



מסמך רקע בנושא:
ועדות חקירה ממלכתיות: סקירה השוואתית

מוגש לחה"כ עוזי לנדאו

כתיבה: יהודית גלילי, עובדת מחקר ומידע

אישור: הודיה קין, ראש-צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

בי בחשון, תשס"ד

28 באוקטובר, 2003

תוכן העניינים

<u>2</u>	<u>תמצית</u>
<u>3</u>	<u>1. אנגליה</u>
<u>5</u>	<u>2. קנדה</u>
<u>7</u>	<u>3. אוסטרליה</u>
<u>8</u>	<u>4. ניו-זילנד</u>
<u>9</u>	<u>5. ארה"ב</u>
<u>10</u>	<u>6. פינלנד</u>
<u>11</u>	<u>7. גרמניה</u>
<u>11</u>	<u>8. צרפת</u>
<u>12</u>	<u>9. ישראל</u>
<u>15</u>	<u>10. מקורות</u>

תמצית

לבקשת חבר הכנסת עוזי לנדאו, נבחנו במסמך זה בהיבט השוואתי ועדות חקירה ממלכתיות בהתמקדות בהיבטים אחדים, ואלה הם: המטרות שלשמן מוקמות ועדות חקירה ממלכתיות, המסגרת החוקית לפעילותן, תהליכי עבודתן והמשמעות האופרטיבית של מסקנותיהן. המדינות שנבחנו הן: **אנגליה, קנדה, אוסטרליה, ניו-זילנד, ארה"ב, גרמניה, צרפת ופינלנד**. כמו-כן מוצג המנגנון בישראל.

ועדות חקירה ממלכתיות עוסקות בבחינה עובדתית של אירוע או מחדל שיש בהם עניין ציבורי רב, ומתמקדות בביורר אירועי העבר ובפעילות המאופיינת כמשפטית וחקירתית. יש מנגנוני חקירה מקובלים נוספים, ובהם ועדות חקירה פרלמנטריות וועדות ייעוץ המוקמות לצורך בחינת שאלות מדיניות וסיוע בגיבוש מדיניות. מסמך זה יעסוק בוועדות חקירה ממלכתיות.

ועדת חקירה ממלכתית היא מנגנון מינהלי מעין-שיפוטי שהפונקציה היחידה או העיקרית המוטלת עליו היא בירור עובדתי, אך היא שונה מגופי חקירה האחרים, בכך שפעולתה מופנית לא רק כלפי פנים, אלא גם כלפי חוץ. התפיסה המקובלת היא כי תפקיד נוסף המוטל על ועדת חקירה ממלכתית הוא לשכך סערה ציבורית, המתאפיינת במשבר אמון בין הציבור לבין הממשלה. הוועדה ממלאת תפקיד זה באמצעות בירור מלא ומקיף של פרשה שיש בה חשיבות ציבורית מיוחדת ושעובדותיה שנויות במחלוקת.¹

מן הסקירה ההשוואתית עולים מספר ממצאים המפורטים להלן:

- קיימים שני מודלים מרכזיים לבחינת נושאים באמצעות ועדות חקירה, ואלה הם: ועדות חקירה ממלכתיות אשר מוקמות ופועלות כגוף מעין-שיפוטי, עצמאי במידה רבה ונפרד מן הפרלמנט ומן הזירה הפוליטית-מפלגתית (מודל זה מתקיים ב**בריטניה** ובמדינות המושפעות משיטת המשפט בה: **אוסטרליה, קנדה וניו-זילנד**, בהבדלים מסויימים ביניהן, וכן **פינלנד**); ועדות חקירה הפועלות להשגת מטרה דומה, בעלות סמכויות דומות, הפועלות במסגרת הרשות המחוקקת (**ארה"ב** היא הדוגמה המרכזית למודל זה). ביתר מדינות מערב אירופה אשר נבחנו במסמך זה נמצאו כמה מודלים: **גרמניה** מתקיים מנגנון דומה לוועדת חקירה ממלכתית, אך ללא מסגרת חוקית וללא חובת דיווח לציבור. **בצרפת** המנגנון המקובל מתקיים במסגרת פרלמנטרית, אך קיימת אפשרות שילוב שופטים במנגנון החוקר. מנגנון ועדות חקירה פרלמנטריות מתקיים בכל המדינות שנבחנו ואינו מפורט במסמך זה.
- **מטרות הקמה**: מטרת הקמתן של ועדות חקירה ממלכתיות דומה בכל המדינות שנבחנו, והיא בחינת עניין ציבורי שנודעת לו חשיבות רבה, חקירת אירוע משמעותי או פעולה של ממלא תפקיד ציבורי. העיקרון המנחה זהה, אולם בכל מדינה נוסחו הנסיבות הנדרשות בדרך אחרת, מהגדרה רחבה ביותר, למעשה ללא הגבלה של ממש (**קנדה**), ועד הגדרה של דחיפות או חשיבות (**אנגליה, קנדה, וניו-זילנד**).
- **מסגרת חוקית**: בכל המדינות שנבחנו, שמתקיימות בהן ועדות חקירה ממלכתיות, למעט **גרמניה**, פעילותן של ועדות החקירה מוסדרת בחוק מיוחד לעניין זה, המגדיר את הנסיבות האפשריות להקמת ועדה, את סמכות ההקמה, את מטרות הוועדה, את סמכויותיה ועוד. המסגרת החוקית נעה בין חוק קצר ומתומצת (**אנגליה**) לחוק רחב ומפורט (**אוסטרליה**).

¹ התפתחות זו הולידה מתחילת המאה ה-20, גופים מגוונים כגון טריבונלים מינהליים, גופי ייעוץ, גופי חקירה, גופי פיקוח, גופי ערר. בתוך: אביגדור קלגסברג, ועדות חקירה ממלכתיות, תל אביב 2001, עמ' 15, 17, 19.

• **תהליכי עבודה :** בבחינת תהליכי העבודה של ועדות החקירה הממלכתיות נמצא כי במרבית המדינות שנבחנו ושפועלות בהן ועדות חקירה ממלכתיות, **הרשות המבצעת** היא בעלת הסמכות להקמת ועדת חקירה ולקביעת הרכבה (המושל הכללי **באוסטרליה** ובניו-זילנד והממשלה **בקנדה** ו**גרמניה**). **באנגליה** וב**פינלנד** נדרש אישור הפרלמנט להקמת ועדת חקירה ממלכתית. הסמכויות המוגדרות לוועדות החקירה כוללות סמכויות חקירה נרחבות: זימון עדים ומסמכים והליכי חקירה.

