

מה ניתן ללמוד ממסקנות ועדת החקירה הממלכתית לאסון הר מירון על תרבות הפקת הלקחים בישראל?

מאי, 2024

ביום 6.3.2024 פרסמה ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון את מסקנותיה והמלצותיה. פרסום מסקנות הוועדה היה אקורד הסיום לפעילות מואצת, שנמשכה למעלה משנתיים וחצי וכללה איסוף חומרים, גביית עדויות, שליחת מכתבי אזהרה ופרסום שני דוחות ביניים בנושא. האסון הנורא שגבה את חייהם של 45 גברים, נערים וילדים, נחשב לאסון האזרחי הכבד ביותר שאירע במדינת ישראל. את האסון, כך קבעה הוועדה, ניתן היה למנוע. "הכתובת הייתה על הקיר הרבה קודם לקרות האסון, היא הייתה כתובה באותיות קידוש לבנה, בצורה חדה וברורה, אך נותרה שם בלא מענה".¹

א. הקדמה

הדו"ח מפרט שורה ארוכה של כשלים ומחדלים בהתנהלות כלל הגורמים המעורבים בנושא במהלך השנים ומכיל המלצות במגוון נושאים, תוך שהוא בוחן את ההתנהלות ארוכת השנים שתרמה לקרות האסון. ואולם, עיקר תשומת הלב הציבורית, התקשורתית והפוליטית לאחר פרסום מסקנות הוועדה התמקד מטבע הדברים דווקא בפרק האחרון של הדו"ח שעסק באחריות האישית של אלו שהוזהרו על ידה. מבלי להקל ראש בתרומתן של ההמלצות האישיות לפיתוח התרבות הפוליטית של נבחרי הציבור ומושג האחריות הציבורית, יש להבין כיהן למעשה רק קצה הקרחון. בנייר קצר זה נבקש לשפוך אור על אותן המסקנות שחמקו כמעט כליל מהשיח הציבורי, אלו שעסקו בכשלים השורשיים והמבניים שהובילו לאסון, תוך התמקדות בהמלצותיה של הוועדה לשינויים מערכתיים הנדרשים כדי למנוע את הישנותם של מקרים כאלו בעתיד.

"מהתבוננות בהמלצות המבניות של ועדת אסון מירון ניתן להסיק מסקנות כלליות הן לגבי הדינמיקה שמובילה לאסונות והן לגבי תרבות הפקת הלקחים בישראל"

מהתבוננות בהמלצות המבניות של ועדת אסון מירון ניתן להסיק מסקנות כלליות הן לגבי הדינמיקה שמובילה לאסונות והן לגבי תרבות הפקת הלקחים בישראל.

שהרגה 24,000 מתלמידיו של רבי עקיבא כעונש על חוסר הכבוד ההדדי הראוי ביניהם. על כן יום זה מאופיין בדר"כ בחגיגות ושמחה אשר באות לידי ביטוי בין היתר בהילולה בקברו של הרשב"י במירון.

במהלך הילולת ל"ג בעומר התשפ"א, נגדעה השמחה על קברו של הרשב"י ואסון כבד התרחש. ארבעים וחמישה גברים, נערים וילדים אשר הגיעו לשמוח בהילולה, נדחקו ונמחצו בתוך קהל צפוף ביותר עד אשר קיפחו את חייהם. רבים נוספים נפצעו בגוף ובנפש. מדובר באסון האזרחי הגדול ביותר בתולדות מדינת ישראל. לכן, ביום 20.6.2021 החליטה ממשלת ישראל להקים ועדת חקירה ממלכתית לחקר האירוע ולשם מניעת הישנותם של

מסקנות אלו עשויות להיות רלוונטיות אף להפקת הלקחים מאסון ה-7 באוקטובר וללמד אותנו לגבי מידת האפקטיביות של ועדת חקירה ממלכתית בנושא, אם תוקם. כך, דווקא בימים אלו, בהם נשמעות קריאות רבות להקמת ועדת חקירה ממלכתית שכזו,² חשוב להתבונן לאחור, ללמוד ממקרי עבר ולבחון כלי חקירת זה בראייה מפוכחת ובמבט ביקורתי.

