



נייר עמדה על הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית –

לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד

(טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו–2025

התנועה למען איכות השלטון

ינואר 2026, תשפ"ה

נוכח דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט (להלן: "הוועדה") לקראת קריאה ראשונה על הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו-2025 (להלן: "הצעת חוק ועדות חקירה לאומית" או "הצעת החוק") אנו מתכבדים להעביר את עמדתה של התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה") בנושא.

אירועי טבח ה-7 באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם מחייבים הקמת מנגנון חקירה עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי, לשם בירור מלא של הכשלים והמחדלים, מיצוי אחריות ולמידת לקחים, כבסיס לשיקום אמון הציבור במוסדות השלטון.

בנייר העמדה נבקש להביע התנגדות נחרצת להצעת החוק, אשר מבקשת להקים מנגנון חקירה אד-הוקי למנגנון הקיים בדין, ושבהסדרה מתקיימים פגמים מהותיים היוורדים לשורש יכולתה לשמש כמנגנון חקירה עצמאי: ההצעה שוללת את עצמאותה המוסדית של ועדת החקירה ומכפיפה אותה לדרג המדיני; מחדירה פוליטיזציה להרכב הוועדה ולמסקנותיה; פוגעת ביכולת להגיע לחקר האמת ובאמון הציבור בתוצרי החקירה; מערערת את עקרונות ההליך ההוגן וזכויות הנחקרים; מקודמת בעיתוי קונקרטי ובאופן פרסונלי תוך שימוש בהליך החקיקה כדרך עוקפת לביקורת שיפוטית; ונעדרת עבודת מטה ותשתית מקצועית המצדיקות סטייה מן הדין הקיים. בנסיבות אלה, עמדת התנועה היא כי הצעת החוק אינה מהווה חלופה ראויה למנגנון ועדת החקירה הממלכתית הקבוע בדין, ויש להתנגד לה.

תוכן עניינים

- 2..... תוכן עניינים
- 3..... א. המצב החוקי הקיים – חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1969 נותן מענה משפטי מלא
- 4..... ב. עיקרי הצעת החוק והשלכותיה
- 4..... 1. ב. סעיף המטרה בהגדרה לא יכול להשיג את תכליתו
- 4..... 2. ב. קביעת מנדט הוועדה על ידי הממשלה בוועדה המוקמת על ידי הכנסת
- 5..... 3. ב. מינוי חברי הוועדה ויושב ראש הוועדה
- 6..... 4. ב. מינוי "מפקחים" על עבודת הוועדה
- 6..... 5. ב. השמטת סמכות היועץ המשפטי לממשלה – פגיעה במעטפת המשפטית של החקירה
- 6..... ג. פגמים מרכזיים בהצעת החוק
- 6..... 1. ג. שלילת עקרון העצמאות המוסדית של מנגנון החקירה ואי-התלות בדרג המדיני
- 7..... 2. ג. פוליטיזציה של ועדת החקירה ומסקנותיה
- 7..... 3. ג. פגיעה ביכולת להגיע לחקר האמת
- 8..... 4. ג. פגיעה בעקרון ההליך ההוגן ובזכויות נחקרים
- 8..... 5. ג. שימוש לרעה בהליך חקיקה כדרך עוקפת להליך משפטי תלוי ועומד
- 8..... 6. ג. הצעת חוק פרסונלית שנתפרה למידות הממשלה המכהנת
- 9..... 7. ג. הליך חקיקה חפוז הנעדר עבודת מטה ותשתית עובדתית
- 9..... ד. סיכום

א. המצב החוקי הקיים – חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1969 נותן מענה משפטי מלא

