

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

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

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 4889/24

- 14-1. הילה שי ואח'

15. דרכנו – יוצאים לפעולה

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 5221/24

- 86-1. 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

העותרים בבג"ץ 6040/24

נ ג ד

1. ממשלת ישראל

באמצעות ב"כ, עו"ד מיכאל ראבילו
ממשרד שמרון, מלכו, פרסקי ושות'
הגן הטכנולוגי, בנין 1 מנחת, ירושלים
טל: 02-6490649

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 4889/24

1. ממשלת ישראל

2. ראש הממשלה

3. שר המשפטים

המשיבים 1-3 באמצעות ב"כ, עו"ד מיכאל ראבילו
ממשרד שמרון, מלכו, פרסקי ושות'
הגן הטכנולוגי, בנין 1 מנחת, ירושלים
טל: 02-6490649

4. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, שד' וולפסון 2, ירושלים
טל: 073-3925590 ; פקס 02-6467011

**המשיבים בבג"ץ 5221/24
ובבג"ץ 6040/24**

כתב תשובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד והצו על תנאי שניתן, מתכבדת היועצת המשפטית לממשלה להגיש את כתב התשובה מטעמה, כדלקמן.

2. עניינן העיקרי של העתירות שבכותרת, אשר הוגשו לפני למעלה משנה וחצי, בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבים לנמק מדוע לא תורה הממשלה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית, מכוח סמכותה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969 (להלן: **חוק ועדות חקירה**), אשר תבחן את מכלול האירועים והכשלים שהובילו ושהתקיימו באירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", ברמה המדינתית, הצבאית והאזרחית. לחלופין, התבקשו צוים על תנאי (בבג"ץ 6040/24 ובבג"ץ 5221/224) להורות לממשלה ליתן טעם מדוע לא תדון בשאלה האם להקים ועדת חקירה ממלכתית.

3. ביום 19.11.25 ניתן צו על תנאי בעתירות, המורה למשיבים לבוא וליתן טעם "מדוע לא תפעל ממשלת ישראל בהתאם לסמכותה בסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, ותורה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית אשר תבחן באופן עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי את מכלול האירועים בכל הקשור למתקפת ה-7 באוקטובר 2023".

4. כידוע, במסגרת ההליך הנוכחי הוחלט על מתן ייצוג נפרד לממשלה, לראש הממשלה ולשר המשפטים, והם מיוצגים על-ידי עו"ד פרטי. עמדה זו מוגשת אפוא מטעם היועצת המשפטית לממשלה.

5. **בראי הצו על תנאי שניתן, ממשלת ישראל – אשר מיוצגת בייצוג נפרד – נדרשת לשכנע מדוע היא נמנעת מהקמת ועדת חקירה ממלכתית, ובפועל מעכבת את תחילתה של החקירה הנדרשת לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. זאת, בלוח זמנים רלוונטי אשר מביא בחשבון ונגזר מן הדחיפות הרבה בתחילת חקירה מקצועית ועצמאית של האירועים במנגנון המתאים לשם כך בדין.**

עמדת היועצת המשפטית לממשלה, כפי שהובהרה לממשלה ולבית המשפט הנכבד במסגרת הליך זה והליכים נוספים, היא כי **בהתאם לדין הקיים, ועדת חקירה ממלכתית היא באופן מובהק, הכלי המשפטי המתאים והיעודי לחקירת אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה**. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, מנגנון זה – על מאפייניו שנקבעו בחקיקה ובראש ובראשונה עצמאותו המקצועית המלאה וניתוק הזיקה הפוליטית – הולם את תכליתה של החקירה, את מאפייניה חסרי התקדים, את הנסיבות החריגות והקיצוניות שעליה לחקור, כמו גם את חשיבותה הציבורית ואת חיוניותה.

מאפייניה הייחודיים של ועדת חקירה ממלכתית, כפי שעוצבו בחוק, מאפשרים קיומה של חקירה מקצועית, אפקטיבית ובלתי תלויה. קשה להעלות על הדעת נסיבות חריגות וקיצוניות יותר מאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, המצדיקות – ואף מחייבות – קיומה של ועדת חקירה בעלת מאפיינים אלה, שתוכל להגיע לחקר האמת ולהפקת לקחי אמת, ובמידת הצורך גם להטיל אחריות אישית לכשלים.

6. אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיה מתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי, קיצוני וחסר תקדים בהיסטוריה של מדינת ישראל – הן מבחינת תוצאותיהם הקשות, הן מבחינת השפעתם מרחיקת הלכת על המדינה, והן מבחינת השלכותיהם על הציבור בכללותו ועל משפחות הנרצחים, הנופלים והחטופים בפרט. מדובר באירועים בעלי חשיבות ציבורית ראשונה במעלה ומשמעויות אסטרטגיות עמוקות. תוצאות אלו כוללות, בין היתר, היקף עצום של נרצחים ופצועים, וכן מספר רב מאוד של חטופים – ובהם ילדים – שנחטפו מבתיים ביישובי עוטף עזה, מאזור המסיבה בחניון רעים ומבסיסי צה"ל. גם היום, בחלוף למעלה משנתיים מאותו היום, גופתו של רס"ל רן גואילי ז"ל עודנה מוחזקת בידי האויב, וכולנו מתפללים לכך שתושב במהרה.

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

8. **אין מחלוקת על כך שנדרשת חקירה והפקת לקחים מעמיקה ואפקטיבית ביחס לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שבאה בעקבותיה. הדבר נדרש, בין היתר, לשם מניעת הישנות אסון לאומי כמו אירועי השבעה באוקטובר, ולשם הגנה על חייהם, גופם, חירותם וכבודם של אזרחי מדינת ישראל.** חקירה מקיפה ובדיקה של התנהלות המערכות השלטוניות בכללותן נדרשת כדי למנוע כשלים נוספים, וכדי שלא יישנה אסון כמו אירועי השבעה באוקטובר, על המחירים הקשים והבלתי נתפשים שגבה בחיי אדם ועוד. מעבר לכך, חקירה מעמיקה ומהימנה נדרשת גם מבחינה ציבורית, על מנת לתת תשובות לנפגעים, לבני משפחותיהם ולציבור הרחב.

9. אין מדובר בעניין "מוסדי-משטרי" בלבד, אלא חלק בלתי נפרד מזכותו הבסיסית של הציבור – ושל כל אזרח ואזרח – לדעת, להבין ולגבש עמדה מושכלת ביחס לאירועים מרכזיים ולתפקוד השלטון, וכן שיופקו לקחי אמת לשם שמירה על חייו, גופו וחירותו בעתיד. זכות הציבור לדעת את האמת על פעולות השלטון מתעצמת במיוחד מקום שבו מדובר באסון לאומי; ובהיעדר מנגנון בירור עצמאי, מקצועי ואמין, בעל המאפיינים ומלוא הסמכויות הנדרשות בנסיבות העניין – נשללת מן הציבור האפשרות לממש זכות זו.

10. וכפי שצוין, שאלה זו אינה במחלוקת, ותמימות הדעים בהקשר זה באה לידי ביטוי בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 15.10.25, "אין מחלוקת אמתית באשר לעצם הצורך בהקמת ועדה ממלכתית בעלת סמכויות חקירה נרחבות והסמכות לקבוע ממצאים ולגבש המלצות בכל הקשור לאירועי ה-7 באוקטובר 2023".

אלא, שבחלופ למעלה משנתיים מאירועי השבעה באוקטובר, עדיין לא הוקמה ועדת חקירה כאמור, וחקירה מקצועית ועצמאית על-ידי הגוף הייעודי והייעודי שנקבע בדין לשם כך טרם החלה.

11. בחלופ הזמן, ובפרט משפחתה עצימות הלחימה בעזה, מתחדד ואף מתגבר הצורך בקידום הקמת ועדת חקירה ללא דיחוי. זאת, הן נוכח חשיבות הבירור הציבורי והפקת הלקחים, והן משום שלחלופ הזמן יש מחיר ראייתי ממשי: הוא שוחק זיכרונות, מטשטש רצפים עובדתיים, מקשה על איתור עדים ומסמכים, ויש בו כדי לפגוע ביכולת לקיים בירור אפקטיבי וממצה לחקר האמת. קושי נוסף מתעורר לנוכח קיומם המקביל של בדיקות וחקירות של האירועים הרלוונטיים על-ידי גופים שונים, בהם מבקר המדינה¹ וגופי הביטחון שקיימו תחקירים פנימיים, דבר שעלול לפגוע באפשרות לקיים בדיקה סדורה ואפקטיבית של האירועים על כלל הגורמים המעורבים בהם, בדרגים השונים.

12. העתירות דן הוגשו לפני כמעט שנתיים. בשנה האחרונה הוגשו מעת לעת הודעות עדכון על-ידי הממשלה לבית המשפט הנכבד, שבהן נמסר כי היא קיימה דיון בנושא במליאתה, אך הגיעה למסקנה כי טרם בשלה העת להקמת ועדת החקירה, בשל עצימות המלחמה. בחודש מאי 2025, נמסר כי לצד העדר הבשלות להקמת ועדת החקירה על רקע אילוצי המלחמה, הממשלה החליטה לפעול "במשותף עם הכנסת, לגיבוש הצעת חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומה שקדם להם במועד שיוחלט ושהרכב חבריה ישקף דעות שונות בציבור ובכך תזכה הוועדה לאמון ציבורי רחב". בחודש אוגוסט 2025 חזרה הממשלה על החלטה זו, והודיעה כי אף תפעל בנושא בהקדם. ביום 16.11.25 קיבלה הממשלה החלטה לפיה היא מבקשת לנצל את הפסקת האש ברצועת עזה "לשם קידום הקמת ועדה בלתי תלויה, ובעלת סמכויות חקירה מלאות שתזכה להסכמה ציבורית רחבה ככל הניתן. ראש הממשלה יקים צוות שרים מיוחד שידון בנושאים שיכללו במנדט של הוועדה. הצוות יעביר המלצותיו לממשלה בעניין המנדט שיינתן לוועדה בתוך 45 יום".

13. ביום 19.11.25, 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, ותורה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית אשר תבחן באופן עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי את מכלול האירועים בכל הקשור למתקפת ה-7 באוקטובר 2023".

¹ כפי שיורחב להלן, בעניין זה חלו התפתחויות בעת האחרונה, ובפרט צו ביניים של בית המשפט הנכבד בעתירות אחרות (בג"ץ 8136-6-25 הסנגוריה הצבאית הראשית נ' מבקר המדינה ו-בג"ץ 31082-09-25 התנועה למען איכות השלטון נ' מבקר המדינה), מיום 9.12.25 אשר הורה על השעיית הליכים הביקורת בנושאים מסוימים, לצד הוצאת צו על תנאי ביחס לעיסוקו של מבקר המדינה בהליכי ביקורת הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמה בנושאים של מדיניות ואסטרטגיה, או בנושאים שמצריכים בירור עובדתי – חקירתי רחב יריעה.

14. להשלמת התמונה יצוין, כי ביום 24.12.25 אושרה בקריאה טרומית הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת אריאל קלנר – הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו-2025 (6380/25/פ), שבגדרה מוצע להקים ועדת חקירה המכונה "ועדת חקירה ממלכתית-לאומית", לצורך בדיקת אירועי השבעה באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה לאחריהם. דיון ראשון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת להכנת הצעת החוק לקריאה ראשונה מתקיים היום (19.1.26).

מבלי להידרש בשלב זה לפרטי ההסדר המוצע, יצוין כי לקראת הדיון בהצעת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה, הביע הייעוץ המשפטי לממשלה בפני שר המשפטים את עמדתו לפיה **הצעת החוק אינה עומדת באמות המידה המשפטיות הנדרשות, ויש להתנגד לה**. לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה כפי שפורט בחוות דעת הייעוץ המשפטי, הצעת החוק מעוררת קשיים משפטיים משמעותיים במישורים שונים. המנגנון המוצע היוצר פוליטיזציה של הוועדה, ההסדרים הכלולים במנגנון המוצע, ונסיבות הצעתו, סותרים את התכלית של חקר האמת והפקת לקחי אמת וחותרים תחתיה.