• **תוקף ממצאים ומסקנות :** מבחינת מעמדן המשפטי הפורמלי, כל הוועדות דומות בכך שאין בכוחן לחרוץ דין או ליצור נורמה משפטית. הכללת המלצות בדוח תלויה ברצונו של הגוף המקים- הממשלה, כפי שהוא בא לידי ביטוי בכתב המינוי של הוועדה. המעמד הציבורי של הוועדה ולא סמכותה המשפטית, הם הבסיס להמלצותיה ולהתייחסות הממשלה אליהן. לכן מקובל לראות בהמלצות, תוצאה אפשרית אך לא מתחייבת של החקירה. **באנגליה** ובשיטות המשפט המושפעות ממנה (**קנדה**, **אוסטרליה**, **ניו-זילנד**) מוגבל תפקידה של ועדת חקירה ממלכתית לדיווח עובדתי, תוך הותרת הסקת המסקנות ובעיקר ההמלצות להכרעה פוליטית וציבורית. בשיטות אלה ובמדינות נוספות שנבחנו (**פינלנד** ו**גרמניה**), אין לממצאי ועדת החקירה מעמד משפטי מחייב ואין לוועדה סמכות לקבוע אחריות משפטית של ממלאי תפקידים. **בישראל**, ועדות חקירה ממלכתיות נוהגות להפעיל סמכות זו בין שהתבקשו לעשות זאת ובין שלא וצירוף המלצות הפך חלק שיגרתי בפעולתן של ועדות חקירה ממלכתיות.²

1. אנגליה

1.1. מטרות

באנגליה מתקיימות ועדות חקירה ממלכתיות על-פי חוק. ועדות אלה פועלות לצורך בירור עניין עובדתי של מחדל ציבורי או נושא בעל חשיבות ציבורית דחופה (urgent public importance). בד בבד עם האפשרות של הקמת ועדת חקירה יש אפשרויות נוספות לחקירת אירועים ונושאי מדיניות שונים וביניהן ועדות מלכותיות לבחינת ענייני מדיניות, המכונות גם ועדות "מייעצות" (Royal Commissions), שאינן פועלות מכוח חוק, ואין להן סמכויות כפייה.³

1.2. מסגרת חוקית

ועדות חקירה ממלכתיות פועלות במסגרת החוק **Tribunal of Inquiry (Evidence) Act, 1921**. מאז חקיקתו ועד שנת 2001 פעלו 24 ועדות חקירה ממלכתיות במגוון נושאים בעלי חשיבות ציבורית, כגון: גילוי סודות התקציב על-ידי שרים, שליפת מידע על שיעורי ריבית ודרכי התנהגות המשטרה. החוק מתאר את הנסיבות להקמת ועדת חקירה, מפרט את סמכויותיה ואת זכויות עדים המופיעים בפניה (סעיף 1), את עקרון פומביות הדיון ואת אפשרות ייצוג בפני הוועדה (סעיף 2). החוק אינו מתייחס לדרך הפעלת זכות הייצוג ולמשמעויותיה בכל הקשור להגנת נחקרים וזכויותיהם.

² אביגדור קלגסברג, **ועדות חקירה ממלכתיות**, תל אביב 2001, עמ' 308.

³ זאב סגל, "ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968: מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה", **מחקרי משפט** ג', תשמ"ד-1984, עמ' 212.

טענות בעניין זכויות נחקרים הובילו, בשנת 1966, להקמת ועדה מלכותית (Royal Commission) בראשות שופט בית הלורדים, הלורד סלמון (Salmon) (להלן: ועדת סלמון), שמטרתה בדיקת הלקחים שנצברו במשך שנות הפעלת החוק והצעת שיפורים ותיקונים. הוועדה המליצה בדוח מפורט על הכנסת שינויים מהותיים בחוק, בעיקר בתחום זכויות העדים המופיעים בפני הוועדה.⁴ בין יתר המלצותיה קבעה הוועדה שחסינותו של עד תהיה רחבה כך שעדותו והמסמכים שיידרש להציג, לא יוכלו לשמש נגדו בהליכים פליליים או אזרחיים עתידיים אחרים, למעט בהליכים פליליים בהם הוא מואשם במתן עדות שקר או קשירת קשר להטעיית הוועדה.⁵

בשנת 1973 קיבלה הממשלה, באופן עקרוני, את המלצות ועדת סלמון, קבעה כי ההמלצות שאינן טעונות חקיקה תשמשנה קווים מנחים לוועדות חקירה בעתיד והתחייבה ליזום את תיקון החוק בתחומים הטעונים חקיקה. בפועל, בשנת 1985, הוכנסו בחוק מספר תיקונים ללא קשר להמלצות הוועדה, ביניהם החלת כללי הביזיון על ועדות חקירה ממלכתיות.⁶

למרות שהמלצותיה של ועדת סלמון לא יושמו בסופו של דבר בחקיקה, דו"ח ועדת סלמון הנחה את המחוקק הישראלי בעת חקיקת חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.⁷

1.3. תהליכי עבודה

- **הקמה:** על-פי החוק, ההחלטה הפורמלית על הקמת ועדת חקירה מתקבלת על-ידי שני בתי הפרלמנט. עם זאת, תיקון לחוק העניק לממשלה שיקול דעת נוסף, להעניק לוועדה סמכויות וחסינויות כשל בית-משפט. בדרך זו נמסר לממשלה שיקול הדעת המכריע אם להקים את הוועדה ואם להחיל עליה את הוראות החוק, ואילו סמכות הפרלמנט התרוקנה מכל תוכן ממשי.⁸ בפועל, ההחלטה להקים ועדת חקירה מתקבלת על-ידי הממשלה, וטעונה אישור בהחלטה משותפת של שני בתי הפרלמנט.⁹
- **הרכב:** הסמכות למנות חברי ועדת חקירה נתונה בידי הרשות המבצעת- **הממשלה**, המקימה בפועל את הוועדה.¹⁰ החוק האנגלי אינו מציינ דרישות מסוימות, אולם, משנות ה-40 מקובל כי כל חברי הוועדה הם שופטים ובראש הוועדה עומד שופט בכיר (High Court).¹¹
- **סמכויות:** סמכויות הוועדה מוענקות בכתב המינוי ודומות לאלה של **בית משפט גבוה** (High Court) בענייני הופעת עדים וגביית עדות תחת שבועה, המצאת מסמכים וחקירת עדים מחוץ לגבולות אנגליה.¹² אי-ציות להוראות ועדת חקירה וכל שאלת סמכויות הענישה של ועדות חקירה ממלכתיות באנגליה נותרו בידי הרשות השופטת. סעיף 2 לחוק האנגלי קובע כי במקרה של סירוב לציית לצווי ועדת חקירה

⁴ קלגסברג, עמ' 43.

⁵ מדו"ח ועדת סלמון ניתן להבין כי סיבות שונות, ביניהן, פומביות הדיון בוועדות חקירה, תשומת הלב שמשכו דיוניהן והמודעות הציבורית הנרחבת למה שנאמר ונקבע בוועדות - כל אלה הקשו על ניהול משפט הוגן לאחר סיום עבודת הוועדות. זהו המקור לנטייה באנגליה שלא להעמיד לדין נחקרים לאחר ועדת חקירה. בתוך: ע"פ 2910/94 - ארנסט יפת ו-8 אחי נ' מדינת ישראל. פ"ד נ(2), 221, עמ' 291-292.