1. מזה עשרות שנים קבוע בדין מנגנון חקירה ייעודי למצבי קיצון, בהם מתעורר משבר אמון עמוק בין הציבור לבין הממשלה, ונדרש בירור עובדתי מקיף ונטול פניות – חוק ועדות חקירה התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק ועדת חקירה ממלכתית" או "החוק").
2. חוק ועדות חקירה נועד לאפשר חקירה יסודית של אירועים המצויים בליבת אחריותה של הממשלה, ובכלל זה אירועים שבהם הדרג המדיני עצמו עשוי להימצא מושא לחקירה ולביקורת. לשם כך עוצב החוק כך שיבטיח קיומו של מנגנון חקירה עצמאי, מקצועי ובלתי-תלוי, המסוגל לבחון היבטים עובדתיים, משפטיים, מוסריים וציבוריים של האירוע הנחקר, ולספק תשתית אמינה להפקת לקחים ולהשבת אמון הציבור במוסדות השלטון.¹
3. דרך עיקרית למימוש תכליתו של החוק ולהשבת אמון הציבור היא באמצעות הבטחת עצמאותה ואי-תלותה של ועדת החקירה הממלכתית בממשלה אשר מינתה אותה. על כן, מרגע הקמת ועדת החקירה בהחלטת ממשלה ועד לסיום תפקידה ופרסומו של הדוח הסופי, פועלת הוועדה באופן עצמאי ומוגנת מפני התערבות ממשלתית. שיקול דעתה של הוועדה רחב, והיא הגורם הבלעדי האמון על פרסום הדוח הסופי, והיקף המידע המצוי בו.
4. עוד להבטחת אי-תלותה של הוועדה בממשלה, קובע החוק כי חבריה ימונו בידי נשיא בית המשפט העליון, ובראשה יעמוד שופט עליון או מחוזי. מנגנון זה נועד לנתק את הגוף החוקר מן הדרג המדיני ולהבטיח כי החקירה תתנהל משיקולים מקצועיים בלבד.²
5. דרך נוספת להשבת אמון הציבור ולשיכוך הסערה הציבורית, היא באמצעות פומביותה של עבודת הוועדה. הוועדה מקיימת את דיוניה בפומבי, תוך שהיא מאפשרת לציבור לבחון את התנהלותה, את דפוסי עבודתה ואף להגיע ולדבר בפניה, מקום בו סבור מי מאזרחי המדינה כי יש בכוחו להוסיף ולהעמיק בחומרים שהוגשו לוועדה.³ זאת, מתוך התפיסה לפיה "באמצעות פומביות הדיון, הצדק לא רק נעשה אלא גם נראה".⁴
6. יתרה מכך, ולמען הבטחת פעילותה התקינה, החוק מקנה לוועדה סמכויות חקירה אינקוויזיטוריות רחבות, מכוחן היא מוסמכת לחקור באופן אקטיבי את נסיבות האירוע, ואינה כפופה לסדרי הדין החלים בבתי המשפט, אלא רשאית לקבל כל ראיה בכל דרך הנראית לה. לצד זאת, החוק מקנה לוועדה סמכויות כפייה משמעותיות, כגון סמכות לכפות הופעת עדים, להוציא צווי חיפוש ולאסוף חומר ראיות. מטרת כלים אלו היא לאפשר בירור עובדתי יסודי ומקיף של הפרשה הנחקרת, שתאפשר ירידה מלאה לחקר האמת.⁵
7. נציין כי בתחילת דרכו של מוסד ועדת החקירה הממלכתית בישראל, נעשה בו שימוש נרחב על-ידי ממשלות ישראל, ובכל עשור הוקמו בין שלוש לחמש ועדות חקירה ממלכתיות.⁶ השימוש בכלי של ועדות חקירה ממלכתיות הלך ודעך, לאחר שרה"מ המכהן, בנימין נתניהו, עלה לשלטון ונמנע במשך כל שנות כהונתו כראש ממשלה מהקמה של ועדת חקירה ממלכתית.⁷ הימנעות זו נותרה בעינה גם לנוכח מבצעים צבאיים עקובים מדם, מגפת קורונה, וכעת, גם לאחר המתקפה הנוראה ביותר שידעה מדינת ישראל: טבח ה-7 באוקטובר.⁸

¹ אביגדור קלגסבלד, ועדות חקירה ממלכתיות, עמודים 19-20 (2001) (להלן: "קלגסבלד, ועדות חקירה"); זאב סגל, "ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968: מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה" מחקרי משפט 199, 203 (תשמ"ד).

² קלגסבלד, ועדות חקירה, עמודים 22-23.

³ נציין כי קיים מנגנון המאפשר קיום דיונים שאינם פומביים, למען שמירה על סודית מושא החקירה.

⁴ בג"ץ 258/07 גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון, (סב(1) 648, פס" 5 (2007)).

⁵ בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" נ' ראש ממשלת ישראל (נבו 30.11.2006) פס" 29.

⁶ קלגסבלד, ועדות חקירה, עמ' 81. ועדת החקירה הממלכתית הרלוונטית ביותר לעניינו, ועדת אגרנט, שהוקמה כדי לחקור את הנסיבות שהובילו לפריצת מלחמת יום הכיפורים, הוקמה 43 ימים בלבד לאחר פרוץ המלחמה, כשחיללים עוד היו בחזית וחטופים רבים עוד הוחזקו בשבי.

⁷ כחלק ממדיניות זו, בשנת 2011 אף ביטל רה"מ נתניהו את ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, שהייתה אחראית על הטיפול בדוחות ביקורת ממשלתיים, והעביר את הטיפול לאחריות משרד הממשלה עצמו, אשר לא יישם בכל תקופת כהונתו של נתניהו אף הצעה להקמת ועדת חקירה ממלכתית.

⁸ למעשה, החל מהעשור השני של המאה ה-21, הוקמו בישראל שתי ועדות חקירה ממלכתיות בלבד, שתיהן הוקמו במהלך כהונתה של ממשלת ישראל ה-36 בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד: ועדת נאור-ברלינר, לחקר אסון הר מירון (27.6.2021); ועדת גרוניס, לחקר פרשת הצוללות וכלי השיט (20.2.2022).

ב. עיקרי הצעת החוק והשלכותיה

8. הצעת חוק ועדת חקירה לאומית, אשר הונחה כעת על שולחן הוועדה, מבקשת להקים מנגנון חקירה **חלופי** למנגנון ועדת החקירה הממלכתית הקבוע בדין, תוך הצגתו כוועדת חקירה ממלכתית בלתי-תלויה. ואולם, מעיון בהסדרי ההצעה עולה כי הוועדה המוצעת **נעדרת את מאפייני העצמאות והאי-תלות** המתחייבים ממנגנון חקירה ממלכתי.
9. להלן יידונו עיקרי ההסדרים הכלולים בהצעת החוק, אשר מעידים על כפיפותה של הוועדה המוצעת לדרג המדיני, ועל הפגיעה הנלווית בכך לעצמאותה עבודתה, למקצועיותה ולאמון הציבור בתוצרי החקירה.

1. סעיף המטרה בהגדרה לא יכול להשיג את תכליתו

10. הצעת החוק נפתחת בסעיף מטרה הקובע כי "מטרתו של חוק זה היא להבטיח כי תתקיים **חקירה מלאה, יסודית ובלתי תלויה** לבדיקת אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר), פרוץ המלחמה והנסיבות שהובילו אליהם, בדרך של הקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית, שהקמתה וקביעת הרכבה תעשה בדרך שוויונית בין חברי הקואליציה ואופוזיציה, באופן שיבטיח אמון ציבורי רחב.⁹
11. ואולם, כבר בניסוח סעיף המטרה עצמו טמון פער מהותי ובלתי ניתן לגישור: מחד גיסא, הסעיף מצהיר על קיומה של חקירה "בלתי תלויה"; מאידך גיסא, הוא אינו קובע כל מנגנון עצמאי, מוסדי או מקצועי, אשר נועד להבטיח אי-תלות זו. תחת זאת, סעיף המטרה קושר את רעיון האי-תלות לאופן הרכב הוועדה, המבוסס על שוויון פוליטי בין קואליציה לאופוזיציה. הצעת החוק אינה כוללת קריטריונים אופרטיביים, מנגנוני הגנה או כלים נורמטיביים שמגדירים מהי "אי-תלות", מי אמון על שמירתה, או כיצד היא מובטחת לאורך עבודת הוועדה. יתרה מכך, אין כל הסבר או הנמקה מדוע איזון פוליטי בין מחנות בכנסת צפוי להבטיח בהכרח עצמאות מוסדית או מקצועית של גוף החקירה. במילים אחרות, הקשר בין האמצעי שנבחר – הרכב פוליטי שוויוני, לבין התוצאה המוצהרת – חקירה בלתי תלויה, אינו מעוגן בפועל בהסדר ואף המוצע בהצעה.
12. לפיכך, כבר ברמת סעיף המטרה, הצעת החוק **אינה יכולה להגשים בהגדרה את תכליתה המוצהרת** – שכן, מנגנון המבוסס על חלוקה פוליטית אינו יכול, מעצם טיבו, לשמש מנגנון חקירה עצמאי ובלתי תלוי. לא מדובר אפוא בכשל יישומי עתידי, אלא **בסתירה מבנית** בין המטרה המוצהרת לבין האמצעים שנקבעו להגשמתה.

2. קביעת מנדט הוועדה על ידי הממשלה בוועדה המוקמת על ידי הכנסת

13. הצעת החוק מעגנת בידי הממשלה את הסמכות לקבוע את מנדט החקירה של הוועדה, הן בשלב הקמתה והן לאורך עבודתה.¹⁰ בכך נוצר הסדר חריג, שלפיו הרשות המחוקקת היא שמקימה את ועדת החקירה בחקיקה ראשית, אך הרשות המבצעת, הממשלה – היא שקובעת את גבולות החקירה, את היקפה ואת נושאה.
14. הסדר זה סוטה מן ההיגיון המוסדי העומד בבסיס מנגנון החקירה הממלכתית בדין הישראלי. כך, לפי חוק ועדות חקירה, כאשר הממשלה היא שמקימה ועדת חקירה ממלכתית – היא גם קובעת את מנדט החקירה; וכאשר הכנסת, באמצעות ועדת ביקורת המדינה, מקימה מנגנון חקירה – סמכות קביעת המנדט נתונה בידה. הצעת החוק יוצרת אפוא **שילוב חריג ובלתי קוהרנטי**: גוף אחד מקים את הוועדה, וגוף אחר, שהוא מושא החקירה, שולט במנדט שלה.
15. בנוסף, סמכות קביעת המנדט בהצעת החוק רחבה באופן ניכר מן ההסדר הקבוע בחוק ועדות חקירה. בעוד שהחוק הקיים מסמיך לקבוע באופן **כללי** את "הענין שיהיה נושא החקירה", הצעת החוק מעניקה לממשלה סמכות **ספציפית** לקבוע ולשנות את "נושאי חקירה", ובכך מאפשרת רמת **שליטה גבוהה** בהרבה בתכני החקירה.

⁹ סעיף 1 להצעת החוק.
¹⁰ ס' 4 להצעת החוק.

