



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2647/24

לפני: כבוד ממלא מקום הנשיא יצחק עמית
כבוד השופט עופר גרוסקופף
כבוד השופט אלכס שטיין

העותרת: התנועה למען איכות השלטון בישראל

נגד

המשיבים: 1. ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט
2. משרד הביטחון
3. היועצת המשפטית לממשלה

עתירה למתן צווים על תנאי

תאריך ישיבה: ג' בחשוון תשפ"ה (4.11.2024)

בשם העותרת: עו"ד אליעד שרגא; עו"ד הידי נגב; עו"ד טלילה דביר

בשם המשיבים: עו"ד עמרי אפשטיין

פסק-דין

ממלא מקום הנשיא י' עמית:

עניינה של העתירה שלפנינו בפרסום דיוני ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט (להלן: הוועדה).

1. ביום 23.1.2022 החליטה ממשלת ישראל על הקמת ועדת חקירה בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: חוק ועדות חקירה או החוק), שתבחן הליכי רכש ועסקאות שהתקיימו בין השנים 2009-2016 ונוגעים לנושאים הבאים: רכש ספינות המגן סער 6; צוללות AIP; ספינות נגד צוללות; הפרטת מספנת חיל הים; והסכמה למכר צוללת לצד ג' (להלן: החלטת הממשלה מספר 1019) (לדחיית עתירה בגדרה נתבקש, בין היתר, להורות לממשלה לפעול להקמת ועדת חקירה ממלכתית או ועדת בדיקה ממלכתית בנושא כלי השיט, ראו פסק דיני בבג"ץ 3921/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (22.7.2021)).

בהחלטת ממשלה מספר 1019 נקבע, בין היתר, כי לנוכח הרגישות הביטחונית הנוגעת לתהליכי רכש כלי השיט, חלק מהנושאים שבהם תעסוק הוועדה מחייבים

סודיות, וכי יחולו הוראות מסוימות מסעיף 23 לחוק המורה כי "קבעה הממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שהענין נושא החקירה או דיוני הוועדה מחייבים סודיות, יחולו ההוראות הבאות, זולת אם החליטה הממשלה, באישור כאמור, לסטות מהן, כולן או מקצתן...". בהתאם נקבע, בין היתר, כי דיוני הוועדה יתקיימו ככלל בדלתיים סגורות וכי הוועדה לא תפרסם את דו"ח הוועדה או את פרוטוקולי דיוניה, אלא אם הם אינם כוללים ידיעות סודיות או מידע מסווג (סעיף 6.ב להחלטה). בכך סתה הממשלה מהסדר הקבוע בסעיפים 18 ו-20 לחוק ועדות חקירה, לפיו דיוני ועדת החקירה יתקיימו ככלל בפומבי ודו"ח הוועדה יפורסם, תוך הקניית שיקול דעת לוועדה לקיים דיון בדלתיים סגורות ולהורות על אי פרסום הדו"ח בנסיבות מסוימות. עוד נקבע בהחלטת הממשלה, כי לאור הקביעה כי חלק מהנושאים שבהם תעסוק הוועדה מחייבים סודיות, ייערך תיאום עם אגף הביטחון במשרד הביטחון בהנחיית הממונה על הביטחון במערכת הביטחון ביחס ליישום ההוראות הרלוונטיות לנושאים אלה (סעיף 7.ב להחלטה).

2. ביום 20.2.2022 מינתה נשיאת בית המשפט העליון את חברי הוועדה (הרכב הוועדה השתנה ביום 21.6.2022 לאחר שאחד מחבריה פרש מתפקידו ומונה תחתיו אחר). בהתאם להוראת החוק ולהחלטת ממשלה מספר 1019, ועדת החוץ והביטחון של הכנסת קיימה בימים 15.2.2022 ו-15.3.2022 דיונים באשר לנושאים שבהם תעסוק הוועדה המחייבים סודיות לפי סעיף 23 לחוק. חברי הוועדה החליטו כי ניתן לאבחן בין הנושאים המחייבים סודיות, וכי הוראות סעיף 23 יחולו, בהתאמות המפורטות בסעיף 6.ב להחלטת הממשלה, לגבי שני נושאים: יכולות והיבטים מבצעיים הנוגעים לצוללות AIP; ומכר צוללות לצד ג'. כפועל יוצא, הוחלט כי על שאר נושאי החקירה המפורטים בהחלטת הממשלה יחולו הוראות סעיפים 18 ו-20 לחוק. עוד החליטה הוועדה כי לאור החשיבות הציבורית של הנושא, יפורסמו על ידי ועדת החקירה פרוטוקולים ודין וחשבון ביחס לתהליך קבלת ההחלטות לעניין מכר צוללות לצד ג' (בלבד שלא יכללו בהם ידיעות סודיות), וכי תיערך עם אגף הביטחון במשרד הביטחון התייעצות, להבדיל מתיאום.

