

|                      |   |
|----------------------|---|
| משפט פלילי<br>חקירות | הנחיות היועץ המשפטי לממשלה  |
| ועדות בירור פנימיות  | תאריך ההנחיה המקורית: כ' תמוז התשס"ג,<br>20 יולי 2003<br>עדכון: סיוון תשע"ג, יוני 2013<br>מספר הנחיה: 4.2301 (90.025) |

### ועדות בירור פנימיות

#### א. כללי

1) סעיף 28 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט - 1968 (להלן - חוק ועדות חקירה), מאפשר לשר למנות ועדת בירור לשם בדיקת עניין שבתחום תפקידיו. זאת, ובלבד שלא נתמנתה לגבי נושא זה ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה. סעיף 28 האמור הוא סעיף של שמירת סמכויות בלבד, וממנו מוסקת הסמכות להקים ועדות בירור. לכן, כיוון שלא נקבעה בחוק סמכות כוללת להקמת ועדות בירור (למעט האמור בסעיף 8 לחוק הממשלה, התשס"א - 2001, שיידון להלן), ובהעדר הסמכה בחוק ספציפי, סמכויות ועדת הבירור ה"רגילה" מצומצמות מאלו של ועדת חקירה מכוח חוק (בין ועדות המוקמות בהחלטת הממשלה, על-פי סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, המכונות "ועדות חקירה ממלכתיות", בין ועדות חקירה המוקמות מכוח חוקים ספציפיים, ובין ועדה בהתאם לסעיף 8 לחוק הממשלה, התשס"א - 2001).

2) מינויה של ועדת בירור פנימית, להבדיל מן החקירה המשטרית הפלילית ולהבדיל מן הועדות המוקמות על-פי חוקים כאמור, נועד בדרך-כלל לסייע לגורם הממנה את הועדה. מטרתה של הועדה היא לאסוף נתונים על הנושא שנמסר לבדיקתה, כדי לאפשר לממנה לקבל ממצאים מהימנים על נושא שבתחום אחריותו ולסייע בידיו לכוון את צעדיו בהתאם. כלומר, ועדת בירור פנימית היא בעיקרה מכשיר עזר מינהלי ואינה מיועדת להכנת חומר למשפט. ייתכן, כמובן, כי בעקבות חקירתה של ועדה יוסקו גם מסקנות בתחום המשפטי ויתנהלו הליכים פליליים או אזרחיים, אך אין זו אלא תוצאת-לוואי של הבדיקה ולא מגמתה. כאמור, הועדה באה כדי לסייע בידי מי שמינה אותה בשיפור ובייעול עבודתה. לכן, ועדה המתמנית בעקבות תאונה, מטרתה העיקרית היא לגלות לעיניו של הממנה מה הליקויים אשר בנהלים, בכלים העומדים לרשותו או ברמת הביצוע, אותם יש לתקן כדי למנוע הישנות התאונה.

בית-המשפט העליון קבע בעבר, כי לועדת בירור פנימית "אין מעמד מוסדר בחוק והיא משמשת בדרך-כלל כלי עזר לבירורים בנושאים פנימיים של הרשות הממנה". כן נאמר: "...ועדה זו הינה ועדה פנימית אשר מתפקדה לבדוק ולברר את העניינים שנמסרו לבירורה, כדי שהממשלה תוכל להגיע למסקנות ולהפיק לקחים ככל שיידרש". (בג"צ 6001/97 אמית"י נ' ראש הממשלה, ואח' (פד-אור 2)97(333), וראו גם בג"צ 6728/06 עמותת אומץ נ' ראש הממשלה, (30.11.06)).

3) חריג לעניין המעמד מצוי, כאמור, בסעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א - 2001 (תיקון התשס"ג, ס"ח עמ' 106), הקובע כי שר רשאי למנות ועדה לבדיקת נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו ולקבוע כי בראש הוועדה יעמוד שופט בדימוס. לבקשת השר הממנה את הוועדה ובאישור הממשלה, רשאי שר המשפטים לקבוע כי לוועדת בדיקה ממשלתית יהיו הסמכויות של ועדת חקירה, לפי סעיפים 9 עד 11 ו - 27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט - 1968 (הסמכות לזמן עדים, לחייבם להעיד, לכפות התייצבותם ולהטיל סנקציות על המסרבים להעיד). כן יחולו על הוועדה הוראות סעיפים 14 ו - 22 לחוק ועדות חקירה (עדות שתימסר בפני הוועדה, וכן דו"ח הוועדה, לא ישמשו ראיה בהליך משפטי).

