

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

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

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

העותרים בבג"ץ 4889/24

14-1. הילה שי ואח'  
15. דרכנו – יוצאים לפעולה

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

העותרים בבג"ץ 5221/24

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

העותרים בבג"ץ 6040/24

נ ג ד

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

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

המשיבים בבג"ץ 4889/24

1. ממשלת ישראל  
2. ראש הממשלה  
3. שר המשפטים  
המשיבים 1-3 באמצעות ב"כ, עו"ד מיכאל ראבילו  
ממשרד שמרון, מלכו, פרסקי ושות'  
הגן הטכנולוגי, בנין 1 מנחת, ירושלים  
טל': 02-6490649

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

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

**כתב תשובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה**

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

## פתח דבר

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. בחלוף הזמן, ובפרט משפחתה עצימות הלחימה בעזה, מתחדד ואף מתגבר הצורך בקידום הקמת ועדת חקירה ללא דיחוי. זאת, הן נוכח חשיבות הבירור הציבורי והפקת הלקחים, והן משום שלחלוף הזמן יש מחיר ראייתי ממשי: הוא שוחק זיכרונות, מטשטש רצפים עובדתיים, מקשה על איתור עדים ומסמכים, ויש בו כדי לפגוע ביכולת לקיים בירור אפקטיבי וממצה לחקר האמת.. קושי נוסף מתעורר לנוכח קיומם המקביל של בדיקות וחקירות של האירועים הרלוונטיים על-ידי גופים שונים, בהם מבקר המדינה<sup>1</sup> וגופי הביטחון שקיימו תחקירים פנימיים, דבר שעלול לפגוע באפשרות לקיים בדיקה סדורה ואפקטיבית של האירועים על כלל הגורמים המעורבים בהם, בדרגים השונים.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### א. מנגנוני הבירור והבדיקה בדין הישראלי – מסגרת כללית

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

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

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

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

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

## א.1. ועדת חקירה ממלכתית

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

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

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

וראו גם מתוך דברי ההסבר להצעת חוק ועדות חקירה:<sup>3</sup>

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

23. סעיף 1 לחוק ועדות חקירה קובע כדלקמן:

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

<sup>2</sup> קישור לפרוטוקול הדיון במאגר החקיקה הלאומי: [https://fs.knesset.gov.il//6/Plenum/6\\_ptm\\_252543.pdf](https://fs.knesset.gov.il//6/Plenum/6_ptm_252543.pdf)  
<sup>3</sup> קישור לדברי ההסבר במאגר החקיקה הלאומי: [https://fs.knesset.gov.il//6/law/6\\_ls1\\_290557.PDF](https://fs.knesset.gov.il//6/law/6_ls1_290557.PDF)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2.א. ועדת בדיקה ממשלתית**

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

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

8א. (א) מינה שר ועדה לבדיקת נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו (בסעיף זה – השר הממנה), ובראש הוועדה עומד שופט בדימוס, רשאי שר המשפטים, לבקשת השר הממנה ובאישור הממשלה, לקבוע כי לאותה ועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה, לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן – ועדת בדיקה ממשלתית) ...”;

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

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

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

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

וכן ראו דברי יוזם החוק, ח"כ אופיר פינס-9, בדיון במליאת הכנסת בקריאה הראשונה:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### א.3. ביקורת המדינה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>4</sup> ראו סעיף 4.6.2 למדריך ביקורת המדינה.  
<sup>5</sup> ראו פרק 5.3 במדריך ביקורת המדינה; בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, מט(3) 771 (1995).

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

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

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

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

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

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

**באוקטובר, וההליכים המשפטיים הצריכים לעניין.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

העתק תגובת המדינה לעתירת הסנגוריה מיום 2.11.25 (ללא נספחים) מצורף ומסומן מש/2.

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

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

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

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

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

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

מש/3

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

עם זאת, נקבע כי בשים לב לכך שהסמכות מוקנית לממשלה במליאתה, לשון הסעיף, ואופי הסמכות, שיקול דעתה של הממשלה משתרע על מגוון רחב מאוד של שיקולים, שהממשלה רשאית לתת להם משקל רב או מועט, במסגרת מתחם רחב של סבירות, לפי נסיבות העניין. בהקשר זה נקבע, "שהביקורת השיפוטית על החלטת הממשלה מכוח הסמכות להקים ועדת חקירה היא, בפועל, מצומצמת. היישום של הכללים הרגילים המסדירים את הביקורת השיפוטית, בדרך-כלל, על החלטה כזאת, אינו צפוי להוביל את בית-המשפט לפסילת ההחלטה, אלא במקרים חריגים ונדירים, שכמותם עוד לא באו, וספק אם יבואו, בפני בית-המשפט" (**שם**). בית המשפט הנכבד חזר על גישה מצמצמת זו גם בפסיקה מאוחרת יותר (ראו למשל: בג"ץ 7232/01 **מהדי יוסוף נ' ממשלת ישראל**, נז(5) 561 (2003), פס' 8-7 לפסק דינו של כב' השופט טירקל; בג"ץ 3921/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (22.7.2021), פס' 59 לפסק דינו של כב' השופט עמית (להלן: **עניין התנועה לאיכות השלטון**); בג"ץ 8191/21 **ועדת החקירה האזרחית- ועדת העם בע"מ נ' ראש הממשלה** (3.2.2022), פס' 9 לפסק דינו של כב' השופט שטיין).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

היום, א' בשבט תשפ"ו

19 בינואר 2026

גיא ורדי, עו"ד

סגן בכיר במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה

יונתן ברמן, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה

## תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	צילום חוות דעת מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה שהוכנה לקראת הדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה	31
2	העתק תגובת המדינה לעתירת הסנגוריה מיום 2.11.25 (ללא נספחים)	49
3	צילום החלטת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 8136-06-25 מיום 31.12.25	87

## נספח 1

צילום חוות דעת מטעם הייעוץ  
המשפטי לממשלה שהוכנה לקראת  
הדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה

עמ' 31



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי - חוקתי)  
ירושלים: א' טבת תשפ"ו  
21 דצמבר 2025

לכבוד  
ח"כ יריב לוין  
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק הקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו-2025, מס' פ/6380/25 של חבר הכנסת אריאל קלנר

על דעת היועצת המשפטית לממשלה, אבקש להביא בפניך את חוות דעתנו ביחס להצעת החוק שבנדון, כדלקמן:

### פתח דבר

1. אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה לאחריהם מתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי, קיצוני, וחסר תקדים בהיסטוריה של מדינת ישראל - מבחינת תוצאותיו הקשות; השפעתו מרחיקת הלכת על המדינה; השלכותיו על הציבור, ובפרט על משפחות הנרצחים, הנופלים והחטופים; כמו גם חשיבותו הציבורית ומשמעותיותו האסטרטגיות. תוצאות אלו כוללות, בין היתר, היקף עצום של נרצחים ונפגעים ומספר רב מאוד של חטופים. בנוסף, המלחמה הארוכה והרב-זירתית כרוכה במחירים כבדים עד מאד בחיי לוחמינו ואזרחינו; היא כללה היקף עצום של מפונים בדרום הארץ ובצפונה, וגרמה לשיבוש עמוק ומתמשך במרקם החיים האזרחי במדינה.

נדמה כי אין חולק בדבר החשיבות יוצאת הדופן של חקר האמת והפקת לקחים מלאים ביחס לאירועים אלו. חקירה מקיפה ובדיקה של התנהלות המערכות השלטוניות בכללותן נדרשת כדי למנוע כשלים נוספים, וכדי שלא יישנה אסון שכזה, על המחירים הקשים והבלתי נתפשים שגבו בחיי אדם ועוד. מעבר לכך, חקירה מעמיקה ומהימנה נדרשת גם מבחינה ציבורית, על מנת לתת תשובות לנפגעים, לבני משפחותיהם ולציבור הרחב.

2. בחלוף הזמן, ובפרט משפחתה עצימות הלחימה בעזה, מתחדד ואף מתגבר הצורך בקידום הקמת ועדת חקירה. זאת, הן נוכח חשיבות הבירור הציבורי והפקת הלקחים, והן משום שלחלוף הזמן יש מחיר ראייתי ממשי: הוא עשוי לטשטש זיכרונות ורצפים עובדתיים, מקשה על איתור עדים ומסמכים, ומפחית את היכולת לקיים בירור אפקטיבי וממצה לחקר האמת. קושי נוסף מתעורר לנוכח קיומם המקביל של בדיקות וחקירות של האירועים הרלוונטיים על-ידי גופים שונים, בהם מבקר המדינה וגופי הביטחון שקיימו תחקירים פנימיים, דבר שאף בו יש כדי לפגוע באפשרות לקיים בדיקה אחודה וסדורה של האירועים על כלל הגורמים המעורבים בהם, בדרגים השונים.

3. **הכלי הייעודי שקבעה הכנסת לאירועים מסדר גודל זה, כבר לפני למעלה מחמישים שנה, הוא ועדת חקירה ממלכתית.** מנגנון זה, על מאפייניו שנקבעו בחקיקה - ובראש ובראשונה היותו כלי עצמאי, א-פוליטי ומקצועי - הוא כלי משפטי ההולם את הנסיבות הייחודיות והצורך הציבורי והחיוני לגילוי האמת ולהפקת לקחי אמת.

**קשה להעלות על הדעת נסיבות חריגות וקיצוניות יותר מאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה לאחריהם, המצדיקות הקמה של ועדת חקירה ממלכתית.** ואולם, עד היום נמנעה הממשלה מלפעול בהתאם לסמכויותיה לשם הקמת ועדת חקירה ממלכתית בנושא.

4. בעניין זה הוגשו מספר עתירות לבית המשפט העליון<sup>1</sup>. מזה כשנה הממשלה מגישה מעת לעת הודעות עדכון לבית המשפט שבהן נמסר כי היא קיימה דיון בנושא במליאתה, אך הגיעה למסקנה כי טרם בשלה העת להקמת ועדת החקירה, בשל עצימות המלחמה.

בחודש מאי 2025, נמסר כי לצד העדר הבשלות להקמת ועדת החקירה בצל המלחמה, הממשלה החליטה לפעול "במשותף עם הכנסת, לגיבוש הצעת חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומה שקדם להם במועד שיוחלט ושהרכב חבריה ישקף דעות שונות בציבור ובכך תזכה הוועדה לאמון ציבורי רחב." בחודש אוגוסט 2025 חזרה הממשלה על החלטה זו, והודיעה כי אף תפעל בנושא בהקדם.

ביום 16.11.2025 קיבלה הממשלה החלטה לפיה היא מבקשת לנצל את הפסקת האש ברצועת עזה "לשם קידום הקמת ועדה בלתי תלויה, ובעלת סמכויות חקירה מלאות שתזכה להסכמה ציבורית רחבה ככל הניתן. ראש הממשלה יקים צוות שרים מיוחד שידון בנושאים שיכללו במנדט של הוועדה. הצוות יעביר המלצותיו לממשלה בעניין המנדט שיינתן לוועדה בתוך 45 יום." הודעת עדכון בעניין זה נמסרה לבית המשפט בו ביום.

5. מספר ימים לאחר מכן, ביום 19.11.2025, הוציא בית המשפט העליון צו על תנאי "המורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא תפעל ממשלת ישראל בהתאם לסמכותה בסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, ותורה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית אשר תבחן באופן עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי את מכלול האירועים בכל הקשור למתקפת ה-7 באוקטובר 2023."

### על רקע זה הצעת החוק שבפנינו.

6. בהצעת החוק מוצע להקים ועדת חקירה המכונה "ועדת חקירה ממלכתית-לאומית", לצורך בדיקת אירועי השבעה באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה לאחריהם.

הלכה למעשה, הצעת החוק מבקשת לסטות מן המנגנון שקבע המחוקק בשנת 1969, אשר נועד להבטיח כי חקירה בעניינים בעלי חשיבות ציבורית חיונית **תיעשה באופן ממלכתי, מקצועי, עצמאי וא-פוליטי.** במודל שנקבע הממשלה מוסמכת להחליט על הקמת ועדת חקירה ולהגדיר את נושא החקירה, ואילו מינוי חברי הוועדה מופקד בידי נשיא בית המשפט העליון, ובראשה יעמוד שופט בית המשפט עליון או מחוזי, מכהן או בדימוס.

<sup>1</sup> בג"ץ 4889/24; בג"ץ 5221/24; בג"ץ 5063/24; בג"ץ 6040/24.

7. כעת מוצע לקבוע כי רק לשם חקר אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, תקום ועדת חקירה במודל אחר, שבמרכזו הקביעה כי הרכב הוועדה לא ימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון, אלא בידי גורמים פוליטיים.

בשלב ראשון, כך לפי הנוסח המוצע, יו"ר הכנסת יציע הרכב לוועדה, בהתייעצות עם נציגי הסיעות, אשר טעון אישור ברוב של 80 חברי כנסת. בהיעדר רוב כאמור, יו"ר ועדת הכנסת ימנה שלושה חברים בהסכמת סיעות הקואליציה, וראש האופוזיציה ימנה שלושה חברים בהסכמת סיעות האופוזיציה. אם גם מנגנון זה לא יצא לפועל, בשל חוסר שיתוף פעולה של הגורמים הממנים, השליטה במינוי חברי הוועדה הנותרים תחזור ליו"ר הכנסת, זו הפעם ללא הצורך באישור הכנסת.

בנוסף, מוצע למנות "מפקחים" מקרב בני המשפחות השכולות, וכן לאמץ רק חלק מהוראות חוק ועדות חקירה ביחס לסמכויות הוועדה ואופן פעולתה.

בסעיף 1 להצעת החוק ובדברי ההסבר נטען, כי "מטרתו של חוק זה היא להבטיח כי תתקיים חקירה מלאה, יסודית ובלתי תלויה לבדיקת אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר), פרוץ מלחמת התקומה והנסיבות שהובילו אליהם, בדרך של הקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית, שהקמתה וקביעת הרכבה תיעשה בדרך שוויונית בין חברי קואליציה ואופוזיציה, באופן שיבטיח אמון ציבורי רחב."

8. בתמצית ייאמר, כי הצעת החוק מעוררת קשיים משפטיים משמעותיים במישורים שונים, המנגנון המוצע ונסיבות הצעתו אינם מתיישבים עם הצורך החיוני בוועדת חקירה מקצועית ובלתי תלויה, אשר יש בידה הכלים להגיע לחקר האמת, ועל כן אין מקום לקדמה.

9. השתלשלות ההליכים שתוארה לעיל מצביעה באופן ברור, כי בפנינו הצעת "חוק פרסונלית", "התפורה למידותיה" של הממשלה והקואליציה הנוכחיות. הלכה למעשה, הצעת החוק מבקשת להתגבר על הצו על תנאי שהוצא בעניין זה כנגד הממשלה, בדרך של הקמת ועדת חקירה שלא בהתאם למנגנונים שנקבעו בחוק, אלא בתנאים הנוחים לממשלה, המהווה גם מושא החקירה.

הצעת החוק - המקודמת עתה בהליך חקיקה מהיר - אינה פרי של עבודת מטה מקצועית, אלא של שיח פוליטי בהובלה של ראש הממשלה ובשיתוף סיעות הקואליציה. התחולה והתכלית הפרסונלית של ההסדר הובילו לעיצוב מתווה הלוקה בפגמים מהותיים ביותר, שרחוק מלהלוס את הנסיבות הקיצוניות והחריגות של אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. הוועדה המוצעת עתה אמנם מכונה "ועדת חקירה ממלכתית לאומית", אך ההסדרים המוצעים חותרים תחת תכליתה המוצהרת ועקרונות הבסיס של ועדת חקירה ממלכתית - במישור העצמאות, המקצועיות ואי התלות.

10. אין צריך להרחיב על כך שאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם מתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי, קיצוני, וחוסר תקדים בהיסטוריה של מדינת ישראל - מבחינת תוצאותיו הקשות. יש חשיבות מכרעת וייחודית בנסיבות העניין הקיצוניות לעצמאות המלאה של מנגנון הבריור; לניתוקו המלא מהדרג הפוליטי; ללגיטימציה הציבורית של ממצאיו; ולכך שיהיו בידו כלל אמצעי החקירה האפשריים לחקר האמת ולהפקת לקחים למען הציבור.

דרישות אלה אינן אך עניין מוסדי-משטרי, אלא חלק בלתי נפרד מזכותו הבסיסית של הציבור - ושל כל אזרח ואזרח - לדעת, להבין ולגבש עמדה מושכלת ביחס לאירועים מרכזיים ולתפקוד השלטון, וכן שיופקו לקחי אמת לשם שמירה על חייו, גופו וחירותו בעתיד. זכות הציבור לדעת את האמת על פעולות השלטון

מתעצמת במיוחד מקום שבו מדובר באסון לאומי; ובהיעדר מנגנון בירור עצמאי, מקצועי ואמין, נשללת מן הציבור האפשרות לממש זכות זו.

מעבר לכך, בנסיבות החריגות של השבעה באוקטובר, והמחיר הבלתי נתפש של אירועי אותו היום והמלחמה שבאה בעקבותיו, חקירה מקיפה והפקת מסקנות אמת כדי שאסון מעין זה לא יישנה, היא מהותית לשם קיום חובתה הבסיסית ביותר של המדינה - להגן על חייהם, על גופם, על חירותם ועל כבודם של תושבי המדינה (סעיף 4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו).

11. עמדתנו, כפי שהוצגה בפני הממשלה, והובהרה גם בהליכים משפטיים נוספים, היא כי ועדת חקירה ממלכתית היא באופן מובהק הכלי המתאים הקיים בדין לחקירת היבטי הליבה של אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. זהו המנגנון הייעודי, הייחודי והעצמאי, אשר קבע המחוקק לחקר אירועים בעלי חשיבות ציבורית עליונה. עניין לנו בדוגמה הקיצונית ביותר שידעה המדינה לאירוע מסוג זה.

לעומת זאת, הוועדה שמוצע עתה לכוון לוקה בפגמים מהותיים ביותר: המתווה יוצר פוליטיזציה של הוועדה, מייצר ועדה אשר קיים חשש ממשי שהשיקולים הפוליטיים ידרסו את השיקולים המקצועיים החיוניים לחקר האמת, שסמכויות החקירה שלה אינן הולמות את הרכבה - בהעדר שופט בכיר העומד בראשה, ושהמנגנון שנקבע בה מסורבל ויסכל את היכולת לחקור את האמת ולהסיק מסקנות אובייקטיביות.

אם בכלל, הנסיבות החריגות של אירועי השבעה באוקטובר מצדיקות חשיבה כיצד להפחית את התלות של ועדת החקירה בממשלה, לשם הגברת אמון הציבור בחקירה ובתוצאותיה, ובוודאי אינן מצדיקות יצירת מנגנון אשר מגביר את התלות שלו בממשלה, והרכבו הוא פועל יוצא של שיקולים פוליטיים.

12. נוכח האמור, הצעת החוק היא הצעת חוק פרסונלית ופסולה, שאינה עומדת באמות המידה המשפטיות הנדרשות לחקיקה, וממילא אין בה כדי להביא לידי ביטוי את האינטרסים והזכויות כבדות המשקל הנדרשות לשם חקירה אפקטיבית של אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה.

הצעת החוק היא דוגמא מובהקת לכשל הטמון ב"התכת הרשויות" במדינת ישראל, כאשר הממשלה שולטת למעשה בכנסת. בהקשר הנוכחי, הדבר בא לידי ביטוי בכך שהממשלה רותמת את הכנסת על מנת לעקוף את המסלול המתחייב לבדיקת אירועי השבעה באוקטובר, ולייצר נתיב שמשרת את האינטרסים הפרסונליים והפוליטיים של הממשלה וחבריה, תוך שימוש לרעה במסלול של "הצעת חוק פרטית" מטעם חבר-כנסת כביכול.

יתרה מכך, קידום ועדת חקירה במתווה המוצע יסכל דה-פקטו את האפשרות להקים ועדה אשר "תבחן באופן עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי את מכלול האירועים בכל הקשור למתקפת ה-7 באוקטובר 2023", כלשון הצו על תנאי.

אשר על כן, אין מקום שהממשלה תתמוך בהצעת החוק, ותחת זאת עליה לפעול בהתאם לדין הקיים ולהקים ועדת חקירה ממלכתית.

13. לבסוף יצוין כי, להבנתנו, בשבוע הקרוב צפויה להתחיל לפעול ועדת שרים שהוקמה לשם קביעת רשימת הנושאים שיידונו בוועדת החקירה. יודגש כבר עתה: ועדת שרים זו אינה פועלת מכוח חוק ועדות חקירה.

סעיף 2 לחוק קובע כי ממשלה שהחליטה להקים ועדת חקירה ממלכתית מכוח החוק תגדיר גם את "העניין" שיהיה נושא החקירה. בענייננו, הממשלה לא החליטה להקים ועדת חקירה ממלכתית בהתאם לחוק, ובסוגיה זו ממש אף הוצא נגדה צו על תנאי; בנסיבות אלה, כלל לא ברורה המסגרת החוקית שעל פיה פועלת ועדת השרים האמורה.

**ואולם, הקושי העיקרי אינו פורמלי אלא מהותי: הסמכות הנתונה לממשלה בחוק להגדיר את "העניין" נועדה לקבוע את מסגרת החקירה הכללית בלבד, ולא נועדה - ואינה יכולה לשמש - כלי בידי הממשלה לשרטוט מפורט של נושאי החקירה ושל אידונו או לעיצוב של ה"נרטיב" שייבחן.**

קיים אפוא חשש כבד כי ועדת השרים תסיג בדרך זו את גבולה של ועדת החקירה ותפגע בעצמאותה וביכולתה להגיע לחקר האמת. הצעת החוק מבקשת עתה להרחיב במפורש את סמכויות הממשלה לקבוע את נושאי הבדיקה, מעבר לקביעה המצומצמת של "העניין" הקבועה בחוק - מרכיב המשתלב עם הרעיון המסדר של ההצעה כולה שבה הממשלה - שתהווה מושא מרכזי של ועדת החקירה - מגבירה את שליטתה בוועדת החקירה, התנהלותה וממצאיה. והדברים נכונים מקל וחומר בנוגע לראש הממשלה, אשר להבנתנו צפוי לעמוד בראש ועדת השרים, ואשר אחריותו ביחס לאירועים היא סוגיה שתידון על-ידי ועדת החקירה הממלכתית.

לאור האמור, נדרש ללבן במישור המשפטי את אופן עבודת ועדת השרים והרכבה, קודם לתחילת עבודתה.

14. ועתה לדברים ביתר הרחבה.

### **ועדת חקירה ממלכתית - כללי**

15. במדינת ישראל כמו במדינות נוספות המקיימות מסורת של חקירה עצמאית, ועדת חקירה היא חלק מהמנגנון המדינתי המופקד על ניהול משברי אמון ציבורי. הגם שהאירועים המובילים להקמת ועדות חקירה שונים מאוד זה מזה, כל ועדות החקירה המוקמות בעקבות אירועים חריגים ותגובה ממוסדת של המדינה לאירועים המזוהים כמשבר אמון.<sup>2</sup>

16. חוק ועדות חקירה שנחקק בשנת 1969, החליף את מוסד ועדת החקירה מכוח פקודת ועדות חקירה (1921) המנדטורית. באותה התקופה נעשה שימוש תכוף במוסד ועדת החקירה, זאת בהיעדר קיומם של מנגנונים אחרים מתאימים יותר, כך שהוקמו בשנים אלו כ-150 ועדות חקירה לחקר מגוון נושאים שלא דווקא היה עניין ציבורי רחב סביבם.<sup>3</sup>

מטרת חקיקת חוק ועדות חקירה הייתה להפוך את המוסד של ועדת חקירה ממלכתית לכלי כבד משקל, אשר הממשלה תפעיל במקרים בעלי עניין ציבורי רחב היקף הדורש חקר מעמיק. התאמתה של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועים בעלי משמעות ציבורית חיונית נובעת, בראש ובראשונה, מכך שמנגנוני עוצבו על ידי המחוקק כדי לשרת תכלית של חקירה עצמאית, מקצועית ואובייקטיבית למען חקר האמת<sup>4</sup> (ההדגשה הוספה):

<sup>2</sup> ראו לעניין זה: יפעת הולצמן-גזית ורענן סוליציאנו-קינן, אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה בוחן, משפט וממשל י"ג, 230 (2011).  
<sup>3</sup> אביגדור קלגסבלד, ועדות חקירה ממלכתיות (2001), עמ' 61-63.  
<sup>4</sup> ראו דברי ההסבר לתיקון הראשון לחוק ועדות חקירה, התשל"ב-1972.

**"והרי ועדת חקירה, כמוה כבית המשפט עניינם להוציא לאור משפט ואמת וזכותם לפעול במשימה זו ללא פניות, ללא השפעה, ללא רתיעה ובאין מפריע."**

17. **עצמאותה המקצועית** של ועדת החקירה הממלכתית היא המאפיין הייחודי והמרכזי של פעילותה, לעומת כל מנגנון בירור אחר שמוקם על ידי הדרג הפוליטי. החוק קובע עקרונות שנועדו להבטיח את עצמאות הוועדה. בהתאם לסעיף 4 לחוק, הרכב הוועדה נקבע על ידי גורם חיצוני - נשיא בית המשפט העליון, ובראשה עומד שופט של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי (מכהן או בדימוס).

יובהר, כי גם כאשר ועדת החקירה הממלכתית אינה מוקדמת על-ידי הממשלה אלא על-ידי אורגן של הכנסת – הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת<sup>5</sup>, נשיא בית המשפט העליון ממנה את חבריה (ואף בראשה עומד שופט עליון או מחוזי, מכהן או בדימוס).

חוק ועדות חקירה כורך בין ההחלטה על הקמת הוועדה לבין הגדרת הנושאים שידונו בה. בסעיף 2 לחוק נקבע כי הממשלה תגדיר את "העניין" שיהיה נושא החקירה, ואינו מעניק בידה סמכות רחבה להכתיב לוועדה כיצד לפעול ומה לחקור או לא לחקור. בנוסף, מרגע שהחליטה הממשלה על נושא החקירה, אין היא רשאית להבהיר, להרחיב או לצמצם אותו מיוזמתה אלא רק לבקשתה של הוועדה, דבר שנועד להבטיח את עצמאותה של הוועדה (סעיף 2(ב) לחוק ועדות חקירה).

כאשר ועדת החקירה הממלכתית מוקמת על-ידי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, העניין שיהיה נושא החקירה נקבע על-ידי הוועדה בכנסת, ולממשלה אין כל נגיעה בדבר.

18. החוק קובע מנגנונים המבטיחים את **המקצועיות** של הוועדה. נקבע, כי בראשה יעמוד שופט בית המשפט העליון או המחוזי (מכהן או בדימוס), וזאת על רקע הצורך במומחיות בשמיעת עדים וחקר גילוי האמת.

