



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי - חוקתי)
ירושלים: א' טבת תשפ"ו
21 דצמבר 2025

לכבוד
ח"כ יריב לוין
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו-2025, מס' פ/6380/25 של חבר הכנסת אריאל קלנר

על דעת היועצת המשפטית לממשלה, אבקש להביא בפניך את חוות דעתנו ביחס להצעת החוק שבנדון, כדלקמן:

פתח דבר

1. אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה לאחריהם מתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי, קיצוני, וחסר תקדים בהיסטוריה של מדינת ישראל - מבחינת תוצאותיו הקשות; השפעתו מרחיקת הלכת על המדינה; השלכותיו על הציבור, ובפרט על משפחות הנרצחים, הנפלים והחטופים; כמו גם חשיבותו הציבורית ומשמעותיותו האסטרטגיות. תוצאות אלו כוללות, בין היתר, היקף עצום של נרצחים ונפגעים ומספר רב מאוד של חטופים. בנוסף, המלחמה הארוכה והרב-זירתית כרוכה במחירים כבדים עד מאד בחיי לוחמינו ואזרחינו; היא כללה היקף עצום של מפונים בדרום הארץ ובצפונה, וגרמה לשיבוש עמוק ומתמשך במרקם החיים האזרחי במדינה.

נדמה כי אין חולק בדבר החשיבות יוצאת הדופן של חקר האמת והפקת לקחים מלאים ביחס לאירועים אלו. חקירה מקיפה ובדיקה של התנהלות המערכות השלטוניות בכללותן נדרשת כדי למנוע כשלים נוספים, וכדי שלא יישנה אסון שכזה, על המחירים הקשים והבלתי נתפשים שגבו בחיי אדם ועוד. מעבר לכך, חקירה מעמיקה ומהימנה נדרשת גם מבחינה ציבורית, על מנת לתת תשובות לנפגעים, לבני משפחותיהם ולציבור הרחב.

2. בחלוף הזמן, ובפרט משפחתה עצימות הלחימה בעזה, מתחדד ואף מתגבר הצורך בקידום הקמת ועדת חקירה. זאת, הן נוכח חשיבות הבירור הציבורי והפקת הלקחים, והן משום שלחלוף הזמן יש מחיר ראייתי ממשלי: הוא עשוי לטשטש זיכרונות ורצפים עובדתיים, מקשה על איתור עדים ומסמכים, ומפחית את היכולת לקיים בירור אפקטיבי וממצה לחקר האמת. קושי נוסף מתעורר לנוכח קיומם המקביל של בדיקות וחקירות של האירועים הרלוונטיים על-ידי גופים שונים, בהם מבקר המדינה וגופי הביטחון שקיימו תחקירים פנימיים, דבר שאף בו יש כדי לפגוע באפשרות לקיים בדיקה אחודה וסדורה של האירועים על כלל הגורמים המעורבים בהם, בדרגים השונים.

3. **הכלי הייעודי שקבעה הכנסת לאירועים מסדר גודל זה, כבר לפני למעלה מחמישים שנה, הוא ועדת חקירה ממלכתית.** מנגנון זה, על מאפייניו שנקבעו בחקיקה - ובראש ובראשונה היותו כלי עצמאי, א-פוליטי ומקצועי - הוא כלי משפטי ההולם את הנסיבות הייחודיות והצורך הציבורי והחיוני לגילוי האמת ולהפקת לקחי אמת.

קשה להעלות על הדעת נסיבות חריגות וקיצוניות יותר מאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה לאחריהם, המצדיקות הקמה של ועדת חקירה ממלכתית. ואולם, עד היום נמנעה הממשלה מלפעול בהתאם לסמכויותיה לשם הקמת ועדת חקירה ממלכתית בנושא.

4. בעניין זה הוגשו מספר עתירות לבית המשפט העליון¹. מזה כשנה הממשלה מגישה מעת לעת הודעות עדכון לבית המשפט שבהן נמסר כי היא קיימה דיון בנושא במליאתה, אך הגיעה למסקנה כי טרם בשלה העת להקמת ועדת החקירה, בשל עצימות המלחמה.

בחודש מאי 2025, נמסר כי לצד העדר הבשלות להקמת ועדת החקירה בצל המלחמה, הממשלה החליטה לפעול "במשותף עם הכנסת, לגיבוש הצעת חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומה שקדם להם במועד שיוחלט ושהרכב חבריה ישקף דעות שונות בציבור ובכך תזכה הוועדה לאמון ציבורי רחב." בחודש אוגוסט 2025 חזרה הממשלה על החלטה זו, והודיעה כי אף תפעל בנושא בהקדם.

ביום 16.11.2025 קיבלה הממשלה החלטה לפיה היא מבקשת לנצל את הפסקת האש ברצועת עזה "לשם קידום הקמת ועדה בלתי תלויה, ובעלת סמכויות חקירה מלאות שתזכה להסכמה ציבורית רחבה ככל הניתן. ראש הממשלה יקים צוות שרים מיוחד שידון בנושאים שיכללו במנדט של הוועדה. הצוות יעביר המלצותיו לממשלה בעניין המנדט שיינתן לוועדה בתוך 45 יום." הודעת עדכון בעניין זה נמסרה לבית המשפט בו ביום.

5. מספר ימים לאחר מכן, ביום 19.11.2025, הוציא בית המשפט העליון צו על תנאי "המורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא תפעל ממשלת ישראל בהתאם לסמכותה בסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, ותורה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית אשר תבחן באופן עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי את מכלול האירועים בכל הקשור למתקפת ה-7 באוקטובר 2023."

על רקע זה הצעת החוק שבפנינו.

6. בהצעת החוק מוצע להקים ועדת חקירה המכונה "ועדת חקירה ממלכתית-לאומית", לצורך בדיקת אירועי השבעה באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה לאחריהם.

הלכה למעשה, הצעת החוק מבקשת לסטות מן המנגנון שקבע המחוקק בשנת 1969, אשר נועד להבטיח כי חקירה בעניינים בעלי חשיבות ציבורית חיונית **תיעשה באופן ממלכתי, מקצועי, עצמאי וא-פוליטי**. במודל שנקבע הממשלה מוסמכת להחליט על הקמת ועדת חקירה ולהגדיר את נושא החקירה, ואילו מינוי חברי הוועדה מופקד בידי נשיא בית המשפט העליון, ובראשה יעמוד שופט בית המשפט עליון או מחוזי, מכהן או בדימוס.

¹ בג"ץ 4889/24; בג"ץ 5221/24; בג"ץ 5063/24; בג"ץ 6040/24.

7. כעת מוצע לקבוע כי רק לשם חקר אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, תקום ועדת חקירה במודל אחר, שבמרכזו הקביעה כי הרכב הוועדה לא ימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון, אלא בידי גורמים פוליטיים.

בשלב ראשון, כך לפי הנוסח המוצע, יו"ר הכנסת יציע הרכב לוועדה, בהתייעצות עם נציגי הסיעות, אשר טעון אישור ברוב של 80 חברי כנסת. בהיעדר רוב כאמור, יו"ר ועדת הכנסת ימנה שלושה חברים בהסכמת סיעות הקואליציה, וראש האופוזיציה ימנה שלושה חברים בהסכמת סיעות האופוזיציה. אם גם מנגנון זה לא יצא לפועל, בשל חוסר שיתוף פעולה של הגורמים הממנים, השליטה במינוי חברי הוועדה הנוותרים תחזור ליו"ר הכנסת, זו הפעם ללא הצורך באישור הכנסת.

בנוסף, מוצע למנות "מפקחים" מקרב בני המשפחות השכולות, וכן לאמץ רק חלק מהוראות חוק ועדות חקירה ביחס לסמכויות הוועדה ואופן פעולתה.

בסעיף 1 להצעת החוק ובדברי ההסבר נטען, כי "מטרתו של חוק זה היא להבטיח כי תתקיים חקירה מלאה, יסודית ובלתי תלויה לבדיקת אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר), פרוץ מלחמת התקומה והנסיבות שהובילו אליהם, בדרך של הקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית, שהקמתה וקביעת הרכבה תיעשה בדרך שוויונית בין חברי קואליציה ואופוזיציה, באופן שיבטיח אמון ציבורי רחב."

8. בתמצית ייאמר, כי הצעת החוק מעוררת קשיים משפטיים משמעותיים במישורים שונים, המנגנון המוצע ונסיבות הצעתו אינם מתיישבים עם הצורך החינוכי בוועדת חקירה מקצועית ובלתי תלויה, אשר יש בידיה הכלים להגיע לחקר האמת, ועל כן אין מקום לקדמה.

