

בג"ץ 31082-09-25
קבוע לדיון ליום 29.12.2025
בפני הרכב כבוד השופטים:
השופטת ד' ברק-ארז, השופט ד' מינץ, השופט א' שטיין

בבית המשפט העליון בירושלים
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בעניין:

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

העותרת

- נ ג ד -

- 1. מבקר המדינה**
ע"י ב"כ עוה"ד אליה צונץ ו/או ישראל קליין ו/או תאיר בן זאב
ו/או נגב אלוני
ממשרד ש. הורוביץ ושות', עו"ד
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא:
רחוב אחד-העם 31, תל-אביב-יפו 6520204
טל': 03-5670700 ; פקס': 03-5660974
דוא"ל: negev.aloni.alon@s-horowitz.com
- 2. היועצת המשפטית לממשלה**
ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה, מחלקת בג"צים
שדרות שאול וולפסון 2, קרית הממשלה, ירושלים 9149001
טל': 073-3925590 ; פקס': 02-6467011
דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il
- 3. הסנגוריה הצבאית הראשית**
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אביגדור קלגסבלד ו/או עוה"ד אלי"ם אופירה
אלקבץ-רוטשטיין ו/או עוה"ד אלי"ם (במיל') אבי חלבי ו/או עוה"ד
סרן אריאל הראל
מחנה "רביץ" (הקריה), תל-אביב-יפו 6107002
טל': 03-5691729 ; פקס: 03-5692193
דוא"ל: Satzar@idf.il
- 4. רא"ל (במיל') הרצי הלוי**
ע"י ב"כ עוה"ד סא"ל (במיל') איל רוזובסקי ו/או עוה"ד ד"ר סא"ל
(במיל') נחשון שוחט ו/או עוה"ד אלי"ם (במיל') אשר הלפרין ו/או
עוה"ד רס"ן אלמוג מגל ו/או עוה"ד (במיל') מעין אילוני
מטעם הסניגוריה הצבאית
רח' אבא הלל סילבר, 16 רמת גן 5250608
טל' 03-6103100 ; פקס: 03-6103111
דוא"ל: Nachshons@meitar.com

המשיבים

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

בהתאם להחלטותיו של בית המשפט הנכבד מהימים 11.9.2025, 5.11.2025 ו-7.11.2025 ו-10.12.2025 מתכבד משיב מס' 1, מבקר המדינה, להגיש תגובה מקדמית מטעמו לעתירה שהוגשה בבג"ץ 31082-09-25 (להלן – **"העתירה"**) וכן תגובה לבקשה למתן צו ביניים.

מהטעמים המפורטים בתגובה מקדמית זו, מן הדין ומן הצדק לדחות, על הסף, ולחלופין לגופן, את העתירה והבקשה למתן צו ביניים.

בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב העותרת בתשלום הוצאותיו של מבקר המדינה בגין תגובה מקדמית זו, לרבות תשלום שכר טרחת עורך דין, בצירוף מס ערך מוסף כדין. ההדגשות בציטוטים שבתגובה מקדמית זו הוספו, אלא אם כן נאמר במפורש אחרת.

לתגובה מקדמית 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 מנכ"ל משרד מבקר המדינה, תת-אלוף (במיל'), מר ישי וקנין.

ש. הורוביץ ושות'

אחד העם 31

תל אביב – יפו

תוכן עניינים

א.	מבוא	1
ב.	פסק הדין והמתווים המוסכמים שאושרו בגדרו	10
ג.	סילוק על הסף – סעד בלתי ישים ו-מדומה	13
ד.	סילוק על הסף – עתירה מוקדמת – בעיצומו של הליך הביקורת	15
ה.	סילוק על הסף – עותרת חסרת מעמד שאינה חשופה לממצאי הביקורת	17
ו.	שיקול הדעת של מבקר המדינה רחב במיוחד	19
ז.	ביקורת המדינה – מתודולוגיה	22
	ז(1) מושכלות יסוד של ביקורת המדינה	22
	ז(2) שלב 'עבודת השדה'	24
	ז(3) שלב מתן זכות הטיעון	29
ח.	לא נפל פגם בארבע הביקורות	35
	ח(1) על ארבע הביקורות	35
	ח(2) לא נפל פגם באיסוף המידע בשלב 'עבודת השדה'	37
	ח(3) לא נפגעה כהוא זה זכות הטיעון, והיא ממומשת כעת במלואה	39
	ח(4) בעקבות מימוש זכות הטיעון – נשקלים שינויים בארבע הטיטוטות	41
	ח(5) פעולות הביקורת נעשות בהתאם למתווים המוסכמים	42
ט.	הטענות הנוספות של העותרת – נדון, מוצו והוכרעו בהליך הקודם	46
י.	אין ליתן צו ביניים	47
יא.	מענה לטענות נוספות שנטענו בתגובת הרמטכ"ל לשעבר	50
	יא(1) טענות הרמטכ"ל לשעבר חורגות מהעתירה ואין לשעות להן	50
	יא(2) אין יסוד לטענות בדבר דעה קדומה	51
	יא(3) אין יסוד לטענה להצרת זכויות הטיעון והעיון	56
יב.	סוף דבר	59

א. מבוא

1. העתירה דן הינה הרביעית¹ ברצף עתירות שהוגשו נגד מבקר המדינה, כולן נוגעות לביקורת המדינה על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', לרבות עתירה קודמת שהגישה אותה עותרת בגדרו של בג"ץ 1015/24 (להלן – "ההליך הקודם").
2. לפני שנתיים, בחודש ינואר 2024, הודיע מבקר המדינה על פתיחת ביקורת המדינה על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', בדרג המדיני, האזרחי והצבאי. משך חמישה חודשים התקיימה הידברות ממושכת בין צה"ל לבין ביקורת המדינה, באשר למועד תחילת הביקורת והאופן בו היא תיערך, הידברות אשר לא צלחה. בנסיבות אלה, החליט מבקר המדינה בחודש מאי 2024 לפתוח בביקורת המדינה, גם בצה"ל, במתכונת מדורגת, תוך התחשבות במצב המלחמתי ששרר באותה העת. בחודש יוני 2024, נוכח חוות דעת ביטחונית חסויות שהוגשו במעמד צד אחד, ניתן בהליך הקודם (שהוגש עוד בחודש פברואר 2024) צו ביניים שהשהה את הליכי ביקורת המדינה בצה"ל.
3. לאחר הידברות נוספת בין צה"ל לבין ביקורת המדינה, סוכמו בחודשים נובמבר 2024 ומרץ 2025 מתווים מוסכמים לקיום ביקורת המדינה בצה"ל, אשר קיבלו תוקף מחייב, של פסק דין והחלטה בגדרו של ההליך הקודם. עם החתימה על המתווים המוסכמים, הראשון לפני למעלה משנה, והשני לפני כשמונה חודשים צומצם ולאחר מכן בוטל צו הביניים וחודשה עבודת ביקורת המדינה, גם ביחס לצה"ל.
4. בעתירה זו מבקשת העותרת את התערבותו של בית המשפט הנכבד בעניינים המצויים בליבת שיקול הדעת המקצועי של ביקורת המדינה ובמומחיותה הבלעדית – אופן ניהול הליך ביקורת המדינה; באופן ספציפי, מבקשת העותרת לקבוע את עיתוי השימוע של קצינים בכירים מסוימים בצה"ל (בהווה ובעבר), בהתייחס לארבע טיטות של דוחות ביקורת ואת הפעולות שעל ביקורת המדינה לנקוט במסגרת איסוף המידע טרם גיבוש אותן טיטות (עתירה אחרת שהדיון בה אוחד עם הדיון בעתירה דנן, מתייחסת לארבע ביקורות מדינה אחרות, שטרם נמסרו בהן טיטות, ועילתיה שונות; תגובה מקדמית מטעמו של מבקר המדינה לאותה עתירה הוגשה טרם האיחוד).²
5. ביקורת המדינה באשר לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' מתנהלת, גם בעניינים נשוא העתירה, בהתאם למתודולוגיה מקצועית סדורה, הנחיות כתובות ופרקטיקות עבר הנהוגות זה שנים ארוכות בביקורת המדינה, וכן מתנהלת בהתאם לפסק הדין ולמתווים המוסכמים (כהגדרתם להלן). העותרת מבקשת מבית המשפט הנכבד, ללא בסיס שבדין, להחליף את כל אלה בדרכי ניהול ביקורת חדשות, פרי הגותה של העותרת, בניגוד מובהק לאינטרס הציבורי.

¹ עתירות קודמות הוגשו בגדרם של בג"ץ 1135/24; בג"ץ 1015/24 ו-בג"ץ 8136-06-25 (העתירה בגדרו של בג"ץ 8136-06-25 הוגש על-ידי משיבה מס' 3 להליך דנן, הסנגוריה הצבאית הראשית (להלן **בהתאמה** – "עתירת הסנגוריה הצבאית" ו-"הסנגוריה הצבאית").

² בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 30.11.2025 (כב' השופט י" כשר), אוחד הדיון בעתירת הסנגוריה הצבאית עם הדיון בעתירה דנן. עתירת הסנגוריה הצבאית מתייחסת אף היא לארבע ביקורות מדינה, אלא שמדובר בביקורות אחרות, שונות בתכלית, והן אינן ארבע הביקורות נשוא העתירה דנן.

6. העתירה דן הוגשה בחודש ספטמבר 2025, והיא מתייחסת, אך ורק, לארבע ביקורות, בהן נשלחו טיוטות דוחות ביקורת כבר בחודשים מאי ויולי 2025.

7. נדגיש. המדובר בטיטות, ולא בדוחות (סופיים). כך ארע, שהעתירה מבקשת "לגנוז", לא פחות, ארבע טיוטות של ביקורת המדינה, בה בעת שקצינים בכירים בצה"ל, בהווה ובעבר - ובהם משיב מס' 4, הרמטכ"ל לשעבר - מממשים כעת, מימשו בחודשים האחרונים ועתידים להמשיך ולממש את זכות הטיעון המוקנית להם בפני ביקורת המדינה בהתייחס לאותן ארבע טיוטות; בה בעת שביקורת המדינה מפעילה בימים אלה שיקול דעת מקצועי ובוחנת האם ובאיזה אופן לבצע שינויים באותן טיוטות בעקבות מימוש זכות הטיעון; ובה בעת שטרם הושלמו כלל ההליכים הנדרשים לצורך גיבוש דוחות ביקורת (סופיים), לרבות מתן זכות טיעון משנית במקרה של שינויים מהותיים,³ וממילא טרם התגבשו החלטות של מבקר המדינה לגבי תוכן הדוחות (הסופיים), וטרם פורסמו ארבעת דוחות מבקר המדינה.

8. כפי שנראה בתגובה מקדמית זו, אין להיעתר לבקשת העותרת; מתודולוגיית ביקורת המדינה, כפי שגם יושמה ומיושמת כעת בהליכי הביקורת הנוגעים לארבע הביקורות נשוא עתירה זו, מבטיחה כי הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים הרלוונטיים יזכו – והם זוכים כעת – להישמע בפני ביקורת המדינה באופן מלא ויסודי, ולקבל אפשרות ממשית ואפקטיבית, להשפיע על ממצאי הביקורת, מסקנותיה, ועל תוכן דוחות הביקורת (הסופיים).

9. תכליתה של העתירה דן, כקודמותיה, לסכל, ולמצער - לעכב עד מאד, את ביקורת המדינה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', עד שיינתן לה מבוקשה של העותרת בעתירה אחרת שהגישה, המבקשת להורות על הקמת ועדת חקירה ממלכתית (בג"ץ 4889/24, שמבקר המדינה אינו צד לו); העותרת שבה ומבהירה, בגלוי, כי מטרתה היא למנוע כליל את קיומה של ביקורת המדינה, בעניינים אלה.⁴ למרבה הצער, גם בעלי תפקידים מסוימים בצה"ל (בעבר ובהווה) עדיין אינם עושים כל הדרוש מצדם, לשון המעטה, על מנת שביקורת המדינה תושלם, כמתחייב מהדין ומהאינטרס הציבורי.

10. לאחר התדיינות שנמשכה שנה ושלושה חודשים בגדרו של ההליך הקודם, ניתן ביום 27.4.2025 פסק דין (להלן – "פסק הדין" (נספח "9")), בו נקבע, כך:

11. יש לברך על כך שהמחלוקת המתמשכת בין המבקר לבין גופי הביטחון באה על פתרונה המוסכם, תוך שיתוף פעולה הדדי, כראוי לרשויות המדינה. ניתן אפוא בזאת תוקף של פסק דין למתווה הביקורת המוסכם" (להלן – "המתווה המוסכם מחודש מרץ 2025" (נספח "8)).

11. המתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, שניתן לו תוקף של פסק דין, כמו גם מתווה מוסכם קודם, מחודש נובמבר 2024,⁵ בין צה"ל לבין ביקורת המדינה, שניתן לו בהליך הקודם תוקף של החלטה עוד קודם לכן (להלן יחדיו – "המתווים המוסכמים") גובשו שניהם בהליך הקודם בזכות "שיג ושיח

³ להרחבה בדבר "שינוי מהותי", ראו ה"ש 22 להלן.

⁴ למשל, סעיפים 107 ו-140 לעתירה דן; סעיפים 17, 129, ו-177, 198 לעתירתה בהליך הקודם, נספח "24ג"; דברי ב"כ העותרת בפרוטוקול הדיון בהליך הקודם מיום 17.7.2024, עמ' 7-8, נספח "24ח".

⁵ המתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "8"; המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נספח "5".

נחוש⁶, בלשון בית המשפט הנכבד, בין צה"ל לבין ביקורת המדינה, ובזכות הקדשת משאבים שיפוטיים ניכרים וליווי צמוד של כבוד המותב שדן בהליך הקודם משך לא פחות מארבעה ימי דיונים (המותב הנכבד בהליך הקודם כלל את כבוד המשנה לנשיא השופט נ' סולברג, כבוד השופט ד' מינץ וכבוד השופטת י' וילנר).

12. בליבת המתווים המוסכמים נקבע: שמבקר המדינה יקיים ביקורת מדינה, במגוון הנושאים המנויים במתווים המוסכמים, ובהם ארבע הביקורות נשוא העתירה דנן, שהעותרת מבקשת לעכב; שלא יחול עיכוב נוסף, בגין כל סיבה שהיא, בקיום הביקורת, אלא אם תתרחש התפתחות ביטחונית המחייבת זאת; שצה"ל יענה לביקורת המדינה, בזריזות; ובכלל שצה"ל ישתף פעולה עם ביקורת המדינה.

13. המשמעות הברורה של המתווים המוסכמים, של הבקשה למתן פסק דין (כהגדרתה להלן)⁷, שהוגשה גם על-ידי היועצת המשפטית לממשלה שהיתה משיבה גם להליך הקודם, ושל פסק הדין, היא בין היתר, שכלל הטענות בהליך הקודם הוסכמו, מוצו, הוכרעו ואינן קיימות עוד, שאחרת לא היה נקבע במתווים המוסכמים ובפסק הדין שביקורת המדינה תתחדש (גם בארבע הביקורות נשוא העתירה דנן), מבלי שפועלה של ביקורת המדינה הותנה באופן כלשהו בשאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית (חרף הטענות הרבות בעניין בהליך הקודם, טענות שביקשו למנוע כליל את ביקורת המדינה בעניינים אלה כדי לייחד בדיקתם לוועדת חקירה ממלכתית), וכנובע מאלה – תתנהל ביקורת המדינה בהתאם לסמכויות מבקר המדינה ולזכויות הדיוניות המוקנות בהליכי ביקורת המדינה.

14. במילים אחרות, פסק הדין והמתווים המוסכמים העניקו לביקורת המדינה 'אור ירוק' לקיים ביקורת מדינה בכלל נושאי הביקורת שנמנו במתווים המוסכמים, ולפעול מיידית בהתאם ל'ארגז הכלים' המצוי בידי מבקר המדינה.

15. לפיכך, פסק הדין והמתווים המוסכמים, שקיבלו תוקף שיפוטי מחייב, חוסמים את העותרת, את משיב מס' 4, הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (במיל') הרצי הלוי (להלן – "הרמטכ"ל לשעבר"), אשר פיקד על צה"ל עת גובש ונחתם המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 ואף היה, מתוקף תפקידו, צד להליך הקודם, וגם את משיבות מס' 2 ו-3 לעתירה דנן⁸, מלהעלות שנית טענות לאחר שהוקדשו להן כבר שנה ומחצה של משאבים שיפוטיים (המדובר בטענות באשר לפגיעה לכאורה בעבודתה של ועדת חקירה ממלכתית, באשר לסמכותה של ביקורת המדינה לבצע את ארבע הביקורות נשוא העתירה, טענות כנגד תוכן המתווים המוסכמים, וטענות באשר להיקף הזכויות הדיוניות הקיימות במסגרת ביקורת המדינה).

16. ואף על פי כן, טרם יבש הדיו על פסק הדין, הגישה העותרת עתירתה זו לעצור את ארבע ביקורות המדינה, המצויות בשלב מתקדם, ושלגביהן הופצו טיוטות דוחות ביקורת, ואלו הן: "ההסברה הממשלתית במערכה על דעת הקהל הבין-לאומית"; "הטיפול בחללים האזרחיים של אירועי שבעה באוקטובר"; "המסיבה בחניון רעים ("נובה") – הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה"; ו-"ההגנה

⁶ החלטת בית המשפט הנכבד בהליך הקודם מיום 21.11.2024, נספח "6".

⁷ הבקשה למתן פסק דין, נספח "7".

⁸ להרחבה ראו פרק ה' לתגובתו המקדמית של מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה הצבאית.

על המרחב האזרחי וערים בדרום על רקע אירועי 7.10.23 " (להלן, בהתאמה – "ארבע הטיטות"
ו-"ארבע הביקורות").

17. כאמור, הסעד העיקרי המבוקש בעתירה דנן הוא לא פחות מאשר דרישה שמבקר המדינה "...יגנוז את טיטות הביקורת אשר הופצו... ויפעל לעריכת הליך הביקורת מחדש..." (סעיף 1 לעתירה); בעוד שבבקשה לצו ביניים נתבקש בית המשפט הנכבד להורות למבקר המדינה "...להפסיק לאלתר את הליך הביקורת..." (סעיף 2 לעתירה).

18. לשיטת העותרת, קיימים בעלי תפקידים בצה"ל (הרמטכ"ל לשעבר ואחרים, שהיא והרמטכ"ל לשעבר אינם מזהים אותם), שלטעמה חובה היה על מבקר המדינה להעניק להם, במסגרת ארבע הביקורות, זכות טיעון כבר בשלב איסוף המידע (שלב 'עבודת השדה' של ביקורת המדינה) שלפני גיבוש טיוטת דוח, ולא רק בשלב מתן זכות הטיעון בהתייחס לטיטות הדוח.

19. כך, מבקשת העותרת, 'לגלגל לאחור' את הליך ביקורת המדינה עד לראשיתו, ולגרום לכך שאותם בעלי תפקידים בצה"ל יישמעו, אך ורק לאחר גניזת ארבע הטיטות והתחלת הליך הביקורת מחדש. כך ממש (סעיף 1 לעתירה). המדובר בסעד בלתי ישים, פיקטיבי ומדומה, שיהא זה נכון, ראוי וצודק שלא לשעות לו.

20. נבהיר מייד. ארבע הביקורות – אשר נכללו במפורש במתווים המוסכמים כביקורות שתתקיימנה, ללא עיכוב נוסף, אלא אם תתרחש התפתחות ביטחונית שתחייב זאת – מתנהלות מזה חודשים רבים, ועבודת הביקורת בהן, נמצאת בעיצומה, וטרם הושלמה.

21. ארבע הביקורות הן חלק מ-39 ביקורות שבהן נבחנת התנהלות צה"ל בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', לצד התנהלות הדרג המדיני והאזרחי. ברובן המכריע - צה"ל הוא מבוקר משני. ארבע הביקורות אינן הביקורות העוסקות בכשל המרכזי שהוביל לאירועי השבעה באוקטובר ו'מלחמת חרבות ברזל'.⁹

22. ארבע הטיטות שביסוד ארבע הביקורות מבוססות על ממצאים, שהגם שהם מטבעם (עד למיצוי זכות הטיעון וגיבוש דוח (סופי)) ראשוניים ולכאוריים, הם מהווים תשתית עובדתית הולמת, פרי איסוף של מאות רבות של מסמכים וניתוחם, ופגישות שקיימה ביקורת המדינה בשלב 'עבודת השדה', טרם גיבוש אותן ארבע טיטות, עם מאות בעלי תפקידים במגוון גופים, מתוכנן פגישות עם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל, חלקם מהפיקוד הבכיר ביותר, וחלקם 'גורמי שטח'.

מאחר שבהתאם לסעיף 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (להלן – "חוק מבקר המדינה"), ממצאי ארבע הטיטות אסורים בפרסום, לא נתייחס בגדרי תגובה מקדמית זו לממצאים גופם.

⁹ אף הסנגוריה הצבאית, אשר כמפורט לעיל, עתרה לבית המשפט הנכבד בבקשה לעצור ארבע ביקורות מדינה ספציפיות, אחרות, בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', ביקורות שלשיטתה עוסקות ב"סוגיות יסוד...יורדות ללב המאורעות והליכי קבלת ההחלטות שקדמו לאירועי השבעה באוקטובר ולפרוץ המלחמה. נושאים אלו חולשים על סוגיות מבצעיות וביטחוניות מובהקות ועל היבטי מדיניות ואסטרטגיה רחבים, ובעלי חשיבות ציבורית מן המעלה הראשונה" (סעיף 5, עמ' 4 לעתירת הסנגוריה הצבאית), לא טענה כי ארבע הביקורות נשוא העתירה דנן מקיימות מאפיינים אלו.

23. בשלב 'עבודת השדה' (המכונה גם 'שלב השטח') של ארבע הביקורות, הוא שלב איסוף המידע טרם גיבוש טיוטות דוחות, נפגשו צוותי ביקורת המדינה עם כל גורם - שלדעת הביקורת ולפי שיקול דעתה המקצועי והבלעדי היה גורם רלוונטי **ובר-תועלת** (בלשונה של המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופטת ומבקרת המדינה לשעבר, מרים בן פורת ז"ל)¹⁰ לגילוי האמת, שעשוי למסור מידע עובדתי רלוונטי ביחס לנושא הביקורת הנבדק, מעבר למידע המצוי ברשות הביקורת והעולה מן המסמכים. על בסיס המידע שנאסף גובשו, כמקובל, ממצאי ארבע הטיוטות.
24. בשלב הבא, הוא שלב מתן זכות הטיעון - הובאו הממצאים שנאספו, יחד עם המסקנות וההמלצות הראשוניות של ביקורת המדינה לידיעת הגופים המבוקרים, והתבקשה התייחסותם לארבע הטיוטות של **כל** הגופים המבוקרים, **כל** בעלי התפקידים העלולים להיפגע מהאמור בארבע הטיוטות, **כל** מי שנזכר בארבע הטיוטות בהקשר של ליקוי או שניתן לזהותו ו**כל** מי שארבע הטיוטות ממליצות לו לנקוט פעולה או ממליצות דבר מה לגביו.
25. מצד הגוף המבוקר, או בעל התפקיד תכליתה של זכות הטיעון, המתקיימת מזה חודשים רבים, גם בארבע הביקורות, לאפשר להם הזדמנות נאותה להשמיע טענותיהם ביחס לממצאים שנאספו בעניינם; מצד ביקורת המדינה, תכליתה של זכות הטיעון, בנוסף לאלה, גם לדייק, לתקן ולאשרר את הממצאים שנאספו במהלך עבודת השדה, ובכך לערוך בקרה נוספת עליהם, ככל שנדרש.
26. יצוין, כי ארבע הטיוטות גובשו והועברו לשלב מימוש זכות הטיעון רק לאחר שביקורת המדינה שוכנעה, כי התשתית העובדתית שנאספה בשלב 'עבודת השדה' היא הולמת, וכי די בה על מנת לבסס את הממצאים שנכללו בארבע הטיוטות.
27. ודוק. בניגוד לטענת העותרת (כמו גם לטענת הרמטכ"ל לשעבר), ייחוס ביקורת אישית לבעל תפקיד בטיטות דוח אינו מלמד, כי בעל התפקיד שלו יוחסה ביקורת אישית הוא בהכרח מרכזי לנושא הביקורת הנבדק, או בהכרח גורם שהשפיע על "...מהות האירועים המבוקרים..."¹¹, וייחוס הביקורת האישית בטיטות הדוח אינו מחייב, מניה וביה, פגישה עם אותו בעל תפקיד דווקא בשלב 'עבודת השדה', טרם גיבוש טיוטות דוח (להבדיל משלב מימוש זכות הטיעון).
28. ישנם מקרים בהם מיוחסת בטיטות דוח ביקורת אישית לבעל תפקיד, אך הוא אינו גורם רלוונטי ובר-תועלת למסירת מידע, או לצורך גיבוש התשתית העובדתית שביסוד אותה ביקורת אישית, בהתחשב במידע שכבר מצוי בידי ביקורת המדינה בשלב זה.
29. ואמנם, כפי שנדגים בפרק ז(2) להלן, משך שנים ארוכות, תחת כהונתם של מבקרי מדינה שונים, למשל בתקופת כהונתו של השופט בדימוס לינדנשטראוס ז"ל, נמסרו טיוטות דוחות הכוללות ביקורת אישית על בעלי תפקידים, בלא שאותם גורמים נתבקשו להיפגש עם ביקורת המדינה, ובלא שנפגשו בפועל, קודם לגיבוש הטיוטות, משום שלא היה בכך צורך.

¹⁰ מרים בן פורת, **חוק יסוד: מבקר המדינה**, 63 (יצחק זמיר עורך, 2005) (להלן – "בן פורת").

¹¹ סעיף 11 לתצהירו של מר יעקב אור מטעם העותרת.

30. כך ארע גם במגוון ביקורות שקיימה ביקורת המדינה על תפקוד הדרג המדיני באירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' (ראו פרק 2) להלן; ביקורות אלה אינן נשוא העתירה דנן ואף אינן נשוא עתירת הסנגוריה הצבאית).

31. ביקורת המדינה בודקת את תפקוד הגוף המבוקר בנושא מסוים. תכליתן של הפגישות שעורכת הביקורת עם בעלי תפקידים בשלב עבודת 'השדה', היא לאסוף מידע ונתונים אודות הגוף המבוקר (במקרה דנן – צה"ל וגופים מבוקרים אחרים) – מפי אותם בעלי תפקידים. עם זאת, במהלך איסוף המידע, טרם גיבוש טיוטת דוח, עשויים להתגבש גם ממצאים שלדעת ביקורת המדינה מחייבים ביקורת אישית. אין להסיק מכך ששמיעת בעל התפקיד, שלו יוחסה ביקורת אישית בשלב הטיוטה, היתה הכרחית כבר בשלב 'עבודת השדה', לצורך גיבוש הממצאים שביסוד הטיוטה, בהתחשב במידע שכבר מצוי בידי ביקורת המדינה בשלב זה (וזאת להבדיל, כמובן, משמיעת¹² של בעל התפקיד בשלב מתן זכות הטיעון). שמיעתו של בעל התפקיד, ביחס לאותה ביקורת אישית, תיעשה כחלק מזכות השימוע שלאחר הטיוטה.

32. לא בכדי, לא העותרת, ולא הרמטכ"ל לשעבר, מצביעים על מקור משפטי כלשהו המחייב את ביקורת המדינה לשמוע, דווקא במהלך 'עבודת השדה', כל בעל תפקיד שמיוחסת לו ביקורת אישית בטיטוט הדוח.

33. ההפך הוא הנכון – הלכה פסוקה של בית משפט נכבד זה, וכן הספרות קובעות, גם ביחס לביקורת המדינה, כי חובת שמיעת בעלי תפקידים חלה אך ורק טרם גיבוש דוח ביקורת (סופי), ולא טרם טיוטה.

34. יצוין, שגם במתווים המוסכמים שקיבלו תוקף של פסק דין והחלטה, הוסכם ונקבע, במפורש, בין היתר, שביקורת המדינה תוכל לגבש טיוטות דוחות – על ממצאיהן, במגוון ביקורות, לרבות בארבע הביקורות, מבלי לקיים קודם לטיטוטות פגישות עם צה"ל (ראו פרק ח(5) להלן). בפועל, אפשרות זו לא מומשה בארבע הביקורות שכן באמור קיימה הביקורת - עוד טרם גיבוש ארבע הטיטוטות - פגישות עם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל, בקשר לאותן ארבע ביקורות. די בעובדה זו, כשלעצמה, כדי לדחות העתירה.

35. אם אין די בכך, למעלה מחודש ימים טרם סיום כהונתו של הרמטכ"ל לשעבר, בימים 22.1.2025 ו- 5.2.2025 הודיעה ביקורת המדינה למנהלת הייעודית של צה"ל, המופקדת על ניהול תחום הביקורות הנוגעות לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', וכפופה במישרין לסגן הרמטכ"ל, כי לגבי חלק מהביקורות נשוא העתירה - טיפול בחללים האזרחיים והמסיבה ברעים (רישוי), כהגדרתן להלן, "[ש]סיימו שלב שטח (פגישות)" ו"סיימה את שלב השטח (פגישות בלבד)" וכן ציינה שנדרשת השלמת מסמכים מצה"ל (המסמך סווגי ביותר).

36. עובדה זו מצאה ביטוי בכתב גם במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 שקובע ש"שלב השטח" של הביקורות בנושא הטיפול בחללים האזרחיים והמסיבה ברעים (רישוי) הסתיים נכון לאותו מועד;

¹² כפי שיפורט בפרק 2) להלן, לאחר משלוח טיוטת הדוח, ניתנת לביקורת המדינה זכות הטיעון, באמצעות תגובה בכתב. עם זאת, על פי רוב, תוקנה למעוניין בכך גם זכות טיעון בעל-פה, לאחר שנשלחה התגובה הכתובה. יצוין כי בארבע הביקורות נשוא העתירה, נענתה ביקורת המדינה לכל בקשה לקיים פגישה בעל-פה במסגרת מימוש זכות הטיעון (ראו פרק ח(3) להלן).

דהיינו היה ידוע, מראש, והדבר קיבל תוקף של פסק דין, שנסתיים שלב הפגישות שלפני טיוטה, וממילא – בעל תפקיד שתהא לו זכות להישמע, יישמע לאחר משלוח הטיטות (פרק ח(2) להלן).