כנגזרת ממהות החקירה ומהעומד בראשה, חוק ועדות חקירה מקנה לוועדת חקירה ממלכתית **סמכויות חקירה נרחבות**, הדומות לסמכויותיו של בית משפט, ובמקומות מסוימים אף רחבות יותר לאור האופי האינקוויזיטורי של הוועדה. זאת, על מנת לאפשר את החקר המעמיק והרחב ביותר. הוועדה אינה מוגבלת מבחינת התחומים, הגופים והאישים שהיא רשאית לחקור במסגרת החקירה לשמה היא הוקמה. לוועדת חקירה מרחב פעולה רחב בקביעת סדרי עבודה ודיונים, ואינה כבולה לסדרי הדין הנהוגים בבתי משפט לעניין קבלת ראיות וחקירת עדים (סעיפים 7-8 לחוק). ליושב ראש הוועדה הסמכות לכפות על עדים להעיד ולהמציא חומרים, בדומה לסמכויות של בית משפט בהליך אזרחי (ראו סעיפים 9 ו-11 לחוק), וכן הוא רשאי להוציא צו חיפוש בהתאם לפקודת הפרוצדורה הפלילית ולהטיל את משימת איסוף החומר על אדם מטעם הוועדה או פרקליט מפרקליטות המדינה או שוטר (סעיפים 12-13 לחוק).

בסעיף 16 לחוק נקבע כי היועץ המשפטי לממשלה רשאי להתייבב לפני ועדת החקירה, לקחת חלק בחקירת העדים ולהשמיע דברו.

19. מטבעה, דו"ח ועדת חקירה כולל במקרים רבים גם הסקת **מסקנות אישיות**. חוק ועדת חקירה קובע מנגנון מובנה להתגוננות ושימוע עבור מי שעלולים להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה.

<sup>5</sup> סעיף 14 לחוק ביקורת המדינה, התשי"ח-1958.

עיקרון נוסף המעוגן בחוק הוא **פומביות הדיון**, הנובע מהחשיבות הציבורית של הסוגיה ואמון הציבור בחקירתה. ברירת המחל היא שוועדת חקירה מקיימת את דיוניה בפומבי (סעיף 18 לחוק), ודו"חותיה יפורסמו לציבור, למעט במקרים חריגים.

20. כעולה מדיוני הכנסת שעיצבו את מוסד ועדת החקירה הממלכתית, מנגנונים אלו, היוצרים הפרדה ברורה בין הממשלה לוועדת החקירה הממלכתית מרגע שהוחלט על הקמתה, נבחרו בכוונה תחילה. התפיסה הברורה שעולה היא כי ועדת חקירה ממלכתית נועדה לחקור דווקא נושאים שיידרשו גם את חקירת אחריות הממשלה, ומכאן שיש צורך בעצמאות של הוועדה ובהקניית סמכויות המאפשרות לה להגיע לחקר האמת.

ראו לעניין זה, דבריו של שר המשפטים דאז יעקב שפירא בדיון במליאת הכנסת לקראת הקריאה הראשונה של החוק (מיום 26.12.1967):

"דרך הטבע הוא שכל ויכוח מעין זה, הממשלה היא צד בו, אם מפני שהנושא התרחש או לא התרחש בתוך תחומי סמכותה ואם מפני שכמעט אין לך דבר המעניין את הציבור, המסעיר אותו, שאין תולים אותו כך או כך בממשלה...אסור שעבודתה של ועדת החקירה או הרכבה יעוררו ביקורת, אם מלכתחילה ואם בדיעבד. אסור שהציבור יחשוב שהממשלה הקימה ועדת חקירה בהרכב הנוח לה, ולכן באה הצעתנו לצמצם את סמכותה של הממשלה לגבי ועדות חקירה עד למינימום. לפי ההצעה שאנו מציעים, סמכותה של הממשלה תהיה מוגבלת לקביעת הצורך בחקירה ונושא החקירה. מכאן ואילך אין הממשלה מוסמכת לעשות מאומה לגבי ועדת חקירה."<sup>6</sup> [ההדגשה הוספה]

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

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

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

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

<sup>6</sup> ראו גם דברי יו"ר הוועדה, ח"כ אונא, במליאת הכנסת לקראת הקריאה השנייה והשלישית, מיום 30.12.1968.

## ייחודיות אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה

22. ביום 7.10.2023 פקד את מדינת ישראל אסון לאומי חסר תקדים בחומרתו ובהיקף פגיעתו באזרחי המדינה ותושביה.

אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם מתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי, קיצוני וחסר תקדים בהיסטוריה של מדינת ישראל – הן מבחינת תוצאותיהם הקשות, הן מבחינת השפעתם מרחיקת הלכת על המדינה. מדובר באירועים בעלי חשיבות ציבורית ראשונה במעלה ומשמעויות אסטרטגיות עמוקות. תוצאות אלו כוללות, בין היתר, היקף עצום של נרצחים ופצועים, וכן מספר רב מאוד של חטופים.

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

23. אין חולק על הצורך ההכרחי בקיומה של חקירה מקיפה והפקת לקחים מעמיקה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. חקירה זו נדרשת הן לשם מניעת הישנותו של אסון לאומי מסוג זה, על המחירים הבלתי נתפסים שגבה, והן כחלק מחובתה של המדינה להגן על חייהם, גופם, חירותם וכבודם של אזרחיה ותושביה. לכך מצטרף הערך הציבורי המובהק בבירור מעמיק של האירועים, הגורמים להם והאחריות להם.

האירועים הנדרשים להיחקר מתאפיינים בצבר נסיבות שאין דומה לו בהיסטוריה של מדינת ישראל, מבחינת חשיבותם הציבורית, השפעתם מרחיקת הלכת בטווח הקצר והארוך, והשלכותיהם הקשות על הציבור כולו, ובפרט על הנרצחים, הנופלים, החטופים, הפצועים ובני משפחותיהם. קביעת אחריות מוסדית או אישית בגין אירועים אלה צפויה להיות בעלת השלכות ציבוריות משמעותיות.

24. עמדתנו, כפי שהובאה בפני הממשלה במכתבי היועצת המשפטית לממשלה ובתגובות להליכים המשפטיים, היא כי ועדת חקירה ממלכתית היא באופן מובהק הכלי המשפטי המתאים בדין לחקירת אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. נדרשת חקירה מקיפה, בלתי תלויה ואפקטיבית של התנהלות המערכות השלטוניות, כתנאי הכרחי למניעת כשלים עתידיים ולהבטחת אי-הישנותו של אסון לאומי מסוג זה. חקירה עצמאית, אפקטיבית ומקצועית של הנסיבות, תגשים אינטרסים ציבוריים וזכויות חוקתיות מן המעלה הראשונה, ובהם זכות הציבור לדעת, הזכות לחיים ולביטחון, הבטחת תקינותו של המשטר ואמון הציבור ברשויות השלטון.

25. מאפייניה הייחודיים של ועדת חקירה ממלכתית הם המאפשרים קיומה של חקירה מקצועית, אפקטיבית ובלתי תלויה. קשה להעלות על הדעת נסיבות חריגות וקיצוניות יותר מאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, המצדיקות - ואף מחייבות - קיומה של ועדת חקירה ממלכתית בעלת מאפיינים אלה.<sup>7</sup>

<sup>7</sup>לעניין העדר ההתאמה של מנגנוני ביקורת המדינה או ועדת בדיקה ממשלתית לחקירת אירועים בסדר גודל ובמורכבות כאלה, ראו תגובת המדינה בבג"ץ 4889/24 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, מיום 4.12.2024.

הדברים מקבלים משנה תוקף עת בחינת ועדת החקירה שמוצע להקים כעת.

### הפגמים המהותיים בהסדר המוצע

26. אמנם הצעת החוק היא כביכול "הצעת חוק פרטית" מטעם חבר-כנסת, אך למעשה מדובר בהצעה שהורתה בממשלה, במעורבות של גורמי ממשלה שאחריותם לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה צפויה להיחקר במסגרת הוועדה, ובראשם - ראש הממשלה. בנוסף, ההצעה מכנה את הוועדה שתקום "ועדת חקירה ממלכתית-לאומית", אך בחינת המודל המוצע מעלה כי ההסדרים שנכללים בו חותרים למעשה תחת עקרונות הבסיס של ועדת חקירה ממלכתית עליהם עמדנו לעיל: עצמאות, אי תלות ומקצועיות.

### פוליטיזציה של ועדת החקירה

27. נקודת המוצא המרכזית לענייננו, שבאה לידי ביטוי מפורש בהיסטוריה החקיקתית של חוק ועדות חקירה, היא כי הנושאים שבגינם מוקמות ועדות חקירה ממלכתיות הם נושאים שבהם הממשלה עצמה היא ככלל צד, כאשר נדרש לבחון את התנהלותה והיקף אחריותה. לפיכך, יש חשיבות קריטית בכך שהוועדה תוכל לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי מהממשלה ומחבריה. המתווה המוצע פוגע באופן קשה בעקרון זה, והופך אותה לוועדה תלויה.

28. במתווה המוצע, בכל המסלולים שבהצעת החוק ניתן לקואליציה משקל מכריע - ולעיתים אף בלעדי - בקביעת הרכב הוועדה.

הצעת החוק קובעת שני מסלולים חלופיים למינוי חברי הוועדה, אך בכל אחד מהם הקואליציה מקבלת יתרון מובנה ושליטה מכרעת. במצב הדברים הקיים של "התכת הרשויות" בין הרשות המבצעת והמחוקקת, מדובר למעשה בשליטה ממשלתית בהרכב הוועדה. לפי ההסדר המוצע, יו"ר הכנסת יפעל לגבש הצעה להרכב הוועדה לאחר התייעצות עם נציגי סיעות הקואליציה והאופוזיציה, וההצעה תובא לאישור מליאת הכנסת ברוב של 80 חברי כנסת לפחות. לא מן הנמנע כי לא תושג הסכמה של 80 חברי כנסת על הרכב ועדה שתחקור נושא המצוי במחלוקת עמוקה, אשר יש לו השלכות פוליטיות וציבוריות. גם הצעת החוק מכירה באפשרות זו כאפשרות ריאלית, וככל שלא יושג רוב כאמור, יו"ר ועדת הכנסת ימנה שלושה מחברי הוועדה; ויו"ר האופוזיציה ימנה שלושה חברים נוספים. כך, הקואליציה שולטת במחצית מהרכב הוועדה באופן ישיר.

29. יתרה מכך, מכיוון שלפי חלופה זו הוועדה תורכב ממספר זוגי של חברים, ולכל החלטה מהותית של הוועדה תידרש לרוב, די במינוי של שלושה נציגים של הקואליציה כדי להעניק לה שליטה אפקטיבית בהחלטות שיתקבלו בוועדה ובאופן התנהלותה.

ככל שלא מונו כל חברי ההרכב במנגנון החלופי האמור, יו"ר הכנסת יכול למנות בעצמו את החברים הנותרים כך שהוועדה תמנה ששה חברים. כלומר, לפי חלופה זו, הקואליציה מקבלת למעשה סמכות בלעדית להשלים את הרכב הוועדה. בחוק לא קבועות מגבלות על אופן הפעלת שיקול דעתו.

30. חברי ועדה שייבחרו בהתאם למנגנונים הפוליטיים המתוארים לעיל - בין אם ייבחרו בידי הקואליציה ובין אם חלקם ייבחרו בידי האופוזיציה - צפויים להיתפס בציבור כחברים "מטעים", שאינם נהנים מעצמאות ממשית ושנבחרו על בסיס שיקולים פוליטיים במקום על בסיס כישוריהם המקצועיים. קל וחומר במצב

שבו כלל חברי הוועדה, או חלק ניכר מהם, ייבחרו על-ידי יו"ר הכנסת, שהוא חבר כנסת מטעם הקואליציה. במצב שבו חברי הוועדה ממונים בידי גורמים פוליטיים - הקואליציה והאופוזיציה - עולה חשש כבד כי הציבור יתייג אותם כנציגים של הקבוצה הפוליטית שמינתה אותם, ולא כחוקרים עצמאיים. כל ממצא של הוועדה ייבחן על רקע הזהות הפוליטית של הגורם הממנה. הציבור יראה בוועדה לא גוף חוקר אובייקטיבי, אלא זירה פוליטית נוספת - מעין "כנסת זוטא" שבה מתנהל מאבק ציבורי-פוליטי, חלף חקירה מקצועית.

31. הפוליטיזציה של הרכב הוועדה אינה רק פוגעת באמון הציבורי - היא פוגעת באופן ישיר ביכולת הוועדה לחקור את האמת ולהגיע לממצאים אמינים. פגיעה זו מתבטאת במספר מישורים. ראשית, אופן קבלת ההחלטות בוועדה משתנה באופן יסודי. כאשר חברי הוועדה ממונים על ידי גורמים פוליטיים - מחציתם על ידי הקואליציה ומחציתם על ידי האופוזיציה - קיים חשש כבד ומובנה שמא הם יהיו מוטים לטובת הצד שמינה אותם וזהירים יותר בהטלת אחריות על גורמים אלו, וההיפך. שנית, אופן הדיון בוועדה עלול להפוך לפוליטי במקום מקצועי. כאשר הוועדה מחולקת בין "צד קואליציוני" ו"צד אופוזיציוני", כל נושא מהותי עלול להפוך למשא ומתן פוליטי. כך למשל, עולה חשש כי החברים שמונו על ידי הקואליציה יתמכו בגרסה שמגנה על הממשלה; והחברים שמונו מטעם האופוזיציה יתמכו בגרסה שמאשימה אותה; והתוצאה תהיה חתירה לפשרה פוליטית במקום חתירה לאמת עובדתית או הקצנה של אחד מהצדדים שיבקש להציג את גרסתו באופן שיסכל את יכולתה של הוועדה להגיע לממצאים עובדתיים. שלישית, תהליך העבודה של הוועדה ייפגע באופן מהותי. ועדת חקירה ממלכתית צריכה לקבל החלטות רבות ומגוונות במהלך עבודתה: אילו עדים לזמן, אילו מסמכים לדרוש, אילו נושאים להעמיק בהם, אילו שאלות לשאול, ואילו קווים חקירתיים לפתח. כל החלטה כזו יכולה להיות קריטית לגילוי האמת. אך כאשר הוועדה מחולקת פוליטית, כל החלטה כזו הופכת לשדה קרב פוליטי.

משכך, בין אם חברי הוועדה ייבחרו על-ידי קבוצות פוליטיות שונות, ובין אם כולם ייבחרו על-ידי נציגי הקואליציה - הפוליטיזציה של הוועדה, תפגע באופן קשה ביכולת שלה להגשים את ייעודה.

### חשש להסגת גבולה של ועדת החקירה והשפעה של שיקולים זרים

32. כפי שצוין לעיל, מוצע להקים בחוק את ועדת החקירה ולקבוע את הנושא שייחקר - "מוקמת בזאת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לבדיקת אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר), פרוץ מלחמת התקומה והנסיבות שהובילו אליהם."

בסעיף 4 מוצע לקבוע כי הממשלה תגדיר את נושאי החקירה, ובכך סוטה הצעת החוק מהדין הקיים בשני היבטים:

33. האחד, היא מעניקה לממשלה סמכות קונקרטי יותר לגדר את עבודת הוועדה, מעבר לסמכות שניתנה לה בסעיף 2 לחוק ועדות חקירה. בהתאם לחוק הקיים, הממשלה מגדירה רק את "העניין" הכללי - לא את הנושאים הספציפיים, לא את קווי החקירה, ולא את מה שנכלל או לא נכלל. לכל היותר, נהוג שהממשלה תפרט נושאים אשר היא מבקשת מהוועדה לתת עליהם את דעתה וזאת תוך הדגשה שעל הוועדה לחקור את מכלול ההיבטים של העניין. כלומר, גם אם הממשלה מבקשת מהוועדה להידרש לנושאים מסוימים, כחלק מן המכלול, שיקול הדעת בכל הנוגע לפירוט ולקונקרטיזציה של הנושאים שייבחנו נותר בסופו של יום בידיה העצמאיות של הוועדה (בגדרי "העניין" שהוגדר). ניסוח כללי זה מביא לידי ביטוי את ניגוד העניינים

המובנה שבו הממשלה נמצאת. המחוקק היה מודע לבעיה זו, והקים ערובות חשובות לשם הבטחת מימוש תכליות הוועדה.

האפשרות שהממשלה שכינה במועד בו אירע אסון השבעה באוקטובר תקבע באופן מפורט יותר את הנושאים הספציפיים שייחקרו, לאחר שעניין החקירה הכללי כבר נקבע, פוגעת באופן מהותי בתכליות שבשלב נדרש מנגנון חקירה עצמאי. היא מאפשרת לממשלה להחריג נושאים שאינם נוחים לה, או נושאים העלולים להטיל אחריות על חברה, ובכך להגביל את החקירה ולהביא לכך שלפני הוועדה תונח תמונה חלקית בלבד של העניין נשוא הבדיקה. משמעות הדבר היא שהממשלה יכולה להגביל בפועל או לנווט מראש את החקירה וממצאיה באמצעות קביעה סלקטיבית או בלתי עניינית של נושאים - גם אם משמעות הדבר היא חקירה חלקית, שטחית, או הימנעות מבירור סוגיות קריטיות המשליכות על אחריות הדרג המדיני. חקירה סלקטיבית פוגעת ביכולת הוועדה להסיק מסקנות אמיונות אפילו לגבי הנושאים הספציפיים שכן נקבעו לבדיקה, שכן היא נעדרת את התמונה הכוללת ההכרחית להבנת האירועים במלואם.

**מתן סמכות רחבה שכזו לממשלה - בפרט ביחס לאירועים מושא ועדת החקירה שבפנינו - עלול להביא לפגיעה קשה בעצמאות ובאי התלות של הוועדה – ויעניק לראש הממשלה ולממשלה את האפשרות להשפיע באופן ישיר על האופן שבו הם ייחקרו. בכך מתעורר חשש כבד כי תכליותיה המרכזיות של ועדת החקירה, ובראשן גילוי האמת והפקת הלקחים יידחקו לקרן פינה, תוך מתן משקל בכורה לשיקולים הפוליטיים והאישיים.**

34. השני, לפי חוק ועדות החקירה, האפשרות לקבוע את נושאי הדיון עליהם תדון ועדת החקירה, ניתנו לממשלה במצב שבו היא מקימה את הוועדה, שכן הדבר כרוך ושלוב בעצם ההחלטה על הקמת הוועדה. כעת מוצע להעניק סמכות זו לממשלה, ואף להרחיב אותה כאמור, על אף שהממשלה אינה זו שמקימה את הוועדה, אלא הכנסת.

כפי שצוין לעיל, כאשר הקמת ועדת החקירה הממלכתית נעשית על-ידי אורגן של הכנסת – הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת – היא גם זו שקובעת את נושאי הבדיקה. לממשלה אין יד בדבר.

קשה להציב תכלית לגיטימית למצב שבו הרשות המחוקקת היא שמקימה את הוועדה בחוק, אך הרשות המבצעת היא זו שתגדיר את נושאי הבדיקה. **מדובר במתווה הנעדר היגיון פנימי החותר נגד תכליות המוצהרות בדבר הקמת ועדה בלתי תלויה בהסכמה רחבה, ופוגע בעקרון הפרדת הרשויות וברציונלים שבבסיס מנגנון ועדת החקירה.** נראה, כי הצדקתו נובעת אך ורק מהרצון להבטיח שליטה אפקטיבית של הממשלה בוועדת החקירה הנדרשת לחקור בין היתר את התנהלותה.

35. השתלשלות העניינים שבעניינינו ממחישה את החשש הכבד והקונקרטי לפגיעה בעבודת הוועדה. כחודש לפני קידום הצעת החוק שבפנינו, ביום 16.11.2025 החליטה הממשלה על הקמת ועדת שרים שתקבע את המנדט שיידון בוועדת חקירה שטרם הוקמה.

כאמור, המסגרת החוקית שבמסגרתה פועלת ועדת השרים אינה ברורה, משהממשלה כלל לא הקימה ועדת חקירה ממלכתית לפי החוק, ובעניין זה ממש הוצא נגדה צו על תנאי.

ואולם, הקושי העיקרי אינו פורמלי אלא מהותי: הסמכות הנתונה לממשלה בחוק להגדיר את "העניין" נועדה לקבוע את מסגרת החקירה הכללית בלבד, ולא נועדה - ואינה יכולה לשמש - כלי בידי הממשלה

לשרטוט מפורט של נושאי החקירה - שייבחנו ושלא ייבחנו, או לעיצוב ה"נרטיב" הקונקרטי שייבחן. עולה חשש כבד כי בדרך זו הממשלה - המהווה מושא מרכזי של חקירת הוועדה - תסיג את גבולה של ועדת החקירה ותפגע באופן קשה בעצמאותה וביכולתה להגיע לחקר האמת. הצעת החוק סטתה בעניין זה מלשון חוק ועדות החקירה, באופן המעלה חשש כי כוונתה להרחיב את סמכויות הממשלה לקבוע את פרטי נושאי הבדיקה, מעבר ללשון המצומצמת של "העניין" הקבועה כיום בחוק, באופן המעורר, כאמור, קושי רב.

36. ויודגש, ועדת השרים אינה פועלת מכוח חוק ועדות חקירה, ויש להניח כי היא נועדה לשמש פלטפורמה לקבלת החלטות מכוח הצעת החוק. זאת, על אף שהקמת הוועדה קדמה להנחת הצעת החוק בכנסת, והצעת החוק נמצאת בראשית הליכי החקיקה שלה. רכיב זה של הצעת החוק משתלב בעקרון המסדר של ההצעה כולו - פגיעה בעצמאות ועדת החקירה, וקידום האינטרסים האישיים והפוליטיים של חברי הממשלה והעומד בראשה, אשר הם גם מושאי ועדת החקירה.

על כל פנים, כפי שצוין לעיל, אופן עבודת ועדת השרים האמורה והרכבה מחייבים ליבון משפטי, עוד בטרם תחל הוועדה את עבודתה.

### העדרם של שיקולים מקצועיים בבחירת חברי הוועדה

37. הצעת החוק מוותרת על דרישות הכשירות המקצועית שעליהן בנוי המשטר הקיים של ועדות חקירה ממלכתיות. היא מוותרת על כך שהגורם הממנה את חברי הוועדה יהיה גורם מקצוע בכיר - נשיא בית המשפט העליון, ושראש הוועדה יעמוד שופט בית המשפט העליון או המחוזי, מכהן או בדימוס, שיש לו את המומחיות והמקצועיות להובלת חקירה מורכבת ורגישה שכזו לשם חקר האמת. במקום זאת, תנאי הסף היחידים הדרושים הם אזרחות ישראלית וסיווג ביטחוני - דרישות מינימליסטיות שאינן אומרות דבר על היכולת המקצועית של המועמד לתפקיד. פעם נוספת, **שיקולי המקצועיות נדחקים לקרן פינה, ובמקומם השיקולים הפוליטיים תופסים את הבכורה.**

38. ועדת חקירה ממלכתית אינה גוף פוליטי שתפקידו לייצג ולשקף דעות שונות בציבור. תפקידה הוא חקירה מקצועית של אירועים מורכבים, איסוף ראיות, חקירת עדים, ניתוח מסמכים, והגעה למסקנות עובדתיות מבוססות. משימות אלו דורשות כישורים מקצועיים ספציפיים.

39. **ראשית**, יכולת ניהול חקירה מורכבת: חקירת אירועים כמו השבעה באוקטובר מערבת היקף גדול של מסמכים, עדים, מערכות שלמות (צבא, ביטחון, ממשלה, מודיעין), וקווי חקירה מסועפים ומורכבים. המחוקק גילה דעתו כי יש צורך במי שהתנסה ויודע לנהל חקירה כזו - כיצד להגיע לתמונה שלמה ומהימנה. שופטים מערכאות העליון או המחוזי, שניהלו משפטים מורכבים במשך שנים, מביאים עמם ניסיון נרחב בניהול תהליכים חקירתיים מורכבים. מינוי של יושב ראש ללא ניסיון כאמור יפגע ביכולת הוועדה לנהל את החקירה בצורה אפקטיבית. **שנית**, לשופטים מיומנות בחקירת עדים, והם מיומנים בבחינת סתירות ומהימנות, ואיך להגיע לחקר האמת מתוך מקבץ עדויות וגרסאות שעשויה לסתור זו את זו, להיות מוטות או חלקיות.

יודגש, אחד ממאפייניה של ועדת החקירה הממלכתית בעולם היא, שבדרך כלל עומד בראשה שופט בכיר, בעל ניסיון, אשר לו מוענקות סמכויות שנועדו להבטיח את פעולתה היעילה של ועדת החקירה לחקר

האמת<sup>8</sup>. כפי שגם עולה מההיסטוריה החקיקתית, ההכרעה בחוק ועדות חקירה ששופט יעמוד בראש ועדת חקירה ממלכתית התקבלה אחרי שקילה מעמיקה של מגוון שיקולים. הדיונים בכנסת במהלך חקיקת החוק בשנים 1968-1969 הדגישו שלושה שיקולים מרכזיים: הבטחת אמון הציבור ומהימנות הוועדה; הבטחת אי התלות של הוועדה; ומיומנות בהפעלת סמכויות כפייה. מטבע הדברים, הפעלה מקצועית של סמכויות הוועדה מוליכה לפגיעה מידתית יותר בזכויות של נחקרים, פגיעה הכרוכה בסמכויותיה הנרחבות של הוועדה.

כך, ראו למשל את דבריו של ח"כ חיים צדוק<sup>9</sup>:

"אני מציע לכנסת לדחות את ההצעה האומרת שייטכן כי בראש ועדת חקירה יעמוד אדם שאיננו שופט. אני חושב שכדי לשמור על בירור תקין ועל נוהל תקין, צריך שבראש כל ועדת חקירה, המתמנית לפי חוק זה, עמוד שופט שיש לו הכושר והניסיון לסנן עדויות ולקבוע עובדות, ובעיני הציבור הוא נהנה גם ממעמד של שופט השופט ללא משוא פנים. שאר חברי הוועדה, אם יהיו שניים, ארבעה או שישה, יכולים להיקבע בהתחשב בנושא הבירור. אפשר יהיה למנות לוועדה חברים שהמומחיות והידע שלהם תהיה בהם משום תרומה לבירור העניין הנדון. אבל השמירה וההקפדה על נוהל תקין של הבירור, השמירה על הזכויות של העדים המופיעים ושל אנשים שאינם עדים העלולים להיפגע על ידי חקירה זו – תפקיד זה מסור במיוחד בידי שופט, שהוא יושב ראש הוועדה. אני חושב שנעשה עוול למוסד הזה שאנו מקימים אותו היום אם נעלה על הדעת אפשרות שבראש ועדה כזו לא יעמוד שופט."

#### הפגיעה בחקר האמת

40. **חקר האמת הוא הליבה, התכלית המרכזית, והמטרה היסודית של כל ועדת חקירה ממלכתית.** ועדת חקירה ממלכתית מוקמת כאשר מתרחש אירוע בעל חשיבות ציבורית חיונית, שבו נכשלו מערכות המדינה באופן חמור, ושב הציבור זקוק - ואף זכאי - לדעת את האמת המלאה על מה שקרה, מי אחראי, ומדוע נכשל השלטון. ללא גילוי אמת אין למידה, ללא למידה אין הפקת לקחים, וללא הפקת לקחים לא ניתן יהיה למנוע הישנותם של אסונות וכשלים.

