

ההכרח בוועדת חקירה והחשיבות לעשות זאת בדרך נכונה

written by פרופ' קובי מיכאל | 25.07.2024

ה-7 באוקטובר הוא אירוע בסדר גודל היסטורי ובעל משמעות מכוננת, כזה שייצר בתודעה הלאומית היהודית הקולקטיבית לדורות. מתקפת חמאס חשפה את גודל המשבר ואת עוצמת הכישלון של המערכות הביטחוניות והמדינתיות, העצימה את משבר האמון של החברה הישראלית בצה"ל, בממשלה ובמוסדות המדינה. זאת כאשר במקביל לכל אלו, משבר החטופים הנלווה לחיי האומה מאז ה-7 באוקטובר מאיים לקרוע את החברה הישראלית. מתקפת חמאס התפתחה למלחמה אזורית, כשבזירה הצפונית מדינת ישראל כושלת במימוש ריבונותה, כשהמציאות הבלתי נסבלת מאז שפרצה המלחמה שוחקת את אמון החברה הישראלית במדינה ובמוסדותיה.

תהליכי שחיקת אמון הציבור במדינה ובמוסדותיה מאיצים את שחיקת החוסן החברתי, שמאיים על שחיקת החוסן הלאומי, שמשפיע בתורו על הביטחון הלאומי. על משבר האמון המעמיק נוסף התסכול של רבים בציבור הישראלי בשל הפער העצום שבין המשאבים הרבים שהושקעו במודיעין ובביטחון במהלך השנים לבין עוצמת הכישלון המערכתית, ובין זה לבין רוח הלחימה והנחישות בקרב הלוחמים והמפקדים. לפיכך ברור שמדובר באירוע שהוא לכל הדעות כישלון רוחבי, עמוק והיסטורי. ההשלכות שלו קטלניות ורב-ממדיות. אין חולק שהוא מחייב חקירה ובדיקה. הציבור חייב להבין מה קרה ומדוע זה קרה.

יש להתחיל מבירור העובדות, הבנה של מה שאירע והסיבות לכך. מאלה ייגזרו המסקנות, ההמלצות, הלקחים ודרכי הפעולה המתחייבות ליישומם. את אלה יש לעשות באופן שיזכה לאמון ציבורי רחב במנגנון החקירה, בזהות האנשים שיבצעו אותה ובאופן שבו היא תבוצע. זהו תנאי הכרחי לתהליך הריפוי של החברה הישראלית ושידוד המערכות המדינתיות המתחייב. המשמעות הנובעת מכך הינה שעל אף חשיבותם, לא ניתן להסתפק בתחקירים הפנימיים של צה"ל וארגוני הביטחון. אומנם התחקיר הצבאי הוא מוסד דרמטי בחשיבותו שלו, אלא שהוא לא נועד לבדוק אירועים רוחביים בעלי משמעות לאומית רחבה. לעומתו, החקירה מתחייבת לבירור מנעד רחב מאוד ברמה המודיעינית והמבצעית, כמו גם ברמת המדינתית של כל הגורמים והתהליכים הרלוונטיים.

נדמה שהקונצנזוס הציבורי בנוגע לנחיצותה של חקירה מקיפה מהסוג שתואר הוא רחב, והוא בא לידי ביטוי גם בסקרים שבחנו את עמדות הציבור בנוגע לסוגיה. אולם הציבור נחלק בין שתי גישות. הראשונה היא הקמה של ועדת חקירה בהתאם לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1969 (מנגנון זה קיבל עם השנים את הכינוי ועדת חקירה ממלכתית), ואילו השנייה היא הקמת מנגנון חקירה ייעודי. ההבדל היחיד בין שתי הגישות נוגע רק לדרך בחירת חברי הוועדה ולא לדרכי פעולתה

והתנהלותה. זו יכולה להיעשות בשני המקרים בהתאם לחוק ועדות החקירה האמור.

אין ספק שועדה ממלכתית, במתכונת המינוי הקיימת, לא תזכה לאמון רחב בה ובמסקנותיה. באותו יושר צריך לומר שברור שגם ועדה שתמנה הממשלה לא תזכה לאמון רחב. ללא הסכמה רחבה על אודות שיטת המינוי של חברי הועדה לא יושג האמון הציבורי הרחב והיציב המתחייב בוועדת החקירה, בתהליכי עבודתה ובעיקר בממצאיה. נזכיר שעל פי חוק ועדות חקירה זו ממונה, לאחר קבלת החלטה מוסמכת על הקמתה, על ידי נשיא בית המשפט העליון (כיום ממלא מקום הנשיא), שממנה לבדו את כל חבריה. לפי הוראת החוק יושב ראש ועדת חקירה יהיה שופט של בית המשפט העליון או שופט של בית משפט מחוזי לשעבר.