37. יושם אל לב, שגם המנהלת (כהגדרתה להלן), לא סברה שנדרשת פגישה ב'שלב השטח', עם הרמטכ"ל לשעבר ומפקדים ספורים נוספים שהביקורת לא נפגשה עמם באותו שלב. יתרה מכך – גם הרמטכ"ל לשעבר ואותם קצינים אחרים לא ראו עצמם כבעלי תפקידים רלוונטיים וברי תועלת למסירת מידע עובדתי הנוגע לצה"ל טרם גיבוש ארבע הטיטות, שאם לא כן – היו מבקשים, ביוזמתם, להישמע בארבע ביקורות כבר ב'שלב השטח', ללא קשר לשאלה אם צפויה אם לא להיות מיוחסת להם ביקורת אישית; דא עקא, הם לא עשו כן (ראו פרק ח(2) להלן).

38. **בנוסף, כאמור לעיל, צה"ל בכללותו וקצינים מבין צמרת הפיקוד של צה"ל (בהווה ובעבר) מימשו מזה חודשים, מממשים כיום ועתידים לממש את זכות הטיעון המוקנית להם בהתייחס לארבע הטיטות. בעקבות מימוש זכות הטיעון נשקלים, ועוד צפויים להישקל, שינויים בארבע הטיטות. ככל שיערכו שינויים מהותיים בטיטה כלשהי, תינתן לגורמים הרלוונטיים גם זכות טיעון משנית, דהיינו – זכות טיעון ביחס לאותם שינויים.**

39. **אף הרמטכ"ל לשעבר החל לממש את זכות הטיעון שלו במענה לארבע טיטות, הן בעל-פה והן בכתב. הרמטכ"ל לשעבר התייחס, בכתב, לשתיים מתוך ארבע הטיטות (ניתנו ארכות), הוא מממש גם כעת את זכות העיון שלו, לבקשתו, ועשוי למסור עוד התייחסויות כתובות נוספות בהתייחס לאותן טיטות. בין הרמטכ"ל לשעבר לבין ביקורת המדינה אף סוכם מתווה עבודה, הכולל פגישות תקופתיות סדירות (שתי פגישות מדי שלושה שבועות; עד כה נערכו שלוש פגישות (כולל אחת הקבועה (להיום) וקבועות פגישות נוספות), שמטרתן לאפשר לרמטכ"ל לשעבר למסור התייחסותו, גם בעל-פה, לארבע הטיטות.**

40. ממילא, מבקר המדינה טרם החליט אם לכלול בארבעת דוחות הביקורת (הסופיים) ביקורת אישית, טרם החליט מה תהא דרגת החומרה של אותה ביקורת אישית, אם בכלל, ומה יהיה תוכנה; ודוחות מבקר המדינה (סופיים) טרם גובשו וטרם פורסמו. כאמור, ארבע הביקורות מצויות בעבודה, בשלב הטיטה בלבד, **וטיטה – כשמה כן היא.**

41. יצוין, כי בטענות העותרת גלומה הנחה שגויה (הנחה שמקבלת ביטוי מפורש בתגובת הרמטכ"ל לשעבר, למשל בסעיף 15), לפיה מרגע שגובשה טיטות דוח – דעתה של ביקורת המדינה נעולה, וזכות הטיעון היא כביכול חסרת משמעות, בבחינת "מצוות אנשים מלומדה" בלשונו של הרמטכ"ל לשעבר (סעיף 32(ג) לתגובתו).

42. לא זו בלבד שהנחה זו של העותרת והטענה של הרמטכ"ל לשעבר בדבר חוסר יכולתה של הביקורת לשנות את דעתה משלב גיבוש הטיטה היא חסרת יסוד מהבחינה העקרונית, כפי שנראה, אלא, שהיא אף מנותקת מהמציאות רבת השנים, המלמדת שהרוב המכריע של טיטות דוחות של ביקורת המדינה משתנה בעקבות מימוש זכות הטיעון – לעיתים שינויים מהותיים ולעיתים מצומצמים; כאמור, גם באשר לארבע הטיטות, נשקלים בימים אלה שינויים בהן בעקבות מימוש זכות הטיעון, ועוד צפויים להישקל ולהיערך שינויים עד לגמר מימוש זכות הטיעון.

43. יתרה מכך, בהתאם לדין, זכות טיעון אפקטיבית יכולה להינתן אך ורק כאשר בעל התפקיד אשר לו מיוחסת ביקורת אישית בטיטוט הדוח נחשף מתוך עיון בטיטוט לעובדות ולממצאים שנאספו בעניינו, באופן מפורט ומפורש, למסקנות ולהמלצות הראשוניות שגיבשה הביקורת בשלב זה, ולאחר שניתנת לו הזדמנות לעיין במסמכים הרלוונטיים שעמדו ביסוד אותן עובדות וממצאים.
44. על מנת להמחיש עד כמה ממשית זכות הטיעון המוקנית בביקורת המדינה, נציין, כדוגמה, כי בביקורת בנושא ההסברה הממשלתית (כהגדרתה להלן) לבדה, מימש הרמטכ"ל לשעבר את זכות הטיעון שלו בכתב (שלח תגובה כתובה לטיטוט); קיבל מביקורת המדינה מעל 700 מסמכים, הרבה מעבר למתחייב; התקיימו עמו שתי פגישות בעל-פה ביחס לתוכן הטיטוט כאמור; הוא עשוי למסור התייחסות כתובה נוספת; וככל שייערכו שינויים מהותיים בטיטוט, תינתן לו גם זכות טיעון משנית.
45. הליך הביקורת, אם כן, מצוי בעיצומו, ונוכח זכות הטיעון המוקנית למגוון גורמים, דוחות ביקורת (סופיים) בארבע הביקורות ייערכו ויפורסמו רק לאחר שמיעת התייחסות כל בעלי התפקידים העשויים להיפגע, ככל שתועבר התייחסותם. לאור זאת, גם אם נפל כביכול פגם באי-שמיעתם של הרמטכ"ל לשעבר ואחרים בשלב גיבוש הטיטוט (ולא היא), הרי שנוכח מימוש זכות הטיעון ממילא אין נגרמים ואף לא יכולים להיגרם הנזקים הנטענים על ידי העותרת והרמטכ"ל לשעבר, דהיינו: פגיעה בחקר האמת, פגמים בתשתית העובדתית ואי-שמיעת גורמים רלוונטיים.
46. מנגד, אם יינתן לעותרת הסעד המבוקש (העיקרי, או צו הביניים), לא זו בלבד שהדבר סותר את פסק הדין והמתווים המוסכמים, כמו גם את חוק יסוד: מבקר המדינה (להלן גם – "חוק היסוד") וחוק מבקר המדינה, אלא שקיים חשש ממשי כי עצירה של הליכי הביקורת תגרום לנזקים כבדים ביותר - הנובעים מאי-הפקת הלקחים העולים מביקורת המדינה, ומאי-טיפול בליקויים שתיקונם דחוף וחיוני - ובראשם נזקים לביטחון המדינה ולאזרחיה, לאינטרס הציבורי, לאפקטיביות הביקורת, לפגיעה במוסד ביקורת המדינה ובאמון הציבור, ואף לכרסום חמור בשלטון החוק, המחייב קיום פסקי דין, ובכלל זה פסק הדין בהליך הקודם.¹³
47. עתירה זו מן הראוי שתידחה גם ממגוון טעמי סף, עליהם נעמוד בפרקים ג' -ה' להלן, קרי – סעד שאינו ישים אלא מדומה, עתירה מוקדמת שהוגשה בעיצומו של הליך הביקורת, והעדר מעמד לעותרת להגיש העתירה דן, שעה שהנפגעים, לכאורה, הישירים, בחרו שלא לעתור לבית המשפט הנכבד (ועודם נמנעים מלעתור) ואף משמיעים התייחסותם לארבע הטיטוטות בפני ביקורת המדינה, לגופו של עניין.
48. מבקר המדינה סבור כי החובות המוטלות עליו, כמו גם האינטרס הציבורי, מחייבים קיום ביקורת מדינה על תפקוד כלל הדרגים – האזרחי, המדיני והצבאי – בקשר עם אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', בכל נושאי הביקורת, לרבות ארבע הביקורות. כך גם מתחייב מפסק הדין.
49. תושבי מדינת ישראל זכאים לקבל מענה לשאלות הקשות המתעוררות בעקבות אירועי השבעה באוקטובר. על מוסדות המדינה כולם, ובכללם צה"ל, לתקן במהירות את הליקויים שיתגלו

¹³ בג"ץ 5193/18 ועד תושבי הכפר אלח'אן אלאחמר נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פס' 34 לפסק דינו של כב' הנשיא, השופט י' עמית (נבו 5.9.2018) (להלן – "בג"ץ אלח'אן אלאחמר").

בתפקודם, לצורך התמודדות מיטבית עם האתגרים הביטחוניים הניצבים בפני מדינת ישראל, גם כיום.

50. נכון למועד זה, בחלוף למעלה משנתיים למן אירועי השבעה באוקטובר ופרוץ מלחמת 'חרבות ברזל', מוסד מבקר המדינה הוא הגוף הממלכתי היחיד המופקד על ביצוע ביקורת חיצונית ביחס לכשלים ולליקויים באחד המחלקים האסטרטגיים החמורים בתולדות המדינה, אשר גבה מספר עצום של קורבנות, אזרחים וחיילים כאחד.

51. ביקורת המדינה, גם באשר לארבע הביקורות נשוא העתירה, התנהלה ותוסיף להתנהל בהתאם לדין, לחוק היסוד ולחוק מבקר המדינה, בהתאם למתודולוגיה המקובלת זה שנים ארוכות בביקורת המדינה, בהתאם לנהלי הביקורת, לפרקטיקות עבר, למתווים המוסכמים ולפסק הדין.

52. בנוסף לאלה, פועלת ביקורת המדינה, גם בארבע הביקורות, באופן יסודי ויעיל, בתבונה, בשיקול דעת ובזהירות הראויה, בהגינות, בלב פתוח ובנפש חפצה, ותוך מודעות לחשיבותה של הזכות לשם טוב ולהבטחת זכויותיהם הדיוניות הרחבות של המבוקרים, כפי שהן מוקנות במסגרת הליכי ביקורת בפני מבקר המדינה. ודאי שפעולותיה של ביקורת המדינה מצויות במתחם הסבירות.

53. יצוין, כי בתגובתו המקדמית של הרמטכ"ל לשעבר לעתירה, שזורות טענות שונות, משוללות יסוד, וכן תיאור עובדתי שגוי, אשר חורגים לחלוטין מגדרי העתירה דנן, ומן הסעדים המבוקשים בה (בלא שהוגשה עתירה מטעמו של הרמטכ"ל לשעבר). לפיכך, פרק י"א להלן יוקדש למענה לאותן טענות, למעלה מן הצורך, שהרי דין טענות אלו להידחות על הסף.

54. נטעים כי מפקדי צה"ל בעבר ובהווה, ובכלל זה הרמטכ"ל לשעבר, הינם מפקדים עתירי זכויות, רבים חבים להם את חייהם, ותרומתם לביטחון מדינת ישראל לא תסולא בפז. לצד זאת, אין בכך כדי להצדיק עצירתה של ביקורת המדינה, מניעתה, עיכובה או שינויה מן היסוד. תיקון הליקויים העולים מביקורת המדינה הינו אינטרס בטחוני ומוסרי מן המעלה הראשונה.

55. בהקשר זה נציין, כי צה"ל עצמו קיים ומקיים תחקירים רבים בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', חלקם פורסמו לציבור. בעקבות תחקירים נוספים, שנערכו על-ידי האלוף (מיל') סמי תורג'מן, הסיק צה"ל, אך לאחרונה, מסקנות אישיות כלפי בעלי תפקידים בכירים בצה"ל (בהווה ובעבר), ואף נקט צעדים אופרטיביים כלפי חלקם.

56. לסיום פרק זה יודגש, כי מבקר 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, גם בימים קשים אלו. מבקר המדינה ועובדי משרד מבקר המדינה מייחלים להצלחת צה"ל וכלל כוחות הביטחון במילוי מלוא משימותיהם, להשבתו לישראל של החלל החטוף, לחזרתם לביתם, בשלום ובבריאות, של החיילים והמפקדים ולרפואתם השלמה של כלל הפצועים.

ב. פסק הדין והמתווים המוסכמים שאושרו בגדרו

57. בחודש דצמבר 2023 הודיע מבקר המדינה על פתיחתה של ביקורת מקיפה בנוגע לאירועי מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה בשבעה באוקטובר ובנוגע למלחמת 'חרבות ברזל', וזאת ביחס לכלל הגופים המבוקרים, ולכלל הדרגים – המדיני, האזרחי והצבאי. בראשית חודש ינואר 2024, פנה מבקר המדינה אל הגופים המבוקרים הרלוונטיים, והודיע להם על פתיחת ביקורת המדינה בנושאים אלו.

תצלומים של הודעת מבקר המדינה מיום 27.12.2023, של מכתב מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה אל צה"ל מיום 7.1.2024 ושל הודעת מבקר המדינה מיום 11.1.2024 מצורפים לתגובה מקדמית זו ומסומנים בהתאמה "א1" – "ג1".

58. לאחר שיח ממושך בין צה"ל לבין ביקורת המדינה, שלא עלה יפה, נוכח התנגדות צה"ל אותה עת לקיום הביקורת, הודיע מבקר המדינה ביום 1.5.2024 לרמטכ"ל דאז, משיב מס' 4 לעתירה דנן (בעתירה זו – "הרמטכ"ל לשעבר") על פתיחת ביקורת המדינה בצה"ל, בהתאם למתכונת ביקורת מדורגת, המורכבת משלושה שלבים.

תצלום של מכתב מבקר המדינה לרמטכ"ל לשעבר מיום 1.5.2024 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "2".

59. לעניין ארבע הביקורות נשוא העתירה, לפי המתכונת שנקבעה, בשלב א' (שנקבע לתחילת חודש מאי 2024), אמורות היו להיפתח הביקורות בנושא "הטיפול בחללים האזרחיים של אירועי שבעה באוקטובר", "ההסברה הממשלתית במערכה על דעת הקהל הבין-לאומית" ו-"ההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום על רקע אירועי 7.10.23"¹⁴ (להלן בהתאמה – "הטיפול בחללים אזרחיים", "ההסברה הממשלתית" ו-"הגנת הערים"), ובשלב ב' (שנקבע לתחילת חודש יוני 2024) אמורה הייתה להיפתח הביקורת בנושא "המסיבה בחניון רעים ("נובה") – הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה" (להלן – "המסיבה ברעים") (ראו סעיף 12 וכן פריטים מס' 3, 4 ו-13 לשלב א', ופריט מס' 7 לשלב ב', למכתב מבקר המדינה מיום 1.5.2024, נספח "2").

60. בעקבות הודעתו של מבקר המדינה בדבר פתיחתה של ביקורת המדינה בצה"ל, הוגשה בחודש פברואר 2024 לבית משפט נכבד זה עתירה, בגדרו של בג"ץ 1015/24 תנועת אומ"ץ - אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' מבקר המדינה (להלן – "תנועת אומ"ץ") בין היתר נגד מבקר המדינה, בה נתבקש בית המשפט הנכבד להורות למבקר המדינה להימנע מעריכת ביקורת על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'.

¹⁴ במכתב מבקר המדינה אל הרמטכ"ל לשעבר מיום 1.5.2024 כונתה הביקורת בנושא "ההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום על רקע אירועי 7.10.23" כ-"האבטחה בשדרות ואופקים" (פריט מס' 3 לשלב א', נספח "2"). לאחר מכן, במתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 כונתה אותה ביקורת כ"ההיערכות ההגנתית בערי הדרום בזיקה לאירועי ה-7.10.23" (סעיף 14(ב), נספח "5"). בהמשך, במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 (נספח ב' לנספח "8") קיבלה הביקורת את שמה הנוכחי.

61. העותרת דן, התנועה לאיכות השלטון, הייתה אחת מן העותרות בהליך הקודם (לצד תנועת אומ"ץ).
צה"ל והיועצת המשפטית לממשלה נמנו עם המשיבים להליך הקודם, והצטרפו לעמדת העותרות
שם.
62. בעתירות בהליך הקודם נטען, בין היתר, כי מבקר המדינה נעדר סמכות לערוך הביקורת על אירועי
השבעה באוקטובר ו'מלחמת חרבות ברזל'; כי יש להימנע מקיום ביקורת המדינה עד להקמת ועדת
חקירה ממלכתית; כי קיום הביקורת בעת לחימה מסיט את קשב המפקדים ובכך פוגע במאמץ
המלחמתי, וכי הזכויות הדיוניות המוקנות בהליכי ביקורת המדינה אינן מספקות, בפרט בהשוואה
לאלו הניתנות בוועדת חקירה ממלכתית.
- כתבי הטענות המרכזיים שהוגשו בהליך הקודם (ללא נספחיהם - על מנת שלא להעמיס על תיק בית
המשפט הנכבד) – עתירת תנועת אומ"ץ מיום 1.2.2024; בקשה מטעם תנועת אומ"ץ למתן צו ביניים
מיום 7.5.2024; עתירת העותרת מיום 6.2.2024; תגובה מקדמית לעתירה ותגובה לבקשה למתן צו
ביניים מטעם מבקר המדינה מיום 10.6.2024; תגובות משיבי המדינה בהליך הקודם לבקשה למתן
צו ביניים מיום 13.6.2024; תגובה מקדמית משלימה מטעם משיבי המדינה בהליך הקודם מיום
11.10.2024 ובקשה לביטול צו הביניים מטעם מבקר המדינה מיום 22.8.2024 וכן הפרוטוקולים של
הדיונים שנערכו בהליך הקודם מהימים 17.7.2024, 14.10.2024, 17.11.2024 ו-21.11.2024 –
מצורפים לתגובה מקדמית זו **ומסומנים בהתאמה "24א" – "24יא"**.
63. ביום 16.6.2024, נוכח חוות דעת ביטחוניות חסויות שהוגשו במעמד צד אחד, ניתן בהליך הקודם צו
ביניים, אשר הורה על השהיית הליכי ביקורת המדינה בצה"ל ובשב"כ. עד לאותו מועד, התקיימו
הליכי ביקורת ראשוניים.
- תצלום של צו הביניים מיום 16.6.2024 שניתן בהליך הקודם מצורף לתגובה מקדמית זו **ומסומן
"3"**.
64. ביום 21.11.2024, לאחר שיג ושיח נוסף וממושך שנוהל בין צה"ל לבין מבקר המדינה, בעידוד ובליווי
צמוד של המותב הנכבד שדן בהליך הקודם, הגיעו צה"ל (בפיקוד הרמטכ"ל לשעבר) ומבקר המדינה
להסכמות באשר למתווה ביקורת מוסכם ולצמצום צו הביניים **(להלן – "המתווה המוסכם מחודש
נובמבר 2024")**. בהחלטה מיום 21.11.2024 נתן בית המשפט הנכבד תוקף של החלטה למתווה
המוסכם מחודש נובמבר 2024 והורה על צמצום צו הביניים בהתאם להסכמות שהושגו.
- תצלומים של הודעה ובקשה מיום 21.11.2024 מטעם המשיבים בהליך הקודם לצמצום צו הביניים,
של המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 ושל החלטת בית המשפט הנכבד מיום 21.11.2024 בגדרו
של ההליך הקודם מצורפים לתגובה מקדמית זו **ומסומנים בהתאמה "4" – "6"**.
65. בהמשך, ביום 25.3.2025, לאחר חילופי רמטכ"ל, גובש מתווה משלים, המעגן את ההסכמות בין
צה"ל לבין משרד מבקר המדינה להשלמת תכנית הביקורת של משרד מבקר המדינה בצה"ל ביחס
לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל' **(להלן – "המתווה המוסכם מחודש מרץ
2025")**.

66. לפיכך, התבקש בית המשפט הנכבד על-ידי כלל המשיבים בהליך הקודם, לבטל את צו הביניים, למחוק ההליך הקודם וכן ליתן תוקף למתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 (להלן – **"הבקשה למתן פסק דין בהליך הקודם"**).

תצלומים של הבקשה למתן פסק דין בהליך הקודם ושל המתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 שצורף לה, מצורפים לתגובה מקדמית זו ומסומנים בהתאמה **"7"** ו-**"8"**.

67. המתווים המוסכמים גובשו, נערכו ונחתמו בליווי צמוד של גורמים בכירים בצה"ל, ובהם נציגי הפרקליטות הצבאית, גורמים בכירים בייעוץ המשפטי לממשלה וכן פרקליטים בכירים במחלקת הבג"צים ובפרקליטות המדינה, ועל דעתם של אלה.

68. המתווים המוסכמים אושרו על-ידי הרמטכ"לים (המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 על-ידי הרמטכ"ל לשעבר, והמתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 על-ידי הרמטכ"ל הנוכחי), וכאמור, גם היועצת המשפטית לממשלה בחנה אותם וביקשה ליתן להם תוקף שיפוטי. וכך היה.

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

70. אשר לארבע הביקורות נשוא העתירה, נקבע במתווים המוסכמים, בין היתר, כי:

(א) שלב 'עבודת השדה' של הביקורות בנושא הטיפול בחללים אזרחיים וההסברה הממשלתית ייפתח בחודש נובמבר 2024 (סעיף 1, נספח "5");

(ב) שלב 'עבודת השדה' של הביקורת בנושא המסיבה ברעים ייפתח בחודש נובמבר 2024, ויתמקד תחילה בהליכי הרישוי בלבד (סעיף 1, שם). בנוגע לתחום האבטחה, נקבע כי שלב 'עבודת השדה' ייפתח בחודש מרץ 2025 (סעיף 14, שם; סעיף 6א, נספח "8");

(ג) שלב 'עבודת השדה' של הביקורת בנושא הגנת הערים ייפתח אף הוא בחודש מרץ 2025 (סעיף 6א, שם).

71. ביום 27.4.2025 נתן בית משפט נכבד זה פסק דין בגדרו של בג"ץ 1015/24, בו קבע כי לא קיים עוד סכסוך קונקרטי, מחק את העתירה, ונתן, כמבוקש, תוקף של פסק דין למתווה המוסכם מחודש מרץ 2025.

תצלום של פסק הדין מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן **"9"**.

72. עוד על המתווים המוסכמים והשלכתם על העתירה דנן, ראו בפרק ח(5) להלן.

73. לשלמות התמונה יצוין כי ביום 4.6.2025 הגישה הסנגוריה הצבאית עתירה בגדרו של בג"ץ 8136-25-06 (**בתגובה מקדמית זו – "עתירת הסנגוריה הצבאית"**) בין היתר נגד מבקר המדינה, במסגרתה נתבקש למנוע ביקורת המדינה בארבעה נושאי ביקורת אחרים, אשר עוסקים לשיטתה של הסנגוריה הצבאית ב"לב המאורעות והליכי קבלת ההחלטות שקדמו לאירועי השבעה באוקטובר ולפרוץ

המלחמה" (סעיף 5, עמ' 4 לעתירת הסנגוריה הצבאית): (1) "הגנת הגבול ברצ"ע"; (2) "תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני בעקבות המידע על התכניות ההתקפיות של חמאס + הבקרה המודיעינית + שקיפות צה"ל לאויב"; (3) "מהלך האירועים ב-7.10.2023 – פעילות הדרג המדיני, צה"ל ושב"כ"; (4) "המאבק הכלכלי במימון פעילות חמאס" (פריטים מס' 12 ו-31-29 למתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח ב' לנספח "8").

74. הסנגוריה הצבאית מבקשת למנוע קיום ביקורת המדינה בנושאי הביקורת המפורטים לעיל (**שאינם** ארבע הביקורות נשוא העתירה דנן), לשיטתה השגויה, בשל חוסר סמכות כביכול של מבקר המדינה לבדוק נושאי ביקורת אלו, בשל החשש לכאורה לפגיעה בפעילותה של ועדת חקירה ממלכתית עתידית (שטרם קמה) ובשל פגיעה כביכול בזכויות הדיוניות של בעלי תפקידים בגופים המבוקרים להם עשויה להיות מיוחסת ביקורת אישית באותן ביקורות. בעתירת הסנגוריה הצבאית מבוקשים סעדים שונים בתכלית מן הסעדים המבוקשים בעתירה דנן, והיא עוסקת כאמור בביקורות שונות מארבע הביקורות נשוא העתירה דנן, אשר מצויות בשלב אחר לחלוטין של הליך הביקורת.

75. כפי שפורט בהרחבה בתגובתו המקדמית של מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה הצבאית, אותה עתירה מהווה ניסיון לבטל את המתווים המוסכמים ואת פסק הדין, ולהתדיין מחדש באותן שאלות ממש, אשר כבר הוסכמו, מוצו והוכרעו בהליך הקודם, ונסתיימו בפסק דין חלוט, סופי ומחייב. לא זו בלבד שבפני עתירת הסנגוריה הצבאית עומדים שלל טעמי סף המכריעים גורלה לשבט (ובזהם – העדר מעמד לסנגוריה הצבאית, מעשה בית דין, שיהיו קיצוני, ואי-הצטרפות להליך הקודם) אלא שגם לגופו של עניין שגויות מיסודן טענות הסנגוריה הצבאית.

76. הדיון בעתירת הסנגוריה הצבאית, אוחד, כאמור, עם הדיון בעתירה דנן, בהתאם להחלטתו של בית המשפט הנכבד מיום 30.11.2025.

ג. סילוק על הסף – סעד בלתי ישים ו-מדומה

77. מן הדין ומן הצדק לדחות, על הסף, את העתירה, מן הטעם שהסעד המבוקש על-ידי העותרת אינו מעשי, אלא פיקטיבי ומדומה.

78. הסעד היחיד שהעותרת מבקשת כאמור הוא שמבקר המדינה יגנוז את ארבע הטיטות ו-"...יפעל לעריכת הליך הביקורת מחדש..." (סעיף 1 לעתירה).

79. הסעד המבוקש בעליל אינו מעשי, אם כוונת העותרת היא שארבע הביקורות יחלו מחדש. עריכת ארבע הביקורות מראשיתן משמעה כי על ביקורת המדינה יהיה להשיב לגופים המבוקרים את כלל המסמכים שנאספו בשלב 'עבודת השדה', לבקשם שנית ולקבלם, לעיין בהם מחדש, למחוק את ניירות העבודה שנוצרו, לקיים מחדש פגישות עם מאות בעלי תפקידים, ולקבל אותן תשובות; במצב כזה יהיה על ביקורת המדינה גם להשמיד את כל התגובות לארבע הטיטות שכבר נתקבלו (בעל-פה ובכתב) במסגרת מימוש זכות הטיעון, ואותם בעלי תפקידים וגופים מבוקרים, שכבר מימשו את זכות הטיעון שלהם - לרבות, למשל, הרמטכ"ל לשעבר - ייאלצו למסור עמדתם מחדש.

80. הסעד המבוקש הוא מדומה אם כוונת העותרת, בניגוד לניסוח הסעד, שביקורת המדינה 'רק' תגנוז את ארבע הטיטות שגובשו, תשמע בעלי תפקידים נחוצים לשיטת העותרת, ותכתוב טיטות מחדש; זאת, משום ששמיעת אותם גורמים מתבצעת ממילא בימים אלה (חלקם כבר נשמעו). כלומר, סעד כזה יהיה פיקטיבי, שהרי זכות הטיעון מתממשת גם כך. וודאי שהצורך לשמוע בעל תפקיד כלשהו, אינו מצדיק גניזת הטיטות.

81. מהאמור לעיל ברור שהסעד המבוקש משמש כסות לתכלית המוצהרת של העותרת, כיום, כמו גם בהליך הקודם - לסכל, כליל, ולמצער להמשיך ולעכב את הליך הביקורת, כפעולת המשך להליך הקודם, שהוגש גם הוא על-ידה.

82. מעבר לכך, זכות הטיעון המתקיימת כעת, ממילא מרפאה כל פגם נטען (ומוכחש) בהליך הביקורת עד כה. מנגד, הנזק שייגרם לאינטרס הציבורי, וחלילה אף לחיי אדם כתוצאה מהסגתה לאחר של ביקורת המדינה לחודשים רבים, הינו אדיר (ראו פרק י' להלן).

83. הלכה פסוקה היא כי אין דרכו של בית המשפט הנכבד לדון בעניינים שאין בהם נפקות מעשית. יפים לעניין זה דבריה של הנשיאה (בדימוס) כבוד השופטת א' חיות, בע"א 6426/13 קבוצת עזריאלי בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים, פס' 11 (נבו 25.8.2014):

"תביעה או עתירה המוגשת לבית המשפט מן הדין כי תהיה לה, ככלל, נפקות מעשית והכלל המשפטי המבקש למנוע דיון תיאורטי שאין לו נפקות כזו יסודו בהסתייגות מקבלת החלטות שיפוטיות בהעדר תשתית עובדתית קונקרטית וכן בשאיפה לנצל בצורה יעילה את המשאבים השיפוטיים המוגבלים ולוודא כי בית המשפט אינו משחית את זמנו היקר לריק בדיונים שאין להם נפקות מעשית כאמור..."

וכן ראו: אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי: עילות הסף כרך שני 245-246 (2008) (להלן – "שרגא ושחר").

84. קולעים לעניינים גם דברי כבוד המשנה לנשיא בית המשפט הנכבד, השופט נ' סולברג, בבג"ץ 5969/20 שפיר נ' הכנסת (נבו 23.5.2021):

3. "הלכה ידועה, מושרשת ומוכרת היטב, כי אין בית המשפט נכון להידרש לעתירה תיאורטית, וליתן סעד שאינו אקטואלי. הובהר לא אחת, כי אין נפקות לעניין זה, בין עתירה שבאה לפתחו של בית המשפט בהיותה תיאורטית, לבין עתירה אשר היתה מעשית בעת שהוגשה, אלא שבמהלך ההתדיינות בה – הפכה תיאורטית... (על דרך הכלל יאמר – בית המשפט אינו נותן פסק דין, שאין לו השלכה מעשית קונקרטית...) [...]"

7. הנה כי כן, חשובה, יסודית ומהותית ככל שתהא, אם היתה זו סוגיה נעדרת נפקות מעשית, מקומה בדיון הציבורי, ובפולמוס האקדמי; לא בבית המשפט [...]"

8. ה'ראנו לדעת, כי טעמים רבים וטובים עומדים ביסודה של הלכה זו. אמנם כן, לא כל המקרים שווים, ולעיתים, רק חלק מן הטעמים הנזכרים, נכונים לגבי עתירה מסוימת. מכל מקום, הלכה למעשה, כל עוד אין צורך מעשי בהכרעה, נמנע בית המשפט מלהכניס ראשו למחלוקות עיוניות, היפותטיות, שאינן זקוקות להכרעתו."

