

בעניין:

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 "רבי"ן" (הקריה), תל אביב – יפו 6107002
טל': 03-5691729; פקס: 03-5692193
דוא"ל: Satzlar@idf.il

העותרת

– נ ג ד –

1. מבקר המדינה

ע"י ב"כ עוה"ד אליה צונץ ו/או ניקולס גיפס ו/או ישראל קליין
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: israel.klein@s-horowitz.com

2. ממשלת ישראל

3. היועצת המשפטית לממשלה

משיבים מס' 2 ו-3 ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה,
מחלקת בג"צים
שד' שאול וולפסון 2, קרית הממשלה, ירושלים 9149001
טל': 073-3925590; פקס': 02-64670110
דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

המשיבים

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

בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד (כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ) מהימים 6.7.2025, 7.8.2025, 9.9.2025, 5.10.2025 ו-26.10.2025 מתכבד משיב מס' 1, מבקר המדינה, להגיש תגובה מקדמית מטעמו לעתירה 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 תא"ל (מיל') איתן דהן, מנהל חטיבת הביקורת במערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה, לשעבר מבקר מערכת הביטחון במשרד הביטחון וחבר המטה הכללי של צה"ל.

ש. הורוביץ ושות'

אחד העם 31

תל אביב – יפו

תוכן עניינים

1	מבוא	א.
4	עיקרי העובדות	ב.
11	אין לסנגוריה הצבאית מעמד להגשת העתירה	ג.
13	העתירה ממוחזרת – השוואה בין ההליכים	ד.
18	סילוק על הסף – מעשה בית דין	ה.
25	סילוק על הסף – אי-הצטרפות להליך הקודם	ו.
28	סילוק על הסף – שיהוי קיצוני	ז.
33	סילוק על הסף – אי-צירוף צה"ל ואחרים	ח.
34	סמכותו של מבקר המדינה	ט.
34	(1) העתירה מבקשת להשתיק את ביקורת המדינה	
36	(2) על ביקורת המדינה במדינה דמוקרטית ועל מעמדה החוקתי	
38	(3) למבקר המדינה סמכות ושיקול דעת רחב במיוחד בבחירת נושאי הביקורת	
41	(4) למבקר המדינה סמכות לערוך ביקורת מדינה בארבעת הנושאים	
46	ועדת חקירה ממלכתית	י.
46	(1) הדין אינו מסיג סמכות מבקר המדינה מפני פעילותה של ועדת חקירה ממלכתית	
50	(2) אין להמתין לוועדת חקירה ממלכתית	
51	(3) ביקורת המדינה אינה פוגעת בפעילותה של ועדת חקירה עתידית	
54	הזכויות הדיוניות של מושאי הביקורת	יא.
54	(1) הסוגייה הוכרעה בהליך הקודם והעותרת אינה זכאית גם לסעדים חלופיים	
57	(2) הזכויות הדיוניות המוקנות בהליכי ביקורת המדינה	
62	(3) סעיף 15 לחוק ועדות חקירה אינו חל על ביקורת המדינה	
65	(4) ההצעה להחיל סעיף 15 – בלתי סבירה	
67	(5) הטלת אחריות אישית	
73	אין ליתן צו ביניים	יב.
78	סוף דבר	יג.

א. מבוא

"עקרון סופיות הדיון; הכלל כי פסקי דין יש לקיים; ודאות משפטית; תקינות פעולתה של מערכת השיפוט – כל אלה הם אינטרסים יסודיים בשיטתנו המשפטית המתכנסים כולם לעקרון שלטון החוק... פסק הדין הוא נקודת המוצא ונקודת הסיום"¹

1. העותרת, הסנגוריה הצבאית הראשית (להלן – "הסנגוריה הצבאית" או "העותרת"), מבקשת מבית המשפט הנכבד בעתירתה זו לפתוח מחדש התדיינות שהתקיימה משך שנה ושלושה חודשים בגדרו של בג"ץ 1015/24 בנושאים שכבר הועלו, הוסכמו, ומוצו בהליך קודם, והוכרעו בפסק דין (להלן – "ההליך הקודם" ו-"פסק הדין" (נספח "1")), באלה המילים:

"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").

2. המתווה המוסכם, שניתן לו תוקף של פסק דין, כמו גם מתווה מוסכם קודם, מחודש נובמבר 2024 (להלן יחדיו – "המתווים המוסכמים")² גובשו שניהם בהליך הקודם בזכות "שיג ושיח נחוש"³, בלשון בית המשפט הנכבד, בין צה"ל (שהעותרת לא צירפה אותו לעתירה) 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).

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

4. המשמעות הברורה של המתווים המוסכמים, של הבקשה למתן פסק דין (כהגדרתה להלן), 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 בנושאי הביקורת נשוא העתירה דנן), ללא תלות בהקמתה של ועדת חקירה ממלכתית, וכנובע מאלה – תתנהל ביקורת המדינה בהתאם לסמכויות מבקר המדינה ולזכויות הדיוניות המוקנות בהליכי ביקורת המדינה.

5. משכך, לפנינו ניסיון של העותרת לבטל פסק דין חלוט וליזום התדיינות מחודשת באותן שאלות ממש, באמצעות מחזור הטענות מההליך הקודם. התנהלות זו עולה כדי שימוש לרעה בהליכי משפט. העותרת, שבחרה במכוון לשבת על הגדר' ולא להצטרף להליך הקודם, כבולה בתוצאותיו. פסק הדין מהווה מעשה בית דין ביחס אליה, וגם ביחס למושאי ביקורת פוטנציאליים מבין הפיקוד הבכיר של

¹ 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").

² המתווה המוסכם, נספח "11"; המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נספח "10ב".

³ החלטת בית המשפט הנכבד בהליך הקודם מיום 21.11.2024, נספח "10ד".

צה"ל בתקופה הרלוונטית הנבדקת (להלן – "מושאי הביקורת"), בשמם היא כביכול פונה לבית המשפט הנכבד.

6. העותרת מבקשת – טרם יבש הדיו על פסק הדין – שלא לקיים את פסק הדין, אלא תחת זאת: לבטל ביקורת המדינה ביחס לארבעה נושאי ביקורת הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת יחריבות ברזל הנכללים במתווים המוסכמים (להלן – "ארבעת הנושאים" או "ארבעת נושאי הביקורת") (עמ' 1 לעתירה).

7. לחלופין – מבקשת העותרת להחיל על ביקורת המדינה, באותם ארבעה נושאים, את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן – "חוק ועדות חקירה"), שהמחוקק בחר במכוון שלא להחיל על ביקורת המדינה; ולחלופי חלופין – להקנות למושאי הביקורת חסינות מראש מפני הטלת אחריות אישית בארבעת הנושאים.

8. במילים אחרות, העותרת מבקשת להיכנס בנעליו של מבקר המדינה, להחליט במקומו – ולפי טובת מושאי הביקורת, כפי שהיא רואה אותה, וכשהיא משווה נגד עיניה רק את טובת מושאי הביקורת – מה יהיו נושאי הביקורת, דרך ניהול הביקורת, ואף – לא ייאמן – מה תהיינה מסקנותיה של ביקורת המדינה.

9. ובעיקר, מבקשת העותרת – בשיהוי קיצוני וחמור של כשנה ומחצה – לגרום לכך שביקורת המדינה, אם לא תבוטל לחלוטין, תימשך שנים ארוכות עד מאוד.

10. כל זאת מבקשת העותרת, אף על פי שאין לה, כסגוריה צבאית, כל מעמד להגיש עתירה זו.

11. אם אין די בכך, לוותה העתירה דגן בבקשה למתן צו ביניים, שיורה על עצירת ביקורת המדינה, כלומר – צו ביניים המבקש להימנע מקיום פסק הדין שניתן בהליך הקודם.

12. הניסיונות החוזרים ונשנים לסכל, לשבש ולעכב את ביקורת המדינה עלולים לפגוע ביכולת להגיע לחקר האמת, להפיק לקחים ולתקן ליקויים באופן אפקטיבי. מן הראוי לשים לכך סוף ולדחות העתירה והבקשה לצו ביניים, על הסף ולחלופין – לגופן. יש להצר על כך שהמשאבים הניכרים המושקעים בניסיונות לבלום הביקורת, אינם מופנים לשיתוף פעולה מלא עמה.

13. ביום 2.9.2025, נפגשו הרמטכ"ל ומבקר המדינה במטרה לפעול יחדיו להגברת שיתוף הפעולה בכל הנוגע לביקורת המדינה בצה"ל, תוך התחשבות בתמונת המצב המבצעית אותה עת. כלומר, בעוד העותרת מבקשת לבטל את ביקורת המדינה בארבעת הנושאים, פועל צה"ל לקיים את ביקורת המדינה.

14. מדובר בביקורת אשר החובה לקיימה ללא דיחוי נובעת מהדין, מהאינטרס הציבורי ומטעמים פרקטיים; שכן קיום ביקורת באיחור ניכר משמעו פגיעה מובהקת בנגישות לראיות, העלולה לפגוע

⁴ ואלו הם: "לוחמה כלכלית בטרור"; "הגנת הגבול ברצ"ע"; "תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני בעקבות המידע על התכניות ההתקפיות של חמאס + שקיפות צה"ל לאיוב"; ו-"מהלך האירועים ב-7.10.23 – פעילות הדרג המדיני, צה"ל ושב"כ" (נושאי ביקורת מס' 12, 29–31, נספח ב' למתווה המוסכם, נספח " 11ב" לתגובה מקדמית זו).

בביקורת ובאפקטיביות שלה נוכח חלוף הזמן, קושי באיתור מסמכים, חילופי גברי והיחלשות הזיכרון.

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

16. 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.

17. מבקר המדינה סבור כי החובות המוטלות עליו, כמו גם האינטרס הציבורי, מחייבים קיום ביקורת מדינה על תפקוד כלל הדרגים – האזרחיים, המדיניים והצבאיים – בקשר עם אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', בכל נושאי הביקורת, לרבות בארבעת הנושאים.

18. ביקורת המדינה תופעל בעניינים כבדי משקל אלה בתבונה, בשיקול דעת בזהירות הראויה, בהגיונות, ותוך מודעות לחשיבותה של הזכות לשם טוב והבטחת זכויותיהם הדיוניות הרחבות במיוחד של מושאי הביקורת, כפי שהן מוקנות במסגרת הליכי ביקורת בפני מבקר המדינה.

19. כאשר מבקר המדינה יגיע למסקנה כי ראוי להרחיב את זכות הטיעון והעיון, לשם מימוש זכותו של הפרט להתגונן כראוי, הוא יעשה כן.

20. ממילא, טרם נפגעו זכויות כלשהן של מושא ביקורת כלשהו. ככל שתקום בעתיד למושא ביקורת ספציפי טענה כי נפגעה זכות דיונית קונקרטית שלו, פתוחה בפניו הדרך לפנות למבקר המדינה בנושא, וטענותיו תיבחנה.

21. על כך יש להוסיף כי מבקר המדינה טרם הפעיל את שיקול דעתו בנוגע להטלת אחריות אישית בארבעת נושאי הביקורת. טרם נאסף מלוא המידע הרלוונטי הדרוש לשם כך, וממילא טרם בשלה העת להכרעה של מבקר המדינה בדבר, ובוודאי שטרם הגיעה העת לביקורת שיפוטית.

22. 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, להשבתם של החטופים החללים לקבורה בישראל, לחזרתם לביתם, בשלום ובבריאות, של החיילים והמפקדים ולרפואתם השלמה של כלל הפצועים.

ב. עיקרי העובדות

פתיחת ביקורות המדינה בחודש דצמבר 2023

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

תצלום של הודעת מבקר המדינה מיום 27.12.2023 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "2".

24. כבר באותה הודעה, הבהיר מבקר המדינה באופן מפורש, כי בכוונתו לערוך ביקורת מדינה, בין היתר, גם בנוגע לכל אחד מארבעת נושאי הביקורת אשר העותרת מבקשת לבטל במסגרת עתירה זו. כך, ציין מבקר המדינה כי בתחום הביטחוני תיערך ביקורת, בין השאר, בנושאים: "המאבק הכלכלי במימון פעילות חמאס" (להלן – "הלוחמה הכלכלית בטרור"); "התנהלות הדרג המדיני והדרג הצבאי באירועי ה-7.10"; "ההיערכות המודיעינית לפני ה-7.10"; ו-"תפיסת ההגנה על גבול עזה לפני פרוץ המלחמה" (נספח "2").

25. יובהר כבר עתה – ביקורת המדינה בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור החלה עוד טרם פרוץ אירועי השבעה באוקטובר, במהלך חודש אוגוסט 2023. מטבע הדברים עם פרוץ המלחמה, בוצעו התאמות נדרשות בביקורת זו.

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

27. מיד לאחר מכן, בראשית חודש ינואר 2024, פנה מבקר המדינה אל הגופים המבוקרים הרלוונטיים, והודיע להם על פתיחת ביקורת המדינה בנושאים הנוגעים למלחמה ולאירועי השבעה באוקטובר. מבקר המדינה הודיע לגופים המבוקרים, לרבות לצה"ל, כי הוא פותח בביקורת בנוגע ל-33 נושאי ביקורת מרכזיים, ובכלל זה ארבעת נושאי הביקורת.

תצלום של מכתב מיום 7.1.2024 מאת מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה אל צה"ל מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "3".

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

תצלום של הודעת מבקר המדינה מיום 11.1.2024 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "4".

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

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

תצלומים של חילופי המכתבים בין צה"ל לבין ביקורת המדינה בין החודשים ינואר 2024 למאי 2024 מצורפים לתגובה מקדמית זו ומסומנים בהתאמה "א5" – "ו5".⁵

30. משכך, ביום 1.5.2024 הודיע מבקר המדינה לרמטכ"ל דאז על פתיחת ביקורת המדינה בצה"ל, בהתאם למתכונת ביקורת מדורגת המורכבת משלושה שלבים. לעניין ארבעת נושאי הביקורת נשוא העתירה, לפי מתכונת זו, בשלב ב' (שנקבע לתחילת חודש יוני 2024), אמורה הייתה להיפתח (ליתר דיוק להתחדש), בין היתר, הביקורת בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור ובשלב ג' (שנקבע לחודש אוגוסט 2024), אמורות היו להיפתח הביקורות בנושאי הליבה, הכוללות, בין היתר, שלושה נושאי ליבה אליהם מתייחסת העתירה דנן: "הגנת הגבול ברצ"ע"; "תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני בעקבות המידע על התכניות ההתקפיות של חמאס + הבקרה המודיעינית + שקיפות צה"ל לאויב"; "מהלך האירועים ב-7.10.2023 – פעילות הדרג המדיני, צה"ל ושב"כ" (להלן – "שלושת נושאי הליבה נשוא העתירה") (ראו סעיף 12, נספח "ג5").

ההליך הקודם ופסק הדין

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

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

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

תצלומים של ההחלטות האמורות מצורפים לתגובה מקדמית זו ומסומנים בהתאמה "א6" – "ג6".

⁵ נספח "ה5", מכתב מיום 6.5.2024 מאת מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה אל סגן הרמטכ"ל, בנוסחו המלא, מחזיק 27 עמודים ומסווג בסיווג שמור. על מנת לאפשר הגשתו, בסיווג בלמ"ס, העותק המצורף כולל השחרות והשמטות. החלקים שהושחרו והושמטו כוללים התייחסות לנושאי הביקורת, למסמכים מבוקשים ולגורמים מטעם משרד מבקר המדינה האחראים על הביקורת.

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

35. כפי שיפורט בפרק ד' להלן, טענות העותרת בעתירה דגן זהות כמעט לחלוטין לאלו שנטענו בהליך הקודם; אולם, בניגוד לתנועה לאיכות השלטון, בחרה העותרת שלא לבקש להצטרף להליך הקודם.

כתבי הטענות המרכזיים שהוגשו בהליך הקודם (ללא נספחים) – על מנת שלא להעמיס על תיק בית המשפט הנכבד) – עתירת אומ"ץ מיום 1.2.2024; בקשה מטעם תנועת אומ"ץ למתן צו ביניים מיום 7.5.2024; עתירת התנועה לאיכות השלטון מיום 6.2.2024; תגובה מקדמית לעתירה ותגובה לבקשה למתן צו ביניים מטעם מבקר המדינה מיום 10.6.2024; תגובת משיבי המדינה לבקשה למתן צו ביניים מיום 13.6.2024; תגובה מקדמית משלימה מטעם משיבי המדינה מיום 11.10.2024 **(להלן – "תגובת משיבי המדינה")** ובקשה לביטול צו הביניים מטעם מבקר המדינה מיום 22.8.2024 – מצורפים לתגובה מקדמית זו **ומסומנים בהתאמה "א31" – "ז31"**.

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

תצלום של צו הביניים בהליך הקודם מיום 16.6.2024 מצורף לתגובה מקדמית זו **ומסומן "7"**.

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

תצלומים של ההחלטה האמורה בהליך הקודם מיום 17.7.2024 ושל פרוטוקולים של הדיונים בהליך הקודם מהימים 17.7.2024, 14.10.2024 ו-17.11.2024, מצורפים לתגובה מקדמית זו **ומסומנים בהתאמה "א8" – "ד8"**.

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

תצלום של ההחלטה מיום 14.10.2024 מצורף לתגובה מקדמית זו **ומסומן "9"**.

39. ביום 21.11.2024, לאחר כארבעה חודשים של שיג ושיח, שנוהל בליווי צמוד של בית המשפט הנכבד, הגיעו משיבי המדינה ומבקר המדינה להסכמות באשר למתווה ביקורת מוסכם ולצמצום צו הביניים בהליך הקודם (להלן – "המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024"; נספח "10ב"). הצדדים גם עדכנו על דבר גיבושו של המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 במהלך הדיון הגלוי שהתקיים באותו יום.
40. בהחלטתו שניתנה לאחר הדיון האמור, בירך בית המשפט הנכבד את המשיבים על כך שניהלו "שיג ושיח נחוש" אשר "עלה יפה" ו-"נתגבשה הסכמה כראוי", נתן תוקף של החלטה למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, ולבקשת משיבי המדינה ומבקר המדינה, הורה על צמצום צו הביניים בהליך הקודם, בהתאם להסכמות שהושגו.
- תצלומים של הודעת משיבי המדינה ומבקר המדינה מיום 21.11.2024, של המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, של פרוטוקול הדיון בהליך הקודם מיום 21.11.2024 וכן של ההחלטה מיום 21.11.2024, מצורפים לתגובה מקדמית זו ומסומנים בהתאמה "10א" – "10ד".
41. בין היתר, נקבע במתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, כי עבודות השטח בביקורת בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור יחלו תוך 45 ימים, וזאת בהתאם למנגנון שנקבע (ראו סעיפים 2 ו-3 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נספח "10ב").
42. בניגוד לנטען בעתירה דנן (סעיף 40), המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 התייחס במפורש גם לביקורות בנושאי הליבה, ונקבע בו ביחס אליהן, כי בחודשים ינואר-פברואר 2025, יקיימו הצדדים שיח באשר למועד פתיחת הביקורות בנושאים אלה (סעיף 13 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נספח "10ב").
43. לאחר צמצום צו הביניים ביום 21.11.2024 שב משרד מבקר המדינה לקיים הביקורות בשלבים א' ו-ב', בהתאם לקבוע במתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, לרבות בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור. ביום 11.2.2025 פורסמו אף חלק מהדוחות הראשונים של מבקר המדינה בעניין מאורעות השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', בנושאים אזרחיים.
44. ביום 25.3.2025, לאחר שיג ושיח נוסף, מקיף, ממושך וממצה בין צה"ל ומבקר המדינה, נחתם "מתווה מוסכם לקיום ביקורת בצה"ל בעת מלחמת 'חרבות ברזל'", הוא המתווה המוסכם (נספח "11ב"). מתווה זה הוא מתווה משלים, המעגן את ההסכמות בין צה"ל לבין משרד מבקר המדינה להשלמת תוכנית הביקורת של משרד מבקר המדינה בצה"ל.
45. המתווים המוסכמים גובשו, נערכו ונחתמו בליווי צמוד של גורמים בכירים בצה"ל, ובהם נציגי הפרקליטות הצבאית גורמים בכירים בייעוץ המשפטי לממשלה וכן פרקליטים בכירים במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, ועל דעתם של אלה. המתווים המוסכמים אושרו על ידי הרמטכ"ל ומבקר המדינה, וכאמור, גם היועצת המשפטית לממשלה בחנה אותם וביקשה ליתן להם תוקף שיפוטי.
46. לעניין שלושת נושאי הליבה נושא העתירה, אשר העותרת מבקשת לבטל את ביקורת המדינה בעניינם, נקבע במתווה המוסכם כי ביקורת המדינה בשלושתם תיפתח באופן "מיידי" (סעיף 6

למתווה המוסכם, נספח "11ב"). באשר לנושא הביקורת – הלוחמה הכלכלית בטרור – צוין במתווה המוסכם כי שלב השטח בנושא ביקורת זה כבר החל (נספח א' למתווה המוסכם, שם).

47. ביום 27.3.2025, עדכנו משיבי המדינה ומבקר המדינה בהליך הקודם – וביניהם, כאמור, צה"ל והיועצת המשפטית לממשלה – את בית המשפט הנכבד כי גובש מתווה ביקורת מוסכם עדכני בצה"ל, לרבות ביחס לנושאי הליבה. אשר על כן, התבקש בית המשפט הנכבד על-ידי כלל המשיבים להליך הקודם, ליתן תוקף למתווה המוסכם, לבטל את צו הביניים בהליך הקודם ולמחוק את העתירה (להלן – **"הבקשה למתן פסק דין"**).

תצלומים של הבקשה למתן פסק דין ושל המתווה המוסכם, מצורפים לתגובה מקדמית זו ומסומנים **בהתאמה "11א" – "11ב"**.

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

תצלום של התייחסות תנועת אומ"ץ מיום 2.4.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן **"12"**.

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

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

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

תצלום של פסק הדין בהליך הקודם מיום 27.4.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן **"1"**.

פניות העותרת אל מבקר המדינה והגשת העתירה דנן

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

תצלום של המכתב האמור מיום 30.3.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן **"13"**.

51. ביום 7.4.2025 השיב היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה לשאלותיה של העותרת, באופן מפורט ומנומק, תוך הפנייתה לנהלים הרלוונטיים במדריך לביקורת המדינה, שפורסם באתר מבקר המדינה.
- תצלום של המכתב האמור מיום 7.4.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "14".
52. ביום 2.5.2025, לאחר שניתן פסק הדין, פנתה העותרת במכתב נוסף אל מבקר המדינה ואל משיבה מס' 3, היועצת המשפטית לממשלה. במכתבה, דרשה העותרת ממבקר המדינה – לראשונה – להימנע מניהול הליכי ביקורת בשלושת נושאי הליבה נושא העתירה, ולמצער להשהותם עד למיצוי ההליכים התלויים ועומדים בעניין הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית.
53. במכתב זה העלתה העותרת, לראשונה, טענה לפיה אין למבקר המדינה סמכות לערוך ביקורת מדינה בעניינים נושא העתירה (למעט בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור, אליו לא התייחסה במכתבה זה); וזאת - כמעט שנה וחצי לאחר שמבקר המדינה פרסם את רשימת נושאי הביקורת שבכוונתו לערוך ביחס לאירועי השבעה באוקטובר (נספח "3"), ולאחר מתן פסק הדין.
- תצלום של המכתב האמור מיום 2.5.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "15".
54. ביום 18.5.2025 השיב היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה לעותרת במכתב ודחה טענותיה.
- תצלום של המכתב האמור מיום 18.5.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "16".
55. ביום 21.5.2025 פנתה העותרת בשלישית אל מבקר המדינה, ודרשה לראשונה להפסיק את ביקורת המדינה גם ביחס לנושא הלוחמה הכלכלית בטרור.
- תצלום של המכתב האמור מיום 21.5.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "17".
56. ביום 3.6.2025 השיב לעותרת היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה, חזר על העמדה כפי שפורטה במכתבו מיום 18.5.2025, ודחה את בקשת העותרת.
- תצלום של המכתב האמור מיום 3.6.2025 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "18".
57. ביום 4.6.2025 הוגשה העתירה דן.
58. ביום 5.6.2025 הורה בית המשפט הנכבד (מפי כב' השופטת ג' כנפי-שטייניץ) לעותרת להתייחס לשאלת השיהוי בהגשת עתירתה, לנמק מדוע לא ביקשה להצטרף להליך הקודם, ולהבהיר כיצד מתיישב הסעד העיקרי בעתירה עם הסכמות מבקר המדינה ומשיבי המדינה בהליך הקודם, אשר קיבלו תוקף של פסק דין. ביום 19.6.2025 הגישה העותרת התייחסותה לנושאים הנקובים באותה החלטה (להלן – "התייחסות העותרת מיום 19.6.2025").
59. גם לאחר הגשת העתירה דן, הוסיפה ופנתה העותרת למבקר המדינה וקיבלה מענה. בגדרה של אותה התכתבות ציינה העותרת כי פניה להגשת עתירה נוספת, אם דרישותיה לא תיענה.

תצלומים של חילופי המכתבים בין העותרת לבין מבקר המדינה בין החודשים יוני 2025 ליולי 2025
מצורפים לתגובה מקדמית זו ומסומנים בהתאמה "19א" – "19ד".

ג. אין לסנגוריה הצבאית מעמד להגשת העתירה

60. העותרת, הסנגוריה הצבאית, הגישה עתירה זו, לא בשם מושא ביקורת ספציפי, אלא בלשונה כ"ב...[עתירה מוסדית" (סעיף 23 לעתירה).
61. לעותרת אין מעמד להגיש עתירה זו. די בטעם זה כדי להורות על סילוקה, על הסף, של העתירה.
62. העותרת מצביעה על שלושה מקורות מהם היא לומדת על עצמאותה המקצועית מהפרקליטות הצבאית וצה"ל (שהיו צד להליך הקודם ולפסק הדין והמתווים המוסכמים גובשו עימם), ועל סמכותה של העותרת, לשיטתה, להגיש עתירה מוסדית/עקרונית (סעיפים 55–59 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025 וסעיף 22 לעתירה).
63. אין במקורות אלה כדי להועיל לעותרת.
64. **המקור הראשון** עליו נסמכת העותרת הוא דו"ח מיום 19.3.2013 של הוועדה לבחינת היקף הייצוג הניתן מטעם הסנגוריה הצבאית בראשות כב' השופט (בדימ') דליה דורנר, האלוף (במיל') דן הראל ואל"ם (מיל') משה ינון (**להלן בהתאמה – "דוח ועדת דורנר" ו-"ועדת דורנר"**) (סעיף 56 לעתירה).
65. ועדת דורנר מונתה על-ידי הפרקליט הצבאי הראשי, והמלצותיה אומצו על-ידו, במלואן, תוך שהסנגור הצבאי הראשי סומך ידו, בכתב, על אימוצן המלא, לרבות אימוץ המלצותיה של ועדת דורנר לעניין ייצוג בפני "גופי ביקורת". אימוץ המלצות דוח ועדת דורנר פורסם על-ידי העותרת עצמה, בדוח סיכום שנה שערכה.
- תצלום של עמודים רלוונטיים מדוח פעילות הסנגוריה הצבאית לשנת העבודה 2013 מצורף לתגובה זו ומסומן "20".
66. העותרת מצטטת מתוך דוח ועדת דורנר באשר לעצמאותה המקצועית. דא עקא, שהעותרת 'שכחה' לציין שדוח ועדת דורנר מתייחס, באופן קונקרטי, להיקף הייצוג שהסנגוריה הצבאית יכולה להעניק באופן ספציפי בהליכים הנוגעים לביקורת המדינה.
67. בדוח ועדת דורנר, בסעיפים 67 ו-68 נקבע כי בכל הנוגע לביקורת המדינה, עד לשלב טיוטת דוח הביקורת, ייצוג האינטרסים של משרתי צה"ל בפני מבקר המדינה ייעשה על-ידי הפרקליטות הצבאית, ולא על-ידי הסנגוריה הצבאית; כך נקבע:

"מתן ייעוץ וייצוג בהליכים בפני גופי ביקורת – מבקר צה"ל מבקר משהב"ט ומבקר המדינה

...

67. בהקשר זה, המלצתנו הינה גם להסדיר תחום עיסוק זה במסגרת ההוראה הפנימית במפצ"ר. בדומה לנימוקינו באשר להיקף הייצוג הראוי בוועדות חקירה, גם כאן מוצדק לדעתנו לקבוע כי ייתן ייצוג מטעם הסנגוריה הצבאית, כאשר קיים חשש לנקיטת צעדים פליליים כנגד הקצין המבוקר או כאשר קיים חשש לפגיעה בשמו הטוב – במובן של הטלת דופי בטוהר מידותיו, בהתאם להבחנה שנקבעה

בעניין טרנר שהוזכר כבר לעיל, או בכך שהוטלה עליו "אחריות מיוחדת", כפי שמוגדר מונח זה בדו"חות הביקורת השונים.

68. עם זאת, בעניינים אלו נראה לנו נכון לקבוע כי הייצוג יחל אך מרגע שהתקבלה טיוטא ראשונית של דו"ח הביקורת, ומן הטיטא הזו עלה חשש לפלילים או לפגיעה בשמו הטוב של החייל המבוקר. בשלבים הקודמים לטיטא הראשונית, נכון לשמור על היקף מעורבות דל יותר של הסנגוריה הצבאית, ועל הגופים הצבאיים השונים להסתמך בהקשר זה על הייעוץ המשפטי הניתן לגוף המבוקר ע"י הפרקליטות הצבאית. רק בשלב פרסום הטיטא הראשונית, אפשר לדעת בוודאות גדולה יותר מיהם אותם קצינים הזקוקים לייצוג פרסונאלי, בנבדל מן היועצים המשפטיים של הגוף המבוקר...

תצלום של עמודים רלוונטיים⁶ מתוך דוח ועדת דורנר מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "21".

68. הנה כי כן, בדוח דורנר, עליו נתלית העותרת כדי לבסס את זכות העמידה שלה, נקבע מפורשות כי עד לשלב הטיטא הראשונית של דוח מבקר המדינה, ייצוג מושאי הביקורת מסור לפרקליטות הצבאית. כתוצאה מכך, אין לעותרת כל מעמד לייצג בעתירה. ייצוג מושאי הביקורת מסור לפרקליטות הצבאית, גם כעת, שעה שטרם גובשו טיטות דוח ביקורת לגבי ארבעת נושאי הביקורת שהם נושאי העתירה.

