

בבית המשפט העליון בירושלים
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8136-06-25
בג"ץ 31082-09-25
בפני הרכב כבוד השופטים:
השופטת ד' ברק-ארז, השופט ד' מינץ והשופט א' שטיין

בעניין:

הסנגוריה הצבאית הראשית
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אביגדור קלגסבלד
ו/או עוה"ד אליים אופירה אלקבץ-רוטשטיין
ו/או עוה"ד אליים (במיל') אבי חלבי
ו/או עוה"ד סרן אריאל הראל
מחנה "רבין" (הקריה), תל-אביב-יפו 6107002
טל': 03-5691729; פקס: 03-5692193
דוא"ל: Satzar@idf.il

העותרת בבג"ץ 8136-06-25

ובעניין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד תומר נאור ו/או רחל אל-שי רוזנפלד
ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס
ו/או סתיו לבנה-להב ו/או טלילה דביר ו/או עדן בוים
ו/או יעל בלוך ו/או איל קלסקין ו/או לירז גנון
ו/או ענת ברמן ו/או איל גלזר
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת בבג"ץ 31082-09-25

- נ ג ד -

1. מבקר המדינה

ע"י ב"כ עוה"ד אליה צונץ ו/או ניקולס גיפס
ו/או ישראל קליין ו/או נגב אלוני
ממשרד ש. הורוביץ ושות', עו"ד
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא:
רחוב אחד-העם 31, תל-אביב-יפו 6520204
טל': 03-5670700; פקס': 03-5660974
דוא"ל: negev.aloni.alon@s-horowitz.com
וע"י עוה"ד ד"ר מתן גוטמן
ממשרד עורכי הדין ד"ר מתן גוטמן
מרח' אריק איינשטיין 16 הרצליה

2. ממשלת ישראל

3. היועצת המשפטית לממשלה

משיבים מס' 2 ו-3 ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה, מחלקת בג"צים
שדרות שאול וולפסון 2, קרית הממשלה, ירושלים 9149001
טל': 073-3925590; פקס': 02-6467011
דוא"ל: Hcj-dep@justice.gov.il

המשיבים בבג"ץ 8136-06-25

1. מבקר המדינה

ע"י ב"כ עוה"ד אליה צונץ ו/או ניקולס גיפס
ו/או ישראל קליין ו/או נגב אלוני
ממשרד ש. הורוביץ ושות', עו"ד
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא:
רחוב אחד-העם 31, תל-אביב-יפו 6520204
טל': 03-5670700; פקס': 03-5660974
דוא"ל: negev.aloni.alon@s-horowitz.com
וע"י עוה"ד ד"ר מתן גוטמן
ממשרד עורכי הדין ד"ר מתן גוטמן
מרח' אריק איינשטיין 16 הרצליה

- 2. היועצת המשפטית לממשלה**
ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה, מחלקת בג"צים
שדרות שאול וולפסון 2, קרית הממשלה, ירושלים 9149001
טל': 073-3925590; פקס': 02-6467011
דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il
- 3. הסנגוריה הצבאית הראשית**
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אביגדור קלגסבלד
ו/או עוה"ד אליים אופירה אלקבץ-רוטשטיין
ו/או עוה"ד אליים (במיל') אבי חלבי
ו/או עוה"ד סרן אריאל הראל
מחנה "רבין" (הקריה), תל-אביב-יפו 6107002
טל': 03-5691729; פקס': 03-5692193
דוא"ל: Satzar@idf.il
- 4. רא"ל (במיל') הרצי הלוי**
ע"י ב"כ עוה"ד סא"ל (במיל') איל רוזובסקי
ו/או עוה"ד ד"ר סא"ל (במיל') נחשון שוחט
ו/או עוה"ד אלי"מ (במיל') אשר הלפרין
ו/או עוה"ד רס"ן אלמוג מגל
ו/או עוה"ד (במיל') מעין אילוני
מטעם הסניגוריה הצבאית
רח' אבא הלל סילבר, 16 רמת גן 5250608
טל' 03-6103100; פקס': 03-6103111
דוא"ל: Nachshons@meitar.com

המשיבים בבג"ץ 31082-09-25

מועד אחרון להגשה: 22.2.2026

תצהיר תשובה מטעם משיב מס' 1, מבקר המדינה

בהתאם להחלטותיו של בית המשפט הנכבד מהימים 31.12.2025, 29.1.2026 ו-15.2.2026, מתכבד משיב מס' 1, מבקר המדינה, להגיש תצהיר תשובה לצו על תנאי שניתן ביום 31.12.2025 בגדרן של העתירות דנן (להלן – "העתירות").

מהטעמים המפורטים בתצהיר תשובה זה, מן הדין ומן הצדק לדחות את העתירות.

ההדגשות בתצהיר תשובה זה הוספו אלא אם כן נאמר אחרת.

לתצהיר תשובה זה מצורף כרך נספחים. בהתאם להנחיות, אין מצורפות לתצהיר תשובה זה אסמכתאות שפורסמו בפרסום רשמי, או שניתן לאתרן במאגרי מידע משפטיים.

בד בבד עם הגשת תצהיר תשובה זה לבית המשפט הנכבד, מומצא עותק הימנו ליתר הצדדים.

תצהיר תשובה זה נתמך בתצהירו של מנכ"ל משרד מבקר המדינה, תא"ל (במיל') מר ישי וקנין.

ש. הורוביץ ושות'

אחד העם 31
תל אביב – יפו

תוכן עניינים

1	פתח דבר	א.
8	רקע עובדתי כללי	ב.
16	גדרי ביקורת המדינה	ג.
16	מהות הביקורת	ג(1)
18	העדר סמכות כפייה	ג(2)
19	הביקורת אינה בוחנת את תוכן ההחלטה או טיב המדיניות	ג(3)
23	היועמ"שית: ניתן לבקר תהליך גיבוש מדיניות/אסטרטגיה	ג(4)
27	סמכותו של מבקר המדינה	ד.
27	תמצית	ד(1)
30	פרשנות חוקתית	ד(2)
31	לשון חוק היסוד וחוק המבקר	ד(3)
40	תכלית סובייקטיבית - כוונת המחוקק כעולה מההיסטוריה החקיקתית	ד(4)
50	תכלית אובייקטיבית	ד(5)
64	הפעלת הסמכות בפועל	ד(6)
68	ביקורת המדינה והביקורת הפנימית	ד(7)
69	בירור עובדתי - חקירתי רחב יריעה	ה.
72	מן הכלל אל הפרט	ו.
78	צמצום סמכות או שיקול דעת – נזקים עצומים ובלתי הפיכים	ז.
87	ועדת חקירה ממלכתית וביקורת המדינה	ח.
87	תמצית	ח(1)
91	סמכות מבקר המדינה אינה נסוגה מפני ועדת חקירה ממלכתית	ח(2)
96	איך להמתין להקמת ועדת חקירה	ח(3)
98	ביקורת המדינה אינה פוגעת בפעילותה של ועדת חקירה עתידית	ח(4)
102	ארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה – הזכויות הדיוניות	ט.
102	פתיח	ט(1)
102	החלת סעיף 15 על ביקורת המדינה מנוגדת לחוק ולכוונת המחוקק	ט(2)
105	החלת סעיף 15 בלתי סבירה באופן קיצוני	ט(3)
107	זכויות דיוניות רחבות וראויות	ט(4)
110	הטלת אחריות אישית	ט(5)

- י. ארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון – הזכויות הדינוניות.... 116**
- 116..... פתיח – בעלי התפקידים נשמעים בפועל (1)
- 121..... שיקול הדעת של מבקר המדינה (2)
- 122..... מושכלות יסוד של ביקורת המדינה בנוגע לזכות הטיעון (3)
- 125..... שלב 'עבודת השדה' (4)
- 131..... שלב מתן זכות הטיעון (5)
- 137..... לא נפל פגם בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון (6)
- 138..... י(6)(א) על ארבע הטיוטות
- 138..... י(6)(ב) לא נפל פגם באיסוף המידע בשלב 'עבודת השדה'
- 141..... י(6)(ג) לא נפגעה כהוא זה זכות הטיעון
- 143..... י(6)(ד) בעקבות מימוש זכות הטיעון – נשקלים שינויים בארבע הטיוטות
- 144..... י(6)(ה) פעולות הביקורת נעשות בהתאם למתווים המוסכמים
- 148..... י(6)(ו) משוללת יסוד הטענה בדבר שינוי נהלים
- 150..... י(6)(ז) אין יסוד לטענה להצרת זכות העיון
- יא. טעמי סף המצדיקים דחיית העתירות.... 154**
- יב. סוף דבר.... 159**

א. פתח דבר

"תפקידיו של מבקר המדינה, העומדים לבחינה במכלול שלפנינו, נגזרים מהסמכות הרחבה המוקנית לו לפי חוק-יסוד: מבקר המדינה, ובפרט בסעיף 2 שבו, לערוך ביקורת יזומה. הסעיף הנ"ל, והסמכות הקבועה בו, משקפים את מעמדו של המבקר כרשות עצמאית, ובלתי תלויה, אשר מטבעה, מסור לה שיקול דעת רחב ביותר הן בבחירת הנושאים שיועמדו לביקורת, והן בעריכת הביקורת עצמה. על כן נקבע בפסיקתנו כי: "ביקורת המדינה היא כלי ממלכתי העומד על רגליו הוא, ותחומי פעולתו חובקים את הביקורת שהוא מבצע (...). [המבקר] קובע סדרי עדיפות לפי שיקולו, על-פי המטרות והמשימות המוצבות לפניו על-ידי חיובי החוק ועל-ידי המציאות הנגלית לעינינו" ... מעמדו המיוחד של מבקר המדינה, כמו-גם היקף סמכותו לקיים הליכי ביקורת שונים – מחייבים כי בית משפט זה ינהג בזהירות רבה בבואו לבחון את סבירות פעילותו."

(בג"ץ 3059/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (נבו) 10.11.2015 (פס' 34) (להלן – "בג"ץ גלנט").

1. דברים נכוחים אלו, שנקבעו בפסיקתו של בית משפט נכבד זה, רלוונטים ביתר שאת גם כיום, לעת הכרעה בשאלת סמכותו של מבקר המדינה וסבירות שיקול הדעת שהפעיל בעריכת הביקורות מושא העתירות דנן.
2. כפי שיפורט בתצהיר תשובה זה, צמצום סמכותה של ביקורת המדינה, כמו גם שיקול הדעת של מבקר המדינה בבחירת נושאי הביקורת ואופן ניהולה של הביקורת, אם הצו על תנאי או חלקו יעשו מוחלטים, לא יהיה תחום אך רק לביקורות אירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל'. אלא, צמצום שכזה עלול לערער את יסודות מוסד מבקר המדינה כולו; ליצור 'מרחבי חסינות' רחבים מביקורת המדינה, במגוון נושאים, תוך פגיעה קשה ביכולתו של מבקר המדינה לשמש שומר סף עצמאי ויעיל דווקא במקרים שבהם ביקורת זו היא הנחוצה ביותר.
3. לפני למעלה משנתיים, בחודש ינואר 2024, הודיע מבקר המדינה על פתיחת ביקורת המדינה על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', בדרג המדיני, האזרחי והצבאי.
4. משך חמישה חודשים התקיימה הידברות ממושכת בין צה"ל לבין משרד מבקר המדינה באשר למועד תחילת הביקורת והאופן בו היא תיערך, הידברות אשר לא צלחה. בנסיבות אלה, החליט מבקר המדינה בחודש מאי 2024 לפתוח בביקורת המדינה, גם בצה"ל, במתכונת מדורגת, תוך התחשבות במצב המלחמתי ששרר אותה עת. בחודש יוני 2024, נוכח חוות דעת ביטחוניות חסויות שהוגשו במעמד צד אחד, ניתן בגדרו של בג"ץ 1015/24 (להלן – "ההליך הקודם", שהוגש עוד בחודש פברואר 2024) צו ביניים שהשהה את הליכי ביקורת המדינה בצה"ל.
5. לאחר הידברות נוספת בין צה"ל לבין ביקורת המדינה, סוכמו בחודשים נובמבר 2024 ומרץ 2025 מתווים מוסכמים לקיום ביקורת המדינה בצה"ל, אשר קיבלו תוקף מחייב של פסק דין והחלטה בגדרו של ההליך הקודם, נספחים "10ב" ו-"11ב" (להלן בהתאמה – "פסק הדין" (נספח "1" ו-"המתווים המוסכמים"). עם החתימה על המתווים המוסכמים, הראשון לפני שנה ושלושה חודשים והשני לפני כשנה, צומצם ולאחר מכן בוטל צו הביניים וחודשה עבודת ביקורת המדינה, גם ביחס לצה"ל.

6. לבית משפט נכבד זה הוגשו לא פחות מארבע עתירות נגד מבקר המדינה, כולן נוגעות לביקורת המדינה על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', לרבות ההליך הקודם, שהוגש על-ידי אחת העותרות כאן, התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן – "התנועה לאיכות השלטון").
7. המשותף לאותן ארבע עתירות הוא ניסיון, חסר תקדים ומשולל יסוד, לעכב ולהשתיק את ביקורת המדינה ולהתערב בלב ליבו של שיקול דעת מבקר המדינה, תוך פגיעה מובהקת בסמכותה של ביקורת המדינה, שאי-תלותה ועצמאותה המוחלטת הינם מעקרונות היסוד החוקתיים של שיטתנו.
8. בעתירה דן שהוגשה על-ידי הסנגוריה הצבאית הראשית (להלן – "הסנגוריה הצבאית") התבקש בית המשפט הנכבד להורות למבקר המדינה לחדול מעריכת ביקורת המדינה ב-3 נושאי 'ליבה' וכן בנושא 'ההסדרה' מול תנועת חמאס, ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' וזאת למצער, עד להכרעה סופית בהקמת ועדת חקירה ממלכתית מכח חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969 (להלן בהתאמה – "ועדת חקירה ממלכתית" ו-"חוק ועדות חקירה"). לחלופין, התבקש בית המשפט הנכבד להורות למבקר המדינה להחיל על אותם ארבע נושאי ביקורת את הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, ובראשן – ליתן אפשרות לקיים חקירות נגדיות. לחלופי חלופין, התבקש בית המשפט הנכבד להורות למבקר המדינה להימנע מהטלת אחריות אישית על בעלי תפקיד בגופים המבוקרים ביחס לאותן ארבע ביקורות (להלן – "עתירת הסנגוריה").
9. העתירה האחרת הנוספת דן, שהוגשה על-ידי התנועה לאיכות השלטון, מתייחסת לארבע ביקורות שונות מהביקורות אליהן מתייחסת עתירת הסנגוריה. בגדרי עתירת התנועה לאיכות השלטון התבקש בית המשפט הנכבד "לגנוז" ארבע טיוטות של דוחות ביקורת שנמסרו במהלך החודשים מאי ויולי 2025 להתייחסות מבוקרים ובעלי תפקידים מהדרג המדיני, האזרחי והצבאי, ולפעול לעריכה מחדש של הליך הביקורת נוכח פגמים נטענים ביחס לעיתוי זכות השימוע של בעלי תפקידים מסוימים (להלן – "עתירת התנועה לאיכות השלטון"; בתצהיר תשובה זה יחד עם עתירת הסנגוריה – "העתירות").
10. בצו על תנאי בעתירות שיצא מלפני בית משפט נכבד זה ביום 31.12.2025, התבקש מבקר המדינה ליתן טעם "מדוע לא יימנע מביצוע הליכי ביקורת הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמה בנושאים של מדיניות ואסטרטגיה, או בנושאים שמצריכים בירור עובדתי-חקירתי רחב יריעה..." ו-"מדוע לא יקיים את הליכי הביקורת שבמסגרת סמכותו, אשר נוגעים למי שחשופים לאפשרות של קביעת אחריות אישית, במתכונת השומרת על מלוא זכויותיהם הדיוניות לאורך שלבי ההליך" (להלן – "הצו על תנאי").
11. כפי שיפורט להלן, חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן בהתאמה – "חוק היסוד" ו-"חוק המבקר") מקנים למבקר המדינה סמכות רחבה, עצמאות מלאה ואי-תלות מוחלטת בבחירת נושאי הביקורת, וזאת כחלק מהותי מתפקידו המשטרי ומחובותיו הציבוריות של מבקר המדינה. לשון חוק היסוד רחבה ומכלילה במכוון בתוך גדר ביקורת המדינה את כלל הפעולות של הגופים המבוקרים. לשונם הרחבה של חוק היסוד ושל חוק המבקר, כוונת המחוקק כעולה מההיסטוריה החקיקתית, ותכליתם של חוק היסוד וחוק המבקר מוליכים למסקנה ברורה בדבר סמכותו הרחבה של מבקר המדינה לבצע את הליכי הביקורת ביחס

לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל' גם בנושאים הנוגעים למדיניות, אסטרטגיה וברור עובדתי-חקירתי רחב יריעה, וזאת כל עוד הליכי ביקורת אלה נעשים בגדריה של ביקורת המדינה ובכליה של ביקורת המדינה, כפי שאכן נעשה כמפורט בתצהיר תשובה זה.

12. כפי שיפורט להלן, סעיף 2(א) רישא הוסף לחוק היסוד מתוך מטרה מוצהרת של הכנסת למנוע פרשנות מצמצמת של סמכותו של מבקר המדינה ולהבטיח שביקורת המדינה תהא רוחבית ומערכתית, ותשתרע על כלל המשק והמנהל של המדינה, בכללותם. הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר בעת הדיונים בהצעת חוק היסוד כי אין באותה רישא - שהוספה לסעיף 2(א) לחוק היסוד לבקשת מבקר המדינה דאז, "י טוניק ז"ל - כדי לגרוע מההוראה המהותית הכלולה בסעיף 1 לחוק היסוד, וכי "לא קיים שום דבר מעבר למשק המדינה והמינהל".

13. בעוד הכנסת, כרשות מכוננת, הרחיבה במודע ובמוצהר את נוסח חוק היסוד, לבקשתו של מבקר המדינה דאז, ובתמיכתו של הייעוץ המשפטי לממשלה, כדי להבטיח שסמכויותיו הרחבות של המבקר לא יפורשו בצמצום, וכדי להבטיח את האינטרס הציבורי לפיו מוסד עצמאי, שאינו תלוי ברשות המבצעת, יוכל לבדוק את מכלול ההיבטים של התנהלות המדינה, מבקשת כעת הסנגוריה הצבאית להפוך על פיה את כוונת הרשות המכוננת, ולפרש אותה הרחבה דווקא כהוראה המצמצמת את תחומי הסמכות וקובעת, כביכול, "גבולות גזרה" מדומים ביחס לנושאי הביקורת. נציין, כי בעוד שלשיטת הסנגוריה הצבאית אין למבקר המדינה סמכות לקיים את ארבע הביקורות נשוא עתירתה, הרי בעתירת התנועה לאיכות השלטון אין כל טענת העדר סמכות.

14. מטרתה המוצהרת של הכנסת לבצר ולחזק את סמכותה של ביקורת המדינה לערוך ביקורת מערכתית, רוחבית וכוללת, עולה בקנה אחד גם עם קביעותיו של פרופ' יי זמיר, אשר היה באופן אישי בין מנסחי טיוטת חוק היסוד, עת כיהן כיועץ המשפטי לממשלה. פרופ' זמיר מציין בספרו "הסמכות המינהלית" כי ביקורת המדינה היא "ביקורת גורפת, המשתרעת על כל תחום ועל כל עניין" (עמ' 2363). קביעות אלה, מעוגנות גם בפסיקה עקבית של בית משפט נכבד זה, כעולה מהציטוט שהובא בפתח תצהיר תשובה זה וכן בספרות המשפטית ומתיישבות עם ההיסטוריה החקיקתית עליה נעמוד בהרחבה בפרק ד' להלן.

15. ייאמר מיד: ביקורת המדינה אינה מכוונת לבחינת תוכן של החלטות "מדיניות ואסטרטגיה" ואינה עוסקת בשאלת נכונותן לגופן; אלא, ביקורת המדינה מתמקדת באיתור פערים בין נורמה למציאות, בזיהוי ליקויים בתהליכי קבלת החלטות, ביישום מדיניות או בהיעדרה, ובהמלצה על דרכי פעולה לתיקון הליקויים שנמצאו. מתודולוגיה זו, המבוססת על בחינת חוקיות, ניהול תקין, יעילות וטוהר מידות, חלה על כלל פעולות הגופים המבוקרים, בכל דרג ובכל תחום, לרבות "מדיניות ואסטרטגיה" או נושאים סבוכים מבחינה עובדתית. הביקורת בנושאי העתירות, כמו גם הביקורת בדוחות ביקורת מדינה רבים וקודמים, משתלבת באופן טבעי בגישה זו, ואינה מהווה ביקורת על תוכן של החלטות או על האסטרטגיה/מדיניות שנבחרו על-ידי הגוף המבוקר.

16. ההבחנה בין ביקורת על תהליכי קבלת החלטות לבין זו הנוגעת לתוכן החלטות לגופן וטיבן חיונית להבנת עבודתה של ביקורת המדינה. יש להבדיל בין תוצרי ביקורת המדינה לבין אלו של גופי

בירור אחרים דוגמת ועדות חקירה למיניהן, כשהאחרונות עשויות לבקר לגופן את תוכן המדיניות או האסטרטגיה שנבחרה.

17. ההבחנה הזו דווקא כן נעשית, באופן מפורש, על-ידי היועצת המשפטית לממשלה. כך, בתגובתה המקדמית לעתירת הסנגוריה, עומדת היועצת המשפטית לממשלה על ההבחנה בין "ביקורת של היבטי מדיניות מובהקים, כמו גם שאלות אסטרטגיות הנוגעות למדיניות הביטחון של מדינת ישראל, **לגופן**" (סעיף 78 לתגובה), שלשיטתה אינן כפופות לביקורת המדינה, "...**להבדיל** מהיבטים תהליכיים בגיבוש המדיניות" (שם), וכן "...ביקורת על תהליך קבלת ההחלטות" (סעיף 77 לתגובת היועצת המשפטית לממשלה), אשר לעמדתה נתונות לביקורת המדינה, אף כאשר מדובר בנושאי ביטחון ואסטרטגיה; ובלבד שהביקורת אינה מיועדת "...להחליף את שיקול דעתו של הגוף המבוקר בשיקול דעתו של הגוף המבקר" (שם).

18. הייעוץ המשפטי לממשלה, שלא נחשף לרוב המכריע של עבודת הביקורת ושל הטיטוטות ולכן אינו מכיר הפרטים, מניח באופן שגוי שיעדי הביקורות דגן הם תוכן המדיניות/אסטרטגיה. ולא היא. להלן נראה כי כלל ביקורות המדינה בהן עסקינן אינן בוחנות את טיב המדיניות עצמה, אלא את תהליכי קבלת ההחלטות, ואת יישומן של ההחלטות שהתקבלו.

19. גם בנוגע לסוגיות הדורשות בירור עובדתי רחב יריעה מקנות הוראותיהם של חוק היסוד ושל חוק המבקר למבקר המדינה הסמכויות והכלים לערוך ביקורת. לביקורת המדינה התמחות בבדיקת עומק של נושאים מערכתיים, באופן רחבי, מקיף ושיטתי, חוצה רשויות וארגונים, לשם איתור ליקויים מערכתיים ולשם הפקת לקחים. לצורך כך, למבקר המדינה יכולת ייחודית לאסוף ולנתח מידע ומסמכים בהיקפים רחבים מעשרות גופים מבוקרים במקביל, ולזהות ליקויים בממשקים שבין הגופים המבוקרים (כמו דרג מדיני, צה"ל והמשטרה) ולסייע לתיקונם. זוהי מהות תפקידו של מבקר המדינה כמבקר המדינה בכללותה ואין מוסד מקביל אחר שלו נתונה הסמכות האמורה. בלתי מתקבל על הדעת שאין אף מוסד שהוסמך לבקר נושאים מערכתיים בישראל, באופן עצמאי, יזום ושוטף, והדבר יותנה אך ורק בהחלטות ממשלה אד-הוק בדבר הקמת גופי ברור.

20. בהתאם, ולצורך בחינת נושאים מורכבים מבחינה עובדתית, מאויש משרד מבקר המדינה במאות עובדים מקצועיים, הפועלים בחמש חטיבות מקצועיות, בעלי ניסיון רב וסיווג ביטחוני מתאים, המבצעים עבודת ביקורת במגוון תחומים, לרבות תחומי הביטחון וביטחון הפנים. מזה עשרות שנים פועלת בביקורת המדינה חטיבה ייעודית שעיסוקה המרכזי הוא ביקורת מערכת הביטחון, ובה מועסקים אנשי ביקורת מקצועיים רבים, חלקם יוצאי מערכת הביטחון, בעלי ידע ביטחוני ומקצועי מובהק, סיווג מתאים וניסיון רב שנים בביקורת על מערכת הביטחון בכלל ועל צה"ל בפרט. הם מצוידים בכלים וביכולת לבצע ביקורת ביטחונית אף בנושאים רגישים, חסויים וכבדי משקל.

21. בביקורות בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', **אומדן השקעה בהן עד כה עומד על למעלה מ-300 שנות אדם וב-8 בקורות הכלולות בעתירות – עשרות רבות של שנות אדם**, נאספו אלפי מסמכים והתקיימו מאות פגישות והכל - בהתאם למתווים המוסכמים שקיבלו מידי בית משפט נכבד זה תוקף של פסק דין והחלטה.

22. כפי שיפורט להלן, משרד מבקר המדינה עורך מזה שנים רבות, בהתאם לסמכותו, ביקורת מקיפה גם בנושאים הדורשים בירור עובדתי רחב היקף, לרבות מערכות צבאיות וארועי אסון מורכבים, בטחוניים ואזרחיים.
23. ועוד. טרם הכרעה בעתירות מן הראוי שבית המשפט הנכבד ייתן דעתו על ההשלכות המזיקות, המיידיות והעתידיות, שייגרמו לאינטרס הציבורי ולמוסד מבקר המדינה אם וככל שהצו על תנאי, או חלקו, יהפוך לצו מוחלט.
24. **ראשית**, דוחות מבקר המדינה עסקו בעבר בעניינים הנוגעים במדיניות ואסטרטגיה (להבדיל מתוכן המדיניות גופה) ונושאים מורכבים וסבוכים מבחינה עובדתית, ומצאו ליקויים שתיקונם הציל חיים או יכול היה להציל חיים – פשוטו כמשמעו. ביקורת המדינה בנושאי אסון הכרמל, המכשול התת-קרקעי, מתחם קבר רשב"י (מקום ארוע 'האסון במירון'), מיגון בתי חולים ועוד, הן דוגמאות מובהקות לביקורות שגילו ליקויים מסכני חיים. עצירתה של ביקורת המדינה כעת תגרום לכך שליקויים שנמצאו לא יתוקנו, וליקויים שיכלו להתגלות ולבוא על תיקונם לא יתגלו, ובכך עלולה להיגרם פגיעה, חלילה, בחיי אדם. **זוהי בראש ובראשונה פגיעה קשה ובלתי מתקבלת על הדעת באינטרס ציבורי ראשון במעלה.**
25. **שנית**, גריעתם של נושאי "מדיניות ואסטרטגיה", או נושאים המחייבים "בירור עובדתי-חקירתי רחב יריעה" בלשון הצו על תנאי מסמכותו של מבקר המדינה, תיצור 'מרחבי חסינות' מביקורת ומבחינה עצמאית חיצונית בלתי תלויה, דווקא בנושאים ליבתיים ובעלי השלכות הרות גורל, כגון אלו שהיו בלב המחדל של השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' וביחס לדרגים הבכירים, המדיניים, הביטחוניים והאזרחיים. 'מרחבי חסינות' כאלה יפערו 'חור שחור' בסמכותה של ביקורת המדינה ועלולים ליצור מצב אבסורדי, בו רק נושאים טקטיים ייבדקו, בעוד שנושאים הנוגעים בסוגיות אסטרטגיות, בהן מעורבים דרגים בכירים, לא ייבדקו ויהיו חסינים מביקורת. זוהי פגיעה אנושה גם בצדק ובאמון הציבור.
26. **שלישית**, הסכנה הגלומה בצמצום סמכותו של מבקר המדינה, כמו גם בהתערבות בשיקול הדעת שלו, מתעצמת נוכח אופיים העמום והרחב של המונחים הנזכרים בצו על תנאי. קביעה כי הביקורת על נושאי "מדיניות ואסטרטגיה" או על נושאים מורכבים מבחינה עובדתית נעדרת סמכות או בלתי סבירה בעליל, תעניק לכל גוף מבוקר ולכל בעל תפקיד כלי פשוט ויעיל לחסימת ביקורת או לעיכובה, ותיצור אפקט מצנן על מוסד מבקר המדינה עצמו, שיגביל עצמו לעיסוק בסוגיות זניחות בהן לא תתעוררנה טענות להעדר סמכות או ספק לגבי שיקול הדעת. כל ביקורת תוכל להיות מתויגת כעוסקת במדיניות או באסטרטגיה, או ככזו שגלום בה בירור חקירתי-עובדתי רחב יריעה.
27. במובן זה, הפיכת הצו על תנאי, או חלקו, למוחלט אינה מצמצמת ביקורת נקודתית ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', אלא מערערת את יסודות מוסד מבקר המדינה כולו. מדובר בנזק ארוך טווח למוסד מבקר המדינה, שעלול לשתק את יכולתו לפעול באופן עצמאי ולהחליש את מעמדו הציבורי. בנוסף, זהו נזק בלתי הפיך לנורמות המנהל התקין בישראל ולאייכות המינהל הציבורי כולו.

28. תוצאה זו אינה מתיישבת עם עקרונות הדמוקרטיה, עם שלטון החוק ועם האיזון הראוי בין רשויות השלטון, והיא עומדת בניגוד מוחלט לתפקידו החוקתי של מבקר המדינה בשיטת המשטר הישראלית.
29. **רביעית**, הגבלת סמכותו של מבקר המדינה מלבחון סוגיות מסוימות ויצירת 'מרחבי חסינות' מביקורת פוגעת אף בעקרון הפרדת הרשויות ובמערכת האיזונים והבלמים של הדמוקרטיה הישראלית. ביקורת המדינה נתפסת כרשות מבקרת וכמעין זרוע פיקוח של הכנסת (והציבור) על הרשות המבצעת. צמצום סמכויותיו של מבקר המדינה הוא צמצום כוחה של הכנסת לפקח על הממשלה, ובכך נפגע האיזון היסודי שבין הרשויות.
30. הנזקים המתוארים לעיל אינם תאורטיים. למן הוצאת הצו על תנאי, ניכרת ב'שטח' פגיעה רוחבית בעבודתה של ביקורת המדינה. ישנם בעלי תפקידים בגופים מבוקרים שמסרבים להעביר מסמכים וכאלה שמסרבים או מתחמקים מלהיפגש עם צוותי הביקורת בטענה כי מדובר בסוגיות הנוגעות ל"מדיניות" (הכוונה לנושאים שלא חל עליהם צו הביניים). גופים מבוקרים ובעלי תפקידים החלו לנקוט טקטיקות של שיהוי וסירוב להעברת מידע, בניגוד להוראות חוק היסוד. אם יהפוך הצו על תנאי, או חלקו, למוחלט, כי אז 'כדור השלג' שהחל לגולול למן הצו על תנאי, צפוי, לצבור תאוצה, ולשבש, או חלילה למנוע, גם בטווח הארוך, את היכולת של ביקורת המדינה לבצע ביקורת אפקטיבית ובלתי תלויה.
31. על נזקים אלו ואחרים נעמוד בתצהיר תשובה זה.
32. על רקע זה נחזור על המשפט האחרון בפסק הדין של בית המשפט הנכבד, המצוטט בראשיתו של פתח דבר זה, ונבקש שוב שיעמוד נגד עיני כבוד המותב שעה שהוא מכריע בסוגיות אלו: "מעמדו המיוחד של מבקר המדינה, כמו גם היקף סמכותו לקיים הליכי ביקורת שונים – מחייבים כי בית משפט זה ינהג בזהירות רבה בבואו לבחון את סבירות פעילותו".
33. עוד נעמוד בתצהיר תשובה זה על כך שבניגוד לטענותיה השגויות של הסגוריה הצבאית, בביקורת המדינה, בשים לב למאפייניה הייחודיים, ניתנות לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים זכויות דיוניות רחבות, הולמות וראויות, הנשמרות באורח קפדני בכל שלבי ההליך.
34. טענתה של התנועה לאיכות השלטון באשר למועד של זכות השימוע שגויה עניינית, כפי שנראה להלן. מכל מקום, כל בעלי התפקידים שעלולים להיפגע מדוחות הביקורת נשמעים. וכך, עד למועד צו הביניים, הרמטכ"ל לשעבר (משיב מס' 4 לעתירת התנועה לאיכות השלטון), במסגרת מתווה פגישות יעודי ספציפי שגובש עמו, כמו גם קצינים בכירים נוספים, נפגשו עם ביקורת המדינה פגישות רבות ומפורטות, והציגו את עמדתם בכתב ובעל-פה, גם חודשים (ועד חצי שנה) לאחר שנמסרו טיוטות להתייחסותם, וזאת עד למתן צו הביניים. עובר למתן צו הביניים ביום 31.12.2025 נבחנו בכובד ראש תגובותיהם לטיוטות נשוא עתירתה של התנועה לאיכות השלטון, וכפועל יוצא מכך נשקלו, כמקובל, שינויים בטיוטות. לכן, מימושה של זכות הטיעון ריפאה כל פגם, גם לו היה נופל פגם בעניין זה (ולא אלו פני הדברים).

35. דינן של העתירות להידחות גם משלל טעמי סף. המתווים המוסכמים, שניתן להם תוקף של פסק דין והחלטה בהליך הקודם, קבעו כי ביקורת המדינה תתקיים בכלל הנושאים (ואלה פורטו בהם במפורש); וזאת ללא תלות בהקמתה של ועדת חקירה, ובהתאם לסמכויותיו של מבקר המדינה. הסנגוריה הצבאית, אשר לפי הודייתה המפורשת, היתה מודעת לחלוטין להליך הקודם ולתכנו ובחרה בכוונת מכוון שלא להצטרף אליו, הגישה עתירתה בשיהוי קיצוני, והיא כבולה לאמור במתווים המוסכמים ולתוצאות פסק הדין (נספח "1"); אף הגורמים אותם הסנגוריה הצבאית מתיימרת לייצג, כבולים בהם. בהקשר זה יש להצר במיוחד על התנערותו הלא ראויה של הייעוץ המשפטי לממשלה, מהמתווים המוסכמים, טרם יבש עליהם הדיו, הגם שהוא עצמו היה שותף מלא לגיבושם וביקש מבית המשפט הנכבד ליתן להם תוקף מחייב בהליך הקודם.

36. וזה יהא סדר דברינו בתצהיר תשובה זה: בפרק ב' להלן, נעמוד על הרקע העובדתי הכללי באשר לביקורות נשוא העתירות ולהליך הקודם; בפרק ג' להלן, נעמוד על גדרי הביקורת, ונבהיר כי ביקורת המדינה אינה מכוונת לבחינת תוכן של החלטות "מדיניות ואסטרטגיה" לגופן ואינה עוסקת בשאלת נכונותן; בפרק ד' נראה כי מבקר המדינה מוסמך לערוך ביקורת ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל' בנושאים של "מדיניות ואסטרטגיה", שכן הליכי ביקורת אלה נעשים בכלים המקובלים של ביקורת המדינה וכי מבקר המדינה בעל שיקול דעת רחב לבחור את נושאי הביקורת; בפרק ה' להלן, נראה כי מבקר המדינה גם מוסמך לבחון נושאים המחייבים בירור עובדתי חקירתי רחב היקף; בפרק ו' להלן, מן הכלל אל הפרט, נראה כי בביקורות מושא העתירות מבקר המדינה אינו בוחן את תוכן המדיניות או האסטרטגיה לגופן שנקבעו על-ידי הגופים המבוקרים; בפרק ז' להלן, נעמוד על הנזקים העצומים והבלתי הפיכים שייגרמו לאינטרס הציבורי ולמוסד מבקר המדינה אם וככל שהצו על תנאי יהפוך למוחלט; בפרק ח' להלן, נראה שאין להשהות את ביקורת המדינה עד להקמת ועדת חקירה וכי גם בעניין זה שיקול הדעת שהופעל על-ידי מבקר המדינה הוא ראוי; בפרקים ט' ו-י' בהתאמה, נשיב על הטענות שהועלו בעתירת הסנגוריה הצבאית והתנועה לאיכות השלטון ביחס לזכויות הדיוניות המוקנות לבעלי התפקידים ונראה שאין בהן כל ממש; בפרק י"א להלן נציג טעמי סף המצדיקים דחייתן של העתירות; פרק י"ב הינו סוף דבר.

37. אמנם, תצהיר תשובה זה רחב הוא. הדבר נובע מכך שלראשונה מאז הקמת מוסד ביקורת המדינה, נשקלת הגבלת סמכויות הליבה של מוסד ביקורת המדינה, ונשקלת התערבות בשיקול דעתו בבחירת נושאי הביקורת, ונוכח ההשלכות הקשות שעלולות להיגרם לאינטרס הציבורי ולמוסד מבקר המדינה אם וככל שהצו על תנאי, או חלקו, יהפוך למוחלט. בנסיבות אלה, מן ההכרח הוא להציג בפני בית המשפט הנכבד את מלוא התשתית העובדתית והמשפטית. אורכו של תצהיר תשובה זה נגזר גם מהיקפן של העתירות, של כתבי בי-דין נוספים שהגישה הסנגוריה הצבאית לאחר שהגישה עתירתה, ושל התגובות המקדמיות של יתר הצדדים.

38. לסיום פרק זה, יודגש כי מבקר המדינה ועובדי משרד מבקר המדינה מוקירים ומעריכים את כלל המבוקרים בדרגים השונים, ובכלל זה צה"ל ומפקדיו, את מסירות הנפש של הלוחמים ואת המאמץ הכביר המושקע על-ידי צה"ל וכוחות הביטחון והגופים האזרחיים הרלוונטיים בהגנת המדינה, גם בימים קשים אלו. מבקר המדינה ועובדי משרד מבקר המדינה מייחלים להצלחת צה"ל וכלל כוחות הביטחון במילוי משימותיהם, לחזרתם לביתם, בשלום ובבריאות, של החיילים והמפקדים ולרפואתם השלמה של כלל הפצועים.

ב. רקע עובדתי כללי

פתיחת ביקורות המדינה בחודש דצמבר 2023

39. ביום 27.12.2023, לפני למעלה משנתיים, הודיע מבקר המדינה על פתיחת ביקורת מקיפה בנוגע לאירועי מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה בשבעה באוקטובר ובנוגע למלחמת 'חרבות ברזל', וזאת ביחס לכלל הגופים המבוקרים, ולכלל הדרגים – המדיני, האזרחי והצבאי.

תצלום של הודעת מבקר המדינה מיום 27.12.2023 מצורף לתצהיר תשובה זה **ומסומן "2"**.

40. בגדרי אותה הודעה מחודש דצמבר 2023, הודיע מבקר המדינה כי בכוונתו לבחון הטלת אחריות אישית על בעלי תפקידים בגופים המבוקרים, וכי ככל שתוקם ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי השבעה באוקטובר, הוא יתאם עמה גבולות גזרה ביחס לנושאים שייבדקו.

41. מיד לאחר מכן, בראשית חודש ינואר 2024, פנה מבקר המדינה אל הגופים המבוקרים הרלוונטיים, והודיע להם על פתיחת ביקורת המדינה בנושאים הנוגעים למלחמה ולאירועי השבעה באוקטובר. מבקר המדינה הודיע לגופים המבוקרים, לרבות לצה"ל, כי הוא פותח בביקורת בנוגע ל-33 נושאי ביקורת מרכזיים, ובכלל זה בשמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות דן: "מהלך האירועים בשבעה באוקטובר – פעילות הדרג המדיני, צה"ל ושב"כ"; "הגנת הגבול ברצועת עזה לפני מלחמת 'חרבות ברזל'"; "תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני לפני שבעה באוקטובר"; "לוחמה כלכלית בטרור בדגש על חמאס ורצועת עזה"; "הטיפול בחללים אזרחיים באירועי שבעה באוקטובר"; "המסיבה בחניון רעים ("נובה") - הליכי האישור וההערכות לאבטחתה"; "ההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום על רקע אירועי 7.10.23"; "ההסברה הממשלתית במערכה על דעת הקהל הבין-לאומית¹. (להלן בהתאמה – "מהלך האירועים בשבעה באוקטובר", "הגנת הגבול ברצ"ע", "תהליכי העבודה בקהילת המודיעין", "הלוחמה הכלכלית בטרור", "הטיפול בחללים אזרחיים", "המסיבה ברעים", "הגנת הרעים" ו-"ההסברה הממשלתית"); ולהלן יחדיו – "שמונת נושאי הביקורת".

תצלום של מכתב מיום 7.1.2024 מאת מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה אל צה"ל מצורף לתצהיר תשובה זה **ומסומן "3"**.

42. גם ביום 11.1.2024, שב מבקר המדינה והודיע כי "הביקורת תבחן את פעילות כלל הדרגים – המדיני, הצבאי והאזרחי, לרבות היבטים של אחריות אישית".

תצלום של הודעת מבקר המדינה מיום 11.1.2024 מצורף לתצהיר תשובה זה **ומסומן "4"**.

43. לבקשת הרמטכ"ל דאז, עיכב תחילה מבקר המדינה את פתיחת ביצוע ביקורת המדינה בצה"ל. בין החודשים ינואר 2024 למאי 2024, התקיים שיג ושיח בין נציגי צה"ל לבין נציגי מבקר המדינה לצורך גיבוש מתווה ביקורת מותאם, בשים לב למלחמת 'חרבות ברזל'. יודגש כי השיח עסק בעיקרו באופן

¹ שמות הביקורות עודכנו במהלך עריכת הביקורות על מנת לדייקם. שמות הביקורות המצוינים בסעיף זה הם השמות העדכניים של שמונת נושאי הביקורת.

שבו תבוצע הביקורת, ולא בנושאים שייבחנו בגדרה. באותו שלב, סירב הרמטכ"ל דאז לאשר הסכמות וצה"ל התנגד לעריכת ביקורת כלשהי בזמן מלחמה.

תצלומים של חילופי מכתבים בין צה"ל לבין ביקורת המדינה בין החודשים ינואר 2024 למאי 2024 מצורפים לתצהיר תשובה זה ומסומנים בהתאמה "א5"- "ו5".²

44. משכך, ביום 1.5.2024 הודיע מבקר המדינה לרמטכ"ל דאז על פתיחת ביקורת המדינה בצה"ל, בהתאם למתכונת ביקורת מדורגת המורכבת משלושה שלבים. לעניין שמונת נושאי הביקורת, לפי מתכונת מדורגת זו, בשלב א' (שנקבע לתחילת חודש מאי 2024), אמורות היו להיפתח הביקורות בנושא הטיפול בחללים אזרחיים, ההסברה הממשלתית והגנת הערים, בשלב ב' (שנקבע לתחילת חודש יוני 2024), אמורות היו להיפתח, הביקורות בנושא המסיבה ברעים והלוחמה הכלכלית בטרור³ ובשלב ג' (שנקבע לחודש אוגוסט 2024), אמורות היו להיפתח הביקורות בנושאי הליבה, הכוללות, בין היתר, את נושאי הליבה נשוא עתירת הסנגוריה: הגנת הגבול ברצ"ע; תהליכי העבודה בקהילת המודיעין; מהלך האירועים בשבעה באוקטובר (להלן – "נושאי הליבה נשוא עתירת הסנגוריה" (ראו סעיף 12, נספח "ג5").

ההליך הקודם ופסק הדין

45. בעת שהתנהל שיח כאמור בין צה"ל לבין משרד מבקר המדינה, הגישה ביום 1.2.2024 תנועת אומ"ץ – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי (להלן – "תנועת אומ"ץ") עתירה לבית משפט נכבד זה, בגדרו של בג"ץ 1015/24 (בתצהיר תשובה זה – "ההליך הקודם") בין היתר נגד מבקר המדינה. באותה עתירה, נתבקש בית המשפט הנכבד להורות למבקר המדינה להימנע מעריכת ביקורת "בנושאים הנוגעים למלחמת 'חרבות ברזל'" (להלן – "עתירת אומ"ץ").

46. ביום 6.2.2024, הגישה גם התנועה למען איכות השלטון בישראל, יחד עם 89 עותרים נוספים, עתירה לבית משפט נכבד זה, בין היתר נגד מבקר המדינה. אותה עתירה ביקשה אף היא להשתיק את ביקורת המדינה ולמנוע ממבקר המדינה לקיים הליך ביקורת על הדרג המדיני והצבאי בעניינים הקשורים באירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', עד לסיום המלחמה והקמת ועדת חקירה ממלכתית.

47. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד מהימים 11.2.2024, 14.2.2024 ו-13.5.2024, נדחתה על הסף העתירה האמורה של התנועה לאיכות השלטון, והותר לתנועה לאיכות השלטון לצרף עתירתה וטיעוניה לעתירת אומ"ץ, כך ששתי העתירות יחדיו אוחדו להליך הקודם.

תצלומים של ההחלטות האמורות מצורפים לתצהיר תשובה זה ומסומנים בהתאמה "א6" – "ג6".

² נספח "ה5", מכתב מיום 6.5.2024 מאת מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה אל סגן הרמטכ"ל, בנוסחו המלא, מחזיק 27 עמודים ומסווג בסיווג שמור. על מנת לאפשר הגשתו, בסיווג בלמ"ס, העותק המצורף כולל השחרות והשמטות. החלקים שהושחרו והושמטו כוללים התייחסות לנושאי הביקורת, למסמכים מבוקשים ולגורמים מטעם משרד מבקר המדינה האחראים על הביקורת.

³ ביקורת המדינה בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור החלה עוד טרם פרוץ אירועי השבעה באוקטובר, במהלך חודש אוגוסט 2023. מטבע הדברים עם פרוץ המלחמה, בוצעו התאמות נדרשות בביקורת זו ולכן במסגרת שלב ב' נקבע כי ביקורת זו תתחדש.

48. המשיבים בהליך הקודם – ראש המטה הכללי, צה"ל; ראש שירות הביטחון הכללי; ראש הממשלה; היועצת המשפטית לממשלה; וראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן – "משיבי המדינה") – הצטרפו, במידה רבה, לטענות תנועת אומ"ץ והתנועה לאיכות השלטון, ואף הוסיפו עליהן, כהנה וכהנה.

49. כפי שניתן לראות בטבלת השוואת טענות בין עתירת הסנגוריה לבין ההליך הקודם (נספח "20"), טענות הסנגוריה הצבאית בעתירתה זהות כמעט לחלוטין לאלו שנטענו בהליך הקודם; אולם, בניגוד לתנועה לאיכות השלטון, בחרה הסנגוריה הצבאית שלא לבקש להצטרף להליך הקודם.

כתבי הטענות המרכזיים שהוגשו בהליך הקודם (ללא נספחיהם - על מנת שלא להעמיס על תיק בית המשפט הנכבד) – עתירת אומ"ץ מיום 1.2.2024; בקשה מטעם תנועת אומ"ץ למתן צו ביניים מיום 7.5.2024; עתירת התנועה לאיכות השלטון מיום 6.2.2024; תגובה מקדמית לעתירה ותגובה לבקשה למתן צו ביניים מטעם מבקר המדינה מיום 10.6.2024; תגובת משיבי המדינה לבקשה למתן צו ביניים מיום 13.6.2024; תגובה מקדמית משלימה מטעם משיבי המדינה מיום 11.10.2024 (להלן – "תגובת משיבי המדינה") ובקשה לביטול צו הביניים מטעם מבקר המדינה מיום 22.8.2024 – מצורפים לתצהיר תשובה זה ומסומנים בהתאמה "47א" – "47ז".

50. ביום 16.6.2024, נוכח חוות דעת ביטחוניות חסויות שהוגשו במעמד צד אחד, ניתן בהליך הקודם (על-ידי כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ) צו ביניים שהשהה את הליכי ביקורת המדינה בצה"ל ובשב"כ (להלן – "צו הביניים בהליך הקודם"). עד אותו מועד, התקיימו הליכי ביקורת (ראשוניים).

תצלום של צו הביניים בהליך הקודם מיום 16.6.2024 מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "7".

51. בימים 17.7.2024, 14.10.2024 ו-17.11.2024 נערכו בהליך הקודם דיונים מקיפים, בהם נשמעו טענות הצדדים להליך הקודם. שניים מהדיונים כללו חלקים גלויים וחלקים חסויים. לכל הדיונים התייצבו נציגים בכירים ביותר בצה"ל, ביניהם ראש אמ"ץ דאז ונציגי הפרקליטות הצבאית. גם מטעם משרד מבקר המדינה התייצבו גורמים בכירים ביותר, ובחלקו החסוי של הדיון מיום 14.10.2024 הופיע בפני כבוד ההרכב גם מבקר המדינה עצמו. כבר בתום הדיון הראשון מיום 17.7.2024 הורה בית המשפט הנכבד למשיבי המדינה ולמבקר המדינה להמשיך בשיח ביניהם ולנסות לגבש הסכמה באשר למתווה הביקורת.

תצלומים של ההחלטה האמורה בהליך הקודם מיום 17.7.2024 ושל פרוטוקולים של הדיונים בהליך הקודם מהימים 17.7.2024, 14.10.2024 ו-17.11.2024, מצורפים לתצהיר תשובה זה בהתאמה ומסומנים "8א" – "8ד".

52. בתום הדיון בהליך הקודם ביום 14.10.2024, החליט בית המשפט הנכבד לקבוע דיון המשך, על מנת לאפשר לצה"ל, לשב"כ ולמבקר המדינה להמשיך בשיח "כדי להגיע להבנות, אמות מידה, ונושאים להמשך הביקורת, בהתחשב בצורך לקיים ביקורת, בד בבד עם אילוצי המלחמה".

תצלום של ההחלטה מיום 14.10.2024 מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "9".

53. ביום 21.11.2024, לאחר כארבעה חודשים של שיג ושיח, שנוהל בליווי צמוד של בית המשפט הנכבד, הגיעו משיבי המדינה ומבקר המדינה להסכמות באשר למתווה ביקורת מוסכם ולצמצום צו הביניים בהליך הקודם (להלן – "המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024"; נספח "10ב"). הצדדים גם עדכנו על דבר גיבושו של המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 במהלך הדיון הגלוי שהתקיים באותו יום.
54. בהחלטתנו שניתנה לאחר הדיון האמור, בירך בית המשפט הנכבד את המשיבים על כך שניהלו "שיג ושיח נחוש" אשר "עלה יפה" ו-"נתגבשה הסכמה כראוי", נתן תוקף של החלטה למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, ולבקשת משיבי המדינה ומבקר המדינה, הורה על צמצום צו הביניים בהליך הקודם, בהתאם להסכמות שהושגו.
- תצלומים של הודעת משיבי המדינה ומבקר המדינה מיום 21.11.2024, של המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, של פרוטוקול הדיון בהליך הקודם מיום 21.11.2024 וכן של ההחלטה מיום 21.11.2024, מצורפים לתצהיר תשובה זה ומסומנים בהתאמה "10א" – "10ד".
55. בניגוד לנטען בעתירת הסנגוריה (סעיף 40), המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 התייחס במפורש גם לביקורות בנושאי הליבה, ונקבע בו ביחס אליהן, כי בחודשים ינואר-פברואר 2025, יקיימו הצדדים שיח באשר למועד פתיחת הביקורות בנושאים אלה (סעיף 13 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נספח "10ב").
56. לאחר צמצום צו הביניים ביום 21.11.2024 שב משרד מבקר המדינה לקיים הביקורות של שלבים א' ו-ב', בהתאם לקבוע במתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024. ביום 11.2.2025 פורסמו אף חלק מהדוחות הראשוניים של מבקר המדינה בעניין מאורעות השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', בנושאים אזרחיים.
57. ביום 25.3.2025, לאחר שיג ושיח נוסף, מקיף, ממושך וממצה בין צה"ל ומבקר המדינה, נחתם "מתווה מוסכם לקיום ביקורת בצה"ל בעת מלחמת 'חרבות ברזל'", הוא המתווה המוסכם (נספח "11ב"). מתווה זה הוא מתווה משלים, המעגן את ההסכמות בין צה"ל לבין משרד מבקר המדינה להשלמת תוכנית הביקורת של משרד מבקר המדינה בצה"ל (להלן – "המתווה המוסכם מחודש מרץ 2025").
58. המתווים המוסכמים גובשו, נערכו ונחתמו בליווי צמוד של גורמים בכירים בצה"ל, ובהם נציגי הפרקליטות הצבאית, גורמים בכירים בייעוץ המשפטי לממשלה וכן פרקליטים בכירים במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, ועל דעתם של אלה. המתווים המוסכמים אושרו על-ידי הרמטכ"ל ומבקר המדינה, וכאמור, גם היועצת המשפטית לממשלה בחנה אותם וביקשה ליתן להם תוקף שיפוטי.
59. ביום 27.3.2025, עדכנו משיבי המדינה ומבקר המדינה בהליך הקודם – וביניהם, כאמור, צה"ל והיועצת המשפטית לממשלה – את בית המשפט הנכבד כי גובש מתווה ביקורת מוסכם עדכני בצה"ל. אשר על כן, התבקש בית המשפט הנכבד על-ידי כלל המשיבים להליך הקודם, ליתן תוקף למתווה המוסכם, לבטל את צו הביניים בהליך הקודם ולמחוק את העתירה (להלן – "הבקשה למתן פסק דין").

תצלומים של הבקשה למתן פסק דין ושל המתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, מצורפים לתצהיר תשובה זה ומסומנים בהתאמה "11א" ו-"11ב".

60. בליבת המתווים המוסכמים נקבע: שמבקר המדינה יקיים ביקורת מדינה, במגוון הנושאים המנויים במתווים המוסכמים, ובהם שמונת נושאי הביקורת; שלא יחול עיכוב נוסף, בגין כל סיבה שהיא, בקיום הביקורת, אלא אם תתרחש התפתחות ביטחונית המחייבת זאת; שצה"ל ייענה לביקורת המדינה, בזריזות; ובכלל שצה"ל ישתף פעולה עם ביקורת המדינה.

61. לעניין שמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות נקבע במתווים המוסכמים כדלקמן:

(א) במתווה מחודש נובמבר 2024 נקבע כי שלב 'עבודת השדה' של הביקורת בנושא הטיפול בחללים אזרחיים וההסברה הממשלתית ייפתח בחודש נובמבר 2024 (סעיף 1, נספח "10ב"). במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 נקבע כי שלב עבודת השדה של הביקורת בטיפול בחללים אזרחיים הסתיים ואילו בביקורת ההסברה הממשלתית נקבע כי שלב עבודת השדה החל (נספח א למתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב");

(ב) במתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 נקבע כי שלב 'עבודת השדה' של הלוחמה הכלכלית בטרור יחל 45 יום לאחר תחילת הליך הביקורת בצה"ל ובכפוף למנגנון שהוסכם על הצדדים (סעיפים 2 ו-3א, נספח "10ב"). במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 צוין כי שלב עבודת השדה בביקורת זו כבר החל (נספח א למתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב");

(ג) במתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 נקבע כי שלב 'עבודת השדה' של הביקורת בנושא המסיבה ברעים ייפתח בחודש נובמבר 2024, ויתמקד תחילה בהליכי הרישוי בלבד (סעיף 1, נספח "10ב"). במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 נקבע כי שלב עבודת השדה בביקורת זו הסתיים. בנוגע לתחום האבטחה, נקבע כי שלב 'עבודת השדה' ייפתח בחודש מרץ 2025 (סעיף 14, שם; סעיף 6א, נספח "11ב");

(ד) במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 נקבע כי שלב 'עבודת השדה' של הביקורת בנושאים "הגנת הערים", "הגנת הגבול ברצועת עזה", "תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ייפתח אף הוא בחודש מרץ 2025 (סעיפים 6א ו-6ג, נספח "11ב")

62. ביום 2.4.2025, הגישה תנועת אומ"ץ התייחסות לבקשה למתן פסק דין, בה הודיעה כי גם מבחינת ההליך הקודם מיצה את עצמו וכי היא "...לא תעמוד עוד על קבלת החלטה בה" (סעיף 1, נספח "12"). בנוסף, תנועת אומ"ץ ציינה כי היא "...מבקשת לשמור לעצמה את הזכות לשוב ולהביא את הטענות האמורות להכרעתו של בית המשפט העליון הנכבד, בין אם במסגרת בקשה להצטרף כצד לעתירות שכבר הוגשו בעניין הצורך בהקמת ועדת חקירה ממלכתית ובין אם במסגרת הליך נפרד, בהתאם להתפתחויות בנושא" (סעיף 6, שם). התנועה לאיכות השלטון לא הגישה התייחסות.

תצלום של התייחסות תנועת אומ"ץ מיום 2.4.2025 בגדרי ההליך הקודם, מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "12".

63. ביום 27.4.2025, נתן בית המשפט הנכבד פסק דין בהליך הקודם, ובו פסק כי לא קיים עוד סכסוך קונקרטי, מחק את העתירה ונתן, כמבוקש, תוקף של פסק דין למתווה המוסכם, באלה המילים:

10. "אכן, משהושגה הסכמה באשר לכלל שלבי הביקורת, אין לפנינו עוד סכסוך קונקרטי, שיש בו כדי להצדיק את הותרת העתירה תלויה ועומדת; דין העתירה, אם כן – להימחק. כמו כן, ניתן בזאת תוקף להסכמת המבקר ומשיבי המדינה לגבי מתווה הביקורת העדכני, כמפורט בנספח להודעה.

11. יש לברך על כך שהמחלוקת המתמשכת בין המבקר לבין גופי הביטחון באה על פתרונה המוסכם, תוך שיתוף פעולה הדדי, כראוי לרשויות המדינה. ניתן אפוא בזאת תוקף של פסק דין למתווה הביקורת המוסכם.

תצלום של פסק הדין בהליך הקודם מיום 27.4.2025 מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "1".

פניות הסנגוריה הצבאית אל מבקר המדינה והגשת עתירת הסנגוריה

64. ביום 30.3.2025, בחלוף כשנה ושלושה חודשים מהמועד בו הודיע מבקר המדינה על פתיחת הביקורת בעניין אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', פנתה הסנגוריה הצבאית, לראשונה, במכתב אל מבקר המדינה. פניית הסנגוריה הצבאית כללה רשימת שאלות הנוגעות לזכויות מושאי הביקורת בהליכי הביקורת בצה"ל. במכתב זה לא העלתה הסנגוריה הצבאית כל טענה שהיא בדבר היעדר סמכות, לשיטתה, לפעולות מבקר המדינה, או הסתייגות אחרת מפעולתו.

תצלום של המכתב האמור מיום 30.3.2025 מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "13".

65. ביום 7.4.2025 השיב היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה לשאלותיה של הסנגוריה הצבאית, באופן מפורט ומנומק, תוך הפנייתה לנהלים רלוונטיים במדריך לביקורת המדינה, שפורסם באתר מבקר המדינה.

תצלום של המכתב האמור מיום 7.4.2025 מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "14".

66. ביום 2.5.2025, חמישה ימים (כולל חג ומועד) לאחר שניתן פסק הדין, פנתה הסנגוריה הצבאית במכתב נוסף אל מבקר המדינה ואל היועצת המשפטית לממשלה. במכתבה, דרשה הסנגוריה הצבאית ממבקר המדינה – לראשונה – להימנע מניהול הליכי ביקורת בנושאי הליבה נשוא עתירת הסנגוריה, ולמצער להשהותם עד למיצוי ההליכים התלויים ועומדים בעניין הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית.

67. במכתב זה העלתה הסנגוריה הצבאית, לראשונה, טענה לפיה אין למבקר המדינה סמכות לערוך ביקורת מדינה בעניינים נשוא עתירת הסנגוריה (למעט בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור, אליו לא התייחסה במכתבה זה); וזאת - כמעט שנה וחצי לאחר שמבקר המדינה פרסם את רשימת נושאי הביקורת שבכוונתו לערוך ביחס לאירועי השבעה באוקטובר (נספח "3"), ולאחר מתן פסק הדין.

תצלום של המכתב האמור מיום 2.5.2025 מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "15".

68. ביום 18.5.2025 השיב היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה לסנגוריה הצבאית במכתב ודחה טענותיה.

- תצלום של המכתב האמור מיום 18.5.2025 מצורף לתצהיר תשובה זה **ומסומן "16"**.
69. ביום 21.5.2025 פנתה הסנגוריה הצבאית בשלישית אל מבקר המדינה, ודרשה לראשונה להפסיק את ביקורת המדינה גם ביחס לנושא הלוחמה הכלכלית בטרור.
- תצלום של המכתב האמור מיום 21.5.2025 מצורף לתצהיר תשובה זה **ומסומן "17"**.
70. ביום 3.6.2025 השיב לסנגוריה הצבאית היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה, חזר על העמדה כפי שפורטה במכתבו מיום 18.5.2025, ודחה את בקשת הסנגוריה הצבאית.
- תצלום של המכתב האמור מיום 3.6.2025 מצורף לתצהיר תשובה זה **ומסומן "18"**.
71. ביום 4.6.2025 הוגשה עתירת הסנגוריה, ביחס לארבע ביקורות בלבד ואלו הן: הלוחמה הכלכלית בטרור; הגנת הגבול ברצ"ע; תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ו-מהלך האירועים בשבעה באוקטובר (להלן – **"ארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה"**). כאמור לעיל, טענותיה של הסנגוריה הצבאית בעתירתה זהות, כמעט לחלוטין לטענות שנטענו על-ידי העותרות ומשיבי המדינה בהליך הקודם.
72. לנוחות בית המשפט הנכבד, מצורפת לתצהיר תשובה זה זו טבלה המפרטת הזוהות הכמעט מוחלטת שבין טענות הסנגוריה הצבאית בעתירתה, לבין הטענות בהליך הקודם.
- תצלום של טבלת השוואת הטענות מצורף לתצהיר תשובה זה **ומסומן "20"**.
73. ביום 5.6.2025 הורה בית משפט נכבד זה (מפי כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ) לסנגוריה הצבאית להתייחס לשאלת השיהוי בהגשת עתירתה, לנמק מדוע לא ביקשה להצטרף להליך הקודם, ולהבהיר כיצד מתיישב הסעד העיקרי בעתירת הסנגוריה עם הסכמות מבקר המדינה ומשיבי המדינה בהליך הקודם, אשר קיבלו תוקף של פסק דין. ביום 19.6.2025 הגישה הסנגוריה הצבאית התייחסותה לנושאים הנקובים באותה החלטה (להלן – **"התייחסות הסנגוריה הצבאית מיום 19.6.2025"**).
74. גם לאחר הגשת עתירת הסנגוריה, הוסיפה ופנתה הסנגוריה הצבאית למבקר המדינה וקיבלה מענה. בגדרה של אותה התכתבות ציינה הסנגוריה הצבאית כי פניה להגשת עתירה נוספת, אם דרישותיה לא תענינה.
- תצלומים של חילופי המכתבים בין הסנגוריה הצבאית לבין מבקר המדינה בין החודשים יוני 2025 ליולי 2025 מצורפים לתצהיר תשובה זה **ומסומנים בהתאמה "19א"-"19ד"**.
75. ביום 2.11.2025 הוגשה תגובה מקדמית מטעם מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה וביום 3.11.2025 הוגשה תגובה מקדמית מטעם ממשלת ישראל והיועצת המשפטית לממשלה לאותה עתירה.

הפצת ארבע טיוטות לגופים המבוקרים ועתירת התנועה לאיכות השלטון

76. במהלך החודשים מאי 2025 ויולי 2025, הופצו לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים הרלוונטיים ארבע הטיוטות בנוגע לביקורות בנושאים טיפול בחללים אזרחיים, המסיבה ברעים, הגנת הערים ו-

ההסברה הממשלתית (להלן – "ארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון" ו-"ארבע הטיטות"), לאחר שהן אושרו על-ידי כלל גורמי הבקרה במשרד מבקר המדינה, ובכללם מנהל החטיבה הרלוונטית, הלשכה המשפטית, מנכ"ל המשרד ומבקר המדינה עצמו.

77. בעקבות משלוח הטיטות, משרד מבקר המדינה קיבל פניות רבות מצד גורמים בצה"ל בבקשה לעיין במסמכים העומדים ביסוד ארבע הטיטות, לקיים פגישות באשר לתוכן ארבע הטיטות, וכן החלו להימסר לביקורת המדינה התייחסויות בכתב לארבע הטיטות, כחלק ממימוש זכות הטיעון.

78. ביחס לכל ארבע הטיטות, החלו להתקיים, כחלק ממימוש זכות הטיעון, פגישות עם מגוון בעלי תפקידים בכירים בצה"ל (מכהנים וכאלו שסיימו תפקידם), לרבות בעלי תפקידים שיוחסה להם ביקורת אישית בארבע הטיטות, ובכלל זה בעלי תפקידים שלא נתקיימו עימם פגישות טרם גיבוש הטיטות, וכן נקבעו פגישות נוספות וככל שיבוטל או יצומצם צו הביניים עוד צפויות להיקבע (אלא כמובן אם קצין כלשהו לא היה מעוניין בקיום פגישה גם לאחר שהוצעה לו זכות טיעון).

79. אף הרמטכ"ל לשעבר החל לממש את זכות הטיעון שלו במענה לארבע טיטות. הרמטכ"ל לשעבר מסר התייחסותו הכתובה (ניתנו ארכות) לשתי טיטות⁴ - ביקורות ההסברה הממשלתית והטיפול בחללים אזרחיים. בנוסף, עד למתן צו הביניים הרמטכ"ל לשעבר היה, לבקשתו, בתהליך של מימוש זכות טיעון בעל-פה, ביחס לארבע הטיטות והתאפשר לו למסור עוד התייחסויות כתובות נוספות לפי בחירתו.

80. מעבר לכך, בין הרמטכ"ל לשעבר לבין ביקורת המדינה סוכם טרם צו הביניים מתווה עבודה יעודי, הכולל פגישות תקופתיות סדירות שמטרתן לאפשר לרמטכ"ל לשעבר למסור התייחסותו, גם בעל-פה, לארבע הטיטות (שתי פגישות מדי שלושה שבועות; עד מתן צו הביניים בעתירות דגן נערכו שתי פגישות בנושא טיטות דוח ההסברה הממשלתית ופגישה נוספת בנושא טיטות דוח הטיפול בחללים אזרחיים). זאת, בנוסף לפגישות נוספות שעסקו באופן כללי בביקורות הנוגעות לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'. חלק מן הפגישות הללו התקיימו בנוכחות עשרות עובדי ביקורת מכל החטיבות הרלוונטיות במשרד מבקר המדינה ולעיתים בנוכחות מבקר המדינה בעצמו.⁵

81. ביום 11.9.2025 הוגשה העתירה מטעם התנועה לאיכות השלטון בנוגע לארבע הטיטות.

82. יושם אל לב שהתנועה לאיכות השלטון אינה כופרת בסמכותו של מבקר המדינה לקיים את ארבע הביקורות נשוא עתירתה (למשל, סעיף 89 לעתירתה; פרוטוקול הדיון בעתירות דגן מיום 29.12.2025, עמ' 13-14) או בכלל הביקורות הנוגעות לאירועי שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', אלא טענתה היא שנפלו פגמים באיסוף התשתית העובדתית ובמתן זכות הטיעון למבוקרים. הסעד היחיד שהתנועה לאיכות השלטון ביקשה בעתירה הוא שמבקר המדינה יגנוז את ארבע הטיטות ו-"...יפעל לעריכת הליך הביקורת מחדש..." (סעיף 1 לעתירת התנועה לאיכות השלטון).

⁴ כאמור לעיל, הרמטכ"ל לשעבר ציין כי שיתוף הפעולה שלו עם הביקורת אינו גורע מטענותיו בדבר פגמים, לשיטתו בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, ואינו מבטא ויתור על אותן טענות.

⁵ הפגישות עם הרמטכ"ל לשעבר התקיימו בתאריכים 26.8.2025, 8.9.2025, 29.9.2025, 27.10.2025, 12.11.2025, 25.11.2025 ו-15.12.2025.

83. בחודשים נובמבר ודצמבר 2025 הוגשו תגובות מקדמיות מטעם המשיבים לעתירת התנועה לאיכות השלטון.

84. ביום 30.11.2025 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (מפי כבוד השופט י' כשר), לפיה הדיון בעתירת התנועה לאיכות השלטון ובעתירת הסנגוריה יאוחד.

85. דיון מאוחד בעתירות התקיים ביום 29.12.2025. ביום 31.12.2025 ניתנו הצו על תנאי בעתירות כמתואר לעיל וכן צו הביניים. יצוין כי הצו על תנאי מתייחס לפי לשונו לכלל הביקורות בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' ולא רק לשמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות ואילו הצו הביניים מתייחס לשמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות בלבד.

ג. גדרי ביקורת המדינה

86. ביקורת המדינה מוכוונת לאיתור פערים בין נורמה לבין המציאות, הסיבות לפערים, והמלצה על דרך פעולה לטיפול בליקויים. בפרק ד' להלן נראה כי חוק היסוד וחוק המבקר מקנים לביקורת המדינה סמכות מקיפה ושיקול דעת נרחב בבחירת נושאי הביקורת. סמכות חוקתית רחבה זו מאוזנת, בין היתר, על-ידי העובדה שבשונה מפסקי דין, לדוחות הביקורת אין כוח מחייב, מלבד ציבורית ומוסרית, כמו גם על-ידי גבולות נוספים של הביקורת, אשר חלקם מעוגנים בחוק היסוד ובחוק המבקר, כמו גם בנהליה של ביקורת המדינה, וחלקם נובעים מטבעה של הביקורת.

ראו: יצחק א' נבנצל, "פיקוח הפרלמנט על המינהל הממשלתי, תפקידם של מוסדות ביקורת עליונים", **ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה** (קובץ מאמרים ומקורות) 40, 43 (אשר פרידברג עורך, 1990 (להלן – "נבנצל").

ג(1) מהות הביקורת

87. הביקורת, אשר הופקדה בידי מבקר המדינה, היא ביקורת בלתי תלויה, עצמאית, מקצועית ואובייקטיבית שמהווה "הליך הערכה של תהליכים, החלטות ותוצרים של מערכת ביצועית...". ובכלל זאת הצבעה על "חולשות ופגמים". כפי שיפורט בפרק ד(5) להלן, במדינות העולם המערבי מוסדות ביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור הן מאושיות המשטר הדמוקרטי. לא בכדי נקבע כי "ערובה לקיומו של ממשל תקין היא בהעמדתו לביקורת".

ראו: יואב דותן, **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי - כרך א'** (2022), בעמ' 59 וכן ה"ש 4 בעמ' 60 (להלן – "דותן"); "בקרת, ביקורת", אברהם אבן-שושן **מלון אבן-שושן המרוכז ומעודכן לשנות האלפים**, עמ' 201 (משה אזר עורך ראשי 2004) (להלן – "מלון אבן שושן"); בג"ץ 7805/00 אלוני נ' **מבקרת עיריית ירושלים**, פ"ד נז(4) 577, פס' 9 לפסק דינה של השופטת פרוקציה (2003) (להלן – "בג"ץ אלוני").

88. כאמור, הביקורת מוכוונת לאיתור פערים בין נורמה לבין המציאות, הסיבות לפערים, והמלצה על דרך פעולה לטיפול בליקויים, תוך התמקדות בליקויים משמעותיים שיש להם השפעה מהותית על האינטרס הציבורי. כך גם בשמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות והצו על תנאי (ראו פרק ו' להלן).

89. הבסיס לביצועה של ביקורת הוא איתור נורמה או "סרגל" בשפה המקובלת במשרד מבקר המדינה, אשר חל על הפעולות והמחדלים של הגוף המבוקר הנבדק בביקורת, כאשר העיקרון המנחה הוא שכל ביקורת נשענת על נורמה מוגדרת המשמשת בסיס להערכה, בין אם מדובר בנורמה ספציפית וישירה ובין אם בנורמות כלליות, כגון יעילות, חסכון, טוהר מידות, ניהול תקין וכדומה. העקרונות שלפיהם נבחנות הפעולות של גוף מבוקר נשענים על חוקיות, ניהול תקין וסדירות, חיסכון, יעילות, אפקטיביות וטוהר מידות, הכול בהתאם לבסיס החוקתי המעוגן בעיקרו בסעיף 2(ב) לחוק היסוד. עקרונות אלה נועדו להבטיח שפעולותיהם של הגופים המבוקרים ייעשו בהתאם לדיון, יקדמו את האינטרס הציבורי, תוך שמירה על הפרט ובאופן חסכוני, יעיל ואפקטיבי.

90. הנורמות המשמשות אמות מידה לביקורת יכולות להיות "קשיחות" כגון חוק יסוד, חקיקה ראשית, חקיקה משנית, חוקי עזר, פסיקות של בתי משפט והלכות שיפוטיות כגון כללי המשפט המינהלי, אמנות בין-לאומיות שישראל אישרה והיא צד להן, הדין הבין-לאומי המנהגי, הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, תקנון שירות המדינה (תקשי"ר), תקנון הכספים והמשק (תכ"ס), החלטות ממשלה, חוזים שהגוף המבוקר הוא צד להם ועוד; נורמות יכולות להיות "רכות" ופחות מחייבות כגון דוחות של ועדות חקירה וועדות ציבוריות אחרות, כללי אתיקה, דוחות של הביקורת הפנימית שהוגשו להנהלת הגוף המבוקר, הנחיות פנימיות ונהלים, סיכומי דיון והחלטות של המוסדות המנהלים בגוף המבוקר או דרגים בכירים אחרים, תקינה בין-לאומית ובפרט תקינה שיש לה זיקה לדיון הישראלי, כגון מדדי OECD ועוד.

91. ביקורת המדינה נשענת על מערכת מושגית מובחנת, המשקפת את שלבי הניתוח וההערכה של פעולת הגוף המבוקר. אבן היסוד של הביקורת היא "ממצא ביקורת", שהוא הפער בין הנורמה המשמשת אמת מידה לביקורת, לבין האופן שבו פעל הגוף המבוקר בפועל, בין אם מדובר במעשה ובין אם מדובר במחדל. ממצא ביקורת אינו בהכרח שלילי, והוא עשוי להיות גם ממצא חיובי בהתאם לסמכות מבקר המדינה לציין ממצאים חיוביים לפי סעיף 15(ב)(4) לחוק המבקר. "ליקוי" הוא ממצא ביקורת המעיד, בין היתר, על פגיעה בתפקודו של הגוף המבוקר, באינטרס ציבורי או בזכויות הפרט, והוא משקף חריגה, פגם או כשל המחייב תיקון (ראו סעיף 15(ב)(2) לחוק המבקר). בנוסף להצבעה על ממצאי ביקורת וליקויים, עשויה להופיע "המלצת ביקורת", שהיא מתכונת פעולה כללית או פרטנית בה מציע משרד מבקר המדינה לגוף המבוקר לנקוט, במטרה לתקן את הליקויים, למנוע את הישנותם ולשפר את תפקוד המערכת בעתיד (ראו סעיף 15(ב)(3) לחוק המבקר).

92. תהליך ניתוח המידע העובדתי לצורך קביעת ממצא ביקורת מחייב את עובדי הביקורת לפעול באופן מקצועי וניטרלי, תוך הישענות על עקרונות של חוקיות, ניהול תקין וסדירות, חיסכון, יעילות, אפקטיביות וטוהר מידות. במסגרת תהליך זה נבחן הפער בין הנורמה החלה על הגוף המבוקר לבין האופן שבו הגוף המבוקר נוהג בפועל, בין שמדובר במעשה ובין שמדובר במחדל.

93. מבנהו של דוח ביקורת המדינה הוא מבנה קבוע ושיטתי, המאפיין את עבודת הביקורת באשר היא, ללא תלות בנושא הנבדק או בזהות הגוף המבוקר. כל דוח ביקורת נשען על נורמה המשמשת אמת מידה לבחינה, ולאחריה מוצגים ממצאי הביקורת, קרי הפערים שנמצאו בין הנורמה לבין אופן פעולתו בפועל של הגוף המבוקר. על יסוד ניתוח הנורמות, הממצאים והליקויים מנוסחת הערת הביקורת, המשקפת את מסקנת הביקורת, ולעיתים מצורפת לה גם המלצת ביקורת. מודל עבודה

זה זהה בכל דוח ביקורת, בין אם עניינו התקשרויות של רשות מקומית, העסקת עובדים בחברה ממשלתית, היערכות מערכתית לאיום מנהרות החמאס, מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי, הטיפול בחללים אזרחיים באירועי השבעה באוקטובר, הליכי האישור והרישוי של המסיבה בחניון רעים או ההסברה הממשלתית בזירה הבין-לאומית וכל דוח ביקורת אחר.

94. הוראות הדין והמתודולוגיה המקצועית של ביקורת המדינה משרטטות את גבולות גזרתה של הביקורת: **ראשית**, מעשים פליליים ועבירות משמעת אינם נבחנים במסגרת הביקורת גופה, וכאשר במהלך עבודת הביקורת מתעורר חשש לביצוע מעשה פלילי, מבקר המדינה מביא את העניין לפני היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם להוראת סעיף 14(ג) לחוק המבקר. **שנית**, מבקר המדינה אינו מבקר נורמות "קשיחות" פרי ידיהן של רשויות שלטון אחרות. ובכלל זה, הביקורת אינה מופנית כלפי חקיקה של הרשות המחוקקת או כלפי פסקי דין של הרשות השופטת. נורמות אלה משמשות, ככלל, אמות מידה לביקורת, ולא מושא לביקורת עצמה.

95. עולה מן האמור כי ביקורת המדינה פועלת במרחב שבו קיימת נורמה החלה על הגוף המבוקר, ואשר הופרה על-ידו במעשה או במחדל.