עוד התייחסה חוות הדעת לכך שחוות השרים שהוקם מכוח החלטת הממשלה האמורה, אינו פועל מכוח חוק ועדות חקירה, ולמעשה כלל לא ברורה המסגרת החוקית שעל פיה הוקם. עוד צוין, כי גם במישור המהותי, פעולתו מקימה חשש כבד להסגת גבולה של ועדת החקירה תוך פגיעה בעצמאותה וביכולתה להגיע לחקר האמת (להרחבה ראו סעיפים 13, 35-36 לחוות הדעת). למעשה, החשש הכבד, ולמעלה מכך, העולה מאופן פעולת הממשלה הוא להסללה מראש של עבודת מנגנון החקירה בראי צרכיה הפוליטיים הרגועים של הממשלה המכהנת, להבדיל מקיום חקירת אמת לשם הפקת לקחי אמת למען הציבור והדורות הבאים.

צילום חוות דעת מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה שהוכנה לקראת הדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה מצורף ומסומן מש/1.

יצוין, כי עתידה של הצעת החוק בשלב זה לוט בערפל, והיא מצויה בשלב ראשוני ביותר של הליך החקיקה. בנסיבות אלה, התגובה שלהלן תתבסס על התשתית הנורמטיבית הקיימת.

15. הואיל ואין מחלוקת בדבר עצם הצורך בחקירה אפקטיבית של אירועי השבעה באוקטובר (קרי: **האם** להקים ועדת חקירה), ודומה כי כך גם לגבי סוגיית העיתוי שהועלתה על-ידי הממשלה בשלבים מוקדמים יותר של המלחמה (קרי: **מת** להקים ועדת חקירה), שכן ברורה הדחיפות הרבה הטמונה בעניין, במסגרת כתב תשובה זו נתמקד בשאלה שעודנה במחלוקת לכאורה – האם ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון הייעודי והמתאים מבין המנגנונים הקיימים בדין הקיים, והאם קמה על הממשלה חובה משפטית לעשות כן בנסיבות העניין.

נפתח אפוא בסקירה של המנגנונים העיקריים הקיימים בדין לבדיקה וחקירה של אירועים, ונסביר מדוע לעמדתנו ועדת חקירה ממלכתית היא במובהק המנגנון היחיד בדין המתאים לבחינת אירועי השבעה באוקטובר.

בהמשך, נעמוד על המסגרת המשפטית הנוגעת לסמכות הממשלה לפי חוק ועדות חקירה, והיקף הביקורת השיפוטית כפועל יוצא.

א. מנגנוני הבירור והבדיקה בדין הישראלי – מסגרת כללית

16. היכולת לבקר פעילות שלטונית ולהפיק לקחים לאחר מעשה, היא מרכיב משלים וחיוני של פעילות הממשלה עצמה, אשר לצד הביקורת השיפוטית אין להמעט מחשיבותה. מדובר ב"פעולה מתבקשת, המהווה חלק אינטגרלי מאחריותו של השלטון, במיוחד כשמדובר בנושאים בעלי חשיבות מרובה. הבדיקה יכולה להיעשות בדרכים שונות, הכל בהתאם לעניין ולמהות הנושא". ראו לעניין זה, בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי נ' ראש ממשלת ישראל, 30.11.06, סעיף 7 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה א' ריבלין) (להלן: **עניין אומ"ץ**).

17. הגם שהאירועים המובילים להקמת ועדות חקירה שונים מאוד זה מזה, כל ועדות החקירה המוקמות בעקבות התרחשויות חריגות מהוות תגובה נסיבתית ארעית ותגובה פורמלית ממוסדת של המדינה לאירועים המזוהים כמשבר אומן (ראו לעניין זה: יפעת הולצמן-גזית ורענן סוליציאנו-קין, אמת או ביקורת: אומן הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה בוחן, **משפט וממשל י"ג**, 230 (2011) (להלן: **הולצמן-גזית**)).

18. בדין הישראלי מעוגנים מספר מנגנוני בירור, ביקורת וחקירה מערכתיים; כל אחד מהמנגנונים הקיימים בדין נוצר לתכלית שונה ולבחינת סוג שונה של אירועים, ובהתאמה עוצבו עבור כל מנגנון כלים חוקיים שונים להשגת תכליותיו.

19. כדי להניח את התשתית לדיון בהמשך, נעמוד על המנגנונים החוקיים המרכזיים הקיימים בדין הישראלי לבדיקה ולחקירה כאמור.

20. ראשית, יוצג המנגנון שעומד במוקד העתירות, והוא **ועדת חקירה ממלכתית**. לאחר מכן, נעמוד על מאפייניה של **ועדת בדיקה ממשלתית**, ולאחר מכן נתייחס גם למוסד **ביקורת המדינה**.

א.1. ועדת חקירה ממלכתית

21. טרם חקיקת חוק ועדות חקירה, נהג מוסד ועדת החקירה מכוח פקודת ועדות חקירה (1921) המנדטורית. בתקופה זו, נעשה שימוש תכוף וחסר הבחנה במוסד ועדת החקירה, זאת בהיעדר קיומם של מנגנונים אחרים מתאימים יותר, כך שהוקמו בשנים אלו כ-150 ועדות חקירה לחקר מגוון נושאים שלא דווקא היה עניין ציבורי רחב סביבם (אביגדור קלגסבלד, **ועדות חקירה ממלכתיות** (2001), עמ' 61-63, (להלן: **קלגסבלד**)).

22. מטרת חקיקת חוק ועדות חקירה הייתה להפוך את המוסד של ועדת חקירה ממלכתית לכלי כבד משקל, אשר הממשלה תפעיל במקרים בעלי עניין ציבורי רחב היקף הדורש חקר מעמיק. כך ציין שר המשפטים דאז, י" שפירא, בדיון במליאת הכנסת לקראת הקריאה הראשונה:²

"בראש וראשונה נתברר לנו לחלוטין שמוסד ועדת החקירה אינו צריך להיות דבר שבחולין. אין להקים ועדות חקירה חדשות לבקרים ואין להשתמש במוסד זה אלא לשם ייעודו בלבד. ונראה לנו שהייעוד הזה הוא הסרת דאגה ציבורית רחבה הנובעת מחוסר ידיעה או מחוסר אמון בשטחים שונים של החיים הציבוריים, דאגה אשר אין להסירה על ידי מתן תשובה לשאלתה בכנסת או הודעה רשמית, ואף לא על ידי הבאת אדם פלוני לדין." (ראו פרוטוקול הישיבה המאתיים-ושלושים-וארבע של הכנסת השישית, יום 26.12.1967, בעמ' 539 (להלן: **פרוטוקול דיון לקראת קריאה ראשונה**)).

וראו גם מתוך דברי ההסבר להצעת חוק ועדות חקירה:³

"החוק המוצע בא להחליף את פקודת ועדות חקירה משנת 1921, שליווה נתגלו מדי פעם בפעם. ההצעה מבוססת בחלקה על המלצותיה של ועדה באנגליה בראשותו של השופט סלמון, שערכה לא מכבר חקירה מעמיקה בנושא של ועדות חקירה. ואלה השינויים העיקריים שהחוק המוצע בא להנהיג לעומת הוראות הפקודה המנדטורית: (א) החוק המוצע מקנה את הזכות להחליט על הקמת ועדת חקירה לממשלה, וזאת רק לגבי עניין דיומא בעל חשיבות ציבורית חיונית (סעיף 1)".

23. סעיף 1 לחוק ועדות חקירה קובע כדלקמן:

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

² קישור לפרוטוקול הדיון במאגר החקיקה הלאומי: https://fs.knesset.gov.il/6/Plenum/6_ptm_252543.pdf
³ קישור לדברי ההסבר במאגר החקיקה הלאומי: https://fs.knesset.gov.il/6/law/6_ls1_290557.PDF

24. ודוק, סמכות זו נתונה **לממשלה כולה**, ולא לשר מהשרים בתוכה, ואף לפי סעיף 29 לחוק, היא אינה ניתנת לאצילה. דבר זה מתיישב עם כוונת המחוקק בחקיקת החוק, כפי שהובאה לעיל, לשנות את מעמדו של 'כלי' ועדת החקירה, וליעז אותו למקרים יוצאי דופן בחשיבותם הציבורית ובהיקפם. לפיכך, כאשר מתקיימים מקרים כאלו, נדרש כי ההחלטה לחקור תתקבל על-ידי הממשלה במליאתה (לעניין זה ראו ז. סגל "ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968: מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה" **מחקרי משפט** ג, 199 (התשמ"ד), עמ' 229 (להלן: **סגל**); פרוטוקול דיון במליאת הכנסת בקריאה הראשונה וכן פרוטוקול הישיבה המאתיים ושלוש של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת השישית, יום 1.7.68 (הכנה לקריאה שנייה ושלישית)).

25. התאמתה של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועים בעלי משמעות ציבורית חיונית נובעת, בראש ובראשונה, מכך שמנגנוניה עוצבו על-ידי המחוקק כדי לשרת תכלית של חקירה עצמאית, מקצועית ואובייקטיבית שתשרת את החיונית בחקר האמת, וחקר האמת היא התכלית המרכזית שלאורה עוצבו מנגנוני ועדת החקירה הממלכתית:

"והרי ועדת חקירה, כמוה כבית המשפט עניינם להוציא לאור משפט ואמת וזכותם לפעול במשימה זו ללא פניות, ללא השפעה, ללא רתיעה ובאין מפריע" [ראו דברי ההסבר לתיקון הראשון לחוק ועדות חקירה, תשל"ב-1972].

26. עצמאותה המקצועית של ועדת החקירה הממלכתית וניתוק הזיקה מהדרג הפוליטי שאינו ממנה את חבריה היא המאפיין הייחודי והמרכזי של פעילותה, לעומת כל מנגנון בירור אחר שמוקם על ידי הדרג המיניסטרילי. החוק קובע עקרונות שנועדו להבטיח את **עצמאות הוועדה** מהדרג הפוליטי. בהתאם לסעיף 4 לחוק, הרכב הוועדה נקבע על-ידי נשיא בית המשפט העליון, ובראשה עומד שופט של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי (מכהן או בדימוס). יובהר, כי גם כאשר ועדת החקירה הממלכתית אינה מוקמת על-ידי הממשלה אלא על-ידי אורגן של הכנסת – הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי סעיף 14 לחוק ביקורת המדינה, התשי"ח-1958, נשיא בית המשפט העליון ממנה את חבריה (ואף בראשה עומד שופט עליון או מחוזי, מכהן או בדימוס).

29. חוק ועדות חקירה מקנה לוועדת חקירה ממלכתית **סמכויות נרחבות** לעניין עבודתה, הדומות לסמכויותיו של בית משפט, ובמקומות מסוימים אף רחבות יותר לאור האופי האינקוויזטורי של הוועדה, וזאת על מנת לאפשר את החקירה המעמיקה והרחבה ביותר. כך בין היתר, אין מגבלה לעניין המנדט של הוועדה, למעט שיהיה מדובר ב"עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור". כלומר, הוועדה אינה מוגבלת מבחינת התחומים, הגופים, והאישים שהיא רשאית לחקור במסגרת החקירה לשמה היא הוקמה. כמו כן, כאמור לעיל, מרגע שהחליטה הממשלה על נושא החקירה, אין הממשלה רשאית להבהיר, להרחיב או לצמצם אותו מיוזמתה, ואילו הוועדה רשאית לבקש מהממשלה לעשות כן, דבר שנועד להבטיח את עצמאותה של הוועדה (ראו סעיפים 1-2 לחוק ועדות חקירה). לוועדת חקירה מרחב פעולה רחב בקביעת סדרי עבודה ודיונים, כאשר היא

מוגבלת אך ורק על-ידי הוראות חוק ועדות חקירה (וכן תקנות ועדות חקירה (סדרי דין), התש"ל-1969), ואינה כבולה לסדרי הדין הנהוגים בבתי משפט לעניין קבלת ראיות וחקירת עדים (סעיפים 7-8 לחוק). ליושב ראש הוועדה הסמכות לכפות על עדים להעיד ולהמציא חומרים, בדומה לסמכויות של בית משפט בהליך אזרחי (ראו סעיפים 9 ו-11 לחוק), וכן הוא רשאי להוציא צו חיפוש בהתאם לפקודת הפרוצדורה הפלילית ולהטיל את משימת איסוף החומר על אדם מטעם הוועדה או פרקליט מפרקליטות המדינה או שוטר (סעיפים 12-13 לחוק).

