

מסמך הכנה לדיון בוועדת החוקה ביום 11.2.2026 – סעיפים 1-8 להצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו-2025

הצעת החוק שבפניכם נועדה לקבוע כיצד תערוך מדינת ישראל את החקירה הרשמית של אירועי טבח ה-7 באוקטובר 2023 והנסיבות שקדמו להם. לפי המוצע, החוק יקים "ועדת חקירה ממלכתית-לאומית" שתוקם "לבדיקת אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר), פרוץ מלחמת התקומה והנסיבות שהובילו אליהם". על הוועדה יחולו מרבית הוראות חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, שקובע את המסגרת המשפטית ביחס לוועדות המוכרות כוועדות חקירה ממלכתיות.

לצד זאת, מוצעים שינויים משמעותיים ביחס לחוק ועדות חקירה הקיים שיחולו רק על הוועדה החדשה – ואלה העיקריים שבהם:

1. **אופן מינוי החברים בוועדה** – במקום שחברי הוועדה ימונו בידי נשיא בית המשפט העליון, הם ימונו בכנסת: בהצבעה ברוב של 80 חברי הכנסת; בהעדר רוב כאמור, חברי ועדת החקירה יתמנו חצי בידי הקואליציה וחצי בידי האופוזיציה; ובהעדר מינוי כאמור, יתמנו חברי ועדת החקירה, או חלק מהם, בידי יו"ר הכנסת, ללא הצבעה.
2. **מנדט** – מוצע כי הכנסת תקים את ועדת החקירה ל-7/10, אך הממשלה תוכל להגדיר את נושאי החקירה, כלומר את המנדט המפורט של הוועדה.
3. **כשירות** – בשונה מההסדר הקיים, יו"ר הוועדה החדשה לא חייב להיות שופט מכהן או בדימוס. תנאי הכשירות המוצעים כעת לחברי הוועדה הם: אזרחות ישראלית וסיווג ביטחוני.
4. **הרכב הוועדה** – יש אפשרות שמספר חברי הוועדה יהיה זוגי, בעוד שכיום המספר חייב להיות אי-זוגי. כמו כן, ייתכן שימונו שני יושבי-ראש שיכהנו במשותף.
5. **מפקחים** – חברי הוועדה יבחרו ארבעה נציגי משפחות שכולות שישתתפו בדיונים וישמשו כמפקחים.
6. **סמכות זימון העדים ודרישת המסמכים** – תוכל להיות מופעלת בידי כל שני חברי הוועדה, בעוד שהיום מפעיל הסמכות הוא יו"ר הוועדה, שהוא שופט, על דעת הוועדה.
7. **דיוני הוועדה ישודרו לציבור**, אלא אם רוב חבריה שוכנעו שיש לדון בדלתיים סגורות.
8. **יבטל מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה**, שרשאי היום לקחת חלק בחקירת העדים ולהשמיע את דברו בפני הוועדה בהתאם לסדרי הדיון שהוועדה קובעת.
9. **חלק מהסמכויות הנתונות היום לממשלה לפי החוק יועברו לכנסת** – הכנסת תקים את הוועדה במקום הממשלה, ותקבל את הסמכויות בנוגע לקביעת סודיות של דיוני הוועדה או הדוח שלה.

הצעת החוק שבפניכם היא הצעת חוק פרטית של חה"כ אריאל קלנר (פ/6380/25) שהונחה על שולחן הכנסת ביום 15.12.25, אך זאת בהמשך להחלטות ממשלה בנושא שלפיהן, הממשלה החליטה כי "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" (החלטות ממשלה מס' 3311 ומס' 3503, מימים 10.8.25 ו-16.11.25).

בהמשך לדברים הכלליים שהוצגו על-ידי הייעוץ המשפטי לוועדה בישיבת הוועדה מיום 3.2.2026, להלן התייחסות פרטנית ונקודות לדיון ביחס לסעיפים 1-8 להצעת החוק.

הצעת החוק – ההסדרים המוצעים

סעיפים 2-1 – מטרה והגדרות

1. מטרה

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.

2. הגדרות

בחוק זה –

"אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר)" – פעולות האיבה שהתרחשו נגד מדינת ישראל ואזרחיה מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ועד יום כ"ט בתשרי התשפ"ד (14 באוקטובר 2023);
"הוועדה" – ועדת החקירה הממלכתית-לאומית שהוקמה לפי סעיף 3;
"חוק ועדות חקירה" – חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969;
"חוק הכנסת" – חוק הכנסת, התשנ"ד-1994;
"סיעות האופוזיציה" – הסיעות בכנסת שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה;
"סיעות הקואליציה" – הסיעות בכנסת שהן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה;
"ראש האופוזיציה" – כמשמעותו בחוק הכנסת.

מוצע לקבוע בהצעת החוק סעיפי מטרה והגדרות. כעניין מעשי, נציע לחזור ולדון בחלק מההגדרות בסעיפים האופרטיביים הרלוונטיים.

לפי המוצע, סעיף המטרה יכלול רכיבים שונים: (1) **מטרת החוק** – להבטיח קיומה של "חקירה מלאה, יסודית ובלתי תלויה"; (2) **מה ייחקר** – החקירה תכסה את "אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר), פרוץ מלחמת התקומה והנסיבות שהובילו אליהם"; (3) **האמצעי שדרכו תושג המטרה** – "בדרך של הקמת ועדת חקירה ממלכתית-לאומית, שהקמתה וקביעת הרכבה תיעשה בדרך שוויונית בין חברי קואליציה ואופוזיציה, באופן שיבטיח אמון ציבורי רחב".

