

שובר שוויון

הצעת חוק – ועדת חקירה מיוחדת לבדיקת אירועי ה-7 באוקטובר 2023

ישראלים רבים רואים באירועי ה-7 באוקטובר 2023 תולדה של המחדל החמור ביותר בהיסטוריה של מדינת ישראל. קיים קונצנזוס חוצה מחנות בקרב הציבור בישראל לגבי הצורך בהקמת ועדת חקירה שתבדוק את שרשרת האירועים והכשלים שהובילו למחדל ולהתנהלות המלחמה שפרצה בעקבותיו.

אולם, נוכח משבר האמון השורר בין שני המחנות הפוליטיים בישראל, אנו ניצבים כחברה וכמדינה בפני אתגר חסר תקדים – גיבושה של ועדת חקירה אשר תזכה לאמון ציבורי חוצה מחנות. המשבר הפנימי שהתגלה במלוא עוצמתו בחודשים שקדמו ל-7 באוקטובר 2023, בין מתנגדי הממשלה לבין תומכיה, הגיע לנקודת רתיחה – החברה בישראל מצאה עצמה בקיטוב עמוק וחסר תקדים. אחד מביטויי המשבר הוא חוסר האמון של כל מחנה ברשויות המדינה – הרשות המבצעת מחד גיסא, והרשות השופטת מאידך גיסא. אומנם המתח בין שני המחנות פחת בחודשי המלחמה הראשונים, אולם הוא צף ועלה ביתר שאת בשנה האחרונה. ביטוי מובהק לעומק המשבר הוא העימות הציבורי הקשה בין נציגי שני המחנות על מטרתה והרכבה של ועדת החקירה. סלע המחלוקת הוא השאלה לאיזו רשות נתונה הסמכות לקבוע את הרכב הוועדה ולהגדיר את כללי המסגרת לפעולתה. הצעת החוק שלהלן נותנת מענה למלכוד מובנה זה, ומציעה הליך הולם אשר יאפשר הקמת ועדת חקירה שתזכה לאמון ציבורי חוצה מחנות.

החלטה על הקמת ועדה

1. תוקם ועדת חקירה לבדיקת אירועי השביעי לאוקטובר 2023 והמלחמה הרב-זירתית שבאה בעקבותיהם, בתוך שלושה חודשים מיום פרסום החוק ברשומות; במידה ולא תוקם הועדה וימונו חברה בתקופה האמורה, יפקע תוקפו של חוק זה. הועדה תקבל את הסמכויות הרחבות ביותר הקבועות בחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, לרבות הזמנת עדים, דרישת מסמכים ופרסום דו"חות לציבור. בכך יבטח תהליך חקירה מעמיק, עצמאי ושקוף.

הגדרת נושא החקירה

2. הועדה תתחקר את שרשרת האירועים שהובילו למתקפת ה-7.10.23 החל ממצע "צוק איתן" בשנת 2014 ועד היום / סיום המלחמה, המוקדם מבין השניים.
3. בין האירועים שיתוחקרו:

- (1) ערב המתקפה ובמהלכה, לרבות: ההתנהלות בין שב"כ וצה"ל ובין הדרג המדיני לשב"כ וצה"ל מרגע קבלת ההתרעה הראשונה ועד כניסת המחבלים הראשונים לישראל. הועדה תבחן מה היה המידע המודיעיני שהתקבל, השיחות בין הגורמים, ההערכות וההחלטות בנושא, מדוע לא היו כוחות בקו הגדר, שינוע כוחות בין גזרות ולכיוון הגבול עם עזה, כשירותם של הכוחות, היערכות למסיבת ה"נובה" ומדוע לא פונתה בזמן.
- (2) בתקופה שקדמה למתקפה, לרבות: הליך הסקת המסקנות וגיבוש המדיניות לאחר מבצע "צוק איתן", תשתית המודיעין האנושי שהיתה לכוחות הביטחון בעזה והאם סיפק התרעות לקראת המתקפה, איסוף המודיעין והעברתו כולל תוכנית "חומת ירחו", מגמות שינוי שחלו