9. השתלשלות ההליכים שתוארה לעיל מצביעה באופן ברור, כי בפנינו הצעת "חוק פרסונלית", "התפורה למידותיה" של הממשלה והקואליציה הנוכחיות. הלכה למעשה, הצעת החוק מבקשת להתגבר על הצו על תנאי שהוצא בעניין זה כנגד הממשלה, בדרך של הקמת ועדת חקירה שלא בהתאם למנגנונים שנקבעו בחוק, אלא בתנאים הנוחים לממשלה, המהווה גם מושא החקירה.

הצעת החוק - המקודמת עתה בהליך חקיקה מהיר - אינה פרי של עבודת מטה מקצועית, אלא של שיח פוליטי בהובלה של ראש הממשלה ובשיתוף סיעות הקואליציה. התחולה והתכלית הפרסונלית של ההסדר הובילו לעיצוב מתווה הלוקה בפגמים מהותיים ביותר, שרחוק מלהלוס את הנסיבות הקיצוניות והחריגות של אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. הוועדה המוצעת עתה אמנם מכונה "ועדת חקירה ממלכתית לאומית", אך ההסדרים המוצעים חותרים תחת תכליתה המוצהרת ועקרונות הבסיס של ועדת חקירה ממלכתית - במישור העצמאות, המקצועיות ואי התלות.

10. אין צריך להרחיב על כך שאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם מתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי, קיצוני, וחסר תקדים בהיסטוריה של מדינת ישראל - מבחינת תוצאותיו הקשות. יש חשיבות מכרעת וייחודית בנסיבות העניין הקיצוניות לעצמאות המלאה של מנגנון הבריור; לניתוקו המלא מהדרג הפוליטי; ללגיטימציה הציבורית של ממצאיו; ולכך שיהיו בידו כלל אמצעי החקירה האפשריים לחקר האמת ולהפקת לקחים למען הציבור.

דרישות אלה אינן אך עניין מוסדי-משטרי, אלא חלק בלתי נפרד מזכותו הבסיסית של הציבור - ושל כל אזרח ואזרח - לדעת, להבין ולגבש עמדה מושכלת ביחס לאירועים מרכזיים ולתפקוד השלטון, וכן שיופקו לקחי אמת לשם שמירה על חייו, גופו וחירותו בעתיד. זכות הציבור לדעת את האמת על פעולות השלטון

מתעצמת במיוחד מקום שבו מדובר באסון לאומי; ובהיעדר מנגנון בירור עצמאי, מקצועי ואמין, נשללת מן הציבור האפשרות לממש זכות זו.

מעבר לכך, בנסיבות החריגות של השבעה באוקטובר, והמחיר הבלתי נתפש של אירועי אותו היום והמלחמה שבאה בעקבותיו, חקירה מקיפה והפקת מסקנות אמת כדי שאסון מעין זה לא יישנה, היא מהותית לשם קיום חובתה הבסיסית ביותר של המדינה - להגן על חייהם, על גופם, על חירותם ועל כבודם של תושבי המדינה (סעיף 4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו).

11. עמדתנו, כפי שהוצגה בפני הממשלה, והובהרה גם בהליכים משפטיים נוספים, היא כי ועדת חקירה ממלכתית היא באופן מובהק הכלי המתאים הקיים בדין לחקירת היבטי הליבה של אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. זהו המנגנון הייעודי, הייחודי והעצמאי, אשר קבע המחוקק לחקר אירועים בעלי חשיבות ציבורית עליונה. עניין לנו בדוגמה הקיצונית ביותר שידעה המדינה לאירוע מסוג זה.

לעומת זאת, הוועדה שמוצע עתה לכוון לוקה בפגמים מהותיים ביותר: המתווה יוצר פוליטיזציה של הוועדה, מייצר ועדה אשר קיים חשש ממשי שהשיקולים הפוליטיים ידרסו את השיקולים המקצועיים החיוניים לחקר האמת, שסמכויות החקירה שלה אינן הולמות את הרכבה - בהעדר שופט בכיר העומד בראשה, ושהמנגנון שנקבע בה מסורבל ויסכל את היכולת לחקור את האמת ולהסיק מסקנות אובייקטיביות.

אם בכלל, הנסיבות החריגות של אירועי השבעה באוקטובר מצדיקות חשיבה כיצד להפחית את התלות של ועדת החקירה בממשלה, לשם הגברת אמון הציבור בחקירה ובתוצאותיה, ובוודאי אינן מצדיקות יצירת מנגנון אשר מגביר את התלות שלו בממשלה, והרכבו הוא פועל יוצא של שיקולים פוליטיים.

12. נוכח האמור, הצעת החוק היא הצעת חוק פרסונלית ופסולה, שאינה עומדת באמות המידה המשפטיות הנדרשות לחקירה, וממילא אין בה כדי להביא לידי ביטוי את האינטרסים והזכויות כבדות המשקל הנדרשות לשם חקירה אפקטיבית של אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה.

הצעת החוק היא דוגמא מובהקת לכשל הטמון ב"התכת הרשויות" במדינת ישראל, כאשר הממשלה שולטת למעשה בכנסת. בהקשר הנוכחי, הדבר בא לידי ביטוי בכך שהממשלה רותמת את הכנסת על מנת לעקוף את המסלול המתחייב לבדיקת אירועי השבעה באוקטובר, ולייצר נתיב שמשרת את האינטרסים הפרסונליים והפוליטיים של הממשלה וחבריה, תוך שימוש לרעה במסלול של "הצעת חוק פרטית" מטעם חבר-כנסת כביכול.

יתרה מכך, קידום ועדת חקירה במתווה המוצע יסכל דה-פקטו את האפשרות להקים ועדה אשר "תבחן באופן עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי את מכלול האירועים בכל הקשור למתקפת ה-7 באוקטובר 2023", כלשון הצו על תנאי.

אשר על כן, אין מקום שהממשלה תתמוך בהצעת החוק, ותחת זאת עליה לפעול בהתאם לדין הקיים ולהקים ועדת חקירה ממלכתית.

13. לבסוף יצוין כי, להבנתנו, בשבוע הקרוב צפויה להתחיל לפעול ועדת שרים שהוקמה לשם קביעת רשימת הנושאים שיידונו בוועדת החקירה. יודגש כבר עתה: ועדת שרים זו אינה פועלת מכוח חוק ועדות חקירה.

סעיף 2 לחוק קובע כי ממשלה שהחליטה להקים ועדת חקירה ממלכתית מכוח החוק תגדיר גם את "העניין" שיהיה נושא החקירה. בענייננו, הממשלה לא החליטה להקים ועדת חקירה ממלכתית בהתאם לחוק, ובסוגיה זו ממש אף הוצא נגדה צו על תנאי; בנסיבות אלה, כלל לא ברורה המסגרת החוקית שעל פיה פועלת ועדת השרים האמורה.

ואולם, הקושי העיקרי אינו פורמלי אלא מהותי: הסמכות הנתונה לממשלה בחוק להגדיר את "העניין" נועדה לקבוע את מסגרת החקירה הכללית בלבד, ולא נועדה - ואינה יכולה לשמש - כלי בידי הממשלה לשרטוט מפורט של נושאי החקירה שיידונו ושלא יידונו או לעיצוב של ה"נרטיב" שייבחן.

קיים אפוא חשש כבד כי ועדת השרים תסיג בדרך זו את גבולה של ועדת החקירה ותפגע בעצמאותה וביכולתה להגיע לחקר האמת. הצעת החוק מבקשת עתה להרחיב במפורש את סמכויות הממשלה לקבוע את נושאי הבדיקה, מעבר לקביעה המצומצמת של "העניין" הקבועה בחוק - מרכיב המשתלב עם הרעיון המסדר של ההצעה כולה שבה הממשלה - שתהווה מושא מרכזי של ועדת החקירה - מגבירה את שליטתה בוועדת החקירה, התנהלותה וממצאיה. והדברים נכונים מקל וחומר בנוגע לראש הממשלה, אשר להבנתנו צפוי לעמוד בראש ועדת השרים, ואשר אחריותו ביחס לאירועים היא סוגיה שתידון על-ידי ועדת החקירה הממלכתית.

לאור האמור, נדרש ללבן במישור המשפטי את אופן עבודת ועדת השרים והרכבה, קודם לתחילת עבודתה.

14. ועתה לדברים ביתר הרחבה.