נקודות לדיון

(1) **הצורך בסעיף המטרה**: סעיף מטרה משמש בדרך כלל את המחוקק לתת מעין "מצפן נורמטיבי" לחקיקה ולהגדיר בו בקצרה את הערכים המרכזיים שבבסיס החוק. הוא יכול לשמש גם ככלי עזר לפרשנות סעיפי החוק, למשל, כשהרשות המבצעת נדרשת ליישם את הוראותיו. במקרה זה נראה כי סעיף המטרה כולל פירוט יתר, ובכלל זה למשל, חופף לסעיף 3 הקובע את מנדט הוועדה. מוצע לוועדה לבחון את הצורך בסעיף מסוג זה, וכן לבחון האם ניתן לנסחו בצורה תמציתית יותר.

(2) **הערת נוסח: מדינת ישראל ואזרחיה** – ההגדרה "אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר)" מתייחסת ל"פעולות האיבה שהתרחשו נגד מדינת ישראל ואזרחיה". ואולם, חלק מהנפגעים, החטופים והנרצחים ב-7 באוקטובר לא היו אזרחי המדינה. מאחר שדומה שאין כוונה להימנע מלחקור את הפגיעה בהם, מוצע לתקן את הנוסח כך שיכלול גם אותם.

סעיפים 4-3 – הקמת הוועדה והגדרת נושא החקירה

3. הקמת הוועדה

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

4. הגדרת נושא החקירה

(א) הממשלה תגדיר את נושאי החקירה.

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

בסעיף 3 מוצע כי החוק יקים ועדת חקירה, שתבדוק את האירועים הבאים: אירועי טבח 7 באוקטובר (לפי סעיף ההגדרות, מדובר באירועים שהתרחשו בין יום 7 באוקטובר ליום 14 באוקטובר 2023), פרוץ מלחמת התקומה והנסיבות שהובילו אליהם.

בסעיף 4 מוצע כי הממשלה "תגדיר את נושאי החקירה". מוצע לאפשר לממשלה גם לשנות את נושא החקירה, על-פי פנייה של ועדת החקירה.

נקודות לדיון

(1) מי יקבע את מנדט הוועדה –

סעיף 2(א) לחוק ועדות חקירה קובע כי: "בהחלטה על הקמת ועדת חקירה תגדיר הממשלה את העניין שיהיה נושא החקירה". כעת מוצע לקבוע כי הכנסת תקים את הוועדה בחוק ואילו "הממשלה תגדיר את נושאי החקירה". מוצע כי הוועדה תבחן מה ההצדקה להפריד בין הגוף המקים את הוועדה לבין הגוף שקובע את המנדט שלה, ולדון בקשיים הכרוכים בכך:

בראש ובראשונה, ברור שמי שיקבע את היקף החקירה – מה ייחקר ומה לא – יכול להשפיע על גורל החקירה עוד בטרם החלה. מתן סמכות זו בידי הממשלה חותר תחת התכלית שהצעת החוק הציבה לעצמה – להביא לחקירה מלאה, בלתי תלויה, על ידי ועדה "שוויונית" שמבוססת על פריטטיות בין הקואליציה לאופוזיציה – ולכן אמורה לזכות באמון ציבורי רחב.

בנוסף לכך, מתן הסמכות בידי הממשלה בחוק ועדות חקירה להגדיר מה יהיה "העניין שיהיה נושא החקירה" נובע מהצורך בגורם "שיפעיל" את המנגנון הכללי של ועדת חקירה במקרה ספציפי. במקרה דנן, מאחר שהחוק המוצע כבר מקים את ועדת החקירה למקרה הספציפי של ה-7/10 אין צורך בממשלה כ"גורם מפעיל", ויותר טבעי להותיר בידי הגורם שמקים את הוועדה בחקיקה גם את תיחום היקף החקירה.

לבסוף, פיצול בין הגוף המקים את הוועדה לגוף הקובע את המנדט שלה, אינו מקובל במקרים אחרים שבהם מוקם גוף חקירה. כך, בישראל, ועדת בדיקה ממשלתית וועדת חקירה ממלכתית מוקמות שתיהן בידי הממשלה, והיא גם זו שקובעת את המנדט שלה. גם בארה"ב, ועדת החקירה לאירועי 11/9 שהוזכרה פעמים רבות ככזו שהעקרונות להקמתה אמורים להנחות את הצעת החוק – הוקמה בחוק שקבע את מנדט הוועדה ולממשל שם לא הייתה נגיעה לכך.

(2) דיון בתיחום המוצע לאירועים שייחקרו –

בסעיף 3 מוצע לקבוע כי החקירה תכלול את "אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר)", פרוץ מלחמת התקומה והנסיבות שהובילו אליהם"; ההגדרה ל"אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר)" תוחמת את האירוע לטווח זמנים קונקרטי: מיום 7 באוקטובר עד יום 14 באוקטובר 2023. מוצע לדון בגבולות החקירה המוצעים –

- מדוע נבחר דווקא טווח זמנים זה להגדרת הטבח? זאת, בפרט בהתחשב בכך שיש אפשרויות אחרות שכבר עוגנו בחקיקה, למשל: סעיף 1 לחוק חוק איסור הכחשת אירועי טבח 7 באוקטובר 2023 (טבח שמיני עצרת), התשפ"ה-2025 מתייחס לימים 7-8 באוקטובר; סעיף 22 לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001 מתייחס לימים 7-9 באוקטובר.