ביום 4.5.2022 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1405 המתקנת את סעיפים 6.ב ו-7.ב להחלטה מספר 1019 בהתאם להחלטת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן: ההחלטה המתקנת או החלטת הממשלה 1405). כך נקבע, בין היתר הדברים, כי דיוני הוועדה הנוגעים ליכולות ולהיבטים המבצעיים של צוללות וכן דיונים בנושא מכר צוללות לצד ג' יתקיימו בדלתיים סגורות, אלא אם נושאי הדיון אינם כוללים ידיעות סודיות או מידע שנקבע לגביו סיווג ביטחוני; כי בנושאים אלה לא יפורסם דו"ח הוועדה או פרוטוקול

דיוניה, אלא אם הפרסום אינו כולל ידיעות סודיות או מידע שנקבע לגביו כי הוא מסווג; כי ביחס לתהליך קבלת ההחלטות לעניין מכר צוללות לצד ג', יפורסמו הפרוטוקולים ודו"ח הוועדה ובלבד שלא יכללו בהם ידיעות סודיות; וכי על יתר נושאי החקירה של הוועדה יחולו סעיפים 18 ו-20 לחוק שעניינם בפומביות הדיון ופרסום. כן נקבע, כי לאור הקביעה כי חלק מהנושאים שבהם תעסוק הוועדה מחייבים סודיות, תיערך התייעצות עם אגף הביטחון במשרד הביטחון ביחס ליישום ההוראות.

3. ביני לביני ועדת החקירה החלה בעבודתה. כעולה מתגובת המשיבים לעתירה מיום 27.5.2024, החל מחודש אפריל 2022 מונה מנהל לוועדה, גויס כוח האדם הנדרש, ונמצא מקום קבע לפעילות הוועדה בשים לב לדרישות האבטחה והביטחון המתחייבות. הוועדה החלה באיסוף החומרים הנדרשים לה, ובמסגרת זו נאספו עשרות אלפי מסמכים ונערכו ראיונות רקע עם למעלה מ-122 מרואיינים. בחודש ינואר 2023 החלה הוועדה בשלב גביית העדויות, ואלה נשמעו בפני הוועדה בדלתיים סגורות.

במהלך תקופת עבודת הוועדה פנתה העותרת במספר מועדים למנהל הוועדה וחבריה בעניין פתיחת דלתות הוועדה ומתן פומבי לשיבותיה ולעדויות שנגבות. בין הצדדים הוחלפו מספר מכתבים, ועל רקע זה הוגשה ביום 28.3.2024 העתירה שלפנינו.

טענות הצדדים בעתירה

4. העותרת מבקשת להורות לוועדה לפתוח את דלתות דיוניה לציבור, ובתוך כך, לפרסם פרוטוקולים, הקלטות וסרטוני וידאו של ישיבות הוועדה, לרבות ראיונות שהתקיימו ועדויות שנגבו; לקבוע לוח זמנים לפרסום מידע כאמור; ולפרסם דו"ח ביניים על עבודתה. לטענת העותרת, ההסדר שנקבע בחוק ועדות חקירה וההיסטוריה החקיקתית של החוק מלמדים על החשיבות הציבורית הגבוהה של עקרון פומביות הדיונים בוועדת חקירה, לנוכח התכלית המרכזית העומדת בבסיס מוסד ועדת החקירה – להשיב את אמון הציבור בשלטון. לשיטתה של העותרת, ישנה חשיבות יתרה בהגנה על ערך אמון הציבור בפעילות הוועדה דנן, שעוסקת בדרג המדיני והוקמה לאחר מאבק ציבורי ארוך ועיקש.

נטען כי סגירת דלתות דיוני הוועדה ואי פרסום הדו"ח והפרוטוקולים מזה למעלה משנתיים שבהן פועלת הוועדה סותרים את הוראות החוק ואת הנורמה החוקתית של פומביות הדיון; פוגעים בזכויות חוקתיות כמו זכות הציבור לדעת וחופש הביטוי; ופוגעים בחקר האמת ובאמון הציבור. עוד נטען כי למרות הזמן שחלף, נכון למועד

הגשת העתירה, פורסמה רק רשימת מרואיינים ועדים שהופיעו בפני הוועדה, ולא מיושם כל פתרון טכנולוגי שיאפשר את פומביות הדיון תוך מניעת זליגת מידע רגיש, וזאת בניגוד לעמדת הוועדה המכירה בחובתה לתת פומבי לתוצריה והחלטתה לקדם פתרון טכנולוגי מעין זה.

לשיטתה של העותרת, הפגיעה בפומביות הדיון לא צולחת את מבחני פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובעיקר את מבחני המידתיות שבה, בפרט לנוכח פסיקתו של בית משפט זה בבג"ץ 258/07 גלאון נ' וועדת הבדיקה המחשלתית לבדיקת ארועי המערכה בלבנון (6.2.2007) (להלן: עניין גלאון הראשון). החלטת הממשלה שתיקנה את החלטת המקורית ניתנה לאחר דיונים של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ושמיעת עמדת גורמי הביטחון, ובעקבות זאת נקבע אילו מהנושאים הם סודיים ובאילו ניתן לפתוח את דלתות דיוני הוועדה. נטען כי פתיחה חלקית של דלתות הוועדה תוך צנזור חלק מהמידע שיפורסם תגשים את התכלית שבשמירה על ביטחון המדינה תוך צמצום הפגיעה בפומביות הדיון וכי הטלת חיסיון גורף ללא אבחנה בין החומרים השונים וללא נימוקים אינה סבירה ואינה מידתית.