27. החוק קובע מנגנונים המבטיחים את **המקצועיות** של הוועדה, שגם היא תנאי נדרש על מנת להגשים את ייעודה לחקר האמת. נקבע, כי בראשה יעמוד שופט בית המשפט העליון או המחוזי (מכהן או בדימוס), וזאת על רקע הצורך במומחיות בשמיעת עדים וחקר גילוי האמת.

28. עיקרון נוסף המעוגן בחוק הוא **פומביות הדין**, ברירת המחדל היא שוועדת חקירה מקיימת את דיוניה בפומבי (סעיף 18 לחוק), ודוחותיה יפורסמו לציבור, וזאת אלא אם שוכנעה שהדבר דרוש למניעת פגיעה של ממש בביטחון המדינה, ביחסי החוץ של המדינה, בעניין כלכלי חיוני של המדינה, בשלומה או בפרטיותו של אדם, או בדרכי הפעולה החסויות של רשות או גוף שיש להם סמכות חקירה על פי דין, או לשם הגנה על המוסר או על שלומה של אדם (סעיף 20 לחוק).

כמו כן, חוק ועדת חקירה קובע **מנגנון מובנה להתגוננות ושימוע עבור מי שעלולים להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה**. כך, אם הוועדה רואה שאדם עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה עליה להודיע לו על כך ולהעמיד לרשותו את חומר הראיות הנוגע לאותה פגיעה, ולאפשר לו להתייצב לפני הוועדה, אם בעצמו ואם על-ידי עורך דין, להשמיע דברו ולחקור עדים (סעיף 15 לחוק ועדות חקירה). כמו כן, בגמר דיוניה על ועדת החקירה להחליט אם נכון להוסיף לתוצאות חקירתה המלצות, אף אם כתב המינוי לא הסמיך אותה לעשות כן (ראו אביגדור קלגבסלד, "המלכה מתה, תחי המלכה החדשה – לקראת חוק ועדות חקירה חדש" **הפרקליט** נג, 3 (תשע"ג) עמ' 6) (להלן: **קלגבסלד**, 2013).

29. היבט נוסף של **העצמאות** גלום בהוראה המתייחסת לגבולות הגזרה של נושא החקירה. חוק ועדות חקירה כורך בין ההחלטה על הקמת הוועדה לבין הגדרת הנושאים שידונו בה. בסעיף 2 לחוק נקבע כי הממשלה תגדיר את "**העניין**" שיהיה נושא החקירה, ואינו מעניק בידה סמכות להתוות את כיווני החקירה או להכתיב לוועדה כיצד לפעול ומה לחקור או לא לחקור. בנוסף, מרגע שהחליטה הממשלה על נושא החקירה, אין היא רשאית להבהיר, להרחיב או לצמצם אותו מיוזמתה אלא רק לבקשתה של הוועדה, דבר שנועד להבטיח את עצמאותה של הוועדה (סעיף 2(ב) לחוק ועדות חקירה). כאשר ועדת החקירה הממלכתית מוקמת על-ידי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, העניין שיהיה נושא החקירה נקבע על-ידי הוועדה בכנסת, ולממשלה אין כל נגיעה בדבר.

מנגנונים אלו, היוצרים הפרדה בין הממשלה לוועדת החקירה הממלכתית – מרגע שהוחלט על הקמתה, נבחרו על-ידי הכנסת בכוונה תחילה, מתוך תפיסה לפיה יש ליתן משקל בכורה להיבטים של עצמאות ומקצועיות הוועדה, כדי להגשים את חקר האמת. עוד עולה מהליכי החקירה, כי הכנסת יצאה מנקודת הנחה כי ועדת חקירה ממלכתית מטבע הדברים תחקור נושאים ציבוריים כבדי משקל שבהם מעורבים גורמי הממשלה, ועל כן יש להבטיח כי מלבד ההחלטה על הקמת הוועדה והגדרת המנדט שלה (תוך שמירת סמכות הוועדה לפנות ולבקש הרחבה, צמצום או הבהרה של נושא החקירה, בהתאם להוראות הדין), לא תהיה לה מעורבות או שליטה על עבודת הוועדה. ראו לעניין זה, דבריו של שר המשפטים דאז יעקב שפירא בדיון במליאת הכנסת לקראת הקריאה הראשונה של החוק:

"דרך הטבע הוא שכל ויכוח מעין זה, הממשלה היא צד בו, אם מפני שהנושא התרחש או לא התרחש בתוך תחומי סמכותה ואם מפני שכמעט אין לך דבר המעניין את הציבור, המסעיר אותו, שאין תולים אותו כך או כך בממשלה...אסור שעבודתה של ועדת החקירה או הרכבה יעוררו ביקורת, אם מלכתחילה ואם בדיעבד. אסור שהציבור יחשוב שהממשלה הקימה ועדת חקירה בהרכב הנוח לה, ולכן באה הצעתנו לצמצם את סמכותה של הממשלה לגבי ועדות חקירה עד למינימום. לפי ההצעה שאנו מציעים, סמכותה של הממשלה תהיה מוגבלת לקביעת הצורך בחקירה ונושא החקירה. מכאן ואילך אין הממשלה מוסמכת לעשות מאומה לגבי ועדת חקירה." (ראו גם דברי יו"ר הוועדה, חה"כ אונא במליאת הכנסת לקראת קריאה שנייה ושלישית - פרוטוקול הישיבה השלוש מאות וחמישים וחמש של הכנסת השישית מיום ט' טבת תשכ"ט 30 בדצמבר 1968).

(עוד ראו: **קלגסבלד**, עמ' 20; **סגל**, עמ' 218; פרוטוקול הישיבה השלוש מאות וחמישים וחמש של הכנסת השישית מיום ט' טבת תשכ"ט 30 בדצמבר 1968).

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

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

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

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

33. מאז נחקק חוק ועדות חקירה בשנת 1968, הוקמו על פיו 16 ועדות חקירה ממלכתיות מכוח החלטות ממשלה וארבע ועדות מכוח החלטת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת על פי חוק מבקר המדינה. ועדות אלו הוקמו רובן ככולן בעקבות אירועים שהיו בעלי עניין ציבורי משמעותי כגון מלחמות, אסונות, אירועים טראומטיים, אירועים בעלי משמעות בין-לאומית שלגביהם נדרשה חקירה בלתי תלויה או לצורך בירור מחדלים בירוקרטיים, הנמצאים כולם באחריות הממשלה:

ועדת זוסמן (שריפת מסגד אל-אקצה); ועדת אגרנט (בעניין נסיבות פריצתה של מלחמת הכיפורים); ועדת כהן (בעניין האירועים במחנות הפליטים סברה ושתילה); ועדת בייסקי (בעניין משבר מניות הבנקים); ועדת שמגר (בעניין הרצח במנהרת המכפלה); ועדת כהן-קדמי (בעניין היעלמות ילדים מבין עולי תימן בשנים 1948-1954); ועדת שמגר (בעניין רצח ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל); ועדת אור (בעניין בירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000); ועדת מצא (טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון – הוקמה מכוח החלטת הוועדה לביקורת המדינה); ועדת נאור-ברלינר (בעניין האסון בהר מירון); ועדת גרוניס (בעניין רכש הצוללת וכלי השיט).

2.א. ועדת בדיקה ממשלתית

34. משהעלתה הממשלה בדיוניה במליאת הממשלה את האפשרות כי אם לא תקודם הצעת החוק האמורה בכנסת, היא תפעל להקמת ועדת בדיקה ממשלתית, נבקש להתייחס גם לחלופה זו, ולחוסר התאמתה בנסיבות העניין לחקירת אירועי השבעה באוקטובר.

35. מנגנון נוסף שנקבע בדין לצורך בירור, ביקורת או חקירה, הוא מנגנון של ועדת בדיקה ממשלתית לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001. כך, סעיף 8א(א) לחוק הממשלה, קובע כי:

8"א. (א) מינה שר ועדה לבדיקת נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו (בסעיף זה – השר הממנה), ובראש הוועדה 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) ...";

36. קודם לחיקוק מנגנון ועדת הבדיקה הממשלתית, פרט לוועדת חקירה ממלכתית היה מקובל מנגנון של "ועדת בירור", אשר נועד לבדוק עניין אשר בתחום סמכותו של שר מסוים. זאת, מכוח סמכותו הטבעה של שר או של הממשלה לקיים בירור עובדתי בנושא שבתחום סמכויותיה. סעיף 28(א) לחוק ועדות חקירה הבהיר שאין החוק בא לגרוע מסמכותו זו של השר, ובלבד שלא נתמנתה לגביו ועדת חקירה ממלכתית.

37. מטרת חיקוקו של מנגנון ועדת הבדיקה הממשלתית, כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, ומדברי חברי הכנסת במליאה בדיון בהצעת החוק, הייתה ליצור מנגנון לבדיקת נושא אשר אינו מתאים לחקירה על ידי ועדת חקירה ממלכתית, אך לא די בוועדת בירור מכוח סמכותו הטבעה של כל שר בתחומי האחריות של משרדו, משום שזו נעדרת סמכויות חוקיות אפקטיביות למטרה זו.

ראו לעניין זה מתוך דברי ההסבר להצעת חוק הממשלה (תיקון מס' 2) (ועדת בדיקה ממשלתית), התשס"ב-2002):

"מטרת הצעת החוק היא ליצור כלי לבדיקת נושאים ואירועים במקרים שבהם אין מקום להקמת ועדת חקירה ממלכתית, ואין די בהקמת ועדת בירור אשר נטולת סמכויות חוקיות ...".

וכן ראו דברי יוזם החוק, ח"כ אופיר פינס-פז, בדיון במליאת הכנסת בקריאה הראשונה:

"קורה הרבה פעמים שמתרחשת תקלה בממשלה, לפעמים אפילו תקלה חמורה, ואז קיימת דילמה ומיד יש מי שקופץ ואומר שצריך להקים ועדת חקירה ממלכתית. אבל לא בכל תקלה או בעיה או כשל שנתגלה צריך להקים ועדת חקירה ממלכתית. הרי זה לא יכול להיות. ועדת חקירה ממלכתית נועדה לטפל בסוגיות כבדות משקל, היא לא אמורה לקום פעמיים בשנה; ומנגד, חסר מכשיר אמיתי סטטוטורי, שיכול לזכות באמון הציבור ולעשות עבודה משמעותית לטובת השרים בממשלה.

אם שר התקשורת רוצה לבדוק בעיה שהתגלתה במשרד או בגופים שקשורים בסמכויותיו והוא לא רוצה ועדת חקירה ממלכתית, ויש כשל מסוים, שהוא לא כשל ברמה שהוא נותן למנכ"ל שלו לטפל בו, אלא זה כשל שהוא ברמה ציבורית, כשצריך לתת דין-וחשבון לציבור, אזי אנחנו הצענו בוועדה לענייני ביקורת המדינה להקים דבר שנקרא ועדת בדיקה ממשלתית. זו ועדה שתוקם על-ידי הממשלה בהמלצת שר המשפטים. יהיו לה סמכויות בדיקה אלמנטריות, לא מעבר לזה. לקחנו סמכויות בודדות – אגב, גם זה היה מזמן – ומצומצמות ממה שקשור לוועדת חקירה ממלכתית, לא את העיקר, משום שזאת לא ועדה בסדר-גודל כזה. ועדה כזאת תוכל לפעול על-פי החלטת ממשלה ולתת דין-וחשבון בפני הממשלה."