- מה היחס בין חקירת "אירועי טבח שמיני עצרת (טבח 7 באוקטובר)" לבין חקירת "פרוץ מלחמת התקומה", ששניהם נדרשים לפי המוצע להיחקר? האם אין מדובר בכפילות? ככל שהכוונה היא כי החקירה תכלול גם את הרקע לקבלת ההחלטה לצאת למלחמה, במובחן מאירועי הטבח עצמם, יש לבחון מה טווח הזמנים הרלוונטי לכך – הקבינט המדיני-ביטחוני החליט ב-7 באוקטובר על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה, והוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל"; ואילו התמרון הקרקעי ברצועת עזה החל רק ב-27 באוקטובר.

ברור שהבחירה בנקודה מסוימת על ציר הזמן משליכה באופן משמעותי על היקף החקירה, ולכן מוצע כי הוועדה תיזדרש לכך.

(3) הקמת הוועדה בידי הכנסת –

הגוף שמקים את ועדת החקירה בדרך כלל אחראי גם לכך שהוועדה תוכל לתפקד. למשל, להקצות לה תקציב, תקני כוח אדם, לאפשר לה להעסיק צוות מקצועי, מקום לניהול דיוניה, אמצעים לעריכת הפרוטוקולים שלה ועוד כיו"ב.

מוצע לברר מה מכלול הפעולות שביצעו בעבר הממשלה והנהלת בתי המשפט לשם מתן תשתית לוגיסטית לפעולתן של ועדות בדיקה ממשלתיות וועדות חקירה ממלכתיות, ולאור זאת לבחון האם הכנסת היא הגורם המתאים לשמש כ"אכסניה" של ועדת החקירה, והאם יש להסדיר חלק מהנושאים בחקיקה או בהוראות אחרות.

סעיף 5 – דין וחשבון הוועדה

<p>5. דין וחשבון הוועדה</p> <p>(א) בגמר דיוניה תערוך הוועדה דין וחשבון על תוצאות חקירתה והמלצותיה, אם תמצא לנכון להוסיף המלצות, ותגיש את הדין וחשבון לממשלה.</p> <p>(ב) הוועדה תפרסם ברבים את הדין וחשבון שלה, בהתאם לתנאים שנקבעו בסעיף 20 לחוק ועדות חקירה.</p>
--

סעיף 5(א) המוצע קובע שבתום דיוניה על הוועדה לערוך דו"ח, שיכול לכלול גם המלצות, ולהגישו **לממשלה**. נוסף לכך, מוצע כי על פרסום הדו"ח יחולו הוראות סעיף 20 לחוק ועדות חקירה, לפיו:

"20. (א) ועדת חקירה תפרסם ברבים את הדין וחשבון שלה סמוך אחרי הגשתו לממשלה; ואולם רשאית היא שלא לפרסם את הדין וחשבון, כולו או מקצתו, אם שוכנעה שהדבר דרוש למניעת פגיעה של ממש בביטחון המדינה, ביחסי החוץ של המדינה, בענין כלכלי חיוני של המדינה, בשלומו 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 שלומו של אדם.

(ב) החליטה הוועדה שלא לפרסם דבר מתוך הדין וחשבון, תודיע ברבים על הגשת הדין וחשבון לממשלה ועל החלטתה שלא לפרסמו.

(ג) הוועדה רשאית, אם ראתה זאת לנכון, לפרסם את הפרוטוקול של דיוניה, או כל חומר אחר הקשור לעבודתה, כולו או מקצתו.

(ד) החליטה הוועדה שלא לפרסם את הדין וחשבון שלה, כולו או מקצתו, כאמור בסעיף קטן (א), או לא החליטה לפרסם את הפרוטוקול של דיוניה, או כל חומר אחר הקשור לעבודתה כולו או מקצתו כאמור בסעיף קטן (ג), תיתן הוועדה הוראות והגבלות לענין עיון הציבור בדין וחשבון של הוועדה, בפרוטוקול של דיוניה או בכל חומר אחר הקשור לעבודתה, שיעמדו בתוקפן למשך תקופה כפי שתורה.

(ה) עם תום תקופת תוקפן של ההוראות וההגבלות שנתנה הוועדה לפי סעיף קטן (ד), יועמדו הדין וחשבון של הוועדה, הפרוטוקול של דיוניה וכל חומר אחר הקשור לעבודתה לעיון הציבור.”

נקודות לדיון

(1) למי יוגש הדו"ח – על-פי סעיף 5(א) המוצע דוח הוועדה יימסר לידי הממשלה, ולא לידי הכנסת. לכאורה נראה מתאים יותר, גם מבחינת עקרונות של אחריותיות ודיווח, כי הוועדה תידרש לתת דין וחשבון לגוף שמקים אותה וממנה את חבריה (הכנסת) ולא לגוף אחר (הממשלה). עם זאת, הגשת דוח הוועדה לכנסת עשויה לעורר שאלות של ביטחון מידע. משכך, נציע לדון בכך ביחד עם הדיון בסעיף 12 להצעת החוק.