ב. תזכורת - אסון הר מירון התשפ"א

מסורת היא בישראל לספור את העומר בימים שבין חג הפסח לחג השבועות. חלקו הארי של ימים אלו מאופיין בשלל מנהגי אבלות המסתיימים למעשה בל"ג בעומר,



קרדיט לשכת העיתונות הממשלתית, MARK NEYMAN

אירועים דומים. מייד עם הקמת הוועדה החל איסוף חומרים ממקורות שונים, נערכו מספר סיורים באתר קבר הרשב"י במירון, ונגבו עדויות בשני שלבים. בשלב

קרי, היום ה-33 לספירה. ע"פ המנהג הקיים, ביום זה נפטר רבי שמעון בר יוחאי (להלן: "הרשב"י") וגילה לתלמידיו סודות תורה רבים, ופסקה המגיפה הקטלנית

של השירות הציבורי, שעלולים להוביל להישנות אירועים דומים לאסון הנחקר. אל ההמלצות מהסוג השני יש להתייחס בראי הכשלים המערכתיים המובנים במציאות הישראלית בהם הן נוגעות, כפי שנעשה בנייר זה, שכן רק התייחסות מפוכחת ורחבה מספיק לאלו תוכל לסייע במניעת הישנותם של אירועים דומים בעתיד.



במסגרת עבודתה זיהתה הוועדה מספר כשלים מבניים חמורים שהובילו לאסון מירון. בדו"ח שפורסם, עומדת הוועדה על עמימות מערכתית לגבי תחומי האחריות השונים בכל הנוגע לקבר הרשב"י במירון, כמו גם בנוגע לממשקים בין כלל הגורמים והמשרדים המעורבים באירועי ל"ג בעומר. עוד צוין כי במערכת הציבורית קיים קיבעון מחשבתי והיצמדות שבלונית למדיניות קיימת שאינה נבחנת מחדש ואינה מאתגרת, גם לא בשינוי נסיבות ותנאים.⁶ מציאות מצערת זו למעשה אינה ייחודית למירון ויש בה כדי לאפיין באופן די מדויק את התנהלות השירות הציבורי במדינת ישראל. במסגרת זו, ניתן לזהות ארבעה כשלים מרכזיים המצריכים שינויים מבניים, אשר להם התייחסותה והמלצותיה של הוועדה מיועדות לתת מענה.

(1) הצורך בחלוקה ברורה ו/או ראויה בין המערכות הציבוריות ובשימוש בסמכות קיימת

השירות הציבורי מציע מענה לצרכים במגוון תחומי החיים במדינה. תפקיד רחב זה כולל, מטבע הדברים גם התנגשויות

ד. האם יש חובה לאמץ החלטות של ועדת חקירה?

למרות היוקרה הציבורית והאמון הרב לה זוכות ועדות חקירה, בפועל אין הוראה חוקית המחייבת את הממשלה לקבל את מסקנותיה והדבר נתון למעשה לשיקול דעתה. האם משתמע מכך שמסקנות הוועדה הן בגדר הצעה שממשלה רשאית להתעלם ממנה כרצונה? לא בטוח. בעבר קבע בית המשפט העליון כי יש חובה לכל הפחות להתייחס להמלצות של ועדת חקירה ממלכתית, גם אם לא לקבלן, זאת לאור אופייה והמבנה העצמאי שלה.⁴ מבחינה מעשית, נראה כי עד היום רוב ההמלצות האישיות שנגעו לדרג הממונה התקבלו על ידי הממשלה באופן כזה או אחר, אך בכל הנוגע להמלצות המערכתיות התמונה שונה לחלוטין. רק מיעוטן של המלצות מסוג זה במקרים קודמים אומצו בפועל, וניתן לומר שהתשומות הרבות שהושקעו על ידי ועדות נותרו על הנייר בלבד.⁵ תפיסת המציאות שהתפתחה במדינת ישראל בכל הנוגע להמלצות ועדות חקירה מבכרת את ההמלצות האישיות, בין היתר מאחר שתפיסת "האשם במחדל" מאפשרת לציבור להמשיך הלאה בתחושה שהאירוע טופל ושמי שהיה צריך נתן על כך את הדין. תפיסה זו היא כאמור חסרה, זאת משום שבראייה לטווח רחוק ההמלצות המבניות הן אלו שביכולתן לעצב מנגנוני קבלת החלטות טובים יותר ותרבות פוליטית מתוקנת שתוכל למנוע את הישנותם של כשלים דומים בעתיד.

ה. מהם הכשלים המבניים שזיהתה ועדת אסון מירון ומהן המלצותיה לפתרונם?