ראו גם: בג"ץ 8846/12 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פס' 6 (נבו 17.1.2013); בג"ץ 82/86 מ' קרטין ושות' (1981) בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד מ(2) 442 (1986); בג"ץ 93/64 גלרנטר נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד יח(2) 405 (1964).

ד. סילוק על הסף – עתירה מוקדמת – בעיצומו של הליך הביקורת

85. מן הדין ומן הצדק לדחות על הסף העתירה גם מהטעם שהיא עתירה מוקדמת, שהוגשה בעיצומו של הליך הביקורת.

86. בית משפט נכבד זה הגדיר עתירה מוקדמת במילים אלו:

"הלכה פסוקה היא כי עתירה המוגשת לבית המשפט לפני שהרשות המוסמכת קיבלה **החלטה סופית לגוף העניין**, היא עתירה מוקדמת ובית המשפט לא ידרש לה..."

ראו: בג"ץ 653/14 א.ס.י.ב. אחזקות בע"מ נ' הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות - משרד הפנים, פס' 6 (נבו 18.5.2014).

87. אין חולק שהעתירה דנן הוגשה שעה שהליך הביקורת טרם הסתיים, והוא נמצא בעיצומו; ארבע הטיטות נמסרו לפני חודשים רבים לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים הרלוונטיים, וכעת מצויות ארבע הביקורות בשלב מימוש זכות הטיעון (ראו פירוט בפרקים ז(3) ו-ח(3) להלן).

88. ביחס לבעלי תפקידים שטרם מימשו את זכות הטיעון בנוגע לארבע הטיטות – ממילא מבקר המדינה טרם שקל בדעתו אם לערוך שינויים בארבע הטיטות.

89. ביחס לבעלי תפקידים שכבר סיימו לממש את זכות הטיעון – נשקל בימים אלה הצורך בביצוע שינויים בארבע הטיטות, לרבות שינויים הנוגעים לביקורת אישית. ככל שיערכו שינויים מהותיים, כפי שיפורט בפרק ז(3) להלן, תוענק לזכאים לכך גם זכות טיעון משנית, ביחס לשינויים שיערכו.

90. ממילא, ארבע הביקורות מצויות עדיין בשלב הטיטה, טרם גובשו דוחות (סופיים) וטרם פורסמו, ואין החלטה של מבקר המדינה, בכל אחת מארבע הביקורות, שניתן להעמיד לביקורת שיפוטית. בנסיבות אלה, דומה כי אין בנמצא דוגמה מובהקת יותר לעתירה מוקדמת מאשר העתירה דנן.

91. יושם אל לב כי תגובתו המקדמית של הרמטכ"ל לשעבר עושה שימוש בביטוי "טיטות דוח סופיות" (סעיף 14), בהתייחס לארבע הטיטות, ולא היא; לרמטכ"ל לשעבר ניתנת הזדמנות ממשית להתייחס לארבע הטיטות, שאין במעמד סופי. הניסיון לשוות מעטה של סופיות לשלב הנוכחי בארבע הביקורות – שימוע ביחס לטיטה - אינו תואם את המציאות.

92. בהתאם לפסיקת בתי המשפט, עתירה המוגשת טרם החלטה סופית של הרשות, דינה להידחות - כך בכלל, וכך בנוגע לטענות בקשר לזכות הטיעון הנטענות טרם סיום ההליך המינהלי בפרט. קל וחומר כאשר הליך השימוע בעיצומו.

93. יפות לעניין זה קביעותיו של כבוד השופט ד' מינץ בבג"ץ 2394/22 ארגון מגדלי הדגים בישראל, **אגודה שיתופית ארצית בע"מ נ' שר האוצר**, פס' 6-7 (נבו 9.6.2022):

6" מקובלת עלינו עמדת המשיבים כי דין העתירה להידחות על הסף בהיותה מוקדמת. **בית משפט זה אינו נדרש לעתירות הנוגעות להליכי שימוע בטרם קיבלה הרשות המוסמכת החלטה לגופו של עניין [...] בענייננו, משטרם התקבלה החלטה סופית בכל הנוגע לטיטות הצו, גם טרם בשלה העת לדון בטענותיהם של העותרים לעניין פרק הזמן שניתן להם לצורך הגשת התייחסותם לה [...] 7. לא מצאנו ממש בטענת העותרים לפיה בניגוד לעתירות אחרות שנדחו בהיותן**

מוקדמות, בעניינם "עם תום המועד לשימוע אין עוד 'צמתים' ואין 'תחנות' לטעון ולהשמיע דבר" ועל כן יש לדון בטענותיהם כעת. כלל מושרש הוא כי בית משפט זה אינו נדרש לעתירות המוגשות לפני שהרשות המוסמכת קיבלה החלטה לגופו של העניין הנדון [...]. הלכה זו נובעת מהטעם שטרם התקבלה החלטה שניתן להעמידה לביקורת שיפוטית ומהטעם שייתכן שלאחר קבלת ההחלטה יתייתר הדיון בסוגיה [...]. טעמים אלה יש בהם כדי להצדיק דחייה של עתירה מקום בו טרם התקבלה החלטה סופית, וזאת בין אם יינתנו לעותר הזדמנויות להעלות טענות נוספות עובר לקבלתה ובין אם לאו".

ראו גם: בג"ץ 7503/21 קרויז תקשורת בע"מ נ' מנכ"ל משרד התקשורת, פס' 9-10 (נבו 29.12.2021); בג"ץ 8833/20 עיריית חיפה נ' שר הפנים, פס' 4-6 (נבו 21.12.2020); בג"ץ 4894/15 הפורום הישראלי לאנרגיה נ' ממשלת ישראל, פס' 12-14 (נבו 22.7.2015); בג"ץ 2402/18 המועצה האזורית דרום השרון נ' שר הפנים, פס' 6 (נבו 23.7.2018); בג"ץ 4329/20 מסר ב.א.ב בע"מ נ' שר התקשורת, פס' 6 (נבו 30.6.2020); בג"ץ 5596/19 שניב תעשיות נייר בע"מ נ' הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל, פס' 8 (נבו 22.9.2019); בג"ץ 3796/15 דוראד אנרגיה בע"מ נ' הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל, פס' 4 (נבו 12.7.2015); בג"ץ 10112/17 פלוני נ' ועדת הערר הרפואית מס הכנסה (נבו 21.3.2018); בג"ץ 1074/16 מאור נ' רשות החברות הממשלתיות, פס' 5 (נבו 25.2.2016); בג"ץ 6507/20 ועדת הרבנים לענייני תקשורת נ' שר התקשורת, פס' 5 (נבו 26.11.2020).

94. בדומה לכך, נקבע בפסיקה כי גם טענות הנוגעות לתשתית העובדתית שעליה מבקשת הרשות להסתמך, לרבות טענות "...על הדרך שבה הרשות אוספת נתונים..." לצורך קבלת ההחלטה, יש להעלות בסיום ההליך המנהלי ועתירה המוגשת טרם התקבלה החלטה מהווה עתירה מוקדמת.

ראו: בג"ץ 1609/14 התאחדות התעשיינים בישראל נ' כנסת ישראל - מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פס' 4 (נבו, 20.5.2014) (להלן – "בג"ץ התאחדות התעשיינים").

95. לא למותר לציין כי העותרת הגישה עתירות מוקדמות גם במגוון עניינים אחרים. לשם המחשה, די אם נזכיר את העתירות הבאות, מטעם העותרת, אשר כולן נדחו, על הסף, כמוקדמות.

ראו: בג"ץ 1853/20 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 10.3.2020); בג"ץ 1648/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 4.3.2020); בג"ץ 9072/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שרת המשפטים, ח"כ איילת שקד (נבו 30.12.2015); בג"ץ 5551/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (נבו 25.3.2012); בג"ץ 2805/07 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה (נבו 27.3.2007); בג"ץ 1660/07 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' השר לבטחון פנים (נבו 25.2.2007); בג"ץ 2937/05 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ההתאחדות לכדורגל בישראל (נבו 30.3.2005); בג"ץ 6222/92 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משה שחל - שר המשטרה (נבו 1.2.1993).

ה. סילוק על הסף – עותרת חסרת מעמד שאינה חשופה לממצאי הביקורת

96. מן הדין ומן הצדק לדחות על הסף העתירה שכן קיימים נפגעים (לכאורה) ישירים שהעתירה נוגעת אליהם במישרין, אך הם נמנעו מהגשתה בעצמם, לרבות הרמטכ"ל לשעבר (אשר ציין בתגובתו כי עד כה לא ראה לנכון לפנות לבית המשפט הנכבד בבקשת סעד (סעיף 10 לתגובה), אך גם כיום הוא אינו עותר).

97. העותרת אינה נמנית עם הגופים המבוקרים, או עם בעלי התפקידים העלולים להיפגע מממצאי ארבע הטיטות, ועל כן חזקה שכלל לא נחשפה לארבע הטיטות, לממצאים הכלולים בהן, וודאי שלא למסמכים העומדים בבסיסן. מסירת מידע כאמור לידי העותרת מהווה עבירה כקבוע בסעיף 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה (כמובן מאליו, לא ניתן אישור מבקר המדינה לחשוף מידע כאמור בפני העותרת). מקור המידע היחיד עליו נסמכים העותרת ושני המצהירים מטעמה הוא חילופי מכתבים בין הרמטכ"ל לשעבר לבין ביקורת המדינה, מכתבים שהעותרת אינה צד להם, והם אינם אמורים להימצא ברשותה כלל ועיקר.

השוו: עת"מ (ירושלים) 5741-07-19 **ציפורי נ' מדינת ישראל**, פס' 7 (14.5.2020).

98. בנסיבות אלה, ברי כי העותרת אינה יכולה לדעת - וממילא אינה יכולה לבסס עתירה – בשאלה האם קיימים פערים כלשהם בתהליך איסוף המידע לגיבוש ארבע הטיטות, או האם שיקול הדעת של ביקורת המדינה באשר לשאלה עם אילו גורמים להיפגש טרם טיטת הדוח, סביר, אם לאו. העותרת אף אינה יכולה לפרט (ואכן אינה מפרטת, למעט לעניין הרמטכ"ל לשעבר) מיהם אותם "מבוקרים מרכזיים" (סעיף 1.1 לעתירה) שלעניות דעתה זכויותיהם נפגעו.

99. העותרת אינה יודעת, וממילא אינה מציינת בפני בית המשפט הנכבד, כי קיימים בעלי תפקידים שבשםם כביכול היא עותרת אשר מממשים בימים אלה את זכות הטיעון המוקנית להם ביחס לארבע הטיטות, בעל-פה ובכתב, וכי נשקלים שינויים על-ידי ביקורת המדינה בארבע הטיטות. ממילא, לא מן הנמנע שבעלי תפקידים שבשםם פונה העותרת אינם מעוניינים שזו תייצגם כביכול.

100. העובדה שהרמטכ"ל לשעבר הוסיף על המפורט בעתירה (פרק ד' לתגובתו), אך מדגישה כי התשתית העובדתית של העתירה היא חסרה, לשון המעטה.

101. ההלכה הפסוקה קובעת כי אין זכות עמידה לעותר ציבורי שעה שקיים אדם או גוף אשר עניינה של העתירה נוגע לו במישרין, אולם הוא נמנע מהגשת עתירה. טעם מרכזי לכך הוא החשש שהעותר הציבורי, שאינו חשוף לכלל המידע שעמד בבסיס החלטותיה של הרשות, יבסס עתירתו על תשתית עובדתית חסרה ולקויה, וזאת בניגוד לנפגע הישיר. הלכה זו מיושמת באופן עקבי בפסיקותיו של בית משפט נכבד זה, ועתירותיהם של עותרים ציבוריים, דוגמת העותרת דן, נדחות כעניין שבשגרה כאשר קיים נפגע ישיר כתוצאה מההחלטה שביסוד העתירה, אשר נמנע מהגשת עתירה בעצמו וזאת אף כאשר הנפגע ישיר צורף כמשיב לאותה עתירה.

ראו: בג"ץ 2592/24 **פונורנקו נ' ממשלת ישראל**, פס' 8 (נבו 15.1.2025); בג"ץ 962/07 **לירן נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 14-19 (נבו, 1.4.2007); בג"ץ 950/19 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה**, פס' 13 (נבו, 13.3.2019); בג"ץ 8041/18 **התנועה למען איכות השלטון**

בישראל נ' ראש הממשלה, פס' 4 (נבו, 13.11.2018); בג"ץ 4244/17 הר שמש נ' מנהל רשות המיסים, פס' 3-5 (נבו, 12.4.2018); בבג"ץ 8793/07 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הבדיקה בעניין המלחמה בצפון על-פי סעיף 8 לחוק הממשלה, בראשות כב' השופט וינוגרד, פס' 9 (נבו 27.11.2007) (להלן – "בג"ץ וינוגרד").

102. כאמור, בענייננו, חשש זה מתקיים ביתר שאת, שכן העותרת מבקשת לתקוף את הליך ביקורת המדינה כאשר ההליך מצוי בעיצומו, והינו חסוי בשלב זה מעיני העותרת. ממילא, העותרת חפה מידיעה כלשהי בקשר להליך זה.

103. יפות לענייננו קביעותיו של בית משפט נכבד זה בבג"ץ וינוגרד שעסק בטענות הנוגעות לזכות הטיעון של בעלי תפקידים בצה"ל שנפגעו, לכאורה, ממסקנות דו"ח הביניים של ועדת הבדיקה הממשלתית למלחמת לבנון השנייה בראשות כבוד השופט וינוגרד :

"...בטיעוניה בכתב טענה העותרת כי הדו"ח החלקי שפרסמה ועדת וינוגרד באפריל 2007, כולל ממצאים ומסקנות שיש בהם כדי לפגוע בכבודם ובשם הטוב של בעלי תפקידים בצה"ל, אף ששםם לא הוזכר במפורש בדו"ח ואף העותרת נמנעה מלנקוב בשםם, או בתפקידם. לטענת העותרת, חובה ליתן לאותם נפגעים זכות טיעון בפני הוועדה בטרם פרסום הדו"ח הסופי, על-מנת לאפשר להם להתגונן מפני הפגיעה בהם. על טענה זו ייאמר כי היא אינה ראויה להישמע מפי הסנגוריה הצבאית הראשית המדברת בשם כלל קציני וחיילי צה"ל, מקום בו קיימים נפגעים לכאורה שאינם פונים לבית-המשפט בבקשת סעד בעניינם... בהתחשב בכל אלה, אם אמנם יש מי שסבור כי נפגע מהממצאים שנכללו בדו"ח החלקי בלא שניתנה לו זכות טיעון הולמת בנסיבות העניין, פתוחה בפניו הדרך לעתור לבית-משפט זה לקבלת סעד מתאים. יוער כי במקרים נדירים עשוי בית המשפט להידרש לעתירה ציבורית גם מקום בו קיים נפגע ישיר שנושא העתירה נוגע לו, אך הוא אינו עותר; זאת, "כאשר הסוגיה המועלית בעתירה הינה בעלת חשיבות חוקתית מן המעלה הראשונה, המתפרשת מעבר למחלוקת הפרטנית, וקשורה בגרעינה ליסודותיו של המשטר הדמוקרטי ולזכויות האדם" (בג"ץ 962/07 לירן הנ"ל, בפסקה 15). נסיבות יוצאות-דופן אלה אינן מתקיימות בעתירה שבפנינו. המסקנה המתבקשת הינה כי אין מקום לעתירה ציבורית בנוגע לטענות שעניינן פגיעות אישיות בעקבות פרסום הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד. בהתחשב בכך, דינן של טענות אלה להידחות על הסף."

(בג"ץ וינוגרד, פס' 9)

104. כלומר, בבג"ץ וינוגרד נקבע במפורש כי עתירה המוגשת על-ידי עותר ציבורי, שבה נטענות טענות הנוגעות לזכות הטיעון של גורמים בצה"ל שנפגעו לכאורה מדו"ח ביניים של ועדת וינוגרד, תידחה על הסף כאשר אותם גורמים בצה"ל, הנפגעים הישירים לכאורה, נמנעים מלעתור בעצמם.

105. עוד נקבע בבג"ץ וינוגרד כי החריג הצר שנקבע בפסיקה להכרה במעמדו של עותר ציבורי גם כאשר ישנו נפגע ישיר שאינו עותר – קרי, כאשר הסוגיה המועלית בעתירה הינה בעלת חשיבות חוקתית מן המעלה הראשונה וקשורה בגרעינה ליסודותיו של המשטר הדמוקרטי - אינו מתקיים בעניינים נשוא העתירה שם.

106. ההלכות שנקבעו בבג"ץ וינוגרד בהקשר זה חלות אף בעתירה זו. גם בעתירה זו, בדומה לבג"ץ וינוגרד, נטענות טענות בנוגע לזכות הטיעון הניתנת למבוקרים על-ידי ביקורת המדינה בקשר לארבע הטיטות, וממילא בהתאם להלכה שנקבעה בבג"ץ וינוגרד מן הדין ומן הצדק לדחות את העתירה

על הסף שכן החריג הצר שנקבע בפסיקה להכרה במעמדו של עותר ציבורי אינו מתקיים בעניינים
נשוא עתירה זו.

107. קולעים לענייננו דברי כבוד המשנה לנשיא, השופט נ' סולברג, שנאמרו במהלך הדיון שהתקיים
בגדרו של ההליך הקודם ביום 17.7.2017:

"גברתי [הכוונה לב"כ תנועת אומ"ץ – הח"מ] דווקא בהקשר הזה, שאלתי את עצמי
כשקראתי את העתירה, האם אתם לא מתעמרים אל [צ"ל – "מתעברים עלי" –
הח"מ] ריב לא לכם? יש צבא צה"ל חזק, עם אנשי מקצוע בכל התחומים. גברתי
מתארת חילופי דברים שהיו בין צה"ל לבין משרד מבקר המדינה, למה לא נאפשר
להם למצות את הוויכוח ביניהם? אם יכשל? דלתות בית המשפט פתוחות, יכול
צה"ל להגיש עתירה מתאימה באמצעות היועצת המשפטית לממשלה או בכל אופן
אחר שייקבע. אתם לא צריכים להיות, לכאורה, לא צריכים להיות נושאי הכלים
או נושאי הדברים של צה"ל."

(פרוטוקול הדיון בהליך הקודם מיום 17.7.2024, עמ' 2, שורות 30-34, נספח
"ח24")

108. דבריו של כבוד המשנה לנשיא השופט נ' סולברג מדברים בעד עצמם. גם זו הפעם מתעברת העותרת
על ריב לא לה ומן הדין ומן הצדק לדחות, על הסף, עתירתה זו.

ו. שיקול הדעת של מבקר המדינה רחב במיוחד

109. בעתירתה מבקשת העותרת כאמור להכתיב למבקר המדינה את אופן ניהול ביקורת המדינה ולקבוע
עבורו את עיתוי השימוע, ואת הפעולות שעל מבקר המדינה לנקוט במסגרת הליך איסוף המידע טרם
טיוטה – סוגיות המצויות בליבת שיקול דעתו המקצועי והבלעדי של מבקר המדינה, ובתחום
מומחיותו.

110. כך, בהיעדר כל בסיס משפטי, מבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יורה על "התחלת הליך
הביקורת מחדש ובאופן תקין" (סעיף 10 לעתירה), תוך שהיא מגדירה על דעת עצמה מהו אותו
"הליך תקין".

111. לשיטתה המוטעית של העותרת, "הליך תקין" הוא הליך שבו מוחלפת מתודולוגיית ביקורת
המדינה, על כל הצדקותיה המקצועיות, מתודולוגיה אשר תואמת את הדין, נהוגה מזה שנים
ארוכות במשרד מבקר המדינה ואף מעוגנת בנהלים, במתודולוגיה אחרת, פרי הגותה של העותרת,
לפיה על המבקר להעניק זכות טיעון כבר בשלב איסוף המידע, טרם גיבוש טיוטת דוח.

112. אף הרמטכ"ל לשעבר מבקש להיכנס בנעליו של מבקר המדינה, ולהכתיב את "...שיטת הביקורת..."
הראויה בעיניו (למשל, סעיף 6(ב) לתגובתו המקדמית).

113. מעבר לעובדה ששיטת העותרת והרמטכ"ל לשעבר אין לה על מה להישען כפי שנבהיר להלן, הרי
שממילא, קביעת המועד הנכון לשמיעת בעל תפקיד – במהלך 'עבודת השדה' (קרי טרם טיוטת דוח),
או רק לאחר הטיוטה, היא החלטה המצויה בלב שיקול הדעת המקצועי של מבקר המדינה,
ובמומחיותו.

114. כלומר, העותרת מבקשת לשלול ממבקר המדינה את עצמאותו המקצועית, אשר הוקנתה לו בחוק
היסוד, ולהמיר את שיקול דעתו הבלעדי בקביעת דרכי ניהול הליך הביקורת בשיקול דעתה שלה.

115. בקשה זו של העותרת דינה להידחות מכל וכל.
116. סעיף 1 לחוק יסוד: מבקר המדינה קובע: "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה". בכך העניקה הכנסת למבקר המדינה, בכובעה כרשות מכוננת, את הסמכות הבלעדית לעריכת ביקורת המדינה.
- וכן ראו: בן פורת, בעמ' 144.**
117. ביסוד סמכותו הבלעדית והחוקתית של מבקר המדינה ניצבים עקרונות היסוד של ביקורת המדינה, ובראשם עצמאותו המוסדית המלאה של מוסד מבקר המדינה ואי-תלותו,¹⁵ המעוגנים בסעיפים 2 ו-6 לחוק היסוד.¹⁶
- ראו: בג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577, פס' 9 (2003).**
118. היקף סמכותו של מבקר המדינה ושיקול הדעת הרחב המסור לו בהפעלת סמכותו הם תוצאה הכרחית של עקרונות עצמאותו ואי-תלותו של מבקר המדינה.
- ראו: בג"ץ 3059/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנימין נתניהו, ראש ממשלת ישראל, פס' 34 (נבו 10.11.2015) (להלן – "בג"ץ גלנט").**
119. במסגרת זו, מבקר המדינה, כבעל הסמכות הבלעדית והנושא באחריות לעריכת ביקורת המדינה בישראל, הוא הקובע, לפי שיקול דעתו הרחב במיוחד, את אופן ניהול הביקורת.
120. הפועל היוצא של סמכותו הבלעדית של מבקר המדינה לערוך ביקורת מדינה והיקף שיקול הדעת הרחב המסור לו כרשות ביקורת עצמאית ובלתי תלויה, הוא כי בית המשפט יימנע ככלל מלהתערב בהחלטות מקצועיות של מבקר המדינה.
121. נוסף על כך, קבעה הפסיקה שאין ערעור על דוחות של מבקר המדינה, וכי מערכת בתי המשפט לא תברר דוחות 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 בלוס-דוד, עו"ד נ' מבקר המדינה, פס' 12 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) מ' נאור (נבו 23.6.2011) (להלן – "בג"ץ בלוס-דוד"); בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771, עמ' 787-788 (1995) (להלן – "בג"ץ טרנר"); בג"ץ 6825/06 צור נ' מיכה לינדנשטראוס מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, פס' 22–26 (נבו 24.6.2009).**
122. כך, לדוגמה, דחה בית משפט נכבד זה עתירה שהוגשה על-ידי העותרת, במסגרתה נתבקש בית המשפט הנכבד להורות למבקר המדינה להשלים ביקורת אשר פתח בה בעבר ובחר להפסיקה, או

¹⁵ 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 ולשתף פעולה איתה. כמובן שאין לפרש את הסעיף כהיתר לפגוע בעצמאותו של מבקר המדינה. ראו: **בן פורת**, 343.

¹⁶ עיקרון העצמאות ואי-תלות 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).

לחלופין לפרסם ממצאים ראשוניים אליהם הגיע מבקר המדינה במסגרת אותה ביקורת, וקבע כדלקמן:

35. במקרה שלפנינו, המבקר בחן את המשאבים הנדרשים להשלמת הבדיקה וכתיבת הדו"ח בעניינו של גלנט כיום, בראי מטלות ביקורת אחרות העומדות לפתחו לעת הזו, בהתאם לתוכנית העבודה של משרדו – והגיע להחלטה כי עלותה של השקעת הזמן והמאמץ הכרוכים בכך, נופלת, באורח משמעותי, מן התועלת. החלטתו זו של המבקר יורדת, אם כן, לשורש שיקול דעתו המקצועי, ומצויה בליבת תפקידו, כמי שמשקיף ממבט-על, ומתוך ראייה "רוחבית", על מכלול הגופים הנתונים לביקורתו, וקובע את סדר העדיפויות של הסוגיות העומדות לביקורת. [...]

בנסיבות אלו, לא מצאתי כי החלטתו של המבקר לוקה, אם בכלל, וודאי לא באופן כזה המצדיק את התערבותנו. יתר על כן – לא ראוי, לשיטתי, כי נעמיד את שיקול דעתנו, במקום שיקול דעתו (ראו והשוו: בן-פורת, בעמ' 176-177 וההפניות שם).

(בג"ץ גלנט, פס' 35-36)

וכן ראו: בלוס-דוד, עו"ד נ' מבקר המדינה, פס' 17 ו-19 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) מ' נאור; בג"ץ 6700/19 הברפלד נ' מבקר המדינה, פס' 3-4 (נבו 4.2.2020).

123. קל וחומר שאין כל עילה להתערבות בהחלטותיו המקצועיות של מבקר המדינה בנוגע לאופן ניהול הליך הביקורת, תוך כדי שהליך הביקורת מצוי בעיצומו, ובפרט בכל הנוגע לדרך איסוף המידע ובירור התשתית העובדתית לקראת גיבוש טיוות דוח. כל אלה מצויים בליבת שיקול הדעת המקצועי של מבקר המדינה.

ראו: בן פורת, 35 ו-67.

124. האמור חל ביתר שאת שעה שמדובר בהחלטה מקצועית של מבקר המדינה ליתן זכות טיעון לאחר מסירת הטיוות, טיוות שמטבען אינן בגדר מסמך סופי, ונתונות לשינויים, ולא לפני כן; החלטה העולה בקנה אחד (כמפורט בפרק ז' להלן) עם הדין, ועם מתודולוגיית ביקורת המדינה הנהוגה מזה עשרות בשנים.

125. נזכיר גם הידוע לכל, כי נוכח מומחיותה של הרשות המינהלית, כשירותה, והיכרותה העמוקה עם הנושא הנדון בפניה, נתון לה מתחם שיקול דעת רחב במיוחד בגיבוש התשתית העובדתית הרלוונטית ובקביעת העובדות, ובית המשפט יטה שלא להתערב בו. יפים לעניין זה הדברים שנקבעו בבג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות פ"ד סד(1) 331, פס' 32 ו-35 (2010) (להלן – "בג"ץ סולודוך"):

32. בית המשפט נוהג ריסון רב בביקורת השיפוטית שהוא מפעיל על עובדות שנקבעו על-ידי הרשות המינהלית. הרשות קובעת את תשתית העובדות על בסיס נתונים שנאספו על ידה. ככלל, אין בית המשפט שם את שיקול דעתו בקביעת העובדות במקום שיקול דעתה של הרשות המינהלית (זמיר, כרך ב, בעמ' 757-758). לעיתים קורה כי הרשות נדרשת לקבוע עובדות, ואלה אינן חד-משמעיות. במקרים מסוג זה קיים מתחם של קביעות אפשריות, שונות במידה מסוימת זו מזו. במקום שכל אחת מן הקביעות היא סבירה ואפשרית, בית המשפט לא יתערב באופציה שנבחרה, אפילו הוא עצמו היה בוחר באופציה סבירה אחרת. ההנחה היא, כי בתחום מתחם שיקול הדעת הסביר הנתון לרשות, באים לידי ביטוי היתרונות הגדולים הטבועים בה: הכשירות והמומחיות, הקשר הישיר לנתונים עליהם מתבססת הקביעה העובדתית, והיכרות הקרובה עם המדיניות, היקף המשאבים, ואופי הצרכים השונים המצויים ברקע העניין. בהכירו ביתרונות חשובים אלה, יטה בית המשפט שלא להתערב בקביעות עובדתיות של הרשות המינהלית, ככל שהן מצויות במתחם הסבירות העובדתית, גם אם הוא עצמו היה נוטה לקבוע מסקנות עובדתיות שונות (זמיר, כרך ב, בעמ' 759-758).

[...]

בירורן וקביעתן של העובדות הרלבנטיות לעניין ההקצאה כרוכים באיסוף וניתוח נתונים שונים המצויים בסמכותה, במומחיותה ובידיעתה של הרשות המינהלית".

126. סיכומו של עניין, לעותרת, כמו גם לרמטכ"ל לשעבר, אין מעמד לקבוע את דרכי ניהול הביקורת. אף לגופים המבוקרים, ולבעלי התפקידים אשר העותרת מבקשת לדבר בשמם, אין זכות לקבוע את דרכי ניהול ביקורת המדינה בעניינם. כל תוצאה אחרת תפר את הכלל ש"אין מבוקר נעשה מבקר", ותביא לפגיעה קשה בביקורת המדינה ולאובדן אמון הציבור במוסד הביקורת.

השוו: בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2) 566, פס' 9 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) א' ברק (1980).

127. בהינתן שלמבקר המדינה מוקנית סמכות בלעדית לערוך ביקורת מדינה ושיקול דעת רחב במיוחד לקבוע כיצד תבוצע ביקורת המדינה, הרי שנכון, ראוי וצודק שלא לעצור, לעכב או למנוע ארבע הביקורות נשוא העתירה.

ז. ביקורת המדינה – מתודולוגיה

ז(1) מושכלות יסוד של ביקורת המדינה

128. לטענת העותרת (פרק ה.1. לעתירה וכן סעיף 148) והרמטכ"ל לשעבר (למשל, סעיף 7(א)) קיים כביכול פגם יסודי בכך שבעל תפקיד שמיוחסת לו ביקורת אישית **בטיט** דוח ביקורת לא קיבל זכות טיעון כבר בשלב איסוף המידע, קודם לגיבוש טיוטת הדוח. לשיטת העותרת והרמטכ"ל לשעבר, פגם נטען זה, צריך להוביל לגניזת הטייטה כולה, ולהתחלת הביקורת מראשיתה, עקב פגיעה כביכול בזכות הטיעון, העדר תשתית עובדתית מספקת ופגיעה ביכולת להגיע לחקר האמת. לפי אותה שיטה, אין די במתן זכות טיעון לבעל תפקיד כאמור, לאחר גיבוש טיוטת הדוח וטרם גיבוש דוח הביקורת (הסופי).

129. כפי שנראה להלן, אין יסוד לטענות העותרת והרמטכ"ל לשעבר.