69. בהתאם, גם בהליך הקודם הגוף המוסמך לייצג את מושאי הביקורת היה (ועודנו) צה"ל, בעזרת הפרקליטות הצבאית, כפי שנעשה, ובדין נעשה. לכן, שגויה הטענה בסעיף 55 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025, לפיה עמדת צה"ל בהליך הקודם "...לא ייצגה – וממילא גם לא יכלה לייצג – את האינטרסים הפרטיים של משרתי צה"ל העלולים להיות חשופים לפגיעה אישית כתוצאה מהליכי ביקורת המדינה" (ההדגשה במקור).

70. ועוד. בדוח ועדת דורנר אף נקבע, כי הגשת עתירות לבג"ץ על-ידי הסנגוריה הצבאית תוגבל אך ורק למקרים שבהם הסנגוריה הצבאית מייצגת בהליכים הנוגעים לעניינו של חייל ספציפי (להבדיל מעתירה ציבורית/עקרונית), חייל אשר יוצג על-ידי הסנגוריה הצבאית באותו העניין נשוא העתירה, למשל – בעתירה הקשורה לחייל שיוצג על-ידי הסנגוריה בחקירה פלילית (פס' 57, עמ' 24, נספח "21"), או לחלופין לעתירות ציבוריות בנושא המשפט הפלילי הצבאי (פס' 30, עמ' 45, שם).

71. היינו, לעותרת אין מעמד להגיש את העתירה דנן – לא כעותרת ציבורית ולא בכלל.

72. המקור השני עליו מצביעה העותרת הוא הוראות הפיקוד העליון 2.0613 בעניין "הפרקליטות הצבאית" (להלן – "הוראות הפיקוד העליון") (סעיף 56 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025). העותרת הפנתה לסעיף 11 להוראות אלה, הקובע כי "סנגור צבאי לא יהיה נתון, בעת מילוי תפקידו, למרות מפקדיו, ותעמוד לנגד עיניו טובת הנאשם, בלבד".

תצלום של הוראות הפיקוד העליון מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "22".

⁶ העותרת בחרה מטעמיה שלה שלא לצרף לעתירה את דוח ועדת דורנר. ב"כ מבקר המדינה פנה לב"כ העותרת וביקש את הדוח; כשמסר ב"כ העותרת לב"כ מבקר המדינה את דוח ועדת דורנר, ציין הלה כי "מדובר בדו"ח פנימי של הפרקליטות הצבאית ונבקש לנהוג בו ככזה, בזהירות הנדרשת". משכך, מצורפים העמודים הרלוונטיים בלבד. אין בכך משום הסכמה עם עמדתה של העותרת.

73. אין בהוראת סעיף 11 האמורה כדי להקים לסנגוריה הצבאית זכות עמידה.
74. הוראות הפיקוד העליון מתייחסות לתפקיד יחיד של הסנגוריה הצבאית, והוא לייצג נאשמים "...בפני בתי הדין הצבאיים" (סעיפים 3(ג) ו-11, נספח "22"). במאמר מוסגר יצוין שגם הוראות חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, שאליהן העותרת אינה מפנה, מתייחסות לעותרת אך ורק בהקשר של ייצוג נאשמים בהליך פלילי. משכך, אין בהוראות אלה כדי להקים לסנגוריה הצבאית מעמד להגשת העתירה.
75. **המקור השלישי** עליו הצביעה העותרת הוא פסק הדין שניתן 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** (נבו 27.11.2007) (להלן – "בג"ץ וינוגרד") (סעיף 59 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025 וסעיף 22 לעתירה).
76. גם בג"ץ וינוגרד אינו מסייע לעותרת. דוח ועדת דורנר, המאוחר לבג"ץ וינוגרד, קובע שעד לטיטות דוח ביקורת של מבקר המדינה, סמכות הייצוג מסורה לפרקליטות הצבאית, וזו אכן ליוותה בצמידות את ההליך הקודם, שצה"ל היה צד לו. ועוד. בג"ץ וינוגרד **לא** עסק בהליכים הנוגעים לביקורת המדינה, אלא לוועדת בדיקה ממשלתית. בנוסף, בג"ץ וינוגרד ממילא לא התייחס כהוא זה למעמדה של העותרת להגיש עתירות לאחר שכבר ניתן פסק דין בהליך קודם, שצה"ל היה צד לו, ושנתן תוקף להסכמות (שגובשו בליווי צמוד של הפרקליטות הצבאית) בין צה"ל לבין ביקורת המדינה.
- ד. העתירה ממוחזרת – השוואה בין ההליכים**
77. בפסיקתו של בית המשפט הנכבד נקבע כי עתירות ופסקי דין אינם מתנהלים כ"סיפור בהמשכים"⁷.
78. בפרק זה נראה כי הסוגיות המועלות בעתירה דנן זהות כמעט לחלוטין לאלה שהועלו ונדונו בהליך הקודם. העותרת איחדה בעתירה מגוון טענות שנטענו בהליך הקודם בכתבי טענות נפרדים, מטעם משיבי המדינה, תנועת אומ"ץ והתנועה לאיכות השלטון. לא בכדי נמנעה העותרת מלצרף לעתירה את העתירות בהליך הקודם.
79. הנפקות של הצגת הזהות הכמעט מוחלטת שבין ההליכים נובעת מכך שכפי שיפורט בפרק ה' להלן, בית משפט נכבד זה חזר ושנה כי לא יאפשר לבעל דין להביא בפניו עניין או סוגיה שכבר נדונו בעבר, אף אם מדובר בבעלי דין שונים, אף אם מדובר ב"מסגור" שונה, אף אם מתעוררות עילות חדשות, טענות חדשות או נימוקים חדשים שניתן היה להעלותם בהליך הקודם, ואף אם הסעדים שונים מאלו שהתבקשו בעתירה הקודמת.
80. קל וחומר שמן הראוי לדחות, על הסף, עתירה ממוחזרת ומלאכותית דוגמת זו שבפנינו, שכן מדובר ב"אותו סיפור ממש", בכריכה שונה, ותו לא.

⁷ בג"ץ 7292/14 **מוסא נ' שר הבטחון**, פס' 9 (נבו 22.10.2017) (להלן – "בג"ץ מוסא").

81. לנוחות בית המשפט הנכבד, מצורפת לתגובה מקדמית זו טבלה המפרטת הזהות הכמעט מוחלטת שבין טענות העותרת בעתירתה זו, לבין הטענות בהליך הקודם (להלן – "טבלת השוואת הטענות"). נעמוד להלן על עיקרי הדברים.

תצלום של טבלת השוואת הטענות מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "23".

מחזור הטענה בדבר סמכותו של מבקר המדינה והשוואה בין ביקורת המדינה לוועדת חקירה ממלכתית

82. פרק ד/1 לעתירה, הפרק הראשון של טענות העותרת לגופן, מתייחס לטענת חוסר הסמכות, כביכול, של מבקר המדינה, תוך השוואה בין הסמכויות והכלים המוקנים לוועדת חקירה ממלכתית לבין אלה של ביקורת המדינה. פרק ד/1 לעתירה מורכב **כולו** מטענות אשר הועלו על ידי משיבי המדינה, תנועת אומ"ץ והתנועה לאיכות השלטון בהליך הקודם.

83. כך, העותרת, בלשון כמעט זהה לזו שננקטה על ידי משיבי המדינה בתגובתם המקדמית בהליך הקודם, טוענת כי סמכותו של מבקר המדינה מוגבלת, כביכול, לעריכת ביקורת בעניינים הנוגעים ל"..."ניהול תקין, טוהר המידות ויעילות", ואינה משתרעת על פני "..."ביקורות בשאלות ציבוריות מובהקות של מדיניות, אסטרטגיה וביטחון..."", וכן כי החלטת מבקר המדינה לערוך ביקורת בארבעת נושאי הביקורת חורגת, כביכול, מ"תפקידו המשטרי". טענות אלה הועלו בהליך הקודם לא רק על ידי משיבי המדינה, אלא גם בעתירתה של תנועת אומ"ץ, והן נטענות עתה בשנית.

השוו בעתירה: סעיפים 7, 82 ו-85; **בהליך הקודם:** סעיפים 32, 50, 53, 55, 66 ו-87 לתגובת משיבי המדינה, נספח "131"; וסעיף 63 לעתירת אומ"ץ, נספח "31א"; **ובטבלת השוואת הטענות:** שורה 1, נספח "23".

84. טענתה השגויה של העותרת בנוגע לסמכותו של מבקר המדינה מבוססת גם על אותה הנמקה פרשנית לסעיפים 2(א) ו-2(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה ולסעיף 10 לחוק מבקר המדינה, אשר שימשה בהליך הקודם את משיבי המדינה ואת תנועת אומ"ץ.

השוו בעתירה: סעיפים 83–96; **בהליך הקודם:** סעיפים 27–31 ו-51–52 לתגובת משיבי המדינה, נספח "131"; וסעיפים 62–63 ו-69 לעתירת אומ"ץ, נספח "31א"; **ובטבלת השוואת הטענות:** שורה 2, נספח "23".

85. בנוסף, בדומה לטענות תנועת אומ"ץ בהליך הקודם, גם העותרת דגן טוענת כי הסמכות הנתונה למבקר המדינה בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה, לבצע ביקורת ב"כל עניין אחר", מהווה סמכות שיורית בלבד, שאין להפעילה, לשיטתן (השגויה), מקום בו הוקנתה הסמכות לגורם אחר, כגון ועדת חקירה ממלכתית אשר עשויה לקום ולדון באותו עניין.

השוו בעתירה: סעיפים 89–91; **בהליך הקודם:** סעיף 90 לעתירת אומ"ץ, נספח "31א"; **ובטבלת השוואת הטענות:** שורה 3, נספח "23".

86. כמו כן, נטענה בעתירה אותה טענה שגויה אשר נטענה גם בתגובת משיבי המדינה, וגם בעתירות תנועת אומ"ץ והתנועה לאיכות השלטון, לפיה מוסד מבקר המדינה "אינו יכול לשמש מנגנון בדיקה מתאים לאירועים לאומיים בממדים מושא עניינו".

השוו בעתירה: סעיף 82; **בהליך הקודם:** סעיף 82 לעתירת אומ"ץ, נספח "א31", סעיף 1.1 לעתירת התנועה לאיכות השלטון, נספח "ג31"; וסעיף 70 לתגובת משיבי המדינה, נספח "ו31"; **ובטבלת השוואת הטענות:** שורה 4, נספח "23".

87. בהמשך לכך, בעתירות שהוגשו בהליך הקודם, בתגובת משיבי המדינה וכן בגדרם של הדיונים שנערכו בהליך הקודם, הובאו כל נימוקי העותרת בעתירה דגן בעניין ההבדלים בין הליך ביקורת המדינה לבין ההליך המתנהל במסגרת ועדת חקירה ממלכתית. כך, בוצעה השוואה בין מוסדות אלה בכל הנושאים שהעלתה העותרת: היקף הגורמים והגופים הכפופים להליכי הבדיקה; הסמכות לזמן עדים ולבצע חיפוש; אי-תחולתו של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה; רמת השקיפות והפומביות של ההליכים; מבנה קבלת ההחלטות; עצמאותה ואי-תלותה של החקירה; וכן אופן מינויה של ועדת החקירה הממלכתית.

השוו בעתירה: סעיפים 77 ו-100-107; **בהליך הקודם:** סעיפים 17, 79, 83-109 ו-123-129 לעתירת התנועה לאיכות השלטון, נספח "ג31"; סעיפים 42-52, 58, 70, 77 ו-81-82 לעתירת אומ"ץ, נספח "א31"; סעיפים 60-70 לתגובת משיבי המדינה, נספח "ו31"; ועמ' 7-12 ו-16 לפרוטוקול הדיון מיום 17.7.2024, נספח "ב8"; **ובטבלת השוואת הטענות:** שורות 5-11, נספח "23".

מחזור הטענה בדבר החשש הנטען לפגיעה בעבודתה של ועדת החקירה הממלכתית בעתיד

88. גם פרק ד/2 לעתירה דגן מבוסס כולו על טענות מההליך הקודם. התנועה לאיכות השלטון (פרק ד.2.ב) ומשיבי המדינה (פרק ב.2) ייחדו כל אחד פרק נפרד לסוגיה זו.

89. כך, העותרת טוענת לחשש מפני "...סיכון של ממש לסיכול פעולתה העתידית של ועדת חקירה...", וזאת בדומה לטענת התנועה לאיכות השלטון בהליך הקודם כי עבודת הביקורת עלולה "...לפגוע ולסכל ממש את פעולתה של וועדת חקירה, לכשתקום", וכן בדומה לטענת תנועת אומ"ץ כי קיים לשיטתה חשש לשיבוש או ליתור של ועדת החקירה התיאורטית, ולטענת משיבי המדינה כי ביקורת המדינה "...עלולה להפריע לעבודת ועדת החקירה, ואולי אף להוביל לסיכול ההגעה לחקר האמת ולהגשמת תכליותיה...".

השוו בעתירה: סעיפים 113-115; **בהליך הקודם:** סעיפים 122 ו-1.1 לעתירת התנועה לאיכות השלטון, נספח "ג31"; סעיף 118 לעתירת אומ"ץ, נספח "א31"; וסעיף 72 לתגובת משיבי המדינה, נספח "ו31"; **ובטבלת השוואת הטענות:** שורה 12, נספח 23.

90. כל החששות השגויים שמעלה העותרת בדבר פגיעות אפשריות בעבודת ועדת החקירה התיאורטית הועלו כבר בהליך הקודם – ובכלל זה חשש ל"זיהום" הליך גביית העדויות בעתיד ושל העדויות עצמן, חשש לפגיעה בזכויות המוזהרים בחקירה עתידית, חשש להליך כפול, חשש למסקנות סותרות העולות לפגוע באמון הציבור, חשש להטלת עומס על מושאי הביקורת, וכן חשש לבזבוז משאבים

ציבוריים. כל החששות הללו הועלו בהליך הקודם ונדונו בו, לרבות על ידי כבוד המותב בהליך הקודם, ואין מקום לשוב ולדון בהם.

השוו בעתירה: סעיפים 113–122; **בהליך הקודם:** סעיפים 1.1 ו-114–122 לעתירת התנועה לאיכות השלטון, נספח "31א"; סעיפים 75, 76, 79, 85–86, 88–89 ו-118 לעתירת אומ"ץ, נספח "31א"; סעיפים 71–72 לתגובת משיבי המדינה, נספח "31ו"; ועמ' 7, 9, 19–21, 28 ו-30 לפרוטוקול הדיון מיום 17.7.2024, נספח "ב8"; **ובטבלת השוואת הטענות:** שורות 13–17, נספח "23".

91. אף טענת העותרת, לפיה סעיף 14 לחוק מבקר המדינה – הקובע כי ניתן להקים ועדת חקירה ממלכתית בעקבות ממצאי ביקורת המדינה – אינו סותר, לשיטתה, את טענותיה בדבר פגיעה כביכול בעבודתה של ועדת חקירה ממלכתית, כבר הועלתה במסגרת ההליך הקודם.

השוו בעתירה: סעיפים 126–129; **בהליך הקודם:** סעיפים 72–74 לעתירת אומ"ץ, נספח "31א"; וסעיפים 73–80 לתגובת משיבי המדינה, נספח "31ו"; **ובטבלת השוואת הטענות:** שורה 18, נספח "23".

מחזור הטענה בדבר סעיף 15 לחוק ועדות חקירה והטלת אחריות אישית

92. פרק ה' לעתירה דן עוסק בפערים נטענים בין הזכויות הדיוניות המוקנות בהליכי ביקורת המדינה לבין אלו הניתנות בוועדת חקירה ממלכתית. טענת העותרת נסמכת על היעדר תחולתו של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה, ובמילותיה: "פער מהותי זה בין הזכויות השונות נובע מכך שהוראות סעיף 15 לחוק ועדות החקירה... אינן חלות על ביקורת המדינה" (סעיף 133 לעתירה).

93. הטענה לפיה על מבקר המדינה להימנע מקיום ביקורת מדינה בארבעת הנושאים בשל כך שסעיף 15 לחוק ועדות חקירה אינו חל על ביקורת המדינה, לרבות בהתייחס לסוגיית האפשרות לקיים חקירה נגדית ולהבדלים בזכות הטיעון, הועלתה אף היא במסגרת ההליך הקודם.

94. כך, למשל, תנועת אומ"ץ ציטטה את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה במלואו בעתירתה, וטענה, כי יש להימנע מקיום ביקורת המדינה, בענייני שבעה באוקטובר ו'מלחמת חרבות ברזל', עקב החשש להטלת אחריות אישית ופגיעה בשם הטוב, מהטעם שסעיף 15, על ההגנות הדיוניות שבו, אינו חל על ביקורת המדינה. בדומה לכך, גם התנועה לאיכות השלטון ומשיבי המדינה ביססו את טענותיהם נגד קיום ביקורת המדינה, בין היתר, על אי-תחולתו של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, ובכלל זה בהתייחס לסוגיות החקירה הנגדית, הייצוג בפני הוועדה, זכות העיון וזכות הטיעון, והצביעו על החשש מפני פגיעה אפשרית במושאי הביקורת, שיגובשו נגדם המלצות אישיות.

השוו בעתירה: סעיפים 131–142, 160–161 ו-165–166; **בהליך הקודם:** סעיפים 77–82, ו-117 לעתירת אומ"ץ, נספח "31א"; סעיפים 88, 96 ו-125–127 לעתירת התנועה לאיכות השלטון, נספח "31ג"; וסעיפים 68–69 ו-89 לתגובת משיבי המדינה, נספח "31ו"; **ובטבלת השוואת הטענות:** שורות 19–22, נספח "23".

95. יתרה מכך, תנועת אומ"ץ טענה במפורש בהליך הקודם כי לשיטתה קיים חשש לפגיעה אפשרית בזכויותיהם הדיוניות של מושאי הביקורת, וכן כי התנגדותה להחלטת מבקר המדינה מחודש

דצמבר 2023 (נספח "2") נובעת, בין היתר, מהצהרתו כי בכוונתו לבחון אחריות אישית, אשר עלולה, לעמדתה, להוות "פעולה קשה כלפי הפרט, אשר תפגע בשמו הטוב, בעתידו האישי והמקצועי, ואף מעבר לכך..." (סעיף 117 לעתירת אומ"ץ, נספח "31א").

96. משיבי המדינה הדגישו בהליך הקודם שהזכויות של מושאי הביקורת בפני מבקר המדינה נחותות, לטעמם, בהשוואה לאלה הניתנות בפני ועדת חקירה ממלכתית, וכפועל יוצא מכך נפגעת "...אפשרות הגורמים הנבדקים להתמודד עם סוגיית ההמלצות האישיות בעניינם..." (סעיף 69 לתגובת משיבי המדינה, נספח "31"). לשיטת משיבי המדינה בהליך הקודם, ההגנות הניתנות על-ידי ועדת חקירה ממלכתית הן "...הליך מוסדר..." (שם), ואילו אצל מבקר המדינה, השוקל "...להטיל אחריות אישית..." (שם), המצב שונה וההגנות נחותות כביכול. לשיטת משיבי המדינה "מדובר בהבדלים מהותיים, היורדים לשורש התכלית של פעילות הביקורת על אירועי מלחמת 'חרבות ברזל'" (שם, סעיף 70).

מחזור הסעדים

97. הסעד העיקרי המבוקש על ידי העותרת זהה לסעד שנתבקש בהליך הקודם, אם כי מצומצם ממנו במובן זה שהוא מתייחס לארבעה נושאי ביקורת בלבד.

השוו בעתירה: עמ' 1; ובהליך הקודם: עמ' 1 לעתירת אומ"ץ, נספח "31א", ועמ' 5 לעתירת התנועה לאיכות השלטון, נספח "31ג".

98. בנוסף, בעתירה דן העותרת ביקשה שני סעדים חלופיים (גם הם ביחס לארבעת הנושאים בלבד).

99. הסעד החלופי הראשון – להורות למבקר המדינה להחיל את הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על הליכי ביקורת המדינה, אינו אלא וריאציה של הסעד העיקרי, בבחינת 'אותה גברת בשינוי אדרת'. בסעד העיקרי מבקשת העותרת כי ארבעת הנושאים ייבחנו אך ורק על-ידי ועדת חקירה, ובסעד החלופי מתבקש שמבקר המדינה יפעל למעשה כוועדת חקירה, בהתאם לסמכויות שחוק ועדות חקירה הקנה אך ורק לוועדות חקירה, ולא לביקורת המדינה; כך מבקשת העותרת, אף שהיא עצמה מודה בכתב, שסמכויות כאלה לא הוקנו למבקר המדינה (ראו פרק י"א(1) להלן).

100. הסעד החלופי השני, דהיינו – הימנעות מהטלת אחריות אישית, חופף לטענות שהועלו על-ידי תנועת אומ"ץ ועל-ידי משיבי המדינה בהליך הקודם. כאשר תנועת אומ"ץ, כאמור, עתרה למנוע מהמבקר לערוך כל ביקורת בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת 'חרבות ברזל', היא טענה, בין היתר, כי סמכותו של מבקר המדינה "...אינה כוללת, בוודאי שלא במפורש, את הסמכות לקבוע מסקנות אישיות שעלולות לפגוע בשם הטוב של הנבדקים. כך, פגיעה בזכויות המשרתים תיעשה ללא הסמכה מפורשת", וכן כי מדובר ב"סמכות שמקורה כלל אינו מובהק" (סעיפים 111 ו-76 לעתירת אומ"ץ, נספח "31א"). בדומה לעותרת, המבקשת להימנע מהטלת אחריות אישית עקב אי-תחולתו של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, טענו משיבי המדינה בהליך הקודם שנוכח העובדה שסעיף 15 אינו חל על ביקורת המדינה, ההגנות הניתנות לאדם שעשויה להיות מוטלת עליו אחריות אישית נחותות, כביכול, ויש להעדיף ועדת חקירה ממלכתית (סעיפים 69 ו-70 לתגובת משיבי המדינה).

101. מכל מקום, כפי שיפורט בפרקים ה' ו-י"א(1) להלן, הסעדים החלופיים צורפו לעתירה דנן באופן מלאכותי בלבד, במטרה להעמיד בשנית בפני בית המשפט סוגיה אשר כבר הוכרעה בהליך הקודם, אף שקיים מעשה בית דין בנוגע אליהם, ואף שהם עומדים בניגוד לפסק הדין שניתן בהליך הקודם.

102. יצוין כי מן האמור לעיל גם עולה שהעותרת גילתה פנים שלא כהלכה, בלשון המעטה יתרה, בתיאור ההליך הקודם. לא בכדי נמנעה העותרת מצירוף העתירות שהוגשו בהליך הקודם, מצירוף פרוטוקולים של הדיונים בהליך הקודם, מהם היא מצטטת בהתייחסות העותרת מיום 19.6.2025, ואף מצירופו של פסק הדין שניתן בהליך הקודם. הדבר מלמד גם על חוסר ניקיון כפיה של העותרת, ומוביל כשלעצמו למסקנה כי יש לסלק העתירה על הסף.

ראו: בג"ץ 6496/15 טולידאנו – רב המועצה המקומית גבעת זאב נ' ראש ממשלת ישראל, פס' 19 (נבו 12.10.2015) (להלן – "בג"ץ טולידאנו"); בג"ץ 4010/17 חמדאן אבו עליון נ' רשות מקרקעי ישראל, פס' 4 (נבו 8.8.2017); בג"ץ 7480/21 ברנס נ' מדינת ישראל – משרד התחבורה, פס' 11 (נבו 1.12.2021) (להלן – "בג"ץ ברנס").

ה. סילוק על הסף – מעשה בית דין

103. משל לא נוהל ההליך הקודם מעולם, ומשל לא ניתן בו פסק דין – מבקשת העותרת להתדיין מחדש באותם נושאים שכבר הועלו, כמפורט לעיל, הוסכמו ומוצו בהליך הקודם, והוכרעו בפסק דין שנתן תוקף להסכמות הצדדים. מן הדין ומן הצדק לדחות על הסף את ניסיונה של העותרת לבטל פסק הדין החלוט, וליזום התדיינות חדשה באותן שאלות ממש, מחמת קיומו של מעשה בית דין.

104. פסק הדין בהליך הקודם, אשר נתן תוקף למתווה המוסכם, משמעו, כאמור לעיל ולהלן, שביקורת המדינה תתחדש בכל הנושאים – גם בנושאי הביקורת שהעותרת מבקשת לבטל, ללא תלות בהקמתה של ועדת חקירה ממלכתית, ובהתאם לסמכויות המוקנות למבקר המדינה ולזכויות הדיוניות המוקנות בהליכי ביקורת המדינה.

105. כוחו של פסק הדין בהליך הקודם יפה גם כלפי העותרת, ומושאי הביקורת בשמם היא פונה (שהרי לעותרת אין דבר משל עצמה). זוהי המסקנה המשפטית המתחייבת מכל אחד **מהטעמים העצמאיים** להלן:

- (א) משום שהן העותרת והן מושאי הביקורת, בשמם פונה העותרת לבית המשפט הנכבד, היו צד פורמלי להליך הקודם (ישירות ומכוח קרבה משפטית);
- (ב) משום שהאינטרסים של מושאי הביקורת יוצגו מבחינה מהותית בהליך הקודם מפי צה"ל, היועצת המשפטית לממשלה, והעותרות באותו הליך.

ייצוג פורמלי

106. כמבואר בפרק ג' לתגובה מקדמית זו, לעותרת, הסנגוריה הצבאית, אין כל מעמד לייצג את מושאי הביקורת בעניינים נושא העתירה, אלא נכון למועד הגשת ההליך הקודם, מועד מתן פסק הדין, וגם כיום, לפרקליטות הצבאית מסור ייצוגם.

107. הואיל וצה"ל היה צד ישיר להליך הקודם,⁸ הרי שמושאי הביקורת יוצגו – דה יורה ודה פקטו – בגדרו של ההליך הקודם.
108. צה"ל יוצג בהליך הקודם, יחד עם יתר משיבי המדינה, על-ידי הייעוץ המשפטי לממשלה באמצעות מחלקת הבג"צים. עמדת צה"ל, כפי שהוצגה בהליך הקודם, בכל אחד מהעניינים שנדונו, מייצגת את העמדה הרשמית והמחייבת של הארגון, על כלל דרגיו ומערכיו ועל כלל המשרתים בו – מן הזוטר ביותר ועד הבכיר שבבכירים.
109. מעבר לכך, חלק בלתי מבוטל ממושאי הביקורת – משרתי צה"ל עצמם – נטלו חלק פעיל בהליך הקודם, כנציגים מטעמו של צה"ל, והיו שותפים מהותיים בגיבוש המתווים המוסכמים, לאורך עשרות פגישות ושיחות.
110. כל אלה הכירו, מי מראש ומי סמוך לגיבוש המתווים המוסכמים, בסמכותו של מבקר המדינה לקיים הביקורת, לרבות בארבעת הנושאים, וקיבלו על עצמם את המתווים המוסכמים ופסק הדיון, כולל ניהול ביקורת המדינה טרם הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית (אם תקום), בהתאם לזכויות המוקנות בהליכי ביקורת המדינה. אותם קצינים בכירים היו שותפים לגיבוש המתווים המוסכמים, ומתווים אלה אף הושפעו מעמדות שהביעו אותם קצינים.
111. כך, מצד משיבי המדינה היו שותפים לשיח ושיח שקדם למתווים המוסכמים, וליוו את ההליך הקודם בצמידות, בין השאר, הרמטכ"ל לשעבר, והרמטכ"ל הנוכחי (החל מכניסתו לתפקיד), סגן הרמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל לשעבר, ראש אגף מבצעים לשעבר, הפרקליטות הצבאית, מנהלת יסודות בצה"ל – גוף ייעודי שהוקם לקשר בין צה"ל לבין ביקורת המדינה (סעיף 16 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נספח "10ב"), וקצינים נוספים בדרגת אלוף, אשר להם הוצג המתווה המוסכם, ביניהם מפקד פיקוד הדרום, מפקד פיקוד העורף, ראש אג"ת וראש אט"ל. לאלה הצטרפו גם בכירים בייעוץ המשפטי לממשלה ובמחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה.
112. נציין כי מושאי הביקורת שעשויה להיות מיוחסת להם אחריות אישית בדוח של מבקר המדינה הינם קבוצה מצומצמת של קצינים – צמרת הפיקוד העליון של צה"ל, אלו, ככלל, בדרגת תת-אלוף ומעלה, אשר כיהנו בתפקידם בתקופת הביקורת, בתקופה הנבדקת בביקורת או בתקופה סמוכה הרלוונטית לנושא הביקורת (ראו פירוט בפרק י"א(5) להלן).
113. העובדה שמספר בלתי מבוטל של מושאי ביקורת היה שותף בגיבוש המתווים המוסכמים בהליך הקודם, מדגימה עד כמה חסרת יסוד העתירה דנא, שכן העותרת למעשה מבקשת סעד נגד הסכם שגובש על-ידי אלו שבשםם היא מתיימרת לדבר (ואף מבלי לצרפם להליך כנדרש).
114. נציין שגם העותרת עצמה היא אורגן מאורגני צה"ל, והיא כפופה לפרקליטות הצבאית (ס' 8

⁸ מבחינה פורמלית, המשיב בהליך הקודם היה "ראש המטה הכללי, צה"ל". ברי כי אין מדובר ברמטכ"ל באופן פרסונלי, אלא כממלא תפקיד המייצג צה"ל כולו, על כלל דרגיו ומערכיו. ראו גם דבריו של ב"כ משיבי המדינה בפרוטוקול הדיון בהליך הקודם מיום 17.11.2024, עמ' 3, שורות 1–2 (נספח "ד8"): "אנחנו כשלעצמנו, אני מדבר בשם הצבא ומשיבי הממשלה..." וכן דברי כבוד ראש ההרכב בהליך הקודם, באלה המילים: "צה"ל ושב"כ הצטרפו כאן בהליך המשפטי שאנו דנים בו לעמדת העותרים..." (פרוטוקול הדיון מיום 17.7.2024, בעמ' 2, שורות 13–14 נספח "א8" וכן פרוטוקול הדיון מיום 17.11.2024, עמ' 2, שורות 16–17, נספח "ד8").

להוראות הפיקוד העליון, נספח "22") ולכן הסכם שצה"ל צד לו, מחייב גם אותה (על אחת כמה וכמה כשאין לה מעמד לייצג מושאי הביקורת בעתירה דן וכשמושאי הביקורת והאינטרסים שלהם יוצגו פורמלית ומהותית בהליך הקודם). עוד נציין כי הפרקליטות הצבאית הראשית הייתה שותפה דומיננטית, כנציגת צה"ל, בדין ודברים בין הצדדים בהליך הקודם ובדיונים המשפטיים עצמם.