חקר האמת הוא גם תנאי הכרחי להטלת אחריות אישית על מקבלי החלטות שכשלו - אחריות שהיא יסוד מיסודות המשטר הדמוקרטי, שבו השלטון אחראי לאזרחים ומחויב לתת להם דין וחשבון.

41. הדברים מקבלים כאמור משנה תוקף ביחס לאירועי השבעה באוקטובר - אי גילוי האמת במקרה זה פוגע בשורש ההתנהלות התקינה של המדינה, במערכת היחסים בין המדינה לאזרחיה, ולזכות הציבור לדעת. קשה להלום מצב שבו אירועים חמורים אלה, שגבו מחיר כה כבד בחיי אדם, לא ייחקרו באופן ההולם והמיטבי ביותר. משכך, מקרה זה דווקא מחייב חקירה מקיפה ומהימנה, תוך הקפדה יתרה על מניעת שיקולים זרים ופוליטיים והגברת אי התלות של הממשלה בוועדה.

המנגנון המוצע עלול בהסתברות גבוהה להוביל לכך שהוועדה שתוקם תהיה משותקת, פוליטית, ובלתי מסוגלת להגיע למסקנות ממשיות. משכך, עולה חשש כי ההצעה דן תביא לסיכול דה-פקטו של היכולת לבצע חקירה אפקטיבית; ולהבטיח "החקירה" שתתקיים תיעשה בתנאים נוחים לממשלה.

<sup>8</sup> אביגדור קלגסבלד, ועדות חקירה ממלכתיות (2001), עמ' 21-23.

<sup>9</sup> ישיבת מליאת הכנסת מיום 30.12.1969.

42. הצעת החוק קובעת מנגנון מסורבל, אשר מעוות את אופן פעולתה של ועדת חקירה ממלכתית ואת מארג הסמכויות שלה ומשנה אותם, באופן המבטיח שליטה רבה יותר של הנציגים מטעם הקואליציה על אופן ניהול החקירה.

יתרה מכך, הצעת החוק מבקשת לקבוע שוועדת החקירה הממלכתית-לאומית תפעל על פי חוק ועדות חקירה, אך זאת בכפוף לשינויים המפורטים בהצעת החוק. **השינויים המוצעים משנים באופן מהותי את ההסדרים הקיימים כיום בחוק ועדות חקירה.** שינויים אלו צפויים לייצר קשיים באופן פעילותה השוטפת של הוועדה ואף למעשה לשתק את פעילותה. להלן מספר דוגמאות, לא ממצות, של ההסדרים המעוררים קשיים ואף עשויים להוביל לשיתוק.

43. כך למשל, הדרישה שככל שיהיו לוועדה שני יושבי ראש אז הם ידרשו להפעיל את סמכותם בהסכמה בלבד יש בה כדי לפגוע ביכולתה של הוועדה לזמן עדים או לשלוח מכתבי אזהרה וזאת אם יו"ר הוועדה שמונה על ידי הקואליציה או יו"ר הוועדה שמונה על ידי האופוזיציה מתנגדים לזימון. הדבר עלול להחמיר את הקיטוב בין חברי הוועדה ואף להוביל לכך שדוח הוועדה לא יחשוף את האמת מכיוון שלא כלל חקירה של עד מסוים מסיבות פוליטיות. מעבר לכך, אף עלול להיווצר מצב שהוועדה לא תוכל לגבש מסקנות אישיות נגד אדם מסוים בגלל שיוכו הפוליטי וזאת אם אחד מיושבי הראש יתנגד לשליחת מכתב אזהרה אליו.<sup>10</sup>

אף היבטים נוספים בהסדר מעוררים קשיים, לדוגמא: קיימים קשיים שונים ביחס למנגנון מינוי המפקחים המוצע, הן לעניין מינויים על-ידי חברי הוועדה והן לעניין אופן השפעתם על פעילות הוועדה; בהצעת החוק מוצע לקבוע שדיוני הוועדה ישודרו לציבור מבלי שנבחנה ההשפעה של שידורי הוועדה על אופן פעילותה של הוועדה, לרבות לעניין ההשפעה של שידור העדויות על עדותם של מי שטרם העידו והשפעת הדבר על חקר האמת<sup>11</sup> או לעניין שמירה על ביטחון המדינה, יחסי החוץ שלה ועוד; קיים קושי עם ההצעה שמינוי מחליף לחבר ועדה, במידת הצורך, יעשה על ידי חברי הוועדה האחרים; קיים קושי בכך שהוועדה צפויה למנות מספר זוגי של חברים ולפיכך יתאפשר מצב בו לא תהיה הכרעת רוב בוועדה.

לבסוף יצוין, כי הצעת החוק מחריגה באופן מפורש את הוראת סעיף 16 לחוק ועדות חקירה המאפשר ליועץ המשפטי לממשלה להתייצב בפני הוועדה ולחקור עדים ועוד. **זהו מרכיב נוסף בהצעת החוק המבקשת לשלוט באופן התנהלות הוועדה, מי ישמע בפניה ומה יהיו ממצאיה.**

44. **חשוב להבהיר כי נזקיה של הצעת החוק חורגים בהרבה מעצם הקמתה של ועדה שאופן הקמתה וסמכויותיה אינם הולמים את היקף האירועים ואת מורכבותם. חקירת הנסיבות באמצעות ועדה שאינה מותאמת למשימה צפויה לשבש, ואף לסכל, אפשרות עתידית לחקור את האירועים בכלים המתאימים. בכך מגלם ההסדר המוצע פגיעה חמורה ובלתי-הפיכה באינטרסים ציבוריים ובזכויות יסוד, העומדים בבסיס הצורך בקיומה של חקירה אפקטיבית.**

לא ניתן, הלכה למעשה, לקיים בירור מהותי של נושאי הליבה פעמיים באמצעות מנגנוני חקירה שונים. יתרה מכך, קיומן של קביעות מקבילות – ואולי אף סותרות – בדבר אחריות מוסדית או אישית, עלול לפגוע פגיעה קשה באמון הציבור, בניגוד מוחלט לאחת מתכליותיה המרכזיות של חקירה ממלכתית. משכך,

<sup>10</sup> על הקושי הגלום בוועדה פריטטית, ראו הביקורת שהושמעה על-ידי יושבי הראש שניהנו בראש ועדה בארה"ב שחקרה את אירועי ה-11 בספטמבר: Thomas H. Kean & Lee H. Hamiltom, Without Precedent: The Inside Story of the 9/11 Commission (2006).

<sup>11</sup> כך, ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון לא שידרה לפחות מהעדויות בזמן אמת מחשש לשיבוש.

קיומה של חקירה מחוץ למסגרת ההולמת והראויה אינו פתרון ביניים, אלא מהלך המסכל מראש את האפשרות להעמיד בעתיד כלי חקירה מתאימים לשם הגעה לחקר האמת.

מעבר לאינטרס הציבורי בחקר האמת, הגעה למסקנות והפקת לקחים, לשם קיום חובתה של המדינה להגן על חייהם, גופם וכבודם של תושביה, ולמען הגשמת זכותם של אזרחי ישראל לדעת את הסיבות והאחראים לאסון אשר פקד את מדינתנו, קביעה בדבר אחריות אישית היא בעלת השלכות משמעותיות כבדות משקל, ולכן יש לעשותה בהליך המתאים, עם הגורמים המקצועיים המתאימים והיקף הסמכויות הנדרש.

ומכאן לפגם מהותי נוסף הגלום בהצעת החוק – העדר כלליותה.

### חקיקה פרסונלית

45. כפי שתואר בתחילת הדברים, פגם כבד משקל נוסף בו לוקה הצעת החוק הוא היותה **חקיקה פרסונלית באופן מובהק**. נקודת המוצא היא כי מדובר בחקירת אירועים שכבר התרחשו, וכאשר אין חולק כי החקירה הכרחית<sup>12</sup> ושהיא תופנה גם כלפי הממשלה וחבריה. אף על פי כן, הצעת החוק מבקשת לשנות את הכללים החלים על חקירה ספציפית זו ולהשפיע על תוצאותיה כלפי הממשלה, תוך עקיפת המנגנון הקיים היום בחוק - הקמת ועדת חקירה ממלכתית. כאמור, חוק זה קובע את דרך החקירה, הרכב הוועדה וסמכויותיה. כעת, **למעלה משנתיים לאחר אירועי השבעה באוקטובר ופרוץ המלחמה**, הממשלה מבקשת ליצור מנגנון חדש לחלוטין - "ועדת חקירה ממלכתית-לאומית" - שיחליף את המנגנון החוקי שהיה אמור לחול בנסיבות העניין, רק לשם חקירת אירועי השבעה באוקטובר.

46. הפרסונליות עולה כבר **במישור התחולה**, שכן הצעת החוק חלה על אירוע יחיד ומוגדר בלבד - "אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר)". זוהי פרסונליות "גלויה" בלשון הנורמה עצמה: יצירת הסדר ייחודי שיחול אך ורק על חקירת אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבות אירועים אלה, ולא על אירועים אחרים שיבואו בעתיד. קרי, הממשלה פונה לשנות את המסגרת המשפטית הקיימת בחוק ועדות חקירה, אך שינוי זה אינו נעשה באופן כללי או עקרוני, מתוך תפיסה כי יש פגם עקרוני כלשהו בחוק ועדות חקירה. להיפך: השינוי הוא ממוקד וספציפי, מכוון כלפי מצב עובדתי קיים, כלפי מושאי חקירה ידועים, וכלפי נסיבות מוגדרות שכבר התרחשו ושעצם קיומן מחייב חקירה. משמעות הדבר היא שהחוק אינו נועד לשנות את המשטר המשפטי הכללי, אלא להתמודד עם מקרה קיים ספציפי.

47. חמור מכך, כפי שעולה גם מהדברים שהוצגו עד כה, הצעת החוק "**תפורה למידותיה**" של הממשלה באופן שמלמד כי תכליתה אינה חקירת האמת, אלא היא נועדה להבטיח את השליטה שלה בהליך החקירה ובתוצאותיו, בניגוד למצב החוקי הקיים כיום. כפי שפורט לעיל, בעוד שחוק ועדות החקירה הקיים מבטיח עצמאות של הוועדה מהממשלה, **הצעת החוק מעניקה לממשלה שליטה משמעותית ביותר בהרכב הוועדה, בגידור נושאי הבדיקה ובהליך החקירה עצמו - וזאת למרות שהממשלה עצמה וחבריה הם מושא מרכזי של החקירה ואחריותם והתנהלותם יעמדו על סדר יומה של הוועדה**.

48. הדברים באים לידי ביטוי בהצעת החוק בכל אחד מההיבטים הנוגעים לעבודת הוועדה, ועמדנו על הדברים בהרחבה לעיל. עמידה על פרטי ההסדר המוצע מלמדת באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי הוא לא נועד

<sup>12</sup> וראו לעניין זה גם את החלטת הממשלה מיום 15.10.2025 לפיה: "עיון בכתובים שהונחו לפנינו ושמיעת בעלי הדין, נוכחנו לדעת כי אין מחלוקת אמתית באשר לעצם הצורך בהקמת ועדה ממלכתית בעלת סמכויות חקירה נרחבות והסמכות לקבוע ממצאים ולגבש המלצות בכל הקשור לאירועי ה-7 באוקטובר 2023".

לקיים את תכליותיה של ועדות החקירה: חקר האמת וחקירה אפקטיבית. להיפך, הצעת החוק מעוצבת במכוון באופן שיעצים היבטים פוליטיים במינוי הוועדה, לטובת הקואליציה הנוכחית, ועלול לשתק ולנטרל את האפשרות לגילוי האמת ולהטלת אחריות - באמצעות הסדרים אשר פוגעים קשה באפקטיביות ובאמינות מנגנון החקירה.

49. היבט נוסף של הפרסונליות של ההסדר המוצע **נובע מהעיתוי** שבו הצעת החוק מועלת; הצעת החוק מוגשת כאשר בית המשפט העליון הוציא צו על תנאי כנגד הממשלה מדוע לא תקים ועדת חקירה ממלכתית **לפי חוק ועדות חקירה**, וזאת עד ליום 4.1.2026. משמעות מתן צו על-תנאי היא כי העותרים עמדו בנטל הראייתי הראשוני, וכי בית המשפט מצא כי יש תשתית ראשונית לסעד המבוקש. במילים אחרות קידום הצעת החוק ליצירת ההסדר ייעודי, השונה מהותית מוועדה שתקום לפי חוק ועדות חקירה, בעת שהליך משפטי קונקרטי מתנהל, עשוי ללמד כי ההסדר נועד כדי להימנע מהתוצאה של אותו הליך.

50. **אם כן, אפוא, הצעת החוק שבפנינו נושאת אופי פרסונלי מובהק, והיא אינה מתיימרת להיות בעלת תחולה כללית. תכליתה היא הקמת ועדת חקירה אשר עוצבה בתנאים הנוחים לממשלה ולחברי הממשלה, אשר אחריותם צפויה להיבחן על-ידי הוועדה, ובאופן אשר ישבש את היכולת להגיע לחקר האמת. זהו פגם מהותי נוסף העומד בשורש הצעת החוק.**

#### העדר עבודת מטה מקצועית

51. לבסוף, גם במישור התהליכי הצעת החוק לוקה בפגמים מהותיים. הצעת החוק - המקודמת עתה בהליך חקיקה מהיר - אינה פרי של עבודת מטה מקצועית, אשר בחנה את הסוגיה במנותק מהאינטרסים הפוליטיים הצרים של הממשלה והעומד בראשה.

זאת, בניגוד לאופן שבו קבעה הכנסת מלכתחילה את מנגנון ועדות החקירה – בדיונים רבים שנמשכו מעל לשנה, וששיקפו הסכמה רחבה בכנסת, עבודת מטה ממשלתית מקצועית, שבחנה את הסוגיה במנותק מאירוע נקודתי, "ומאחורי מסך הבערות".

52. ראו לעניין זה את דברי שר המשפטים בדיון שבו הציג בהרחבה את עיקרי התכליות העומדות בבסיס חוק ועדות חקירה, הרלוונטיים לענייננו (דיון במליאת הכנסת מיום 26.12.1967) (ההדגשה הוספה):

"... כאשר מתגלעים סכסוכים שהם מעבר לשיטות המשפטיות שהזכרתי זה עתה. יתר על כן, קורים מקרים אשר לכאורה אפשר להכלילם בתוך המסגרות האלה, ובכל זאת קצרה ידו של בית המשפט מלטפל בהם. על רקע זה, ובשל דברים כאלה וכגון אלה, קם בארצות שונות, ובעיקר בארצות האנגלי-סכסיות, ובעיקר שבעיקר בבריטניה הגדולה, המוסד של ועדות חקירה, המתמנות על ידי הממשלה או על ידי הפרלמנט או בשיתופם של השניים.

ויורשה לי כאן להתעכב במקצת על התפתחותה ההיסטורית של החקירה הנעשית בעניינים שהם מעבר לסמכותם של בתי המשפט, והם בחוג פעולתן של ועדות החקירה. רבות בשנים פעלו הוועדות האלה בלי לתת הרגשה לציבור כי אכן מסוגלות הוועדות להגיע לחקר אמת העובדות. חוסר האמון מצד הציבור נבע מסיבות שונות, אולם שתיים מהן עיקריות. האחת: חוסר האפשרות להבטיח מהימנות העדויות בפני הוועדות האלה. השניה: הסכנה הכרוכה בחוסר נייטרליותם של חברי הוועדות האלה, שבגלל היותן ציבוריות הרי אין בטיפה הציבורית הזאת אלא מה שיש בים הציבורי הכולל, שהוא מחולק, כידוע, למפלגות, לזרמים ולפורמציות מדיניות שונות, הגוררים, כמובן, עמדות קבועות מראש, שבצדק מעוררות ספק בלבן של האזרח, אם אכן קבעו האנשים מה שקבעו אך ורק מתוך בדיקה נייטרלית ובלתי משוחדת, או אם האמת מכוסה שכבה גדולה או קטנה הנובעת לעתים מתוך אינטרס פוליטי או ציבורי...

... אולם הקושי הזה הוא מעט מזער לעומת הקושי העיקרי של חוסר האמון, שגבר והלך מזמן לזמן ומעניין לעניין. לא אגזים אם אומר שגם בכנסת, בוויכוחים שונים, הובעו לא מעט ספקות במידת האמון הספונטני שאפשר לצפות לו מן הציבור לגבי ועדת חקירה כלשהי, אם היא מורכבת מראש לפי מפתח מפלגתי כלשהו, או אפילו אם קיים חשד שהאנשים הוכנסו לוועדה לאו דווקא מפני שהם השופטים או הבודקים הטובים ביותר, אלא מפני שיש לצפות שמינויים קשור איכשהו בקשריהם הפוליטיים או הציבוריים..."

דברי שר המשפטים דאז מהדהדים לעניין חקירת אירועי השבעה באוקטובר במלוא עוצמתם.

## סוף דבר

53. כפי שפורט לעיל בהרחבה, הצעת החוק חותרת תחת התכלית בעלת החשיבות יוצאת דופן, של חקר האמת והפקת לקחים מלאים ביחס לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבות אירועים אלו.

המתווה המוצע רצוף פגמים מהותיים, שלא יאפשרו להגיע לחקר האמת, ולמעשה יסכלו את האפשרות לחתור לכך. הוועדה שמוצע להקים עתה נעדרת המאפיינים הבסיסיים לוועדת חקירה ממלכתית - עצמאות, מקצועיות ואי תלות.

גם מבחינה תהליכית, מדובר בהצעת חוק שמשמשת כלי להתגברות על הצו על תנאי שהוצא בנושא כנגד הממשלה, תוך עיצוב מנגנון של ועדת חקירה בתנאים נוחים לממשלה, לקראת בדיקת אחריותה על-ידי הוועדה.

על רקע האמור, הצעת החוק אינה עומדת באמות המידה המשפטיות הנדרשות, ויש להתנגד לה.

בברכה,



אביטל סומפולינסקי, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-חוקתי)

העתקים:

היועצת המשפטית לממשלה  
ראש מערך ייעוץ וחקיקה  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי – מינהל)  
המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

## נספח 2

העתק תגובת המדינה לעתירת  
הסנגוריה מיום 2.11.25 (ללא  
נספחים)

עמ' 49

בג"ץ 8136-06-25

בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

הסנגוריה הצבאית הראשית  
על-ידי ב"כ עו"ד ד"ר אביגדור קלגסבלד ו/או עו"ד אל"ם אופירה  
אלקבץ-רוטשטיין ואח'  
מחנה "רבין" (הקריה), תל אביב-יפו  
טלפון: 03-5691729; פקס: 03-5692193  
דוא"ל: [satzar@idf.il](mailto:satzar@idf.il)

העותרת

נגד

1. מבקר המדינה  
באמצעות ב"כ עו"ד אליה צונץ  
משרד ש.הורוביץ ושות'  
מרח' אחד העם 31, תל אביב-יפו  
טלפון: 03-56710700; פקס: 03-5660974  
דוא"ל: [eliyaz@s-horowitz.com](mailto:eliyaz@s-horowitz.com)

2. ממשלת ישראל  
3. היועצת המשפטית לממשלה  
על-ידי פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים, ירושלים  
טלפון: 073-3925990; פקס: 02-6467011

המשיבים

## תגובה מקדמית מטעם המשיבים 3-2

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופטת כנפי-שטייניץ) מיום 6.7.25, ולארכה שהתבקשה, מוגשת בזאת תגובה מקדמית לעתירה ולבקשה למתן צו ביניים מטעם המשיבים 3-2 (להלן: **המשיבים**).

### א. פתח דבר

2. ביום 7.10.2023 פקד את מדינת ישראל אסון לאומי חסר תקדים בחומרתו ובהיקף פגיעתו באזרחי המדינה ותושביה. אין חולק על הצורך ההכרחי בקיומה של חקירה מקיפה והפקת לקחים מעמיקה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל". זאת, לשם מניעת הישנות אסון שכזה, על המחירים הבלתי נתפשים שגבה, וכחלק מחובת המדינה להגן על חייהם, גופם, חירותם וכבודם של אזרחיה; וכן בשל הערך הציבורי המובהק בבירור מעמיק של המאורעות, הסיבות להתרחשותם והאחריות להם.

3. האירועים הנדרשים להיחקר מתאפיינים בצבר נסיבות שאינו דומה לכל אירוע אחר בהיסטוריה של מדינת ישראל מבחינת חשיבותם הציבורית; השפעתם מרחיקת הלכת על המדינה, בטווח הקצר והארוך; והשלכותיהם הקשות על הציבור בכלל, ובפרט על הנרצחים, הנופלים, החטופים, הפצועים ובני משפחותיהם. לצד זאת, ברי כי נוכח חומרתם של האירועים, קביעת אחריות מוסדית או אישית בגינם תהא בעלת משמעות דרמטית עבור כל הנוגעים בדבר, ויהיו לה השלכות ציבוריות כבדות משקל.

4. מכלול הנסיבות החריג והקיצוני הזה משליך כמובן על אופיה של החקירה הדרושה: **נדרשת חקירה והפקת לקחים מיטבית**. בתוך כך, מתבלטת החיוניות שבשימוש בכלי החקירה האפקטיביים ביותר, לשם הגשמת תכלית חקר האמת; וכן בקיום חקירה מקצועית, פומבית ועצמאית.

5. עמדת היועצת המשפטית לממשלה, כפי שהוצגה בפני הממשלה, והובהרה גם בהליכים משפטיים נוספים (לרבות כאלה שעודם תלויים ועומדים בבית המשפט הנכבד, ועליהם נרחיב להלן), היא כי **ועדת חקירה ממלכתית היא באופן מובהק הכלי המתאים הקיים בדיון לחקירת היבטי הליבה של אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. זהו המנגנון הייעודי, הייחודי והעצמאי, אשר קבע המחוקק לחקר אירועים בעלי חשיבות ציבורית עליונה**. עניין לנו בדוגמה הקיצונית ביותר שידעה המדינה לאירוע מסוג זה.

מבקר המדינה מצדו הבהיר, כי מקום שבו תוקם ועדת חקירה ממלכתית יעשה גידור בין תחומי פעילותה לבין תחומי פעילותו, כדי למנוע את שיבוש פעולתה של ועדת החקירה, כמקובל. זאת, כך מובן, נוכח הקדימות והעדיפות שיש לתת לפעילותה של ועדת חקירה ממלכתית, בנסיבות.

6. דא עקא, שעד עתה, בחלוף למעלה משנתיים מאירועי השבעה באוקטובר, טרם התקבלה החלטת ממשלת ישראל ביחס למתכונת החקירה והפקת הלקחים, או עיתוי תחילתה. עניין זה עומד במוקד ההליכים הנוספים (בג"ץ 4889/24 ואחרים) שעליהם נרחיב בהמשך, ובמסגרתם עדכנה הממשלה כי בעת הזו, אין מקום להחלטה על הקמת ועדת חקירה, משטרם הסתיימה המלחמה. הנימוק היחיד שהוצג בהחלטות הממשלה לעניין זה הוא החשש שחקירה במקביל לניהול מלחמה תוביל לכך שהגורמים המנהלים את המלחמה יעסקו בהתייעצויות עם עורכי דין במקום בניהול המלחמה.

בדיון שהתקיים בפני בית המשפט הנכבד בעתירות הנ"ל ביום 29.9.25, ציינו ב"כ היועצת המשפטית לממשלה כי על אף הנימוק שעמד בבסיס החלטת הממשלה, בפועל התנהלה ומתנהלת חקירה דה-פקטו של אירועי הליבה על-ידי מבקר המדינה, כאשר הגורמים הרלוונטיים מתייעצים עם עורכי דין, חלקם מיוצגים על ידם ואף נטלו חלק בהליכים מנהליים מעין-משפטיים בפני מבקר המדינה ועובדי משרדו, גם בזמן ניהול המלחמה. זאת, ללא הסדרה משפטית מספקת של זכויותיהם של גורמים אלה בהליכי הביקורת. כלומר, בפועל, אי הקמת ועדת חקירה ממלכתית לא "הקפאה" את המצב בשטח, שכן כעולה גם מן העתירה, פעולתו של משרד מבקר המדינה, הלכה למעשה, מעמיקה בתחומי הליבה אשר צריכים להיחקר על-ידי ועדת החקירה, הן מבחינת היקף הנושאים הנבדקים והן מבחינת מתכונת הבדיקה ותכליותיה. כלומר, בהיעדר ועדת חקירה ממלכתית, **ביקורת מבקר המדינה התרחבה עד כדי הפיכתה לחקירה דה-פקטו של נושאי הליבה, מתוך מטרה לקבוע ממצאי עובדה ואחריות מוסדית ואישית – נושאים אשר במובהק אמורים להיות מסורים בידי מנגנון חקירה מיטבי ופומבי, בעל הכלים האפקטיביים ביותר לחקר האמת – ועדת חקירה ממלכתית**.

7. מצב דברים זה, אשר במבחן התוצאה נובע בעיקרו מהימנעותה של הממשלה עד עתה לקבל החלטה על מתכונת החקירה ועיתויה, עורר קשיים רבים אשר לחלקם מתייחסת העתירה הנוכחית.

8. המבקר הצהיר, כבר בתחילת ינואר 2024, עוד טרם תחילת הליכי הביקורת, על כוונתו לערוך ביקורת ולפרסם דוחות ביחס לכשלים שהובילו לאסון השבעה באוקטובר, תוך קביעת מסקנות בדבר אחריות מוסדית ואחריות אישית לכשלים אלה. זאת, כאשר ביקורת המדינה אינה מחזיקה בסמכויות ובכלים המתאימים לשם בירור הנושא והגעה לחקר האמת באופן פומבי ושקוף; כאשר ההגנות הדיוניות המוענקות למושאי החקירה אינן מספקות בנסיבות; וכאשר פעילות זו עלולה גם לשבש את יכולתו העתידית של מנגנון החקירה הראוי לפעול באופן אפקטיבי ולפגוע באמון הציבור כתוצאה מקביעת מסקנות מקבילות וסותרות.

9. כמו כן, כעולה מן העתירה, היא ממקדת את מבטה בפעולת ביקורת המדינה בכל הנוגע לסוגיית המדיניות המכונה "ההסדרה עם חמאס" (להלן גם: **ההסדרה**), ובסוגיות המכונות "נושאי הליבה" ביחס לאירועי השבעה באוקטובר 2023 ולמלחמת "חרבות ברזל". במסגרת העתירה מבקשת העותרת כי יינתן צו על-תנאי שיורה למבקר המדינה ליתן טעם "מדוע לא יחדל מעריכת הליכי ביקורת המדינה בסוגיות המכונות נושאי הליבה ובסוגיית המדיניות המכונה בציבור "ההסדרה עם חמאס" (כחלק מביקורת שניתן לה השם "לוחמה כלכלית בטרור") [...]. זאת, למצער עד להכרעה סופית בהקמת ועדת חקירה ממלכתית לבחינת אותם האירועים". לחלופין, התבקש צו על-תנאי שיורה למבקר המדינה ליתן טעם "מדוע לא ינהג במסגרת הליכי הביקורת שהוא עורך בנושאי הליבה ובסוגיית "ההסדרה", בהתאם להוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, על מנת להבטיח את זכויותיהם הדיוניות של מושאי הליכי הביקורת נוכח עוצמת הפגיעה החריגה שתיגרם להם כתוצאה מהטלת אחריות אישית במסגרת הליכים אלה". לחלופי חלופין, התבקש בית המשפט להוציא צו על-תנאי שיורה למבקר המדינה ליתן טעם "מדוע לא יגביל את הליכי הביקורת שהוא עורך בנושאי הליבה ובסוגיית "ההסדרה" לבחינת היבטים מערכתיים-רוחביים בלבד, תוך הימנעות מהטלת אחריות אישית – במישרין או במשתמע – על בעלי תפקיד קונקרטיים". בד בבד, התבקש גם צו ביניים שיורה על "הקפאת הליכי ביקורת המדינה בנושאי הליבה ובסוגיית "ההסדרה" עד להכרעה סופית בעתירה זו".