130. כידוע, ביקורת המדינה מתבצעת בשיטה האינקוויזיטורית, המאפשרת למבקר המדינה ליזום בירור בעניין מסוים כפי שהוא מוצא לנכון, על מנת להגיע לחקר האמת. ביקורת המדינה אינה הליך שיפוטי או מעין-שיפוטי; היא אינה כפופה לדני הראיות ואינה תלויה בסדרי הדין. בפני ביקורת המדינה אין סכסוך בין בעלי דין בו היא מכריעה על סמך ראיות שבעלי הדין מביאים בפניה; אלא, ביקורת המדינה היא הקובעת עם מי לברר, איזה מידע לבדוק, ובאיזה אופן.

ובלשון המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופטת ומבקרת המדינה לשעבר, מרים בן פורת ז"ל, בספרה המכונן על חוק יסוד: מבקר המדינה:

"...בחקירה האינקוויזיטורית החוקר הוא היוזם את הבירור בדרך שנראית לו הנכונה ביותר כדי להגיע לחקר האמת. [...] **החוקר האינקוויזיטורי – וכזה הוא המבקר/הנציב – הוא הקובע אלו עדים להזמין ומה לדרוש מהם.** הוא (בניגוד לשופט) אינו "חיי" מפי הצדדים. למעשה אין בפניו בעלי דין מתחרים ... **אכן, אין מניעה שיוצע לו להזמין אדם מסוים כעד, אך ההחלטה היא בידי בלבד, וזאת לפי הקריטריון – אם תהיה "תועלת בדבר" לגילוי האמת.** החובה היחידה שהוא כפוף

לה היא חובת ההגינות כלפי מי שעלול להיפגע מביקורתו, או מחוות דעתו או מהחלטתו בעקבות בירור תלונה."

ראו: בן פורת, בעמ' 35 ו-67.

וכן ראו: אליעזר גולדברג "סוגיות בביקורת המדינה ממבט אישי" **היבטים בביקורת רשויות המדינה – כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג** 37, 50 (חני אופק – גנדלר, אהרון ברק, ענת הורוויץ עורכים, 2023); **בג"ץ בלוס-דוד**, פס' 15; יצחק זמיר **הסמכות המינהלית**, כרך ד – סדרי הביקורת המשפטית, 2371 (2017) (**להלן** – "זמיר"); יואב דותן **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי** כרך א' 95 (2022); **בג"ץ טרנר**, פס' 15 לפסק דינו של הנשיא (בדימ') שמגר.

131. ביקורת המדינה פועלת מזה עשרות שנים על-פי תורת ביקורת מקצועית, סדורה ועדכנית, התואמת תקני ביקורת מקצועיים בין-לאומיים.

132. תורת הביקורת, המעוגנת בהנחיות כתובות, מגדירה את המתודולוגיה של ביקורת המדינה, את הנורמות, עקרונות היסוד והכללים העומדים לרשות ביקורת המדינה בביצוע הביקורת. תורה זו מבטיחה את איכות הביקורת, את מקצועיותה, אמינותה ויעילותה, וזאת בכל שלבי הביצוע.

133. במתודולוגיית הביקורת קיימת הבחנה ברורה בין שני¹⁷ שלבים עיקריים. אין המדובר ב"עמדה" של מבקר המדינה, "...בכל הנוגע לסדר הדברים...", כפי שטוען הרמטכ"ל לשעבר (סעיף 15 לתגובתו המקדמית) אלא כאמור, במתודולוגיה מקצועית המקובלת במשרד מבקר המדינה מזה עשרות שנים, המעוגנת בנהלים כתובים:

(א) שלב 'עבודת השדה' (מכונה לעיתים גם שלב 'השטח') - הוא שלב איסוף המידע לקראת גיבוש טיוטת דוח. בשלב זה אוספת ביקורת המדינה מסמכים לרוב, וכן נפגשת עם כל גורם – שלדעת הביקורת, ולפי שיקול דעתה המקצועי והבלעדי הוא גורם רלוונטי **ובר-תועלת** (בלשונה של המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופטת ומבקרת המדינה לשעבר, מרים בן פורת ז"ל)¹⁸ **לחקר האמת**, שעשוי למסור מידע עובדתי ורלוונטי בהתייחס לנושא הביקורת הנבדק, מעבר למידע המצוי ברשותה והעולה ממסמכים. על בסיס אותו מידע שנאסף מגובשים ממצאי טיוטת דוח.

(ב) שלב מתן זכות הטיעון – לאחר גיבוש טיוטת דוח מובאים הממצאים שנאספו, יחד עם המסקנות וההמלצות הראשוניות שבטיטת הדוח לידיעת הגופים המבוקרים ומתבקשת התייחסותם לטיטת של **כל** הגופים המבוקרים, **כל** בעלי התפקיד העלולים להיפגע מהאמור בטיטת דוח, **כל** מי שנזכר בטיטת בהקשר של ליקוי או שניתן לזהותו (ועוד כמפורט בסעיף 172 להלן).

ראו: נוהל תהליך הביקורת השלם, נספח "10"; נוהל זכות הטיעון, נספח "11"; נוהל הטלת אחריות אישית, נספח "12".

¹⁷ כל שלבי הליך הביקורת מתוארים בנוהל תהליך הביקורת השלם (נספח "10"). שם מוסבר כי הליך הביקורת נחלק לחמישה שלבים, כשכל אחד מהם נחלק אף הוא למספר תתי-שלבים.

¹⁸ **בן פורת**, בעמ' 67.

תצלומים של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "תהליך הביקורת השלם", של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "זכות הטיעון – פנייה ושימוע" ושל הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי "דוחות שבעה באוקטובר ומלחמת חברות ברזל" (להלן בהתאמה – "נוהל תהליך הביקורת השלם", "נוהל זכות הטיעון" ו-"נוהל הטלת אחריות אישית") מצורפים לתגובה מקדמית זו ומסומנים בהתאמה "10" – "12".

134. מצד הגוף המבוקר, או בעל התפקיד, תכליתה של זכות הטיעון לאפשר להם הזדמנות נאותה להשמיע טענותיהם ביחס לממצאים שנאספו בעניינם; מצד ביקורת המדינה, תכליתה של זכות הטיעון, בנוסף לאלה, גם לדייק, לתקן ולאשרר את הממצאים שנאספו על-ידי צוותי הביקורת בשלב 'עבודת השדה', ובכך לערוך בקרה נוספת עליהם, ככל שנדרש.

ראו: נוהל זכות הטיעון, נספח "11".

135. בפועל, וכנהוג מזה עשרות בשנים, ברוב המכריע של הביקורות שמבצע משרד מבקר המדינה, מבוצעים שינויים בטיטות הדוח בעקבות מימוש זכות הטיעון. לעיתים מדובר בשינויים מהותיים ולעיתים מצומצמים, ובמקרים רבים נערכים גם שינויים בממצאים אישיים. במקרה של שינויים מהותיים¹⁹, ניתנת לגורמים המבוקרים, ולכל מי שהשינוי משפיע עליו גם זכות טיעון משנית, נוספת, דהיינו – זכות טיעון ביחס לאותם שינויים.

136. מתודולוגיה הביקורת מבטיחה שדוח הביקורת (הסופי) ייערך ויפורסם רק לאחר שמיעת התייחסות כל המבוקרים וכל בעלי התפקידים העשויים להיפגע, ככל שהתייחסותם תועבר (וגורמים נוספים כמפורט בסעיף 172 להלן) וכן שתתקוף התשתית העובדתית שבבסיס טיטות הדוח, ככל שנדרש.

137. לאור זאת, גם אין נגרמים, ולא יכולים להיגרם, הנזקים מפניהם מתריעים העותרת וכן הרמטכ"ל לשעבר, דהיינו – פגיעה בחקר האמת, פגמים בתשתית העובדתית ואי-שמיעת גורמים רלוונטיים.

ז(2) שלב 'עבודת השדה'

138. כאמור, בשלב 'עבודת השדה' (שלב 'השטח') מבוצע איסוף שיטתי של המידע הרלוונטי לנושא הביקורת הנבדק. המידע שנאסף עובר עיבוד וניתוח מקצועי, ועל בסיסו מגבשים צוותי הביקורת את ממצאי טיטות הדוח, שהגם שהם מטבעם (עד למיצוי זכות הטיעון וגיבוש דוח (סופי)) ממצאים ראשוניים ולכאוריים, הם מהווים תשתית עובדתית הולמת.

139. טיטות הדוח אינה, חלילה, "בלון ניסוי", כפי שטוען באופן שגוי מר יעקב אור, המצהיר מטעמה של העותרת, ביחס לארבע הטיטות (סעיף 14 לתצהירו). המידע שנאסף לצורך גיבוש טיטות הדוח נדרש להיות כזה שעל בסיסו ניתן יהיה לגבש ממצאי ביקורת משמעותיים, אשר רלוונטיים לנושא הביקורת הנבדק ולמטרותיה.

140. כך, לצורך גיבוש הממצאים, על ביקורת המדינה לאסוף ראיות מספיקות ומתאימות. **מתאימות** - הכוונה ראיות שהן רלוונטיות לשאלות הביקורת ולמטרותיה, ראיות תקפות, היוצרות בסיס

¹⁹ להרחבה בדבר "שינוי מהותי", ראו ה"ש 22 להלן.

להערכת הנושא הנבדק וכן ראיות מהימנות, הנתמכות בנתונים מאמתים. **מספיקות** – הכוונה שעל ביקורת המדינה לאסוף כמות מספיקה של ראיות שיתמכו בממצא הביקורת המצוי בטיוטה.

ראו: נוהל גיבוס ממצא ביקורת, עמ' 2, נספח "13"; נוהל ראיות הביקורת, עמ' 1-2, נספח "14".

תצלום של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "גיבוס ממצא ביקורת" (להלן – **"נוהל גיבוס ממצא ביקורת"**) מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "13"; תצלום של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "ראיות הביקורת" (להלן – **"נוהל ראיות הביקורת"**) מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "14".

141. טיוטת דוח תגובת רק לאחר שביקורת המדינה סבורה, לפי שיקול דעתה הבלעדי ומומחיותה, שהתשתית העובדתית שנאספה בשלב 'עבודת השדה' הולמת, עומדת בדרישות האמורות לעיל, וניתן לבסס עליה את ממצאי טיוטת הדוח.

142. אף על פי כן, טיוטה כשמה כן היא – טיוטה. היא אינה דוח ביקורת (סופי), **ואינה מהווה החלטה**. היא שלב מבין שלבי הליך הביקורת, מצע למימוש זכות הטיעון, שאחריה, כמפורט בפרק 3) להלן, עוד צפויים שינויים טרם פרסום דוח (סופי).

143. במאמר מוסגר יצוין כי העותרת מתיימרת להציג את מר אור (שעזב את משרד מבקר המדינה לפני למעלה מעשור) כמומחה לענייני ביקורת המדינה (סעיף 81 לעתירה); למען הסר ספק – ביקורת המדינה חולקת על מרבית תצהירו של מר אור, אשר קשה להשתחרר מן הרושם, שמא שם לו למטרה להטיל דופי במבקר המדינה ועובדי משרדו. מכל מקום, בפסיקת בית המשפט הנכבד נקבע כי בהליכים מנהליים, במחלוקת שבין מומחים, יש להעדיף את עמדת הרשות המנהלית, הנסמכת על מומחיה.

ראו: בג"ץ 4874/21 אליקים בן ארי בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל, פס' 33 (נבו 6.2.2022).

איסוף מידע באמצעות עיון במסמכים וקיום פגישות

144. הואיל וביקורת המדינה מתבצעת בהליך אינקוויזיטורי, נתונה כאמור לביקורת המדינה הסמכות הבלעדית ושיקול הדעת הבלעדי לבחור את כלי הביקורת המתאימים לראיות שהיא נדרשת לאסוף בשלב 'עבודת השדה', לרבות עיון במסמכים, קיום פגישות, איסוף נתונים וניתוחם, ועוד.

145. ביקורת המדינה מתבססת בראש ובראשונה על תיעוד פורמלי, כתוב, שהוא מידע של הגופים המבוקרים.

146. מבקר המדינה אינו קובע ממצאי מהימנות של 'עדים'. ממצאי הביקורת מסתמכים על אדנים מקצועיים ואובייקטיביים ברורים, אשר מבוססים על עובדות הניתנות להוכחה באופן מקצועי ובלתי תלוי, באמצעות אסמכתאות שבידי הביקורת.

לא בכדי, חוק יסוד: מבקר המדינה הקנה למבקר המדינה סמכות רחבה במיוחד לדרוש מהגוף המבוקר כל מידע הדרוש לדעת מבקר המדינה לשם עריכת הביקורת, ובכלל זאת "ידע, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת" (סעיף 3 לחוק היסוד). כך, גם סעיפים 11 ו-12 לחוק מבקר המדינה מקנים למבקר המדינה סמכות רחבה לדרוש מידע.

147. כמו כן, איסוף המידע בשלב 'עבודת השדה' יכול (אך לא חייב) שיעשה גם באמצעות פגישות יזומות שעורכים צוותי הביקורת עם בעלי תפקידים, שלדעת הביקורת ולפי שיקול דעתה הבלעדי הם גורמים רלוונטיים וברי-תועלת לגילוי האמת, שעשויים למסור מידע עובדתי ורלוונטי על הגוף המבוקר, בהתייחס לנושא הביקורת הנבדק, מעבר למידע המצוי ברשותה של הביקורת והעולה ממסמכים.

148. אלו עשויים להיות בעלי תפקידים בהווה, בגוף המבוקר, כאלו שכיחנו בגוף המבוקר בעבר, או גורמים נוספים הרלוונטיים לנושא הביקורת הנבדק.

149. בפרקטיקה, עבודת השדה נמשכת לרוב מספר חודשים; לעניין הפגישות - בתחילה, צוותי הביקורת מעריכים עם אילו בעלי תפקידים יש להיפגש, ומבקשים לקיים עימם פגישות. בד בבד, נאספים מסמכים רבים ממקורות שונים, ומתנהלות התכתבויות שוטפות עם מבוקרים ובעלי תפקידים רלוונטיים. בהמשך, ככל שמתקדמות הפגישות ומבוצע עיון במסמכים, מתחדדים צרכי הביקורת, ולעיתים מתעורר צורך להיפגש עם גורמים נוספים, לעיתים אף בהמלצת הגוף המבוקר. כפי שיפורט בפרק 3) להלן, לעיתים גם, לאחר שמגובשת טיוטה ולאחר שמתקבלות התגובות של הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים במסגרת מימוש זכות הטיעון שלהם, עולה הצורך לקבל הבהרות נוספות מבעלי תפקידים שעמם התקיימו כבר פגישות או בעלי תפקידים נוספים הדרושים מבחינה עובדתית. במקרים כאלו מבוצעת, בהתאם לשיקול דעתה הבלעדי של הביקורת, השלמה של 'עבודת השדה', בכתב או באמצעות פגישות נוספות.

150. לדוגמה, העותרת צירפה לעתירתה (נספח יא'), הודעת מבקר המדינה מיום 18.8.2025, בה צוין כי בביקורות שעוסקות בכשל המרכזי שהוביל לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' (ביקורות שאינן ארבע הביקורות נשוא העתירה דנן), פנה מבקר המדינה למגוון בעלי תפקידים בכירים, בדרג המדיני ובדרג הצבאי (לרבות לרמטכ"ל לשעבר) במטרה לתאם עמם פגישות, כחלק מביצוע שלב 'עבודת השדה'.

תצלום של הודעת מבקר המדינה מיום 18.8.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "15".

151. באותן ביקורות – שאינן נשוא העתירה - הרמטכ"ל לשעבר הוא גורם רלוונטי ובר-תועלת, מבחינה עובדתית, לצורך איסוף הנתונים לגיבוש טיוטות דוחות. לכן, בחודשים אפריל ואוגוסט 2025, העביר משרד מבקר המדינה לרמטכ"ל לשעבר שאלות, וכן בקשות לקיים עמו פגישות, ולמן חודש אוגוסט 2025 מתקיימת סדרת פגישות עתיות פרטניות עליה סוכם עם הרמטכ"ל לשעבר, בנוכחות עשרות עובדי ביקורת מכל החטיבות הרלוונטיות במשרד מבקר המדינה. בפגישות אלו החל הרמטכ"ל לשעבר להציג את עמדתו בהרחבה בקשר לאותן ביקורות, והוא צפוי להמשיך ולעשות כן בפגישות נוספות ביחס לאותן ביקורות.²⁰

152. יצוין, כי בניגוד לטענת הרמטכ"ל לשעבר (סעיפים 28-29 לתגובתו), באותן ביקורות שעוסקות כאמור בכשל המרכזי שהוביל לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', כבר בחודש אפריל 2025 פנתה ביקורת המדינה לרמטכ"ל לשעבר, וכן לבעלי תפקידים בכירים נוספים בצה"ל

²⁰ לשלמות התמונה יצוין כי הרמטכ"ל לשעבר הבהיר, כי שיתוף הפעולה שלו עם ביקורת המדינה אינו גורע מטענותיו כפי שעולות במכתביו (נספחים 1, 2 ו-5 לתגובתו המקדמית) ואינו מהווה ויתור על אותן טענות.

(בעבר ובהווה), בבקשה לתאם עמם פגישות, וכן הפנתה לאותם בעלי תפקידים שאלות שיהוו מצע לאותן פגישות. הפנייה לתיאום פגישות נעשתה באמצעות מנהלת יסודות – גוף ייעודי בצה"ל, שהוקם על מנת לקשר בין צה"ל לבין ביקורת המדינה (להלן – "המנהלת") (סעיף 16 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נספח "5"), וזאת - בהתאם למנגנון שנקבע בין הצדדים במתווים המוסכמים, לפיו, תיאום "פגישות עם בעלי תפקידים שהיו בגופים המבצעים בזמן האירועים נשוא הביקורות ושסיימו את תפקידם בצה"ל.... יבוצע באמצעות צה"ל" (סעיף 16 למתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "8").

153. כפי שיפורט בפרק ח(2) להלן, גם באשר **לארבע הביקורות**, יזמה ביקורת המדינה, בשלב 'עבודת השדה', כלומר – טרם גיבוש טיוטת דוח - פגישות עם מאות בעלי תפקידים רלוונטיים בגופים המבוקרים, מהם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל.

העדר חובה לקיים פגישה עם כל אדם הנזכר בטיטוט הדוח

154. לצד האמור לעיל, ביקורת המדינה היא המוסמכת לקבוע, לפי שיקול דעתה הבלעדי, ומומחיותה עם אילו גופים מבוקרים, ועם אילו בעלי תפקידים ייערכו פגישות בשלב עבודת השדה, כלומר – טרם גיבוש טיוטת דוח, וזאת בהתאם לנסיבות העניין ולצרכי הביקורת.

155. בשלב 'עבודת השדה', אין חובה – בדין או בהנחיות מבקר המדינה - לשמוע בעל תפקיד כלשהו, ובכלל זה בעל תפקיד שיוזכר בטיטוט הדוח; זאת, אף כאשר מיוחסת לו בטיוטה ביקורת אישית. בפסיקת בית המשפט הנכבד ובספרות נקבע במפורש בהקשר זה, כי בהליכים מנהליים בכלל, ובביקורת המדינה בפרט, חובת שמיעת בעלי תפקידים חלה אך ורק בטרם קבלת החלטה סופית של הרשות; ובביקורת המדינה – אך ורק טרם גיבוש דוח ביקורת (סופי) ולא טרם טיוטה.

ראו: בג"ץ טרנר, פס' 6 לפסק דינו של כב' השופט גולדברג; **בן פורת**, בעמ' 35 ו-67; דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א, 472 (2010); פרק ז(3) להלן.

156. כאמור, בשלב עבודת השדה נפגשת ביקורת המדינה עם כל גורם הנתפס, בעיניה, כרלוונטי ובר-תועלת לחקר האמת, שעשוי למסור מידע עובדתי רלוונטי ביחס לנושא הביקורת הנבדק, מעבר למצוי ברשותה והעולה מן המסמכים. טיוטת הדוח נכתבת אך ורק על יסוד שכנוע מקצועי של ביקורת המדינה, כי ממצאי הביקורת מתבססים על תשתית עובדתית הולמת טרם גיבושם.

157. אף מר אור מטעמה של העותרת, סבור כי על ביקורת המדינה לאסוף, בשלב 'עבודת השדה', את כלל הממצאים "...שיהוו את הבסיס ההכרחי לגיבוש הביקורת" (סעיף 14 לתצהירו) בנושא הנבדק.

158. ההחלטה האם להיפגש עם בעל תפקיד מסוים במהלך 'עבודת השדה' מצויה בליבת שיקול הדעת המקצועי של ביקורת המדינה, היא אינה אוטומטית, פורמלית, אלא נשקלת בעת ביצוע ביקורות, כדבר שבשגרה (להבדיל משמיעת הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים לאחר משלוח טיוטת הדוח, אשר מתחייבת כחלק ממימוש זכות הטיעון שלהם).

159. משרד מבקר המדינה מפעיל שיקול דעת פרטני לגבי כל גוף מבוקר, ולגבי כל בעל תפקיד. יודגש בהקשר זה, כי מבקר המדינה עצמו בוחן ומאשר כל טיוטת דוח ביקורת טרם מסירתה להתייחסות

גופים מבוקרים ובעלי תפקידים. באישור זה מגולם גם שיקול דעתו של מבקר המדינה ביחס להליכי הביקורת העומדים ביסודה של טיטוט הדוח.

160. בעתירה גלומה הנחת יסוד שגויה (למשל, סעיף 114; בתגובתו המקדמית של הרמטכ"ל לשעבר מדובר בטענה, למשל בסעיף 14), לפיה כל בעל תפקיד המיוחסת לו ביקורת אישית בטיטוט דוח, הינו בהכרח גורם מרכזי לגיבוש התשתית העובדתית נשוא דוח הביקורת או בהכרח גורם המשפיע על "...מהות האירועים המבוקרים..." (סעיף 11 לתצהיר אור), ולכן בהכרח, על ביקורת המדינה להיפגש עמו בשלב גיבוש הטיטוט.

161. לא כך הם פני הדברים. ישנם מקרים בהם מיוחסת בטיטוט דוח ביקורת אישית לבעל תפקיד מסוים, אך הוא אינו גורם דרוש לצורך מסירת מידע, או לצורך גיבוש התשתית העובדתית שביסוד אותה ביקורת אישית בהתחשב במידע שכבר מצוי בידי ביקורת המדינה בשלב זה.

162. כאמור, ביקורת המדינה בודקת את תפקוד הגוף המבוקר בנושא מסוים. תכליתן של הפגישות שעורכת הביקורת עם בעלי תפקידים בשלב 'עבודת השדה', היא לאסוף מידע ונתונים אודות הגוף המבוקר (במקרה דן – צה"ל וגופים מבוקרים אחרים) מפי אותם בעלי תפקידים. עם זאת, במהלך איסוף המידע בגוף המבוקר, עשויים להתגבש גם ממצאים שלדעת ביקורת המדינה מחייבים ביקורת אישית. אין ללמוד מכך שבעל התפקיד, שלו יוחסה ביקורת אישית בשלב הטיטוט, הינו בהכרח מרכזי לנושא הביקורת הנבדק, או בהכרח השפיע על "...מהות האירועים המבוקרים..." (סעיף 11 לתצהיר אור) ואין ללמוד מכך שביקורת המדינה בהכרח צריכה הייתה לשמוע אותו בעל תפקיד בשלב 'עבודת השדה'. שמיעתו של בעל התפקיד, ביחס לאותה ביקורת אישית, תיעשה כחלק מזכות השימוע שלאחר הטיטוט.

163. ועוד. שאלת חיוניותו של בעל תפקיד פלוני לאיסוף הממצאים בשלב 'עבודת השדה', נגזרת, מטבע הדברים, לצד כלל נסיבות העניין, גם מסוג הממצא שביקורת המדינה מבקשת לבסס לגביו. ככל שמדובר בממצא חמור יותר, רמת הביסוס בשלב 'עבודת השדה' תידרש להיות משמעותית יותר, ולהיפך. לשם הדוגמה, כשהביקורת האישית נוגעת לאחריות מתוקף תפקיד, ולכשלים שנמצאו ביחידה שעליה בעל התפקיד מופקד, ככלל אין הכרח, שביקורת המדינה תיפגש עם בעל התפקיד שלו מיוחסת הביקורת האישית.

164. **ואכן**, בשלל הליכי ביקורת שקיימה ביקורת המדינה, גם בתקופת כהונתם של מבקרי מדינה קודמים, הועברו טיטוט דוח לגופים מבוקרים, הן לדרג מדיני, הן לדרג אזרחי והן לדרג צבאי, לרבות לבעלי תפקידים שיוחסה להם ביקורת אישית, בלא שהתבקשו ובלא שהתקיימו פגישות עימם קודם לגיבוש הטיטוט, משום שלא היה בכך צורך.

165. כך ארע אך לאחרונה, בביקורות אחרות על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'. למשל, בביקורת שעסקה בניהול הממשלתי של התחום האזרחי במלחמת חרבות ברזל, יוחסה בטיטוט הדוח ביקורת אישית לדרג מדיני, בין היתר, לראש הממשלה, לשר הביטחון שכהן בתקופה הנבדקת ולשרי ביטחון קודמים וכן לראשי המטה לביטחון לאומי שכהנו בתפקיד למן שנת 2020, בגין אי-השלמת הפעולות הנדרשות להסדר הסמכות והאחריות לניהול ההיבטים האזרחיים של העורף, בזמן לחימה; והכל - **מבלי** שביקורת המדינה נפגשה עם אותם גורמים טרם גיבוש טיטוט הדוח ומבלי שפגישה כזו נתבקשה טרם משלוח הטיטוט.

ראו: מבקר המדינה, הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל (2025) (להלן – "דוח הניהול הממשלתי").

166. גם בביקורות נוספות שערך מבקר המדינה על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל יוחסה ביקורת אישית בטיטות דוח לדרג מדיני, בלא שנתבקשו ובלא שנתקיימו עמו פגישות קודם לגיבוש הטיטות. כך למשל, בביקורת שעסקה בהעדר תפיסת הביטחון הלאומי והשפעתה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל, בביקורת שעסקה בפעילות הקבינט החברתי-כלכלי בתקופת המלחמה ובתקופה שקדמה לה, ביקורת שעסקה בטיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך המלחמה במישור האזרחי-כלכלי ובביקורת על הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי המלחמה.

ראו: מבקר המדינה, היעדר תפיסת ביטחון לאומי וההשפעה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל (2025); מבקר המדינה, הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה (2025); מבקר המדינה, טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל – המישור האזרחי-כלכלי (2025); מבקר המדינה, הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל (2025) (להלן בהתאמה – "דוח העדר תפיסת ביטחון לאומי", "דוח הקבינט החברתי-כלכלי", "דוח טיפול הממשלה ביישובי הצפון" ו-"דוח הטיפול בבריאות הנפש").

167. כך נעשה גם בהליכי ביקורת נוספים, בעבר. למשל, בדוח מבקר המדינה בנוגע לאסון השריפה בכרמל; בדוח מבקר המדינה שעסק בניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת; בדוח מבקר המדינה שעסק בהטבות שכר בבנק ישראל; בדוח מבקר המדינה שבדק האגודה למען החייל וכהנה וכהנה הליכי ביקורת נוספים.

ראו: מבקר המדינה, דוח ביקורת על השריפה בכרמל – דצמבר 2010 מחדלים, כשלים ומסקנות (2012) (להלן – "דוח השריפה בכרמל"); מבקר המדינה, האגודה למען החייל (2009); מבקר המדינה, דוח ביקורת על בנק ישראל – הטבות שכר (2006); מבקר המדינה, דוח ביקורת על ניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת - חברת "ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ" (2007).

168. בפרק ח(5) להלן נראה כי גם במתווים המוסכמים ניתן ביטוי למתודולוגיית הביקורת הקיימת, לפיה אין הביקורת מחויבת לקיים פגישות עם כל בעלי התפקידים העשויים להיפגע מטיטות הדוח, בשלב 'עבודת השדה'.

169. ממילא שגויה בעליל טענת העותרת (סעיף 115 לעתירה) כי מדובר ב"מהלך תקדימי – ובניגוד לנוהגי העבר...".

ז(3) שלב מתן זכות הטיעון

זכות הטיעון המוקנית בביקורת המדינה

170. עם סיום 'עבודת השדה', מובאים הממצאים שנאספו לידיעת הגופים המבוקרים ולגורמים נוספים (ראו פירוט להלן), וזאת על מנת לאפשר להם לממש את זכות הטיעון – להציג את הסבריהם, ולשטוח את טענותיהם.

171. מתודולוגיית הביקורת מבטיחה שדוח ביקורת (סופי) ייערך ויפורסם רק לאחר שמיעת התייחסות כל הגופים המבוקרים וכל בעלי התפקידים העשויים להיפגע, ואף גורמים נוספים.²¹

172. בהתאם, ביקורת המדינה מקנה זכות טיעון רחבה וקפדנית, כך שהזכאים להגיב על טיוטת דוח הינם: כל מי שעלול להיפגע מהאמור בטיטוט דוח הביקורת – אף אם אינו גוף מבוקר או בעל תפקיד בו – ואשר מיוחסים לו ממצא או המלצה העלולים לפגוע בו, בשמו הטוב, בכבודו או להסב לו פגיעה כלכלית ישירה; כל מי ששמו מוזכר בטיטוט הדוח בהקשר של ליקוי או שניתן לזהותו, וכן כל מי שטיטוט דוח הביקורת ממליצה לו לנקוט פעולה או המליצה דבר מה לגביו, אף אם אין ממצא ביקורת בעניינו.

ראו: נוהל זכות טיעון, עמ' 1, נספח "11"; נוהל הטלת אחריות אישית, עמ' 1, נספח "12".

173. מסירת טיוטת הדוח להתייחסות הגוף המבוקר, או לכל אדם שלו עומדת זכות טיעון כאמור, מאפשרת להם להשיב לטיטוט הדוח, להעמיד דברים על דיוקם, להשיג על העובדות ועל הדרך שבה ביקורת המדינה מציגה אותן עובדות בטיטוט הדוח או מפרשת אותן, לערער על הממצאים, המסקנות וההמלצות, להוסיף מידע רלוונטי, להציף סוגיות שלא נכללו בטיטוט הדוח וכן לטעון כל טענה בהתייחס לטיטוט הדוח.

174. כאמור, מבחינתה של ביקורת המדינה, זכות הטיעון מאפשרת בקרה נוספת על הממצאים שנאספו בשלב עבודת השדה, ככל שנדרש – מדייקת, מתקנת, או מאשררת אותם, באמצעות שיתופם עם הגוף המבוקר ועם בעל התפקיד הרלוונטי וקבלת התייחסותם.