⁶ קלגסברג, עמ' 44.

⁷ סגל, עמ' 209.

⁸ קלגסברג, עמ' 41.

⁹ Segal Zeev, 1984, "The Power to Probe into Matters of Vital Public Importance", *Tulane Law Review*, Vol. 58(4), p. 957.

¹⁰ סגל, עמ' 209.

¹¹ קלגסברג, עמ' 43.

¹² סעיפים 1(א), ב, ג, לחוק, בתוך: קלגסברג, עמ' 42, ו-240.

ממלכתית, רשאית הוועדה לפנות לבית המשפט הגבוה, וזה יוכל, במסגרת אישום בביזיון בית משפט להעניש את הנאשם בעונשים החלים על ביזיון בית המשפט.¹³

- **פומביות הדיון**: דיוני הוועדה הם פומביים, אלא אם כן חברי הוועדה סבורים שהאינטרס הציבורי מחייב דיון בדלתיים סגורות.

- **מסקנות והמלצות**: על-פי החוק, מטרתן של ועדות חקירה היא לערוך שימוע ולבחון עובדות. הוועדה אינה מקבלת החלטות, ואין לה מעמד משפטי המחייב לקבל את המלצותיה. ממצאיה והמלצותיה עשויים להיות בסיס להחלטות אחרים, לרבות החלטה אם לנקוט בהליכים משפטיים. כתב-המינוי של הוועדה מבהיר מהי מטרתה: בירור ודיווח ("inquire and report") או בירור וניסוח המלצות ("inquire" and make recommendations).¹⁴ הדוח המסכם של ועדות החקירה מוגש לשר הפנים (Home Secretary).¹⁵ אין לממצאי ועדת החקירה משקל של עדות או הוכחה בכל הליך משפטי כתוצאה מהחקירה.¹⁶ בהמלצות ועדת סלמון שאינן מחייבות תיקון חקיקה (ולכן הן מהוות קו מנחה לפעילות הוועדות), צוין כי ועדות חקירה לא יקבעו ממצאים שיש בהם כדי להשפיע על אדם אלא אם מבוסס הממצא מעבר לכל ספק (beyond doubt by the most cogent evidence).¹⁷

2. קנדה

השימוש במנגנון ועדות חקירה ממלכתיות רווח מאוד בקנדה ונחשב חלק בלתי נפרד ואף שיגרתו מפעילות הממשל. עד היום פעלו בקנדה יותר מ-450 ועדות חקירה.¹⁸

2.1. מטרות

ועדות חקירה ממלכתיות (Commissions of Inquiry) עוסקות בחקירת פרשות ספציפיות, אירוע או מחדל, הנתונים באחריות הממשלה והקשורים להתנהגות פקידי ציבור ושרים. ועדות "מלכותיות" או "מייעצות" (Royal Commissions) עוסקות בדרך-כלל בבחינת שאלות של מדיניות ובניסוח המלצות. פעולות ועדה מייעצת אינן מוסדרות בחוק. בפועל, להבדיל מהנהוג באנגליה, חלוקת התפקידים בין שני המוסדות לעיתים אינה ברורה, ושמה של הוועדה אינו מעיד בהכרח על מטרתה.¹⁹

2.2. מסגרת חוקית

החוק שלפיו פועלות ועדות החקירה הממלכתיות (Inquiries Act) נחקק בשנת 1912. במהלך השנים תוקן החוק מספר פעמים (הפעם האחרונה היתה בשנת 1985). החוק הקנדי רחב הרבה יותר ממקביליו

¹³ קלגסברג, עמ' 243-244.

¹⁴ קלגסברג, עמ' 357.

¹⁵ Segal, p. 956.

¹⁶ Segal, p. 955.

¹⁷ Royal Commission on Tribunal of Inquiry (Chairman: Lord Justice Salmon), November 1966 בתוך: סגל, עמ' 199-246.

¹⁸ בתוך: Grant Helen, "Commissions of Inquiry- Is there a Right to be Legally Represented?", **Public Law**, Summer 2001, pp. 377-393.

¹⁹ קלגסברג, עמ' 49-50.

באנגליה ובישראל: בתנאים להקמת ועדת חקירה ממלכתית בקנדה אין דרישה של חיוניות או דחיפות בצורך לברור העניין שהוא נושא החקירה, ולרשות המקימה מוענקים מרחב פעולה גדול יותר.²⁰

2.3. תהליכי עבודה

- **הקמה:** הסמכות להקים ועדות חקירה מכוח החוק נתונה **לממשלה**, הרשאית להחליט בכל עת על הקמת ועדת חקירה בכל עניין הקשור לממשל הקנדי או להתנהלות ציבורית כלשהי.²¹ שר בממשלה רשאי להקים ועדת חקירה ממלכתית בכל עניין מענייני משרדו, באישור ראש הממשלה.
- **הרכב:** הסמכות למנות את חברי הוועדה נתונה בידי הגוף המקים את הוועדה- **הממשלה**, ובפועל, בידי העומד בראשה.²² מהתייחסויות לעניינים כגון סמכויות גביית עדויות וכו', אפשר ללמוד שהחוק מבוסס על הנחה ששופטים יעמדו בראש ועדות חקירה ממלכתיות.²³
- **סמכויות:** ועדות חקירה ממלכתיות אינן חייבות לפעול בהתאם לדיני ראיות וחוקי גביית עדות או כהליך משפטי. על-פי החוק, לוועדה סמכויות בענייני זימון עדים ומסמכים וגביית עדויות, הדומות לסמכויות בית משפט.²⁴ סמכויות הענישה בגין ביזיון הוועדה או דיוניה מסורות למערכת השיפוטית בלבד. בעניין זה, אין לוועדה עצמה סמכויות.²⁵ כל פעולותיה של ועדת החקירה והמלצותיה כפופות לביקורת שיפוטית.²⁶
- החוק קובע כי כל אדם שפעולותיו נחקרות על-ידי הוועדה או אדם שהועלו נגדו האשמות, זכאי לסיוע וייצוג משפטי. כמו-כן נקבע כי לפני הסקת מסקנות על-ידי הוועדה, עליה להזהיר כל אדם שעלול להיפגע, בתוך פרק זמן סביר, אזהרה בדבר האפשרות שיואשם בעתיד בהתנהגות בלתי-הולמת ולהעניק זכות שימוע.
- **ממצאים ומסקנות:** אין לוועדת חקירה מעמד של בית-משפט ואין לה סמכות לקבוע אחריות פלילית או משפטית. מכיוון שוועדות חקירה אינן חייבות לפעול בהתאם לכללי ניהול הליך משפטי, הן אינן רשאיות להסיק מסקנות אשר מנוסחות באופן הקובע אחריות פלילית או משפטית. החוק אף קובע כי הוועדה אינה רשאית לנסח את מסקנותיה באופן שהציבור עשוי להבין מהן כי נמצאה אחריות כזו. עם זאת, לוועדת חקירה סמכות להציג ממצאים עובדתיים רלוונטיים, כדי להסביר או לתמוך בהמלצותיה, גם אם ממצאים אלה מעידים על התנהגות בלתי הולמת. ועדת חקירה רשאית להסיק כי אדם נכשל בעמידה בסטנדרט מסוים של התנהגות, כל עוד ברור שסטנדרט זה אינו מעוגן בחוק, ולפיכך הממצאים אינם

²⁰קלגסברג, עמ' 48.