(2) דו"ח ביניים ועמדות מיעוט – חוק ועדות חקירה קובע הוראות נוספות ביחס לדו"ח הוועדה, מעבר למה שנכלל בסעיף 5 המוצע. בפרט, החוק מאפשר לחבר ועדת חקירה לצרף דעת מיעוט לדוח (לפי סעיף 19(ב)) ומאפשר לערוך דו"ח חלקי ודו"ח ביניים (לפי סעיף 19א). מוצע להבהיר האם סעיף 5 המוצע נועד ליצור הסדר שלילי או שהוראות אלו יחולו גם על ועדת החקירה החדשה?

(3) הערת נוסח – מדוע נדרש לכתוב במפורש את ס"ק (ב) המוצע? סעיף זה רק מפנה לסעיף 20 לחוק ועדות חקירה, אך נראה שסעיף 20 אמור ממילא לחול לפי סעיף 14 להצעת החוק (שמחיל את הוראות חוק ועדות חקירה, בשינויים המחויבים, בכל עניין שאינו מוסדר בחוק זה, בכפוף לכך שסמכויות המוקנות לממשלה לפי החוק יוקנו לכנסת אם לא נאמר אחרת).

סעיף 6 – כשירות חברי הוועדה

6. כשירות חברי הוועדה
(א) לא ימונה אדם לחבר הוועדה, אלא אם הוא אזרח ישראלי.
(ב) חברי הוועדה יהיו בעלי סיווג ביטחוני מתאים לפי חוק.

לפי המוצע, חברי ועדת החקירה יצטרכו לעמוד בתנאי כשירות ברף מינימלי ביותר: אזרחות ישראלית וסיווג ביטחוני.

בוועדת חקירה ממלכתית לפי חוק ועדות חקירה – יו"ר הוועדה חייב להיות **שופט** של בית המשפט העליון או המחוזי, בפועל או בדימוס; לגבי יתר חברי הוועדה אין התייחסות לתנאי כשירות, אך מינויים נעשה בידי נשיא בית המשפט העליון, והניסיון מלמד כי לרוב נבחרו חברים בעלי מומחיות וניסיון בנושא הנחקר (שיכול להיות ממגוון עצום של עולמות ידע ומעשה).

בוועדת בדיקה ממשלתית לפי סעיף 8א לחוק הממשלה – כדי שהוועדה תוכל לקבל סמכויות זימון עדים וכיו"ב חייב לעמוד בראשה **שופט בדימוס**; החוק אינו קובע תנאי כשירות נוספים לחברי הוועדה, אך נקבע איסור על הימצאות של חבריה **בניגוד עניינים**.

נקודות לדיון

(1) מוצע לבחון הוספת דרישת כשירות ליו"ר הוועדה –

ההיסטוריה החקיקתית של חוק ועדות חקירה מלמדת כי ההחלטה להציב שופט בכיר בראש ועדת חקירה ממלכתית התקבלה לאחר דיון משמעותי. מצד אחד, ישנם **חסרונות** במינוי שופט כיו"ר: כך למשל, יש קושי בעירוב שופטים בנושאים המצויים במחלוקת פוליטית, דבר היכול להוביל לפגיעה במעמד של בית המשפט; השופט גם אינו מומחה בנושא המסוים שבו עוסקת ועדת החקירה.

למרות זאת הכנסת סברה כי ה**יתרונות** שבהצבת שופט כיו"ר עולים על החסרונות שבכך: **ראשית**, משום ששופטים נהנים מאמון ציבורי בין היתר מאחר שאינם מזוהים פוליטית; **שנית**, משום ששופטים מתאימים לתפקיד מבחינת הניסיון המקצועי שלהם – יש להם מיומנות בבירור עובדות ובקביעתן, בהערכת אמינות עדים ובמתן משקל לעדויות ולמסמכים בסדר גודל רחב; ו**שלישית**, משום שיש לשופטים ניסיון בהפעלת אמצעי כפייה – כמו זימון עדים וכפיית התייצבותם, דרישת מסמכים, הוצאת צווי חיפוש והטלת קנסות – תוך שמירה על הוגנות ההליך ועל הזכויות של מי שמופיע בפניהם (דיוני ועדת החוקה מימיו 3.7.1968, 10.7.1968, 22.7.1968 ו-13.11.1968). כך למשל סיכם את הדברים חה"כ חיים יוסף צדוק, בהשיבו מטעם ועדת החוקה להסתייגויות במליאת הכנסת:

"אני מציע לכנסת לדחות את ההצעה האומרת שייתכן 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, יעמוד 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 האנשים 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" (פרוטוקול מליאת הכנסת מיום 30.12.1968, בעמ' 913-914).

הצעת החוק משנה תפיסה עקרונית זו שנהגה עשרות שנים. שינוי זה עלול לעורר קשיים בשני מובנים:

ראשית, האם אין חשש שהסרת הדרישה כי בראש הוועדה יעמוד אדם שהניסיון המקצועי והמומחיות שלו הם בגביית עדויות, איסוף ראיות והסקת מסקנות עובדתיות מראיות לא יפגע ביכולתה להגיע לבירור עובדתי יעיל ומלא ולחקר האמת? הדברים אמורים במיוחד בהתחשב בהיקף הנרחב של החומר במקרה זה.