כאמור, רבות דובר על המסקנות האישיות של הדו"ח, ולכן בחלק זה נתמקד בעיקר במסקנות המבניות-מערכתיות. קריאה מדוקדקת של אלו מלמדת כי ההמלצות המבניות נחלקות לשני סוגים עיקריים: הסוג הראשון מתמקד באותם היבטים הקשורים באופן ישיר לאירועי מירון ולאופן הטיפול באתר קבר הרשב"י בשוטף ובזמן הילולה. הסוג השני של ההמלצות נוגע למה שניתן לזהות כמענה לכשלים מבניים, שורשיים ועמוקים יותר

הראשון – גבייה פתוחה ונרחבת, שנועדה לסייע בגיבוש תמונה מלאה ומקיפה ככל הניתן. על בסיס עדויות אלו נשלחו הודעות אזהרה, לפי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה ל-18 גורמים. לצד תהליך העבודה שתואר לעיל, נדרשה הוועדה לגבש שני מסמכים שכללו המלצות ביניים ולהגישם. הצורך בכך נבע מן המאפיין הייחודי של הנושא: העובדה שהאסון שנחקר התרחש באירוע שחוזר מדי שנה.

ג. מהי ועדת חקירה ממלכתית?

ועדות חקירה ממלכתיות מוסדרות בחוק ועדות חקירה התשכ"ט-1968, אשר מפרט את אופן מינוי הוועדה ומונה את סמכויותיה וביניהן זימון עדים, הוצאת צווי חיפוש, איסוף חומרים ועריכת דו"ח על

"בראייה לטווח רחוק ההמלצות המבניות הן אלו שביכולתן לעצב מנגנוני קבלת החלטות טובים יותר ותרבות פוליטית מתוקנת שתוכל למנוע את הישנותם של כשלים דומים בעתיד."

ממצאי הבדיקה של האירוע הנבדק. אחת המטרות המרכזיות בהקמת ועדת חקירה היא השבת אמון הציבור ברשות המבצעת באמצעות חקירה של אירוע או אסון משמעותי שהוא "בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור",³ וסעיף 19(א) לחוק ועדות חקירה מקנה לוועדה שיקול דעת ביחס לפרסום המלצות ככל שתמצא לנכון לעשות כן. בהקשר זה מקובל לחלק את המלצותיה של ועדת חקירה ממלכתית לשני סוגים: המלצות אישיות כלפי אלו שנמצא כי כשלו במילוי תפקידם, והמלצות מבניות-מערכתיות-אופרטיביות. המלצות אלו מבקשות, בדרך כלל, לייצר ו/או לטייב מבנים חוקיים קיימים, לעמוד על אותן בעיות בתפקודם של גופים ציבוריים שהובילו האירוע הנבדק ולהציע פתרונות עומק במטרה למנוע את הישנותם של מקרים דומים בעתיד.

שתיה מעורבות של השלטון המרכזי בתחום זה בהעדר טיפול של המועצה האזורית. כן הומלץ כי משרד הפנים יערוך בחינה בנוגע לתפקוד המועצה ויגביר את הפיקוח עליה ועל הוועדה המקומית במטרה שאלו אכן ימלאו את תפקידן.

שלישית, הוועדה הצביעה על הצורך בהקמת מנגנון להכרעה וליווי מחלוקות. הוועדה המליצה כי במקרים בהם קיימת מחלוקת בין משרדי ממשלה, יש מקום להתערבות מצד משרד ראש הממשלה לצורך הכרעה, במיוחד בנושאים שכוון בהם סיכון לחיי אדם.

(2) הצורך בהסדרת עומק ובחיקה סדורה

אחד הקשיים הבולטים בכל הנוגע להנעת תהליכים ציבוריים נוגע לכל אותם מנגנונים בירוקרטיים ארוכים ומסורבלים המזוהים עם המגזר הציבורי. המערכת הציבורית מאופיינת ב"סחבת" מה שמקשה על קידום יוזמות והנעת שינויים מוסדיים ותהליכי עומק. כך, אנו עדים שוב ושוב לעובדה שממשלות מתקשות להתמודד עם משימות הדורשות תיאום ושיתוף פעולה בינמשרדיים, במיוחד

לקבר הרשב"י במירון, לא קיים משרד או גורם אחראי דה פקטו. לפיכך הומלץ על מודל אחריות מדורג; ראשית ימונה שר שיוגדר כגורם האחראי על מתחם מירון לאורך כל ימות השנה והוא שיישא באחריות כוללת לטיפול במקום. השר, כך הומלץ, יהיה אחראי על הסדרת אירועים באתר וידאג להיבטים הכלכליים והתקציביים של אלו ולהכרעה במחלוקות בין גורמים שונים ככל שיתעוררו. תחת השר יעמוד גוף מנהל שיישא באחריות הביצועית לכלל האירועים המתוכננים במתחם מירון, ובכל הנוגע להילולת ל"ג בעומר, ימונה פרויקטור שיפעל בכפיפות לגוף המנהל.