ועדת חקירה ממלכתית - כללי

15. במדינת ישראל כמו במדינות נוספות המקיימות מסורת של חקירה עצמאית, ועדת חקירה היא חלק מהמנגנון המדינתי המופקד על ניהול משברי אמון ציבורי. הגם שהאירועים המובילים להקמת ועדות חקירה שונים מאוד זה מזה, כל ועדות החקירה המוקמות בעקבות אירועים חריגים ותגובה ממוסדת של המדינה לאירועים המזוהים כמשבר אמון.²

16. חוק ועדות חקירה שנחקק בשנת 1969, החליף את מוסד ועדת החקירה מכוח פקודת ועדות חקירה (1921) המנדטורית. באותה התקופה נעשה שימוש תכוף במוסד ועדת החקירה, זאת בהיעדר קיומם של מנגנונים אחרים מתאימים יותר, כך שהוקמו בשנים אלו כ-150 ועדות חקירה לחקר מגוון נושאים שלא דווקא היה עניין ציבורי רחב סביבם.³

מטרת חקיקת חוק ועדות חקירה הייתה להפוך את המוסד של ועדת חקירה ממלכתית לכלי כבד משקל, אשר הממשלה תפעיל במקרים בעלי עניין ציבורי רחב היקף הדורש חקר מעמיק. התאמתה של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועים בעלי משמעות ציבורית חיונית נובעת, בראש ובראשונה, מכך שמנגנוני עוצבו על ידי המחוקק כדי לשרת תכלית של חקירה עצמאית, מקצועית ואובייקטיבית למען חקר האמת⁴ (ההדגשה הוספה):

² ראו לעניין זה: יפעת הולצמן-גזית ורענן סוליציאנו-קינן, אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה בוחן, משפט וממשל י"ג, 230 (2011).

³ אביגדור קלגסבלד, ועדות חקירה ממלכתיות (2001), עמ' 61-63.

⁴ ראו דברי ההסבר לתיקון הראשון לחוק ועדות חקירה, התשל"ב-1972.

"והרי ועדת חקירה, כמוה כבית המשפט עניינם להוציא לאור משפט ואמת וזכותם לפעול במשימה זו ללא פניות, ללא השפעה, ללא רתיעה ובאין מפריע."

17. **עצמאותה המקצועית** של ועדת החקירה הממלכתית היא המאפיין הייחודי והמרכזי של פעילותה, לעומת כל מנגנון בירור אחר שמוקם על ידי הדרג הפוליטי. החוק קובע עקרונות שנועדו להבטיח את עצמאות הוועדה. בהתאם לסעיף 4 לחוק, הרכב הוועדה נקבע על ידי גורם חיצוני - נשיא בית המשפט העליון, ובראשה עומד שופט של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי (מכהן או בדימוס).

יובהר, כי גם כאשר ועדת החקירה הממלכתית אינה מוקדמת על-ידי הממשלה אלא על-ידי אורגן של הכנסת – הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת⁵, נשיא בית המשפט העליון ממנה את חבריה (ואף בראשה עומד שופט עליון או מחוזי, מכהן או בדימוס).

חוק ועדות חקירה כורך בין ההחלטה על הקמת הוועדה לבין הגדרת הנושאים שיידונו בה. בסעיף 2 לחוק נקבע כי הממשלה תגדיר את "העניין" שיהיה נושא החקירה, ואינו מעניק בידה סמכות רחבה להכתיב לוועדה כיצד לפעול ומה לחקור או לא לחקור. בנוסף, מרגע שהחליטה הממשלה על נושא החקירה, אין היא רשאית להבהיר, להרחיב או לצמצם אותו מיוזמתה אלא רק לבקשתה של הוועדה, דבר שנועד להבטיח את עצמאותה של הוועדה (סעיף 2(ב) לחוק ועדות חקירה).

כאשר ועדת החקירה הממלכתית מוקמת על-ידי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, העניין שיהיה נושא החקירה נקבע על-ידי הוועדה בכנסת, ולממשלה אין כל נגיעה בדבר.

18. החוק קובע מנגנונים המבטיחים את **המקצועיות** של הוועדה. נקבע, כי בראשה יעמוד שופט בית המשפט העליון או המחוזי (מכהן או בדימוס), וזאת על רקע הצורך במומחיות בשמיעת עדים וחקר גילוי האמת.

כנגזרת ממהות החקירה ומהעומד בראשה, חוק ועדות חקירה מקנה לוועדת חקירה ממלכתית **סמכויות חקירה נרחבות**, הדומות לסמכויותיו של בית משפט, ובמקומות מסוימים אף רחבות יותר לאור האופי האינקוויזטורי של הוועדה. זאת, על מנת לאפשר את החקר המעמיק והרחב ביותר. הוועדה אינה מוגבלת מבחינת התחומים, הגופים והאישים שהיא רשאית לחקור במסגרת החקירה לשמה היא הוקמה. לוועדת חקירה מרחב פעולה רחב בקביעת סדרי עבודה ודיונים, ואינה כבולה לסדרי הדין הנהוגים בבתי משפט לעניין קבלת ראיות וחקירת עדים (סעיפים 7-8 לחוק). ליושב ראש הוועדה הסמכות לכפות על עדים להעיד ולהמציא חומרים, בדומה לסמכויות של בית משפט בהליך אזרחי (ראו סעיפים 9 ו-11 לחוק), וכן הוא רשאי להוציא צו חיפוש בהתאם לפקודת הפרוצדורה הפלילית ולהטיל את משימת איסוף החומר על אדם מטעם הוועדה או פרקליט מפרקליטות המדינה או שוטר (סעיפים 12-13 לחוק).

בסעיף 16 לחוק נקבע כי היועץ המשפטי לממשלה רשאי להתייצב לפני ועדת החקירה, לקחת חלק בחקירת העדים ולהשמיע דברו.

19. מטבעה, דו"ח ועדת חקירה כולל במקרים רבים גם הסקת **מסקנות אישיות**. חוק ועדת חקירה קובע מנגנון מובנה להתגוננות ושימוע עבור מי שעלולים להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה.

⁵ סעיף 14 לחוק ביקורת המדינה, התשי"ח-1958.

עיקרון נוסף המעוגן בחוק הוא **פומביות הדיון**, הנובע מהחשיבות הציבורית של הסוגיה ואמון הציבור בחקירתה. ברירת המחדל היא שוועדת חקירה מקיימת את דיוניה בפומבי (סעיף 18 לחוק), ודו"חותיה יפורסמו לציבור, למעט במקרים חריגים.

20. כעולה מדיוני הכנסת שעיצבו את מוסד ועדת החקירה הממלכתית, מנגנונים אלו, היוצרים הפרדה ברורה בין הממשלה לוועדת החקירה הממלכתית מרגע שהוחלט על הקמתה, נבחרו בכוונה תחילה. התפיסה הברורה שעולה היא כי ועדת חקירה ממלכתית נועדה לחקור דווקא נושאים שיידרשו גם את חקירת אחריות הממשלה, ומכאן שיש צורך בעצמאות של הוועדה ובהקניית סמכויות המאפשרות לה להגיע לחקר האמת.

ראו לעניין זה, דבריו של שר המשפטים דאז יעקב שפירא בדיון במליאת הכנסת לקראת הקריאה הראשונה של החוק (מיום 26.12.1967):

"דרך הטבע הוא שכל ויכוח מעין זה, הממשלה היא צד בו, אם מפני שהנושא התרחש או לא התרחש בתוך תחומי סמכותה ואם מפני שכמעט אין לך דבר המעניין את הציבור, המסעיר אותו, שאין תולים אותו כך או כך בממשלה...אסור שעבודתה של ועדת החקירה או הרכבה יעוררו ביקורת, אם מלכתחילה ואם בדיעבד. אסור שהציבור יחשוב שהממשלה הקימה ועדת חקירה בהרכב הנוח לה, ולכן באה הצעתנו לצמצם את סמכותה של הממשלה לגבי ועדות חקירה עד למינימום. לפי ההצעה שאנו מציעים, סמכותה של הממשלה תהיה מוגבלת לקביעת הצורך בחקירה ונושא החקירה. מכאן ואילך אין הממשלה מוסמכת לעשות מאומה לגבי ועדת חקירה." ⁶ [ההדגשה הוספה]

וראו גם דברי חברי ועדת החקירה הממלכתית – מלחמת יום הכיפורים, הידועה בשם "ועדת אגרנט":

"ניתוח של הוראות חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, מראה שהוועדה היא בעלת אופי מעין-שיפוטי, יתר על כן, העובדה שהרכב הוועדה נקבע, בתוקף סעיף 4(א) לחוק, על ידי נשיא בית המשפט העליון, אות היא שאינה קיימת זיקה בינה לבין הממשלה ושאינן המדובר ב'ועדת חקירה ממשלתית'. לשון אחרת, בהתקינו את ההסדר המיוחד הזה התכוון המחוקק להקנות לוועדת החקירה אי-תלות מוחלטת ולהבטיח שתהא עצמאית בקביעת ממצאיה והמלצותיה ואמינה על הציבור." ⁶ [ההדגשה הוספה]

21. אם כן, אפוא, מוסד ועדת החקירה הממלכתית הוא כלי משטרי-מוסדי ייחודי, שנועד לשמש את המדינה במצבי קיצון של משבר אמון ציבורי, שעה שנדרש בירור עצמאי, מקצועי ופומבי של אירועים החורגים מגדר השגרה. מכלול ההסדרים הקבועים בחוק ועדות חקירה - החל באופן מינוי חברי הוועדה וניתוקה מן הדרג הפוליטי, דרך סמכויות החקירה הרחבות וההגנות הדיוניות, וכלה בעיקרון פומביות הדיון - נועד להבטיח כי החקירה תתבצע ללא מורא, ללא משוא פנים וללא תלות בגורמים הנחקרים.

