

בעניין:

1. תנועת אומ"ץ - אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי

על ידי ב"כ עו"ד יצחק מינא ו/או עדי ריטיגשטיין-אייזנר
מרחוב הארבעה 28, תל אביב
טלפון: 052-9436807, 050-2422421; פקס: 077-4704120

2. התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-89 אחרים

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט
ו/או רחל אל-שי רזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר
ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 4207 ירושלים 91043
טל': 02-5000073; פקס': 02-5000076

העותרים

- 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 6520204
טל': 03-5670700; פקס': 03-5660974

2. ראש המטה הכללי, צה"ל

3. ראש שירות הביטחון הכללי

4. ראש הממשלה

5. היועצת המשפטית לממשלה

6. ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

משיבים מס' 2-6 ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה, מחלקת בג"צים
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא:
רחוב צלאח א-דין 31, ירושלים
טל': 02-6466590; פקס': 02-6467011

המשיבים

תגובה לבקשה למתן צו ביניים ותגובה מקדמית לעתירה
מטעם משיב מס' 1, מבקר המדינה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופטת ג' כנפי שטייניץ) מיום 13.5.2024 מתכבד משיב מס' 1,
מבקר המדינה, להגיש תגובה מטעמו לבקשה למתן צו ביניים וכן תגובה מקדמית לעתירה.

מהטעמים המפורטים בתגובה מקדמית זו, מן הדין ומן הצדק לדחות העתירה, על הסף, ולחלופין לגופה, וכן לדחות הבקשה למתן צו ביניים.

בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב העותרים בתשלום הוצאותיו של מבקר המדינה בגין תגובה מקדמית זו, לרבות תשלום שכר טרחת עורך דין, בצירוף מס ערך מוסף כדין.

ההדגשות בציטוטים שבתגובה זו הוספו, אלא אם כן נאמר במפורש אחרת.

לתגובה זו מצורף כרך נספחים. בהתאם להנחיות אין מצורפות לתגובה זו אסמכתאות שפורסמו בפרסום רשמי, או שניתן לאתרן במאגרי מידע משפטיים.

בד בבד עם הגשתה של תגובה מקדמית זו לבית המשפט הנכבד מומצא עותק הימנה ליתר הצדדים.

תגובה מקדמית זו נתמכת בתצהירו של תא"ל (מיל') איתן דהן, מנהל חטיבת הביקורת במערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה, לשעבר מבקר מערכת הביטחון במשרד הביטחון וחבר המטה הכללי של צה"ל.

ש. הורוביץ ושות'

אחד העם 31
תל-אביב - יפו

תוכן עניינים

א.	מבוא.....	1
ב.	על העובדות, בתמצית.....	4
ג.	על ביקורת המדינה במדינה דמוקרטית ועל מעמדה החוקתי.....	11
ד.	על בקשת העותרים להשתיק מוסד ביקורת המדינה והצעתם להכפיפו לרשות המבצעת.....	13
ה.	על היקף ההשתרעות הרחב של שיקול דעת מבקר המדינה.....	15
	ה(1) שיקול הדעת של מבקר המדינה רחב במיוחד.....	15
	ה(2) ביקורת מערכת הביטחון.....	17
	ה(3) שיקול הדעת הרחב בקביעת עיתוי הביקורת.....	20
ו.	ביקורת המדינה בצה"ל סבירה ומידתית.....	23
	ו(1) ההחלטה בדבר פתיחת הליך הביקורת במערכת הביטחון, מאוזנת וסבירה; המתכונת מדורגת; יישומה גמיש ומותאם לנסיבות.....	23
	ו(2) על הדחיפות בעריכת הביקורת בעת הזו במערכת הביטחון בכלל ובצה"ל בפרט.....	27
	ו(3) החשש מפני מדרון חלקלק ומפגיעה אנושה במוסד מבקר המדינה.....	31
	ו(4) לטענת הפגיעה בביטחון המדינה ובקשב של מפקדי צה"ל.....	31
	ו(5) לטענות שהועלו ביחס לנושאי הביקורת.....	37
ז.	על ועדת חקירה ממלכתית (שטרם הוקמה) שאינה עילה לעצירת ביקורת.....	38
	ז(1) המארג החקיקתי.....	38
	ז(2) אין להמתין להחלטת ממשלה בדבר הקמת ועדת חקירה ממלכתית.....	41
ח.	בהחלטות מבקר המדינה אין שיקולים זרים.....	44
ט.	אין ליתן צו ביניים.....	45
י.	סוף דבר.....	47

א. מבוא

1. עניינה של העתירה דנן בניסיון למנוע מהגוף האמון על ביקורת המדינה לבצע את החובה החוקתית, החוקית, הציבורית והערכית, המוטלת עליו.
2. עותרת מס' 1 (להלן – "תנועת אומ"ץ"), עותרת מס' 2 (להלן – "התנועה לאיכות השלטון") ועותרים נוספים מבקשים – באופן חסר תקדים – שבית משפט נכבד זה יורה למבקר המדינה להדמים, באופן מיידי וגורף, את ביקורת המדינה, וזאת באשר לאירועי שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', כלפי כלל הגופים המבוקרים, בכל הדרגים, עד למועד בלתי ידוע, וליתר דיוק – לצמיתות (תנועת אומ"ץ מבקשת זאת במפורש, כסעד (עמ' 2 סעיף ד' לעתירתה), בעוד שהתנועה לאיכות השלטון מציינת שנכון ש"רק" ועדת חקירה ממלכתית תחקור סוגיות אלה, סעיף 129 לעתירתה).
3. העותרים אף מבקשים צו ביניים שיורה למבקר המדינה לעצור, עד למתן פסק דין בעתירה, כל פעולות ביקורת בנושאים אלה. המשמעות היא שהעותרים מבקשים פטור גורף לגופים המבוקרים מקיום ביקורת המדינה, לרבות פטור מלא מקיום הוראת סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה, לפיה גוף מבוקר ימסור למבקר המדינה "ללא דיחוי..." לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת מבקר המדינה דרושים לו לצורכי הביקורת; הפטור הזמני מבוקש עד שתוקנה לגופים המבוקרים, בפסק דין, כך לשיטת העותרים, חסינות גורפת, מפני פעולות ביקורת המדינה (לשיטת הרמטכ"ל, במכתבו מיום 3.5.2024, נספח 7 – הפטור יחול עד להחלטה אחרת של הרמטכ"ל).
4. העתירה נוגעת, אפוא, למהות של מוסד ביקורת המדינה. היא מבקשת לפגוע באופן קשה בסמכות מבקר המדינה וכן בעקרון אי-התלות והעצמאות של מבקר המדינה, כמו גם במקצועיות שלו ובאפקטיביות של ביקורת המדינה. ניסיון ליטול ממשד מבקר המדינה את הסמכות לקיים ביקורת, ניסיון ליטול את שיקול הדעת בקביעת תוכן הביקורת, וניסיון ליטול ממשד מבקר המדינה את קביעת היקף הביקורת ומועדה אינם אלא ניסיונות לאיין את עצם קיומה של ביקורת המדינה (כפי שעולה גם מההפניות בסעיף 2 לעיל לסעדים המבוקשים).
5. מבקר המדינה סבור שהחובות המוטלות עליו, כמו גם האינטרס הציבורי, מחייבים לקיים – כיום – ביקורת מדינה על תפקוד הדרגים כולם, האזרחיים, המדיניים והצבאיים בקשר עם אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'; החל בראש ממשלת ישראל, וכלה בדרגים מבוקרים זוטרים; ביקורת המדינה מקדישה ותוסיף להקדיש לסוגיה את מלוא תשומת הלב הראויה, בהלימה לגודל האסון שפקד את המדינה ותושביה, אשר לא היה דוגמתו בעבר.
6. בהתאם, הליכי ביקורת המדינה בנושאים אלה נמצאים בעיצומם במגוון גופים מבוקרים, לרבות במערכת הביטחון, ובשלה השעה לערוך ביקורת המדינה גם בצה"ל.
7. נגד עיני מבקר המדינה עומדים שני עקרונות מנחים, לאורם פעל, וביניהם הוא ממשיך וימשיך לאזן. העקרון האחד הוא שמן ההכרח לערוך ביקורת באשר להתנהלות כלל הדרגים (מדיני, אזרחי וצבאי) במתקפת הפתע הרצחנית של שבעה באוקטובר, בתקופה שלפניה ובתקופה העוקבת. ביקורת שכזו חיונית כחלק מתפקידה של ביקורת המדינה, תוכל לסייע במניעת תוצאות עתידיות קשות, חלילה,

כבר בזמן הקרוב, והיא מימוש חובה מוסרית כלפי כלל אזרחי ישראל. העקרון השני – עליו עמד מבקר המדינה משחר ימי הלחימה – הוא שמלאכת עריכת הביקורת ראוי שתבצע, בכל הנוגע למערכת הביטחון, בשים לב לעצימות הלחימה, כפי שתפתח מעת לעת.

8. משך שבעה חודשים לא התקיימה ביקורת בצה"ל, מהם כארבעה חודשים נוכח שיח בין מבקר המדינה לבין צה"ל באשר למתכונת ההדרגתית של הביקורת שתתקיים.

9. כעת, בהיכנס המלחמה לחודשה התשיעי, נמצאת ביקורת המדינה הגוף היחידי המקיים ביקורת בלתי תלויה, חיצונית ועצמאית, צופה פני עתיד, ביחס לאחד המחדלים האסטרטגים החמורים בתולדות המדינה. לא ניתן להפריז בחשיבותה של ביקורת המדינה לעת הזו, בהיותה כלי ראשון במעלה ללמידה ולתיקון ליקויים מהיר ככל הניתן. המדובר בביקורת שהחובה לקיימה ללא דיחוי נובעת מהדין, מהאינטרס הציבורי ומטעמים פרקטיים; שכן קיום ביקורת באיחור ניכר, משמעו פגיעה מובהקת בנגישות לראיות שעלולה חלילה לפגוע בביקורת ובאפקטיביות שלה נוכח חלוף הזמן, קושי באיתור מסמכים, חילופי גברי והחלשות הזכרון.

10. עצימותה של המלחמה יודעת עליות ומורדות. על כל פנים, עצימותה כעת אינה דומה לזו שהיתה בחודשים הראשונים שלאחר מתקפת הטרור הרצחנית של שבעה באוקטובר. ביום 1.6.2024 בוטל מצב החרום המיוחד בעורף, אשר שרר בכל שטח הארץ, והוא הותר על כנו רק ביחס לאזורים מסוימים בצפון הארץ ובדרומה. נכון למועד הגשתה של תגובה מקדמית זו, סדר הכוחות הלוחם בתוך שטח רצועת עזה קטן משמעותית מאשר בראשית הלחימה, כאשר חלק ניכר מסד"כ המילואים בצה"ל שוחרר.

11. לצד זאת, הערכת ראש המטה לביטחון לאומי (להלן – "המל"ל") מיום 29.5.2024 היא שהמלחמה הרב-זירתית, חסרת התקדים, בה אנו מצויים, תארך עוד כשבעה חודשים לפחות, וישנן הערכות המדברות על תקופה ממושכת אף יותר. בכל מקרה, ברור שקיימת אי ודאות גדולה ביחס למועד סיום הלחימה.

12. אכן, תנאי הארץ ותושביה כוללים תנועת מטוטלת בין מצבי חרום, מבצעים צבאיים, מערכות ומלחמות. בניגוד לטענות העותרים פעלה ביקורת המדינה גם בעבר בעיתות לחימה, למשל, במבצע שלום הגליל (מלחמת לבנון הראשונה), בסוף מלחמת יום הכיפורים (בעת 'מלחמת ההתשה במובלעת הסורית' וטרם הסכמי שביתת הנשק) ובמלחמת המפרץ, כמתואר להלן.

13. מלחמת 'חרבות ברזל' היא מלחמה שונה מכל אשר ידענו מבחינת משכה, ריבוי הזירות שלה והשפעתה על חיי תושבי ישראל. על כן שיקול הדעת שמפעיל מבקר המדינה בעניין זה הינו מורכב גם הוא.

14. במציאות החרیגה הנוכחית יש להפנים חשיבותה של ביקורת המדינה, גם בעת הקשה והתובענית הזו. ואמנם, רובם המכריע של גופי הביטחון נוהג כך, לרבות שרות הביטחון הכללי (להלן – "השב"כ"), המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן – "המוסד"), משרד הביטחון, וגופים נוספים, העוסקים גם הם מזה חודשים ארוכים בלחימה באויב.

15. האיזון הנכון, אותו גיבש מבקר המדינה, משמעו קיום ביקורת מדורגת ומידתית, גם בצה"ל, בחלוף שבעה חודשים (נכון לראשית חודש מאי 2024) לפרוץ המלחמה. מתכונת הביקורת, שאינה נוגעת למהלכי הלחימה של צה"ל, גובשה לאחר התייחסות צה"ל, שהסכים לרובה המכריע. אל מתכונת הביקורת שגובשה התווסף מנגנון המאפשר למבקר המדינה להגמישה בהתאם לאתגרים הביטחוניים המשתנים, וכך נעשה (ראו פרק ו(1) להלן).
16. מבקר המדינה סבור שביקורת מדורגת ומידתית, כפי שהתחילה להתבצע, גם בצה"ל, לאחר החלטתו של בית המשפט הנכבד מיום 13.5.2024, תוכל לסייע במניעת תוצאות עתידיות קשות, חלילה, דווקא נוכח חשש מפני התרחבות האתגרים הביטחוניים. עיכוב הביקורת בצה"ל משמעו עיכוב ביקורת המדינה גם בסוגיות הנוגעות לדרג המדיני ולמערכים משטריים ואזרחיים, שנדרש קיומן בדחיפות כדי למנוע נזקים נוספים.
17. פחות מחצי שנה לאחר פרוץ מלחמת יום הכיפורים, ובעוד נמשכת בעוז 'מלחמת ההתשה במובלעת הסורית', מול צבאות סדירים של האויב, שעה שצה"ל מצוי בדריכות מרבית, וטרם הסכמי שביתת הנשק, פרסמה 'ועדת אגרנט' דו"ח ביניים ראשון, מהטעם ש"זכאי הציבור לדעת בהקדם את ממצאיה והמלצותיה באותם נושאים שבהם הסתיימו דיוני הועדה..."¹.
18. אכן, גם לפן הערכי ראוי ליתן משקל. תושבי ישראל זכאים לקבל תשובות לשאלות הקשות העולות בעקבות אירועי שבעה באוקטובר. אמון הציבור במערכות הציבוריות והלכידות החברתית יבואו לידי ביטוי ראוי לא בדרך של השתקת ביקורת המדינה, כהצעת העותרים, אלא באמצעות מימושה של ביקורת המדינה.
19. טענת העותרים לפיה קיום ביקורת מדינה מזיק לגוף המבוקר, ומונע ממנו לבצע עבודתו, לא זו בלבד שאינה עולה בקנה אחד עם הדין ועם עקרון אי-התלות של הביקורת ועצמאותה, אלא שהיא מזמינה טענות ודרישות דומות מגופים מבוקרים, במטרה למנוע ביקורת, ותפגע קשות באמון הציבור במוסד מבקר המדינה ובלגיטימיות שלו. כפי שנראה, כבר עתה, בעת שהעתירה דן תלויה ועומדת, החל 'כדור השלג' בעניין זה את גלגולו.
20. יושם אל לב שהצעותיהם של העותרים סותרות את המבנה החוקתי של מדינת ישראל, ומבקשות להעמידו על ראשו. לפי ההצעה של העותרים – מוסד מבקר המדינה, מוסד בעל מעמד חוקתי, המוגדר לא אחת כ"רשות הרביעית" – "הרשות המבקרת", יושקת לפחות כל עוד קיימת אפשרות תאורטית שתוקם ועדת חקירה, ולפי המנדט שתעצב לה הרשות המבצעת. כלומר, לפי ההצעה שהעותרים מניחים בפני בית המשפט הנכבד, יופקד בידי הרשות המבצעת 'מתג השתקה' של ביקורת המדינה, כך שהממשלה היא שתחליט מתי תוכל 'לצאת מהדממה' ביקורת המדינה; אם בכלל תוכל 'לצאת מהדממה' משום שלשיטת העותרים תושקת הביקורת לצמיתות, כמבואר לעיל.
21. הצעתם התקדימית של העותרים, שאין לה אח ורע, תפקיד בידי הרשות המבצעת כלי רב עצמה, מסוכן, הנוגד אחד מיסודות המשטר הדמוקרטי בישראל, כמוסבר בפרק ד' להלן, וראוי לדחותה.

¹ ועדת החקירה – מלחמת יום הכיפורים, **דין וחשבון חלקי**, בעמ' 3 (1.4.1974).

22. מצער שדווקא עותרים שמתיימרים לקדם ערכי שלטון החוק, שקיפות ומינהל תקין מבקשים למנוע ביקורת המדינה על רשויות השלטון. התנועה לאיכות השלטון אמנם משלמת בעתירתה 'מס שפתיים' בדבר חשיבותו של מוסד מבקר המדינה, אך בפועל היא, יחד עם העותרים האחרים, מבקשת לבלום את ביקורת המדינה, להחלישה, לצמצמה ולהגבילה.

23. באשר לוועדת חקירה ממלכתית לבחינת אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' – זו לא הוקמה, אין אדם יודע אם תקום, אימתי, אילו עניינים יקיף המנדט שלה, ומתי יתפרסם הדו"ח שלה, במקרה שתוקם. אפשרות הקמתם בעתיד של גופי בדיקה אחרים אינה מחייבת את מבקר המדינה להסיג סמכותו לכתחילה, ואף לא בדיעבד, ובמקרה דנן בוודאי שאין להמתין להקמתה או לפרסום מסקנותיה של ועדת חקירה ממלכתית. כפי שמבקר המדינה כבר הודיע, שאם תקום ועדת חקירה ממלכתית הוא יתאם עימה 'גזרות', כפי שגם נעשה בעבר (פרק 2) (להלן).

24. ביום 6.6.2024, שלחה היועצת המשפטית לממשלה מכתב לראש הממשלה (נספח 13) בגדרו ציינה, שלעמדתה יש להקים ועדת חקירה ממלכתית לחקר מלחמת 'חרבות ברזל' וכי קיימת דחיפות להקמתה בשל "סיכונים במישור הבין-לאומי". נדמה, כי עמדתה העדכנית של היועצת המשפטית, הרואה לנכון לקיים, כעת, הליך חקירה ביחס למלחמת 'חרבות ברזל', בעוד הלחימה נמשכת, אינה עולה בקנה אחד עם עמדת הרמטכ"ל, כפי שהוצגה על-ידי היועצת המשפטית לממשלה בהודעה המעדכנת מטעם משיבים מס' 2 ו-3 מיום 12.5.2024, עמדה ששללה ביקורת בעת לחימה. מהעמדה העדכנית של היועצת המשפטית לממשלה נובע שכלל הגורמים במערכת הביטחון, לרבות צה"ל, מסוגלים לשתף פעולה, באופן מלא ולאלתר, עם ביקורת המדינה, וכך עליהם לעשות.

25. טרם סיום פרק זה, נציין שמבקר המדינה ועובדי משרד מבקר המדינה, מוקירים ומעריכים את צה"ל ומפקדיו, את מסירות הנפש של הלוחמים ואת המאמץ הכביר המושקע על-ידי צה"ל להגנת המדינה, בימים קשים אלו. מבקר המדינה ועובדי משרד מבקר המדינה מייחלים להצלחת צה"ל וכלל כוחות הביטחון במילוי מלוא משימותיהם ולחזרתם לביתם של החטופים, החיילים והמפקדים, בשלום ובבריאות.

ב. על העובדות, בתמצית

26. בשלושת החודשים הראשונים שלאחר אירועי מתקפת הטרור הרצחנית בשבעה באוקטובר ופרוץ מלחמת 'חרבות ברזל', נוכח העצימות הגבוהה של הלחימה, נמנע מבקר המדינה מפתחה בפועל של ביקורת; זאת, למרות שנוכח חומרת האירועים ותוכנית הביקורת של משרד מבקר המדינה לשנת 2024 מתמקדת בנושאי שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'.

27. בד בבד, קיים מבקר המדינה באותם חודשים פגישות לרוב עם אזרחים שפנו מבתיים וערך עשרות סיורים ברחבי הארץ, ברשויות המקומיות השונות, ביישובים שפנו, ובבתי מלון אליהם הגיעו מפונים. בעקבות אותם סיורים ופגישות וברור פרטני של תלונות הציבור שלח מבקר המדינה ביום 13.11.2023 לראש הממשלה מכתב בו התריע על כשלים ופערים מרכזיים בעורף האזרחי.

תצלום של המכתב האמור מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "1".

28. בחודש דצמבר 2023, עודכנה במשרד מבקר המדינה, לאחר עבודת מטה סדורה ויסודית של כלל עובדי משרד מבקר המדינה, תוכנית הביקורת לשנת 2024, כך שתעסוק במתקפת הפתע הרצחנית מיום שבעה באוקטובר ובמלחמת 'חרבות ברזל' על כלל רבדיה, ביחס לכלל הדרגים – מדיני, אזרחי וצבאי. הביקורת המתוכננת הביאה ומביאה בחשבון את הצרכים המבצעיים של צה"ל ושאר הגופים הביטחוניים המבוקרים, לצד החשיבות בקיומה של ביקורת המדינה.

29. בכל הנוגע לביקורת במערכת הביטחון, לרבות צה"ל, יצויין שבסעיף 17 לחוק מבקר המדינה נקבעו הסדרים ל"שמירה על ביטחון המדינה", בדמות הטלת חסיון על דו"חות המדינה, כאשר הדבר נדרש.

30. בהמשך לכך, לאחר שפחתה עצימות הלחימה, ועל בסיס תוכנית הביקורת האמורה הודיע משרד מבקר המדינה בראשית חודש ינואר 2024, לראש הממשלה, לשרים, לגופי הביטחון ולגופים רבים נוספים, ובין היתר לרמטכ"ל, על פתיחת ביקורת שתעסוק במתקפת הפתע הרצחנית מיום שבעה באוקטובר ובמלחמת 'חרבות ברזל' (פרוט על השתלשלות עניינים זו מצוי בנספח 6).

