מתקפת השבעה באוקטובר מחייבת הקמת ועדת חקירה ממלכתית

מבוא

חצי שנה לאחר שארגון הטרור חמאס פשט על יישובים ישראלים והרג באזרחיהם באופן מחריד וחסר תקדים, השיח הציבורי בישראל ממשיך לעסוק בהיבטים השונים של האסון ובניסיון להבין את הסיבות לתוצאותיה החמורות של המתקפה, שלא ניתן לראותן אלא ככישלון הגדול בתולדות המדינה בהגנה על חיי אזרחיה. גם המחאה הציבורית נגד הממשלה מתעצמת בזמן שיותר מ-130 ישראלים עודם חטופים בעזה, מאות אלפי ישראלים מפונים מבתיהם, והמלחמה נמשכת במחירים בלתי נסבלים, מבלי שמסתמן פתרון נראה לעין. על רקע כל אלה ובפרט לאור העובדה שראש הממשלה נתניהו לא לקח אחריות באופן ציבורי על המחדל, העיסוק בהקמתה של ועדת חקירה עצמאית הוא בלתי נמנע.

מסמך זה עוסק בסוגיית הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית בעקבות מתקפת השבעה באוקטובר ובהקשר הפוליטי והמשפטי לקיומן של ועדות חקירה בישראל באופן כללי. השאלה האם ראוי להקים ועדת חקירה בנושא מתקפת השבעה באוקטובר נבחנת הן לנוכח נסיבות המתקפה עצמן והן לאור התשתית המשפטית הקשורה לתנאים ולהצדקות למינוי ועדות חקירה. שאלת ההיתכנות של הקמת ועדת חקירה כזו נבחנת גם היא על בסיס המחקר במדע המדינה על החלטות כאלה באופן כללי, הנסיבות הפוליטיות שנוצרו בעקבות המתקפה, התנהלותו של ראש הממשלה נתניהו ביחס למתקפה, וההימנעות החריגה של ממשלות בראשותו מהקמת ועדות חקירה לאורך שנים.

כפי שיראה המסמך, **מתקפת השבעה באוקטובר עונה על הקריטריונים המצדיקים הקמת ועדת חקירה, בשל משבר האמון העמוק שיצרה ביחס לתפקידה היסודי ביותר של המדינה – ההגנה על חיי אזרחיה. מכיוון שהאחראים הפוטנציאליים לכישלון שאיפשר את המתקפה כוללים את כל ההנהגה המדינית והביטחונית, דרושה חקירה עצמאית מבחינה מוסדית, דרישה אשר רק ועדת חקירה ממלכתית עונה עליה.**

בה בעת, ברור כי הסיכוי שממשלת נתניהו הנוכחית תמנה ועדה כזו נמוך מאד, מסיבות המפורטות בהמשך המסמך וקשורות הן בסירוב ההנהגה הפוליטית ובראשה נתניהו לקבל אחריות, והן בשל העובדה כי חקירה עצמאית של מחדלים נועדה לחזק את מוסדות המדינה ולהשיב את האמון בהם על פני שימור כהונתם של נושאי משרות פוליטיות וציבוריות – תפיסה ממלכתית המנוגדת למדיניות המוצהרת של נתניהו והממשלה, גם לאחר השבעה באוקטובר. **לכן, יש הכרח בדרישה ציבורית פעילה לועדת חקירה ממלכתית ובשמירה על רמת בולטות גבוהה של הנושא על סדר היום, אשר הוכחו בעבר כתורמות לסיכוי למינוי וועדה.**

ועדות חקירה: הגדרה ורקע היסטורי

ועדת חקירה היא גוף ציבורי מעין-שיפוטי, המוקם על פי חוק, שתפקידו לקיים חקירה עצמאית של אירועים חריגים, הכרוכים במשבר אמון במסגרות הממשל הקיימות.[1] ועדות כאלה קיימות, בגרסאות שונות, במדינות דמוקרטיות רבות, כאשר המכנה המשותף שלהן הוא היותן מוסד אד-הוק (המוקם לצורך החקירה ומתפרק עם השלמתה), חיצוני לרשות המבצעת (ובד"כ גם המחוקקת), שהקמתו נתונה להחלטת הממשלה או שר/ה בה, ומטרתו חקירה של אירוע-עבר באופן פומבי.[2]

