המכון למדיניות העם היהודי
THE JEWISH PEOPLE POLICY INSTITUTE

הצעה למנדט ועדת החקירה הממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר על בסיס ניתוח כתבי המנדט של שמונה ועדות חקירה ממלכתיות בעלות זיקה ביטחונית (1973-2022)

עו"ד גיל אבריאל | גדי מוזס

הצעה למנדט ועדת החקירה הממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר על בסיס ניתוח כתבי המנדט של שמונה ועדות חקירה ממלכתיות בעלות זיקה ביטחונית (1973-2022)

עו"ד גיל אבריאל* [1]גדי מוזס**[2]

תוכן עניינים

חלק א': מבוא..... 5

קביעת 7 קריטריונים להערכת ניסוח המנדט

רשימת ועדות החקירה הממלכתיות בעלות זיקה ביטחונית

חלק ב': ניתוח המנדט של ועדות החקירה הממלכתיות בעלות זיקה ביטחונית..... 8

א. מנדט ועדת החקירה - מלחמת יום הכיפורים (1973) (ועדת אגרנט)

ב. מנדט הוועדה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בבירות (סברה ושתילה) (1982) (ועדת כהן)

ג. מנדט הוועדה לחקר שיטות החקירה של שב"כ בנושא פח"ע (1987) (ועדת לנדוי)

ד. מנדט ועדת החקירה הממלכתית לחקר הטבח במערת המכפלה בחברון (1994) (שמגר 1)

ה. מנדט ועדת החקירה הממלכתית לעניין רצח ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל (1995) (שמגר 2)

ו. מנדט ועדת החקירה הממלכתית בנושא בירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים (2000) (ועדת אור)

ז. מנדט ועדת הבדיקה הממשלתית לברור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון בנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון שהחלה ביום 12.7.2006 (2006) (ועדת וינוגרד)

ח. מנדט ועדת החקירה הממלכתית לתהליכי רכש כלי השיט והצוללות (2022) (ועדת גרוניס)

חלק ג': 12 דגשים לניסוח מנדט ועדת החקירה הממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר..... 30

חלק ד': נוסח הצעת מחליטים לוועדת החקירה הממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר 2023..... 35

---

[1]*היועץ המשפטי (לשעבר) של המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה. ועמית מחקר בכיר במכון למדיניות העם היהודי (JPPI)

[2]**חקלאי מניר עוז; נחטף מהקיבוץ ב-7 באוקטובר 2023. החטוף המבוגר ביותר ששב לישראל בחיים בגיל 80 לאחר 482 ימים בשבי הג'יהאד האסלאמי ומאז מוביל את שיקום ניר עוז.

הצעה למנדט ועדת החקירה הממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר על בסיס ניתוח כתבי המנדט של שמונה ועדות חקירה ממלכתיות בעלות זיקה ביטחונית (1973-2022)

-תקציר מנהלים-

מסמך זה מציג הצעת מחליטים ממשלתית להקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר, הכוללת פירוט של מנדט הוועדה והנושאים שנדרש לחקור במסגרתה. המנדט נבנה על בסיס ניתוח המנדטים של שמונה ועדות חקירה בעלות זיקה ביטחונית, אשר מונו על ידי ממשלות שונות בישראל במהלך חמישים השנים האחרונות. ככלל, כל מנדט ועדת חקירה מתייחס לחמש שאלות בסיסיות: מהו סוג הוועדה החוקרת, מה חוקרים, מי הנחקרים, מהו טווח הזמנים לתחילת חקירת האירוע ועד מתי חוקרים, ומי ממנה את חבריה.

קביעת הנושאים שייחקרו אינה קשורה או תלויה בסוג הוועדה והרכבה. היא גם לא צריכה להיות מושפעת מהשאלה מי ימנה את הוועדה. לכן חשוב לקיים דיון פומבי ברשימת הנושאים שייחקרו גם לפני שסוג הוועדה והרכבה יסוכמו. זוהי חובתה של כל ממשלה, בכל הרכב, לקבוע בצורה מקצועית את נושאי החקירה. עליה לעשות כן במטרה להגיע לחקר האמת, כדי שניתן יהיה להפיק לקחים ולוודא שאירועי ה-7 באוקטובר לא יקרו שנית. המתווה המוצע יכול להוות בסיס לדיון גם בקרב הציבור הרחב ובכך לתרום את חלקו לתהליך הריפוי ולהשבת האמון במוסדות המדינה.

חלקו הראשון של המסמך עוסק בניתוח המנדטים של שמונה ועדות החקירה הביטחוניות אשר עסקו בנושאים מגוונים: מחקירת מלחמת יום הכיפורים בשנות ה-70, דרך חקר האירועים במחנה הפליטים סברה ושתילה בלבנון והתנהלות השב"כ בחקירות ביטחוניות בשנות ה-80, חקירת הטבח במערת המכפלה ורצח ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל בשנות ה-90, חקר התנגשויות בין המשטרה לאזרחי המגזר הערבי, בדיקת היבטים שונים במערכה נגד ארגון הטרור חיזבאללה בלבנון בעשור הראשון של שנות ה-2000, וכלה בחקירת הליכי רכש אסטרטגי של כלי שיט והצוללות בשנים האחרונות. שבע מהוועדות מונו כוועדות חקירה ממלכתיות ואילו ועדת וינוגרד לחקר מלחמת לבנון השנייה, מונתה כוועדת בדיקה ממשלתית.

בניתוח המנדטים ניתן דגש מיוחד לזיהוי מרכיבים שיכולים לסייע לכתיבת המנדט של ועדת החקירה הממלכתית של אירועי ה-7 באוקטובר, כמתואר בטבלה שלהלן:

התייחסות במנדט הוועדה	ועדת אגרנט	ועדת כהן	ועדת לנדוי	ועדת שמגר	ועדת שמגר	ועדת אור	ועדת וינוגרד	ועדת גרוניס
1.טווח זמנים משמעותי?								
2.חקירת דרג מדיני?								
3.ממשקי עבודה דרג מדיני - צבאי?								
4.ניסוח מנדט רחב וגמיש?								
5.תהליכי קבלת החלטות?								
6.המלצות מערכתיות צופות פני עתיד?								
7.בדיקת יישום המלצות מדוחות קודמים?								
מידת הסיוע לכתיבת המנדט של ועדת החקירה לאירועי ה-7 באוקטובר	מעטה	מעטה	בינונית	מעטה	מעטה	מעטה	רבה	רבה

בהתאם לניתוח, האלמנטים המופיעים במנדטים של ועדת גרוניס (כלי שיט וצוללות), וינוגרד (מלחמת לבנון השנייה), לנדוי (חקירות שב"כ בתחום הפח"ע), וכן אלמנטים מוועדת אור

(מאורעות 2000) ומוועדת אגרנט (מלחמת יום הכיפורים), מסייעים במידה רבה יותר לניסוח המנדט של ועדת החקירה לאירועי ה-7 באוקטובר 2023.

חלקו השני והשלישי של המסמך עוסקים בזיקוק התובנות, אמות המידה והדגשים הרלוונטיים משמונת המנדטים של הוועדות. החלק הרביעי מיישם את הלקחים והדגשים מוועדות החקירה, ומציג על בסיסם הצעת מחליטים ממשלתית להקמת ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי 7 באוקטובר, לרבות נוסח מפורט של המנדט והנושאים הנחקרים במסגרתה.

להלן עיקרי המנדט:

נוסח הצעת מחליטים: הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר 2023

נושא ההחלטה: הקמת ועדת חקירה ממלכתית בעניין אירועי ה-7 באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיהם, וכן החלטות והתנהלות הדרג המדיני, הדרג הצבאי-ביטחוני ורשויות המדינה האזרחיות בהקשר לרצועת עזה (ובהקשר לרשות הפלסטינית בהקשרי עזה ויהודה ושומרון) בתקופה שקדמה ל-7 באוקטובר 2023 ובמהלך המלחמה, בהתאם לאמור בהחלטה זו.

מ ח ל י ט י ם:

1. לקבוע כי אירועי ה-7 באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיהם, וכן החלטות והתנהלות של הדרג המדיני, הצבאי-ביטחוני ורשויות המדינה האזרחיות בהקשר לרצועת עזה (ובהקשר לרשות הפלסטינית בהקשרי עזה ויהודה ושומרון) בתקופה שקדמה ל-7 באוקטובר 2023 ובמהלך המלחמה הם נושאים בעלי חשיבות ציבורית חיונית בשעה זו, הטעונים בירור:

א. **המדיניות וקבלת ההחלטות** במישור המדיני, הצבאי-ביטחוני והכלכלי-אזרחי ביחס לרצועת עזה, לארגוני הטרור ובראשם החמאס ולרשות הפלסטינית בהקשרי עזה ויהודה ושומרון, לרבות התפתחות תפיסת הביטחון ויישומה, בניין הכוח, הפעלתו ומוכנותו וכן פעילות הדרג המדיני והצבאי-ביטחוני בתחום יחסי החוץ. הוועדה תבחן גם את יחסי הדרג המדיני עם הדרג הצבאי ועם המערכות הביטחוניות, והשפעת ממשקי העבודה וזיקות הגומלין ההדדיות על עיצוב המציאות והנושאים הנחקרים.

הוועדה תיתן דעתה למשך המלחמה הארוך, להתפתחותה למערכה רב זירתית כוללת, ולאתגרי ההתנהלות הצבאית והאזרחית בשטח בנוי הרווי באוכלוסייה אזרחית ולטענות המועלות במסגרת המערכה המדינית-משפטית ותודעתית לפגיעה בלגיטימציה הבינ"ל של ישראל.

ב. **היערכות, מוכנות וכוננות הדרג** המדיני, הצבאי-ביטחוני ורשויות המדינה הרלוונטיות לאירועי ה-7 באוקטובר 2023, ולמלחמה שפרצה בעקבותיהם ובחינת מערך המודיעין והמידע שנאסף בנושא. במסגרת זו הוועדה תבחן גם את הפיקוח הפרלמנטרי של הכנסת על פעולות הממשלה והמערכות הצבאיות-ביטחוניות בתקופה הנדונה.

ג. **תפקוד** הדרג המדיני, הצבאי-ביטחוני ורשויות המדינה האזרחיות הרלוונטיות באירועי ה-7 באוקטובר 2023 ובמלחמה שפרצה בעקבותיהם, לרבות בנושא הענקת שירותים לציבור בתקופת המלחמה בתחומי החיים האזרחיים, ממשקי העבודה עם ארגוני חברה אזרחית, ההיערכות והמענה למצבי חירום בעורף, ופינוי ושיקום התושבים והיישובים בדרום ובצפון.

ד. **קבלת ההחלטות וההתנהלות של הדרג המדיני והצבאי-ביטחוני בנושא השבת החטופים** החיים והחללים החטופים המוחזקים ברצועת עזה.

ה. תהליכי העבודה המקצועיים והנהלים הקיימים הנוגעים **להפעלת מערכי ההסברה והתקשורת** בידי הדרג המדיני, על רקע התעצמות המערכה לדה-לגיטימציה של ישראל

בעולם ונוכח החשש מפני מעורבותן של מדינות וגורמים זרים בגיבוש הנרטיב הלאומי-ממלכתי של ישראל. הוועדה תבחן את יישום המלצות ועדת קוצ'יק לבחינת מטה רה"מ, בנושא מינוי משרות והעסקת כוח אדם בלשכת ראש הממשלה.

ו. **מידת היישום של המלצות שפורסמו בעבר** בידי ועדות חקירה ממלכתיות, ממשלתיות ופרלמנטריות, דוחות מבקר המדינה, תחקירים צבאיים ודוחות רשמיים אחרים שיש להן נגיעה לנושאים הנחקרים על ידה ומידת השפעת יישומן או אי יישומן על האירועים הנחקרים על ידה (החל מוועדת אגרנט). הוועדה תחווה דעתה באשר לדרכים לשיפור מנגנוני יישום ההמלצות בעתיד.

2. **טווח הזמנים לביצוע החקירה:** המונח "בתקופה שקדמה ל-7 באוקטובר 2023 ובמהלך המלחמה" בהחלטה זו יפורש להלן:

הוועדה תחקור את השתלשלות האירועים אשר הביאה לאירועי ה-7 באוקטובר 2023, ותתמקד בשנים 2018–2023. במסגרת עבודתה תתייחס הוועדה, ברקע הדברים, גם לסיום הנוכחות הישראלית ברצועת עזה ולשינויים הפנימיים בשלטון הפלסטיני בעזה, וכן לסבבי לחימה וניסיונות הרגעה לפני שנת 2018. ביחס לשנים 2024-2025 הוועדה תחקור את שני הנושאים הבאים: התנהלות הדרג המדיני והביטחוני בנושא השבת החטופים החיים והחללים החטופים המוחזקים ברצועת עזה והפעלת מערכי ההסברה והתקשורת בידי הדרג המדיני.

3. בהתאם לכך

א. להקים ועדת חקירה בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט – 1968 (להלן החוק) (להלן הוועדה) בגין אירועי ה-7 באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיהם, וכן החלטות והתנהלות הדרג המדיני, הצבאי-ביטחוני ורשויות המדינה האזרחיות בהקשר לרצועת עזה (והרשות הפלסטינית בהקשרי עזה ויהודה ושומרון) בתקופה שקדמה ל-7 באוקטובר 2023 ובמהלך המלחמה, בהתאם לאמור בהחלטה זו.

ב. הוועדה רשאית להקים ועדות משנה מקצועיות בנושאים הבאים: המודיעין, תפיסת הביטחון ובחינת היישום של המלצות רלוונטיות מוועדות ודוחות קודמים, וכן בנושאים נוספים, ככל שתמצא לנכון.

ג. הוועדה תקבע את סדרי עבודתה, תערוך דין וחשבון על תוצאות חקירתה ומסקנותיה ותגיש אותו לממשלה בהקדם האפשרי, לרבות דו"ח ביניים במידת הצורך, וכן המלצות (אישיות ומערכתיות) ככל שתמצא לנכון, לרבות באשר לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני ושל ראשי מערכת הביטחון וכן לעניין טיוב מערך המודיעין.

ד. להודיע על החלטה זו לנשיא בית המשפט העליון, אשר ימנה את יושב-ראש הוועדה ושאר חבריה.

ה. לקבוע, לאחר ובכפוף להיוועצות עם נשיא בית המשפט העליון, כי הוועדה תמנה חמישה חברים.

ו. להקצות להנהלת בתי המשפט 18 מיליון ש"ח באופן חד-פעמי ו-18 תקני כוח אדם זמניים שישמשו להוצאות ועדת החקירה (צפוי שתקציב הוועדה יהיה גדול בהשוואה לוועדות חקירה קודמות וייגזר מההיקף הרחב והחריג של פעילות הוועדה וכן נוכח איוש מוגבר של חוקרים בצוותי המשנה).

הצעה למנדט ועדת החקירה הממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר על בסיס ניתוח כתבי המנדט של שמונה ועדות חקירה ממלכתיות בעלות זיקה ביטחונית (1973-2022)

עו"ד גיל אבריאל* גדי מוזס**

חלק א': מבוא

אחת השאלות המרכזיות שמעסיקות את מקבלי ההחלטות ואת דעת הציבור בישראל כשמדובר בהחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית הינה ניסוח המנדט.[3] הדיון בשאלת הנושאים שייחקרו אינו תלוי בסוג הוועדה והרכבה. לכן ישנה חשיבות לדיון ציבורי ברשימת הנושאים שייחקרו גם לפני שסוג הוועדה והרכבה יוסכם. נדרש לדון ולקבוע את נושאי החקירה בכל מקרה, במטרה להפיק לקחים באופן מיטבי, לוודא שמה שקרה לא יקרה שוב לעולם ובכך להשיב את אמון הציבור במוסדות המדינה.

מסמך זה מתמקד בניתוח המנדט שניתן לשמונה ועדות חקירה ממלכתיות בעלות זיקה ביטחונית.[4] מטרתו לאפיין את המסגרת הרעיונית ואופן ניסוח הנושאים המרכזיים המופיעים במנדטים של ועדות אלו ולזקק מהם תובנות ואמות מידה שיוכלו להיות לעזר בניסוח המנדט של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023. מאז נחקק חוק ועדות חקירה הוקמו 20 ועדות חקירה ממלכתיות. 16 מהן הוקמו על ידי הממשלה, וארבע הוקמו על ידי הכנסת מכוח סמכותה על פי סעיף 14 לחוק מבקר המדינה. [5]

המסמך מכיל מספר חלקים: חלק א' יציג בקצרה את המסגרת הנורמטיבית, ימפה את הסוגיות המרכזיות המופיעות בהחלטות ממשלה שהקימו ועדות חקירה ממלכתיות ויציג את שמונה ועדות החקירה הממלכתיות שמונו לחקור אירועים בעלי זיקה ביטחונית (החל מחקיקת חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968). חלק ב' ינתח את המנדט של כל אחת משמונה ועדות החקירה הממלכתיות הנ"ל. חלק ג' יזקק את הממצאים של אותן ועדות חקירה ויגזור מהן את אמות המידה (Standards) והדגשים (References) היכולים להיות לעזר לכל המעוניין לנסח החלטת ממשלה להקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר 2023.