שנית, הוועדה המליצה על הפעלת סמכות קיימת שעד כה לא נעשה בה שימוש. במסגרת המלצות הוועדה על הגברת המעורבות והפיקוח של השלטון המרכזי בהקשרי תכנון ואכיפה נמצא כי הן לוועדה המקומית לתכנון ובניה והן לרשות האכיפה במקרקעין קיימות סמכויות ע"פ חוק לפעול נגד בניה בלתי חוקית ופינוי מבנים מסוכנים בשטח האתר במירון, אך אלו לא מימשו אותן במשך שנים רבות. על כן סברה ועדת החקירה כי נכון היה

וחפיפה בין גורמים שונים הפועלים במסגרתו. הדברים מקבלים משנה תוקף באקלים הציבורי הנוכחי בו משרדי ממשלה מוקמים ונסגרים חדשות לבקרים ותחומי אחריות עוברים בין משרד למשרד. מציאות זו בה קיימות חפיפות רבות מחד וחוסר בהגדרת גבולות גזרה ברורים מאידך, מייצרת פוטנציאל לפספוס או טיפול חלקי בנושאי ליבה.⁷ הוועדה מצאה כי היעדר החלוקה הברורה בין המשרד לביטחון פנים, המשרד לשירותי דת ושאר הגורמים הרלוונטיים, כמו גם הנטייה להימנע משימוש בסמכות, פוגעת ביכולתם של אלו לתפקד כהלכה ולייצר פתרונות נחוצים במידת הצורך. בהקשר זה עמדה הוועדה על מספר קשיים והמליצה על שינויים נחוצים. המלצות אלו רלוונטיות לכל אותם מקרים רבים בהם אחד מתחומי פעולתה של המדינה מחייב עבודה בינמשרדית, ונדרש גורם שיהיה אחראי על תכלול הפעולות הננקטות ובעל יכולת הכרעה במקרים של מחלוקת בין הגורמים המעורבים.

ראשית, הוועדה הדגישה את החשיבות במינוי גורם אחראי ובהגדרת מנגנון הפעלה. הוועדה מצאה כי בכל הנוגע



במהלך עבודתה פנתה הוועדה למשרד לשירותי דת בדרישה להעביר חומרים הנוגעים ישירות למעורבות שרים ומנכ"לים בעניינים הנוגעים לאתר קבר הרשב"י ולאירועי ההילולה ב"ג בעומר. בחומרים שהעביר המשרד לשירותי דת בתשובה לדרישה זו, נמסר כי לא נמצאו חומרים המעידים על מעורבות שרי המשרד בנושא. מכיוון שמדובר בתחום עיסוק מרכזי של המשרד, היעדר התייעוד לגביו אינו תקין ואף מצייר תמונה מדאיגה. בהתייחסותה לנושא ציינה הוועדה כי בהתחשב בכך שמספר המבקרים הפוקדים את אתר קבר הרשב"י במירון הוא שני רק לכותל המערבי, ובעובדה שבכל שנה מתקיים במקום אירוע דתי המוני לרגל ל"ג בעומר, היעדר תיעוד על מעורבות של השרים לשירותי דת אומר דרשני.¹¹

הוועדה אף התרשמה כי לחצים ומעורבות פוליטית מוגברת השפיעו לרעה על ההתנהלות בכל הנוגע לאתר קבר הרשב"י במירון. המציאות הפוליטית והחברתית שעמדה ברקע ההתנהלות במקום, הובילה, על פי התרשמות הוועדה, לכך שגורמים שונים נמנעו מלעסוק בנושא, ולכך שניסיונות שכן נעשו במטרה לשפר את המצב באתר קבר הרשב"י ולהסדיר את ניהולו, נכשלו פעם אחר פעם במהלך השנים.