31. בכל הנוגע לצה"ל, ביום 7.1.2024 שלח מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה מכתב לצורך התנעת הביקורת. באותו מכתב הודיע מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון כי משרד מבקר המדינה ער "...לעומס שמושת על צה"ל בימים אלו נוכח הימשכות המלחמה..." ומשכך הובהר כבר אז כי פגישות עם דרג בכיר ודרג לוחם תתקיימנה "בהמשך" (סעיף 7). בנוסף, כפי שניתן לראות מרשימת נושאי הביקורת שצורפו לאותו מכתב, הביקורת אותה מקיים משרד מבקר המדינה בצה"ל בקשר לאירועי שבעה אוקטובר ובמלחמת 'חרבות ברזל' **אינה** נוגעת ללחימה עצמה (קרי, התמרון הקרקעי).

תצלום של המכתב האמור מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "2".

32. למרות האמור, התנגד צה"ל, באופן גורף, לעריכת ביקורת המדינה אותה עת.

33. לעומת זאת, שב"כ הפנים חשיבות עריכתה של ביקורת המדינה, באופן שוטף, ולצד לחימתו באויב שיתף ומשתף פעולה עם ביקורת המדינה (במודל ביקורת שסוכם על דעתו של ראש השב"כ), וזאת לצד היותו של שב"כ פרוס בכלל הגזרות תחת איומים משמעותיים. כך גם זכתה ביקורת המדינה לשיתוף פעולה אותה עת ממשרדי הממשלה, לרבות משרד הביטחון, המל"ל, משטרת ישראל וגורמים נוספים במערכת הביטחון.

34. ביום 24.1.2024 הודיע הרמטכ"ל למבקר המדינה, שביקורת המדינה "במתכונת המתוכננת" "תסיט את קשב המפקדים מהלחימה" וביקש כי מועד תחילת הביקורת ייקבע למועד שיאפשר לצה"ל "...להקדיש את הקשב והמשאבים הראויים" (שם, סעיפים 4-5).

תצלום של מכתב הרמטכ"ל למבקר המדינה מיום 24.1.2024 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "3".

35. ביום 25.1.2024 הודיע מבקר המדינה לרמטכ"ל כי לאחר למעלה מ-100 ימי לחימה וכאשר צה"ל אינו נמצא באותה עצימות לחימה כפי ששררה בשבעה באוקטובר ולאחריו, לא ניתן עוד לעכב הביקורת. אף על פי כן, הודיע מבקר המדינה באותו מכתב לרמטכ"ל כי ביקש שתיקבע ביניהם פגישה. כבר אותה עת הוסיף מבקר המדינה והבהיר כי עם הקמת ועדת חקירה ממלכתית ייקבעו בינו לבין אותה ועדה 'גבולות הגזרה' בקשר לנושאים שייבדקו.
- תצלום של מכתבו של מבקר המדינה לרמטכ"ל מיום 25.1.2024 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "4".
36. כפועל יוצא מכך, בשלושת החודשים ומחצה שלאחר מכן, ועד ראשית חודש מאי 2024, התקיים שיח נרחב בין משרד מבקר המדינה לבין צה"ל. מלבד פגישות ישירות בין מבקר המדינה לבין הרמטכ"ל התקיים שיח נרחב בדרגים נוספים, כשמצד משרד מבקר המדינה ניהלו את השיח מנכ"ל משרד מבקר המדינה ומנהל החטיבה לביקורת על מערכת הביטחון, שניהם תתי אלופים במיל' (אחד מהם שימש בעבר כמבקר מערכת הביטחון והשני כמפקד יחידת מבקר צה"ל), אשר יש להם הכרות קרובה עם צה"ל, הבנה של צרכי לחימה, והכרות עם יכולתו של צה"ל להידרש לביקורת.
37. כל אותה העת, מבקר המדינה לא החל בהליך הביקורת בצה"ל.
38. כלומר, משך שבעה חודשים למן פרוץ מלחמת חרבות ברזל הושהו הליכי הביקורת בצה"ל.
39. בעקבות אותו שיח, גיבש מבקר המדינה מתכונת ביקורת (נספח 5) הדרגתית, מידתית, מתונה וסבירה, שעודכנה לאחר שמיעת עמדת הרמטכ"ל בנושא. מתכונת זו נועדה לאפשר ביקורת המדינה גם בעת לחימה. רשימת הנושאים של ביקורת המדינה היתה מקובלת, ברובה המכריע, על צה"ל.
40. כמפורט בפרק ו(1) להלן, מתכונת הביקורת ההדרגתית שגיבש מבקר המדינה מורכבת משלושה שלבים.
41. שלב א', שנקבע לחודש מאי 2024, אינו נוגע להיבטים מבצעיים בעלי זיקה ישירה ללחימה, אלא לביקורת המתמקדת בפן המדיני והאזרחי, שהנגיעה של צה"ל אליה היא כמבוקר משני. ביקורת זו כלל אינה נוגעת לדרג לוחם.
42. שלב ב' של הביקורת נקבע לתחילת חודש יוני 2024. בשלב ב' רק בחלק מהביקורת צה"ל הוא מבוקר עיקרי והיא נוגעת לנושאי ליבה מבצעיים מסוימים בלבד.
43. שלב ג' של הביקורת, הנוגע לליבת הנושאים המבצעיים לאירועי השבעה באוקטובר ולגורמים שהובילו לכשל, נקבע לחודש אוגוסט 2024, וזאת לבקשת צה"ל במהלך אותו שיח. (שלב הפגישות בסוף חודש אוגוסט 2024).
44. בכל מקרה, ולגבי כל אחד מהשלבים, קבע מבקר המדינה מנגנון להתאמת הביקורת אל מול אתגרים מלחמתיים, כפי שיתפתחו. במסגרת זו מינה מבקר המדינה את מנהל החטיבה לביקורת מערכת

הביטחון, תא"ל (מיל') איתן דהן, כאיש קשר לפניות של צה"ל באשר להעדר זמינות של דרג לוחם בכיר למפגשים, או להשהיית ביקורת בנושאים מסוימים.

45. כלומר, גם הביקורת בשלבים ב' ו-ג' תבוצע תוך התחשבות במצב הלחימה, כפי שיהיה אותה עת, ותוך התחשבות של משרד מבקר המדינה בקשב של הדרג הלוחם ובצרכים המבצעיים של צה"ל, כמובן תוך שימת לב לחשיבות ביקורת המדינה גם בעת הזו.

46. ביום 1.5.2024, נוכח השתהות חוזרת ונשנית בניהול המגעים מצידו של צה"ל, פנה מבקר המדינה לרמטכ"ל ופירט בפניו את ההשתלשלות העניינים בקשר להידברות שנערכה עם צה"ל ביחס למתכונת הביקורת, הודיע לרמטכ"ל על החלטתו לפתוח בביקורת המדינה בצה"ל, פירט את מתכונת הביקורת שתוארה לעיל וביקש שהרמטכ"ל ינחה את אנשיו בכל הדרגים לשתף פעולה עם מתכונת הביקורת ההדרגתית האמורה, באופן שיבטיח את ביצועה של הביקורת כמתחייב על פי דין. תצלום של המכתב האמור מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "5".

47. ביום 1.5.2024 פנה מבקר המדינה במכתב גם לראש הממשלה וביקש ממנו להנחות את כל גורמי משרד ראש הממשלה להמציא מסמכים לביקורת המדינה, ללא הגבלה.

תצלום של המכתב האמור מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "6".

48. ביום 3.5.2024 הודיע הרמטכ"ל במכתב למבקר המדינה כי אינו רואה לנכון לאפשר ביקורת בעת הזו, אפילו באופן מדורג, והציע שהביקורת תידחה למועד בלתי ידוע, אשר ייקבע, לפיה אותה הודעה, על-ידי צה"ל.

תצלום של מכתבו של הרמטכ"ל מיום 3.5.2024 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "7".

49. תוצאת הודעה זו של הרמטכ"ל היא שלאותה עת צה"ל לא ישתף פעולה עם ביקורת משרד מבקר המדינה, בנושא ביקורת כלשהו, באופן גורף, וזאת גם בחלוף שבעה חודשים מאירועי שבעה באוקטובר. כך, ביחס לכלל נושאי הביקורת הכלולים במתכונת שגובשה, הן נושאים שאינם דורשים קשב של דרג לוחם, והן נושאים שידרשו, מחודש אוגוסט 2024 ואילך, קשב שכזה. מדובר בעמדה דיכוטומית בלתי סבירה באורח קיצוני, אליה נתייחס בהרחבה בפרק ו(4) להלן.

50. לפי אותה הודעה מבקש צה"ל לקבוע בעצמו, בעתיד הבלתי נראה לעין, מועד ביקורת ואופן שיתוף הפעולה של צה"ל עם הביקורת של משרד מבקר המדינה.

51. הודעה זו עוררה אצל משרד מבקר המדינה תמיהה; שכן הנחת המוצא לשיח הנרחב שארך כארבעה חודשים - הנחת מוצא לה היו שותפים גורמים בצה"ל - היתה, שצה"ל מקבל על עצמו ביקורת, גם בעת ההיא, והשיח נוגע, אך ורק, למתכונת ההדרגתית של הביקורת. לעומת זאת, ממכתבו של הרמטכ"ל ברורה שלילה מוחלטת של הביקורת לאותה עת.

52. לדאבון הלב, עמדת צה"ל בנוגע להליך הביקורת יצרה 'מדורן חלקלק' וגופים נוספים, אשר שיתפו בעבר פעולה עם הליך הביקורת החלו להערים קשיים. כך ביום 7.5.2024 הודיע מזכיר הממשלה למבקר המדינה, על דחיית דרישת מבקר המדינה לעניין מסגרת הזמן שלגביה יועברו מסמכים, לצורך קיום הביקורת וזאת "עד להכרעת בית המשפט העליון בסוגיה" (סעיף 14 לאותו מכתב).

תצלום של מכתבו האמור של מזכיר הממשלה מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "8".

53. ההודעה המעדכנת מטעם משיבים מס' 2 ו-3, שהוגשה ביום 9.5.2024 מתייחסת, גם ראש השב"כ, בצוותא עם הרמטכ"ל, כמבקש להשהות את הליכי ביקורת המדינה, למרות שאלו מתנהלים בשב"כ מזה חודשים ארוכים, בשיתוף פעולה מצד שב"כ, הן לפני אותה בקשה, והן לאחריה.

54. בהקשר זה יצויין כי גורמים רבים במערכת הביטחון, לרבות השב"כ (חרף האמור באותה הודעה המעדכנת), המוסד, משרד הביטחון, משטרת ישראל וגופים נוספים, לצד לחימתם באויב גם כעת, מפנימים חשיבותה של הביקורת החיצונית והבלתי תלויה, גם בעת הזו, ומשתפים פעולה עם הביקורת של משרד מבקר המדינה, ביקורת שמתחשבת, הלכה למעשה, באילוצים מבצעיים של גופים אלה.

55. מכל מקום, ביום 6.5.2024 מסר מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון לסגן הרמטכ"ל הודעה בדבר התנעת הביקורת. בגדרה של הודעה זו נכללו הוראות אופרטיביות ליישום המתכונת המדורגת שפורטה במכתבו של מבקר המדינה מיום 1.5.2024 (נספח 5).

תצלום של המכתב האמור מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "9".

המסמך, 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.

56. ביום 8.5.2024 הודיע סגן הרמטכ"ל כי בהמשך למכתבו של הרמטכ"ל מיום 3.5.2024 צה"ל עומד על סירובו לשתף פעולה עם הליך הביקורת, בעת הזו.

תצלום של המכתב האמור של סגן הרמטכ"ל מיום 8.5.2024 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "10".

57. ביום 9.5.2024 נשלחו שני מכתבים נוספים ממנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה. המכתב האחד נשלח לראש אגף כוח אדם בצה"ל. המכתב השני נשלח למפקד פיקוד העורף של צה"ל. במכתבים נתבקשו פגישות לשם התנעת הביקורת.

תצלומים של המכתבים האמורים מצורפים לתגובה מקדמית זו ומסומנים "11א" ו-"11ב".

58. ביום 15.5.2024, פנה היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה אל היועצת המשפטית לממשלה וביקש כי בעקבות החלטת בית המשפט הנכבד מיום 13.5.2024, בגדרה קבע בית המשפט הנכבד שאין מקום

להוצאת צו ארעי, תנחה את גורמי צה"ל, מזכיר הממשלה ויתר הגופים הממשלתיים הרלוונטיים לשתף פעולה עם הביקורת, ללא דיחוי נוסף, כמתחייב גם מסעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

תצלום של המכתב האמור מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "12".

59. חלפו למעלה משלושה שבועות, אך היועצת המשפטית לממשלה טרם השיבה למכתבו האמור של היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה; עם זאת, צה"ל החל לשתף פעולה עם הביקורת.

60. בימים 24.5.2024 ו-26.5.2024, נערכו פגישות של ביקורת המדינה עם מפקד פיקוד העורף, רמ"טית הפיקוד ונציגי מטה נוספים ועם ראש אכ"א וראשי החטיבות באגף, כחלק מהתנעת ביקורת שלב א'. בהתאם להסכמות שהושגו, ביקורת שלב א' מול אותם גורמים החלה, ומסתמן כי לעת עתה היא מתנהלת כסדרה (תוך התחשבות באילוצים אד-הוק של צה"ל), ובהתאם לאמור במכתבו של מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה מיום 6.5.2024 (נספח 9).

61. ביום 4.6.2024 נערכה פגישה בין צוות של ביקורת המדינה לסגן הרמטכ"ל וגורמים נוספים בצה"ל בגדרה סוכם על נושאי הביקורת לשלב ב'. סוכם, בין היתר, לגרוע נושא ביקורת אחד (סייבר) וחלק מהמפגשים שתוכננו לשלב ב' נדחו למועד מאוחר יותר (אגף מבצעים, אגף מודיעין, פיקוד דרום ופיקוד צפון). זוהי דוגמה לגמישות שמגלה משרד מבקר המדינה בביקורת ולסבירות של הפעלת שיקול הדעת מצד מבקר המדינה, עליהן נרחיב בפרק ו(1) להלן.

62. ההסכמות המתוארות לעיל וקיומה של ביקורת המדינה גם בצה"ל, כאמור, מייצרות אפוא ההתייחסות לטענותיו של צה"ל בהודעתו לבית המשפט הנכבד מיום 11.5.2024 לפיה מכתבו מיום 6.5.2024 של מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה (נספח 9) סותר כביכול מתכונת הביקורת ההדרגתית המפורטת במכתבו של מבקר המדינה מיום 1.5.2024 (נספח 5).

63. עם זאת, למען שלמות התמונה נתייחס, בתמצית, לאותן טענות. המכתב מיום 6.5.2024 הוא מכתב אופרטיבי, הכולל הוראות בדבר מסמכים מבוקשים ורשימת הגורמים מטעם משרד מבקר המדינה האחראים על הביקורת. מטבע הדברים, מכתב כזה מפורט הרבה יותר מאשר מכתבו של מבקר המדינה מיום 1.5.2024 אשר כלל רשימת נושאי ביקורת בלבד.

64. אכן, קיימים מספר הבדלים בין שני המכתבים האמורים אולם שינויים אלה הינם מינוריים, ואין בהם לשנות מהמהות של שלב א' והביקורת המדורגת. שלב א', שבו צה"ל הוא מבוקר משני, עוסק בעיקר בביקורת בפן המדיני והאזרחי ואינו דורש קשב של דרג לוחם (כמפורט בפרק ו(1)). יתרה מכך, שינויים אלה סוכם בשיח בין צה"ל לבין משרד מבקר המדינה; חלקם טרם משלוח המכתב מיום 6.5.2024 וחלקם לאחריו, כשלאורך כל הדרך הובהר כי משרד מבקר המדינה יקיים שיח עם צה"ל במקרה שתתעוררנה בעיות זמינות קונקרטיות.

65. כך, בהידברות עם הגורמים הרלוונטיים בצה"ל, הידברות שנערכה טרם משלוח אותו מכתב של מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה מיום 6.5.2024, נוסף נושא ביקורת אחד ("יישום סיוע כלכלי לעסקים") ונגרע נושא אחר ("אספקת מזון בחירום"). כמו כן, בנוגע לחלק מנושאי הביקורת נוספו גופים רלוונטיים נוספים בצה"ל הנדרשים להשלמת הביקורת. חלק

מהגופים כבר נזכרים במכתבו של מבקר המדינה מיום 1.5.2024 (נספח 5) ביחס לשלב א' אך בקשר לנושאים אחרים. למשל, בעוד שבנוגע לטיפול המוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים המשרתים במילואים מוזכר במכתבו של מבקר המדינה רק קצין מילואים ראשי כגורם בצה"ל הנדרש לביקורת בנושא זה הרי שבמכתבו של מנהל החטיבה לביקורת במערכת הביטחון נוסף גם אכ"א (שמוזכר בכל מקרה כגורם נדרש בנוגע למיצוי זכויות אנשי המילואים, שגם נושא זה נכלל בשלב א'; לא למותר לציין כי קצין המילואים הראשי משתייך בכל מקרה לאכ"א). שינוי זה אינו שינוי מהותי וממילא אינו סותר את מכתבו של מבקר המדינה מיום 1.5.2024. בנוגע לגופים נוספים שנוספו ולא נזכרו מראש כלל בשלב א' הרי שהביקורת תעשה עמם בהידברות עם צה"ל, כפי שהבהיר זאת מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון לגורמים הרלוונטיים בצה"ל.

66. יצוין כי לעיתים מתגלה במהלך פגישות הביקורת ואיסוף המסמכים, כי גורמים מסוימים שתחילה הסתמנו כרלוונטיים לביקורת, אינם קשורים לנושא הביקורת ולהיפך. כמובן שבמצבים אלו משתנה הגורם שענינו נפגשים צוותי הביקורת. כך לשם ההמחשה נציין כי בפגישה עם ראש אגף כוח אדם בצה"ל הסתבר כי לאגף אין רלוונטיות בנושא "אפקטיביות מכשול קו התפר בעוטף י-ם", ועל כן לא ייפגשו צוותי הביקורת עם גורמים באותו אגף, ואף טעם זה מסביר השינויים המינוריים בין המכתבים.

67. בנוסף, בשל שגגה נשמטה המילה 'אזרחיים' מכתרת נושא 'פינוי וטיפול בחללים' במכתב מיום 6.5.2024. כוונת ביקורת המדינה לערוך בשלב א' ביקורת בנוגע לפינוי וטיפול בחללים אזרחיים בלבד.

68. מכל מקום, כאמור, בפגישות שנערכו לאחר המכתב האמור מיום 6.5.2024, סוכמו עם גורמים רלוונטיים בצה"ל השינויים המינוריים האמורים לעיל במתכונת הביקורת בשלב א'.

69. ביום 6.6.2024, שלחה היועצת המשפטית לממשלה מכתב לראש הממשלה, בו הבהירה כי לטעמה יש להקים "בהקדם" ועדת חקירה ממלכתית לבחינת "...אירועי מלחמת חרבות ברזל" נוכח "סיכונים במישור הבין לאומי".

תצלום של המכתב האמור מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "13".

70. ביום 7.6.2024, שלח מזכיר הממשלה, ליועצת המשפטית לממשלה מכתב בו צוין, בין השאר, כי "ישראל מצויה בעיצומה של מלחמה עצימה וטרם בשלה השעה לחקור את כלל אירועי המלחמה ומה שקדם לה." (סעיף 5). עוד צוין באותו מכתב כי הדיון בממשלה ביום 2.6.2024, שהסתיים ללא החלטה, התייחס אך ורק לאפשרות הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית באשר לטענות כלפי ישראל בערכאות הבינלאומיות באשר "...למדיניות ההומניטרית...".

תצלום של המכתב האמור מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "14".

71. ביום 9.6.2024 התקיימה פגישה, והיום צפויה פגישה נוספת, בין נציגי צה"ל (אתמול עם זרוע היבשה ואגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה והיום אגף התכנון) לבין נציגי ביקורת המדינה כחלק משלבים א' ו-ב'. לגבי שלב א' של הביקורת ממשיך שיתוף הפעולה. לגבי שלב ב' ציינו נציגי צה"ל כי הם נערכים

לביקורת שלב ב' (כולל איסוף מסמכים בצה"ל), וכי עליהם לקבל אישור של סגן הרמטכ"ל להתנעת שלב ב' בצה"ל. בהתאם להסכמה שגובשה בישיבת יום 4.6.2024 (המתוארת לעיל) בשלב זה לא נערכו פגישות כאמור עם אגף מבצעים, אגף מודיעין, פיקוד דרום ופיקוד צפון.

72. אשר לעתירה – ביום 1.2.2024 הוגשה העתירה דנן, ולאחריה הוגשה עתירת התנועה לאיכות השלטון (בג"ץ 1135/24). פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 1135/24 מיום 11.2.2024 דחה, על הסף, עתירתה של התנועה לאיכות השלטון (דנג"ץ 1601/24 תלוי ועומד על ההחלטה האמורה מיום 11.2.2024). החלטות בית המשפט הנכבד בעתירה דנן מהימים 14.2.2024 ו-13.5.2024 קובעות שהצדדים לעתירת התנועה לאיכות השלטון יצורפו לעתירה דנן ויתווספו לה הסעדים מאותה עתירה. טרם הגשת אותן עתירות התנהלה תכתובת בין תנועת אומ"ץ לבין משרד מבקר המדינה ובין התנועה לאיכות השלטון לבין משרד מבקר המדינה.

תצלומים של התכתובת האמורה מצורפים לתגובה מקדמית זו ומסומנים "15א" - "15ו".

ג. על ביקורת המדינה במדינה דמוקרטית ועל מעמדה החוקתי

73. חשיפת זרועות השלטון לביקורת מהווה אחד מעקרונות היסוד של שיטת המשטר הדמוקרטית.

74. הביקורת החיצונית על מוסדות השלטון, על נציגי ציבור ועל עובדי הציבור נעוצה בצורך להבטיח נשיאה באחריות ציבורית (Accountability) ושקיפות (Transparency), בשיטת ממשל דמוקרטית, המבוססת על נציגים, ובמדינה מודרנית בה המינהל הציבורי הוא חלק בלתי נפרד מחיי היום יום של כל תושב.