יודגש, כי הוראת חוק זו עוסקת רק בוועדות הממלאות תנאים מסוימים, קרי, העומד בראשן הוא שופט בדימוס ושר המשפטים קבע כי יהיו להן סמכויות כשל ועדת חקירה. ועדת בירור שאינה עומדת בתנאים אלה, ושאינה מוקמת מכוח חוק ספציפי, פועלת מכוח הסמכות הכללית המפורטת לעיל. בנושאים אחדים הקשורים באלו האחרונות עוסקת הנחיה זו.

## **ב. ועדת בירור וחקירה פלילית**

אך מובן הוא, שישנם נושאים שיחייבו הן חקירה פלילית והן בירור מינהלי. הכלל הוא, כי לחקירה הפלילית עדיפות וכל צעד מינהלי צריך להיות כזה שלא ישבש הליכי חקירה. פעמים, עם זאת, יעלה החשד לפלילים במהלך עבודתה של ועדה (בדומה, למשל, לחשד לפלילים העולה בעת עריכת ביקורת על-ידי מבקר המדינה, וראו לעניין זה סעיף 14 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958]. למשל, אם נגרמה תאונה על-ידי אי-מילוי אחר הוראות כל דין, או שבמהלך עבודת הוועדה התגלו חשדות לפלילים, סמכות החקירה היא של משטרת ישראל (או של גוף חקירה אחר) ועל הוועדה להביא את העניין לידיעת גופי החקירה.

להלן יפורטו עקרונות מנחים בסוגיית ההסדרה של אופן הקמתן ופעולתן של ועדות בירור ממשלתיות בנושאים המשיקים לתחום הפלילי, תוך מניעת שיבושה של חקירה משטרתית המתקיימת באותו עניין. עקרונות אלה יוצגו בפני כל המשתתפים, כאשר מוקמות ועדות בירור כאמור (אין בכך למנוע בדיקה בנושאים מסוימים על-ידי הפרקליטות כדי להחליט אם יש מקום להעביר לחקירה פלילית במשטרה. ראו בג"צ 3993/01, התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, מיום 29.1.02 (לא פורסם); דנג"צ 1396/02 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, תק-על 2003(2) 615).

1) ועדת בירור הממונה על-ידי שר אינה מוסמכת לחקור חשדות פליליים. ככלל, ככל שהמדובר בתלונה שיש בה השקה לתחום הפלילי, תיעשה בדיקה פנים-משרדית בטרם החקירה המשטרתית או במקביל לה, רק כשהדבר נחוץ בהתאם למפורט בהמשך.

(2) מקום בו החלה ועדת בירור ממשלתית בפעילותה ונתעורר חשד לפלילים במהלך בדיקתה, יובא העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה והבדיקה תופסק ככלל עד לסיום החקירה המשטרתית בעניין. זאת, כדי למנוע שיבוש ניהול התקין של החקירה הפלילית (לעניין ועדות בדיקה ממשלתיות, המוקמות מכוח סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א - 2001, נקבע בסעיף 8א(ד) - בדומה - כי אם ועדת בדיקה מצאה כי קיים חשש לביצוע עבירה פלילית, עליה להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה).

(3) (א) ככל שיוחלט להמשיך בדיקתה של ועדת בירור פנימית כאמור, זו תתמקד בסוגיות בעלות אופי מינהלי ו/או מקצועי. בקביעת מסגרת תפקידה של הועדה תובא בחשבון מידת ריחוקם של תחומי הבדיקה מן ההיבט הפלילי.

(ב) בנושאים המשיקים לתחום הפלילי תפעל הועדה במקרים אלה כדלהלן:

(1) תיאום עם גורמי המשטרה - הבדיקה תתקיים אך ורק תוך תיאום מוגדר עם המשטרה, ולפי שיקולי חקירת המשטרה. במקרים אלה, תלווה הבדיקה על-ידי חוקר משטרת, שינחה לפי הצורך. כן ייוועצו הבודקים - במידת הצורך, ובכל מקרה של ספק - ביועץ משפטי של המשרד, אשר ייוועץ בהתאם לנסיבות בגורמים נוספים, לרבות ביועץ המשפטי לממשלה.