בדיון בפנינו חזרה העותרת והדגישה כי החלטת הוועדה עומדת למעשה בסתירה להחלטת ועדת החוץ והביטחון והחלטת הממשלה 1405, וכי הוועדה "פועלת במחשכים" ונמנע מהציבור להתרשם באופן ישיר מהאופן שבו העידו העדים.

5. ביום 27.5.2024 הוגשה תגובה מקדמית לעתירה מטעם המשיבים, ובה הודגש בפתח הדברים כי הוועדה מודעת היטב לכלל בדבר פומביות דיוני הוועדה ומכירה בחשיבותו. נטען כי הנושאים שנדונים בוועדה הם עניינים רגישים הנוגעים בטכורם לגרעין הקשה של ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה, וכי הוועדה מאזנת בין הכלל של פומביות הדיון וזכות הציבור לדעת לבין הצורך בשמירה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה, כל זאת בהתאם להוראות חוק ועדות חקירה, החלטות הממשלה ופסיקת בית משפט זה בנושא.

בתגובה זו הרחיבו המשיבים על אודות פועלה של הוועדה וטענו כי אין להיעתר לסעדים המבוקשים בעתירה. זאת, בין היתר, בהינתן ששלב גביית העדויות הסתיים ביום 15.5.2024; ביחס לנושאי חקירה מסוימים כלל לא נתון לוועדה שיקול דעת לפתוח את דלתות דיוניה; ביחס לשאר הנושאים, עמדת הוועדה היא כי שמיעת עדויות בדלתיים פתוחות אינה אפשרית גם לא באופן חלקי; הוועדה פועלת לפרסם חלקים או פרפרוזות

מתוך פרוטוקולי דיוני העדויות לאחר שתקיים לגביהם בדיקה פרטנית; והחלטות הוועדה ניתנו בהתאם להוראות הדין ואינן מגלות עילה להתערבות שיפוטית. לשיטת המשיבים, יש לדחות על הסף אף את הסעד שעניינו בפרסום דו"ח ביניים, בין היתר מכיוון שעריכת הדו"ח נתונה לשיקול דעת הוועדה, הוועדה טרם קיבלה החלטה בעניין, והעותרת לא הצביעה על עילה משפטית המאפשרת להורות לוועדה לערוך דו"ח כאמור.

המשיבים הגישו תגובה משלימה לקראת הדיון ובה עדכנו, בין היתר, כי בתום בחינה פרטנית וקפדנית של פרוטוקולי הדיונים, ועדת החקירה פרסמה ביום 30.10.2024 חלקים או פרפרזות מתוך הפרוטוקולים שנמצא כי ניתן לפרסמם. עוד עדכנו המשיבים על אודות פעילות הוועדה, וצוין כי לאחר בחינת מכלול החומר שהובא בפניה הוועדה הודיעה ביום 24.6.2024 על החלטתה לשלוח הודעות אזהרה לחמישה גורמים העלולים להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה, בהתאם להוראת סעיף 15(א) לחוק. בעת הנוכחית, הוועדה פועלת לשם העמדת חומר הראיות לרשות עורכי דינם של המוזהרים לפי סעיף 15(א) לחוק, ובשלב הבא, בהתאם לסעיף 15(ב) לחוק, כל אחד מהמוזהרים יוכל "להתייצב לפני הוועדה, אם בעצמו ואם על ידי עורך דין, להשמיע דברו ולחקור עדים, אף אם כבר העידו לפני הוועדה, ורשאית הוועדה להתיר לו להביא ראיות, והכל בענין הפגיעה כאמור".

דיון והכרעה

6. לאחר עיון בטענות הצדדים ושמיעתם בדיון שהתקיים לפנינו, מצאתי כי דין העתירה להידחות.

פומביות הדיון, זכות הציבור לדעת וחופש המידע – כל אלה היבטים הנגזרים מעקרון חופש הביטוי, ואין חולק על חשיבותם הרבה ומעמדם הרם של עקרונות אלה בהקשר שבו עסקינן. פומביות הדיון גם מאפשרת לשקף לציבור את תקינותם של ההליכים המתנהלים בפני הוועדה. מכיוון שהשדה כבר נחרש, איננו צריכים להידרש לסוגיה מבראשית ואפנה לפסיקתו של בית משפט זה בעניין גלאון על שני סבביו (עניין גלאון הראשון הנזכר לעיל ובג"ץ 1999/07 גלאון נ' וועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (19.04.2007) (להלן: עניין גלאון השני)). נציין כי הגם שעניין גלאון עסק בוועדת בדיקה ממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, הוסכם על הצדדים כי השיקולים לעניין פומביות דיוניה דומים בעיקרם לאלה של ועדת חקירה ממלכתית, ובית המשפט נדרש לנושא מנקודת מוצא זו (עניין גלאון הראשון,

פסקה 7 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש ופסקה 10 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה).