ראו: יוסף חיים שפירא, "מוסד מבקר המדינה - כיווני מחשבה לעתיד" **ICON-S-IL Blog** (20.11.2019); בג"ץ 5743/99 דואק נ' ראש-עיריית קרית ביאליק, פ"ד נד(3) 410, פס' 3 (2000) (להלן – "בג"ץ דואק").

75. בפסיקה נקבע, חזור ושנה, כי ביקורת היא ערובה לקיומו של המשטר הדמוקרטי:

"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. במשך שנים עמדה פסיקתנו על חשיבותם של עקרונות אלה לשיטת המשטר שלנו."

ראו: בג"ץ דואק, פס' 3; בג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577, פס' 9 (2003) (להלן – "בג"ץ אלוני"); 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) 02.01.2006 (להלן – "בג"ץ משרד התחבורה").

76. ואמנם, מרבית הדמוקרטיות הקימו מוסד ביקורת ממלכתי עליון, בלתי תלוי ועצמאי, שתפקידו לבקר המינהל הממשלתי וגופים ציבוריים אחרים ולהעריך פעולותיהם.

77. מוסד הביקורת הממלכתי העליון של מדינת ישראל הוא מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ולו מסורה הסמכות הבלעדית לביקורת המדינה.
78. כבר בראשית ימי המדינה, בחודש מאי 1949 חוקקה הכנסת את חוק מבקר המדינה, התש"ט-1949 ובכך ייסדה את ביקורת המדינה. בחודש מרץ 1958 נחקק חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן – "החוק", או "חוק מבקר המדינה") אשר החליף את החוק המקורי, והוא עומד בתוקפו, לאחר שינויים ותוספות, גם כיום.
79. בשנת 1988 נוצק אל שיטתנו המשפטית המעמד החוקתי של מבקר המדינה ושל ביקורת המדינה, עת נחקק חוק יסוד: מבקר המדינה (בתגובה מקדמית זו – "חוק יסוד: מבקר המדינה", או "חוק היסוד") (על תכנון בפרק להלן).
80. כך, הציג יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט (דאז) את הצעת חוק היסוד בפני הכנסת, טרם ההצבעה:
- "אדוני היושב ראש, היום הוא יום חג לכנסת, יום חג למדינת ישראל. היום מיתוסף נדבך רב מידות וגדול ערך על בניין החוקה. היום מושם חותם קונסטיטוציוני על קיומה של רשות הביקורת, אחות לרשות השופטת, לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת. הרשות המבקרת תהיה כמו הרשות השופטת, רשות עצמאית בלתי תלויה הפועלת מכוח החוק ולפי שיקול דעתה בלבד. לא תהיה על הרשות המבקרת מרות פרט למרותו של החוק."
- ד"כ, 15.2.1988, 1854.
81. מני אז עוגן המעמד החוקתי של ביקורת המדינה גם בפסיקתו של בית המשפט הנכבד ובספרות.
- ראו, למשל:** בג"ץ דואק, פס' 3; בג"ץ אלוני, פס' 9; בג"ץ 9223/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פס' 20 (נבו 19.11.2012) (להלן – "בג"ץ אסון הכרמל"); מרים בן פורת, **חוק יסוד: מבקר המדינה**, 93-97 (יצחק זמיר עורך, 2005) (להלן – "בן פורת").
82. בשל מעמדו המיוחד מוגדר לא אחת מוסד מבקר המדינה כרשות הרביעית של מדינת ישראל – היא הרשות המבקרת, לצד הרשויות השופטת, המחוקקת, והמבצעת; וזאת נוסף לתפקידו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור, שיש הרואים אותו כנציב זכויות האדם של מדינת ישראל.
- ראו:** ד"כ, 15.2.1988, 1854; **בן פורת**, בעמ' 150-155; בג"ץ **אסון הכרמל**, 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).
83. בהתאם לסעיף 7 לחוק יסוד: מבקר המדינה וסעיף 1א לחוק מבקר המדינה, נבחר מבקר המדינה על-ידי הכנסת, בהצבעה חשאית, לתקופת כהונה אחת של שבע שנים.

ד. על בקשת העותרים להשתיק מוסד ביקורת המדינה והצעתם להכפיפו לרשות המבצעת

84. סעיף 1 לחוק יסוד: מבקר המדינה קובע: "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה". בכך העניקה הכנסת, בכובעה כרשות מכוונת, למבקר המדינה את הסמכות הבלעדית לביקורת המדינה.

וכן ראו: פרק ג' לעיל; **בן פורת**, בעמ' 144.

85. חוק היסוד מוסיף ומעגן במפורש את עצמאותו ואי-תלותו של מבקר המדינה, כבעלי מעמד חוקתי; העצמאות המקצועית עוגנה בסעיף 2(ב) לחוק היסוד, הקובע כי למבקר הסמכות לבחון "כל עניין שיראה בו צורך"; עקרון אי-התלות עוגן בסעיף 6 לחוק היסוד, הקובע כי "במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי² בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה"³.

86. העתירה שואפת להשתיק ולשתק את מוסד ביקורת המדינה, ולהכפיפו, כך ממש, להחלטות עתידיות, שטרם באו לעולם, של הרשות המבצעת, החלטות שתקמנה גדרות שמוסד ביקורת המדינה, כך להצעת העותרים, לא יוכל לחצותן.

87. השאלה המונחת אפוא לפתחו של בית המשפט הנכבד, באופן חסר תקדים, היא האם יותר לעותרים, או לגוף מבוקר, לאיין את סמכויות הליבה של מוסד מבקר המדינה, בכלל, ובאשר לביקורת של אחד המחדלים העצומים בתולדות המפעל הציוני, בפרט.

88. בעוד שעותרת מס' 1 כופרת, במישרין ולהלכה, בסמכותו של מבקר המדינה לבקר את תפקוד הגורמים המבוקרים באירועי שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' (למשל עמ' 1, 15-19 לעתירתה), עותרת מס' 2 כופרת באותה סמכות, בפועל, ככתוב בסעיף 129 לעתירתה בו היא מציינת כי מפאת קיצוניות אותם אירועים והכשלים הסובבים אותם "ישנו צורך כי **רק** ועדת חקירה ממלכתית, עצמאית ובלתי תלויה תחקור את אותם האירועים".

89. אכן, גוונים שונים קיימים בין עמדת תנועת אומ"ץ, לבין עמדת התנועה לאיכות השלטון (עם עותרים נוספים) לבין עמדת צה"ל, אך משותפת לשלושתם שאיפה יסודית ברורה בגדרו של ההליך דגן – להכפיף ביקורת המדינה ומבקר המדינה להחלטות גופים שלטוניים, בין אם הם ממשלה, חברי ממשלה (קבינט), כולם גופים פוליטיים מובהקים, או גופים מבוקרים אחרים (צה"ל) – הכפפה שתתייחס, לפי ההצעה, הן לשאלה האם להפעיל ביקורת, הן לתחומי הביקורת, והן לעיתוי הביקורת.

90. כך, העותרים כולם מבקשים לעצב מחדש את ההסדר החוקתי, ולהעמידו על ראשו. במקום שביקורת המדינה, שכאמור, מוגדרת לא אחת כרשות הרביעית במדינה, תממש מחויבותה כלפי

² האחריות המוטלת על מבקר המדינה כלפי הכנסת, לפי סעיף 6 לחוק יסוד: מבקר המדינה, אין משמעה שהוא כפוף לכנסת, אלא פירושה נשיאה בחובה למסור דין וחשבון על פעולותיו (accountability) לכנסת ושיתוף פעולה איתה. כמובן שאין לפרש את הסעיף כהיתר לפגוע בעצמאותו של מבקר המדינה. **ראו: בן פורת**, בעמ' 343.

³ 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).

הציבור לפעול באופן בלתי תלוי ועצמאי, לחלוטין, הרי היא תאלץ, לפי ההצעה, לעמוד דומם, ולהמתין לקביעות של הגופים המבוקרים עצמם, שמא ירצו בביקורת, אם לאו. כך, כל עוד הרשות המבצעת טרם הקימה ועדת חקירה ממלכתית, למשל, יידרש מבקר המדינה למשוך ידיו מביקורת על כשל אפשרי. כך, גם משך בירור של שנים של ועדת חקירה ממלכתית וגם לאחריה. הצעה תקדימית זו, שאין לה אח ורע, היא שיטת העותרים.

91. במילים אחרות, העותרים מציעים להפקיד בידי הרשות המבצעת עצמה מתג הפעלה/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-ידיה, אשר הרשות המבצעת תעצב את סמכויותיהם, מנוע מבקר המדינה מלהפעיל סמכותו. יתרה מכך, לשיטת העותרים, גם לאחר שתקים (אם תקים) הרשות המבצעת גופי בדיקה/בירור, ותיצוק בעצמה תוכן למנדט שלהם, לחיצה כזו על המתג, תהדוף את ביקורת המדינה, לעד, מטיפול באותם נושאים.
92. במילים אחרות, ההצעה של העותרים היא למסור בידי הרשות המבצעת מתג השתקה של מוסד ביקורת המדינה. במצב כזה, עלולה להפוך ביקורת המדינה ל-פסדה.
93. מבקר המדינה דוחה, בשתי ידיים, את ההצעה הגלומה בעתירה, שמשמעה איון של מוסד ביקורת המדינה.
94. ביקורת המדינה, כמו ביקורת שיפוטית, היא חלק בלתי נפרד ממרקם החיים הדמוקרטיים, בעת שגרה ובעת משבר. ביקורת מדינה, מטבעה, אינה תמיד נעימה, כשם שביקורת שיפוטית אינה תמיד נעימה. עם זאת, שתיהן הכרחיות ושתיהן מתחייבות, גם לעת הזו, ונכון לדחות, בשתי ידיים, התפיסה שביקורת פוגעת בגופים המבוקרים.
95. לא ניתן להפריז בהשלכות המזיקות, המיידיות והעתידיות, של תקדים שכזה על מוסד מבקר המדינה והיכולת שלו למלא את תפקידו, לקיים ביקורת מדינה בכלל, וביתר שאת ביקורות רגישות.
96. המהות של ביקורת המדינה, המעוגנת ביסודות שיטתנו המשפטית, בחוק היסוד ובחוק המבקר היא אי-תלותה ועצמאותה. היינו, יכולתה של ביקורת המדינה לקבוע בעצמה את נושאי הביקורת, תכניה, סדרי העדיפות ביניהם, תחומיה ועיתוייה.
97. לעומת זאת, שיטת העותרים הפוכה – העותרים מציעים לבית המשפט הנכבד כי תושבי ישראל ימתינו לקביעת הרשות המבצעת – האם להקים ועדת חקירה ממלכתית (שלפי הפסיקה היא כלי מובהק של הרשות המבצעת, ראו פרק ז' להלן), מה יהיה המנדט שלה, וכן הלאה.
98. לשיטת העותרים החלטות של הרשות המבצעת הן שיתחמו את סמכותו של מבקר המדינה.
99. כך, מבקשת עותרת מס' 2, התנועה לאיכות השלטון, להתלות סמכותו של מבקר המדינה בהחלטת ממשלה בדבר הקמת ועדת חקירה (והשלמת עבודתה), בעוד ההסדר החוקתי הקיים הוא הפוך: עקרון אי-התלות של ביקורת המדינה בממשלה, כקבוע בסעיף 6 לחוק יסוד: מבקר המדינה, ובלשון בית המשפט הנכבד – מבקר המדינה "[ה]נהנה ממעמד של אי תלות מלאה בממשלה".

ראו: בג"ץ 6728/06 עמותת "אומ"ץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי נ' ראש ממשלת ישראל, אהוד אולמרט, פס' 70 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (נבו 30.11.2006) (להלן – "בג"ץ אומ"ץ").

השוו: סעיפים 14 ו-14(ב) לחוק מבקר המדינה, כמפורט בפרק ז(1) להלן.

100. התנועה לאיכות השלטון אמנם כוללת בעתירתה 'מס שפתיים' בדבר חשיבות מוסד ביקורת המדינה, אך גם היא אינה טורחת לנסות ליישב בין שיטתנו המשפטית, חוק היסוד וחוק מבקר המדינה לבין הצעתה שהגופים המבוקרים יאחזו ב"שאלטר" שמשמעו הכפפת ביקורת המדינה לאירוע עתידי, "מיוחל" לדבריה (סעיף 114 לעתירתה), שלא ברור האם יארע, ומתי.

101. העותרים כולם מתעלמים לחלוטין מכך שהסעדים המבוקשים על ידיהם סותרים העיקרון הבסיסי ביותר הנוגע למוסדות הביקורת העליונים, הוא עיקרון העצמאות ואי התלות (Independence and self-sufficiency) של מוסד מבקר המדינה.

102. די בטעמים אלה, כשהם עומדים לעצמם, על מנת להצדיק דחייה, על הסף, של העתירה דנן.

ה. על היקף ההשתרעות הרחב של שיקול דעת מבקר המדינה

ה(1) שיקול הדעת של מבקר המדינה רחב במיוחד

103. עצמאותו ואי תלותו של מבקר המדינה אינם תיאורים בעלמא של מוסד הביקורת.
104. הביטוי המרכזי של עקרונות אלה הוא היקף סמכותו של מבקר המדינה ושיקול הדעת הרחב המסור לו בהפעלת סמכותו, המעוגנים בחוק יסוד: מבקר המדינה, חוק מבקר המדינה, ואף בפסיקה.
105. כאמור, העותרים, כולם, מבקשים, כל אחד בדרכו ומנימוקיו, לצמצם, לתחום, להגביל, ולהתלות את שיקול הדעת של מבקר המדינה.
106. למרות שהסעדים המבוקשים יובילו לפגיעה אנושה בעצמאותו המקצועית ובאי תלותו של מוסד ביקורת המדינה, העותרים לא הצביעו על מקור נורמטיבי אשר יאפשר שלילה, או כרסום, של סמכותו החוקתית של מבקר המדינה, בכלל, ועל אחת כמה וכמה ביחס לסמכותו **הליבתית והבלעדית**, לערוך ביקורת מדינה, לקבוע בעצמו את תוכן הביקורת, נושאה, סדר העדיפויות של הביקורת, העיתוי שלה, ואופן הביקורת.
107. סמכותו של מבקר המדינה לערוך ביקורת היא סמכות שבחובה, והוא מחוייב לערוך ביקורת, כשזו דרושה, בהתאם להוראת סעיף 2(א) לחוק יסוד: מבקר המדינה. משכך, קיום ביקורת המדינה, גם בצה"ל, הוא בבחינת מילוי חובתו של מבקר המדינה בהתאם להוראות הדין.

ראו: בן פורת, בעמ' 176.

108. במסגרת זו, מבקר המדינה, כבעל הסמכות הבלעדית, והנושא בחובה, לערוך ביקורת מדינה בישראל, הוא הקובע, לפי שיקול דעתו הרחב במיוחד, את הנושאים שיועמדו לביקורת, את עיתוי הביקורת, את סדרי העדיפויות של הביקורת, והוא הבוחר את אופן ניהול הביקורת (בן פורת, שם, וכן הפסיקה הנזכרת להלן).

109. היקף הסמכות ושיקול הדעת הרחב המסור בידי מבקר המדינה עוגן כאמור בפסיקה. כך למשל דחה בעבר בית משפט נכבד זה עתירה של התנועה לאיכות השלטון, שדרשה מבית המשפט הנכבד להתערב בהחלטה של מבקר המדינה שלא להשלים בדיקה בה פתח בעבר. וכך נקבע:

"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 פעולתיו חובקים את הביקורת שהוא מבצע (...). [המבקר] 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 3059/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנימין נתניהו, ראש ממשלת ישראל, פס' 34 לפסק דינו של השופט מלצר (נבו 10.11.2015) (להלן – "בג"ץ גלנט").

וכן ראו: בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771, 783, 788 (1995) (להלן – "בג"ץ טרנר").

110. בדומה לכך, ובנימוקים זהים, דחה בית המשפט הנכבד עתירה בה נתבקש לחייב את מבקר המדינה לפתוח בבדיקה בעניין התנהלות עיריית תל-אביב - יפו, באלה המילים:

"סעיף זה מקנה למבקר שיקול דעת רחב בבחירת נושאי הביקורת שייבחנו על ידו, דבר המתחייב ממעמדו העצמאי והבלתי תלוי של מוסד ביקורת המדינה (בג"ץ 3059/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, בפסקאות 34-35 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ח' מלצר (10.11.2015)). בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771, 787-788 (1995) נפסק כי בית המשפט ימעט להתערב בעניינים שהועמדו לביקורת על ידי מבקר המדינה, והדברים יפים גם לגבי החלטותיו אם להידרש לנושא מסוים אם לאו".

בג"ץ 6700/19 הברפלד נ' מבקר המדינה, פס' 3 (נבו 04.02.2020) (להלן – "בג"ץ הברפלד").

111. הפועל היוצא של היקף שיקול הדעת הרחב המסור לביקורת המדינה, כרשות ביקורת עצמאית ובלתי תלויה, הוא כי בית המשפט ימעט להתערב בהחלטת מבקר המדינה "אם להידרש לנושא מסוים אם לאו" (בג"ץ הברפלד, פס' 3).

112. נוסף על כך, קבעה הפסיקה שאין ערעור על דו"חות של מבקר המדינה, וכי מערכת בתי המשפט לא תברר דו"חות וחוות דעת של מבקר המדינה, בין היתר משום ש"הדבר אינו רצוי מבחינת הביקורת אשר תהפוך למעשה לבלתי חלוטה, ואשר תעוקר ממעשיותה ויעילותה".

ראו: בג"ץ 4870/10 **בלום-דוד נ' מבקר המדינה**, פס' 12 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור (נבו 23.06.2011); **בג"ץ טרנר**, בעמ' 787-788.

113. בהינתן שלמבקר המדינה שיקול דעת רחב במיוחד, ואין התערבות בהחלטותיו אם להידרש לנושא מסויים, ואין התערבות בממצאיו – קל וחומר שיהא זה נכון, ראוי וצודק שלא לעצור ביקורת מדינה שמבקר המדינה החליט, באופן פוזיטיבי, לקיימה.

114. לא בכדי לא הפנו העותרים למקור נורמטיבי, חקיקתי או פסיקתי, שתומך בסעדים המבוקשים על ידיהם. לא זו בלבד שאין תקדים לבקשת העותרים, אלא שהפסיקה קובעת ההיפך ממה שמבקשים העותרים להשיג, כמוסבר לעיל.

115. לעותרים אין כל מעמד לקבוע סדרי הביקורת, נושאי הביקורת, או עיתוי הביקורת, וודאי שאין להם זכות למנוע ממבקר המדינה לפעול לפי סמכותו הבלעדית ולערוך ביקורת.

116. גם לגוף מבוקר אין זכות למנוע את ביקורת המדינה כלפיו, או לקבוע מתי או על-ידי מי תבוצע הביקורת. אם לא תאמר כן, הרי יהפוך המבוקר עצמו למבקר, בניגוד לכלל ש"אין מבוקר נעשה מבקר". כל תוצאה אחרת משמעה אובדן אמון הציבור במוסד הביקורת.

השוו: בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה**, פ"ד לד(2) 566 (1980).

ה(2) ביקורת מערכת הביטחון

117. אין שחר לטענתה של תנועת אומ"ץ כי מבקר המדינה נטול סמכות לבקר נושאים "...הנוגעים למלחמת 'חרבות ברזל'" משום שהסמכות בנושאים אלה (להבדיל מנושאי מינהל תקין) היא לכאורה שירות גרידא, שיש לפרשה בצמצום (עמ' 1 לעתירה, סעיף א' וכן עמ' 15-19). בניגוד לטענות תנועת אומ"ץ, הסמכות של מבקר המדינה הקבועה בסעיף 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה ובסעיף 10 לחוק מבקר המדינה לערוך ביקורת באשר ל"כל עניין אחר" היא הסמכה רחבה, לבקר כל תחום ועניין, כפי שנקבע במפורש בפסיקה.

ראו: בג"ץ **אסון הכרמל**, פס' 20; בג"ץ **הברפלד**, פס' 3; בג"ץ **גלנט**, פס' 34 לפסק דינו של השופט מלצר.

118. יושם אל לב שמשיבים מס' 2 ו-3 אינם מהרהרים אחר סמכותו של מבקר המדינה בעניינים אלה (סעיף 2 סיפא להודעת עדכון של משיבים מס' 2 ו-3 מיום 9.5.2024 וכן מכתבו של הרמטכ"ל מיום 3.5.2024 סעיפים 4 ו-6 לנספח 7).

119. ואמנם, סעיף 2(א) לחוק יסוד: מבקר המדינה וסעיף 9 לחוק מבקר המדינה מעניקים למבקר המדינה סמכות לערוך ביקורת על המדינה, על משרדי הממשלה ועל כל מוסד ומפעל של המדינה. סמכות זאת כוללת את סמכותו של מבקר המדינה לערוך ביקורת על הממשלה, צוותי השרים, לרבות הקבינט המדיני-ביטחוני, משרד הביטחון, צה"ל וגופי מערכת הביטחון במלואם.

120. לא זו בלבד שמערכת הביטחון לא הוחרגה מביקורת המדינה, אלא שנקבעו בסעיף 17 לחוק מבקר המדינה הוראות להבטחת חיסיון דו"חות הביקורת לרבות בשל נימוקים הנוגעים ל"שמירה על בטחון המדינה". לעומת זאת, לא הוטלו מגבלות כלשהן על פעולת הביקורת בתחומים אלה, כך שהמחוקק הותיר (גם) ההחלטות הנוגעות לעריכת ביקורת במערכת הביטחון לשיקול דעתו העצמאי והרחב של מבקר המדינה.

121. סמכות ליבה זו של ביקורת המדינה חולשת על כלל תחומי הנושאים הציבוריים מכל היקפם, וסמכותו לבצע ביקורת על מערכת הביטחון היא ברורה, מקובלת והופעלה גם ביחס למערכת הביטחון, למלחמות ישראל ולמבצעים צבאיים, לאורך עשרות שנות קיומה של מדינת ישראל על-ידי מבקרי המדינה לדורותיהם, דבר המעיד, בפני עצמו, על קיומה של הסמכות. כך, פורסמו דו"חות של ביקורת המדינה, למשל, בעניין מלחמת לבנון הראשונה, מלחמת לבנון השנייה, ובעניין מבצע 'צוק איתן'; לצד אלה הונחו בפני ועדת חוץ וביטחון של הכנסת דו"חות רבים של מבקרי המדינה, אשר נותרו חסויים משיקולים של ביטחון המדינה ולא נוכל למנות את נושאייהם.