זהו איזון מודע ומכוון שקבע המחוקק, מתוך הכרה בכך שדווקא מקום שבו הממשלה עצמה וחבריה עלולים להיות מושא לחקירה, נדרשת ועדה הנהנית מעצמאות מוסדית מלאה ואמון ציבורי רחב. ועדת חקירה ממלכתית היא כלי באמצעותו ניתן להגשים את תכליות חקר האמת, קביעת האחריות והפקת הלקחים, ולשמש אבן יסוד בשיקום אמון הציבור במוסדות השלטון.

⁶ ראו גם דברי יו"ר הוועדה, חה"כ אונא, במליאת הכנסת לקראת הקריאה השנייה והשלישית, מיום 30.12.1968.

ייחודיות אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה

22. ביום 7.10.2023 פקד את מדינת ישראל אסון לאומי חסר תקדים בחומרתו ובהיקף פגיעתו באזרחי המדינה ותושביה.

אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם מתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי, קיצוני וחסר תקדים בהיסטוריה של מדינת ישראל – הן מבחינת תוצאותיהם הקשות, הן מבחינת השפעתם מרחיקת הלכת על המדינה. מדובר באירועים בעלי חשיבות ציבורית ראשונה במעלה ומשמעויות אסטרטגיות עמוקות. תוצאות אלו כוללות, בין היתר, היקף עצום של נרצחים ופצועים, וכן מספר רב מאוד של חטופים.

המלחמה שפרצה בעקבות אירועי השבעה באוקטובר כללה תמרון קרקעי עצים ברצועת עזה, וכן פעילות מבצעית בזירות נוספות, בדרום לבנון, בסוריה בתימן ובאיראן. לצד הישגים מבצעיים משמעותיים, ובהם פגיעה בהנהגת ארגוני הטרור ופירוק תשתיות טרור שנועדו לפגוע במדינת ישראל, המלחמה גבתה וגובה מחירים כבדים ביותר בחיי אדם. מאפייניה החריגים כללו גם היקף חסר תקדים של מפונים בדרום ובצפון הארץ, שיבוש עמוק ומתמשך במרקם החיים האזרחי, והתמודדות עם מערכה ממושכת ורב-זירתית מול איראן ושלוחותיה, לצד עלייה ניכרת בפעילות טרור ביהודה ושומרון.

23. אין חולק על הצורך ההכרחי בקיומה של חקירה מקיפה והפקת לקחים מעמיקה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. חקירה זו נדרשת הן לשם מניעת הישנותו של אסון לאומי מסוג זה, על המחירים הבלתי נתפסים שגבה, והן כחלק מחובתה של המדינה להגן על חייהם, גופם, חירותם וכבודם של אזרחיה ותושביה. לכך מצטרף הערך הציבורי המובהק בבירור מעמיק של האירועים, הגורמים להם והאחריות להם.

האירועים הנדרשים להיחקר מתאפיינים בצבר נסיבות שאין דומה לו בהיסטוריה של מדינת ישראל, מבחינת חשיבותם הציבורית, השפעתם מרחיקת הלכת בטווח הקצר והארוך, והשלכותיהם הקשות על הציבור כולו, ובפרט על הנרצחים, הנפלים, החטופים, הפצועים ובני משפחותיהם. קביעת אחריות מוסדית או אישית בגין אירועים אלה צפויה להיות בעלת השלכות ציבוריות משמעותיות.

24. עמדתנו, כפי שהובאה בפני הממשלה במכתבי היועצת המשפטית לממשלה ובתגובות להליכים המשפטיים, היא כי ועדת חקירה ממלכתית היא באופן מובהק הכלי המשפטי המתאים בדין לחקירת אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. נדרשת חקירה מקיפה, בלתי תלויה ואפקטיבית של התנהלות המערכות השלטוניות, כתנאי הכרחי למניעת כשלים עתידיים ולהבטחת אי-הישנותו של אסון לאומי מסוג זה. חקירה עצמאית, אפקטיבית ומקצועית של הנסיבות, תגשים אינטרסים ציבוריים וזכויות חוקתיות מן המעלה הראשונה, ובהם זכות הציבור לדעת, הזכות לחיים ולביטחון, הבטחת תקינותו של המשטר ואמון הציבור ברשויות השלטון.

25. מאפייניה הייחודיים של ועדת חקירה ממלכתית הם המאפשרים קיומה של חקירה מקצועית, אפקטיבית ובלתי תלויה. קשה להעלות על הדעת נסיבות חריגות וקיצוניות יותר מאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, המצדיקות - ואף מחייבות - קיומה של ועדת חקירה ממלכתית בעלת מאפיינים אלה.⁷

⁷לעניין העדר ההתאמה של מנגנוני ביקורת המדינה או ועדת בדיקה ממשלתית לחקירת אירועים בסדר גודל ובמורכבות כאלה, ראו תגובת המדינה בבג"ץ 4889/24 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, מיום 4.12.2024.

הדברים מקבלים משנה תוקף עת בחינת ועדת החקירה שמוצע להקים כעת.

הפגמים המהותיים בהסדר המוצע

26. אמנם הצעת החוק היא כביכול "הצעת חוק פרטית" מטעם חבר-כנסת, אך למעשה מדובר בהצעה שהורתה בממשלה, במעורבות של גורמי ממשלה שאחריותם לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה צפויה להיחקר במסגרת הוועדה, ובראשם - ראש הממשלה. בנוסף, ההצעה מכנה את הוועדה שתקום "ועדת חקירה ממלכתית-לאומית", אך בחינת המודל המוצע מעלה כי ההסדרים שנכללים בו חותרים למעשה תחת עקרונות הבסיס של ועדת חקירה ממלכתית עליהם עמדנו לעיל: עצמאות, אי תלות ומקצועיות.

פוליטיזציה של ועדת החקירה

27. נקודת המוצא המרכזית לענייננו, שבאה לידי ביטוי מפורש בהיסטוריה החקיקתית של חוק ועדות חקירה, היא כי הנושאים שבגינם מוקמות ועדות חקירה ממלכתיות הם נושאים שבהם הממשלה עצמה היא ככלל צד, כאשר נדרש לבחון את התנהלותה והיקף אחריותה. לפיכך, יש חשיבות קריטית בכך שהוועדה תוכל לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי מהממשלה ומחבריה. המתווה המוצע פוגע באופן קשה בעקרון זה, והופך אותה לוועדה תלויה.

28. במתווה המוצע, בכל המסלולים שבהצעת החוק ניתן לקואליציה משקל מכריע - ולעיתים אף בלעדי - בקביעת הרכב הוועדה.

הצעת החוק קובעת שני מסלולים חלופיים למינוי חברי הוועדה, אך בכל אחד מהם הקואליציה מקבלת יתרון מובנה ושליטה מכרעת. במצב הדברים הקיים של "התכת הרשויות" בין הרשות המבצעת והמחוקקת, מדובר למעשה בשליטה ממשלתית בהרכב הוועדה. לפי ההסדר המוצע, יו"ר הכנסת יפעל לגבש הצעה להרכב הוועדה לאחר התייעצות עם נציגי סיעות הקואליציה והאופוזיציה, וההצעה תובא לאישור מליאת הכנסת ברוב של 80 חברי כנסת לפחות. לא מן הנמנע כי לא תושג הסכמה של 80 חברי כנסת על הרכב ועדה שתחקור נושא המצוי במחלוקת עמוקה, אשר יש לו השלכות פוליטיות וציבוריות. גם הצעת החוק מכירה באפשרות זו כאפשרות ריאלית, וככל שלא יושג רוב כאמור, יו"ר ועדת הכנסת ימנה שלושה מחברי הוועדה; ויו"ר האופוזיציה ימנה שלושה חברים נוספים. כך, הקואליציה שולטת במחצית מהרכב הוועדה באופן ישיר.

29. יתרה מכך, מכיוון שלפי חלופה זו הוועדה תורכב ממספר זוגי של חברים, ולכל החלטה מהותית של הוועדה תידרש לרוב, די במינוי של שלושה נציגים של הקואליציה כדי להעניק לה שליטה אפקטיבית בהחלטות שיתקבלו בוועדה ובאופן התנהלותה.