ייצוג מהותי

115. מעבר לייצוג הפורמלי של מושאי הביקורת בהליך הקודם, גם מן הבחינה המהותית – האינטרסים הפרטניים של מושאי הביקורת הוצגו בפני בית המשפט הנכבד, בצורה מפורשת, מפורטת וראויה.

116. אין ספק שהייעוץ המשפטי לממשלה וצה"ל בכללותו הינם גורמים מקצועיים לעילא שראויים לייצג נאמנה את האינטרסים של מושאי הביקורת. ואכן הם ייצגו נאמנה את אותם אינטרסים בהליך הקודם. הראינו בפרק ד' לעיל, שאותן טענות, הנטענות כיום על-ידי העותרת כבר נטענו בהליך הקודם, הן על-ידי צה"ל עצמו, הן על-ידי היועצת המשפטית לממשלה שהייתה משיבה להליך הקודם (ומחויבת בעצמה למתווים המוסכמים ולפסק הדין) והן על-ידי העותרות באותו הליך.

117. לא בכדי אין בעתירה ובהתייחסות העותרת מיום 19.6.2025 התמודדות עם העובדה שלפחות במישור המהותי (אם כי גם הפורמלי) מושאי הביקורת היו צד להליך הקודם, והאינטרסים שלהם יוצגו.

התוצאה המשפטית

118. המתווים המוסכמים ופסק הדין חוסמים, מחמת קיומו של מעשה בית דין, פתיחתה של התדיינות מחודשת באותן סוגיות, כפי שמבקשת העותרת כעת לעשות בשם מושאי הביקורת, ומחייבים סילוקה על הסף של העתירה. בנוסף, לא התקיימו נסיבות עובדתיות או משפטיות המצדיקות ביטולם של פסק הדין והמתווים המוסכמים.

ראשית, יהא זה נכון, ראוי וצודק להורות על סילוק העתירה על הסף בשל מעשה בית דין, החל על מושאי הביקורת והעותרת.

119. נוכח מעשה בית דין הקיים כלפי מושאי הביקורת והעותרת, אין לאפשר לעותרת להתחיל מבראשית הליך שנדון בפני בית המשפט הנכבד משך כשנה ושלושה חודשים, והוכרע בפסק דין חלוט.

120. בית משפט זה אינו נעתר לבעל דין המבקש להביא בפניו עניין שכבר נדון והוכרע בעבר, אלא בהתקיים טעמים חריגים במיוחד כמו שינוי נסיבות מהותי או גילויין של עובדות חדשות. עילה חדשה, טענה חדשה או נימוק חדש, שלא הועלו בהליך שתם, אך ניתן היה להעלותם, אינם מהווים טעם רלוונטי לפתיחה מחודשת של התדיינות שתמה. כך גם טענות שהועלו אך לא הוכרעו – קיים לגביהן מעשה בית דין. כך גם סעד חדש שלא נתבקש בזמן, בהליך הקודם. הרציונלים לכך ברורים – סופיות הדיון, ודאות משפטית, העיקרון לפיו פסקי דין יש לקיים, ומניעת השחתת זמן שיפוטי. עקרונות אלה מהווים, כפי שפסק נשיא בית משפט נכבד זה, חלק מרכזי משלטון החוק.

ראו: בג"ץ אלח'אן אלאחמר, פס' 34 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית; בג"ץ 2528/24 אבו עסא נ' שר הפנים, פס' 9-10 (נבו 10.6.2024); ע"א 735/07 צמרות חברה לבניין נ' בנק מזרחי-טפחות, פס' 24 ו-34 (נבו 5.1.2011) (להלן – "פס"ד צמרות"); בג"ץ טולידאנו, פס' 17; בג"ץ 69709-08-24 קלדרון נ' היועצת המשפטית לממשלה, פס' 9 (נבו 8.9.2024).

121. עקרונות אלה כוחם יפה במיוחד במקרה דנן, כאשר משך שנה ורבע נוהל ההליך הקודם בפני בית המשפט הנכבד, התקיימו לא פחות מארבעה דיונים, הוגשו כתבי טענות למכביר ונוהל שיג ושיח אינטנסיבי בין הצדדים, לו היו שותפים נציגי היועצת המשפטית לממשלה, מחלקת הבג"צים, גורמים בפיקוד העליון של צה"ל ובכירים במשרד מבקר המדינה.

122. קולעים לענייננו דבריו של כב' הנשיא בבג"ץ אלח'אן אלאחמר, באלה המילים:

"4. אקדים ואומר כי פסק הדין הוא נקודת המוצא של דיונונו והוא גם נקודת הסיום. פסק הדין מהווה מעשה בית-דין לכל דבר ועניין, והעתירה העיקרית היא בבחינת ניסיון לפתוח מחדש פסק דין חלוט, בניגוד לעקרון סופיות הדיון, ודי בטעם זה, כשלעצמו, כדי לדחותה על הסף [...]. 12. גם אם נושא החלופה המקומית לא היה עולה כלל במסגרת ההליכים הקודמים, קשה להלום כי לאחר שורה של הליכים, שנמשכו שנים רבות, ולאחר שניתן פסק הדין, יתחילו העותרים את דרכם מבראשית, כאילו לא היו דברים מעולם. עמד על כך בית המשפט בפרשת מאחז דרך האבות: "כידוע, פסק-דין אינו 'סיפור בהמשכים'. לא ניתן להתחיל את ההליך מבראשית ולהציג חזית חדשה בכל פעם שקו טיעון מסוים נדחה" (בג"ץ 7292/14 מוסא נ' שר הביטחון [פורסם בנבו] פסקה 9 (22.10.2017) (ההדגשה במקור) (להלן: עניין דרך האבות)). ככלל, נושא או שאלה שהוכרעו בפסק דין סופי מקימים מחסום דיוני מלהמשיך וליזום התדיינות נוספות באותו נושא או שאלה (ראו, לדוגמה, עניין עפרה השני בפסקאות 8-9 והאסמכתאות שם). העקרון לפיו מעשה בית דין חוסם לא רק עילות וטענות שנטענו ונדונו, אלא גם עילות וטענות שניתן היה להעלותן בהתדיינות הקודמת, כוחו יפה גם להליכי בג"ץ: "טענה שהועלתה בדיון קודם בבית משפט זה ולא נתקבלה וטענה שניתן היה להעלות ולא הועלתה, שוב אין להעלותה" (בג"ץ 20/64 המסייר בע"מ נ' המפקח על התעבורה, פ"ד יח(3) 245, 251 (1964)). ובקיצור, יש לראות את החלופה המקומית שהוצעה כעת, כחלופה שהועלתה בפועל ובכוח במסגרת ההתדיינות הקודמת. הטענות שהועלו על ידי העותרים, אינן נמנות על המקרים המוכרים בפסיקה כמצדיקים חריגה מכלל הסופיות, כמו שינוי נסיבות מהותי או גילויין של עובדות חדשות".

(פס' 4 ו-12)

ראו גם: בג"ץ 1217/15 מ.ד. יהונתן בניה ופיתוח בע"מ נ' שר הביטחון, פס' 12 ו-17 (נבו 23.6.2015) (להלן – "בג"ץ יהונתן בניה ופיתוח"); בג"ץ 8188/22 פרידמן נ' ראש מינהל רפואה במשרד הבריאות, פס' 8-11 (נבו 18.12.2022); בג"ץ מורן, פס' 7.

123. בניגוד לטענות העותרת, פסק הדין מקים מעשה בית דין כלפי העותרת (ומושאי הביקורת), גם אם לא היו בעלי דין בהליך הקודם (לטענת העותרת, שלא נתמכה באסמכתא כלשהי, ראו סעיף 54 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025).

124. הלכה מושרשת היא שבית משפט זה לא יפתח את דלתותיו לדיון משפטי מחודש בנושא שכבר נדון או יכול היה להידון בפניו, גם כאשר אין מדובר באותו עותר בשני ההליכים.

ראו: בג"ץ 761/13 כהן נ' מדינת ישראל – משרד הבטחון, פס' 6 (נבו 20.2.2013); בג"ץ 4800/19 ועד שכונת צור באהר נ' מנהל קשת צבעים (הגדר), פס' 7-8 (נבו 22.9.2019).

125. הלכה זו חלה בענייננו מכוח קל וחומר, שכן במקרה דנן מושאי הביקורת, שבשמים פונה העותרת, יוצגו בהליך הקודם, פורמלית ומהותית, והיו שותפים מהותיים בגיבוש המתווים המוסכמים. האינטרסים הפרטניים שלהם הובאו בפני בית המשפט הנכבד, במלואם. כלומר, הלכה ולמעשה אלו היו צד להליך הקודם, למתווים המוסכמים ולפסק הדין.

126. ועוד. ידיעת העותרת על דבר קיומו של ההליך הקודם, והימנעותה מלהצטרף אליו במודע ובמכוון (ראו פירוט בפרק ו' להלן), יחד עם העובדה שהעותרת משמיעה היום אותן טענות שנטענו בהליך הקודם, ומייצגת אותם אינטרסים שכבר יוצגו – יוצרת, בהתאם להלכה הפסוקה, יחסי 'קרבה משפטית' בין העותרת לבין צה"ל והעותרות בהליך הקודם. קרבה משפטית זו קושרת את העותרת לתוצאות ההליך הקודם, והופכת את פסק הדין למחייב אותה, באופן שמקים כלפיה מעשה בית דין, אף אם לא הייתה צד פורמלי להליך הקודם. קולעים לענייננו הדברים שנקבעו על-ידי בית משפט נכבד זה בפס"ד צמרות, פס' 28:

..."קרבה משפטית" לצורך מעשה בית דין מתקיימת כאשר קיימת קרבה עניינית הדוקה בין בעלי דין בשני ההליכים העומדים באותו צד של המיתרס, כנגד בעל דין משותף לשני ההליכים... **בין היתר, תתקיים קרבה משפטית כאשר לבעל דין בהליך הנוכחי היה ענין ממשי בנושא שנדון בהליך הקודם, והוא ידע על קיומו, והיתה לו הזדמנות להצטרף אליו, אך הוא נמנע במודע מכך.** כאשר צד שיש לו עניין בתוצאות ההתדיינות מתנגד לצירופו להליך, ואף מסרב להצטרף אליו מיוזמתו, עשוי להיות בכך משום גילוי עמדה שהוא אינו חפץ להתדיין, וכי הוא מקבל את תוצאות אותה התדיינות גם אם הן נגדו... **הרחבה זו של רעיון זהות הצדדים לצורך "מעשה בית דין" נועדה למנוע הטרדה חוזרת ונישנית של המערכת המשפטית ושל בעל דין שכנגד בעניינים שהוכרעו בעבר, כאשר ניתנה הזדמנות מלאה להכריע בהם, וכאשר אין בהשתק כדי לגרום עיוות דין לבעל הדין בהליך הנוכחי.**

וכן ראו: רע"א 7831/99 צוריאנו נ' צוריאנו, נז(1) 673, פס' 5 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) ד' בייניש (2002) (להלן – "פס"ד צוריאנו"); נינה זלצמן מעשה בית דין בהליך אזרחי עמ' 485–486 (1991) (להלן – "זלצמן").

127. מטעם זה כשלעצמו, חל מעשה בית דין כלפי העותרת ומושאי הביקורת.

128. טענת העותרת (עמ' 10–11 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025), כי פסק הדין אינו מחייב משום שניתן בהסכמה, ומשום שלא לובנו ולא הוכרעו "הטענות העקרוניות" באותו הליך, שגויה מן היסוד, הן בהיבט העובדתי והן בהיבט המשפטי – ואין תימה שגם טענה זו לא נתמכה באסמכתא כלשהי.

129. בניגוד לטענת העותרת, פסק הדין אינו נותן תוקף "...להסכמות האמורות למחיקת העתירה..." (סעיף 65 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025; ההדגשה במקור). אלא, פסק הדין נותן תוקף של פסק דין למתווה המוסכם ולא רק מוחק את העתירות. בלשון פסק הדין (סעיף 11, נספח 1): "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"; דהיינו – כל האמור במתווה המוסכם זכה למעמד של פסק דין כלפי כולי עלמא.

130. בנוסף, המשמעות המובהקת של המתווים המוסכמים ושל פסק הדין היא שכלל הטענות בהליך הקודם הוסכמו, מוצו, נדחו ואינן קיימות עוד. כל טענה אחרת מהווה ניסיון לעשות חוכא ואטלולא מההליך הקודם ומשלטון החוק.

131. פשיטא, שטענת הסמכות נדחתה, שכן במתווים המוסכמים נקבע שביקורת המדינה תתקיים בכל הנושאים שהוגדרו על-ידי מבקר המדינה כנושאי ביקורת, לרבות בארבעת הנושאים שמבקשת העותרת לבטל. למעלה מן הצורך נציין כי בניגוד לטענת העותרת, שלפיה, כביכול, סוגיית הסמכות לא נדונה בהליך הקודם (סעיפים 10, 16, 33 ו-61 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025), הרי שלא זו בלבד שנושא הסמכות נטען בהרחבה, אלא שאף בית המשפט הנכבד התייחס במפורש לעניין, והביע חוסר הסכמה מובהק עם טענת הסמכות. כך, למשל, ציינה כבוד השופטת י' וילנר, בדיון מיום 17.7.2024 כי: "זה לא עניין של סמכות, בדיוק יש סמכות זה עניין של שיקול דעת" (עמ' 21, שורה 24 לפרוטוקול הדיון מיום 17.7.2024; נספח "ב8").

ראו גם: עמ' 2, 6-8, 12, 21-23 ו-29 לפרוטוקול הדיון מיום 17.7.2024, נספח "ב8".

132. הדברים נכונים גם בכל הנוגע לבקשת העותרת להמתין להקמת ועדת חקירה ממלכתית – המתווים המוסכמים הכריעו כי ביקורת המדינה תחודש ותתקיים בכל הנושאים, לרבות בארבעת נושאי הביקורת, ללא תלות בהקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. חלק כבר חודשו במסגרת המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 (וביניהם נושא הביקורת – הלוחמה הכלכלית בטרור; ס' 2-3, נספח "10ב"), וחלק עם הבקשה למתן פסק דין (סעיף 6 למתווה המוסכם, נספח "11ב"). כלומר, משיבי המדינה בהליך הקודם, ובכללם היועצת המשפטית לממשלה, הגיעו למסקנה כי שלטון החוק והאינטרס הציבורי מחייבים קיום ביקורת המדינה, בכל הנושאים, חרף אי הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית.

133. אף הטענה בעניין סעיף 15 לחוק ועדות חקירה הוכרעה בפסק הדין. המתווים המוסכמים קבעו כי ביקורת המדינה תתקיים בהתאם לסדרי העבודה המפורטים באותם מתווים. לצדדים למתווים המוסכמים היה ברור, שמבקר המדינה יקיים ביקורת מדינה בהתאם לארגו הכלים שמקנים לו חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה, ולא באמצעות כלים שלא נמסרו לו ואינם ברשותו – סעיף 15 לחוק ועדות חקירה (להרחבה בעניין ההכרעה בהליך הקודם בסוגיית הזכויות הדיוניות של מושאי הביקורת, ותחולת סעיף 15 על ביקורת המדינה ראו פרק י"א(1) להלן).

134. העותרת מבקשת (סעיף 63 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025) להסתמך על השימוש של משיבי המדינה ומבקר המדינה בהליך הקודם בתיבה "לא לובנו" בסעיף 7 לבקשה למתן פסק דין (נספח "11א"), בניסיון לגרוע מכוחם המחייב של פסק הדין והמתווים המוסכמים. אין ממש בניסיון זה. הביטוי "לא לובנו" אינו גורע ולא נועד לגרוע מכוחם המחייב של פסק הדין ושל המתווים המוסכמים. אדרבא, התיבה "לא לובנו" מלמדת כי הצדדים בהליך הקודם הגיעו ביניהם להכרעה עניינית מוסכמת, לגופה של המחלוקת, חרף טענותיהם העקרוניות בעניין. כלומר, המתווים המוסכמים משקפים גם ויתור, מוסכם ומפורש, על הטענות העקרוניות מצד משיבי המדינה (לרבות מושאי הביקורת), ובוודאי שלא שמירה עליהן.

135. למעלה מן הצורך נציין כי ממילא, בפסיקה נקבע כי גם פסק דין שניתן בהסכמה יכול להקים מעשה בית דין, הן כלפי מי שהיה צד להליך הקודם (ומושאי הביקורת היו צד פורמלי להליך הקודם), והן כלפי מי שלא היה צד להליך הקודם, נוכח קרבה משפטית. גם פסק דין כזה חוסם את הצדדים שיכלו להצטרף מלהעלות בעתיד טענות ותביעות נוספות בעניין, מתוך שיקול של סופיות הדיון ועל מנת למנוע פתיחת מחלוקות שכבר הוסדרו.

ראו: בג"ץ טולידאנו, פס' 17; ע"א 8444/19 גיבור נ' אזורים בנין (1965) בע"מ, פס' 21–24 (נבו 26.4.2022); פס"ד צוריאנו, פס' 5–6 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) ד' בייניש (2002); זלצמן, בעמ' 330; פס"ד צמרות, פס' 34.

136. ועוד. העותרת מבקשת להיבנות מכך ש"תנועת אומ"ץ הבהירה כי היא שומרת להליך אחר בעתיד את טענותיה לעניין סמכות מבקר המדינה "לערוך ביקורות בנושאי מדיניות וביטחון... לפגיעה האפשרית בזכויותיהם של המשרתים בצבא, וכן לפגיעה הקשה בפעולתה של ועדת חקירה עתידית" (סעיף 64 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025).

137. ברם, בניגוד לטענת העותרת, תנועת אומ"ץ לא "שמרה" על טענות אלה, אלא ציינה כי היא "מבקשת" לשמור לעצמה את הזכות לשוב ולהביא את הטענות האמורות... (סעיף 6, נספח "12"). פסק הדין אינו מתייחס לבקשה זו, וממילא מבקשה של תנועת אומ"ץ לא ניתן לה. בנוסף, העותרת אינה תנועת אומ"ץ. העותרת אינה יכולה לאחוז בחבל משני קצותיו – גם לטעון שאין להחיל עליה מעשה בי-דין משום שלא הייתה צד להליך הקודם (טענה שגויה כשלעצמה), וגם לטעון שהיא יכולה להיבנות מניסיון (שלא צלח) של מי שכן היה צד להליך, לשמור טענות להליך נוסף.

138. לבסוף, גם טענת העותרת לפיה המתווה המוסכם שקיבל תוקף של פסק הדין אינו חוסם אותה מלטעון בעניין זכויותיהם הדיוניות של מושאי הביקורת – משוללת יסוד (עמ' 12 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025); זאת, הן משום שבהתאם להלכה שפורטה לעיל, גם טענות חדשות, שלא נטענו בהתדיינות קודמת, אך ניתן היה להעלותן, אינן מהוות טעם מספק לפתיחת דיון באותו עניין מחדש, והן משום שלגופו של עניין הטענה בדבר פגיעה בזכויות הדיוניות של מושאי הביקורת נטענה בהליך הקודם מפי העותרות ומשיבי המדינה (ראו פרק ד' לעיל), ואף הוכרעה (ראו פרק י"א(1) להלן). העותרת דן הודתה שתנועת אומ"ץ העלתה סוגיית הזכויות הדיוניות בהליך הקודם (סעיף 64 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025), והודעתה של תנועת אומ"ץ עצמה, עליה נסמכת העותרת, מציינת ש"גם הטענות הנוגעות לפגיעה האפשרית בזכויותיהם של המשרתים בצבא..." פורטו "בהרחבה", בלשון תנועת אומ"ץ, בעתירה מטעמה (סעיף 2, נספח "12").

139. הנה כי כן, פסק הדין מהווה מעשה בית דין גם כלפי העותרת ומושאי הביקורת.

שנית, משמעות הסעדים המבוקשים על ידי העותרת – הן הסעדים העיקריים והן צו הביניים המבוקש – היא ביטולם של פסק הדין בהליך הקודם, והמתווים המוסכמים שבבסיסו, בלא שהתקיימו הנסיבות העובדתיות והמשפטיות המאפשרות או המצדיקות צעד קיצוני שכזה.

140. כלל ידוע הוא כי בית המשפט הנכבד אינו משמש כערכאת ערעור על פסקי דין, וודאי שלא על פסקי דין שניתנו על-ידי מותב של בית המשפט הנכבד. הואיל והעותרת מעוניינת לשלול מפסק הדין ומהמתווים המוסכמים את כוחם המחייב, ולבקש שלא יקוימו, היה עליה להגיש בקשה לביטול פסק הדין, בדרך הדיונית המקובלת בהתאם לפסיקת בית המשפט. בהתקיים פסק דין חלוט, רק במקרים חריגים ביותר, ניתן לאפשר פתיחה של הליך שהוכרע מחדש, גם כאשר ההליך הקודם הסתיים בהסכמה שניתן לה תוקף של פסק דין. למשל, כאשר חל שינוי נסיבות ממשי.

ראו: בג"ץ טולידאנו, פס' 7; בג"ץ אלח'אן אלאחמר, פס' 4 ו-12.

141. בפרק ז' להלן, נראה שטענת העותרת כי בעת האחרונה אירעו "...התפתחויות עובדתיות משמעותיות..." (סעיף 11 לעתירה) משוללת יסוד, וכי כל ניסיון אחר של העותרת לתאר שינוי נסיבות כלשהו, המצדיק ביטול/ערעור על פסק הדין, הינו מלאכותי לעילא. לא קרה דבר מאז מתן פסק הדין בהליך הקודם, למעט – יישומו בפועל של פסק הדין. ברור שיישומו של פסק הדין אינו עילה לביטול פסק הדין. העותרת עצמה מודה שוב ושוב שהעתירה יסודה בטענות עקרוניות (למשל, סעיף 22 לעתירה) וכמוכח לעיל הן כולן טענות שעלו, במפורש, בהליך הקודם, נדונו, מוצו והוכרעו במתווים המוסכמים ובפסק הדין, ולחלופין בלבד – יכולות היו לעלות בגדרו.

ו. סילוק על הסף – אי-הצטרפות להליך הקודם

142. כמפורט בפרק ג' לעיל, לעותרת, הסגוריה הצבאית, אין מעמד להגיש עתירה זו בשמם של מושאי הביקורת. ואולם, גם אם נלך לשיטתה השגויה של העותרת, לפיה מוקנה לה מעמד כלשהו לעשות כן – הרי שהיה עליה להצטרף להליך הקודם.

143. אלא, שהעותרת בחרה במודע להימנע מלהשתתף בהליך הקודם.

144. משתוצאת ההליך הקודם אינה רצויה בעיניה, פונה כעת העותרת, במסגרת עתירה זו, בבקשה להפוך את הקערה על פיה, בבחינת ערעור על פסק הדין שניתן, ובמסגרתו היא עותרת גם למתן צו ביניים שימנע את יישום פסק הדין.

145. התנהלותה זו של העותרת עולה כדי שימוש לרעה בהליכי משפט ובזבוז משאבים שיפטיים וציבוריים. בהתאם להלכה הפסוקה, פגמים אלה כשלעצמם מצדיקים דחייתה על הסף של העתירה.

146. מאז שהודיע מבקר המדינה באופן רשמי ופומבי, בחודש דצמבר 2023 (נספח "2"), על החלטתו לפתוח בביקורת מדינה בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר, ועד לחודש מרץ 2025, בחרה העותרת, במודע, להותיר לצה"ל עצמו, ליועצת המשפטית לממשלה, לפרקליטות המדינה ולעותרות ציבוריות אחרות לייצג את האינטרסים, העמדות והטיעונים של מושאי הביקורת – הן בפני מבקר המדינה והן בפני בית המשפט הנכבד בגדרו של ההליך הקודם.

147. אין מחלוקת כי ההליך הקודם, מיומו הראשון ועד סופו, לרבות הסוגיות העובדתיות והמשפטיות שהועלו במסגרתו וההסכמות שהושגו בו, היו ידועים היטב לעותרת. העותרת אינה מכחישה זאת, אלא טוענת אך ורק שלא הייתה שותפה לגיבוש המתווים המוסכמים (ראו למשל, סעיפים 5, 12 ו-16 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025). ההליך הקודם אף זכה לפרסום ותהודה רחבה בכלי התקשורת, עורר דיון ציבורי נוקב, ושניים מהדיונים שנערכו במסגרתו אף צולמו ושוחררו בשידור ישיר.

148. על אף האמור, משך כל אותה תקופה העותרת לא הביעה כל התנגדות לפתיחתה של ביקורת המדינה, ולא נשמע קולה בעניין זה – לא בפני בית המשפט הנכבד ולא בפני מבקר המדינה. ככל שהעותרת חפצה הייתה להציג את עמדתה בסוגיה, דבר לא מנע ממנה לבקש להצטרף להליך הקודם. ואולם, היא בחרה להימנע מכך.

149. **נדגיש. בכל שלב שבו עמדה בפני העותרת האפשרות להגיש בקשה להצטרף להליך הקודם ולהציג את עמדתה – בחרה היא, במודע, במתכוון ובאופן חוזר ונשנה, להימנע מכך.**

150. כך, נמנעה העותרת מלהצטרף להליך הקודם או מלנקוט כל פעולה אחרת מול מבקר המדינה, מיד לאחר הודעת מבקר המדינה בדבר פתיחת הביקורת בצה"ל, בחודשים דצמבר 2023 וינואר 2024, לרבות ביחס לארבעת הנושאים, ולרבות ביחס לאפשרות שתיבחן הטלת אחריות אישית (נספחים "2" ו-"3" בהתאמה); לאחר הגשת כתבי הטענות המרכזיים בהליך הקודם, עת התבררו הטענות שהועלו (או לשיטתה השגויה של העותרת לא הועלו) (נספחים "31א", "31ג", "31ה" ו-"31ו"); לאחר שהתנועה לאיכות השלטון הגישה בקשת הצטרפות להליך הקודם (כמפורט בסעיפים 32-33 לעיל); לאחר שמבקר המדינה הודיע לצה"ל ביום 1.5.2024 על פתיחת הביקורת בצה"ל בכל הנושאים באופן מדורג (נספח "ג5"); לאחר הדיון הראשון בהליך הקודם ביום 17.7.2024, בו ציין המותב הנכבד בהליך הקודם כי למבקר קיימת סמכות לערוך הביקורת (פרוטוקול הדיון מיום 17.7.2024, עמ' 21, שורה 24, נספח "ב8"); לאחר הדיון השני בהליך הקודם ביום 14.10.2024, כאשר בית המשפט העליון הורה למבקר המדינה ולצה"ל "...להגיע להבנות, אמות מידה, ונושאים להמשך הביקורת..." (החלטה מיום 14.10.2024, נספח "9"); לאחר גיבוש המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 וחידוש ביקורת המדינה בהתאם לקבוע בו (נספח "10ב"); ואף לאחר הבקשה למתן פסק דין, שהוגשה כחודש ימים טרם ניתן פסק הדין בהליך הקודם (נספח "11א").

151. יתרה מכך, בעוד ההליך הקודם התנהל על ידי אחרים, החלה העותרת להיערך למימוש ביקורת המדינה בצה"ל, ואף גייסה, לכל המאוחר בחודש אוגוסט 2024, חיילי מילואים (עורכי דין פרטיים) לצורך ייצוג קציני צה"ל, בין היתר, בפני מבקר המדינה. כפי שתיארה העותרת עצמה, גיוס זה בוצע בשל פתיחתה של ביקורת המדינה בעניין אירועי השבעה באוקטובר, אשר בחנה, בלשונה של העותרת אותה עת, "נושאים רבים ומגוונים", והצורך לספק ייעוץ וייצוג משפטי למושאי הביקורת.⁹

⁹ בתגובה לכתבה שפורסמה באתר Ynet ביום 14.8.2024, נספח "24", מסרה העותרת, כך: "מהסנגוריה הצבאית נמסר: הסנגוריה הצבאית, מתוקף תפקידה על פי דין, מעמידה לרשות אנשי הצבא עורכי דין (בשירות סדיר ובמילואים), המייצגים להם ואף מייצגים אותם בערכאות ובפני מוסדות חקירה ציבוריים. כידוע, מבקר המדינה כבר החל לבדוק נושאים רבים ומגוונים, ובעתיד אמורה הממשלה גם להחליט על ועדת חקירה. עורכי דין שהם אנשי מילואים של הסנגוריה הצבאית זכאים לתגמול בשיעור המקובל והדומה לכל אזרח המשרת במילואים בצה"ל."

תצלום של הכתבה שפורסמה באתר Ynet ביום 14.8.2024 מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "24".

152. אף על פי כן, רק לאחר סיום ההליך הקודם ולמעלה משנה של התדיינות משפטית בגדרו, בחרה העותרת לראשונה לטעון נגד פעולתו של מבקר המדינה. בנסיבות אלה, מובן מדוע בית המשפט הנכבד מצא לנכון להורות בהחלטתו מיום 5.6.2025 (מפי כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ) על קבלת התייחסות משלימה מאת העותרת, בין היתר, לשאלה מדוע לא הצטרפה להליך הקודם.

153. עיון בהתייחסות העותרת מיום 19.6.2025 מעלה כי אין בפי הצדקה משפטית או עניינית לאי-הצטרפותה להליך הקודם וכי כל תכליתה של העתירה דן היא ניסיון, בדיעבד, לערער על תוצאות ההליך הקודם, ולנסות, תוך כדי כך, להביא לעיכוב נוסף של ביקורת המדינה. הצדקה לאי-הצטרפות להליך הקודם אינה מצויה גם בעתירה עצמה.

154. כך, מודה העותרת בהתייחסותה מיום 19.6.2025 כי היא לא נקטה פעולה כלשהי, לא מתוך טעות או מחדל דיוני חלילה, אלא החליטה להימנע מהצטרפות להליך הקודם, מתוך בחירה מושכלת ומודעת, שנבעה מ'הנחת מוצא' בלשונה, כי ביקורת המדינה תושהה עקב ניהול ההליך הקודם – וזאת עד להקמת ועדת חקירה ממלכתית (ראו ס' 12–16 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025).

155. ואולם, משהתברר כי הנחת המוצא של העותרת לא התקיימה, וכי ההליך הקודם הסתיים טרם הוקמה ועדת חקירה ממלכתית ובפועל נפתחה ביקורת המדינה בצה"ל – בהתאם להסכמות שגובשו בין צה"ל לבין מבקר המדינה – מבקשת כעת העותרת, במסגרת עתירה ממוחזרת, להפוך על פיה את תוצאתו של ההליך הקודם.