96. ניתן לסכם כי ההישענות על נורמה המשמשת אמת מידה לבחינת הפעולות והמחדלים של הגופים המבוקרים משמשת הלכה למעשה מעין מנגנון רוחבי המתחם את גבולות הביקורת. מתודולוגיה זו מסייעת להבטיח כי הביקורת תתמקד בבחינת חוקיות, תקינות, טוהר מידות, יעילות, תהליך, יישום וכו' ותימנע מזליגה לביקורת על תוכן של החלטות ערכיות, אידיאולוגיות או פוליטיות המצוי מחוץ לגדרי ביקורת המדינה.

ג(2) העדר סמכות כפייה

97. דוחות הביקורת וההמלצות המובאות בדוחות אינם בעלי תוקף משפטי מחייב ואינם בגדר צו שניתן לאכוף. הגופים המבוקרים רשאים לדחות תיקונו של ליקוי ולא ליישם את המלצותיה של ביקורת המדינה, ובלבד שההמלצות ייבחנו באופן ענייני, וינתן להן משקל ראוי על-ידי הגוף המבוקר. בנוסף, דוחות מבקר המדינה אינם יכולים לשמש ראיה בהליך משפטי או משמעתי (סעיף 30 לחוק המבקר; סעיף 13(4) לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965).

98. עמד על כך בית משפט נכבד זה באלה המילים:

"...חוות דעתו של המבקר אינה בבחינת פסק דין והליך הביקורת אינו בגדר הליך שיפוטי או מעין-שיפוטי, ולפיכך להמלצות המובאות בחוות הדעת אין תוקף משפטי מחייב (בג"ץ 4870/10 בלום-דוד נ' מבקר המדינה, פסקה 22 ([פורסם בנבו], 2011.6.23)). מבקר המדינה אינו יכול לאכוף במישרין על הגוף המבוקר לעשות פעולה, להימנע מעשייה או לבטל החלטה שקיבל. כמו כן, אין בכוחו לאכוף על הגוף המבוקר פעולה על-פי נורמות התנהגות שנקבעו על-ידו (בן-פורת "מבקר המדינה", בעמ' 95). על-אף שהמחוקק לא הקנה למבקר את הסמכות לצוות במישרין על הגורמים המבוקרים לתקן את הליקויים שהועלו ולנהוג על-פי הנורמות שקבע, אין להקל ראש במשקל ממצאיו והמלצותיו... ברי כי התעלמות גורפת ובלתי מנומקת מהמלצות המבקר, לא תוכל להיחשב לסבירה. גם אי-מתן משקל מספק להמלצות המבקר עלול, בנסיבות מסוימות, לעלות כדי אי-סבירות. על הגוף השלטוני לבחון את ההמלצות לגופן, תוך שהוא מעניק להן את המשקל הראוי (השוו': בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 521-

520 (1990); כן ראו בן-פורת, חוק יסוד: מבקר המדינה, בעמ' 13-14. שקילה ואיזון ראויים עשויים, בחלק מן המקרים, להצדיק אימוצן של מסקנות המבקר והמלצותיו, ובמקרים אחרים – להביא לתוצאה שונה."

ראו: בג"ץ 4870/10 בלום-דוד, עו"ד נ' מבקר המדינה, פס' 22 לפסק דינה של השופטת נאור וכן פסק דינו של השופט פוגלמן (נבו 23.6.2011) (להלן – "בג"ץ בלום-דוד"); בג"ץ 9223/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פס' 21 (נבו 19.11.2012) (להלן – "בג"ץ אסון הכרמל"); בג"ץ 3989/11 תנועת נאמני הר הבית בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת המדינה, פס' 11 (נבו 11.11.2012) (להלן – "בג"ץ תנועת נאמני הר הבית"); יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ד - סדרי הביקורת המשפטית, עמ' 2372-2373 (2017) (להלן – "זמיר"); דותן, עמ' 96.

99. מובן הוא שגוף מבוקר אינו יכול להתעלם מדוח ביקורת של מבקר המדינה, ועליו לפעול בצורה עניינית לבחינת הליקויים וההמלצות שעלו בדוח המבקר. בחוק המבקר הוראות המחייבות כל גוף מבוקר למנות צוות אשר ידון בדרכים לתיקון הליקויים ויקבל החלטות בדבר תיקונם, וכן לדווח על אלו למבקר המדינה או לראש הממשלה (סעיפים 21א-21ב לחוק המבקר). כן נקבע כי הפרה של חובות אלה על-ידי עובד גוף מבוקר, ללא הצדק סביר, תהווה עבירת משמעת (סעיף 21ג לחוק המבקר). עם זאת, כאמור, סעיף 21א(ד) לחוק המבקר קובע כי הגוף המבוקר רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים.

100. העדר סמכות הכפייה איננו 'פגם גנטי' או חולשה. זה ייחודו ומקור עוצמתו של מבקר המדינה במארג רשויות השלטון. היטיב לעמוד על היתרון שבהעדר סמכות הכפייה מבקר המדינה לשעבר ד"ר נבנצל באומרו כי "העדר סמכות הכפייה הוא המחיר שעל המבקר לשלם תמורת הסמכות המוסרית העצומה שממנה הוא נהנה" (נבנצל, עמ' 43). בית המשפט הנכבד הדגיש כי "בעבר, נשמעה העמדה לפיה מוסד ביקורת המדינה הינו גוף 'חסר שיניים', במובן זה שהוא נטול סמכות לאכוף המלצותיו באמצעות הטלת סנקציות ... אכן, להמלצותיו של מבקר המדינה אין תוקף מחייב וחוות דעתו אינה בבחינת פסק דין או הליך שיפוטי. כמו כן, פרסומי מבקר המדינה אינם יכולים לשמש כראיה בהליך משפטי או משמעותי ... ודוק, אין המדובר בנקודת תורפה, כי אם במקור כוחה של ביקורת המדינה" (בג"ץ תנועת נאמני הר הבית פס' 11).

ג(3) הביקורת אינה בוחנת את תוכן ההחלטה או טיב המדיניות

101. החלטות של גופים מבוקרים אינן חסינות מביקורת המדינה רק משום שהן עוסקות במדיניות, או באסטרטגיה. החלטת "מדיניות", ביטוי שהוא מעין מושג שסתום, אינה חסינה מביקורת המדינה אך מעצם העובדה כי היא עוסקת ב"מדיניות". מטבע הדברים, ביקורת המדינה עוסקת גם בהחלטות מדיניות, שכן היא עוסקת בהחלטות ובהיעדר החלטות שהתקבלו על-ידי גופים מבוקרים, ובאופן שבו הופעלו סמכויותיהם בפועל, אך כפי שיובהר הביקורת אינה בוחנת את תוכן וטיב ההחלטות לגופן וגם בעניינם של שמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות אין מדובר בביקורת שבוחנת את טיב המדיניות לגופה, הכל כמפורט בפרק ו' להלן.

102. ביקורת המדינה מתמקדת בבחינת חוקיותם ותקינותם של תהליכי קבלת ההחלטות, עבודת המטה, שיתוף הפעולה והתיאום בין גופים, אופן יישום ההחלטות, קיומן של סתירות פנימיות, מחדלים בגיבוש וקבלת החלטות, כפילויות מערכתיות והיעדר יעילות. במסגרת זו משווה מבקר המדינה בין הנורמות החלות על הגוף המבוקר לבין הממצאים שהתגלו בפועל, וזהו אופייה של ביקורת המדינה, כפי שהוא משתקף בדוחות רבים לאורך השנים, ובכלל זה בשמונת נושאי הביקורת נושא העתירות.
103. כך למשל, בחינת תהליכי קבלת החלטות היא מתפקידיה המובהקים של ביקורת המדינה. כל החלטה ברשות המבצעת, תהא בכירותו של מקבל ההחלטה אשר תהא, ותהינה השלכותיה על הציבור רחבות ככל שתהינה, נתונה לביקורת של מבקר המדינה. אם נפלו פגמים בתהליך קבלת ההחלטות – הם ייבחנו ויוצפו על מנת למנוע את הסיכון להישנותם.
104. עם זאת, ביקורת המדינה אינה מחליפה את שיקול דעתו של הגוף המבוקר ואינה מכוונת לבחון את תוכן המדיניות שנקבעה לגופה, טיבה וערכיותה; אלא, הביקורת בוחנת את התהליכים שהובילו לגיבוש החלטה (בין אם זו החלטת מדיניות או אחרת), מזהה ליקויים בתהליך ומציעה המלצות לשיפור.
- תצלום של נוהל גבולות הביקורת מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "21".
105. בהתאם, בביקורת המדינה מושם הדגש על בחינת תקינותם של תהליכי קבלת ההחלטות, ובכלל זה ניתן לבחון: האם ההחלטה התקבלה על-ידי הגורם המוסמך; האם ההחלטה התבססה על תשתית עובדתית מספקת; האם נבחנו חלופות; האם התקיימה היוועצות נדרשת; האם התקבלו חוות דעת מקצועיות; האם ההחלטה תועדה כנדרש; האם בוצע מעקב שיטתי אחר יישום ההחלטה והשגת יעדיה; האם הוגדרו מנגנונים ליישום ההחלטה וכיוצא באלה (ראו נוהל גבולות הביקורת נספח "21").
106. עולה מן האמור כי ביקורת המדינה, בכל תחום שבו היא מופעלת, מגלמת בהכרח עיסוק הקשור למדיניות ולאסטרטגיה, ולו מן הטעם שהיא עוסקת בהחלטות ובהיעדר החלטות של גופים מבוקרים, ובאופן שבו מדיניות מתורגמת הלכה למעשה לפעולה מינהלית, תקציבית וארגונית; אך, כאמור, אין ביקורת על תוכן המדיניות או האסטרטגיה כשלעצמן, על טיבן הערכי או האידיאולוגי, אך קיימת ואף מתחייבת ביקורת על התהליכים הנלווים להן, על יישומם או מחדלים הקשורים להיעדר קבלת החלטות מקום בו נדרש הגוף המבוקר לעשות כן.
107. ניתן לומר כי מבקר המדינה אינו מחליף את שיקוליו של הגוף המבוקר בשיקוליו שלו. מבקר המדינה אינו נכנס לנעליו של הגוף המבוקר. הוא אינו שואל את עצמו מהם האמצעים שהוא היה בוחר אילו היה מנהל הגוף המבוקר, השר או ראש הממשלה. מבקר המדינה מקיים ביקורת מדינה. הוא בוחן את חוקיות ההחלטות שהתקבלו, טיב הליך קבלת ההחלטות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון, ולא התבונה של הגוף המבוקר ועובדיו. השאלה אינה אם המדיניות שנבחרה טובה או מוצדקת. השאלה הינה אם ההחלטה ודרך גיבושה עומדות בנורמות החלות על פעילותו של הגוף המבוקר הנבדק. ממשלה הנוטה לגישה סוציאליסטית וממשלה הנוטה לגישה קפיטליסטית

עשויות לקבל החלטות מדיניות שונות ומנוגדות, אשר כולן ימלאו את דרישות הדין והנורמות הרלוונטיות ביחס להליך קבלת החלטות תקין ומקצועי, ולא ימצאו לגביהן ממצאי ביקורת.

השנו : לעניין תפקידה של הביקורת השיפוטית, בג"ץ 1715-97 **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר**, פ"ד נא(4) 367, 386 (1997).

108. בהתאם לכך דוחות מבקר המדינה העוסקים ב"מדיניות" אינם קובעים מהי המדיניות הראויה או הנכונה, אלא מגבשים ממצאי ביקורת הנוגעים בעיקרם לשלושה תחומים עיקריים: (א) ליקויים בהליכי קבלת ההחלטות; (ב) פגמים ביישום החלטות שכבר התקבלו; או (ג) מחדל של אי קבלת החלטה ואי גיבוש מדיניות שעה שקיימת נורמה המחייבת זאת. להלן דוגמאות קצרות שיבהירו את גדרי הביקורת:

(א) **ליקויים בהליך קבלת ההחלטות:** בדוח "הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה" (2025) (להלן – "דוח הקבינט החברתי-כלכלי במלחמת חרבות ברזל") - נקבע כי בהליך קבלת החלטה בעניין כניסת פועלים פלסטיניים לישראל המידע שהציגו גורמי המקצוע לקבינט היה חסר נתונים כלכליים וביטחוניים רלוונטיים לקבלת ההחלטה. כמו כן, לא ניתנה האפשרות לנציג בנק ישראל להציג את עמדתו המקצועית בפני קובעי המדיניות, לרבות נתונים שגיבש הבנק ואשר חסרו במידע שהוצג לפני הקבינט.

(ב) **ליקויים בהליך קבלת החלטות:** בדוח "תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו" (2017) (להלן – "דוח תהליכי קבלת החלטות בקבינט לפני ובתחילת מבצע צוק איתן") – נמצא כי כאשר התקיימו בקבינט דיונים שעסקו בגזרת עזה לא הוצג לעיתים, גם אם לא בכוונת הסתרה, מידע שהיה בידי מערכת הביטחון ושהיה הכרחי לצורך הבנת תמונת המצב כבסיס לקבלת החלטות על-ידי שרי הקבינט, דוגמת מידע שהתגבש במערכת הביטחון בנוגע לאפשרות שינוי המצב בעזה, פערי מודיעין שהיו אז בגזרת עזה, מידע התרעתי משמעותי, איום המנהרות והתכנית לטיפול התקפי באיום זה. אי-הצגתו של מידע זה גרם לפער משמעותי בבסיס הנתונים של שרי הקבינט, שהיה חיוני לצורך קבלת החלטות בנוגע לגזרת עזה.

(ג) **ליקויים בתהליך קבלת החלטות:** בדוח "ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית בתקופת הממשלות ה-35 וה-36" (2024) (להלן – "דוח משבר הקורונה") – נבדקו החלטות מהותיות בתחום הטיפול בקורונה כגון מתן בלעדיות לחיסונים של חברת פייזר וכן המנגנונים השונים אשר באמצעותם התקבלו החלטות הנוגעות לניהול המשבר. נמצא כי במבחן התוצאה, ההחלטה שקיבל ראש הממשלה להיענות בחיוב להצעת חברת פייזר למתן בלעדיות לחברה עד מרץ 2021 תרמה למניעת תחלואה קשה ואף מנעה מוות של ישראלים רבים. עם זאת, נמצאו ליקויים בהליך קבלת ההחלטה, לרבות העובדה כי ההחלטה לא נדונה בקבינט הקורונה, והממשלה לא החליטה להסמיך את ראש הממשלה לקבל החלטות אלו במקומה.

(ד) **היעדר גיבוש מדיניות:** בדוח "טיפול המדינה במעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים" (2019) – נמצא כי לא נקבעה מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. שר הפנים, הממונה על ביצוע חוק הכניסה לישראל, לא קבע מדיניות כזו.

השר, באמצעות רשות האוכלוסין, אף לא יזם ביצוע עבודת מטה כתשתית לקביעת מדיניות, והרשות לא מיפתה את הסוגיות המרכזיות בנושא זה.

(ה) **היעדר גיבוש מדיניות:** בדוח "זרים שאינם בני הרחקה מישראל" (2014) – נמצא כי הממשלה קיבלה החלטות אשר הניחו את הבסיס למדיניות שתכליתה בלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל, צמצום מספר המסתננים השוהים במרכזי ערים ויציאה מרצון של מסתננים מישראל. הדוח מצביע על העדרו של נדבך חשוב במדיניות - זה הנוגע לתחום הטיפול בזרים השוהים במדינת ישראל זה זמן רב מאוד וסיפוק צורכיהם הבסיסיים, וזאת על בסיס נורמות של חוקי היסוד, פסקי דין של בית משפט נכבד זה ואמנות בין-לאומיות.

(ו) **אי יישום החלטות ומעקב אחר יישומן:** בדוח הקבינט החברתי-כלכלי במלחמת 'חרבות ברזל' (4.11.2025) - עלה כי בשבועיים הראשונים שלאחר פרוץ המלחמה הממשלה החליטה להסמיך את הקבינט החברתי-כלכלי לניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת מלחמה, בריכוז של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובתיאום הריכוז עם מנכ"ל משרד האוצר, ולאחר מכן בריכוז משל"ט אזרחי. אולם, כל החלטות הממשלה בנושא לא יושמו באופן ממשי, לא השיגו את תכליתן ולמעשה התפוגגו.

109. ביקורת המדינה עסקה גם בסוגיות רגישות ביותר המצויות בליבת הפעילות הביטחונית. כך למשל, בדוח שעסק במבצע 'צוק איתן' נבחנה פקודת 'חניבעל' פקודה מטכ"לית שנועדה להסדיר את אופן הפעולה למניעת חטיפה ולסיכולה לאחר שאירעה. הביקורת לא עסקה בשאלה האם המדיניות המבצעית ראויה או נכונה, אלא בחנה את התאמת הפקודה לנורמות מחייבות של המשפט הישראלי והבין לאומי, לחוות דעת משפטיות שניתנו לצה"ל ולפקודות אחרות בצה"ל. במסגרת זו הוצפו פערים בין פקודות במדרגים שונים, חוסר בהירות וחשש לפרשנויות סותרות בנוגע לערך חיי החטוף.

ראו: מבקר המדינה, **מבצע "צוק איתן" - פעילות צה"ל בהיבטים של המשפט הבין-לאומי** (2018).

110. סיכומם של דברים הוא כי גם כאשר ביקורת המדינה מתייחסת לנושאים של מדיניות ואסטרטגיה, עיסוקה אינו חורג מגדריה המסורתיים והמקובלים של הביקורת. מבקר המדינה אינו בוחן את תוכנה של המדיניות לגופה ואינו מחליף את שיקול דעתם של מקבלי ההחלטות, אלא מפעיל את כלי הביקורת הקלאסיים: בחינת תהליכי קבלת ההחלטות, יישומן או היעדרן, והכול בראי הנורמות החלות על הגוף המבוקר. בכך נשמר האיזון הראוי בין כיבוד שיקול הדעת השלטוני לבין קיומה של ביקורת אפקטיבית, עניינית ומבוססת נורמות.

111. במסגרת הביקורת, לרבות ביקורת על תהליכי קבלת ההחלטות, מוסמכת ביקורת המדינה לבחון, בין היתר, כקבוע בסעיף 2(ב) לחוק היסוד, את חוקיות הפעולות, כאשר במסגרת בחינת החוקיות נבחנים, בין היתר, השמירה על עקרון חוקיות המינהל, מילוי חובת הנאמנות של הגוף המבוקר לציבור; שמירה על כללי הצדק הטבעי במסגרת קבלת החלטות; גיבושה של תשתית עובדתית ראויה לפני מועד קבלת ההחלטה; שקילת מלוא השיקולים הרלוונטיים, לרבות סבירות ההחלטה; תיעוד הדיונים השונים; זמן פעולה ראוי ועמידה בחובת ההנמקה. עמדה על כך כבוד השופטת פרופ' ד' ברק-ארז, במילים אלה: **"עם זאת, בחינת חוקיות פעולותיהם של הגופים המבוקרים היא מימד**

חשוב של ביקורת המדינה, ולמשפט המינהלי יש חלק עיקרי בה (לצד ענפי משפט אחרים, לרבות המשפט הפלילי)."

ראו: דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי**, עמ' 15 וה"ש 8 (כרך א, 2010) (להלן – "ברק-ארז").

וכן ראו: נוהל גבולות הביקורת, נספח "21".

112. עולה מן האמור, כי אין לשעות להצעת הסנגוריה הצבאית, לפיה המילים "ביטחון", "אסטרטגיה" או "מדיניות" הן מילות קסם שיכולות להקנות חסינות מפני ביקורת המדינה. כאמור, ביקורת המדינה אינה מחליפה את שיקול הדעת של הגורמים המבוקרים ואינה קובעת מהי המדיניות הנכונה או הראויה.

113. בנוסף, כפי שציין מבקר המדינה לשעבר, כבוד השופט בדימוס א' גולדברג ז"ל, על ביקורת המדינה להיות ערה לסכנה שבביקורת המסיקה קיומו של ליקוי אך מפני שהתוצאה של המעשה או ההחלטה היתה כושלת. כישלון התוצאה אינו מעיד כשלעצמו על פגם בתהליך קבלת ההחלטות או פגם בביצוע, כמו שגם תוצאה מוצלחת אינה שוללת כשלעצמה קיומם של פגמים בתהליך. לכן, נמנעת הביקורת מלהצביע בדיעבד על כך שהיה על הגוף המבוקר לבחור באלטרנטיבה אחרת אך בשל כך שההחלטה שנבחרה לא הובילה לתוצאה הרצויה; אלא יעדי הביקורת הם, כאמור, תקינותו של תהליך קבלת ההחלטות, או פערים בין הביצוע לבין הנורמות/החלטות.

ראו: אליעזר גולדברג "סוגיות בביקורת המדינה ממבט אישי" **היבטים בביקורת רשויות המדינה – כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג** 37, 54 (חני אופק-גנדלר, אהרון ברק, ענת הורוויץ עורכים, 2023) (להלן – "גולדברג").

114. עולה מן האמור כי מבקר המדינה אינו מחליף את שיקול הדעת של הממשלה, הקבינט או מערכת הביטחון, ולא קובע מהי המדיניות הראויה או האסטרטגיה הנכונה לפי שיקול דעתו. תחת זאת, הביקורת פועלת במתודולוגיה מקצועית מוכרת של ביקורת המדינה, קרי בחינת הפער בין נורמות לבין המציאות בפועל, בדיקת חוקיות, תקינות, עבודת מטה, תשתית עובדתית, שיתוף פעולה בין גופים, יישום החלטות, יעילות וכו'. הדוגמאות שהובאו הן בבחינת מעט המעיד על העיקר, והן ממחישות כי גם שמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות משתלבים באופן טבעי וישיר בגישה זו (ראו גם פרק ו' להלן): ביקורת מקצועית ובלתי תלויה, הנעשית בכלים של ביקורת מדינה ולא הכרעה מדינית או אסטרטגיה חלופית. לפיכך, אין יסוד לטענה כי מדובר בחריגה מסמכות או בשינוי אופייה של הביקורת, אלא בהמשך ישיר ועקבי של תפקיד מבקר המדינה כפי שעוצב ויושם הלכה למעשה מאז ומתמיד.

ג(4) היועמ"שית: ניתן לבקר תהליך גיבוש מדיניות/אסטרטגיה

115. בתגובתה המקדמית לעתירת הסנגוריה, עומדת היועצת המשפטית לממשלה על ההבחנה בין "ביקורת של היבטי מדיניות מובהקים, כמו גם שאלות אסטרטגיות הנוגעות למדיניות הביטחון של מדינת ישראל, **לגופן**" (סעיף 78 לתגובתה המקדמית של היועצת המשפטית לממשלה לעתירת הסנגוריה), שלשיטתה אינן כפופות לביקורת המדינה, "**להבדיל מהיבטים תהליכיים בגיבוש**

המדיניות" (שם), וכן "**...ביקורת על תהליך קבלת ההחלטות**" (שם, סעיף 77), אשר לעמדתה נתונים לביקורת המדינה, אף כאשר מדובר בנושאי ביטחון ואסטרטגיה; ובלבד שהביקורת לא נועדה "להחליף את שיקול דעתו של הגוף המבוקר בשיקול דעתו של הגוף המבקר" (שם).

116. מדוע אם כן מציינת היועצת המשפטית לממשלה ש"קיים קושי ממשי..." במישור הסמכות (שם, סעיף 79)? בחינת התגובה המקדמית של היועצת המשפטית לממשלה מגלה כי הייעוץ המשפטי לממשלה יוצא מתוך הנחה שגויה – שיעדי הביקורת הם תוכן המדיניות/אסטרטגיה. ולא היא.

117. טיעונו של הייעוץ המשפטי לממשלה מניח על יסוד הכותרות של נושאי הביקורת שהביקורת תעסוק בנכונות המדיניות הביטחונית לגופה ובטיבה, וזוהי הנחת המבוקש להבדיל מזיהוי כשלים בתהליכי קבלת ההחלטות, זיהוי כשלים בגיבוש המדיניות, יישומה וביצועה – ואולם כל אלה תחומים אשר, אף לשיטת היועצת המשפטית לממשלה, מצויים בגדר סמכותו של מבקר המדינה.

118. ה'ראיה' לכאורה היחידה שמציג הייעוץ המשפטי לממשלה לתמיכה בהנחת המוצא שלו היא מסמך השאלות שהופנה למבוקרים במסגרת ביקורת הלוחמה הכלכלית בטרור, אשר צורף כנספח 17 לעתירת הסנגוריה.⁶ לשיטת הייעוץ המשפטי לממשלה, השאלון מלמד כי "בפועל המבקר בוחן את טיב "ההסדרה" של ישראל עם חמאס ערב אירועי השבעה באוקטובר, על דרך העברת כספים מקטאר לרצועת עזה, ובדיקתו אינה מתמצה בהיבטים תהליכיים בגיבוש מדיניות זו" (סעיף 81 לתגובה המקדמית של היועצת המשפטית לממשלה לעתירת הסנגוריה).

119. אין יסוד לטענה.

120. **ראשית**, ביקורת המדינה בוחנת את תהליכי קבלת ההחלטות (בדרג המדיני) ביחס ללוחמה הכלכלית בטרור, במתודולוגיה המקובלת של ביקורת המדינה, כפי שהוסבר לעיל, ואינה בוחנת האם אותה 'הסדרה' נכונה או ראויה מדינית, ביטחונית או אחרת. כמו כן, נבחנות שאלות של יישום המדיניות.

121. **שנית**, הצגת שאלה אינה מלמדת על התוכן הצפוי של הביקורת או גיבוש ממצאי הביקורת. השאלות נועדו להכין את בעלי התפקידים בגופים המבוקרים למפגשים עם ביקורת המדינה וכן לאפשר לביקורת המדינה לקבל מידע לשם קיום הביקורת. פשיטא שניהול ביקורת מדינה, לא כל שכן פרסום דוח, ללא בירור קודם של כל הנתונים העובדתיים כולל תוכן ההחלטה/מדיניות, הוא בלתי אפשרי, ולכן אין פגם כלשהו בהצגת שאלות לגבי תוכן ההחלטה/מדיניות או לגבי הסיבות שהובילו לקבלתה. המדובר במידע בסיסי הנדרש באופן מובן מאליו לשם ביקורת תהליכים ומימוש החלטות.

122. לפיכך, העובדה שנשאלת בשאלון שאלה כגון "מה הייתה מדיניות המטה הכללי..." (שאלה ט') אינה מלמדת שבביקורת המדינה נבחן תוכן המדיניות לגופה ואינה מעידה על תוכנו הצפוי של דוח

⁶ לשלמות התמונה נעיר, כי מסמך השאלות שצורף כנספח 17 לעתירת הסנגוריה אינו מסמך השאלות המקורי כפי שנמסר מידי מבקר המדינה לגופים המבוקרים, ונערכו בו שינויים על-ידי הסנגוריה הצבאית או מי מטעמה. צירופו של מסמך השאלות לעתירת הסנגוריה הינו בלתי ראוי ובעייתי, לשון המעטה, בשים לב לכך שמדובר בממצאי ביקורת כאמור בפרק (2) להלן.

הביקורת. שאלה זו נועדה בראש ובראשונה לברר האם אכן גובשה מדיניות בנושא, וכן כדי לבחון כיצד גובשה, ומה היה תהליך קבלת ההחלטות שנלווה לה, וכיצד יושמה בפועל.

123. **שלישית**, לא לחינם מרבית השאלות שנשאלו באותו שאלון נועדו להניח את תשתית המידע ההכרחית לבחינה שלמה של תהליכי קבלת ההחלטות ותהליכי גיבוש המדיניות, כגון: שאלות הנוגעות לעמדות גופי הביטחון השונים; שאלות הנוגעות לעמדות פנימיות של בעלי תפקידים בצה"ל; קיומם של צוותי עבודה משותפים; קיומן של פקודות ותוכניות עבודה מאושרות; קיומם של דיונים בנושא; וכן קיומם של נתונים או הערכות והעברתם לגורמים הרלוונטיים (ראו, לדוגמה, שאלות ג', ה'-ח', י', י"א, ט"ז, י"ז, י"ט). שאלות נוספות הן שאלות עובדתיות גרידא (למשל, שאלות א'-ד', י"ב-י"ד, ט"ו, י"ח). ביקורת המדינה רשאית לשאול כל שאלה, והגופים המבוקרים מחויבים למסור לה כל מידע, כקבוע בסעיף 3 לחוק היסוד.

124. **רביעית**, הייעוץ המשפטי לממשלה אינו חשוף כלל ועיקר לתהליכי הביקורת בארבע הביקורות, נוכח חיסיון הליכי הביקורת, ולכן אין לו ידיעה בנושא (ראו סעיף 28 לחוק המבקר). ממילא, הסברות של הייעוץ המשפטי לממשלה על תוכן הביקורת הצפויה בארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה אין להן על מה להישען, והן גם משוללות יסוד לגופן. לשם קיומה של ביקורת אפקטיבית ומקצועית, מבקר המדינה נדרש לקבל את מלוא התשתית העובדתית הרלוונטית, ולשם כך מוקנית לו סמכות חוקתית מלאה ורחבה לקבל כל מידע הדרוש לביצוע הביקורת. סמכות זו, המעוגנת בסעיף 3 לחוק יסוד מבקר המדינה, גוברת על כל חיסיון שבדין, ומאפשרת למבקר לעיין בכל מסמך, החלטה, חלופת פעולה, עבודת מטה או תשתית מקצועית של הגוף המבוקר. מובן מאליו כי דרישת המבקר לקבל הסברים, מסמכים או כל מידע אחר בשלב הביקורת אינה מגדירה ואף אינה מרמזת על התוכן הסופי של דוח הביקורת, ובוודאי שאין בה כדי להגדיר, להרחיב או לצמצם את עצם סמכותו של מבקר המדינה לבצע ביקורת. רק לאחר קבלת מלוא המידע ובחינתו, בהתאם למתודולוגיה המקצועית של ביקורת המדינה, מגבש צוות הביקורת את ממצאי הביקורת, כאשר מתגלה פער בין הנורמה החלה לבין המצב שנמצא בפועל.

הדגמה – דוח היעדר תפיסת ביטחון לאומי – ביקורת תהליכית

125. אין זו הפעם הראשונה בה הייעוץ המשפטי לממשלה מניח הנחה שגויה בנוגע ליעדי הביקורות שמבצע מבקר המדינה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'.

126. כך, במסגרת ההליך הקודם, הנושא היחיד מתוך תכנית הביקורת המלאה של מבקר המדינה, לגביו טענו משיבי המדינה באותו הליך, לרבות היועצת המשפטית לממשלה, באופן קונקרטי, כי אין כביכול סמכות לבקרו, היה תפיסת הביטחון הלאומי (סעיף 49 לתגובה המשלימה מטעם משיבי המדינה בהליך הקודם, נספח "147") ולכן נתייחס אליו.

127. בחודש נובמבר 2025 פורסם דוח הביקורת בנושא "היעדר תפיסת ביטחון לאומי וההשפעה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל" (להלן – "דוח היעדר תפיסת ביטחון הלאומי"). באותו דוח נקבע, בין השאר, כי ראש הממשלה לא הביא לידי אישור תפיסת ביטחון לאומי רשמית למדינת ישראל, ובכך לא מימש את אחריותו בנושא.

תצלום של דוח היעדר תפיסת ביטחון לאומי מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "22".

128. עיון בדוח היעדר תפיסת ביטחון לאומי מלמד כי לטענות משיבי המדינה בהליך הקודם אין אחיזה במציאות: דוח הביקורת לא קבע מהי תפיסת הביטחון הראויה שיש לאמץ ולא החליף את שיקול דעת הרשות בשיקול דעתו של מבקר המדינה.

129. חלף זאת, דוח היעדר תפיסת ביטחון לאומי התמקד בבחינת **התשתית התהליכית** לגיבוש תפיסת הביטחון הלאומי, ובשאלה האם התקיים תהליך סדור של גיבוש, כתיבה, דיון, אישור, תיקוף ועדכון, תוך שהדברים נבחנו לאור נורמות רלוונטיות, כגון חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, אחריות הממשלה כרשות המבצעת לפעול בשם המדינה ולמענה ולהיות אחראית לגורלה, כמשמעות הדברים בחוק-יסוד: הממשלה, נורמות מנהליות של ניהול תקין, ונורמות מקצועיות והמלצות שנקבעו בדוחות ועדות ציבוריות, ובפרט המלצות ועדת וינוגרד שאומצו בהחלטת ממשלה. כמו כן, עמד הדוח על ההשלכות של היעדר תפיסת ביטחון לאומי זה על תהליכים מרכזיים בצה"ל ועל הזיקה שבין היעדר תפיסת הביטחון הלאומי לאירועי השבעה באוקטובר.

130. בדיונים שנערכו לאחר פרסום הדוח בוועדה לענייני ביקורת המדינה, עלה כי הדוח תרם רבות לקידום תהליך גיבוש תפיסת הביטחון הלאומי של המדינה. כך למשל בתאריך 1.12.2025 התקיים דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת שם הבהיר סגן ראש המל"ל כי "ראש הממשלה הנחה, ואני מעביר לך את הוראת התכנון: עד סוף השנה לתקף את תפיסת הביטחון. ולכן הערה אחת של המבקר בהקשרים של תיקוף תפיסת הביטחון היא בתהליך מאוד מתקדם, אנחנו אמורים לסדר את זה עד סוף השנה" (פרוטוקול מס' 249 מיום 1.2.2025 עמ' 26).

131. בנוסף לכך, במהלך הביקורת אף קודמה חקיקת חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2025. חוק זה יכול לשמש דוגמה נוספת ועדכנית לתפקידה המרכזי של ביקורת המדינה בתחום אסטרטגיית הביטחון הלאומי של המדינה. אותו חוק קובע נורמה מחייבת לפיה עם כינונה של ממשלה חדשה יגבש המטה לביטחון לאומי הצעה לאסטרטגיית המדינה-ביטחון של מדינת ישראל, שנועדה לקדם את האינטרסים המדיניים והביטחוניים ולחזק את החוסן הלאומי. עוד מעגן החוק תהליך סדור של גיבוש האסטרטגייה, אישורה, עדכונה ותיקופה. בנסיבות אלה, מובן מאליו כי מבקר המדינה מוסמך ואף נדרש לבחון את התנהלות כלל הגופים המבוקרים, ואת השאלה האם עמדו בהוראות החוק, קיימו את ההליכים שנקבעו בו, ופעלו בהתאם לנורמות המחייבות שנקבעו בחוק לשם גיבוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי של המדינה.

132. הנה כי כן, גם כאשר הביקורת נוגעת למדיניות ביטחוןית, הביקורת בפועל התמקדה בתהליכי קבלת החלטות ובבחינת ממצאי הביקורת אל מול נורמות הביקורת, להבדיל מבחינת המדיניות לגופה ו'יתקיפתה'. בדוח האמור המבקר לא קבע מהי תפיסת הביטחון הלאומי הנכונה או הראויה למדינת ישראל, אלא עמד על הצורך בקיומה ובאישורה כנדרש על-פי דין. בפרק ו' להלן, נתייחס לשמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות ונראה כי גם בעניינין של ביקורות אלה אין מדובר בביקורות שמטרתן בחינת טיב המדיניות לגופה, אלא בבחינת תהליכים, יישום ותוצאות, בהתאם למתודולוגיה המקובלת של ביקורת המדינה. לפיכך, מבקר המדינה מוסמך לערוך את הביקורות נשוא העתירות, גם בהינתן גודל הביקורת כמוסבר לעיל.

ד. סמכותו של מבקר המדינה

ד(1) תמצית

133. בניסיון לסכל את ביקורת המדינה, טוענת הסנגוריה הצבאית כי יש לפרש את סעיף 2(א) רישא לחוק היסוד כרשימה סגורה של נושאים. לשיטתה, מאחר שנושאי "מדיניות וביטחון" אינם מנויים, כביכול, באותה רישא, לא קמה לביקורת המדינה סמכות בעניינם. באשר לביטויים המצויים בסעיף 2(ב) לחוק היסוד לרבות הביטוי "וכל עניין אחר" טוענת הסנגוריה הצבאית שיש לקראם בכפופות לאותה החרגה נושאית, כביכול, המצויה ברישא לסעיף 2(א). היועצת המשפטית לממשלה גורסת, כאמור, כי קיים "...קושי ממשי במישור סמכותו של מבקר המדינה לערוך פעולות ביקורת בנושאי ליבה הנוגעים למדיניות החוץ והביטחון". יובהר כי רק בעתירת הסנגוריה ישנה טענה בדבר חוסר סמכות ביחס לארבע ביקורות בלבד, ושאלת הסמכות לא התעוררה בעתירת התנועה לאיכות השלטון.

ראו, למשל: סעיפים 83-85 לעתירת הסנגוריה וסעיפים 16 ו-79 לתגובת היועצת המשפטית לממשלה לאותה עתירה.

134. בהתאם לצו על-תנאי על מבקר המדינה ליתן טעם מדוע "לא יימנע מביצוע הליכי ביקורת הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמה בנושאים של מדיניות ואסטרטגיה, או בנושאים שמצריכים בירור עובדתי-חקירתי רחב יריעה". בכל הנוגע למישור הסמכות נטען ונוכיח כי למבקר המדינה יש סמכות לבצע את הליכי הביקורת ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל' בנושאים של מדיניות ואסטרטגיה, כל עוד הליכי ביקורת אלה נעשים במסגרת של ביקורת המדינה ובכליה של ביקורת המדינה (המתוארים בפרק ג' לעיל).

135. בפרק ג' לעיל עמדנו על כך שיעדי הביקורת, לרבות ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', אינם בחינה ערכית של תוכן המדיניות שנקבעה, אלא בחינה של פערים בין נורמה לבין המציאות, של ליקויים במימוש הנורמה, של ליקויים בתהליכי קבלת ההחלטות, או היעדרה של מדיניות שלא מכוח החלטה מפורשת להימנע מגיבוש מדיניות. כאמור, עניינים מעין אלה מצויים גם לשיטתה של היועצת המשפטית לממשלה, בגדר סמכותו של מבקר המדינה (סעיפים 77-78 לתגובתה).

136. יתר על כן, נטען ונוכיח כי במישור הסמכות יש למבקר המדינה סמכות לבצע הליכי ביקורת מדינה בנושאים שמצריכים בירור עובדתי רחב יריעה, נוכח הסמכויות הייחודיות הנתונות בחוק היסוד ובחוק לדרוש חומרים, ידיעות ומסמכים מהגופים המבוקרים, וההתמקצעות רבת השנים של מאות עובדי משרד מבקר המדינה בביצוע ביקורות עומק, מערכתיות ובגופים מבוקרים רבים בעת ובעונה אחת. לצד זאת, מבקר המדינה אוזח סמכויות חוקתיות רחבות הנוגעות לקבלת ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת, וזאת לצורך ביצוע הליכי ביקורת מדינה.

137. בפרק זה נוכיח שחוק היסוד וחוק המבקר במכוון אינם מגבילים את סמכותו של מבקר המדינה, בבחירת נושאי הביקורת. ההיפך הוא הנכון – חוק היסוד וחוק המבקר מקנים למבקר המדינה

סמכות רחבה, עצמאות מלאה ואי-תלות מוחלטת בבחירת נושאי הביקורת, וזאת כחלק מהותי מתפקידו המשטרי. לשון חוק היסוד רחבה ומכלילה בתוך גדרי ביקורת המדינה את כלל הפעולות של הגופים המבוקרים, והתכלית של חוק היסוד מוליכה למסקנה ברורה בדבר סמכותו הרחבה של מבקר המדינה לבצע את הליכי הביקורת ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל' בנושאים של מדיניות ואסטרטגיה, כאמור, כל עוד הליכי ביקורת אלה נעשים במסגרת של ביקורת המדינה ובכליה של ביקורת המדינה.

138. תוצאה פרשנית זו מקובלת, בין היתר, על פרופ' י' זמיר, אשר היה באופן אישי⁷ בין מנסחי טיוטת חוק היסוד, עת כיהן כיועץ המשפטי לממשלה. פרופ' זמיר קובע בספרו הסמכות המינהלית" כי ביקורת המדינה היא "ביקורת גורפת, המשתרעת על כל תחום ועל כל עניין" (זמיר, עמ' 2363). פרשנות זו מעוגנת גם בפסיקה עקבית של בית משפט נכבד זה ובספרות המשפטית.

139. להלן נבאר כי הרישא לסעיף 2(א) נוספה לחוק היסוד במטרה להקנות למבקר המדינה סמכות לערוך גם ביקורת מערכתית ורוחבית על כלל המינהל של המדינה ועל כלל משק המדינה, להבדיל מביקורת על משרדי ממשלה או גופים מסוימים בלבד (כמוסדר בסעיף 2(א) סיפא). הרישא נוספה לבקשת מבקר המדינה דאז, ותכליתה המוצהרת, אשר התקבלה גם על דעת הייעוץ המשפטי לממשלה, על דעת חברי ועדת חוק, חוקה ומשפט ועל דעת הכנסת, הייתה לשמר ולחזק את סמכותו של מבקר המדינה לערוך ביקורת כאמור על כלל המינהל של המדינה ועל כלל משק המדינה.

140. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) דאז (להלן – "המשנה ליועמ"ש דאז") הבהיר לחברי ועדת חוק, חוקה ומשפט בעת הדיונים על חוק היסוד, כי הרישא לסעיף 2(א) מהווה חזרה על האמור בסעיף 1 לחוק היסוד, הקובע כי "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה". המשנה ליועמ"ש דאז אף ציין: "לא קיים שום דבר מעבר למשק המדינה והמינהל" (עמ' 6 לפרוטוקול דיון ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 9.12.1986, נספח "26ד"). הייעוץ שלו לחברי הוועדה היה, אם כן, שסעיף 2(א) רישא אינו מגביל את סמכותה של ביקורת המדינה.

141. עוד נראה, כי תוצאה פרשנית זו מתחייבת גם מלשון חוק היסוד וחוק המבקר, מ"ההסטוריה של התפתחותו" של אותו טקסט, מכוונתה של הרשות המכוונת ומתכליתה של החקיקה, לרבות תפקידה המשטרי של ביקורת המדינה ואופן הפעלת הסמכות בפועל.

ראו: בג"ץ 7510/19 עו"ד אור-הכהן נ' ראש הממשלה, פס' 11 לפסק דינה של הנשיאה חיות (נבו 9.1.2020) (להלן – "בג"ץ אור-הכהן").

142. נעמוד על כך כי עצמאות ביקורת המדינה ואי-תלותה בגופים המבוקרים הם עקרונות יסוד העומדים בבסיס פעולתו של מבקר המדינה, והם התכלית המרכזית שלאורה יש לפרש את חוק יסוד מבקר המדינה כולו. עקרונות אלה מחייבים כי כל פרשנות להוראות חוק היסוד, בוודאי ביחס לסמכותו של מבקר המדינה, תיעשה באופן המבטיח את חירות פעולתו של מבקר המדינה ואת יכולתו למלא את תפקידו ללא מורא וללא תלות. עצמאותו של מבקר המדינה היא עקרון יסוד השזור בהוראות

⁷ כפי שמסר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) דאז לחברי הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בדיון ביום 4.8.1986, ראו עמ' 16 לפרוטוקול אותו דיון, נספח "26ב"; ומבקר המדינה דאז, יצחק טוניק, בפני ועדת חוקה, חוק ומשפט בדיון ביום 2.12.1986, עמ' 4 לפרוטוקול אותו דיון, נספח "26ג".

חוק היסוד וחוק המבקר, לרבות דרך מינוי המבקר, תקופת כהונתו, הסדרי שכרו, תנאי העברתו מתפקידו והסמכויות הרחבות שניתנו בידיו לניהול ענייני משרד מבקר המדינה. נבהיר כי תפיסה זו עולה בקנה אחד עם העקרונות הבין-לאומיים המעוגנים, בין היתר, בהצהרת לימה משנת 1977 ובהצהרת מקסיקו משנת 2007, אשר קובעים כי ביקורת מדינה אפקטיבית מחייבת עצמאות מוסדית ותפקודית מלאה.

143. מבקר המדינה מוסמך לבדוק את מחדלי השבעה באוקטובר ונושאים הקשורים למדיניות ואסטרטגיה לא משום שמדובר בעניינים חריגים, דרמטיים, קיומיים או חסרי תקדים, אלא משום שסמכותו משתרעת על בחינת החלטות, נהלים ותהליכי קבלת החלטות של הממשלה, של צה"ל, שב"כ והמשטרה בכל תחום שהוא, ובלבד שהבחינה נעשית בנורמות של ביקורת מדינה. אין פעולה של גוף מבוקר החסינה מביקורת. כפי שהוסבר בפרק ג' המבקר לא מחליף את שיקול דעתם של הגופים המבוקרים בשיקול דעתו, אלא בוחן את ההחלטות והמחדלים אל מול הנורמות המחייבות שלפיהן פועלים הגופים המבוקרים.

144. אין כל הבדל עקרוני, מבחינת הסמכות החוקתית של מבקר המדינה, בין ביקורת מדינה על החלטת ממשלה בדבר מיגון יישובי הצפון, הקמת בית חולים בדרום הארץ או העברת כספים קטאריים לארגון הטרור חמאס. סמכות הביקורת חלה על תהליכי קבלת ההחלטה של הגוף המבוקר והבחינה האם הופרו נורמות של חוקיות, ניהול תקין ויעילות וכו' החלות על פעילותו של הגוף המבוקר; הביקורת אינה עוסקת באופייה המדיני, הביטחוני או הכלכלי של הפעולה הנבחנת. תוכן ההחלטה או האירוע אינו מגדיר את גבולות הסמכות, אלא אמות המידה של הביקורת והיותו של הגוף הנבדק גוף מבוקר. בדומה לבית המשפט נכבד זה, אשר בבואו לדון בסוגיות ביטחוניות רגישות אינו קובע את מדיניות הביטחון אלא בוחן את חוקיותה, כך גם מבקר המדינה אינו מעצב מדיניות או קובע האם המדיניות ראויה אם לאו, אלא בוחן את תקינותם וחוקיותם של תהליכי קבלת החלטות ושל הפעולות והמחדלים שנעשו.

145. "ביטחון", "אסטרטגיה" או "מדיניות" אינן מילות קסם המקימות חסינות מפני ביקורת המדינה. מבקר המדינה אינו מחליף את שיקול הדעת של הגורמים המוסמכים ואינו קובע מהי המדיניות הנכונה או הראויה. מבחינה זו אין כל הבדל בין הביקורות הנדונות בעתירות לבין ביקורות שבוצעו ועסקו בבדיקת נוהלי החקירות בשב"כ, בהיערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, בהתנהלות הגורמים השונים בנושא המשט הטורקי לעזה, במשבר הדיור, במבצע 'צוק איתן', בשינוי מדיניות משרד התקשורת מול חברת בזק בתקופת שר התקשורת בנימין נתניהו, בניהול משבר הקורונה, בטיפול בזרים בדרום תל אביב, בתפקוד וקבלת החלטות בקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל או היעדר תפיסת ביטחון לאומי וההשפעה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל.

146. יתרה מכך, נוכח אופייה היוזם של ביקורת המדינה וגישתה הרוחבית לכלל הגופים המבוקרים, מצויים בידיה כלים לבחינה מעמיקה של תהליכי קבלת החלטות בתחומי מדיניות, ביטחון ואסטרטגיה, לעיתים אף יותר מבית המשפט המנהל הליכים באופן אדוורסרי, כפי שהדגיש בית משפט זה: "לא אוכל לשחרר עצמי מתחושה כי לא כל האמת נגלתה לעינינו לבחינה ולביקורת ... דומה כי הליכי בית המשפט הגבוה לצדק – במהלכם הרגיל – אינם מתאימים, על-פי טבע ברייתם,

להכרעה בעתירה מעין-זו שלפנינו. בירור השאלות שהועלו יכול היה שייעשה בידי מבקר המדינה; איזמל שבידי מבקר המדינה הותאם למלאכה זו, ואיזמל זה אין בידינו". בכך מתמצה תפקידה של ביקורת המדינה כשומר סף מרכזי בדמוקרטיה הישראלית וכגורם ביקורת חיוני, חיצוני ועצמאי על הרשות המבצעת רבת העוצמה במארג השלטוני הישראלי.

ראו: בג"ץ 5437/92 **צעירי אגודת חב"ד נ' השר לענייני הדתות**, פ"ד נא(1) 467, 480 (1997).

ד(2) פרשנות חוקתית

147. סמכותו של מבקר המדינה מוגדרת בראש ובראשונה בנורמה חוקתית, קרי בחוק היסוד. פרשנות לטקסט חוקתי צריכה להביא בחשבון את אופייה המיוחד של החוקה. אופי מיוחד זה נובע ממעמדה של החוקה כעומדת בראש הפירמידה הנורמטיבית של דברי החקיקה, וכמעצבת דמותה של המדינה. נורמה חוקתית צריכה להתפרש "מתוך מבט רחב". הפרשנות החוקתית נעשית על פי אמות המידה של התכלית החוקתית. התכלית החוקתית נלמדת מהלשון, מההיסטוריה, מהתרבות ומעקרונות היסוד. אכן, "הוראה חוקתית לא הוחקה בחלל חוקתי, והיא איננה מתפתחת באינקובטור חוקתי. היא מהווה חלק מהחיים עצמם".

ראו: ד"נ 13/60 **היועץ המשפטי לממשלה נ' מתאנה**, פ"ד טז 430, 442 (1962); בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת**, פס' 24 לפסק דינו של הנשיא ברק (פורסם בנבו, 11.5.2006); בג"ץ 1384/98 **אבני נ' ראש הממשלה**, פ"ד נב(5) 206, 210 (1998); אהרן ברק "פרשנותם של חוקי-יסוד" **משפטים** כב 31, 52-53 (התשנ"ג).

148. יש לפרש כל חוק, לרבות חוק יסוד, "באופן שמעניק לו משמעות אפשרית מבחינה לשונית – ואשר מגשים באופן מיטבי את תכליתו". השלב הראשון של המהלך הפרשני הוא לשון הטקסט החוקתי. אכן, "מלאכת הפרשנות, והפרשנות החוקתית בפרט, צריכה עיגון בלשון הטקסט והיא נלמדת בראש ובראשונה מתוכו". לאחר בחינת לשון הטקסט, יש לבחון את תכליתו. הפרשנות צריכה להיות אפשרית מבחינה לשונית, ועליה גם להגשים באופן מיטבי את תכלית חוק היסוד, המורכבת מתכלית סובייקטיבית ומתכלית אובייקטיבית.

ראו: בג"ץ 7803/06 **אבו ערפה נ' שר הפנים**, פס' 29 לפסק דינו של השופט פוגלמן (13.9.2017); בג"ץ 2257/04 **סיעת חד"ש – תע"ל נ' יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17**, פ"ד נח(6) 685, 710 (2004); אהרן ברק **פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית** 135 (1994); בג"ץ 5658-23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פס' 123 לפסק דינה של הנשיאה חיות (1.1.2024) **(להלן – "בג"ץ עילת הסבירות")**.

ד(3) לשון חוק היסוד וחוק המבקר

149. לשונם של חוק היסוד ושל חוק המבקר מלמדת, כשלעצמה, כי למבקר המדינה מוקנית הסמכות לערוך את הביקורת נשוא העתירות, קרי מבקר המדינה מוסמך לבצע הליכי ביקורת הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל' בנושאים של מדיניות ואסטרטגיה, ובנושאים שמצריכים בירור עובדתי רחב יריעה.

סעיף 1 לחוק היסוד

150. סעיף 1 לחוק היסוד קובע: "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה". בכך העניקה הכנסת, בכובעה כרשות מכוונת, למבקר המדינה את הסמכות הבלעדית לערוך ביקורת מדינה. אין להוציא נושא הכלול בתחומי "ביקורת המדינה" מידי מבקר המדינה, אלא מכוח חוק יסוד. חוק היסוד נוקט לא בכדי במילה הרחבה "מדינה", ולא ביקורת "משרדי הממשלה" או ביקורת "הרשות המבצעת", אלא במונח הרחב "ביקורת המדינה".

151. יתרה מכך, כפי שציינה מבקרת המדינה לשעבר מרים בן פורת סעיף 1 לחוק היסוד אינו בעל מעמד הצהרתי אלא יש לו משמעות נורמטיבית לעניין סמכותו של מבקר המדינה:

"הכותרת מעידה שההגדרה מתייחסת למהותו של התפקיד, להבדיל מהצהרה עליו גרידא ... נוסחו הכללי של סעיף 1 והשימוש במושגים רחבים כגון "ביקורת המדינה" ו"מבקר המדינה", מאפשרים גמישות בפירוש סעיף 1 וניתן "לכלול" בו משמעויות נוספות או שונות מהמושגים בשעת חקיקתו, כאשר התפתחות נוספת של הביקורת בארץ ובעולם מצדיקה זאת. הקביעה "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה" היא אפוא, לדעתנו, קביעה נורמטיבית, ולא דקלרטיבית גרידא"

ראו: מרים בן פורת **חוק יסוד: מבקר המדינה**, בעמ' 144-146 (יצחק זמיר עורך, 2005) (להלן – "בן פורת").

כן ראו: דברי המשנה ליועמ"ש בפרוטוקול דיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 4.8.1986, עמ' 12-14, נספח "26ב".

152. כאמור, הביקורת, אשר הופקדה בידי מבקר המדינה, משמעה "הליך הערכה של תהליכים, החלטות ותוצרים של מערכת ביצועית...", ובכלל זאת הצבעה על "חולשות ופגמים".

ראו: **דותן**, עמ' 59, תוך שפרופ' דותן מתייחס במפורש להגדרה זו גם ביחס לביקורת המדינה, ה"ש 4 שם; **מלון אבן שושן**, "בקרתי, ביקורת".

153. כפי שבארנו בפרק ג(2) לעיל, ביקורת המדינה אינה גוף ביצועי וסמכויותיה מוגבלות מעצם טיבה וטבעה. הסמכות שהופקדה בידיה היא עריכת "ביקורת" (Audit). חוק היסוד אינו עושה שימוש במונחים "בקרה" (Control) או "בדיקה" (Inspection) או פיקוח (Oversight) אלא מפקיד בידי מבקר המדינה את סמכות "הביקורת", ומהותה של הביקורת הובהרה בפרק ג(1) לעיל.

154. בהתאם לסעיף 1 הביקורת שהופקדה בידי מבקר המדינה, היא ביקורת ביחס ל"מדינה", קרי - בכללותה. כפי שהבהיר המשנה ליועמ"ש דאז לחברי הוועדה לענייני ביקורת המדינה ולחברי ועדת

החוקה, חוק ומשפט, אין מדובר בהוראה דקלרטיבית בלבד, אלא גם מהותית. כך עולה גם מכותרתו של הסעיף – "מהות". הוראות דומות בחוקי יסוד שלטוניים פורשו כהוראות הקובעות את "הגרעין הקשה" של הסמכויות.

ראו: פרוטוקול דיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 4.8.1986, עמ' 12-14 ו-16, נספח "26" לתצהיר תשובה זה; פרוטוקול דיון ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 2.12.1986, עמ' 11, נספח "26ג".

השוו: סעיף 1 לחוק יסוד: הכנסת; סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה; סעיף 1 לחוק יסוד: נשיא המדינה; סעיף 1 לחוק יסוד: הצבא; בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל, פ"ד סז(1) 177, פס' 23 לפסק דינו של הנשיא גרוניס (2014); בג"ץ 1785/17 הרמתי נ' הרמטכ"ל, פס' 17 לפסק דינו של המשנה לנשיאה מלצר (נבו) (25.7.2018).

סעיף 2 לחוק היסוד

155. **סעיף 2 לחוק היסוד**, שכותרתו "ביקורת המדינה", קובע כך:

2" (א) מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על-פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה.

(ב) מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך."

סעיף 2(א) לחוק היסוד

156. בחינה מילולית של סעיף 2(א) כשלעצמו מראה כי למבקר המדינה הוקנתה סמכות לערוך ביקורת, בין היתר, על "...המינהל של המדינה" וכן "על המשק, כספים, והתחייבויות של המדינה" ושל גופים נוספים כמפורט באותו סעיף.

157. המילה מינהל בסעיף 2(א) רישא לחוק היסוד מתייחסת למנגנון השלטוני והמינהל הציבורי במדינה, והלכה למעשה לניהול ענייניה של המדינה ושל שאר הגופים המבוקרים, ולכן משתרעת ביקורת המדינה גם על אלה. בהמשך סעיף 2(א) מובהר שהביקורת תשתרע, בנוסף על המשק והמינהל של המדינה, גם על המשק והמינהל של משרדי הממשלה ושל גופים נוספים. ביטוי מילולי זה עולה בקנה אחד, גם בהיבט הלשוני, עם סעיף 1 לחוק היסוד.

158. כך מגדיר מילון אבן שושן את המונח "מנהל":

"אדמיניסטרציה, שם כולל לכל פעולות הניהול: תכנון, ארגון, תיאום, בקרה וכדומה – מנהל אזרחי, מנהל עסקים, מנהל ציבורי. 2. תורת הניהול ושיטותיה [מנהל-, מנהלים, מנהלי-]."

159. דהיינו, "המינהל" של המדינה, אף אם הוא מהווה נושא תוכני ביקורת, משמעו כלל פעולות הניהול המבוצעות על-ידי רשויות המדינה וכן תורת הניהול ושיטותיה. פעולות ניהול ושיטות ניהול כוללות הן את שלב התכנון והארגון, והן את שלב הביצוע. שלב הארגון והתכנון מורכב, בין היתר, גם מתהליך קבלת ההחלטות (Process), ושלב הביצוע כולל את יישום ההחלטות (הוצאת המדיניות לפועל), אופן היישום (Implementation) ואת הבקרה על יישומן של ההחלטות.
160. כשם שתחום המשפט המנהלי חל על כלל ה"מנהל" של המדינה, תהא בכירותו של מקבל ההחלטות אשר תהא, כך גם ביקורת המדינה "...על המינהל של המדינה" חלה על כל דרג במדינה ועל כל החלטה, אסטרטגית ככל שתהא כל עוד היא נעשית בכלים של ביקורת המדינה.
161. לדוגמה, בלתי מתקבל על הדעת שהרשות המבקרת מנועה מקיום ביקורת במקרה שבו שר קיבל "החלטה אסטרטגית", בניגוד להוראות חוק או תקנה, או נורמה קיימת אחרת, ללא עבודת מטה, ללא נתונים, ללא בחינת חלופות, ואילו עליה לקיים ביקורת כזו רק אם מדובר בהחלטה טכנית של פקיד, למשל לעניין רכישת ציוד משרדי. פרשנות כזו אינה עולה בקנה אחד עם הביטוי "המינהל של המדינה", וכן עם הביטויים של בחינת "חוקיות", "ניהול תקין" וה-"יעילות" שבסעיף 2(ב) לחוק היסוד. גם לאבחנה בין דרגים שונים של קבלת ההחלטות אין זכר בלשון חוק היסוד או חוק המבקר.
162. לשון סעיף 2(א) מכלילה בתוך גדר ביקורת המדינה את כלל הפעולות של הגופים המבוקרים. ישאל השואל אם כן מה לא נכלל מבחינה מילולית תחת סעיף 2(א) לחוק היסוד. כך למשל פעולת שפיטה של הרשות השופטת אינה נכנסת תחת הגדרה מילולית זו, בדומה גם פעולותיו של נשיא המדינה במסגרת סמכויותיו החוקתיות אינן חלק מניהול ענייניה של המדינה, וגם הפעילות הפרלמנטרית כגון ביקורת על חקיקה של הכנסת או עבודת הפיקוח של הפרלמנט אינה נכללת תחת ניהול ענייני המדינה או משק המדינה.
163. הביקורת שעורך מבקר המדינה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' נוגעת לניהול ענייני המדינה וגופיה השונים טרם קרות טבח השבעה באוקטובר ולאחריו כגון: הליכי קבלת החלטות, ניהול ויישום החלטות בתחום הלוחמה הכלכלית במימון טרור וטיפול בכספי טרור של תנועת חמאס בפרט; ניהול ויישום החלטות בתחום ההגנה על המרחב האזרחי והערים בדרום הארץ; ניהול ויישום החלטות ביחס להיערכות מערכת הביטחון להגנה על גבול רצועת עזה מפני מתקפה ופשיטות של אויב לשטח; ניהול תמונת המודיעין ביומיים שלפני ה-7.10 ובליל ה-7.10 בגופים השונים ובין הגופים; תהליכי קבלת ההחלטות במהלך ליל ה-7.10-6.10, וכן את עיקרי ניהול האירועים ב-7.10 על-ידי הדרג המדיני והצבאי.
164. זה המקום להזכיר כי היועצת המשפטית לממשלה מציינת ש"ניתן לקיים ביקורת" של מבקר המדינה על "תהליך קבלת ההחלטות" [ההדגשה במקור – הח"מ] גם כאשר מדובר בהחלטות לגיבוש מדיניות בטחונית, אסטרטגית, וכיוצא בזה (למשל, סעיפים 77 ו-78 לתגובתה המקדמית לעתירת הסנגוריה; ראו פרק ג(4) לעיל).
165. באופן דומה, המחוקק אינו מבחין, לעניין סמכות מבקר המדינה, בין סוגיות הנוגעות למחדלים משמעותיים לבין מחדלים בעלי חשיבות פחותה. לפיכך, העובדה כי בענייני הביקורת מתבצעת

בנוגע למחדל משמעותי ומהותי, דוגמת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', אינה מעלה או מורידה בהקשר זה.

166. הסנגוריה הצבאית והיועצת המשפטית לממשלה נמנעות ממתן פירוש לביטוי מינהל בסעיף 2(א) רישא. הן אינן מסבירות מדוע תחומי בטחון וחוף אינם נכללים כביכול בגדרי סעיף 2(א) רישא, וכיצד תחומי תוכן רחבי היקף אחרים, שאין מחלוקת שסמכותו של מבקר המדינה לבקרם כן נכללים ברישא, דוגמת תשתיות, תקשורת, חינוך, כלכלה, בריאות ועוד.

167. ממילא, אין אחיזה לשוניית בחוק היסוד או בחוק המבקר לתלישה מתוך המושג מינהל של כל תחומי החוף, הביטחון, ושל היבטי מדיניות, אסטרטגיה או בירור עובדתי רחב היקף מתוך גדר סמכויותיה של ביקורת המדינה. בפרקים ד(5) ו-ז' להלן נראה שתלישה שכזו עלולה לרוקן מתוכן את תכלית מוסד הביקורת, ופוגעת אנושות ביכולת לפקח באופן אפקטיבי על הרשות המבצעת – פיקוח שהוא נשמת אפה של הדמוקרטיה.

168. נזכיר כי חוק יסוד מנוסח באופן מצומצם, כראוי לחוקה, והביטויים משק ומינהל נועדו להקיף ומקיפים את כלל פעולות השלטון בכל התחומים שבהם הוא פועל. כמובן שבטחון וחוף בכלל זה.

169. על רקע כלל המפורט לעיל, וכן ההיסטוריה החקיקתית המתוארת בפרק ד(4) להלן, ההסתברות שהמחוקק, בתפקידו כרשות מכוננת, השתמש במונח הרחב "מינהל" אך התכוון להחריג ממנו היבטים מרכזיים בפעילותו של מינהל המדינה כגון ניהול ענייני בטחון המדינה היא בעלת הסתברות אפסית.

ראו: לעניין מהותה של פרשנות הסתברותית, אלכס שטיין "הגישה ההסתברותית לפרשנות", משפטים נ"ג (2025) (להלן – "שטיין").

סעיף 2(ב) לחוק היסוד

170. סעיף זה מהווה עיגון חוקתי לסעיף 10 לחוק המבקר, שכותרתו "היקף הביקורת". לפי סעיף 2(ב) לחוק היסוד היקף הביקורת כולל, בחינת חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון, וכן כל עניין אחר שמבקר המדינה רואה בו צורך.

ראו: עמ' 15 לפרוטוקול דיון ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 9.6.1987, נספח "ה26".

171. בית משפט נכבד זה קבע שסעיף 2(ב) לחוק היסוד מפרט את "תפקידיו" של מבקר המדינה, מלמד על מטרותיה של ביקורת המדינה, וכי "כהיקף המטרות וחשיבותן, כך גם היקף הסמכות הרחבה הניתנת בידי המבקר".

ראו: בג"ץ 3107/19 אגד תעבורה בע"מ נ' מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, סעיף 1 לפסק דינו של הנשיא השופט י' עמית (נבו, 11.9.2022) (להלן – "בג"ץ אגד").

172. כלל ביקורות השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' מתנהלות בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק היסוד.

173. עמדנו לעיל על הגדרת ביקורת כ"הליך הערכה של תהליכים, החלטות ותוצרים של מערכת ביצועית..." , בלשונו של פרופ' דותן, ובכלל זאת הצבעה על "חולשות ופגמים". בפרק ג' הצגנו את מהותה וגדרה של ביקורת המדינה.

174. כפי שיפורט להלן, המונחים "חוקיות", "ניהול תקין", "יעילות", ו"כל ענין אחר" שבסעיף 2(ב) לחוק היסוד מחייבים בחינה של פערים, ליקויים ופגמים מהסוג המתואר לעיל.

175. גם לפי שיטתן של הסנגוריה הצבאית ושל היועצת המשפטית לממשלה, הסבורות כי סעיף 2(ב) עוסק באופן היישום של הסמכות, הרי בדיקת "היעילות", "חוקיות הפעולות", "ניהול תקין" וכן "כל ענין אחר" מאפשרת לביקורת המדינה לבחון את תהליך קבלת ההחלטות ואת אופן היישום על-ידי הגופים המבוקרים, ובלבד שהביקורת אינה מחליפה את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות, אלא מתמקדת בבחינת תקינות ההליך ותשתיתו.

176. הבהרנו כי היועצת המשפטית לממשלה מסכימה שמבקר המדינה מוסמך לבדוק "תהליך קבלת החלטות" ו-"היבטים תהליכיים בגיבוש המדיניות" גם ביחס למערכת הבטחון (סעיפים 77 ו-78 לתגובתה המקדמית לעתירת הסניגוריה).

177. נעמוד בקצרה על המשמעות המילולית של המושגים השונים בסעיף 2(ב) לחוק היסוד :

178. המושג "חוקיות הפעולות" של המינהל הוא מושג רחב, שאינו מצטמצם לדרישת ההסמכה בחוק בלבד לפעולות הגופים המבוקרים, אלא מחייב כי פעולות אלו ייעשו בהתאם לשלטון החוק במובנו הרחב. "חוקיות" כוללת גם את הדרישה כי הפעולות ייעשו בהתאם לדין ולכללי המשפט המנהלי. תפקידה של ביקורת החוקיות הוא לבחון את פעולותיהם של עובדי הציבור וגופים מבוקרים בהשוואה לדרישות חוקי היסוד, חקיקה ראשית, חקיקת משנה, ההוראות והכללים החלים על פעולות הגוף המבוקר, אמנות בין-לאומיות המחייבות את מדינת ישראל ופסיקותיו המחייבות של בית המשפט.

ראו: זמיר, הגדרת המושג "חוקיות המנהל" בעמ' 73, וכן עמ' 80-81.

וכן ראו: בן פורת, בעמ' 227-229; אלי מרזל מתן גוטמן ואלון רודס "ממבקר המדינה לנציב זכויות האדם – דרך קצרה והכרחית" **עיונים בביקורת המדינה** 63, 49 (2018).

179. ואמנם, סמכותו של מבקר המדינה לפי סעיף 2(ב) לחוק היסוד אינה מוגבלת לבדיקת חוקיות גרידא של פעולות המינהל, או עמידתן בכללי המשפט המינהלי אלא רחבה מכך, והיא מאפשרת בחינה של היבטים הנוגעים למדיניות ויעילות. עמדה על כך כבוד השופטת פרופ' ד' ברק-ארז, בספרה "המשפט המנהלי":

"המשפט המינהלי קובע את הכללים החלים על כלל פעולותיהן של הרשויות המינהליות בהתייחס למכלול ההיבטים של פעולות אלה – הן במישור הסמכות, הן מבחינת תהליכים של קבלת ההחלטות על-ידיהן והן מבחינת הפעלת שיקול הדעת שלהן... תחולתו של המשפט המינהלי משתרעת גם על הביקורת על פעולותיהן של רשויות המינהל. הדברים אמורים בעיקר בביקורת השיפוטית, אך אינם מסתכמים רק בה. הטעם להתמקדות בביקורת השיפוטית הוא שזוהי

מתכונת הביקורת המבוססת על אמות מידה משפטיות, להבדיל מביקורת פרלמנטרית, ממנגנונים מינהליים של ביקורת (דוגמת זה של מבקר המדינה), או אף מביקורת ציבורית, אשר מתייחסים גם לשאלות של מדיניות ויעילות.

[ה"ש 8 – הח"מ] על-פי סעיף 2(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה: "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך". נוסח זה מבהיר כי ביקורת המדינה אינה מוגבלת לשאלות של חוקיות. עם זאת, בחינת חוקיות פעולותיהם של הגופים המבוקרים היא מימד חשוב של ביקורת המדינה, ולמשפט המינהלי יש חלק עיקרי בה (לצד ענפי משפט אחרים, לרבות המשפט הפלילי). בכל מקרה, אופן הפעלתה של הביקורת המינהלית, דוגמת זו של מבקר המדינה, כפופה בעצמה לכללי המשפט המינהלי, ולכן גם לביקורת שיפוטית (אם כי מקובלת בהקשר זה מדיניות שיפוטית של התערבות מרוסנת).

(ברק-ארז, עמ' 15 וה"ש 8)

180. על פריסתה הרחבה של ביקורת המדינה, מכוח סעיף 2(ב) לחוק היסוד, עמד גם כבוד הנשיא (בדימוס), השופט פרופ' א' ברק, במאמרו "מבקר המדינה וזכויות האדם בישראל", מבחר כתבים כרך ג – עיונים חוקתיים 84 (2017)) באלה המילים:

"פעולתו של המבקר בתחום זכויות האדם היא חשובה, שכן פריסתה רחבה יותר מהפעילות השיפוטית. בית המשפט אינו בוחן את היעילות והתבונה של הפעילות השלטונית אלא רק את סבירותה. לא כן מבקר המדינה, המוסמך לבחון את הניהול התקין, העילות והחסכון של הגופים המבוקרים". במסגרת זו הביקורת של מבקר המדינה רחבה יותר מביקורת של סבירות או מידתיות. גם פעולות שהן במסגרת מתחם הסבירות או מתחם המידתיות יכולות להיות פעולות שאינן נתפסות כיעילות."

ראו גם: בג"ץ תנועת נאמני הר הבית, פס' 10; מיכל טמיר, מבט ביקורתי על ביקורת המדינה, עמ' 37 (מחקר מדיניות 81, 2009) (להלן – "טמיר").

181. המושג "ניהול תקין" כולל בחובו, בין השאר, בחינה על מידת ההקפדה של המבוקר על קיום נהלים, הוראות ונורמות המסדירים את התהליכים השונים בגופים המבוקרים. ביקורת הניהול התקין מסייעת גם בבדיקות חוקיות הפעולות והיעילות והחסכון, על-ידי בדיקות שגרתיות של התכנסות הנהלות, ועדות, מועצות וכדומה ובחינת נוכחות של חברים בישיבות תוך הקפדה על קיומם של תהליכי קבלת החלטות תקינים, בחינת חלופות, תיעוד דיונים, גיבוש תשתית מקצועית ראויה ועוד סוגיות רבות נוספות הנכנסות תחת המושג "ניהול תקין".

ראו: אלון רודס ואלי מרזל "הפן המוסדי של ביקורת המדינה- מבט היסטורי וחוקתי השוואתי" היבטים בביקורת רשויות המדינה 93, 113 (2023) (להלן – "רודס ומרזל").

182. המושג "טוהר המידות" נוגע בעיקרו בהתנהלות האישית של עובדי הציבור. בדיקת הפעולות בביקורת זו נעשית ברמת ההגינות, היושר והמוסר המצופים מעובד הציבור המשמש כנאמן הציבור. בביקורת בתחום זה נבדק, למשל, אם פעולות שביצעו גורמים מבוקרים היו נגועות בניגוד עניינים, בשיקולים זרים, במשוא פנים או בניצול מעמד ושררה.

ראו: בן פורת, עמ' 230; אשר פרידברג "מקומה של ביקורת המדינה בתחום בדיקת טוהר המידות בשירות הציבורי בישראל" ביקורת המדינה בישראל – הלכה ומעשה (קובץ מאמרים ומקורות) 274 (אשר פרידברג עורך, מהדורה שלישית 1995); רודס ומרזל, עמ'

183. המושג "יעילות וחיסכון" עוסק בביקורת המכונה ביקורת ביצועים בהיבטים של חיסכון, יעילות ואפקטיביות (The 3 E's - Economy, Efficiency, Effectiveness) במסגרת פעילויות הגופים המבוקרים בתחומים שונים. הכוונה לבדיקה האם הושגו המטרות והיעדים שעמדו בבסיס הפעילות של הגוף המבוקר, והאם התקבלה התמורה הרצויה ביחס למשאבים שנוצלו כיחס של עלות-תועלת. ביקורת זו גם בוחנת האם אפשר היה להשיג את התוצאה או התפוקה באמצעות שימוש בפחות משאבים או האם אפשר היה להשיג אותם משאבים תפוקה גדולה יותר או איכותית יותר.

ראו: התקן הבין-לאומי של ארגון מוסדות ביקורת עליונים: ISSAI 300 – Fundamental Principles of Performance Auditing⁸; **רודס ומרזל**, עמ' 113.

184. מובן מאליו כי אין אפשרות לבחון את "יעילות" השלטון בניתוק מתכלית הפעולה ומהחלטה המונחת ביסוד אותה פעילות, בין אם מדובר בתהליך לגיבוש החלטה נקודתית או החלטה מערכתית; שהרי ייתכן שהחלטה שהתקבלה בתהליך לקוי יושמה ביעילות והשיגה תוצאה רצויה, וההפך – ייתכן כי פעולה שתקבל בהליך תקין, אך לא תשיג את מטרותה ולא תהיה יעילה.

185. נוסף על האמור, סעיף 2(ב) סיפא לחוק היסוד מעניק למבקר המדינה, כחלק מתפקידו, סמכות "סל" מפורשת ורחבה, המאפשרת לו לבקר "וכל עניין אחר שיראה בו צורך" (כקבוע גם בסעיף 10(א)(3) לחוק המבקר). כפי שהובהר במהלך הדיונים בכנסת, אין מדובר בהוראה שולית, אלא ב"תוספת משמעותית ביותר" (ראו גם סעיף 227 להלן), שנועדה להבטיח כי סמכות הביקורת לא תוגבל באופן מלאכותי או עקב פרשנות מצמצמת. סמכות זו מבטאת את אמון הרשות המכוננת בשיקול דעתו המקצועי של המבקר לקבוע אילו נושאים חיוניים לבחינה, ומעניקה לו את הגמישות הנדרשת לערוך ביקורת באשר להתמודדות עם אתגרים חדשים ובלתי צפויים העומדים בפני המדינה.

ראו: עמ' 11 ו-15 לפרוטוקול דיון ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 9.6.1987, נספח "26ה"; ד"כ 15.2.1988, 1855, נספח "26ו"; **בג"ץ אסון הכרמל**, פס' 20; בג"ץ 6700/19 **הברפלד נ' מבקר המדינה**, פס' 3 (נבו 4.2.2020) (להלן – **"בג"ץ הברפלד"**); **בג"ץ גלנט**, פס' 34 לפסק דינו של השופט מלצר; **טמיר**, עמ' 21.

השוו: בג"ץ 5872/07 **איגוד מפיקי סרטים וטלוויזיה בישראל נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו**, פס' 35 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) חיות (נבו 27.10.2010); בג"ץ 2887/04 **אבו מדיגס נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד סב (2) 57, פס' 17 לפסק דינה של השופטת ארבל (2007).

⁸ זמין בקישור הבא - <https://www.issai.org/pronouncements/issai-300-performance-audit-principles>

186. כמובהר בסעיף 227 להלן, הוספת סמכות הסל נועדה לפרוש רשת ביטחון פרשנית המעניקה למבקר שיקול דעת רחב בבדיקות שהוא עורך, ומבטאת את אמון המחוקק, בכובעו כמכונן, בשיקול דעתו של מבקר המדינה.

187. כפי שיובהר להלן תכליתו של סעיף 10(א)3 בחוק המבקר, שהוא כאמור המקור הטקסטואלי לסעיף 2(ב) סיפא לחוק היסוד, היתה למנוע הגבלה על תחומי/היבטי הביקורת ולהבהיר כי סעיפי המשנה שלפניו אינם מהווים רשימה סגורה.

188. לפיכך, ברי כי מטרת שילובו של הטקסט בסעיף 2(ב) סיפא לחוק היסוד לא היתה לחזור על האמור לפני כן, אלא להעניק למבקר המדינה סמכות לבדוק עניינים נוספים שלא פורטו קודם לכן, וזאת כחלק מביצוע "תפקידיו", כלשון סעיף 10(א)3 לחוק המבקר.

189. על כן, שגויה טענת הסנגוריה הצבאית כי יש לפרש את סיפת סעיף 2(ב) בכפיפות לטקסט שלפניה, מהטעם שלפני הביטוי "כל עניין אחר שיראה בו צורך" מופיעה ו' החיבור ולא המילה "או" (ראו פרוטוקול הדיון מיום 29.12.2025, עמ' 5-6). עמדה זו אינה מתיישבת עם הלשון של סעיף 2(ב) כעיון חוקתי של סעיף 10 לחוק המבקר. בסעיף 10(3) לחוק המבקר אין מצויה ו' החיבור ואף לא המילה "או", אלא הוא מצוי שם **כסעיף משנה עצמאי** מתוך שלושה סעיפי משנה המגדירים את היקף הביקורת.