²¹ Segal, p. 957.

²² חוק ועדות חקירה הקנדי: *Inquiries Act, R.S., c.I-13, s.2-3*; מתוך אתר האינטרנט של ה- Canadian Legal Information Institute, <http://www.pco-> [InformationInstitute.com/bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=commissions&doc=about_e.htm](http://www.pco-InformationInstitute.com/bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=commissions&doc=about_e.htm), 16/9/2003.

²³קלגסברג, עמ' 48.

²⁴ סעיף 4 לחוק ועדות חקירה: *Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11*; ב אתר האינטרנט של ה- Canadian Legal Information Institute, <http://www.canlii.org/ca/sta/i-11/sec14.html>, 7/10/2003.

²⁵קלגסברג, עמ' 244.

²⁶ במקרה של חקירת מנות דם נגועות (1997) חלק מבעלי התפקידים שהתנהגותם נמצאה בלתי-הולמת פנו לערעור על מסקנות הוועדה בפני בית המשפט הפדרלי העליון לערעורים (the Federal Court of Appeal).

מובילים למסקנה בדבר עבירה פלילית.²⁷ בית המשפט לערעורים בקנדה קבע כי שימוש במילים "כשלוך" ו"אחריות" אינו חורג מהמנדט שניתן לוועדת חקירה ואין בו משום הפרה של איסור קביעת אחריות פלילית או משפטית לפעולה.²⁸

3. אוסטרליה

השימוש בוועדות חקירה ממלכתיות באוסטרליה הפך חלק מהתנהלותו השגרתית של הממשל. בניגוד לקנדה, באוסטרליה התפתח מנגנון ועדות חקירה ממלכתיות בעיקר במישור המדינתי ופחות במישור הפדרלי, בהתאם להתפתחות הכוללת, בה שמרו לעצמן המדינות המרכיבות את הפדרציה סמכויות רחבות מול השלטון המרכזי.²⁹ עם זאת, החוק הפדרלי מאפשר הקמת ועדות חקירה ממלכתיות והשימוש במנגנון זה נפוץ גם ברמה הפדרלית.

3.1. מטרות

ועדות חקירה ממלכתיות מוקמות לבחינת נושאים בעלי חשיבות ציבורית רבה. בדרך-כלל ממונות הוועדות כאלה לבחינת היבט מסוים של הממשלה או סוגיה שיש בה עניין ציבורי רחב, בין השאר במקרים הקשורים להתנהגותם של ממלאי תפקידים ציבוריים, שיש לה השלכות פוליטיות.

3.2. מסגרת חוקית

החוק האוסטרלי הפדרלי שבמסגרתו פועלות ועדות חקירה ממלכתיות נחקק בשני שלבים (החשוב שבהם בשנת 1902) והפך ל-Royal Commissions Act. החוק תוקן שלוש פעמים, הפעם האחרונה היתה בשנת 1973.

3.3. תהליכי עבודה

- **הקמה**: החוק מסמיך את המושל הכללי (Governor General) שהוא ראש המדינה, להקים ועדת חקירה שתפקידה יהיה לחקור ולדווח.³⁰ היקף החקירה נקבע בהחלטה על מינוי הוועדה.
- **סמכויות**: ועדות חקירה ממלכתיות אינן מהוות הליך שיפוטי, אלא מוקמות לשם בחינה עובדתית של אירועים. החוק העניק לוועדות חקירה סמכויות כפייה נרחבות בכל הקשור לזימון עדים ומסמכים וגביית עדויות בשבועה.³¹ סמכויות הענישה בגין ביזיון הוועדה (contempt) נתונות בידי ראש הוועדה, רק

²⁷ Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System) [1997] 3 S.C.R. 440: On Appeal from the Federal Court of Appeal, :Human and Constitutional Rights הארגון של הארגון Human and Constitutional Rights באתר האינטרנט של הארגון http://www.hrcr.org/safrica/administrative_justice/canada_blood.html, 1/10/2003.

²⁸ פסק דין של בית המשפט הפדרלי העליון לערעורים בעניין סמכות ועדת חקירה להסקת מסקנות אישיות, בעקבות פרשת מנות דם נגועות, באתר האינטרנט של חברת חדשות קנדית: http://www.cbc.ca/news/indepth/background/royal_commissions.html, 16/9/2003.

²⁹ קלגסברג, עמ' 52.

³⁰ Governor General: המושל הכללי ממונה על-ידי המלכה ומשמש כ"ראש המדינה" (להבדיל מראש הממשלה המשמש כ"ראש הרשות המבצעת") והינו בעל סמכויות ביצועיות שונות ³¹ סעיפים 6-2 לחוק. בתוך: קלגסברג, עמ' 240.

במקרה שהוא שופט בכיר. במקרים אחרים מאמץ החוק האוסטרלי הסדר דומה לזה הנהוג באנגליה ומותיר את סמכויות הענישה בידי המערכת השיפוטית.³²

- ועדות חקירה אינן מחויבות לחקיקה הקיימת בעניין הליכי החקירה, בשל טיב החקירה שהן מנהלות ומשום שמסקנותיהן אינן מחייבות.
- החוק מעניק לחברי הוועדה **חסינות** מלאה - בדומה לחסינותם של שופטים, וכן הגנה נרחבת לעדים המופיעים בפניה, הן מפני השימוש בעדותם בהליכים עתידיים והן מפני התנכלות ציבורית עקב עדותם (בדרך של פיטורין, פגיעה בעד או כל דרך אחרת).³³ ברמת המדינות נחקקו חוקים שמטרתם הגנה על עדים שחויבו להופיע בפני ועדות חקירה ממלכתיות. החוקים מונעים שימוש בעדות בהליך משפטי הקשור לעניין הנחקר.³⁴
- **ממצאים ומסקנות**: ועדות חקירה אינן מוסמכות לקבל החלטות או מסקנות מחייבות ואינן רשאיות לפסוק באופן סופי לגבי ממלאי תפקידים. פרשנות מקובלת לחוק, הנוקט לשון מעורפלת, קובעת כי ועדות חקירה ממלכתיות אינן אמורות לנסח המלצות.³⁵ בפועל, בדרך-כלל, ועדות חקירה יספקו בדוח המסכם את העובדות שנמצאו בחקירות וינסחו המלצות לפעולות מתקנות. מטרות הממצאים והדוחות הן לסייע לגורמי הממשל הרלוונטיים בפעולה עתידית. בהמשך להמלצות הוועדה, יכול הפרלמנט לפעול לקידום חקיקה לתיקון הבעיות שנחשפו. אם נחשפו מעשים פליליים, רשויות החוק רשאיות להחליט על פתיחת הליכים פליליים כנגד המעורבים בהם.