שנית, יש לתת את הדעת לפגיעה האפשרית בזכויות של עדים המופיעים בפני הוועדה, כשמצד אחד יש לוועדה סמכויות כפיה מרחיקות לכת ומצד שני לא מובטח שיעמוד בראשה גורם שהתמחותו היא בהפעלת סמכויות אלה בצורה זהירה, תוך שמירה על זכויות הנחקרים והעדים.

הצעת החוק חורגת באיזון הנערך בהקשר זה מהמוכר לנו **בחקיקה בישראל**: כאמור, גם בוועדת בדיקה ממשלתית שמוקמת לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, נדרש למנות שופט בדימוס ליו"ר הוועדה כדי שיוקנו לה סמכויות זימון וכפיית התייצבות כמו בחוק ועדות חקירה; לעומת זאת, לוועדת חקירה פרלמנטרית המוקמת מכוח סעיף 22 לחוק-יסוד: הכנסת, שחבריה הם חברי כנסת, לא ניתנו סמכויות כאמור – והיא אינה רשאית לזמן לדיוניה כל אדם, ובוודאי שאינה יכולה להוציא צווי חיפוש או להטיל קנסות.

הצעת החוק חורגת בכך גם מהדוגמה של **ועדת החקירה לאירועי ה-11/9 בארה"ב**: שם אמנם לא נדרש כי היו"ר יהיה שופט, אך סמכויות הוועדה היו מצומצמות מהמוצע כאן; כדי לכפות התייצבות של עדים, הוועדה נדרשה לפנות לבית משפט מחוזי שיוציא צו (סעיף (B)(2)(a)605 לחוק), וגם סמכויות להטיל קנסות או להוציא צווי חיפוש לא היו בידה.

לאור האמור, נציע לשקול לקבוע כי יו"ר ועדת החקירה החדשה יהיה שופט, בפועל או בדימוס.

(2) מוצע לבחון הוספה של תנאי כשירות ואי-תלות לכל חברי הוועדה –

בוועדת חקירה ממלכתית, מעבר לכשירות של יו"ר הוועדה שחייב להיות שופט כאמור, אין בחוק דרישה לכשירות נוספת מחבריה. מדיוני ועדת החוקה בחקיקת החוק עולה כי חברי הכנסת סברו שהפקדת סמכות המינוי של חברי ועדת החקירה בידי נשיא בית המשפט העליון מספקת ערובה לכך שימונו אנשים מתאימים לתפקיד.

גם **בוועדת בדיקה ממשלתית**, סעיף 8 לחוק הממשלה אינו קובע תנאי כשירות מקצועיים לחברי הוועדה מלבד ליו"ר שהוא שופט בדימוס. ניתן להבין זאת כפועל יוצא מכך שמדובר בחוק כללי שיחול על ועדות בדיקה בנושאים מגוונים שאינם מוגדרים מראש. עם זאת, במקרה זה, שבו הממשלה היא הממנה, נקבעה בסעיף הוראה מפורשת של היעדר ניגוד עניינים: **"לא יתמנה ולא יכהן כחבר בוועדת בדיקה ממשלתית מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר הוועדה לבין תפקיד אחר שהוא ממלא או ענין אחר שלו."**

לפי הפסיקה גם על חברי ועדת חקירה **ממלכתית** חלים הכללים המחייבים כל עובד ציבור לפעול ללא ניגוד עניינים או משוא פנים בתפקידו, ויש היגיון בבחינת מעורבות פוליטית-מפלגתית ואי-תלות בדרג הפוליטי כשיקול במינוי (בג"ץ 5623/21 עסיס נ' ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון (17.10.2021), פס' 22). אך הובהר כי "אין די בחשש רחוק, תיאורטי, או סובייקטיבי לקיומו של ניגוד עניינים" (שם, פס' 15).

לאור האמור, מוצע לשקול האם יש לקבוע בחוק תנאי כשירות לחברי ועדת החקירה שיכללו דרישות של רמה מקצועית ומעמד ציבורי, ותנאים של היעדר זיקה פוליטית או אחרת.

(3) סיווג ביטחוני לחברי הוועדה –

מוצע לברר מה הכוונה כי יידרש סיווג ביטחוני "מתאים לפי חוק"? מדוע לא לקבוע בחוק המוצע את הגורם המתאים שיקבע את רמת הסיווג הנדרשת ואת הגורם שיערוך את הבחינה הפרטנית של ההתאמה הביטחונית של חברי הוועדה? מוצע לוועדה לשמוע את גורמי הביטחון הרלוונטיים בטרם תחליט בנושא.

סעיפים 7-8 – מספר חברי הוועדה ואופן מינויים

7. מספר חברי הוועדה

- (א) הוועדה תמנה שישה או שבעה חברים.
- (ב) הוועדה רשאית לפעול אף אם פחת מספר חבריה, כל עוד לא פחת מחמישה.