175. למשל, לעיתים, לאחר שמתקבלות התגובות של הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים הרלוונטיים במסגרת מימוש זכות הטיעון שלהם, עולה הצורך לקיים פגישות עם בעלי תפקידים שכבר התקיימו עמם פגישות בעבר, או בעלי תפקידים נוספים הדרושים מבחינה עובדתית. לעיתים, עולה הצורך לבקש ולאסוף מידע כתוב נוסף. במקרים כאלו, מבוצעת כאמור השלמה של 'עבודת השדה', ונערכות, במידת הצורך, פגישות נוספות.

176. תפקידה של זכות הטיעון בהליך המנהלי, בהקשר של השלמת התשתית העובדתית ודיוקה, נלמד היטב גם מהספרות והפסיקה העוסקות בכלל השימוע. קולעים לענייננו, למשל, דבריו של כבוד השופט (בדימוס), יצחק זמיר, בספרו **הסמכות המינהלית**, כרך ב- ההליך המינהלי (2011), באלו המילים:

"טעמים טובים תומכים בכלל השימוע. ראשית, מבחינתו של אדם שעשוי להיפגע מהחלטה מינהלית, השימוע נותן לו, כמי שקרוב ובקיא בעניין הנדון, הזדמנות להעמיד דברים על דיוקם ולהציג בפני הרשות המינהלית מידע ושיקולים המדברים בזכותו או לטובתו. מבחינת הרשות המינהלית, המידע והשיקולים המוצגים על ידי מי שנוגע בדבר משלימים את תשתית הנתונים, מבהירים את הבעיה שהרשות צריכה להכריע בה, מציגים את התמונה מזווית שונה ולכן גם עשויים לשפר את ההחלטה. אלה הם שיקולים מעשיים."

(זמיר, עמ' 1148).

²¹ אלא אם הללו בחרו שלא להישמע.

177. דברים דומים נכתבו גם בספר פרי עטו של ב"כ העותרת:

"...חוסר בתשתית ראייתית עשוי לחפוף לפגיעה בזכות הטיעון של הנפגע בכוח. במשפט המינהלי חל כלל חשוב הגורס, כי על הרשות המחליטה ליתן לכל מי שזכויותיו עלולות להיפגע מפעולותיה הזדמנות לשטוח את טענותיו. חפיפה זו מקורה באחת מתכליות זכות הטיעון: שיפור דרך קבלת ההחלטה המינהלית ואיכותה על ידי כך שההחלטה תתקבל על בסיס מירב המידע. במתן זכות הטיעון למי שעתיד להיפגע מההחלטה המינהלית, מוסיפה הרשות המינהלית נתונים עובדתיים ושיקולים נוספים למעגל השיקולים שאותם היא שוקלת. ההנחה היא, שתשתית עובדתית רחבה - אם כי רלוונטית - ושקילת מירב השיקולים הרלוונטיים, יובילו להחלטה מיטבית. אם כן, באמצעות זכות הטיעון מעבה הרשות המינהלית את התשתית הראייתית טרם קבלת החלטתה, ומכאן החפיפה החלקית בין החובה להניח תשתית ראייתית כאמור לבין זכות הטיעון."

ראו: אליעד שרגא ורועי שחר **המשפט המינהלי: עילות ההתערבות כרך שלישי** 131-130 (2008) (להלן – "שרגא ושחר - עילות ההתערבות").

178. הפסיקה אף קובעת כי זכות הטיעון נועדה, בין היתר, לאפשר לאדם להעלות בפני הרשות טענות הנוגעות לתשתית העובדתית שבכוונתה להסתמך עליה, וזוהי "דרך המלך" להתמודדות עם אותה תשתית עובדתית. כך, למשל, נפסק **בבג"ץ התאחדות התעשיינים**, בפס' 4:

"...[ש]דרך המלך להתמודד עם התשתית העובדתית או המקצועית שהרשות שוקלת להתבסס עליה (למשל, דוח שערך מומחה מטעמה) היא להגיש לרשות חוות דעת מקצועית שמסקנתה שונה. **לשם כך, בין היתר, נועדה זכות הטיעון.** החלטת הרשות נדרשת להתבסס על מכלול הנתונים הרלוונטיים שנאספו, לרבות חוות הדעת הנוגדת, ולייחס לכל אחד מהם משקל הולם. או אז זכאי אדם שנפגע מהחלטה קונקרטיית שנתקבלה לתקוף אותה בעילה מינהלית, ובכלל זה לטעון שלא ניתן משקל מתאים לנתונים שעליהם הצביע ועל כן היא אינה סבירה. זהו אפוא השלב המתאים לתקיפת ההחלטה – לאחר שניתנה – ולמעט במקרים חריגים ויוצאי דופן, יימנע בית המשפט מלקיים ביקורת שיפוטית על הליכי איסוף התשתית העובדתית במנותק מהחלטה מינהלית קונקרטית."

179. האמור לעיל בנוגע לתפקידה של זכות הטיעון בהליך המנהלי, וכן לתכליתה של זכות הטיעון בביקורת המדינה, יש בו כשלעצמו כדי לדחות טענת העותרת, למשל בסעיף 115 לעתירה, כי הליך הביקורת נשוא ארבע הביקורות "...נעשה באופן הפוך מהמתחייב מביקורת המדינה..." ואת טענת הרמטכ"ל לשעבר כי מתודולוגיית הביקורת המקצועית הנהוגה מזה עשרות שנים בביקורת המדינה היא "...שיטה לקויה, לא חוקית ולא רציונלית..." (סעיף 63 לתגובתו).

180. בנוסף, לאחר מסירת הטיטות, ככל שהדבר נדרש, מתקיימות גם פגישות עם הגופים המבוקרים ועם בעלי התפקידים הרלוונטיים, לבקשתם, לשם קבלת התייחסותם לטיטות הדוח, להבהרות ולהשלמות נדרשות.

181. נוהל זכות הטיעון קובע בהקשר זה כי "על פי רוב תוקנה למבוקר המעוניין בכך גם זכות טיעון בעל פה, לאחר ששלח תגובה כתובה על הפנייה" (עמ' 3, נספח "11").

182. יצוין שבארבע הביקורות, קיבלה על עצמה ביקורת המדינה, **כברירת מחזל**, להיענות לכל בקשה לקיום פגישה בעל-פה במסגרת מימוש זכות הטיעון, בין אם המבקש נפגש עם הביקורת בשלב 'עבודת השדה', קודם גיבוש הטיטה, ובין אם לאו.

183. ועוד. ביקורת המדינה מקנה כאמור, במקרים המתאימים, גם **זכות טיעון משנית**.

ראו: נוהל נוסח "כמעט סופי" של דוח ביקורת, נספח "16".

תצלום של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "נוסח כמעט סופי של דוח ביקורת" (להלן – "נוהל נוסח כמעט סופי של דוח ביקורת") מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "16".

184. כך, כאשר נערכים שינויים מהותיים²² בטיטות הדוח לאחר מימוש זכות הטיעון הראשית, מועברת טיטות דוח מעודכנת, או חלקים ממנה, לפי העניין, לגופים המבוקרים או לבעלי התפקידים הרלוונטיים, לצורך קבלת תגובה נוספת, שנייה, לשינויים שבוצעו.

185. לשלמות התמונה יצוין כי לשם מימוש אפקטיבי של זכות הטיעון, עומדת לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים הנזכרים בטיטות הדוח גם זכות העיון אשר ניתנת, מטבע הדברים, רק לאחר שגובשה טיטות דוח כאמור.

ראו: נוהל זכות העיון, נספח "17".

תצלום של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה: "זכות העיון" (להלן – "נוהל זכות העיון") מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "17".

שינויים בטיטות הדוח בעקבות מימוש זכות הטיעון

186. תגובות הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים להם עומדת זכות טיעון מתקבלות במשרד מבקר המדינה ונבחנות, כחלק בלתי נפרד מהליך הביקורת, "...בעיון, בלב פתוח ובנפש חפצה" (נוהל גיבוש דוח סופי, עמ' 2, נספח "18").

תצלום של הנחיית מבקר המדינה שכותרתה "גיבוש הצעת התמ"ה [תיק מבקר המדינה – הח"מ]" (להלן – "נוהל גיבוש דוח סופי") מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "18".

187. התגובות נבחנות באופן מדוקדק ומקצועי הן על-ידי צוותי הביקורת, והן על-ידי גורמי בקרה נוספים במשרד מבקר המדינה, שתפקידם לוודא כי התגובות נבחנו לעומקן וכי בוצעו בטיטות הדוח, במידת הצורך, השינויים הנדרשים. גם מבקר המדינה עצמו נדרש לתגובות.

188. **תגובות הגורמים המבוקרים מביאות, ברוב המכריע של הביקורות שמבצע משרד מבקר המדינה, לשינויים בטיטות הדוח. שינויים אלו עשויים לכלול השלמת פרטים, הוספת נתונים, דיוק עובדות, השמטת חלקים, החמרה או הקלה בממצאים, לרבות ממצאים הנוגעים לביקורת אישית ואף הסרה מלאה של הערות אישיות.**

189. כך למשל, נערכו שינויים בטיטות דוחות, בממצאים הנוגעים לביקורת אישית, עקב מימוש זכות הטיעון בדוח מבקר המדינה שעסק באסון השריפה בכרמל; בדוח מבקר המדינה שעסק בתפקידם ובהתנהלותם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית; בדוח מבקר המדינה שעסק בהיבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות לכנסת, וכן בדוחות ביקורת רבים נוספים.

²² נוהל נוסח "כמעט סופי" של דוח ביקורת (נספח "16") קובע כי שינויים מהותיים עשויים להיות, בין היתר "החמרה בנוסח הליקוי; "הטלת האחריות של גוף מבוקר אחד על גוף אחר"; ו-"שינוי מהותי בתכולת הדוח". במקרים של מחיקת ביקורת אין ניתנת זכות טיעון משנית משום שאין בה צורך.

ראו: דוח השריפה בכרמל; מבקר המדינה, המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - תפקידם והתנהלותם (2020); מבקר המדינה, היבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות לכנסת (2025).

190. גם בארבע הביקורות, נשקלים בימים אלו - בעקבות שמיעת הגורמים השונים במסגרת מימוש זכות הטיעון - שינויים בארבע הטיטות, לרבות שינויים בביקורת אישית.

191. יצוין כי ביקורת המדינה מבצעת עשרות ביקורות מדי שנה, ותחת כהונתו של מבקר המדינה הנוכחי נערכו כשש מאות דוחות ביקורת. מאות עובדי משרד מבקר המדינה, שבידם הופקדה הסמכות לערוך ביקורת, הם בעלי מקצועיות ייחודית בתחום הביקורת, עובדים מנוסים ביותר ונטולי פניות. הביקורת היא לחם חוקם. אין להטיל דופי בכלים שבידיהם, בכישוריהם וביכולתם להאזין ברוב קשב למבוקרים ולבעלי תפקידים, בלב פתוח ובנפש חפצה, ולתקן, אם כך נדרש, את טיטות הדוח, בהתאם לשיקול דעתם המקצועי.

192. אף מר אור מטעמה של העותרת מודה בפה מלא כי נערכים שינויים בטיטות דוחות בעקבות מימוש זכות הטיעון, ובלשונו:

"...מימוש זכות הטיעון בשלב של קבלת התייחסות לטיטות הדו"ח עשויה [כך במקור – הח"מ] לשנות את הדו"ח הסופי כך שיוסרו ממנו ממצאים או קביעת אחריות הנוגעת לגוף או לאדם, אם הביקורת השתכנעה כי כך ראוי."
(סעיף 22 לתצהיר מר אור).

193. בנוסף, העובדה שמוקנית בביקורת המדינה, כעניין שבמדיניות גם זכות טעון משנית במקרים המתאימים, כמפורט לעיל, מלמדת בהכרח כי ביקורת המדינה מקבלת על עצמה, כחלק בלתי נפרד מהליך הביקורת, שבשלב מימוש זכות הטיעון עשויה טיטות הדוח להשתנות, לחומרה או לקולא, ואף באופן מהותי.

194. דהיינו, זכות הטיעון בביקורת המדינה אינה טכנית, למראית עין; היא אפקטיבית, מהותית, וברוב המקרים של המקרים משפיעה בפועל על שייכת בדוח הביקורת (הסופי), להבדיל מהטיטה.

195. לאור זאת, הנחת היסוד הגלומה בעתירה (למשל, בסעיפים 117 ו-119), הנחה שמקבלת ביטוי מפורש בתגובת הרמטכ"ל לשעבר (למשל בסעיף 15) לפיה - מרגע שגובשה טיטות דוח דעתה של ביקורת המדינה נעולה, וזכות הטיעון היא חסרת משמעות, ניתנת למראית עין בלבד או בלשונו של הרמטכ"ל לשעבר (סעיף 32 לתגובתו המקדמית), בבחינת "מצוות אנשים מלומדה" - היא הנחה שגויה, שמשקפת אי-הבנה יסודית של הליכי ביקורת המדינה, מנותקת מהמציאות רבת השנים, המלמדת שהרוב המכריע של טיטות דוחות של ביקורת המדינה משתנה בעקבות מימוש זכות הטיעון, נסתרת מן העובדה שגם באשר לארבע הטיטות נשוא העתירה, נשקלים בימים אלה שינויים בעקבות מימוש זכות הטיעון ועוד צפויים להישקל עם גמר מימוש זכות הטיעון, והיא אף אינה עולה בקנה אחד עם האמור בתצהירו של אור מטעמה של העותרת כאמור.

196. יצוין, כי התיזה המציגה את זכות הטיעון לאחר גיבוש טיטות דוח כחסרת משמעות, נסתרת חזיתית גם מההסכמות אליהם הגיעו צה"ל וביקורת המדינה במתווים המוסכמים.

197. כפי שיפורט בהרחבה בפרק ח(5) להלן, במתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 (נספח "5"), אשר נחתם בידיעתו ובהסכמתו של הרמטכ"ל לשעבר, שעה שפיקד על צה"ל, עוגנה האפשרות שבעלי תפקידים בצה"ל ישמעו בפני ביקורת המדינה אך ורק לאחר שתשלחנה טיוטות של דוחות. כלומר, שיגובשו טיוטות מבלי שביקורת המדינה תפגוש ולו בעל תפקיד אחד בצה"ל (אפשרות שבסופו של יום לא מומשה שכן לארבע הטיוטות קדמו פגישות שקיימו צוותי הביקורת עם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל (ראו פרק ח(2) להלן)). לו סברו צה"ל והרמטכ"ל לשעבר, בזמן אמת, עת נחתמו המתווים המוסכמים, כי דעתה של ביקורת המדינה נעולה לאחר כתיבת טיוטת דוח, וזכות הטיעון לאחריה היא למראית עין בלבד, ודאי שלא היו מסכימים לעגן האפשרות שהביקורת לא תשמע ולו בעל תפקיד אחד בצה"ל טרם כתיבת הטיוטה. במילים אחרות, התנהגותו של הרמטכ"ל לשעבר בזמן אמת מלמדת שגם לשיטתו זכות הטיעון היא בהחלט אפקטיבית לאחר משלוח הטיוטה.

הענקת זכות טיעון לאחר גיבוש טיוטת דוח – מתודולוגיה ראויה לפי הדין

198. דרישת העותרת והרמטכ"ל לשעבר כי על ביקורת המדינה ליתן זכות טיעון, באופן קבע, עוד טרם גיבוש טיוטת דוח, לא זו בלבד שאינה תואמת המתודולוגיה המקצועית של ביקורת המדינה, אלא שהיא אף נעדרת יסוד בדיון, עומדת בניגוד להלכה הפסוקה של בית משפט נכבד זה, ומטעם זה אף לא נתמכה באסמכתא משפטית כלשהי.

199. הלכה היא כי על הרשות המינהלית להעניק זכות טיעון לנפגע הפוטנציאלי **טרם קבלת החלטה מינהלית סופית ומוחלטת**, ולא במהלך שלבי הביניים של ההליך המינהלי. הטעם לכך נעוץ, בין היתר, בכך שהרשות המינהלית תוכל לגבש עמדה ראשונית, להציג אותה בפני מי שעלול להיפגע מההחלטה, ותאפשר לו למצות את זכות הטיעון ולהגן על עצמו באופן אפקטיבי. היטיבה לתאר זאת כבוד השופטת ד' ברק-ארז בספרה **משפט מינהלי** כרך א, 472 (2010):

"...העיקרון הבסיסי- לפיו רק החלטה סופית מחייבת הענקת זכות טיעון – הוא עיקרון נכון. למעשה, זהו אף עיקרון הכרחי מן הבחינה המעשית, על מנת לאפשר גיבוש עמדה מקדמית של הרשות."

ראו גם: בג"ץ 3495/06 הרב לישראל הרב יונה מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 14-17 (נבו 30.7.2007); עת"מ (מינהליים י-ם) 18752-01-19 קרן קיימת לישראל נ' משרד המשפטים/רשם ההקדשות, פס' 5-7 (נבו 1.7.2019); שרגא ושחר – עילות ההתערבות, בעמ' 72.

200. הענקת זכות טיעון לאחר עיון בטיטות דוח, כלומר, לאחר שהגוף המבוקר או בעל התפקיד שעלול להיפגע מן הטיוטה נחשף, מתוך עיון בטיטות, לעובדות ולממצאים שנאספו בעניינו, באופן מפורט ומפורש, למסקנות ולהמלצות הראשוניות שגיבשה הביקורת בשלב זה, ולאחר שניתנת לו הזדמנות לעיין במסמכים הרלוונטיים שעמדו ביסוד אותן עובדות וממצאים – היא אפקטיבית ויעילה לאין שיעור, הן עבור בעל זכות הטיעון, והן עבור ביקורת המדינה.

201. אם כן, זכות טיעון אפקטיבית יכולה להינתן אך ורק לאחר גיבוש טיוטת דוח, כלומר, טרם קבלת ההחלטה המינהלית הסופית, ולא במהלך שלבי הביניים של הליך הביקורת.

ודוק. בית המשפט הנכבד נדרש במפורש לסוגיית זכות הטיעון בהליכי ביקורת המדינה, וקבע, באופן שאינו משתמע לשני פנים, כי רק במצבים בהם ממצאים ומסקנות של ביקורת המדינה הינם סופיים

ומוחלטים (דהיינו, טרם פרסום דוח (סופי)), תחויב ביקורת המדינה להעניק, כתלות במידת הפגיעה ובממצאים שנאספו, זכות טיעון רחבה טרם גיבוש ההחלטה הסופית.

ראו: בג"ץ טרנר, פס' 6 לפסק דינו של כב' השופט גולדברג.

202. למעלה מן הצורך נציין כי אף אם היה ממש (ואין) בטענת העותרת, לפיה יש להעניק זכות טיעון עוד טרם גיבוש טיוטת דוח, הרי שהפסיקה הכירה בכך שאף שימוע מאוחר מרפא את הפגם הדיוני הנתען. בענייננו הדברים נכונים מקל וחומר שכן אין המדובר בשימוע מאוחר כלל וכלל, שהלא טרם גובש או פורסם דוח ביקורת (סופי).

ראו: בג"ץ 549/75 חברת סרטי נח בע"מ נ' המועצה לבקורת סרטי קולנוע, פ"ד (1) 757, 762 (1976); עע"מ 3493/08 שחמון נ' רשות הרישוי המקומית לתכנון ובניה תל אביב- יפו, פס' 17 (נבו 13.12.2010); בג"ץ 7289/11 קרייזי וואו בולז בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פס' 19 (נבו 9.5.2013); בג"ץ 3379/03 מוסטקי נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 865, פס' 28 (2004); עמ"נ (מינהליים י-ם) 55171-08-17 מ.מ.ע. אלמג'ד בע"מ נ' משרד החינוך, פס' 25-31 (נבו 17.12.2017).

ח. לא נפל פגם בארבע הביקורות

203. כל טענות העותרת, והרמטכ"ל לשעבר, לפגמים כביכול שנפלו בהליכי הביקורת בארבע הביקורות, וכפועל יוצא – בארבע הטיוטות, משוללות יסוד.

204. כפי שנראה להלן, ארבע הטיוטות גובשו על סמך בדיקה יסודית, מקיפה ומקצועית, איסוף של מאות רבות רבות של מסמכים, ופגישות שקיימה ביקורת המדינה עם בעלי תפקידים רבים מאוד, בצה"ל ומחוצה לו; צה"ל בכללותו, וקציני צה"ל, מכהנים וכאלו שסיימו את תפקידם, לרבות הרמטכ"ל לשעבר, מימשו, מממשים, ועוד יוסיפו ויממשו את זכות הטיעון המוקנית להם, במלואה; מבקר המדינה מפעיל בימים אלו את שיקול דעתו בשאלה האם ובאיזה אופן לשנות **טיטות** של דוחות ביקורת, בעקבות מימוש זכות הטיעון, והוא צפוי להמשיך ולהפעיל שקול דעת עד גמר מימוש זכות הטיעון; ממילא – ארבע הביקורות כולן מצויות בעבודה, ומבקר המדינה טרם החליט האם לכלול בארבע דוחות הביקורת (הסופיים) ביקורת אישית, מה תהא דרגת חומרתה, אם בכלל ומה יהיה תוכנה.

205. כאמור, בהתאם לסעיף 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה, ממצאי ביקורת אסורים בפרסום, כמו גם ארבע הטיוטות. לפיכך, יפורטו להלן פעולות הביקורת שבוצעו, מבלי להתייחס לממצאים גופם.

ח(1) על ארבע הביקורות

206. כמצוין לעיל, ארבע הביקורות הן חלק מ-39 ביקורות שבהן נבחנת התנהלות צה"ל בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', לצד התנהלות הדרג המדיני והאזרחי. ברובן המכריע – צה"ל הוא מבוקר משני. ארבע הביקורות **אינן** הביקורות העוסקות, כאמור, בכשל המרכזי שהוביל לאירועי השבעה באוקטובר ו'מלחמת חרבות ברזל'.

ראו גם: ה"ש 9 לעיל.

207. כך, **הביקורת בנושא המסיבה ברעים**, בוחנת את הליכי האישור והרישוי של המסיבה בחניון רעים (ה"נובה") ושל אירוע נוסף – פסטיבל "Rising Spirit" שנערך באותו המקום יום קודם לכן, וכן את אבטחת המסיבות. בביקורת נבחנים, בין היתר, הליך הבחינה והאישור של אירועים המוניים תחת כיפת השמיים; השתלשלות הטיפול בבקשות לקיים את המסיבות; מערך האבטחה שהוקצה למסיבות; חלוקת האחריות בין המשטרה לבין צה"ל בכל הנוגע לאירועים שבהם צה"ל אחראי לביטחון פנים, וכן המידע שהועבר בלילה שלפני השבעה באוקטובר בנוגע למסיבה ברעים (פרק אחד מבין פרקי טיוטת הדוח הינו סודי ביותר). הביקורת מבוצעת במשטרת ישראל, בצה"ל, במועצה האזורית אשכול וברשות הארצית לכבאות והצלה. בירורי השלמה עובדתיים נערכו גם בגופים אחרים, בהם רשות מקרקעי ישראל, רשות הטבע והגנים ושירות הביטחון הכללי. הביקורת אינה עוסקת בבחינת הכשל המרכזי שהוביל לאירועי השבעה באוקטובר, וזה ייבחן, בין היתר, כחלק מהביקורות העוסקות בבדיקת הכשלים המערכתיים בשעות שלאחר פרוץ המתקפה.
208. **הביקורת בנושא הגנת הערים** בוחנת היבטים של אבטחת המרחב האזרחי בערי הדרום, בדגש על פעילות גורמי משטרת ישראל וכיתות הכוננות בערים שדרות ואופקים, וממשקיה של המשטרה מול צה"ל ושב"כ. הביקורת נערכת, בעיקרה, במשטרת ישראל ובצה"ל, ובירורי השלמה עובדתיים בוצעו גם במטה לביטחון לאומי, ברשות החירום הלאומית, בשירות הביטחון הכללי, במשרד לביטחון לאומי, בעיריות שדרות, אופקים ונתיבות ובחברת נתיבי ישראל. מדובר בביקורת אשר סיווגה סודי ביותר.
209. **הביקורת בנושא הטיפול בחללים אזרחיים** עוסקת בתהליכי האיסוף, הפינוי, הזיהוי והקבורה של החללים האזרחיים (בלבד), באירועי השבעה באוקטובר. הביקורת נעשתה במשרד הפנים, במשטרת ישראל, במכון לרפואה משפטית ובמשרד לשירותי דת. בירורי השלמה עובדתיים נעשו גם ברשות לניהול המאגר הביומטרי, במשרד הביטחון, במשרד הבריאות, ובמשרד ראש הממשלה. צה"ל נבדק בביקורת זו, ככלל, בסוגיית איסוף ופינוי החללים האזרחיים למחנה שורה, שהינו מחנה צבאי (כאשר הביקורת ביחס למחנה שורה התמקדה בעיקר בפעילות הגורמים האזרחיים בו לזיהוי החללים). הביקורת בוצעה גם על רקע דוח ביקורת קודם של מבקר המדינה, משנת 2017, שעסק בהיערכות לטיפול בחללים אזרחיים באירועי חירום.
210. **הביקורת בנושא ההסברה הממשלתית** בוחנת את ההסברה הבין-לאומית של ישראל בתקופת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', ובתקופות שקדמו לה. ההסברה הישראלית נבחנת בביקורת זו, בין היתר, על רקע דוחות קודמים של ביקורת המדינה, אשר התריעו על ליקויים חמורים בהתמודדות מדינת ישראל עם אתגרי המערכה על דעת הקהל הבינלאומית. הביקורת מבוצעת במשרד ראש הממשלה ובגופים הפועלים תחתיו – מערך ההסברה הלאומי, לשכת העיתונות הממשלתית ולשכת הפרסום הממשלתית; במשרד החוץ, משרד התפוצות, משרד ההסברה (לשעבר) ובמשרד לנושאים אסטרטגיים (לשעבר). בנוסף, במסגרת הביקורת נבחן גם מערך ההסברה של צה"ל, ושיתוף הפעולה שלו עם הגופים הממשלתיים. בירורי השלמה נערכו במטה לביטחון לאומי, במשרד האוצר, במשרד הביטחון, ובגופים רבים אחרים.

ח(2) לא נפל פגם באיסוף המידע בשלב 'עבודת השדה'

211. 'עבודת השדה' בארבע הביקורות נמשכה חודשים רבים (למן חודש ינואר 2024 ועד חודשים מאי-יולי 2025²³). במהלכה, נאספו מאות רבות של מסמכים, אשר נותחו ונבחנו בקפידה; מסמכים אלה משמשים הבסיס העיקרי לממצאים שנכללו בארבע הטיוטות.

212. בנוסף, על אף שמתודולוגיית הביקורת והנחיות מבקר המדינה אינן מחייבות זאת (כמפורט בפרק ז(2) לעיל), לצד איסוף המסמכים, קיימה ביקורת המדינה בשלב 'עבודת השדה', קרי – טרם גיבוש ארבע הטיוטות, פגישות עם מאות בעלי תפקידים – (עם חלקם יותר מפגישה אחת), בצה"ל ומחוצה לו, רלוונטיים וברי-תועלת לחקר האמת בנושאים הנבדקים, בכל הדרגים, לרבות קצינים בכירים במיוחד, חברי המטה הכללי, גורמי מטה וקציני שטח, כמפורט להלן:

(א) בביקורת בנושא המסיבה ברעים – התקיימו טרם משלוח הטיוטה פגישות עם כ-20 בעלי תפקידים בצה"ל (פיקוד דרום, אוגדת עזה, החטיבה הצפונית באוגדת עזה, הפרקליטות הצבאית, וכן גורמים במטה הכללי של צה"ל). בנוסף, התקיימו פגישות עם עשרות רבות של בעלי תפקידים במשטרה, עם בעלי תפקידים במועצה אזורית אשכול, ברשות הארצית לכבאות והצלה, בקק"ל, רשות מקרקעי ישראל, מד"א, משפחות של נרצחים, שורדי המסיבה, ועוד. כמו כן טרם טיוטה התקיימה פגישת סיכום, בה השתתף קצין צה"ל בדרגת אלוף וכן התקיימה פגישת שכזו עם משטרת ישראל.

(ב) בביקורת בנושא הגנת הערים – התקיימו טרם משלוח הטיוטה פגישות עם כ-15 בעלי תפקידים בצה"ל (פיקוד העורף, פיקוד דרום, אוגדת עזה, החטיבה הצפונית באוגדת עזה, ואגף המבצעים). בנוסף, התקיימו פגישות עם עשרות בעלי תפקידים במשטרה, עם בעלי תפקידים בעיריית שדרות, אופקים, נתיבות וכן עם רשות החירום הלאומית. כמו כן, טרם טיוטה התקיימה פגישת סיכום, בה השתתף קצין צה"ל בדרגת אלוף וכן התקיימה פגישת שכזו עם משטרת ישראל.

(ג) בביקורת בנושא הטיפול בחללים אזרחיים – התקיימו טרם משלוח הטיוטה פגישות עם כ-40 בעלי תפקידים בצה"ל (פיקוד דרום, פיקוד העורף, הרבנות הצבאית ואגף כוח אדם). בנוסף, התקיימו פגישות עם כ-50 בעלי תפקידים נוספים – במשרד הפנים, משרד הבריאות, המשטרה, זק"א, המכון לרפואה משפטית, בתי החולים, המשרד לשירותי דת ועוד. כמו כן, טרם טיוטה ביקשה ביקורת המדינה לקיים פגישת סיכום עם המבוקר המרכזי (שאינו צה"ל), אך זה לא היה מעוניין בכך.

(ד) בביקורת בנושא ההסברה הממשלתית – התקיימו טרם משלוח הטיוטה פגישות עם כ-30 בעלי תפקידים בצה"ל (מערך דובר צה"ל, בעבר ובהווה). בנוסף, התקיימו פגישות עם בעלי תפקידים במערך ההסברה הלאומי, משרד התפוצות, משרד החוץ, מסבירינים אזרחיים ועוד. כמו כן, טרם טיוטה ביקשה ביקורת המדינה לקיים פגישת סיכום עם

²³ עבודת הביקורת נערכה, לסירוגין, תחת אילוצי צו הביניים בהליך הקודם: צו ביניים מלא – למן יום 16.6.2024 ועד יום 21.11.2024; צו ביניים חלקי – למן יום 22.11.2024 ועד יום 27.4.2025 (ראו פרק ב' לעיל).