למרות העובדה שבמדינות דמוקרטיות קיימים גופים רבים העוסקים בחקירת אירועים כחלק משגרת עבודתם (כגון משטרה, ארגוני בטחון וביון, רשויות מס, גופים רגולטוריים וכו'), ועדת חקירה נדרשת בהקשר של אירועים חריגים בהיקפם ובחומרתם. אירועים כאלה מחייבים הרכב חקירה הכולל תחומי מומחיות מגוונים, שאינם קיימים בקרב גופי חקירה רגילים. בנוסף, אירועים מסוג זה מערבים משבר אמון במוסדות ומעוררים פעמים רבות שאלות לגבי אחריותם האפשרית של נושאי משרות שלטוניות אשר גופי חקירה רגילים כפופים אליהם.

בבריטניה של תחילת המאה העשרים, קושי זה לחקור באופן יעיל אירועים חריגים ולזכות באמון ציבורי בתהליך החקירה ותוצאותיו הוביל לחקיקת חוק ועדות החקירה של 1921, אשר שימש כמודל גם לחקיקה הישראלית בנושא.[3] בדומה להקשר הפוליטי הבריטי, גם בישראל קדמו לחקיקה זו ניסיונות בלתי מוצלחים לחקור אירועים שעירבו נושאי משרות שלטוניות. השערורייה הפוליטית באשר לאחריותם של שרים בממשלה ובכירים במערכת הבטחון ל"עסק הביש" – פעולה ביטחונית כושלת במצרים ב-1954 – הובילה להכרה ציבורית בצורך בגוף חקירה בעל סמכויות, עצמאי ואמין, המתאים לחקור אירועים חמורים המערבים משבר אמון.[4] חוק ועדות החקירה שנחקק ב-1968 יצר בישראל את המסגרת המשפטית הראשונה והמרכזית לוועדות חקירה.

מטרות החקירה

חוק ועדות החקירה קובע שניתן לשקול הקמה של ועדת חקירה ממלכתית לחקירת "ענין בעל חשיבות ציבורית חיונית באותה עת".[5] באופן כללי יותר ניתן לומר שהקמת ועדת חקירה מהווה תגובה אפשרית

---

[1] אביגדור קלגסבלד, ועדות חקירה ממלכתיות, שריגים לאון: נבו הוצאה לאור (2001); יפעת הולצמן-גזית ורענן סוליציאנו-קינן אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות יחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה-בוחן, **משפט וממשל**, י"ג, 225 (2011).

[2] Sulitzeanu-Kenan R. If they get it right: An experimental test of the effects of the appointment and reports of UK public inquiries, *Public Administration* 84(3): 623-653 (2006).

[3] תהליך זה התרחש בעקבות פרשת מרקוני (Marconi) שהחלה בחשדות לשחיתות מצד שרים בממשלה הבריטית במסגרת מכרז ממשלתי גדול ב-1911. בסיום חקירה של ועדת חקירה פרלמנטרית, שהרכבה נקבע לפי מפתח מפלגתי, התפרסמו שני דו"חות, של דעת רוב ודעת מיעוט, אשר נחלקו באופן ברור לפי קווים מפלגתיים. לפרטים, ראו: Donaldson, F. (2011). *The Marconi Scandal*. Bloomsbury Publishing.

[4] לפירוט ראו: קלגסבלד, לעיל ה"ש 1: עמ' 78-71.

[5] קלגסבלד, לעיל ה"ש 1.