190. בספרות התעוררה השאלה האם הסמכות לערוך ביקורת "בכל עניין אחר שיראה בו צורך" מאפשרת לבקר גם את המדיניות עצמה לגופה, קרי גם אם אין בהחלטה או במחדל של הגוף המבוקר משום הפרה של נורמה כגון חוקיות, ניהול תקין או יעילות. כך למשל, לשיטתו של שופט בית משפט נכבד זה ומבקר המדינה לשעבר, כבוד השופט אליעזר גולדברג ז"ל, ובניגוד לטענות הסנגוריה הצבאית, החלטת "מדיניות" היא החלטה של גוף מבוקר לבצע, וכיצד לבצע, **פעולות עתידיות**. כאשר מדובר בהחלטת "מדיניות" כאמור, אין מקום לבחון את שיקול דעתם של מקבלי ההחלטות באשר לתוכן המדיניות או נכונותה, ותפקיד המבקר לבחון האם ההחלטה מצויה בגדרי סמכותו של הגוף המבוקר, והאם תהליך קבלת ההחלטה היה תקין. לאחר יישום המדיניות בפועל, ומשעה שאין עוד מדובר בהחלטה על פעולה עתידית, מתאפשר למבקר המדינה לבחון את ביצוע המדיניות לגופה.

ראו: **גולדברג**, עמ' 52-53.

191. גישה שונה הייתה לשופטת בית משפט נכבד זה ומבקרת המדינה לשעבר, כבוד השופטת מרים בן פורת ז"ל, אשר לשיטתה אין מניעה עקרונית לביקורת על מדיניות, בין היתר משום שחוק היסוד לא הגביל את סמכותו של מבקר המדינה לבקר את המדיניות (כפי שקבעו מדינות אחרות במפורש), ואף קבע בסעיף 2(ב) סיפא כי למבקר המדינה סמכות לערוך ביקורת "בכל עניין אחר שיראה בו צורך". עם זאת, לשיטתה יש לנהוג בריסון, ולבקר את המדיניות רק כאשר המדיניות על פניה בלתי סבירה, אבסורדית, גורמת אי-צדק או תוצאה לא הוגנת.

ראו: **בן פורת**, עמ' 13.

סעיף 3 לחוק היסוד

192. בכל הנוגע לסמכותו של מבקר המדינה לעסוק בנושאים שמצריכים בירור עובדתי רחב יריעה, קובע סעיף 3 לחוק היסוד כי "גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת". מדובר בסמכות חוקתית רחבה ביותר המאפשרת למבקר המדינה לקבל כל מידע המצוי ברשותו של גוף מבוקר.

193. אכן "לשון סעיף 3 רחבה ומקיפה את האפשרות הפרשנית שבסמכותו של המבקר או מי מטעמו לאפשר לעובדי הביקורת גישה בלתי אמצעית למסמכים של הגוף המבוקר, על מנת שהמבקר יוכל למלא את תפקידו. אין חולק כי מבחינה לשונית התיבה 'ימציא למבקר' כוללת את אפשרות שהמבוקר יעביר למבקר, למשל, את כל המסמכים הממוחשבים או את כל תיבות הדוא"ל של עובד פלוני שפעולותיו נבחנות במסגרת הביקורת".

ראו: יורם רבין ומתן גוטמן "סעיף 3 לחוק-יסוד: מבקר המדינה – על סמכותו של מבקר המדינה לקבל גישה ישירה למידע ממוחשב, ופשרת שומרי הסף" **משפט מפתח 6, 32, 34** (אפריל 2021) **(להלן – "רבין וגוטמן")**.

194. מכאן שלשון חוק היסוד, במישור הסמכות, מאפשרת למבקר המדינה לעסוק בנושאים שמצריכים בירור עובדתי רחב יריעה, שכן יש בידו סמכות רחבה לדרוש ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר המצוי בידי הגופים המבוקרים ועובדיהם (להרחבה בסוגיית בירור עובדתי-חקירתי רחב היקף ראו פרק ה' להלן).

195. הנה כי כן, לשון חוק היסוד וחוק המבקר, כשהיא נקראת כפשוטה ובהקשרה, אינה מותירה מקום לספק: סמכות הביקורת הוגדרה במכוון בלשון רחבה וכללית ואוחזת בחובה גם את הסמכות לקיים הליכי ביקורת המדינה הנוגעים לטבח השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל' בנושאים של מדיניות ואסטרטגיה, כל עוד הם נבחנים בראי הנורמות של ביקורת המדינה כגון חוקיות, ניהול תקין ויעילות. כמו כן מוסמך מבקר המדינה לעסוק בנושאים שמצריכים בירור עובדתי רחב יריעה. הסברה שעיסוק בנושאי מדיניות ואסטרטגיה הוחרג מסמכותו, מחייבת קריאה של סייגים לתוך לשון החקיקה הרחבה מאוד, סייגים שאין להם זכר בלשון החקיקה, והם יובילו לתוצאה בלתי רצויה, מלאכותית ושרירותית.

196. מכל מקום, אין ספק כי לשון חוק היסוד מוליכה לפרשנות לפיה מבקר המדינה אוחז בסמכות לקיים הליכי ביקורת המדינה הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמה בנושאים של מדיניות ואסטרטגיה, וכן לעסוק בנושאים שמצריכים בירור עובדתי-חקירתי רחב יריעה, כל עוד הם נערכים לפי אמות המידה של ביקורת המדינה. כעת נפנה לתכלית חוק היסוד.

ד(4) תכלית סובייקטיבית - כוונת המחוקק כעולה מההיסטוריה החקיקתית

197. התכלית הסובייקטיבית היא למעשה כוונת המחוקק; עניינה המטרות והערכים שביקש המחוקק להגשים בהוראת החוק הנדונה "והיא נלמדת, בעיקרו של דבר, מההיסטוריה החקיקתית של אותה הוראה, כמו גם מהרקע ההיסטורי, החברתי והמשפטי לחקיקתה".

ראו: בג"ץ עילת הסבירות, פס' 49 לפסק דינה של השופטת י' וילנר.

198. בבואנו לפרש הוראת חוק, עלינו להידרש להיסטוריה החקיקתית. כך קובע כבוד השופט פרופ' א' שטיין:

"מענה לשאלה "מה הייתה כוונת המחוקק?" תלוי בנתונים אמפיריים או בהתרחשויות שאירעו בעיצוב החוק. על השופט לבדוק את כוונת המחוקק כפי שבודקים את כוונתו של בעל דין לצרכיו של הליך פלילי או אזרחי... חייב השופט להביא בחשבון את כל הראיות הרלוונטיות: ... כוונת המחוקק כפי שזאת עולה מההיסטוריה החקיקתית, כולל דברי ההסבר להצעת החוק; התכליות החברתיות השונות שהובאו בחשבון במהלך החקיקה. בדרך זו תישמר הזיקה בין דברו של המחוקק לבין פסיקתו של השופט שמירה מרבית במונח הזה: ברוב רובם של המקרים, אם כי לא בכולם, תהא הלימה בין כוונת המחוקק, אשר מתחברת למילותיו, לבין הפרשנות שנותן השופט להוראת החוק שבה עסקינן"

ראו: שטיין, עמ' 692.

וכן ראו: אהרן ברק, פרשנות תכליתית במשפט, 351-352 (תשס"ג); בג"ץ 2412/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פס' 51 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא פוגלמן ופס' 11 לפסק דינו של השופט גרוסקופף (נבו 3.1.2024).

ייסודה של ביקורת המדינה והרחבתה לביקורת על המינהל של המדינה

199. מאחר שהמינוחים בחוק היסוד ניטלו, כפי שנפרט בהמשך, מתוך חוק המבקר, נתייחס, בראשית הדברים, גם להליכי החקיקה של חוק המבקר.

200. כבר בראשית ימי המדינה, בחודש מאי 1949, חוקקה הכנסת את חוק מבקר המדינה, התש"ט-1949, ובכך ייסדה את מוסד ביקורת המדינה (להלן – "חוק מבקר המדינה משנת 1949" או "החוק המקורי").

201. בראשית דרכה נועדה ביקורת המדינה להתמקד בהיבטים כלכליים-כספיים. כך, לדוגמה, בסעיף 1 לחוק מבקר המדינה משנת 1949, נקבע כי "יימונה מבקר המדינה... לקיום הביקורת על משק הכספים של המדינה ועל ניהולו, על מפעלים כלכליים של המדינה ועל רכושיה...".

תצלום של חוק מבקר המדינה, תש"ט-1949 מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "23".

202. ואולם, בפועל, עסקה ביקורת המדינה גם בביקורת על המינהל של המדינה בכללותו. לפיכך, בחודש פברואר 1958 תוקן החוק והוסף לסעיף 1 תפקיד נוסף – ביקורת על המינהל של המדינה בכללותו (להלן – "התיקון לחוק המקורי"). סעיף 1 לחוק מבקר המדינה משנת 1949 תוקן לנוסח הבא:

"ימונה מבקר המדינה (בחוק זה – המבקר) לקיום הבקורת על משק הכספים וניהולו, על הרכוש ועל המינהל של המדינה ושל הגופים העומדים לבקרתו של המבקר ולמילוי שאר התפקידים המוטלים על המבקר לפי חוק זה.

תצלום של חוק מבקר המדינה (תיקון), תשי"ח-1958 מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "24".

203. כך הסביר את ההצעה מבקר המדינה דאז, ד"ר ז. מוזס ז"ל, בפני חברי ועדת הכספים אשר דנה בהצעה לתיקון החוק המקורי (אותה עת טרם הוקמה הוועדה לענייני ביקורת המדינה), ביום 4.11.1957:

"ההצעות הנוגעות להגדרה הכללית של תפקידי מבקר המדינה שייכות לאותו חוג שאלות שההסבר עליהן איננו חיוני, כיון שהביקורת מצאה את הדרכים הנכונות, אבל טוב היה אם ההגדרה הכללית של תפקידי מבקר המדינה, גם לפי החוק, תהיה זהה לגמרי עם הפעולות של מבקר המדינה במציאות. בהגדרה הנוכחית חסר הנוסח של ביקורת מינהל, אף על פי שלפי דעת כולם זהו חלק אינטגרלי של עבודתו של המבקר. ההצעה בנוגע להגדרה הכללית מנסה להבהיר זאת." (עמ' 3)

תצלומים של פרוטוקולי דיוני וועדת הכספים בעניין תיקון החוק המקורי, מהימים 4.11.1957 ו-10.11.1957, מצורפים לתצהיר תשובה זה ומסומנים "25א" – "25ב".

204. מעיון בפרוטוקולים של דיוני ועדת המשנה של ועדת הכספים, אשר ניסחה את התיקון לחוק המקורי, עולה כי הכוונה היתה לעגן את סמכותו של מבקר המדינה לערוך ביקורת מדינה על המינהל - "...מינהל מתכוון יותר למסגרת" בלשון חבר הוועדה; דהיינו, הביקורת הוחלה על המינהל הציבורי של המדינה בכללותו, ולא נקבעו 'גבולות גזרה' לנושאי הביקורת.

ראו, למשל: עמ' 3 לפרוטוקול דיון ועדת משנה (כספים) מיום 10.11.1957, נספח "25ב").

205. בנוסף, במסגרת אותו תיקון, הורחב סעיף 8 לחוק מבקר המדינה משנת 1949 (שהוא כיום סעיף 10 לחוק המבקר), ונקבע כי כותרת הסעיף תהיה "היקף הבקורת", וכי מאחר שבמונח "היקף" יש משום הגבלה של הביקורת, הוסף לסעיף כי המבקר יבדוק גם "כל ענין אחר שיראה צורך בו", וזאת משום ש"צריך להיות ברור מניסוח הסעיף ששמונת סעיפי המשנה אינם מהווים רשימה מלאה של כל צורות הביקורת" (ראו פרוטוקול דיון ועדת משנה (כספים) מיום 10.11.1957, נספח "25ב", בעמ' 6-7).

206. בחודש מרץ 1958 נחקק חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בתצהיר תשובה זה – "חוק המבקר"), והוא עומד בתוקפו, לאחר שינויים ותוספות, גם כיום.

חקיקת חוק היסוד

207. בחודש מרץ 1977 הוצע לראשונה בכנסת לעגן את מעמדו של משרד מבקר המדינה בחוק יסוד. הצעת חוק יסוד: מבקר המדינה, אשר נוסחה על-ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט, עברה קריאה ראשונה בכנסת אך לא קודמה אותה עת.
208. ביום 15.2.1988 התכנסה כנסת ישראל, בכובעה כרשות מכוננת, וחוקקה את חוק היסוד. בכך, נקבע מעמדה החוקתי של ביקורת המדינה ושל מבקר המדינה **(בתצהיר תשובה זה – "חוק היסוד")**.
209. בחינה של הליך חקיקת חוק היסוד מובילה למסקנה חד-משמעית, המפריכה את טענותיהן של הסנגוריה הצבאית והיועצת המשפטית לממשלה. כפי שיוכח להלן, סעיף 2(א) לחוק היסוד לא נועד לצמצם את סמכות המבקר או לקבוע "גבולות גזרה" לנושאי הביקורת בניגוד לטענות הסנגוריה הצבאית והיועצת המשפטית לממשלה (סעיף 83 לעתירת הסנגוריה; סעיף 72 לתגובה המקדמית מטעם היועצת המשפטית לממשלה לעתירת הסנגוריה).
210. נהפוך הוא – סעיף 2(א) רישא לחוק היסוד נועד, לפי הצהרה מפורשת בוועדת חוקה, חוק ומשפט ובפני הכנסת, **להרחיב ולהבטיח את סמכותו של מבקר המדינה** לערוך ביקורת רוחבית ומקיפה על כלל פעולות המדינה. המשנה ליועמ"ש דאז הבהיר לחברי הוועדה כי ניסוח הכולל את הביטויים משק ומינהל יקיף את כלל פעילותה של המדינה, ובלשונו: **"לא קיים שום דבר מעבר למשק המדינה והמינהל"** (עמ' 6 לפרוטוקול הדיון מיום 9.12.1986), וזאת במענה להצעה לשינוי הנוסח במטרה להרחיבו. קרי, מדיוני הכנסת עולה תמונה ברורה של כוונה להרחיב את גדר סמכויותיו של מבקר המדינה.
- תצלומים של פרוטוקולי דיוני וועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ושל הדיונים במליאת הכנסת, בעניין חוק היסוד, הנזכרים בתצהיר תשובה זה מהימים 4.3.1985, 4.8.1986, 2.12.1986, 9.12.1986, 9.6.1987 ו-15.2.1988, מצורפים לתצהיר תשובה זה **ומסומנים "26א" – "26ו"**.
211. סעיף 2(א) רישא לחוק היסוד, בנוסחו הנוכחי, נחקק עקב התנגדותו הנחרצת של מבקר המדינה דאז, יי טוניק ז"ל, לנוסח שהוצע לסעיף 2 לחוק היסוד, שלשיטתו צמצם את תחום סמכויותיו של מבקר המדינה ופגע בביקורת המדינה, בהשוואה לנוסח שהופיע בסעיף 1 לחוק המבקר אותה עת, סעיף שהוסר בעת חקיקת חוק היסוד. התנגדות זו הובילה למספר דיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט באשר לנוסח הסעיף.
212. כך הוצע במקור, על-ידי שר המשפטים דאז משה נסים ועל-ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז, פרופ' יצחק זמיר, לנסח את סעיף 2 לחוק היסוד:
- "(א) מבקר המדינה יבקר את משרדי הממשלה, מוסדות אחרים של המדינה, רשויות מקומיות וגופים נוספים שייקבעו בחוק או לפיו.
- (ב) הביקורת תבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים."

תצלום של הצעת חוק יסוד: מבקר המדינה, שהונח על שולחן הכנסת לפני הקריאה הראשונה במליאת הכנסת, מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "27".

213. מבקר המדינה דאז, יצחק טוניק ז"ל, סבר כי נוסח סעיף 2(א) שהוצע, המשמיט את הביטויים הנוגעים לביקורת על "המדינה", פוגע בסמכויותיו של מבקר המדינה ומחליש את מעמדו, כפי שפירט במסמך הסתייגות שהגיש לוועדה לענייני ביקורת המדינה ולוועדת החוקה, חוק ומשפט (להלן – "מסמך ההסתייגות של מבקר המדינה דאז"):

"לפי עניות דעתי הביטוי הכללי "ביקורת המדינה" בסעיף 1 להצעה הינו כשלעצמו ללא תוכן מהותי והוא מתמלא תוכן רק לפי יתר הוראות חוק היסוד. **אם אין מבהירים במפורש, שהביקורת מקיפה את משק הכספים, הרכוש והמינהל של המדינה בכללותם, יתפרש הביטוי האמור ממילא לפי הפירוט שבסעיף 2 להצעה, המתמקדת על הגופים המבוקרים האינדיבידואליים.**"

בכך טמונה הסכנה בהשמטה האמורה. עד עתה מוטלת בבירור על מבקר המדינה, על פי האמור, בתחילת חוק מבקר המדינה (סעיף 1) מטרת על גורפת ומקיפה: קיום הביקורת על משק הכספים, הרכוש והמינהל של המדינה בכללותם; יתר הוראות החוק, עם פירוט הגופים המבוקרים (סעיף 9) וקביעת היקף הביקורת ומבחינה (סעיף 10) באות להבטיח השגת מטרת העל האמורה. ואילו, אם יתקבל חוק היסוד כפי שהוצע, תתבקש אליה המסקנה, כי להשמטה משמעות מהותית: אין עוד מטרת-העל כוללת לביקורת; **סמכותו של המבקר מצטמצמת ומצטמצמת והינה לבקר גופים מוגדרים, כל אחד בנפרד וכשלעצמו, כמעין מבקר פנימי נוסף לכל אחד ואחד מהם, ומבלי שהוא נדרש או אף מוסמך להקיף בביקורתו את משק הכספים, הרכוש והמינהל של המדינה בכללותם.**

משוכנע אני, אפוא, שנוכח השינויים האמורים, הבאים לביטוי בשתי הצעות החוק הנ"ל, לא יוכלו פרשני החוק – ואף הציבור הרחב – להסיק אלא זאת: **הושמט יסוד מרכזי של ביקורת המדינה נגרע מסמכויותיו של מבקר המדינה והוחלש מעמדו.**"

(סעיפים 8-10 למסמך ההסתייגות של מבקר המדינה דאז).

מסמך ההסתייגות של מבקר המדינה דאז, יצחק טוניק ז"ל, אשר פורסם בעיונים בביקורת המדינה, מס' 39, התשמ"ה-1985, מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "28".

וכן ראו: דברי המבוא לדוח הביקורת האחרון שפרסם מבקר המדינה יי טוניק ז"ל - מבקר המדינה, דו"ח שנתי 36 לשנת 1985 ולחשבונות שנת הכספים 1984 חלק א' (1986).

214. דהיינו, חששו של מבקר המדינה דאז, אליו הצטרפו חברי כנסת נוספים, היה כי אי-הכללתם בחוק היסוד של המונחים "משק הכספים, הרכוש והמינהל של המדינה", שהיו מצויים בסעיף 1 לחוק המבקר, תתפרש כצמצום תחום סמכויותיו של מבקר המדינה, באופן שימנע ממנו, בין היתר, לערוך ביקורת רוחבית ומקיפה על משק המדינה ומנהל המדינה בכללותם, ותצמצם את סמכותו לאחר חקיקת חוק היסוד לתפקיד של "מעין מבקר פנימי" במשרדי הממשלה ובגופים נוספים בלבד.

ראו למשל גם: עמדתם של חברי ועדת חוקה, חוק ומשפט, חה"כ יי ארידור וש' אלוני בוועדת החוקה, חוק ומשפט בפרוטוקול דיון מיום 2.12.1986, עמ' 5-6 ו-8, נספח "26ג".

215. באותו שלב, עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה היתה כי סעיף 1 להצעת חוק היסוד, הקובע כי "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה", בשילוב עם סעיף 2 לאותה הצעה (המצוטט בסעיף 212 לעיל), נותנים מענה מלא לחששו של מבקר המדינה ומבססים את סמכותו של מבקר המדינה כמשתרעת על כל פעולותיה של המדינה.

216. כך, לדוגמה, נימק בפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ביום 4.8.1986 (נספח "ב26"), המשנה ליועמ"ש דאז את הנוסח המצומצם שהוצע על-ידי משרד המשפטים לסעיף 2 לחוק היסוד:

"כאשר אנחנו כותבים את הסעיף הפותח, כמעט בכל חוקי היסוד הסעיף הפותח הוא הסעיף הצר. אבל הוא תוקף את הנושא במהות. בנשמה שלו. כך חוק יסוד: הכנסת, סעיף מס' 1: "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה". לכאורה אפשר לומר, אלה מלים ריקות, מה זה בית הנבחרים של המדינה? אבל אנחנו עוסקים בחוק יסוד שצריך להוות חלק של החוקה וחוקה צריך לקרוא בדרך מיוחדת.... הסעיף הפותח בחוק יסוד: הממשלה הוא: "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה, וכן הלאה". הסעיף הזה אינו זקלרציה. הוראות בחוק יסוד, בוודאי הוראה פותחת, היא ההוראה אשר תולה בפנים את הנשמה. אם לא כך מפרשים את החוק, מפרשים אותו לא נכון. כאשר מוצע בסעיף 1: "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה", זו הנשמה. בקורת המדינה לא נולדה עם חוק יסוד. היא נולדה ב-1949. בקורת המדינה זה מושג קיים במשק המדינה וכאשר המחוקק אומר: "הביקורת נתונה בידי מבקר המדינה", הוא כולל אותו גוף עצום של הלכה פסוקה מקובלת, מושג שנתפרש ונתבאר ב-36 כרכים של דו"חות מבקר המדינה. כאשר ישאל השואל מה פירוש סעיף 1? הפירוש מה שכתוב ב-36 כרכים של דו"חות מבקר המדינה...

הביטוי של סעיף 1 המוצע הוא המתאים, כאשר משאירים את הבקורת בצורה בלתי מוגדרת, טכנית אבל כיאה לקונסטיטוציה...

אנחנו רוצים שמבקר המדינה יהיה בלתי תלוי בבחירת האובייקטים של הביקורת.

(שם, עמודים 12-14 ו-16).

217. הנה כי כן, עמדת מנכ"ח הצעת החוק המקורית, ובכללם הייעוץ המשפטי לממשלה היתה כי סעיף 1 להצעת חוק היסוד מעגן, ללא צורך בתוספת כלשהי, את השתרעותה של ביקורת המדינה גם על מינהל המדינה, ובהתאם להפעלת הסמכות בפועל, וכי המבקר יהיה בלתי תלוי בקביעת תחומי הביקורת (האובייקטים).

218. מבקר המדינה טוניה לא השתכנע, וטען כי "בחוק הקיים יש קודם כל 'מדינה' ... קודם כל נתנו לו כתובת: 'מדינה'. שנית, נתנו לו את האובייקט של הבקורת. אם אתה מוחק את זה, אני לא יודע מה אני עושה. אני אבוא למשרד ממשלתי ואספור את הנוכחות של העובדים? אני יכול לעשות את זה. אני לא אומר שזה לא חשוב. אבל זה מה שאתם רוצים שאעשה?".

ראו: פרוטוקול דיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 4.8.1986, עמ' 9, נספח "ב26".

219. עוד הבהיר המבקר טוניה ז"ל לחברי הוועדה כי סמכותו של המבקר כוללת מאז קום המדינה את "משק הכספים וניהולה של המדינה", וזה העקרון החוקתי שצריך לקבע בסעיף 2(א): "אם רוצים להבטיח את הטוב שבחוק, את החיזוקים והחישובים לפחות בקונסטיטוציה, צריך לתת רעיון כולל וזה היה רעיון של: 'משק הכספים וניהולה של המדינה'" (שם, עמ' 6).

220. כעולה מדברי הכנסת ומהפרוטוקולים של ועדת החוקה, חוק ומשפט, לימים השתכנע הייעוץ המשפטי לממשלה מהטיעון של מבקר המדינה כי אי-הכללתן בחוק היסוד של ההוראות שבסעיף 1 לחוק המבקר (בנוסחו דאז, כפי שצוטט בסעיף 202 לעיל) עלול להתפרש כצמצום מכוון של סמכויותיה של ביקורת המדינה.

221. כך תיאר זאת, בפני חברי הכנסת, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, סמוך להצבעה על הצעת חוק היסוד בקריאה שנייה ושלישית, ביום 15.2.1988 (ד"כ, עמ' 1855, נספח "26"):

"ואומנם, ככל הדיונים בוועדה המשותפת איחדה את כל החברים המחשבה שאין לפגוע בשום דרך במעמדו ובסמכויותיו של מבקר המדינה. ייתכן שניסוח מסוים היה נותן יתר בהירות לסמכויות המבקר, אך אם ניתן היה לפרש ניסוח זה גם כפגיעה במעמד המבקר, כי אז העדפנו לוותר עליו.

בעקבות פנייתו של מר טוניק אלי ולוועדה קיימתי כמה פגישות במשרד המשפטים, במגמה להביא לנוסח מוסכם אשר ידגיש את מעמדו העצמאי המיוחד של מוסד המבקר ויראה בלא כל ספק את הכוונה בדבר חיזוקה וביצור מעמדה של הרשות המבקרת....

...היועץ המשפטי הכיר בקיומה של סכנה, שאגב יציקה מכלי לכלי, מהחוק המקורי אל חוק היסוד המוצע, מתוך שחושבים ומדמים לשפר, נמצאים לעתים גורעים ומחסרים ואולי אפילו מקלקלים. מגמת משרד המשפטים היא מגמה כנה, שלפיה לא רק שאין לגרוע אלא, אם יש צורך, אף להוסיף.

לדעת היועץ המשפטי לממשלה לא יתואר משטר דמוקרטי ולא תתואר שמירה על משק המדינה בלא שתהא סמכות למבקר המדינה למלא את שליחותו מכוח החוק.

222. אכן כך. במהלכם של דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט, הביעו חברי הוועדה, כמו גם היועץ המשפטי לממשלה דאז והמשנה ליועמ"ש דאז, רצון שנוסחו של חוק היסוד יהיה נוסח מרחיב בכל הנוגע לסמכויות מבקר המדינה: **"...נוסח שירחיב ושלא יצמצם", "כיוון שאנו רוצים להרחיב את סמכויות מבקר המדינה ולא לצמצם אותו...", "המגמה היא לא לקצץ בסמכויות מבקר המדינה אלא מגמה קונסטרוקטיבית לחוקק חוק יסוד שיהיה לכבוד לקונסטיטוציה כפי שאנחנו רוצים אותה", "עם מגמה כנה לא רק שלא לגרוע, אלא אם יש צורך אף להוסיף".**

ראו, למשל: עמ' 4, 5 לפרוטוקול דיון ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 9.12.1986, נספח "26ד", עמ' 5 לפרוטוקול דיון ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 2.12.1986, נספח "26ג".

223. בסיומם של דיוני הוועדה ביום 9.6.1987, הונחו שתי הצעות לרישא של סעיף 2(א) לחוק היסוד. לפי ההצעה הראשונה, יצוין ברישא שמבקר המדינה "יבקר את משק המדינה ואת המינהל שלה, את משרדי הממשלה...". לפי ההצעה השנייה, שהוצעה מתוך חשש של חלק מחברי הוועדה כי הביטוי "משק", שלא הוגדר בחוק יסוד: משק המדינה, יתפרש בצמצום (עמ' 11 לפרוטוקול הדיון מיום 9.12.1986), יתווספו לצד המילה "משק" גם המילים "נכסים, כספים והתחייבויות", ובכל מקרה – מבלי שנוסף או נגרע דבר מהביטוי "מינהל", כמו גם מהמשך הסעיף המתייחס למשרדי הממשלה וכן הלאה.

224. המשנה ליועמ"ש דאז הבהיר לחברי הוועדה, ביחס לביטויים "משק" ו"מינהל", כי "לא קיים שום דבר מעבר למשק המדינה והמינהל"; דהיינו, שהביטויים "משק" ו"מינהל" חובקים את כל הפעילות של המדינה וניתן להסתפק בהם (עמ' 6 לפרוטוקול מיום 9.12.1986, נספח "226").

225. בהתאם, הבהיר המשנה ליועמ"ש דאז כי שתי החלופות הסופיות לסעיף 2(א) רישא זהות במהותן, ואין לאחת מהן עדיפות על פני רעותה. ובלשונו:

"שתי הגרסאות הללו, למיטב הבנתי, משיגות את הדברים שרוצים להשיג. אין כאן עניין של קונספציות שונות. זה עניין של ניסוח, ואני מציע שאחת משתי הגרסאות תועמד להצבעה".

(עמ' 4 לפרוטוקול מיום 9.6.1987, נספח "226")

226. בו ביום הצביעה ועדת החוקה, חוק ומשפט בעד הנוסח המצוי כיום בסעיף 2(א) רישא.

227. **סעיף 2(ב) לחוק היסוד** – כעולה מדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט, סעיף 2(ב) מהווה עיגון חוקתי להוראת סעיף 10 לחוק המבקר, שכותרתו "היקף הביקורת" והוא מונה את תפקידיו של מבקר המדינה. לשונו ברורה. הביטוי "וכל עניין אחר" שנכלל בסעיף 2(ב) לחוק היסוד מאמץ את נוסח סעיף 10(א)(3) לחוק המבקר. ועדת חוקה, חוק ומשפט הבהירה לחברי הכנסת כי התוספת "וכל עניין אחר" היא "תוספת משמעותית ביותר". לחברי הוועדה הובהר כי מדובר בתוספת המאפשרת למבקר "להיכנס" לתחומים נוספים במקרים שלא ניתן לצפותם מראש; במילים אחרות – מדובר ברשת בטחון מפני פרשנות מצמצמת באותם מקרים.

ראו: עמ' 11 ו-15 לפרוטוקול דיון מיום 9.6.1987, נספח "226"; ד"כ 15.2.1988, 1855, נספח "226".

סיכום ביניים – סעיף 2 לחוק היסוד

228. נמצאנו למדים כי כוונתה הברורה של הרשות המכוננת היתה להבטיח לביקורת המדינה, בסעיף 2(א) רישא, סמכות לערוך גם ביקורת רוחבית ומערכתית, המשתרעת על כל אשר למדינה, בכללותה – משק ומינהל, היינו משק המדינה וניהול ענייניה של המדינה במובנם הרחב. התכלית הסובייקטיבית היתה למנוע פירוש מצמצם של סמכותו של מבקר המדינה. המדובר בסמכות ביקורת מקיפה, כללית וכוללת, שאינה נתחמת לרשימת נושאים מוגדרת, אלא חלה על מכלול פעולותיה של המדינה, וזאת בניגוד מוחלט לטענותיה של הסנגוריה הצבאית (סעיף 83 לעתירתה)

229. כפי שפורט, סעיף 2(א) רישא הוסף לחוק היסוד לבקשת מבקר המדינה, מתוך מטרה מוצהרת של הכנסת למנוע פרשנות מצמצמת של סמכותו של מבקר המדינה ולהבטיח שביקורת המדינה תהא רוחבית ומערכתית, ותשתרע על כלל המשק והמינהל של המדינה, בכללותם. עוד ראינו כי המשנה ליועמ"ש דאז הבהיר כי אין ברישא כדי לגרוע מההוראה המהותית הכלולה בסעיף 1 לחוק היסוד, וכי "לא קיים שום דבר מעבר למשק המדינה והמינהל".

230. העובדה שסעיף 2(א) רישא מתייחס בנפרד למשק ולמינהל של משרדי הממשלה, ולמשק ולמינהל של המדינה, נובעת מבקשתו המפורשת של מבקר המדינה להבטיח שסמכותה של ביקורת המדינה לא תהווה רק סך סמכותם של מבקרי הפנים במשרדי הממשלה, אלא תקיף את "המדינה", קרי את

כלל דרגי השלטון ומקבלי ההחלטות, בנושאים הרחביים ביותר, החשובים ביותר, והאסטרטגים ביותר שניתן להעלות על הדעת (מבלי להחליף את שיקול הדעת או לבקר את טיב המדיניות כמתואר בפרק ג' לעיל).

231. ברור שביקורת מערכתית רוחבית, שהיא יעד מובהק של ביקורת המדינה, כעולה מכוונת הרשות המכוננת, אינה מתייחסת לנושאים טכניים של עבודת המינהל, אלא דווקא לנושאים מובהקים של תהליכי גיבוש מדיניות ויישומה.

232. עוד יש להדגיש כי חוק היסוד אינו נוקט לשון של "נושא" תוכן ביחס לביקורת המדינה, גם לא בסעיף 2(א), ואין לכפות הגבלה נושאת-תוכנית שכזו. סעיף 2(א) מונה אובייקטים של ביקורת המדינה. מעניין לציין כי המשנה ליועמ"ש דאז חזר ושנה בפני חברי ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, כי הביטויים הנזכרים בסעיף 2(א) רישא לחוק (ובסעיף 1 לחוק המבקר המקורי) הינם **"...אובייקטים של הביקורת..."**. המשנה ליועמ"ש דאז הוסיף והבהיר, כי להבדיל מאשר אובייקטים, **"...התוכן של הביטוי ביקורת המדינה זה לא מוגדר ולא ניתן להגדרה ולא רצוי להגדיר אותו, מבקר המדינה הוא שיוצק תוכן בהן [הכוונה במילים ביקורת המדינה – הח"מ] כשם שיוצק בהן תוכן על פני 36 כרכים שהוציא עד היום הזה"**.

ראו: דברי המשנה ליועמ"ש דאז בפרוטוקולים של דיון ועדת החוקה חוק ומשפט מיום 9.6.1987, עמ' 13, נספח "26ה"; ושל דיון מיום 9.12.1986, עמ' 2; נספח "26ד".

233. אין תימה אפוא שסעיף 2(א) לחוק היסוד אינו נוקב במושגים כמו בטחון או חוץ, כשם שאינו נוקב בנושאים טכניים אחרים דוגמת תשתיות, רווחה, חינוך, בריאות ועוד. הטעם לכך הוא שהרישא לסעיף 2(א) אינו מונה רשימת נושאים תוכניים, אלא **אובייקטים של הביקורת**.

234. ממילא מופרכת הסברה שהרשות המכוננת גרעה כביכול נושאי בטחון או חוץ מסמכותה של ביקורת המדינה. ההגבלה היחידה באשר לנושאי חוץ ובטחון מצויה בסעיף 17 לחוק המבקר, הקובע הוראות מיוחדות בדבר חיסיון דוחות מחמת "שמירה על בטחון המדינה ויחסי החוץ שלה", ולא נקבעה הגבלה כלשהי באשר לקיום ביקורת בענייני חוץ או בטחון. נזכיר שעם חקיקת חוק היסוד נמחקו ושונו סעיפים בחוק המבקר, ולכן לו היתה כוונה לגרוע סמכויות בנושאי חוץ ובטחון היתה מתבצעת מחיקה או התאמה גם של סעיף 17 לחוק המבקר. משמעות הדבר היא כי המחוקק בחן את הסוגיה, הסדיר אותה, ובמסגרת הסדרה זו בחר – במודע – שלא להגביל את סמכותו של מבקר המדינה בכל הנוגע להיקף הנושאים הנתונים לביקורתו.

235. ואכן בפועל, סעיף 17 לחוק המבקר יושם ביחס למגוון רחב של בקורות מדינה הנוגעות לשאלות אסטרטגיה, מדיניות ובטחון מובהקות.

ראו: פרק ד(6) להלן; בג"ץ **תנועת נאמני הר הבית**.

236. עולם הפוך ראינו: בעוד הכנסת, כרשות מכוננת, הרחיבה במודע ובמוצהר את נוסח חוק היסוד, כפי שביקש זאת מבקר המדינה דאז, כדי להבטיח שסמכויותיו הרחבות של המבקר לא יפורשו בצמצום, מבקשים כעת העותרים והיועצת המשפטית לממשלה להפוך את כוונת הרשות המכוננת על פיה,

ולפרש אותן הרחבות דווקא כהוראות המצמצמות את תחומי הסמכות וקובעות "גבולות גזרה" מדומים. הרי ככל שהייתה מתקבלת ההצעה המקורית לפיה "מבקר המדינה יבקר את משרדי הממשלה, מוסדות אחרים של המדינה..." לא הייתה יכולה לעלות טענה ממשית כי סעיף 2(א) מצמצם את גדר תחומי הביקורת, והנה ההיסטוריה החקיקתית מלמדת בבירור כי כוונת הרשות המכוננת בנוסח שנבחר לבסוף הייתה להרחיב את תחומי התפרסותה של ביקורת המדינה, כל עוד המבקר מבצע ביקורת ובוחר את התחומים כפי שנקבעו בסעיף 2(ב) ובחוק המבקר.

237. ביקורת מדינה רוחבית ומערכתית, כפי כוונתה המוצהרת של הרשות המכוננת, נוגעת בהכרח גם לתהליכי קביעת מדיניות ואסטרטגיה, ולעיתים דורשת בירור עובדתי רחב. אין המדובר על בחינת תוכנה המהותי של המדיניות או על ערכיותה, לא בשעת קבלתה ולא בדיעבד, אלא בבחינת תקינות ההליכים שהובילו אליה ואופן יישומה – כפי שמבקר המדינה עושה בעניינו, כאמור בפרקים ג' ו-ו' לעיל ולהלן.

סמכותו של מבקר המדינה הייתה רחבה כבר בעת חקיקת חוק היסוד

238. נזכיר כי כאמור לעיל, עוד בשנת 1958 תוקן חוק המבקר והובהר שביקורת המדינה איננה מתמקדת בנושאים פיננסיים דווקא, והוסף המושג "מינהל", כדי להתאים את החוק למציאות ששררה עוד קודם לכן.

ראו: סעיפים 199-206 לעיל.

239. ודוק. ההבנה כי סמכותו של מבקר המדינה מתפרשת הרחק מעבר לעניינים טכניים או כספיים גרידא, צוינה במפורש במהלך הדיונים על חוק היסוד. כך, למשל, תיאר מנכ"ל משרד מבקר המדינה דאז את מהותה של ביקורת המדינה, הבחין אותה מביקורת חשבונאית צרה, ואף ציין כי הביקורת בוחנת, בין היתר, האם גוף מבוקר "... פעל בצורה יעילה, אם עשה את הדברים הנכונים ואם עשה אותם בדרך הנכונה". עשיית הדברים הנכונים בדרך הנכונה אינה שפה של ביקורת חשבונאית, אלא ביקורת מהותית על יעילות, תפקוד ותהליכי קבלת החלטות – ליבת הביקורת.

ראו: פרוטוקול דיון ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 9.6.1987, עמ' 11, נספח "26ה".

וכן ראו: בן פורת, עמ' 7.

240. במהלך הדיונים לקראת חקיקת חוק היסוד הבהיר המשנה ליועמ"ש דאז כי סמכותה של ביקורת המדינה, כפי שעוגנה בחוק היסוד, "... כולל אותו גוף עצום של הלכה פסוקה מקובלת, מושג שנתפרש ונתבאר ב-36 כרכים של דו"חות מבקר המדינה. כאשר ישאל השואל מה פירוש סעיף 1? הפירוש מה שכתוב ב-36 כרכים של דו"חות מבקר המדינה...".

ראו: פרוטוקול דיון הועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 4.8.1986, עמ' 13, נספח "26ב".

241. מנכ"ל משרד מבקר המדינה ציין במהלך הדיונים בכנסת כי בנוסח שהיה קיים בחוק מאז קום המדינה משרד מבקר המדינה לא נתקל בבעיה לבדוק מגוון של נושאים שהם הרבה מעבר לסוגיות כספיות או חשבונאיות. המנכ"ל הבהיר כי "לא נתקלנו במצבים שבהם גוף מבוקר מתבסס על חוק

וטוען שתחום מסוים הוא מחוץ לביקורת", וכי מבקר המדינה בודק בפועל אם הגוף המבוקר "פעל בצורה יעילה" ואם עשה את פעולותיו "בדרך הנכונה".

ראו: פרוטוקול דיון מיום 9.6.1987, עמ' 11, נספח "26ה".

242. אבותיו המייסדים של משרד מבקר המדינה עמדו כבר בתחילת הדרך על הצורך לנקוט שיטות ביקורת מתקדמות, שאינן מבוססות על ביקורת חשבונות גרידא. ביום העיון הראשון של המשרד, שהתקיים ב-5 בספטמבר 1948, מיד לאחר תחילת פעילותו, נאמר כי יש "לעמוד על שינוי הערכין [ערכים] בעבודת הביקורת גופה, כוונתי למעבר מביקורות חשבונות גרידא ... לביקורת שונה מזו - היא ביקורת היעילות וההדרכה ... לא חיפוש מקומות התורפה וגילוי הטעויות בה העיקר, אלא חשיפת ערכיה הקונסטרוקטיביים: מניעת הטעות והבטחת היעילות" (ראו בן ציון מאירי "הקדמה" **יום העיון הראשון של הלשכה לביקורת** (1949)). ואכן, הביקורת הוחלה על נושאים רבים ומגוונים הנוגעים למינהל הציבורי במדינת ישראל, וכבר בשנות פעילותו הראשונות של מוסד זה נוצקו היסודות האיתנים של ביקורת מדינה רחבת היקף, כפי שאנו מכירים אותה כיום.

243. ואכן, גם טרם חקיקת חוק היסוד, פרקטיקת ביקורת בנושאי מדיניות ואסטרטגיה כבר הייתה עובדה קיימת ומושרשת. כבר אז מבקר המדינה פרסם דוחות שעסקו גם בנושאים אלו, ולא הצטמצמו לנושאים טכניים או חשבונאיים.

244. כך לדוגמה: דוח בנושא "פרוייקט ה"לביא" - תהליך קבלת ההחלטות" משנת 1987 ודוח "פיתוח סד"כ חיל הים - תהליך קבלת החלטות" משנת 1988. בדוגמה נוספת בדוח שנתי 27 על משרד החוץ (1977), שעסק בהסברה הישראלית בארה"ב העיר מבקר המדינה על העדר מדיניות סדורה ויעדים בתחום ההסברה הישראלית: "מתקיימת פעילות ענפה בתחומים שונים, המודרכת בעיקרה על-ידי הניסיון והיכולת של העובדים וצורכי ההסברה המיידיים. אך אין פעולות אלה נעשות במסגרת תכנית פעולה כללית המתווה את היעדים ואת פרטי ביצוע ההסברה"; בדוח שנתי 30 (1979) פורסמה ביקורת על פעולות משרדי הממשלה בעקבות המהפכה באיראן וניתוק הקשרים עם ישראל. בדוח צוין כי "הביקורת התרכזה בבדיקת תהליכי הזרמת מידע למקבלי החלטות, קבלת ההחלטות לגבי אינטרסים, שהיו לישראל באיראן, תיאום פעולות לגבי המשבר במישור הבין משרדי ומציאת, פתרונות לבעיות שונות, שהתעוררו בעטיו של המשבר".

ראו: מבקר המדינה, **פרוייקט ה"לביא" - תהליך קבלת ההחלטות** (1987); מבקר המדינה, "פיתוח סד"כ חיל הים - תהליך קבלת החלטות" **דין וחשבון שנתי מס' 38 לשנת 1987 ולחשבונות שנת הכספים 1986** (1988); מבקר המדינה, "הסברה בארצות הברית, המחלקה לשיתוף בינלאומי", **דין וחשבון שנתי מס' 27 לשנת 1976 ולחשבונות שנת הכספים 1975** (1977); מבקר המדינה, "משבר איראן", **דין וחשבון שנתי מס' 30 לשנת 1979 ולחשבונות שנת הכספים 1978** (1980).

245. ממילא, חוק יסוד אינו "מאובן" משפטי, אלא טקסט חוקתי חי שיש לפרשו בדרך של פרשנות תכליתית דינמית, המתאימה עצמה לצרכי השעה ולעקרונות היסוד של השיטה. אם כבר בשנת 1988 הובן כי ביקורת אפקטיבית כוללת בחינת נושאי מדיניות, על אחת כמה וכמה נכון הדבר כיום. במהלך כמעט ארבעת העשורים שחלפו מאז חקיקת חוק היסוד, התפתחה והתעצמה הביקורת

והפיקוח על המנהל הציבורי ותפיסת האחריות (Accountability) השלטונית, ובהתאם, סמכויות מבקר המדינה הופעלו באופן עקבי ורחב. כפי שיפורט בפרק ד(6) להלן, הפרקטיקה הנוהגת של ביקורות בנושאי אסטרטגיה, מדיניות וביטחון, הפכה לחלק מהפרשנות החיה של חוק היסוד.

השוו: בג"ץ **עילת הסבירות**, פס' 75-68 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז; בג"ץ 3390/16 **עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת**, פס' 60 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג (נבו 8.7.2021).

סעיף 3 לחוק היסוד

246. סמכותו של מבקר המדינה לדרוש מכל גוף מבוקר להמציא לו כל מידע הדרוש לו לצורכי הביקורת וחובת הגופים המבוקרים להמציא את המידע המבוקש, עוגנו בחוק המבקר. כשכונן חוק היסוד בשנת 1988 הוחלט לקבוע בו ולא בחוק הרגיל את הסעיף המעניק את הסמכות לקבל חומרים. מהחלטה זו אפשר ללמוד על כוונת הכנסת להדגיש ולחזק את חשיבותה העקרונית של הסמכות לקבל חומרים, להבטיח מסירת חומרי ביקורת מצד הגופים המבוקרים, ולמנוע מהם העלאת טענות נגד מסירתם כגון טענות בדבר חסיונות שבדין.

247. כך אמר יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, ח"כ אליעזר קולס, בעת הבאתו של חוק היסוד לקריאה שנייה ושלישית: "את החובה להמציא ידיעות למבקר – חובה שלא היתה קיימת בהצעת חוק היסוד אלא בחוק המבקר – החלטנו לכלול בחוק היסוד [...] וזאת כדי לאפשר למבקר המדינה לקבל ידיעות, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר שלדעתו דרוש לו לצורכי ביקורת. הבנו שבלא סעיף כזה יקשה על המבקר לבצע את עבודת הביקורת ביעילות וביסודיות" (דברי הכנסת, כרך 161 (חוברת י"ח), בעמ' 1855). עולה מן האמור כי כוונת המכונן הייתה במפורש להעניק למבקר המדינה סמכות רחבה ביותר לבצע הליכי ביקורת רחבי היקף מבלי כל מגבלה בקבלת חומרים ומסמכים מהגופים המבוקרים.

ד(5) תכלית אובייקטיבית

248. התכלית האובייקטיבית של דבר חקיקה מתייחסת למטרות, לערכים ולעקרונות שכל חוק נועד להגשים במדינה דמוקרטית. פרשנותה של הוראה בחוק יסוד הנוגעת למבנה רשויות השלטון, מחייבת התחשבות באופיו של המוסד השלטוני, במאפייני השיטה המשטרית ובעקרונות היסוד שלה.

ראו: סעיף 1 לפסק דינו של כבוד השופט ד' מיינץ בבג"ץ 2592/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 27.5.2020); בג"ץ **אור-הכהן**, פס' 11 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

דמוקרטיה, אחריותיות וחשיבותה של ביקורת במשטר מבוסס נציגים

249. ביקורת חיצונית על פעולותיהם של נציגי ציבור והבטחת הנשיאה באחריות ציבורית (Accountability) מונחות מקדמת דנא ביסוד שיטת הממשל המבוססת על נציגים. בישראל ובכל

שאר מדינות העולם המערבי מוסדות ביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור הן מאושיות המשטר הדמוקרטי. לא בכדי נקבע כי "ערובה לקיומו של ממשל תקין היא בהעמדתו לביקורת". בספרות הובהר כי "ביקורת הנעשית בידי מוסדות חוקתיים עצמאיים מחוץ לרשות המבצעת מהווה מרכיב חשוב בשמירה על הפרדת הרשויות ועל מערכת האיזונים והבלמים ומקדמת את המינהל התקין ואת כיבודו של שלטון החוק".

ראו: בג"ץ אלוני, פס' 21 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה; **רודס ומרזל**, עמ' 93.

250. חשיפת זרועות השלטון לביקורת חיצונית מהווה עקרון יסוד של שיטת המשטר הדמוקרטי, ומבטיחה פיקוח אפקטיבי על פעולות הרשויות. כאמור, בפסיקה נקבע חזור ושנה כי ביקורת מהווה "ערובה לקיומו של משטר דמוקרטי תקין", וכי "הביקורת על מוסדות השלטון מעוגנת בעקרונות היסוד של השיטה".

ראו: בג"ץ 5743/99 דואק נ' ראש-עיריית קרית ביאליק, פ"ד נד(3) 410, פס' 3 (2000) (להלן – "בג"ץ דואק"); בג"ץ אלוני, פס' 9; בג"ץ 844/06 אוניברסיטת חיפה נ' עוז, פס' 16 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) חיות, פ"ד סב(4) 167 (2008); עע"מ 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פס' 14 (נבו) (2.1.2006) (להלן – "פס"ד משרד התחבורה").

251. כפי שקובע פרופ' זמיר, ביקורת נחשבת ל"ליבת העקרון של בלמים ואיזונים" במשטרנו, היא "סם חיים של משטר ראוי", עליה להשתרע "מרשות מינהלית רגילה ועד הממשלה ואף הכנסת...". ויש להבטיח את עצמאותה, חיצוניותה ויעילותה.

ראו: זמיר, עמ' 1587.

252. על מנת להפחית במידת האפשר את הסיכונים הנשקפים בגין הקניית סמכויות נרחבות לגופי המינהל הציבורי, ייסדה המדינה המודרנית מערכות בקרה, פיקוח וביקורת על הרשות המבצעת ועל זרועותיה. באמצעות המערכות הללו תובטח חוקיות פעולות המינהל הציבורי, השמירה על טוהר המידות, השמירה על זכויות הפרט, הניהול התקין והיעילות, החיסכון והאפקטיביות של פעילות המינהל הציבורי. אולם הרשות השופטת והרשות המחוקקת אינן יכולות לבצע את כל מלאכת הפיקוח על המינהל הציבורי אדיר הממדים ורב הסמכויות⁹. וכפי שתיאר זאת אשר פרידברג

⁹ ראו למשל פסק דינו של בית המשפט העליון של קנדה: *British Columbia Development Corporation v. Friedmann (Ombudsman)*, [1984] 2 S.C.R. 447, 459-460, שם נקבע כי:

"The traditional controls over the implementation and administration of governmental policies and programs—namely, the legislature, the executive and the courts—are neither completely suited nor entirely capable of providing the supervision a burgeoning bureaucracy demands. The inadequacy of legislative response to complaints arising from the day-to-day operation of government is not seriously disputed. The demands on members of legislative bodies is such that they are naturally unable to give careful attention to the workings of the entire bureaucracy. Moreover, they often lack the investigative resources necessary to follow up properly any matter they do elect to pursue. The limitations of courts are also well-known. Litigation can be costly and slow. Only the most serious cases of administrative abuse are therefore likely to find their way into the courts. More importantly, there is simply no remedy at law available in a great many cases".

במאמרו: "החלשותם של המוסדות המחוקקים והתחזקותם של הגופים המבצעים, זרזו את הקמתן של מסגרות ביקורת מדינה שנועדו לתת בידי המחוקקים כלי לפיקוח על פעולות הגופים המבצעים" (אשר פרידברג, "מבוא", **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה** (קובץ מאמרים ומקורות), עמ' יא, יב (אשר פרידברג עורך, 1999)). על כן, לצד הרשות המחוקקת והרשות השופטת, למוסדות ביקורת המדינה ולנציבות תלונות הציבור תפקיד מרכזי במערך האיזונים והבלמים במדינה דמוקרטית (ראו **נבצל**, עמ' 42).

253. מעמדו של המוסד לביקורת המדינה הוא אחת מאמות המידה לחוסנה הדמוקרטי של המדינה. קיומה של ביקורת חיצונית ועצמאית על הרשות המבצעת ופרסום ממצאי הביקורת ברבים מבטאים את העיקרון שעובדי הציבור במדינה דמוקרטית הם נאמניו ומשרתיו של הציבור ולא אדוניו, והם משמשים כמניע מרכזי להגברת הנשיאה באחריות של המינהל הציבורי ולהקפדה על שקיפות פעולותיו. ביקורת מדינה אפקטיבית, עצמאית ואובייקטיבית על רשויות השלטון היא ערובה לקיומה של חברה חופשית ודמוקרטית. עמד על כך בית משפט נכבד זה:

"על חשיבותה ועל תפקידה של הביקורת בכל גוף שלטוני דמוקרטי אין צורך להרחיב את הדיבור. הערובה לקיומו של משטר דמוקרטי תקין מצויה בחשיפתו לביקורת. כדי שמשטר דמוקרטי לא ינצל את כוחו לרעה עליו לפעול בגלוי, תוך חשיפת דרכי עבודתו בפני הציבור שהוא נזקק לאמונו. הביקורת על מוסדות השלטון מעוגנת בעקרונות היסוד של השיטה, והיא נשענת על חופש הביטוי ועל זכות הציבור לדעת"

(בג"ץ **דואק**, עמ' 415)

254. אכן, ייעודו המרכזי של מוסד מבקר המדינה הוא שיפור המינהל הציבורי על-ידי הצבעה על ליקויים המתגלים בבחינת המציאות, חיזוק עקרונות המנהל התקין, השקיפות והאחריותיות (Accountability) של רשויות השלטון והגופים הציבוריים. בכך, מהווה מוסד מבקר המדינה נדבך מהותי במערך האיזונים והבלמים במדינה דמוקרטית, ותורם לחיזוק אמון הציבור במוסדות השלטון ובשירות הציבורי.

ראו: יוסף חיים שפירא, "מוסד מבקר המדינה – כיווני מחשבה לעתיד" **ICON-S-IL Blog** (20.11.2019); **דותן**, עמ' 61; **טמיר**, עמ' 17.

255. ביקורת עצמאית על גופי המינהל הציבורי והרשות המבצעת היא עקרון מרכזי בדמוקרטיה הישראלית, והיא מטה את הכף אל עבר בחינה מרחיבה של סמכויות מבקר המדינה בביצוע ביקורת מדינה בכל תחומי הפעילות של הגופים העומדים לביקורתו, ובלבד שביקורת זו מתבצעת בכלים של ביקורת המדינה כפי שהוסברו בפרק ג' לעיל.

עצמאות הביקורת, מעמדו החוקתי של מבקר המדינה ושיקול דעתו הרחב

256. עצמאותה ואי-תלותה של ביקורת המדינה הם עקרונות יסוד בפעולתה. ייחודה של ביקורת המדינה כעצמאית ובלתי תלויה – מבחינת המעמד, הסמכויות, האמצעים הכספיים וקבלת עובדים –

מאפשרת ביקורת מקצועית, עניינית, אובייקטיבית, ללא משוא פנים, אמינה ויעילה. עצמאות זו היא הבסיס לקיומה של ביקורת בלתי תלויה ברשות המבצעת.

257. משכך, יש לפרש את היקף סמכותו של מבקר המדינה לאור תפקידו המוסדי והמהותי במסגרת החוקתית של המדינה, ותוך מתן משקל מרכזי לחשיבותה של עצמאות ביקורת המדינה בשמירה על עקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי בישראל.

258. מוסד מבקר המדינה הוא מוסד הביקורת הממלכתי העליון במדינת ישראל והוא מוגדר לא אחת כרשות הרביעית של מדינת ישראל – הרשות המבוקרת, לצד הרשויות השופטת, המחוקקת והמבצעת, וכך הוא גם הוצג בפני הכנסת בעת חקיקת חוק היסוד. ביקורת המדינה נתפסת כמעין זרוע פיקוח של כנסת ישראל על הרשות המבצעת.

ראו: ד"כ 15.2.1988, 1854; **בן פורת**, בעמ' 150–155; **בג"ץ האסון בכרמל**, פס' 20; בג"ץ 428/86 **ברזילי נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מ(3) 505, פס' 26 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ברק (1986); בג"ץ 2581/91 **סלחאת נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(4) 837, פס' 5 (1993); אהרון ברק "מבקר המדינה וזכויות האדם בישראל" **מבחר כתבים ג – עיונים חוקתיים** 81, 84 (2017); **בג"ץ תנועת נאמני הר הבית**, פס' 10; **בג"ץ אלוני**, פס' 9.

259. ייחודו של מוסד מבקר המדינה טמון ביכולתו ליזום ולבצע ביקורת באופן עצמאי ובלתי תלוי, לנהל את הליך הביקורת ללא כל התערבות מצד הרשות המבוקרת או כל גורם אחר, וכן ביכולתו לבחון תהליכים מנהליים ותפקוד ארגוני באופן רוחבי ושיטתי, מקיף וחוצה רשויות וארגונים, ולהפיק לקחים מערכתיים רחבי היקף. מאפיינים אלה מבטיחים את עצמאותה, אמינותה ויעילותה של ביקורת המדינה, ומאפשרים לה להציג בפני הציבור ובפני הכנסת תמונה מהימנה, מלאה ומקיפה באשר לתפקודן של המערכות הציבוריות.

ראו: סלים ג'ובראן, "תפקידו של מבקר המדינה בהגנה על זכויות אדם – זכויות חברתיות כמקרה בוחן" **עיונים בביקורת המדינה גליון 63**, 43, עמ' 45 (2018); מרדכי קרמניצר ויזיד ארשיד, במאמר "הביקורת השלישית: ביקורת ציבורית – שורשיה, מהותה וחשיבותה" **היבטים בביקורת רשויות המדינה - כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג** 567, עמ' 573-569 (להלן – "קרמניצר וארשיד").

260. בישראל עוגנה עצמאות הביקורת כבר בראשית הדרך. בסעיף 3 לחוק מבקר המדינה משנת 1949 נקבע כי "במילוי תפקידו יהיה המבקר אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה". כיום, עצמאותה, חיצוניותה ואי-תלותה של ביקורת המדינה הם עקרונות חוקתיים הקבועים בסעיפים 6, 2 ו-1 לחוק היסוד. המימוש של עקרונות אלה מובטח, בין היתר, על-ידי ההיקף הרחב של סמכותו של מבקר המדינה ושיקול הדעת הרחב המסור לו בהפעלת סמכותו, ובעיקר בבחירת הנושאים שיעמדו לביקורת המדינה, אשר עוגנו בחוק היסוד ובחוק המבקר.

261. התקנים הבינלאומיים בתחום ביקורת המדינה מדגישים כי עצמאותה של ביקורת המדינה היא עיקרון שחשיבותו ראשונה במעלה,¹⁰ ונקבע בהם, בין היתר, הצורך בבסיס פעולה חוקי או חוקתי למוסד ביקורת מדינה עליון; עצמאותו וחסינותו של העומד בראש מוסד זה; הצורך שיהיו בידי מוסד ביקורת המדינה מנדט רחב וסמכות למלא את תפקידיו על פי שיקול דעתו הבלעדי; החובה של המבוקרים לאפשר לעובדי הביקורת גישה מלאה למידע; הצורך במתן סמכות לפרסום ממצאי הביקורת ולדיווח פומבי בעניינם; החובה לאפשר חופש פעולה בכל הנוגע לתחומים, לנושאים ולמועדי הביקורת; החובה לפתח מנגנונים יעילים לתיקון ליקויים וכן החובה לתת למוסד ביקורת המדינה משאבים נאותים ולהקנות לו עצמאות ניהולית ותקציבית. בשנת 2014 החליטה העצרת הכללית של האומות המאוחדות, בעקבות מאמץ משותף של עשרות מדינות ובהן ישראל, כי מוסד ביקורת מדינה יכול לפעול באופן אוניברסלי ואפקטיבי רק אם תישמר עצמאותו ואי-תלותו בגופים המבוקרים ואם יהיה מוגן מפני השפעות חיצוניות.

ראו: שי מזרחי, "הצהרת לימה ועצמאות ביקורת המדינה בישראל" **עיונים בביקורת המדינה** 62, בעמ' 105-107; התקן הבין-לאומי של ארגון מוסדות ביקורת עליונים - ISSAI 1-11; Founding Principles of the United Nations General Assembly, Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions, 20 November 2014.¹²

262. יעילותה ועצמאותה של ביקורת המדינה הובטחו לאורך השנים מכח ההלכה הפסוקה, לפיה בתי המשפט אינם יושבים כערכאת ערעור על דוחות וחוות דעת של מבקר המדינה, בין השאר משום ש"הדבר אינו רצוי מבחינת הביקורת אשר תהפוך למעשה לבלתי חלוטה, ואשר תעוקר ממעשיותה ויעילותה". לכן גם קבעה הפסיקה שאין ערעור על דוחות של מבקר המדינה ושבת המשפט ימנע להתערב בהחלטת מבקר המדינה "אם להידרש לנושא מסוים אם לאו".

ראו: בג"ץ בלום-דוד, פס' 12 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור; בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771, 787-788 (1995) (להלן – "בג"ץ טרנר"); בג"ץ 6825/06 צור נ' מיכה לינדנשטראוס מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, פס' 23 (נבו) 24.6.2009; בג"ץ אלוני, פס' 9; בג"ץ הברפלד, פס' 3; זמיר, בעמ' 2363.

263. לא ניתן להבטיח ביקורת יעילה, עצמאית וחיצונית, אם התחומים המרכזיים והמהותיים ביותר, ובכלל זה סוגיות של מדיניות ואסטרטגיה, יוחרגו מתחולת הביקורת או אם יוטל ספק בסמכותו של מבקר המדינה לקיים הליכי ביקורת בנושאים מסוימים שקשה מאוד להגדירם, או אם יצומצם שיקול דעתו של מבקר המדינה. דווקא בסוגיות אלה נדרש לבצר ולשמר את מעמדה של ביקורת המדינה. קבלת העתירות תחתור אפוא באופן מובהק, תחת תכליתה של ביקורת המדינה במשטר דמוקרטי ותהפוך את פסיקת בית המשפט על פיה: במקום ריסון שיפוטי כלפי מוסד ביקורת

¹⁰ עיקרון העצמאות ואי-התלות של מבקר המדינה עוגן גם בהצהרת לימה של קונגרס הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת עליונים בשנת 1977 (Declaration of Lima on Basic Audit Guidelines, sec.5, 1977), ובהצהרת מקסיקו משנת 2007 (The Mexico Declaration on SAI Independence), אשר התקבלה על-ידי הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה (INTOSAI).

¹¹ זמין בקישור הבא - <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration>

¹² זמין בקישור הבא: <https://digitallibrary.un.org/record/783646?ln=en>

המדינה, תתקבל התערבות שיפוטית אקטיבית למניעת ביקורת, וכל מבוקר ינסה להטיל ספק בסמכותו של מבקר המדינה לקיים ביקורת בנושא כזה או אחר.

ראו: פרק ז' להלן.

264. על אחת כמה וכמה, ומכח קל וחומר ברור, שאין כל בסיס להתערבות חסרת תקדים של בית המשפט שתכליתה לעצור ביקורת שהמבקר כבר החליט, בהתאם לסמכותו, כי היא חיונית ונדרשת.

265. אשר על כן, שעה שעולה חשש לקיומם של ליקויים המצדיקים עריכת ביקורת מדינה, מתחייב כי מבקר המדינה יפעיל את סמכותו, ימלא את תפקידו המשטרי ויבצע ביקורת יזומה לשם חשיפת הליקויים לצורך תיקונם. משכך, קיום ביקורת המדינה, גם בצה"ל, גם בשמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות, הוא בבחינת מילוי חובתו של מבקר המדינה בהתאם להוראות הדין. השתקתה של ביקורת המדינה דווקא בסוגיות הרות גורל אינה עולה בקנה אחד עם הייעוד המוסדי של ביקורת המדינה בשיטתנו המשטרית.

266. יפים לענייננו הדברים עליהם עמדה כבוד השופטת ד' ברק-ארז לאחרונה, בנוגע לחשיבות השמירה על עצמאותם של שומרי הסף לעוצמתה הפנימית של מדינת ישראל בעת הרגישה הזו:

"טרם סיום אציין כי מעל הדיון כולו, כמו גם על חיינו בעת הזו, מרחף האסון של השבעה באוקטובר. מאותו יום ארור מדינת ישראל טרם נרפאה. אין בכל אלה כדי לגרוע מחובתנו להבהיר את הטעון הבהרה על מנת שמדינת ישראל תוסיף לשמור על עצמתה הפנימית, שאחד מהתנאים לה הוא **הבטחת עצמאותם של שומרי הסף** בה."

ראו: בג"ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פס' 17 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (נבו 21.5.2025).

המעמד הבלתי מחייב של המלצות מבקר המדינה

267. בפרק ג(2) עמדנו על כך שדוחות הביקורת וההמלצות המובאות בדוחות אינן בעלות תוקף משפטי מחייב ואינן בגדר צו שניתן לאכוף. העדר התוקף המשפטי המחייב, הן במישור ההמלצות והן במישור הראייתי, אינו מצביע על חולשה נורמטיבית המצדיקה צמצום בסמכויותיו, אלא דווקא מחייב פרשנות מרחיבה של תפקידו וסמכויותיו.

268. משעה שמבקר המדינה נטול כל יכולת לכפות תיקון ליקויים, להטיל סנקציות או לחייב יישום דוחות הביקורת וההמלצות המובאות בדוחות, ומשעה שדוחותיו וחוות דעתו אף אינם קבילים כראיה בהליך משפטי או משמעותי, מתברר כי כוחו של המבקר אינו כוח של אכיפה אלא כוח של ביקורת ציבורית, מוסרית ומוסדית. במצב דברים זה, צמצום מתחם הביקורת או הגבלת נושאי הבדיקה על דרך הפרשנות, עלולים לרוקן את מוסד הביקורת מתוכן ממשי.

269. דווקא משום שמדובר בגוף שאינו מחזיק ב"שיניים" אכיפיות, יש להבטיח כי תחום עיסוקו יהיה רחב, עמוק ובלתי מצומצם, כך שיוכל למלא את ייעודו כמאיר אזורים כושלים במעשה השלטוני. מכאן נגזרת מסקנה פרשנית ברורה: ככל שסמכותו של מבקר המדינה אינה כופה ואינה מחייבת,

כך יש להרחיב את יריעת הביקורת ולא לצמצמה, שאם לא כן תיווצר סימטריה הפוכה בלתי נדרשת ובלתי מוצדקת, שבה גוף נטול סמכויות אכיפה יוגבל גם בהיקף סמכות הבדיקה שלו, באופן שיחטא לתכליתו החוקתית ולמקומו הייחודי במארג רשויות השלטון ולאיינטרס הציבורי בקיום ביקורת מדינה.

הפיקוח על מערכת הביטחון - יתרון מוסדי למבקר המדינה

270. הסמכויות הנרחבות שניתנו בידי כוחות הביטחון מטילות אחריות כבדה על כתפיהם. במדינה דמוקרטית, פעילות מערכת הביטחון מחייבת מנגנוני פיקוח אפקטיביים. משרד מבקר המדינה הוא שומר סף מרכזי בביקורת על מערכת הביטחון. למשרד מבקר המדינה מומחיות ומקצועיות מצטברת בתחומי הביטחון. משרד מבקר המדינה מונה מאות עובדים מקצועיים, הפועלים במספר חטיבות, בעלי ניסיון רב וסיווג ביטחוני מתאים, המבצעים ביקורת במגוון רחב של תחומים. במסגרת זו במשרד פועלת חטיבה ייעודית לביקורת מערכת הביטחון על כלל זרועותיה, אשר עיסוקה אינו מוגבל לבחינה כספית או פרוצדורלית, אלא כולל ביקורת מהותית על פעילותם של גופי הביטחון, לרבות הגופים הרגישים והמסווגים ביותר. בראש החטיבה לביקורת מערכת הביטחון עומד תת-אלוף (מיל'), אשר שימש בעבר כמבקר מערכת הביטחון, כחבר המטה הכללי של צה"ל, וכממלא שורת תפקידים נוספים משך כ-27 שנות שירות בצה"ל¹³. מנכ"ל משרד מבקר המדינה, אף הוא תת-אלוף (מיל'), שימש בעבר, בין היתר, כמפקד יחידת מבקר צה"ל וכסגן מפקד חטיבה באוגדת עזה. בנוסף, בחטיבה לביקורת מערכת הביטחון מועסקים אנשי ביקורת מקצועיים רבים, חלקם יוצאי מערכת הביטחון, בעלי ידע ביטחוני ומקצועי מובהק וניסיון רב שנים בביקורת על מערכת הביטחון בכלל ועל צה"ל בפרט, אשר בידיהם הכלים והיכולת לבצע ביקורת ביטחונית גם בנושאים כבדי משקל ורגישים במיוחד.

ראו: יוסף חיים שפירא, אלי מרזל, מתן גוטמן, "מבקר המדינה והפיקוח הערכי על פעילות כוחות הביטחון" **היבטים בביקורת רשויות המדינה - כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג 212** (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק, ענת הורוויץ עורכים, 2023) (להלן – "שפירא, מרזל וגוטמן").

271. לכך מצטרפת היכולת הייחודית של מוסד מבקר המדינה לבצע ביקורת מערכתית, ממבט-על, בעת ובעונה אחת, תוך זיהוי כשלים רוחביים החוצים גופים מבוקרים שונים.

ראו: נסים מזרחי, "ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל – היבטים השוואתיים", **עיונים בביקורת המדינה 135** (2007) (להלן – "מזרחי").

272. משרד מבקר המדינה, כפי שעוד יפורט בהמשך, עוסק מזה שנים בביקורת רגישות מאוד בתחומי הליבה של מערכת הביטחון. כך למשל, כבר בשנת 1991 פרסמה מבקרת המדינה מרים בן פורת ז"ל דוח ביקורת חריף בנוגע להיערכות למיגון האוכלוסייה האזרחית במלחמת המפרץ הראשונה, אשר

¹³ גם קודמיו של ראש החטיבה לביקורת מערכת הביטחון שימשו כקצינים בכירים בצה"ל וביניהם תת-אלוף (מיל') יוסי בינהורן ואלוף (מיל') יעקב (מנדי) אור.

העלה ליקויים חמורים והצביע על כך שכשליש מהאוכלוסייה הבוגרת לא זכתה למיגון מינימלי כנדרש.

273. דוגמה נוספת היא דוח הביקורת על מערך החקירות בשירות הביטחון הכללי בשנים 1988–1992, שנערך על רקע כשלים חמורים בהתנהלות שירות הביטחון הכללי (להלן – "השב"כ"), לרבות שימוש בדרכי חקירה פסולות, שיבוש הליכים ומתן עדויות שקר, כפי שנחשף בפרשות קו 300 ונאפסו. כשלים אלה הובילו להקמת ועדת חקירה ממלכתית בראשות נשיא בית המשפט העליון לשעבר משה לנדוי, אשר בחנה את שיטות החקירה והעדות של השב"כ והניחה דוח מקיף באשר לנורמות הראויות בתחום זה.

ראו: שפירא, מרזל וגוטמן, עמ' 212-213; מבקר המדינה "ערכות מגן לאוכלוסייה האזרחית" דוח שנתי 41 לשנת 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989 (1991); מבקר המדינה, תמצית מדוח הביקורת בנושא מערך החקירות בשירות הביטחון הכללי (שב"כ) לשנים 1988-1992 (1995).

274. בפרק הדין בביקורת על החקירות של השב"כ הדגישה ועדת לנדוי את תפקידו המהותי של מבקר המדינה בתחום זה, והעירה על כך שאין זה ראוי שביקורת המדינה תעסוק רק בנושאי כספים פרוצדורליים של השב"כ, וכך צוין:

"השירות הוא מוסד המדינה, בגדר סעיף 9 של חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958, העומד לביקורתו של מבקר המדינה. שמענו שעד כה מצטמצמת ביקורת המבקר לענייני המינהל והכספים וכדומה של השירות, אך הוא נמנע מלבקר את הפעילות האופרטיבית של השירות, ובכלל זה את פעילותה של יחידת החוקרים. אין אנו רואים הצדקה להגבלה זו. אנו ממליצים שביקורת המדינה תקיים ביקורת גם על פעילותה של יחידת החקירות בשירות. אין כוונתנו שהיא תעסוק בבירור תלונות ספציפיות של נחקרים או מטעמים, אלא ביקורתה תתייחס לתקינות החקירות בהתאם לדין ולהנחיות שניתנו כדין. לשם כך תהיה לאנשי הביקורת גישה חופשית לכל המיתקנים של יחידת החוקרים והיא תוכל לבצע גם בדיקות מדגמיות על אופן הניהול של החקירות. כן היא תוכל לבקר את מצבם הפיסי של מיתקני החקירה והכליאה שבשימוש יחידת החוקרים"

ראו: ועדת החקירה לענין שיטות החקירה של שירות הבטחון הכללי בנושא פעילות חבלנית עוינת דין וחשבון, עמ' 79 (1987).

275. ואכן ביקורת המדינה קיבלה על עצמה את החובה והזכות לבחון את דרך התנהלות השב"כ בהתאם לעקרונות שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם. דוח הביקורת האמור העלה ליקויים קשים ביותר בתפקוד השב"כ, מצא שהלכה למעשה הנחיות ועדת לנדוי לא יושמו ושב"כ המשיך להשתמש באמצעי חקירה אסורים והדיווח על פעולות החקירה ותיעודן לא היו מלאים.

276. הניסיון המצטבר של משרד מבקר המדינה, לצד קביעותיה המפורשות של ועדת לנדוי, ממחישים כי דווקא בתחומי הליבה של מערכת הביטחון מתקיים יתרון מוסדי מובהק לביקורת המדינה, וכי אין בנמצא מנגנון פיקוח אזרחי חלופי בעל עומק, עצמאות ונגישות דומים. ועדת לנדוי עמדה במפורש על כך שאין הצדקה לצמצם את ביקורת המדינה להיבטים חשבונאיים או כספיים של שירות הביטחון הכללי, והמליצה להרחיבה לביקורת מהותית על תקינות הפעילות האופרטיבית, בהתאם לדין ולהנחיות שניתנו כדין. קביעה זו משקפת תפיסה עקרונית שלפיה עוצמתם, רגישותם וסודיותם

של גופי הביטחון אינם מצדיקים פטור מביקורת, אלא מחייבים ביקורת מקצועית, עצמאית ומעמיקה יותר. העובדה כי גם לאחר הקמת ועדת חקירה ממלכתית והנחת דוח מקיף, נדרשה ביקורת מדינה מתמשכת אשר חשפה ליקויים חמורים ומתמשכים בהתנהלות שבי"כ, מלמדת כי ביקורת המדינה אינה מנגנון משני או משלים בלבד, אלא נדבך מרכזי ולעיתים יחיד בפיקוח מתמיד על מערכת הביטחון. עמדו על כך שפירא, מרזל וגוטמן :

"פעילותה של ביקורת המדינה בנושאים הביטחוניים היא חשובה לאין ערוך גם לאור העובדה כי בתחומים ביטחוניים רגישים, מטבע הדברים, נוכחותן של מערכות ביקורת ופיקוח אחרות פחות משמעותית. היכולת של התקשורת להביא נושאים אלו לסדר היום הציבורי היא מוגבלת ביותר, שכן פעמים רבות הפעילות הביטחונית נעשית תחת מעטה חשאיות וצנזורה. הרשות השופטת נכנסת לתמונה רק במקרים 'הפתולוגיים' כאשר יש מי שמביא את העתירה לפני בית המשפט. על כן, דווקא לאור הסודיות והחשאיות, המתחייבת מאופי הפעילות הביטחונית, ישנה חשיבות רבה לנוכחות משמעותית של גוף ביקורת חיצוני, עצמאי, אובייקטיבי ומקצועי אשר יכול לבחון בקפידה את פעילותם של הגופים הביטחוניים, גם הרגישים והחשאיים ביותר, לאורם של ערכי הדמוקרטיה וזכויות האדם, וזאת באורח תמידי, יזום ומערכתי... במקרים רבים תחת מעטה החשאיות אין בנמצא, מלבד מבקר המדינה, גוף חיצוני אחר שיש בסמכותו וביכולתו לבצע ביקורת זו על גופי מערכת הביטחון ופעולותיהם. אמת, כוחות הביטחון הם המומחים בהגנה על ביטחון המדינה ותושביה ובאמצעים הנדרשים לכך, אולם אין הם בהכרח המומחים בכל הקשור לקיומם ויישומם של עקרונות שלטון החוק, כללי המשפט הבינלאומי ושמירה על זכויות האדם. בתחומים אלה, בדומה לרשות השופטת, גם לביקורת המדינה יש מומחיות, ועליה לומר את דברה בקול רם וצלול"

(שפירא, מרזל וגוטמן, עמ' 217)

277. האלוף (מיל') יעקב אור, ששימש בעבר כמשנה למנכ"ל מבקר המדינה והממונה על ביקורת מערכת הבטחון, והמצהיר מטעם התנועה לאיכות השלטון בעתירתה, עומד במאמרו על ההכרח בקיומה של ביקורת המדינה על תהליכי קבלת החלטות, ברמה האסטרטגית :

"יש ונשמעת טענה כי אין לבדוק את תהליך קבלת החלטות של הדרג המדיני. לדעתי, זו גישה שגויה במהותה. הרמה האסטרטגית לאומית בנושאי הביטחון היא המחולל הבסיסי לתהליכים הביטחוניים המרכזיים ברמות השונות. ניתוק "דרגי השטח" מהדרג המדיני ומתהליכי קבלת החלטות בענייני הביטחון, לרבות בדרגים המדיניים העליונים, הוא מלאכותי ופוגע במהות הביקורת, הפקת הלקחים והתיקון. לא החלטות הממשלה נתונות לביקורת ובוודאי לא שיקול הדעת אלא תהליכי עבודת המטה שתוצאותיה צריכות לעלות בפני הממשלה, הקבינט והשרים כדי שאלה יוכלו לקבל את החלטות, תוך בחינה אם החלטות נסמכו על אדני כל הנתונים הקיימים, המידע הקיים בפועל וניתוחו. תהליכי קבלת החלטות בממשלה ובקבינט חייבים להיות פתוחים לביקורת מבקר המדינה והדוחות שנערכו בעניינים אלה מוכיחים כאלף עדים על תקפות הצורך בכך."