16. יתרה מכך, הצעת החוק מסמיכה את הממשלה לשנות, להרחיב או לצמצם את נושאי החקירה גם לאחר שהוועדה החלה בעבודתה. אף שהשינוי מותנה בפניה של מי מחברי הוועדה, הסמכות המכריעה נותרת בידי הממשלה. כך הופך מנדט החקירה לנזיל, בלתי יציב ונתון להתאמות מתמשכות של הרשות המבצעת – אותה רשות שאמורה להיחקר. הסדר זה מעניק לממשלה כוח מכונן ביחס לגבולות החקירה, ופוגע פגיעה יסודית בעצמאותה של ועדת החקירה וביכולתה לפעול כגוף חקירה בלתי תלוי.

3. ב. מינוי חברי הוועדה ויושב ראש הוועדה

17. הצעת החוק קובעת מנגנון מורכב ובלתי-יציב להקמת הוועדה, הרכבה ובחירת יושב הראש, הנשען כולו על שורה של **חלופות פוליטיות** התלויות בהחלטה של גורמים בכנסת.¹¹ מנגנון זה אינו מבוסס על מסלול מוסדי אחד ברור וקבוע, והוא אינו מבטיח הנהגה מקצועית אחת לוועדת החקירה.

18. ראשית, הצעת החוק מעמידה מספר מסלולים חלופיים להרכב הוועדה ולבחירת יושב הראש. במסלול אחד נדרש אישור הכנסת ברוב מיוחד להצעה שמגבש יושב ראש הכנסת; במסלול חלופי, בהיעדר הסכמה רחבה, מתחלקת סמכות המינוי בין הקואליציה לאופוזיציה, כאשר כל צד ממנה את חלקו; ובמסלול נוסף, מקום שבו האופוזיציה אינה משתפת פעולה, כפי שבעניינינו אכן הצהירה האופוזיציה שזו כוונתה, מוענקת ליושב ראש הכנסת – שהוא חבר קואליציה – **הסמכות למנות את חברי הוועדה מטעמם**. על אף השונות בין המסלולים, המכנה המשותף לכולם הוא אחד: מינוי כלל חברי הוועדה נעשה בידי **גורמים פוליטיים בלבד, לרוב קואליציוניים**.

19. הצעת החוק אינה קובעת כל קריטריון מקצועי או מוסדי למינוי, ומסתפקת בדרישות סף מינימליות של אזרחות ישראלית וסיווג ביטחוני לכשירות חברי הוועדה.¹² אין בהצעה **כל דרישה** להשכלה, ניסיון, מומחיות או רקע מקצועי רלוונטי – לא בתחום המשפט, לא בתחום הביטחון, לא בניהול מערכות ציבוריות, ולא בחקירה או בבירור עובדתי.

20. יתרה מכך, הצעת החוק אינה מבחינה בין תפקיד יושב ראש הוועדה לבין יתר חבריה, ואינה קובעת תנאי כשירות ייחודיים לתפקיד העומד בראש גוף חקירה מורכב, רגיש ורחב היקף. זאת, להבדיל מחוק ועדת החקירה הממלכתית שקובע כי בראש הוועדה יעמוד שופט בכיר, לו ניסיון מקצועי רלוונטי ויכולת חקירה מוכחת.

21. בכך, הצעת החוק מעצבת ועדת חקירה שהרכב חבריה, מי שעומד בראשה ויכולת ההכרעה שלה **תלויות כולן בדינמיקה פוליטית** בין גורמים פוליטיים נבחרים, ולא בעקרונות מקצועיים או מוסדיים קבועים. כך, נפתח פתח לשוק קח תן פוליטי, חלף חקירה מעמיקה ויסודית שתאפשר הגעה לחקר האמת.

22. גגמים אלה מועצמים נוכח האופן שבו מסדירה הצעת החוק את הפעלת סמכויות הוועדה. אף שהוועדה מצוידת בכלל הסמכויות הנתונות לוועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה ממלכתית,¹³ ההצעה משנה באופן מהותי את אופן הפעלתן ופותרת פתח לגרירת רגליים, ריבוי הליכים ואף שיתוק עבודת הוועדה.¹⁴

23. **ראשית**, מעניקה הצעת החוק את סמכויות יושב ראש הוועדה **לכל שניים מחבריה**. משמע, סמכויות היו"ר אינן בלעדיות לו, אלא מפוזרות בין כל צמד חברי ועדה, אשר מוסמכים, בין היתר, לזמן עדים, לדרוש מסמכים, לחייב אדם להעיד בשבועה, לכפות התייצבות ולהחליט על גביית עדות מחוץ לישראל, **וזאת ללא מנגנון ריכוז, תיאום או הכרעה**.¹⁵ כך, הצעת החוק יוצרת פוטנציאל לריבוי פעולות מקבילות או חופפות, לחוסר תיאום, לעיסוק בנושאים שאינם בליבת החקירה ולמשיכת זמן הנובעת מחזרות או מחלוקות פנימיות.

¹¹ סעיפים 7-8 להצעת החוק.

