הכנסת העשרים ושש

יוזמים: חברי הכנסת **רועי פולקמן**
אפרת רייטן מרום
אחמד טיבי
איתן גינזבורג
ואליד אלהואשלה
עודד פורר

פ/3/26

הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית לעניין טבח 7 באוקטובר 2023, התשפ״ז–2026

החלטה על הקמת ועדת חקירה

1. (א) מוקמת בזה ועדת חקירה לעניין טבח 7 באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיו.

(ב) על הוועדה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, התשכ״ט–1968[1], בשינויים המחויבים, אלא אם כן נקבע אחרת בחוק זה.

(ג) הוועדה תהיה של חמישה חברים.

הגדרת נושא החקירה

2. הוועדה תחקור את העובדות, הנסיבות והגורמים שהובילו למתקפת הטרור ולטבח שהחלו ביום כ״ב בתשרי התשפ״ד (7 באוקטובר 2023), וכן את הפעולות שננקטו להתמודדות עמם ואת המלחמה שפרצה בעקבותיהם, ובכלל זה את התנהלות הדרג המדיני, הדרג הצבאי-ביטחוני ויתר רשויות המדינה, והכול החל ממועד סיום מבצע צוק איתן ביום ל׳ באב התשע״ד (26 באוגוסט 2014) ועד יום השבת גופתו של החלל החטוף האחרון מרצועת עזה לישראל ביום ח׳ בשבט התשפ״ו (26 בינואר 2026).

דוח חלקי

3. הוועדה תפרסם דוח חלקי, באחד או יותר מנושאי החקירה לפי שיקול דעתה, עד תום שנה מיום פרסום ההודעה על הקמתה.

תקציב ראשוני

4. אוצר המדינה יעמיד לרשות הנהלת בתי המשפט, בתוך עשרה ימים מיום פרסום חוק זה, תקציב ראשוני בסך 7,000,000 שקלים חדשים שישמש להקמת ועדת החקירה ולתחילת פעילותה ובכלל זה לתוספת של מספר תקני כוח אדם לפי החלטת יושב ראש ועדת החקירה.

---

[1] ס״ח התשכ״ט, עמ׳ 28.

דברי הסבר

ביום כ״ב בתשרי התשפ״ד (7 באוקטובר 2023) פתח ארגון חמאס, יחד עם ארגוני טרור נוספים, במתקפת טרור רחבת היקף מרצועת עזה נגד מדינת ישראל. במסגרת המתקפה חדרו אלפי מחבלים לשטח ישראל מן היבשה, מן האוויר ומן הים, ובמקביל נורו אלפי רקטות לעבר יישובים ויעדים ברחבי המדינה. המחבלים פשטו על יישובים ועל בסיסי צה״ל בדרום, השתלטו על צירים מרכזיים, רצחו אזרחים וחיילים, פצעו רבים, חטפו בני אדם לרצועת עזה, והחריבו בתים ושכונות. המתקפה כללה, בין היתר, מעשי רצח המוניים ביישובים ובאתרי התקהלות, ובהם מסיבת הנובה באזור יער רעים, וכן מעשי אלימות מינית שיטתיים.

במתקפה נרצחו יותר מ־1,200 בני אדם, אלפים נפצעו ו־251 בני אדם, אזרחים ישראלים וזרים, נחטפו לרצועת עזה. הם הצטרפו לארבעה ישראלים שהוחזקו ברצועה עוד קודם לכן, ובסך הכול הוחזקו בה 255 חטופים.

בעקבות המתקפה פתחה ישראל באותו יום במלחמת חרבות ברזל. לפי נתוני אגף משפחות, הנצחה ומורשת במשרד הביטחון, שפורסמו במלאת שלוש שנים למלחמה, מיום 7 באוקטובר 2023 ועד יום 4 באוקטובר 2026 נוספו למניין חללי מערכות ישראל 1,318 נופלים. בכלל זה נמנים חללי צה״ל, משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי, שירות בתי הסוהר, כבאות והצלה, רבש״צים וחברי כיתות כוננות, שלחמו ברצועת עזה, בדרום, בצפון, בלבנון וביהודה והשומרון.

מתוך 255 החטופים שהוחזקו ברצועת עזה, 168 הושבו לישראל בחיים ו־87 הושבו כחללים לקבורה בישראל; 41 מהם נהרגו או נרצחו בשבי. ביום 26 בינואר 2026 לאחר 843 ימים, הושבה לישראל גופתו של החלל החטוף האחרון, לוחם היס״מ רס״ר רן גואילי ז״ל, שנפל בקרב ביום 7 באוקטובר 2023 סמוך לקיבוץ עלומים.