בהודעות עדכון שהגישה העותרת (ביום 24.7.25 וביום 25.8.25) טענה כי התנהלות ביקורת המדינה עלולה לסכל פעילות ועדת חקירה ממלכתית, וכי היא חורגת מגדרי סמכותו. זאת בראי תוכן שאלונים ופניות שהועברו על-ידי ביקורת המדינה לגורמים בכירים בדרג הצבאי והמדיני. עוד עמדה העותרת על הפגיעה בזכויות הדיוניות של המבוקרים, הנובעת מהפצתן של טיוטות דוחות ביקורת תוך הטלת אחריות אישית על מפקדים בכירים בצה"ל, מבלי שזוותי הביקורת שמעו את גרסתם עובר לכך ואף לא ביקשו לעשות כן. כמו כן, עמדה העותרת על כך שפעולות ביקורת המדינה קובעות עובדות בשטח באופן העלול לסכל את צו הביניים שהתבקש ולגרום נזק בלתי הפיך למשרתי צה"ל ולאייטורס הצבאי בכללותו.

10. נעדכן, כי לאחר הדיון שהתקיים ביום 29.9.25 בעתירות **ועדת החקירה הממלכתית**, ניתנה ביום 15.10.25 החלטת בית המשפט הנכבד, כדלקמן:

"מעיון בכתובים שהונחו לפנינו ושמיעת בעלי הדין, נוכחנו לדעת כי אין מחלוקת אמיתית באשר לעצם הצורך בהקמת ועדה ממלכתית בעלת סמכויות

חקירה נרחבות והסמכות לקבוע ממצאים ולגבש המלצות בכל הקשור לאירועי  
ה-7 באוקטובר 2023 (להלן: הוועדה).

בנסיבות אלו, זכותם של משיבי הממשלה לעדכן את בית המשפט תוך 30 יום  
מהיום מה עלה בגורל הקמת הוועדה."

11. בהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד, ביום 16.10.25 נשלח מכתבה של העותרת למבקר המדינה  
שבו ביקשה להשהות לאלתר את הליכי הביקורת בנושאי הליבה, נוכח ההחלטה האמורה והחשש  
כי הליכי ביקורת יסכלו את עבודת ועדת החקירה.

צילום מכתב הסניגוריה הצבאית מיום 16.10.25 מצורף ומסומן מש/1.

12. עוד נעדכן כי ביום 9.10.25, אישרה הממשלה מתווה לשחרור כל החטופים הישראלים (החלטה  
מספר 3396 של הממשלה), שבעקבותיו נכנסה לתוקף הפסקת אש ברצועת עזה.

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

14. זאת, בשל שלושה טעמים מצטברים :

15. ראשית, החשש לפגיעה באפקטיביות של מנגנון החקירה המתאים ביותר לחקירת ליבת הכשל  
של אירועי השבעה באוקטובר, הוא ועדת חקירה ממלכתית, וביכולתו להגיע לחקר האמת.

ספק רב אם ניתן יהיה לקיים בירור אפקטיבי או חקירה של נושאי הליבה פעמיים, על ידי שני  
מנגנונים שונים. מעבר לכך, קביעה מקבילה (ואולי אף סותרת) של מסקנות בדבר אחריות מוסדית  
או אישית עלולה לפגוע באמון הציבור, בניגוד מוחלט לאחת מתכליותיה הבסיסיות של החקירה.  
מעבר לכך, קיומה חקירה דה-פקטו על-ידי מבקר המדינה, שלא במסגרת המתאימה לכך מבחינת  
סמכויות, וגביית גרסאות בהליך לא פומבי שאינו מיטבי המתועד באופן חלקי בלבד, עלולה לקבע  
גרסאות, לפגוע באותנטיות של גרסאות שיימסרו למנגנון החקירה ובאופן כללי, לפגוע ביכולת של  
ועדת החקירה להגיע לחקר האמת.

לשם שימור האפשרות לביצוע חקירה אפקטיבית על ידי המנגנון המתאים ביותר ובעל הסמכות  
המתאימה; מתוך החשש לפגיעה בעבודתו העתידית של מנגנון חקירה; בשים לב להליכים  
המשפטיים התלויים ועומדים בעתירות ועדת החקירה הממלכתית; ובשים לב למשמעות כבדת

המשקל של קביעת אחריות מוסדית או אישית של מי מקרב הדרג הבטחוני או המדיני, תוך ביצוע חקירה דה-פקטו של נושאי הליבה על-ידי גוף שאין בידו את סמכויות החקירה המתאימות ואין בידו להעניק למבוקרים את ההגנות ההליכיות המתאימות, טרם קביעת המסקנות האישיות שעתידות ללוות אותם בהמשך דרכם.

16. **שנית, קשיים במישור הסמכות לקיים חקירה בנושא כשלי הליבה של אירועי השבעה באוקטובר על-ידי ביקורת המדינה – הן במישור סמכויות הביקורת ומאפייניה, הן במישור הנושאי.**

סמכותו של מבקר המדינה מכוח חוק-היסוד וחוק מבקר המדינה, היא סמכות רחבה, וכך גם שיקול הדעת המסור לו מכוחה. מטרת ביקורת המדינה היא לוודא את תקינות פעילות השירות הציבורי באופן שוטף, וחשיבותו של מוסד ביקורת המדינה, והחשיבות של שיתוף פעולה מלא של כל הגופים המבוקרים עמו, היא ברורה ולא נתונה למחלוקת. כך גם תרומתו של מבקר המדינה להבטחת תקינות המינהל בישראל, על רבדיו השונים, והבטחת שיפור השירותים והמענים הניתנים לאזרחי ישראל.

יחד עם זאת, למקרא סעיף 2 רבתי לחוק-היסוד, ברי כי סמכותה של ביקורת המדינה אינה בלתי מוגבלת, ובפרט בכל הנוגע לבחינת היבטי מדיניות ביטחון ואסטרטגיה רחבים בעלי חשיבות לאומית וציבורית, ובפרט ביחס לקביעת מסקנות בדבר אחריות מוסדית ואישית צופה פני עבר בעניינים כגון דא (ועריכת ביקורת בזמן אמת ביחס אליהם). לאחרונה, הובהרו והתחדדו היקפה הרחב של הבדיקה שאותה מבצע מבקר המדינה, עומק עיסוקה בנושאי ליבה ונושאי מדיניות מובהקים, וכוונת המבקר להטיל אחריות אישית על המבוקרים. אותן פעולות מצביעות על כך כי בהעדר מנגנון אחר, בכוונת המבקר לקיים הלכה למעשה **חקירה** (כמשמעותה בחוק ועדת חקירה) תחת הכותרת של הליך **ביקורת**.

מצב דברים זה מעורר שאלה כבדות משקל, שטרם הוכרעה בפסיקה, האם פעילות מסוג זה, לרבות מהות, היקף ועומק סוגיות הליבה שכעת ידוע שבהן הביקורת תעסוק וקביעת מסקנות צופות פני עבר בעניין אחריות מוסדית ואישית, כלל אפשרית מכוח לשונו ותכליתו של סעיף 2(א) לחוק-יסוד: מבקר המדינה (להלן: "**חוק-היסוד**"), הקובע את מסגרת סמכויותיו של המבקר. ודוק: האם בכוחה של הסיפא של סעיף 2(ב) לחוק-היסוד - "כל עניין אחר שיראה בו צורך" – לשאת פעילות זו, היינו בדיקת ליבת הכשל של האסון הגדול בתולדות המדינה וקביעת מסקנות בדבר אחריות מוסדית ואישית?

על פני הדברים, כפי שיפורט בהמשך, יש בסיס לטענת העותרת לפיה פעילות זו, בין היתר, על רקע כוונתו המוצהרת של המבקר לקבוע מסקנות בדבר אחריות מוסדית ואישית לכשלי השבעה באוקטובר, אינה מתיישבת עם תפקידו המשטרי של מוסד מבקר המדינה לערוך ביקורת מוסדית על פעולותיהם של משרדי הממשלה, השלטון המקומי וגופים ציבוריים שונים כפי שהותווה בחוק יסוד: מבקר המדינה. זאת, מבלי שקיימים בידו הכלים בדין והמאפיינים המתאימים לביצוע חקירה של אירועים ייחודיים מסוג זה, ובפרט הערובות הדיוניות הנדרשות

ביחס לקביעת מסקנות של אחריות מוסדית ואישית בנוגע לאסון הגדול ביותר שידעה המדינה, כפי שמתעד המבקר לעשות.

בלשון אחר, בשים לב לכך שליבת הסמכות של מוסד מבקר המדינה היא עריכת ביקורת מוסדית, מתעורר קושי משמעותי בהיבטי סמכות המבקר לקבוע קביעות – לא כל שכן קביעות של אחריות אישית – על בסיס בדיקתו, ביחס לנושאים אשר מצויים בליבת האירועים ושאמורים לעמוד במוקד עיסוקו של מנגנון חקירה אחר שעליו תחליט הממשלה.

מעבר לכך, **במישור הנושאי**, העותרת מצדה מצביעה בעתירתה ובהודעות העדכון שהוגשו מטעמה, על החלטתו של מבקר המדינה להרחיב את הליכי הביקורת בסוגיות הגולשות **להיבטי מדיניות מובהקים**. כך, נראה כי יש בסיס לטענה כי מיקוד הביקורת ביחס לשאלת ההסדרה עם החמאס (תחת כותרת הביקורת "לוחמה כלכלית בטרור"), גולשת לסוגיות מדיניות ביטחון ואסטרטגיה רחבות בעלות חשיבות לאומית-ציבורית. בעניין זה הפנתה העותרת למשל לרשימת השאלות הצפויות להיבחן במסגרת הביקורת בנושא "לוחמה כלכלית בטרור", שנשלחה לגופים המבוקרים, מהן ניתן ללמוד על כוונת המבקר לעסוק גם לגופה של מדיניות הביטחון של ישראל כלפי רצועת עזה, ובפרט במדיניות ההסדרה עם חמאס, אשר כללה העברת כספים מקטאר לרצועה בהסכמת המדינה (נספח 17 לעתירה).<sup>1</sup>

גלישת ביקורת המדינה לעבר נושאי ליבה ומדיניות ביטחון לאומי, לצד הכוונה לקביעת מסקנות בדבר אחריות מוסדית ואישיות, כמעין "תחליף" לוועדת חקירה ממלכתית אשר טרם הוקמה, עשויה להצריך דיון מקיף בגבולות סמכותו של מבקר המדינה. זאת, כאשר גידור מראש של גבולות הגזרה, בראי הכוונה להקמת מנגנון בדיקה ממלכתי כאמור, יכול למנוע את הצורך בדיון משפטי זה.

17. **שלישית, הפגיעה בזכויותיהם של מי שעלולים להיפגע מממצאי הביקורת, כתוצאה מפעילות ביקורת המדינה בעת הנוכחית.**

כנגזרת מהקושי המתעורר בהיבטי סמכות המבקר והכלים המסורים בידו, עומד קושי משמעותי ביותר בראי היעדרן של הגנות דיוניות למבוקרים, בניגוד להגנות העומדות להם על פי החוק במסגרת ועדת חקירה ממלכתית. האמור נכון ביחס לכלל הביקורות שעורכת ביקורת המדינה ביחס לאסון השבעה באוקטובר, וביתר שאת ביחס לביקורות הנוגעות לליבת הכשל. **לנוכח ההיקף הבלתי נתפס של אסון השבעה באוקטובר, קביעה בדבר אחריות אישית של פלוני לאסון השבעה באוקטובר ולנושאי ליבת הכשל היא בעלת השלכות משמעותיות שאינן בנות-תיקון ועתידה ללוותו בהמשך חייו.** לכן יש לעשותה בהליך המתאים, על-ידי הגורם המוסמך, עם ההגנות הדיוניות המתאימות שנועדו לוודא כי קביעה כאמור היא מבוססת, תוך שהציבור חשוף לתהליך הביקורת. בנוסף, ישנו קושי מובהק בקיום התהליך יותר מפעם אחת (פעם אחת על ידי מבקר המדינה ובהמשך על ידי מנגנון חקירה).

<sup>1</sup> העותרת בהודעת העדכון מטעמה מיום 25.8.25 הפנתה גם להודעת התקשורת מטעם מבקר המדינה מיום 18.8.25 במסגרתה צוי, בין היתר, כי המבקר וצוותו פנו לראש הממשלה ולגורמים בכירים בדרג במערכת הביטחון בעבר ובהווה "על מנת לקבוע פגישות במסגרת הביקורות על הנושאים שבליבת כשלי 7.10 בסוגיות **מדיניות וביטחוניות**".

למעשה, המבקר ממלא את החלל שהותירה אי הקמת ועדת חקירה ממלכתית, ומבצע, הלכה למעשה, את הבחינה שאמורה הייתה לבצע, על פי חוק, ועדה זו. אולם, המבוקרים, אשר עומדים בסיכון לקביעת מסקנות אישיות דרמטיות, אינם זוכים למנגנוני ההגנה הרלוונטיים, כקבוע בסעיף 15 לחוק ועדת חקירה. הדברים כרוכים זה בזה, שכן עם סמכויותיה המרחיבות של ועדת חקירה ממלכתית וכליה המשמעותיים, הוגבלה דרך פעולתה בין היתר באופן של קביעת מנגנונים המבטיחים הליך הוגן. משעה שהמבקר מבצע את החקירה דה-פקטו, המבוקרים (הנחקרים דה-פקטו) אינם מקבלים את ההגנות להן הם זכאים, הגינותו של ההליך נפגמת, וההליך כולו נפגם.

עניין זה עולה בעתירה נוספת המונחת בפני בית המשפט הנכבד (בג"ץ 31082-09-25 **התנועה למען איכות השלטון נ' מבקר המדינה**), שבה נטען כי ארבע טיוטות ביקורת שהוכנו על ידי מבקר המדינה כחלק מהליך הביקורת על אירועי השבעה באוקטובר, שהופצו למבוקרים מהדרג הצבאי במהלך חודש יולי 2025. לטענת העותרת שם, הליך איסוף המידע והחומרים שעל בסיסם גובשו הטיוטות, נעשה **ללא פנייה למבוקרים מרכזיים** בעלי השפעה על האירועים המבוקרים לצורך גיבוש ממצאי ביקורת מהימנים, וללא מתן זכות טיעון אפקטיבית לגורמים מרכזיים לנושא הביקורת עובר לגיבוש הטיוטה. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, על המשיבים לעתירה זו להגיש את תגובתם המקדמית עד ליום 4.11.25.

בשל הזיקה הנושאת בין ההליכים, גם אם הסעדים שהתבקשו אינם זהים במלואם, מוצע לשקול את איחוד העתירות, ובקשה מתאימה תוגש בהמשך גם בהליך הנוסף.

18. נוכח כל האמור לעיל, לעמדת המשיבים, יש מקום שמבקר המדינה יימנע לעת הזו לפחות מהמשך ביצוע ביקורת המדינה במתכונת הנוכחית הרחבה שמתבצעת בימים אלה בפועל ומתוכננת להתבצע, באופן שיש בה כדי להסיג את גבולה של ועדת חקירה לכשתוקם בכל הנוגע לנושאי הליבה וההסדרה. זאת, בפרט, בראי החלטת בית המשפט הנכבד בעתירות ועדת החקירה הממלכתית מיום 15.10.25.

למצער, יש מקום לקבוע כבר עתה גבולות גזרת ברורים ביחס להיקף ואופן ביצוע ביקורת המדינה בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, כך שלפחות בעת הזו, היא תתבצע בראי אפשרות בעלת תוחלת להקמתה של ועדת חקירה ממלכתית, אשר תדון בנושאים שבהם ממוקדת העתירה.

זאת בשל החשש הכבד לפגיעה ביכולת החקירה האפקטיבית של גוף חקירה עתידי שיקום, ולא פחות חשוב מכך בראי החשש שעליו עומדת העותרת, שאין להקל בו ראש, ביחס לפגיעה בזכויות דיוניות של מושאי הביקורת, כתוצאה מבדיקת נושאי הליבה שלא במסגרת המנגנון המתאים, שאינו כולל את ההגנות הנדרשות לקביעת אחריות אישית ביחס לאירועי השבעה באוקטובר, כפי שהצהיר המבקר שבכוונתו לעשות.

19. אין באמור כדי לגרוע כמלוא הנימה מן החשיבות שבמלאכתה של ביקורת המדינה ביחס לנושאים רבים הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, ובלבד שזאת תואמת את

מסגרת תחומי אחריותו על פי דין, אינה מקפחת את זכויותיהם של מי שעלולים להיפגע מממצאי הביקורת, ואינה מעוררת חשש לפגיעה בעת הזו בעבודתו העתידית של מנגנון החקירה אשר יחקור את ליבת הכשל.

המוקד הוא בהימנעות, לפחות לעת הזו, מעיסוק בנושאי הליבה, עד להשלמת הדיון הממשלתי בנושא אופן חקירת אירועי הליבה ועיתוייה, בראי ההתפתחויות העדכניות שצוינו.

20. טרם ניגש לגופם של דברים יוזכר, כי נושא ביקורת המדינה בעניין אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" כבר נדון על ידי בית משפט נכבד זה בבג"ץ 1015/24 אומ"ץ נ' מבקר המדינה (להלן: **עתירת אומ"ץ**). כפי שיפורט בהמשך, לאחר שההליך בעתירת אומ"ץ החל להתנהל, הוא התמקד בסוגיית הקשב הפיקודי, קרי: האפשרות לקיום הביקורת בד בבד לאילוצי המלחמה. מכאן שהסוגיות העקרוניות הנוגעות להיקף סמכות המבקר והיחס בינו לבין ועדת חקירה ממלכתית, לא לובנו במסגרת העתירה. לעומת זאת, "מרכז הכובד" של העתירה דגן נובע מהתמשכות המצב שבו לא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית; התבהרות התמונה לפיה במצב שנוצר, משרד מבקר המדינה מבצע דה-פקטו חקירה; ובפרט הטענות בדבר פגיעה בזכויות המבוקרים, הקשורות בטבורן לכך שהמבקר מבצע דה-פקטו חקירה (כמשמעותה בחוק ועדת חקירה) בענייני הליבה, מבלי שקיימים בידיו הכלים בדין והמאפיינים המתאימים לביצוע חקירה של אירועים ייחודיים מסוג זה, ובפרט – וזהו הדגש מבחינת העותרת כאן – הערובות הדיוניות הנדרשות ביחס לקביעת מסקנות בדבר אחריות מוסדית ואישית כפי שמתעתד המבקר לעשות. לכך יש להוסיף את ההתפתחויות מהעת האחרונה בעתירות ועדת החקירה. היינו, עתירת אומ"ץ והעתירה הנוכחית, מבוססות על תשתית עובדתית שונה נוכח השינויים וההתפתחויות בה, ומציפות בעיות משפטיות אשר ניתן היה להימנע מדיון בהן בעת ההיא (ומשכך הן לא לובנו), אך כעת – ככל שמבקר המדינה לא יבהיר ויחדד את גדריו פעולתו – אין מנוס מבחינתן בשלב זה.

21. מטעם מזכיר הממשלה נמסר כדלקמן:

"תשומת לב בית המשפט הנכבד מופנית לבג"ץ 4889/24, בג"ץ 5221/24, ובבג"ץ 6040/24 שעניינם, בין היתר, בהקמת ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם (להלן: "העתירות בענין ועדת החקירה"). הממשלה מיוצגת בעתירות בענין ועדת החקירה באמצעות ייצוג פרטי ואינה מיוצגת על ידי היועצת המשפטית לממשלה. עמדת הממשלה לענין הקמת ועדת חקירה הובאה בפני בית המשפט הנכבד במסגרת העתירות בענין ועדת החקירה באמצעות באי כוחה הפרטיים, ואין באמור בתגובה זו כדי לשקף את עמדת הממשלה או לשנות מעמדת הממשלה כפי שנמסרה בעתירות בענין ועדת החקירה."

## א. רקע עובדתי ותיאור ההליכים הנוספים

22. ביום 7.10.23 החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה, במסגרתה פלשו אלפי פעילי חמאס, הגייהאד האסלמי וגורמים נוספים לשטח ישראל, כאשר הם חודרים ליישובי עוטף עזה והדרום מן היבשה, האוויר והים. עם חדירתם לישראל, בבוקרו של יום שבת, ביצעו גורמי טרור אלה מעשי רצח וזוועה ביישובים, ירו על כלי רכב ומבנים ושרפו אותם על יושביהם, טבחו בגברים, נשים קשישים וטף, וביצעו מספר רב של פיגועי חטיפה ולקיחת בני ערובה. במקביל לכך, ביצעו גורמי הטרור הללו ירי מאסיבי של רקטות ופצצות מרגמה לעבר ערי ישראל.

23. בשל המלחמה שנכפתה על מדינת ישראל ואזרחיה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות מכוח הסמכות הנתונה לה בסעיפים 40(א) ו-40(א1) לחוק-יסוד: הממשלה. מאז מנהלת מדינת ישראל מלחמה קשה מול ארגוני הטרור ברצועת עזה. במקביל, ללחימה שמתרחשת ברצועת עזה התקיימו פעולות לחימה מול ארגון חיזבאללה וגורמי טרור נוספים גם בגזרה הצפונית, ממנה פונו תושבי יישובים רבים הממוקמים בקרבה לגבול לבנון. לאורך השנתיים האחרונות, התנהלה מערכה בין ישראל לבין איראן ושלוחותיה, בעיראק, בתימן ובסוריה, ששיאה במבצע "עם כלביא" בחודש יוני האחרון. לצד זאת, מנהלים גורמי הביטחון מבצעים צבאיים רבים באזור יהודה ושומרון לשם מעצרים של פעילי טרור, במטרה למנוע הסלמה באזור ולסכל הוצאת פיגועי טרור נוספים מגזרה זו.

24. ביום 27.12.23, כחודשיים וחצי לאחר אירועי השבעה באוקטובר, הודיע מבקר המדינה על רשימת הנושאים שבכוונתו לבדוק בכל הנוגע למלחמת "חרבות ברזל". הרשימה מונה כחמישה תחומי ביקורת עיקריים (בתחום המדיני, הביטחוני, האזרחי, הכלכלי והטכנולוגי). בהודעתו, מסר המבקר כי "תחילת הביקורת על מערכת הביטחון תבצע בהתאם להתפתחות המלחמה... מבקר המדינה שב והדגיש כי אופיו של הטבח ב-7.10, השלכותיו והכשלים המסתמנים בזיקה אליו עד לימים אלו - מחייבים את ביקורת המדינה לבחון את האחראיות האישית של כל הדרגים - המדיני, הצבאי והאזרחי. עוד הבהיר המבקר אנגלמן כי ככל שתוקם ועדת חקירה יקבעו גבולות גזרה ביחס לנושאים שיבדקו". (ההדגשה אינה במקור).

צילום הודעת המבקר מיום 27.12.23 צורפה לכתב העתירה כנספח 2.

25. ביום 7.1.24 פנה מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון לרמטכ"ל במכתב שעניינו "הודעה על פתיחת ביקורות בנושאים הנוגעים למלחמת 'חרבות ברזל'". בהודעה נמסר כי מבקר המדינה הנחה את צוותי העבודה במשרדו להתחיל ביישום ביקורת מקיפה, בשורת נושאים הנוגעים לאירועי 7.10.23, מלחמת "חרבות ברזל", והתקופה שקדמה לכך. צוין כי הביקורת תערך במשרד הביטחון, צה"ל וגופי מערכת הביטחון הנוספים. להודעה צורף נספח אשר פירט 33 תחומי ביקורת מרכזיים שנוגעים לצה"ל, אשר הביקורת בעניינם תחל באופן מיידי. עוד הודגש כי הביקורות תעשינה בפרק זמן מצומצם של חודשים אחדים, "והן יחייבו זמינות גבוהה ומענה מהיר לצורכי הביקורת מהיבטים של העברת מידע, נגישות לחומרים וקיום פגישות".

צילום הודעת משרד מבקר המדינה לרמטכ"ל מיום 7.1.24 צורף לכתב העתירה וסומן נספח 3.

26. עוד באותו יום, 7.1.24, פנה מנהל החטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון לבעלי תפקידים בכירים במשרד ראש הממשלה והודיע על פתיחת ביקורת בנושאים הנוגעים למלחמת "חרבות ברזל". ביום 22.1.24, לאחר שיח בין גורמי משרד ראש הממשלה לגורמי המבקר, החל הליך הביקורת בגופי משרד ראש הממשלה. פניות דומות התקבלו גם ביום 8.1.24 עבור ראש השב"כ, וביום 9.1.24 עבור ראש המוסד, כאשר בסוף חודש ינואר 2024 החלו הליכי הביקורת במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

צילום הודעת משרד מבקר המדינה למשרד ראש הממשלה מיום 7.1.24 מצורף ומסומן מש/2.

27. ביום 11.1.24 פורסמה הודעה פומבית נוספת מטעם מבקר המדינה ובה הדגיש כי "איש לא יהיה חסין מביקורת עמוקה ונוקבת, הן בדרג המדיני, הן בדרג הצבאי והן בדרג האזרחי", ואף הוסיף כי הליכי הביקורת יבחנו "את פעילות כלל הדרגים – המדיני, הצבאי והאזרחי, לרבות היבטים של אחריות אישית".

צילום הודעת המבקר מיום 11.1.24 צורפה לכתב העתירה וסומנה נספח 4.

28. בהמשך לכך, החל מחודש ינואר 2024 התקיימו מספר פגישות בין גורמי צה"ל לגורמי מבקר המדינה במטרה להגיע למתווה מוסכם באשר לעיתוי והיקף עריכת הביקורת בצה"ל. מגעים אלו נסבו, בין היתר, סביב עמדת צה"ל באותה עת כי ניהול הליכי ביקורת המדינה תוך כדי לחימה עלול לפגוע במאמץ המלחמתי ולהסיט את הקשב הפיקודי באופן שיפגע ביכולת התחקור, הליך הפקת הלקחים ואיכותו.

צילום חילופי המכתבים בין גורמי צה"ל לבין גורמי מבקר המדינה מחודש ינואר 2024 צורף לכתב העתירה וסומן נספח 5.