7. בתמצית שבתמצית, נקודת המוצא היא שעקרון פומביות הדיון הוא הכלל המנחה את עבודתן של ועדות חקירה ממלכתיות. עקרון זה קבוע בסעיף 18(א) לחוק ועדות חקירה וחולש על עבודתה של ועדת החקירה הממלכתית. אולם כמו עקרונות וזכויות יסוד אחרות, גם עקרון פומביות הדיון אינו מוחלט והוא ניגף לעיתים מפני זכויות ואינטרסים נוגדים. מטעם זה, לצד הקביעה כי ועדת החקירה תקיים את דיוניה בפומבי, המחוקק הותיר בידי הוועדה סמכות שבשיקול דעת לקיים את דיוניה בדלתיים סגורות לצורך שמירה על אינטרס חיוני:

פומביות הדיון

18. (א) ועדת חקירה תדון בפומבי; ואולם רשאית היא לקיים דיון, כולו או מקצתו, בדלתיים סגורות אם שוכנעה שהדבר דרוש לשם שמירה על ביטחון המדינה, על יחסי החוץ של המדינה, על ענין כלכלי חיוני של המדינה או על דרכי הפעולה החסויות של משטרת ישראל, או לשם הגנה על המוסר או על שלומו של אדם.
[...]

סעיף 20 לחוק ועדות חקירה קובע כללים דומים לעניין פרסום דו"ח הוועדה ומקנה לוועדה שיקול דעת ביחס לפרסום הדו"ח, הפרוטוקולים של דיוניה וכל חומר אחר הקשור לעבודתה:

פרסום

20. (א) ועדת חקירה תפרסם ברבים את הדין וחשבון שלה סמוך אחרי הגשתו לממשלה; ואולם רשאית היא שלא לפרסם את הדין וחשבון, כולו או מקצתו, אם שוכנעה שהדבר דרוש למניעת פגיעה של ממש בביטחון המדינה, ביחסי החוץ של המדינה, בענין כלכלי חיוני של המדינה, בשלומו או בפרטיותו של אדם, או בדרכי הפעולה החסויות של רשות או גוף שיש להם סמכות חקירה על פי דין, או לשם הגנה על המוסר או על שלומו של אדם.
(ב) החליטה הוועדה שלא לפרסם דבר מתוך הדין וחשבון, תודיע ברבים על הגשת הדין וחשבון לממשלה ועל החלטתה שלא לפרסמו
(ג) הוועדה רשאית, אם ראתה זאת לנכון, לפרסם את הפרוטוקול של דיוניה, או כל חומר אחר הקשור לעבודתה, כולו או מקצתו.
(ד) החליטה הוועדה שלא לפרסם את הדין וחשבון שלה, כולו או מקצתו, כאמור בסעיף קטן (א), או לא החליטה לפרסם את הפרוטוקול של דיוניה, או כל חומר אחר

הקשור לעבודתה כולו או מקצתו כאמור בסעיף קטן (ג), תיתן הוועדה הוראות והגבלות לענין עיון הציבור בדין וחשבון של הוועדה, בפרוטוקול של דיוניה או בכל חומר אחר הקשור לעבודתה, שיעמדו בתוקפן למשך תקופה כפי שתורה.

(ה) עם תום תקופת תוקפן של ההוראות וההגבלות שנתנה הוועדה לפי סעיף קטן (ד), יועמדו הדין וחשבון של הוועדה, הפרוטוקול של דיוניה וכל חומר אחר הקשור לעבודתה לעיון הציבור.

[לאינטרסים של בטחון המדינה ויחסי חוץ כסייגים לעקרון פומביות הדיון וחופש המידע ראו סעיף 68(ד)(1) ו-(2) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984; סעיף 25(ב)(1) לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992; וסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998].

סעיף 23 עניינו ב"נושא המחייב סודיות", והוא כאמור מסמיך את הממשלה לקבוע – באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת – שהענין נושא החקירה או דיוני הוועדה מחייבים סודיות, ויחולו לגביהם הוראות סודיות שונות כמפורט בסעיף, וביניהן קיום דיונים בדלתיים סגורות ואיסור פרסום של פרוטוקולי הדיונים. במקרה שבו הוועדה פועלת תחת החלטת ממשלה מכוח סעיף 23 לחוק, נשלל מהוועדה שיקול הדעת, והחלטת הממשלה, בכפוף לביקורת ועדת החוץ והביטחון וביקורת שיפוטית על החלטתה של האחרונה, הינה סופית (אביגדור קלגסבלד ועדות חקירה ממלכתיות 217 (2001)). בתקנה 8(ג) לתקנות ועדות חקירה (סדרי דין), התש"ל-1968 אנו מוצאים התייחסות מיוחדת לסעיף 23: "כאשר חלות על החקירה הוראות סעיף 23 לחוק, כולן או מקצתן, תחליט הוועדה בדבר דרך גניזת הפרוטוקול וזכות העיון בו אחרי גניזתו...".