4. ניו-זילנד³⁶

התפתחות מנגנון ועדות חקירה ממלכתיות בניו-זילנד דומה לזו שבאוסטרליה וכוללת ועדות חקירה מלכותיות (Royal Commissions) וועדות חקירה ממלכתיות אחרות (Commissions of Inquiry). סוג ועדת החקירה נקבע לאחר דיונים בין השרים וממלאי תפקידים, בעצת משרד המשפטים.

4.1. מטרות

ועדת חקירה ממלכתית מוקמת כאשר מתקיימות נסיבות שונות כגון עניין ציבורי רב ביותר, מחדל משמעותי בתפקוד הממשלה, נסיבות חריגות ללא תקדימים, כאשר לא ניתן לטפל בנושא באמצעות המנגנונים הקיימים או כאשר הנושא חדש, מורכב או שנוי במחלוקת. נושאים שמקובל לטפל בהם בוועדות חקירה הם: יישום חקיקה או צורך בשינויה, התנהגות ממלאי תפקידים במינהל הציבורי, אסון

³² קלגסברג, עמ' 244.

³³ קלגסברג, עמ' 52.

³⁴ לדוגמה: בטזמניה קובע החוק, Tasmanian Evidence Act, 1910, כי עדות שניתנה בפני ועדת חקירה אינה קבילה במשפט פלילי או אזרחי; ב-Victoria סעיף 30 ל-1958 Evidence Act קובע כי תשובותיו של נחקר בפני ועדת חקירה אינן קבילות בהליך אזרחי או משמעתי, אך קבילות בהליך פלילי. מתוך: ע"פ 2910/94 - ארנסט יפת ו-8 אחי נ' מדינת ישראל. פ"ד (נ2), 221, עמ' 363-364.

³⁵ "The Act authorizing the issue of the Royal Commission issued there under required the commission merely **to inquire into and report upon** certain matters. The Commissioner was **not required to make recommendations**", *Procedural Aspects of a Royal Commission* (Part I 24 A.L.J (1951) 386.

³⁶ משרד הפנים הניו-זילנדי, חוברת הסבר על ועדות חקירה: Guidelines for Officials, Commissioners and Commission Staff, 2001 - <http://www.dia.govt.nz> 17/9/2003.

או תאונה (גם מסיבות טבעיות) שנפגעו בהם אזרחים או מקרים שבהם נחשפו אזרחים לסכנת אסון וכל עניין אחר בעל חשיבות ציבורית.

4.2. מסגרת חוקית

ועדות החקירה פועלות בהתאם לחוק ועדות חקירה (The Commissions of Inquiry Act) שנחקק בשנת 1908. החוק מעניק לוועדות חקירה סמכויות כפייה (סמכות לכפות עדות תחת שבועה, סמכות לחייב המצאת מסמכים וסמכות ענישה בגין עדות שקר) ומפרט את המטרות הלגיטימיות לחקירה ממלכתית. החוק מתייחס גם להסדרים דיוניים שונים, לרבות זכות טיעון וייצוג. בתיקון מאוחר יותר הוענקו לשופטים העומדים בראש ועדות חקירה ממלכתיות סמכויות וחסינויות דומות לאלה של שופטי בית המשפט העליון.³⁷

4.3. תהליכי עבודה

- **הקמה:** סמכות הקמת ועדות חקירה נתונה בידי המושל הכללי (ה-Governor General) בהתאם להמלצות הממשלה.³⁸
- **הרכב:** הרכב הוועדה נקבע על-ידי הגוף היוזם הקמתה- הממשלה. החוק שוועדות חקירה ממלכתיות פועלות לפיו מניח כי שופטים יעמדו בראש הוועדות ומתייחס לסמכויות שיוענקו לוועדה באופן דומה.
- **סמכויות:** סמכויותיה של ועדת חקירה דומות לסמכויותיו של בית משפט מחוזי, ובכלל זה זימון עדים וחקירה (סעיפים 4 ו-9 לחוק). על-פי תיקון לחוק משנת 1995, אם יו"ר הוועדה או אחד מחבריה הוא שופט בית משפט גבוה (בפועל או בדימוס), יהיו לוועדה סמכויות הכפייה והביזיון של בית-המשפט הגבוה. במקרים בהם אין בהרכבה שופט בכיר, החוק משאיר את סמכויות הענישה בידי המערכת השיפוטית (סעיף 9 לחוק).³⁹ עדויות וראיות אינן חייבות להתקבל על-פי דיני ראיות.
- **חסינות:** חברי ועדת חקירה נהנים מחסינות אישית מפני הליך פלילי הקשור למילוי תפקידם בהתאם לחוק ועדות חקירה.
- **ממצאים ומסקנות:** ככלל, ועדות חקירה הן כלי בידי הרשות המבצעת. עם זאת, הן נהנות ממידה רבה של עצמאות, הנובעת מאופי תפקידן ומתפיסת הציבור את מטרותן. תפקידן מוגדר כ"חקירה ודיווח" על עניינים שנקבעים בהחלטה על הקמתן. ממצאי החקירה וההמלצות אינם מחייבים גוף כלשהו, ובכלל זה הממשלה, ונתונים לביקורת שיפוטית.

5. ארה"ב

בארה"ב, בניגוד לאנגליה, מדינות ה-Commonwealth ולישראל, לא מתקיים מנגנון הדומה לוועדת חקירה ממלכתית על-פי חוק, הפועל במקרים של דרישה ציבורית לבחינת נושאים שיש בהם חשיבות

³⁷קלגסברג, עמ' 54-55.

³⁸ Governor General: המושל הכללי ממונה על-ידי המלכה ומשמש כ"ראש המדינה" (להבדיל מראש הממשלה המשמש כ"ראש הרשות המבצעת") והינו בעל סמכויות ביצועיות שונות

³⁹קלגסברג, עמ' 242, 244.