לבסוף, חלק ד' יעבד ויזקק את התובנות, המסקנות, אמות המידה והדגשים לכדי טיוטת הצעת מחליטים ממשלתית להקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי 7 באוקטובר, לרבות נוסח מפורט של מנדט הוועדה.

---

[3] *היועץ המשפטי (לשעבר) של המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה ועמית מחקר בכיר במכון למדיניות העם היהודי (JPPI).

**חקלאי מניר עוז; נחטף מניר עוז ב-7 באוקטובר 2023. החטוף המבוגר ביותר ששב לישראל בגיל 80 בחיים לאחר 482 ימים בשבי הג'יהאד האסלאמי ומאז מוביל את שיקום ניר עוז.

מוטי גלוסקה,"חמישים שנה ויום: 6.10.1973-7.10.2023: מלחמות ישראל במבחן ועדות החקירה," חבל מודיעין: הוצאת כנרת-זמורה-דביר (2025) , עמוד 356, ההפניות הן למהדורה הדיגיטלית. להרחבה נוספת ראה אביגדור קלגסבלד, "ועדות חקירה ממלכתיות" , שריגים-ליאון: נבו(2001), עמוד 191 וראה גם מירית לביא, דנה בלאנדר,"ועדות חקירה ממלכתיות וועדות בדיקה ממשלתיות", המכון הישראלי לדמוקרטיה (2023), באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. https://www.idi.org.il/articles/51242. בנוסף ראה גם מאחורי הקלעים של ועדות החקירה. פודקאסט החדשות היומי של ynet. עם אביגדור קלגסבלד 24.6.2024 https://www.ynet.co.il/news/theheadline/article/rlcgagk6v וכן אביגדור קלגסבלד, "המלכה מתה, תחי המלכה החדשה – לקראת חוק ועדות חקירה חדש", הפרקליט נב(2)(2013).

[4] על הממשק שבין הביטחון למשפט ראה אליקים רובינשטיין, "ישראל - הביטחון והמשפט: מבט אישי", בתוך ספר אליהו מצא (תשע"ה-2015), עמ' 114-99 וכן א' רובינשטיין, "הביטחון והמשפט: מגמות" בתוך הפרקליט מ"ד (תש"ס-1999), עמ' 409-422, הופיע גם בנתיבי משפט וממשל, עמ' 263-277.

[5] העיסוק בהקמת ועדת חקירה ממלכתית על ידי הוועדה לביקורת המדינה מכוח סעיף 14 לחוק מבקר המדינה חורג מגדרי מסמך זה. להרחבה בנושא ראה מיכל שאול, "הפוליטיקה של הקמת ועדות חקירה ממלכתיות על-ידי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת" (עבודת מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר למדיניות ציבורית) (2013) בעמודים 54-37 ופרק המסקנות בעמודים 82-64.

דרך המלך להקמת ועדת חקירה ממלכתית הינה באמצעות הצעת מחליטים של הממשלה.[6] "מנדט הוועדה" המופיע בהחלטת הממשלה מהווה את המקור הנורמטיבי המכונן לעבודת הוועדה.[7] סעיף 2(א) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 קובע כי "בהחלטה על הקמת ועדה תגדיר הממשלה את העניין שיהיה נושא החקירה". בסעיף 2(ב) לאותו חוק נקבע כי "הממשלה רשאית, על פי פניית ועדת החקירה, להבהיר, להרחיב או לצמצם את נושא החקירה". סעיף 15 לחוק מסדיר את סוגיית הוצאת מכתבי אזהרה למי שעלול להיפגע מעבודת הוועדה,[8] ואילו סעיף 19(א) קובע כי "בגמר דיוניה תערוך ועדת חקירה דין וחשבון על תוצאות חקירתה ועל המלצותיה, אם תמצא לנכון להוסיף המלצות, ותגיש את הדין וחשבון לממשלה".

משהחליטה הממשלה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית, עליה להודיע על כך לנשיא בית המשפט העליון, אשר לו הסמכות למנות את יושב ראש הוועדה וחבריה בהתאם לסעיף 4(א) לחוק.[9] ככלל, הוועדה תימנע מלחקור ולדון בסוגיות שלא פורטו במנדט הוועדה, או לשנות את היקף החקירה, ואילו הממשלה רשאית, על פי פניית ועדת החקירה, להבהיר, להרחיב או לצמצם את נושא החקירה. עם זאת, למנדט ישנה חשיבות ומשמעות משפטית וכזכזה, הוא נתון לפרשנות על ידי חברי הוועדה עצמה, בהתאם ללשונו, תכליתו, כוונת הגוף הממנה וכללי הפרשנות המקובלים.[10] היו מקרים בהם ועדת החקירה – כמו כל גוף מנהלי או שיפוטי – חקרה או בדקה נושאים שאינם קשורים באופן מפורש במנדט, אך היו קשורים בקשר אינצידנטלי לנושאים הנחקרים.[11] משקבעה הממשלה את מנדט הוועדה, נוטה בית המשפט שלא להתערב בתכניו שכן הסמכות לניסוח המנדט מסורה על פי דין לממשלה.[12]

קביעת 7 קריטריונים להערכת ניסוח המנדט

ככלל, נוסח המנדט מתייחס לחמש שאלות בסיסיות: מהו סוג הוועדה החוקרת והרכבה, מה חוקרים, מי הנחקרים, מהו טווח הזמנים לחקירה ומי ממנה את חבריה. לפיכך, בהחלטת הממשלה מוגדרים נושא או נושאי החקירה (כגון הליכי רכש ביטחוני, אסון ההילולה במירון, רצח רבין, טבח מערת המכפלה, חקירות שב"כ, מלחמת יום הכיפורים, מלחמת לבנון השנייה) ואלו יוגדרו, בהתאם לשפת החוק, כ"עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור".[13] מנדט הוועדה מציין עוד את טווח הזמן לביצוע החקירה (ביטוי של "החל

---

[6] העיסוק בהקמת ועדת חקירה ממלכתית על ידי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת מכוח סעיף 14 לחוק מבקר המדינה חורג מגדרי מסמך זה. להרחבה בנושא ראו: מיכל שאול, "הפוליטיקה של הקמת ועדות חקירה ממלכתיות על-ידי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת" (עבודה לתואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר למדיניות ציבורית, 2013), עמ' 37 -54, ופרק המסקנות בעמ' 64 -82.

[7] במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה מיום 6.6.2024 נקבע כי ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון החוקי המתאים לבחינת סוגיות בהיקף ובמידת החשיבות הלאומית של אירועי מלחמת "חרבות ברזל", והאמצעי המיטבי להתמודדות עם הסיכונים המיידיים במישור המשפטי הבין-לאומי. זאת, נוכח מאפייניה הייחודיים של ועדה כזאת, לרבות הניתוק המלא מהרשות המבצעת, והיותה מנגנון חקירה ישראלי עצמאי ובלתי-תלוי, המהווה כלי חשוב להתמודדות עם הסיכונים המשפטיים בזירה הבין-לאומית, הן בבית הדין הפלילי הבין-לאומי והן בפורומים משפטיים אחרים.

[8] רות גביזון, "על פירושו הנכון של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968 ועל התערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק", משפטים, כרך ו (תשל"ה-תשל"ו), עמ' 548, והשוו: אביגדור קלגסבלד, "צמצום זכות הטיעון בפני ועדת חקירה", משפט וממשל, כרך ד', עמ' 721.

[9] יפעת הולצמן-גזית ורענן סוליציאנו-קינן, "אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר – דו"ח ועדת וינוגרד כמקרה-בוחן", משפט וממשל יג (1–2) עמ' 225- 270 (2010/2011).

[10] להרחבה ראה זאב סגל, "ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה", 1984. מחקרי משפט ג: 246-199 ו- אמנון רובינשטיין, 1996. המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, ירושלים: שוקן: 849-834.

[11] ראה קלגסבלד, "ועדות חקירה ממלכתיות" עמוד 121 אשר חיווה דעתו בנושא בציינו כי כלל האינצידנטליות נקשר לוועדות חקירה בשתי דרכים שונות. את הפשוט בכללים אלה ניתן לכנות בשם "כלל האינצידנטליות במסגרת הסמכות". כלל זה קשור לוועדת החקירה בלבד, ולא לגוף המקים אותה, והוא מכשיר חקירה בתחומים שאינם כלולים במפורש בכתב המינוי, אך קשורים קשר אינצידנטלי לתחומים הכלולים במפורש בכתב המינוי ומצויים במסגרת סמכותו של הגוף המקים. לפי כלל זה רשאית ועדת חקירה לחקור גם תחומים אינצידנטליים לאלה שבכתב המינוי ובלבד שגם לגבי תחומים אינצידנטליים אלה – כשלעצמם – רשאית הממשלה להקים ועדת חקירה.

[12] בג"ץ 6728/06: עמותת אומ"ץ נ' ראש ממשלת ישראל בעניין ועדת הבדיקה לחקר מלחמת לבנון השנייה.

[13] דנה בלאנדר, "החוט המחבר בין מירון, פרשת הצוללות והשבעה באוקטובר", המכון הישראלי לדמוקרטיה (יוני 2024) https://www.idi.org.il/articles/54726

מיום..." או התייחסות למועד בו אירע האירוע נשוא החקירה),[14] את זהות הגורמים הנחקרים (לדוגמה, הדרג מדיני, הביטחוני, מערכת הביטחון, כלל המעורבים וכו'), את הגורם הממנה את חברי הוועדה (נשיא בית משפט העליון) ואת מקור הסמכות (חוק ועדות חקירה, התשכ"ט–1968).

מעבר לשאלות אלו, מסמך זה מבקש להעריך באיזו מידה יכול המנדט של כל אחד משמונה הוועדות שנותחו לסייע בניסוח המנדט של וועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר. ניתן לנסות ולענות על שאלה זו על ידי ניתוח המנדט בהתאם לשבעת הקריטריונים הבאים:

קריטריונים להערכה

1. האם בנוסח המנדט נקבע טווח זמנים הכולל את המועד אשר ממנו יחלו לחקור והמועד שיהווה את נקודת הסיום לחקירה (והאם זהו טווח זמנים מספק לשם ביצוע החקירה ((ככל שניתן להעריך זאת))
2. האם המנדט מתייחס באופן מפורש לצורך לחקור גם את הדרג המדיני?
3. האם ישנה הנחיה מטעם הממשלה לבחון גם את ממשק העבודה ומערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי?
4. עד כמה מנוסח מנדט הוועדה בצורה רחבה המאפשרת לוועדה גמישות?
5. האם מעבר לאיסוף ממצאים ועדויות על מה שאירע, בוחנת הוועדה גם את תהליך קבלת ההחלטות בדרג המדיני?
6. האם המנדט מנחה את הוועדה להגיש מסקנות מערכתיות/מוסדיות הצופות פני עתיד (בראייה רחבה)?
7. האם הוועדה נדרשת גם לעסוק בשאלת מידת היישום של מסקנות והמלצות מדוחות קודמים בנושאים הרלוונטיים לחקירה?

ניתוח שאלות אלו במסמך זה נעשה אל מול הנוסחים של מנדט הוועדות השונות, כפי שהופיע בהחלטת הממשלה ביום ההחלטה על הקמתה, ובטרם החלה הוועדה בעבודתה. הניתוח אינו מתייחס לפעילות הוועדה בפועל, מסקנותיה או המלצותיה. במקומות בהן מוזכרת פעילות

[14] ראה עמדתו של פרופ' יואב גלבר, מי שהיה, בין היתר חבר בצוות העוזרים המדעיים בוועדת אגרנט, בטור עמדה שכותרתו "ועדת חקירה ממלכתית אחת לא תוכל להתמודד עם שאלות 7 באוקטובר", YNET 28.2.2025, בציינו כי החוק הקיים נותן מענה לאירועים נקודתיים ואינו מתאים לחקירת סוגיות מתמשכות, נרחבות ומקיפות ולכן, ועדה איננה הפתרון לאירוע בסדר גודל כזה. לגישתו של פרופ' גלבר, היקף החומר גדול ממה שכל ועדה קודמת נדרשה לעבור עליו. משך התקופה הנחקרת ארוך ומגוון הנושאים רחב ומורכב משלושה תחומים נפרדים שאופי כל אחד מהם שונה מן האחרים. על-פניו, ועדה אחת לא תוכל להתמודד עם השאלות ויידרשו לפחות שלוש ועדות (מדינית, צבאית ומנהלית (האחרונה תחקור את אי-תפקודה של הממשלה אחרי אותו יום).
https://www.ynet.co.il/news/article/b16m11ra5je#google_vignette

הוועדה או ישנה התייחסות לחלק ממסקנותיה או המלצותיה הדבר נעשה בקצרה ולצורך השלמת התמונה העובדתית בלבד.

רשימת ועדות החקירה הממלכתיות בעלות זיקה ביטחונית

1. להלן רשימת ועדות החקירה הממלכתיות בעלות זיקה ביטחונית, אשר הוקמו החל מיום חקיקת חוק ועדות חקירה, התשכ"ט–1968:

   1. ועדת אגרנט לחקר מלחמת יום הכיפורים (1973).
   2. ועדת כהן לחקירת האירועים במחנות הפליטים בבירות (סברה ושתילה) (1983).
   3. ועדת לנדוי לחקר שיטות החקירה של שב"כ בנושא פעילות חבלנית עוינת (1987).
   4. ועדת שמגר לחקר הטבח במערת המכפלה בחברון (1994) (שמגר I).
   5. ועדת שמגר לחקר רצח ראש הממשלה מר יצחק רבין ז"ל (1995) (שמגר II).
   6. ועדת אור לחקר אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי (2000).
   7. ועדת וינוגרד לחקר מלחמת לבנון השנייה (2006) (זוהי ועדת בדיקה ממשלתית מכוח סעיף 8א' לחוק הממשלה, התשס"א-2001 ולא ועדת חקירה ממלכתית. ההתייחסות לוועדה נעשית לאור ההקשר הדומה(.
   8. ועדת גרוניס לחקר לבחינת תהליכי רכש של כלי השיט ("ועדת הצוללות") (2022).

חלק ב': ניתוח המנדט של ועדות החקירה הממלכתיות בעלות זיקה ביטחונית

1. **מנדט ועדת החקירה - מלחמת יום הכיפורים (1973) (ועדת אגרנט)**[15]

בתאריך 18.11.73 התקבלה החלטת הממשלה המקימה את ועדת החקירה בזו הלשון:

[15] מתוך דו"ח ועדת אגרנט – חקר מלחמת יום הכיפורים בארכיון צה"ל, דו"ח ראשון (דו"ח חלקי) 1.4.1974 https://kippur-center.org/document-archive/agrant-reports/

ועדת חקירה - מלחמת יום הכיפורים

מחליטים

1) העניינים כדלקמן, היינו

1. המידע, בימים שקדמו למלחמת יום הכיפורים, על מהלכי האויב וכוונותיו לפתוח במלחמה וכן ההיערכות וההחלטות של הגורמים הצבאיים והאזרחיים המוסמכים לכך, בקשר למידע האמור.

2. היערכותו של צה"ל למלחמה בדרך כלל, כוננותו בימים שקדמו למלחמת יום הכיפורים ופעולותיו עד לבלימת האויב.

הם כיום עניינים בעלי חשיבות ציבורית חיונית הטעונים בירור.

2) תוקם ועדת חקירה שתחקור בעניינים האמורים ותמסור לממשלה דין-וחשבון.

3) לקבוע, לאחר התייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, כי הוועדה תהיה של חמישה חברים.

4) לקבוע, שהעניינים שהם נושאי החקירה ודיוני הועדה מחייבים סודיות, כאמור בסעיף 23 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט- 1968להוציא פסקאות (1) ו-(6) שבו, ולבקש אישורה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לקביעה זו.

5) להודיע על החלטה זו לנשיא בית המשפט העליון.

ועדת החקירה הממלכתית לחקירת מלחמת יום הכיפורים הוקמה פחות מחודש ימים לאחר שהושגה הפסקת האש בחזית המצרית ובשעה שבחזית הסורית נמשכת מלחמת ההתשה, וחיילי צה"ל רבים עדיין מגויסים למילואים.

בישיבת הממשלה התייחסה רה"מ גולדה מאיר לצורך להקים את ועדת החקירה, בציינה "התלבטתי עם עצמי מה הן האפשרויות, היו לי 2-3 שיחות עם היועץ המשפטי לממשלה (מ. שמגר)... אני כשלעצמי לא ראיתי אפשרות אחרת, אם אנחנו רוצים שהעניין יבורר לגופו, ולא חלילה לטשטש שום דבר, וזאת מבלי להפוך את זאת לעניין פוליטי פנימי – ואני חושבת שלא רק להמוני ישראל נחוצה תשובה ברורה אמיתית, כי אם היא נחוצה גם לי ולכל אחד מכם...זה נחוץ, זה הכרחי, זה לטובת העניין, זה טוב לעתיד וטוב שהעם יידע את הדבר, בלי כל טיח, מה היה מדוע כן, מדוע לא וכך הלאה".[16]

המנדט מתייחס לשלושה מרכיבים עיקריים: הנושאים לבדיקה, טווח הזמנים שאותו יש לחקור ומושאי הבדיקה. הנושאים לבדיקה התמקדו בעיקר בסוגיית המידע/מודיעין וכן היערכות והחלטות של גורמי הצבא והגורמים האזרחיים ביחס אליו וכן בשאלה כיצד נערך הצבא למלחמה באופן כללי, ומה היה כוננותו בימים שקדמו למלחמת יום הכיפורים ופעולותיו עד לבלימת האויב .