[במאמר מוסגר: חוק ועדות חקירה קובע בסעיפים 14 ו-22 הוראות אי קבילות ובסעיף 23 הנ"ל הוראת סודיות. לטעמי, מהוראת הסודיות בסעיף זה ניתן ליצור גם הוראת חסיון (יצחק עמית חסיונות ואינטרסים מוגנים הליכי גילוי ועיון במשפט האזרחי והפלילי 410-413 (2021) (להלן: עמית חסיונות ואינטרסים). לצורך ההליך דכאן איננו נדרשים לסוגיה זו].

8. כאמור, עקרון פומביות הדיון על אף חשיבותו הרבה איננו עקרון מוחלט, ובמקרה שלפנינו ניצבים מולו האינטרסים שבשמירה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה. על המתח שבין פומביות הדיון וביטחון המדינה עמד בית משפט זה בעניין גלאון הראשון:

”שני הערכים הנדונים - ביטחון המדינה מזה ופומביות הדיון וזכות הציבור לדעת מזה - הינם ערכים בסיסיים בשיטתנו המשפטית [...] ללא פומביות הדיון ומימוש זכות הציבור לדעת, עלול להיפגע אופיו של משטרנו הדמוקרטי, המבוסס על החלפת דעות חופשית ועל אמון הציבור ברשויות המדינה ובתקינות פעולתן (ראו: פסקה 6 לעיל). לפיכך, נדרש איזון הולם בין שני הערכים האמורים במצב של התנגשות 'חזיתית' ביניהם. נוסחת האיזון חייבת להגשים את הערך בדבר ביטחון המדינה, אך בה בעת לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בעקרון פומביות הדיון ובחופש המידע המהווים ערכים חשובים בשיטתנו המשפטית” (שם, פסקה 8).

נושאי החקירה המצויים בסמכות ועדת החקירה לעניין כלי השיט טומנים בחובם רגישות מיוחדת. זאת, בפרט כשהליכי רכש ועסקאות מהסוג שבו עסקינן אינם נחשפים בשגרה לעיני כל, ומטבע הדברים, לחשיפת מידע בנושא יש השלכות הן בהיבט הביטחוני והן מבחינת יחסי החוץ של המדינה. בהתאם להחלטת הממשלה המתקנת, דיונים הנוגעים ליכולות ולהיבטים מבצעיים של צוללות AIP ומכר הצוללות לצד ג', הוגדרו בהתאם לסעיף 23 לחוק כנושאים המחייבים סודיות, ומכאן שבנושאים עליהם חולשת הוראת סעיף 23 לחוק והחלטת הממשלה, לוועדה כלל אין שיקול דעת ביחס לפרסום הנתונים, בכפוף לסייגים וההתאמות המפורטות בהחלטה.

לא נעלמה מעיני החלטת הממשלה 1405, שבאה בעקבות החלטת ועדת החוץ והביטחון, ולפיה על שאר נושאי החקירה שבסמכות הוועדה חלות הוראות סעיפים 18 ו-20 לחוק. אמנם הכלל הקבוע בסעיפים אלה הוא פומביות הדיון ופרסום דו"חות, אך אין בכך כדי לשלול את שיקול הדעת של הוועדה: ”כשמדובר בצורך חיוני בעל משמעות כבדת משקל העונה לתכלית הראויה ולדרישת המידתיות, מוסמכת ועדת חקירה להחליט על החלת חריג לכלל הפומביות, ולהגביל ככל הנדרש, ובמידת הנדרש את פתיחת דיוני הוועדה לציבור ואת גילוי המידע...” (עניין גלאון הראשון, פסקה 6 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה). ועדת החוץ והביטחון לא נחשפה לחומר שעמד בפני הוועדה לאחר איסוף החומר והראיונות הרבים שקיימה, ומכאן יתרונה של הוועדה ויכולתה לאזן אד-הוק בין האינטרסים המתנגשים. יפים לענייננו דברים שנאמרו בעניין גלאון הראשון:

”אין ספק כי תוצאת האיזון בין פומביות הדיון לבין ביטחון המדינה אינה ניתנת לקביעה מראש שכן היא תלויה בהערכת מידת הסיכון לביטחון ומידת ההסתברות שפגיעה כזו תתרחש בנסיבות העניין. לפיכך, התוצאה

באשר לנקודת האיזון הראויה, נגזרת מנסיבותיו של כל מקרה לגופו. יודגש כי נוכח חשיבותו של עקרון פומביות הדיון, לא ניתן להסתפק בהערכה כוללנית וגורפת של הסיכון לביטחון הציבור הנשענת על טיבן הכללי של הסוגיות הנדונות. בהקשר זה, נדרשת בדיקה קונקרטיית ופרטנית של נסיבות העניין על-מנת להכריע האם מתקיימת הצדקה לסטייה מהכלל בדבר פומביות הדיון" (שם, פסקה 8).