רבה.⁴⁰ דרך החקירה הרווחת לבדיקת נושאים מסוג זה, היא באמצעות **ועדות הקונגרס**. סמכות הקונגרס לערוך חקירות ולבחון עניינים שיש בהם חשיבות ציבורית רבה בדרך של חקירה אינה מעוגנת בחוקה, אך מבוססת בפסיקה נרחבת של בית המשפט העליון.⁴¹

מנגנונים נוספים לבחינת מחדלים או אירועים הדורשים חקירה ואשר אינם מטופלים בוועדות הקונגרס, עשויים להיות מופעלים על-ידי מערכת המשפט, באופן פנימי על-ידי רשות המבצעת, או על-ידי תובע מיוחד (Independent counsel), הממונה על-פי חוק האתיקה בממשל (The Ethics in Government Act, 1978). יש המייחסים את הקמת מנגנון החקירה הזה לאכזבה מאופן שבו נבחנו אירועים בחקירות של ועדות הסנאט. במקרים חריגים במיוחד עשויה לקום ועדה מיוחדת אד-הוק בראשות שופט. כך מונתה ועדה בראשות השופט וורן לחקירת רצח הנשיא ג'ון קנדי (The Warren Commission).⁴²

בארה"ב אומנם נהוגה שיטה הגורסת באופן מובהק כי המוסד הראוי לחקירת נושאים בעלי חשיבות ציבורית הוא מוסד פוליטי, אבל גם ארה"ב נתונה במעבר לחקירה מקצועית ובלתי-תלויה בנסיבות שבהן מתעורר חשד לעבירה חמורה של נושאי משרה בכירה.⁴³

6. פינלנד⁴⁴

בפינלנד נחקק בשנת 1999 חוק המאפשר קיומן של ועדות חקירה ממלכתיות. עד אז נערכו חקירות בעניינים ציבוריים מרכזיים על-ידי ועדות חקירה פרלמנטריות בלבד.

6.1. מטרות

מטרת הקמתן של ועדות חקירה ממלכתיות היא הבהרת עניינים שיש בהם עניין ציבורי רב בשני ממדים: המלצות על שינוי חקיקה, כלומר עיסוק בנושאי מדיניות, ובחינת התנהגותו של ממלא תפקיד ציבורי או נבחר ציבור תוך קביעת אחריותו לאירוע או מחדל.

6.2. מסגרת חוקית

ועדות חקירה ממלכתיות פועלות בהתאם לחוק ועדות חקירה משנת 1999 (The Act on Investigative Committees).

6.3. תהליכי עבודה

• **הקמה:** החוק מעניק **לשר המשפטים** סמכות להציע הקמת ועדת חקירה ממלכתית. הצעה זו טעונה אישור **במליאת הפרלמנט**. לאחר אישור הפרלמנט מנוסח כתב-המינוי של ועדת החקירה על-ידי שר

⁴⁰המקור לשוני באופי בחינת אירועים מן הסוג המוביל להקמת ועדת חקירה ממלכתית נובע מן העובדה כי כאשר החלו חקירות בתחומים אלה בארה"ב, בוצעו חקירות דומות באנגליה באמצעות הפרלמנט. באנגליה נמשך הנוהג תקופה קצרה בלבד ובארה"ב הוא הפך בסיס השיטה. ההבדל משקף סביבה פוליטית-חברתית שונה לחלוטין הן מבחינת חלוקת הסמכויות והן מבחינת היחסים שבין הציבור לבין בית הנבחרים. בתוך: קלגסברג, עמ' 21.

⁴¹ Segal, p. 941.

⁴² Segal, p. 952.

⁴³קלגסברג, עמ' 21.

⁴⁴תשובה לפנייה לפרלמנט הפיני ממחלקת המידע של הפרלמנט, 2/10/2003.

המשפטים בשיתוף עם ועדת התקנון של הפרלמנט. בכתב-המינוי נכללות מטרת הוועדה והסמכויות המיוחדות שיוענקו לה, כגון סמכויות חקירת עדים, בכל מקרה לגופו.

- **הרכב:** מינוי חברי הוועדה נתון בידי **שר המשפטים**. ועדת חקירה ממלכתית עשויה להיות גם ועדה של איש אחד. במקרה כזה, על החוקר להיות בעל השכלה משפטית (תואר אוניברסיטאי). כאשר יש בוועדה כמה חברים, על היו"ר להיות בעל השכלה משפטית. אם נבחר שופט לכהן בוועדה, יהיה הוא היו"ר. במקרה שהוועדה נדרשת להערכות משפטיות-חוקיות, חייבים להיכלל בה שלושה חברים לפחות. חברי ועדת חקירה חייבים להיות נייטרליים ועצמאיים מרשויות השלטון ובלתי קשורים למעורבים בפרשה. כלל זה חל גם על הצוות המקצועי המלווה את עבודת הוועדה.
- **ממצאים ומסקנות:** ועדת חקירה מגישה לשר המשפטים דוח מסכם על עבודתה ועל תוצאות חקירתה. שר המשפטים מפרסם את הדוח, אלא-אם-כן מתקיימים תנאים מיוחדים המונעים את פרסומם. המלצות הוועדה אינן מחייבות את הגוף הממנה.

7. גרמניה⁴⁵

אין במערכת הפוליטית הגרמנית מנגנון חקירה במסגרת של ועדת חקירה ממלכתית. עם זאת, בעבר, כאשר התקיימו נסיבות חריגות, הוקמו ועדות אד-הוק שמילאו תפקיד דומה. ועדות אלה הוקמו ככלי עזר פוליטיים, ביוזמת **הממשלה** הפדרלית או הממשלה במדינות המחוז (ועדות חקירה בתחומן). הן התקיימו ופעלו ללא מסגרת חוקתית או חוקית והקמתן לא היתה כרוכה באישור פרלמנטרי מכל סוג. במקרה אחד אף הוקמה ועדת חקירה ופעלה בחשאי, ללא ידיעת הפרלמנט או הציבור.

הרכב ועדות הבחינה האלה נקבע בכל מקרה לגופו, בהתאם למשימה. במקרה אחד נכללו בהרכב הוועדה רואי-חשבון, ובמקרה אחר חוקרי משטרה בתחום מסוים. אין לוועדות אלה סמכויות ביצוע כלשהן, והן תלויות בשיתוף פעולה מרצון של נחקרים ושל עדים. עם זאת, בעבר, הושג שיתוף פעולה כזה באמצעות לחץ פוליטי או ציבורי. פעילות הוועדה אינה מגובה בסיוע מקצועי כלשהו, למעט סיוע בלתי מוסדר ממשרד התובע הכללי.

בסיום פעילות הוועדה נכתב דוח מסכם ובו המלצות. המלצות הוועדה נחשבות המלצות בלבד, ועם זאת, על-פי המידע שהתקבל, לפחות במקרה אחד יושמו המלצות ועדת הבדיקה במלואן.

8. צרפת

המנגנון הרווח בצרפת לבחינת נושאים בעלי חשיבות ציבורית רבה הן ועדות חקירה במסגרת פרלמנטרית. לוועדות חקירה אלה סמכויות חקירה נרחבות, לרבות קבלת מסמכים, זימון עדים וחקירתם. דיוני הוועדה חסויים ואין להחלטותיה מעמד מחייב.

נוסף על המנגנון הפרלמנטרי הזה יש בצרפת אפשרות, שלא יושמה עד היום, להקים ועדה מיוחדת (Court of Justice) המורכבת מ- **12 חברי פרלמנט ו-3 שופטים**. במנגנון זה, ההחלטה על קיום חקירה, על נוסח הנושא ועל זימון שרים להופיע בפני הוועדה, נתונות בידי **שופטים** בלבד. החלטת השופטים על

⁴⁵ מכתב תשובה מהיועץ המשפטי בשגרירות גרמניה בתל-אביב, 15/10/2003.