קצין צה"ל בדרגת תא"ל, אך הלה הודיע שאינו מעוניין בפגישה נוספת טרם טיוטה, אלא יעביר התייחסותו הנוספת בשלב מימוש זכות הטיעון.

213. **בארבע הביקורות לבדן, נפגשה ביקורת המדינה עם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל ועם מאות בעלי תפקידים מחוצה לו; וזאת – טרם גיבוש הטיטות.** עובדות אלה כשלעצמן מדגימות מדוע שגויה טענת העותרת, כי ביקורת המדינה נמנעה כביכול, כ"שיטת פעולה", מלהיפגש עם "...מבוקרים מרכזיים שמשפיעים על מהות האירועים המבוקרים..." (סעיף 110 לעתירה; סעיף 11 לתצהירו של מר אור).
214. יובהר – ביקורת המדינה נפגשה בשלב 'עבודת השדה' של ארבע הביקורות, עם כל בעלי התפקידים בצה"ל, אשר היו רלוונטיים וברי תועלת, בראות עיניה, לגיבוש הממצאים שביסוד ארבע הטיטות.
215. ארבע הטיטות, לרבות הביקורת האישית הכלולה בהן, גובשו אך ורק לאחר שביקורת המדינה שוכנעה כי די בתשתית העובדתית שנאספה בשלב 'עבודת השדה', על מנת לבסס את הממצאים שנכללו בארבע הטיטות, וכי מדובר בתשתית הולמת.
216. כמו כן, שילוב ביקורת אישית בארבע הטיטות, מבלי שנערכה קודם לכן פגישה עם בעל התפקיד, התבצע רק במקרים בהם לפי שיקול דעת מבקר המדינה, הונח מסד עובדתי הולם, שתמך וביסס אותה ביקורת, אשר די היה בו לצורך הכללתה בטיטות דוח הביקורת, לרבות כאשר דובר באחריות פיקודית כוללת/ניהולית כוללת, שנובעת מעצם אחריות של בעל תפקיד על יחידה או גוף מסוים, כך שבעל התפקיד שלו יוחסה אותה ביקורת לא היה דרוש למסירת מידע עובדתי טרם גיבוש הטיטה.
217. הדבר נכון לא רק לגבי הרמטכ"ל לשעבר, אלא גם בנוגע למספר קצינים בכירים נוספים, וכן לגורמים בכירים בדרג המדיני שלא נתבקשו עמם פגישות טרם משלוח טיטות ולא נתקיימו כאלה, ויוחסה להם ביקורת אישית.
218. על הנאמר יש להוסיף, כאמור בסעיפים 35-36 לעיל, כי הרמטכ"ל לשעבר, עת כיהן כרמטכ"ל, וקצינים בכירים נוספים, ידעו היטב, עוד בחודשים ינואר ופברואר 2025 (עת קיבל צה"ל הודעה בכתב על כך) וכמובן גם עת נחתם המתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 כי נסתיימה 'עבודת השדה' ('ישלב השטח') של הביקורות בנושא טיפול בחללים האזרחיים והמסיבה ברעים (הליכי הרישוי) (כך צוין במפורש גם במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "8", פריטים מס' 1 ו-26 לטבלה שבנספח ב'), כלומר – הובהר באותו מתווה מוסכם שהשלב הבא בהליך הביקורת הוא משלוח הטיטות, ולא פגישות; (במתווים המוסכמים הובהר במפורש כי "...מועד 'סיום עבודות שטח'... ייחשב כסיום שלב השטח (כלומר סיום הפגישות...)"; סעיף ג2, נספח "5").
219. ואף על פי כן הרמטכ"ל לשעבר וקצינים בכירים נוספים, בידעם שנסתיימו שלב השטח באותן ביקורות, לא אצו להיפגש עם ביקורת המדינה, לא בכלל, ולא בביקורות אלו, לא הלינו על כך שהם דרושים להישמע טרם סיום 'עבודת השטח' ולא ביקשו להישמע לפני הטיטות; להיפך – הם ביקשו לתת תוקף שיפוטי למתווים המוסכמים (וכך גם המנהלת) (ראו פירוט בפרק ב' לעיל).
220. לו סברו הרמטכ"ל לשעבר וקצינים בכירים נוספים אשר לא נשמעו בשלב עבודת השדה, כי הם גורמים מרכזיים למסירת מידע עובדתי, רלוונטיים וברי-תועלת, לצורך גיבוש ארבע הטיטות,

הדעת נותנת שהיו פונים לביקורת המדינה מיוזמתם ומבקשים להיפגש עמה על מנת להציג, מבחינת צה"ל, את המצב העובדתי כפי שהם רואים אותו (ללא קשר לשאלת האחריות האישית). במילים אחרות, העובדה שהרמטכ"ל לשעבר וקצינים נוספים בצה"ל (בעבר ובהווה) לא ביקשו, בזמן אמת, להישמע בפני ביקורת המדינה בארבע הביקורות, מלמדת שגם לשיטתם, באותן ארבע ביקורות, הם לא היו גורמים דרושים למסירת מידע טרם גיבוש ארבע הטיוטות.

221. זאת ועוד, ארבע הביקורות נשוא העתירה, כמו גם יתר הביקורות הנוגעות לאירועי השבעה באוקטובר וימלחמת חרבות ברזל, התנהלו במתכונת עבודה ייחודית, וזאת על רקע הקמתה של המנהלת כאמור.

222. המנהלת מילאה תפקיד מרכזי, ולעיתים אף בלעדי, בניהול הליכי הביקורת מטעם צה"ל. כך, לדוגמה, בקשות למסירת מסמכים ושאלות אשר הופנו לבעלי תפקידים בצה"ל לצורך מענה בכתב, הועברו, לפי דרישת צה"ל, ובהתאם למתווים המוסכמים (סעיף 6ד למתווה המוסכם מחודש מרץ 2025, נספח "8"), באמצעות המנהלת בלבד; המנהלת הייתה הגורם המאשר את קיום הפגישות עם בעלי התפקידים בצה"ל; נציגי המנהלת נכחו בחלק ניכר מהפגישות; התקיימו פגישות סטטוס עיתיות עם נציגי המנהלת, ועוד.

223. במקרים מסוימים, התבקשה המנהלת אף להצביע על בעלי התפקידים הרלוונטיים בצה"ל לביקורת בנושא מסוים, ולתאם עבור צוותי הביקורת במשרד מבקר המדינה פגישות עמם. כך, למשל, בהליכי הביקורת שעסקו בטיפול בחללים אזרחיים ובהסברה הממשלתית.

224. משמע, גם הגוף הייעודי בצה"ל לניהול הליכי הביקורת מטעמו של צה"ל, היה מודע לכל אורך הדרך לבעלי התפקידים עמם נפגשת ביקורת המדינה בשלב עבודת השדה, ולא סבר שישנם בעלי תפקידים נוספים בצה"ל (בהווה או בעבר), לרבות הרמטכ"ל לשעבר, שדרושים לביקורת לצורך איסוף מידע עובדתי, טרם גיבוש הטיוטות.

225. יצוין כי שילוב ביקורת אישית בארבע הטיוטות, כלפי בעלי תפקידים נעשה בזירות הראויה, תוך הפעלת שיקול דעת פרטני בכל מקרה ומקרה. ההחלטה לייחס ביקורת אישית בטיטות הדוח, בהינתן הממצאים שנאספו טרם גיבוש הטיוטה, התקבלה על-ידי מבקר המדינה עצמו לאחר ששמע את צוותי הביקורת הנוגעים בדבר. בניגוד לטענת הרמטכ"ל לשעבר (סעיף 6א) לתגובה המקדמית מטעמו, אין בכך כל פגם, וכך ראוי שיעשה.

ח(3) לא נפגעה כהוא זה זכות הטיעון, והיא ממומשת כעת במלואה

226. ביסוד העתירה, כאמור, טענת העותרת, כי לא ניתנה, כביכול, בארבע הביקורות "זכות טיעון למבוקרים מרכזיים" (סעיף 119). הטענה משוללת יסוד.

227. במהלך החודשים מאי 2025 ויולי 2025, הופצו לגופים המבוקרים ולבעלי התפקידים הרלוונטיים ארבע הטיוטות, לאחר שהן אושרו על-ידי כלל גורמי הבקרה במשרד מבקר המדינה, ובכללם מנהל החטיבה הרלוונטית, הלשכה המשפטית, מנכ"ל המשרד ומבקר המדינה עצמו.

228. בחלק מארבע הביקורות, נמסרו קטעים מטיטות הדוחות, שעניינם ייחוס ביקורת אישית, אך ורק לבעלי התפקידים הרלוונטיים שלהם יוחסה אותה ביקורת אישית, ולעיונם בלבד ולא נמסרו לגופים

המבוקרים עצמם (על אף שהנחיות מבקר המדינה מחייבות לעשות כן רק במקרים בהם מדובר בביקורת אישית חמורה)²⁴.

229. רק בשלב השני, לאחר קבלת התייחסותם של גורמים אלה ותיקון הטיוטה, אם הדבר יידרש, תועבר, בהתאם לנוהל נוסח "כמעט סופי" של דוח ביקורת (נספח "16"), טיוטה עדכנית לעיון ולהתייחסות הגוף המבוקר. התנהלות זו מדגימה את רמת הזהירות הגבוהה הנקטת על ידי ביקורת המדינה גם בביקורות אלה.

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

231. **ביחס לכל ארבע הטיוטות**, החלו להתקיים, כחלק ממימוש זכות הטיעון, פגישות עם מגוון בעלי תפקידים בכירים בצה"ל (מכהנים וכאלו שסיימו תפקידם), לרבות בעלי תפקידים שיוחסה להם ביקורת אישית בארבע הטיוטות, ובכלל זה בעלי תפקידים שלא נתקיימו עימם פגישות טרם גיבוש הטיוטות, וכן נקבעו פגישות נוספות ועוד צפויות להיקבע.

232. **אף הרמטכ"ל לשעבר החל לממש את זכות הטיעון שלו** במענה לארבע טיוטות. הרמטכ"ל לשעבר מסר התייחסותו הכתובה (ניתנו ארכות) לשתי טיוטות²⁵ - בביקורות ההסברה הממשלתית והטיפול בחללים אזרחיים. הוא מממש את זכות העיון שלו, לבקשתו, בארבע הביקורות ועשוי למסור עוד התייחסויות כתובות נוספות.

233. מעבר לכך, בין הרמטכ"ל לשעבר לבין ביקורת המדינה סוכם, כאמור, מתווה עבודה, הכולל פגישות תקופתיות סדירות שמטרתן לאפשר לרמטכ"ל לשעבר למסור התייחסותו, **גם בעל-פה**, לארבע הטיוטות (שתי פגישות מדי שלושה שבועות; עד כה נערכו שתי פגישות בנושא טיוטת דוח ההסברה הממשלתית, פגישה נוספת בנושא טיוטת דוח הטיפול בחללים אזרחיים קבועה להיום, וכן קבועות פגישות נוספות).

234. יצוין, כי הטענה בתגובת הרמטכ"ל לשעבר (סעיף 63) לפיה נכתבים, כביכול, דוחות ביקורת (סופיים), מבלי להמתין לתגובתם המלאה לארבע הטיוטות של הגופים המבוקרים ושל בעלי התפקידים הנוגעים בדבר, המממשים כעת את זכות הטיעון שלהם, היא עורבא פרח.

235. דוחות ביקורת (סופיים) טרם נכתבו, וממילא ייכתבו רק לאחר שתינתן הזדמנות נאותה לכל מי שזכאי לכך – להגיב לארבע הטיוטות, ולאחר שהתגובות תיבחנה על-ידי ביקורת המדינה, ויערכו, ככל שנדרש, שינויים בארבע הטיוטות. טענת הרמטכ"ל לשעבר בהקשר זה נסמכת אך ורק על

²⁴ בהתאם לנוהל הזכות הטיעון (עמ' 2, נספח "11"), ביקורת אישית חמורה היא "...ביקורת אישית על בעל תפקיד הנוגעת לענייני טוהר מידות, חוסר יושר וחוסר אמינות, או ביקורת המייחסת לו במפורש רשלנות ועלולה לפגועה בשמו הטוב או בכבודו". בנוסף, בהתאם לנוהל זכות הטיעון (שם), רק במקרים בהם מיוחסת ביקורת אישית חמורה על משרד מבקר המדינה לשלוח תחילה את הקטעים הרלוונטיים בפנייה לאדם שעליו נשקלת הטלת האחריות החמורה, ורק לאחר שניתנת הדעת על תגובתו ונערכים שינויים בנוסח הדוח ככל שנדרש, תישלח טיוטת הדוח בגרסתו המלאה לגוף המבוקר עצמו. במקרה דנן, החמירה ביקורת המדינה ופעלה באופן הזה במקרים מסוימים גם כשלא יוחסה ביקורת אישית חמורה.

²⁵ כאמור לעיל, הרמטכ"ל לשעבר ציין כי שיתוף הפעולה שלו עם הביקורת אינו גורע מטענותיו בדבר פגמים, לשיטתו בארבע הביקורות נשוא העתירה, ואינו מבטא ויתור על אותן טענות.

הוצאה מהקשרם של דברים שנכתבו במכתב מנכ"ל משרד מבקר המדינה מיום 30.9.2025 שעסק במימוש זכות העיון והטיעון (נספח 14 לתגובת הרמטכ"ל לשעבר). באותו מכתב צוין, כי הביקורת בנושא ההסברה הממשלתית מצויה ב"שלב סופיים" של גיבוש הדוח, שכן כבר התקבלו תגובות לטייטה (לרבות של צה"ל והרמטכ"ל לשעבר) ועל כן מבוקש כי מסירת ההתייחסות לאותה טיוטה תיעשה בלוח הזמנים שנקבע במכתב. למן אותו מכתב, הרמטכ"ל לשעבר קיים שתי פגישות עם ביקורת המדינה בנושא ההסברה הממשלתית, והמועד להגשת התייחסותו הכתובה לטייטה זו הוארך שוב ושוב. די בכך כדי לשמוט הקרקע תחת טענת הרמטכ"ל לשעבר בעניין; לו גובש דוח (סופי), ביקורת המדינה לא היתה מאריכה המועד למסירת התייחסות הרמטכ"ל לשעבר ולא היתה נפגשת עמו, פעמיים, ביחס לטייטה זו. המכתב האמור מלמד שביקורת המדינה בהכרח מבקשת להידרש לתגובת הרמטכ"ל טרם כתיבת הדוח (הסופי), ועל כן מבקשת לוודא שיעמוד במועד שנקב להגשת התגובה.

ח(4) בעקבות מימוש זכות הטיעון – נשקלים שינויים בארבע הטייטות

236. כמפורט בפרק ז(3) לעיל, בחלק מכריע מהביקורות שמבצע משרד מבקר המדינה, תגובות המבוקרים מובילות לעריכת שינויים בטייטות הדוחות – לעיתים שינויים מהותיים, ולעיתים מצומצמים. כך גם בענייננו.
237. תגובות המבוקרים ובעלי התפקידים שהתקבלו עד למועד הגשתה של תגובה מקדמית זו, נבחנות בימים אלו על-ידי ביקורת המדינה, ונשקלים שינויים בארבע הטייטות בעקבות קבלתן. בנוסף, עוד צפויים להיבחן שינויים נוספים נדרשים עד לגמר מימוש זכות הטיעון.
238. ההנחה הגלומה בעתירה (ובתגובתו של הרמטכ"ל לשעבר הדברים נטענו במפורש) בדבר דעה נעולה כביכול של ביקורת המדינה עם גיבוש ארבע הטייטות, כמפורט לעיל, היא הנחה שגויה בעליל. דעתו של מבקר המדינה אינה נעולה, גם בארבע הביקורות. ההיפך הוא הנכון – אוזנו כרויה לשמיעת כל הגורמים המבוקרים ובעלי התפקידים, באופן שיביא, אם הדבר נדרש לפי שיקול דעתו, לשינוי של ממצאים או הערות הכלולים בארבע הטייטות.
239. ממילא, הליך הביקורת בארבע הביקורות טרם הושלם. מבוקרים ובעלי תפקידים מממשים בימים אלה את זכות הטיעון המוקנית להם, ועוד עתידים לממשה; ארבע הטייטות מצויות בעבודה. בהתאם, מבקר המדינה מפעיל בימים אלו ויוסיף להפעיל כאמור את שיקול דעתו בשאלה האם ובאיזה אופן לשנות טייטות של דוחות ביקורת, בעקבות מימוש זכות הטיעון. מבקר המדינה טרם הכריע ביחס לביקורת אישית לגבי אותם גורמים, לאור זכות הטיעון המוקנית להם, וממילא הדוחות (הסופיים) טרם פורסמו.
240. בשלב מקדמי זה אין לדעת מה תהיינה מסקנות והמלצות הביקורת; למי תיוחס ביקורת אישית, אם בכלל, ובאיזו חומרה.
241. בנוסף, כאמור, מתודולוגיית הביקורת, כפי שגם יושמה בארבע הביקורות, מבטיחה שדוח הביקורת (הסופי) ייערך ויפורסם רק לאחר מתן זכות טיעון לכל הגופים המבוקרים וכל בעלי התפקידים העשויים להיפגע (ועוד כמפורט בסעיף 172 לעיל), לאחר בחינת כלל התייחסויות שיתקבלו, וכן לאחר שתתוקף התשתית העובדתית שבבסיס הדוח.

242. משכך, ברי כי אין ממש בטענת העותרת כי בשל העובדה שפגישות עם בעלי תפקידים התקיימו ויתקיימו לאחר משלוח טיוטה, ולא לפני, "התוצר הסופי, דוח הביקורת, הוא פגום מלכתחילה" (סעיף 112 לעתירה).

243. ממילא, אין נגרמים, ולא יכולים להיגרם, הנזקים מפניהם מתריעים העותרת והרמטכ"ל לשעבר, דהיינו – פגיעה בחקר האמת, פגמים בתשתית העובדתית ואי-שמיעת גורמים רלוונטיים.

ח(5) פעולות הביקורת נעשות בהתאם למתווים המוסכמים

244. לא זו בלבד שאין חובה – בדין או בהנחיות מבקר המדינה – לשמוע בעל תפקיד כלשהו טרם גיבוש טיוטה, במתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, אשר נחתם כמפורט לעיל, באישורו של הרמטכ"ל לשעבר שעה שפיקד על צה"ל, ואף היועצת המשפטית לממשלה ביקשה ליתן לו תוקף שיפוטי מחייב, הוסכם ונקבע במפורש שביקורת המדינה תוכל לגבש טיוטות של דוחות – על ממצאיהן, במגוון ביקורות, לרבות בארבע הביקורות, מבלי לקיים **פגישות** קודם לכן עם בעלי תפקידים בצה"ל.

245. המתווים המוסכמים גובשו, בשעתם, בין צה"ל לבין ביקורת המדינה, על רקע העומס שהושת על בעלי תפקידים בצה"ל עקב הימשכות הלחימה, ומתוך כוונה לאפשר את ביקורת המדינה מחד, ולהתחשב באילוצים המבצעיים של צה"ל מאידך. עמדת צה"ל היתה, כי פגישות ביקורת הן נדבך מעמיס על בעלי התפקידים בצה"ל.

246. על כן, במתווים המוסכמים נכללו מנגנונים שתכליתם לאזן בין קיומה של ביקורת המדינה מחד, לבין העומס על צה"ל מאידך, באמצעות ביצוע ביקורת מדורגת – הן בסדר הביקורות שיבוצעו והן בהתקדמות שלבי הביקורת.

247. כך, בסעיף 10ד למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 (נספח "5") הובהר כי בהתאם לשיקול דעת צוותי הביקורת, ייתכן כי לצורך ביצוע הביקורות בצה"ל, לא יידרשו פגישות כלל בשלב 'עבודת השדה', אלא די יהיה בהסתמכות על מסמכים בכתב. דבר זה מתאפשר, אף בהתאם למתודולוגיה הבסיסית של משרד מבקר המדינה, כמוסבר לעיל (פרק 2). **סופו של יום אפשרות זו לא מומשה בארבע הביקורות, שכן, כמפורט לעיל, נתקיימו פגישות עם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל טרם משלוח טיוטות.**

248. עוד הוסכם בסעיף 10ד למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, כי ככל שצה"ל יהיה מעוניין בקיום פגישות לאחר קבלת טיוטות דוחות, ביקורת המדינה תיענה לכך, והפגישות תתקיימנה בהתאם לסדר הביקורות שנקבע במתווה. ובלשון הסעיף:

"...בהתאם לשיקול דעת צוותי הביקורת – ייתכן כי לצורך ביצוע הביקורות בגופים בצה"ל לא יידרשו פגישות אלא הביקורת תסתפק בהמצאת מסמכים... **עם קבלת הטיטות** יבחן צה"ל האם הוא מבקש להשיב לטיטה ואם לא, יודיע על כך למבקר המדינה בהקדם. ככל שצה"ל יהיה מעוניין בקיום פגישות הביקורת תתקיים בהתאם למנגנון שנקבע בסעיפים (1)-(3)."

249. העותרת מבקשת לקרוא את הסיפא של סעיף 10ד, כאילו היא מנותקת מהמילים שקדמו לה "עם קבלת הטיטות...", כך שלטענתה, במקרים בהם צה"ל יבקש לקיים פגישות, אזי אלו יתקיימו,

כביכול, טרם גיבוש טיוטת דוח, ולא אחריה (סעיף 126 לעתירה). מעבר לעובדה שאין ליתן כל משקל לעמדת העותרת באשר לתוכן המתווים המוסכמים, הרי שגם לגופו של עניין העותרת שוגה.

250. סעיף 10ד מתייחס במפורש לפנייה של צה"ל לקיום פגישות, רק לאחר קבלת הטיטות. כל פרשנות אחרת משוללת היגיון ואינה תואמת לשון הסעיף ותכליתו, ואת שסוכם. הסעיף מקנה במפורש לביקורת המדינה את שיקול הדעת להחליט האם דרושות פגישות אם לאו, ולצה"ל את האפשרות לדרוש קיום הפגישה, ככל שיראה בכך צורך, רק לאחר קבלת טיוטת הדוח.

251. העותרת גם מתיימרת לייחס לסעיף 10ד תוכן שלא עולה בקנה אחד עם המתודולוגיה של ביקורת המדינה מזה עשרות שנים. כך, לשיטת העותרת, צה"ל יכול להכתיב לביקורת המדינה להיפגש עם אין סוף גורמים, טרם גיבוש טיוטת דוח, בניגוד מוחלט לשיקול הדעת המקצועי של צוותי הביקורת.

252. כלומר, לפי פרשנות העותרת, ביקורת המדינה הסכימה לשלב במתווה המוסכם מנגנון שיסכל את היכולת לגבש טיוטת דוח, אם מאות בעלי תפקידים יבקשו לקיים פגישה טרם טיוטת הדוח, הגם שצוות הביקורת סבור שאין בכך צורך. ביקורת המדינה דוחה פרשנות זו, בשתי ידיים.

253. מעבר לכך, אין טענה, ולא בכדי, שצה"ל ביקש לקיים פגישות עם בעלי תפקידים, אך ביקורת המדינה סרבה.

254. אשר על כן, משוללת יסוד טענתה של העותרת לפיה התנהלותה של ביקורת המדינה בארבע הביקורות "... מהווה גם הפרה חלקית של נהלי הליך הביקורת לפי המתווים המוסכמים" (סעיף 122 לעתירה).

255. ועוד. אף בסעיף 14 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, המתייחס באופן ספציפי לביקורות בנושא הגנת הערים והמסיבה ברעים – תחום האבטחה, סוכם על מועד להעברת הטיטות באותם נושאי ביקורת, תוך מתן הדעת לאפשרות שתקוימנה פגישות השלמה עם בעלי תפקידים ("עבודת שטח"), לאחר שימסרו הטיטות. במילים אחרות – שלא יתקיימו בהכרח פגישות עם בעלי תפקידים טרם טיוטה, דבר המפריך גם הוא את טענות העותרת:

"שיח בנוגע להשלמת עבודת השטח בנושאי הביקורת שלהלן, יתקיים בינואר/פברואר. ואולם, בכל מקרה, טיטות, ככל שיופצו בנושאים אלו, יופצו באופן מדורג... וייתן לצה"ל זמן תגובה לטיטות שיומצאו לו ו/או להשלמת עבודת השטח באופן שיאפשר לצה"ל להתייחס לנושא במסגרת ההודעה שתוגש לבית המשפט העליון: 1. המסיבה בחניון רעים ("נובה") – הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה – תחום האבטחה. 2. ההיערכות ההגנתית בערי הדרום בזיקה לאירועי ה-7.10.23."

256. אם באלו לא די, בסעיף 12 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 הוסדרה האפשרות למשלוח טיטות דוחות להתייחסות, אך ורק על בסיס מידע שנאסף בשלב 'עבודת השדה' מגופים אחרים, ללא קיום פגישות עם בעלי תפקידים בצה"ל, וללא עיון במסמכים מצה"ל:

"...לנוכח המציאות החריגה שבה נעשות ביקורות חרבות ברזל ופעילותו של צה"ל בעת הזו, ייתכן שמשרד מבקר המדינה יעביר להתייחסותו של צה"ל חלקים רלוונטיים מטיטות של דוחות ביקורת, שגובשו לאחר הישענות על מידע שנאסף בגופים מבוקרים אחרים, תוך דרישה, על פי הצורך להשלים מסמכים. במקרה זה, תישלחנה לצה"ל טיטות של אותם חלקים של דוחות הביקורת אף ללא קיומן של

פגישות או שיח כלשהו עם בעלי תפקידים בצה"ל. כשיקבל צה"ל את הטיוטות הוא יוכל להסתפק בתגובה בכתב או לבקש שתתקיימנה פגישות."

257. סעיף זה מאפשר לביקורת המדינה למסור טיוטות דוח לצה"ל ולבעלי תפקידים בו, מבלי ששמעה ולו בעל תפקיד אחד בצה"ל, ומבלי שקיבלה ולו מסמך אחד מצה"ל. הסעיף מלמד עד כמה חשוב, לשיטת ביקורת המדינה, ואף לשיטת צה"ל עצמו, שלב מימוש זכות הטיוטות לאחר הטיוטות.

258. יצוין, כי נכון למועד הגשתה של תגובה מקדמית זו, לא הופעל סעיף 12 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 על-ידי ביקורת המדינה. דהיינו, לארבע הטיוטות קדמו, כמפורט בפרק ח(2) לעיל, עיון במסמכים רבים שנאספו מצה"ל וכאמור, פגישות שקיימה ביקורת המדינה עם כ-100 בעלי תפקידים בצה"ל.

259. בנסיבות האמורות לעיל, משעה שטענת העותרת כי על ביקורת המדינה היה לקיים פגישות טרם גיבוש ארבע הטיוטות – סותרת תוכן המתווים המוסכמים, הרי שטענה זו גם אינה יכולה להישמע, לא מפי העותרת, ולא מפי המשיבים מס' 2-4 לעתירה דנן, שכן המתווים המוסכמים קיבלו בהליך הקודם תוקף של פסק דין (והחלטה) וטענות נגדם אינן אפשריות מחמת מעשה בית דין (ראו פרק ט' להלן וכן פרק ה' לתגובתו המקדמית של מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה הצבאית).

260. לעותרת מספר טענות נוספות, שגויות, מעבר לפרשנותה השגויה לסעיף 10ד כאמור לעיל, באשר לתוכן המתווים המוסכמים.

261. שגויה טענת העותרת (סעיפים 127-128 לעתירה) כי מכיוון שצוין במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 (נספח "8") שהסתיים שלב השטח בביקורות בנושא: הטיפול בחללים אזרחיים והמסיבה ברעים (הליכי הרישוי), וכן שצוין כי בביקורת בנושא ההסברה הממשלתית החל שלב השטח, אזי המשמעות היא ששלוש ביקורות אלה חייבות היו לכלול פגישות טרם מסירת הטיוטות. טענה זו (ואחרות) משקפות אי-הבנה יסודית של המתווים המוסכמים וממחישות שוב עד כמה אין לעותרת מעמד להגיש העתירה.

262. הטענה תמוהה. לצה"ל, שהינו צד למתווים המוסכמים, היה ידוע בעת החתימה על המתווים המוסכמים, שסיום שלב השטח ('עבודת השדה'), משמעו, שהסתיימו הפגישות, והשלב הבא הוא משלוח טיוטות (הובהר במפורש כי "...מועד סיום עבודות שטח"...) ייחשב כסיום שלב השטח (כלומר סיום הפגישות...)."; סעיף 12 למתווה המוסכם מחודש נובמבר, נספח "5"). העובדה שבמתווה המוסכם מחודש מרץ 2025 צוין, ביחס לאותן שלוש ביקורות, כי 'שלב השטח' בעניינן הסתיים או החל, אינה מלמדת כלל וכלל שביקורות אלו חייבות היו לכלול פגישות עם צה"ל במהלכו; שהרי, סעיף 10ד למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 (שם), שחל גם על אותן ביקורות, מתייחס במפורש לאפשרות שתגובשנה טיוטות (קרי, שלב השטח יסתיים) מבלי לקיים קודם לכן פגישות עם בעלי תפקידים בצה"ל.

263. שגויה גם טענת העותרת (סעיף 123 לעתירה) כי המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 מתייחס אך ורק לסוגיית הרישוי בביקורת בנושא המסיבה ברעים, ולא לסוגיית האבטחה. כמצוין לעיל, סעיף 14 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, מתייחס במפורש לביקורת בנושא המסיבה ברעים – **תחום האבטחה** (נספח "5"), וקובע, כאמור, כי ניתן יהיה לקיים פגישות השלמה, כחלק מ'עבודת השדה', גם לאחר משלוח טיוטה.