כאמור לעיל, המשיבים הדגישו חזור והדגש בתגובותיהן כי הוועדה מכירה בחשיבות שבפומביות דיוניה ובזכות הציבור לדעת, וכי בפעולתה הוועדה שבה ומאזנת בין אלה לבין הצורך בשמירה על יחסי החוץ ועל ביטחון המדינה.

על רקע דברים אלה, נבחן את הטענות בעתירה והסעדים שהתבקשו:

9. פתיחת דלתות דיוני הוועדה: כאמור, הוועדה החלה בשלב גביית העדויות בחודש ינואר 2023. העתירה דנן הוגשה ביום 28.3.2024, ונכון לשלב זה, נשמעו העדים בפני הוועדה ונסתיימה גביית העדויות. מבלי להידרש לתכתובת הענפה שהוחלפה בין הצדדים ולטענת השיהוי שהועלתה מצד המשיבים – הרי שהסעד בדבר פתיחת דלתות דיוניה אינו רלוונטי לעדויות שכבר נשמעו, להבדיל מהעדויות שיישמעו בהמשך (ראו והשוו לעניין גלאון הראשון, פסקאות 9 ו-11 לפסק דינה של הנשיאה ביניש).

ועיקרו של דבר. מתגובת המשיבים עולה כי החל מיוני 2022 התקבלו בוועדה חומרים שנאספו מגופים שונים בהיקף כולל של עשרות אלפי מסמכים וכן התקיימו ראיונות עם גורמים שונים, שתכליתם העיקרית הייתה לפרוס את הרקע הנדרש להבנת נושאי החקירה שבמנדט הוועדה. נטען כי במסגרת שלב איסוף החומרים, וביתר שאת לאחר תחילת גביית העדויות, התברר לוועדה כי העדויות כוללות בעיקרן ובהיקף משמעותי חומרים סודיים, כך שלעמדת הוועדה קיים חשש מהותי ומוחשי ששמיעת העדויות בדלתיים פתוחות עלולה להביא לפגיעה קשה ומהותית בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה. גם הליך בדיקת פרוטוקולי דיוני הוועדות לאחר גבייתן העלה כי העדויות כוללות בעיקרן ובהיקף משמעותי חומר סודי שחשיפתו תביא לפגיעה כאמור.

המשיבים טענו כי אין אפשרות מעשית לקבוע מראש כי עדות פלוני לא תכלול חומר סודי או כי ניתן לקיים דיון תוך סגירה ופתיחה של דלתות הדיון לסירוגין. המשיבים עמדו על הקושי העולה מכך שנושאי החקירה שזורים לעיתים זה בזה באופן שמקשה לנתק בין נושאי החקירה לגביהם חלות הוראות הסודיות שבסעיף 23 לחוק ובין

יתר הנושאים, וכי היקף החומר הסודי שגילוי יפגע בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה חורג בהרבה מהנושאים לגביהם הוחלו הוראות סעיף 23 לחוק. הערכת הסיכון שבחשיפת החומרים התבססה על החומרים שהועברו לוועדה והעדויות שנשמעו בפניה, כמו גם על בסיס ההבנה שזליגת מידע סודי במסגרת דיון פומבי היא בלתי הפיכה. על רקע כל אלה החליטה הוועדה להורות כי דיוני הוועדה יעשו בדלתיים סגורות, ודומה כי החלטתה עולה בקנה אחד עם אמות המידה שנקבעו בעניין גלאון הראשון, שכן "כאשר החלקים שגילויים מותר הם מעטים וטפלים ביחס ליתר החלקים הסודיים בעדות, התועלת בהפרדה בין חלקי העדות השונים לצורך פתיחת הדלתיים עשויה להיות שולית, ודין העדות כולה להישמע בדלתיים סגורות" (שם), פסקה 9 לפסק דינה של הנשיאה ביניש).

10. המשיבים הצהירו כי ההחלטה לקיים את דיוני הוועדה בדלתיים סגורות נכחנת על ידי הוועדה לעיתים תכופות תוך איזון בין פומביות הדיון וזכות הציבור לדעת לבין שמירה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה, וכי הוועדה תמשיך לעשות כן ככל שהדבר יהיה רלוונטי בהמשך הדרך. יש להעמיד את הוועדה בחזקתה כי היא עשתה מאמץ לקיים דיון פומבי בשלב שמיעת העדויות וכי לקראת השלב הבא בדיוניה תמשיך לעשות כן ותקבל החלטותיה לעניין סגירת הדלתות באופן פרטני ועל רקע המידע שנאסף. בהינתן כל אלה, אין עילה להתערב בשיקול דעת הוועדה לעניין פתיחת דלתות דיוניה, כך שדינו של סעד זה להידחות.