באשר לטווח הזמנים: בהתאם לביטוי "בימים שקדמו למלחמת יום הכיפורים" בפועל קבעה הוועדה את מועד תחילת חקירתה ל-1 בינואר 1972, היום שבו מונה דוד אלעזר להיות רמטכ"ל. הוועדה לא חקרה נושאים מהותיים כגון התרחשויות דיפלומטיות בין ישראל ומצרים בשנים שקדמו לכך או ניתחה אפשרויות שייתכן שהיו יכולות למנוע את המלחמה.[17] בנוסף, הביטוי "עד לבלימת האויב" תוחם את טווח הזמנים בהתאם למועד אחד במלחמה, ה-8 באוקטובר 1973 - ללא

[16] פרוטוקול המלא של הדיון בממשלה ביום 18.11.73 אשר במהלכו הוחלט על הקמת הוועדה, ודבריה של רה"מ גולדה, זמין לקריאה בארכיון המדינה ובאתר המרכז למלחמת יום הכיפורים. https://kippur-center.org/document-archive/government-meetings/

[17] גלוסקה, *חמישים שנה ויום*, עמ' 372.

התייחסות למהלכי המלחמה מעבר למועד זה. לטענת הרמטכ"ל דוד אלעזר טווח הזמנים המצומצם גרם לו עוול כבד, שכן הוועדה לא חקרה סוגיות רבות ומשמעותיות בהמשך ניהול המערכה.[18]

יצוין כי הרכב הוועדה כלל את יו"ר הוועדה, ד"ר שמעון אגרנט אשר כיהן כנשיא בית המשפט העליון, ולצידו כיהנו השופט משה לנדוי, מבקר המדינה ד"ר יצחק נבנצאל, והרמטכ"לים לשעבר פרופ' יגאל ידין וחיים לסקוב. חלק ניכר מעבודת הוועדה התמקד בבחינת המודיעין אשר עמד בפני קברניטי המדינה, בכירי הצבא וראשי הארגונים הביטחוניים בימים שקדמו למלחמת יום הכיפורים וכן הערכות המודיעין שגובשו לאורו באשר לסבירות כי תפרוץ מלחמה. באופן טבעי, התמקדה הוועדה בכישלון במתן התרעה מספקת למלחמה, וסוגיות מודיעיניות נוספות, אשר להם נדרשה הוועדה גם בדו"ח הביניים ובעיקר בחלקו השני של דו"ח ועדת אגרנט.

דווקא על רקע המיקוד בהיבטי המודיעין היה זה מוזר שהרכב הוועדה לא כלל חברים אשר עיקר מומחיותם ומסלול התפתחותם המקצועי היו בתחום המודיעיני. לדוגמה, רב אלוף יגאל ידין מילא תפקידים רבים בהגנה, לרבות עמידה בראשות אגף המבצעים במלחמת העצמאות, ובהמשך אף כיהן כרמטכ"ל השני של צה"ל, אך תפקידיו הביטחוניים לא כללו כהונה כראש אמ"ן או עמידה בראשות ארגון מודיעין (אם כי ידין מונה על ידי ראש הממשלה בן גוריון בשנת 1963 לעמוד בראשות ועדת ידין-שרף לבחינת מבנה קהיליית המודיעין וחלוקת האחריות בין הגופים השונים).[19] חיים לסקוב, אשר כיהן כרמטכ"ל החמישי של צה"ל, מילא לפני כן שורה של תפקידי פיקוד בכירים בצה"ל, וכיהן בתפקידים בהגנה, בצבא הבריטי ואף כחייל בפלוגות הלילה של וינגייט, אך אף הוא לא כיהן בתפקיד של ראש אמ"ן או ראש ארגון מודיעיני.[20]

המנדט התייחס למושאי הבדיקה בצורה ברורה בקבעו כי יש לחקור גם את גורמי הצבא וגם את הדרג האזרחי. כפי שעולה מעיון בפרוטוקול ישיבת הממשלה מיום 18 בנובמבר 1973, ההצעה להשמיט את המילה "האזרחיים" מכתב המנדט נדחתה בתוקף על ידי ראשת הממשלה גולדה מאיר, שמא יראו בכך משום התחמקות של הממשלה מהיותה מושא לחקירה.[21] ברם, ממסקנות הוועדה ניכר כי הוועדה ראתה את עצמה מוסמכת לבחון את שיקול דעתו של הדרג המדיני אך לא להחליט על גורלם הפוליטי. בדרך זו צעדו גם ועדות אחרות בכל הקשור למעמד ראש הממשלה, שהוא בעצם הגורם הפוליטי היחיד שאינו ממונה; לכן ההמלצות בדרג הפוליטי הבכיר היו רק ביחס לשרים שיש להם גורם ממנה- ראש הממשלה. גישה זו ביטאה את השקפת עולמו של השופט אגרנט לפיה נבחרי הציבורי עומדים למשפט העם בלבד, באמצעות בחירות דמוקרטיות.

לגבי שר הביטחון הגיעה הוועדה למסקנה כי שר הבטחון לא היה חייב להורות על אמצעי זהירות נוספים או שונים מאלה שהוצעו לו על-ידי המטה הכללי של צה"ל, על-פי הערכה וייעוץ משותפים של ראש אמ"ן וראש המטה הכללי. בנוסף, גם כנגד ראש הממשלה גולדה לא קבעה הוועדה המלצות אישיות, בציינה כי עומדת לה, לראש הממשלה, הזכות הגדולה שעשתה שימוש נכון בסמכות ההכרעה שהייתה בידיה בתוקף נסיבות החירום של יום שבת בבוקר.[22]

מסקנות הוועדה והמלצותיה במישור המוסדי כללו, בין היתר, הקמת צוות שרים מצומצם לקבלת החלטות והכרעה בעניינים דחופים הנוגעים לניהול המלחמה. הוועדה הצרה על כך שהמלצת וועדת ידין-שרף (1963) בנושא פלורליזם בהערכות מחקר בנושאים מדיניים-ביטחוניים ואחרים ובנושא מינוי יועץ מיוחד לראש הממשלה לענייני המודיעין לא יושמו והמליצה ליישמם, לצד המלצות בדבר מבנה קהילת המודיעין והפצת חומרים. ביחס לנושאי תפקידים המליצה כי הרמטכ"ל דוד

---

[18] שם, עמ' 358. להרחבה ראה אורי בר יוסף ומוטי גלוסקה, "מלחמה או לא מלחמה ? זו השאלה", בתוך אביטל אפשטיין (עורך) יום פקודה (2023), בהוצאת המרכז למלחמת יום הכיפורים, עמ' 53 https://www.docdroid.net/YsZJbS1/document

[19] גיא אביעד", רב־אלוף יגאל ידין – ראש המטה הכללי השני של צה"ל" (צה"ל – חטיבת תוה"ד, תחום ההיסטוריה, 2017), עמ' 41.

[20] שאלת הרכב חברי הוועדה וכשירות חבריה הינה שאלה משמעותית, המחייבת דיון נפרד ומקיף החורג מגדרי הדיון של מסמך זה.

[21] פרוטוקול המלא של הדיון בממשלה ביום 18.11.73 אשר במהלכו הוחלט על הקמת הוועדה, ודבריה של רה"מ גולדה, זמין לקריאה בארכיון המדינה ובאתר המרכז למלחמת יום הכיפורים. https://kippur-center.org/document-archive/government-meetings/

[22] דו"ח אגרנט, דו"ח א' (ביניים) סעיף 23 .

אלעזר ובהמשך גם האלוף גורודיש יסיימו את כהונתם, האלוף זעירא ותא"ל שליו לא יוכלו להמשיך בתפקידם ובעלי תפקידים אחרים באמ"ן לא יועסקו בתפקידי מודיעין.[23]

מסקנותיה והמלצותיה של הוועדה במישור האישי זכו לקיתונות של ביקורת ציבורית ומקצועית.[24] נטען כנגד הוועדה שבכך שהטילה אחריות אישית על הדרג הצבאי ופטרה את הדרג הפוליטי, נהגה במשוא פנים וביחס של איפה ואיפה.[25] אולם ברבות השנים, ניכר שעמדתה של הוועדה לפיה גורלו של הדרג הפוליטי יוכרע במישור הפוליטי-ציבורי ולא בדו"ח הוועדה עמדה במבחן המציאות. ב-11 באפריל 1974, זמן קצר לאחר פרסום דו"ח הביניים של הוועדה, התפטרו ראש הממשלה ושר הביטחון בעקבות לחץ ציבורי כבד, זאת על אף שהוועדה לא מצאה אותם אחראים באופן אישי למחדל.[26]

ביום בו הגישה רה"מ גולדה מאיר את מכתב התפטרותה לנשיא המדינה, היא נשאה את הדברים הבאים מעל בימת הכנסת: "למן הבחירות עקבתי והקשבתי למתרחש בקרב הציבור, והגעתי לכלל מסקנה כי בגופים הציבוריים בישראל, בין במפלגות שנציגיהן משתתפים בממשלה ובין באלה שבאופוזיציה, וכן בחלקי ציבור אחרים, קיימת תסיסה שאין להתעלם ממנה. רבים מאוד גילויה של התסיסה הזאת, שהיא אולי טבעית, וודאי שהיא לגיטימית. יש להבחין במקורותיה של התסיסה בציבור תופעות חיוביות, ואף גילויים שאין לראותם כחיוביים. מכל מקום, לאחר שהרהרתי, חזרתי והרהרתי, הגעתי לכלל הכרה כי ניטיב לעשות אם תינתן אפשרות לציבור על נציגיו לשוב, לבחון ולהחליט מחדש בדבר כינון ממשלה חדשה ואיתנה... חברי הכנסת, עוד תהיה לי הזדמנות לומר דבריי בכנסת ובציבור בנושאים שעל סדר-יומה של המדינה, ולא אעשה זאת עכשיו. אני רוצה לסיים את דבריי בקריאה לעם לחיות ולעשות לא כציבור שניגף, אלא כאומה ומדינה שעתיד בטוח לפניה. נשקפים לנו מאבקים ואתגרים. בכוחנו לעמוד בהם".[27]

טבלה מסכמת של המנדט שניתן לוועדת אגרנט:

[23] דו"ח אגרנט, דו"ח א' (ביניים) סעיף 22 .

[24] להרחבה בנושא ראו ד"ר דנה בלאנדר, "האחריות הציבורית למחדלי המלחמה: מדוע לא צריך לחכות לוועדת חקירה", באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 5 בנובמבר 2023.

[25] שם.

[26] שם. לצד הביקורת על תפקוד הוועדה קיימים גורמים משפטים בכירים כדוגמת המשנה לנשיאת בית המשפט העליון (בדימוס) אליקים רובינשטיין הסבורים כי לוועדת אגרנט נעשה עוול בפרהסיה הציבורית. ראה אליקים רובינשטיין, "ישראל - הביטחון והמשפט: מבט אישי", בתוך ספר אליהו מצא (תשע"ה-2015), עמ' 103.

[27] ראה הודעת ראש הממשלה גולדה מאיר על התפטרותה י"ט בניסן תשל"ד, 11 באפריל 1974)מתוך: "דברי הכנסת" באתר הכנסת https://m.knesset.gov.il/About/commemoration/Documents/GoldaSpeeches4.pdf

2. מנדט הוועדה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בבירות (סברה ושתילה) (1982) (ועדת כהן)[28]

בעקבות מעשי הזוועה שביצעו הפלנגות הנוצריות בפלסטינים במחנות הפליטים בביירות בראש השנה תשמ"ג, פרצו מחאות ציבוריות נרחבות בישראל. בעקבות כך החליטה ממשלת ישראל בישיבתה מיום ל"א בתשרי התשמ"ג (28.9.82) על הקמת ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968.[29]

מנדט הוועדה היה קצר וברור, ועם זאת רחב ביותר:

מנדט הוועדה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בבירות (סברה ושתילה)

מחליטים

העניין שיהיה נושא החקירה הוא: לחקור את כל העובדות והגורמים הקשורים במעשי הזוועה שבוצע ע"י יחידה מן הכוחות הלבנוניים נגד האוכלוסייה האזרחית במחנות שתילה וסברה.

כפי שניתן לראות מהנוסח הקצר, הנושאים לבדיקה נכתבו בצורה כללית מאוד: "כל העובדות והגורמים הקשורים לאירוע", אלא שמהניסוח עולה כי החקירה מוגבלת למעשי הזוועות שבוצעו במחנות הפליטים בלבד. במנדט הוועדה לא מופיע טווח זמנים להתחלה או סיום וניכר כי עבודת הוועדה היא תלוית הקשר לאירוע עצמו. באשר למושאי החקירה, המנדט לא עשה שימוש פרטני במילים "הגורמים הצבאיים והאזרחיים המוסמכים לכך" כפי שהיה בוועדת אגרנט, אלא בחר בביטוי כללי יותר - "הגורמים הקשורים" - שאינו מגביל את היקף הגורמים הנבדקים ואינו מבדיל בין גורמים אזרחיים לצבאיים.[30]

שתי הוועדות (אגרנט וכהן) ראו עצמן מוסמכות לבחון אחריות אישית ושיקול דעת של דרג מדיני ומקצועי. ועדת כהן התייחסה לאחריות הישירה של הדרג המדיני ואף נתנה ביטוי להיבטים ערכיים ומוסריים. הוועדה סברה כי שיקול הדעת של הדרג הפוליטי נתון אף הוא לביקורת של ועדת חקירה ממלכתית, וכי על אף שלישראל לא הייתה אחריות ישירה לזוועות שבוצעו, לישראל ולצה"ל הייתה אחריות עקיפה לפעולה, לפחות בעצם ההחלטה להתיר את כניסת הפלנגות למחנות הפליטים.

בהקשר לתפקודו של שר הביטחון דאז, אריאל שרון, קבעה הוועדה שמוטלת עליו אחריות אישית ומן הראוי שיוצאו מסקנות אישיות נאותות מהפגמים שנתגלו במילוי תפקידו ואם יהיה צורך בכך, שראש הממשלה ישקול האם להעבירו מתפקידו. [31]

טבלה מסכמת של המנדט שניתן לוועדת כהן:

---

[28] הוועדה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בבירות (סברה ושתילה) דין וחשבון (1983), ארכיון המדינה/נבו.

[29] גלוסקה, *חמישים שנה ויום*, עמ' 372.

[30] שם, עמ' 374.

[31] הוועדה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בבירות (סברה ושתילה) דין וחשבון (1983), פרק ההמלצות עמוד 122. ארכיון המדינה/נבו. להרחבה ראו ד"ר דנה בלאנדר, "האחריות הציבורית למחדלי המלחמה: מדוע לא צריך לחכות לוועדת חקירה", באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 5 בנובמבר 2023 וכן יצחק זמיר, הקדמה: אחריות ציבורית, בתוך: אחריות ציבורית בישראל (עורכים: רפאל כהן-אלמגור, אורי ארבל-גנץ ואסא כשר), הוצאת הקיבוץ המאוחד והמרכז לאתיקה בירושלים, משכנות שאננים, 2012, עמ' 18-7.

3. הוועדה לחקר שיטות החקירה של שב"כ בנושא פח"ע (1987) (ועדת לנדוי) [32]

ועדת לנדוי הוקמה על רקע פרשת הקצין עיזאת נפסו, שבמסגרת חקירה בעניינו חולצה ממנו הודאה באשמה בכפייה, שלא כדין, ותוך שימוש בשיטות חקירה פסולות.

בתאריך 31.5.1987 התקבלה החלטת הממשלה המקימה את ועדת החקירה:

ועדת לנדוי לחקר שיטות החקירה של שב"כ בנושא פח"ע (1987)

מחליטים

עניין שיטות החקירה של השב"כ בנושא פח"ע הוא, בעקבות ע"פ 124/87 (נפסו), הוא נושא בעל חשיבות ציבורית חיונית בשעה זו הטעון בירור

לפיכך החליטה הממשלה –

לכונן ועדת חקירה, בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה תשכ"ט-1968, לגבי שיטות ונהלי החקירה של השב"כ בנושאי פח"ע ומתן עדות בבית משפט בקשר לחקירות אלו.

הוועדה תמליץ ותציע, ככל שתמצא לנכון, גם לגבי השיטות והנהלים המתאימים בנושא חקירות אלה בעתיד, תוך הבאתם בחשבון של הצרכים הייחודיים של המאבק בפח"ע.

ניסוח מנדט הוועדה כולל מרכיב רחב וכללי של הנושא הנחקר. עם זאת, מנדט הוועדה לא הגדיר טווח זמנים לחקירה. גם מושאי החקירה היו בעיקר עובדי השירות ולא הדרג המדיני.