¹² ס' 6 להצעת החוק.

¹³ להוציא סמכות היועץ המשפטי לממשלה עליו נפרט בהרחבה להלן.

¹⁴ סעיף 11 להצעת החוק.

¹⁵ סעיף 11(א) להצעת החוק.

24. **שנית**, נקבע בהצעה כי מקום שבו ממונים שני יושבי ראש במשותף, הם יפעילו את סמכויותיהם **בהסכמה בלבד**, בלי לקבוע מנגנון הכרעה במקרה של מחלוקת.¹⁶ הסדר זה יוצר אפשרות מובנית לגרירת רגליים, לריבוי הליכים מקבילים ואף לשיתוק עבודת הוועדה, ופוגע ביכולתה לנהל חקירה יעילה, ממוקדת ובלתי תלויה.

25. בסיכומו של דבר, הצעת החוק מעצבת ועדת חקירה שהרכבה, הנהגתה ויכולת פעולתה נתונים כולם לשיקולים פוליטיים, חלף עיגון עקרוני מקצועיים ומוסדיים קבועים. בכך נפתח פתח **למיקוח פוליטי ולשיתוק תפקודי**, במקום להבטיח חקירה מעמיקה ויסודית **שתאפשר הגעה לחקר האמת**.

4. ב. מינוי "מפקחים" על עבודת הוועדה

26. לצד חברי הוועדה, הצעת החוק קובעת מינוי של ארבעה נציגי משפחות שכולות במעמד מיוחד של "מפקחים" על עבודת הוועדה. אותם מפקחים, אינם נמנים על חברי הוועדה ואינם נושאים באחריות פורמלית להחלטותיה, אך משתלבים בפעולתה באופן רציף ומהותי,¹⁷ ומוענקות להם סמכויות רחבות המשפיעות על אופן ניהולה.¹⁸

27. על פי ההצעה, המפקחים הינם קרובי משפחה מדרגה ראשונה של מי שנהרגו בטבח ה-7 באוקטובר או במלחמה שפרצה בעקבותיו, ו**מינויים נעשה בידי חברי הכנסת**. מדובר במינוי פוליטי, שכן זהות המפקחים נקבעת "מטעם" מחנות פוליטיים – קואליציה ואופוזיציה – ולא על בסיס שיקולים אובייקטיביים.

28. הסדר זה חותר תחת האינטרס המרכזי של המשפחות עצמן. במקום מסגרת חקירה מקצועית, אחידה ונטולת פניות, אשר תספק תשובות ברורות, ודאות והגעה לחקר האמת, יוצר ההסדר המוצע מנגנון של **ייצוג פוליטי מקוטב** בתוך הוועדה. בכך, עלולה חקירת האירועים להתנהל בכורח מתוך מחנאות ופיצול פנימי, ולהציב משפחות שכולות משני צדי מחלוקת פוליטית סביב אותו תהליך חקירה. תוצאה זו עלולה להעמיק קרע פנימי בין המשפחות עצמן, לערער את תחושת ה**לגיטימיות של ממצאי הוועדה בעיניהן** – ומכאן גם בעיני הציבור הרחב – ולפגוע ביכולת הוועדה למלא את ייעודה הבסיסי: מתן אמת אחת, מוסדית ואמינה, באירוע הרגיש והכואב ביותר שאירע בתולדות המדינה.

5. ב. השמטת סמכות היועץ המשפטי לממשלה – פגיעה במעטפת המשפטית של החקירה

29. לבסוף, נציין כי הצעת החוק משמיטה, **במכוון וללא כל הנמקה**, את סמכות היועץ המשפטי לממשלה לבוא בפני ועדת החקירה ולהשמיע את עמדתו המקצועית. זאת, חרף העובדה שביתר ההיבטים הצעת החוק דווקא כן מפנה במפורש להענקת סמכויות מכוח חוק ועדות חקירה ממלכתית.¹⁹

30. השמטה זו אינה מלווה בהצדקה נורמטיבית או בהסדר חלופי, ואינה נגזרת מתכלית החקיקה או ממבנה הוועדה. בכך נשללת מעבודת הוועדה מעטפת משפטית חיונית, שנועדה **להבטיח תקינות ההליך**, שמירה על עקרונות ההליך ההוגן וקיומם של איזונים מוסדיים. פגיעה זו מצטרפת לפגמים המבניים בהצעת החוק ומחלישה את יכולתה של הוועדה לפעול כגוף חקירה עצמאי ובלתי-תלוי.

ג. פגמים מרכזיים בהצעת החוק

1. ג. שלילת עקרון העצמאות המוסדית של מנגנון החקירה ואי-התלות בדרג המדיני

31. עקרון העצמאות המוסדית של מנגנון החקירה נפגע בהצעת החוק פגיעה מהותית עד כדי שלילתו. ההצעה מייצרת ריכוז שליטה יוצא דופן בידי הדרג המדיני הן בקביעת הרכב הוועדה והן בקביעת הנושאים הספציפיים שנחקרו.

¹⁶ סעיף 11(ב) להצעת החוק.