## 1.א. ההליך בעניין אומ"ץ

29. ביום 1.2.24 הוגשה העתירה בעניין אומ"ץ, ובצידה בקשה דחופה למתן צו ביניים שיורה למבקר המדינה להפסיק את הליכי הביקורת הנוגעים למלחמה. בעתירה נטען כי על המבקר להימנע מקיום ביקורת בזמן אמת, וזאת מטעמים שונים שעיקרם פגיעה בביטחון המדינה, חוסר סמכות והשלכות הביקורת על אפשרות עתידית להקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. בהמשך צורפה התנועה למען איכות השלטון כעותרת נוספת בעתירה. בין גורמי הצבא לבין מבקר המדינה התנהל שיח, עד שבראשית חודש מאי 2024 החלה ביקורת המדינה באופן חד צדדי בעריכת הביקורת בצה"ל ביחס לנושאים הנוגעים למלחמת "חרבות ברזל".

30. עמדת מבקר המדינה בעניין אומ"ץ הייתה כי דין העתירה להידחות וכך גם צו הביניים שהתבקש במסגרתה. ככלל, המבקר עמד על שיקול דעתו הרחב כבעל הסמכות הבלעדית לערוך ביקורת מדינה תוך קביעת תוכנה, סדרי עבודתה, עיתויה והיקפה. בכך טען המבקר כי סמכותו חולשת גם על יכולתו לבקר את מערכת הביטחון בהיבטים מבצעיים ומלחמתיים כאחד, כך שלא נפל פגם בהחלטתו לעניין הליכי הביקורת בקשר לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה.

העתק תגובה לבקשה למתן צו ביניים ותגובה מקדמית לעתירה מטעם מבקר המדינה מיום 10.6.24 בעניין אומ"ץ צורף לכתב העתירה וסומן **כנספח 6**.

31. מנגד, משיבי המדינה טענו כי יש להשהות את הביקורת בזמן אמת המתקיימת בצה"ל ובגופי הביטחון השונים משום שביצוע הליכי ביקורת במתכונת רחבה באופן שהתווה מבקר המדינה מסיט את קשב המפקדים ועלול לפגוע באופן חמור וממשי במאמצי המלחמה, וכנגזרת מכך בביטחון המדינה. עוד נטען כי קיום ביקורת בזמן אמת על ידי מבקר המדינה מהווה חריג ואינו הכלל. כן נטען כי מתעוררים קשיים ביחס לשאלת סמכותו של המבקר לבקר במהלך הליכי הביקורת שאלות רחבות היקף על תפיסות אסטרטגיות של מערכת הביטחון, זאת ביתר שאת לאור ההשפעות האפשריות שעשויים להיות להליכים אלו על אפשרות הקמתה העתידית של ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת אירועי מלחמת חרבות ברזל. כן נטען כי עמדת היועצת המשפטית לממשלה, היא כי ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון החוקי המתאים לבחינת סוגיות בהיקף ובמידת החשיבות הלאומית של אירועי מלחמת חרבות ברזל. לכן, יש לאפשר לממשלה להידרש לנושא זה בהתאם לסמכותה על פי דין.

העתק תגובת משיבי המדינה לבקשות לצווי ביניים מיום 13.6.24 צורף לכתב העתירה וסומן **נספח 7**; העתק תגובה משלימה מטעם משיבי המדינה מיום 15.7.24 צורף לכתב העתירה וסומן **נספח 8**.

32. ביום 16.6.24 בית המשפט הנכבד (כב' השופטת כנפי-שטייניץ) הוציא צו ביניים, המורה על השהיית הליכי הביקורת בכל המתייחס לצה"ל ולשב"כ, תוך שפורט בהחלטה כי ניתן משקל משמעותי לחוות הדעת החסויות של גורמי הביטחון שהוגשו לעיונו של בית המשפט; וביום 17.7.24 נערך דיון ראשון בעניין אומ"ץ, בסיומו נקבע כי צו הביניים יוסיף לעמוד על תילו, תוך שנציגי המבקר ומשיבי המדינה הופנו לנסות ולגבש מתווה ביקורת מוסכם. בהמשך לכך, התקיימו עוד מספר דיונים כאשר במקביל נמשכו המגעים בין גורמי הצבא והשב"כ לבין מבקר המדינה.

33. ביום 21.11.24 הודיעו המבקר ומשיבי המדינה כי הגיעו להסכמה על מתווה ביקורת שצורף להודעתם המשותפת לבית המשפט הנכבד (להלן: **מתווה הביקורת המוסכם**). ביקורת המדינה התנהלה בצה"ל בהתאם למתווה המוסכם. בצד זאת, מתווה זה לא כלל עריכת ביקורת בנושאי הליבה הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר, ונמסר בהודעתם כי בראשית חודש פברואר 2025 יקיימו נציגי המבקר ונציגי צה"ל שיח לגבי מועד הפתיחה של ביקורת המדינה בנושאים אלה. באותו היום ניתן תוקף של החלטה להסכמה האמורה ובהתאם נקבע כי צו הביניים יצומצם כך ש"יעמוד בעינו ביחס לביקורות בשב"כ ובצה"ל בנושאי הליבה הקשורים לכשל השבעה באוקטובר (שלב ג'), המנויות בסעיף 13 למתווה המוסכם עם צה"ל".

העתק הודעת המשיבים מיום 21.11.24 צורף לכתב העתירה וסומן **נספח 9**.

34. בהמשך, ביום 27.3.25 הוגשה הודעה משותפת נוספת מטעם המבקר ומשיבי המדינה ובגדרה בקשה לביטול צו הביניים ולמחיקת ההליך. בהודעתם עדכנו המשיבים את בית המשפט הנכבד במתווה המוסכם בין צה"ל לבין מבקר המדינה (נספח א' לבקשה המוסכמת), וכי גובש מתווה עדכני לקיום ביקורת המדינה בכל הנוגע לסעיפים 13-15 למתווה הביקורת המוסכם מיום 21.11.24, ובכללו, גם לנושאי הליבה בהתאם לעקרונות שהוסכמו. צוין כי עמדת גורמי הביטחון

היא כי בשים לב לחלוף הזמן ולשינוי נקודת האיזון, ולהכרה בחשיבות הביקורת החיצונית, על אף המצב הבטחוני המורכב והקשב הפיקודי הנדרש, ניתן להתקדם עם ביצוע הביקורת בנושאי הליבה בד בבד עם אילוצי המלחמה בהתאם למתווה העדכני שסוכם.

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

העתק הודעת המשיבים מיום 27.3.25 מצורף ומסומן מש/3.

35. ביום 30.3.25 תנועת אומ"ץ הגישה התייחסות להודעה המעדכנת מטעם המשיבים מיום 27.3.25 ובה הודיעה כי בנסיבות העניין, היא אינה עומדת עוד על קבלת החלטה בעתירה במתכונתה הנוכחית. בצד זאת, הודיעה תנועת אומ"ץ כי היא מבקשת לשמור את טענותיה ביחס ל"סמכותו של המשיב 1 [מבקר המדינה] לערוך ביקורות בנושאי מדיניות וביטחון – ובאופן פרטני בנושאים הקשורים לליבת פעולות המלחמה ובכללם לחימה ומודיעין [...]", כמו גם את "הטענות הנוגעות לפגיעה האפשרית בזכויותיהם של המשרתים בצבא, וכן לפגיעה הקשה בפעולתה של ועדת חקירה עתידית".

העתק הודעת תנועת אומ"ץ מיום 30.3.25 צורף לכתב העתירה וסומן נספח 10.

36. על כן, ביום 27.4.25 ניתן פסק דינו של בית המשפט הנכבד בעניין אומ"ץ, אשר נתן תוקף להסכמת המבקר ומשיבי המדינה לגבי מתווה הביקורת העדכני כמפורט בנספח להודעתם המשותפת מיום 27.3.25, והורה על מחיקת העתירה.

צילום פסק הדין בעניין אומ"ץ מצורף ומסומן מש/4.

## 2.א. פניות העותרת לאחר פסק הדין בעניין אומ"ץ והעתירה דנן

37. כעולה מהעתירה, ביום 30.3.25, פנתה העותרת – הסניגוריה הצבאית – במכתב למבקר המדינה וביקשה את התייחסותו להיקף הזכויות הדיוניות שיוקנו למשרתי צה"ל העלולים להיפגע מהליכי הביקורת, בפרט על רקע כוונותיו להטיל אחריות אישית ולנקוב בשמות האחראים למחדלים שיתגלו במסגרתם. עוד עולה מהעתירה, כי ביום 7.4.25 התקבלה תשובת היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה שהפנה את העותרת באופן כללי להנחיות המבקר בדבר הנהלים לפיהם מתבצעת עבודת הביקורת ואופן מימוש הזכויות הדיוניות בהליכי הביקורת השונים.

העתק מכתב העותרת למבקר המדינה מיום 30.3.25 צורף לכתב העתירה וסומן נספח 11; העתק מכתב התשובה של היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה מיום 7.4.25 צורף לכתב העתירה וסומן נספח 12.

38. ביום 2.5.25, בסמוך לאחר מתן פסק הדין בעניין אומ"ץ, פנתה העותרת במכתב נוסף למבקר המדינה וליועצת המשפטית לממשלה שבו דרשה כי המבקר יחדל מניהול הליכי הביקורת

המתוכננים בנושאי הליבה שעליהם הוסכם במתווה העדכני, לכל הפחות עד אשר תוכרע באופן סופי שאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. העותרת פירטה בפנייתה כי הרחבת הליכי הביקורת לנושאים אלה חורגת מגדרי סמכותו של המבקר ועלולה לשבש את עבודתה העתידית של ועדת חקירה ממלכתית ואף לקפח את זכויותיהם הדיוניות של הגורמים הנחקרים, ובכללם משרתי צה"ל וכוחות הביטחון.

העתק מכתב העותרת למבקר המדינה מיום 2.5.25 צורף לכתב העתירה וסומן **נספח 13**.

39. כמפורט בעתירה, ביום 18.5.25 התקבלה תשובת היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה שדחה את טענות העותרת, תוך שנטען כי יש לכבד את המתווה העדכני המוסכם שעל בסיסו ייערכו הליכי הביקורת.

העתק מכתב התשובה של היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה מיום 18.5.25 צורף לכתב העתירה וסומן **נספח 14**.

40. כעולה מהעתירה, ביום 21.5.25 העותרת פנתה במכתב נוסף למבקר המדינה, על רקע פנייתו של יו"ר הוועדה לביקורת המדינה, חבר הכנסת מיקי לוי, לנציגי מבקר המדינה בבקשה לבחון מחדש את ההחלטה לקיים ביקורות בנושאי הליבה. במכתבה הביעה העותרת התנגדות לכוונת המבקר לבחון את טיב "ההסדרה" של ישראל עם חמאס ערב אירועי השבעה באוקטובר, על דרך העברת כספים מקטאר לרצועת עזה. לעמדת העותרת, מדובר בנושא ליבה שיעמוד במרכז חקירתה של ועדת חקירה עתידית לכשתקום, ולכן אין מקום למשרד המבקר לעסוק בנושא זה שנוגע למדיניות ביטחון ולאסטרטגיה שחורג מתחום סמכותו. כמפורט בעתירה, ביום 3.6.25 התקבלה תשובת היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה שדחה את טענות העותרת תוך שהוא מפנה לאמור במכתבו מיום 18.5.25.

העתק מכתב העותרת למבקר המדינה מיום 21.5.25 צורף לכתב העתירה וסומן **נספח 16**; העתק מכתב התשובה של היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה מיום 3.6.25 צורף לכתב העתירה וסומן **נספח 18**.

41. על פי הנטען בעתירה, בראשית מאי 2025 נודע לעותרת כי מבקר המדינה פרסם הנחיה באתר המבקר, שעניינה "פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'", במסגרת מדריך ביקורת עדכני (נספח 20 לעתירה). הנחיה זו החליפה הנחיה קודמת בעניין "פרסום שמות והטלת אחריות אישית", מתוך "המדריך לביקורת המדינה" שפורסם בשנת 2018.

צילום הנחיית מבקר המדינה בעניין "פרסום שמות והטלת אחריות אישית" מתוך "המדריך לביקורת המדינה" שפורסם בשנת 2018 צורף לכתב העתירה וסומן **נספח 19**; צילום הנחיית מבקר המדינה העדכנית בעניין "מתוך אתר מבקר המדינה צורף לכתב העתירה וסומן **נספח 20**.

42. ביום 4.6.25 הוגשה העתירה דנן. בתמצית, נטען בעתירה כי הליכי הביקורת בנושאי הליבה עוסקות בסוגיות יסוד הירודות ללב המאורעות והליכי קבלת החלטות שקדמו לאירועי השבעה

באוקטובר ולפרוץ מלחמת "חרבות ברזל", החורגות מסמכותו של מבקר המדינה. לעמדת העותרת, המדובר בסוגיות מבצעיות וביטחוניות מובהקות ועל היבטי מדיניות ואסטרטגיה רחבים בעלי חשיבות ציבורית, שוודאי יעמדו במרכז חקירתה של ועדת חקירה לכשתקום. על פי הנטען, הליכי ביקורת מעין אלו גם יובילו לפגיעה קשה ובלתי מידתית בזכויותיהם הדיוניות של מושאי הליכי הביקורת העלולים להיות חשופים להטלת אחריות אישית במסגרתם.

43. ביום 5.6.25 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ), לפיה בטרם יוחלט על המשך הטיפול בעתירה, על העותרת להגיש את התייחסותה לשאלת השיהוי בהגשת העתירה, בשים לב להגשת העתירה לאחר פסק הדין שניתן בעניין עתירת אומ"ץ, ובתוך כך להבהיר גם כיצד מתיישב הסעד העיקרי המבוקש בעתירה, עם ההסכמות אליהן הגיעו מבקר המדינה ומשיבי המדינה בעתירה בעניין אומ"ץ, שניתן להן תוקף של פסק דין.

44. ביום 19.6.25 הגישה העותרת את התייחסותה האמורה בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 5.6.25. במסגרת התייחסות זו טענה העותרת כי לא נפל שיהוי של ממש בהגשת העתירה, ובפרט בנוגע לסוגיית הזכויות הדיוניות של מושאי הליכי ביקורת המדינה בנושאי הליבה הנזכרים בעתירה. כך, נטען על-ידי העותרת כי "העתירה הקודמת כלל לא עסקה בשאלות העקרוניות בנושא סמכות מבקר המדינה (המועלות בעתירה דנן), וכי ההתדיינות התמצתה במישור שיקול הדעת של המבקר, בהיבט ההשפעה של הליכי הביקורת על הקשב הפיקודי". (סעיף 10 להתייחסות העותרת; ההדגשה במקור).

עוד טענה העותרת כי פעולותיו של המבקר, ובכלל זה פרסום הנחיה חדשה בדבר הטלת אחריות אישית במסגרת הליכי הביקורת, כמו גם כוונתו של המבקר לערוך הליכי ביקורת בסוגיות מדיניות, כפי שעולה מהשאלונים שהועברו לגופים המבוקרים, מהוות התפתחויות מהותיות שהתרחשו לאחר מחיקת העתירה הקודמת ובסמוך לפני הגשת העתירה שבנדון, ומשליכות באופן ישיר על טענות העותרת לעניין סמכות המבקר לערוך את הליכי הביקורת בנושאי הליבה ובסוגיית ההסדרה, וכן על טענות העותרת לפגיעה קשה בזכויותיהם של מושאי אותם ההליכים. כך נטען כי "התשתית העובדתית העדכנית באשר להיעדרן של זכויות דיוניות הולמות בהליכי הביקורת היא שממחישה כי מוסד מבקר המדינה אינו המנגנון המתאים והמוסמך לבדוק את נושאי הליבה" (סעיף 31 להתייחסות, ההדגשה במקור).

בכל הנוגע לשאלת השיהוי במישור האובייקטיבי טענה העותרת כי אין בחלוף הזמן כדי לגבש טענת הסתמכות חזקה מצדו של מבקר המדינה או לגרום לנזקים – לא כל שכן נזקים בלתי הפיכים, וכי הפגיעה הצפויה, ככל שזו קיימת, מוגבלת ומתוחמת לנושאי הליבה ולסוגיית "ההסדרה" בלבד, ונסוגה מפני אינטרסים אישיים וציבוריים כבדי משקל. כן נטען כי דחיית העתירה עצמה היא שתוביל לפגיעה בלתי הפיכה במושאי הליכי הביקורת הצפויים להיפגע מעבודת הביקורת בנושאי הליבה; וכי הרחבת הביקורת לנושאי הליבה כרוכה באופן בלתי נמנע בשבוס משמעותי של עבודת ועדת חקירה עתידית. בנוסף טענה עותרת כי בהתייחס ליישום רכיב שלטון החוק, הרי ש"מכל מקום, בהינתן הרגישות הציבורית הגבוהה, חשיבותן של הסוגיות הנדונות והשלכותיהן

האפשרויות על זכויות יסוד של מושאי הליכי הביקורת – אין בשאלת השיהוי כדי להצדיק דחייה על הסף של העתירה, ויש לברר את טענות העותרת לגופן." (סעיף 52, שם).

45. ביום 6.7.25 נקבע בהחלטת בית המשפט הנכבד כי "המשיבים יגישו תגובה מקדמית לעתירה וכן לבקשה למתן צו ביניים, בגדרה יתייחסו גם לסוגיות העולות מהחלטתי מיום 5.6.2025".

46. להשלמת התמונה יצוין, כי ביום 26.6.25 פנתה העותרת למבקר המדינה, בעניין "הטלת אחריות אישית על בעלי תפקידים לשעבר – סטייה מהנחיה קודמת וחריגה מסמכות ביקורת המדינה". במסגרת פניה זו צוין כי התברר לאחרונה לעותרת, כי באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה פורסמה הנחיה שכותרתה פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל', וכי מדובר בהרחבה של הקריטריונים והשיקולים להטלת אחריות אישית, שפורטו בהנחיית מבקר המדינה ב"מדריך לביקורת המדינה" משנת 2018. בהתאם, העותרת טענה כי פוטנציאל הפגיעה במושאי הליכי הביקורת בכלל, ובכל מה שקשור לנושאי הליבה וזכויותיהם הדיוניות בפרט, גדל משמעותית. לעמדת העותרת, עדכון הנחיות הביקורת, תוך הרחבת האפשרות להטלת אחריות אישית על בעלי תפקידים לשעבר, שאינם מכהנים עוד בגופים מבוקרים, בעיצומם של הליכי הביקורת בעניין אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, נעשה ללא סמכות ובלא הצדקה, וללא כל הודעה מוקדמת, באופן שעלול לפגוע באופן ממשי בעקרונות יסוד של הליך ביקורת תקין והוגן, בדומה למצב של "שינוי כללי המשחק תוך כדי המשחק".

לפנייה זו צירפה העותרת חוות דעת משפטית של פרופ' מיכל טמיר, הנוגעת לביקורת מבקר המדינה בצה"ל לגבי אירועי השבעה באוקטובר 2023, ולפיה נטען כי "הטלת אחריות אישית על בעלי תפקידים לשעבר כרוכה בפגיעה חוקתית חריפה, בהיעדר הסמכה מפורשת בחוק".

צילום פניית העותרת מיום 26.6.25 מצורף ומסומן מש/5.

47. ביום 24.7.25 הגישה העותרת "הודעת עדכון" מטעמה, במסגרתה טענה כי יום למחרת מתן החלטת בית המשפט הנכבד מיום 6.7.25, המבקר החל בקידום פעולות הביקורת, והחל לשלוח שאלונים ומצע לפגישות לבעלי תפקידים רבים בצה"ל, לרבות לקצינים בכירים ביותר, העתידים להעיד בפני ועדת חקירה, תוך ש"דרש כי הפגישות יתקיימו בתוך פרק זמן קצר של שבועות בודדים, וזאת עד לראשית חודש אוגוסט 2025 [...]" (סעיף 5 להודעת העדכון מטעם העותרת, ההדגשה במקור). לטענת העותרת, הליך הביקורת הנמהר שהמבקר מבצע מלמד על ניסיון לקבוע עובדות בשטח, באופן שעלול לסכל את צו הביניים שהתבקש ולגרום לנזק בלתי הפיך למשרתי צה"ל ולאינטרס הציבורי בכללותו, תוך זיהום הליך גביית העדויות העתידי בפני ועדת חקירה וכרסום משמעותי ביכולתה של ועדת חקירה עתידית לקבוע ממצאים עובדתיים, כך שלא ניתן יהיה להשיב את הגלגל לאחור. לטענת העותרת, התפתחויות אלה ממחישות את הצורך בבירור מהיר ככל הניתן של העתירה, ובפרט של הבקשה למתן צו ביניים.

48. ביום 25.8.25 הוגשה מטעם העותרת הודעת עדכון נוספת, במסגרתה ביקשה העותרת לעדכן בדבר התפתחויות עובדתיות נוספות, תוך שנטען כי להן חשיבות לצורך המשך ההתדיינות בעתירה

שבנדון. כך עדכנה העותרת כי ביום 18.8.25 פרסם המבקר הודעה לתקשורת בעניין קידום הליכי הביקורת בנושאי הליבה הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר: "התנהלות הקבינט המדיני-ביטחוני, הלוחמה הכלכלית בטרור, הגנת הגבול ברצועת עזה, מהלך האירועים של 7.10, תהליכי עבודת המודיעין וסוגיות נוספות העומדות בליבת כשלי 7.10". לטענת העותרת, מדובר באותם הליכי ביקורת שלטענת העותרת עומדים במוקד העתירה שבנדון, ושלטענת העותרת "מבוצעים בחוסר סמכות, עלולים לסכל את יכולתה של ועדת חקירה לבצע את מלאכתה כהלכה ופוגעים בזכויותיהם של מושאי הביקורת". כן נטען כי "אלה אותם הליכי ביקורת שתלויה ועומדת בקשה לצו ביניים להקפאתם עד להכרעה סופית בעתירה" (סעיף 2 להודעת העדכון האמורה; ההדגשה במקור).

עוד נטען בהודעת העדכון האמורה כי מההודעה בתקשורת עולה כי בעת האחרונה המבקר פנה לגורמים הבכירים ביותר בדרג המדיני והצבאי לצורך קביעת פגישות בעניין הליכי הביקורת בנושאי הליבה, כאשר מדובר באותם בכירים שיהיו העדים המרכזיים בפני ועדת חקירה עתידית שתחקור את אירועי השבעה באוקטובר. זאת, תוך צירוף שאלות המבוססות על תחקור גורמים רבים במערכת המדינית והביטחונית ועיון באלפי מסמכים, באופן שעלול להביא לזיהום עדויות החיוניות לוועדת החקירה ולפגיעה ביכולתה של הוועדה לברר את העובדות כהוותן, בנוסף לפגיעה בזכויות המבוקרים והנחקרים.

לצד הודעת העדכון הגישה העותרת, במעטפה חתומה, לעיונו של בית המשפט הנכבד ולעיון המשיבים בלבד, נוסח של שאלון שהמבקר שלח לאחרונה לאחד המבוקרים הבכירים הנזכרים בהודעה לתקשורת, תוך שנטען כי השאלון מאשש את טענות העותרת באשר לנזק שהליך הביקורת הנוכחי גורם.

### א.3. עתירות ועדת החקירה הממלכתית

49. העתירה דן והטענות העולות במסגרתה קשורות בטבורן לנושא המנגנון המתאים לבדיקה כוללת של אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, אשר מצוי על שולחן הממשלה, וכן נדון במסגרת עתירות בבית המשפט הנכבד.

50. כפי שפורט לעיל, בפני בית המשפט הנכבד עומדות ותלויות שלוש עתירות אחרות, אשר בהן נטען כי על הממשלה לפעול להקמת ועדת חקירה ממלכתית שתבחן את את מכלול האירועים והכשלים שהובילו ושהתקיימו באירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", ולמצער לקיים דיון בנושא (בג"ץ 4889/24; בג"ץ 5221/24; בג"ץ 5063/24; בג"ץ 6040/24).

51. יצוין, כי בעתירות הנ"ל הוחלט על מתן ייצוג נפרד לממשלה, לראש הממשלה ולשר המשפטים. בהתאם, ביום 2.12.24 הוגשה תגובה מקדמית מטעם משיבי הממשלה לעתירות בעניין ועדת החקירה הממלכתית. לעמדתם, הסמכות להורות על הקמת ועדת חקירה ממלכתית נתונה באופן בלעדי לממשלה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, ולכן לשיטתה, יש לדחות את העתירות.

העתק תגובת משיבי הממשלה (בייצוג נפרד) לעתירה ועדות החקירה הממלכתית מיום 2.12.24 מצורף ומסומן מש/6.

52. ביום 4.12.24 הוגשה תגובת היועצת המשפטית הממשלה לעתירות. במסגרת תגובה זו הובהר כי ועדת חקירה ממלכתית היא באופן מובהק הכלי המשפטי המתאים בחוק לחקירת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל"; וכי בשים לב לחלוף הזמן מאירועי השבעה באוקטובר, השינוי בעצימות המלחמה ופתיחת הליכי הביקורת על ידי מבקר המדינה, גובר משקלו של הצורך בחקירה אפקטיבית שתוכל לסייע בהפקת לקחים במבט צופה פני עתיד, לשקם את אמון הציבור במערכות ולשמש כאמצעי משמעותי להתמודדות עם הסיכונים במישור המשפטי הבין-לאומי. נוכח האמור הובהר בתגובה כי על הממשלה להידרש לסוגיית הבדיקה המערכתית, לקיים בה דיון סדור במועד קרוב ולקבל החלטה, פן תיפגע האפקטיביות של מנגנון החקירה, ככל שהקמתו תידחה לפרק זמן לא מוגדר.

העתק תגובת היועצת המשפטית לממשלה בעתירות ועדת החקירה הממלכתית מיום 4.12.24 מצורף ומסומן מ/ש/7.

53. ביום 11.12.24 התקיים דיון בבית המשפט הנכבד בעתירות, ולאחריו התקבלה החלטה, לפיה "מבלי לקבוע עמדה לגופן של העתירות, תוגש בתוך 60 יום מהיום הודעה מעדכנת על ידי משיבים 1-3 בבג"ץ 5221/24 ובבג"ץ 6040/24 על אודות קיום דיון במליאת הממשלה, בעניין נושא העתירות".

54. ביום 9.2.24 הוגשה הודעת עדכון מטעם משיבי הממשלה, כי עוד באותו הערב צפויה להתכנס הממשלה ולדון בנושא "ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר". לאחר קיום ישיבת ממשלה, הוגשה הודעת עדכון נוספת ביום 10.2.25, ובה נמסר כי התקיים דיון בנושא שבו עלו הצעות שונות כיצד יש לחקור את אירועי ה-7 באוקטובר לאחר סיום המלחמה ו"כי רוב מוחלט של חברי הממשלה סברו שטרם בשלה השעה להקים ועדה מסוג כלשהו". עוד נמסר כי ראש הממשלה הנחה לשוב ולכנס את הממשלה לדיון בנושא בעוד 90 ימים ועל כן, התבקש בית המשפט הנכבד לאפשר לממשלה למסור הודעת עדכון נוספת בעניין הדיון הנוסף בישיבת הממשלה בנושא. לאחר קבלת תגובת העותרים להודעה המעדכנת מטעם הממשלה, והודעת היועצת המשפטית לממשלה, התקבלה החלטת בית משפט מיום 23.2.25, לפיה הממשלה תגיש הודעת עדכון מטעמה עד ליום 11.5.25.

