תאריך החתימה: 18 ינואר 2026
בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4889/24
בג"ץ 5221/24
בג"ץ 6040/24

העותרים בבג"ץ 4889/24:

1. **התנועה למען איכות השלטון בישראל**
2. **פורום חומת מגן לישראל**

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ואח'
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד 31348 9131301
טל: 02-5000073; פקס 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרים בבג"ץ 5221/24:

1-15. **הילה שי ואח'**

ע"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע
מרח' קומפרט 11/21 תל אביב-יפו 6684927
טל': 03-6135135; פקס: 03-6135135

העותרים בבג"ץ 6040/24:

1-86. **עמותת זולת לשוויון וזכויות אדם ואח'**

ע"י ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ואח'
ממשרד דפנה הולץ-לכנר ושות', עורכי דין
מרח' ברקוביץ 4, מגדל המוזיאון, תל אביב
טל': 077-2040881; פקס: 077-2040882

- נ ג ד -

המשיבות בבג"ץ 4889/24:

1. **ממשלת ישראל**

ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק
מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס' 1 ירושלים
טל': 02-6490649, פקס: 02-6490659

2. **היועצת המשפטית לממשלה**

ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 5221/24 ובבג"ץ 6040/24:

1. **ממשלת ישראל**
2. **ראש הממשלה**
3. **שר המשפטים**

ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק

4. **היועצת המשפטית לממשלה**

ע"י פרקליטות המדינה

תשובה לצו על תנאי

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.11.2025, המשיבים 1 – 3 בבג"ץ 5221/24 ובבג"ץ 6040/24 והמשיבה 1 בבג"ץ 4889/24 (להלן יחדיו: "**הממשלה**"), מתכבדים בזה להגיש את תשובתם לצו על תנאי **והתנגדותם הנחרצת** לעשיית הצו על תנאי לצו מוחלט, מן הטעמים שיפורטו בגוף התשובה להלן.

לעמדת הממשלה, אין כל בסיס משפטי להפיכת הצו על תנאי למוחלט ועל בית המשפט הנכבד לדחות את העתירות. יצוין, כי הממשלה סבורה שעם כל הכבוד הראוי דינן של העתירות דחיה על הסף, וממילא דינן של העתירות דחיה מוחלטת לגופו של עניין. ייאמר כבר עתה, כי הפיכת הצו על תנאי למוחלט, תפרק את עיקרון הפרדת הרשויות ותפגע באיזון שקבע המחוקק, פגיעה, שעם כל הכבוד, אינה בסמכותו של בית משפט נכבד זה.

כמצוות תקנה 9 לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, תשמ"ד-1984, תשובה זו לצו על תנאי נתמכת בתצהירו של מזכיר הממשלה.

תוכן עניינים

א. פתח דבר ותמצית עמדת הממשלה 2

ב. דיוני הממשלה והכנסת והחלטותיהן בדבר הקמת ועדת חקירה 6

ב.1. פעולות הפיקוח של הכנסת והצעות חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר 6

ב.2. החלטות הממשלה בעניין ועדת חקירה 8

ב.2.א.החלטה מס' 2741 8

ב.2.ב.החלטה מס' 2993 8

ב.2.ג.החלטה מס' 3311 8

ב.2.ד.החלטה מס' 3503 9

ב.2.ה.החלטת ועדת שרים לענייני חקיקה להקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית 10

ג. סמכות החקירה היא סמכות טבועה של הממשלה והתערבות שיפוטית בה מנפצת את עקרון הפרדת הרשויות ופוגעת באיזון שקבע המחוקק 11

ד. ההסדרים הנורמטיביים הקיימים להקמת ועדות חקירה, בדיקה, בירור וכו' 13

ה. אין סמכות לבית המשפט הנכבד להורות על הקמת ועדת חקירה ממלכתית 15

ו. הקמת ועדה היא החלטה ציבורית, הנתונה לביקורת הציבור והכנסת – ואינה משפטית 23

ז. דין העתירות להידחות מחמת אי השפיטות 27

ח. הממשלה *רשאית* להקים ועדת חקירה ממלכתית ואין המדובר בסמכות חובה 30

ט. ועדת חקירה ממלכתית-לאומית מקיימת את מאפייניה של ועדת חקירה ממלכתית 32

.ט.1 סיכום השוואתי בין סוגי הוועדות 33

.ט.2 "ניתוק חבל הטבור", עצמאות ואי תלות ועדת החקירה הממלכתית-לאומית 37

.ט.3 היקף סמכויותיה של ועדת החקירה הממלכתית-לאומית 43

.ט.4 משפט משווה 46

ט.4.א.מודל ועדת החקירה לחקר אירועי ה11 בספטמבר - **THE 9/11 COMMISSION** 46

ט.4.ב.מודל ועדות החקירה הנהוג בעולם הוא למעשה מודל 'ועדת הבדיקה הממשלתית' והוא מודל ראוי לענין הדין הבינ"ל 49

י. עיתוי הקמת ועדת חקירה, בדיקה או ביקורת בעתות מלחמה 51

יא. "עקרון המשלימות" בדין הבינלאומי אינו מורה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית דווקא ואינו יכול להוות עילת התערבות 54

יב. החלטת הממשלה אינה בגדר 'הפרת הוראה גלויה ומפורשת של היועצת' 58

יג. סוף דבר 63

<u>ואלה נימוקי התשובה</u>:

א. <u>פתח דבר ותמצית עמדת הממשלה</u>

1. ביום 19 בנובמבר 2025 הוציא בית המשפט הנכבד צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא תפעל ממשלת ישראל בהתאם לסמכותה בסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט- 1969 (להלן: "**חוק ועדות חקירה**"), ותורה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית אשר תבחן באופן עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי את מכלול האירועים בכל הקשור למתקפת ה-7 באוקטובר 2023.

2. הממשלה נתנה דעתה לשאלת הצורך בחקירה מקיפה ובהקמת ועדת חקירה, מועד הקמת ועדת חקירה, וזהותה של ועדת החקירה והחליטה לקדם חקיקה שתאפשר הקמת וועדת חקירה ממלכתית -לאומית. מטרת הממשלה היא להבטיח כי תתקיים חקירה מלאה, יסודית ובלתי תלויה לבדיקת אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר), פרוץ מלחמת התקומה והנסיבות שהובילו אליהם. הקמתה וקביעת הרכבה של הוועדה תיעשה בדרך של הסכמה רחבה או לחלופין בדרך שוויונית בין חברי קואליציה ואופוזיציה. בוועדת החקירה הממלכתית-לאומית שתוקם יהיו מומחים מתחומי הביטחון, האקדמיה והמשפט והורים שכולים ישמשו בה כמשקיפים. סמכויותיה של ועדת החקירה הממלכתית-לאומית יהיו מלאות בהתאם לחוק ועדות חקירה, והכל באופן שיבטיח אמון ציבורי רחב מכל קצוות הקשת הפוליטית. יודגש, כי טרם התקבלה בממשלה החלטה על הקמת ועדת חקירה אך התקבלה החלטה על קידום החקיקה ובכוונת הממשלה להשלים את ההליך החקיקה האמור.

3. **כאן המקום להבהיר: במצב החוקי הקיים כיום, מצד אחד בסמכות הממשלה להקים ועדת בדיקה ממשלתית עם סמכויות מלאות של ועדת חקירה על פי חוק ועדות חקירה אולם קיים חשש שוועדה מעין זו לא תזכה לאמון חלקים רחבים בציבור** (ובעיקר הציבור הנמנה על מצביעי מפלגות האופוזיציה). **מצד שני באפשרות הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית על פי חוק ועדות חקירה אולם גם ועדה זו לא תזכה לאמון חלקים רחבים בציבור** (ובעיקר הציבור הנמנה על מצביעי מפלגות הקואליציה). לאחר ששקלה את כל השיקולים שעמדו בפניה, **הממשלה מקדמת בפועל חקיקה שתאפשר הקמת ועדת חקירה ממלכתית–לאומית** לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023). **ועדה זו תוקם על פי העקרונות שהנחו את הקמת ועדת החקירה בארה"ב לאחר אסון ה- 11 בספטמבר 2001.**

4. **האם ניתן לדחות עמדה זו של ממשלה נבחרת, שקיבלה אישור פעם אחר פעם מרוב חברי הכנסת בסוגיה זו, ושנסמכת על וועדה שהוקמה בארה"ב בנסיבות מצערות דומות (לאחר אסון 9/11), ולקבוע כי יש לבטל את העמדה, משום שמדובר כביכול בשיקול דעת שחורג באופן קיצוני ממתחם הסבירות הרחב שיש לממשלה?!**

התמיהה מקבלת משנה תוקף משום שלא מדובר בסוגיה שפוגעת בזכויות אדם אלא בשאלה הנמצאת בלב לבה של סמכות הרשות המבצעת וכרגע מקודמת ברשות המחוקקת ומצויה במחלוקת ציבורית נוקבת שאל לו לבית המשפט הנכבד לקחת בה חלק.

5. **באשר לעתירות דנן - עם כל הכבוד, לבית משפט נכבד זה אין כל סמכות להורות על הקמת ועדת חקירה ממלכתית.**

6. **חוק ועדות חקירה קובע במפורש, כי הממשלה היא זו <u>שרשאית</u> להחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית. סמכות ש<u>ברשות</u> זו, קיימת לממשלה ולא לכל גורם אחר ובית משפט נכבד זה קבע להלכה מפורשות, כי "הקמת ועדת חקירה ממלכתית ענין הוא לממשלה לענות בו ולא לבית המשפט"**[1] (בג"ץ 3921/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 22.7.2021) ("**פרשת כלי השיט**"), בסיפא לפסק דינו של כב' השופט סולברג].

7. לאור האמור, ועל בסיס יתר נימוקי תצהיר תשובה זה להלן, לבית משפט נכבד זה אין כל סמכות להורות את המבוקש בעתירות, אין כל מקום להפוך את הצו על תנאי לצו מוחלט, ולפיכך שומה על בית המשפט הנכבד **<u>לדחות את העתירות</u>**.

8. כאן המקום להזכיר, כי עת חוקק החוק, היה מי מבין חברי הכנסת, שהסתייג וביקש כי לא רק הממשלה תוכל להחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית אלא גם בית המשפט העליון, וזאת מחשש שהממשלה תימנע מלפעול להקמת ועדת חקירה מסיבות לא ענייניות. רוב חברי הכנסת לא קיבלו את עמדתו, <u>והתיקון האמור לא התקבל</u>.

9. ואכן, לאקט קיצוני שכזה, של הקמת ועדת חקירה ממלכתית בהחלטה שיפוטית אין תקדים. **מקום המדינה ועד היום, בית המשפט העליון לא הורה לממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית** "לא בנושאי מלחמה וביטחון; לא בנושאי מינהל תקין וחשד לשחיתות ציבורית; לא בנושאים כלכליים; ולא בנושאים פוליטיים" (**פרשת כלי השיט**, פסקה 101 לפסק דינו כל כב' השופט (כתוארו אז) עמית), **והעותרים לא הצביעו ולו על תקדים אחד בעולם (!), בו בית משפט כלשהו הורה על הקמת ועדת חקירה**.

10. **בית המשפט הנכבד מתבקש לדחות את העתירות ושלא להפוך את הצו על תנאי לצו מוחלט גם מכח עקרון הפרדת הרשויות**. החלטה על הקמת ועדת חקירה כפי שמבוקש בעתירות, נוגעת לענייניים ציבוריים-מדיניים, באופן מובהק וברור. כאלה, היורדים לשורש סמכותה החוקתית הבלעדית של הממשלה כרשות המבצעת של המדינה, בהתאם להוראת סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה.

11. **התנהלות הממשלה בעניינים ציבוריים-מדיניים כאלה, נתונה לביקורת הכנסת, ועדותיה, והאורגנים שלה וכן למשפט הציבור**. לכנסת נתונה הסמכות החוקית והחוקתית לפקח על שיקול דעתה הרחב של הממשלה ועל אופן פעולתה, בעניינים הקשורים, בין השאר, לפעולות מלחמה. המחוקק נתן בידי הכנסת, ועדותיה, ובידי האורגנים שלה סמכויות פיקוח שונות, אותן ניתן להפעיל מקום בו לא פעלה הממשלה בדרך הנאותה לדעת חברי הכנסת, לרבות סמכות להקמת ועדת חקירה ממלכתית בנסיבות מסוימות.

כך, רשאית הכנסת להביע אי אמון בממשלה (סעיף 28 לחוק יסוד: הממשלה), להחליט על קיום בחירות מוקדמות לכנסת (סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת), ולהקים ועדת חקירה פרלמנטרית (סעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת). כן מוסמכת ועדת ביקורת המדינה של הכנסת להחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לפי חוק ועדות חקירה, וזאת לאחר שקיבלה דו"ח של מבקר המדינה (סעיפים 14(ב) ו- 14(ב1) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958; בג"ץ 6728/06 **עמותת "אומץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי נ' ראש ממשלת ישראל, אהוד אולמרט** (נבו 30.11.2006) ("**אומץ**"), בפסקה 17 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה ריבלין).

---

[1] כל ההדגשות להלן אינן במקור, אלא אם נכתב אחרת.

12. זאת ועוד, הנושא האמור מעורר מטבע הדברים עניין רב בציבור, הממשלה נתונה למשפט הציבור בכל החלטה שתקבל ואין בכישוריו המשפטיים של בית המשפט הנכבד לתת לו סמכות יתרה על פני הממשלה או הציבור. **משכך, הסוגיה שבפנינו אף כלל אינה שפיטה**.

13. בכל הכבוד הראוי, יפים לעניין זה דבריו של בית משפט נכבד זה עצמו, מפי כב' השופט (כתוארו אז) גרוניס בעניין **אומץ**, בפסקה 8 לפסק דינו:

> **"מהם הכישורים שיש לשופטים, ויהיו אלה אפילו שופטים של בית המשפט העליון, שמאפשרים להם לקבוע כשופטים, ולא כאזרחים גרידא, שההחלטה הינה בלתי סבירה?**
>
> **לעניות דעתי, אין ניסיונו של שופט, רב ככל שיהא, ואין בכישוריו המקצועיים המיוחדים, כדי להקנות לו סמכות, כושר ויכולת לקבוע האם צריך להקים ועדה מסוג כלשהו לבדיקת הלחימה בלבנון ואם כן, האם יש להקים ועדה מסוג אחד ולא מסוג אחר."**

14. יתר על כן, חוק ועדות חקירה איזן בין הכח שניתן לממשלה לכח שניתן למערכת המשפט. על פי החוק הממשלה היא זו שמחליטה האם יש בכלל צורך להקים ועדת חקירה, מתי עולה הצורך בהקמת ועדת החקירה, מהו התזמון הראוי להקמת ועדת החקירה, והיא זו שמחליטה מה העניין שיהיה נושא החקירה ומהו המנדט והסמכויות שיוקנו לוועדת החקירה. מערכת המשפט, באמצעות נשיא בית המשפט העליון, לעומת זאת, ממנה את חברי ועדת החקירה הממלכתית. לצד איזון זה קיימים כלי חקירה אחרים (ועדת בדיקה ממשלתית, ועדת בירור, ועדת חקירה פרלמנטרית, וכן ועדת חקירה ממלכתית המוקמת על ידי הוועדה לביקורת המדינה בכנסת). אם כדרישת העותרים, בית המשפט העליון יהיה זה שגם יחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית במקום הממשלה וגם ימנה את חבריה באמצעות נשיא בית משפט נכבד זה, הרי שיופר באופן מוחלט האיזון העדין בין הרשויות שנקבע על ידי המחוקק. ועדת חקירה "ממלכתית" שכזו, שתוקם על פי החלטת בית המשפט הנכבד – בניגוד לעמדתה של הממשלה, ככל שתוקם, לא תזכה לאמון הציבור, המהווה אלמנט חשוב ביותר בלעדו אין, בפעילותה של כל ועדת חקירה.

15. מעבר לכך, אין חולק כי אירועי ה-7 באוקטובר 2023 הינם חריגים וקיצוניים בעוצמתם ובמחיר הכבד והמצער אותו שילמו מדינת ישראל ואזרחיה. אולם, כפי שעוד יפורט להלן, כאשר בית משפט נכבד זה דן ובוחן את סבירות שיקול הדעת של הגורם המנהלי שהחלטתו נבחנת (היינו, הממשלה) <u>אין הוא בוחן את "קיצוניות" האירוע שעל הפרק</u> (קיצוני וכואב ככל שיהיה) <u>אלא את "קיצוניות" ההחלטה של אותו גורם מנהלי</u>. ראוי לציין, כי אף בתוך דעת המיעוט, שתי שופטות מתוך שלושת שופטי המיעוט שחשבו שיש לבטל את הקמת וועדת הבדיקה הממשלתית בבג"ץ אומץ (השופטות מרים נאור ואילה פרוקצ'יה) לא סברו שיש להורות על הקמת ועדת חקירה ממלכתית, אלא סברו שיש לבטל את החלטת הממשלה על הקמת ועדת הבדיקה הממשלתית ולהחזיר את העניין לדיון מחודש בממשלה, מבלי שהסעד יכלול ציווי ישיר להקמת ועדת חקירה ממלכתית. העולה מהאמור הוא, כי רק שופט אחד, אף מבין שופטי דעת המיעוט, בדעת יחיד (כב' השופט רובינשטיין) מתוך שבעה שופטים באותו העניין, סבר בבג"ץ אומץ שיש להורות לממשלה להקים ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה (ובפועל לא הורה כך בסופו של דבר), שתי שופטות המיעוט האחרות סברו שיש לבטל את ההחלטה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית אך להחזיר את העניין לדיון מחודש בממשלה ושופטי הרוב סברו שאין מקום לבטל את החלטת הממשלה, כאשר אלה מביניהם שסברו שבנסיבות קיצוניות ניתן לבטל את ההחלטה לא קבעו שבנסיבות קיצוניות יש

לחייב את הממשלה להקים וועדה פלונית או אלמונית והחלטתם התמקדה מטבע הדברים בביטול ההחלטה הקיימת – סעד שכידוע נדחה בדעת הרוב.

דומה שאין להתפלא על גישה זו. הממשלה היא גוף נבחר, שמורכב מחברים שונים שאמורים להצביע לפי שיקול דעת עצמאי ולא ניתן להורות לכולם איזו החלטה לקבל – גישה אחרת מנוגדת לעקרונות היסוד הדמוקרטיים.

16. מכל מקום, הממשלה סבורה, כי כלל לא ניתן לומר שאי קבלת החלטה על הקמת ועדת חקירה כזו או אחרת הינה כה בלתי סבירה באופן קיצוני, אשר בגינה תידרש התערבותו של בית המשפט הנכבד בעניין כה רגיש זה גם לשיטה הסבורה שיש סמכות להתערב ושהסוגיה שפיטה.

17. זאת ועוד, המשיבה 2 בבג"ץ 4889/24 (המשיבה 4 בבג"ץ 5221/24 ובבג"ץ 6040/24), היועצת המשפטית לממשלה (להלן: "**היועצת**")[2] טענה במכתבה לממשלה מיום 4.9.2024 (ואף בתגובתה לעתירות מיום 4.12.2024, להלן: "**תגובת היועצת**"), כי בקשת התובע בבית הדין הפלילי הבינלאומי להוצאת צווי מעצר נגד ראש הממשלה ושר הביטחון (לשעבר), מהווה שיקול להקמת ועדת חקירה ממלכתית בשל "עקרון המשלימות". גם אם היה אמת בטענה האמורה, אין לבית המשפט הנכבד סמכות להקים ועדת חקירה ממלכתית, ומצב כזה או אחר בבית הדין הפלילי הבינלאומי, לא יכול להקים סמכות לבית המשפט הנכבד במקום שבו היא לא קיימת.

18. על אחת כמה וכמה, שאין כל מקום לחבר בין ועדת חקירה ממלכתית שאמורה להתמקד (על פי העתירות) בחקר האירועים שקדמו ליום 7 באוקטובר לבין בירור הטענות נגד ישראל בערכאות הבינלאומיות ביחס למדיניותה ההומניטרית של ישראל ברצועת עזה לאחר ה- 7 באוקטובר ואשר נזכרו בבקשת התובע להוצאת צווי המעצר. מדובר בתחומי עניין שונים שאמורים לבדוק כל שאלה ובשאלות שונות לחלוטין והקשר שנעשה בין השאלות הוא מלאכותי לחלוטין; מה גם, שלפי הדין הבינלאומי, יש דווקא יתרון בהקמת ועדה ממוקדת שתחקור ביעילות ובלוח זמנים קצר ככל הניתן את הטענות הספציפיות הנטענות במישור הבינלאומי.

19. אם לא די באמור, הרי שניתן היה לבסס טענה לעמידה בדרישות "עקרון המשלימות" על ידי הקמת ועדת בדיקה ממשלתית או אחרת שיצורפו לה משקיפים בינלאומיים אד הוק ביחס למדיניות ההומניטרית ברצועת עזה (כפי שהוצע כבר בעבר על ידי השר לעניינים אסטרטגיים דאז, שבחן את היוזמה עם גורמי ממשל אמריקנים שראו אותה בחיוב, וכפי שפירטנו בפרק "עקרון המשלימות"). למרבה הצער, היועצת משיקוליה, סיכלה את הקמת הבדיקה הממשלתית ובכך מנעה מהממשלה את האפשרות לבסס את הטענה האמורה ולמנוע את הוצאת צווי המעצר נגד ראש הממשלה ושר הביטחון (לשעבר) בבית הדין הבינלאומי.

20. מכל מקום, לאחר ההחלטה חסרת הסמכות והבסיס של בית הדין הפלילי הבינלאומי להוציא צווי מעצר נגד ראש הממשלה ושר הביטחון (לשעבר) יש לאפשר לממשלה חופש פעולה בהתמודדות עם ההחלטה האמורה.

---

[2] ביום 4.8.2025, החליטה הממשלה להפסיק לאלתר את כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה (החלטה 3306 של הממשלה ה-37, "הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד גלי בהרב-מיארה" (4.8.2025), וביום 14.12.2025, החליט בית המשפט הנכבד על ביטול החלטת הממשלה האמורה בבג"ץ 18225-06-25 **כרמי גילון ואח' נ. ממשלת ישראל** (14.12.2025).

21. על אף כל האמור לעיל, ועל אף שהקמת ועדת בדיקה ממשלתית ומועד הקמתה הינם בסמכותה המלאה של הממשלה, הרי שכעת לאחר תחילת הפסקת האש ברצועת עזה (נכון לעת הזו) ומעבר הלחימה למעין מצב ביניים, פועלות הממשלה והכנסת, כאמור, על מנת לקדם ולהקים ועדת חקירה ממלכתית לאומית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023, שתהא בלתי תלויה ובעלת סמכויות חקירה מלאות, **ואשר תזכה להסכמה ציבורית רחבה** ככל הניתן (להלן: "**ועדת חקירה ממלכתית-לאומית**"), וכפי שעוד יפורט להלן. לאור האמור, ברור כי אפילו רק בשל כך אין מקום להתערבותו של בית המשפט הנכבד בסוגיה זו, ועליו להותיר את העניין להחלטת הממשלה והכנסת שהם הגורמים המוסמכים לטפל בענין זה.

ב. <u>דיוני הממשלה והכנסת והחלטותיהן בדבר הקמת ועדת חקירה</u>

22. כפי שיפורט ביתר הרחבה להלן, הממשלה נתנה דעתה לשאלת מועד הקמת ועדת חקירה, זהותה של ועדת החקירה והחליטה לקדם חקיקה שתאפשר הקמת <u>ועדת חקירה ממלכתית–לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023)</u>, שמטרתה להבטיח כי תתקיים חקירה מלאה, יסודית ובלתי תלויה לבדיקת אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר), פרוץ מלחמת התקומה והנסיבות שהובילו אליהם. הקמת ועדת חקירה ממלכתית–לאומית, תיעשה בדרך של הסכמה רחבה או לחלופין בדרך שוויונית בין חברי קואליציה ואופוזיציה. בוועדת החקירה הממלכתית-לאומית שתוקם יהיו מומחים מתחומי הביטחון, האקדמיה והמשפט, הורים שכולים ישמשו בה כמשקיפים, וסמכויותיה יהיו מלאות בהתאם לחוק ועדות חקירה. בדרך זו יובטח אמון ציבורי רחב מכל קצוות הקשת הפוליטית.

23. בסיכומו של עניין, הממשלה שקלה את הנושא כשכל השיקולים היו בפניה, היא זו שאחראית על בטחון המדינה והיא זו שעל פי החוק מוסמכת להחליט על הקמת ועדה שתחקור את אירועי ה 7- באוקטובר, על המנדט שיינתן לוועדה ועל העיתוי המתאים להקמתה.

ב.1. <u>פעולות הפיקוח של הכנסת והצעות חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר</u>

24. <u>**הצעות חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר**</u>. לאחר אירועי 7 באוקטובר המצערים, הוצעו בכנסת על ידי חברי כנסת מסיעות שונות, הן מסיעות הקואליציה והן מסיעות האופוזיציה, מספר לא מבוטל של הצעות חוק שונות שעניינן הקמת ועדת חקירה מיוחדת על פי חוק – לא פחות מ-19 הצעות חוק[3].

---

[3] בין היתר: הצעת חוק ועדת חקירה לאירועים שקדמו למלחמת חרבות ברזל, התשפ"ד-2024 (פ/4554/25) שיזמה חה"כ טלי גוטליב; הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, התשפ"ד-2024 (פ/4668/25) שיזמה חה"כ נעמה לזימי; הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר, התשפ"ד-2024 (פ/4618/25) שיזמו מספר חברי כנסת מסיעות האופוזיציה; הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, התשפ"ד-2024 (פ/4620/25) שיזמה חה"כ אורית פרקש הכהן; הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית למחדלי 7 באוקטובר, התשפ"ד-2024 (פ/4667/25) עודד פורר, אביגדור ליברמן, יבגני סובה, שרון ניר, יוליה מלינובסקי; הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית בגין אירועי 7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, התשפ"ה-2024 (פ/5000/25) שיזמה חה"כ אורית פרקש הכהן; הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית בגין אירועי 7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, התשפ"ה-2025 (פ/5474/25) שיזמה חה"כ אורית פרקש הכהן; הצעת חוק ועדות חקירה (תיקון - אירועי חובה להקמת ועדת חקירה ממלכתית), התשפ"ה-2025 (פ/5472/25) שיזמה חה"כ אורית פרקש הכהן; הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר, התשפ"ה-2025 (פ/5690/25) שיזמה חה"כ אפרת רייטן מרום; הצעת חוק ועדות חקירה (תיקון - אירועי חובה להקמת ועדת חקירה ממלכתית), התשפ"ה-2025 (פ/5833/25) שיזמה חה"כ אורית פרקש הכהן; הצעת חוק-יסוד: משאל עם - ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר (פ/5867/25) שיזם חה"כ מאיר כהן; הצעת חוק ועדות חקירה (תיקון - אירועי חובה להקמת ועדת חקירה ממלכתית), התשפ"ה-2025 (פ/5913/25) שיזמה חה"כ אורית פרקש הכהן; הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר, התשפ"ו-2025 (פ/6215/25) שיזם חה"כ מאיר כהן; הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר, התשפ"ו-2025 (פ/6227/25) שיזמה חה"כ מירב בן ארי; הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר, התשפ"ו-2025 (פ/6307/25) שיזמה חה"כ פנינה תמנו; הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית למחדלי 7 באוקטובר, התשפ"ו-2025 (פ/6308/25) שיזמו חה"כ עודד פורר, אביגדור ליברמן, יבגני סובה, שרון ניר, יוליה מלינובסקי, חמד עמאר; הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר, התשפ"ו-2025 (פ/6339/25) שיזם חה"כ מאיר כהן; הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו-2025 (פ/6380/25) שיזם חה"כ אריאל

שבע מהצעות החוק[4] לא התקבלו והוסרו מסדר היום לאחר שהועלו להצבעה במליאת הכנסת [ראו בין היתר, דברי הכנסת חוברת י״ג ישיבה רמ״ח עמ׳ 263 מיום 22.1.2025]. שאר הצעות החוק לא קודמו ועדיין בסטטוס ״לפני דיון מוקדם״, למעט הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ״ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ״ו-2025 של חה״כ קלנר שתיסקר להלן ושנמצאת כעת בטיפולה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

25. **<u>דיוני ועדת השרים לענייני חקיקה בהצעות החוק</u>**. ועדת שרים לענייני חקיקה דנה במספר הצעות חוק להקמת ועדות חקירה אשר הוגשו על ידי חברי כנסת. כך דחתה הועדה, את הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר, התשפ״ד-2024 של חה״כ מאיר כהן ואחרים (פ/4618) בהחלטה מספר חק/1263 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 14.07.2024 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 25.07.2024 ומספרה הוא 2075(חק/1263). כן דחתה הממשלה באמצעות ועדת השרים לענייני חקיקה את הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, התשפ״ד-2024 של חה״כ אורית פרקש הכהן (פ/4620) בהחלטה מספר חק/1264 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 14.07.2024 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 25.07.2024 ומספרה הוא 2076(חק/1264).

26. **<u>הצעות אי אמון שהגישה האופוזיציה; הצעת האופוזיציה בדיון 40 חתימות</u>**. האופוזיציה הגישה בשנים האחרונות מספר הצעות אי אמון, שנבעו בעיקרן מפעולות הממשלה בקשר עם המלחמה ובפרט ביחס להקמתה של ועדת חקירה ממלכתית - שנדחו[5]. בנוסף, ביום 10.11.2025 התקיים דיון במליאת הכנסת בהשתתפות ראש הממשלה (דיון 40 חתימות לפי סעיף 45 לתקנון הכנסת), שנושאו ״הקמת ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת ה- 7 באוקטובר״. במסגרת הדיון במליאת הכנסת הועלתה הצעת האופוזיציה להקמת ועדת חקירה והצעת חברי האופוזיציה נדחתה. בדיון האמור התקבלה ברוב קולות הצעת ראש הממשלה, בה דובר, בין היתר, על הצורך בהקמת ועדה שתזכה להסכמה ציבורית רחבה:

הצבעה מס׳ 2

בעד הודעת ראש הממשלה — 53

נגד — 47

נמנעים — אין

הודעת ראש הממשלה נתקבלה.

[דברי הכנסת ישיבה מס׳ 329 10/11/2025 י״ט בחשוון התשפ״ו עמ׳ 108]

קלנר; הצעת חוק ועדות חקירה (תיקון - הקמת ועדה בהצבעה חשאית בכנסת), התשפ״ו-2026 (פ/6466/25) שיזם חה״כ ולדימיר בליאק.

[4] פ/6215/25; פ/5690/25; פ/4667/25; פ/5472/25; פ/5000/25; פ/4620/25; פ/4618/25.

[5] בין היתר, הצעה להביע אי אמון בממשלה מטעם סיעת יש עתיד עלתה במליאת הכנסת בישיבה 249 ביום 27.1.2025 [דברי הכנסת יד / מושב שלישי / ישיבה רמ״ט / כ״ז–כ״ט בטבת התשפ״ה / 27–29 בינואר 2025 / 14 חוברת י״ד ישיבה רמ״ט]; הצעה להביע אי אמון בממשלה מטעם סיעות העבודה, ישראל ביתנו והמחנה הממלכתי עלתה לדיון במליאת הכנסת בישיבה 240 ביום 6.1.2025 [דברי הכנסת יא / מושב שלישי / ישיבה ר״מ / ו׳–ח׳ בטבת התשפ״ה / 6–8 בינואר 2025 / 11 חוברת י״א ישיבה ר״מ]; הצעות סיעות יש עתיד, העבודה, המחנה הממלכתי, ישראל ביתנו, חד״ש-תע״ל ורע״מ להביע אי-אמון בממשלה שעלתה במליאת הכנסת בישיבה 225 ביום 2.12.2024 [דברי הכנסת ו / מושב שלישי / ישיבה רכ״ה / א׳–ג׳ בכסלו התשפ״ה / 2–4 בדצמבר 2024 / 6 חוברת ו׳ ישיבה רכ״ה]; הצעה להביע אי אמון בממשלה מטעם סיעת יש עתיד שעלתה לדיון בישיבה 212 ביום 4.11.2024 [דברי הכנסת ב / מושב שלישי / ישיבה רי״ב / ג׳–ה׳ בחשוון התשפ״ה / 4–6 בנובמבר 2024 / 2 חוברת ב׳ ישיבה רי״ב].

27. **עיננו הרואות, כי הכנסת דנה לא אחת בעניין הקמת ועדת חקירה ממלכתית, ופעם אחר פעם רוב חברי הכנסת החליטו בסמכות מלאה שאין זו בהכרח הוועדה המתאימה, כי אין לקבוע חובת כפיה סטטוטורית על הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית דווקא, וכן הביעו תמיכתם בהקמתה של ועדת חקירה מיוחדת שתזכה לאמון ציבורי רחב.**

ב.2. <u>החלטות הממשלה בעניין ועדת חקירה</u>

ב.2.א. <u>החלטה מס' 2741</u>

28. ביום 6.2.2025 התכנסה הממשלה ודנה בנושא "ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר". התקיים בממשלה דיון מעמיק במשך כשלוש וחצי שעות בהשתתפות ראש הממשלה. רוב מוחלט של חברי הממשלה סברו שטרם בשלה השעה להקים ועדה מסוג כלשהו, וזאת, בין השאר, בשל מצב המלחמה בו הייתה המדינה עדיין מצויה. בדיון המעמיק עלו הצעות שונות כיצד יש לחקור את אירועי ה – 7 באוקטובר לאחר סיום המלחמה.

- העתק ההודעה המעדכנת והחלטת הממשלה מצורפים כ**<u>נספח 1</u>**.

ב.2.ב. <u>החלטה מס' 2993</u>

29. ביום 5.5.2025 התכנסה הממשלה ודנה פעם נוספת בנושא "ועדה לחקירת אירועי ה- 7 באוקטובר", בהשתתפות ראש הממשלה ונשמעו עמדות השרים. בתום הישיבה הממשלה החליטה כדלקמן:

מחליטים:

א. בהמשך לישיבת הממשלה מיום 9.2.2025 ונוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 4.5.2025 שאישרה תמרון קרקעי עצים ברצועת עזה – טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם.

ב. הממשלה תפעל בהקדם, 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...."

- [החלטה מספר 2993 של הממשלה מיום 05.05.2025 - gov.il/he/pages/dec2993-2025]

- העתק ההודעה המעדכנת והחלטת הממשלה מצורפים כ**<u>נספח 2</u>**.

ב.2.ג. <u>החלטה מס' 3311</u>

30. ביום 10.8.2025 הממשלה התכנסה ודנה פעם נוספת בנושא "ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר 2023- המשך דיון בהתאם להחלטת בג"ץ 4889/24 ואח'", בהשתתפות ראש הממשלה, שרי הממשלה, מזכיר

הממשלה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד אביטל סומפולינסקי. הממשלה החליטה כדלקמן:

מחליטים:

א. בהמשך לישיבת הממשלה מיום 5.5.2025 ונוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/200 מיום 7.8.2025, שעסקה בנושא הכרעת חמאס ואישרה את המשך התמרון ברצועת עזה, טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם.

ב. הממשלה תפעל בהקדם, 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. ..."

[החלטה מספר 3311 של הממשלה מיום 10.08.2025 - gov.il/he/pages/dec3311-2025]

- העתק ההודעה המעדכנת והחלטת הממשלה מצורפים כ**נספח 3**.

ב.2.ד. <u>החלטה מס' 3503</u>

31. ביום 16.11.2025 הממשלה התכנסה ודנה פעם נוספת בנושא "ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר 2023- המשך דיון בהתאם להחלטת בג"ץ 4889/24 ואח'", בדיון ממושך בהשתתפות ראש הממשלה, שרי הממשלה ומזכיר הממשלה, בו נכחה גם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד אביטל סומפולינסקי. לאחר ישיבה ממושכת הממשלה החליטה כדלקמן:

מחליטים:

א. בהמשך להחלטת הממשלה מס 3311 מיום 10.8.2025 הממשלה קבעה עד כה כי בעת מלחמה רב זירתית, לא ניתן לקיים בו זמנית הליך של בירור ביטחוני-מדיני רחב מבלי לגזול זמן יקר וקשב רב מהדרג המדיני והביטחוני שמנהל את המערכה. מן הבחינה הזו, המלחמה הרב זירתית שאנו מצויים בה טרם הסתיימה. חמאס טרם השיב את כל החטופים החללים ומספר גדול של חיילי מילואים עדיין מגויס בצווי 8 - צה"ל עדיין נלחם בחזיתות השונות אם כי בעצימות נמוכה יותר. הדרג המדיני והביטחוני עוסק בסיכול איומים ובהיערכות לפירוק חמאס מנשקו ופירוז הרצועה.

עם זאת, בשים לב לשלב הראשון בהפסקת האש ברצועת עזה, הלחימה עברה למעין מצב ביניים והממשלה מבקשת לנצל זאת לקידום הקמת ועדה אשר תהיה בלתי תלויה ובעלת סמכויות חקירה מלאות ושתזכה להסכמה ציבורית רחבה ככל הניתן.

ב. ראש הממשלה יקים צוות שרים מיוחד שידון בנושאים שיכללו במנדט של הוועדה.."

[החלטה מספר 3503 של הממשלה מיום 16.11.2025 - gov.il/he/pages/dec3503-2025].

- העתק ההודעה המעדכנת והחלטת הממשלה מצורפים כ**נספח 4**.

ב.2.ה. <u>החלטת ועדת שרים לענייני חקיקה להקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית</u>

32. ביום 15.12.2025 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית–לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו–2025 (להלן: "**<u>חוק ועדת חקירה ממלכתית–לאומית</u>**" או "**<u>ועדת חקירה ממלכתית–לאומית</u>**", בהתאם לעניין) שמטרתה 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 של הסכמה רחבה או לחלופין בדרך שוויונית בין חברי קואליציה ואופוזיציה, באופן שיבטיח אמון ציבורי רחב.

- נוסח הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית–לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו–2025 ודברי ההסבר מצורפים כ**<u>נספח 5</u>**; מסמך תמציתי המסכם את עיקרי הצעת החוק מצורף כ**<u>נספח 6</u>**.

33. ביום 22.12.2025 אישרה ועדת שרים לענייני חקיקה את הצעת החוק של ח"כ אריאל קלנר להקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023) (להלן: "**הצעת החוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית**"). עיקרי הצעת החוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית כפי שאושרה בועדת השרים האמורה יפורטו להלן בהרחבה, אך בקצרה יובהר כבר כעת, כי הוצעו בה העקרונות הבאים: חברי ועדת החקירה הממלכתית-לאומית ימונו באופן שיוויוני על ידי הקואליציה והאופוזיציה ויהיו מומחים מתחומי הביטחון, האקדמיה והמשפט, הורים שכולים ישמשו בה כמשקיפים, סמכויותיה יהיו מלאות בהתאם לחוק ועדות חקירה, צוות שרים מיוחד בראשות ראש הממשלה יקבע את מנדט והיקף החקירה של הועדה.

34. בנוסף לכך, באותו היום התכנס לראשונה גם צוות השרים לקביעת המנדט של ועדת החקירה לאירועי ה-7 באוקטובר 2023. בראשות הצוות עומד ראש הממשלה, והוא צפוי למסור את מסקנותיו לממשלה.

35. בהמשך להחלטות אלו של ועדת השרים לענייני חקיקה, נשא ראש הממשלה נתניהו נאום לאזרחי מדינת ישראל בקשר להחלטה זו:

> "אירוע חסר תקדים כמו ה-7 באוקטובר מחייב ועדת חקירה מיוחדת, ועדת לאומית רחבה, שתהיה מקובלת על רוב העם. זו תהיה ועדת חקירה שוויונית. לשום צד לא יהיה שום יתרון במינוי חברי הוועדה.
>
> לאחר האסון הגדול בתולדותינו, אנחנו פועלים בדיוק כפי שפעלה ארה"ב אחר האסון הגדול ביותר בתולדות אמריקה. אחרי הפיגוע במגדלי התאומים ב-11 בספטמבר, הנשיא בוש חוקק אז חוק מיוחד שהקים ועדת חקירה מיוחדת. ומה הייתה הוועדה הזאת - ועדה שוויונית בין שני צידי המתרס הפוליטי. איש לא קבל אז על "הטייה פוליטית", ואני חייב להגיד שהמסקנות שלה קיבלו לגיטימציה רחבה, בדיוק מהסיבה הזאת. זה בדיוק מה שאנחנו עושים.

אם באמת רוצים להגיע לאמת, אם באמת לא רוצים לאפשר טיוח, איך אפשר להתנגד לזה ! ? אני אומר לאופוזיציה: אדרבה - תביאו איזה מומחים שאתם רוצים, תשאלו מה שאתם רוצים, תחקרו את מי שאתם רוצים - כולל אותי..".

- דברי ראש הממשלה לאחר אישור הצעת החוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר מצורפים כ**נספח 7**.

36. ביום 24.12.2025 התקיים דיון במליאת הכנסת בו הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית-לאומית עברה בקריאה טרומית ברוב של 53 חברי הכנסת התומכים בהצעת החוק, אל מול 48 חברי הכנסת המתנגדים [דברי הכנסת חוברת י' ישיבה שמ"ח].

37. ביום 30.12.2025 הודיע חה"כ שמחה רוטמן, כי בהתאם להחלטת ועדת הכנסת, ועדת החוקה, חוק ומשפט תדון בהצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית לאומית של חבר הכנסת אריאל קלנר [דברי הכנסת ישיבה מס' 350 30.12.2025 עמ' 25]. בהתאם, נקבעה ליום 19.01.2026 ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט שבה בראש סדר היום דיון בהצעה האמורה.

[https://main.knesset.gov.il/activity/committees/statecontrol/news/pages/836.aspx]

38. ביום 4.1.2026 התכנסה הממשלה להמשך דיון בנושא, ובמסגרתו פירט מזכיר הממשלה בפני משתתפי הדיון כי צוות שרים בראשות ראש הממשלה התכנס ודן במנדט הוועדה שתקום וכי מקודמת תמיכת הממשלה ביוזמת החקיקה בכנסת להקמת ועדת חקירה לאומית-ממלכתית שתזכה לאמון ציבורי רחב.

- סעיף מספר 3727 של הממשלה מיום 04.01.2026 מצורף כ**נספח 8**.

ג. סמכות החקירה היא סמכות טבועה של הממשלה והתערבות שיפוטית בה מנפצת את עקרון הפרדת הרשויות ופוגעת באיזון שקבע המחוקק

39. לממשלה מוקנית **סמכות טבועה** לברר, לבדוק ולחקור, אירועים אשר לדעת הממשלה מצריכים בירור, בדיקה וחקירה. זוהי למעשה סמכות כללית מכוח תפקידה וכחלק אינהרנטי ובלתי נפרד מסמכותה הכללית והשיורית של הממשלה, כאשר עצם הסמכות אינו מוסדר דווקא בחקיקה, אלא החקיקה בהקשרים אלו רק באה להוסיף על סמכותה הטבועה של הממשלה, וליצור הסדרים מכוחה. [ר' פרופ' ז' סגל במאמרו ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968" **מחקרי משפט** ג' (תשמ"ד) 203].

40. לאורך השנים, עמדה זו התקבלה והושרשה גם בהלכותיו של בית משפט נכבד זה. כך נקבע למשל, בדעת הרוב בעניין **אומץ** שדן בהחלטת הממשלה להקים ועדת בדיקה ממשלתית (ועדת וינוגרד) ולא ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי מלחמת לבנון השנייה, עניין אשר נדון והוכרע בהרכב מורחב בפני שבעה שופטים בבית משפט נכבד זה. בפסק דינו של כבוד המשנה-לנשיאה א' ריבלין, שהתווה את דעת הרוב באותו עניין, **שם**, קבע המשנה לנשיאה כי לא יכולה להיות מחלוקת בדבר סמכות טבועה זו של הממשלה [פסקה 7 לפסק דינו של המשנה-לנשיאה ריבלין].

41. האמור לעיל, מתכתב היטב עם **מהותה** של ועדת החקירה הממלכתית, שעיקרה – **השגת מטרות אקזקיוטיביות**, של הרשות המבצעת, כפי שהממשלה קבעה לוועדה הספציפית במסגרת כתב המינוי המקים את הוועדה ואשר מסמיך את הוועדה לפעול ככזו. על מטרתה זו של ועדת חקירה ממלכתית כתב

ד"ר אביגדור קלגסבלד בספרו, ועדות חקירה ממלכתיות (2001), ("**ועדות חקירה ממלכתיות**") בעמ' 135 [וראו גם את ההפניות **שם** – הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 21.276 מיום 1.5.1975; בג"ץ 152/82 **דניאל אלון נ' ממשלת ישראל**, לו(4) 449 (1982); ודברי הכנסת 50 (תשכ"ח) 621 (חבר-כנסת י' כסה) המוזכרים **שם** בהקשר זה].