11. פרסום פרוטוקולים, הקלטות וסרטוני וידאו של דיונים שנתקיימו, לרבות ראיונות ועדויות שנשמעו בפני הוועדה: מתגובת המשיבים עולה כי כבר בתחילת הדרך, לאור מודעותה של הוועדה לחשיבות עקרון פומביות הדיון והחלת הוראות סעיף 23 לחוק רק ביחס לחלק מנושאי החקירה, נבחן פתרון טכנולוגי שנועד לאפשר צילום והקלטה של העדויות וחשיפת חלקים מהן סמוך לאחר הדיון בוועדה. אולם, לאור היקף החומר הסודי וחוסר היכולת לצפות איזו עדות ואיזה חלק בעדות יכללו מידע סודי, נמצא כי לא ניתן לחלץ מתוך העדויות את החלקים הניתנים לפרסום זמן קצר לאחר גבייתן, וכי הפתרון הטכנולוגי אותו ביקשה הוועדה לקדם אינו מעשי. לצד זאת, המשיבים הצהירו כי הוועדה פועלת לפרסום חלקים מהעדויות או פרפרזות שלאחר בחינה פרטנית ימצא כי חשיפתם לא תפגע בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה, וכאמור, ביום 30.10.2024 פורסמו תמלילים חלקיים מתוך דיוני עדויות של 23 עדים (מתוך 41) אשר תהליך הבדיקה לגביהם הושלם. בדיקת הוועדה העלתה כי ביחס לחמישה עדים נמצא כי חשיפת זהותם או חלקים מעדותם תביא לפגיעה מהותית וקשה בביטחון המדינה וביחסי החוץ

שלה, ועל כן הוחלט שלא לפרסם כלל את עדותם. זאת ועוד, ביום 4.12.2024, לאחר שהתקיים הדיון בעתירה, עדכנו המשיבים כי הליך הבדיקה ביחס לכלל פרוטוקולי דיוני העדויות הושלם. בתום הבדיקה שנערכה פורסמו חלקים או פרפרזות מתוך 10 פרוטוקולי עדויות שנמצא כי ניתן לפרסמם, וביחס לפרוטוקולים של שלושה עדים אחרים נמצא כי לא ניתן לפרסם חלקים או פרפרזות מתוכם.

המשיבים הדגישו כי בהינתן ריבוי העדויות, אורכן, והיקפו של החומר הסודי שנפרס בעדויות, הוועדה הקדישה תשומות רבות בבחינה הפרטנית של העדויות, והתייעצה לצורך זה גם באגף האבטחה במשרד הביטחון. כל זאת, כשמאבי הוועדה מוגבלים, בפרט על רקע קשיי התקופה וגיוס חלק מעובדיה למילואים בשל מלחמת חרבות ברזל, וכשהוועדה מעוניינת להכריע בעצמה אילו מהחומרים ניתנים לפרסום על מנת להבטיח את עצמאות פעולתה. מהודעת העדכון שהניחו בפנינו המשיבים עולה כי עלה בידה לסיים את הליך פרסום פרוטוקולי הוועדה כך שהלכה למעשה סעד זה בעתירה התייתר. מכל מקום, חזקה על הוועדה שתמשיך בעבודתה ותבחן אפשרות לפרסם אף את סרטוני הווידאו של החלקים בעדויות שהותרו לפרסום, ככל שהדבר יתאפשר.

12. העותרת ביקשה בנוסף לפרסם גם את הראיונות שהתקיימו בוועדה, אולם לטענת המשיבים, הראיונות נערכו בשלב איסוף החומרים הנדרשים לפעילות הוועדה במתכונת של "שיחה חופשית"; עיקרי השיחה תועדו באמצעות רישום ידני; מרבית הראיונות לא התקיימו בפני כלל חברי הוועדה; המרואיינים לא הוזהרו; וחלק מהמרואיינים זומנו למתן עדות מקום שבו סברה הוועדה כי עדותם נדרשת לצורך החקירה (ויצוין כי שמות המרואיינים והעדים שהוועדה מצאה שחשיפתם לא תפגע בביטחון המדינה פורסמו זה מכבר). בשים לב לכל אלה, מקובלת עלי עמדת הוועדה כי הראיונות אינם בגדר מתן עדות או חלק מדיוני הוועדה, אלא יש לראותם כ"חומר אחר" הקשור לעבודת הוועדה, כאמור בסעיף 20(ג) לחוק. סעיף זה מקנה לוועדה שיקול דעת, ככל שהיא רואה לנכון, לפרסם את פרוטוקול דיוניה או כל חומר אחר שקשור לעבודתה, ואם החליטה הוועדה שלא לעשות כן עליה לקבוע הוראות והגבלות לעניין עיון הציבור והתקופה שבה יעמדו הוראות והגבלות אלו בעינן, כאמור בסעיף 20(ד) לחוק. סעיף 20(ג) לחוק, ככל שהוא נסב על פרסום פרוטוקולים, פורש כך "שנקודת המוצא במסגרתו הינה גילוי ופומביות הפרוטוקולים, ואילו מניעת פרסומם הינה חריג שדינו לחול בצמצום ותוך פגיעה קטנה ככל האפשר בזכות הציבור לדעת" (וראו בהרחבה בעניין גלאון השני, פסקאות 10-11 לפסק דינה של הנשיאה ביניש). ספק אם נקודת מוצא זו חלה במלוא עוצמתה על חומר הקשור בעבודת הוועדה כמו הראיונות המדוברים, ושמה ניתן לראותם כמעין "תרשומות