חוק ועדות חקירה, התשכ״ט–1968 (להלן – חוק ועדות חקירה), נחקק במטרה לאפשר חקירות בעניינים המערבים את אחריות הממשלה ושיש בבירורם עניין ציבורי רחב, בדרך שתבטיח הגעה לחקר האמת תוך מתן אמון ציבורי מלא בתוצאות החקירה. לפי סעיף 1 לחוק זה, ההחלטה על עצם ההקמה של ועדת חקירה מסורה בידי הממשלה, אם ראתה ״שקיים עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור״, ועליה גם הוטל לפי סעיף 2 לחוק האמור לקבוע את ״העניין שיהיה נושא החקירה״, כלומר את מנדט הוועדה. טבח 7 באוקטובר 2023 הוא ללא ספק עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית מן המעלה הראשונה, שנדרש לחקור באמצעות ועדת חקירה ממלכתית לפי חוק ועדות חקירה. ואולם, בחלוף למעלה משלוש שנים מאז הטבח, ולמרות גודל האירוע, הלחץ הציבורי והצורך הקריטי בהפקת לקחים ביטחוניים, הרי שעד למועד זה סירבה ממשלת ישראל להקים ועדת חקירה ממלכתית.

לאור האמור, מוצע להקים בחוק זה את ועדת החקירה הממלכתית בעניין טבח 7 באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיו.

על הוועדה יחולו כל הוראות חוק ועדות חקירה, בשינויים המחויבים, ובכפוף להוראות המוצעות בחוק זה.

הוועדה מוקמת במטרה לערוך בירור עובדתי מלא, להפיק את הלקחים, ולוודא את יישום המסקנות וההמלצות על מנת למנוע הישנות של המחדל. בירור ממלכתי, עצמאי ומקיף עשוי גם לתרום לחיזוק אמון הציבור במוסדות המדינה, לחוסן הלאומי ולתהליך של שיקום ואיחוי בחברה הישראלית.

בהמשך לכך, מוצע לקבוע בחקיקה גם את העניין שיהיה נושא החקירה, בהתאם לאמור בסעיף 2 לחוק ועדות חקירה. מוצע כי ועדת החקירה הממלכתית תחקור את העובדות, הנסיבות והגורמים שהובילו למתקפת הטרור ולטבח שהחלו ביום 7 באוקטובר 2023, את הפעולות שננקטו להתמודדות עמם ואת המלחמה שפרצה בעקבותיהם. החקירה תהיה מקיפה, ותבחן את המדיניות ואת ההתנהלות של הדרג המדיני, הדרג הצבאי-ביטחוני ויתר רשויות המדינה.

היקף המנדט של הוועדה מוצע בנוסח רחב, במטרה להסמיך את ועדת החקירה לערוך חקירה מקיפה ויסודית. במסגרת המנדט הרחב שמוצע להקנות לוועדה, ניתן לחלק את הבחינה שהיא רשאית לערוך לשלושה מכלולי חקירה: חקירת העשור שקדם לטבח 7 באוקטובר 2023; חקירת תקופת המלחמה, מיום המתקפה ועד להחזרת גופתו של החלל החטוף האחרון ביום 26 בינואר 2026; ובחינה של נושאי רוחב, אשר באופן טבעי אינם מוגדרים או תחומים בזמן.

ביחס לחקירת התקופה שקדמה לטבח 7 באוקטובר, ניתן לחלק את חקירת הוועדה לשלושה נושאים: ראשית, חקירה בעניין המדיניות וקבלת ההחלטות של הממשלה במישור המדיני, הצבאי-ביטחוני תוך

התמקדות בקבלת ההחלטות במישור הכלכלי-אזרחי, ביחס לרצועת עזה, לארגוני הטרור ובראשם החמאס ולרשות הפלסטינית בהקשרי עזה ויהודה ושומרון. במסגרת זו ראוי לחקור כיצד גובשה והתפתחה תפיסת הביטחון, הלכה ולמעשה, החל מהעשור שקדם לטבח, בדגש על בחינת סוגיות היסוד הרלוונטיות לעניין זה (הרתעה, התרעה, הגנה והכרעה), ולבחון כיצד נקבעו איומי הייחוס השונים, כיצד נבנה הכוח לאור תפיסת הביטחון, ובאיזה אופן מומש הכוח. במסגרת זו, נדרשת חקירה בשאלה האם תפיסת הביטחון כללה התייחסות לתרחיש שהתממש בפועל ב-7 באוקטובר 2023 ובאיזו מידה יושמה בפועל.

שנית, עריכת חקירה של יחסי הדרג המדיני עם הדרג הצבאי ועם המערכות הביטחונית, ובכלל זה את ממשקי העבודה עם ארגוני הביטחון וראשי הארגונים, וכן בחינה כיצד השפיעו יחסי הגומלין בין הגורמים השונים על הבנת המציאות, על גיבוש החלופות וההמלצות לדרג המדיני, ובהמשך לכך, על קביעת האסטרטגיה הכוללת, המדיניות בפועל וההנחיות לפעולה על ידי הדרג המדיני, בהקשר לנושאים הנחקרים על ידי הוועדה.