156. הפסיקה קובעת באופן חד-משמעי כי כאשר אדם או גוף בוחר במודע להימנע מהצטרפות להליך קיים, ממתין לתוצאותיו, ולאחר מכן נוקט הליך חדש המבקש לשנות את תוצאות ההתדיינות הקודמת או לעכב את יישומה – דינה של עתירתו להידחות על הסף. לפיכך, אין לאפשר לעותרת לערער על פסק הדין, או לנסות לבטל תוצאותיו, לאחר שבחרה במודע להימנע מלהשתתף בהליך הקודם במלואו. לעניין זה יפים דבריו של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 353/67 "אגד" אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד כב(1) 332, 335-336 (1968), באלה המילים:

"מ"מ הנשיא (זילברג): "הרי שנציגי "אגד" הופיעו בפני הוועדה מתוך הבנה ברורה שהחברות לא ביטלו ואף לא הבטיחו לבטל את הצו-על-תנאי שקיבלו. אין לה איפוא ל"אגד", אלא להלין על עצמה היא, על שלא הצטרפה כצד לדיוני ה-בג"צ. ...

השופט כהן: "העותרת ידעה ידוע היטב – ואין עוד חולקים בדבר – שהמשיבות השיגו צו-על-תנאי לביטול הרשיונות האמורים, מבלי שצורפה כצד להליכים בבית-משפט זה. היא נהנתה מעצה משפטית מעולה ושוטפת, ועמדה לפני הברירה אם לבקש צירופה כצד להליכים ההם אם לא; והיא בחרה, מתוך שיקולים משלה – ואין כל ספק בלבי אמנם שקלה שיקולים אלה שקול היטב – שלא לבקש צירופה כאמור, אלא לתת להליכים אלה להמשיך ולהתנהל בלעדית. כיון שכך, אין היא יכולה היום להישמע בטענה בבית-משפט זה כאילו נפגעו זכויותיה שלא כדין מבלי שהיתה לה הזדמנות סבירה להשמיע טענותיה תחילה".

157. בית המשפט הנכבד אף קבע כי הגשת עתירה חדשה "כאילו לא היו דברים מעולם..." ובמיוחד בנסיבות בהן העותר נמנע במודע מלהצטרף לעתירה קודמת, אינה פגם דיוני גרידא, אלא פגם היורד

לשורש העתירות, העולה כדי חוסר תום לב דיוני ושימוש לרעה בהליכי בית משפט, המצדיקים דחיית העתירה על הסף.

ראו: בג"ץ אלח'אן אלאחמר, פס' 5.

וכן ראו: בג"ץ 4475/09 סלמאן נ' שר הביטחון, פס' 11 (נבו 8.8.2010).

השוו: בג"ץ 1159/23 פלונית נ' מדינת ישראל – הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב – יפו, סעיף 8 (נבו 5.3.2023); בג"ץ 1889/23 פלוני נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים, פס' 19 (נבו 23.8.2023); בג"ץ ברנס, פס' 9-10.

158. אף בבג"ץ טולידאנו, אליו הפנה בית המשפט הנכבד (כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ) בהחלטתו בעתירה דגן מיום 5.6.2025, נקבע כי הגשת עתירה בנסיבות המפורטות לעיל עולה כדי חוסר תום לב דיוני (שם, פס' 18).

159. העותרת לא ניסתה לאבחן את ההלכה שנקבעה בבג"ץ טולידאנו מענייננו, אף על פי שאותה הלכה נזכרה במפורש בהחלטתו האמורה של בית המשפט הנכבד.

ז. סילוק על הסף – שיהוי קיצוני

160. יהא זה נכון, ראוי וצודק לדחות על הסף את העתירה מחמת שיהוי קיצוני וכבד בהגשתה.

שיהוי סובייקטיבי חמור וקיצוני

161. כידוע, בבחינת השיהוי הסובייקטיבי נבחנת התנהלותו של העותר, ובפרט השאלה האם הגשת העתירה במועד שבו הוגשה, ולא במועד מוקדם יותר, לוקה באשם מצדו, באופן המלמד כי העותר יישן על זכויותיו או נהג באופן שיש בו כדי להצביע על ויתור מצדו על בירור טענותיו בפני ערכאות השיפוט.

ראו: בג"ץ 2632/94 דגניה א', אגודה חקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' שר החקלאות, פ"ד נ(2) 715, פס' 10 לפסק דינו של השופט ת' אור (1996); עע"מ 867/11 עיריית תל אביב – יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ, פס' 24 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ע' פוגלמן (נבו 28.12.2014) (להלן – "פס"ד אי.בי.סי").

162. לפנינו מקרה מובהק בו התנהלותה של העותרת מהווה ויתור מחושב מצדה על זכותה לפנות לערכאות. ויתורה של העותרת אינו מתמצה רק בויתור משתמע או ב'שינה על זכויותיה', אלא שהעותרת מודה במפורש כי בחרה שלא להגיש עתירה מתוך מודעות מלאה להליך הקודם, על כל שלביו, דבר המוכיח כי לפנינו שימוש לרעה בהליכי משפט, כמפורט בפרק ו' לעיל.

163. נתייחס אחת לאחת לאמתלות שמציגה העותרת לשיהוי הקיצוני שבהגשת עתירתה, ונפריכן.

164. העותרת מציגה מצג לפיו עתירתה מוגשת בעקבות החלטה חדשה כביכול, אשר התקבלה על-ידי מבקר המדינה אך "לאחרונה" (סעיף 24 לעתירה), ולפיה הוחלט "...להרחיב את הליכי ביקורת המדינה בעניין אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', גם לנושאי הליבה הקשורים באירועים אלה" (סעיף 1 לעתירה, עמ' 4).
165. כמו כן, טוענת העותרת בהתייחסותה מיום 19.6.2025 כי "...מועד הגשת העתירה 'נבע מהתפתחויות עובדתיות משמעותיות שאירעו אך בעת האחרונה ואשר העותרת לא הייתה צד להם'" (סעיף 5).
166. אין אמת בטענת העותרת. כמפורט בפרק ב' לעיל, לא נתקבלה כל החלטה חדשה על ידי מבקר המדינה "לאחרונה" בנוגע לארבעת נושאי הביקורת אשר העותרת מבקשת למנוע קיומם. החלטת מבקר המדינה לקיים ביקורות (גם) בארבעת הנושאים והחלטתו שלא להמתין עם פתיחת הביקורות עד להקמת ועדת חקירה ממלכתית, התקבלה כבר בחודש דצמבר 2023 (נספח "2"), ובנוגע לביקורת בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור, כמפורט לעיל, עוד טרם אירועי שבעה באוקטובר.
167. ההתפתחות העובדתית היחידה שהתרחשה "לאחרונה" ואשר הובילה להגשת העתירה דנן, היא מימוש פסק הדין שניתן בהליך הקודם, קרי – תחילת יישום המתווים המוסכמים, שגובשו בגדרו של הליך משפטי בו בחרה העותרת, במודע, שלא ליטול חלק.
168. חסר יסוד גם ניסיונה של העותרת בהתייחסותה מיום 19.6.2025, לתרץ מדוע לא הגישה עתירה מיד לאחר החלטת מבקר המדינה מחודש דצמבר 2023 או לאחר מכתבו של מבקר המדינה מחודש ינואר 2024 (נספחים "2" ו-"3" בהתאמה). לדבריה – מאחר שבאותה עת "עיתוי פתיחת הביקורות והיקפן המדויק טרם הובררו, נוכח השלכותיהם על ניהול המלחמה" (שם, סעיף 6) וכי היא "פעלה להעלות את טענותיה מיד לאחר שהתבהר לראשונה כי הוסרו המגבלות בפועל לעריכת הליכי ביקורת המדינה בנושאי הליבה, וכי ביקורות אלה צפויות להיפתח בפועל מבלי להמתין להכרעה בעניין הקמת ועדת חקירה ממלכתית" (שם, סעיף 5). כידוע, מכתבו של מבקר המדינה מחודש ינואר 2024 (נספח "3") הודיע על פתיחת הביקורת בצה"ל באופן מיידי ופירט רשימה של נושאי ביקורת שייבדקו, ובכללם כל ארבעת הנושאים שהעותרת מבקשת למנוע ממבקר המדינה לערוך בהם ביקורת. לא לחינם הגישו העותרות בהליך הקודם את עתירותיהן כבר בחודש פברואר 2024.
169. אף אם נניח כי העותרת בחרה להמתין עם הגשת העתירה בשל שיח שהתנהל אותה עת בין מבקר המדינה לבין צה"ל בנוגע לעיתוי פתיחת הביקורות, הרי שביום 1.5.2024 פרסם מבקר המדינה מתווה חדש לביקורת (נספח "5"), וביקורת המדינה החלה בפועל עד שנעצרה עם מתן צו הביניים בהליך הקודם ביום 16.6.2024 (נספח "7"). אף בשלב זה, כמו גם בשלבים אפשריים נוספים כמפורט בפרק ו' לעיל, לא פנתה העותרת למבקר המדינה, לא ביקשה להצטרף להליך הקודם, ולא הגישה עתירה מטעמה.
170. למעלה מן הצורך, אף אם היה יסוד (ואין) בטענת העותרת כי יכלה לפנות לבית המשפט רק לאחר גיבוש המתווה המוסכם, הרי שהיה על העותרת לפעול בעניין (אף זאת בשיהוי קיצוני) מיד עם הגשת הבקשה למתן פסק דין (נספח "11א") (בקשה עליה ידעה העותרת בזמן אמת לפי הודייתה היא (ס'

17 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025) ולא להמתין למעלה מחודשיים להגשת עתירה חדשה. העותרת נמנעה מנקיטת הליך בידיעה שבכל יום עשוי להינתן פסק דין, הנענה לבקשה למתן פסק דין. בהתנהלות זו כשלעצמה דבק שיהוי מהותי.

171. בכל הנוגע לביקורת בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור, הרי שטענה זו ודאי אינה יכולה לעמוד שכן ביקורת זו חודשה עם גיבוש המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024.

172. זאת ועוד. גם נימוקה של העותרת, כי בחרה להמתין לתוצאות ההליך הקודם במטרה "למנוע התדיינויות שלא לצורך בפני בית משפט נכבד זה, בסוגיות אשר ייתכן שיתבררו כתיאורטיות בבוא העת" (סעיף 16 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025), אינו יכול להועיל לה. להיפך. הנחת העותרת שאחרים "יעשו עבורה את העבודה" או תקוותה שההליך הקודם יעכב דיו את ביקורת המדינה עד להקמת ועדת חקירה ממלכתית, באופן שעשוי להפוך את עתירתה לתיאורטית, אינן יכולות להצדיק הימנעותה מנקיטת הליך. דווקא הצטרפות העותרת להליך הקודם והבעת עמדתה בגדרו, היא זו שהייתה מונעת התדיינויות מיותרות.

173. לא זו בלבד שמניעת התדיינויות שלא לצורך אינה עומדת בבסיס פעולותיה של העותרת, אלא ההפך הוא הנכון – העתירה דגן מהווה מחלוקת מלאכותית, ממוחזרת וחסרת יסוד, אשר נוצרה על-ידי העותרת במטרה לדחות את ביקורת המדינה לפרק זמן נוסף, לאחר שנתבדתה תקוותה כי ההליך הקודם יעכב או יסכל את ביקורת המדינה.

174. אף טענתה של העותרת, כי רק לאחר גיבוש המתווה המוסכם התבררה לראשונה הפגיעה הנטענת על-ידה בזכויות הדיוניות של מושאי הביקורת (סעיפים 5, 19–30 לעתירה), שגויה מיסודה.

175. **ראשית**, משיבי המדינה, תנועת אומ"ץ והתנועה לאיכות השלטון ידעו היטב לטעון לפגיעה כביכול בזכויות הדיוניות, כבר בהליך הקודם. כזאת יכלה גם העותרת לעשות.

176. **שנית**, מדובר בטענה מיתממת. העותרת, כמי **שלדבריה** "...אמונה על מתן ייעוץ וייצוג משפטיים למשרתי צה"ל בהליכי בדיקה, חקירה ומשפט זה, ובכלל זה גם בפני ועדות חקירה ובהליכי ביקורת..." (ס' 22 לעתירה), מודעת היטב לזכויות הדיוניות המוקנות בביקורת המדינה, וגם לאלו שאינן חלות בביקורת המדינה, למשל ההסדר הקבוע בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה. היעדר התחולה של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה אף קיבל ביטוי בפסיקת בית המשפט הנכבד, כפי שיפורט בפרק י"א(3) להלן. משכך, אין יסוד לטענה כי העותרת נחשפה לדברים רק בחודש אפריל 2025, מתשובת היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה למכתבה (סעיף 19 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025).

177. מעבר לכך, לא הייתה כל מניעה כי העותרת תברר את היקף הזכויות הדיוניות המוקנות בביקורת המדינה כבר בחודש דצמבר 2023 כאמור (נספח "2"), עם הכרזת מבקר המדינה על פתיחת הביקורת והצהרתו כי תיבחן הטלת אחריות אישית. כל טענותיה העקרוניות של העותרת בנוגע לזכויות הדיוניות של מושאי הביקורת – כולן היו רלוונטיות כבר בחודש דצמבר 2023 ואכן בפועל כאמור הועלו במסגרת ההליך הקודם (כמפורט בפרק ד' לעיל).

178. ברי כי פניותיה של העותרת למבקר המדינה בעניין החל מחודש מרץ 2025 נועדו, בדיעבד, להכשיר עתירה עתידית וליצור מחלוקת מאוחרת באופן מלאכותי.

179. **שלישית**, ניסיונה המלאכותי של העותרת להיתלות בשינויים שנעשו בהנחיות הפנימיות של מבקר המדינה אינו מקהה כהוא זה את עוקצו של השיהוי הקיצוני שנפל בהתנהלותה של העותרת בהגשת העתירה. כפי שיפורט בהרחבה בפרק י"א(5) להלן, במהלך חודש מאי 2025 פורסם באתר מבקר המדינה נוהל "פרסום שמות והטלת אחריות אישית – בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'" (להלן – "נוהל הטלת אחריות אישית 2025"). נוהל הטלת אחריות אישית 2025 לא הרע מצבם של מושאי הביקורת, ולא יצר מציאות נורמטיבית חדשה; הנוהל קיבע את מצב הדברים הקיים זה שנים בביקורת המדינה, ובהיבטים רבים אף היטיב עם מושאי הביקורת. יתר על כן, אין מבוקש בעתירה סעד בעניינו של נוהל הטלת אחריות אישית 2025 וזה גם אינו מקים עילה למתן הסעדים המבוקשים. כלל הסעדים המבוקשים בעתירה דנן יכלו להתבקש כבר בחודש דצמבר 2023.

180. לסיום חלק זה, גם הטענה כי במהלך החודשים אפריל או מאי 2025 התברר לעותרת, לכאורה תוכן הנושאים בביקורת בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור – אינה יכולה לסייע לעותרת (סעיף 28 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025, סעיפים 4 ו-54 לעתירה).

181. הליך הביקורת בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור נפתח בצה"ל כאמור עוד טרם פרוץ אירועי השבעה באוקטובר. מסמך השאלות בנושא זה אשר צורף כנספח 17 לעתירה¹⁰, נמסר לגופים המבוקרים כבר בחודש פברואר 2025, סמוך לאחר גיבוש המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, וכחלק מביצועו. כלומר, חודשיים טרם ניתן פסק הדין ושלושה חודשים טרם הגשת העתירה. בנוסף, צירופו של מסמך השאלות בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור לעתירה – לא זו בלבד שהוא בעייתי ביותר ובלתי ראוי, אלא הוא גם תמוה, שכן העותרת שבה וטוענת בעתירתה כי יש בשאלות שנשלחו לבעלי תפקידים בגופים המבוקרים כדי לשבש עבודתה העתידית של ועדת חקירה ממלכתית.

שיהוי אובייקטיבי

182. שיהוי של כשנה ומחצה הוא לכל הדעות שיהוי קיצוני ביותר, בפן האובייקטיבי.

183. כידוע, בבחינת רכיב השיהוי האובייקטיבי, נבחנת השאלה "...האם האיחור בהגשת העתירה גרם לשינוי מצב הרשות או צדדים שלישיים לרעה, באופן העלול לפגוע באינטרסים לגיטימיים שלהם".

ראו: בג"ץ 29971-12-24 עיריית נס ציונה נ' רשות מקרקעי ישראל, פס' 21 (נבו 31.12.2024) (להלן – "בג"ץ נס ציונה").

184. בפרק י"ב להלן, נראה שמן הדין ומן הצדק לדחות הבקשה לצו ביניים ונפרט את מלוא הנזקים שייגרמו לאינטרס הציבורי ולביקורת המדינה, כמו גם לוודאות המשפטית, אם יינתן לעותרת מבוקשה. בית המשפט הנכבד מופנה לאמור שם.

¹⁰ יובהר כי מסמך השאלות שצורף כנספח 17 לעתירה אינו מסמך השאלות המקורי כפי שנמסר מידי מבקר המדינה לגופים המבוקרים, ונערכו בו שינויים על-ידי העותרת או מי מטעמה.

שלטון החוק

185. אכן, לעיתים, גם כאשר עתירה לוקה בשיהוי, מוסמך בית המשפט להידרש לה ולדון בה לגופה, אם הדבר מתחייב לשם הגנה על שלטון החוק.

ראו: בג"ץ 2285/93 נ' לב מח(5) 630, פס' 5 (1994) (להלן – "בג"ץ נחום").

186. לא זו בלבד שאין זה המצב בענייננו, אלא ההפך הוא הנכון – עתירה המוגשת כמעט שנה וחצי לאחר קבלת ההחלטה שהיא מבקשת לתקוף, ושכל תכליתה לעקוף את תוצאותיה של עתירה קודמת באותה סוגיה ממש, וזאת בשל העובדה שהעותרת אינה מרוצה מתוצאות אותה עתירה – מהווה כשלעצמה פגיעה מהותית בעיקרון שלטון החוק. חומרה יתרה נודעת לעתירה המבקשת לבטל הסכם אשר קיבל תוקף של פסק דין, ואשר נחתם בין שתי רשויות ציבוריות – צה"ל ומבקר המדינה – בליווי צמוד, בין היתר, של גורמים בכירים בצה"ל, בייעוץ המשפטי לממשלה ובמחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה.

187. קולעים לעניין זה דבריו החד-משמעיים של בית המשפט הנכבד בבג"ץ יהונתן בניה ופיתוח, פס' 17, כהאי לישנא:

"העותרת טענה כי שיקולי צדק ואינטרס הציבור מצדיקים לקיים דיון מחודש בסוגיה שעל הפרק... אין בידי לקבל את הטענה. אינטרס הציבור הוא כי פסקי-דין יקוימו ככתבם וכלשונם. פתרון שהיה אפשרי לפני מתן פסק הדין אינו יכול להתקבל עתה, לאחר שכבר נשקלו כלל השיקולים הרלוונטיים והדיון בסוגיה מוצה. "הכל כפופים לחוק והגיעה שעת האמת"..."

188. העותרת מציעה כי הייעוץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות הצבאית, פרקליטות המדינה ומבקר המדינה – כולם שומרי סף מרכזיים, שתפקידם, בין היתר, להבטיח את שלטון החוק בישראל – נטלו חלק בגיבוש הסכם הפוגע פגיעה "רעה וקשה" בשלטון החוק בישראל (בג"ץ נחום, פס' 5), באופן המצדיק דיון בעתירה שהוגשה בשיהוי כה קיצוני. המדובר בטענה חסרת בסיס.

189. העותרת יודעת היטב שבית המשפט הנכבד לא היה נותן תוקף של פסק דין להסכם הפוגע בשלטון החוק. יתרה מכך, כאמור לעיל, בית המשפט הנכבד אף בירך על ההסכמות שהושגו (פס' 11 לפסק הדין, נספח "1").

190. ממילא, לא ניתן לטעון כי עריכת ביקורת המדינה בידי מבקר המדינה פוגעת בשלטון החוק. מדובר בסמכותו החוקתית והבלעדית של מוסד מבקר המדינה, כאשר חוק יסוד: מבקר המדינה קובע במפורש בסעיף 1 כי "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה" (להרחבה ראו פרק ט' להלן).

191. כפי שיפורט בהרחבה בפרק י"ב להלן, האינטרס הציבורי מחייב קיומה של ביקורת מדינה בעניין אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', לרבות בארבעת הנושאים, וכן יישום המתווים המוסכמים.

192. למעלה מן הצורך יצוין, כי אף בנסיבות דנן, הן השיהוי הסובייקטיבי החמור והקיצוני מצד העותרת, שבא לידי ביטוי בבחירתה המודעת וחסרת תום הלב שלא להשתתף בהליך הקודם ולהמתין לתוצאותיו, והן השיהוי האובייקטיבי, מובילים לדחיית העתירה "...באופן המצדיק דחיקה של טענות העותרת בדבר הפגיעה בשלטון החוק" (בג"ץ נס ציונה, פס' 22).

ראו גם: בג"ץ 2667/17 **הפורום לישראל ירוקה נ' ראש המנהל האזרחי**, פס' 7 (נבו 22.7.2019); עע"מ 3665/20 **אור עד מהנדסים (1987) בע"מ נ' עיריית חדרה**, פס' 68 (נבו 23.5.2021); בג"ץ 62792-01-25 **מנסור ו-131 אח' נ' משרד הבריאות**, פס' 13 (נבו 17.6.2025).

ח. סילוק על הסף – אי-צירוף צה"ל ואחרים

193. העותרת לא צירפה כמשיב לעתירתה את צה"ל. הדברים חמורים במיוחד שעה שהן צו הביניים המבוקש והן הסעדים שבעתירה לגופה מבקשים להפוך על פיהם פסק דין בהליך משפטי שצה"ל היה צד לו, ולהפר מתווים מוסכמים שצה"ל צד להם ומחויב לפעול בהתאם להם. בנסיבות אלה מן הדין ומן הצדק לסלק, על הסף, את העתירה.

ראו: בג"ץ **אלח'אן אלאחמר**, פס' 7; דפנה ברק-ארוז **משפט מינהלי** כרך ד 456-453 (2017); יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך ג 1750-1744 (2014).

194. העובדה שהרמטכ"ל נתן פומבי לעמדתו המתנגדת לעתירה דנן, בו ביום בו הוגשה, והבהיר כי העתירה: "...איננה על דעתי. הסנגוריה היא גוף עצמאי מקצועית. הסכמות צריך לכבד, ובכוונתי לכבד את ההסכמות אליהן הגעתי עם מבקר המדינה על בדיקת מחדלי השבעה באוקטובר", אמנם יכולה להסביר מדוע לא אבתה העותרת לצרף את צה"ל לעתירה, אך בוודאי שאין בעובדה זו כדי לרפא הפגם החמור בעתירה.

תצלום של פרסום ובו עמדתו האמורה של הרמטכ"ל מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "25".

195. ועוד. ביום 2.9.2025 נפגשו הרמטכ"ל ומבקר המדינה, במטרה לפעול יחדיו להגברת שיתוף הפעולה בכל הנוגע לביקורת המדינה בצה"ל, תוך התחשבות בתמונת המצב המבצעית אותה עת. כלומר, בעוד העותרת מבקשת לבטל את ביקורת המדינה בארבעת הנושאים, פועל צה"ל לקיים את ביקורת המדינה.

196. צירופו של צה"ל לעתירה דנן נדרש גם משום שמשרתי צה"ל מיוצגים על-ידי הפרקליטות הצבאית (ולא הסנגוריה הצבאית), בעניינים נשוא העתירה, כמבואר בפרק ג' לעיל.

197. יתרה מכך, כיוון שהעתירה מכוונת כלפי ארבעה נושאי ביקורת בלבד, קבלתה עשויה ליצור אבחנות מהותיות בין מושאי ביקורת בצה"ל, באותם ארבעה עניינים, לבין מושאי ביקורת בצה"ל בעניינים אחרים. כך, למשל, לשיטת העותרת, רק מושאי ביקורת באותם ארבעה נושאים יזכו לחסינות מראש מאחריות אישית ורק באותם נושאים תינתן זכות לחקירה נגדית.

198. אין גם ביטחון שכל מושאי הביקורת בצה"ל מעוניינים בעתירה. העותרת ביקשה, כסעד חלופי, להורות למבקר המדינה ליישם את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, דהיינו, בין היתר, לאפשר קיום חקירות נגדיות. הדעת נותנת שלא כל קציני צה"ל או מושאי הביקורת חפצים בכך.

199. לא למותר לציין בהקשר זה כי העותרת מהווה אורגן מאורגני צה"ל. צירופו של צה"ל כמשיב לעתירה היה חושף את הפרדוקס המשפטי בו מצויה העותרת, כנובע מהאמור לעיל – היותה מנועה מלהעלות טענות נגד הסכם שצד לו הוא צה"ל, הגוף שהעותרת מהווה חלק בלתי נפרד ממנו, ולכן לא בכדי העותרת בחרה שלא לצרף את צה"ל לעתירה.

200. העותרת אף 'שכחה' לצרף משיבים נוספים, שהיו צד להליך הקודם, ואינם צד להליך דנן ואשר עשויים לכאורה להיפגע ממתן הסעדים המבוקשים. כך, לשיטת העותרת, בנושאי ביקורת מסוימים תינתן חסינות, מראש, למשרתי צה"ל, אך לא לאנשי שירות הביטחון הכללי, גופים מדיניים וגופים אזרחיים אחרים. כך גם לגבי הענקת זכות לחקירה נגדית לחלק בלבד ממושאי הביקורת.

ט. סמכותו של מבקר המדינה

ט(1) העתירה מבקשת להשתיק את ביקורת המדינה

201. אירועי מתקפת הטרור הרצחנית שביצע ארגון הטרור חמאס ביום השבעה באוקטובר ופרוץ מלחמת 'חרבות ברזל' מהווים מהאירועים החמורים והמשמעותיים ביותר בתולדות מדינת ישראל. ברי לכל בר-דעת שהכשלים אשר הובילו לאסון שפקד את מדינת ישראל בשבעה באוקטובר, המשתרעים על פני כלל הדרגים, הינם חסרי תקדים, כמו גם היקף הפגיעה החמור באזרחים וביישובי עוטף עזה.

202. אין חולק כי נסיבות אלה מחייבות עריכת ביקורת מעמיקה, בלתי תלויה ואובייקטיבית – הן מן הטעם שתושבי מדינת ישראל זכאים לקבל מענה לשאלות הקשות המתעוררות בעקבות אירועי השבעה באוקטובר, והן על מנת שמוסדות המדינה, ובכללם צה"ל, יוכלו לתקן במהירות את הליקויים שיתגלו בתפקודם, לצורך התמודדות מיטבית עם האתגרים הביטחוניים הניצבים בפני מדינת ישראל, גם כיום.

203. נכון למועד זה, למעלה משנתיים לאחר אירועי השבעה באוקטובר ופרוץ המלחמה, מוסד מבקר המדינה הוא הגוף הממלכתי היחיד המופקד על ביצוע ביקורת חיצונית ביחס לכשלים ולליקויים שאירעו בסוף שנת 2023.

204. היותו של מוסד מבקר המדינה הגוף היחיד שמבצע בדיקה כאמור אינה מקרית, אלא נובעת ממאפייניו הייחודיים – בהיותו הגוף היחיד המסוגל להפעיל שיקול דעת עצמאי בהחלטה על פתיחת ביקורת, מבלי להיות כפוף להחלטות הממשלה או רשות אחרת כלשהי.

205. יתרה מכך, מבקר המדינה הוא הגוף הממלכתי היחיד הקיים כיום המחזיק בראייה מערכתית כוללת וביכולת לערוך, הן בשגרה והן בשעת חירום, בדיקה מערכתית מעמיקה במגוון גופים מבוקרים, בו-זמנית, ולזהות כשלים רוחביים החוצים ארגונים.

206. העותרת מבקשת, בדומה לעתירות שהוגשו בהליך הקודם, להשתיק ולשתק את מוסד מבקר המדינה, "זאת, למצער, עד להכרעה סופית בהקמת ועדת חקירה ממלכתית לבחינת אותם האירועים..." (עמ' 1 לעתירה). דהיינו, להעמיד את מוסד מבקר המדינה בכפיפות להחלטות עתידיות שטרם התקבלו על-ידי הרשות המבצעת.

207. השאלה המונחת אפוא לפתחו של בית המשפט הנכבד, לצערנו זו הפעם השנייה, היא האם יש להתיר לעותרת, או למושאי הביקורת שבשםם היא מבקשת לטעון, לסכל את סמכויות הליבה של מוסד מבקר המדינה בכלל, ובפרט בכל הנוגע לביקורת על אחד הכשלים החמורים בתולדות המפעל הציוני.
208. כך, העותרת מבקשת לעצב מחדש את ההסדר החוקתי, ולהעמידו על ראשו. במקום שביקורת המדינה, המוגדרת לא אחת כרשות הרביעית במדינה, תממש מחויבותה כלפי הציבור לפעול באופן בלתי תלוי ועצמאי לחלוטין, הרי היא תיאלץ, לפי ההצעה, לעמוד דומם, כל עוד הרשות המבצעת טרם הקימה ועדת חקירה ממלכתית.
209. במילים אחרות, לאחר שבהליך הקודם ניסו, אך לא הצליחו, מנסה כעת העותרת שוב לגרום לכך שיפקד בידי הרשות המבצעת מתג ההפעלה או ההשתקה של ביקורת המדינה. כל עוד לא לחצה הרשות המבצעת על המתג, קרי – כל עוד קיימת אפשרות שהרשות המבצעת תקים, אולי, בעתיד, גופי בדיקה/בירור אד-הוק, ממונים על-ידה, אשר הרשות המבצעת תעצב את סמכויותיהם כפי ראות עיניה של הרשות המבצעת, יהא מבקר המדינה מנוע מלהפעיל סמכותו.
210. מבקר המדינה דוחה בשתי ידיים את ההצעה הגלומה בעתירה, שמשמעה איון של מוסד ביקורת המדינה.
211. לא ניתן להפריז בהשלכות המזיקות, המיידיות והעתידיות, של תקדים מסוג זה על מוסד מבקר המדינה ועל יכולתו למלא את תפקידו, לקיים ביקורת מדינה בכלל, וביתר שאת – ביקורת רגישות.
212. מהות ביקורת המדינה, המעוגנת ביסודות שיטתנו המשפטית, בחוק היסוד ובחוק מבקר המדינה, היא אי-תלותה ועצמאותה. היינו, יכולתה של ביקורת המדינה לקבוע בעצמה את נושאי הביקורת, תכניה, סדרי העדיפויות, תחומיה ועיתויה.
213. לעומת זאת, שיטת העותרת הפוכה – העותרת מציעה לבית המשפט הנכבד כי תושבי ישראל ימתינו לקביעת הרשות המבצעת – האם להקים ועדת חקירה ממלכתית (שלפי הפסיקה היא כלי מובהק של הרשות המבצעת, ראו פרק י(1) להלן), מה יהיה המנדט שלה, וכן הלאה.
214. לשיטת העותרת, החלטות הרשות המבצעת הן שיתחמו את סמכותו של מבקר המדינה.
215. כך, מבקשת העותרת להתלות את סמכותו של מבקר המדינה, "זאת, למצער, עד להכרעה סופית בהקמת ועדת חקירה ממלכתית..." (עמ' 1 לעתירה), כלומר – עד שתקבל הממשלה החלטה בדבר הקמת ועדת חקירה ממלכתית, בעוד שההסדר החוקתי הקיים הוא הפוך: עקרון אי-התלות של ביקורת המדינה בממשלה, כקבוע בסעיף 6 לחוק יסוד: מבקר המדינה, ובלשון בית המשפט הנכבד – מבקר המדינה "...[ה]נהנה ממעמד של אי תלות מלאה בממשלה".
- ראו:** בג"ץ 6728/06 עמותת "אומ"ץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל, אהוד אולמרט, פס' 70 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (נבו 30.11.2006) (להלן – "בג"ץ אומ"ץ 2006").