(2) מניעת שיבוש הליכי החקירה המשטרתית - עובדת תחולתן של מגבלות ההליך הפלילי תצוין במכתבי הזימון הנשלחים לחשודים על-ידי ועדת הבירור. כמו-כן, יצומצמו ככל הניתן הזדמנויות המפגש בין החשודים במסגרת הבדיקה, על-מנת למנוע תיאום עדויות.

(3) שמירה על זכויות החשודים - ועדת הבירור תקפיד לשמור על זכויות החשודים. לנחקרים יימסר מידע באשר לזכויותיהם הדיוניות, ובכללן הזכות לאי-הפללה עצמית.

#### 4 המנעות ממתן הבטחות בוועדת בירור

ועדת הבירור לא תבטיח למופיעים בפניה כי דברים שהם מוסרים לוועדה לא יהיו קבילים, או שיחול עליהם חסיון. ראו בענין דומה: דנ"פ 5852/10 מדינת ישראל נ' מאיר שמש ואח' (9.1.2012).

עם זאת, במקרים חריגים, בהם קיים אינטרס ציבורי כבד משקל במתן הבטחה כאמור, רשאי היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיכו, לאשר מראש מתן הבטחה אחת או יותר מבין המפורט להלן:

(א) דברים שימסור המופיע בוועדת הבירור לוועדה לא ימסרו למשטרה או לרשות חוקרת אחרת.

(ב) דברים שימסור המופיע בוועדת הבירור לוועדה לא יוגשו כראיה מטעם המדינה בהליך פלילי, נגדו או בכלל.

(ג) המופיע בפני ועדת הבירור לא יועמד לדין פלילי בגין הפרשה המתבררת בוועדת

הבירור.

היועץ המשפטי לממשלה יתייעץ עם פרקליט המחוז ועם ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרה בענין מתן הבטחה כאמור.

### **ג. תחולת חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 על החומרים הנוגעים לעבודת ועדת הבירור הפנימית**

ועדת הבירור היא גורם מנהלי פנימי ופועלת ככלי מסייע בידי השר לברר עניינים שבתחום תפקידו. בהתאם לכך, החומר שנוצר ונאסף על ידי הוועדה במהלך עבודתה וכן תוצרי עבודתה מהווים מידע המצוי בידי הרשות הציבורית שגילויו כפוף להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – "החוק" או "חוק חופש המידע").

המשמעות היא כי כל אזרח ישראלי או תושב זכאי לבקש מהרשות את המידע האמור. הרשות תהיה חייבת למסור את המידע המבוקש אלא אם מדובר במידע שהרשות אינה רשאית למסור כאמור בסעיף 9(א) לחוק, או במידע לגביו החליטה הרשות כי אין למסור אותו על סמך אחת מהעילות המנויות בסעיפים 8 ו-9(ב) לחוק.

ככלל, נדרשת הרשות הציבורית להפעיל את עילות הסירוב המנויות בסעיפים 8 ו-9(ב) בריסון רב. החלטה לסרב למסור מידע על סמך עילות אלו תתקבל רק לאחר שהרשות הציבורית איזנה בין האינטרס באי הגילוי המוגן בעילת הסירוב הפרטנית, לבין האינטרס הציבורי בגילוי, ובשים לב לנסיבותיו של העניין המסוים.

יצוין כי אם הועבר חומר של ועדת הבירור למשטרה לצורך חקירה פלילית, הוא אינו כפוף עוד להוראות חוק חופש המידע, לפי סעיף 14(א)(8) לחוק. עם זאת, נפסק כי אין באי תחולתו של החוק לפי סעיף 14, כדי למנוע, במקרים מסוימים, את גילוי החומר בהתאם לשיקול דעת הרשות (ראו בג"צ 10271/02 אבהרם פריד נ' משטרת ישראל וכן בג"צ 9022/07 דני בן שבת נ' מדינת ישראל).