¹⁷ סעיף 9 להצעת החוק.

¹⁸ בין היתר: הם רשאים להשתתף בכל דיוני הוועדה הפומביים והחסויים, לפנות בכתב לוועדה או לחבריה בכל עניין הקשור לעבודתה, לרבות הצעות בדבר אופן חקירת עדים, ולהגיש הערות בכתב טרם פרסום דין וחשבון הוועדה, אשר הוועדה מחויבת לדון בהן.

¹⁹ סעיף 14(א) להצעת החוק.

שליטה כפולה זו – גם במי שחוקר וגם במה שנחקר – יוצרת זיקה ישירה ומתמשכת בין הגוף הנחקר לבין הגוף החוקר, ומרוקנת מתוכן את הדרישה לעצמאות מוסדית. הסדר זה חורג מן האיזון שנקבע בדין הקיים, שכן הוא אינו מסתפק בתלות נקודתית בשלב הקמת הוועדה וקביעת מנדט החקירה, אלא מעגן **תלות מבנית ומתמשכת** לאורך כל עבודתה.

32. עצמאות מוסדית זו אינה עניין טכני, אלא תנאי הכרחי ליכולת להגיע לחקר האמת ולהפיק מסקנות בעלות לגיטימציה ציבורית.²⁰ בהיעדרה, נפגעת מראש יכולתה של הוועדה למלא את ייעודה. לפיכך, הפער בין התכלית המוצהרת של הצעת החוק – קיומה של חקירה בלתי תלויה – לבין ההסדרים הקונקרטיים שנקבעו בה מהווה כשל מהותי, **כאשר הצעת החוק אינה יכולה, מעצם טבעה, להשיג את המטרה שלה.**

2.ג. פוליטיזציה של ועדת החקירה ומסקנותיה

33. הרכב הוועדה כפי שהוא מעוצב בהצעת החוק נקבע כולו באמצעות מנגנוני מינוי פוליטיים, ובכך מוחדרת פוליטיזציה מובנית לעצם זהות הגוף החוקר. כל מסלולי המינוי נשלטים בידי נבחר ציבור בלבד, ללא מעורבותם של גורם מקצועי או שיפוטי עצמאי, באופן היוצר **זיקה ישירה בין מאזן הכוחות הפוליטי לבין הרכב הוועדה.**

34. במצב כזה, חברי הוועדה עלולים להיתפס מראש כמי שמונו "מטעם", ומסקנות הוועדה ככאלה המשקפות **עמדות פוליטיות** או תוצר של משא ומתן פוליטי, שמקומו בין כתלי הכנסת ולא תוצאה של בירור עובדתי אובייקטיבי ומעמיק לאירוע החמור ביותר אשר אירע בתולדות המדינה.

35. הפוליטיזציה מועצמת נוכח **היעדר מוחלט של שיקולים מקצועיים בבחירת חברי הוועדה.** כאמור, הצעת החוק אינה קובעת כל דרישת כשירות, מומחיות או ניסיון רלוונטי לצרכי ניהול חקירה מורכבת, הכוללת הפעלת סמכויות מעין-שיפוטיות והשלכות ציבוריות ומשטריות רחבות היקף.

36. שילוב זה, של מינוי פוליטי ללא עוגן מקצועי – יוצר חשש ממשי שמסקנות הוועדה ייתפסו כבלתי-אמינות ונטולות לגיטימציה ציבורית, ובכך יסוכל מראש ייעודה המרכזי של ועדת החקירה.

3.ג. פגיעה ביכולת להגיע לחקר האמת

37. הפגיעה בלגיטימציה הציבורית של מסקנות הוועדה אינה עומדת בפני עצמה. היא משקפת פגיעה עמוקה יותר, הנוגעת **ליכולת המהותית של מנגנון החקירה להגיע לחקר האמת.**

38. הסדרי הצעת החוק מעצבים מנגנון שאינו מכוון לבירור עובדתי אובייקטיבי, מקצועי ונטול פניות, אלא לניהול מחלוקת פוליטית ופעולה בתוך מסגרת חקירה הנשלטת על ידי שיקולים פוליטיים. משהרכב הוועדה, אופן מינויה ומנדט החקירה שלה נשלטים בידי הדרג המדיני, החקירה אינה מתנהלת מתוך חופש פעולה מקצועי, אלא **בתוך מסגרת של אינטרסים ואיזונים פוליטיים. במבנה כזה, חקר האמת חדל להיות התכלית, ואינו המטרה העליונה.**

39. חשש זה מועצם נוכח העובדה שהוועדה מורכבת ממינויים "מטעם" מחנות פוליטיים שונים. ההצעה מתעדפת דה-פקטו יצירה של "אמת פוליטית" מקוטבת, ולא אמת מוסדית אחת הנשענת על בירור מקצועי של העובדות לאושרן. תוצאה זו אינה רק פוגעת בטוהר ההליך והגעה לחקר האמת, אלא מסכלת את יכולתה של ועדת החקירה למלא את ייעודה המרכזי: הפקת לקחים מערכתיים, קביעת אחריות והנחת תשתית למניעת כשלים עתידיים. בכך, היא גם מעמיקה את הקיטוב הציבורי ומערערת את אמון הציבור במנגנון הבירור עצמו.