ועדת לנדוי מהווה דוגמה לוועדת חקירה שפירשה את המנדט שלה בדרך הרחבה ביותר האפשרית, מתוך רצון להביא לתיקון ולשיקום השב"כ. הדו"ח הסופי של הוועדה כלל מסקנות והמלצות לגבי הנהלים המתאימים לחקירות פח"ע בעתיד, ונועד להסדיר את הנטל הרובץ על כתפי חוקרי השירות.[33]

ייתכן והפרשנות המרחיבה של הוועדה למנדט הוועדה, והעיסוק הנרחב של הוועדה בנושאי השב"כ השונים סייעו יחד עם תהליכים נוספים, לחקיקתו של חוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002[34],

[32] הוועדה לחקר שיטות החקירה של שב"כ בנושא פעילות חבלנית עויינת (1987) ארכיון המדינה/נבו.

[33] גלוסקה (2025) בעמ' 392.

[34] להרחבה ראה אלי בכר, "שב"כ במבחן: ביטחון, משפט וערכי הדמוקרטיה" (2023) בעמוד 45 .גלוסקה (2025) בעמ' 392. ראה גם אריה רוטר, "חוק שירות הביטחון הכללי, אנטומיה של חקיקה, מהתהליכים הפנים ארגוניים לחוק בכנסת,

והגבירו את הפיקוח ואת השקיפות תוך ביטוי לצרכי הביטחון ולסודיות המתחייבת מטבע הדברים.[35]

טבלה מסכמת של המנדט שניתן לוועדת לנדוי:

4. מנדט ועדת החקירה הממלכתית לחקר הטבח במערת המכפלה בחברון (1994) (שמגר 1)[36]

ב-27.2.95, יומיים לאחר טבח 29 מתפללים פלסטינים במערת המכפלה על ידי ד"ר ברוך גולדשטיין, קיבלה ממשלת ישראל החלטה להקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר האירוע. להלן מנדט הוועדה:

ועדת שמגר לחקר הטבח במערת המכפלה בחברון (1994) (שמגר I)

מחליטים

לקבוע כי הטבח שאירע במערת המכפלה בחברון ביום י"ד באדר התשל"ד (25.2.94) הוא נושא בעל חשיבות ציבורית חיונית בשעה זו, הטעון בירור

1) להקים ועדת חקירה, בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 לגבי האירוע האמור.

1. הוועדה תחקור ותקבע ממצאים ומסקנות באשר לעובדות ולנסיבות הקשורות לטבח האמור.

2. הוועדה תוכל להגיש לממשלה גם המלצות בעקבות ממצאיה ומסקנותיה, ככל שתמצא לנכון.

2) להודיע על החלטה זו לנשיא בית המשפט העליון.

המנדט מנוסח בשפה ממוקדת המורה לוועדה לחקור את העובדות והנסיבות הקשורות לטבח האמור. הממשלה לא הנחתה את הוועדה באשר לטווח הזמנים לבדיקה והוא נגזר לכאורה מהאירוע עצמו. הנוסח אינו כולל התייחסות לזהות מושאי הבדיקה או התייחסות פרטנית לדרג המדיני.

ביטוי לשינוי התפיסה ביחסים שבין חוק לביטחון ישראל", מרכז המחקר של המכללה לביטחון לאומי וקתדרה חייקין לגאו-ואסטרטגיה באוניברסיטת חיפה (2010), בעמוד 79.

[35] ראה אליקים רובינשטיין, "ישראל - הביטחון והמשפט: מבט אישי", בתוך ספר אליהו מצא (תשע"ה-2015), תת הפרק העוסק ב"סדקים- שב"כ", בעמוד 105.

[36] ועדת החקירה לעניין הטבח במערת המכפלה,(1995) ארכיון המדינה.נבו.

נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר, אשר כיהן כיו"ר ועדת החקירה, כתב לימים בספרו על היחס בין כתב המנדט של הוועדה לבין הדו"ח הסופי שלה וקבע כי כתב המנדט היה מצומצם לעובדות ולנסיבות הכרוכות בטבח עצמו ולא כלל התייחסות למסכת היחסים בין הציבור הערבי לציבור היהודי. [37]

הוועדה פירשה באופן מצומצם את כתב המנדט שניתן ולא כללה, לדוגמה, התייחסות היסטורית של מערכת היחסים הסבוכה בין יהודים וערבים בחברון במרוצת השנים, או להרחבה באשר למניעיו האידיאולוגיים של ברוך גולדשטיין ותמיכה הרעיונית שקיבל מגורמים שונים.[38]

טבלה מסכמת של המנדט שניתן לוועדת שמגר לחקר הטבח במערת המכפלה:

5. מנדט ועדת החקירה הממלכתית לעניין רצח ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל (1995) (שמגר 2)

ביום 4.11.1995 נרצח ראש הממשלה ושר הביטחון מר יצחק רבין בעצרת בכיכר מלכי ישראל בתל אביב. מספר ימים לאחר הרצח החליטה הממשלה על מינוי ועדת חקירה ממלכתית. בראש הוועדה עמד נשיא בית המשפט בדימוס, מאיר שמגר. להלן כתב המנדט של הוועדה: [39]

ועדת שמגר לחקר רצח ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל (1995) (שמגר II)

מחליטים

1) **לקבוע כי רצח ראש הממשלה ושר הביטחון מר יצחק רבין שאירע בעצרת בכיכר מלכי ישראל בתל אביב ביום י"א בחשוון התשנ"ו, 4.11.95 הוא נושא בעל חשיבות ציבורית חיונית בשעה זו הטעון בירור.**

2) **להקים ועדת חקירה בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה התשכ"ט-1968 לגבי האירוע האמור.**

3) **הוועדה תחקור ותקבע ממצאים ומסקנות בכל הקשור להיערכות הביטחונית והמודיעינית ובכל הקשור לאבטחת האישים בכלל, ובעצרת בה אירע הרצח, בפרט.**

4) **הוועדה תוכל להגיש לממשלה גם המלצות בעקבות ממצאיה ומסקנותיה ככל שתמצא לנכון.**

---

[37] גלוסקה, *חמישים שנה ויום*, עמ' 380, מפנה לספרו של שמגר מאיר, תם ולא נשלם, בהוצאת משכל, עמוד 232.

[38] גלוסקה (2025) בעמ' 380.

[39] החלטה מספר 6250 של הממשלה מיום 08.11.1995 https://www.gov.il/he/pages/08nov19956250

5) להודיע על החלטה זו לנשיא בית המשפט העליון.

נוסח המנדט התמקד כאמור בהיערכות המודיעינית והביטחונית וכן בסוגיית אבטחת אישים על ידי השב"כ באופן כללי ובליל הרצח, ללא התייחסות לטווח החקירה או לזהות הנחקרים. נוסח ממוקד זה הגביל את עבודת הוועדה לחקר ההיבטים הארגוניים והמערכתיים של הכשל באבטחה.

בנוסף נמנעה הוועדה מלעסוק ברוצח יגאל אמיר או בממשקים שהיו לו עם גורמים שונים. בדו"ח צוין כי הוועדה "לא מונתה לחקור את הגורמים והטעמים שהביאו ליצירת תרבות חברתית ופוליטית אשר הרצח היה ביטויה. היא לא נתבקשה לתת את דעתה לנסיבות שהולידו את הרצח. זו גם אינה מלאכה שוועדת חקירה יכולה וצריכה ליטול על עצמה. הוועדה הוגבלה, בדין, לבחינת תפקוד האישים והמערכות המוסדיות שהיו ממונים על ביטחונו של ראש הממשלה".[40] עוד ציינו חבריה כי עבודתה "אינה ממצה כאמור את הצורך בבדיקה עצמית עמוקה של החברה הישראלית וחיפוש אחר התשובה לשאלות: כיצד הגענו לרצח של ראש ממשלה בישראל על-ידי מתנקש קיצוני וכיצד הפכה בכך האלימות לדרך ליישוב מחלוקות מדיניות". [41]

יו"ר הוועדה התייחס לנושא זה בספרו שהוזכר לעיל, בציינו כי "לא בפעם הראשונה ולא בפעם האחרונה דרשה דעת הקהל מגוף משפטי למחצה שיוציא בעבורה את הערמונים הפוליטיים והחברתיים מן האש המלחכת".[42] גישה זו תאמה את פרשנותו השמרנית של שמגר, אשר פירשה בצמצום את סמכויותיה של ועדת החקירה על פי כתב המנדט שניתן לה מהממשלה.[43]

טבלה מסכמת של המנדט שניתן לוועדת החקירה לרצח ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל:

6. מנדט ועדת החקירה הממלכתית בנושא בירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים (2000))ועדת אור (

במהלך התנגשויות בין כוחות הביטחון לאזרחים יהודים וערבים בתחילת אוקטובר 2000 ברחבי הארץ נהרגו 14 אנשים, בהם 13 אזרחים ישראלים ותושב אחד מאזור עזה. בסמוך לאחר מכן החליטה הממשלה להקים ועדה לבירור האירועים (ועדת לרנר), אך זו המליצה על סיום עבודתה והקמת ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת הנושא. בתאריך 8.11 החליטה ממשלת ישראל על הקמת ועדת חקירה ממלכתית. בראש הוועדה עמד שופט בית המשפט העליון בדימוס תיאודור אור. להלן כתב המנדט של הוועדה:

---

[40] ועדת החקירה לרצח ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל, 203.

[41] שם, עמ' 204.

[42] גלוסקה, *חמישים שנה ויום*, עמ' 382, מפנה לספרו של שמגר מאיר, תם ולא נשלם, עמ'בהוצאת משכל, עמוד 232.

[43] גלוסקה, שם, עמ' 382

ועדת אור לחקר אירועי אוקטובר 2000[44]

מחליטים

1) לקבוע כי ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לאזרחים יהודים וערבים בהן בין היתר, נהרגו ונפצעו אזרחים ישראלים החל מיום 29 בספטמבר 2000,הוא נושא בעל חשיבות ציבורית חיונית בשעה זו שטעון בירור;

2) בהתאם לכך :

1. להקים ועדת חקירה בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 לגבי האירוע האמור.

2. הוועדה תחקור השתלשלות האירועים ותקבע ממצאים ומסקנות לגבי כל מה שהתרחש בהם ולגבי הגורמים שהובילו להתרחשותם באותו מועד, ובכלל זה התנהגות המסיתים והמארגנים ומשתתפי האירועים מכל המגזרים וכוחות הביטחון. הוועדה תגיש לממשלה את המלצותיה ומסקנותיה ככל שתמצא לנכון.

מנדט הוועדה מנוסח באופן כללי תוך ציון המועד בו החלו ההתנגשויות האלימות. כתב המנדט מאפשר לוועדה לחקור את השתלשלות האירועים וכל מה שהתרחש בהם, ומכוון את חבריה לבחון את התנהגות המסיתים והמארגנים שנטלו חלק באירועים אלה, מכל המגזרים, ואת פעילות כוחות הביטחון שהיו מעורבים בנושא. המונח "דרג מדיני" אינו מוזכר בכתב המנדט.

ועדת אור בחרה לשלוח מכתבי אזהרה ל-14 אנשים העשויים להיפגע ממסקנותיה. בדו"ח הוועדה ניתן להבחין בשוני בין התייחסותה לדרג המדיני הנבחר (ראש הממשלה, השר לביטחון פנים, חברי כנסת ונציגי הציבור הערבי, הגם שלא כולם היו נבחרי ציבור) לבין התייחסותה לדרג המקצועי (מפכ"ל, מפקד המחוז הצפוני ומפקדים נוספים בוועדה). [45]

ביחס לדרג המדיני המליצה ועדת אור כי השר פרופ' בן עמי לא ימונה בעתיד לתפקיד השר לביטחון פנים. על אף שהוועדה שלחה מכתבי אזהרה למר אהוד ברק ומספר חברי הכנסת הערביים, בסופו של דבר הוחלט שלא להמליץ המלצה אישית בעניינם.[46] בכך שמרה ועדת אור על הקו העקבי בנוגע לוועדות חקירה הכולל הימנעות מהמלצות בעניינים של נבחרי ציבור (ראש ממשלה וחברי כנסת) והשארת ההכרעה בעניינים לשיפוט הציבור במסגרת ההליך הדמוקרטי. לצד זאת, כן ניתנו המלצות קונקרטיות בנוגע להתנהלות של שרים (הממונים על ידי ראש הממשלה) ודרגים מקצועיים (הממונים על ידי שרים וראשי המשרדים).

ביחס לדרג המקצועי המליצה הוועדה כי מפכ"ל המשטרה בזמן האירועים הנחקרים יהודה וילק ומפקד המחוז הצפוני אליק רון לא ישמשו בעתיד בתפקיד פיקודי או ניהולי הקשור בביטחון פנים, וכן לעכב את מינוייהם של קצינים בכירים אחרים (בנצי סאו ושמואל מלמרשיין) ולשחרר אחרים משירות במשטרה.[47]

בנוסף נכלל בדו"ח הוועדה תיאור היסטורי של היחס לחברה הערבית מאז קום המדינה הכולל, לראשונה, התייחסות רשמית לטענות הנוגעות לאפליה המתמשכת של הציבור הערבי, וכן התייחסות לעתיד היחסים בין יהודים וערבים בישראל. [48]

---

[44] https://www.gov.il/he/pages/official_inquiry_committees_october

[45] גלוסקה, *חמישים שנה ויום*, עמ' 176.

[46] דו"ח ועדת אור-פרק המסקנות (https://www.gov.il/he/pages/official_inquiry_committees_october)

[47] שם, שם.

[48] להרחבה ראה דו"ח ועדת אור, פרק 6 (ארכיון המדינה).

טבלה מסכמת של המנדט שניתן לוועדת אור:

7. מנדט ועדת הבדיקה הממשלתית לבירור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון בנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון שהחלה ביום 12.7.2006 (2006) (ועדת וינוגרד)

להלן ינותח המנדט של ועדת וינוגרד, על אף שמדובר בוועדת בדיקה ממשלתית שהוקמה על יסוד סעיף 8א לחוק הממשלה התשס"א-2001 ולא בוועדת חקירה ממלכתית. זאת, נוכח הזיקה המובהקת של הוועדה לתחום הביטחוני, וכן מכיוון שלוועדה הוקנו, בהתאם לחוק, חלק מהסמכויות של ועדת חקירה ממלכתית. בראשות הוועדה הועמד השופט ד"ר אליהו וינוגרד, אשר בין שלל תפקידיו כיהן גם כנשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב וכשופט בפועל בבית המשפט העליון. יצוין כי ועדת בדיקה ממשלתית מוקמת על ידי שר או מספר שרים בממשלה לבדיקת נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו. אותו שר, ולא נשיא בית המשפט העליון, הוא זה הממנה את חבריה. גם הממשלה יכולה למנות ועדה כזאת.[49]

ב-12 ביולי 2006 תקף ארגון הטרור חיזבאללה סיור של צה"ל אשר נע סמוך לגבול ישראל-לבנון. שלושה חיילים נהרגו, ושניים נחטפו ללבנון. בניסיונות החילוץ נהרגו חמישה חיילים נוספים. בתגובה החל צה"ל לפעול בלבנון. הלחימה, אשר לימים נקראה "מלחמת לבנון השנייה", נמשכה 34 יום והסתיימה בהפסקת אש ובהחלטת האו"ם 1701. המלחמה גרמה לפגיעות קשות בנפש וברכוש, לפגיעה בעורף והובילה לביקורת ציבורית משמעותית.

עם סיום המלחמה מינה שר הביטחון דאז, עמיר פרץ, צוות בדיקה מטעמו בראשות רא"ל (מיל') אמנון ליפקין-שחק לבדיקת התנהלות צה"ל ומערכת הביטחון. ראש הממשלה אולמרט התנגד לצוות הבדיקה והודיע על כוונתו להציע מנגנון בדיקה מפוצל לפיו צוות הבדיקה של ליפקין-שחק יבדוק את התנהלות הדרג הצבאי, התנהלות העורף תיבדק על ידי מבקר המדינה והתנהלות הדרג המדיני תיבדק על ידי ועדה בראשות נחום אדמוני ראש המוסד לשעבר.[50]

לאחר שיח מקצועי בנושא, בהשתתפות היועמ"ש מזוז, החליטה הממשלה כי המסלול הנכון בנסיבות העניין הינו הקמת ועדת בדיקה ממשלתית מכוח סעיף 8א' לחוק הממשלה, התשס"א-2001 לצד הקביעה כי לוועדה זו יוקנו חלק מסמכויותיה של ועדת חקירה. בתאריך 17 בספטמבר 2006 הגישו ראש הממשלה אולמרט ושר הביטחון פרץ הצעת החלטה לממשלה להקמת ועדת בדיקה ממשלתית לבירור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון בנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון שהחלה ביום 12.7.2006.

---

[49] אביגדור קלגסבלד, "המלכה מתה, תחי המלכה החדשה – לקראת חוק ועדות חקירה חדש", **הפרקליט** נב(2)(2013).

[50] גלוסקה, *חמישים שנה ויום*, עמ' 204.