ראו: מבקר המדינה, **מבצע צוק איתן: דו"ח ביקורת מיוחד** (2017) (להלן – **"דו"ח מבקר המדינה בעניין מבצע 'צוק איתן'"**); מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006**, פרק חמישי (2008); מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007); מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 33 לשנת 1982 ולחשבונות שנת הכספים 1981**, פרק שלישי (1982) (להלן – **"דו"ח מבקר המדינה לשנת 1982"**).

122. שגויות הן טענות העותרים גם ביחס להיקף ביקורת המדינה בעבר לגבי עניינים צבאיים.

123. למשל, בניגוד לטענתה של תנועת אומ"ץ, ביקורת המדינה בעניין מלחמת לבנון השנייה לא עסקה רק במוכנות העורף אלא גם המוכנות של מערך המילואים בזרוע היבשה למלחמה, מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת והערכות המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל לעתות חירום ותפקודם בעת מלחמת לבנון השנייה.

124. בניגוד לנטען, בעניין 'צוק איתן' ביקורת המדינה לא עסקה רק "בנושאים נקודתיים". הדו"ח המיוחד שפרסם מבקר המדינה בשנת 2017, כלל ארבע ביקורות – "הערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות", "הליכי קבלת ההחלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע 'צוק איתן' ובתחילתו", "פעילות צה"ל בהיבטים של המשפט הבין לאומי" ו-"ההתמודדות עם איום המנהרות", כולל בניין הכוח והפעלתו נגד אותו איום. כך, נכתב בתקציר דו"ח מבקר המדינה בעניין מבצע 'צוק איתן':

" בנושאי בניין הכוח והכנת התכניות המבצעיות נמצאו ליקויים מהותיים במוכנות של צה"ל. זאת בשל היעדרן של תפיסות מבצעיות מטכ"ליות ותורות זרועיות

וחיליות לפני מבצע "צוק איתן", בשל הכשרה לקויה ובשל הצטיידות חסרה באמל"ח שנדרש לצורך ההתמודדות עם המנהרות, בשל היעדרן של תכניות מבצעיות לחימה במרחב רווי מנהרות ולהתמודדות עמן תוך כדי לחימה, ובשל מוכנות נמוכה של זרוע האוויר והחלל לטפל באיום. כל אלה הביאו לכך שכוחות היבשה והאוויר נאלצו להתמודד עם איום המנהרות במהלך מבצע "צוק איתן" בלא שהוכנו כראוי לכך".

125. ועוד, בניגוד לטענות העותרים קיימות בידי משרד מבקר המדינה הסמכויות והיכולות המלאות על מנת לבקר, באופן מהותי, מקצועי ואיכותי את אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'.

126. משרד מבקר המדינה מונה מאות עובדים מקצועיים, במספר חטיבות, בעלי ניסיון רב וסיווג מתאים, שמבצעים עבודת ביקורת במגוון תחומים, לרבות ביטחון וביטחון פנים.

127. בנוסף, פועלת במשרד מבקר המדינה מזה עשרות שנים חטיבה ייעודית שכל עיסוקה הוא ביקורת על מערכת הביטחון. בראש החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה עומד תת אלוף (מיל') ששימש בעבר מבקר מערכת הביטחון, חבר המטה הכללי של צה"ל (ומגוון תפקידים נוספים משך כ-27 שנות שרות בצה"ל). מנכ"ל משרד מבקר המדינה, אף הוא תת אלוף (מיל'), שימש בעבר, בין היתר, כמפקד יחידת מבקר צה"ל וסמח"ט באוגדת עזה. לאלה הכרות קרובה עם צה"ל, הבנה של צרכי לחימה והכרות עם יכולתו של צה"ל להידרש לקיום ביקורת. בנוסף, בחטיבה לביקורת מערכת הביטחון עובדים אנשי ביקורת מקצועיים רבים, חלקם יוצאי מערכת הביטחון, בעלי ידע ביטחוני ומקצועי מובהק וניסיון רב שנים בביקורת על מערכת הביטחון בכלל וצה"ל בפרט, שגם להם כלים ויכולת לבצע ביקורת ביטחונית גם בנושאים כבדי משקל ורגישים.

128. לאלה מתווספת כמובן היכולת הייחודית של מוסד מבקר המדינה לבקר נושאים באופן מערכתי, ממבט על, בעת ובעונה אחת, תוך זיהוי כשלים חוצי גופים מבוקרים.

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

129. בהתאם, מקיימת החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה כעשרים ביקורות בשנה על מערכת הביטחון לרבות גופי ביון, תעשיות ביטחוניות וגופי ביטחון נוספים. חלק מהדו"חות אינם מפורסמים לציבור ומוטל עליהם חסיון מוחלט. במהלך העשור האחרון קיימה החטיבה שורה של ביקורות בנוגע לפעולות הצבאיות של צה"ל בכלל, לרבות ברצועת עזה, כולל איום המנהרות לאחר מבצע 'צוק איתן', לוויני תצפית, הגנה בסייבר על כטמ"מים, ספינות טילים בהגנה במרחב הימי בלחימה, בניין הכוח של מערך השריון, אפקטיביות מכשול 'קו התפר' (מענה מבצעי ותפעולי), ההערכות הלאומית להגנה מפני איום רחפנים, מרכיבי ביטחון ביישובי קווי העימות בפיקודים המרחביים, ועוד רבים.

130. הידע והמידע שנצבר בתחום הביטחון במשרד מבקר המדינה כמו גם מסקנות והמלצות הביקורת מדו"חות קודמים מלמדים על היכולת, וההכרח, של מימוש ביקורת המדינה, גם ביחס למערכת הביטחון, ונותנים משנה תוקף לתועלת ולחשיבות קיום ביקורת המדינה גם בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'.

131. בניגוד לטענת העותרים, הביקורת אותה מבקש, לעת הזו, משרד מבקר המדינה לערוך בצה"ל בקשר לאירועי שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' אינה נוגעת ללחימה עצמה (קרי, התמרון הקרקעי, ראו למשל את רשימת הנושאים שבנספח 2 ובנספח 5 שאינן כוללת נושאי ביקורת בעניין התמרון הקרקעי).

132. טוב היה לו טענות העותרים (סעיף 119 לעתירת התנועה לאיכות השלטון) בעניין השפעת החלטת מבקר המדינה לבקר את אירועי השבעה באוקטובר על "הקשב, הפניות והיכולות של מוסד המבקר" ביתר הנושאים לא היו נטענות כלל. לא זו בלבד שביקורת המדינה יכולה לבקר את אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' אלא אף מחובתה לעשות כן ולהקדיש לכך את מלוא תשומת הלב הראויה בהלימה לגודל האסון שפקד את המדינה ותושביה שלא היה כדוגמתו בעבר – וזאת לנוכח מחויבותה כלפי הציבור, הדין, והמבוקרים עצמם. למותר לציין כי ההחלטה על נושאי הביקורת וחלוקת הקשב בין הנושאים השונים – מסורה כולה אך ורק לשיקול דעתו של מבקר המדינה, ולעותרים אין מעמד בעניין זה.

133. הטענה של העותרים בדבר החשש מחשיפת מסמכים מסווגים בפני משרד מבקר המדינה והחשש מהדלפות היא הכפשה חסרת יסוד. כלל עובדי מבקר המדינה מחויבים בשמירה על סודיות, וכלל העוסקים בביקורת על מערכת הביטחון הינם בעלי סיווג ביטחוני מתאים; משרד מבקר המדינה פועל לפי הנחיות שב"כ בהיבטי ביטחון מידע ובכלל זאת שמירה על מידע, העברתו, כתיבה וכל אלו נעשים במערכות מסווגות בהתאם לנדרש, וזאת נוסף לאמצעי מידור רבים שלא זה המקום לפרטם. במקרים המתאימים, דו"חות מבקר המדינה חסויים.

ראו: סעיפים 17(א), 17(ג) ו-23 לחוק מבקר המדינה.

ה(3) שיקול הדעת הרחב בקביעת עיתוי הביקורת

134. סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה מטיל על כלל הגופים המבוקרים חובה חוקתית למסור "ללא דיחוי..", לפי דרישתו של מבקר המדינה – מסמכים, מידע וכל חומר אחר שלדעת מבקר המדינה דרושים לו לצרכי הביקורת.

135. לחובה חוקתית זו למסור מידע "ללא דיחוי" אין אח ורע בחוקי היסוד האחרים. ולא בכדי. הוראה חריגה זו, המתייחסת באופן ספציפי למועד מסירת המידע, משקפת את כובד המשקל שהעניקה הכנסת, בכובעה כרשות מכוננת, לחובת הציות של גופים מבוקרים להוראות של ביקורת המדינה. תכלית ההוראה ועיגונה בחוק היסוד היא למנוע השתקתה של ביקורת המדינה, באופן מעשי, על-ידי אי שיתוף פעולה.

136. כידוע, שיקול דעתה של רשות ציבורית לגבי הפעלת סמכותה שבדין, כולל "שיקול-דעת לגבי זמן, מקום ואופן הגשמתה".

ראו: בג"ץ 467/84 עזרא נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לט(1) 745, 754 (1985).

137. הדברים יפים ביתר שאת ביחס למבקר המדינה, כפועל יוצא של מימוש עקרון אי התלות והעצמאות של מוסד ביקורת המדינה. הבהירה זאת גם המשנה לנשיא בית המשפט העליון ומבקר המדינה

לשעבר, מ' בן פורת ז"ל באלה המילים: "הגופים המבוקרים עומדים לביקורתו מכל הבחינות בכל עת" ו"שיקול הדעת המסור למבקר במה לטפל בזמן נתון חייב להיות רחב".

ראו: בן פורת, בעמ' 227 ו-176.

138. זוהי גם העמדה שהושמעה בבג"ץ 597/82 עמירם נ' שר העבודה ואח' (לא פורסם)). באותו עניין נמחק מבקר המדינה כמשיב כבר בפתח הדיון, על יסוד הטיעון הבא:

"ההחלטה אם לערוך ביקורת בנושא מסוים, ואם כן – מתי, נתונה כולה לשיקול דעתו של מבקר המדינה עצמו, ולעותר אין כל מעמד בעניין זה בפני בית המשפט הגבוה לצדק."

ראו: פירוט לעניין זה - בן פורת, ה"ש 19, בעמ' 177.

139. מעניין לציין כי גם בהצהרת מקסיקו של הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה (INTOSAI) משנת 2007 (The Mexico Declaration on SAI Independence) (להלן – "הצהרת מקסיקו") ניתן מעמד מיוחד לחופש של מוסד ביקורת המדינה לקבוע את עיתוי הביקורת. כך, קובעת אותה הצהרה שבידי מוסד ביקורת המדינה מנדט רחב וסמכות לפעול על פי שיקול דעתו בלבד בכל הנוגע למילוי תפקידיו, לרבות חופש פעולה לא רק בהתייחס לתחומי הביקורת ולנושאים הנבדקים, אלא גם לעיתוי הביקורת (סעיף 6 להצהרת מקסיקו).

140. בפרק ו' להלן, נתייחס לסבירות הביקורת, בעת הזו, ונראה כי הביקורת נערכת באופן מתון, מדוד ומידתי. גודל האסון שפקד את תושבי ישראל, שלא נראה דוגמתו מאז קום המדינה, הימשכות המערכה – הנכנסת לחודשה התשיעי ושאלין צפי לסיומה בחודשים הקרובים – והחשיבות שבאיתור והצגת כשלים, בזמן הקרוב, על מנת למנוע הישנותם ועל מנת לאפשר ביקורת אפקטיבית, מחייבים ביקורת במגוון גופים, באופן דחוף ביותר. גם בצה"ל. העובדה ש"האסון כבר התממש" כטענת התנועה לאיכות השלטון (סעיף 148 לעתירתה) אינה מונעת, למרבה הצער, כשלים נוספים, נמשכים, המתגלים למשל בהקשר לטיפול במפוני ישובי צפון הארץ ודרומה.

141. להלן נתייחס לטענות השגויות של העותרים באשר לסמכותו של מבקר המדינה להידרש – בעיתוי הנוכחי – לביקורת אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'. לטענת העותרים, הסמכות לביקורת בזמן אמת מיועדת למקרים נדירים בלבד, ואלה, לפי הטענה, אינן נסיבות המקרה דנן (למשל, סעיף 150 לעתירת התנועה לאיכות השלטון).

142. ראשית, נבהיר שמבקר המדינה אינו עורך לעת הזו ביקורת על 'חזית הלחימה' המתנהלת ברצועת עזה, בגבול הצפון או בכל גזרה אחרת, במובנה הטקטי או האופרטיבי, וממילא לא מדובר בביקורת בזמן אמת. מבקר המדינה אינו בודק את מהלכי התמרון של צה"ל בתוך רצועת עזה, תפקוד המפקדים והחיילים בשדה הקרב או התנהלות בקרבות כאלו ואחרים, סוגיית החטופים, 'היום שאחרי' ועוד נושאים לגביהם מתקבלות החלטות ברמה היומיומית. יושם אל לב שהתצהיר היחיד שתומך בטענות העותרים בעניין מציע לא לקיים ביקורת בזמן אמת "...על הלחימה בשדה הקרב (חזית הלחימה)..." (למשל, סעיפים 14-7 ו-20 לתצהירו של מר יצחק אור). ביקורת שכזו ממילא אינה רלוונטית לביקורת המתנהלת כעת.

143. שנית, הביקורת שמבקר המדינה עורך, בנוגע לכשל המבצעי, הינה ביקורת "לאחר מעשה", שמתבצעת ככל שניתן סמוך לאירועים הנבדקים במסגרת הביקורת - אירועי השבעה באוקטובר, והתקופה שקדמה להם. הכשלים הנבדקים על-ידי מבקר המדינה במסגרת הביקורת הינם, לדאבון הלב, בגדר מעשה שכבר התרחש (כגון - הגנת הגבול ברצועת עזה לפני פרוץ המלחמה ותהליכי עבודה בקהילת המודיעין בעקבות המידע על התוכניות ההתקפיות של חמאס).

144. ועוד. ההתפתחויות המקצועיות בתחום ביקורת המדינה בעולם, בעקבות משבר הקורונה, יצרו סטנדרט של ביקורת בעת משבר. לפי אותה גישה, רצוי ומומלץ שביקורת המדינה תלווה את ניהול המשבר ותבצע ביקורת, תוך כדי התרחשותו.

145. העותרים התייחסו למטאפורה שטבע כבוד השופט בדימוס י' טוניק ז"ל, מבקר המדינה לשעבר, עת תיאר את סמכות מבקר המדינה לערוך ביקורת בזמן אמת, ואת חשיבותה של ביקורת שכזו, כאשר נזק חמור ובלתי הפיך עומד להתרחש. לפי אותה מטאפורה כאשר סלע עומד להינתק מראש ההר ולפגוע באנשים הניצבים למרגלותיו, יש להתריע מבעוד מועד, ולא לחכות לקרות האסון. אם ניישם מטאפורה זו בעניינינו, הרי למרבה הצער, הסלע כבר ניתק מראש ההר ופגע בציבור רחב של אנשים, אך הוא עודו מתגלגל במורד המדרון ומוטב לעשות כל הדרוש, כל רשות בתחומה, על מנת לסייע בבלימתו, טרם יתרחשו נזקים נוספים, בכלל, ובשים לב לכך שהלחימה צפויה לארוך עוד חודשים. כך, למשל, ביחס לאיום המערכה שעשויה עוד להתפתח בצפון הארץ, האיום הנשקף ממרחב התפר, ועוד.

ראו: בן פורת, בעמ' 174.

146. שלישית, הביקורת המתקיימת היא לכל היותר ביקורת החולשת על מקטע מסוים של תהליך (שהוא, על פי רוב, מורכב ומתמשך). המקטע עצמו הסתיים ולתוצאות הביקורת עליו יכולות להיות השלכות על המשך התהליך. סוג ביקורת כזה חף מהקשיים שנטען כי קיימים בביקורת בזמן אמת ודומה יותר לביקורת לאחר מעשה.

ראו: מיכל טמיר, **מבט ביקורתי על ביקורת המדינה**, בעמ' 151 (מחקר מדיני 81, המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2009).

147. רביעית, אף לו היה מדובר בביקורת בזמן אמת, ואין אלה פני הדברים, הסמכות קיימת ועומדת לביקורת המדינה (גם לטענת העותרים, למשל סעיף 151 לעתירת התנועה לאיכות השלטון), ואף נעשה בה שימוש על-ידי מבקרי המדינה בעבר (למשל, על-ידי כבוד המשנה לנשיאה (בדימוס) מבקרת המדינה בן-פורת ז"ל בעניין חלוקת ערכות מגן לאוכלוסייה), לרבות במהלך לחימה. עומק הכשלים הנבדקים במקרה דנן מצדיק, ואף מחייב, ביקורת בעת הזו. מסקנה זו נעוצה בסמכויות הרחבות של מבקר המדינה, שמשתרעות על פני כל עיתוי של הביקורת, במעמדו החוקתי, עצמאותו ואי-התלות שלו, ובחובת ביקורת המדינה להפעיל סמכויותיה במהירות הראויה, בשים לב לנזקים שיגרמו עיכובים בהליך הביקורת לרבות פגיעה באפקטיביות הביקורת כאמור בפרק (2) להלן.

ראו: בן פורת, בעמ' 175; סעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981; יורם רבין, יובל חיו וענבל עפרון-וינשטיין, "ביקורת מדינה זמן אמת", **היבטים בביקורת רשויות המדינה** 119 (חני אופק-גנדלר,

אהרן ברק וענת הורוויץ עורכים, 2023); עליזה מעיין וגאיה הבר, "שיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (בדימוס) השופט מיכה לינדנשטראוס", **עיונים בביקורת המדינה** 62, 9-10 (2011).

ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 41 חלק ב – לשנת 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989; ערכות מגן לאוכלוסיה האזרחית** 971 (1991).

השוו: בג"ץ 9957/17 **שפיר נ' שר האוצר** (נבו 23.5.2024), פס' 31 לפסק דינו של השופט עמית.

148. יוער שדווקא המצהיר המרכזי מטעם התנועה לאיכות השלטון (שעזב את משרד מבקר המדינה לפני למעלה מעשור וטענותיו באותו תצהיר אינן מקובלות על משרד מבקר המדינה) כתב מאמר המעלה על נס את חשיבותה של הביקורת בזמן אמת, באופן ספציפי ביחס לענייני ביטחון, באלה המילים:

"בראיתי, המסקנה המתבקשת היא כי ביקורות "זמן אמת" הן מרכיב חיוני ומובנה בעבודת ביקורת המדינה בבואה לבקר את מערכת הביטחון. התועלת המובהקת שהיו לשורת הביקורות "בזמן אמת", שחלקן הוצג במאמר, ובעיקר בנושאים חסויים שאינם חשופים לביקורת ציבורית, הביאו בראש ובראשונה להצגת תמונה אמיתית בפני מקבלי ההחלטות על ידי ביקורת חיצונית, אובייקטיבית, כשכל העובדות גלויות בפניה, והקנתה לגופים המבוקרים הזדמנות לתקן ליקויים תוך כדי היישום, והביאה לתשואות מבצעיות וכלכליות מהותיות..."

ראו: יעקב (מנדי) אור, "ביקורת המדינה כמבקרת מערכת הביטחון", **היבטים בביקורת רשויות המדינה - כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג**, 223, בעמ' 240 (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק, ענת הורוויץ עורכים, 2023).

ו. ביקורת המדינה בצה"ל סבירה ומידתית

ו(1) ההחלטה בדבר פתיחת הליך הביקורת במערכת הביטחון, מאוזנת וסבירה; המתכונת מדורגת; יישומה גמיש ומותאם לנסיבות

149. המתכונת של הביקורת אותה קבע מבקר המדינה ביחס לאירועי שבעה באוקטובר ומלחמת יחזקאל ברזל, ואשר יישומה החל בפועל, לרבות במערכת הביטחון ובצה"ל, הינה מתכונת סבירה, מידתית וראויה, המונחת עמוק במתחם שיקול הדעת המסור לו.

150. בקביעת עיתוי פתיחת הביקורת במערכת הביטחון, עמדו נגד עיני מבקר המדינה שני עקרונות מנחים.

151. העקרון האחד הוא, שמן ההכרח לערוך ביקורת באשר להתנהלות כלל הדרגים (מדיני, אזרחי וצבאי) במתקפת הפתע הרצחנית בשבעה באוקטובר, בתקופה שלפניה ובתקופה העוקבת. ביקורת שכזו הכרחית כחלק מתפקידיה של ביקורת המדינה, רלוונטית ביותר לתושבי המדינה המפונים תוכל לסייע במניעת תוצאות עתידיות קשות, חלילה, והיא בגדר מימוש חובה מוסרית כלפי כלל תושבי ישראל.