של המדינה לאירועים חמורים, המערבים משבר אמון במוסדות וזוכים לתשומת לב ציבורית רחבה.[6] ראשית, חומרת האירועים משליכה על הצורך בחקירה לטובת בירור האמת והפקת לקחים, לרבות ייחוס אחריות; שנית, משבר האמון במוסדות הקיימים מהווה הצדקה לקיום חקירה שהינה עצמאית ממוסדות חקירה רגילים. ושלישית, תשומת הלב הציבורית היא עדות לחשיבות האירוע, ומהווה הצדקה נורמטיבית מרכזית להקמת ועדת חקירה. העניין הציבורי באירוע לרוב גם מקשה על הממשלה להתנגד למינוי הוועדה, כאשר חבריה עלולים לשאת באחריות לאירוע הנחקר, כפי שיפורט להלן.

א. בירור עובדתי והפקת לקחים

הצורך בחקירה לטובת בירור העובדות והפקת לקחים מושתת על ההבנה שתהליכי שיפור מחייבים בירור עובדתי והבנה של הגורמים לכשלים, והסקת מסקנות מקצועית מגורמים אלה לצורך הפקת לקחים אשר יישומם יקטין את הסיכון לכשלים דומים בעתיד.[7] כאשר מדובר בכשלים מערכתיים יש צורך בתהליך למידה המשלב נקודות מבט שונות ותובנות מתחומי ידע שונים, כדי לבנות תמונה מדויקת ככל האפשר של העובדות המרכזיות והבנה של משמעותן. תהליך כזה מאפשר להעריך את התרומה של גורמים ואירועים שונים לתוצאות, על ידי בחינת טיב הביצוע של פרטים וארגונים ביחס לאמות מידה, מטרות וערכים, ולהפיק מכל אלה הסברים מבוססים לעובדות שביסוד האירוע הנחקר. הסברים כאלה, כאמור, מאפשרים הפקת לקחים נכונה יותר, המובילה לשיפור ביצועים ולהקטנת הסיכון לכשלים שהתבררו, ולקחים אלה עשויים גם לכלול הסקת מסקנות אישיות כלפי בעלי תפקידים, במידה שהתברר שכשלו בביצוע משימתם.

פונקציית החקירה היא מאפיין מרכזי של ועדות חקירה, המבדיל אותן מגופים שנועדו בעיקר להמליץ על מדיניות. כמו כן, בניגוד לגופי חקירה אחרים, מסקנותיה אינם מיועדים רק למוסדות המדינה פנימה, אלא גם לציבור באופן פומבי, שכן חלק מתכלית הקמתה של ועדת חקירה הוא לתת מענה למשבר אמון ציבורי במוסדות.[8] לחלק זה במטרות החקירה השלכות על התהליכים והמבנה של ועדת החקירה, ועל הדגש הניתן לעצמאותה המוסדית. עם זאת, יש להדגיש כי בעוד שמטרתה של ועדת חקירה הוא לחקור במטרה לקבוע תשתית עובדתית, לרבות האפשרות להמליץ המלצות ביחס למדיניות ולאחריות אישית, היא לא נועדה ליישם המלצות אלה. יישום צעדי מדיניות הנובעים ממסקנות החקירה נתון לשיקול דעתו של הגורם הממנה, כלומר הממשלה.[9] הבחנה זו חשובה, שכן היא תוחמת את רמת הציפיות הסבירה מועדות חקירה, וכתוצאה מכך גם את האופן בו יש להעריך את תרומתן. למשל,

---

[6] D. Elliot & M. McGuinness, Public Inquiry: Panacea or Placebo, *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 10: 14 (2002); R. Sulitzeanu-Kenan Reflections in the Shadow of Blame: When Do Politicians Appoint Commissions of Inquiry, *British Journal of Political Science* 40(3): 613-643 (2010).