על החלטת הממשלה להקים ועדת בדיקה ולא ועדת חקירה ממלכתית הוגש בג"ץ מטעם עמותת אומ"ץ ואחרים, אשר נדחתה ברוב דעות. מפסק דין זה תיזכר בעיקר אמירתו המהדהדת של השופט רובינשטיין, משופטי דעת המיעוט, אשר ציין כי "נשגב מבינתי מדוע בנושא בעל מוטת כנפיים כזאת לא תקום ועדת חקירה ממלכתית, שהיא הדגם הבסיסי התואם את הדין על פי תכליתו, ובו אין הועדה חוקרת את ממניה".[51] יודגש כי דעת המיעוט של השופט רובינשטיין בפסק הדין גרסה כי מינויה של ועדת וינוגרד היה בחוסר סמכות, מכיוון שלא לנושאים מעין אלה – תפקוד הממשל וצה"ל במלחמה – נועדה על פי דין ועדת בדיקה ממשלתית.[52]

להלן כתב המנדט של ועדת וינוגרד:

ועדת בדיקה ממשלתית לחקר מלחמת לבנון השנייה (ועדת וינוגרד)[53]

נושא ההחלטה:

1. מינויה של ועדת בדיקה ממשלתית לפי סעיף 8א' לחוק הממשלה, התשס"א-2001, לבירור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון בנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון שהחלה ביום 12.7.2006

2. הענקת סמכויות של ועדת חקירה לוועדת הבדיקה הממשלתית שימנו ראש הממשלה ושר הביטחון.

מחליטים:

1.
1) להטיל על ראש הממשלה ועל שר הביטחון למנות ועדת בדיקה ממשלתית, בהתאם לסעיף 8א' לחוק הממשלה, התשס"א-2001, (להלן - "הועדה").

2) וזה הרכב הוועדה:

ד"ר אליהו וינוגרד, שופט (בדימוס) - יו"ר
פרופ' רות גביזון
פרופ' יחזקאל דרור
ד"ר חיים נדל, אלוף (במיל')
מנחם עינן, אלוף (במיל')

3) הוועדה תבדוק ותקבע ממצאים ומסקנות וכן תגיש מסקנות ככל שתמצא לנכון בנוגע לדרג המדיני ולמערכת הביטחון בכל הנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון שהחלה ביום 12.7.2006 בנושאים הבאים:

הדרג המדיני

הוועדה תבדוק ותקבע ממצאים ומסקנות באשר להתנהלות הדרג המדיני בכל הנוגע לניהול המערכה בצפון, שהחלה בפועל ביום 12.7.2006 מן ההיבט המדיני, הצבאי והאזרחי.

---

[51] לעניין זה ראה סעיף 12 לחוות דעתו של השופט רובינשטיין בבג"ץ 6728/06, עמותת 'אומץ' (אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל (נבו). ראה גם גלוסקה (2025) בעמוד 208 ואביגדור קלגסבלד, "המלכה מתה, תחי המלכה החדשה – לקראת חוק ועדות חקירה חדש", הפרקליט נב(2)(2013) בעמוד 16.להרחבה ראה גם א' רובינשטיין וב' מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל (כרך ב, מהדורה ששית, 2005).

[52] בבג"ץ 6728/06, עמותת 'אומץ' (אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל (נבו).

[53] החלטה מספר 525 של הממשלה מיום 17.09.2006 525https://www.gov.il/he/pages/2006_des

הוועדה תתייחס כפי שתמצא לנכון, גם להתנהלות הדרג המדיני בכל הנוגע להיערכות ולמוכנות לקראת אירועי לחימה ותרחישי איום מאז החל ארגון החיזבאללה להתבצר על גבול הצפון.

מערכת הביטחון

הוועדה תבדוק ותקבע ממצאים ומסקנות וכן תגיש המלצות ככל שתמצא לנכון באשר להיערכות ולהתנהלות מערכת הביטחון בכל הנוגע למערכה בצפון (שהחלה בפועל ביום 12.7.2006) לרבות בתחומים ובנושאים כדלקמן:

(1) היערכות ומוכנות מערכת הביטחון מול האיום מלבנון לרבות היערכות מודיעינית ובניית הכוח והכנתו מול תרחישי האיום השונים.

(2) ניהול הלחימה, הפעלת הכוחות, ובכללם פיקוד העורף, והמערכים המסייעים והתומכים במהלך הלחימה, לרבות תהליכי קבלת ההחלטות, החל ממועד אירוע חטיפת החיילים ביום 12.7.2006 ועד למועד כניסת הפסקת האש לתוקף ביום 14.8.2006.

4) הוועדה תגיש את ממצאיה ומסקנותיה, וכן המלצות ככל שתמצא לנכון, לרבות באשר לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות בעתיד של הדרג המדיני ושל ראשי מערכת הביטחון, ובכלל זה החומרים והייעוץ הניתנים לגורמים הנ"ל.

5) נוכח הצורך החיוני בהיערכות מהירה ובהפקת לקחים מוקדם ככל האפשר מול תרחישי האיום הקיימים נגד מדינת ישראל, מתבקשת הוועדה להגיש את דו"ח עבודתה בהקדם האפשרי; אם תמצא הוועדה לנכון, היא תהא רשאית להגיש דו"ח ביניים או דו"ח חלקי, בנושאים בהם קיימת לדעתה דחיפות ביישום מסקנותיה והמלצותיה.

6) הוועדה תגיש את הדו"ח או הדו"חות שלה לראש הממשלה ולשר הביטחון והם יביאום בפני הממשלה.

הדו"ח או הדו"חות של הוועדה יפורסמו ברבים. הוועדה רשאית לקבוע הנחיות לגבי פרסום הדו"חות על פי העקרונות שבסעיף 20 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.

7) הוועדה תקבע את סדרי דיוניה ואופן עבודתה. ישיבות הוועדה יהיו פומביות או סגורות כפי שתקבע הוועדה. לא יתקיים דיון פומבי כאשר הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה או את יחסי החוץ שלה או מכל טעם אחר שבדין.

8) בתום עבודתה תפקיד הוועדה את כל הפרוטוקולים של דיוניה וכן את כל החומר שהובא בפניה בגנזך המדינה.

9) ראש הממשלה וחברי הממשלה, עובדי המדינה ואנשי צה"ל ומערכת הביטחון לזרועותיה, יתייצבו בפני הוועדה על פי בקשתה וימסרו לה כל מידע או מסמכים שיתבקשו על ידיה.

10) הוועדה רשאית להסמיך אנשים הכשירים לכך לאסוף את החומר הנדרש לעבודת הוועדה ולסייע בעבודתה.

11) משרד האוצר יעמיד לרשות הוועדה מסגרת תקציב להעסקת כוח עזר, בהיקף שייקבע על ידה, בהתאם לצרכים כפי שיוגדרו על ידי הוועדה. כמו כן יעמידו משרד ראש הממשלה ומזכירות הממשלה לרשות הוועדה את מלוא האמצעים הדרושים לה לניהול עבודתה.

2. לאשר, בהתאם לסעיף 8א(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, את קביעת שר המשפטים כי לוועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה לפי סעיפים 9 עד 11 ו27-(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.

לדעת ד"ר מוטי גלוסקה, מחבר הספר חמישים שנה ויום, הצעת המחליטים שהקימה את ועדת וינוגרד מהווה את המנדט הרחב ביותר שניתן לוועדת חקירה או ועדת בדיקה כלשהי בנושאים הקשורים לתחום הביטחון הלאומי (רחב יותר מוועדת אגרנט וועדת כהן)[54]. ואכן, ישנה התייחסות משמעותית לדרג המדיני ולמערכת הביטחון.

ההתייחסות לבדיקת הדרג המדיני נעשית באופן שאינו פתוח לפרשנויות. היא גם עושה הפרדה מבנית ברורה ובהירה בין תחומי החקירה של הדרג המדיני ושל מערכת הביטחון. מדובר בנוסח מתקדם יותר משפת המנדט של ועדת אגרנט שהסתפקה בנוסח של בדיקת "ההיערכות וההחלטות של הגורמים הצבאיים והאזרחיים המוסמכים לכך" או של ועדת כהן שהתייחסה לצורך לבדוק את "כל העובדות והגורמים הקשורים במעשי הזוועה. בנוסף לכך, הביטוי "מערכת הביטחון" המופיע במנדט של ועדת וינוגרד רחב יותר מהביטוי "הגורמים הצבאיים" המופיע במנדט של ועדת אגרנט. [55]

בניגוד לוועדת אגרנט ולוועדת כהן, טווח החקירה של ועדת וינוגרד הוא רחב: הוועדה נתבקשה לחקור את התנהלות הדרג המדיני בכל הנוגע להיערכות ולמוכנות לקראת אירועי לחימה ותרחישי איום מאז החל ארגון החיזבאללה להתבצר על גבול הצפון. בהתאם לניסוח זה, קבעו חברי הוועדה כי עבודת החקירה תחל ביום נסיגת צה"ל מלבנון בשנת 2000, לאמור שבע שנים לפני המלחמה.[56]

המנדט כולל מסגרת רחבה לבחינת הממשק של הדרג המדיני עם הדרג הצבאי, ותהליכי קבלת החלטות ברמה הלאומית ובראיה צופה פני עתיד. קביעה חשובה שכזאת בכתב המנדט מאפשרת לוועדה להתמקד ביחסי הגומלין והממשקים ההדדיים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ולהציע דרכים והמלצות לטיוב עבודת המטה ותהליכי קבלת ההחלטות ברמה הלאומית.[57]

יצוין כי ועדת וינוגרד התמקדה במסקנות והמלצות ברמה המוסדית. דוחותיה לא כללו המלצות אישיות אך מסקנותיה כן כללו ביקורת משמעותית על הדרג המדיני והצבאי.

טבלה מסכמת של המנדט שניתן לוועדת וינוגרד:

8. מנדט ועדת החקירה הממלכתית לתהליכי רכש כלי השיט והצוללות (2022) (ועדת גרוניס)

[54] גלוסקה (2025) בעמוד 384.
[55] שם, עמ' 386.
[56] שם, עמ' 388.
[57] שם, שם.

ביום 23.1.2022 החליטה ממשלת ישראל על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בעניין תהליכי רכש של כלי שיט ועסקאות שונות הנלוות לה (ספינות המגן סער 6, צוללות AIP, ספינות נגד צוללות, הפרטת מספנות חיל הים, ומכר צוללות לצד ג' על ידי גרמניה).

ברקע הדברים, מידע המצביע על חשד לשחיתות, לכאורה, ושיבוש עמוק בתהליכי העבודה המקצועיים ומנגנוני קבלת ההחלטות של הדרג המדיני הבכיר ביותר והביטחוני בנוגע לרכש ביטחוני.[58] החשדות הובילו, בין היתר, לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין פלילי של מספר מעורבים בדרג בכיר, אשר הואשמו בשוחד, מרמה, הפרת אמונים והלבנת הון (משפטם עדיין מתנהל). [59]

להלן נוסח כתב המנדט של ועדת גרוניס:

ועדת גרוניס לחקר הליכי רכש כלי השיט והצוללות (2022)[60]

נושא ההחלטה

הקמת ועדת חקירה ממלכתית בעניין עסקאות ו/או הליכי רכש של ספינות המגן סער 6, צוללות AIP, ספינות נגד צוללות, הפרטת מספנות חיל הים, וכן בעניין הסכמה למכר צוללות לצד ג' על ידי גרמניה.

מ ח ל י ט י ם:

1. לקבוע כי התהליכים הבאים, הקשורים לקידום רכש כלי שיט ולעסקאות הנוגעות לרכש של כלי שיט, שהתקיימו בין השנים 2009-2016 (להלן: "תהליכי רכש כלי שיט"), הם נושא בעל חשיבות ציבורית חיונית בעת זו, הטעון בירור:

   1. רכש ספינות המגן סער 6
   2. רכש צוללות AIP;
   3. רכש ספינות נגד צוללות;
   4. הפרטת מספנות חיל הים;
   5. הסכמה למכר צוללות לצד ג'.

2. בהתאם לכך:

   1. להקים ועדת חקירה בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: "החוק") שתבחן את תהליכי רכש כלי השיט (להלן: "הוועדה").

   2. הוועדה תחקור את תהליכי העבודה המקצועיים וכן את תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בכל הקשור לתהליכי רכש כלי שיט ועסקאות כמפורט לעיל, וכן תיתן דעתה לנהלים הקיימים הנוגעים לעניינים אלו. הוועדה תקבע ממצאים ומסקנות לגבי מכלול ההיבטים הנוגעים לקבלת ההחלטות בדרג המדיני בתהליכים האמורים, לרבות ממשקי העבודה ושיתוף המידע בינם לבין מערכת הביטחון והמטה לביטחון לאומי לפני ותוך כדי התהליכים האמורים, לרבות החלטות מדיניות שונות שנלוו לתהליכים אלו והתנהלות אל מול גורמי חוץ. הוועדה לא תחקור את התנהלותם של נאשמים בהליכים פליליים הנוגעים לתהליכי רכש כלי השיט כמפורט לעיל, ולא תקבע ממצאים, מסקנות או המלצות בעניינם.

[58] מכתבי אזהרה של ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט מיום 24.6.24 וכן מסמך הוועדה ובו פירוט של הודעות האזהרה מיום 7.9.2025.

[59] (ת"פ 18778-05-21 מדינת ישראל נ' גנור ואח' המתנהל בבית המשפט המחוזי בתל אביב)

[60] החלטה מספר 1019 של הממשלה מיום 23.11.2022 https://www.gov.il/he/pages/dec1019_2022

3. הוועדה תמליץ על התהליכים המתאימים לקבלת ההחלטות לקראת רכש אסטרטגי של מערכת הביטחון ולביצועו, ובכלל זה בתחומי האחריות של צה"ל בהליכי רכש, בזהות הגורמים הנוספים שיש לערבם בהליכי רכש ובתפקידיהם, במעורבותם של קצינים ובכירים אשר כיהנו בעבר במערכת הביטחון בהליכי רכש אסטרטגי, לרבות מעמדם של מתווכים בעסקאות רכש של משרד הביטחון.

4. הוועדה תערוך דין וחשבון על תוצאות חקירתה והמלצותיה. נוכח חשיבות העניינים נשוא בדיקת הוועדה ודחיפות מסקנותיה, תגיש הוועדה את הדין וחשבון לממשלה בהקדם האפשרי ותקבע את סדרי עבודתה בשים לב לכך.

5. נוכח השלכות של סדרי העבודה של הוועדה וגדרי הבדיקה שלה על ההליכים הפליליים הנוגעים לחלק מהליכי רכש השיט, לרבות זימונם של עדים בהליכים פליליים, ייערך תיאום עם היועץ המשפטי לממשלה בעניינים אלה.

6. נוכח הרגישות הביטחונית הנוגעת לנושא היכולות וההיבטים המבצעיים של צוללותAIP ולנושא מכר הצוללות לצד ג', לקבוע, בהתאם לסעיף 23 לחוק, כי נושאים אלה מחייבים סודיות, וכי יחולו לגביהם ההוראות הבאות מתוך סעיף 23, בהתאמות כמפורט להלן:

(1) הוראות סעיף 128 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 יחולו, בשינויים המחויבים.

(2) מי שהתייצב לפני הוועדה לפי סעיף 15 לחוק לא ייצגו אלא עורך דין שאושר לשמש סניגור לפי סעיף 318 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955.

(3) דיוני הוועדה יתקיימו בדלתיים סגורות, אלא אם נושאי הדיון אינם כוללים ידיעות סודיות או מידע שנקבע לגביו סיווג ביטחוני בכל רמת סיווג.

(4) הוועדה תגיש את הדין וחשבון שלה גם לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

(5) הוועדה לא תפרסם את הדין וחשבון שלה או את הפרוטוקול של דיוניה, כולם או מקצתם, אלא אם הפרסום אינו כולל ידיעות סודיות או מידע שנקבע לגביו סיווג ביטחוני בכל רמת סיווג. ביחס לתהליך קבלת החלטות לעניין מכר צוללות לצד ג', יפורסמו הפרוטוקולים וכן יפורסם הדין וחשבון, ובלבד שלא ייכללו בהם ידיעות סודיות.

כפועל יוצא, על שאר הנושאים המפורטים בסעיף א' יחולו הוראות סעיפים 18 ו-20 לחוק שעניינם פומביות הדיון ופרסום, בהתאמה. ואולם, במקרה שבו הודיע יושב ראש הוועדה לאדם שהוא עלול להיפגע מהחקירה או מתוצאותיה, כאמור בסעיף 15 לחוק, יחול סעיף 23(3) לחוק.

7. לאור קביעת הממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כי חלק מהנושאים שבהם תעסוק הוועדה מחייבים סודיות, תיערך התייעצות עם אגף הביטחון במשרד הביטחון בהנחיית הממונה על הביטחון במערכת הביטחון ביחס ליישום הוראות סעיף 6 בנושאים אלה, ונציגיו יעמדו לרשות הוועדה לשם כך.

8. לאחר שקוימה התייעצות עם נשיא בית המשפט העליון בהתאם לסעיף 3 לחוק, הוועדה תמנה חמישה חברים.

3. להודיע על החלטה זו לנשיאת בית המשפט העליון.

4. 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.

5. להקצות להנהלת בתי המשפט 8 תקני כוח אדם לטובת פעילות הוועדה. תקנים אלו יהיו זמניים וייגרעו מתקני הנהלת בתי המשפט בתום עבודת הוועדה.