במידת הסתמכות על מודיעין טכנולוגי לעומת מודיעין אנושי, איום המנהרות, גיבושה של קונספציה לפיה החמאס מורתע לרבות מידת העברות הכספים לחמאס ותפיסת המערכות השונות בנושא, הקשר בין עומק הקיטוב הפנימי לעיתוי המתקפה.
(3) לאחר המתקפה, לרבות: ניהול המלחמה, שילובה עם המאמצים להשבת החטופים, השלכות על חזיתות אחרות, טיפול באוכלוסיה האזרחית בגבולות.
4. הועדה תחקור את כל הגופים והמוסדות הנוגעים בדבר ובכלל זה הממשלות, הכנסת, מערכת המשפט, צה"ל וגופי הביטחון. למען הסר ספק, הועדה רשאית להזמין כל אדם שתמצא לנכון למסירת עדות.

ועדה ממנה

5. ועדת החקירה תמונה על-ידי "ועדה ממנה" (להלן "ועדת הארבעה") המורכבת מ-4 נציגים: נציג ממשלה שימונה ע"י הממשלה, נציג קואליציה שימונה ע"י הקואליציה, נציג אופוזיציה שימונה ע"י האופוזיציה, נציג ביהמ"ש העליון שימונה ע"י ביהמ"ש העליון.

מספר חברי ועדת החקירה

6. ועדת החקירה תמנה 5 חברים, אשר כל אחד מהם ימונה בהסכמה מלאה של כל חברי ועדת הארבעה. בהרכב הוועדה יינתן ייצוג הולם לשני המינים.

יושב-ראש ועדת החקירה

7. (א) יושב-ראש ועדת החקירה יהיה שופט של בית המשפט העליון בדימוס אשר כיהן בעבר גם כשופט בבית משפט מחוזי, או שופט של בית משפט מחוזי בדימוס; היו בועדה יותר משופט אחד, יהיה יושב-ראש הועדה – השופט של בית המשפט מן הדרגה הגבוהה יותר; ואם היו בה יותר משופט אחד של בית משפט מדרגה אחת – הותיק שבהם לכהונה באותו בית משפט.
(2) מינוי של שופט לחבר ועדת החקירה אינו טעון הסכמתו של שר המשפטים לפי סעיף 19 לחוק השופטים, תשי"ג-1953.
(3) שופט שנתמנה ליושב ראש ועדת החקירה או לחבר בה ויצא לגמלאות או שפרש, יוסיף לכהן כיושב ראש או כחבר של אותה ועדת חקירה.

הודעה על הקמת ועדת החקירה

8. הודעה על הקמת ועדת החקירה ועל שמות חברי הועדה תפורסם ברשומות.

חילופי גברי

9. (א) נפטר חבר ועדת החקירה או נבצר ממנו מסיבות בריאותיות דרך קבע למלא תפקידו, תמנה ועדת הארבעה אדם אחר להיות חבר הועדה במקומו. נפטר חבר וועדת הארבעה או נבצר ממנו מסיבות בריאותיות דרך קבע למלא תפקידו, ימונה מחליפו בדרך בה מונה קודמו.
(ב) השתנה הרכב ועדת החקירה, תמשיך הועדה בעבודתה מן השלב שאליו הגיעה לפני השינוי, זולת אם החליטה על דרך אחרת.

סדרי עבודה

10. ועדת החקירה תקבע את סדרי עבודתה ודיוניה במידה שלא נקבעו בחוק זה או בתקנות לפיו.

אי-תלות בסדרי דין ובדיני ראיות

11. (א) ועדת החקירה אינה חייבת לנהוג לפי סדרי הדין של בית משפט, והיא רשאית לקבל כל ראיה שהיא בכל דרך הנראית לה מועילה ולקבוע סדרי חקירתם של עדים; והכל כשאין בחוק זה או בתקנות לפיו הוראה אחרת לענין זה.

(ב) ועדת החקירה אינה כפופה לדיני הראיות כשאין בחוק זה הוראה אחרת לענין זה.