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

216. העותרת מתעלמת לחלוטין מכך שהסעדים המבוקשים על ידה סותרים את העיקרון הבסיסי ביותר הנוגע למוסדות הביקורת העליונים – עקרון העצמאות ואי-התלות (Independence and self-sufficiency) של מוסד מבקר המדינה.

217. אך לאחרונה עמדה כב' השופטת ד' ברק-ארז על חשיבות השמירה על עצמאותם של שומרי הסף לעוצמתה הפנימית של מדינת ישראל בעת הרגישה הזו, במילים אלו:

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

ראו: בג”ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ’ ממשלת ישראל, פס’ 12 לפסק דינה של השופטת ברק ארז (נבו 21.5.2025).

218. קל וחומר שאין לבטל ביקורת מדינה שמבקר המדינה החליט, באופן פוזיטיבי, לקיימה, ועל אחת כמה וכמה שאין לעכב או למנוע ביקורת מדינה אשר נקבעה במתווה מוסכם בין מבקר המדינה לבין הגוף המבוקר, ואשר קיבל תוקף של פסק דין.

219. לעותרת אין כל מעמד לקבוע את נושאי הביקורת, ובוודאי שאין לה כל זכות למנוע ממבקר המדינה לפעול לפי סמכותו הבלעדית ולערוך ביקורת.

220. אף למושאי הביקורת, אשר העותרת מבקשת לדבר בשמם, אין כל זכות למנוע את ביקורת המדינה בעניינם, או לקבוע את נושאי הביקורת ומיהו הגורם שיערוך אותה. אם לא תאמר כן, הרי יהפוך המבוקר עצמו למבקר, בניגוד לכלל ש”אין מבוקר נעשה מבקר”. כל תוצאה אחרת משמעה אובדן אמון הציבור במוסד הביקורת.

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

221. די בטעמים אלה, כל אחד מהם לעצמו, כדי להצדיק דחייתה של העתירה דנן.

222. הואיל וכאמור טענת הסמכות כבר נדונה והוכרעה בהליך הקודם, הרי שאין לשוב ולדון בה. נתייחס כעת, לטענה לגופה, למעלה מן הצורך בלבד.

ט(2) על ביקורת המדינה במדינה דמוקרטית ועל מעמדה החוקתי

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

224. הביקורת החיצונית על מוסדות השלטון, על נציגי ציבור ועל עובדי הציבור נעוצה בצורך להבטיח נשיאה באחריות ציבורית (Accountability) ושקיפות (Transparency) בשיטת ממשל דמוקרטית

המבוססת על נציגים, ובמדינה מודרנית בה המינהל הציבורי הוא חלק בלתי נפרד מחיי היום-יום של כל תושב.

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

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

"הערובה לקיומו של משטר דמוקרטי תקין מצויה בחשיפתו לביקורת. כדי שמשטר דמוקרטי לא ינצל את כוחו לרעה עליו לפעול בגלוי, תוך חשיפת דרכי עבודתו בפני הציבור שהוא נזקק לאמונו. הביקורת על מוסדות השלטון מעוגנת בעקרונות היסוד של השיטה, והיא נשענת על חופש הביטוי ועל זכות הציבור לדעת. במשך שנים עמדה פסיקתנו על חשיבותם של עקרונות אלה לשיטת המשטר שלנו."

ראו: בג"ץ דואק, פס' 3; בג"ץ 7805/00 **אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים**, פ"ד נו(4) 577, פס' 9 (2003) (להלן – "בג"ץ אלוני"); בג"ץ 844/06 **אוניברסיטת חיפה נ' עוז**, פס' 16 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) חיות, פ"ד סב(4) 167 (2008); עע"מ 6013/04 **מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ**, פס' 14 (נבו 2.1.2006) (להלן – "בג"ץ משרד התחבורה").

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

227. מוסד הביקורת הממלכתי העליון של מדינת ישראל הוא מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, ולו מסורה הסמכות הבלעדית לביקורת המדינה.

228. כבר בראשית ימי המדינה, בחודש מאי 1949, חוקקה הכנסת את חוק מבקר המדינה, התש"ט-1949, ובכך ייסדה את ביקורת המדינה. בחודש מרץ 1958 נחקק חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בתגובה מקדמית זו – "החוק" או "חוק מבקר המדינה"), אשר החליף את החוק המקורי, והוא עומד בתוקפו, לאחר שינויים ותוספות, גם כיום.

229. בשנת 1988 נוצק אל שיטתנו המשפטית המעמד החוקתי של מבקר המדינה ושל ביקורת המדינה, עת נחקק חוק יסוד: מבקר המדינה (בתגובה מקדמית זו – "חוק יסוד: מבקר המדינה" או "חוק היסוד").

230. כך, הציג יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט (דאז) את הצעת חוק היסוד בפני הכנסת, טרם ההצבעה:

"אדוני היושב ראש, היום הוא יום חג לכנסת, יום חג למדינת ישראל. היום מיתוסף נדבך רב מידות וגדול ערך על בניין החוקה. היום מושם חותם קונסטיטוציוני על קיומה של רשות הביקורת, אחות לרשות השופטת, לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת. הרשות המבקרת תהיה כמו הרשות השופטת, רשות עצמאית בלתי תלויה הפועלת מכוח החוק ולפי שיקול דעתה בלבד. לא תהיה על הרשות המבקרת מרות פרט למרותו של החוק."

ד"כ 15.2.1988, 1854.

231. מני אז עוגן המעמד החוקתי של ביקורת המדינה גם בפסיקתו של בית המשפט הנכבד ובספרות.
- ראו, למשל:** בג"ץ דואק, פס' 3; בג"ץ אלוני, פס' 9; בג"ץ 9223/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פס' 20 (נבו 19.11.2012) (להלן – "בג"ץ אסון הכרמל"); מרים בן פורת חוק יסוד: מבקר המדינה 93–97 (יצחק זמיר עורך, 2005) (להלן – "בן פורת").
232. בשל מעמדו המיוחד, מוגדר לא אחת מוסד מבקר המדינה כרשות הרביעית של מדינת ישראל – היא הרשות המבקרת, לצד הרשויות השופטת, המחוקקת והמבצעת; וזאת נוסף לתפקידו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור, שיש הרואים אותו כנציב זכויות האדם של מדינת ישראל.
- ראו:** ד"כ, 15.2.1988, 1854; בן פורת, בעמ' 150–155; בג"ץ אסון הכרמל, פס' 20; בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505, פס' 26 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) א' ברק (1986); בג"ץ 2581/91 סלחאת נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(4) 837, פס' 5 (1993); אהרון ברק "מבקר המדינה וזכויות האדם בישראל" מבחר כתבים ג – עיונים חוקתיים 81, 84 (2017).
233. בהתאם לסעיף 7 לחוק יסוד: מבקר המדינה וסעיף 1(א) לחוק מבקר המדינה, נבחר מבקר המדינה על-ידי הכנסת, בהצבעה חשאית, לתקופת כהונה אחת של שבע שנים.

ט(3) למבקר המדינה סמכות ושיקול דעת רחב במיוחד בבחירת נושאי הביקורת

234. העותרת טוענת כי בהחלטתו לערוך ביקורת מדינה בארבעת הנושאים, חרג מבקר המדינה "מגדרי סמכותו של מבקר המדינה ותפקידו המשטרי..." (סעיף 7 לעתירה, עמ' 4). ואולם, כפי שיפורט להלן, טענה זאת חסרת יסוד, לאור הוראות הדין וההלכה הפסוקה, כשלעצמן, ולאור מימושן בפועל משך עשרות שנים.
235. סעיף 1 לחוק יסוד: מבקר המדינה קובע: "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה". בכך העניקה הכנסת, בכובעה כרשות מכוננת, למבקר המדינה את **הסמכות הבלעדית לערוך ביקורת מדינה**.
- וכן ראו:** פרק ט(2) לעיל; בן פורת, בעמ' 144.

236. סמכותו הבלעדית והחוקתית של מבקר המדינה לערוך ביקורת מדינה – אשר אינה רק סמכות סטטוטורית אלא גם חובה מוסדית ומהות ייעודי – אינה מוגבלת ואינה עשויה להיות מוגבלת על ידי סמכות שברשות שהוקנתה לרשות המבצעת להקים ועדת חקירה ממלכתית מכוח חוק ועדות חקירה.
237. הטעם לכך נעוץ בעצמאות המוסדית המלאה של מוסד מבקר המדינה ובאי-התלות של מבקר המדינה בממשלה, כמעוגן בחוק היסוד. חוק היסוד קובע במפורש את עצמאותו ואי-תלותו של מבקר המדינה כבעלי מעמד חוקתי; העצמאות המקצועית מעוגנת בסעיף 2(ב) לחוק היסוד, המעניק למבקר המדינה סמכות לבחון "כל עניין אחר שיראה בו צורך"; עקרון אי-התלות מעוגן בסעיף 6

לחוק היסוד, הקובע כי "במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי¹¹ בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה"¹².

238. עצמאותו ואי-תלותו של מבקר המדינה אינם תיאורים בעלמא של מוסד הביקורת.

239. הביטויים המרכזיים של עקרונות אלה הם היקף סמכותו של מבקר המדינה ושיקול הדעת הרחב המסור לו בהפעלת סמכותו, המעוגנים בחוק יסוד: מבקר המדינה, חוק מבקר המדינה, ואף בפסיקה.

240. סמכותו של מבקר המדינה לערוך ביקורת היא סמכות שבחובה, והוא מחויב לערוך ביקורת, כשזו דרושה, בהתאם להוראת סעיף 2(א) לחוק יסוד: מבקר המדינה. משכך, קיום ביקורת המדינה, גם בצה"ל, גם בארבעת הנושאים, הוא בבחינת מילוי חובתו של מבקר המדינה בהתאם להוראות הדין.

ראו: בן פורת, בעמ' 176–177 ו-339.

241. במסגרת זו, מבקר המדינה, כבעל הסמכות הבלעדית והנושא בחובה לערוך ביקורת מדינה בישראל, הוא הקובע, לפי שיקול דעתו הרחב במיוחד, את הנושאים שיועמדו לביקורת (**בן פורת**, שם; וכן הפסיקה הנזכרת להלן).

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

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

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

בג"ץ 3059/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנימין נתניהו, ראש ממשלת ישראל**, פס' 34 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ח' מלצר (נבו) 10.11.2015 (להלן – "**בג"ץ גלנט**").

¹¹ האחריות המוטלת על מבקר המדינה כלפי הכנסת, לפי סעיף 6 לחוק יסוד: מבקר המדינה, אין משמעה שהוא כפוף לכנסת, אלא פירושה נשיאה בחובה למסור דין וחשבון על פעולותיו (accountability) לכנסת ושיתוף פעולה איתה. כמובן שאין לפרש את הסעיף כהיתר לפגוע בעצמאותו של מבקר המדינה. **ראו: בן פורת**, בעמ' 343.

¹² עיקרון העצמאות ואי-התלות של מבקר המדינה עוגן גם בהצהרת לימה של קונגרס הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת עליונים בשנת 1977 (Declaration of Lima on Basic Audit Guidelines, sec.5, 1977), ובהצהרת מקסיקו משנת 2007 (The Mexico Declaration on SAI Independence), אשר התקבלה על-ידי הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה (INTOSAI).

וכן ראו: בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771, 783, 787-788 (1995) (להלן – "בג"ץ טרנר"); בג"ץ 4870/10 בלום-דוד, עו"ד נ' מבקר המדינה, פס" 17 ו-19 (נבו 23.6.2011) (להלן – "בג"ץ בלום-דוד").

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

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

בג"ץ 6700/19 הברפלד נ' מבקר המדינה, פס" 3 (נבו 4.2.2020) (להלן – "בג"ץ הברפלד").

244. כפי שהבהירה המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופטת ומבקרת המדינה לשעבר, מרים בן פורת ז"ל, בספרה המכונן על חוק יסוד: מבקר המדינה, במסגרת הפעלת שיקול דעתו הרחב מוסמך מבקר המדינה לבחון, ככל שהדבר נדרש, אף סוגיות הנוגעות למדיניות:

"לטעמנו אין איסור לתקוף את מדיניות הממשלה (policy בלע"ז), אך יש לנהוג ריסון בהפעלת ביקורת כזאת. כאשר המדיניות גופה על פניה היא לקויה או בלתי סבירה (כגון, אבסורד) מוצדק לבקרה לגופה. הוא הדין כאשר היא גורמת אי-צדק או תוצאה לא הוגנת. אין כל מניעה לבקר את ההליך שקדם להחלטה על מדיניות מסוימת ואת הפעולות המתבצעות בעת מימוש המדיניות, וכן לערוך מעקב אחר תוצאות המימוש. ביקורת כזאת עשויה לעתים לחשוף פגם במדיניות גופה, בתקיפה עקיפה."

ראו: בן פורת, בעמ' 13.

245. גם כבוד השופט (בדימוס) יצחק זמיר, בספרו המכונן "הסמכות המנהלית", מגדיר את סמכותו של מוסד ביקורת המדינה באופן רחב ביותר, בקובעו כי היא "משתרעת על כל תחום ועל כל עניין":

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

ראו: יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ד – סדרי הביקורת המשפטית, עמ' 2363–2364 (2017) (להלן – "זמיר"); Yoram Rabin & Roy Peled, *Real-Time Audit of Public Agencies: Utility, Controversy and Lessons for an Emerging Practice*, 28(2) *International Journal of Auditing* 328, 334 (2024).

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

ראו גם: זמיר, בעמ' 2363.

247. 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 בלום-דוד, פס' 12 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) מ' נאור; בג"ץ טרנר, עמ' 787–788; בג"ץ 6825/06 צור נ' מיכה לינדנשטראוס מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, פסקאות 22–26 (נבו 24.6.2009).

248. בהינתן כי למבקר המדינה מוקנית סמכות בלעדית לערוך ביקורת מדינה ושיקול דעת רחב במיוחד, ואין התערבות בהחלטותיו אם להידרש לנושא מסוים, ואין התערבות בממצאיו – הרי שמקל וחומר נכון, ראוי וצודק שלא לבטל ביקורת מדינה אשר מבקר המדינה החליט, באופן פוזיטיבי, לקיימה.

ט(4) למבקר המדינה סמכות לערוך ביקורת מדינה בארבעת הנושאים

249. כפי שיפורט להלן, אין יסוד לטענת העותרת לפיה מבקר המדינה נעדר סמכות לבחון את ארבעת הנושאים.

250. כמצוין לעיל, חוק יסוד: מבקר המדינה מקנה למבקר המדינה את הסמכות הבלעדית לעריכת ביקורת המדינה. במסגרת סמכות זו, נתון למבקר המדינה שיקול דעת רחב בבחירת נושאי הביקורת, ובמילותיו של בית המשפט הנכבד – "אם להידרש לנושא מסוים אם לאו" (בג"ץ הברפלד, פס' 3). לפיכך, בניגוד לטענות העותרת, הסמכות הנתונה למבקר המדינה לפי סעיף 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה ולפי סעיף 10 לחוק מבקר המדינה לערוך ביקורת ב"כל ענין אחר" היא סמכות רחבה לבחון כל תחום ועניין, בהתאם לשיקול דעתו של מבקר המדינה, כפי שנקבע במפורש בפסיקה.

ראו גם: בג"ץ אסון הכרמל, פס' 20; בג"ץ גלנט, פס' 34 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ח' מלצר; בן פורת, בעמ' 13.

251. אשר על כן, כפי שהובהר בהליך הקודם – "זה לא עניין של סמכות, בדיוק יש סמכות זה עניין של שיקול דעת" (למשל, דברי כב' השופטת י' וילנר בהליך הקודם, עמ' 21, שורה 24 לפרוטוקול הדיון מיום 17.7.2024; נספח "ב8"). הסמכות החוקית מוקנית למבקר המדינה מכוח חוק היסוד, כפי שפורט לעיל, ובאופן קונקרטי לעתירה דן גם מכוח פסק הדין בהליך הקודם.

ראו גם: עמ' 2, 6-8, 12, 21-23 ו-29 לפרוטוקול הדיון מיום 17.7.2024, נספח "ב8".

252. טענת העותרת בדבר קיומה של סמכות מצומצמת ביותר למבקר המדינה לעריכת ביקורת המדינה, שאינה כוללת סמכות לערוך ביקורת מדינה ב"שאלות ציבוריות מובהקות של מדיניות,

אסטרטגיה וביטחון... (סעיף 85 לעתירה), אינה עולה בקנה אחד עם הדין והפסיקה בנוגע למעמדו ותפקידו החוקתי של מבקר המדינה, כאחראי הבלעדי והייחודי לביצוע ביקורת המדינה במדינת ישראל, כאמור, ואינה מתיישבת עם הפרקטיקה הנוהגת של הפעלת הסמכות על ידי מבקר המדינה לאורך השנים, כפי שיפורט להלן.

253. מבקרי המדינה לדורותיהם, בהתאם לסמכותם ותוך הפעלת שיקול דעתם, ערכו ביקורת רוחבית גם ביחס למערכת הביטחון, למלחמות ישראל, למבצעים צבאיים ולאירועים בעלי חשיבות לאומית, במשך עשרות שנות קיומה של מדינת ישראל. הם בחנו היבטים מהותיים של תפקוד מערכות אלה, לרבות תהליכי קבלת החלטות, אסטרטגיה, יישום מדיניות והפקת לקחים מערכתיים.

254. על יתרוניתה של ביקורת המדינה בתחומים אלה עמד אלוף (מיל') יעקב אור במאמרו "ביקורת המדינה כמבקרת מערכת הביטחון", כדלקמן:

"הניתוח מלמד כי אך ורק לביקורת המדינה, כזרועה הארוכה של הכנסת, יש את היכולת החוקתית והמעשית לבדוק על פי יוזמתה כל תחום הנתון לביקורת שהמבקר ייבחר לבדוק או שהכנסת או הממשלה תטיל עליו לבדוק. כל זאת כדי לחשוף חוזקות, חולשות או מחדלים בתהליכי קבלת ההחלטות ויישומן לצורך הפקת הלקחים, והנשיאה באחריות בכל הרמות המבוקרות. היכולת הייחודית הזאת, לבדוק ללא תלות את המכלול הבין ארגוני כולו ברמה המערכתית וברמה הלאומית, מהדרג המדיני העליון ועד לרמת השטח כשהכל פתוח לביקורת על פי דין לרבות הנושאים החסויים ביותר בתחום הביטחוני, היא המפתח להבנת חשיבותה העליונה של ביקורת המדינה כמבקרת את מערכת הביטחון.

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

255. האלוף (מיל') אור מוסיף במאמרו כי ביקורת המדינה במערכת הביטחון נדרשת לבחון גם את תהליכי קבלת ההחלטות, לרבות ברמה האסטרטגית:

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

(שם, בעמ' 234)

256. לשם המחשה, נתמקד במבצע "צוק איתן", אשר נמשך חמישים ימים. מבקר המדינה דאז ערך ארבעה דוחות ביקורת מקיפים במיוחד. נושאי הביקורת היו מהותיים, אסטרטגיים ובלתיב העשייה המבצעית. במסגרת דוחות אלה, בחן מבקר המדינה, בין היתר, את כלל הנושאים הבאים:

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

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

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

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

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

257. כאמור, במסגרת דוחות ביקורת המדינה ביחס למבצע 'צוק איתן' נבחנו גם תהליכי קבלת החלטות, יישום מדיניות והפקת לקחים מערכתיים, לרבות בעניינים אסטרטגיים (וכפי שנציין בפרק י"א(5) אף הוטלה אחריות על בעלי תפקידים בכירים בדרג המדיני ובצה"ל). כך, למשל, ציין מבקר המדינה דאז בדוח הביקורת המיוחד בעניין "צוק איתן" (מבקר המדינה **מבצע צוק איתן: דו"ח ביקורת מיוחד** (2017)), בעמ' 55 :

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

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

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

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

259. דוגמה נוספת היא מלחמת לבנון השנייה. מבקר המדינה ערך בדיקה מקיפה ביותר, שבמסגרתה בוצעו עשרים ביקורות שונות הנוגעות למלחמת לבנון השנייה, אשר התייחסו לכלל רשויות השלטון, לרבות מערכת הביטחון והדרג המדיני. מתוך ביקורות אלו, שבע עשרה נערכו במסגרת דוח מקיף ומיוחד אשר בחן את היערכות העורף למצבי חירום, את תפקוד הרשויות האחראיות לעורף במהלך הלחימה, וכן את ההיערכות המוקדמת של העורף (מבקר המדינה **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007) (להלן – "דוח מבקר המדינה על מלחמת לבנון השנייה")). בנוסף, נערכו שלוש ביקורות נוספות אשר בחנו את מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת, את מוכנות מערך המילואים בזרוע היבשה, ואת אופן היערכות גורמי ההסברה ותפקודם במהלך המלחמה (חלק מהדוח השנתי לשנת 2007 – מבקר המדינה **דו"ח שנתי 58א** פרק חמישי (2007)).
260. בנוסף, במהלך החודשים מאי 1978 עד ינואר 1979, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מקיפה על פעולות צה"ל במבצע ליטני. במסגרת ביקורת זו נבחנו סוגיות מהותיות, לרבות היערכות לקראת המבצע בהיבטי כוח אדם, מודיעין, הנדסה ותחזוקה, וכן היבטים שונים הנוגעים לתוצאות המבצע.
- ראו:** מבקר המדינה **דוח שנתי 29 לשנת 1978 ולחשבונות שנת הכספים 1977; מבצע ליטני; אוגדת מילואים; חטיבת מרחב עמ' 699 (1979).**
261. יתרה מכך, גם ברמה השוטפת, החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה עורכת כעשרים ביקורות בשנה על מערכת הביטחון, לרבות גופי ביון, תעשיות ביטחוניות וגופי ביטחון נוספים. במהלך העשור האחרון קיימה החטיבה שורה של ביקורות בנוגע לפעולות הצבאיות של צה"ל בכלל, לרבות ברצועת עזה, ובכלל זה, ביקורות בנושאים אסטרטגיים: מוכנות ישראל להתמודדות עם איום הגרעין האיראני, מוצבי השליטה והפיקוד להפעלה של אמל"ח, מבצע שומר חומות, עמידה ביעדי התוכנית הרב-שנתית גדעון – תקציב, ניהול ובקרה, לווייני תצפית, הגנה בסייבר על כטמ"מים, ספינות טילים בהגנה במרחב הימי בלחימה, בניין הכוח של מערך השריון, אפקטיביות מכשול 'קו התפר' (מענה מבצעי ותפעולי), ההיערכות הלאומית להגנה מפני איום רחפנים, מרכיבי ביטחון ביישובי קווי העימות בפיקודים המרחביים. ועוד רבים.
262. כמו כן, קיימים דוחות ביקורת נוספים הנוגעים למערכת הביטחון בנושאים מהותיים ורגישים ביותר, אשר בשל רמת הרגישות הגבוהה שלהם לא פורסמו ונותרו חסויים.
263. בנוסף, מבקר המדינה בוחן נושאים הקשורים בשאלות של מדיניות ואסטרטגיה בעלי חשיבות ציבורית, לא רק בענייני ביטחון (דוגמת התנהלות דרג מדיני, שב"כ, משטרת ישראל ומשמר הגבול באירועי "שומר חומות" בערים המעורבות, משבר הקורונה, השריפה בכרמל ועוד).
264. **הנה כי כן, אין חדש תחת השמש: מבקר המדינה עורך מזה שנים רבות, בהתאם לסמכותו, ביקורת מקיפה בעניינים הנוגעים ל"שאלות ציבוריות מובהקות של מדיניות, אסטרטגיה וביטחון" (סעיף 85 לעתירה), בדומה לנושאים הנבדקים כיום בנוגע למלחמת חרבות ברזל, לרבות ארבעת הנושאים.**
265. מכל מקום, העותרת אינה מעלה טיעון קוהרנטי ומבוסס המבהיר מדוע יש להורות על עצירת ביקורת המדינה דווקא ביחס לאותם ארבעה נושאים מסוימים, ואינה מפרטת מדוע, לשיטתה,

נושאים אלה חורגים מסמכותו של מבקר המדינה, בעוד שנושאי ליבה אחרים, כמו גם נושאים נוספים הכלולים ברשימת נושאי הביקורת, נחשבים, על פי עמדתה, כמצויים בגדרי סמכותו.

266. כמו כן, בניגוד לטענות העותרת, לפיהן "מוסד מבקר המדינה אינו יכול לשמש מנגנון בדיקה מתאים לאירועים לאומיים בממדים מושא ענינו" (סעיף 82 לעתירה), הרי שלמשרד מבקר המדינה מוקנות הסמכויות והיכולות המלאות לביצוע ביקורת מהותית, מקצועית ואיכותית על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', לרבות בארבעת הנושאים.

267. משרד מבקר המדינה מונה מאות עובדים מקצועיים, הפועלים במספר חטיבות, בעלי ניסיון רב וסיווג ביטחוני מתאים, המבצעים ביקורת במגוון רחב של תחומים, ובכלל זה תחומי הביטחון וביטחון הפנים.

268. בנוסף, פועלת במשרד מבקר המדינה מזה עשרות שנים חטיבה ייעודית, אשר עיסוקה הבלעדי הוא ביקורת על מערכת הביטחון. בראש החטיבה לביקורת מערכת הביטחון עומד תת אלוף (מיל'), אשר שימש בעבר כמבקר מערכת הביטחון, כחבר המטה הכללי של צה"ל, וכממלא שורת תפקידים נוספים במשך כ-27 שנות שירות בצה"ל. מנכ"ל משרד מבקר המדינה, אף הוא תת אלוף (מיל'), שימש בעבר, בין היתר, כמפקד יחידת מבקר צה"ל וכסגן מפקד חטיבה באוגדת עזה. בנוסף, בחטיבה לביקורת מערכת הביטחון מועסקים אנשי ביקורת מקצועיים רבים, חלקם יוצאי מערכת הביטחון, בעלי ידע ביטחוני ומקצועי מובהק וניסיון רב שנים בביקורת על מערכת הביטחון בכלל ועל צה"ל בפרט, אשר בידיהם הכלים והיכולת לבצע ביקורת ביטחונית גם בנושאים כבדי משקל ורגישים במיוחד.

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

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

270. הידע והמידע שנצברו בתחום הביטחון במשרד מבקר המדינה, כמו גם מסקנות והמלצות הביקורת מדוחות קודמים, מעידים לא רק על היכולת אלא גם על ההכרח במימוש ביקורת המדינה ביחס למערכת הביטחון, ומעניקים משנה תוקף לחשיבות וערך קיומה של ביקורת המדינה גם בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', לרבות בארבעת הנושאים.

271. למען שלמות התמונה, יובהר כי אף על פי שהעותרת מעלה על נס את דבריו של מבקר המדינה לשעבר, שופט בית המשפט העליון (בדימוס) אליעזר גולדברג ז"ל (סעיף 92 לעתירה), לפיהם, כעולה מהציטוט החלקי המובא בעתירה, מבקר המדינה נמנע כביכול מלבקר ענייני מדיניות – העותרת אינה מציינת כי באותו מקור סייג עצמו השופט גולדברג ז"ל במפורש, והבהיר כי כוונתו במונח "מדיניות" היא להחלטה של גוף מבוקר לבצע, וכיצד לבצע, פעולות עתידיות בלבד, ולא לבחינת תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאירועים שכבר התרחשו, כבמקרה דנן. וכך כתב השופט גולדברג ז"ל:

"אף בענייננו, אין להיגרר אחרי הכותרת "מדיניות" הניתנת להחלטה מסוימת כדי שמבקר המדינה יימנע מביקורת. החלטת "מדיניות" שאין על הביקורת לבקר, כדי שלא לפגוע בעקרון הפרדת הרשויות ועצמאותה של הרשות המבצעת, היא החלטה של גוף מבוקר לבצע, וכיצד לבצע, פעולות עתידיות. בנדון זה אין מקום לבחון את שיקול דעתם של מקבלי ההחלטות. שעתו של מבקר המדינה תגיע אם וכאשר ייצאו אותן פעולות אל הפועל. עד לביצוע בידיו של המבקר רק לבחון אם החלטה כגון זו מצויה בגבול סמכותו של אותו גוף ואם תהליך קבלת ההחלטה היה תקין."

ראו: אליעזר גולדברג "סוגיות בביקורת המדינה ממבט אישי" **היבטים בביקורת רשויות המדינה – כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג** 37, עמ' 52 (חני אופק–גנדלר, אהרון ברק, ענת הורוויץ עורכים, 2023) (להלן – "גולדברג").

י. ועדת חקירה ממלכתית

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

273. כפי שיפורט להלן, ניסיון העותרת למנוע ביקורת מדינה בארבעת הנושאים מנוגד לדין ובלתי סביר באופן קיצוני. אין בעריכת ביקורת המדינה כדי לפגוע בפעילותה של ועדת חקירה ממלכתית אם וככל שתוקם.

274. טרם נתייחס לגופן של טענות העותרת, נזכיר כי בהליך הקודם נדונה לאורכה ולרוחבה (גם) האפשרות שתוקם, בעתיד, ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'. בהליך הקודם הוכרע שאין לעצור את ביקורת המדינה עד להקמת ועדת חקירה ממלכתית, ולכן, המענה שלהלן הוא למעלה מן הצורך.