כתב המנדט מונה את רשימת הנושאים הנחקרים: ספינות המגן סער 6, צוללות AIP, ספינות נגד צוללות, הפרטת מספנות חיל הים וכן ההסכמה למכר צוללות לצד ג' על ידי גרמניה. מדובר ברשימה משמעותית ומקיפה של נושאים ואירועים בתחומי הרכש הביטחוני ועם זאת, מדובר ברשימה סגורה, אשר עשויה להקשות, במידה מסוימת, על הוועדה להרחיב את היריעה ולעסוק בסוגיות נוספות שיכולות להיות משמעותיות, אך אינן אינצידנטליות לאירועים אלו.

בסעיף 2 ממקדת הממשלה את הוועדה בחקירת תהליכי העבודה המקצועיים ותהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני בכל הקשור לרכש כלי שיט ועסקאות ובנהלים הקיימים הנוגעים לעניינים אלו, ובצורך לחקור את ממשקי העבודה ושיתוף המידע בין הדרג המדיני לבין מערכת הביטחון והמטה לביטחון לאומי. למעשה, המנדט מכוון את הוועדה לממשק יחסים ולהתנהלות שבין משרד רה"מ, המל"ל, משרד הביטחון וחיל הים. הוועדה נדרשת גם לבדוק את התנהלות הדרג המדיני והמל"ל אל מול גורמי חוץ, כמו גם החלטות מדיניות שנלוו לתהליכי הרכש השונים.

סעיף 3 בכתב המנדט מתמקד במערכת הביטחון, ובאופן ספציפי בגורמים במשרד הביטחון ובצה"ל האחראים על רכש של מערכות אסטרטגיות בעבור הצבא. המונח "מערכת הביטחון" רחב יותר מאשר המונח "הדרג הצבאי" שהופיע בוועדות חקירה קודמות, ונראה שבנסיבות העניין ונוכח ההקשר החקירתי, נכון להשתמש בו.

הסעיף במנדט של ועדת גרוניס העוסק בתהליכי הרכש והמעורבים בהם נכתב במטרה לחקור ולהגדיר בצורה טובה יותר את תחומי האחריות של הצבא, ובמקרה זה חיל הים, בהליכי רכש ובמיפוי הגורמים הנוספים הנוטלים חלק בתהליך התכנון והביצוע של רכש ביטחוני. בנוסף הוועדה נדרשת להתמקד בהליכי רכש בהם מעורבים גורמים בעלי רקע ביטחוני שאינם עוד חלק מהמערכת הביטחונית ("לשעברים"), וכן להסדיר את מעמדם של מתווכים שונים, שפעלו במרוצת השנים, בעסקאות רכש של משרד הביטחון.

המנדט קובע בצורה מפורשת כי עבודת הוועדה תעסוק בטווח השנים 2009-2016 (מדובר בטווח זמן נרחב לחקירה - שבע שנים - הדומה לפרק הזמן שנבדק על ידי ועדת וינוגרד). פרק הזמן שנקבע הגיוני בנסיבות העניין. כך לדוגמה, תהליכי גיבוש העמדה לרכש צוללת מספר 6 החל בשנת 2009, לקראת המפגש עם קנצלרית גרמניה. הדיאלוג עם הגרמנים בנושא מזכר הבנות (MOU) לגבי צוללות נוספות החל באפריל 2011. השיח עם גרמניה בנושא הסכמה ישראלית למכירת צוללות לצד ג' נמשך לאורך העשור הראשון של המאה ה-21 והתחדש בראשית שנת 2009, לאחר חילופי הממשלות בישראל.

ועדת גרוניס הינה הוועדה היחידה שנבחנה שעבודתה טרם הושלמה. למען שלמות התמונה, יובאו בקצרה עיקרי ההתפתחויות הנוגעות לעבודתה, נכון למועד פרסום המסמך.

בסוף המחצית הראשונה של 2024 הגיעו חברי ועדת החקירה למסקנה כי ישנם גורמים העלולים להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה כפי שהן מסתמנות בשלב זה. בהמשך לכך בחודש יוני נשלחו הודעות אזהרה למספר חשודים. הנוסח בו השתמשו חברי הוועדה בחלק ממכתבי האזהרה היה חריף וחמור במיוחד. ניכר כי בשלב זה התרשמות חברי הוועדה היא שדפוסי ההתנהלות, לכאורה, של חלק מהחשודים עולה לכדי התנהלות המסכנת את ביטחון המדינה ופוגעת ביחסי החוץ ובאינטרסים כלכליים של המדינה. הוועדה ציינה עוד כי האמור בהודעות האזהרה אינו ממצה את כלל הנושאים שאליהם היא תידרש בדו"ח שלה, אשר יעסוק גם בהיבטים מערכתיים וכלליים הנוגעים לנושאים הנחקרים.

במהלך החודשים שלאחר משלוח הודעות האזהרה העלו המוזהרים טענות בדבר השלכות עדותם הצפויה בהליך פלילי המתנהל בבית המשפט המחוזי על קביעות הוועדה בעניינם.[61] בנוסף, עתרו המוזהרים לבג"צ והעלו טענות בנוגע ליחס בין ההליך הפלילי לבין עבודת הוועדה. העותרים ביקשו לדחות את זימונם לעדות בהליך הפלילי עד לאחר סיום עבודת הוועדה.[62] בהליך נפרד, ביקשו העותרים מבית המשפט להורות על השהיית עבודת הוועדה עד לסיום שלב ההוכחות בהליך הפלילי[63]. בספטמבר 2025 שלחה הוועדה למוזהרים מסמך בן 39 עמודים הכולל תיאור מפורט של הממצאים והליקויים העומדים ביסוד החלטתם להוציא את הודעות האזהרה למוזהרים.[64]

בתאריך 25.1.2026 הגישה ועדת גרוניס לממשלה דו"ח ובו המלצות לתיקון הליקויים המערכתיים.[65] במסגרת דו"ח זה ציינה הוועדה כי דו"ח הוועדה, ובו התייחסות להיבטים אישיים, יגובש לאחר שיסתיים בירור האחריות של המוזהרים.

דו"ח הליקויים המערכתיים כולל ביקורת חדה ונוקבת על תהליכי קבלת ההחלטות בתחום הרכש הביטחוני.[66] על מנת להבין כיצד קרה שנגרמו סדרת כשלים שכזאת, מציעים פרופ' סוזי נבות ופרופ' עמיחי כהן לקרא את ההמלצות הוועדה יחד עם החלטת הוועדה מחודש ספטמבר 2025, אשר פירטה את הבסיס העובדתי שמאחורי האזהרות שנשלחו לחמשת המוזהרים. [67]

הוועדה מצאה ליקויים מערכתיים היורדים לשורשם של תהליכי בניין הכוח וקבלת ההחלטות ברכש ביטחוני, בעלות של מיליארדי ש"ח, ובתהליכים ביטחוניים-מדיניים רגישים אחרים, שעניינם התנהלות ישראל בנושא של מכר אמצעי לחימה על ידי גרמניה לצד ג'.[68] הוועדה נימקה את עיתוי פרסום המלצותיה בנושאים המערכתיים, בציינה כי "בימים אלה מתקבלות החלטות משמעותיות של בניין כוח ורכש והחלטות של בעלות ברית בנוגע למכירת אמל"ח אסטרטגי לצדדים שלישיים – החלטות שישפיעו על מוכנות הצבא ועל המשק הישראלי למשך שנים רבות. יש דחיפות והזדמנות להפיק לקחים ולתקן את הליקויים שנמצאו."[69]

הוועדה מצאה כי הטיפול בנושא של מכירת אמצעי לחימה על ידי בעלות ברית לצדדים שלישיים – נושא אסטרטגי רגיש – התנהל באנדרלמוסיה ובלא יד מכוונת באופן שסיכן את ביטחון המדינה. הוועדה ממליצה על תהליך מחייב לבניין הכוח, שבו הממשלה קובעת את סדרי העדיפויות ומנהלת את הסיכונים הביטחוניים. עוד המליצה הוועדה להקים ועדה קבועה שתייעץ לדרג המדיני בנושא בניין הכוח כדי להגדיל את השפעת הדרג המדיני על קבלת ההחלטות, ולהפוך את חטיבת התכנון באג"ת לגוף משותף למשרד הביטחון ולצה"ל שישמש כמטה מקצועי בנושא בניין הכוח. הוועדה ציינה כי המל"ל כשל בתפקידיו וחרג מסמכויותיו. בנוסף מצאה הוועדה לנכון להעיר על איכות תיעוד המגעים של נציגי מדינת ישראל, לרבות שרים וראשי ממשלה, עם גורמים זרים. לגבי חיל הים קבעה הוועדה כי לאורך שנים חרג חיל הים מנורמות התנהלות מקובלות בכל הנוגע לרכש והצטיידות, תיאם עמדות עם גורמים מסחריים, הציג למקבלי ההחלטות נתונים מניפולטיביים וקצינים בחיל ניהלו מגעים עם הדרג המדיני בניגוד לפקודות הצבא.[70]

לקראת סיום הדו"ח בחרו חברי ועדת גרוניס להדגיש שחלק מהתיקונים המערכתיים עליהם היא מצביעה וממליצה בדו"ח הליקויים כבר הופיעו בדוחות קודמים, אך לא תמיד יושמו: "לאורך השנים ועדות ציבוריות, ועדות הכנסת ודוחות מבקר המדינה הצביעו על ליקויים מערכתיים דומים לאלה שעלו בחקירת הוועדה. המלצותיהם לא תמיד יושמו והכשלים העמיקו. יש לקוות כי בצומת

---

[61] ת"פ 18778-05-21 מדינת ישראל נ' גנור ואח'.

[62] בג"ץ 65630-03-25 שמחוני ואח' נ' היועצת המשפטית לממשלה.

[63] בג"ץ 25837-04-25 בר יוסף נ' ממשלת ישראל וראו גם בג"ץ 26835-04-25 נתניהו ואח' נ' ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט.

[64] החלטת הוועדה מיום 7.9.2025. https://www.gov.il/he/pages/decision_070925

[65] הודעת הוועדה על הגשת דין וחשבון לממשלה בנושא ההיבטים מערכתיים והחלטת הוועדה מיום 25.9.2025 https://www.gov.il/he/pages/decision_250126

[66] פרופ' סוזי נבות ופרופ' עמיחי כהן", ועדת החקירה בעניין הצוללות וכשלי קבלת ההחלטות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 28 בינואר 2026, באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה https://www.idi.org.il/articles/63286 .

[67] פרופ' סוזי נבות ופרופ' עמיחי כהן, ועדת החקירה בעניין הצוללות וכשלי קבלת ההחלטות, שם.

[68] החלטת הוועדה מיום 25.9.2025 https://www.gov.il/he/pages/decision_250126

[69] שם.

[70] שם.

הדרכים שבו ניצבת מדינת ישראל, בוודאי לאחר 7.10.2023,מובן לכל כי הצורך בתהליכי קבלת החלטות בנושאים ביטחוניים אינו רק עניין של מינהל תקין, אלא צורך קיומי". [71]

להלן הטבלה המסכמת של המנדט שניתן לוועדת גרוניס:

[71] שם.

ניתוח הקריטריונים בחתך כל ועדה

אגרנט

1973 מלחמת יום הכיפורים

באיזו מידה ניסוח המנדט מסייע לכתיבת המנדט של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023?

מקראת צבעים: במידה רבה | במידה בינונית | במידה מעטה

טווח זמנים	חקירת דרג מדיני?	ממשקי עבודה דרג מדיני-צבאי	ניסוח מנדט רחב וגמיש	תהליכי קבלת החלטות	המלצות מוסדיות צופות פני עתיד	בדיקת יישום המלצות מדוחות קודמים

כהן

1983 טבח סברה ושתילה

באיזו מידה ניסוח המנדט מסייע לכתיבת המנדט של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023?

מקראת צבעים: במידה רבה | במידה בינונית | במידה מעטה

טווח זמנים	חקירת דרג מדיני?	ממשקי עבודה דרג מדיני-צבאי	ניסוח מנדט רחב וגמיש	תהליכי קבלת החלטות	המלצות מוסדיות צופות פני עתיד	בדיקת יישום המלצות מדוחות קודמים

לנדוי ★

1987 חקירות שב"כ

באיזו מידה ניסוח המנדט מסייע לכתיבת המנדט של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023?

מקראת צבעים: במידה רבה | במידה בינונית | במידה מעטה

טווח זמנים	חקירת דרג מדיני?	ממשקי עבודה דרג מדיני-צבאי	ניסוח מנדט רחב וגמיש	תהליכי קבלת החלטות	המלצות מוסדיות צופות פני עתיד	בדיקת יישום המלצות מדוחות קודמים

וינוגרד ★

2006 מלחמת לבנון השנייה

באיזו מידה ניסוח המנדט מסייע לכתיבת המנדט של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023?

מקראת צבעים: במידה רבה | במידה בינונית | במידה מעטה

טווח זמנים	חקירת דרג מדיני?	ממשקי עבודה דרג מדיני-צבאי	ניסוח מנדט רחב וגמיש	תהליכי קבלת החלטות	המלצות מוסדיות צופות פני עתיד	בדיקת יישום המלצות מדוחות קודמים

שמגר

1994 טבח מערת המכפלה

באיזו מידה ניסוח המנדט מסייע לכתיבת המנדט של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023?

מקראת צבעים: במידה רבה | במידה בינונית | במידה מעטה

טווח זמנים	חקירת דרג מדיני?	ממשקי עבודה דרג מדיני-צבאי	ניסוח מנדט רחב וגמיש	תהליכי קבלת החלטות	המלצות מוסדיות צופות פני עתיד	בדיקת יישום המלצות מדוחות קודמים

שמגר

1995 רצח רבין ז"ל

באיזו מידה ניסוח המנדט מסייע לכתיבת המנדט של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023?

מקראת צבעים: במידה רבה | במידה בינונית | במידה מעטה

טווח זמנים	חקירת דרג מדיני?	ממשקי עבודה דרג מדיני-צבאי	ניסוח מנדט רחב וגמיש	תהליכי קבלת החלטות	המלצות מוסדיות צופות פני עתיד	בדיקת יישום המלצות מדוחות קודמים

אור

2000 מאורעות 2000

באיזו מידה ניסוח המנדט מסייע לכתיבת המנדט של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023?

מקראת צבעים: במידה רבה | במידה בינונית | במידה מעטה

טווח זמנים	חקירת דרג מדיני?	ממשקי עבודה דרג מדיני-צבאי	ניסוח מנדט רחב וגמיש	תהליכי קבלת החלטות	המלצות מוסדיות צופות פני עתיד	בדיקת יישום המלצות מדוחות קודמים

גרוניס ★

2022 כלי השיט וצוללות

באיזו מידה ניסוח המנדט מסייע לכתיבת המנדט של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023?

מקראת צבעים: במידה רבה | במידה בינונית | במידה מעטה

טווח זמנים	חקירת דרג מדיני?	ממשקי עבודה דרג מדיני-צבאי	ניסוח מנדט רחב וגמיש	תהליכי קבלת החלטות	המלצות מוסדיות צופות פני עתיד	בדיקת יישום המלצות מדוחות קודמים