[7] C. F. Parker & D. Sandler September 11 and Polst-Crisis Investigation: Elliot & McGuinness, לעיל ה"ש 7; Exploring the Role and Impact of the 9/11 Commission, in Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning (A. Boin, A. McConnell & P. 'tHart Eds.) 255, 260 (2008) ; G. Howe, The Management of Public Inquiries, *Political Quarterly* 70: 294 (1999).

[8] קלגסבלד, לעיל ה"ש 1: עמ' 17; Sulitzeanu-Kenan, לעיל ה"ש 2.

[9] סגל זאב, ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968: מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה, **מחקרי משפט** ג', עמ' 246-199 (1984); קלגסבלד, לעיל ה"ש 1: עמ' 9-328.

העובדה שחלק מהמשברים שנחקרו בעבר על ידי ועדות חקירה לא הבילו לשינוי מדיניות משמעותי, אינה מצביעה בהכרח על מגבלה או חסרון של ועדות החקירה עצמן, שכן קביעת מדיניות נתונה בידי הרשות המחוקקת והמבצעת, ויישומה נתון בידי ממשלות וגופי הביצוע העומדים לרשותן.

ב. עצמאות החקירה ושיקום אמון הציבור

ועדת החקירה המודרנית מדגישה את עצמאות החקירה. דרך מרכזית ליישום עצמאות חקירה היא על ידי עריכתה בידי גוף חקירה הנהנה מעצמאות מוסדית ואישית גבוהה, ולא באמצעות מוסדות פוליטיים או כאלה הכפופים להם. הסיבה להפרדה מוסדית זו נובעת מהעובדה שהחקירה מערבת לעתים קרובות שאלות הנוגעות למדיניות והחלטות של נושאי משרה פוליטיים. לכן, ההנחה היא שבנסיבות של משבר אמון במוסדות הממשל, רק גורם עצמאי ובלתי תלוי במוסדות הפוליטיים יזכה לאמון הציבור ויוכל לשקם את הלגיטימציה של מוסדות המדינה בטווח הארוך.[10]

הציפייה שחקירה, במסגרתה עשויים להתברר כשלים, טעויות ולעתים אף פעולות בזדון, תתרום לשיקום אמון הציבור, מבוססת על ההבחנה בין אמון במוסד כזה או אחר ובנושאי המשרה העומדים בראשו בנקודת זמן מסוימת, ובין אמון במוסדות המדינה בטווח הארוך. הרעיון בבסיס ההסדר הוא שכשלים עשויים תמיד להתרחש, ולכן יש צורך במנגנונים המזהים כשלים אלה באופן יעיל ומדויק, ומסייעים בכך לתקנם. הידיעה שקיימים מנגנוני תיקון כאלה, כחלק מהמסגרת המוסדית של המדינה, צפויה לחזק את רמת האמון של אזרחים באיכות התפקוד של מוסדות השלטון. **זהו רעיון ממלכתי מובהק, המעמיד את החשיבות של איכות התפקוד של מוסדות, ושל אמון הציבור בהם, מעל החשיבות הנתונה למידת הערכתו לנושאי המשרה הספציפיים, העומדים בראש מוסדות אלה באופן זמני.**

סוגי ועדות בישראל

בישראל, בדומה למדינות אחרות, קיימים מספר סוגים של ועדות חקירה,[11] אך החוק מציע שתי חלופות לוועדות חקירה עצמאיות, שנועדו לחקור אירועים חמורים המערבים משבר אמון במוסדות וזוכים לתשומת לב ציבורית רחבה. הראשונה שבהן היא ועדת חקירה ממלכתית, מכוח סעיף 1 לחוק ועדות חקירה (1968), והשנייה היא ועדת בדיקה ממשלתית, לפי סעיף 8א' לחוק הממשלה (2001).