(4) הצורך ביישום המלצות קודמות

לבסוף, קושי מרכזי נוסף עליו עמדה הוועדה הוא ההתעלמות של משרדי הממשלה הרלוונטיים ממסקנות עבר. בהקשר זה הצביעה הוועדה על מספר המלצות עבר (ראו להלן) שלא יושמו ורלוונטיות לאסון הר מירון. הוועדה אף הבהירה כי לא ניתן עוד להשלים עם המציאות בה אסונות מתרחשים, המלצות מפורסמות אך דבר לא משתנה בעולם המעשה. נראה כי העובדה שוועדת החקירה נאלצה לחזור על המלצות קודמות היא דוגמא לכך שהמלצות מבניות על אף חשיבותן הברורה, לא מאומצות או מיושמות הלכה למעשה, וכי אלו ימשיכו להיות רלוונטיות ולגבות מחירים ציבוריים ככל שלא יישומו.



זו.¹⁰ חקיקה חפזה המונעת מאילוצי זמן או דחיפות ציבורית, תייצר אמנם פתרון נקודתי, אך היא גם יכולה להביא ליצירת הסדרים חסרים ולא מספיק מדויקים בראייה כוללת ורחבה יותר.

(3) הצורך בשקיפות ודה-פוליטיזציה של אספקת שירותים ציבוריים

משרד ממשלתי, במנותק מתחום אחריותו, רחב או צר ככל שיהיה, מחויב במנהל תקין ובמסגרת כך בתייעוד ובהנגשת חומר לציבור ובהתנהלות חפה מלחצים פוליטיים. עבור האזרח, השירות הציבורי הוא חלון הראווה שמספק לו את השירותים הממשלתיים בתחומי החיים השונים ובמובן הזה, הוא למעשה הברומטר המרכזי שמשפיע על רמת האמון של האזרחים במוסדות השלטון ובנושאי המשרות הציבוריות. גם בתחום זה מצאה הוועדה כשלים בהתנהלות בנושא ההילולה במירון. מכיוון שהדו"ח לא עסק בנושאים אלה בהרחבה, ניתן היה אולי לחשוב כי מדובר בהערה נקודתית, אך ב"מבט על" ובהסתכלות מערכתית מדובר בעניין מהותי מבחינת השלכות הרחב שלו, שכן מדובר בהתנהלות לקויה בשגרת עבודתו של משרד ממשלתי.

שהפעולות הנדרשות נופלות תחת סמכויותיהם החוקיות של גופים שונים. בענייננו, אירוע ההילולה הוא אירוע דתי הנמצא מטבע הדברים תחת אחריות המשרד לשירותי דת אך בשל מורכבותו הוא מצריך היערכות של משרדי ממשלה וגורמים שונים כגון משרד התחבורה הדואג להסעות ושטלים לאתר הקבר, משטרת ישראל שאחראית על אבטחת האירוע והליווי שלו, משרד האוצר המתקצב היבטים שונים בהילולה וכיוצא בזאת. לפיכך, מצאה הוועדה לנכון להמליץ על עיגון כלל ההיבטים המשפטיים הקשורים בהילולה, כמו גם את היבטי ניהול המתחם בחקיקה ראשית שתייצר חלוקת אחריות ברורה וסדרי עבודה תקינים במקום.⁸

הסדרה כוללת אשר באה לידי ביטוי ברפורמות משפטיות היא יחסית נדירה במציאות הישראלית ואין חולק כי זו גובה משאבים וזמן רב.⁹ לכן העירה הוועדה כי מאחר שהזמן דוחק, יש לפעול במידת הצורך לחוקק הוראות שעה לפני השלמת הליך חקיקה כולל. יחד עם זאת, חשוב להיות ערים לכך שההמלצה על חקיקה זמנית היא מחד, ובמובן מסוים בלתי נמנעת, אך מצד שני ייתכן שמדובר בחרב פיפיות לאור החסרונות שבפרקטיקה

לדו"ח אסון מירון היא הפוכה. הממצאים המבניים כמעט ולא סוקרו או זכו לתהודה ציבורית, והממשלה לא מראה סימנים של אימוץ ולמידה מהן לקראת העתיד.

ז. בראייה רחבה – כיצד משתלבת ועדת חקירה ממלכתית במארג מרחבי החקירה הקיימים?