העתק הודעות העדכון מטעם משיבי הממשלה מיום 9.2.24 ומיום 10.2.24 מצורף ומסומן מ/ש/8.

55. כפי שגם צוין בעתירה, לקראת ישיבת הממשלה, ביום 5.5.25 שלחה היועצת המשפטית לממשלה מכתב לראש הממשלה ושרי ממשלת ישראל במסגרתו ציינה כי להתקדמות הליכי הביקורת על-ידי המבקר בנושאי הליבה, ישנן השלכות משמעותיות:

"האפקטיביות של פעולה עתידית של ועדת חקירה בחלוף הזמן, ובנושאים בהם כבר התקיימה ביקורת של מבקר המדינה, לאחר שיימסרו לו גרסאותיהם של המעורבים המרכזיים, צפויה להיפגע, בדגש על פגיעה באפשרות להגיע לחקר האמת ופגיעה בזכויות הנחקרים. כך בכלל וכך בפרט בנסיבות בהן מבקר המדינה הודיע כי בכוונתו להסיק מסקנות אישיות, על כך המשתמע מכך מבחינת

ההיערכות המשפטית של המבוקרים למצב דברים זה [...] כמו כן, בנסיבות אלו, גופים שונים יכולים להגיע למסקנות שונות באותו עניין ובכך ייפגע גם אמון הציבור".

העתק מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 5.5.25 צורף לכתב העתירה וסומן **נספח 23**.

56. ביום 5.5.25 התקיים דיון נוסף בממשלה, שבסיומו התקבלה החלטה כדלקמן:

"א. בהמשך לישיבת הממשלה מיום 9.2.2025 ונוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 4.5.2025 שאישרה תמרון קרקעי עצים ברצועת עזה – טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם.  
ב. הממשלה תפעל בהקדם, במשותף עם הכנסת, לגיבוש הצעת חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומה שקדם להם במועד שיוחלט ושהרכב חבריה ישקף דעות שונות בציבור ובכך תזכה הוועדה לאמון ציבורי רחב.  
ג. הממשלה תמסור הודעת עדכון לבג"ץ בעוד 90 יום."

57. ביחס להחלטה זו של הממשלה, הוגשה הודעת עדכון מטעם משיבי הממשלה ביום 11.5.25. לאחר קבלת תגובת העותרים להודעה המעדכנת מטעם הממשלה, התקבלה החלטת בית משפט ביום 12.6.25, שבה בית המשפט הנכבד נעתר לבקשת הממשלה להגיש הודעת עדכון עד ליום 10.8.25.

העתק הודעת העדכון מטעם הממשלה מיום 11.5.25 מצורף ומסומן **מש/9**.

58. ביום 10.8.25 התקיים דיון נוסף בממשלה, שבסיומו התקבלה החלטה כדלקמן:

"א. בהמשך לישיבת הממשלה מיום 5.5.2025 ונוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/200 מיום 7.8.2025, שעסקה בנושא הכרעת חמאס ואישרה את המשך התמרון ברצועת עזה, טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם.  
ב. הממשלה תפעל בהקדם, במשותף עם הכנסת, לגיבוש הצעת חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומה שקדם להם במועד שיוחלט ושהרכב חבריה ישקף דעות שונות בציבור ובכך תזכה הוועדה לאמון ציבורי רחב.  
ג. הממשלה תמסור הודעת עדכון לבג"ץ בעוד 90 יום."

צילום מכתב שנשלח לחברי הממשלה על-ידי היועצת המשפטית לממשלה המתייחס לסוגיה מצורף ומסומן **מש/10**.

59. עוד באותו יום, משיבי הממשלה עדכנו את בית המשפט הנכבד על החלטה זאת, ובהמשך לכך ביום 19.8.25 הוגשה מטעם העותרים בבג"ץ 4889/24 בקשה למתן צווים על תנאי ולקביעת דיון דחוף בעתירה. ביום 27.8.25, התקבלה החלטת בית משפט הנכבד המורה על קביעת העתירה לדיון נוסף בפני הרכב.

העתק הודעת העדכון מטעם הממשלה מיום 10.8.25 מצורף ומסומן מש/11.

60. ביום 29.9.25 התקיים דיון נוסף בעתירות ועדת החקירה הממלכתית. במסגרת הדיון, שבה היועצת המשפטית לממשלה על עמדתה, והבהירה כי משלא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית, מתקיימת הלכה למעשה חקירה במסגרת ביקורת המדינה – תוך אזכור דבר קיומו של ההליך הנוכחי. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, נתון זה מעורר קושי בשים לב לנימוק שעמד בבסיס עמדת הממשלה – של הימשכות הלחימה העצימה, שלפיו אין מקום להקמת ועדת חקירה כל עוד נמשכת הלחימה כדי שהגורמים המנהלים את המלחמה לא יעסקו בהתייעצויות עם עורכי דין במקום בניהול המלחמה. זאת, כאשר הלכה למעשה, ביקורת המדינה ממלאת את החלל שהותירה אי הקמת ועדת חקירה ממלכתית, ומבצעת את החקירה שאמורה הייתה לבצע, על פי חוק, ועדה זו.

## ב. עמדת המשיבים

**1.ב. אין חולק על הצורך בהקמת ועדה לחקר אירועי השבעה באוקטובר, ובעת הנוכחית**

**מתחדד הצורך לקביעת גבולות גזרה בין ביקורת המדינה לבין פעולתה העתידית**

### של הוועדה

61. האסון הלאומי שאירע ביום 7.10.23, הוא מהאסונות הקשים והחמורים ביותר שידעה מדינת ישראל. אסון זה החל במתקפת טרור רצחנית רחבת היקף של ארגוני טרור מעזה לעבר יישובי עוטף עזה והדרום, שכללה מעשי רצח וזוועה, גבתה את חייהם של מאות בני אדם (בהם אזרחים, חיילים ואנשי כוחות הביטחון והצלה), והביאה לפציעתם של אלפים, מהם רבים פצועים קשה ואנוש. מאז אותו יום מנהלת מדינת ישראל מלחמה קשה ומורכבת מול ארגוני הטרור ברצועת עזה ובחזיתות וגזרות נוספות.

62. אין מחלוקת בין אף אחד מהצדדים לעתירה כי ביחס לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שבאה בעקבותיה, נדרשת חקירה והפקת לקחים מעמיקה ואפקטיבית. חקירה מקיפה ובלתי תלויה של התנהלות המערכות השלטוניות, היא תנאי הכרחי כדי למנוע כשלים נוספים, כדי לשקם את אמון הציבור וכדי שלא יישנה אסון לאומי מעין זה בעתיד, על המחירים הקשים והבלתי נתפשים שגבה בחיי אדם ועוד.

63. אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" מתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי, קיצוני, וחסר תקדים בהיסטוריה של מדינת ישראל – מבחינת תוצאותיו הקשות; השפעתו מרחיקת הלכת על

המדינה; השלכותיו על הציבור בכלל, ועל משפחות הנרצחים, הנופלים והחטופים בפרט; כמו גם חשיבותו הציבורית ומשמעותיותו האסטרטגיות.

64. **עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי ועדת חקירה ממלכתית, אשר נועדה לחקור עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית הטעון בירור, היא באופן מובהק הכלי המשפטי המתאים בדין לחקירת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל".**

לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, מנגנון זה – על מאפייניו שנקבעו בחקיקה ובראש ובראשונה עצמאותו המקצועית המלאה – הוא המנגוון החוקי המתאים וההולם את תכליתה של החקירה, את מאפיינייה חסרי התקדים, את הנסיבות החריגות והקיצוניות שעליה לחקור, כמו גם את חשיבותה הלאומית והציבורית ואת חיוניותה, ובתוך כך לבחון גם את השאלה אם יש מקום לקבוע מסקנות והמלצות אישיות, תוך מתן הזכויות הדיוניות המקיפות הקבועות בחוק. עמדה זו פורטה בהרחבה בכתבי הטענות בעתירות **ועדת החקירה הממלכתית**, והוצגה בפני הממשלה, ונפנה לכלל האמור שם.

65. הממשלה, כאמור, טרם קיבלה החלטה בנדון, ובהחלטתה האחרונה בנושא מיום 10.8.25 קבעה כי נוכח החלטת הקבינט המדיני ביטחוני לאשר את המשך התמרון בעזה, טרם בשלה העת להקמת ועדה. בצד האמור נקבע בהחלטה כי "הממשלה תפעל בהקדם, במשותף עם הכנסת, לגיבוש הצעת חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומה שקדם להם במועד שיוחלט ושהרכב חבריה ישקף דעות שונות בציבור ובכך תזכה הוועדה לאמון ציבורי רחב". הנה כי כן, **גם ממשלת ישראל – שהיא הגורם המוסמך לפי החוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית – גילתה דעתה בדבר הצורך במנגנון בדיקה וקידומו, הגם שאין הסכמה בדבר מתכונתו המדויקת.**

66. בהחלטת בית המשפט הנכבד בעתירות ועדת החקירה הממלכתית מיום 15.10.25, קבע בית המשפט הנכבד כי "**מעיון בכתובים שהונחו לפנינו ושמיעת בעלי הדין, נוכחנו לדעת כי אין מחלוקת אמתית באשר לעצם הצורך בהקמת ועדה ממלכתית בעלת סמכויות חקירה נרחבות והסמכות לקבוע ממצאים ולגבש המלצות בכל הקשור לאירועי ה-7 באוקטובר 2023** (להלן: הועדה). בנסיבות אלו, זכותם של משיבי הממשלה לעדכן את בית המשפט תוך 30 יום מהיום מה עלה בגורל הקמת הוועדה".

67. בשים לב להתפתחויות האמורות, כפי שגם משתקפות בהחלטת בית המשפט הנכבד בעניין **ועדת החקירה**, ובשים לב לכך שגם עמדת המבקר היא כי "אין חולק על חשיבותה ותרומתה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר המלחמה....", **מתחדדת ומתעצמת** החשיבות של השמירה של גבולות הגזרה, באופן שימנע את ההשלכות השליליות האפשריות לחקירה מקבילה של סוגיות. למצער, ראוי כי המבקר ימתין עם פרסום מסקנותיו, עד להכרעה כיצד תיבדק הסוגייה בכללותה, וזאת אף בשים לב להליכים המשפטיים התלויים ועומדים.

68. ככל שכך יוחלט, ממילא יתייתר הצורך להידרש ליתר הטענות העולות בעתירה – בכל הנוגע לסמכות מבקר המדינה בהיבטים נושאים (לרבות היבטי מדיניות); וביחס להיבטי הסמכויות

וההגנות הדיוניות (החסרות) במסגרת ביקורת המדינה, אשר מקרינות על סמכותו של המבקר לקיים חקירה תוך קביעת מסקנות מוסדיות ואישיות, ביחס לכשלי הליבה של השבעה באוקטובר.

## 2.ב. גבולות סמכות הביקורת

69. סעיף 2(א) לחוק-יסוד: מבקר המדינה, קובע את מסגרת סמכויותיו של המבקר, כדלקמן:

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

70. סעיף קטן זה כולל שני חלקים שונים. החלק הראשון הוא ”נושאי” המתייחס לנושאים אותם מוסמך מבקר המדינה לבדוק, והחלק השני הוא ”מוסדי” המתייחס למוסדות העומדים לביקורת. רשימת הנושאים אותם מוסמך מבקר המדינה לבדוק, מפורטים בסעיף זה: ”המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה”.

71. סעיף 2(ב) לחוק-היסוד מפרט, בהמשך וביחס לנושאים אותם מוסמך המבקר לבדוק, המפורטים בסעיף 2(א) לחוק-היסוד, את **אופן היישום של סמכותו זו**, וקובע ביחס אליהם כי ”מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך”.

72. הנה כי כן, רשימת דרכי הביקורת הולמת את הנושאים המפורטים בסעיף 2(א) לחוק-היסוד מבחינה עניינית. בהתאם לכך, גם את התיבה ”כל עניין שיראה בו צורך” הקבועה בסיפא של סעיף 2(ב) לחוק-היסוד, יש לקרוא בצמידות לסעיף 2(א) לחוק-היסוד ולא כדבר העומד בפני עצמו.

תיבה זו, על פי לשון החוק ומבנהו, כפופה לנושאים המפורטים בסעיף 2(א) לחוק-היסוד ואינה באה להרחיב אותו באופן של יצירת הסמכה כללית לעריכת ביקורת בכל נושא שהוא, שאם כך, הרי שדי היה לקבוע את רשימת הגופים המבוקרים, ולא נדרש היה להתוות את סמכויות המבקר במישור הנושאי. כלומר, סמכויות הביקורת של מבקר המדינה הן רחבות ביותר, אך בהתאם לגבולות לשון החוק הן מגודרות בנושאים הבאים: ”המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה”. לא ניתן לנתק בין הנושאים אותם מוסמך מבקר המדינה לבדוק כמפורט בסעיף 2(א) לחוק-היסוד, לבין אופן היישום הסמכות המפורט בסעיף 2(ב) לחוק.

73. עוד נוסף, כי סעיף 9 לחוק מבקר המדינה מונה את רשימת **הגופים המבוקרים**, ובהם משרדי הממשלה, רשויות מקומיות, מוסד של המדינה, חברות ממשלתיות, גופים נתמכים ועוד. סעיף 10 לחוק מבקר המדינה עומד גם הוא על היקף תפקידיו של המבקר, באופן דומה לסעיף 2 לחוק-היסוד, כדלקמן:

10" (א) במסגרת תפקידיו יבדוק המבקר במידת הצורך –

(1) (א) אם כל הוצאה הוצאה בתחום ההקצבה החוקית ולמטרה שנועדה לה;

(ב) אם ההכנסות נתקבלו לפי החוק ומותרות לפי החוק;

(ג) אם יש לכל הוצאה או הכנסה מסמך מספיק;

(ד) אם כל פעולה שבתחום בקרתו נעשתה בהתאם לחוק ובידי המוסמך לעשותה;

(ה) אם הנהלת החשבונות, עריכת המאזנים, בקורת הקופה והמלאי ושיטת ניהול המסמכים הן יעילות;

(ו) אם אופן החזקת הכספים ושמירת הרכוש מניח את הדעת;

(ז) אם מצב הקופות ומלאי הרכוש מתאים לחשבונות;

(2) אם הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(1), (2), (4) ו-5) נהגו בחסכון וביעילות ובטוהר המידות; בדיקה זו תקיף גם גופים המבוקרים לפי סעיף 9(6), אם אין בחוק, בהחלטה, או בהסכם האמורים באותה פסקה קביעה אחרת, ואת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(7), (8), ו-9), אם הבקורת הופעלה לגביהם ובמידה שהופעלה;

(3) כל ענין אחר שיראה צורך בו..."

74. יצוין, כי אין עיסוק נרחב בפסיקה בשאלות קונקרטיות הנוגעות להיקף סמכותו של המבקר, מלבד אמירות כלליות הנוגעות לסמכותו הרחבה, המשקפת את מעמדו כרשות עצמאית ובלתי תלויה, אשר לה מסור שיקול דעת רחב בבחירת הנושאים שיועמדו לביקורת, ובעריכת הביקורת עצמה (בג"ץ 3059/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (10.11.15), בפסקה 34 וההפניות שם); בג"ץ 6700/19 הברפלד נ' מבקר המדינה (4.2.20)). עם זאת, מלשון חוק-היסוד ויישומו בחקיקה ראשית, עולה כי סמכותו של המבקר משתרעת על תחומי המינהל התקין, היעילות, החיסכון וטוהר המידות.

75. אף הספרות איננה מגדרת באופן ברור את סמכותו של מבקר המדינה לעניין נושאי הביקורת, ולרוב חוזרת על האמור בסעיפי החוק. אולם, התכלית החקיקתית של התוספת "כל עניין אחר שיראה בו צורך" אין בה כדי להעניק למבקר סמכות ביקורת בלתי מוגבלת ושיקול דעתו כפוף למסגרת שנקבעה בחוק (אליעזר גולדברג, "סוגיות בביקורת המדינה ממבט אישי" **היבטים בביקורת רשויות המדינה - כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג** 37, 52-53 (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק, ענת הורוויץ עורכים, 2023).

76. נוכח האמור לעיל, סמכותו של מבקר המדינה בהתאם להוראות הדין ותורת הביקורת, משתרעת על ביקורת על חוקיות, סדירות וניהול תקין, ביקורת ביצועים שמטרתה לבדוק חיסכון, יעילות ומועילות וטוהר מידות. גם במדריך לביקורת המדינה, בחלק המתייחס ל"תפיסת ביקורת המדינה", תחת הכותרת "עקרונות הליבה – פירוט", מצוין כי "ביקורת המדינה פועלת בראייה מערכתית לאיתור ליקויים ופערים למציאת בעיות השורש והחסמים המרכזיים", ובהמשך בסעיף

4א: "פועלת לאיתור ליקויים בהיבטי חוקיות, מינהל תקין, טוהר מידות, מועילות, יעילות, חיסכון".

77. כל זאת, כאשר כלל יסוד הוא שאין מטרתה של הביקורת להחליף את שיקול דעתו של הגוף המבוקר בשיקול דעתו של הגוף המבקר. עקרון זה גם מקובל על מבקר המדינה, כעולה ממדריך הביקורת, המפורסם באתר המבקר. כך בחלק המתייחס ל"הכרעות בתחום המדיניות", תחת הכותרת "ביקורת על מדיניות וערכים", מצוין כי "כאשר גורם המופקד על קבלת החלטות בגוף המבוקר נדרש לבחור בין חלופות תוך איזון בין שיקולים שונים, ואין נורמה או תקן המחייבים הכרעה מסוימת דווקא, יש בעייתיות בביקורת על קבלת ההחלטה. ביקורת כזו עלולה להוות ביקורת על מדיניות הגוף, המציבה את שיקול הדעת של המבקר במקום זה של מקבל ההחלטה". בהחלטות מעין אלה, ניתן לקיים ביקורת על תהליך קבלת ההחלטות.

78. ביקורת של היבטי מדיניות מובהקים, כמו גם שאלות אסטרטגיות הנוגעות למדיניות הביטחון של מדינת ישראל, לגופן, להבדיל מהיבטים תהליכיים בגיבוש המדיניות, אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו המשטרי של מבקר המדינה, כפי שהותווה בחוק-היסוד, עם תורת הביקורת, כמו גם עם הכלים שניתנו בידו. בנושאים הנוגעים לליבה המקצועית של כל גוף מבוקר, ובכלל זאת למדיניות ביטחונית מובהקת, תיטה הכף באופן משמעותי להגדרת הנושא כעניין שבמדיניות יותר מאשר ל"עניין אחר" המצוי בסמכותו של המבקר. בהקשר זה יצוין כי במדריך לביקורת המדינה בחלק המתייחס ל"גבולות ביקורת בעניינים נוספים", תחת הכותרת "ביקורת על הליבה המקצועית" מובהר כי "צוות ביקורת לא יבצע ביקורת על עולמות תוכן שאין לו את היכולת, הסמכות וההצדקה המקצועית לבקר".

## ב.2.א. ביקורת מטעם מבקר המדינה בהיבטי מדיניות חוץ וביטחון

79. כעולה מסקירת ההוראות הקובעות את גבולות סמכותו של מבקר המדינה כפי שזו עוצבה בחוק-היסוד, הרי שהמבקר מוסמך לערוך ביקורת אך ורק בענייני "המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה" (סעיף 2(א) לחוק-היסוד). ברי, כי הן מלשונה של הוראה זו, והן מתכליתה של פעולת הביקורת, נקל להבין כי קיים קושי ממשי במישור סמכותו של מבקר המדינה לערוך פעולות ביקורת בנושאי ליבה הנוגעים למדיניות החוץ והביטחון. שכן, אלו אינם באים בגדר אף אחת מהחלופות בענייני מוסמך המבקר לערוך את פעולת הביקורת.

כפי שאף נקבע בפסיקה, כאשר עסקינן בשאלות מדיניות מובהקות (להבדיל מההיבטים התהליכיים בגיבושן), ובפרט בהיבטי מדיניות חוץ וביטחון, הביקורת הפרלמנטרית והציבורית הן האפיק המרכזי (ראו לעניין זה: בג"ץ 8542/18 אקרמן נ' ממשלת ישראל (9.12.18); בג"ץ 76705-05-25 מטה המשפחות להחזרת החטופים והנעדרים נ' ממשלת ישראל, בפסקה 5 לפסק הדין (4.9.25)), ולכך יש להוסיף את האפשרות להקים ועדת חקירה ממלכתית בנושאים ציבוריים רחבים בעלי חשיבות ציבורית-לאומית חיונית. ראו והשוו בהקשר זה הפסיקה המתייחסת להיקף ההתערבות השיפוטית המצומצם במדיניות חוץ וביטחון (בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455, 471-472 (2001)).

בתוך כך, וכפי שעמדה על כך היועצת המשפטית לממשלה כבר בעניין אומ"ץ, יובהר כי קטגוריית הסל האמורה של "כל עניין אחר שיראה בו צורך" המוזכרת בסיפא של סעיף 2(ב) לחוק-היסוד נועדה לתת בידיו של מבקר המדינה את הגמישות בעריכת ביקורת במסגרת סמכויותיו, והיא תחומה למסגרת תפקידו, כפי שהוגדרו בסעיף 2(א) לחוק-היסוד, לבחון את "חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון" במסגרת "ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל". על כן, אין לקרוא את הסיפא האמורה בתור קביעה של הרשות המכוננת בדבר מקור סמכות עצמאי של מבקר המדינה לדון בסוגיות הנמצאות במישור אחר לחלוטין, כגון שאלות בסוגיות מדיניות, הנוגעות להיבטי מדיניות ביטחון ואסטרטגיה רחבים בעלי חשיבות לאומית וציבורית. פרשנות אחרת משמעותה היא שאין גבולות לסמכות הביקורת, או לחילופין שגבולות סמכותו של המבקר נקבעים על ידי המבקר עצמו.

במסגרת זו, וכפי שצוין לעיל, נראה כי אף המבקר סבור – כעולה ממדריך הביקורת – כי בהתאם לפרשנות הראויה של סמכות הביקורת אין לערוך "ביקורת על מדיניות וערכים" במצב בו הביקורת נוגעת להפעלת שיקול דעת המחייב את מקבל החלטה "לבחור בין חלופות תוך איזון בין שיקולים שונים, ואין נורמה או תקן המחייבים הכרעה מסוימת דווקא". כמו כן, ביחס לעריכת "ביקורת על הליבה המקצועית", הובהר כי "צוות ביקורת לא יבצע ביקורת על עולמות תוכן שאין לו את היכולת, הסמכות וההצדקה המקצועית לבקר". דברים נכוחים אלה צריכים שיחולו ביתר שאת כאשר עסקינן בביקורת הנוגעת לליבת שיקול הדעת בנושאי חוץ וביטחון.

80. הנה כי כן, סמכותו של המבקר מעוגנת בחוק-יסוד: מבקר המדינה ובחקיקה שמכוחו. סמכות זו, כעולה מלשון חוק-היסוד, מתייחסת בעיקרה לתפקידו הליבתי של עריכת ביקורת על כלל הגופים המבוקרים, לרבות מערכת הביטחון, בהיבטים של מינהל תקין, יעילות וטוהר המידות. המבקר לא הוסמך לערוך ביקורת על היבטי מדיניות מובהקים, כמו גם שאלות אסטרטגיות הנוגעות למדיניות הביטחון של מדינת ישראל.

ביקורת בנושאים אלו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק-היסוד, עם תפקידו המשטרי של מבקר המדינה, כפי שהותווה בחוק-היסוד, ועם תורת הביקורת ותקני הביקורת המקובלים. כנגזרת מכך, הביקורת בנושאים אלו גם אינה תואמת את כלי הביקורת שניתנו בידו, לעומת המאפיינים וכלי החקירה שניתנו בדין לוועדת חקירה ממלכתית.

81. בענייננו, כפי שמצביעה העותרת בעתירתה, החלטתו של מבקר המדינה להרחיב את הליכי הביקורת בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר 2023, כוללת ביקורת בנושא "לוחמה כלכלית בטרור", המסומן 12 ב"פירוט ביקורות מבקר המדינה", כאשר מהעותרת עולה כי בפועל המבקר בוחן את טיב "ההסדרה" של ישראל עם חמאס ערב אירועי השבעה באוקטובר, על דרך העברת כספים מקטאר לרצועת עזה, ובדיקתו אינה מתמצה בהיבטים תהליכיים בגיבוש מדיניות זו (כפי שנלמד ממשל מהשאלונים שנשלחו למבוקרים בעניין זה, אליהן הפנתה העותרת בנספח 17 לעתירה).

על פני הדברים, מדובר בסוגיית מדיניות מובהקת, שבדיקתה אינה מתאימה לביקורת המדינה בהתאם למסגרת הנורמטיבית שעליה עמדנו, כפי שגם מעוגנת במדריך הביקורת.

### **ב.3. עריכת "חקירה" וקביעת מסקנות אישיות ביחס לאירועי הליבה של השבעה**

#### **באוקטובר**

82. פעולות מבקר המדינה, כעולה מן העתירה וההתפתחויות הנוספות שעליהן עדכנה העותרת, מצביעות על כוונתו לקיים הלכה למעשה חקירה (כמשמעותה בחוק ועדת חקירה) תחת הכותרת של הליך ביקורת, גם בסוגיות הליבה של אירועי השבעה באוקטובר, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם תפקידו המשטרי כפי שהתווה בחוק-יסוד: מבקר המדינה ועם תורת הביקורת, ומבלי שקיימים בידי המבקר הכלים בדין והמאפיינים המתאימים לביצוע חקירה של אירועים ייחודיים מסוג זה.

83. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, על רקע ההבדלים המהותיים בין מושג "הביקורת" לבין מושג ה"חקירה", ובין ביקורת של מבקר המדינה לחקירה של ועדת חקירה ממלכתית, ובשים לב לכך שאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" מתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי, קיצוני, וחסר תקדים בהיסטוריה של מדינת ישראל, כמו גם החשש הממשי כי פעולות מבקר המדינה בנושאים אלה יביאו לפגיעה באפקטיביות של פעולה עתידית של ועדת חקירה לכשתקום, המנגנון המתאים בדין לקיום החקירה של אותם אירועים, שכפי שמסתמן מתבצעת בפועל בימים אלה, תוך בחינה של היבטים מערכתיים והסקת מסקנות אישיות, הוא במסגרת ועדת חקירה ממלכתית, בהתאם למנדט שתקבע הממשלה.

### **ב.3.א. על ההבדלים בין ביקורת המדינה לבין ועדת חקירה ממלכתית**

84. כאמור לעיל, סמכותו של מבקר המדינה נגזרת מחוק-יסוד: מבקר המדינה ומחוק מבקר המדינה. מכוח חוקים אלו, בסמכותו של מבקר המדינה לערוך ביקורת בנוגע לחוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך. סמכותו זו של מבקר המדינה לערוך ביקורת מתייחסת אך ורק לעריכת ביקורת בנוגע לפעילותם של גופים מבוקרים (סעיף 2 לחוק-היסוד).