ראו: יעקב (מנדי) אור "ביקורת המדינה כמבקרת מערכת הביטחון" **היבטים בביקורת רשויות המדינה – כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג** 223, 234 (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק, ענת הורוויץ עורכים, 2023).

278. מכאן נובעת מסקנה פרשנית ברורה: בשים לב ליתרון המקצועי והמוסדי של מבקר המדינה, יש לפרש את סמכותו באופן המאפשר עיסוק גם בנושאי הליבה של גופי הביטחון, תוך בחינת פעולתם לפי נורמות ביקורת המדינה – חוקיות, ניהול תקין, יעילות, חיסכון וטוהר מידות – ולא לצמצם את הביקורת לתחומים טכניים או חשבונאיים בלבד.

ביקורת מדינה מקצועית ואובייקטיבית והסמכות הרחבה לקבל ידיעות מסמכים והסברים

279. הערך של ביקורת מדינה מקצועית, אובייקטיבית ובלתי תלויה משמש עוגן פרשני מרכזי להיקף סמכויותיו של מבקר המדינה. תכליתו של חוק-יסוד: מבקר המדינה היא לאפשר ביקורת בנושאים שמצריכים בירור עובדתי רחב יריעה, החולשים על מכלול פעולתם של גופים מבוקרים, ולא ביקורת מצומצמת ומקוטעת הנשענת על מידע חלקי. פרשנות המצמצמת את סמכות המבקר לבצע הליכי ביקורת בנושאים שמצריכים בירור עובדתי רחב יריעה פוגעת בליבת תפקידו, שכן היא מגבילה את יכולתו לבצע ביקורת רחבה על-ידי איסוף מידע רב מהגופים המבוקרים במטרה לאתר דפוסים, כשלים מערכתיים והקשרים רחבים, ולבחון את פעולת הגוף המבוקר כמכלול. יתרה מכך, גישה רחבה למסמכים ולמאגרי מידע היא תנאי הכרחי לבחינת יחסי הגומלין בין גופים מבוקרים שונים, לחשיפת פערי תיאום, מחלוקות מקצועיות שלא הוכרעו, מחדלים מערכתיים והיעדר שיתוף פעולה אפקטיבי בין רשויות וגופים הפועלים באותו מרחב ממשלי.

280. צמצום סמכותו של מבקר המדינה לבצע ביקורת בנושאים שמצריכים בירור עובדתי רחב יריעה אינו אפוא עניין טכני או דיוני, אלא מהלך בעל משמעות מוסדית עמוקה, ההופך ביקורת מערכתית לביקורת נקודתית ומוגבלת. ביקורת מדינה, מטיבה ומהותה, אינה יכולה להתמצות בבחינה עובדתית מוגבלת, אלא מחייבת גישה רחבה ועצמאית למידע המצוי בידי הגופים המבוקרים, על מנת לאפשר בחינה ביקורתית של תפקוד המערכת כולה. מכאן שפרשנות המצרה את סמכות המבקר בנושאים שמצריכים בירור עובדתי רחב יריעה חותרת תחת ייעודו החוקתי של מוסד מבקר המדינה ופוגעת ביכולתו למלא את תפקידו כשומר סף מרכזי במארג השלטוני.

ראו: רבין וגוטמן, עמ' 35.

הגרעון הדמוקרטי של מדינת ישראל - עוצמתה של הרשות המבצעת בשיטת המשטר הישראלית

281. ביקורת המדינה היא כלי רב חשיבות באיזונים ובבלמים על הרשות המבצעת בדמוקרטיה הישראלית. שיטת המשטר הישראלית מתאפיינת בעוצמה כמעט חסרת גבולות של הרשות המבצעת ושליטה שלה בכנסת. נשיא בית המשפט העליון יצחק עמית תיאר זאת בלשונו הציורית "למטוס הדמוקרטיה יכולים להיות מנועים שונים שבכוחם לאזן, לייצב ולחלק את הכוחות של הרשויות השונות במדינה: (-) פדרליזם – משטר פדרלי/מדינתי/קנטונים; (-) בחירות אזוריות; (-) שני בתי פרלמנט; (-) רשויות מוניציפליות חזקות ובעלות סמכויות מול הממשל המרכזי; (-) נשיא בעל סמכויות ביצועיות; (-) חוקה מוסדית מלאה ומשוריינת; (-) מגילת זכויות אדם מלאה; (-) כפיפות לבית דין חיצוני (כמו בית הדין האירופי לצדק בלוקסמבורג); (-) מסורת חוקתית, נוהגים חוקתיים, תרבות של it is not done. יש מדינות שהתברכו בכל המנועים, יש מדינות שהתברכו בחלק מהמנועים, אך בישראל אין אפילו מנוע אחד ממנועים אלה" (בג"ץ עילת הסבירות, פס' 5 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית).

282. עוד הוסיף הנשיא עמית כי "במבנה המוסדי של ממשלה-קואליציה, יש כוח פוליטי עצום לראשי מפלגות הקואליציה, ובאנלוגיה לדיני הממשל התאגידי, ניתן לומר שהם 'גרעין השליטה' של הרשות המבצעת והמחוקקת. הכנסת נשלטת על-ידי הממשלה המחזיקה ברוב קואליציוני מובנה מקרב חברי הכנסת, רוב אשר מחושק מכוח עקרון המשמעת הקואליציונית וההסכמים הקואליציוניים (מתן גוטמן) "שליטתה של הממשלה על הכנסת והסכם קואליציוני כשריון חוקתי"

2019.4.30) ICON S-IL Blog). לעוצמה זו של הממשלה יש להוסיף את ועדת השרים לענייני חקיקה שביכולתה להטיל וטו כמעט על כל מעשה חקיקה, ואת יכולתה של הממשלה להחיל את דין הרציפות על הצעות חוק או להתנגד לרציפות... גם הביקורת הפרלמנטרית על הממשלה אינה אפקטיבית במקרים רבים, באשר הרוב הקואליציוני שעליו שולטת הממשלה, שולט ממילא על הוועדות החשובות. ניתן אפוא לומר כי הרשות המחוקקת משרתת את הרשות המבצעת וכי קיימת שליטה כמעט מוחלטת של הרשות המבצעת בהליכים הפרלמנטריים: 'לא ניתן לדון ולבחון שינויים חוקתיים במארג החוקתי הישראלי מבלי לתת משקל ממשי להתכת הרשויות בין הכנסת לממשלה'... הנה כי כן, הרשות המבצעת והרשות המחוקקת כמעט שהיו לבשר אחד" (שם, פס' 6 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית).

ראו גם: עמיחי כהן ויניב רוזנאי "פופוליזם, דמוקרטיה והחוקה המוסדית הישראלית" **עיוני משפט** מד 87, 122 (2021); מתן גוטמן, "המדינה הקואליציונית 'חותמת הגומי' ו'להקת המעודדות' – על רמיסת הכנסת על-ידי הממשלה" **ספר סלים ג'ובראן** 197, 198-199 (2023); מתן גוטמן, "שליטתה של הממשלה על הכנסת והסכם קואליציוני כשריון חוקתי" **ICON S-IL Blog** (30.4.2019)

283. החולשה של הכנסת ועוצמתה הרבה של הממשלה היו חלק בלתי נפרד מהניתוח בפסק הדין של בית משפט נכבד זה שעסק בביטול התיקון לחוק יסוד: השפיטה שביטל את עילת הסבירות. המסקנה של הנשיא עמית הייתה כי נוכח העדר "מנועי דמוקרטיה" בישראל "הכיוון צריך להיות אך ורק "מערבה מכאן" – אך ורק לכיוון של תוספת מנועים המחזקים את המשטר הדמוקרטי" (בג"ץ **עילת הסבירות**, פס' 7 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז), עמית).

284. מוסד מבקר המדינה שנבנה מאז קום המדינה הוא מוסד מפואר ורב עוצמה שתרם רבות לביצורה של הדמוקרטיה הישראלית וערכיה. מכאן שכל דיון פרשני בסמכויות מבקר המדינה שעלולות חלילה להצר את כוחו, חייב להתבסס על התפיסה שגובשה בפסק הדין המכונן בעניין עילת הסבירות, קרי "תוספת" כוח במנועי הדמוקרטיה, ובוודאי שלא החלשה של אחד משומרי הסף האפקטיביים בדמוקרטיה הישראלית.

תקינה בין-לאומית בתחום ביקורת המדינה

285. הארגון הבין-לאומי של מוסדות הביקורת העליונים (INTOSAI) עוסק מאז ייסודו, בשנת 1953, ביצירה ובהטמעה של תקנים בין-לאומיים בנושא ביקורת המדינה. מבקר המדינה הישראלי הוא חבר פעיל בארגון הבין-לאומי, וכיום מבקר המדינה הישראלי עומד בראש הארגון האזורי האירופי של מוסדות ביקורת מדינה (European Organization of Supreme Audit Institutions - EUROSAI). מבקרת המדינה לשעבר בן פורת ז"ל עמדה על כך כי הנורמות הנקבעות על-ידי המוסדות הבינלאומיים "משפיעים על הפירוש הניתן להוראות דין קיימות ומתווים נורמות במסגרת אותו פירוש, על סמך המקובל בעולם" (בן פורת, עמ' 146).

286. התקנים הבין-לאומיים מדגישים כי אחת מתכליותיו המרכזיות של מוסד ביקורת המדינה היא "making a difference to the lives of citizens". התקנים הבין לאומיים מבססים, בין היתר, תפיסה

שלפיה ביקורת מדינה נועדה לחזק אחריותיות, שקיפות ויושרה בפעולת השלטון, תוך שמירה קפדנית על עצמאות מוסדית ואי-תלות מקצועית. על פי עקרונות אלה, תפקידו של מבקר המדינה אינו מתמצה בבחינת השימוש במשאבים ציבוריים, אלא כולל ביקורת רחבה על פעולות הממשלה, ניהול הסיכונים, ההיערכות למצבי משבר ויכולתן של רשויות השלטון להתמודד עם סביבות משתנות ואיומים מתפתחים.

ראו : ISSAI 12 – The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens.¹⁴

287. יתרה מכך, הנחיות לא מחייבות של ארגון INTOSAI עוסקות במפורש בתפקידם של מוסדות ביקורת מדינה בהערכת מדיניות של הגופים המבוקרים (Evaluation of Public Policies). על פי הנחיות אלה, מוסדות ביקורת מוסמכים לבחון את מטרות המדיניות, אופן יישומה והשפעותיה בפועל, לרבות תוצאות לא מכוונות וסיכונים מערכתיים, וזאת כחלק מהבטחת אחריותיות שלטונית ושקיפות ציבורית. בדומה לתפיסה המנחה את מוסד מבקר המדינה בישראל, מודגש כי הערכת מדיניות אינה חורגת מסמכות הגוף המבקר, היא אינה עוסקת בקביעה מהי המדיניות הרצויה או הראויה בעיני מוסד הביקורת, ואינה מחליפה את שיקול הדעת הפוליטי או המדיני. תפקידה של הביקורת הוא לספק ניתוח מקצועי, ניטרלי ומבוסס עובדות של המדיניות שנבחרה ושל השלכותיה, באופן המאפשר לציבור ולמקבלי ההחלטות לבחון את פעולת השלטון על יסוד תשתית עובדתית מקצועית ואובייקטיבית.

ראו : INTOSAI GOV 9400 Guidelines on the Evaluation of Public Policies.¹⁵

288. בהנחיה נוספת של ארגון INTOSAI ישנן הנחיות לביקורת על ניהול אירוע אסון. נקבע כי למוסדות ביקורת מדינה יש תפקיד מרכזי בהבטחת אחריותיות ושקיפות באופן שבו המדינה נערכת לאסון, מגיבה לו ומשתקמת ממנו, לאורך כל מחזור ניהול האסון, החל מפעולות מניעה והיערכות מוקדמת, הערכת סיכונים, דרך תגובת חירום, ועד פעולות השיקום ובנייה מחדש. ההנחיה מדגישה כי הביקורת נדרשת לבחון בין היתר מהן המסגרת (Framework) והמדיניות (Policies) הקיימות ברמה הלאומית וברמה המקומית בתחום האסונות והטיפול בהן, קיומו של ממשל תקין ומנגנוני תיאום בין גופים רבים, איכות הערכת הסיכונים וההיערכות, אפקטיביות ויעילות השימוש במשאבים, מנגנוני בקרה פנימית ורכש, וכן מניעת סיכונים נלווים המתגברים בעת חירום. בנוסף לכך ההנחיה מתייחסת לעיתוי ביצוע הביקורת, טרם התרחשות האסון ובדיקת המוכנות לאסונות, במהלך האסון ולאחריו. במילים אחרות, גם בתחומי אסון רגישים, תפקידה של ביקורת המדינה הוא לספק בחינה מקצועית ועובדתית של תהליכים, ניהול ויישום, ולאפשר לציבור ולמקבלי ההחלטות הפקת לקחים ושיפור מוכנות עתידית.

ראו : GUID INTOSAI 5330 Guidance on Auditing Disaster Management.¹⁶

¹⁴ זמין בקישור הבא : <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens>

¹⁵ זמין בקישור הבא : [/https://www.issai.org/pronouncements/guid-9020-evaluation-of-public-policies](https://www.issai.org/pronouncements/guid-9020-evaluation-of-public-policies)

¹⁶ זמין בקישור הבא : [/https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-auditing-disaster-management](https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-auditing-disaster-management)

289. בחינת התקנים הבין-לאומיים והנחיות הפעולה של הגופים המובילים בתחום ביקורת המדינה מבהירה כי ביקורת מדינה מודרנית נדרשת לעסוק בסוגיות ליבה בעלות השפעה ישירה ומהותית על חיי האזרחים. בהתאם לתפיסה זו, הביקורת אינה מוגבלת לבחינה טכנית של משאבים או נהלים, אלא כוללת גם הערכה מקצועית של מדיניות ציבורית, של היערכות המדינה למצבי חירום ואסונות, ושל אופן הטיפול והשיקום בעקבותיהם. עם זאת, עיסוק זה נעשה בגבולותיה המובהקים של ביקורת המדינה: הביקורת אינה מקבלת הכרעות ערכיות או פוליטיות ואינה מחליפה את שיקול הדעת של הדרגים המוסמכים, אלא מבצעת בחינה מקצועית, אובייקטיבית וניטרלית של פעולות הגופים המבוקרים, בהתאם לנורמות של חוקיות, ניהול תקין, יעילות, אחריותיות ושקיפות, המנחות את ביקורת המדינה בדמוקרטיה מודרנית.

סיכום – התכלית האובייקטיבית של הוראות חוק היסוד

290. מן האמור נובעת התכלית האובייקטיבית של חוק-יסוד: מבקר המדינה, אשר יש לפרשה לאור תפיסות היסוד של השיטה החוקתית הישראלית, ובמרכזן הדמוקרטיה, שלטון החוק, הפרדת הרשויות והאיזון בין זרועות השלטון. תכלית זו נשענת על ערכים מצטברים וברורים: הבטחת אחריותיות שלטונית, חשיבותה של ביקורת לדמוקרטיה הישראלית, שמירה על עצמאות ואי-תלות הביקורת, הכרה ביתרון המוסדי והמקצועי של מבקר המדינה, לרבות ובפרט בתחומי הביטחון הרגישים, והבנה כי כוחו של מוסד הביקורת טמון דווקא בהיעדר סמכויות כפייה ובמעמדם הבלתי מחייב של דוחות הביקורת. ערכים אלה מקבלים משנה תוקף על רקע מאפייני שיטת המשטר הישראלית, ובהם עוצמתה החריגה של הרשות המבצעת והיעדרם היחסי של מנגנוני פיקוח אפקטיביים אחרים, היוצרים גרעון דמוקרטי מובנה. במציאות זו, ביקורת מדינה מקצועית, אובייקטיבית ובעלת סמכויות רחבות לאיסוף מידע ולבירור עובדתי רחב יריעה אינה מותרות, אלא רכיב חיוני במארג האיזונים והבלמים במדינה.

291. מכלול התכליות האובייקטיביות, התקנים הבין-לאומיים וההנחיות בתחום ביקורת המדינה וערכי היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית מובילים למסקנה ברורה: מבקר המדינה מוסמך לבצע הליכי ביקורת הנוגעים גם לטבח השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל', לרבות בסוגיות של מדיניות ואסטרטגיה, ובלבד שהביקורת תתבצע בהתאם למהותה וגדריה של ביקורת המדינה כפי שפורט בפרק ג'. בכך בא לידי ביטוי תפקידו כשומר סף מרכזי בדמוקרטיה הישראלית וכגורם ביקורת חיוני על הרשות המבצעת רבת העוצמה.

292. עוד יש להבהיר כי הפסיקה והספרות התייחסו לסעיף 2 לחוק היסוד, בכללותו, במבט רחב, וקבעו כי למבקר המדינה מוקנית סמכות חוקתית לקיים ביקורת מדינה בכל תחום שייראה לו, באופן גורף, כביטוי של אי-התלות והעצמאות שלו.

293. פרופ' זמיר, בספרו, הסמכות המנהלית, קבע ביחס לנוסח הסופי של חוק היסוד (נזכיר כי פרופ' זמיר היה באופן אישי ממנסחי הצעת חוק היסוד), שסמכותו של מבקר המדינה משתרעת על כל תחום ועל כל עניין:

"הביקורת על ידי מבקר המדינה, כמו הביקורת על ידי מבקר פנימי, היא ביקורת גורפת, המשתרעת על כל תחום ועל כל עניין, במטרה לחשוף ולמנוע ליקויים ותקלות בפעילות של הגוף המבוקר ולקדם מינהל חוקי, תקין, יעיל והוגן בגוף זה.... מבקר המדינה ממלא את התפקיד של הכנת דוחות וחוות דעת על פי תכנית עבודה שנתית. התכנית מכוונת לבדוק נושא מסוים או גוף מסוים, באופן כללי או בתחום מסוים, או הניהול של אירוע מורכב, כגון הטיפול באסון טבע או מערכה צבאית. לבדיקה כזאת אפשר לקרוא ביקורת רוחבית..."

(זמיר, עמ' 2363–2364)

294. המנדט של מבקר המדינה הוא רחב והלה "...מוסמך לערוך ביקורת מוסדית או הנוגעת לכל עניין מיוזמתו הוא."

ראו: קרמניצר וארשיד, עמ' 572.

295. בהתאם, הסמכות המוקנית למבקר המדינה בסעיף 2 לחוק היסוד פורשה על-ידי בית משפט נכבד זה ככזו המקנה לו שיקול דעת רחב בבחירת נושאי הביקורת:

"תפקידיו של מבקר המדינה, העומדים לבחינה במכלול שלפנינו, נגזרים מהסמכות הרחבה המוקנית לו לפי חוק-יסוד: מבקר המדינה, ובפרט בסעיף 2 שבו, לערוך ביקורת יזומה. הסעיף הנ"ל, והסמכות הקבועה בו, משקפים את מעמדו של המבקר כרשות עצמאית, ובלתי תלויה, אשר מטבעה, מסור לה שיקול דעת רחב ביותר הן בבחירת הנושאים שיועמדו לביקורת, והן בעריכת הביקורת עצמה. על כן נקבע בפסיקתנו כי: "ביקורת המדינה היא כלי ממלכתי העומד על רגליו הוא, ותחומי פעולותיו חובקים את הביקורת שהוא מבצע (...). [מבקר המדינה] קובע סדרי עדיפות לפי שיקוליו, על-פי המטרות והמשימות המוצבות לפניו על-ידי חיובי החוק ועל-ידי המציאות הנגלית לעיניו..."

מעמדו המיוחד של מבקר המדינה, כמו-גם היקף סמכותו לקיים הליכי ביקורת שונים – מחייבים כי בית משפט זה ינהג בזירות רבה בבואו לבחון את סבירות פעילותו".

(בג"ץ גלנט, פס' 34 לפסק דינו של השופט מלצר)

וכן ראו: בג"ץ הברפלד, פס' 3; בג"ץ טרנר, עמ' 783, 787-788; בג"ץ בלום-דוד, פס' 17 ו-19; בג"ץ אגד, פס' 1 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית.

296. גם אם תאומץ גישה פרשנית המתייחסת לסעיף 2(א) רישא לחוק היסוד כרשימה סגורה של נושאים תוכניים, כטענת הסנגוריה הצבאית, תתקבל תוצאה זהה, כלומר – שלמבקר המדינה סמכות לערוך ביקורת מדינה גם בשמונת נושאי הביקורת נושא העתירות, כפי שפורט לעיל. מסקנה זו מבוססת על נתונים אמפיריים ועל אירועים שהתרחשו במהלך גיבוש ועיצוב החוק, ובכללם לשון החוק וההיסטוריה החקיקתית.

לעניין שיטת פרשנות זו של חוק ראו: שטיין, עמ' 685-681 ו-691.

ד(6) הפעלת הסמכות בפועל

297. בעת פירוש היקף סמכותה של רשות, מייחס בית משפט נכבד זה משקל, לעיתים אף מכריע, לאופן הפעלת סמכותה הלכה למעשה ולעמדתה. הרציונל לכך הוא המומחיות והניסיון המעשי של אותה רשות, שאינה בעלת דין רגילה, אלא גוף בעל מומחיות מיוחדת, ניסיון מעשי רלוונטי והיכרות קרובה עם המצב 'בשטח'.

ראו: זמיר, עמ' 223; דנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ, פס' 62 (נבו) 4.7.2021; בג"ץ 2875/18 התאחדות תאגידי כוח אדם זר בענף הבניין נ' ממשלת ישראל, פס' 27–28 (נבו) 18.6.2019.

298. בית המשפט הנכבד מייחס משקל של ממש לפרשנות שמעניק מבקר המדינה לסמכויותיו הוא, וזאת עושה בית המשפט הנכבד על מנת להימנע מפרשנות מצמצמת שעלולה "...לכרות ענף שלם" של פעילות. כך פסק לאחרונה כבוד הנשיא י' עמית, בעתירה שעניינה מבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור.

ראו: בג"ץ 4013/22 מדרשת שדה בוקר בנגב (חל"צ) נ' מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, פס' 12 (נבו) 4.8.2024.

299. כפי שיפורט להלן, משך עשרות שנות קיומה של מדינת ישראל, מבקרי המדינה לדורותיהם, בהתאם לסמכותם ותוך הפעלת שיקול דעתם, ערכו ביקורת רוחבית גם ביחס למערכת הביטחון, למלחמות ישראל, למבצעים צבאיים ולאירועים בעלי חשיבות לאומית; הם בחנו היבטים מהותיים של תפקוד מערכות אלה, לרבות תהליכי קבלת החלטות, בהן החלטות בנושאים אסטרטגיים, יישום מדיניות והפקת לקחים מערכתיים.

300. לשם המחשה, נתמקד תחילה במבצע 'צוק איתן', אשר נמשך חמישים ימים. מבקר המדינה דאז ערך ארבעה דוחות ביקורת מקיפים במיוחד, וכולם בוצעו בהתאם למתודולוגיה המקובלת של ביקורת המדינה. נושאי הביקורת היו מהותיים, אסטרטגיים ובליבת העשייה המבצעית. במסגרת דוחות אלה, בחן מבקר המדינה, בין היתר, את הנושאים הבאים:

(א) תהליכי קבלת ההחלטות בקבינט המדיני-ביטחוני עובר למבצע 'צוק איתן' ובמהלך תחילתו, לרבות בחינת הליך קביעת היעדים האסטרטגיים על-ידי הדרג המדיני ויישומם על-ידי צה"ל.

(ב) "ההתמודדות עם איום המנהרות" – במסגרת הדוח נבחנה התמודדות המודיעין עם האיום, בניין הכוח והפעלתו, וכן ההתמודדות עם האיום במישור הטכנולוגי.

(ג) השפעת היעדרן של תפיסות מבצעיות מטכ"ליות ותורות זרועיות וחיליות עובר למבצע 'צוק איתן', וכן השפעת היעדרן של תוכניות מבצעיות ללחימה במרחב רווי מנהרות ולהתמודדות עמן במהלך הלחימה.

(ד) "היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות" – לרבות ביקורת על פינוי האוכלוסייה, מדיניות המיגון, מעורבות הדרג המדיני בטיפול בעורף, ומערך ההתרעות של פיקוד העורף.

(ה) בדיקה ייחודית לפעילות צה"ל בהיבטים של המשפט הבין-לאומי במהלך מבצע 'צוק איתן'.

301. כאמור, במסגרת דוחות ביקורת המדינה ביחס למבצע 'צוק איתן' נבחנו גם תהליכי קבלת החלטות, יישום מדיניות והפקת לקחים מערכתיים, לרבות בעניינים אסטרטגיים (וכפי שנציין להלן אף הוטלה אחריות על בעלי תפקידים בכירים בדרג המדיני ובצה"ל). כך, למשל, ציין מבקר המדינה דאז בדוח תהליכי קבלת החלטות בקבינט במבצע צוק איתן:

"משרד מבקר המדינה מדגיש לסיכום פרק זה, כי דיונים אסטרטגיים בנושאים ביטחוניים הם צורך חיוני כדי שהדרג המדיני יקבע על בסיס יעדים למדינת ישראל בנושאים אלו לטווח הקצר ולטווח הארוך. על בסיס יעדים אסטרטגיים אלו, צה"ל וגופים רלוונטיים נוספים יכינו תכניות מבצעיות שתכליתן השגת יעדים אלו. משכך, יש לקיים דיונים אסטרטגיים אלו ללא תלות בהסלמה אפשרית כלשהי, אלא כהיערכות שגרתית לכל מקרה של הסלמה, מוקדם ככל הניתן. כפועל יוצא מכך שהקבינט לא קבע יעדים אסטרטגיים לפני שצה"ל הציג לקבינט את התכניות האופרטיביות לרצועת עזה, הכין צה"ל את התכניות שלא בהתבסס על יעדים אסטרטגיים שהוכתבו לו בידי הדרג המדיני. (...)

המצב שבו היעדים האסטרטגיים שנקבעו אינם מובאים בחשבון בעת הדיונים על מבצע צבאי מתפתח, אינו ראוי. זאת, כיוון שמשמעות הדבר היא שבהינתן הזדמנות לפעול לקידום השגת אותם יעדים אסטרטגיים, דוגמת מבצע 'צוק איתן', הם אינם יכולים להשפיע על תכנית הפעולה. התוצאה היא שבכל מבצע ומבצע נקבעים יעדים הנוגעים רק לאותו מבצע, וללא ראייה ארוכת טווח. היעדרו של דיון בשאלה האם המבצע הצבאי יכול לקדם את אותם יעדים שנקבעו זה מכבר, אינו עולה בקנה אחד עם תהליך תקין של קבלת החלטות שבבסיסו התאמת הפעולות ליעדים שנקבעו זה מכבר. יתרה מכך, הצבת היעדים האסטרטגיים כבסיס לביצוע הפעולות הצבאיות תאפשר תכנון גם של מהלכים שאינם צבאיים, שיאפשרו להשיג את אותם היעדים, אף ללא פעילות צבאית שהינה בעלת השלכה על ביטחון האזרחים."

(דוח תהליכי קבלת החלטות בקבינט במבצע צוק איתן, עמ' 55)

302. בהמשך אותו דוח קבע מבקר המדינה כי "לקראת דיונים אלו על המל"ל, בשיתוף צה"ל וגורמים רלוונטיים נוספים לנושא, לגבש חלופות ליעדים האסטרטגיים לטווח הקצר ולטווח הארוך, ולהמליץ מתוכם על חלופה מסוימת, כאמור בחוק המל"ל."

ראו גם: מבקר המדינה, **דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי (2006)**.

303. דוגמה נוספת היא מלחמת לבנון השנייה. מבקר המדינה ערך בדיקה מקיפה ביותר, שבמסגרתה נבדקו עשרים נושאים שונים הנוגעים למלחמת לבנון השנייה, אשר התייחסו לכלל רשויות השלטון, לרבות מערכת הביטחון והדרג המדיני. מתוך דוחות ביקורת אלו, שבעה עשר פורסמו במסגרת דוח מקיף ומיוחד אשר בחן את היערכות העורף למצבי חירום, את תפקוד הרשויות האחראיות לעורף במהלך הלחימה, וכן את ההיערכות המוקדמת של העורף (מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007) (להלן – "דוח מבקר המדינה על מלחמת לבנון השנייה")**). בנוסף, נערכו שלושה דוחות ביקורת נוספים אשר בחנו את מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת, את מוכנות מערך המילואים בזרוע היבשה, ואת אופן היערכות גורמי ההסברה ותפקודם במהלך המלחמה (חלק מהדוח השנתי לשנת 2007 – מבקר המדינה **דו"ח שנתי 58א**, פרק חמישי (2007)).

304. בנוסף, במהלך החודשים מאי 1978 עד ינואר 1979, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מקיפה על פעולות צה"ל במבצע ליטני. במסגרת ביקורת זו נבחנו סוגיות מהותיות, לרבות היערכות לקראת המבצע בהיבטי כוח אדם, מודיעין, הנדסה ותחזוקה, וכן היבטים שונים הנוגעים לתוצאות המבצע.

ראו: מבקר המדינה דוח שנתי 29 לשנת 1978 ולחשבונות שנת הכספים 1977; מבצע ליטני; אוגדת מילואים; חטיבת מרחב עמ' 699 (1979) (להלן – "דוח מבצע ליטני").

305. במהלך העשור האחרון קיימה החטיבה שורה של ביקורות בנוגע לפעולות הצבאיות של צה"ל בכלל, לרבות ברצועת עזה, ובכלל זה, ביקורות בנושאים אסטרטגיים: מוכנות ישראל להתמודדות עם איום הגרעין האיראני, מוצבי השליטה והפיקוד להפעלה של אמל"ח, מבצע 'שומר חומות', עמידה ביעדי התוכנית הרב-שנתית גדעון – תקציב, ניהול ובקרה, לווייני תצפית, הגנה בסייבר על כטמ"מים, ספינות טילים בהגנה במרחב הימי בלחימה, בניין הכוח של מערך השריון, אפקטיביות מכשול 'קו התפר' (מענה מבצעי ותפעולי), ההיערכות הלאומית להגנה מפני איום רחפנים, מרכיבי ביטחון ביישובי קווי העימות בפקודים המרחביים, ואף לאחורונה דוח בנושא ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים בראי המבצע "עם כלביא" ועוד רבים נוספים.

306. כמו כן, קיימים דוחות ביקורת נוספים הנוגעים למערכת הביטחון בנושאי מדיניות ואסטרטגיה מהמורכבים והרגישים ביותר, אשר בשל רמת הרגישות הגבוהה שלהם לא פורסמו ונותרו חסויים (מחמת החיסיון נתייחס רק לדוחות שפורסמו חלקים מהם).

ראו למשל: מבקר המדינה, אפקטיביות מכשול קו התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים (2025); מבקר המדינה, התמודדות עם הלוחמה התת-קרקעית הפלסטינית (2007); מבקר המדינה ההתמודדות עם איום המנהרות (להלן – "דוח ההתמודדות עם איום המנהרות במבצע צוק איתן") (2017); מבקר המדינה, "מוכנות כוחות היבשה ללחימה בעת תקיפה בחומרי לחימה כימיים", דוח שנתי 59 א לשנת 2008 (2009) מבקר המדינה, "מוכנות צה"ל ללחימה תחת תקיפה בחומרי לחימה כימיים", דוח שנתי 64 ב (2014); מבקר המדינה, מוכנות כוחות צה"ל ללחימה בחזית תחת איום כימי - ביקורת מעקב (2025); מבקר המדינה, "ההיערכות למיגון המתקנים הרגישים במדינת ישראל כנגד האיום עליהם", דוח שנתי 65 ב (2014); מבקר המדינה, "ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים", דוח שנתי 70 ג (2020); מבקר המדינה, "ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים - ביקורת מעקב", דוח שנתי של מבקר המדינה - דצמבר 2025 (2025); מבקר המדינה, "ביקורת בתחום ההגנה האווירית במערכת הביטחון", דוח שנתי של מבקר המדינה - דצמבר 2025 (2025); מבקר המדינה, "המענה המבצעי והתפעולי", דוח שנתי של מבקר המדינה - פברואר 2023 (2023); מבקר המדינה, "חוות דעת - סוגיות העבודות בהר הבית", דוח שנתי 61 ב לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009 (2011); מבקר המדינה, "סד"כ הצוללות - היבטים בבניין הכוח ובהפעלתו", דוח שנתי 55 א לשנת 2004 (2004); מבקר המדינה, "מרכיבי ביטחון ביישובי העימות ובפקודים המרחביים - ביקורת מעקב", דוח שנתי של מבקר המדינה - מאי 2022 (2022); מבקר המדינה, "ההגנה על צירי התנועה באזור יהודה

ושומרון", דוח שנתי של מבקר המדינה – יולי 2024 (2024); מבקר המדינה, **ההיערכות והמוכנות של צה"ל ללוחמה במרחב הספקטרום האלקטרומגנטי** (2025); מבקר המדינה, **"היערכות לאירועי חירום בצפון בהיבט מסוים"**, דוח מבקר המדינה – אפריל 2025 (2025); מבקר המדינה, **"השגרה המבצעית בהגנת הגבול בפיקוד הצפון-ביקורת בזק"**, דוח מבקר המדינה - אפריל 2025 (2025); מבקר המדינה, **"היערכות לאירוע טרור ברכבת הקלה בגוש דן"**, דוח שנתי של מבקר המדינה – דצמבר 2025 (2025); מבקר המדינה, **"היערכות גופים חיוניים להגנת הסייבר"**, דוח שנתי 69 (2019); מבקר המדינה, **"הוועדה לאנרגיה אטומית; קהילת המודיעין; צה"ל"**, דוח שנתי 60 לשנת 2009 (2010) (באותו דוח נבדקו ביחס לצה"ל סוגיות במוכנות המודיעין למלחמת לבנון השנייה בתחום האופרטיבי והטקטי); מבקר המדינה, **"הקריה למחקר גרעיני"**, מבקר המדינה דוח שנתי 63 (2013); מבקר המדינה, **"המענה לירי תלול מסלול מרצועת עזה"**, דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005 (2007); מבקר המדינה, **"הפעלת כלי טיס בלתי מאוישים בעימות עם הפלסטינים"**, דוח שנתי 56 לשנת 2005 (2005); מבקר המדינה, **"מלחמת לבנון השנייה – מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת"**, דוח שנתי 58 לשנת 2007 (2007); מבקר המדינה, **"מלחמת לבנון השנייה – המוכנות של מערך המילואים בזרוע היבשה למלחמה"**, דוח שנתי 58 לשנת 2007 (2007); מבקר המדינה, **"תהליך קבלת ההחלטות בנושא תחמושות מסוגים מסוימים – צה"ל"**, דוח שנתי 66 (2016); מבקר המדינה, **"היבטים בהיערכות המדינה להגנת המרחב הקיברנטי"**, דוח שנתי 67 (2016); מבקר המדינה, **"היבטים בבניין הכוח של מערך השריון"**, דוח שנתי של מבקר המדינה – פברואר 2023 (2023); מבקר המדינה, **"היערכות לאירוע טרור ברכבת הקלה בגוש דן"**, דוח שנתי של מבקר המדינה – דצמבר 2025 (2025); מבקר המדינה, **"ספינות הטילים בהגנה על המרחב הימי בלחימה"**, דוח שנתי של מבקר המדינה – 2023 (2023).

307. בנוסף, מבקר המדינה בוחן נושאים הקשורים במדיניות ואסטרטגיה בעלי חשיבות ציבורית, לא רק בענייני ביטחון (דוגמת התנהלות דרג מדיני, שב"כ, משטרת ישראל ומשמר הגבול באירועי שומר חומות) בערים המעורבות, משבר הקורונה, השריפה בכרמל ועוד).

308. הנה כי כן, אין חדש תחת השמש: מבקר המדינה עורך מזה שנים רבות, בהתאם לסמכותו, גם ביקורות בעניינים הנוגעים ל"שאלות ציבוריות מובהקות של מדיניות, אסטרטגיה וביטחון" (סעיף 85 לעתירת הסנגוריה) בדומה לנושאים הנבדקים כיום בנוגע למלחמת 'חרבות ברזל', לרבות ארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה וכמובן גם ארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון. כך גם בנוגע לנושאי ביקורת הדורשים בירור עובדתי-חקירתי רחב היקף (ראו פרק ה' להלן).

309. סמכותו של מבקר המדינה משתרעת גם על בחינת היבטים מערכתיים, תהליכיים של מדיניות ויישומה, וזאת מבלי לגלוש לביקורת על תוכנה המהותי של המדיניות לגופה.

310. בניגוד לטענות הסנגוריה הצבאית, לפיהן "מוסד מבקר המדינה אינו יכול לשמש מנגנון בדיקה מתאים לאירועים לאומיים בממדים מושא ענייננו" (סעיף 82 לעתירתה), הרי שלמשרד מבקר

המדינה מוקנות הסמכויות והיכולות המלאות לביצוע ביקורת מהותית, מקצועית ואיכותית על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", לרבות בארבע הביקורות נושא עתירת הסנגוריה.

311. הידע והמידע שנצברו בתחום הביטחון במשרד מבקר המדינה, כמו גם מסקנות והמלצות הביקורת בדוחות קודמים, מעידים לא רק על היכולת אלא גם על ההכרח במימוש ביקורת המדינה ביחס למערכת הביטחון, ומעניקים משנה תוקף לחשיבות וערך קיומה של ביקורת המדינה גם בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", לרבות בארבע הביקורות נושא עתירת הסנגוריה.

ד(7) ביקורת המדינה והביקורת הפנימית

312. מבקר המדינה משמש גם כ'מבקר על', הפועל מחוץ לגופים המבוקרים ואמון על עריכת ביקורת בתחומים מערכתיים, בין-ארגוניים ורחבי היקף. על כך עמד פרופ' זמיר, בעמ' 2364, בזו הלשון:

"על היחס בין מבקר המדינה לבין מבקר פנימי אמר בית המשפט: "מבקר המדינה הוא 'מבקר-על', שביקורתו חובקת תחומים רבים אך מן הסתם אינה יכולה לכסות הכל-מכול-וכול. זוהי לרוב ביקורת המופנית לנושאים מערכתיים ורחבים בהיקפם. לעומת זאת מבקר הפנים הוא מבקר 'ספציפי'. הוא מכוון את כל חצי ביקורתו כלפי הארגון שבמסגרתו הוא פועל. חלק מתפקידו הוא להשלים, במישור הפרטני, את מבקר המדינה שאינו יכול, לנוכח מהות תפקידו ולאור היקף הנושאים הבלתי נדלה, לבצע. מבקר הפנים גם אחראי לבדוק כי ליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה מטופלים. כך יוצא שהביקורת ה'חיצונית' והביקורת 'הפנימית', יותר משהן נבדלות זו מזו, הן משלימות זו את זו ופועלות זו בצד זו"

(זמיר, עמ' 2364)

ראו גם: פס"ד משרד התחבורה, פס' 16; בג"ץ אלוני, פס' 9-10.

313. לביקורת המדינה חשיבות מיוחדת באיתור ליקויים מערכתיים בין גופי המינהל. עמד על כך גם נסים מזרחי במאמרו "ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל – היבטים השוואתיים:

"בתוקף מעמדו הממלכתי יש למבקר המדינה האפשרות, לעתים אף החובה, לבדוק נושאים מערכתיים. לאנשי הביקורת הפנימית אין האפשרות הזו. בדיקת נושא מערכתי מחייבת עריכת ביקורת במספר גופים במקביל במטרה לבחון לעומק מוקדי חולשה מבניים, תיאום או אי-תיאום בין רשויות שונות, החלת סמכות חריגה או אי-החלטה באופן הפוגע בהשגתו של יעד ממלכתי וכיוצא בזה..."

(מזרחי, עמ' 141)

314. סעיף 4(א) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, שכותרתו "תפקידים", מסמך את המבקר הפנימי לבחון, "בין היתר" (דהיינו, מדובר ברשימה בלתי סגורה), האם פעולותיו של גוף ציבורי, וכן פעולותיהם של ממלאי תפקידים ונושאי משרה באותו גוף, תקינות; האם פעולות אלה "...הן מועילות להשגת היעדים שנקבעו להן; – דהיינו, האם הן אפקטיביות; האם ההחלטות התקבלו בהתאם לנהלים תקינים ועוד.

315. משברור שהמבקר הפנימי של רשות כלשהי מוסמך לבחון היבטים אלה בפעולותיה של אותה רשות ספציפית על בקורתה הוא מופקד, קל וחומר שמבקר המדינה, כרשות ביקורת עליונה שתפקידו מעוגן בחוק-יסוד, מוסמך לעשות כן באופן רחבי, מערכתי ואסטרטגי. אין זה מתקבל על הדעת

לפרש את חוק היסוד וחוק המבקר באופן שיוביל לתוצאה הנוגדת את השכל הישר, את מבנה המשטר, ואת האינטרס הציבורי, כך שלמבקר הפנימי, הפועל בתוך רשות אחת ותלוי בה במידה רבה, יהיו נתונות סמכויות רחבות יותר מאשר לרשות המבקרת.

ה. בירור עובדתי - חקירת רחב יריעה

316. מבקר המדינה נתבקש בצו על תנאי, בין היתר, ליתן טעם מדוע לא יימנע מהליכי ביקורת הנוגעים לשבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', "...בנושאים שמצריכים בירור עובדתי-חקירתי רחב יריעה...".

317. **ראשית**, כאמור בפרק ד' לעיל, הוראות חוק היסוד וחוק המבקר, אינן מגבילות את סמכותו של מבקר המדינה לבחון נושאים הדורשים בירור עובדתי וחקירתי רחב יריעה. ההפך הוא הנכון, הוראות חוק היסוד וחוק המבקר מקנות למבקר המדינה הסמכויות והכלים לערוך ביקורת על נושאים הדורשים בירור עובדתי-חקירתי רחב היקף.

318. **שנית**, ביקורת המדינה הינה גוף ממלכתי מקצועי, בלתי תלוי ואובייקטיבי, המחזיק בראייה מערכתית כוללת, הצופה פני עתיד, שבסמכותו לערוך בדיקה מעמיקה ורחבת היקף של אירועים מורכבים במגוון גופים מבוקרים במקביל, ועל כלל הדרגים – המדיני, הצבאי והאזרחי, כפי שהיא עושה באופן שוטף והיא אף בעלת יתרון מוסדי מובהק לעריכת ביקורות אלו, ובכלל זה לגבי אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'.

319. לביקורת המדינה התמחות בבדיקת עומק של נושאים מערכתיים, באופן רחבי ושיטתי, מקיף וחוצה רשויות וארגונים, לשם איתור "מוקדי חולשה מבניים, תיאום או אי-תיאום בין רשויות שונות", ויש ביכולתה של ביקורת המדינה לנתח את "...התמונה הרחבה", תוך "חדירה מעמיקה ובחינה יסודית", לשם הפקת לקחים מערכתיים רחבי היקף.

ראו: מזרחי, בעמ' 141 (2007); בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, 448 (1980).

320. גם פרופ' זמיר, בספרו, הסמכות המנהלית, קבע כי מבקר המדינה הוא גוף מתאים ביותר לערוך ביקורת על אירועים רחביים ומורכבים, לרבות ביקורות הנוגעות ל"מערכה צבאית":

"הביקורת על ידי מבקר המדינה, כמו הביקורת על ידי מבקר פנימי, היא ביקורת גורפת, המשתרעת על כל תחום ועל כל עניין, במטרה לחשוף ולמנוע ליקויים ותקלות בפעילות של הגוף המבוקר ולקדם מינהל חוקי, תקין, יעיל והוגן בגוף זה.... מבקר המדינה ממלא את התפקיד של הכנת דוחות וחוות דעת על פי תכנית עבודה שנתית. התכנית מכוונת לבדוק נושא מסוים או גוף מסוים, באופן כללי או בתחום מסוים, או הניהול של אירוע מורכב, כגון הטיפול באסון טבע או מערכה צבאית. לבדיקה כזאת אפשר לקרוא ביקורת רוחבית..."

(זמיר, עמ' 2363–2364)

וכן ראו: פס"ד משרד התחבורה, פס' 16.

321. בנוסף, מכיוון שמבקר המדינה נהנה מעצמאות מוסדית מלאה ומאי-תלות בממשלה, הוא מסוגל לבצע בדיקה יזומה ובלתי תלויה בנושאים בהם הוא עורך ביקורת, ללא כל התערבות מצד הגוף המבוקר או כל גורם אחר. עצמאות זו אינה מצויה בארגז הכלים של גופי בירור אחרים, לרבות ועדת חקירה, שהקמתה תלויה ברצונה של הממשלה, וכך גם המנדט שניתן לה (להרחבה ראו פרק ח' להלן). עובדה זו מקנה למבקר המדינה יתרון מוסדי מובהק בבירור נושאים עובדתיים רחבי היקף.
322. **שלישית**, למשרד מבקר המדינה היכולות המלאות לבצע בירור עובדתי רחב היקף. משרד מבקר המדינה מאויש במאות עובדים מקצועיים, הפועלים בחמש חטיבות, בעלי ניסיון רב וסיווג ביטחוני מתאים, המבצעים עבודת ביקורת במגוון רחב מאוד רחב של תחומים, לרבות בתחומי הביטחון וביטחון הפנים.
323. כאמור, במשרד מבקר המדינה פועלת מזה עשרות שנים חטיבה ייעודית שעיסוקה המרכזי הוא ביקורת מערכת הביטחון. בראש חטיבה זו עומד תת-אלוף (מיל'), אשר שימש בעבר כמבקר מערכת הביטחון, כחבר המטה הכללי של צה"ל ובעל ניסיון של כ-27 שנות שירות בצה"ל. מנכ"ל משרד מבקר המדינה, אף הוא תת-אלוף (מיל'), שימש בעבר, בין היתר, כמפקד יחידת מבקר צה"ל וסגן מפקד חטיבה באוגדת עזה. לשני בעלי תפקידים אלה היכרות מעמיקה עם צה"ל, הבנה של צרכי הלחימה והיכרות עם יכולות צה"ל בהתמודדות עם ביקורת. בנוסף, בחטיבה לביקורת מערכת הביטחון מועסקים אנשי ביקורת מקצועיים רבים, חלקם יוצאי מערכת הביטחון, בעלי ידע ביטחוני ומקצועי מובהק וניסיון רב שנים בביקורת על מערכת הביטחון בכלל ועל צה"ל בפרט, בעלי סיווג ביטחוני מתאים והם מצוידים בכלים וביכולת לבצע ביקורת ביטחונית אף בנושאים רגישים וכבדי משקל.
324. בשים לב לכך שמשרד מבקר המדינה מונה מאות עובדים בעלי ניסיון רב שנים, ביכולתו של משרד מבקר המדינה, בכל נושא ביקורת, לעיין באלפי מסמכים ולקיים פגישות רבות עם בעלי תפקידים אשר, לדעת הביקורת, הם גורמים רלוונטיים ובעלי ערך מוסף לגילוי האמת, ואשר עשויים למסור מידע עובדתי ורלוונטי אודות הגוף המבוקר, מעבר למידע המצוי בידי הביקורת ועולה מן המסמכים, והכול תוך השקעת תשומות עבודה משמעותיות ביותר, הנדרשות לכך.
325. **רביעית**, בפועל, משרד מבקר המדינה ערך לאורך השנים ביקורות מקיפות בנושאים מהותיים הדורשים בירור עובדתי-חקירתי רחב יריעה, לרבות בעניינים ביטחוניים ואסטרטגיים.
326. דוגמה לכך, אחת מיני רבות, היא הביקורת על השיטור ואכיפת החוק באירועי 'שומר חומות' ובעת שגרה. במסגרת ביקורת זו בחן מבקר המדינה את: פעילות המשטרה באירועי 'שומר חומות' (בהיבטים מודיעיניים, מבצעיים ולוגיסטיים); הכשרות ואימונים להתמודדות עם אירועי הפרות סדר; הממשק בין המשטרה לשב"כ בשאלת האחריות למודיעין בתחום הסדר הציבורי; פעילות המשטרה וגופי התביעה לביצוע מעצרים; מיצוי חקירות והעמדה לדין בתקופת אירועי 'שומר חומות' ובקשר עימם; וסוגיות שיטור ואכיפת חוק בערים מעורבות בעת שגרה.

327. הביקורת בחנה אירועים אלה בערים מעורבות (לוד, יפו ועכו), ונערכה ביחידות מהמטה הארצי של המשטרה, במשמר הגבול וביחידות טריטוריאליות של המשטרה. בדיקות השלמה בוצעו במשרד לביטחון הפנים, במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (מל"ל), בשב"כ, במשרד המשפטים, ברשות המיסים ובפרקליטות המדינה.

ראו: מבקר המדינה השיטור ואכיפת החוק באירועי שומר חומות ובעת שיגרה (2022) (להלן – "דוח אירועי שומר חומות").

328. דוגמה נוספת לכך ניתן למצוא בדוח מבקר המדינה על אסון השריפה בכרמל שבו נבחנו נושאים שהצריכו בירור עובדתי וחקירתי רחב יריעה. כך, למשל, נבחנו "אירועי היום הראשון לשריפה משעות הבוקר ועד לאחר אסון האוטובוס", היערכות מערכת הביטחון לטיפול באירועי חירום, מניעת שריפות יער וחורש, מערך הכבאות, היערכות הרשויות המקומיות ומשרד הפנים ותפקודן בעת השריפה.

ראו: מבקר המדינה, דוח ביקורת על השריפה בכרמל – דצמבר 2010 מחדלים, כשלים ומסקנות (2012) (להלן – "דוח השריפה בכרמל").

329. גם הביקורות הנוגעות ל'צוק איתן', מלחמת לבנון השנייה ומבצע ליטני (ראו פרק "ד(6)" לעיל) הצריכו, מטבע הדברים, בירורים עובדתיים-חקירתיים רחבי היקף, כמו גם ביקורות רבות נוספות שערך מבקר המדינה לאורך השנים, דוגמת הביקורת על שימוש באמצעים טכנולוגיים לצורכי אכיפה (רוגלות), שירות חרדים בצה"ל, משבר הקורונה ועוד ביקורות רבות נוספות.

ראו, למשל: מבקר המדינה מבצע צוק איתן: דו"ח ביקורת מיוחד (2017); דוח ההתמודדות עם איום המנהרות במבצע צוק איתן; דוח תהליכי קבלת החלטות בקבינט לפני ובתחילת מבצע צוק איתן; דוח מבקר המדינה על מלחמת לבנון השנייה; מבקר המדינה דו"ח שנתי 58א, פרק חמישי (2007); דוח מבצע ליטני; מבקר המדינה "שימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה - האזנות סתר ונתוני תקשורת" (2026); מבקר המדינה "שירות חרדים בצה"ל" (2012); דוח משבר הקורונה; מבקר המדינה, הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל (2025); מבקר המדינה, אפקטיביות מכשול קו התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים (2025); מבקר המדינה, מיגון בתי חולים (2026).

330. הנה כי כן, גם בנוגע לסוגיות הדורשות בירור עובדתי-חקירתי רחב היקף, אין כל חדש תחת השמש: מבקר המדינה עורך מזה שנים רבות, בהתאם לסמכותו, ביקורת מקיפה גם בנושאים הדורשים בירור עובדתי-חקירתי רחב היקף, דוגמת הביקורות הנוגעות לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'.

331. לא למותר לציין כי גם בנוגע לביקורות הנערכות בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', פעולות הביקורת שנעשו, ועוד ייעשו, כוללות תיעוד החובק אלפי מסמכים מעשרות רבות של גופים, ומידע שנמסר משיחות עם שלל בעלי תפקידים, חלקם סמוך להתרחשות האירועים. אומדן ההשקעה עד כה בביקורות אלו עומד על למעלה מ-300 שנות אדם.

332. כך למשל, בנוגע לארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, הושקעו עד למועד מתן צו הביניים משאבים ניכרים, לרבות השקעה מצטברת של עשרות רבות של שנות אדם. במסגרת זו, נאספו ונותחו מאות רבות של מסמכים, וכן נערכו פגישות עם מאות בעלי תפקידים במגוון גופים, כולל פגישות עם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל, כאשר חלקם מהפיקוד הבכיר ביותר.

ו. מן הכלל אל הפרט

333. בפרק ג' לעיל עמדנו על כך שביקורת המדינה אינה מבקרת את תוכן של החלטות "מדיניות ואסטרטגיה" לגופן ואינה מיועדת לבחון את שאלת נכוונותן; אלא הביקורת מכוונת לאיתור פערים בין הנורמה לבין המציאות, הסיבות לפערים, והמלצה על דרך פעולה לטיפול בליקויים, תוך התמקדות בליקויים משמעותיים שיש להם השפעה מהותית על האינטרס הציבורי. בפרק זה נראה כי זהו המצב גם בשמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות והצו על תנאי, בניגוד לנטען בעתירות.

334. כאמור, בחינת ההיבט התהליכי של קבלת ההחלטות היא עניין המצוי באופן מובהק בגדרי סמכותו של מבקר המדינה, בהתאם לחוק היסוד וחוק המבקר. תוכן ההחלטה שהתקבלה אצל הגופים המבוקרים אינו יעד לביקורת, ובוודאי שעה שמדובר במדיניות ואסטרטגיה.

335. הביקורת אינה נדרשת לקביעת "המדיניות הרצויה" או לקביעת עדיפותה של חלופה אסטרטגית אחת על פני אחרת. הביקורת מתמקדת בבדיקת תקינות ההליך המנהלי והתפקודי: האם הוגדרו יעדים על-ידי הגורם המוסמך; האם עמד בפני מקבלי ההחלטות מידע רלוונטי ומעודכן; האם נבחנו חלופות והוערכו סיכונים; האם התקיים תיעוד מספק וניהול ממשקים ותיאום בין הגופים; והאם בוצעו בקרה, הפקת לקחים ותיקון ליקויים.

336. כמפורט בפרק ז' להלן, קיימת חשיבות ציבורית רבה שהליקויים בתפקוד הדרג המדיני, האזרחי וכוחות הביטחון ביחס לאירועי השבעה באוקטובר וביחס למלחמת 'חרבות ברזל' יימצאו ויתוקנו בהקדם האפשרי.

337. הביקורות שעורך מבקר המדינה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' אינן חלק מדוח מרוכז אחד, כי אם נעשות כל אחת בנפרד ונקודתית. הביקורות שיפורטו להלן הן חלק מ-39 ביקורות בהן נבחנת התנהלות גורמי מערכת הביטחון, לרבות צה"ל ושב"כ, וכן התנהלות הדרג המדיני והאזרחי, ובכלל זה יחסי הגומלין בין גופים אלה בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'. בחלק לא מבוטל מביקורות אלו, צה"ל אינו המבוקר העיקרי. יצוין שבחלק מהביקורות נשלחו טיוטות לגופים המבוקרים ולבעלי תפקידים, ורבים מהם מסרו את הערותיהם עובר למתן צו הביניים. בחלק אחר של הביקורות נמשך, עד צו הביניים, שלב 'עבודת השטח', והמתואר להלן משקף את כיווני הביקורת ביחס אליהן.

338. עוד נבהיר כי גם כאשר הביקורת מתייחסת לתוצאות או לתפוקות שהושגו בפועל, אין בכך כדי להפוך את הביקורת לביקורת "על המדיניות גופה": הבחינה נעשית ביחס ליעדים ולהנחות העבודה שנקבעו על-ידי הגורמים המוסמכים עצמם, ובמטרה לברר האם תהליך קבלת ההחלטות והיישום תאמו יעדים אלה, ואם לא - האם בוצעה הערכת מצב, האם עודכנו היעדים והנחות העבודה כנדרש, והאם ננקטו צעדי תיקון.

339. להלן נעמוד בתמצית על שמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות.

הלוחמה הכלכלית בטרור (נושא ביקורת מס' 12 במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב")

340. הביקורת בעניין הלוחמה הכלכלית בטרור עוסקת בשני נושאים עיקריים: הראשון, הלוחמה הכלכלית בטרור. במסגרת זאת נבדק: האם הוגדרו יעדים ומטרות למלחמה בכספי הטרור; בחינת יישומה של הלוחמה הכלכלית וסיכול כספי טרור ובכלל זה בחינת הפעולות שנקטו על-ידי הגופים הרלוונטיים ובמרכזם גופי מערכת הביטחון; יחסי הגומלין ושיתוף הפעולה בין גופי מערכת הביטחון; וכן האפקטיביות של סיכול כספי טרור על-ידי הגופים הרלוונטיים. השני, תהליך קבלת ההחלטות בדרג המדיני והממשק של הדרג המדיני עם הדרג הביטחוני בנוגע להבנות שגובשו במסגרת ההסדרה בין ישראל לחמאס (שנועדה להבטיח שקט ביטחוני בתמורה להטבות כלכליות וליציבות כלכלית ברצועה); מימושו של הבנות אלו; והיבטי יעילותן של הבנות אלה.

341. כך, הביקורת אינה מכוונת לשאלה האם מדיניות הלוחמה הכלכלית בטרור נכונה או ראויה מדינית, ביטחונית או אחרת, אלא מתמקדת בבחינת תהליכי קבלת ההחלטות, בבחינת יישום המדיניות בפועל, ובבחינת ריכוז הפעילות בגופים הרלוונטיים ותאומה, בדגש על הגופים הביטחוניים, לשם יישום המדיניות, והאם נפלו כשלים בממשקים בין הגופים השונים וביישום המדיניות.

342. בנוסף, ביקורת המדינה בוחנת את תהליך קבלת ההחלטות בנוגע להבנות שגובשו בין ישראל לחמאס ביחס להסדרה הכלכלית, את האפקטיביות של הסדרה זו ביחס ליעדי ההחלטות, האם ההסדרה אל מול חמאס עולה בקנה אחד עם מדיניות הלוחמה הכלכלית בטרור שגובשה ועם הפעולות שנועדו לסכל מימון טרור, והיא בוחנת מנגנוני מעקב אחר יישום ההסדרה והשגת יעדיה ואת יעילותה של ההסדרה. ביקורת המדינה גם בוחנת אם מדיניות ההסדרה עולה בקנה אחד עם חוק המאבק בטרור, תשע"ו–2016.

הגנת הגבול ברצ"ע (נושא ביקורת מס' 29 במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב")

343. הביקורת בנושא זה עוסקת בהיערכות להגנה בגבול רצועת עזה לפני השבעה באוקטובר, כאשר מוקד הביקורת הוא בשני נושאים מרכזיים: בחינת היערכות אוגדת עזה להגנה, ובכלל זה תהליך קבלת ההחלטות לגיבוש תפיסת ההגנה בגבול רצועת עזה, לרבות מערך המכשול (החל משלב אישור המכשול והקמתו ביחס לנורמות הרלוונטיות לפרויקטים המוקמים על-ידי הרשות המבצעת), וכן בחינת תהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני-ביטחוני – ובכלל זה המידע שהועבר אודות האיומים מעזה ותהליך קבלת החלטות שונות שהתקבלו על-ידי הדרג המדיני, כמו גם היעדרן, אשר השפיעו על מוכנות צה"ל והיערכותו אל מול האיום שנסקף מרצועת עזה.

344. הביקורת אינה בוחנת את טיבה של תפיסת ההגנה שגובשה, אלא את הליך קבלת ההחלטות לגיבוש תפיסת הגנת הגבול, המידע שהועבר לצורך גיבוש ההחלטה, החלופות שנבחנו (ככל שנבחנו), המידע אשר עמד בפני מקבלי ההחלטות, אופן יישומן של ההחלטות הרלוונטיות, האמצעים שהוקצו במענה לאיום הייחוס וכיוצא בזה.

345. דוגמאות לדוחות דומים שפורסמו בשנים האחרונות: מבקר המדינה, השגרה המבצעית בהגנת הגבול בפיקוד הצפון - ביקורת בזק (אפריל 2025); מבקר המדינה, אפקטיביות מכשול קו התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים (דצמבר 2025).

תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני בעקבות המידע על התכניות ההתקפיות של חמאס + שקיפות צה"ל לאויב (נושא ביקורת מס' 30 במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב")

346. ביקורת זו בוחנת את חלוקת האחריות המודיעינית ברצועת עזה בין הגופים השונים בקהילת המודיעין בישראל ואת התפתחותה והתאמתה במציאות משתנה.

347. הביקורת בוחנת גם את אמצעי האיסוף שהיו ברשות גופי המודיעין השונים ואת חלוקת משאבי האיסוף המודיעיני בעזה, וכן את פערי האיסוף ואת השפעתם של פערים אלו על תכנית האיסוף ועל הערכות המודיעין ודרך גיבושן. בנוסף, נבחנות הערכות המודיעין השונות לאורך השנים, החל ממצע 'צוק איתן' ועד לפרוץ מלחמת 'חרבות ברזל'. במסגרת זאת, נבחן הפער בין ההערכות לבין בניין הכוח של חמאס ודרכו למלחמה לאורך השנים, אם וכיצד הושפעו תהליכי ההערכה מתמונת המצב האיסופית; וכן נבחנים מנגנוני הבקרה על גיבוש הערכות המודיעין ועל ההערכות עצמן.

348. כמו כן, ייבחנו הפעולות השונות שנקטו גופי המודיעין ביחס לתוכנית הפשיטה של חמאס ויבדקו תהליכי העבודה, ובכללם המודלים של סימנים מעידים שאמורים היו לסייע במתן התרעה למלחמה, וכן יישומם בפועל בתקופה שקדמה למתקפת חמאס. סוגיה נוספת הנבחנת בביקורת זו נוגעת ליעילותו של מערך ביטחון המידע של צה"ל במניעת דליפת מידע ביטחוני לאויב.

349. הביקורת אינה עוסקת בנכונות ההחלטות בעניין חלוקת האחריות המודיעינית ביחס לרצועה, אלא, בהינתן חלוקת אחריות זו, מהם הכשלים שנתגלו במימושה, כפועל יוצא מהשתנות הנסיבות, ומה הליקויים שנפלו בעבודת גופי המודיעין ובכלל זה באיסוף, בניתוח, בבקרה המודיעינית ובהערכה של גופי המודיעין על חמאס ורצועת עזה עובר למלחמת 'חרבות ברזל' ובממשקים בהקשרים האמורים של גופי המודיעין עם הדרג המדיני.

350. יודגש כי משרד מבקר המדינה ערך לא אחת ביקורות שבדקו את גופי המודיעין ובכלל זה בהיבטים הנוגעים להתמודדות עם איומים ממעגל שלישי, מבלי שהגורמים המבוקרים ובהם צה"ל העלו הסתייגות מנושאי הביקורת, מתוכנם או מסמכות מבקר המדינה לעסוק באותם נושאים.

מהלך האירועים ב-7.10.23 – פעילות הדרג המדיני, צה"ל ושב"כ (נושא ביקורת מס' 31 במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב")

351. ביקורת מהלך האירועים עוסקת בשלושה נושאים מרכזיים: האיסוף המודיעיני וניתוחו מיום 5.10.2023 ועד ליום 7.10.2023 בשעה 29:06; תהליכי קבלת ההחלטות המבצעיות בלילה שבין יום 6.10.2023 ליום 7.10.2023 עד השעה 29:06; תהליך גיבוש תמונת המצב בדרג המדיני, בצה"ל ובשב"כ, ותהליכי פיקוד ושליטה בכוחות מהשעה 29:06 ביום 7.10.2023 ועד לשעות הצהריים באותו היום.

352. במסגרת הנושא הראשון, הביקורת בוחנת את התהליכים והפעולות שבוצעו לצורך גיבוש תמונת המצב המודיעינית בגופי המודיעין השונים סמוך לפלישת מחבלי חמאס. הביקורת בוחנת האם תהליכים ופעולות אלו בוצעו בהתאם להוראות ולעבודת המודיעין המקובלת, אילו גורמים בקהילת המודיעין נחשפו לתמונת המצב המודיעינית וכיצד השתלבו בתהליכים האמורים. הביקורת תעמוד על הליך גיבוש תמונת המצב המודיעינית ועל גיבוש הערכות גופי המודיעין נוכח המידע שהיה בידיהם.

353. במסגרת הנושא השני, בוחנת הביקורת כיצד התקבלו ההחלטות של הגורמים המבצעיים הבכירים בכל הגופים הרלוונטיים, כיצד הוחלט על דרכי הפעולה האפשריות (דפ"אות), האם נותחו הסיכונים של הדפ"אות שהועלו, האם שותפו כל הגורמים הרלוונטיים, והאם בוצעה בקרה על מימוש ההחלטות שהתקבלו.

354. במסגרת הנושא השלישי, בוחנת הביקורת כיצד גובשה תמונת המצב באותו היום, מי היו השותפים לכך, כיצד התבצע הקשר בין הגופים השונים, מה היתה התשתית העובדתית להחלטות להיכן לשלוח סד"כ עיקרי, אילו נתונים הובאו בחשבון בעת קבלת החלטות על-ידי גורמים שונים, והאם הייתה בקרה על מימוש החלטות.

355. הביקורת אינה בוחנת את טיב ההחלטות, אלא את תהליך קבלת ההחלטות – הביקורת בוחנת את האופן שבו התקבלו ההחלטות בגופים הרלוונטיים: האם נערכו התייעצויות עם הגורמים המתאימים? האם נבחנו מספר דרכי פעולה אפשריות? האם בוצעה הערכה של הסיכונים ומהם הצעדים שנקטו כדי להתמודד עם איומים אלו, והאם בוצעה בקרה על מימוש ההחלטות שהתקבלו.

המסיבה בחניון רעים ("נובה") – הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה" (נושא ביקורת מס' 26 במתווה המוסכם מיוחדש מרץ 2025, נספח "11ב")

356. הביקורת בנושא המסיבה ברעים בוחנת את הליכי האישור והרישוי של המסיבה בחניון רעים (של קהילת ה"נובה") ושל אירוע נוסף – פסטיבל "Rising Spirit" (של קהילת "יוניטי") שנערך באותו מקום יום קודם לכן, וכן את אבטחת המסיבות.

357. בביקורת נבדקו, בין היתר, הליך הבחינה והאישור של אירועים המוניים תחת כיפת השמיים ומסיבות טבע, לרבות בשטחי בט"פ צה"ל; הטיפול בבקשות לקיום המסיבות בחניון רעים בהתאם להוראות חוק רישוי עסקים, תקנות רישוי עסקים ונהלים מחייבים; הליך קבלת ההחלטות באישור המסיבה ובכלל זה עמדת הצבא בנושא אישור הארכת המסיבה לשבת; עמדת המועצה האזורית אשכול בקשר לקיום המסיבות לפי החוק; היערכות המשטרה לקיום המסיבות; מערך האבטחה שהוקצה למסיבות ביחס לדרישות המחייבות בפקודות הצבא, בנהלי המשטרה ובהסדרים שנקבעו בין צה"ל למשטרה; חלוקת האחריות בין המשטרה לבין צה"ל בנוגע לאבטחת אירועים בשטחים שבהם צה"ל אחראי לבט"פ; המידע שהועבר בלילה שלפני המתקפה; ממצאים בקשר לזירת המסיבה לאחר פרוץ המתקפה שהם בעלי זיקה להליך הרישוי וההיערכות האבטחתית לקיומה ואת החוסרים בהליך התחקור של המשטרה וצה"ל בעקבות האירועים.

358. בירורי השלמה עובדתיים נערכו גם בגופים אחרים, בהם רשות מקרקעי ישראל, רשות הטבע והגנים ושירות הביטחון הכללי.

359. **בשונה** מעיסוק בשאלות מדיניות ואסטרטגיה, הביקורת מתמקדת בתהליך קבלת ההחלטות שהובילו לאישור המסיבות וההיערכות לאבטחתן, בתקינותו של התהליך והמידע שעמד בבסיסו, לפי המתודולוגיה שמשמשת את ביקורת המדינה מזה שנים. הפרק כולל ממצאים המתייחסים לשעות הראשונות שלאחר פרוץ המתקפה הקשורים בזיקה ישירה לליקויים שהועלו בפרקים הקודמים של הדוח העוסקים כאמור בהליך הרישוי וההיערכות לאבטחת המסיבות כאמור. הביקורת בפרק זה אינה עוסקת בבחינת ליבת הכשל המרכזי שהוביל לאירועי השבעה באוקטובר.

ההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום על רקע אירועי 7.10.23 (נושא ביקורת מס' 27 במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב")

360. הביקורת בנושא הגנת הערים בוחנת את אבטחת המרחב האזרחי בערים אלו (שהינו מרחב עורפי למרחב היישובים בעוטף עזה). בין השאר, הביקורת בוחנת מהי התפיסה ההגנתית שגובשה והאם ננקטו האמצעים המתאימים למימושה; אופן חלוקת האחריות לביטחון הפנים בין גופי הביטחון (צה"ל ומשטרה) למול תרחישי הייחוס, הנהלים והפקודות; היבטים של קשרי גומלין וממשקי שיתוף פעולה בין משטרת ישראל, צה"ל ושב"כ; היערכות כוחות הביטחון בכוחות ואמצעים למול האיומים במרחב זה; היערכות כיתות כוננות להגנה בערי הדרום ומימושה באירועי 7.10.23; מימוש עקרונות ותפיסות הפעלה באשר לפיקוד ושליטה במשטרה באירועי 7.10.23.

361. הביקורת נערכת, בעיקרה, במשטרת ישראל ובצה"ל. בירורי השלמה עובדתיים בוצעו גם במטה לביטחון לאומי, ברשות החירום הלאומית, בשירות הביטחון הכללי, במשרד לביטחון לאומי, בעיריות שדרות, אופקים ונתיבות, ובחברת נתיבי ישראל.

362. נבהיר כי הביקורת **אינה בוחנת** את טיב תפיסת הביטחון לערי הדרום, אלא סוגיות הנוגעות להליכי קבלת ההחלטות למימוש תפיסת הביטחון, האמצעים שהוקצו לצורך הגנת ערי הדרום, גבולות הגזרה בין כוחות הביטחון ושיתוף הפעולה ביניהם (מודיעין, הערכות מצב וכיוצא בזה), התאמתם לאיום הנשקף מרצועת עזה, והפעלת הכוח המשטרה באירועי השבעה באוקטובר (שליטה, עדכון רמה ממונה וכיוצא בזה).

הטיפול בחללים האזרחיים של אירועי השבעה באוקטובר (נושא ביקורת מס' 1 במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב")

363. הביקורת בנושא הטיפול בחללים אזרחיים עוסקת בתהליכי האיסוף, הפינוי, הזיהוי והקבורה של החללים האזרחיים באירועי השבעה באוקטובר.

364. הביקורת נערכה במשרד הפנים, במשטרת ישראל, במכון לרפואה משפטית ובמשרד לשירותי דת. בירורי השלמה עובדתיים נעשו גם ברשות לניהול המאגר הביומטרי, במשרד הביטחון, במשרד הבריאות ובמשרד ראש הממשלה.

365. צה"ל נבדק בביקורת זו, ככלל, בסוגיית איסוף ופינוי החללים האזרחיים למחנה 'שורה', שהינו מחנה צבאי (כאשר הביקורת ביחס למחנה שורה מתמקדת בעיקר בפעילות הגורמים האזרחיים בו לזיהוי החללים). הביקורת בוצעה גם על רקע דוח ביקורת קודם של מבקר המדינה משנת 2017, שעסק בהיערכות לטיפול בחללים אזרחיים באירועי חירום.

366. ביקורת זו אינה עוסקת בשאלות מדיניות ואסטרטגיה, אלא באופן הטיפול בחללים אזרחיים והליקויים שנמצאו באיסוף, פינוי וזיהוי החללים.

ההסברה הממשלתית במערכה על דעת הקהל הבין-לאומית (נושא ביקורת מס' 9 במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב")

367. הביקורת בנושא ההסברה הממשלתית בוחנת את ההסברה הבין-לאומית של ישראל בתקופת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', ובתקופות שקדמו לה. ההסברה הישראלית נבחנת בביקורת זו, בין היתר, על רקע דוחות קודמים של מבקר המדינה, אשר התריעו על ליקויים חמורים בהתמודדות מדינת ישראל עם אתגרי המערכה על דעת הקהל הבין-לאומית.

368. הביקורת מבוצעת במשרד ראש הממשלה ובגופים הפועלים תחתיו – מערך ההסברה הלאומי, לשכת העיתונות הממשלתית ולשכת הפרסום הממשלתית; במשרד החוץ, משרד התפוצות, משרד ההסברה (לשעבר) ובמשרד לנושאים אסטרטגיים (לשעבר). בנוסף, במסגרת הביקורת נבחן גם מערך ההסברה של צה"ל ושיתוף הפעולה שלו עם הגופים הממשלתיים. בירורי השלמה נערכו במטה לביטחון לאומי, במשרד האוצר, במשרד הביטחון ובגופים רבים אחרים.

369. הביקורת בחנה היבטים תהליכיים וארגוניים הנוגעים לגיבוש הנחיות ותוכניות עבודה לטווח ארוך בתחום ההסברה הבין-לאומית, וכן את ריבוי הגופים העוסקים בתחום וביזור הסמכויות ביניהם, ללא חלוקה ברורה של סמכויות וגבולות גזרה (נושא שעלה במספר דוחות מבקר המדינה בעבר). בפרט, הביקורת בוחנת האם היו תוכניות עבודה אופרטיביות לתרחיש של לחימה. הביקורת בוחנת את הממשק בין גופי ההסברה האזרחיים לדובר צה"ל, את זמן התגובה לאירועי הלחימה, את הממשק מול רשתות תקשורת זרות ואת הממשק עם גופי הסברה של החברה האזרחית.

370. הביקורת ברובה המוחלט אינה בצה"ל, והיא מתמקדת בבחינת יישומן של החלטות ממשלה והמלצות בדוחות מבקר המדינה משנים עברו. בין השאר, נבחנת שאלת קיומה או היעדרה של מדיניות ארוכת טווח ואסטרטגיית הסברה לדעת הקהל הבין-לאומית, בהקצאת המשאבים ובהוצאות כספיות בתחום זה ובליקויים בממשקים בין הגופים השונים, ואינה מבקרת את תוכן ההחלטות ביחס למדיניות ההסברה ולאסטרטגיית ההסברה הבין-לאומית.

סיכום

371. מן המקובץ לעיל עולה כי הביקורות נשוא העתירות אינן מכוונות לבחינת תוכן של החלטות "מדיניות ואסטרטגיה" או להכרעה בשאלת נכונותן, ואינן מחליפות את שיקול הדעת המדיני או המבצעי; הביקורות אינן גולשות לביקורת על המדיניות גופה; אלא - הביקורות מתמקדות בבחינת ההיבט התהליכי של קבלת ההחלטות, תהליכי העבודה, בקרה, תיאום ויישום: דיות המידע שעמד בפני מקבלי ההחלטות, החלופות שנבחנו, השיקולים שנשקלו, חלוקת האחריות בין הגופים, הממשקים והתיאום ביניהם, מינהל תקין, יעילות ומועילות בהקצאת המשאבים, וכן איתור ליקויים וכשלים תפקודיים והפקת לקחים לצורך תיקון ושיפור; והכול בהתאם לגדרי הביקורת ואל מול הנורמות החלות על הגופים המבוקרים. הדברים נכונים גם ליתר נושאי הביקורת נשוא הצו על תנאי.

ז. צמצום סמכות או שיקול דעת – נזקים עצומים ובלתי הפיכים

372. לא ניתן להפריז בהשלכות המזיקות, המיידיות והעתידיות, שייגרמו לאינטרס הציבורי ולמוסד מבקר המדינה אם וככל שהצו על תנאי יהפוך לצו מוחלט.

373. לקביעה לפיה למבקר המדינה אין סמכות לערוך ביקורת בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', בנושאים הנוגעים ל"מדיניות ואסטרטגיה" או בנושאים המחייבים "בירור עובדתי-חקירתי רחב יריעה", או לקביעה לפיה נפל פגם במימוש הסמכות, תהא השפעה הרסנית ובלתי הפיכה על האינטרס הציבורי הראשון במעלה לאיתור כשלים וליקויים מערכתיים שתיקונם חיוני להצלת חיי אדם, וכן על מוסד מבקר המדינה ועל היכולת שלו לבצע את תפקידו המשטרי על פי דין.

374. קביעה שיפוטית בדבר העדר סמכות אינה קביעה יחסית שניתן לאזנה מול שיקולים אחרים בעתיד, אלא קביעה מוחלטת של "שחור-לבן". אם גוף פועל מכוח דין ונקבע כי הוא נעדר סמכות לפעול בתחום מסוים, לא נותר עוד מרחב להפעלת שיקול דעת, לא למבקר עצמו ולא לבית המשפט. תוצאה זו תפער 'חור שחור' נורמטיבי בליבת סמכויות מוסד מבקר המדינה, אשר ירוקן מתוכן חלקים מהותיים מתפקידו ויפגע בעצמאותו וביכולתו למלא את ייעודו לדורות. 'חור שחור' שכזה יגרור מצב שבו המבוקרים הם אלו שיחליטו אם לשתף פעולה עם ביקורת המדינה אם לאו, חרף החובה הברורה הקבועה בחוק היסוד ובחוק המבקר לשתף פעולה עם הליכי הביקורת.

375. בהיעדר קו גבול ברור, תיווצר אנומליה קשה: מבצע צבאי קצר מועד יהיה נתון לביקורת, אך מלחמה רחבת היקף לא; ניהול משבר הקורונה היה בתחום סמכות המבקר, אך התמודדות עם אסון לאומי כגון רעידת אדמה לא; בדיקת נהלי חקירה של השב"כ תיחשב מותרת, אך בדיקת נהלי מודיעין לא. תוצאה זו אינה ניתנת להצדקה נורמטיבית, והיא עומדת בסתירה חזיתית לחוק היסוד, לחוק המבקר ולהיסטוריה המוסדית של ביקורת המדינה.

