

מדינת ישראל

משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



היועץ המשפטי

ירושלים

כ' אייר תשפ"ה

18 מאי 2025

לכבוד

עו"ד אל"ם אופירה אלקבץ-רוטשטיין - הסנגורית הצבאית הראשית

ד"ר עו"ד אביגדור קלגסבלד - הסנגוריה הצבאית הראשית

עו"ד אל"מ (במיל') אבי חלבי - הסנגוריה הצבאית הראשית

הנדון : ביקורת המדינה בנושאי הליבה

סימוכין : מכתבכם מיום 2.5.25

1. הריני להשיב לפנייתכם שבסימוכין, המעוררת תמיהות.
 2. עמדת מבקר המדינה היא שהחובות המוטלות עליו, כמו גם האינטרס הציבורי, מחייבים לקיים עתה ביקורת מדינה על תפקוד הדרגים כולם, האזרחיים, המדיניים וגם הצבאיים, גם בנושאי הליבה.
 3. בתום הליכים משפטיים שנמשכו חודשים ארוכים מבקר המדינה גיבש מתווה ששיקף הסכמות נרחבות ליישום ביקורת המדינה. המתווה וההסכמות שבבסיסו הינם תוצאה של דין ודברים ממושך מאד עם הרמטכ"ל, בסיוע הפצ"רית (וגורמים בכירים נוספים בצבא), היועצת המשפטית לממשלה (וגורמים בכירים בייעוץ המשפטי לממשלה), פרקליטים בכירים במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה ועוד, אשר היו שותפים לניסוח הסכמות בעניין זה, וכן ולבקשה ליתן לאותו מתווה, שכלל את הביקורות בנושאי הליבה, תוקף של פסק דין. ואמנם תוקף כזה ניתן למתווה לבקשת הרמטכ"ל, צה"ל, היועצת המשפטית לממשלה ומבקר המדינה. אין לסנגוריה הציבורית כל מעמד משפטי לתקוף מתווה זה.
- לא ברור איפוא על מה הסניגוריה הצבאית מלינה ומדוע היא סבורה שיש לה מעמד להלין בעניין זה ולקבוע ו/או להשפיע על סדרי הביקורת, נושאי הביקורת, או עיתוי הביקורת; כל שכן, למנוע ממבקר המדינה לפעול לפי סמכותו הבלעדית ולערוך ביקורת כדן.

4. יתרה מזאת, כלל הטענות המועלות במכתבכם כבר הועלו במסגרת בג"ץ 1015/24. בסופו של ההליך הושגו הסכמות אשר קיבלו תוקף של פסק דין. ברור אפוא כי לא ניתן להעלות טענות אלו מחדש כעת, לאחר שצה"ל, הרמטכ"ל והיועמ"שית כבר ויתרו עליהם והסכימו לעריכת ביקורת בנושאי הליבה.
5. אם אין די בכך, מכתבכם נשלח תוך שיהיו משמעותי, למעלה משנה לאחר הגשת העתירות ולאחר שהושגו הסכמות בנוגע למתווה הביקורת, לרבות בעניין ביקורות בנושאי הליבה. בנסיבות אלה **עולה תהייה שמא העלאת טענות אלו בעיתוי הנוכחי נועדה חלילה אך ורק כדי לשבש את הביקורת ולעכבה.**
6. יכולתי להסתפק בדברים האמורים לעיל, ואולם, ראיתי לנכון להוסיף ולהתייחס בקצרה גם לגוף טענותיכם בעניין סמכותו של מבקר המדינה ובעניין החשש שהבעתם לפגיעה בזכויותיהם הדיוניות של מי שעלולים להיפגע כתוצאה מעבודת הביקורת, בראי האפשרות שתוקם בעתיד ועדת חקירה ממלכתית.
7. ראשית יצוין כי לא הצבעתם במכתבכם, ולא בכדי, על מקור נורמטיבי, חקיקתי או פסיקתי, אשר יאפשר שלילה, או כרסום, של סמכותו החוקתית של מבקר המדינה.
8. כאמור בסעיף 1 לחוק יסוד: מבקר המדינה - מוסד הביקורת הממלכתי העליון של מדינת ישראל הוא מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ולו מסורה הסמכות הבלעדית לביקורת המדינה. במסגרת זו, מבקר המדינה, כבעל הסמכות הבלעדית, והנושא בחובה, לערוך ביקורת מדינה בישראל, הוא הקובע, לפי שיקול דעתו הרחב, את הנושאים שיועמדו לביקורת, את עיתוי הביקורת, את סדרי העדיפויות של הביקורת, והוא הבוחר את אופן ניהול הביקורת. היקף הסמכות ושיקול הדעת הרחב המסור בידי מבקר המדינה עוגן בפסיקה (ראו בעניין זה, לדוגמה: בג"ץ 3059/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, פס' 34 לפסק דינו של השופט מלצר (10.11.2015); בג"ץ 4914/94 **טרנר נ' מבקרת המדינה**, פ"ד מט(3) 771, 783, 788 (1995); בג"ץ 6700/19 **הברפלד נ' מבקר המדינה**, פס' 3 (04.02.2020)).
9. סמכות ליבה זו של ביקורת המדינה חולשת על כלל הנושאים הציבוריים, לרבות ביחס למערכת הביטחון, למלחמות ישראל ולמבצעים צבאיים. ביקורות אלה התקיימו לאורך עשרות שנות קיומה של מדינת ישראל על-ידי מבקרי המדינה לדורותיהם. כך, פורסמו דו"חות של ביקורת המדינה, למשל, בעניין מלחמת לבנון הראשונה, מלחמת לבנון השנייה, ובעניין מבצע 'צוק איתן'; לצד אלה הונחו בפני ועדת חוץ וביטחון של הכנסת דו"חות רבים של מבקרי המדינה, אשר נותרו חסויים משיקולים של ביטחון המדינה.
10. חוק היסוד מוסיף ומעגן במפורש את עצמאותו ואי-תלותו של מבקר המדינה, כבעלי מעמד חוקתי. העצמאות המקצועית עוגנה בסעיף 2(ב) לחוק היסוד, הקובע כי למבקר הסמכות לבחון **"כל עניין שיראה בו צורך"**, ועקרון אי-התלות עוגן בסעיף 6 לחוק היסוד, הקובע כי **"במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה"**.