סמכויות יושב-ראש

12. (א) כל חבר בועדת החקירה רשאי, על דעת רוב הועדה -

(1) להזמין, ולחזור ולהזמין, אדם לבוא לפני הועדה ולהעיד או להציג מסמכים או מוצגים אחרים שברשותו;

(2) לחייב עד להעיד בשבועה או בהן צדק בהתאם להוראות החיקוק החל בבית משפט אזרחי לענין זה;

(3) לכפות התייצבותו של אדם שלא ציית להזמנה לפי פסקה (1) ולא הצטדק על כך בדרך המניחה את הדעת;

(4) לצוות על גביית עדות בחוץ לארץ.

(ב) סמכויות הועדה לענינים אלה יהיו כשל בית משפט בהליך אזרחי.

דינו של עד

13. (א) מי שהוזמן להעיד או להציג מסמך או מוצג אחר לפני ועדת החקירה, חובותיו יהיו כשל נחקר לפי סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות).

(ב) סעיף קטן (א) אינו בא לגרוע מסעיפים 5א עד 5ו לפקודת העדות.

סירוב להעיד

14. (א) מי שנתקיים בו אחד מאלה:

(1) הוזמן לבוא לפני ועדת החקירה ולא בא, או בא ועזב ללא רשות את מקום דיוני הועדה בטרם מסר עדותו;

(2) נדרש להמציא מסמך או מוצג אחר שברשותו ולא המציאו;

(3) נדרש כדין להישבע או להצהיר בהן צדק ולא עשה זאת;

(4) נדרש כדין להשיב על שאלה ולא השיב או השיב ביוזעין תשובה מתחמקת,

רשאי יושב-ראש הועדה, על דעת הועדה, להטיל עליו, אף שלא בפניו, קנס כאמור בסעיף 40(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

(2) מי שהוטל עליו קנס לפי סעיף קטן (א) שלא בפניו, רשאי יושב-ראש הועדה, לפי בקשתו ועל דעת הועדה, לעיין שנית בקנס שהוטל, להפחיתו או לבטלו, והוא יבטלו אם שוכנע שהמבקש נמנע מלעשות כנדרש מסיבות שלא היתה לו שליטה עליהן.

(3) הטיל יושב-ראש ועדת החקירה קנס לפי סעיף קטן (א), יודיע על כך מיד בכתב לנשיא בית המשפט העליון, ורשאי הנשיא או שופט אחר של בית המשפט העליון, בין לפי בקשת מי שהוטל עליו הקנס ובין בלעדיו, לבטל את הקנס או להפחיתו.

(4) קנס שהוטל לפי סעיף קטן (א) ייגבה כמו קנס שהטיל בית משפט בהליך פלילי.

(5) מי שהוזמן או נדרש כאמור בסעיף קטן (א) ולא נענה והוזמן או נדרש שנית ושוב לא נענה, ללא הצדק סביר, דינו - מאסר שנתיים, ואין בהטלת קנס לפי סעיף קטן (א) כדי למנוע הגשת אישום לפי סעיף קטן זה.

צו חיפוש

15. ראתה ועדת החקירה שיש לערוך חיפוש כדי להבטיח הצגתו של מסמך או מוצג אחר הדרוש לחקירה, על יושב-ראש הועדה להוציא צו חיפוש; הצו יינתן ויבוצע כדרך צו חיפוש לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (מעצר וחיפוש).

איסוף חומר

16. (א) ראתה ועדת החקירה שיש צורך באיסוף חומר הדרוש לחקירה, על יושב-ראש הועדה להטיל תפקיד זה על אדם הכשיר לכך לדעת הועדה.
- (2) ראתה הועדה צורך להטיל איסוף חומר על פרקליט מפרקליטות המדינה או על שוטר, יועמדו הללו לרשותה על ידי היועץ המשפטי לממשלה או המפקח הכללי למשטרת ישראל, לפי הענין.
- (3) סעיפים 12(א) ו-13 יחולו על איסוף חומר לפי סעיף זה.