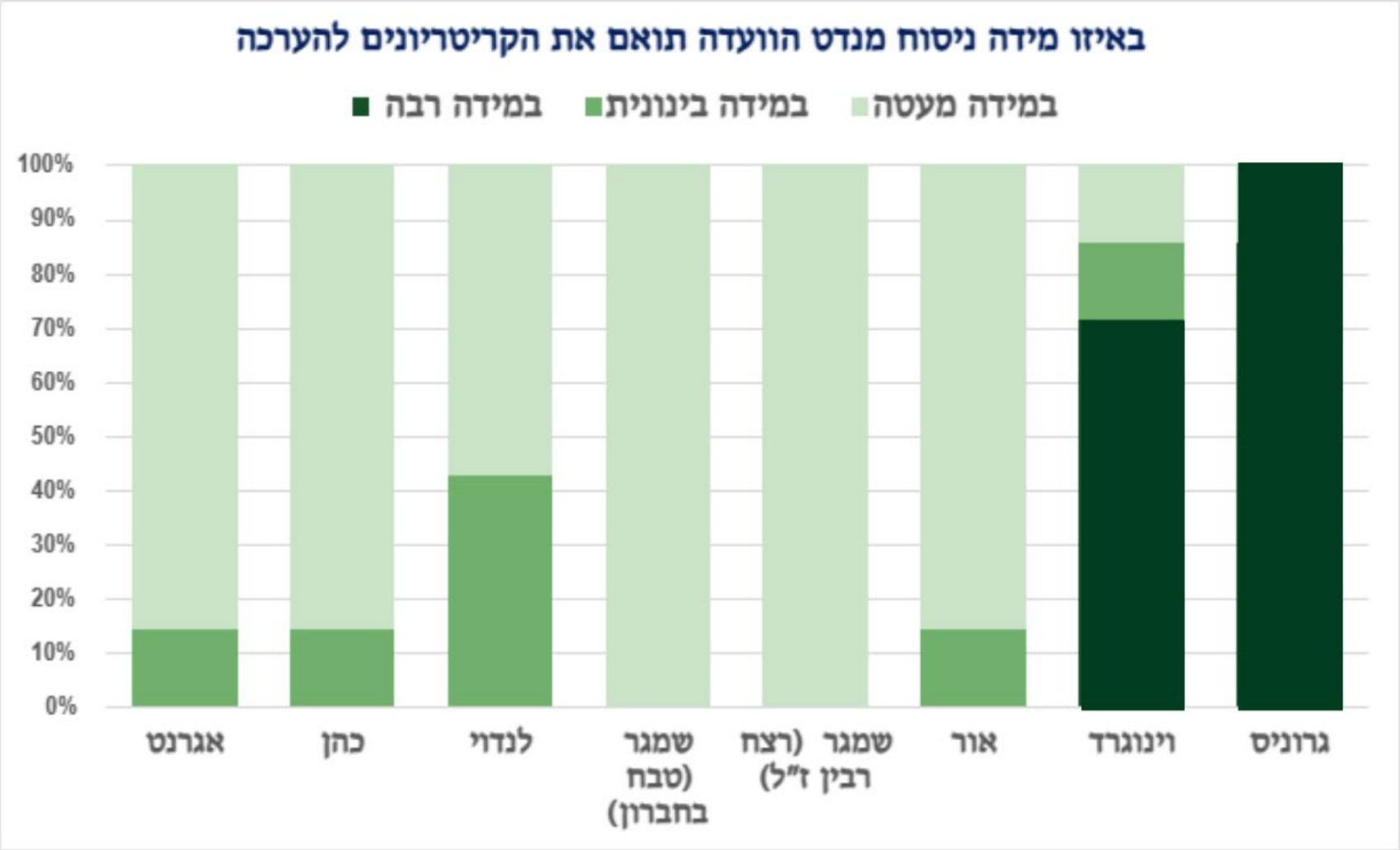
מקראת צבעים

במידה רבה

במידה בינונית

במידה מעטה

התייחסות במנדט הוועדה	ועדת אגרנט	ועדת כהן	ועדת לנדוי	ועדת שמגר	ועדת שמגר	ועדת אור	ועדת וינוגרד	ועדת גרוניס
1.טווח זמנים משמעותי?								
2.חקירת דרג מדיני?								
3.ממשקי עבודה דרג מדיני - צבאי?								
4.ניסוח מנדט רחב וגמיש?								
5.תהליכי קבלת החלטות?								
6.המלצות מערכתיות צופות פני עתיד?								
7.בדיקת יישום המלצות מדוחות קודמים?								
מידת הסיוע לכתיבת המנדט של ועדת החקירה לאירועי ה-7 באוקטובר	מעטה	מעטה	בינונית	מעטה	מעטה	מעטה	רבה	רבה


באיזו מידה ניסוח מנדט הוועדה תואם את הקריטריונים להערכה
במידה רבה
במידה בינונית
במידה מעטה
100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
אגרנט
כהן
לנדוי
שמגר (טבח בחברון)
שמגר (רצח רבין ז"ל)
אור
וינוגרד
גרוניס

חלק ג': 12 דגשים לניסוח מנדט ועדת החקירה הממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר

מה ניתן ללמוד מהניתוח של ועדות החקירה הביטחוניות לגבי ניסוח מנדט הוועדה הממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר?

ניתוח המנדטים של ועדת אגרנט (מלחמת יום הכיפורים), כהן (האירועים שאירעו במחנה הפליטים סברה ושתילה), לנדוי (חקירות שב"כ בפח"ע), שמגר (הטבח במערת המכפלה), שמגר (רצח רבין ז"ל), אור (אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי), וינוגרד (ועדת בדיקה ממשלתית למלחמת לבנון השנייה) וגרוניס (כלי השיט והצוללות) מוביל לכמה תובנות, ולצידן זיקוק של אמות מידה (Standards) ודגשים (Refernces), שיכולים להיות לעזר במלאכת הניסוח של החלטת ממשלה להקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר 2023.

להלן פירוט התובנות, הדגשים ואמות המידה הרלוונטיים לענייננו:

1. **זהות הגורמים הנחקרים***Reference: מומלץ לנושא: ועדת גרוניס, וינוגרד, אגרנט)*.

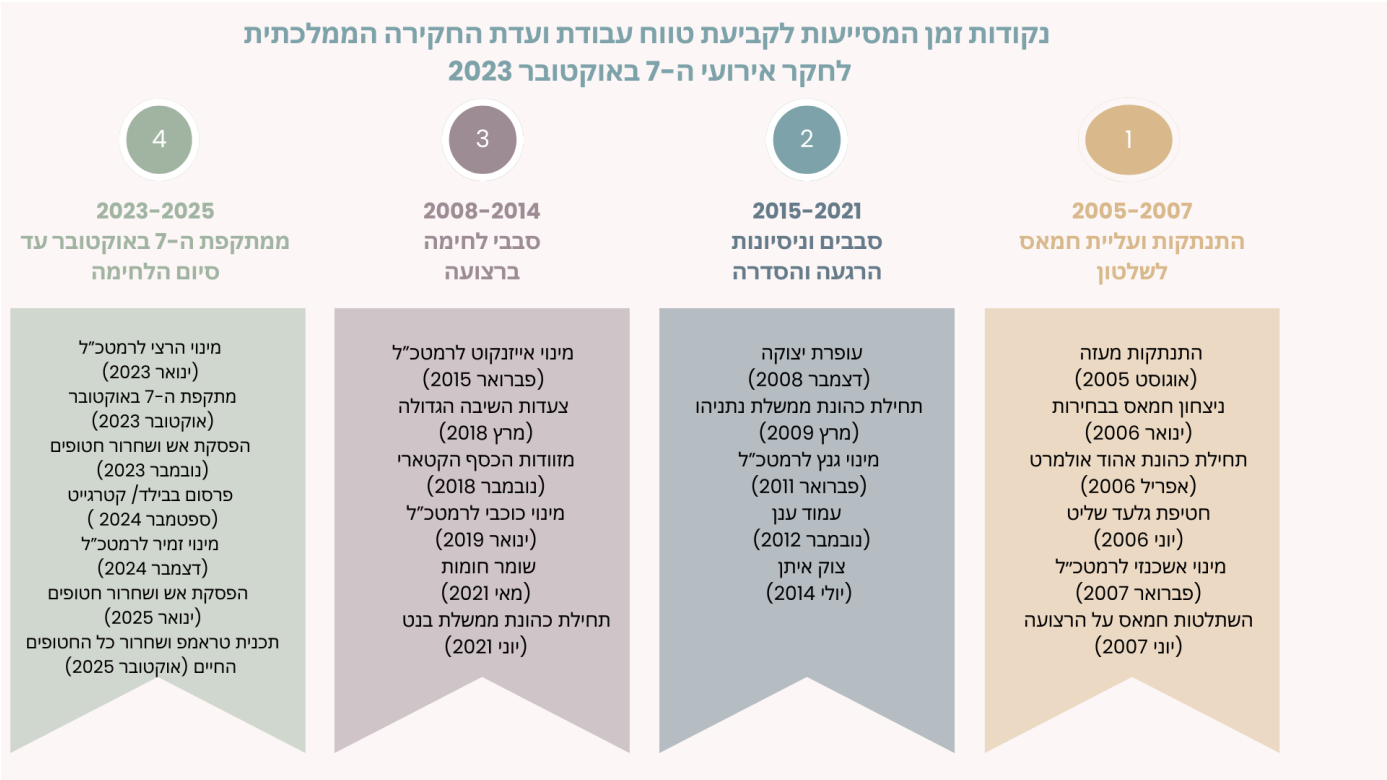
נדרשת התייחסות מפורשת לצורך לחקור את הדרג המדיני וגם את הדרג הצבאי. במקום המונח הדרג הצבאי, אפשרי להשתמש במונח "הדרג הצבאי-ביטחוני" המכיל גם את רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון וגורמי המודיעין השונים (זאת בדומה למונח "מערכת הביטחון" בו נעשה שימוש בוועדת וינוגרד). בנוסף נדרשת התייחסות במנדט גם לחקירת רשויות אזרחיות אחרות בעניין הענקת שירותים אזרחיים לציבור במהלך המלחמה (כגון מועצות מקומיות, משרדי הממשלה (הגורמים האזרחיים).

בנוסף לדרג המדיני והדרג הצבאי-ביטחוני, אפשר לציין בזהות הנחקרים גם את כנסת ישראל, בהקשרים של הפיקוח הפרלמנטרי של הכנסת וועדותיה הרלוונטיות, לרבות הפיקוח הפרלמנטרי של ועדות המשנה המסווגות העוקבות אחר פעולות הממשלה והמערכות הצבאיות-ביטחוניות בתקופה הנדונה.

2. **ציון טווח זמן לחקירה***Reference) : מומלץ לנושא: ועדת גרוניס, וינוגרד, לנדוי)*

ברוב ועדות החקירה הממלכתיות עם זיקה ביטחונית שנבדקו טווח החקירה היה יחסית קצר, ולרוב קשור באירוע נקודתי שנחקר (רצח רבין ז"ל, הטבח במערת המכפלה, הזוועות שאירעו במחנה הפליטים סברה ושתילה וכו'). ועדת וינוגרד לחקר מלחמת לבנון השנייה נתבקשה לחקור את ההיערכות והמוכנות לקראת אירועי לחימה ותרחישי האיום מאז החל ארגון החיזבאללה להתבצר על גבול הצפון (לאמור טווח חקירה של 7 שנים). גם ועדת גרוניס נתבקשה לחקור את רכש כלי שיט והצוללות בין השנים 2009-2016. להבדיל משתי ועדות אלו, בוועדת אגרנט נקבע פרק זמן קצר במיוחד אשר התמקד בסוגיית המידע, בימים שקדמו למלחמת יום הכיפורים והוגבל מראש עד לשלב הבלימה בלבד.

סוגיית קביעת טווח החקירה לוועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר הינה עניין מורכב. על מנת לקבוע את טווח השנים ניתן להיעזר בציר זמן המופיע בעמוד הבא, הכולל מספר מופעים מרכזיים הקשורים לרצועת עזה בין השנים 2005-2025. עזר זה יכול להיות לעזר בתהליך קביעת נקודת ההתחלה ונקודת הסיום לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר.



חלופות למציאת נקודת הזמן לתחילת החקירה:

ישנן מספר גישות למציאת נקודת הזמן אשר ממנה תחל נק' ההתחלה של החקירה :

גישה ראשונה מציעה להתחיל את מועד החקירה החל מהסכמי אוסלו באמצע שנות התשעים, בנימוק כי מדובר בשינוי יסודי (ומוסכם) במארג היחסים בין ישראל והפלסטינים. **גישה שנייה** מציעה להתחיל את מועד החקירה החל מיישום תוכנית ההתנתקות מרצועת עזה, בנימוק כי מדובר בשינוי אסטרטגי במדיניות הישראלית ביחס לתפיסתה את רצועת עזה. **גישה שלישית** מציעה להתחיל את מועד החקירה מיום השתלטות החמאס על רצועת עזה, בנימוק שזהו מהלך משנה מציאות מבחינת השליטה הפלסטינית בשטח, ומהווה את ראשית הפיכתו של חמאס לכתובת שלטונית ברצועה.

גישה רביעית למציאת נקודת ההתחלה מציעה להתחיל את מועד החקירה "עשור לפני" השביעי באוקטובר 2023 (לאמור לפני מבצע צוק איתן). תקופה זו מאופיינת בסבבי לחימה עצימים (הגם שהיו קצרים בזמן) וכן בהתנהלות ישראלית אשר נטתה להכלה והסדרה דה פקטו מול החמאס (ורוב הזמן גם מול ארגוני הטרור האחרים ברצועה), על בסיס העקרונות של "שקט יענה בשקט", שיפור הרווחה הכלכלית והכנסת כספים לרצועה באמצעות קטאר, בהנחה שלמהלכים אלו עשוי להיות פוטנציאל לשמור את חמאס מחוץ למעגל הלחימה.

גישה חמישית גורסת כי ניתן להתחיל את מועד החקירה חמש שנים לפני השביעי באוקטובר 2023 (לאמור מראשית שנת 2018 ותחילת צעדות השיבה על הגבול) בנימוק כי כל המועדים האחרים לפתיחה בחקירה, לרבות "עשור לפני" אינם מאזנים בצורה טובה בין חקר האמת ושיקולי יעילות, וכי קיימים מספיק ממצאים ועדויות בין השנים 2018-2023 לבצע חקירה אפקטיבית. בכל מקרה, ניתן לקבוע כי במסגרת עבודתה תתייחס הוועדה, ברקע הדברים, גם לסיום הנוכחות הישראלית ברצועת עזה ולשינויים בשלטון הפלסטיני בעזה, וכן לסבבי לחימה וניסיונות הרגעה לפני 2018 ובכך לאפשר לוועדה שיקול דעת ומרחב תמרון לבצע את ההעמקות הנדרשות בשנים שקדמו לשנת 2018.

גישה שישית תטען כי על מנת לחקור את אירועי ה-7 באוקטובר, מספיק להתחיל את החקירה בראשית 2023. **הגישה השביעית**, המינימלית ביותר, טוענת כי יש לעשות שימוש בסטנדרט המופיע במנדט של ועדת אגרנט ("בימים שקדמו למלחמת יום הכיפורים") ובהתאם לכך, לקבוע כי טווח החקירה של הוועדה צריך להתחיל "בימים שקדמו לאירועי ה-7 באוקטובר".

במקביל לכך, ישנן גישות שונות גם למציאת מועד הסיום של החקירה:

הגישה ראשונה תטען כי ניתן לסיים את החקירה במועד של הסכם הפסקת האש הראשונה והעסקה הראשונה לשחרור החטופים מעזה, בסוף בשלהי 2023.

גישה שנייה מציעה לסיים את טווח החקירה במהלך המחצית הראשונה של 2024 (לפני הרחבת הלחימה לרפיח בחודש מאי 2024, בטענה כי בנקודת זמן זאת צה"ל התייצב בעומק הרצועה ושלט על נקודות מפתח] ושלטונו וכוחו הצבאי של החמאס נפגע פגיעה משמעותית.

גישה שלישית מציעה לחקור את כל תקופת המלחמה (2023-2025), בין היתר על מנת לייתן מענה שלם וכולל להתנהלות הדרג המדיני והצבאי בסוגיית החטופים החיים והחללים החטופים ברצועת עזה. הדוגלים בתפיסה זו מציעים לסיים את טווח החקירה ביום בו אומצה תוכנית טראמפ אשר אשר במסגרתה הושבו לישראל 20 החטופים החיים האחרונים והסתיימה בפועל הלחימה בעזה (אוקטובר 2025). אל מול גישה זו יש הטוענים כי העיסוק בנושא החטופים אינו קשור לשאלת היסוד - מדוע פרצה המלחמה וכיצד הופתענו - וכי מדובר בשני נושאים שונים שאינם בהכרח קשורים האחד לשני.

לצד הגישות הללו קיימת גם **גישה רביעית לקביעת טווח החקירה**(Refernce מומלץ לנושא: ועדת וינוגרד, גרוניס). בהתאם לגישה זו, נקודת ההתחלה לחקירה תהא בהתאם לסטנדרטים של ועדת וינוגרד וועדת גרוניס (טווח חקירה של עד שבע שנים). עם זאת, אפשר לתת לוועדה אישור ושיקול דעת להתייחס, ברקע הדברים, גם לאירועים היסטוריים משמעותיים בתקופה שקדמה לאותו פרק הזמן. בנוגע לסיום טווח החקירה, ניתן לקבוע כי הוועדה תחקור את האירועים רק עד לסוף שנת 2023 ובכך לצמצם את העיסוק של הוועדה במערכה הצבאית בשנים 2024-2025. עם זאת, ניתן יהיה להחריג נושא אחד או שניים, אשר לגביהם כן תימשך החקירה אל תוך השנים 2024-2025. דוגמה אפשרית להחרגה שכזו היא התנהלות הדרג המדיני והביטחוני בנושא השבת החטופים החיים והחללים החטופים מרצועת עזה.

3. **התמקדות בתהליכי קבלת החלטות**(*Reference: מומלץ לנושא: גרוניס, וינוגרד*). מתחייב סעיף ממוקד לעניין חקירת תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני מבחינה תהליכית ומבחינה איכותנית. בחינה מקבילה צריכה להתקיים גם ביחס לתהליכי קבלת החלטות בדרג הצבאי.

4. **חקירת ממשקי העבודה וזיקות הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי והשפעתם ההדדית על השתלשלות האירועים שהובילה לאירועי ה-7 באוקטובר**(*Reference: מומלץ לנושא: גרוניס*). במסגרת זו חשוב כי הוועדה תחקור גם את יחסי הדרג המדיני עם הדרג הצבאי והמערכות הביטחוניות בשנת 2023 כדי להבין את ההקשר הרחב וההשפעה של אירועים אחרים שאירעו באותה השנה במדינה ותחווה דעתה כיצד השפיעו ממשקי העבודה וזיקות הגומלין ההדדיות על עיצוב המציאות ונושאי הבדיקה הנחקרים על ידי הוועדה.