152. העקרון השני עליו עמד מבקר המדינה משחר ימי הלחימה, והוא נר לרגליו גם כיום – הוא שנוכח המצב המלחמתי בו שרויה מדינת ישראל גם כיום, מלאכת עריכת הביקורת בעת הזו ראוי שתתבצע, בכל הנוגע למערכת הביטחון, בשים לב להתפתחויות הביטחוניות, כפי שתהינה מעת לעת.
153. על רקע זה, נתאר להלן את אופן קבלת ההחלטה על עיתוי פתיחת הביקורת ועל מתווה הביקורת הייחודי שגובש ביחס לצה"ל ונתייחס לטענות שהועלו על-ידי העותרים ועל-ידי הרמטכ"ל במכתבו מיום 3.5.2024 (נספח 7) ונראה כי אין בהן ממש.
154. עם פרוץ המלחמה, ובעת שהלחימה ברצועת עזה היתה עצימה והתקיימה במלוא עוצה, קבע מבקר המדינה, כי באותו שלב, לא תיערך ביקורת בצה"ל וגם בגופים מבוקרים אחרים נלקח בחשבון העיסוק שלהם בחירום והקשב שלהם. חרף החשיבות שבעריכת הביקורת קרוב ככל האפשר לקרות האירועים הנבדקים, סבר מבקר המדינה, כי בזמן שרוב הכוחות של צה"ל בסדיר ומילואים עסוק בלחימה אינטנסיבית, האיזון הנכון והראוי בין העקרונות שפורטו לעיל, הוא השהיית הביקורת.
155. ההחלטה לפתוח בביקורת המדינה ובכלל זה ביקורת במערכת הביטחון, התקבלה כשלושה חודשים לאחר אירועי הטבח בשבעה באוקטובר, בחלוף הכאוס ההתחלתי, וזאת נוכח משכה של המלחמה, ובשים לב לאפשרות להסלמה בגזרה הצפונית והצורך בהיערכות לתרחיש זה. הביקורת החלה בגופים השונים, ואולם, ביחס לצה"ל, קיים מבקר המדינה שיח עם צה"ל ביחס למתכונת הביקורת ועיתויה, וזאת במטרה להתאים את מתכונת הביקורת לצרכים המבצעים של צה"ל.
156. בארבעת החודשים שלאחר מכן, עד ראשית חודש מאי, התקיים שיח נרחב בין משרד מבקר המדינה לבין צה"ל במסגרתו נעשה ניסיון להגיע להסכמות עם צה"ל לגבי מתכונת עריכת הביקורת. יצוין כי מדובר בהליך חריג, שכן לרוב, משרד מבקר המדינה אינו דן עם הגוף המבוקר בעניינים הנוגעים לאופן עריכת הביקורת, למתכונת בה תיערך ולעיתויה, ואולם, בשים לב למצב הביטחוני ששרר, ראה לנכון מבקר המדינה, לבוא בדברים עם צה"ל לצורך גיבוש מתכונת ביקורת שתאפשר את קידום הביקורת תוך התחשבות בהתפתחויות הביטחוניות השונות.
157. כך, **משך שבעה חודשים**, הושהו הליכי הביקורת בצה"ל (בשונה מגופים מבוקרים אחרים בהם הביקורת החלה זה מכבר ומתקדמת).
158. יצוין, שבנוסף לפגישות של מבקר המדינה עם הרמטכ"ל, התקיים שיח נרחב בדרגים מקצועיים נוספים, כשמצד משרד מבקר המדינה מנהלים את השיח מנכ"ל משרד מבקר המדינה ומנהל החטיבה לביקורת על מערכת הביטחון, שניהם תתי אלופים במיל' (אחד מהם שימש כמבקר מערכת הביטחון והשני כמפקד יחידת מבקר צה"ל), להם הכרות קרובה עם צה"ל, הבנה של צרכי לחימה (שניהם פיקדו על יחידות קרביות), והכרות עם יכולתו של צה"ל להידרש לביקורת.
159. בפני מבקר המדינה עמדו שלוש חלופות בכל הנוגע לעיתוי עריכת הביקורת בצה"ל: הראשונה, פתיחת הביקורת בצה"ל כשלושה חודשים לאחר פרוץ המלחמה במקביל להתחלת הביקורת ביתר הגופים המבוקרים; השנייה, דחיית פתיחת הביקורת בצה"ל לתקופה ממושכת מאוד (כפי שמוכיחה המציאות) ולא ידועה (דחייה שבהכרח תשליך, בין השאר, על ביצוע ביקורת בגופים אחרים באופן העלול לשבש את ביצוע הביקורת בכללותה); והשלישית, אימוץ חלופת ביניים לפיה הביקורת

בצה"ל תתעכב במשך חודשים לאחר פתיחת הביקורת ביתר הגופים ותיושם, לאחר פתיחתה, באופן מדורג ומידתי המביא בחשבון את ההתפתחויות הביטחוניות בגזרות השונות, תוך יצירת מנגנון שנועד להתאים את מתכונת הביקורת להתפתחויות בלחימה.

160. מבקר המדינה החליט, לאחר שבחן ושקל את האפשרויות השונות שעמדו בפניו ולאחר שהפעיל את שיקול דעתו בשאלת האיזון הראוי בין חשיבות קיומה של ביקורת כסדרה וצרכי הביקורת לבין צרכי הצבא – על יישום חלופת הביניים – החלופה השלישית.

161. בהקשר זה נזכיר, כי בחודשים האחרונים עצימות הלחימה נמוכה מבעבר, סדרי הגודל של הכוחות שמפעיל צה"ל אינם דומים לאלה שהיו בראשית הלחימה, הוקמו ופועלים עשרות צוותי תחקור פנימיים של צה"ל חלקם בנושאים החופפים את תוכנית הביקורת של מבקר המדינה שנמסרה לצה"ל (כולל כמובן איסוף מסמכים וראיונות על-ידי צוותי התחקור הפנימיים), צה"ל מתחקר לא רק דרג צבאי אלא גם מראיין אזרחים, ומפנה שאלות לכוחות ביטחון אחרים, דוללו כוחות המילואים, הסתייגו תפקידם של קצינים בכירים, התקיים סבב מינויים נרחב בצה"ל, ועוד.

162. לפני מעט למעלה משבוע ימים, ההכרזה על מצב מיוחד בעורף על כל שטח מדינת ישראל שהייתה בתוקף עד ליום 30.5.2024, השתנתה, ונכון למועד הגשת תגובה מקדמית זו, המצב המיוחד בעורף צומצם באופן מהותי ונותר רק לגבי שטחים הסמוכים למוקדי הלחימה (גליל עליון/דרום/צפון, קו העימות, עוטף עזה, מערב הנגב, מערב לכיש) (י"פ 12423 מיום 29.5.2024).

163. אכן, לאחרונה, בעקבות כניסת צה"ל ללחימה בעיר רפיח, עלתה עצימות הלחימה ברצועת עזה.

164. כפי שיפורט להלן, משרד מבקר המדינה, באמצעות החטיבה לביקורת מערכת הביטחון, נמצא בקשר ישיר ושוטף עם נציגים בכירים של צה"ל ומעדכן, את מתכונת הביקורת בהתאם להתפתחויות בלחימה, ככל שהדבר נדרש.

165. כך למשל, על אף שלפי מתכונת הביקורת (שהחלה) בשלב א', ביקש משרד מבקר המדינה לבחון את סוגיית פינוי פצועים לבתי חולים, סוגיה שמחייבת קבלת התייחסות של גורמים בפיקוד דרום (כמו למשל לגבי האפשרות של הגורמים האזרחיים להיכנס לחלק מהאזורים בהם נדרש פינוי פצועים), החליט משרד מבקר המדינה להשהות את המפגשים של צוותי הביקורת עם גורמים בפיקוד דרום, נוכח הרחבת התמרון הקרקעי לעיר רפיח ולציר פילדלפי. כחלק משיקול הדעת של מבקר המדינה נלקחים בחשבון אילוצים של גורמים נוספים בצה"ל, לרבות של אגף מבצעים.

166. יש בעובדות אלו, כדי ללמד שהמנגנון שיצר מבקר המדינה להתחשבות בצרכי הלחימה השוטפים, עליו נעמוד להלן, מתפקד כהלכה, וגם כדי ללמד על כך שביקורת המדינה מגלה גמישות באופן יישום הביקורת וכמובן, על המידתיות והסבירות שבהחלטת מבקר המדינה לפתוח בביקורת בצה"ל.

167. מתכונת הביקורת בצה"ל, המפורטת במכתבו של מבקר המדינה לרמטכ"ל מיום 1.5.2024 (נספח 5) כוללת שלושים וחמישה נושאי ביקורת ונערכת במתכונת מדורגת. במסגרת מתווה הביקורת שגובש, לא נערכת בחינה של התמרון הקרקעי במובנה הטקטי או האופרטיבי.

168. בהקשר זה נעיר, כי הטענה שהעלתה תנועת אומ"ץ (למשל בסעיפים 64-67 לעתירתה), לפיה אין תקדים להיקף הנושאים שנבדק על-ידי משרד מבקר המדינה, שגויה לגופה (כעולה מהמפורט בפרק ה(2) לעיל). בנוסף, מאחר שחלק ניכר מהביקורת מיועדת להתבצע בלוחות זמנים קצרים, נעשה פיצול של נושאי הביקורת למספר ביקורות משנה (ועל כן מספר הנושאים לביקורת עומד על 35), וזאת בניגוד לאופן בו נערכו הביקורות בעבר. כך לשם ההמחשה נציין כי במלחמת לבנון השנייה בוצעה ביקורת אחת בנושא מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת, אך ביקורת זו כללה נושאים נוספים רבים כגון: קביעת יעדי ההצטיידות בתחמושת ושמירת קווי ייצור. כך שגם מטעם זה, אין כל ממש בטענת תנועת אומ"ץ.
169. מכל מקום, הביקורת חולקה לשלושה שלבים עיקריים (נספח 5): שלב א', שפתיחתו נקבעה לחודש מאי 2024, אינו נוגע להיבטים מבצעיים בעלי זיקה ישירה ללחימה, אלא מדובר בביקורת שעיקרה בפן המדיני והאזרחי, שהנגיעה של צה"ל אליה היא כמבוקר משני. רובה המכריע של רשימת נושאי הביקורת שגובשה בנוגע לשלב א' של הביקורת על-ידי משרד מבקר המדינה היתה מקובלת על צה"ל.
170. כך, לדוגמה, ביקורת בנושא טיפול המוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים שגויסו למילואים. ביקורת זו מתמקדת, מטבע הדברים, במוסדות להשכלה גבוהה, המועצה להשכלה גבוהה, ועוד. לא זו בלבד שצה"ל אינו מבוקר ראשי בנושא זה, אלא שבאופן שביקורת בנושא זה אינה נוגעת לדרג לוחם וממילא אינה דורשת ממנו קשב כלשהו.
171. לאחר החלטתו של בית המשפט הנכבד מיום 13.5.2024, שלב א' החל בפועל. צוותים מטעם מבקר המדינה ערכו פגישות עם קצינים בכירים בצבא, מסמכים הועברו לעיונו של משרד מבקר המדינה ונקבעו פגישות המשך עם הגורמים הרלוונטיים.
172. העובדה שהליך ביקורת המדינה בצה"ל החל, תוך כדי הלחימה ושעה שנכון למועד הגשת תגובה מקדמית זו, צה"ל הרחיב השליטה בעיר רפיח ובציר פילדלפי, מלמדת אף היא כי העמדה הקיצונית שהוצגה בעתירה וזו שהוצגה על-ידי הרמטכ"ל במכתבו מיום 3.5.2024 (נספח 7), לפיה כל ביקורת מדינה בעת הזו משמעה בהכרח פגיעה בביטחון המדינה – משוללת יסוד.
173. שלב ב' של ביקורת המדינה בצה"ל, נקבע לחודש יוני 2024, מתייחס בעיקרו למערך התמיכה בלחימה (מחסור בצידוד ללוחמים, לוחמה כלכלית ועוד) וכולל מספר נושאי ליבה מבצעיים מסוימים. גם בשלב ב', המערך המבצעי של צה"ל אינו מצוי בליבת הביקורת, אין נדרשת הסטת קשב משמעותית מצד הדרגים המבצעיים ולא צפויים להתקיים מפגשים עם דרג לוחם.
174. בהקשר זה נציין כי ביום 4.6.2024 נערכה פגישה בין צוות של ביקורת המדינה לסגן הרמטכ"ל וגורמים נוספים בצה"ל בגדרה סוכם על נושאי הביקורת לשלב ב'. סוכם, בין היתר, לגרוע נושא ביקורת אחד (סייבר) וחלק מהמפגשים שתוכננו לשלב ב' נדחו למועד מאוחר יותר, לבקשת צה"ל (אגף מבצעים, פיקוד דרום ופיקוד צפון).
175. שלב ג', שפתיחתו נקבעה לחודש אוגוסט 2024 (נספח 5), נוגע לליבת הנושאים המבצעיים. לבקשת צה"ל החליט מבקר המדינה לדחות פגישות שלב זה לסוף חודש אוגוסט 2024. באותו שלב צפויים

מפגשים עם דרג לוחם; גם זאת תוך התחשבות מצד ביקורת המדינה במצב הלחימה, כפי שיהיה אותה עת, בצרכים המבצעיים של צה"ל, בדחיפות עריכתה של ביקורת המדינה ובחשיבותה.

176. במקביל לעריכת הדרגתית של הביקורת, קיים מנגנון ייחודי המאפשר למבקר המדינה להתאים את הליך הביקורת בצה"ל לאתגרים הביטחוניים, כפי שיתפתחו, ובשים לב לחשיבות ביקורת המדינה גם בעת הזו.

177. סוכם שבקשות אד-הוק להשהיית הביקורת ייבחנו היכן שהדבר נדרש. במסגרת זו, הודיע מבקר המדינה לרמטכ"ל (נספח 5), כי מינה את מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון (תא"ל במיל' איתן דהן), כאיש קשר לפניית של צה"ל באשר לקשיים שיתעוררו במהלך הביקורת בשל התפתחויות בלחימה. סגן הרמטכ"ל מינה אנשי קשר מטעמו למשרד מבקר המדינה.

178. כאמור, לעיל, המנגנון כבר פועל ומתאים את מתכונת הביקורת להתפתחויות שונות בלחימה ולצרכי הצבא.

179. הנה כי כן, מתווה הביקורת שגובש על-ידי מבקר המדינה, משקף איזון ראוי בין הצורך בעריכת ביקורת בהקדם האפשרי, לבין הצורך בהתחשבות בלחימה ובעומס המשימות המוטל על צה"ל. הביקורת הושהתה משך חודשים ארוכים, שלאחריהם הוחלט על עריכת ביקורת מדורגת הבוחנת תחילה מערכים שאינם בליבת העשייה המבצעית, ורק לאחר מכן, תורחב הביקורת ותכלול מערכים מבצעיים.

180. מתכונת הביקורת המדורגת שתוארה לעיל, שגובשה לאחר עבודת מטה יסודית, מלמדת על כך שהחלטת מבקר המדינה לפתוח בביקורת, נעשתה בשום שכל, לאחר שנשקלו כל השיקולים הרלוונטיים ולאחר שמיעת עמדתו של צה"ל. מנגנון התאמת הביקורת להתפתחויות ביטחוניות מלמד על הגמישות שמגלה משרד מבקר המדינה ביישום תוכנית העבודה ומשקף אף הוא כי ההחלטה שקיבל מבקר המדינה היא החלטה מידתית וסבירה. בשים לב לאמור בפרק ה' לעיל, באשר לשיקול הדעת הרחב המסור למבקר המדינה בהחלטה בנוגע לפתיחת הביקורת, הרי שהחלטתו של מבקר המדינה מצויה עמוק במתחם הסבירות, ובוודאי אינה חורגת ממנו באופן קיצוני, ועל כן אין להתערב בהחלטותיו של מבקר המדינה ובפעולותיה של ביקורת המדינה.

ו(2) על הדחיפות בעריכת הביקורת בעת הזו **במערכת הביטחון בכלל ובצה"ל בפרט**

181. כפי שיפורט להלן, קיימת דחיפות לעריכת הביקורת בשלב זה בכלל הדרגים (אזרחי, מדיני וצבאי), ובכלל זה גם בצה"ל ובגופים נוספים של מערכת הביטחון. נדמה כי אין חולק על כך, שנפלו ליקויים חמורים גם בהתנהלות כוחות הביטחון, בתקופה שקדמה למתקפת הפתע הנפשעת שביצעו מחבלי החמאס ביום 7.10.2023, בשבעה באוקטובר עצמו, ובתקופה העוקבת לה.

182. טרם ניכנס לגופם של הטעמים המחייבים פתיחת הביקורת במערכת הביטחון בשלב זה, נחזור ונדגיש, כי מבקר המדינה לא פתח בהליך הביקורת בצה"ל מיד עם פרוץ מלחמת 'חרבות ברזל' אלא השהה ההליך למשך תקופה ארוכה מאוד של שבעה חודשים.

183. לאחר שעצימות הלחימה פחתה במידה ניכרת בהשוואה לחודשי המלחמה הראשונים, וכאשר רוב רובו של המשק במדינת ישראל חזר לפעילות, יש לאפשר את עריכת הביקורת ההכרחית כל כך כעת ויפה שעה אחת קודם.
184. נפנה כעת לטעמים כבדי המשקל המחייבים עריכת הביקורת בשלב זה.
185. ראשית, וזה העיקר – ביקורת מבקר המדינה, תוכל לסייע לאיתור מהיר של ליקויים, ובכך לסייע בתיקונם ובמניעת הישנותם. מניעת הביקורת בשלב זה, בעייתית, ביתר שאת, נוכח האפשרות כי אירועים ביטחוניים נוספים (המשליכים כמובן על כל אחד מתושבי המדינה ועל המערכת האזרחית) עלולים לפרוץ בכל שעה ועל כן קיימת חשיבות רבה להפקת לקחים מהירה וליישום ההמלצות של ביקורת המדינה דווקא בעת הזו.
186. עצירת ביקורת המדינה הנערכת בצה"ל בימים אלו, עלולה לפגוע בתהליך הפקת הלקחים ולהביא לכך שליקויים שיכולים היו להימנע ולבוא על תיקונים לא יתוקנו ובכך להביא לפגיעה חלילה בחיי אדם. כך למשל, הביקורת שנערכת ביחס להגנת היישובים בעוטף עזה, פינוי אוכלוסיה ומערך ההסברה, רלוונטית גם לתרחיש של לחימה כוללת בחזית הצפון. בדומה, הביקורת בנוגע להגנת היישובים, כיתות כוננות, שיתוף הפעולה בין המשטרה וצה"ל רלוונטית גם לאיום הנשקף ממרחב קו התפר.
187. הפקת לקחים מהירה ותיקון הליקויים שיתגלו יכולים לסייע כמובן ללמוד על פערים בגזרות אחרות ולהביא לתיקונם המהיר ולמניעת הישנותם של הליקויים שיתגלו בביקורת. נדמה כי העמדה לפיה קיימת חשיבות באיתור מהיר של ליקויים לצורך תיקונים מקובלת גם על צה"ל וגופים ביטחוניים נוספים, שהחלו לפני שבועות ארוכים בביצוע תחקורים פנימיים של המערכים המבצעיים. גם צה"ל מכיר בכך שביקורת הינה כלי חשוב באמצעותו ניתן להצביע על ליקויים ופערים הדורשים תיקון. זהו ערך חשוב בלמידה של צה"ל ומפקדי צה"ל מתחנכים, בין השאר, על חשיבות הביקורת והתחקיר.
188. נכון למועד הגשתה של תגובה מקדמית זו, ביקורת המדינה היא הביקורת החיצונית היחידה שמתקיימת. על אף החשיבות הרבה בביצוע תחקירים פנימיים אין בתחקירים אלו של צה"ל, שלהם מתודולוגיה ומאפיינים שונים בתכלית, משום תחליף לביקורת שעורך מוסד מבקר המדינה.
189. מעבר לכך שמבקר המדינה הוא כאמור, גוף חיצוני אובייקטיבי ובעל מעמד ציבורי, מבקר המדינה מחזיק בראייה מערכתית כוללת, צופה פני עתיד, וביכולת לערוך בדיקה מעמיקה במגוון גופים מבוקרים במקביל, ועל כלל הדרגים - המדיני, הצבאי והאזרחי, כפי שמתחייב במקרה דנן שאינו דומה למקרים שהתרחשו בעבר. לעומת זאת, תחקירים של צה"ל מוגבלים ביכולתם לספק תמונה מערכתית של פעילות משולבת של מגוון גורמי ביטחון וגורמים מבוקרים אחרים.
190. יפים לעניין זה הדברים שנכתבו על-ידי מר נסים מזרחי, במאמרו "ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל – היבטים השוואתיים" **עיונים בביקורת המדינה** 135, בעמ' 141 (2007):
 "בתוקף מעמדו הממלכתי יש למבקר המדינה האפשרות, לעיתים אף החובה, לבדוק נושאים מערכתיים. **לאנשי הביקורת הפנימית אין האפשרות הזו.** בדיקת

נושא מערכתי מחייבת עריכת ביקורת במספר גופים מבוקרים 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 ויוצא בזה... בביקורת של נושא מערכתי בחירת הנושא לבדיקה היא המכתיבה באילו גופים מבוקרים היא תיערך, כאשר היעד הוא לאסוף ולנתח בכל גוף מבוקר את הנתונים הנחוצים להשלמת התמונה הרחבה..."

וראו גם: בג"ץ משרד התחבורה, פס' 16.