42. כידוע לכל, במדינת ישראל קיימת **הפרדת רשויות** - דהיינו, קיים עיקרון שלטוני לפיו יש לפצל את סמכויות השלטון לרשויות נפרדות ועצמאיות (המחוקקת, המבצעת והשופטת) כאשר כל רשות מאזנת ובולמת את הרשויות האחרות. סמכות החקירה והבירור היא, כאמור, **סמכותה הטבועה של הממשלה**.

43. הלכה למעשה, העותרים מבקשים כי בית המשפט הנכבד ייטול את סמכותה הטבועה והאינהרנטית של הממשלה ויקבע במקומה האם ואיזו ועדה יש להקים. בכל הכבוד, לא יעלה על הדעת שבית משפט נכבד זה יפעל בניגוד גמור לדין ובכלל זה אפילו להלכה הפסוקה שנקבעה על ידו פעם אחר פעם בעבר, וינפץ לרסיסים את עיקרון הפרדת הרשויות ומערכת האיזונים והבלמים במדינה.

44. ודוק: ההחלטה על הקמת ועדת חקירה, כפי שמבוקש בעתירות, נוגעת לעניינים ציבוריים ומדיניים, היורדים לשורש סמכותה החוקתית של הממשלה כ"רשות המבצעת" של המדינה, בהתאם להוראת סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה, וכמפקדת העליונה של צה"ל, בהתאם לסעיף 2(א) לחוק יסוד: הצבא.

45. לשיטת הממשלה, סוגיה שכזו, מטבעה, אינה שפיטה **והתערבות כזאת גם תפגע**, בין היתר, **בעקרון הפרדת הרשויות** ו**באמון הציבור ברשות השופטת**. **יתרה מכך, התנהלות הממשלה בעניינים כאלה, נתונה לביקורת הכנסת והאורגנים שלה וכן למשפט הציבור, ובית המשפט הנכבד לא מתערב בה, ולא בכדי גם לא התערב בה בעבר** (השוו לעמדת המדינה שצוטטה בעניין **אומץ**, פסקה 6 לפסק הדין של כב' המשנה לנשיאה א' ריבלין).

46. **יתר על כן, חוק ועדות חקירה איזן בין הכח שניתן לממשלה לכח שניתן למערכת המשפט. על פי החוק, הממשלה היא זו שמחליטה האם יש בכלל צורך להקים ועדת חקירה והיא זו שמחליטה מה העניין שיהיה נושא החקירה. נשיא בית המשפט העליון, לעומת זאת, ממנה את חברי ועדת החקירה הממלכתית. לצד איזון זה קיימים כלי חקירה אחרים (ועדת בדיקה ממשלתית, ועדת בירור, ועדת חקירה פרלמנטרית ועדת חקירה המוקמת על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת). אם כדרישת העותרים, בית המשפט העליון יהיה זה שגם יחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית במקום הממשלה, <u>יופר באופן מוחלט האיזון העדין בין הרשויות</u> שנקבע על ידי המחוקק**.

47. לא בכדי כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין קבע בפסקה 11 לפסק דין **אומץ**:

> "<u>**הסמכות הטבועה**</u> **רחבת ההיקף של הממשלה** מזה, וגדרי ההתערבות המוגבלים מזה, יונקים שניהם מן התפיסה החוקתית עליה עמדנו, לאמור: עקרון חלוקת הסמכויות בין הרשויות המורה כי עניינים מסוימים, צריך שיוכרעו על ידי הרשות המבצעת".

48. סיכומו של דבר, מדובר בשאלה ציבורית שעוסקת בסמכות חוקתית טבועה של הממשלה, היא איננה שפיטה. התערבות או הפעלת ביקורת שיפוטית, ביחס להחלטת הממשלה אם להפעיל את סמכותה החוקתית ואם להקים ועדת חקירה, בדיקה או בירור, בעניין מסוים, ואיזו ועדה להקים, אם בכלל, תפגע בהפרדת הרשויות ותגרום לבית המשפט להתערב בתחומים לא לו.

ד. <u>ההסדרים הנורמטיביים הקיימים להקמת ועדות חקירה, בדיקה, בירור וכו'</u>

49. חלק מסמכותה החוקתית הטבועה של הממשלה, לברר, לבדוק ולחקור, הוסדר בחקיקה בשני הסדרים חוקיים עיקריים: חוק ועדות חקירה וסעיף 8א לחוק הממשלה, תשס"א-2001 ("**חוק הממשלה**").

50. **ראשית**, חקירה באמצעות ועדת חקירה ממלכתית מכוח חוק ועדות חקירה:

החלטה על הקמת ועדה

1. **ראתה הממשלה** שקיים עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור, **רשאית** היא להחליט על הקמת ועדת חקירה שתחקור בענין ותמסור לה דין וחשבון.

הגדרת נושא החקירה

2.(א) בהחלטה על הקמת ועדת חקירה **תגדיר הממשלה** את הענין שיהיה נושא החקירה.

51. **שנית**, חקירה ובדיקה באמצעות ועדת בדיקה ממשלתית, כמוסדר בסעיף 8א לחוק הממשלה, כאשר הסעיף יוצא מנקודת הנחה של קיומה של סמכות טבועה זו, ולא כסעיף מסמיך (בלשון הסעיף: "מינה שר ועדה..."):

סמכויות לועדת בדיקה ממשלתית

(א) **מינה שר ועדה** לבדיקת נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו (בסעיף זה – השר הממנה), ובראש הועדה עומד שופט בדימוס, רשאי שר המשפטים, לבקשת השר הממנה ובאישור הממשלה, לקבוע כי לאותה ועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה, לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן – ועדת בדיקה ממשלתית); השר הממנה יפרסם ברשומות הודעה על מינויה של ועדת בדיקה ממשלתית, הרכבה, תפקידיה וסמכויותיה.

(ב) לא יתמנה ולא יכהן כחבר בועדת בדיקה ממשלתית מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד ענינים בין תפקידו כחבר הועדה לבין תפקיד אחר שהוא ממלא או ענין אחר שלו.

(ב1) בהרכב ועדת בדיקה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים.

(ג) על ועדת בדיקה ממשלתית יחולו הוראות סעיפים 14 ו-22 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.

(ד) מצאה ועדת בדיקה ממשלתית כי קיים חשש לביצוע עבירה פלילית, תביא את הענין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

(ה) ועדת בדיקה ממשלתית תגיש לשר הממנה דין וחשבון על תוצאות בדיקתה והמלצותיה; השר יביא את הדין וחשבון בפני הממשלה.

(ו) לענין סעיף זה, "שר" –**לרבות כמה שרים הממנים ועדה אחת.**

52. **ושלישית**, יצוין גם, שסעיף 28 לחוק ועדות חקירה, מזכיר את סמכותו של שר למנות ועדת בירור, ומבהיר שחוק ועדות חקירה אינו גורע מסמכות זו של שר. יחד עם זאת, ועדת בירור שכזו אינה מוסדרת בחקיקה ספציפית, אלא מינויה נעשה מכוח סמכותה הכללית והטבועה של הממשלה.

53. ההלכה הפסוקה בבית משפט נכבד זה, פירשה בהרחבה את סמכותה הרחבה של הממשלה לחקור אירועים הדורשים לדעת הממשלה חקירה. הפסיקה פירשה את דברי החקיקה המסמיכים את הממשלה לחקור, וביניהם סעיף 8א לחוק הממשלה, ככאלו **המרחיבים ומחזקים את סמכותה הטבועה** של הממשלה, ולא ככאלה שיש בהם כדי לגרוע מרוחב היריעה של הסמכות הטבועה של הממשלה לחקור (ר' פסקה 11 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה ריבלין בעניין **אומץ**).

54. בהתאם, נקבע שבסמכות הממשלה להקים ועדת בדיקה ממשלתית, אם ראתה זאת לנכון, **גם בעניינים בעלי חשיבות ציבורית חיונית**. כמו כן, נקבע, שעל עבודת ועדת בדיקה ממשלתית ניתן להחיל גם את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה תוך הסמכתה למעשה לקבוע מסקנות אישיות כנגד אדם, וכך גם את סעיף 13 בדבר הסמכתה לאסוף חומרים ולהסמיך "אוספי חומרים" מטעם ועדת בדיקה ממשלתית, וכל זאת, על אף שלכאורה סעיף 8א לחוק הממשלה מחיל מפורשות על ועדת בדיקה ממשלתית רק את סעיפים 14 ו-22 לחוק ועדות חקירה. הקביעות האמורות בעניין ועדת בדיקה ממשלתית, באו לאור העובדה שנקבע בפסיקה, שסעיף 8א בא להרחיב את גדרי סמכות ועדת הבדיקה הממשלתית והממשלה, ולא בא להצר את הסמכויות.

55. חרף קיומם של שני מקורות נורמטיביים המאפשרים לממשלה להקים ועדות חקירה, ממלכתית מזה וממשלתית מזה, סבורה הממשלה, כפי שצוין בפתח התשובה, כי בנסיבות התקדימיות שנוצרו בעניין דנן, הקמת ועדות כאמור אינן הפתרון הראוי. מצד אחד אמנם בסמכות הממשלה להקים ועדת בדיקה ממשלתית עם סמכויות מלאות של ועדת חקירה על פי חוק ועדות חקירה אולם קיים חשש שועדה מעין זו לא תזכה לאמון חלקים רחבים בציבור (ובעיקר הציבור הנמנה על מצביעי מפלגות האופוזיציה). מצד שני באפשרות הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית על פי חוק ועדות חקירה אולם גם ועדה זו לא תזכה לאמון חלקים רחבים בציבור (ובעיקר הציבור הנמנה על מצביעי מפלגות הקואליציה).

56. **האמון הציבורי הוא אבן היסוד של ועדת החקירה**. ועדת חקירה פועלת מכוח אמון הציבור, ללא אמון הציבור תכלית עבודת הוועדה מתאיין. היות שברור לכל, כי כל ועדה שתוקם חייבת לקבל אמון ציבורי רחב במסקנותיה על מנת שאלה ייושמו ויופקו הלקחים הנדרשים כדי לקיים את אותה תכלית ציבורית האמורה לעיל, נדרש למצוא למצב מיוחד ומורכב זה פיתרון ותפקיד זה מוטל על נבחרי הציבור בממשלה ובכנסת.

57. על האמון הציבורי כנדבך חשוב בעבודת ועדת החקירה עמדו חברי הכנסת עוד בחוקקם את חוק ועדות חקירה [דברי הכנסת 53 (תשכ"ט) 909 - 910]: משה אונא (יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט): ... חוק זה מבוסס

על כך שיש **מוסד אשר מרגיש את דופק הציבור**, יודע מה מעסיק את הציבור ומה דרוש לציבור – לבריאותו הנפשית, אם מותר לומר כך. מצד שני, בהרכב הוועדה אנו מבטיחים שאמנם פעולתה תהיה אובייקטיבית **ותעורר אמון בציבור**.

58. גם מאוחר יותר, בעניין **אומץ** ציין בית משפט נכבד זה כי, "בקורת חריפה נמתחה על ההחלטה למנות ועדת בדיקה לחקר המלחמה, ולהעדיפה על ועדת חקירה ממלכתית. בציבור נוצרה תחושה קשה והובע רצון מובן כי אירועי המלחמה יחקרו בדרך הטובה, המקיפה והאמינה ביותר, אשר תזכה, מטבע הדברים, **באמון הציבור**. התחושה הייתה כי אם יוקם גוף בעל סמכויות רחבות ביותר, שחבריו ימונו על ידי נשיאת בית המשפט העליון, תושגנה מטרות הבדיקה ביתר שאת. ועדת חקירה ממלכתית נתפסה, אפוא, בעיני רבים כגוף המתאים לבדיקת האירועים".

59. כאמור לעיל, וכפי שעוד יורחב להלן, הממשלה סבורה כי בנסיבות דנן, הקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית על שלל מרכיביה, היא זו שתוכל לקבל את האמון הציבורי הרחב ביותר ולקיים את התכלית הציבורית, על מנת שתוכל לחקור כנדרש את אירועי ה-7 באוקטובר 2023.

60. ברי כי השיקול של הקמת ועדה ציבורית שתזכה לאמון ציבור רחב ככל הניתן – שיקול לגיטימי וסביר, ואף הכרחי.

ה. <u>אין סמכות לבית המשפט הנכבד להורות על הקמת ועדת חקירה ממלכתית</u>

61. סעיף 1 לחוק ועדות חקירה קובע לֵאמֹר: "ראתה הממשלה שקיים ענין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור, רשאית היא להחליט על הקמת ועדת-חקירה שתחקור בענין ותמסור לה דין-וחשבון". מהסעיף האמור עולה באופן ברור, כי **הממשלה היא זו <u>שרשאית</u>** להחליט על הקמת ועדת חקיקה ממלכתית. הממשלה ולא כל גורם אחר, לרבות בית המשפט הנכבד.

62. כטענות העותרים, אם הממשלה משיקוליה שלה, יהיו שיקוליה ומניעיה אשר יהיו, נמנעת מהקמת ועדת חקירה ממלכתית בהכרח (ואף אם פועלת להקמת ועדת חקירה מסוג אחר) מקום שראוי לכאורה לשיטתם שתעשה כן, אזי הימנעות מעין זו חייבת להיות כפופה לביקורת או פיקוח כלשהם. העותרים סוברים כי ביקורת שכזו מצויה בפתחו של בית משפט נכבד זה, ולעמדתם, סמכות הרשות של הממשלה הופכת לכאורה גם לסמכות חובה. **ואולם, הדין אינו עם העותרים**.

63. כאן המקום להדגיש, כי בעת חקיקת חוק ועדות חקירה, המחוקק דן מפורשות בסוגיית הסמכת בית משפט נכבד זה להקים ועדת חקירה ממלכתית **או הסמכת בית המשפט הנכבד להורות על הקמתה לאחר קבלת עתירה**. אף אם דובר על הקמה ישירה של ועדת חקירה ממלכתית על ידי בית המשפט, שלא על דרך ביקורת שיפוטית, אלא בעצמו, ברי כי אין כל נפקות לדרך ניסוח "הסעד" - המהות זהה. האפשרות להורות על הקמת ועדת חקירה באמצעות בית המשפט העליון **נדחתה מפורשות**, תוך שהמחוקקים ביקשו להותיר את ההחלטה בידי הממשלה ובידיה בלבד (לצד המנגנונים האחרים הקיימים בדין), וזאת בשל היותה כפופה למשפט הציבור. כך התנהל השיח בין ח"כ אורי אבנרי לח"כ משה אונא יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט במליאת הכנסת בדיון בחוק ועדות חקירה [דברי הכנסת 53 (תשכ"ט) 909 - 910[6]]:

---

[6] בכתובת fs.knesset.gov.il//6/Plenum/6_ptm_252463.pdf

> " אורי אבנרי... רבותי, באמת, נתייחס לדברים ברצינות. כל אזרח קטן, הסבור שנעשה לו עוול קטן על ידי המדינה, **זכאי לפנות לבית המשפט ולבקש צו על תנאי**. בית המשפט מחליט אם לתת, או לא לתת. ואם בעניין ציבורי, בעל חשיבות חיונית, **רוצה אדם או גוף לפנות לבית המשפט ולבקש חקירה אני חושב שיש לתת לו את הזכות הזאת.**
>
> משה אונא (יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט): ... חוק זה מבוסס על כך שיש **מוסד אשר מרגיש את דופק הציבור**, יודע מה מעסיק את הציבור ומה דרוש לציבור – לבריאותו הנפשית, אם מותר לומר כך. מצד שני, בהרכב הוועדה אנו מבטיחים שאמנם פעולתה תהיה אובייקטיבית ותעורר אמון בציבור. **באיזו מידה אפשר יהיה להשפיע על הממשלה שתחליט על דבר כזה – דבר זה תלוי במידה רבה בדעת הציבור. אלה הם כלים שלובים. הממשלה תנסה, אולי במקרה מסויים לא להקים ועדת חקירה, אולם אם תרגיש כי קיימת דרישה חזקה בקרב הציבור להקמת ועדה כזו – בסופו של דבר היא תיענה לדרישה**. ... בהקשר לכך רצוני לענות לחבר-הכנסת אבנרי, אשר הציע כי **בית-המשפט העליון יחליט בדבר**. זוהי, הייתי אומר, פרוצדורה יוצאת דופן במקצת, שהמוסד השיפוטי יקים ועדת חקירה. אין זה לפי הנתונים שעליהם אנו מבססים את מוסדות השיפוט, כי הם יחליטו מה ראוי לחקירה ומה צריך לשמש כאן נושא לחקירה. אין זה דיון משפטי, כי על כך בוודאי הם יכולים להחליט. זהו דיון בועדת חקירה, שבפירוש אינו דיון משפטי..."

64. הסתמכות על ההיסטוריה החקיקתית האמורה, באה לידי ביטוי גם בפסיקת בית המשפט הנכבד, אשר דחה עתירות דוגמת העתירות דנן.

בעניין **אומץ**, כב' השופט ס' ג'ובראן הצטרף לדעת הרוב, תוך שקבע כי אין להורות לממשלה כיצד ומתי להשתמש בסמכות הקמת ועדת חקירה, אם בכלל, משום שזוהי **שאלה מהתחום הציבורי שלא ראוי שתוכרע בכותלי בית-המשפט**. לצד זה, כב' השופט ס' ג'ובראן, הרחיב והוסיף את ההיסטוריה החקיקתית, והתבסס בדחיית העתירה על כך שהמחוקק לא התכוון שבית המשפט הנכבד יהיה הגורם שיורה על הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית, שהרי גישה זו נדחתה מפורשות, וכתב "כאן אף המקום להזכיר, כי בעת הדיון בהצעת חוק ועדות החקירה בכנסת **נדחתה במפורש ההצעה להעביר ליוזמתו של בית-המשפט העליון את ההחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית**, תוך שצוינו הדברים הבאים על-ידי ח"כ משה אונא, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט...".

עמדה זו היוותה בסיס לדחיית עתירה דומה, גם בפסק דינו של כב' השופט נ' סולברג ב**פרשת כלי השיט**. באותו עניין התבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבי המדינה לפעול להקמת ועדת חקירה ממלכתית, ולמצער, ועדת בדיקה ממשלתית. כב' השופט נ' סולברג, **שם**, הצטרף לנימוקי פסק הדין המכריע של כב' השופט י' עמית (כתוארו אז), הוסיף סקירה של ההיסטוריה החקיקתית והדגיש את רצון המחוקק להותיר את הקביעה בידי הממשלה, ולא בידי בית משפט נכבד זה במקומה של הממשלה, וכל זאת, תוך נקיטת העמדה שעניין זה אינו עניין לבית המשפט הנכבד לענות בו.

כלשונו **שם**:

> "היטב בחן חברי, השופט י' עמית, בחריצות וביסודיות, את הסוגיות שהועלו בעתירות; דעתי כדעתו, על יסוד נימוקיו. **דינן של העתירות – לדחייה**. לעניינה של ועדת חקירה ממלכתית – שהעותרים ביקשו מאיתנו להורות על הקמתה – אציין עוד זאת: סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968

(להלן: החוק) קובע לֵאמֹר: "ראתה **הממשלה** שקיים ענין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור, רשאית היא להחליט על הקמת ועדת-חקירה שתחקור בענין ותמסור לה דין-וחשבון". עינינו הרואות: "**הממשלה**... רשאית... להחליט". לפני למעלה מ-50 שנה, כשהובא החוק לקריאה שניה וקריאה שלישית בכנסת, הסתייג ח"כ אורי אבנרי **וביקש שלא רק הממשלה תוכל להחליט על הקמת ועדת חקירה, אלא גם בית המשפט העליון, וזאת מחשש שהממשלה תימנע מלפעול להקמת ועדת חקירה מסיבות לא ענייניות**. השיבו ח"כ משה אונא, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, כי זוהי "פרוצדורה יוצאת דופן במקצת, שהמוסד השיפוטי יקים ועדת חקירה. אין זה לפי הנתונים שעליהם אנו מבססים את מוסדות השיפוט, כי הם יחליטו מה ראוי לחקירה ומה צריך לשמש כאן נושא לחקירה. אין זה דיון משפטי, כי על כך בוודאי הם יכולים להחליט. זהו דיון בוועדת חקירה, שבפירוש איננו דיון משפטי. בשלב זה של הדברים דיון שכזה איננו יכול להיות במסגרת של דיון משפטי. על כן לא נראה לי שאפשר ללכת בדרך זו" (ד"כ 30.12.1968, 910). **התיקון שהציע ח"כ אורי אבנרי – לא נתקבל**. נמצא אפוא, בהתבסס על לשון החוק ועל ההיסטוריה החקיקתית, וכפי שהראה חברי השופט י' עמית, בהסתמך על ההלכה הפסוקה ועל דברי מלומדים, כי הקמת ועדת חקירה ממלכתית עניין הוא **לממשלה** לענות בו; **לא לבית המשפט**. תם ולא נשלם. **הדיון המשפטי – תם. הדיון הציבורי – לא נשלם**."

לא מדובר כאן בלקונה או באוזלת יד של המחוקק, ואין עסקינן במצב בו המחוקק לא צפה מצב בו ממשלה פלונית תסרב להקים ועדת חקירה ממלכתית מקום בו ראוי לכאורה שתעשה כן. המחוקק סבר שיש להסתפק בדיון הציבורי הנוגע להקמת ועדת חקירה ואיפשר הקמת גופי חקירה נוספים כאשר לכל גוף חקירה קיימות ההוראות המיוחדות לו. ועדת חקירה ממלכתית, ועדת בדיקה ממשלתית וועדת בירור מוקמות על ידי הממשלה או על ידי אחד משריה (לפי העניין). לעומת זאת, ועדת חקירה פרלמנטרית מוקמת על ידי הכנסת וועדת חקירה לפי חוק השיפוט הצבאי מוקמת על ידי שר הביטחון או הרמטכ"ל.

65. זאת ועוד, מעבר לוועדות האמורות, המחוקק הקנה גם **סמכות חלופית** להקמת ועדת חקירה ממלכתית, בידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, אשר על פי סעיף 106(ב) לתקנון הכנסת יושב ראשה הינו חבר בסיעה מהאופוזיציה, והיא גורם חלופי המוסמך בדין להקים ועדת חקירה ממלכתית, גם מקום בו הממשלה אינה חפצה בכך, וזאת בעקבות דו"ח שהוגש לוועדה לענייני ביקורת המדינה על ידי מבקר המדינה. סעיף 14 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], קובע:

"14.(ב)(1) העלתה הבקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הועדה קודם המצאת הדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 – בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת – ימציא המבקר לועדה דין וחשבון נפרד אשר יונח על שולחן הכנסת ויפורסם; ואם עשה כן – **רשאית הועדה, מיזמתה היא או על פי הצעת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה; החליטה הועדה כאמור, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בענין**; על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים;

66. מכל מקום, סמכות הממשלה מכוח סעיף 1 לחוק ועדות חקירה הינה בגדר סמכות ש**בשיקול דעת מוחלט של הממשלה**. שיקול דעת זה, כלל אינו נתון לביקורת שיפוטית, ולמעשה, לא קיימת עילה בדין לחייב את הממשלה להפעיל סמכותה זו.

67. מלבד היות **הסעד המבוקש** כה קיצוני, חריג, ותקדימי, הוא **יפר, כאמור, את האיזון העדין שקבע המחוקק בחוק וועדות חקירה, לפיו הממשלה היא זו שמחליטה על ההקמה ועל נושא החקירה ונשיא בית המשפט העליון הוא זה שממנה את הוועדה אבל לא מחליט על הקמתה ולא מגדיר את נושא החקירה**.

68. אם לא די באמור, **לא ברור אפקטיבית ומעשית, כיצד לדעת העותרים בית משפט נכבד זה יוכל להקים בהחלטתו ועדת חקירה ממלכתית, גם למנות את חבריה, גם לנסח את כתב המינוי, גם להגדיר את נושא החקירה, גם להחליט על מקורות תקצובה, וכיוצא בכל אלה ללא מקור הסמכה בחוק**.

69. העולה מהאמור הוא, כי לא ניתן למעשה לכפות הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית ואין זו החלטה הנתונה לביקורת שיפוטית. **אין זה פלא, כי הסעד המבוקש בעתירות דנן מעולם לא ניתן וגם בשיטות משפט אחרות לא נמצא תקדים לסעד שכזה**.

70. ד"ר קלגסבלד בספרו **ועדות חקירה ממלכתיות** [עמ' 362 – 365], סוקר את המצב המשפטי תוך שהוא מציין כי מבדיקת שיטות משפט אחרות, **אין תקדים לסעד שכזה**:

> "שיקול הדעת של הממשלה לגבי החלטה שלא להקים ועדת חקירה ממלכתית הוא רחב ביותר. **דומה שמבחינה מעשית לא ניתן לכפות על הממשלה הקמת ועדת חקירה ממלכתית לברור נושא מסוים גם כאשר ברור כי התקיימו התנאים הקבועים בחוק להקמתה**. הוועדה מהווה כלי שהממשלה **רשאית** להפעיל לצורך בירורים מסוימים, אולם זהו כלי אחד מני רבים. ברצונה תשתמש בכלי זה וברצונה תשתמש בכלי אחר. **גם בשיטות המשפט האחרות הנסקרות בספר זה אין תקדים לחיובה של הרשות המבצעת להפעיל את סמכותה להקים ועדת חקירה ממלכתית**.

71. כך גם, בבג"ץ 8191/21 **ועדת החקירה האזרחית - ועדת העם בע"מ נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 3.2.22, להלן: "**ועדת העם**"), קבע כב' השופט א' שטיין (בפסקה 9 לפסק דינו), כי הוראה על מינוי ועדת חקירה ממלכתית היא סעד **קיצוני ביותר – שטרם ניתן, אם בכלל ניתן לתתו**, באומרו:

> "באשר לסעד הקיצוני אותו מבקשים העותרים – הוראה על מינוי ועדת חקירה ממלכתית – הלכה היא עמנו שסעד כאמור ניתן לתתו, **אם בכלל**, רק במקרים קיצוניים שאודותיהם **טרם ידענו**... ואכן, בחלוף כרבע-מאה מאז פסיקתו של בית משפט זה בעניין רונאל – וככל שידי משגת – **טרם ראינו אותו מקרה "חריג ונדיר" אשר הביא את בית משפט זה להורות לממשלה או לשר להקים ועדת חקירה או ועדת בדיקה**..."

72. למען שלמות התמונה נציין, כי ב**פרשת כלי השיט**, בעתירה שתבעה הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית או לחלופין ועדת בדיקה ממשלתית, נקבע "... בשורה התחתונה, בהינתן ההלכה הפסוקה והמושרשת של אי התערבות בית משפט זה בסמכות הממשלה להורות או שלא להורות על הקמת ועדת חקירה, ... איני רואה להיעתר לסעד המורה לממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית או ועדת בדיקה ממשלתית". קביעות כב' השופט (כתוארו אז) י' עמית לדחיית העתירה כאמור, נומקו כך:

> "הקמת ועדת חקירה או ועדת בדיקה

...59. **לא בכדי לא עלה בידי העותרים להצביע ולו על תקדים אחד שבו ניתן סעד כזה.** ... **בפסיקה נקבע כי למשיבים 3-8 שיקול דעת רחב ביותר בסוגיית הקמתן של ועדות חקירה, והתערבות בנושא זה היא חריגה ונדירה ביותר, אם בכלל**. כך בנוגע לסעד המורה לממשלה לקבל החלטה על הקמת ועדת חקירה, וכך גם בנוגע לסעד המורה לממשלה לדון בשאלה אם להקים ועדת חקירה.

60. **גם מלומדי משפט גרסו כי "ההתערבות השיפוטית במקרים מסוג זה היא מוגבלת ביותר"** (אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך ב 1037 (מהדורה ששית, 2005); כי "**מלשון הרשות, שנקט המחוקק, אפשר להניח, שלא יחייב אותה בג"צ להחליט על הקמת ועדת חקירה לפי עתירה שתוגש אליו [...] וקשה לחזות אפשרות של התערבות שיפוטית בכגון דא**" (זאב סגל...); וכי "גם בשיטות המשפט האחרות הנסקרות בספר זה **אין תקדים לחיובה של הרשות המבצעת להפעיל את סמכותה להקים ועדת חקירה ממלכתית**" (אביגדור קלגסבלד ...). מסקנתו של המחבר היא כי שיקול הדעת של הממשלה בהחלטה שלא להקים ועדת חקירה ממלכתית או באי-החלטה כאמור, הוא **שיקול דעת מוחלט, ואולי אף אינו נתון לביקורת שיפוטית מחמת אי שפיטות מוסדית** ...). ...

101. הקמת ועדת חקירה או ועדת בדיקה – כפי שצוין בפסק הדין, **אין תקדים למקרה שבו בית משפט זה הורה לממשלה להקים ועדת חקירה. לא בנושאי מלחמה וביטחון; לא בנושאי מינהל תקין וחשד לשחיתות ציבורית; לא בנושאים כלכליים; ולא בנושאים פוליטיים**. הפסיקה הדגישה ושנתה ושילשה כי סמכותו של בית משפט זה להתערב בהחלטה שעניינה הקמה או אי הקמה של ועדת חקירה, שמורה למקרים חריגים ונדירים, **אם בכלל**. ... על רקע האמור, לא מצאנו כי המקרה דנן מצדיק סטייה מההלכה האמורה. בד בבד, **השאלה אם ראוי** כי הממשלה תחליט על הקמת ועדת חקירה או בדיקה, היא **שאלה נפרדת**".

73. עוד קודם לכן, כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין, בפסק דינו בעניין **אומץ** שהיווה כאמור בסיס לדעת הרוב, סקר את ההלכה שנקבעה כבר בעבר, ואושררה שוב גם באותו פסק דין, הקובעת כי סמכותה של הממשלה בכל אחת מהחלטותיה בקשר עם הקמת ועדת חקירה, בין אם להקים ועדת חקירה להימנע מהקמתה, להקים תחתיה ועדת בדיקה ממשלתית וכו', **היא הסמכות הרחבה ביותר**, ואין זה מתפקידו של בית המשפט הנכבד.

74. בהתאם לקביעתו, הדבר הינו בגדר "**מושכלות יסוד**". לא רק שבית משפט נכבד זה קבע בהלכותיו כי ימנע מהתערבות שיפוטית בהחלטת הממשלה בדבר הקמת או אי הקמת ועדת חקירה, אלא אפילו נקבע, על בסיס פסיקה מוקדמת, **שלא קיימת עילה בדין** לחייב את הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית. כך, בלשון פסק הדין:

"8. בית משפט זה נקט לאורך השנים **בגישה זהירה ומצמצמת בכל הנוגע לביקורת על עצם בחירתה של הרשות המבצעת לקיים או שלא לקיים הליך בדיקה, ועל הבחירה בדרך בדיקה מסוימת בפרט...**

בראש ובראשונה, באה גישה זו לידי ביטוי בהלכה המושרשת לפיה היקף הביקורת השיפוטית בנוגע להקמתה או לאי-הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית יהיה מצומצם ביותר. הלכה זו נקבעה בשורה ארוכה של פסקי דין שיצאו מלפני בית משפט זה. כך, נדחתה בקשתו של עותר לחייב את הממשלה לחקור את עניין הפלת מטוס הנוסעים הלובי על-ידי מטוס חיל האוויר של צה"ל. נקבע כי גם מקום בו מתקיימים התנאים המנויים בסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, "עדיין רשאית הממשלה להקים את ועדת

החקירה, **ואין היא חייבת לעשות כן... אין לבית משפט זה עילה לחייב אותה להשתמש בסמכותה, שאינה סמכות-חובה אלא סמכות-רשות...**"... ההחלטה בדבר מינוי ועדת חקירה הינה בתחום שיקול דעתה הספציפי של הממשלה, על פי חוק ועדות החקירה התשכ"ט-1968, **ואין זה מן הראוי שבית משפט זה יורה לממשלה להשתמש בסמכות מיוחדת זו**" (בג"ץ 3027/95 עמותת מגן 94 נ' ראש הממשלה, תק-עליון 96(1) 632).

בבג"ץ 2624/97 ידיד רונאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא (3) 71 ... המשנה לנשיא, ש' לוין, נקט באותו עניין בגישה המצמצמת עוד יותר את היקף הביקורת השיפוטית על ההחלטה שלא להקים ועדת חקירה ממלכתית. הוא קבע, בדעת יחיד, **כי אין כל אפשרות שבית משפט זה יורה לממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית** ...

10. הנה-כי-כן, הבחירה למנות או שלא למנות ועדת חקירה ממלכתית מצויה בלב סמכותה של הרשות המבצעת. שיקול דעתה של הרשות בעניין זה הוא רחב ביותר, וכורך בחובו **שורה ארוכה של שיקולים שלגביהם נתון לרשות מתחם סבירות רחב ביותר**. ... **מקום בו הממשלה החליטה כי נושא מסוים טעון בדיקה בדרך מסוימת, לא יורה לה בית המשפט לבצע את הבדיקה באמצעות ועדת חקירה ממלכתית דווקא**. כך למשל בבג"ץ 6001/97 אמיתי נ' ראש הממשלה, תק-על 97 (3) 27: "... השאלה אם ראוי היה להקים ועדת חקירה תחת ועדת בירור היא **שאלה מן התחום הציבורי, אשר לא לנו להכריע בה**" ...

... במאמרו הנזכר מוסיף פרופ' סגל וכותב:

> "כאשר מתקיימים תנאי הסמכות האמורים בסעיף 1 לחוק, יש בידי הממשלה הכוח המשפטי להחליט על הקמת ועדת חקירה, **אם כי חובה משפטית אין עליה**.... **מלשון הרשות, שנקט המחוקק, אפשר להניח, שלא יחייב אותה בג"צ להחליט על הקמת ועדת חקירה לפי עתירה שתוגש אליו**. הכל בנדון זה תלוי בנקודת ראותה של הממשלה, וקשה לחזות אפשרות של התערבות שיפוטית בכגון דא. השאלה איזה סוג של ועדת חקירה יש להעדיף במקרה פלוני, תהא חשיבותו הציבורית הנחזית אשר תהיה, **מסורה לשיקול דעתה הבלעדי של הממשלה, ואין בלתה בעניין זה**" ...

בספרו של א' קלגסבלד ועדות חקירה ממלכתיות ... מציין המחבר לעניין זה כך ...:

> "... שיקול הדעת של הממשלה לגבי החלטה שלא להקים ועדת חקירה ממלכתית הוא רחב ביותר. **דומה שמבחינה מעשית לא ניתן לכפות על הממשלה הקמת ועדת חקירה ממלכתית לבירור נושא מסוים גם כאשר ברור כי התקיימו התנאים הקבועים בחוק להקמתה**. הוועדה מהווה כלי שהממשלה רשאית להפעיל לצורך בירורים מסוימים, אולם זהו כלי אחד מני רבים. **ברצונה תשתמש בכלי זה וברצונה תשתמש בכלי אחר. גם בשיטות המשפט האחרות הנסקרות בספר זה אין תקדים לחיובה של הרשות המבצעת להפעיל את סמכותה להקים ועדת חקירה ממלכתית**.

יוצא אפוא, כי סוגיית הליכי הבדיקה של נושאים מסוימים בתחום אחריותה של הממשלה או של מי מאורגניה, באה בגדר אותן סוגיות הנתפסות כמצויות בלב סמכותה של הרשות המבצעת, בדומה

לעניינים מסויימים אחרים **בעלי גוון פוליטי-מדיני, שאינם מתמקדים בסוגיות שעניינן זכויות אדם, ואשר עקרון הפרדת הרשויות מכתיב בהם מדיניות מרוסנת ומאופקת מצד הרשות השופטת**. ... כך שנה בית משפט זה במשך שנים, ואנו סברנו כי הדברים הם בגדר **מושכלות יסוד**."

יודגש ויובהר: **הדברים הם בגדר מושכלות יסוד**.

75. כבוד השופטת (כתוארה אז) א' חיות, הצטרפה לדעת הרוב בעניין **אומץ**, והוסיפה בהקשר של אי התערבות בית משפט נכבד זה בהחלטת הממשלה ובשיקוליה, יהיו שיקוליה ומניעיה אשר יהיו, כי אל לו לבית המשפט הנכבד לדון במניעי ההחלטה, או לבחון את תבונתה:

"חברי השופט רובינשטיין מציין בפסק דינו כי ניסיון העבר יכול ללמדנו שהממשלות לדורותיהן נדחקו בדרך כלל אל ההחלטה למנות ועדת חקירה ממלכתית רק בלית ברירה ובשל לחץ ציבורי וכי לא נטו לעשות כן מלכתחילה משיקולים של הישרדות פוליטית. **גם אם יש ממש בדברים, אני סבורה כי אל לנו כערכאה שיפוטית לעסוק במניעים הנסתרים של החלטת הממשלה ככל שלא הוברר כי קיימים מניעים כאלה במקרה הנדון**. עלינו לצמצם עצמנו לבדיקת המצב המשפטי במקרה הנתון ולבחון האם מטיעוני העותרים צומחת עילה משפטית להתערב בהחלטה. חברי מוסיף ואומר בעניין זה: "נשגב מבינתי מדוע בנושא בעל מוטת כנפיים כזאת לא תקום ועדת חקירה ממלכתית" (פסקה י"ב). תהא עמדתי שלי אשר תהא לעניין מידת התבונה שיש בהחלטת הממשלה, **נראה כי תבונתו של בית המשפט איננה צריכה ואיננה יכולה לשמש אמת מידה לבחינת מעשי הרשות. על פי ההלכה הנוהגת בעניין זה אין בית המשפט בוחן "את תבונת מעשי הרשות ואת המדיניות שאותה בחרה לאמץ במסגרת סמכותה, אלא בוחן הוא רק אם נפל פגם משפטי בשיקול-דעתה בקביעת המדיניות או באופן יישומה"** (עניין קניאל, 497). במקרה דנן מוסמכת הייתה הממשלה להחליט על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית. החלטתה זו נומקה בכך שהיא ביקשה לשים את הדגש על ההיבטים המקצועיים של הבדיקה (אף שאין זה מן הנמנע כי וועדת הבדיקה תסיק בסופו של יום מסקנות אישיות לגבי הדרג המדיני שפעולותיו עומדות לבדיקתה). ... **מכל מקום, אין לומר כי היא בלתי סבירה במידה כזו עד ששום ממשלה סבירה לא יכולה הייתה לקבלה**..."

76. בסיכומו של דבר, הסמכות להקים ועדת חקירה ממלכתית היא סמכות של הממשלה, ולפיכך לבית המשפט הנכבד אין סמכות לחייב את הממשלה לעשות שימוש בסמכותה ובית המשפט הנכבד מתבקש לדחות את העתירה על הסף.

77. גם לגישת השופטים הסבורים שיש סמכות מצומצמת להתערבות, הרי שבמקרה דנן מדובר בהחלטה **חוקית**, שהינה בגדר הסמכות ושיקול הדעת של הממשלה.

78. אין לומר כי הימנעות מלהקים ועדת חקירה ממלכתית דווקא, הינה החלטה בלתי סבירה במידה כזו ששום ממשלה סבירה לא יכולה הייתה לקבלה.

79. כאן המקום לציין, כי יש הטוענים, כי אירועי ה-7 באוקטובר 2023 מהווים אירוע כה חריג וקיצוני אשר מצדיק (לראשונה) התערבות של בית משפט נכבד זה שתוביל לכך שהוא יורה לממשלה להקים ועדת חקירה ממשלתית, כפי שסברו חלק משופטי ההרכב בעניין אומץ. בכל הכבוד, הממשלה סבורה כי התשובה לכך שלילית, וכי למעשה לא זו השאלה שיש לשאול.

כאמור לעיל, אין חולק כי אירועי ה-7 באוקטובר 2023 הינם חריגים וקיצוניים בעוצמתם ובמחיר הכבד והמצער אותו שילמו מדינת ישראל ואזרחיה. אולם, כאשר בית משפט נכבד זה דן ובוחן את סבירות שיקול הדעת של הגורם המנהלי שהימנעותו מקבלת החלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית נבחנת במקרה דנן (היינו, הממשלה) אין הוא בוחן את "קיצוניות" האירוע שעל הפרק (קיצוני וכואב ככל שיהיה). על בית המשפט הנכבד לבחון את "קיצוניות" ההחלטה של אותו גורם מנהלי, שהיא ההחלטה הנבחנת בפניו. כאמור לעיל, הממשלה סבורה, כי כלל לא ניתן לומר שהחלטת ממשלה על הקמת ועדת חקירה כזו או אחרת או אף הימנעות מהחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית הינה כה קיצונית, שתהווה החלטה **"בלתי סבירה במידה כזו עד ששום ממשלה סבירה לא יכולה הייתה לקבלה**..." (דברי כב' השופטת (כתוארה אז) א' חיות בעניין אומץ, כפי שצוטטו לעיל), אשר בגינה תידרש התערבותו של בית המשפט הנכבד בעניין כה רגיש זה.

80. דווקא להיפך. החלטות דומות התקבלו על ידי ממשלות שונות במרוצת השנים. כך למשל, ממשלת בגין הקימה את ועדת כהן שתבחן רק את אירועי 'סברה ושתילה' ולא את כל אירועי המלחמה בלבנון, ממשלת אולמרט החליטה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית במקום ועדת חקירה ממלכתית, וכו'.

81. יוער, כי אף אם לשיטת דעת המיעוט בעניין אומץ, אשר סברה כי נפל פגם בהחלטת הממשלה להקמת ועדת בדיקה ממשלתית וכי שם מתקיים אותו מקרה חריג וקיצוני אשר יצדיק התערבות של בית המשפט הנכבד בהחלטת הממשלה, הרי שהסעד שהוצע שם (על ידי השופטות נאור ופרוקצ'יה ולא ניתן בהתאם לדעת הרוב) היה ביטול החלטת הממשלה האמורה והחזרת הנושא לדיון חוזר בממשלה, הא ותו לא. על אחת כמה וכמה שאין מקום לנקוט בגישה זו כאשר הממשלה כלל לא קיבלה החלטה ומשכך אין מה לבטל ובנוסף הכנסת פועלת לחוקק חוק שיאפשר הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאומית. מכל מקום, גם לשיטה זו, נמנע בית המשפט הנכבד גם בדעת המיעוט ממתן הסעד הקיצוני והחריג של מתן צו מוחלט שיורה לממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית.

82. בבג"ץ 8191/21 **ועדת החקירה האזרחית - ועדת העם בע"מ נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 3.2.22) קבע כב' השופט א' שטיין בפסקה 9 לפסק דינו, כי הוראה על מינוי ועדת חקירה ממלכתית היא סעד קיצוני ביותר – שטרם ניתן, **אם בכלל ניתן לתתו**, בכותבו:

> "באשר לסעד הקיצוני אותו מבקשים העותרים – הוראה על מינוי ועדת חקירה ממלכתית – הלכה היא עמנו שסעד כאמור ניתן לתתו, **אם בכלל**, רק במקרים קיצוניים שאודותיהם טרם ידענו... ואכן, בחלוף כרבע-מאה מאז פסיקתו של בית משפט זה בעניין רונאל – וככל שידי משגת – טרם ראינו אותו מקרה "חריג ונדיר" אשר הביא את בית משפט זה להורות לממשלה או לשר להקים ועדת חקירה או ועדת בדיקה"...

83. עתירות בעניין נדחו, מטענות מקדמיות, **גם בהקשר נשוא עניינו**, תוך שבית המשפט הנכבד חזר על הדין הברור, וההלכה הפסוקה הבלתי מעוררת, שסעד להקמת ועדת חקירה אין מקום לתתו, ואשר כזה טרם ניתן מעולם. כך למשל, בעתירה שהוגשה בעקבות השביעי באוקטובר, בבג"ץ 7768/23 **עמותת הרצליה למען תושביה נ' ממשלת ישראל** (נבו 6.11.2023) – פסק דינו של כב' השופט ח' כבוב (בהסכמת כב' השופטים י' וילנר וע' גרוסקופף), הסתמך על קביעות בית המשפט הנכבד בפרשת כלי השיט, ובין היתר "**כי הקמת ועדת חקירה ממלכתית עניין הוא לממשלה לענות בו; לא לבית המשפט**", ונקבע:

"שאין הרבה מה להוסיף על הפסיקה הברורה בנדון... **אכן, מדינת ישראל ניצבת באחת משעותיה הקשות ביותר. ברם, בכך אין כדי להצדיק עתירה לקבלת סעד משפטי שכבר נפסק כי הוא קיצוני וחריג, בהתבסס על רחשי הציבור ותסכולו; אלא נהפוך הוא.**":

"4. גם את הסעד העיקרי שהתבקש בעתירה שעניינו, כאמור, בהקמת ועדת חקירה ממלכתית בעת הזו – מצאתי לנכון לדחות.

5. סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, קובע בזו הלשון: "ראתה הממשלה שקיים עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור, רשאית היא להחליט על הקמת ועדת חקירה שתחקור בענין ותמסור לה דין וחשבון". בפסיקת בית משפט זה נקבע לא אחת, ולא בכדי, כי סעד כאמור ניתן לתת רק במקרים קיצוניים אם בכלל, וכי מקרים כאמור טרם נראו במחוזותינו ...

נמצא אפוא, בהתבסס על לשון החוק ועל ההיסטוריה החקיקתית, וכפי שהראה חברי השופט י' עמית, בהסתמך על ההלכה הפסוקה ועל דברי מלומדים, כי **הקמת ועדת חקירה ממלכתית עניין הוא לממשלה לענות בו; לא לבית המשפט.**" ...

7. דומה אם כן, שאין הרבה מה להוסיף על הפסיקה הברורה בנדון, ולכן אסתפק בהערה קצרה שלהלן. **אכן, מדינת ישראל ניצבת באחת משעותיה הקשות ביותר. ברם, בכך אין כדי להצדיק עתירה לקבלת סעד משפטי שכבר נפסק כי הוא קיצוני וחריג, בהתבסס על רחשי הציבור ותסכולו; אלא נהפוך הוא.** שומה על המגיש עתירה כאמור לעשות כן בזמן הנכון, בְּשׁוֹם שֶׂכֶל, לאחר מיצוי הליכים כדבעי, ורק אחרי שהנוגעים בדבר הביעו עמדתם ונדרשו לסוגיה, וכל זאת על יסוד נימוקים וטיעונים משפטיים משכנעים עד מאוד. זאת לא נעשה בעתירה דנא, ועל כן גם הסעד העיקרי שהתבקש בגדרה דינו דחייה."

84. בדומה, בבג"ץ 5774/24 **עמותת זולת לשיוויון וזכויות אדם ואח' נ' ממשלת ישראל** (נבו 17.7.2024), בפסק דינה של כב' השופטת י' וילנר (בהסכמת כב' השופטים י' מינץ וי' אלרון), קבעה כי גם "הצורך החיוני והבהול" להקמת ועדת חקירה הממלכתית, כטענת העותרים" אינו מצדיק שמיעת עתירה בטרם הרשות קיבלה החלטה.

ו. <u>הקמת ועדה היא החלטה ציבורית, הנתונה לביקורת הציבור והכנסת – ואינה משפטית</u>

85. תכלית נוספת לוועדת החקירה הממלכתית, מעבר לתכלית המנהלית שאוזכרה לעיל, היא **התכלית הציבורית**.

86. לעיתים, תפקידה של ועדת החקירה הממלכתית "לשכך סערה ציבורית", וכן ועדת החקירה הממלכתית אף הומשלה למעין "בוררות לאומית" [אביגדור קלגסבלד, "המלכה מתה, תחי המלכה החדשה לקראת חוק ועדות חקירה חדש" **הפרקליט** נב' (תשע"ד) 473, בעמ' 19 – 20 של פרסום המאמר בנבו] (להלן: "**חוק ועדות חקירה חדש**")].

87. תכלית ציבורית זו, עולה כמובן גם מהלשון בה נוקט חוק ועדות חקירה, הקובע בסעיף 1 "ראתה הממשלה שקיים <u>**עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית**</u> אותה שעה הטעון בירור, רשאית היא להחליט על הקמת ועדת חקירה שתחקור בענין ותמסור לה דין וחשבון".

88. ואכן, במרוצת השנים בית משפט נכבד זה התריע פעם אחר פעם כי מדובר בשאלה הנמצאת בספירה הציבורית ולא המשפטית ושאין זה מן הראוי שבית המשפט הנכבד יורה לממשלה להשתמש בסמכות זו. כך סקר זאת קלגסבלד בספרו **ועדות חקירה ממלכתיות** [עמ' 362]:

> "בית-המשפט חזר על הלכה זו בעניין עמותת מגן כאשר דן בעתירה שביקשה לחייב את הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית ... בית-המשפט שב והבהיר כי: ... **ואין זה מן הראוי שבית-משפט זה יורה לממשלה להשתמש בסמכות זו**". ... בהמשך הלך בית-המשפט צעד מעבר להלכה שקבע בעניין ידיד: "בענייננו-שלנו רשאים היו ראש הממשלה והממשלה – רשאים ומוסמכים היו – למנות ועדת חקירה; למנות ועדת בירור; שלא לעשות דבר... השאלה אם ראוי היה להקים ועדת חקירה תחת ועדת בירור היא **שאלה מן התחום הציבורי, אשר לא לנו להכריע בה**".

89. גם בעניין **אומץ** צויין, כי, "בקורת חריפה נמתחה על ההחלטה למנות ועדת בדיקה לחקר המלחמה, ולהעדיפה על ועדת חקירה ממלכתית. בציבור נוצרה תחושה קשה והובע רצון מובן כי אירועי המלחמה יחקרו בדרך הטובה, המקיפה והאמינה ביותר, אשר תזכה, מטבע הדברים, באמון הציבור. התחושה הייתה כי אם יוקם גוף בעל סמכויות רחבות ביותר, שחבריו ימונו על ידי נשיאת בית המשפט העליון, תושגנה מטרות הבדיקה ביתר שאת. ועדת חקירה ממלכתית נתפסה, אפוא, בעיני רבים כגוף המתאים לבדיקת האירועים". למרות ביקורת ציבורית חריפה זו, כב' המשנה לנשיאה א' ריבלין עמד על כך כי החלטה על הקמת ועדת חקירה היא **החלטה ציבורית** וככזו, ההחלטה נתונה למנגנוני הביקורת הקבועים בדין הישראלי, ובעיקרם לביקורת האורגנים המוסמכים בכנסת, וגם לדין הציבור. לדבריו:

> "16. ... בית-המשפט נתון, מטבע הדברים, בסד של כללים. אלה קובעים את מידות התערבותו ומציבים גם סייגים להתערבות. **כללים אלה מורים לבית-המשפט מתי חובה עליו להשמיע את עמדתו בקול צלול וברור ומתי שומה עליו לכבוש בליבו את השקפותיו שלו**. יש בכך חסרון אך יש בכך גם צורך. המשפט הציבורי משפט הוא. זוהי דיסציפלינה שיש בה שיטתיות...
>
> 17. **הביקורת על האופן שבו בחרה הממשלה לבדוק את התנהלות הדרג המדיני והביטחוני במלחמה האחרונה, מסורה, בראש ובראשונה, לכנסת**...
>
> זאת ועוד זאת: התנהלות הממשלה בכלל ובחירתה שלא להקים ועדת חקירה ממלכתית, אלא ועדת בדיקה ממשלתית דווקא, **נתונה גם למשפט הציבור**. ... כדברי המשנה לנשיא אלון בבג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 764, 749: 'פעילותה של הרשות הציבורית היא אכן **בתחום המשפט הציבורי, אבל הפיקוח על פעילות זו והשיפוט עליה הם, בראש ובראשונה, בתחום משפט הציבור**, והאחרון הוא שיבקר את הרשות הפוליטית, יביע אי-אמונו בה בשעת הצורך וידון אותה, בבוא יום דין הבחירות, לפי מעשיה והתנהגותה'". ... **נבחרי הציבור אחראים לתוצאות מעשיהם – הם עומדים לדין הבוחר וחייבים לו דין וחשבון**."

90. השופט (כתוארו אז) א' גרוניס תמך בעמדות חבריו השופטים בדעת הרוב בעניין **אומץ**, וראה לנכון להוסיף ולהרחיב על כך שמדובר בהכרעה במישור הציבורי ושאין זה ראוי שבית משפט נכבד זה יחליט על הקמת ועדה במקומה של הממשלה ואף המשיל את עניין בית המשפט לעניינם של שאר אזרחי מדינת ישראל בהקמת ועדת חקירה – לכל אחד עמדותיו הציבוריות שלו, אך אין באמור כדי להוות עילה להתערבות שיפוטית:

"1. **המקרה שבפנינו מהווה, לטעמי, דוגמה אופיינית ומובהקת למקרים בהם בית המשפט חייב לפעול תוך ריסון עצמי ולהימנע מהתערבות בהחלטה מינהלית. אילו בית המשפט היה מחליט לקבל את העתירות, הייתה בפנינו דוגמה עד כמה ניתן להרחיק לכת בהסתמכות על הפגם של ניגוד עניינים ועל העילה של "חוסר סבירות" כטעמים להתערבות בהחלטה מינהלית.** ...

בפני הממשלה עמדה קשת של אפשרויות. **על פי איזה קנה מידה יכולים אנו לומר שהחלטה להקים דווקא ועדת בדיקה ממשלתית ולא ועדת חקירה ממלכתית הינה בלתי סבירה? מהם הכישורים שיש לשופטים, ויהיו אלה אפילו שופטים של בית המשפט העליון, שמאפשרים להם לקבוע כשופטים, ולא כאזרחים גרידא, שההחלטה הינה בלתי סבירה?**

לעניות דעתי, **אין ניסיונו של שופט, רב ככל שיהא, ואין בכישוריו המקצועיים המיוחדים, כדי להקנות לו סמכות, כושר ויכולת לקבוע האם צריך להקים ועדה מסוג כלשהו לבדיקת הלחימה בלבנון ואם כן, האם יש להקים ועדה מסוג אחד ולא מסוג אחר**. מניח אני שלרבים מאזרחי המדינה יש דעה בכל הנוגע ללחימה בלבנון בקיץ האחרון, לאחריות הדרג המדיני, להתנהלות של הדרג הביצועי ובשאלה האם וכיצד יש לברר ולחקור את מה שארע ומה צריך להיעשות בעתיד על מנת לקדם פני מצבים דומים. **הסוגיות האמורות מצויות כל כולן בספירה הציבורית**. אין הן נוגעות לשאלות של זכויות אדם. ... מדובר בנושא הנוגע לקולקטיב הישראלי ולא לסוגיה של זכויותיהם של פרטים באשר הם. **הכרעות הנוגעות לקולקטיב ראוי להן שתתקבלנה על ידי המוסדות הנבחרים והייצוגיים, שעליהם לתת דין וחשבון לשולחיהם** (ובמינוח האנגלי - Accountability). אף מטעם זה, אין הצדקה שקביעתו של בית המשפט באיזה מנגנון ייעשה שימוש מתוך המגוון החוקי הקיים תבוא תחת קביעתו של מוסד נבחר וייצוגי."

91. גם בעניין **ועדת העם**, כב' השופט שטיין (בפסקה 16 לפסק דינו), תמך אף הוא בעמדה זו בקובעו:

"באשר לטענות העותרים כי הקמתה של ועדת החקירה הממלכתית דרושה בשל המחלוקת הציבורית ביחס לחיסון – אין לי אלא לחזור על אשר ידוע לכל: השלטון הנבחר בבחירות דמוקרטיות חופשיות אמור לטפל גם בשאלות שבמחלוקת ציבורית. הוא – ולא ועדות חקירה למיניהן. החלטות לא מעטות של ממשלות ישראל היו – ונשארו – שנויות במחלוקת ציבורית. **אלא שמחלוקת ציבורית, כשלעצמה, אינה מצדיקה את התערבותו של בית המשפט בהחלטת הממשלה**..."

92. כפי שהראינו לעיל, דיונים ציבוריים ערים וסוערים והליכי פיקוח פרלמנטריים אכן התקיימו בכנסת בקשר עם הקמת ועדת חקירה ממלכתית, אך רוב חברי הכנסת, הם נבחרי הציבור המייצגים מטבע הדברים את הציבור הישראלי – בחרו שלא לפסוע בדרך זו אלא לקדם הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית-לאומית באמצעות חקיקה מיוחדת.

93. ודוק: ביקורת ציבורית זו – **אינה תיאורטית גרידא** וניתן לראות את השפעתה. עדות להשפעת הביקורת הציבורית, ניתן למצוא באירועים שקדמו להקמתן של מספר ועדות חקירה ממלכתיות במרוצת השנים.

94. כך למשל, היו הם פני הדברים שהובילו להקמתה של ועדת החקירה הממלכתית הידועה בכינויה 'ועדת כהן' שחקרה את מעורבות מדינת ישראל באירועי 'סברה ושתילה'. תחילה, לאחר ישיבת הממשלה בעניין זה, קיבלה הממשלה החלטה לפיה למדינת ישראל אין מעורבות באירועים. החלטה זו לא הרגיעה

את הרוחות בישראל ובעקבות כך התמודדה הממשלה עם הפגנות ודרישות שונות להקמת ועדה ממלכתית.

בניסיון להרגיע את הרוחות, חרף העמדה כי לישראל אין מעורבות באירועי 'סברה ושתילה', החליט ראש הממשלה דאז מנחם בגין למנות את נשיא בית המשפט העליון דאז כבודק יחיד. הציבור לא קיבל החלטה זו, ובין היתר, התקיימו הפגנות המונים, התקבלו פניות מנשיא המדינה, וכן הוגשו עתירות לבית משפט נכבד זה. לאחר לחץ ציבורי, החליט ראש הממשלה דאז מנחם בגין להקים ועדת חקירה ממלכתית שתחקור את אירועי 'סברה ושתילה'.

95. [להרחבה: ר' סקירה באתר ארכיון המדינה, דיוני הממשלה בהקמת ועדת כַּהַן ובקבלת מסקנותיה, רצח אמיל גרינצווייג, 10 בפברואר 1983 פורסם ביום 21.02.2013 - web.archive.org/web/20131009061125/http://archives.gov.il/ArchiveGov/pirsumyginzach/HistoricalPublications/KahanCommission/]. כמו כן, בהקשר של אפקטיביות הביקורת הציבורית, נוסיף גם את סקירתו בעניין זה של כב' השופט א' רובינשטיין בפסק דינו בעניין **אומץ**.

96. עוד חשוב להזכיר, כי לא מעט פעמים, היו מקרים בהם הציבור דרש הקמת ועדת חקירה, אך זו לבסוף לא קמה.

97. ראו למשל, צוק איתן: הורי נופלים בצוק איתן: "דורשים ועדת חקירה" [פורסם בYNET בכתובת: ynet.co.il/articles/0,7340,L-4832653,00.html]; בעקבות דוח מבקר המדינה, התכנסה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת לדון בדוח הביקורת, ולשקול הקמת ועדת חקירה ממלכתית בעקבות המלחמה [ר' פרסום הדיונים באתר הכנסת main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press19.04.17c.aspx] אך לבסוף לא קמה ועדה כאמור.

98. לדוגמה נוספת לדרישה ציבורית להקמת ועדת חקירה ממלכתית, שלא קמה לבסוף, וזאת אף בנושא תקדימי שמדינת ישראל, והעולם כולו, לא חוו עד לאותה העת, ראו 'רופאי בריאות הציבור דורשים ועדת חקירה ממלכתית למשבר הקורונה' [publichealth.doctorsonly.co.il/2021/03/224713] וגם את סקירת המכון הישראלי לדמוקרטיה בעניין 'מי יחקור את מחדלי הקורונה?' [idi.org.il/articles/32708].

שם, ביחס לאפשרות של הקמת ועדת חקירה ממלכתית בעניין הקורונה, נכתב "**חסרונות:** ממשלות לא נוטות להקים מרצונן הטוב ועדות חקירה ממלכתיות ו'נכנעות' רק אחרי **לחץ ציבורי** כבד (ועדת לנדוי לבדיקת שיטות החקירה של השב"כ, ועדת אור) ובניסיון להרגיע את הציבור (ועדות שמגר הראשונה – הטבח במערת המכפלה והשניה – רצח רבין)". זהו אפוא המנגנון שנבחר בדין הישראלי – כמו גם בשאר מערכות הדינים המערביות – שההחלטה נתונה בידי הממשלה והיא כפופה לדין הציבור.

99. אנו למדים, כי ההחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית היא החלטה **ציבורית** על הממשלה לשקול שיקולים ציבוריים בהקמת או אי הקמת ועדה כאמור, ובכל מקרה החלטה שכזו של הממשלה נתונה לדין הציבור. דין הציבור אכן הוכיח את עצמו לעיתים רבות כאפקטיבי למעשה והוביל להקמת ועדות חקירה מסוימות. את ההחלטה יש להותיר בידי הממשלה, והפיקוח על החלטתה יהיה בכנסת, לצד השדה הציבורי.

100. כאן המקום לציין, כי בשיח הציבורי במדינת ישראל בעת הזו, נשמעים קולות לכאן ולכאן גם בעניין הקמת ועדת חקירה ממלכתית. העובדות הן, שוועדת בדיקה ממשלתית שתוקם אך ורק על ידי הממשלה ככל הנראה לא תזכה לאמון של חלק מהציבור בישראל, ומאידך- גם ועדת חקירה ממלכתית לא תזכה לאמון של חלק מהציבור בישראל, כפי שהדברים הוצגו על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה – **"משפחות שכולות דורשות תשובות - חלקן קוראות לוועדת חקירה ממלכתית, אחרות בקריאה לוועדת בדיקה 'שניתן לסמוך עליה'"**.

101. היות שברור לכל, כי כל ועדה שתוקם חייבת לקבל אמון ציבורי רחב במסקנותיה על מנת שאלה ייושמו ויופקו הלקחים הנדרשים כדי לקיים את אותה תכלית ציבורית האמורה לעיל, נדרש למצוא למצב מיוחד ומורכב זה פיתרון יצירתי. כאמור לעיל, וכפי שעוד יורחב להלן, הממשלה מקדמת חקיקת חוק שיאפשר הקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית על שלל מרכיביה, וועדה כזו תוכל לקבל את האמון הציבורי הרחב ביותר ולקיים את התכלית הציבורית, על מנת שתוכל לחקור כנדרש את אירועי ה-7 באוקטובר 2023.

ז. <u>דין העתירות להידחות מחמת אי השפיטות</u>

102. הסמכות להקמת ועדת חקירה ממלכתית ניתנה בדין **לממשלה**. עניינו עוסק בסמכות מיוחדת במינה בדין הישראלי, המוקנית לגוף האקזקוטיבי הבכיר ביותר, **הממשלה במליאתה**. לא מדובר בהחלטתו של דרג פקידותי, לא מדובר בהחלטתו של שר פלוני בדרג מיניסטריאלי, ואף לא מדובר בהחלטתו של ראש הממשלה, אלא, כאמור מדובר בהחלטת **הממשלה במליאתה**.

103. לא בכדי, מורה סעיף 29 לחוק ועדות חקירה על **מניעת אצילה**. הסעיף קובע כי **"סמכויות הממשלה לפי חוק זה אינן ניתנות לאצילה"**. כלומר, אך ורק הממשלה <u>רשאית</u> להפעיל סמכויותיה לפי חוק ועדות חקירה, והיא אף אינה יכולה להאציל סמכות זו לכל גורם אחר, זאת כיוון שמדובר בהחלטה **מדינית-ציבורית** שראוי שתתקבל על ידי הממשלה כולה ולא על ידי שר פלוני.

104. לא זאת בלבד, יש לקחת בחשבון שההחלטה על הקמת ועדת חקירה נושאת בחובה, מטבע הדברים, שיקולים בעלי אופי **מדיני**, **ציבורי**, כמו גם בעניין דנן היבטים **ביטחוניים** משמעותיים וכן שיקולים שונים הנוגעים **ליחסי החוץ** של מדינת ישראל ובמקרה ספציפי זה גם החלטות **מְדִינִיּוֹת** בקשר לעמדתה של מדינת ישראל ביחס למשפט הבינלאומי.

105. הפיקוח והביקורת השיפוטיים על החלטה שכזו, מוגבלים ביותר עד כדי לא קיימים. מדובר בהחלטה ציבורית באופן מובהק, ובוודאי שלא החלטה משפטית או שיפוטית. אין זה ראוי שבית משפט נכבד זה יורה לממשלה להשתמש בסמכותה זו או שיקבע כי מדובר בסמכות חובה, ויותר מכך, אין זה ראוי שבית המשפט הנכבד ישקול שיקולים ציבוריים ומניעים שונים המובילים את הממשלה להחלטה אם להקים ועדה ואיזו ועדה להקים, אם בכלל. ברי, כי האופי הדומיננטי של הנושא הוא ציבורי ולא משפטי והנושא איננו שפיט (השווה לעמדת כב' הנשיא שמגר בבג"ץ 910/86 **רסלר נ' שר הביטחון**, פ"ד מב(2) 441 (1988) 520).

106. על אי השפיטות ביחס להתערבות בית המשפט הנכבד בהחלטות מְדִינִיּוֹת, והחלטות מְדִינִיּוּת, מהסוג שבפנינו, עמד בית המשפט הנכבד לא אחת, ובפרט בפסק הדין מפי כב' השופט א' שטיין, בהסכמת כב' השופטות ר' רונן וי' וילנר, בבג"ץ 831/22 **קו לעובד נ' ממשלת ישראל** (נבו 20.7.2022), שם נקבע:

"באשר לסעדים של ביטול החלטת ממשלה 1321 בכללותה והטלת חובה על הממשלה לחתום על הסכמים בילטרליים עם מדינות אחרות, אשר נתבקשו בעתירה – ממילא אין בידינו להעניקם. לגבי עניינים כגון זה, המשנה לנשיא, המנוח מ' אֶלון, ז"ל, לימדנו כי –

"בשורה ארוכה של פסיקה שיצאה מלפני בית-משפט זה נקבע, כי הנושא של **אופן ניהול מדיניות חוץ על-ידי הגורמים המוסמכים לכך הוא בלתי שפיט**, אין הוא ניתן להיבדק על-פי קנה מידה משפטי, ובית-משפט זה לא יתערב בכגון אלה." (ראו: בג"ץ 4354/92 תנועת נאמני הר הבית וארץ ישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד מז(1) 37, 44 (1993)).

בהקשר זה, נזכור גם את דבריו של השופט י' זמיר בבג"ץ 00/5167 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455, 479-480 (2001):

"יש מקרים שבהם הסעד החלופי הוא תביעה בבית-משפט אחר או ערר לבית-דין מסוים, **ויש מקרים שבהם הסעד החלופי הוא טיפול בעניין הנדון בממשלה או בכנסת**, לפי מהות העניין. בעניינים כאלה **גוף אחר נחשב ראוי ומתאים יותר מבית-המשפט לטיפול בעניין**. יחסי החוץ של המדינה הם מאז ומתמיד דוגמה מובהקת לעניין כזה. כך, ככל הידוע, בכל בית-משפט ובכל מדינה."

107. להרחבה על השפיטות ר' יואב דותן, **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי - כרך א** (2022) 264, והערותיו בעמ' 283 ביחס לאחריותיות דמוקרטית, שלהלן:

"על כך צריך להוסיף את השיקולים הנוגעים **לאחריותיות דמוקרטית**. החלטות שמקבלים הממשלה או משרדי הממשלה בתחום המדיניות הציבורית מתקבלות בדרך כלל אחרי שקלא וטריא. כלומר בהליכים שבהם מעורבים במישרין או בעקיפין נציגים של הסקטורים הנוגעים בדבר, ולרבות נציגים פוליטיים (כגון חברי כנסת), נציגי מעסיקים ועובדים, נציגי התאגדויות מקצועיות וכיו"ב. הליכים כאלה גם זוכים לחשיפה תקשורתית ולדיון בפורומים ציבוריים שונים, פורמליים (כגון ועדות הכנסת, ועדות משרדיות, ועדות שרים וכד') וגם לא פורמליים (כינוסים מקצועיים או פוליטיים, דיונים בתקשורת וכד'). החלטות שמקבלות הרשויות במקרים כאלה נהנות אפוא מרמה גבוהה של אחריותיות דמוקרטית (כזאת שנעדרת בדרך כלל לחלוטין מהחלטות אינדיווידואליות). התערבות אינטנסיבית מדי של בית המשפט בהחלטות כאלה לוקה בכך שאינה נהנית מרמת אחריותיות דומה, וההשלכות שלה גם עשויות להיות פגיעה בלגיטימיות ובאופני הפעולה התקינים של כל המנגנונים הציבוריים הללו. **כלומר, אם המדיניות הממשלית [במקור] בעניינים כאלה נקבעת בהחלטה שיפוטית, הפגיעה באחריותיות הדמוקרטית היא כפולה. היא נובעת גם מכך שההחלטה עצמה אינה עומדת**

בקריטריונים נאותים של אחריותיות, וגם מכך שההתערבות השיפוטית פגעה והחלישה את אותם המנגנונים שכן עומדים בקריטריונים של אחריותיות כזו."

108. זאת ועוד, הרי שמעבר לחוסר השפיטות, כאמור לעיל, מעמד מקבל ההחלטה (הממשלה במליאתה) לצד חשיבות ההחלטה ואופייה הציבורי, לצד ההיבטים המדיניים שנדרש לשקול בעת שכזו, כל אחד בנפרד, ובוודאי שבאופן מצטבר, מעידים על היקף שיקול הדעת הרחב ביותר הנתון לממשלה בקבלת ההחלטה כמו גם באי קבלת ההחלטה ועל הריסון השיפוטי המתחייב.

109. הלכה זו הושרשה היטב במשפט החוקתי והמנהלי הישראלי.

110. יתר על כן, רק לאחרונה, פסקה כב' הנשיאה (בדימ') א' חיות בבג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (01.01.2024), בפסק הדין שדן בעילת הסבירות, תוך שהדגישה את החשיבות באבחנה בזהות מקבל ההחלטה והיקף "מתחם הסבירות" העומד לממשלה כגוף רם דרג:

> "באשר לזהות מקבל ההחלטה, נקבע כי ככל שמדובר בגורם בכיר יותר, מתחם הסבירות המסור לגוף המוסמך רחב יותר ... בפרט, כך נפסק, **על בית המשפט לגלות מידה יתרה של ריסון בכל הנוגע להתערבות בהחלטות הממשלה, וזאת נוכח "מעמדה של הממשלה, כמי שעומדת בראש הרשות המבצעת ומופקדת על קביעת מדיניות ויישומה"** ..."

111. ובכן, הלכה פסוקה זו, מושרשת בדין הישראלי ומלווה מזה שנים את פסיקת בית משפט נכבד זה בכיבודו החלטות מעין אלו של הממשלה. כך נקבע, בבג"ץ 5853/07 **אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, אהוד אולמרט**, סב(3) 445 (2007):

> "בכל מקרה של התערבות בית המשפט בהחלטה של רשות אחרת יש ליתן את הדעת ליחסי הגומלין בין שלושה נתונים: זהותו של האדם או הגוף שקיבל את ההחלטה; מהות ההחלטה או סיווגה; והפגם שדבק בהחלטה או עילת ההתערבות. נתייחס לכל אחד מאלה. ... "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה" (סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה). הממשלה הינה הרשות המינהלית הבכירה במדינה. אכן, באופן עקרוני חלים הכללים הנוהגים לעניין ביקורת שיפוטית על החלטות של רשויות המינהל אף לגבי החלטות של הממשלה. יחד עם זאת, **בית המשפט יגלה זהירות יתר במקרה של התערבות בהחלטת ממשלה** ..."

112. בדומה, כב' השופט (כתוארו אז) א' גרוניס (בהסכמת כב' השופטים ע' פוגלמן וד' ברק-ארז) קבע בבג"ץ 3017-12 **ארגון נפגעי פעולות איבה הארגון היציג נ. ראש הממשלה** (04.02.2013):

> "10. התשובה לכך שלילית. אמנם, ככל גוף מינהלי אחר, גם החלטות ממשלה כפופות לביקורת של בית משפט זה ... אולם, **מאחר שהיקף הביקורת מושפע הן ממעמדו של הגוף העומד לביקורת הן ממהותה של ההחלטה העומדת לבדיקה, ברי כי היקף הביקורת של בית המשפט הינו מצומצם ביותר ... מעמדה של הממשלה, כמי שעומדת בראש הרשות המבצעת ומופקדת על קביעת מדיניות ויישומה, מכתיב ריסון של בית המשפט בכל הנוגע להתערבות בהחלטות ממשלה** ... אכן, "מעמדה של הממשלה כרשות המבצעת של המדינה רם ומיוחד הוא" ... ועל כן, יתערב בית המשפט בהחלטותיה רק במקרים חריגים, אשר יצדיקו סטייה מן הריסון הטבעי שנוקט בית המשפט בבחינת החלטות מעין אלה."

113. כנגזרת מרוחב שיקול הדעת הנתון לממשלה, היקף הביקורת השיפוטית על שיקול-הדעת בנוגע לנושאים ציבוריים שכאלה, הוא מצומצם ביותר.

114. למעשה, השאלה היחידה העומדת בפתחו של בית המשפט הנכבד בבוחנו נושאים ציבוריים מעין אלה, היא האם ההימנעות מקבלת החלטה - **בלתי חוקית**. לא אם ראויה היא, לא אם נכונה היא, לא אם חכמה היא, (השוו בג"ץ 1993-03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה, מר אריאל שרון**, פ"ד נז(6) 817).

ח. הממשלה *רשאית* להקים ועדת חקירה ממלכתית ואין המדובר בסמכות חובה

115. העותרים טוענים, בין היתר, כי סמכות הרשות של הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית לפי חוק ועדות חקירה, הפכה בנסיבות דנן לסמכות חובה.

116. העותרים, ובכלל זה העותרות בבג"ץ 4889/24 והעותרים בבג"ץ 6040/24, סומכים ידיהם בהקשר זה על **הלכות כלליות** בדבר סמכות רשות שהופכת סמכות חובה, שבינן לבין עניינו אין הרבה משותף.

117. לצד זאת, בעניין הספציפי הנדון כאן, העותרים מצטטים חלקי חלקים מדבריו של כב' השופט י' זמיר, שהובאו למרבה הצער באופן **חלקי ומטעה**. כך בסעיפים 147 ו- 158 לעתירה בבג"ץ 4889/24 וכך בסעיף 174 לעתירה בבג"ץ 6040/24. אלא, שהציטוטים שהובאו בעתירות בעניין זה, היוו אך ורק את הפתיח להצגת הדיון בשאלה – שעליה דווקא ענה כב' השופט זמיר **בשלילה**. יש להצר, על הדרך המטעה שבה בחרו העותרים להציג את הדברים. כב' השופט זמיר באותו עניין, קבע כי סמכות הקמת ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה **אינה ככל סמכות מנהלית אחרת**. הוא אמנם קבע כי לדידו "הביקורת השיפוטית על סירוב להקים ועדת חקירה קיימת גם קיימת" אך בסעיף 11 לפסק הדין המוזכר, כב' השופט זמיר קבע, כי חרף טענות העותרים לכך שמדובר בסמכות חובה, **לא הוכח בפניו שאכן מדובר בסמכות חובה שקמה**. למעשה לא נקבע בפסיקה כי סמכות **הרשות** של הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית היא למעשה "סמכות חובה".

118. מנגד, בית המשפט הנכבד קבע לא אחת שסמכות רשות שנקבעה בחוק אינה בגדר סמכות חובה. לא כל סמכות רשות הופכת סמכות חובה ואין די בהפניה לדינים הכלליים כדי להפוך את הסמכות הייחודית בדבר הקמת ועדת חקירה ממלכתית על פי חוק ועדות חקירה לסמכות חובה.

119. דוגמא לכך, ניתן למצוא בפסיקה בבג"ץ 6654/22 **פורום קהלת נ' ראש הממשלה** (נבו, 13.12.22) אשר דן בעניין ההסכם הימי עם לבנון ("**ההסכם הימי**"). **שם**, נקבע כי **הממשלה רשאית (ולא חייבת) לקבוע, ביחס לאמנה בינלאומית מסוימת, כי זו תוגש לאישור הכנסת מפאת חשיבותה, אך נקבע מפורשות שאין מדובר בסמכות חובה, אלא בסמכות שברשות**. כלשון כב' השופט נ' סולברג בפסק דינו (שניתן בהסכמת כב' הנשיאה א' חיות והמשנה לנשיאה ע' פוגלמן):

> "אמנם, מן התקנון עולה, כי הממשלה רשאית לקבוע, ביחס לאמנה בינלאומית מסוימת, כי זו תוגש לאישור הכנסת מפאת חשיבותה, אך כאמור, אין מדובר בסמכות חובה, אלא בסמכות שברשות; ברירת המחדל היא הנחה בלבד. בתקנון אף נקבע, כי במקרים מתאימים, רשאי ראש הממשלה להורות, מטעמים מיוחדים הנוגעים ליחסי החוץ והביטחון של המדינה, כי אמנה בינלאומית מסוימת תובא לאשרור או לאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בלבד, ולא לממשלה כולה. [הדגשות

במקור] עינינו הרואות, כעולה מחוק-יסוד: הממשלה ומסעיפי התקנון, כי הוראות הדין, הכתובות עלי-ספר, אינן מחייבות את הממשלה להביא הסכמים בינלאומיים לאישור הכנסת. ברי אפוא, מדוע בחרו העותרים לפנות לצדי דרכים, לדוקטרינת המנהג החוקתי, בניסיון לתור אחר ענף משפטי להיאחז בו, לתמוך בו את יתדותיהם. ואולם, כטענת משיבי הממשלה, ענף זה אינו יכול לשאת את משקלו של הטיעון שהציגו העותרים לפנינו."

דברים אלו, יפים ונכוחים בהתאמה לענייננו.

120. יתר על כן, כפי שהראינו לעיל, דווקא נקבע לא אחת בבית משפט נכבד זה בנוגע לוועדת חקירה ממלכתית, כי מדובר בסמכות **רשות**, ואין הממשלה חייבת לפעול להקמת ועדת חקירה ממלכתית גם אם מתקיימים תנאי החוק ואין לקרוא אותה כאילו הרשות הפכה לחובה, ואף נקבע כי אין מקור חוקי לחייב את הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית.

121. כך למשל נקבע מפורשות בבג"ץ 94/73 (המ' 210/73) **גבאי נ' שר הבטחון** (פורסם בנבו, 11.3.73) מפי כבוד השופטים מ' לנדוי, צ' ברנזון וח' כהן:

"סעיף זה [סעיף 1 לחוק, הח"מ] מתנה את הקמת הועדה בשימוש בשיקול דעתה הסובייקטיבי של הממשלה ('ראתה הממשלה וכו'...') וגם אם התנאים להקמת ועדת חקירה קיימים, כפי שהוגדרו בסעיף, **עדין <u>רשאית</u> הממשלה להקים את ועדת החקירה, ואין היא <u>חייבת</u> לעשות כן**. אין זה אחד המקרים הנדירים שבהם יש לקרוא את מתן הרשות כאילו מדובר בהטלת חובה. אין לפנינו ראיה, אם הממשלה דנה באפשרות של הקמת ועדת-חקירה והחליטה שלא לקיימה. אבל גם אם כך היה, **אין לבית-משפט זה עילה לחייב אותה להשתמש בסמכותה,** שאינה סמכות חובה אלא סמכות רשות"..."

(וראו בעניין זה גם קלגסבלד בספרו **ועדות חקירה ממלכתיות** [עמ' 362 – 365]).

122. **סיכומו של דבר: לא כל סמכות רשות הופכת לסמכות חובה ועל פי החוק החרות, לצד ההלכה הפסוקה, הוראת סעיף 1 לחוק ועדות חקירה סמכות רשות היא ולא סמכות חובה**.

123. לא למותר לציין, כי גם לפי פרשנות היועצת שהוצגה על ידי פרקליטות המדינה כפי שזו הוגשה בתיק דנן בתגובתם המקדמית, אכן, מדובר **בסמכות רשות ולא בסמכות חובה**. אלא, שלעמדת היועצת, על אף שעסקינן בסמכות רשות, חובה על הממשלה להתכנס ולדון בעניין, ולשקול אם יש מקום להקים ועדת חקירה ממלכתית. שאלה זו למעשה הוסרה מן הפרק הואיל והממשלה דנה בנושא במספר ישיבות כפי שסוקר לעיל ואף החליטה לקדם בחקיקה ראשית הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית-לאומית. ואולם נבקש להשלים את הטיעון ולהוסיף כי בניגוד לסמכות רשות כללית שהופכת לסמכות חובה שלכאורה עולה לכדי חובת דיון, הרי שבהקשרים הספציפיים שבפנינו – ביחס ל"חובה" הנטענת לשקול אם להפעיל את הסמכות מכוח סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, פרשנות זו דווקא נדחתה מפורשות, בשתי עתירות שונות, ונקבע כי אין מקום להורות לממשלה להתכנס ולדון בהקמת ועדת חקירה ממלכתית, **וגם סעד שכזה, המורה לממשלה להתכנס ולדון בהקמת ועדת חקירה ממלכתית, לא ניתן**.

124. בפסק דינו של כב' השופט (כתוארו דאז) י' עמית בפרשת כלי השיט - בג"ץ 3921/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 22.7.2021), דחה את העתירה שבפניו, תוך שקבע כי התערבות שיפוטית בהקמת ועדת חקירה חריגה ונדירה **<u>אם בכלל</u>** וכך **גם בנוסע לסעד המורה לממשלה**

לדון בשאלה אם להקים ועדת חקירה, ובפסיקתו אזכר כב׳ השופט עמית את קביעותיו הדומות של כב׳ השופט י׳ זמיר בבג״ץ רונאל:

> ״... בפסיקה נקבע כי למשיבים 3-8 שיקול דעת רחב ביותר בסוגיית הקמתן של ועדות חקירה, והתערבות בנושא זה היא חריגה ונדירה ביותר, אם בכלל. כך בנוגע לסעד המורה לממשלה לקבל החלטה על הקמת ועדת חקירה, **וכך גם בנוגע לסעד המורה לממשלה לדון בשאלה אם להקים ועדת חקירה**. בבג״ץ 2827/97 ידיד רונאל נ׳ ממשלת ישראל, פ״ד נא(3) 71 (1997) (להלן: עניין רונאל), הידוע במקומותינו כפרשת בר-און, הוגשה העתירה לאחר שראש הממשלה דאז בנימין נתניהו, שר המשפטים דאז צחי הנגבי ואחרים נחקרו, והיועץ המשפטי לממשלה אימץ את המלצות המשטרה והפרקליטות לפיהן אין ראיות שדי בהן כדי לבסס הצדקה לנקיטת הליכים פליליים. וכך נאמר שם על ידי השופט י׳ זמיר (ההדגשות להלן הוספו — י״ע):
>
> ״הסמכות של הממשלה להקים ועדת חקירה, מכוח חוק ועדות חקירה, היא סמכות רחבה ביותר.
>
> [...] התוצאה היא שהביקורת השיפוטית על החלטת הממשלה מכוח הסמכות להקים ועדת חקירה היא, בפועל, מצומצמת. היישום של הכללים הרגילים המסדירים את הביקורת השיפוטית, בדרך-כלל, על החלטה כזאת, אינו צפוי להוביל את בית-המשפט לפסילת ההחלטה, אלא במקרים חריגים ונדירים, שכמותם עוד לא באו, וספק אם יבואו, בפני בית-המשפט.
>
> [...] **אחת העתירות ביקשה, באופן מתוחכם, שבית-המשפט יחייב את הממשלה אם לא להקים ועדת חקירה, לפחות לדון בשאלה אם להקים ועדת חקירה**. אכן, באופן עקרוני יש הבדל בין חובה להפעיל את הסמכות לבין חובה לדון בהפעלת הסמכות. כשם שלעתים מוטלת על הרשות חובה להפעיל את סמכותה, אפילו היא סמכות רשות, כך גם מוטלת עליה, בנסיבות מסוימות, חובה לשקול אם להפעיל את הסמכות בנסיבות המקרה. לפיכך אפשר שבית-המשפט יצווה על רשות מסוימת לשקול אם יש מקום להפעיל את סמכותה בנסיבות מסוימות. [...]
>
> **אולם, גם צו כזה אינו ניתן על-ידי בית-המשפט כדבר שבשיגרה**. במיוחד כך במקרים שבהם עצם הבירור של השאלה אם להפעיל את הסמכות בנסיבות מסוימות הינו הליך מורכב. כך גם כאן. אין זה סביר שהממשלה תהיה חייבת, מכוח הוראות החוק או מכוח צו בית-המשפט, לקיים דיון בשאלה אם להקים ועדת חקירה לגבי כל עניין בעל חשיבות ציבורית העולה על סדר היום הציבורי, או בכל מקרה שבו פלוני או אלמוני סבור שעל הממשלה לקיים דיון כזה. אם כך יהיה, נמצא כי הממשלה מקדישה ממיטב זמנה כדי לדון בשאלות כאלה במקום לדון בשאלות בעלות חשיבות ציבורית לגוף העניין״ (שם בעמ׳ 78-79, 81).״

ט. ועדת חקירה ממלכתית-לאומית מקיימת את מאפייניה של ועדת חקירה ממלכתית

125. בתקופה הראשונה לאחר פרוץ מלחמת התקומה, הממשלה לא ראתה לנכון בעיתוי הנוכחי להתכנס ולדון בהקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי ה- 7.10.23 והמלחמה ברצועת עזה וביתר החזיתות השונות שבאה בעקבות אירוע ה- 7.10.23.

126. ביום 7.6.2024 נשלח מענה ליועצת המשפטית לממשלה מטעם מזכיר הממשלה, בו נכתב, בין היתר, כי בישיבה מיום 2.6.2024 נדונה האפשרות להקמת ועדת חקירה אך ורק לבחינת הטענות נגד ישראל

בערכאות הבינלאומיות ביחס למדיניותה ההומניטרית של ישראל ברצועת עזה לאחר פרוץ המלחמה, וכי מדינת ישראל מצויה בעיצומה של מלחמה עצימה וטרם בשלה השעה לחקור את כלל אירועי המלחמה ומה שקדם לה. בהתאם, סברה הממשלה שיש להקים לאלתר ועדת בדיקה ממשלתית, ולהקנות לה כלים וסמכויות לפי חוק ועדות חקירה ופסיקת בית משפט נכבד זה.

127. הממשלה סברה, כי ועדת בדיקה ממשלתית לבחינת הטענות נגד ישראל בערכאות הבינלאומיות ביחס למדיניותה ההומניטרית של ישראל ברצועת עזה לאחר פרוץ המלחמה הינה כלי לגיטימי הנתון לממשלה לבדוק ולחקור את האירועים מכוח סמכותה הטבועה והכללית של הממשלה, בפרט כאשר בראש ועדה כאמור עומד שופט. למרבה הצער, התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה מנעה הקמת ועדת בדיקה ממשלתית בצירוף משקיפים בינלאומיים אד הוק (כפי שהוצע ע"י השר לעניינים אסטרטגיים (דאז) רון דרמר) שעשויה היתה לסייע לבסס טענה לעמידה בדרישות "עקרון המשלימות" והיתה עשויה לסייע במניעת הוצאת הצווים.

128. מכל מקום, מאחר שכיום ההתמקדות איננה בבחינת הטענות נגד ישראל בערכאות הבינלאומיות ביחס למדיניותה ההומניטרית של ישראל ברצועת עזה לאחר פרוץ המלחמה, ועדת חקירה ממלכתית לאומית היא הוועדה הראויה. להלן נראה שאין הבדל מהותי בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת חקירה ממלכתית-לאומית, אותה מבקשת הממשלה להקים (כאשר אף אילו הייתה הממשלה מחליטה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית כפי שנחקרה מלחמת לבנון השניה, הייתה זו החלטה סבירה).

ט.1. <u>סיכום השוואתי בין סוגי הוועדות</u>

129. הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית–לאומית מציעה למעשה הקמתה של ועדת חקירה **עצמאית ובלתי תלויה**, שתאפשר **הסכמה חוצת מפלגות בזהות הגורמים הממונים** (ולכל הפחות במחציתם) ובכך תוודא **ניתוק מוחלט מהדרג המדיני המבצע**, **שקיפות** מוחלטת בדיוניה הפומביים שישודרו לציבור, קיומו של אמון ציבורי רחב בוועדה שתוקם ולגיטימציה רחבה לפועלה של הוועדה וממצאיה שיתקבלו, ושתקציבה יוסדר ויגיע מאוצר המדינה.

130. לעמדת היועצת, "במכלול הנסיבות שעליהן עמדנו לעיל, היא כי ישנה חשיבות מכרעת וייחודית בנסיבות העניין הקיצוניות **לעצמאות המלאה** של מנגנון הבירור; **לניתוקו המלא** מהדרג המדיני; **לשקיפות ופומביות הדיון** (בכפוף לצרכי ביטחון המדינה); **ללגיטימציה** הציבורית של ממצאיו; ולכך שיהיו בידו **כלל אמצעי החקירה האפשריים** לחקר האמת ולהפקת לקחים למען הציבור." בהמשך, סבורה היועצת כי מאפיינים שכאלה עשויים להתקיים בועדת חקירה ממלכתית בלבד.