שלישית, חקירה של פעילות מערך המודיעין והמידע שנאסף בתקופה שקדמה לטבח 7 באוקטובר, וכן של המוכנות והכוננות של הדרג המדיני, הצבאי-ביטחוני, ורשויות המדינה הרלוונטיות, אל מול התפתחויות אפשריות שונות ברצועת עזה ובזירה הפלסטינית באופן כללי, לרבות התרחיש של פשיטה בהיקף נרחב. במסגרת זו, כלולה גם הבחינה של מנגנוני הפיקוח והבקרה על הממשלה ועל המערכות הצבאיות-ביטחוניות, ובכלל זה הפיקוח הפרלמנטרי של הכנסת באמצעות ועדות הכנסת וועדות המשנה הרלוונטיות.

ביחס לתקופת המלחמה כאמור, ניתן לחלק את חקירת הוועדה לארבעה נושאים:

ראשית, חקירה באשר לתפקוד הדרג המדיני, הצבאי-ביטחוני ורשויות המדינה האזרחיות הרלוונטיות במהלך המלחמה. נושא חקירה זה כולל בחינת הענקת השירותים לציבור בתחומי החיים האזרחיים, ממשקי העבודה עם ארגוני החברה האזרחית והרשויות המקומיות, ההיערכות למצבי חירום בעורף והמענה שניתן להם, וכן את פינוי התושבים והיישובים בדרום ובצפון ושיקומם.

שנית, חקירה של קבלת ההחלטות וההתנהלות של הדרג המדיני והדרג הצבאי-ביטחוני בנושא הגדרת מטרות המלחמה בשלבי הלחימה הראשונים ובכלל, בדגש על השבת החטופים החיים והחללים שהוחזקו ברצועת עזה לרבות בסוגיית היציאה לתמרון. בנוסף, בחינה של התנהלות המדינה בהקשר לטיפול ולתמיכה במשפחות החטופים החיים והחטופים החללים, לרבות בני משפחותיהם במעגלים המשפחתיים הרחבים, וכן את הטיפול במשפחות השכול.

שלישית, עריכת בחינה של תהליכי העבודה המקצועיים והנהלים הקיימים הנוגעים להפעלת מערכי ההסברה והתקשורת בידי הדרג המדיני. בחינה זו נדרשת להתקיים, בין היתר, על רקע התעצמות המערכה לדה-לגיטימציה של ישראל בעולם ונוכח החשש מפני מעורבות של מדינות וגורמים זרים בגיבוש הנרטיב הלאומי-ממלכתי של ישראל בלשכת ראש הממשלה ובמערכי ההסברה והתקשורת.

רביעית, קיום בחינה של אתגרי ההתנהלות האזרחית והצבאית בשטח רווי אוכלוסייה אזרחית, תוך התמודדות עם מערכה מדינית-משפטית ותודעתית במישור הבין-לאומי שתכליתה לפגוע בלגיטימציה של ישראל. במסגרת זו כלולה, בין היתר, השאלה אם המדיניות בנושא זה, באופן כללי, ודרכי יישומה במהלך המלחמה, תואמת את חובותיה של מדינת ישראל בהתאם לכללי המשפט הבין-לאומי.

לצד נושאי החקירה האמורים, הנוסח המוצע הרחב של מנדט הוועדה מאפשר לה לקיים גם בחינה רוחבית של מידת היישום של המלצות שפורסמו בעבר הנוגעות לנושאי החקירה, כגון המלצות של ועדות חקירה ממלכתיות רלוונטיות כמו ועדת אגרנט לחקר מלחמת יום הכיפורים, של ועדות חקירה ממשלתיות ופרלמנטריות, המלצות בדוחות מבקר המדינה, בתחקירים צבאיים קודמים, או בדוחות רשמיים אחרים, תוך בחינה האם היתה לכך השפעה על האירועים הנחקרים.

לבסוף, הצעת החוק נוקטת בלשון רחבה להגדרת נושאי החקירה כדי להותיר גמישות בבירור הסוגיות הנדרשות לדעתה להשלמת התמונה, כך שהוועדה תוכל להתייחס לכל נושא אחר שתמצא לנכון, ככל שיש לו השפעה ישירה על הנושאים הנחקרים על ידה בהתאם למוצע בהצעת החוק.