המלצותיה של ועדת החקירה הממלכתית לאסון הר מירון ממחישות את חשיבות פתרון של בעיות מבניות, אך כאמור, לעתים קרובות הציבור והמערכת הפוליטית נוטים להתעלם מהמלצות אלו של ועדות חקירה. מדובר בפער המשפיע במובנים רבים גם על תפיסת האפקטיביות שבהקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר אסונות מסוג שונה, דוגמת בירור מקיף של אירועי ה-7 לאוקטובר. בהקשר זה עולה אפוא השאלה מה המקום של ועדת חקירה ממלכתית ושל המלצותיה בהשוואה למרחבי בדיקה אחרים של אסונות ואירועים.

כדי להבין טוב יותר את המוסד של ועדות חקירה חשוב להסתכל עליהן בקונטקסט רחב יותר של מגוון המרחבים הקיימים לחקר אסונות. ועדת חקירה ממלכתית היא, עם כל הערך המוסף שמביאה איתה, רק אחד מהכלים הקיימים לבדיקה של אירועים ואסונות. לצידה קיימים מרחבי חקירה נוספים בין אם משפטיים (פליליים ואזרחיים), פרלמנטריים, או מקצועיים

"הקמת ועדת חקירה מציפה במובן מסוים ניגוד עניינים מובנה של הרשות המבצעת – אותה הממשלה שכשלה, היא שאחראית על הקמת גוף שמטרתו למעשה לגרום לה לתת על כך את הדין."

שמטרתם לרדת לשורשו של עניין הדורש בירור. כך למשל קיימות ועדות בדיקה ממשלתיות, ועדות חקירה פרלמנטריות, תחקירים צבאיים ומשטריים וכן מגוון בדיקה תוך משרדיים.

לסיכום, ממסקנות ועדת מירון עולה תמונה ברורה של הצורך בשינוי תודעתי. כזה שיבכר פתרונות עומק, חקיקה סדורה ושקיפות של המערכת על פני עמימות והתנערות מאחריות וסמכות קיימת. שינוי יביא למצב בו תחומי האחריות בין משרדים מוסדרים באופן ברור ושהמלצות עבר מיושמות גם בעולם המעשה ולא נותרות כאות מתה. יישום של אלו יביא לשיפור של ממש באקלים הציבורי הקיים וייתן מענה לכשלים קיימים וגם לאלו שעתידיים להתרחש בנסיבות דומות.

ו. אם כן, מהי החשיבות של המלצות מבניות של ועדת חקירה ממלכתית?

נראה כי המלצותיה של ועדת החקירה לאסון מירון ממחישות שטיפול נקודתי בלבד המתרכז באחריות אישית אינו הדרך המבטיחה ביותר להתמודד עם אסונות. בני אדם יחידים, בכירים ככל שיהיו (ובענייננו כל מי שנמצא נושא באחריות אישית לאירוע), פועלים בתוך מבנים קיימים המרכיבים מערכת נורמות רחבה יותר ולכן חשוב לשים את הדגש דווקא על הטיפול בבעיות המבניות. כשהמערכת מקולקלת, היא למעשה מהווה כר פורה לאסונות גם מבלי שהשחקנים שלה יפעלו בחוסר אחריות. לעומת זאת, כשהמערכת מוסדרת ומתנהלת באופן תקין, אפשר לצפות שגם ההתנהלות האישית של השחקנים תשתפר כתוצאה מכך. מהאמור עולה כי אחת הדרכים להבטיח נשיאה באחריות היא דווקא הדרך הארוכה (והעקיפה יש שיאמרו), זו שמבכרת פתרונות מערכתיים ומקדמת תהליכי עומק במטרה להתייעל ולהצדיק את אמון האזרחים במערכת.

במילים אחרות, יש יתרון בלהתייחס להמלצות ועדת החקירה כאל מבנה של משפך בו ההמלצות המבניות הן החלק הרחב וההמלצות האישיות הן דווקא החלק הצר. כדי להשתמש נכון במשפך, עלינו להתחיל את השינוי מטיפול באותם כשלים שמקומם בצד הרחב, קרי, יישום המסקנות המבניות, ולא מהצד הצר שנוגע ליישום המסקנות האישיות. התמונה העולה מהתגובה הממשלתית והציבורית