376. למעשה, וכפי שיפורט להלן, נזקים אלו כבר החלו להתגבש כתוצאה ממתן הצו על תנאי וצו הביניים.

מניעת איתור ליקויים מסכני חיים ומניעת תיקון כשלים מערכתיים

377. ראשית – ביקורת המדינה מאתרת כשלים וליקויים מערכתיים שתיקונם חיוני להצלת חיי אדם. מניעת הביקורת בנושאים של "מדיניות ואסטרטגיה" או נושאים המחייבים "בירור עובדתי-חקירתי רחב יריעה", תמנע איתור ליקויים מערכתיים ומסכני חיי אדם, דווקא בסוגיות מערכתיות שהשפעתן רחבה, ולמרות שלביקורת המדינה מומחיות וניסיון רב בבחינה מערכתית-רוחבית של סוגיות אלו.

378. קצרה היריעה מלעמוד על כל הביקורות שהביאו לתיקון ליקויים מערכתיים מהותיים שסיכנו חיי אדם ונוגעות לנושאים של "מדיניות ואסטרטגיה" (לא תוכן המדיניות אלא תהליכי קבלת ההחלטות לגבי המדיניות או אי-גיבושה ואופן יישומה) ונושאים סבוכים מבחינה עובדתית.

379. נדגים, בתמצית, לגבי שלוש ביקורות שכאלו: האחת, ביקורת שלו הייתה מיושמת הייתה **מונעת אסון**; השנייה, ביקורת שאמנם לא מנעה אסון, ואולם **צמצמה באופן מהותי את שיעור הפגיעה הפוטנציאלי**; השלישית, ביקורת שהביאה לשינוי דרמטי **שהציל ומציל חיי אדם**.

380. בדוח ועדת החקירה לאסון הר מירון, ועדת חקירה שמונתה לבחון את האסון האזרחי הגדול ביותר בתולדות מדינת ישראל (בשנת 2021) שבו קיפחו את חייהם 45 גברים וילדים ונפצעו עשרות, ישנו פרק שכותרתו מצמררת – "הכתובת על הקיר".

381. בפרק זה, ועדת החקירה מציינת כי שנים לפני אסון הר מירון, בשנים 2008 ו-2011, התריע מבקר המדינה, בין השאר, על ליקויים שנמצאו בדרכי המילוט במתחם קבר רבי שמעון בר יוחאי (להלן – "המתחם") ובמערך כיבוי האש שלו, על כך שהמתחם כולל תוספות בנייה לא חוקיות שמסכנות את בטיחות המבקרים ועל כך שדרכי הגישה לחילוץ נפגעים עלולות להיות חסומות בשל עומס רב בעת אירוע המוני. מבקר המדינה המליץ להעביר את האחריות על המתחם לגורם מטעם המדינה שירכז את האחריות על המתחם ויתקן את הליקויים שנמצאו.

ראו: ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון מירון **דין וחשבון** (2024), עמ' 16.

382. לדאבון הלב, ההתרעות בעניין זה נפלו על אוזניים ערלות, והמלצותיה של ביקורת המדינה לא יושמו. לו יהפוך הצו על תנאי למוחלט, תוכל הרשות המבצעת לטעון ביחס לביקורות עתידיות, למשל במקומות קדושים, שמבקר המדינה אינו מוסמך לערוך ביקורת, כמו זו שנערכה במתחם בשנת 2008, בטענה שמדובר בביקורת בנושאים הנוגעים ל"מדיניות" הממשלה לניהול מקומות קדושים.

383. דוגמה נוספת היא דוח מבקר המדינה משנת 2017 ביחס לאיום המנהרות מרצועת עזה. לאחר מבצע 'צוק איתן', בחן מבקר המדינה האם המענה לאיום המנהרות תועדף בהתאם לחומרתו, מה המענה שהוצע, מה היו הנחיות הדרג המדיני לצה"ל בהקשר זה, וכיצד פעל צה"ל למימושן (סוגיות הנוגעות ליישום מדיניות ולאסטרטגיה). בין השאר, בעקבות ממצאי הביקורת (וטיוטות הביקורת שהועברו לראש הממשלה ולשרים), והביקורת בעניין ההתמהמהות של הממשלה בבחירת הפתרון הטכנולוגי, החליטה ממשלת ישראל על הקמת המכשול התת-קרקעי ברצועת עזה.

ראו: **דוח ההתמודדות עם איום המנהרות במבצע צוק איתן**.

384. ביקורת המדינה משנת 2017 באשר לאיום המנהרות מרצועת עזה עסקה בתהליכי קבלת החלטות בנוגע לפתרון לאיום בתוך התת-קרקעי, באמצעים שנקטה לצורך הסרת איום זה, ובהיעדר ההכרעה ביחס לחלופה מועדפת להסרת איום אסטרטגי זה.

385. לו היה נקבע אז שמבקר המדינה אינו מוסמך לבחון סוגיות הנוגעות "במדיניות ואסטרטגיה" או נושאים המחייבים בירור עובדתי רחב היקף או לחלופין, ששיקול הדעת שהופעל בבדיקת נושא זה פגום, הדוח לא היה רואה אור, ולא מן הנמנע שהמכשול התת-קרקעי לא היה בא לעולם.

386. דוגמה אחרונה בעניין זה היא השינוי שנערך במערך הכבאות בישראל בעקבות אסון השריפה בכרמל ודוח מבקר המדינה שפורסם בעקבות אותו אסון. באסון השריפה בכרמל (שנת 2010), נספו 44 צוערים ואנשי סגל של שירות בתי הסוהר, קציני משטרה, כבאים ואזרחים. ממשלת ישראל לא הקימה ועדת חקירה ממלכתית, אף שעד לאסון מירון, היה זה האסון האזרחי הגדול ביותר בתולדות המדינה.

387. הגוף החיצוני היחיד שבחן את האסון השריפה בכרמל והגורמים לו היה משרד מבקר המדינה. בדוח מבקר המדינה שפורסם, נמצאו ליקויים רבים, בין השאר, במערך הכבאות בישראל ובמבנה שלו. בעקבות האסון הנורא ודוח מבקר המדינה שבחן את הליקויים במערך הכבאות בישראל, נערכה רפורמה מבנית מקיפה במערך הכבאות בישראל, והוקמו מערך הכבאות הארצי וטייסת כיבוי אש.

ראו: דוח השריפה בכרמל.

388. הודות לשינוי מבני זה, המענה לאירועי שריפה נרחבים שופר באופן דרמטי בהשוואה למצב הדברים עובר לאסון השריפה בכרמל ודוח מבקר המדינה שחובר אודותיו. באירועי שריפה נרחבים שהתרחשו במדינת ישראל לאחר מכן, כמו אירועי השריפה בשנת 2025 ביערות באזור ירושלים והגליל התחתון – לא היו אבדות בנפש.

389. גם ביחס לאסון לאומי בקנה מידה של השריפה בכרמל (כאמור, האסון האזרחי הגדול ביותר בישראל עד אותו מועד), ניתן היה להעלות טענות שרק ועדת חקירה ממלכתית מוסמכת לבחון אסון לאומי בקנה מידה שכזה. גם אז הועלתה דרישה להקמת ועדת חקירה ממלכתית, ואולם איש לא סבר שעד להקמתה יש לעצור את ביקורת המדינה ולמנוע את איתור הליקויים שהובילו לאסון.

390. גם בעניין זה, יש להניח שלו היה נפסק אז שלמבקר המדינה אין סמכות לבחון נושאי "מדיניות ואסטרטגיה" או נושאים המחייבים בירור עובדתי-חקירתי רחב היקף, כי אז דוח מבקר המדינה בעניין אסון הכרמל לא היה בא לעולם. הגופים המבוקרים היו טוענים שאין למבקר המדינה סמכות לבחון החלטות מדיניות בקשר למערך הכבאות בישראל או שמדובר בנושא סבוך מבחינה עובדתית או לחלופין שנפל פגם בשיקול הדעת בבחינת נושא זה.

391. ישנן גם דוגמאות מביקורות הנוגעות לשבעה באוקטובר. אך לאחרונה (בחודש ינואר 2026) פורסם דוח מבקר המדינה אודות מיגון אוכלוסייה ומיגון בתי חולים (כחלק מביקורות השבעה באוקטובר). בביקורת זו נמצאו פערי מיגון בתי החולים ו'מרכזי העל' הרפואיים העלולים להביא לפגיעה במתן שירותים ציבוריים במקרים של מלחמה כללית וממושכת. בימים אלו, שעה שקיימת מתיחות ביטחונית וחשש למלחמה עם איראן, תיקון הליקויים שפורטו בדוח עשוי אף הוא להביא להצלת חיים.

392. טרם סיום דברנו בעניין זה, נעיר כי משרד מבקר המדינה אף ערך ביקורות בנושאים חסויים שלא ניתן לפרטם, שתרמו תרומה מהותית לביטחון ישראל. בין השאר, משרד מבקר המדינה ערך ביקורת בנוגע למוכנות של ישראל למלחמה עם איראן והמעגל השני והשלישי, ודוחות ביחס להגנה האווירית של ישראל ועוד. לביקורות אלה חשיבות רבה ואף הן סייעו רבות לתיקון ליקויים מהותיים שנמצאו

בביקורת. החלטה למנוע ממבקר המדינה לבחון סוגיות אלו, משמעה שביקורת בנושאים ביטחוניים שנבחנו בעבר על-ידי מבקר המדינה לא ייבחנו והפגיעה באינטרס הציבורי תהא גדולה.

393. גם ביחס לשמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות, ניתן לומר בהירות המתבקשת, בהינתן כי הדוחות טרם הושלמו, כי ממצאי הביקורת הלכאוריים עד כה מלמדים כי קיימים ליקויים רחבי היקף, שהשלמת הביקורות בעניינים והצפתם בדוחות ביקורת המדינה תסייע במישרין להצלת חיי אדם. כך למשל, בעניין טיוטת הדוח בנושא "ההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום על רקע אירועי 7.10.23", נמצא, לכאורה, כי הממשק בין צה"ל לכוחות המשטרה היה לקוי; שהיו פערים בהיערכות של כיתות הכוננות וליקויים בשליטה ובפיקוד של המשטרה.

394. אין צורך להכביר במילים, שליקויים אלו השליכו על הגנת היישובים ועל המענה לפלישה של מחבלים. תיקונם הוא צו השעה. בימים אלה ממש ניצבת ישראל בפני אתגר ביטחוני ממשי במרחב קו התפר מול אזור יהודה ושומרון וכן בגבולות רבים. האיום הביטחוני מולו ניצבים יישובים סמוכי גדר דומה במידה רבה לזה שנבחן בקשר לערי הדרום בשבעה באוקטובר. תיקון הליקויים שיימצאו בדוח ויישומם בכל היישובים סמוכי גדר הוא קריטי לביטחון התושבים.

395. בדומה, גם ביחס לביקורת בנושא המסיבה ברעים ומבלי לגרוע מכך שאין המדובר בממצאים סופיים, נציין שעד כה נראה לכאורה שנפלו כשלים עמוקים בהליכי קבלת ההחלטות לאישור המסיבה ובקשר להיערכות לאבטחתה; ושלא היה תיאום ראוי בין צה"ל למשטרה. גם בעניין זה ברור שהפקת לקחים מהירה ביחס לליקויים אלו היא הכרחית.

396. מדברים אלו עולה בבירור שעצירת ביקורת המדינה תפגע בתהליך אקוטי זה של איתור ליקויים, הפקת לקחים ותיקון הליקויים.

397. נכון למועד הגשת תצהיר תשובה זה, שנתיים ורבעון לאחר השבעה באוקטובר, זולת ביקורת המדינה אין בנמצא גוף ביקורת עצמאי ובלתי תלוי המתכלל מבחינה מערכתית את הלקחים ומאתר את הליקויים בממשקים בין הגופים השונים.

398. בכל הכבוד, התחקירים הפנימיים של הגופים המבוקרים אינם תחליף לביקורת המדינה, בפרט שעה שחלק מהגופים המבוקרים לא ערכו תחקירים, חלקם לא נערכו באופן שלם או נכון, ורבים מהם אינם עוסקים בממשקים בין הגופים המבוקרים ובינם לבין הדרג המדיני והאזרחי. זאת לצד העובדה שתחקור פנימי לעולם אינו שווה ערך לביקורת חיצונית עצמאית. עצירתה של ביקורת המדינה כעת תגרום לכך שליקויים שנמצאו לא יתוקנו, וליקויים שיכלו להתגלות ולבוא על תיקונם לא יתוקנו, ובכך עלולה להיגרם פגיעה, חלילה, בחיי אדם בעתיד. זוהי בראש ובראשונה פגיעה קשה ובלתי מתקבלת על הדעת באינטרס ציבורי ראשון במעלה.

399. למרבה הצער, נדמה כי מדינת ישראל תאלץ לחיות על חרבה בשנים הקרובות. במצב דברים זה, ונוכח האתגרים הביטחוניים מולם מתמודדת מדינת ישראל, קיימת חשיבות ציבורית עליונה לתיקון ליקויים בכל הדרגים, המדיני, הביטחוני והאזרחי. בלימת ביקורת המדינה מנוגדת לאינטרס חיוני זה ותפגע בצורך חיוני של תיקון ליקויים מהותיים שהובילו לאסון השבעה באוקטובר.

400. בנוסף, למשרד מבקר המדינה ראייה מערכתית רחבה, החולשת על מגוון רחב של גופים ותחומי פעילות. ראייה זו מאפשרת לבחון את התמונה הכוללת במספר מישורים (המדיני, האזרחי, הביטחוני, הכלכלי וכיוצא בזה), ולהעריך את הליקויים ואת השלכותיהם בהקשר רחב. מניעת ביקורת המדינה והותרת בחינת הליקויים בידי הגופים המבוקרים עצמם, מעבר לקושי המובנה והברור של הפקדת הביקורת בידי גוף מבוקר, משמעה שהבחינה תיעשה על-ידי גופים נעדרים אותה ראייה מערכתית ורוחבית כוללת המאפשרת קבלת תמונת מצב נכונה יותר, ובכך תיפגע היכולת לאתר ליקויים מערכתיים ורוחביים.

יצירת מרחבים חסינים מביקורת – פגיעה באמון הציבור ובזכות הציבור לדעת

401. החרגת נושאי מדיניות או אסטרטגיה, או נושאים המחייבים "בירור עובדתי-חקירתי רחב יריעה" בלשון הצו על תנאי, מביקורת המדינה, תיצור "מרחבי חסינות" מביקורת ומבחינה חיצונית בלתי תלויה, דווקא בנושאים ליבתיים ובעלי השלכות הרות גורל, כגון אלו שהם בלב המחדל של השבעה באוקטובר וביחס לדרגים הבכירים בצה"ל, בממשלה ובגופים נוספים.

402. מרחבי חסינות שכאלה מנוגדים למהותה של ביקורת המדינה לפי סעיף 1 לחוק היסוד.

403. מרחבי חסינות כאלה עלולים ליצור מצב אבסורדי, לפיו רק ליקויים טקטיים שבהם מעורבים דרגים זוטרים ייבדקו, בעוד שליקויים הנוגעים בסוגיות אסטרטגיות, שבהן מעורבים דרגים בכירים לא ייבדקו ויהיו חסינים מביקורת. זוהי פגיעה אנושה בעקרונות השוויון, ההגיונות הציבורית והצדק.

404. זה המקום לציין, שקביעה לפיה מבקר המדינה אינו מוסמך או אינו יכול להפעיל שיקול דעת בנושאי מדיניות ואסטרטגיה בקשר לאירועי השבעה באוקטובר פירושה שלא זו בלבד שהדרג הצבאי הבכיר לא ייבדק, אלא גם הדרג המדיני הבכיר שהיה מעורב בהליך קבלת ההחלטות ביחס לאירועי השבעה באוקטובר לא ייבדק.

405. דווקא בעת משבר לאומי חסר תקדים, הציבור נושא עיניו לביקורת חיצונית, אובייקטיבית ובלתי תלויה, שתבחן את המחדלים שהובילו לאותו אסון. נעילת דלתותיה של ביקורת המדינה בפני הליכי קבלת ההחלטות בנושאי מדיניות ואסטרטגיה, או בנושאים מורכבים מבחינה עובדתית, תתפרש בציבור כמתן חסינות לדרג הבכיר וכניסיון לטיוח מוסדי.

406. פגיעה זו באמון הציבור קשה שבעתיים מהנזק הנטען על-ידי העותרות.

407. קיימת חשיבות עליונה לעריכת בדיקה מקיפה של האירועים שקדמו למלחמת 'חרבות ברזל' ואירעו במהלכה וזאת על-ידי מוסד מבקר המדינה כגוף אובייקטיבי, חיצוני וחסר פניות, אשר יבצע בדיקה עצמאית ובלתי תלויה. מזה למעלה משנתיים שהציבור בישראל אינו מקבל מענה לשאלות קשות שעולות מאירועי השבעה באוקטובר. **המשך מצב דברים זה פוגע באורח חמור באמון הציבור במערכות הציבוריות ואף פוגע בלכידות חברתית.**

408. יתר על כן, השתקת הביקורת של מבקר המדינה תפגע קשות בלגיטימיות של מוסד מבקר המדינה, שהוא תנאי הכרחי לקיומה של ביקורת וליישומה על-ידי הגופים המבוקרים. בדיקה מצד גוף כמו

מוסד מבקר המדינה, שהינו בלתי תלוי, חיצוני ואובייקטיבי, יכולה להוות גורם מרסן לתופעות לא רצויות אלו. הדרת מוסד מבקר המדינה כאשר מתבקשת עריכת ביקורת, תחתור תחת מוסד מבקר המדינה והלגיטימיות שלו.

409. לכך יש להוסיף את זכות הציבור לדעת מהם הכשלים שנפלו בתפקוד מערכת הביטחון, כמו גם בדרגים המדיני והאזרחי, בקשר לאירועי השבעה באוקטובר.

410. לתושבי ישראל, למשפחות החללים, לפצועים ולמשפחותיהם הזכות לדעת אילו ליקויים בתפקוד הרשויות נמצאו בבדיקת מבקר המדינה. נעילת שערי הביקורת דווקא בתחומים המחייבים את הבדיקה המקיפה והיסודית ביותר פוגעת בזכות יסוד זו.

411. בעניין זה, לא למותר לציין כי מפאת החשיבות הנודעת לפרסומם ולפומביותם של ממצאי ביקורת המדינה, זכה עיקרון זה לעיגון חוקתי סטטוטורי. כעולה מסעיף 12(ב) לחוק היסוד, בכל האמור לממצאי ביקורת המדינה, נהנית הזכות של הציבור למידע ממעמד חוקתי על-חוקי, וזאת בשונה, למשל, ממעמדה בהקשרים אחרים, דוגמת חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998.

לעניין זה ראו: בג"ץ **תנועת נאמני הר הבית**, פס' 15 לפסק דינו של השופט דנציגר, שעסק באיזון הנדרש לפי סעיף 17(א) לחוק המבקר בין עקרון הפומביות החוקתי מחד, לבין שיקולי חוץ וביטחון מאידך, ועל החובה לתת ככלל את הבכורה לעקרון הפומביות.

412. אין ידוע אם תוקם ועדת חקירה אם לאו; ואם תוקם – מתי תשלים את מלאכתה. בהינתן אי-ודאות זה מן הראוי לשאול מה עדיף מבחינת האינטרס הציבורי – שתיערך ביקורת המדינה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' או הותרת מצב שבו ייתכן שלא תהא שום ביקורת חיצונית, עצמאית ואפקטיבית על אחד האירועים המשמעותיים בתולדות המדינה. התשובה – ברורה.

413. יתרה מכך, בחלוף למעלה משנתיים מאירועי השבעה באוקטובר, ובהינתן הפגיעה באפקטיביות הביקורת עם חלוף הזמן, לא נכון לעצור את ביקורת המדינה, גם אם תוקם בהמשך ועדת חקירה. נהפוך הוא. יהיה בכך כדי לסייע לוועדת חקירה בבירור האמת.

עמימות המונחים שבצו על תנאי - תביא לשיתוק ביקורת המדינה

414. פגיעה חמורה נוספת וגריעה מסמכותו של מבקר המדינה או התערבות בשיקול דעתו, היא שהמונחים "מדיניות ואסטרטגיה" ו"בירור עובדתי-חקירתי רחב היקף", המופיעים בצו על תנאי, הם מונחי שסתום, עמומים ולא ברורים, הניתנים לפרשנות רחבה. המשמעות היא שגופים מבוקרים ובעלי תפקיד בגופים אלו יוכלו בעתיד לעשות שימוש במעין מושגי שסתום אלו לצורך מניעת ביקורת או עיכובה.

415. למעשה, על בסיס מעין מושגי שסתום אלו ניתן להעלות טענות ביחס לכל אחד ואחד מנושאי הביקורת ואף ביחס להליכי ביקורת שאינם נוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל' (שכן מהותית, אם מבקר המדינה אינו מוסמך לבחון נושאים הנוגעים במדיניות ואסטרטגיה

או המחייבים בירור עובדתי רחב בקשר למלחמת חרבות ברזל – מדוע שתהא לו סמכות ביחס לאירועים אחרים?

416. איש אינו אוהב ביקורת. גם גופים מבוקרים ובעלי תפקיד בהם אינם ששים לביקורת.
417. קבלת טענה כי מבקר המדינה מנוע מלערוך ביקורת בנושאי "מדיניות ואסטרטגיה" או נושאים המחייבים "בירור עובדתי-חקירתי רחב", פותחת פתח רחב במיוחד לטענות מצד מבוקרים לסרב לשותף פעולה עם עבודת הביקורת, תוך היתלות במעין מושגי שסתום עמומים אלו כדי למנוע או לעכב את הביקורת.
418. כך למשל, האם ביקורת ביחס לטיפול בהתפרצות מגפת הקורונה נוגעת או לא נוגעת בנושאי מדיניות? האם ביקורת ביחס למיגון בתי חולים נוגעת או לא נוגעת בנושאי מדיניות? האם ביקורת בעניין יישום הרפורמה במשק החשמל היא ביקורת הנוגעת למדיניות או לא? האם ביקורת בנושא מבנה מערך הכבאות בישראל היא ביקורת הנוגעת למדיניות או לא? האם ביקורת ביחס לוויסות מניות הבנקים שערערה את כלכלת ישראל היא ביקורת שנוגעת למדיניות פיקוח על הבנקים או לא?
419. והדברים ברורים. כל גוף מבוקר שירצה לחמוק או לעכב ביקורת יטען כי נושא הביקורת נוגע לשאלות "מדיניות" או "אסטרטגיה" או שמדובר בנושא סבוך ומורכב עובדתי שאינו בסמכות מבקר המדינה. ריבוי המחלוקות בעניין זה יביא לריבוי עתירות, דבר שאינו רצוי הן משום ערעור מוסד מבקר המדינה והן בשים לב לעומס הגדול שממילא מצוי בו בית משפט נכבד זה.
420. מדובר בנוק ארוך טווח למוסד מבקר המדינה, נזק שעלול לשתק את יכולתו לפעול באופן עצמאי ולצמצם את מעמדו הציבורי. בנוסף, זהו נזק בלתי הפיך לנורמות המנהל התקיין בישראל ולאיכות המינהל הציבורי כולו.
421. ודוק. אין המדובר בחשש בעלמא. הנזק כבר החל.
422. למן הוצאת הצו על תנאי, ניכרת בשטח פגיעה רוחבית בעבודת ביקורת המדינה. בעלי תפקידים בגופים מבוקרים מסרבים להעביר מסמכים או להגיע לפגישות עם צוותי הביקורת בטענה כי מדובר בסוגיות הנוגעות ל"מדיניות". גופים מבוקרים החלו לנקוט בטקטיקות של שיהוי וסירוב להעברת חומרים.
423. תופעה מצערת זו הנחווית בפועל בביקורת המדינה מלמדת בבירור כי הגופים המבוקרים נושאים עיניהם להליך זה ולתוצאותיו. גם מטעם זה, סבור משרד מבקר המדינה שקיימת חשיבות יתרה לשמירה על מוסד מבקר המדינה, דווקא לעת הזו, וכי ראוי להבהיר שגופים מבוקרים אינם רשאים לקבוע סייגים לעבודת מבקר המדינה, אלא עליהם להיענות לביקורת המדינה "ללא דיחוי..." כמצוות סעיף 3 לחוק היסוד. כל תוצאה אחרת עלולה להביא לפגיעה אנושה במוסד מבקר המדינה וביכולתו לבצע ביקורת אפקטיבית.
424. הסכנה הגלומה בצמצום סמכותו של מבקר המדינה כמו גם בהתערבות בשיקול הדעת שלו מתעצמת אפוא נוכח אופיים העמום והרחב של המונחים הנזכרים בצו על תנאי. קביעה עקרונית כי עצם העיסוק בנושאי מדיניות ואסטרטגיה או נושאים מורכבים מבחינה עובדתית שולל סמכות ביקורת

או פוגם בשיקול הדעת של ביקורת המדינה תעניק לכל גוף מבוקר ולכל בעל תפקיד כלי פשוט ויעיל לחסימת ביקורת או לעיכובה ותיצור אפקט מצנן על מוסד מבקר המדינה שיגביל את עצמו לעיסוק בסוגיות זניחות בהן לא תתעורר טענה להיעדר סמכות או לספק לגבי שיקול הדעת. כל ביקורת תוכל להיות מתויגת כעוסקת במדיניות או באסטרטגיה, או ככזו שגלום בה בירור חקירת-עובדתי רחב יריעה.

425. מעולם נושא הביקורת לא קבע את עצם סמכות הביקורת. הנושא אינו אלא כותרת, בדומה לכותרת של עתירה לבג"ץ. כשם שכותרת עתירה העוסקת בגדר הפרדה או במדיניות הסיכולים הממוקדים אינה שוללת את סמכותו של בית המשפט, כך גם כותרת של ביקורת העוסקת בביטחון, במדיניות או באסטרטגיה אינה שוללת את סמכותו של מבקר המדינה.

426. השאלה המכרעת אינה במה עוסקת הביקורת, אלא כיצד היא נעשית. כל עוד מבקר המדינה בוחן החלטות, מעשים ומחדלים של גוף מבוקר באמצעות הכלים והנורמות של ביקורת המדינה – חוקיות, ניהול תקין, תשתית עובדתית, עבודת מטה, תיעוד, יישום החלטות, יעילות וטוהר מידות – הוא פועל בגדרי סמכותו ובמתחם הסבירות. אין הבדל עקרוני בין ביקורת על נהלי התקשרות של מועצה מקומית, ביקורת על החלטות של צה"ל ומכרז של משרד הביטחון להקמת מכשול בגבול רצועת עזה, ביקורת על הליכי אישור אירוע המוני, או ביקורת על החלטות ממשלה הנוגעות להעברת כספים לגורם עוין.

427. שלילת הסמכות או התערבות בשיקול הדעת בשל הנושא בלבד אינה רק שגויה משפטית, אלא חותרת תחת עצם קיומה של ביקורת מדינה אפקטיבית.

428. במובן זה, הפיכת הצו על תנאי למוחלט אינה מצמצמת ביקורת נקודתית ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', אלא מערערת את יסודות מוסד מבקר המדינה כולו. היא תיצור מרחבי חסינות רחבים, עמומים וחסרי גבולות מביקורת המדינה, ותפקיע מידי מבקר המדינה את יכולתו לשמש שומר סף עצמאי ויעיל דווקא במקומות שבהם הביקורת נחוצה ביותר. תוצאה זו אינה מתיישבת עם עקרונות הדמוקרטיה, עם שלטון החוק ועם האיזון הראוי בין רשויות השלטון, והיא עומדת בניגוד מוחלט לתפקידו החוקתי של מבקר המדינה בשיטת המשטר הישראלית.

פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות – הכפפת ביקורת המדינה לרשות המבצעת ופגיעה בכנסת וביכולתה לפקח על פעולות הרשות המבצעת

429. הגבלת סמכותו של מבקר המדינה מלבחון סוגיות מסוימות ויצירת מרחבי חסינות מביקורת פוגעת אף בעקרון הפרדת הרשויות ובמערכת האיזונים והבלמים של הדמוקרטיה הישראלית.

430. עמדנו על כך שביקורת המדינה נתפסת כ'רשות מבקרת' וכמעין זרוע פיקוח של הכנסת על הרשות המבצעת. הכפפתה למגבלות נושאות שאינן מופיעות בחוק היסוד, תערער את האיזון בין הרשויות ותפגע ביכולתה לשמש כגורם ביקורת אובייקטיבי וחיצוני שאינו תלוי בממשלה וברשות המבצעת בכלל. צמצום סמכויותיו של מבקר המדינה הוא צמצום כוחה של הכנסת לפקח על הממשלה, ובכך נפגע האיזון היסודי שבין הרשויות.

431. ודוק. המבנה המשטרי-חוקתי של ישראל הוא מקרה קצה עולמי, המתאפיין בתמהיל קיצוני של "כשלי שוק דמוקרטיים" – חוסר במנגנונים לביזור כוח שלטוני של הרשויות הפוליטיות; ריכוז כוח חריג בידי גרעין שליטה קואליציוני השולט בכנסת ובממשלה גם יחד; וריכוז חריג של סמכויות בידי הממשלה, שלחלקן אין אח ורע בעולם. מציאות זו מציבה את הדמוקרטיה הישראלית בעמדה שברירית ופגיעה במיוחד, ומדגישה ביתר שאת את החשיבות בשמירה על שומרי הסף במארג האיזונים והבלמים על כוחו של השלטון.

432. פגיעה ביכולת של מבקר המדינה לערוך ביקורת על הרשות המבצעת פירושה פגיעה במערכת האיזונים והבלמים השברירית ממילא וביכולת של הכנסת לפקח באופן אפקטיבי על הרשות המבצעת. ודוק. מדי שנה, ועדות הכנסת השונות עושות שימוש בדוחות מבקר המדינה על מנת לבחון את פעולות הרשויות השונות ולהעמיק את הפיקוח על הרשות המבצעת. גריעה מסמכות מבקר המדינה לבחון סוגיות מסוימות תפגע ביכולת של הכנסת לפקח אחר הרשות המבצעת.

433. בהקשר זה נעיר כי מניעת ביקורת המדינה בסוגיות הנוגעות למדיניות ואסטרטגיה ובסוגיות עובדתיות רחבות היקף, תסיר את "הגורם המרסן" שנוצר מעצם הידיעה של רשויות השלטון כי הן חשופות לביקורת.

ראו: לעניין אפקט "הריסון העצמי" של רשויות בידיעה שיש ביקורת, בג"ץ **תנועת נאמני הר הבית**, פס' 7 לפסק דינו של כב' השופט דנציגר.

נזק לאפקטיביות הביקורת

434. כריכת שאלת הקמתה או אי-הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית או אחרת, עם פעולתה של ביקורת המדינה, הפועלת מכוח חוק יסוד ובאופן עצמאי, מהווה טעות יסודית. סמכותו ותפקידו של מוסד מבקר המדינה, כמו גם שיקול דעתו לקיים ביקורת, אינם תלויים בקיומה של ועדת חקירה, ועצירת הביקורת ומניעתה, מתוך תקווה להקמת ועדת חקירה, גורמת לפגיעה באפקטיביות של הליך הביקורת ובהליך חקירה עתידי, אם וככל שתוקם ועדת חקירה.

435. כך, ככל שחולף זמן עד למועד עריכת הביקורת, גובר החשש מקושי באיתור מידע רלוונטי. עם חלוף הזמן, חלק מהמסמכים והנתונים הדרושים לצורך עריכת הביקורת לא יישמרו כנדרש או יאבדו.

436. מטבע הדברים, חלוף הזמן עלול לפגוע בזיכרון של הגורמים השונים הנדרשים לספק מידע ובכך לפגוע באפקטיביות של הליך הביקורת. החלטות בכלל וגם בדרג האסטרטגי מתקבלות לעיתים בפורומים מצומצמים, תוך חילופי דברים שאינם תמיד מתועדים במלואם. ככל שעובר הזמן, עדים נוטים לבנות "נרטיב של בדיעבד". פרטים קריטיים על הלך הרוח, על האזהרות שהושמעו (או לא הושמעו) ועל הדינמיקה של קבלת ההחלטות – נשחקים ונעלמים.

437. לכך מצטרפים חילופי גברי בצה"ל ובמגוון גופים, המגבירים אף הם את הקושי הראייתי ואת האפשרות לבצע ביקורת מיטבית כלפי גורמים מסוימים שיסיימו את שירותם/כהונתם. חלק גדול מקציני המטכ"ל ששירתו ערב אירועי השבעה באוקטובר אינם משרתים עוד, וכך גם בגופים נוספים. עצירת הביקורת כעת, ובפרט לאחר שכבר עוכבה לפרק זמן משמעותי נוכח התמשכות המלחמה, פירושה פגיעה בלתי הפיכה ביכולת לשחזר את התמונה העובדתית המלאה.

438. בהקשר זה נציין שבמוסדות דוגמת הצבא, גופים בטחוניים נוספים, אזרחיים ומדיניים, נודעת חשיבות לידיעה מוסדית, המכונה גם "זיכרון מוסדי", וכשמתחלפות הנפשות הפועלות במערכת, מערך הידיעה אודות איתור נתונים וחומרים רלוונטיים לוקה בחסר.

ראו, למשל: ע"א 5110/05 מדינת ישראל מנהל מקרקעי ישראל נ' שטיינברג, בעמ' 10 (נבו) (18.1.2007).

439. במסגרת ביקורות חרבות ברזל נערכו פגישות עבודה ייעודיות בין צוותי הביקורת לבין גורמים בכירים ביותר בדרג המדיני ובכוחות הביטחון, לצורך הצגת נתונים, קבלת עמדות ותיאום מקצועי. ככל שצו הביניים יוותר על כנו או אם וככל שהצו על תנאי הפוך למוחלט, יימצא כי המידע שהתקבל בפגישות אלה - אשר הושג בהשקעת משאבים ציבוריים ניכרים לרבות זמנם היקר של גורמים בכירים אלו - ירד לטמיון, ותסוכל התועלת המעשית שבקיום אותן פגישות והמידע שהתקבל בהן.

תצלום של טבלת פגישות שנערכו בין צוותי הביקורת לגורמים בכירים בדרג המדיני ובכוחות הביטחון לצרכי ביקורות חרבות ברזל מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "46".

440. טעמים אלו מחייבים בחינה מהירה של המידע והראיות הקיימים, כדי לצמצם את 'הנוק הראייתי' שכבר החל להתגבש ועל מנת שניתן יהיה ליתן מענה לשאלות הקשות שהציבור הישראלי שואל מזה למעלה משנתיים

ח. ועדת חקירה ממלכתית וביקורת המדינה

ח(1) תמצית

441. לטענת הסנגוריה הצבאית, ביקורת המדינה בארבע הביקורות נשוא עתירתה מעוררת "...חשש ממשי לפגיעה קשה, ואף בלתי הפיכה, ביכולתה של ועדת חקירה ממלכתית עתידית לבצע את מלאכתה כהלכה" (סעיף 110 לעתירת הסנגוריה). על יסוד טענה משוללת יסוד זו, מבקשת הסנגוריה הצבאית, כסעד עיקרי, להורות למבקר המדינה לחדול מעריכת הביקורת בארבע הביקורות נשוא עתירתה, למצער עד להכרעה הסופית בהקמת ועדת חקירה ממלכתית לבחינת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' (עמ' 1 לעתירת הסנגוריה).

442. יודגש כי רק הסנגוריה הצבאית ביקשה בעתירתה לעצור את ביקורת המדינה, וזאת בשל האפשרות התאורטית להקמת ועדת חקירה ממלכתית, וגם זאת אך ורק ביחס לארבע הביקורות נשוא עתירתה בלבד ולא ביחס ליתר 35 הביקורות בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' הנמנות במתווים המוסכמים (סעיפים 8 ו-109 לעתירת הסנגוריה).

443. מנגד, התנועה לאיכות השלטון, לא ביקשה כלל בנוגע לארבע הביקורות נשוא עתירתה לעצור את ביקורת המדינה בשל האפשרות התאורטית להקמת ועדת חקירה ממלכתית, אלא ביקשה להורות למבקר המדינה לגנוז את ארבע הטיוטות שכבר הופצו בנוגע לאותם נושאים ולהתחיל בנוגע לנושאים אלו את הליך הביקורת מחדש (סעיף 1 לעתירת התנועה לאיכות השלטון).

444. דהיינו – מלבד ארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה לא נטענה טענה כלשהי, לא בעתירת הסנגוריה ולא בעתירת התנועה לאיכות השלטון כי על מבקר המדינה להימנע מעריכת ביקורת בנוגע ל-35 ביקורות בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' בשל האפשרות התאורטית להקמת ועדת חקירה ממלכתית או בשל סיבה אחרת.
445. מכל מקום, מתקפת הטרור הרצחנית שביצע ארגון הטרור חמאס ופרוץ מלחמת 'חרבות ברזל' הם מהאירועים החמורים והמשמעותיים ביותר בתולדות מדינת ישראל. אין חולק כי מתחייבת עריכת ביקורת מעמיקה, אובייקטיבית ובלתי תלויה.
446. אולם, כפי שיפורט להלן, ניסיון הסנגוריה הצבאית למנוע ביקורת מדינה בארבעת הנושאים מנוגד לדין ובלתי סביר באופן קיצוני. סמכותו החוקתית והבלעדית של מבקר המדינה לעריכת ביקורת מדינה אינה מוגבלת, ואינה יכולה להיות מוגבלת, על-ידי סמכות שברשות שהוקנתה לרשות המבצעת להקים ועדת חקירה.
447. כל פרשנות אחרת תסתור את עקרון אי-התלות של ביקורת המדינה, הקבוע בסעיף 6 לחוק היסוד ותוביל לכך שיופקד בידי הרשות המבצעת מתג 'הפעלה' או 'השתקה' של ביקורת המדינה. כל עוד לא לחצה הרשות המבצעת על המתג, קרי – כל עוד קיימת אפשרות שהרשות המבצעת תקים, אולי, בעתיד, גופי בדיקה/בירור אד-הוק, ממונים על-ידה, אשר הרשות המבצעת תעצב את סמכויותיהם כפי ראות עיניה של הרשות המבצעת, יהא מבקר המדינה מנוע מלהפעיל סמכותו.
448. מדובר בתוצאה בלתי מתקבלת על הדעת המנוגדת חזיתית ללשונם של חוק היסוד וחוק המבקר, לכוונת המחוקק ותכליתה של חקיקה זו, בדגש על מהות תפקיד מוסד מבקר המדינה במדינה דמוקרטית כגוף עצמאי וכמעין זרוע פיקוח של הכנסת על עבודת הממשלה.
449. ייאמר מיד: ביקורת המדינה אינה באה במקום ועדת חקירה ממלכתית או גופי בירור אחרים ואינה מחליפה אותם. בדומה, גופים אלה אינם חלופיים לביקורת המדינה ואינם באים במקומה; ובעיקר - אפשרות הקמתם בעתיד של גופי ברור על-ידי הרשות המבצעת אינה מחייבת את מבקר המדינה להסיג סמכותו מלכתחילה, כנובע גם מחוק היסוד ומחוק המבקר.
450. יתרה מכך, ייעודה של ועדת חקירה ממלכתית שונה מזה של ביקורת המדינה. כמפורט בפרק ג' לעיל, ביקורת המדינה אינה מחליפה את שיקול דעתו של הגוף המבוקר ואינה מכוונת לבחון את תוכן המדיניות שנקבעה לגופה, טיבה וערכיותה, אלא היא מתמקדת בבחינת תהליכים, יישום ותוצאות, בהתאם למתודולוגיה המקובלת של ביקורת המדינה. לעומת זאת, ועדת חקירה ממלכתית אינה מגבילה את עצמה לבחינת תהליכי קבלת ההחלטות והיא עשויה להביע עמדה גם ביחס לתוכן ההחלטות גופן, והכל בהתאם למנדט שיינתן לה.
451. כך למשל, ועדת חקירה ממלכתית יכולה להסיק שמדיניות ה'הסדרה' שגיבש הדרג המדיני אל מול החמאס היתה מדיניות שגויה. לעומת זאת, ביקורת המדינה לא תביע עמדה ביחס לנכונות מדיניות זו אלא תבחן האם ההחלטה על מדיניות זו התקבלה כדין, לאחר שנשקלו מלוא השיקולים הרלוונטיים, נבחנו חלופות וכיוצא בזה, וכן תבחן מנגנוני מעקב אחר יישום המדיניות.

452. במובן זה, ביקורת המדינה וועדת חקירה ממלכתית, אם תקום, מהוות **מנגנונים משלימים**, כאשר כל אחת מהן בוחנת את האירועים מנקודת מבטה המקצועית הייחודית ובאמצעים שהוקנו לה, ללא תלות אחת ברעותה.
453. לא זו בלבד שבחינת האירועים על-ידי גופים שונים בעלי מאפיינים שונים, סמכויות שונות, מטרות וכלי בירור שונים שהוקנו להם, הבוחנים את האירועים מנקודות מבט שונות, נובעת מהחקיקה, יש בה גם תועלת עניינית, היא עשויה לאפשר בחינה רב מימדית של האירועים והיא עשויה לחזק את אמון הציבור.
454. עוד יובהר בלשון שאינה משתמעת לשני פנים - אין בעריכת ביקורת המדינה כדי לפגוע באופן כלשהו בפעילותה של ועדת חקירה ממלכתית אם וככל שתוקם. נהפוך הוא.
455. כפי שיפורט להלן, דוחות מבקר המדינה סייעו לעבודתן של ועדות חקירה ממלכתיות לאורך השנים ואף הביאו להקמת ועדות חקירה בעבר.
456. הנה כי כן, ההנחה שביסוד עתירת הסנגוריה לפיה יש בביקורת המדינה כדי לפגוע בעבודת ועדת חקירה ממלכתית, היא הנחת יסוד שגויה, שאינה עולה בקנה אחד עם ביקורת העבר ולא בכדי נטענה בעלמא מבלי שהובאה ולו דוגמה אחת לסיכול עבודת ועדת חקירה ממלכתית בשל ביקורת שנערכה על-ידי מבקר המדינה.
457. ודוק. לו אכן הסנגוריה הצבאית היתה סבורה שיש בבחינה של אירועי השבעה באוקטובר על-ידי גופים אחרים כדי לפגוע בעבודת ועדת החקירה הממלכתית, לכאורה היה עליה להתנגד מטעמים דומים גם לתחקירים פנימיים של צה"ל (אשר חופפים בחלקם לנושאי הביקורת נשוא עתירת הסנגוריה). כידוע, חלקים מתחקירים אלה פורסמו לציבור, ואף פורסמו המלצות אישיות והרמטכ"ל הסיק מסקנות אישיות כלפי בעלי תפקידים בכירים בצה"ל (בהווה ובעבר) ואף נקט צעדים אופרטיביים כלפי חלקם בעקבות כך. ואולם, הסנגוריה הצבאית לא התנגדה לאותם תחקירים.
458. עובדה זו מלמדת כי עמדת הסנגוריה הצבאית אינה עמדה עקרונית לגופה של עבודת הביקורת אלא עמדה כלפי הגוף המבקר. בכל הכבוד, עמדה זו אינה עניינית וראוי לדחותה.
459. בניגוד לסנגוריה הצבאית, מבקר המדינה סבור כי יש תועלת רבה בקיומם של כלל המנגנונים - גם התחקירים הפנימיים בצה"ל, ועדת חקירה, ככל שתוקם, וביקורת המדינה, כאשר כל גוף תורם מהזווית הייחודית לו. שילובם של מנגנונים אלה יביא לתיקון ליקויים מהותיים ויחשוף לעיני הציבור, כמתחייב, את המחדלים שנפלו בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' בכל הדרגים.
460. **כפי שמבקר המדינה הבהיר - לא אחת - ככל שתוקם ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי השבעה באוקטובר, הוא יתאם עמה גבולות גזרה ביחס לנושאים שייבדקו, כפי שנעשה בעבר.** ואולם, מבקר המדינה אינו יכול להחריש, לחדול ממילוי תפקידו החוקתי כמי ש"ביקורת המדינה" נתונה בידיו, ולשבת באין מעש אל מול האירוע החמור ביותר שהתרחש בתולדות המדינה, ולהמתין

לעמדת הרשות המבצעת בדבר הקמת ועדת חקירה. אם מבקר המדינה יעשה כן, הוא יחטא לתפקידו החוקתי.

461. "אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר". דברים אלה שנכתבו על-ידי שופט בית המשפט העליון בארצות הברית, השופט ל' ברנדייס, ואשר מצוטטים תדירות בפסקי דין של בית משפט נכבד זה, מבטאים את עיקרון היסוד בדמוקרטיה לפיו חשיפת מחדלים בעניינים ציבוריים לעיני הציבור היא היעילה ביותר לתיקונם.

462. ללא בחינה ובדיקת המחדלים שנתגלו באסון השבעה באוקטובר, הליקויים הקשים שנפלו ספק אם יתוקנו ואמון הציבור ייפגע באופן מהותי. על רקע מושכלות יסוד אלו אין לשלול בדיקה של ביקורת המדינה, גוף עצמאי ובלתי תלוי וראוי ליתן תשובות לשאלות הקשות שהציבור הישראלי שואל מזה למעלה משנתיים.

463. ביקורת המדינה חיונית לחשיפת הליקויים, רבים מהם עשויים להציל חיי אדם, ואין בביקורת זו כדי למנוע או להפריע לגופים אחרים כמו ועדת חקירה ממלכתית. ישנה חשיבות מכרעת לביצוע הביקורות הנדונות בכל הנוגע להפקת לקחים ויישום המלצות במטרה למנוע או להפחית את הסיכוי להתרחשותם של אירועים קשים דומים בעתיד.

464. העיכוב בהקמה של ועדת חקירה לבדיקת האסון החמור ביותר בתולדות המדינה אך מחזק את הצורך בעריכת ביקורת של משרד מבקר המדינה. אכן לא כל התשובות יקבלו מענה בדוחות מבקר המדינה, כמו תשובה לשאלה האם מדיניות זו או אחרת היתה נכונה לגופה או לא. אלו שאלות לוועדת חקירה או לציבור להכריע בהן. עם זאת, התשובות לשאלות בעלות חשיבות ציבורית מהמעלה הראשונה, הנוגעות לאופן קבלת ההחלטות בכל הדרגים (המדיני, האזרחי והצבאי) והפעולות שננקטו והליקויים שנפלו באלו, בהחלט תינתנה בדוחות ביקורת המדינה. מכאן שעבודת ביקורת המדינה הינה נדבך עצמאי ויכול שיהיה גם נדבך משלים שיש בכוחו לסייע לפעולה של ועדת חקירה שתקום בעתיד, כפי שיוסבר להלן.

465. מניעת תהליכי ביקורת, הפקת לקחים ומתן תשובות לציבור הישראלי בתואנה שביקורת המדינה פוגעת בעבודת ועדת חקירה ממלכתית, אינה נכונה עובדתית (וגם לא הוכחה), אינה עולה בקנה אחד עם לשון חוק היסוד, חוק המבקר וחוק ועדות חקירה, עם כוונת הכנסת שבכובעה כרשות המכוננת עיצבה את מוסד מבקר המדינה כמוסד עצמאי ובלתי תלוי בממשלה, ועם תכלית החקיקה.

466. טעמים אלו והטעמים שיפורטו להלן מלמדים בבירור שמן הדין ומן הצדק לדחות את טענות הסנגוריה הצבאית באשר למניעת ביקורת המדינה עד להקמת ועדת חקירה ממלכתית.

ח(2) סמכות מבקר המדינה אינה נסוגה מפני ועדת חקירה ממלכתית

467. המארג החקיקתי הנוגע לסמכויות של ביקורת המדינה, ועדות חקירה ממלכתיות, ועדות בדיקה ממשלתיות, ועדות חקירה פרלמנטריות וועדות בירור, קובע סמכויות נפרדות לכל אחד מהגופים, העומדים כל אחד בפני עצמו; ביחס לביקורת המדינה באופן ספציפי, כפי שנראה להלן, הגופים האחרים אינם חלופיים לה, אינם באים במקומה ובוודאי שאפשרות הקמתם בעתיד אינה מחייבת את מבקר המדינה להסיג סמכותו לכתחילה.

468. כחלק מעיגון מעמדה של ביקורת המדינה ככלי דמוקרטי מן המעלה הראשונה, הוקנו לביקורת המדינה בחוק היסוד ובחוק המבקר סמכויות רחבות לדרישת מידע, קבלת הסברים, מסמכים ועוד. סמכויות אלה משתרעות גם על ביקורת מערכת הביטחון כמוסבר בפרק ד' לעיל.

469. לצד זאת, הסדירה החקיקה (שלא בגדרו של חוק יסוד) אפשרות להקמת ועדת חקירה ממלכתית, גוף אחר בעל סמכויות שונות. כך, חוק ועדות חקירה (סעיף 1) מאפשר לממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית, לעצב את המנדט של אותה ועדה (סעיף 2(א)), ואף להרחיב או לצמצם את המנדט, כפי שייראה לממשלה, לאחר שניתן המנדט, אם ביקשה זאת הוועדה (סעיף 2(ב)).

470. הפסיקה קבעה שוועדת חקירה ממלכתית היא חלק מ'ארגז הכלים' הנתון בידי הרשות המבצעת, והחלטה על הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית, כמו גם עיצוב המנדט שלה, הם עניינים המצויים בלב סמכותה של הרשות המבצעת, כחלק מבידיקה של השלטון את פעולותיו הוא.

ראו: בג"ץ 6728/06 עמותת "אומ"ץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל, אהוד אולמרט, פסי' 7-11 לפסק דינו של השופט ריבלין ופסי' 8-9 לפסק דינו של השופט גיבוראן (נבו 30.11.2006) (להלן – "בג"ץ אומ"ץ 2006"); בג"ץ 3921/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 22.07.2021), פסי' 57-61 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית ופסק דינו של השופט (כתוארו אז) סולברג (להלן – "בג"ץ כלי השיט").

471. לעומת זאת, נזכיר, שכעולה מהאמור בפרק ד' לעיל חשיבותו היתרה של מוסד ביקורת המדינה היא בהיותו גוף בלתי תלוי ועצמאי (סעיף 6 לחוק היסוד), שבליבת סמכותו מצויים גם בחירת הגופים שיבוקרו, הנושאים המבוקרים, ועיתוי הביקורת; כך נהנה מוסד ביקורת המדינה מיתרון הוודאות של קיום הביקורת שלו, ואינו תלוי, באופן כלשהו, בקבלת מנדט מעם הממשלה או בתכנון של אותו מנדט. אי-התלות ועצמאותו של מוסד מבקר המדינה, המהווה גם מעין זרוע פיקוח של הכנסת, היא חיונית למערכת האיזונים והבלמים בדמוקרטיה הישראלית.

472. ההבדל המהותי שבין ביקורת המדינה, הנהנית מעיקרון הוודאות, אי-התלות והעצמאות בפעולתה, לבין ועדת החקירה הממלכתית, שעצם קיומה תלוי ברשות המבצעת, זכה לדיון גם בספרות בזו הלשון:

"אופייה ומהותה של ועדת החקירה הממלכתית – הקמתה, סמכויותיה, תפקידה – מחייבים את סיווגה במסגרת הרשות המבצעת... כל עוד תלויה הקמתה של ועדת החקירה ברשות המבצעת – וברשות המבצעת בלבד – שברצונה נופחת בה חיים

וברצונה ממיתה אותה, לא ניתן לראות בה רשות עצמאית. בכך שונה ועדת החקירה מן "הרשות המבקרית", המתקיימת קיום עצמאי מכוח חוק, ואין בכוחה של שום רשות למנוע את קיומה או את פעולתה."

אביגדור קלגסבלד, **ועדות חקירה ממלכתיות**, 106 (2001).

ראו גם : אביגדור קלגסבלד, מדריך לוועדות חקירה עמ' 71 (2024) (להלן – "קלגסבלד, מדריך לוועדות חקירה").

473. אין תימה אפוא, שחוק היסוד, חוק המבקר וחוק ועדות חקירה בחרו, במודע, שלא להגביל את סמכותה של ביקורת המדינה לבדוק עניין כלשהו, אף אם הוא נחקר, באותה עת ממש, על-ידי ועדת חקירה ממלכתית. ודאי, שהמחוקק לא הגביל את סמכותו של מבקר המדינה בשעה שוועדה שכזו טרם הוקמה ואפשרות הקמתה בעתיד היא לעת הזו תאורטית.

474. אין מדובר בהשמטה שלא מדעת, אלא **בהסדר שלילי מכוון**. המחוקק נתן דעתו על כך שייתכן שגופי בדיקה נוספים יבחנו עניינים מסוימים במקביל לפעולתה של ועדת חקירה ממלכתית. אולם, המחוקק בחר להגביל במקרה כזה רק את פועלה של ועדת בירור (ועדה אשר מוקמת על-ידי שר לשם בדיקת עניין שבתחום תפקידיו). בלשון סעיף 28 לחוק ועדות חקירה :

"28(א) אין בחוק זה כדי לגרוע מסמכותו של שר למנות ועדת בירור לשם בדיקת ענין שבתחום תפקידיו, ובלבד שלא נתמנתה לגביו ועדת חקירה לפי חוק זה; נתמנתה ועדת חקירה בענין האמור, לא תמשיך ועדת הבירור בפעולתה".

475. עינינו הרואות: אפילו הגבלתה של ועדת בירור נעשית רק משעה שהוקמה ועדת חקירה ממלכתית בפועל, ולא כאשר קיימת אפשרות תאורטית שכזו תקום.

476. לעומת זאת, אין בהוראות חוק ועדות חקירה הוראה דומה המגבילה את ביקורת המדינה, אף אם מוקמת ועדת חקירה ממלכתית.

477. ולא בכדי. סמכותו החוקתית והבלעדית של מבקר המדינה לעריכת ביקורת מדינה, שניתנה לו במסגרת חוק יסוד, אינה מוגבלת, ואינה יכולה להיות מוגבלת, על-ידי סמכות שברשות שהוקנתה לרשות המבצעת להקים ועדת חקירה ממלכתית מכוח חוק ועדות חקירה שהוא חוק רגיל. כל פרשנות אחרת תביא למעשה להכפפת ביקורת המדינה לרשות המבצעת באופן המנוגד חזיתית לעקרון היסוד של אי תלות ועצמאות מבקר המדינה.

478. כאשר המחוקק ביקש להגביל את פעולתו של מבקר המדינה הוא עשה כן במפורש. כך הוא עשה למשל בסעיף 38 לחוק המבקר, כאשר קבע רשימת מקרים בהם מבקר המדינה, בכובעו כנציב תלונות הציבור, לא יברר תלונות, או כאשר קבע בסעיף 14(ג) לחוק המבקר כי אם במהלך ביקורת המדינה עולה חשש למעשה פלילי, יביא מבקר המדינה את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה והאחרון יודיע למבקר המדינה (ולוועדה לביקורת המדינה) על דרך טיפולו בנושא.

479. **העובדה שהכנסת בכובעה כרשות המכוונת לא מצאה לנכון למנוע ביקורת המדינה עם הקמת ועדת חקירה ממלכתית, מחייבת את המסקנה שמבקר המדינה רשאי ומוסמך לערוך ביקורת המדינה בכל נושא, בין אם ועדת חקירה הוקמה לבחון נושא זה ובין אם לאו.**

480. ואכן, הכנסת לא מצאה לנכון להגביל את ביקורת המדינה, גם לאחר שאירעו מקרים בהם פעלו בעבר מבקר המדינה וועדת חקירה ממלכתית, בה בעת, לגבי אותה מלחמה.

481. כך, מבקר המדינה בחן נושאים שונים הנוגעים למלחמת 'שלום הגליל' בזמן שוועדת חקירה ממלכתית בדקה את האירועים במחנות הפליטים סברה ושתילה. בנוסף, סמוך לחודש אוקטובר 1973, בעת 'מלחמת ההתשה במובלעת הסורית', קיים מבקר המדינה דאז ביקורות בנושאים שונים, במקביל לפעולתה של ועדת חקירה ממלכתית ('ועדת אגרנט'), שבדקה את נסיבות פרוץ מלחמת יום הכיפורים. גם בעניין זה נעשה תיאום 'גזרות', ומבקר המדינה דאז, 'י' נבנצאל ז"ל, אף שימש כאחד מחברי 'ועדת אגרנט'. יתר על כן, הפסיקה התייחסה לכך שביקורת של מבקר המדינה אינה שוללת בחינה, בה בעת, של גוף בדיקה אחר (ועדת חקירה ממשלתית או ועדת בדיקה ממשלתית) אפילו באותו עניין ממש.

ראו: **בג"ץ אומ"ץ 2006**, פס' 70 לפסק דינה של כבוד השופטת פרוקצ'יה ופס' ט' לפסק דינו של השופט רובינשטיין, שבהם צוין כי ביקורת של מבקר המדינה בעניין מלחמת לבנון השנייה אינה שוללת בחינה, בה בעת, של גוף בדיקה אחר (ועדת חקירה ממלכתית או ועדת בדיקה ממשלתית) אפילו באותו עניין ממש (מוכנות העורף). כבוד השופטים א' פרוקצ'יה וא' רובינשטיין היו בדעת מיעוט לעניין הסעד שנתבקש, אך לא לעניין המתואר לעיל.

וכן ראו: מבקר המדינה דו"ח **שנתי 33 לשנת 1982 ולחשבונות שנת הכספים 1981** פרק שלישי (1982); מבקר המדינה דו"ח **שנתי 24 לשנת 1973 ולחשבונות של שנת הכספים 1972/73** (1974).

482. ועוד. לא זו בלבד שביקורת המדינה אינה שוללת הקמת ועדת חקירה, אלא היא אף פותחת ערוץ נוסף להקמתה. כלומר, **המחוקק ראה בביקורת המדינה ובוועדת חקירה ככלים משלימים, ולא סותרים.**

483. עיון בחוק היסוד ובחוק המבקר מלמד כי המחוקק הסדיר במפורש אפשרות שמבקר המדינה יבקר עניין כלשהו, יפרסם דוח ולאחר מכן אותו עניין יבחן 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.

484. בלשון סעיף 14 לחוק המבקר:

"(ב) (1) העלתה הבקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הועדה קודם המצאת הדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 – בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת – ימציא המבקר לועדה דין וחשבון נפרד אשר יונח על שולחן הכנסת ויפורסם; ואם עשה כן – רשאית הועדה, מיזמתה היא או על פי הצעת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה; החליטה הועדה כאמור, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בענין; על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים."

וכן ראו: סעיף 14(ב) לחוק המבקר.

485. במילים אחרות, המחוקק צפה במפורש אפשרות שביקורת המדינה תקדים פעילותה של ועדת חקירה ממלכתית בבדיקה של נושא מסוים, ולא סבר שיש להסיג את ביקורת המדינה בשל כך. נהפוך הוא. המחוקק ראה בביקורת המדינה כלי שעשוי לאפשר שימוש בוועדת חקירה ממלכתית, כאשר הממשלה לא מינתה ועדה שכזו, ועל כן הקנה לוועדה לביקורת המדינה סמכות להקים ועדה שכזו. יתרה מכך, המחוקק אינו רואה בפעילותו של מבקר המדינה במסגרת סמכויותיו כגורם שיש בכוחו לסכל או לפגוע בעבודתה של ועדת חקירה ממלכתית.

486. ואכן, בפועל, הוקמו ועדות חקירה ממלכתיות בעקבות דוחות של מבקר המדינה ופעלו כפועל יוצא מדוחותיו ולאחריהם: בשנת 1985 ועדת כבוד השופט מ' בייסקי ז"ל לחקר ויסות מניות הבנקים; בשנת 2008 ועדת כבוד השופט ד' דורנר בנושא סיוע לניצולי שואה; בשנת 2008 ועדת פרופ' דן ביין בנושא ניהול משק המים בישראל; בשנת 2009 ועדת כבוד השופט א' מצא לבדיקת הטיפול במפוני גוש קטיף. לשלמות התמונה נציין שביום 22.10.2025 קיימה הוועדה לביקורת המדינה דיון בדוח מבקר המדינה בנושא הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל שפורסם ביום 3.9.2025; בתום הדיון, דחתה הוועדה הצעת החלטה למינוי ועדת חקירה ממלכתית לפי סעיף 14(ב) לחוק המבקר, באותו נושא. ביום 22.12.25 הוועדה לביקורת המדינה קיימה דיון המשך, ודחתה בהצבעתה הצעה לדון מחדש בהצעת ההחלטה למינוי ועדת חקירה ממלכתית לפי סעיף 14(ב) בנושא הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במלחמה.

ראו: ועדת החקירה הממלכתית לענין ויסות מניות הבנקים, **דין וחשבון** (1986); ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה, **דין וחשבון** (2008); ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, **דין וחשבון** (2010); ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון **דין וחשבון** (2010); מבקר המדינה, **הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל** (2025) (להלן **בהתאמה** – **"ועדת החקירה לענין ויסות מניות הבנקים"**, **"ועדת החקירה בנושא הסיוע לניצולי השואה"**, **"ועדת החקירה בנושא ניהול משק המים"**, **ועדת החקירה בנושא מפוני גוש קטיף** ו- **"דוח הניהול הממשלתי"**).

487. עיון בדוחות ועדות חקירה ממלכתיות שקמו בעקבות דוחות מבקר המדינה מלמד על הסינרגיה בין ביקורת המדינה לבין עבודתה של ועדת חקירה ממלכתית, המתבטאת במספר אופנים, שנפרט להלן.

488. **ראשית**, בחלק מהמקרים המנדט של הוועדה התייחס באופן פרטני לדוחות של מבקר המדינה. כך למשל, במנדט ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים נקבע כי **"החקירה האמורה תיקח בחשבון את דו"ח הביקורת שנערך על נושא זה על-ידי מבקר המדינה והמלצותיו"** (נספח ב' לדוח הוועדה); במנדט ועדת החקירה בנושא ניהול משק המים נקבע כי **"הוועדה תחקור ותקבע ממצאים ומסקנות בנושאים הבאים: ... פעולות משרדי הממשלה, רשות המים וגופים מבוקרים אחרים לתיקון ליקויים וביצוע המלצות שהוצעו על-ידי מבקר המדינה, בכל הנוגע למשק המים, בעיקר בדוחות המפורטים להלן: דוחות שנתיים 42, 44, 48, 51, 53 ב-ו-56ב" (נספח א' לדוח הוועדה); במנדט ועדת החקירה הממלכתית בנושא מפוני גוש קטיף נקבע **"הוועדה תחקור, תקבע ממצאים ומסקנות וככל שתמצא לנכון תגיש המלצות.... הכול על בסיס הדו"ח הנפרד הנוכחי [דוח מבקר המדינה מ-7.1.09] והדו"ח שהוגש על-ידי מבקר המדינה במרץ 2006"** (עמ' 16 לדוח הוועדה).**

489. **שנית**, דוחות הביקורת יכולים לסייע לעבודתה המקצועית של ועדת חקירה. כך למשל, מנספח ד' לדוח הוועדה לעניין ויסות מניות הבנקים עולה כי דוח מבקר המדינה סייע לוועדת החקירה להצליב מידע ומסמכים שהוועדה קיבלה מגופים עם המידע שעמד בבסיס דוח הביקורת, ועל סמך אותה הצלבה היה ביכולתה של ועדת החקירה לגלות כי הוצג לה מידע חסר ולדרוש להשלימו; ועדת החקירה בנושא ניהול משק המים השתמשה במידע עובדתי מתוך דוח הביקורת בדבר עמדת גורם מסוים במשרד האוצר כחלק מהתשתית העובדתית שעמדה בפני ועדת החקירה (עמ' 88 לדוח הוועדה).

490. **שלישית**, הממצאים והמסקנות של דוחות מבקר המדינה שולבו בדוח ועדת החקירה. כך למשל, ועדת החקירה בנושא ניהול משק המים עשתה שימוש בעובדות ממצאים וליקויים, לרבות נתונים מספריים, שנקבעו בדוח הביקורת, במסגרת דוח ועדת החקירה (ראו עמ' 100, 137, 129, 251 לדוח הוועדה); בדומה גם דוח ועדת החקירה בנושא מפוני גוש קטיף עשה שימוש בממצאים של דוחות מבקר המדינה, ובין היתר, הובהר בדוח כי "גורם נוסף שבחן את התהליכים היה מבקר המדינה. במספר דוחות שפירסם המבקר מאז הפינני, נמתחה ביקורת על מעשים ועל מחדלים של הממשלה בתחום הטיפול במפונים" (עמ' 145 לדוח הוועדה); בדוח ועדת החקירה בנושא הסיוע לניצולי שואה צוין כי "לבסוף קבע המבקר, כי פעילויותיה השונות של המדינה, שמטרתן לסייע לניצול השואה - כגון בהשבת רכוש של נספים בשואה המצוי בישראל כדי שניתן יהיה בעזרתו לממן את הסיוע - מתנהלות בעצלתיים, וזאת הגם שאוכלוסיית הניצולים מבוגרת, רבים בה החולים והיא מתמעטת משנה לשנה" (עמ' 12-13 לדוח הוועדה).

491. יתרה מכך, דוחות רבים של ועדות חקירה ממלכתיות, שלא הוקמו בעקבות דוח ביקורת מדינה, עושים שימוש בדוחות מבקר המדינה, כך למשל: ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון מירון (2024) הסתמכה רבות על דוחות מבקר המדינה מהשנים 2008 ו-2011 שעסקו במצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון ובהיערכות ללי"ג בעומר; ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (2003) הסתמכה על דוחות רבים של מבקר המדינה כגון דוח הביקורת על השלטון המקומי (2001); דוח הביקורת בשלטון המקומי (1998); דוח מבקר המדינה מס' 41 לשנת 1990 ועוד רבים; ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט (2026) הסתמכה על 7 דוחות של מבקר המדינה וביניהם דוח היעדר תפיסת ביטחון לאומי, דוח "עמידה ביעדי התוכנית הרב-שנתית גדעון - תקציב, ניהול ובקרה" (2022), דוח "היבטים בפיקוח ובקרה של משרד הביטחון על שימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, בסוכנים ובמתווכים בעסקאות יצוא ביטחוני" (2025), דוח "יישום חוק המל"ל" (2012) ועוד.

492. מן האמור עולה בבירור כי בין ביקורת המדינה לבין ועדות חקירה ממלכתיות מתקיימת מערכת יחסים משלימה וסינרגטית, ולא יחסי תחרות או סתירה. דוחות מבקר המדינה משמשים לא אחת תשתית עובדתית, מקצועית ונורמטיבית לעבודתן של ועדות חקירה, הן במסגרת קביעת המנדט, הן לצורך הצלבת מידע והעמקת הבירור, והן בשילוב ממצאים ומסקנות בדוחות הוועדות עצמן. בכך מתברר כי ביקורת המדינה אינה תחליף לוועדת חקירה, אלא אבן יסוד משלימה במארג הביקורת הדמוקרטי, התורמת להעמקת הבירור העובדתי ולהבטחת נשיאה באחריות ציבורית.

493. לא בכדי, לא הפנו הסנגוריה הצבאית או היועצת המשפטית לממשלה למקור נורמטיבי, חקיקתי או פסיקתי, המגביל או מונע בדיקה של נושא מסוים הן על-ידי מבקר המדינה והן על-ידי ועדת חקירה ממלכתית.

494. קבלת עמדת הסנגוריה הצבאית בעניין זה, פירושה הכפפת ביקורת המדינה לרצונה של הרשות המבצעת. ברצונה למנוע את ביקורת המדינה – תטען כי היא שוקלת להקים ועדת חקירה בנושא הביקורת. מתן אפשרות לרשות המבצעת לחסום את ביקורת המדינה – אינה עולה בקנה אחד עם כוונת המחוקק, לשון החקיקה ותכליתה לרבות מערכת האיזונים והבלמים שכוננה במדינת ישראל.

495. ועוד. טענת הסנגוריה הצבאית (סעיפים 126–129 לעתירתה), לפיה בדיקת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', אינה נכללת בגדר המקרים להם נועד סעיף 14(ב) לחוק המבקר – איננה רלוונטית. מבקר המדינה לא טען כי חקר אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' נכלל בגדרו של סעיף 14(ב)(1) לחוק; אלא, שסעיף זה הובא לצורך המחשה לכך שהמחוקק אינו רואה מניעה או קושי משפטי בכך שנושא אשר נבדק קודם לכן על-ידי מבקר המדינה, ייבדק בהמשך גם על-ידי ועדת חקירה.

496. בנוסף, הסנגוריה הצבאית מתעלמת מההפניה בהליך הקודם לסעיף 14(ב) לחוק המבקר (סעיף 279 לתגובת מבקר המדינה בהליך הקודם; נספח "ד47"), שאינו עוסק במקרים בהם מבקר המדינה מזהה, במהלך ביקורת המדינה, "ליקויים או פגיעות" המצדיקים לדעת המבקר גם בדיקתה של ועדת חקירה; אלא, סעיף 14(ב) מקנה לוועדה לביקורת המדינה שיקול דעת רחב להחליט כי נושאים מסוימים ראוי שייבחנו גם על-ידי ועדת חקירה ממלכתית, אף על פי שנבחנו על-ידי מבקר המדינה במסגרת עבודת הביקורת ונכללו בדוח שפרסם. ובלשון הסעיף:

"(ב) הועדה רשאית, בנסיבות מיוחדות ובהסכמת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה גם בנושא הכלול בדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 ויחולו עליה הוראות סעיף קטן (ב), סיפה. ואולם לא תחליט הועדה כאמור, אלא ברוב של שני שלישים מחבריה, לפחות, בישיבה שנועדה לענין זה בלבד; הזימון לישיבה הראשונה יהיה בהודעה של לפחות עשרה ימים מראש."

497. גם בכך יש כדי לדחות את טענות הסנגוריה הצבאית בעניין זה.

ח(3) אין להמתין להקמת ועדת חקירה

498. לטענת הסנגוריה הצבאית והיועצת המשפטית לממשלה, החלטת מבקר המדינה לקיים הביקורת מבלי להמתין להכרעה בשאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית, איננה סבירה (סעיף 181 לעתירת הסנגוריה). נהפוך הוא. דווקא עמדת הסנגוריה הצבאית והיועצת המשפטית לממשלה, לפיה יש להשתיק ביקורת המדינה המתנהלת, היא הצעה בלתי סבירה, בלתי מתקבלת על הדעת ועומדת בניגוד גמור לאינטרס הציבורי.

499. נכון לעת הזו, לא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית (או כל גוף בירור אחר), אין ידוע האם תוקם, מתי תחליט הממשלה על הקמתה, מה יהיה תוכן המנדט שלה, ואימתי תסיים עבודתה.

500. כאמור, בהליך הקודם הוכרע שאין לעצור את ביקורת המדינה עד להקמת ועדת חקירה ממלכתית. גם היועצת המשפטית לממשלה, צה"ל ובכלל זה הפרקליטות הצבאית סברו שיש לפתוח באופן "מיידי", כבר בחודש מרץ 2025, בביקורות בנושאי הליבה (ובכלל זאת בביקורות בשלושת נושאי הליבה נשוא עתירת הסנגוריה; סעיף 6 למתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב") והביקורת בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור החלה עוד טרם פרוץ המלחמה, וחודשה לאחר גיבוש המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024. במתווה המוסכם צוין כי כבר החל שלב השטח בנושא ביקורת זה (נספח א' לאותו מתווה; נספח "11ב"); וזאת הגם שטרם הוקמה ועדת חקירה ממלכתית.

501. כידוע, גם בעניינים בעלי חשיבות ציבורית עצומה לא הוקמה סופו של יום ועדת חקירה ממלכתית.

502. כך היה בנוגע למלחמת לבנון השנייה. הוקמה ועדת בדיקה ממשלתית בלבד, אשר חבריה ממונים על-ידי השר המקים את הוועדה. עתירות שהגישו תנועת אומ"ץ והתנועה לאיכות השלטון להקמת ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת מלחמת לבנון השנייה, חלף הקמת ועדת בדיקה ממשלתית, נדחו. נפסק שאין חובה בידי הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית דווקא, וייתכן שתקיים חקירה נאותה בדרך אחרת (לא נמצא אזכור לפסק דין זה בעתירת הסנגוריה).

ראו: בג"ץ אומ"ץ 2006, בעמ' 30; א' רובינשטיין וב' מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל 1037 (כרך ב, מהדורה שישית, 2005).

וכן ראו: בג"ץ כלי השיט, פס' 57–64 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית.

503. בנוגע למשבר הקורונה ובנוגע לאסון השריפה בכרמל לא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית. אם נאמץ את שיטת הסנגוריה הצבאית, הרי ששני אירועים מרכזיים אלה לא היו נבחנים ונבדקים כלל, עד עצם היום הזה, תוך המתנה אינסופית להקמת ועדות חקירה ממלכתיות על-ידי הממשלה.

וכן ראו: בג"ץ אסון הכרמל, פס' 3 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) פוגלמן.

504. ואכן, עד כה, בית משפט נכבד זה לא הורה לממשלות ישראל להקים, או להימנע מהקמת ועדת חקירה ממלכתית.

505. גם אם תוקם בעתיד ועדת חקירה ממלכתית, אין ודאות מה יהיה המנדט שלה ואילו נושאים ייכללו בבדיקה ואילו לא. כמפורט לעיל, תוכן המנדט של ועדת חקירה ממלכתית נקבע על-ידי הממשלה עצמה. לעיתים, מעניקה הממשלה מנדט מצומצם בלבד לפעולתה של ועדת חקירה. כך קיימת סבירות לא מבוטלת שסוגיות הנבדקות על-ידי הביקורת לא יהיו במנדט ועדת החקירה כאשר תקום, וכך האינטרס הציבורי ייפגע כי אף גורם אובייקטיבי וחיצוני לא יבדוק נושאים חשובים אלה.

506. בנוסף, הגישה המוצעת על-ידי הסנגוריה הצבאית פירושה שעל מבקר המדינה להימנע מקיום ביקורת בכל נושא שהוא, בשל החשש שאולי תקום בעתיד ועדת חקירה ממלכתית לבירור אותו עניין, ואולי עבודת ביקורת המדינה תשבש פעילותה של אותה ועדה שמנדט פעילותה אינו ידוע כלל. זוהי, כמובן, גישה שאין לקבל.

507. חלוף הזמן מאז אירועי ה-7 באוקטובר, בצירוף אי-הוודאות באשר לעצם הקמתה של ועדת חקירה, פוגע באופן ממשי ביכולת לקיים ביקורת אפקטיבית. עיכוב בביצוע הביקורת גורר שחיקה של תשתית עובדתית, קושי באיתור מסמכים, פגיעה בזיכרון הארגוני וביכולת להפיק לקחים במהירות ובאפקטיביות.

508. כאמור, האינטרס הציבורי ואמון הציבור יוגשמו באופן המלא והמיטבי אם ביקורת המדינה תמשיך בפועלה, בהתאם לחוק היסוד וחוק המבקר. אם וכאשר תוקם ועדת חקירה ממלכתית, יתאם עימה מבקר המדינה 'גבולות גזרה', כפי שאף ציין בכתב בעבר (למשל, נספח "ב5" לעתירת הסנגוריה) וכפי שנעשה בעבר (בעניין ועדת בדיקה ממשלתית בראשות כבוד השופט (בדימוס) י' וינוגרד ז"ל בעניין מלחמת לבנון השנייה).

ח(4) ביקורת המדינה אינה פוגעת בפעילותה של ועדת חקירה עתידית

509. הסנגוריה הצבאית טוענת כי הליך הביקורת טומן בחובו "סיכון של ממש" (סעיף 133 לעתירת הסנגוריה) לסיכול פעולתה העתידית של ועדת חקירה ממלכתית. בין היתר, טוענת הסנגוריה הצבאית כי מסירת גרסאות למבקר המדינה, חשיפה למסמכים ולגרסאות של עדים אחרים, לרבות לטיטות דוח של מבקר המדינה שיופצו, יובילו, לכאורה, ל"זיהום" הליך גביית העדות בפני ועדת חקירה ממלכתית, לתיאום עדויות בין נחקרים, ולפגיעה באותנטיות העדות בפני הוועדה שתוקם (סעיפים 115–119 לעתירת הסנגוריה וכן הודעות העדכון שהגישה הסנגוריה בימים 24.7.2025 ו-25.8.2025 (להלן יחדיו – "הודעות הסנגוריה הצבאית").

510. מדובר בטענות משוללות יסוד.

511. **ראשית**, ראוי לצפות שקציני ומפקדי צה"ל ינהגו בהגינות ובמקצועיות, כך שלא ייגרם שיבוש כלשהו.

512. **שנית**, ניסיון הסנגוריה הצבאית לתאר את מצב הדברים כאילו קציני ומפקדי צה"ל מצויים מאחורי 'מסך בערות', בכל הנוגע לבחינת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', עד אשר תוקם ועדת חקירה ממלכתית בעניין, אינו עולה בקנה אחד עם העובדות כהווייתן.

513. חלפו כשנתיים ומחצה מפרוץ מלחמת 'חרבות ברזל'. גיבוש גרסאות, תיאום עדויות בין נחקרים פוטנציאליים, חשיפה לגרסאות הדדיות ולמסמכים רלוונטיים, עלולים היו, חלילה, להתרחש משך שנתיים ומחצה, ללא קשר לקיומה או היעדרה של ביקורת המדינה.