ככל שלא מונו כל חברי ההרכב במנגנון החלופי האמור, יו"ר הכנסת יכול למנות בעצמו את החברים הנותרים כך שהוועדה תמנה ששה חברים. כלומר, לפי חלופה זו, הקואליציה מקבלת למעשה סמכות בלעדית להשלים את הרכב הוועדה. בחוק לא קבועות מגבלות על אופן הפעלת שיקול דעתו.

30. חברי ועדה שייבחרו בהתאם למנגנונים הפוליטיים המתוארים לעיל - בין אם ייבחרו בידי הקואליציה ובין אם חלקם ייבחרו בידי האופוזיציה - צפויים להיתפס בציבור כחברים "מטעים", שאינם נהנים מעצמאות ממשית ושנבחרו על בסיס שיקולים פוליטיים במקום על בסיס כישוריהם המקצועיים. קל וחומר במצב

שבו כלל חברי הוועדה, או חלק ניכר מהם, ייבחרו על-ידי יו"ר הכנסת, שהוא חבר כנסת מטעם הקואליציה. במצב שבו חברי הוועדה ממונים בידי גורמים פוליטיים - הקואליציה והאופוזיציה - עולה חשש כבד כי הציבור יתייג אותם כנציגים של הקבוצה הפוליטית שמינתה אותם, ולא כחוקרים עצמאיים. כל ממצא של הוועדה ייבחן על רקע הזהות הפוליטית של הגורם הממנה. הציבור יראה בוועדה לא גוף חוקר אובייקטיבי, אלא זירה פוליטית נוספת - מעין "כנסת זוטא" שבה מתנהל מאבק ציבורי-פוליטי, חלף חקירה מקצועית.

31. הפוליטיזציה של הרכב הוועדה אינה רק פוגעת באמון הציבורי - היא פוגעת באופן ישיר ביכולת הוועדה לחקור את האמת ולהגיע לממצאים אמנים. פגיעה זו מתבטאת במספר מישורים. ראשית, אופן קבלת ההחלטות בוועדה משתנה באופן יסודי. כאשר חברי הוועדה ממונים על ידי גורמים פוליטיים - מחציתם על ידי הקואליציה ומחציתם על ידי האופוזיציה - קיים חשש כבד ומובנה שמא הם יהיו מוטים לטובת הצד שמינה אותם וזהירים יותר בהטלת אחריות על גורמים אלו, וההיפך. שנית, אופן הדיון בוועדה עלול להפוך לפוליטי במקום מקצועי. כאשר הוועדה מחולקת בין "צד קואליציוני" ו"צד אופוזיציוני", כל נושא מהותי עלול להפוך למשא ומתן פוליטי. כך למשל, עולה חשש כי החברים שמונו על ידי הקואליציה יתמכו בגרסה שמגנה על הממשלה; והחברים שמונו מטעם האופוזיציה יתמכו בגרסה שמאשימה אותה; **והתוצאה תהיה חתירה לפשרה פוליטית במקום חתירה לאמת עובדתית או הקצנה של אחד מהצדדים שיבקש להציג את גרסתו באופן שיסכל את יכולתה של הוועדה להגיע לממצאים עובדיים.** שלישית, תהליך העבודה של הוועדה ייפגע באופן מהותי. ועדת חקירה ממלכתית צריכה לקבל החלטות רבות ומגוונות במהלך עבודתה: אילו עדים לזמן, אילו מסמכים לדרוש, אילו נושאים להעמיק בהם, אילו שאלות לשאול, ואילו קווים חקירתיים לפתח. כל החלטה כזו יכולה להיות קריטית לגילוי האמת. אך כאשר הוועדה מחולקת פוליטית, כל החלטה כזו הופכת לשדה קרב פוליטי.

משכך, בין אם חברי הוועדה ייבחרו על-ידי קבוצות פוליטיות שונות, ובין אם כולם ייבחרו על-ידי נציגי הקואליציה - הפוליטיזציה של הוועדה, תפגע באופן קשה ביכולת שלה להגשים את ייעודה.

חשש להסגת גבולה של ועדת החקירה והשפעה של שיקולים זרים

32. כפי שצוין לעיל, מוצע להקים בחוק את ועדת החקירה ולקבוע את הנושא שייחקר - "מוקמת בזאת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לבדיקת אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר), פרוץ מלחמת התקומה והנסיבות שהובילו אליהם."

בסעיף 4 מוצע לקבוע כי הממשלה תגדיר את נושאי החקירה, ובכך סוטה הצעת החוק מהדין הקיים בשני היבטים:

33. **האחד,** היא מעניקה לממשלה סמכות קונקרטית יותר לגדר את עבודת הוועדה, מעבר לסמכות שניתנה לה בסעיף 2 לחוק ועדות חקירה. בהתאם לחוק הקיים, הממשלה מגדירה רק את "העניין" הכללי - לא את הנושאים הספציפיים, לא את קווי החקירה, ולא את מה שנכלל או לא נכלל. לכל היותר, נהוג שהממשלה תפרט נושאים אשר היא מבקשת מהוועדה לתת עליהם את דעתה וזאת תוך הדגשה שעל הוועדה לחקור את מכלול ההיבטים של העניין. כלומר, גם אם הממשלה מבקשת מהוועדה להידרש לנושאים מסוימים, כחלק מן המכלול, שיקול הדעת בכל הנוגע לפירוט ולקונקרטיזציה של הנושאים שייבחנו נותר בסופו של יום בידיה העצמאיות של הוועדה (בגדרי "העניין" שהוגדר). ניסוח כללי זה מביא לידי ביטוי את ניגוד העניינים

המובנה שבו הממשלה נמצאת. המחוקק היה מודע לבעיה זו, והקים ערובות חשובות לשם הבטחת מימוש תכליות הוועדה.

האפשרות שהממשלה שכינה במועד בו אירע אסון השבעה באוקטובר תקבע באופן מפורט יותר את הנושאים הספציפיים שייחקרו, לאחר שעניין החקירה הכללי כבר נקבע, פוגעת באופן מהותי בתכליות שבשלב נדרש מנגנון חקירה עצמאי. היא מאפשרת לממשלה להחריג נושאים שאינם נוחים לה, או נושאים העלולים להטיל אחריות על חברה, ובכך להגביל את החקירה ולהביא לכך שלפני הוועדה תונח תמונה חלקית בלבד של העניין נשוא הבדיקה. משמעות הדבר היא שהממשלה יכולה להגביל בפועל או לנווט מראש את החקירה וממצאיה באמצעות קביעה סלקטיבית או בלתי עניינית של נושאים - גם אם משמעות הדבר היא חקירה חלקית, שטחית, או הימנעות מבירור סוגיות קריטיות המשליכות על אחריות הדרג המדיני. חקירה סלקטיבית פוגעת ביכולת הוועדה להסיק מסקנות אמיתיות אפילו לגבי הנושאים הספציפיים שכן נקבעו לבדיקה, שכן היא נעדרת את התמונה הכוללת ההכרחית להבנת האירועים במלואם.

מתן סמכות רחבה שכזו לממשלה - בפרט ביחס לאירועים מושא ועדת החקירה שבפנינו - עלול להביא לפגיעה קשה בעצמאות ובאי התלות של הוועדה – ויעניק לראש הממשלה ולממשלה את האפשרות להשפיע באופן ישיר על האופן שבו הם ייחקרו. בכך מתעורר חשש כבד כי תכליותיה המרכזיות של ועדת החקירה, ובראשן גילוי האמת והפקת הלקחים יידחקו לקרן פינה, תוך מתן משקל בכורה לשיקולים הפוליטיים והאישיים.

34. השני, לפי חוק ועדות החקירה, האפשרות לקבוע את נושאי הדיון עליהם תדון ועדת החקירה, ניתנו לממשלה במצב שבו היא מקימה את הוועדה, שכן הדבר כרוך ושלוב בעצם ההחלטה על הקמת הוועדה. כעת מוצע להעניק סמכות זו לממשלה, ואף להרחיב אותה כאמור, על אף שהממשלה אינה זו שמקימה את הוועדה, אלא הכנסת.

כפי שצוין לעיל, כאשר הקמת ועדת החקירה הממלכתית נעשית על-ידי אורגן של הכנסת – הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת – היא גם זו שקובעת את נושאי הבדיקה. לממשלה אין יד בדבר.

קשה להציב תכלית לגיטימית למצב שבו הרשות המחוקקת היא שמקימה את הוועדה בחוק, אך הרשות המבצעת היא זו שתגדיר את נושאי הבדיקה. **מדובר במתווה הנעדר היגיון פנימי החותר נגד תכליות המוצהרות בדבר הקמת ועדה בלתי תלויה בהסכמה רחבה, ופוגע בעקרון הפרדת הרשויות וברציונלים שבבסיס מנגנון ועדת החקירה.** נראה, כי הצדקתו נובעת אך ורק מהרצון להבטיח שליטה אפקטיבית של הממשלה בוועדת החקירה הנדרשת לחקור בין היתר את התנהלותה.