131. יודגש, כי המאפיינים עליהם עמדה היועצת, קיימים עשרת מונים בוועדת חקירה ממלכתית-לאומית. נסקור להלן סיכום השוואתי בין סוגי הוועדות, תוך התייחסות ומתן דגש למאפיינים שנסקרו לעיל אשר חשוב שיופיעו בכל ועדה שתוקם.

מנדט החקירה

מוצע כי בוועדת חקירה ממלכתית-לאומית הממשלה תגדיר את נושא החקירה, בדומה להסדרים החוקיים הקיימים, בהם הממשלה היא המוסמכת לנסח את כתב המינוי, להקנות את המנדט ולהגדיר את נושא החקירה, של ועדת חקירה ממלכתית מזה ועדת בדיקה ממשלתית מזה,

על דרך ההרחבה או על דרך הצמצום, על פי שיקול דעתה וראות עיניה של הממשלה.

מינוי חברים

בוועדת חקירה ממלכתית מינוי החברים נעשה על ידי נשיא בית המשפט העליון ואילו בוועדת בדיקה ממשלתית ממונים חברי הוועדה על ידי הממשלה. בוועדת חקירה ממלכתית-לאומית מוצע, כי חברי הוועדה ימונו **בהסכמה רחבה על ידי חברי הכנסת**, תוך דרישה לרוב מהותי של "שמונים חברי הכנסת", כך שתתקבל הסכמה חוצת מפלגות בין קואליציה לאופוזיציה, ולצד קיומו של מנגנון חלופי שוויוני בהיעדר הסכמה (שלושה חברים ימונו על ידי ראש ועדת הכנסת בהסכמת יו"ר הקואליציה; שלושה חברים ימונו על ידי ראש האופוזיציה בהסכמת יו"ר סיעות האופוזיציה; או בהעדר מינוי כאמור יעשה המינוי הנותר ע"י יו"ר הכנסת). כך מבטיחה הצעת החוק **ניתוק מן הדרג המדיני**, בפרט בהשוואה למודל ועדת הבדיקה הממשלתית (שאינו פגום בפני עצמו). על פי המנגנון המוצע, תתקבל **לגיטימיות ואמון ציבורי** רחב בכל הקשור בעבודת ועדת החקירה הממלכתית-לאומית ובממצאיה – אמון ציבורי רחב שבפועל לא יינתן בעת הזאת לוועדת חקירה ממלכתית או לוועדת בדיקה ממשלתית .

מינוי מפקחים

בוועדת חקירה ממלכתית-לאומית מוצע כי ימונו **מפקחים** במעמד מיוחד, ארבעה נציגי משפחות שכולות, על ידי הוועדה שתוקם או שניים על ידי יו"ר הכנסת ושניים על ידי יו"ר האופוזיציה. למפקחים תינתן הסמכות להשתתף בכל דיוני הוועדה, להפנות, בכתב בקשה, שאלה, או הצעה בכל עניין הקשור למילוי תפקיד הוועדה וכן להעיר את הערותיהם בכתב לוועדה. מינוי מפקחים כאמור אינו נדרש על פי ההסדרים החוקיים הקיימים בוועדת חקירה ממלכתית או ובעדת בדיקה ממשלתית. בכך, יינתן מעמד מיוחד למשפחות שכולות, תתקבל **לגיטימיות** יתרה לעבודת הוועדה, יינתן **אמון ציבורי** ותוגבר **השקיפות**.

השוואת דינים

מוצע כי לוועדת החקירה הממלכתית-לאומית יינתנו בדין "כל הסמכויות הנתונות לוועדת חקירה שהוקמה מכוח חוק ועדות חקירה"; וכן כי "בכל ענין שאינו מוסדר בחוק זה, יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, למעט סעיף 16, בשינויים המחוייבים" – כך שמושווה למעשה דינן של ועדת החקירה הממלכתית-לאומית וועדת החקירה הממלכתית ויהיו בידי ועדת החקירה הממלכתית-לאומית **כלל אמצעי החקירה האפשריים** לחקר האמת ולהפקת לקחים למען הציבור.

סמכות החקירה

ליו"ר ועדת חקירה ממלכתית מצד אחד וליו"ר ועדת בדיקה ממשלתית מצד שני ולשניים מחברי ועדת חקירה ממלכתית-לאומית, ניתנות סמכויות **כשל בית משפט בהליך <u>אזרחי</u>**, להזמין, ולחזור ולהזמין, אדם לבוא לפני הוועדה ולהעיד או להציג מסמכים או מוצגים אחרים

שברשותו; לחייב עד להעיד בשבועה או בהן צדק בהתאם להוראות החיקוק החל בבית משפט אזרחי לעניין זה; לכפות התייצבותו של אדם שלא ציית להזמנה ולא הצטדק על כך בדרך המניחה את הדעת; לצוות על גביית עדות בחוץ לארץ. כאמור, במתן **סמכויות חקירה רחבות**, יינתנו בידי ועדת החקירה הממלכתית-לאומית **כלל אמצעי החקירה האפשריים** לחקר האמת ולהפקת לקחים למען הציבור.

דינו של עד

דינו של עד בכל אחד מסוגי הוועדות למעשה מושווה. לפי סעיף 10 לחוק ועדות חקירה, מי שהוזמן להעיד או להציג מסמך או מוצג אחר לפני ועדת חקירה, חובותיו יהיו כשל נחקר לפי סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות) ובשני המקרים חלות הוראות סעיף 11 בדבר סירוב להעיד וסמכויות ליו"ר הוועדה להתמודד עם סירוב כאמור, לרבות דרישת המצאת מסמכים והטלת קנס. יו"ר ועדת חקירה ממלכתית-לאומית ממלכתית יוסמך גם הוא כמו יו"ר ועדת חקירה ממלכתית לפי סעיף 12 לחוק ועדות חקירה להוציא צו חיפוש (ויצוין שייתכן וניתן להסמיך גם את יו"ר ועדת הבדיקה הממשלתית לעניין זה כפי שלמשל ממשלות עבר הסמיכו ועדות בדיקה ממשלתיות בסמכויות לפי סעיפים 13 ו-15 לחוק ועדות חקירה).

איסוף חומר

לוועדת חקירה ממלכתית קיימת סמכות לאיסוף חומר. ועדת חקירה ממלכתית-לאומית מוסמכת לאסוף חומר מכוח השוואת הדינים והחלת סעיף 13 לחוק ועדות חקירה על עבודתה. כאמור לעיל, יינתנו בידי ועדת החקירה הממלכתית-לאומית **כלל אמצעי החקירה האפשריים**. ועדת בדיקה ממשלתית מוסמכת לאסוף חומר ככל שהוסמכה לכך על ידי הממשלה (כך למשל הוסמכה ועדת וינוגרד בכתב המינוי ור' פסקה 19 בפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה א' ריבלין בעניין **אומץ**).

דוחות הוועדה

בדומה לוועדת החקירה הממלכתית מוצע כי ועדת החקירה הממלכתית-לאומית תפעל **בשקיפות** כאשר יוטל עליה **לפרסם ברבים** את הדין וחשבון שלה הכולל את המלצותיה, בהתאם לתנאים שנקבעו בסעיף 20 לחוק ועדות חקירה. סעיף 22 לחוק ועדות החקירה חל הן על ועדת החקירה הממלכתית, הן על ועדת החקירה הממלכתית-לאומית והן על ועדת הבדיקה הממשלתית, הקובע כי דין וחשבון של הוועדה לא ישמש ראיה בכל הליך משפטי.

פומביות

בדומה לוועדת חקירה ממלכתית דיוניה של ועדת החקירה הממלכתית-לאומית יהיו **פומביים**; ואולם בניגוד לוועדת החקירה הממלכתית **ולהגברת השקיפות ואמון הציבור** בוועדת החקירה הממלכתית-לאומית, מוצע כי הפומביות תבוצע אף באמצעות **פרסום ושידור** דיוני הוועדה, אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת בנסיבות המתאימות על פי דין.

מסקנות אישיות

לוועדת החקירה הממלכתית-לאומית יינתנו **מלוא הסמכויות ואמצעי החקירה**. סעיף 15 לחוק ועדות החקירה שיחול אף בעבודתה של ועדת החקירה הממלכתית-לאומית, מסמיך לקבל מסקנות אישיות בעניינו של אדם, מחייב את ועדת החקירה ליידע אדם שעלול להיפגע ממסקנותיה, ומסדיר, למעשה, מצד אחד את זכות הטיעון למי שעלול להיפגע ממסקנותיה של ועדת חקירה ממלכתית ומצד שני את סמכותה העצמאית של ועדת החקירה הממלכתית לגבש מסקנות אישיות ביחס לאדם. בהחלטת הממשלה, ובכתב המינוי המסמיך את ועדת הבדיקה הממשלתית, מוסמכת הממשלה להקנות סמכויות מקבילות גם לוועדת הבדיקה הממשלתית (ר' פסקה 19 בפסק דינו של כב' השופט א' ריבלין בעניין **אומץ**).

חשד פלילי

אף אחת מהוועדות אינן ערכאות שיפוטיות ואינן מוסמכות להאשים או להרשיע אדם בדין פלילי, אלא רק לקבוע מסקנות והמלצות. בהתאם לסעיף 8א(ד) לחוק הממשלה, ועדת בדיקה ממשלתית שמצאה כי קיים חשש לביצוע עבירה פלילית, תביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה. בדומה, "ועדת חקירה שהוקמה מכוח החוק איננה בית-משפט. ההליכים המתנהלים לפניה אינם הליכי שיפוטיים, אין בכוחה לחרוץ דינו של אדם או להכריע בסכסוכים, ואין במימצאיה ובמסקנותיה כדי ליצור הרשעה בפלילים. תפקידה המרכזי של ועדת חקירה כזו הוא בירור האמת העובדתית בנושא שאותו הוסמכה לחקור, התפקיד המוטל עליה הינו זה של חקירה ובדיקה ולא של שיפוט והכרעה. כידוע, גוף חוקר אינו מקבל החלטה משפטית, אם כי מימצאיו יכולים לשמש בסיס להחלטות שיקבלו אחרים... **משמונתה ועדת חקירה לבדיקת עניינים בעלי גוון פלילי, הרי שמשימתה היא אף לשמש כמכשיר עזר בידי היועץ המשפטי לממשלה בבואו לשקול אילו פעולות עליו לנקוט, אם בכלל, בעקבות הדו"ח**". [ע"פ 2910/94 **ארנסט יפת נ' מדינת ישראל**, נ(2) 353 (1996)].

הוצאות ושכר

שכר חברי ועדת החקירה הממלכתית-לאומית והוצאות הוועדה ישולמו **מאוצר המדינה**, בדומה נקבע בחוק ועדות חקירה כי שכר חבריה והוצאות ועדת החקירה הממלכתית ישולמו גם הם **מאוצר המדינה** (סעיף 27 (ה)). יוער, כי בפועל תקציב ועדות חקירה הינו תחת הנהלת בתי המשפט, אך יובהר שעל פי תקדימי העבר, עולה שגם תקציב זה מועבר להנהלת בתי המשפט על ידי משרדי הממשלה קודם לתחילת עבודת הוועדה [ר' למשל החלטה מספר 1405 של הממשלה ה-36 מיום 04.05.2022, בסעיף 8ד – "העלות התקציבית של הוועדה בסך 9 מיליון ₪ תועבר להנהלת בתי המשפט קודם לתחילת עבודת הוועדה. 2 מיליון ₪ יועברו ממקורות משרד המשפטים ו-7 מיליון ₪ יועברו ממקורות משרד הביטחון", באתר משרד ראש הממשלה, בכתובת https://www.gov.il/he/pages/dec1405_2022].

ט.2. <u>"ניתוק חבל הטבור", עצמאות ואי תלות ועדת החקירה הממלכתית-לאומית</u>

132. הצעת החוק יצרה מנגנון ייחודי שיבטיח הסכמה רחבה במינוי חברי ועדת החקירה הממלכתית-לאומית ובהיעדר הסכמה רחבה כאמור, שיבוצע מינוי שוויוני שיציג מנעד עמדות רחב, כאשר מחצית מחברי הוועדה ימונו על ידי **יו"ר הכנסת** ומחציתם ימונו על ידי יו"ר **האופוזיציה**.

133. לעמדת הממשלה יש בכך כדי להקהות, להפיג ולהסיר כל חשש תיאורטי ורחוק הנטען בדבר אי עצמאות, תלות, או ניגוד עניינים כלשהו, כפי שנטען בעתירות.

134. ממילא, הממשלה סבורה כי הצעת החוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית הינה ראויה שכן יש בה ערובות המבטיחות את עצמאותה ואי תלותה של ועדת החקירה הממלכתית-לאומית.

135. חשוב לציין כי מהלכה למעשה, במרוצת השנים, ממשלות ישראל הקימו בעברן ועדות בדיקה ממשלתיות חלף ועדות חקירה ממלכתיות, והפרקטיקה לצד פסיקת בית משפט נכבד זה, הרחיבו למעשה את סמכויותיהן של ועדות הבדיקה הממשלתיות שהוקמו במשך השנים, עד כדי **השוואת המאפיינים** של ועדת הבדיקה הממשלתית למאפייניה של ועדת החקירה הממלכתית. על כך, עמד קלגסבלד במאמרו **חוק ועדות חקירה חדש** [עמ' 25 - 26]:

> **"בית המשפט תרם רבות לקירוב מאפייני ועדת הבדיקה הממשלתית למאפייניה של ועדת חקירה ממלכתית בכך שאילץ את ועדת החקירה הממשלתית לאמץ דפוסי פעולה דומים לאלה של ועדת חקירה ממלכתית.**
>
> ... משהתפזר האבק סביב מאבקי ההקמה והפעולה של ועדות הבדיקה הממשלתיות, התחוורו כמה עובדות חשובות: ראשית, **נקבע שהממשלה רשאית להקים ועדת בדיקה ממשלתית בכל עניין, גם ב"עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה"**. הואיל ובית המשפט העליון לא התערב בהטלת חקירת מלחמת לבנון השנייה על ועדת בדיקה ממשלתית, במקום על ועדת חקירה ממלכתית, קשה מאוד לצפות מקרה שבו הוא יתערב ויפסול הטלת חקירה כלשהי על ועדת בדיקה ממשלתית. שנית, **בפועל השימוש היחיד שנעשה עד כה בוועדות בדיקה ממשלתיות הוא לחקירת עניינים שהיו מוטלים בעבר על ועדות חקירה ממלכתיות. <u>ועדות בדיקה ממשלתיות מיועדות עתה לשמש תחליף לוועדות חקירה ממלכתיות</u>. שלישית – ובעקבות אלה – הזירה הציבורית- פוליטית בישראל התרגלה לכך שוועדות בדיקה ממשלתיות – ולא ועדות חקירה ממלכתיות – מוקמות כדי לחקור עניינים בעלי חשיבות לאומית עליונה, שעוררו משבר אמון בין הציבור לבין הממשלה, ומקבלת זאת בהשלמה, אם לא בהסכמה. <u>ועדת הבדיקה הממשלתית נחשבת כיום לאמצעי לגיטימי ומקובל לחקירת עניינים המעוררים את שאלת אחריותם של הממשלה, שריה וממלאי תפקידים בכירים</u>.** התרשמות זו מקבלת חיזוק ניכר ממחקר אמפירי שנערך בעקבות דוח ועדת וינוגרד. לפי מחקר זה, מינויו של שופט ליו"ר ועדת חקירה הוא שמקנה לה יוקרה ומעמד ומשפיע על האמון שהציבור רוחש לדוח הוועדה... **תוך שהוא [בית משפט נכבד זה, הבהרה של הח"מ] שב ומסתמך על עמדתה של פרקליטות המדינה שניתן להקים ועדת בדיקה ממשלתית לחקור "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה"**.

136. בחזרה ל**עניין אומץ**, בסופו של דבר באותה עתירה, המשנה לנשיאה א' ריבלין קבע שעולה דמיון רב בין ועדת הבדיקה הממשלתית ובין ועדת חקירה ממלכתית ועניין זה תמך בהחלטת בית משפט נכבד זה

לדחות את העתירה להקים ועדת חקירה ממלכתית דווקא במקומה של ועדת בדיקה ממשלתית שהקימה אז הממשלה. כך כדברי כב' המשנה לנשיאה א' ריבלין בפסק דינו **שם**:

"ועדת חקירה ממלכתית או ועדת וינוגרד?

18. מהשוואת סמכויותיה הספציפיות של ועדת וינוגרד לאלה של ועדת חקירה ממלכתית **עולה כי הדמיון בין הועדות רב**, במקרה זה, מן ההבדלים ביניהן. כך לגבי עצם המינוי, כך גם לגבי המנדט המוענק לוועדות וכך לעניין הכלים העומדים לרשותן.

...בענייננו, נטלה הממשלה לעצמה את סמכות המינוי, אך בפועל בחרה בשופט – נשיא בית משפט מחוזי בדימוס – לעמוד בראש ועדת הבדיקה...

20. **התוצאה היא כי לאור הסמכויות הנתונות בפועל בידיה של ועדת וינוגרד ולאור הרכב חבריה, ההבדלים בין ועדה זו לבין ועדת חקירה ממלכתית אינם מצדיקים, במקרה זה, קביעה שיפוטית בדבר חוסר סבירות קיצוני בבחירת הממשלה ... במילים אחרות: אין בסיס לקביעה שיפוטית כי הבחירה, במקרה זה, היא בחירה "שרירותית" החורגת ממתחם הסבירות. וזאת לדעת: החלטות מסויימות של הרשות המבצעת מצריכות, על-פי טיבן, להביא בחשבון מגוון שיקולים הכרוכים, מטבע הדברים, בהחלטות שלטוניות.**"

137. אם כן, הדמיון בין ועדת חקירה ממלכתית ועדת בדיקה ממשלתית, רב, ועולה על ההבדלים בין השתיים שהינם זניחים, ולכל היותר, ניתנים לריפוי. הדבר מקבל משנה תוקף כאשר עסקינן בוועדת חקירה ממלכתית-לאומית, הנהנית מעצמאות, אי תלות, והינה כלי לגיטימי להגיע לחקר האמת בנסיבות העניין.

138. בהקשר לטענות בדבר ניגוד עניינים תיאורטי ורחוק לכאורי הנטען יצוין, שאף אילו הייתה מבקשת הממשלה לקדם הקמתה של ועדת בדיקה ממשלתית, עדיין היה מדובר בהחלטה סבירה שאינה פגומה או נגועה בניגוד עניינים ועדיין ועדה מעין זו נהנית מאי תלות ועצמאות.

139. ודוק: אין במינוי חברי ועדה על ידי הממשלה, בכדי לפגום בעצמאותה של הוועדה, אף אם הממשלה היא זו אשר ממנה את חברי הוועדה. אם כך הוא הדין ביחס להחלטת הממשלה להקים ועדת בדיקה ממשלתית, מקל וחומר, שכך הוא הדין ביחס להחלטה להקים ועדת חקירה ממלכתית-לאומית, שתוקם על ידי הכנסת וחבריה ימונו על ידי חברי הכנסת בהסכמה רחבה או בחלוקה שוויונית.

140. יודגש: כי בוועדת החקירה הממלכתית-לאומית מנגנון המינוי הוא כזה שחבריה ימונו כאמור בהסכמה רחבה של **80 חברי הכנסת** לפחות או לחלופין באופן פריטטי **בחלוקה שווה בין חברי הכנסת** הנמנים על סיעות הקואליציה וחברי הכנסת הנמנים על סיעות האופוזיציה. בכך יש להפיג חשש כלשהו של ניגוד עניינים לכאורי וכאילו הממשלה היא זו הממנה את 'חוקריה' כפי שנטען.

141. אמנם בשיטת המשפט בישראל ישנה חפיפה מסוימת בין הרשויות, כך שחברי הרשות המבצעת הם גם חברי הרשות המחוקקת וקיימת זיקה פוליטית בין חברי הממשלה וחברי הכנסת, ואולם על פי הדין הישראלי ובכלל זה פסיקת בית משפט נכבד זה אין "לשרשר" ניגוד עניינים, ככל שקיים (טענה מרחיקת

לכת כשלעצמה ומוכחשת לחלוטין), לגורמים הכפופים או שיש להם זיקה פוליטית כזו או אחרת לגורם הנגוע לכאורה בניגוד עניינים (שוב, המוכחשת לחלוטין).

ראו בפרט את קביעותיה של כב' הנשיאה א' חיות בבג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 25.3.2021):

> "זיקתו הפוליטית של השר לביטחון פנים לראש הממשלה – בין בשל היותם חברי אותה סיעה בכנסת ובין בשל היותו בעל "זיקה" לראש הממשלה כמובנו של המונח בסעיף 13א(ג) לחוק-יסוד: הממשלה – אין משמעה תחולה אוטומטית של המגבלות החלות על ראש הממשלה גם על השר לביטחון פנים".

142. אם לא די באמור, הרי שממילא כאשר מדובר במינוי בהסכמה רחבה שקיבל את הסכמתם של לפחות 80 חברי הכנסת או אם לחלופין כאשר מחצית מחברי הוועדה ממונים על ידי חברי כנסת הנמנים עם סיעות האופוזיציה, פג אפוא כל חשש לניגוד עניינים או לפוליטיזציה של הדרג 'החוקר' והרכב הוועדה יהיה מאוזן, סביר וראוי.

143. למעשה, "הפסיקה עמדה מפורשות על כך שאיסור ניגוד העניינים ... כשלעצמו איננו פוסל את האפשרות שוועדת הבדיקה הממשלתית תבחן את אחריותו האישית של הגורם שמינה אותה." [שמעון שטרית **הממשלה: הרשות המבצעת - פירוש לחוק יסוד: הממשלה** (כרכים א-ב, מסדרת פירוש לחוקי היסוד, י' זמיר עורך, 2018) 753, (להלן: "**שטרית**")].

144. שאלת עצמאותה של ועדת הבדיקה הממשלתית (שכידוע, בניגוד לוועדת חקירה ממלכתית-לאומית, חבריה של ועדת הבדיקה הממשלתית ממונים באופן ישיר בהחלטת הממשלה) אל מול ועדת חקירה ממלכתית, הייתה סוגיה עיקרית נוספת שנדונה בעניין **אומץ**, ובפרט – "אם יש טעם לפגם בעובדה שועדת הבדיקה, המוקמת ביוזמתה של הממשלה, נועדה לבדוק גם את פעולת הממשלה עצמה. נראה כי התשובה לכך, במקרה זה, היא בשלילה".

145. על שאלה זו, כאמור, ענה כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין (שהציג את דעת הרוב בפסק הדין), **בשלילה**, תוך שהוא קבע, כי הדין הישראלי אינו רואה במינוי הגורם על ידי 'הנחקר' כפגם הפוגע בעצמאות הגוף החוקר, ועמד על כך כי זוהי השיטה המקובלת בעולם. ואלו היו נימוקיו בהקשר זה:

> "יש לציין כי הסמכות של בדיקת דרג מדיני על ידי ועדה שהוא ממנה היא סמכות מקובלת. **בשיטות אחדות היא השיטה בלעדית. במדינות אחרות, בהן קיים מוסד בדיקה מקביל, הגורם המורה על הקמת וועדת הבדיקה הוא הרשות המבצעת**. 15. סבור אני, כי העובדה שהגוף הנחקר ממנה את הגוף החוקר, היא כשלעצמה, אינה מקימה עילה להתערבותנו. אכן, מינויים נוספים, של נושאי משרה שלטונית, דוגמת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, נעשים על ידי הממשלה. **משלא נמצא פסול בעצם המינוי לתפקיד, הרי שמרגע המינוי חל עקרון "ניתוק חבל הטבור" ובעל התפקיד מחויב בעצמאות מקצועית במילוי תפקידו ובאי תלות בגורם הממנה אותו**. באופן דומה, משלא מועלית על ידי העותרות כל טענה אישית כנגד חברי הועדה בהרכבה הנוכחי, חזקה על ועדת וינוגרד כי היא עושה מלאכתה נאמנה, וכי היא פועלת באופן עצמאי ובלתי תלוי לחלוטין בממשלה, שמינתה אותה."

מקל וחומר, כאשר המינוי אינו מבוצע על ידי הממשלה וחבריה, אלא כאשר מדובר במינוי מאוזן, על ידי חברי הכנסת כאמור – לא מתקיים כל חשש שכזה.

146. עוד באותו עניין, כבוד השופט (כתוארו אז) א' גרוניס הרחיב בדוגמאות מהדין הישראלי בהן המבקר ממונה על ידי המבוקר, ועמד גם הוא על עיקרון "ניתוק חבל הטבור" המוביל לעצמאות ועדת הבדיקה הממשלתית:

> ""...**הדין הישראלי אינו כולל עיקרון-על לפיו קיים פסול מובנה, עקרוני ומוחלט, במינויו של אדם לתפקיד של מבקר, חוקר או תפקיד דומה, על ידי מי שעשוי להיות מבוקר או נחקר**. אין להבין מכך שלא קיים פוטנציאל של ניגוד עניינים בדוגמאות שהבאנו. עם זאת, מטעמים שונים אליהם נתייחס עתה, לא ננקטת בדין הישראלי גישה קיצונית, לפיה כל אפשרות של ניגוד עניינים, אפילו הרחוקה ביותר, הינה פסולה מכל וכל כאשר החשש הינו **מוסדי** ואינו אישי. יתרה מזו, אם מתקבלת במקרה זה טענת ניגוד העניינים בכל הנוגע למינוי חברי הגוף החוקר, כיצד יוסבר ניגוד העניינים בעצם ההחלטה האם להקים ועדה ומאיזה סוג. ניתן להניח שכל ממשלה וכל שר אינו מעוניין שגוף חיצוני יבדוק את תיפקודו, ולו מנימוקים של הישרדות פוליטית. אף על פי כן, נקבע בחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, כי עצם ההחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית תתקבל על ידי הממשלה. כלומר, אפילו בעניין זה, כבדוגמאות האחרות שהבאתי, **לא נמצא פסול**.
>
> ... זאת ועוד, הוועדה נתמנתה על מנת למלא תפקיד ספציפי, שבסיומו יחזור כל אחד מחבריה למסלול חייו הרגיל. אין מדובר בתפקיד ציבורי נמשך, הכרוך בקשר שוטף עם הגוף או האדם המבוקר או הנחקר, כפי שעשוי להיות למשל לגבי היועץ המשפטי לממשלה. ואם נמשיך ונעסוק בדוגמה זו של היועץ המשפטי לממשלה, הרי הממשלה רשאית בנסיבות מסוימות להפסיק את כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה (ראו, סעיף 26 להחלטת הממשלה הנזכרת בפיסקה 3). **לעומת זאת, מרגע שנתמנתה ועדת הבדיקה הממשלתית על ידי הממשלה אין היא עוד תלויה בגוף שמינה אותה, או כביטוי שעשתה בו שימוש המדינה בתשובתה - "נותק חבל הטבור"**.

147. כבוד השופטת (כתוארה אז) א' חיות, שהיוותה חלק משופטי הרוב בפסק הדין, דחתה גם היא את טענות אי עצמאות ועדת הבדיקה הממשלתית ב**עניין אומץ** בשל חשש לניגוד עניינים הנובע ממינוי 'החוקר' על ידי 'הנחקר', עת קבעה כדלקמן:

> "החיץ המוחלט שביקשו חבריי להקים בין השר או השרים שעניין אחריותם האישית עשוי להידון בוועדת בדיקה ממשלתית ובין הגורם הממנה את הוועדה, הוסבר על ידם בחשש המובנה לניגוד עניינים הנובע מכך ש"הנחקר ממנה את הגוף החוקר". **עמדה זו אינה מקובלת עליי**. ראשית, סעיף 8א כולל הוראות המיועדות להבטיח את מהימנותם ואת אי תלותם של חבריי ועדת הבדיקה ובהן הדרישה כי בראש הוועדה יעמוד שופט בדימוס וכן ההוראה שבסעיף 8א(ב) לחוק הממשלה הקובעת כי:
>
> לא יתמנה ולא יכהן כחבר בועדת בדיקה ממשלתית מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד ענינים בין תפקידו כחבר הועדה לבין תפקיד אחר שהוא ממלא או ענין אחר שלו.
>
> **נוכח האמור לעיל אני סבורה כי העובדה שוועדת וינוגרד נתבקשה לבדוק ולחקור גם עניינים הנוגעים לדרג המדיני וכן העובדה כי היא עשויה לבדוק, לחקור ואף להמליץ המלצות בעניינים הנוגעים לאחריותם האישית של השרים שמינוה, אינה יכולה לשמש נקודת משען למסקנה כי מינויה של הוועדה נגוע בחוסר סמכות**."

נקבע גם בפסק דינה, שבית משפט נכבד זה לא ייכנס לנבכי החלטת הממשלה, מניעיה ושיקוליה, יהיו אשר יהיו:

"חברי השופט רובינשטיין מציין בפסק דינו כי ניסיון העבר יכול ללמדנו שהממשלות לדורותיהן נדחקו בדרך כלל אל ההחלטה למנות ועדת חקירה ממלכתית רק בלית ברירה ובשל לחץ ציבורי וכי לא נטו לעשות כן מלכתחילה משיקולים של הישרדות פוליטית. **גם אם יש ממש בדברים, אני סבורה כי אל לנו כערכאה שיפוטית לעסוק במניעים הנסתרים של החלטת הממשלה ככל שלא הוברר כי קיימים מניעים כאלה במקרה הנדון**. עלינו לצמצם עצמנו לבדיקת המצב המשפטי במקרה הנתון ולבחון האם מטיעוני העותרים צומחת עילה משפטית להתערב בהחלטה.

148. כבוד השופט ס' ג'ובראן הגיע גם הוא למסקנה דומה לפיה אין פסול במינוי חברי ועדת הבדיקה הממשלתית על מנת לקבוע כי אינה נהנית מעצמאות, ומגיע למסקנה זו על דרך השלילה, תוך שהראה דווקא כיצד ועדת החקירה הממלכתית אינה נהנית מעצמאות מוחלטת:

"בהקשר זה, ניתן להצביע על מספר סממנים שיש בהם כדי להעיד על קיומה של תלות משמעותית בין ועדת חקירה ממלכתית לממשלה. **הממשלה, ולא הכנסת, היא זו שרשאית לקבל את ההחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית והיא הממנה אותה. הממשלה היא אף זו הקובעת לוועדה את גדרי פעולתה, ובכוחה להכתיב את דרכי חקירתה, נושאיה והיקפה. זאת ועוד, לוועדה אף אסור לחרוג מכתב המינוי שלה או להרחיב את תחום החקירה. לשליטת הממשלה בגורמים אלו ולאפשרות למקד את פעילות הוועדה ניתן לייחס חשיבות רבה, בעיקר משום שהדבר עשוי להשפיע על מסקנות הוועדה ועל האחריות שתוטל על הנחקרים, שהם במקרים מסוימים אלו המחליטים על מינוי הוועדה. לא פחות חשובה היא העובדה שהממשלה יכולה להפסיק את עבודת הוועדה בכל עת ובכך להביא לביטולה המוחלט. בעצם הפסקת פעילות הוועדה מביאה הממשלה, גם אם באופן עקיף, לפיטוריהם של חבריה**. בהסתמך על כל האמור, הגיע המלומד ד' קלגסבלד למסקנה כי חברי ועדת חקירה ממלכתית אינם נהנים מאי-תלות אישית או עניינית (קלגסבלד, עמ' 100-107)."

149. האמור עלה גם בפסק דינו בעניין **אומץ** של כב' השופט (כתוארו אז) א' גרוניס (בדעת הרוב):

"ניתן להניח שכל ממשלה וכל שר אינו מעוניין שגוף חיצוני יבדוק את תיפקודו, ולוּ מנימוקים של הישרדות פוליטית. אף על פי כן, נקבע בחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, כי עצם ההחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית תתקבל על ידי הממשלה. כלומר, אפילו בעניין זה, כבדוגמאות האחרות שהבאתי, **לא נמצא פסול**."

"אין להבין מכך שלא קיים פוטנציאל של ניגוד עניינים בדוגמאות שהבאנו. עם זאת, מטעמים שונים אליהם נתייחס עתה, לא ננקטת בדין הישראלי גישה קיצונית, לפיה כל אפשרות של ניגוד עניינים, אפילו הרחוקה ביותר, הינה פסולה מכל וכל כאשר החשש הינו **מוסדי** ואינו אישי."

150. עוד נוסיף, כי טענה דומה הועלתה כבר בעבר על ידי העותרת 1 בבג"ץ 4889/24, וזאת ב**פרשת כלי השיט**, וכפי שצוין בפסק הדין באותה הפרשה: "לטענתם, יש להבטיח הליך תקין של קבלת החלטות בממשלה בנוגע להקמת ועדת חקירה, לנוכח ניגוד העניינים שבו מצוי ראש הממשלה. לגישתם, אי קיום דיון בשאלת הצורך בהקמת

ועדת חקירה אינו סביר.״ אך בית המשפט הנכבד, **דחה טענה זו** לניגוד עניינים של ׳הנחקר׳, וכן דחה את העתירה בכללותה.

151. בכל מקרה, המחוקק ראה לנגד עיניו את חקירת חברי הממשלה במסגרת אותה ועדת חקירה ממלכתית, שהרי לשם כך הוקם מוסד זה. יחד עם זאת, המחוקק בחר מפורשות להותיר את הקביעה על הקמת ועדת החקירה בידי הממשלה וזאת גם כאשר על הועדה לחקור ולבדוק את פעולות הממשלה עצמה, וזאת כסמכות רשות בלבד כפי שסקרנו.

152. בהקשר לניגוד עניינים מוסדי שכזה, ככל שקיים, בבג״ץ 5623/21 **יניב עסיס נ׳ ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון** (נבו 17.10.2021), ציין כב׳ השופט (כתוארו אז) י׳ עמית, כי בפסיקה ״מסתמנת גישה שלפיה כאשר מדובר בניגוד עניינים אישי יש להחיל את הסטנדרט של ״חשש סביר״, בעוד **שכאשר מדובר בניגוד עניינים מוסדי יש להחיל את מבחן ״האפשרות הממשית״״** וכן כי ״דומה כי על כגון דא אמרה הפסיקה **כי לא די בחשש ״רחוק, תיאורטי או סובייקטיבי״** כדי לבסס חשש לניגוד עניינים המצדיק התערבות מצד בית המשפט״. העותרים לא ביססו כל אפשרות ממשית לניגוד עניינים כאמור ודין טענתם להידחות.

153. בדו״ח ועדת טירקל השני, שעסק ספציפית בבחינת מנגנוני הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי [הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010, ועדת טירקל, דוח שני בעניין מנגנוני הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי (שבט התשע״ג, פברואר 2013) (״**דוח ועדת טירקל**״)[7]], קבעה למעשה ועדת טירקל, כי בבחינת עצמאות ועדת הבדיקה הממשלתית אל מול ועדת החקירה הממלכתית, **שתיהן עצמאיות**, וכי אין בעובדה שהממשלה היא זו המקימה בהחלטתה את ועדת הבדיקה הממשלתית (כמו גם את ועדת החקירה הממלכתית) כדי לפגום בעצמאותה. כך קבע דו״ח ועדת טירקל:

״ועדות חקירה

> 99. הוועדה הגיעה למסקנה, כי השיטה של חקירות על ידי ועדות חקירה ובדיקה המקובלת בישראל תואמת את חובותיה על פי המשפט הבינלאומי לחקור מעשים, החלטות או מחדלים, המעלים חשד להפרות חמורות של כללי המשפט הבינלאומי ההומניטארי (לדוגמא, ועדת כַּהַן). **מנגנון ועדות החקירה והבדיקה בישראל מאפשר לעמוד בעקרונות של ׳חקירה אפקטיבית׳. הוועדה סבורה, כי גם על פי כללי המשפט הבינלאומי והפרקטיקה הנהוגה במדינות שנסקרו, אין בעובדה שהממשלה היא המקימה ועדת חקירה או ועדת בדיקה, כשלעצמה, כדי לפגום בעצמאותה של הוועדה**. על הממשלה להקפיד שכתב המינוי של ועדה יבטיח שהיא תפעל באופן עצמאי, וכי חבריה לא יימצאו בניגוד ענינים עם מושאי החקירה. כמו כן, על כתב המינוי להבטיח חקירה אפקטיבית ויסודית, הן על ידי מינוי חברי ועדה מקצועיים בעלי ניסיון וידע בתחומי עיסוקה של הוועדה והן על ידי הגדרת סמכויותיה, לרבות מתן גישה לכל הראיות. רצוי, שלפי הענין, גם ייקבע מועד להגשת מסקנותיה של ועדה החוקרת חשדות להפרות של כללי המשפט הבינלאומי.״

[7] **דוח ועדת טירקל** הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס יעקב טירקל, זמין באתר הוועדה בכתובת:
gov.il/BlobFolder/generalpage/alternatefiles/he/turkel_heb_b1and2.pdf

154. **הניסיון בעתירות למנוע מעורבות כלשהי של הממשלה בהקמת ועדה שתוקם, כל סוג ועדה, אף ועדת חקירה ממלכתית, הינו ניסיון מופרך וחסר כל בסיס, אשר דינו להידחות מכל וכל. לא ניתן לקבוע אפריורית, כי כל ממשלה באשר היא תהיה מנועה מלהקים ועדת חקירה ממלכתית שתעסוק בעניינים שאירעו בזמן כהונת אותה ממשלה**. טענה זו מפי העותרים משוללת כל יסוד וכל עיגון בדין. המחוקק דווקא הסמיך את הממשלה לקבל את ההחלטה ביודעו כי הממשלה עשויה להיות בין הגורמים 'הנחקרים'.

155. מן הכלל אל הפרט, אם כפי שהראינו לעיל, אין כל פגם או פסול במינוי חברי ועדת הבדיקה הממשלתית על ידי הממשלה עצמה, מגדר קל וחומר, שאין כל פגם או פסול או פגיעה כלשהי בעצמאותה של ועדת החקירה הממלכתית-לאומית, שעצם הקמתה ומינוי חבריה נעשה שלא במישרין על ידי הממשלה, אלא על ידי הכנסת, תוך שיתוף חברי הכנסת מהאופוזיציה – בין בדרך של קבלת הסכמתם של 80 חברי הכנסת, ובין בדרך של חלוקת המינויים באופן שוויוני בין הקואליציה לאופוזיציה.

ט.3. <u>היקף סמכויותיה של ועדת החקירה הממלכתית-לאומית</u>

156. במסגרת העתירות דנן, נטען בין השאר, כי קיימת חובה להקים ועדת חקירה ממלכתית דווקא, שכן היא הגורם היחיד המוסמך בדין הישראלי לו ניתנו סמכויות בדיקה וחקירה רחבות ככל הנדרש לצורך ביצוע עבודתה כראוי.

157. ועדת חקירה ממלכתית-לאומית תוסמך בדין כמו ועדת החקירה הממלכתית ויינתנו לה מלוא הסמכויות הנדרשות למילוי תפקידה באופן יעיל ומלא, ללא כל הבדל מסמכויותיה של ועדת החקירה הממלכתית, וזאת על פי סעיפים 11 ו-14 להצעת החוק המשווים את סמכויותיה של ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לאלה של ועדת חקירה ממלכתית.

158. היקף סמכויותיה של ועדת החקירה הממלכתית-לאומית יהיה רחב ככל הנדרש, בין היתר, היא תהא בעלת הסמכות לדרוש חקירתו של אדם, לזמנו לעדות, להציג מסמכים, וכן לקבוע מסקנות אישיות ככל שיעלה הצורך.

159. פרופ' שמעון שטרית בספרו הדן בפירוש חוק-יסוד: הממשלה [**שטרית**, עמ' 750], דן בכך שוועדת הבדיקה הממשלתית נבדלת מוועדת החקירה הממלכתית בשני היבטים בלבד. האחד, בזהות הגורם הממנה; והשני בסמכותה <u>העצמאית</u> של ועדת החקירה הממלכתית בקביעת מסקנות אישיות. ממילא כאמור, פער זה מגושר ביחס לוועדת חקירה ממלכתית-לאומית שכן זו תוסמך במלוא סמכויות ועדת החקירה הממלכתית וביניהן גם בסמכות לקביעת מסקנות אישיות.

160. אם לא די בכך, הרי שאף אם הייתה מחליטה הממשלה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית, לאור סמכותה הטבועה של הממשלה להקים ועדת בדיקה ממשלתית, מוסמכת היא להסמיך את הוועדה באופן הרחב ביותר, ואין לצמצם את היקף הסמכויות אותן מוסמכת הממשלה להעניק לוועדת הבדיקה הממשלתית. ולכן, על אף שוועדת הבדיקה הממשלתית נעדרת סמכות עצמאית לקבוע מסקנות אישיות, הממשלה יכולה להסמיכה לעשות כן. ראו את שכתב פרופ' שטרית בספרו:

> "בסופו של עניין, ההבדלים בבין ועדת חקירה ממלכתית לוועדת בדיקה ממשלתית מסתכמים בשניים: זהות הגורם הממנה את הוועדה וסמכותה העצמאית של ועדת חקירה ממלכתית להוסיף המלצות

אישיות לדוח הסופי שתגיש. **יש לציין כי ועדת בדיקה ממשלתית אינה מנועה מלהגיש המלצות אישיות**, אך הדבר צריך להיעשות לפי התהליך הרלוונטי ולפי סייגיו במשפט המנהלי. ... **ועדת הבדיקה הממשלתית תוכל להוסיף המלצות לדוח שתגיש בכפוף לקביעת הממשלה**..."

161. בעניין **אומץ**, עלתה השאלה שמא הממשלה חרגה מסמכותה בעצם כך שהסמיכה ועדת בדיקה ממשלתית לדון באחריותם האישית של השרים. כאשר באותו עניין, דעת הרוב קבעה כי מדובר בפעולה שבסמכות. על כך כתב המשנה לנשיאה א' ריבלין:

"בהקשר זה לא מקובלת עלי ההבחנה שמציעה חברתי השופטת א' פרוקצ'יה, בין אחריות "מיניסטריאלית", שועדת בדיקה מוסמכת לקובעה, לבין אחריות "אישית", שמצויה, לשיטתה של חברתי, מחוץ לגדרי סמכות ועדת הבדיקה. **להבחנה זו אין כל עיגון בדין הרלבנטי**."

162. בהמשך, ציין כב' המשנה לנשיאה א' ריבלין את הצהרת ב"כ היועץ המשפטי לממשלה והמדינה, לכך שעל ועדת הבדיקה הממשלתית בעניין **אומץ** הוחל הסדר דומה לפי חוק ועדת חקירה ממלכתית ובכך הוסמכה הוועדה לקבוע מסקנות אישיות:

"... לפיכך, כך הובהר, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי גם במקרה של ועדת בדיקה ממשלתית יש להחיל הסדר דומה להסדר המפורט בסעיף 15 הנ"ל. ואכן, בפועל, **כך הצהיר נציג המדינה, הוסמכה הועדה לשלוח "מכתבי אזהרה" ולהמליץ על מסקנות אישיות, בדומה לועדת חקירה ממלכתית**, והיא הונחתה לשגר מכתבי אזהרה לאישים הנחקרים, במידת הצורך, כפי שנעשה בעניינה של ועדת בדיקה אחרת (ועדת השופט זיילר לחקירת פרשת האחים פריניאן)."

163. כמו כן, ביחס לסמכות ועדת בדיקה ממשלתית לקבוע מסקנות אישיות, כבוד השופטת (כתוארה אז) א' חיות קבעה "שאין זה מן הנמנע כי וועדת הבדיקה תסיק בסופו של יום מסקנות אישיות לגבי הדרג המדיני שפעולותיו עומדות לבדיקתה", תוך שהגיעה למסקנה כי האבחנה בין "אחריות אישית" ו-"אחריות מיניסטריאלית" מוקשית:

"הנה כי כן, אחריות אישית יכול שתנבע ממקורות שונים והאבחנה בינה לבין אחריות מיניסטריאלית איננה דיכוטומית כלל ועיקר. ברוב המקרים היא שלובה באחריות אישית כזו או אחרת של השר עד כי יש שאף מטילים ספק בעצם קיומה של אחריות מיניסטריאלית במובן הטהור של מונח זה (ראו משה בן-זאב "הדרג המדיני' מול ועדות חקירה – העימות, המתח, הפחדים" ספר יצחק כהן 234, 241 (תשמ"ט)). לפיכך, נראה כי פירוש המונח "בתחום אחריותו" שבסעיף 8א לחוק הממשלה כמונח המתייחס אך ורק לאחריות מיניסטריאלית עלול לעורר קשיים לא מבוטלים ביישום הסעיף הלכה למעשה וקשיים אלה עלולים לצמצם, אם לא לטרפד כליל, את השימוש בכלי זה של ועדת בדיקה ממשלתית. באותו הקשר לא למותר להוסיף כי לא אחת אין לדעת מראש לאן יובילו הבירור או הבדיקה והאם בסופו של דבר יתייחסו המסקנות וההמלצות, ככל שתהיינה כאלה, לתחום "האחריות המיניסטריאלית" בלבד או שמא יתייחסו גם לתחום ה"אחריות האישית" של השר או השרים הממנים."