514. כידוע, צה"ל עצמו ערך תחקירים מעמיקים וממושכים של אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' בהיקף רחב של נושאים. בעקבות תחקירים נוספים, שנערכו על-ידי האלוף (מיל') סמי תורג'מן, הסיק צה"ל, אך לאחרונה, מסקנות אישיות כלפי בעלי תפקידים בכירים בצה"ל (בהווה ובעבר), ואף נקט צעדים אופרטיביים כלפי חלקם, וכן העלה ליקויים בחלק מהתחקירים הצבאיים. חלק ממוקדי התחקור שהוגדרו בצה"ל אף חופפים לנושאי הביקורת נשוא עתירת הסנגוריה. כך למשל, צה"ל חקר וחוקר "התפתחות התפיסות מול רצועת עזה, בדגש על הגבול החל משנת 2018"; "המודיעין ותפיסת האויב משנת 2018 ועד פרוץ המלחמה"; "המודיעין והליך קבלת ההחלטות בליל

השבעה באוקטובר ובימים שקדמו לו"; "פרק הזמן שבין פרוץ המלחמה ועד חזרת השליטה ביישובי הדרום"; "תחקור של כ-40 קרבות ואירועים מרכזיים שקרו במהלך הלחימה", ועוד. נוסף לכל אלה צפויות להיות מוגשות מסקנות של צוות בדיקה בראשות האלוף (מיל') ר' נומה.

ראו: אתר צה"ל – 7.10 התחקירים המבצעיים לימי הלחימה הראשונים.¹⁷

ראו והשוו: עמ' 5 למתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 (נספח "11ב"), רשימת נושאי הליבה שבמוקד הביקורת.

515. במסגרת תחקירים אלו, נמסרו גרסאות על-ידי קצינים בכל הדרגות, נחשפו מסמכים, הוצלבו עדויות ובוצעו שחזורים. התחקירים הוצגו ביחידות השונות וכן הוצגו כולם לפורום המטה הכללי של צה"ל. חלק מהתחקירים אף פורסם לציבור הרחב, וחלק יפורסם בעתיד. כלומר, ממילא שגויה הטענה כי ביקורת המדינה היא שתפגע באותנטיות של העדויות בפני ועדת חקירה ממלכתית.

516. העובדה שהסגוריה הצבאית מעלה טענה בדבר שיבוש לכאורה של עבודת ועדת חקירה ממלכתית ביחס לביקורת המדינה אך נמנעת מעשות כן ביחס לתחקירי צה"ל – מלמדת בבירור כי טענה זו היא טענה שאינה טענה עקרונית בעניין עבודת הביקורת (שבוחנת בחלקה סוגיות שנבחנות בתחקירים הפנימיים של צה"ל) אלא טענה ביחס למיחות הגוף המבקר. אין צורך להכביר במילים כי טענה שכזו היא טענה בלתי עניינית ודינה להידחות.

517. **שלישית**, כמתואר בפרק ח(2) לעיל, החקיקה הישראלית לא ראתה קושי בקיום ביקורת המדינה לצד קיומה של ועדת חקירה. נזכיר, בעבר התקיימו מקרים בהם מבקר המדינה ערך ביקורת במקביל לעבודתה של ועדת חקירה ממלכתית שחקרה אותו נושא, או לפניה. באותם אירועים, עבודת הביקורת לא פגעה בפעילותה של ועדת חקירה, ולא נטען כך.

518. **רביעית**, כפי שהובהר לעיל, דוחות ביקורת המדינה יכולים להוות בסיס עובדתי ולסייע לעבודת ועדת החקירה. נזכיר את דברי ראש ההרכב שדן בהליך הקודם, כבוד המשנה לנשיא, השופט נ' סולברג, בדיון מיום 17.7.2024, באלה המילים:

"עוד שאלה אדוני, למה לא לצאת מנקודת מוצא או מחשבה, שמה שייעשה מבקר המדינה עד להקמתה אם תוקם ועדת חקירה ממלכתית שיהיה כלי עזר בידי ועדה חקירה ממלכתית שמלאכתה תיערך אחר כך 3 שנים ולא 5 שנים שתהיה תשתית למלאכה שלה? למה לחשוב באופן פסימי שתמיד אנחנו במציאות הישראלית ראש בראש ומה שיעשה מבקר המדינה לא טוב לוועדת החקירה, למה? למה שלא תונח תשתית שתוכל אחר כך לייעל לשפר לקצר את עבודת ועדת החקירה הממלכתית?"

¹⁷ 7.10 התחקירים המבצעיים לימי הלחימה הראשונים

www.idf.il/%D7%90%D7%AA%D7%A8%D7%99-%
%D7%99%D7%97%D7%99%D7%93%D7%95%D7%AA/710-
%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%99%D7%9D-
%D7%94%D7%9E%D7%91%D7%A6%D7%A2%D7%99%D7%99%D7%9D/%D7%90%D7%AA%D7%
A8-%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%99%D7%9D-
%D7%94%D7%9E%D7%91%D7%A6%D7%A2%D7%99%D7%99%D7%9D-
%D7%94%D7%A1%D7%91%D7%A8/

(פרוטוקול הדיון בהליך הקודם מיום 17.7.2024, עמ' 20, שורה 41 ועמ' 21, שורות 4-1, נספח "ב8")

519. כידוע, ביקורת המדינה כוללת איסוף מסמכים ומאפשרת תיעוד של האירועים סמוך יחסית למועד התרחשותם. בכך עבודת הביקורת כיום מצמצמת את הנזק הנגרם כתוצאה מחלוף הזמן, ודוחות מבקר המדינה עשויים לספק בסיס מידע מקיף ואותנטי לוועדת חקירה ממלכתית, שספק אם ניתן יהיה להשיגו עד שזו תתחיל בפעולתה. עוד יש לציין כי חלק מהמעורבים פרשו מתפקידם ועוד רבים אחרים כנראה יפרשו עד אשר ידרשו להעיד בפני ועדת חקירה, ומשום כך ישנה חשיבות מכרעת באיסוף החומר בעת הזו כשבעלי התפקידים עוד מצויים בתפקידם ויש להם גישה לחומרים הרלוונטים.
520. הדברים נכונים במיוחד בענייננו. פעולות הביקורת שנעשו, ועוד יעשו, כוללות תיעוד החובק אלפי מסמכים, מעשרות רבות של גופים, ומידע שנמסר משיחות עם שלל בעלי תפקידים, חלקם סמוך להתרחשות האירועים. מאות עובדי ביקורת מקצועיים ומיומנים עמלו משך חודשים ארוכים ואספו אין ספור חומרים במטרה לגבש תשתית עובדתית מלאה ומדויקת; **ובסך הכול, ההשקעה עד כה בכלל הביקורת בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' נאמדת בכ-300 שנות אדם.**
521. כאן המקום לציין כי ועדת וינוגרד, ועדת בדיקה ממשלתית שבחנה כאמור את אירועי מלחמת לבנון השנייה, במקביל לבדיקה שקיים באותה עת מבקר המדינה לאותם אירועים, קבעה כי לא הייתה יכולה לבצע את עבודתה ללא מידע מהותי שעמד בפניה, לרבות – "...ממצאי בדיקה שהופיעו בדוחות של מבקר המדינה...".
- ראו:** הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, ועדת וינוגרד, מלחמת לבנון השנייה **דין וחשבון סופי** כרך א' עמ' 44, ס' 55 (2008).
522. לא בכדי, התעלמו הסנגוריה הצבאית והיועצת המשפטית לממשלה מיתרונות אלו הגלומים בעריכת ביקורת המדינה כבר עתה, טרם עבודתה של ועדת חקירה.
523. **חמישית**, צה"ל ומבקר המדינה בשיתוף כלל משיבי המדינה בהליך הקודם, ובפרט היועצת המשפטית לממשלה, גיבשו מתווים מוסכמים אשר ניתן להם תוקף של פסק דין.
524. בליבת המתווים המוסכמים נקבע: שמבקר המדינה יקיים ביקורת מדינה, במגוון הנושאים המנויים במתווים המוסכמים, ובהם כל נושאי הביקורת שהסנגוריה הצבאית מבקשת לבטלם; שלא יחול עיכוב נוסף, בגין כל סיבה שהיא, בקיום הביקורת, אלא אם תהיה התפתחות ביטחונית שתחייב זאת; שצה"ל ייענה לביקורת המדינה, בזריזות; ובכלל שצה"ל ישתף פעולה עם ביקורת המדינה.
525. המשמעות הברורה של המתווים המוסכמים, ושל פסק הדין שניתן בהליך הקודם, היא בין היתר, שביקורת המדינה תתחדש (גם באשר לשמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות), ללא תלות בהקמתה של ועדת חקירה ממלכתית, וכנובע מאלה – תתנהל ביקורת המדינה בהתאם לסמכויות מבקר המדינה ולזכויות הדיוניות המוקנות בהליכי ביקורת המדינה.

526. במילים אחרות, כלל משיבי המדינה בהליך הקודם, ובכלל זה היועצת המשפטית לממשלה, הכירו בכך שקיומה של ביקורת המדינה לא יפגע בעבודתה העתידית של ועדת חקירה ממלכתית, אם תוקם, או למצער ששלטון החוק והאינטרס הציבורי מחייבים לקיים הביקורת, חרף אי-הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית.
527. **שישית**, מבקר המדינה חוזר על הצהרתו כאמור, כי עם הקמת ועדת חקירה ממלכתית ייקבעו בינו לבין אותה ועדה 'גבולות הגזרה' בקשר לנושאים שייבדקו (ראו, למשל, נספח "ב5" לעתירת הסנגוריה); כל עוד ועדת חקירה ממלכתית לא קמה – אין להגביל את ביקורת המדינה באופן כלשהו.
528. **שביעית**, לטענת הסנגוריה הצבאית ביחס לאפשרות שתהייה מסקנות שונות של גופים חוקרים שונים (סעיף 120 לעתירתה) – האפשרות שתהייה מסקנות סותרות ביחס לאותם אירועים היא פועל יוצא של החקיקה הישראלית, כמוסבר בפרק ח(2) לעיל. בנוסף, אף אם תהייה מסקנות שונות, אין הכרח שהדבר יביא לפגיעה באמון הציבור. קיומם של שני גופים בעלי מאפיינים שונים הבוחנים את האירועים מנקודות מבט שונות – עשוי דווקא לחזק את אמון הציבור. יתר על כן, פגיעה תיאורטית, ערטילאית, באמון הציבור במוסדות הביקורת והחקירה, אינה משתווה לנזקים שיגרמו לאינטרס הציבורי ואף לביטחון המדינה אם תיעצר ביקורת המדינה עד למועד עתידי לא ידוע. בכלל, ובפרט שעה שנכון לעת הזו לא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית, וקיימת אפשרות שלא תוקם כלל.
529. הדברים האמורים נכונים גם ביחס לטענת הסנגוריה הצבאית לעומס כביכול שיוטל על מושאי הביקורת כתוצאה מניהול הליכים הן בפני מבקר המדינה והן בפני ועדת חקירה ממלכתית (סעיף 121 לעתירת הסנגוריה) וכן ביחס לטענת הסנגוריה הצבאית כי בחינה על-ידי שני גופים שונים תביא ל"בזבוז משאבים ציבוריים..." (סעיף 122 לעתירת הסנגוריה).
530. מדובר בטענה תיאורטית. כאמור, בשלב זה אין כל ודאות שתוקם ועדת חקירה ממלכתית ולא ידוע מה המנדט שיימסר לבדיקתה. אין כיום עומס שבית המשפט הנכבד נדרש ליישבו. כמו כן, מבקר המדינה הבהיר כאמור כי יתואמו 'גבולות הגזרה' בקשר לנושאים שייבדקו. בנוסף, האינטרס הציבורי בבדיקת אירועי השבעה באוקטובר גובר לאין שיעור על שיקולים נטענים של עומס ובזבוז משאבים עליהם מצביעה הסנגוריה הצבאית. ביקורת המדינה נמצאת בעיצומה, ועצירת הליכי הביקורת משמעה נזקים אדירים, בלתי הפיכים, שיגרמו לאינטרס הציבורי ולמוסד מבקר המדינה (פרק ז' לעיל).
531. לא למותר לציין כי מרבית מושאי הביקורת אותם מתיימרת הסנגוריה הצבאית לייצג פרשו משירותם בצה"ל ואף מסיבה זו, הטענה בדבר העומס הכבד לכאורה הכרוך בהליכים בפני ביקורת המדינה ובפני ועדת חקירה ממלכתית "...במקביל לניהול מלחמה..." (סעיף 121 לעתירת הסנגוריה) משוללת יסוד.
532. **שמינית**, סעיף 15(א) לחוק ועדות חקירה קובע כי ועדת חקירה תיידע כל מי שעלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה, תמסור לו את כל חומר הראיות הנוגע לאותה פגיעה, ותאפשר לו להופיע בפניה. כלומר, אין בחשיפת מסמכים כאלה או אחרים בפני מושאי הביקורת שיהיו מוזהרים בעתיד

בפני ועדת חקירה, כדי לזהם עדותם (שעה שאותם מסמכים ממילא יונחו בפני מושאי הביקורת בהמשך). בנוסף, דיוניה של ועדת חקירה מתנהלים, ככלל, בפומבי (סעיף 18(א) לחוק ועדות חקירה). ממילא עשויה להתקיים חשיפה הודנית לגרסאות.

ט. ארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה – הזכויות הדיוניות

ט(1) פתיח

533. הסנגוריה הצבאית מבקשת, בעתירתה, שבית המשפט הנכבד יורה למבקר המדינה להחיל את הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על הליכי ביקורת המדינה בארבע הביקורות נשוא עתירתה (ולא בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון). לחלופין, מבקשת הסנגוריה הצבאית, כי מבקר המדינה יימנע "מהטלת אחריות אישית - במישרין או בעקיפין, על בעלי תפקיד קונקרטיים" (הסעדים המבוקשים בשער העתירה).

534. כפי שיפורט להלן, משאלותיה של הסנגוריה הצבאית מנוגדות לדין ולכוונת המחוקק באשר לזכויות הדיוניות שיוקנו לגופים מבוקרים ולבעלי תפקיד בהם בהליכי ביקורת המדינה. סל הזכויות הדיוניות שמוקנות במסגרת הליכי ביקורת המדינה הוא רחב והולם, בשים לב למהות הביקורת ואופן ניהולה. בנוסף, אין להורות למבקר המדינה להימנע מהטלת אחריות אישית, אם וככל שיוחלט לקבוע ממצאים אישיים כלפי מי מבעלי התפקידים ונדגיש כי בשלב זה, טרם התקבלה החלטה כלשהי בעניין זה. כל אותן ארבע ביקורות נשוא עתירת הסנגוריה לא הגיעו לשלב שבו גובשו לכלל טיוטת דוח ביקורת (ארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, שסעד זה לא נתבקש ביחס אליהן, מצויות בשלב טיוטה בלבד).

ט(2) החלת סעיף 15 על ביקורת המדינה מנוגדת לחוק ולכוונת המחוקק

535. כפי שיפורט להלן, המחוקק בחר בכוונת מכוון שלא להחיל את הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה.

536. לא בכדי, הסנגוריה הצבאית אינה מצביעה על מקור נורמטיבי המאפשר להחיל את הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, לרבות הזכות לחקירה נגדית, על ביקורת המדינה. אין מקור שכזה.

537. החקיקה היא המכתיבה את סמכות מבקר המדינה לקיים ביקורת מדינה, ואת מארג הכלים הנתון לרשותו לשם כך, וממארג כלים זה נגזרות הזכויות הדיוניות המוקנות לגופים המבוקרים.

538. כך, סעיף 3 לחוק היסוד מקנה למבקר המדינה סמכות רחבה לדרוש מהגוף המבוקר כל מידע הדרוש לדעת מבקר המדינה לשם עריכת הביקורת, ובכלל זאת "...ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר...". כך גם סעיפים 11 ו-12 לחוק המבקר.

539. לצד הסמכויות האמורות, ראה המחוקק לנכון להחיל על מבקר המדינה גם נורמות מסוימות החלות על עבודתה של ועדת חקירה.

540. **בהתאם לכך, סעיף 26 לחוק המבקר קובע במפורש אילו הוראות מבין ההוראות החלות על ועדת חקירה יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על ביקורת המדינה :**

"המבקר וכן מי שנתמנה על ידיו לכך באישור הועדה יהיו להם כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-1(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים".

541. סעיפים אלה בחוק ועדות חקירה כוללים, בין היתר, את הסמכות להזמין עדים ולדרוש מהם להציג מסמכים (סעיף 9(א)(1)); את הסמכות לקבוע סדרי חקירתם של עדים (סעיף 8(א)); את הסמכות לכפות התייצבות של עד בדרך "המניחה את הדעת" (סעיף 9(א)(3)); ועוד.

542. תכליתו של סעיף 26 לחוק המבקר ברורה: הסעיפים שהוחלו על ביקורת המדינה מתוך חוק ועדות חקירה מאפשרים למבקר המדינה, לו מוקנית ממילא סמכות רחבה לדרוש התייצבות ומסירת מידע, לאכוף את סמכותו בפועל, בדרכים שונות.

543. לעומת זאת, סעיף 26 לחוק המבקר **אינו מחיל** על הליך הביקורת בפני מבקר המדינה את מלוא ההוראות החלות על ועדת חקירה. כך – **סעיף 26 אינו מחיל על ביקורת המדינה את הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, שעניינן הגנות דיוניות שונות המוקנות למי שמוזהר על-ידי ועדת חקירה.**

544. במילים אחרות, העובדה שהמחוקק בחר להחיל על הליכי ביקורת המדינה באופן סלקטיבי ומפורש רק חלק מסמכויות ועדת חקירה, מלמדת בבירור שהמחוקק יצר **הסדר שלילי** המונע את החלת הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה.

545. **בפועל, הסנגוריה הצבאית מבקשת (בשיהוי קולוסאלי) לתקוף את הוראות חוק המבקר ואת סל הכלים והזכויות שהוקנו על-פי חוק זה לגופים המבוקרים.**

546. ודוק. הבחירה שלא להקנות את מלוא סל הזכויות הדיוניות שניתנות במסגרת ועדות חקירה לגופים המבוקרים ובעלי התפקיד לא נעשתה בהיסח הדעת או בשגגה.

ראו: **בן פורת**, עמ' 64–65.

547. ואכן, היקף הזכויות הדיוניות המוקנות למבוקרים בביקורת המדינה נגזר ממאפייניה הייחודיים של הביקורת.

548. מושכלות יסוד הן, כי ביקורת המדינה מתבצעת בשיטה האינקוויזיטורית, המאפשרת למבקר המדינה ליזום בירור בעניין מסוים כפי שהוא מוצא לנכון, ובכל דרך שימצא לנכון, על מנת להגיע לחקר האמת. ביקורת המדינה פועלת מזה עשרות שנים בהתאם למתודולוגיות ביקורת מקובלות, לפיהן עבודת הביקורת נשענה ביסודה, בראש ובראשונה, על תיעוד פורמלי של הגופים המבוקרים, שנאסף ומנותח תוך כדי הביקורת.

549. **ביקורת המדינה אינה הליך שיפוטי או מעין-שיפוטי**; אין בפני ביקורת המדינה סכסוך בין בעלי דין בו היא מכריעה על סמך ראיות שבעלי הדין מביאים בפניה, אלא בפני ביקורת המדינה ניצב נושא, אותו היא בוחרת לבדוק ולברר, כאשר ביקורת המדינה היא הקובעת עם מי לברר, איזה מידע לבדוק, ובאיזה אופן.

ראו: **בן פורת**, עמ' 35, ה"ש 1; **גולדברג**, עמ' 50; **בג"ץ בלום-דוד**, פס' 15; **זמיר**, עמ' 2371; **דותן**, עמ' 95; **בג"ץ טרנר**, פס' 15.

550. **הסנגוריה הצבאית מבקשת, אם כן, שבית המשפט הנכבד יברא יצור כלאיים – ביקורת מדינה, עם סמכויות של ועדת חקירה ממלכתית; כל זאת, כאשר מדובר בגופים שונים, שהוחלו עליהם הסדרים חקיקתיים שונים, בעלי מאפיינים שונים, עם מטרות וסמכויות שונות ועם תוקף משפטי שונה לתוצריהם. אין לקבל עמדה זו.**

551. **כידוע, על-פי עיקרון חוקיות המינהל, רשות מינהלית יכולה לפעול רק בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בחוק. ממילא, הצעת הסנגוריה הצבאית עומדת בסתירה לעיקרון זה.**

552. **הצעת הסנגוריה הצבאית אף נסתרת במפורש מפסיקת בית המשפט הנכבד, אשר כבר הכריע בשאלת תחולתו של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על הליכי ביקורת המדינה.**

553. **באשר לזכויות דיוניות אשר ממילא נתונות בהליכי ביקורת המדינה – זכות הטיעון וזכות העיון – נקבע בפסיקה, כי ראוי להרחיבן, במקרים חריגים בלבד, תוך היקש מהוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה. עם זאת, בכל הנוגע לחקירה נגדית של עדים, בית משפט נכבד זה קבע – במפורש – שאין לקיים חקירות נגדיות בהליכי ביקורת המדינה, מאחר שהדבר סותר, במישרין, את אופיו האינקוויזיטורי של הליך הביקורת. ראו בעניין זה דבריה של כב' הנשיאה (בדימוס) השופטת נאור, בבג"ץ בלום-דוד, פס' 23:**

"גם באשר לחקירת עדים אין לקבל את טענת העותרות. סמכותו של המבקר הינה סמכות חקירתית, ולא שיפוטית. סעיף 26 לחוק מבקר המדינה (נוסח משולב) מאפשר למבקר לעשות שימוש בסמכויות המוקנות לוועדות חקירה, לרבות זימון עדים. ואולם, סעיף 26 מחיל רק חלק מהסמכויות המוקנות לוועדות חקירה על הליכים שמבצע מבקר המדינה. כך, סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969 המאפשר חקירת עדים על ידי הנחקר, אינו חל כאשר עסקינן במבקר המדינה. אכן, בפרשת טרנר יושמה חובת הגינות רחבה יותר מזו הקבועה בחוק, במסגרתה נקבע כי יש לתת זכות עיון בכל חומר החקירה גם כאשר מדובר בהליך שעורך מבקר המדינה. ואולם, גם שם לא דובר על זכות לקיום חקירה נגדית."

ראו גם: **בג"ץ טרנר**, עמ' 791-792; **בג"ץ אלוני**, פס' 22.

השוו: **בג"ץ טרנר**, פס' 17 לדעת המיעוט של כב' הנשיאה (בדימוס), השופט שמגר ז"ל, שסבר כי ראוי להחיל את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה במסגרת הליכי ביקורת המדינה בהם עשויים להיקבע ממצאים אישיים חמורים במיוחד, אך יש לעשות כן רק לאחר תיקון חוק שיקנה סמכות כזו לביקורת המדינה.

554. לבסוף, יושם אל לב שהסנגוריה הצבאית עצמה הביעה במפורש – סמוך לפני הגשת עתירתה - את העמדה כי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה אינו חל על ביקורת המדינה, ואין להחילו.

555. כך ציינה הסנגוריה הצבאית במכתבה למבקר המדינה מיום 26.6.2025 (סעיף 37, נספח "19א"): :

"...סמכות המבקר לפי סעיף 26 לחוק מבקר המדינה מחילה רק חלק מסעיפי חוק ועדות חקירה – סעיפים 11–8 העוסקים בעיקרם באיסוף ראיות – אך אינה מחילה את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה העוסק בהגנה על מי שעלול להיפגע מן החקירה או הבדיקה. הדבר מלמד על הבחנה מכוונת של המחוקק בין סמכויות איסוף מידע לבין סמכויות לביקורת והטלת אחריות."

556. בנסיבות אלה, המסקנה המתחייבת היא שדרישת הסנגוריה הצבאית להחיל את הוראות סעיף 15 על ביקורת המדינה נועדה אך ורק כדי להביא לדחייה נוספת בביקורת המדינה, או למצער למנוע מביקורת המדינה להטיל אחריות אישית, כמבוקש בסעד החלופי בעתירתה.

ט(3) החלת סעיף 15 בלתי סבירה באופן קיצוני

557. לא זו בלבד שדרישתה של הסנגוריה הצבאית להחיל את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ארבע הביקורות נשוא עתירתה מנוגדת לחוק, אלא שהיא אף לוקה בחוסר סבירות קיצוני.

558. **ראשית**, החלת סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה תפגע באופן מהותי בתכלית ובמטרות מוסד ביקורת המדינה ותאיין את היעילות והאפקטיביות של הביקורת – המתחייבות מן הדין והפסיקה.

559. כאמור, ביקורת המדינה היא הליך המתבצע בשיטה האינקוויזיטורית שבו מבקר המדינה הוא היוזם, האוסף והמנתח של המידע, והוא מוביל את הבירור באופן עצמאי; היא אינה הליך שיפוטי או מעין-שיפוטי והיא אינה קובעת ממצאי מהימנות של עדים.

560. בהתאם לכך, בית משפט נכבד זה כבר פסק, כי :

"...חוות דעתו של המבקר אינה בבחינת פסק דין והליך הביקורת אינו בגדר הליך שיפוטי או מעין-שיפוטי, ולפיכך להמלצות המובאות בחוות הדעת אין תוקף משפטי מחייב (בג"ץ 4870/10 בלום-דוד נ' מבקר המדינה, פסקה 22 ([פורסם בנבו], 26.6.2011)). מבקר המדינה אינו יכול לאכוף במישרין על הגוף המבוקר לעשות פעולה, להימנע מעשייה או לבטל החלטה שקיבל. כמו כן, אין בכוחו לאכוף על הגוף המבוקר פעולה על-פי נורמות התנהגות שנקבעו על-ידו (בן-פורת "מבקר המדינה", בעמ' 95). על-אף שהמחוקק לא הקנה למבקר את הסמכות לצוות במישרין על הגורמים המבוקרים לתקן את הליקויים שהועלו ולנהוג על-פי הנורמות שקבע, אין להקל ראש במשקל ממצאיו והמלצותיו... ברי כי התעלמות גורפת ובלתי מנומקת מהמלצות המבקר, לא תוכל להיחשב לסבירה. גם אי-מתן משקל מספק להמלצות המבקר עלול, בנסיבות מסוימות, לעלות כדי אי-סבירות. על הגוף השלטוני לבחון את ההמלצות לגופן, תוך שהוא מעניק להן את המשקל הראוי (השוו': בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 521–520 (1990); כן ראו בן-פורת, חוק יסוד: מבקר המדינה, בעמ' 14–13). שקילה ואיזון ראויים עשויים, בחלק מן המקרים, להצדיק אימוצן של מסקנות המבקר והמלצותיו, ובמקרים אחרים – להביא לתוצאה שונה."

(בג"ץ אסון הכרמל, פס' 21)

ראו גם : בג"ץ בלום-דוד, פס' 22 וכן פסק דינו של השופט (כתוארו דאז) פוגלמן ; בג"ץ תנועת נאמני הר הבית, פס' 11 ; זמיר, בעמ' 2371 ; דותן, עמ' 96.

561. הנורמות המחייבות את הליך הבירור בפני מבקר המדינה נגזרות מסמכותו של המבקר, מהיותו מוסד ביקורת ממלכתי עליון, עצמאי ובלתי תלוי, שתפקידו לבקר מערכתית את המינהל הממשלתי וגופים ציבוריים נוספים ולהעריך את פעולותיהם. הנורמות המוטלות על מבקר המדינה משקפות את הצורך בביצוע ביקורת המדינה במהירות הראויה, ביעילות ובאופן מקיף מחד, ולצד זאת – שמירה על זכויות הפרט נוכח חובתו של המבקר, ככל רשות מנהלית אחרת, לנהוג כלפיהם בהגינות ובהתאם לכללי הצדק הטבעי.

562. סמכויות מבקר המדינה אשר נקבעו בחוק, בצירוף עקרונות היסוד של המשפט המנהלי וכללי הצדק הטבעי, מבטיחים איזון ראוי בין יעילות הביקורת, אשר נקבע כי יש להעניק לה משקל מוגבר, לבין חובת מבקר המדינה לנהוג בהגינות ובהתאם לכללי הצדק הטבעי.

ראו : בן פורת, עמ' 67 ; בג"ץ טרנר, בעמ' 791 ; בג"ץ בלום-דוד, פס' 23 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור ופסק דינו של השופט (כתוארו אז) פוגלמן.

563. הדרישה להחיל את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה, ובפרט – הדרישה לקיים חקירות נגדיות במסגרת ביקורת המדינה, תוצאה אליה מכוונת הסנגוריה הצבאית – מפרה באופן בוטה את האיזון האמור, ואינה מתיישבת עם הרציונל של מוסד הביקורת, עם מאפייני הביקורת ועם תכליתה.

564. **החלת סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה, בכלל, ובפרט קיום חקירות נגדיות, הופכת את הליך הביקורת לשיפוטי-אדברסרי במהותו.** בכך יש כדי לשנות מן היסוד את מוסד ביקורת המדינה וכן כדי להכביד, לסרב, להאריך ולייקר את ההליך, שלא לצורך, באופן שיפגע בעבודת הביקורת ובאפקטיביות שלה. הסנגוריה הצבאית מבקשת, הלכה ולמעשה, להביא לכך שביקורת המדינה בארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה, אם לא תבוטל לחלוטין, תימשך שנים רבות מאוד.

ראו : בג"ץ בלום-דוד, פס' 23 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור וכן פסק דינו של השופט (כתוארו אז) פוגלמן ; גולדברג, בעמ' 50 ; נורית ישראלי, "זכות הטיעון וזכות העיון בביקורת המדינה בראי המשפט" היבטים בביקורת רשויות המדינה – כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג, עמ' 642 (2023) (להלן – "ישראלי").

565. זוהי תוצאה בלתי רצויה, שתפגע בוודאות באינטרס הציבורי והיא סותרת את חוק היסוד וחוק המבקר ואת תכליתם.

566. יצוין, כי בשל חשיבותו ותכליתו הייחודית של מוסד מבקר המדינה כאמור לעיל, ברי כי אין ללמוד מגופי בדיקה אחרים שהחילו על עצמם את הוראות סעיף 15, ואין להשליך מעניינם על ביקורת המדינה, כפי שמבקשת הסנגוריה הצבאית לעשות (סעיפים 157–159 לעתירת הסנגוריה).

567. הסנגוריה הצבאית אינה מציינת ש"ועדת זיילר" (ועדת בדיקה ממשלתית), למשל, הנזכרת בעתירתה (סעיף 158), מצאה כי הזכויות שהעניקה ל'מוזהרים' במסגרת עבודתה, ובכלל זאת הזכות להביא ראיות ולחקור עדים, האריכו שלא לצורך את דיוני הוועדה. כן מצאה אותה ועדת זיילר, כי השימוש בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה "...איננו הפתרון היחיד האפשרי, והוא איננו בהכרח הפתרון המאזן בין כל האילוצים והצרכים. ישנם פתרונות אחרים המאזנים בדרך נכונה וראויה יותר את כל ההיבטים הרלוונטיים".

ראו: דוח ועדת זיילר ועדת בדיקה לבחינת התנהלות מערכת אכיפת החוק בפרשת האחים פריניאן והשוטר צחי בן אור עמ' 142, ס' 11.6–11.8 (2007).

568. **שנית**, הצעת הסנגוריה הצבאית להחיל הגנות דיוניות מיוחדות, אך ורק בארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה כפי שנבחרו והוגדרו על-ידה, כשבה בעת תוחלנה הגנות דיוניות "רגילות" ביתר נושאי הביקורת, יוצרת אנומליה, חוסר היגיון, ואף חוסר שוויון בין מושאי הביקורת השונים – בין משרתי צה"ל לבין עצמם, ובין משרתי צה"ל לבין בעלי תפקידים בגופים אחרים, לרבות גופים ביטחוניים.

569. בעניין זה יצוין כי ביקורת המדינה בנושאי אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' מצויה היתה, נכון למועד צו הביניים, בעיצומה. בחלק מן הביקורות פורסמו דוחות סופיים ובחלק מן הביקורות נשלחו לגופים המבוקרים טיוטות דוחות, ומושאי ביקורת רבים מימשו את זכויותיהם הדיוניות בפני מבקר המדינה (יתר הביקורות, דוגמת הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה, מצויות בשלב השטח). לפיכך, היענות לבקשת הסנגוריה הצבאית תיצור בהכרח הבחנה בין מושאי ביקורת שונים.

570. **שלישית**, אין זה ברור שמתן זכויות דיוניות בהתאם לסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, ובראשן הזכות לחקירה נגדית, אכן ייטיב עם כל מושאי הביקורת. יש לתהות האם הסנגוריה הצבאית, הפונה לבית המשפט הנכבד כביכול בשם מושאי ארבע הביקורות נשוא עתירתה – ביררה כלל עם אותם מושאי ביקורת פוטנציאליים האם הם חפצים להיחקר נגדית בפני ביקורת המדינה.

ט(4) זכויות דיוניות רחבות וראויות

571. מן האמור לעיל עולה כי דרישתה של הסנגוריה הצבאית להחיל את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה נסתרת על-ידי חוק ועדות חקירה, ואף בלתי סבירה באופן קיצוני.

572. למעלה מן הצורך, נציין כי בניגוד מוחלט לתמונה שמציגה הסנגוריה הצבאית ביקורת המדינה מעניקה לכל גוף מבוקר ולכל אדם העלול להיפגע ממסקנות הביקורת, הגנות דיוניות מהותיות ומשמעותיות. הגנות אלו חלות על כל הליך ביקורת שמקיים מבקר המדינה.

573. ביקורת המדינה מקפידה כי כל מי שעלול להיפגע מממצאי הביקורת יקבל יידוע כדין; כי ככל שהוא מעוניין – הוא רשאי להיות מיוצג על-ידי עורך דין; כי יוענקו לו כללי הצדק הטבעי, לרבות זכות הטיעון והעיון; כי ממצאי הביקורת יתבססו על תשתית עובדתית הולמת טרם גיבושם; כי תינתן הזדמנות נאותה להגיב לממצאים שנקבעו בטיטת הדוח; כי במקרים של הטלת אחריות אישית

חמורה,¹⁸ יישלחו תחילה החלקים הרלוונטיים מתוך טיוטת הדוח לאדם עליו מוטלת אותה אחריות (ולא לגוף המבוקר); כי טיוטות דוח יוותרו חסויות; כי יינתן ביטוי הולם ומהותי לתגובה בדוח (הסופי); כי הטלת אחריות אישית בדוח הביקורת (דהיינו, הסופי) תיעשה בזהירות רבה, ורק לאחר שמוצתה זכות הטיעון ועוד כהנה וכהנה הגנות דיוניות נוספות הנגזרות מחובת ההגינות המוטלת על מבקר המדינה במילוי תפקידו (להרחבה ראו פרק י' להלן).

וכן ראו: המדריך לביקורת המדינה באתר משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, שפורסם לציבור www.mevaker.gov.il/state-audit/roles-work/state-audit-guide.

ראו גם: **ישראלי**, עמ' 647–648.

574. יודגש כי הנחיית מבקר המדינה שכותרתה: "זכות הטיעון – פנייה ושימוע" (להלן – "נוהל זכות הטיעון") קובעת עקרונות מנחים להרחבת זכות הטיעון במקרים בהם קיימת אפשרות לפגיעה משמעותית בזכויות הפרט. למשל, במקרים בהם ישנה כוונה להטיל ביקורת אישית חמורה (עמ' 2, נספח "29"), ההנחיה קובעת כי על צוותי הביקורת לשלוח תחילה את הקטעים הרלוונטיים בפנייה לאדם שעליו נשקלת הטלת האחריות החמורה, ורק לאחר שניתנת הדעת על תגובתו ונערכים שינויים בנוסח טיוטת הדוח ככל שנדרש, תישלח טיוטת הדוח בגרסתה המלאה לגוף המבוקר עצמו.

575. בנוסף, במקרה של הטלת אחריות אישית חמורה, צוותי הביקורת מחויבים לשקול לאפשר לאותו אדם, ככלל, לממש את זכות הטיעון בעל-פה, ככל שיבקש זאת, ובבחינת בקשה לקיום פגישה, על צוות הביקורת לשקול, בין היתר, את חומרת ממצאי הביקורת המיוחסים לאותו אדם ואת היקף הפגיעה האפשרית בו עקב הפרסום.

תצלום של נוהל זכות הטיעון מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "29".

576. ביחס לזכות העיון המוקנית על-ידי מבקר המדינה, הסנגוריה הצבאית טוענת כי "...ישנן מגבלות שונות על היקף זכות העיון..." הניתנת לביקורת המדינה (ס' 138 לעתירתה). טענה זו משוללת יסוד טוב היה לו לא הייתה נטענת כלל.

577. ביקורת המדינה מקנה זכות עיון רחבה במיוחד, שתכליתה להגשים את זכות הטיעון באופן אפקטיבי. הנחיית מבקר המדינה שעניינה "זכות העיון" (להלן – "נוהל זכות העיון") קובעת כי יש לאפשר עיון בכל מידע רלוונטי ששימש ראיה לביקורת, וכן בכל מידע ששימש את עובדי הביקורת כרקע כללי לדוח הביקורת, אף אם לא שימש כראיה ישירה, ובלבד שיש בו כדי לתמוך בביסוס הממצאים.

תצלום של נוהל זכות העיון מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "30".

¹⁸ אחריות אישית חמורה היא "...ביקורת אישית על בעל תפקיד הנוגעת לענייני טוהר מידות, חוסר יושר וחוסר אמינות, או ביקורת המייחסת לו במפורש רשלנות ועלולה לפגוע בשמו הטוב או בכבודו" (עמ' 2 לנוהל זכות הטיעון, נספח "29").

578. עוד נקבע בנוהל זכות העיון, כי ככל שהליקוי חמור יותר, או שממצאי טיוטת הדוח עשויים לפגוע פגיעה קשה יותר, אזי על ביקורת המדינה החובה להרחיב את זכות העיון, ולאפשר, ככל שהדבר ניתן – עיון בכל החומר הרלוונטי שנאסף על-ידי הביקורת, אף אם לא נעשה בו שימוש בפועל בגיבוש טיוטת הדוח.

ראו: נוהל זכות עיון, נספח "30"; בג"ץ 2759/12 וינר נ' מבקר המדינה, פס' 11 לפסק דינה של השופטת ארבל (נבו 28.6.2012); בג"ץ טרנר, עמ' 791.

579. משכך טענות הסנגוריה הצבאית בנוגע לזכות העיון המוקנית במסגרת ביקורת המדינה שגויות.

580. ודוק, בכל הנוגע לזמן התגובה הניתן למבוקרים בנוגע לזכות העיון, הסנגוריה הצבאית אינה מלינה על פרק הזמן שניתן לתגובה לטיוטת דוח, אלא מזכירה אך ורק את פרק הזמן שניתן לתגובה על מסמכים שנמסרו לעיון – 5 ימי עבודה, פרק זמן שממילא אין בו כדי לגרוע מפרק הזמן המוקצה לשם הגשת תגובה לטיוטת הדוח. חשוב להדגיש בהקשר זה כי בהליך הביקורת, בקשות לעיון במסמכים, ככל שהן מוגשות, מוגשות בדרך כלל לאחר מסירת טיוטת הדוח למבוקרים. במצב זה, פרק הזמן המוקצה למבוקרים לבחינת המסמכים שהועמדו לעיונם ולהתייחסות אליהם, נכלל ממילא בתוך התקופה הניתנת למבוקרים להגשת תגובתם לטיוטת הדוח.

581. לא למותר לציין בהקשר זה, כי הגם שבהתאם לנוהל זכות הטיעון פרק הזמן המוקצה לשם הגשת תגובה לטיוטת הדוח עומד, ככלל, על 23 ימי עבודה, הרי שבכל הנוגע לביקורות בענייני השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', פרק הזמן שניתן בפועל, ארוך משמעותית, וזאת על מנת להבטיח מיצוי מלא של זכות הטיעון הנתונה. כך למשל, וכפי שיפורט בפרק י' להלן, בנוגע לטיוטות דוחות ביקורת שהופצו לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים שיוחסה להם ביקורת אישית בטיוטות בחודשים מאי ויולי בשנת 2025, ניתנו לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים חודשים ארוכים לשם הגשת תגובתם לטיוטות (עד למועד מתן צו הביניים בעתירות טרם נתקבלו תגובות מכלל הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים הרלוונטים).

582. עוד נציין כי בכל הנוגע לארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון שבנוגע אליהן כבר הופצו טיוטות, הועמדו לעיונם של צה"ל בכלל ובעלי תפקידים בצה"ל בפרט לרבות לרמטכ"ל לשעבר כלל המסמכים הנדרשים במסגרת מימוש זכות העיון המוקנית להם וזאת לאחר הליכים של חודשים ופנייה לגופים רבים לקבלת התייחסותם עובר להמצאת המסמכים, בחלק מן הביקורות הליך העיון נעצר בשל צו הביניים (להרחבה ראו פרק י' להלן).

583. טרם סיום נבחר כי ביקורת המדינה הופעלה, מופעלת ותופעל, גם בעניינים כבדי המשקל נשוא העתירות, בתבונה, בשיקול דעת, בזהירות הראויה, בהגינות ותוך מודעות לחשיבותה של הזכות לשם טוב ולהבטחת זכויותיהם הדיוניות של מושאי הביקורת, כפי שהן מוקנות בהליכי הביקורת בפני מבקר המדינה.

584. ככל שמבקר המדינה יגיע למסקנה כי ראוי להרחיב את הזכויות הדיוניות, לשם מימוש זכותו של הפרט להתגונן כראוי, הוא יעשה כן (כפי שנעשה בעבר). הכל בהתאם לכללי המשפט המנהלי, לרבות חובת ההגינות וכללי הצדק הטבעי, וללא צורך בייבוא נורמות שאינן מתיישבות עם הרציונל, המאפיינים והתכלית של מוסד מבקר המדינה.

ט(5) הטלת אחריות אישית

585. כסעד חלופי (לחלופי חלופין), מבקשת הסנגוריה הצבאית כי ככל שלא תתקבל עמדתה, בעניין מניעת ביקורת המדינה והחלת סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, להורות למבקר המדינה להימנע מהטלת אחריות אישית ביחס לביקורות מושא עתירתה (ראו למשל סעיף 193 לעתירת הסנגוריה).

586. אין לקבל את עמדת הסנגוריה הצבאית בעניין זה.

עתירה מוקדמת

587. מבקר המדינה הודיע במספר רב של הזדמנויות, וכבר בחודש דצמבר 2023, כי הוא יבחן הטלת אחריות אישית, והדבר נכון גם ביחס לארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה (ראו, למשל, נספחים "2" ו-"4").

588. עתירת הסנגוריה בעניין זה מקדימה את המאוחר ודינה להידחות על הסף. טרם הגענו לשלב שבו ארבע ביקורות נשוא עתירת הסנגוריה גובשו לכלל טיוטת דוח ביקורת, וטרם נאסף מלוא המידע הרלוונטי הדרוש לבחינת שאלת הטלת אחריות אישית במסגרתן. בשלב זה מבקר המדינה טרם הפעיל את שיקול דעתו בנוגע להטלת אחריות אישית באותם נושאים, ומשכך אין לדון בסעד זה בשלב הנוכחי. לאחר שמבקר המדינה יחליט אם מושא ביקורת מסוים עשוי להיות נתון, בסוגיה מסוימת, להטלת אחריות אישית, הוא יתן לאותו מושא ביקורת הזדמנות קונקרטית להשמיע את עמדתו גם ביחס לאפשרות זו. כל עוד הדבר טרם נעשה, ממילא טרם נפגעו זכויות כלשהן של מושא ביקורת כלשהו וממילא, אין בסיס לבחינה שיפוטית של הסוגיה וראוי לדחות הטענה, על הסף.

למעלה מן הצורך - למבקר המדינה סמכות להטיל אחריות אישית, והוא עשה כן בעבר

589. למעלה מן הצורך, נציין כי בניגוד למשתמע מעתירת הסנגוריה (למשל, סעיף 145), משך שנים הטילו מבקרי מדינה אחריות אישית על בעלי תפקידים בגופים מבוקרים כחלק מעבודת הביקורת (ראו דוגמאות לדוחות בהם הוטלה אחריות אישית, בסעיף 610 להלן). **סמכות זו של מבקר המדינה להטיל אחריות אישית הוכרה במפורש בפסיקת בית המשפט הנכבד מקדמת דנא.**

ראו: בג"ץ בלום-דוד, פס' 22; בג"ץ תנועת נאמני הר הבית, פס' 11; בג"ץ אסון הכרמל; מיכה לינדנשטראוס **אחריות אישית** ידיעות אחרונות (8.7.2008).

590. הדבר מתחייב, בין היתר, מהסמכויות שהוקנו לביקורת המדינה בחוק היסוד ובחוק המבקר, מהתכליות של חקיקה זו עליהן עמדנו לעיל, וכן משיקול הדעת הרחב המוקנה למבקר המדינה, הן בבחירת הנושאים שיעמדו לביקורת, הן בעריכת הביקורת עצמה, והן בגיבוש ממצאה.

ראו: בג"ץ גלנט, פס' 34; בג"ץ טרנר, בעמ' 788; בג"ץ בלום-דוד, פס' 19.

591. הדבר מתחייב גם ממהות הביקורת – הביקורת על הגוף המבוקר מחייבת בחינת התנהלות בעלי התפקידים בו, מקבלי החלטות ומבצעי הפעולות הנתונות לביקורת.

592. הערך שבהטלת אחריות במקרים המתאימים במסגרת ביקורת המדינה ברור. מעבר לכך שהטלת אחריות אישית היא בעלת פן מרתיע, היא גם תורמת למינהל תקין, מבטיחה שקיפות, מאפשרת זיהוי נקודות הכשל בשרשרת קבלת החלטות ומחזקת את אמון הציבור.

593. לעניין חשיבותה של הטלת אחריות אישית על בעלי תפקידים בגופים מבוקרים בגדרי ביקורת המדינה, נקבע בהנחיית מבקר המדינה משנת 2018, שעניינה "פרסום שמות והטלת אחריות אישית" (להלן – "נוהל הטלת אחריות אישית 2018")¹⁹, כי:

"הטלת אחריות אישית לליקויים שעלו בביקורת היא כלי חשוב לאכיפת סדרי מינהל ושלטון תקינים, ופרסום שמו של עובד ציבור האחראי לליקויים או למחדלים חמורים שנתגלו בדוח הביקורת הוא אמצעי מרתיע ובעל משקל לשם מימוש האחריות הציבורית של עובדי הציבור ונבחריהו."

ראו גם: נהל הטלת אחריות אישית מחודש מאי 2025 (להלן – "נוהל הטלת אחריות אישית 2025"), עמ' 1, נספח "ב31".

תצלום של נהל הטלת אחריות אישית 2018 מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "א31"; תצלום של נהל הטלת אחריות אישית 2025 מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "ב31".

594. הסנגוריה הצבאית מנמקת עמדתה שעל ביקורת המדינה להימנע מהטלת אחריות אישית, באי-תחולתו של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה, וזאת להבדיל מתחולתו על ועדת חקירה ממלכתית. אף על פי שוועדת חקירה ממלכתית או חזות בסמכויות הקבועות בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, מקדיש ד"ר קלגסבלד את פרק ט' לספרו מדריך לוועדות חקירה לעמדתו לפיה "לא ראוי שוועדת חקירה תכלול מסקנות והמלצות אישיות". ד"ר קלגסבלד מונה מגוון נימוקים לכך, וביניהם גם העמדה שצירוף מסקנות אישיות עשוי למנוע מהממשלה הקמת ועדות בעתיד. להבדיל, נזכיר שמוסד ביקורת המדינה נהנה מעצמאות מוסדית מלאה, ומאי-תלות בממשלה, כמעוגן בחוק היסוד (ראו פרק ד' לעיל).

¹⁹ כמפורט בסעיפים 615-623 להלן, במהלך חודש מאי 2025 הוחלף נהל הטלת אחריות אישית 2018 בנהל הטלת אחריות אישית 2025. נהל הטלת אחריות אישית 2025 אינו מרע מצבם של מושאי הביקורת בפני הליכי הביקורת, לא בכלל ולא ביחס לנוהל הטלת אחריות אישית 2018 בפרט. בהיבטים מסוימים, נהל הטלת אחריות אישית 2025 דווקא מיטיב עם מושאי הביקורת ומרחיב את זכויותיהם הדיוניות, ובהיבטים אחרים – רק משמר מצב קיים.

הצעת הסנגוריה הצבאית ליתן חסינות מראש אינה סבירה

595. **ראשית**, כאמור, מבקר המדינה טרם בחן אם להטיל אחריות אישית על בעלי תפקידים, אם לאו, ביחס לארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה, והדבר ייבחן בהמשך, משכך, דין טענותיה בעניין להידחות על הסף. מכל מקום, מבקר המדינה סבור שאין להקנות מראש לגורם כלשהו חסינות מפני הטלת אחריות אישית – יהא זה גורם מדיני, צבאי, או אזרחי.

596. **שנית**, דרישתה של הסנגוריה הצבאית אינה עולה בקנה אחד עם פסיקת בית המשפט הנכבד, שאזכרה לעיל, אשר קבעה כי למבקר המדינה הסמכות להטיל אחריות אישית, בהתאם לנורמות המחייבות את ביקורת המדינה, ובהתאם להן בלבד.

597. **שלישית**, שגויה היא שיטתה של הסנגוריה הצבאית, לפיה אי-החלת סעיף 15 גוררת, מניה וביה, שלילת האפשרות להטיל אחריות אישית. משך שנים רבות הוטלה בדוחות מבקר המדינה אחריות אישית, בכלל, וגם ללא החלת סעיף 15, בפרט.

598. כך גם נעשה ביחס לדוחות שכבר פורסמו של ביקורת המדינה בקשר לאירועי שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' ובהם: הביקורת שעסקה בניהול הממשלתי של התחום האזרחי במלחמת חרבות ברזל; הביקורת שעסקה בהיעדר תפיסת הביטחון הלאומי והשפעתה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל (נספח "22"); הביקורת שעסקה בפעילות הקבינט החברתי-כלכלי בתקופת המלחמה ובתקופה שקדמה לה; הביקורת שעסקה בטיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך המלחמה במישור האזרחי-כלכלי; והביקורת על הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי המלחמה. בכל אלה יוחסה אחריות אישית, וזאת לאחר הקפדה יתרה על הבטחת מלוא הזכויות הדיוניות לבעלי התפקידים אשר יוחסה להם אחריות אישית, אך ללא החלת הוראות סעיף 15 על ביקורת המדינה.

ראו: דוח הניהול הממשלתי; דוח היעדר תפיסת ביטחון לאומי; דוח הקבינט החברתי-כלכלי במלחמת חרבות ברזל; מבקר המדינה, טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל – המישור האזרחי-כלכלי (2025) (להלן – "דוח טיפול הממשלה ביישובי הצפון"); מבקר המדינה, הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל (2025) (להלן "דוח הטיפול בבריאות הנפש").

599. **רביעית**, הסנגוריה הצבאית אינה מבהירה מדוע ראוי שמבקר המדינה יימנע מהטלת אחריות אישית אך ורק ביחס לארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה, אך יעשה כן בנושאי הביקורת האחרים.

600. קשה להלום את עמדתה של הסנגוריה הצבאית שבאחד האירועים החמורים ביותר בתולדות מדינת ישראל, שעלו בחייהם של 1,200 איש – רק ביום השבעה באוקטובר – תוטל אחריות אישית, למשל, בקשר עם פינוי פצועים לבתי חולים במהלך השבעה באוקטובר (פריט מס' 2 לנספח ב' למתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב"), אך לא תוטל אחריות אישית, למשל, על החלטות ו/או פעולות הקשורות להגנת הגבול ברצועת עזה (פריט מס' 29, שם).

601. **חמישית**, הצעת הסנגוריה הצבאית עלולה להביא לתוצאות אבסורדיות. כך, למשל, שיטת הסנגוריה הצבאית תיצור אנומליה בין קציני צה"ל לבין עצמם, שעה שחלק מהקצינים יהיו חסינים מפני אחריות אישית, בעוד שלאחרים לא יוקנה פטור כזה, והם חשופים להטלת אחריות אישית (בנושאי ביקורת שאינם אלה בהם עוסקת עתירת הסנגוריה).
602. שיטתה של הסנגוריה הצבאית גם תיצור הבחנה בין קציני צה"ל לבין גורמי ביטחון אחרים, וגם דרג מדיני ודרג אזרחי.
603. בעניין זה יצוין כי ביקורת המדינה בנושאי אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' מצויה היתה, נכון למועד צו הביניים, בעיצומה. בחלק מן הביקורות פורסמו דוחות סופיים ובחלק מן הביקורות נשלחו לגופים המבוקרים טיוטות דוחות, ומושאי ביקורת רבים מימשו את זכויותיהם הדיוניות בפני מבקר המדינה (יתר הביקורות, דוגמת הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה, מצויות בשלב השטח). לפיכך, היענות לבקשת הסנגוריה הצבאית תיצור בהכרח הבחנה בין קציני צה"ל לבין עצמם ובין קציני צה"ל לבין גורמי ביטחון אחרים, וגם דרג מדיני ודרג אזרחי.

ניתן להטיל אחריות אישית גם על בעלי תפקידים שסיימו כהונתם

604. לטענת הסנגוריה הצבאית, "ספק רב" האם למבקר המדינה הסמכות להטיל אחריות אישית על בעלי תפקיד בשירות הציבורי שסיימו את כהונתם (סעיף 194 לעתירת הסנגוריה). הסנגוריה הצבאית לא ביקשה בעתירתה סעד כלשהו בעניין זה, אך הואיל והטענה עלתה בעתירתה מספר פעמים, נתייחס אליה, בקצרה בלבד.
605. הטענה להיעדר סמכות כביכול להטיל אחריות אישית על בעלי תפקידים שסיימו כהונתם שגויה לגופה, ולוקה, בנסיבות המקרה דנן, גם בכשל ערכי חמור. כשם שלמבקר המדינה הסמכות לבדוק כשלים בהתנהלות הגוף המבוקר בתקופה הרלוונטית לביקורת, כך למבקר המדינה גם הסמכות לקבוע ממצאים אישיים ביחס למי שנשא תפקיד בגוף המבוקר אותה עת. בלתי מתקבל על הדעת, שסיום כהונה יחסן את בעל התפקיד מפני ביקורת, ובוודאי שעה שאנו מצויים כשנתיים ומחצה מפרוץ אירועי השבעה באוקטובר, כאשר מרבית המפקדים סיימו את תפקידם, וחלקם אף פרשו מצה"ל. הצעה שכזו עלולה לסכל את ביקורת המדינה ופוגעת, בהכרח, באינטרס הציבורי.
606. הדברים מקבלים משנה תוקף בענייננו, שכן מושאי הביקורת עצמם ביקשו, במסגרת ההליך הקודם (וההליך דנא), לעכב את הביקורת, ואכן הביקורת עוכבה מכוחו של צו ביניים שניתן בהליך הקודם, מבלי שאלה ציינו שחלוף הזמן ימנע, לשיטתם, בעתיד, מהביקורת לבחון את אחריותם לאותם אירועים.
607. בנוסף, הענקת חסינות לבעלי תפקידים שסיימו את כהונתם חותרת תחת אחת התכליות העיקריות של הטלת אחריות אישית, היא התכלית ההרתעתית. הימנעות מהטלת אחריות כאמור תוביל לכך שכל מי שעשוי להיות חשוף להטלת אחריות אישית, יפרוש מתפקידו, וכך יחמוק מביקורת. הדבר חל גם על אלו שחטאו בטוהר המידות, וגם על אלו שכשלו במילוי תפקידם הציבורי, ועלולים למלא תפקידים ציבוריים בעתיד. זו הצעה שמנוגדת לשכל הישר.

608. ועוד. הטלת אחריות אישית נועדה, כאמור, להביא, יחד עם הממצאים המערכתיים, להפקת לקחים, לתיקון ליקויים ולמניעת הישנותם בגוף המבוקר. אין זה מעלה או מוריד בהקשר זה אם פלוני, שמילא תפקיד בתקופה הנבדקת, סיים את כהונתו.

609. לא בכדי, מבקר המדינה הטיל אחריות אישית בשלל דוחות ביקורת, הן על בעלי תפקידים הממלאים תפקיד בגוף המבוקר והן על בעלי תפקידים שמילאו תפקיד בגוף המבוקר בתקופה הרלוונטית לביקורת, אך סיימו את כהונתם.

610. כך למשל, בדוח שעסק בהיערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, הוטלה אחריות על הרמטכ"ל לשעבר, אשר פרש מתפקידו עוד טרם הושלמה עבודת הביקורת; בדוח אסון השריפה בכרמל, הוטלה אחריות אישית על שורה של בעלי תפקידים במשטרה, במערך הכבאות וההצלה ובשירות בתי הסוהר, אשר סיימו כהונתם למעלה משנה טרם פורסם דוח הביקורת, וכאשר הביקורת עוד הייתה בראשיתה; בדוח שעסק בתהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע 'צוק איתן' ובתחילתו, צוינו הערות אישיות לשר הביטחון לשעבר, ראש המל"ל לשעבר, הרמטכ"ל לשעבר, ראש אמ"ן לשעבר וראש השב"כ לשעבר בנוגע לתפקודם, אף שאלו סיימו תפקידם זמן רב לפני שפורסם הדוח; גם בדוח מבקר המדינה שעסק באכיפת החוק בערים מעורבות במסגרת אירועי מבצע שומר חומות, נמתחה ביקורת על החלטה שנתקבלה על-ידי מ"מ המפכ"ל, אשר פרש מן המשטרה טרם שנשלחה טיוטת דוח ביקורת.

ראו: דוח מבקר המדינה על מלחמת לבנון השנייה; דוח השריפה בכרמל, עמ' 49, 52–53, 122–123, 126, 133 ו-223–225 (2012); דוח תהליכי קבלת החלטות בקבינט לפני ובתחילת מבצע צוק איתן, עמ' 10; דוח אירועי שומר חומות, עמ' 20–21, 96–97.

611. ואלו הן רק דוגמאות אחדות מני רבות.

612. יצוין כי האפשרות להטיל אחריות אישית על מי שסיים כהונתו מתיישבת גם עם סעיף 9(10) לחוק המבקר הקובע כי יעמוד לביקורת המדינה גם "גוף שחדל... להיות כלול ברשימת הגופים המנויים בפסקאות (1) עד (9), לגבי התקופה שבה נכלל ברשימת הגופים כאמור, כל עוד לא חלפו שלוש שנים מהיום שחדל להיכלל בה...".

613. ממילא, גם המתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 מסדיר במפורש הליכי ביקורת ביחס לבעלי תפקידים לשעבר (סעיף 6, נספח "ב11").

614. טרם סיום פרק זה יצוין, שהעובדה שבכירים בצה"ל נימקו את סיום כהונתם כביטוי לנטילת אחריות אישית על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' מלמדת עד כמה אבסורדית העמדה שלא ניתן יהיה להתייחס לאחריותם של אותם בכירים לשעבר במסגרת הליכי ביקורת המדינה.

טענות הסנגוריה הצבאית בנוגע לנוהל הטלת אחריות אישית 2025 – חסרות יסוד

615. בחודש מאי 2025 פורסם באתר מבקר המדינה, במסגרת המדריך לביקורת המדינה, נוהל "פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'" (בתצהיר תשובה זה – "נוהל הטלת אחריות אישית 2025"; נספח "31ב"). נוהל זה החליף הנחיה קודמת שכותרתה "פרסום שמות והטלת אחריות אישית" (בתצהיר תשובה זה – "נוהל הטלת אחריות אישית 2018"; נספח "31א").
616. אין מבוקש בעתירת הסנגוריה סעד בעניין נוהל הטלת אחריות אישית 2025, ואזכורו בעתירת הסנגוריה אינו אלא, אמתלה להגשת עתירת הסנגוריה בשיהוי קיצוני. מאחר שהסנגוריה הצבאית הקדישה מספר סעיפים לכך בעתירתה, נבקש להעמיד דברים על דיוקם.
617. בניגוד לטענת הסנגוריה הצבאית (סעיף 134 לעתירת הסנגוריה), נוהל הטלת אחריות אישית 2025 לא הרע את מצבם של מושאי הביקורת בפני הליכי הביקורת נשוא עתירת הסנגוריה, לא בכלל ולא ביחס לנוהל הטלת אחריות אישית 2018 בפרט. הלכה ולמעשה, נוהל הטלת אחריות אישית 2025 משמר את מצב הדברים הקיים בהליכי ביקורת המדינה בכל הנוגע להטלת אחריות אישית, ובמובנים רבים אף מיטיב עם מושאי הביקורת ביחס להנחיה הקודמת.
618. **ראשית**, נוהל הטלת אחריות אישית 2025 אינו מהווה "שינוי מהותי לעומת ההנחיה הקודמת שהגבילה באופן ברור את הביקורת על בעלי תפקידים לשעבר" (סעיף 145 לעתירת הסנגוריה). גם נוהל הטלת אחריות אישית 2018 לא הגביל את הטלת האחריות האישית לבעלי תפקידים מכהנים בלבד; אלא, בנוהל הטלת אחריות אישית 2018 נקבע, תחת הסעיף שעסק באזכור שמות בדוחות הביקורת כמידע עובדתי (להבדיל מאזכור שמות במסגרת הטלת אחריות), ורק בסעיף זה, כי "בדרך כלל לא יצוין שמו ותואר תפקידו של מי שאינו מכהן עוד בשירות הציבורי או באותו גוף מבוקר ואין ביקורת עליו, ולכן גם אין כוונה לתת לו את זכות התגובה" (סעיף 4.6.1 לנוהל הטלת אחריות אישית 2018; נספח "31א").
619. כלומר, בנוהל הטלת אחריות אישית 2018 נקבע כי אדם שאינו מכהן עוד בתפקיד ציבורי ואין ביקורת עליו לא יצוין שמו – כממצא עובדתי. בסעיף 4.6.2 לנוהל הטלת אחריות אישית 2018, שנוגע להטלת אחריות אישית ופרסום שמות עובדים האחראים לליקויים לא נכללה החרגה כאמור, וזאת מהטעם הברור, שכאמור בא לידי ביטוי גם בשטח, כי בהקשר של הטלת אחריות לליקויים מקובל לציין את שמו ותיאור תפקידו גם של מי שאינו מכהן עוד בתפקיד ציבורי.
620. בניגוד לטענות הסנגוריה הצבאית, גם בעבר ניתן היה להטיל אחריות אישית על מי שאינו מכהן עוד בשירות הציבורי. כך נקבע בעבר בהנחיית מבקר המדינה משנת 2018 שעניינה "מימוש זכות הטיעון". אותה הנחיה התייחסה במפורש לאפשרות שתוטל אחריות אישית על בעלי תפקידים לשעבר. סעיף 5.3.3 לאותה הנחיה קובע כי "כאשר הדוח כולל ביקורת אישית על מי שפרש מהשירות הציבורי, ישלחו אליו הקטעים הרלוונטיים לשם קבלת תגובתו".
- תצלום של הנחיית מבקר המדינה משנת 2018, בעניין "מימוש זכות הטיעון" מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "32".

621. ולראיה, כפי שהוצג לעיל, מזה שנים רבות נזכרים בדוחות מבקר המדינה הן בעלי תפקידים מכהנים והן בעלי תפקידים שסיימו כהונתם, אך מילאו תפקיד רלוונטי בתפקוד היחידה הנבדקת בביקורת, בשמם או בתפקידם.

622. **שנית**, נוהל הטלת אחריות אישית 2025 מצמצם באופן דרמטי את בעלי התפקידים עליהם ניתן להטיל אחריות אישית. בעוד שלפי נוהל הטלת אחריות אישית 2018, כל חייל היה חשוף להטלת אחריות אישית, הרי שלפי נוהל הטלת אחריות אישית 2025, ניתן להטיל אחריות אישית, רק על הפיקוד הבכיר בצה"ל, ככלל – תתי אלופים ומעלה, קבוצה מצומצמת במיוחד של קצינים.

ראו: סעיף 4.6.2 לנוהל הטלת אחריות אישית 2018, פסי ראשונה, נספח "31א"; עמ' 1 לנוהל הטלת אחריות אישית 2025, נספח "31ב".

623. **שלישית**, גם בנוהל הטלת אחריות אישית 2018 נקבע כי החלטה בדבר הטלת אחריות אישית תופקד בידי מבקר המדינה בלבד, ובניגוד לטענת הסנגוריה הצבאית (סעיף 136 לעתירתה), כך ראוי שייעשה. עוד בניגוד לטענת הסנגוריה הצבאית (סעיף 146 לעתירתה), לפיה נוהל הטלת אחריות אישית 2025 כביכול קובע קריטריונים "עמומים ורחבים" להטלת אחריות אישית, הרי שההפך הוא הנכון; הנוהל מוסיף שיקולים שעל מבקר המדינה לשקול בבואו להטיל אחריות אישית, ובכך הוא מתווה באופן מדויק יותר את שיקול דעתו.

ראו: סעיף 4.6.2 לנוהל הטלת אחריות אישית 2018, נספח "31א"; עמ' 1 לנוהל הטלת אחריות אישית 2025, נספח "31ב".

י. ארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון – הזכויות הדינוניות

י(1) פתיח – בעלי התפקידים נשמעים בפועל

624. בעל תפקיד המיוחסת לו ביקורת אישית בטיטות דוח ביקורת לעולם תינתן לו האפשרות להישמע בפני ביקורת המדינה, טרם פרסום הדוח.

625. על כך אין חולק.

626. כך בכלל וכך גם בהתייחס לארבע הטיטות של דוחות ביקורת שנמסרו להתייחסות הגורמים המבוקרים ובעלי התפקידים²⁰ בחודשים מאי ויולי בשנת 2025. ואלו הן: המסיבה ברעים, הגנת הערים, ההסברה הממשלתית ופינוי חללים (בתצהיר תשובה זה – "ארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון" ו-"ארבע הטיטות").

²⁰ מלבד הגופים המבוקרים, הזכאים להגיב על טיטות דוח הינם: כל מי שעלול להיפגע מהאמור בטיטות דוח הביקורת – אף אם אינו גוף מבוקר או בעל תפקיד בו – ואשר מיוחסים לו ממצא או המלצה העלולים לפגוע בו, בשמו הטוב, בכבודו או להסב לו פגיעה כלכלית ישירה; כל מי ששמו מוזכר בטיטות הדוח בהקשר של ליקוי או שניתן לזהותו בהקשר של ליקוי, וכן כל מי שטיטות דוח הביקורת ממליצה לו לנקוט פעולה או המליצה דבר מה לגביו, אף אם אין ממצא ביקורת בעניינו (ראו סעיף 707 להלן).

627. בהתאם, מאז החודשים מאי ויולי 2025 ועד למתן צו הביניים היו הליכי הביקורת בנושאי ארבע הטיוטות מצויים בשלב מימוש זכות הטיעון על-ידי הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים, לרבות הרמטכ"ל לשעבר, משיב מס' 4 לעתירתה של התנועה לאיכות השלטון. ערב מתן צו הביניים הליכים אלה היו בעיצומם, ולגבי חלק מהטיוטות – לקראת סיומם.
628. מכל מקום, דוחות ביקורת (סופיים) בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון ייערכו ויפורסמו רק לאחר מתן זכות שימוע מלאה לכל הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים העשויים להיפגע מדוח הביקורת, ולאחר שההתייחסויות תיבחנה על-ידי ביקורת המדינה, ויערכו, ככל שנדרש, שינויים בארבע הטיוטות (כמפורט להלן, ברוב המכריע של הביקורות שמבצע משרד מבקר המדינה, מבוצעים שינויים בטיוטות הדוח בעקבות מימוש זכות הטיעון).
629. כידוע, בהתאם לפסיקת בתי המשפט, עתירה המוגשת בעיצומו של ההליך המינהלי, טרם החלטה סופית של הרשות, דינה להידחות בהיותה עתירה מוקדמת²¹.
- להרחבה ראו:** פרק ד' לתגובה המקדמית מטעם מבקר המדינה לעתירת התנועה לאיכות השלטון.
630. אולם, על אף שהליך הביקורת מצוי בעיצומו, על אף שטרם גובשו וטרם פורסמו דוחות (סופיים), בכל אחת מארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, ועל אף שאין החלטה של מבקר המדינה שניתן להעמיד לביקורת שיפוטית, הגישה התנועה לאיכות השלטון עתירתה ובה טענות הנוגעות **לעיתוי** השימוע של מספר מצומצם של קצינים בכירים מסוימים בצה"ל (בהווה ובעבר), **בהתייחס לארבע הטיוטות בלבד**, וזאת למרות שהתנועה לאיכות השלטון אינה נמנית עם הגופים המבוקרים, או עם בעלי התפקידים העלולים להיפגע מממצאי ארבע הטיוטות, ועל כן חזקה שכלל לא נחשפה לארבע הטיוטות, לממצאים הכלולים בהן, וודאי שלא למסמכים העומדים בבסיסן.
631. ליתר דיוק התנועה לאיכות השלטון טוענת כי הייתה חובה ליתן זכות שימוע לאותם קצינים בכירים, טרם גיבוש טיוטת הדוח ולא רק לאחר גיבוש הטיוטה בשל כך מבקשת התנועה לאיכות השלטון כי מבקר המדינה יגנוז את ארבע הטיוטות ו-"...יפעל לעריכת הליך הביקורת מחדש..." (סעיף 1 לעתירת התנועה לאיכות השלטון).
632. טענה זו משוללת יסוד שכן הגם שבעל תפקיד המיוחסת לו ביקורת אישית בטיוטת דוח לעולם יתאפשר לו להישמע טרם פרסום דוח הביקורת (הסופי) אין כל חובה לשימוע **בל** בעל תפקיד דווקא טרם גיבוש הטיוטה.
633. ודוק, הטיוטות הנוגעות לארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון גובשו על סמך בדיקה יסודית, מקיפה ומקצועית, איסוף של מאות רבות של מסמכים, ופגישות שקיימה ביקורת המדינה עם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל ועם מאות בעלי תפקידים מחוצה לו. ביקורת המדינה נפגשה, כנדרש, טרם גיבוש ארבע הטיוטות עם כל בעלי התפקידים בצה"ל אשר היו רלוונטיים וברי

²¹ בהקשר זה יובהר כי לפני משורת הדין, מבקר המדינה החליט לאחרונה, לפני משורת הדין, כי דוחות הביקורת (קרי הנוסח הסופי) בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ו'מלחמת חרבות ברזל', יימסרו לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים הרלוונטיים, סמוך לפני העברתם לעיתונאים. אף מטעם זה מדובר בעתירה מוקדמת.

תועלת (בלשונה של המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופטת ומבקרת המדינה לשעבר, מרים בן פורת ז"ל)²², בראות עיניה של ביקורת המדינה, לגיבוש הממצאים שביסוד אותן ארבע טיוטות.

634. לאחר גיבוש הטיוטות ביקורת המדינה שומעת, ועוד תישמע במסגרת מימוש זכות הטיעון, את כל מי שעלול להיפגע, קרי – שעשויה להיות מופנית כלפיו ביקורת אישית בדוח הביקורת (הסופי), בין אם נפגש עם ביקורת המדינה טרם גיבוש הטיוטות ובין אם לאו.

635. בענייננו, הקצינים הבכירים המסוימים בצה"ל (בהווה ובעבר), שמספרם מצומצם, לרבות הרמטכ"ל לשעבר, להם מיוחסת ביקורת אישית בארבע הטיוטות ואשר לא נפגשו עם ביקורת המדינה עובר לגיבוש הטיוטות, מימשו, עד למועד מתן צו הביניים, ועתידיים היו להמשיך ולממש את זכות הטיעון הנתונה להם; אם יבוטל או יצומצם צו הביניים – וככל שיידרש, הם עוד יוסיפו ויממשו אותה במלואה.

636. מעבר לכך, כאמור, בין הרמטכ"ל לשעבר לבין ביקורת המדינה סוכם מתווה עבודה, **שהתממש – עד שניתן צו הביניים**, הכולל פגישות תקופתיות סדירות שמטרתן לאפשר לרמטכ"ל לשעבר למסור התייחסותו, **גם בעל-פה**, לארבע הטיוטות (שתי פגישות מדי שלושה שבועות; עד כה נערכו שתי פגישות בנושא טיוטת דוח ההסברה הממשלתית, שמשכן היה כ-7 שעות, ופגישה בנושא טיוטת דוח הטיפול בחללים שנמשכה כ-4 שעות).

637. יודגש, זכות הטיעון הניתנת לאחר גיבוש הטיוטה לגוף המבוקר או לבעל התפקיד המופנית כלפיו ביקורת בטיוטה הינה אפקטיבית, מהותית ויעילה שכן בשלב זה נחשף הגוף המבוקר או בעל התפקיד, מתוך עיון בטיוטה, למכלול העובדות ולממצאים שנאספו בעניינו, באופן מפורט ומפורש, למסקנות ולהמלצות הראשוניות שגיבשה הביקורת. חשיפה זו, בצירוף העיון במסמכים, מאפשרת לו להגיב באופן מקיף ומעמיק לכל היבט של טיוטת הדוח.

638. יצוין, שגם במתווים המוסכמים שקיבלו תוקף של פסק דין והחלטה בהליך הקודם (המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נערך ונחתם, באישורו של הרמטכ"ל לשעבר שעה שהוא פיקד על צה"ל, ואף בליווי צמוד של גורמים בכירים בצה"ל, ובהם נציגי הפרקליטות הצבאית), הוסכם ונקבע, במפורש, בין היתר, שביקורת המדינה תוכל לגבש טיוטות דוחות – על ממצאיהן, במגוון ביקורות, לרבות בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, מבלי לקיים קודם לטיטות **פגישות** עם צה"ל (ראו פרק י(6)(ה) להלן).

639. **כך, הסעד שהתבקש ממילא התממש בפועל, עד שניתן צו הביניים, ואמור להמשיך ולהתממש.**

640. ב"כ התנועה לאיכות השלטון הבהיר במהלך הדיון שהתקיים בעתירות כי "לא ביקשנו לגנוז במובן של לזרוק לפח האשפה, אלא שהדוח כטיוטה תוגש מחדש" (כך במקור – הח"מ, עמוד 51, שורות 33–34 לפרוטוקול הדיון בעתירות מיום 29.12.2025).

641. ואולם, משעה שהגופים המבוקרים ובעלי התפקידים הרלוונטיים בהם החלו לממש את זכות הטיעון הנתונה להם בנוגע לארבע הטיוטות וחלקם סיימו לממשה; ומשעה שבעקבות מימוש זכות הטיעון נשקל הצורך (ועוד צפוי להישקל בהמשך) בביצוע שינויים בארבע הטיוטות, לרבות שינויים הנוגעים

²² בן פורת, בעמ' 67.

לביקורת אישית וככל שייערכו שינויים מהותיים, כמתואר בפרק י(5) להלן, תוענק לזכאים לכך גם זכות טיעון משנית, הרי בנסיבות אלה הסעד שהתבקש ממילא התבצע בפועל (עוד טרם העתירה), ועתיד להמשיך ולהתבצע.

642. לא קיים הבדל של ממש בין הסעד שהתבקש בעתירת התנועה לאיכות השלטון, קרי שמיעת בעלי תפקידים שיוחסה להם ביקורת אישית ושליחת הטייטה מחדש, לבין שמיעת בעלי תפקידים במסגרת מימוש זכות הטייעון ושליחת הטייטה מחדש לצורך מתן זכות טיעון משנית לזכאים לכך.

643. זאת ועוד. גם אם נפל כביכול פגם באי-שמיעתם של הרמטכ"ל לשעבר ואחרים טרם גיבוש הטייטות (ולא היא), הרי שמיימוש זכות הטייעון האמורה לעיל, לאחר משלוח הטייטות מרפא כל פגם נטען.

644. בהתאם לצו על תנאי, על מבקר המדינה ליתן טעם "מדוע לא יקיים את הליכי הביקורת שבמסגרת סמכותו, אשר נוגעים למי שחשופים לאפשרות של קביעת אחריות אישית, במתכונת השומרת על מלוא זכויותיהם הדיוניות לאורך שלבי ההליך". המתודולוגיה המקצועית של ביקורת המדינה כוללת שורה של ערובות שיש בהן כדי להבטיח את שמירת הזכויות הדיוניות של המבוקרים שמופנית כלפיהם ביקורת.

645. ודוק, עתירת התנועה לאיכות השלטון מתמקדת בזכות הטייעון אך ביקורת המדינה מקפידה לא רק על מתן זכות טיעון מלאה לגופי הביקורת ולבעלי התפקידים הרלוונטיים כאמור לעיל, אלא שהיא מקפידה הקפדה יתרה על מכלול זכויותיהם הדיוניות של הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים הרלוונטיים לאורך כל שלבי הליך הביקורת.

646. כך, החל מהשלב הראשוני של פתיחת הליך הביקורת במסגרתו נמסרת הודעה מוקדמת בדבר קיומה של הביקורת, כך שאין מדובר בביקורת סמויה והמבוקר מודע למהלכה; המשך בשלב עבודת השדה, שבו נאסף המידע הדרוש לצורך גיבוש טייטת הדוח באופן מקצועי, יסודי ומעמיק, תוך בחינה של מסמכים רבים וכן קיום פגישות עם כלל הגורמים אשר לפי שיקול דעת ביקורת המדינה הם גורמים רלוונטיים וברי תועלת, שעשויים למסור מידע עובדתי ורלוונטי לגיבוש טייטה בנושא הביקורת הנבדק; שיגור טייטות תרשומת פגישה למבוקרים, כאשר יש כוונה להסתמך על הנאמר בהן (להבדיל מהסתמכות על מסמכים), כדי לוודא שהדברים שנמסרו בפגישה הובנו ונרשמו כהלכה. בהמשך העברת החלקים הרלוונטיים בטייטת הדוח לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים להם מיוחסת בטייטה ביקורת אישית, לשם מימוש זכות הטייעון המלאה, לרבות זכות העיון במסמכים הנדרשים למימושה האפקטיבי והעברת התייחסות כתובה לאמור בטייטה. לאחר מכן נבחנות התגובות שהתקבלו לטייטת הדוח, בחינה מקצועית, מעמיקה ובלתי תלויה, הן על-ידי צוות הביקורת שגיבש את טייטת דוח הביקורת והן על-ידי גורמים נוספים במשרד מבקר המדינה, לרבות אגף תכנון ובקרה, שמטרתו לבצע בקרה על יישום ההתייחסות המבוקרים והלשכה המשפטית. ככל שנדרש, מבוצעים שינויים בטייטה, לרבות שינויים מהותיים, בעקבות ההתייחסויות שהתקבלו, ובמקרים המתאימים ניתנת גם זכות טיעון משנית לאחר ביצוע השינויים בטייטה. בנוסף לכך, בחלק לא מבוטל מהמקרים מתקיימים גם שימועים בעל-פה למבוקרים המבקשים זאת. רק לאחר השלמת שלבים אלו, שנועדו בין היתר, להבטיח את שמירת הזכויות הדיוניות של הגופים המבוקרים ושל בעלי התפקידים הרלוונטיים, מגובש דוח הביקורת (הסופי).