38. ועדת הבדיקה נועדה אפוא, למצער בהתאם להיסטוריה החקיקתית, לשמש מעין "ועדת ביניים", בין ועדת הבירור לוועדת החקירה הממלכתית (ראו: **קלגסבלד** 2013, עמ' 10).

39. בהתאם לסעיף 8א לחוק הממשלה, המפנה לסעיפי חוק ועדת חקירה ממלכתית, הוענקו **לוועדת הבדיקה הממשלתית רק חלק מהסמכויות וההגנות שבידי ועדת חקירה ממלכתית**, כמפורט בסעיפי סעיף 8א לחוק הממשלה. כך, בהתאם לסעיף 8א(א) לחוק הממשלה, לוועדת בדיקה ממשלתית אשר בראשה עומד שופט בדימוס, הוענקו הסמכויות לפי סעיפים 9-11 וסעיף 27(ב) לחוק ועדות חקירה, הנתונות לוועדת חקירה ממלכתית (עניין של הסמכויות בזימון עדים; חיוב עדים בשבועה; כפיית התייצבות של אדם; ציווי על גביית עדות בחוץ לארץ; סנקציות על עדות שקר; חסינות ביחס לעדויות בפני הוועדה). בהתאם לסעיף 8א(ג) לחוק הממשלה, הוראות סעיפים 14 ו-22(ב) לחוק ועדות חקירה, הנתונות לוועדת חקירה ממלכתית הוענקו גם הן לוועדת בדיקה ממשלתית מהסוג האמור (לפיהן העדויות שניתנו לוועדה וכן הדוחות שתוציא הוועדה לא ישמשו כראיה בכל הליך משפטי, למעט בהליך פלילי בשל אותה עדות).

40. היחס בין ועדת חקירה ממלכתית לוועדה בדיקה ממשלתית, עמד במוקד בפסק דינו של בית המשפט הנכבד בעניין **אומ"ץ**, על רקע טענות העותרים שם כי היה על הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית לחקירת אירועי מלחמת לבנון השנייה, חלף ועדת בדיקה ממשלתית כפי שהוקמה, היא ועדת וינוגרד.

בפסק הדין נקבע, כי סמכות הממשלה לחקור ולבקר פעילות שלטונית ולהפיק לקחים לאחר מעשה היא סמכות טבועה, וזוהי גם סמכותה השיורית של הממשלה כרשות המבצעת, והיכולת לבצע ביקורת מעין זו היא מרכיב משלים וחיוני של הפעילות עצמה (עניין **אומ"ץ**, פסקה 7 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה ריבלין). בהתאם, הסמכות להקים ועדת בדיקה ממשלתית כבר הייתה קיימת בידי הממשלה, החוק רק נועד להרחיב את סמכויות הוועדה על-ידי הקניית סמכויות מיוחדות מקום שבו בחרה הרשות המבצעת להעמיד שופט בדימוס בראש ועדת הבדיקה שעל הקמתה היא החליטה. בהתאם לכך, נקבע כי גם ועדת בדיקה ממשלתית יכולה לבחון התנהלות רב מערכתית של הרשות המבצעת (עניין **אומ"ץ**, פסקה 13 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה ריבלין). וכי "בידי הממשלה שיקול דעת רחב לעשות שימוש בכל אחד מאותם מנגנונים ובלבד שהבחירה במנגנון כזה ולא אחר נעשתה על ידה מתוך שיקולים עניינים וסבירים" (עניין **אומ"ץ**, פסקה 13 לפסק דינה של כב' השופטת א' חיות).

41. בתוך כך, ערך בית המשפט הנכבד בפסק דינו בעניין **אומ"ץ** השוואה בין ועדת חקירה ממלכתית לוועדת בדיקה ממשלתית, כפי שיתואר להלן בתמצית (פסקאות 18-19) לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה ריבלין.

לעניין **עצם ההחלטה על הקמת הוועדה**, ההחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית נתונה בידי הממשלה בלבד, בעוד שחוק הממשלה העניק את הסמכות להקים ועדת בדיקה ממשלתית לשר, בתחום אחריותו, כאשר אישור הממשלה נדרש לשם אישור הענקת סמכויות מסוימות של ועדת חקירה. הדבר נובע מההבדל בייעוד של מנגנוני בדיקה אלו. בעוד שוועדת בדיקה ממשלתית נועדה לחקור כשלים ממוקדים יותר בעבודת הממשלה או בתחום אחריותו של שר מסוים, ועדת חקירה ממלכתית נועדה לחקור אירועים יוצאי דופן בחשיבותם הציבורית הרחבה.

לעניין מינוי יו"ר הוועדה וחבריה – כאמור לעיל, בוועדת חקירה ממלכתית – לממשלה אין שליטה על זהות חברי הוועדה. כפי שצוין לעיל, בהתאם לחוק ועדות חקירה נשיא בית המשפט העליון הוא הגורם המוסמך למנות את חברי הוועדה, וליו"ר הוועדה ימונה שופט של בית המשפט העליון או שופט של בית המשפט המחוזי (מכהן או שיצא לגמלאות או פרש); בוועדת בדיקה ממשלתית מנגד, נקודת המוצא היא שהשר הממונה על הנושא, ממנה הן את יו"ר הוועדה, הן את חבריה. בנוסף, בהתאם לסעיף 8 לחוק הממשלה, כדי לאפשר את הקניית סמכויות מסוימות לפי חוק ועדות חקירה, נדרש היושב ראש להיות שופט בדימוס, ללא התייחסות לערכאה שבה כיהן, בניגוד לדרישה בחוק ועדות חקירה המתייחסת לשופט בית המשפט העליון או שופט בית המשפט המחוזי.

42. **לעניין קביעת מסקנות אישיות וההגנות הכרוכות בכך, עיקרון פומביות הדיון, וסמכויות לאיסוף חומרים** – הרי שביחס לוועדות בדיקה ממשלתיות לא נקבעו הסדרים מפורשים בחוק לעניין זה, ולכן נדרשה פרשנות משפטית או קביעה קונקרטית בכתב ההסמכה או התחייבויות אד הוק מטעם הוועדה ביחס לאלו, והכל עד למידה שבה הדבר ניתן לפי החוק (למשל, לא ניתן להסמיך ועדת בדיקה ממשלתית להוציא צו חיפוש) (להרחבה בעניין זה, ראו: בג"ץ 6666/07 **הסנגוריה הצבאית נ' פורז** (4.9.07); בג"ץ 258/07 **גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון** (6.2.07), פסקה 7 לפסק דינה של כב' הנשיאה ד' ביניש); בג"ץ 8793/07 **התנועה למען איכות השלטון בישראל** (27.11.07)).

43. נוסף להשוואה לעיל, ישנים הבדלים נוספים בין המנגנונים, אשר יש בהם כדי לפגום בעצמאות ועדת הבדיקה הממשלתית ואי תלותה בממשלה. **תקציבה של ועדת חקירה ממלכתית מנוהל בעיקרו, כאמור, במסגרת הארגונית של הרשות השופטת**. לעומת זאת, ההתנהלות הכספית של ועדת בדיקה ממשלתית כרוכה בקשר הדוק ברשות המבצעת, והדבר נתון, מטבע הדברים, להשפעה מוגברת של הדרג המדיני והחלטותיו.

עוד יצוין כי **לוועדת חקירה ממלכתית ניתוק ניהולי מהרשות המבצעת**. כך, כאמור, ועדת חקירה ממלכתית עובדת בתוך מתחם הפעולה המינהלי של הרשות השופטת. דבר זה מאפשר מרחב פעולה עצמאי יותר. מנגד, ועדת בדיקה ממשלתית עובדת ככלל תוך שימוש באמצעים שמעניק לה המשרד הממשלתי הרלוונטי (ראו התייחסות מפורשת בעניין זה בדו"ח ועדת הבדיקה הממשלתית לאירוע בריחת האסירים הביטחוניים מבית הסוהר גלבוע, עמ' 329-330). כמו כן, **לוועדת חקירה ממלכתית סמכות הקבועה**

בחוק להסתייעות בגורמי עזר לביצוע החקירה. הסתייעות כאמור של ועדת בדיקה ממשלתית תלויה ברצונם של הגורמים במשרד הממשלתי בו היא פועלת, לרבות בעת קביעת המנדט.

44. מעל לכל אלה, וכפי שכבר הובהר לעיל, הסממן המרכזי לעצמאות ועדת החקירה הממלכתית ולניתוקה מהרשות המבצעת הוא בכך שיו"ר הוועדה וחבריה אינם ממונים על-ידי הממשלה, אלא על-ידי ראש הרשות השופטת. למעשה, השפעתה של הממשלה על פעילותה של ועדת חקירה ממלכתית מתמצית בהקמת הוועדה ובהגדרת נושא החקירה. מנגד, רוב הסמכויות אשר ניתן להעניק לוועדת בדיקה ממשלתית תלויות בהחלטת הממשלה. **ברי, כי הבדלים אלה מהותיים במיוחד ויורדים לשורש העניין כאשר החקירה הנדונה עתידה לעסוק, בין היתר, באחריותה של הממשלה ביחס לאירועים הנחקרים ובאחריותם היחסית של מוסדות אחרים.**

45. לשלמות התמונה יצוין, כי מאז חוק סעיף 8א לחוק הממשלה הוקמו שבע ועדות בדיקה ממשלתיות ובהן: ועדת זיילר – לבחינת התנהלות מערכת אכיפת החוק בפרשת האחים פריניאן; ועדת וינוגרד – הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006; ועדת טירקל – לבחינת אירועי משט המרמרה (אשר הוקמה בתחילה כוועדה ציבורית); ועדת פיינשטיין (אשר הקמתה בוטלה); ועדת סטרשנוב (לנושא רכש הצוללות וכלי השיט אשר חברה התפטרו ולבסוף הוקמה במקומה ועדת חקירה ממלכתית); ועדת וסרקרוג (הוועדה למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות); ועדת פינקלשטיין (הוועדה לבדיקת אירוע בריחת האסירים הביטחוניים מבית סוהר גלבוע והערכות כללית בשירות בתי הסוהר); וועדת דרורי (בעניין רכש, מעקב ואיסוף מידע בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה, המבוצעים על ידי גורמי האכיפה).

מרשימה זו עולה כי פרט לוועדת וינוגרד אשר דנה באירועי מלחמת הלבנון השנייה (אך בחרה שלא לפרסם בסופו של דבר מסקנות אישיות כנגד אישים), ועדות הבדיקה הממשלתיות בחנו אירוע מסוים, שהיקפו תחום, ואשר מערב זרועות מסוימות בתחום אחריותה של הממשלה, אך אינו רחב היקף במיוחד.

בנסיבות אלה, והגם שמטבע הדברים לא נדרש בשלב זה דיון ממצה בסוגיה זו, דומה כי ועדת בדיקת ממשלתית, על מאפייניה האמורים בהיבטי העצמאות, אי-התלות והסמכויות הנדרשות, רחוקה מלהלום את אופי החקירה הנדרש ביחס לאירועי השבעה באוקטובר, את העצמאות המקצועית והיעדר הזיקה המתחייבים מן החקירה שתבוצע. זאת, כאשר עסקין ברצף האירועים הקיצוני ביותר מבחינת נסיבותיהם בהיסטוריה של מדינת ישראל, ובראי החשיבות הציבורית שיש לחקירתם במנגנון העצמאי והמקצועי המתאים ביותר. יצוין, כפי שכבר הובהר בתגובה המקדמית, כי עמדה זו נמסרה לממשלה זה מכבר בחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 4.9.24.