11. הטענה לפיה ביקורת מבקר המדינה אינה יכולה להתקיים בנושאי ליבה כמוגדר במתווה שהוסכם עליו לנוכח הפער הנטען בין עבודת ביקורת המדינה לבין עבודתה של ועדת חקירה בהיבט של ההליך הפרוצדורלי והזכויות הדיוניות המוקנות למבוקרים אינה יכולה לעמוד - המחוקק הפקיד בידי מבקר המדינה גם סמכויות חקירה לפי חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, כמפורט בסעיף 26 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. זאת מבלי שהתנה הפעלת סמכויות אלו במגבלות פרוצדורליות או בהסדרים דיוניים נוספים. יש באמור כדי ללמד על תפיסת המחוקק את מרחב הפעולה שבו מבקר המדינה יכול לפעול - מרחב שאינו מוגבל בשל רגישות הנושא המבוקר או האפשרות שתוטל אחריות אישית.

מכל מקום, יודגש כי משרד מבקר המדינה מקפיד הקפדה יתרה על הליך בדיקה ראוי, ובכלל זה על שמירת זכויות המבוקרים. זאת ועוד, אם לאור הפגיעה הצפויה מבקר המדינה יגיע למסקנה שיש צורך להרחיב את זכות הטיעון והעיון, הוא יעשה כן גם במחיר דחיקת שיקולי יעילות המערכת כדי לאפשר לפרט להתגונן כראוי.

12. למרות האמור, במכתבכם **אתם מציעים להשתיק ולשתק את מוסד ביקורת המדינה** בכל הנוגע לנושאי הליבה, **בחלוף שנה ושבעה חודשים מאירועי השבעה באוקטובר**, ולהכפיפו להחלטות עתידיות, שטרם באו לעולם, של הרשות המבצעת, החלטות שיפקידו בידי הרשות המבצעת עצמה מתג הפעלה/השתקה של ביקורת המדינה. לשיטתכם, כל עוד לא לחצה הרשות המבצעת על המתג, קרי – כל עוד קיימת אפשרות שהרשות המבצעת תקים, אולי, בעתיד, ועדת חקירה ממלכתית, אשר הרשות המבצעת תעצב את סמכויותיה, מנוע מבקר המדינה מלהפעיל סמכותו. וכל זאת כאמור, שעה שלא מכבר הושג מתווה מוסכם בעניין ביקורות הליבה עם הגורמים הרלוונטיים לדבר, שקיבל תוקף של פסק דין.