הליך שבו אדם אחד (ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון) ממנה את כל חברי הועדה אינו מתקבל על הדעת בנוגע לסוגיות שהן במחלוקת ציבורית עזה כדוגמת אירועי השביעי באוקטובר, שחקירתם מחייבת אמון רב בעם. הליך שכזה יכול אולי להיות רלוונטי לנושאים שאין להם נגיעה למחלוקת היסטורית בעוצמתה בין חלקים בעם.

יש גם לזכור שמערכת המשפט ושופטי בית המשפט העליון ונשיאיו (לדורותיהם) היו חלק מהאירועים שקדמו ל-7 באוקטובר, אלו שנכרכו ברפורמה המשפטית שביקשה הממשלה להעביר. חלק משופטי העליון המכהנים, ורבים מביניהם בדימוס, היו מעורבים באופן פעיל במחאה נגד הרפורמה ונגד הממשלה, והיו מביניהם שגם תמכו בקריאות להפסקת ההתנדבות (שם קוד לסרבנות) ואחרים שמיאנו לגנותן. לפיכך, משהביעו באופן פומבי עמדה בהתייחס אליה או שהיו מעורבים בה באופן פעיל, [1] לא יוכלו לחקור את השלכות המחאה ואת השפעותיה, ככל שהיו, על התהליכים שהובילו לשביעי באוקטובר.

בנוסף לכך, חשוב ונחוץ שועדת החקירה תבחן גם את התפיסות המשפטיות שישראל פעלה על פיהן בכל הנוגע לרצועת עזה ולהתמודדות מול חמאס והשפעותיה על אלו. כך למשל, האם למערכת המשפט הייתה השפעה במהלך השנים על אופן התנהלותו של צה"ל ועל כללי הפתיחה באש במרחב החיץ הביטחוני לאורך גבול הרצועה. זאת לצד הנחיות נוספות בהתייחס לסוגיות שהשפיעו על עיצוב המציאות ועל דפוסי הפעולה של צה"ל וגורמי ביטחון אחרים במהלך השנים.

מינוי בלעדי על ידי מי שמזוהה עם צד אחד במחלוקת אינו מאפשר הליך של ריפוי ושיקום, של צמצום מחלוקות, אלא עלול להפוך לעוד סלע מחלוקת שאך ישחק עוד יותר את הלכידות החברתית שנפגעה עד ה-6 באוקטובר, ושגם אם השתקמה במעט מאז ה-7 באוקטובר נותרה פריכה ושבירית עד כדי סיכון ממשי של הביטחון הלאומי. ועדה שכזו תיתפס מראש על ידי חלקים רחבים בעם כוועדה מטעם. מי שדרש שהממשלה (שהיא גוף קולקטיבי) לא תמנה לבדה את כל השופטים אינו יכול, ככל שמדובר ביושר אינטלקטואלי, לקבל את העיקרון שנשיא העליון (שהוא אדם אחד בודד) ימנה לבדו את כל החוקרים. אין כאן הטלת ספק במ"מ נשיא העליון. זו סוגיה עקרונית, מבנית ולא אישית. נזכור, מדובר באירוע המחובר בעבותות למחלוקת עמוקה בעם, שהתפתחה והעמיקה מאז ינואר 2023 בעקבות הכרזת שר המשפטים יריב לוין על אודות

הכוונה לממש את הרפורמה המשפטית. ולכן, חקירתו והאמון בחקירה ובמסקנותיה מחייבים הסכמה רחבה.