164. בפועל, לאחר תחילת עבודת ועדת וינוגרד, עלתה שאלת סמכותה של ועדת בדיקה ממשלתית לכלול בדוח הסופי מסקנות והמלצות אישיות בנוגע לאישים מסוימים [בבג"ץ 8793/07 **התנועה למען איכות השלטון**

בישראל נ' ועדת הבדיקה בעניין המלחמה בצפון על-פי סעיף 8א לחוק הממשלה, בראשות כב' השופט וינוגרד (נבו 27.11.2007) (**"בג"ץ ועדת וינוגרד"**)].

165. **שם**, בפסק דינה של כבוד הנשיאה ד' בייניש בפסק הדין (שניתן בהסכמת כבוד השופטים ע' ארבל וח' מלצר), נקבע, כי ניתן להסמיך ועדת בדיקה ממשלתית לקבוע מסקנות והמלצות אישיות, וזאת במסגרת כתב המינוי המסמיכה לפעול:

> "השאלה האם הדו"ח הסופי יכלול **מסקנות והמלצות אישיות** או שמא תסתפק הוועדה בקביעת מסקנות והמלצות ברמה המערכתית, נתונה באחריותה ובשיקול-דעתה הרחב של ועדת וינוגרד **בהתאם למילותיו הברורות של כתב-המינוי שלה**. כפי שצוין לעיל, **כתב המינוי** קובע מפורשות כי הוועדה "תבדוק ותקבע ממצאים ומסקנות וכן תגיש המלצות ככל שתמצא לנכון". ... מבט לעבר פעולתן של ועדות חקירה או **בדיקה**, לרבות ועדות חקירה ממלכתיות, שפעלו בעבר מלמד כי היו ועדות שכללו **מסקנות והמלצות אישיות בדו"חות שלהן**, אך היו גם ועדות שבחרו להימנע מכך. השאלה האם ניתן וראוי להימנע מקביעת מסקנות והמלצות אישיות בדו"ח הסופי של ועדת וינוגרד, נתונה בראש ובראשונה להכרעת הוועדה. בית-משפט זה אינו יושב במקום הוועדה ולא ישים שיקול-דעתו במקום שיקול-דעתה..."

166. כן באותו עניין, צוינה עמדת המדינה בהקשר זה, כפי שהוצגה בעבר בפני בית המשפט הנכבד ב**עניין אומץ**, לפיה ועדת הבדיקה הממשלתית בעניין וינוגרד נבדלה מועדת חקירה ממלכתית **אך ורק בגורם הממנה**, ואילו אז טענה המדינה, שועדת הבדיקה הממשלתית כמעט זהה מעשית מבחינת היקף סמכויותיה לוועדת חקירה ממלכתית. כך צוין בפסק הדין **שם** בבג"ץ **ועדת וינוגרד**:

> "למען שלמות התמונה, יוער כי בבג"ץ 6728/06 אומץ הנ"ל הסכימה המדינה כי יש להחיל בעניינה של ועדת וינוגרד הסדר דומה לזה הקבוע בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה בדבר מתן זכות טיעון למי שעלול להיפגע ממסקנות הוועדה. בפועל אף הצהיר נציג המדינה באותה פרשה כי הוועדה הוסמכה לשלוח "מכתבי אזהרה" ולהמליץ על מסקנות אישיות בדומה לועדת חקירה ממלכתית. הלכה למעשה, ניתן לפרש את עמדת המדינה בבג"ץ ... אומץ הנ"ל ובפרשות הנוספות שנדונו לאחר מכן בפני בית-משפט זה, **כך שמבחינת היקף ומשמעות הנושאים העומדים לבירור בפניה ומבחינת היקף סמכויותיה, דומה ועדת וינוגרד בעיקרם של דברים לוועדת חקירה ממלכתית, והיא נבדלת ממנה אך בשל הגורם שמינה אותה**".

167. עמדה דומה הציגה המדינה והיועץ המשפטי לממשלה גם בעניין **אומץ**, לפיה מוסמכת גם ועדת בדיקה ממשלתית להמליץ על מסקנות אישיות בדומה לוועדת חקירה ממלכתית:

> "לפיכך, כך הובהר, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי גם במקרה של ועדת בדיקה ממשלתית יש להחיל הסדר דומה להסדר המפורט בסעיף 15 הנ"ל. ואכן, בפועל, כך הצהיר נציג המדינה, **הוסמכה הועדה לשלוח "מכתבי אזהרה" ולהמליץ על מסקנות אישיות, בדומה לועדת חקירה ממלכתית**, והיא הונחתה לשגר מכתבי אזהרה לאישים הנחקרים, במידת הצורך, כפי שנעשה בעניינה של ועדת בדיקה אחרת (ועדת השופט זיילר לחקירת פרשת האחים פריניאן)."

168. אם כן, חרף הטענות לפיהן רק ועדת חקירה ממלכתית מוסמכת להמליץ על מסקנות אישיות – הרי שבמקרי עבר, **דווקא היועץ המשפטי לממשלה סבר להיפך**, פרקליטות המדינה הצהירה הצהרה הפוכה בפני בית משפט נכבד זה, ועמדת המדינה (ההפוכה) כאמור לעיל אף הפכה להיות הדין, ההלכה הפסוקה והפרקטיקה. כלומר, אף אילו הממשלה הייתה פועלת להקמת ועדת בדיקה ממשלתית יכלה הממשלה לקבוע ולהסמיכה בדבר קביעת מסקנות אישיות ולהשוות את הוועדה לוועדת חקירה ממלכתית.

169. אולם וממילא, הממשלה מקדמת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית-לאומית, שמאפייניה כמעט זהים לאלו של ועדת חקירה ממלכתית, לרבות בדבר קביעת מסקנות אישיות, אולם ועדה זו תזכה לאמון רב יותר מוועדת חקירה ממלכתית ומוועדת בדיקה ממשלתית. ועדת חקירה ממלכתית-לאומית תוסמך כאמור לקבוע מסקנות אישיות על פי סעיפים 11 ו-14 להצעת החוק המשווה את סמכויותיה של ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לאלה של ועדת חקירה ממלכתית.

ט.4. <u>משפט משווה</u>

ט.4.א. <u>מודל ועדת החקירה לחקר אירועי ה11 בספטמבר - THE 9/11 COMMISSION</u>

170. כאמור לעיל, העותרים לא הצליחו לאתר אף **תקדים** שיסייע לבית המשפט הנכבד לקבלת עמדתם, ולא הראו כל החלטה בדבר התערבות שיפוטית כה חריגה במדינה כלשהי שהורתה על הקמתה של ועדת חקירה.

171. מנגד, דווקא לעמדת הממשלה המוצגת כאן ולהחלטתה של הממשלה לקדם הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית-לאומית, **יש תקדים** מאוד דומה, בסיטואציה ונסיבות דומות, ואשר ממנו ניתן להקיש וללמוד.

172. במסמך תמציתי שפורסם על ידי חבר הכנסת קלנר, מציע הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית-לאומית, שאומצה בהחלטת הממשלה למעשה, מצוין כי התקדים לוועדה מעין זו בא לעולם בארה"ב, נוכח אירועי ה-11 בספטמבר 2001. הוועדה שהוקמה בארה"ב לאחר 9.11.2001 היתה " the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States" ובכינויה "THE 9/11 COMMISSION".

173. באותו היום, 11 בספטמבר 2001 לא למותר להזכיר שאירע אירוע שזעזע קשות את האומה האמריקנית ואת העולם כולו:

> *"On September 11, 2001, 19 men armed with knives, box-cutters, mace and pepper spray penetrated the defenses of the most powerful nation in the world. They inflicted unbearable trauma on our people, and turned the international order upside down. We ask each of you to remember how you felt that day—the grief, the enormous sense of loss. We also came together that day as a nation—young and old, rich and poor, Republicans and Democrats. We all had a deep sense of hurt. We also had a deep sense of purpose. We knew what we had to do, as a nation, to respond. And we did. But on that September day we were unprepared. We did not grasp the magnitude of a threat that*

had been gathering over time. As we detail in our report, this was a failure of policy, management, capability, and – above all – a failure of imagination."

[govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Statement.pdf]

"More than 2,600 people died at the World Trade Center; 125 died at the Pentagon; 256 died on the four planes. The death toll surpassed that at Pearl Harbor in December 1941. This immeasurable pain was inflicted by 19 young Arabs acting at the behest of Islamist extremists headquartered in distant Afghanistan."

[govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Exec.htm]

174. ובכן, בחלוף כשנה וחודשיים לאחר אירועי ה11 בספטמבר, ביום 27 בנובמבר 2002, הוקמה בחקיקה ועדת חקירה מיוחדת על ידי הקונגרס, באישורו של נשיא ארה"ב דאז ג'ורג' וו בוש שהייתה ועדה עצמאית 'חוצת מפלגות' (*bipartisan*) –

"The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (also known as the 9-11 Commission), an independent, bipartisan commission created by congressional legislation and the signature of President George W. Bush in late 2002, is chartered to prepare a full and complete account of the circumstances surrounding the September 11, 2001 terrorist attacks, including preparedness for and the immediate response to the attacks. The Commission is also mandated to provide recommendations designed to guard against future attacks."

[9-11commission.gov/report/]

175. בהתאם לאותו חוק שהקים את ועדת החקירה, מינוי חבריה של הוועדה נעשה על **בסיס פריטטי-שוויוני**. החלוקה היתה בין המפלגה הרפובליקנית (שהייתה אז בשלטון), שמינתה חמישה חברים לוועדה כאשר הנשיא בוש (שנבחר לנשיאות כמועמד המפלגה הרפובליקנית) הוא זה שמינה את יושב ראש הוועדה, ובין המפלגה הדמוקרטית, שמינתה גם היא חמישה חברים לוועדה:

SEC. 603. COMPOSITION OF COMMISSION.

(a) MEMBERS. —The Commission shall be composed ot 10 members of whom—

(1) 1 member shall be appointed by the President, who shall serve as chairman of the Commission;

(2) 1 member shall be appointed by the leader of the Senate (majority or minority leader, as the case may be) of the Democratic Party, in consultation with the leader of the House of Representatives Senate (majority or minority leader, as the case may be) of the Democratic Party, who shall serve as vice chairman of the Commission;

(3) 2 members shall be appointed by the senior member of the Senate leadership of the Democratic Party;

(4) 2 members shall be appointed by the senior member of the House of Representative of the Republican Party;

(5) 2 members shall be appointed by the senior member of the Senate leadership of the Republican Party;

(6) 2 members shall be appointed by the senior member of the House of Representative of the Democratic Party;

[116 STAT. 2408 PUBLIC LAW 107–306—NOV. 27, 2002; 9-11commission.gov/about/107-306.title6.pdf]

176. עוד ראוי לציין, כי בהתאם לסעיף 611 לאותו חוק שהקים את הוועדה, עבודת הוועדה מומנה על ידי תקציב משרד ההגנה האמריקאי.

- החוק להקמת הוועדה מצורף כנספח 9.

177. לסיכום ביניים, ועדת החקירה לחקר אירועי ה-11 בספטמבר - THE 9/11 COMMISSION שראו בה ועדה עצמאית, בלתי תלויה, וראויה, הוקמה **בחלוף כשנה וחודשיים** לאחר אירועי ה11 בספטמבר; הוקמה **בחקיקת אד הוק** של הקונגרס; חבריה מונו בצורה **פריטטית בחלוקה שוויונית בין שתי המפלגות** (הרפובליקנית והדמוקרטית); יושב ראש הוועדה **מונה על ידי הנשיא**; ותקציבה של הוועדה הגיע **מתקצובו של משרד ההגנה האמריקאי**.

178. כפי שתיארנו זאת לעיל, כך גם בעניינו, הממשלה סבורה, כי באירוע קיצוני שכמותו מדינת ישראל טרם הכירה עד לאותה שבת שחורה, ונוכח נסיבות העניין המיוחד העומד בפניה והדורש חקירה, נכון לעמדתה של הממשלה להשתמש במנגנון חקירה מיוחד שיבטיח סמכויות מלאות, עצמאות, אי תלות, ואמון ציבור רחב בוועדה שתוקם – בדומה מאוד לשיטה האמריקאית שנבחרה בעקבות האירוע הטרגי של 11 בספטמבר. וכך אכן פועלת הממשלה להקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית, **בחקיקת אד הוק** של הכנסת; שחבריה ימונו **בהסכמה רחבה** או בצורה **פריטטית בחלוקה שוויונית בין הקואליציה והאופוזיציה**; ותקציבה של הוועדה יגיע **מאוצר המדינה**.

179. **האם ניתן לדחות עמדה זו של ממשלה נבחרת, שקיבלה אישור פעם אחר פעם מרוב חברי הכנסת בסוגיה זו, ושנסמכת על ועדה שהוקמה בארה"ב בנסיבות מצערות דומות (לאחר אסון 9/11), ולקבוע כי יש לבטל את העמדה, משום שמדובר בשיקול דעת שחורג כביכול באופן קיצוני ממתחם הסבירות הרחב שיש לממשלה?!**

התמיהה מקבלת משנה תוקף משום שלא מדובר בסוגיה שפוגעת בזכויות אדם אלא בשאלה הנמצאת בלב לבה של סמכות הרשות המבצעת ומצויה במחלוקת ציבורית שאל לו לבית המשפט הנכבד לקחת בה חלק.

ט.4.ב. <u>מודל ועדות החקירה הנהוג בעולם הוא למעשה מודל 'ועדת הבדיקה הממשלתית' והוא מודל ראוי לענין הדין הבינ"ל</u>

180. המתנגדים להקמת ועדת בדיקה ממשלתית, סבורים לכאורה שהכשלים העיקריים בהקמת כל סוג ועדה שאיננה בהכרח ועדה מכוח חוק ועדות חקירה ממלכתיות, נעוצים בהיעדר עצמאותה ומינוי חבריה של אותה ועדה, וכן על ידי תקצובה וניהולה כחלק מתקציב הממשלה (ולא מתקציב הרשות השופטת כמו ועדת חקירה ממלכתית). לכן, לעמדת היועצת, בהיבט הבינלאומי, ועדה שאיננה ועדת חקירה ממלכתית כגון ועדת בדיקה ממשלתית עלולה לכאורה שלא לעמוד במבחני העצמאות הנדרשים.

181. אולם, דווקא בהיבט הבינלאומי ובמבט משווה, ועדות חקירה בשיטות משפט רבות ממונות על ידי הרשות המבצעת, מתוקצבות ומנוהלות על ידי הרשות המבצעת שמינתה את הוועדה – ועדיין, הן **נחשבות עצמאיות**.

182. נזכיר בהקשר זה פעם נוספת גם את קביעות כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין בעניין **אומץ**, שקבע שאין פסול במינוי חברי הוועדה על ידי הממשלה, ותוך שעמד על כך כי זוהי השיטה המקובלת בעולם: "יש לציין כי הסמכות של בדיקת דרג מדיני על ידי ועדה שהוא ממנה היא סמכות מקובלת. **<u>בשיטות אחדות היא השיטה בלעדית. במדינות אחרות, בהן קיים מוסד בדיקה מקביל, הגורם המורה על הקמת וועדת הבדיקה הוא הרשות המבצעת</u>**".

183. עמדה זו הובאה לידי ביטוי במחקרים השוואתיים שונים, בהם עלתה המסקנה האמורה, שהמודל הישראלי של מינוי על ידי הרשות השופטת (ובפרט באופן בלעדי) הוא דווקא המודל החריג בנוף הבינלאומי, ואילו בשיטות המשפט בעולם, המודל המקובל הוא שהממשלה היא זו האמונה על מינוי חברי ועדות החקירה.

184. למסקנה זו, הגיע **קלגסבלד** בספרו **ועדות חקירה ממלכתיות**, שכתב: **"לדרך מינוי זו אין אח ורע בשיטות המשפט הנסקרות בספר זה. <u>בכל השיטות האלה הממשלה היא שממנה את חברי הוועדה</u>"** [עמ' 19 – 20]. כך גם, במחקר משפטי אמפירי שבוצע בעקבות דוח ועדת וינוגרד, הכותבים הגיעו למסקנה כי: "**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.**" [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** יג 225, 249-250 (התשע"א)].

185. מסקנה זהה בקשר לחריגותו של מנגנון המינוי הישראלי לפי חוק ועדות חקירה, מתקבלת מסקירה השוואתית שנערכה על ידי מרכז מחקר ומידע של הכנסת [**ועדות חקירה ממלכתיות: סקירה השוואתית**, יהודית גלילי, הכנסת - מרכז מחקר ומידע, 28.10.2003]. את סקירה זו נתקצר להלן, תוך שנוסיף מספר תובנות בעניין תקצובן הממשלתי ושאר המשאבים הממשלתיים העומדים לרשותן של ועדות חקירה ממלכתיות שונות במודלים שונים בעולם.

אנגליה: ההחלטה על הקמת ועדת חקירה באנגליה מתקבלת בפועל על ידי **הממשלה**, באישור שני בתי הפרלמנט **ולממשלה** נתונה הסמכות למנות את חברי ועדת החקירה, כאשר נהוג למנות בראש הוועדה שופט בכיר (High Court).

קנדה: הסמכות להקים ועדות חקירה מכוח החוק הקנדי נתונה בידי **הממשלה**. הסמכות למנות את חברי ועדת החקירה ניתנת בחוק הקנדי **לממשלה**, כאשר סמכות המינוי בפועל ניתנת בידי העומד **בראשות הממשלה**. הנחת החוק הקנדי היא שבראש ועדות החקירה הממלכתיות יעמוד שופט. נוסיף, שוועדות החקירה בקנדה מהוות למעשה **מחלקה ממשלתית לצרכי תקצוב**, והן מקבלות **סיוע אדמיניסטרטיבי מזרוע ממשלתית** ה- Privy Council Office [ר' canada.ca/en/privy-council/services/commissions-inquiry/about.html].

ניו זילנד: סמכות הקמת ועדות חקירה על פי הדין בניו זילנד נתון בידי המושל הכללי (Governor General) בהתאם להמלצות הממשלה, כאשר הרכב ועדת החקירה נקבע על ידי הגוף היוזם את הקמת ועדת החקירה – **הממשלה**, תחת הנחת החוק שבראשות ועדות החקירה יעמדו שופטים. נוסיף, שהחוק בניו זילנד קובע שוועדת החקירה הממלכתית נפרדת ועצמאית מהממשלה, אך תקבל מהממשלה סיוע אדמיניסטרטיבי באמצעות המשרד לענייני הפנים (Department of Internal Affairs) [ר' teara.govt.nz/en/commissions-of-inquiry/page-1].

פינלנד: החוק בפינלנד מעניק ל**שר המשפטים** סמכות להציע הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית וזו תובא לאישור מליאת הפרלמנט. לאחר אישור הקמת ועדת החקירה הממלכתית, **שר המשפטים** ממונה על ניסוח כתב המינוי והגדרת סמכויות הוועדה באישור הפרלמנט, וכן **שר המשפטים** מוסמך למנות את חברי הוועדה.

אוסטרליה: באוסטרליה ועדות חקירה מסוג Royal Commission שהינה סוג ועדת החקירה הגבוה ביותר במדינה מוקמות על ידי **הרשות המבצעת**. כך לדוגמה רק לאחרונה, ביום 8 בינואר 2026 הכריזה **ממשלת אוסטרליה** בהובלת ראש הממשלה על הקמתה של ועדת חקירה מסוג **Royal Commission** - Establishment of Royal Commission on Antisemitism and Social Cohesion. באותה החלטה, החליטה **הממשלה** על הקמת ועדת החקירה, **הממשלה** היא זו שהחליטה על מינוי יושבת ראש לוועדה וזהותה, **והממשלה** היא זו שניסחה את המנדט לוועדה [ראו

פרסום רשמי של ראש ממשלת אוסטרליה: pm.gov.au/media/establishment-royal-commission-antisemitism-and-social-cohesion; וכן פרסום רשמי של ה-Attorney General: ministers.ag.gov.au/media-centre/establishment-royal-commission-antisemitism-and-social-cohesion-08-01-2026].

גרמניה: מן הסקירה עולה, כי בגרמניה אין במערכת הפוליטית מנגנון חקירה של ועדת חקירה ממלכתית, אך שבעבר הוקמו ועדות חקירה אד-הוק ביוזמת **הממשלה**, והרכבן נקבע בכל מקרה לגופו ולא קיימת מסגרת חוקית המסדירה זאת בדין הגרמני.

ארה"ב: נסקר כי בארצות הברית של אמריקה, אין מנגנון מקביל לוועדות חקירה ממלכתיות. דרך החקירה המקובלת בארה"ב היא באמצעות ועדות קונגרס – וראו ניתוח פרטני לעיל בהקשר של ה-"THE 9/11 COMMISSION" או על ידי תובע מיוחד.

צרפת: כן נסקר, כי המנגנון הרווח בצרפת לבחינת נושאים בעלי חשיבות ציבורית הן ועדות חקירה פרלמנטריות, אשר מהסקירה עולה, כי לוועדת החקירה הפרלמנטרית בצרפת ניתנות סמכויות הדומות לאלו הנתונות בדין הישראלי לוועדת חקירה ממלכתית או ועדת בדיקה ממשלתית.

- סקירה משווה מטעם הכנסת – מרכז מחקר ומידע בעניין ועדות חקירה בעולם מצורפת כ**נספח 10**.

י. עיתוי הקמת ועדת חקירה, בדיקה או ביקורת בעתות מלחמה

186. העותרים מעלים את הטענה לקיומו של 'ניגוד עניינים' של הממשלה ושקילתם של שיקולים זרים בהחלטה בקשר לעיתוי הקמת ועדת חקירה או אי הקמתה.

187. בענייננו אין כל שיקול זר בהחלטה שלא להקים ועדת חקירה או בדיקה בעיצומה של מלחמה. יתר על כן, בהקשרים של הקמת או אי הקמת ועדת חקירה ממלכתית, טענת ניגוד העניינים ובמסגרתה השיקולים הזרים כביכול נדחתה זה מכבר בפסיקת בית משפט נכבד זה כפי שהראינו לעיל.

188. משום שענייננו עוסק **בסמכות רשות** ולא בסמכות חובה, ולמעשה **בשיקול דעת מוחלט של הממשלה**, הרי שאין מקום לטיעון העותרים, כי על הממשלה לפעול להקמת ועדת החקירה בתוך 'זמן סביר'. החובה לפעול בתוך זמן סביר, קיימת כאשר ישנה סמכות חובה לעשות דבר מה. כאשר מדובר בסמכות רשות, בפרט כאשר מדובר בסמכות רשות שהינה בגדר שיקול דעת מוחלט של הממשלה – הרי שלא יכולה להיות מגבלת זמן לסמכות רשות בלתי מוגבלת זו.

189. הקמת ועדת חקירה או בירור בזמן מלחמה, אינה ראויה ועלולה היתה לסכל את עבודתם השוטפת של הדרגים המבצעים והמדיניים בניהול המלחמה. כאמור לעיל, עם המעבר ל הפסקת האש, הממשלה אכן כבר החלה להידרש לסוגית סוג הועדה שתוקם לחקר אירועי השבעה באוקטובר 2023 ומלחמת התקומה, מינוי חבריה, רוחב המנדט שיינתן לה, סמכויות הועדה וכיוצא באלה, כאמור בהצעת החוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית.

190. עמדה דומה הוצגה בפני בית המשפט הנכבד בהקשר של ביקורת המדינה, על ידי המדינה באמצעות פרקליטות המדינה, עמדה שהייתה מקובלת גם על היועצת ושאר משיבי המדינה באותו עניין. כך, ביום 15 ביולי 2024, הגישה המדינה את עמדתה בבג"ץ 1015/24 שעסק בביקורת המדינה על ידי מבקר המדינה. שם, סברו משיבי המדינה, והיועצת ביניהם, כי בעיתוי הנוכחי, קיימת בעייתיות, בלשון המעטה, בקיומה של חקירה או ביקורת, שכן זו עלולה להסית את קשבם של הגורמים הרלוונטיים האמונים על ניהול המלחמה ועלולה לשבש את עבודתם, כך כלשון התגובה [ההדגשות שלהלן הן בתשובת המדינה במקור, למעט היכן שצוין אחרת]:

> 13. כלל המסגרת הראשון מתייחס אפוא **לעיתוי** הביקורת. ברי, כי ביקורת מבקר המדינה נועדה לתכלית של שיפור וטיוב עבודת הרשות המבצעת, **ולכן אין לבצעה מקום שבו הביקורת צפויה לשבש את עבודת הגופים המבוקרים**, תוך כדי מעשה. הדברים יפים ביתר שאת מקום שבו מדובר על מלחמה, כאשר מלכתחילה ביקורת במהלך מלחמה פעילה ועצימה היא חסרת תקדים, וההשלכות של הפרעה למאמץ המלחמתי ועל יכולת הצבא להשלים את התחקירים המבצעיים המצויים בשלבים מתקדמים, הן קשות ... עניינו במצב חריג של עריכת ביקורת בזמן אמת בעת לחימה עצימה. במצב חריג זה, עיתוי תחילת הביקורת חייב להיקבע באופן שלא ישבש את הלחימה ואת ההיערכות בטווח המיידי להמשכה. עקרון זה אף מקובל על המבקר, כאמור לעיל, וברור כי מדובר באינטרס ביטחוני לאומי ... כמובן, שבמצב חריג מאוד זה, לא ניתן לגזור כלל שישפיע על מצבי שגרה, **והדיון במקרה דנן מגודר לנסיבות האירוע החריג שהמדינה לא חוותה כמותו ... עמדת צה"ל ושב"כ הייתה ועודנה כי תחילת הביקורת בעת הזו תפגע באופן משמעותי מאוד במאמצי הלחימה; תשבש את היערכות גורמי הביטחון לכלל המשימות הדחופות שמונחות לפתחם** ... זאת, בייחוד על רקע המצב המבצעי העדכני, תמונת המודיעין וצרכי ההיערכות להמשך הלחימה הדורשים קשב מלא של הצבא וגורמי הביטחון ... **נוכח המצב החריג מאוד שבו מצויה המדינה, יש לקבוע את מועד תחילת ביצוע הביקורת, וכן את שלביה ואופן התנהלותה, באופן שלא ישבש את מאמצי הלחימה, בשים לב לתמונה המבצעית וכיווני התפתחות המלחמה, שצה"ל והשב"כ הם אלה האמונים על הערכתם ...**
>
> 36. **על פי רוב ביקורת המדינה מתבצעת בדיעבד, ובוחנת את פעילות הגוף המבוקר לאחר מעשה** [הדגשות אינן במקור, הוספו ע"י הח"מ] ... אף במקרים המתאימים בהם ביצוע הביקורת בזמן אמת יכול לסייע לשיפור המצב או למזעור נזקים, בעת קבלת ההחלטה, יש לשקול גם את ההשלכות השליליות האפשריות של קיום הביקורת בזמן אמת, כאשר משמעותה היא הסטת הקשב של הגוף המבוקר מתפקודו בזמן האמת, דבר החותר תחת עצם תכליתה של הביקורת – טיוב הליכי העבודה. ... בענייננו, כפי שהובהר בתגובה לבקשות לצווי ביניים, **המשך ביצוע הליכי הביקורת בעת הזו יסיט את קשב המפקדים מהלחימה ויפגע בתפקודם, וכנגזרת מכך עלולה להיגרם פגיעה בביטחון המדינה**. [הדגשות אינן במקור, הוספו ע"י הח"מ]."

191. הנה כי כן, אנו רואים כי לעמדת המדינה וגורמי המקצוע, כמו גם לעמדת הממשלה, ביקורת ו/או חקירה בעת מלחמה מתמשכת עלולה לפגוע בביטחון המדינה ובמאמץ המלחמתי.

192. עמדה זו לא ננטשה על ידי משיבי המדינה בחלוף הזמן. כך, בתגובת המדינה מיום 10 באוקטובר 2024 באותו בג"ץ 1015/24, מובאים נימוקיהם המפורטים של **גורמי המקצוע** מטעם **צה"ל והשב"כ**,

המפרטים מדוע ביקורת בשלב זה של מלחמה עלול להוביל לפגיעה באינטרס הציבורי ולפגיעה בביטחון המדינה. כאשר, השורה התחתונה, כלשון התגובה, אומרת כך:

> "... עמדה זו, ביחס ליכולת לקיים ביקורת תוך כדי לחימה עצימה, **מתבססת על עמדתם וחוות דעתם המקצועיות של גורמי המקצוע בגופים אלה, לפיהן המצב הביטחוני הקיים אינו מאפשר קבלת עמדת המבקר שתפגע פגיעה ממשית ומוחשית בתפקודם של גופי הביטחון, וכפועל יוצא תביא לפגיעה בביטחון המדינה** ... יובהר, כי גורמי צה"ל והשב"כ אינם חולקים על חשיבותה של ביקורת, כפי שנטען על-ידי המבקר, אלא **שבאיזון בין האינטרסים שבבסיס הביקורת ובין הצורך לשמור על ביטחון המדינה וכפועל יוצא על חיי אדם, בעת הזו עמדתם היא שהפגיעה בביטחון המדינה כתוצאה מהסטת הקשב היא ממשית, ושיש הכרח להעדיף את האינטרס הביטחוני** ... **בעת הנוכחית, צה"ל סבור כי קיים הכרח לתעדף את הקשב והמאמץ הפיקודי של הגורמים במערכת הביטחון לטובת הלחימה ושמירה על בטחון מדינת ישראל** ... המציאות החריגה שבה מצויה המדינה מזה כשנה, בלחימה עצימה ומתמשכת, והתרחבותה של המלחמה לזירות נוספות, דוגמת הזירה הצפונית כפי שאירע בחודש האחרון ובימים האחרונים בפרט; והעובדה כי במקביל מתבצע תהליך תחקור מבצעי עמוק החיוני לטיוב הלחימה ולהמשכה, אינם מאפשרים את המשך קיום הביקורת בעת הזו, במתווה המבוקש על ידי המבקר. רוצה לומר, **לא המבוקרים קובעים את עיתוי הביקורת אלא המציאות הקיימת היא זו שמכתיבה את העיתוי, ואינה מאפשרת קיום הביקורת במתכונת המבוקשת על-ידי המבקר.**"

193. ואכן, **אין תקדים במדינת ישראל**, למצב מלחמתי אשר בעיצומו ממש הוקמה ועדת חקירה ממלכתית או ועדת בדיקה ממשלתית בו בעת שהמדינה ניהלה מלחמה. לעמדת הממשלה, לא היה מקום לחרוג מהכלל של חקירה בדיעבד, במיוחד במצב הייחודי שעמד בפנינו, ולא היה מקום להקים ועדת חקירה או בדיקה בזמן שהמדינה עדיין מנהלת את המערכה להכרעת אויבינו. נבהיר, כי אף אם תקדים כזה היה בנמצא, אין מכך כדי להקיש לענייננו. הרי, שמצב הדברים הייחודי שבפנינו והנסיבות החריגות של המלחמה, כפי שאלו הוצגו גם על ידי גורמי המקצוע, לא איפשר הקמת ועדת חקירה ו/או ועדת בדיקה ו/או ביקורת מסוג שכזה, במהלכה של מלחמה ממושכת.

194. ואכן כאשר ניתן היה, החלה הממשלה לקדם את החוק שיאפשר הקמת הוועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר ומה שקדם להם.

בהחלטה מס' 2741 מיום 9.2.2025 לאחר דיון מעמיק וארוך בהשתתפות ראש הממשלה, רוב מוחלט של חברי הממשלה סברו שטרם בשלה השעה להקים ועדה מסוג כלשהו, וזאת, בין השאר, בשל מצב המלחמה בו הייתה המדינה מצויה.

בהחלטה מס' 2993 מיום 5.5.2025 התכנסה הממשלה ודנה פעם נוספת בנושא כאשר בתום הישיבה הממשלה החליטה, כי נוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 4.5.2025, שאישרה תמרון קרקעי עצים ברצועת עזה – טרם בשלה העת להקים ועדה.

בהחלטה מס' 3311 מיום 10.8.2025 לאחר שהממשלה התכנסה ודנה פעם נוספת בנושא, הממשלה החליטה, כי נוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/200 מיום 7.8.2025, שעסקה בנושא הכרעת חמאס ואישרה את המשך התמרון ברצועת עזה, טרם בשלה העת להקים ועדה.

בהחלטה מס' 3503 מיום 16.11.2025 הממשלה התכנסה ודנה בנושא בדיון ממושך והחליטה, כי הממשלה קבעה עד כה כי בעת מלחמה רב זירתית ,לא ניתן לקיים בו זמנית הליך של בירור ביטחוני-מדיני רחב מבלי לגזול זמן יקר וקשב רב מהדרג המדיני והביטחוני שמנהל את המערכה .מן הבחינה הזו המלחמה הרב זירתית שאנו מצויים בה טרם הסתיימה .חמאס טרם השיב את כל החטופים החללים ומספר גדול של חיילי מילואים עדיין מגויס בצווי 8 -צה"ל עדיין נלחם בחזיתות השונות אם כי בעצימות נמוכה יותר .הדרג המדיני והביטחוני עוסק בסיכול איומים ובהיערכות לפירוק חמאס מנשקו ופירוז הרצועה. ולצד זאת הוחלט על הקמת צוות שרים מיוחד שידון בנושא ויקדם הקמת ועדה שתזכה להסכמה ציבורית תוך ניצול השלב הראשון של הפסקת האש.

יא. <u>"עקרון המשלימות" בדין הבינלאומי אינו מורה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית דווקא ואינו יכול להוות עילת התערבות</u>

195. נטענה הטענה בתיק זה, בעיקר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, כי בקשת התובע בבית הדין הפלילי הבינלאומי להוצאת צווי מעצר נגד ראש הממשלה ושר הביטחון (לשעבר), מהווה שיקול להקמת ועדת חקירה ממלכתית **דווקא**, וזאת בשל "עקרון המשלימות".

196. גם אם היה אמת בטענה האמורה, אין לבית המשפט הנכבד סמכות להקים ועדת חקירה ממלכתית, ומצב כזה או אחר בבית הדין הפלילי הבינלאומי לא יכול להקים סמכות לבית המשפט הנכבד במקום שבו היא לא קיימת. הסמכות להקמת ועדת חקירה ממלכתית נתונה בידי הממשלה, וכך גם ניהול יחסי החוץ של המדינה וקבלת החלטות מדיניות של מדינת ישראל נתונה בידי הממשלה ולא בידי בית המשפט הנכבד, על כך לא יכולה להיות מחלוקת.

197. יש להצר על חוות דעתה השגויה של היועצת שמנעה הקמת ועדת בדיקה ממשלתית לעניין המשלימות, מה שעשוי היה למנוע את צווי המעצר.

198. על אחת כמה וכמה, שאין כל מקום לחבר בין ועדת חקירה ממלכתית **<u>שתתמקד בחקר האירועים שקדמו ליום 7 לאוקטובר 2023</u>**, ואשר תבחן את מעורבותם ואחריותם של הגורמים השונים ביחס לאירועים שקדמו לפרוץ המלחמה וזאת מטעמים שונים שבעיקרם אחריות **<u>אל מול העם הישראלי</u>**, איחוי הקרע בעם וכיוצא באלה, כפי שטוענים העותרים ; לבין בירור הטענות נגד ישראל בערכאות הבינלאומיות ביחס **<u>למדיניותה ההומניטרית</u>** של ישראל ברצועת עזה לאחר פרוץ המלחמה, לצד האחריות <u>האישית</u> של ראש הממשלה ושר הביטחון (לשעבר) במישורים הבינלאומיים באירועים, לכאורה, <u>הנוגעים **לאוכלוסייה הפלסטינית**</u>, שנטען **<u>שהחלו ביום 8 לאוקטובר 2023</u>**.

199. מדובר בעניינים שונים ובמומחים שונים שאמורים לבדוק כל שאלה ובשאלות שונות לחלוטין והקשר שנעשה בין השאלות הוא מלאכותי לחלוטין, מה גם שלפי הדין הבינלאומי יש הכרח לחקור את אותן העילות המנויות בבקשת התובע בבית הדין הבינלאומי, ואף יש יתרון בהקמת ועדה ממוקדת שתחקור ביעילות ובלוח זמנים קצר ככל הניתן את הטענות הספציפיות הנטענות במישור הבינלאומי.

200. לאור האמור, עמדת הממשלה היא כי בהחלט ניתן היה לבסס טענה לעמידה בדרישות "עקרון המשלימות" על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית שיצורפו לה משקיפים בינלאומיים אד הוק ביחס למדיניות ההומניטרית ברצועה (כפי שהוצע על ידי השר לעניינים אסטרטגיים דאז, שבחן את היוזמה עם גורמי ממשל אמריקנים שראו אותה בחיוב) ; וההבדלים בין ועדת חקירה ממלכתית הממונה על ידי

נשיא בית המשפט העליון (שכפי שיפורט בפרק הבא, נחשבת חריג במערכת המשפט הבינלאומית) לבין ועדת בדיקה ממשלתית (וכל שכן חקירה ממלכתית-לאומית), לא היו מונעים מישראל לטעון טענת "משלימות" טובה, על בסיס הקמת אותה ועדה.

201. ודוק: החלטה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית או ועדת חקירה ממלכתית היא החלטה בעלת השלכות ציבוריות ומדיניות, מה גם שישראל איננה צד לאמנת רומא והיא לא מכירה בסמכותו של בית הדין הפלילי הבינלאומי. זאת ועוד, הסמכות שבית הדין נטל לעצמו שלא כדין, בנויה על ההנחה השגויה שהרשות הפלסטינית יכולה לחתום על אמנת רומא בתור מדינה, דבר שמדינת ישראל דוחה מכל וכל והוא סותר אף את הסכמי אוסלו.

202. ביום 14 ביוני 2010, בהחלטה מס' 1796 של הממשלה ה-32, החליטה הממשלה על הקמת ועדה ציבורית בלתי תלויה, בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס יעקב טירקל. ועדת טירקל הוסמכה לבחון את עמידתה של מדינת ישראל בכללי המשפט הבינלאומי באירוע הימי מיום 31.5.2010. נוכח ההיבטים הבינלאומיים הייחודיים של השאלות שהוצגו בפני הוועדה, מונו שני מומחים זרים, כמשקיפים, אשר נטלו חלק פעיל בכל עבודת הוועדה. בהחלטת הממשלה המקימה את ועדת טירקל, נימקה והסבירה הממשלה את הצורך בהקמת הוועדה, כך:

> "כחברה במשפחת העמים, מחויבת מדינת ישראל לכיבוד הוראות המשפט הבינלאומי. ... בעקבות טענות שונות שעלו בעיקר בדבר ההיבטים הבינלאומיים הנוגעים לפעולות שננקטו, מוצע להקים ועדה ציבורית בלתי תלויה, אשר תבדוק היבטים אלו. במדינת ישראל מתקיים מנגנון מסודר ומובנה לבדיקה של טענות בדבר הפרות של דיני המלחמה. נוכח טענות המועלות ביחס להתאמת המנגנון האמור להוראות המשפט הבינלאומי, מוצע כי הוועדה תבחן את השאלה אם מנגנון זה תואם את חובותיה של מדינת ישראל לכללי המשפט הבינלאומי."

[החלטה מס' 1796 של הממשלה ה-32- gov.il/he/pages/2010_des1796]

203. ב**דוח ועדת טירקל**, כתבה ועדת טירקל את מסקנותיה גם בקשר עם **"עקרון המשלימות"** בדין הבינלאומי ודרישות החקירה. הצורך, לעיתים ובנסיבות מסוימות, שלא להסתפק במנגנונים הפליליים הרגילים והצורך בהקמת ועדות חקירה, נסקר ב**דוח ועדת טירקל** [עמ' 104]:

> "צוין כי למרות שבכלל יש להבטיח את קיום חובת החקירה באמצעות מערכת המשפט הפלילי, הרי שבנסיבות מסוימות ייתכן כי המערכות הרגילות לא תהיינה מסוגלות לעשות צדק (כגון מקום בו מדובר בהרג בקנה מידה גדול או בסוגיה טעונה מבחינה פוליטית) ותידרש נקיטת אמצעים אחרים, לרבות הקמת ועדות חקירה ציבוריות".

204. עם זאת, עלה מ**דוח ועדת טירקל**, כי אין הכרח להקמת ועדת חקירה ממלכתית דווקא כתנאי להפעלתו של "עקרון המשלימות" בדין הבינלאומי. להיפך, ב**דוח ועדת טירקל** אף צוין כי **אין מנגנון אחד מקובל**, ואף שבמנגנונים המקובלים על ידי בית הדין הבינלאומי, **לא מדובר בדרישה להפרדה, עצמאות ואי תלות מוחלטים** [עמ' 108 לדוח].

205. אם כן, כעולה **מדוח ועדת טירקל**, ניתן להכיר במנגנונים מסוימים כעונים על "עקרון המשלימות", אף אם קיימת בהם **תלות היררכית** "*despite hierarchical dependence*"; וזאת בפרט מקום בו ישנן

ביקורת ציבורית או **ביקורת שיפוטית** או **ערובות אחרות** לעצמאות ואי תלות. ערובות כאלו, כנראה שאין חולק, קיימות במשפט הישראלי, והן אף אפקטיביות. בכל אופן, ועדת חקירה ממלכתית-לאומית מקיימת את המאפיינים של אי תלות ועצמאות הנדרשים – שכן זו תוקם בחקיקה, ומינוי חבריה ייעשה בהסכמה רחבה של חברי הכנסת או באופן שוויוני בחלוקה בין קואליציה לאופוזיציה.

206. אך לא מזמן, הוצגה עמדת המדינה תוך הגנה נחרצת על אותן "ערובות אחרות", ועל עצמאות ואיתנות מערכת המשפט הישראל כמעין חומת מגן בצורה להתמודדות עם המשפט הבינלאומי ועם "עקרון המשלימות", ועמדת המדינה כאמור לא הותנתה בקיומו של מנגנון ועדת החקירה הממלכתית. כך, הוצג בתשובת המדינה [פסקה 307 לתשובה] בפני בג"ץ 5658/23 שאוזכר לעיל:

> "להשלמת התמונה נוסיף, כפי שציין המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) בדיון בוועדה ביום 12.7.23, כי פגיעה אפשרית בעצמאות המקצועית של גורמי אכיפת החוק תקשה על ישראל בהתמודדות עם הליכים במישור הבינלאומי ובמדינות זרות. היכולת להתמודד עם הליכים משפטיים בין -לאומיים ובמדינות זרות נסמכת במידה רבה על יכולתה של מדינת ישראל להציג את מקצועיותה ועצמאותה של מערכת המשפט שלה בהתמודדותה עם טענות להפרות של הדין הבין-לאומי. במישור הכללי, כפי שגם הובהר בהתייחסות היועצת לתזכיר השר לוין, **מערכת המשפט הישראלית היוותה עד כה "חומת מגן" משפטית שהגנה על מעמדה של מדינת ישראל ויכולתה לקדם את האינטרסים שלה בפורומים בינלאומיים משפטיים שונים. זאת, בהתאם לעקרונות של "משלימות" (complementarity) ו"שיוריות" (subsidiarity) שהם עקרונות יסוד במשפט הבין-לאומי**. במסגרת יישום עקרונות אלו, ככל שהאמון באפקטיביות ובעצמאות של מערכת המשפט המדינתית רב יותר, כך גורמים זרים ייטו שלא להתערב בענייני המדינה. הגם שקשה להעריך עד כמה ישפיע תיקון החקיקה במישור זה, קיים חשש ששינויים במערכת המשפט ובמערכת אכיפת החוק יסדקו את ההערכה לה זוכה מערכת המשפט ואכיפת הדין, כמערכת עצמאית ואפקטיבית, וכפועל יוצא מכך, לפגוע ביכולת של מדינת ישראל ושל צה"ל להתמודד עם אתגרים משמעותיים בזירה הבין-לאומית."

עקרון זה, אוזכר גם בפסיקת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 5658/23 האמור [פסקה 166 לפסק דינה של כב' הנשיאה (בדימ') א' חיות], תוך שבית משפט נכבד זה עמד על עצמאות מערכת אכיפת החוק בישראל ועצמאות מערכת המשפט, כבסיס להתמודדות של מדינת ישראל במישורים הבינלאומיים.

207. אם כן, בניגוד לעמדה שנשמעה, אין כל הכרח להקים ועדת חקירה ממלכתית **דווקא**. ועדת בדיקה ממשלתית שבראשה עומד שופט בדימוס (על אחת כמה וכמה ועדה שממונים בה מומחים בינלאומיים כמשקיפים או ועדה ממלכתית-לאומית), ואשר נתונות להן הסמכויות מכוח חוק ועדות חקירה ממלכתיות ומכוח הפסיקה הישראלית בהיבט זה, תוך "ניתוק חבל הטבור" לאחר המינוי, עומדות גם הן ב-"עקרון המשלימות".