²⁰ בהקשר זה ראו את חוות דעתה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי) בעניין הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח – 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו–2025, מס' פ/25/6380 של חבר הכנסת אריאל קלנר מיום 21.12.2025 (להלן: "חוות דעתה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה").

4. ג. פגיעה בעקרון ההליך ההוגן ובזכויות נחקרים

40. הצעת החוק מעניקה לחברי ועדת החקירה הלאומית סמכויות חקירה רחבות בעלות אופי מעין-שיפוטי מובהק: ובהן זימון עדים, כפיית התייצבות, גביית עדות בשבועה וקבלת מסמכים. סמכויות אלו, שבדין הקיים מופעלות במסגרת ועדת חקירה ממלכתית שבראשה עומד שופט מחוזי או עליון, מוענקות כעת בהצעת החוק לגורמים שאינם מחויבים לסטנדרטים שיפוטניים של מקצועיות, ריסון והגנה על זכויות אדם ואזרח. ניתוק הסמכויות הללו מן העוגן השיפוטי יוצר סיכון ממשי לפגיעה בעקרון ההליך ההוגן ובזכויות הנחקרים, לרבות בשל חשיפה להפעלת כוח חקירתי רחב היקף ללא המיומנות והרגישות הנדרשת לשמירה על זכויות הנחקרים.

41. ונדגיש, כי הפגיעה בהליך ההוגן משליכה ישירות גם על תקפות ממצאי הוועדה. בכך, פוגעת הצעת החוק לא רק בזכויות הפרט, אלא גם בלגיטימציה ובתוקף של מסקנות הוועדה עצמה.

5. ג. שימוש לרעה בהליך חקיקה כדרך עוקפת להליך משפטי תלוי ועומד

42. הצעת החוק הונחה על שולחן הוועדה בעיצומו של הליך שיפוטי תלוי ועומד בג"ץ, לאחר שבית המשפט העליון הוציא צו על-תנאי, המורה לממשלה לנמק מדוע אינה מפעילה את סמכותה ומקימה ועדת חקירה ממלכתית כמשמעותה בחוק ועדות חקירה.²¹ עיתוי זה אינו מקרי, והוא מצביע על זיקה ישירה בין ההליך השיפוטי ליוזמת החקיקה, ומעורר חשש ממשי לשימוש לרעה בהליך החקיקה כאמצעי לעקיפת ביקורת שיפוטית קונקרטי.

43. החשש מתחדד נוכח העובדה שאין מדובר בהסדרה נורמטיבית כללית הצופה פני עתיד, אלא בהסדר תחיקתי קונקרטי, הנוגע למקרה יחיד – אירועי טבח ה-7 באוקטובר והמלחמה אשר פרצה בעקבותיו. חלף ציות להחלטת בג"ץ, הממשלה מבצעת שימוש לרעה בהליך החקיקה כאמצעי עוקף בג"ץ, וכך פוגעת בעיקרון בהפרדת הרשויות, מערערת את מעמדו של בית המשפט ומבססת תקדים משטרי בעייתי שבו הרוב הפוליטי משנה את כללי המשחק כדי לחמוק מביקורת ומלקיחת אחריות.

44. משמעות הדברים מתחדדת נוכח עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, אשר קבע כי ועדת חקירה ממלכתית לפי הדין הקיים מהווה הכלי המשפטי המתאים והיחיד בנסיבות החריגות של טבח ה-7 באוקטובר.²² על רקע זה, קידום הצעת חוק אינה יכול להיתפס כמהלך ניטרלי או כהשלמת חסר בדין, אלא כניסיון מודע להימנע מתוצאה משפטית צפויה: הקמת ועדת חקירה ממלכתית עצמאית.

6. ג. הצעת חוק פרסונלית שנתפרה למידות הממשלה המכהנת

45. הצעת החוק נושאת מאפיינים מובהקים של חקיקה פרסונלית פסולה. אין מדובר בהסדר נורמטיבי כללי וארוך טווח, אלא בקביעת מנגנון ייחודי וחד-פעמי, שעוצב במפורש למידותיה של הממשלה המכהנת. ההצעה מקודמת בעיתוי מסוים, על רקע נסיבות עובדתיות ומשפטיות מוגדרות, בצל ביקורת ציבורית ושיפוטית חריפה, ונועדה להסדיר מקרה יחיד בלבד – אופן חקירת אירועי טבח ה-7 באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיו.

46. אופייה הפרסונלי מתבטא, בין היתר, בתחולתה המיידית של הצעת החוק ובהיעדר כל מאפיין של חקיקה הצופה פני עתיד. הצעה המשנה מן היסוד מנגנון ביקורת מוסדי מרכזי, ובפרט מנגנון הבוחן את אחריות הדרג המדיני עצמו, אמורה להיקבע כהסדר כללי ובפרספקטיבה עתידית, לאחר עבודת מטה ודיון ציבורי מעמיק, ולא כתגובה נקודתית המאפשרת לממשלה מכהנת להשפיע בדיעבד על אופן בירור אחריותה שלה.