דינה של עדות

17. עדות שנמסרה לפני ועדת החקירה או לפני מי שהוטל עליו לאסוף חומר כאמור בסעיף 16, לא תשמש ראיה בהליך משפטי, חוץ ממשפט פלילי בשל מסירת אותה עדות.

דין אדם העלול להיפגע

18. (א) ראתה ועדת החקירה שפלוני 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.
- (2) 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.
- (3) מי שהועמד לרשותו חומר ראיות כאמור בסעיף קטן (א) לא יפרסם דבר מתוך החומר, אלא באישור מוקדם מאת הועדה.
- (4) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית ועדת החקירה שלא להודיע לפלוני כאמור שם, ובלבד ששוכנעה שאין במהלך החקירה כדי לפגוע בו ושכדין וחשבון שלה לא תקבע לגביו ממצאים או מסקנות ולא תמליץ לגביו המלצות.

היועץ המשפטי לממשלה

19. היועץ המשפטי לממשלה רשאי, בעצמו או על ידי נציגו, להתייצב לפני ועדת החקירה, במסגרת הסדרים שנקבעו לפי סעיפים 10 ו-11, לקחת חלק בחקירת העדים ולהשמיע דברו, והוא יעשה כן לפי פניית הועדה.

מינוי עורך-דין

20. ועדת החקירה רשאית להטיל על עורך דין שאינו בשירות המדינה לסייע לה בכל ענין שתמצא לנכון, ובכלל זה חקירת העדים המעידים בפני הועדה.

פומביות הדיון

21. (א) ככלל, ועדת החקירה תדון בפומבי ודיוניה ישודרו באמצעי התקשורת בשידור חי; ואולם רשאית היא לקיים דיון, כולו או מקצתו, בדלתיים סגורות אם שוכנעה שהדבר דרוש לשם שמירה על בטחון המדינה, על יחסי החוץ של המדינה, על ענין כלכלי חיוני של המדינה או על דרכי הפעולה החסויות של משטרת ישראל, או לשם הגנה על המוסר או על שלומו של אדם.
- (2) הוראות סעיפים 38(ד), 39, 40(ב), (ד) ו-(ה), 41, 42 ו-43 לחוק בתי המשפט, תשי"ז-1957, יחולו, בשינויים המחייבים, לגבי ועדת החקירה, והוראות סעיף 38 לחוק דיני העונשין

(בטחון המדינה, יחסי חוץ וסודות רשמיים), תשי"ז-1957, יחולו, בשינויים המחוייבים, לגבי אדם המתייצב לפני הועדה כאמור בסעיף 18; הסמכויות הנתונות לפי ההוראות האמורות לבית המשפט יהיו נתונות ליושב-ראש הועדה.

דין וחשבון הועדה

22. (א) בגמר דיוניה תערוך ועדת החקירה דין וחשבון על תוצאות חקירתה ועל המלצותיה, אם תמצא לנכון להוסיף המלצות, ותגיש את הדין וחשבון לממשלה ולנשיא המדינה.
(2) חבר הועדה שחלק על דין וחשבון הועדה, תצורף דעתו החולקת לדין וחשבון.

דו"ח חלקי ודו"ח ביניים

23. (א) הועדה רשאית לערוך דו"חות חלקיים.
(2) הועדה רשאית לערוך דו"חות ביניים שענינם המלצות לנקיטת צעדי ביניים, בכפוף לסעיף 18.
(3) דו"ח חלקי או דו"ח ביניים לא יוגש אלא על פי החלטת הועדה שנתקבלה פה אחד.
(4) הוראות סעיפים 23 עד 26 ו-30 יחולו בשינויים המחוייבים גם על דין וחשבון לפי סעיף זה, אולם רשאית הועדה שלא לפרסם דין וחשבון כזה, כולו או מקצתו, גם מן הטעם שראתה שפרסומו עלול להכביד על המשך החקירה.