208. **נבהיר ונדגיש, בקשר למסקנה האמורה לעיל, אין אנו נסמכים על אמרת אגב כלשהי, או סקירה אגבית כזו או אחרת, ועדת טירקל מונתה כוועדה ציבורית בלתי תלויה <u>בדיוק לצרכים אלו</u> – לבחון את עמידתה של מדינת ישראל במנגנונים הבינלאומיים**.

209. מהלכה למעשה, בית הדין הפלילי הבינלאומי כבר הסתמך בעבר על ועדת בדיקה ממשלתית ישראלית על אף שלא הייתה ועדת חקירה ממלכתית. ועדת טירקל שאוזכרה לעיל, היא ועדה שהוקמה בהחלטת ממשלה, שנתקבלה לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, שבסיסה הוא למעשה ועדת בדיקה ממשלתית, והיא הוקמה בתור 'ועדה ציבורית בלתי תלויה' בהחלטה 1796 של הממשלה ה– 32 "מינוי וועדה ציבורית בלתי תלויה, בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, יעקב טירקל, לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010" (14.6.2010) [ר' פרסום ההחלטה באתר משרד ראש הממשלה, בכתובת gov.il/he/pages/2010_des1796]. לוועדת טירקל, הוקנו סמכויות מכוח חוק ועדת חקירה ממלכתית (אך לא הייתה זו ועדת חקירה ממלכתית), וחברי אותה ועדה ציבורית בלתי תלויה מונו באותה החלטת ממשלה המסמיכה את הוועדה (ולא בהחלטת נשיא בית המשפט העליון כנדרש בוועדת חקירה ממלכתית).

210. **דוח ועדת טירקל**, ובפרט ממצאים עובדתיים שהוצגו בו, שימש את התובעת בבית הדין הבינלאומי הפלילי בהאג בהחלטתה לסגור את התיק. כפי שהעניין נסקר במאמרם של ד"ר אביחי מנדלבליט וד"ר גיל לימון: "... בהכרעת התובעת שלא מתקיימת דרישת החומרה **ניכרת ההשפעה החשובה של דוח ועדת טירקל**. מסקנה זו של התובעת **נשענת על ממצאים עובדתיים חשובים של ועדת טירקל** אשר עמדו בפניה." [אביחי מנדלבליט, גיל לימון, " **"במשפט תעשה לך מלחמה" – ועדת השופט יעקב טירקל לבדיקת אירוע המשט ותרומתה להתמודדות מדינת ישראל עם "לוחמת המשפט"** " (451) ("**מנדלבליט ולימון**")].

211. כלומר, על אף שוועדת טירקל, לא הייתה כאמור ועדת חקירה ממלכתית, התובעת בבית הדין הפלילי בהאג (ICC), עדיין מצאה לנכון לסמוך ידיה על ממצאי ועדת טירקל, ואף החליטה לקבל החלטות ומסקנות על בסיס **דוח ועדת טירקל**. כל זאת, חרף העובדה שוועדת טירקל לא הייתה ועדת חקירה ממלכתית, על אף שחבריה מונו בהחלטת הממשלה, למרות שליו"ר הוועדה לא היו סמכויות מתן צו חיפוש לפי סעיף 12 לחוק ועדות חקירה, ועל אף שהוועדה תוקצבה על ידי משרד האוצר והועמדו לה אמצעים על ידי משרד ראש הממשלה והיא לא התנהלה בתקציב הנהלת בתי המשפט.

212. עינינו הרואות, כי הפערים או ה"פגמים" כביכול בוועדת בדיקה ממשלתית ובפרט במינוי חברי הוועדה על ידי הממשלה, מימון תקציבי של הוועדה על ידי הממשלה, ואי הסמכת יו"ר הוועדה להוציא צווי חיפוש – **אין בהם כדי לאיין את סמכויותיה, עצמאותה ואי תלותה של ועדת הבדיקה הממשלתית, כפי שגם נפסק בעניין אומצ**, וממילא אינם מתקיימים בוועדת חקירה ממלכתית-לאומית.

213. נוכח אי הקמת ועדת בדיקה ממשלתית לעניין המשלמות ולאחר ההחלטה חסרת הסמכות והבסיס של בית הדין הפלילי הבינלאומי להוציא צווי מעצר נגד ראש הממשלה ושר הביטחון (לשעבר) יש לאפשר לממשלה חופש פעולה בהתמודדות עם ההחלטה האמורה, לרבות בדרך של הקמת ועדת בדיקה ממשלתית או ועדת חקירה ממלכתית-לאומית, כאשר, כאמור, ההבדלים בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת בדיקה ממשלתית (וכל שכן ועדת חקירה ממלכתית-לאומית) אינם כאלה המאיינים את יכולתה של מדינת ישראל לטעון לתחולתו של "עיקרון המשלימות".

214. במאמר מוסגר יצוין, כי במכתב מיום 1.5.2024 של שגריר ישראל בהאג לתובע בבית הדין (הנזכר במכתב היועצת כנימוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית דווקא) לא היתה כל התחייבות להקמת ועדת חקירה ממלכתית דווקא, אלא צוין שקיימת אפשרות כזו בחוק הישראלי.

215. להיפך, במסרים שהועברו לדרג המדיני ניתן היה להקים גם ועדת בדיקה ממשלתית.

216. מה גם שכפי שפורט לעיל, ההבדל בין ועדה כזו לשאר סוגי הוועדות הוא שולי בדין הבינלאומי והמכתב האמור איננו מונע הקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית או ועדת בדיקה ממשלתית. מעבר לכך, על מנת לעמוד ב-"עקרון המשלימות", על ועדת החקירה או הבדיקה, יהיה לבחון פרטנית את אותם האירועים, הטענות והעילות המועלות בבקשת התובע לצווי מעצר. עניין זה, שונה בתכלית מוועדת החקירה הממלכתית אותה מבוקש להקים בעתירות דנן על ידי העותרים – ועדה שאמורה לחקור את **האירועים שקדמו ליום 7 לאוקטובר 2023**, ואשר אמורה לבחון את מעורבותם ואחריותם של הגורמים השונים ביחס לאירועים שקדמו לפרוץ המלחמה. ועדה כללית שכזו, כלל לא תיתן מענה נקודתי לבירור הטענות נגד ישראל בערכאות הבינלאומיות ביחס **למדיניותה ההומניטרית** של ישראל ברצועת עזה לאחר פרוץ המלחמה, ושאלת "המעורבות" של ראש הממשלה ושר הביטחון (לשעבר) במישורים הבינלאומיים לאירועים, לכאורה, **ביחס לאוכלוסייה הפלסטינית**, שנטען **שהחלו ביום 8 לאוקטובר 2023** ולפי העילות הספציפיות המנויות בבקשה להוצאת צווי המעצר.

217. כפי שנסקר לעיל, בראי המשפט המשווה במדינות רבות בעולם, מודל ועדות החקירה הנהוג בעולם הוא כזה הניתן להקבלה לועדת הבדיקה הממשלתית בדין הישראלי מבחינת מאפייניה של אותה ועדה. אם כן, עם כל הכבוד הראוי, לאור הסקירה האמורה לעיל של מנגנוני המשפט המשווה, לצד ניתוח המשפט הבינלאומי בנושא משלימות המופיע בדו"ח ועדת טירקל (לפיה כלל אין מנגנון מקובל אחד, ומקובל אף להכיר במנגנונים בהם ישנה תלות היררכית מסוימת), הרי שאין בסיס איתן בדין לעמדה לפיה ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון היחיד, שלכאורה אין בלתו, אשר יכול לסייע לבסס טענה לעמידה בדרישות "עקרון המשלימות".

יב. החלטת הממשלה אינה בגדר 'הפרת הוראה גלויה ומפורשת של היועצת'

218. לעמדת העותרים, משסברה היועצת במכתבה כי ועדת חקירה היא המנגנון הראוי בנסיבות דנן, הרי שלכאורה, לשיטתם, כל עוד הממשלה לא פועלת בהתאם לעמדת היועצת ומחליטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית, יש בכך, משום אי חוקיות כביכול.

219. אלא, שאף היועצת אינה מתיימרת לקבוע כי מוטלת על הממשלה חובה להקמת ועדה שכזו. אף בדיונים בעל פה בפני בית המשפט הנכבד, הרבה לאחר מכתבה הראשון, ב"כ היועצת עמד על כך שהחובה האופרטיבית היחידה העומדת לפתחה של ראש הממשלה היא לדון, לשקול ולקבל החלטה בדבר - "ובמישור האופרטיבי של העתירה שבפני כבודכם, היועצת המשפטית לממשלה סברה בנסיבות העניין החריגות, שיש חובה לממשלה לקיים דיון בנושא בהתאם, ולקיים בסוף בדיון החלטה סדורה בסוגיה, אשר תוכל בתורה לעמוד בביקורת שיפוטית" [דברי ב"כ היועצת, עוה"ד יונתן ברמן, בעמ' 36 שור' 18 – 22 לפרוטוקול הדיון מיום 29.9.2025]. כך גם, בדיון בועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת, עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת הציגה את העמדה כי "היועמ"שית למשלה סברה שעל הממשלה להידרש לזה ולהכריע בסוגיית הקמת ועדת חקירה ממלכתית..." [דיון מיום 15.1.2025 - main.knesset.gov.il/activity/committees/statecontrol/news/pages/836.aspx].

220. אף אילו היה נטען כי לשיטת היועצת מוטלת על הממשלה חובה להקים ועדת חקירה ממלכתית דווקא, עם כל הכבוד הראוי – ההחלטה נתונה בידי הממשלה במליאתה.

221. גם מבחינה מהותית, עמדת העותרים כי הממשלה חייבת לפעול לפי עמדת היועצת לענין הקמת ועדת חקירה בטעות יסודה. כאן המקום גם להזכיר, כי פרופסור יצחק זמיר בספרו [יצחק זמיר **הסמכות המנהלית** מהדורת 2017 (פרק 63: היועץ המשפטי לממשלה, סעיף 5: תוקף חוות הדעת), התייחס למעמדה ותוקפה של חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, בכותבו:

> "אך מה פירוש החובה? מבחינה עקרונית, חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה אינה הוראה המחייבת את הממשלה או כל רשות מנהלית אחרת לפעול בדרך מסויימת, שכן ליועץ המשפטי לממשלה אין סמכות לתת הוראות כאלה, אלא רק לתת חוות דעת המציגה בפני הרשות את המצב המשפטי הקיים בעניין מסויים."

כך גם נקבע על ידי כב' הנשיאה בייניש בבג"ץ 4646/08 **יואל לביא נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 12.10.08):

> "ככלל, החובה והאחריות לפעול בהתאם לחוות הדעת האמורה מוטלת על הרשות המוסמכת ואל ליועץ המשפטי לאכוף בעצמו את חוות דעתו שניתנה בכובעו הייעוצי- פרשני".

222. נזכיר, שהנושא המשפטי העומד לפתחו של בית המשפט הנכבד, **וספציפית השאלה אם על הממשלה מוטלת החובה להקים ועדת חקירה או בדיקה,** וכן השאלה אם שומה עליה להקים ממלכתית **דווקא**, הובא כבר אל פתרונו בפסיקת בית משפט נכבד זה.

כך בדיוק, בעניין **אומץ**, נתקפה החלטת הממשלה להקים ועדת בדיקה ממשלתית שתחקור את אירועי מלחמת לבנון השניה, הידועה בתור ועדת וינוגרד. כפי שההחלטה האמורה תוארה בפסק הדין: "בסופו של יום הגיע ראש הממשלה למסקנה, כי הדרך המיטבית לבדיקת אירועי המלחמה, הנה באמצעות הקמת ועדת בדיקה ממשלתית, בהתאם לסעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן: חוק הממשלה), שבראשה יעמוד שופט בדימוס ובה יכהנו כחברים נציגי ציבור בכירים מדיסציפלינות מקצועיות שונות, הקשורות לנושאי הבדיקה שתיערך."

עינינו הרואות, כי עניין דומה נדון בהרכב מורחב בבית משפט נכבד זה, **בפני שבעה שופטים**, ולבסוף, הוחלט ברוב-דעות לדחות את העתירות. דעת הרוב הכריעה, כי אין מדובר בסמכות חובה, כי לממשלה נתון מלוא שיקול הדעת בדבר הקמת ועדת חקירה או בדיקה, ובשורה התחתונה - לא ניתן להורות לה להקים ועדת חקירה דווקא, או בכלל. **לפיכך, עם כל הכבוד הראוי, לא ניתן לומר ברצינות כי עמדת הממשלה סובלת מאי חוקיות**.

223. אמנם, נקבע לאחרונה, כי בהיותה הפרשנית המוסמכת של הדין, עמדת הייעוץ המשפטי המחייב מורה כי חוות דעתה המשפטית של היועצת מהוות את הפרשנות המתחייבת של הדין המחייבת את הממשלה **בסוגיות משפטיות** [ר' למשל בג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 25.3.2021); פסק דינה של כב' הנשיאה א' חיות, פסקה 19 "... חוות דעתו **בשאלות משפטיות** משקפת עבורה את המצב המשפטי המצוי" ופסקה 28 "חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה **בסוגיות משפטיות**, מחייבת את הממשלה"].

224. יחד עם זאת, לאחרונה, כב' השופט שטיין, בדיון בבג"ץ 18133-06-25 **גויאלי ואח' נ' גיל לימון**, שעסק במינוי ראש השב"כ, ציין את דו"ח ועדת שמגר והבהיר, כי לפי הדו"ח (שאינו מקובל על כל השופטים שאף הסתייגו מדבריו בדיון) מותר לחלוק משפטית על עמדה מסויימת של היעוץ המשפטי לממשלה (ר'

פרוטוקול הדיון מיום 1.7.25 עמ' 57, שורות 36-30). זאת ועוד, גם הפסיקה שחולקת על דו"ח שמגר ונזכרה לעיל, אינה מקנה ליועצת המשפטית לממשלה סמכות לקבל החלטה חלף הגורם המוסמך בדין ולא הרחיבה את ההלכה האמורה כך שתוחל על כל החלטה של הממשלה באשר היא, גם מעבר לגבולות המשפט, ובכלל זה על החלטות **מְדִינִיּוּת**, החלטות **מְדִינִיּוּת**, החלטות **ציבוריות**, והחלטות בדבר מה שראוי, או מה אינו ראוי.

225. **ההחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית ו/או ועדת בדיקה ממלכתית-לאומית ו/או ועדת בדיקה ממשלתית, היא החלטה ציבורית, היא עניין שבמְדִינִיּוּת, והיא למעשה איננה החלטה משפטית שחלה עליה עמדת היעוץ המשפטי המחייב**. מקל וחומר שעה שמדובר בתקיפת אירוע של הימנעות מקבלת החלטה.

226. כפי שבית משפט נכבד זה בבואו לבחון החלטה מנהלית, שומה עליו לבחון את **חוקיות** ההחלטה ולא את טיבה, כך, שומה גם על היועצת לבחון בחוות דעתה את **חוקיות הימנעות** הממשלה מהקמת ועדה מסוג מסוים. אין מקום לבחון מה היה ראוי לשיטת היועצת לעשות, מה מבחינתה נכון היה לעשות עבור המדינה, מה לדעתה יטיב עם המדינה, או במקרה שבפנינו - איזה צעד טקטי או צעד אסטרטגי יש לנקוט על מנת להתמודד עם אתגרים בינלאומיים שהמדינה ניצבת מולם, וכיוצא באלה. החלטות אלו נתונות לסמכות הממשלה.

227. כפי שהעניין **אינו שפיט** בבית משפט נכבד זה, שכן המקום הנכון לקבל את ההחלטה על הקמת ועדת חקירה הוא מחוץ לכותלי בית המשפט, ומצוי מליאת הממשלה בלבד, על אחת כמה וכמה, שהעניין **אינו שפיט**, נורמטיבית ומוסדית, גם מבחינת היועצת.

228. לא ניתן לקבוע מחד גיסא כי היועצת תחייב את הממשלה **בסוגיות משפטיות**, ומאידך גיסא לקבוע גם כי 'הכל שפיט' (הן מבחינה נורמטיבית והן מבחינה מוסדית). אחרת, הכרעה שכזאת, תקנה לכאורה ליועצת המשפטית לממשלה מעמד-על.

229. כך למשל, בבג"ץ 3056/20 שאוזכר לעיל, **שם** נקבע כי חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה בנושא ניגוד העניינים של ראש הממשלה מחייבת את ראש הממשלה, היה זאת מהנימוק כי "... **תחום ניגוד העניינים מצוי בליבת תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה** כמי שפועל להגנה על שלטון החוק ולשמירה על סדרי השלטון, המינהל התקין וטוהר המידות. לפיכך, הותרת ההכרעה הסופית והמחייבת בתחום זה בידי היועץ – ולא בידי השר נושא ההסדר – יש לה חשיבות ברורה ומובהקת." במקרה הנדון כאן, ההחלטה על הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית אינה "בליבת תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה", רחוק מכך, כאשר ההחלטה דווקא יוחדה בדין מפורש לממשלה, ולה בלבד (ר' שוב את סעיפים 1 ו-29 לחוק ועדות חקירה).

230. כמו כן, בניגוד לעמדת העותרים, הסבורים כי בעצם הצגת עמדה הפוכה מהיועצת – יש בכך אי חוקיות מובנית, הרי שמצב הדברים הפוך לחלוטין.

231. **נפסק כבר, כי הממשלה <u>רשאית וזכאית</u> לחלוק על חוות דעתה של היועצת, בפרט בעניינים שבהם קיימת מחלוקת פרשנית תמת לב, בסוגיות שאינן בגדר "שחור ולבן"**. כן נקבע, כי מקום בו הממשלה מבססת עמדותיה על עמדות וחוות דעת קודמות של יועץ משפטי לממשלה – כפי שהממשלה מבססת בעניין דנן את חלק מטיעוניה על עמדות שונות של היועצים המשפטיים לממשלה השונים לאורך השנים,

לרבות של היועצת הנוכחית (בעניין העיתוי, כפי שהציגה היועצת בעניין מבקר המדינה) – חזקה היא, כי מדובר בעמדה שאינה סובלת מ'אי חוקיות'.

232. בעניין זה, של עצם החוקיות בביסוס טענות הממשלה על עמדות יועץ משפטי לממשלה קודם ראו את סקירתו העדכנית של כב' השופט נ' סולברג בפסק דינו בבג"ץ 34680-08-24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התקשורת שלמה קרעי** (נבו 14.10.2024)]. אנו נוסיף ונשלים, מכוח קל וחומר, כי כך הוא גם הדין, ביתר שאת, כאשר הממשלה מתבססת בעמדתה על **ההלכה הפסוקה הבלתי מעוררת**.

233. בעניין שבפנינו, הממשלה מבססת את עמדתה המשפטית בדבר אי התערבות בית משפט נכבד זה, רוחב שיקול הדעת של הממשלה, וה'סבירות' שבהחלטת הממשלה, על הכרעות בית המשפט הנכבד **בהרכב מורחב,** שקבע את ההלכה הפסוקה הבלתי מעוררת, וזאת בעניין **אומץ**, כפי שפורט לעיל. כל זאת, בעוד שהיועצת, היא זו המבקשת לכאורה לחרוש תלמים חדשים ולסטות מלשון החוק השריר וקיים ומההלכה הפסוקה הקיימת.

234. על כך ש**אין מדובר ב'אי-חוקיות ברורה וגלויה'**, יפות לענייננו הקביעות שנקבעו בבג"ץ 34680-08-24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התקשורת שלמה קרעי** (נבו 14.10.2024), **שם**, כב' השופט נ' סולברג, כתב בכל הנוגע לעמדות החולקות, של הממשלה מזה והיועצת מזה, כך:

> "כידוע, היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של החוק, ככל שהדבר נוגע לרשויות השלטון, וככלל – עמדתו היא המחייבת. **ברם, לעתים עשויה להתעורר מחלוקת בין היועץ המשפטי לממשלה לבין הרשות השלטונית בדבר העמדה המשפטית הנכונה: 'יש נושאים שהם חד-משמעיים מבחינת מהותם ותוצאותיהם המשפטיות. אולם, יש נושאים [...] בהם יכולות להתגלות עמדות שונות שאינן מוצאות פתרונן לפני תחילת ההליכים [...] במקרים כגון אלה יכול לעלות הרצון מצד הרשות [...] לפרוש גם את עמדתה בפני בית המשפט ולהתמודד בבית המשפט עם עתירה או תובענה המוגשת נגד[ה]'** (דוח ועדת שמגר, עמוד 73). ... הכלל הסביר והראוי בנסיבות אלו, לפי דוח ועדת שמגר, הוא כדלקמן: **'במקרים בהם אין המדובר באי-חוקיות ברורה וגלויה**, מן הנכון שהיועץ המשפטי יחליט על התרת ייצוגה של הרשות הממלכתית החולקת על דעתו, ... יש נסיבות – בהן אין המדובר כאמור על אי-חוקיות ברורה וגלויה – אשר אין בהן לשלול מרשות שלטונית את יומה בבית המשפט, היינו את הניסיון לשכנע את בית המשפט בחוקיות עמדתה. זאת [...] **במקרים של חילוקי דעות בתום לב בנושא היכול להיות נתון לפרשנויות שונות**'" ... **בכך שהשר סמך את ידיו, לגבי המינוי מושא העתירה, על עמדה משפטית שהוצגה על-ידי הייעוץ המשפטי לממשלה לפני שנים לא רבות, יש כדי ללמד, על פני הדברים, כי אין מדובר בעמדה פרשנית שהיא כה בלתי מתקבלת על הדעת, עד כי מדובר ב'אי-חוקיות ברורה וגלויה'**. גם בכך שהגענו-אנו, השופטים, למסקנה שונה מזו שאליה הגיעו נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה – יש כדי להוסיף וללמד על הצורך בהרהור נוסף לגבי הקביעה כי החלטת השר עולה כדי 'אי-חוקיות ברורה וגלויה'. ... – **לא ניתן לכחד כי עסקינן בשאלה משפטית ראויה לבירור, אשר התשובה עליה אינה פשוטה כלל ועיקר**; לשון אחר: אפילו אכן עסקנו באי-חוקיות, הרי שבשים לב לנתיב הפרשני המורכב שבו נדרשים היינו לפסוע לשם כך, בעקבותיהן של העותרת ושל היועצת – לא היה מקום לראות בדברים משום אי-חוקיות שהיא 'ברורה וגלויה'. הרחק מכך. משאלה הם פני הדברים, הרי שגם אם לשיטת הייעוץ המשפטי לממשלה, עמדת השר בשאלה המשפטית שגויה לגופה,

נראה כי יש מקום לאפשר לו לטעון לגביה. **מחלוקת פרשנית לגיטימית, שלא מוצגת בה עמדה מופרכת** – או כלשון דוח ועדת שמגר, "חילוקי דעות בתום לב בנושא היכול להיות נתון לפרשנויות שונות"..."

235. ודוק: **אין מדובר באי-חוקיות** שמהווה בפני עצמה עילת התערבות לכאורית כפי שטוענים העותרים. עניינו עוסק ב'**מחלוקת פרשנית לגיטימית**', '**שלא מוצגת בה עמדה מופרכת**' – אלא להיפך, מוצגת בה עמדת ממשלה המבוססת על פסיקותיו הקודמות של בית משפט נכבד זה (ר' עניין **אומץ**), המהוות כיום את **ההלכה הפסוקה**, וכן העמדה המוצגת על ידי הממשלה נסמכת גם על עמדות שונות קודמות של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהוצגו בבית משפט נכבד זה בעבר, לפני שנים לא רבות, ואף עמדות שהוצגו על ידי היועצת בעתירה אחרת המתנהלת במקביל - בבג"ץ 1015/24. לכל הפחות, '**לא ניתן לכחד כי עסקינן בשאלה משפטית ראויה לבירור**'.

236. בשולי עניין זה אך לא בשולי חשיבות הדברים, הממשלה תחזור על עמדתה לפיה עמדת הייעוץ המשפטי בשאלת "החובה" שלה לפעול בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, **סובלת מפרשנות שגויה ומתעלמת למעשה מדו"ח ועדת אגרנט וכן דו"ח ועדת שמגר בעניין היועץ המשפטי לממשלה ובית המשפט הנכבד יתבקש לשנות את פסיקתו בעניין** (ר' שוב דברי כב' השופט שטיין בדיון בבג"ץ 18133-06-25 **גויאלי ואח' נ' גיל לימון**, שעסק במינוי ראש השב"כ, שם הוא ציין את דו"ח ועדת שמגר והבהיר, כי לפי הדו"ח (שאינו מקובל על כל השופטים שאף הסתייגו מדבריו בדיון) מותר לחלוק משפטית על עמדה מסויימת של היועץ המשפטי לממשלה (ר' פרוטוקול הדיון מיום 1.7.25 עמ' 57, שורות 36-30). לעניין ביקורת של בית משפט נכבד זה את הלכותיו ופרשנותו הקודמת, נפנה לדבריו של פרופ' אהרן ברק, **פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה** (תשנ"ג): "כמובן, מקום שהמנהל אינו מרוצה מפירושו של בית המשפט העליון, בידו ליזום חקיקה שתביא לשינוי בדין. **כמו כן, במקרה מתאים יש בידו לנסות ולשכנע את בית המשפט העליון כי זה טעה בפירושו, וכי על בית המשפט לסטות מהחלטתו הקודמת.**". ולהרחבה לעניין הפרשנות השגויה בדבר עמדת הייעוץ המחייב, ועמדת הממשלה בעניין, ראו **דו"ח ועדת אגרנט** - דו"ח ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה (1962)" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי (1993) פסקה ח' עמוד 448 וגם **דו"ח ועדת שמגר** - הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו בראש כב' נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר; וכן בספרות איתן לבונטין ורות גביזון "עמדתו "המחייבת" של היועץ המשפטי לממשלה" **ספר שמגר – מאמרים א** (להלן: "**לבונטין וגביזון**"); איתן לבונטין "אמת מדומה ואמת כהווייתה: יוֹבֵל לדו"ח ועדת אגרנט" (131) בעמ' 175; "דו"ח ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה (1962)" **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** (1993) פסקה ח' עמוד 448; פרוטוקול ישיבת הממשלה מיום 28.10.1962 (בעמ' 51); גיל ברינגר המחטף השקט – מיועצים משפטיים לשומרי סף השילוח 11 (2018); יצחק זמיר **משפט מינהלי** (כרך ד עמוד 2412) (2017); איתן לבונטין ורות גביזון "עמדתו "המחייבת" של היועץ המשפטי לממשלה" **ספר שמגר – מאמרים א**'.

237. לסיכום חלק זה, רק ניתן לתהות, כפי שתהה איתן לבונטין "אמת מדומה ואמת כהווייתה: יוֹבֵל לדו"ח ועדת אגרנט" **ספר לבונטין** (2013) 131, בעמ' 175:

"**מה פשר דיון ממשלתי שתוצאותיו מוכתבות מראש מכוח חוות דעת? דיון שבו שרי הממשלה חייבים להצביע כולם כאחד?**"... "לעניות דעתי הדין נקלע לתסבוכת תמוהה, חריגה, שכל עיקרה לעוות עקרונות ראשונים ולהפריע לניקיון המחשבה והדין. בתוך כך נוצר עולם מושגי תלוש שבו – בין היתר

– ייעוץ אינו ייעוץ, ייצוג אינו ייצוג, בעל דין אינו בעל דין, עמדת הממשלה היא עמדת היועץ והפסד בהליך הוא-הוא הניצחון. למרבה הצער, כל אלה פרות באושים של תפיסה ייחודית לישראל, מנוגדת לכל היגיון משפטי ומשטרי, שלפיה חוות דעת משפטית של היועץ מחייבת את הממשלה."

יג. <u>סוף דבר</u>

238. לעמדת הממשלה, אין כל בסיס משפטי להפיכת הצו על תנאי למוחלט ועל בית המשפט הנכבד לדחות את העתירות, דינן דחיה על הסף, ולכל הפחות דינן של העתירות דחיה מוחלטת לגופו של עניין בהיעדר כל **עילה משפטית** להתערבות.

239. הפיכת הצו על תנאי למוחלט, מנפצת את עיקרון הפרדת הרשויות ועם כל הכבוד הראוי כלל אינה בסמכותו של בית משפט נכבד זה.

240. הממשלה נתנה דעתה לשאלת הצורך בחקירה מקיפה ובהקמת ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר, מועד הקמת ועדת חקירה וזהותה של ועדת החקירה. לאחר ששקלה את כל השיקולים שעמדו בפניה, הממשלה מקדמת חקיקה שתאפשר הקמת ועדת חקירה ממלכתית–לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), שמטרתה להבטיח כי תתקיים חקירה מלאה, יסודית ובלתי תלויה לבדיקת אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר), פרוץ מלחמת התקומה והנסיבות שהובילו אליהם. הקמת ועדת החקירה הממלכתית-לאומית וקביעת הרכבה תיעשה בדרך של הסכמה רחבה או לחלופין בדרך שוויונית בין חברי קואליציה ואופוזיציה. בוועדת החקירה הממלכתית-לאומית שתוקם יהיו מומחים מתחומי הביטחון, האקדמיה והמשפט, הורים שכולים ישמשו בה כמשקיפים, סמכויותיה של ועדת החקירה הממלכתית-לאומית יהיו מלאות בהתאם לחוק ועדות חקירה, והכל באופן שיבטיח אמון ציבורי רחב מכל קצוות הקשת הפוליטית.

241. אשר על כן, נוכח נימוקי תשובה זו, הממשלה תבקש מבית המשפט הנכבד לפסוק כמבוקש ברישא לתשובה זו ולדחות את העתירות.

242. תשובה זו לצו על תנאי נתמכת בתצהירו של מזכיר הממשלה.

מיכאל ראבילו, עו"ד	רועי שכטר, עו"ד	אופק ברוק, עו"ד

ב"כ הממשלה וראש הממשלה

ירושלים, 18 בינואר 2026

תאריך החתימה: 18 ינואר 2026
בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4889/24
בג"ץ 5221/24
בג"ץ 6040/24

העותרים בבג"ץ 4889/24:

1. **התנועה למען איכות השלטון בישראל**
2. **פורום חומת מגן לישראל**

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ואח'
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד 31348 9131301
טל: 02-5000073; פקס 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרים בבג"ץ 5221/24:

1-15. **הילה שי ואח'**

ע"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע
מרח' קומפרט 11/21 תל אביב-יפו 6684927
טל': 03-6135135; פקס: 03-6135135

העותרים בבג"ץ 6040/24:

1-86. **עמותת זולת לשוויון וזכויות אדם ואח'**

ע"י ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ואח'
ממשרד דפנה הולץ-לכנר ושות', עורכי דין
מרח' ברקוביץ 4, מגדל המוזיאון, תל אביב
טל': 077-2040881; פקס: 077-2040882

- נ ג ד -

המשיבות בבג"ץ 4889/24:

1. **ממשלת ישראל**

ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק
מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס' 1 ירושלים
טל': 02-6490649, פקס: 02-6490659

2. **היועצת המשפטית לממשלה**

ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 5221/24 ובבג"ץ 6040/24:

1. **ממשלת ישראל**
2. **ראש הממשלה**
3. **שר המשפטים**

ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק

4. **היועצת המשפטית לממשלה**

ע"י פרקליטות המדינה

<u>תצהיר תשובה לצו על תנאי</u>

<u>מטעם ממשלת ישראל</u>

אני הח"מ, יוסי פוקס, מכהן בתפקיד מזכיר הממשלה בממשלת ישראל ה-37, נותן תצהירי זה מתוקף תפקידי, כתצהיר תשובה לצו על תנאי מטעם הממשלה בעתירות שבכותרת.

הריני מאשר כי העובדות האמורות והמפורטות בפסקאות 2, 17, 19, 22-23, 28-34, 38, 126, 127, 194, 197 , 215 בתשובה לצו על תנאי מטעם הממשלה, נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.

יוסי פוקס

אני הח"מ רותם קקון עו"ד מאשר כי ביום 18.1.2026 הופיע בפניי מר יוסי פוקס המוכר לי אישית ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת בלבד ואת האמת כולה וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפני.

רותם קקון, עו"ד
מ.ר 69434

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	הודעת עדכון והחלטת ממשלה מיום 6.2.2025	68
2	הודעת עדכון והחלטת הממשלה מיום 5.5.2025	71
3	הודעת עדכון והחלטת הממשלה מיום 10.8.2025	80
4	הודעת עדכון והחלטת הממשלה מיום 16.11.2025	85
5	הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתיתלאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו2025 ודברי ההסבר	89
6	מסמך תמציתי המסכם את עיקרי הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית לאומית	94
7	דברי ראש הממשלה לאחר אישור הצעת החוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר משרד ראש הממשלה	103
8	סעיף מספר 3727 של הממשלה מיום 4.1.2026	107
9	116 STAT. 2408 PUBLIC LAW 107306NOV. 27, 2002 - החוק להקמת ועדת ה-911	109
10	ועדות חקירה ממלכתית סקירה השוואתית הכנסת - מרכז מחקר ומידע	119

נספח 1

הודעת עדכון והחלטת ממשלה מיום 6.2.2025

עמ' 68

נספח 1

תאריך החתימה: 9 פברואר 2024

בגי"ץ 4889/24
בגי"ץ 5221/24
בגי"ץ 6040/24

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

העותרים בבגי"ץ 4889/24:

1. **התנועה למען איכות השלטון בישראל**
2. **פורום חומת מגן לישראל**

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ואח'
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד 31348 9131301
טל: 02-5000073; פקס 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרים בבגי"ץ 5221/24:

1-15. **הילה שי ואח'**

ע"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע
מרח' קומפרט 11/21 תל אביב-יפו 6684927
טל': 03-6135135; פקס: 03-6135135

העותרים בבגי"ץ 6040/24:

1-86. **עמותת זולת לשוויון וזכויות אדם ואח'**

ע"י ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ואח'
ממשרד דפנה הולץ-לכנר ושות', עורכי דין
מרח' ברקוביץ 4, מגדל המוזיאון, תל אביב
טל': 077-2040881; פקס: 077-2040882

- נ ג ד -

המשיבות בבגי"ץ 4889/24:

1. **ממשלת ישראל**

ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק
מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס' 1 ירושלים
טל': 02-6490649, פקס: 02-6490659

2. **היועצת המשפטית לממשלה**

ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים בבגי"ץ 5221/24 ובבגי"ץ 6040/24:

1. **ממשלת ישראל**
2. **ראש הממשלה**
3. **שר המשפטים**

ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק

4. **היועצת המשפטית לממשלה**

ע"י פרקליטות המדינה

הודעת עדכון מטעם המשיבים 1-3

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 11.12.2024, לפיה תוגש בתוך 60 ימים הודעה מעדכנת על אודות קיום דיון במליאת הממשלה, בעניין נושא העתירות, המשיבים 1-3 בבגי"ץ 5221/24 ובבגי"ץ 6040/24, מתכבדים בזה להודיע, כי היום בשעה 20:00 בערב ממשלת ישראל אמורה להתכנס ולדון בנושא "יועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר".

העתק מהודעת מזכירות הממשלה מיום 6.2.25 בענין סדר היום לישיבה מספר 94 של הממשלה ה-37, שאמורה להתקיים הערב, מצורף כ**נספח 1** להודעת עדכון זו.

לאחר קיום ישיבת הממשלה יתן הח"מ לבית המשפט הנכבד הודעת עדכון נוספת.

מיכאל ראבילו, עו"ד
ב"כ המשיבים 1-3
בבגי"ץ 5221/24 ובבגי"ץ 6040/24

נספח 1

מזכירות הממשלה

מעודכן ליום 6.2.2025

סדר היום

ישיבה מספר 94 של הממשלה ה-37

יום ראשון, י״א בשבט התשפ״ה - 09 בפברואר 2025

משעה 20:00 עד 22:00 - במזכירות הממשלה

נושא	השר המגיש
ועדה לחקירת אירועי ה- 7 באוקטובר – דיון בהתאם להחלטה בבג״ץ 4889/24 ואח׳	ראש הממשלה

בישיבה יורשו להשתתף מוזמנים שנוכחותם חיונית והשתתפותם אושרה על-ידי מזכירות הממשלה

נספח 2

הודעת עדכון והחלטת הממשלה מיום 5.5.2025

עמ' 71

תאריך החתימה: 11 במאי 2025

בג"ץ 4889/24
בג"ץ 5221/24
בג"ץ 6040/24

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

העותרים בבג"ץ 4889/24:

1. התנועה למען איכות השלטון בישראל
2. פורום חומת מגן לישראל
ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ואח'
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד 31348 9131301
טל: 02-5000073; פקס 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרים בבג"ץ 5221/24:

1-15. הילה שי ואח'
ע"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע
מרח' קומפרט 11/21 תל אביב-יפו 6684927
טל': 03-6135135; פקס: 03-6135135

העותרים בבג"ץ 6040/24:

1-86. עמותת זולת לשוויון וזכויות אדם ואח'
ע"י ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ואח'
ממשרד דפנה הולץ-לכנר ושות', עורכי דין
מרח' ברקוביץ 4, מגדל המוזיאון, תל אביב
טל': 077-2040881; פקס: 077-2040882

- נ ג ד -

המשיבות בבג"ץ 4889/24:

1. ממשלת ישראל
ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק
מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס' 1 ירושלים
טל': 02-6490649, פקס: 02-6490659

2. היועצת המשפטית לממשלה
ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 5221/24 ובבג"ץ 6040/24:

1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. שר המשפטים
ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק

4. היועצת המשפטית לממשלה
ע"י פרקליטות המדינה

הודעת עדכון ובקשה מטעם המשיבים 1 - 3

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 23.2.2025, מתכבד הח"מ להודיע בשם המשיבים 1 – 3, כי ממשלת ישראל התכנסה ביום 5.5.2025 ודנה פעם נוספת בנושא "ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר", בהתאם לפירוט דלקמן:

1. התקיים בממשלה דיון בהשתתפות ראש הממשלה ונשמעו עמדות השרים.

2. הממשלה החליטה, כי "נוכח החלטת וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 4.5.25 שאישרה תמרון קרקעי עצים ברצועת עזה – טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה- 7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם."

עוד הוחלט, כי "הממשלה תפעל בהקדם, 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." וכי "הממשלה תמסור הודעת עדכון לבג"ץ בעוד 90 יום."

העתק החלטת הממשלה מצורף **כנספח 1** להודעת עדכון זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3. יצוין, כי בהודעת היועצת המשפטית לממשלה מיום 19.2.25 לבית משפט נכבד זה, נאמר כי "האופן בו נכתבה עמדת היועצת המשפטית לממשלה בהודעת הממשלה ביחס לעיתוי הקמת הוועדה ותחילת עבודתה אינו משקף את שנאמר ואינו ממצה". לאור האמור, מזכיר הממשלה הקריא בפתח ישיבת הממשלה מיום 5.5.25 את דברי היועצת המשפטית לממשלה מתוך סטנוגרמת הדיון שהתקיים בממשלה ביום 9.2.25, והובהר שנוסח הודעת העדכון של הממשלה (שהוגשה על ידי הח"מ לבית המשפט הנכבד ביום 10.2.25 בתיאום עם מזכיר הממשלה) בדבר עמדת היועצת שהוצגה לממשלה, היה מדויק.

4. לשלמות התמונה נוסיף, כי היועצת המשפטית לממשלה בחרה הפעם שלא להגיע בעצמה לישיבת הממשלה אלא לשגר מכתב לראש הממשלה ולשרי הממשלה עשר דקות לפני ישיבת הממשלה, כאשר המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד אביטל סומפולינסקי הופיעה כנציגתה בישיבת הממשלה. העתק המכתב האמור מצורף להודעת עדכון זו **כנספח 2**.

5. בסיכומו של עניין, הממשלה שקלה את הנושא כשכל השיקולים היו בפניה, היא זו שאחראית על בטחון המדינה והיא זו שעל פי החוק מוסמכת להחליט על הקמת ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר, על המנדט שיינתן לוועדה ועל העיתוי המתאים להקמתה. לעובדה שמבקר המדינה פועל בהתאם לסמכויות שהוקנו לו בחוק, אין כל קשר להחלטת הממשלה – ביקורת וחקירה אלו שני מהלכים משלימים ולא חלופיים, כאשר לדעת הממשלה, דווקא פעולה לפי ההחלטה שהתקבלה, במועד המתאים, היא זו שתגרום לאמון ציבורי רחב. כמו כן, בניגוד למשתמע ממכתב היועצת, בשלב זה, יש אלופים בצה"ל ומקביליהם בארגוני הביטחון האחרים שמכהנים עדיין בתפקידיהם מאז ה-7 באוקטובר ויידרשו מן הסתם להעיד בוועדת חקירה.

מכל מקום, מובן שאין בהודעת עדכון זו התייחסות ממצה לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, שפורטה במכתבה - נספח 2 להודעה זו - והמשיבים 1-3 שומרים על זכותם ליתן תגובה מפורטת למכתב היועצת, שאיננו מקובל על הממשלה, אם הדבר יידרש.

6. **בהתאם להחלטת הממשלה, הח"מ מבקש למסור לבית המשפט הנכבד הודעת עדכון נוספת בעוד 90 ימים.**

מיכאל ראבילו, עו"ד
ב"כ המשיבים 1 - 3
בבג"ץ 5221/24 ובבג"ץ 6040/24

נספח 1

העתק החלטת הממשלה

מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2993 של הממשלה מיום 05.05.2025 .

2993. ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר - המשך דיון בהתאם להחלטת בג"ץ 4889/24 ואח'

מ ח ל י ט י ם :

א. בהמשך לישיבת הממשלה מיום 9.2.2025 ונוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 4.5.2025 שאישרה תמרון קרקעי עצים ברצועת עזה – טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם.

ב. הממשלה תפעל בהקדם, 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.

ג. הממשלה תמסור הודעת עדכון לבג"ץ בעוד 90 יום.

נספח 2

העתק מכתב היועצת המשפטית לממשלה

היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ז' אייר תשפ"ה
5 מאי 2025

מס' מסמך: 004-99-2025-010013
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ראש הממשלה
שרי ממשלת ישראל

שלום רב,

הנדון: **חקירת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל"**

ביום 9.2.25 התקיים דיון ראשון בממשלה בנושא שבנדון בהתאם להחלטת בג"ץ בבג"ץ 4889/24 (להלן: "**העתירה**"). עובר לדיון זה, הונחו בפני הממשלה שני מכתבים ששלחתי לראש הממשלה בנושא (האחד מיום 6.6.24 והשני מיום 4.9.24). במכתבים הבהרתי, בין היתר, כי ועדת חקירה ממלכתית היא הכלי המשפטי הייעודי והייחודי הקיים בדין ההולם את חקירת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל". מנגנונים אחרים אינם הולמים את אופיים של האירועים הנחקרים, בין היתר, נוכח תלותם בדרג המדיני, אשר חלקו באירועים מתחייב להיבחן גם הוא. זאת, הן בהיבטי המינוי של חבריהם והן בהיבטים יישומיים הנוגעים לפעולתם. ישנה חשיבות מכרעת בנסיבות העניין לניתוק הזיקה מהדרג המדיני, בכל הנוגע ליכולת להגיע לחקר האמת ומבחינת האמון שיינתן בתוצאות החקירה. מכתביי עומדים בעינם והם מצורפים בשנית.

עוד קודם לדיון הממשלה, הובהר כי עמדת ראש הממשלה הייתה כי אין מחלוקת שיש צורך לחקור את אירועי השבעה באוקטובר. השאלות היו אפוא קשורות לסוג מנגנון החקירה ולעיתוייה.

בסיום דיון הממשלה, הקריא מזכיר הממשלה את הנחיית ראש הממשלה לכנס את הממשלה לדיון נוסף בעוד 90 ימים. בהודעה שהגישה הממשלה לבג"ץ ביום 10.2.25 נכתב כי "רוב מוחלט של חברי הממשלה סברו שטרם בשלה העת להקים ועדה מסוג כלשהו, וזאת, בין השאר, בשל מצב המלחמה בו אנו עדיין מצויים." עוד צוין בהודעה כי בדיון עלו הצעות שונות לחקר אירועי השבעה באוקטובר לאחר סיום המלחמה. בהמשך לכך, החליט בג"ץ ביום 23.2.25 כי הממשלה תגיש הודעת עדכון מטעמה עד ליום 11.5.25. הדיון בממשלה שנקבע להיום, 5.5.25, הינו המשך של החלטות אלה.

מאז הדיון הקודם בממשלה השתנו הנסיבות באופן מהותי המחייב שקילה מחודשת של העמדה.