647. בכל הנוגע לזכות העיון, יובהר כי לאחר משלוח טיוטות (הפניות), ובמסגרת מימוש זכות העיון שביקשו המנהלת, כהגדרתה להלן, בעלי תפקידים בצה"ל ומבוקרים נוספים, פעל משרד מבקר המדינה באופן מקיף ויסודי, תוך השקעת משאבי כוח אדם ולוגיסטיקה ניכרים, כדי להעמיד לעיונם של המבוקרים את המסמכים הרלוונטיים. מאחר שחלק ניכר מהחומר כלל מסמכים של צדדי ג', לרוב גופים מבוקרים אחרים, פנתה ביקורת המדינה במקרים הנדרשים לקבלת עמדת בעלי המסמכים טרם העברתם. לצורך כך רוכזו מאות מסמכים לכל מטלה, בוצעו פניות לעשרות בעלי מסמכים נוכח רגישות החומרים, וכל מסמך נבחן לגופו והוכרע בהחלטה פרטנית באשר לאופן העמדתו לעיון או למסירה. במקרים מורכבים לרבות לאור שיקולי הגנת הפרטיות, בוצעו השחרות נדרשות. המסמכים הועברו בשלבים בהתאם להשלמת ההליכים מול בעלי המסמכים, ומסמכים רגישים הועמדו לעיון במשרדי מבקר המדינה בליווי צוות שאף נתן מענה לשאלות המעיינים. מכלול פעולות זה, שנעשה גם בנוגע לבקשות לעיון של מבוקרים אחרים, לרבות במסמכי צה"ל כצד ג', ממחיש את ההקפדה המהותית על שמירת הזכויות הדיוניות ועל קיום הליך ביקורת הוגן.

648. הנה כי כן, הליך הביקורת הוא הליך מקצועי, מובנה ורב שלבי, הכולל עבודת שדה, גיבוש טיוטות, קבלת תגובות המבוקרים, בחינה מעמיקה של התגובות על-ידי גורמי מקצוע שונים במשרד, לרבות ייעוץ משפטי ובקרה של אגף תכנון ובקרה, ובמקרים המתאימים גם מתן זכות טיעון נוספת. ריבוי השלבים והגורמים המעורבים נועד להבטיח כי הדוח (הסופי) יהיה מדויק, מאוזן ומבוסס, וכי זכויותיהם הדיוניות של הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים נשמרות במלואן.

649. עקרונות אלה חלים על כל דוח ביקורת, וביתר שאת כאשר מדובר בדוחות הכוללים פרסום שמות והטלת אחריות אישית. במקרים אלה נקבעו במשרד ערוכות נוספות, ובהן משלוח מדורג של הערות ביקורת אישיות, בהתאם לחומרת הביקורת ולנסיבות המקרה, כך שמי שמופנית כלפיו אותה ביקורת אישית יקבל את ההערה להתייחסותו, ורק לאחר שניתנה הדעת על תגובתו, ונעשו שינויים בנוסח ככל הנדרש, יישלחו הקטעים הרלוונטיים לגוף המבוקר ובמידת הצורך לגורמים מבוקרים נוספים; מתן זכות טיעון בעל-פה ככל שמי שמופנית כלפיו ביקורת אישית מעוניין בכך (כברירת מחדל כשנשקלת בביקורות 'חרבות ברזל'); והבניית שיקול הדעת בנוגע לפרסום שמות והטלת אחריות אישית.

650. בכל הנוגע להליכי הביקורת נשוא העתירות, מעבר למה שהוסדר במסגרת המתווים המוסכמים בהליך הקודם, נטלה על עצמה ביקורת המדינה מגבלות והסדרים נוספים, חלקם לבקשת הגופים המבוקרים, ובייחוד צה"ל, וזאת מעבר לנדרש על-פי הדין והנהלים; הכל במטרה להבטיח את מלוא הזכויות הדיוניות של המבוקרים לאורך כל שלבי הליך הביקורת ואף מעבר לזאת. כך, לבקשת צה"ל, ובאופן שאינו מקובל בתהליכי העבודה של משרד מבקר המדינה, הליכי הביקורת בוצעו מול כלל בעלי התפקידים בצה"ל – לרבות מרבית בעלי התפקידים שכבר סיימו את תפקידם, באמצעות מנהלת יסודות – גוף ייעודי בצה"ל, שהוקם על מנת לקשר בין צה"ל לבין ביקורת המדינה. המנהלת מהווה גורם מתכלל מטעם צה"ל אשר מלווה את כל הליכי הביקורת, מעביר את המסמכים המבוקרים, ונציגיה (לרבות נציגי ביקורת פנים ביחידות) נוכחים במרבית הפגישות שהתקיימו עם בעלי תפקידים.

651. נוסף על כך, לבקשת צה"ל נעתרה הביקורת להעברת שאלות או פירוט הנושאים לדיון מראש לפני פגישות, ביצעה הקלטות של פגישות מסוימות לפי בקשה, אפשרה מעורבות של עורכי דין כבר בשלבים מוקדמים עוד לפני שלב זכות הטיעון, העניקה ארכות חוזרות ונשנות, קיימה פגישות מחוץ למשרדי מבקר המדינה לשם נוחות הגופים המבוקרים, ועוד.

652. מן האמור עולה כי ביקורת המדינה התנהלה ומתנהלה בתהליך מקצועי, מובנה, סדור ורב-שלבי, המשולב בערובות אפקטיביות ומובנות שנועדו להבטיח הליך הוגן ושמירה מלאה על הזכויות הדיוניות של המבוקרים לאורך כל שלבי הליך הביקורת, וזאת אף מעבר לנדרש על-פי הדין והנהלים

י(2) שיקול הדעת של מבקר המדינה

653. משניתן הצו על תנאי, ובית המשפט הנכבד מעביר תחת שבט ביקורתו את החלטת מבקר המדינה באשר לאותן ארבע ביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, הרי שבחינת שיקול הדעת של מבקר המדינה באשר לעיתוי השימוע – טרם גיבוש הטייטה או לאחריה – מחייבת להציג בפני בית המשפט הנכבד של ממצאי הביקורת הלכאוריים שנאספו בידי ביקורת המדינה טרם גיבוש הטייטות, וכן הצגת הטייטות עצמן והביקורות האישיות שיוחסו לבעלי התפקידים בגופים המבוקרים.

654. פרסום ממצאי ביקורת, לרבות לכאוריים, אסור בהתאם להוראת העונשין שבסעיף 28(א)(3) לחוק המבקר, אלא אם ניתן לכך אישור מפורש של מבקר המדינה. בהקשר זה יובהר כי, בהתאם לפסיקת בתי המשפט, המונח ממצאי ביקורת כולל "לא רק את מסקנות המבקר מהחומר שנאסף על-ידו, אלא גם את החומר שנאסף על-ידו, כגון תגובות של גופים מבוקרים לטייטות דו"חות ביקורת". כמו כן חלקים מטייטת דוח הביקורת בנושא המסיבה ברעים וכן טייטת דוח הביקורת בנושא הגנת ערים מסווגים בסיווג בטחוני סודי ביותר.

ראו: עת"מ (ירושלים) 5741-07-19 **ציפורי נ' מדינת ישראל** (14.5.20).

655. בהקשר זה נוסף, כי ארבע הטייטות נשוא העתירות, כמו גם ממצאי ביקורת לכאוריים, נוגעים למגוון צדדים שלישיים, בדרגים בטחוניים, מדיניים ואזרחיים, שאינם צד לעתירות, יובהר, כי גוף מבוקר ובעלי תפקידים אינם נחשפים לחלקים בטייטות המתייחסים לגוף מבוקר אחר ואינם רלוונטיים להם, אלא כמובן לאחר פרסום הדוחות.

656. לפיכך, לתצהיר תשובה זה מצורפים העתקים של ארבע הטייטות אשר, נוכח האמור לעיל, מוגשות במעמד צד אחד, במעטפה סגורה לעיניו של בית המשפט הנכבד בלבד. יובהר כי טייטות אלו מוגשות לבית המשפט הנכבד בנוסחן כפי שנמסר לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים הרלוונטיים לשם קבלת התייחסותם. מטבע הדברים נוסח הטייטות הינו דינמי, שכן כאמור לעיל ולהלן, בעקבות מימוש זכות הטיעון של הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים (שנפסק בשל צו הביניים בעתירות), נשקל הצורך (ועוד צפוי להישקל בהמשך) בביצוע שינויים בארבע הטייטות.

תצלומים של ארבע הטייטות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, בנוסחן כאמור, מצורפים לתצהיר תשובה זה ומסומנים בהתאמה "33א" – "33ד".

657. לשלמות התמונה, יצוין כי עם הגשת תצהיר תשובה זה, מוגשת מטעם מבקר המדינה בקשה לקיום דיון חסוי, במסגרתו יוצגו על-ידי מבקר המדינה ממצאי הביקורת בפני בית המשפט הנכבד, על מנת שתהיה בפני בית המשפט הנכבד התמונה המלאה טרם יקיים ביקורת שיפוטית על תוכן שיקול הדעת שהפעיל מבקר המדינה בהקשר דנן.

658. בפרקים להלן, נראה, במגבלות סעיף 28(א)(3) לחוק המבקר, כי אין יסוד לטענות של התנועה לאיכות השלטון ושל יתר המשיבים.

659. יצוין בצער כי, ישנם בעלי תפקידים, בדרג המדיני וברג הצבאי שחשפו לציבור פרטים מהותיים מתוך הליכי הביקורת, בין אם באמצעות התקשורת ובין אם במסגרת העתירות דנן (ללא חיסוי המידע). התנהלות זו אינה תקינה שכן במצב דברים זה, שבו הליכי הביקורת הופסקו טרם השלמת הדוחות ופרסומם לציבור נחשף הציבור ובית המשפט הנכבד לתמונה חלקית.

י(3) מושכלות יסוד של ביקורת המדינה בנוגע לזכות הטיעון

660. לטענת התנועה לאיכות השלטון (פרק ה.1. וסעיף 148 לעתירתה) והרמטכ"ל לשעבר (למשל, סעיף 7(א) לתגובתו) קיים כביכול פגם יסודי בכך שבעל תפקיד שמיוחסת לו ביקורת אישית **בטיטות** דוח ביקורת לא קיבל זכות טיעון כבר בשלב איסוף המידע, קודם לגיבוש טיוטת הדוח. לשיטת התנועה לאיכות השלטון, הסנגוריה הצבאית והרמטכ"ל לשעבר, פגם נטען זה, צריך להוביל לגניזת הטיוטה כולה, עקב פגיעה כביכול בזכות הטיעון, העדר תשתית עובדתית מספקת ופגיעה ביכולת להגיע לחקר האמת. לפי אותה שיטה, אין די במתן זכות טיעון לבעל תפקיד כאמור, לאחר גיבוש טיוטת הדוח וטרם גיבוש דוח הביקורת (הסופי).

661. כידוע, ביקורת המדינה מתבצעת בשיטה האינקוויזיטורית, המאפשרת למבקר המדינה ליזום בירור בעניין מסוים כפי שהוא מוצא לנכון, על מנת להגיע לחקר האמת. ביקורת המדינה אינה הליך שיפוטי או מעין-שיפוטי; היא אינה כפופה לדיני הראיות ואינה תלויה בסדרי הדין. בפני ביקורת המדינה אין סכסוך בין בעלי דין בו היא מכריעה על סמך ראיות שבעלי הדין מביאים בפניה; אלא, ביקורת המדינה היא הקובעת עם מי לברר, איזה מידע לבדוק, ובאיזה אופן.

ובלשון המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופטת ומבקרת המדינה לשעבר, מרים בן פורת ז"ל, בספרה המכונן על חוק יסוד: מבקר המדינה:

...בחקירה האינקוויזיטורית החוקר הוא היוזם את הבירור בדרך שנראית לו הנכונה ביותר כדי להגיע לחקר האמת. [...] **החוקר האינקוויזיטורי – וכזה הוא המבקר/הנציב – הוא הקובע אלו עדים להזמין ומה לדרוש מהם.** הוא (בניגוד לשופט) אינו "חיי" מפי הצדדים. למעשה אין בפניו בעלי דין מתחרים ... **אכן, אין מניעה שיוצע לו להזמין אדם מסוים כעד, אך ההחלטה היא בידי בלבד, וזאת לפי הקריטריון – אם תהיה "תועלת בדבר" לגילוי האמת. החובה היחידה שהוא כפוף לה היא חובת ההגינות כלפי מי שעלול להיפגע מביקורתו, או מחוות דעתו או מהחלטתו בעקבות בירור תלונה."**

662. על חובת ההגינות הסבירה בן פורת בספרה:

"חובת הגינות המתבטאת בשניים: (א) להביא לידיעתו של כל מי שעלול להיפגע מממצא שלילי את כל הטענות, ההאשמות ותוכן הראיות העומדות נגדו; (ב) ולתת

לו הזדמנות נאותה להשיב. מכאן גם נגזרת חובתו של המבקר/הנציב לשקול את הנאמר בתגובה"

ראו: **בן פורת**, בעמ' 35, 40, 41 ו-67.

וכן ראו: **גולדברג**, 50; **בג"ץ בלום-דוד**, פס' 15; **זמיר**, 237; **דותן**, עמ' 95; **בג"ץ טרנר**, פס' 15 לפסק דינו של הנשיא (בדימ') שמגר.

663. ביקורת המדינה פועלת מזה עשרות שנים על-פי תורת ביקורת מקצועית, סדורה ועדכנית, התואמת תקני ביקורת מקצועיים בין-לאומיים.

664. תורת הביקורת, המעוגנת בהנחיות כתובות, מגדירה את המתודולוגיה של ביקורת המדינה, את הנורמות, עקרונות היסוד והכלים העומדים לרשות ביקורת המדינה בביצוע הביקורת. תורה זו מבטיחה את איכות הביקורת, את מקצועיותה, אמינותה ויעילותה, וזאת בכל שלבי הביצוע.

665. במתודולוגיית הביקורת קיימת הבחנה ברורה בין שני²³ שלבים עיקריים. אין המדובר ב"עמדה" של מבקר המדינה, "...בכל הנוגע לסדר הדברים...", כפי שטוען הרמטכ"ל לשעבר (סעיף 15 לתגובתו המקדמית) אלא כאמור, במתודולוגיה מקצועית המקובלת במשרד מבקר המדינה מזה עשרות שנים, המעוגנת בנהלים כתובים:

(א) שלב 'עבודת השדה' (מכונה לעיתים גם שלב 'השטח') - הוא שלב איסוף המידע לקראת גיבוש טיוטת דוח. בשלב זה אוספת ביקורת המדינה מסמכים לרוב, וכן נפגשת עם כל גורם – שלדעת הביקורת, ולפי שיקול דעתה המקצועי והבלעדי הוא גורם רלוונטי **ובר-תועלת** (בלשונה של המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופטת ומבקר המדינה לשעבר, מרים בן פורת ז"ל)²⁴ **לחקר האמת**, שעשוי למסור מידע עובדתי ורלוונטי בהתייחס לנושא הביקורת הנבדק, מעבר למידע המצוי ברשותה והעולה ממסמכים. על בסיס אותו מידע שנאסף מגובשים ממצאי טיוטת דוח.

(ב) שלב מתן זכות הטיעון – לאחר גיבוש טיוטת דוח מובאים הממצאים שנאספו, יחד עם המסקנות וההמלצות הראשוניות שבטיטת הדוח לידיעת הגופים המבוקרים ומתבקשת התייחסותם לטייטה של **כל** הגופים המבוקרים, **כל** בעלי התפקיד העלולים להיפגע מהאמור בטיטת דוח, **כל** מי שזוכר בטייטה בהקשר של ליקוי או שניתן לזהותו בהקשר זה (ועוד כמפורט בסעיף 707 להלן). בכך באה לידי ביטוי כפיפותה של ביקורת המדינה לחובת ההגינות כפי שציינה השופטת ומבקר המדינה לשעבר, מרים בן פורת ז"ל בספרה (ראו סעיף 661 לעיל).

ראו: נוהל תהליך הביקורת השלם, נספח "34"; נוהל זכות הטיעון, נספח "29"; נוהל הטלת אחריות אישית 2025, נספח "31".

²³ כל שלבי הליך הביקורת מתוארים בנוהל תהליך הביקורת השלם (נספח "34"). שם מוסבר כי הליך הביקורת נחלק לחמישה שלבים, כשכל אחד מהם נחלק אף הוא למספר תתי-שלבים.

²⁴ **בן פורת**, בעמ' 67.

תצלום של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "תהליך הביקורת השלם", (להלן – "נוהל תהליך הביקורת השלם") מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "34".

666. מצד הגוף המבוקר, או בעל התפקיד, תכליתה של זכות הטיעון לאפשר להם הזדמנות נאותה להשמיע טענותיהם ביחס לממצאים שנאספו בעניינם; מצד ביקורת המדינה, תכליתה של זכות הטיעון, בנוסף לאלה, גם לדייק, לתקן ולאשרר את הממצאים שנאספו על-ידי צוותי הביקורת בשלב 'עבודת השדה', ובכך לערוך בקרה נוספת עליהם, ככל שנדרש.

ראו: נוהל זכות הטיעון, נספח "29".

667. בפועל, וכנהוג מזה עשרות בשנים, ברוב המכריע של הביקורות שמבצע משרד מבקר המדינה, מבוצעים שינויים בטיטת הדוח בעקבות מימוש זכות הטיעון. לעיתים מדובר בשינויים מהותיים ולעיתים מצומצמים, ובמקרים רבים נערכים גם שינויים בממצאים אישיים. במקרה של שינויים מהותיים²⁵, ניתנת לגורמים המבוקרים ולכל מי שהשינוי משפיע עליו גם זכות טיעון משנית, נוספת, דהיינו – זכות טיעון ביחס לאותם שינויים.

668. מתודולוגיית הביקורת מבטיחה שדוח הביקורת (הסופי) ייערך ויפורסם רק לאחר שמיעת התייחסות כל המבוקרים וכל בעלי התפקידים העשויים להיפגע, ככל שהתייחסותם תועבר (וגורמים נוספים כמפורט בסעיף 707 להלן) וכן שתתוקף התשתית העובדתית שבבסיס טיטת הדוח, ככל שנדרש.

669. לאור זאת, גם אין נגרמים, ולא יכולים להיגרם, הנזקים מפניהם מתריעים התנועה לאיכות השלטון וכן הרמטכ"ל לשעבר, דהיינו – פגיעה בחקר האמת, פגמים בתשתית העובדתית ואי-שמיעת גורמים רלוונטיים.

י(4) שלב 'עבודת השדה'

670. כאמור, בשלב 'עבודת השדה' (שלב 'השטח') מבוצע איסוף שיטתי של המידע הרלוונטי לנושא הביקורת הנבדק. המידע שנאסף עובר עיבוד וניתוח מקצועי, ועל בסיסו מגבשים צוותי הביקורת את ממצאי טיטת הדוח, שהגם שהם מטבעם (עד למיצוי זכות הטיעון וגיבוש דוח (סופי)) ממצאים ראשוניים ולכאוריים, הם מהווים תשתית עובדתית הולמת לטיטת דוח ביקורת.

671. טיטת הדוח אינה, חלילה, "בלון ניסוי", כפי שטוען באופן שגוי אלוף (מיל') מר יעקב אור, המצהיר מטעמה של התנועה לאיכות השלטון, ביחס לארבע הטיטות (סעיף 14 לתצהירו). לא למותר לציין בהקשר זה כי מר אור טוען זאת למרות שלא נחשף לארבע הטיטות, לממצאים הכלולים בהן ולמסמכים העומדים בבסיסן. מכל מקום, המידע שנאסף לצורך גיבוש טיטת הדוח נדרש להיות כזה שעל בסיסו ניתן יהיה לגבש ממצאי ביקורת משמעותיים, אשר רלוונטיים לנושא הביקורת הנבדק ולמטרותיה.

²⁵ להרחבה בדבר "שינוי מהותי", ראו ה"ש 28 להלן.

672. כך, לצורך גיבוש הממצאים, על ביקורת המדינה לאסוף ראיות מספיקות ומתאימות. מתאימות - הכוונה לראיות שהן רלוונטיות לשאלות הביקורת ולמטרותיה, ראיות תקפות, היוצרות בסיס להערכת הנושא הנבדק וכן ראיות מהימנות, הנתמכות בנתונים מאמתים. מספיקות - הכוונה שעל ביקורת המדינה לאסוף כמות מספיקה של ראיות שיתמכו בממצא הביקורת המצוי בטייטה.

ראו: נוהל גיבוש ממצא ביקורת, עמ' 2, נספח "35"; נוהל ראיות הביקורת, עמ' 1-2, נספח "36".

תצלום של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "גיבוש ממצא ביקורת" (להלן - "נוהל גיבוש ממצא ביקורת") מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "35"; תצלום של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "ראיות הביקורת" (להלן - "נוהל ראיות הביקורת") מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "36".

673. טיוטת דוח תגובש רק לאחר שביקורת המדינה סבורה, לפי שיקול דעתה הבלעדי ומומחיותה, שהתשתית העובדתית שנאספה בשלב 'עבודת השדה' הולמת, עומדת בדרישות האמורות לעיל, וניתן לבסס עליה את ממצאי טיוטת הדוח.

674. אף על פי כן, טיוטה כשמה כן היא - טיוטה. היא אינה דוח ביקורת (סופי), ואינה מהווה החלטה. היא שלב מבין שלבי הליך הביקורת, מצע למימוש זכות הטיעון, שאחריה, כמפורט בפרק י(5) להלן, עוד צפויים שינויים טרם פרסום דוח (סופי).

675. במאמר מוסגר יצוין כי התנועה לאיכות השלטון מתיימרת להציג את מר אור (שעזב את משרד מבקר המדינה לפני למעלה מעשור) כמומחה לענייני ביקורת המדינה (סעיף 81 לעתירת התנועה לאיכות השלטון); למען הסר ספק - ביקורת המדינה חולקת על מרבית תצהירו של מר אור, אשר קשה להשתחרר מן הרושם, שמא שם לו למטרה להטיל דופי במבקר המדינה ועובדי משרדו. מכל מקום, בפסיקת בית המשפט הנכבד נקבע כי בהליכים מנהליים, במחלוקת שבין מומחים, יש להעדיף את עמדת הרשות המנהלית, הנסמכת על מומחיה.

ראו: בג"ץ 4874/21 אליקים בן ארי בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל, פס' 33 (נבו 6.2.2022).

איסוף מידע באמצעות עיון במסמכים וקיום פגישות

676. הואיל וביקורת המדינה מתבצעת בהליך אינקוויזיטורי, נתונה כאמור לביקורת המדינה הסמכות הבלעדית ושיקול הדעת הבלעדי לבחור את כלי הביקורת המתאימים לראיות שהיא נדרשת לאסוף בשלב 'עבודת השדה', לרבות עיון במסמכים, קיום פגישות, איסוף נתונים וניתוחם, ועוד.

677. ביקורת המדינה מתבססת בראש ובראשונה על תיעוד פורמלי, כתוב, שהוא מידע של הגופים המבוקרים.

678. מבקר המדינה אינו קובע ממצאי מהימנות של 'עדים'. ממצאי הביקורת מסתמכים על אדנים מקצועיים ואובייקטיביים ברורים, אשר מבוססים על עובדות הניתנות להוכחה באופן מקצועי ובלתי תלוי, באמצעות אסמכתאות שבידי הביקורת.

679. לא בכדי, חוק היסוד הקנה למבקר המדינה סמכות רחבה במיוחד לדרוש מהגוף המבוקר כל מידע הדרוש לדעת מבקר המדינה לשם עריכת הביקורת, ובכלל זאת "ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת" (סעיף 3 לחוק היסוד). כך, גם סעיפים 11 ו-12 לחוק המבקר מקנים למבקר המדינה סמכות רחבה לדרוש מידע.
680. כמו כן, איסוף המידע בשלב 'עבודת השדה' יכול (אך לא חייב) שיעשה גם באמצעות פגישות יזומות שעורכים צוותי הביקורת עם בעלי תפקידים, שלדעת הביקורת ולפי שיקול דעתה הבלעדי הם גורמים רלוונטיים וברי-תועלת לגילוי האמת, שעשויים למסור מידע עובדתי ורלוונטי על הגוף המבוקר, בהתייחס לנושא הביקורת הנבדק, מעבר למידע המצוי ברשותה של הביקורת והעולה ממסמכים.
681. אלו עשויים להיות בעלי תפקידים בהווה, בגוף המבוקר, כאלו שכיחנו בגוף המבוקר בעבר, או גורמים נוספים הרלוונטיים לנושא הביקורת הנבדק.
682. בפרקטיקה, עבודת השדה נמשכת לרוב מספר חודשים; לעניין הפגישות - בתחילה, צוותי הביקורת מעריכים עם אילו בעלי תפקידים יש להיפגש, ומבקשים לקיים עימם פגישות. בד בבד, נאספים מסמכים רבים ממקורות שונים, ומתנהלות התכתבויות שוטפות עם מבוקרים ובעלי תפקידים רלוונטיים. בהמשך, ככל שמתקדמות הפגישות ומבוצע עיון במסמכים, מתחדדים צרכי הביקורת, ולעיתים מתעורר צורך להיפגש עם גורמים נוספים, לעיתים אף בהמלצת הגוף המבוקר. כפי שיפורט בפרק (5) להלן, לעיתים גם, לאחר שמגובשת טיטה ולאחר שמתקבלות התגובות של הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים במסגרת מימוש זכות הטיעון שלהם, עולה הצורך לקבל הבהרות נוספות מבעלי תפקידים שעמם התקיימו כבר פגישות או בעלי תפקידים נוספים הדרושים מבחינה עובדתית. במקרים כאלו מבוצעת, בהתאם לשיקול דעתה הבלעדי של הביקורת, השלמה של 'עבודת השדה', בכתב או באמצעות פגישות נוספות.
683. לדוגמה, התנועה לאיכות השלטון צירפה לעתירתה (נספח יא'), הודעת מבקר המדינה מיום 18.8.2025, בה צוין כי בביקורות שעוסקות בכשל המרכזי שהוביל לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', לרבות בנוגע לארבעת נושאי הביקורת נשוא עתירת הסנגוריה, פנה מבקר המדינה למגוון בעלי תפקידים בכירים, בדרג המדיני ובדרג הצבאי (לרבות לרמטכ"ל לשעבר) במטרה לתאם עמם פגישות, כחלק מביצוע שלב 'עבודת השדה'.
- תצלום של הודעת מבקר המדינה מיום 18.8.2025 מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "37".
684. באותן ביקורות - הרמטכ"ל לשעבר הוא גורם רלוונטי ובר-תועלת, מבחינה עובדתית, לצורך איסוף הנתונים לגיבוש טיטות דוחות. לכן, בחודשים אפריל ואוגוסט 2025, העביר משרד מבקר המדינה לרמטכ"ל לשעבר שאלות, וכן בקשות לקיים עמו פגישות, ולמן חודש אוגוסט 2025 ועד לצו הביניים שניתן בעתירות דן ביום 31.12.2025 התקיימה עימו סדרת פגישות עתיות פרטניות עליה סוכם עם הרמטכ"ל לשעבר, בנוכחות עשרות עובדי ביקורת מכל החטיבות הרלוונטיות במשרד מבקר המדינה ולעיתים בנוכחות מבקר המדינה בעצמו. בפגישות אלו, שנמשכו שעות ארוכות, החל הרמטכ"ל

לשעבר להציג את עמדתו בהרחבה בקשר לאותן ביקורות, והוא צפוי להמשיך ולעשות כן בפגישות נוספות ביחס לאותן ביקורות.²⁶

685. יצוין, כי בניגוד לטענת הרמטכ"ל לשעבר (סעיפים 28-29 לתגובתו), באותן ביקורות שעוסקות כאמור בכשל המרכזי שהוביל לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל', כבר בחודש אפריל 2025 פנתה ביקורת המדינה לרמטכ"ל לשעבר, וכן לבעלי תפקידים בכירים נוספים בצה"ל (בעבר ובהווה), בבקשה לתאם עמם פגישות, וכן הפנתה לאותם בעלי תפקידים שאלות שיהוו מצע לאותן פגישות. הפנייה לתיאום פגישות נעשתה באמצעות מנהלת יסודות – גוף ייעודי בצה"ל, שהוקם על מנת לקשר בין צה"ל לבין ביקורת המדינה (להלן – "המנהלת") (סעיף 16 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נספח "10ב"), וזאת - בהתאם למנגנון שנקבע בין הצדדים במתווים המוסכמים, לפיו, תיאום פגישות עם בעלי תפקידים שהיו בגופים המבצעיים בזמן האירועים נשוא הביקורות ושסיימו את תפקידם בצה"ל.... יבוצע באמצעות צה"ל" (סעיף 16 למתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב"). יובהר כי, למרות פרישתו מצה"ל הרמטכ"ל לשעבר ביקש כי התאום עימו ימשיך להתבצע באמצעות המנהלת. עוד יובהר כי, על אף שהרמטכ"ל לשעבר קיים עם ביקורת המדינה סדרת פגישות עתיות, כאמור לעיל, עד למתן צו הביניים בעתירות, טרם השיב הרמטכ"ל לשעבר לשאלות שהופנו אליו בחודשים אפריל ואוגוסט 2025, אשר נשאלו במסגרת הביקורות העוסקות בכשל המרכזי שהוביל לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל', לרבות ארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה.

686. כפי שיפורט בפרק י(6)(ב) להלן, גם באשר **לארבע הטיטות**, יזמה ביקורת המדינה, בשלב עבודת השדה, כלומר – טרם גיבוש טיוטת דוח - פגישות עם מאות בעלי תפקידים רלוונטיים בגופים המבוקרים, מהם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל.

העדר חובה לקיים פגישה עם כל אדם הנזכר בטיטת הדוח

687. לצד האמור לעיל, ביקורת המדינה היא המוסמכת לקבוע, לפי שיקול דעתה הבלעדי, ומומחיותה עם אילו גופים מבוקרים, ועם אילו בעלי תפקידים ייערכו פגישות בשלב עבודת השדה, כלומר – טרם גיבוש טיוטת דוח, וזאת בהתאם לנסיבות העניין ולצרכי הביקורת.

688. בשלב עבודת השדה, אין חובה – בדין או בהנחיות מבקר המדינה - לשמוע בעל תפקיד כלשהו, ובכלל זה בעל תפקיד שיוזכר בטיטת הדוח; זאת, אף כאשר מיוחסת לו בטיוטה ביקורת אישית. בפסיקת בית המשפט הנכבד ובספרות נקבע במפורש בהקשר זה, כי בהליכים מנהליים בכלל, ובביקורת המדינה בפרט, חובת שמיעת בעלי תפקידים חלה אך ורק בטרם קבלת החלטה סופית של הרשות; ובביקורת המדינה – אך ורק טרם גיבוש דוח ביקורת (סופי) ולא טרם טיוטה.

ראו: בג"ץ טרנר, פס' 6 לפסק דינו של כב' השופט גולדברג; בן פורת, בעמ' 35 ו-67; ברק-ארז, 472; פרק י(5) להלן.

²⁶ פגישות אלה התקיימו בתאריכים 26.8.2025, 8.9.2025, 29.9.2025, 27.10.2025 ו-12.11.2025 כמו כן התקיימו פגישות נוספות כאמור בפרק י(6)(ג) להלן. לשלמות התמונה יצוין כי הרמטכ"ל לשעבר הבהיר, כי שיתוף הפעולה שלו עם ביקורת המדינה אינו גורע מטענותיו כפי שעולות במכתביו (נספחים 1, 2 ו-5 לתגובתו המקדמית) ואינו מהווה ויתור על אותן טענות.

689. כאמור, בשלב עבודת השדה נפגשת ביקורת המדינה עם כל גורם הנתפס, בעיניה, כרלוונטי ובר-תועלת לחקר האמת, שעשוי למסור מידע עובדתי רלוונטי ביחס לנושא הביקורת הנבדק, מעבר למצוי ברשותה והעולה מן המסמכים. טיוטת הדוח נכתבת אך ורק על יסוד שכנוע מקצועי של ביקורת המדינה, כי ממצאי הביקורת מתבססים על תשתית עובדתית הולמת טרם גיבושם.
690. אף אלוף (מיל') מר יעקב אור מטעמה של התנועה לאיכות השלטון, סבור כי על ביקורת המדינה לאסוף, בשלב 'עבודת השדה', את כלל הממצאים "...שיהוו את הבסיס ההכרחי לגיבוש הביקורת" (סעיף 14 לתצהירו) בנושא הנבדק.
691. ההחלטה האם להיפגש עם בעל תפקיד מסוים במהלך 'עבודת השדה' מצויה בליבת שיקול הדעת המקצועי של ביקורת המדינה, היא אינה אוטומטית, פורמלית, אלא נשקלת בעת ביצוע ביקורות, כדבר שבשגרה (להבדיל משמיעת הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים לאחר משלוח טיוטת הדוח, אשר מתחייבת כחלק ממימוש זכות הטיעון שלהם).
692. משרד מבקר המדינה מפעיל שיקול דעת פרטני לגבי כל גוף מבוקר, ולגבי כל בעל תפקיד. יודגש בהקשר זה, כי מבקר המדינה עצמו בוחן ומאשר כל טיוטת דוח ביקורת טרם מסירתה להתייחסות גופים מבוקרים ובעלי תפקידים. באישור זה מגולם גם שיקול דעתו של מבקר המדינה ביחס להליכי הביקורת העומדים ביסודה של טיוטת הדוח.
693. בעתירת התנועה לאיכות השלטון גלומה הנחת יסוד שגויה (למשל, סעיף 114; בתגובתו המקדמית של הרמטכ"ל לשעבר מדובר בטענה, למשל בסעיף 14), לפיה כל בעל תפקיד המיוחסת לו ביקורת אישית בטיטת דוח, הינו בהכרח גורם מרכזי לגיבוש התשתית העובדתית נשוא דוח הביקורת או בהכרח גורם המשפיע על "...מהות האירועים המבוקרים..." (סעיף 11 לתצהיר אור), ולכן בהכרח, על ביקורת המדינה להיפגש עמו בשלב גיבוש הטייטה.
694. לא כך הם פני הדברים. ישנם מקרים בהם מיוחסת בטיטת דוח ביקורת אישית לבעל תפקיד מסוים, אך הוא אינו גורם דרוש לצורך מסירת מידע, או לצורך גיבוש התשתית העובדתית שביסוד אותה ביקורת אישית בהתחשב במידע שכבר מצוי בידי ביקורת המדינה בשלב זה.
695. כאמור, ביקורת המדינה בודקת את תפקוד הגוף המבוקר בנושא מסוים. תכליתן של הפגישות שעורכת הביקורת עם בעלי תפקידים בשלב 'עבודת השדה', היא לאסוף מידע ונתונים אודות הגוף המבוקר (במקרה דן – צה"ל וגופים מבוקרים אחרים) מפי אותם בעלי תפקידים. עם זאת, במהלך איסוף המידע בגוף המבוקר, עשויים להתגבש גם ממצאים שלדעת ביקורת המדינה מחייבים ביקורת אישית. אין ללמוד מכך שבעל התפקיד, שלו יוחסה ביקורת אישית בשלב הטייטה, הינו בהכרח מרכזי לנושא הביקורת הנבדק, או בהכרח השפיע על "...מהות האירועים המבוקרים..." (סעיף 11 לתצהיר אור) ואין ללמוד מכך שביקורת המדינה בהכרח צריכה הייתה לשמוע אותו בעל תפקיד בשלב 'עבודת השדה'. שמיעתו של בעל התפקיד, ביחס לאותה ביקורת אישית, תיעשה כחלק מזכות השימוע שלאחר הטייטה.
696. ועוד. שאלת חיוניותו של בעל תפקיד פלוני לאיסוף הממצאים בשלב 'עבודת השדה', נגזרת, מטבע הדברים, לצד כלל נסיבות העניין, גם מסוג הממצא שביקורת המדינה מבקשת לבסס לגביו. ככל

שמדובר בממצא חמור יותר, רמת הביסוס בשלב 'עבודת השדה' תידרש להיות משמעותית יותר, ולהיפך.

697. לשם הדוגמה, כאשר הביקורת האישית נוגעת לאחריות מתוקף תפקיד, ולכשלים שנמצאו ביחידה שעליה בעל התפקיד מופקד, ככלל אין הכרח, שביקורת המדינה תיפגש עם בעל התפקיד שלו מיוחסת הביקורת האישית. בנוסף, כאשר הביקורת האישית מתייחסת להעדר נהלים בגוף המבוקר, וכאשר מספר בעלי תפקידים בגוף המבוקר אישרו עובדה זו, אף כאן אין חובה כי ביקורת המדינה תיפגש עם כל בעלי התפקידים אשר להם מיוחסת אחריות אישית בשל העדר הנהלים.

698. **ואכן**, בשלל הליכי ביקורת שקיימה ביקורת המדינה, גם בתקופת כהונתם של מבקרי מדינה קודמים, הועברו טיוטות דוח לגופים מבוקרים, הן לדרג מדיני, הן לדרג אזרחי והן לדרג צבאי, לרבות לבעלי תפקידים שיוחסה להם ביקורת אישית, בלא שהתבקשו ובלא שהתקיימו פגישות עימם קודם לגיבוש הטיוטות, משום שלא היה בכך צורך.

699. כך ארע אך לאחרונה, בביקורות אחרות על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'. למשל, בביקורת שעסקה בניהול הממשלתי של התחום האזרחי במלחמת חרבות ברזל, יוחסה בטיוטת הדוח ביקורת אישית לדרג מדיני, בין היתר, לראש הממשלה, לשר הביטחון שכיהן בתקופה הנבדקת ולשרי ביטחון קודמים וכן לראשי המטה לביטחון לאומי שכיהנו בתפקיד למן שנת 2020, בגין אי-השלמת הפעולות הנדרשות להסדר הסמכות והאחריות לניהול ההיבטים האזרחיים של העורף, בזמן לחימה; והכל - **מבלי** שביקורת המדינה נפגשה עם אותם גורמים טרם גיבוש טיוטת הדוח ומבלי שפגישה כזו נתבקשה טרם משלוח הטיוטות. אין בכך כדי לגרוע כהוא זה, מהלך מימוש זכות הטיעון שקיים מול אותם גורמים לאחר גיבוש הטיוטה ואשר הוביל לביצוע שינויים בטיוטה טרם פרסום דוח הביקורת (הסופי).

ראו: דוח הניהול הממשלתי.

700. גם בביקורות נוספות שערך מבקר המדינה על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' יוחסה ביקורת אישית בטיוטת דוח לגורמים בדרג מדיני, בלא שנתבקשו ובלא שנתקיימו עם כלל הגורמים, אשר יוחסה להם ביקורת אישית, פגישות קודם לגיבוש הטיוטה. כך למשל, בביקורת שעסקה בהעדר תפיסת הביטחון הלאומי והשפעתה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל, בביקורת שעסקה בפעילות הקבינט החברתי-כלכלי בתקופת המלחמה ובתקופה שקדמה לה, ביקורת שעסקה בטיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך המלחמה במישור האזרחי-כלכלי ובביקורת על הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי המלחמה.

ראו: דוח היעדר תפיסת ביטחון לאומי; דוח הקבינט החברתי-כלכלי במלחמת חרבות ברזל; דוח טיפול הממשלה ביישובי הצפון; דוח הטיפול בבריאות הנפש.

701. כך נעשה גם בהליכי ביקורת נוספים, בעבר. למשל, בדוח מבקר המדינה בנוגע לאסון השריפה בכרמל; בדוח מבקר המדינה שעסק בניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת; בדוח מבקר המדינה שעסק בהטבות שכר בבנק ישראל; בדוח מבקר המדינה שבדק את האגודה למען החייל וכהנה וכהנה הליכי ביקורת נוספים.

ראו: דוח השריפה בכרמל; מבקר המדינה, האגודה למען החייל (2009); מבקר המדינה, דוח ביקורת על בנק ישראל – הטבות שכר (2006); מבקר המדינה, דוח ביקורת על ניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת - חברת "ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ" (2007).

702. כאמור לעיל, אין משמעות הדברים, חלילה, כי בעלי תפקידים בגוף המבוקר העלולים להיפגע מדוח הביקורת וביקורת המדינה לא מצאה אותם כגורמים רלוונטים וברי תועלת לצורך גיבוש הטיוטה לא יישמעו. הם יישמעו באופן מלא ואפקטיבי, במסגרת זכות הטיעון הניתנת לאחר גיבוש טיוטת הדוח.

703. בפרק י(6)(ה) להלן נראה כי גם במתווים המוסכמים ניתן ביטוי למתודולוגיית הביקורת הקיימת, לפיה אין הביקורת מחויבת לקיים פגישות עם כל בעלי התפקידים העשויים להיפגע מטיוטת הדוח, בשלב 'עבודת השדה'.

704. ממילא שגויה בעליל טענת התנועה לאיכות השלטון (סעיף 115 לעתירתה) כי מדובר ב"מהלך תקדימי – ובניגוד לנוהגי העבר...".

י(5) שלב מתן זכות הטיעון

זכות הטיעון המוקנית בביקורת המדינה

705. עם סיום 'עבודת השדה', מובאים הממצאים שנאספו לידיעת הגופים המבוקרים ולגורמים נוספים (ראו פירוט להלן), וזאת על מנת לאפשר להם לממש את זכות הטיעון – להציג את הסבריהם, ולשטוח את טענותיהם.

706. מתודולוגיית הביקורת מבטיחה שדוח ביקורת (סופי) ייערך ויפורסם רק לאחר שמיעת התייחסות כל הגופים המבוקרים וכל בעלי התפקידים העשויים להיפגע, ואף גורמים נוספים.²⁷

707. בהתאם, ביקורת המדינה מקנה זכות טיעון רחבה וקפדנית, כך שהזכאים להגיב על טיוטת דוח הינם: כל מי שעלול להיפגע מהאמור בטיוטת דוח הביקורת – אף אם אינו גוף מבוקר או בעל תפקיד בו – ואשר מיוחסים לו ממצא או המלצה העלולים לפגוע בו, בשמו הטוב, בכבודו או להסב לו פגיעה כלכלית ישירה; כל מי ששמו מוזכר בטיוטת הדוח בהקשר של ליקוי או שניתן לזהותו בהקשר זה, וכן כל מי שטיוטת דוח הביקורת ממליצה לו לנקוט פעולה או המליצה דבר מה לגביו, אף אם אין ממצא ביקורת בעניינו.

²⁷ אלא אם הללו בחרו שלא להישמע.

ראו: נוהל זכות טיעון, עמ' 1, נספח "29"; נוהל הטלת אחריות אישית 2025, עמ' 1, נספח "31".

708. מסירת טיוטת הדוח להתייחסות הגוף המבוקר, או לכל אדם שלו עומדת זכות טיעון כאמור, מאפשרת להם להשיב לטיוטת הדוח, להעמיד דברים על דיוקם, להשיג על העובדות ועל הדרך שבה ביקורת המדינה מציגה אותן עובדות בטיוטת הדוח או מפרשת אותן, לערער על הממצאים, המסקנות וההמלצות, להוסיף מידע רלוונטי, להציף סוגיות שלא נכללו בטיוטת הדוח וכן לטעון כל טענה בהתייחס לטיוטת הדוח.

709. כאמור, מבחינתה של ביקורת המדינה, זכות הטיעון מאפשרת בקרה נוספת על הממצאים שנאספו בשלב 'עבודת השדה', ככל שנדרש – מדייקת, מתקנת, או מאשררת אותם, באמצעות שיתופם עם הגוף המבוקר ועם בעל התפקיד הרלוונטי וקבלת התייחסותם.

710. למשל, לעיתים, לאחר שמתקבלות התגובות של הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים הרלוונטיים במסגרת מימוש זכות הטיעון שלהם, עולה הצורך לקיים פגישות עם בעלי תפקידים שכבר התקיימו עמם פגישות בעבר, או בעלי תפקידים נוספים הדרושים מבחינה עובדתית. לעיתים, עולה הצורך לבקש ולאסוף מידע כתוב נוסף. במקרים כאלו, מבוצעת כאמור השלמה של 'עבודת השדה', ונערכות, במידת הצורך, פגישות נוספות.

711. תפקידה של זכות הטיעון בהליך המנהלי, בהקשר של השלמת התשתית העובדתית ודיוקה, נלמד היטב גם מהספרות והפסיקה העוסקות בכלל השימוע. קולעים לענייננו, למשל, דבריו של כבוד השופט (בדימוס), יצחק זמיר, בספרו **הסמכות המינהלית**, כרך ב- ההליך המינהלי (2011), באלו המילים:

"טעמים טובים תומכים בכלל השימוע. ראשית, מבחינתו של אדם שעשוי להיפגע מהחלטה מינהלית, השימוע נותן לו, כמי שקרוב ובקיא בעניין הנדון, הזדמנות להעמיד דברים על דיוקם ולהציג בפני הרשות המינהלית מידע ושיקולים המדברים בזכותו או לטובתו. מבחינת הרשות המינהלית, המידע והשיקולים המוצגים על ידי מי שנוגע בדבר משלימים את תשתית הנתונים, מבהירים את הבעיה שהרשות צריכה להכריע בה, מציגים את התמונה מזווית שונה ולכן גם עשויים לשפר את החלטה. אלה הם שיקולים מעשיים."

(זמיר, עמ' 1148).

712. דברים דומים נכתבו גם בספר פרי עטו של ב"כ התנועה לאיכות השלטון:

"...חוסר בתשתית ראייתית עשוי לחפוף לפגיעה בזכות הטיעון של הנפגע בכוח. במשפט המינהלי חל כלל חשוב הגורס, כי על הרשות המחליטה ליתן לכל מי שזכויותיו עלולות להיפגע מפעולותיה הזדמנות לשטוח את טענותיו. חפיפה זו מקורה באחת מתכליות זכות הטיעון: שיפור דרך קבלת ההחלטה המינהלית ואיכותה על ידי כך שההחלטה תתקבל על בסיס מירב המידע. במתן זכות הטיעון למי שעתיד להיפגע מההחלטה המינהלית, מוסיפה הרשות המינהלית נתונים עובדתיים ושיקולים נוספים למעגל השיקולים שאותם היא שוקלת. ההנחה היא, שתשתית עובדתית רחבה - אם כי רלוונטית - ושקילת מירב השיקולים הרלוונטיים, יובילו להחלטה מיטבית. אם כן, באמצעות זכות הטיעון מעבה הרשות המינהלית את התשתית הראייתית טרם קבלת החלטתה, ומכאן החפיפה החלקית בין החובה להניח תשתית ראייתית כאמור לבין זכות הטיעון."

ראו: אליעד שרגא ורועי שחר **המשפט המינהלי: עילות ההתערבות כרך שלישי 130-131** (2008) (להלן – "שרגא ושחר - עילות ההתערבות").

713. הפסיקה אף קובעת כי זכות הטיעון נועדה, בין היתר, לאפשר לאדם להעלות בפני הרשות טענות הנוגעות לתשתית העובדתית שבכוונתה להסתמך עליה, וזוהי "דרך המלך" להתמודדות עם אותה תשתית עובדתית. כך, למשל, נפסק בבג"ץ 1609/14 **התאחדות התעשיינים בישראל נ' כנסת ישראל - מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, פס' 4 (נבו, 20.5.2014):

"...[ש]דרך המלך להתמודד עם התשתית העובדתית או המקצועית שהרשות שוקלת להתבסס עליה (למשל, דוח שערך מומחה מטעמה) היא להגיש לרשות חוות דעת מקצועית שמסקנתה שונה. **לשם כך, בין היתר, נועדה זכות הטיעון.** החלטת הרשות נדרשת להתבסס על מכלול הנתונים הרלוונטיים שנאספו, לרבות חוות הדעת הנוגדת, ולייחס לכל אחד מהם משקל הולם. או אז זכאי אדם שנפגע מהחלטה קונקרטיית שנתקבלה לתקוף אותה בעילה מינהלית, ובכלל זה לטעון שלא ניתן משקל מתאים לנתונים שעליהם הצביע ועל כן היא אינה סבירה. זהו אפוא השלב המתאים לתקיפת החלטה – לאחר שניתנה – ולמעט במקרים חריגים ויוצאי דופן, יימנע בית המשפט מלקיים ביקורת שיפוטית על הליכי איסוף התשתית העובדתית במנותק מהחלטה מינהלית קונקרטיית."

714. האמור לעיל בנוגע לתפקידה של זכות הטיעון בהליך המנהלי, וכן לתכליתה של זכות הטיעון בביקורת המדינה, יש בו כשלעצמו כדי לדחות טענת התנועה לאיכות השלטון, למשל בסעיף 115 לעתירתה, כי הליך הביקורת בארבע הביקורות נשוא עתירתה "נעשה באופן הפוך מהמתחייב מביקורת המדינה..." ואת טענת הרמטכ"ל לשעבר כי מתודולוגיית הביקורת המקצועית הנהוגה מזה עשרות שנים בביקורת המדינה היא "שיטה לקויה, לא חוקית ולא רציונלית..." (סעיף 63 לתגובתו).

715. כמו כן, לאחר מסירת הטיטות, ככל שהדבר נדרש, מתקיימות (בנוסף להתייחסות כתובה) **ג** פגישות עם הגופים המבוקרים ועם בעלי התפקידים הרלוונטיים, לבקשתם, לשם קבלת התייחסותם לטיטות הדוח, להבהרות ולהשלמות נדרשות.

716. נוהל זכות הטיעון קובע בהקשר זה כי "על פי רוב תוקנה למבוקר המעוניין בכך **ג** זכות טיעון בעל-פה, לאחר ששלח תגובה כתובה על הפנייה" (עמ' 3, נספח "29").

717. יצוין שבארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, קיבלה על עצמה ביקורת המדינה, **כברירת מחדל**, להיענות לכל בקשה לקיום פגישה בעל-פה במסגרת מימוש זכות הטיעון, בין אם המבקש נפגש עם הביקורת בשלב 'עבודת השדה', קודם גיבוש הטיטה, ובין אם לאו.

718. ועוד. ביקורת המדינה מקנה כאמור, במקרים המתאימים, גם **זכות טיעון משנית**.

ראו: נוהל נוסח "כמעט סופי" של דוח ביקורת, נספח "38".

תצלום של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "נוסח כמעט סופי של דוח ביקורת" (להלן – "נוהל נוסח "כמעט סופי" של דוח ביקורת") מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "38".

719. כך, למשל, כאשר גוף מבוקר מטיל אחריות על גוף אחר וכאשר נערכים שינויים מהותיים²⁸ בטיטות הדוח לאחר מימוש זכות הטיעון הראשית, מועברת טיטות דוח מעודכנת, או חלקים רלוונטיים מתוכה בהם הוטמעה תשובת הגוף המבוקר והתייחסות הביקורת אליה, לפי העניין, לגופים המבוקרים או לבעלי התפקידים הרלוונטיים, לצורך קבלת תגובה נוספת, שנייה, לשינויים שבוצעו.

720. כאמור לעיל, לשם מימוש אפקטיבי של זכות הטיעון, עומדת לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים הנזכרים בטיטות הדוח גם זכות העיון אשר ניתנת, מטבע הדברים, רק לאחר שגובשה טיטות דוח כאמור.

ראו: נוהל זכות העיון, נספח "30".

שינויים בטיטות הדוח בעקבות מימוש זכות הטיעון

721. תגובות הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים להם עומדת זכות טיעון מתקבלות במשרד מבקר המדינה ונבחנות, כחלק בלתי נפרד מהליך הביקורת, "...בעיון, בלב פתוח ובנפש חפצה" (נוהל גיבוש דוח סופי, עמ' 2, נספח "39").

תצלום של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "גיבוש הצעת התמ"ה [תיק מבקר המדינה – הח"מ]" (להלן – "נוהל גיבוש דוח סופי") מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "39".

722. התגובות נבחנות באופן מדוקדק ומקצועי הן על-ידי צוותי הביקורת, והן על-ידי גורמי בקרה נוספים במשרד מבקר המדינה, שתפקידם לוודא כי התגובות נבחנו לעומקן וכי בוצעו בטיטות הדוח, במידת הצורך, השינויים הנדרשים. גם מבקר המדינה עצמו נדרש לתגובות.

723. **תגובות הגורמים המבוקרים מביאות, ברוב המכריע של הביקורות שמבצע משרד מבקר המדינה, לשינויים בטיטות הדוח. שינויים אלו עשויים לכלול השלמת פרטים, הוספת עיקרי תגובות הגופים המבוקרים לדוח, הוספת נתונים, זיוק עובדות, השמטת חלקים, החמרה או הקלה בממצאים, לרבות ממצאים הנוגעים לביקורת אישית ואף הסרה מלאה של הערות אישיות.**

724. כך למשל, נערכו שינויים בטיטות דוחות, בממצאים הנוגעים לביקורת אישית, עקב מימוש זכות הטיעון בדוח מבקר המדינה שעסק באסון השריפה בכרמל; בדוח מבקר המדינה שעסק בתפקידם ובהתנהלותם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית; בדוח מבקר המדינה שעסק בהיבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות לכנסת, וכן בדוחות ביקורת רבים נוספים.

ראו: דוח השריפה בכרמל; מבקר המדינה, המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - תפקידם והתנהלותם (2020); מבקר המדינה, היבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות לכנסת (2025).

²⁸ נוהל נוסח "כמעט סופי" של דוח ביקורת (נספח "38") קובע כי שינויים מהותיים עשויים להיות, בין היתר "החמרה בנוסח הליקוי"; "הטלת האחריות של גוף מבוקר אחד על גוף אחר"; ו-"שינוי מהותי בתכולת הדוח". במקרים של מחיקת ביקורת אין ניתנת זכות טיעון משנית משום שאין בה צורך.

725. גם בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, נשקלו (עד למתן צו הביניים בעתירות) - בעקבות שמיעת הגורמים השונים במסגרת מימוש זכות הטיעון - שינויים בארבע הטיטות, לרבות שינויים בביקורת אישית.

726. יצוין כי ביקורת המדינה מבצעת עשרות ביקורות מדי שנה, ותחת כהונתו של מבקר המדינה הנוכחי נערכו כשש מאות דוחות ביקורת. מאות עובדי משרד מבקר המדינה, שבידם הופקדה הסמכות לערוך ביקורת, הם בעלי מקצועיות ייחודית בתחום הביקורת, עובדים מנוסים ביותר ונטולי פניות. הביקורת היא לחם חוקם. אין להטיל דופי בכלים שבידיהם, בכישוריהם וביכולתם להאזין ברוב קשב למבוקרים ולבעלי תפקידים, בלב פתוח ובנפש חפצה, ולתקן, אם כך נדרש, את טיטת הדוח, בהתאם לשיקול דעתם המקצועי.

727. אף אלוף (מיל') מר יעקב אור המצהיר מטעמה של התנועה לאיכות השלטון מודה בפה מלא כי נערכים שינויים בטיטות דוחות בעקבות מימוש זכות הטיעון, ובלשונו:

”...מימוש זכות הטיעון בשלב של קבלת התייחסות לטיטת הדו"ח עשויה [כך במקור – הח"מ] לשנות את הדו"ח הסופי כך שיוסרו ממנו ממצאים או קביעת אחריות הנוגעת לגוף או לאדם, אם הביקורת השתכנעה כי כך ראוי.”

(סעיף 22 לתצהיר מר אור).

728. בנוסף, העובדה שמוקנית בביקורת המדינה, כעניין שבמדיניות גם זכות טיעון משנית במקרים המתאימים, כמפורט לעיל, מלמדת בהכרח כי ביקורת המדינה מקבלת על עצמה, כחלק בלתי נפרד מהליך הביקורת, שבשלב מימוש זכות הטיעון עשויה טיטת הדוח להשתנות, לחומרה או לקולא, ואף באופן מהותי.

729. דהיינו, זכות הטיעון בביקורת המדינה אינה טכנית, למראית עין; היא אפקטיבית, מהותית, וברוב המקרים של המקרים משפיעה בפועל על שייכתב בדוח הביקורת (הסופי), להבדיל מהטיטה.

730. לאור זאת, הנחת היסוד הגלומה בעתירת התנועה לאיכות השלטון (למשל, בסעיפים 117 ו-119), הנחה שמקבלת ביטוי מפורש בתגובת הרמטכ"ל לשעבר (למשל בסעיף 15) לפיה - מרגע שגובשה טיטת דוח דעתה של ביקורת המדינה נעולה, וזכות הטיעון היא חסרת משמעות, ניתנת למראית עין בלבד או בלשונו של הרמטכ"ל לשעבר (סעיף 32 לתגובתו המקדמית), בבחינת "מצוות אנשים מלומדה" - היא הנחה שגויה, שמשקפת אי-הבנה יסודית של הליכי ביקורת המדינה, מנותקת מהמציאות רבת השנים, המלמדת שהרוב המכריע של טיטות דוחות של ביקורת המדינה משתנה בעקבות מימוש זכות הטיעון, נסתרת מן העובדה שגם באשר לארבע הטיטות, נשקלו (עד למתן צו הביניים בעתירות) שינויים בעקבות מימוש זכות הטיעון ועוד צפויים להישקל עם גמר מימוש זכות הטיעון, והיא אף אינה עולה בקנה אחד עם האמור בתצהירו של אור מטעמה של התנועה לאיכות השלטון כאמור.

731. יצוין, כי התיזה המציגה את זכות הטיעון לאחר גיבוש טיטות דוח כחסרת משמעות, נסתרת חזיתית גם מההסכמות אליה הגיעו צה"ל וביקורת המדינה במתווים המוסכמים.

732. כפי שיפורט בהרחבה בפרק י(6)(ה) להלן, במתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 (נספח "10ב"), אשר נחתם בידיעתו ובהסכמתו של הרמטכ"ל לשעבר, שעה שפיקד על צה"ל, עוגנה האפשרות שבעלי תפקידים בצה"ל ישמעו בפני ביקורת המדינה אך ורק לאחר שתשלחנה טיוטות של דוחות. כלומר, שיגובשו טיוטות מבלי שביקורת המדינה תפגוש ולו בעל תפקיד אחד בצה"ל (אפשרות שבסופו של יום לא מומשה שכן לארבע הטיוטות קדמו פגישות שקיימו צוותי הביקורת עם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל (ראו פרק י(6)(ב) להלן)). לו סברו צה"ל והרמטכ"ל לשעבר, בזמן אמת, עת נחתמו המתווים המוסכמים, כי דעתה של ביקורת המדינה נעולה לאחר כתיבת טיוטת דוח, וזכות הטיעון לאחר היא למראית עין בלבד, ודאי שלא היו מסכימים לעגן האפשרות שהביקורת לא תשמע ולו בעל תפקיד אחד בצה"ל טרם כתיבת הטיוטה. במילים אחרות, התנהגותו של הרמטכ"ל לשעבר בזמן אמת מלמדת שגם לשיטתו זכות הטיעון היא בהחלט אפקטיבית לאחר משלוח הטיוטה.

הענקת זכות טיעון לאחר גיבוש טיוטת דוח – מתודולוגיה ראויה לפי הדין

733. דרישת התנועה לאיכות השלטון והרמטכ"ל לשעבר כי על ביקורת המדינה ליתן זכות טיעון, באופן קבע, עוד טרם גיבוש טיוטת דוח, לא זו בלבד שאינה תואמת המתודולוגיה המקצועית של ביקורת המדינה, אלא שהיא אף נעדרת יסוד בדין, עומדת בניגוד להלכה הפסוקה של בית משפט נכבד זה, ומטעם זה אף לא נתמכה באסמכתה משפטית כלשהי.

734. הלכה היא כי על הרשות המינהלית להעניק זכות טיעון לנפגע הפוטנציאלי טרם קבלת החלטה מינהלית סופית ומוחלטת, ולא במהלך שלבי הביניים של ההליך המינהלי. הטעם לכך נעוץ, בין היתר, בכך שהרשות המינהלית תוכל לגבש עמדה ראשונית, להציג אותה בפני מי שעלול להיפגע מההחלטה, ותאפשר לו למצות את זכות הטיעון ולהגן על עצמו באופן אפקטיבי. היטיבה לתאר זאת כבוד השופטת פרופ' ד' ברק-ארז בספרה "משפט מינהלי" (עמ' 472):

"...העיקרון הבסיסי- לפיו רק החלטה סופית מחייבת הענקת זכות טיעון – הוא עיקרון נכון. למעשה, זהו אף עיקרון הכרחי מן הבחינה המעשית, על מנת לאפשר גיבוש עמדה מקדמית של הרשות."

ראו גם: בג"ץ 3495/06 הרב הראשי לישראל הרב יונה מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 17-14 (נבו 30.7.2007); עת"מ (מינהליים י-ם) 18752-01-19 קרן קיימת לישראל נ' משרד המשפטים/רשם ההקדשות, פס' 7-5 (נבו 1.7.2019); שרגא ושחר – עילות ההתערבות, בעמ' 84.

735. הענקת זכות טיעון לאחר עיון בטיטות דוח, כלומר, לאחר שהגוף המבוקר או בעל התפקיד המופנית כלפיו ביקורת בטיטה נחשף, מתוך עיון בטיטה, לעובדות ולמצאים שנאספו בעניינו, באופן מפורט ומפורש, למסקנות ולהמלצות הלכאוריות שגיבשה הביקורת בשלב זה, ולאחר שניתנת לו הזדמנות לעיין במסמכים הרלוונטיים שעמדו ביסוד אותן עובדות וממצאים – מהווה הליך אפקטיבי ויעיל מבחינת הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים; זאת, מאחר שהגוף המבוקר או בעל התפקיד המופנית כלפיו ביקורת בטיטה נחשף למלוא הלך המחשבה של הביקורת, ובכך מתאפשר לו להגיב באופן מקיף ומעמיק לכל היבט של טיוטת הדוח.

736. אף ביקורת המדינה מפיקה תועלת מהותית ממתן זכות הטיעון כאמור, שכן, כאמור, בעקבות מימוש זכות הטיעון מתאפשר לביקורת המדינה, לאשרר את הממצאים שנאספו על-ידי צוותי הביקורת בשלב 'עבודת השדה', ולתקן במידת הצורך, ובכך לערוך בקרה נוספת על הממצאים, ככל שנדרש.

737. במאמר מוסגר יובהר כי אם הגוף המבוקר או בעל התפקיד בוחר שלא לממש את זכות הטיעון המוענקת לו, הרי שהדבר עשוי ללמד על אשרור הממצאים שנאספו על-ידי ביקורת המדינה.

738. במילים אחרות - זכות טיעון אפקטיבית יכולה להינתן אך ורק לאחר גיבוש טיוטת דוח, כלומר, טרם קבלת ההחלטה המינהלית הסופית, ולא במהלך שלבי הביניים של הליך הביקורת.

739. ודוק. בית המשפט הנכבד נדרש במפורש לסוגיית זכות הטיעון בהליכי ביקורת המדינה, וקבע, באופן שאינו משתמע לשני פנים, כי כאשר דובר בממצאים ומסקנות סופיים ומוחלטים של ביקורת המדינה או אז, תחויב ביקורת המדינה להעניק, כתלות במידת הפגיעה ובממצאים שנאספו, זכות טיעון טרם גיבוש ההחלטה הסופית (קרי טרם פרסום הדוח).

ראו: בג"ץ טרנר, פס' 6 לפסק דינו של כב' השופט גולדברג.

740. למעלה מן הצורך נציין כי אף אם היה ממש (ואין) בטענת התנועה לאיכות השלטון, לפיה יש להעניק זכות טיעון עוד טרם גיבוש טיוטת דוח, הרי שהפסיקה הכירה בכך שאף שימוע מאוחר מרפא את הפגם הדיוני הנטען. בענייננו הדברים נכונים מקל וחומר שכן אין המדובר בשימוע מאוחר כלל וכלל, שהלא טרם גובש או פורסם דוח ביקורת (סופי).

ראו: בג"ץ 549/75 חברת סרטי נח בע"מ נ' המועצה לבקורת סרטי קולנוע, פ"ד (ל) 757, 762 (1976); עע"מ 3493/08 שחמון נ' רשות הרישוי המקומית לתכנון ובניה תל אביב- יפו, פס' 17 (נבו 13.12.2010); בג"ץ 7289/11 קרייזי וואו בולז בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פס' 19 (נבו 9.5.2013); בג"ץ 3379/03 מוסטקי נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 865, פס' 28 (2004); עמ"נ (מינהליים י-ם) 55171-08-17 מ.מ.ע. אלמג'ד בע"מ נ' משרד החינוך, פס' 31-25 (נבו 17.12.2017).

י(6) לא נפל פגם בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון

741. כל טענות התנועה לאיכות השלטון, ויתר המשיבים לעתירת התנועה לאיכות השלטון, לפגמים כביכול שנפלו בהליכי הביקורת בארבע הביקורות נשוא עתירתה, וכפועל יוצא – בארבע הטיוטות, משוללות יסוד.

742. כפי שנראה להלן, ארבע הטיוטות גובשו על סמך בדיקה יסודית, מקיפה ומקצועית, איסוף של מאות רבות רבות של מסמכים, ופגישות שקיימה ביקורת המדינה עם בעלי תפקידים רבים מאוד, בצה"ל ומחוצה לו; צה"ל בכללותו, וקציני צה"ל, מכהנים וכאלו שסיימו את תפקידם, לרבות הרמטכ"ל לשעבר, מימשו, עד למועד צו הביניים, ואם יצומצם או יבוטל - עוד יוסיפו ויממשו את זכות הטיעון המוקנית להם, במלואה; בעקבות מימוש זכות הטיעון, מבקר המדינה צפוי להפעיל שיקול דעת האם ובאיזה אופן לשנות **טיוטות** של דוחות ביקורת; ממילא – ארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה

לאיכות השלטון כולן מצויות היו, נכון למועד צו הביניים, בעבודה, ומבקר המדינה טרם החליט האם לכלול בארבע דוחות הביקורת (הסופיים) ביקורת אישית, מה תהא דרגת חומרתה, אם בכלל ומה יהיה תוכנה.

743. כאמור, בהתאם לסעיף 28(א)(3) לחוק המבקר, ממצאי ביקורת אסורים בפרסום, כמו גם ארבע הטיוטות. לפיכך, יפורטו להלן פעולות הביקורת שבוצעו, מבלי להתייחס לממצאים גופם, כאשר בד בבד עם הגשת תצהיר תשובה זה מוגשת בקשה לקיום דיון חסוי על מנת שיתאפשר למבקר המדינה, באופן אישי, להציג בפני בית המשפט הנכבד ממצאי הביקורת הלכאוריים וכן הצגת הטיוטות עצמן.

י(6)(א) על ארבע הטיוטות

744. ארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון הן חלק מ-39 ביקורות שבהן נבחנת התנהלות צה"ל בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', לצד התנהלות הדרג המדיני והאזרחי. ברובן המכריע – צה"ל הוא מבוקר משני. ארבע הביקורות **אינן** הביקורות העוסקות, בכשל המרכזי שהוביל לאירועי השבעה באוקטובר ו'מלחמת חרבות ברזל' (בניגוד לנושאי הליבה נשוא עתירת הסנגוריה).

745. כך, **הביקורת בנושא המסיבה ברעים**, בוחנת את הליכי האישור והרישוי של המסיבה בחניון רעים (של קהילת ה"נובה") ושל אירוע נוסף – פסטיבל "Rising Spirit" (של קהילת "יוניטי") שנערך באותו מקום יום קודם לכן, וכן את אבטחת המסיבות (להרחבה ראו פרק "ו" לעיל).

746. **הביקורת בנושא הגנת הערים** בוחנת את אבטחת המרחב האזרחי בערי הדרום (שהינו מרחב עורפי למרחב היישובים בעוטף עזה) (להרחבה ראו פרק "ו" לעיל).

747. **הביקורת בנושא הטיפול בחללים אזרחיים** עוסקת בתהליכי האיסוף, הפינוי, הזיהוי והקבורה של החללים האזרחיים באירועי השבעה באוקטובר (להרחבה ראו פרק "ו" לעיל).

748. **הביקורת בנושא ההסברה הממשלתית** בוחנת את ההסברה הבין-לאומית של ישראל בתקופת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', ובתקופות שקדמו לה. ההסברה הישראלית נבחנת בביקורת זו, בין היתר, על רקע דוחות קודמים של מבקר המדינה, אשר התריעו על ליקויים חמורים בהתמודדות מדינת ישראל עם אתגרי המערכה על דעת הקהל הבין-לאומית (להרחבה ראו פרק "ו" לעיל).

י(6)(ב) לא נפל פגם באיסוף המידע בשלב 'עבודת השדה'

749. 'עבודת השדה' בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון נמשכה חודשים רבים (למן חודש ינואר 2024 ועד חודשים מאי-יולי 2025²⁹). במהלכה, נאספו מאות רבות של מסמכים, אשר נותחו ונבחנו בקפידה; מסמכים אלה משמשים הבסיס העיקרי לממצאים שנכללו בארבע הטיוטות.

²⁹ עבודת הביקורת נערכה, לסירוגין, תחת אילוצי צו הביניים בהליך הקודם: צו ביניים מלא - למן יום 16.6.2024 ועד יום 21.11.2024; צו ביניים חלקי – למן יום 22.11.2024 ועד יום 27.4.2025 (ראו פרק ב' לעיל).

750. בנוסף, על אף שמתודולוגיית הביקורת והנחיות מבקר המדינה אינן מחייבות זאת (כמפורט בפרק (6)(ב) לעיל, לצד איסוף המסמכים, קיימה ביקורת המדינה בשלב 'עבודת השדה', קרי – טרם גיבוש ארבע הטיוות, פגישות עם מאות בעלי תפקידים – (עם חלקם יותר מפגישה אחת), בצה"ל ומחוצה לו, רלוונטיים וברי-תועלת לחקר האמת בנושאים הנבדקים, בכל הדרגים, לרבות קצינים בכירים במיוחד, חברי המטה הכללי, גורמי מטה וקציני שטח, כמפורט להלן:

(א) בביקורת בנושא המסיבה ברעים – התקיימו טרם משלוח הטיוטה פגישות עם כ-20 בעלי תפקידים בצה"ל (פיקוד דרום, אוגדת עזה, החטיבה הצפונית באוגדת עזה, הפרקליטות הצבאית והמטה הכללי של צה"ל). בנוסף, התקיימו פגישות עם עשרות רבות של בעלי תפקידים במשטרה, עם בעלי תפקידים במועצה אזורית אשכול, ברשות הארצית לכבאות והצלה, בקק"ל, רשות מקרקעי ישראל, מד"א, משפחות של נרצחים, שורדי המסיבה, ועוד. כמו כן טרם גיבוש הטיוטה התקיימה פגישת סיכום, בה השתתף קצין צה"ל בדרגת אלוף וכן התקיימה פגישה שכזו עם משטרת ישראל.

(ב) בביקורת בנושא הגנת הערים – התקיימו טרם משלוח הטיוטה פגישות עם כ-15 בעלי תפקידים בצה"ל (פיקוד העורף, פיקוד דרום, אוגדת עזה, החטיבה הצפונית באוגדת עזה, ואגף המבצעים). בנוסף, התקיימו פגישות עם עשרות בעלי תפקידים במשטרה, עם בעלי תפקידים בעיריית שדרות, אופקים, נתיבות וכן עם רשות החירום הלאומית. כמו כן, טרם גיבוש הטיוטה התקיימה פגישת סיכום, בה השתתף קצין צה"ל בדרגת אלוף וכן התקיימה פגישה שכזו עם משטרת ישראל.

(ג) בביקורת בנושא הטיפול בחללים אזרחיים – התקיימו טרם משלוח הטיוטה פגישות עם כ-40 בעלי תפקידים בצה"ל (פיקוד דרום, פיקוד העורף, הרבנות הצבאית ואגף כוח אדם). בנוסף, התקיימו פגישות עם כ-50 בעלי תפקידים נוספים – במשרד הפנים, משרד הבריאות, המשטרה, זק"א, המכון לרפואה משפטית, בתי החולים, המשרד לשירותי דת ועוד. כמו כן, טרם גיבוש הטיוטה ביקשה ביקורת המדינה לקיים פגישת סיכום עם המבוקר המרכזי (שאינו צה"ל), אך זה לא היה מעוניין בכך.

(ד) בביקורת בנושא ההסברה הממשלתית – התקיימו טרם משלוח הטיוטה פגישות עם כ-30 בעלי תפקידים בצה"ל (מערך דובר צה"ל, בעבר ובהווה). בנוסף, התקיימו פגישות עם בעלי תפקידים במערך ההסברה הלאומי, משרד התפוצות, משרד החוץ, מסבירנים אזרחיים ועוד. כמו כן, טרם גיבוש הטיוטה ביקשה ביקורת המדינה לקיים פגישת סיכום עם קצין צה"ל בדרגת תא"ל, אך הלה הודיע שאינו מעוניין בפגישה נוספת טרם טיוטה, אלא יעביר התייחסותו הנוספת בשלב מימוש זכות הטיעון.

751. **כאמור, בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון לבדן, נפגשה ביקורת המדינה עם**

כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל ועם מאות בעלי תפקידים מחוצה לו; וזאת – טרם גיבוש הטיוות. עובדות אלה כשלעצמן מדגימות מדוע שגויה טענת התנועה לאיכות השלטון, כי ביקורת המדינה נמנעה כביכול, כ"שיטת פעולה", מלהיפגש עם "...מבוקרים מרכזיים שמשפיעים על מהות האירועים המבוקרים..." (סעיף 110 לעתירת התנועה לאיכות השלטון; סעיף 11 לתצהירו של מר אור).

752. יובהר – ביקורת המדינה נפגשה בשלב 'עבודת השדה' של ארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, עם כל בעלי התפקידים בצה"ל, אשר היו רלוונטיים וברי תועלת, בראות עיניה, לגיבוש הממצאים שביסוד ארבע הטיוטות.
753. ארבע הטיוטות, לרבות הביקורת האישית הכלולה בהן, גובשו אך ורק לאחר שביקורת המדינה שוכנעה כי די בתשתית העובדתית שנאספה בשלב 'עבודת השדה', על מנת לבסס את הממצאים שנכללו בארבע הטיוטות, וכי מדובר בתשתית הולמת.
754. כמו כן, שילוב ביקורת אישית בארבע הטיוטות, מבלי שנערכה קודם לכן פגישה עם בעל התפקיד, התבצע רק במקרים בהם לפי שיקול דעת מבקר המדינה, הונח מסד עובדתי הולם, שתמך וביסס אותה ביקורת, אשר די היה בו לצורך הכללתה בטיוטת דוח הביקורת, לרבות כאשר דובר באחריות פיקודית כוללת/ניהולית כוללת, שנובעת מעצם אחריות של בעל תפקיד על יחידה או גוף מסוים, כך שבעל התפקיד שלו יוחסה אותה ביקורת לא היה דרוש למסירת מידע עובדתי טרם גיבוש הטיוטה.
755. הדבר נכון לא רק לגבי הרמטכ"ל לשעבר, אלא גם בנוגע למספר קצינים בכירים נוספים, וכן לגורמים בכירים בדרג המדיני שלא נתבקשו עמם פגישות טרם משלוח טיוטות ולא נתקיימו כאלה, ויוחסה להם ביקורת אישית בטיוטות.
756. על הנאמר יש להוסיף, כאמור לעיל, כי הרמטכ"ל לשעבר, עת כיהן כרמטכ"ל, וקצינים בכירים נוספים, ידעו היטב, עוד בחודשים ינואר ופברואר 2025 (עת קיבל צה"ל הודעה בכתב על כך) וכמובן גם עת נחתם המתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 כי נסתיימה 'עבודת השדה' ('שלב השטח') של הביקורות בנושא טיפול בחללים האזרחיים והמסיבה ברעים (הליכי הרישוי) (כך צוין במפורש גם במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב", פריטים מס' 1 ו-26 לטבלה שבנספח ב'), כלומר – הובהר באותו מתווה מוסכם שהשלב הבא בהליך הביקורת הוא משלוח הטיוטות, ולא פגישות; (במתווים המוסכמים הובהר במפורש כי "...מועד 'סיום עבודות שטח'... ייחשב כסיום שלב השטח (כלומר סיום הפגישות...)"; סעיף ג2, נספח "10ב").
757. ואף על פי כן הרמטכ"ל לשעבר וקצינים בכירים נוספים, בידעם שנסתיימו שלב השטח באותן ביקורות, לא אצו להיפגש עם ביקורת המדינה, לא בכלל, ולא בביקורות אלו, לא הלינו על כך שהם דרושים להישמע טרם סיום 'עבודת השטח' ולא ביקשו להישמע לפני הטיוטות; להיפך – הם ביקשו לתת תוקף שיפוטי למתווים המוסכמים (וכך גם המנהלת) (ראו פירוט בפרק ב' לעיל).
758. לו סברו הרמטכ"ל לשעבר וקצינים בכירים נוספים אשר לא נשמעו בשלב עבודת השדה, כי הם גורמים מרכזיים למסירת מידע עובדתי, רלוונטיים וברי-תועלת, לצורך גיבוש ארבע הטיוטות, הדעת נותנת שהיו פונים לביקורת המדינה מיוזמתם ומבקשים להיפגש עמה על מנת להציג, מבחינת צה"ל, את המצב העובדתי כפי שהם רואים אותו (ללא קשר לשאלת האחריות האישית). במילים אחרות, העובדה שהרמטכ"ל לשעבר וקצינים נוספים בצה"ל (בעבר ובהווה) לא ביקשו, בזמן אמת, להישמע בפני ביקורת המדינה בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, מלמדת שגם לשיטתם, באותן ארבע ביקורות, הם לא היו גורמים דרושים למסירת מידע טרם גיבוש ארבע הטיוטות.