ראשית, הוועדה הצביעה על המלצות עבר שעסקו בהסדרת הטיפול באירועים רבי משתתפים. כאמור בדו"ח, אסון מירון אינו הראשון בו קיפחו את נפשם אזרחים באירוע רב משתתפים. בעקבות חלק מהאירועים אף מונו ועדות חקירה או בדיקה שונות ובשנת 1999 החליטה הממשלה לקדם בדחיפות את הליכי החקיקה שהציעה ועדה בין משרדית בתחום האירועים רבי המשתתפים¹², אך החלטה זו לא יושמה. החוסר בהגדרת האחריות על תחום הבטיחות ובמימוש אחריות, כך על פי הוועדה, הועלה פעם אחר פעם ולא קיבל מענה למרות שהודגש כי מדובר בעניין של שמירה על חיי אדם. לפיכך המליצה ועדת החקירה לקדם אסדרה מקיפה של תחום האירועים רבי המשתתפים על כל סוגיהם ולקבוע גורם

"ממסקנות ועדת מירון עולה תמונה ברורה של הצורך בשינוי תודעתי. כזה שיבכר פתרונות עומק, חקיקה סדורה ושקיפות של המערכת על פני עמימות והתנערות מאחריות וסמכות קיימת."

מאסדר שיהיה אחראי לאישור האירועים הללו ולהיבטי הבטיחות בהם. כן הומלץ בין היתר לסיים את ההליכים להסדרת ההסמכה של מורשה בטיחות באירועים רבי משתתפים, לפתח אמות מידה מקצועיות להתנהלות של בעלי המקצוע הנדרשים על פי החוק ולהבטיח שאלו יהיו בקיאים בניהול קהל ובתכלול עבודת הבטיחות הנדרשת.

המלצה נוספת שעליה נאלצה הוועדה לחזור עסקה בצורך באיוש מחודש של המזכירות הביטחונית במשרד לביטחון לאומי. בפרק הדן במשרד הבט"פ (כפי שנקרא באותה העת) מצביעה הוועדה על כך שהמלצות קודמות של ועדת אור¹³ לפיהן בראש המזכירות הביטחונית בלשכת השר צריך לעמוד גורם מקצועי שאינו כפוף למפק"ל המשטרה לא יושמו הלכה למעשה.¹⁴

המוטיבציה שבהקמת גוף חקירה זה.

במציאות הנוכחית אין ספק שיתרונותיה של ועדת החקירה הממלכתית מקנים לה מעמד ייחודי ביחס למרחבי בדיקה חלופיים. אך חשוב להיות ערים לאלטרנטיבות הקיימות, זאת בין היתר כדי למקסם את הליך הבדיקה ועל מנת שיעוצב פעולותיהן של ועדות חקירה ממלכתיות עתידיות, שהן ללא ספק כלי ציבורי חשוב העומד לרשותנו, יביא את התועלת המירבית עבור נפגעי האירוע ואזרחי המדינה בכלל.

לחלוטין ברצונה הטוב של הממשלה המכהנת. במציאות שלימינו, בה המערכת הפוליטית מתאפיינת בשבריריות ובמתחים רבים, מתחדדת בעיה נוספת ממנה סובלת הרשות המבצעת בישראל והיא חוסר היציבות שלה. הקמת ועדת חקירה מציפה במובן מסוים ניגוד עניינים מובנה של הרשות המבצעת - אותה הממשלה שכשלה, היא שאחראית על הקמת גוף שמטרתו למעשה לגרום לה לתת על כך את הדין. זאת אומרת, יש כאן מעין "הודאה באשמה" ומנדט לערער על הלגיטימיות של אותה ממשלה מכהנת, מה שיכול להיות הרסני במציאות שברירית מבחינה פוליטית וכתוצאה להשפיע על

מעמדה של ועדת חקירה ממלכתית ביחס לכלי חקירה נוספים הקיימים במרחב הציבורי תלוי בין היתר במגבלות שחלות עליה כגוף חוקר. ועדה כזו אמנם זוכה ליוקרה ציבורית משהיא נתפסת ככלי עצמאי, אובייקטיבי ומקצועי לבירור אסונות ומחדלים,¹⁵ אך חשוב להיות ערים לכך שמוסד זה לא חף מבעיות ומורכבויות אינהרנטיות אשר יש בהן כדי להשפיע השפעה של ממש על יכולת החקירה וטיבה, בין היתר לאור היקף המנדט של הוועדה, קצב עבודתה ומעמד המלצותיה. כמו כן, אחת המטרות המרכזיות בהקמת ועדת חקירה היא אמנם השבת אמון הציבור ברשות המבצעת, אך זו תלויה