י(1) הדין אינו מסיג סמכות מבקר המדינה מפני פעילותה של ועדת חקירה ממלכתית

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

276. כחלק מעיגון מעמדה של ביקורת המדינה ככלי דמוקרטי מן המעלה הראשונה, הוקנו לביקורת המדינה בחוק יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה סמכויות רחבות לדרישת מידע, הזמנת עדים, איסוף מסמכים ועוד. סמכויות אלה משתרעות גם על ביקורת מערכת הביטחון כמוסבר בפרק ט(4) לעיל.

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

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

ראו: בג"ץ אומ"ץ 2006, פס' 7-11 לפסק דינו של השופט ריבלין ופס' 8-9 לפסק דינו של השופט ג'ובראן; בג"ץ 3921/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 22.07.2021), פס' 57-61 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית ופסק דינו של השופט (כתוארו אז) נ' סולברג (להלן – "בג"ץ כלי השיט").

279. לעומת זאת, נזכיר, שכעולה מהאמור בפרק ט(2) לעיל חשיבותו היתרה של מוסד ביקורת המדינה היא בהיותו גוף בלתי תלוי ועצמאי (סעיף 6 לחוק יסוד: מבקר המדינה), שבליבת סמכותו מצויים גם בחירת הגופים שיבוקרו, הנושאים המבוקרים, ועיתוי הביקורת; כך נהנה מוסד ביקורת המדינה מיתרון הוודאות של קיום הביקורת שלו, ואינו תלוי, באופן כלשהו, בקבלת מנדט מעם הממשלה או בתכנון של אותו מנדט.

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

"אופייה ומהותה של ועדת החקירה הממלכתית – הקמתה, סמכויותיה, תפקידה – מחייבים את סיווגה במסגרת הרשות המבצעת... כל עוד תלויה הקמתה של ועדת החקירה ברשות המבצעת – וברשות המבצעת בלבד – שברצונה נופחת בה חיים וברצונה ממיתה אותה, לא ניתן לראות בה רשות עצמאית. בכך שונה ועדת החקירה מן "הרשות המבקרת", המתקיימת קיום עצמאי מכוח חוק, ואין בכוחה של שום רשות למנוע את קיומה או את פעולתה."

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

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

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

282. אין מדובר בהשמטה שלא מדעת, אלא בהסדר שלילי מכוון. המחוקק נתן דעתו על כך שיתכן וגופי בדיקה נוספים יבחנו עניינים מסוימים במקביל לפעולתה של ועדת חקירה ממלכתית. אולם,

המחוקק בחר להגביל במקרה כזה רק את פועלה של ועדת בירור (ועדה אשר מוקמת על-ידי שר לשם בדיקת עניין שבתחום תפקידיו). בלשון סעיף 28 לחוק ועדות חקירה :

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

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

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

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

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

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

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

287. ועוד. לא זו בלבד שביקורת המדינה אינה שוללת הקמת ועדת חקירה, אלא היא אף פותחת ערוץ נוסף להקמתה.

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

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

וכן ראו: סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה.

290. במילים אחרות, המחוקק צפה את האפשרות שביקורת המדינה תקדים פעילותה של ועדת חקירה ממלכתית בבדיקה של נושא מסוים, ולא סבר שיש להסיג את ביקורת המדינה בשל כך. נהפוך הוא. המחוקק ראה בביקורת המדינה כלי שעשוי לאפשר שימוש בוועדת חקירה ממלכתית, כאשר הממשלה לא מינתה ועדה שכזו, ועל כן הקנה לוועדה לביקורת המדינה סמכות להקים ועדה שכזו.

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

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

292. לא בכדי, לא הפנתה העותרת למקור נורמטיבי, חקיקתי או פסיקתי, המגביל או מונע בדיקה של נושא מסוים הן על-ידי מבקר המדינה והן על-ידי ועדת חקירה ממלכתית.

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

294. בנוסף, העותרת מתעלמת מההפניה בהליך הקודם לסעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה (סעיף 279 לתגובת מבקר המדינה בהליך הקודם; נספח "31ד"), שאינו עוסק במקרים בהם מבקר המדינה מזהה, במהלך ביקורת המדינה, "ליקויים או פגיעות" המצדיקים לדעת המבקר גם בדיקתה של ועדת חקירה; אלא, סעיף 14(ב) מקנה לוועדה לביקורת המדינה שיקול דעת רחב להחליט כי נושאים מסוימים ראוי שייבחנו גם על-ידי ועדת חקירה ממלכתית, אף על פי שנבחנו על-ידי מבקר המדינה במסגרת עבודת הביקורת ונכללו בדוח שפרסם. ובלשון הסעיף:

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

295. גם בכך יש כדי לדחות את טענות העותרת בעניין זה.

י(2) אין להמתין לוועדת חקירה ממלכתית

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

297. נכון לעת הזו, לא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית, אין ידוע האם תוקם, מתי תחליט הממשלה על הקמתה, מה יהיה תוכן המנדט שלה, ואימתי תסיים עבודתה.

298. כאמור, בהליך הקודם הוכרע שאין לעצור את ביקורת המדינה עד להקמת ועדת חקירה ממלכתית.

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

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

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

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

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

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

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

303. ואכן, עד כה, בית משפט נכבד זה לא הורה לממשלות ישראל להקים, או להימנע מהקמת ועדת חקירה ממלכתית. גם החלטת בית המשפט הנכבד מיום 15.10.2025 שניתנה בגדרה של עתירה בעניין הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית (בג"ץ 4889/24; בג"ץ 5221/24; בג"ץ 6040/24) אך אפשרה למשיבי הממשלה באותה עתירה להגיש הודעת עדכון, כשטרם ידוע האם תוקם ועדת חקירה ממלכתית, ואימת¹³.

ראו: בג"ץ כלי השיט, פס' 59–61 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) י' עמית.

304. יתרה מכך. גם אם תוקם בעתיד ועדת חקירה ממלכתית, אין ודאות מה יהיה המנדט שלה ואילו נושאים יכללו בבדיקה ואילו לא. כמפורט לעיל, תוכן המנדט של ועדת חקירה ממלכתית נקבע על-ידי הממשלה עצמה. לעיתים, מעניקה הממשלה מנדט מצומצם בלבד לפעולתה של ועדת חקירה.

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

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

י(3) ביקורת המדינה אינה פוגעת בפעילותה של ועדת חקירה ממלכתית עתידית

307. העותרת טוענת כי הליך הביקורת טומן בחובו "סיכון של ממש" (סעיף 133 לעתירה) לסיכול פעולתה העתידית של ועדת חקירה ממלכתית. בין היתר, טוענת העותרת כי מסירת גרסאות למבקר המדינה, חשיפה למסמכים ולגרסאות של עדים אחרים, לרבות לטיוטות דוח של מבקר המדינה שיופצו, יובילו, לכאורה, ל"זיהום" הליך גביית העדות בפני ועדת חקירה ממלכתית, לתיאום עדויות בין

¹³ תכתובת בין העותרת לבין מבקר המדינה בעניין, מהימים 16.10.2025 ו-29.10.2025 מצורפת לתגובה מקדמית זו ומסומנת בהתאמה "א32" – "ב32".

נחקרים, ולפגיעה באותנטיות העדות בפני הוועדה שתוקם (סעיפים 115–119 לעתירה וכן הודעות העדכון שהגישה העותרת בימים 24.7.2025 ו-25.8.2025 (להלן **בהתאמה** – **"הודעת העותרת מיום 24.7.2025" ו-"הודעת העותרת מיום 25.8.2025"**; להלן **יחדיו** – **"הודעות העותרת"**)).

308. מדובר בטענות משוללות יסוד.
309. **ראשית**, ראוי לצפות שקציני ומפקדי צה"ל ינהגו בהגינות ובמקצועיות, כך שלא ייגרם שיבוש כלשהו.
310. **שנית**, ניסיון העותרת לתאר את מצב הדברים כאילו קציני ומפקדי צה"ל מצויים מאחורי 'מסך בערות', בכל הנוגע לבחינת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל', עד אשר תוקם ועדת חקירה ממלכתית בעניין, אינו עולה בקנה אחד עם העובדות כהווייתן.
311. חלפו למעלה משנתיים מפרוץ המלחמה. גיבוש גרסאות, תיאום עדויות בין נחקרים פוטנציאליים, חשיפה לגרסאות הדדיות ולמסמכים רלוונטיים, עלולים היו, חלילה, להתרחש משך שנתיים, ללא קשר לקיומה או היעדרה של ביקורת המדינה.
312. כידוע, צה"ל עצמו ערך תחקירים מעמיקים וממושכים של אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל בהיקף רחב של נושאים. חלק ממוקדי התחקור שהוגדרו בצה"ל אף חופפים לארבעת הנושאים. כך למשל, צה"ל חקר וחוקר "התפתחות התפיסות מול רצועת עזה, בדגש על הגבול החל משנת 2018"; "המודיעין ותפיסת האויב משנת 2018 ועד פרוץ המלחמה"; "המודיעין והליך קבלת ההחלטות בליל השבעה באוקטובר ובימים שקדמו לו"; "פרק הזמן שבין פרוץ המלחמה ועד חזרת השליטה ביישובי הדרום"; "תחקור של כ-40 קרבות ואירועים מרכזיים שקרו במהלך הלחימה", ועוד.
- ראו:** אתר צה"ל – 7.10 התחקירים המבצעיים לימי הלחימה הראשונים.¹⁴
- ראו והשוו:** עמ' 5 למתווה המוסכם (נספח "11ב"), רשימת נושאי הליבה שבמוקד הביקורת.
313. במסגרת תחקירים אלו, נמסרו גרסאות על-ידי קצינים בכל הדרגות, נחשפו מסמכים, הוצלבו עדויות ובוצעו שחזורים. התחקירים הוצגו ביחידות השונות וכן הוצגו כולם לפורום המטה הכללי של צה"ל. חלק מהתחקירים אף פורסם לציבור הרחב, וחלק יפורסם בעתיד. כלומר, ממילא שגויה הטענה כי ביקורת המדינה היא שתפגע באותנטיות של העדויות בפני ועדת חקירה ממלכתית.
314. **שלישית**, כמתואר בפרק (1) לעיל, החקיקה הישראלית לא ראתה קושי בקיום ביקורת המדינה לצד קיומה של ועדת חקירה ממלכתית. נזכיר, בעבר התקיימו מקרים בהם מבקר המדינה ערך

¹⁴ 7.10 התחקירים המבצעיים לימי הלחימה הראשונים – www.idf.il/%D7%90%D7%AA%D7%A8%D7%99-%D7%99%D7%97%D7%99%D7%93%D7%95%D7%AA/710-%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9E%D7%91%D7%A6%D7%A2%D7%99%D7%99%D7%9D/%D7%90%D7%AA%D7%A8-%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9E%D7%91%D7%A6%D7%A2%D7%99%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%A1%D7%91%D7%A8

ביקורת במקביל לעבודתה של ועדת חקירה ממלכתית שחקרה אותו נושא, או לפניה. באותם אירועים, עבודת הביקורת לא פגעה בפעילותה של ועדת חקירה, ולא נטען כך.

315. **רביעית**, נזכיר את דברי ראש ההרכב שדן בהליך הקודם, כבוד המשנה לנשיא, השופט נ' סולברג, בדיון מיום 17.7.2024, באלה המילים:

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

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

316. כידוע, ביקורת המדינה כוללת איסוף מסמכים ומאפשרת תיעוד של האירועים סמוך יחסית למועד התרחשותם. בכך עבודת הביקורת כיום מצמצמת את הנזק הנגרם כתוצאה מחלוף הזמן, ודוחות מבקר המדינה עשויים לספק בסיס מידע מקיף ואותנטי לוועדת חקירה ממלכתית, שספק אם ניתן יהיה להשיגו עד שזו תתחיל בפעולתה.

317. הדברים נכונים במיוחד בענייננו. פעולות הביקורת שנעשו, ועוד יעשו, כוללות תיעוד החובק אלפי מסמכים, מעשרות רבות של גופים, ומידע שנמסר משיחות עם שלל בעלי תפקידים, חלקם סמוך להתרחשות האירועים.

318. כאן המקום לציין כי ועדת וינוגרד, ועדת בדיקה ממשלתית שבחנה כאמור את אירועי מלחמת לבנון השנייה, במקביל לבדיקה שקיים באותה עת מבקר המדינה לאותם האירועים, קבעה כי לא הייתה יכולה לבצע את עבודתה ללא מידע מהותי שעמד בפניה, לרבות – "...ממצאי בדיקה שהופיעו בדוחות של מבקר המדינה..."

ראו: הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, ועדת וינוגרד, מלחמת לבנון השנייה **דין וחשבון סופי** כרך א' עמ' 44, ס' 55 (2008).

319. לא בכדי, התעלמה העותרת מיתרונות אלו הגלומים בעריכת ביקורת המדינה כבר עתה, טרם עבודתה של ועדת חקירה.

320. **חמישית**, כלל משיבי המדינה בהליך הקודם, ובכלל זה היועצת המשפטית לממשלה, אשר היו שותפים לגיבוש המתווים המוסכמים, הכירו בכך שקיומה של ביקורת המדינה לא יפגע בעבודתה העתידית של ועדת חקירה ממלכתית, אם תוקם, או למצער ששלטון החוק והאינטרס הציבורי מחייבים לקיים הביקורת, גם בארבעת הנושאים, חרף אי-הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית.

321. **שישית**, כפי שהובהר לעיל (סעיפים 164–171 לפרק ז' לעיל), משוללת יסוד טענת העותרת כי מבקר המדינה "...מרחיב בעת הזו את היקף ביקורתו..." (סעיף 114 לעתירה) לעבר ארבעת הנושאים, באופן שסותר, כביכול, את הכרתו בצורך להגדיר גבולות גזרה בין הנושאים שייבחנו על-ידי ביקורת המדינה, לבין אלו שייבחנו על-ידי ועדת חקירה ממלכתית. מכל מקום, מבקר המדינה חוזר על

הצהרתו כאמור, כי עם הקמת ועדת חקירה ממלכתית ייקבעו בינו לבין אותה ועדה 'גבולות הגזרה' בקשר לנושאים שייבדקו (ראו, למשל, נספח "ב5"); כל עוד ועדת חקירה ממלכתית לא קמה – אין להגביל את ביקורת המדינה באופן כלשהו.

322. **שביעית**, לטענת העותרת ביחס לאפשרות שתהיינה מסקנות שונות של גופים חוקרים שונים (סעיף 120 לעתירה) – האפשרות שתהיינה מסקנות סותרות ביחס לאותם אירועים היא פועל יוצא של החקיקה הישראלית, כמוסבר בפרק י(1) לעיל. בנוסף, אף אם תהיינה מסקנות שונות, אין הכרח שהדבר יביא לפגיעה באמון הציבור. קיומם של שני גופים בעלי מאפיינים שונים הבוחנים את האירועים מנקודות מבט שונות – עשוי דווקא לחזק את אמון הציבור. יתר על כן, פגיעה תיאורטית, ערטילאית, באמון הציבור במוסדות הביקורת והחקירה, אינה משתווה לנזקים שעשויים להיגרם לאינטרס הציבורי ואף לביטחון המדינה אם תיעצר הביקורת בארבעת הנושאים עד למועד עתידי לא ידוע. בכלל, ובפרט שעה שנכון לעת הזו לא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית, וקיימת אפשרות שלא תוקם כלל.

323. הדברים האמורים נכונים גם ביחס לטענת העותרת לעומס כביכול שיוטל על מושאי הביקורת כתוצאה מניהול הליכים הן בפני מבקר המדינה והן בפני ועדת חקירה ממלכתית (סעיף 121 לעתירה) וכן ביחס לטענת העותרת כי בחינה על-ידי שני גופים שונים תביא ל"..."[ב]בזבוז משאבים ציבוריים..." (סעיף 122 לעתירה).

324. מדובר בטענה תיאורטית. כאמור, בשלב זה אין כל ודאות שתוקם ועדת חקירה ממלכתית ומה המנדט שיימסר לבדיקתה. אין כיום עומס שבית המשפט הנכבד נדרש ליישבו. כמו כן, מבקר המדינה הבהיר כאמור כי יתואמו 'גבולות הגזרה' בקשר לנושאים שייבדקו. בנוסף, האינטרס הציבורי בבדיקת אירועי השבעה באוקטובר גובר לאין שיעור על שיקולים נטענים של עומס ובזבוז משאבים עליהם מצביעה העותרת. מבקר המדינה כבר החל לבחון סוגיות אלו, ועצירת הליכי הביקורת משמעה בזבוז לשווא של משאבי ציבור.

325. **שמינית**, סעיף 15(א) לחוק ועדות חקירה קובע כי ועדת חקירה תיידע כל מי שעלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה, תמסור לו את כל חומר הראיות הנוגע לאותה פגיעה, ותאפשר לו להופיע בפניה. כלומר, אין בחשיפת מסמכים כאלה או אחרים בפני מושאי הביקורת שיהיו מוזהרים בעתיד בפני ועדת חקירה, כדי לזהם עדותם (שעה שאותם מסמכים ממילא יונחו בפני מושאי הביקורת בהמשך). בנוסף, דיוניה של ועדת חקירה מתנהלים, ככלל, בפומבי (סעיף 18(א) לחוק ועדות חקירה). ממילא עשויה להתקיים חשיפה הודית לגרסאות.

יא. הזכויות הדיוניות של מושאי הביקורת

יא(1) הסוגייה הוכרעה בהליך הקודם והעותרת אינה זכאית גם לסעדים חלופיים

326. פסק הדין והמתווים המוסכמים חוסמים דרכה של העותרת מלמחזר הטענה בעניין הזכויות הדיוניות של מושאי הביקורת, וכן חוסמים דרכה של העותרת מלקבל גם את הסעדים החלופיים שביקשה בעתירה דנן; וזאת בניגוד לנטען בסעיף 67 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025.

327. הסוגיה העקרונית בדבר זכויותיהם הדיוניות של מושאי הביקורת בביקורת המדינה הועלתה כבר במסגרת ההליך הקודם והוכרעה בפסק הדין. העותרת מודעת לכך היטב. לפיכך, בניסיון חסר תום לב לעקוף את המתווים המוסכמים ואת פסק הדין – החוסמים את דרכה – מבקשת עתה העותרת סעדים חלופיים מלאכותיים, בהתבסס על אותם נימוקים ובשל אותה עילה שביסוד ההליך הקודם (כמו גם שביסוד הסעד העיקרי בעתירתה דנן).
328. הסעד העיקרי שהתבקש על-ידי העותרת הוא למנוע ממבקר המדינה לבצע ביקורת מדינה בארבעת הנושאים, וזאת, בין היתר, מן הטעם שלשיטת העותרת עריכת ביקורת המדינה תפגע בזכויותיהם של מושאי הביקורת – שכן הזכויות הדיוניות המוענקות במסגרת ביקורת המדינה "נחותות באופן משמעותי" מהזכויות המוקנות למי שעלול להיפגע מהליך בפני ועדת חקירה ממלכתית (סעיפים 9-7 לעתירה בעמ' 4-5 לעתירה וכן סעיף 132). טענה זו מבוססת על אי-תחולתו של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה.
329. מדובר, כאמור בפרק ד' לעיל, באותה טענה ממש אשר נטענה בהליך הקודם על ידי העותרות ומשיבי המדינה, והוכרעה בפסק הדין. גם בהליך הקודם – בדומה לעתירה דנן – נטען כי בשל השוני בזכויות הדיוניות המוקנות למושאי הביקורת בין ועדת חקירה ממלכתית לבין מוסד ביקורת המדינה – יש להעדיף בדיקה של ועדת חקירה ממלכתית ולמנוע את ביקורת המדינה.
330. בתוך כך, בהליך הקודם – העותרות ומשיבי המדינה, כולם, עמדו על אי-תחולתו של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה, ובכלל זה סוגיית החקירה הנגדית, ההבדלים בזכות הטיעון ובזכות העיון, ועוד.
- ראו בעתירה דנן:** סעיפים 131-142, 160-161 ו-165-166; **בהליך הקודם:** סעיפים 77-82, ו-117 לעתירת אומ"ץ, נספח "א31"; סעיפים 88, 96 ו-125-127 לעתירת התנועה לאיכות השלטון, נספח "ג31"; סעיפים 68-69 ו-89 לתגובת משיבי המדינה, נספח "ו31"; **ובטבלת השוואת הטענות:** שורות 19-22, נספח "23".
331. תנועת אומ"ץ אף טענה בהליך הקודם – בדיוק כפי שטוענת העותרת דנא – כי החלטת מבקר המדינה פוגעת באופן בלתי מידתי בזכויות מושאי הביקורת, ובכלל זה בשמם הטוב, וכי האמצעי שפגיעתו פחותה מחייב מתן הגנה רחבה למושאי הביקורת – סמכות המצויה, לשיטתה, רק בידי ועדת חקירה ממלכתית, משום שסעיף 15 לחוק ועדות חקירה אינו חל על ביקורת המדינה (סעיפים 76-78 ו-117 לעתירת אומ"ץ, נספח "א31"; השוו לסעיפים 7-9 (לעמ' 4-5 לעתירה), 131, 165-166, 182-206 של העותרת דנא).
332. לא בכדי ציינה תנועת אומ"ץ בהתייחסותה מיום 2.4.2025, כי "הטענות הנוגעות לפגיעה האפשרית בזכויותיהם של המשרתים בצבא" פורטו "בהרחבה" בעתירה מטעמה (סעיף 2, נספח "12").
333. כאמור, המתווים המוסכמים ופסק הדין קבעו כי ביקורת המדינה תתקיים בהתאם לסדרי העבודה המפורטים במתווים המוסכמים, וזאת חרף ההבדלים בזכויות הדיוניות וחרף הטענות שהועלו בדבר פגיעה לכאורה בזכויות מושאי הביקורת וכנגד בחינת אחריות אישית בהליכי הביקורת (ראו סעיף 135 לפרק ה' לעיל).

334. פשיטא – ואין טענה אחרת, ולא יכולה להיות טענה אחרת – שלכל הצדדים למתווים המוסכמים היה ידוע שמבקר המדינה יקיים את ביקורת המדינה בהתאם ל"ארגז הכלים" שמקנים לו חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה; ולא באמצעות כלים שלא נמסרו לו ואינם ברשותו (סעיף 15 לחוק ועדות חקירה). משך למעלה משנה, בה התקיים שיג ושיח בנוגע למתווים המוסכמים, היה ברור לכל שזו תהיה דרך הפעולה היחידה האפשרית של ביקורת המדינה.

335. במילים אחרות, פסק הדין והמתווים המוסכמים העניקו לביקורת המדינה 'אור ירוק' לקיים ביקורת מדינה בכלל הנושאים שנמנו במתווים המוסכמים, ולפעול מיידית בהתאם לארגז הכלים המצוי בידי מבקר המדינה, ולא באמצעות סעיף 15 המונה סמכויות שלא הוחלו על ביקורת המדינה.

336. יתרה מכך, חודש לפני הגשת העתירה דנן, ולאחר פסק הדין, העותרת עצמה הודתה – בפנייתה המוקדמת למבקר המדינה – שהקניית סמכות לביקורת המדינה משמעה אי-תחולת סעיף 15. במילותיה של העותרת בסעיף 37 לאותה פנייה (נספח "15"):

"...הזכויות הפחותות בהליכי ביקורת המדינה הן תוצאה של הכרעה בשאלת הסמכות, אך הן גם מלמדות עליה: העובדה שהליכי ביקורת המדינה אינם מספקים הגנה מלאה להבטחת זכויותיהם של מושאי הליכי הביקורת, ממחישה מדוע מוסד מבקר המדינה אינו הגורם המוסמך לברר אירועים לאומיים בממדים מושא ענייננו. תפקיד זה שמור לוועדת חקירה ממלכתית, על כל הנובע מכך"

[הושמטה הדגשה והוספו אחרות – הח"מ]

337. היינו, ההכרעה בפסק הדין ובמתווים המוסכמים בדבר קיומה של סמכות למבקר המדינה כוללת, מטבעה, כפי שמודה העותרת עצמה, גם הכרעה בשאלת זכויותיהם הדיוניות של מושאי הביקורת.

338. ואף על פי כן – לאחר שנטרקה הדלת על טענות אלה – מנסה כעת העותרת להיכנס 'דרך החלון' באמצעות הוספת סעדים חלופיים.

339. העותרת מבקשת כי ככל שייקבע (שוב) כי למבקר המדינה הסמכות לקיים את הביקורת, כלומר תידחה (שוב) טענתה לחסימת ביקורת המדינה כליל, יש להתנות את פעולתה של ביקורת המדינה באימוץ המנגנון הדיוני הקבוע בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה; דהיינו – להפוך את ביקורת המדינה למעין ועדת חקירה ממלכתית, או לחלופי חלופין, למנוע ממבקר המדינה, מראש, להטיל אחריות אישית על מושאי הביקורת (סעיף 167 לעתירה).

340. שני סעדים חלופיים אלו נוספו לעתירה באופן מלאכותי ומיתמם.

341. עת הגיעו משיבי המדינה ומבקר המדינה להסכמה על המתווה המוסכם ובמועד מתן פסק הדין, לא העלה איש על דעתו כי ניתן יהיה להעלות מחדש, סמוך לאחר מתן פסק הדין, אותה טענה בדבר אי-תחולתו של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, בצירוף דרישה למתן סעדים נוספים על בסיס אותה עילה. ההפך הוא הנכון – הבקשה למתן פסק דין (נספח "11א") משקפת, ויתור, מודע ומוסכם, גם על טענות אלה.

342. כשם שמשיבי המדינה והעותרות בהליך הקודם לא היו רשאים להעלות, מיד לאחר מתן פסק הדין, סוגייה זו מחדש, באמצעות הוספת סעדים חלופיים מלאכותיים, כך גם העותרת אינה רשאית לעשות כן.

343. כאמור, פסק דין אינו "סיפור בהמשכים". קו הטיעון הנוגע להבדלים בין הזכויות הדיוניות המוענקות בשני ההליכים בא אל קיצו בהליך הקודם, ואין להחיותו מחדש באמצעות יצירת שוני מלאכותי. עקרון מעשה בית דין קיים בדיוק על מנת למנוע תופעות כאלו.

ראו: בג"ץ מוסא, פס' 9; בג"ץ אבו-עסא, פס' 9-10.

344. לא למותר לציין שאף העותרת לא ביקשה בפנייתה המוקדמת אל מבקר המדינה, טרם הגשת העתירה, נספח "15", את שני הסעדים החלופיים המבוקשים כיום, ולא התייחסה אליהם.

345. לפיכך, כפי שפורט בפרק ה' לעיל, יהא זה נכון, ראוי וצודק לסלק על הסף, מחמת קיומו של מעשה בית דין, גם את הסעדים החלופיים.

346. למעלה מן הצורך נבהיר, כי אין בפני המשפט הנכבד מושא ביקורת ספציפי המעלה טענות קונקרטיות באשר לפגיעות שנגרמו לו ביחס לארבעת נושאי הביקורת. העותרת עצמה כינתה את עתירתה כ"..."[העתירה, ה]מבוססת על טענות עקרוניות", "מוסדית" (סעיפים 22-23 לעתירה וסעיף 59 להתייחסות העותרת מיום 19.6.2025).

347. כאמור, הטענות העקרוניות הוכרעו זה מכבר בפסק הדין ובמתווים המוסכמים, וחל עליהן מעשה בית דין.

348. טענות קונקרטיות של מושא ביקורת ספציפי, הנוגעות לארבעת הנושאים, אינן בנמצא בעתירה דנן והן תאורטיות בלבד. היה ותהיינה טענות מסוג זה (דוגמת אי-מתן ארכה להתייחסות), יוכל אותו מושא ביקורת, כנפגע ישיר, לשטוח טענותיו בפני מבקר המדינה והן תיבחנה.

349. טענות קונקרטיות, שלא בקשר לארבעת הנושאים, הועלו בהודעת העותרת מיום 25.8.2025, מהוות הרחבת חזית, ומכל מקום הוקדשה להן עתירה אחרת, בגדרי בג"ץ 31082-09-25, שהעותרת דן היא אחת המשיבות לה.

יא(2) הזכויות הדיוניות המוקנות בהליכי ביקורת המדינה

350. ביקורת המדינה מושתתת על עקרונות של מקצועיות, הוגנות ותכליתיות, והליך גיבוש ממצאי הביקורת מבוסס על הוכחות ראויות, אמינות ובהירות המגובות באסמכתאות.

351. כך ציינה המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופטת ומבקרת המדינה לשעבר, מרים בן פורת ז"ל בספרה, כי על מבקר המדינה, אשר הוסמך לערוך ביקורת כפי שיראה לנכון, להקפיד, בד בבד, גם על:

"חובת הגינות המתבטאת בשניים: (א) להביא לידיעתו של כל מי שעלול להיפגע מממצא שלילי את כל הטענות, ההאשמות ותוכן הראיות **העומדות נגדו**; (ב) ולתת לו הזדמנות נאותה להשיב. מכאן גם נגזרת חובתו של המבקר/הנציב לשקול את הנאמר בתגובה" [ההדגשה במקור – הח"מ]

(בן פורת, בעמ' 35 ו-40–41)

352. הלכה ולמעשה, ביקורת המדינה מקיימת חובת הגינות רחבה בהרבה. כפי שיפורט להלן, החלק המכריע של הזכויות המנויות בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, מוקנות בפועל גם בהליכי ביקורת המדינה.

353. הגינות הביקורת, שמחויבת מכוח עקרונות המשפט המנהלי, היא תנאי בלעדיו אין לקיומה של ביקורת המדינה, וכללי היסוד של המשפט המנהלי וכן כללי הצדק הטבעי מוטמעים היטב ומיושמים בעבודת ביקורת המדינה כעניין שבשגרה.

ראו: בן פורת, עמ' 67.

354. בניגוד מוחלט לתמונה שמציגה העותרת בעתירתה, ביקורת המדינה מעניקה לכל גוף מבוקר ולכל אדם העלול להיפגע ממסקנות הביקורת, הגנות דיוניות מהותיות ומשמעותיות. הגנות אלו חלות על כל הליך ביקורת שמקיים מבקר המדינה.