8. מינוי חברי הוועדה

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

(2)	הרכב הוועדה שהוצע על ידי יושב ראש הכנסת יובא לאישור הכנסת בתוך שבעה ימים מיום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת;
(3)	לשם הקמת הוועדה יידרש רוב של שמונים חברי הכנסת.
(ב)	לא אושר הרכב הוועדה כאמור בסעיף קטן (א), ייבחר הרכב הוועדה באופן הבא:
(1)	יושב ראש ועדת הכנסת ימנה שלושה מחברי הוועדה, בהסכמת יושבי ראש סיעות הקואליציה;
(2)	ראש האופוזיציה ימנה שלושה מחברי הוועדה בהסכמת יושבי ראש סיעות האופוזיציה;
(3)	חברי הוועדה שמונו יבחרו אחד מהם לכהן כיושב ראש הוועדה;
(4)	לא נבחר יושב ראש לוועדה בתוך שבוע ממועד מינוי חברי הוועדה, ימנו יושב ראש ועדת הכנסת וראש האופוזיציה שניים מבין חברי הוועדה שמונו, והם יכהנו כיושבי ראש במשותף.
(ג)	לא מינו יושב ראש ועדת הכנסת או ראש האופוזיציה את כל חברי הוועדה שהם זכאים למנותם בתוך 14 ימים מיום שהוטל עליהם למנות את חברי הוועדה, ימנה יושב ראש הכנסת את חברי הוועדה הנתרים כך שהוועדה תמנה שישה חברים, וזאת בתוך 14 ימים.
	הגדרות רלוונטיות מסעיף 2 להצעת החוק:
	"סיעות האופוזיציה" – הסיעות בכנסת שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה;
	"סיעות הקואליציה" – הסיעות בכנסת שהן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה;
	"ראש האופוזיציה" – כמשמעותו בחוק הכנסת. [סעיף 11(א) לחוק הכנסת: "ראש האופוזיציה יהיה חבר הכנסת מהסיעה הגדולה ביותר מסיעות האופוזיציה, ומבין סיעות שוות בגודלן זו שזכתה במספר הקולות הרב ביותר בבחירות, שעליו הודיעה אותה סיעה ליושב ראש הכנסת, אלא אם כן הודיעו ליושב ראש הכנסת בכתב, בכל עת, יותר ממחצית חברי הכנסת מסיעות האופוזיציה, על חבר כנסת אחר מביניהם".]

מוצע לקבוע שלוש דרכים חלופיות למינוי חברי ועדת החקירה כמפורט להלן. הוועדה תמנה שישה או שבעה חברים שימונו בתוך 49 ימים מיום פרסום החוק, אך היא תוכל לפעול גם אם מונו לה חמישה חברים בלבד.

חלופה ראשונה – אישור המליאה ברוב 80: לפי חלופה זו, הרכב ועדת החקירה, ובכלל זה זהות יו"ר הוועדה, ייקבעו באישור מליאת הכנסת ברוב של 80 חברי הכנסת. מוצע כי יושב-ראש הכנסת יניח את ההצעה להרכב הוועדה על שולחן הכנסת בתוך 14 ימים מיום פרסום החוק, לאחר ש"הזמין להתיעצות נציגים מסיעות הקואליציה והאופוזיציה", והכנסת תצביע על הצעתו בתוך 7 ימים.

חלופה שנייה – מינוי פריטטי: אם לא מונתה ועדה לפי החלופה הראשונה, יו"ר ועדת הכנסת (שהוא גם יו"ר הקואליציה) וראש האופוזיציה ימנו שלושה חברי ועדה כל אחד, בהסכמת יושבי ראש סיעות הקואליציה והאופוזיציה, בהתאמה. לפי חלופה זו, חברי הוועדה יבחרו אחד מהם שיהיה היו"ר, ואם לא הכריעו בכך בתוך שבוע – ראש האופוזיציה ויו"ר ועדת הכנסת יבחרו כל אחד חבר ועדה אחד, והם יכהנו כיושבי ראש "במשותף".

חלופה שלישית – מינוי בידי יו"ר הכנסת: לבסוף, אם לא מונו כל חברי הוועדה גם לפי החלופה השנייה, יו"ר הכנסת ישלים את מינוי החברים הנותרים, כך שהוועדה תמנה שישה חברים. בשלב זה, אין התווייה כלשהי של שיקול דעתו או חובה להיוועץ בגורם כלשהו, ולא מתקיימת הצבעה.

נקודות לדיון

(1) מעורבות גורמים פוליטיים בהליך מינוי חברי הוועדה, בראייה היסטורית –

בהצעת החוק מוצע להעביר את סמכות המינוי של חברי ועדת החקירה מנשיא בית המשפט העליון – לכנסת. לפי דברי ההסבר, התיקון נועד "לשקף את הצורך ביצירת הסכמה רחבה כבר בשלב הקמת הוועדה ומינוי חבריה" ו"להבטיח כי הוועדה תהיה מקצועית, עצמאית, נטולת פניות ותקבל אמון ציבורי נרחב".

ואולם, ההיסטוריה החקיקתית של חוק ועדות חקירה מהשנים 1967-1968 מצביעה על קושי רב בהנחה זו. למעשה התפיסה של הכנסת שחוקקה את חוק ועדות חקירה הייתה במידה רבה הפוכה, והיא ראתה לנכון דווקא לעצב ועדת חקירה שתהיה מקצועית ונפרדת ככל האפשר מהדרג הפוליטי.