מרבית ועדות החקירה שהוקמו בישראל הינן ועדות חקירה ממלכתיות. דוגמאות בולטות לוועדות חקירה ממלכתיות הן ועדת אגרנט לחקירת המידע, ההערכות וההחלטות של הגורמים הצבאיים והאזרחיים שקדמו למלחמת יום הכיפורים (1973), ועדת שמגר לחקירת רצח ראש-הממשלה רבין (1995), וועדת נאור-ברלינר לחקירת אסון מירון (2021). ההחלטה אם למנות ועדת חקירה ממלכתית מתקבלת על ידי הממשלה. עניין המצדיק הקמת ועדת חקירה ממלכתית מוגדר כ"עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיובית אותה שעה", והממשלה היא גם הקובעת את גבולות הנושאים שיכללו

[10] לעיל ה"ש 1: עמ' 20; הולצמן-גזית וסוליציאנו-קינן, לעיל ה"ש 1: עמ' 235-236.
[11] לפירוט ראו: הולצמן-גזית וסוליציאנו-קינן, לעיל ה"ש 1: עמ' 242-248.

בחקירה (מנדט הועדה). לאחר שמתקבלת החלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית, נשיא/ת בית-המשפט העליון ממנה את יו"ר הועדה ואת חבריה.[12] על פי החוק יו"ר הועדה חייב להיות שופט מחוזי או עליון, בפועל או בדימוס.

לעומת זאת, ועדת בדיקה ממשלתית יכולה להתמנות על ידי שר "לבדיקת נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו".[13] השר הממנה (או הממשלה) הם הממנים את ראש הועדה וחבריה.[14] כיו"ר הועדה יכול לכהן כל אדם, או שופט בדימוס (מכל ערכאה). במידה שבראש הועדה עומד שופט,[15] יכול שר המשפטים להחיל לגבי ועדת הבדיקה הממשלתית חלק מהסמכויות המוקנות לועדת חקירה ממלכתית. ועדת בדיקה ממשלתית הנהנית מהסמכה כזו מתאפיינת בעצמאות מוסדית משמעותית. דוגמא בולטת לועדת בדיקה ממשלתית היא ועדת וינוגרד לבדיקת אירועי המערכה בלבנון ב-2006. עם זאת, מספר הבדלים בין שני סוגי הועדות יוצרים עצמאות מוסדית רבה יותר לועדת חקירה ממלכתית על פני ועדת בדיקה ממשלתית, גם כאשר עומד בראשה שופט. אלה נוגעים בעיקר לדרך מינוי חברי הוועדה, כאמור, ולכך ששיקול הדעת ביחס לפרסום מסקנות החקירה נתון לועדה במקרה של ועדת חקירה ממלכתית, ובמקרה של ועדת בדיקה ממשלתית, קובע זאת הגורם הממנה (שר/ממשלה).

מתקפת השבעה באוקטובר מחייבת הקמת ועדת חקירה ממלכתית

על בסיס הטעמים לקיום ועדות חקירה באופן כללי ובישראל בפרט, הרי שהצורך בוועדת חקירה לבירור נסיבות מתקפת השבעה באוקטובר מדבר בעד עצמו. מן הפן המשפטי, חוק ועדות חקירה קובע שהממשלה מוסמכת להקים ועדת חקירה ממלכתית לחקירת "עניין בעל חשיבות ציבורית חיונית באותה עת". אין ספק שאירוע זה מהווה פרשה עובדתית מוגדרת (בניגוד לשאלת מדיניות כללית), שבמרכזה מוסדות ציבוריים ובעלי תפקידים בהם. מקובל לפרש סעיף זה כמחייב שהחשיבות של אותו ענין תהיה רבה במידה יוצאת דופן, ותתאפיין בסערה ציבורית המלווה משבר אמון עמוק.[16]

אין זה קשה לקבוע כי מתקפת השבעה באוקטובר על כל מאפייניה יצרה משבר אמון חסר תקדים. היא כללה פלישה של כ-2000 לוחמי חמאס ועוד מאות תושבים עזתים בעקבותיהם לתוך שטח ישראל, בחסות שיגור אינטנסיבי של אלפי רקטות. הפולשים הרגו ללא הבחנה כ-1,200 אזרחים, שוטרים וחיילים, וחטפו למעלה מ-200 אזרחים וחיילים לעזה.[17] זהו ללא ספק האירוע החמור ביותר שהתרחש

---

[12] יו"ר ועדת חקירה ממלכתית צריך להיות שופט של בית-המשפט העליון או בית-משפט מחוזי, או שופט כאמור שיצא לגמלאות או שפרש.