355. כך, ביקורת המדינה מקפידה כי כל מי שעלול להיפגע מממצאי הביקורת יקבל יידוע כדין; כי ככל שהוא מעוניין – הוא רשאי להיות מיוצג על-ידי עורך דין; כי יוענקו לו כללי הצדק הטבעי, לרבות זכות הטיעון והעיון; כי ממצאי הביקורת יתבססו על תשתית עובדתית הולמת טרם גיבושם; כי תינתן הזדמנות נאותה להגיב לממצאים שנקבעו בטיטות הדוח; כי במקרים של הטלת אחריות אישית חמורה,¹⁵ יישלחו תחילה החלקים הרלוונטיים מתוך טיוטת הדוח לאדם עליו מוטלת אותה אחריות (ולא לגוף המבוקר); כי טיוטות דוח יוותרו חסויות; כי יינתן ביטוי הולם ומהותי לתגובה בדוח הסופי; כי הטלת אחריות אישית בדוח הסופי תיעשה בזהירות רבה, ורק לאחר שמוצתה זכות הטיעון ועוד כהנה וכהנה הגנות דיוניות נוספות הנגזרות מחובת ההגינות המוטלת על מבקר המדינה במילוי תפקידו.

356. הנחיות מבקר המדינה, כפי שהן מרוכזות במסגרת המדריך לביקורת המדינה, מסדירות באופן מפורש, מפורט ומקיף את הזכויות הדיוניות המוקנות למבוקרים במסגרת הליכי ביקורת המדינה, ומשקפות את ההלכה הפסוקה הרלוונטית לעניין זה. המדריך לביקורת המדינה מחייב את כלל עובדי משרד מבקר המדינה, ומנחה את הפעלת שיקול דעתם בעת ביצוע הליכי הביקורת.

ראו: המדריך לביקורת המדינה באתר משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, שפורסם לציבור

www.mevaker.gov.il/state-audit/roles-work/state-audit-guide

¹⁵ אחריות אישית חמורה היא "...ביקורת אישית על בעל תפקיד הנוגעת לענייני טוהר מידות, חוסר יושר וחוסר אמינות, או ביקורת המייחסת לו במפורש רשלנות ועלולה לפגוע בשמו הטוב או בכבודו" (עמ' 2 לנוהל זכות הטיעון, נספח "26").

ראו גם: נורית ישראלי, זכות הטיעון וזכות העיון בביקורת המדינה בראי המשפט היבטים בביקורת רשויות המדינה – כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג, עמ' 647–648 (להלן – "ישראלי"). (2023) 648

357. כך למשל, לעניין זכות הטיעון, הנחיית מבקר המדינה שכותרתה: "זכות הטיעון – פנייה ושימוע" (להלן – "נוהל זכות הטיעון") והנחיית מבקר המדינה שכותרתה "פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות" שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל" (בתגובה זו – "נוהל הטלת אחריות אישית 2025") מעגנות זכות טיעון רחבה ומשמעותית. נוהל זכות הטיעון ונוהל הטלת אחריות אישית 2025 קובעים כי כל מי שעלול להיפגע מטיוטת דוח הביקורת, כל מי שמוזכר בטיוטת הדוח או שניתן לזהותו, וכל מי שטיוטת דוח הביקורת ממליצה לו לנקוט פעולה או שניתנה לגביו המלצה, אף אם אין ממצא ביקורת בנוגע אליו, יהיה זכאי להגיב על הטענות שהועלו בעניינו בטיוטת הדוח. תצלום של נוהל זכות הטיעון רצ"ב לתגובה זו ומסומן "26"; תצלום של נוהל הטלת אחריות אישית 2025 רצ"ב לתגובה זו ומסומן "27".

358. יודגש כי נוהל זכות הטיעון קובע עקרונות מנחים להרחבת זכות הטיעון במקרים בהם קיימת אפשרות לפגיעה משמעותית בזכויות הפרט. למשל, במקרים בהם ישנה כוונה להטיל ביקורת אישית חמורה (עמ' 2, נספח "26"), 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. בנוסף, במקרה של הטלת אחריות אישית חמורה, משרד מבקר המדינה נדרש אף לשקול קיום פגישה פרונטלית עם אותו אדם. כמו כן, יש לאפשר לאותו אדם, ככלל, לממש את זכות הטיעון בעל-פה, ככל שיבקש זאת, ובבחינת בקשה לקיום פגישה, על צוות הביקורת לשקול, בין היתר, את חומרת ממצאי הביקורת המיוחסים לאותו אדם ואת היקף הפגיעה האפשרית בו עקב הפרסום.

359. יצוין כי נוהל זכות הטיעון מזכיר במפורש את פסיקת בית המשפט הנכבד בבג"ץ אלוני (עמ' 1 לנספח "26"), הקובעת, בין היתר, כי יש לאזן כראוי בין שיקולי יעילות הביקורת לבין האינטרס של הפרט העלול להיפגע כתוצאה ממנה, וכי אם הפגיעה בכבודו ובשמו הטוב של הפרט צפויה להיות חמורה, יש להרחיב את זכות הטיעון המוקנית לו, אף אם הדבר כרוך בדחיקת שיקולי יעילות הביקורת.

ראו: בג"ץ אלוני, עמ' 602.

360. עוד יצוין כי בהתאם לנוהל זכות הטיעון פרק הזמן המוקצה לשם הגשת תגובה לטיוטת הדוח עומד, ככלל, על 23 ימי עבודה. עם זאת, בכל הנוגע לביקורות בענייני השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, פרק הזמן שניתן בפועל, ארוך משמעותית, וזאת על מנת להבטיח מיצוי מלא של זכות הטיעון הנתונה.

נוהל זכות הטיעון עודכן, כך שכעת נקוב בו במפורש מניין הימים לתגובה (קודם לכן הדבר נעשה בהנחיות פנימיות).

361. מכל מקום, העותרת, המודעת היטב לפרק הזמן המשמעותי הניתן בפועל לגופים המבוקרים להגיב על טיוטת דוח (בפרט בכל הנוגע לביקורות בנושא השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'), נמנעת בעתירה, מטעמים ברורים, מלהתייחס לכך.

362. המדריך לביקורת המדינה אף קובע כי במקרים בהם בוצעו שינויים מהותיים בטיטות דוח בעקבות קבלת התייחסות מאת המבוקר, על ביקורת המדינה להעביר הקטעים הרלוונטיים, בהם בוצעו השינויים בעקבות אותה התייחסות, לעיון נוסף של המבוקר, ובמידת הצורך, לאפשר לגורם הרלוונטי, להתייחס לאותו שינוי.

ראו: נוהל נוסח "כמעט סופי" של דוח ביקורת, נספח "28".

תצלום של נוהל נוסח "כמעט סופי" של דוח ביקורת רצ"ב לתגובה מקדמית זו ומסומן "28".

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

תצלום של נוהל זכות העיון רצ"ב לתגובה מקדמית זו ומסומן "29".

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

ראו: נוהל זכות עיון, נספח "29"; בג"ץ 2759/12 וינר נ' מבקר המדינה, פס' 11 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל (נבו 28.6.2012); בג"ץ טרנר, עמ' 791.

365. טענות העותרת בנוגע לזכות העיון המוקנית במסגרת ביקורת המדינה שגויות (סעיף 138 לעתירה).

366. העותרת אינה מלינה על פרק הזמן שניתן לתגובה לטיטות דוח, אלא מזכירה אך ורק את פרק הזמן שניתן לתגובה על מסמכים שנמסרו לעיון – 5 ימי עבודה, פרק זמן שממילא אין בו כדי לגרוע מפרק הזמן המוקצה לשם הגשת תגובה לטיטות הדוח. חשוב להדגיש בהקשר זה כי בהליך הביקורת, בקשות לעיון במסמכים, ככל שהן מוגשות, ממוגשות בדרך כלל לאחר מסירת טיוטת הדוח למבוקרים. במצב זה, פרק הזמן המוקצה למבוקרים לבחינת המסמכים שהועמדו לעיונם ולהתייחסות אליהם, נכלל ממילא בתוך התקופה הניתנת למבוקרים להגשת תגובתם לטיטות הדוח (שהיא, כאמור, 23 ימי עבודה, ואף בפועל יותר).

367. בנוסף, העותרת אינה מציינת שבנוהל זכות העיון נקבע כי לצוות הביקורת חופש פעולה ושיקול דעת רחב להאריך את פרק הזמן שנקבע לתגובה על מסמכים שנמסרו לעיון, וזאת בהתאם להיקף

המסמכים שנמסרו ובהתחשב בפגיעה הצפויה. ארכות כאמור ניתנות כעניין שבשגרה על-ידי ביקורת המדינה, בהתאם לפרקטיקה המקובלת.

368. לא למותר לציין, כי במקרים רבים, המסמכים עליהם מתבססים ממצאי הביקורת מוכרים לגורמים המבוקרים היטב, ולפיכך הם כלל אינם מבקשים לעיין בהם.

369. הנה כי כן, למעט הזכות של אדם לחקור עדים (שהיעדרה הוא ה'חטא' המרכזי לשיטת העותרת (סעיף 139 לעתירה)), מרבית ההגנות הדיוניות המנויות בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, קיימות כחלק בלתי נפרד גם בהליכי ביקורת המדינה. הגנות אלו משקפות איזון ראוי בין יעילות הביקורת לבין הגינות ההליך. היקפן המדויק של הגנות אלו ייקבע בכל מקרה לגופו, בהתחשב במידת הפגיעה הצפויה בפרט.

370. ודוק. ביקורת המדינה מופעלת ותופעל, גם בעניינים כבדי המשקל נשוא העתירה, בתבונה, בשיקול דעת, בזהירות הראויה, בהגינות ותוך מודעות לחשיבותה של הזכות לשם טוב ולהבטחת זכויותיהם הדיוניות של מושאי הביקורת, כפי שהן מוקנות בהליכי הביקורת בפני מבקר המדינה. ככל שמבקר המדינה יגיע למסקנה כי ראוי להרחיב את הזכויות הדיוניות, לשם מימוש זכותו של הפרט להתגונן כראוי, הוא יעשה כן. הכל בהתאם לכללי המשפט המנהלי, לרבות חובת ההגינות וכללי הצדק הטבעי, וללא צורך בייבוא נורמות שאינן מתיישבות עם הרציונל, המאפיינים והתכלית של מוסד מבקר המדינה.

371. טרם סיום פרק זה נתייחס (מבלי להסכים להרחבת החזית) להודעת העותרת מיום 25.8.2025, בה היא מעלה חשש שתשלחנה טיוטות של דוחות ביקורת בארבעת הנושאים הכוללות הטלת אחריות אישית, מבלי שהתקיימה קודם לכן פגישה עם אותו מושא ביקורת.

372. טענותיה של העותרת שגויות.

373. אשר לביקורות שאינן נשוא העתירה, מופנה בית המשפט הנכבד לאמור במכתביו של מבקר המדינה, המדברים בעד עצמם, נספחים 6 ו-8 להודעת העותרת מיום 25.8.2025. יצוין כי התנועה לאיכות השלטון הגישה עתירה נפרדת, בגדרו של בג"ץ 31082-09-25, העוסקת במישרין באותן ביקורות ובאותן סוגיות. מבקר המדינה, היועצת המשפטית לממשלה, הסנגוריה הצבאית וכן הרמטכ"ל לשעבר הם משיבים לאותה עתירה. בפועל, הרמטכ"ל לשעבר החל למסור התייחסותו לביקורות אלה, בדרך של פגישה פנים אל פנים.

374. אשר לארבעת נושאי הביקורת נשוא העתירה דנן – אין יסוד לחשש שמעלה העותרת. משרד מבקר המדינה פנה, זה מכבר, באמצעות מנהלת יסודות (האמונה כאמור על הקשר בין צה"ל לבין ביקורת המדינה (סעיף 16 למתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, נספח "10ב"), לבעלי תפקידים רלוונטיים (בעבר ובהווה). החל מחודש מרץ 2025 ועד היום נשלחו בקשות רבות לפגישות עם קציני צה"ל בעבר ובהווה (לרבות לרמטכ"ל לשעבר, אשר פניות לתאום פגישות עמו בעניינים אלה נשלחו למן חודש אפריל 2025), התקיימו פגישות עם מגוון בעלי תפקידים בכירים, בעבר ובהווה, לרבות פגישה עם הרמטכ"ל לשעבר, ונקבעו פגישות נוספות. מכל מקום, טרם גובשו טיוטות הדוחות וממילא לא הוטלה אחריות אישית.

375. עוד נבהיר, כי ככל שמבקר המדינה יסבור כי נדרשות פגישות נוספות עם בעלי תפקידים נוספים הרי שהוא יפנה בעניין לבעלי התפקידים הללו.

376. ביקורת המדינה נכונה להיפגש עם כל בעל תפקיד הרלוונטי לנושא הביקורת הנבדק, החפץ בכך, טרם גיבוש טיוטת דוח, ובפרט עם כל מושא ביקורת פוטנציאלי, עליו עשויה להיות מוטלת אחריות אישית. דלתה של ביקורת המדינה פתוחה בפני כל מי שחפץ להעביר מידע רלוונטי, בכל נושא, היא לא סרבה לשמוע אדם, או גוף מבוקר, שביקש להישמע, בין בביקורות נשוא העתירה, ובין בכלל.

יא(3) סעיף 15 לחוק ועדות חקירה אינו חל על ביקורת המדינה

377. העותרת מבקשת, כאמור, כי מבקר המדינה יחיל את הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה בארבעת הנושאים. בעיקר מבקשת העותרת, כי מבקר המדינה יקנה בהליכי ביקורת המדינה את הזכות לחקירה נגדית, אשר לשיטת העותרת, היעדרה, מבין כל יתר הפגמים הדינוניים כביכול עליהם מצביעה העותרת "מהווה פגם מרכזי היורד לשורשו של ההליך..." (סעיף 139 לעתירה).

378. לא בכדי, העותרת אינה מצביעה על מקור נורמטיבי המאפשר לעשות כן.

379. החקיקה היא המכתיבה את סמכות מבקר המדינה לקיים ביקורת מדינה, ואת מארג הכלים הנתון לרשותו לשם כך.

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

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

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

"המבקר וכן מי שנתמנה על ידיו לכך באישור הועדה יהיו להם כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים" [ההדגשות נוספו – הח"מ].

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

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

385. לעומת זאת, סעיף 26 לחוק מבקר המדינה אינו מחיל על הליך הביקורת בפני מבקר המדינה את מלוא ההוראות החלות על ועדת חקירה. כך – סעיף 26 אינו מחיל על ביקורת המדינה את ההוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, שעניינן הגנות דיוניות שונות המוקנות למי שמוזהר על-ידי ועדת חקירה.
386. כלומר, המחוקק נתן דעתו לכך שיש להחיל הוראות מסוימות מחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה, אולם שקל ומצא כי אין מקום להחיל את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על הליכי ביקורת המדינה.
387. ודוק. אין מדובר בלאקונה, אלא בהסדר שלילי מכוון. בפרק זה נראה שכך מתחייב נוכח החקיקה ותכליתה, ובפרק י"א(4) להלן נראה שכך מתחייב ממאפייניה של ביקורת המדינה, ושכל תוצאה אחרת אינה סבירה.
388. מושכלות יסוד הן, כי ביקורת המדינה מתבצעת בשיטה האינקוויזיטורית, המאפשרת למבקר המדינה ליזום בירור בעניין מסוים כפי שהוא מוצא לנכון, ובכל דרך שימצא לנכון, על מנת להגיע לחקר האמת. ביקורת המדינה פועלת מזה עשרות שנים בהתאם למתודולוגיות ביקורת מקובלות, לפיהן עבודת הביקורת נשענה ביסודה, בראש ובראשונה, על תיעוד פורמלי של הגופים המבוקרים, שנאסף ומנותח תוך כדי הביקורת.
389. ביקורת המדינה אינה הליך שיפוטי או מעין-שיפוטי; אין בפני ביקורת המדינה סכסוך בין בעלי דין בו היא מכריעה על סמך ראיות שבעלי הדין מביאים בפניה, אלא בפני ביקורת המדינה ניצב נושא, אותו היא בוחנת לבדוק ולברר, כאשר ביקורת המדינה היא הקובעת עם מי לברר, איזה מידע לבדוק, ובאיזה אופן.
- ראו:** בן פורת, בעמ' 35, ה"ש 1; גולדברג, בעמ' 50; בג"ץ בלוס-דוד, פס' 15; זמיר, בעמ' 2371; יואב דותן **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי** כרך א' 77, 95 (2022); בג"ץ טרנר, פס' 15.
390. **העותרת מבקשת, אם כן, שבית המשפט הנכבד יברא יצור כלאיים – ביקורת מדינה, עם סמכויות של ועדת חקירה ממלכתית; כל זאת, כאשר מדובר בגופים שונים, שהוחלו עליהם הסדרים חקיקתיים שונים, בעלי מאפיינים שונים, עם מטרות וסמכויות שונות ועם תוקף משפטי שונה לתוצריהם. אין לקבל עמדה זו.**
391. כידוע, על-פי עיקרון חוקיות המינהל, רשות מינהלית יכולה לפעול רק בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בחוק. ממילא הצעת העותרת עומדת בסתירה לעיקרון זה.
392. הצעת העותרת אף נסתרת במפורש מפסיקת בית המשפט הנכבד, אשר כבר הכריע בשאלת תחולתו של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על הליכי ביקורת המדינה.
393. באשר לזכויות דיוניות אשר ממילא נתונות בהליכי ביקורת המדינה – זכות הטיעון וזכות העיון – נקבע בפסיקה, כי ראוי להרחיבן, במקרים חריגים בלבד, תוך היקש מההוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה. **עם זאת, בכל הנוגע לחקירה נגדית של עדים, בית משפט נכבד זה קבע – במפורש – שאין**

לקיים חקירות נגדיות בהליכי ביקורת המדינה, מאחר שהדבר סותר, במישרין, את אופיו האינקוויזיטורי של הליך הביקורת. ראו בעניין זה דבריה של כב' הנשיאה (בדימוס) השופטת נאור, בבג"ץ בלום-דוד, פס' 23 :

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

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

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

394. קולעים לענייננו גם דבריה הנכוחים של כב' השופטת (בדימוס) ומבקרת המדינה (בדימוס) מ' בן פורת, שהבהירה כי המחוקק נמנע, במכוון, מלהחיל על ביקורת המדינה את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, באלה המילים :

"... המחוקק נמנע מלכלול את סעיף 15 בין סעיפי חוק ועדות חקירה הנזכרים בסעיף 26 לחוק המשולב [חוק מבקר המדינה – הח"מ]. תכלית הסעיפים האלה (לדעתנו, לא בהיסח הדעת) היא מצומצמת: לאפשר למבקר (גם כנציב – לפי סעיף 47 לחוק המשולב) לאכוף את התייצבותם של עדים ואת מסירת עדותם וכן את המצאתם של מידע ומסמכים שנדרשו לספק. המבקר/הנציב מנהל רק חקירה אינקוויזיטורית. בחקירה כאמור (להבדיל מזו המנוהלת בידי ועדת חקירה) לא העניק המחוקק למי שעלול להיפגע זכות לעיון בכל חומר הראיות וזכות לחקור עדים ולטעון."

(בן פורת, עמ' 64-65)

395. יושם אל לב שהעותרת עצמה הביעה במפורש את העמדה כי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה אינו חל על ביקורת המדינה, ואין להחילו. כך ציינה העותרת במכתבה למבקר המדינה מיום 26.6.2025 (סעיף 37, נספח "19א" לתגובה זו) :

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

396. המסקנה המתחייבת בנסיבות אלה היא כי הצעת העותרת להחיל את הוראות סעיף 15 על ביקורת המדינה נועדה אך ורק כדי להביא לדחייה נוספת בביקורת המדינה, או למצער למנוע מביקורת המדינה להטיל אחריות אישית.

יא(4) ההצעה להחיל סעיף 15 – בלתי סבירה

397. לא זו בלבד שההצעה להחיל את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ארבעת הנושאים אינה אפשרית מבחינה חוקית, אלא שהיא אף לוקה בחוסר סבירות קיצוני.

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

399. כמפורט לעיל, ביקורת המדינה היא הליך חקירתי, המתבצע בשיטה האינקוויזיטורית; היא אינה הליך שיפוטי או מעין-שיפוטי.

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

"...חוות דעתו של המבקר אינה בבחינת פסק דין והליך הביקורת אינו בגדר הליך שיפוטי או מעין-שיפוטי, ולפיכך להמלצות המובאות בחוות הדעת אין תוקף משפטי מחייב (בג"ץ 4870/10 בלום-דוד נ' מבקר המדינה, פסקה 22 ([פורסם בנבו], 23.6.2011)). מבקר המדינה אינו יכול לאכוף במישרין על הגוף המבוקר לעשות פעולה, להימנע מעשייה או לבטל החלטה שקיבל. כמו כן, אין בכוחו לאכוף על הגוף המבוקר פעולה על-פי נורמות התנהגות שנקבעו על-ידו (בן-פורת "מבקר המדינה", בעמ' 95). על-אף שהמחוקק לא הקנה למבקר את הסמכות לצוות במישרין על הגורמים המבוקרים לתקן את הליקויים שהועלו ולנהוג על-פי הנורמות שקבע, אין להקל ראש במשקל ממצאיו והמלצותיו... ברי כי התעלמות גורפת ובלתי מנומקת מהמלצות המבקר, לא תוכל להיחשב לסבירה. גם אי-מתן משקל מספק להמלצות המבקר עלול, בנסיבות מסוימות, לעלות כדי אי-סבירות. על הגוף השלטוני לבחון את ההמלצות לגופן, תוך שהוא מעניק להן את המשקל הראוי (השוו: בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 521-520 (1990); כן ראו בן-פורת, חוק יסוד: מבקר המדינה, בעמ' 14-13). שקילה ואיזון ראויים עשויים, בחלק מן המקרים, להצדיק אימוצן של מסקנות המבקר והמלצותיו, ובמקרים אחרים – להביא לתוצאה שונה."

(בג"ץ **אסון הכרמל**, פס' 21)

ראו גם: בג"ץ **בלום-דוד**, פס' 22 וכן פסק דינו של השופט (כתוארו דאז) ע' פוגלמן; בג"ץ 3989/11 **תנועת נאמני הר הבית בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת המדינה**, פס' 11 (נבו 11.11.2012) (**להלן – "בג"ץ תנועת נאמני הר הבית"**); זמיר, בעמ' 2371; דותן, בעמ' 96.

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

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

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

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

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

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

405. זוהי תוצאה בלתי רצויה, שתפגע בוודאות באינטרס הציבורי והיא סותרת את חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה.

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

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

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

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

409. בעניין זה יצוין כי ביקורת המדינה בנושאי אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' מצויה בעיצומה, טיטות דוחות בנושאים שונים נשלחו לגופים המבוקרים, ומושאי ביקורת רבים מימשו וממשים את זכויותיהם הדיוניות בפני מבקר המדינה. לפיכך, היענות לבקשת העותרת בשלב זה, תיצור בהכרח הבחנה בין מושאי ביקורת שונים.

410. **שלישית**, אין זה ברור שמתן זכויות דיוניות בהתאם לסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, ובראשן הזכות לחקירה נגדית, בהכרח ייטיב עם כל מושאי הביקורת. יש לתהות האם העותרת, הפונה כאמור לבית המשפט הנכבד בשמם של כלל מושאי הביקורת (לשיטתה) – ביררה עם כלל מושאי הביקורת הפוטנציאליים האם הם חפצים להיחקר נגדית בפני ביקורת המדינה.

411. סיכומו של עניין – הדרך החוקית והראויה היחידה להתמודד עם פגיעה פוטנציאלית בזכויות מושאי הביקורת, גם בשים לב לרגישות הביקורת והנושאים הנדונים, אינה החלת סעיף 15 על ביקורת המדינה, אלא האיזון שמבקר המדינה נדרש לערוך, ועורך, בכל מקרה לגופו.

יא(5) הטלת אחריות אישית

412. העותרת מבקשת, כסעד חלופי (לחלופי חלופין), כי ככל שלא תיעצר ביקורת המדינה כליל וככל שלא תוחלנה הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה, להורות למבקר המדינה להימנע מהטלת אחריות אישית, וזאת אך ורק ביחס לארבעת נושאי הביקורת נשוא העתירה.

413. כך מציעה העותרת, כי ביקורת המדינה תתמקד, בארבעת נושאי הביקורת בלבד, "ב...בהיבטים המערכתיים והרוחביים של עבודת הגופים המבוקרים... ובלא לקבוע ממצאים באשר לאחריות האישית של נושאי משרה ספציפיים" (סעיף 193 לעתירה).

414. הצעת העותרת משוללת יסוד.

טרם נתקבלה החלטה לעניין הטלת אחריות אישית, וממילא – טרם בשלה העת לביקורת שיפוטית

415. מבקר המדינה הודיע במספר רב של הזדמנויות, וכבר בחודש דצמבר 2023, כי הוא יבחן הטלת אחריות אישית, והדבר נכון גם ביחס לארבעת הנושאים (ראו, למשל, נספחים "2" ו-"3").

416. טרם נאסף מלוא המידע הרלוונטי הדרוש לשקול הטלת אחריות בארבעת נושאי הביקורת, מבקר המדינה טרם הפעיל את שיקול דעתו בנוגע להטלת אחריות אישית באותם נושאים, וממילא טרם בשלה העת להכרעה של מבקר המדינה בדבר.

417. לאחר שמבקר המדינה יחליט אם מושא ביקורת מסוים עשוי להיות נתון, בסוגיה מסוימת, להטלת אחריות אישית, הוא יתן לאותו מושא ביקורת הזדמנות קונקרטית להשמיע את עמדתו גם ביחס לאפשרות זו. כל עוד הדבר טרם נעשה, ממילא טרם נפגעו זכויות כלשהן של מושא ביקורת כלשהו.

418. ככל שתקום בעתיד טענה כי נפגעה זכות דיונית קונקרטית של מושא ביקורת, פתוחה בפניו הדרך לפנות בעניין למבקר המדינה וטענותיו תיבחנה לגופן.

למבקר המדינה סמכות להטיל אחריות אישית, והוא עשה כן בעבר

419. בניגוד למשתמע מהעתירה (למשל, סעיף 145), משך שנים הטילו מבקרי מדינה אחריות אישית על בעלי תפקידים בגופים מבוקרים כחלק מעבודת הביקורת (ראו דוגמאות לדוחות בהם הוטלה אחריות אישית, בסעיף 439 להלן). סמכות זו של מבקר המדינה להטיל אחריות אישית הוכרה במפורש בפסיקת בית המשפט הנכבד מקדמת דנא.

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

420. הדבר מתחייב, בין היתר, משיקול הדעת הרחב המוקנה למבקר המדינה, הן בבחירת הנושאים שיעמדו לביקורת, הן בעריכת הביקורת עצמה, והן בגיבוש ממצאה.

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

421. הדבר מתחייב גם ממהות הביקורת – הביקורת על הגוף המבוקר מחייבת בחינת התנהלות בעלי התפקידים בו; אלו מקבלי ההחלטות ומבצעי הפעולות הנתונות לביקורת.

422. יתרה מכך. ממצאים אישיים הם חלק טבוע מביקורת המדינה, אף כאשר הליקוי מיוחס לגוף המבוקר באופן מערכתי. כלומר, גם כאשר הביקורת אינה מצביעה על שמו של האחראי באופן מפורש, האחריות האישית, במקרים רבים, ברורה מאליה. יפים לעניין זה הדברים שנקבעו **בבג"ץ וינוגרד, פס' 6:**

"הקו המבחין בין מסקנה מערכתית למסקנה אישית אינו חד וברור. כפי שעוד יצוין להלן, בנסיבות מסוימות, גילוי כשלים ברמה המערכתית עשוי להיות כרוך מיניה וביה במסקנות שטמונה בהן פגיעה אישית שיש לבחון את טיבה ועוצמתה בהתאם למכלול נסיבות המקרה"

השוו: קלגסבלד, **מדריך לוועדות חקירה**, בעמ' 51.

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

424. לעניין חשיבותה של הטלת אחריות אישית על בעלי תפקידים בגופים מבוקרים בגדרי ביקורת המדינה, נקבע בהנחיית מבקר המדינה משנת 2018, שעניינה "פרסום שמות והטלת אחריות אישית" (להלן – **"נוהל הטלת אחריות אישית 2018"**)¹⁶, כי:

"הטלת אחריות אישית לליקויים שעלו בביקורת היא כלי חשוב לאכיפת סדרי מינהל ושלטון תקינים, ופרסום שמו של עובד ציבור האחראי לליקויים או

¹⁶ כמפורט בסעיפים 444-451 להלן, במהלך חודש מאי 2025 הוחלף נוהל הטלת אחריות אישית 2018 בנוהל הטלת אחריות אישית 2025. נוהל הטלת אחריות אישית 2025 אינו מרע מצבם של מושאי הביקורת בפני הליכי הביקורת, לא בכלל ולא ביחס לנוהל הטלת אחריות אישית 2018 בפרט. בהיבטים מסוימים, נוהל הטלת אחריות אישית 2025 דווקא מיטיב עם מושאי הביקורת ומרחיב את זכויותיהם הדיוניות, ובהיבטים אחרים – רק משמר מצב קיים.

למחדלים חמורים שנתגלו בדוח הביקורת הוא אמצעי מרתיע ובעל משקל לשם מימוש האחריות הציבורית של עובדי הציבור ונבחרי.

ראו גם: נוהל הטלת אחריות אישית 2025, עמ' 1, נספח "27".

תצלום של נוהל הטלת אחריות אישית 2018 רצ"ב לתגובה מקדמית זו ומסומן "30".

425. העותרת מנמקת עמדתה שעל ביקורת המדינה להימנע מהטלת אחריות אישית, באי-תחולתו של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה, וזאת להבדיל מוועדת חקירה ממלכתית. אף על פי שוועדת חקירה ממלכתית אוחדת בסמכויות הקבועות בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, מקדיש ד"ר קלגסבלד את פרק ט' לספרו מדריך לוועדות חקירה לעמדתו לפיה "לא ראוי שוועדת חקירה תכלול מסקנות והמלצות אישיות". ד"ר קלגסבלד מונה מגוון נימוקים לכך, וביניהם גם העמדה שצירוף מסקנות אישיות עשוי למנוע מהממשלה הקמת ועדות בעתיד. להבדיל, נזכיר שמוסד ביקורת המדינה נהנה מעצמאות מוסדית מלאה, ומאי-תלות בממשלה, כמעוגן בחוק היסוד (ראו פרק ט(2) לעיל).

הצעת העותרת ליתן חסינות מראש אינה סבירה

426. **ראשית**, כאמור, מבקר המדינה טרם בחן אם להטיל אחריות אישית על בעלי תפקידים, אם לאו, ביחס לארבעת נושאי הביקורת, והדבר יבחן בהמשך. מכל מקום, מבקר המדינה סבור שאין להקנות מראש לגורם כלשהו חסינות מפני הטלת אחריות אישית – יהא זה גורם מדיני, צבאי, או אזרחי.