85. ועדת חקירה ממלכתית פועלת מכוחו של חוק ועדות חקירה, וחוקרת את העניין שהוגדר לה כנושא החקירה. הוועדה רשאית להתייחס לפעילותו של גוף או אדם, גם אם אינם גופים מבוקרים כמשמעותם בחוק מבקר המדינה. כך, מנעד הגורמים אליהם רשאית ועדת החקירה להתייחס ולקבוע מסקנות במסגרת חקירתה והדו"ח שלה, רחב מהגופים אותם בסמכותו של מבקר המדינה לבקר ולקבוע מסקנות בעניינם. כמו כן, בעוד שסמכותו של המבקר מוגבלת לגופים המבוקרים, ויכולה להתייחס לאדם ספציפי רק באופן אגבי כעניין שנובע מתפקידו בגוף המבוקר, סמכויותיה של ועדת חקירה ממלכתית משתרעות על כל אדם.

86. הבדל נוסף מצוי **במטרות הבדיקה הנבדלות זו מזו**. מטרת ביקורת המדינה היא לוודא את תקינות פעילות השירות הציבורי באופן שוטף ולטייב את השירות הציבורי. לעומת זאת, ועדת חקירה ממלכתית נועדה **לחקור** עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית הטעון בירור, לדעת הממשלה (סעיף 1 לחוק ועדות חקירה), לא רק במישור התהליכי אלא גם במישור המהות. אף מבחינה מעשית, לאור מטרות הבדיקה, סמכויות המבקר ומהותן שונות, כמפורט לעיל. בשים לב לצורך בבחינה הוליסטית ומקיפה של אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", ולטיבם וכובד משקלם של האירועים העומדים על הפרק, נדרשת בחינה **מהותית** ואחודה שתבחן את מכלול ההיבטים הצריכים לעניין, בראש ובראשונה מתוך מטרה ליתן דין וחשבון ציבורי בליבת הסוגיות החשובות שעל הפרק, ולצרכי הפקת לקחים.

87. בהתאמה, תפיסת הרשות המכוננת והרשות המחוקקת באשר לשוני בין התפקידים השונים אליהם הוסמכו הגופים, באה לידי ביטוי גם **בסמכויות** שהוענקו לכל אחד מגופים אלה כדי להגשים את תפקידם וייעודם. כך, סמכויותיו של מבקר המדינה הן שונות מאלה של ועדת חקירה ממלכתית,<sup>2</sup> וכך גם אופן פעולתו. אמנם, חלק מן הסמכויות המסורות לוועדת חקירה הוענקו גם למבקר המדינה, אך תכליתן שונה. כך, בנוסף לסמכות דרישת המסמכים הקיימת למבקר מכוח סעיף 3 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, הוענקו לו סמכויות מסוימות הנתונות לוועדת חקירה. סעיף 26 לחוק מבקר המדינה קובע כי "המבקר וכן מי שנתמנה על ידיו לכך באישור הוועדה יהיו להם כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים". עם זאת, חלק מהסמכויות וההסדרים שחלים לעניין ועדות חקירה אינם חלים לעניין מבקר המדינה וסמכויותיו של מבקר המדינה מצומצמות בהיקפן מאלה של ועדת חקירה ממלכתית. כך, למבקר המדינה אין סמכות חיפוש במקום (סעיף 12 לחוק ועדות חקירה) – סמכות שהיא בגדר סמכות בסיסית הנתונה לגופי חקירה. סמכות כזו, מותנית בחשד קודם לביצוע עבירה, ובמרבית המקרים טעונה צו שיפוטי, שמאפשר לגורם החוקר לחפש באופן אקטיבי את המסמכים והמידע הדרוש לו, במגבלות הקבועות בצו. היעדרה של הסמכות יש בו כדי ללמד רבות על כוונת המחוקק ביחס לתפקידו המוסדי והמשטרי של מבקר המדינה.

88. בנוסף, בעוד סמכותו של מבקר המדינה לערוך ביקורת הוגבלה ל"רשימת הגופים המבוקרים" המנויים בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, ועדת חקירה ממלכתית הפועלת מכוחו של חוק ועדות חקירה רשאית להתייחס לפעילותו של גוף או אדם, גם אם אינם 'גופים מבוקרים' כמשמעותם בחוק מבקר המדינה. כלומר, היקף הגורמים אליהם רשאית ועדת החקירה להתייחס ולקבוע מסקנות במסגרת חקירתה והדו"ח שלה, רחב מרשימת הגופים אותם בסמכותו של מבקר המדינה לבקר ולקבוע מסקנות בעניינם.

89. הבדל משמעותי נוסף באופן עבודתה של ועדת חקירה, לעומת מבקר המדינה, נעוץ בהוראות הנוגעות ל**פומביות הדיון**. בהתאם לחוק ועדות חקירה, הוועדה תדון בפומבי, אולם היא רשאית לקיים דיון בדלתיים סגורות מטעמים הנוגעים, בין היתר, לביטחון המדינה (ראו סעיף 18 לחוק).

<sup>2</sup> השו" : בג"ץ 6728/06 עמותת אומ"ץ נ' ראש ממשלת ישראל, פסקאות 18-19 לפסק דינו של השופט ריבלין, פסקאות 29-31 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'ייה (30.11.06). בפסק דין זה נערכה השוואה בין סמכויותיה של ועדת בדיקה ממשלתית שהוענקו לה סמכויות מכוח סעיף 8 לחוק הממשלה, התשס"א-2011, לבין סמכויותיה של ועדת חקירה. הסמכויות שמוענקות לוועדת בדיקה ממשלתית מכוח סעיף זה דומות לסמכויות הקיימות למבקר המדינה.

על עבודת מבקר המדינה לא חלות הוראות בנוגע לפומביות הדיון ואף בפועל, תהליך הביקורת איננו מתנהל בפומבי. כך, הציבור אינו חשוף לתהליך הביקורת במהלך התרחשותו, ולגרסאות שנמסרות, אלא רק לתוצאותיו הסופיות – דו"ח מבקר המדינה. להרחבה בנושא חשיבות פומביות הדיון בהקשר דומה, ראו בג"ץ 258/07 גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת ארועי המערכה בלבנון, סב(1) 648 (2007), שם עמד בית המשפט על החשיבות בפומביות הדיון, ובמיוחד "נוכח החשיבות הלאומית והעניין הציבורי הרב שמעוררות הסוגיות הנדונות" (שם, בפסקה 10 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש; ראו גם פסק דינה של כב' השופטת פרוקציה באותו עניין). בבדיקת אירועים המצויים בלב העניין הציבורי, אשר כרוכות בהם שאלות של מדיניות הביטחון של מדינת ישראל ואחריותה כלפי אזרחיה ותושביה, דיונים פומביים הם בעלי תרומה עצומה להבטחת אמון הציבור בהליך הבדיקה ובתוצאותיה.

90. הבדל נוסף, משמעותי במיוחד בענייננו, נוגע לנושא ההגנות הדיוניות הניתנות למושאי החקירה במסגרת ועדת חקירה ממלכתית, לנושא זה – שבו ממוקד אחד הסעדים המבוקשים בעתירה – נתייחס בהרחבה בפרק הבא.

91. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, הבדלים אלה מחדדים את המסקנה שלפיה ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון המתאים והראוי לבחינת ליבת הכשל של אירועי השבעה באוקטובר ולקביעת מסקנות ביחס לאחריות לכשלים שהובילו לאסון לאומי חסר תקדים זה, ולא ביקורת המדינה. זאת, מבלי לגרוע מסמכותו וחובתו של מבקר המדינה לבדוק שורה ארוכה של נושאים הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, כפי שגם נעשה הלכה למעשה.

### **ב.3.ב. הגנות דיוניות וקביעת מסקנות אישיות**

92. כעולה גם מן העתירה, מבקר המדינה הבהיר כאמור כי הליכי הביקורת יכללו הטלת אחריות אישית והסקת מסקנות אישיות ביחס לכשלים שהובילו לאירועי השבעה באוקטובר. בצד האמור, בכל הנוגע לזכויות הדיוניות של מושאי הבדיקה, הופנתה העותרת לכללים הרגילים הנוהגים בביקורת המדינה, ובפרט הובהר לה כי אין זכות מוקנית לחקירה נגדית של עדים בעת הליך הביקורת, תוך הפניה להלכה הפסוקה בעניין זה.

93. הגם שככלל, במסגרת ביקורת המדינה אין חובה בדין להקניית מלוא ההגנות הדיוניות הקיימות במסגרת ועדת חקירה ממלכתית (הקבועות בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, שעליו נרחיב בהמשך), הרי שלעמדת היועצת המשפטית לממשלה, חקירתם של אירועי השבעה באוקטובר והסקת מסקנות אישיות ביחס לאחריות לכשלים לאסון לאומי חסר תקדים זה, אינה מתאימה בעליל להתנהל במסגרת המפורטת במדריך הביקורת לעניין זה.

94. עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, שהמנגנונים הקבועים בחקיקה ביחס לביקורת המדינה והפרקטיקה שעליה הצהיר מבקר המדינה (של העברת דו"חות להתייחסות מושאי הביקורת), אינם מקיימים את היקף זכות העיון והטיעון הנדרשת, ביחס להטלת אחריות אישית והסקת מסקנות אישיות, ביחס לכשלים שהובילו לאירועי השבעה באוקטובר, וביתר שאת ביחס לליבת

הכשל. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, הנסיבות החריגות של אירועי השבעה באוקטובר, וההשלכות הציבוריות של קביעת מסקנות ואחריות אישית ביחס לכשלים שהובילו לאסון לאומי חסר תקדים זה, מחייבים קיום הליך חקירה רחב, שיתבצע במסגרת הליך פומבי ככל הניתן, ותוך מתן זכות טיעון מקיפה ומלאה למושאי החקירה. בכך יש כדי לחזק את המסקנה, כי המנגון המתאים לבחינת אותם אירועים הוא באמצעות ועדת חקירה ממלכתית, ולא ביקורת המדינה.

95. סעיף 15 לחוק ועדות חקירה קובע את המסגרת הדיונית הנוגעת לזכות הטיעון של אדם שעלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה:

### 15. דין אדם העלול להיפגע

(א) ראתה ועדת חקירה שפלוגי עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה, יודיע לו יושב-ראש הועדה במה הוא עלול להיפגע ויעמיד לרשותו, בדרך שימצא לנכון, את חומר הראיות הנוגע לאותה פגיעה והנמצא בידי הועדה או בידי מי שהוטל עליו לאסוף חומר לפי סעיף 13; נפטר אותו אדם או שמחמת סיבה אחרת לא ניתן למסור לו את ההודעה, רשאית ועדת החקירה, אם ראתה שהדבר דרוש לעשיית צדק, להחליט כי ההודעה תימסר לקרוב משפחתו כפי שתקבע הועדה, ויושב ראש הועדה יעמיד לרשותו את חומר הראיות כאמור.

(ב) אדם שהודע לו כאמור בסעיף קטן (א) רשאי להתייצב לפני הועדה, אם בעצמו ואם על ידי עורך דין, להשמיע דברו ולחקור עדים, אף אם כבר העידו לפני הועדה, ורשאית הועדה להתיר לו להביא ראיות, והכל בענין הפגיעה כאמור.

(ג) מי שהועמד לרשותו חומר ראיות כאמור בסעיף קטן (א) לא יפרסם דבר מתוך החומר, אלא באישור מוקדם מאת הועדה.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית ועדת חקירה שלא להודיע לפלוגי כאמור שם, ובלבד ששוכנעה שאין במהלך החקירה כדי לפגוע בו ושבדין וחשבון שלה לא תקבע לגביו ממצאים או מסקנות ולא תמליץ לגביו המלצות. (חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1969 - מאגר נבו)

96. סעיף 15 קובע אפוא כיצד יועמדו חומרי הראיות הנדרשים לעיונו של מי שעלול להיפגע מהחקירה או תוצאותיה, ומאפשר לאותו אדם שהוזהר להתייצב בפני הועדה, להשמיע דברו ולחקור עדים, וכן – ברשות הועדה – להביא ראיות נוספות.

97. לעומת זאת, במסגרת ביקורת המדינה, זכות הטיעון היא מצומצמת בהרבה. עיון בחוק מבקר המדינה, מעלה כי בשים לב לכך שמבקר המדינה הוסמך בעיקרו של דבר לערוך ביקורת מערכתית, לא נקבעו בחוק מבקר המדינה הוראות לעניין זכות הטיעון והעיון למי שעלול להיפגע מהביקורת, ודאי לא הוראות הקובעות הגנות דיוניות דומות לאלו שנקבעו בחוק ועדות חקירה. אמנם, למבקר הוקנו סמכויות מסוימות הנתונות לוועדת חקירה ממלכתית, לרבות זימון עדים, ואולם, סעיף 26 מחיל רק חלק מהסמכויות המוקנות לוועדות חקירה על הליכים שמבצע מבקר המדינה. בפרט, הוא אינו מחיל את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת מדינה. כלומר, גם אם מבקר המדינה היה עושה שימוש בסמכויות המוקנות לו מכוח סעיף 26 בנוגע לחקירת האירועים שבנדון (וככלל

המבקר לא נוהג לעשות כן), הרי שממילא על רקע המאפיינים החריגים של הסוגיות הנוגעות לליבת הכשל באירועי השבעה באוקטובר, ואופייה של החקירה, לרבות הכוונה להטלת אחריות אישית והסקת מסקנות אישיות, לא היה די בכך.

98. יוצא אפוא, כי הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, קובעות הליך מסודר וזכויות דינויות במצב דברים בו אדם עלול להיפגע מחקירת הוועדה או תוצאותיה, כחלק מפרוטנציאל הפגיעה הקשה הנלווה לחקירת אירוע בעל חשיבות לאומית וציבורית מיוחדת. סעיף זה קובע איזון מיוחד, על רקע לקחי ועדת אגרנט שהוקמה לאחר מלחמת יום הכיפורים – בין מימוש זכות הטיעון בפני ועדת חקירה ממלכתית, במקרה של פגיעה אישית "מן החקירה או מתוצאותיה (הגלומים בס"ק (א) ו-(ב) (לסעיף 15)), לבין האינטרס הציבורי הגלום בפעילותן היעילה והמהירה של ועדות חקירה. בהתאם לכך, קובע אפוא סעיף 15 לחוק את הכלל לפיו על הוועדה לתת זכות טיעון לכל מי שעלול להיפגע פגיעה ישירה מדו"ח הוועדה. הגיון דברים זה גם עומד מאחורי הוראת סעיף 15(ד), לפיה לא נדרש לנהוג בהליך לפי סעיף 15(א) לחוק, על כל הכרוך בכך, מקום שאין בכוונת הוועדה לקבוע ממצאים, מסקנות או המלצות בהיבט האישי.

99. על פרשנותו התכליתית של סעיף 15 לחוק הרחיבה בשעתה את הדיבור ועדת החקירה הממלכתית לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון התשנ"ד (להלן: **ועדת שמגר**). ועדת שמגר הקדישה פרק מיוחד בדו"ח לסוגיית פרשנותו התכליתית של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה (עמודים 212-221 לדו"ח), תוך שקבעה שם, בין היתר, כך:

"ניתן ליישב את הקושי הלכאורי, אשר עליו עמדנו, בכך שנסיק מנוסח של סעיף קטן (ד) כי במודע וכהכרח בל יגונה, הבחין המחוקק בין ממצאים, מסקנות והמלצות **מוסדיים**, לבין אלה שהם **אישיים**. על האחרונים, ועליהם בלבד, ולא על הראשונים, החיל את סעיף קטן (א), וזאת מתוך הצורך לאזן בין שני אינטרסים: האחד, אינטרס הציבור כי ועדת חקירה תפעל ביעילות ותמציא את הדין-וחשבון שלה תוך זמן סביר, כדי להבהיר את הנושא בעל החשיבות הציבורית שבגיננו הוקמה... כנגד אינטרס זה קיים האינטרס האחר, זה של הגנה על זכויות הפרט, מפני פגיעה אפשרית בשמו הטוב, על-ידי ועדת החקירה, פגיעה אשר יהא קשה, ואולי בלתי אפשרי, לתקנה לאחר מכן. [...]

את האיזון האמור ביקש המחוקק למצוא בהוראה שבסעיף קטן (ד), שהוא בבחינת הרע במיעוטו, ובאה לאפשר לוועדת חקירה לקבוע מימצאים, מסקנות או המלצות מוסדיים, להבדיל מאישיים, אף אם לא שלחה הודעה לפי סעיף קטן (א)...

משמע, אם נושאים עיקריים וחשובים כוללים התייחסות לאנשים מוגדרים, תמסור הוועדה הודעה כמתחייב. אם אין הדבר כך – אין מוטלת עליה חובה לעשות כן". (שם, בעמוד 219-221).

צילום החלק הרלוונטי מדוח ועדת שמגר מצורף ומסומן **מש/10**.

100. בכל הנוגע לזכות הטיעון במסגרת ביקורת המדינה, פסק הדין המנחה הוא בג"ץ 4914/94 **טרנר נ' מבקרת המדינה** (1995) (להלן: **עניין טרנר**). באותו עניין, ניתנה חוות דעת של מבקר המדינה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, לבקשת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, בעניין נסיבות סיום כהונתו של מפכ"ל המשטרה דאז, יעקב טרנר (להלן: **טרנר**), והטענות הסותרות שהועלו בעניין זה על-ידי טרנר ושר המשטרה. באותו עניין, מצאה מבקרת המדינה לאחר הליך בדיקה שקיימה, לדחות את גרסת טרנר בדבר נסיבות סיום כהונתו כבלתי אמינה. בעתירתו, טען טרנר כי נפגעה זכות הטיעון שלו בהליך הבדיקה, ובפרט כי לא ניתנה לו האפשרות לעיין בכל חומר הראיות שנאסף. בית המשפט הנכבד פסק בדעת רוב, כי הקביעות שבחוות הדעת אינן תקפות, משלא הוענקה לטרנר זכות הטיעון כנדרש. נפסק, כי הענקת זכות הטיעון, מתחייבת כל אימת שברור כי קביעת מבקר המדינה, שבה נפגע כבודו של אדם, היא סופית ומוחלטת ואין אחריה ולא כלום. בעניין **רות בלוס-דוד**, הובהר כי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה אינו חל ביחס לביקורת המדינה, ובפרט כי לא קיימת זכות לחקירת עדים על-ידי מושא הביקורת שעלול להיפגע ממנה (פסקה 23 לפסק הדין של כבי' השופטת (כתוארה אז) נאור). עם זאת, אין לגזור גזירה שווה בין המקרים שנידונו בעניין **טרנר ורות בלוס-דוד**, לבין קביעת מסקנות ואחריות אישית לגבי כשל השבעה באוקטובר, על ההשלכות הציבוריות הדרמטיות שעשויות להיות ביחס למושאי הביקורת.

101. הנה כי כן, **בראי עוצמת הפגיעה האפשרית מהטלת אחריות אישית ביחס לאותם אירועים, מתחדדת המסקנה לפיה לצורך הסקת מסקנות אישיות והטלת אחריות אישית ביחס לסוגיות הנוגעות לכשלים שהובילו לאירועי השבעה באוקטובר, וביתר שאת ביחס לליבת הכשל, יש צורך במתן זכות טיעון מלאה ומקיפה, וזכות עיון מתאימה הנגזרת ממנה, בהתאם להסדר הדיוני הקבוע בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה ממלכתית, ואין להסתפק בהסדר הדיוני הקבוע בהליך ביקורת המדינה.**

102. גם במסגרת ועדת **וינוגרד** לבדיקת אירועי המערכה בלבנון, שהייתה ועדת בדיקה ממשלתית, היועץ המשפטי לממשלה דאז הבהיר כי הפרשנות שנתנה ועדת שמגר להוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה משקפות את הדין הנוהג והראוי בסוגיית מתן זכות הטיעון בפני ועדת חקירה ממלכתית. בהמשך לכך במסגרת ההליכים המשפטיים שנסבו על הקמת ועדת וינוגרד לבדיקת אירועי המערכה בלבנון, כוועדת בדיקה ממשלתית, הצהירה הוועדה כי העקרונות של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה מחייבים אותה בפעולתה, כדלקמן:

"בעת הדיון בפנינו נתבקש בא-כוח הוועדה להבהיר את עמדת הוועדה באשר לאופן בו יאופשר למי שעלולים להיפגע מהדו"ח הסופי, לממש את זכות העיון והטיעון. בתשובה לשאלותינו, הודיע בא-כוח הוועדה כדלקמן: העקרונות של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968 (להלן: החוק) (מחייבים את הוועדה בפעולתה. בהתאם לכך, הוועדה מתחייבת ליתן הודעה למי שעלול להיפגע מהדו"ח ולהודיעו מהי הפגיעה הצפויה; ליתן לו זכות עיון בחומר הראיות הרלוונטי לפגיעה הצפויה; ולאפשר לו את זכות הטיעון בפני הוועדה. זכות הטיעון תכלול אפשרות לייצוג וכן אפשרות להבאת ראיות מטעם הנפגע הפוטנציאלי בהתאם לעקרונות הקבועים בסעיף 15(ב) לחוק. בכל הנוגע לחקירת עדים-עניין זה מסור לשיקול-דעת הוועדה ובקשה לחקירת עדים תיבחן בכל מקרה לגופו. עוד

הודיע בא-כוח הוועדה, כי עקרונות סעיף 15(ד) לחוק מקובלים על הוועדה. (בג"ץ 6666/07 הסנגוריה הצבאית נ' הוועדה לבדיקת ארועי המערכה בלבנון 2006 (נבו 4.9.2007)).

103. באותו עניין, החליטה הוועדה בסופו של יום שלא לקבוע מסקנות אישיות, ומשכך לא לפעול לפי סעיף 15 לחוק, ועתירה בעניין זה נדחתה (בג"ץ 8793/07 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הבדיקה (נבו 27.11.2007)).

104. נשאלת לכאורה השאלה האם ניתן להחיל בשינויים המחויבים את ההסדר שהוחל בעניין ועדת וינוגרד, כך שמבקר המדינה יתחייב לפעול לפי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, ככל שבכוונתו לקבוע קביעות אישיות, והאם יהיה די בכך כדי לתת מענה לקשיים שמתעוררים ביחס לחקירת הכשלים שהובילו לאירועי השבעה באוקטובר על-ידי מבקר המדינה, על מאפייניהם החריגים כאמור?

105. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, בראי צבר הנסיבות החריגות של אירועי השבעה באוקטובר וההשלכות הציבוריות והלאומיות חסרות התקדים, קביעת מסקנות אישיות ביחס לכשל שהוביל לאסון לאומי זה, מחייבת מתן זכות טיעון מלאה ומקיפה למושאי הביקורת, לרבות זכות עיון רחבה ושמירת האפשרות לחקירות עדים, לפי סעיף 15 לחוק ועדת חקירה. יחד עם זאת, בשים לב למאפיינים החריגים של האירוע, גם אם המבקר היה מצהיר כי יפעל לפי סעיף 15 לחוק (וכך לא נעשה), לא היה די בכך, שכן כפי שפורט לעיל, ביקורת המדינה ממילא אינה המנגנון המתאים לבדיקה והסקת מסקנות אישיות בהקשר זה, אף בראי היעדר הפומביות של ההליך והיעדר מלוא הסמכויות הנדרשות לשם הגעה לחקר האמת, והכל בראי אמון הציבור הנדרש בהליך חשוב זה ובתוצאותיו, ובראי היחס לוועדת חקירה ממלכתית – נושא שעליו נוסף ונרחיב להלן.

### **ב.3.ג. החשש לפגיעה באפקטיביות ועדת חקירה ממלכתית**

106. כפי שהעותרת הצביעה במסגרת עתירתה, בשים לב למאפייניהם החריגים ביותר של אירועי השבעה באוקטובר, אשר גם המבקר עצמו סבור כי מצדיקים הקמת ועדת חקירה ממלכתית, מתעורר קושי נוסף בכך שמבקר המדינה יתקדם עם הליך הביקורת בנוגע לאותן סוגיות, באופן הרחב ביותר שבו נראה שהביקורת בנושאים אלה מתבצעת בפועל בימים אלה, ותוך גיבוש מסקנות – לא כל שכן קביעות של אחריות אישית – כאשר אלה ממש צפויים לעמוד במוקד עיסוקה של ועדת חקירה ממלכתית שעליה תחליט הממשלה.

107. כך, באותן סוגיות בהן יתקיימו הליכי ביקורת של מבקר המדינה, במתכונת הנוכחית הרחבה שנראה שמתבצעת בפועל בימים אלה, יימסרו גרסאותיהם של המעורבים המרכזיים, באופן העלול להביא 'לזיהום' העדויות וסיכול פעולות חקירה עתידיות של ועדת החקירה, הנדרשות לשם הגעה לחקר האמת. כל זאת, שעה שכפי שראינו, למבקר כאמור אין את הכלים בדין, והמאפיינים לביצוע חקירה באירועים מסוג זה, הנוגעים להיבטי מדיניות ביטחון ואסטרטגיה רחבים בעלי חשיבות ציבורית, וכאשר הליכי הביקורת מבוצעים בהיעדר פומביות ובלא מתן זכויות דיוניות חיוניות, באופן הפוגע בתקינות ההליך ובזכויות הנחקרים.

108. פעילות כפולה של גופי החקירה עלולה להפריע לעבודת ועדת החקירה, ואף להוביל לסיכול ההגעה לחקר האמת ולהגשמת תכליותיה. כך למשל, מסירת עדות מוקדמת בפני המבקר עלולה להשליך על האפקטיביות של מסירת עדות בהמשך בפני הוועדה, ולפגוע באינטרס להגיע לחקר האמת וייתכן שאף בזכויות הנחקרים. יוער, כי בנסיבות העניין הייחודיות, בדיקה כפולה או מקבילה של אותה הסוגייה בהיבטים מערכתיים, תוך הסקת מסקנות והטלת אחריות אישית על ידי מבקר המדינה ובמקביל גם על-ידי ועדת חקירה ממלכתית, ככל שתוקם, אינה רצויה ותהא בעלת השלכות ציבוריות שליליות, וזאת בדומה לגישת המבקר אשר עמד על הצורך להתאים את היקף ביקורתו למנדט שייקבע להקמת ועדת החקירה.

109. באשר לטענת מבקר המדינה שהועלתה במסגרת עתירת תנועת אומ"ץ, כי הליך הביקורת אינו מונע הקמת ועדת חקירה ממלכתית, בשים לב לסעיף 14(ב)(1) לחוק מבקר המדינה המתייחס לזיקה אפשרית בין פעולת מבקר המדינה לבין האפשרות להקמת ועדת חקירה, יטענו המשיבים כבר עתה כי האירועים העומדים במוקד העתירות שבנדון, על מאפייניהם הייחודיים והחריגים, אינם נכנסים בגדר סעיף זה.