חברי הכנסת סברו אז, כי ועדת חקירה המשלבת אינטרסים פוליטיים עלולה להיות מוטה מראש באופן שלא יאפשר הגעה לחקר האמת; וכי ועדה כזו לא תזכה לאמון הציבור כי היא תיתפס כוועדה ה"נוחה" לדרג המדיני ששמעט תמיד יהיה נחקר פוטנציאלי. שר המשפטים יעקב שמשון שפירא ז"ל ביטא תפיסה זו בעת הצגת הצעת החוק הממשלתית לקריאה הראשונה במליאה:

"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 ולפורמציית מדיניות שונות, הגוררים, כמובן, עמדות קבועות מראש, שבצדק מעוררות ספק בלבו 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. [...] 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 שהוכנסו לוועדה לאו דווקא מפני שהם השופטים או הבודקים הטובים ביותר, אלא מפני שיש לצפות שמינויים קשור איכשהו בקשריהם הפוליטיים או הציבוריים. [...] 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". (פרוטוקול מליאת הכנסת מיום 26.12.1967, עמ' 535-536, 539-540).

נוכח האמור, מוצע כי הוועדה תבחן האם מינוי חברי הוועדה בידי הדרג הפוליטי, לא יוביל להקמת ועדת חקירה שתיתקל באותם קשיים שמהם הכנסת ביקשה להימנע כשחוקקה את חוק ועדות חקירה, אשר יקשו עליה לערוך בחינה עובדתית ולהגיע לחקר האמת?

(2) מינוי חברי ועדת החקירה בידי הכנסת –

ההצעה להעביר את מינוי חברי ועדת החקירה לידי הכנסת, נועדה בין היתר, להרחיק את הגורם הממנה ממערכות השלטון שייתכן שיכללו בחקירה – כמפורט בדברי ההסבר: "נוכח המעורבות האפשרית הן של הדרג המדיני והן של מערכת המשפט בגורמים שהובילו לטבח, מוצע לקבוע כי הכנסת היא זו שתמנה את חברי הוועדה...".

ואולם, כידוע, בישראל הרשות המחוקקת – הכנסת, והרשות המבצעת – הממשלה, קשורות בקשר הדוק. לממשלה באמצעות הקואליציה התומכת בה יש רוב מובנה בכנסת וחלק מחברי הכנסת ושרי הממשלה הם אותם אנשים ממש – כך שהצעת החוק אמנם אינה מוסרת לממשלה את סמכות מינוי חברי הוועדה באופן ישיר ובלעדי, אך היא בוודאי לא מביאה לניתוק של המינוי מהממשלה, ובפועל – ההצעה תגביר את ההשפעה שיש היום לממשלה על הרכב ועדת החקירה.

יתרה מכך, במקרה הייחודי של חקירת טבח ה-7 באוקטובר, יש גם קושי בהנחה שאיוון כוחות בין הקואליציה לאופוזיציה יוכל להציע חלופה להסדר הקיים, שכן גם חלק מחברי האופוזיציה, כמו חברי הקואליציה, עשויים להיות מעורבים בנושאים שעתידיים להיחקר.

מוצע אם כן לבחון האם בהיתן המבנה המשטרי בישראל בכלל, ובמקרה הספציפי של 7/10 בפרט, העברת מינוי חברי ועדת החקירה לידי הכנסת אכן תביא להגשמת התכלית של הרחקת המינוי מהמערכות המעורבות בנושאי החקירה, ותסייע להביא לחקירה "מלאה, יסודית ובלתי תלויה"?

(3) קשיים בהליך המינוי המוצע שמקשים על הגשמת תכליתו –

לפי סעיף המטרה המוצע, הרכב הוועדה ייקבע "בדרך שוויונית בין חברי קואליציה ואופוזיציה, באופן שיבטיח אמון ציבורי רחב". ואולם, בכל אחת מחלופות המינוי המוצעות, ובוודאי בשילובן יחד, יש מורכבות שמעלה ספק אם מנגנון המינוי יכול להשיג את תכליתו המוצהרת כאמור.

(א) בחלופה הראשונה – אמנם בחלופה זו נדרש אישור המליאה ברוב של 80 חברי כנסת, ויו"ר הכנסת נדרש להתייעץ עם נציגים מסיעות הקואליציה והאופוזיציה, אך בסופו של דבר, הוא מוסמך להציע את ההרכב שיוצע לכנסת על דעתו, וללא דרישה להסכמה של כל גורם אחר מקרב סיעות האופוזיציה; כמו כן, יש חשש כי מסגרת הזמנים שמוצעת בחוק בשלב זה קצרה מאוד ועלולה שלא לאפשר, ברמה המעשית, ניהול משא ומתן שיאפשר להגיע להצעה שתוכל לקבל את הרוב הדרוש לאישורה.

(ב) בחלופה השנייה – ההצעה מניחה שניתן להגיע לאיזון כוחות באמצעות פריטטיות – כלומר שחצי מחברי הוועדה ימונו בידי הקואליציה וחצי ימונו בידי האופוזיציה, כשמוצע להישען בעניין זה על הניסיון בארה"ב שם ועדת החקירה לאירועי 11/9 מונתה חציה בידי הרפובליקאים וחציה בידי הדמוקרטים. ואולם, בישראל המערכת הפוליטית אינה דו-מפלגתית, וסיעות האופוזיציה (המונות 7 סיעות) לא פועלות תחת מכנה משותף ברור או משמעת קואליציונית. לפיכך קשה יותר לטעון לאיזון "בין גושי" שיכול להביא לייצוג שווה של שתי דעות מתחרות, וקשה יותר לדרוש מיושבי ראש סיעות האופוזיציה להגיע ביניהם למועמדים מוסכמים.