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

428. **שלישית**, שגויה היא שיטתה של העותרת, לפיה אי-החלת סעיף 15 גורר, מניה וביה, שלילת האפשרות להטיל אחריות אישית. כפי שיפורט להלן (סעיף 439), משך שנים רבות הוטלה בדוחות מבקר המדינה אחריות אישית, בכלל, וגם ללא החלת סעיף 15, בפרט.

429. **רביעית**, העותרת אינה מבהירה מדוע ראוי שמבקר המדינה יימנע מהטלת אחריות אישית אך ורק ביחס לארבעת הנושאים, אך יעשה כן בנושאי הביקורת האחרים.

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

431. **חמישית**, הצעת העותרת עלולה להביא לתוצאות אבסורדיות. כך, למשל, שיטת העותרת עלולה ליצור אנומליה בין קציני צה"ל לבין עצמם, שעה שחלק מהקצינים יהיו חסינים מפני אחריות

אישית, בעוד שלאחרים לא יוקנה פטור כזה, והם חשופים להטלת אחריות אישית (בנושאי ביקורת שאינם אלה בהם עוסקת העתירה).

432. שיטתה של העותרת גם עלולה ליצור הבחנה בין קציני צה"ל לבין גורמי ביטחון אחרים, וגם דרג מדיני ודרג אזרחי.

ניתן להטיל אחריות אישית גם על בעלי תפקידים שסיימו כהונתם

433. לטענת העותרת, "ספק רב" האם למבקר המדינה הסמכות להטיל אחריות אישית על בעלי תפקיד בשירות הציבורי שסיימו את כהונתם (סעיף 194 לעתירה). העותרת לא ביקשה בעתירה סעד כלשהו בעניין זה, אך הואיל והטענה עלתה בעתירה מספר פעמים, נתייחס אליה, בקצרה בלבד.

434. הטענה להיעדר סמכות כביכול להטיל אחריות אישית על בעלי תפקידים שסיימו כהונתם שגויה לגופה, ולוקה, בנסיבות המקרה דנן, גם בכשל ערכי חמור. כשם שלמבקר המדינה הסמכות לבדוק כשלים בהתנהלות הגוף המבוקר בתקופה הרלוונטית לביקורת, כך למבקר המדינה גם הסמכות לקבוע ממצאים אישיים ביחס למי שנשא תפקיד בגוף המבוקר אותה עת. לא ייתכן שסיום כהונה יחסן את בעל התפקיד מפני ביקורת, ובוודאי שעה שאנו מצויים למעלה משנתיים מפרוץ אירועי השבעה באוקטובר, כאשר מרבית המפקדים סיימו את תפקידם, וחלקם אף פרשו מצה"ל. הצעה שכזו עלולה לסכל את ביקורת המדינה ופוגעת, בהכרח, באינטרס הציבורי.

435. הדברים מקבלים משנה תוקף בענייננו, שכן מושאי הביקורת עצמם ביקשו, במסגרת ההליך הקודם, לעכב את הביקורת, ואכן הביקורת עוכבה מכוחו של צו ביניים שניתן בהליך הקודם, מבלי שאלה ציינו שחלף הזמן ימנע, לשיטתם, בעתיד, מהביקורת לבחון את אחריותם לאותם אירועים.

436. בנוסף, הענקת חסינות לבעלי תפקידים שסיימו את כהונתם חותרת תחת אחת התכליות העיקריות של הטלת אחריות אישית, היא התכלית ההרתעתית. הימנעות מהטלת אחריות כאמור תוביל לכך שכל מי שעשוי להיות חשוף להטלת אחריות אישית, יפרוש מתפקידו, וכך יחמוק מביקורת. הדבר חל גם על אלו שחטאו בטוהר המידות, וגם על אלו שכשלו במילוי תפקידם הציבורי, ועלולים למלא תפקידים ציבוריים בעתיד. זו הצעה שמנוגדת לשכל הישר.

437. ועוד. הטלת אחריות אישית נועדה, כאמור, להביא, יחד עם הממצאים המערכתיים, להפקת לקחים, לתיקון ליקויים ולמניעת הישנותם בגוף המבוקר. אין זה מעלה או מוריד בהקשר זה אם פלוני, שמילא תפקיד בתקופה הנבדקת, סיים את כהונתו.

438. לא בכדי, מבקר המדינה הטיל אחריות אישית בשלל דוחות ביקורת, הן על בעלי תפקידים הממלאים תפקיד בגוף המבוקר והן על בעלי תפקידים שמילאו תפקיד בגוף המבוקר בתקופה הרלוונטית לביקורת, אך סיימו את כהונתם.

439. כך למשל, בדוח שעסק בהיערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, הוטלה אחריות על הרמטכ"ל לשעבר, אשר פרש מתפקידו עוד טרם הושלמה עבודת הביקורת; בדוח אסון השריפה בכרמל, הוטלה אחריות אישית על שורה של בעלי תפקידים במשטרה, במערך הכבאות וההצלה

ובשירות בתי הסוהר, אשר סיימו כהונתם למעלה משנה טרם פורסם דוח הביקורת, וכאשר הביקורת עוד הייתה בראשיתה; בדוח שעסק בתהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו, צוינו הערות אישיות לשר הביטחון לשעבר, ראש המל"ל לשעבר, הרמטכ"ל לשעבר, ראש אמ"ן לשעבר וראש השב"כ לשעבר בנוגע לתפקודם, אף שאלו סיימו תפקידם זמן רב לפני שפורסם הדוח; גם בדוח המבקר שעסק באכיפת החוק בערים מעורבות במסגרת אירועי מבצע שומר חומות, נמתחה ביקורת על החלטה שנתקבלה על-ידי מ"מ המפכ"ל, אשר פרש מן המשטרה טרם שנשלחה טיוטת דוח ביקורת.

ראו: דוח מבקר המדינה על מלחמת לבנון השנייה; מבקר המדינה, **דוח ביקורת על השריפה בכרמל – דצמבר 2010 מחדלים, כשלים ומסקנות** עמ' 49, 52–53, 122–123, 126, 133 ו-223–225 (2012); מבקר המדינה, **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע צוק איתן ובתחילתו**, עמ' 10 (פברואר 2017); מבקר המדינה, **השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה** עמ' 20–21, 96–97 (2022).

440. ואלו הן רק דוגמאות אחדות מני רבות.

441. יצוין כי האפשרות להטיל אחריות אישית על מי שסיים כהונתו מתיישבת גם עם סעיף 9(10) לחוק מבקר המדינה הקובע כי יעמוד לביקורת המדינה גם "גוף שחדל... להיות כלול ברשימת הגופים המנויים בפסקאות (1) עד (9), לגבי התקופה שבה נכלל ברשימת הגופים כאמור, כל עוד לא חלפו שלוש שנים מהיום שחדל להיכלל בה..."

442. ממילא, גם המתווה המוסכם מסדיר במפורש הליכי ביקורת ביחס לבעלי תפקידים לשעבר (סעיף 76, נספח "11ב").

443. טרם סיום פרק זה יצוין, שהעובדה שבכירים בצה"ל נימקו את סיום כהונתם כביטוי לנטילת אחריות אישית על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל' מלמדת עד כמה אבסורדית העמדה שלא ניתן יהיה להתייחס לאחריותם של אותם בכירים לשעבר במסגרת הליכי ביקורת המדינה.

טענות העותרת בנוגע לנוהל הטלת אחריות אישית 2025 – חסרות יסוד

444. בחודש מאי 2025 פורסם באתר מבקר המדינה, במסגרת המדריך לביקורת המדינה, נוהל "פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות" שבועה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל" (בתגובה זו – **"נוהל הטלת אחריות אישית 2025"**; נספח "27"). נוהל זה החליף הנחיה קודמת שכותרתה "פרסום שמות והטלת אחריות אישית" (בתגובה זו – **"נוהל הטלת אחריות אישית 2018"**; נספח "30").

445. אין מבוקש בעתירה סעד בעניין נוהל הטלת אחריות אישית 2025, ואזכורו בעתירה אינו אלא, כמפורט בפרק ז' לעיל, אמתלה להגשת העתירה בשיהוי קיצוני. מאחר שהעותרת הקדישה מספר סעיפים לכך בעתירה, נבקש להעמיד דברים על דיוקם.

446. בניגוד לטענת העותרת (סעיף 134 לעתירה), נוהל הטלת אחריות אישית 2025 לא הרע את מצבם של מושאי הביקורת בפני הליכי הביקורת נשוא העתירה, לא בכלל ולא ביחס לנוהל הטלת אחריות אישית 2018 בפרט. הלכה ולמעשה, נוהל הטלת אחריות אישית 2025 משמר את מצב הדברים הקיים בהליכי ביקורת המדינה בכל הנוגע להטלת אחריות אישית, ובמובנים רבים אף מיטיב עם מושאי הביקורת ביחס להנחיה הקודמת.

447. **ראשית**, ובניגוד לטענת העותרת, נוהל הטלת אחריות אישית 2025 אינו מהווה "...שינוי מהותי לעומת ההנחיה הקודמת שהגבילה באופן ברור את הביקורת על בעלי תפקידים לשעבר" (סעיף 145 לעתירה). גם נוהל הטלת אחריות אישית 2018 לא הגביל את הטלת האחריות האישית לבעלי תפקידים מכהנים בלבד; אלא, בנוהל הטלת אחריות אישית 2018 נקבע, תחת הסעיף שעסק באזכור שמות בדוחות הביקורת כמידע עובדתי (להבדיל מאזכור שמות במסגרת הטלת אחריות), ורק בסעיף זה, כי "בדרך כלל לא יצוין שמו ותואר תפקידו של מי שאינו מכהן עוד בשירות הציבורי או באותו גוף מבוקר ואין ביקורת עליו, ולכן גם אין כוונה לתת לו את זכות התגובה" (סעיף 4.6.1 לנוהל הטלת אחריות אישית 2018; נספח "30"). כלומר, בנוהל הטלת אחריות אישית 2018 נקבע כי אדם שאינו מכהן עוד בתפקיד ציבורי ואין ביקורת עליו לא יצוין שמו – כממצא עובדתי. בסעיף 4.6.2 לנוהל הטלת אחריות אישית 2018, שנוגע להטלת אחריות אישית ופרסום שמות עובדים האחראים לליקויים לא נכללה החרגה כאמור, וזאת מהטעם הברור, שכאמור בא לידי ביטוי גם בשטח, כי בהקשר של הטלת אחריות לליקויים מקובל לציין את שמו ותואר תפקידו גם של מי שאינו מכהן עוד בתפקיד ציבורי.

448. בניגוד לטענות העותרת, גם בעבר ניתן היה להטיל אחריות אישית על מי שאינו מכהן עוד בשירות הציבורי. כך נקבע בעבר בהנחיית מבקר המדינה משנת 2018 שעניינה "מימוש זכות הטיעון". אותה הנחיה התייחסה במפורש לאפשרות שתוטל אחריות אישית על בעלי תפקידים לשעבר. סעיף 5.3.3 לאותה הנחיה קובע כי "כאשר הדוח כולל ביקורת אישית על מי שפרש מהשירות הציבורי, ישלחו אליו הקטעים הרלוונטיים לשם קבלת תגובתו".

תצלום של הנחיית מבקר המדינה משנת 2018, בעניין "מימוש זכות הטיעון" מצורף לתגובה מקדמית זו ומסומן "33".

449. ולראיה, כפי שהוצג לעיל, מזה שנים רבות נזכרים בדוחות מבקר המדינה הן בעלי תפקידים מכהנים והן בעלי תפקידים שסיימו כהונתם, אך מילאו תפקיד רלוונטי בתפקודה הנבדקת בביקורת, בשמם או בתפקידם.

450. **שנית**, נוהל הטלת אחריות אישית 2025 מצמצם באופן דרמטי את בעלי התפקידים עליהם ניתן להטיל אחריות אישית. בעוד שלפי נוהל הטלת אחריות אישית 2018, כל חייל היה חשוף להטלת אחריות אישית, הרי שלפי נוהל הטלת אחריות אישית 2025, ניתן להטיל אחריות אישית, רק על הפיקוד הבכיר בצה"ל, ככלל – תתי אלופים ומעלה, קבוצה מצומצמת במיוחד של קצינים.

ראו: סעיף 4.6.2 לנוהל הטלת אחריות אישית 2018, פס' ראשונה, נספח "30"; עמ' 1 לנוהל הטלת אחריות אישית 2025, נספח "27".

451. **שלישית**, גם בנוהל הטלת אחריות אישית 2018 נקבע כי החלטה בדבר הטלת אחריות אישית תופקד בידי מבקר המדינה בלבד, ובניגוד לטענת העותרת (סעיף 136 לעתירה), כך ראוי שיעשה. עוד בניגוד לטענת העותרת (סעיף 146 לעתירה), לפיה נוהל הטלת אחריות אישית 2025 כביכול קובע קריטריונים "עמומים ורחבים" להטלת אחריות אישית, הרי שההפך הוא הנכון; הנוהל מוסיף שיקולים שעל מבקר המדינה לשקול בבואו להטיל אחריות אישית, ובכך הוא מתווה באופן מדויק יותר את שיקול דעתו.

ראו: סעיף 4.6.2 לנוהל הטלת אחריות אישית 2018, נספח "30"; עמ' 1 לנוהל הטלת אחריות אישית 2025, נספח "27".

יב. אין ליתן צו ביניים

452. בגדרי עתירה שהוגשה באיחור של שנה ומחצה, מרהיבה העותרת עוז, ללא שיש לה מעמד לעשות כן, ומבקשת גם צו ביניים, שיעצור הליכי ביקורת המדינה בארבעת הנושאים מלכת, עד להכרעה הסופית בעתירה.

453. **השיהוי הקיצוני** בהגשת העתירה והבקשה לצו ביניים יש בו כשלעצמו כדי להכריע לשבט את הבקשה לצו ביניים.

ראו: בג"ץ 3605/22 פילוסוף נ' פרקליט מחוז דרום (נבו 31.5.2022); בג"ץ 5102/11 ראש עיריית רמת גן נ' שר התחבורה והבטיחות בדרכים, בעמ' 3 (נבו 10.7.2011).

454. ועוד. **צו הביניים מבקש – ללא זכות שבדין – להימנע מקיום פסק הדין** שניתן בהליך הקודם.

455. הבקשה לצו ביניים עומדת בניגוד מוחלט לעיקרון שלטון החוק ולאינטרס הציבורי שבקיום פסקי דין, ורק מטעם זה, כשלעצמו, אין להיעתר לה.

456. ממילא, על רקע המפורט בתגובה זו, ונוכח מאזן הנוחות וסיכוייה הקלושים של העתירה להתקבל, יהא זה נכון, צודק וראוי לדחות את הבקשה למתן צו ביניים.

457. **סיכויי העתירה** – קלושים. בפני העותרת ניצבים שלל טעמי סף (כמפורט בפרקים ה'–ח' לעיל) המחייבים סילוקה של העתירה על הסף, מבלי לדון בה כלל לגופה.

458. לא בכדי, בית המשפט הנכבד (כב' השופטת ג' כנפי שטייניץ) הורה ביום 5.6.2025 כי העותרת תגיש התייחסות משלימה מטעמה לשיהוי הניכר בו הוגשה העתירה, לשאלה מדוע לא הצטרפה העותרת להליך הקודם, ולעובדה שהסעד העיקרי המבוקש על-ידי העותרת עומד בניגוד לפסק הדין בהליך הקודם (לכל אלו לא נתנה העותרת ביטוי בעתירה או בבקשה לצו ביניים, וגם תשובתה בעניינים אלה, בהתייחסות העותרת מיום 19.6.2025, אין בה כדי להועיל לה).

459. סיכויי העתירה קלושים גם לגופה. מבקר המדינה מיישם את המתווים המוסכמים כפי שמכותו וחובתו. העותרת מבקשת למנוע ממבקר המדינה להפעיל את סמכותו בהתאם להוראות חוק יסוד:

מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה ולפסק הדין, וכן להשתיק את ביקורת המדינה. כן מציעה העותרת כי בית המשפט הנכבד יחליף את שיקול דעתו של מבקר המדינה בשיקול דעתה שלה, ויחליט על קיום ביקורת המדינה לפי טובת מושאי הביקורת, כפי שהעותרת רואה אותה נגד עיניה – ובכלל זאת יקבע מה יהיה נושא הביקורת, כיצד תתנהל הביקורת, ואף – לא ייאמן – מה תהיינה מסקנותיה של ביקורת המדינה.

460. העותרת לא הצביעה על מקור התומך בטענותיה. חוק היסוד, החקיקה, הפסיקה וכמובן פסק הדין והמתווים המוסכמים, כולם קובעים ההפך מטענות העותרת.

461. **מאזן הנוחות**: מאזן הנוחות נוטה במובהק לטובת דחיית הבקשה למתן צו ביניים.

462. **ראשית**, צו הביניים מתיימר לשנות מצב קיים, ודי בכך כדי לדחות את הבקשה. בחודש אפריל 2025 הגיע לסיומו ההליך הקודם, בגדרו נתגבשו המתווים המוסכמים, אשר קיבלו תוקף של צו שיפוטי בפסק הדין. המתווים המוסכמים גובשו לאחר שיג ושיח ממושך ואינטנסיבי, שהתנהל משך למעלה משנה, בין צה"ל, ביקורת המדינה וגורמים בכירים בייעוץ המשפטי לממשלה ובמשרד המשפטים, לרבות בהמלצת כבוד ההרכב שדן בהליך הקודם.

463. למן אז התחדשה ביקורת המדינה בכלל נושאי הביקורת. אשר לשלושת נושאי הליבה שהם נשוא העתירה – משרד מבקר המדינה עמל על יישום הביקורת בנושאים אלו, החלו להימסר חומרים מצה"ל, החלו להתקיים פגישות עם בעלי תפקידים בכירים, ונקבעו פגישות נוספות (ראו פרק י"א(2) לעיל). אשר לביקורת בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור – הרי שעבודת השטח בביקורת זו חודשה כבר עם גיבוש המתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024, והיא מצויה בעיצומה.

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).

464. **שנית**, הנזקים העלולים להיגרם לאפקטיביות הביקורת, לשלטון החוק, לאינטרס הציבורי שבבירור האירועים, ולביטחון המדינה והאזרחים, עולים לאין שיעור על הנזקים הנטענים על-ידי העותרת.

465. עצירת ביקורת המדינה בענייננו עומדת בניגוד מוחלט לאינטרס הציבורי, שעה שנכון 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.

השוו: בג"ץ 954/23 **ג'בר אבו עסא ואח' נ' הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב**, פס' 9 (נבו 31.12.2023); בג"ץ 3034/24 **בני דרור מושב שיתופי להתיישבות בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ**, פס' 15 (נבו 19.8.2024).

466. עצירת תהליך הביקורת בארבעת הנושאים, לפי בקשת העותרת, משמעה דחייה של חודשים ארוכים מאוד, אם לא מעבר לכך, בהליך הביקורת באותם נושאים. בזמן זה לא יתגבשו ממצאי ביקורת,

וממילא – לא ניתן יהיה לטפל בליקויים שתעלה הביקורת הבלתי תלויה, למרות שטיפול בהם נדרש, לכל הדעות, באופן מיידי, ועל אף שתיקון ליקויים אלו חיוני לצורך התמודדות מיטבית עם האתגרים הביטחוניים הניצבים בפני מדינת ישראל, גם כיום. חלק מהליקויים שעולים בביקורות אלה הם ליקויים העולים כדי סיכון לחיי אדם. איתור מהיר של ליקויים אלו ותיקונם הוא בגדר צו השעה.

467. ועוד. השהיית הביקורת בצה"ל בארבעת הנושאים לתקופה לא ידועה אף עשויה לפגוע בביקורת הנערכת בדרג המדיני ובגופי ביטחון אחרים באותם הנושאים.

468. אם אין די בכך, גופים מבוקרים אחרים ממתינים לראות באיזו מידה צה"ל משתף פעולה עם עבודת הביקורת.

469. בנוסף, כפי שפורט בפרק ב' לעיל, בהליך הקודם ניתן צו ביניים אשר הקפא את ביקורת המדינה בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר ו'מלחמת חרבות ברזל', במשך חודשים ארוכים. כעת מבוקש לשוב ולהורות שנית על עצירת הליכי הביקורת, שוב עד למועד לא ידוע, בארבעת הנושאים. מטבע הדברים, ככל שחולף הזמן, מתעצם עוד יותר החשש לאובדן מידע. כפועל יוצא מכך, הפגיעה באפקטיביות הביקורת הופכת משמעותית יותר ויותר.

השוו: פס"ד אי.בי.סי, פס' ז' לפסק דינו של כב' השופט א' רובינשטיין.

470. במצב הדברים כיום, 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 זאת להגיע לחקר האמת, להפיק לקחים ולאפשר תיקון ליקויים באופן אפקטיבי, לרבות ליקויים העולים כדי סיכון לחיי אדם.

471. הדברים מקבלים משנה תוקף בנסיבות בהן חלפו למעלה משנתיים מאירועי השבעה באוקטובר, ומספר בלתי מבוטל של בעלי תפקידים אשר מילאו תפקיד מהותי באירועים הנדונים, כבר סיים את כהונתו, דבר העלול להקשות עוד יותר על איתור מלא של המידע הרלוונטי.

472. בהיבט זה אין נפקא מינה בטענת העותרת שהעתירה מצמצמת עצמה לארבעת נושאי הביקורת בלבד (כאמור בסעיף 8 לעתירה, עמ' 3). העובדה שיוותרו נושאי ביקורת נוספים, חשובים ככל שיהיו, אשר ייבחנו על-ידי מבקר המדינה, אין בה כדי להפחית מחומרת הפגיעה שתיגרם לאינטרס הציבורי ולביקורת המדינה בארבעת הנושאים. לא העותרת היא שיכולה לבחון את חשיבות הנושאים ומשקלם.

473. **שלישית**, נוסף על הנזק לאינטרס הציבורי כתוצאה מאי-בירור האירועים, והנזק לעבודת הביקורת, היענות לצו הביניים משמעה גם ביטול המתווים המוסכמים ופסק הדין. ביטול זה כשלעצמו חותר תחת הכלל לפיו פסקי דין יש לקיים, הוא פוגע בוודאות המשפטית ובעיקרון שלטון החוק, ומהווה בזבוז משאבים שיפוטיים וציבוריים.

ראו: בג"ץ אלח'אן אלאחמר, פס' 34 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) י' עמית; פס"ד אי.בי.סי, פס' 25 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ע' פוגלמן.

474. כמו כן, דיון בעתירה כהליך ערעורי על פסק הדין שכבר ניתן עלול לפגוע במעמדו של שלטון החוק, של מוסד מבקר המדינה, ויפגע פגיעה לא הוגנת בהסתמכות הלגיטימית של מוסד מבקר המדינה על המתווים המוסכמים ופסק הדין.

השוו: בג"ץ 1861/20 אוחנה נ' הר עמשא כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ, פס' 16 (נבו 23.12.2020); עע"מ 3665/20 אור עד מהנדסים (1987) בע"מ נ' עיריית חדרה, פס' 66 (נבו 23.5.2021).

475. **רביעית,** כמפורט בפרק י"א(5) לעיל, העותרת טוענת (סעיף 194 לעתירה וכן מכתב העותרת מיום 26.6.2025, נספח "19א") כי אין למבקר המדינה סמכות להטיל אחריות אישית על בעלי תפקידים בגופים מבוקרים שסיימו את תפקידם. המשמעות היא שהעותרת מבקשת בצו הביניים לעכב את הליכי הביקורת עד למועד לא ידוע. בתקופה זו – למנוע מביקורת המדינה לבחון את אחריותם של בעלי תפקידים לאירועים שהתרחשו, כשברור שחלוף הזמן יביא לכך שעוד ועוד בעלי תפקידים רלוונטיים יסיימו את תפקידם, וכך לשיטת העותרת יחסנו עצמם מביקורת המדינה. אין לאפשר לעותרת לעשות כן.

476. **חמישית,** ומנגד, העותרת אינה מסוגלת להצביע על נזק ממשי, כל שכן נזק שמצדיק עצירת הליכי הביקורת בארבעת הנושאים.

477. כמפורט בפרק י' לעיל, הטענה לפגיעה כביכול בעבודתה העתידית של ועדת חקירה ממלכתית (סעיף 4 לעתירה, עמ' 2), אינה יכולה לעמוד. כמובהר, המחוקק הסדיר במפורש אפשרות שמבקר המדינה יבקר עניין כלשהו, יפרסם דוח ולאחר מכן אותו עניין ייבחן על-ידי ועדת חקירה ממלכתית. אפשרות כזו הוכרה גם בפסיקה. ממילא, המתווים המוסכמים ופסק הדין הכריעו כי כל הביקורות, בכל הנושאים, יתחדשו. העותרת אינה יכולה לחתור תחת הכרעה זו. בנוסף, כפי שהוסבר, ביקורת המדינה אינה גורמת לשיבוש ראיות או פגיעה כלשהי. נהפוך הוא – בכוחה דווקא לתרום תרומה ממשית לעבודת הוועדה. מכל מקום, מדובר על טענה תיאורטית שכן לא ברור מתי ואם בכלל תקום ועדת חקירה ממלכתית.

478. למען הסר ספק, הטענה בהודעות העותרת, לפיה חלו כביכול "התפתחויות עובדתיות" (סעיף 3 להודעת העותרת מיום 24.7.2025 וסעיף 10 להודעת העותרת מיום 28.5.2025) המצדיקות מתן צו הביניים, משוללת יסוד.

479. כאמור, במתווה המוסכם, נקבע כי ביקורת המדינה בנושאי הליבה תיפתח "באופן מיידית" ותקבל עדיפות על פני ביקורות אחרות (סעיפים 5 ו-6 למתווה האמור; נספח "11ב"). לפיכך, בסמוך לאחר גיבוש המתווה המוסכם, החל משרד מבקר המדינה להוציא אל הפועל את הביקורת בנושאי הליבה, ובתוך כך נמסרו למושאי הביקורת, במהלך חודש מרץ 2025, וסמוך לכך, שאלות בנוגע לנושאי הליבה, והתבקש לקיים עמם פגישות. לאחר מכן, בעקבות מידע נוסף שהתקבל מצה"ל, בוצעו עדכונים נדרשים בשאלות, ובמהלך חודש יולי 2025, וסמוך לכך, נמסרה למושאי הביקורת רשימת

שאלות מעודכנת בנושאי הליבה, ושוב נתבקש לקיים עמם פגישות. בניגוד לטענות העותרת, פעולות מבקר המדינה בקשר עם ביקורות אלו הן כולן יישום של המתווים המוסכמים ופסק הדין. דבר לא נעשה בביקורות אלו עקב העתירה דן.

480. באשר לביקורת בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור – זו החלה, כמפורט בפרק ב' לעיל, עוד טרם פרצה מלחמת 'חרבות ברזל', וממילא חודשה לאחר שהמתווה המוסכם מחודש נובמבר 2024 קיבל תוקף שיפוטי. כבר במהלך חודש פברואר 2025 נשלחו לצה"ל שאלות, וגם בביקורת זו בוצעו עדכונים נדרשים בשאלות בעקבות קבלת מידע מצה"ל. שלב השטח של הביקורת בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור החל מזמן, כפי שאף צוין מפורשות במתווה המוסכם (פרט 12 לנספח ב' למתווה המוסכם, נספח "11ב").

481. הטענה כי יש בקיום ביקורת המדינה בארבעת הנושאים כדי לפגוע בהליכים התלויים ועומדים בפני בית המשפט הנכבד בעניין הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית (סעיף 5 לעתירה, עמ' 3) – היא לא רק שגויה, לפי פסק הדין, אלא גם מקוממת. פשיטא, שאין ליתן בעתירה דן צווי ביניים שנועדו לשרת עתירות אחרות בכלל, ועל אחת כמה וכמה כשהעותרת אינה צד לאותן עתירות. בנוסף, נזכיר, המתווים המוסכמים גובשו גם בתמיכת היועצת המשפטית לממשלה, מתוך מודעות מלאה לכך שביקורת המדינה תתקיים שעה שהליכים משפטיים אחרים בעניין ועדת חקירה ממלכתית תלויים ועומדים.

482. שגויה מן היסוד גם הטענה כי הליך הביקורת בפני מבקר המדינה הינו "...הליך דיוני לקוי..." (סעיף 6 לעתירה, עמ' 3) שיביא לפגיעה במושאי הביקורת, באופן המצדיק עצירת הליכי הביקורת בארבעת הנושאים כבר עתה. הראינו בפרק י"א לעיל, שהצעת העותרת להחיל הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על ביקורת המדינה, ובפרט החקירה הנגדית, אין לה אחיזה בדין, והיא אף נדחתה בפסיקת בית משפט נכבד זה. כן הבהרנו שזכויותיהם הדיוניות של מושאי הביקורת, כפי שהן מוקנות במסגרת הליכי ביקורת בפני מבקר המדינה, הן רחבות היקף, משמעותיות, ותואמות פסיקת בית המשפט הנכבד.

483. טרם סיום פרק זה יצוין שבעוד הבקשה למתן צו ביניים – המבקשת כאמור לבטל פסק דין ומתווים מוסכמים – תלויה ועומדת, מושאי ביקורת מסוימים נתלים בעצם הגשת העתירה כנימוק לאי-שיתוף פעולה מצידם עם ביקורת המדינה (ראו סעיף 2 לנספח 7 להודעת העותרת מיום 28.8.2025).

484. הנה כי כן, סיכווי העתירה קלושים, ומאזן הנוחות נוטה במובהק לטובת ביקורת המדינה, הן מכוח פסק הדין והמתווים המוסכמים, והן נוכח הדין. משכך, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את הבקשה למתן צו ביניים.

יג. סוף דבר

485. פסקי דין יש לקיים. הסכמות יש לקיים. את ביקורת המדינה יש לקיים.
486. ביקורת המדינה רואה נגד עיניה את מי שקולם נדם, 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 הדיוניות של הגופים המבוקרים ומושאי הביקורת, בהתאם לחוק יסוד: מבקר המדינה, לחוק מבקר המדינה ולנהוג ולמקובל בביקורת המדינה.

ישראל קליין, עו"ד

ניקולס גיפס, עו"ד

אליה צונץ, עו"ד

ש. הורוביץ ושות'
באי-כח מבקר המדינה

תל-אביב - יפו, היום __ בחודש נובמבר שנת 2025.