היגיון ההסכמה הרחבה מחייב מנגנון שיאפשר מינוי ועדה בלתי תלויה ושלאף צד במחלוקת הציבורית אין יתרון במינוי חבריה. כך, ניתן יהיה להבטיח מראש שבעניין בעל משמעות קיומית תקום ועדה שתאפשר הסכמות רחבות בקרב הציבור הישראלי, כמו גם הגופים הנחקרים כולם, בנוגע לדרך פעולתה ולמסקנותיה והמלצותיה. אחרת, נגביר את הוויכוח ואת הסיכון לכולנו. ישנם מספר מנגנונים שיקיימו את העיקרון. אפשר לחשוב על מינוי ברוב גדול בכנסת, שייצג קונצנזוס בעם. אפשר לחשוב גם על מנגנון בידול באמצעות מינוי מספר אנשי ציבור שזוכים לאמון רחב כדי שאלה ימנו את חברי הועדה. לא המקום כאן להיכנס לניתוח השיטה המדויקת אלא להציף רעיונות ראשוניים באשר לאופן בחירת חברי ועדת החקירה. יהא אשר יהא פורמט הבחירה, הוא צריך לעמוד בדרישה אחת מהותית: הוא אמור לשקף הסכמה רחבה מראש.

נושא נוסף המחייב בירור הינו המנדט של הועדה. לעניין החקירה עצמה הרי שמתקיימים שני מרחבי פעולה אפשריים: הראשון הוא חקירת המרחב המודיעיני והמבצעי ובכלל זה התפתחות התפיסה המבצעית במהלך השנים (הגנתית והתקפית), בניין הכוח של צה"ל מול קשת האיומים בכלל, מול איום המלחמה הרב-זירתית ומול האיום מרצועת עזה. כך גם לגבי כשל תוכנית ההגנה בדרום (ובצפון), כשל הפיקוד והשליטה משנפרצו קווי ההגנה, הכשל בהכנת תוכניות מלחמה רלוונטיות. עוד נדרשת הועדה לחקור את אופן ביצוע מינויים בכירים, מוכנותו של צה"ל לקראת המלחמה ומשמעות איומי הסרבנות והפסקת השירות על מוכנות הצבא בכלל ועל המוכנות בבוקר השביעי באוקטובר, וכן בשאלת תפיסת המוכנות הישראלית על ידי האויב. חקירה זו הינה בתחום מקצועי מובהק ולכן צריכה להיות בליבת העשייה של ועדת החקירה.

המרחב השני נוגע למרחב המדיני. חשוב להדגיש בהקשר זה שהועדה אינה אמורה לעסוק במהות התפיסה המדינית ככזו, מכיוון שתפיסה מדינית באשר היא היא בחזקת סמכותו של הדרג המדיני הנבחר והיא נשענת על אידאות, תפיסות עולם ואמונות שבשמן גם נבחר הדרג המדיני בבחירות דמוקרטיות. הועדה גם אינה צריכה לבחון מה צריך היה להיות תהליך קבלת ההחלטות הרצוי של הדרג המדיני. אל לה לבחינה זו להיות במובן הפרוצדורלי, כזה המייצר מרשמי פעולה לא רלוונטיים ובהכרח כאלו המסרסים את חופש הפעולה של הדרג המדיני. זהו מתכון לדרג לא-נבחר להשתלט על ההחלטה של הדרג הנבחר, כך שבמידה שתיקבע "פרוצדורה נכונה" אז בכל פעם שיועץ משפטי ירצה לסכל החלטה הוא פשוט יטען שמקבלי ההחלטות אינם פועלים לפי הליך קבלת ההחלטות שקבעה הועדה. ראש הממשלה צריך לנהל בעצמו את תהליך קבלת ההחלטות הנכון בעיניו. החקירה צריכה להתמקד רק בשאלה האם הדרג המדיני אכן פעל לתיקוף התפיסה המדינית אל מול תמונת המודיעין שהוצגה בפניו. בנוסף, החקירה צריכה להתמקד גם בעולם של יחסי דרג מדיני-דרג צבאי, ובעיקר במהות השיח שהתנהל בין הדרגים ובמהות הפיקוח האזרחי של הדרג המדיני על הדרג הצבאי. מאידך גיסא, חשוב להקפיד שלא להרחיב את מנדט הועדה יתר על המידה, פן זו לא תצליח לייצר את הערך המוסף המצופה בהתייחס לבעיות ולשאלות היסוד שאיתן יש להתמודד.