[13] סעיף 8א לחוק הממשלה, תשס"א-2001.

[14] יש לציין כי במרבית המדינות בהן קיימות ועדות חקירה דומות, סמכות המינוי של חברי הוועדה נתונה לגורם הממנה (שר/ה או הממשלה), וההסדר הישראלי המוציא סמכות זו במקרה של ועדת חקירה ממלכתית הוא חריג באופן השוואתי. בנוסף, במחקר שבחן את רמת האמון הציבורי בועדת וינוגרד (שהייתה ועדת בדיקה ממשלתית בראשון שופט) לא נמצא כי לזהות הגורם הממנה את חברי הועדה הייתה השפעה משמעותית, אלא רק לכך שמונה שופט כראש הועדה. ר' בעניין זה: R. Sulitzeanu-Kenan & Y. Holzman-Gazit, Form and Content: Institutional Preferences and Public Opinion in a Crisis Inquiry, *Administration & Society* 48(1), 3-30 (2016).

[15] יו"ר ועדת בדיקה יכול להיות כל אדם, או שופט בדימוס (מכל ערכאה).

[16] קלגסבלד, לעיל ה"ש 1: עמ' 113.

[17] עמוס הראל, חצי שנה אחרי, חלקי הפאזל של ה 7 באוקטובר מתחברים, **הארץ** (29.3.2024

ביום אחד בישראל מאז הקמתה, מבחינת מספר ההרוגים,[18] מספר החטופים, והעובדה ששטחים מסוימים מהשטח הריבוני של המדינה, לרבות יישובים אזרחיים, נכבשו לפרקי זמן שנעו בין שעות ועד מספר ימים. הפרסומים אודות עינויים, אונס ופגיעות קשות אחרות שהסבו מחבלי חמאס מגבירים עוד את היבט שבירת האמון וההפקרה שחוו האזרחים בידי המדינה.

משבר האמון שיצרה מתקפת השבעה באוקטובר הוא ביחס לתפקידה היסודי ביותר של המדינה – הגנה על חיי אזרחיה. משבר אמון זה משתקף בראש ובראשונה בפינוים המתמשך כבר שישה חודשים (בעת כתיבת שורות אלה) של כ-150 אלף אזרחים מיישובים בדרום ובצפון הארץ, בשל החשש שלא ניתן להבטיח את ביטחונם באזורים אלה; בביקוש חסר תקדים לרישיון להחזקת נשק מצד אזרחים; בקריאות של רבים להקדמת הבחירות; ובסקרי דעת קהל רבים שנערכו מאז השבעה באוקטובר, המצביעים על אובדן תמיכה במפלגות הקואליציה, ובעיקר במפלגת הליכוד.

לבסוף, מתקפת השבעה באוקטובר הפתיעה את מערכת הביטחון הישראלית. הייתה זו הפתעה מודיעינית שהובילה לכישלון מבצעי, בשל היערכות כוחות שלא התאימה לאיום בפועל. גורמי הבטחון, כגון צה"ל ושב"כ, נושאים באחריות ישירה לכישלונות אלה, אולם היקף האירוע מעלה שאלות רחבות יותר באשר למדיניות הישראלית ביחס לארגון חמאס, שקדמה למתקפת השבעה באוקטובר, מדיניות אשר הממשלה אחראית לה. מכיוון שהאחראים הפוטנציאליים לכישלון שאיפשר את מתקפת השבעה באוקטובר כוללים את כל ההנהגה המדינית והביטחונית, דרושה חקירה עצמאית מבחינה מוסדית, דרישה אשר רק ועדת חקירה ממלכתית עונה עליה. לפיכך, **אין ספק שמתקפת השבעה באוקטובר עונה על הקריטריונים המצדיקים הקמת ועדת חקירה ממלכתית**. אולם כאמור, ההחלטה באם למנות ועדת חקירה נתונה בידי הממשלה, והסיכוי שהממשלה הנוכחית תחליט להקים ועדה כזו נמוך מאוד, כפי שמוסבר בחלק הבא.