191. יתרה מכך, בניגוד לתחקירים פנימיים, להמלצות מבקר המדינה יש משקל מבחינה ציבורית וממצאי ביקורת המדינה, זוכים לפומביות מתוקף עקרון הפומביות הקבוע בסעיף 12(ב) לחוק היסוד (למעט דו"חות בעניינים חסויים), באופן המשקף את אופייה הדמוקרטי של המדינה ותוך הכרה בחשיבות של זכות הציבור לדעת אלו ליקויים נפלו בפעולותיו של צה"ל ומהן ההמלצות של מבקר המדינה לתיקון ליקויים אלו. גם מטעם זה, קיימת חשיבות לפתיחה בביקורת המדינה מוקדם ככל הניתן.
192. שנית, בניגוד לנטען על-ידי העותרים ומשיב מס' 2, דווקא השתקת הביקורת של מבקר המדינה היא שתפגע קשות באמון הציבור ובלגיטימיות של מוסד מבקר המדינה, שהם שני תנאים הכרחיים לקיומה של ביקורת וליישומה על-ידי הגופים המבוקרים.
193. בתקופה זו קיימת חשיבות עליונה לעריכת בדיקה מקיפה של האירועים שקדמו למלחמה על-ידי מוסד מבקר המדינה כגוף אובייקטיבי, חיצוני וחסר פניות, אשר יבצע בדיקה עצמאית ובלתי תלויה, בהתאם לסמכותו.
194. מזה חודשים ארוכים הציבור 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 בימים רגישים אלו. נדמה, כי בדיקה מצד גוף כמו מוסד מבקר המדינה, שהינו בלתי תלוי, חיצוני ואובייקטיבי, יכולה להוות גורם מרסן של תופעות לא רצויות אלו. הדרת מוסד מבקר המדינה כאשר מתבקשת עריכת ביקורת, תחתור תחת מוסד מבקר המדינה והלגיטימיות שלו.
195. לכך יש להוסיף את זכות הציבור לדעת מהם הכשלים שנפלו בתפקוד מערכת הביטחון, כמו גם בדרגים המדיני והאזרחי, בקשר לאירועי השבעה באוקטובר. לא למותר להזכיר בהקשר זה, כי מטעם זה ממש, פורסם על-ידי 'ועדת אגרנט' לחקר נסיבות פרוץ מלחמת יום הכיפורים, דו"ח ביניים ראשון. חברי 'ועדת אגרנט' ובראשם כבוד הנשיא אגרנט ז"ל, ראו בפרסום דו"ח הביניים הראשון חובה ציבורית לאור זכות הציבור לדעת (סעיף 17 לעיל).
196. במילים אחרות, מעבר לחובה בדין המוטלת על מבקר המדינה לערוך ביקורת במקום בו זו נדרשת, זוהי גם החובה הערכית כלפי אזרחי מדינת ישראל הזכאים לקבלת תשובות לשאלות הקשות העולות מהאסון הגדול בתולדות המדינה, שפקד את תושבי ישראל בשבעה באוקטובר.
197. שלישית, חלופת הזמן גורם לפגיעה באפקטיביות של הליך הביקורת.
198. כך, ככל שחולף זמן עד למועד עריכת הביקורת, גובר החשש מקושי באיתור מידע רלוונטי. לא מן הנמנע, כי עם חלוף הזמן חלק מהמסמכים והנתונים הדרושים לצורך עריכת הביקורת, לא יישמרו כנדרש או יאבדו. ועוד. מטבע הדברים, חלופת הזמן עלול לפגוע בזיכרון של הגורמים השונים הנדרשים לספק מידע ובכך לפגוע באפקטיביות של הליך הביקורת.

199. לכך מצטרפים חילופי גברי בצה"ל שעשויים אף הם לגרום לקושי ראייתי ולאפשרות לבצע ביקורת מיטבית כלפי גורמים מסוימים שיסיימו את שירותם הצבאי. אך לאחרונה נערך סבב מינויים נרחב בשורות הקצונה הבכירה בצה"ל. בהקשר זה נציין שבמוסדות דוגמת הצבא, נודעת חשיבות לידיעה מוסדית, המכונה גם 'זיכרון מוסדי', ומשמתחלפות הנפשות הפועלות במערכת, מערך הידיעה אודות איתור נתונים וחומרים רלוונטיים נמצא לוקה.

ראו למשל: ע"א 5110/05 מדינת ישראל מנהל מקרקעי ישראל נ' שטיינברג, בעמ' 10 (18.1.07).

200. טעמים אלו, מחייבים אפוא פתיחה מהירה ככל האפשר של הליך הביקורת, כדי לצמצם את 'הנוזק הראייתי' שעלול להתרחש.

201. רביעית, משרד מבקר המדינה פתח זה מכבר בהליכי ביקורת בדרגים המדיניים ובגופים האזרחיים, כאשר חלק מהסוגיות הנבדקות מצריכות את התייחסות גורמי צה"ל, ובלעדיה, דו"חות בעניינים חשובים מעוכבים. כך למשל, לא ניתן להשלים את הביקורת ביחס להתנהלות הקבינט המדיני ביטחוני ללא קבלת התייחסות צה"ל לסוגיות העולות בביקורת. בנוסף, לא ניתן להשלים את הביקורת הנוגעת למערכים משטריים או אזרחיים ואופן תפקודם באירועי השבעה באוקטובר מבלי לקבל את התייחסותו של צה"ל (נושאי ביקורת של רישוי מסיבת נובה; הגנת ערי הדרום; פינוי פצועים; המערכה על דעת הקהל הבינלאומית ועוד).

202. חמישית, לביקורת המדינה עשויה להיות תועלת בהיבט הבינלאומי. ביקורת המדינה, כגוף בלתי תלוי, חיצוני אובייקטיבי ומקצועי בוחנת את תפקוד מערכת הביטחון. לבלימת הביקורת עשויה להיות השלכה מזיקה גם בהקשר זה.

203. טעמים אלו מבארים היטב את הצורך הדחוף בעריכת ביקורת בעת זו. לצד שיקולים כבדי משקל אלו, עמדה, כמובן, נגד עיניו של מבקר המדינה, העובדה כי אנו מצויים במלחמה וצה"ל מתמודד עם אתגרים ביטחוניים מורכבים ומצוי בעומס משימות. על כן, כאמור, ועל מנת לאזן בין השיקולים הנוגדים, החליט מבקר המדינה, כפי שפורט לעיל, על עריכת מתכונת ביקורת ייחודית ומדורגת שסוכמה עם גורמי המקצוע בצה"ל ונועדה לאפשר את עריכת הביקורת, תוך התחשבות במצב הלחימה ובצרכי צה"ל.

204. מדינת ישראל נעה בתנועת מטוטלת בין מצבי חרום, מבצעים צבאיים, מערכות ומלחמות. במציאות הנוכחית, של התארכות הלחימה, יש להפנים חשיבותה של ביקורת המדינה, גם בעת הקשה והתובענית הזו. לא ניתן להשהות את ביקורת המדינה עד אין קץ וקיימת חובה לערוך ביקורת גם בעת הזו.

205. מטעם זה, נוכח הימשכותה של המלחמה, ולאחר השהיית הביקורת משך חודשים ארוכים, קבע מבקר המדינה, כמפורט לעיל, שהביקורת תערך באופן מדוד ומדורג, באופן שיאפשר מחד את קיום הביקורת הנדרשת ומאידך, יתחשב בלחימה ובאילוצים הביטחוניים הנובעים הימנה תוך שימוש במנגנון חיסיון הדוחות הקבוע בסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, בהתאם לצורך.

ו(3) החשש מפני מדרון חלקלק ומפגיעה אנושה במוסד מבקר המדינה

206. גישה לפיה גוף מבוקר רשאי לסרב לדרישות של מבקר המדינה לעריכת ביקורת והגוף המבוקר יקבע בעצמו את עיתוי הביקורת ומתכונתה, חותרת במישרין תחת מוסד מבקר המדינה ועלולה להוביל למדרון חלקלק, שבו גופים מבוקרים נוספים, יסרבו לשתף פעולה עם הליך הביקורת ויבקשו לקבוע בעצמם את המועד והמתכונת של עריכת הביקורת.
207. לעתים, גופים מבוקרים אינם ששים לביקורת. עם זאת, כאשר מתנהלת ביקורת על-ידי משרד מבקר המדינה, בכל גוף ובכל עיתוי, הגוף המבוקר מחויב על-פי חוק היסוד להיענות ולספק את המידע הדרוש לפי דרישתו של משרד מבקר המדינה.
208. קבלת טענה כי עצם קיום הביקורת מזיק לגוף המבוקר ומונע ממנו לבצע את עבודתו, פותחת פתח לטענות דומות בעתיד, ועלולה לערער את הלגיטימציה של מוסד מבקר המדינה, ולהפוך את היוצרות כך שמבוקר יהפוך למבקר.
209. אין המדובר בחשש בעלמא. ארבעה ימים בלבד לאחר מכתבו של הרמטכ"ל מיום 3.5.2024 (נספח 7), הודיע מזכיר הממשלה למבקר המדינה, ביום 7.5.2024, על דחיית דרישתו של מבקר המדינה לעניין מסגרת הזמן שלגביה יועברו מסמכים, לצורך קיום הביקורת וזאת "...עד להכרעת בית המשפט העליון [בעתירה דנן – הח"מ] בסוגיה." (סעיף 14, נספח 8).
210. נוכח עמדה זו, שיתוף הפעולה בהליך ביקורת שהחל במשרד ראש הממשלה, במל"ל ובמזכירות הממשלה מצטמצם באופן משמעותי, ומסמכים רבים שהמל"ל ומזכירות הממשלה נתבקשו להמציא למשרד מבקר המדינה – טרם התקבלו ובפועל הליך הביקורת נפגע מהותית.
211. בהמשך, בהודעת העדכון של משיבים מס' 2 ו-3 מיום 9.5.2024, שהוגשה בגדרה של העתירה דנן, התבקשה השהיית הליכי ביקורת המדינה המתקיימים גם בשב"כ, אף שאלו מתנהלים מזה חודשים ארוכים, בשיתוף פעולה מצד שב"כ, הן לפני אותה הודעה, והן לאחריה.
212. תופעה מצערת זו, מלמדת בבירור כי הגופים המבוקרים נושאים עיניהם להליך דנא ולתוצאותיו. גם מטעם זה, סבור משרד מבקר המדינה שקיים משנה חשיבות 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 יסוד: מבקר המדינה.
213. כל תוצאה אחרת, עלולה להביא לפגיעה אנושה במוסד מבקר המדינה, וביכולת שלו לבצע ביקורת אפקטיבית.

ו(4) לטענת הפגיעה בביטחון המדינה ובקשב של מפקדי צה"ל

214. לשיטת העותרים ומשיב מס' 2, אין לקיים ביקורת מדינה בזמן לחימה ויש להתחיל בה רק עם סיום הלחימה. לפי טענה זו, עריכת הביקורת טרם תום הלחימה תפגע, לכאורה, בביטחון המדינה שכן היא תסיט את הקשב של מפקדי הצבא מהלחימה אל הליכי הביקורת ועוד (ראו, למשל, סעיפים 95-103 לעתירת תנועת אומ"ץ; סעיפים 161-152 לעתירת התנועה לאיכות השלטון ומכתבו של הרמטכ"ל, נספח 7).

215. בכל הכבוד, טענות אלו אינן יכולות לעמוד.
216. ראשית, וכאמור, בעקבות החלטת בית המשפט הנכבד מיום 13.5.2024 הליכי הביקורת של שלב א' מצויים נכון למועד הגשת תגובה מקדמית זו בעיצומם. צוותים של משרד מבקר המדינה נפגשו עם קצינים בכירים (אלוף פיקוד העורף; ראש אגף כוח אדם ועוד). מסמכים הועברו לעיונו של משרד מבקר המדינה, ונקבעו גם מפגשים עתידיים עם גורמים רלוונטיים לנושאי הביקורת. כל זאת, בזמן שצה"ל ממשיך בלוחמה ואף הרחיב את התמרון הקרקעי לעיר רפיח ולציר פילדלפי. משכך, ברי כי עריכת ביקורת בזמן לחימה היא בגדר האפשר, והנחוץ נוכח המתואר לעיל. חרף החששות שהועלו בעתירות, הרי שעל אף שהחלה הביקורת, מצליח צה"ל לבצע משימותיו וממשיך לנחול הישגים מבצעיים מרשימים.
217. שנית, לא ברור, כיצד טענת הפגיעה בקשב המפקדים ללחימה, רלוונטית למשל ליחידות עורפיות מובהקות כגון הרבנות הצבאית, המינהל האזרחי ועוד, הכלולים בשלב א' של הביקורת.
218. למעשה, העמדה של צה"ל, כפי שהובעה במכתב הרמטכ"ל מיום 3.5.2024 (נספח 7) היא עמדה דיכוטומית לפיה – ביקורת, מכל מין וסוג לא תהא עד להודעה חדשה של צה"ל. כך, בין אם נדרש קשב של דרג לוחם, בין אם לאו; בין אם הביקורת נוגעת לאיסוף מסמכים גרידא, ובין אם לאו; בין אם הביקורת נוגעת לקבלת מסמכים שכבר נאספו על-ידי צה"ל עצמו, ובין אם לאו; בין אם הביקורת נוגעת לטיפול באזרחים מפונים או חיילי מילואים, ובין אם לאו; בין אם היא בוחנת פערים ב'עוטף ירושלים' ובין אם היא נוגעת בליבת הלחימה.
219. עמדה דיכוטומית שכזו בהכרח משקפת מדיניות של אי-השלמה עם קיומה של ביקורת, מהפן העקרוני. גישה נוקשה ובלתי גמישה זו, שהיא בבחינת 'הכל או לא כלום', הינה גישה שרירותית ובלתי סבירה באופן קיצוני, שאינה יכולה לעמוד.
220. לא ניתן לגזור גזירה שווה בין פגיעה בקשב המפקדים בלחימה לעת עריכת ביקורת ברבנות הצבאית לבין עריכת ביקורת על מהלכי הלחימה בפיקוד דרום. עמדת הצבא לפיה יש לפסול קטגורית כל ביקורת, בלא אבחנה ראויה כלשהי בין סוגי נושאי הביקורת, היחידה המבוקרת ודרישות הביקורת, מובילה לתוצאה אבסורדית ובלתי מתקבלת על הדעת, לפיה, למשל, לא ניתן לבחון את סוגיית הטיפול של המוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים המשרתים במילואים, נוכח חוסר הנכונות לאפשר לקצין מילואים ראשי לספק נתונים למשרד מבקר המדינה ולתקן ליקויים שנמצאו ולתת סיוע לאותם סטודנטים.
221. הגישה הדיכוטומית אותה מציע צה"ל אינה מקובלת על משרד מבקר המדינה, היא בלתי סבירה באורח קיצוני, ותוצאתה עלולה להיות אי-קיום ביקורת מכל סוג ומין בגוף מבוקר (צה"ל במקרה זה), משך תקופה ארוכה מאד, תקופה שצה"ל אינו קוצב אותה בלוח זמנים כלשהו, ותוך פגיעה ישירה גם בביקורת המדינה על הגופים המדיניים והאזרחיים (באותם נושאים בהם נדרשת התייחסות צה"ל לנושאים אלה).
222. שלישית, גופים ביטחוניים אחרים, שיתפו ומשתפים פעולה עם הליך הביקורת. כך, שב"כ, המוסד, התעשיות הביטחוניות, משטרת ישראל, משרד הביטחון, ועוד, לצד לחימתם באויב, מפנימים

חשיבותה של הביקורת החיצונית והבלתי תלויה, גם בעת הזו, ומשתפים פעולה עם הביקורת של משרד מבקר המדינה, ביקורת שמתחשבת, ככל שנדרש, באילוצים מבצעיים של גופים אלה.

223. בהקשר זה נעיר כי הביקורת בשב"כ ובמוסד החלה לפני חודשים. הביקורת בארגונים אלה מתנהלת במקצועיות וברגישות מבלי לפגוע ביכולת המבצעית של הארגונים ובפרט של השב"כ הפרוס בכלל הזירות ומצוי תחת איומים משמעותיים, כגון: ברצועת עזה, ביהודה ושומרון, זירה פנים ערבית ועוד.

224. אכן, העומס המוטל על צה"ל שונה מהעומס המוטל על גופים אלה, ובהתאם גם מתכונת הביקורת שהותאמה לצה"ל מידתית ומדורגת בהתאם. מכל מקום, העקרון, הנלמד גם מהתנהגות הראויה של גופים אחרים במערכת הביטחון, הוא כי ביקורת בזמן לחימה, היא בגדר האפשר והנחוץ ואין בה כדי להביא לפגיעה בביטחון המדינה.

225. רביעית, גם לשיטת צה"ל ניתן לקיים ביקורת מדינה תוך כדי לחימה. לא זו בלבד שהביקורת מתקיימת גם בצה"ל, כפי שפרטנו בפרק זה לעיל, אלא שכמפורט בפרק ב' לעיל, צה"ל קיים שיח משך כארבעה חודשים עם משרד מבקר המדינה ביחס למתכונת הביקורת ולעיתויה. שיח זה משמעו בהכרח, שגם צה"ל היה נכון לעריכת ביקורת גם בעת הזו, שאם לא כן, לא היתה סיבה שצה"ל יקיים שיח נרחב ביחס למתכונת הביקורת. מכאן גם הפליאה שעלתה במשרד מבקר המדינה ממכתבו של הרמטכ"ל מיום 3.5.2024 (נספח 7).

226. חמישית, כמפורט לעיל, מתכונת הביקורת שנבחרה על-ידי מבקר המדינה, הינה מתכונת מידתית והדרגתית שהביאה בחשבון את השלכות הביקורת על תפקוד הצבא בכלל והדרג הלוחם בפרט ונעשתה בהידברות עם צה"ל. מתכונת זו, מאיינת את החשש לפגיעה בביטחון המדינה.

227. לכך יש להוסיף, כי מתווה הביקורת גובש בשיח משותף שהתקיים בין משרד מבקר המדינה לבין צה"ל, כשמתכונת הביקורת אף עודכנה מתוך התחשבות בצרכי הצבא ולבקשתו. יש בכך גם כדי לשמוט את הקרקע תחת טענת העותרים והרמטכ"ל.

228. שישית, הליך הביקורת נשען בעיקרו על עיון במסמכים. עיקר עבודת האיתור והריכוז של המסמכים אינו נעשה על-ידי דרג המפקדים והחיילים הלוחמים, אלא על-ידי קציני מטה שאינם קצינים בכירים. בנוסף, סביר להניח, כי איסוף החומרים ואלפי המסמכים (אם לא למעלה מכך) שנעשה כבר במשך שבועות לצורך עריכת התחקירים הפנימיים של צה"ל, מצמצם באופן משמעותי את התשומות שידרשו לעניין עריכת הביקורת של משרד מבקר המדינה. מכל מקום, בשלב איסוף המסמכים אין מתבצעים ראיונות, וממילא, לעניין פגישות הנדרשות לצורך הביקורת - חלק גדול מהפגישות הנדרשות הן ראיונות עם בעלי תפקיד זוטרים יחסית בתפקידים עורפיים.

229. ואכן, הטענה בדבר הסטת הקשב של מפקדים מהלחימה, התבררה בפועל, במהלך שלושת השבועות האחרונים כלא נכונה, ומכל מקום בלתי סביר בעליל שהיא תשמש כחסם מפני ביקורת המדינה, באופן גורף.

230. שביעית, הטענה לפיה עריכת הביקורת של מבקר המדינה תפגע בביטחון המדינה ותסיט קשב של מפקדים ולוחמים, תמוהה בשים לב לעמדה העדכנית של היועצת המשפטית לממשלה, לפיה יש להקים עתה ועדת חקירה ממלכתית לחקר מלחמת 'חרבות ברזל'. לא ברור כיצד עמדה זו עולה בקנה אחד עם העמדה שהציגו משיבים מס' 2 ו-3 בהודעה המעדכנת מיום 12.5.2024, לפיה עריכת ביקורת בעת לחימה תסיט קשב של המפקדים המנהלים את הלחימה (סעיף 5 להודעה המעדכנת). נדמה כי העמדה העדכנית של היועצת המשפטית מחייבת את כלל הגורמים במערכת הביטחון, לרבות צה"ל, לשתף פעולה עם ביקורת המדינה באופן מלא, לאלתר.

231. שמינית, הטענה ביחס להסטת קשב של המפקדים והלוחמים גם אינה מתיישבת עם העובדה שצה"ל (וגופים ביטחוניים נוספים), החלו לבצע עשרות תחקירים פנימיים אודות אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', הנוגעים בליבת הפעילות המבצעית של צה"ל, כמו ביחידות של פיקוד הדרום, אוגדת עזה, אגף המבצעים במטה הכללי, אגף המודיעין, חטיבות בחילות השדה, יחידות מיוחדות וכו'. בתחקירים אלו עסוקים מזה חודשים מאות קצינים.

232. בהקשר זה ציין הרמטכ"ל במסגרת דף קרבי מס' 5, מיום 7.3.2024, כך:

"את התחקירים נקיים תוך כדי מלחמה רב-זירתית. כוחות צה"ל ממוקדים בהשגת מטרות המלחמה ופועלים בכל החזיתות. קיומם של התחקירים המבצעיים תוך כדי הלחימה הכרחי לשיפור יכולות הלחימה של צה"ל. הדבר דורש איזון וחלוקת קשב איכותית מהמפקדים, והקדימות היא כמובן ללחימה."

תצלום של הדף הקרבי האמור מצורף לתגובה מקדמית זו, ומסומן "16".

233. מדברים אלו עולה בבירור, שהרמטכ"ל רואה חשיבות בעריכת תחקירים תוך כדי לחימה וכי ניתן לקיים לחימה ותחקיר גם יחד תוך כדי 'חלוקת קשב', כלשונו של הרמטכ"ל. נראה גם כי העקרונות המנחים את הרמטכ"ל בפרסום בדף הקרבי האמור, זהים לעקרונות שמנחים את מבקר המדינה והובאו לעיל, היינו, הכרה בחשיבות הביקורת – גם בעת לחימה – לצד התחשבות בצרכים מבצעיים ומתן עדיפות לצרכים אלו. כאמור, פנה צה"ל למשטרת ישראל, על מנת לקבל ממנה מסמכים לצורך תחקיריו. ללמדנו, שצה"ל מכיר בחשיבות הביקורת חרף צרכים מבצעיים דוחקים.

234. יובהר, כי אף שיש חשיבות רבה בתחקירים מבצעיים פנימיים ותהליכי הפקת לקחים של צה"ל, אין באלה כדי להוות תחליף לביקורת שעורך מוסד מבקר המדינה.

235. מעבר לתחקירים הפנימיים, הרמטכ"ל ראה לנכון, כבר בחודש ינואר 2024, להתניע תהליך של תחקור על-ידי הקמת ועדת בדיקה חיצונית בראשותו של שר הביטחון והרמטכ"ל לשעבר, רא"ל במיל' שאול מופז, והאלופים במיל' יואב הר אבן, שלום תורג'מן ואהרן זאבי פרקש (יוזמה זו לא יצאה אל הפועל). בנוסף, הוקם צוות בדיקה של יחידה 8200, שבראשו עמד תא"ל (מיל') דני הררי, אשר על-פי הפרסומים, כבר סיים את התחקיר לפני מספר חודשים.

236. בהקשר זה נעיר כי תנועת אומ"ץ ביקשה במכתבה מיום 11.1.2024 (נספח 15א), כי מבקר המדינה ימנע מלקיים ביקורת המדינה בצה"ל וזאת, בין היתר, נוכח מינוי ועדת הבדיקה החיצונית בראשותו של רא"ל (מיל') ש' מופז. עמדה זו מלמדת, כי הטענות של תנועת אומ"ץ בדבר הפגיעה הנטענת בקשב

המפקדים היא מן השפה אל החוץ, ובפועל, תנועת אומ"ץ מבקשת למנוע את הביקורת של מבקר המדינה באופן ספציפי. ברור כי זוהי עמדה שאין לשעות לה.