3.א. ביקורת המדינה

46. הגם שהצו על תנאי שניתן מכוון כלפי ממשלת ישראל, ומבקש ממנה לנמק מדוע לא הפעילה את סמכויותיה לפי חוק ועדות חקירה, נבקש להתייחס בתמצית למסגרת הנורמטיבית הנוגעת לביקורת המדינה. זאת, הן משום שבמישור הכללי מדובר במנגנון מרכזי הקיים בדין, לקיום ביקורת על התנהלות הרשות המבצעת; הן משום שהלכה למעשה, מבקר המדינה מקיים ביקורת בסוגיות רבות הנוגעות לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. עניין אחרון זה מצוי בליבו של הליך מקביל המתברר בימים אלה בבית המשפט הנכבד (בג"ץ 8136-06-25 **הסניגוריה הצבאית נ' מבקר המדינה**; בג"ץ 31082-09-25 **התנועה למען איכות השלטון נ' מבקר המדינה**), שבגדרו ניתן לאחרונה צו על תנאי וצו ביניים, בנוגע לביקורת המדינה ביחס לנושאי הליבה של השבעה באוקטובר, שעל משמעותו נעמוד להלן.

47. סעיף 2(א) לחוק-יסוד: מבקר המדינה (להלן: **חוק היסוד**) קובע את מסגרת סמכויותיו של המבקר, כדלקמן:

2. (א) מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה.

48. סעיף קטן זה כולל שני חלקים שונים. החלק הראשון הוא "נושאי" המתייחס לנושאים אותם מוסמך מבקר המדינה לבדוק, והחלק השני הוא "מוסדי" המתייחס למוסדות העומדים לביקורת. סעיף 2(ב) לחוק היסוד מפרט, בהמשך וביחס לנושאים אותם מוסמך המבקר לבדוק, המפורטים סעיף 2(א) לחוק היסוד, את אופן יישום סמכותו של המבקר, וקובע ביחס אליהם כי "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך".

49. סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן: **חוק מבקר המדינה**) מונה את רשימת הגופים המבוקרים, ובהם משרדי הממשלה, רשויות מקומיות, מוסד של המדינה, חברות ממשלתיות, גופים נתמכים ועוד. סעיף 10 לחוק מבקר המדינה עומד גם הוא על היקף תפקידיו של המבקר, באופן דומה לסעיף 2 לחוק היסוד. אין עיסוק נרחב בפסיקה בשאלות קונקרטיות הנוגעות להיקף סמכותו של המבקר, מלבד אמירות כלליות הנוגעות לסמכותו הרחבה, המשקפת את מעמדו כרשות עצמאית ובלתי תלויה, אשר לה מסור שיקול דעת רחב בבחירת הנושאים שיועמדו לביקורת, ובעריכת הביקורת עצמה (בג"ץ 3059/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (10.11.15), בפסקה 34 וההפניות שם); בג"ץ 6700/19 **הברפלד נ' מבקר המדינה** (4.2.20)).

50. כאמור לעיל, סמכותו של מבקר המדינה נגזרת מחוק-יסוד: מבקר המדינה ומחוק מבקר המדינה. מכוח חוקים אלו, בסמכותו של מבקר המדינה לערוך ביקורת בנוגע לחוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך. סמכות זו, כעולה מלשון חוק-היסוד, מתייחסת בעיקרה לתפקידו הליבתי של עריכת ביקורת על כלל הגופים המבוקרים, בהיבטים של מינהל תקין, יעילות וטוהר המידות. ישנם הבדלים רבים ומשמעותיים בין ביקורת המדינה לחקירה במסגרת ועדת חקירה ממלכתית, עליהם עמדנו בהרחבה בתגובות לעתירות שהוגשו לבית המשפט הנכבד, לרבות עתירת הסנגוריה הצבאית אשר תוזכר להלן. מדובר אפוא בדיסציפלינות שונות לחלוטין, הנבדלות במטרותיהן ותכליותיהן וכנגזרת מאלה, גם בסמכויות שהעניק להן המחוקק.

51. סמכותו זו של מבקר המדינה לערוך ביקורת מתייחסת אך ורק לעריכת ביקורת בנוגע לפעילותם של גופים מבוקרים (סעיף 2 לחוק-יסוד: מבקר המדינה). כלומר, **היקף הגופים** שאותם רשאי המבקר לבקר ולקבוע מסקנות לגביהם במסגרת הדו"ח שלו, מצומצם מההיקף של הגופים אשר בסמכותה של ועדת חקירה ממלכתית לחקור ולקבוע מסקנות בעניינם.

52. בנוסף, בכל הנוגע **לפומביות הדיון**, הרי שעל עבודת מבקר המדינה לא חלות הוראות בנוגע לפומביות הדיון. אף בפועל, תהליך ביקורת המדינה איננו מתנהל בפומבי ואין פרוטוקולים של ישיבות המבקר או רשימות של עדים שיכולים להתפרסם כפי שמתפרסמים הפרוטוקולים ורשימות העדים של ועדות חקירה. כך, הציבור אינו חשוף לתהליך הביקורת במהלך התרחשותו אלא רק לתוצאותיו הסופיות – דו"ח מבקר המדינה. אף לאחר פרסום הדו"ח, הציבור איננו חשוף, ואיננו יכול להיות חשוף, לכלל החומרים אשר שימשו לגיבוש הדו"ח של מבקר המדינה וזאת לאור ההבדלים בין שיטת העבודה מבקר המדינה לבין שיטת העבודה של ועדות החקירה.

53. כמו כן, הבדל נוסף בין ביקורת המדינה לוועדת החקירה הממלכתית נוגע לנושא **ההמלצות האישיות וההגנות הניתנות לאדם שעלול להיפגע** מהחקירה או מתוצאותיה. כך, הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, הקובעות הליך מוסדר במצב דברים בו אדם עלול להיפגע מחקירת הוועדה או תוצאותיה, אינן חלות על עבודתו של מבקר המדינה. בהקשר זה יוער, כי מבקר המדינה שוקל שיקולים שונים בדבר הצורך להטיל אחריות אישית במסגרת ביקורת מסוימת, והטלת אחריות כאמור איננה עומדת במרכז הביקורת.⁴ בנוסף, אמנם עומדת לאדם העלול להיפגע מהביקורת זכות טיעון בפני מבקר המדינה, אך אופן מימוש הזכות שונה מאופן מימוש הזכות בפני ועדת החקירה. כך, הראיות הרלוונטיות לפגיעה האמורה אינן מועמדות לעיון בפני אדם העלול להיפגע מהביקורת ולא מוקנית לו זכות להתייצב בפני המבקר על מנת לחקור עדים.⁵ כלומר, זכות הטיעון של אדם העלול להיפגע

⁴ ראו סעיף 4.6.2 למדריך ביקורת המדינה.

⁵ ראו פרק 5.3 במדריך ביקורת המדינה; בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, מט(3) 771 (1995).

מהביקורת/חקירה, מסקנותיה או המלצותיה, ממומשת באופן משמעותי יותר במנגנון של ועדת חקירה ממלכתית.

54. **עוד יובהר, כי הסמכויות שהוענקו לכל אחד מגופים אלה כדי להגשים את תפקידם וייעודם נבדלות זו מזו.**

כך, סמכויותיה של ועדת חקירה ממלכתית נרחבות מאלו של מבקר המדינה. אמנם, חלק מן הסמכויות המסורות למבקר המדינה מכוח חוק-יסוד המבקר וחוק המבקר המדינה, דומות לאלו של ועדת החקירה, כגון לפעול שלא לפי סדרי הדין של בית משפט ואף הוענקו לו במפורש חלק מהסמכויות שהוענקו ועדות חקירה (סעיף 26 לחוק מבקר המדינה), עם זאת, חלק מהסמכויות וההסדרים שחלים לעניין ועדות חקירה אינם חלים לעניין מבקר המדינה. כך למשל, למבקר המדינה אין סמכות חיפוש (סעיף 12 לחוק ועדות חקירה) – סמכות שהיא בגדר סמכות בסיסית הנתונה לגופי חקירה.

55. **לסיכום ההבדלים שצוינו, ועדת חקירה ממלכתית דנה כברירת מחדל באופן פומבי בעוד**

הליך הביקורת של מבקר המדינה אינו פומבי אלא אך ורק תוצאותיו (הדו"ח המפורסם); הוועדה רשאית להתייחס ולקבוע מסקנות ביחס להיקף גופים רחב יותר ממבקר המדינה; סמכויותיה של ועדת חקירה ממלכתית נרחבות מאלו של מבקר המדינה; ועבודת ועדת החקירה הממלכתית כוללת מנגנון חוקי מוסדר במצב דברים בו אדם עלול להיפגע מחקירת הוועדה או תוצאותיה, אשר אינו חל על עבודת מבקר המדינה. ההבדלים האמורים נובעים מהתכלית השונה של כל אחד מהמנגנונים: תפקידו של מבקר המדינה להוות גורם המפקח באופן שוטף על עבודת הממשלה ויתר הגופים המבוקרים, לעומת ועדת החקירה הממלכתית שהיא הכלי המתאים לחקור אירועים בעלי חשיבות ציבורית והשלכות ייחודיות, מהסוג וההיקף שבו עסקינן.

56. **זה המקום להזכיר את ההתפתחויות הנוגעות לביקורת המדינה ביחס לאירועי השבעה**

באוקטובר, וההליכים המשפטיים הצריכים לעניין.

57. **בסמוך לאחר תחילת המערכה, הודיע מבקר המדינה על פתיחה בביקורת ביחס לאירועי**

מלחמת חרבות ברזל, תוך שעמד על שני כללי מסגרת לעבודת הביקורת הצפויה, קודם תחילתה: כלל ראשון שעליו עמד המבקר הוא שביקורת יכולה להפריע למאמץ המלחמתי, ועל כן אין להתחיל בה עד אשר מצב הלחימה יאפשר זאת; כלל שני שעליו עמד המבקר הוא שהביקורת המתוכננת כעת תשתנה על פי המנדט של ועדת חקירה ממלכתית, עם הקמתה.

58. **כך, ביום 13.11.23 הודיע מבקר המדינה בהודעה מטעמו, כי "... משרד מבקר המדינה יערוך**

ביקורת מקיפה ונוקבת במועד שאקבע לצורך בחינת הכשלים המדיניים והביטחוניים... הביקורת תבחן את פעילותם של כלל הדרגים - הדרג המדיני, הדרג הצבאי והדרג האזרחי על ציר הזמנים בתקופה שלפני פרוץ המתקפה הנתעבת, במהלך ימי המתקפה ובפעולות שננקטו לאחריה". יחד עם זאת, הובהר בהודעה, כי בשל המלחמה המתנהלת, "בעת הזו ביקורת המדינה מתמקדת בבחינה ובמעקב אחר מתן המענה של רשויות המדינה לעורף

האזרחי". כמו כן, הובהר בהודעה כי: "ככל שתוקם ועדת חקירה, ייבחנו גבולות הגזרה בין תחומי הפעילות של ביקורת המדינה לבין תחומי האחריות של ועדת החקירה".⁶

59. בהמשך לכך, ביום 27.12.23 הודיע מבקר המדינה על רשימת הנושאים שבכוונתו לבדוק בכל הנוגע למלחמת "חרבות ברזל"; ובמכתבו מיום 25.1.24 לרמטכ"ל ביחס לכוונה לפתוח בביקורת בצה"ל נכתב כי "לביקורת המדינה אין כל כוונה להפריע לצה"ל במאמץ המלחמתי"; וכן כי "אין חולק על חשיבותה ותרומתה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר המלחמה ולאירועים שהובילו למתקפת הטרור הרצחנית ב-7.10. עם הקמת ועדה חקירה, ייקבעו גבולות הגזרה ביחס לנושאים שייבדקו".⁷

60. נגד החלטת מבקר המדינה לבקר את אירועי מלחמת "חרבות ברזל" הוגשה עתירה לבית המשפט הנכבד, בג"ץ 1015/24 אומ"ץ נ' מבקר המדינה (להלן: בג"ץ 1015/24), שאלה הצטרפה בהמשך התנועה למען איכות השלטון ואחרים כעותרים נוספים. במוקד העתירה בבג"ץ 1015/24 ניצבה הטענה כי מבקר המדינה אינו הגוף המתאים לערוך ביקורת מעין זו, וכי פתיחת המבקר בביקורת היא מעין "מירוץ סמכויות" לעומת ועדת חקירה ממלכתית. עוד נטען כי קביעת עובדות בשטח על ידי התחלת עבודת הביקורת באמצעות מבקר המדינה עלולה לפגוע בפעילות העתידית של ועדת חקירה ממלכתית. עוד התבקש בעתירה צו ביניים ביחס לביקורת המבקר. עמדת צה"ל ושב"כ הייתה, כי בנקודת הזמן היא לא היה מקום לפתיחה בביקורת ביחס להיבטים משמעותיים הנוגעים לפעילות הצבא והשב"כ, מן הטעם של הפגיעה התפקודית בעת לחימה.