ההיתכנות להקמתה של ועדת חקירה למתקפת השבעה באוקטובר

באופן כללי ממשלות נוטות להימנע, ואף להתנגד להקמת ועדות חקירה לחקר משברים שהן עלולות לשאת באחריות בגינם. ככל שהמשבר כרוך בסיכון משמעותי יותר לאחריות אפשרית של גורמים בממשלה, פוחת הסיכוי שאותה ממשלה תמנה ועדת חקירה. מנגד, ככל שהעניין הציבורי במשבר עולה – עניין המשתקף בעוצמת הסיקור התקשורתי, השיח הציבורי הכללי, התבטאויות של אליטות (נבחרי ציבור), מחאה אזרחית וכו' – כך גובר הסיכוי שתתמנה ועדת חקירה.[19] הרתיעה של ממשלות ממינוי ועדת חקירה נובעת משתי סיבות מרכזיות. ראשית, עצם המינוי של ועדת חקירה מהווה הכרה בכך שהתרחש כשל או משבר, ובכך מונע את האפשרות להימנע מאשמה למשבר דרך הכחשה והסתרה

[18] נתוני תמותה ותוחלת חיים, **אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.**

[19] Sulitzeanu-Kenan R, Blame Avoidance and Crisis Inquiries, in W.R. Thompson (ed). *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford : Oxford University Press (2020). ;Sulitzeanu-Kenan, לעיל ה"ש 7

של הכשלים.[20] ושנית, הרתיעה הפוליטית קשורה לסיכון הנשקף ממסקנות הוועדה.[21] מאפיינים אלה של ההחלטה הפוליטית למנות ועדת חקירה משקפים שיקולים של הימנעות מאשמה. הסיכוי למינוי ועדה יורד ככל שהאירוע משליך יותר על אחריותם של גורמים בממשלה.

מתקפת השבעה באוקטובר מערבת אפשרות ממשית לאחריותם של הדרג המדיני, ולכן מידת הרתיעה של הממשלה ממינויה צפויה להיות גבוהה. בהקשר זה, בלטה מאז השבעה באוקטובר ההימנעות העיקשת של נתניהו לקבל כל אחריות לכישלון המדיני-בטחוני שאפשר את המתקפה. התעקשות זו בולטת לנוכח הצהרות מפורשות של ראשי מערכת הבטחון על אחריותם לכשל זה. הבוטות שבהיעדר לקיחת כל אחריות מצד נתניהו משתלבת היטב עם הרתיעה ממינוי ועדת חקירה, הן בשל כך שמינוי ועדה מהווה הכרה בקיומו של כשל, והן בשל כך שחקירה עצמאית עלולה לייחס את האחריות לאותו כשל לנתניהו ולממשלתו, ולא רק לדרגי הצבא והמודיעין.