35. השתלשלות העניינים שבענייננו ממחישה את החשש הכבד והקונקרטי לפגיעה בעבודת הוועדה. כחודש לפני קידום הצעת החוק שבפנינו, ביום 16.11.2025 החליטה הממשלה על הקמת ועדת שרים שתקבע את המנדט שיידון בוועדת חקירה שטרם הוקמה.

כאמור, המסגרת החוקית שבמסגרתה פועלת ועדת השרים אינה ברורה, משהממשלה כלל לא הקימה ועדת חקירה ממלכתית לפי החוק, ובעניין זה ממש הוצא נגדה צו על תנאי.

ואולם, הקושי העיקרי אינו פורמלי אלא מהותי: הסמכות הנתונה לממשלה בחוק להגדיר את "העניין" נועדה לקבוע את מסגרת החקירה הכללית בלבד, ולא נועדה - ואינה יכולה לשמש - כלי בידי הממשלה

לשרטוט מפורט של נושאי החקירה - שייבחנו ושלא ייבחנו, או לעיצוב ה"נרטיב" הקונקרטי שייבחן. עולה חשש כבד כי בדרך זו הממשלה - המהווה מושא מרכזי של חקירת הוועדה - תסיג את גבולה של ועדת החקירה ותפגע באופן קשה בעצמאותה וביכולתה להגיע לחקר האמת. הצעת החוק סטתה בעניין זה מלשון חוק ועדות החקירה, באופן המעלה חשש כי כוונתה להרחיב את סמכויות הממשלה לקבוע את פרטי נושאי הבדיקה, מעבר ללשון המצומצמת של "העניין" הקבועה כיום בחוק, באופן המעורר, כאמור, קושי רב.

36. ויודגש, ועדת השרים אינה פועלת מכוח חוק ועדות חקירה, ויש להניח כי היא נועדה לשמש פלטפורמה לקבלת החלטות מכוח הצעת החוק. זאת, על אף שהקמת הוועדה קדמה להנחת הצעת החוק בכנסת, והצעת החוק נמצאת בראשית הליכי החקיקה שלה. רכיב זה של הצעת החוק משתלב בעקרון המסדר של ההצעה כולו - פגיעה בעצמאות ועדת החקירה, וקידום האינטרסים האישיים והפוליטיים של חברי הממשלה והעומד בראשה, אשר הם גם מושאי ועדת החקירה.

על כל פנים, כפי שצוין לעיל, אופן עבודת ועדת השרים האמורה והרכבה מחייבים ליבון משפטי, עוד בטרם תחל הוועדה את עבודתה.

העדרם של שיקולים מקצועיים בבחירת חברי הוועדה

37. הצעת החוק מוותרת על דרישות הכשירות המקצועית שעליהן בנוי המשטר הקיים של ועדות חקירה ממלכתיות. היא מוותרת על כך שהגורם הממנה את חברי הוועדה יהיה גורם מקצוע בכיר - נשיא בית המשפט העליון, ושב ראש הוועדה יעמוד שופט בית המשפט העליון או המחוזי, מכאן או בדימוס, שיש לו את המומחיות והמקצועיות להוביל חקירה מורכבת ורגישה שכזו לשם חקר האמת. במקום זאת, תנאי הסף היחידים הדרושים הם אזרחות ישראלית וסיווג ביטחוני - דרישות מינימליסטיות שאינן אומרות דבר על היכולת המקצועית של המועמד לתפקיד. פעם נוספת, **שיקולי המקצועיות נדחקים לקרן פינה, ובמקומם השיקולים הפוליטיים תופסים את הבכורה.**

38. ועדת חקירה ממלכתית אינה גוף פוליטי שתפקידו לייצג ולשקף דעות שונות בציבור. תפקידה הוא חקירה מקצועית של אירועים מורכבים, איסוף ראיות, חקירת עדים, ניתוח מסמכים, והגעה למסקנות עובדתיות מבוססות. משימות אלו דורשות כישורים מקצועיים ספציפיים.

39. **ראשית,** יכולת ניהול חקירה מורכבת: חקירת אירועים כמו השבעה באוקטובר מערבת היקף גדול של מסמכים, עדים, מערכות שלמות (צבא, ביטחון, ממשלה, מודיעין), וקווי חקירה מסועפים ומורכבים. המחוקק גילה דעתו כי יש צורך במי שהתנסה ויודע לנהל חקירה כזו - כיצד להגיע לתמונה שלמה ומהימנה. שופטים מערכאות העליון או המחוזי, שניהלו משפטים מורכבים במשך שנים, מביאים עמם ניסיון נרחב בניהול תהליכים חקירתיים מורכבים. מינוי של יושב ראש ללא ניסיון כאמור יפגע ביכולת הוועדה לנהל את החקירה בצורה אפקטיבית. **שנית,** לשופטים מיומנות בחקירת עדים, והם מיומנים בבחינת סתירות ומהימנות, ואיך להגיע לחקר האמת מתוך מקבץ עדויות וגרסאות שעשויה לסתור זו את זו, להיות מוטות או חלקיות.

יודגש, אחד ממאפייניה של ועדת החקירה הממלכתית בעולם היא, שבדרך כלל עומד בראשה שופט בכיר, בעל ניסיון, אשר לו מוענקות סמכויות שנועדו להבטיח את פעולתה היעילה של ועדת החקירה לחקר

האמת⁸. כפי שגם עולה מההיסטוריה החקיקתית, ההכרעה בחוק ועדות חקירה ששופט יעמוד בראש ועדת חקירה ממלכתית התקבלה אחרי שקילה מעמיקה של מגוון שיקולים. הדיונים בכנסת במהלך חקיקת החוק בשנים 1968-1969 הדגישו שלושה שיקולים מרכזיים: הבטחת אמון הציבור ומהימנות הוועדה; הבטחת אי התלות של הוועדה; ומיומנות בהפעלת סמכויות כפייה. מטבע הדברים, הפעלה מקצועית של סמכויות הוועדה מוליכה לפגיעה מידתית יותר בזכויות של נחקרים, פגיעה הכרוכה בסמכויות הנרחבות של הוועדה.

כך, ראו למשל את דבריו של ח"כ חיים צדוק⁹:

"אני מציע לכנסת לדחות את ההצעה האומרת שייתכן כי בראש ועדת חקירה יעמוד אדם שאיננו שופט. אני חושב שכדי לשמור על בירור תקין ועל נוהל תקין, צריך שבראש כל ועדת חקירה, המתמנית לפי חוק זה, עמוד שופט שיש לו הכושר והניסיון לסנן עדויות ולקבוע עובדות, ובעיני הציבור הוא נהנה גם ממעמד של שופט השופט ללא משוא פנים. שאר חברי הוועדה, אם יהיו שניים, ארבעה או שישה, יכולים להיקבע בהתחשב בנושא הבירור. אפשר יהיה למנות לוועדה חברים שהמומחיות והידע שלהם תהיה בהם משום תרומה לבירור העניין הנדון. אבל השמירה וההקפדה על נוהל תקין של הבירור, השמירה על הזכויות של העדים המופיעים ושל אנשים שאינם עדים העלולים להיפגע על ידי חקירה זו – תפקיד זה מסור במיוחד בידי שופט, שהוא יושב ראש הוועדה. אני חושב שנעשה עוול למוסד הזה שאנו מקימים אותו היום אם נעלה על הדעת אפשרות שבראש ועדה כזו לא יעמוד שופט."

הפגיעה בחקר האמת

40. **חקר האמת הוא הליבה, התכלית המרכזית, והמטרה היסודית של כל ועדת חקירה ממלכתית.** ועדת חקירה ממלכתית מוקמת כאשר מתרחש אירוע בעל חשיבות ציבורית חיונית, שבו נכשלו מערכות המדינה באופן חמור, ושב הציבור זקוק - ואף זכאי - לדעת את האמת המלאה על מה שקרה, מי אחראי, ומדוע נכשל השלטון. ללא גילוי אמת אין למידה, ללא למידה אין הפקת לקחים, וללא הפקת לקחים לא ניתן יהיה למנוע הישנותם של אסונות וכשלים.

חקר האמת הוא גם תנאי הכרחי להטלת אחריות אישית על מקבלי החלטות שכשלו - אחריות שהיא יסוד מיסודות המשטר הדמוקרטי, שבו השלטון אחראי לאזרחים ומחויב לתת להם דין וחשבון.

41. הדברים מקבלים כאמור משנה תוקף ביחס לאירועי השבעה באוקטובר - אי גילוי האמת במקרה זה פוגע בשורש ההתנהלות התקינה של המדינה, במערכת היחסים בין המדינה לאזרחיה, ולזכות הציבור לדעת. קשה להלום מצב שבו אירועים חמורים אלה, שגבו מחיר כה כבד בחיי אדם, לא ייחקרו באופן ההולם והמיטבי ביותר. משכך, מקרה זה דווקא מחייב חקירה מקיפה ומהימנה, תוך הקפדה יתרה על מניעת שיקולים זרים ופוליטיים והגברת אי התלות של הממשלה בוועדה.