110. כפי שפורט בהרחבה בתגובה המשלימה מטעם המדינה לעתירת תנועת אומ"ץ, המחוקק התייחס בסעיף 14(ב)(1) לחוק מבקר המדינה לאפשרות שדו"ח ביקורת מיוחד יוביל, לאחר הנחתו על שולחן הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת, להקמת ועדת חקירה ממלכתית. מדובר באחד המסלולים הקבועים בסעיף 14 לחוק מבקר המדינה, שעניינו דרכי הטיפול בתוצאות הביקורת. כעולה מלשון החוק, מסלול זה מתייחס לסיטואציה שבה אגב עריכת הביקורת עלו "ליקויים או פגיעות" אשר מצדיקים פרסום דו"ח מיוחד, "בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת". או אז, רשאי המבקר להמציא לוועדה לענייני ביקורת המדינה דו"ח מיוחד, והיא רשאית להחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית.

111. במהלך השנים, מספר ועדות חקירה הוקמו על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה, מכוח סמכותה לפי סעיף 14 לחוק מבקר המדינה, וזאת בעקבות דו"חות מבקר המדינה. כמו כן, התקיימו בוועדה דיונים בהם נשקלה האפשרות להקים ועדת חקירה מכוח סעיף זה, על מנת לחקור עניין מסוים, אשר לא הבשילו כדי הקמת ועדת חקירה.

112. המקרה הראשון בו נעשה שימוש בסמכות זו הוא בהקמתה של ועדת החקירה לעניין משבר מניות הבנקים ("ועדת בייסקי"). במקרה זה מבקר המדינה הגיש את דו"ח הביקורת כדו"ח מיוחד, המאפשר לוועדה לענייני ביקורת המדינה להקים ועדת חקירה וציין שישנם נושאים הדורשים חקירה. הדבר נעשה, כפי שהבהיר מבקר המדינה בדיון של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, מכיוון שהוא ראה צורך שתוקם ועדת חקירה בנושא. בין היתר, ציין המבקר כי כדי להשלים את הבדיקה נדרש לחקור גופים שלא היה בסמכותו לחקור מכיוון שהם אינם גופים מבוקרים. יצוין שבמהלך הדיון בפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה מבקר המדינה ציין גם את הדרג המדיני כגוף שאין באפשרותו לבקר וזאת בהתייחס למינויים שנעשו על ידי דרג זה. כמו כן, התקיים דיון בוועדה על

כך שעדיף היה שהממשלה תקים את ועדת החקירה אך מכיוון שהממשלה נמנעת מלעשות כן, תקים אותה הוועדה לענייני ביקורת המדינה.<sup>3</sup>

113. בשנים שלאחר מכן הוקמו שלוש ועדות חקירה ממלכתיות נוספות על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה – הוועדה בעניין בדיקת מצבם של ניצולי השואה ("ועדת דורנר") בשנת 2008,<sup>4</sup> הוועדה בעניין ניהול משק המים בישראל ("ועדת בייך") בשנת 2008,<sup>5</sup> והוועדה לעניין טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון ("ועדת מצא") בשנת 2009.<sup>6</sup> בנוסף, נדונה בוועדה האפשרות להקים עוד מספר ועדות חקירה.<sup>7</sup>

114. מדיוני הוועדות עולה כי הקמת ועדות חקירה או ניסיונות להקמתן נעשו במצבים בהם רצו לזרז את הטיפול בנושא מסוים. למשל, עלה בוועדה לביקורת המדינה, שמכיוון שהגורמים המטפלים בניצולי שואה לא ירצו שוועדת חקירה תקבע שאינם עושים את עבודתם כראוי, הם יזרזו וישפרו את הטיפול בנושא. כך, עולה מהדיונים שהניסיון להקים ועדות חקירה התבסס על התפיסה שטיפול בנושא על ידי ועדת חקירה יהיה מקיף יותר וידרוש את הגורמים הרלבנטיים להידרש לנושא זה מעבר למה שעשו בעקבות דו"ח ביקורת המדינה. בחלק מהמקרים אף צוין שאם הגורמים הרלבנטיים היו נדרשים לנושא בעקבות דו"ח הביקורת, לא היה צורך לפנות למסלול של ועדת חקירה.

115. הנה כי כן, עיון בהקשר החקיקתי ובמקרים שנדונו בעבר מעלים כי מסלול זה, הקבוע בסעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה נועד להתוות דרך טיפול נוספת להתמודדות עם תוצאות הביקורת של מבקר המדינה על סוגיה המעלה שאלות עקרוניות, שבה גילתה הביקורת ליקויים או פגיעות. כלומר, המחוקק ראה לנגד עיניו מצבים שבהם ביקורת נקודתית של מבקר המדינה, תעלה ליקויים **עקרוניים ורוחביים** שמתאים יהיה לטפל בהם בהמשך במסגרת ועדת חקירה. מדובר בהליך דו שלבי ולא בהליכים מקבילים.

116. **בענייננו, ברי כי הליך דו-שלבי זה אינו מתאים. אין חולק, במקרה זה על הצורך בהקמת ועדת חקירה (גם אם ישנה מחלוקת על מתכונתה) אשר תדון בסוגיות הנוגעות ל"ליבת הכשל" באירועי השבעה באוקטובר, ובכלל זה קביעת קביעות של אחריות אישית וציבורית.**

**מדובר בסוגיות בעלות חשיבות ציבורית חיונית מהמעלה הראשונה, אשר לא נדרש דו"ח נקודתי של מבקר המדינה על מנת להציף את הצורך בהקמת ועדת חקירה ממלכתית בענייננו. כך עלה גם מדברי מבקר המדינה כבר בתחילת הדרך.**

<sup>3</sup> ראו פרוטוקול מס' 18 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה יום רביעי, ט' בטבת התשמ"ה, 1.1.1985 ו-פרוטוקול מס' 19 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה ביום שני, י"ד בטבת התשמ"ה – 7 בדצמבר 1985.

<sup>4</sup> ראו פרוטוקול מס' 167 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה יום שני, כ"ט בטבת התשס"ח (7 בינואר 2008). יצוין שהוועדה הוקמה על בסיס דוח ביקורת שהתבקש על ידי הוועדה.

<sup>5</sup> ראו פרוטוקול מס' 241 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה יום שני, כ"ה בתמוז תשס"ח (28 ביולי 2008), יצוין שמהעולה בישיבה, שר המים תמך בהקמת הוועדה.

<sup>6</sup> ראו פרוטוקול מס' 243 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה יום רביעי כ"ז בתמוז תשס"ח (30 ביולי 2008).

<sup>7</sup> כך למשל, נבחנה האפשרות להקים ועדת חקירה בעניין דיכוי האינתיפאדה (1990), בעניין מערך המילואים (1996), בעניין הגורמים למפגעי תברואה קשים באזור רמת חובב (2002), בעניין עליית בני הפלשמורה (2010), ובעניין שירותי הכבאות וההצלה בעקבות האסון בכרמל.

117. מעבר לאמור, ניסיון העבר מלמד שבמקרים שבהם הוקמה ועדת חקירה או ועדת בדיקה ממשלתית, שלא מכוח סעיף 14 לחוק מבקר המדינה לאחר פרסום דו"ח מיוחד, נמנע מבקר המדינה מלערוך ביקורת בנושאים בהם עסקה הוועדה או, אם כבר החל בביקורת, עצר אותה. מטעם זה, למשל, מבקר המדינה עצר את הביקורת בנושא האסון בהר מירון.<sup>8</sup> פרקטיקה זו אף היא מתיישבת עם ההבנה כי במקרים שבהם ברור כי הנושא צריך להיבחן על-ידי ועדת חקירה, ביקורת המדינה נסוגה ומתמקדת בהיבטים אחרים של הסוגיה המתאימים יותר לכלי הביקורת ולא לכלי החקירה.

118. נשוב ונציין כי עמדת היועצת המשפטית לממשלה, היא כי המנגנון הסטטוטורי המתאים לבדיקת אירועים בסדר הגודל של מלחמת "חרבות ברזל" הוא ועדת חקירה ממלכתית. זאת, בשים לב להשלכות הציבוריות הכלליות והנרחבות של הסוגייה הכרוכה בסוגיות מדיניות מובהקות, ולהתאמתו של מנגנון זה, מבחינת הסמכויות המסורות לוועדה ומאפייני עבודתה (לרבות פומביות הדיון וזהות הגורמים שניתן לזמן לתת עדות), לבדיקת אירועי השבעה באוקטובר מלחמת "חרבות ברזל".

#### **4.ב. היחס להליך בעניין אומ"ץ**

119. בהחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ) מיום 5.6.25, התבקשה העותרת להגיש את התייחסותה לשאלת השיהוי בהגשת העתירה, בשים לב להגשת העתירה לאחר פסק הדין שניתן בעניין עתירת אומ"ץ, ובתוך כך להבהיר גם כיצד מתיישב הסעד העיקרי המבוקש בעתירה, עם ההסכמות אליהן הגיעו מבקר המדינה ומשיבי המדינה בעתירה בעניין אומ"ץ, שניתן להן תוקף של פסק דין.

120. כפי שצוין לעיל, ביום 19.6.25 הגישה העותרת את התייחסותה האמורה בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 5.6.25, במסגרתה נטען כי לא נפל שיהוי של ממש בהגשת העתירה, ובפרט בנוגע לסוגיית הזכויות הדיוניות של מושאי הליכי ביקורת המדינה בנושאי הליבה הנזכרים בעתירה. זאת, בין היתר, בשים לב לכך שעתירת אומ"ץ לא עסקה בשאלות העקרוניות בנושא סמכות מבקר המדינה וכי הדיון התמקד בהיבט ההשפעה של הליכי הביקורת על הקשב הפיקודי. עוד נטען כי פעולותיו של המבקר בנוגע להליך הביקורת מהוות התפתחויות מהותיות שהתרחשו לאחר מחיקת העתירה הקודמת ובסמוך לפני הגשת העתירה שבנדון, וכי פעולות אלו משליכות באופן ישיר על טענות העותרת לעניין סמכות המבקר לערוך את הליכי הביקורת בנושאי הליבה ובסוגיית ההסדרה והן לגבי טענות העותרת לפגיעה קשה בזכויותיהם של מושאי אותם ההליכים.

121. כאמור, ביום 6.7.25 נקבע בהחלטת בית המשפט הנכבד כי "המשיבים יגישו תגובה מקדמית לעתירה וכן לבקשה למתן צו ביניים, בגדרה יתייחסות גם לסוגיות העולות מהחלטת מיום 5.6.2025".

<sup>8</sup> <https://www.mevaker.gov.il/he/publication/Articles/Pages/2021.07.21-Meiron.aspx>

122. בהמשך, הגישה העותרת הודעות עדכון ביום 24.7.25 ו-25.8.25, במסגרתן נטען בדבר התפתחויות עובדתיות בפעולות המבקר בקידום הליך הביקורת ביחס לסוגיות העומדות במוקד העתירה שבנדון, ובכלל זה פרסום הנחיה שכותרתה "פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'", שלטענת העותרת מגדילות משמעותית את פוטנציאל הפגיעה במושאי הליכי הביקורת בכלל, ובכל מה שקשור לנושאי הליבה ובזכויותיהם הדיוניות בפרט; ושליחת שאלונים ומצע לפגישות לבעלי תפקידים רבים בצה"ל, לרבות לגורמים הבכירים ביותר בדרג המדיני והצבאי, אשר מטבע הדברים יידרשו להעיד בפני ועדת חקירה עתידית בנושא. כן עדכנה העותרת בדבר שאלות שנשלחו בעניין למבוקרים, המבוססות על תחקור גורמים רבים במערכת המדינית והביטחונית ועיון באלפי מסמכים, תוך שנטען כי הדבר עלול להביא לזיהום עדויות החיוניות לוועדת החקירה ולפגיעה ביכולתה של הוועדה לברר את העובדות כהוותן, בנוסף לפגיעה בזכויות המבוקרים והנחקרים. לצד זאת, העבירה העותרת לצדדים לעתירה נוסח של שאלון שהמבקר שלח לאחרונה לאחד המבוקרים הבכירים הנזכרים בהודעה לתקשורת, וזה הוגש במעטפה חתומה לעיונו של בית המשפט הנכבד.

123. הדברים מתחדדים ומתעצמים בראי התפתחויות מהחודש האחרון. זאת, בשים לב להתפתחויות שנזכרו לעיל בעתירות **ועדת החקירה הממלכתית**, שבמסגרתן הובהר כי "אין מחלוקת אמיתית באשר לעצם הצורך בהקמת ועדה ממלכתית בעלת סמכויות חקירה נרחבות והסמכות לקבוע ממצאים ולגבש המלצות בכל הקשור לאירועי ה-7 באוקטובר 2023" (החלטת בית המשפט הנכבד מיום 15.10.25).

124. כאמור לעיל, במסגרת העתירה הצביעה העותרת על החלטתו של מבקר המדינה להרחיב את הליכי הביקורת, בסוגיות הגולשות להיבטי מדיניות, אשר על פניהן חורגות מהיקף סמכותו בדין של מבקר המדינה, הנגזרת מחוק-יסוד: מבקר המדינה ומחוק מבקר המדינה. עוד פירטה העותרת בדבר פעולותיו של מבקר המדינה בעת האחרונה המלמדות על אופי הביקורת שהמבקר מקיים **בפועל** בסוגיות המכונות "נושאי ליבה", הן ביחס לקונקרטיזציה של כותרות הנושאים המבוקרים ופירוטם, והן בנוגע לכוונתו לקבוע מסקנות אישיות, על כל המשתמע מכך בהיעדר הכלים והערובות הדיוניות, באופן שמחדד ומעצים את הקשיים לערוך ביקורות באותן סוגיות העומדות במוקד העתירות שבנדון, שלא באמצעות ועדה חקירה ממלכתית.

125. הנה כי כן, הדברים התחדדו על ציר הזמן **בעת האחרונה**, בראי הקונקרטיזציה והשאלונים שהעביר המבקר, שמהם עולה כי בכוונת המבקר, לקיים הלכה למעשה **חקירה** (כמשמעותה בחוק ועדת חקירה) תחת הכותרת של הליך **ביקורת**, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם תפקידו המשטרי של המבקר לערוך ביקורת על פעולותיהם של משרדי הממשלה, השלטון המקומי וגופים ציבוריים שונים כפי שהותווה בחוק-היסוד, עם תורת הביקורת, ומבלי שקיימים בידי הכלים בדין והמאפיינים המתאימים לביצוע חקירה של אירועים ייחודיים מסוג זה.

126. נזכיר כי כפי שפורט לעיל, ההליך בעניין אומ"ץ, התמקד – בראי צו הביניים שניתן והבקשה לביטולו – באפשרות לקיום הביקורת בד בבד לאילוצי המלחמה, כאשר הסוגיות העקרוניות הנוגעות להיקף סמכות המבקר והיחס בינו לבין ועדת חקירה ממלכתית, לא לובנו עד תום. כאמור

לעיל, בהודעה ובקשה מטעם משיבי המדינה ומבקר המדינה שהוגשה בעניין, ביום 27.3.25, הובהר כי "בשים לב לכך שההליך שראשיתו בעתירות שהוגשו לפני למעלה משנה, ובמתכונת שבה התברר, מיצה את עצמו – דינו להימחק, וזאת על אף שלא לובנו מלוא הטענות שהועלו בהליך" (ההדגשה הוספה – הח"מ).

127. מעבר לכך, ההסכמות בהליך התמקדו "בכותרת" של הנושאים בלבד ולא בהיקף הביקורת לגביהן, וכל שכן לא נגעו לאופן יישום הביקורת ביחס אליהן. היבטים משמעותיים העולים בעתירה אינם נגזרים מהכותרות של הנושאים המנויים במתווה המוסכם, אלא מפירוטם ואופן יישומם בפועל. זאת, שכן כותרות הביקורת של הנושאים המבוקרים אשר פורטו בנספחים א' ו-ב' להודעה ובקשה מטעם המשיבים מיום 27.3.25, מתוארות באופן כללי ותמציתי, כך שאין בהן ללמד בהכרח על הסוגיות הספציפיות שייבחנו במסגרתן, כמו גם, היקף הליך הבדיקה ואופייה, והאם בכוונתו של המבקר לבחון תחת אותו נושא היבטים הליכיים או היבטי מדיניות. כמו כן, המתווה המוסכם אינו עוסק בסוגיית המסקנות האישיות שאותן מתעתד המבקר לקבוע.

128. **בנסיבות אלה, שבהן הסוגיות הללו לא לובנו במסגרת עתירת אומ"ץ, ובשים לב להתפתחויות המשמעותיות במישור העובדתי, לעמדת המשיבים יש מקום לבחון את טענות העותרת לגופן, תוך התייחסות לפעילותה העדכנית של ביקורת המדינה ויתר ההתפתחויות הנוגעות לעניין.**

## **5.ב. סיכום**

129. נוכח כל האמור לעיל, לעמדת המשיבים, יש מקום שמבקר המדינה יימנע לעת הזו לפחות מהמשך ביצוע ביקורת המדינה במתכונת הנוכחית הרחבה שנראה שמתבצעת בימים אלה בפועל ומתוכננת להתבצע, באופן שיש בה כדי להסיג את גבולה של ועדת חקירה לכשתוקם בכל הנוגע לנושאי הליבה וההסדרה. זאת, בפרט, בראי המשמעות של קביעת מסקנות אישיות בנושאי הליבה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר והחלטת בית המשפט הנכבד בעתירות ועדת החקירה הממלכתית.

למצער, יש מקום לקבוע גבולות גזרת ברורים ביחס להיקף ואופן ביצוע ביקורת המדינה בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, כך שלפחות בעת הזו, היא תתבצע בראי אפשרות בעלת תוחלת להקמתה של ועדת חקירה ממלכתית, אשר תדון בנושאים שבהם ממוקדת העתירה.

זאת בשל החשש הכבד לפגיעה ביכולת החקירה האפקטיבית של גוף חקירה עתידי שיקום, ולא פחות חשוב מכך בראי החשש שעליו עומדת העותרת, שאין להקל בו ראש, ביחס לפגיעה בזכויות דיוניות של מושאי הביקורת, כתוצאה מבדיקת הכשלים שהובילו לאירועי השבעה באוקטובר שלא במסגרת המנגנון המתאים, שאינו כולל את ההגנות הנדרשות לקביעת אחריות אישית ביחס לאירועי השבעה באוקטובר, כפי שהצהיר המבקר שבכוונתו לעשות.

130. ודוק: אין באמור כדי לגרוע כמלוא הנימה מן החשיבות שבמלאכתה של ביקורת המדינה ביחס לנושאים רבים הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, ובלבד שזו תואמת את מסגרת תחומי אחריותו על פי דין, אינה מקפחת את זכויותיהם של מי שעלולים להיפגע מממצאי הביקורת, ואינה מעוררת חשש לפגיעה בעת הזו בעבודתו העתידית של מנגנון החקירה אשר יחקור את ליבת הכשל.

131. המוקד בשלב הזה, הוא בהימנעות, לפחות לעת הזו, מעיסוק בנושאי הליבה וקביעת מסקנות מוסדיות ואישיות ביחס לכשלי הליבה של השבעה באוקטובר, עד להשלמת הדיון הממשלתי בנושא אופן חקירת אירועי הליבה ועיתוייה, בראי ההתפתחויות העדכניות שצוינו.

בעת הזו, סבורה היועצת המשפטית לממשלה כי על המבקר להימנע מביצוע פעולות בלתי הפיכות, שיש בהן פוטנציאל להשלכות שליליות על האפשרות של מימוש תפקידה של עבודת ועדת חקירה ממלכתית, וזאת עד להכרעה בעניין הקמת ועדת חקירה ממלכתית או מנגנון בדיקה אחר שעליו תחליט הממשלה. זאת, אף בראי ההתפתחויות בעתירות ועדת החקירה הממלכתית. ממילא אין מקום לבצע פעולות אשר יש בהן פגיעה בזכויות מבוקרים, עד להכרעה בדבר מתכונת החקירה והיקף ההגנות הדיוניות הראוי לנסיבות חריגות ויוצאות דופן אלה.

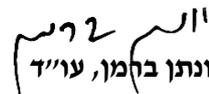
היום, י"א בחשוון תשפ"ו

02 בנובמבר 202



גיא ורדי, עו"ד

סגן בכיר במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה



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

## נספח 3

**צילום החלטת בית המשפט הנכבד  
בבג"ץ 8136-06-25 מיום 31.12.25**

עמ' 87



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

בג"ץ 8136-06-25  
בג"ץ 31082-09-25

לפני: כבוד השופטת דפנה ברק-ארז  
כבוד השופט דוד מינץ  
כבוד השופט אלכס שטיין

העותרת  
בבג"ץ 8136-06-25  
והמשיבה 3  
בבג"ץ 31082-09-25 : הסנגוריה הצבאית הראשית

העותרת  
בבג"ץ 31082-09-25 : התנועה למען איכות השלטון בישראל

נגד

המשיב 1  
בבג"ץ 8136-06-25  
ובבג"ץ 31082-09-25 : מבקר המדינה

המשיבה 2  
בבג"ץ 8136-06-25 : ממשלת ישראל

המשיבה 3  
בבג"ץ 8136-06-25  
והמשיבה 2  
בבג"ץ 31082-09-25 : היועצת המשפטית לממשלה

המשיב 4  
בבג"ץ 31082-09-25 : הרצי הלוי

המבקשים להצטרף: 1. מועצת אוקטובר – אמת וביטחון  
2. הילה אביר  
3. רעות רכט אדרי  
4. נירית ברעם  
5. ליעד ברעם  
6. איל אשל  
7. אבישי אדרי

עתירה למתן צו על-תנאי;  
בקשה למתן צו ביניים

תאריך ישיבה: ט' טבת תשפ"ו (29 דצמבר 2025)

בשם העותרת  
בבג"ץ 8136-06-25 : עו"ד אביגדור קלגסבלד, עו"ד אופירה אלקבץ-  
רוטשטיין, עו"ד אבי חלבי, עו"ד אריאל הראל

בשם העותרת  
בבג"ץ 31082-09-25 :  
עו"ד תומר נאור, עו"ד רותם בבלי דביר, עו"ד תמר  
באום

בשם המשיב 1  
בבג"ץ 8136-06-25 :  
ובבג"ץ 31082-09-25 :  
עו"ד אליה צונץ, עו"ד ניקולס גיפס, עו"ד ישראל  
קליין

בשם המשיבה 2  
בבג"ץ 8136-06-25 :  
והמשיבות 2-3 בבג"ץ  
עו"ד יונתן ברמן, עו"ד גיא ורדי  
8136-06-25 :

בשם המשיב 4  
בבג"ץ 31082-09-25 :  
עו"ד איל רוזובסקי, עו"ד נחשון שוחט, עו"ד אשר  
הלפרין, עו"ד אלמוג מגל, עו"ד מעין אילוני

בשם המבקשים  
להצטרף :  
עו"ד יונתן ברמן

### החלטה

בהתחשב בהיקף המוגבל של ההסכמות שאליהן הגיעו המשיבים בבג"ץ  
1015/24, אשר ביום 27.4.2025 ניתן להן תוקף של פסק דין אגב מחיקת העתירה, ובפרט  
בשים לב לעובדה שחלק מהצדדים שבפנינו לא היו צד לאותן הסכמות –

ניתן בזאת צו על-תנאי המורה למשיב 1 להתייצב וליתן טעם :

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

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

בשים לב לחשיבותו של ממד הזמן, עניין שעמדנו עליו כבר בפתח הדיון, תצהיר  
התשובה מטעם המשיב 1 יוגש עד ליום 1.2.2026.

כמו כן, ניתן בזאת צו ביניים לפיו המשיב 1 יימנע מהמשך ביצועם של הליכי  
ביקורת בסעיפים שפורטו לעיל (שמספרם 1, 9, 12, 26-27 ו-29-31). בכלל זה, מבלי  
למצות, המשיב 1 יימנע מזימון אנשים לצורך מסירת גרסה, פרטים או מסמכים, וכן ממתן  
פומבי לכל טיוטה או דו"ח שגובשו בסעיפים האמורים.

ניתנה היום, י"א טבת תשפ"ו (31 דצמבר 2025).



אלכס שטיין  
שופט



דוד מינץ  
שופט



דפנה ברק-ארז  
שופטת

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

בג"ץ 8136-06-25  
בג"ץ 31082-09-25

כבוד השופטת דפנה ברק-ארז	לפני :
כבוד השופט דוד מינץ	
כבוד השופט אלכס שטיין	
	העותרת
	בבג"ץ 8136-06-25
	והמשיבה 3
הסנגוריה הצבאית הראשית	בבג"ץ 31082-09-25 :
	העותרת
התנועה למען איכות השלטון בישראל	בבג"ץ 31082-09-25 :
נגד	
	המשיב 1
	בבג"ץ 8136-06-25
מבקר המדינה	ובבג"ץ 31082-09-25 :
	המשיבה 2
ממשלת ישראל	בבג"ץ 8136-06-25 :
	המשיבה 3
	בבג"ץ 8136-06-25
	והמשיבה 2
היועצת המשפטית לממשלה	בבג"ץ 31082-09-25 :
	המשיב 4
הרצי הלוי	בבג"ץ 31082-09-25 :
1. מועצת אוקטובר – אמת וביטחון	המבקשים להצטרף :
2. הילה אביר	
3. רעות רכט אדרי	
4. נירית ברעם	
5. ליעד ברעם	
6. איל אשל	
7. אבישי אדרי	
עתירה למתן צו על-תנאי ; בקשה למתן צו ביניים	
ט' טבת תשפ"ו (29 דצמבר 2025)	תאריך ישיבה :
	בשם העותרת
עו"ד אביגדור קלגסבלד, עו"ד אופירה אלקבץ- רוטשטיין, עו"ד אבי חלבי, עו"ד אריאל הראל	בבג"ץ 8136-06-25 :

בשם העותרת  
בבג"ץ 31082-09-25 :  
עו"ד תומר נאור, עו"ד רותם בבלי דביר, עו"ד תמר  
באום

בשם המשיב 1  
בבג"ץ 8136-06-25 :  
ובבג"ץ 31082-09-25 :  
עו"ד אליה צונץ, עו"ד ניקולס גיפס, עו"ד ישראל  
קליין

בשם המשיבה 2  
בבג"ץ 8136-06-25 :  
והמשיבות 3-2 בבג"ץ  
8136-06-25 :  
עו"ד יונתן ברמן, עו"ד גיא ורדי

בשם המשיב 4  
בבג"ץ 31082-09-25 :  
עו"ד איל רוזובסקי, עו"ד נחשון שוחט, עו"ד אשר  
הלפרין, עו"ד אלמוג מגל, עו"ד מעין אילוני

בשם המבקשים  
להצטרף :  
עו"ד יונתן ברמן

### צו על-תנאי

ניתן בזאת צו על-תנאי המורה למשיב 1 להתייצב וליתן טעם :

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

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

תצהיר התשובה מטעם המשיב 1 יוגש עד ליום 1.2.2026.

ניתן היום, י"א טבת תשפ"ו (31 דצמבר 2025).

עידית מלול

מזכירה ראשית