264. שגויה גם טענת העותרת (סעיף 131 לעתירה), לפיה בטיטות הדוחות בנושא הגנת הערים והמסיבה ברעים, נכללו, כביכול, ממצאים שעניינם בנושאי ביקורת אחרים.
265. הממצאים בשני נושאי הביקורת הללו אינם חורגים לתחומי ביקורת אחרים, אלא קשורים לנושאי הביקורת הנבדקים. אין לנו אלא להפנות בהקשר זה לסעיף 6 למכתבו של מבקר המדינה מיום 5.8.2025 (נספח "19"), המדבר בעד בעצמו.
266. על האמור לעיל יש להוסיף כי אין לשעות לטענות העותרת בקשר עם המתווים המוסכמים, שכן העותרת לא היתה שותפה לגיבוש המתווים המוסכמים, לא נטלה חלק בכתיבתם, אינה צד להם, היא לוקה באי-הבנה יסודית של המתווים המוסכמים והיא שוגה בהתייחסותה לתוכנם כפי שהוסבר.
267. לסיום חלק זה, נידרש, למעלה מן הצורך, גם לטענותיו של הרמטכ"ל לשעבר בקשר עם המתווים המוסכמים (סעיף 36 לתגובתו).
268. לשיטת הרמטכ"ל לשעבר, המתווים המוסכמים אינם מאפשרים לייחס ביקורת אישית בטיטות דוח, בלא לקיים פגישה קודם לכן עם בעל התפקיד (סעיף 36(א)). עוד טוען הרמטכ"ל לשעבר, כי אף אם הניסוח בעניין קיום פגישות מוקדמות במתווים המוסכמים הוא עמום – הרי שלא ניתן להתבסס על עמימות זו במצב של "ויתור על מימוש זכויות אלמנטריות", כפי שנעשה, כביכול, לטענתו, במקרה דנן (סעיף 36(ב)); ובנוסף, כך סובר הרמטכ"ל לשעבר, צה"ל, ונציגים מטעמו, כלל אינם רשאים לוותר בשמם של מבוקרים על זכויותיהם הדיוניות (סעיף 36(ג)).
269. טענותיו של הרמטכ"ל בקשר עם המתווים המוסכמים – משוללות יסוד.
270. **ראשית**, העובדה שעשויה להיות מיוחסת אחריות אישית בטיטות דוח, היתה ידועה היטב טרם החתימה על המתווים המוסכמים (ראו הודעות מבקר המדינה מחודשים דצמבר 2023 וינואר 2024, נספחים "1א" ו-"1ג"), ואף על פי כן, המתווים המוסכמים אינם מחריגים ייחוס ביקורת אישית בטיטות מההסדר הכללי המעגן האפשרות שיגובשו ויימסרו טיטות של דוחות (על כלל ממצאיהן) ללא קיום פגישות קודם לכן (דבר אשר כאמור מתאפשר גם בהתאם לדין ובהתאם למתודולוגיה המקצועית הנהוגה בביקורת המדינה מזה שנים).
271. אף הרמטכ"ל לשעבר מודה במכתבו אל מבקר המדינה מיום 20.8.2025 (ראו ה"ש 5, נספח 5 לתגובתו המקדמית) כי המתווים המוסכמים אכן מאפשרים כי בנושאי ביקורת מסוימים תעביר הביקורת טיטות להתייחסות המבוקרים אף ללא "שלב שטח" (היינו, ללא פגישות). יצוין, כי שגויה טענת הרמטכ"ל לשעבר באותו מכתב לפיה ההסכמה האמורה אינה חלה כביכול על ארבע הביקורות. ההיפך הוא הנכון – ולא בכדי, לא חוזר הרמטכ"ל על טענה זו בתגובתו המקדמית.
272. **שנית**, אין במתווים המוסכמים משום ויתור על זכויות דיוניות כלשהן, שעה שביקורת המדינה מקנה, לאחר גיבוש טיטות דוח, זכות טיעון רחבה לכל אדם אשר עלול להיפגע מן האמור בטיטות הדוח (וכן לגורמים רבים נוספים, ראו סעיף 172 לעיל). נזכיר – בשלב עבודת השדה, אין חובה – בדיון או בהנחיות מבקר המדינה – לשמוע בעל תפקיד כלשהו שיוזכר בטיטות דוח (ראו פרקים 2)

ו-ז(3) לעיל); זאת, אף כאשר בשלב זה מיוחסת ביקורת אישית. הואיל ואין חובה, הרי שממילא אי-השמיעה טרם גיבוש טיוטת דוח אינה מהווה ויתור על זכויות כלל.

273. **שלישית**, טענות הרמטכ"ל לשעבר בדבר העדר סמכות של צה"ל כביכול או נציגים מטעמו, לוותר על זכויותיהם של מפקדים, תמוהות במיוחד, בפרט על רקע העובדה שהמתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נערך ונחתם כאמור, באישורו, שעה שהוא פיקד על צה"ל, ואף בליווי צמוד של גורמים בכירים בצה"ל, ובהם נציגי הפרקליטות הצבאית (הגוף המוסמך לייצג את קציני צה"ל בפני ביקורת המדינה עד שלב טיוטת דוח; ראו פרק ג' לתגובתו המקדמית של מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה הצבאית) וכן על-ידי היועצת המשפטית לממשלה ופרקליטים בכירים במחלקת הבג"צים ובפרקליטות המדינה, ועל דעתם של אלה.

ט. הטענות הנוספות של העותרת – נדונו, מוצו והוכרעו בהליך הקודם

274. העותרת טוענת טענות למכביר על כך שעבודת ביקורת המדינה, גם בארבע הביקורות, עלולה לפגוע, לכאורה, בעבודתה של ועדת חקירה ממלכתית, על כך שביקורת המדינה נערכת בזמן אמת "ו[כ]י מדובר ב"אירוע חריג" וכן טוענת שביקורת על "סוגיות מובהקות של מדיניות ושל סוגיות אסטרטגיות ביטחוניות...אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו המשטרי של מבקר המדינה" (ראו, למשל, סעיפים 1.4, 2.1, 12 ו- 93-95 לעתירה).

275. העותרת אינה מבקשת מבית המשפט סעד עיקרי בקשר עם טענות אלה, אלא מציינת כי בנסיבות אלה, על מבקר המדינה מוטלת החובה "לפעול מול מבוקרים לצורך איסוף מידע וביסוס המידע...כבר בשלב גיבוש התשתית העובדתית, ולא רק לאחר שגובשה כבר טיוטה..." (סעיף 108 לעתירה). את בקשתה לצו הביניים נימקה העותרת, בין היתר, בטענה לפגיעה, לכאורה, בעבודתה של ועדת חקירה ממלכתית.

276. דרכה של העותרת לטעון טענות אלה חסומה מחמת קיומו של מעשה בית דין, לאור פסק הדין שניתן בהליך הקודם (ראו פרק ה' לתגובתו המקדמית של מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה הצבאית).

277. בהליך הקודם, שהעותרת היתה כאמור צד לו, נדונה בהרחבה השאלה אם יש לעצור את ביקורת המדינה, בין השאר נוכח האפשרות שתוקם, בעתיד, ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' וכן נדונה בהרחבה סמכותו של מבקר המדינה לבצע ביקורות בזמן אמת וביקורות בסוגיות שהעותרת רואה כסוגיות ביטחוניות ומדיניות.

278. כמפורט בפרק ב' לעיל, בהליך הקודם הוכרע שאין לעצור את ביקורת המדינה, על אף האפשרות שעשויה להיות מוקמת, בעתיד, ועדת חקירה ממלכתית, וכן הוכרע שמבקר המדינה יחדש את ביקורת המדינה בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', בכלל הביקורות, בלא הגבלה כלשהי על נושאי הביקורת. כמו כן, ניתן תוקף שיפוטי למתווים המוסכמים.

279. לפיכך, בפנינו ניסיון של העותרת לבטל פסק דין חלוט, שהיא עצמה צד לו, וליזום התדיינות מחודשת באותן שאלות ממש, באמצעות מחזור הטענות מההליך הקודם. העותרת כבולה בתוצאות ההליך הקודם ומושתקת מלהעלות טענות נוספות אלה.

280. די בטעם זה כדי לדחות טענות אלה של העותרת.

281. לשלמות התמונה יצוין כי מענה מפורט לטענות אלה של העותרת, שאינו נדרש נוכח המפורט לעיל, מצוי בתגובה המקדמיות שהגיש מבקר המדינה בגדרי ההליך הקודם (פרקים ה' ו-ז', נספח "24ד") והן בתגובתו המקדמית של מבקר המדינה בגדר עתירת הסנגוריה הצבאית (פרקים ט' ו-י').

282. נוסף כי אך לאחרונה, הסיק צה"ל מסקנות אישיות כלפי בעלי תפקידים בכירים בצה"ל (בהווה ובעבר), ואף נקט צעדים אופרטיביים כלפי חלקם, בעקבות תחקירים שערך האלוף (מיל') סמי תורג'מן. עד כה לא הוגשה עתירה מטעם העותרת, או מי ממשיבים מס' 2-4 לעתירה דנן בטענה שנפגעו זכויותיהם הדיוניות של הקצינים להם יוחסו מסקנות אישיות או כלפיהם ננקטו צעדים אופרטיביים, כי נפגע אמון הציבור בשל החשש מהכרעות סותרות, או כי עשויה להשתבש עבודתה של ועדת חקירה ממלכתית (אם תקום). ואמנם, כעולה מהחקיקה הישראלית, ישנם גופי ברור שונים, הבודקים את אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', כל אחד בהתאם לסמכות המסורה לו על פי דין ובכלים העומדים לרשותו, וזאת ללא תלות האחד בשני. אין בכך כל פגיעה באמון הציבור, ואין בכך כל פגם. להיפך – קיומם של גופים שונים בעלי מאפיינים שונים, סמכויות שונות, וכלי ברור שונים, הבוחנים את האירועים מנקודת מבט שונות עשוי דווקא לחזק את אמון הציבור. באשר לביקורת המדינה, ממילא גם הוכרע במתווים המוסכמים ובפסק הדין כי זו תתקיים, חרף טענות מעין אלה.

י. אין ליתן צו ביניים

283. העותרת מבקשת להורות על מתן צו ביניים, אשר יפסיק לאלתר את הליכי ביקורת המדינה, בכל הביקורות שמבצע מבקר המדינה על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' (עמ' 2-3 לעתירה).

284. יהא זה נכון, צודק וראוי לדחות את הבקשה למתן צו ביניים.

285. **סיכויי העתירה** – קלושים.

286. בפני העותרת ניצבים טעמי סף (כמפורט בפרקים ג'-ה' לעיל) המחייבים סילוק העתירה על הסף.

287. בנוסף, סיכויי העתירה קלושים גם לגופה.

288. הראינו לעיל, כי הנחות היסוד עליהן מבססת העותרת את טענותיה בעתירה, בעליל שגויות. אין יסוד לטענת העותרת כי כל אדם שלו מיוחסת ביקורת אישית בטיטת דוח ביקורת, הוא בהכרח גורם מרכזי והכרחי אשר קיימת חובה להיפגש עמו טרם גיבוש הטייטה, בשלב 'עבודת השדה', ואין יסוד לטענה כי הימנעות מקיום פגישה כאמור מהווה פגם מהותי בהליך, בכלל, ואשר אינו ניתן לריפוי באמצעות מתן זכות טיעון לאחר מסירת טיוטת הדוח, בפרט.

289. כמפורט בפרקים ז' ו-ח' לעיל, מבקר המדינה מקיים את ביקורת המדינה, גם בארבע הביקורות, בהתאם לחוק יסוד: מבקר המדינה, לחוק מבקר המדינה, לפסק הדין, למתווים המוסכמים ולמתודולוגיית הביקורת הנהוגה מזה עשרות שנים בביקורת המדינה, המבטיחה ביסוס דוחות ביקורת על תשתית עובדתית מלאה, הגעה לחקר האמת ושמירה על זכות טיעון ראויה לכל הגורמים המבוקרים.

290. בימים אלה, בעלי תפקידים בצה"ל, לרבות הרמטכ"ל לשעבר מממשים את זכות הטיעון המוקנית להם ומגיבים לטיטות, בכתב, ובעל-פה, ובעלי תפקידים נוספים עוד צפויים לממש בהמשך. הערותיהם של אלה נבחנות בכובד ראש, ונשקלים שינויים בארבע הטיטות.
291. לאור האמור, מן הדין ומן הצדק שלא להתערב באופן ניהול הליך הביקורת על-ידי מבקר המדינה.
292. **מאזן הנוחות**: נוטה באופן מובהק לטובת דחיית הבקשה למתן צו ביניים.
293. **ראשית**, צו הביניים מתיימר לשנות מצב קיים, ודי בכך כדי לדחות את הבקשה. כאמור בפרקים ח(2) – ח(4) לעיל, שלב 'עבודת השדה' של חלק מארבע הביקורות חודש כבר עם גיבוש המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, והסתיים בחודש מרץ 2025 (כפי שצוין במתווה המוסכם מחודש מרץ 2025), וחלקן האחר חודש עם גיבוש המתווה המוסכם מחודש מרץ 2025. בחודשים מאי ויולי 2025 הופצו ארבע הטיטות לגופים המבוקרים ומאז התקיימו פגישות עם בעלי תפקידים שונים בכל אחת מארבע הביקורות, לרבות כאלו שיוחסה להם אחריות אישית בטיטות, ונקבעו פגישות נוספות, וכן התקבלו התייחסויות בכתב לכל אחת מארבע הטיטות.
- ראו**: בג"ץ 3605/98 **רמות רשות אוניברסיטאית למחקר שימושי ופיתוח תעשיית בע"מ נ' רשות העתיקות** (נבו 8.7.1998); בג"ץ 2780/17 **ארד נ' כנסת ישראל**, פס' 5 (נבו 19.6.2017).
294. **שנית**, אם יינתן לעותרת מבוקשה – צו ביניים המפסיק את הליך הביקורת – עלולים להיגרם נזקים כבדים ביותר לביטחון המדינה ולאזרחיה, לאינטרס הציבורי בבירור אירועי השבעה באוקטובר ו'מלחמת חרבות ברזל' ולאפקטיביות הביקורת, נזקים העולים לאין שיעור על הנזקים הנטענים על-ידי העותרת.
295. עצירת הליך הביקורת, כבקשת העותרת, משמעותה דחייה ממושכת, אם לא מעבר לכך, בהשלמת הליך הביקורת. בזמן זה לא יתגבשו ממצאי ביקורת סופיים, וממילא – לא ניתן יהיה לטפל בליקויים שתעלה הביקורת הבלתי תלויה, אף כי טיפול בהם נדרש, לכל הדעות, באופן מיידי, ותיקונם חיוני להתמודדות מיטבית עם האתגרים הביטחוניים הניצבים בפני מדינת ישראל, גם כיום. חלק מהליקויים העולים בביקורות בעניינים אלו הם ליקויים העולים כדי סיכון לחיי אדם. איתור מהיר של ליקויים אלו ותיקונם הוא בגדר צו השעה.
296. עצירת ביקורת המדינה בענייננו עומדת בניגוד מוחלט לאינטרס הציבורי, בכלל, ובפרט – שעה שנוכח למועד זה, מוסד מבקר המדינה הוא הגוף הממלכתי היחיד המופקד על ביצוע ביקורת חיצונית באופן עצמאי ובלתי תלוי בממשלה, ביחס לכשלים ולליקויים באחד המחדלים האסטרטגיים החמורים בתולדות המדינה. לציבור בישראל עומדת הזכות לדעת, ללא דיחוי, מהם הכשלים שנפלו בתפקוד מערכת הביטחון, כמו גם בדרגים המדיני והאזרחי, בכל אחד מנושאי הביקורת.
297. פסיקת בית המשפט הנכבד כבר קבעה, בהקשר זה, כי בבחינת מאזן הנוחות במסגרת הליכים מינהליים, יש לבחון את מידת הפגיעה האפשרית באינטרס הציבורי, ולייחס לאינטרס זה משקל מיוחד.
- ראו**: עע"מ 58896-04-25 **מוריה סיעוד ביתי בע"מ נ' משרד הבריאות**, ס' 21-22 (נבו 19.5.2025); בר"מ 3900/17 **דאמו הנדסה אזרחית בע"מ נ' מועצה מקומית שיבלי אום אל ג'נם**, פס' 14 (נבו).

16.5.2017; ע"מ 9347/09 י.ד. ברזאני בע"מ נ' קל-בנין בע"מ, פס' 7 (נבו 13.12.2009); ע"מ 8064/20 גילי ויואל עזריה בע"מ נ' רכבת ישראל בע"מ, פס' 11-12 (נבו 16.12.2020).

298. בנוסף, כפי שפורט בפרק ב' לעיל, בהליך הקודם ניתן צו ביניים אשר הקפיא את ביקורת המדינה בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ו'מלחמת חרבות ברזל', למשך חודשים ארוכים. כעת מבקשת העותרת להורות שנית על עצירת הליכי הביקורת, שוב עד למועד בלתי ידוע. כפועל יוצא מכך, הפגיעה באפקטיביות הביקורת מתעצמת, במיוחד כשחלק מהנושאים הנבדקים בביקורת נוגעים לחיי אדם.

השוא: ע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ, פס' ז' לפסק דינו של כב' השופט א' רובינשטיין (נבו 28.12.2014).

299. במצב הדברים הנוכחי, קיים חשש ממשי כי עצירה נוספת של הליכי הביקורת תביא לשיבוש חמור של יכולת ביקורת המדינה למלא את תפקידה הנדרש על פי חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה, ובכלל זה להגיע לחקר האמת, להפיק לקחים, ולאפשר תיקון ליקויים באופן אפקטיבי, לרבות ליקויים העולים כדי סיכון לחיי אדם.

300. **ומנגד,** העותרת אינה מצביעה על נזק ממשי שייגרם אם לא יינתן צו ביניים, קל וחומר שאינה מוכיחה נזק המצדיק הפסקת הליכי הביקורת. לא ניתן להצביע על נזק שכזה, שהרי כאמור בעלי התפקידים והגופים המבוקרים מימשו, מממשים ועתידים לממש את זכות הטיוח המוקנית להם.

301. בנוסף, ביקורת המדינה אינה גורמת לשיבוש ראיות או לפגיעה כלשהי בעבודתה של ועדת חקירה ממלכתית, ככל שתוקם. נהפוך הוא – יש בכוחה אף לתרום תרומה ממשית לעבודתה של ועדה כאמור (ראו פרק ט' לעיל, פרק י' לתגובה המקדמית מטעמו של מבקר המדינה לעתירת הסגוריה הצבאית ופרק ז' לתגובה המקדמית מטעמו של מבקר המדינה בהליך הקודם (נספח "24ד")). גם עניין זה כבר הוכרע בהליך הקודם, בגדרי המתווים המוסכמים ופסק הדין.

302. **יתרה מכך,** צו הביניים המבוקש נועד – בלא כל זכות שבדין – למנוע קיום פסק הדין שניתן בהליך הקודם, הליך אשר העותרת עצמה יזמה, ובמסגרתו עתרה למתן צו ביניים זהה. לפיכך, היעדרות לצו הביניים משמעותה גם ביטול המתווים המוסכמים ופסק הדין. ביטול שכזה חותר תחת הכלל לפיו יש לקיים פסקי דין, פוגע בוודאות המשפטית ובעקרון שלטון החוק, ומהווה בזבוז משאבים שיפוטיים וציבוריים.

השוא: בג"ץ אלח'אן אלאחמר, פס' 34 לפסק דינו של הנשיא י' עמית.

303. **לא זו בלבד,** אלא שצו הביניים המבוקש אינו נגזר מהסעד העיקרי המבוקש בעתירה, אלא להיפך.

304. צו הביניים המבוקש מרחיק לכת מעבר לסעד העיקרי שהתבקש בעתירה, והוא אף חמור ומקיף ממנו. בגדרי הסעד העיקרי לא נתבקשה הפסקתה של ביקורת המדינה (אלא התחלתה מחדש) והסעד העיקרי מתייחס אך ורק לארבע הביקורות (סעיפים 1 ו-2.5, עמ' 2-3 לעתירה); לעומת זאת, צו הביניים המבוקש מתייחס להפסקה מיידי, גורפת ומוחלטת של כלל הליכי הביקורת הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ו'מלחמת חרבות ברזל' (סעיף 2, עמ' 2-3 לעתירה).

305. כידוע, צו ביניים נועד לשרת את הסעד העיקרי המבוקש בעתירה ולהגזר ממנו, ולא להיפך. בענייננו, הפכה העותרת את היוצרות, והיא מבקשת להשתמש בסעד העיקרי ככלי לשרת את צו הביניים. כפי שהתבקש על-ידי העותרת גם בעתירה הקודמת בגדרי ההליך הקודם (ראו פרק ב' לעיל), גם בעתירה זו מטרתה העיקרית של העותרת היא לסכל את הליך הביקורת כולו, ולחלופין, להביא לעיכובו עד להקמת ועדת חקירה ממלכתית (אם תקום), כמתבקש למעשה בצו הביניים.

ראו: בג"ץ 23577-02-25 זולת לשוויון וזכויות-אדם (ע"ר) נ' היועצת המשפטית לממשלה, פס' 5 (נבו 1.9.2025); בג"ץ 2370/24 תורת צדק נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית, פס' 4 (נבו 11.4.2024); בג"ץ 8225/14 ג'מיל נ' שר הפנים, פס' 2 (נבו 18.9.2016); בג"ץ 5516/11 פטהאי נ' שר הפנים, פס' 2 (נבו 12.12.2011); בג"ץ 7191/15 פלוני נ' שר הפנים, פס' 12 (נבו 15.11.2015).

306. הנה כי כן, סיכויי העתירה קלושים, ומאזן הנוחות נוטה במובהק לטובת ביקורת המדינה. משכך, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את הבקשה למתן צו ביניים.

יא. מענה לטענות נוספות שנטענו בתגובת הרמטכ"ל לשעבר

יא(1) טענות הרמטכ"ל לשעבר חורגות מהעתירה ואין לשעות להן

307. ביום 4.11.2025 הגיש הרמטכ"ל לשעבר את תגובתו המקדמית לעתירה דנן.
308. לטענות הרמטכ"ל לשעבר ביחס לעניינים שבמוקד העתירה, קרי – עיתוי שמיעת בעל תפקיד אשר מיוחסת לו ביקורת אישית בטיטות דוח – השבנו בפרקים ז' ו-ח' לעיל.
309. לצד זאת, שזורות בתגובת הרמטכ"ל לשעבר שפע טענות נוספות, שאין להן דבר וחצי דבר עם העתירה דנן, עם הסעדים המבוקשים בעתירה, ועם ארבע הביקורות.
310. אין לשעות לטענות הרמטכ"ל לשעבר, המבקש סעדים החורגים מן העתירה, והטוען לקיומן של עילות, שלא נטענו על-ידי העותרת; זאת בכלל, ובמיוחד שעה שהרמטכ"ל לשעבר בוחר שלא להגיש עתירה עצמאית בעניינים אלה.
311. כך למשל, טוען הרמטכ"ל לשעבר בתגובתו המקדמית טענות הנוגעות לסמכות מבקר המדינה, וזאת על אף שהעותרת הבהירה במפורש כי אין בפיה טענות סמכות (סעיף 81 לעתירה לעומת סעיף 69 לתגובת הרמטכ"ל לשעבר).
312. בנוסף, טוען הרמטכ"ל לשעבר טענות הנוגעות לכלל נושאי הביקורת, מבלי להגביל את טענותיו – כפי שהגבילה העותרת – לארבע הביקורות נשוא העתירה (למשל, סעיף 4 לתגובת הרמטכ"ל לשעבר).
313. עוד טוען הרמטכ"ל לשעבר כי למבקר המדינה דעה קדומה, כביכול, כלפיו וכן טוען שהוצרו זכות הטיעון והעיון הניתנות לו, לאחר משלוח הטיטות. אלה עילות שאין להן זכר בעתירה.
314. הרמטכ"ל לשעבר אף מגדיל עשות וטוען כי בשל טענת הדעה הקדומה, יש לפסול הן את מבקר המדינה והן את כלל צוותי הביקורת, וזאת למרות שלא נתבקש בעתירה סעד כזה (סעיפים 7(ה) ו-57 לתגובת הרמטכ"ל לשעבר; הטענה נטענת ביחס לכלל נושאי הביקורת, ולא רק בנוגע לארבע הביקורות).

315. נבהיר כי בכל הנוגע לטענות הרמטכ"ל לשעבר בקשר לסמכות מבקר המדינה ולוועדת חקירה ממלכתית, הרי שכאמור בפרק ט' לעיל, טענות אלה מוצו והוכרעו בפסק הדין שניתן בהליך הקודם (הרמטכ"ל לשעבר היה משיב להליך הקודם מתוקף תפקידו) ובמסגרת המתווים המוסכמים שאושרו בגדרו. המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 נערך ונחתם כאמור באישורו של הרמטכ"ל לשעבר, שעה שפיקד על צה"ל, ובליוי צמוד של נציגי הפרקליטות הצבאית, היועצת המשפטית לממשלה ופרקליטים בכירים במחלקת הבג"צים ובפרקליטות המדינה, ועל דעתם של אלה. בנסיבות אלה, הרמטכ"ל לשעבר אינו רשאי לטעון טענות מעין אלה, מחמת קיומו של מעשה בית דין. למען שלמות התמונה, מענה לטענות אלה מצוי, כמצוין לעיל, בתגובת מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה הצבאית ובתגובת מבקר המדינה להליך הקודם (ראו פרק ט' לעיל, וכן ראו פרקים ט' ו-י' לתגובה המקדמית מטעם מבקר המדינה לעתירת הסנגוריה הצבאית, ופרקים ה' ו-ז' לתגובה המקדמית מטעם מבקר המדינה להליך הקודם (נספח "24ד")).

316. למעלה מן הצורך, נתייחס להלן לטענותיו השגויות של הרמטכ"ל לשעבר באשר לדעה קדומה כביכול ולהצרת זכויות הטיעון והעיון.

יא(2) אין יסוד לטענות בדבר דעה קדומה

317. בתגובתו המקדמית לעתירה טוען הרמטכ"ל לשעבר כי מבקר המדינה ועובדי משרד מבקר המדינה גיבשו כלפיו, כביכול, דעה קדומה באופן שמקים, לשיטתו, עילה לפסלות מבקר המדינה וצוותי הביקורת מלדון בעניינו (ראו סעיפים 7(ב), 7(ה) ו-57 לתגובת הרמטכ"ל לשעבר).

318. מדובר בטענה משוללת יסוד, מכפישה, שנטענה ללא תשתית עובדתית תומכת ומוטב היה לולא נטענה כלל. כל תכליתה היא ניסיון להעניק לרמטכ"ל לשעבר פטור מביקורת המדינה, תוך הטלת דופי בהליך הביקורת בכלל ובמבקר המדינה בפרט.

319. ייאמר מיד, ובלשון שאינה משתמעת לשני פנים: אין למבקר המדינה, או למי מצוותי הביקורת, דעה קדומה, דעה נעולה או משוא פנים כלשהו כלפי הרמטכ"ל לשעבר או כלפי בעל תפקיד כלשהו בגופים המבוקרים.

320. ביקורת המדינה בוחנת את תפקודם של הגופים המבוקרים, לרבות אחריותם האישית של בעלי תפקידים בגופים המבוקרים, בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' בדרג המדיני, בדרג האזרחי ובדרג הצבאי כאחד, כל אחד לפי חלקו. הביקורת מתבצעת בזהירות הראויה, בהגינות, בלב פתוח ובנפש חפצה, ותוך מודעות לחשיבותה של הזכות לשם טוב ולהבטחת זכויותיהם הדיוניות הרחבות של המבוקרים, כפי שהן מוקנות במסגרת הליכי ביקורת בפני מבקר המדינה.

321. לשיטת הרמטכ"ל לשעבר, התימוכין לטענת הדעה הקדומה הינם תוכן מכתבים שנשלחו אליו ממבקר המדינה ועובדי משרדו, וכן התבטאויות של יועץ התקשורת של מבקר המדינה וממלא מקום דובר משרד מבקר המדינה (להלן – "דובר המשרד") בתוכנית "סטורי לילה" ששודרה בערוץ 14.

322. אין דבר באותם מכתבים ובאותן התבטאויות המלמד על קיומה של דעה קדומה.

323. למן פנייתו הראשונה של הרמטכ"ל לשעבר למבקר המדינה, בנוגע לארבע הטיטות, הטיח הרמטכ"ל לשעבר במבקר המדינה טענות קשות ומשוללות יסוד.

324. ראוי לדחות מכל וכל את עמדת הרמטכ"ל לשעבר, לפיה די בכך שביקורת המדינה תשיב כהלכה לאותן טענות, כדי לטעון שהתגבשה בביקורת המדינה דעה קדומה, שצריכה להוביל לפטור מביקורת כלפי טוען הטענות.

325. גם אמירות בתקשורת של דובר המשרד (ולא של מבקר המדינה), אמירות אשר למרבה הצער הוצגו בתגובתו המקדמית של הרמטכ"ל באופן מסולף, אינן מקימות דעה קדומה.

326. הנטל להוכיח דעה קדומה הפוסלת את ביקורת המדינה הינו נטל כבד ביותר, הרובץ לפתחו של הטוען. אין בנמצא אפילו ראשית ראיה להוכחת הטענה.

327. אין כל חשש אובייקטיבי, ודאי שלא אפשרות ממשית, למשוא פנים או דעה קדומה, ככל שהדברים נוגעים בביקורת המדינה. כידוע, הפסיקה קובעת שפסילה של בעל תפקיד בשל דעה קדומה תיעשה אך ורק אם דעתו של בעל התפקיד "נעולה", ואין טעם בניסיונות לשכנעו. עוד נקבע, כי הבעת דעה בתקשורת אינה מוכיחה דעה קדומה.

ראו: בג"ץ 2148/94 גלברט נ' נשיא בית המשפט העליון ויושב-ראש ועדת החקירה לבדיקת אירוע הטבח בחברון, השופט מאיר שמגר, פ"ד מח(3) 573, פס' 14–16 לפסק דינו של השופט י' זמיר ופס' 4 לפסק דינו של כבוד הנשיא א' ברק (1994); ע"פ 1988/94 בראון נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(3) 608, פס' 17 (1994); ע"א 2147/08 גינות לאה בע"מ נ' בנק המזרחי - טפחות בע"מ, פס' 11 (נבו 16.4.2008); בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פס' 6–7 (נבו 4.9.2023); בג"ץ 701/81 מלאך נ' לוי, פ"ד לו(3) 001, פס' 9 (1982).

328. נזכיר שבימים אלה נשקלים שינויים בארבע הטיטות, לרבות בעקבות מימוש זכות הטיעון של הרמטכ"ל לשעבר (ראו פרק ח(4) לעיל). מוטב כי כל הנוגעים בדבר יתרכזו במתן התייחסות עניינית לתוכן ארבע הטיטות ולא יבקשו פטור מביקורת המדינה, תוך הכפשתה ללא יסוד.

התכתבויות עם מבקר המדינה

329. הרמטכ"ל לשעבר טוען כי בתכתובת בינו לבין מבקר המדינה מגולמת "...הטיה ודעה שלילית מוקדמות..." (סעיף 7(ב) לתגובת הרמטכ"ל לשעבר) של מבקר המדינה כלפיו, כביכול, שכן לטענת הרמטכ"ל לשעבר המכתבים מטעם מבקר המדינה כוללים "...הכפשה חוזרת ונשנית..." (סעיף 7(ב), שם) שלו. הרמטכ"ל לשעבר מתאר את תגובותיו הענייניות של מבקר המדינה במילים קשות כגון "מבקר המדינה בחר לתקוף את רא"ל הלוי..." (סעיף 33, שם) וכי מכתבו של מבקר המדינה נכתב "...בטון חריף ותוקפני..." (סעיף 35, שם).