13. לא ניתן לקבל עמדה זו שסותרת את המבנה החוקתי של מדינת ישראל. לפי ההצעה של הסניגוריה הצבאית, מוסד מבקר המדינה, מוסד בעל מעמד חוקתי, יושתק לפחות כל עוד קיימת אפשרות תאורטית שתוקם ועדת חקירה ממלכתית, שהיא חלק מ'ארגון הכלים' הנתון בידי הרשות המבצעת כחלק מבדיקה של השלטון את פעולותיו הוא, ולפי המנדט שתעצב לה הרשות המבצעת. כלומר, לפי הצעת הסניגוריה, יופקד בידי הרשות המבצעת 'מתג השתקה' של ביקורת המדינה, כך שהממשלה היא שתחליט מתי תוכל ביקורת המדינה 'לצאת מהדממה'.

ודוק - ההסדר החוקתי הקיים הוא כאמור הפוך: עקרון אי-התלות של ביקורת המדינה בממשלה, כקבוע בסעיף 6 לחוק יסוד: מבקר המדינה, ובלשון בית המשפט הנכבד – מבקר המדינה "הנהנה ממעמד של אי תלות מלאה בממשלה". (ראו: בג"ץ 6728/06 **עמותת "אומ"ץ" נ' ראש ממשלת ישראל**, פס' 70 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (30.11.2006)).

14. יתרה מכך, חשיבותו היתרה של מוסד ביקורת המדינה היא בהיותו גוף בלתי תלוי ועצמאי, שבליבת סמכותו מצויים גם בחירת הנושאים המבוקרים, ועיתוי הביקורת. כך נהנה מוסד ביקורת המדינה

מיתרון הודאות של קיום הביקורת שלו, ואינו תלוי, באופן כלשהו, בקבלת מנדט מעם הממשלה או בתכנון של אותו מנדט.

15. לעומת זאת, וועדת חקירה ממלכתית לבחינת אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' לא הוקמה, וגם עתה, אין אדם יודע מתי תקום ואילו עניינים יקיף המנדט שלה. אפשרות הקמתם בעתיד של גופי בדיקה אחרים אינה מחייבת את מבקר המדינה להסיג סמכותו לכתחילה, ואף לא בדיעבד. כפי שמבקר המדינה כבר הודיע, עם הקמת ועדת חקירה ממלכתית הוא יתאם עימה 'גזרות', כפי שגם נעשה בעבר.

16. יתרה מכך, המארג החקיקתי הנוגע לסמכויות ביקורת המדינה, וועדות חקירה ממלכתיות, כמו גם וועדות בדיקה ממשלתיות, קובע סמכויות עצמאיות לכל אחד מהגופים, העומדים כל אחד בפני עצמו, וכאמור, אפשרות הקמתם בעתיד אינה מחייבת את מבקר המדינה להסיג סמכותו לכתחילה.

17. זאת ועוד, לא זו בלבד שביקורת המדינה אינה שוללת הקמת ועדת חקירה, אלא שהיא פותחת ערוץ נוסף להקמתה. עיון בחוק מבקר המדינה (סעיפים 14(ב) ו-14(ב1) לחוק) מלמד כי המחוקק הסדיר במפורש אפשרות שמבקר המדינה יבקר עניין כלשהו, יפרסם דו"ח ולאחר מכן אותו עניין ייבחן על-ידי ועדת חקירה ממלכתית, שתוקם על-ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בין אם ביוזמתה של הוועדה לביקורת המדינה, ובין אם לפי הצעת מבקר המדינה. משכך, ביקורת המדינה אינה מהווה חלופה לוועדת חקירה ואכן, בפועל, הוקמו ופעלו ועדות חקירה ממלכתיות בעקבות דו"חות של מבקר המדינה כפועל יוצא מדוחותיו ולאחריהם.

18. מכל מקום, לא זו בלבד שביקורת המדינה יכולה לערוך ביקורת בנושאי הליבה, אלא זה אף מחובתה לעשות כן ולהקדיש לכך את מלוא תשומת הלב הראויה בהלימה לגודל האסון שפקד את המדינה ותושביה. המדובר בביקורת שהחובה לקיימה ללא דיחוי נוסף נובעת מהדין, מהאינטרס הציבורי (זכות הציבור לדעת וזכותו לקבל דין וחשבון על אודות מהלכי תפקודם של כלל הדרגים) וגם מטעמים פרקטיים, שכן קיום ביקורת באיחור ניכר, משמעה פגיעה בנגישות לראיות שעלולה חלילה לפגוע בביקורת ובאפקטיביות שלה נוכח חלוף הזמן, קושי באיתור מסמכים, חילופי גברי והחלשות הזיכרון. יצוין כי כבר עתה, חלק לא מבוטל מבעלי התפקידים הבכירים בצה"ל, וביניהם, הרמטכ"ל, ראש אמ"ץ, ראש אמ"ן, מפקד פיקוד דרום ודובר צה"ל, כבר לא מכהנים בתפקידם.