בנוסף, בשל המרכזיות של ראש הממשלה נתניהו להחלטה להקים ועדת חקירה, ראוי לבחון את הרקורד שלו בהקשר זה, כדי להעריך את הסיכוי לכך. יש לציין שלמרות שנתניהו הוא ראש הממשלה שכיהן את התקופה המצטברת הארוכה ביותר – כ-17 שנים – אף ממשלה בראשותו לא מינתה ועדת חקירה, זאת למרות אירועים שלכאורה הצדיקו מינוי כזה, כגון אסון השריפה בכרמל ב-2010 בו נהרגו 44 אנשים, ואסון מירון (שוועדת החקירה בעניינו מונתה על ידי ממשלת בנט-לפיד). מאז יצירת המסגרת המשפטית להקמת ועדות חקירה ב-1968, מונו בישראל כ-20 ועדות חקירה (רובן ממלכתיות ומקצתן ועדות בדיקה ממשלתיות), כולן בשנים בהן נתניהו לא כיהן כראש ממשלה. ניתן לצפות שאילו ממשלות נתניהו היו דומות לממשלות ישראל האחרות בנטייתן למנות ועדות חקירה, היו מתמנות כ-8.7 ועדות חקירה במהלך תקופת כהונתו המצטברת של נתניהו.[22] העובדה שממשלות בראשותו לא מינו אפילו ועדה אחת מצביעה על התנגדות חריגה בעוצמתה לשימוש במוסד זה.

עוד יש לציין כי הבסיס הממלכתי המובהק של ועדת החקירה, המדגיש את הבטחת העמידות והתקינות של תפקוד מוסדות המדינה על פני שימור מעמדם של נושאי משרה פוליטיים ובירוקרטיים המנהלים אותם, עומד בסתירה להתנהלותו הבלתי-ממלכתית של נתניהו בשנים האחרונות, וביתר שאת מאז הקמת הממשלה ה-37 בראשותו לפני כשנה וקידום המהפכה המשטרית.

לכן, על אף הצורך הברור להקים ועדת חקירה ממלכתית לכשל שאפשר את מתקפת השבעה באוקטובר, הסיכוי שהממשלה הנוכחית תמנה ועדה כזו (בין אם ממלכתית או ועדת בדיקת ממשלתית בראשות שופט) הוא נמוך מאד. ועדה כזו תמונה, ככל הנראה, רק לאחר שתיבחר ממשלה אחרת.

---

[20] McGraw, K. ;Weaver, R. K. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371– 39 (1986) 8
M. Managing blame: An experimental test of the effects of political accounts. *American Political Science* Hood, C. *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in* (1991);;*Review*, 85(4), 1133–1157 *Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press (2010).

[21] Sulitzeanu-Kenan, לעיל ה"ש 7.

[22] 20 ועדות חקירה לאורך 39 שנים (56 השנים מאז 1968 בניכוי 17 שנות כהונת נתניהו כראש ממשלה) משמען שבממוצע מונתה ועדת חקירה אחת כל שנתיים בקירוב.

יחד עם זאת, ככל שהאירוע המשברי יוצר אי-שקט ציבורי, כך עשויה הממשלה לבחור לרסן את הלחץ הציבורי עליה בכך שתמנה ועדת חקירה. רמת העניין הציבורי בנושא הכשלים שהביאו למתקפת השבעה באוקטובר גבוהה מאד. מיד לאחר המתקפה ובמשך חודשי הלחימה האינטנסיביים הראשונים בעזה, עניין ציבורי זה לא תועל ללחץ ציבורי משמעותי על הממשלה. אולם, עם המעבר לעימות בעוצמה נמוכה יותר במהלך החודשים פברואר-מרס 2024,[23] ובעיקר בהיעדר עסקה לשחרור החטופים ובהינתן אי-הודאות הביטחונית לגבי עתיד הסדרי הבטחון בעזה ובגבול הצפון, גובר הלחץ הציבורי והביקורת על הממשלה, מה שמגביר את הסיכוי למינוי ועדות חקירה. דרישה ציבורית פעילה לוועדת חקירה, ושמירה על רמה גבוהה של בולטות של הנושא על סדר היום, הוכחו כתורמות לסיכוי למינוי וועדה, ולכן יש טעם בהמשך המאמצים בכיוון זה.

כתיבה: רענן סוליציאנו-קינן, פרופ' למדיניות ציבורית, ביה"ס פדרמן למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית

[23] עמוס הראל, לעיל ה"ש 17: בעת כתיבת שורות אלה סדר הכוחות בעזה הוא של כ-3 חטיבות בלבד.