(ג) בחלופה השלישית – חלופה זו חוטאת באופן ישיר לתכלית המוצהרת של הצעת החוק, שכן ברור שמינוי חברי ועדת החקירה בידי יו"ר הכנסת לבדו לא נעשה "בדרך שוויונית בין חברי קואליציה ואופוזיציה" כמפורט בסעיף המטרה המוצע לחוק.

לאור כל האמור, נציע לוועדה לבחון כיצד ניתן לעצב מנגנון מינוי שיאפשר להצעת החוק להשיג את תכליתה.

(4) מספר חברי הוועדה (סעיף 7) –

ככלל, כשמדובר בטריבונל שיפוטי או מעין-שיפוטי, הרכב השופטים או הדיינים הוא אי-זוגי לפי חוק, בכדי לוודא שתהיה הכרעה בסוף ההליך (השוו למשל לסעיף 26 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד – 1984). כך גם בחוק ועדות חקירה, סעיף 3 לחוק קובע כי "ועדת חקירה תהיה של שלושה חברים, זולת אם קבעה הממשלה, לאחר התייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, שהועדה תהיה של מספר לא-זוגי גדול יותר".

לעומת זאת, הצעת החוק מאפשרת למנות לוועדה ששה או שבעה חברים, ובאופן ספציפי – בשתיים מהחלופות מדובר בהרכב של שישה חברים. לאור האמור, מוצע לבחון האם מודל של ועדה פריטטית, בעלת מספר חברים זוגי, מתאים לחקירת טבח ה-7.10 ולחשיפת האמת העובדתית.

נדמה כי מודל כזה, השונה מהותית מהסדרים דומים בחקיקה, עשוי להקשות על הוועדה להכריע בשאלות שיובאו לפניה, שכן עלול להיווצר מצב של מבוני סתום שבו לא יושג רוב לשום עמדה והתוצאה עלולה להיות, למשל, כתיבה של שני דוחות נפרדים – האחד של חברי הוועדה "מטעם הקואליציה" והשני של חברי הוועדה "מטעם האופוזיציה".

לחלופין, המבנה הזוגי המוצע עשוי להביא לכך שיתקבלו מסקנות על בסיס פשרות פוליטיות ולא על סמך שיקול מקצועי. חשש זה מקבל משנה תוקף לאור הניסיון שנצבר בוועדה שהוקמה לבחינת אירועי 11/9 בארה"ב, שהורכבה באופן פריטטי מנציגים דמוקרטים ונציגים רפובליקנים, ואשר לגביה נמתחה ביקורת כי לשם גיבוש הסכמה רחבה חברי הוועדה התפשרו על מסקנות עמומות וזהירות יחסית.¹

נוכח האמור, מוצע כי הוועדה תבחן האם אין בהרכב המוצע כדי לפגוע בתכליתה של ועדת החקירה – להגיע לחקר האמת?

(5) הערות נוסח ושאלות במישור המעשי –

- **הגדרת הקואליציה והאופוזיציה –** הצעת החוק מבוססת על היכולת לערוך חלוקה ברורה בין סיעות השייכות לקואליציה לבין סיעות השייכות לאופוזיציה, על בסיס השאלה האם הן "צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה". הגדרה זו מעלה שאלות מעשיות ומוצע שהוועדה תידרש להן. האם, למשל, סיעות שחתמו על ההסכמים הקואליציוניים עם הקמת הממשלה, ואחר כך החליטו כי השרים מטעמן יתפטרו מהממשלה, ואינן מצביעות באופן תדיר עם הקואליציה – ייחשבו כסיעות אופוזיציה או קואליציה לצורך ההליך המוצע?
- **מינוי חברי ועדת החקירה בידי הכנסת כגוף קולגיאלי –** המינוי של חברי ועדת החקירה בכנסת, שהיא מוסד פוליטי שמקבל הכרעות כגוף משותף, מקשה על היכולת להציב תנאים נוקשים למינוי, כמו ניסיון רלוונטי שיידרש מחברי הוועדה. בהליך מינוי זה, קשה גם יותר לוודא כי הרכב הוועדה הכולל ישקף את כל תחומי המומחיות הדרושים כדי שתתקיים חקירה מלאה ויסודית.
- **ייצוג הולם –** ועדות החקירה והבדיקה המוקמות היום לפי חוק מחייבות מתן "ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים" בהרכב הוועדה (סעיף 4(א) לחוק ועדות חקירה וסעיף 8(ב1) לחוק הממשלה). מוצע לבחון כיצד ניתן לאפשר ייצוג הולם גם בוועדת החקירה המוצעת כעת.
- **מה המשמעות של התיבה בסעיף 8 ולפיה "חברי הכנסת יפעלו להגעת הסכמות בנוגע להרכב חברי הוועדה ויבואו בדברים עם יושב ראש הכנסת לשם כך".** האם מדובר בהוראה הצהרתית בלבד?

¹ ראו למשל: Thomas H. Kean & Lee H. Hamilton, Without Precedent: The Inside Story of the 9/11 Commission (2006), בעמ' 195; Mark Fenster, Designing Transparency: The 9/11 Commission and Institutional Form, 65 Wash. ; בעמ' 1309-1311, 1302, (2008) & Lee L. Rev. 1239.