הקמת ועדה מתקיימת לאחר סינון בקשות לחקירה שכל אזרח רשאי להגיש. הדיונים עצמם מתקיימים בפורום השופטים וחברי האסיפה הלאומית. החלטותיה של ועדה מיוחדת זו עומדות בביקורת שיפוטית.⁴⁶

9. ישראל

9.1. מטרות

על-פי חוק, ועדת חקירה ממלכתית תפעל לבחינת עניין שיש בו חשיבות ציבורית חיונית והוא טעון בירור. מטרות דיוני הוועדה מוגדרות על-ידי הממשלה.

9.2. מסגרת חוקית

ועדות חקירה ממלכתיות פועלות במסגרת חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968. החוק עוסק בנסיבות הקמת ועדת חקירה ממלכתית, סמכות ההקמה, הרכב הוועדה וסמכויותיה, מעמד העדויות המובאות בפניה, הליכי הדיון ועוד.

9.3. תהליכי עבודה

- **הקמה** : סמכות הקמת ועדת חקירה ממלכתית מכוח חוק נתונה לממשלה.
- **הרכב** : על-פי חוק, הסמכות לקביעת הרכב ועדת חקירה ממלכתית נתונה בידי נשיא בית-המשפט העליון. יו"ר ועדת-חקירה יהיה שופט של בית-המשפט העליון או שופט של בית-משפט מחוזי או שופט כאמור שיצא לגמלאות או שפרש.
- **סמכויות** : ועדת-חקירה אינה כפופה לדיני הראיות ואינה חייבת לנהוג לפי סדרי הדין של בית-משפט, והיא רשאית לקבל כל ראיה הנראית לה מועילה ולקבוע סדרי חקירתם של עדים. סמכויות הוועדה בנוגע לזימון עדים וגביית עדות בשבועה דומה לאלה של בית משפט. סמכויות הענישה בעניין סירוב להעיד נתונות בידי יו"ר הוועדה. עדות שנמסרה לפני ועדת חקירה לא תשמש ראיה בהליך משפטי חוץ ממשפט פלילי בשל מסירת אותה עדות.
- **חסינות** : מי שכיהן כחבר ועדת חקירה תהיה לו חסינות הנתונה על פי דין לשופט בכל הקשור לתפקידו כחבר הוועדה.
- **פומביות הדיון** : ועדת חקירה תדון בפומבי ; ואולם היא רשאית לקיים דיון, כולו או מקצתו, בדלתיים סגורות אם שוכנעה שהדבר דרוש לשם שמירה על ביטחון המדינה, על יחסי החוץ של המדינה, על עניין כלכלי חיוני של המדינה, או על דרכי הפעולה החסויות של משטרת ישראל או לשם הגנה על המוסר או על שלומו של אדם.
- **ממצאים ומסקנות** : על-פי חוק, ועדת חקירה ממלכתית מחויבת להגיש דין-וחשבון על תוצאות חקירתה לגוף המקים אותה- הממשלה. האפשרות לנסח המלצות נתונה, על-פי חוק, לשיקול דעתה של הוועדה.⁴⁷ ממצאי הוועדה לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי.

⁴⁶ <http://consil-constitutionnel.fr/doddier/quarante/q14.htm>, 1/10/2003 (תרגום חופשי)

מבחינה משפטית צרה, ועדת חקירה היא בגדר גוף מינהלי ציבורי שהתפקיד המרכזי המוטל עליו הוא לחקור ולא לשפוט או להכריע. אין לוועדת חקירה הכוח המשפטי לקבוע קביעה מחייבת והיא אף אינה חייבת להמליץ המלצות. הממצאים וההמלצות מוגשים לממשלה ובכוחה של זו לקבוע מה ייעשה בהן. ההכרעה לגופו של עניין נתונה בידי הגוף אשר יזם את החקירה והחליט על קיומה. כל הנקבע יכול לשמש אך ורק בסיס לקבלת החלטות בידי הגוף הממנה.⁴⁸

נסיבות היסטוריות ומבניות הקנו לוועדות חקירה ממלכתיות השפעה רבה ומעמד מקובל של עליונות בהשוואה לגופי חקירה אחרים. מעמד זה בא לידי ביטוי בעובדה שוועדות מסוג זה אינן מוגבלות לתחומים ספציפיים ובכך שנושא החקירה, דרך המינוי, ההרכב, הסמכויות והחסינויות מקנים להן מעמד וחשיבות עדיפים.⁴⁹ סמכותה הרחבה של הממשלה בקביעת מהות העניין הנחקר ועיתוי החקירה, מאפשרת לה הקמת ועדת חקירה על-פי הבנתה וללא הגבלות מפורשות בחוק.⁵⁰ עם זאת, קיימות דעות שונות בעניין מעמד המסקנות וההמלצות של ועדות חקירה ממלכתיות בישראל, כמפורט להלן:

בשנת 1983 פרסם פרופ' יצחק זמיר את עמדתו ולפיה, כאשר מדובר בוועדה העוסקת בשאלות מדיניות ("וועדה מייעצת"), יש לממשלה שיקול דעת רחב מאוד בשאלה אם לקבל את המלצותיה או לדחותן, אולם, לפי גישתו, כאשר מדובר בוועדה שעסקה בבירור עניין עובדתי והנושא הנדון בה יסודו בשאלות של קביעת האחריות האישית או מחדל, "רק שיקול ענייני חזק וחשוב במיוחד עשוי...באופן עקרוני להצדיק דחייה או סטייה מהמלצות."⁵¹ התייחסותו נוגעת לאחריות אישית של שר בממשלה. נוסף על כך, לדעת פרופ' זמיר, יש אפשרות שבג"ץ יבדוק את החלטת הממשלה לדחות את המלצותיה של ועדת חקירה ממלכתית.

פרופ' זאב סגל סבור כי אין תוקף משפטי לכל סוגי ההמלצות של ועדת חקירה, מעבר לתפיסתן כ"המלצות", בהתאם ללשון החוק. על הממשלה לשקול את העצה הכלולה בדוח, אולם היא אינה חייבת לפעול בהתאם לה. עם זאת, לא סביר שהממשלה לא תקיים את המלצותיה של ועדת חקירה בהקשר האמור, כאשר הוועדה הוקמה על-פי החלטת הממשלה. פרופ' סגל מתנגד לאפשרות הפעלת ביקורת בג"ץ על החלטת הממשלה שלא ליישם המלצות הכלולות בדו"ח ועדת חקירה.⁵²

לדעת פרופ' אביגדור קלגסברג, בעצם מהותה ועילת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית טבועה ההנחה שהנושאים שתבדק יהיו שנויים במחלוקת פוליטית ויצריכו הכרעות בעלות אופי פוליטי.⁵³ לכן, לדעתו, יש להפריד הפרדה ברורה בין הפונקציה השיפוטית של ועדת חקירה ממלכתית, אשר לדרך קביעת העובדות ובין הפונקציה הפוליטית, אשר לתוצאות הנובעות מן העובדות. לדברי פרופ' קלגסברג, יש

⁴⁷ סעיף 19(א): בגמר דיוניה תערוך ועדת-חקירה דין-וחשבון על תוצאות חקירתה ועל המלצותיה, אם תמצא לנכון להוסיף המלצות, ותגיש את הדין-וחשבון לממשלה.