חלוף הזמן הנוסף, בפני עצמו, מעצים את הפגיעה באפשרותה של ועדת חקירה ממלכתית לבצע חקירה אפקטיבית.

יתרה מכך, בדיון התבססה הממשלה על הנימוק כי טרם בשלה העת לחקר אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", בין היתר בגלל מצב הלחימה. נימוק זה אינו עומד עוד. בפועל מתקיימת בעת הזו בחינה של אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" על ידי מבקר המדינה בלבד, לאחר שזה הגיע לאחרונה להסכמה עם גופי הביטחון כי ניתן להתקדם בביקורת גם בנושאי הליבה וזאת בשים לב לשינוי בנקודת האיזון בשים לב לחלוף הזמן ובראי תמונת הלחימה.

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 91010 ☎ 073-3925511 , 073-3925521 פקס: 02-6467001

עוד יש לתת את הדעת בכל הנוגע לשאלת עיתוי ההחלטה על הקמת מנגנון הבדיקה לשני היבטים. ראשית, הניסיון מלמד שגם אם תתקבל החלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בזמן הקרוב, הרי שממילא היא תחל את העבודה בעוד מספר חודשים לפחות. שנית, מרבית גורמי הביטחון הבכירים שעתידים לתת עדויות בפני ועדת חקירה ממלכתית, כבר פרשו או יפרשו בקרוב מתפקידם, ובכל מקרה הם צפויים להידרש לקחת חלק בביקורת המדינה המתנהלת.

מכל מקום, האפקטיביות של פעולה עתידית של ועדת חקירה בחלוף הזמן, ובנושאים בהם כבר התקיימה ביקורת של מבקר המדינה, לאחר שיימסרו לו גרסאותיהם של המעורבים המרכזיים, צפויה להיפגע, בדגש על פגיעה באפשרות להגיע לחקר האמת ופגיעה בזכויות נחקרים. כך בכלל וכך בפרט בנסיבות בהן מבקר המדינה הודיע כי בכוונתו להסיק מסקנות אישיות, על כל המשתמע מכך מבחינת ההיערכות המשפטית של המבוקרים למצב דברים זה (ראו לעניין זה את מכתבה של הסנגורית הצבאית הראשית מיום 2.5.25 המצורף). כמו כן, בנסיבות אלו, גופים שונים יכולים להגיע למסקנות שונות באותו עניין ובכך ייפגע גם אמון הציבור.

התקדמות הביקורת מחייבת אפוא לקבל החלטה בנושא מנגנון החקירה העתידי לשם תיחום הגבולות (הגם שממילא ממועד ההחלטה על הקמתה, יחלפו מספר חודשים לפחות בטרם תחל את עבודתה בפועל), ושמא יגרם נזק בלתי הפיך הן לפעולות החקירה והן לזכויות הנחקרים. מבקר המדינה עצמו עמד על חשיבותה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית ועל החשיבות שבקביעת גבולות גזרה בין עבודתו לזו שלה. הימנעות הממשלה מקבלת החלטה באשר למנגנון החקירה, מובילה למצב שלא נעשה התיחום הדרוש.

לסיכום, בשים לב למכלול הנסיבות, ובפרט חלוף הזמן וקיומה של ביקורת מבקר המדינה ביחס לסוגיות הליבה של אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", קיים צורך להשלים את הדיון בשאלת המנגנון המתאים לבדיקת אירועי השבעה באוקטובר ללא דיחוי, תוך התייחסות לכלל השיקולים שנזכרו לעיל. לעמדתי, כפי שהובהרה כבר בישיבה הקודמת, ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון המתאים, בשים לב לאופי הסוגיות, סמכויות הוועדה ופומביות עבודתה. על הממשלה לקבל החלטה מנומקת בעניין, בהיותה החלטה מינהלית, ועליה להציג נימוקים אלו במסגרת ההודעה שתוגש לבית המשפט הדן בעתירה, בשים לב להחלטתו מיום 23.2.25.

בברכה,

גלי בהרב - מיארה

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 91010 ☎ 073-3925511 , 073-3925521 פקס: 02-6467001

<u>העתק:</u>
פרקליט המדינה
המשנים ליועצת המשפטית לממשלה
מזכיר הממשלה
מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה
המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 91010 ☎ 073-3925511 , 073-3925521 פקס:02-6467001

נספח 3

הודעת עדכון והחלטת הממשלה מיום 10.8.2025

עמ' 80

נספח 3

תאריך החתימה: 10 באוגוסט 2025

בג"ץ 4889/24
בג"ץ 5221/24
בג"ץ 6040/24

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

העותרים בבג"ץ 4889/24:

1. **התנועה למען איכות השלטון בישראל**
2. **פורום חומת מגן לישראל**

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ואח'
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד 31348 9131301
טל: 02-5000073; פקס 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרים בבג"ץ 5221/24:

1-15. **הילה שי ואח'**

ע"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע
מרח' קומפרט 11/21 תל אביב-יפו 6684927
טל': 03-6135135; פקס: 03-6135135

העותרים בבג"ץ 6040/24:

1-86. **עמותת זולת לשוויון וזכויות אדם ואח'**

ע"י ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ואח'
ממשרד דפנה הולץ-לכנר ושות', עורכי דין
מרח' ברקוביץ 4, מגדל המוזיאון, תל אביב
טל': 077-2040881; פקס: 077-2040882

- נ ג ד -

המשיבות בבג"ץ 4889/24:

1. **ממשלת ישראל**

ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק
מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס' 1 ירושלים
טל': 02-6490649, פקס: 02-6490659

2. **היועצת המשפטית לממשלה**

ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 5221/24 ובבג"ץ 6040/24:

1. **ממשלת ישראל**
2. **ראש הממשלה**
3. **שר המשפטים**

ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק

4. **היועצת המשפטית לממשלה**

ע"י פרקליטות המדינה

הודעת עדכון ובקשה מטעם המשיבים 1 - 3

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 12.6.2025, מתכבד הח"מ להודיע בשם המשיבים 1 – 3 בבג"ץ 5221/24 ובג"ץ 6040/24 והמשיבה 1 בבג"ץ 4889/24 (להלן: "**המשיבים 1 – 3**"), כי ממשלת ישראל התכנסה ביום 10.8.2025 ודנה פעם נוספת בנושא "ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר 2023- המשך דיון בהתאם להחלטת בג"ץ 4889/24 ואח'", בהתאם לפירוט דלקמן:

1. התקיים בממשלה דיון בהשתתפות ראש הממשלה, שרי הממשלה, מזכיר הממשלה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד אביטל סומפולינסקי.

2. הממשלה החליטה, כי "בהמשך לישיבת הממשלה מיום 5.5.25 ונוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/200 מיום 7.8.25, שעסקה בנושא הכרעת חמאס ואישרה את המשך

התמרון ברצועת עזה, טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה- 7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם."

עוד הוחלט, כי "הממשלה תפעל בהקדם, 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." וכי "הממשלה תמסור הודעת עדכון לבג"ץ בעוד 90 יום."

העתק החלטת הממשלה מצורף **כנספח 1** להודעת עדכון זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3. בסיכומו של עניין, הממשלה שקלה את הנושא כשכל השיקולים היו בפניה, היא זו שאחראית על בטחון המדינה והיא זו שעל פי החוק מוסמכת להחליט על הקמת ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר, על המנדט שיינתן לוועדה ועל העיתוי המתאים להקמתה.

4. **בהתאם להחלטת הממשלה, הח"מ מבקש למסור לבית המשפט הנכבד הודעת עדכון נוספת בעוד 90 ימים.**

5. **מובן כי המשיבים 1 – 3 שומרים על זכותם ליתן תגובה לתגובות העותרים, המשיבה 2 בבג"ץ 4889/24 והמשיבה 4 בבג"ץ 5221/24 ובג"ץ 6040/24 להודעה ובקשה זו, ככל שיהיו כאלה.**

מיכאל ראבילו, עו"ד	רועי שכטר, עו"ד	אופק ברוק, עו"ד

ב"כ המשיבים 1 - 3

נספח 1

העתק החלטת הממשלה

נספח 1

מזכירות הממשלה

החלטה מספר 3311 של הממשלה מיום 10.08.2025 .

3311. ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר 2023 - המשך דיון בהתאם להחלטת בג"ץ 4889/24 ואח'

מ ח ל י ט י ם :

א. בהמשך לישיבת הממשלה מיום 5.5.2025 ונוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/200 מיום 7.8.2025, שעסקה בנושא הכרעת חמאס ואישרה את המשך התמרון ברצועת עזה, טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם.

ב. הממשלה תפעל בהקדם, 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.

ג. הממשלה תמסור הודעת עדכון לבג"ץ בעוד 90 יום.

נספח 4

הודעת עדכון והחלטת הממשלה מיום 16.11.2025

עמ' 85

תאריך החתימה: 16 בנובמבר 2025

בגי"ץ 4889/24
בגי"ץ 5221/24
בגי"ץ 6040/24

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

העותרים בבגי"ץ 4889/24:

1. **התנועה למען איכות השלטון בישראל**
2. **פורום חומת מגן לישראל**

עי"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ואח'
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד 31348 9131301
טל: 02-5000073; פקס 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרים בבגי"ץ 5221/24:

1-15. **הילה שי ואח'**

עי"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע
מרח' קומפרט 11/21 תל אביב-יפו 6684927
טל': 03-6135135; פקס: 03-6135135

העותרים בבגי"ץ 6040/24:

1-86. **עמותת זולת לשוויון וזכויות אדם ואח'**

עי"י ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ואח'
ממשרד דפנה הולץ-לכנר ושות', עורכי דין
מרח' ברקוביץ 4, מגדל המוזיאון, תל אביב
טל': 077-2040881; פקס: 077-2040882

- נ ג ד -

המשיבות בבגי"ץ 4889/24:

1. **ממשלת ישראל**

עי"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק
מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס' 1 ירושלים
טל': 02-6490649, פקס: 02-6490659

2. **היועצת המשפטית לממשלה**

עי"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים בבגי"ץ 5221/24 ובבגי"ץ 6040/24:

1. **ממשלת ישראל**
2. **ראש הממשלה**
3. **שר המשפטים**

עי"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק

4. **היועצת המשפטית לממשלה**

עי"י פרקליטות המדינה

הודעת עדכון מטעם המשיבים 1 - 3

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 15.10.25, מתכבד הח"מ להודיע בשם המשיבים 1 – 3 בבגי"ץ 5221/24 ובגי"ץ 6040/24 והמשיבה 1 בבגי"ץ 4889/24 (להלן: "**המשיבים 1 – 3**"), כדלקמן:

1. התקיים בממשלה דיון ממושך בהשתתפות ראש הממשלה, שרי הממשלה ומזכיר הממשלה. בדיון נכחה גם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד אביטל סומפולינסקי.

2. לאחר ישיבה ממושכת הממשלה החליטה כדלקמן:

"א. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 3311 מיום 10.8.2025 הממשלה קבעה עד כה כי בעת מלחמה רב זירתית, לא ניתן לקיים בו זמנית הליך של בירור ביטחוני-מדיני רחב מבלי לגזול זמן יקר וקשב רב מהדרג

המדיני והביטחוני שמנהל את המערכה. מן הבחינה הזו, המלחמה הרב זירתית שאנו מצויים בה טרם הסתיימה. חמאס טרם השיב את כל החטופים החללים ומספר גדול של חיילי מילואים עדיין מגויס בצווי 8 - צה"ל עדיין נלחם בחזיתות השונות אם כי בעצימות נמוכה יותר. הדרג המדיני והביטחוני עוסק בסיכול איומים ובהיערכות לפירוק חמאס מנשקו ופירוז הרצועה.

עם זאת, בשים לב לשלב הראשון בהפסקת האש ברצועת עזה, הלחימה עברה למעין מצב ביניים והממשלה מבקשת לנצל זאת לקידום הקמת ועדה אשר תהיה בלתי תלויה ובעלת סמכויות חקירה מלאות ושתזכה להסכמה ציבורית רחבה ככל הניתן.

ב. ראש הממשלה יקים צוות שרים מיוחד שידון בנושאים שיכללו במנדט של הוועדה. הצוות יעביר המלצותיו לממשלה בעניין המנדט שיינתן לוועדה בתוך 45 יום."

3. החלטת הממשלה מצורפת **כנספח 1** להודעת עדכון זו, מהווה חלק בלתי נפרד הימנה ומדברת בעד עצמה.

4. להשלמת התמונה לא למותר להזכיר, כי ביום 10.11.25 התקיים דיון בכנסת בהשתתפות ראש הממשלה (דיון 40 חתימות), שנושאו "הקמת ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת ה- 7 באוקטובר". בדיון האמור התקבלה ברוב קולות הצעת ראש הממשלה, בה דובר, בין היתר, על הצורך בהקמת ועדה שתזכה להסכמה ציבורית רחבה והצעת חברי האופוזיציה נדחתה.

5. בסיכומו של עניין, הממשלה שקלה את הנושא כשכל השיקולים היו בפניה, היא זו שאחראית על בטחון המדינה והיא זו שעל פי החוק מוסמכת להחליט על הקמת ועדה, על המנדט שיינתן לוועדה ועל העיתוי המתאים להקמתה.

6. **בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן למשיבים 1-3 להגיש הודעת עדכון נוספת בתוך 60 ימים.**

מיכאל ראבילו, עו"ד	רועי שכטר, עו"ד	אופק ברוק, עו"ד

ב"כ המשיבים 1 - 3

נספח 1

מזכירות הממשלה

החלטה מספר 3503 של הממשלה מיום 16.11.2025 .

3503. ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר 2023 - המשך דיון בהתאם להחלטת בג"ץ 4889/24 ואח'

דברי פתיחה

מניין קולות

מחליטים:

א. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 3311 מיום 10.8.2025 הממשלה קבעה עד כה כי בעת מלחמה רב זירתית, לא ניתן לקיים בו זמנית הליך של בירור ביטחוני-מדיני רחב מבלי לגזול זמן יקר וקשב רב מהדרג המדיני והביטחוני שמנהל את המערכה. מן הבחינה הזו, המלחמה הרב זירתית שאנו מצויים בה טרם הסתיימה. חמאס טרם השיב את כל החטופים החללים ומספר גדול של חיילי מילואים עדיין מגויס בצווי 8 - צה"ל עדיין נלחם בחזיתות השונות אם כי בעצימות נמוכה יותר. הדרג המדיני והביטחוני עוסק בסיכול איומים ובהיערכות לפירוק חמאס מנשקו ופירוז הרצועה.

עם זאת, בשים לב לשלב הראשון בהפסקת האש ברצועת עזה, הלחימה עברה למעין מצב ביניים והממשלה מבקשת לנצל זאת לקידום הקמת ועדה אשר תהיה בלתי תלויה ובעלת סמכויות חקירה מלאות ושתזכה להסכמה ציבורית רחבה ככל הניתן.

ב. ראש הממשלה יקים צוות שרים מיוחד שידון בנושאים שיכללו במנדט של הוועדה. הצוות יעביר המלצותיו לממשלה בעניין המנדט שיינתן לוועדה בתוך 45 יום.

הערה

נספח 5

הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתיתלאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ״ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ״ו2025 ודברי ההסבר

עמ׳ 89

מספר פנימי : 2237628

הכנסת העשרים וחמש

יוזם: חבר הכנסת אריאל קלנר

פ/6380/25

הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית–לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו–2025

מטרה 1. 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.

הגדרות 2. בחוק זה –

"אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר)" – פעולות האיבה שהתרחשו נגד מדינת ישראל ואזרחיה מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ועד יום כ"ט בתשרי התשפ"ד (14 באוקטובר 2023);

"הוועדה" – ועדת החקירה הממלכתית–לאומית שהוקמה לפי סעיף 3;

"חוק ועדות חקירה" – חוק ועדות חקירה, התשכ"ט–1969[1];

"חוק הכנסת" – חוק הכנסת, התשנ"ד–1994[2];

"סיעות האופוזיציה" – הסיעות בכנסת שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה;

"סיעות הקואליציה" – הסיעות בכנסת שהן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה;

"ראש האופוזיציה" – כמשמעותו בחוק הכנסת.

הקמת הוועדה 3. מוקמת בזאת ועדת חקירה ממלכתית–לאומית לבדיקת אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר), פרוץ מלחמת התקומה והנסיבות שהובילו אליהם.

הגדרת נושא החקירה 4. (א) הממשלה תגדיר את נושאי החקירה.

(ב) הממשלה רשאית, על פי פניית הוועדה, להבהיר, להרחיב או לצמצם את נושא החקירה.

דין וחשבון הוועדה 5. (א) בגמר דיוניה תערוך הוועדה דין וחשבון על תוצאות חקירתה והמלצותיה, אם תמצא לנכון להוסיף המלצות, ותגיש את הדין וחשבון לממשלה.

(ב) הוועדה תפרסם ברבים את הדין וחשבון שלה, בהתאם לתנאים שנקבעו בסעיף 20 לחוק ועדות חקירה.

כשירות חברי הוועדה 6. (א) לא ימונה אדם לחבר הוועדה, אלא אם הוא אזרח ישראל.

(ב) חברי הוועדה יהיו בעלי סיווג ביטחוני מתאים לפי חוק.

---

[1] ס"ח התשכ"ט, עמ' 28.
[2] ס"ח התשנ"ד, עמ' 140.

מספר חברי הוועדה 7. (א) הוועדה תמנה שישה או שבעה חברים.

(ב) הוועדה רשאית לפעול אף אם פחת מספר חבריה, כל עוד לא פחת מחמישה.

מינוי חברי הוועדה 8. (א) מינוי חברי הוועדה יהיה כמפורט להלן:

(1) חברי הכנסת יפעלו להגעת הסכמות בנוגע להרכב חברי הוועדה ויבואו בדברים עם יושב ראש הכנסת לשם כך; יושב ראש הכנסת יניח על שולחן הכנסת הצעה להקמת הוועדה לפי חוק זה, שתכלול את שמות יושב ראש הוועדה וחבריה, בתוך 14 ימים מיום פרסום החוק; יושב ראש הכנסת יגבש את ההצעה לאחר שהזמין להתייעצות נציגים מסיעות הקואליציה והאופוזיציה;

(2) הרכב הוועדה שהוצע על ידי יושב ראש הכנסת יובא לאישור הכנסת בתוך שבעה ימים מיום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת;

(3) לשם הקמת הוועדה יידרש רוב של שמונים חברי הכנסת.

(ב) לא אושר הרכב הוועדה כאמור בסעיף קטן (א), ייבחר הרכב הוועדה באופן הבא:

(1) יושב ראש ועדת הכנסת ימנה שלושה מחברי הוועדה, בהסכמת יושבי ראש סיעות הקואליציה;

(2) ראש האופוזיציה ימנה שלושה מחברי הוועדה בהסכמת יושבי ראש סיעות האופוזיציה;

(3) חברי הוועדה שמונו יבחרו אחד מהם לכהן כיושב ראש הוועדה;

(4) לא נבחר יושב ראש לוועדה בתוך שבוע ממועד מינוי חברי הוועדה, ימנו יושב ראש ועדת הכנסת וראש האופוזיציה שניים מבין חברי הוועדה שמונו, והם יכהנו כיושבי ראש במשותף.

(ג) לא מינו יושב ראש ועדת הכנסת או ראש האופוזיציה את כל חברי הוועדה שהם זכאים למנותם בתוך 14 ימים מיום שהוטל עליהם למנות את חברי הוועדה, ימנה יושב ראש הכנסת את חברי הוועדה הנותרים כך שהוועדה תמנה שישה חברים, וזאת בתוך 14 ימים.

מינוי מפקחים 9. (א) בוועדה יכהנו במעמד מיוחד של מפקחים, ארבעה נציגי משפחות שכולות, שהם קרובי משפחה מדרגה ראשונה של מי שנהרג בטבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר) או במלחמת התקומה.

(ב) המפקחים ייבחרו על ידי חברי הוועדה בתוך שבעה ימים מיום מינוי הוועדה.

(ג) מונה הרכב הוועדה לפי סעיף 8(ב), ימנו חברי הוועדה שמונו על ידי יושב ראש ועדת הכנסת שני מפקחים, וחברי הוועדה שמונו על ידי ראש האופוזיציה שני מפקחים.

(ד) מפקח רשאי להשתתף בכל דיוני הוועדה, פומביים ושאינם פומביים, וכן רשאי בכל עת להפנות, בכתב, לוועדה או לחבר מחבריה, בקשה, שאלה, או הצעה בכל עניין הקשור למילוי תפקידה של הוועדה לפי חוק זה, לרבות הצעה באשר לאופן ניהול חקירת כל אדם שזומן להתייצב בפני הוועדה, או לשאלות שיוצגו לאדם שהתייצב בפני הוועדה.

(ה) קודם לפרסום דין וחשבון של הוועדה, רשאי מפקח להעיר את הערותיו בכתב לוועדה; הוועדה תדון בהערות המפקח בישיבתה הקרובה.

חילופי גברי 10. (א) נפטר חבר הוועדה או נבצר ממנו דרך קבע למלא תפקידו:

(1) אם נבחר הרכב הוועדה בהתאם להוראות סעיף 8(א) או 8(ג) – ימונה המחליף על פי בחירת רוב חברי הוועדה;

(2) אם נבחר הרכב הוועדה בהתאם להוראות סעיף 8(ב) – ימונה המחליף בידי חברי הוועדה שמונו באופן בו מונה חבר הוועדה המוחלף.

(ב) הוחלף חבר ועדה בהתאם להוראת סעיף קטן (א), תמשיך הוועדה בעבודתה מן השלב שאליו הגיעה לפני השינוי, זולת אם החליטה על דרך אחרת.

סמכויות הוועדה 11. (א) לוועדה יהיו כל הסמכויות הנתונות לוועדת חקירה שהוקמה מכוח חוק ועדות חקירה; ואולם, הסמכות הנתונה ליושב ראש ועדת חקירה בסעיף 9(א) לחוק ועדות חקירה תוענק לכל שניים מחברי הוועדה.

(ב) מונו שני יושבי ראש במשותף לוועדה, בהתאם להוראת סעיף 8(ב)(4), יפעילו את סמכותם בהסכמה בלבד.

פומביות הדיון 12. הוועדה תדון בפומבי ודיוניה ישודרו לציבור; ואולם רשאית היא לקיים דיון, כולו או מקצתו, בדלתיים סגורות אם למעלה ממחצית מחבריה שוכנעו שהדבר דרוש לשם שמירה על ביטחון המדינה, על יחסי החוץ של המדינה, על ענין כלכלי חיוני של המדינה או על דרכי הפעולה החסויות של משטרת ישראל או לשם הגנה מפני פגיעה בשלומו או בכבודו של מי שנפגע באירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר) או במלחמת התקומה.

הוצאות שכר 13. (א) חבר הוועדה זכאי לקבל שכר.

(ב) שכר חברי הוועדה והוצאות הוועדה ישולמו מאוצר המדינה.

החלת הוראות חוק ועדות חקירה 14. (א) בכל ענין שאינו מוסדר בחוק זה, יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, למעט סעיף 16, בשינויים המחוייבים.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), סמכויות הנתונות לממשלה מכוח חוק ועדות חקירה, ולא נקבעה לגביהם הוראה בחוק זה, יהיו נתונות לכנסת.

דברי הסבר

ביום כ״ב בתשרי התשפ״ד (7 באוקטובר 2023), מדינת ישראל חוותה את אחד האירועים הלאומיים הטראומטיים והקשים ביותר בתולדותיה. ארגון הטרור חמאס, בשיתוף עם תושבים מרצועת עזה וגורמים נוספים, ביצע פלישה מתואמת לשטח ישראל, תוך ביצוע מעשי איבה, רצח, אונס, ביזה וחטיפה נגד העם היהודי ומדינת ישראל. אירועים אלו הובילו למותם של כ-1,200 אזרחים ישראלים וזרים, לפציעתם של אלפים נוספים ולחטיפתם של מאות בני אדם לרצועת עזה. על אף שעיקר אירועי הטבח התרחשו ביום שבת כ״ב בתשרי התשפ״ד (7 באוקטובר 2023), עד יום כ״ט בתשרי התשפ״ד (14 באוקטובר 2023) עוד נמשכה הלחימה עם מחבלים בשטח ישראל.

היקף האירועים וחומרתם חשפו כשלים מערכתיים רחבי היקף במערכות המדינה. לנוכח עומק המשבר, ריבוי הגורמים המעורבים והשלכותיו ארוכות הטווח על ביטחון ישראל וחוסנה הציבורי, נדרש להקים גוף חקירה בלתי תלוי בעל סמכויות רחבות, אשר יוכל לחקור באופן מקיף, עצמאי ושקוף את כלל הגורמים, ההחלטות, המדיניות וההתנהלות שהובילו לאירועים אלה, לרבות התערבות מערכת המשפט.

נוכח האופי הייחודי של האירועים והצורך באמון ציבורי רחב, מוצע להקים ועדת חקירה ממלכתית–לאומית, אשר מחד תוקם ותוסמך לפי חוק ועדות חקירה, התשכ״ט–1969, ומאידך תיבחר ותיבנה בצורה שוויונית בהסכמה רחבה בין הקואליציה לאופוזיציה. שילוב זה נועד להבטיח כי הוועדה תהיה מקצועית, עצמאית, נטולת פניות ותקבל אמון ציבורי נרחב. כמו כן, מוצע לקבוע כי הממשלה תגדיר את נושאי החקירה.

זאת ועוד, אופן מינוי חברי הוועדה המוצע נועד לשקף את הצורך ביצירת הסכמה רחבה כבר בשלב הקמת הוועדה ומינוי חבריה. נוכח המעורבות האפשרית הן של הדרג המדיני והן של מערכת המשפט בגורמים שהובילו לטבח, מוצע לקבוע כי הכנסת היא זו שתמנה את חברי הוועדה בהסכמה של חברי סיעות הקואליציה והאופוזיציה. יחד עם זאת, על מנת שלא לסכל את מינוי הוועדה בדרך של סירוב הקואליציה או האופוזיציה להגיע להסכמות, מוצע לקבוע מנגנון לפיו אם לא ייקבע הרכב הוועדה בהסכמה, הרכב הוועדה ייקבע באופן שוויוני – מחצית של חברי הוועדה ימונו על ידי נציגי הקואליציה ומחצית ימונו על ידי נציגי האופוזיציה.

כמו כן, מוצע לקבוע מינוי של בני משפחותיהם של נרצחי הטבח וחללי המערכה שישמשו כמפקחים על עבודת הוועדה. מינויים של

בני המשפחות נובע מחשיבותם הציבורית והערכית המיוחדת של מי שנפגעו באופן הישיר והעמוק ביותר מן האירועים הנחקרים. לבני משפחות אלו קיים קשר הדוק, אישי ובלתי אמצעי לאירועים, והם נושאים אינטרס מוגבר ומובהק לקבל בירור מלא, יסודי ושקוף באשר לנסיבות שהובילו לאובדן יקיריהן. מעמדם המיוחד כמפקחים מאפשר להם לפעול כגורם ציבורי נוסף המבטיח כי מלאכת החקירה תיעשה ללא משוא פנים, ברגישות הראויה ומתוך מחויבות מלאה לחשיפת האמת. שילובם בהליך החקירה מחזק את אמון הציבור בוועדה, מבטא את זכותם המוסרית של הנפגעים להיות מעורבים בהליכי הבירור ומבטיח כי קולן של המשפחות, שהוא בעל חשיבות אנושית ולאומית כאחד, יישמע לאורך כל שלבי עבודת הוועדה.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

כ"ה בכסלו התשפ"ו (15.12.2025)

נספח 6

מסמך תמציתי המסכם את עיקרי הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית לאומית

עמ' 94

ועדת חקירה ממלכתית לאומית

לארועי ה 7 באוקטובר

"וְדָרַשְׁתָּ וְחָקַרְתָּ וְשָׁאַלְתָּ הֵיטֵב
וְהִנֵּה אֱמֶת נָכוֹן הַדָּבָר"

דברים פרק יג, טו

ביחד נגיע לאמת. יחד נתקן.

נכתב ונערך על ידי
חבר הכנסת
אריאל קלנר

כסלו תשפ"ו, דצמבר 2025

נכתב וערך על ידי
חבר הכנסת
אריאל קלנר

ועדת חקירה ממלכתית לאומית

לאירועי ה 7.10.23

עקרונות הצעת החוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית לאומית בדרך שוויונית לקיום חקירה מלאה של כל מערכות המדינה.

מי בוועדה?

שישה חברים.

שוויון ואיזון

6 חברי ועדה שייבחרו ע"י 80 ח"כים.
בהיעדר הסכמה: 3 ע"י הקואליציה ו 3 ע"י האופוזיציה.

חתירה לאמת

כל 2 חברים רשאים לזמן כל אדם ולחקור כל גוף.
כל דיוני הוועדה בשידור חי.

פיקוח מלא

4 מפקחים מטעם המשפחות השכולות
כל דיוני הועדה בשידור חי.

פוליטיקאים	שוויון	מפקחים	חתירה לאמת	הסכמה רחבה
0	6	4	2	80
	חברי הועדה ימונו בהסכמה או בצורה שוויונית	נציגי משפחות שכולות שמחויבות לאמת. **כל הדיונים בשידור חי**	כל שני חברים רשאים לזמן כל אדם ולחקור כל גוף	חברי כנסת יפעלו למינוי הועדה בהסכמה רחבה.

ועדת חקירה
ממלכתית לאומית
לארועי ה 7 באוקטובר

ביחד **נגיע לאמת.** יחד ננקה.

ועדת חקירה ממלכתית לאומית

טבלת השוואה

		חוק ועדות חקירה תשכ"ט-1969	חוק ועדת חקירה ממלכתית לאומית	מה היתרון?
אמון ציבורי	**סמכות**	עפ"י חוק ועדות חקירה 1969	עפ"י חוק ועדות חקירה 1969	הועדה עם הסמכויות הנרחבות ביותר
	דרך בחירה	בחירת חברי הוועדה ע"י **אדם אחד - השופט יצחק עמית.**	בחירת חברי הוועדה ע"י 80 חברי כנסת או בשוויון מוחלט בין אופוזיציה לקואליציה.	במקום מינוי ועדה על ידי אדם אחד שנוי במחלוקת, העומד בראש מערכת המשפט הנמצאת בשפל חסר תקדים מבחינת אמון הציבור, הקמת ועדה תיעשה בצורה שוויונית על ידי מי שנבחרו על ידי העם. דבר זה יקנה לועדה ולמסקנותיה אמון ציבורי רחב לו היא זקוקה.
	מעמד משפחות שכולות	**אין מעמד**	4 מפקחים נציגי משפחות שכולות לוודא שהוועדה מבצעת את תפקידה.	4 המפקחים מטעם המשפחות השכולות, יקנו לועדה אמינות ואמון, זאת לעומת המצב הנוכחי בו אין להן כל מעמד.
	שקיפות	פומבי, אבל אין חובת שידור	הכל בשידור חי (למעט דיונים חסויים)	השידור החי ועינו הפקוחה של הציבור יוודאו שכל הנדרש נבדק ויעניקו לועדה את האמון הנדרש.
חתירה לאמת	**מי מחליט מה חוקרים?**	יו"ר הועדה שייבחר ע"י יצחק עמית קובע לבד אפיקי חקירה.	כל שני חברים מחליטים על כל אפיק חקירה.	גיוון החברים והעובדה שכל שניים יכולים לפתוח אפיקי חקירה ולהזמין כל עד יבטיחו שכל שאלה תישאל מכל זוית.
	מי מחליט איזה עדים לזמן?	אדם אחד - יו"ר הועדה שייבחר ע"י יצחק עמית (בהסכמת הוועדה).	כל שני חברים יכולים לזמן כל אדם מכל מערכת.	גיוון החברים והעובדה שכל שניים יכולים לזמן כל עד - יבטיחו שכל עד רלבנטי יזומן ויתוחקר כיאות, כדי שנדע את האמת!

ועדת חקירה
ממלכתית לאומית
לארועי ה 7 באוקטובר

ביחד נגיע לאמת. יחד נתקן.

נכתב ונערך על ידי
חבר הכנסת
אריאל קלנר

ועדת חקירה ממלכתית לאומית
שאלות תשובות

למה ועדת חקירה?

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד [7 באוקטובר 2023], מדינת ישראל חוותה את אחד האירועים הלאומיים הטראומטיים והקשים ביותר בתולדותיה. ארגון הטרור חמאס, בשיתוף תושבים מרצועת עזה וגורמים נוספים, ביצע פלישה מתואמת לשטח ישראל, תוך ביצוע מעשי איבה, רצח, אונס, ביזה וחטיפה נגד העם היהודי ומדינת ישראל. אירועים אלו, הובילו למותם של כ-1200 אזרחים ישראלים וזרים, פציעתם של אלפים נוספים וחטיפתם של מאות בני אדם לרצועת עזה.

היקף האירועים וחומרתם חשפו כשלים מערכתיים רחבי היקף במערכות המדינה. לנוכח עומק המשבר, ריבוי הגורמים המעורבים והשלכותיו ארוכות הטווח על ביטחון ישראל וחוסנה הציבורי, נדרש להקים גוף חקירה בלתי תלוי בעל סמכויות רחבות, אשר יוכל לחקור באופן מקיף, עצמאי ושקוף את כלל הגורמים, ההחלטות, לרבות התערבות מערכת המשפט, המדיניות וההתנהלות שהובילו לאירועים אלה.

למה חוק חדש?
כי צריך לחקור את כולם ומערכת לא יכולה לחקור את עצמה.

החוק הקיים מאפשר הקמת ועדת חקירה ממשלתית שתמונה ע"י הממשלה. ועדה כזו לא תזכה לאמון ציבורי רחב מאחר והאופוזיציה אינה נותנת אמון בממשלה.
החוק הקיים מאפשר גם הקמת ועדת חקירה עפ"י חוק ועדות חקירה 1969, אשר ממונה ע"י נשיא בית המשפט העליון.

אולם, גם ועדה כזו לא תזכה לאמון מאחר ומערכת המשפט גם היא חייבת להיחקר. זאת מפני שהמערכת המשפטית [מרמת הפרקליטות הצבאית, הייעוץ המשפטי ועד בית המשפט העליון] התערבה בנושא מדיניות הביטחון ואף בהיבטים מבצעיים של ממש לאורך השנים.
חקירת הדלפת הסרטון משדה תימן, אשר טויחה לאורך כמעט שנה וחצי ואשר גם היום מעוכבת בצורה מתמיהה בידי מערכת המשפט, רק מגבירה את חוסר האמון ביכולת של המערכת בחקירת כשליה שלה.

בנוסף, מערכת המשפט עמדה במרכז המחלוקת הציבורית לפני אסון ה 7.10 עקב הניסיון לבצע רפורמה בשורותיה. מערכת המשפט התנגדה לרפורמה ועודדה את המחאה. במסגרת המחאה, היו גם קריאות לפגיעה ממשית בכשירות צה"ל. החשש הוא שפגיעה זו והשפעותיה הן על צה"ל והן על תפיסת האויב את צה"ל לא תיחקר כראוי, זאת משום שמערכת המשפט מצויה בניגוד עניינים כלפי אלה שנאבקו עבורה.

ועדת חקירה
ממלכתית לאומית
לארועי ה 7 באוקטובר

ביחד נגיע לאמת. יחד נתקן.

ועדת חקירה ממלכתית לאומית
שאלות תשובות

האם כל החכמה אצלנו? מה עושים במדינות אחרות?

דוגמה בולטת לוועדת חקירה מוצלחת לאסון לאומי בקנה מידה הדומה ל-7 באוקטובר היא ועדת החקירה של מתקפת הטרור על ארה"ב ב-11 בספטמבר 2001.

הקמת הוועדה נעשתה בחקיקה מיוחדת של הקונגרס (2002), והנשיא ג'ורג' וו. בוש אישר את החוק ומינה רשמית את חברי הוועדה בהתאם להצעת הקונגרס.

ההרכב היה מאוזן ושוויוני: חמישה נציגים מונו בידי רפובליקנים וחמישה בידי דמוקרטים. נתון שסייע למנוע חשד למניעים פוליטיים. לבית המשפט העליון לא הייתה כל מעורבות במינוי הוועדה.
התוצאה הייתה ועדה שנתפסה בציבור כגוף אמין, מקצועי ובלתי מפלגתי.

העבודה שביצעה הייתה מהמקיפות בתולדות ארה"ב: הדו"ח הסופי, בן כ- 600 עמודים, הוערך כמדויק, כתוב היטב ומבוסס עובדות - ואף הפך לרב-מכר, תופעה חסרת תקדים לדו"ח ועדת חקירה.

הוועדה חוללה רפורמות מרחיקות לכת במערכות הביטחון האמריקאיות, ורבות מהן מלוות את ארה"ב עד היום.
חרף המחלוקת הפוליטית סביב האירוע, הוועדה הצליחה לזכות באמון הציבור משום שלא נתפסה ככלי להאשמת מחנה מסוים.
גם שנים לאחר מכן, מומחי מודיעין וממשל מצביעים עליה כמודל לשקיפות, מקצועיות, ניתוח כשלים מערכתיים והפקת לקחים. הדו"ח אף נלמד באוניברסיטאות וקורסים שלמים מוקדשים לו כדוגמה לעבודת חקירה מופתית.

הדמיון בין 11 בספטמבר לאירועי 7 באוקטובר מדגיש את חשיבות אימוץ מודל דומה בישראל ועדה שוויונית שתחקור לעומק, תגיע לאמת ותוביל לתיקון מערכתי אמיתי.

ועדת חקירה
ממלכתית לאומית
לארועי ה 7 באוקטובר

ביחד נגיע לאמת. יחד נתקן.

ועדת חקירה ממלכתית לאומית
שאלות תשובות

ועדת חקירה ממלכתית לאומית - איך זה יעבוד?

ועדת החקירה הממלכתית הלאומית תינק את סמכויותיה מחוק ועדות החקירה 1969 אולם דרך המינוי שלה נועדה להבטיח חקירת כל הגורמים, ייצוגיות מקסימלית, שוויוניות ושקיפות אשר יביאו לאמינות ממצאיה.

דרך מינוי הועדה - איזון ושוויון.

1 חברי הכנסת יפעלו להשגת הסכמות של 80 ח"כים למינוי 6 חברי ועדה ויו"ר תוך קיום שיח מול יו"ר הכנסת.
2 במידה לאחר 14 יום לא תהיינה הסכמות, כדי להבטיח שוויון תבחר האופוזיציה 3 חברי ועדה והקואליציה תמנה 3 חברי ועדה.
3 אם אחד הצדדים לא ישתף פעולה או לא יצליח, ימנה יו"ר הכנסת במקום אותו הצד.
4 ששת חברי הועדה ימנו יו"ר מבין חברי הועדה.
5 במידה ולא יצליחו - יו"רים משותפים ימונו ע"י הקואליציה והאופוזיציה.
6 ששת חברי הועדה יצרפו אליהם 4 נציגי משפחות שכולות שישמשו כמפקחים.

דרך עבודת הועדה - חתירה לאמת.

1 **כל שאלה תישאל, כל עד יוזמן.** כל שני חברי ועדה יוכלו לזמן כל אדם לעדות ולהחליט על כיווני חקירה. זאת כדי להבטיח שכל אפיק חקירה ייבדק.

2 **פיקוח ציבורי:** כל דיוני הועדה יועברו בשידור חי בערוץ הכנסת למעט כאלה בעלי רגישות ביטחונית גבוהה או פגיעה בצנעת הפרט.

3 **פיקוח נציגי משפחות שכולות:** מינוי בני משפחותיהם של נרצחי הטבח וחללי המערכה כמפקחים על עבודת הועדה נובע מחשיבותם הציבורית והערכית המיוחדת של מי שנפגעו באופן הישיר והעמוק ביותר מן האירועים הנחקרים.

למשפחות אלו קיים קשר הדוק, אישי ובלתי־אמצעי לאירועים, והן נושאות אינטרס מוגבר ומובהק לקבל בירור מלא, יסודי ושקוף באשר לנסיבות שהובילו לאובדן יקיריהן. מעמדן המיוחד כמפקחים מאפשר להן לפעול כגורם ציבורי נוסף המבטיח כי מלאכת החקירה תיעשה ללא משוא פנים, ברגישות הראויה ומתוך מחויבות מלאה לחשיפת האמת.

שילוב נציגי המשפחות השכולות מחזק את אמון הציבור בועדה, מבטא את זכותם המוסרית של הנפגעים להיות מעורבים בהליכי הבירור, ומבטיח כי קולן של המשפחות, שהוא בעל חשיבות אנושית ולאומית כאחד, יישמע לאורך כל שלבי עבודת הועדה.

ועדת חקירה
ממלכתית לאומית
לארועי ה 7 באוקטובר

ביחד נגיע לאמת. יחד נתקן.

ועדת חקירה ממלכתית לאומית
שאלות תשובות

כן לוועדת חקירה.

האם צריך להקים ועדת חקירה? בוודאי שכן!
כדי להבין מה הוביל לאסון ה 7 באוקטובר: מודיעין, ביטחון, דרג מדיני, משפטי, מדיניות כליאה, הרתעה – הכול על השולחן.

בית המשפט העליון לא יכול לבחור את החוקרים.

- ועדה שממנה נשיא בית המשפט העליון? בשום אופן לא.
כי גם הוא היה חלק מהסיפור. כמו הממשלה והצבא, גם הוא חייב תשובות לעם ישראל.
- במשך שנים בג"ץ התערב במדיניות הביטחון של ישראל בצורה חסרת תקדים בקנה מידה בינלאומי:
שחרור מחבלים, החזקת גופות, הריסת בתי מחבלים, תנאי כליאה.
- בג"ץ התערב ופסל נהלים מבצעיים, בצורה שאין לה אח ורע בעולם, מאז ומעולם: הוראות פתיחה באש, "נוהל שכן", סיכולים ממוקדים, עיכוב מבצעים בזמן אמת ועוד.
- הפרקליטות הצבאית והייעוץ המשפטי פעלו ברוח בג"ץ וכפו על צה"ל נהלים משפטיים בלתי אפשריים.
את ההשלכות של אלה חובה לבדוק!

מי שהיה חלק מהאירוע, לא יכול לחקור את האירוע.

זו לא עמדה פוליטית.
זה היגיון בסיסי של כל חקירה רצינית.

אבל מערכת המשפט הוכיחה שהיא יודעת להתעלות ולחקור גם את עצמה.

לא נכון!
ועדת החקירה לאסון מירון היא דוגמה מצוינת למה אסור לבג"ץ לחקור.
בג"ץ מנע מהממשלה לאורך השנים להפקיע את המקום ולהסדיר אותו.
אולם ב 322 העמודים של דו"ח ועדת החקירה, "במפתיע", אין כל איזכור להתערבות בג"ץ, בכל נושא ביטול ההפקעה שהממשלה רצתה לבצע.
בג"ץ היה זה שמנע מממשלות ישראל להפקיע את המקום ולהשליט שם סדר אחת ולתמיד.
המחיר היה: אסון נורא וועדת החקירה כלל לא מצאה לנכון להזכיר את מעורבות בית המשפט עצמו.
האם זה מה שאנחנו רוצים שיקרה גם עם ועדת החקירה לאסון ה 7.10?

ועדת חקירה
ממלכתית לאומית
לארועי ה 7 באוקטובר

ביחד נגיע לאמת. יחד נתקן.

ועדת חקירה ממלכתית לאומית
שאלות תשובות

ומה עם קמפיין פירוק הצבא?

בכל השנה של לפני ה 7.10 השתולל קמפיין של 'פירוק הצבא' באמצעות קריאות להפסקת והשהיית השירות הצבאי בעיקר במילואים. קמפיין 'פירוק הצבא' היה חלק מהמחאה נגד הרפורמה במערכת המשפט. בג"ץ עצמו נקט עמדה ציבורית פומבית נגד הרפורמה.
הדעה הרווחת היא, שהרפורמה במערכת המשפט נעצרה עקב קמפיין פירוק הצבא.
האם בג"ץ יכול להיות זה שבודק את השפעת קמפיין 'פירוק הצבא', אשר שמר על האינטרסים שלו עצמו, על טבח ה 7.10 ללא משוא פנים?
הרי ניגוד העניינים כאן זועק לשמיים!

אז מה עושים?

לא כל החכמה נמצאת אצלנו ואפשר גם ללמוד מהעולם.
דוגמה בולטת לוועדת חקירה מוצלחת לאסון לאומי בקנה מידה הדומה ל-7 באוקטובר היא ועדת החקירה של מתקפת הטרור על ארה"ב ב-11 בספטמבר 2001.