פרסום

24. (א) ועדת החקירה תפרסם ברבים את הדין וחשבון שלה סמוך אחרי הגשתו לממשלה; ואולם רשאית היא שלא לפרסם חלקים מתוך הדין וחשבון, אם שוכנעה שהדבר דרוש למניעת פגיעה של ממש בביטחון המדינה, ביחסי החוץ של המדינה, בענין 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 שלומו של אדם.
(2) הועדה רשאית, אם ראתה זאת לנכון, לפרסם את הפרוטוקול של דיוניה, או כל חומר אחר הקשור לעבודתה, כולו או מקצתו.

זכותו של חשוד בעבירה

25. העלה דין וחשבון של ועדת החקירה חשד שאדם פלוני עבר עבירה, והוחלט שלא להעמידו לדין בשל אותה עבירה, יודיע לו היועץ המשפטי לממשלה, לבקשתו, את נימוקי ההחלטה ויפרסם, לבקשתו, את הנימוקים ברבים.

הדין וחשבון אינו ראייה

26. דין וחשבון של ועדת החקירה לא ישמש ראייה בכל הליך משפטי.

חסינות של חבר ועדה

27. מי שמכהן או כיהן כחבר של ועדת החקירה תהיה לו, בקשר לתפקידו כחבר הועדה, כל חסינות הנתונה על פי דין לשופט, ולענין סעיף 131 וסעיף 132 לפקודת החוק הפלילי, 1936, יהיה גם הוא בכלל שופט.

השפעה שלא כדין

28. (א) המשפיע או המנסה להשפיע שלא כדין על ועדת החקירה או על חבר מחבריה בכל הקשור לעבודת הועדה, דינו – מאסר שנה.
- (2) מסירת מידע לוועדת החקירה או לחבר מחבריה או הפניית תשומת לבם לענין הקשור בעבודת הועדה אינה עבירה לפי סעיף זה.

איסור פירסום

29. המפרסם, ללא אישור, דבר מתוך חומר שהועמד לרשותו כאמור בסעיף 18, או מפרסם דבר מתוך דיון של ועדת החקירה שהתקיים בדלתיים סגורות או מתוך דין וחשבון, פרוטוקול או כל חומר אחר הקשור לעבודתה של ועדת החקירה שלא פורסם או שלא הועמד לעיון הציבור, דינו - מאסר ששה חדשים.

30. (א) חבר ועדת החקירה זכאי לקבל הוצאות בסכומים שתקבע ועדת הארבעה; ועדת הארבעה רשאית לפסוק לחבר ועדת החקירה שכר בסכום שיקבע אם ראה זאת מוצדק בנסיבות הענין.
- (2) עד שהוזמן להעיד או להציג מסמך או מוצג אחר לפני ועדת החקירה, רשאי יושב-ראש הועדה לפסוק לו דמי נסיעה ולינה ושכר בטלה כמו לעד שהוזמן להעיד לפני בית משפט.
- (3) אדם שהוטל עליו לאסוף חומר כאמור בסעיף 16 והוא אינו בשירות המדינה, ועורך דין שהוטל עליו תפקיד כאמור בסעיף 20, זכאי לקבל, בנוסף על הוצאותיו הסבירות, שכר בסכום שתקבע הועדה.
- (4) מי שהתייצב לפני ועדת החקירה כאמור בסעיף 18, רשאית הועדה לפסוק לו את הוצאותיו, כולל הוצאות הייצוג, בסכום שתקבע.
- (5) הסכומים האמורים בסעיף זה ישולמו מאוצר המדינה.

שמירת סמכויות ותיאום חיקוקים

31. אין בחוק זה כדי לגרוע מסמכותו של שר למנות ועדת בירור לשם בדיקת ענין שבתחום תפקידיו, ובלבד שלא נתמנתה לגביו ועדת החקירה לפי חוק זה; נתמנתה ועדת החקירה בענין האמור, לא תמשיך ועדת הבירור בפעולתה.

ביצוע ותקנות

32. מנכ"ל משרד המשפטים יהיה ממונה על ההיבטים המנהליים הקשורים במימון וביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל דבר הנוגע לביצועו, לרבות סדרי דין בועדות חקירה.