237. בדומה, בעוד שבעתירת התנועה לאיכות השלטון נטען כי בדיקה בעת הזאת תגרום לפגיעה בקשב המפקדים, חלק מהעותרים הביעו בראשית חודש יוני 2024 עמדה שאינה עולה בקנה אחד עם טענה זו, כאשר חתמו על עצומת "צו חירום" אשר קוראת להקים כעת, חרף המשך המלחמה, ועדת חקירה ממלכתית "למחדלי השבעה באוקטובר 2023".

238. וישאל השואל: מדוע ביקורת בעת הזו על-ידי משרד מבקר המדינה תפגע בביטחון המדינה ואילו ועדת בדיקה חיצונית שמינה הרמטכ"ל או ועדת חקירה ממלכתית, לא תעשה כן? מדוע דרישת משרד מבקר המדינה (מכח חוק יסוד) לקבל מסמכים תפגע בביטחון המדינה ודרישה זוהה של ועדת בדיקה חיצונית או ועדת חקירה ממלכתית לא תפגע בביטחון המדינה או תסיט את הקשב של מפקדי צה"ל מהלחימה?

239. התשובה ברורה. לא ניתן לאחוז במקל בשני קצותיו. או שביקורת והליכי בדיקה מכל מין וסוג אינם בגדר האפשר בשל פגיעה בביטחון המדינה או שניתן לערוך אותם.

240. טענות העותרים חושפות כי למעשה העתירות אינן נוגעות לעיתוי הביקורת ולהיקפה, כי אם לזהות הגוף המבקר (כעולה גם מסעיף 129 לעתירת התנועה לאיכות השלטון).

241. זוהי טענה בלתי עניינית, בלתי מנומקת, נטולת בסיס, ולא ניתן לשעות לה. מבקר המדינה הוא הגוף המוסמך בהתאם לחוק יסוד: מבקר המדינה, לערוך ביקורת בגופים מבוקרים, ובכללם צה"ל.

242. תשיעית, בכל הכבוד, וכמפורט בפרק ו(2) לעיל, מבקר המדינה סבור שמניעת ביקורת בצה"ל ומניעת תיקון הליקויים הקשים שהתגלו בשבעה באוקטובר הם שעלולים לפגוע, חלילה, במרקם הדמוקרטי של מדינת ישראל ובאמון הציבור, וקיימת דחיפות לאיתור הכשלים שנפלו בתפקוד צה"ל – כמו גם בתפקוד כלל הדרגים, לרבות המדיני והאזרחי – לפני ואחרי המתקפה הרצחנית בשבעה באוקטובר. מניעת הישגותם של כשלים אלו, באמצעות הליך הביקורת, החושף את הכשלים ומציג המלצות למניעת הישגות הכשלים, הינו חשוב ביותר, יתרום תרומה ממשית לביטחון ישראל, ויכול להציל חיי אדם.

243. טרם נסיים דברינו בעניין זה, נתייחס בתמצית לטענת העותרים (למשל סעיף 30 לעתירת התנועה לאיכות השלטון), וגם של משיב מס' 2 (בסעיף 4 למכתבו מיום 24.1.2024, נספח 3), לפיה "פתיחה בהליך ביקורת בזמן מלחמה הינו עניין תקדימי וחרגי שלא נעשה על-ידי אף מבקר בעבר...". טענה זו שגויה.

244. בניגוד לנטען, ימים ספורים לאחר פרוץ מלחמת 'שלוש הגלילות', מבקר המדינה דאז, כבוד השופט י' טוניק ז"ל, קיים ביקורת בנושא ביזה ומניעת הברחות. כחלק מהליך הביקורת צוותי משרד מבקר המדינה פעלו, בין היתר, בתוך שטח לבנון, כבר בראשית הלחימה, על מנת לבחון את ההתארגנות של צה"ל למניעת ביזה והברחות (פרק שלישי לדו"ח מבקר המדינה לשנת 1982). בנוסף, בעיצומה

של הלחימה, בשעה שצה"ל מקיים לחימה רציפה ומשמעותית עמוק בשטח לבנון, נתקיימו ביקורות שונות של מבקר המדינה ביחידות צה"ל.

245. כך, בחודשים יוני עד אוגוסט 1982 התקיימה ביקורת של מבקר המדינה בחיל הים, לרבות בנושא מלחמת שלום הגליל. בחודש דצמבר 1982 נערכה ביקורת בטייסת מסוקים שהתייחסה בעיקר, אך לא רק, לנושא של פינוי נפגעים, לרבות פעילות הטייסת בחודשים אוגוסט 1982 – נובמבר 1982, כלומר בשיא הלחימה. בחודשים נובמבר ודצמבר 1982 נתקיימה ביקורת במפקדת הרבנות הראשית לגבי פינוי וזיהוי של חללים במלחמת שלום הגליל. חלק מהביקורות המתוארות לעיל מתועדות בדו"חות חסויים של מבקר המדינה, וחלקן בדו"ח מבקר המדינה לשנת 1982 (גלוי).

246. דברים שנדמה כאילו נכתבו לענייננו קבע כבוד השופט י' טוניק ז"ל, מבקר המדינה לשעבר, בפתח **דו"ח מבקר המדינה לשנת 1982** שפורסם ביום 19.5.1983 בהתייחסו בין היתר לכשלים שנתגלו במלחמת 'שלום הגליל', בעוד כוחות צה"ל נלחמים באויב:

"מינהל ציבורי ראוי לשמו חייב להתאים את עצמו אל הדינמיקה של המציאות ולתת מענה נאות למתרחש. גם ביקורת המדינה חייבת לעקוב אחר תופעות המציאות ומאורעותיה תוך כדי התרחשותם, וללוות אותם כבר בשלבים הראשונים.

אם נכון הדבר בכללותו הרי הוא נכון שבעתיים במדינת ישראל שמאורעות דרמטיים רודפים בה זה אחר זה ברוב תחומי החיים ובמיוחד בתחום הביטחון והכלכלה.

בשעה בחודש יוני 1982 החל מבצע שלום הגליל. המבצע תבע קורבנות רבים ולמעשה הוא נמשך עד היום..."

247. יצוין, כי גם בשנים שלאחר מכן, בזמן שהיית צה"ל ברצועת הביטחון, כאשר התקיימה לחימה יומיומית אל מול ארגוני הטרור בלבנון, נערכו כעניין שבשגרה דו"חות ביקורת של מבקר המדינה על צה"ל לגבי עשרות סוגיות שונות.

248. דוגמה נוספת, הינה הביקורת שנערכה על-ידי משרד מבקר המדינה בזמן הלחימה ב'מובלעת הסורית'. אמנם סיומה הרשמי של מלחמת יום הכיפורים, היה בשלהי אוקטובר 1973, אולם בפועל, לחימה עזה נמשכה גם מספר חודשים לאחר מכן, בחזית הצפון, מול צבאות סדירים, בשטח שצה"ל כבש בסוריה, שכונה 'המובלעת הסורית'. הלחימה במובלעת הסורית בין צה"ל לצבא הסורי (וכוחות נוספים) נמשכה חודשים, נפלו בה עשרות חיילים, והיא לבשה אופי של מלחמת התשה וכללה הפגזות ארטילריות יומיות, תקריות ירי, קרבות אוויר וכיבושי שטחים (החרמון הסורי לדוגמה). הקרבות פסקו רק עם החתימה על הסכם הפרדת הכוחות בין ישראל לבין סוריה ביום 31.5.1974.

249. מבקר המדינה דאז, מר י' נבנצאל ז"ל, ערך במהלך תקופת הלחימה, מספר ביקורות בצה"ל בנושאים שונים (ביקורת על הג"א בשעת חירום; תשלומים למשפחות מילואים בשעת חירום; שחרור משירות חירום מסיבות משקיות וגיוס רכב תובלתי לשירות חירום). ביקורות אלו נכללו בדן וחשבון השנתי מס' 24 שפורסם ביום 15.2.1974, בזמן שהלחימה במובלעת הסורית התקיימה במלוא עוצה.

ראו: מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 24 לשנת 1973 ולחשבונות של שנת הכספים 1972/73** (1974).

250. גם במהלך מלחמת ההתשה (1967-1970), התקיימו ביקורות בצה"ל, במשרד הביטחון בתעשיות הביטחוניות ובגופים ביטחוניים נוספים. הביקורות עסקו בעניינים ביטחוניים מובהקים כמו שירות מילואים, מצב המוצבים בסיני ועוד.
251. הנה כי כן, בניגוד לנטען, מבקר המדינה ערך ביקורת גם בעת לחימה.
252. בנוסף, מלחמת 'חרבות ברזל' היא מלחמה חסרת תקדים מבחינה זו שהיא ארוכה ורב זירתית בקנה מידה שלא היה כדוגמתו. לדאבון הלב, ישנם מאות רבות של נפגעים אזרחיים, חבלי ארץ שלמים פונו מיושביהם והיקפי ההרס של תשתיות אזרחיות גדולים לאין שיעור ביחס למלחמות עבר. נדמה שלא היתה מלחמה שהשפיעה על חיי האזרחים בהיבט הביטחוני, כלכלי וחברתי כמו מלחמת 'חרבות ברזל' (להוציא, אולי, מלחמת העצמאות, שבעת שפרצה טרם הוקם מוסד מבקר המדינה).
253. יתר על כן, במהלך העשורים האחרונים השתנה במידה ניכרת אופן עריכת ביקורות, היקפן, ומיקודן. גם מטעם זה, ההשוואה לביקורות עבר אינה רלוונטית.
254. נעיר, שאף לו היתה נכונה הטענה שביקורת המדינה לא ערכה בעבר ביקורת בעת לחימה, ולא כך הם פני הדברים, הרי אין זה שיקול שימנע א-פרוירית את ביקורת המדינה. גם לו דובר בתקדים אין בכך משום משקל נגד לכלל השיקולים המחייבים קיומה של ביקורת המדינה, שפרטנו לעיל. נדמה שאין מחלוקת על כך, שהמחדלים שהובילו לאירועי השבעה באוקטובר, המקיפים את כלל הדרגים, הם חסרי תקדים, כמו גם היקף הפגיעה באזרחים וביישובי עוטף עזה. כל אלה מחייבים בדיקה יסודית, בלתי תלויה ואובייקטיבית, גם כעת. יש להכיר אפוא בכך שנסיבות חסרות תקדים, מחייבות לעיתים נקיטת צעדים שלא ננקטו קודם לכן.
- יצוין שטרם מלחמת יום הכיפורים לא היה תקדים בישראל לחקר מהלכי מלחמה בוועדת חקירה ממלכתית. עובדה זו לא מנעה את הקמת 'ועדת אגרנט' ופועלה.

ו(5) לטענות שהועלו ביחס לנושאי הביקורת

255. בבקשה למתן צו ביניים דחוף שהגישה תנועת אומ"ץ ביום 7.5.2024 (להלן – "הבקשה") נטענו טענות משוללות יסוד באשר לנושאי הביקורת בצה"ל, אליהן נתייחס להלן.
256. ראשית, כמפורט לעיל, רשימת הנושאים והגופים בכל שלב בביקורת, נעשתה בהידברות עם צה"ל, במסגרת הפגישות שנערכו בין הצוותים עובר לפתיחת הביקורת. משרד מבקר המדינה ערך - לבקשת צה"ל - שינויים ברשימת הנושאים והגורמים הנדרשים.
257. שנית, בניגוד לנטען, שלב א' מתמקד, כאמור, בדרגים המדיניים והאזרחיים וצה"ל איננו המבוקר העיקרי. מאחר ותנועת אומ"ץ, התייחסה בבקשה לנושא "תפיסת הביטחון הלאומי והשפעתו על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני וצה"ל", שמבוקר במסגרת שלב א', ונטען על-ידה בעניין זה, כי מדובר בנושא בו צה"ל הוא המבוקר הראשי (סעיף 12 לבקשה), נידרש לנושא זה.

258. בניגוד לנטען, בנושא תפיסת הביטחון הלאומי, צה"ל איננו המבוקר העיקרי, אלא מבוקר משני. בביקורת זו מבקש מבקר המדינה לבחון את תפיסת הביטחון הלאומי, כפי שגובשה על-ידי הדרג המדיני, שהוא האמון על גיבושה והוא שנושא באחריות בנוגע לגיבושה. כידוע, תפיסת הביטחון הלאומי גובשה עם קום המדינה על-ידי ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, מר דוד בן גוריון (מסמך 18 הנקודות), ובמהלך השנים עודכנה על-ידי ממשלות ישראל.

259. הביקורת בעניין תפיסת הביטחון נערכת בעיקרה אל מול הממשלה (ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, המל"ל ומשרד ראש הממשלה), הואיל וכאמור הממשלה היא האמונה על גיבוש תפיסת הביטחון. במסגרת הביקורת נבחנים בין השאר, הניסיונות לגבש תפיסת ביטחון בישראל, תפקידו של המל"ל בעדכון תפיסת הביטחון, הכוונת הדרג המדיני את גופי הביטחון בהיעדר תפיסת ביטחון והסברים אפשריים לקשר בין תפיסת הביטחון לאירועי השבעה באוקטובר. בנוסף, נערכת בדיקה בעניין זה גם בשב"כ, בצה"ל ובמוסד. בהקשר זה, נציגי משרד מבקר המדינה מבקשים להיפגש עם נציגים מאגפים ספציפיים בצה"ל, כדי ללמוד על האופן שבו הדרג המדיני מכווין את צה"ל בראייה אסטרטגית כוללת וארוכת טווח ועל השיח ביניהם כפי שעלה גם בדו"חות קודמים של מבקר המדינה.

260. הנה כי כן, בניגוד לאופן בו הוצגו הדברים בבקשה, צה"ל איננו המבוקר הראשי בכל הנוגע לתפיסת הביטחון, והביקורת מתמקדת בדרג המדיני, כאשר לא נדרש קשב מצד גופים המצויים בליבת הפעילות המבצעית של צה"ל.

261. בדומה, גם ביחס לשאר הנושאים הנוספים בשלב א', צה"ל איננו המבוקר הראשי וההתייחסות של הגורמים שנדרשים, היא כמבוקר משני ונדרש לצורך השלמת הביקורת בנושאים אלו. המבוקרים העיקריים הם משרדי הממשלה (ביטחון לאומי, חקלאות, בריאות, חינוך ועוד), רשויות מקומיות, מוסדות להשכלה גבוהה, הביטוח הלאומי, משטרת ישראל ונוספים. מעיון ברשימת הנושאים עולה בבירור, כי אין המדובר בנושאים הנוגעים לליבת הפעילות המבצעית של צה"ל.

262. למען שלמות התמונה יצוין, כי משרד מבקר המדינה החליט, לבקשת צה"ל, להשהות, במעט, ולדחות לשלב ב' את הביקורת ביחס לאבטחה של העיר שדרות ביחס לממשקים הנוגעים לגורמים בפיקוד דרום.

ז. על ועדת חקירה ממלכתית (שטרם הוקמה) **שאינה עילה לעצירת ביקורת**

ז(1) המארג החקיקתי

263. העותרים מבקשים ליתן צו כלפי מבקר המדינה המורה לו לחדול מקיום ביקורת המדינה "בעניינים הקשורים במלחמת "חרבות ברזל" (עמ' 5 לעתירת התנועה לאיכות השלטון) וזאת עד להגשת ממצאים של ועדת חקירה ממלכתית, שטרם הוקמה, שבשלב הנוכחי הקמתה היא אפשרות תאורטית, אך היא עשויה לקום ולפעול מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט – 1969 (להלן - "חוק ועדות חקירה"). תנועת אומ"ץ מבקשת צו שכזה גם ביחס לתקופה שלאחר פרסום מסקנות של ועדת חקירה ממלכתית, אם תקום (עמ' 2 סעיף ד' לעתירתה).

264. בקשה זו של העותרים מנוגדת במפורש לדין הקיים ולתכליתו.
265. המארג החקיקתי הנוגע לסמכויות 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.
266. כחלק מעיגון מעמדה של ביקורת המדינה ככלי דמוקרטי מן המעלה הראשונה, הוקנו לביקורת המדינה בחוק יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה סמכויות רחבות לדרישת מידע, הזמנת עדים, איסוף מסמכים ועוד. סמכויות אלה משתרעות גם על ביקורת מערכת הביטחון כמוסבר בפרק ה(2) לעיל.
267. לצד זאת, הסדירה החקיקה (שלא בגדרו של חוק יסוד) אפשרות של הקמת ועדת חקירה ממלכתית, גוף אחר בעל סמכויות שונות. כך, חוק ועדות חקירה (סעיף 1) נותן אפשרות בידי הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית, לעצב את המנדט של אותה ועדה (סעיף 2(א)), ואף להרחיב מנדט או לצמצמו, כפי שייראה לממשלה, לאחר שניתן המנדט, אם ביקשה זאת הוועדה (סעיף 2(ב)).
268. 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 מבדיקה של השלטון את פעולותיו הוא.
- ראו:** בג"ץ 6728/06 **בג"ץ אומ"ץ**, פס' 7-11 לפסק דינו של השופט ריבלין ופס' 8-9 לפסק דינו של השופט גיבראן; בג"ץ 3921/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 22.07.2021), פס' 57-61 לפסק דינו של השופט י' עמית ועמ' 74-75 לפס' דינו של השופט סולברג (**להלן – "בג"ץ כלי השיט"**).
269. לעומת זאת, נזכיר, שכעולה מהאמור בפרק ד' לעיל חשיבותו היתרה של מוסד ביקורת המדינה היא בהיותו גוף בלתי תלוי ועצמאי (סעיף 6 לחוק יסוד: מבקר המדינה), שבליבת סמכותו מצויים גם בחירת הנושאים המבוקרים, ועיתוי הביקורת; כך נהנה מוסד ביקורת המדינה מיתרון הודאות של קיום הביקורת שלו, ואינו תלוי, באופן כלשהו, בקבלת מנדט מעם הממשלה או בתכנון של אותו מנדט.
270. ההבדל המהותי שבין ביקורת המדינה, הנהנית מעקרון הודאות, 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 המבקרת", המתקיימת קיום עצמאי מכוח חוק, ואין בכוחה של שום רשות למנוע את קיומה או את פעולתה."

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

271. אין תימה אפוא, שחוק היסוד, חוק מבקר המדינה וחוק ועדות חקירה בחרו, במודע, שלא להגביל את סמכותה של ביקורת המדינה לבדוק עניין כלשהו, אף אם הוא נחקר, אותה עת ממש, על-ידי ועדת חקירה ממלכתית. וודאי, שהמחוקק לא הגביל את סמכותו של מבקר המדינה בשעה שוועדה שכזו טרם הוקמה ואפשרות הקמתה בעתיד היא לעת הזו תאורטית.
272. אין מדובר בהשמטה שלא מדעת, אלא בהסדר שלילי מכוון. המחוקק נתן דעתו על כך שייתכן וגופי 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".
273. עיינו הרואות: אפילו הגבלתה של ועדת ברור נעשית רק משהוקמה ועדת חקירה ממלכתית בפועל, ולא כאשר קיימת אפשרות תאורטית שכזו תקום.
274. לעומת זאת, אין בהוראות חוק ועדות חקירה, הוראה דומה המגבילה את ביקורת המדינה, אף אם מוקמת ועדת חקירה ממלכתית.
275. הכנסת לא מצאה לנכון להגביל ביקורת המדינה, גם לאחר שארעו מקרים בהם פעלו בעבר מבקר המדינה וועדת חקירה ממלכתית, בה בעת, לגבי אותה מלחמה.
- כך, מבקר המדינה בחן נושאים שונים הנוגעים למלחמת 'שלום הגליל' (פרק ו(4) לעיל) 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 תאום 'גזרות' ומבקר המדינה דאז, י' נבנצאל ז"ל, אף שימש כאחד מחברי 'ועדת אגרנט'.
276. 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, סעיף 70 לפסק דינה של כבוד השופטת א' פרוקצ'יה וסעיף 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 ו-א' רובינשטיין היו בדעת מיעוט לעניין הסעד שנתבקש, אך לא לעניין המתואר לעיל.**
277. ועוד. לא זו בלבד שביקורת המדינה אינה שוללת הקמת ועדת חקירה, להיפך היא פותחת ערוץ נוסף להקמתה.

278. עיון בחוק יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, מלמד כי המחוקק הסדיר במפורש אפשרות שמבקר המדינה יבקר עניין כלשהו, יפרסם דו"ח ולאחר מכן אותו עניין ייבחן על-ידי ועדת חקירה ממלכתית, שתוקם על-ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בין אם ביוזמתה של הוועדה לביקורת המדינה, ובין אם לפי הצעת מבקר המדינה.

279. בלשון סעיף 14 לחוק מבקר המדינה:

"(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 מבקר המדינה.

280. כלומר, בניגוד לטענת העותרים (שנטענה על דרך הסתם, ללא כל הוכחה), המחוקק ואף הפסיקה אינם סבורים (ובצדק) שביקורת של מבקר המדינה תפגע בפעילותה של ועדת חקירה ממלכתית שתבדוק לאחר מכן אותו עניין, ובניגוד לעותרים אינם סבורים שיהא בכך משום "שיבוש ראיות", או "פגיעה במפקדי הצבא", שיעידו בפני ועדת חקירה ממלכתית לאחר עריכת דו"ח של מבקר המדינה.

281. ואכן, בפועל, הוקמו ועדות חקירה ממלכתיות בעקבות דו"חות של מבקר המדינה ופעלו כפועל יוצא מדו"חותיו ולאחריהם: בשנת 1985 ועדת כבוד השופט מ' בייסקי ז"ל לחקר ויסות מניות הבנקים; בשנת 2008 ועדת כבוד השופטת ד' דורנר בנושא סיוע לניצולי שואה; בשנת 2009 ועדת כבוד השופט א' מצא לבדיקת הטיפול במפוני גוש קטיף.

ראו: ועדת-החקירה לענין ויסות מניות הבנקים, **דין-וחשבון** (1986); ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה, **דין וחשבון** (2008); ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון **דין וחשבון** (2010).