- 1 ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון **דין וחשבון** שער ראשון פסקה 12 (2024) (להלן: "**דו"ח הוועדה**").
- 2 כך למשל, בישיבת קבינט ב-25.1 קרא ראש השב"כ להקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי ה-7.10 בתום המלחמה. כמו כן, בעתירה של התנועה למען איכות השלטון ועותרים נוספים לבג"ץ אף נטען כי יש לחכות להקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי ה-7.10 (בג"ץ 1135-24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-89 נוספים נ' מבקר המדינה**, פורסם בנבו, 11.02.2024).
- 3 כך לשון החוק.
- 4 בג"ץ 935-89 **אורי גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה**, מד(2) 485, 520 (פורסם בנבו, 10.5.1990).
- 5 בהקשר זה ראו לדוגמא החלטה 772 של הממשלה ה-30 דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הבטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, בה הוחלט לאמץ את ההמלצות האישיות הכלולות בדו"ח במלואן. לעומת זאת, ביחס לשאר ההמלצות המערכתיות נקבע כי יש צורך בוועדת שרים לצורך בחינת ובפועל המלצת הוועדה שלא להשתמש באנשי משטרה פעילים במסגרת המטה המבצעי של המשרד לביטחון פנים לדוגמא, לא יושמה עד עצם היום הזה כפי שיפורט להלן בהמשך המסמך.
- 6 דו"ח הוועדה, בעמודים 21-24.
- 7 בהקשר זה רלוונטיים למשל השינויים שחלו בכל הנוגע למשרד ההסברה אשר נפתח, נסגר והועבר בין משרדים מספר פעמים עד סגירתו שוב ב-2023.
- 8 את הצורך בחקיקה מקיפה מעין זו ניתן גם ללמוד מהמלצות הביניים של הוועדה בשנים 2022 ו-2023.
- 9 בהקשר זה ראו לדוגמא את הרפורמה בעבירות ההמתה. בשנת 2007 מינה שר המשפטים ועדה לבחינה מחודשת של עבירות ההמתה בישראל והתיקון לחוק העונשין שאושר בינואר 2019 נכנס לתוקף רק ביולי 2019 – 12 שנה לאחר הנעת התהליך.
- 10 ראו לדוגמא איתי בר־סימן טוב, גאיה הררי־הייט, "שעתן היפה של הוראות־השעה? עלייתה של החקיקה הזמנית בישראל ועקרונות לטיובה" **עיוני משפט מא 539** (2019).
- 11 דו"ח הוועדה, בעמוד 169.
- 12 החלטה 482 של הממשלה ה-29 דוח צוות בינמשרדי לנושא אירועים המוניים מספטמבר 1999.
- 13 או בשמה המלא "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000".
- 14 המזכירות הביטחונית נועדה בין היתר לסייע לשר בגיבוש מדיניותו המבצעית והביטחונית, לקיים מעקב בתחומי אחריותו של השר, לסייע בתכנון דיונים בראשות השר בעניינים מבצעיים ולהוות גורם מנחה בין השר לבין הגופים עליהם מופקד. בפועל בעת האסון בראש המזכירות עמד קצין משטרה בשירות פעיל בדרגת ניצב.
- 15 לראייה, בעקבות אירועי ה-7.10 בישיבת קבינט ב-25.1 קרא ראש השב"כ להקמתה של ועדת חקירה ממלכתית בתום המלחמה, וטען כי הציבור ושב"כ "משוועים לזה" וכי ועדה כזו תשים קץ "לכל הקונספירציות והשקרים". בעתירה של התנועה לאיכות השלטון לבג"ץ בנושא חקירת האירועים אף נטען כי יש לחכות להקמת ועדת חקירה ממלכתית שאופיה הוא המתאים ביותר לחקר אירועי ה-7.10 (בג"ץ 1135-24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-89 נוספים נ' מבקר המדינה**, פורסם בנבו, 11.02.2024). בנוסף, ב-2006, בעקבות ההחלטה להקים ועדת בדיקה ממשלתית ולא ועדת חקירה ממלכתית לחקר ההתנהלות בזמן מלחמת לבנון השנייה, עתרו עמותת אומ"ץ והתנועה לאיכות השלטון לבג"ץ על מנת לחייב את הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית. העמותות טענו כי ועדה זו תזכה לאמון כלל הציבור בשל אופיה העצמאי, בניגוד לוועדת בדיקה ממשלתית (בג"ץ 6728-06 **עמותת "אומץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי נ' ראש ממשלת ישראל, אהוד אולמרט** פורסם בנבו, 30.11.06).