⁴⁸ סגל, עמ' 201 ו-212.

⁴⁹ קלגסברג, עמ' 1, 21.

⁵⁰ על הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית מכוח חוק יכולה להחליט הממשלה בלבד. בקביעת הממשלה כמקור הסמכות להחלטה בדבר הקמת ועדת חקירה הוצג בפני הכנסת החוק האנגלי, לפיו נתונה הסמכות להחליט על הקמת ועדת חקירה בידי שני בתי הפרלמנט. הסטייה הוסברה במספר דרכים: ראשית, באנגליה אישור הפרלמנט הוא ערובה להסכמה בדבר האיזון הפוליטי שבהרכב הוועדה; שנית, הרצון למנוע דיון פרלמנטרי בשאלת הצורך בהקמת ועדת חקירה שחבריה אמורים להתמנות על-ידי ראש הרשות השופטת; ושלישית, העובדה שבידי הכנסת הכוח להחליט על הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית ולציידה בסמכויות דומות לאלה של ועדת חקירה מכוח החוק. דברי הכנסת, כרך 50 (תשכ"ח) עמ' 541, 877. מתוך: סגל עמ' 218 ו-230.

⁵¹ יצחק זמיר, "האם חובה לקיים המלצות הוועדה", הארץ, 21/3/1983.

⁵² סגל, עמ' 213, 231 ו-243.

⁵³ שם, עמ' 332.

להפקיד שני ההיבטים האלה בידי שני גופים שונים מן הבחינה הארגונית, כך שבירור העובדות ייעשה בידי ועדות חקירה ממלכתיות, ואילו הסקת המסקנות והפונקציה הפוליטית יופעלו בידי פורומים פוליטיים וציבוריים. חברי ועדת חקירה נבחרים דווקא כחברים המנותקים ככל האפשר מן הזירה הפוליטית-מפלגתית, וזאת כדי להקנות לוועדה יוקרה ואמינות, ועם זאת הם חסרים את המיומנות והניסיון שבהפעלת שיקול דעת "פוליטי" (לעומת "שיפוטי").⁵⁴ כאשר נדרשת ועדת בראשות שופט לקבוע את התוצאות הנובעות מן העובדות, היא מקבלת תדמית של ועדה המפעילה שיקול דעת פוליטי, או לפחות כמכריעה במחלוקת בין-מפלגתית. מכאן שיש להשאיר את ההכרעות הפוליטיות לגופים הנושאים באחריות פוליטית על פעולותיהם ועל פעולות הכפופים להם. קיום חובה משפטית פורמלית לציית למה שנקבע בדוח של ועדת חקירה עלול להביא לכך שדווקא בנושאים שהם בעלי חשיבות ציבורית של ממש, תסרב הממשלה להחליט על הקמת ועדת חקירה.

לדעת פרופ' אמנון רובינשטיין, נושא ועדות החקירה קיבל בישראל משמעות חוקתית החורגת מכל משמעות דומה במדינות אחרות שבהן קיים מוסד זה, לרבות אנגליה, שממנה הוא נשאב. הסיבה לכך היא שוועדת חקירה, שהיתה במקורה היתה זרוע של הממשלה, הפכה למוסד שיפוטי שסממניו העצמאיים כמעט הוציאו אותו מתחום הדיון ברשות המבצעת. סיבה נוספת היא הנטייה הגוברת בממשלה להעביר שאלות פוליטיות ושאלות של מדיניות להכרעות שיפוטיות. מסיבות אלה נוצר מוסד ייחודי לישראל, שאין דומה לו במשטרים דמוקרטיים אחרים, ותכליתו להעביר בירור אירועים וטיפול בקשיים מהמערכת הפוליטית לאפיק משפטי.⁵⁵

⁵⁴ קלגסברג, עמ' 328-329.

⁵⁵ אמנון רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, (הוצאה חמישית) תשנ"ז, עמ' 639.

10. מקורות

- זמיר יצחק, "האם חובה לקיים המלצות ועדה", **הארץ**, 211 במרס 1983.
- סגל זאב, "ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968: מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה", **מחקרי משפט** ג', תשמ"ד-1984, עמ' 199-246.
- קלגסברג אביגדור, **ועדות חקירה ממלכתיות**, ת"א: הוצאה לאור נבו, 2001.
- רובינשטיין אמנון, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, (הוצאה חמישית), ירושלים: שוקן, תשנ"ז.
- Grant Helen, "Commissions of Inquiry- Is there a Right to be Legally Represented?", **Public Law**, Summer 2001, pp. 377-393
- Segal Zeev, 1984, "The Power to Probe into Matters of Vital Public Importance", **Tulane Law Review**, Vol. 58(4), p. 957.
- בג"צ 152/82 אלון נ' ממשלת ישראל, פ"ד לו(4).
- ע"פ 2910/94 - ארנסט יפת ו-8 אח' נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2).
- דברי הכנסת**, כרך 50 (תשכ"ח) עמ' 541 ו-877.
- דו"ח ועדת החקירה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בבירות, תשמ"ג.
- Chris Sear, **Investigatory Inquiries**, Parliament and Constitution Center, Library of The House of Commons, SN/PC/2599, 10/9/2003:
http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/research_papers.cfm
- Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System) [1997] 3 S.C.R. 440: On Appeal from the Federal Court of Appeal:
באתר האינטרנט של הארגון של הארגון Human Constitutional Rights,
http://www.hrcr.org/safrica/administrative_justice/canada_blood.html, תאריך כניסה: 1/10/2003.
- Canadian Inquiries Act, R.S., c.I-13, s.2-3: מתוך אתר האינטרנט של ה- Canadian Legal Information Institute, <http://www.canlii.org/ca/sta/i-11/sec14.html>, תאריך כניסה: 7/10/2003.
- דיווח על פעולות ועדת החקירה בעניין מנות דם, 2003, באתר חדשות קנדי:
http://www.cbc.ca/news/indepth/background/royal_commissions.html, 16/9/2003.
- משרד הפנים הניו-זילנדי, חוברת הסבר על ועדות חקירה:
Guidelines for Officials, Commissioners and Commission Staff -2001, <http://www.dia.govt.nz>, 17/9/2003.
- אתר ועדת החוקה של צרפת, <http://consil-constitutionnel.fr/doddier/quarante/q14.htm>, 1/10/2003
- החוקה הצרפתית, סעיף 68, <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, 7/10/2003.
- הפרלמנט הפיני, מכתב תשובה, 2/10/2003.
- שגרירות גרמניה בתל-אביב, מכתב תשובה, 15/10/2003.