330. נעמיד דברים על דיוקם.

331. ביום 29.7.2025 שלח הרמטכ"ל לשעבר מכתב אל מבקר המדינה ובו הלין לראשונה על המתודולוגיה הנוהגת זה עשרות שנים בביקורת המדינה, מתודולוגיה אשר קיבלה משנה תוקף במתווים המוסכמים ובפסק הדין. במכתב טען הרמטכ"ל לשעבר כי נמסרו לו ארבע הטיטות, ובהן מיוחסת לו ביקורת אישיות, וזאת מבלי להיפגש עמו קודם לכן.

מכתבו האמור של הרמטכ"ל לשעבר מיום 29.7.2025 צורף לעתירה וסומן כנספח ו'.

332. הרמטכ"ל לשעבר השתמש בביטויים קשים כלפי ביקורת המדינה בכלל וכלפי מבקר המדינה בפרט, תוך שהוא מציין כי ביקורת המדינה מתנהלת "...באופן שאינו ראוי, אינו כדאי... קשה להשתחרר מן הרושם שאצה לכס הדרך להוציא דו"חות ביקורת במהירות – ומהירות באה על חשבון בדיקה יסודית ואמינה...". עוד ציין הרמטכ"ל לשעבר כי זכות הטיעון הניתנת על ידי מבקר המדינה הינה "לעג לרש", וכן ציין כי "...מטיוטות הדו"ח עולה חשש כבד שמבקר המדינה כבר גיבש עמדה מוקדמת בנוגע לסוגיות מהותיות - עוד בטרם החל בהליך הביקורת הפורמלי בענייני" (סעיפים 5, 13 ו-14 למכתבו של הרמטכ"ל לשעבר מיום 29.7.2025, נספח ו' לעתירה).

333. ביום 5.8.2025 השיב מבקר המדינה לטענותיו של הרמטכ"ל לשעבר.

תצלום של המכתב האמור מיום 5.8.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "19".

334. מבקר המדינה הבהיר כי כל פעולותיה של ביקורת המדינה נעשות בהתאם למתודולוגיה ארוכת השנים הנוהגת במשרד מבקר המדינה ועל פי הנחיות כתובות (כאמור בפרק ז' לעיל). עוד הבהיר מבקר המדינה כי חדשות לבקרים טיוטות דוחות משתנות בעקבות מימוש זכות הטיעון. כמו כן, עמד מבקר המדינה על החסמים הרבים שבהם נתקלת ביקורת המדינה בכל הנוגע להתנהלות מול צה"ל והרמטכ"ל לשעבר, וחתם את מכתבו בכך שביקורת המדינה נכונה לקיים פגישה עם הרמטכ"ל לשעבר טרם גיבוש דוחות ביקורת (סופיים) בנוגע לארבע הטיוטות.

335. מטבע הדברים, נוכח הלשון הקשה בה בחר להתבטא הרמטכ"ל לשעבר במכתבו, ציין מבקר המדינה בתגובה כי "צר לי על הבחירה להטיל דופי במוסד מבקר המדינה וצוותי הביקורת שפועלים ללא לאות כדי לממש את החובה המוטלת עליהם..." (סעיף 1, נספח "19").

336. ביום 12.8.2025 השיב הרמטכ"ל לשעבר למכתבו של מבקר המדינה. במכתבו שב הרמטכ"ל לשעבר על טענותיו בקשר לארבע הטיוטות ואף שב והשתמש בביטויים חמורים כלפי ביקורת המדינה.

מכתבו האמור של הרמטכ"ל לשעבר מיום 12.8.2025 צורף לעתירה וסומן כנספח ח'.

337. כך, בסעיף 4 למכתב האמור ציין הרמטכ"ל לשעבר כי פעולותיה של ביקורת המדינה מעלות "...חשש ביחס לכנות המאמץ לתור אחרי האמת, ואף להצביע על מסקנות שסומנו מראש".

338. ביום 14.8.2025²⁶ השיב מבקר המדינה לרמטכ"ל לשעבר על טענותיו, תוך פירוט העובדות הנוגעות לאופן התנהלות הרמטכ"ל לשעבר אל מול ביקורת המדינה עד כה. במכתב זה צוין, בין היתר, כי מאז חודש ינואר 2024, קרי כחמישה חודשים **טרם** ההחלטה ליתן צו ביניים בהליך הקודם, הרמטכ"ל לשעבר, במסגרת תפקידו, הציב חסמים רבים ששיבשו ועיכבו את הליך הביקורת בצה"ל, ואף סירב לאשר פגישות של ביקורת המדינה עם נציגי צה"ל גם כאשר פגישות אלה לא היו עם הדרג הלוחם (לדוגמה, פגישות עם נציגי דובר צה"ל ונציגי הרבנות הצבאית). עוד צוין כי הרמטכ"ל לשעבר אף נמנע מלהעביר לצוותי הביקורת את המסמכים שעל בסיסם גובשו התחקירים הפנימיים של

²⁶ למען הסדר הטוב יובהר כי ביום 14.8.2025 נשלחו שני מכתבים מטעם מבקר המדינה אל הרמטכ"ל לשעבר, שני המכתבים זהים למעט טעות סופר בנוגע למועד פנייה מוקדמת של ביקורת המדינה אל הרמטכ"ל לשעבר. במכתב הראשון צוין שהייתה פניה ביום 15.7.2025 ובמכתב השני תוקנה הטעות וצוין שהפניה היא מיום 12.8.2025.

צה"ל (אף שהם כבר נאספו באותו מועד והעברתם אל ביקורת המדינה לא דרשה קשב של גורם לוחם כלשהו), ועוד.

תצלום של המכתב האמור מיום 14.8.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "20".

339. חרף הלשון הקשה בה נקט הרמטכ"ל לשעבר, ציין מבקר המדינה במכתבו כי "מתוך רצון להתקדם באופן ענייני ומכבד, ומתוך הערכה מרובה לתרומתך לשמירה על ביטחון ישראל בשירותך רב השנים בצה"ל, ביקשתי לתאם עמך פגישה לתחילת השבוע הקרוב, לצורך הסדרת הקשר מול ביקורת המדינה" (עמ' 1, נספח "20").

340. ביום 20.8.2025 השיב הרמטכ"ל לשעבר במכתב אל מבקר המדינה, ובו שב על טענותיו האמורות לעיל.

מכתבו האמור של הרמטכ"ל לשעבר מיום 20.8.2025 צורף לעתירה וסומן כנספח י'.

341. בפגישה שנערכה בין הרמטכ"ל לשעבר לבין מבקר המדינה ביום 26.8.2025, שב הרמטכ"ל לשעבר על התבטאויותיו האמורות לעיל, המטילות דופי בהתנהלותה של ביקורת המדינה בכלל, ושל מבקר המדינה בפרט.

342. כאמור, העובדה שמבקר המדינה השיב על טענותיו של הרמטכ"ל לשעבר, המטילות דופי בביקורת המדינה ובו באופן אישי, אינה מלמדת על דעה קדומה כלשהי.

343. פעמים רבות גופים מבוקרים ובעלי תפקידים טוענים טענות כלפי מוסד מבקר המדינה ואופן התנהלותו. מבקר המדינה וצוותי הביקורת מורגלים בכך, פועלים באופן ענייני ומקצועי בלבד, ויודעים להתעלם מטענות שאינן ענייניות. לכל אלה אין רלוונטיות ואין כל השפעה על מסקנות הביקורת וקביעת אחריות אישית במסגרתה, אשר תעשנה אך ורק בהתאם לממצאי הביקורת.

344. נבהיר כי משוללת יסוד גם טענת הרמטכ"ל לשעבר כי מבקר המדינה 'סימן' כביכול לצוותי הביקורת את הכיוון הרצוי בבדיקתם (סעיף 7(ה) לתגובת הרמטכ"ל לשעבר) וראוי שלא הייתה נטענת כלל. צוותי הביקורת במשרד מבקר המדינה פועלים באופן אובייקטיבי, מקצועי ובלתי תלוי, במטרה להגיע לחקר האמת. כך תמיד וכך גם באשר לארבע הטיטות. אין זה ראוי ואין זה מוצדק להטיל דופי בעבודתם המקצועית של צוותי הביקורת.

התבטאויות של דובר המשרד בתקשורת

345. תחילה, המובן מאליו: דובר המשרד אינו מעורב בהליכי הביקורת המתקיימים במשרד מבקר המדינה, והתבטאויותיו אינן יכולות ללמד על קיומה של דעה קדומה מצד מבקר המדינה או צוותי הביקורת.

346. יתרה מכך, חבל שבתגובתו המקדמית של הרמטכ"ל לשעבר צוטט דובר המשרד באופן מסולף – תוך השמטת מילים המשנה את משמעות הדברים והקשרם.

347. כך, מציג הרמטכ"ל לשעבר את דברי דובר המשרד כאילו יש בהם משום קביעה מראש של אחריות הרמטכ"ל לשעבר לאירועי השבעה באוקטובר, בעוד שדבר כזה לא נאמר על ידי דובר המשרד, שהתייחס לכך שקיימת אפשרות שהרמטכ"ל לשעבר אחראי לאותם כשלים.
348. האזנה לראיון בערוץ 14 אליו מתייחס הרמטכ"ל לשעבר, מעלה כי דובר המשרד התייחס ל"כל מי שיכול להיות שאחראי לאיזשהו כשל...". אף על פי כן, לאורך כל תגובתו של הרמטכ"ל לשעבר (למעט בתמלול עצמו, נספח 9 לתגובה) נטען, שוב ושוב, כי דובר המשרד אמר שהרמטכ"ל לשעבר אחראי לכשלים, תוך השמטה מכוונת של המילים שנאמרו על ידי הדובר – "...שיכול להיות...".
- ראו, למשל: סעיפים 4, 7(ה), 46, 55, 56(ב) ו-68 לתגובת הרמטכ"ל לשעבר.
349. ציטוט דברי הדובר תוך השמטת המילים "...שיכול להיות..." אינו ראוי, לשון המעטה יתרה.
350. טענת הרמטכ"ל לשעבר תמוהה גם בשים לב לכך שבכירים בצה"ל, ובכלל זה הרמטכ"ל לשעבר, נימקו את סיום כהונתם כביטוי לנטילת אחריות אישית על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'.
351. נוסף על כך, גם טענתו של הרמטכ"ל לשעבר, לפיה דובר המשרד הבחין בין הרמטכ"ל לשעבר לבין הדרג המדיני, תוך ייחוס אחריות לרמטכ"ל לשעבר בלבד והסרת אחריות מהדרג המדיני (ראו סעיפים 7(ה), 46, 56(ב) ו-68 לתגובת הרמטכ"ל לשעבר), אינה נכונה ונטענה תוך סילוף הדברים שנאמרו. דובר המשרד, בדבריו, לא הבחין בין הדרג המדיני לבין הרמטכ"ל לשעבר בכל הנוגע להטלת אחריות לכשלים שאירעו באירועי השבעה באוקטובר, ובוודאי שלא פטר אף גורם מאחריות לאותם כשלים. נהפוך הוא – הדובר הדגיש כי עמדתו חלה על כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות הדרג המדיני.
352. כידוע היטב לרמטכ"ל לשעבר, מבקר המדינה לא פטר את הדרג המדיני מאחריות לכשלים במסגרת דוחות הביקורת שפורסמו עד כה בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'. ההפך הוא הנכון – באותם דוחות יוחסה ביקורת אישית לדרג המדיני, לרבות לבעלי תפקידים רמים בדרג המדיני.
- ראו: דוח הניהול הממשלתי, עמ' 121-122; דוח העדר תפיסת ביטחון לאומי, עמ' 55-57; דוח הקבינט החברתי-כלכלי, עמ' 71-73; דוח טיפול הממשלה ביישובי הצפון, עמ' 29-30; דוח הטיפול בבריאות הנפש, עמ' 77-79.
353. אם כן, מדבריו של דובר המשרד לא עולה דעה קדומה ביחס לרמטכ"ל לשעבר, בכלל, וודאי לא דעה קדומה של צוותי הביקורת ומבקר המדינה.
354. גם באמור במכתבו של היועץ המשפטי למבקר המדינה אל הרמטכ"ל לשעבר מיום 30.9.2025 (נספח "21") אין קצה קצה של דעה קדומה. באותו מכתב (המהווה מענה למכתב הרמטכ"ל לשעבר מיום 29.8.2025, מכתב המגולל טענותיו של הרמטכ"ל לשעבר ביחס לדבריו של דובר המשרד) תוארו, באופן עובדתי, חסמים שהוצבו בפני עבודת הביקורת החל מחודש ינואר 2024 על-ידי צה"ל והרמטכ"ל לשעבר, חמישה חודשים טרם מתן צו הביניים שניתן בהליך הקודם. באותו מכתב צוין

עוד כי אין יסוד לטענת הרמטכ"ל לשעבר באשר להדלפה מצד ביקורת המדינה בנוגע לזהות הגורמים שיוחסה להם ביקורת אישית בארבע הטיטות (ראו סעיף 5, נספח "21").

מכתבו של הרמטכ"ל לשעבר מיום 29.8.2025 צורף לתגובתו המקדמית של הרמטכ"ל לשעבר וסומן כנספח 10. תצלום של מכתב היועץ המשפטי למבקר המדינה מיום 30.9.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "21".

355. לשלמות התמונה יצוין כי בימים 22.10.2025 ו-6.11.2025 התנהלה חלופת מכתבים נוספת בעניין, בין הרמטכ"ל לשעבר לבין ביקורת המדינה. גם בתכתובת זו שבה ביקורת המדינה ודחתה הטענות חסרות הבסיס, בדבר דעה קדומה כביכול של מבקר המדינה, כלפי הרמטכ"ל לשעבר.

מכתבו של הרמטכ"ל לשעבר מיום 22.10.2025 צורף לתגובתו המקדמית של הרמטכ"ל לשעבר וסומן כנספח 18. תצלום של מכתב היועץ המשפטי למבקר המדינה מיום 6.11.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "22".

יא(3) אין יסוד לטענה להצרת זכויות הטיעון והעיון

356. הרמטכ"ל לשעבר מלין בתגובתו המקדמית, מעבר לאמור לעיל, גם על "הצרה שיטתית", כביכול, של זכות הטיעון וזכות העיון בארבע הביקורות, "...בשלב המענה לטיטות נשואות העתירה" (ראו סעיף 7.ג. לתגובת הרמטכ"ל לשעבר).

357. כך, טוען הרמטכ"ל לשעבר, ²⁷ בין היתר, כי ניתנו לו, כביכול, פרקי זמן קצרים ולא מספקים לעיון במסמכים ולהעברת התייחסות (זכות טיעון) לארבע הטיטות, וכי זכות העיון שניתנה לו לכאורה, פגומה, שכן לא הועמדו לעיונו, לעמדתו, כלל המסמכים הרלוונטיים (אלא רק מרביתם), לא נמסרה לו רשימת מצאי מלאה של כלל המסמכים שנאספו לצורך גיבוש ארבע הטיטות, והוגבלה אפשרותו לעיין במסמכים מסוימים, רק במשרדי מבקר המדינה.

ראו: סעיפים 11 ו-60 לתגובת הרמטכ"ל לשעבר; סעיפים 3, 6, 12-10 ו-17 למכתב הרמטכ"ל לשעבר מיום 19.10.2025, נספח 16 לתגובתו.

358. מעבר לעובדה שטענות הרמטכ"ל לשעבר בקשר להצרת זכויותיו חורגות במובהק מהעתירה דנן (שעוסקת בשמיעת בעלי תפקידים טרם מסירת הטיטה, ולא אחריה), גם לגופו של עניין - אין להן על מה להישען; מדובר בניסיון נוסף, בלתי ראוי, להטיל דופי בביקורת המדינה.

359. כפי שהוסבר בפרק ח(3) לעיל, בין הרמטכ"ל לשעבר לבין ביקורת המדינה מתממש כעת מתווה עבודה, הכולל פגישות תקופתיות סדירות של הרמטכ"ל לשעבר עם צוותי הביקורת הרלוונטיים (שתי פגישות מדי שלושה שבועות), שמטרתן לאפשר לרמטכ"ל לשעבר לממש את זכות הטיעון שלו ביחס לארבע הטיטות, **גם בעל-פה**; זאת, מעבר להתייחסות בכתב שכבר מסר הרמטכ"ל לשעבר

²⁷ הרמטכ"ל לשעבר מבסס טענותיו על תכתובות שהוחלפו בינו לבין ביקורת המדינה, ובין גורמים בצה"ל לבין ביקורת המדינה (נספחים 6, 11, ו-14-17 לתגובתו). התכתובת צורפה באופן חסר, תוך השמטת מכתבים רלוונטיים מאותה התכתובת. לתגובה מקדמית זו מצורפים רק המכתבים שנשלחו מאת ביקורת המדינה אל הרמטכ"ל לשעבר ואל צה"ל **ומסומנים יחדיו "23"**. חלק מהמידע שבמכתבים הושחר כיוון שהוא מתייחס לתוכן ארבע הטיטות אשר כאמור אסור בפרסום. בנוסף, כיוון שגם לאחר חלופת המכתבים בין הצדדים הועברו לעיון הרמטכ"ל לשעבר וצה"ל מסמכים נוספים, מצב הדברים העדכני הוא כפי שיפורט בתגובה מקדמית זו.

בנוגע לשתיים מתוך ארבע הביקורות (ההסברה הממשלתית והטיפול בחללים אזרחיים), ומעבר להתייחסויות כתובות שהוא עוד עשוי להמשיך ולמסור. עד כה, נערכו עם הרמטכ"ל לשעבר שתי פגישות שהוקדשו להתייחסות הרמטכ"ל לשעבר לטיטות דוח הביקורת בנושא ההסברה הממשלתית, ופגישה נוספת קבועה להיום (15.12.2025), והיא תוקדש להתייחסות לטיטות דוח הביקורת בנושא הטיפול בחללים האזרחיים. בנוסף, קבועות פגישות המשך נוספות עם הרמטכ"ל לשעבר, בביקורות בנושא המסיבה ברעים והגנת הערים.

360. בד בבד, ביקורת המדינה העמידה לעיונו של הרמטכ"ל לשעבר²⁸ את הרוב המוחלט של המסמכים אשר שימשו בסיס לחלקים הרלוונטיים לצה"ל ולרמטכ"ל לשעבר בארבע הטיטות, ואף מסמכים רלוונטיים נוספים המקיימים קשר ענייני עם אותם חלקים (לעיתים קרובות מינורי ועקיף בלבד), גם אם לא שימשו בפועל את הביקורת לביסוס, וזאת על מנת שיוכל לממש את זכות הטיעון שלו באופן אפקטיבי. **מדובר במאות מסמכים בכל אחת מארבע הביקורות, שחלקם הועברו הרבה מעבר למתחייב.** מסמכים בודדים שטרם הועמדו לעיון (נותרו מסמכים כאלו רק בשתיים מתוך ארבע הביקורות), הם מסמכים של צדדים שלישיים, שביקורת המדינה פועלת מולם בימים אלה על מנת לאפשר להם להביע עמדתם בעניין עיון של צה"ל באותם מסמכים (זאת מעבר למסמכים רבים של צדדים שלישיים שכבר הועברו זה מכבר). מדובר בהליך מקצועי שמבוצע במשרד מבקר המדינה בהתאם למתודולוגיית הביקורת ובהתאם לנוהל זכות העיון (נספח "17", עמ' 1), והוא נדבך מרכזי בשמירה על זכויות המבוקרים, בעלי המסמכים. כך נהגה ונוהגת ביקורת המדינה גם בכל הנוגע למסמכי צה"ל, שנתבקש עיון בהם על-ידי צדדים שלישיים.

361. אם בכך לא די, מועד הגשת התייחסותו בכתב של הרמטכ"ל לשעבר לארבע הטיטות הוארך שוב ושוב לבקשתו (המועדים הוארכו אף מעבר לאלה הנקובים בנספח "23" לעתירה דנן, ובנספחים 22 ו-23 לתגובתה המקדמית של הסגוריה הצבאית), ובשלב זה אין קבוע מועד, וזה ייקבע לאחר שתושלם התייחסותו של הרמטכ"ל לשעבר בעל-פה לביקורות.

362. אם כן, לא "הצרה שיטתית" של זכויות הטיעון והעיון של הרמטכ"ל לשעבר נלמדת מפעולות הביקורת שנעשו ביחס לרמטכ"ל לשעבר בארבע הביקורות (ובכלל), אלא להיפך – זכויות הטיעון והעיון של הרמטכ"ל לשעבר נשמרו וניתנו (ועודן ניתנות) לו, הרבה מעבר למתחייב.

363. באופן ספציפי, בכל הנוגע **לביקורת בנושא ההסברה הממשלתית**: טיטות הדוח האמורה הועברה להתייחסות הרמטכ"ל לשעבר לפני כשבעה חודשים, ביום 21.5.2025. לאחר מספר אורכות, נמסרה ביום 27.7.2025 תגובה כתובה מטעמו של הרמטכ"ל לשעבר ומטעם צה"ל לטיטות. רק עם הגשת התייחסותו הכתובה, ביקש הרמטכ"ל לשעבר לעיין במסמכי הביקורת (למרות שהאפשרות לבקש עיון ידועה היטב מאז ומתמיד, ואף מעוגנת במדריך לביקורת המפורסם באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה). כן ביקש הרמטכ"ל לשעבר להגיש, לאחר העיון במסמכים שיתקבלו, התייחסות נוספת מטעמו, שנייה במספר, בנוגע לטיטות הדוח.

364. בקשתו של הרמטכ"ל לשעבר נענתה; ביקורת המדינה העמידה לעיונו ולעיון צה"ל את כל המסמכים שעמדו בבסיס החלקים בטיטות הנוגעים לרמטכ"ל לשעבר ולצה"ל, וכן מאות מסמכים נוספים

²⁸ על-פי המנגנון שקבע משרד מבקר המדינה, המסמכים הועמדו לעיון בעלי תפקידים בצה"ל (בהווה ובעבר) באמצעות המנהלת.

המקיימים קשר ענייני, מסוים עם אותם חלקים. מדובר **במעל 700 מסמכים**, רובם המוחלט הם מסמכים של צדדים שלישיים. מרבית המסמכים הועברו לרמטכ"ל לשעבר בשלהי חודש אוקטובר, והשלמה בוצעה במהלך חודש נובמבר (כאמור, רוב המסמכים הינם מסמכים של צדדים שלישיים ונדרשה עמדתם, ולפיכך תהליך העמדתם לעיון צה"ל ארך זמן).

365. יצוין, בהקשר זה, כי טיוטת דוח הביקורת בנושא ההסברה הממשלתית, מחזיקה למעלה מ-170 עמודים, והביקורת האישית כלפי הרמטכ"ל לשעבר מצוינת בפסקאות בודדות. אף על פי כן, נמסרו לרמטכ"ל לשעבר, כאמור, לדרישתו, מאות רבות של מסמכים שעמדו ביסוד הטיוטה כולה.

366. בכל הנוגע **לביקורת בנושא הטיפול בחללים האזרחיים**: טיוטת הדוח האמורה הועברה להתייחסות הרמטכ"ל לשעבר לפני כחמישה חודשים, ביום 7.7.2025, וביום 17.8.2025 התקבלה התייחסות כתובה של הרמטכ"ל, ראשונה, לטיוטה. גם בביקורת זו, הועמדו לעיונו של הרמטכ"ל לשעבר ולעיון צה"ל כל המסמכים שעמדו בבסיס החלקים בטיוטה הנוגעים לרמטכ"ל לשעבר ולצה"ל, וכן מסמכים רבים נוספים המקיימים קשר ענייני עם אותם חלקים, רובם המוחלט הם מסמכים של צדדים שלישיים (הרוב המוחלט של המסמכים הועבר כבר בחודש ספטמבר 2025, השלמה בוצעה בחודש נובמבר 2025 לאחר קבלת עמדתם של צדדים שלישיים ביחס למסמכים). מדובר **בכ-150 מסמכים**. יצוין כי בניגוד לנטען, טיוטת הדוח בנושא הטיפול בחללים האזרחיים מסתמכת על מגוון מסמכים של צה"ל, חלקם התקבלו מצה"ל, וחלקם מגופים מבוקרים אחרים.

367. בכל הנוגע **לביקורת בנושא המסיבה ברעים**: טיוטת הדוח האמורה הועברה להתייחסות הרמטכ"ל לשעבר לפני כחמישה חודשים, ביום 23.7.2025. רק כחודש לאחר מכן, ביום 20.8.2025, ביקש לראשונה הרמטכ"ל לשעבר לעיין במסמכי הביקורת. צוותי הביקורת העמידו לעיונו של הרמטכ"ל לשעבר ולעיון צה"ל את הרוב המוחלט של המסמכים שעמדו בבסיס החלקים בטיוטת הדוח, הנוגעים לצה"ל ולרמטכ"ל לשעבר, וכן מסמכים רבים נוספים הגם שחלקם עם זיקה מינורית, עקיפה בלבד, לאותם חלקים. **מדובר במעל 150 מסמכים** (הרוב הועבר בחודש ספטמבר 2025, השלמות בוצעו בחודש נובמבר 2025 לאחר קבלת עמדתם של צדדים שלישיים ביחס למסמכים). באשר למסמכים בודדים – כ-10 בלבד – מתקיים לגביהם, בימים אלו, שיח עם בעלי המסמכים, שהם צדדים שלישיים. בנוסף, כ-20 מסמכים (מתוך מעל 150) הוגדרו על-ידי ביקורת המדינה כמסמכים רגישים, והעיון בהם התאפשר במשרד מבקר המדינה (בוצע עיון גם במסמכים אלה בתחילת חודש נובמבר).

368. בכל הנוגע **לביקורת בנושא הגנת הערים**: טיוטת הדוח האמורה הועברה לרמטכ"ל לשעבר לפני כחמישה חודשים, ביום 23.7.2025. כחודש לאחר מכן, ביום 20.8.2025, ביקש לראשונה הרמטכ"ל לשעבר לעיין במסמכי הביקורת. צוותי הביקורת העמידו לעיונו של הרמטכ"ל לשעבר ולעיון צה"ל את הרוב המוחלט של המסמכים שעמדו ביסוד החלקים בטיוטת הדוח, הנוגעים לצה"ל ולרמטכ"ל לשעבר, וכן מסמכים רבים נוספים הגם שחלקם עם זיקה מינורית, עקיפה בלבד, לאותם חלקים. **מדובר במעל 400 מסמכים** (מחציתם הועברו בחודש ספטמבר 2025, השלמות בוצעו בחודש נובמבר 2025 לאחר קבלת עמדתם של צדדים שלישיים ביחס למסמכים). ישנם מסמכים ספורים בלבד, שטרם הועברו, לגביהם מתקיים בימים אלו שיח עם בעלי המסמכים, שהם צדדים שלישיים. בנוסף, כ-45 מסמכים (מתוך למעלה מ-400), הוגדו על-ידי ביקורת המדינה כמסמכים רגישים, והעיון בהם התאפשר במשרד מבקר המדינה (בחלקם כבר בוצע עיון וחלקם ממתינים לעיון).

369. אשר על כן, ברי כי לא נגרמה כל פגיעה בזכות העיון המוקנית לרמטכ"ל לשעבר. הרמטכ"ל לשעבר קיבל לידי את כל המסמכים הרלוונטיים, ואף מסמכים שלגביהם קיים ספק רב במידת הרלוונטיות שלהם לממצאים המיוחסים לרמטכ"ל לשעבר בפרט, ולצה"ל בכלל.

370. לסיום חלק זה יובהר, כי בהתאם לדין, לפסיקת בית המשפט הנכבד ובהתאם להנחיות מבקר המדינה, זכות העיון, בפרט בהליכי ביקורת המדינה לעולם אינה מוחלטת, ויש לאזנה עם אינטרסים אחרים, לרבות שיקולי יעילות ואפקטיביות הביקורת, אשר כבר נקבע בפסיקה כי יש להעניק להם משקל מוגבר. כאמור, קיים אינטרס ציבורי ראשון במעלה בפרסום הממצאים והליקויים גם לשם הגנה על חיי אדם.

ראו: בג"ץ טרנר, פס' 5-6 לפסק דינו של כב' השופט גולדברג; **בן פורת**, בעמ' 35, 40-41, 64-65 ו-67; **בג"ץ בלום-דוד**, פס' 23 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור ופסק דינו של השופט (כתוארו אז) ע' פוגלמן.

371. מאליו מובן, כי זכות העיון אינה מקנה למבוקרים הזכות לעיין בכל מסמך שהוא, או לדרוש דרישות שאינן מתחייבות מן הדין ומהנחיות מבקר המדינה. כל פרשנות אחרת עלולה לאפשר לגורמים המבוקרים או לבעלי תפקידים להשתמש בה ככלי לסיכול הביקורת או למצער לעיכובה.

372. הדרישה למסירת כל המסמכים שנאספו על-ידי ביקורת המדינה, אף אם אינם רלוונטיים, ועוד שפע דרישות טכניות נוספות המופנות אל מבקר המדינה מצה"ל ומבעלי תפקידים לרבות הרמטכ"ל לשעבר אינן מתחייבות מהמסגרת הנורמטיבית של זכות העיון. עולה תהיה האם דרישות אלה נועדו לקדם עניינית את המענה לביקורת, או שמא מטרתן להכביד על עבודת הביקורת ולהאריכה שלא לצורך.

יב. סוף דבר

373. פסקי דין יש לקיים. הסכמות יש לקיים. את ביקורת המדינה יש לקיים.

374. ביקורת המדינה רואה נגד עיניה את מי שקולם נדס, את הפצועים, את השבים, את בני משפחותיהם של כל אלה, ואת כלל אזרחי ישראל ונחושה להשלים כלל הביקורות בנושא כשלי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' תוך שמירה קפדנית על זכויותיהם של הגופים המבוקרים ובעלי התפקידים, בהתאם לחוק יסוד: מבקר המדינה, לחוק מבקר המדינה, למתווים המוסכמים ולפסק הדין, ולנהוג ולמקובל בביקורת המדינה.

נגב אלוני אלון, עו"ד

תאיר בן זאב, עו"ד

ישראל קליין, עו"ד

אליה צונץ, עו"ד

ש. הורוביץ ושות'
באי-כח משרד מבקר המדינה

תל-אביב - יפו, היום 15 בחודש דצמבר שנת 2025.