5. **ניסוח מנדט בצורה רחבה וגמישה**:(*Reference: מומלץ לנושא: גרוניס, וינוגרד, לנדוי, אור*). מומלץ לתת לוועדה את הכלים לחקור בצורה רחבה ובמישורים השונים הנדרשים בהתאם להתפתחות החקירה והעדויות השונות. כך לדוגמה, מנדט רחב יאפשר לוועדה לחקור היבטים העוסקים לא רק במישור המדיני והצבאי-ביטחוני, כמקובל בוועדות חקירה קודמות, אלא גם לבחון את המדיניות הכלכלית-פיננסית והאזרחית בהקשר לרצועת עזה בעשור שקדם למלחמה, וההחלטות המדיניות השונות שהתלוו לתהליכים אלו מול גורמי חוץ.

6. **הכוונת הוועדה להמלצות מערכתיות בעתיד בראייה רחבה**: (*Reference: מומלץ לנושא: גרוניס וינוגרד, לנדוי*). זאת כדי לצקת תוכן להמלצות מוסדיות משמעותיות במישור המדיני, הצבאי, המודיעיני וכו'.

7. **מידת היישום של דוחות רשמיים קודמים הנוגעים לנושאים הנחקרים**(*Refernce: מומלץ לנושא: ד"ר מוטי גלוסקה*, מחבר הספר חמישים שנה ויום והערת ועדת גרוניס בדו"ח על הליקויים המערכתיים). חשוב לבדוק את מידת היישום של המלצות שפורסמו בעבר על ידי ועדות חקירה ממלכתיות וממשלתיות, דוחות מבקר המדינה ודוחות רשמיים אחרים שיש להן נגיעה לנושאים

הנחקרים על ידי הוועדה דנן, ומידת השפעת היישום או אי יישום ההמלצות על האירועים הנחקרים .לעניין זה יפים הדברים שנכתבו על ידי חברי ועדת גרוניס בדו"ח ההמלצות המערכתיות: "לאורך השנים ועדות ציבוריות, ועדות הכנסת ודוחות מבקר המדינה הצביעו על ליקויים מערכתיים דומים לאלה שעלו בחקירת הוועדה. המלצותיהם לא תמיד יושמו והכשלים העמיקו. יש לקוות כי בצומת הדרכים שבו ניצבת מדינת ישראל, בוודאי לאחר7.10.2023, מובן לכל כי הצורך בתהליכי קבלת החלטות בנושאים ביטחוניים אינו רק עניין של מינהל תקין, אלא צורך קיומי"

8. **הצורך לבחון הקמת ועדות משנה מקצועיות***Refernce) מומלץ לנושא: ספרו של ד"ר מוטי גלוסקה חמישים שנה ויום),* כדי להתמודד עם סוגיות מורכבות בתחומי המודיעין, תפיסת הביטחון ומידת היישום של המלצות מדו"חות קודמים וסיוע מקצועי לחברי הוועדה, ולעבודת הוועדה במליאתה, בעיקר באיסוף חומרים, מחקר ומיקוד מקצועי. יש להמליץ לוועדה לעשות כן, אולם הוועדה היא זו אשר קובעת את סדרי עבודתה ונראה שבנסיבות העניין אין מקום לנסות לכפות עליה העניין, וספק אם הדבר כלל אפשרי.

9. **התמקדות במערכי המודיעין והמידע בשנים/חודשים/בימים שקדמו ל-7 באוקטובר ולא רק במענה לשאלת ההתרעה** *Reference) מומלץ לנושא: אגרנט)* **ומתן תשומת לב לחשיבות איוש הוועדה בחברים בעלי ידע וניסיון מובהק ורב שנים בענייני מודיעין** .נוכח ההתמקדות הצפויה של הוועדה בהיבטי מודיעין שונים, לרבות שאלת העדר ההתרעה למתקפת ה-7 באוקטובר, נכון להסב את תשומת ליבו של הגורם אשר יבחר את חברי הוועדה, שכדאי שלפחות חבר אחד מבין חברי הוועדה יהיה אדם אשר עיקר מומחיותו והתפתחותו המקצועית הינה בתחום המודיעיני (בדגש על איסוף או הערכה), ואשר כיהן בתפקידי מודיעין בכירים כדוגמת ראש אמ"ן או כראש ארגון מודיעין.

בעניין זה, אין הכוונה להכתיב או להתערב בשיקולי הגורם הממנה את מי למנות, ויש להשאיר לגורם הממנה שיקול דעת מלא במינוי חברי הוועדה. עם זאת, אין פסול בהסתכלות על ועדות אחרות לצרכי למידה. ועדת אגרנט, לדוגמה הייתה ועדה שהתמקדה בסוגיית המידע, המודיעין וההתרעה למלחמה אך בין חבריה לא היו מומחים מובהקים למודיעין. אמנם כיהנו בוועדה שני רמטכ"לים (ידין ולסקוב) אולם נדמה כי על אף כישוריהם הצבאיים ומעלותיהם הרבות והטובות, לא ניתן לאפיינם כאנשי מודיעין מובהקים. רא"ל ידין מילא תפקידים רבים בהגנה, לרבות עמידה בראשות אגף המבצעים במלחמת העצמאות, אך לא כיהן כראש אמ"ן או עמד בראשות ארגון מודיעין (אם כי בשנת 1963 הוא מונה לעמוד בראשות ועדת ידין - שרף לבחינת מבנה קהיליית המודיעין וחלוקת האחריות בין הגופים השונים).[72] באופן דומה, חיים לסקוב כיהן כרמטכ"ל החמישי של צה"ל ומילא לפני כן שורה של תפקידי פיקוד בכירים בצה"ל, בהגנה, והיה חבר בצבא הבריטי ואף חייל בפלוגות הלילה של וינגייט, אך לא החזיק בידע וניסיון מובהק ורב שנים במודיעין ולא כיהן בתפקיד של ראש אמ"ן או ראש ארגון מודיעיני.

10. **התמקדות בבניית תפיסת הביטחון וקריסתה,** לרבות בניין הכוח, הפעלתו ומוכנותו והשפעתה על המערכת הצבאית-ביטחונית ועל מתקפת הטרור ב-7 באוקטובר. Reference) מומלץ לנושא: דו"ח מבקר המדינה בנושא העדר תפיסת ביטחון לאומי וההשפעה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני וצה"ל נובמבר 2025, וכן גדי אייזנקוט וגבי סיבוני, קווים מנחים לתפיסת הביטחון הלאומי

[72] גיא אביעד, רב־אלוף יגאל ידין – ראש המטה הכללי השני של צה"ל (צה"ל – חטיבת תוה"ד, תחום ההיסטוריה, 2017), עמ' 41.

של ישראל (2019),[73] מסמך אסטרטגיית צה"ל (רא"ל גדי אייזנקוט) אפריל 2018,[74] וכן חוק אסטרגיית הביטחון הלאומי תשפ"ה- 2025).[75]

11. **חקירת תפקודו של הדרג המדיני והמערכות השלטוניות ביום מתקפת הטרור ובתקופה שלאחריה** בנושאים כמו הענקת שירותים לציבור בתחומי החיים האזרחיים בתקופת המלחמה, ההיערכות והמענה למצב החירום, פינוי ושיקום התושבים והיישובים ועוד Reference) מומלץ לנושא: דו"ח מבקר המדינה "הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל" (ספטמבר 2025), דו"ח מבקר המדינה "הקבינט החברתי כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה" (נובמבר 202) ודו"ח מבקר המדינה, "טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי" (יוני 2025).

12. **חקירת תהליכי העבודה המקצועיים, והנהלים הקיימים** Reference) מומלץ לנושא: גרוניס **(**, בנוגע לאופן הפעלת מערך ההסברה והתקשורת על ידי הדרג המדיני ולשכת ראש הממשלה והשפעתם על גיבוש הנרטיב הלאומי- ממלכתי בזירה הבינלאומית (Refernce מומלץ לנושא: המלצות הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה - ועדת קוצ'יק, 2012).

על בסיס האמור לעיל, להלן הצעה לנוסח החלטת ממשלה להקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר הכוללת גם את תיאור מנדט הוועדה וסמכויותיה.

---

[73] גדי אייזנקוט וגבי סיבוני, קווים מנחים לתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל מזכר 196 (2019) המכון למחקרי ביטחון לאומי INSS https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2019/10/memo196_6.pdf
Eisenkot, Gadi, and Gabi Siboni. "Guidelines for Israel's national security strategy." The Washington Institute for Near East Policy (2019). https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/guidelines-israels-national-security-strategy?utm_source=chatgpt.com

[74] ראה רא"ל גדי אייזנקוט, אסטרטגיית צה"ל (2019) בנושא המסגרת האסטרגית ועקרונות תפיסת הביטחון הלאומי, עמ' 11. https://www.idf.il/media/3cdhcgro/strategy.pdf

[75] *חוק אסטרגיית הביטחון הלאומי, תשפ"ה- 2025*,. בעניין זה יצוין כי ביום י"ד בסיוון התשפ"ה (10 ביוני 2025). התקבלה בקריאה שלישית הצעת החוק אסטרגיית הביטחון הלאומי תשפ"ה- 2025 (ס"ח תשפ"ה 660) אשר יזם והוביל ח"כ רא"ל במיל. גדי אייזנקוט הקובע כי עם כינונה של ממשלה חדשה, יגבש המטה לביטחון לאומי את הצעת האסטרטגיה המדינית-ביטחונית של מדינת ישראל לקידום האינטרסים המדיניים והביטחוניים לשם חיזוק החוסן הלאומי של מדינת ישראל. בהתאם לחוק החדש, הממשלה תאשר את האסטרטגיה המדינית-ביטחונית בתוך חמישה חודשים מיום כינון ממשלה חדשה, לאחר שהונחה לפניה הצעת האסטרטגיה המדינית-ביטחונית שגיבש המטה לביטחון לאומי והוצגו לפניה החלופות וההמלצות כאמור באמצעות הגופים שהציעו אותן, ובתוך 14 יום מיום אישורה היא תוצג בפני ועדת חוץ וביטחון של הכנסת.

חלק ד': נוסח הצעת מחליטים לוועדת החקירה הממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר 2023

הצעת החלטה

נושא ההחלטה:

הקמת ועדת חקירה ממלכתית בעניין אירועי ה-7 באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיהם, וכן החלטות והתנהלות הדרג המדיני, הדרג הצבאי-ביטחוני ורשויות המדינה האזרחיות בהקשר לרצועת עזה (ובהקשר לרשות הפלסטינית בהקשרי עזה ויהודה ושומרון) בתקופה שקדמה ל-7 באוקטובר 2023 ובמהלך המלחמה, בהתאם לאמור בהחלטה זו.

מ ח ל י ט י ם:

1. לקבוע כי אירועי ה-7 באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיהם, וכן החלטות והתנהלות של הדרג המדיני, הצבאי-ביטחוני ורשויות המדינה האזרחיות בהקשר לרצועת עזה (ובהקשר לרשות הפלסטינית בהקשרי עזה ויהודה ושומרון) בתקופה שקדמה ל-7 באוקטובר 2023 ובמהלך המלחמה הם נושאים בעלי חשיבות ציבורית חיונית בשעה זו, הטעונים בירור:

א. **המדיניות וקבלת ההחלטות** במישור המדיני, הצבאי-ביטחוני והכלכלי-אזרחי ביחס לרצועת עזה, לארגוני הטרור ובראשם החמאס ולרשות הפלסטינית בהקשרי עזה ויהודה ושומרון, לרבות התפתחות תפיסת הביטחון ויישומה, בניין הכוח, הפעלתו ומוכנותו וכן פעילות הדרג המדיני והצבאי-ביטחוני בתחום יחסי החוץ. הוועדה תבחן גם את יחסי הדרג המדיני עם הדרג הצבאי ועם המערכות הביטחוניות, והשפעת ממשקי העבודה וזיקות הגומלין ההדדיות על עיצוב המציאות והנושאים הנחקרים.

הוועדה תיתן דעתה למשך המלחמה הארוך, להתפתחותה למערכה רב זירתית כוללת, ולאתגרי ההתנהלות הצבאית והאזרחית בשטח בנוי הרווי באוכלוסייה אזרחית ולטענות המועלות במסגרת המערכה המדינית-משפטית ותודעתית לפגיעה בלגיטימציה הבינ"ל של ישראל.

ב. **היערכות, מוכנות וכוננות הדרג** המדיני, הצבאי-ביטחוני ורשויות המדינה הרלוונטיות לאירועי ה-7 באוקטובר 2023, ולמלחמה שפרצה בעקבותיהם ובחינת מערך המודיעין והמידע שנאסף בנושא. במסגרת זו הוועדה תבחן גם את הפיקוח הפרלמנטרי של הכנסת אחר פעולות הממשלה והמערכות הצבאיות-ביטחוניות בתקופה הנדונה.

ג. **תפקוד** הדרג המדיני, הצבאי-ביטחוני ורשויות המדינה האזרחיות הרלוונטיות באירועי ה-7 באוקטובר 2023 ובמלחמה שפרצה בעקבותיהם, לרבות בנושא הענקת שירותים לציבור בתקופת המלחמה בתחומי החיים האזרחיים, ממשקי העבודה עם ארגוני חברה אזרחית, ההיערכות והמענה למצבי חירום בעורף, ופינוי ושיקום התושבים והיישובים בדרום ובצפון.

ד. **קבלת ההחלטות וההתנהלות של הדרג המדיני והצבאי-ביטחוני בנושא השבת החטופים** החיים והחללים שהוחזקו ברצועת עזה.

ה. תהליכי העבודה המקצועיים והנהלים הקיימים הנוגעים **להפעלת מערכי ההסברה והתקשורת** בידי הדרג המדיני, על רקע התעצמות המערכה לדה-לגיטימציה של ישראל

בעולם ונוכח החשש מפני מעורבותן של מדינות וגורמים זרים בגיבוש הנרטיב הלאומי-ממלכתי של ישראל. הוועדה תבחן את יישום המלצות ועדת קוצ'יק לבחינת מטה רה"מ, בנושא מינוי משרות והעסקת כוח אדם בלשכת ראש הממשלה.

ו. **מידת היישום של המלצות שפורסמו בעבר** בידי ועדות חקירה ממלכתיות, ממשלתיות ופרלמנטריות, דוחות מבקר המדינה, תחקירים צבאיים ודוחות רשמיים אחרים שיש להן נגיעה לנושאים הנחקרים על ידה ומידת השפעת יישומן או אי יישומן על האירועים הנחקרים על ידה (החל מוועדת אגרנט). הוועדה תחווה דעתה באשר לדרכים לשיפור מנגנוני יישום ההמלצות בעתיד.

2. **טווח הזמנים לביצוע החקירה:** המונח "בתקופה שקדמה ל-7 באוקטובר 2023 ובמהלך המלחמה" בהחלטה זו יפורש להלן:

הוועדה תחקור את השתלשלות האירועים אשר הביאה לאירועי ה-7 באוקטובר 2023, ותתמקד בשנים 2018 - 2023. במסגרת עבודתה תתייחס הוועדה, ברקע הדברים, גם לסיום הנוכחות הישראלית ברצועת עזה ולשינויים הפנימיים בשלטון הפלסטיני בעזה, וכן לסבבי לחימה וניסיונות הרגעה לפני שנת 2018. ביחס לשנים 2024-2025 הוועדה תחקור את שני הנושאים הבאים: התנהלות הדרג המדיני והביטחוני בנושא השבת החטופים החיים והחללים החטופים המוחזקים ברצועת עזה והפעלת מערכי ההסברה והתקשורת בידי הדרג המדיני.

3. בהתאם לכך

א. להקים ועדת חקירה בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט – 1968 (להלן החוק) (להלן הוועדה) בגין אירועי ה-7 באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיהם, וכן החלטות והתנהלות הדרג המדיני, הצבאי-ביטחוני ורשויות המדינה האזרחיות בהקשר לרצועת עזה (והרשות הפלסטינית בהקשרי עזה ויהודה ושומרון) בתקופה שקדמה ל-7 באוקטובר 2023 ובמהלך המלחמה, בהתאם לאמור בהחלטה זו.

ב. הוועדה רשאית להקים וועדות משנה מקצועיות בנושאים הבאים: המודיעין, תפיסת הביטחון ובחינת היישום של המלצות רלוונטיות מוועדות ודוחות קודמים, וכן בנושאים נוספים, ככל שתמצא לנכון.

ג. הוועדה תקבע את סדרי עבודתה, תערוך דין וחשבון על תוצאות חקירתה ומסקנותיה ותגיש אותו לממשלה בהקדם האפשרי, לרבות דו"ח ביניים במידת הצורך, וכן המלצות (אישיות ומערכתיות) ככל שתמצא לנכון, לרבות באשר לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני ושל ראשי מערכת הביטחון וכן לעניין טיוב מערך המודיעין.

ד. להודיע על החלטה זו לנשיא בית המשפט העליון, אשר ימנה את יושב-ראש הועדה ושאר חבריה.

ה. לקבוע, לאחר ובכפוף להיוועצות עם נשיא בית המשפט העליון, כי הוועדה תמנה חמישה חברים.

ו. להקצות להנהלת בתי המשפט 18 מיליון ש"ח באופן חד פעמי ו- 18 תקני כוח אדם זמניים שישמשו להוצאות ועדת החקירה (צפוי שתקציב הוועדה יהיה גדול בהשוואה לוועדות חקירה ממלכתיות קודמות וייגזר מההיקף הרחב והחריג של פעילות הוועדה וכן נוכח איוש מוגבר של חוקרים בצוותי המשנה).