סוגיה נוספת נוגעת לעניין ההמלצות האישיות שועדות חקירה בדרך כלל מקבלות לגבי נושאי תפקיד בדרג הפקידותי, ואף לגבי נבחרי ציבור. להבנתנו יש להפסיק את הנוהג הזה מהטעמים הבאים. ראשית לגבי נושאי תפקיד בדרג הפקידותי, הרי שהמלצות הועדה עומדות בפני מקבלי ההחלטות, ואלה יוכלו לשקול את מכלול השיקולים לגבי המשך תפקידם. לועדה אין ולא יכולה להיות הבנה רחבה של מערכת השיקולים באשר להיבטים אלה, וטוב יהיה שלא תנקוט עמדה נחרצת בנושא. כך למשל, הכרעה בנושא גורלו האישי של מי מהמפקדים. היא צריכה להילקח לאור כלל נסיבותיו האישיות (שהועדה אינה מכירה כמפקדיו), אבל גם לאור צורכי צה"ל העכשוויים והעתידיים. הכרעות כאלו הן גם בעלות מרכיב ערכי, ולכן עדיף שלא ועדה תקבל אותן. באשר לנבחרי ציבור, הרי שכאן על אחת כמה וכמה אין מקום לועדה להמליץ המלצות אישיות ובכך להיכנס לנעלי הבוחר. זהו תפקידו של הבוחר. כך למשל קביעת ועדת כהאן לגבי אריאל שרון, שאינו ראוי להיות שר ביטחון, ואילו הציבור קבע שהוא ראוי להיות ראש ממשלה. לכן להבנתנו טוב יהיה אם מנדט הועדה לא יכלול החלטה לגבי המלצות אישיות. מסקנות הועדה בכל מה שנוגע לאופן תפקודם של נבחרי הציבור ובעלי תפקידים תעמודנה לעיני הציבור ולמשפטו ולהחלטות הגורמים המדינתיים המוסמכים בכל הנוגע למינוי ולפיטורי בעלי תפקידים.

שאלת עיתוי הקמת הועדה עומדת אף היא על הפרק. יש המבקשים להקימה מייד, ואחרים המבקשים לדחות את הקמתה עד לאחר סיום המלחמה. נזכיר שהיועצת המשפטית לממשלה כתבה (6.6.2024) מכתב לראש הממשלה שבו הפצירה בו להקים ועדת חקירה ממלכתית, וקבעה שעמדתה המקצועית היא שאין לעכב את ההחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי המלחמה, ויש להקימה בהקדם. לעומת זאת היא נקטה עמדה הפוכה כשהתייחסה לדרישת מבקר המדינה לבדוק את התנהלות צה"ל ושב"כ לפני מתקפת חמאס ולאחריה. במקרה זה היא צידדה בעמדת הרמטכ"ל, שקבע שעריכת ביקורת על צה"ל בעת הזאת תפגע בלחימה, וכי העיתוי הנוכחי לביקורת אינו הולם את המציאות הביטחונית ואת העומס בצה"ל. חשוב להדגיש בהקשר זה ששאלת העיתוי אינה משפטית כלל וליועמ"ש אין שום יתרון או עמדה בנושא. להבנתנו, ראוי יהיה להשהות את הקמת ועדת החקירה למועד שבו תשכך עוצמת הלחימה שבה מצויה מדינת ישראל.

לא ניתן להגזים בחשיבותה של הועדה שתוקם. היא קריטית לעצם קיומנו כאומה וכמדינה, לתהליך הריפוי שנדרש ולשידוד המערכות המתחייב. במידה שהועדה תקבל אמון ציבורי רחב, הרי שהיא תוכל להיות הזרז לבנייה מחודשת של האתוס הציוני של ישראל, של ריפוי חוליי המערכות המדינתיות של ישראל. זאת ברוח חזון ישראל 2.0 [2] שאותו מובילים הכותבים בסיוע ובהשתתפות עשרות חוקרים ומומחים במסגרת מכון משגב. חזון שתכליתו להניח תשתית רעיונית ומפת דרכים לשידוד מערכות ברמה הביטחונית, המדינתית והחברתית לשנים רבות.

[1] כך למשל הנשיאה לשעבר חיות או עמיתתה וחברתה הקרובה, השופטת יעל ברון, שפרשה לאחרונה, ואשר הציגה בריאיון לתקשורת כתב הגנה מובהק לסרבני השירות והטיס, בזהות מוחלטת לתנועת המחאה.

[2] גבי סיבוני וקובי מיכאל, ישראל 2.0 חזון ותשתית רעיונית אחרי המלחמה, מכון משגב, 12 בינואר 2024.