ז(2) אין להמתין להחלטת ממשלה בדבר הקמת ועדת חקירה ממלכתית

282. אף מהגיונם של דברים טענות העותרים נעדרות כל בסיס. השתקת ביקורת המדינה בנסיבות שלפנינו עומדת בניגוד גמור לאינטרס הציבורי ואינה סבירה בעליל.

283. נכון לעת הזו לא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית, הקמתה היא בגדר אפשרות תאורטית וכמובן שאין ידוע מתי תחליט הממשלה על הקמתה, מה יהיה תוכן המנדט שלה, אם תוקם ואימתי תסיים עבודתה.

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

285. 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 בעתירתה של התנועה לאיכות השלטון בעוד תנועת אומ"ץ אזכרה אותו, אך לא ציינה שנדחתה בקשתן להקמת ועדת חקירה ממלכתית באותו עניין).

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

וכן ראו: בג"ץ כלי השיט, פס' 57-61.

286. ואכן עד כה, בית משפט נכבד זה לא הורה לממשלה להקים, או להימנע מהקמת, ועדת חקירה ממלכתית.

ראו: בג"ץ כלי השיט, פס' 59-61.

287. כך גם בנוגע למשבר הקורונה ובנוגע לאסון השריפה בכרמל לא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית. אם נאמץ שיטת העותרים, הרי שני אירועים מרכזיים אלה לא היו נבחנים ונבדקים כלל, עד עצם היום הזה, תוך המתנה אינסופית להקמת ועדות חקירה ממלכתיות על-ידי הממשלה.

288. יוער כי עתירת תנועת אומ"ץ להקמת ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת אסון השריפה בכרמל נמחקה בהסכמה נוכח פתיחתה של ביקורת המדינה בעניין.

ראו: בג"ץ האסון בכרמל, פס' 3 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

289. לאחרונה פרסמה התנועה לאיכות השלטון שהיא מוטרדת מהאפשרות של "מסמוס ועדת החקירה הממלכתית לאסון השביעי באוקטובר", ואף מוטרדת מהעמקת המעורבות של גורמים פוליטיים במינוי האפשרי. כך, בניגוד לרושם שנוצר למקרא עתירתה, בחלוף ארבעה חודשים נוספים למן הגשתה, חוששת התנועה לאיכות השלטון שוועדת חקירה ממלכתית לא תקום. אפשרות זו, בין אם תתממש, ובין אם לאו, מדגישה גם היא את היתרון של ביקורת המדינה, שהיא ודאית, ואינה תלויה בדבר.

תצלום של רשומה מיום 20.5.2024 מתוך דף הפייסבוק של התנועה לאיכות השלטון מצורף לתגובה מקדמית זו **ומסומן "17"**.

290. גם אם לבסוף תוקם ועדת חקירה ממלכתית, אין שום מידע לגבי תוכן המנדט שלה, האם יהיה מצומצם או רחב, ומהם הנושאים שיושאו מחוצה לה.

291. ועוד. לשיטת העותרים ועדת חקירה ממלכתית תוכל לפעול רק לאחר סיום המלחמה (תנועת אומ"ץ מציינת זאת במפורש בעמ' 2, סעיף ד' לעתירתה – "עם תום הלחימה"; בעוד לגבי התנועה לאיכות השלטון הדבר נובע מטענותיה בדבר החשש מביקורת בעת המערכה הצבאית (למשל, סעיף 209)).
292. ממילא לשיטת העותרים ועדת חקירה ממלכתית, אם תוקם, תוכל לפעול רק בעוד זמן רב ומסקנותיה בהכרח רחוקות עד מאד.
293. השתקת ביקורת המדינה למשך תקופה ממושכת (אם לא לצמיתות), נזקה יהיה עצום, כולל פגיעה מובהקת בביקורת ובאפקטיביות שלה, כמפורט בהרחבה בפרק ו(2) לעיל. גודל האסון שפקד את תושבי ישראל, שלא נראה דוגמתו מאז קום המדינה, הימשכות המערכה שאין צפי לסיומה בחודשים הקרובים והחשיבות שבאיתור כשלים קריטיים על מנת למנוע חלילה הישנותם, מחייבים ביקורת המדינה במגוון גופים, גם במערכת הביטחון ובכלל זה צה"ל, וזאת עם היכנסו לחודש התשיעי למן פרוץ המלחמה.
294. כאמור, האינטרס הציבורי ואמון הציבור יוגשמו באופן המלא והמיטבי אם ביקורת המדינה תמשיך בפועלה, בהתאם לחוק היסוד וחוק מבקר המדינה. אם וכאשר תוקם ועדת חקירה ממלכתית, יתאם עימה מבקר המדינה 'גבולות גזרה', כפי שאף ציין בכתב בעבר (למשל, נספחים 15ב, 15ה ו-4), וכפי שנעשה בעבר (בעניין ועדת בדיקה ממשלתית בראשות כבוד השופט (בדימוס) י' וינוגרד ז"ל בעניין מלחמת לבנון השנייה).
295. טרם סיום פרק זה יצוין שהעותרים שוגים במספר היבטים בהשוואות הבלתי רלוונטיות שהם עורכים בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ביקורת המדינה. די אם נציין בשלב זה ששוגה תנועת אומ"ץ בטענה כי "...להבדיל מוועדת חקירה ממלכתית, שהעדויות הנמסרות במסגרתה אינן יכולות לשמש ראיה בהליך הפלילי (ראו סעיף 14 לחוק [הכוונה לחוק ועדות חקירה - הח"מ]), עדויות ומסמכים שנמסרים בבדיקה מטעם המשיב 1 אינן זוכים להגנה זהה" (סעיף 79 לעתירת תנועת אומ"ץ).
296. בדומה לסעיף 14 לחוק ועדות חקירה, גם סעיף 30(ב) לחוק מבקר המדינה קובע שתכנן של הודעות (בעל-פה או בכתב) שנמסרות למבקר המדינה אגב מילוי תפקידו, אינן יכולות לשמש ראיה בהליך משפטי (לרבות פלילי). בכל הנוגע לטענה לגבי מסמכים הנמסרים לבדיקת מבקר המדינה, טענת תנועת אומ"ץ שגויה גם היא. ככל שכוונת תנועת אומ"ץ למסמכים הנמסרים לבקשת מבקר המדינה, שיש להם זיקה ישירה לביקורת, כגון: תגובות לטיטות דו"חות של מבקר המדינה, מתן הבהרות בנושאים מסוימים, וכיוצא בכך אף אלו אינם יכולים לשמש ראיה בהליך משפטי כלשהו מכוח סעיף 30(ב) לחוק מבקר המדינה, שכן אף מסמכים אלו נחשבים "הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידו של המבקר". ככל שהכוונה למסמכי מקור של הגוף המבוקר אזי סעיף 14 לחוק ועדות חקירה אף הוא אינו מקנה הגנה מהליך פלילי בנוגע למסמכים הנמסרים לוועדת חקירה ממלכתית, אלא מתייחס לעדות בלבד, כפי האמור בחוק מבקר המדינה.

ראו: דברי ההסבר להצעת חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשכ"ט-1969.

ח. בהחלטות מבקר המדינה אין שיקולים זרים

297. הטענות אודות שיקולים זרים שעומדים כביכול ביסוד ההחלטה לפתיחת הביקורת בצה"ל מקוממות, מכתימות שלא לצורך עובדי ציבור המבצעים עבודתם נאמנה (ושרבים מהם וקרוביהם משרתים בעצמם במילואים). ביקורת המדינה סבורה שיש בעריכת הביקורת כעת בצה"ל כדי לתרום לשמירה על ביטחון של המדינה ולהביא לתיקונים נדרשים של ליקויים. הביקורת נערכת ותערך ברגישות הראויה ותוך מתן קשב של מבקר המדינה לצרכי צה"ל ומפקדיו.
298. מבקר המדינה דוחה את הטענות חסרות השחר של העותרים לפיהן "הלך קבלת ההחלטות" באשר להפעלת ביקורת המדינה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' "נגוע כל כולו בשיקולים זרים..." אשר נועדו "לשרת טעמים עלומים..." (סעיפים 191 ו-201 לעתירת התנועה לאיכות השלטון). מבקר המדינה סבור, כי ראוי, שגם עותרות הרואות עצמן כעותרות ציבוריות, לא תפרחנה האשמות וטענות חלולות, באופן מתלהם.
299. לטענות אלה לא הוצגה ולו בדל תשתית עובדתית, וודאי לא תשתית אובייקטיבית ולא פורט מהם השיקולים הזרים הנטענים. לפי פסיקתו של בית המשפט הנכבד דינן של טענות שיקולים זרים כאלה דחייה והדברים כבר הובהרו לתנועה לאיכות השלטון (לרבות באופן קונקרטי ביחס לטענותיה כלפי מבקר המדינה) ולתנועת אומ"ץ.
- ראו:** בג"ץ 3905/16 יוסף נ' שר האוצר, פס' 15 (נבו 10.10.2016); בג"ץ 5849-19 רשימת המחנה הדמוקרטי נ' מבקר המדינה פס' 8-9 (נבו 12.9.2019); דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך ב', בעמ' 671-672 (2010); בג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ממשלת ישראל, פס' 52 לפסק דינו של השופט גיזבראן (נבו 01.03.2016).
300. בעתירת התנועה לאיכות השלטון נטען שהשיקולים הזרים של ביקורת המדינה נלמדים, כביכול, מ"התנגדות גורמים פוליטיים וציבוריים רבים...", לביקורת הדרג הצבאי לעת הזו (שם, סעיף 190).
301. כלומר, לפי הטענה קיומה של ביקורת המדינה, חרף התנגדות גופים מסוימים, משמעה ששיקולים זרים מדריכים את ביקורת המדינה. האמנם מציעה התנועה לאיכות השלטון ויתר 89 העותרים עימה שתנאי לביקורת מדינה עניינית הוא השגת הסכמה מוקדמת מעם מגוון "גורמים פוליטיים וציבוריים רבים..?" נתמהה.
302. ביקורת המדינה לא נועדה להיות תלויה, ואסור שתהא תלויה, במשאלות ליבם של גורמים פוליטיים או גופים ציבוריים כלשהם או גופים מבוקרים.
303. מבקר המדינה מצווה לפעול בהתאם למציאות הנגלית לפניו, באופן בלתי תלוי ועצמאי לחלוטין, וכך הוא עושה.

304. אמנם, יש שביקשו הפעלת ביקורת המדינה כלפי מערכת הביטחון, באופן מיידי, כבר בימיה הראשונים של הלחימה, ומאידך יש המבקשים להדמים את ביקורת המדינה, גם כעת, מקץ שמונה חודשים. ברם, מבקר המדינה אינו שת ליבו לא לאלה, ולא לאלה.
305. מבקר המדינה מפעיל את שיקול דעתו לגבי עיתוי פתיחת הביקורת, כפי שפרטנו לעיל, בהתאם למציאות הנגלית בפניו, והמחייבת, מתוך שיקולים עניינים בלבד, הפעלת הסמכויות של ביקורת המדינה, בעיתוי שקבע מבקר המדינה, כפי סמכותו ובהתאם לתוכנית המדורגת והמתונה שערך.
306. תנועת אומ"ץ רומזת שביקורת המדינה מבקשת לפעול "בזריזות" ולהקדים מסקנותיה לאלה של ועדת חקירה ממלכתית (למשל, סעיפים 85-87 לעתירת תנועת אומ"ץ). אין יסוד לטענה.
307. ביקורת המדינה פועלת בעיתוי הראוי לביקורת, תוך איזון בין שני העקרונות, עליהם עמדנו לעיל. האחד – ההכרח בקיומה של ביקורת, על מנת לסייע במניעת תוצאות עתידיות קשות, חלילה; והשני – ביצוע הביקורת תוך התחשבות בעצימות הלחימה (בכל הנוגע למערכת הביטחון).
308. מלאכת האיזון בין אלה אינה מסורה לגורמים פוליטיים, לרשות המבצעת, לגופים מבוקרים, או לעותרים. איזון זה מסור, מראשיתו ועד תומו, בידי ביקורת המדינה, ובהתאם היא פועלת.

ט. אין ליתן צו ביניים

309. העותרים מבקשים ליתן לצה"ל, לשב"כ, לממשלה ולמוסד חסינות גורפת, עד למתן פסק דין, מקיום הוראת סעיף 3 לחוק: יסוד מבקר המדינה, המורה לגופים מבוקרים להמציא למבקר המדינה מידע ומסמכים "ללא דיחוי...". כן מבקשים העותרים שבית המשפט הנכבד יורה למבקר המדינה, עוד טרם ברור העתירה לגופה, "...להפסיק לאלתר את הליך הביקורת..." (למשל, סעיף 3 לעתירת התנועה לאיכות השלטון וכן סעיף 1 לבקשת תנועת אומ"ץ למתן "צו ביניים דחוף" מיום 7.5.2024).
310. העותרים מבקשים – שכבר בשלב סעד הביניים – גוף מבוקר יכתיב למבקר המדינה את עיתוי עריכת הביקורת, ומעשית – גם תכניה והיקפה, תוך מתן חסינות מביקורת לתקופה בלתי ידועה (ליתר דיוק, לשיטת העותרים לצמיתות, גם לאחר דו"ח ועדת חקירה ממלכתית, אם תוקם).
311. **צווי הביניים המבוקשים הם קיצוניים ביותר:** מבחינת תקדימיותם – מתן חסינות מפני ביקורת המדינה למועד לא ידוע ורחוק; מחמת פגיעתם הרעה במבנה החוקתי הקיים, ומחמת השלכותיהם המעשיות – השתקת ביקורת המדינה ופגיעה קשה באפקטיביות שלה כלפי העתיד.
312. ואמנם, לא לחינם לא ניתן צו ארעי בהחלטתו של בית המשפט הנכבד מיום 13.5.2024 (מפי כבוד השופט ג' כנפי שטייניץ).
313. **סיכויי העתירה:** קלושים. העותרים מבקשים למנוע ממבקר המדינה להפעיל את סמכותו, בהתאם להוראות חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה וכן מציעים שבית המשפט הנכבד יחליף את שיקול דעתו של מבקר המדינה, שגיבש בזירות המתחייבת מתכונת ביקורת מדורגת, סבירה ומידתית, הנהנית מחזקת התקינות, בשיקול דעתם של העותרים, המעדיפים, מטעמיהם, הקמת ועדת חקירה ממלכתית, שלא הוקמה, על פני ביקורת של מבקר המדינה. העותרים לא הצביעו על

מקור נורמטיבי אשר תומך בטענותיהם. חוק היסוד, החקיקה והפסיקה, כולם, קובעים הפוך מטענות העותרים.

314. **מאזן הנוחות:** אף הוא נוטה במובהק לטובת דחיית הבקשה למתן צו ביניים.

315. ראשית, צווי הביניים המבוקשים מתיימרים לשנות מצב קיים ודי בכך כדי לדחות הבקשה. מזה חודשים ארוכים מתנהלת ביקורת של מבקר המדינה באשר למלחמת 'חרבות ברזל' כלפי מגוון גופים מבוקרים שאינם ממערכת הביטחון, וגם כלפי מגוון גופי מערכת הביטחון, לרבות משרד הביטחון, המוסד, השב"כ הקבינט והממשלה.

ראו: בג"ץ 3605/98 **רמות רשות אוניברסיטאית למחקר שימושי ופיתוח תעשיית בע"מ נ' רשות העתיקות** (נבו 08.07.1998); בג"ץ 2780/17 **ארז נ' כנסת ישראל**, פס' 5 (נבו 19.06.2017).

316. ביחס לצה"ל, הרי כאמור לאחר דין ודברים שארך כארבעה חודשים, ולאחר החלטתו של בית המשפט הנכבד מיום 13.5.2024 הותנעה הביקורת בפועל, נתקיימו ישיבות בין נציגי צה"ל למשרד מבקר המדינה, מסמכים נמסרו וממשיכים להימסר, וקבועות פגישות המשך. דהיינו, שלב א' של ביקורת המדינה מתקדם. לגבי שלב ב' התקיימו פגישות (עם זרוע היבשה, אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה וצפויה היום פגישה עם אגף תכנון) ונאספים בצה"ל מסמכים. נציגי צה"ל ציינו כי עליהם לקבל אישור של סגן הרמטכ"ל להתנעת שלב ב' בצה"ל.

317. שנית, הנזקים העשויים להיגרם לביקורת המדינה, לאמון הציבור ולאינטרס הציבורי, ואף לביטחון המדינה עולים לאין שיעור על הנזקים הנטענים על-ידי העותרים.

318. כפי שהוסבר בפרק ו(2), עצירת תהליך הביקורת, כבר בראשיתו, לפי בקשת העותרים, משמעה דחיה של חודשים ארוכים עד מאד, אם לא שנים, בהליך הביקורת. בזמן זה לא יתגבשו ממצאי ביקורת, וממילא – לא ניתן יהיה לטפל בליקויים שתעלה הביקורת הבלתי תלויה, למרות שטיפול בהם נדרש, לכל הדעות, באופן מיידי (בפרט נוכח החשש ממערכה מתרחבת בצפון המדינה ואיומים במרחב התפר), ועל אף שתיקון ליקויים אלו יכול להציל חיי אדם, לסייע לעשרות אלפי התושבים המפונים מבתיהם, ולתרום תרומה ממשית לביטחון המדינה (כך, למשל, בנוגע לנושאי ביקורת הכוללים פינוי אוכלוסייה, פינוי פצועים, הגנת הישובים, שתוף פעולה בין גורמי ביטחון ועוד).

319. כמפורט בפרק ו(2) לעיל, השהיית הביקורת אף פוגעת באופן משמעותי באפקטיביות של הביקורת ועלולה להביא לנזק ראייתי משמעותי שיפגע בביקורת. על כך יש להוסיף שדו"חות בעניינים אזרחיים רבי חשיבות מעוכבים בשל ה'סחבת' המשמעותית בה נקט צה"ל עד לאחר שנדחתה הבקשה לצו ארעי.

320. בנוסף, מההתפתחויות המתוארות בפרק ו(3) לעיל, נקל להבין שמתן צו ביניים יביא, עד מהרה, לעצירת ביקורת המדינה בתחומים נרחבים, בקרב מגוון גופים מבוקרים, לפגיעה לא ברת שיקום באמון הציבור בביקורת המדינה, ולהפיכתה לגוף בלתי אפקטיבי.

321. לעומת זאת, כמפורט בפרק ו(4) לעיל הטענה בדבר הפגיעה בביטחון המדינה ובקשב מצד המפקדים אינה יכולה לעמוד. כידוע, ממשיך צה"ל בלחימה ואף נוחל הישגים מבצעיים. העובדה היא שלאחר שבית המשפט הנכבד דחה בהחלטתו מיום 13.5.2024 הבקשה לצו ארעי, החל שיתוף פעולה מעשי

מצד צה"ל, ביקורת המדינה החלה, וזאת לצד עשרות תחקירים פנימיים שיחדיו יאפשרו תיקון מהיר של ליקויים לטובת כלל תושבי הארץ. נזכיר, שמתכונת הביקורת היא הדרגתית וניתנת להגמשה ולהתאמה, על-ידי משרד מבקר המדינה, בהתאם להתפתחויות הביטחוניות. עוד נזכיר, שגופים ביטחוניים אחרים, לצד לחימתם באויב, משכילים להפנים חשיבותה של ביקורת המדינה ולנהוג בהתאם.

322. כאמור, רק בסוף חודש אוגוסט 2024 צפויות להתחיל פגישות של ביקורת המדינה עם דרג לוחם, וגם זאת תוך התחשבות של ביקורת המדינה במצב הלחימה, כפי שיהיה אותה עת, בצרכים המבצעיים של צה"ל, בדחיפות קיומה של ביקורת המדינה ובחשיבותה. ממילא, הבקשה למתן צו ביניים ביחס לשלב ג' היא מוקדמת.

323. בפרק ז' לעיל הוסבר מדוע אין בסיס לטענת העותרים לפיה ביקורת מדינה בזמן זה תוביל ל"שיבוש ראיות", או ל"פגיעה במפקדי הצבא" שיעידו בפני ועדת חקירה ממלכתית, אם תוקם, לאחר שייערך דו"ח של מבקר המדינה. כמובהר, המחוקק הסדיר במפורש אפשרות שמבקר המדינה יבקר עניין כלשהו, יפרסם דו"ח ולאחר מכן אותו עניין ייבחן על-ידי ועדת חקירה ממלכתית, אפשרות כזו הוכרה גם בפסיקה (פרק ז' לעיל). המחוקק גם התייחס לביקורת המדינה על מערכת הביטחון, באופן מפורש, עת קבע בסעיף 17 לחוק מבקר המדינה הסדרים ל"שמירה על ביטחון המדינה", בדמות הטלת חסיון על דו"חות המדינה, כאשר הדבר נדרש.

324. מכל מקום יודגש, ביקורת המדינה, שעל חשיבותה לשלטון הדמוקרטי במדינת ישראל עמדנו בפרק ג', אינה יכולה לגרום לשיבוש ראיות או פגיעה כלשהי. ההיפך – בכוחה לתרום תרומה ממשית גם לביטחון המדינה.

325. לפיכך, שני השיקולים לאורם בוחן בית המשפט הנכבד בקשות למתן צווי ביניים מובילים למסקנה שיהא זה נכון, ראוי וצודק לדחות הבקשה למתן צו ביניים.

ראו: בג"ץ 7262/02 עיריית הרצליה נ' מינהל מקרקעי ישראל, פס' 7 (נבו 19.02.2006); בג"ץ 315/13 תנועת רגבים נ' שר הבטחון (נבו 19.06.2013); בר"מ 301/03 אחים סקאל בע"מ נגד רשות שדות התעופה (נבו 18.3.2003).

י. סוף דבר

326. הסמכות לקיים את ביקורת המדינה ולקבוע את תכניה ועיתויה – והאחריות הנלווית להפעלת שיקול הדעת באחריות ובמתינות – מונחות לפתחו של מבקר המדינה ולפתחו בלבד.

נגב אלוני, עו"ד

ישראל קליין, עו"ד

ניקולס גיפס, עו"ד

אליה צונץ, עו"ד

ש. הורוביץ ושות'
באי-כח מבקר המדינה

תל-אביב - יפו, היום 10 בחודש יוני שנת 2024.