- ההרכב היה מאוזן ושוויוני: 5 רפובליקנים, 5 דמוקרטים.
- לבית המשפט העליון לא הייתה כל מעורבות במינוי הוועדה.
- התוצאה הייתה ועדה שנתפסה בציבור כגוף אמין, מקצועי ובלתי מפלגתי.
- העבודה שביצעה הייתה מהמקיפות בתולדות ארה"ב.
- הוועדה חוללה רפורמות מרחיקות לכת במערכות הביטחון האמריקאיות.
- הוועדה הצליחה לזכות באמון הציבור משום שלא נתפסה ככלי להאשמת מחנה מסוים.

המסקנה

רק ועדת חקירה שתשאל את כל השאלות, את כל הגופים ואת כל המערכות, תוכל לחשוף את כל האמת.
רק ועדת חקירה שוויונית מאוזנת ומייצגת בהסכמה ציבורית רחבה, תזכה לאמון.
רק ועדת חקירה שתחשוף את האמת ותקבל אמון - תוכל לתקן.
הדמיון בין 11 בספטמבר לאירועי 7 באוקטובר מביא למסקנה:
ועדת חקירה ממלכתית לאומית שתחקור לעומק, תגיע לאמת ותוביל לתיקון מערכתי אמיתי.

ועדת חקירה
ממלכתית לאומית
לארועי ה 7 באוקטובר

ביחד נגיע לאמת. יחד נתקן.

נספח 7

דברי ראש הממשלה לאחר אישור הצעת החוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר משרד ראש הממשלה

עמ' 103

נספח 7

חפשו שירות או ...

משרד ראש הממשלה

אודות יחידות המשרד חדשות מזכירות הממשלה החלטות ממשלה קישורים נוספים

דברי ראש הממשלה לאחר אישור הצעת החוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר

סוג: אירועים ונאומים • **ממשלה:** הממשלה ה- 37 • **תאריך פרסום:** 22.12.2025

ראש הממשלה בנימין נתניהו: "ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת, ועדה שוויונית בין אופוזיציה וקואליציה - היא הדרך הנכונה לברר את האמת"

הדברים המלאים:

"אזרחי ישראל היקרים,
ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה היום את הצעת החוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת. זאת תהיה ועדה שוויונית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר והנסיבות שהובילו אליהם.

מדובר כאן בוועדת חקירה בלתי תלויה, עם סמכויות מלאות, בדיוק כפי שנקבע בחוק ועדות החקירה.

בניגוד לנטען, פוליטיקאים לא יהיו חברים בוועדה. הרכב החברים בוועדה ייקבע באופן שוויוני: חצי על ידי הקואליציה וחצי על ידי האופוזיציה.

הוועדה תורכב ממומחים בביטחון, באקדמיה, במשפט, וגם הורים שכולים שישמשו כמשקיפים.

אני רוצה להבהיר כאן משהו:
הממשלה יכולה הייתה להקים ועדת בדיקה ממשלתית, בהרכב שיקבע כולו על ידי הממשלה. אבל אני האמנתי שוועדה כזו הייתה זוכה לאמון של רק חלק מהציבור. באותה מידה, ועדת חקירה שההרכב שלה היה נקבע בלעדית על ידי השופט יצחק עמית, כפי שמציעה האופוזיציה, הייתה מקבלת רק חלק קטן מהציבור שמאמין בה.

רוב הציבור, חד משמעית, תומך בוועדת חקירה שוויונית - ויש לכך סיבה טובה.

אירוע חסר תקדים כמו ה-7 באוקטובר מחייב ועדת חקירה מיוחדת, ועדת לאומית רחבה, שתהיה מקובלת על רוב העם.
זו תהיה ועדת חקירה שוויונית. לשום צד לא יהיה שום יתרון במינוי חברי הוועדה.

לאחר האסון הגדול בתולדותינו, אנחנו פועלים בדיוק כפי שפעלה ארה"ב אחר האסון הגדול ביותר בתולדות אמריקה.

אחרי הפיגוע במגדלי התאומים ב-11 בספטמבר, הנשיא בוש חוקק אז חוק מיוחד שהקים ועדת חקירה מיוחדת. ומה הייתה הוועדה הזאת - ועדה שוויונית בין שני צידי המתרס הפוליטי.

איש לא קבל אז על "הטייה פוליטית", ואני חייב להגיד שהמסקנות שלה קיבלו לגיטימציה רחבה, בדיוק מהסיבה הזאת.

זה בדיוק מה שאנחנו עושים.
אם באמת רוצים להגיע לאמת, אם באמת לא רוצים לאפשר טיוח, איך אפשר להתנגד לזה?!

אני אומר לאופוזיציה:
אדרבה - תביאו איזה מומחים שאתם רוצים, תשאלו מה שאתם רוצים, תחקרו את מי שאתם רוצים - כולל אותי.

המנדט של הוועדה וגבולות החקירה ייקבעו על ידי הממשלה. זה לא חדש, זה לא מיוחד, כך נהוג בכל ועדות החקירה מכל סוג שהוא.
ולכן אין פה שום דבר מיוחד או שום דבר חריג. להיפך - זה הנוהל המקובל.

ואני מבטיח לכם, כל הנושאים ייבדקו, ללא יוצא מן הכלל - המדיני, הביטחוני, המודיעיני, המשפטי – הכל.

כינסתי היום צוות שרים לגיבוש החלופות להיקף החקירה, וההצעה תובא לאישור הממשלה.
ואני משוכנע: ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת, ועדה שוויונית בין אופוזיציה וקואליציה - היא הדרך הנכונה לברר את האמת".

... בין אופוזיציה וקואליציה: הדרך הנכונה לברר את האמת

- וידאו: רועי אברהם.

מידע שימושי

לכל השירותים
RSS
צרו קשר עם משרדי הממשלה
תנאי שימוש

תמיכה

התקשרו למוקד 1299
למענה אנושי בצ'אט - מוקד 1299
תמיכה טכנית בשירותים מקוונים
מוקד מענה ממשלתי מרכזי
פנייה לאבטחת מידע

מידע נוסף

אודות האתר
הצהרת נגישות
מפת האתר
חופש המידע
שימוש בקבצי "cookies"

נספח 8

סעיף מספר 3727 של הממשלה מיום 4.1.2026

עמ' 107

מזכירות הממשלה

סעיף מספר 3727 של הממשלה מיום 04.01.2026 .

3727. ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר 2023 - המשך דיון בהתאם להחלטת בג"ץ 4889/24 ואח'

מזכיר הממשלה פותח ומתייחס לצו על תנאי שהוציא בג"ץ המורה לממשלה לנמק מדוע היא אינה מקימה ועדת חקירה לאירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומפרט כי צוות שרים בראשות ראש הממשלה התכנס ודן במנדט הוועדה שתקום. כן מציין את תמיכת הממשלה ביוזמת החקיקה בכנסת להקמת ועדת חקירה לאומית-ממלכתית שתזכה לאמון ציבורי רחב.

מתקיים דיון בהשתתפות ראש הממשלה והשרים יואב קיש, גילה גמליאל, דוד אמסלם, אבי דיכטר, עמיחי שיקלי, שלמה קרעי, עמיחי אליהו, אורית מלכה סטרוק, מיקי זוהר, מזכיר הממשלה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה, גיל לימון, אשר במהלכו מדגיש ראש הממשלה את הצורך בהקמת ועדה שתקבל אמון ציבורי רחב ככל הניתן על מנת להגיע לחקר האמת ולבדיקת אירועי ה-7 באוקטובר 2023.

מניין קולות

הערה

נספח 9

STAT. 2408 PUBLIC LAW 116
107306NOV. 27, 2002 - החוק
להקמת ועדת ה-911

עמ' 109

נספח 9

Public Law 107–306
107th Congress

An Act

To authorize appropriations for fiscal year 2003 for intelligence and intelligence-related activities of the United States Government, the Community Management Account, and the Central Intelligence Agency Retirement and Disability System, and for other purposes.

Nov. 27, 2002
[H.R. 4628]

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003.

SECTION 1. SHORT TITLE; TABLE OF CONTENTS.

(a) SHORT TITLE.—This Act may be cited as the "Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003".

(b) TABLE OF CONTENTS.—The table of contents for this Act is as follows:

Sec. 1. Short title; table of contents.

TITLE I—INTELLIGENCE ACTIVITIES

Sec. 101. Authorization of appropriations.
Sec. 102. Classified schedule of authorizations.
Sec. 103. Personnel ceiling adjustments.
Sec. 104. Intelligence Community Management Account.
Sec. 105. Authorization of emergency supplemental appropriations for fiscal year 2002.
Sec. 106. Additional authorizations of appropriations for intelligence for the war on terrorism.
Sec. 107. Specific authorization of funds for intelligence or intelligence-related activities for which fiscal year 2003 appropriations exceed amounts authorized.
Sec. 108. Incorporation of reporting requirements.
Sec. 109. Preparation and submittal of reports, reviews, studies, and plans relating to intelligence activities of Department of Defense or Department of Energy.

TITLE II—CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY RETIREMENT AND DISABILITY SYSTEM

Sec. 201. Authorization of appropriations.

TITLE III—GENERAL PROVISIONS

Subtitle A—Recurring General Provisions

Sec. 301. Increase in employee compensation and benefits authorized by law.
Sec. 302. Restriction on conduct of intelligence activities.
Sec. 303. Sense of Congress on intelligence community contracting.

Subtitle B—Intelligence

Sec. 311. Specificity of National Foreign Intelligence Program budget amounts for counterterrorism, counterproliferation, counternarcotics, and counter-intelligence.
Sec. 312. Prohibition on compliance with requests for information submitted by foreign governments.
Sec. 313. National Virtual Translation Center.

Subtitle C—Personnel

Sec. 321. Standards and qualifications for the performance of intelligence activities.

Sec. 322. Modification of excepted agency voluntary leave transfer authority.
Sec. 323. Sense of Congress on diversity in the workforce of intelligence community agencies.
Sec. 324. Annual report on hiring and retention of minority employees in the intelligence community.
Sec. 325. Report on establishment of a Civilian Linguist Reserve Corps.

Subtitle D—Education

Sec. 331. Scholarships and work-study for pursuit of graduate degrees in science and technology.
Sec. 332. Cooperative relationship between the National Security Education Program and the Foreign Language Center of the Defense Language Institute.
Sec. 333. Establishment of National Flagship Language Initiative within the National Security Education Program.
Sec. 334. Report on the National Security Education Program.

Subtitle E—Terrorism

Sec. 341. Foreign Terrorist Asset Tracking Center.
Sec. 342. Semiannual report on financial intelligence on terrorist assets (FITA).
Sec. 343. Terrorist Identification Classification System.

Subtitle F—Other Matters

Sec. 351. Additional one-year suspension of reorganization of Diplomatic Telecommunications Service Program Office.
Sec. 352. Standardized transliteration of names into the Roman alphabet.
Sec. 353. Definition of congressional intelligence committees in National Security Act of 1947.

TITLE IV—CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY

Sec. 401. Two-year extension of Central Intelligence Agency Voluntary Separation Pay Act.
Sec. 402. Implementation of compensation reform plan.

TITLE V—DEPARTMENT OF DEFENSE INTELLIGENCE ACTIVITIES

Sec. 501. Use of funds for counterdrug and counterterrorism activities for Colombia.
Sec. 502. Protection of operational files of the National Reconnaissance Office.
Sec. 503. Eligibility of employees in Intelligence Senior Level positions for Presidential Rank Awards.

TITLE VI—NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES

Sec. 601. Establishment of Commission.
Sec. 602. Purposes.
Sec. 603. Composition of Commission.
Sec. 604. Functions of Commission.
Sec. 605. Powers of Commission.
Sec. 606. Nonapplicability of Federal Advisory Committee Act.
Sec. 607. Staff of Commission.
Sec. 608. Compensation and travel expenses.
Sec. 609. Security clearances for Commission members and staff.
Sec. 610. Reports of Commission; termination.
Sec. 611. Funding.

TITLE VII—INFORMATION SHARING

Sec. 701. Short title.
Sec. 702. Findings and sense of Congress.
Sec. 703. Facilitating homeland security information sharing procedures.
Sec. 704. Report.
Sec. 705. Authorization of appropriations.
Sec. 706. Coordination provision.

TITLE VIII—REPORTING REQUIREMENTS

Subtitle A—Overdue Reports

Sec. 801. Deadline for submittal of various overdue reports.

Subtitle B—Submittal of Reports to Intelligence Committees

Sec. 811. Dates for submittal of various annual and semiannual reports to the congressional intelligence committees.

Subtitle C—Recurring Annual Reports

Sec. 821. Annual report on threat of attack on the United States using weapons of mass destruction.
Sec. 822. Annual report on covert leases.
Sec. 823. Annual report on improvement of financial statements of certain elements of the intelligence community for auditing purposes.
Sec. 824. Annual report on activities of Federal Bureau of Investigation personnel outside the United States.
Sec. 825. Annual reports of inspectors general of the intelligence community on proposed resources and activities of their offices.
Sec. 826. Annual report on counterdrug intelligence matters.
Sec. 827. Annual report on foreign companies involved in the proliferation of weapons of mass destruction that raise funds in the United States capital markets.

Subtitle D—Other Reports

Sec. 831. Report on effect of country-release restrictions on allied intelligence-sharing relationships.
Sec. 832. Evaluation of policies and procedures of Department of State on protection of classified information at department headquarters.

Subtitle E—Repeal of Certain Report Requirements

Sec. 841. Repeal of certain report requirements.

TITLE IX—COUNTERINTELLIGENCE ACTIVITIES

Sec. 901. Short title; purpose.
Sec. 902. National Counterintelligence Executive.
Sec. 903. National Counterintelligence Policy Board.
Sec. 904. Office of the National Counterintelligence Executive.

TITLE X—NATIONAL COMMISSION FOR REVIEW OF RESEARCH AND DEVELOPMENT PROGRAMS OF THE UNITED STATES INTELLIGENCE COMMUNITY

Sec. 1001. Findings.
Sec. 1002. National Commission for the Review of the Research and Development Programs of the United States Intelligence Community.
Sec. 1003. Powers of Commission.
Sec. 1004. Staff of Commission.
Sec. 1005. Compensation and travel expenses.
Sec. 1006. Treatment of information relating to national security.
Sec. 1007. Final report; termination.
Sec. 1008. Assessments of final report.
Sec. 1009. Inapplicability of certain administrative provisions.
Sec. 1010. Funding.
Sec. 1011. Definitions.

TITLE I—INTELLIGENCE ACTIVITIES

SEC. 101. AUTHORIZATION OF APPROPRIATIONS.

Funds are hereby authorized to be appropriated for fiscal year 2003 for the conduct of the intelligence and intelligence-related activities of the following elements of the United States Government:

(1) The Central Intelligence Agency.
(2) The Department of Defense.
(3) The Defense Intelligence Agency.
(4) The National Security Agency.
(5) The Department of the Army, the Department of the Navy, and the Department of the Air Force.
(6) The Department of State.
(7) The Department of the Treasury.
(8) The Department of Energy.
(9) The Federal Bureau of Investigation.
(10) The National Reconnaissance Office.

"(c) AWARD OF RANK TO EMPLOYEES IN INTELLIGENCE SENIOR LEVEL POSITIONS.—The President, based on the recommendations of the Secretary of Defense, may award a rank referred to in section 4507a of title 5 to employees in Intelligence Senior Level positions designated under subsection (a). The award of such rank shall be made in a manner consistent with the provisions of that section.".

TITLE VI—NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES

6 USC 101 note.

SEC. 601. ESTABLISHMENT OF COMMISSION.

There is established in the legislative branch the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (in this title referred to as the "Commission").

6 USC 101 note.

SEC. 602. PURPOSES.

The purposes of the Commission are to—

(1) examine and report upon the facts and causes relating to the terrorist attacks of September 11, 2001, occurring at the World Trade Center in New York, New York, in Somerset County, Pennsylvania, and at the Pentagon in Virginia;

(2) ascertain, evaluate, and report on the evidence developed by all relevant governmental agencies regarding the facts and circumstances surrounding the attacks;

(3) build upon the investigations of other entities, and avoid unnecessary duplication, by reviewing the findings, conclusions, and recommendations of—

(A) the Joint Inquiry of the Select Committee on Intelligence of the Senate and the Permanent Select Committee on Intelligence of the House of Representatives regarding the terrorist attacks of September 11, 2001, (hereinafter in this title referred to as the "Joint Inquiry"); and

(B) other executive branch, congressional, or independent commission investigations into the terrorist attacks of September 11, 2001, other terrorist attacks, and terrorism generally;

(4) make a full and complete accounting of the circumstances surrounding the attacks, and the extent of the United States' preparedness for, and immediate response to, the attacks; and

(5) investigate and report to the President and Congress on its findings, conclusions, and recommendations for corrective measures that can be taken to prevent acts of terrorism.

6 USC 101 note.

SEC. 603. COMPOSITION OF COMMISSION.

(a) MEMBERS.—The Commission shall be composed of 10 members, of whom—

(1) 1 member shall be appointed by the President, who shall serve as chairman of the Commission;

(2) 1 member shall be appointed by the leader of the Senate (majority or minority leader, as the case may be) of the Democratic Party, in consultation with the leader of the House of Representatives (majority or minority leader, as the

case may be) of the Democratic Party, who shall serve as vice chairman of the Commission;

(3) 2 members shall be appointed by the senior member of the Senate leadership of the Democratic Party;

(4) 2 members shall be appointed by the senior member of the leadership of the House of Representatives of the Republican Party;

(5) 2 members shall be appointed by the senior member of the Senate leadership of the Republican Party; and

(6) 2 members shall be appointed by the senior member of the leadership of the House of Representatives of the Democratic Party.

(b) QUALIFICATIONS; INITIAL MEETING.—

(1) POLITICAL PARTY AFFILIATION.—Not more than 5 members of the Commission shall be from the same political party.

(2) NONGOVERNMENTAL APPOINTEES.—An individual appointed to the Commission may not be an officer or employee of the Federal Government or any State or local government.

(3) OTHER QUALIFICATIONS.—It is the sense of Congress that individuals appointed to the Commission should be prominent United States citizens, with national recognition and significant depth of experience in such professions as governmental service, law enforcement, the armed services, law, public administration, intelligence gathering, commerce (including aviation matters), and foreign affairs.

(4) DEADLINE FOR APPOINTMENT.—All members of the Commission shall be appointed on or before December 15, 2002.

(5) INITIAL MEETING.—The Commission shall meet and begin the operations of the Commission as soon as practicable.

(c) QUORUM; VACANCIES.—After its initial meeting, the Commission shall meet upon the call of the chairman or a majority of its members. Six members of the Commission shall constitute a quorum. Any vacancy in the Commission shall not affect its powers, but shall be filled in the same manner in which the original appointment was made.

SEC. 604. FUNCTIONS OF COMMISSION. 6 USC 101 note.

(a) IN GENERAL.—The functions of the Commission are to—

(1) conduct an investigation that—

(A) investigates relevant facts and circumstances relating to the terrorist attacks of September 11, 2001, including any relevant legislation, Executive order, regulation, plan, policy, practice, or procedure; and

(B) may include relevant facts and circumstances relating to—

(i) intelligence agencies;

(ii) law enforcement agencies;

(iii) diplomacy;

(iv) immigration, nonimmigrant visas, and border control;

(v) the flow of assets to terrorist organizations;

(vi) commercial aviation;

(vii) the role of congressional oversight and resource allocation; and

(viii) other areas of the public and private sectors determined relevant by the Commission for its inquiry;

(2) identify, review, and evaluate the lessons learned from the terrorist attacks of September 11, 2001, regarding the structure, coordination, management policies, and procedures of the Federal Government, and, if appropriate, State and local governments and nongovernmental entities, relative to detecting, preventing, and responding to such terrorist attacks; and

(3) submit to the President and Congress such reports as are required by this title containing such findings, conclusions, and recommendations as the Commission shall determine, including proposing organization, coordination, planning, management arrangements, procedures, rules, and regulations.

(b) RELATIONSHIP TO INTELLIGENCE COMMITTEES' INQUIRY.—When investigating facts and circumstances relating to the intelligence community, the Commission shall—

(1) first review the information compiled by, and the findings, conclusions, and recommendations of, the Joint Inquiry; and

(2) after that review pursue any appropriate area of inquiry if the Commission determines that—

(A) the Joint Inquiry had not investigated that area;

(B) the Joint Inquiry's investigation of that area had not been complete; or

(C) new information not reviewed by the Joint Inquiry had become available with respect to that area.

6 USC 101 note.

SEC. 605. POWERS OF COMMISSION.

(a) IN GENERAL.—

(1) HEARINGS AND EVIDENCE.—The Commission or, on the authority of the Commission, any subcommittee or member thereof, may, for the purpose of carrying out this title—

(A) hold such hearings and sit and act at such times and places, take such testimony, receive such evidence, administer such oaths; and

(B) subject to paragraph (2)(A), require, by subpoena or otherwise, the attendance and testimony of such witnesses and the production of such books, records, correspondence, memoranda, papers, and documents, as the Commission or such designated subcommittee or designated member may determine advisable.

(2) SUBPOENAS.—

(A) ISSUANCE.—

(i) IN GENERAL.—A subpoena may be issued under this subsection only—

(I) by the agreement of the chairman and the vice chairman; or

(II) by the affirmative vote of 6 members of the Commission.

(ii) SIGNATURE.—Subject to clause (i), subpoenas issued under this subsection may be issued under the signature of the chairman or any member designated by a majority of the Commission, and may be served by any person designated by the chairman or by a member designated by a majority of the Commission.

(B) ENFORCEMENT.—

(i) IN GENERAL.—In the case of contumacy or failure to obey a subpoena issued under subsection

(a), the United States district court for the judicial district in which the subpoenaed person resides, is served, or may be found, or where the subpoena is returnable, may issue an order requiring such person to appear at any designated place to testify or to produce documentary or other evidence. Any failure to obey the order of the court may be punished by the court as a contempt of that court.

(ii) ADDITIONAL ENFORCEMENT.—In the case of any failure of any witness to comply with any subpoena or to testify when summoned under authority of this section, the Commission may, by majority vote, certify a statement of fact constituting such failure to the appropriate United States attorney, who may bring the matter before the grand jury for its action, under the same statutory authority and procedures as if the United States attorney had received a certification under sections 102 through 104 of the Revised Statutes of the United States (2 U.S.C. 192 through 194).

(b) CONTRACTING.—The Commission may, to such extent and in such amounts as are provided in appropriation Acts, enter into contracts to enable the Commission to discharge its duties under this title.

(c) INFORMATION FROM FEDERAL AGENCIES.—

(1) IN GENERAL.—The Commission is authorized to secure directly from any executive department, bureau, agency, board, commission, office, independent establishment, or instrumentality of the Government, information, suggestions, estimates, and statistics for the purposes of this title. Each department, bureau, agency, board, commission, office, independent establishment, or instrumentality shall, to the extent authorized by law, furnish such information, suggestions, estimates, and statistics directly to the Commission, upon request made by the chairman, the chairman of any subcommittee created by a majority of the Commission, or any member designated by a majority of the Commission.

(2) RECEIPT, HANDLING, STORAGE, AND DISSEMINATION.—Information shall only be received, handled, stored, and disseminated by members of the Commission and its staff consistent with all applicable statutes, regulations, and Executive orders.

(d) ASSISTANCE FROM FEDERAL AGENCIES.—

(1) GENERAL SERVICES ADMINISTRATION.—The Administrator of General Services shall provide to the Commission on a reimbursable basis administrative support and other services for the performance of the Commission's functions.

(2) OTHER DEPARTMENTS AND AGENCIES.—In addition to the assistance prescribed in paragraph (1), departments and agencies of the United States may provide to the Commission such services, funds, facilities, staff, and other support services as they may determine advisable and as may be authorized by law.

(e) GIFTS.—The Commission may accept, use, and dispose of gifts or donations of services or property.

(f) POSTAL SERVICES.—The Commission may use the United States mails in the same manner and under the same conditions as departments and agencies of the United States.

6 USC 101 note.

SEC. 606. NONAPPLICABILITY OF FEDERAL ADVISORY COMMITTEE ACT.

(a) IN GENERAL.—The Federal Advisory Committee Act (5 U.S.C. App.) shall not apply to the Commission.

(b) PUBLIC MEETINGS AND RELEASE OF PUBLIC VERSIONS OF REPORTS.—The Commission shall—

(1) hold public hearings and meetings to the extent appropriate; and

(2) release public versions of the reports required under section 610(a) and (b).

(c) PUBLIC HEARINGS.—Any public hearings of the Commission shall be conducted in a manner consistent with the protection of information provided to or developed for or by the Commission as required by any applicable statute, regulation, or Executive order.

6 USC 101 note.

SEC. 607. STAFF OF COMMISSION.

(a) IN GENERAL.—

(1) APPOINTMENT AND COMPENSATION.—The chairman, in consultation with vice chairman, in accordance with rules agreed upon by the Commission, may appoint and fix the compensation of a staff director and such other personnel as may be necessary to enable the Commission to carry out its functions, without regard to the provisions of title 5, United States Code, governing appointments in the competitive service, and without regard to the provisions of chapter 51 and subchapter III of chapter 53 of such title relating to classification and General Schedule pay rates, except that no rate of pay fixed under this subsection may exceed the equivalent of that payable for a position at level V of the Executive Schedule under section 5316 of title 5, United States Code.

(2) PERSONNEL AS FEDERAL EMPLOYEES.—

(A) IN GENERAL.—The executive director and any personnel of the Commission who are employees shall be employees under section 2105 of title 5, United States Code, for purposes of chapters 63, 81, 83, 84, 85, 87, 89, and 90 of that title.

(B) MEMBERS OF COMMISSION.—Subparagraph (A) shall not be construed to apply to members of the Commission.

(b) DETAILEES.—Any Federal Government employee may be detailed to the Commission without reimbursement from the Commission, and such detailee shall retain the rights, status, and privileges of his or her regular employment without interruption.

(c) CONSULTANT SERVICES.—The Commission is authorized to procure the services of experts and consultants in accordance with section 3109 of title 5, United States Code, but at rates not to exceed the daily rate paid a person occupying a position at level IV of the Executive Schedule under section 5315 of title 5, United States Code.

6 USC 101 note.

SEC. 608. COMPENSATION AND TRAVEL EXPENSES.

(a) COMPENSATION.—Each member of the Commission may be compensated at not to exceed the daily equivalent of the annual rate of basic pay in effect for a position at level IV of the Executive Schedule under section 5315 of title 5, United States Code, for each day during which that member is engaged in the actual performance of the duties of the Commission.

(b) TRAVEL EXPENSES.—While away from their homes or regular places of business in the performance of services for the Commission, members of the Commission shall be allowed travel expenses, including per diem in lieu of subsistence, in the same manner as persons employed intermittently in the Government service are allowed expenses under section 5703(b) of title 5, United States Code.

SEC. 609. SECURITY CLEARANCES FOR COMMISSION MEMBERS AND STAFF. 6 USC 101 note.

The appropriate Federal agencies or departments shall cooperate with the Commission in expeditiously providing to the Commission members and staff appropriate security clearances to the extent possible pursuant to existing procedures and requirements, except that no person shall be provided with access to classified information under this title without the appropriate security clearances.

SEC. 610. REPORTS OF COMMISSION; TERMINATION. 6 USC 101 note.

(a) INTERIM REPORTS.—The Commission may submit to the President and Congress interim reports containing such findings, conclusions, and recommendations for corrective measures as have been agreed to by a majority of Commission members.

(b) FINAL REPORT.—Not later than 18 months after the date of the enactment of this Act, the Commission shall submit to the President and Congress a final report containing such findings, conclusions, and recommendations for corrective measures as have been agreed to by a majority of Commission members. Deadline.

(c) TERMINATION.—

(1) IN GENERAL.—The Commission, and all the authorities of this title, shall terminate 60 days after the date on which the final report is submitted under subsection (b).

(2) ADMINISTRATIVE ACTIVITIES BEFORE TERMINATION.—The Commission may use the 60-day period referred to in paragraph (1) for the purpose of concluding its activities, including providing testimony to committees of Congress concerning its reports and disseminating the final report.

SEC. 611. FUNDING. 6 USC 101 note.

(a) TRANSFER FROM THE NATIONAL FOREIGN INTELLIGENCE PROGRAM.—Of the amounts authorized to be appropriated by this Act and made available in public law 107–248 (Department of Defense Appropriations Act, 2003) for the National Foreign Intelligence Program, not to exceed $3,000,000 shall be available for transfer to the Commission for purposes of the activities of the Commission under this title.

(b) DURATION OF AVAILABILITY.—Amounts made available to the Commission under subsection (a) shall remain available until the termination of the Commission.

TITLE VII—INFORMATION SHARING

Homeland Security Information Sharing Act.

SEC. 701. SHORT TITLE.

This title may be cited as the "Homeland Security Information Sharing Act".

נספח 10

ועדות חקירה ממלכתית סקירה השוואתית הכנסת - מרכז מחקר ומידע

עמ' 119

נספח 10

מסמך רקע בנושא:

ועדות חקירה ממלכתיות: סקירה השוואתית

מוגש לחה"כ עוזי לנדאו

ב' בחשון, תשס"ד

28 באוקטובר, 2003

כתיבה: יהודית גלילי, עובדת מחקר ומידע

אישור: הודיה קין, ראש-צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

תוכן העניינים

תמצית 2

1. אנגליה 3

2. קנדה 5

3. אוסטרליה 7

4. ניו-זילנד 8

5. ארה"ב 9

6. פינלנד 10

7. גרמניה 11

8. צרפת 11

9. ישראל 12

10. מקורות 15

תמצית

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

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

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

מן הסקירה ההשוואתית עולים מספר ממצאים המפורטים להלן:

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

---

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

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

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

1. אנגליה

1.1. מטרות

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

1.2. מסגרת חוקית

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

---

[2] אביגדור קלגסברג, **ועדות חקירה ממלכתיות**, תל אביב 2001, עמ' 308.
[3] זאב סגל, "ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968: מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה", **מחקרי משפט** ג', תשמ"ד-1984, עמ' 212.

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

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

למרות שהמלצותיה של ועדת סלמון לא יושמו בסופו של דבר בחקיקה, דו"ח ועדת סלמון הנחה את המחוקק הישראלי בעת חקיקת חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.[7]

1.3. תהליכי עבודה

- **הקמה**: על-פי החוק, ההחלטה הפורמלית על הקמת ועדת חקירה מתקבלת על-ידי שני בתי הפרלמנט. עם זאת, תיקון לחוק העניק לממשלה שיקול דעת נוסף, להעניק לוועדה סמכויות וחסינויות כשל בית-משפט. בדרך זו נמסר לממשלה שיקול הדעת המכריע אם להקים את הוועדה ואם להחיל עליה את הוראות החוק, ואילו סמכות הפרלמנט התרוקנה מכל תוכן ממשי.[8] בפועל, ההחלטה להקים ועדת חקירה מתקבלת על-ידי הממשלה, וטעונה אישור בהחלטה משותפת של שני בתי הפרלמנט.[9]

- **הרכב**: הסמכות למנות חברי ועדת חקירה נתונה בידי הרשות המבצעת- **הממשלה**, המקימה בפועל את הוועדה.[10] החוק האנגלי אינו מציין דרישות מסוימות, אולם, משנות ה-40 מקובל כי כל חברי הוועדה הם שופטים ובראש הוועדה עומד שופט בכיר (High Court).[11]

- **סמכויות**: סמכויות הוועדה מוענקות בכתב המינוי ודומות לאלה של **בית משפט גבוה** (High Court) בענייני הופעת עדים וגביית עדות תחת שבועה, המצאת מסמכים וחקירת עדים מחוץ לגבולות אנגליה.[12] אי-ציות להוראות ועדת חקירה וכל שאלת סמכויות הענישה של ועדות חקירה ממלכתיות באנגליה נותרו בידי הרשות השופטת. סעיף 2 לחוק האנגלי קובע כי במקרה של סירוב לציית לצווי ועדת חקירה

---

[4] קלגסברג, עמ' 43.

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

[6] קלגסברג, עמ' 44.

[7] סגל, עמ' 209.

[8] קלגסברג, עמ' 41.

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

[10] סגל, עמ' 209.

[11] קלגסברג, עמ' 43.

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

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

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

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

2. קנדה

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

2.1. מטרות

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

2.2. מסגרת חוקית

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

---

[13] קלגסברג, עמ' 243-244.
[14] קלגסברג, עמ' 357.
[15] Segal, p. 956.
[16] Segal, p. 955.
[17] Royal Commission on Tribunal of Inquiry (Chairman: Lord Justice Salmon), November 1966. בתוך: סגל, עמ' 199-246.
[18] בתוך: Grant Helen, "Commissions of Inquiry- Is there a Right to be Legally Represented?", **Public Law**, Summer 2001, pp. 377-393
[19] קלגסברג, עמ' 49- 50.

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

2.3. תהליכי עבודה

- **הקמה**: הסמכות להקים ועדות חקירה מכוח החוק נתונה **לממשלה**, הרשאית להחליט בכל עת על הקמת ועדת חקירה בכל עניין הקשור לממשל הקנדי או להתנהלות ציבורית כלשהי.[21] שר בממשלה רשאי להקים ועדת חקירה ממלכתית בכל עניין מענייני משרדו, באישור ראש הממשלה.

- **הרכב**: הסמכות למנות את חברי הוועדה נתונה בידי הגוף המקים את הוועדה- **הממשלה**, ובפועל, בידי העומד בראשה.[22] מהתייחסויות לעניינים כגון סמכויות גביית עדויות וכו', אפשר ללמוד שהחוק מבוסס על הנחה ששופטים יעמדו בראש ועדות חקירה ממלכתיות.[23]

- **סמכויות:** ועדות חקירה ממלכתיות אינן חייבות לפעול בהתאם לדיני ראיות וחוקי גביית עדות או כהליך משפטי. על-פי החוק, לוועדה סמכויות בענייני זימון עדים ומסמכים וגביית עדויות, הדומות לסמכויות בית משפט.[24] סמכויות הענישה בגין ביזיון הוועדה או דיוניה מסורות למערכת השיפוטית בלבד. בעניין זה, אין לוועדה עצמה סמכויות.[25] כל פעולותיה של ועדת החקירה והמלצותיה כפופות לביקורת שיפוטית.[26]

- החוק קובע כי כל אדם שפעולותיו נחקרות על-ידי הוועדה או אדם שהועלו נגדו האשמות, זכאי לסיוע וייצוג משפטי. כמו-כן נקבע כי לפני הסקת מסקנות על-ידי הוועדה, עליה להזהיר כל אדם שעלול להיפגע, בתוך פרק זמן סביר, אזהרה בדבר האפשרות שיואשם בעתיד בהתנהגות בלתי-הולמת ולהעניק זכות שימוע.

- **ממצאים ומסקנות**: אין לוועדת חקירה מעמד של בית-משפט ואין לה סמכות לקבוע אחריות פלילית או משפטית. מכיוון שוועדות חקירה אינן חייבות לפעול בהתאם לכללי ניהול הליך משפטי, הן אינן רשאיות להסיק מסקנות אשר מנוסחות באופן הקובע אחריות פלילית או משפטית. החוק אף קובע כי הוועדה אינה רשאית לנסח את מסקנותיה באופן שהציבור עשוי להבין מהן כי נמצאה אחריות כזו. עם זאת, לוועדת חקירה סמכות להציג ממצאים עובדתיים רלוונטיים, כדי להסביר או לתמוך בהמלצותיה, גם אם ממצאים אלה מעידים על התנהגות בלתי הולמת. ועדת חקירה רשאית להסיק כי אדם נכשל בעמידה בסטנדרט מסוים של התנהגות, כל עוד ברור שסטנדרט זה אינו מעוגן בחוק, ולפיכך הממצאים אינם

---

[20] קלגסברג, עמ' 48.

[21] Segal, p. 957.

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

[23] קלגסברג, עמ' 48.

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

[25] קלגסברג, עמ' 244.

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

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

3. אוסטרליה

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

3.1. מטרות

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

3.2. מסגרת חוקית

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

3.3. תהליכי עבודה

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

---

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

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

[29] קלגסברג, עמ' 52.

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

[31] סעיפים 2-6 לחוק. בתוך: קלגסברג, עמ' 240.

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

- ועדות חקירה אינן מחויבות לחקיקה הקיימת בעניין הליכי החקירה, בשל טיב החקירה שהן מנהלות ומשום שמסקנותיהן אינן מחייבות.

- החוק מעניק לחברי הוועדה **חסינות** מלאה - בדומה לחסינותם של שופטים, וכן הגנה נרחבת לעדים המופיעים בפניה, הן מפני השימוש בעדותם בהליכים עתידיים והן מפני התנכלות ציבורית עקב עדותם (בדרך של פיטורין, פגיעה בעד או כל דרך אחרת).[33] ברמת המדינות נחקקו חוקים שמטרתם הגנה על עדים שחויבו להופיע בפני ועדות חקירה ממלכתיות. החוקים מונעים שימוש בעדות בהליך משפטי הקשור לעניין הנחקר.[34]

- **ממצאים ומסקנות**: ועדות חקירה אינן מוסמכות לקבל החלטות או מסקנות מחייבות ואינן רשאיות לפסוק באופן סופי לגבי ממלאי תפקידים. פרשנות מקובלת לחוק, הנוקט לשון מעורפלת, קובעת כי ועדות חקירה ממלכתיות אינן אמורות לנסח המלצות.[35] בפועל, בדרך-כלל, ועדות חקירה יספקו בדוח המסכם את העובדות שנמצאו בחקירות וינסחו המלצות לפעולות מתקנות. מטרות הממצאים והדוחות הן לסייע לגורמי הממשל הרלוונטיים בפעולה עתידית. בהמשך להמלצות הוועדה, יכול הפרלמנט לפעול לקידום חקיקה לתיקון הבעיות שנחשפו. אם נחשפו מעשים פליליים, רשויות החוק רשאיות להחליט על פתיחת הליכים פליליים כנגד המעורבים בהם.

4. ניו-זילנד[36]

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

4.1. מטרות

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

---

[32] קלגסברג, עמ' 244.

[33] קלגסברג, עמ' 52.

[34] לדוגמה: בטזמניה קובע החוק, Tasmanian Evidence Act, 1910, כי עדות שניתנה בפני ועדת חקירה אינה קבילה במשפט פלילי או אזרחי; ב- Victoria סעיף 30 ל-Evidence Act 1958 קובע כי תשובותיו של נחקר בפני ועדת חקירה אינן קבילות בהליך אזרחי או משמעתי, אך קבילות בהליך פלילי. מתוך: ע"פ 2910/94 - ארנסט יפת ו-8 אח' נ' מדינת ישראל . פ"ד נ(2), 221, עמ' 363-364.

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

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

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

4.2. מסגרת חוקית

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

4.3. תהליכי עבודה

- **הקמה**: סמכות הקמת ועדות חקירה נתונה בידי המושל הכללי (ה-Governor General) בהתאם להמלצות הממשלה.[38]

- **הרכב**: הרכב הוועדה נקבע על-ידי הגוף היוזם הקמתה- הממשלה. החוק שוועדות חקירה ממלכתיות פועלות לפיו מניח כי שופטים יעמדו בראש הוועדות ומתייחס לסמכויות שיוענקו לוועדה באופן דומה.

- **סמכויות**: סמכויותיה של ועדת חקירה דומות לסמכויותיו של בית משפט מחוזי, ובכלל זה זימון עדים וחקירה (סעיפים 4 ו-9 לחוק). על-פי תיקון לחוק משנת 1995, אם יו"ר הוועדה או אחד מחבריה הוא שופט בית משפט גבוה (בפועל או בדימוס), יהיו לוועדה סמכויות הכפייה והביזיון של בית-המשפט הגבוה. במקרים בהם אין בהרכבה שופט בכיר, החוק משאיר את סמכויות הענישה בידי המערכת השיפוטית (סעיף 9 לחוק).[39] עדויות וראיות אינן חייבות להתקבל על-פי דיני ראיות.

- **חסינות**: חברי ועדת חקירה נהנים מחסינות אישית מפני הליך פלילי הקשור למילוי תפקידם בהתאם לחוק ועדות חקירה.

- **ממצאים ומסקנות**: ככלל, ועדות חקירה הן כלי בידי הרשות המבצעת. עם זאת, הן נהנות ממידה רבה של עצמאות, הנובעת מאופי תפקידן ומתפיסת הציבור את מטרתן. תפקידן מוגדר כ"חקירה ודיווח" על עניינים שנקבעים בהחלטה על הקמתן. ממצאי החקירה וההמלצות אינם מחייבים גוף כלשהו, ובכלל זה הממשלה, ונתונים לביקורת שיפוטית.

5. ארה"ב

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

---

[37] קלגסברג, עמ' 54-55.

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

[39] קלגסברג, עמ' 242, 244.

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

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

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

6. פינלנד[44]

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

6.1. מטרות

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

6.2. מסגרת חוקית

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

6.3. תהליכי עבודה

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

---

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

[41] Segal, p. 941.

[42] Segal, p. 952.

[43] קלגסברג, עמ' 21.

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

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

- **הרכב**: מינוי חברי הוועדה נתון בידי **שר המשפטים**. ועדת חקירה ממלכתית עשויה להיות גם ועדה של איש אחד. במקרה כזה, על החוקר להיות בעל השכלה משפטית (תואר אוניברסיטאי). כאשר יש בוועדה כמה חברים, על היו"ר להיות בעל השכלה משפטית. אם נבחר שופט לכהן בוועדה, יהיה הוא היו"ר. במקרה שהוועדה נדרשת להערכות משפטיות-חוקיות, חייבים להיכלל בה שלושה חברים לפחות. חברי ועדת חקירה חייבים להיות נייטרליים ועצמאיים מרשויות השלטון ובלתי קשורים למעורבים בפרשה. כלל זה חל גם על הצוות המקצועי המלווה את עבודת הוועדה.

- **ממצאים ומסקנות**: ועדת חקירה מגישה לשר המשפטים דוח מסכם על עבודתה ועל תוצאות חקירתה. שר המשפטים מפרסם את הדוח, אלא-אם-כן מתקיימים תנאים מיוחדים המונעים את פרסומו. המלצות הוועדה אינן מחייבות את הגוף הממנה.

7. גרמניה[45]

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

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

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

8. צרפת

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

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

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

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

9. ישראל

9.1. מטרות

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

9.2. מסגרת חוקית

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

9.3. תהליכי עבודה

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

[48] סגל, עמ' 201 ו- 212.

[49] קלגסברג, עמ' 1, 21.

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

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

[52] סגל, עמ' 213, 231, ו-243.

[53] שם, עמ' 332.

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

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

---

[54] קלגסברג, עמ' 328-329.

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

10. מקורות

זמיר יצחק, "האם חובה לקיים המלצות ועדה", **הארץ**, 211 במרס 1983.

סגל זאב, "ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968: מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה", **מחקרי משפט** ג', תשמ"ד-1984, עמ' 199-246.

קלגסברג אביגדור, **ועדות חקירה ממלכתיות**, ת"א: הוצאה לאור נבו, 2001.

רובינשטיין אמנון, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, (הוצאה חמישית), ירושלים: שוקן, תשנ"ז.

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

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

בג"צ 152/82 אלון נ' ממשלת ישראל, פ"ד לו(4).

ע"פ 2910/94 - ארנסט יפת ו-8 אח' נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2).

דברי הכנסת, כרך 50 (תשכ"ח) עמ' 541 ו-877.

דו"ח ועדת החקירה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בבירות, תשמ"ג.

Chris Sear, **Investigatory Inquiries**, Parliament and Constitution Center, Library of The House of Commons, SN/PC/2599, 10/9/2003: http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/research_papers.cfm

Canada (Attorney General) *v.* Canada (Commission of Inquiry on the Blood System) [1997] 3 S.C.R. 440: On Appeal from the Federal Court of Appeal:

באתר האינטרנט של הארגון Human Constitutional Rights, http://www.hrcr.org/safrica/administrative_justice/canada_blood.html, תאריך כניסה: 1/10/2003.

חוק ועדות חקירה הקנדי: Inquiries Act, R.S., c.I-13, s.2-3: מתוך אתר האינטרנט של ה- Canadian Legal Information Institute, http://www.canlii.org/ca/sta/i-11/sec14.html, תאריך כניסה: 7/10/2003.

דיווח על פעולות ועדת החקירה בעניין מנות דם, 2003, באתר חדשות קנדי:

http://www.cbc.ca/news/indepth/background/royal_commissions.html, 16/9/2003.

משרד הפנים הנין-זילנדי, חוברת הסבר על ועדות חקירה:

Guidelines for Officials, Commissioners and Commission Staff -2001 ,http://www.dia.govt.nz

17/9/2003.

אתר ועדת החוקה של צרפת, http://consil-constitutionnel.fr/doddier/quarante/q14.htm 1/10/2003

החוקה הצרפתית, סעיף 68, http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp, 7/10/2003.

הפרלמנט הפיני, מכתב תשובה, 2/10/2003.

שגרירות גרמניה בתל-אביב, מכתב תשובה, 15/10/2003.