759. זאת ועוד, ארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, כמו גם יתר הביקורות הנוגעות לאירועי השבעה באוקטובר ו'מלחמת חרבות ברזל', התנהלו במתכונת עבודה ייחודית, וזאת על רקע הקמתה של המנהלת כאמור.

760. המנהלת מילאה תפקיד מרכזי, ולעיתים אף בלעדי, בניהול הליכי הביקורת מטעם צה"ל. כך, לדוגמה, בקשות למסירת מסמכים ושאלות אשר הופנו לבעלי תפקידים בצה"ל לצורך מענה בכתב, הועברו, לפי דרישת צה"ל, ובהתאם למתווים המוסכמים (סעיף 6ד למתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "11ב"), באמצעות המנהלת בלבד; המנהלת הייתה הגורם המאשר את קיום הפגישות עם בעלי התפקידים בצה"ל; נציגי המנהלת נכחו בחלק ניכר מהפגישות; התקיימו פגישות סטטוס עיתיות עם נציגי המנהלת, ועוד.

761. במקרים מסוימים, התבקשה המנהלת אף להצביע על בעלי התפקידים הרלוונטיים בצה"ל לביקורת בנושא מסוים, ולתאם עבור צוותי הביקורת במשרד מבקר המדינה פגישות עמם, עניין שארך זמן. כך, למשל, בהליכי הביקורת שעסקו בטיפול בחללים אזרחיים ובהסברה הממשלתית.

762. משמע, גם הגוף הייעודי בצה"ל לניהול הליכי הביקורת מטעמו של צה"ל, אשר, כאמור לעיל, קיים עם ביקורת המדינה שיח שוטף בנוגע לניהול הליכי הביקורת, היה מודע לכל אורך הדרך לזהות בעלי התפקידים עמם נפגשת ביקורת המדינה בשלב עבודת השדה, ולא סבר שישנם בעלי תפקידים נוספים בצה"ל (בהווה או בעבר), לרבות הרמטכ"ל לשעבר, שדרושים לביקורת לצורך איסוף מידע עובדתי, טרם גיבוש הטיוטות בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון.

763. יצוין כי שילוב ביקורת אישית בארבע הטיוטות, כלפי בעלי תפקידים נעשה בזהירות הראויה, תוך הפעלת שיקול דעת פרטני בכל מקרה ומקרה. ההחלטה לייחס ביקורת אישית בטיוטת הדוח, בהינתן הממצאים שנאספו טרם גיבוש הטיוטה, התקבלה על-ידי מבקר המדינה עצמו לאחר ששמע את צוותי הביקורת הנוגעים בדבר. בניגוד לטענת הרמטכ"ל לשעבר (סעיף 6א) לתגובה המקדמית מטעמו, אין בכך כל פגם, וכך ראוי שיעשה.

י(6)ג) לא נפגעה כהוא זה זכות הטיעון

764. התנועה לאיכות השלטון טוענת, כי לא ניתנה, כביכול, בארבע הביקורות נשוא עתירתה "זכות טיעון למבוקרים מרכזיים" (סעיף 119). הטענה משוללת יסוד.

765. במהלך החודשים מאי 2025 ויולי 2025, הופצו לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים הרלוונטיים ארבע הטיוטות, לאחר שהן אושרו על-ידי כלל גורמי הבקרה במשרד מבקר המדינה, ובכללם מנהל החטיבה הרלוונטית, הלשכה המשפטית, מנכ"ל המשרד ומבקר המדינה עצמו.

766. בחלק מארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, נמסרו קטעים מטיוטות הדוחות, שעניינם ייחס ביקורת אישית, אך ורק לבעלי התפקידים הרלוונטיים שלהם יוחסה אותה ביקורת אישית, ולעיונם בלבד ולא נמסרו לגופים המבוקרים עצמם (על אף שהנחיות מבקר המדינה מחייבות לעשות כן רק במקרים בהם מדובר בביקורת אישית חמורה כאמור בסעיף 574 לעיל).

767. רק בשלב השני, לאחר קבלת התייחסותם של גורמים אלה ותיקון הטיוטה, אם הדבר יידרש, תועבר, בהתאם לנוהל נוסח "כמעט סופי" של דוח ביקורת (נספח "38"), טיוטה עדכנית לעיון ולהתייחסות הגוף המבוקר. התנהלות זו מדגימה את רמת הזהירות הגבוהה הננקטת על-ידי ביקורת המדינה גם בביקורת אלה.
768. ועוד. בעקבות משלוח הטיוטות, משרד מבקר המדינה קיבל פניות רבות מצד גורמים בצה"ל בבקשה לעיין במסמכים העומדים ביסוד ארבע הטיוטות, לקיים פגישות באשר לתוכן ארבע הטיוטות, וכן החלו להימסר לביקורת המדינה התייחסויות בכתב לארבע הטיוטות, כחלק ממימוש זכות הטעון.
769. **ביחס לכל ארבע הטיוטות**, החלו להתקיים, כחלק ממימוש זכות הטעון, פגישות עם מגוון בעלי תפקידים בכירים בצה"ל (מכהנים וכאלו שסיימו תפקידם), לרבות בעלי תפקידים שיוחסה להם ביקורת אישית בארבע הטיוטות, ובכלל זה בעלי תפקידים שלא נתקיימו עימם פגישות טרם גיבוש הטיוטות, וכן נקבעו פגישות נוספות וככל שיבוטל או יצומצם צו הביניים עוד צפויות להיקבע (אלא כמובן אם קצין כלשהו לא היה מעוניין בקיום פגישה גם לאחר שהוצעה לו זכות טעון).
770. **אף הרמטכ"ל לשעבר החל לממש את זכות הטעון שלו** במענה לארבע טיוטות. הרמטכ"ל לשעבר מסר התייחסותו הכתובה (ניתנו ארכות) לשתי טיוטות³⁰ - בביקורת ההסברה הממשלתית והטיפול בחללים אזרחיים. עד למתן צו הביניים הוא היה בתהליך מימוש של זכות הטעון שלו, לבקשתו, בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון והתאפשר לו למסור עוד התייחסויות כתובות נוספות לפי בחירתו.
771. מעבר לכך, בין הרמטכ"ל לשעבר לבין ביקורת המדינה סוכם, כאמור, מתווה עבודה, הכולל פגישות תקופתיות סדירות שמטרתן לאפשר לרמטכ"ל לשעבר למסור התייחסותו, **גם בעל-פה**, לארבע הטיוטות (שתי פגישות מדי שלושה שבועות; עד כה נערכו שתי פגישות בנושא טיוטת דוח ההסברה הממשלתית, שמשכן היה כ-7 שעות, ופגישה בנושא טיוטת דוח הטיפול בחללים שנמשכה כ-4 שעות).
772. יצוין, כי הטענה בתגובת הרמטכ"ל לשעבר (סעיף 63) לפיה נכתבים, כביכול, דוחות ביקורת (סופיים), מבלי להמתין לתגובתם המלאה לארבע הטיוטות של הגופים המבוקרים ושל בעלי התפקידים הנוגעים בדבר, אשר עד למתן צו הביניים בעתירות מימשו את זכות הטעון שלהם, היא עורבא פרח.
773. דוחות ביקורת (סופיים) טרם נכתבו, וממילא ייכתבו רק לאחר שתינתן הזדמנות נאותה לכל מי שזכאי לכך – להגיב לארבע הטיוטות, ולאחר שהתגובות תיבחנה על-ידי ביקורת המדינה, ויערכו, ככל שנדרש, שינויים בארבע הטיוטות. טענת הרמטכ"ל לשעבר בהקשר זה נסמכת אך ורק על הוצאה מהקשרם של דברים שנכתבו במכתב מנכ"ל משרד מבקר המדינה מיום 30.9.2025 שעסק במימוש זכות העיון והטעון (נספח 14 לתגובת הרמטכ"ל לשעבר). באותו מכתב צוין, כי הביקורת בנושא ההסברה הממשלתית מצויה ב"שלב סופיים" של גיבוש הדוח, שכן כבר התקבלו תגובות לטיוטה (לרבות של צה"ל והרמטכ"ל לשעבר) ועל כן נתבקש כי מסירת התייחסות לאותה טיוטה

³⁰ כאמור לעיל, הרמטכ"ל לשעבר ציין כי שיתוף הפעולה שלו עם הביקורת אינו גורע מטענותיו בדבר פגמים, לשיטתו בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, ואינו מבטא ויתור על אותן טענות.

תיעשה בלוח הזמנים שנקבע במכתב. למן אותו מכתב, הרמטכ"ל לשעבר קיים שתי פגישות עם ביקורת המדינה בנושא ההסברה הממשלתית, והמועד להגשת התייחסותו הכתובה לטיוטה זו הוא שוב ושוב עד שלבסוף הוא הודיע כי אין בכוונתו למסור התייחסות כתובה נוספת. די בכך כדי לשמוט הקרקע תחת טענת הרמטכ"ל לשעבר בעניין; לו גובש דוח (סופי), ביקורת המדינה לא היתה מאריכה המועד למסירת התייחסות הרמטכ"ל לשעבר ולא היתה נפגשת עמו, פעמיים, ביחס לטיוטה זו. המכתב האמור מלמד שביקורת המדינה בהכרח ביקשה להידרש לתגובת הרמטכ"ל טרם כתיבת הדוח (הסופי), ועל כן ביקשה לוודא שיעמוד במועד שנקב להגשת התגובה.

י(6)(ד) בעקבות מימוש זכות הטיעון – נשקלים שינויים בארבע הטיטות

774. כמפורט בפרק י(5) לעיל, בחלק מכריע מהביקורות שמבצע משרד מבקר המדינה, תגובות המבוקרים מובילות לעריכת שינויים בטיטות הדוחות – לעיתים שינויים מהותיים, ולעיתים מצומצמים. כך גם בענייננו.

775. תגובות המבוקרים ובעלי התפקידים שהתקבלו עד למועד מתן צו הביניים בעתירות, נבחנו על-ידי ביקורת המדינה, ונשקלו שינויים בארבע הטיטות בעקבות קבלתן. בנוסף, עוד צפויים להיבחן שינויים נוספים נדרשים עד לגמר מימוש זכות הטיעון, כפוף להכרעה בעתירות או לביטול או צמצום צו הביניים.

776. ההנחה הגלומה בעתירת התנועה לאיכות השלטון (בתגובתם של הרמטכ"ל לשעבר והסנגוריה הצבאית הדברים נטענו במפורש) בדבר דעה נעולה כביכול של ביקורת המדינה עם גיבוש ארבע הטיטות, כמפורט לעיל, היא הנחה שגויה בעליל. דעתו של מבקר המדינה אינה נעולה, גם בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון. ההיפך הוא הנכון – אוזנו כרויה לשמיעת כל הגורמים המבוקרים ובעלי התפקידים, באופן שיביא, אם הדבר נדרש לפי שיקול דעתו, לשינוי של ממצאים או הערות הכלולים בארבע הטיטות.

777. ממילא, הליך הביקורת בארבע הביקורות נשוא התנועה לאיכות השלטון טרם הושלם. מבוקרים ובעלי תפקידים מימשו עד למתן צו הביניים את זכות הטיעון המוקנית להם, ועוד עתידים לממשה כפוף להכרעת בית המשפט הנכבד; ארבע הטיטות מצויות היו בעבודה במועד מתן צו הביניים. בהתאם, מבקר המדינה הפעיל, עד מתן צו הביניים בעתירות, וכפוף להכרעתו של בית המשפט הנכבד יוסיף להפעיל כאמור את שיקול דעתו בשאלה האם ובאיזה אופן לשנות טיטות של דוחות ביקורת, בעקבות מימוש זכות הטיעון. מבקר המדינה טרם הכריע ביחס לביקורת אישית לגבי אותם גורמים, לאור זכות הטיעון המוקנית להם, וממילא הדוחות (הסופיים) טרם פורסמו.

778. בשלב מקדמי זה אין לדעת מה תהיינה מסקנות והמלצות הביקורת; למי תיחוס ביקורת אישית, אם בכלל, ובאיזו חומרה.

779. בנוסף, כאמור, מתודולוגיית הביקורת, כפי שגם יושמה בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, מבטיחה שדוח הביקורת (הסופי) ייערך ויפורסם, כפוף להכרעתו של בית המשפט הנכבד בעתירות, רק לאחר מתן זכות טיעון לכל הגופים המבוקרים וכל בעלי התפקידים העשויים להיפגע (ועוד כמפורט בסעיף 707 לעיל), לאחר בחינת כלל ההתייחסויות שיתקבלו, ולאחר

שהתייחסויות אלה ישמשו לאשרור ועריכת בקרה נוספת על התשתית העובדתית שבבסיס הדוח, ולאחר דיוק ותיקון הממצאים במידת הצורך.

780. משכך, ברי כי אין ממש בטענת התנועה לאיכות השלטון כי בשל העובדה שפגישות עם בעלי תפקידים התקיימו ויתקיימו (כפוף להכרעה בעתירה) לאחר משלוח טיוטה, ולא לפניה, "התוצר הסופי, דוח הביקורת, הוא פגום מלכתחילה" (סעיף 112 לעתירת התנועה לאיכות השלטון).

781. ממילא, אין נגרמים, ולא יכולים להיגרם, הנזקים מפניהם מתריעים התנועה לאיכות השלטון והרמטכ"ל לשעבר, דהיינו – פגיעה בחקר האמת, פגמים בתשתית העובדתית ואי-שמיעת גורמים רלוונטיים.

י(6)(ה) פעולות הביקורת נעשות בהתאם למתווים המוסכמים

782. לא זו בלבד שאין חובה – בדין או בהנחיות מבקר המדינה - לשמוע בעל תפקיד כלשהו טרם גיבוש טיוטה, אלא שבמתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, אשר נחתם כמפורט לעיל, באישורו של הרמטכ"ל לשעבר שעה שפיקד על צה"ל, ואף היועצת המשפטית לממשלה ביקשה ליתן לו תוקף שיפוטי מחייב, הוסכם ונקבע במפורש שביקורת המדינה תוכל לגבש טיוטות של דוחות – על ממצאיהן, במגוון ביקורות, לרבות בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, מבלי לקיים **פגישות** קודם לכן עם בעלי תפקידים בצה"ל.

783. המתווים המוסכמים גובשו, בשעתם, בין צה"ל לבין ביקורת המדינה, על רקע העומס שהושת על בעלי תפקידים בצה"ל עקב הימשכות הלחימה, ומתוך כוונה לאפשר את ביקורת המדינה מחד, ולהתחשב באילוצים המבצעיים של צה"ל מאידך. עמדת צה"ל היתה, כי פגישות ביקורת הן נדבך מעמיס על בעלי התפקידים בצה"ל.

784. על כן, במתווים המוסכמים נכללו מנגנונים שתכליתם לאזן בין קיומה של ביקורת המדינה מחד, לבין העומס על צה"ל מאידך, באמצעות ביצוע ביקורת מדורגת – הן בסדר הביקורות שיבוצעו והן בהתקדמות שלבי הביקורת.

785. כך, בסעיף 10ד למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 (נספח "10ב") הובהר כי בהתאם לשיקול דעת צוותי הביקורת, ייתכן כי לצורך ביצוע הביקורות בצה"ל, לא יידרשו פגישות כלל בשלב 'עבודת השדה', אלא די יהיה בהסתמכות על מסמכים בכתב. דבר זה מתאפשר, אף בהתאם למתודולוגיה הבסיסית של משרד מבקר המדינה, כמוסבר לעיל (פרק י(4)). **סופו של יום אפשרות זו לא מומשה בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, שכן, כמפורט לעיל, נתקיימו פגישות עם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל טרם משלוח טיוטות.**

786. עוד הוסכם בסעיף 10ד למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, כי ככל שצה"ל יהיה מעוניין בקיום פגישות לאחר קבלת טיוטות דוחות, ביקורת המדינה תיענה לכך, והפגישות תתקיימנה בהתאם לסדר הביקורות שנקבע במתווה. ובלשון הסעיף:

"...בהתאם לשיקול דעת צוותי הביקורת – ייתכן כי לצורך ביצוע הביקורות בגופים בצה"ל לא יידרשו פגישות אלא הביקורת תסתפק בהמצאת מסמכים... **עם קבלת הטיטות** יבחן צה"ל האם הוא מבקש להשיב לטיטה ואם לא, יודיע על כך למבקר

המדינה בהקדם. ככל שצה"ל יהיה מעוניין בקיום פגישות הביקורת תתקיים בהתאם למנגנון שנקבע בסעיפים (1)-(3).".

787. התנועה לאיכות השלטון מבקשת לקרוא את הסיפא של סעיף 10ד, כאילו היא מנותקת מהמילים שקדמו לה "עם קבלת הטיוטות..." , כך שלטענתה, במקרים בהם צה"ל יבקש לקיים פגישות, אזי אלו יתקיימו, כביכול, טרם גיבוש טיוטת דוח, ולא אחריה (סעיף 126 לעתירת התנועה לאיכות השלטון). מעבר לעובדה שאין ליתן כל משקל לעמדת התנועה לאיכות השלטון באשר לתוכן המתווים המוסכמים, הרי שגם לגופו של עניין התנועה לאיכות השלטון שוגה.

788. סעיף 10ד מתייחס במפורש לפנייה של צה"ל לקיום פגישות, רק **לאחר** קבלת הטיוטות. כל פרשנות אחרת משוללת היגיון ואינה תואמת לשון הסעיף ותכליתו, ואת שסוכם. הסעיף מקנה במפורש לביקורת המדינה את שיקול הדעת להחליט האם דרושות פגישות אם לאו, ולצה"ל את האפשרות לדרוש קיום הפגישה, ככל שיראה בכך צורך, רק לאחר קבלת טיוטת הדוח.

789. התנועה לאיכות השלטון גם מתיימרת לייחס לסעיף 10ד תוכן שאינו עולה בקנה אחד עם המתודולוגיה של ביקורת המדינה מזה עשרות שנים. כך, לשיטת התנועה לאיכות השלטון, צה"ל יכול להכתיב לביקורת המדינה להיפגש עם אין סוף גורמים, טרם גיבוש טיוטת דוח, בניגוד מוחלט לשיקול הדעת המקצועי של צוותי הביקורת; והכל בניגוד לאינטרס הציבורי הראשון במעלה ביעילות ואפקטיביות הביקורת ובפרסום הממצאים והליקויים לרבות לשם הגנה על חיי אדם.

ראו: בג"ץ טרנר, פס' 5-6 לפסק דינו של כב' השופט גולדברג; **בן פורת**, בעמ' 35, 40-41, 64-65 ו-67; בג"ץ בלום-דוד, פס' 23 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור ופסק דינו של השופט (כתוארו אז) פוגלמן.

790. כלומר, לפי פרשנות התנועה לאיכות השלטון, ביקורת המדינה הסכימה לשלב במתווה המוסכם מנגנון שיסכל את היכולת לגבש טיוטת דוח, אם מאות בעלי תפקידים יבקשו לקיים פגישה טרם טיוטת הדוח, הגם שצוות הביקורת סבור שאין בכך צורך. ביקורת המדינה דוחה פרשנות זו, בשתי ידיים.

791. מעבר לכך, אין טענה, ולא בכדי, שצה"ל יבקש לקיים פגישות עם בעלי תפקידים, אך ביקורת המדינה סרבה.

792. אשר על כן, משוללת יסוד טענתה של התנועה לאיכות השלטון לפיה התנהלותה של ביקורת המדינה בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון... מהווה גם הפרה חלקית של נהלי הליך הביקורת לפי המתווים המוסכמים" (סעיף 122 לעתירת התנועה לאיכות השלטון).

793. ועוד. אף בסעיף 14 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 (נספח "10ב"), המתייחס באופן ספציפי לביקורות בנושא הגנת הערים והמסיבה ברעים – תחום האבטחה, סוכם על מועד להעברת הטיוטות באותם נושאי ביקורת, תוך מתן הדעת לאפשרות שתקוימנה פגישות השלמה עם בעלי תפקידים ("עבודת שטח"), לאחר שיימסרו הטיוטות. במילים אחרות – שלא יתקיימו בהכרח פגישות עם בעלי תפקידים טרם טיוטה, דבר המפריך גם הוא את טענות התנועה לאיכות השלטון:

"שיח בנוגע להשלמת עבודת השטח בנושאי הביקורת שלהלן, יתקיים בינואר/פברואר. ואולם, בכל מקרה, טיוטות, ככל שיופצו בנושאים אלו, יופצו

באופן מדורג... ויינתן לצה"ל זמן תגובה לטיטות שיומצאו לו ו/או להשלמת עבודת השטח באופן שיאפשר לצה"ל להתייחס לנושא במסגרת ההודעה שתוגש לבית המשפט העליון: 1. המסיבה בחניון רעים ("נובה") – הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה – תחום האבטחה. 2. ההיערכות ההגנתית בערי הדרום בזיקה לאירועי ה-7.10.23."

794. אם באלו לא די, בסעיף 12 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 הוסדרה האפשרות למשלוח טיטות דוחות להתייחסות, אך ורק על בסיס מידע שנאסף בשלב 'עבודת השדה' מגופים אחרים, ללא קיום פגישות עם בעלי תפקידים בצה"ל, וללא עיון במסמכים מצה"ל:

"...לנוכח המציאות החריגה שבה נעשות ביקורות חרבות ברזל ופעילותו של צה"ל בעת הזו, ייתכן שמשרד מבקר המדינה יעביר להתייחסותו של צה"ל חלקים רלוונטיים מטיטות של דוחות ביקורת, שגובשו לאחר הישענות על מידע שנאסף בגופים מבוקרים אחרים, תוך דרישה, על פי הצורך להשלים מסמכים. במקרה זה, תישלחנה לצה"ל טיטות של אותם חלקים של דוחות הביקורת אף ללא קיומן של פגישות או שיח כלשהו עם בעלי תפקידים בצה"ל. כשיקבל צה"ל את הטיטות הוא יוכל להסתפק בתגובה בכתב או לבקש שתתקיימה פגישות."

795. סעיף זה מאפשר לביקורת המדינה למסור טיטות דוח לצה"ל ולבעלי תפקידים בו, מבלי ששמעה ולו בעל תפקיד אחד בצה"ל, ומבלי שקיבלה ולו מסמך אחד מצה"ל. הסעיף מלמד עד כמה חשוב, לשיטת ביקורת המדינה, ואף לשיטת צה"ל עצמו, שלב מימוש זכות הטיעון לאחר הטיטות.

796. יצוין, כי נכון למועד הגשתו של תצהיר תשובה זה, לא הופעל סעיף 12 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 על-ידי ביקורת המדינה. דהיינו, לארבע הטיטות קדמו, כמפורט בפרק י(6)(ב) לעיל, עיון במסמכים רבים שנאספו מצה"ל וכאמור, פגישות שקיימה ביקורת המדינה עם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל.

797. בנסיבות האמורות לעיל, משעה שטענת התנועה לאיכות השלטון כי על ביקורת המדינה היה לקיים פגישות טרם גיבוש ארבע הטיטות – סותרת תוכן המתווים המוסכמים, הרי שטענה זו גם אינה יכולה להישמע, לא מפי התנועה לאיכות השלטון, ולא מפי משיבים מס' 4-2 לעתירת התנועה לאיכות השלטון, שכן המתווים המוסכמים קיבלו בהליך הקודם תוקף של פסק דין (והחלטה) וטענות נגדם אינן אפשריות מחמת מעשה בית דין (ראו פרק י"א להלן).

798. לתנועה לאיכות השלטון מספר טענות נוספות, שגויות, מעבר לפרשנותה השגויה לסעיף 10ד כאמור לעיל, באשר לתוכן המתווים המוסכמים.

799. שגויה טענת התנועה לאיכות השלטון (סעיפים 127-128 לעתירת התנועה לאיכות השלטון) כי מכיוון שצוין במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 (נספח "11ב") שהסתיים שלב השטח בביקורת בנושא: הטיפול בחללים אזרחיים והמסיבה ברעים (הליכי הרישוי), וכן שצוין כי בביקורת בנושא ההסברה הממשלתית החל שלב השטח, אזי המשמעות היא ששלוש ביקורות אלה חייבות היו לכלול פגישות טרם מסירת הטיטות. טענה זו (ואחרות) משקפות אי-הבנה יסודית של המתווים המוסכמים וממחישות שוב עד כמה אין לתנועה לאיכות השלטון מעמד להגיש עתירתה.

800. הטענה תמוהה. לצה"ל, שהינו צד למתווים המוסכמים, היה ידוע בעת החתימה על המתווים המוסכמים, שסיום שלב השטח ('עבודת השדה'), משמעו, שהסתיימו הפגישות, והשלב הבא הוא משלוח טיטות (הובהר במפורש כי "...מועד "סיום עבודות שטח"... ייחשב כסיום שלב השטח

(כלומר סיום הפגישות...)", סעיף ג' למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נספח "10ב"). העובדה שבמתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 צוין, ביחס לאותן שלוש ביקורות, כי 'שלב השטח' בעניינן הסתיים או החל, אינה מלמדת כלל וכלל שביקורות אלו חייבות היו לכלול פגישות עם צה"ל במהלכו; שהרי, סעיף 10ד למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, שחל גם על אותן ביקורות, מתייחס במפורש לאפשרות שתגובשנה טיוטות (קרי, שלב השטח יסתיים) מבלי לקיים קודם לכן פגישות עם בעלי תפקידים בצה"ל.

801. שגויה גם טענת התנועה לאיכות השלטון (סעיף 123 לעתירתה) כי המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 מתייחס אך ורק לסוגיית הרישוי בביקורת בנושא המסיבה ברעים, ולא לסוגיית האבטחה. כמצוין לעיל, סעיף 14 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, מתייחס במפורש לביקורת בנושא המסיבה ברעים – **תחום האבטחה** (נספח "10ב"), וקובע, כאמור, כי ניתן יהיה לקיים פגישות השלמה, כחלק מ'עבודת השדה', גם לאחר משלוח טיוטה.

802. שגויה גם טענת התנועה לאיכות השלטון (סעיף 131 לעתירתה), לפיה בטיטות הדוחות בנושא הגנת הערים והמסיבה ברעים, נכללו, כביכול, ממצאים שעניינם בנושאי ביקורת אחרים.

803. הממצאים בשני נושאי הביקורת הללו אינם חורגים לתחומי ביקורת אחרים, אלא קשורים לנושאי הביקורת הנבדקים. אין לנו אלא להפנות בהקשר זה לסעיף 6 למכתבו של מבקר המדינה מיום 5.8.2025 (נספח "42א"), המדבר בעד עצמו.

804. על האמור לעיל יש להוסיף כי אין לשעות לטענות התנועה לאיכות השלטון בקשר עם המתווים המוסכמים, שכן התנועה לאיכות השלטון לא היתה שותפה לגיבוש המתווים המוסכמים, לא נטלה חלק בכתיבתם, אינה צד להם, היא לוקה באי-הבנה יסודית של המתווים המוסכמים והיא שוגה בהתייחסותה לתוכנם כפי שהוסבר כאמור לעיל התנועה לאיכות השלטון אף לא נחשפה לארבע הטיטות, לממצאים (לכאורה) הכלולים בהם ולמסמכים שעמדו בבסיסן.

805. לסיום חלק זה, נידרש, למעלה מן הצורך, גם לטענותיו של הרמטכ"ל לשעבר בקשר עם המתווים המוסכמים (סעיף 36 לתגובתו).

806. לשיטת הרמטכ"ל לשעבר, המתווים המוסכמים אינם מאפשרים לייחס ביקורת אישית בטיטות דוח, בלא לקיים פגישה קודם לכן עם בעל התפקיד (סעיף 36א). עוד טוען הרמטכ"ל לשעבר, כי אף אם הניסוח בעניין קיום פגישות מוקדמות במתווים המוסכמים הוא עמום – הרי שלא ניתן להתבסס על עמימות זו במצב של "ויתור על מימוש זכויות אלמנטריות", כפי שנעשה, כביכול, לטענתו, במקרה דנן (סעיף 36ב); ובנוסף, כך סובר הרמטכ"ל לשעבר, צה"ל, ונציגים מטעמו, כלל אינם רשאים לוותר בשמם של מבוקרים על זכויותיהם הדיוניות (סעיף 36ג).

807. טענותיו של הרמטכ"ל בקשר עם המתווים המוסכמים – משוללות יסוד.

808. **ראשית**, העובדה שעשויה להיות מיוחסת אחריות אישית בטיטות דוח, היתה ידועה היטב טרם החתימה על המתווים המוסכמים (ראו הודעות מבקר המדינה מחודשים דצמבר 2023 וינואר 2024, נספחים "2" ו-"4"), ואף על פי כן, המתווים המוסכמים אינם מחריגים ייחוס ביקורת אישית בטיטות מההסדר הכללי המעגן האפשרות שיגובשו ויימסרו טיוטות של דוחות (על כלל ממצאיהן)

ללא קיום פגישות קודם לכן (דבר אשר כאמור מתאפשר גם בהתאם לדין ובהתאם למתודולוגיה המקצועית הנהוגה בביקורת המדינה מזה שנים).

809. אף הרמטכ"ל לשעבר מודה במכתבו אל מבקר המדינה מיום 20.8.2025 (ראו ה"ש 5, נספח 5 לתגובתו המקדמית) כי המתווים המוסכמים אכן מאפשרים כי בנושאי ביקורת מסוימים תעביר הביקורת טיוטה להתייחסות המבוקרים אף ללא "שלב שטח" (היינו, ללא פגישות). יצוין, כי שגויה טענת הרמטכ"ל לשעבר באותו מכתב לפיה ההסכמה האמורה אינה חלה כביכול על ארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון. ההיפך הוא הנכון - ולא בכדי, לא חוזר הרמטכ"ל על טענה זו בתגובתו המקדמית.

810. **שנית**, אין במתווים המוסכמים משום ויתור על זכויות דיוניות כלשהן, שעה שביקורת המדינה מקנה, לאחר גיבוש טיוטת דוח, זכות טיעון רחבה לכל אדם המופנית כלפיו ביקורת בטיטות הדוח (וכן לגורמים רבים נוספים, ראו סעיף 707 לעיל). נזכיר – בשלב עבודת השדה, אין חובה – בדיון או בהנחיות מבקר המדינה – לשמוע בעל תפקיד כלשהו שיוזכר בטיטות דוח (ראו פרק י(4) לעיל); זאת, אף כאשר בשלב זה מיוחסת ביקורת אישית. הואיל ואין חובה, הרי שממילא אי-השמיעה טרם גיבוש טיוטת דוח אינה מהווה ויתור על זכויות כלל.

811. **שלישית**, טענות הרמטכ"ל לשעבר בדבר העדר סמכות של צה"ל כביכול או נציגים מטעמו, לוותר על זכויותיהם של מפקדים, תמוהות במיוחד, בפרט על רקע העובדה שהמתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נערך ונחתם כאמור, באישורו, שעה שהוא פיקד על צה"ל, ואף בליווי צמוד של גורמים בכירים בצה"ל, ובהם נציגי הפרקליטות הצבאית (הגוף המוסמך לייצג את קציני צה"ל בפני ביקורת המדינה עד שלב טיוטת דוח; ראו פרק י"א להלן) וכן על-ידי היועצת המשפטית לממשלה ופרקליטים בכירים במחלקת הבג"צים ובפרקליטות המדינה, ועל דעתם של אלה.

י(6) (ו) משוללת יסוד הטענה בדבר שינוי נהלים

812. הסנגוריה הצבאית טוענת בתגובתה המקדמית לעתירת התנועה לאיכות השלטון, בין היתר, כי "נעשו שינויים בהנחיות הנוגעות לשלבי הביקורת ולאיסוף המידע הנדרש לביצועה" (שם, סעיף 101).

813. טענות אלה חסרות יסוד. לא בוצעו כל שינויים לרעת המבוקרים.

814. בעתירת התנועה לאיכות השלטון לא נתבקש סעד כלשהו בעניין "שינוי הנחיות", ובנסיבות אלה ראוי לדחות על הסף טענות אלה, שלא נטענו על-ידי העותרת, התנועה לאיכות השלטון. יחד עם זאת, מאחר שהסנגוריה הצבאית ייחדה מספר סעיפים לנושא זה בתגובתה המקדמית, נבקש להעמיד דברים על דיוקם.

815. בחודש יולי 2024 פורסם באתר מבקר המדינה, במסגרת המדריך לביקורת המדינה, נוהל שכותרתו "מושגי יסוד בביקורת המדינה". בנוהל זה נכללה הנחיה שכותרתה "פגישת סיכום" (להלן – "נוהל פגישת סיכום 2024"). פגישת סיכום מוגדרת באותו נוהל כך :

" פגישה שיוזם צוות הביקורת עם נציגי הגוף המבוקר, במידת הצורך, שמתקיימת לפני הפצת הפנייה לשם הצגת הממצאים העיקריים, המסקנות וההמלצות; קבלת הסברים ועדכונים מהגוף המבוקר בנוגע אליהם; ותיאום ציפיות לגבי המשך התהליך".

תצלום של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "מושגי יסוד בביקורת המדינה" מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "40".

816. הנחיה זו בדבר פגישת סיכום החליפה הנחיה קודמת בנושא, משנת 2018 (להלן – "נוהל פגישת סיכום 2018") בה נכתב כי: "ככלל, עם סיום עבודת השדה על עובד הביקורת והממונה עליו להיפגש עם הדרג הבכיר בגוף המבוקר העיקרי לפגישת סיכום...".

817. הסנגוריה הצבאית ביקשה ללמוד משינוי ההנחיות, כי בניגוד לעבר פגישת סיכום הינה הליך "...הנתון לשיקול הדעת של צוות הביקורת" (סעיף 108 לתגובה המקדמית מטעם הסנגוריה הצבאית לעתירת התנועה לאיכות השלטון). אולם, בניגוד לטענת הסנגוריה הצבאית, השינוי בהנחיה בנוגע לפגישת סיכום זה לא פגע בזכויות המבוקרים.

818. ראשית, כאמור בסעיף 750 לעיל בכל הנוגע לארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, קיימה ביקורת המדינה פגישות סיכום עם נציגי הגופים המבוקרים הרלוונטיים (בנוגע לביקורות בנושאים הגנת הערים והמסיבה ברעים, התקיימה פגישת סיכום בנוכחות קציני צה"ל. בביקורת בנושא פינוי חללים ביקורת המדינה ביקשה לקיים פגישת סיכום עם המבוקר המרכזי (שאינו צה"ל) אך זה לא היה מעוניין בכך, בביקורת בנושא הסברה ממשלתית הוצע לקצין צה"ל בדרגת תא"ל, שכיהן במהלך התקופה הנבחנת בביקורת כראש המערך הרלוונטי בצה"ל, פגישת סיכום, אך הלה הודיע שאינו מעוניין בפגישה נוספת טרם טיוטה, אלא יעביר התייחסותו הנוספת בשלב מימוש זכות הטיעון.

819. קרי, האמור בסעיף 110 לתגובתה המקדמית של הסנגוריה הצבאית לעתירת התנועה לאיכות השלטון כי "לא נערכו פגישות סיכום עם המבוקרים המרכזיים באף לא אחד מהליכי הביקורת שבמוקד העתירה (ובביקורות רבות נוספות)... הוא שגוי עובדתית ומשולל יסוד.

820. שנית, הן נוהל פגישת סיכום 2018 והן נוהל פגישת סיכום 2024 אינם קובעים חובה לקיים פגישת סיכום עם כל מבוקר אשר קיימת כוונה ליחס לו ביקורת אישית בטיוטה.

821. שלישית, השינוי האמור היטיב עם הגופים המבוקרים ולא הרע עמם שכן בנוהל פגישת סיכום 2018 נקבע כי יש לקיים פגישות סיכום "עם הדרג הבכיר בגוף המבוקר העיקרי" בלבד, ואילו בנוהל פגישת סיכום 2024, אין מגבלה כאמור, וניתן לקיים פגישות סיכום "עם נציגי הגוף המבוקר".

822. בנוסף, טוענת הסנגוריה הצבאית בסעיף 102 לתגובתה המקדמית לעתירת התנועה לאיכות השלטון כי מבקר המדינה הסיר הנחיות משנת 2018 הנוגעות ל"איסוף מידע לצורכי הביקורת באמצעות פגישות עם גורמים בגוף המבוקר" – טענה זו משוללת יסוד.

823. גם בעניין זה, לא חלו כל שינויים בהנחיות.
824. אין חולק, כאמור לעיל, כי פגישות מהוות אחד מכלי הביקורת המשמשים לאיסוף מידע, וכך אף צוין במפורש בהנחיות מבקר המדינה. הדבר אף מצוין בהנחיה שכותרתה "מושגי יסוד בביקורת המדינה" (נספח "40"), תחת הכותרת "כלי ביקורת", לפיה אחת מהשיטות לאיסוף מידע היא קיום ראיונות, וכן מצוין, תחת הכותרת "ראיות הביקורת", כי ראיות הביקורת כוללות, בין היתר, תרשומות חתומות של פגישות.
825. ואולם, בהנחיות האמורות, כמו גם בהנחיות משנת 2018 אליהן מפנה הסנגוריה הצבאית, לא נקבעה כל חובה להיפגש עם כל מבוקר אשר קיימת כוונה לייחס לו ביקורת אישית בטיטה.

י(6)ז) אין יסוד לטענה להצרת זכות העיון

826. הרמטכ"ל לשעבר מלין בתגובתו המקדמית לעתירת התנועה לאיכות השלטון, גם על "הצרה שיטתית", כביכול, של זכות הטיעון וזכות העיון בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון, "בשלב המענה לטיטות נשואות העתירה" (ראו סעיף 7.ג. לתגובת הרמטכ"ל לשעבר).
827. כך, טוען הרמטכ"ל לשעבר,³¹ בין היתר, כי ניתנו לו, כביכול, פרקי זמן קצרים ולא מספקים לעיון במסמכים ולהעברת התייחסות (זכות טיעון) לארבע הטיטות, וכי זכות העיון שניתנה לו לכאורה, פגומה, שכן לא הועמדו לעיונו, לעמדתו, כלל המסמכים הרלוונטיים (אלא רק מרביתם), לא נמסרה לו רשימת מצאי מלאה של כלל המסמכים שנאספו לצורך גיבוש ארבע הטיטות, והוגבלה אפשרותו לעיין במסמכים מסוימים, רק במשרדי מבקר המדינה.

ראו: סעיפים 11 ו-60 לתגובת הרמטכ"ל לשעבר; סעיפים 3, 6, 10-12 ו-17 למכתב הרמטכ"ל לשעבר מיום 19.10.2025, נספח 16 לתגובתו.

828. מעבר לעובדה שטענות הרמטכ"ל לשעבר בקשר להצרת זכויותיו חורגות במובהק מעתירת התנועה לאיכות השלטון (שעוסקת בשמיעת בעלי תפקידים טרם מסירת הטיטה, ולא אחריה), גם לגופו של עניין - אין להן על מה להישען; ביקורת המדינה העמידה לעיונו של הרמטכ"ל לשעבר את כל המסמכים שעמדו בבסיס החלקים בארבע הטיטות הנוגעים לרמטכ"ל לשעבר. מדובר בניסיון נוסף, בלתי ראוי, להטיל דופי בביקורת המדינה.
829. כפי שהוסבר בפרק י(6)ג) לעיל, בין הרמטכ"ל לשעבר לבין ביקורת המדינה התממש, עד למועד מתן צו הביניים בעתירות, מתווה עבודה, הכולל פגישות תקופתיות סדירות של הרמטכ"ל לשעבר עם צוותי הביקורת הרלוונטיים (שתי פגישות מדי שלושה שבועות), שמטרתן לאפשר לרמטכ"ל לשעבר לממש את זכות הטיעון שלו ביחס לארבע הטיטות, **גם בעל-פה**; זאת, מעבר להתייחסות בכתב שכבר מסר הרמטכ"ל לשעבר בנוגע לשתיים מתוך ארבע הביקורות (ההסברה הממשלתית והטיפול

³¹ הרמטכ"ל לשעבר מבסס טענותיו על תכתובות שהוחלפו בינו לבין ביקורת המדינה, ובין גורמים בצה"ל לבין ביקורת המדינה (נספחים 6, 11, ו-17-14 לתגובתו). התכתובות צורפה באופן חסר, תוך השמטת מכתבים רלוונטיים מאותה התכתובות. לתצהיר תשובה זה מצורפים רק המכתבים שנשלחו מאת ביקורת המדינה אל הרמטכ"ל לשעבר ואל צה"ל **ומסומנים יחדיו "41"**. חלק מהמידע שבמכתבים הושחר כיוון שהוא מתייחס לתוכן ארבע הטיטות אשר כאמור אסור בפרסום. בנוסף, כיוון שגם לאחר חלופת המכתבים בין הצדדים הועברו לעיון הרמטכ"ל לשעבר וצה"ל מסמכים נוספים, מצב הדברים העדכני הוא כפי שיפורט בתצהיר תשובה זה.

בחללים אזרחיים), ומעבר להתייחסויות כתובות שהוא עוד עשוי להמשיך ולמסור. עד מתן צו הביניים בעתירות, נערכו עם הרמטכ"ל לשעבר שתי פגישות שהוקדשו להתייחסות הרמטכ"ל לשעבר לטיטות דוח הביקורת בנושא ההסברה הממשלתית, שמשכן היה כ-7 שעות, ופגישה בנושא טיטות דוח הטיפול בחללים שנמשכה כ-4 שעות.

830. בד בבד, ביקורת המדינה העמידה לעיונו של הרמטכ"ל לשעבר³² את כל המסמכים אשר שימשו בסיס לחלקים הרלוונטיים לצה"ל ולרמטכ"ל לשעבר בארבע הטיטות, ואף מסמכים רלוונטיים נוספים המקיימים קשר ענייני עם אותם חלקים (לעיתים קשר מינורי ועקיף בלבד), גם אם לא שימשו בפועל את הביקורת לביסוסם, וזאת על מנת שיוכל לממש את זכות הטיעון שלו באופן אפקטיבי. **מדובר במאות מסמכים בכל אחת מארבע הביקורות, שחלקם הועברו הרבה מעבר למתחייב**, לרבות מסמכים של צדדים שלישיים שביקורת המדינה פעלה מול בעלי אותם המסמכים על מנת לאפשר עיון של צה"ל באותם מסמכים. זהו הליך מקצועי שמבוצע במשרד מבקר המדינה בהתאם למתודולוגיית הביקורת ובהתאם לנוהל זכות העיון (נספח "30", עמ' 1), והוא נדבך מרכזי בשמירה על זכויות המבוקרים ובעלי המסמכים. הליך זה נמשך שבועות רבים מול עשרות גופים וזאת על אף שכאמור לעיל לעיתים המסמכים היו בעלי קשר מינורי ועקיף בלבד לביסוס הממצאים בארבע הטיטות ביחס לצה"ל ולרמטכ"ל לשעבר. כך נהגה ונוהגת ביקורת המדינה גם בכל הנוגע למסמכי צה"ל, שנתבקש עיון בהם על-ידי צדדים שלישיים.

831. אם בכך לא די, מועד הגשת התייחסותו בכתב של הרמטכ"ל לשעבר לארבע הטיטות הוארך שוב ושוב לבקשתו (המועדים הוארכו אף מעבר לאלה הנקובים בנספח "23" לעתירת התנועה לאיכות השלטון, ובנספחים "22" ו-"23" לתגובתה המקדמית של הסנגוריה הצבאית לעתירת התנועה לאיכות השלטון) ובשלב זה אין קבוע מועד; זה ייקבע לאחר שתושלם התייחסותו של הרמטכ"ל לשעבר בעל-פה לביקורות. יצוין כי בנוגע לטיטות הדוח בעניין ההסברה הממשלתית מסר הרמטכ"ל לשעבר לאחר הפגישות שקיים עם צוות הביקורת, כי אין לו הערות נוספות לטיטה.

832. אם כן, לא "הצרה שיטתית" של זכויות הטיעון והעיון של הרמטכ"ל לשעבר נלמדת מפעולות הביקורת שנעשו ביחס לרמטכ"ל לשעבר בארבע הביקורות נשוא עתירת התנועה לאיכות השלטון (ובכלל), אלא להיפך – זכויות הטיעון והעיון של הרמטכ"ל לשעבר נשמרו וניתנו (ועודן ניתנות) לו, הרבה מעבר למתחייב.

833. באופן ספציפי, בכל הנוגע **לביקורת בנושא ההסברה הממשלתית**: טיטות הדוח האמורה הועברה להתייחסות הרמטכ"ל לשעבר לפני כתשעה חודשים, ביום 11.5.2025. לאחר מספר אורכות, נמסרה ביום 27.7.2025 תגובה כתובה מטעמו של הרמטכ"ל לשעבר ומטעם צה"ל לטיטה. רק עם הגשת התייחסותו הכתובה, ביקש הרמטכ"ל לשעבר לעיין במסמכי הביקורת (למרות שהאפשרות לבקש עיון ידועה היטב מאז ומתמיד, ואף מעוגנת במדריך לביקורת המפורסם באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה). כן ביקש הרמטכ"ל לשעבר להגיש, לאחר העיון במסמכים שיתקבלו, התייחסות נוספת מטעמו, שנייה במספר, בנוגע לטיטות הדוח.

³² על-פי המנגנון שקבע משרד מבקר המדינה, המסמכים הועמדו לעיון בעלי תפקידים בצה"ל (בהווה ובעבר) באמצעות המנהלת.

834. בקשתו של הרמטכ"ל לשעבר נענתה; ביקורת המדינה העמידה לעיונו ולעיון צה"ל את כל המסמכים שעמדו בבסיס החלקים בטיוטה הנוגעים לרמטכ"ל לשעבר ולצה"ל, וכן מאות מסמכים נוספים המקיימים קשר ענייני, מסוים עם אותם חלקים. מדובר **במעל 800 מסמכים**, רובם המוחלט הם מסמכים של צדדים שלישיים. מרבית המסמכים הועברו לרמטכ"ל לשעבר בשלהי חודש אוקטובר, והשלמה בוצעה במהלך חודש נובמבר (כאמור, רוב המסמכים הינם מסמכים של צדדים שלישיים ונדרשה עמדתם של עשרות גופים, ולפיכך תהליך העמדתם לעיון צה"ל ארך זמן).
835. יצוין, בהקשר זה, כי טיוטת דוח הביקורת בנושא ההסברה הממשלתית, מחזיקה למעלה מ-170 עמודים, והביקורת האישית כלפי הרמטכ"ל לשעבר מצוינת בפסקאות בודדות. אף על פי כן, נמסרו לרמטכ"ל לשעבר, כאמור, לדרישתו, מאות רבות של מסמכים שעמדו ביסוד הטיוטה כולה.
836. בכל הנוגע ל**ביקורת בנושא הטיפול בחללים האזרחיים**: טיוטת הדוח האמורה הועברה להתייחסות הרמטכ"ל לשעבר לפני כשבעה חודשים, ביום 7.7.2025, וביום 17.8.2025 התקבלה התייחסות כתובה של הרמטכ"ל, ראשונה, לטיוטה. גם בביקורת זו, הועמדו לעיונו של הרמטכ"ל לשעבר ולעיון צה"ל כל המסמכים שעמדו בבסיס החלקים בטיוטה הנוגעים לרמטכ"ל לשעבר ולצה"ל, וכן מסמכים רבים נוספים המקיימים קשר ענייני עם אותם חלקים, רובם המוחלט הם מסמכים של צדדים שלישיים (הרוב המוחלט של המסמכים הועבר כבר בחודש ספטמבר 2025, השלמה בוצעה בחודש נובמבר 2025 לאחר קבלת עמדתם של צדדים שלישיים ביחס למסמכים). מדובר **בכ-150 מסמכים**. יצוין כי בניגוד לנטען, טיוטת הדוח בנושא הטיפול בחללים האזרחיים מסתמכת על מגוון מסמכים של צה"ל, חלקם התקבלו מצה"ל, וחלקם מגופים מבוקרים אחרים.
837. בכל הנוגע ל**ביקורת בנושא המסיבה ברעים**: טיוטת הדוח האמורה הועברה להתייחסות הרמטכ"ל לשעבר לפני כשבעה חודשים, ביום 23.7.2025. רק כחודש לאחר מכן, ביום 20.8.2025, ביקש לראשונה הרמטכ"ל לשעבר לעיין במסמכי הביקורת. צוותי הביקורת העמידו לעיונו של הרמטכ"ל לשעבר ולעיון צה"ל את כל המסמכים שעמדו בבסיס החלקים בטיוטת הדוח, הנוגעים לצה"ל ולרמטכ"ל לשעבר, וכן מסמכים רבים נוספים הגם שחלקם עם זיקה מינורית, עקיפה בלבד, לאותם חלקים. **מדובר במעל 150 מסמכים** (הרוב הועבר בחודש ספטמבר 2025, השלמות בוצעו בחודשים נובמבר ודצמבר 2025 לאחר קבלת עמדתם של צדדים שלישיים ביחס למסמכים. בנוגע להשלמות מחודש דצמבר טרם בוצע העיון במסמכים בשל מתן צו הביניים בעתירות). כ-20 מסמכים (מתוך מעל 150) הוגדרו על-ידי ביקורת המדינה כמסמכים רגישים, והעיון בהם התאפשר במשרד מבקר המדינה (בוצע עיון גם במסמכים אלה בתחילת חודש נובמבר 2025).
838. בכל הנוגע ל**ביקורת בנושא הגנת הערים**: טיוטת הדוח האמורה הועברה לרמטכ"ל לשעבר לפני כשבעה חודשים, ביום 23.7.2025. כחודש לאחר מכן, ביום 20.8.2025, ביקש לראשונה הרמטכ"ל לשעבר לעיין במסמכי הביקורת. צוותי הביקורת העמידו לעיונו של הרמטכ"ל לשעבר ולעיון צה"ל את כל המסמכים שעמדו ביסוד החלקים בטיוטת הדוח, הנוגעים לצה"ל ולרמטכ"ל לשעבר, וכן מסמכים רבים נוספים הגם שחלקם עם זיקה מינורית, עקיפה בלבד, לאותם חלקים. **מדובר במעל 400 מסמכים** (מחציתם הועברו בחודש ספטמבר 2025, השלמות בוצעו בחודשים נובמבר ודצמבר 2025 לאחר קבלת עמדתם של צדדים שלישיים ביחס למסמכים. בנוגע להשלמות מחודש דצמבר 2025 טרם בוצע העיון במסמכים בשל מתן צו הביניים בעתירות). כ-45 מסמכים (מתוך למעלה מ-400), הוגדרו על-ידי ביקורת המדינה כמסמכים רגישים, והעיון בהם התאפשר במשרד מבקר

המדינה (בחלקם כבר בוצע עיון וחלקם ממתינים לעיון אשר טרם בוצע בשל מתן צו הביניים בעתירות).

839. אשר על כן, ברי כי לא נגרמה כל פגיעה בזכות העיון המוקנית לרמטכ"ל לשעבר. כל המסמכים הרלוונטים הועמדו לעיונו של הרמטכ"ל לשעבר, ואף מסמכים שלגביהם קיים ספק רב במידת הרלוונטיות שלהם לממצאים המיוחסים לרמטכ"ל לשעבר בפרט, ולצה"ל בכלל.

840. לסיום חלק זה יובהר, כי בהתאם לדין, לפסיקת בית המשפט הנכבד ובהתאם להנחיות מבקר המדינה, זכות העיון, בפרט בהליכי ביקורת המדינה לעולם אינה מוחלטת, ויש לאזנה עם אינטרסים אחרים, לרבות שיקולי יעילות ואפקטיביות הביקורת, אשר כבר נקבע בפסיקה כי יש להעניק להם משקל מוגבר. כאמור בפרק "ז" לעיל, קיים אינטרס ציבורי ראשון במעלה בפרסום הממצאים והליקויים גם לשם הגנה על חיי אדם. בעניינינו ביקורת המדינה החלה בחודש ינואר 2024, ארבע הטיוטות נמסרו לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים הרלוונטים לשם קבלת התייחסותם בחודשים מאי ויולי 2025, ועד כה טרם גובשו דוחות ביקורת.

ראו: בג"ץ טרנר, פס' 5-6 לפסק דינו של כב' השופט גולדברג; **בן פורת**, בעמ' 35, 40-41, 64-65 ו-67; בג"ץ בלום-דוד, פס' 23 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור ופסק דינו של השופט (כתוארו אז) פוגלמן.

841. מאליו מובן, כי זכות העיון אינה מקנה למבוקרים הזכות לעיין בכל מסמך שהוא, או לדרוש דרישות שאינן מתחייבות מן הדין ומהנחיות מבקר המדינה. כל פרשנות אחרת עלולה לאפשר לגורמים המבוקרים או לבעלי תפקידים להשתמש בה ככלי לסיכול הביקורת או למצער לעיכובה.

842. הדרישה למסירת כל המסמכים שנאספו על-ידי ביקורת המדינה, אף אם אינם רלוונטיים, ועוד שפע דרישות טכניות המופנות אל מבקר המדינה מצה"ל ומבעלי תפקידים לרבות הרמטכ"ל לשעבר אינן מתחייבות מהמסגרת הנורמטיבית של זכות העיון. עולה תהיה האם דרישות אלה נועדו לקדם עניינית את המענה לביקורת, או שמא מטרתן להכביד על עבודת הביקורת ולהאריכה שלא לצורך.

843. טרם סיום חלק זה יצויין כי הרמטכ"ל לשעבר בתגובתו המקדמית לעתירת התנועה לאיכות השלטון טוען גם כי מבקר המדינה ועובדי משרד מבקר המדינה גיבשו כלפיו, כביכול, דעה קדומה באופן שמקים, לשיטתו, עילה לפסלות מבקר המדינה וצוותי הביקורת מלדון בענייניו (ראו סעיפים 7(ב), 7(ה) ו-57 לתגובת הרמטכ"ל לשעבר).

844. מדובר בטענה משוללת יסוד, מכפישה, שנטענה ללא תשתית עובדתית תומכת, ואשר לא בא זכרה בעתירת התנועה לאיכות השלטון. מוטב היה לולא נטענה כלל. כל תכליתה היא ניסיון להעניק לרמטכ"ל לשעבר פטור מביקורת המדינה, תוך הטלת דופי בהליך הביקורת בכלל ובמבקר המדינה בפרט. מענה לטענה זו מצוי בהרחבה בתגובתו המקדמית של מבקר המדינה לעתירת התנועה לאיכות השלטון ודי אם ניווכח בהקשר זה בדוחות שפורסמו עד כה בכל הנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'.

להרחבה ראו: פרק יא(2) לתגובה המקדמית מטעם מבקר המדינה בעתירת התנועה לאיכות השלטון. תצלומים של מכתבים מהימים 5.8.2025, 14.8.2025, 30.9.2025 ו-

6.11.2025 שנשלחו מאת מבקר המדינה אל הרמטכ"ל לשעבר ונזכרים שם מצורפים לתצהיר תשובה זה ומסומנים "42א" – "42ד" בהתאמה.

יא. טעמי סף המצדיקים דחיית העתירות

845. למחרת הגשת עתירת הסנגוריה, ביום 5.6.2025, הורה בית המשפט הנכבד (כבוד השופט ג' כנפי-שטייניץ) לסנגוריה הצבאית להתייחס למגוון טעמי סף העומדים בפני עתירתה: סוגיית השיהוי, אי-הצטרפות להליך הקודם, והתייחסות לשאלה כיצד מתיישב הסעד העיקרי המבוקש בעתירתה עם ההסכמות שהושגו בין מבקר המדינה ומשיבי המדינה בהליך הקודם, אשר קיבלו תוקף של פסק דין בהליך הקודם.

846. לא בכדי. המשמעות הברורה של תוצאות ההליך הקודם, של המתווים המוסכמים, של הבקשה למתן פסק דין ושל פסק הדין (נספח "1"), היא, בין היתר, שכלל הטענות בהליך הקודם הוסכמו, מוצו, הוכרעו ואינן קיימות עוד, שאחרת לא היה נקבע במתווים המוסכמים ובפסק הדין שביקורת המדינה תתקיים ותתחדש (גם בשמונת נושאי הביקורת נשוא העתירות), שיעשה כן ללא תלות בהקמתה של ועדת חקירה ממלכתית, וכנובע מאלה – תתנהל ביקורת המדינה בהתאם לסמכויות מבקר המדינה ולזכויות הדיוניות המוקנות בהליכי ביקורת המדינה.

847. יודגש כי הסוגיות המועלות בעתירת הסנגוריה זהות כמעט לחלוטין לאלה שהועלו ונדונו בהליך הקודם (ראו נספח "20", טבלת השוואת הטענות).

848. עיון בהתייחסות הסנגוריה הצבאית מיום 19.6.2025 לאותה החלטה, כמו גם בעתירה עצמה, מעלה כי אין בפייה מענה לטעמי הסף המצדיקים דחיית עתירתה וכל תכליתה של עתירתה היא ניסיון לערער, בדיעבד, על תוצאות ההליך הקודם, ולנסות, תוך כדי כך, להביא לעיכוב נוסף של ביקורת המדינה.

849. בנסיבות אלה ומטעמים נוספים סבור מבקר המדינה כי דינן של עתירת הסנגוריה, כמו גם עתירת התנועה לאיכות השלטון, להידחות בשל שלל טעמי סף עצמאיים. עמדתו זו של מבקר המדינה פורטה בפרקים ג'-ח' לתגובה המקדמית מטעם מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה ובפרקים ג'-ה' לתגובה המקדמית מטעם מבקר המדינה לעתירת התנועה לאיכות השלטון.

עתירת הסנגוריה – שיהוי ואי-הצטרפות להליך הקודם

850. הסנגוריה הצבאית הגישה את עתירתה בשיהוי קיצוני של כשנה וחצי מאז הודיע מבקר המדינה על פתיחת הביקורות בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'. בעתירתה ובהתייחסות הסנגוריה הצבאית מיום 19.6.2025 אין מענה ענייני לשיהוי שדבק בעתירתה או לאי-הצטרפותה להליך הקודם. מסמכים אלה אך מוכיחים כי אכן נפל שיהוי קיצוני בעתירה ולא הוצגה כל הצדקה לאי-הצטרפות במועד.

851. בהתייחסות הסנגוריה הצבאית מיום 19.6.2025 מודה היא במפורש, כי החליטה באופן מודע ומכוון לא להצטרף להליך הקודם, וזאת מתוך רצון להמתין לתוצאותיו, בתקווה כי ביקורת המדינה תושהה עקב ניהול ההליך הקודם – וזאת עד להקמת ועדת חקירה ממלכתית (ראו סעיפים 12–16

להתייחסות הסנגוריה הצבאית מיום 19.6.2025). משהתברר כי תקוותה לא התממשה, בחרה הסנגוריה הצבאית להגיש את עתירתה.

852. כידוע, הפסיקה קובעת באופן חד-משמעי כי כאשר אדם או גוף בוחר במודע להימנע מהצטרפות להליך תלוי ועומד, ממתין לתוצאותיו, ולאחר מכן פותח בהליך חדש שמטרתו לשנות את תוצאות ההתדיינות הקודמת או לעכב את יישומה – דינה של עתירתו להידחות על הסף.

להרחבה ראו: פרק ו' לתגובתו המקדמית של מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה.

853. ממילא, עתירת הסנגוריה הוגשה בשיהוי קיצוני, אובייקטיבי וסובייקטיבי כאחד, וגם מטעם זה דינה דחייה.

להרחבה ראו: פרק ז' לתגובתו המקדמית של מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה.

עתירת הסנגוריה – מעשה בית דין

854. כוחו של פסק הדין בהליך הקודם יפה גם כלפי הסנגוריה הצבאית ובעלי התפקידים בצה"ל בשמם היא פונה (שהרי לסנגוריה הצבאית אין דבר משל עצמה); זאת, הן משום שהסנגוריה הצבאית ובעלי התפקידים בצה"ל היו צד פורמלי להליך הקודם (ישירות ומכוח קרבה משפטית) והן משום שהאינטרסים של בעלי התפקידים בצה"ל יוצגו מבחינה מהותית בהליך הקודם מפי צה"ל, היועצת המשפטית לממשלה, והעותרות באותו הליך.

להרחבה ראו: פרק ה' לתגובתו המקדמית של מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה.

855. בעלי התפקידים בצה"ל יוצגו פורמלית בהליך הקודם, שכן במועד הגשת ההליך הקודם, במועד מתן פסק הדין, ואף כיום, משעה שטרם גובשו טיוטות בארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה, ייצוגם של בעלי התפקידים בצה"ל מסור לפרקליטות הצבאית ולא לסנגוריה הצבאית. הואיל וצה"ל היה צד ישיר להליך הקודם, הרי שבעלי התפקידים בצה"ל יוצגו – דה יורה ודה פקטו – בגדרו של ההליך הקודם (לעניין העדר המעמד של הסנגוריה הצבאית ראו פרק ג' לתגובה המקדמית מטעם מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה).

856. אף מהבחינה המהותית – האינטרסים הפרטניים של בעלי התפקידים בצה"ל הוצגו בהליך הקודם בפני בית המשפט הנכבד, בצורה מפורשת, מפורטת וראויה. ודוק, אותן טענות, הנטענות כיום על-ידי הסנגוריה הצבאית כבר נטענו בהליך הקודם, הן על-ידי צה"ל עצמו, הן על-ידי היועצת המשפטית לממשלה שהייתה משיבה להליך הקודם (ומחויבת בעצמה למתווים המוסכמים ולפסק הדין) והן על-ידי העותרות באותו הליך (ראו טבלת השוואת טענות, נספח "20", שורות 19-22).

857. יתרה מכך, בהתאם להלכה הפסוקה של בית משפט נכבד זה, כאשר ניתן פסק דין בעתירה ציבורית על בסיס הסכמות בין המשיבים לאותו הליך, כוחו של פסק הדין יפה גם כלפי צדדים שלא היו חלק מאותו הליך.

858. הפסיקה התומכת בכך פורטה בפרק ה' לתגובתו המקדמית מטעם מבקר המדינה. מני אז, ניתן ביום 28.12.2025 פסק דינו של בית משפט נכבד זה, הקולע לענייננו. כך קבע כבוד המשנה לנשיא, השופט

נ' סולברג, בבג"ץ 427-10-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ממשלת ישראל (נבו) (להלן – "פס"ד ראש השב"כ"), בסעיפים 42–48 ו-75 : 28.12.2025

"...בפתח הדיון בנושא זה, יש להדגיש כי איננו פוסעים על 'קרקע בתולה'; הרחק מכך...אנו כבולים לפסק דין קודם, שניתן בהסכמת הצדדים, שאליהם פנה בית המשפט...אמנם כן, בהסכמה צוין גם כי אין בה "משום ויתור על [טענות הצדדים] כפי שבאו לידי ביטוי בכתבי הטענות על נספחיהם ובדיון בפני בית המשפט", אך אינני סבור כי ניתן להלום פרשנות שלפיה יש באמירה זו כדי לאפשר לנו לשמוע ולקבל עתה טענות מתחום ניגוד העניינים של ראש הממשלה... ודוק: הגם שמדובר, כאמור, בהסכמה בין הממשלה והעומד בראשה לבין הייעוץ המשפטי לממשלה, אין העותרים 'בני חורין' להשתחרר ממנה, ואין הם יכולים לטעון טענות המנוגדות לה. בראש ובראשונה, מאחר שמדובר בהסכמה שקיבלה תוקף של החלטה שיפוטית (שבעקבותיה נקבע כי העתירות מיצו את עצמן, בפסק הדין מיום 15.7.2025), במסגרת עתירה ציבורית, הרי שמדובר למעשה בקביעת האופן שבו תטופל הסוגיה הקונקרטיית שעל הפרק (כמובן מבלי לייצר תקדים משפטי, או כל דבר מעין זה), לאחר שהנושא הועמד לבחינתו של בית משפט זה; אין אפוא מקום לפתיחת אותה סוגיה לדיון מחודש, בגדריה של עתירה מאוחרת. נוסף על כך, אילו משמעותה של ההסכמה היתה כבילת הצדדים לה בלבד, בעוד שכל המעוניין יוכל לתקוף אותה בכל זאת, ואף להביא להכרעה שיפוטית נוגדת – הרי שבשים לב לכללי העמידה אשר נהוגים במחוזותינו, אותה הסכמה היתה נעשית מנוקבת ככברה, ובמידה רבה מאבדת כל משמעות."

859. במילים אחרות, ההלכה שנקבעה בפס"ד ראש השב"כ ברורה וחד-משמעית: פסק דין אשר ניתן בעתירה על יסוד הסכמות בין המשיבים בלבד, יהווה הכרעה סופית ומחייבת כלפי כולי עלמא, ובלבד שמתקיימים שני התנאים המצטברים הבאים: (א) העתירה הינה עתירה ציבורית; (ב) ההסכמות בין המשיבים קיבלו תוקף של החלטה שיפוטית. ודוק, ההסכמות אינן יוצרות תקדים שיפוטי במובן זה שהן אינן משליכות או משפיעות על סוגיות החורגות מהסוגיה הקונקרטיית הנדונה במסגרת ההליך, אולם בכל הנוגע לסוגיה הקונקרטיית נשוא ההסכמות, הרי שהחלטה השיפוטית שאישרה את אותן הסכמות מהווה הכרעה סופית ומחייבת כלפי כולי עלמא.

860. יישום ההלכה שנקבעה בפס"ד ראש השב"כ לענייננו מלמד כי המתווים המוסכמים בהליך הקודם מחייבים כלפי כולי עלמא, שכן הם התקבלו במסגרת עתירה ציבורית וניתן למתווים המוסכמים תוקף של פסק דין והחלטה. בהתאם, גם אם אין במתווים המוסכמים כדי לקבוע תקדים משפטי בנוגע לסמכות מבקר המדינה בנושאים שאינם ביקורות שנדונו והוסכמו במסגרת המתווים המוסכמים, הרי שבכל הנוגע לנושאי הביקורת שכן נדונו והוסכמו במסגרת המתווים המוסכמים (כלל הביקורות נשוא הצו על תנאי), כלל הציבור, לרבות הסנגוריה הצבאית ובעלי התפקידים בצה"ל (בעבר ובהווה), אינם "בני חורין להשתחרר", בלשונו של בית משפט נכבד זה, מהאמור במתווים המוסכמים ובפסק הדין. ודוק, מתן אפשרות לסנגוריה הצבאית לפתוח מחדש מתווים מוסכמים שגובשו בחסות בית המשפט הנכבד ושקיבלו תוקף מחייב של פסק דין, תוביל לכך ש"אותה הסכמה היתה נעשית מנוקבת ככברה, ובמידה רבה מאבדת כל משמעות" (ס' 48 לפס"ד ראש השב"כ).

861. לא למותר לציין בהקשר זה כי ההלכה שנקבעה בפס"ד ראש השב"כ נכונה שבעתיים לענייננו.

862. ראשית, בפס"ד ראש השב"כ הייתה מחלוקת עובדתית בין דעת הרוב לדעת המיעוט בשאלה האם להסכמות נשוא אותו הליך ניתן תוקף של החלטה שיפוטית. בענייננו אין ולא יכולה להיות מחלוקת שכזו, שכן התוקף ניתן למתווים המוסכמים בגדרו של פסק הדין והחלטה מיום 21.11.2024 בצורה

ברורה שאינה משתמעת לשני פנים, ואף לא באופן אגבי, אלא לאחר שהמותב הקדיש לסוגיית ההסכמה וההליך הקודם ארבע ישיבות ומשאבים רבים.

863. שנית, בהסכמות נשוא פס"ד ראש השב"כ נכלל סעיף שמירת טענות הצדדים ונקבע כי אין בסעיף זה כדי לגרוע מתוקפן המחייב של ההסכמות. בענייננו אין סעיף שמירת טענות במתווים המוסכמים או בבקשה לפסק דין, וממילא ההסכמות בענייננו מחייבות על אחת כמה וכמה. נבהיר כי, כאמור בתגובה המקדמית מטעם מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה, העובדה שמבקר המדינה ומשיבי המדינה בהליך הקודם עשו שימוש בתיבת "לא לובנו" בסעיף 7 לבקשה למתן פסק דין (נספח "11א"), אינה גורעת ולא נועדה לגרוע מכוחם המחייב של פסק הדין ושל המתווים המוסכמים. אדרבא, התיבה "לא לובנו" מלמדת כי הצדדים בהליך הקודם הגיעו ביניהם להכרעה עניינית מוסכמת, לגופה של המחלוקת, חרף טענותיהם העקרוניות בעניין. כלומר, המתווים המוסכמים משקפים גם ויתור, מוסכם ומפורש, על הטענות העקרוניות מצד משיבי המדינה (לרבות מושאי הביקורת), ובוודאי שלא שמירה עליהן.

864. האמור לעיל חל ביתר שאת בכל הנוגע ליועצת המשפטית לממשלה, שכן במסגרת ההליך הקודם בחנה היועצת המשפטית לממשלה בקפידה את המתווים המוסכמים, כאשר נציגיה נטלו חלק פעיל בגיבושם, וביקשה מבית המשפט הנכבד להעניק להם תוקף של פסק דין. משכך, יש להצר על התנערותו הלא ראויה של הייעוץ המשפטי לממשלה, מהמתווים המוסכמים, טרם יבש עליהם הדיו. **להרחבה ראו**: פרק ה' לתגובה המקדמית מטעם מבקר המדינה בעתירת הסנגוריה.

עתירת הסנגוריה – העדר מעמד

865. את עתירת הסנגוריה ראוי לדחות גם מהטעם שאין לסנגוריה הצבאית מעמד להגיש עתירתה; שכן עד לגיבוש טיוטת דוח ביקורת, ייצוג בעלי תפקידים בצה"ל מסור בלעדית לפרקליטות הצבאית ולא לסנגוריה הצבאית, כמבואר בפרק ג' לתגובתו המקדמית של מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה.

866. כך נקבע במפורש בדוח מיום 19.3.2013 של הוועדה לבחינת היקף הייצוג הניתן מטעם הסנגוריה הצבאית בראשות כב' השופטת (בדימ') דליה דורנר, האלוף (במיל') דן הראל ואל"ם (מיל') משה ינון (להלן בהתאמה – "דוח ועדת דורנר" ו-"ועדת דורנר").

תצלום של עמודים רלוונטים מדוח ועדת דורנר מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "43".

867. ועדת דורנר מונתה על-ידי הפרקליט הצבאי הראשי, והמלצותיה אומצו על-ידו, במלואן, תוך שהסנגור הצבאי הראשי סומך ידו, בכתב, על אימוצן המלא, לרבות אימוץ המלצותיה של ועדת דורנר לעניין ייצוג בפני "גופי ביקורת". אימוץ המלצות דוח ועדת דורנר פורסם על-ידי הסנגוריה הצבאית עצמה, בדוח סיכום שנה שערכה.

תצלום של עמודים רלוונטיים מדוח פעילות הסנגוריה הצבאית לשנת העבודה 2013 מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "44".

868. ודוק, בדוח ועדת דורנר נקבע מפורשות כי עד לשלב הטיוטה הראשונית של דוח מבקר המדינה, ייצוג בעלי התפקידים בגוף המבוקר מסור לפרקליטות הצבאית. כתוצאה מכך, אין לסנגוריה הצבאית כל מעמד לייצג בעתירתה. ייצוג בעלי התפקידים בצה"ל מסור לפרקליטות הצבאית, גם כעת, שעה שטרם גובשו טיוטות דוח ביקורת לגבי ארבע הביקורות נשוא עתירת הסנגוריה, וחשוב לא פחות – ייצוג בעלי התפקידים היה מסור לפרקליטות הצבאית גם משך ההליך הקודם, והם אכן יוצגו על-ידה בהליך הקודם, כמתואר בתגובתו המקדמית של מבקר המדינה.

869. ועוד. בדוח ועדת דורנר אף נקבע, כי הגשת עתירות לבג"ץ על-ידי הסנגוריה הצבאית תוגבל אך ורק למקרים שבהם הסנגוריה הצבאית מייצגת בהליכים הנוגעים לעניינו של **חייל ספציפי** (להבדיל מעתירה ציבורית/עקרונית) (פס' 57, עמ' 24, נספח "43"), או לחלופין לעתירות ציבוריות בנושא המשפט הפלילי הצבאי (פס' 30, עמ' 45, שם). הדברים עולים בקנה אחד עם חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 ועם הוראות הפיקוד העליון, הכל כמבואר בפרק ג' לתגובה המקדמית האמורה.

תצלום של הוראות הפיקוד העליון מצורף לתצהיר תשובה זה ומסומן "45".

עתירת התנועה לאיכות השלטון – עתירה מוקדמת

870. אין חולק כי עתירת התנועה לאיכות השלטון הוגשה שעה שהליך הביקורת ביחס לארבע הביקורות נשוא עתירתה טרם הסתיים, ונכון למתן צו הביניים בעתירות היה מצוי בעיצומו. הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים הרלוונטיים בהם החלו לממש את זכות הטיעון הנתונה להם בנוגע לארבע הטיוטות וחלקם סיימו לממשה. בעקבות מימוש זכות הטיעון נשקל הצורך (ועוד צפוי להישקל בהמשך) בביצוע שינויים בארבע הטיוטות, לרבות שינויים הנוגעים לביקורת אישית. ככל שייערכו שינויים מהותיים, כמתואר בפרק (5) לעיל, תוענק לזכאים לכך גם זכות טיעון משנית.

871. ממילא, ארבע הביקורות מצויות עדיין בשלב הטיוטות, טרם גובשו דוחות (סופיים) וטרם פורסמו, ואין החלטה של מבקר המדינה, בכל אחת מארבע הביקורות, שניתן להעמידה לביקורת שיפוטית. בנסיבות אלה, דומה כי אין בנמצא דוגמה מובהקת יותר לעתירה מוקדמת מאשר עתירת התנועה לאיכות השלטון. ועוד. אף אם נפל לכאורה פגם באי-שמיעתם של הרמטכ"ל לשעבר ואחרים טרם גיבוש הטיוטות (ולא היא), הרי שמימוש זכות הטיעון, לאחר משלוח הטיוטות, מרפא כל פגם נטען. גם מטעם זה ראוי לדחות עתירת התנועה לאיכות השלטון.

להרחבה ראו: פרק ד' לתגובה המקדמית של מבקר המדינה לעתירת התנועה לאיכות השלטון.

עתירת התנועה לאיכות השלטון – סעד פיקטיבי ולא ישים

872. בנוסף, הסעד המבוקש בעתירת התנועה לאיכות השלטון הינו סעד פיקטיבי, לא ישים וחסר נפקות מעשית. הסעד היחיד שהתנועה לאיכות השלטון ביקשה בעתירתה הוא כי מבקר המדינה יגנוז את ארבע הטיוטות ו-"...יפעל לעריכת הליך הביקורת מחדש..." (סעיף 1 לעתירת התנועה לאיכות השלטון). ב"כ התנועה לאיכות השלטון, וכן ב"כ הרמטכ"ל לשעבר (משיב לאותה עתירה), הבהירו במהלך הדיון שהתקיים בגדרן של העתירות ביום 29.12.2025 כי אין בכוונתם שביקורת המדינה תחל עבודתה מחדש, אלא כי "הדוח כטיוטה תוגש מחדש" לאחר שביקורת המדינה תשמע את כל

מי שיוחסה לו ביקורת אישית בארבע הטיטות (עמוד 29 שורות 33-30 ועמוד 51 שורות 33 ו-34 לפרוטוקול הדיון בעתירות מיום 29.12.2025); והרי – זהו התהליך שקויים עובר לצו הביניים.

873. ואכן, לסעד המבוקש אין כל נפקות מעשית, שכן כאמור לעיל, עד למועד מתן צו הביניים מימשו בעלי התפקידים הרלוונטיים את זכות הטיעון להם זכאים (חלקם סיימו לממשה וחלקם היו בעיצומו של מימוש זה). ככל שיידרש, בעקבות מימוש זכות הטיעון ייערכו שינויים בטיטות, לרבות שינויים הנוגעים לביקורת אישית. ממילא, שמיעתם של בעלי התפקידים הרלוונטיים בוצעה עד לצו הביניים ולכן הסעד המבוקש הוא מדומה, שהרי זכות הטיעון התממשה גם כן, ועוד עתידה להוסיף ולהתממש. גם מטעם זה מן הדין ומן הצדק לדחות עתירת התנועה לאיכות השלטון.

להרחבה ראו: פרק ג' לתגובה המקדמית של מבקר המדינה לעתירת התנועה לאיכות השלטון.

יב. סוף דבר

874. פסקי דין יש לקיים. הסכמות יש לקיים. את ביקורת המדינה יש לקיים.

875. ביקורת המדינה רואה נגד עיניה את מי שקולם נדם, את הפצועים, את השבים, את בני משפחותיהם של כל אלה, ואת כלל אזרחי ישראל, שמגיעות להם תשובות ביחס לכשלים שנפלו באסון השבעה באוקטובר ובמלחמת 'חרבות ברזל'.

876. אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות העתירות ולבטל את צו הביניים שניתן.

ישראל קליין, עו"ד

ניקולס גיפס, עו"ד

אליה צונץ, עו"ד

ש. הורוביץ ושות'

ד"ר מתן גוטמן, עו"ד
ד"ר מתן גוטמן, משרד עו"ד

נגב אלוני, עו"ד
ש. הורוביץ ושות'

באי-כח מבקר המדינה

תל-אביב – יפו, היום 19 לחודש פברואר, שנת 2026.