בנוסף לנושאי החקירה, מוצע לקבוע בחוק את תקופת החקירה. מוצע כי היא תחל במועד סיום מבצע צוק איתן, ביום 26 באוגוסט 2014, ותסתיים ביום השבת גופתו של החלל החטוף האחרון מרצועת עזה לישראל, ביום 26 בינואר 2026. תקופת החקירה מבטאת איזון בין הצורך לבחון את התהליכים שהובילו למתקפה ולרדת לשורשי הכשלים לבין הצורך לקיים חקירה ממוקדת ויעילה ולהביא את ממצאיה

ומסקנותיה בפני הציבור בתוך זמן סביר. הצורך באיזון זה מתחדד לנוכח הזמן שחלף מאז מתקפת 7 באוקטובר 2023 והעיכוב בהקמת ועדת חקירה, המקשים על בירור אפקטיבי ככל שחולף הזמן. עם זאת, אין בקביעת תקופת החקירה כדי למנוע מן הוועדה להידרש, ככל שהדבר דרוש להבנת הרקע והשלמת התמונה, גם לאירועים שקדמו לתקופה זו. בכלל זה תוכל הוועדה לבחון את סיום הנוכחות הישראלית ברצועת עזה, שינויים במבנה השלטון הפלסטיני בעזה ואירועים נוספים, ככל שתמצא לנכון.

מוצע לקבוע כי ועדת החקירה תמנה חמישה חברים. מספר זה נועד לאפשר הרכב מגוון שיוכל להתמודד עם היקפו ומורכבותו של נושא החקירה.

נוכח חשיבות הבדיקה והצורך להביא את ממצאיה לידיעת הציבור במהלך עבודתה, מוצע לקבוע כי הוועדה תפרסם דוח חלקי, בנושא אחד או יותר מנושאי החקירה, לפי שיקול דעתה, בתוך שנה מיום פרסום ההודעה על הקמתה לפי סעיף 5 לחוק ועדות חקירה.

מוצע כי אוצר המדינה יעמיד לרשות הנהלת בתי המשפט, בתוך עשרה ימים מיום פרסום חוק זה, תקציב ראשוני בסך 7,000,000 שקלים חדשים שישמש להקמת ועדת החקירה ולתחילת פעילותה. מוצע כי במסגרת תקציב זה תינתן תוספת ראשונית של מספר תקני כוח אדם לוועדת החקירה, לפי החלטת יושב ראש ועדת החקירה.

מובהר, כי הגם שהדבר אינו מצוין במפורש בנוסח המוצע, הוועדה תהיה רשאית, בהתאם לשיקול דעתה ונהליה, להקים ועדות משנה מקצועיות, בשים לב להיקף החקירה הרחב ולצורך להעסיק צוותי עבודה ומומחים בעלי מיומנות גבוהה בנושאי תוכן מורכבים ומגוונים.

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים ושש על ידי חברת הכנסת אורית פרקש הכהן (פ/1/26).

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חברת הכנסת טלי גוטליב (פ/4554/25), על ידי חבר הכנסת מאיר כהן וקבוצת חברי הכנסת (פ/4618/25; הוסרה מסדר היום ביום י״א בתמוז התשפ״ד (17 ביולי 2024)), על ידי חברת הכנסת אורית פרקש הכהן (פ/4620/25; הוסרה מסדר היום ביום י״א בתמוז התשפ״ד (17 ביולי 2024); פ/5000/25; הוסרה מסדר היום ביום כ״ב בטבת התשפ״ה (22 בינואר 2025); פ/5474/25), על ידי חבר הכנסת עודד פורר וקבוצת חברי הכנסת (פ/4667/25; הוסרה מסדר היום ביום כ״א בחשוון התשפ״ו (12 בנובמבר 2025); פ/6308/25; הוסרה מסדר היום ביום ט״ז בתמוז התשפ״ו (1 ביולי 2026)), על ידי חברת הכנסת נעמה לזימי (פ/4668/25), על ידי חברת הכנסת אפרת רייטן מרום (פ/5690/25; הוסרה מסדר היום ביום כ״א בחשוון התשפ״ו (12 בנובמבר 2025)), על ידי חבר הכנסת מאיר כהן (פ/6215/25; הוסרה מסדר היום ביום כ״א בחשוון התשפ״ו (12 בנובמבר 2025); פ/6339/25; הוסרה מסדר היום ביום ט״ז בתמוז התשפ״ו (1 ביולי 2026)), על ידי חברת הכנסת מירב בן ארי (פ/6227/25), על ידי חברת הכנסת פנינה תמנו (פ/6307/25; הוסרה מסדר היום ביום ט״ז בתמוז התשפ״ו (1 ביולי 2026)) ועל ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/6800/25) ועל שולחן הכנסת העשרים ושש על ידי חברת הכנסת נעמה לזימי (פ/2/26).

הוגשה ליו״ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ז׳ בכסלו התשפ״ז (17.11.2026)