פנימיות" על הנפקויות הכרוכות בכך (וראו סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998; עמית חסיונות ואינטרסים 781-810)). מכל מקום, כפי שצינו המשיבים בתגובתם, הוועדה תפעל על פי הוראת סעיף 20(ד) לחוק ובתום עבודתה תקבע הוראות והגבלות ביחס לעיון הציבור בתרשומות שנערכו על ידי אוספי החומר במהלך הראיונות, ובכפוף להבהרה זו גם נושא זה אינו מצדיק את התערבותנו.

13. פרסום דו"ח ביניים: לב ליבה של העתירה נסב על פומביות דיוני הוועדה וגילוי חומריה. עם זאת, העותרת עתרה גם לצו על תנאי שיורה לוועדה "לבוא ולנמק מדוע לא תפרסם ממצאי ביניים לאחר למעלה משנתיים של עבודה ומדוע לא תפרסם דו"ח ביניים על עבודתה".

צודקים המשיבים בטענתם כי לא הוצגה בעתירה כל התייחסות או ביסוס משפטי לסעד זה, וגם בדיון שהתקיים בפנינו לא הרחיב ב"כ העותרת על טענותיו בעניין. די בכך כדי להורות על דחיית העתירה בכל הנוגע לנושא זה על הסף. למעלה מן הצורך ולגופם של דברים, אציין כי בהתאם להוראות סעיף 19א לחוק, עריכת דו"ח חלקי או דו"ח ביניים נתונה לשיקול דעתה של הוועדה, והחלטה לפרסם דו"ח חלקי או דו"ח ביניים צריכה להתקבל פה אחד. מתגובת המשיבים נלמד כי הוועדה טרם החליטה אם יערך דו"ח ביניים, אך לאחר שהוגשה העתירה פורסמה החלטה של הוועדה האוחזת 11 עמודים ובה תוארו עיקרי פעולותיה; ניתן "תיאור תמציתי של הנושאים שהממשלה הטילה על הוועדה לחקור, כפי שהוועדה רואה אותם בשלב זה"; וכן ניתן פירוט של הודעות האזהרה שנשלחו לפי סעיף 15 לחוק. מובן אפוא, כי הוועדה לא נחה ולא קפאה על השמרים. אין אפוא בסיס להתערבותנו גם ביחס לפרסום דו"ח ביניים.

14. לסיכום: לגבי שניים מנושאי החקירה עליהם אמונה הוועדה, חלות הוראות הסודיות שבסעיף 23 לחוק מכוח החלטת הממשלה שאושרה על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. ביחס לנושאים אלו, ובכפוף לסייגים שנקבעו בהחלטת הממשלה, לא נתון לוועדה שיקול דעת בעניין פתיחת דלתות דיוניה או פרסום הפרוטוקולים. עמדתה של הוועדה, שהתגבשה על בסיס החומר שעמד בפניה, היא כי גם יתר הנושאים הנחקרים על ידה נוגעים בטבורם לגרעין הקשה של ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה, וכי העדויות כוללות בעיקרן ובהיקף משמעותי חומר סודי שחייב את שמיעת העדויות בדלתיים סגורות. הוועדה עורכת בדיקה פרטנית של פרוטוקולי הדיונים ומפרסמת פרפרזות או חלקים מהעדויות שאין מניעה לפרסמם, כשבימים אלה ממש השלימה את הליך הבדיקה לגבי פרוטוקולי העדויות. בפועלה בדרך זו איזנה הוועדה בין עקרון

פומביות הדיון לבין צרכי הביטחון ויחסי החוץ של המדינה בהתאם לשיקול הדעת הנתון לה. המדובר בהחלטה מידתית הנופלת במתחם הסבירות הנתון לוועדה, והעתירה שלפנינו אינה מגלה עילה להתערבות בה (ראו והשוו לפסק הדין הקצר בבג"ץ 950/02 ועד הורי הרוגי אוקטובר נ' ועדת החקירה הממלכתית לחקר התנגשויות בין כוחות הביטחון ואזרחים יהודים וערבים (4.2.2002)).

15. בנסיבות אלה וכמפורט בהרחבה לעיל, אין מקום להיעתר לסעדים המבוקשים בעתירה, והיא נדחית בזאת. בנסיבות העניין והנושא, לא מצאנו לעשות צו להוצאות.



יצחק עמית
ממלא מקום הנשיא

השופט ע' גרוסקופף:

אני מסכים.



עופר גרוסקופף
שופט

השופט א' שטיין:

אני מסכים.



אלכס שטיין
שופט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' עמית.

ניתן היום, ט"ו בכסלו התשפ"ה (16.12.2024).



אלכס שטיין
שופט



עופר גרוסקופף
שופט



יצחק עמית
ממלא מקום הנשיא