61. בהמשך לכך, ביום 16.6.24, לאחר שהוגשו לעיונו של בית המשפט הנכבד חוות דעת חסויות של גורמי הביטחון, ניתן על-ידי בית המשפט הנכבד צו ביניים לפיו "בשלב זה ועד לדיון בעתירה – לנוכח המציאות הביטחונית המורכבת, היקפה המתוכנן של הביקורת, העתידה לעסוק, בין היתר, במערך התמיכה בלחימה ובנושאי ליבה מבצעיים, וההיערכות הנדרשת כדי ליתן לה מענה בעיתוי הנוכחי – ותוך מתן משקל משמעותי לחוות הדעת החסויות של גורמי הביטחון שהוגשו לעיוני, אני מורה על השהיית הליכי הביקורת בכל המתייחס לצה"ל ולשב"כ".

62. בתגובת משיבי המדינה (למעט מבקר המדינה אשר מיוצג בנפרד) בבג"ץ 1015/24 מיום 15.7.24, צוינה עמדת היועצת המשפטית לממשלה, שהובאה גם במסגרת ההליך הנוכחי, ולפיה ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון החוקי המתאים לבחינת סוגיות בהיקף ובמידת החשיבות הלאומית של אירועי מלחמת "חרבות ברזל", וכי ועדת חקירה ממלכתית היא האמצעי המיטבי להתמודדות עם הסיכונים במישור המשפטי הבין-לאומי. כמו כן, צוין כי בנסיבות העניין הייחודיות, בדיקה כפולה או מקבילה של אותה הסוגיה על-ידי מבקר המדינה וועדת חקירה ממלכתית, ככל שתוקם, אינה רצויה ותהא בעלת השלכות ציבוריות

⁶ הודעת מבקר המדינה זמינה באתר האינטרנט של מבקר המדינה, בכתובת: <https://www.mevaker.gov.il/he/publication/Articles/Pages/2023.11.13-Mevaker-Likuyim.aspx>

⁷ הודעת מבקר המדינה והמכתב זמינים באתר האינטרנט של מבקר המדינה, בכתובת: <https://www.mevaker.gov.il/he/publication/Articles/Pages/2024.01.25-Mevaker.aspx>

שליליות, וזאת בדומה לגישת המבקר עצמו, אשר עמד על הצורך לקבוע גבולות גזרה ביחס שבין נושאי הביקורת למנדט שייקבע לוועדת החקירה, ככל שתוקם. זאת, מטעמים של עומס על הגופים המבוקרים ובזבוז משאבי ציבור; מחשש שפעילות מקבילה של הגופים עלולה להביא לפגיעה באמון הציבור, ככל ששני הגופים יגיעו למסקנות שונות; וחשש נוסף, שפעילות כפולה של גופי החקירה עלולה להפריע לעבודת ועדת החקירה, ואולי אף להוביל לסיכול ההגעה לחקר האמת ולהגשמת תכליותיה. באותה תגובה הובאה עמדת ראש הממשלה, כפי שנמסרה על-ידי מזכיר הממשלה, ולפיה "רק בתום המלחמה תידרש הממשלה להחליט איזה סוג ועדה תוקם לחקר אירועי השבעה באוקטובר 2023, וזאת בשים לב לתקדימי העבר שהיו במלחמות ישראל ולחלופות רלוונטיות אחרות שיבחנו".

63. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, הדיון בבג"ץ 1015/24 התמקד בשאלת האיוון בין חשיבות הביקורת החיצונית לבין החשש מפני הסתת הקשב הפיקודי בעת לחימה, וגורמי הצבא ונציגי המבקר התבקשו לבוא בדברים במטרה "להידבר במישרין כדי להגיע להבנות, אמות מידה, ונושאים להמשך הביקורת, בהתחשב בצורך לקיים ביקורת, בד בבד עם אילוצי המלחמה; כל זאת באופן שיצמצם או ייתר, בהסכמה, את צו הביניים". (בג"ץ 1015/24, החלטה מיום 14.10.24 (כ"י השופטים סולברג, מינץ ווילנר)). ביום 21.11.24 לאחר שיג ושיח בין מבקר המדינה לצה"ל ולשב"כ, הגישו המשיבים הודעה מעדכנת ובקשה משותפת מטעם לצמצום צו הביניים, אשר בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מאותו יום (21.11.24), ניתן לה תוקף של החלטה. בהתאם לכך, בתמצית, צומצם צו הביניים, ובהמשך הושגו הסכמות בין גורמי הצבא לבין גורמי המבקר.

64. בהמשך, ביום 27.3.25 הוגשה הודעה משותפת נוספת מטעם המבקר ומשיבי המדינה ובגדרה בקשה לביטול צו הביניים ולמחיקת ההליך. בהודעתם עדכנו המשיבים את בית המשפט הנכבד במתווה המוסכם בין צה"ל לבין מבקר המדינה, ועל כך שגובש מתווה עדכני לקיום ביקורת המדינה בכל הנוגע לסעיפים 13-15 למתווה הביקורת המוסכם מיום 21.11.24, ובכללו, גם לנושאי הליבה בהתאם לעקרונות שהוסכמו. בתוך כך, צוין כי עמדת גורמי הביטחון היא כי בשים לב לחלופי הזמן ולשינוי נקודת האיוון, ולהכרה בחשיבות הביקורת החיצונית, על אף המצב הבטחוני המורכב והקשב הפיקודי הנדרש, ניתן להתקדם עם ביצוע הביקורת בהתאם למתווה העדכני שסוכם.

בנסיבות אלה, ביקשו צה"ל ומבקר המדינה ליתן תוקף של החלטה להסכמות שגובשו ולמתווה העדכני, ולבטל את צו הביניים. בצד האמור, צוין כי בשים לכך שההליך שראשיתו בעתירות שהוגשו למעלה משנה קודם לכן, ובמתכונת שבה התברר, מיצה עצמו – דינו להימחק, וזאת על אף שלא לובנו מלוא הטענות שהועלו בהליך.

65. לאחר קבלת עמדות העותרים, ביום 27.4.25 ניתן פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 1015/24, אשר נתן תוקף להסכמת המבקר ומשיבי המדינה לגבי מתווה הביקורת העדכני כמפורט בנספח להודעתם המשותפת מיום 27.3.25, והורה על מחיקת העתירה.

66. ביום 4.6.25 הגישה הסניגוריה הצבאית עתירה שעניינה בעריכת הביקורת על-ידי מבקר המדינה ביחס לנושאי הליבה, כמו גם בנושאי מדיניות, הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" (בג"ץ 8136-06-25 **הסניגוריה הצבאית נ' מבקר המדינה**) (להלן: **עתירת הסניגוריה הצבאית**).

67. במסגרת אותה עתירה, נטען גם כן כי התנהלות ביקורת המדינה עלולה לסכל פעילות ועדת חקירה ממלכתית לכשתקום, וכן כי היא חורגת מגדרי סמכותו של מבקר המדינה. עוד טענה הסניגוריה הצבאית בעתירתה, לפגיעה בזכויות הדיוניות של המבוקרים. בתוך כך הפנתה העותרת גם להפצתן של טיוטות דו"חות ביקורת תוך הטלת אחריות אישית על מפקדים בכירים בצה"ל, מבלי שצוותי הביקורת שמעו את גרסתם עובר לכך ואף לא ביקשו לעשות כן. בעתירה התבקש בית המשפט הנכבד להורות על הפסקת הליך ביקורת המדינה ביחס לנושאי הליבה כמו גם בנושאי מדיניות, למצער, עד להכרעה סופית בהקמת ועדת חקירה ממלכתית לבחינת אותם אירועים, ולחלופין, להורות כי הליכי הביקורת ייערכו בהתאם להוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, על מנת להבטיח את זכויותיהם הדיוניות של מושאי הליכי הביקורת. לחלופי חילופין התבקש בית המשפט הנכבד להגביל את הליכי הביקורת לבחינת היבטים מערכתיים-רוחביים בלבד, תוך הימנעות מהטלת אחריות אישית – במישרין או במשתמע – על בעלי תפקידים קונקרטיים. במסגרת העתירה התבקש גם צו ביניים, שיורה על הקפאת הליכי הביקורת באותן סוגיות עד להכרעה סופית בעתירה.

68. בתגובת המדינה לעתירת הסניגוריה הצבאית שהוגשה ביום 2.11.25, צוינה עמדת היועצת המשפטית לממשלה, כפי שהוצגה בפני הממשלה והובהרה גם בהליכים משפטיים נוספים, לרבות העתירות שבנדון, כי **ועדת חקירה ממלכתית היא באופן מובהק הכלי המתאים הקיים בדיון לחקירת היבטי הליבה של אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה**.

עוד צוין בתגובה כי ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון הייעודי, הייחודי והעצמאי, אשר קבע המחוקק לחקר אירועים בעלי חשיבות ציבורית עליונה, וכאשר עניין לנו בדוגמה הקיצונית ביותר שידעה המדינה לאירוע מסוג זה. בתוך כך, הוסבר כי גם מבקר המדינה מצדו הבהיר, כי מקום שבו תוקם ועדת חקירה ממלכתית יעשה גידור בין תחומי פעילותה לבין תחומי פעילותו, כדי למנוע את שיבוש פעולתה של ועדת החקירה, כמקובל. זאת, כך מובן, נוכח הקדימות והעדיפות שיש לתת לפעילותה של ועדת חקירה ממלכתית, בנסיבות.

בתגובה הובהר גם כי בהיעדר ועדת חקירה ממלכתית, ביקורת מבקר המדינה במתכונתה הנוכחית התרחבה עד כדי הפיכתה לחקירה דה-פקטו של נושא הליבה, מתוך מטרה לקבוע ממצאי עובדה ואחריות מוסדית ואישית – נושאים אשר במובהק אמורים להיות מסורים בידי מנגנון חקירה מיטבי ופומבי, בעל הכלים האפקטיביים ביותר לחקר האמת – ועדת חקירה ממלכתית.

כן הוסבר בתגובה על הפגיעה באפקטיביות של מנגנון החקירה המתאים ביותר לחקירת ליבת הכשל של אירועי השבעה באוקטובר, אשר הוא כאמור, ועדת חקירה ממלכתית וביכולתו להגיע לחקר האמת. זאת, היות וביצוע חקירה מקבילה על-ידי שני הגופים עלולה לפגוע באותנטיות של גרסאות שיימסרו למנגנון החקירה ובכך להביא לפגיעה ביכולת של ועדת החקירה להגיע לחקר האמת. מעבר לכך, נטען בתגובה כי מציאות של חקירה מקבילה עלולה להביא לפגיעה באמון הציבור, בהינתן קביעות מקבילות ויתכן ואף סותרות באשר לאחריות מוסדית או אישית של גוף או אדם.