19. מן ההכרח לערוך ביקורת באשר להתנהלות כלל הדרגים גם בנושאי הליבה (מדיני, אזרחי וצבאי). ביקורת שכזו הכרחית כחלק מתפקידיה של ביקורת המדינה, והיא בגדר מימוש חובה מוסרית כלפי הציבור, שמזה חודשים ארוכים אינו מקבל מגורם עצמאי ובלתי תלוי מענה לשאלות קשות שעולות מאירועי השבעה באוקטובר, כמו לדוגמה בכל הנוגע לדוח בעניין הליכי הרישוי והאבטחה של מסיבת הנובה, שבה נרצחו, נפצעו, נאנסו ונחטפו אזרחים רבים. דוח זה ממתין חדשים רבים למספר השלמות ביקורת בצה"ל, שעה שנפגעי המסיבה ובני משפחותיהם זכאים לדוח ביקורת מגורם עצמאי ובלתי תלוי.

זאת ועוד, בנקודת זמן זו, בשורה ארוכה של ביקורות, משרד מבקר המדינה כבר נמצא עמוק בהליכי

הביקורת בדרגים המדיניים, לרבות בלשכת רוה"מ ולשכת שר הביטחון. אך מובן כי לא ניתן להשלים את הביקורת ולהציג לציבור תמונת מצב שלמה ללא קיום הביקורות גם בצה"ל.

20. המשך מצב דברים זה, שבו הציבור אינו מקבל מגורם עצמאי ובלתי תלוי מענה לשאלות קשות שעולות מאירועי השבעה באוקטובר, פוגע באורח חמור באמון הציבור במערכות הציבוריות ואף פוגע בלכידות החברתית בימים רגילים אלו. נדמה, כי בדיקה מצד גוף כמו מוסד מבקר המדינה, שהינו בלתי תלוי, חיצוני ואובייקטיבי, יכולה להוות גורם מרסן של תופעות לא רצויות אלו. הדרת מוסד מבקר המדינה כאשר מתבקשת עריכת ביקורת, תחתור תחת מוסד מבקר המדינה והלגיטימיות שלו.

21. סיכומו של דבר, קיימת חשיבות עליונה לעריכת בדיקה מקיפה של האירועים שקדמו למלחמה על-ידי מוסד מבקר המדינה כגוף אובייקטיבי, חיצוני וחסר פניות, אשר יבצע בדיקה עצמאית ובלתי תלויה, בהתאם לסמכותו, תוך הקפדה על מלוא זכויות המבוקרים.

22. נזכיר כי בשל חלופי הזמן וחשיבותה של הביקורת החיצונית של מבקר המדינה, גם היועצת המשפטית לממשלה וגם צה"ל מכירים בכך שנקודת האיזון השתנתה וכי יש להתקדם בביצוע הביקורת גם בנושאי הליבה (כפי שנכתב בסעיף 5 להודעה המשותפת מיום 27.3.2025 שהגישו המשיבים בעתירה). מובן כי חלופי הזמן עלול לפגוע באפקטיביות של הביקורת, והצעת הסנגוריה הציבורית להמשיך ולהמתין עם בדיקת נושאי הליבה של אירועי השבעה באוקטובר משמעה המשך הפגיעה האמורה.

23. אנחנו דוחים את כלל הטענות שבמכתבכם ומובהר כי אין באמור במכתב זה, ובמה שלא נאמר בו, משום ויתור כלשהו או מיצוי הטענות.

בכבוד רב,



יואל הדר, עו"ד

היועץ המשפטי

העתיקים :

מר **מתניהו אנגלמן**, מבקר המדינה

עו"ד **גלי בהרב-מיארה** - היועצת המשפטית לממשלה

רב-אלוף **אייל זמיר**, הרמטכ"ל

אלוף **תמיר ידעי**, סגן הרמטכ"ל

אלופה עו"ד **יפעת תומר**, הפצ"רית

אל"מ **עדי סבג**, מנהלת יסודות