47. מאפייני ההסדר הקבועים בהצעת החוק מחזקים מסקנה זו. הצעת החוק מעניקה לממשלה כוח מכריע בקביעת

²¹ בג"ץ 4889/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (נבו 15.10.2025).
²² חוות דעתה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, פסי' 11, 24.

הרכב הוועדה, בעיצוב נושאי הבדיקה ובהתנהלות הליך החקירה, וזאת אף שהממשלה עצמה וחבריה מצויים בלב הברור הצפוי. היא מעוצבת למידותיה של הממשלה המכהנת, באופן המלמד שתכליתה האמיתית אינה קידום חקירה עצמאית ובלתי תלויה לשם גילוי האמת. זאת בניגוד למצב המשפטי הקיים, בו חוק ועדות חקירה קובע הפרדה ברורה בין הממשלה לבין ועדת החקירה ומעגן את עצמאותה המוסדית.

48. קבלת הצעת החוק תבסס **תקדים בעייתי**, לפיו ממשלה מכהנת רשאית **לשנות בדיעבד את מנגנוני הביקורת החלים עליה** בעת שהיא נתונה לביקורת ציבורית ושיפוטית. חקיקה כזו, המכשירה רתימה של הכנסת לצורך עקיפת הסדרים מוסדיים קיימים, חותרת תחת עקרונות היסוד של שלטון החוק ופוגעת ביכולתם של מנגנוני הביקורת למלא את תפקידם דווקא בעתות משבר.

ג.7. הליך חקיקה חפוז הנעדר עבודת מטה ותשתית עובדתית

49. לבסוף נציין כי להצעת החוק לא קדמה עבודת מטה מקצועית, והיא לא מבוססת על תשתית עובדתית או משפטית המצדיקה שינוי כה מהותי במנגנון החקירה הקיים. ההצעה נעדרת ניתוח של ההסדר הקבוע בחוק ועדת חקירה ממלכתית; לא הוצגו כשלים קונקרטיים המצדיקים סטייה ממנו, ולא נבחנו תיקונים מידתיים להסדר הקיים. גם דברי ההסבר אינם מציגים ניתוח שיטתי של יתרונות ההסדר המוצע, ונעדר מהם הסבר כיצד ההסדר החדש צפוי להבטיח "חקירה מלאה, יסודית ובלתי תלויה" יותר מזו הקיימת בדין הקיים.

50. לו זו אף זו, מבנה ההצעה עצמו מעיד על היעדר תכנון מקצועי, ובכלל זה מנגנוני מינוי מסורבלים, סמכויות חקירה חריגות והסדרים פנימיים בלתי קוהרנטיים. בנסיבות אלה, **הצעת החוק אינה עומדת אף בתכליתה המפורשת** – הבטחת קיומה של חקירה בלתי תלויה לשם גילוי האמת, ומחזקת את המסקנה כי מדובר בחקיקה חפוז ותגובתית לנסיבות קונקרטיות, שלא עוצבה מתוך חשיבה מערכתית מבוססת הצופה פני עתיד.

ד. סיכום

51. אין מחלוקת כי אירועי טבח ה-7 באוקטובר מחייבים הקמת ועדת חקירה ממלכתית, עצמאית ובלתי-תלויה. ואולם, הדין הקיים כבר מספק מענה מלא לצורך זה בדיוק, באמצעות מנגנון ועדת החקירה הממלכתית, ואין כל הצדקה לסטייה ממנו – בוודאי במצב קונקרטי בו הדרג המדיני עצמו מצוי בלב המחלוקת ונדרשת הפרדה מוסדית ברורה בין הגוף החוקר לבין הגוף הנחקר.

52. הצעת החוק שלפניכם לוקה בפגמים חוקתיים מהותיים, השוללים את עצמאות מנגנון החקירה, מחזירים פוליטיזציה לעבודתו, ופוגעים ביכולתו להגיע לחקר האמת ולהשיב את אמון הציבור. אופן קידום ההצעה, עיתויה ותחולתה מלמדים כי אין מטרתה קידום חקירה עצמאית, אלא דחיית הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית כמשמעותה בחוק והסטת הדיון ממילוי החובה הקבועה בדין. בנסיבות אלה, תוצאת ההצעה ידועה מראש.

53. משכך, אנו קוראות לחברי הכנסת להתנגד נחרצות להצעת החוק, ולהסירה מסדר היום. הדרך המתאימה לחקירה של אירועי טבח ה-7 באוקטובר היא באמצעות הקמת ועדת חקירה ממלכתית כמשמעותה בחוק.

בכבוד רב,

אלה משה

רכזת מחלקת מדיניות וחקיקה

סתיו לבנה להב, עו"ד

מנהלת מחלקת מדיניות וחקיקה