המנגנון המוצע עלול בהסתברות גבוהה להוביל לכך שהוועדה שתוקם תהיה משותקת, פוליטית, ובלתי מסוגלת להגיע למסקנות ממשיות. משכך, עולה חשש כי ההצעה דנן תביא לסיכול דה-פקטו של היכולת לבצע חקירה אפקטיבית; ולהבטיח ש"החקירה" שתתקיים תיעשה בתנאים נוחים לממשלה.

⁸ אביגדור קלגסבלד, ועדות חקירה ממלכתיות (2001), עמ' 21-23.

⁹ ישיבת מליאת הכנסת מיום 30.12.1969.

42. הצעת החוק קובעת מנגנון מסורבל, אשר מעוות את אופן פעולתה של ועדת חקירה ממלכתית ואת מארג הסמכויות שלה ומשנה אותם, באופן המבטיח שליטה רבה יותר של הנציגים מטעם הקואליציה על אופן ניהול החקירה.

יתרה מכך, הצעת החוק מבקשת לקבוע שוועדת החקירה הממלכתית-לאומית תפעל על פי חוק ועדות חקירה, אך זאת בכפוף לשינויים המפורטים בהצעת החוק. **השינויים המוצעים משנים באופן מהותי את ההסדרים הקיימים כיום בחוק ועדות חקירה.** שינויים אלו צפויים לייצר קשיים באופן פעילותה השוטפת של הוועדה ואף למעשה לשחק את פעילותה. להלן מספר דוגמאות, לא ממצות, של ההסדרים המעוררים קשיים ואף עשויים להוביל לשיתוק.

43. כך למשל, הדרישה שככל שיהיו לוועדה שני יושבי ראש אז הם ידרשו להפעיל את סמכותם בהסכמה בלבד יש בה כדי לפגוע ביכולתה של הוועדה לזמן עדים או לשלוח מכתבי אזהרה וזאת אם יו"ר הוועדה שמונה על ידי הקואליציה או יו"ר הוועדה שמונה על ידי האופוזיציה מתנגדים לזימון. הדבר עלול להחמיר את הקיטוב בין חברי הוועדה ואף להוביל לכך שדוח הוועדה לא יחשוף את האמת מכיוון שלא כלל חקירה של עד מסוים מסיבות פוליטיות. מעבר לכך, אף עלול להיווצר מצב שהוועדה לא תוכל לגבש מסקנות אישיות נגד אדם מסוים בגלל שיוכו הפוליטי וזאת אם אחד מיושבי הראש יתנגד לשליחת מכתב אזהרה אליו.¹⁰

אף היבטים נוספים בהסדר מעוררים קשיים, לדוגמא: קיימים קשיים שונים ביחס למנגנון מינוי המפקחים המוצע, הן לעניין מינויים על-ידי חברי הוועדה והן לעניין אופן השפעתם על פעילות הוועדה; בהצעת החוק מוצע לקבוע שדיוני הוועדה ישודרו לציבור מבלי שנבחנה ההשפעה של שידורי הוועדה על אופן פעילותה של הוועדה, לרבות לעניין ההשפעה של שידור העדויות על עדותם של מי שטרם העידו והשפעת הדבר על חקר האמת¹¹ או לעניין שמירה על ביטחון המדינה, יחסי החוץ שלה ועוד; קיים קושי עם ההצעה שמינוי מחליף לחבר ועדה, במידת הצורך, יעשה על ידי חברי הוועדה האחרים; קיים קושי בכך שהוועדה צפויה למנות מספר זוגי של חברים ולפיכך יתאפשר מצב בו לא תהיה הכרעת רוב בוועדה.

לבסוף יצוין, כי הצעת החוק מחריגה באופן מפורש את הוראת סעיף 16 לחוק ועדות חקירה המאפשר ליועץ המשפטי לממשלה להתייצב בפני הוועדה ולחקור עדים ועוד. **זהו מרכיב נוסף בהצעת החוק המבקשת לשלוט באופן התנהלות הוועדה, מי ישמע בפניה ומה יהיו ממצאיה.**

44. **חשוב להבהיר כי נזקיה של הצעת החוק חורגים בהרבה מעצם הקמתה של ועדה שאופן הקמתה וסמכויותיה אינם הולמים את היקף האירועים ואת מורכבותם. חקירת הנסיבות באמצעות ועדה שאינה מותאמת למשימה צפויה לשבש, ואף לסכל, אפשרות עתידית לחקור את האירועים בכלים המתאימים. בכך מגלם ההסדר המוצע פגיעה חמורה ובלתי-הפיכה באינטרסים ציבוריים ובזכויות יסוד, העומדים בבסיס הצורך בקיומה של חקירה אפקטיבית.**

לא ניתן, הלכה למעשה, לקיים בירור מהותי של נושאי הליבה פעמיים באמצעות מנגנוני חקירה שונים. יתרה מכך, קיומן של קביעות מקבילות – ואולי אף סותרות – בדבר אחריות מוסדית או אישית, עלול לפגוע פגיעה קשה באמון הציבור, בניגוד מוחלט לאחת מתכליותיה המרכזיות של חקירה ממלכתית. משכך,

¹⁰ על הקושי הגלום בוועדה פריטטית, ראו הביקורת שהושמעה על-ידי יושבי הראש שניהנו בראש ועדה בארה"ב שחקרה את אירועי ה-11 בספטמבר: Thomas H. Kean & Lee H. Hamiltom, Without Precedent: The Inside Story of the 9/11 Commission (2006).

¹¹ כך, ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון לא שידרה לפחות מהעדויות בזמן אמת מחשש לשיבוש.

קיומה של חקירה מחוץ למסגרת ההולמת והראויה אינו פתרון ביניים, אלא מהלך המסכל מראש את האפשרות להעמיד בעתיד כלי חקירה מתאימים לשם הגעה לחקר האמת.

מעבר לאינטרס הציבורי בחקר האמת, הגעה למסקנות והפקת לקחים, לשם קיום חובתה של המדינה להגן על חייהם, גופם וכבודם של תושביה, ולמען הגשמת זכותם של אזרחי ישראל לדעת את הסיבות והאחראים לאסון אשר פקד את מדינתנו, קביעה בדבר אחריות אישית היא בעלת השלכות משמעותיות כבדות משקל, ולכן יש לעשותה בהליך המתאים, עם הגורמים המקצועיים המתאימים והיקף הסמכויות הנדרש.

ומכאן לפגם מהותי נוסף הגלום בהצעת החוק – העדר כלליותה.

חקיקה פרסונלית

45. כפי שתואר בתחילת הדברים, פגם כבד משקל נוסף בו לוקה הצעת החוק הוא היותה **חקיקה פרסונלית באופן מובהק**. נקודת המוצא היא כי מדובר בחקירת אירועים שכבר התרחשו, וכאשר אין חולק כי החקירה הכרחית¹² ושהיא תופנה גם כלפי הממשלה וחבריה. אף על פי כן, הצעת החוק מבקשת לשנות את הכללים החלים על חקירה ספציפית זו ולהשפיע על תוצאותיה כלפי הממשלה, תוך עקיפת המנגנון הקיים היום בחוק – הקמת ועדת חקירה ממלכתית. כאמור, חוק זה קובע את דרך החקירה, הרכב הוועדה וסמכויותיה. כעת, **למעלה משנתיים לאחר אירועי השבעה באוקטובר ופרוץ המלחמה**, הממשלה מבקשת ליצור מנגנון חדש לחלוטין – "ועדת חקירה ממלכתית-לאומית" – שיחליף את המנגנון החוקי שהיה אמור לחול בנסיבות העניין, רק לשם חקירת אירועי השבעה באוקטובר.

46. הפרסונליות עולה כבר **במישור התחולה**, שכן הצעת החוק חלה על אירוע יחיד ומוגדר בלבד – "אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר)". זוהי פרסונליות "גלויה" בלשון הנורמה עצמה: יצירת הסדר ייחודי שיחול אך ורק על חקירת אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבות אירועים אלה, ולא על אירועים אחרים שיבואו בעתיד. קרי, הממשלה פונה לשנות את המסגרת המשפטית הקיימת בחוק ועדות חקירה, אך שינוי זה אינו נעשה באופן כללי או עקרוני, מתוך תפיסה כי יש פגם עקרוני כלשהו בחוק ועדות חקירה. להיפך: השינוי הוא ממוקד וספציפי, מכוון כלפי מצב עובדתי קיים, כלפי מושאי חקירה ידועים, וכלפי נסיבות מוגדרות שכבר התרחשו ושעצם קיומן מחייב חקירה. משמעות הדבר היא שהחוק אינו נועד לשנות את המשטר המשפטי הכללי, אלא להתמודד עם מקרה קיים ספציפי.