בנוסף עמדה היועצת המשפטית לממשלה בתגובה, על הקשיים במישור הסמכות לקיים חקירה בנושא כשלי הליבה של אירועי השבעה באוקטובר במסגרת ביקורת המדינה – הן במישור סמכויות הביקורת ומאפייניה, והן במישור הנושאי, ככל שהליכי הביקורת יורחבו לסוגיות הגולשות להיבטי מדיניות מובהקים, כפי שעולה מטענות הסנגוריה הצבאית בעתירתה כמו גם מהנטען בעתירה דנן. בעניין זה, הובהר כי לאחרונה הובהרה והתחדדה היקפה הרחב של הבדיקה אותה מבצע מבקר המדינה, עומק עיסוקה בנושאי ליבה ונושאי מדיניות מובהקים, וכוונת המבקר להטיל אחריות אישית על המבוקרים. אותן פעולות מצביעות על כך שבהיעדר מנגנון אחר, כוונת המבקר לקיים הלכה למעשה חקירה (כמשמעותה בחוק ועדת חקירה) תחת הכותרת של הליך ביקורת.

לצד האמור, נטען בתגובה לעתירת הסנגוריה הצבאית גם לפגיעה בזכויותיהם של מי שעלולים להיפגע מהחקירה או ממצאה, כתוצאה מפעילות ביקורת המדינה בעת הנוכחית, בהיעדרן של הגנות דיוניות למבוקרים העומדות להם על פי החוק במסגרת ועדת חקירה ממלכתית, ובשים לב להיקף הבלתי נתפש של אסון השבעה באוקטובר, ולמשמעויות ההרות גורל שאינן בנות-תיקון, אשר יהיו לקביעה בדבר אחריות אישית של פלוני לאסון השבעה באוקטובר ולנושאי ליבת הכשל, קביעה אשר עתידה ללוותו בהמשך חייו.

נוכח האמור, צוין בתגובה כי "בנסיבות החריגות שנוצרו, ועד לקבלת החלטת הממשלה ביחס למתכונת החקירה הנדרשת ועיתויה, וזאת בפרט בראי החלטת בית המשפט הנכבד בעתירות ועדת החקירה, יש מקום שמבקר המדינה יימנע לעת הזו לפחות מהשלמת ביקורת המדינה במתכונת הנוכחית הרחבה שמתבצעת בימים אלה בפועל, באופן שיש בה כדי להסיג את גבולה של ועדת חקירה לכשתוקם בכל הנוגע לנושאי הליבה. בתוך כך, על מבקר המדינה לשקול מחדש את מתכונת הביקורת ביחס לנושאים הנוגעים ל"ליבת הכשל" של אירועי השבעה באוקטובר, בפרט בעת הזו, עד להתבהרות התמונה ביחס לעבודת מנגנון חקירה, ובפרט בכל הנוגע לקביעת אחריות אישית ומסקנות אישיות, בין היתר בהיעדר ערובות והגנות דיוניות כנדרש." (סעיף 13 לתגובה).

העתק תגובת המדינה לעתירת הסנגוריה מיום 2.11.25 (ללא נספחים) מצורף ומסומן

מש/2.

69. להשלמת התמונה, ביום 11.9.25 הוגשה עתירה נוספת מטעם התנועה לאיכות השלטון (בג"ץ 31082-09-25 **התנועה לאיכות השלטון נ' מבקר המדינה**) (להלן: **עתירת התנועה**), אשר אף היא עניינה בהיבטים הנוגעים להליך הביקורת שנערך על-ידי מבקר המדינה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל". בעתירה זו נטען, בין היתר, כי הליך איסוף המידע והחומרים שעל בסיסן גובשו ארבע טיוטות דו"חות ביקורת שהוכנו על-ידי מבקר המדינה כחלק מהליך הביקורת על אירועי השבעה באוקטובר, ושהופצו למבוקרים מהדרג הצבאי במהלך חודש יולי 2025, נעשה ללא פנייה למבוקרים מרכזיים בעלי השפעה על האירועים המבוקרים לצורך גיבוש ממצאי ביקורת מהימנים. כן נטען כי הליך הביקורת נערך ללא מתן זכות טיעון אפקטיבית לגורמים מרכזיים לנושא הביקורת עובר לגיבוש הטיטות, וכי התנהלות זו מעלה קשיים לגבי תקינות ניהול הביקורת לגבי כלל "נושאי הליבה" של מחדל השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל". יצוין, כי גם בעתירת הסנגוריה הצבאית, נטען, במסגרת הודעות עדכון שהגישה העותרת שם (ביום 24.7.25 וביום 25.8.25) בדבר הפגיעה בזכויות הדיוניות של המבוקרים, הנובעת מהפצתן של טיוטות דו"חות ביקורת תוך הטלת אחריות אישית על מפקדים בכירים בצה"ל, מבלי שצוותי הביקורת שמעו את גרסתם עובר לכך ואף לא ביקשו לעשות כן.

70. ביום 29.12.25 התקיים דיון בעתירת הסנגוריה הצבאית ועתירת התנועה. בעקבות הדיון ניתנה ביום 31.12.25 החלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופטים ברק-ארוז, מינץ, שטיין), בדבר מתן צו על-תנאי בעתירות, המורה למבקר המדינה, ליתן טעם, כדלקמן:

1. מדוע לא יימנע מביצוע הליכי ביקורת הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמה בנושאים של מדיניות ואסטרטגיה, או בנושאים שמצריכים בירור עובדתי-חקירתי רחב יריעה, ובפרט בנושאים שפורטו בסעיפים 12 ו-31-29 (כנטען בבג"ץ 8136-06-25) ובנושאים שפורטו בסעיפים 1, 9 ו-26-27 (כנטען בבג"ץ 31082-09-25), בהתאם למספור הנושאים בטבלה שצורפה בנספחי העתירות (נספח 1 לעתירה בבג"ץ 8136-06-25 ונספח 2 לעתירה בבג"ץ 31082-09-25).

2. מדוע לא יקיים את הליכי הביקורת שבמסגרת סמכותו, אשר נוגעים למי שחשופים לאפשרות של קביעת אחריות אישית, במתכונת השומרת על מלוא זכויותיהם הדיוניות לאורך שלבי ההליך.

עוד הוחלט על מתן צו ביניים לפיו המבקר "יימנע מהמשך ביצועים של הליכי ביקורת בסעיפים שפורטו לעיל (שמספרם 1, 9, 12, 26-27 ו-31). בכלל זה, מבלי למצות, המשיב 1 יימנע מזימון אנשים לצורך מסירת גרסה, פרטים או מסמכים, וכן ממתן פומבי לכל טיוטה או ד"ח שגובשו בסעיפים האמורים".

צילום החלטת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 8136-06-25 מיום 31.12.25 מצורף ומסומן מש/3.

71. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד והצו על-תנאי שניתן, על מבקר המדינה להגיש תצהיר תשובה מטעמו, במסגרת אותן עתירות, עד ליום 1.2.26.

ב. שיקול הדעת של הממשלה בעניין הקמת ועדת חקירה ממלכתית והיקף ההתערבות השיפוטית

72. הצו על-תנאי שניתן במסגרת העתירות דנן, מתייחס להפעלת סמכות הממשלה להקמת ועדת חקירה ממלכתית.

73. בהתאם לחוק, ההחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית מסורה **לממשלה**. נקודת המוצא היא כי סמכותה של הממשלה להקים מנגנון לחקירת פעילות שלטונית, היא **סמכות שברשות**. זאת, ניתן ללמוד הן מסעיפי החוקים הרלוונטיים (סעיף 1 לחוק ועדות חקירה; סעיף 8א לחוק הממשלה) והן מהיותה של סמכות הממשלה לחקור ולבקר פעילות שלטונית לאחר מעשה, סמכות טבועה (עניין **אומ"ץ**, סעיפים 7-8 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה (בדימ') ריבלין, וההפניות המופיעות שם).

74. על אופייה של סמכות רשות, ההבחנה בין סמכות רשות לבין סמכות חובה, והאופן שבו יש לבחון האם סמכות סטטוטורית המנוסחת בלשון רשות עשויה להפוך לסמכות חובה, עמד בית המשפט הנכבד בשורה ארוכה של פרשות, ונביא את סיכום הדברים מתוך פסק הדין של הרכב מורחב בע"א 8622/07 **אהוד רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ** (14.5.12):

"נהוג להבחין בין סמכות חובה, שבגדרה מחויבת הרשות המינהלית לעשות את שהוסמכה ללא שיקול דעת; לבין סמכות רשות, המקנה לרשות שיקול דעת אם להפעיל את הסמכות שניתנה לה או להימנע מהפעלתה (זמיר, בעמ' 320-319); 216 (2010) (להלן: ברק-ארז)). חרף השוני המושגי בין סמכויות אלו, בפועל ההבחנה ביניהן עשויה להיטשטש עד שניתן לשרטט "רצף של סמכויות הנבדלות זו מזו בהיקף שיקול הדעת הנלווה להן" (ברק-ארז, בעמ' 219). לחלופין אפשר לומר כי "אין סמכות שהיא סמכות רשות טהורה ואף אין סמכות שהיא חובה טהורה. בכל סמכות וסמכות יש רכיבים של חובה ורכיבים של רשות" (זמיר, בעמ' 323). הסיבות לכך הן שלעיתים לסמכות חובה נלווים תנאים להפעלתה אשר מחייבים הפעלת שיקול דעת; או שבגדר הפעלת סמכות רשות קיימת רק חלופה אחת סבירה כך שלא נותר למעשה מקום להפעיל שיקול דעת בעניינה (ברק-ארז, בעמ' 219-220; זמיר בעמ' 322). סמכות רשות מבוטאת תדיר בדיבור "רשאי" וסמכות חובה – בדיבור "חייב". על משמעותם הלשונית של אלה עמד פרופ' א' ברק:

"הדיבור 'רשאי' בלשון העברית משמעותו הרגילה הינה היתר (– רשאי לעלות על קרקע) או הסמכה (– רשאי להפקיע) הכרוכים בשיקול דעת. הדיבור 'חייב' בלשון העברית משמעותו הרגילה הינה חובה לבצע פעולה (פיזית או משפטית) ללא שיקול דעת. עם זאת, ההקשר הפנימי עשוי לעתים להביא לידי כך כי לדיבור 'רשאי' תינתן משמעות של חובה ולדיבור 'חייב' תינתן משמעות מרשה או מסמיכה. שני המובנים עשויים איפוא ליפול לגדר

מגוון האפשרויות הלשוניות. דבר זה יהא לרוב נדיר, שכן 'רשאי' אינו 'חייב' ו'חייב' אינו 'רשאי'. עם זאת, יש לציין כי הבחירה ביניהן תעשה על-פי תכלית החקיקה" (אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה 120 (1993) (להלן: ברק-פרשנות החקיקה)).

[...]

באשר להטלת חובה על הרשות מכוח סמכות המנוסחת בלשון מרשה, נקבע למשל כי סעיף 21א(א) לחוק יסוד: הממשלה (בנוסחו דאז, שקבע: "ראש הממשלה רשאי... להעביר שר מכהונתו") יפורש באופן שמטיל חובה לעשות שימוש בסמכות מקום שהוגש כתב אישום נגד שר (בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404 (1993) (להלן: עניין התנועה לאיכות השלטון)). עמד על כך הנשיא מ' שמגר: "סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה, כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין" (שם, בעמ' 421; ראו גם 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך, פסקה 25 לפסק דינו של השופט א' א' לוי (לא פורסם, 6.8.2009); בג"ץ 2366/05 אלנבארי נ' ראש המטה הכללי, פסקה 31 (לא פורסם, 29.6.2008)). בפסיקה מוקדמת יותר נקבע כי הדיבור "רשאי" שבסעיף 25(2) לצו המסחר עם האויב (אפוטרופוס), 1939 – שמתיר לאפוטרופוס למסור רכוש שבידו לאנשים שהיו זכאים לקבלו אלמלא פקודת המסחר עם האויב – יתפרש כ"חייב", וזאת עקב השינויים הנובעים מתוך הקמת המדינה ורשויותיה (בג"ץ 59/49 דימנט נ' שר האוצר והממונה על רכוש האויב ירושלים, פ"ד ד 164, 168 (1950); ראו גם בג"ץ 292/65 רושגולד נ' שר האוצר, פ"מ כ(1) 639, 640 (1966)).

75. בית המשפט הנכבד חזר על הלכה זו בבג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה (22.6.14), וחיידך כי "יש להדגיש כי הסמכות שברשות עשויה להפוך לסמכות שבחובה רק בנוגע לנסיבות קונקרטיות ולא באופן כללי (ראו בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 21-22 (1996); יצחק זמיר הסמכות המינהלית – כרך א' 322-323 (מהדורה שניה, 2010) (להלן: זמיר)). פסיקה כזו תלויה בקביעה ששיקול הדעת של הרשות באי הפעלת סמכותה הופעל משיקולים זרים, בחוסר סבירות וכדומה. וכך ציין הנשיא שמגר: "אולם, גם כאשר מדובר על סמכות שבשיקול דעת, אין היא נטולת מסגרת נורמטיבית. על כל שימוש בשיקול דעת מינהלי חלים הכללים המקובלים בדבר סבירות, הגינות, תום לב, היעדר שרירות והפליה ואמות מידה כיוצא באלה" (עניין התנועה לאיכות השלטון, בעמ' 419)".

76. לענייננו – בשים לב לאופי הסמכות ולבעלת הסמכות, נקבע בפסיקתו של בית המשפט הנכבד, כי לממשלה שיקול דעת רחב ביותר בסוגיית הקמתן של ועדות חקירה. כך ציין בית המשפט הנכבד בבג"ץ 2624/97 רונאל נ' ממשלת ישראל (15.6.97) (להלן: "עניין רונאל"):

"ברור כי שיקול-הדעת של הממשלה בשאלה אם העניין הוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה, אם הוא טעון בירור באמצעות ועדת חקירה, ואם לדעתה רצוי להקים ועדה כזאת, משתרע על מגוון רחב מאוד של שיקולים, שהממשלה רשאית לתת להם משקל רב או מועט, במסגרת מיתחם רחב של סבירות, לפי הנסיבות של כל עניין". (עניין רונאל, פס' 10 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) זמיר).

מכאן נגזר גם היקף הביקורת השיפוטית, ובפסיקת בית המשפט הנכבד נקבע כי התערבות בנושא זה, שפירושה קביעה כי קמה לממשלה חובה להפעיל את סמכותה בעניין זה, היא חריגה ונדירה ביותר. **היינו, בהתאם לפסיקתו רבת השנים של בית המשפט נכבד זה, בית המשפט מוסמך ויכול לערוך ביקורת שיפוטית על החלטת הממשלה בעניין, אך התערבות תעשה במקרים נדירים בלבד.**

כך, בעניין **רונאל**, נקבע כי סמכות הממשלה להקים ועדת חקירה היא סמכות מינהלית, ומשכך יש להפעיל את שיקול הדעת בהתאם לתכלית החוק, על יסוד שיקולים ענייניים, במסגרת מתחם הסבירות. עוד נקבע, כי **בית המשפט הנכבד מוסמך לבקר את החלטת הממשלה מכוח סמכות זאת כשם שהוא מוסמך לבקר כל החלטה מינהלית.**

עם זאת, נקבע כי בשים לב לכך שהסמכות מוקנית לממשלה במליאתה, לשון הסעיף, ואופי הסמכות, שיקול דעתה של הממשלה משתרע על מגוון רחב מאוד של שיקולים, שהממשלה רשאית לתת להם משקל רב או מועט, במסגרת מתחם רחב של סבירות, לפי נסיבות העניין. בהקשר זה נקבע, "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" (**שם**). בית המשפט הנכבד חזר על גישה מצמצמת זו גם בפסיקה מאוחרת יותר (ראו למשל: בג"ץ 7232/01 **מהדי יוסוף נ' ממשלת ישראל**, נז(5) 561 (2003), פס' 8-7 לפסק דינו של כב' השופט טירקל; בג"ץ 3921/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (22.7.2021), פס' 59 לפסק דינו של כב' השופט עמית (להלן: **עניין התנועה לאיכות השלטון**); בג"ץ 8191/21 **ועדת החקירה האזרחית- ועדת העם בע"מ נ' ראש הממשלה** (3.2.2022), פס' 9 לפסק דינו של כב' השופט שטיין).

ג. התייחסות למצב הדברים הנוכחי: מחדל הממשלה מלכונן ועדת חקירה ממלכתית, מקצועית ועצמאית

77. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, הנסיבות המצטברות הייחודיות, הקיצוניות וחסרות התקדים של אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, כמו גם פרק הזמן המשמעותי שחלף מאז אירועי השבעה באוקטובר והנזקים האפשריים לפעולתו האפקטיבית של מנגנון חקירה עתידי כפועל יוצא, הן נקודת המוצא העובדתית לניתוח המשפטי בענייננו.

78. משעה שמאז אירועי השבעה באוקטובר – אסון שכמותו לא ידעה מדינת ישראל – חלפו למעלה משנתיים וטרם הוקמה ועדת חקירה, קיים בהחלט בסיס משפטי לטענות העותרים, בכל הנוגע לדרישתם כי הממשלה תפעיל את סמכותה לפי סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, ויפה שעה אחת קודם; היינו כי במישור המשפטי, סמכות זו הפכה בנסיבות העניין חריגות מסמכות רשות לסמכות חובה.

למעשה, קשה להעלות על הדעת נסיבות ייחודיות, חריגות וקיצוניות יותר מאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה לאחריהם, המצדיקות הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. מנגנון זה, על מאפייניו שנקבעו בחקיקה – ובראש ובראשונה היותו כלי עצמאי, א-פוליטי ומקצועי – הוא הכלי המשפטי ההולם את הנסיבות הייחודיות והצורך הציבורי והחיוני לגילוי האמת ולהפקת לקחי אמת, למען שמירה על אינטרס הציבור וההגנה על זכויותיו.

הדבר נובע מהנסיבות הייחודיות, הקיצוניות וחסרות התקדים של אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם, אשר מחייבים חקירה מערכתית מעמיקה לשם מניעת הישנות אסון לאומי כמו אירועי השבעה באוקטובר, ולשם **קיום חובת המדינה** להגנה על חייהם, גופם, חירותם וכבודם של אזרחי מדינת ישראל, וכחלק מזכותם של הנפגעים ושל הציבור הרחב לדעת, להבין ולגבש עמדה מושכלת.

79. המצב שבו, למעלה משנתיים מאז פרוץ המלחמה, הממשלה טרם הקימה מנגנון חקירה, סותר באופן חזיתי את חובותיה כנאמן הציבור, פוגע פגיעה קשה באפשרות להגיע לחקר האמת ולהפיק לקחי אמת למען הציבור והדורות הבאים. הותרת ה"ריק" החקירתי על-ידי הממשלה אינו מתיישב עם חובתה כלפי הציבור לפעול בעניינות, הגינות וסבירות, וחותר תחת חובתה לפעולה להגנת זכויות הציבור, ובהן הזכויות הבסיסיות ביותר לחיים, גוף, חירות וכבוד, אשר ברור כי הגנתן מחייבת את חקר האמת והפקת לקחי אמת לשם מניעת הישנות אסון שכזה.

80. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, עצם המחדל המתמשך מלכונן מנגנון חקירה במשך תקופה כל כך ארוכה, יש בו, בפני עצמו, כדי להוות בסיס לביקורת שיפוטית באופן מיידי ולהושטת סעדים. על הממשלה, אפוא, להרים את נטל השכנוע המוטל עליה כפועל יוצא של הצו על תנאי שניתן בעתירות דנן, ולשכנע מדוע היא נמנעת מלהקים ועדת חקירה ממלכתית במשך זמן כה ממושך, למרות היותה המנגנון הייחודי והיעודי ההולם את נסיבות העניין.

81. בהקשר זה, לא למותר לציין כי טענה מרכזית שהעלתה הממשלה לפיה לבית המשפט אין סמכות לקיים ביקורת שיפוטית בעניין הנדון, סותרת באופן חזיתי את פסיקת בית המשפט הנכבד שאליה התייחסנו לעיל. דווקא בנסיבות הכל כך קיצוניות של אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה; חשיבותה יוצאת הדופן של החקירה למען ההגנה על זכויות אזרחי המדינה והדורות הבאים; והאינטרס האישי הברור של ראש הממשלה וחברי הממשלה בדרך התנהלות החקירה ותוצאות החקירה – **ישנה חשיבות מיוחדת לקיומה של ביקורת שיפוטית.**

82. באשר לטענה אפשרית לפיה יש "להקפיד" את הבירור השיפוטי עד לתוצאות החקיקה של הצעת החוק המקודמת בכנסת, שבה תומכת הממשלה, יובהר כך: בראי הנסיבות החריגות שעליהן עמדנו לעיל, הימנעותה של הממשלה מקבלת החלטה בנושא במשך זמן כה ממושך, הנזקים המצטברים הנובעים מחלופי הזמן, והעובדה שהצעת חוק זו עשויה להיות תלויה ועומדת למשך זמן ארוך ביותר, תוך מתן "פטור" דה-פקטו לממשלה מהפעלת סמכותה לפי הדין הקיים, הרי שאין בהצעת חקיקה פוטנציאלית (שקשייה מרובים ומשמעותיים) כדי להצדיק את "הקפאת" בירור העתירות.

אך לשם השוואה ראו בפסק הדין שניתן לאחרונה בבג"ץ 5819/24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון** (19.11.25). בפסק הדין, שעסק בעניין גיוס בני הישיבות, שב בית המשפט הנכבד על ההלכה כי הצעת חוק המצויה בהליכי חקיקה אינה מהווה עילה להתפרקות המדינה מחובותיה (בפסקה 60) (עוד ראו: בג"ץ 3872/93 **מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה**, מז(5) 485, 496 (1993)).

כל זאת, בפרט כאשר בענייננו המנגנון המוצע בהצעת החוק המדוברת חותר כאמור תחת התכלית המרכזית של חקירה מקצועית ועצמאית, חקר האמת והפקת לקחי אמת (ראו חוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה שצורפה לעיל), וכאשר אין מחלוקת אמיתית בדבר הצורך בהקמת ועדת חקירה, לנוכח החשיבות הציבורית מן המעלה הראשונה בחקירת המחדלים שהובילו לאירועי השבעה באוקטובר (ראו גם החלטת בית המשפט הנכבד מיום 15.10.25), והצורך לעשות כן בהקדם האפשרי, שעה שחלפו כבר למעלה משנתיים מאז פרוץ האירועים. עוד יוער, כי הניסיון מלמד שגם לאחר החלטה על הקמת ועדת חקירה משך הזמן עד לתחילת החקירה עצמה הוא ניכר (לפחות מספר חודשים אם לא למעלה מכך). הדבר מחדד את הדחיפות הרבה שבבירור העתירות, אשר כאמור, למצער, יש בסיס משפטי של ממש לנטען בהן.

83. במצב דברים זה, לנוכח חשיבות הסוגייה ודחיפותה הרבה, כמו גם הנזקים ההולכים ומצטברים לאפשרות לקיים חקירה אפקטיבית ואי קיום חובת הממשלה לפעול לחקר האמת ולהפקת לקחי אמת כחלק מחובתה להגן על הציבור, בשים לב לכך שגם לאחר החלטה על הקמת מנגנון חקירה יחלופי זמן משמעותי נוסף טרם תחילת עבודתו, ואף בשים לב להליכים הנוספים שתוארו לעיל ולזיקה ביניהם, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע דיון בהתנגדות לצו על תנאי. לקראת הדיון, במסגרת עיקרי הטיעון שיגישו הצדדים, ניתן יהיה להשלים את ההתייחסות לטענות נוספות שעלו לראשונה בתצהיר הממשלה אשר הוגש אתמול, ואשר בשים לב לסד הזמנים לא ניתן היה להתייחס אליהן בגדרי תשובה זאת, מבלי לעכב את הגשתה.

היום, א' בשבט תשפ"ו

19 בינואר 2026

גיא ורדי, עו"ד

סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

יונתן ברמן, עו"ד
סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה