

אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה

ושינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר –

דוח ועדת וינוגרד כמקרה-בוזז

יפעת הולצמן-גזית* ורענן סוליציאנו-קינן**

האם המאפיינים המוסדיים של ועדות חקירה משפיעים על אמון הציבור בדוח הוועדה? והאם אמון בדוח משפיע על המידה שבה יקבל הציבור את הממצאים ביחס לאירוע הנחקר? מחקר זה מציע תשובות אמפיריות לשאלות אלה בהתבסס על המקרה של ועדת וינוגרד. המחקר עושה שימוש בניתוח דעת-הקהל בשתי נקודות זמן – עם מינוי הוועדה ולאחר פרסום הדוח החלקי – על-מנת לבחון את השפעותיהם של הליך מינוי הוועדה, זהות העומד בראשה ומידת הביקורתיות של הדוח על האמון במסקנות הוועדה; ואת השפעת הדוח על עמדות הציבור ביחס להיבטים שונים של מלחמת לבנון השנייה. תוצאות המחקר מלמדות כי הגורם שהשפיע במידה הרבה ביותר על אמון הציבור בדוח החלקי היה מידת ביקורתיותו, כפי שזו הובנה על-ידי הנשאלים; מינויו של שופט בכיר תרם במידה חיובית אך משמעותית פחות לאמון בדוח; והליך המינוי של חברי הוועדה לא השפיע על מידת האמון הציבורי בדוח. לא נמצא קשר חיובי בין מידת האמון בדוח לבין השפעתו על עמדות הציבור ביחס לאירוע הנחקר. אף שהנשאלים שינו את דעתם ביחס לאירועים הנחקרים ממועד מינויה של ועדת וינוגרד ועד לפרסום הדוח החלקי,

* בית-הספר למשפטים, המסלול האקדמי המכללה למינהל.
** המחלקה למדעי המדינה ובית-הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים. המחברים מודים לקרן המחקר של המסלול האקדמי המכללה למינהל, ולקרן המחקר של בית-הספר למשפטים במכללה למינהל, על התמיכה הכלכלית הנדיבה בביצוע המחקר האמפירי. תודה למשתתפי הכנס השנתי של האגודה הישראלית למשפט וחברה (חיפה 2007 וירושלים 2008) ולמשתתפי הסמינר המחלקתי בבית-הספר למשפטים באוניברסיטת פורדהם, ארצות-הברית (2008) על הערותיהם המועילות. תודה לאהרון הינמן על עזרת-מחקר מצוינת. עבודתם המאומצת של חברי מערכת משפט וממשל, ובמיוחד של אילן סבן, וכן הערותיו של הקורא האנונימי תרמו רבות למאמר.

שינויים אלה לא נמצאו קשורים להבנה של תוכן הדוח. ההשלכות המשפטיות והחברתיות של ממצאים אלה נדונות במאמר.

מבוא. א. תפקידן של ועדות חקירה במשברי לגיטימציה – רקע תיאורטי: 1. גילוי האמת והפקת לקחים; 2. הימנעות מאשמה; 3. שיקום אמון הציבור; 4. מעשה פרהסי. ב. ועדות חקירה במשפט הישראלי: 1. סוגים של ועדות חקירה; 2. הערה מנקודת-מבט השוואתית; 3. התזה המשפטית ביחס לקשר בין המבנה המוסדי של הוועדה לבין אמון הציבור בה. ג. המחקר האמפירי: 1. השערות מחקר; 2. מערך המחקר; 3. ממצאים. ד. דיון ומסקנות.

מבוא

האם המבנה המוסדי של ועדת חקירה משפיע על אמון הציבור בדוח הוועדה? והאם אמון בדוח משפיע על המידה שבה יקבל הציבור את הממצאים ביחס לאירוע הנחקר? על-אף שכוחות הטענה כי קיים קשר בין האפיון המבני של ועדת חקירה כגוף עצמאי לבין אמון הציבור בדוח החקירה, לא נערך עד כה מחקר אמפירי לבחינת קשר זה בישראל.¹ מאמר זה מבקש להשלים את החסר ולהציג ממצאים המתייחסים לסוגיית הקשר בין המבנה של ועדת חקירה לבין אמון הציבור בדוח הוועדה ושינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר. הממצאים התקבלו מניתוח דעת-הקהל ביחס לוועדת הבדיקה הממשלתית לברור אירועי המערכה בלבנון 2006 (להלן: ועדת וינוגרד).²

1 ועדות חקירה נתפסו עד לאחרונה כתופעה שאינה מצדיקה מחקר משפטי שיטתי. הספר היחיד בעברית על ועדות חקירה מוקדש לוועדות חקירה ממלכתיות, ופורסם על-ידי אביגדור קלגסבלד בשנת 2001. אביגדור קלגסבלד ועדות חקירה ממלכתיות (2001). במבוא מצייין המחבר כי מנחהו לדוקטורט – פרופ' אמנון רובינשטיין – היסס לאשר את הנושא של ועדות חקירה ממלכתיות, מהטעם שהנושא "אזוטרי". שם, בעמ' 13. קדם לספרו של קלגסבלד מאמר מקיף על ועדות חקירה ממלכתיות שפרסם פרופ' זאב סגל בשנת 1984. זאב סגל "ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968: מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה" מחקרי משפט ג 199 (1984). התייחסויות אקדמיות נוספות למוסד של ועדת חקירה התמקדו בסוגיות ספציפיות, כגון ההגנות המוקנות לנחקרים שעלולים להיפגע מדוח של ועדת חקירה. ראו, לדוגמה, רות גביון "על פירושו הנכון של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, ועל היקף התערבותו של בית-המשפט הגבוה לצדק" משפטים ו 548 (1975); גדעון גינת "התערבות בג"צ בדיוני ועדות חקירה" הפרקליט ל 185 (1975); שמעון שטרית "ועדת החקירה – מלחמת יום הכיפורים: המאזן הכולל – לכף זכות" משפטים ח 74 (1977); יצחק זמיר "ועדת החקירה מן הבחינה המשפטית" הפרקליט לה 323 (1983).

2 כתב המינוי של ועדת וינוגרד מופיע באתר הוועדה (שעבר ביולי 2009 לידים פרטיות): "כתב מינוי לוועדת בדיקה ממשלתית לברור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון בנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון שהחלה ביום 12.7.2006" (17.9.2006) www.vaadatwino.org.il/nomination.html (להלן: כתב המינוי של ועדת וינוגרד).

המערכה הצבאית בלבנון המכונה "מלחמת לבנון השנייה" החלה בעקבות התקפה של לוחמי חיזבאללה על סיור של צה"ל בגבול הצפון שנערכה ב-12 ביולי 2006 בשעה 9:00 בבוקר.³ בשעה 22:30 באותו לילה, אחרי ישיבה של כשעתיים, החליטה ממשלת ישראל, פה אחד, לצאת למבצע צבאי בלבנון. בעת קבלת ההחלטה לא הייתה הממשלה מודעת לכך שהיא יוצאת למלחמה. רק במרס 2007 החליטה הממשלה רשמית כי אכן הייתה זו מלחמה.⁴ ב-9 באוגוסט 2006, לאחר כארבעה שבועות של לחימה, הסמיך הקבינט את ראש הממשלה ושר הביטחון לאשר מהלך קרקעי רחב בדרום לבנון. המהלך אושר ובוצע שעות ספורות לפני שהתקבלה במועצת הביטחון החלטה 1701, המסדירה הפסקת-אש. ב-14 באוגוסט בבוקר – ארבעים ושמונה שעות לאחר קבלת החלטה 1701 במועצת הביטחון – נכנסה הפסקת-האש לתוקף, והמלחמה הסתיימה. בשלושים ושלושה ימי הלחימה נהרגו מאה שישים ושלושה מתושבי ישראל, מאה ותשעה-עשר מהם חיילים, ונפצעו מאות רבות. שלושים ושלושה מן הלוחמים נהרגו במהלך המבצע הקרקעי שנערך ביומיים האחרונים. קרוב לארבעת אלפים רקטות נפלו על הצפון, ונזקים כלכליים כבדים נגרמו למדינת-ישראל. ההערכה היא כי היקף הנזקים והאבדות לחיזבאללה מן המלחמה היה כבד מאוד.

בתחילה, מייד לאחר תום הלחימה, דבק ראש הממשלה בדעה כי בעיקרו של דבר נוהלה המלחמה כהלכה והניבה תוצאות חיוביות. אולם על רקע התגברות הקולות המוחים נגד התנהלותו של הדרג המדיני הבכיר (שחלקם אף דרשו את התפטרותם של מי שנתפסו על-ידיהם כאחראים העיקריים לתוצאות המלחמה), הודיע ראש הממשלה פומבית, ב-28 באוגוסט 2006, כי בכוונתו להביא לפני הממשלה הצעה שלפיה בדיקת אירועי המלחמה תפוצל בין גורמים שונים.⁵ תוכנית זו לא יצאה אל הפועל ולא עברה את מבחן אמוץ

3 בהתקפה הרגו לוחמי חיזבאללה שלושה חיילים של צה"ל, פצעו שניים וחטפו שניים – אודי גולדווסר ואלדד רגב ז"ל. טנק שהוכנס ללבנון במטרה לסכל את החטיפה עלה על מטען, וארבעת הלוחמים שהיו בו נהרגו. חייל נוסף בכוח החילוץ נהרג אף הוא. ההתקפה אירעה כחודש לאחר חטיפת החייל גלעד שליט במעבר כרם-שלום.

4 ב-25 במרס 2007 החליטה הממשלה כי המערכה הצבאית שהתנהלה בלבנון בחודשים יולי-אוגוסט 2006 תיקרא "מלחמת לבנון השנייה". החלטה 1468 של הממשלה ה-31 "שם למערכה בלבנון בחודשים יולי-אוגוסט 2006" (25.3.2007) www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/03/des1468.htm. ההכרעה אם לכנות פעילות צבאית "מלחמה" או "מבצע" היא סוגיה מורכבת שיש לה השלכות במישור של הבניית המציאות באמצעות השפה, במישור של זכויות כלכליות – כגון זכאות להנחה בארנונה על-פי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, פטור על קצבאות לנפגעי מלחמה על-פי ס' 6(9) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, וזכאות לפיצויים לפי ס' 35 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 – ובמישורים נוספים.

5 התוכנית הראשונית של ראש הממשלה הייתה לפצל את בדיקת ניהולה של מלחמת לבנון השנייה בין שלושה גורמים: בדיקת התנהלותו של הדרג הצבאי תיעשה על-ידי ועדה בראשות האלוף (במיל') אמנון שחק, תוך כוונה להעניק לה סמכויות לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955; בדיקת התנהלותו של הדרג המדיני תיעשה על-ידי ועדת בירור בראשות נחום

הציבור. המחאה הציבורית הנרחבת על אופן ניהול המלחמה, על תוצאותיה ועל הטיפול בעורף תורגמה עד-מהרה לדרישה לחקור את האירועים באמצעות ועדת חקירה ממלכתית מכוח חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: חוק ועדות חקירה). למרות לחץ הציבור, החליט ראש הממשלה להקים ועדת בדיקה ממשלתית מכוח ס' 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001.

ועדת וינוגרד הוקמה בהחלטת ממשלה ב-17 בספטמבר 2006.⁶ לראשות הוועדה מונה השופט בדימוס אליהו וינוגרד, וכחברי הוועדה מונו פרופ' רות גביון, פרופ' יחזקאל דרור והאלופים (במיל') ד"ר חיים נדל ומנחם עינן. בכתב המינוי הוסמכה ועדת וינוגרד לחקור ולקבוע ממצאים, מסקנות והמלצות בנוגע להיערכותם ולהתנהלותם של הדרג המדיני ומערכת הביטחון במכלול ההיבטים הנוגעים בניהול המערכה בלבנון.⁷

בעקבות החלטת ראש הממשלה להעדיף ועדת בדיקה ממשלתית על ועדת חקירה ממלכתית הוגשה עתירה לבג"ץ על-ידי עמותת "אומץ" (אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי), מוטי אשכנזי והתנועה לאיכות השלטון. בעתירה התבקש בג"ץ להורות לממשלה לבטל את ההחלטה למנות את ועדת וינוגרד, ולהקים תחתיה ועדת חקירה ממלכתית. פסק-הדין בעתירה ניתן בהרכב מורחב של שבעה שופטים (להלן: עניין וינוגרד).⁸ פסק-הדין משתרע על-פני 111 עמודים, אך אף לא פסקה אחת בו בוחנת בביקורתיות את טענת העותרים כי אמון הציבור בממצאיה של ועדת חקירה הוא תוצר של מבנה המבטיח אי-תלות אישית ופוליטית. כל השופטים יצאו מנקודת מוצא כי המבנה המוסדי של ועדת חקירה ממלכתית מגדיל את רמת אמון הציבור בתוצרי החקירה. המחלוקת הצטמצמה לשאלה אם ההחלטה למנות ועדת בדיקה ממשלתית בראשות שופט מחוזי בדימוס היא פעולה בחוסר

אדמוני, לשעבר ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים; ואילו בדיקת התנהלותו של העורף תיעשה על-ידי מבקר המדינה, לבקשת הממשלה. התוכנית לא יצאה אל הפועל, בין היתר משום שבמסגרת ההליכים להקמת ועדת הבירור בראשות אדמוני נמתחה ביקורת – גם על-ידי חברי הוועדה המיועדים עצמם – נגד הפיצול בבדיקת התנהלותם של הדרג המדיני והדרג הצבאי. כן התברר כי יקשה על הוועדה לקיים בדיקה אפקטיבית, בהיותה משוללת סמכויות חוקיות, דוגמת אלה הנתונות בידי ועדת חקירה ממלכתית, ובבדיקה שערכה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה נמצא כי חלק מן המועמדים מצויים בניגוד עניינים אפשרי.

6 עשרים שרים הצביעו בעד הקמת ועדת בדיקה ממשלתית, שניים התנגדו להצעה (השר איתן כבל והשר אופיר פינס) ואחד נמנע (השר שאול מופז). מיה בנגל "הממשלה אישרה את ועדת הבדיקה" nrg 17.9.2006 www.nrg.co.il/online/1/ART1/480/060.html.

7 נושא הטיפול בעורף לא נכלל בסופו של דבר בכתב המינוי של ועדת וינוגרד, ונבדק בנפרד על-ידי מבקר המדינה. ראו מבקר המדינה היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007) www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=493&id=2&contentid=9063 &bctype=9061&sw=1280&hw=730 &parentcid=undefine.

8 בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" (אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 30.11.2006) (להלן: עניין וינוגרד).

סמכות ו/או אם נפל בה פגם של חוסר סבירות קיצוני. דעת הרוב ענתה על שאלה זו בשלילה, ואילו דעת המיעוט ענתה בחיוב.⁹ בקשה לקיום דיון נוסף על עניין וינוגרד נדחתה.¹⁰ ב-30 באפריל 2007, פרסמה ועדת וינוגרד דוח חלקי שהתייחס להחלטה לצאת למלחמה וההתנהלות בחמשת הימים הראשונים של הלחימה (להלן: הדוח החלקי).¹¹ בדוח החלקי נמנעה ועדת וינוגרד מלקבוע מסקנות אישיות, אך מתחה ביקורת קשה על בעלי-התפקידים שהובילו את המהלכים לקראת המלחמה ובשלביה הראשונים. הנפגעים העיקריים היו ראש הממשלה אהוד אולמרט, שר הביטחון בתקופת המלחמה עמיר פרץ, ורמטכ"ל המלחמה רב-אלוף דן חלוץ.¹² ב-30 בינואר 2008 פרסמה ועדת וינוגרד את דוח החקירה הסופי. גם בדוח הסופי לא נכללו מסקנות והמלצות אישיות נגד המעורבים במלחמה, אלא רק המלצות מערכתיות.¹³

- 9 עניין וינוגרד הוכרע ברוב דעות של המשנה לנשיאה השופט אליעזר ריבלין והשופטים אשר גרוניס, סלים ג'ובראן ואסתר חיות, כנגד דעתם החולקת של השופטים אילה פרוקצ'יה, מרים נאור ואליקים רובינשטיין.
- 10 דג"ץ 10030/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 10.1.2006).
- 11 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 – ועדת וינוגרד מלחמת לבנון השנייה – דין וחשבון חלקי (2007) www.vaadatwino.co.il/reports.html#null (להלן: הדוח החלקי).
- 12 פרסום הדוח החלקי של ועדת וינוגרד ב-30 באפריל הוביל לדיון ציבורי נרחב. יומיים לאחר פרסום הדוח, ב-2 במאי, התפטר מהממשלה השר איתן כבל (עבודה). שרת החוץ ציפי לבני (קדימה) קראה להתפטרותו של ראש הממשלה, אך בחרה להישאר בממשלה. על רקע הממצאים החמורים בדוח החלקי, עתרה הסנגוריה הציבורית לבג"ץ בדרישה כי ועדת וינוגרד תוציא הודעות אזהרה לכל מי שעשוי להיפגע מהדוח הסופי. בג"ץ 6666/07 הסנגוריה הצבאית נ' הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (פורסם בנבו, 4.9.2007). העתירה נדחתה לנוכח הצהרתה של ועדת וינוגרד כי היא רואה עצמה מחויבת בעקרונות של ס' 15 לחוק ועדות חקירה ("דין אדם העלול להיפגע"). כחודשיים לאחר פסק-הדין האמור הודיעה הוועדה כי אין בכוונתה לפרסם מסקנות והמלצות אישיות בדוח הסופי, וכפועל יוצא מכך אין בכוונתה לשלוח הודעות למימוש זכות הטענות לפני הגשת הדוח הסופי. בעקבות הצהרה זו חזרה ועתרה הסנגוריה הצבאית לבג"ץ בבקשה שיורה לוועדה לתת זכות עיון וטיעון לכל נפגע אפשרי ממסקנות הדוח הסופי גם ברמה המערכתית. העתירה נדחתה משנפסק כי אי-אפשר לקבוע, לפני פרסום הדוח הסופי, כי הדוח האמור יכלול פגיעות מהסוג המקנה זכות טענות. בג"ץ 8793/07 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הבדיקה בעניין המלחמה בצפון על-פי סעיף 8א לחוק הממשלה (פורסם בנבו, 5.11.2007).
- 13 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 – ועדת וינוגרד מלחמת לבנון השנייה – דין וחשבון סופי (2008) www.vaadatwino.co.il/reports.html#null. בדוח הסופי נכתב כי מלחמת לבנון השנייה הייתה החמצה גדולה וחמורה. כשלון המלחמה היה תוצאה משולבת של ניהול לקוי של הדרג המדיני והדרג הצבאי והממשק שביניהם, של ביצוע לקוי של צה"ל ושל תנאי רקע פגומים מבחינת היערכותה של ישראל (שם, פרק ראשון, ס' 42–43). בפרק השלישי לדוח הדגישה הוועדה כי העובדה שהיא לא קראה לאישים מסוימים להתפטר אינה אומרת כי אין בהנהגה המדינית והצבאית אנשים הנושאים באחריות לתוצאות המלחמה. ההכרעה בשאלה מי צריך להנהיג הינה בתחום אחריותו של הציבור ונבחריו (שם, פרק שלישי, ס' 9–11).

במאמר זה אנו מתמקדים בוויכוח הציבורי-המשפטי שהתעורר בעקבות מינויה של ועדת וינוגרד כוועדת בדיקה ממשלתית. ענייננו בבחינת תוקפה של ההנחה, שהתקבלה על דעת כל השופטים בעניין וינוגרד, כי למאפיינים המבניים המבחינים בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת בדיקה מכוח חוק הממשלה – מאפיינים הנוגעים בעיקר במנגנון מינוי החברים על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון ובהצבת שופט בכיר בראשות הוועדה – יש השפעה על אופן הציבור ברוח הוועדה. סוגיה קשורה שנבחן היא מידת ההשפעה של הדוח החלקי על עמדות הציבור ביחס למלחמת לבנון השנייה.

חשוב להבהיר כי מאמר זה אינו מבקש להכריע משפטית וערכית בוויכוח שעמד במוקד הפסיקה בעניין וינוגרד, דהיינו, אם היה ראוי להקים ועדת חקירה ממלכתית לחקר מלחמת לבנון השנייה. איננו מנתחים את הטיעונים המשפטיים שהובאו על-ידי דעת הרוב ודעת המיעוט בפסק-הדין, וגם איננו בוחנים ערכית את שאלת התועלות הציבוריות הנלוות לבחירה בוועדת בדיקה ממשלתית לעומת ועדת חקירה ממלכתית. ענייננו כאן בשני גורמים שעשויים להישקל במסגרת ההחלטה על הקמת ועדת חקירה, ואשר מהווים בפועל חלק מן הטיעונים בשיח המשפטי והציבורי בנושא – שאלת האופן הציבורי ברוח החקירה ומידת השפעתו על עמדות הציבור. גורמים אלה עשויים להנחות פוליטיקאים המתלבטים בין דרכי חקירה שונות, אך בה-בעת הם גם מעצבים את הדרישה הציבורית כלפי הפוליטיקאים להקים מנגנון חקירה מסוים, ולא אחר. כאמור, הנחה רווחת היא כי למבנה הוועדה יש השלכה לגבי האופן הציבורי ועמדות הציבור ביחס לאירוע הנחקר. ההנחה היא כי באירועים משבריים החושפים כשלים וליקויים חמורים בהתנהלותם של נבחרי-ציבור או גופים ציבוריים, רק ועדת חקירה עצמאית יכולה לזכות באופן הציבורי ולאפשר קבלה ציבורית של תהליך החקירה ותוצאותיו. במאמר זה אנו מציגים ממצאים אמפיריים שמעלים ספק לגבי נכונותה של ההשערה האמורה.

המאמר פותח בסקירת התפקידים החברתיים המגוונים של ועדות חקירה עצמאיות המוקמות על רקע אירועים שמעוררים משבר אופן במוסדות שלטון מרכזיים. החלק השני מציג את מנגנוני החקירה האפשריים בדין הישראלי, תוך התמקדות בוועדת בדיקה ממשלתית ובוועדת חקירה ממלכתית, אשר התוו את גבולות הדיון לגבי מינויה של ועדת וינוגרד. בחלק השלישי יוצגו המחקר האמפירי וממצאיו, והחלק הרביעי ידון בהשלכות המשפטיות והחברתיות של ממצאים אלה.

א. תפקידן של ועדות חקירה במשברי לגיטימציה – רקע תיאורטי

בישראל, כמו במדינות אחרות המקיימות מסורת של חקירה עצמאית, ועדת חקירה היא חלק מהמנגנון המדינתי המופקד על ניהול משברי לגיטימציה. האירועים המובילים להקמת

ועדות חקירה שונים מאוד זה מזה.¹⁴ עם זאת, כל ועדות החקירה המוקמות בעקבות התרחשויות חריגות מהוות בעת ועונה אחת תגובה נסיבתית-ארעית ותגובה פורמלית-ממוסדת של המדינה על אירועים המזוהים כמשבר אמון.¹⁵ במסגרת זו של ניהול משבר אמון, ועדות חקירה עצמאיות ממלאות כמה תפקידים, אשר תחולתם והדגשיהם מתעצבים על-פי נסיבותיו של האירוע הנחקר.

1. גילוי האמת והפקת לקחים

הנימוק השכיח להקמת ועדת חקירה עצמאית הוא הרצון לגלות את האמת העובדתית על-אודות האירוע הנחקר ולהפיק לקחים לעתיד.¹⁶ תפקיד זה של בירור האמת העובדתית מיישם את המגמה של המודרנה לזהות חשיבה מקצועית, אנליטית ואובייקטיבית עם רציונליות, ולראות בחקירת העבר שלב הכרחי בתהליך צמיחת הידע האנושי ובקיום דיון בר-תוקף לגבי העתיד. גוף מקצועי בלתי-תלוי, המבצע חקירה שיטתית בדבר התנהלותם של כל הגורמים המעורבים, אמור לספק תשובה לשאלה מה השתבש וליצור בסיס להמלצות מושכלות.¹⁷

אף שקיים קשר חיובי בין מקצועיות ואובייקטיביות לבין לימוד ושיפור, התהליכים האמורים מורכבים מכפי שנדמה במבט חטוף. טענה אחת המושמעת בשיח הפוסט-מודרני היא שאין אמת עובדתית ו/או סיבתית, וכי תהליך חקירה שמחפש את ה"אמת" הזו נועד

14 שונות זו הניעה חוקרים אחדים לטעון כי אי-אפשר ללמוד ולחקור ועדות חקירה כתופעה כללית. ראו ישראל ליבליך "ועדות חקירה מן ההיבט הפסיכולוגי או – הדלות שברטרופקטיבה" הפרקליט לז 417 (1986). מאידך גיסא, מחקרים אחרים זיהו דפוסים משותפים לוועדות חקירה: Dominic Elliot & Martina McGuinness, *Public Inquiry: Panacea or Placebo*, 10 J. CONTINGENCIES & CRISIS MGMT. 14 (2002); Raanan Sulitzeanu-Kenan, *Reflections in the Shadow of Blame: When Do Politicians Appoint Commissions of Inquiry*, 40 BRIT. J. POL. SCI. 403, 613-643 (2010).

15 נדב גבאי ויהודה שנהב "ארוס ואינסטרומנטליות: סוציולוגיה של ועדות-חקירה ממלכתיות" *סוציולוגיה ישראלית* ב 241 (1999).

16 Charles F. Parker & Dekker Sandler, *September 11*; Elliot & McGuinness, *Leilil ha"sh* 14; *and Post-Crisis Investigation: Exploring the Role and Impact of the 9/11 Commission*, in GOVERNING AFTER CRISIS: THE POLITICS OF INVESTIGATION, ACCOUNTABILITY AND LEARNING 255, 260 (Arjen Boin, Allan McConnell & Paul 't Hart eds., 2008); Geoffrey Howe, *The Management of Public Inquires*, 70 POL. Q. 294 (1999).

17 ועדות חקירה מתמנות לחקירת אירועים הטעונים בירור. אם גורמי הכשל גלויים, אין צורך במינוי גוף חוקר. אמירה מוחלטת זו מקבלת כמובן משקל יחסי במציאות. השאלות המכריעות הן "גלוי למי" ו"על-פי איזה גוף-ידע".

מראש לכישלון.¹⁸ חוקרים הדוחים את הגישה הפוסט-מודרנית מצביעים על קושי מעשי בגילוי האמת, הנובע מאופייה הארעי של ועדת חקירה. בניגוד למוסדות משפטיים ומנהליים, ועדת חקירה אינה פועלת באופן רציף, ויש לה תאריך-יעד לסיום ולפיזור. גוף זמני יכול אומנם לפעול במהירות וביעילות עקב היותו משוחרר ממסורות ביוקורטיות, אולם סד הזמנים שמוקצב לחקירה עלול לפגוע באיכות התוצר.¹⁹ בוין ועמיתיו מוסיפים כי חקירות בעקבות משברים חברתיים מתמודדות עם טקטיקות של הימנעות מאשמה (blame avoidance) שנוקטות על-ידי הגופים המעורבים, אשר כוללות, בין היתר, הערמת קשיים על עבודת איסוף החומר העובדתי, הטיית עדויות לפני הוועדה, ולעיתים אף התערבות פעילה בהליך החקירה.²⁰ טקטיקות אלה וההקשר הפוליטי-העימותי שבו הוועדה פועלת מגבילים

18 לטיעון בדבר השתלטות הרציונליות המדעית על שדות חברתיים מגוונים ראו: BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, TOWARD A NEW LEGAL COMMON SENSE: LAW, GLOBALIZATION AND EMANCIPATION (2002).

19 אכן, לא פעם ועדות חקירה מבקשות ארכה להגשת הדוח, ובדרך-כלל הבקשות נענות בחיוב. אך ראו, למשל, את המקרה של ועדת 9/11 לחקר אירועי ה-11 בספטמבר 2001. הבקשה לארכה שהגישה הוועדה נענתה בפעם ראשונה, אך נדחתה בפעם השנייה. ראו גם בקנדה את סירוב הממשלה להעניק ארכה לוועדת החקירה שהוקמה לבדיקת פעולות הצבא בסומליה. החקירה נמשכה שלוש שנים, וחרגה מהתקציב וממסגרת הזמן שהוקצו לה. נטען כי סירוב הממשלה לתת ארכה היווה דרך לסיים את עבודת הוועדה, אשר במסגרת דיוניה התגלו כשלים חמורים בהנהגה הבטחונית בשטח ובמשרד הביטחון הקנדי. ראו: Peter Desbarats, *The Independence of Public Inquiries: Dixon v. Canada*, 36 ALTA. L. REV. 252 (1997) פעמים רבות, כאשר מוענקת ארכה להגשת הדוח בשל מורכבותם של הנושאים הנחקרים ו/או בשל עיכובים שנוצרו עקב סירובם של הגופים המעורבים לשתף פעולה, המהלך גורר ביקורת ציבורית על הגדלת עלויות החקירה. ראו בכלליות אצל: DAVID FLITNER, THE POLITICS OF PRESIDENTIAL COMMISSIONS 136-137 (1986); Robert Centa & Patrick Macklem, *Securing Accountability Through Commissions of Inquiry: The Role for the Law* 117, 134-137 (2001). *Commission of Canada*, 39 OSGOODE HALL. L.J. 117, 134-137 (2001) ועדות חקירה משנת 2005 הומלץ לקבוע בכתב המינוי של ועדת החקירה פרק-זמן משוער ולא-מחייב לסיום החקירה, אשר ייבחן מחדש על רקע ההתפתחויות בעבודת הוועדה. ראו: HOUSE OF COMMONS, GOVERNMENT BY INQUIRY: FIRST REPORT OF SESSION 2004-05 (2005), available at www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmpubadm/51/51i.pdf (להלן: GOVERNMENT BY INQUIRY).

20 Arjen Boin, Allan McConnell & Paul 't Hart, *Governing After Crisis*, in GOVERNING AFTER CRISIS: THE POLITICS OF INVESTIGATION, ACCOUNTABILITY AND LEARNING 3, 11-12, 15 (Arjen Boin, Allan McConnell & Paul 't Hart eds., 2008). ראיות המעידות על התערבות מצד נחקרים אינן מתגלות תמיד, וגם כאשר הן מתגלות, הגילוי עשוי להתרחש זמן רב לאחר האירוע המדובר. ראו, למשל, בישראל את הטיית החקירות בפרשת קן 300: Mordechai Kremnizer, *The Landau Commission Report – Was the Security Service Report Subordinated to the Law, or the Law to the 'Needs' of Security?* 23 ISR. L. REV. (1989) 216; ובבריטניה את פרשת מטריקס צ'רצ'יל, שנסבה על החלטתה של הממשלה הבריטית לשנות את מדיניותה ולאפשר מתן רשיונות לייצוא ציוד צבאי לעיראק בסוף שנות השמונים – שינוי אשר לא דווח לפרלמנט ולציבור הרחב. עובדה זו נחשפה לציבור במהלך

מאוד את יכולתה לערוך בירור עובדתי בפרק-זמן קצר.²¹ עצמאותה של ועדת חקירה גם אינה תורמת בהכרח להפקת לקחים לעתיד. ריצ'רד פוזנר, בספרו על הוועדה האמריקאית לחקירת אירועי ה-11 בספטמבר 2001, מעיר כי קיימת סתירה פנימית בין אופיים הנדיר והבלתי-צפוי של האירועים הנחקרים לבין ההשערה שניתן למנוע אירועים עתידיים.²² זאת ועוד, מכיוון שבעת החקירה קיים מידע על תוצאות החלטות הנחקרות, ההמלצות אינן תורמות בהכרח לשיפור החלטות עתידיות המתקבלות בתנאי אי-ודאות.²³ לבסוף, העובדה שהוועדה מורכבת מחברים שאינם קשורים לגופים הנחקרים יכולה להשפיע באופן שלילי על סיכויי יישומן של ההמלצות. ספרות ענפה מצביעה על הקשיים בהנעת תהליכי למידה ורפורמה בארגונים גדולים.²⁴ המלצות לשינוי המגיעות מגוף חיצוני עלולות לייצר התנגדות וחוסר שיתוף-פעולה מצד המערכת הנחקרת ו/או ליצור בעיות חדשות בשל העובדה שאותו גוף חוקר חיצוני אינו מכיר את המבנה הממוסד של הגוף הנחקר.²⁵

2. הימנעות מאשמה

במקביל לתפקידן של ועדות חקירה עצמאיות כמנגנון לגילוי האמת ולהפקת לקחים, יש המצביעים על תפקודם של גופים אלה כמנגנוני כוח המאפשרים לנושאי-משרה להימנע

-
- משפט שבו הואשמו מנהליה של חברת מטריקס צ'רצ'יל בהטעיית הממשלה באשר למהות הציוד שייצאו לעיראק: Diana Woodhouse, *Matrix Churchill: A Case Study in Judicial Inquiries*, 48 PARLIAMENT. AFF. 24 (1995).
- 21 Arjen Boin & Paul 't Hart, *Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible*, 63 PUB. ADMIN. REV. 544 (2003); Moshe Maor, *Feeling the Heat: Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective*, 17 GOVERNANCE 1 (2004); Donald Moynihan, *Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management*, 68 PUB. ADMIN. REV. 350 (2008).
- 22 RICHARD A. POSNER, PREVENTING SURPRISE ATTACKS: INTELLIGENCE REFORMS IN THE WAKE OF 9/11 (2005).
- 23 ליבליך, לעיל ה"ש 14, בעמ' 417. לתגובה ראו רות בייט-מרום ודן זכאי "ועדות חקירה מן ההיבט הפסיכולוגי – הפוטנציאל שבלמידה מהניסיון" הפרקליט 424 (1986).
- 24 ראו בכלליות אצל: HUGH HECLIO, MODERN SOCIAL POLITICS IN BRITAIN AND SWEDEN (1976); Mark A. Peterson, *The Limits of Social Learning: Translating Analysis into Action*, 22(4) J. HEALTH POL., POL'Y & L. 1077 (1997); B. GUY PETERS, POLITICIAN, BUREAUCRATS AND ADMINISTRATIVE REFORMS (2001).
- 25 יש הטוענים כי אווירת המשבר שמלווה את תהליך החקירה מהווה זרז להמלצה על רפורמות מרחיקות-לכת, אשר אינן מתמודדות עם מקור הבעיה ורק יוצרות בעיות חדשות. תופעה זו עשויה להתעצם מקום שחברי הוועדה אינם מכירים מקרוב את המבנה והמסורות של הגוף הנחקר. ראו: Paul Bracken, *Rethinking the Unthinkable: New Priorities for New National Security*, in THE AGE OF TERROR: AMERICA AND THE WORLD AFTER SEPTEMBER 11, 171, 181–184 (Strobe Talnott & Nayan Chanda eds., 2001); ARJEN BOIN ET AL., THE POLITICS OF CRISIS MANAGEMENT: PUBLIC LEADERSHIP UNDER PRESSURE 115–133 (2007).

מנטילת אחריות אישית בגין האירועים החמורים.²⁶ השימוש (הציני) בוועדות חקירה לשם הימנעות מאשמה מתאפשר הודות לאפיונם של גופים אלה כחסינים מפני השפעתם של שיקולים פוליטיים מובהקים. ועדת חקירה עצמאית ומקצועית יוצרת בציבור ציפייה לדוח מושכל וביקורתי שיוביל לרפורמות בארגונים המעורבים, אולם ועדות חקירה הן על-פירוב מוסדות הומוגניים, מתונים ושמרניים.²⁷ עם חבריהן נמנים עורכי-דין, שופטים וחברי האליטות המקצועית והכלכלית, אשר מקיימים יחסים קרובים עם המוסדות הציבוריים ויוצרים על-כן הטיה מבנית של החקירה לטובת גופים אלה.²⁸

הגישה הביקורתית גורסת כי ועדות חקירה מאפשרות לנושאי-משרה להשיג לא רק ביקורת מתונה, אלא גם נקודות-זכות במאבק על האמינות, שכן עצמאותן של הוועדות מאפשרת להדוף טענות מצד מבקרי הוועדה בדבר היות החקירה לא-מקצועית או מוטה פוליטית.²⁹ יתרונות נוספים של ועדת חקירה עצמאית, מנקודת-מבטם של הנחקרים, הם קבלת לגיטימציה להשאת הסטטוס-קוו, חסימת פעולה בערוצים משפטיים וקניית זמן

26 Mark Bovens et al., *The Politics of Blame Avoidance: Defensive Tactics in a Dutch Crime-Fighting Fiasco*, in *WHEN THINGS GO WRONG: ORGANIZATIONAL FAILURES AND BREAKDOWNS* 123 (H. Anheier ed., 1999); MICHAEL LIPSKY & DAVID J. OLSON, *COMMISSION POLITICS: THE PROCESSING OF RACIAL CRISIS IN AMERICA* (1977). ראו גם Parker & Sandler, לעיל ה"ש 16.

27 הדעה השלילית בארצות-הברית על מוסד ועדות החקירה התפתחה בעקבות הוועדות שהוקמו לחקירת הפגנות-המחאה האלימות של שחורים באמצע המאה העשרים. נטען כי פועלן העיקרי של ועדות אלה היה ליצור יחסי-ציבור אוהדים לנשיא ולאופן שבו ניהל הממשל את המשבר. הפתרונות שהוועדות הציעו שיקפו את האינטרסים של האליטה הלבנה, אשררו את הפתרונות שהציע הממשל, והתעלמו מדיון ביקורתי בתנאים החברתיים שהובילו להתקוממות. הידועה מבין ועדות הפרעות הייתה ועדת קרנר משנת 1964, אשר אף-על-פי שנחשבה ליברלית, הפיקה דוח שלקה באותם פגמים. על ועדות אלה ראו LIPSKY & OLSON, *The Politics of Riots Commissions 1917-1970: An Overview*, in *THE POLITICS OF RIOTS COMMISSIONS: 1917-1970: A COLLECTION OF OFFICIAL REPORTS AND CRITICAL ESSAYS* (Anthony Platt ed., 1971). כן ראו FLITNER, לעיל ה"ש 19, בעמ' 47-48.

28 גם מינוי מומחים מקצועיים שפרשו משירות פעיל מסייע בהשגת המטרה של ביקורת מתונה. הרקע המקצועי המשותף של החוקרים עם הנחקרים, אף אם אינו מתקיים בהווה, יוצר אי-נוחות במתיחת ביקורת נוקבת על עמיתים לשעבר. מקור אחר לאופיין המתון של ועדות חקירה הוא הנטייה להימנע מדעת מיעוט על-מנת להגביר את הלגיטימציה ולצמצם את האפשרות לביקורת על תוצרי החקירה. כתיבת הדוח הסופי בקול אחד מחייבת פשרות, שמשמעותן השתקת עמדות קיצוניות והעדפת אמת פוליטית על אמת עובדתית. לטיעונים אלה ראו FLITNER, לעיל ה"ש 19, בעמ' 49; Elliot & McGuinness, לעיל ה"ש 14. השוו לאפקט הסתגלנות המשפטית, שמגביל את היכולת לקדם שינויים רדיקליים באמצעות כלים משפטיים. ראו Orly Lobel, *The Paradox of Extralegal Activism: Critical Legal Consciousness and Transformative Politics*, 120 HARV. L. REV. 937 (2007).

29 Gavin Drewry, *Judges and Political Inquiries: Harnessing a Myth?* 23 POL. STUD. 49 (1975); Gavin Drewry, *Judicial Inquiries and Public Reassurance*, 1996 PUB. LAW 368.

משפט וממשל יג תשע"א אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה-בוזן

להתארגנות.³⁰ לאחר שהוקם הגוף החוקר, פתיחה בהליך משפטי או פעולה לשינוי המצב בטרם יתקבלו המלצות החקירה נתפסות כבלתי-סבירות.³¹ המבקרים והתומכים כאחד ממתינים לממצאי החקירה, ובפרק-הזמן שחולף הפוליטיקאים יכולים לקיים התייעצויות, לקבל חוות-דעת ולבנות קואליציות שיעזרו להם להתמודד עם הבאות. הקמת ועדת חקירה משפיעה גם על רמת ההתעניינות הציבורית באירוע הנחקר.³² ניהול החקירה על-ידי גוף חיצוני למערכת הפוליטית מוציא את האירוע המשברי מהספרה הפוליטית העימותית, ומעבירו לזירה אחרת – איטית וצפויה יותר.³³ ועדת חקירה גם מתפזרת עם סיום תפקידה, ואינה נוטלת חלק בשיח המתעורר בעקבות ממצאיה. מנקודת-מבט ביקורתית, מינוי ועדת חקירה עצמאית אינו אלא מהלך חד-צדדי של נושאי-משרה שנועד ליצור בעבורם זירה נוחה יותר לניהול משבר הלגיטימציה. לפוליטיקאים קל יותר להתמודד עם השיח הרשמי שהוועדה מייצרת במהלך עבודתה ובדוח הסופי שלה מאשר להדוף את חרושת השמועות והאמיתות שמיוצרות בזירה הפוליטית.³⁴

3. שיקום אמון הציבור

גישה שלישית להבנת תפקידן של ועדות חקירה בעקבות אירועים היוצרים משבר אמון מדגישה את המסרים הסמליים המועברים באמצעות גופים עצמאיים א-פוליטיים.³⁵ הטענה

MATTHEW FLINDERS, THE POLITICS OF ACCOUNTABILITY IN THE MODERN STATE 146 30
(2001).

Kremnizer, לעיל ה"ש 20. כפי שמציין סולזנר, תקופת המתנה עשויה לתרום לסיכול רפורמות המונעות אך ורק על-ידי לחץ ציבורי, אך לעיתים השהיית הטיפול בבעיות משמעותה הזנחה של נושאים דחופים. George T. Sulzner, *The Policy Process and Uses of National Governmental Study Commission*, 24 W. POL. Q. 438 (1971).

Bovens et al., לעיל ה"ש 26; LIPSKY & OLSON; לעיל ה"ש 26. 32

Elliot & McGuinness, לעיל ה"ש 14. רענן סוליציאנו-קינן בדק אמפירית אם התקשורת מאבדת עניין באירועים משבריים בעקבות מינוי ועדת חקירה. ממצאיו, אשר מתייחסים לוועדות חקירה בכריטניה, אינם תומכים בהנחה הרווחת הרואה בוועדות חקירה כלי להרדמת התקשורת והציבור. סוליציאנו-קינן מראה כי התקשורת ממשיכה לדווח על האירועים מושא החקירה גם לאחר מינוי גוף חוקר. Raanan Sulitzeanu-Kenan, *Scything the Grass: Agenda Setting Consequences of Appointing Public Inquiries in the UK – A Longitudinal Analysis*, 35 POL'Y & POL. 629 (2007). סוגיה שלא נבדקה במחקר הנ"ל היא טיב הדיווח, דהיינו, אם הדרמטיזציה המאפיינת את שיח האשמה לפני הקמת ועדת חקירה, כאשר מועלית הדרישה הציבורית להקמת גוף חוקר, מתחלפת בדיווחים יבשים ומקצועיים על התנהלותה של החקירה ועל הגורמים לכשל – דיווחים אשר קשים יותר למעקב ולהבנה על-ידי הציבור הלא-מיומן.

Sulitzeanu-Kenan, לעיל ה"ש 14. 34

התרחשות מסוימת יכולה להתפרש ולהיחוות בחברה מסוימת כ"תקלה מקומית" ובחברה אחרת כ"משבר לאומי". אירועים שליליים עולים לדרגה של משבר כאשר השיח הציבורי

היא שבמציאות משברית של אובדן אמון במערכות הממשל, רק גוף שמבנהו שונה מזה של גופים פוליטיים ייתפס בציבור כאמין ויתרום לשיקום הלגיטימציה של המבנה הממשלי בטווח הארוך.

תפקודה של ועדה עצמאית כמנגנון להסדרת משבר אמון מוסבר בכמה דרכים. ראשית, אקט הקמת הוועדה מעביר מסר לציבור שהנהגה מתפקדת, מכירה בחומרת האירוע המדובר, ותפעל בנחישות לבריור הליקויים ולתיקונם.³⁶ בחברות מסוימות, וישראל ביניהן, הקמת ועדת חקירה עצמאית היא פעולה אשר מסמלת את חריגות האירוע המדובר ונותנת לו משמעות משברית, לצד אפשרות לשיפור ולשינוי.³⁷ שנית, מבנה הוועדה, המתאפיין בעצמאות ובידע מקצועי, מעניק כלי אפקטיבי לשליטה במשבר, שכן באמצעות מבנה זה מושג תוקף סמכותי לממצאי החקירה ומחוזקת ההבחנה בין פרשנות מוסמכת לבין שמועה וסברה. הניגוד בין ועדת חקירה מקצועית הממוקמת ברמה מבנית שמחוץ לפוליטיקה לבין קבוצות המקדמות פרשנויות אינטרסנטיות מאפשר לחלקים מהציבור שמעוניינים בכך להתנסות מחדש ביחסי אמון עם גוף פורמלי ממסדי. שלישית, שיקום אמון הציבור במבנה הממשלי מקודם גם על-ידי המימד הריטואלי של החקירה.³⁸ הספרות העכשווית על ניהול משברים רואה בחקירה עצמאית ריטואל שמבטא ערכים של היטהרות חברתית ופתיחת דף חדש.³⁹ טקס החקירה יוצר, מתקן ומשמר את אמון הציבור בכללי המשחק של המבנה

מפרש אותם כמחדלים שהסדר החברתי הקיים אינו יכול להכילם. מדובר באירועים שהפרשנות הניתנת להם מערערת את אמון הציבור בכשירותה וביכולתה של המערכת השלטונית לתפקד כראוי ויוצרת תחושות של פגיעות, דחיפות ואיום מפני העתיד. על ההבניה התרבותית של אירוע כמשבר ראו: Paul, McConnell & 't Hart, *Boin, McConnell & 't Hart, Symbols Rituals and Power: The Lost Dimension of Crisis Management*, 1 J. CONTINGENCIES & CRISIS MGMT. 36 (1993).

36 FLITNER, לעיל ה"ש 19, בעמ' 17.

37 מסר זה, המועבר על-ידי עצם מינוין של ועדות חקירה, מסביר את ההתנגדות האופיינית של פוליטיקאים למינוין. השוו לניתוחו של ג'פרי אלכסנדר בנוגע לפרשת ווטרגייט ולמנגנונים החברתיים שפעלו להגדרת האירוע כמשבר, אשר תיקונו טמון בנטילת אחריות אישית על-ידי ניקסון. Jeffrey C. Alexander, *Watergate as a Democratic Ritual*, in THE MEANING OF SOCIAL LIFE: A CULTURAL SOCIOLOGY 155 (Jeffrey C. Alexander ed., 2003). דוגמה אחרת מתוארת על-ידי פול ט' הרט ביחס לתגובה הרפלקסיבית של הקמת מרכזי משבר להתמודדות עם תאונות תעשייתיות מרובות נפגעים בהולנד. אף שמחקרים מראים כי ההולנדים אינם פונים למרכזים האמורים, הבחירה לא להקים מתקבלת בביקורת ציבורית נוקבת. ט' הרט רואה בהקמת המרכזים בהולנד ריטואל שמסמל את הכרתן של הרשויות בחומרת האירוע. 't Hart, לעיל ה"ש 35, בעמ' 43.

38 שם, בעמ' 42-44.

39 Alexander, לעיל ה"ש 37.

משפט וממשל יג תשע"א
אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות
ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה-בוזח

הממשלי, גם במקרים שבהם ממצאי החקירה הקונקרטיים מערערים את הלגיטימציה של הגורמים הנחקרים.⁴⁰

תפקידה של ועדת חקירה עצמאית כמנגנון לשיקום הלגיטימיות של הסדר השלטוני עולה בקנה אחד עם ממצאי הספרות על צדק דינוני.⁴¹ הוגנות דינונית היא הגורם הראשון במעלה בהסברת לגיטימציה שלטונית (במובנה הפורמלי). ככל שהמוסד ו/או המדינה נתפסים כמקיימים את מרכיבי הצדק הדינוני, כך פעולתם נתפסת כלגיטימית יותר.⁴² זאת ועוד, להוגנות דינונית יש השפעה מכרעת על מידת הציות של אנשים להחלטות פרי אותם הליכים, וזאת ללא קשר לתוכן ההחלטה.⁴³ בהקשר של ועדות חקירה הטענה היא כי תכונות של עצמאות ואפוליות שמתקשרות עם הוגנות דינונית מגדילות את האמינות הציבורית של הגוף החוקר, ובעקבות כך את האמון במערכת השלטונית כמכלול, ובכלל זה באותן מערכות ציבוריות שכשלו. נוסף על כך, התכונות האמורות מגדילות את מידת השפעתם של ממצאי החקירה על עמדות הציבור. ראוי להדגיש כי קשרים אלה בין הוגנות דינונית לבין לגיטימיות נבחנו אמפירית בהקשרים שונים, אך לא נבחנו באופן ספציפי בהקשר של ועדות חקירה על רקע משבר אמון.

4. מעשה פרהסי

גישה תיאורטית רביעית להבנת תפקידן של ועדות חקירה במשברי לגיטימציה רואה בגופים אלה סוכנים של "אמת פרהסית". המעשה הפרהסי הוא נושא ספרו של פוקו FEARLESS

40 שיקום האמון בסדר השלטוני יכול להתקיים בשתי רמות: ברמה הקונקרטי, חקירה המאופיינת כעצמאית יכולה ליצור לגיטימציה מחודשת לדרג הנבחר שכשל; וברמה המערכתית, חקירה עצמאית יוצרת לגיטימציה לכללי המשחק של הסדר הממשלי. השגת לגיטימציה ברמה המערכתית אינה קשורה בהכרח להשגת אמון קונקרטי בדרג השלטוני הנחקר.

41 לסקירת התחום ראו: TOM R. TYLER & E. ALLAN LIND, THE SOCIAL PSYCHOLOGY OF PROCEDURAL JUSTICE (1988).

42 Jason Sunshine & Tom R. Tyler, *The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing*, 37 LAW & SOC'Y REV. 513 (2003); D. De Cremer & Tom R. Tyler, *The Effects of Trust in Authority and Procedural Fairness on Cooperation*, 92 J. APPL. PSYCHOL. 639 (2007).

43 מרכיבי הצדק הדינוני משתלבים עם אפיונה של ועדת חקירה כגוף עצמאי ומקצועי. הם כוללים הקפדה על איסור ניגוד עניינים אישי, ביסוס ההחלטה על שיקולים ענייניים, הענקת תחושה כי ההכרעה נעשתה באופן ניטרלי ומתן אפשרות לצדדים המעורבים להשמיע את עמדתם. שמיעת הצדדים הנפגעים היא הליך שזכה בפיתוח וביישום בוועדות אמת, אך גם בוועדות חקירה לבדיקת אירועים נקודתיים נהוג לפרסם הודעה בעיתונות המזמינה את הציבור להעביר חומרים רלוונטיים.

44. SPEECH פוקו מבחין בין "analytics of truth" – המנגנונים שנועדו לעזור לנו לדעת אם מה שנאמר לנו הוא אמת במונחים אמפיריים – לבין פרהסיה.⁴⁵ המעשה הפרהסי מיישם רעיון של הבחנה בין אמת, שהיא מחשבה מדעית אמפירית, לבין ערך. בכל מה שנוגע בשאלות אמפיריות ניתן לדבר במושגים של אמת ולא-אמת, בהתבסס על פרוצדורה שתבטיח את אמינותן של התשובות. הערך, לעומת זאת, נוגע בסיבות ובנושאים שבהם קשה – וגם אין צורך – להוכיח מדוע אדם חושב או מתנהל בדרך זו או אחרת. פוקו טוען כי האמת הערכית מקבלת ביטוי במעשה הפרהסי, ונוגעת בצורך וביכולת של הפרט להשתמש בכוחו מול כוחות חיצוניים.

קיימים כמה תנאים להתקיימותו של המעשה הפרהסי. תנאי ראשון הוא כנות (frankness). מדובר באמירת אמת שעוצמתה נובעת ממעורבותו של המדבר במעשה הדיבור. המדבר מוסר אמת מידיעתו האישית, ועומד מאחורי הדברים. תנאי שני הוא ביקורת. המעשה הפרהסי חייב להיות אמירה ביקורתית, המכוונת כלפי אדם בעמדת כוח חזקה יותר מהמבקר. תנאי שלישי הוא סיכון. המעשה הפרהסי מבסס את האמת באמצעות הסיכון שהמדבר נוטל על עצמו – סיכון שמו הטוב, מקום עבודתו, מעמדו החברתי ואף חירותו האישית – כאשר הוא דובר אמת ביקורתית מול הממסד או מול גופים חזקים ממנו. תנאי רביעי הוא תחושת חובה אישית. המעשה הפרהסי נעשה מתוך תחושת שליחות, השוללת את האפשרות שהביקורת נאמרת במטרה לפגוע ביריבים, ליצור ספין חדשותי או להאדיר את הדובר עצמו.⁴⁶

ג'ונתן סיימון, במאמר משנת 2005, קושר את המושג "מעשה פרהסי" עם תפקידן של ועדות חקירה בכלל, ועם יוקרתה הציבורית של הוועדה לבדיקת התקפת הטרור על ארצות-הברית ב-11 בספטמבר 2001 (להלן: ועדת 9/11) בפרט.⁴⁷ סיימון מבחין בין שני סוגים של אמיתות העשויות להיווצר בהליך חקירה: אמת אמפירית ואמת שנוצרת במעשה פרהסי.

44 MICHEL FOUCAULT, FEARLESS SPEECH (2001). פרהסיה קשורה למילה היוונית "פומבי" (pompe), שמשמעה תהלוכה המיועדת להציג דבר לציבור. המשמעות המקובלת של מקום פומבי היא מקום שפתוח לציבור הרחב. בדמוקרטיה האתונאית פרהסיה הייתה גם סוג של פעולה – אנשים עשו "פרהסיה". הכוונה היא לדיבור פומבי שבו המדבר משמיע לציבור את האמת הערכית (להבדיל מן האמת המדעית האמפירית) ואת הדרך מן המצוי אל הראוי. ראו אלכסנדר פוקס הדמוקרטיה האתונאית ומתנגדיה בימי המלחמה הפלופונסית (1976). דוגמה קדומה יותר לפרקטיקות של פרהסיה מצויה בתקופת הנביאים. מעמדו של הנביא כמוכיח פומבי וכמורה-דרך של אמת ערכית לעם-ישראל מדגים את המושג "פרהסיה". ראו מאיר בוזגלו שפה לנאמנים: מחשבות על המסורת (2008).

45 הצורך למצוא מנגנון שיבחין בין אמת במונחים אמפיריים לבין שקר מתקיים לא רק ביחס לגופים חוקרים, אלא ביחס לכלל תוצריה של ההתנהלות הפוליטית, וכן לתוצרי פעולתם של בתי-המשפט.

46 FOUCAULT, לעיל ה"ש 44, בעמ' 11–20.

47 Jonathan Simon, *Parrhesiastic Accountability: Investigative Commissions and Executive Power in an Age of Terror*, 114 YALE L.J. 1419 (2005).

סיימון מעלה את ההשערה כי ועדת 9/11 זכתה בביקורה ובאמינות ציבורית גבוהות מאלה של ועדות חקירה אחרות בהיסטוריה האמריקאית בגלל *תוכן הדוח*, שכלל אמירות ביקורתיות ונוקבות כלפי הנשיא וכלפי המוסדות המופקדים על הביטחון הלאומי. ועדת 9/11 לא ויתרה על המאפיינים של אובייקטיביות ומקצועיות, המתקשרים לאמת אמפירית, אך בד בבד אפשרה למשפחות הקורבנות⁴⁸ ולעובדי הרשות המבצעת להעיד לפניו אמת ערכית, אשר נאמרה מתוך מעורבות אישית ולא הותירה ספק לגבי כנות הדברים.⁴⁹ ביקורתה של הוועדה כלפי נושאי-משרה ברמות גבוהות העמידה בסכנה את שמם הטוב של העדים ושל חברי הוועדה,⁵⁰ ויצרה תחושה כי האמת הקשה נאמרת מתוך חובה כלפי האומה האמריקאית על-מנת שיופקו לקחים לעתיד. תפקודה של ועדת 9/11 כסוכנת של אמת פרהסית היה אפוא נתון מהותי שהבחין בין ועדה זו לבין ועדות קודמות, דוגמת ועדת וורן לחקר רצח הנשיא ג'ון קנדי (1963) וועדת רוברטס לחקר ההתקפה היפנית על פרל הרבור (1941), אשר התאפיינו אף הן בעצמאות ובמקצועיות אך לא נתפסו כביקורתיות כלפי הממשל.⁵¹

הגישה שרואה בוועדת חקירה מנגנון לעשיית מעשה פרהסי מאתגרת את ההשערה הרווחת לגבי הקשר בין המבנה המוסדי של הוועדה לבין האמון הציבורי בה, שכן היא קושרת את אמון הציבור לרמת הביקורתיות של דוח הוועדה. לפי גישה זו, מאפיינים מבניים שנועדו להבטיח עצמאות ומקצועיות מסייעים לנו לדעת שממצאי החקירה הם אמת אמפירית, אך אינם מייצרים כשלעצמם אמון בדוח; למאפיינים המבניים יש תכלית נוספת, והיא להגדיל את הסיכוי לאמת פרהסית. מכאן נובע שאם החקירה לא תניב מסקנות

48 סיימון רואה במשפחות הקורבנות שהוזמנו להעיד לפני ועדת החקירה קבוצה מרכזית שתראה להבניה של מעשה פרהסי. לגישתו, משפחות הקורבנות, שהושפעו באופן האישי ביותר מהאירוע, העידו אמת ערכית מתוך חובה כלפי האומה האמריקאית להביא לידי שינוי משמעותי בממשל. סיימון רואה גם הקבלה בין האפשרות שנתנה ועדת 9/11 למשפחות הקורבנות להעיד לפניו לבין התהליך המתקיים בוועדות פיוס. שם, בעמ' 1451–1455.

49 סיימון מביא לדוגמה את ריצ'רד קלרק, אשר עשה מעשה פרהסי בעדותו לפני הוועדה. קלרק היה יועץ הבית הלבן למלחמה בטרור, ושירת בתפקיד זה בקדנציות של כמה נשיאים. הוא האשים את ממשל קלינטון, ובעיקר את ממשל בוש, בהזנחת הטיפול בסכנה של טרור עד שהיה מאוחר מדי. קלרק ביסס את ביקורתו כלפי נושאי-משרה בכירים על יסוד נסיונו המקצועי-האישי כפקיד בכיר בעיצוב מדיניות המלחמה בטרור במשך שנים ארוכות. בביקורתו זו הוא סיכן את המוניטין המקצועי שלו עצמו, אך הוא עשה זאת, על-פי סיימון, מתוך תחושה של שליחות וחובה כלפי העם האמריקאי ומשפחות הקורבנות. שם, בעמ' 1449–1450.

50 התובע הכללי ג'ון אשקרופט השיב על הביקורת שהשמיעה כלפיו חברת הוועדה ג'יימי קורליק בהתקפה אישית על החלטות שהתקבלו תחת ניהולה במשרד המשפטים בתקופת כהונתו של הנשיא קלינטון. Eric Lichtblau, *White House Criticizes Justice Dep. Over* Papers, N.Y. TIMES, April 30, 2004, at A24

Simon, לעיל ה"ש 47, בעמ' 1434, 1448.

ביקורתיות, ייפגע אמון הציבור בוועדה.⁵² במילים אחרות, התזה הפרהסית שמה את הדגש בתוכנם של ממצאי החקירה כגורם המרכזי המשפיע על אמון הציבור. בניסוי שנערך בבריטניה בשנת 2004 התקבלו תוצאות התומכות בתיאוריה זו. נמצא שרק כאשר תוכנו של דוח הוועדה היה ביקורתי, זכה הדוח באמון גבוה מצד הנשאלים. קשר זה סותר על פניו את הסברה המקובלת ביחס לוועדות חקירה, שלפיה מאפיינים מוסדיים הם המקנים אמינות לדוח הוועדה.⁵³

ריבוי התפקידים של ועדות חקירה במצבים של משבר לגיטימציה, והשימוש הגובר במוסד של ועדת חקירה ברחבי העולם, יוצרים צורך בבירור אמפירי של הקשר בין המבנה המוסדי של הוועדה לבין אמון הציבור בדוח שלה וקבלה ציבורית של ממצאי החקירה.⁵⁴ בירור זה רלוונטי במיוחד בהקשר הישראלי על רקע השימוש במאפיינים מבניים כבסיס להבחנה בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת בדיקה ממשלתית.

52 שם, בעמ' 1431.

53 Raanan Sulitzeanu-Kenan, *If They Get it Right: An Experimental Test of the Effects of the Appointment and Reports of UK Public Inquiries*, 84 PUB. ADMIN. 623 (2006) המשתתפים בניסוי קראו ראשית מידע על חשד לכישלון רגולטורי במערכת הבריאות. לפני שתי קבוצות נשאלים (1 ו-2) הוצגו נאומים פוליטיים אשר מבקרים (קבוצה 1) או "מזכים" (קבוצה 2) את התנהלותו של משרד הבריאות הבריטי בפרשה, ואילו למשתתפים בשתי הקבוצות האחרות (3 ו-4) נאמר כי הוקמה ועדת חקירה ממלכתית (public inquiry) לחקר האירוע. לאחת הקבוצות (3) הוצג תקציר של מסקנות הוועדה המבקר את התנהלותו של משרד הבריאות (שתוכנו זהה ל"נאום הפוליטי" שהוצג לקבוצה 1), ואילו לקבוצה האחרונה (4) הוצג תקציר של מסקנות הוועדה ה"מזכה" את משרד הבריאות (אשר תוכנו זהה ל"נאום הפוליטי" שהוצג לקבוצה 2). בשלב הבא התבקשו כל הנשאלים להביע את מידת אמונם בדוח/בנאום שהוצג לפניהם. נמצא כי הנשאלים בקבוצות 1 ו-2 דירגו את שני הנאומים הפוליטיים כבעלי אמינות בינונית ומטה. לעומת זאת, הנשאלים שהוצג לפניהם תקציר של דוח ועדה "ביקורתי" (קבוצה 3) דירגו את הדוח כאמין הרבה יותר מהנאום הפוליטי המקביל, ואילו הנשאלים שהוצג לפניהם תקציר של דוח ועדה "מזכה" (קבוצה 4) דירגו אותו כשווה באמינותו לנאום הפוליטי המקביל.

54 על מגמת הגידול במספרן של ועדות החקירה בבריטניה ראו GOVERNMENT BY INQUIRY, לעיל A.W. Bradley, *Commissions of Inquiry and Governmental Accountability: Recent British Experience*, in COMMISSIONS OF INQUIRY: PRAISE OR REAPPRAISE 31, 32 (Manson & Mollan eds., 2003). על המצב בקנדה ראו: Adam M. Dodek, *Judicial Independence as a Public Policy Instrument*, CLPE Research Paper 10/2009, available at www.comparativeresearch.net/servlet/Controller?Action=DownloadPDF&paperid=100000107. בשנת 2007 ערך העיתון הקנדי NATIONAL POST תחרות בין קוראיו על תיאור מוטו בולט של החיים בקנדה בשש מילים או פחות. בעשירייה הסופית נכלל הסלוגן "From Inquiry to Inquiry". ראו שם.

ב. ועדות חקירה במשפט הישראלי

התואר "ועדת חקירה" מתאים לגוף אד-הוקי שמוקם לצורך בירור אמת עובדתית ביחס לאירוע הנמסר לבדיקתו, ואשר מתפזר עם סיום תפקידו. בכך ועדות חקירה נבדלות מגופי ייעוץ, שתכליתם היא המלצת מדיניות עתידית.⁵⁵ העיסוק בייעוץ, אם הוא נלווה למטרה של בירור עובדתי, אינו מהווה חריגה מסמכויותיו של הגוף החוקר.⁵⁶ מעבר להבחנה זו שבין בירור עובדתי לבין ייעוץ מדיניות – אשר מקובלת בישראל ובמדינות נוספות – התפתח

55 ההבחנה בין ועדות חקירה לבין גופי ייעוץ היא הבחנה מקובלת בספרות. ראו קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 16–17; סגל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 212. הרשות המבצעת והרשות המחוקקת יכולות למנות ועדה מייעצת לבדיקת המדיניות שראוי לנקוט בתחום כלשהו. התייעצות היא גם סמכות-עזר הנלווית לסמכותם הראשית של גופי המנהל מכוח ס' 17(ב) לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981. נוסף על כך, יש שהחוק מטיל על הרשות המנהלית חובה להתיעץ עם גוף מסוים כתנאי להפעלת סמכות. למשל, אם החוק מקים גוף שתפקידו הראשי הוא לייעץ לשר פלוני בעניין מסוים, אזי אפשר ללמוד מכך שהשר חייב – ולא רק רשאי – להתייעץ עם גוף זה לפני הפעלת סמכותו באותו עניין. לדוגמה, המועצה לבתי דין מנהליים, לפי ס' 49 לחוק בתי דין מנהליים, התשנ"ב-1992, הוקמה על-מנת לייעץ לשר המשפטים (או לכל שר אחר הנוגע בדבר) "בכל הקשור לבתי דין". על סמכויות ייעוץ במסגרת המנהל הציבורי ראו יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 186–192 (1996).

56 כך, לדוגמה, הוועדה הממלכתית לבדיקת מצב משק המים, בראשות השופט ביין, התבקשה לחקור כיצד הגענו למצב משק המים הנוכחי, אך גם לקבוע המלצות לגבי תוכניות ישימות לפתרון המצוקה הקיימת, כגון התפלה, ייבוא מים וכולי. ראו את תחומי עיסוקה של ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא משק המים, נגיש בכתובת www.knesset.gov.il/committees/heb/vaada.asp?vaada=35. ראו גם את כתב המינוי של ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי שואה (2008) my.ynet.co.il/pic/news/20.01.2008/index1.htm. כאשר התכלית העיקרית של ועדת חקירה היא מתן המלצות לגורם הממנה, יש הרואים בהענקת סמכויות חקירה לוועדה משום חריגה מסמכות. ראו, לדוגמה, קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 81, הסבור כי לא היה מקום להקים את ועדת לנדוי, שנועדה להציע שיטות ונהלים שיינקטו בחקירות של שירות הביטחון (ראו דין וחשבון ועדת החקירה לעניין שיטות החקירה של שירות הביטחון הכללי בנושא פעילות חבלנית עוינת (1987)), ואת ועדת נתניהו, שנועדה להמליץ על השינויים הרצויים במערכת הבריאות (ראו דין וחשבון ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל (1988)). ייעוץ הוגדר גם כמשימתה העיקרית של הוועדה הממלכתית שהוקמה על רקע אסון ורסאי – ועדת זיילר. לפי כתב המינוי, הוועדה לא הוסמכה כלל לברר עובדתית את אסון ורסאי, אלא לבדוק את מכלול השאלות הנוגעות באחריות המשפטית והאופרטיבית על מבני ציבור חדשים וקיימים, ולהמליץ המלצות בנושא. ראו כתב מינוי להקמת ועדת חקירה לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (2001) www.news1.co.il/Archive/0019-D-336-00.html?tag=13-19-06. לדעה שונה, המכירה באפשרות להסמיך ועדת חקירה לייעץ לגבי דרכי פעולה רצויות, ראו סגל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 212. כן ראו אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך ב: רשויות השלטון ואזרחות 1032 (מהדורה שישית, 2005).

בישראל הנוהג שלפיו ועדות חקירה מגישות לעיתים, לצד ממצאים עובדתיים והמלצות מדיניות, גם מסקנות והמלצות לגבי אחריותם האישית של הגורמים המעורבים.

1. סוגים של ועדות חקירה

הדין קובע כמה מקורות סמכות לכינון ועדת חקירה.⁵⁷ מקור אחד הוא חוקים ספציפיים. בדין מצויות הוראות רבות המסמיכות רשות להקים ועדת חקירה ולציידה בסמכויות חקירה לצורך בירור עובדתי ושיפור בתחומים רבים ומגוונים, כגון צבא, רפואה, טיס ועוד.⁵⁸ רוב החוקים מותירים בידי הרשות הממנה שיקול-דעת לגבי עצם קיום החקירה, אך יש חריגים שבהם החוק מטיל חובת חקירה.⁵⁹ מקור נוסף לכינון ועדת חקירה הוא סעיף 22 לחוק-יסוד: הכנסת, המקנה למליאת הכנסת סמכות למנות ועדת חקירה פרלמנטרית על-ידי הסמכת אחת הוועדות הקבועות או על-ידי הקמת ועדה המורכבת מחברי-כנסת.⁶⁰ סוג שלישי של ועדות חקירה הוא ועדות בירור המוקמות מכוח סמכויות-העזר הנלוות לסמכויותיו של השר הממנה או מכוח סמכותה הטבועה של הממשלה. לוועדת בירור אין

57 סגל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 212–217.

58 ראו, לדוגמה, ס' 21 ו-22 לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996 (ועדת בדיקה שהוקמה לבדיקת תלונה של מטופל או לבדיקת אירוע חריג הנוגע במתן טיפול רפואי); תק' 15 לתקנות הטיס (חקירת תאונות ותקריות לכלי טיס), התשמ"ד-1984 (חקירת תאונות אוויריות); ס' 10 לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (בדיקת תפקודה של מועצה דתית); ס' 131א לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (חקירת כל עניין הנוגע בשירות בתי-הסוהר); ס' 76א לפקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (חקירת הגורמים לתאונות-דרכים קטלניות); תק' 99–101 לתקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג-1982 (חקירת תאונה ימית); תק' 3 לתקנות שירותי הכבאות (חקירת דליקה וגורמיה), התשל"ב-1972 (חקירת דלקות).

59 ראו ס' 537 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, אשר פוּנְש בהוראת הפיקוד העליון כמטיל חובת חקירה במקרים מסוימים. (הפ"ע 2.0715 "ועדות חקירה – חובת מינוי, סמכויות ונהלים", נגיש בכתובת dover.idf.il/IDF/pkuda/h/020715.doc).

60 ס' 22 לחוק-יסוד: הכנסת מורה כי "...בכל ועדת חקירה יהיו גם נציגים של סיעות שאינן משתתפות בממשלה, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת". ועדת חקירה פרלמנטרית מוקמת על-פי ס' 97ב–197 לתקנות הכנסת. ההחלטה כוללת שלושה שלבים: החלטה של המליאה להעביר לוועדת הכנסת הצעה להקים ועדת חקירה; המלצה של ועדת הכנסת להקים את הוועדה, תוך פירוט סמכויותיה ותפקידיה; ואישור ההצעה על-ידי מליאת הכנסת. עד הכנסת האחת-עשרה הוקמה רק ועדה פרלמנטרית אחת – זו שהוקמה על-ידי הכנסת הראשונה בעניין עיצורי המחנה בג'למי. אולם למן הכנסת האחת-עשרה ועד הכנסת השבע-עשרה הוקמו עשרים וארבע ועדות חקירה פרלמנטריות. ראו באתר הכנסת "ועדות חקירה פרלמנטריות" www.knesset.gov.il/committees/heb/ParInqCommittees.asp.

הסדרה סטטוטורית, ולכן סמכויות החקירה שלה, דרך פעולתה והנושאים שניתן להעביר לבדיקתה אינם מוגדרים בחוק.⁶¹

המבנה של שלושת סוגי ועדות החקירה הללו אינו תומך באופן יחסי בעצמאותו של הגוף החוקר, ואינו מפריד את החקירה מן הזירה הפוליטית. כך, הרכבה הפוליטי של ועדת חקירה פרלמנטרית מעלה ספק בדבר התאמתה לחקירת מחדל שהממשלה עשויה להימצא אחראית לו.⁶² פגיעה בעצמאותה של הוועדה טמונה גם במבנה של ועדות בירור מכוח חוק או מכוח סמכותה הטבועה של הממשלה. ועדות אלה מורכבות מגורמים בתוך הרשות המבצעת (למשל, ועדת שרים או פקידים), אם כי לעיתים מתמנים כחברים גם מומחים חיצוניים ונושאי תפקיד שיפוטי, כדי להוסיף לחקירה מימד של יוקרה ציבורית.⁶³ היות

61 המקור החוקי לסמכותה הטבועה של הממשלה הוא ס' 17(ב) לחוק הפרשנות, המקנה סמכויות-עזר לכל רשות אם הן נדרשות להפעלת הסמכות הראשית "במידה המתקבלת על הדעת". האזכור החוקי היחיד של ועדת בירור הוא בס' 28 לחוק ועדות חקירה, המורה כי "אין בחוק זה כדי לגרוע מסמכותו של שר למנות ועדת בירור לשם בדיקת ענין שבתחום תפקידיו, ובלבד שלא נתמנתה לגביו ועדת חקירה לפי חוק זה". מהאזכור של ועדת בירור בס' 28 לחוק ועדות חקירה עולה כי תחום פעולתה מוגבל בהיקפו לנושאים הנמצאים בתחום תפקידו ואחריותו של השר שהורה על הקמת הוועדה. בקביעה זו אין מניעה שוועדת הבירור תחקור לא רק את עובדי המשרד הרלוונטי, אלא את כל הנוגעים בעניין. "היקפו של התחום הנחקר והתחום לגביו ניתנים ייעוץ והמלצה מוכתב על-ידי התופעה הטראגית הנחקרת ולא על-פי גרדי השינוך המוסדיים" – בג"ץ 381/85 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים, פ"ד לט(4) 240, 225 (1985).

62 בית-המשפט העליון ראה בוועדת חקירה פרלמנטרית גוף פוליטי שיכול לשקול שיקולים פוליטיים – בג"ץ 731/84 קריב נ' יו"ר ועדת הכנסת של הכנסת, פ"ד לט(3) 337, 340 (1985). רובינשטיין ומדינה רומזים כי דימויה הציבורי של ועדת חקירה פרלמנטרית עושה לה עוול, וכי רוב דיוני הוועדות נושאים אופי מקצועי ענייני, ולא אופי פוליטי מפלגתי. הבחנות אלה רלוונטיות לנסיבות שבהן בירור העניין הנחקר אינו עשוי להיות מושפע משיקולים פוליטיים מובהקים. רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 56, בעמ' 1029. לגישות שונות לגבי האפשרות לצייד ועדה פרלמנטרית בסמכויות כפייה ובחסינויות ראו קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 64–71.

63 ראו, לדוגמה, את הוועדה שמינה השר וילנאי בשנת 2002 לבדיקת המבנה של ענף הכדורגל בישראל, אשר בראשה עמד השופט המחוזי אמנון סטרשנוב. אורי יסעור "וילנאי מקים ועדת בדיקה לכדורגל הישראלי" *ynet* 23.5.2002 www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-1906195,00.html. המקרה המפורסם ביותר של מינוי שופט לראשות ועדת בירור הוא הקמתה של ועדת השרים לחקירת מה שכונה "הפרשה". מדובר בשמועות על תקלות ומעשים פליליים שנעשו בקשר למה שכונה "עסק הביש" – פעולות הפיגוע שנעשו מטעם מדינת-ישראל במצרים בשנת 1953. נגד הוועדה הושמעו טענות רבות, ועל רקע זה דרש ראש הממשלה בן-גוריון את הקמתה של ועדה אחרת, שאותה כינה "ועדת חקירה משפטית", כדי שתדון, בין היתר, בשאלה "מי נתן את ההוראה". לרקע הכללי של החקירה ב"פרשה" ראו יצחק זמיר

חבריה של ועדת הבירור חלק מן המערכת הנחקרת מקבע את מעמדה כגוף פנימי.⁶⁴ ועדת בירור אינה נחשבת מנגנון ראוי לביצוע חקירה של אירועים חמורים המעוררים מועקה ציבורית ומשבר אמון כלפי המערכת הנחקרת.⁶⁵

לצד הוועדות לעיל, החוק מסדיר את המבנה והסמכויות של שתי ועדות נוספות: ועדת בדיקה ממשלתית, מכוח סעיף 8א לחוק הממשלה, וועדת בדיקה ממלכתית, מכוח חוק ועדות חקירה. ועדת בדיקה ממשלתית בראשות שופט היא גוף חדש יחסית, שאותו יצר המחוקק, בשנת 2003, מתוך רצון "...ליצור כלי לבדיקת נושאים ואירועים במקרים בהם אין מקום להקמת ועדת חקירה ממלכתית, ואין די בהקמת ועדת בירור אשר נטולת סמכויות חוקיות".⁶⁶ החידוש המעשי שבסעיף 8א הוא הוספת מקבץ של סמכויות סטטוטוריות

חוות דעת משפטית בעניין הפרשה (1965). הרכבה של ועדת בירור הוא החלטה הנתונה לשיקול-דעתו של הגוף הממנה, ובית-המשפט לא יתערב בו אלא אם כן מדובר במקרה קיצוני של פגיעה באינטרס של הציבור בהפקת לקחים. ראו לאחרונה בג"ץ 7589/05 התנועה לאיכות השלטון נ' שר התחבורה (פורסם בנבו, 22.7.2007).

64 בג"ץ 6001/97 אמיתי – אזרחים למען מנהל תיקן וטוהר המידות נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 22.10.1997). מכיוון שוועדת בירור אינה מקיימת "הליך שיפוטי או מעין שיפוטי", היא אינה מוסמכת להזהיר עדים לפי ס' 2 לחוק לתיקון דיני הראיות (אזהרת עדים וביטול שבועה), התש"ס-1980. ההליך המתנהל לפני ועדת בירור אינו נחשב גם מבחינת הדין להליך שיפוטי כמובנו בס' 34 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, והוועדה אינה "כישות" כמובנה בס' 240(ב) לחוק העונשין, ולכן גם אין חלים על העדים המופיעים לפני האיסורים העונשיים שמטרתם להבטיח את תקינותם של הליכי החקירה (כגון איסור מתן עדות-שקר, איסור מתן עדויות סותרות ועוד), וכן לא חלה הסנקציה הפלילית המופיעה בס' 241(א) לחוק העונשין על המסרב למסור עדות בהליך שיפוטי. קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 18, ה"ש 16. לגבי זכות העיון בפרוטוקולים של ועדת בירור, לפי ס' 9(ב)(4) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, רשות ציבורית אינה מחויבת למסור חומר שנאמר במסגרת תחקיר פנימי, ומכיוון שבמקרה של ועדת בירור אכן מדובר בתחקיר פנימי, אין לכאורה חובת גילוי לגבי דיוניה. נוסף על כך, על-פי ס' 9(ב)(7) וס' 9(ב)(8) לחוק חופש המידע, אין חובת גילוי אם החיסיון על המידע היה התנאי לגילוי או אם גילוי המידע עלול לפגוע בפעולות אכיפה, בזכות למשפט הוגן או במקור מידע חסוי. החלטה להטיל חיסיון על הפרוטוקולים נתונה לביקורת שיפוטית.

65 ועדות בירור שמונו לחקור נושאים שהיה בהם עניין ציבורי רב לא עברו את מבחן הציבור, ודעת-הקהל כפתה על הממשלה הקמת ועדת חקירה ציבורית. לסקירה ראו משה בן-זאב "הדרג המדיני מול ועדות חקירה" ספר יצחק כהן: לזכרו של יצחק כהן נשיא בית המשפט העליון 234, 237-238 (1989).

66 דברי הסבר להצעת חוק הממשלה (תיקון מס' 2) (ועדת בדיקה ממשלתית), התשס"ב-2002, ה"ח 726. הוועדה הראשונה שהוקמה מכוח חוק הממשלה הייתה ועדת זיילר לבדיקת התנהלותן של המשטרה והפרקליטות בעניין האחים פריניאן. הוועדה הוקמה בדצמבר 2005. נועם שרביט "השופט בדימוס ורדי זיילר יעמוד בראש ועדת הבדיקה של פרשת האחים

לוועדת בדיקה ממשלתית, בתנאי שתהא בראשות שופט בדימוס. הכללים המבטיחים את עצמאותה של ועדת הבדיקה הממשלתית הם האיסור החוקי למנות חברים שעלולים להימצא במצב של ניגוד עניינים,⁶⁷ והאפשרות למנות ליושב-ראש אדם בעל תפקיד שיפוטי בדימוס. כללים אלה מתמודדים עם מצב של מתח בין אינטרס ציבורי לבין אינטרס אישי, אך אינם מטפלים בהפרדתו של הליך החקירה מהספירה הפוליטית, כפי שמבטיח המבנה של ועדת חקירה ממלכתית. ועדת חקירה ממלכתית מוקמת מכוח סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, אשר מסמיך את הממשלה כגוף⁶⁸ להורות על הקמת ועדת חקירה לבירור "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה". סעיף זה פורש בפסיקה כמותיר שיקול-דעת רחב בידי הממשלה אם למנות ועדת חקירה ממלכתית.⁶⁹ החליטה הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית, ניטל ממנה שיקול-הדעת לגבי הרכב הגוף החוקר, ועליה לפעול בהתאם לתכתיבי החוק.

טבלה 1 מסכמת את ההבדלים בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת בדיקה ממשלתית.⁷⁰

- פריניאן" גלובס 1.12.2005 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000035148 ועדת וינוגרד הייתה הוועדה השנייה שהוקמה מכוח חוק הממשלה.
- 67 ס' 8א(ב) לחוק הממשלה. למושג "ניגוד עניינים" מנקודת-מבט פסיכולוגית ראו יובל פלדמן "הפסיכולוגיה של ניגוד עניינים" ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה 57 (דפנה ברק-ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר עורכים, 2009).
- 68 גוף נוסף המוסמך להורות על הקמת ועדת חקירה ממלכתית הוא ועדת הכנסת לביקורת המדינה. לפי ס' 14(ב) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958, הוועדה לביקורת המדינה רשאית להחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית אם "העלתה הביקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הוועדה קודם המצאת הדין וחשבון... בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת". ס' 14(ב) לחוק מבקר המדינה קובע כי "הוועדה רשאית, בנסיבות מיוחדות ובהסכמת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה גם בנושא הכלול בדין וחשבון [של המבקר]... ואולם לא תחליט הוועדה כאמור, אלא ברוב של שני שלישים מחבריה, לפחות, בישיבה שנועדה לענין זה בלבד". מכוח הוראה זו הוקמו ועדת בייסקי (1985) לחקירת ויסות מניות הבנקים, חרף התנגדות הממשלה, ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה בראשות השופטת דליה דורנר (2008) וכן ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת הטיפול במפוני גוף קטיף בראשות השופט אליהו מצא (2008).
- 69 בג"ץ 2624/97 רונאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 71 (1997); בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459 (1999); בג"ץ 7232/01 יוסוף נ' ממשלת ישראל, פ"ד נו(5) 561 (2003); בג"ץ 560/03 ארגון נפגעי הטרור הערבי נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 9.7.2003); עניין אמיתי, לעיל ה"ש 64.
- 70 דנה בלאנדר "במבוכי הפוליטיקה: ועדת חקירה ממלכתית וועדת בדיקה – מה ההבדל?" המכון הישראלי לדמוקרטיה 26.9.2006 www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/Breaking_ S. Navot, *The Governmental Commission of Inquiry for the Second*; *the_News_1.aspx* *Lebanon War*, 15 EUR. PUB. L. 17–33 (2009)

טבלה 1: סיכום ההבדלים בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת בדיקה ממשלתית

ועדת בדיקה ממשלתית	ועדת חקירה ממלכתית	הגורם המקים את הוועדה
שר/שרים	הממשלה	הגורם המקים את הוועדה
הגורם שהחליט על הקמתה	נשיא/ת בית-המשפט העליון	הגוף הממנה את חברי הוועדה
כל אדם או שופט בדימוס (מכל ערכאה)	שופט מחוזי או שופט בית-המשפט העליון בפועל או בדימוס	יושב-ראש
במקרה שבו יושב-ראש הוועדה הוא שופט, שר המשפטים רשאי, באישור הממשלה, להעניק סמכויות חקירה דומות לאלה של בית-משפט ⁷¹	דומות לאלה של בית-משפט	סמכויות חקירה
במקרה שבו יושב-ראש הוועדה הוא שופט, שר המשפטים רשאי, באישור הממשלה, להחיל את ההוראות הרלוונטיות שבחוק ועדות חקירה נתון לשיקול-דעתה של הוועדה	קיימת מכוח חוק ועדות חקירה	חסינות לעדים
	חובה, אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת בשל אינטרס חיוני	פומביות הדיונים
נתון לשיקול-דעתו של הגורם הממנה	נתון לשיקול-דעתה של הוועדה	פרסום הדוח

כפי שהוסבר בעניין וינוגרד, במישור של סמכויות חקירה וחסינויות לעדים, רב הדמיון בין ועדת בדיקה ממשלתית לבין ועדת חקירה ממלכתית.⁷² סעיף 8א לחוק הממשלה מאזכר מפורשות סמכויות אחדות הקבועות בחוק ועדות חקירה,⁷³ וסמכויות אחרות המוענקות

71 במקרה שבו יושב-ראש הוועדה אינו שופט, לא מוקנות לוועדה סמכויות חקירה מכוח חוק ועדות חקירה.

72 עניין וינוגרד, לעיל ה"ש 8, פס' 18 לפסק-הדין של המשנה לנשיאה השופט ריבלין; שם, ס' ה(3) לפסק-דינו של השופט רובינשטיין. למעשה, כל השופטים בהרכב, למעט השופטת פרוקצ'יה, לא ייחסו חשיבות להבדלים בסמכויות הסטטוטוריות המוענקות לשני הסוגים של ועדות החקירה.

73 מכוח ס' 8א לחוק הממשלה, ועדת בדיקה ממשלתית מוסמכת לזמן עדים ולכפות עליהם להעיד ולהציג מסמכים או מוצגים אחרים שברשותם (ס' 9(א)(1) לחוק ועדות חקירה); לחייב עדים להעיד בשבועה (ס' 9(א)(2) לחוק ועדות חקירה); לכפות התייצבות של אדם שלא ציית להזמנה לבוא להעיד (ס' 9(א)(3) לחוק ועדות חקירה); ולצוות על גביית עדות בחוץ-לארץ (ס' 9(א)(4) לחוק ועדות חקירה). ועדת הבדיקה נהנית גם מסמכויות של בית-משפט, כולל האפשרות להטיל סנקציות על עדות-שקר (ס' 10 לחוק ועדות חקירה) ועל סירוב להעיד (ס' 11 לחוק ועדות חקירה). הוראות ס' 14 ו-22 לחוק ועדות חקירה, שלפיהן עדות שנמסרת לוועדת בדיקה ממשלתית וכן הדוחות שתוציא לא יישמשו ראיה בכל הליך משפטי (למעט הליך פלילי

מכוח החוק לוועדת חקירה ממלכתית יכולות להיות מוענקות בכתב המינוי גם לוועדת בדיקה ממשלתית, כפי שאכן נעשה לגבי ועדת וינוגרד.⁷⁴ ההבדל העקרוני יותר בין שני סוגי הוועדות, אשר מנחה להלכה את הרשות המבצעת בהחלטתה באיזה מנגנון לבחור, הוא רמת העצמאות והניטרליות הפוליטית של הגוף החוקר. חברי ועדת חקירה ממלכתית אינם ממונים על-ידי הממשלה או מי משריה, אלא על-ידי נשיא/ת בית-המשפט העליון. נוסף על כך, קיימת חובה למנות שופט בכיר ליושב-ראש ועדת חקירה ממלכתית, בעוד בראש ועדת בדיקה ממשלתית יכול שיעמוד שופט בדימוס מכל ערכאה. יודגש כי ההבדל הראשון – הליך המינוי – כרוך באופן הכרחי בבחירה בסוג הוועדה, בעוד השני – מינוי שופט בכיר לעמוד בראש הוועדה – אינו נובע באופן הכרחי מסוג הוועדה, שכן אפשר שגם בראש ועדת בדיקה ממשלתית יעמוד שופט בכיר (ראו ועדת וינוגרד).

בשל דרך מינוי חבריה והרכבה, ועדת חקירה ממלכתית נחשבת "דגם עליון" של מוסד חוקר עצמאי הפועל בניטרליות פוליטית.⁷⁵ בוועדת חקירה ממלכתית קיים ניתוק בין הגוף החוקר לבין הדרג הנחקר, והליך מינוי החברים מחזק את היסוד של איתנות פוליטית. נשיאת בית-המשפט העליון – גורם נפרד ובלתי-תלוי – היא המוסמכת למנות את חברי הוועדה, במטרה להגן מפני השפעה של שיקולים פוליטיים/מפלגתיים ותכתיבים שלטוניים על הרכב הוועדה, ובמשתמע – על הליך החקירה.⁷⁶ כמו-כן, החובה למנות שופט בכיר ליושב-ראש מחזקת את עצמאות שיקול-הדעת של הוועדה הממלכתית – הן בהיבט של מקצועיות בניהול דיונים, שמירה על זכויות נחקרים והכרעה בסוגיות משפטיות, והן בהיבט של ייבוא תרבות מוסדית של ריחוק ומאמץ מודע לאובייקטיביות. שופט בכיר בעל ניסיון

שנפתח בשל אותה עדות), חלות גם על ועדת בדיקה ממשלתית מכוח ס' 8א(ג) לחוק הממשלה.

74 הסמכויות הניתנות לוועדת חקירה ממלכתית על-פי חוק ועדות חקירה בנוגע לצווי חיפוש (ס' 12 לחוק ועדות חקירה), לאיסוף חומר (ס' 13 לחוק ועדות חקירה), למשלוח אזהרות למי שעלול להיפגע (ס' 15 לחוק ועדות חקירה), לפומביות הדין (ס' 18 לחוק ועדות חקירה), לפרסום (ס' 20 לחוק ועדות חקירה) ולהגבלות לעניין עיון הציבור (ס' 24 לחוק ועדות חקירה) אינן מוחלות מכוח חוק הממשלה על ועדת בדיקה ממשלתית, אך אפשר להעניק לה בכתב המינוי. אכן, בכתב המינוי של ועדת וינוגרד הוענקו לה סמכויות מעבר לאלה הקבועות בס' 8א לחוק הממשלה. השופטת פרוקצ'יה העירה כי היא אינה נוקטת עמדה בשאלת מעמדה המשפטי של אותן סמכויות נוספות. ראו עניין וינוגרד, לעיל ה"ש 8, ס' 40 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה; כתב המינוי של ועדת וינוגרד, לעיל ה"ש 2.

75 ראו סגל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 213; קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 83–107.

76 בחוק ועדות חקירה בחר המחוקק לא לקבוע הוראות בדבר כשירותם של חברי הוועדה. ההוראה החוקית הדורשת מינוי של כל ההרכב על-ידי נשיא בית-המשפט העליון, שהינו דמות א-פוליטית, מבטיחה מינוי חברים בעלי כשירות מקצועית אשר אין להם נגיעה בתחום הפוליטי. עם זאת, יהא זה תמים לסבור כי מנגנון זה של מינוי חברים מנטרל לחלוטין השפעות פוליטיות על הרכב הוועדה.

בשיפוט עניינים ציבוריים שבמחלוקת עשוי גם להתמודד טוב יותר משופט זוטור בדימוס עם סיקור תקשורתי ולחצים מצד המערכת הפוליטית.⁷⁷ במאמר מוסגר חשוב להבהיר כי ההבדלים המתוארים בין שני סוגי הוועדות אינם מטשטשים את העובדה שקיים הבדל יסודי בין עצמאות של ועדות חקירה לבין עצמאות שיפוטית. המודל של עצמאות שיפוטית מורכב משני רכיבים מצטברים: עצמאות עניינית ואישית של השופט היחיד ועצמאות מוסדית של הרשות השופטת כגוף.⁷⁸ יסודות אלה מתקיימים בצורה שונה בוועדות חקירה, שכן אלה מוקמות על-ידי הרשות המבצעת, ונושא החקירה, היקפה, ודרכי החקירה מוכתבים (או יכולים להיות מוכתבים) לוועדה על-ידי הגוף המקים.⁷⁹ זאת ועוד, לחברי הוועדה אסור להרחיב או לצמצם את תחום החקירה מעבר לקבוע בכתב המינוי. אם ירצו לעשות כן, יהא על הוועדה לפנות בבקשה אל הגוף המקים – הרשות המבצעת.⁸⁰ נוסף על הפיפות העניינית של חברי ועדת החקירה לנורמות המוכתבות להם על-ידי הגוף המקים, ועדת חקירה ממלכתית וועדת בדיקה ממשלתית אינן נהנות מעצמאות מוסדית. כך, הממשלה יכולה להפסיק את עבודת הוועדה, ובעקבות צעד זה תחדל הוועדה להתקיים.⁸¹ לבסוף, הקביעות בתפקיד – שהיא המאפיין המרכזי של אי-התלות האישית של השופט – אינה קיימת במבנה האד-הוקי של ועדת חקירה. סמכות הממשלה להפסיק את עבודת החקירה מובילה באופן בלתי-נמנע גם להפסקת עבודתם של חברי הוועדה.⁸²

77 מעניין בהקשר זה שגם בקרב ועדות החקירה הממלכתיות ניתן לזהות מדרג של יוקרה לפי רמת הבכירות של יושב-ראש הוועדה. בראש ועדות החקירה הממלכתיות החשובות ביותר – הוועדה לחקירת מלחמת יום-הכיפורים, הוועדה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בביירות והוועדה לחקירת רצח רבין – עמדו נשיאי בית-המשפט העליון באותה עת: שמעון אגרנט, יצחק כהן ומאיר שמגר, בהתאמה.

78 על עקרון העצמאות של הרשות השופטת ראו אצל אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך א: עקרונות יסוד 129–156 (מהדורה שישית, 2005); מאיר שמגר "עצמאות מערכת השיפוט כיסוד הסדר הדמוקרטי" הפרקליט מב 245 (1995). כן ראו: L. Ralph Mecham, *Introduction to Mercer Law Review Symposium on Federal Judicial Independence*, 46 MERCER L. REV. 637 (1994–1995).

79 קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 100–101.

80 ראו ס' 2(ב) לחוק ועדות חקירה, שהוסף בחוק ועדות חקירה (תיקון מס' 2), התשל"ט-1979, ס"ח 84, בעקבות מחלוקת שהתגלעה לאחר פרסום הדוח הסופי של ועדת אגרנט.

81 עם זאת, אף שמבחינה משפטית יש בידי הממשלה סמכות להפסיק את עבודת הוועדה, יש להניח שהממשלה תימנע מלנקוט צעד כזה בשל השלכותיו הציבוריות. כפי שיפורט להלן, בחוק ועדות החקירה הבריטי מוענקת במפורש סמכות לממשלה לפזר ועדה לפני תום חקירתה, אך ככל הידוע לכותבים, סמכות זו טרם מומשה בפועל.

82 קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 102.

משפט וממשל יג תשע"א אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות
ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה-בוזן

הפער בין מודל העצמאות של ועדות חקירה לבין מודל העצמאות של הרשות השופטת קיים גם בשיטות משפט זרות.⁸³ עם זאת, ההסדר הישראלי לגבי דרך מינוים של חברי ועדת חקירה ממלכתית והחובה למנות שופט בכיר ליושב-ראש הוועדה הינם ייחודיים, כפי שיפורט להלן.

2. הערה מנקודת-מבט השוואתית

כל שיטת משפט אשר מעדיפה להוציא מידי המוסדות הפוליטיים את בירורם של אירועים שנבחרו-ציבור מעורבים בהם מתחבטת, במפורש או במשתמע, בשאלת האמון במערכת החוקרת. ההנחה המקובלת היא שעל-מנת להשיב את אמון הציבור במערכות הממשל שכשלו, חובה שהחקירה תיעשה על-ידי גוף מקצועי חיצוני שהציבור מאמין בו. על-אף המגמה המשותפת של שיטות משפט דמוקרטיות להסדיר את קיומם של גופי חקירה עצמאיים, המודל הישראלי ביחס לעצמאותה של ועדת חקירה ממלכתית הוא יוצא-דופן במבט השוואתי. הדין בשיטות משפט אחרות אינו רואה פסול במינוי הרכבה של ועדת חקירה ממלכתית על-ידי הגוף שעשוי להיות מבוקר או נחקר, ואינו מחייב מינוי שופט לראשות הוועדה. בבריטניה, למשל, הסמיך החוק משנת 1921 את הממשלה לקבוע את הרכב הוועדה, אף שזו נועדה לחקור אירועים שבתחום אחריותה של הממשלה, ומעורבותו של הפרלמנט בהקמת הוועדה הייתה חסרת תוכן ממשי.⁸⁴ החשש מפני הטיה פוליטית של

83 ראו אצל: Tamar Witelson, *Declaration of Independence: Examining the Independence of Federal Public Inquiries*, in COMMISSION OF INQUIRY: PRAISE OR REAPPRAISE 301 (Manson & Mullan eds., 2003); Peter Desbarats, *The Independence of Public Inquiries: Dixon v. Canada*, 36 ALTA. L. REV. 252 (1997); Justice John H. Gomery, *The Pros and Cons of Commissions of Inquiry*, 51 MCGILL L.J. 783 (2006).

84 נקודת המוצא ההיסטורית להתפתחות מוסד החקירה בכלל ולהתפתחות מוסד החקירה העצמאי בפרט הייתה באנגליה. פרופ' זאב סגל כותב כי השימוש בגוף חוקר מומחה וניטרלי לבירור עובדתי של אירועים בעלי חשיבות ציבורית המצויים באחריות הממשלה הוא תרומתה הגדולה של בריטניה לעולם המשפט. Zeev Segal, *The Power to Probe into Matters of Vital Public Importance*, 58 TUL. L. REV. 941 (1984). ראו גם: T.J. CARTWRIGHT, ROYAL, COMMISSIONS AND DEPARTMENTAL COMMITTEES IN BRITAIN (1975) בשנת 1921 נחקק בבריטניה ה-7, Tribunal of Inquiries (Evidence) Act, 1921, 11 & 12 Geo. 5, c. 7, אשר עד לשנת 2005 היה החוק הכללי שמכוחו הוקמו ועדות חקירה שמטרתן לחקור עניין שהוא בעל "urgent public importance". הוועדות מכוח חוק זה הן המקבילות לוועדת החקירה הממלכתית הישראלית. חוק ועדות החקירה האנגלי קבע כי הקמת ועדת חקירה ממלכתית תיעשה בהחלטת שני חלקי בית-הנבחרים, אולם הלכה למעשה לא היה הפרלמנט מעורב בהפעלת החוק, ולא הייתה לו אף כל השפעה בנושא. הסמכות למנות את חברי הוועדה נמסרה לממשלה, ועל-פי החלטתה היה אפשר לצייד את ועדת החקירה בסמכויות החקירה העיקריות המסורות לבתי-משפט בשעה שהם יושבים בדיון. החוק קבע כי הוועדה תקיים את דיוניה בפומבי, אלא אם כן היא סבורה כי האינטרס הציבורי מחייב דיון בדלתיים סגורות. מנקודת-

הוועדה מטופל בשיטה האנגלית על-ידי הנוהג למנות שופט לראשות ועדה שחוקרת אירועים רגישים מבחינה פוליטית וציבורית, ולהעניק כדבר שבשגרה לוועדה ולחבריה חסינויות מפני תביעה אזרחית ופלילית.⁸⁵ מאפיינים אלה נתפסו בשיטה האנגלית כהבטחה מספקת של עצמאות החקירה.⁸⁶ בשנת 1966 הוקמה בבריטניה ועדה מלכותית, בראשות שופט בית-הלורדים לורד סלמון (Salmon), לבחינת הלקחים שנצברו במשך שנות הפעלתו של החוק ולהצעת תיקונים, במיוחד בהקשר של העדר הגנה מספקת לנחקרים. הוועדה סקרה את דרכי החקירה השונות הנוהגות בדין האנגלי (ועדות פרלמנטריות, ועדות לא-סטטוטוריות, ועדות מכוח חוקים ספציפיים, ועדות פנימיות),⁸⁷ והמליצה להשאיר בתוקף את החוק משנת 1921, אך לתקנו באופן שיבטיח טוב יותר את הוגנות ההליך. אחת ההמלצות הייתה לחייב מינוי של שופט בכיר לראשות הוועדה.⁸⁸ בפועל לא תוקן חוק ועדות חקירה ברוח המלצותיה של ועדת סלמון, למרות הבטחות הממשלה לעשות כן.⁸⁹

- מבט היסטורית, העניק החוק משנת 1921 לבוש חדש לוועדות החקירה המלכותיות (royal commissions) שהתקיימו באנגליה החל במאה העשירית, ואשר תפקידן המסורתי היה לברר עובדות נושא המצוי בתחום אחריותה של הרשות המבצעת. על תולדותיו של מוסד החקירה באנגליה ראו את סקירתו של קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 25–45.
- 85 בחוק משנת 1921 לא נדרש ששופט יעמוד בראשות הוועדה, ולא נקבעה הוראה המעניקה חסינות לחברי הוועדה עצמם ולפרקליטים המופיעים לפניה. קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 43. במציאות, מתוך 31 הוועדות שזכו בתהודה ציבורית בשנים 1990–2004, כ-58% היה היושב-ראש שופט בפועל. אם מוסיפים גם את הוועדות שיושב-ראשן היה שופט בדימוס, האחוז עולה ל-64.5%. Jack Beatson, *Should Judges Conduct Public Inquiries*, 37 *Isr. L. Rev.* 238, 240 (2004).
- 86 HON. LORD JUSTICE SALMON, COMMISSION OF TRIBUNAL INQUIRY (1966); Hon. Lord Justice Salmon, *Tribunals of Inquiry*, 2 *Isr. L. Rev.* 313, 323 (1967); HON. LORD JUSTICE CLARKE, THAMES SAFETY INQUIRY: FINAL REPORT 8 (2000).
- 87 על המנגנונים השונים לחקירה בדין האנגלי ראו Beatson, לעיל ה"ש 85, בעמ' 247–250; A.W. BRADLEY & K.D. EWING, *CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW* 305–308 (2003); R. WRAITH & G. LAMB, *PUBLIC INQUIRIES AS AN INSTRUMENT OF GOVERNMENT* (1971).
- 88 המלצה זו התבססה בראש ובראשונה על הצורך להקנות יוקרה ואמון לוועדת חקירה ממלכתית שהוקמה על רקע מחדל של נבחרי-ציבור ו/או נושאי-תפקידים ברשות המבצעת. צידוקים נוספים היו נסיונם החקירתי של שופטים, מיומנותם בהבטחת הליך הוגן ובשמירה על זכויות נחקרים, יכולתם להעריך את מהימנותן של עדויות וראיות לצורך קביעת עובדות, הכשרתם המשפטית וזמינותם המעשית למילוי התפקיד. SALMON, לעיל ה"ש 86, בעמ' 23. לדיון ביתרונות ובחסרונות של מינוי שופטים לראשות ועדות חקירה ראו ברוך אברהמי "שופטים בראשי ועדות חקירה" משפטים ד 3 (1972). ההמלצה למנות שופט בכיר לראשות הוועדה נושאת משקל מיוחד בהקשר האנגלי, שכן ועדה ממלכתית מכוח החוק האנגלי יכולה להיות מורכבת מחבר אחד. אכן, מבין כלל הוועדות שהוקמו בשנים 1990–2003, 32.5% הורכבו מאדם אחד. Beatson, לעיל ה"ש 85, בעמ' 252. בשנת 2005 המליצה הוועדה למנהל ציבורי של הפרלמנט הבריטי למנות ועדה של יותר מאדם אחד לחקירת עניינים רגישים מבחינה פוליטית שמעריכים שאלות מדיניות רחבות. הומלץ גם שהרכב הוועדה בנסיבות

בשנת 2005 נחקק בבריטניה חוק ועדות חקירה חדש, אשר ביטל את החוק משנת 1921 ונועד לספק מסגרת חוקית קוהרנטית להקמת ועדות ממלכתיות.⁹⁰ החוק הרחיב את סמכות השליטה של הגוף הממנה – הממשלה – בהליך מינויים של חברי ועדת החקירה הממלכתית ובהליך החקירה עצמו. הממשלה הוסמכה למנות את חברי הוועדה ואת היושב-ראש, ולהחליט לגבי מידת התאמתם המקצועית ועמידתם באיסור ניגוד עניינים. לממשלה הוקנתה גם הסמכות לפזר את הוועדה לאחר מינויה.⁹¹ זאת ועוד, החוק החדש אינו מחייב לכלול נושאי תפקיד שיפוטי כחברי הוועדה או בתפקיד היושב-ראש. היה אם החליטה הממשלה למנות שופט לתפקיד היושב-ראש, עליה להתייעץ עם נשיא בית-המשפט העליון לגבי השלכות המינוי על העומס במערכת בתי-המשפט.⁹² המודל האנגלי מקובל גם בקנדה. סמכות ההקמה של ועדות חקירה ברמה הפדרלית וברמת הפרובינציה נתונה לרשות המבצעת, והיא גם הגורם המוסמך לקבוע את הרכב החברים. מינוי שופט לחברות בוועדה או לתפקיד היושב-ראש נתון לשיקול-דעתו של הגוף המקים.⁹³

כאמור יכלול אנשי-מקצוע בעלי מומחיות ומוניטין בנושאים הטכניים המעורבים בחקירה. ראו *GOVERNMENT BY INQUIRY*, לעיל ה"ש 19.

89 קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 44.

90 *Inquires Act 2005, c. 12*, ניתן לצפייה בכתובת www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ דברי הסבר לחוק ניתנים לצפייה בכתובת www.ukpga_20050012_en_1.acts2005/en/ukpgaen_20050012_en_1.htm.

91 לניתוח ההסדר החדש ראו: *Mamy Requa, Truth, Transition and the Inquiries Act 2005*, 4, *EUR. HUM. RTS. L. REV.* 404 (2007).

92 בנקודה זו אומצו המלצותיה של הוועדה למנהל ציבורי של הפרלמנט הבריטי. בשנת 2005, לקראת חקיקת חוק ועדות חקירה החדש באנגליה, הוציאה הוועדה דוח מפורט הסוקר את הנושאים הטעונים. הוועדה המליצה להמעט במינוי שופטים בכירים לוועדות חקירה בשל החשש מפני הנוק שייגרם כתוצאה ממעורבותם במחלוקות בעלות אופי פוליטי, ובשל העיכוב בפעילות השיפוטית שמינוי כזה יוצר בבית-המשפט שבו השופט חבר. הוועדה ציינה כי מצד אחד, שופטים של ערכאות נמוכות, אשר מנוסים בהליך של בירור עובדות, אינם מתאימים לתפקיד היושב-ראש בשל מראית-עין של השפעת שיקולים של קידום אישי, אך מן הצד האחר, לשופטים בכירים של בית-משפט לערעורים אין בהכרח ניסיון בניהול חקירות ובהערכת מהימנותן של ראיות ועדויות. הדיסציפלינה המשפטית עלולה גם לפגוע בתוקפן של המסקנות וההמלצות לשיפור, שכן שופטים חושבים במונחים של כללים ותקדימים קיימים, ומעדיפים שיח משפטי על השיח הדומיננטי בספירה הפוליטית, העוסק בשיקולים של מדיניות ציבורית. קיים על-כן מתח מובנה בין החשיבה המשפטית לבין ההתנהלות הפוליטית העומדת לביורו בוועדת חקירה ממלכתית. נקודת חולשה נוספת במינוי שופטים היא החשש כי המערכת השיפוטית עשויה להידרש בעתיד לנושא החקירה במסגרת תפקידה השיפוטי. ראו *GOVERNMENT BY INQUIRY*, לעיל ה"ש 19, בעמ' 19–26. על הבעייתיות במינוי שופטים פעילים לראשות ועדות חקירה ראו גם Dodek, לעיל ה"ש 54.

93 בקנדה ניתן להקים ועדת חקירה ברמה הפדרלית וברמת הפרובינציה. החוק הקנדי הפדרלי משנת 1985 (laws.justice.gc.ca/PDF/Statute/I/I-11.pdf) מסדיר את הקמתן של ועדות חקירה פדרליות, אשר מקבילות לוועדת החקירה הממלכתית בישראל שכן הן עוסקות בבירור נושאים בעלי חשיבות לאומית. חוק זה והחוקים של הפרובינציות אינם קובעים כל תנאי לגבי

בארצות-הברית המבנה של ועדות חקירה משקף את יסודות המשטר הנשיאותי. מבחינה מספרית רוב הוועדות שמתמנות לערוך בירור של נושא עובדתי בעל חשיבות ציבורית מוקמות על-ידי הקונגרס, המהווה חלק ממערך הבלמים והאיזונים של המשטר הנשיאותי.⁹⁴ נוסף על כך, לנשיא מוקנית סמכות להקים ועדת חקירה על-ידי צו נשיאותי, הוראה או חוק ספציפי.⁹⁵ אף שאין חלוקה ברורה בין הנושאים הנחקרים על-ידי ועדות חקירה הממונות על-ידי הקונגרס לבין נושאים המתבררים בוועדת חקירה נשיאותית, תולדותיהן של ועדות החקירה בארצות-הברית מלמדות כי הוועדות שעסקו בנושאים הדחופים ביותר מבחינה ציבורית היו ועדות שהוקמו על-ידי הנשיא.⁹⁶ הדוגמאות הבולטות הן ועדת רוברטס לחקר ההתקפה בפרל הרבור (1945), ועדת וורן לחקר רצח הנשיא קנדי (1963), ועדת רייגן לחקר התרסקות המעבורת צ'לנג'ר (1986) והוועדה שהקים הנשיא בוש לחקר הכשל במניעת התקפת הטרור של 9/11 (2001). ועדות נשיאותיות נחשבות בארצות-הברית עצמאות יותר מוועדות הקונגרס, אך אפיוני העצמאות שלהן שונים באופן מהותי מאלה הנוהגים בישראל. ראשית, בארצות-הברית לא התפתח נוהג מחייב למנות בעל תפקיד שיפוטי בכיר לראשות הוועדה. דוגמה מן העת האחרונה היא ועדת 9/11, שבראשה כיהן מושל ניו-ג'רזי לשעבר תומס קין – פעיל רפובליקאי. שנית, ועדת חקירה נשיאותית יכולה

הכשירות לשמש חבר בוועדת חקירה. בקשה למינוי שופט פדרלי לוועדת חקירה צריכה לזכות באישורו של נשיא בית-המשפט שבו הוא מכהן. Canadian Judicial Council, *Position of the Canadian Judicial Council on the Appointment of Federally-Appointed Judges to Commissions of Inquiry* (1998), available at www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/Commissions_of_Inquiry (1998), available at www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news_pub_other_PositionCJC_1998_en.pdf. לסקירה של סוגי ועדות החקירה הפועלות על-פי הדין הקנדי ראו: R.A. MacDonald, *The Commission of Inquiry in the Perspective of Administrative Law*, 18 ALTA. L. REV. 366 (1980); N. D'Ombra, *Public Inquiries in Canada*, 40 CAN. PUB. ADMIN. 86 (1997). על הפיחות ביוקרתו של מוסד ועדת החקירה בקנדה ועל הסיבות לכך ראו Centa & Macklem, לעיל ה"ש 19.

94 לסקירה ראו: Carl E. Singley, *The Move Commission: The Use of Public Inquiry Commissions to Investigate Government Misconduct and Other Matters of Vital Public Concern*, 59 TEMP. L.Q. 303 (1986); Amy Zegart, *Blue Ribbons, Black Boxes: Toward a Better Understanding of Presidential Commissions*, 34 PRESIDENTIAL STUD. Q. 366 (2004); KENNETH KITTS, *PRESIDENTIAL COMMISSION AND NATIONAL SECURITY: THE POLITICS OF DAMAGE CONTROL* (2006).

95 Zegart, שם, בעמ' 369.

96 הוועדות הנשיאותיות הן המקבילות לוועדות המלכותיות האנגליות מבחינת היקרה הציבורית והמעמד הגבוה במדרג העצמאות. להשוואה ראו: Martin Bulmer, *An Anglo-American Comparison: Does Social Science Contribute Effectively to the Work of Governmental Commissions*, 23 AM. BEHAV. SCI. 643 (1983).

משפט וממשל יג תשע"א אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה-בוזח

להיות מורכבת מפעילים פוליטיים, ו"עצמאותה" מושגת על-ידי ייצוג מספרי מאוזן של שתי המפלגות.⁹⁷

הסקירה ההשוואתית מצביעה על הקשר החזק שקיים בדין הישראלי בין יסודות מבניים לבין אפיונה של ועדת חקירה ממלכתית כ"דגם עליון" של מוסד חוקר עצמאי וא-פוליטי. להלן נסקור את התזה המשפטית הגורסת כי קיים קשר בין יסודות מבניים לבין אמון הציבור בתוצרי החקירה.

3. התזה המשפטית ביחס לקשר בין המבנה המוסדי של הוועדה לבין אמון הציבור בה

הלכה פסוקה היא כי בידי הרשות המבצעת קיים שיקול-דעת רחב להחליט לגבי חקירה של אירוע שבתחום אחריותה ולגבי המנגנון שיקיים אותה. בית-המשפט העליון נקט גישה מצמצמת של ביקורת לגבי עצם הצורך בחקירה ולגבי הבחירה בדרך מסוימת. כך, בבג"ץ 6001/97 אמיתי נ' ראש הממשלה ביקשה העותרת לחייב את הממשלה לכוון ועדת חקירה ממלכתית לחקירת נסיון ההתנקשות בחייו של פעיל החמאס חאלד משעל, במקום ועדת הבירור שהוקמה.⁹⁸ בית-המשפט העליון פסק כי אין להתערב בהחלטת הממשלה: "במעשה מינויה של ועדת בירור – ובהימנעות ממינויה של ועדת חקירה – לא נפל פגם משפטי המצדיק התערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק. השאלה אם ראוי היה להקים ועדת חקירה תחת ועדת בירור היא שאלה מן התחום הציבורי, אשר לא לנו להכריע בה."⁹⁹ ניתוח הגורמים שהניעו את בג"ץ לנקוט ריסון בביקורתו ביחס לבחירת הממשלה במנגנון חקירה מסוים חורג ממסגרת מאמר זה.¹⁰⁰ ענייננו ממוקד בהנחות האמפיריות

97 FLITNER, לעיל ה"ש 19, בעמ' 44–45. ועדת 9/11, שמונתה על-ידי הנשיא ג'ורג' בוש, הורכבה מחמישה נציגים של המפלגה הרפובליקאית ומחמישה נציגים של המפלגה הדמוקרטית, ובצירוף היושב-ראש היה בה רוב רפובליקאי.

98 עניין אמיתי, לעיל ה"ש 64.

99 שם, בעמ' 28. ראו גם את פסקי-הדין בבג"ץ 3027/95 עמותת מגן נ' ראש הממשלה (לא פורסם, 14.2.1996); עניין רונאל, לעיל ה"ש 69; עניין יוסוף, לעיל ה"ש 69. השקפה דומה הובעה בספרות המשפטית. רובינשטיין ומדינה כותבים בספרם כי "להלכה בנסיבות מסוימות עשויה להיות מוטלת על הממשלה החובה לכוון ועדת חקירה [ממלכתית – "ה"ג ור' ס"ק] לבירור נושא מסוים. עם זאת ההתערבות השיפוטית במקרים מסוג זה היא מוגבלת ביותר. עיקרה של הביקורת על החלטות הממשלה בתחום זה מסורה למישור הפרלמנטארי ולמישור הציבורי". רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 56, בעמ' 1037.

100 ראו בהקשר זה את הערתו של המשנה לנשיאה השופט ריבלין בעניין וינוגרד, לעיל ה"ש 8, פס' 11 לפסק-דינו, כי "המדובר בתחומים שבהם נתון לרשות מתחם של כיבוד. על בית משפט זה להשכיל להימנע מפזור משאביו המשפטיים והחברתיים הניזונים מאמון הציבור, מקום בו מתרחב מתחם הכיבוד. משאבים אלו יעמדו לו כשיידרש להפעיל את הביקורת השיפוטית בנושאים אחרים, ובפרט בנושאים הנוגעים לזכויות אדם".

שביסוד התזה המשפטית שהתקבלה בכל פסקי-הדין שעסקו בביקורת שיפוטית על בחירת מנגנון החקירה. התזה המשפטית מניחה כי קיימת הלימה בין מבנה מוסדי שמחזק עצמאות ואפוליטיות לבין יוקרה ציבורית. על-פי תזה זו, המבנה הייחודי של ועדת חקירה ממלכתית – כפי שבא לידי ביטוי בהסדרי החוק – הוא נתון קריטי לצורך הגדלת רמת האמון הציבורי בגוף החוקר ובמצאיו.¹⁰¹ תפיסה זו עמדה ביסוד העתירה נגד מינויה של ועדת וינוגרד כוועדת בדיקה ממשלתית. העותרת, עמותת "אומץ" (אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי), טענה כי –

רק ועדת חקירה ממלכתית... תזכה לאמון הציבור בשל היותה ועדה עצמאית הממונה על ידי נשיאת בית המשפט העליון, ובשל ההליכים המשפטיים על פיהם היא מתנהלת... כל ניסיון להקים ועדה אחרת לבדיקת נושא כה מהותי לא יזכה לאמון הציבור ויתפרש כניסיון לטיח את הכשלים שנתגלו במלחמה.¹⁰²

העותרת השנייה, התנועה לאיכות השלטון, הוסיפה כי –

סיטואציה שבה הנחקר ממנה את הגוף החוקר, יוצרת מראית עין לפיה האובייקטיביות של החוקר מוטלת בספק, ופוגעת עמוקות באמון הציבור בהליך הבדיקה ובתוצריו. עצמאות ועדת החקירה הממלכתית, כך נטען, מובטחת, בין השאר, בכך שגורם נפרד ובלתי תלוי – נשיא בית המשפט העליון, הוא שממנה את חברי הגוף החוקר. ועדת הבדיקה, לעומת זאת, ממונה על ידי הגוף הנחקר – הממשלה, שתפקודה הוא שעומד בלב הביקורת.¹⁰³

חשוב להבהיר כי טענותיהן של העותרות על פגם במינוי ועדת וינוגרד בשל פגיעה באמון הציבור הוצגו כעניין משפטי-עקרוני. העותרות לא הטילו דופי ביושרתם המקצועית של חברי הוועדה, במומחיותם בתחומים הרלוונטיים לחקירה, בעצמאותם ובענייניות של שיקול-דעתם.¹⁰⁴ העתירה נסבה אפוא על הסוגיה העקרונית של ההסדר המוסדי הראוי לגוף

101 השוו לבג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485 (1990), שם הסביר השופט ברק כי האופי האובייקטיבי והמקצועי של ועדת חקירה ממלכתית משפיע גם על המשקל הרב שיש לייחס להמלצותיה. ראו גם אצל זמיר, לעיל ה"ש 1.

102 עניין וינוגרד, לעיל ה"ש 8, פס' 3 לפסק-דינו של השופט ריבלין.

103 שם, פס' 4 לפסק-דינו של השופט ריבלין. התנועה לאיכות השלטון ביקשה גם שבג"ץ יורה לממשלה להרחיב את כתב המינוי של הגוף החוקר כך שישתרע גם על בחינת תפקודן של זרועות השלטון בענייני העורף בזמן המלחמה.

104 שם, פס' 6 לפסק-דינו של השופט ריבלין, פס' 45 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה, פס' 5 לפסק-דינו של השופט גרוניס.

משפט וממשל יג תשע"א אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה-בוחר

חוקר שאמור לזכות באמון הציבור. כל שופטי ההרכב המורחב קיבלו כמובן מאליו את הטענה כי המבנה הייחודי של ועדת חקירה ממלכתית תורם להגברת אמון הציבור בממצאי החקירה.¹⁰⁵ עם זאת, בשורה התחתונה דחה בית המשפט את העתירה, בדעת רוב של השופטים ריבלין, חיות, גרוניס וג'ובראן, מן הטעם שלא מצא עילה משפטית להתערבות בהחלטת הממשלה.¹⁰⁶

הוויכוח הציבורי והשיח התקשורתי שנוצרו על רקע מינויה של ועדת וינוגרד העלו את מודעותו של הציבור להבדלים בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת בדיקה ממשלתית. נתון ייחודי זה של מודעות ציבורית גבוהה אפשר לנו להשתמש במינויה של ועדת וינוגרד כמעבדה חיה לבדיקת הקשר בין המבנה המוסדי של הוועדה לבין אמון הציבור בה.

ג. המחקר האמפירי

המחקר האמפירי בוחן את תוקפן של התזה המשפטית והתזה הפרהסית ביחס לגורמים המשפיעים על אמון הציבור בממצאיה של ועדת חקירה. התזה המקובלת בשיח המשפטי מניחה קשר בין המבנה המוסדי של הוועדה לבין אמון הציבור בממצאי החקירה. התזה הפרהסית, לעומת זאת, שמה את הדגש בתוכנם של ממצאי החקירה כגורם המרכזי המשפיע על אמון הציבור. זאת ועוד, בשתי התזות הללו מובלעת הנחה כי קיים קשר בין האמון בממצאי החקירה לבין מידת הקבלה של הדוח על-ידי הציבור ומידת השפעתו על דעת-הקהל לגבי האירוע הנחקר. לפי התזה המשפטית, מאפיינים מבניים הקשורים לעצמאות הוועדה מנבאים הן את האמון בממצאי הוועדה והן את המידה שבה ישפיעו הממצאים על עמדות הציבור. כלומר, דוח שזוכה באמון גבוה בשל המאפיינים המבניים של הגוף החוקר ישפיע גם בצורה משמעותית על דעת-הקהל. לעומת זאת, לפי התזה הפרהסית, מידת ביקורתיותם של הממצאים ביחס לגורמי השלטון היא המנבאת הן את מידת האמון בממצאים והן את מידת השפעתם על עמדות הציבור.

105 ראו, למשל, את פסק-דינה של השופטת חיות בדעת הרוב. השופטת ציטטה מדבריו של פרופ' סגל כי ועדת חקירה ממלכתית מכוח חוק ועדות חקירה יש לה "צבע" משפטי מובהק ושלל סממנים היוצרים את "הרושם בקרב הציבור כי בבית המשפט קא עסקינן". שם, פס' 6 לפסק-דינה של השופטת חיות. ראו גם את חוות-דעתו של השופט רובינשטיין בדעת המיעוט, שהתייחס למנגנון מינוי החברים בוועדה ממלכתית כאל נתון שמקרין על מכובדותה של הוועדה ועל אמון הציבור בה. שם, ס' יב ו-יג(2)(ב) לפסק-דינו של השופט רובינשטיין.

106 שופטי דעת הרוב הבהירו כי הימנעותם מהתערבות אינה באה להעניק גושפנקה לבחירת הממשלה בוועדת בדיקה ממשלתית. בחירת הממשלה נתונה למשפט הציבור, ודחיית העתירה אינה משחררת את נבחר-הציבור מאחריותם הציבורית. שם, פס' 17 לפסק-דינו של השופט ריבלין. ראו גם אצל Navot, לעיל ה"ש 70.

1. השערות המחקר

- ההשערה הראשונה מבוססת על ההנחות העובדתיות שביסוד התזה המשפטית. השערה 1 – מאפיינים מבניים משפיעים על אמון הציבור במסקנות החקירה.
- ההשערה השנייה מבוססת על התזה הפרהסית. השערה 2 – קיים קשר חיובי בין מידת ביקורתיותו של הדוח, כפי שהיא נתפסת על-ידי הציבור, לבין רמת האמון הציבורי בו. דוח ביקורתי כלפי ההנהגה יקבל ציון גבוה ברמת אמון הציבור בהשוואה לדוח ביקורתי פחות.
- ההשערות השלישית והרביעית מעמידות למבחן את ההנחה כי דוח החקירה משפיע על עמדות הציבור ביחס לאירוע הנחקר. השערה 3 – מסקנות הדוח (כפי שהובנו על-ידי הציבור) משפיעות על עמדות הציבור ביחס לאירוע מושא החקירה.
- השערה 4 – קיים קשר חיובי בין רמת האמון בדוח הוועדה לבין מידת השפעתו של הדוח על עמדות הציבור, קרי, ככל שהוועדה זוכה באמון רב יותר מן הציבור כן השפעת הדוח על עמדות הציבור גדלה.

2. מערך המחקר

המחקר מתבסס על תוצאות של מחקר-פנל,¹⁰⁷ הכולל שני סקרים מייצגים של האוכלוסייה בישראל.¹⁰⁸ הסקר הראשון נערך במהלך חודש ספטמבר 2006, כחודש לאחר סיום המלחמה, וכלל 1,000 נשאלים. ביצוע הסקר החל ביום מינויה של ועדת וינוגרד.¹⁰⁹ הסקר השני נעשה במהלך חודש מאי 2007 – שבוע לאחר פרסום הדוח החלקי של ועדת וינוגרד –

107 מחקר-פנל הוא מערך מחקר המודד תופעות ביותר מאשר נקודת זמן אחת ומאפשר בכך לזהות שינויים על ציר הזמן. במחקר זה נשאלו המשתתפים על עמדותיהם במועד מינוי הוועדה ושמנה חודשים מאוחר יותר – לאחר פרסום הדוח החלקי של ועדת וינוגרד.

108 המדגם תוכנן על-פי חלקן היחסי באוכלוסייה של הקבוצות הבאות: גברים ונשים; ותיקים ועולים חדשים (שעלו מחבר-העמים החל בשנת 1990); ערבים; חרדים; מתנחלים. שיטת הדגימה התבססה על חלוקת הארץ לאזורים: בכל אזור נעשתה דגימת שכבות, כך שכל מגזר (חרדי, ערבי, רוסי, מתנחלים וכללי) היווה שכבה, ובתוך כל שכבה נעשתה דגימה אקראית. תכנון המדגם והפרופורציות השונות של המגזרים התבססו על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שיעור ההשבה (RR1 על-פי: The American Association for Public Opinion Research, *Standard Definitions: Final Dispositions of Case Codes and Outcome Rates for Surveys* (Lenexa, Kansas: AAPOR, 3rd ed. 2004) עומד על 25%.

109 המדגם החל ב-17.9.2009 והסתיים ב-28.9.2009. לא נמצא כי תקופה זו של שנים-עשר ימים השפיעה על רמת הידע על-אודות המלחמה או על-אודות הוועדה (שכן לא נמצא מתאם בין תאריך הראיונות לבין רמת הידע על-אודות המלחמה, ואף לא בין תאריך הראיונות לבין שיעור הנשאלים שידעו על הוועדה).

וכלל מחצית מהנשאלים שהשתתפו בסקר הראשון.¹¹⁰ הסקר השני נועד לגלות אם חל שינוי בעמדות הציבור בעקבות פרסום הדוח, ומהי רמת האמון המיוחסת לדוח החלקי. טבלה 2 מציגה את מאפייניהם של שני המדגמים בהשוואה לאלה של כלל האוכלוסייה הישראלית, בהתבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) לשנת 2006.

טבלה 2: מאפייני המדגמים בהשוואה לאוכלוסייה הכללית

מדגם ספטמבר 2006	מדגם מאי 2007	למ"ס 2006	
51.4%	50.6%	50.6%	נשים
48.6%	49.4%	49.4%	גברים
18.3%	17.0%	18.5%	ערבים
2.0%	1.8%	1.7%	דרוזים
79.7%	81.1%	79.8%	יהודים
			גיל
13.8%	9.4%	16.87%	24–18
18.1%	19.1%	22.54%	34–25
21.7%	19.3%	17.66%	44–35
19.6%	19.7%	15.86%	54–45
16.5%	20.1%	12.30%	65–55
10.3%	12.3%	14.76%	מעל 65
998	488		N

(א) מדידת העדפות ביחס למבנה המוסדי של הוועדה

ההבדל המעשי המרכזי בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת בדיקה ממשלתית מתבטא בדרך מינויים של חברי הוועדה. שתי שאלות שימשו ליצירת מדד לעוצמת העדפתם של הנשאלים ביחס למנגנון המינוי: שאלה אחת עסקה במידת התמיכה במינוי חברי הוועדה על-ידי הממשלה, והשאלה האחרת בדקה את מידת התמיכה במינוי חברי הוועדה על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון. המדד חושב על בסיס ההפרש שבין שתי התשובות (חיסור ערך התשובה לשאלה הראשונה מערך התשובה לשנייה), באופן שיצר סולם בעל 19 רמות, הנע בין 9- (העדפה מרבית למנגנון המינוי של ועדה ממלכתית) ועד 9+ (העדפה מרבית למנגנון המינוי של ועדה ממלכתית), דרך 0 (אדישות בנוגע למנגנון המינוי של חברי הוועדה).

110 הדוח החלקי של ועדת וינוגרד פורסם ב-30 באפריל 2007. הסקר השני התחיל שבוע לאחר פרסום הדוח – ב-7 במאי. הסקר הראשון נערך על-ידי חברת דיאלוג, והסקר השני נעשה על-ידי חברת מחשוב.

היבט נוסף המבחין בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת בדיקה ממשלתית הוא החיוב במינוי שופט בכיר ליושב-ראש הוועדה. עם זאת, הברדל זה בין שני סוגי הוועדות אינו חייב לבוא לידי ביטוי מעשי, ובמקרה של ועדת וינוגרד אכן מונה שופט בכיר ליושב-ראש. מכל מקום, מכיוון שניתן למנות ליושב-ראש ועדת בדיקה ממשלתית גם אישים שאינם שופטים, נבחנה מידת התמיכה במינוי "שופט בכיר" לעומת אישים בעלי רקע מקצועי אחר – "אלוף במילואים", "פרופסור למשפטים" ו"פרופסור ליחסים בין-לאומיים". שאלות אלה שימשו ליצירת מדד לעוצמת העדפתם של הנשאלים למינויו של שופט בכיר לעומת החלופות, על-ידי הכפלת מידת התמיכה במינוי שופט בכיר בשלוש, וחיסור מידת התמיכה במינוי שלוש החלופות מערך זה. על-פי חישוב זה, אדישות ביחס לזהותו של יושב-ראש הוועדה (קרי, העדפה זהה למינוי שופט ולמינוי כל אחת מהחלופות) תוביל לערך 0, העדפה מרבית למינוי שופט בכיר תוביל לערך $+27$ (10 כפול 3 פחות 3 כפול 1), והעדפה שלילית מרבית למינוי שופט בכיר תוביל לערך -27 .

(ב) מדידת אמינותו של הדוח החלקי

סולם המדידה של אמינות המקור התבסס על מדד האמינות של Meyers, כפי שיושם על-ידי McComas & Trumbo לצורך מדידת אמינותן של רשויות במחלוקות ציבוריות ביחס לסוגיות המערבות סיכון לבריאות הציבור.¹¹¹ בחמש השאלות למדידת אמינות התבקשו הנשאלים להעריך באיזו מידה ניתן לסמוך על דוח הוועדה, מה מידת דיוקו, מה מידת הגינותו, מה מידת שלמותו ואם הוא מוטה כלפי צד מסוים. סולם מדידה זה נמצא תקף על בסיס תשובות הנשאלים במחקר זה (Cronbach's $\alpha = .785$).

(ג) מדידת ביקורתיותו של הדוח החלקי

מכיוון שענייננו במדידת עמדות, אין מדובר בביקורתיותו של הדוח כמדד אובייקטיבי, אלא בביקורתיותו כפי שהיא נתפסת על-ידי הציבור. יודגש כי השפעת הדוח על עמדות הציבור נובעת מן האופן שבו הציבור מבין את תוכן הדוח, גם אם הבנה זו אינה מדויקת. לפיכך, על-מנת למדוד את ביקורתיותו (הנתפסת) של הדוח החלקי, נעשה שימוש בתשובות הנשאלים לשתי שאלות: (1) באיזו מידה הייתה הוועדה ביקורתית ביחס להחלטה לצאת למלחמה? (2) באיזו מידה הייתה הוועדה ביקורתית ביחס לאופן ניהולה של המלחמה?

Katherine A. McComas & Craig W. Trumbo, *Source Credibility in Environmental Health-Risk Controversies: Application of Meyer's Credibility Index*, 21(3) RISK ANALYSIS 467 (2001); Philip Meyer, *Defining and Measuring Credibility of Newspapers: Developing an Index*, 65 JOURNALISM QUARTERLY 567 (1988)

משפט וממשל יג תשע"א אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות
ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה-בוזר

שתי שאלות אלה שימשו ליצירת משתנה נוסף המדרג את מידת ביקורתיותו של הדוח באופן כללי.

(ד) מדידת עמדות הציבור ביחס למלחמת לבנון השנייה

הסקר שאל על מגוון רחב של עמדות ביחס למלחמה ולהשלכותיה. לצורך מחקר זה נעשה שימוש בחמש עמדות: (1) ההחלטה לצאת למלחמה; (2) ניהול המלחמה; (3) תוצאותיה; (4) הערכת הסיכון להתחדשות הלחימה בצפון; (5) ייחוס אחריות למנהיגים. תוצאות הסקר הראשון (מספטמבר 2006) תומכות בהתרשמות שלפיה המלחמה נתפסה כחוסר הצלחה. על רצף שבין 1 ל-10 היה הדירוג הממוצע של ניהול המלחמה 3.22 (סטיית-תקן – 2.27), ושל תוצאות המלחמה – 3.81 (סטיית-תקן – 2.40). הדירוג הממוצע של ההחלטה לצאת למלחמה עמד על 6.21 (סטיית-תקן – 3.48), ושל הערכת הסיכון להתחדשות הלחימה בצפון – 6.38 (סטיית-תקן – 3.09). נציין כי עמדות אלה היו שונות באופן מובהק בין יהודים לערבים ($p < .001$): בעוד יהודים העריכו את ההחלטה לצאת למלחמה באופן חיובי (בממוצע – 7.057), ערבים העריכו אותה באופן שלילי (בממוצע – 2.911). באופן דומה, יהודים העריכו בספטמבר 2006 את הסיכון להתחדשות הלחימה כבינונית-גבוהה (בממוצע – 6.834), ואילו ערבים העריכו סיכון זה כנמוך יותר (4.644 בממוצע).

עשר שאלות שימשו למדידת ייחוס האחריות למנהיגים: בשלוש שאלות התבקשו הנשאלים לדרג את אחריותם של הרמטכ"ל חלוץ, שר הביטחון פרץ וראש הממשלה אולמרט לתוצאות המלחמה; שלוש שאלות עסקו במידת התמיכה בהתפטרותם של חלוץ, פרץ ואולמרט בעקבות המלחמה; שתי שאלות עסקו באחריותם של צה"ל והתקשורת; ושתיים עסקו בצורך ברפורמה בצה"ל ובמשרד הביטחון. בין התשובות לשש השאלות שעסקו באחריותם של שלושת המנהיגים ובצורך בהתפטרותם נמצא מתאם גבוה, והן אוחדו למדד אחד – "אחריות מנהיגים" נכון לספטמבר 2006. מדד זה הושווה למדד של שלוש השאלות שעסקו באחריות המנהיגים בסקר של מאי 2007.¹¹²

3. ממצאים

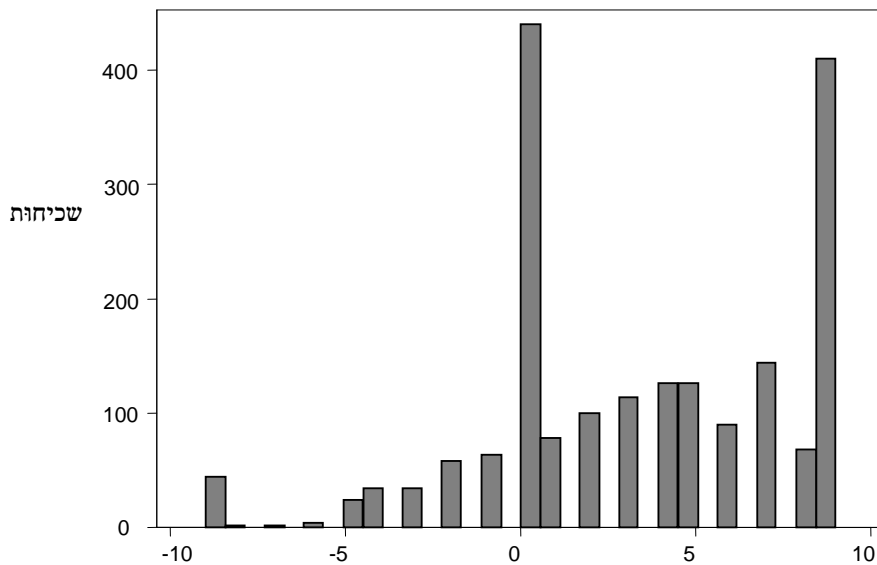
(א) האם מאפיינים מבניים השפיעו על מידת האמון בדוח?

על-מנת לבחון את השערה 1, נבדק אם העדפותיהם של הנשאלים ביחס למאפיינים המבניים במועד מינוי הוועדה (ספטמבר 2006) מנבאות את מידת האמון שהם נתנו בדוח

112 במאי 2007 לא נשאלו שאלות לגבי התפטרות המנהיגים.

החלקי לאחר פרסומו (אפריל 2007). כאמור, מידת העדפתם של הנשאלים למינוי חברי הוועדה על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון לעומת מינוים על-ידי הממשלה חושבה על-ידי חיסור תשובתם לשאלה הראשונה מתשובתם לשאלה השנייה. מדד זה מדרג את עוצמת ההעדפה על ציר שבין 9- (העדפה מרבית למינוי על-ידי הממשלה) ל-9+ (העדפה מרבית למינוי על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון). תרשים 1 מציג את התפלגות העדפותיהם של הנשאלים. ניתן להתרשם כי יש רוב בציבור למינוי חברי הוועדה על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון. הערך ממוצע של העדפה זו הוא 3.337, כלומר גבוה יותר מ-0, המייצג אדישות בנוגע למנגנון המינוי של חברי הוועדה. אדישות הייתה אומנם ההעדפה השכיחה, אך הערך הבא אחריו היה העדפה מרבית למינוי על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון. תוצאה זו מצביעה על קיום העדפה של הציבור, בספטמבר 2006, למינוי חברי הוועדה על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון.

תרשים 1: התפלגות העדפותיהם של הנשאלים למינוי חברי הוועדה על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון לעומת מינוי על-ידי הממשלה

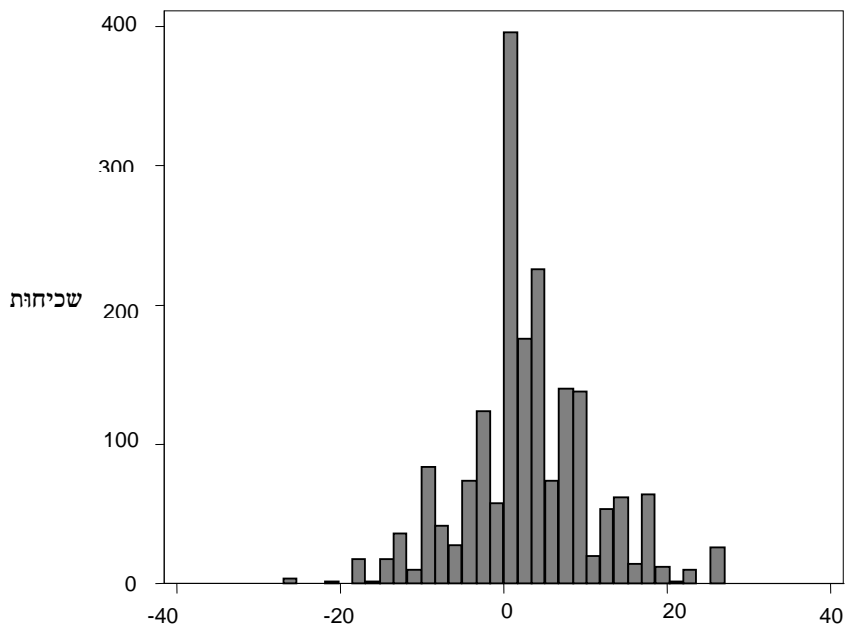


עוצמת ההעדפה למינוי שופט בכיר ליושב-ראש הוועדה מיוצגת, כאמור, על-ידי ההפרש שבין מידת התמיכה בחלופה זו לעומת אחרות. מדד זה מדרג את עוצמת ההעדפה על ציר שבין 27- (העדפה שלילית מרבית למינוי שופט בכיר לעומת החלופות) לבין 27+ (העדפה מרבית למינוי שופט בכיר). תרשים 2 מציג את התפלגות העדפותיהם של הנשאלים בהקשר זה. ניתן להתרשם כי יש העדפה בציבור למינוי שופט בכיר ליושב-ראש הוועדה. הערך

משפט וממשל יג תשע"א אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות
 ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה-בוהן

הממוצע של העדפה זו הוא 2.801, כלומר גבוה מ-0, המייצג אדישות ביחס לזהותו של יושב-ראש הוועדה. גם במקרה זה אדישות הייתה ההעדפה השכיחה. תוצאה זו מצביעה על קיום העדפה של הציבור, בספטמבר 2006, למינוי שופט בכיר ליושב-ראש ועדת החקירה.

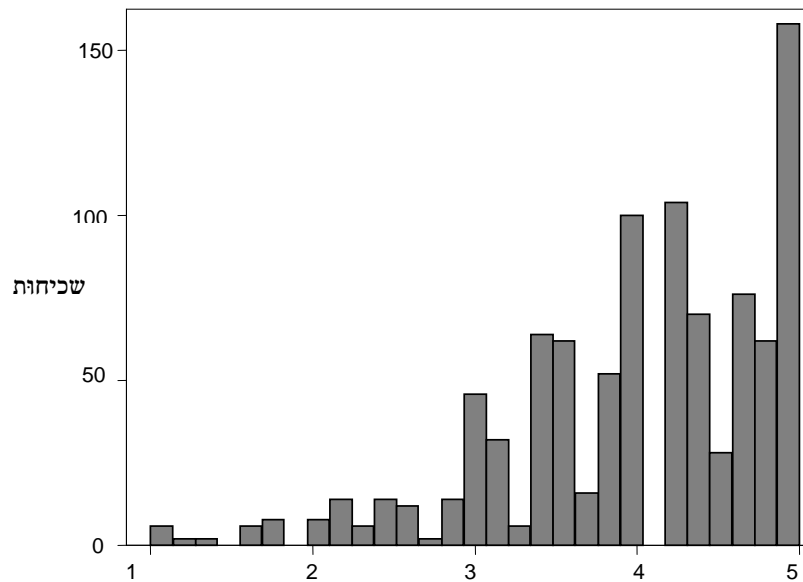
תרשים 2: התפלגות העדפותיהם של הנשאלים למינוי שופט בכיר ליושב-ראש הוועדה לעומת מינוי אנשים בעלי רקע מקצועי אחר לתפקיד זה



כאמור, מדד האמון בדוח הוועדה התבסס על מדד האמינות של Meyers, כפי שיושם על-ידי McComas & Trumbo.¹¹³ מדד זה מדרג את האמון על ציר בין 1 (אמון נמוך) ל-5 (אמון מרבי). תרשים 3 מציג את התפלגות אמונם של הנשאלים בדוח החלקי של ועדת וינוגרד. ניכר כי הדוח זכה באמונם של רוב הנשאלים. הציון הממוצע הוא 3.98 (מתוך 5), הציון השכיח הוא אמון מרבי, והציון החציוני הוא 4.2.

113 McComas & Trumbo, לעיל ה"ש 111; Meyer, לעיל ה"ש 111.

תרשים 3: התפלגות אמונם של הנשאלים בדוח החלקי של ועדת וינוגרד



בשלב הבא אמדנו את הקשר שבין שתי ההעדפות ביחס למאפיינים המבניים של הוועדה בעת מינויה לבין מידת האמון בדוח לאחר פרסומו. טבלה 3 מציגה ניתוחים אלה בעזרת רגרסיות (random effect ML) עם אמון הנשאלים בדוח כמשתנה תלוי. מודל 1 אומדן רק את הקשרים בין ההעדפות ביחס למאפיינים המבניים של הוועדה בעת מינויה לבין מידת האמון בדוח; מודל 2 מוסיף משתני-בקרה חברתיים-פוליטיים; ומודל 3 מוסיף את המשתנה של ביקורתיות הדוח.¹¹⁴ ניתוחים אלה מצביעים על קשר חיובי בין העדפת שופט בכיר כיושב-ראש הוועדה לבין אמון בדוח החלקי של הוועדה. תוצאה זו יציבה על-פני שלושת המודלים, ומתיישבת עם העובדה שבראש ועדת וינוגרד אכן עמד שופט בכיר (נשיא בית-משפט מחוזי בדימוס). ההעדפה למינוי חברי הוועדה על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון נמצאה קשורה בקשר חיובי לאמון בדוח במודל 3 בלבד (במודלים 1 ו-2 נמצא קשר בגודל דומה אך ברמת מובהקות גבולית בלבד $p < 0.10$). יש לציין כי לנוכח העובדה שחברי ועדת וינוגרד מונו על-ידי הממשלה, ולא על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון, השערה 1 מנבאת בתנאים אלה קשר שלילי. כלומר, ככל שהעדפת הנשאלים למינוי על-ידי נשיאת בית-

114 לא נמצאה אינדיקציה למולטי-קוליניאריות בין המשתנים הבלתי-תלויים (VIF מרבי – 1.22, וממוצע – 1.12).

המשפט העליון הייתה חזקה יותר, אמונם בדוח הוועדה היה אמור להיחלש. אולם הממצא, כאמור, הפוך.

מכיוון שהיה צפוי כי חלק מהנשאלים לא יהיו מודעים לכך שוועדת וינוגרד היא ועדה ממשלתית, כלל הסקר הראשון שאלה שבדקה את מודעותם של הנשאלים למינויה של ועדת חקירה, ושאלה נוספת שבדקה את מודעותם לכך שהיא אינה ממלכתית. 41.8% מהנשאלים ידעו כי מונתה ועדה, וכי אין זו ועדת חקירה ממלכתית. העמודה השמאלית בטבלה 3 מציגה את תוצאות מודל 3 על בסיס נתוני הנשאלים אשר ידעו כי ועדת וינוגרד אינה ועדה ממלכתית. ניתן לראות כי כיוונם וגודלם של הקשרים שבין העדפות הנשאלים ביחס למאפיינים המבניים נותרו פחות או יותר כשהיו, אך הם אינם מובהקים סטטיסטית (עקב גודלו הנמוך יחסית של המדגם בתנאים אלה). מתוצאות אלה עולה כי העדפה למינוי שופט בכיר ליושב-ראש הוועדה הייתה קשורה באופן חיובי לאמון בדוח, אך לא נמצאה תמיכה לכך שאי-מינוים של חברי הוועדה על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון גרם לירידה באמון הציבור.¹¹⁵ ניתן לסכם כי ממצאים אלה תומכים בהשערה 1 באופן חלקי.

השערה 2 נבחנה על-ידי מודל 3 (בטבלה 3), אשר מצרף כאמור את המשתנה של ביקורתיות הדוח (בעיני הנשאלים) למודל 2. נמצא כי קיים קשר חיובי בין ביקורתיות הדוח לבין מידת האמון בו. יש לציין כי קשר זה נשמר יציב גם כאשר המודל הותאם לנתוני הנשאלים שידעו על מינוי הוועדה ועל היותה לא-ממלכתית (העמודה השמאלית בטבלה 3). כמו-כן, קשר זה נמצא חזק יותר באופן משמעותי מהקשרים הנובעים מהמאפיינים המוסדיים. השינוי המרבי באמינות הדוח שהעדפה למינוי שופט בכיר יכולה לגרום הוא 0.81 נקודות או 0.962 סטיות-תקן, בעוד השינוי המרבי באמינות הדוח שהביקורתיות שלו יכולה לגרום הוא 1.196 נקודות או 1.420 סטיות-תקן.¹¹⁶ ממצאים אלה מהווים תמיכה להשערה 2.¹¹⁷

115 מעבר לדרוש לצורך בחינת השערה 1, ממצאינו מצביעים גם על כך שיהודים נתנו אמון רב יותר בדוח הוועדה מאשר ערבים.

116 השפעות אלה חושבו על בסיס מודל 3. ההשפעה המרבית של ההעדפה ביחס לאופן המינוי על האמון בדוח מגיעה ל-0.31 נקודות בלבד.

117 מעבר לדרוש לצורך בחינת השערה 2, בדקנו גם אם קיים שוני בהשפעת תוכן הדוח (ביקורתיותו) על מידת האמון בו בקרב נשאלים עם העדפה חזקה למינוי על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון לעומת נשאלים שאין להם העדפה כזו. לשם כך הוסף למודל 3 משתנה אינטראקציה בין העדפה למינוי על-ידי הנשיאה לבין ביקורתיות הדוח. לא נמצאה אינטראקציה מובהקת ($p=0.999$). אינטראקציה דומה נבדקה בין העדפה למינוי שופט בכיר ליושב-ראש הוועדה לבין ביקורתיות הדוח. גם כאן לא נמצאה אינטראקציה מובהקת ($p=0.150$). עולה מכך שהשפעת ביקורתיות הדוח על האמון בו אינה שונה בין נשאלים עם העדפות שונות ביחס לאופן מינוים של חברי הוועדה וביחס לזהותו של היושב-ראש.

טבלה 3 : רגרסיות (random effect ML regressions) עם אמון הנשאלים בדוח הוועדה כמשתנה תלוי

מודל 3 נשאלים המודעים לכך שהוועדה אינה ממלכתית	מודל 3	מודל 2	מודל 1	
.021 (.015)	.017* (.008)	.017 (.009)	.0173 (.009)	העדפה למינוי על-ידי נשיאת בית-המשפט העליון
.011 (.008)	.015** (.005)	.014** (.005)	.020*** (.005)	תמיכה בשופט בכיר כיושב-ראש
-.059 (.121)	.067 (.074)	.084 (.081)		מין (גבר)
.318 (.211)	.254* (.099)	.306** (.109)		לאום (יהודי)
.003 (.043)	.030 (.025)	.050 (.027)		קבוצת-גיל
-.128 (.143)	-.054 (.080)	-.064 (.088)		מגורים בצפון הארץ
-.090 (.064)	-.013 (.034)	.031 (.037)		ידע פוליטי
.079 (.127)	.089 (.078)	.085 (.085)		מצביעי קדימה/עבודה
.294*** (.059)	.299*** (.032)			ביקורתיות הדוח
2.089*** (.321)	1.726*** (.150)	2.305***	2.856*** (.050)	קבוע
.758*** (.042)	.714*** (.025)	.804*** (.027)	.821*** (.027)	מרכיבי שונות Individual level
.187*** (.001)	.113*** (.001)	.116*** (.001)	.066*** (.001)	Instance level
.943*** (.001)	.956*** (.001)	.979*** (.001)	.994*** (.001)	Rho
38.62***	120.72***	42.13***	23.62***	X ²
-130.301	-70.348	-140.281	104.444	Log likelihood
350	820	878	926	N

.p<.001 *** ; p<.01 ** ; p<.05 *

(ב) האם השפיע הדוח החלקי על עמדות הציבור?

לצורך בחינת השערה 3 בדבר השפעת תוכנו של הדוח על עמדות הציבור, בוצע בשלב ראשון ניתוח של הגורמים המשפיעים על חמש העמדות שנמדדו ביחס למלחמה.¹¹⁸ תוצאות הרגרסיות (random effect ML) ביחס לעמדות אלה מוצגות בטבלה 4. ניתן לראות כי למעט הערכת הסיכון להתחדשות הלחימה בצפון, בכל העמדות חלו שינויים בין התקופה שמייד לאחר סיום המלחמה (ספטמבר 2006) לבין המועד שלאחר פרסום הדוח החלקי (מאי 2007). השינוי הגדול ביותר חל במידת התמיכה בהחלטה לצאת למלחמה, אשר ירדה ב-0.9 נקודות (על סולם מ-1 ל-10). גם בהערכת הציבור לגבי ניהול המלחמה ותוצאותיה חלה ירידה בין שני המועדים. מעניין שעל-פי המדד של ייחוס אחריות למנהיגים חלה ירידה במידת ביקורתו של הציבור על חלוץ, פרץ ואולמרט לאחר הדוח החלקי בהשוואה לספטמבר 2006. מטבלה 4 עולה כי גברים תמכו מעט יותר מנשים בהחלטה לצאת למלחמה, שפטו את תוצאותיה באופן חיובי מעט יותר, ונמצאו אופטימיים יותר ביחס לסיכון להתחדשות הלחימה בצפון. בהלימה לכך, הם היו גם ביקורתיים פחות מנשים כלפי הרמטכ"ל והדרג המדיני. ההבדלים המשמעותיים ביותר בין קבוצות נמצאו בין יהודים וערבים: יהודים תמכו יותר בהחלטה לצאת למלחמה, בפער גדול של 3.9 נקודות (על סולם מ-1 ל-10); את הסיכון להתחדשות הלחימה בצפון הם העריכו כגבוה הרבה יותר; את תוצאות המלחמה הם העריכו כחיוביות מעט יותר; ולמנהיגים הם ייחסו אחריות פחותה במעט בהשוואה לנשאלים ערבים. יצוין, עם זאת, כי לא נמצא הבדל מובהק בין הערכותיהם של יהודים וערבים לגבי ניהול המלחמה. על-מנת לכלול בניתוח נטיות פוליטיות, שולב משתנה דיכוטומי שקיבל את הערך 1 במקרה של נשאל/ת שהצביע/ה בבחירות שלפני המלחמה למפלגותיהם של המנהיגים הרלוונטיים (קדימה ועבודה), ואת הערך 0 במקרה אחר. נמצא כי מצביעי קדימה/עבודה שפטו את תוצאות המלחמה באופן חיובי מעט יותר, והיו אופטימיים מעט יותר לגבי הסיכון להתחדשות הלחימה בצפון הארץ. אותם נשאלים גם ייחסו אחריות פחותה למנהיגים. השפעות נוספות נמצאו לגיל הנשאלים ולמידת הידע הפוליטי שלהם,¹¹⁹ כמפורט בטבלה 4.

118 לא נמצאה אינדקציה למולטי-קוליניאריות בין המשתנים הבלתי-תלויים (VIF מרבי – 1.18, וממוצע – 1.08).

119 משתנה זה מבוסס על הציון הממוצע של התשובות לארבע שאלות שבדקו בקיאות לגבי אישים ואירועים ציבוריים הקשורים למלחמה.

טבלה 4: רגרסיות (random effect ML regressions) עם עמדות ביחס למלחמה כמשתנים תלויים

אחריות מנהיגים	סיכון להתחדשות הלחימה בצפון	תוצאות המלחמה	ניהול הלחימה	החלטה לצאת למלחמה	עמדות ביחס ל-
-.438*** (.119)	.277 (.141)	-.368*** (.104)	-.573*** (.106)	.923*** (.142)	שינוי בין ספטמבר 2006 למאי 2007 מין (גבר)
-.484*** (.128)	-.352* (.174)	.377** (.141)	-.025 (.135)	.749*** (.185)	לאום (יהודי)
-.379* (.168)	2.113*** (.229)	.729*** (.186)	.269 (.177)	3.940*** (.243)	קבוצת-גיל
-.112** (.042)	-.261*** (.058)	.213*** (.047)	.118** (.045)	-.180** (.061)	מגורים בצפון הארץ
-.231 (.141)	.323 (.193)	.132 (.156)	.131 (.149)	.235 (.205)	ידע פוליטי
.331*** (.056)	.314*** (.076)	-.046 (.062)	-.090 (.059)	.347*** (.080)	מצביעי קדימה/עבודה קבוע
-.508*** (.141)	-.468* (.194)	.529** (.157)	.191 (.150)	.045 (.205)	מרכיבי שונות Individual level
7.890*** (.260)	4.683*** (.339)	2.633*** (.269)	3.341*** (.261)	3.232*** (.355)	Instance level
.883*** (.119)	1.702*** (.115)	1.530*** (.079)	1.356*** (.088)	1.936*** (.106)	Rho
2.036*** (.060)	2.320*** (.076)	1.714*** (.056)	1.747** (.059)	2.328*** (.074)	χ^2
.158*** (.042)	.350*** (.041)	.443*** (.037)	.376*** (.042)	.409*** (.037)	Log likelihood
74.98***	143.52***	75.43***	41.54***	350.46***	N
-3107.505	-3399.792	-3100.3494	-3027.794	-3485.130	
1,405	1,385	1,400	1,384	1,396	

.p<.001 *** ; p<.01 ** ; p<.05 *

הימצאות הברלים בין עמדות הנשאלים בשני המועדים אינה מעידה כשלעצמה על השפעת הדוח על עמדות אלה, שכן גורמים רבים אחרים היו עשויים להשפיע עליהן. לפיכך, לצורך בדיקה אם השינויים שחלו בעמדות הציבור בין ספטמבר 2006 למאי 2007 קשורים לדוח החלקי, בוצעו בשלב שני חמש רגרסיות האומדות את מידת ההשפעה של ביקורתיות הדוח (כפי שכל נשאל/ת העריכ/ה אותה) על השינוי שחל בעמדותיו/ה, תוך שליטה במשתני-

משפט וממשל יג תשע"א
 אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות
 ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה-בוזן

בקרה.¹²⁰ הממצאים מוצגים בטבלה 5. המשתנה המשמעותי לצורך כך הוא האינטראקציה שבין ביקורתיות הדוח לבין השינוי שחל בעמדות ("ביקורתיות הדוח × שינוי"), המופיעה בשורה הראשונה בטבלה. ניתן לראות כי לא נמצאה כל אינטראקציה מובהקת בין ביקורתיות הדוח, כפי שהיא נתפסה על-ידי הנשאלים השונים, לבין השינוי שחל בעמדותיהם, כלומר, אין הבדל שיטתי בין השינויים בעמדות שחלו אצל נשאלים שחשבו כי הדוח ביקורתי לבין השינויים שחלו אצל אלה שחשבו כי הוא אינו ביקורתי. תוצאה זו התקבלה באופן עקבי בכל חמש העמדות שנבדקו, ומצביעה על המסקנה כי אף שחלו שינויים בעמדותיהם של הנשאלים בין ספטמבר 2006 ומאי 2007, אי-אפשר לייחס שינויים אלה לתוכן הדוח (כפי שהנשאלים עצמם הבינו אותו). על-פי תוצאות אלה לא נמצאה תמיכה להשערה 3, שלפיה תוכנו של דוח הוועדה משפיע על עמדות הציבור.

טבלה 5: רגרסיות (random effect ML regressions) עם עמדות ביחס למלחמה כמשתנים תלויים לשם אמידת השפעת תוכן הדוח על שינויים בעמדות

שיפוט אחריות מנהיגים	שיפוט הסיכוי להתחדשות הלחימה בצפון	שיפוט תוצאות המלחמה	שיפוט ניהול הלחימה	שיפוט ההחלטה לצאת למלחמה	עמדות ביחס ל-
.030 (.128)	.080 (.141)	.124 (.102)	.035 (.096)	.057 (.123)	ביקורתיות הדוח × שינוי
-.597 (.385)	-.046 (.424)	-.713* (.307)	-.639 (.398)	-1.159* (.470)	שינוי בין ספטמבר 2006 למאי 2007
-.064 (.207)	.009 (.234)	-.060 (.175)	-.100 (.160)	-.018 (.209)	ביקורתיות הדוח*
-.694** (.177)	-.285 (.232)	.643** (.192)	.256 (.177)	.802** (.275)	מין (גבר)
-.375 (.232)	2.242*** (.304)	.637* (.252)	.152 (.234)	3.833*** (.348)	לאום (יהודי)
-.150* (.060)	-.233** (.079)	.219** (.065)	.105 (.060)	-.242** (.093)	קבוצת-גיל
-.198 (.193)	.482 (.253)	.010 (.210)	-.096 (.194)	.255 (.292)	מגורים בצפון הארץ
.374*** (.081)	.064 (.106)	-.136 (.088)	-.024 (.083)	.315* (.124)	ידע פוליטי
-.514** (.188)	-.428 (.246)	.639** (.204)	.303 (.188)	.188 (.288)	מצביעי קדימה/עבודה קבוע
8.316*** (.679)	5.225*** (.788)	2.967*** (.606)	3.403*** (.708)	3.733*** (.915)	

120 לא נמצאה אינדיקציה למולטי-קוליניאריות בין המשתנים הבלתי-תלויים (VIF מרבי – 1.21, וממוצע – 1.09).

מרכיבי שונות					
.931***	1.623***	1.500***	1.257***	2.044***	Individual level
(.142)	(.126)	(.090)	(.094)	(.130)	
2.120***	2.305***	1.683***	1.719***	2.353***	Instance level
(.073)	(.080)	(.058)	(.060)	(.084)	
.162***	.331***	.443***	.348***	.430***	Rho
(.047)	(.044)	(.039)	(.043)	(.041)	
58.83***	75.42***	61.29***	27.90***	166.91***	χ^2
1925.508	-2045.817	-1857.536	1778.650	-1998.881	Log likelihood
-	-	-	-	-	N
855	843	853	830	798	

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$.
 * ביקורתיות הדוח מיוצגת על-ידי שלושה מדדים: ביקורתיות ביחס להחלטה לצאת למלחמה (לגבי ניתוח העמדות ביחס ליציאה למלחמה), ביקורתיות ביחס לניהול המלחמה (לגבי ניתוח העמדות בהקשר זה) וביקורתיות כללית (לגבי שאר הניתוחים).

השערה 4 נבדקה על-ידי התאמת הרגרסיות שדווחו בטבלה 5 רק לנשאלים בעלי אמון גבוה בדוח (מעל לציון 4.2, החציוני). גם בניתוחים אלה לא נמצאה השפעה לתוכן הדוח על עמדות הנשאלים.¹²¹ על-פי תוצאות אלה לא נמצאה תמיכה להשערה 4, שלפיה ככל שהוועדה זוכה באמון רב יותר מן הציבור כן השפעת הדוח על עמדות הציבור גדלה.

ד. דיון ומסקנות

מחקר זה הינו הראשון בישראל (וככל הידוע לנו גם הראשון בעולם) הבוחן באופן שיטתי את השפעת המבנה המוסדי של ועדות חקירה על אמון הציבור בתוצאות החקירה ועל שינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר. סיכום התוצאות מוביל לשלושה ממצאים מרכזיים. ראשית, נמצא קשר חלקי בלבד בין מאפייניו המבניים של הגורם החוקר לבין מידת האמון הציבורי בממצאי החקירה: מחד גיסא, מנגנון המינוי של חברי הוועדה לא השפיע על מידת האמון בדוח החקירה; ומאידך גיסא, מינויו של שופט בכיר (לעומת בעלי רקע מקצועי אחר) ליושב-ראש הוועדה תרם לאמון הציבור בדוח. על-פי תוצאות אלה, מבחינת אמון הציבור בדוח אין חשיבות להבדל היסודי שבין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת בדיקה ממשלתית, קרי, למנגנון מינוי ההרכב. עם זאת, יש חשיבות לזהותו של יושב-ראש הוועדה כשופט בכיר. סוגיית זהותו של היושב-ראש רלוונטית רק לוועדות בדיקה ממשלתיות, שכן רק בהן קיימת אפשרות למנות יושב-ראש שאינו שופט.

121 מטעמי מקום לא מוצגת במאמר טבלת הרגרסיות.

שנית, נמצא כי לביקורתיותו של הדוח החלקי של הוועדה הייתה ההשפעה הגדולה ביותר על רמת האמון בו, בהשוואה לגורמים אחרים. ממצא זה מתיישב גם עם תוצאות הניסוי שנערך בבריטניה, שבו נמצא כי ביקורתיות היוותה תנאי לאמון ציבורי מוגבר בדוח הוועדה. תוצאות דומות אלה, במדינות שונות ובשיטות מחקר שונות, מחזקות את הערכתנו כי הן אינן ייחודיות למקום ולזמן מסוימים, אלא ניתנות להכללה גם להקשרים רחבים יותר. שלישית, לא נמצאה השפעה של הדוח על עמדות הציבור ביחס לאירוע הנחקר. אף שחלו שינויים בעמדות הנשאלים ביחס למלחמה בין ספטמבר 2006 ומאי 2007 (בארבע מתוך חמש העמדות שנמדדו), שינויים אלה לא נמצאו קשורים לרמת ביקורתיותו של הדוח החלקי, כפי שנתפסה על-ידי הנשאלים. זאת ועוד, העדר השפעה נמצא גם אצל נשאלים שרחשו אמון גבוה כלפי הדוח. ממצאים אלה אינם תומכים בהשערה כי מידת השפעתו של דוח הוועדה על עמדות הציבור עולה ככל שהאמון בו גבוה יותר.¹²²

תוצאות המחקר מעמידות בספק את ההנחות העובדתיות שביסוד ההסדר המשפטי המבחין בין ועדות חקירה על בסיס מאפיינים מבניים. לא מצאנו תמיכה לעמדה המקובלת שלפיה דרך מינוים של חברי הוועדה משפיעה על אמון הציבור בדוח. מאידך גיסא, ההשפעה החיובית שנמצאה למינוי שופט ליושב-ראש הוועדה הינה בעלת נפקות להחלטות עתידיות לגבי זהותם של יושבי-ראש בוועדות בדיקה ממשלתיות. מן המחקר עולה כי מן ההיבט של אמון הציבור בממצאי החקירה, ועדת בדיקה ממשלתית בראשות שופט אינה נופלת מוועדת חקירה ממלכתית (בהינתן שכל שאר הגורמים אינם שונים). לעומת זאת, הממצאים מגלים קשר חזק בין רמת הביקורתיות של הדוח לבין אמון הציבור בו. ההשפעה החזקה של ביקורתיות הדוח על אמון הציבור עשויה להיות מוסברת לאור התזה הפרהסיית. על-פי גישה זו, דרישת הציבור להקים ועדת חקירה מונעת על-ידי הרצון לזכות במנגנון סמכותי ופומבי לביקורת הגופים השלטוניים. לפיכך רק דוח המספק "מעשה פרהסי" – קרי, מציג עמדה ביקורתית – זוכה באמון הציבור.¹²³

122 לנוכח הממצא השלילי לגבי השפעת תוכנו של הדוח על שינוי עמדות בציבור, ייתכן שחלק מן הגורמים שהובילו לשינויי עמדות בקרב הנשאלים קשורים לפעילות הוועדה, כגון הגילויים לגבי אופן ניהול המלחמה אשר נחשפו במהלך פעולתה של הוועדה וסוקרו בתקשורת, והוויכוחים סביב קיום הדיונים בוועדה בדלתיים פתוחים וסביב פרסום העדויות שנשמעו לפני הוועדה לאחר כל ישיבה. ראו בג"ץ 258/07 ח"כ זהבה גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון (פורסם בנבו, 6.2.2007).

123 הסבר אחר שניתן להציע להשפעה הגדולה יחסית של ביקורתיות הדוח על האמון בו, לעומת העדר ההשפעה של הליכי מינוי הוועדה וההשפעה הקטנה יחסית של זהות היושב-ראש, נוגע במימד הזמן. בתקופה שלאחר פרסום הדוח, מסמך זה הוא הגורם ה"טרי" ביותר בהשפעתו על הציבור, בעוד סוגיות הנוגעות באופן מינויה של הוועדה ובוהות העומדת בראשה "רחוקות" יותר בזיכרון, ולפיכך נחותות במידת השפעתן. על-פי הסבר זה, למאפיינים מבניים עשויה להיות השפעה קצרת-מועד על האמון בדוח.

הממצאים המתוארים מזמינים חשיבה חדשה על הסיבות והטעמים למבנה הייחודי של ועדת חקירה ממלכתית. נקודת מוצא אפשרית לחשיבה כזו היא עיון מחדש בתפקידן של ועדות חקירה כמנגנון לגילוי האמת העובדתית. בעידן שבו הציבור נחשף במהירות רבה למידע רב ומגוון על-אודות משברים, אנשים עשויים לגבש את עמדותיהם בדבר האמת העובדתית זמן רב לפני שוועדת חקירה כלשהי מוסרת את ממצאיה. בתנאים אלה תפקידה הציבורי של ועדת חקירה הוא יצירת פוטנציאל לביקורת סמכותית ופומבית של רשויות השלטון לאחר משבר. המאפיינים המבניים של הוועדה תורמים לפוטנציאל זה. ככל שהוועדה עצמאית יותר בשל מאפייניה המבניים כן גָּדַל הסיכוי למימוש אותו פוטנציאל, קרי, למתן דוח פומבי מוסמך וביקורתי. הבנה זו בדבר תפקידה של ועדת חקירה נתמכת בממצאי המחקר, שהצביעו על העדפה ציבורית ביחס למאפיינים המוסדיים בשלב מינוי הוועדה (ספטמבר 2006) לצד השפעה מרבית של רמת הביקורתיות של הדוח על האמון בו מצד הנשאלים. הממצא בדבר העדר השפעה של הדוח על עמדות הנשאלים מעלה ספק לגבי ההנחה כי הציבור מצפה שדוח החקירה יחשוף את האמת העובדתית. ניתן להסיק מן הממצאים שכאשר ציפיות הציבור לדוח ביקורתי אינן מתממשות (קרי, מתעורר פער בין עמדות הציבור לבין תוכן הדוח), התוצאה היא אובדן אמון בדוח, ולא שינוי עמדות לעמדות ביקורתיות פחות.¹²⁴

היבט אחר שבו עשויה להיות חשיבות למאפיינים מבניים של הוועדה הוא השפעתם האפשרית על אמון הציבור בגוף החוקר בעודו יושב על המדוכה. שאלה זו לא נבחנה במחקר זה, שהתמקד במידת האמון הציבורי בדוח הוועדה, ולא בוועדה עצמה, והיא ראויה למחקר נוסף.¹²⁵

לסיכום, מחקר זה מצא כי המאפיינים המבניים המבדילים בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת בדיקה ממשלתית אינם משפיעים על אמון הציבור בממצאי החקירה, בעוד מידת ביקורתיותם של הממצאים הינה הנתון המרכזי המשפיע על כך. כמו-כן לא נמצאה השפעה של תוכן הממצאים על עמדות הציבור בנוגע לאירוע מושא החקירה. ממצאים אלה מצביעים על כך שציפיות הציבור מוועדות חקירה הפועלות בתנאים של משבר לגיטימציה הן לביקורת פומבית, ולא לחשיפת האמת.

124 כאמור, המחקר לא מצא תמיכה להשפעה של מסקנות הדוח על עמדות הציבור ביחס למלחמה. שאלה שניתן לבחון במחקר עתידי נוגעת בהבחנה בין מסקנות עובדתיות לבין המלצות אישיות. מכיוון שדוח וינוגרד החלקי (והסופי) לא כלל המלצות אישיות, מחקר זה התמקד בהשפעת הממצאים והמסקנות על שינוי עמדות.

125 ניתן להעריך שגם אם ועדה מסוימת נהנתה מאמון הציבור בתקופת החקירה, העדר אמון בדוח שלה יביא לידי שלילה בדיעבד של האמון בה כגוף חוקר. דוגמה מובהקת לכך היא ועדת הטון (Hutton) משנת 2004 בבריטניה. בתהליך החקירה זכתה הוועדה באמון גבוה של הציבור ובסיקור תקשורתי אוהד. לאחר שפרסמה את ממצאיה (שזיכו את הממשלה מאחריות לרוב היבטי הפרשה הנחקרת), הוצגה הוועדה כ"ועדה מטעם". ראו: Andrew Gamble & Tony Wright, *The Politics of Trust*, 75 POL. Q. 99 (2004).