47. חמור מכך, כפי שעולה גם מהדברים שהוצגו עד כה, הצעת החוק "**תפורה למידותיה**" של הממשלה באופן שמלמד כי תכליתה אינה חקירת האמת, אלא היא נועדה להבטיח את השליטה שלה בהליך החקירה ובתוצאותיו, בניגוד למצב החוקי הקיים כיום. כפי שפורט לעיל, בעוד שחוק ועדות החקירה הקיים מבטיח עצמאות של הוועדה מהממשלה, **הצעת החוק מעניקה לממשלה שליטה משמעותית ביותר בהרכב הוועדה, בגידור נושאי הבדיקה ובהליך החקירה עצמו – וזאת למרות שהממשלה עצמה וחבריה הם מושא מרכזי של החקירה ואחריותם והתנהלותם יעמדו על סדר יומה של הוועדה**.

48. הדברים באים לידי ביטוי בהצעת החוק בכל אחד מההיבטים הנוגעים לעבודת הוועדה, ועמדנו על הדברים בהרחבה לעיל. עמידה על פרטי ההסדר המוצע מלמדת באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי הוא לא נועד

¹² וראו לעניין זה גם את החלטת הממשלה מיום 15.10.2025 לפיה: "עיון בכתובים שהונחו לפנינו ושמיעת בעלי הדין, נוכחנו לדעת כי אין מחלוקת אמתית באשר לעצם הצורך בהקמת ועדה ממלכתית בעלת סמכויות חקירה נרחבות והסמכות לקבוע ממצאים ולגבש המלצות בכל הקשור לאירועי ה-7 באוקטובר 2023."

לקיים את תכליותיה של ועדות החקירה: חקר האמת וחקירה אפקטיבית. להיפך, הצעת החוק מעוצבת במכוון באופן שיעצים היבטים פוליטיים במינוי הוועדה, לטובת הקואליציה הנוכחית, ועלול לשתק ולנטרל את האפשרות לגילוי האמת ולהטלת אחריות - באמצעות הסדרים אשר פוגעים קשה באפקטיביות ובאמינות מנגנון החקירה.

49. היבט נוסף של הפרסונליות של ההסדר המוצע **נובע מהעיתוי** שבו הצעת החוק מועלת; הצעת החוק מוגשת כאשר בית המשפט העליון הוציא צו על תנאי כנגד הממשלה מדוע לא תקים ועדת חקירה ממלכתית **לפי חוק ועדות חקירה**, וזאת עד ליום 4.1.2026. משמעות מתן צו על-תנאי היא כי העותרים עמדו בנטל הראייתי הראשוני, וכי בית המשפט מצא כי יש תשתית ראשונית לסעד המבוקש. במילים אחרות קידום הצעת החוק ליצירת ההסדר ייעודי, השונה מהותית מוועדה שתקום לפי חוק ועדות חקירה, בעת שהליך משפטי קונקרטי מתנהל, עשוי ללמד כי ההסדר נועד כדי להימנע מהתוצאה של אותו הליך.

50. **אם כן, אפוא, הצעת החוק שבפנינו נושאת אופי פרסונלי מובהק, והיא אינה מתיימרת להיות בעלת תחולה כללית. תכליתה היא הקמת ועדת חקירה אשר עוצבה בתנאים הנוחים לממשלה ולחברי הממשלה, אשר אחריותם צפויה להיבחן על-ידי הוועדה, ובאופן אשר ישבש את היכולת להגיע לחקר האמת. זהו פגם מהותי נוסף העומד בשורש הצעת החוק.**

העדר עבודת מטה מקצועית

51. לבסוף, גם במישור התהליכי הצעת החוק לוקה בפגמים מהותיים. הצעת החוק - המקודמת עתה בהליך חקיקה מהיר - אינה פרי של עבודת מטה מקצועית, אשר בחנה את הסוגיה במנותק מהאינטרסים הפוליטיים הצרים של הממשלה והעומד בראשה.

זאת, בניגוד לאופן שבו קבעה הכנסת מלכתחילה את מנגנון ועדות החקירה – בדיונים רבים שנמשכו מעל לשנה, וששיקפו הסכמה רחבה בכנסת, עבודת מטה ממשלתית מקצועית, שבחנה את הסוגיה במנותק מאירוע נקודתי, "ומאחורי מסך הבערות".

52. ראו לעניין זה את דברי שר המשפטים בדיון שבו הציג בהרחבה את עיקרי התכליות העומדות בבסיס חוק ועדות חקירה, הרלוונטיים לענייננו (דיון במליאת הכנסת מיום 26.12.1967) (ההדגשה הוספה):

"... כאשר מתגלעים סכסוכים שהם מעבר לשיטות המשפטיות שהזכרתי זה עתה. יתר על כן, קורים מקרים אשר לכאורה אפשר להכלילם בתוך המסגרות האלה, ובכל זאת קצרה ידו של בית המשפט מלטפל בהם. על רקע זה, ובשל דברים כאלה וכגון אלה, קם בארצות שונות, ובעיקר בארצות האנגלי-סכסיות, ובעיקר שבעיקר בבריטניה הגדולה, המוסד של ועדות חקירה, המתמנות על ידי הממשלה או על ידי הפרלמנט או בשיתופם של השניים.

ויורשה לי כאן להתעכב במקצת על התפתחותה ההיסטורית של החקירה הנעשית בעניינים שהם מעבר לסמכותם של בתי המשפט, והם בחוג פעולתן של ועדות החקירה. רבות בשנים פעלו הוועדות האלה בלי לתת הרגשה לציבור כי אכן מסוגלות הוועדות להגיע לחקר אמת העובדות. חוסר האמון מצד הציבור נבע מסיבות שונות, אולם שתיים מהן עיקריות. האחת: חוסר האפשרות להבטיח מהימנות העדויות בפני הוועדות האלה. השניה: הסכנה הכרוכה בחוסר נייטרליותם של חברי הוועדות האלה, שבגלל היותן ציבוריות הרי אין בטיפה הציבורית הזאת אלא מה שיש בים הציבורי הכולל, שהוא מחולק, כידוע, למפלגות, לזרמים ולפורמציות מדיניות שונות, הגוררים, כמובן, עמדות קבועות מראש, שבצדק מעוררות ספק בלבן של האזרח, אם אכן קבעו האנשים מה שקבעו אך ורק מתוך בדיקה נייטרלית ובלתי משוחדת, או אם האמת מכוסה שכבה גדולה או קטנה הנובעת לעתים מתוך אינטרס פוליטי או ציבורי...

... אולם הקושי הזה הוא מעט מזער לעומת הקושי העיקרי של חוסר האמון, שגבר והלך מזמן לזמן ומעניין לעניין. לא אגזים אם אומר שגם בכנסת, בוויכוחים שונים, הובעו לא מעט ספקות במידת האמון הספונטני שאפשר לצפות לו מן הציבור לגבי ועדת חקירה כלשהי, אם היא מורכבת מראש לפי מפתח מפלגתי כלשהו, או אפילו אם קיים חשד שהאנשים הוכנסו לוועדה לאו דווקא מפני שהם השופטים או הבודקים הטובים ביותר, אלא מפני שיש לצפות שמינויים קשור איכשהו בקשריהם הפוליטיים או הציבוריים..."

דברי שר המשפטים דאז מהדהדים לעניין חקירת אירועי השבעה באוקטובר במלוא עוצמתם.

סוף דבר

53. כפי שפורט לעיל בהרחבה, הצעת החוק חותרת תחת התכלית בעלת החשיבות יוצאת דופן, של חקר האמת והפקת לקחים מלאים ביחס לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבות אירועים אלו.

המתווה המוצע רצוף פגמים מהותיים, שלא יאפשרו להגיע לחקר האמת, ולמעשה יסכלו את האפשרות לחתור לכך. הוועדה שמוצע להקים עתה נעדרת המאפיינים הבסיסיים לוועדת חקירה ממלכתית - עצמאות, מקצועיות ואי תלות.

גם מבחינה תהליכית, מדובר בהצעת חוק שמשמשת כלי להתגברות על הצו על תנאי שהוצא בנושא כנגד הממשלה, תוך עיצוב מנגנון של ועדת חקירה בתנאים נוחים לממשלה, לקראת בדיקת אחריותה על-ידי הוועדה.

על רקע האמור, הצעת החוק אינה עומדת באמות המידה המשפטיות הנדרשות, ויש להתנגד לה.

בברכה,



אביטל סומפולינסקי, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)

העתקים:

היועצת המשפטית לממשלה
ראש מערך ייעוץ וחקיקה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי – מינהלי)
המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה