

1. התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697
2. אלוף במיל' יעקב (מנדי) אור
3. ראש המוסד בדימוס תמיר דין פרדו
4. ראש אגף במוסד בדימוס, קובי אברהם
5. אלוף במיל' אודי אדם
6. המפכ"ל בדימוס שלמה אהרונישקי
7. אלוף במיל' איל איזנברג
8. ניצב בדימוס אמנון אלקלעי
9. המפכ"ל בדימוס רוני אלשיך
10. ניצב בדימוס אלון אסור
11. ראש אגף במוסד בדימוס עוזי ארד
12. ראש אגף במוסד בדימוס עמיחי ארז
13. ראש אגף במוסד בדימוס שמעון ארליכמן,
14. תא"ל במיל' וניצב בדימוס ירון בארי
15. אלוף במיל' אילן בירן
16. אל"מ במיל' אחז בן ארי
17. אלוף במיל' דוד בן בעש"ט
18. אלוף במיל' יצחק בן ישראל
19. אלוף במיל' אביהו בן נון
20. אלוף במיל' איל בן ראובן
21. ראש אגף בשב"כ בדימוס ישראל ברטוב
22. ניצב בדימוס דן בריןקר
23. ראש הממשלה והרמטכ"ל בדימוס אהוד ברק
24. ראש אגף בשב"כ בדימוס פרי גולן
25. אלוף במיל' רן גורן
26. ניצב בדימוס גילה גזיאל
27. ראש השב"כ בדימוס כרמי גילון
28. ניצב בדימוס שלמה גל
29. ניצב בדימוס בועז גלעד
30. אלוף במיל' עמוס גלעד
31. ראש אגף במוסד בדימוס רולי גרון
32. ניצב בדימוס יצחק (זק) דדון
33. ראש אגף במוסד בדימוס חגי הדס

34. אלוף במיל' דן הראל
35. ראש אגף בשב"כ בדימוס יהונדב הרץ
36. ראש אגף במוסד בדימוס דייוד זילברג
37. אלוף במיל' אבי זמיר
38. הרמטכ"ל בדימוס דני חלוץ
39. ראש אגף בשב"כ בדימוס ניר חפץ
40. המפכ"ל בדימוס אסף חפץ
41. ניצב בדימוס אבי טילר
42. אלוף במיל' אלכס טל
43. אלוף במיל' יורם יאיר
44. ניצב בדימוס הרצל יוסוב
45. הרמטכ"ל בדימוס משה יעלון
46. אלוף במיל' ידידיה יערי
47. ניצב בדימוס יאיר יצחקי
48. ראש אגף במוסד בדימוס אלי ירקוני
49. ראש המוסד בדימוס דני יתום
50. ראש אגף בשב"כ בדימוס חזי כאלו
51. ניצב בדימוס קובי כהן
52. המפכ"ל בדימוס דודי כהן
53. ראש אגף במוסד בדימוס אהוד לביא
54. ראש אגף במוסד בדימוס ישראל לביא
55. ראש אגף בשב"כ בדימוס אריה לייבו ליבנה
56. ראש אגף בשב"כ בדימוס מנחם לנדאו
57. ניצב בדימוס גבי לסט
58. אלוף במיל' עוזי מוסקוביץ
59. ראש אגף במוסד בדימוס מנחם חמי מורג
60. סגן ראש המוסד בדימוס אילן מזרחי
61. ראש אגף בשב"כ בדימוס מוטי מיטל
62. ראש אגף במוסד בדימוס דרור מיכמן
63. ראש אגף במוסד בדימוס איל מלמד
64. ניצב בדימוס דודו מנצור
65. ראש אגף בשב"כ בדימוס עוזי נוי
66. ניצב בדימוס יוסי סדבון
67. ראש אגף במוסד בדימוס אמנון סופרין
68. אלוף במיל' משה עברי סוקניק
69. ראש אגף במוסד בדימוס פרדי עיני

70. המפכ"ל בדימוס רפי פלד
71. יו"ר ארגון עבדי צה"ל בדימוס משה פרידמן
72. ניצב בדימוס אילן פרנקו
73. ראש אגף במוסד בדימוס יצחק צדיק
74. ניצב בדימוס חנה קלר
75. ראש אגף בשב"כ בדימוס ניר קריצ'מן
76. ניצב בדימוס עוזי רוזן
77. אלוף במיל' דני רוטשילד
78. ניצב בדימוס דן רונן
79. ניצב בדימוס יעקב רז
80. אלוף במיל' אמנון רשף
81. ראש אגף בשב"כ בדימוס טל שאול
82. אלוף במיל' גדעון שמני
83. ניצב בדימוס עמיחי שי
84. ראש אגף בשב"כ בדימוס רון שמיר
85. אלוף במיל' אודי שני
86. אלוף במיל' נמרוד שפר
87. ראש אגף במוסד בדימוס חיים תומר
88. אלוף במיל' ד"ר יוס טוב סמיה
89. ראש אגף בשב"כ בדימוס חיים קניג
90. אלוף במיל' גיא צור

כולם ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
 ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או
 רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר
 באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב
 מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301
 טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
 דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרים

- נ ג ד -

1. מבקר המדינה

ע"י ב"כ עוה"ד מהלשכה המשפטית במשרד
 מבקר המדינה
 רח' מבקר המדינה 2, ירושלים
 טל': 02-6665000

2. ראש הממשלה
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. ראש המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל
5. ראש שירות הביטחון הכללי
6. ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

באמצעות פרקליטות המדינה
מרחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון : 073-3925590 ; פקס : 02-6467011
דוא"ל : hcj-dep@justice.gov.il

המשיבים

עתירה דחופה למתן צו על תנאי, צו הצהרתי, צו ביניים ובקשה לקיום דיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו על תנאי וצו הצהרתי כנגד המשיב 1, בקשה למתן צו ביניים וכן בקשה לקיום דיון דחוף, כדלקמן:

צו על תנאי

1. **צו על תנאי כנגד המשיב 1, הוא מבקר המדינה, המורה לו לבוא ולנמק מדוע לא יחדל מקיומו של הליך הביקורת על הדרג המדיני והצבאי בעניינים הקשורים במלחמת "חרבות ברזל", וזאת עד לסיום המלחמה והקמה של ועדת חקירה ממלכתית אשר תגיש את ממצאיה בעניין, וזאת לנוכח הטעמים הבאים, ביחד ולחוד:**

1.1. לנוכח שיבוש הראיות והפגיעה העתידית ביכולתה של ועדת חקירה ממלכתית להגיע לחקר האמת ולפרסם ממצאים המבוססים על חקירה ממצה ואפקטיבית.

1.2. נוכח היותו של הליך הביקורת מוגבל באמצעים העומדים לרשותו, ובהשוואה לוועדת חקירה ממלכתית.

1.3. לנוכח הפגיעה הקשה בדרג הלוחם, בצבא ההגנה לישראל ובשירותי הביטחון על מפקדיו, חייליו וקציניו – ובעת לחימה.

1.4. לנוכח הפגיעה במפקדי הצבא וביכולתם להתגונן בפני הביקורת בשעה שעליהם לנהל את מלחמתה של מדינת ישראל באויב הקם לכלותה.

1.5. נוכח היותה של החלטה זו לפתוח בהליך הביקורת בעת לחימה, תקדימית וחריגה – ומבלי שניתנו הנימוקים להיותה כזו.

1.6. לנוכח היותה של ההחלטה לפתוח בהליך הביקורת בעת הזו בלתי מידתית.

1.7. לנוכח החשש הכבד שמא ההחלטה לפתוח בהליך הביקורת בעת הזו מקורה בשיקולים זרים אשר אינם ממן העניין.

1.8. לנוכח היותה של ההחלטה לפתוח בהליך הביקורת בעת הזו בלתי סבירה באופן היורד לשורשי שורשו של הליך.

צו הצהרתי

2. **צו הצהרתי כנגד המשיב 1, המורה לו להמנע מפרסום כל דו"ח בעניין מלחמת חרבות ברזל עד אשר תגיש ועדת החקירה הממלכתית אשר תוקם לחקר אירועי המלחמה את ממצאיה, וזאת לנוכח הטעמים האמורים בסעיפים 1.1-1.9 לעיל.**

צו ביניים

3. כמו כן, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו ביניים, ולחילופין צו ביניים ארעי עד לדיון בעתירה, כנגד המשיב 1, המורה לו להפסיק לאלתר את הליך הביקורת, וזאת לנוכח הטעמים הבאים, ביחד ולחוד:

3.1. מטרתו של צו ביניים זה היא לעצור לעת הזו – ועד אשר תתברר ותוכרע העתירה – מצב עניינים פסול בו מבקר המדינה עוסק באיסוף חומרים, מסמכים ועדויות מהדרג הביטחוני

והצבאי, בעוד הלחימה הקשה והמאומצת נמשכת, ותוך שהוא מביא לשיבוש ראיות ולפגיעה קשה עד בלתי הפיכה בכל וועדת חקירה ממלכתית שתקום בעתיד.

3.2. הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי-הפיכים (ראו לעניין זה, למשל, את ספרו של א' סאמרלי, **סעדים זמניים 3** (הוצאת "אוצר המשפט" כרך א', (2005)).

3.3. הלכה היא כי בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים, בית המשפט הנכבד ישקול ככלל שני שיקולים – סיכויי העתירה להתקבל ומאזן הנוחות. בעניין זה ראו את פסיקת בית המשפט העליון בעניין בר"ם 301/03 **אחים סקאל בע"מ נ' רשות שדות התעופה** (18.3.2003):

"בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים עליו לבחון שני עניינים עיקריים. האחד, "מאזן הנוחות", שבו בוחן בית המשפט את הנזק שייגרם למבקש במידה שלא יינתן צו ביניים אל מול הנזק שייגרם למשיב במידה ויינתן צו כמבוקש; והאחר, סיכויי העתירה להתקבל. במסגרת שיקולי מאזן הנוחות יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו. אבן הבוחן העיקרית היא מאזן הנוחות..." (שם, בעמ' 4).

3.4. בין השיקולים האמורים מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", היינו, ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהיפך (וראו בר"ם 9954/16 **מדינת ישראל משרד החינוך נ' בית הספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ** (3.1.2017)).

3.5. העותרת תטען כי סיכויי העתירה גבוהים נוכח הפגיעה האנושה במאמץ המלחמתי ובפעולתה של ועדת חקירה עתידית לכשתקום. בנוסף, בבחינת מאזן הנוחות יש לתת משקל גדול יותר לנזק שיגרם למאמץ המלחמתי ולוועדת חקירה עצמאית ובלתי תלויה, מאשר לנזק שיגרם מדחיית פעולת הביקורת עד לסיום הלחימה.

4. כן תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על קיומו של **דיון דחוף בעתירה**, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיסה, עקב התמשכות הליך הבדיקה של המבקר בעוד הכוחות לוחמים בשטח האויב.

5. כל ההדגשות במסמך זה נוספו על-ידי הח"מ, אלא אם כן נכתב אחרת.

א. הצדדים לעתירה

העותרים

1. העותרת 1 היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, הפועלת זה יותר משלושה עשורים בזירה הציבורית והמשפטית, ומונה כ-60,000 חברים ופעילים. העותרת חרטתה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שמירה על משאבי הציבור, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

2. העותרים 2-90, הנם בעלי תפקידים בכירים לשעבר בכוחות הביטחון ובצבא ההגנה לישראל, אשר סבורים כי פעולות מבקר המדינה במסגרת הליך הביקורת אשר מתנהל מטעמו בימים

אלו וכל עוד הלחימה נמשכת, יפגעו אנושות במאמץ המלחמתי ובפעולתה של וועדת חקירה עתידית.

המשיבים

3. **המשיב 1, הוא מבקר המדינה**, רו"ח מתניהו אנלגמן (להלן: "**מבקר המדינה**" או "**המבקר**"). מבקר המדינה עומד בראש משרד מבקר המדינה, ומכוח סמכותו לפי סעיפים 1-2 לחוק **יסוד: מבקר המדינה** ולסעיפים 19(1) ו-10 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (להלן: "**החוק**" או "**חוק מבקר המדינה**"). על מבקר המדינה מוטלת הסמכות להפעיל ביקורת על הגופים המבוקרים שנקבעו בחוק, ביניהם צבא ההגנה לישראל וכוחות הביטחון
4. **המשיב 2 הוא ראש ממשלת ישראל**, ח"כ בנימין נתניהו (להלן: "**ראש הממשלה**"). ראש הממשלה ביקש להביע התנגדות, באמצעות מזכיר הממשלה, לפעולות הביקורת אותן עורך בשלב זה וכל עוד מתנהלת הלחימה – מבקר המדינה.
5. **המשיבה 3 היא היועצת המשפטית לממשלה**, עו"ד גלי בהרב מיארה (להלן: "**היועמ"שית**"), אשר עומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת והשירות המשפטי הציבורי. בתפקידה אלו, מייצגת היועצת המשפטית לממשלה את האינטרס הציבורי.
6. **המשיב 4 הוא ראש המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל**, רא"ל הרצי הלוי (להלן: "**הרמטכ"ל**" ו"**צה"ל**) בהתאמה). הרמטכ"ל נדרש על-ידי המבקר לפעול בהתאם להוראות המבקר, לשם עריכת הביקורת מטעם מבקר המדינה. כן, הרמטכ"ל פנה אל מבקר המדינה בבקשה כי יפסקו פעולות הביקורת על צה"ל כל עוד הלחימה נמשכת, וזאת לאור העומס הברורקטי אשר מטילה הביקורת בעת הזו על הכוחות הלוחמים בשטח.
7. **המשיב 5 הוא ראש שירות הביטחון הכללי**, רונן בר (להלן: "**ראש השב"כ**"), אשר הביקורת של מבקר המדינה צפויה להתנהל גם במסגרת הארגון אשר הוא עומד בראשו.
8. **המשיב 6 הוא ראש המוסד למוודיעין ולתפקידים מיוחדים**, דוד ברנע (להלן: "**ראש המוסד**"), אשר הביקורת של מבקר המדינה צפויה להתנהל גם במסגרת הארגון אשר הוא עומד בראשו.

ב. מבוא

9. מזה למעלה ממאה ימים, מדינת ישראל נמצאת במלחמה קשה ועקובה מדם – מלחמת "חרבות ברזל" (להלן: "**המלחמה**"). המלחמה, אשר החלה כמתקפת פתע של ארגון הטרור חמאס על יישובי עוטף עזה ביום שבת ה-7.10.2023, גרמה עד כה לאבדות קשות בקרב כוחות הביטחון ואזרחי המדינה, זרעה הרס עצום ביישובי עוטף עזה והובילה לפינוי של מאות אלפי אזרחים שוכני קו העימות מבתיהם לתקופה בלתי ידועה. המערכה כללה גם גיוס מילואים נרחב של למעלה מ-350,000 חיילי וחיילות מילואים, לכל המערכים בצה"ל ובמערכת הביטחון.
10. לא רק אזרחי ישראל נתפסו בהפתעה נוכח מתקפת הפתע של חמאס באותה שבת נוראה, אלא גם הממשלה, רשויות השלטון וכוחות הביטחון. במשך שעות רבות תושבים רבים היו נצורים בבתיהם, כשמסביבם תופת המחבלים, והם מייחלים להגעת כוחות הביטחון. אלא, שבין

- היתר לאור העובדה שלא פעלו שירותי תחבורה ציבורית עד לשעות מאוחרות באותה שבת שחורה, כוחות הביטחון התעכבו בהגעתם לאזורי הלחימה.
11. על כך, ועל מחדלים רבים נוספים ספגה הממשלה ביקורת נוקבת. ולריק שנוצר נוכח אי תפקודה של הממשלה, נכנסה החברה האזרחית, אשר הקימה תוך מספר שעות תמי"לים ומערכי התנדבויות, יוזמות ופעולות שכל מטרתן לסייע למאמץ המלחמתי, בין היתר, על-ידי שינוע לוחמים וציוד לאזורי הלחימה ולמפונים.
12. מן הידועות היא, כי כאשר התותחים רועמים, המוזות שותקות – ומן הראוי היה כי גם הליך ביקורת המדינה יידום בעת ההיא ויימנע מלהפריע לדרגים הלוחמים לנהל את הלחימה. כך, במשך עשרות בשנים מעולם לא החל הליך ביקורת על הדרג הלוחם בעיצומה של הלחימה.
13. וכך אף סבר מבקר המדינה עצמו, אשר בחודשי הלחימה הראשונים אף טרח לפרסם הודעות מטעמו לפיהן אין בעת הזו מקום להליך ביקורת אשר יפגע בקשב המפקדים בצבא ויפריע לניהול הלחימה.
14. והנה, מסיבות שאינן ידועות וברורות עדיין כדי צרכן, בחר מבקר המדינה בן לילה להפוך עורו והורה על פתיחה בהליך ביקורת רחב ביותר – הכולל למעלה מ-30 נושאים שונים – והמחייב את צבא ההגנה לישראל על מפקדיו, וכן את ראשי יתר מערכות הביטחון, לזנוח את מאמצי הלחימה והכרעת האויב אשר קם לכלותנו, ולהתמודד עם שבט הביקורת בזמן אמת.
15. מבקר המדינה עשה זאת, על אף שידוע לו היטב כי האירועים החריגים אשר התרחשו בטבח של אותה שבת ארורה מחייבים הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. הוא עשה זאת על אף שידוע לו היטב כי תחילתו של הליך ביקורת בעת הזו יביא לשיבוש ראיות, לפגיעה ביכולתה של ועדת חקירה ממלכתית לבצע את עבודתה באופן מיטבי, ואף לפגיעה במפקדי הצבא אשר יאלצו להגיע ולעמוד בפני אותה הוועדה כאשר דוח המבקר נושף בערפם.
16. מבקר המדינה לא שעה לפניות הרמטכ"ל אשר התריע מפגיעה חמורה ביותר ביכולתו של הצבא להלחם, לפניות ראש הממשלה – ואף לפניותיה הרבות של העותרת – ובחר להמשיך ולנהל הליך ביקורת בזמן לחימה.
17. מתוך אלו, תטען העותרת כי החלטתו החריגה והתקדימית של מבקר המדינה תביא לפגיעה של ממש בלחימה של גופי הביטחון בשעה קשה זו, ולפגיעה עתידית וחמורה בפעילות ועדת החקירה הממלכתית – היא דרך המלך לחקר אירועי מלחמת חרבות ברזל.
18. העותרת תטען כי החלטת מבקר המדינה איננה מידתית מקום בו עמדו בפניו חלופות אחרות, טובות יותר, כי היא מעלה חשש כבד לקיומם של שיקולים זרים העומדים בבסיסה, וכי בהצטברות כלל הפגמים האמורים היא איננה סבירה באופן קיצוני היורד לשורשו של הליך.
19. אשר על כן תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד ליתן את הצווים המופיעים ברישא לעתירה ולעשותם למוחלטים. כן תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד להורות על צו הביניים, וכן לקבוע את העתירה לדיון דחוף.
20. על מנת שלא יעלם דבר מעיניו של בית המשפט הנכבד, יוער כי סמוך להגשתה של עתירה זו נודע לעותרת כי עתירה נוספת העוסקת באותה תשתית עובדתית הוגשה בימים האחרונים לבית המשפט הנכבד בבג"ץ 1015/24 תנועת אומ"ץ נגד מבקר המדינה ואח'. העותרת תציין

כי הגם שעתירה זו עוסקת במאטריה דומה, הרי שהעתירה דגן מרחיבה את היריעה, מופנית כלפי משיבים נוספים, הונחה על ידי קשת רחבה של צמרת כוחות הביטחון לדורותיה, מבקשת מבית המשפט הנכבד כי יוציא תחת ידו צווים אחרים, ומבססת עילות התערבות שונות – כאשר היא נסמכת על חוות דעת מקצועיות של גורמים בכירים ביותר ובעלי נסיון רב.

ג. רקע עובדתי

1.ג. הליך הביקורת ומוסד מבקר המדינה

21. מבקר המדינה הוא המוסד המרכזי לביקורת על התנהלות המדינה. הכנסת בכובעה המכוון ראתה לנכון אף לעגן את מעמדו בחוק יסוד, אשר בסעיפו הראשון נקבע: "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה" (סעיף 1 לחוק יסוד: מבקר המדינה) (להלן: "חוק היסוד").
22. תפקידו העיקרי של מבקר המדינה ושל עובדי משרד המבקר, הוא לבצע את פעולת הביקורת, בהתאם לאמור בחוק היסוד ובחוק. למבקר נתונה הסמכות לקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, משרדי הממשלה, כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, מערכת הביטחון, הרשויות המקומיות, ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה.
23. למעשה, אין עוררין כי ביקורת המדינה היא אחד מן המוסדות הבסיסיים והחיוניים ביותר בחברה דמוקרטית. במילותיה של הנשיאה (בדימוס) ביניש: "הערובה לקיומו של משטר דמוקרטי תקין מצויה בחשיפתו לביקורת" (בג"ץ 5743/99 דואק נ' ראש עיריית קרית ביאליק, פ"ד נד(3) 410, 415 (2000)).
24. במסגרת עבודת הביקורת, ובהתאם לסעיף 2(ב) לחוק היסוד, המבקר נדרש לבחון את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך.
25. ביתר פירוט, התכלית החקיקתית של המונח "כל עניין אחר", משקפת את העמדה לפיה למבקר מרחב שיקול דעת רחב מאוד, אך לא בלתי מוגבל. שיקול דעתו של המבקר נתחם בגדרי תקני הביקורת שנהוגים ומקובלים בעולם הביקורת, והוא יכול לעשות בהם שימוש אף אם הם אינם נמנים במפורש עם תקני הביקורת המפורטים בחקיקה (אליעזר גולדברג "סוגיות בביקורת המדינה ממבט אישי" היבטים בביקורת רשויות המדינה, עמ' 53 (2023) (להלן: "סוגיות בביקורת המדינה").
26. הליך הביקורת מטעמו של מבקר המדינה מתבצע בשיטה האינקוויזיטורית, המאפשרת למבקר לערוך באופן יזום בירור עובדתי על הגוף המבוקר. הליך הבדיקה מטעמו – בניגוד לחקירה – מתבסס בעיקרו על מסמכים וחומרים כתובים. ובהתאם לסמכות זו, סעיף 3 לחוק היסוד מחייב כל גוף מבוקר להמציא למבקר "ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת" (יצחק זמיר, הסמכות

המינהלית, כרך ד - סדרי הביקורת המשפטית, עמוד 2372 (2017).

27. על אף חשיבותו הרבה של הליך הביקורת, הליך הבדיקה מוגבל באפשרות לחקור עדים ולקבוע ממצאים בעניין מהימנות עדותם. לעניין זה אף הזהיר מי שכיחן כמבקר המדינה וכשופט בית המשפט העליון (בדימוס) אליעזר גולדברג "כי מצב זה מחייב את מבקר המדינה להיזהר מלקבוע עובדה בדבר חוסר מהימנותו של 'עד', אלא בנסיבות מיוחדות [...] יש לזכור כי מאחר שסדרי הדין ודיני הראיות הנוהגים בבית משפט אינם חלים בביקורת, תהיה קביעת ממצא על ידי המבקר בדבר מהימנותו של 'עד', וממילא דחיית אמינותו של 'עד' אחר, במחלוקת עובדתית ביניהם, מבוססת על מכלול ראיות שהושגו בדרך מנהלית בלבד. כאן טמון החשש כי מבחינת הציבור לא יהיה משקלו של הממצא, שפגע באמינות 'עד', שונה ממשקלה של קביעה שיפוטית כזאת." (אליעזר גולדברג, סוגיות בביקורת המדינה, עמ' 50-51).

28. בד בבד, ולמרות משמעותו הרבה של דוח הביקורת, היקף הביקורת השיפוטית על פעולותיו של המבקר ועל ממצאיו מצומצמת ביותר, וזאת בניגוד למגמה הברורה בפסיקה המרחיבה את היקף הביקורת השיפוטית על זרועותיה האחרות של המדינה (בג"ץ 6825/06 גלית צור נ' מיכה לינדנשטראוס, פסקה 23 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (24.06.2009); גז ברזילי ודוד נחמיאס "היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות – מוסדות היועץ המשפטי והתביעה הכללית: עקרונות, מוסדות השוואתיים, ניתוח, ביקורת והמלצות לרפורמה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (1997)).

29. הנה, עולה מן האמור כי למבקר המדינה עומד כלי חשוב מאין כמותו במדינה דמוקרטית חפצת חיים, ואולם גם כלי מן הראוי שיעשה בו השימוש המתאים והנכון לו, ולאור מאפייניו הייחודיים והמגבלות האינהרנטיות הגלומות בו.

2.ג. בדיקות עבר של מבקר המדינה אגב קיומה של מלחמה

30. פתיחה בהליך ביקורת בזמן מלחמה הינו עניין תקדימי וחריג, שלא נעשה על ידי אף מבקר מדינה בעבר, ולא בכדי.

31. בהיסטוריה של מדינת ישראל, בשלושה מקרים בלבד הוכנו דוחות ביקורת אגב קיומה של מלחמה – מלחמת המפרץ, מלחמת לבנון השנייה ומבצע צוק איתן. ואולם, כפי שתציג העותרת להלן, בכל המקרים האמורים אין תקדים לקיומו של הליך ביקורת בזמן אמת, בעת קיומה של מלחמה, ואין תקדים לעריכת ביקורת המתמקדת בנושאים הנוגעים ללחימה עצמה, להבדיל מנושאים תחומים הנוגעים להיערכות העורף.

32. כך, נכתב דוח מבקר אגב קיומה של מלחמת המפרץ. בשנת 1990 החלה מבקרת המדינה דאז, השופטת בדימוס מרים פורת ז"ל, בהליך ביקורת שנועד לבחון את היערכות העורף בנושא חלוקת ערכות מגן לאזרחי מדינת ישראל, וזאת על רקע המתרחש במזרח התיכון וכוונתה של עיראק לפלוש לכווית והודעותיה כי יש בכוונתה לתקוף גם את מדינת ישראל.

33. כזכור, צבא ההגנה לישראל לא לחם במלחמה זו, ומדינת ישראל למעשה הותקפה רק בראשית שנת 1991, כאשר הטיל הראשון לעברה שוגר בלילה שבין 17-18 בינואר 1991,

חודשים לאחר שהחל הליך הביקורת האמור. לבסוף, פורסם דוח הביקורת באפריל 1991, לאחר שהמלחמה נסתיימה.

העתק כתבתו של דרור שרון "נתניהו ומתניהו לא לבד: מבקרי המדינה היו חלוקים על ביצוע ביקורת בזמן אמת" גלובס, מיום 21.6.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/1.

34. דוח נוסף נכתב אגב קיומו של מבצע צוק איתן, אשר בחן את סוגית איום המנהרות מרצועת עזה על מדינת ישראל. ואולם אז, כתיבת הדוח החלה עוד לפני המבצע, בפברואר 2014, וכתיבתו הופסקה במהלך הלחימה וכל עוד המבצע התנהל. למעשה, דוח הביקורת בעניין פורסם לבסוף בפברואר 2017, זמן רב לאחר סיום המבצע.

35. בפתח דוח הביקורת, מבקר המדינה דאז, השופט בדימוס יוסף חיים שפירא, עמד על כך שאין לקיים ביקורת בזמן אמת וכל עוד הלחימה נמשכת:

"חודשים מספר לפני מבצע 'צוק איתן' (בפברואר 2014) הנחיתי לקיים ביקורת בנושא 'ההתמודדות עם איום המנהרות', לאחר שהתברר שהאיום הוא מהותי ומתפתח, והוגדר על ידי הקברניטים בדרג המדיני, בדרג הצבאי ובקרב גורמי המודיעין כאיום אסטרטגי. בתקופה שמיוני 2014 ועד סוף אוגוסט 2014, שבה התנהלו מבצע 'שובו אחים' ומבצע 'צוק איתן', הוריתי להשעות את הביקורת, בבחינת 'כאשר התותחים רועמים' וכל עוד המבצע מתנהל, הביקורת ממתינה ואינה מפריעה לניהול".

העתק חלקים רלוונטיים מדוח מבקר המדינה על מבצע צוק איתן "תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע 'צוק איתן' ובתחילתו" (2017), מצורף ומסומן כנספח ע/2.

36. ראו בעניין זה גם את תצהירו של מר חיים לשם, מנהל אגף ב' בחטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה לשעבר, אשר צורף לעתירה וסומן כתצהיר ב'. על-פי התצהיר, פעולת הביקורת לעניין איום המנהרות אשר התמקד באיום מרצועת עזה החלה בפברואר 2014, כחמישה חודשים לאחר מבצע "צוק איתן". עבודת הביקורת הופסקה בתקופה מיוני עד אוגוסט 2014 עקב מבצע "שובו אחים" ומבצע "צוק איתן".

37. הדו"ח התפרסם לבסוף ביום 28.2.2017, כשנתיים וחצי לאחר סיום מבצע "צוק איתן", אשר החל מיום 7.7.2014 ונמשך 50 ימים.

38. דוח נוסף שפורסם בנוגע למלחמה, היה הדוח המיוחד באשר למוכנות העורף במלחמת לבנון השנייה. ואולם גם שם, ההחלטה לפתוח בהליך ביקורת נתקבלה לאחר סיום המלחמה ונגעה כאמור להיערכות העורף ותפקודו בזמן המלחמה. ואלו הם הדברים שנכתבו בפתח דוח הביקורת, על ידי מבקר המדינה דאז השופט בדימוס מיכה לינדנשטראוס:

"סמוך לאחר סיום מלחמת לבנון השנייה החליט מבקר המדינה מכוח סמכויותיו בחוק יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], המסמיכים אותו, בין השאר, לבחון 'את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך', על עשיית ביקורת מקיפה בכמה נושאים הקשורים למלחמה בדגש על היערכות רשויות השלטון לטיפול בעורף בעתות חירום ועל תפקודן במלחמה".

39. יתר על כן, במלחמת לבנון השנייה נערכה חלוקת גזרות ברורה בין מבקר המדינה לבין הוועדה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, בראשות השופט בדימוס אליהו וינוגרד (להלן: "ועדת וינוגרד"), וביקורת המבקר התמקדה בסוגיות הנוגעות למוכנות העורף

והיערכות האזרחית לאיום מלבנון, לרבות אופן הטיפול בעורף במהלך המערכה.

העתק חלקים רלוונטיים מדוח מבקר המדינה "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (2007), מצורף ומסומן כנספח ע/3.

40. הנה כי כן, בכל אותם מקרים חריגים בהם התקיימה ביקורת אגב קיומה של מלחמה – זו לא התקיימה בזמן אמת: במלחמת המפרץ ובמבצע צוק איתן, מדובר היה בדוחות שהחלו להיכתב עוד קודם ללחימה, ובמנותק ממנה, ובמלחמת לבנון השנייה הוחלט על פתיחה בהליך בדיקה רק לאחר סיום המלחמה.

41. יתרה מכך, וגם לדברים אלו חשיבות לענייננו – כל הדוחות האמורים עוסקים במוכנות העורף ובהיבטים דפנסיביים של גופי הביטחון, ואף לא אחד מהדוחות האמורים עוסק ככלל בהחלטות שהתקבלו על ידי הדרגים הלוחמים, בוודאי שלא תוך כדי ניהול הלחימה בשטח.

42. אשר על כן, פתיחה בהליך ביקורת בזמן מלחמת חרבות ברזל הינו הליך תקדימי וראשון מסוגו, אשר מעולם לא נעשה כמותו בשעה שמדינת ישראל וצבא ההגנה לישראל שרויים בלחימה קשה מאין כמותה – מעולם לא נערך הליך ביקורת בנוגע למלחמה בזמן אמת; מעולם לא נבדקו הכוחות הלוחמים בזמן אמת; ומעולם לא נאלצו המפקדים הלוחמים להתמודד עם בקשות ממבקר המדינה בשעה שעליהם להיות מרוכזים כל כולם בניהול הלחימה ובהשגת מטרותיה, ובראשן ניצחון צבא ההגנה לישראל על אויבנו, והשבת החטופים והחטופות בשלום.

3.ג. פרוץ המלחמה ושינוי עמדתו הראשונית של מבקר המדינה לקיים

הליך ביקורת בסיומה

43. מזה למעלה ממאה ועשרים ימים, שמדינת ישראל נמצאת במלחמה קשה ועקובה מדם, אשר החלה בבוקר של יום שבת ה-7.10.2023, במתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה על מדינת ישראל.

44. מאז פתיחתה של המלחמה, מערכת הביטחון והצבא בפרט, גייסו את כלל משאביהם ללחימה מורכבת ורב זירתית, אשר עודנה מתקיימת בעצימות גבוהה ברצועת עזה, במקביל לקיומם של אירועים רבים בגבול הצפון ובשטחי יהודה ושומרון. כוחות לחימה רבים עודם נמצאים בשטחי האויב ולוקחים חלק במהלכי תמרון משמעותיים, תוך סיכון ממשי של חייהם.

45. וכך, מתוך תפיסה כי כלל מאמצי ומשאבי הצבא ומערכת הביטחון צריכים להתמקד בהבסת האויב והחזרת החטופים, ומתוך תפיסה של מבקר המדינה המכהן, המשיב 1, לפיה במצב הדברים הרגיל יש לערוך הליך בדיקה לאחר מעשה, ולא במהלכו, פרסם מבקר המדינה הודעה לציבור ביום 15.10.2023, לפיה משרד מבקר המדינה מתכנן לערוך ביקורת מקיפה ומשמעותית – לאחר סיום המלחמה – בנוגע לכלל הכשלים הנוגעים למתקפת הטרור של השביעי באוקטובר ולמלחמת חרבות ברזל:

"מבקר המדינה מתניהו אנגלמן: [...] משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור עומד לצד התושבים, הפצועים והמפונים בכל דבר שיצטרכו. זאת לצד קיום ביקורת מקיפה ומשמעותית, בתום המלחמה, על שלל הכשלים

במישורים המדיני, הצבאי והאזרחי".

העתק הודעת מבקר המדינה מיום 15.10.2023, מצורף ומסומן כנספח ע/4.

46. מבקר המדינה חזר על עמדתו זו, אף בהודעה שפורסמה בהודעה לציבור מיום 13.11.2023, לפיה **הקשב של צבא ההגנה לישראל ושל מערכת הביטחון בזמן מלחמה צריך להיות נתון לדבר אחד בלבד – למלחמה עצמה ולניצחון על האויב:**

"כפי שמסרתי בהודעה מטעמי במהלך ביקורי בשדרות בשבוע הראשון לפרוץ המלחמה, משרד מבקר המדינה יערוך ביקורת מקיפה ונוקבת במועד שאקבע לצורך בחינת הכשלים המדיניים והביטחוניים שאפשרו למחבלי החמאס לטבוח ולפגוע באופן אכזרי בכ-1,400 אזרחי ישראל ובכוחות הביטחון ולחטוף 239 ילדים, קשישים, נשים וגברים השוהים עתה ברצועת עזה וליבנו עימם ועם בני משפחותיהם. הביקורת תבחן את פעילותם של כלל הדרגים - הדרג המדיני, הדרג הצבאי והדרג האזרחי על ציר הזמנים בתקופה שלפני פרוץ המתקפה הנתעבת, במהלך ימי המתקפה ובפעולות שננקטו לאחריה. **עם זאת, הבהרתי כי בעת הזו חובתנו לתמוך בצה"ל ובכוחות הביטחון כך שיעסקו בדבר אחד - ובו בלבד - הניצחון על אויבנו, שכן זוהי מלחמת קיום בארצנו.**"

העתק הודעת מבקר המדינה מיום 13.11.2023, מצורף ומסומן כנספח ע/5.

47. והנה, על אף האמור לעיל, בסוף חודש דצמבר האחרון, באופן תקדימי ובניגוד להודעתו המקורית בעניין מועד עריכת הביקורת, מבקר המדינה פרסם הודעה לציבור לפיה הנחה את צוותי העבודה במשרדו לפתוח בהליכי הביקורת בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, **לרבות ביחס לדרג הצבאי והביטחוני – וזאת תוך כדי שהמלחמה מתנהלת.**

48. בכלל זאת, הובהר כי כובד המשקל של ביקורת המדינה לשנת 2024 ייוחד להליך הביקורת האמור, וכי רשימת נושאי הביקורת המתוכננת להיבחן במשרד מבקר המדינה היא מקיפה וכוללת עשרים ושניים נושאים מרכזיים. למעשה, החלטה זו אינו משאירה אפשרות לחקירה מטעם גופים ממלכתיים אחרים, ובראשם ועדת חקירה ממלכתית עתידית שתקום.

49. לפי ההודעה רשימת הנושאים כוללת, בין היתר, את התנהלות הדרג המדיני והצבאי באירועי השבעה באוקטובר; ההיערכות המודיעינית לפני השבעה באוקטובר; תפיסת ההגנה על גבול עזה לפני פרוץ המלחמה; כשירות כיתות הכוננות ביישובי עוטף עזה לפני פרוץ המלחמה; המאבק הכלכלי במימון פעילות חמאס; ומחסור בציוד ללוחמים.

העתק הודעות מבקר המדינה מהימים 20.12.2023 ו-27.12.2023, מצורף ומסומן כנספח ע/6.

50. בהתאם לכך, על פי פרסומים בתקשורת, מבקר המדינה שלח בתחילת ינואר מכתבים לכלל הגורמים במערכת הביטחון, ובהם לרמטכ"ל, לשב"כ, למוסד, למל"ל ולאמ"ן, ובמסגרתם הודיע על כוונתו לפתוח בהליך ביקורת מפורט ויסודי במערכת הביטחון, בשלל נושאים הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר, לתקופה שקדמה להם ולמלחמת חרבות ברזל.

העתק כתבתה של טובה צימוקי "מיומני מבצעים ועד סיכומי דיון: המסמכים המסווגים שדורש המבקר על 7 באוקטובר" Ynet, מיום 16.1.2024, מצורף ומסומן כנספח ע/7.

51. לצד זאת, במכתב שנשלח מטעמו של מבקר המדינה אל הרמטכ"ל, ביום 7.1.2024, הודגש כי רק הליך הביקורת בנוגע למערכת הביטחון ולצבא ההגנה לישראל בפרט, **כולל כבר שלושים ושלושה נושאי ביקורת מרכזיים**, ובהם: מהלך האירועים בשביעי באוקטובר, לרבות פעילות צה"ל והשב"כ; הגנת הגבול ברצועת עזה לפני פרוץ המלחמה; תהליכי עבודה בקהילת

המודיעין בעקבות המידע על התוכניות ההתקפיות של חמאס ; הבקרה המודיעינית בקהילת המודיעין ובמל"ל ; תפיסת הביטחון הלאומי והשפעתה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל ; ו"ביטחון מידע – שקיפות צה"ל לאויב". נושאים אלה הינם נושאים הנוגעים בלב הלחימה, ובפעולות של מערכות הביטחון וצה"ל.

52. עוד במסגרת המכתב, ביקש המבקר כי הרמטכ"ל ינחה את כלל הגורמים המקצועיים בצה"ל "לשתף פעולה באופן מלא עם צוותי הביקורת, לרבות זמינות בקביעת פגישות, העברת חומרים, נדרשים ונגישות למסמכים ומאגרי מידע, כל זאת בהתאם לצרכי הביקורת."

53. על מנת שלא "להפריע למאמץ המלחמתי", ביקש המבקר מהרמטכ"ל לקבוע גורמי קשר בכל המערכים הצבאיים שבלחימה, על מנת שיוכל לעמוד עימם בקשר כדי "לקיים את הביקורת באופן יעיל ומהיר...", תוך שהמבקר מציין כי "פגישות עם הדרג הבכיר ובעלי תפקידים רלוונטיים בדרג הלוחם תתקיימנה בהמשך".

54. כן ציין המבקר כי יש להשלים את הביקורת "בפרק זמן מצומצם", "שימשכו חודשים אחדים", וכי היא מחייבת "זמינות גבוהה ומענה מהיר לצורכי הביקורת".

העתק מכתבו של מבקר המדינה לרמטכ"ל מיום 7.1.2024, מסומן ומצורף כנספח ע/8.

ג.4. התנגדות הדרגים המקצועיים – הביטחוניים והמדיניים – להליך

הבדיקה של מבקר המדינה, ומיצוי ההליכים מטעם העותרת

55. ביום 17.1.2024, פנתה העותרת במכתב למבקר המדינה, ובו ביקשה כי יבהיר את הצורך בחקירת הגורמים הביטחוניים והצבאיים בתקופת המלחמה עצמה.

56. במכתבה, עמדה העותרת על הקשיים הרבים שיש בהחלטת מבקר המדינה לפתוח בחקירה כל עוד המלחמה מתנהלת. כך, ציינה העותרת, ישנו חשש ממשי כי עבודת הביקורת תגזול זמן יקר מגופי הביטחון תוך פגיעה במאמץ המלחמתי, וזאת כדי להסביר ולנמק מסמכים אשר יימסרו לביקורת וכן זמן שיוקדש לבירוקרטיה, ובעיקר לאיסוף המידע הנדרש.

57. בנוסף, פירטה העותרת כי כוונת מבקר המדינה לפתוח בבדיקה מקיפה למעשה תייתר או לחלופין תיפגע בוועדת חקירה ממשלתית או ממלכתית אם וכאשר תוקם. לבסוף תיארה העותרת את החשש הכבד להשפעת שיקולים זרים על עיתוי הפתיחה בבדיקה בזמן המלחמה, ואת החשש כי דוח הביקורת ישמש להמשך התקפות על הגורמים הביטחוניים, מצד בכירי הממשלה.

העתק מכתבה של העותרת למבקר המדינה מיום 17.1.2024, מסומן ומצורף כנספח ע/9.

58. ביום 18.1.2024 פנתה העותרת ליועצת המשפטית לממשלה בבקשה כי תנחה את הגורמים הביטחוניים והצבאיים על השלכות החלטת המבקר לפתוח בבדיקה מטעמו.

59. לצד הקשיים אשר תוארו לעיל, הדגישה העותרת בפני היועצת המשפטית לממשלה את החובה להביא לידיעת כלל הגורמים הביטחוניים והצבאיים כי דוח של מבקר המדינה עשוי לשמש כראיה מנהלית כנגד כל מי שיוזכר בו, ועל כן עולה הצורך כי כלל המעורבים יונחו בעניין המשמעות העתידית שתהא לכל חומר או עדות שיאספו על ידם כאשר תקום וועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה.

העתק מכתבה של העותרת ליועצת המשפטית לממשלה מיום 18.1.2024, מסומן ומצורף כנספח ע/10.

60. ביום 22.1.2024 השיב היועץ המשפטי למבקר המדינה למכתבה של העותרת מיום 18.1.2024.
61. במענה נכתב כי הסמכות להחליט במה לטפל ובאיזה מועד נתונה לשיקול דעתו הרחב של מבקר המדינה וכי הבדיקה הינה בדיקה מקיפה אשר בודקת את כלל הדרגים – המדיני, הצבאי והאזרחי.
62. בנוסף, הודגש כי ביצוע הביקורת יהיה בהתאם להתפתחות המלחמה וזאת כדי לאפשר לצה"ל להתמקד בלחימה וכי אין זה חריג כי מבקר פותח בבדיקה עוד בזמן מלחמה. לעניין זה המשיב 1 אף העלה שורת טיעונים עובדתיים בנוגע למקרי עבר בהם פתח מבקר המדינה בהליך ביקורת של הדרג הצבאי תוך כדי ניהול לחימה.
63. לבסוף נטען כי אין בפתחה בביקורת משום לאיין או לפגוע בהקמת ועדת חקירה, וכי דוח הביקורת דווקא יכול לשמש כבסיס להקמת ועדת החקירה.

העתק מענה היועץ המשפטי למבקר המדינה לעותרת מיום 22.1.2024, מסומן ומצורף כנספח ע/11.

64. ביום 24.1.2024 פנה הרמטכ"ל למבקר המדינה בבקשה כי יידחה את מועד תחילת הביקורת. בפנייתו הדגיש הרמטכ"ל כי כוונת המבקר לבצע ביקורת אך לאפשר לצה"ל להתמקד בלחימה, עומדת בסתירה למתכונת המתוכננת של הביקורת. בנוסף הדגיש הרמטכ"ל כי הביקורת תסיט את קשב המפקדים מהלחימה; תפגע ביכולת התחקור המבצעי ובאיכותו ולא תאפשר את הפקת הלקחים ההכרחית לשם השגת יעדי המלחמה. לבסוף ציין הרמטכ"ל כי אין תקדים לקיום ביקורת במתכונת המוצעת, בזמן מלחמה.

העתק מכתב הרמטכ"ל למבקר המדינה מיום 24.1.2024, מסומן ומצורף כנספח ע/12.

65. ביום 25.1.2024 השיב מבקר המדינה לפנייתו של הרמטכ"ל ובה הבהיר כי אין כוונה להפריע לצה"ל במאמץ המלחמתי. מבקר המדינה הדגיש כי הנחה את כלל הצוותים שלא לקיים סיורים בבסיסי צה"ל ופגישות עם גורמים בצה"ל, וכי הביקורות יפתחו בהתאם להתפתחות המלחמה תוך התחשבות במצב המלחמה והתפתחויות עתידיות אפשריות. כמו כן הדגיש המבקר כי ישנה חשיבות לכך שגוף חיצוני ועצמאי יבצע את הביקורת על כשלי צה"ל ואין להסתפק בכך שצה"ל יתחקר את עצמו. בנוסף הבהיר המבקר כי במידה ותמונה ועדת חקירה ממלכתית ייקבעו גבולות הגזרה ביחס לנושאים שייבדקו, בין הוועדה לבין משרד המבקר.

העתק מכתב מבקר המדינה לרמטכ"ל מיום 25.1.2024, מסומן ומצורף כנספח ע/13.

66. בד בבד, פנתה ביום 25.1.2024 העותרת למבקר המדינה, בשנית, במענה למכתבו מיום 22.1.2024. בפנייתה הדגישה העותרת כי אין חולק על סמכויות מבקר המדינה ליזום ביקורת ככל הנראה לו לנכון, אולם שאלת הפעלת שיקול הדעת בהחלטה לפתוח בביקורת בזמן מלחמה, היא הניצבת בלב העניין. ברקע הדברים הזכירה העותרת את מכתב הרמטכ"ל לדלעיל, ואת האמור בה על הפרעת הליך הביקורת לניהול הלחימה.
67. עוד הרחיבה העותרת ועמדה בפירוט על עצם היותה של פתיחה בביקורת במהלך מלחמה

תקדימית וחריגה, ולא כנטען במענה המבקר. כך הראתה העותרת כי הליכי ביקורת אשר התקיימו סביב מלחמת המפרץ ומבצע צוק איתן החלו עוד קודם ללחימה, והדוח על מלחמת לבנון השנייה החל להיכתב לאחר המלחמה.

68. עוד עמדה העותרת על הנטל הבירוקרטי הכרוך בביצוע ביקורת תוך כדי לחימה, וכן ציינה כי אם תתבצע הביקורת יש בה בהכרח על מנת לפגוע בכל ועדה עתידית שתקום, ובפרט אם דוח הביקורת יפורסם טרם תוקם ועדה, או טרם יתפרסמו ממצאיה. לבסוף טענה העותרת כי אין אלא לתהות כיצד דווקא מבקר המדינה אשר חרט על דגלו באופן שאינו משתמע לשתי פנים את התנגדותו לעריכת ביקורת בזמן אמת, אשר משנתו ולחם חוקו העלו על נס את ביקורת הבדיעבד ולאחר מעשה, וזאת על מנת שלא להכביד על הגופים המבוקרים, כיצד דווקא הוא פותח בבדיקה בזמן מלחמה, מעשה תקדימי כלשעצמו.

העתק מכתב העותרת למבקר המדינה מיום 25.1.2024, מסומן ומצורף כנספח ע/14.

69. במקביל, ובאותו היום פורסם בתקשורת כי מזכיר הממשלה, יוסי פוקס, פנה בשם ראש הממשלה למבקר המדינה בבקשה כי ימתין עם הפתיחה בביקורת. לפי הפרסום ביקש ראש הממשלה ממבקר המדינה לשקול לדחות את הביקורת בזמן המלחמה כי הדבר עלול לפגוע במאמץ המלחמתי. ראש הממשלה ביקש לדחות את הביקורת לגבי צה"ל וגם לגבי אנשיו - ובהם המזכיר הצבאי, הקבינט המדיני-ביטחוני, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומזכיר הממשלה. כך, הצטרף גם הדרג המדיני לחששות מפני פגיעה במאמץ המלחמתי אשר הועלו בפני המבקר.

העתק פרסומם של איתמר אייכנר וטובה צימוקי "נתניהו למבקר המדינה: תדחה את הביקורת" Ynet, מיום 25.1.2024, מצורף ומסומן כנספח ע/15.

70. ביום 28.1.2024 התקבל מטעם היועצת המשפטית לממשלה מענה לאקוני לפיו הפנייה התקבלה והועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

העתק מענה היועצת המשפטית לממשלה לעותרת מיום 28.1.2024, מסומן ומצורף כנספח ע/16.

71. לאחר שלא נתקבל מענה מטעם מבקר המדינה, וזאת על אף מכתב התשובה הארוך והמנומק שכתבה העותרת, ביום 31.1.2024 פנתה היא למעלה מהצורך, פעם נוספת, שלישית במספר במכתב תזכורת, ובו ביקשה לקבל מענה לטענותיה מיום 25.1.2024.

72. בנוסף הציגה העותרת בפני מבקר המדינה שורה של טענות שהובאו לידיה, ובהן כוונתו של מבקר המדינה לפרסם דוח ביניים מזורז תוך חודשים אחדים, ומבלי שימתין להקמת וועדת חקירה, ותוך שהיא חוזרת על טענותיה כי פרסום דוח על ידי המבקר בחודשים הקרובים, עלול לפגוע פגיעה קשה במאמץ המלחמתי, ועשוי להכשיל ועדת חקירה ממלכתית.

העתק מכתב העותרת למבקר המדינה מיום 31.1.2024, מסומן ומצורף כנספח ע/17.

73. גם לפנייה זו, לא התקבל כל מענה ענייני מטעם מבקר המדינה.

74. אשר על כן, לנוכח התעלמותו המכוונת של המשיב 1 מפניותיה של העותרת – ולאחר שעשתה כל שלאל ידה בניסיון למצות הליכים בטרם פנתה להליך משפט, וכן לאור הפגיעה הקשה בכוחות הלוחמים בשעה זו ממש, והפגיעה העתידית בוועדת חקירה ממלכתית - לא נותרה

בידי העותרת כל ברירה זולת פניה לבית משפט נכבד זה, בבקשה כי יתערב ויורה על מתן הצווים המבוקשים ברישא לעתירה וקיומו של דיון דחוף, לאור העילות שיפורטו להלן בטיעון המשפטי.

ד. הטיעון המשפטי

ד.1. התשתית הנורמטיבית

ד.1.א. סמכויות מבקר המדינה לפתוח בהליך ביקורת

75. **חוק יסוד: מבקר המדינה** קובע בסעיף 1 כי "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה".
76. **סעיף 2 לחוק יסוד: מבקר המדינה** קובע את גבולות הגזרה של המבקר בבואו לערוך ביקורת, וכך קובע הסעיף:
- "(א) מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על-פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה.
- (ב) מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקיין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך."
77. **סעיף 9 לחוק מבקר המדינה** מונה את הגופים אשר יעמדו לבקרתו של המבקר. בנוסף, באתר מבקר המדינה מופיעים גופים נוספים אשר עומדים לביקורת המבקר, ואשר במהותם הם גופים השייכים למדינה. כך, גם גופי הביטחון וצה"ל כפופים לביקורת מבקר המדינה.
78. **סעיף 10 לחוק מבקר המדינה** קובע את היקף הביקורת של המבקר, ומתייחס בין היתר לביצוע פעולות בהתאם להסמכה בחוק ולהתנהגות ביעילות ובטוהר המידות. כמו כן המבקר רשאי, על-פי הסעיף לבדוק כל ענין אחר שיראה צורך בו.
79. **סעיף 26 לחוק מבקר המדינה** קובע את סמכויותיו של מבקר המדינה ומי שמתמנה על ידיו באישור הועדה לביקורת המדינה בכנסת, תוך שהוא מעניק לו **מקצת** הסמכויות המוענקות לוועדת חקירה ממלכתית, ולמעשה קושר בין הליך הביקורת כבעל סמכות מוגבלת לעומת וועדת חקירה ממלכתית, מקום בו למבקר עומדות אך ורק הסמכויות הקבועות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-27(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968 (להלן: "**חוק ועדות חקירה**"), **בשינויים המחויבים**.
80. סמכויות אלה כוללות הזמנת עדים והצגת מסמכים; לחייב מתן עדות; לכפות התייצבות של אדם שלא ציית להזמנה; לצוות על גביית עדות בחו"ל; הטלת קנס על מי שלא התייצב או נדרש להמציא מסמך; תשלום הוצאות לעד שהוזמן.
81. הנה כי כן, למבקר המדינה עומדת הסמכות העצמאית לערוך ביקורת יזומה, המשתרעת על כל תחום ועל כל עניין. ואולם סמכותו האמורה של מבקר המדינה, אמורה לשקף את מעמדו של המבקר כרשות עצמאית ובלתי תלויה.
82. יצוין כבר כעת, כי אין העותרת חולקת על סמכותו של המבקר, אלא מבקשת להעמיד

לביקורת שיפוטית את אופן הפעלת שיקול הדעת העומד בבסיס ההחלטה.

2.4. מן הכלל אל הפרט

2.4.א. דרך המלך לחקר אירועי ה-7 באוקטובר – ועדת חקירה ממלכתית

83. לפי הדין הקיים, עומדת לממשלה האפשרות להגיע לחקר בלתי-תלוי של האירועים והכשלים שתוארו לעיל. תחת שיקול דעתה הנרחב של הממשלה נתונה לה הסמכות להקים ועדת חקירה ממלכתית, ובמקרה הצורך גם ועדת בדיקה ממשלתית.
84. כך, סעיף 1 לחוק ועדות חקירה קובע כי לממשלה הסמכות להקים ועדת חקירה ממלכתית:
- "ראתה הממשלה שקיים עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון ברור, רשאית היא להחליט על הקמת ועדת חקירה שתחקור בענין ותמסור לה דין וחשבון"
85. על פי חוק ועדות החקירה, לוועדת חקירה ממלכתית עומדים מלוא הסל סמכויות בחינה, בדיקה וירידה לפרטי הפרטים של מושא החקירה. כך, עומדת לראש הוועדה הסמכות לזמן עדים, לגבות עדויות בחו"ל ולהטיל סנקציות על עדים המסרבים להגיע (סעיף 9).
86. בניגוד לסמכויותו המוגבלות של מבקר המדינה – הנגזרות כאמור מסמכויותיה של ועדת החקירה הממלכתית – עומדות לוועדה סמכויות חקירה נרחבות היונקות את כוחן מפקודת הפרוצדורה הפלילית (מעצר וחיפוש). כך רשאית הוועדה להוציא צווי חיפוש (סעיף 12 לחוק) ואף לפעול לשם איסוף חומר בדרכים שונות – ותוך שהיא מוסמכת להפעיל פרקליטים מפרקליטות המדינה ושוטרים ממשטרת ישראל (סעיף 13 לחוק).
87. בנוסף, סעיף 14 לחוק ועדות חקירה קובע כי "עדות שנמסרה לפני ועדת חקירה או לפני מי שהוטל עליו לאסוף חומר כאמור בסעיף 13, לא תשמש ראיה בהליך משפטי, חוץ ממשפט פלילי בשל מסירת אותה עדות."
88. כמו כן, סעיף 15 לחוק ועדות חקירה מסדיר את האופן בו על יו"ר הוועדה לפעול **כאשר יש חשש כי פלוני עלול להיפגע מהחקירה או מתוצאותיה, לרבות הסתייעות בעורך דין.**
89. לצד הכלים המשפטיים האמורים לעיל, עומדת לוועדת החקירה הממלכתית אף חשיבות עליונה מהפן הציבורי. **עקרון הפומביות**, אשר מעוגן בסעיף 18 לחוק ועדות חקירה, הוא עיקרון מרכזי בעבודת ועדות חקירה. כך, ועדת חקירה נבדלת מעבודה המבקר בכך שהיא אינה מסתפקת בחומר המוגש לה אלא גם חוקרת באופן אקטיבי, ותוך שהיא מאפשרת לציבור לבחון את התנהלותה, את דפוסי עבודתה – ואף להגיע ולדבר בפני חבריה מקום בו סבור מי מאזרחי המדינה כי יש בכוחו להוסיף ולהעמיק בחומרים שהוגשו לוועדה.
90. יצוין, כי אף שעניין זה מעולם לא הוכרע, לנוכח יכולות החקירה והירידה לשורשם של פרטים הניתנת לוועדת החקירה, קיימת גישה לפיה המלצות ועדת חקירה ממלכתית מחייבות את הממשלה, למעט במקרים נדירים ויוצאי דופן (וראו לעניין זה דיון בבג"ץ 9223/10 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה ואח'** (פורסם בנבו, 19.11.2012).
91. **אין חולק כי האירועים שהובילו למחדל שהתרחש ב-7 באוקטובר, הטבח הנורא שהתבצע ומלחמת חרבות ברזל שהחלה בעקבותיו – הם עניין בעל חשיבות ציבורית.** מדובר באירועים שיזכרו בציבור הישראלי לדיראון עולם, ושנדרש כי יחקרו עד תום ויופקו מהם הלקחים על

מנת שלא ישנו כמותם, לעולם.

92. על פניו, מדובר בכשלים אשר מקיפים את כלל הדרגים הפיקודיים והניהוליים בממשלה, בכוחות הביטחון ובצה"ל, ומצריכים חקירה ובדיקה מעמיקים על מנת לרדת לשורשם של הפגמים ולהפיק מהם את הלקחים בצורה האפקטיבית ביותר.

93. משאלה הם פני הדברים, נדרשת חקירה על-ידי גוף בלתי תלוי, שיש לו את מגוון הכלים הגדול ביותר ואת העצמאות הגדולה ביותר, וכן נהנה מאמון הציבור באמצעות היכולת לעבוד בשקיפות.

94. **הגוף המתאים ביותר לבצע חקירה כזאת הוא ועדת חקירה ממלכתית.** זאת, כפי שגם ציין היועץ המשפטי למבקר המדינה במכתבו מיום 22.1.2024 אשר צורף **כנספח ע/11** בקובעו כי "אין חולק בדבר חשיבותה ותרומתה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר המלחמה והאירועים שהובילו למתקפת הטרור הרצחנית של ה-7 באוקטובר...".

95. על תרומתה של הקמת ועדה חקירה ממלכתית לחקר אירועים מכוונים, והחשיבות שבשמירה על עצמאותה נקבע בפסיקה אך לאחרונה בפסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת כלי השיט (בג"ץ 3921/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו, 22.07.2021) (להלן: "בג"ץ כלי השיט")), כדלקמן:

"בד בבד, השאלה אם ראוי כי הממשלה תחליט על הקמת ועדת חקירה או בדיקה, היא שאלה נפרדת. היועץ המשפטי לממשלה מצא כי בעקבות חקירת פרשת כלי השיט נחשפה תמונה מדאיגה, שאינה עומדת בסטנדרטים ראויים של רשות ציבורית, וכי נמצאו ליקויים המחייבים הפקת תובנות ולקחים בנוגע להליכי הרכש הביטחוני במדינה. בזהירות המתבקשת, ניתן לומר כי התמונה הלכאורית העולה מהחומר שלפנינו תומכת במסקנה זו וכי נותרו סימני שאלה המרחפים ממעל, שיש בהם כדי להטיל צל על תקינות תהליכי קבלת ההחלטות בתחום רכש כלי השיט. **בנסיבות אלו, דומה כי עריכת בחינה ביקורתית עצמאית באשר להליכי קבלת ההחלטות בנושא המדובר, היא צעד ראוי ומתיישב עם אינטרס השמירה על ביטחון המדינה**".

96. כאמור, לרשות ועדת חקירה ממלכתית עומדים מגוון של כלים על מנת לברר ולבדוק סוגיות מורכבות ורגישות לעומקן. ראו לעניין זה אביגדור קלגסבלד **ועדות חקירה ממלכתיות 80-81** (2001) (להלן: "קלגסבלד"):

"הוועדה [וועדת חקירה ממלכתית, הח"מ] נהנית מעצמאות וממרחב פעולה גדולים: בנוסף להוראות הדיוניות המקנות לוועדה סמכויות ממשיות ושיקול-דעת רחב, קובע החוק את סמכותה של הוועדה לצרף לדוח המלצות, והיא – ולא הממשלה – אחראית לפרסומו של הדוח. החוק מעניק לוועדה שיקול-דעת באשר לסדרי הדין ולדיני הראיות ומצייד אותה בסמכויות כפייה רחבות באשר לחיוב עדים להעיד ולהמציא מסמכים ומוצגים אחרים. החוק קובע כי, ככלל, דינוי הוועדה יתנהלו בפומבי ויפורסמו על-ידי הוועדה בתום פעולתה. הוראות מיוחדות חלות על נושא המצריך סודיות.

החוק פורס הגנה רחבה על עדים המופיעים בפני הוועדה. החוק אימץ את גישתה של ועדת סלמון בקבעו כי עדות שנמסרה לוועדה "לא תשמש ראיה בהליך משפטי, חוץ ממשפט פלילי בשל מסירת אותה עדות". החוק אף אימץ – אם כי בשינוי מסוים – את תפיסתה של ועדת סלמון בכל הקשור לזכות הטיעון של "פלוגי" העלול להיפגש מן החקירה או מתוצאותיה".

**החוק מעניק חסינות רחבה לוועדה ולחבריה והגנה מרחיקת לכת
לדיוני הוועדה ולמעמדה.**

97. בהתאם לסעיף 3 לחוק ועדות חקירה, ככלל, ועדת חקירה ממלכתית תורכב לכל הפחות משלושה חברים, אשר מתמנים על-ידי נשיא בית המשפט העליון. יושב ראש הוועדה יהיה שופט של בית המשפט העליון או שופט של בית משפט מחוזי (בהווה או שפרש). בכך, משתקפים ביתר שאת עצמאותה ואי תלותה של הוועדה, כמו גם אפשרותה לבצע את עבודתה ללא מעורבות של שיקולים זרים.
98. דומה כי, מגוון הכלים העומד לרשות הוועדה, העצמאות ממנה נהנית היא ועקרון הפומביות אשר מעניק לה את אמון הציבור – הופכים אותה לגורם המתאים ביותר לחקור את מחדלי ה-7 באוקטובר.
99. ודוק. לוועדת חקירה ממלכתית סמכות רחבה לזמן בפניה **כל אדם** אשר עדותו עשויה להיות רלוונטית לתחקור ובדיקה של האירועים נשוא הבדיקה. לכך ישנה חשיבות ורלוונטיות במיוחד בכל הקשור לאירועי ה-7 באוקטובר, לאור היקף האנשים אשר היו חשופים לזוועות ולמחדלים שהתחוללו באותו היום ולאחר מכן – החל מאזרחי העוטף, חברי כיתות הכוננות, ויתר האזרחים וכלה בבעלי תפקידים בכוחות הביטחון והמשטרה אשר פעלו בגבורה.
100. כמו כן, קלגסבלד בספרו מתייחס לעניין פומביות דיוני הוועדה ומדגיש את ההיבט הציבורי המאפיין את ועדת החקירה הממלכתית באומרו כי זו נועדה, בין היתר, **"לשכך סערה ציבורית המתאפיינת, במשבר אמון בין הציבור ובין הממשלה"** (קלגסבלד, עמ' 19).
101. **העניין הציבורי** הוא שורש הרעיון בהקמת ועדת החקירה הממלכתית. **הבסיס הרעיוני של ועדות חקירה מחובר בטבורו לעקרון ההגנה על אמון הציבור ברשויות**, ומשכך הסוגיה שתידון בוועדת החקירה היא כזו שמטרידה ומסעירה את הציבור הרחב, ומצויה בדין ובדברים ציבוריים סוערים ונוקבים בין כותרות העיתונים, משדרי החדשות, שיחות הסלון היומיומיות והשיח ברשתות החברתיות (להתייחסויות בפסיקה לגישה זו, ראו: ע"פ 2910/94 **יפת נ' מדינת ישראל**, (2) 353, 290 (1996); בג"ץ (ירושלים) 2148/94 **גלברט נ' נשיא בית המשפט העליון ויושב-ראש ועדת החקירה לבדיקת אירוע הטבח בחברון**, מח(3) 573, פס' 7-5 לפסק דינו של השופט חשין (1994)).
102. קצרה היריעה מלהרחיב על החשיבות של אמון הציבור ברשויות. חשיבותו של אמון הציבור בשירות הציבורי ובכך שפעולות רשיות השלטון נעשות לטובת האינטרס הציבורי, על בסיס הליך הוגן וראוי, הוא מקור הכוח והלגיטימציה של רשות מנהלית בכל פעולה ציבורית שלה. כך, למשל, נקבע בע"פ 121/88 **מדינת ישראל נ' דרויש**, פ"ד מה(2) 663 (1991), כי האמון שרוחש הציבור היא תנאי הכרחי לקיומו של שלטון תקין – ובהתאם, ועדה פומבית של אנשי מקצוע אשר תדון ותפרסם דוח – היא הדרך להשיב את אמון הציבור ברשויות המדינה לאחר האסון הנורא של השביעי באוקטובר.
103. תחולתו הרחבה של עקרון פומביות הדיון על ועדות חקירה ממלכתיות, מאפשרת להגשים בצורה מלאה ואפקטיבית שלוש תכליות מרכזיות שעומדות ביסוד ועדת החקירה עצמה. **האחת**, היא שיפור איכות עבודת הוועדה, תחת עינו המבקרת והבוחנת של הציבור. ההנחה היא כי פרסום עבודת הוועדה מהווה ערובה לכך שהוועדה מנהלת את דיוניה באופן איכותי,

רציני ולטובת האינטרס הציבורי.

104. **השנייה**, היא חיזוק אמון הציבור ברשויות. זאת, על בסיס התפיסה כי ועדה המנהלת את דיוניה במחשכים והרחק מעינו הבוחנת של הציבור, בבודקה כשל מערכת רחב היקף, מכוסה בעננה של סודיות באופן שעשוי להביא את הציבור הרחב לפקפק בהגינות הליך החקירה ותקינותו.

105. **השלישית**, היא זכות הציבור לדעת, ולקבל זרימה שוטפת ומהימנה של מידע על פעילותן של רשויות מנהליות, ובמיוחד על מקרים בהם סטתה הרשות מהנורמה הראויה, וזאת אף כבסיס לחופש הביטוי של הפרט.

106. הולמים לעניין זה דבריה של כב' הנשיאה ד' ביניש, בבג"ץ 258/07 **גלאון נ' וועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון**, סב(1) 648 (2007) (להלן: **"עניין גלאון"**):

"הנחת המוצא היא כי פומביות הדיון תורמת ל**שיפור איכות ההחלטה הניתנת בסוף ההליך**. ההנחה היא כי עינו המבקרת של הציבור עשויה "לבטל כל אפשרות של שפיטה מתוך משוא פנים ודעה קדומה" [...] פרסום הדיונים בהליך השיפוטי או בהליך מעין-שיפוטי תורם לחיזוק אמון הציבור ברשויות הציבור בכלל, ובגוף הדן בעניין בפרט. באמצעות פומביות הדיון, הצדק לא רק נעשה אלא גם נראה, וכך נמנע הרושם שהדין נעשה במסתרים ומשיקולים נעלמים..."

העיקרון בדבר פומביות הדיון מבוסס גם על זכות הציבור לדעת וכן על חובת הגילוי החלה על רשות ציבורית. זכותו של הציבור לקבל מידע על אופן פעולתן של רשויות ציבוריות, מאפשרת ביקורת ציבורית על הרשויות - ביקורת שהיא מאבני היסוד של המשטר הדמוקרטי... לכך יש להוסיף כי מימושה של זכות הציבור לדעת על-ידי פרסום אופן פעולתה של הרשות הציבורית ברבים, תורמת לגיבוש סדר היום הציבורי ומסייעת לפרטים בחברה לגבש את עמדותיהם על-ידי ליבון גלוי של הבעיות והחלפת דעות באופן חופשי על-בסיס המידע שמתפרסם." (פס' 6 לפסק דינה של כב' הנשיאה ד' ביניש).

107. לצד זאת, לוועדת חקירה ממלכתית נתונים גם הכלים להטיל חיסיון וחובת סודיות על עניינים אשר עשויים לפגוע בביטחון המדינה. כך, אך לאחרונה עמד בית המשפט הנכבד בעניין בג"ץ כלי השיט על יעילותה וחשיבותה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית כדי לבחון את הצמרת הביטחונית של צה"ל ומערכת הביטחון:

"אדגיש כי האמור לעיל הוא תמונה לכאורית שעולה מתוך החומר שבפני בית המשפט. ייתכן שלכל התמיהות דלעיל יש תשובות טובות ואפילו מצוינות, אך לא למותר לציין כי ראש הממשלה נמנע בתגובתו מלהשיב על תמיהות שהועלו בעתירות ובתצהירים, ובחר להפנות לדברים ולהסברים שניתנו על ידי האלוף עמידרור לחלק מהנושאים. אף יש להניח שלא ראוי לדון בפומבי, ושמה גם לא במסגרת חקירה פלילית רגילה, בשאלות אלה או בחלקן מטעמים של בטחון המדינה. אך דווקא בשל כך, **המסגרת של ועדת חקירה ממלכתית שדיוניה, כולם או חלקם, יכולים להיערך בדלתיים סגורות תוך הטלת חיסיון וחובת סודיות, יכולה להתאים לבירור ולבחינה של הדברים ולטיהור אווירת החשד והספקות**. בכירים בצמרת הביטחונית של צה"ל ומערכת הביטחון, לרבות עובדי מדינה, שמעולם לא הוטל בהם דופי ושמעולם לא נטען כי הם פועלים מתוך שיקולים פוליטיים או שיקולים זרים, עומדים אף הם תמיהים לנוכח התמונה הלכאורית המצטיירת ולנוכח אירועים שהם עצמם היו עדים להם בתוקף תפקידם". (פסקה 67 לפסק דינו של כבוד השופט עמית בעניין בג"ץ כלי השיט).

108. לפיכך, קבע כבוד השופט עמית בסוף דבריו, כי "עריכת בחינה ביקורתית עצמאית באשר

להליכי קבלת ההחלטות בנושא המדובר [פרשת כלי השיט – הח"מ], היא צעד רצוי המתיישב עם אינטרס השמירה על ביטחון המדינה. (פסקה 101 לפסק דינו של כבוד השופט עמית בבג"ץ כלי השיט).

109. בנסיבות המקרה דן, בהן הפגיעה בערכי היסוד ובאינטרסים החיוניים לביטחון המדינה היא כה קשה והרסנית, ונדרשת בדיקה מעמיקה שתאפשר הפקת לקחים משמעותית, מתחיבת הפעלה של סמכות זו להקמת ועדה בלתי-תלויה לבדיקה וחקירה של אירועים חמורים אלו.

ד.2.ב. ועדת חקירה של מבקר המדינה בעת הזו תפגע באופן הפעולה של ועדת

חקירה ממלכתית

110. ראשית, תבקש העותרת לציין פעם נוספת את המובן מאליה: אין חולק על סמכותו של מבקר המדינה לקיים ביקורת אפקטיבית, מקצועית, חזקה ויעילה על כלל הגופים המבוקרים והנושאים המסורים לתחומו.

111. העותרת אף תדגיש, כי היא שמה לעצמה, שנה אחר שנה, כאחד מיעדי העל המתחדשים שלה – את חיזוק מעמד מבקר המדינה ושמירה על עצמאותו.

112. ומשום אלו, העתירה דן לא עוסקת בשאלת סמכותו של המבקר להורות על עריכת ביקורת. אלא, שהעתירה עוסקת בשאלת הפעלת שיקול הדעת אשר הובילה להודעה על עריכת ביקורת יזומה על התנהלות הצבא בעת מלחמה, בשעה שבה מיטב לוחמי, מפקדי וקציני צבא הגנה לישראל מחרפים נפשם וגופם בהגנה על מדינת ישראל – ובכלל כן, הבהילות לפתוח בביקורת בעת הזו.

113. אכן, סעיף 2(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה מסמיך את המבקר לפתוח בביקורת יזומה בנוגע ל"חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך". 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)). וכן בבג"ץ 6700/19 אליעזר דוד הברפלד נ' מבקר המדינה (נבו) (04.02.2020).

114. עם זאת, תחילתו של הליך ביקורת בעת הזו, כאשר לא ברור עדיין מתי תסתיים הלחימה, ומתי תקום אותה וועדת חקירה מיוחדת אשר תוכל לבחון באופן רב מימדי ולעומקם של דברים את התנהלות כלל הגורמים במערכת עובר לפרוץ המלחמה ובוודאי ניהולה – יש בה בהכרח על מנת לפגוע בכל ועדה עתידית שתקום, ובפרט אם דוח הביקורת יפורסם טרם תוקם ועדה, או טרם יתפרסמו ממצאיה.

115. חמור לא פחות מכך – ואף אולי יותר – פרסום דוח ביקורת עתידית, הנשען על ביקורת שנעשית בעת הלחימה, ואשר לא תאפשר לבעלי התפקידים העומדים לביקורת להגיב כראוי מבלי שתפגע יכולת הלחימה שלהם – תביא בהכרח לפרסום דוח ביקורת אשר עשוי לעמוד כנגד גורמים במערכת, ובאופן שעשוי לעמוד כנגדם בכל ועדה ממלכתית אשר תקום בעתיד.

116. בהתאם להוראת סעיף 30 לחוק מבקר המדינה ולפסיקה, דו"ח של מבקר המדינה עשוי לשמש

כראיה מנהלית כנגד מי שיוזכר בו, וכחלק מכל הליך עתידי – לרבות פעולותיה של וועדת חקירה אשר תקום.

117. שימוש מעין זה בדוח מבקר המדינה כבר הוכר כאפשרי על ידי בתי המשפט, לרבות בית המשפט הנכבד וראו, למשל: בש"א 4886/01 **אברהם קרמר נ' בזק** (נבו, 23.10.2001); בש"א 11204/02 **שמעון שטרית נ' אריסון השקעות בע"מ** (נבו, 19.7.2002); בג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות נ' מדינת ישראל**, פ"ד נט(2) 14; בג"ץ 8192/04 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, פ"ד נט(3) 145; בג"ץ 2126/99 **מתי דה-הס נ' עיריית תל אביב-יפו**, פ"ד נד(1) 468; בג"ץ 8335/09 **קרן דולב לצדק רפואי נ' שר הבריאות** (נבו, 16.2.2012).

118. כמו כן, מפני שדומה כי ישנה הסכמה רחבה בקרב גורמים פוליטיים בכירים ובקרב משרד מבקר המדינה לכך שתקום וועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר, שימוש במשאבים של משרד מבקר המדינה בעת הזו על-מנת לבצע בדיקה של אותם האירועים בדיוק עשוי להוביל לבזבוז של משאבי הציבור, ולחוסר ביעילות.

119. ועדת חקירה מוקמת כמעין מוסד נפרד ובלתי תלוי במוסדות המדינה הקיימים והמתפקדים, בעוד שריכוז משאביו של מבקר המדינה לבחון ולחקור את הכשלי המלחמה והטבח בעת הזו מסית מהקשב, הפניות והיכולות של מוסד המבקר כמוסד חשוב שנדרש לעמוד איתן ופנוי לטפל בנושאים שונים בעת הזו. ולבל נשכח כי בכובעו השני של מבקר המדינה הוא משמש כנציב תלונות הציבור, תפקיד חשוב ורגיש מאין כמוהו במיוחד בעת הזו.

120. התייחס לכך גם האלוף יעקב (מנדי) אור, העותר 2, ששימש כמשנה מנכ"ל מבקר המדינה וכממונה על ביקורת מערכת הביטחון וכל ארגוני הביטחון במשרד מבקר המדינה, בתצהירו אשר צורף לעתירה וסומן **כתצהיר "א"**.

121. האלוף אור העיד בתצהירו לעניין הבדיקה בסיומה של מלחמת לבנון השנייה, וחלוקת הגזרות שנעשתה בין משרד מבקר המדינה, שבדק את העורף, לבין ועדת הבדיקה הממשלתית בראשות השופט וינוגרד, שקיבלה סמכויות של ועדת חקירה ובדקה את חזית הלחימה. "חלוקת גזרות זו", העיד האלוף אור, "אפשרה בדיקה שלמה ללא 'התנגשות' בין בדיקת המבקר לבין חקירת ועדת וינוגרד. כך נמנעה כפילות בדיקות ונבדקים ונמנע שיבוש תהליכי חקירה אפשריים. באותו אופן ביצענו גם את בדיקת 'המשט התורכי'".

122. ובענייננו, מסמכים ועדויות אשר יינתנו בשלב זה ובעיצומה של המלחמה במסגרת חקירת המבקר עלולים שלא להגיע באותה התצורה האותנטית לשלב הבדיקה של וועדת חקירה, ובכך – מעבר לחוסר היעילות ולבזבוז המשאבים הציבורי – גם לפגוע ולסכל ממש את פעולתה של וועדת חקירה, לכשתקום.

123. בנוסף, חקירתו של מבקר המדינה אינה נעשית באופן פומבי, ואין הוא נוהג לחשוף את כלל העדויות והחומרים עליהם הוא הסתמך במהלך בדיקתו. דיוניו אינם חשופים ושקופים לציבור, וכאמור הכלים הדיוניים בהם יכול הוא לעשות שימוש מוגבלים מאוד ביחס לכלים הנתונים לוועדת חקירה ממלכתית.

124. משום חוסר השקיפות והיעדר שיתוף הציבור בהליך הכנת דוח המבקר, הרי שהוא נהנה מלגיטימיות מופחתת בקרב הציבור ועל כן גם לא נהנה מאמון הציבור. זאת בניגוד כאמור

לוועדת חקירה ממלכתית, אשר מתנהלת ככלל בדלתיים פתוחות וזוכה לאמון רחב מן הציבור.

125. כך גם לוועדת חקירה ממלכתית נתונים הכלים על-מנת להבטיח את זכויותיהם של מי שהוזמן להעיד בפניה, וזאת באמצעות הבטחת ייצוג הולם, המצאת חומר הראיות למי שעלול להיפגע מראש, תשלומי הוצאות ועוד. לרשות הוועדה עומדים גם כלים מרחיקי לכת יותר על מנת לכפות התייצבות ומתן עדות בפניה, וכן כלים נוספים דוגמת הוצאת צווי חיפוש ואיסוף חומרים מגורמים מדיניים שונים, לרבות פרקליטות המדינה (ראו בסעיפים 12-15 לחוק ועדות חקירה).

126. בנוסף, בניגוד להליך בדיקה של מבקר המדינה, במסגרת ועדת חקירה ממלכתית היועצת המשפטית לממשלה רשאית להתייצב לפני ועדת חקירה, לקחת חלק בחקירת העדים ולהשמיע את דבריה (ראו בסעיף 16 לחוק ועדות חקירה).

127. ולבסוף, במסגרת ביקורת המדינה מבוצע הליך בדיקה ולא חקירה, והכלים שעומדים לרשות המבקר מוגבלים. ראו לעניין זה תצהירו של האלוף אור, אשר צורף **בתצהיר "א"** לעתירה. האלוף אור העיד בתצהירו, כי " ביקורת המדינה נסמכת בעיקר על מסמכים ותיעוד (אשר החוק אכן מחייב העברתם ללא דיחויי למבקר על פי דרישתו), דבר אשר לא תואם את הליך הרוח של חזית הלחימה. כמו כן, מאחר ולאור ניסיוני הרב, הליך ביקורת המדינה אינו הליך חקירה אלא בדיקה, אין ביקורת המדינה יכולה לגבות עדויות כגוף חוקר, קרי לעמת ולאמת בתהליך חקירתי מחייב את דברי האנשים כפי שהם מוסרים אותם בע"פ לאנשי ביקורת המדינה."

128. לאור סמכויותיה הרחבות של וועדת החקירה, היא תוכל לסייע בתשאול וגביית עדות לא רק מעובדים המשויכים לגופים מבוקרים על-ידי מבקר המדינה, אלא מכל אדם. בכך נכללים כאמור אזרחים שהם תושבי עוטף, בני ובנות משפחות החטופים, חברי כיתות הכוננות וגם בעלי תפקידים שכבר לא מכהנים בתפקיד ציבורי – ולאור רוחב היריעה של האירועים אשר התרחשו ב-7 באוקטובר ישנה חשיבות רבה כי כל עדות כזו תשמע (וראו לעניין זה עדותו של האלוף אור בתצהירו).

129. על כן, דומה כי חרף חשיבותו של מוסד מבקר המדינה וסמכותו הרחבה והעצמאית לערוך בדיקה בנושאים שונים, האירועים שהובילו לטבח ה-7 באוקטובר ולמלחמת חרבות ברזל הם כל כך חריגים וקיצוניים, מושפעים ומשפיעים על כל הציבור הישראלי, והמחדלים שהובילו אליהם נטועים עמוק בכל אחד מהדרגים הפיקודיים, הניהוליים והפוליטיים הבכירים במדינה – עד כי ישנו צורך כי רק ועדת חקירה ממלכתית, עצמאית ובלתי תלויה תחקור את אותם האירועים.

ד.2.ג. ביקורת בזמן אמת בעיצומה של מלחמה תפגע בהשגת מטרות

הביקורת, והופכת את הביקורת לכלי שאינו אפקטיבי

130. דרך המלך היא כי הליך הביקורת מטעמו של מבקר המדינה יתבצע בדיעבד, לאחר סיומו של האירוע ולא לפני כן, ובכך נוצר הגבול הראוי בין תחום הביצוע והליכי קבלת ההחלטות לתחום הביקורת. ביקורת בזמן אמת נתפסת ככזו ההופכת את מבקר המדינה מניה וביה

למעין שותף לעשייה, וכך אף יש בה כדי להפחית מהאחריות המוטלת על הגופים המבוקרים. מהבחינה הזו, ביקורת לאחר מעשה, מותירה את האחריות בחצריו של הגוף המבוקר ואף עולה בקנה אחד עם חזקת חוקיות המנהל (אליעזר גולדברג, **סוגיות בביקורת המדינה**, עמ' 52).

131. על פי הגישה הרווחת, הליך ביקורת מקצועי ומקיף דורש ריחוק ופרספקטיבה מהתרחשותם של האירועים המבוקרים. כך, ביקורת בזמן אמת לא מאפשרת ככלל לקבל את תמונת המצב המלאה, ולכן עלול להיווצר קושי להצביע על הליקויים ועל המסקנות המלאות מהאירוע (יורם רבין, יובל חיו, ענבל עפרון-וינשטיין, "ביקורת מדינה בזמן אמת" **היבטים בביקורת רשויות המדינה**, עמ' 123 (2023) (להלן: "**ביקורת מדינה בזמן אמת**").

132. הדבר נכון ביתר שאת, כאשר "האירוע" הנבדק בהליך הביקורת הוא מלחמה – אשר במהותה מהווה **אירוע דינאמי ומתפתח**. במובן הזה, הליך ביקורת בזמן אמת ידרוש מגופי מערכת הביטחון הנבדקים להעביר חלק מהקשב שלהם להליך הביקורת, **באופן העלול לפגוע הן בהליך הבדיקה והן באירוע הלחימה עצמו**.

133. מחד, בזמן מלחמה, קיימת חשיבות רבה לכך שמלוא הקשב של גופי מערכת הביטחון יהיה נתון להתפתחויות הלחימה ולמאמץ המלחמתי עצמו; ומאידך, הליך ביקורת על אירוע דינאמי כמו מלחמה, יהיה **לא אפקטיבי ועלול לסכל את היכולת של מבקר המדינה להצביע על הליקויים שהתבצעו באירוע מלחמתי שעוד נמצא בעיצומו**.

134. לדברי המלומד בנימין גייסט "בשלב הביניים של תהליך המינהל, יש מקום נרחב לחילוקי דעות מוצדקים ביחס להערכת התוצאות. הביקורת תתקשה לדעת יותר ממקבלי ההחלטות והמציעים, שהם בדרך כלל מומחים ומתמצאים יותר בפרויקט [...] מסקנתה של הביקורת תהיה יותר משכנעת לאחר שהושגו התוצאות (בנימין גייסט "ביקורת המדינה: עקרונות ומושגי יסוד" **עיונים בביקורת המדינה**, 12 (2000)).

135. חשש נוסף מביצוע ביקורת בזמן אמת, הינו שבעלי התפקידים בגוף המבוקר, החוששים שימצא ליקוי בהתנהלותם, עלולים לעכב את ביצוען של פעולות מסוימות עד שהליך הביקורת יסתיים. (יורם רבין, יובל חיו, ענבל עפרון-וינשטיין, "ביקורת מדינה בזמן אמת" **היבטים בביקורת רשויות המדינה**, עמ' 123 (2023) (להלן: "**ביקורת מדינה בזמן אמת**").

136. ולא בכדי, אם כן, בהיסטוריה של מדינת ישראל לא התקיימה ביקורת על מלחמה בזמן את ותוך כדי לחימה. ראו לעניין זה תצהירו של האלוף אור, העותר 2, אשר צורף לעתירה ומסומן כתצהיר א'. האלוף אור העיד בתצהירו כך:

"ראשית למיטב ידיעתי ובכל שנותיי כממונה על ביקורת מערכת הביטחון, במסגרתו למדתי על כלל עשית ביקורת המדינה בנושאי מערכת הביטחון מאז הקמת משרד המבקר כאמור, **לא נערכה כל ביקורת על הלחימה בשדה הקרב (חזית הלחימה) על ידי מוסד מבקר המדינה**. ככל הידוע לי, **ההימנעות מביקורת של מבקר המדינה על נושא זה אינה הייתה קביעה אקראית, אלא החלטה שכלתנית אשר נבעה מניתוח יסודי של היכולות, התועלות והיעילות של מוסד מבקר המדינה בעניין, מהסיבות אשר אפרט להלן אשר מגיעים מידיעתי ומניסיוני**.

כך, מצד אחד, חזית הלחימה הנה ממלכת אי הוודאויות, כך שהיא דינמית ומשתנה, לעתים אף בצורה קיצונית ומהירה. בהתאם לכך, לעיתים רבות

ההחלטות בעניין משתנות בתכיפות ובקצבי זמן קצרים, הן מבחינה טקטית והן מבחינה אופרטיבית, ולעיתים אף שונות מבחינה מהותית מההחלטות שהתקבלו בהערכות המצב הקודמות שנגעו באותה סוגיה. השיקולים לביצוע שינויים בהחלטות אלו אינם מעוגנים תמיד בתרשומות סדורות, וזאת עקב הקצב הדינמי והמהיר של השינויים אשר מושפע בין היתר גם על ידי פעילות האויב."

137. וזאת, בניגוד לתשובתו של היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה במענה לפניות העותרת, מיום 22.1.2024, אשר צורף **כנספח ע/11** לעתירה. כאמור, בתשובתו, קבע היועץ המשפטי למשרד המבקר כי "אין זה חריג שמבקר המדינה מתחיל בהליך ביקורת בזמן המלחמה."
138. כראייה לכך, הביא היועץ המשפטי למבקר המדינה במכתבו את דוחות הביקורת שנערכו בכל הנוגע **למבצע צוק איתן, מלחמת לבנון השנייה, וכן מלחמת המפרץ**.
139. והנה, בכל הזהירות והכבוד, העותרת תטען כי עצם ההפניה לדוחות אלו, תוך ציון העובדה כי הם מעידים על כך שאין זה חריג שמבקר המדינה **מתחיל** בהליך ביקורת בזמן מלחמה – יש בו על מנת להטעות את הקורא, ועולה ממנו חוסר דיוק משווע.
140. כך, כפי שתיארה העותרת בפרק העובדתי, דו"חות הביקורת שהזכיר היועץ המשפטי במכתבו **לא נכתבו תוך כדי הלחימה, או שכתבתן הופסקה בזמן המלחמה**. על כן, אין בהיסטוריה של מדינת ישראל מקרה שבו דו"ח ביקורת של מבקר המדינה נכתב תוך כדי שמתנהלת מלחמה, כפי שגם הצהיר האלוף אור, העותר 2, בתצהירו.
141. אם כן, הליך ביקורת בזמן אמת על התנהלות גופי מערכת הביטחון, בזמן שהמלחמה עודנה מתנהלת, עשוי לפגוע בהתנהלותם של גופי מערכת הביטחון הנתונים לביקורת, לרבות באופן הליך קבלת ההחלטות המבצעיות, **באופן שעלול להביא לפגיעה אנושה במאמץ המלחמתי ואף לפגיעה בחיי אדם**.
142. ראו בעניין זה תצהירו של האלוף אור, לפיו ביקורת על מלחמה בזמן אמת "עשויה להגיע למסקנות שגויות טועות ומטעות העלולות להשפיע על בניין כוח שגוי, תפיסות תורתיות שגויות הנוגעות בסיכומו של יום בחיי אדם וגורל לחימה ומלחמה עתידית".
143. עוד ראו גם תצהירו של תא"ל (מיל) ד"ר דני אשר, אשר צורף לעתירה וסומן **כתצהיר "ג"**, לפיו "זיקוק הלקחים הרלבנטיים ויישומם המושכל הצליח, בעיקר, כאשר מרווח הזמן בין האירועים [אירועי המלחמה ואירוע הביקורת, הח"מ] היה רחב ואיפשר, לפני הכול, מאמץ נרחב לאיסוף שיטתי של עדויות וניתוח מהלכים."
144. על פי מבקר המדינה לשעבר, אליעזר גולדברג, "בעצם כניסתו של מבקר המדינה להליך של ביקורת טרם סיום הביצוע וקבלת תמונה מלאה, יש משום התערבות בלתי סבירה ואף בלתי מוצדקת." (אליעזר גולדברג, סוגיות בביקורת המדינה, עמ' 52).
145. מה אם כן הם אותם מקרים חריגים הצדיקים ביקורת בזמן אמת? על פי מבקר המדינה הנוכחי, המשיב 1, העולה בקנה אחד עם עמדתו של גולדברג, מקרים אלה מוצדקים רק כאשר יש חשש לנזק בלתי הפיך או לאסון:

"ככלל, ביקורת בזמן אמת מעוררת קשיים, ונכון להשתמש בה רק במקרים מיוחדים שבהם אין אפשרות לדחות את הביקורת לזמן אחר, כגון מצבים שבהם יש חשש לנזק בלתי הפיך או לאסון" (מתניהו אנגלמן "דברים לזכרו" היבטים בביקורת רשויות המדינה, עמ' 24 (2023)).

146. הטעם העיקרי התומך בעריכתה של ביקורת בזמן היא, אם כן, סיוע במניעת תוצאות הרסניות. טעם זה זכה לכינוי "הסלע המתגלגל", אשר נטבע על ידי מבקר המדינה לשעבר, יצחק טוניק: "סלע לא יציב עומד להתנתק מראש הר, להתדרדר ולפגוע באנשים הניצבים למרגלותיו. האם על המבקר הצופה במחזה לחכות עד לפילת הסלע והפגיעה בציבור האנשים, או שמא עליו להתריע ולפעול לסילוק הסלע מבעוד מועד, ובכך למנוע את האסון הממשמש". (ביקורת מדינה בזמן אמת, עמ' 124).

147. והנה כי כן, על פי הדעה הרווחת, **ביקורת בזמן אמת תערוך רק באותם מקרים חריגים בהם יש חשש למימוש של נזק בלתי הפיך, וכדי למנוע תוצאה הרסנית.**

148. נדמה כי עניינו אינו נמנה עם אותם מקרים. הליך הביקורת נוגע, כך על פי מבקר המדינה, למלחמת חרבות ברזל ולאסון של אירועי הטרור הרצחני של ה-7 באוקטובר, במסגרתו נהרגו למעלה מ-1300 אזרחים וחיילים ולמעלה מ-250 אזרחים וחיילים נחטפו לשטחי רצועת עזה. בד בבד, מאות אלפי אזרחים, תושבי קו העימות, נדרשו להתפנות מבתיהם לתקופה בלתי ידועה, ורוב שטחי מדינת ישראל נמצאו תחת איום של טילים. כלומר, בנסיבות המקרה, **האסון כבר התממש. הסלע כבר התגלגל, נזק בלתי הפיך כבר קרה – וכעת, מטרת המלחמה היא להביא לניצחון על האויב ולהשבת החטופים משטח רצועת עזה.**

149. כך קבע גם האלוף אור בתצהירו, כאשר התייחס לכך כי "...בעת הזאת אנו אחרי הנזק והאסון של ה-7 אוקטובר, הלחימה בשדה הקרב עדיין בעיצומה באינטנסיביות ודינמיות מובהקת, טרם בוצעו תחקירי הצבא וטרם הוחלט על ועדת חקירה שסביר שתוקם, ואין את הפרספקטיבה לחקר האירוע הכולל. **משכך, וכעולה מכל התובנות שצינתי קודם, מסקנתי המקצועית הינה שכניסת ביקורת המדינה בעת הזאת ניזקה גדול לאין ערוך מתועלתה.**"

150. במצב האמור, אם כן, לא ניתן להגיד שמתקיימות אותן נסיבות מיוחדות, המצדיקות קיומה של ביקורת בזמן אמת ואשר מונעות את עריכת הביקורת בסיום המלחמה.

151. ויוער, כי אין העותרת חולקת על כך שישנם המצבים המחייבים ביקורת בזמן אמת – ואולם ברי כי זוהי אינה העת לעריכתה של ביקורת מעין זו.

ד.2.ד. ועדת חקירה של מבקר המדינה בעת הזו תפגע במאמץ המלחמתי

152. אם כן, **מכלל האמור עולה כי הליך הביקורת אשר מבצע מבקר המדינה הוא הליך ביקורת תקדימי – אשר כמותו מעולם לא נעשה בשעה שמדינת ישראל וצבא ההגנה לישראל שרויים בלחימה קשה מאין כמותה. מעולם לא נפתחה חקירה בזמן אמת, מעולם לא נבדקו הכוחות הלוחמים בזמן אמת, ובהתאם - מעולם לא נאלצו המפקדים הלוחמים להתמודד עם בקשות ממבקר המדינה בשעה שעליהם להיות מרוכזים כל כולם בניהול הלחימה ובהשגת מטרותיה.**

153. כאמור, על פי הפרסומים, מבקר המדינה פנה לאמ"ן, לשב"כ ולמוסד, וביקש הערכות מצב,

תוכניות מבצעיות, פקודות הגנה וסיכומי מודיעין, וכי בתגובה, מקורות ביטחוניים טענו – כך על-פי הפרסומים - כי מדובר בטרחה בירוקרטית אשר עלולה להוביל לחשיפת מסמכים מודיעיניים סודיים ביותר במהלך הקרבות.

154. בהתאם, פתיחה בחקירה על-ידי מבקר המדינה של הדרג הצבאי והביטחוני, בעוד שהמלחמה עדיין מתנהלת עשויה לפגוע פגיעה של ממש במאמץ המלחמתי.

155. כך, דרישה של מסמכים ותחקירים מגורמים צבאיים וביטחוניים בכירים, כל עוד אותם גורמים ממש עסוקים בניהול לחימה עיקשת וארוכה מזה למעלה משלושה חודשים, מהוה עול בירוקרטי וגוזלת זמן ופנאי אשר נדרשים להיות מושקעים כעת בלחימה. כל עיסוק אחר, לרבות איסוף המסמכים והסתייעות בגורמים משפטיים לצורך כך – עשוי לפגוע באופן משמעותי בלחימה.

156. ודוק. היה זה המשיב 4, ראש המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל, רב אלוף הרצי הלוי אשר בעצמו הודיע למבקר המדינה, במכתבו אשר צורף כנספח ע/12 ובאופן שאינו משתמע לשתי פנים, כי עריכת ביקורת בעת הזו **תסיט את קשב המפקדים בלחימה; היא תפגע ביכולת התחקור המבצעית ובאיכותו; והיא לא תאפשר את הפקת הלקחים ההכרחית לשם השגת יעדי המלחמה** (סעיף 4 למכתבו של המשיב 4, אשר צורף כנספח ע/12 לעתירה).

157. בהתאם, המשיב 4 ביקש כי מועד תחילת הביקורת ייקבע באופן שיאפשר לצה"ל להקדיש את הקשב ואת המשאבים הראויים לשם ניהול הלחימה (סעיף 5 למכתבו של המשיב 4, אשר צורף כנספח ע/12 לעתירה).

158. נזכיר, כי בעת הזו ביקש המבקר מכלל הגורמים במערכת הביטחון וברשויות השונות מסמכים מסווגים רבים הנוגעים ללחימה ולימים אשר קדמו לה, בצורה אשר מטילה עול על ראשי המערכות, ובאופן אשר מאלץ אותם להשקיע זמן יקר לטובת העניין תוך כדי המלחמה ומבלי שיש להם את היכולת להסביר את המידע המבוקש.

159. העברת מסמכים אלו לידי גורמים במשרד המבקר, תוך הוצאתם מחזקת אלו האמונים על ניהול המלחמה עשויה להביא לחשיפתם של מסמכים מסווגים, הדלפות ופגיעה של ממש בניהול הלחימה, בכוחות הלוחמים ובעלי התפקידים העומדים בראשם.

160. התייחס לכך גם האלוף אור בתצהירו, בקובעו כדלקמן:

“מניסיוני בביקורת המדינה הקדישו מפקדים ואחראים אחרים קשב מוחלט במשך שעות רבות מאד לביקורת שנגעה ישירות אליהם “וליוו” את הביקורת מתחילתה. קשב זה בלט עוד יותר באופן מובהק בבדיקת אירועים משמעותיים, ציבורית וארגונית, ובאופן קיצוני כאשר היה נראה שסוגיית האחריות האישית חלה עליהם. כך למשל בבדיקת העורף האזרחי במלחמת לבנון השנייה- הקדישו בעלי התפקידים הבכירים, ובצדק, עשרות רבות של שעות קשב הם עצמם ועם עורכי דינם. כך הם בחנו כל מסמך שיצא מידיהם וביצעו פגישות רבות עם אנשי מבקר המדינה ומבקר המדינה עצמו. כך היה גם לגבי בדיקות אחרות מסווגות יותר.

על אף שאני מבין כי נראה לנו הגיוני והכרחי לבצע ביקורת ולהסיק ממנה מסקנות אשר ישפיעו הן על עתידם האישי של המבוקרים והן על ההיערכות הלאומית והארגונית הנובעת מאותן מהן, איני מעלה על הדעת מצב שבו הביקורת תסיט מהותית את קשב המפקדים והאחראים על ניהול הלחימה בשדה הקרב בעיצומה של המלחמה, כך שהם ישקיעו כל רגע נתון בניהול

הלחימה, הכרעת האויב ושלוש כוחותינו. כמפקד לשעבר בשדה הקרב ומבקר לשעבר של ארגוני הביטחון הייתי רוצה שכל מעייני המפקדים העוסקים בניהול הלחימה בשדה הקרב יהיו מסורים לחזית הלחימה...

161. דומה אם כן, כי בהפעלת שיקול הדעת של מבקר המדינה ובבחירתו לפתוח בהליך הביקורת בעת הזו, לא הביא הוא במארג שיקוליו את הפגיעה הקשה בלחימה של צה"ל, את הפגיעה במפקדיו ובחייליו, ואולי החמור ביותר – את הפגיעה ביכולתו של צה"ל להפיק לקחים תוך כדי לחימה, ובאופן שעשוי להציל חיי אדם.

3.4. עילות ההתערבות

162. העותרת תטען כי מתוך כלל האמור לעיל, עולה כי החלטתו של מבקר המדינה לפתוח בהליך הביקורת בעת הזו לוקה בפגמים קשים בשיקול הדעת, איננה מידתית, מעלה חשש כבד לקיומם של שיקולים זרים אשר אינם ממן העניין – ואינה סבירה באופן קיצוני היורד לשורשו של ההליך – וכפי שתרחיב להלן בחלק זה של העתירה.

3.4.א. החלטת מבקר המדינה לחקור את כוחות הביטחון בעת הזו אינה

מידתית

163. במהלך השנים פיתחה הפסיקה כלל חשוב הנוגע להפעלת שיקול הדעת המנהלי, והוא הכלל המחייב את הרשות להפעיל את שיקול דעתה במידתיות. פירוש הדבר הוא כי שיקול הדעת השלטוני הופעל כדין רק אם האמצעי בו בחרה הרשות לנקוט בסופו של דבר לשם הגשמת התכלית השלטונית הוא במידה הראויה ולא מעבר לכך (וראו, אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המנהלי (2008) (להלן: "שרגא, המשפט המנהלי") בעמוד 263).

164. עניינה של עילת המידתיות כעילת ביקורת, היא בבחינת הקשר שבין מטרתה של הפעולה המינהלית, לבין האמצעי שנבחר לשם קידומה. המידתיות בוחנת, אפוא, את האיזון שבין מטרה לאמצעי (ברק-ארז משפט מינהלי 771 (כרך ב, 2010)).

165. על עילה זו כתב כב' השופט נ. סולברג כי:

"שלושה יתרונות טמונים בה, בעילת המידתיות: ראשית, היא מחזירה את בית המשפט ל"מגרשו הביתי", לדון בנורמות משפטיות, עניינים שביחס אליהם מומחיותו עימו. שנית, ביקורת שיפוטית על רשויות המנהל לשם הגנה על חירויות היסוד של הפרט היא הביקורת השיפוטית ה"קלאסית". זהו הביטוי המובהק ביותר לתפקידו של בית המשפט בחברה דמוקרטית. שימוש בעילת המידתיות, חלף "בריחה" אל מחוזותיה העמומים (והנעימים) של הסבירות המהותית, יזכה אפוא למידה רבה יותר של הכשר דמוקרטי; שלישית, בניגוד לעילת הסבירות המהותית, עילת המידתיות נהנית מיתרון מתודולוגי. מזה חצי יובל עילת המידתיות זוכה לדיון ענף – הן במשפט החוקתי, הן במשפט המנהלי; עבודה רבה נעשתה באשר לפיתוחה והמשגתה. במובן זה עילת המידתיות מספקת מענה לחיסרון משמעותי המאפיין את עילת הסבירות המהותית – הבניית שיקול הדעת." (נעם סולברג "על ערכים סובייקטיביים ושופטים אובייקטיביים" השילוח 37 18 (2019))

166. אף הפסיקה התייחסה למבחן זה. כך פירש את עילת המידתיות כב' השופט (כתוארו דאז) חשין, בפס' 52 לחוות דעתו בבג"ץ 2355/98 ישראל סטמקה נ' שר הפנים, נג (2) 728 (1999):

"מבחן המידתיות מרכזי עצמו באמצעים להשגתה של מטרה. הנחת- המוצא היא, שהמטרה – כשהיא לעצמה – מטרה ראויה היא, והשאלה אינה אלא אם אף האמצעי להשגתה של המטרה אמצעי ראוי הוא. בהחילנו את עילת המידתיות נזכור עוד זאת, כי כעוצמת הזכות הנפגעת או כעוצמתה הפגיעה בזכות כן תהא עוצמת הקפדתנו עם הרשות בעילת המידתיות".

167. במהלך השנים, פיתחה הפסיקה בישראל שלשה מבחני משנה, אשר ייעודם לבחון האם אכן לוקה ההחלטה בהעדר מידתיות: "מבחן ההתאמה הרציונאלית", הבוחן קיומו של קשר רציונאלי בין המטרה אותה מבקשת הרשות להשיג לבין האמצעי שנקט להשגתה; "מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה", אשר כשמו כן הוא, ומחייב את הרשות לבחון מספר חלופות מקלות לשם הגשמת המטרה; וכן "מבחן המידתיות במובנה הצר", המבחין בין הפגיעה בזכות לבין התועלת הצומחת ממנה. (וראו לעניין זה, שרגא, המשפט המנהלי בעמוד 268; בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל, נח (5) 807 (2004) (להלן: "פרשת בית סוריק").

168. על מנת שהחלטה של הרשות תחשב מידתית, עליה לעמוד במצטבר בשלושת המבחנים, הווה אומר, החלטה שאינה מקיימת ולו אחד מהמבחנים הנ"ל, תהא בחזקת החלטה שאינה מידתית:

"רק אם שלושת מבחני משנה אלה מתקיימים ניתן לומר כי האמצעי שנקט על-ידי הרשות השלטונית בהגשמת מטרתו הוא מידתי. לא די בקיומו של אחד או שניים ממבחני משנה אלה. נדרש קיום בו-זמני של שלושתם. לא פעם מצויות כמה דרכים שבהן ניתן לצאת ידי חובת המידתיות. במצבים אלה יש להכיר במיתחם מידתיות (הדומה למיתחם הסבירות). כל אמצעי שהרשות בוחרת בו בגדרי המיתחם הוא מידתי" (פרשת בית סוריק, פס' 53 לחוות דעתו של הנשיא ברק).

169. אם כן, העותרת סבורה שיש לבחון את החלטתו של מבקר המדינה לפתוח בביקורת על הדרג הביטחוני והצבאי בעת שהלחימה עודנה מתנהלת לפי מבחני המידתיות.

170. העותרת תטען כי החלטת המבקר לא עומדת במבחני המידתיות כפי שנקבעו בפסיקה (בבג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, נא(4) 1 (1997)), והם: מבחן הקשר הרציונאלי בין האמצעי למטרה; מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה; ומבחן המידתיות במובן הצר, ועל כן, נדרשת התערבותו של בית המשפט הנכבד.

ד.3.א.1. מבחן המשנה ה-I: הקשר הרציונאלי בין האמצעי למטרה

171. עניינו של מבחן המשנה הראשון של המידתיות הוא בבחינה אם האמצעי שנבחר על ידי הרשות משיג את מטרתו. כפי שמעירה פרופ' ברק-ארז בספרה, השאלה אם האמצעי משיג את תכליתו חייבת להיזקק למבחן הסתברותי, היינו: מה צריכה להיות ההסתברות שהאמצעי ישיג את המטרה? מבחן זה, מעירה פרופ' ברק-ארז, עשוי לייבא אל מבחן המשנה מבחנים הסתברותיים אחרים שנדונו בפסיקה, דוגמת מבחן הוודאות הקרובה שאומץ בבג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים פ"ד ז 871, 884 (1953).

172. כלומר, אפשר שבבואו לבחון את מידתיות האמצעי בו נקטה הרשות, יידרש בית המשפט לבחון האם התקיימה ודאות קרובה לכך שהאמצעי ישיג את מטרתו.

173. בענייננו, דומה כי האמצעי שנבחר על-ידי מבקר המדינה – חקירה של כוחות הביטחון וצה"ל בעיצומה של הלחימה, אינו משיג את מטרתו – ביקורת אפקטיבית והפקת לקחים.

174. זאת, משום, שכפי שתיארה העותרת, ביקורת על מצב לחימה תוך כדי שהלחימה מתנהלת בשטח אינה אפקטיבית, ואינה משיגה את מטרות הביקורת. הדרגים הבכירים בצמרת ההנהגה הביטחונית מושקעים כל כולם בניהול הלחימה הארוכה והעיקשת, ואינם פנויים לספק את המסמכים, החומרים, העדויות והמידע הנדרש כדי לטובת ביקורת שבעתיד תוביל להפקת לקחים.

175. כמו כן, במצב לחימה ההחלטות דינמיות ומתקבלות באופן תדיר כך שתמונת המצב משתנה, ובאופן שאינו מאפשר להעמיק אחר תהליכי קבלת ההחלטות בעודן הן מתקבלות.

176. על כן, מבחן הקשר הרציונאלי בין האמצעי למטרה אינו מתקיים בענייננו.

ד.3.א.2. מבחן המשנה ה-II – אמצעי שפגיעתו פחותה

177. די בהיעדר הקשר בין האמצעי לבין המטרה כדי להביא לפסלות ההחלטה על הליך בדיקה בזמן אמת, חלף קיומה של אלטרנטיבה לבירור האירועים – ועדת חקירה ממלכתית. אולם גם אילו היה מתקיים קשר כאמור, דין האמצעי שנבחר להיפסל בשל אי-עמידתו במבחן המשנה השני של המידתיות – מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה.

178. מבחן המשנה השני מחייב את הרשות לבחור, לשם מימוש מטרותיה, את האמצעי שפגיעתו בזכויות אדם היא הקטנה ביותר. הפעלתו של מבחן-המשנה פשוטה: יש להשוות בין חלופות הפעולה בהתאם למידת פגיעתן בזכויות הפרט [ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 779].

179. ובענייננו, דומה כי מבחן זה אינו מתקיים ביתר שאת – שהרי קיים אמצעי ברור שפגיעתו פחותה משמעותית: **דחיית פעולות הביקורת עד לסיום הלחימה**.

180. העותרת תדגיש, כי היא עומדת על עצמאות מוסד המבקר המדינה ועל חשיבותה של ביקורת אפקטיבית לטובת קידום ערכי מנהל תקין. אבל, **טרם בשלה העת**.

181. קיים בבירור אמצעי אשר ישיג את מטרותיה של ביקורת אפקטיבית, והוא קיום הביקורת לאחר סיום פעולות הלחימה, והשהייתה כל עוד מתקיימת הלחימה.

182. כל זאת, במקביל להקמת ועדת חקירה ממלכתית, אשר היא כאמור האמצעי המתאים ביותר לחקור את האירועים, ופגיעתו פחותה נוכח היותו מוסד עצמאי ובלתי תלוי, בעל הכלים המתאימים שהוקם לצורך מטרה זו בדיוק.

ד.3.א.3. מבחן המשנה ה-III – מבחן האמצעי המידתי

183. ענייננו של מבחן זה בהכרעה נורמטיבית – האם התכלית אליה חותרת הביקורת של מבקר המדינה בעת הזו חשובה דיה כדי להצדיק את הפגיעות הכרוכות בהשגתה?

184. אלא שבענייננו, קיום הביקורת בעת הזו עשויה להוביל לפגיעה הקשה ביותר אותה אפשר לשאת – פגיעה בחיי אדם ובעתידה של מדינת ישראל.

185. שהרי כל הפרעה לכוחות הלוחמים כעת תסיט את הקשב שלהם ואת יכולתם לבצע את

המטרה אליה נשלחו לשדה הקרב.

186. על כן, דומה כי האמצעי אותו בחר מבקר המדינה – חקירת כלל הדרג הביטחוני והצבאי בעת לחימה אינו מידתי, לאור הפגיעה הקשה בהשגת מטרות הלחימה והסכנה הנשקפת לחיי אדם.

187. לכך, מצטרפת גם הפגיעה בפעולתה של וועדת חקירה ממלכתית שתקום, לאור שיבוש הליכי פעולתה בעת חקירת המבקר כעת.

188. הנה כי כן, לאחר שהדגימה העותרת בפרוטרוט כיצד החלטת המבקר אינה צולחת ולו אחד ממבחני המידתיות, לא נותר אלא לקבוע כי דין ההחלטה חד הוא – בטלות.

ד.3.ב. לנוכח האמור החלטת מבקר המדינה לחקור את כוחות הביטחון בעת

הזו מעלה חשש כבד כי יסודה בשיקולים זרים

189. משהוצגה בפני בית המשפט הנכבד התמונה הרחבה לעניין החלטת המבקר לפתוח בחקירה בעת הזו, תטען העותרת כי דינה של ההחלטה בטלות, בגין החשש הכבד לשיקולים זרים אשר עומדים בבסיסה וזאת נוכח תוכנה, נסיבות קבלתה והיעדר הנימוקים להצדיקה.

190. אמת, לעותרת אין את הכלים לחשוף שיחות אשר התנהלו בחדרי חדרים אשר הביאו את מבקר המדינה להחליט, למרות התנגדות גורמים פוליטיים וציבוריים רבים, לפתוח בחקירה של הדרג הצבאי תוך כדי הלחימה המתנהלת ובעת הזו, וחרף ההסכמה הרחבה על הקמת ועדת חקירה.

191. ואולם, סבורה העותרת כי אף בלי להיות "בוחנת כליות ולב" (וראו: עע"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פס' 38 לפסק דינו של כבוד השופט עמית (נבו, 14.9.2010) (להלן: "עע"מ הבית הפתוח בירושלים")), הרי שהתנהלות מבקר המדינה לכל הפחות מעלה את החשש הכבד שמא הליך קבלת ההחלטות שלו נגוע כל כולו בשיקולים זרים, באופן המחייב לבדו את התערבות בית המשפט הנכבד.

192. על הפסול בקבלת החלטה משיקולים זרים עמד בית המשפט נכבד זה פעם אחר פעם. בין היתר, עמד על כך כב' המשנה לנשיא, השופט אלון, בציינו:

"רשות ציבורית, הממנה עובד בשירות הציבורי, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו, שנאמנות זו צריך ותופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים, ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה" (בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח', בעמ' 33 (נבו, 3.12.1990)).

193. ידוע הדבר כי הרשות המנהלית מצווה להפעיל את שיקול דעתה בהתאם לסמכויותיה, על יסוד השיקולים הרלוונטיים ועל פי שיקולים אלו בלבד. כך אמר השופט (כתוארו דאז) גרוניס בבג"ץ 5968/05 עיריית חברון נ' מדינת ישראל (נבו, 1.3.2006):

"[...] כלל נקוט הוא בשיטתנו כי על הרשות המינהלית לפעול בכל מקרה ומקרה על יסוד שיקולים עניינים בלבד".

194. ומתוך כך, מבחינת עשה טוב וסור מרע, מקום בו חובת הרשות היא לפעול בהתבסס על שיקולים עניינים בלבד, אל לה לשיקול שיקולים זרים. גם בעולם המינהלי אין ואקום, ובאין שיקולים ענייניים בנמצא מצויה השרירותיות או מצויים הם השיקולים הזרים. כב' השופטת

פרוקציה בבג"ץ 9722/04 פולגת ג'ינס בע"מ ו-50 אחרים נ' ממשלת ישראל תק-על 2006(4) 3354, בפס' 13 לפסק דינה חזרה והבהירה: "רשות מינהלית המפעילה סמכות שלטונית חייבת להתחשב בשיקולים רלבנטיים, ובהם בלבד. עליה להתבסס על שיקולים ענייניים בלבד ולהימנע משיקולים זרים".

195. ומה הוא שיקול זר? כך בלשונו של השופט (כתוארו דאז) ברק בבג"ץ 953/87 א. פורז נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו, מב (2) 309 (1988) בעמ' 324 לפסיקתו:

"אכן, הרשות השלטונית... רשאית לפעול על-פי שיקול-דעתה, ובלבד ששיקול-דעת זה מקיים את כללי המשפט המינהלי הישראלי (החקוק וההלכת, המהותי והדיוני) בעניין הפעלתו של שיקול-דעת מינהלי. על-כן, חייב שיקול הדעת השלטוני לקחת בחשבון אותם שיקולים, הנופלים לדל"ת אמותיו של חוק המסמיך אותו להפעיל שיקול-דעת. שיקול החורג ממטרותיו של החוק המסמיך הוא שיקול זר, ועל-כן פסול, ואין הרשות השלטונית רשאית להתחשב בו. זאת ועוד: אין לה, לרשות השלטונית, חופש לעצב לעצמה את המטרות, שלשמן היא רשאית להפעיל את שיקול-דעתה. שיקול-דעת, המופעל מכוח החוק, חייב להתקיים במסגרת המטרות שהחוק קבע, ובמסגרת זו בלבד. אפילו נאמר בדבר חקיקה במפורש, כי שיקול הדעת הוא מוחלט, הרי גם אז מתפרש שיקול הדעת כמחייב את בעל הסמכות לפעול לשם הגשמת מטרות החקיקה שמהן יונקת סמכותו."

196. במקרה דנן, דומה כי בחינת מכלול השיקולים הענייניים הרחב – וכפי שהוצג להלן – מחייב קבלת החלטה שונה מזו אשר נתקבלה על ידי מבקר המדינה לפתוח בהליך ביקורת בעת הזו.

197. והרי, שיקולים אלו פרושים לאורך כל אורכה של עתירה זו, ומגובים בתצהיריהם של אנשי המקצוע אשר עבדו שנים רבות במשרד מבקר המדינה – ואשר היו אמונים בעצמם על ניהול הליכי ביקורת הנוגעים למבצעים צבאיים ולמלחמת לבנון השנייה. אל אלו מצטרפת פנייתו של הרמטכ"ל אשר כותב ברחל בתך הקטנה כי קיומו של הליך ביקורת בעת הזו יפגע בהכרח בדרגים הלוחמים, ויפריע למאמץ המלחמתי של צה"ל.

198. נוסף על דברים אלו, ובאופן שאינו ניתן לניתוק, עומדת הפגיעה במוסד המבקר עצמו, אשר על פניו משבית לעת הקרובה את כלל מערך הביקורת וממקד את כל כולו בביקורת על הליך הלחימה – תחת עריכת הביקורת החשובה על תחומים נוספים במדינת ישראל, וכאשר ישנה סמכות אחרת – טובה יותר – לערוך בדיקות אלו, בדמות וועדת החקירה הממלכתית.

199. העותרת תציין, כי המתינה ימים ארוכים בטרם פנתה לבית משפט נכבד זה, ומתוך מטרה לנסות ולמצות את ההליכים אל מול מבקר המדינה. יצוין, כי מלבד מכתב תגובה אחד, רצוף אי דיוקים וגדוש האשמות שאף הן אינן ממן העניין – בחר המבקר להתעלם מכלל פניותיה של העותרת, ותוך שהוא מסרב להביא בפניה – ולמעשה בפני הציבור – את טענותיו הטובות (ככל שקיימות כאלו) בדבר השאלות הקשות אשר מעלה הליך הביקורת התקדימי והחריג, ותוך התחמקות ממתן מענה לציבור בישראל.

200. כל אלו, מחזקים את החשש הכבד לפיו חובת הענייניות הופרה ונשקלו שיקולים זרים ביחס להחלטת מבקר המדינה לחקור בעת הזו את הדרג הצבאי.

201. אם כן, מסיכומם של דברים עולה כי צירופם של כלל אלו יחדיו: היותו של הליך ביקורת זה תקדימי וחריג; בניגוד לעמדת הצבא ובניגוד לפנייה מפורשת של הרמטכ"ל; ההליך חורג מהנוהג שהנהיג המבקר בעצמו ביחס לביקורת בזמן אמת; הסירוב להמתין לתום הלחימה

ולהקמתה של וועדת חקירה ממלכתית; הפגיעה במוסד הביקורת; וכן הפגיעה בכוחות הלוחמים ובגופי הביטחון – כל אלו מעלים את החשש הכבד שמא הליך הביקורת האמור נפתח מתוך שיקולים זרים אשר אינם ממנ העניין, ואשר נועד לשרת טעמים עלומים.

ד.3.ג. החלטת מבקר המדינה לחקור את כוחות הביטחון בעת הזו אינה

סבירה באופן קיצוני

202. עקרון על במשפט הציבורי הוא כי על הרשות להפעיל סמכויותיה בסבירות, ושהפעלה בלתי-סבירה של הסמכות היא עילה עצמאית שיכולה להביא אף לבטלותה של הפעולה שנעשתה, או לחיוב לפעול מקום שהרשות נמנעה באופן בלתי-סביר מפעולה (לעניין זה ראו למשל בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421 (1981), וכן בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה (1) 749 (1991) (להלן: "פרשת ז'רז'בסקי").

203. אך לאחרונה קבע בית המשפט הנכבד כי "עילת הסבירות נמנית עם עילות הביקורת המינהלית עוד משחר ימיו של המשפט הישראלי" (בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פס' 3 לפסק דינה של כבוד הנשיאה בדימוס חיות (נבו 01.01.2024) (להלן: "בג"ץ עילת הסבירות")), וכי "הביקורת השיפוטית על הרשות המחוקקת והמבצעת בישראל, הינה המנגנון האפקטיבי היחיד שיש בו כדי להגביל באופן ממשי את הכוח הריכוזי של הרוב" (בג"ץ עילת הסבירות, פס' 114 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות).

204. בעשורים האחרונים עיצבה ההלכה הפסוקה את עילת הסבירות, והיא משמשת כיום כמכשיר מרכזי וחיוני של הביקורת השיפוטית על המינהל, תוך שהיא ניצבת במוקד ההגנה על הפרט והציבור מפני שרירות השלטון. התייחסה לכך כבוד השופטת פרוקציה בפסקה 33 לפסק דינה בבג"ץ 5853/07 אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה נבו, 6.12.2007):

"על פי תפיסת המשפט המינהלי בדורות האחרונים משמשת עילת הסבירות כמכשיר מרכזי וחיוני של הביקורת השיפוטית על המינהל, והיא ניצבת במוקד ההגנה על הפרט והציבור מפני שרירות השלטון. באמצעות עילה זו, נבחנת הרציונליות שבהחלטת המינהל כמושג נורמטיבי, ולצורך בחינה זו נקבעו אמות מידה שעל בית המשפט לבחון, קרי: האם נשקלו על ידי הרשות המינהלית מלוא השיקולים הרלבנטיים לענין, והם בלבד, או שמא נשקלו שיקולים זרים וחיצוניים לענין; שנית, האם הרשות ייחסה לכל אחד מהשיקולים הרלבנטיים את משקלו היחסי הראוי, והגיעה באמצעות שקילה זו לנקודת איזון המצויה במתחם הסבירות הנתון לה. מיתחם סבירות זה עשוי להשתנות מענין לענין, בהתאם לנתוניו ולמאפייניו של המקרה. בלא הבטחה כי החלטת המינהל תהא סבירה ורציונלית, צפויים הפרט והציבור להיפגע פגיעה קשה. אין די בקבלת החלטה מינהלית בסמכות ובתום לב. על החלטה להיות רציונלית ונבונה במסגרת מיתחם שיקול הדעת הנתון לרשות המוסמכת"; וראו גם בפסקה 142 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות בעניין בג"ץ עילת הסבירות.

205. כן, עמדה הפסיקה על תפקידה של עילת הסבירות כמעין "מושג שסתום" שיכול לשמש כלי חשוב לאיתור החלטות מינהליות הנגועות בפגמים חמורים אחרים, כמו שיקולים זרים, מקום שקיים קושי ראייתי להוכיחם (בג"ץ עילת הסבירות, פס' 151 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות).

206. עוד נקבע ביחס לעילת הסבירות, כי סבירות היא תהליך הערכתי, במסגרתו הרשות נדרשת

לקבל החלטה תוך מתן המשקל הראוי בהתאם לנורמה החקיקתית לאינטרסים השונים הבאים בחשבון. ראו לעניין זה פסק דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) ברק בעניין בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון מז(2) 229 (1993) (להלן: "עניין אייזנברג"):

"עקרון יסוד של המשפט המינהלי הוא זה המחייב רשות שלטונית לפעול בסבירות (ראה בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור ואח' [41], בעמ' 445). משמעותה של הסבירות הינה, כי על הרשות השלטונית לאזן בין השיקולים השונים בהתאם למשקלם הראוי של אלה. "איזון הוא סביר, אם הרשות המוסמכת נותנת את המשקל הראוי, כלומר, המשקל המתבקש על-פי פירושה של הנורמה החקיקתית אותה מבצעת הרשות המינהלית, לאינטרסים השונים הבאים בחשבון" (בג"צ 389/80 [41] הנ"ל, בעמ' 445). "סבירות משמעותה שקילת כל השיקולים הרלוואנטיים, ומתן משקל ראוי לשיקולים אלה" (בג"צ 935/89, 940, 943 גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' [42], בעמ' 513). אכן, סבירות אינה מושג פיסוי או מטאפיסי. סבירות היא מושג נורמאטיבי. סבירות היא תהליך הערכת. היא איננה תהליך תיאורי. היא אינה מושג הנתחם רק על-ידי היגיון דדוקטיבי. היא אינה אך ורק ראציונאלית. סבירות משמעותה איתור השיקולים הרלוואנטיים ואיזון ביניהם על-פי משקלם [...]. החלטה היא סבירה, אם היא נתקבלה על-ידי מתן משקל ראוי לערכים השונים שיש לקחתם בחשבון". (עניין אייזנברג, בפסקה 51 לפסק דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) ברק).

207. עוד על-פי הפסיקה, עילת הסבירות מהווה בסיס משפטי להגנה מפני פגיעה חריגה בתקינות פעילות המנהל הציבורי (בג"ץ עילת הסבירות, פס' 164 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות).

208. אם כן, יש לבחון האם החלטת מבקר המדינה לבצע חקירה רחבה ומקיפה בעת הזו היא החלטה סבירה, וזאת בהתאם לנתוני ומאפייני אירועי הטבח ב-7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל.

209. בעניינינו, העותרת תטען כי החלטת המבקר לחקור את הדרג הצבאי ואת כוחות הביטחון, בעיצומה של לחימה קשה וממושכת מול כוחות אויב אכזר פוגעת בנושאים ביכולתם לנהל את הלחימה ולהשיג את מטרותיה. כל זאת, באופן אשר פוגע בתקינות המנהל הציבורי, ואך מסכן את המערכה הצבאית כולה.

210. כך, חרב הביקורת המתנוססת מעל החלטותיו של מפקד בכיר בשטח אשר נדרש לנהל את הלחימה ולקבל החלטות טקטיות עשויה לשבש את שיקול דעתו, ובאופן שיפגע ממש בלחימה.

211. ונזכיר, כי הרמטכ"ל בעצמו, וכן הדרגים המדיניים הבכירים סוברים כי חקירת כוחות הביטחון וצה"ל בעת הזו תפגע בלחימה.

212. לצד אלו, עומדת הפגיעה הממשית בכל הליך חקירה אמיתי ושלים אשר יתקיים בעתיד, פגיעה בוועדת החקירה הממלכתית, שיבוש הראיות והפגיעה ביכולתה של הוועדה להגיע לחקר האמת ולפרסם ממצאים רחבים ככל הניתן – כמו גם הפגיעה באלו אשר יעמדו לשבט הביקורת בדוח שיפורסם.

213. כן, אינה עומדת במבחן הסבירות הבחירה לפגוע במערך הביקורת בעת הזו, ולרתום את כולו לבחינת לחימה אשר עדיין מתנהלת, וכאשר ישנו אמצעי חלופי מתאים יותר וטוב יותר – וכפי האמור לעיל.

214. הנה כי כן, הצטברותם של כלל הדברים – וכן כל אחד בנפרד – מביאים למסקנה המתחייבת כי החלטתו של המשיב 1 לפתוח בהליך ביקורת בעת הזו, לוקה באי סבירות קיצוני היורד לשורשו של הליך, ומחייבת את התערבותו של בית המשפט הנכבד.

ה. סיכום

215. הנה הונחה בפני בית המשפט הנכבד עתירה חשובה מאין כמותה, אשר עניינה בהחלטתו של מבקר מדינה, החלטה בלתי סבירה ובלתי מידתית המדיפה ריח עז של שיקולים זרים, ואשר תביא לפגיעה ביכולתם של צבא ההגנה לישראל ושל גופי ביטחון נוספים להילחם באויב הקסמ כלותינו, ואשר מתעלמת מהפגיעה החמורה שתביא ביכולתה של וועדת חקירה ממלכתית לחקור ולפרסם דוח אובייקטיבי ונטול פניות.


216. ואם בימים "רגילים" נדרש כי נבחרי הציבור והשירות הציבורי יפעלו במקצועיות ובענייניות, על יסוד שיקולים ענייניים, בסבירות ובמידתיות – הרי שבעת מלחמה להתנהלות זו ישנה חשיבות מכרעת לאור השפעתה הישירה על המאמץ המלחמתי, ועל חוסנם של אזרחי המדינה.

217. אשר על כן, העותרת מתכבדת לבקש מבית משפט נכבד זה ליתן צוויים כמבוקש ברישא לעתירה זו, ולעשותם למוחלטים.

218. כן, העותרת תבקש כי בית המשפט הנכבד יורה על מתן צו הביניים המבוקש ברישא לעתירה, וכן יקבע מועד לדיון בהול בעתירה ועל מנת למנוע את שיבוש הראיות ואת הפגיעה במאמץ המלחמתי.

219. עתירה זו נתמכת בתצהירים של די"ר שחף גל, מנכ"ל התנועה לאיכות השלטון, וכן של האלוף במיל. יעקב (מנדי) אור, לשעבר משנה מנכ"ל מבקר המדינה והממונה על ביקורת מערכת הביטחון וכל ארגוני הביטחון במשרד מבקר המדינה.

220. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה.


ד"ר אליעד שרגא, עו"ד תומר נאור, עו"ד ארתם בבלי דביר, עו"ד סתיו לבנה להב, עו"ד

ב"כ העותרת

06 פברואר 2024,

כ"ז בשבט תשפ"ד, בירושלים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר ו-89 אח'

כולם ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או
אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחל אל-
שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר באום ו/או אורי
הס ו/או סתיו לבנה להב

מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054, 9136001
טל': 02-5000073; פקס': 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. מבקר המדינה
2. ראש הממשלה
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. ראש המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל
5. ראש שירות הביטחון הכללי
6. ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ שחף גל, מס' זהות 053738974, מנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.



חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד תומר נאור, מ.ר. 66882, מאשר בזאת כי ביום 6.2.2024, חתם לפני שחף גל, מס' זהות 053738974, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.



תומר נאור, עו"ד
תצורה נאום עו"ד

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 58017869 ואח'

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או רותם בבלי-דביר ו/או סתיו לבנה להב ואח'
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301

טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. מבקר המדינה
2. ראש הממשלה
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. ראש המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל
5. ראש שירות הביטחון הכללי
6. ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים
באמצעות פרקליטות המדינה
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים

טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: hcj-dep@justice.gov.il

המשיבים

תצהיר מטעם העותרים

אני הח"מ מר יעקב (מנדי) אור, מס' זהות 007157282 מתכבד להגיש תצהירי זה בתמיכה בעובדות המפורטות בעתירה שבכותרת.

1. נכון לימים אלו אני פועל בהתנדבות מלאה וללא כל שכר בארגונים הנאבקים על תקינות המנהל הציבורי והמאבק בשחיתות. בין היתר אני חבר הנהלת התנועה לטוהר מידות וחבר תנועת מפקדים למען ביטחון ישראל.
2. בעברי שירתי בצה"ל בדרגת אלוף וכחבר המטה הכללי. בין תפקידי בצה"ל כיהנתי כמפקד אוגדת יהודה ושומרון; מפקד אוגדת עזה; ראש מטה פיקוד הדרום; מתאם פעולות הממשלה וכראש חטיבת התורה וההדרכה במטה הכללי (אותה אף הקמתי ועמדתי בראשה קרוב ל-5 שנים), שם כיהנתי כממונה על הפקת לקחי צה"ל וכתבתי יחד עם אחרים את תורת התחקיר הצה"לי.
3. לאחר מכן, בין השנים 2001-2013 כיהנתי כממנהל מנכ"ל מבקר המדינה וכממונה על ביקורת מערכת הביטחון וכל ארגוני הביטחון. בתפקיד זה זכיתי לכהן תחת שלושה מבקרי מדינה: השופט אליעזר גולדברג ז"ל, השופט מיכה לינדנשטראוס ז"ל והשופט יוסף שפירא יבדל"א.
4. במסגרת כהונתי במשרד מבקר המדינה, הייתי שותף לצוות התורתי של ביקורת המדינה, והובלתי את תפיסת ביקורת מערכת הביטחון באותה עת. במסגרת תפקידי זה, הייתי אחראי על יותר משלוש מאות דוחות ביקורת מקיפים וחוות דעת שעסקו בנושאי הביטחון הלאומי, האסטרטגי והאופרטיבי: מרמת הייזום וקבלת ההחלטות אצל ראש הממשלה ואצל וועדת השרים לענייני ביטחון ועד תהליך יישומן בדרגים השונים, לרבות בצה"ל ובשאר ארגוני הביטחון.

5. רבות מהבדיקות והדוחות שהייתי אחראי עליהם במסגרת תפקידי במשרד מבקר המדינה עסקו בסוגיות הביטחוניות החסויות והרגישות ביותר של מדינת ישראל (שכן, על פי חוק, הכל פתוח בפני ביקורת המדינה בתחומים האלה). במסגרת כך, יזמתי ולקחתי חלק, בין היתר, בביקורת המערכתית על "ההיערכות לטיפול בעורף בעתות מלחמה וביצועו בעת מלחמת לבנון השנייה" (פורסם 2007); בביקורת על "המשט התורכי"- המרמרה (פורסם 2012); וכן בביקורת על פרויקטים ביטחוניים רחבי היקף ודוחות מערכתיים רבים.
6. כמו כן, במהלך שנותיי המקצועיות כתבתי מאמרים רבים בנושאי ביקורת המדינה, המנהל התקין וטוהר המידות השלטוני, הרציתי בפורומים רבים ולימדתי באוניברסיטת רייכמן (ללא שכר, במשך כשנתיים) אודות נושא ביקורת המדינה את מערכת הביטחון יחד עם השופט מיכה לינדנשטראוס. בשנת 2021 אף כתבתי את הפרק על "ביקורת המדינה כמבקרת מערכת הביטחון" בספר המקיף שיצא בהוצאת "נבו" לזכרו של השופט אליעזר גולדברג "היבטים בביקורת המדינה כמבקרת מערכת הביטחון".
7. אשר על כן, מתוקף התמחותי המקצועית הענפה בנושא הביקורת, התחקיר והפקת הלקחים במערכת הביטחון וכלל ארגוני הביטחון, אשר כללה למידה וניתוח דוחות רבים של מבקר המדינה בנושאי מערכת הביטחון בעבר, וכן לאור תפיסת הבדיקות והפקת הלקחים בנושאי מלחמה ולחימה בשדה הקרב שעלו במחקרים בנושא זה, אני טוען באופן חד משמעי כי בדיקת חזית הלחימה של שדה הקרב בעת מלחמה על ידי מוסד מבקר המדינה הינה עניין מורכב בייחודיותו, אשר אין לביקורת המדינה הכלים והיכולות המקצועיות לקיימו באופן שיאפשר איסוף עובדות מיטבי, הסקת מסקנות אמת מלאות והפקת לקחים לגבי הביטחון הלאומי בהווה ובעתיד. נהפוך הוא, ביקורת שכזו עשויה, לדעתי, להוביל להסקת למסקנות שגויות, טעות ומטעות העלולות לגרום לבניית בניין כוח שגוי לפיתוח תפיסות תורתיות שגויות הנוגעות בסיכומו של יום בחיי אדם, גורל לחימה ומלחמה עתידית וזאת מהסיבות אשר אפרט להלן.
8. ראשית למיטב ידיעתי ובכל שנותיי כממונה על ביקורת מערכת הביטחון, במסגרתו למדתי על כלל עשית ביקורת המדינה בנושאי מערכת הביטחון מאז הקמת משרד המבקר כאמור, לא נערכה כל ביקורת על הלחימה בשדה הקרב (חזית הלחימה) על ידי מוסד מבקר המדינה. ככל הידוע לי, ההימנעות מביקורת של מבקר המדינה על נושא זה אינה הייתה קביעה אקראית, אלא החלטה מושכלת אשר נבעה מניתוח יסודי של היכולות, התועלות והיעילות של ביקורת המדינה בעניין, מהסיבות אשר אפרט להלן ואשר הן תולדה של ידיעתי, הבנתי וניסיוני.
9. כך, מצד אחד, חזית הלחימה הנה ממלכת אי הוודאויות, היא דינמית ומשתנה ולעתים אף בצורה קיצונית ומהירה מאד. בהתאם לכך, לעיתים רבות ההחלטות בעניין משתנות בתכיפות ובקצבי זמן קצרים, הן מבחינה טקטית והן מבחינה אופרטיבית, ולעיתים אף שונות מבחינה מהותית מההחלטות שהתקבלו בהערכות המצב הקודמות שנגעו באותה סוגיה. השיקולים לביצוע שינויים בהחלטות אלו אינם מעוגנים תמיד בתרשומות סדורות או בתרשומות בכלל, וזאת עקב הקצב הדינמי והמהיר של השינויים אשר מושפע בין היתר גם על ידי פעילות האויב שהוא גורם מרכזי באירוע.
10. בניגוד לכך, ביקורת המדינה נסמכת בעיקרה על מסמכים ותיעוד (אשר החוק אכן מחייב העברתם ללא דיחוי למבקר על פי דרישתו), דבר אשר לא עולה בקנה אחד עם מציאות שדה הקרב וחזית הלחימה.
11. כמו כן, מאחר ולאור ניסיוני הרב, הליך ביקורת המדינה אינו הליך חקירה אלא בדיקה, אין ביקורת המדינה יכולה לגבות עדויות כגוף חוקר, קרי לעמת ולאמת בתהליך חקירתי מחייב את דברי האנשים כפי שהם מוסרים אותם בע"פ לאנשי ביקורת המדינה. עוד אציין, במסגרת עניין זה, שהיו מקרים

במהלך שנתיי במשרד מבקר המדינה בהם קיבלנו הסברים בעל פה ממבוקר פלוני שסתרו מהותית הסברים של מבוקר אחר. מאחר והביקורת אינה הליך חקירה כאמור, אי אפשר היה להגיע לחקר האמת. משלא יכולנו לאמת את הגרסאות הסותרות בכלים שהיו בידינו, וללא הפעלת סעיף 26 לחוק מבקר המדינה (שהפעלתו הינה נדירה ביותר), הרי שבהרבה יותר ממקרה אחד, החליטו מבקרי מדינה למחוק גרסאות אלו ולא להתייחס למסקנות הנובעות מהאירוע, תוך ידיעה שלא השגנו את שלמות הממצאים והמסקנות.

12. עוד אציין כי המערכה בחזית הלחימה נשענת על שילוב, ותיאום מוחלט של הארגונים המשתתפים במערכה, שילוב גופים ואמצעים בכל הרמות- האסטרטגית, האופרטיבית והטקטית. רק ראית וביקורת השלם על כל מרכיביו יכולה ללמד על חולשות, חוזקות, ליקויים ומחדלים. למיטב הבנתי וניסיוני בביקורות מערכתיות, בדיקה חלקית עלולה לחטוא להבנת המערכה כולה. כך למשל אי אפשר לנתק את בדיקת המודיעין של שרות הביטחון הכללי מהנעשה בחזית הלחימה ועל ידי הכוחות הלוחמים בפועל, או פעילות כוחות משטרת ישראל וכוחות צה"ל במרחב עוטף עזה וכך הלאה.

13. בנוסף, למיטב ידיעתי המקצועית, אין לביקורת המדינה את הכלים והיכולת לבדוק ארגונים ואנשים שאינם מוגדרים, על פי חוק, כגופים מבוקרים על ידי מבקר המדינה. כך, במהלך עבודתי במוסד מבקר המדינה נתקלתי לא פעם במסגרת הליך הביקורת במקרים בהם בעלי תפקידים שפרשו מארגוני הביטחון ולחלופין גופים שלא הוגדרו מלכתחילה בחוק כגופים מבוקרים על ידי מבקר המדינה, לא הסכימו לבוא ולמסור דבריהם לביקורת.

14. אשר על כן, **אני סבור כי כל אלה גורמים לחסר בסיסי ביכולת של ביקורת המדינה לחשוף ולהביא את מכלול העובדות הנוגעות לאירועים שנבדקים, לנתח את אשר קרה בשדה הקרב ולהגיע למסקנות שלמות וקוהרנטיות על מנת שיופקו הלקחים שאפשר ללמוד וליישם מהם. מהסיבות הללו לא ביצעתי, וכן לא ביצעו קודמי ככל הידוע לי מבדיקותיי בנושא, כל ביקורת של הלחימה בשדה הקרב.**

15. בהתאם לכך, אני סבור כי על מנת לענות על פערים בסיסיים אלו בחקר המערכות הלוחמות בשדה הקרב, וכדי לאפשר בדיקת אמת יסודית ומקצועית, קבע המחוקק (בחוק ועדות החקירה) את אפשרות הקמת ועדת חקירה שבידיה סמכות משפטית העונה על היכולת לבצע בדיקה וחקירה כוללת לרבות גביית עדויות על פי דין וזימון כל מי שהועדה מזמנת. כמו כן, גורם נוסף וקבוע שאמור לענות על חלק מפערים אלו ושתכליתו בדיקת ותחקור שדה הקרב, לרבות בזמן אמת, הוא התחקיר המבצעי הפנים ארגוני המבוצע בארגוני הביטחון. התחקיר המבצעי צבר ניסיון ארגוני, תורתי ומקצועי רב שנים ונשען על תפיסת ונוהלי תרבות התחקור הפנימי ודיווח האמת, ועל המיומנויות המקצועיות הפנימיות אשר באופן קבוע צריכות להסיק מסקנות ולקחים ליישום תוך זמן קצר לרבות תוך כדי הלחימה. תחקירים מעין אלו, על פי מיטב ידיעתי, מתבססים באופן משמעותי גם על דברי הנבדקים בעל פה בתחקיר, הסבריהם ודיווחיהם.

16. כך למשל ומתוקף תפקידי בהליכי ביקורת אלו כאמור, משהוחלט לבדוק את מלחמת הלבנון השנייה לאחר סיומה, ביצענו הן חלוקת גזרות מוחלטת והן תאום בין ביקורת המדינה שבדקה את העורף (החזית האזרחית) לבין ועדת הבדיקה הממשלתית בראשות השופט וינוגרד, שקיבלה סמכויות של ועדת חקירה ושבדקה את חזית הלחימה. חלוקת גזרות זו אפשרה בדיקה שלמה ללא "התנגשות" בין בדיקת המבקר לבין חקירת ועדת וינוגרד, כך שמנעה הן כפילות בדיקות ונבדקים והן שיבוש תהליכי חקירה אפשריים.

17. באותו אופן ביצעתי גם את בדיקת "המשט התורכי". כך, לאחר סיום האירוע ביצענו חלוקת גזרות ברורה בין ביקורת המדינה שבדקה את תהליכי ההחלטות של הדרג המדיני בממשק עם הדרג הצבאי,

לבין ועדת הבדיקה הממשלתית, בראשות השופט טירקל, אשר בדקה נושאים אחרים. את הפעילות המבצעית בדקה וועדת בדיקה צה"לית בראשות האלוף (מיל') גיורא איילנד כתחקיר מבצע. בהתאם לכך, את ביצוע ביקורת המדינה התחלתי רק לאחר שהסתיים התחקיר המבצעי בראשות האלוף איילנד.

18. שנית, הליכי ביקורת בזמן אמת המבוצעים במוסד מבקר המדינה נחשבים כהליך ביקורת חריג המתבצעת בסמוך לסיום האירוע או תוך כדי אירוע מתמשך כאשר מדובר בתהליך ארוך טווח שניתן וצריך לבודקו במהלכו כי נראה שיש חשיבות עליונה להשפיע על המשכיותו. הביקורת מתבצעת לאחר שהיו החלטות ליישום ומתנהל תהליך של יישום. הדבר נכון בעיקר לגבי פרויקטים מרכזיים וארוכי טווח כמו לדוגמה הביקורת על "כיפת ברזל", או רכש ופיתוח אמצעי לחימה מרכזיים אחרים. כך גם באשר לתהליכים ארגוניים מתמשכים כמו הסברה לאומית, פעילות המטה לביטחון לאומי, הטיפול במפוני רצועת עזה לאחר ההתנתקות, בניין הכוח בצה"ל ועוד.

19. בהתאם לכך ולמיטב ידיעתי וניסיוני המקצועי, הביקורות שכן בוצעו בזמן אמת במוסד מבקר המדינה ובסמיכות לסיום המלחמה, בנושאי הביטחון, נמנעו מבדיקת הלחימה בשדה הקרב כך למשל עסקו בבדיקת העורף במלחמת לבנון השנייה; בבדיקת המשט הטורקי (לאחר המבצע הצבאי); בבדיקת היערכות המילואים לפני מלחמת לבנון השנייה, בבדיקת ההערכות והמוכנות לאיום תלול מסלול ואיום המנהרות וכך בנושאים סודיים נוספים.

20. משכך, אדגיש כי באופן בסיסי אני סבור כי ביקורת המדינה אינה יכולה לבדוק מקצועית, מהטעמים שהעליתי מעלה, את הלחימה בשדה הקרב, לא בהיבט הטקטי ולא האופרטיבי, וכן לא בזמן אמת ולא בסיומה.

21. שלישית, הינו הנושא של קשב המפקדים לביקורת. מניסיוני בביקורת המדינה הקדישו מפקדים ואחראים אחרים קשב מוחלט במשך שעות רבות מאד לביקורת שנגעה ישירות אליהם "וליוו" את הביקורת מתחילתה. קשב זה בלט עוד יותר באופן מובהק בבדיקת אירועים משמעותיים מבחינה ציבורית וארגונית, ועל אחת כמה וכמה כאשר היה נראה שסוגיית האחריות האישית חלה עליהם. כך למשל בבדיקת העורף האזרחי במלחמת לבנון השנייה- הקדישו בעלי התפקידים הבכירים, ובצדק, עשרות רבות של שעות קשב עם עורכי דינם. כך הם בחנו כל מסמך שיצא מידיהם וביצעו פגישות רבות עם אנשי מבקר המדינה ומבקר המדינה עצמו. כך היה גם לגבי בדיקות אחרות מסוגות יותר.

22. הגם שאני תומך לחלוטין ורואה כהכרחי לבצע ביקורת ולהסיק ממנה מסקנות לרבות אישיות והטלת אחריות אשר ייתכן ותשפיע על עתידם האישי של המבוקרים והן על ההיערכות הלאומית והארגונית הנובעת מהן, איני מעלה על הדעת מצב שבו הביקורת תסיט מהותית את קשב המפקדים והאחראים על ניהול הלחימה בשדה הקרב בעיצומה של המלחמה, כך שהם ישקיעו כל רגע נתון בניהול הלחימה, הכרעת האויב ושלוש כוחותינו. כמפקד לשעבר בשדה הקרב ומבקר לשעבר של ארגוני הביטחון הייתי רוצה שכל מעייני המפקדים העוסקים בניהול הלחימה בשדה הקרב יהיו מסורים לחזית הלחימה.

23. רביעית, בספר החשוב שיצא לפני כשנה והוקדש לזכרו של השופט גולדברג, עליו השלום, "היבטים בביקורת רשויות המדינה", כתב מבקר המדינה, מתניהו אנגלמן, בזו הלשון: "ככלל ביקורת בזמן אמת מעוררת קשיים, ונכון להשתמש בה רק במקרים מיוחדים שבהם אין אפשרות לדחות את הביקורת לזמן אחר, כגון מצבים שבהם יש חשש לנזק בלתי הפיך או לאסון".

24. כך, כבר רבות נכתב בעבר על הצורך לעצור את "הסלע המתגלגל" (השופט לואי ברנדייס, השופטת בן פורת ועוד רבים). אלא שבעת הזאת אנו כבר אחרי הנזק והאסון של ה-7 אוקטובר, הלחימה בשדה

הקרב. עדיין בעיצומה באינטנסיביות ודינמיות מובהקת. טרם בוצעו תחקירי הצבא שאכן צריכים להביא תובנות ולקחים נדרשים ליישום תוך כדי הלחימה המתמשכת ובזמן אמת, וטרם הוחלט על ועדת חקירה שסביר שתוקם לחקר האירוע הכולל ברמה הלאומית ובפרספקטיבה כוללת. משכך, וכעולה מכל התובנות שצינתי קודם, מסקנתי המקצועית הינה שכניסת ביקורת המדינה בעת הזאת ניזקה גדול לאין ערוך מתועלתה.

25. חמישית, ככל הידוע לי הסמכויות הביטחוניות העליונות ביקשו מהמבקר שלא להיכנס לביקורת בעת הזאת, כשהמלחמה בעיצומה. כך ביקש הרמטכ"ל במכתב רשמי, וכך, על פי מה שפורסם בתקשורת, ביקש ראש הממשלה שהוא השר הממונה על שרות הביטחון הכללי והמוסד. פניה שלא לבצע ביקורת בעת זו מאלו הנושאים באחריות על המלחמה וניהולה הינה חריגה שבחריגים, ולכן תמוה, בלתי מובן ובלתי סביר בעיני שלא להיענות לה.

26. הסירוב, כפי שפורסם, אינו מתיישב גם עם הודעת המבקר מנובמבר 2023: "הביקורת תבחן פעילות כלל הדרגים- המדיני, צבאי, ואזרחי, לפני פרוץ האירועים, תוך כדי והפעולות שאחרי. עם זאת, הבהרתי כי בעת הזאת חובתנו לתמוך בצה"ל ובכוחות הביטחון, כך שיעסקו בדבר אחד ובו בלבד- הניצחון על אויבנו, שכן זוהי מלחמת קיום בארצנו. משכך, בעת הזו, ביקורת המדינה מתמקדת בבחינה ומעקב אחר מתן המענה של רשויות המדינה לעורף האזרחי..."

27. כידוע, המלחמה בעיצומה ולא השתנה דבר מהמצוין בהודעת המבקר מנובמבר. לדעתי, ראוי היה שכך יעשה.



חתימת המצהיר

אישור

הריני מאשרת, כי ביום 5 בחודש פברואר שנת 2024, בשערוס:23 הופיע לפניי, עו"ד רותם בבלי דביר מ.ר. 84615 מהכתובת יפו 208, ירושלים, מטה יעקב (מנדי) אור הנושא מס' זהות 007157282 ואשר מוכר לי באופן אישי.

ההופעה לפניי בוצעה באמצעות היוועדות חזותית, כאשר המצהיר מופיע לפניי על גבי הצג, עת הצהרתו מושא האימות לפניו והוא מצהיר בפניי כי הוא מצוי במדינת-ישראל בזמן החתימה והאימות והוא מסכים לתיעוד החזותי ועשיית השימוש בו.

לאחר שהזהרתי את המצהיר, כי עליו להצהיר את האמת, וכי הוא צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר הנ"ל את נכונות הצהרתו אשר הוצגה לי במלואה במסגרת ההיוועדות החזותית וחתם עליה מולי.

רותם בבלי דביר, עו"ד
מ.ר. 84615

רותם בבלי דביר, עו"ד

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 58017869 ואח'

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או רותם בבלי-דביר ו/או סתיו לבנה להב ואח'
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301

טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. מבקר המדינה
 2. ראש הממשלה
 3. היועצת המשפטית לממשלה
 4. ראש המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל
 5. ראש שירות הביטחון הכללי
 6. ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים
- באמצעות פרקליטות המדינה
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים

טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: hcj-dep@jt.stice.gov.il

המשיבים

תצהיר מטעם העותרים

אני הח"מ מר חיים לשם, מס' זהות 005160568 מתכבד להגיש תצהירי זה בתמיכה בעובדות המפורטות בעתירה שבכותרת.

1. אני משמש כגמלאי.
2. קודם לכן, עבדתי במשרד מבקר המדינה במשך כ-40 שנים, בין היתר בתפקיד מנהל אגף בכיר.
3. בתפקיד זה, הייתי אחראי על אגף ג' בחטיבה לביקורת מערכת הביטחון ועל ביצוע ביקורת בצה"ל.
4. במסגרת תפקידי, עסקתי בדו"ח הוסיקורת המיוחד שעסק בהתמודדות עם איום המנהרות במסגרת מבצע "צוק איתן". הדו"ח בדק את ההתמודדות עם איום המנהרות, בדגש על ההתמודדות עם האיום מרצועת עזה.
5. דו"ח הביקורת של מבקר המדינה התבסס, בין היתר, על תחקיר מקיף שערך צה"ל בתום מבצע "צוק איתן".
6. פעולת הביקורת לעניין איום המנהרות החלה בפברואר 2014, כחמישה חודשים לפני תחילת מבצע "צוק איתן".
7. עבודת הביקורת הופסקה בתקופה מיוני עד אוגוסט 2014 עקב מבצע "שובו אחים" ומבצע "צוק איתן".
8. הביקורת נערכה בצה"ל - בלשכת הרמטכ"ל ובלשכת סגן הרמטכ"ל; באמ"ץ; באמ"ן; באגף התכנון; במפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה; בחיל האוויר; במפקדת פד"ם ובמפקדת פצ"ן; באוגדת עזה ובעוצבות הגליל, הפלדה וגעש; בשוב"כ; ובמשרד הביטחון; בלשכת שר הביטחון, במינהל למחקר ופיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית ובמנהלת פרויקט מרחב התפר ו"שעון חולי". בדיקות

השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה ובמטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה; במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים; בתעשייה האווירית לישראל בע"מ, וברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

9. הדו"ח התפרסם ביום 28.2.2017, כעונתיים וחצי לאחר סיום מבצע "צוק איתן", אשר התקיים החל מיום 7.7.2014 ולמשך 50 ימים.

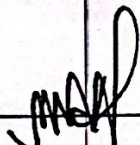
10. כמו כן, מתוקף תפקידי כמנהל אגף בכיר במשרד מבקר המדינה, נחשפתי לשתף פעולות ביקורת מספיק אשר נערכו בהקשר של מבצע "צוק איתן".

11. העבודות על פעולות הביקורת האלו החלו לאחר סיום מבצע צוק איתן, ובהתאם הדו"ח בעניין מורסם גם הוא לאחר סיום המבצע.

12. לפי הידוע לי, בעקבות אירועי השבועה באוקטובר, ומלחמת חרבות ברזל שנפתחה לאחריהם, החליט מבקר המדינה לחקור, כבר בעת הזו ובעוד הלחימה עדיין מתנהלת, את גופי הביטחון ובכלל זאת גם את צה"ל.

13. זאת, חרף העובדה שמדינת ישראל מצויה עדיין בלחימה, חיילים ומשרתי מילואים רבים נמצאים בעומק שטחי האויב, למעלה מ-100 חטופים וחטופות מוחזקים עדיין בשבי חמאס, ואין עדיין מועד סיום צפוי ללחימה.

14. מהיכרותי עם אגף ב' לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה, ומתוקף תפקידי הבכיר במשרד המבקר, לא ידוע לי על מקרה נוסף שבו משרד מבקר המדינה החל בביצוע פעולות ביקורת בזמן אמת על דרגים צבאיים וביטחוניים, תוך כדי שהמערכה המלחמתית עודנה מתנהלת.


חתימת המצהיר

אישור

הריני מאשר, כי ביום 5 בחודש נובמבר שנת 2023, בשעה 11:30, הופיע לפניי, עו"ד רותם בבלי דביר מ.ר. 84615 מהכתובת יפו 208, ירושלים, מר חיים לשם הנושא ת"ז מס' 005160668 ואשר מוכר לי באופן אישי.

ההופעה לפניי בוצעה באמצעות וידאוועדות חזותית, כאשר המצהיר מופיע לפניי על גבי הצג, עת הצהרתו מושא האימות לפניו והוא מצהיר בפניי כי הוא מצוי במדינת-ישראל בזמן החתימה והאימות והוא מסכים לתיעוד החזותי ועשיית השימוש בו.

לאחר שהזהרתי את המצהיר, כי עליו להצהיר את האמת, וכי הוא צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר וזני"ל את נכונות הצהרתו אשר הוצגה לי במלואה במסגרת החיוועדות החזותית וחתם עליה מולי.

רותם בבלי דביר עו"ד
מ.ר. 84615

רותם בבלי דביר, עו"ד

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 58017869 ואח'

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או רותם בבלי-דביר ו/או סתיו לבנה לחב ואח'
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301

טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. מבקר המדינה
2. ראש הממשלה
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. ראש המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל
5. ראש שירות הביטחון הכללי
6. ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים
באמצעות פרקליטות המדינה
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים

טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: hci-dep@justice.gov.il

המשיבים

תצהיר מטעם העותרים

אני הח"מ תא"ל (מיל') ד"ר דני אשר, מס' זהות 003170008 מתכבד להגיש תצהירי זה בתמיכה בעובדות המפורטות בעתירה שבכותרת.

1. לאחר פרישתי מצה"ל שימשתי כמרצה ומדריך במכללות צה"ל ובתוכניות שונות באוניברסיטאות ובמכללות רבות; חוקר ומפתח בסיסי מידע ממוחשבים של נתונים ולקחי מלחמה גם במערכת הביטחון.
2. גם כיום אני חבר בעמותה הבינלאומית להיסטוריה צבאית ונציג ישראל בוועדה הבינלאומית לספרות של היסטוריה צבאית; מחברם של 24 ספרים (בעברית ובאנגלית) העוסקים בחקר מלחמות ישראל.
3. במהלך שירותי הצבאי בסדיר ובמילואים שימשתי כקצין מודיעין של הגיס הדרומי וכרמ"ח תו"ל אויב באמ"ן.
4. בתפקידים אלה, הייתי אחראי על הבנת האויב בהתבסס על לקחיו ותכניותיו, ונחשפתי לתהליכי תחקור והפקת לקחים בצבאות זרים, בצה"ל ובקרב צבאות האויב.
5. בהתבסס על הידוע לי, תחקור מהלכים, הפקת לקחים חיפוש מענים ושימוש בהם בלחימה, במהלכן של התנגשויות בעתיד, הן חלק מתורת הקרב של כל הצבאות, במעלה היסטוריה הצבאית. זיקוק הלקחים הרלבנטיים ויישומם המושכל הצליח, בעיקר, כאשר מרווח הזמן בין האירועים היה רחב ואיפשר, לפני הכול, מאמץ נרחב לאיסוף שיטתי של עדויות וניתוח מהלכים.
6. למיטב ידיעתי, ועדות חקירה שהוקמו בעקבות סבבי מלחמה כמו "אגרנט" ו"וינוגראד", הבינו כי הסקת מסקנות, ולו גם בזמן קצר, מחייבת שלב מכין מאומץ ומרוכז של איסוף עדויות ומחקר בסיסי

לקבלת תמונה ולו חלקית. שתי אלו בנו לעצמן מנגנון של אוספים ומומחים כדי להכין את המסד להסקת המסקנות.

7. מהיכרותי, צה"ל כארגון לומד, נקט בפעילות אינטנסיבית לאיסוף המידע הנחוץ להפקת לקחים בתוך ובעקבות כמעט כל סיבובי הלחימה שנערכו עד היום. רק בשלבים מאוחרים ולאחר חשיבה וניתוח הוסקו המסקנות והוטמעו כלקחים בהליכי בניין הכוח והכנתו לקרב הבא.

8. ככל הידוע לי, לא תמיד הביאו הניתוחים למסקנות שעמדו במבחן המציאות בסבב הבא בתור. זכור לכולנו מאמץ הבנייה האדיר של הכפלת ושילוש סדייכ היבשה של צה"ל, לאחר מלחמת יוה"כ, במהלך שניזום ויצא לפועל בתקופתו של הרמטכ"ל מרדכי גור. הפקת המסקנות החפוזה הביאה להשקעת יתר ולעלות תקציבית בלתי נתפסת (שהביאה ל"עשור האבוד"), שלא הוכיחה את תרומתה בסבבי הלחימה הבאים, בעיקר בשל זירות הלחימה האחרות והשינויים בטבע המלחמה.



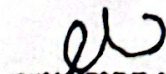
חתימת המצחיר

אישור

הריני מאשר, כי ביום 5 בחודש פברואר שנת 2023, בשעה 12:30 הופיע לפניי, עו"ד רותם בבלי דביר מ.ר. 84615 מהכתובת יפו 208, ירושלים, תא"ל (מיל') ד"ר דני אשר, הנושא ת"ז מס' 003170008 ואשר מוכר לי באופן אישי.

ההופעה לפניי בוצעה באמצעות היוועדות חזותית, כאשר המצהיר מופיע לפניי על גבי הצג, עת הצהרתו מושא האימות לפניו והוא מצהיר בפניי כי הוא מצוי במדינת-ישראל בזמן החתימה והאימות והוא מסכים לתיעוד החזותי ועשיית השימוש בו.

לאחר שחזרתני את המצהיר, כי עליו להצהיר את האמת, וכי הוא צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר הנ"ל את נכונות הצהרתו אשר הוצגה לי במלואה במסגרת ההיוועדות החזותית וחתם עליה מולי.



רותם בבלי דביר, עו"ד
מ.ר. 84615
רותם בבלי דביר, עו"ד

תוכן עניינים

מס' עמ'	שם הנספח	מס' עמ'
49	העתק כתבתו של דרור שרון "נתניהו ומתניהו לא לבד: מבקרי המדינה היו חלוקים על ביצוע ביקורת בזמן אמת" גלובס, מיום 21.6.2019	1/ע
56	העתק חלקים רלוונטיים מדוח מבקר המדינה על מבצע צוק איתן "תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע 'צוק איתן' ובתחילתו" (2017)	2/ע
65	העתק חלקים רלוונטיים מדוח מבקר המדינה "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (2007)	3/ע
81	העתק הודעת מבקר המדינה מיום 15.10.2023	4/ע
85	העתק הודעת מבקר המדינה מיום 13.11.2023	5/ע
87	העתק הודעות מבקר המדינה מהימים 20.12.2023 ו-27.12.2023	6/ע
91	העתק כתבתה של טובה צימוקי "מיומני מבצעים ועד סיכומי דיון: המסמכים המסווגים שדורש המבקר על 7 באוקטובר" Ynet, מיום 16.1.2024	7/ע
97	העתק מכתבו של מבקר המדינה לרמטכ"ל מיום 7.1.2024	8/ע
101	העתק מכתבה של העותרת למבקר המדינה מיום 17.1.2024	9/ע
105	העתק מכתבה של העותרת ליועצת המשפטית לממשלה מיום 18.1.2024	10/ע
109	העתק מענה היועץ המשפטי למבקר המדינה לעותרת מיום 22.1.2024	11/ע
114	העתק מכתב הרמטכ"ל למבקר המדינה מיום 24.1.2024	12/ע
116	העתק מכתב מבקר המדינה לרמטכ"ל מיום 25.1.2024	13/ע
120	העתק מכתב העותרת למבקר המדינה מיום 25.1.2024	14/ע
130	העתק פרסומם של איתמר אייכנר וטובה צימוקי "נתניהו למבקר המדינה: תדחה את הביקורת" Ynet, מיום 25.1.2024	15/ע
132	העתק מענה היועצת המשפטית לממשלה לעותרת מיום 28.1.2024	16/ע
134	העתק מכתב העותרת למבקר המדינה מיום 31.1.2024	17/ע

נספח ע/1

העתק כתבתו של דרור שרון "נתניהו
ומתניהו לא לבד : מבקרי המדינה
היו חלוקים על ביצוע ביקורת בזמן
אמת" גלובס, מיום 21.6.2019

עמ' 49

נתניהו ומתניהו לא לבד: מבקרי המדינה היו חלוקים על ביצוע ביקורת בזמן אמת

ההתנגדות לעריכת ביקורת על תהליכים עכשוויים לא נולדה אצל המבקר החדש מתניהו אנגלמן, וגם לא אצל רה"מ נתניהו או ח"כ סמוטריץ' • כל מבקרי המדינה נעזרו בכלי הזה, אבל גם התווכחו עליו, ושמרו אותו למקרים חריגים בלבד • מי שהפך אותו לדגל היה מיכה לינדנשטראוס שנפטר בחודש שעבר



21.06.2019

דרור שרון, המשורקית של גלובס



לפני שבועיים, שעה קלה אחרי הבחירה במתניהו אנגלמן למבקר המדינה, הותקל ראש הממשלה בנימין נתניהו במסדרון הכנסת. כתב חדשות 12 ירון אברהם שאל אותו מה דעתו על ההסתיונות של המבקר הטרי מעריכת ביקורת בזמן אמת. "זה באמת דבר מופלא, שהוא עושה דבר שמקובל בכל העולם", הגיב נתניהו בסרקזם. "אז מבקר לא צריך לבקר בזמן אמת?" הקשה אברהם. "מי שמחליט בזמן אמת זו הממשלה שנבחרה", השיב נתניהו, "והמבקר בודק לאחר מכן. תחשוב רגע אם מבקר צבאי צריך לבוא למפקד לפני שהוא מחליט החלטה כלשהי. אתה חושב שג'ף בזוס עובד ככה? שבאמזון עובדים ככה? שבמיקרוסופט עובדים ככה? אתה חושב שמישהו בעולם עובד ככה? אין דבר כזה".

עוד על בחירות 2019 - מועד ב'

- מבקר המדינה: המפלגות עדיין חייבות למדינה 200 מיליון שקל
- מהמעטפות לוועדות - כמה אתם שולטים בחדשות הפוליטיות?
- בדרך ל-21 הימים הגורליים של הפוליטיקה: מי ימצמץ ראשון
- תוכן שיווקי** דעה: מהן ההשלכות של הוצאת הקניין הרוחני של אסם מישראל

נתניהו לא המציא את הטיעון. ח"כ בצלאל סמוטריץ', למשל, הגיש לפני שנתיים הצעת חוק שנועדה למנוע מהמבקר להתערב בהחלטות תוך כדי גיבושן. בדברי ההסבר נטען שהפיכת המבקר "לשחקן מהשחקנים על המגרש" עלולה לפגוע בפרספקטיבה החיצונית שלו, להכביד על הגופים המבוקרים וליצור "כפל בקרה" מול גופים אחרים, כמו היועץ המשפטי לממשלה.

מהן העובדות מאחורי השאלות הרטוריות של נתניהו? בדקנו וגילינו תמונה מורכבת. ביקורת בזמן אמת היא לא כלי חדש בארגז של מבקרי המדינה בישראל, אבל היא תמיד נשמרה למקרים חריגים. גבולות הגזרה שלה מטושטשים, ומחלוקות ניטשו עליה לא רק בין פוליטיקאים כמו סמוטריץ' - אלא גם בין המבקרים לבין עצמם.

1. "הממשלה מחליטה, המבקר בודק אחר כך"

עיקרון לא-רשמי מאז קום המדינה קבע שביקורת נעשית לאחר מעשה. לדברי פרופ' מיכל טמיר מהמרכז האקדמי שערי משפט, "הרציונל הוא שביקורת מיועדת להאיר עיניים ולסייע להפקת לקחים לעתיד, לא להתערב בשיקול דעתו של הגוף המבוקר ולהפוך את המבקר לחלק משרשרת קבלת ההחלטות". החיסרון ברור: זה מונע לסכל פעולות בעייתיות מבעוד מועד.

by **Taboola**

מרחבי הרשת



ממומן

רחוב שדרות בנימין
בנתניה מספק את כל
החבילה וזוכה להשקע...

י.ב.בוארון



ממומן

קבוצת חכם תציע זכות
לדירה בלב ת"א
מ-900,000 ש"ח בלבד

Channel22



ממומן

קרנות השתלמות
הגדולות: ילין לפידות
מנצחים ב 2023 במסל...

Yelin Lapidot



ממומן

התנפלות: אלפים
מסתערים על הבדיקה
לשדרוג ביצועים...

נטו חדשות

ואכן, מאז שנות ה-80 היו כמה מקרים שבהם מבקרי המדינה ערכו ביקורת בזמן אמת, בנושאים דחופים במיוחד. ב-1987, למשל, ערך המבקר דאז יצחק טוניק דוח על פרויקט מטוס הליביא. טוניק קבע שתמיכת הממשלה בפרויקט נשענה על "הערכת עלויות חסרת בסיס, בלתי מספקת, מגמתית ולא נכונה". הדוח פורסם רשמית בנובמבר 1987, זמן קצר אחרי שהפרויקט בוטל. ב-1990 התחילה מבקרת המדינה מרים בן פורת לבחון את חלוקת ערכות המגן לאזרחים, עוד לפני פרוץ מלחמת המפרץ. הדוח הנוקב פורסם לבסוף באפריל 1991, זמן קצר אחרי תום המלחמה.

ובכל זאת, מפנה דרמטי בגישה חל ב-2005, עם מינוי מיכה לינדנשטראוס. בדוח על ההתנתקות ומיגון היישובים בעוטף עזה מינואר 2006 כתב המבקר: "בדיקת נושאים

מיוחדים 'בזמן אמת', תוך התרחשותם, עדיפה לא פעם על 'בדיקה היסטורית', הנעשית תקופה ארוכה לאחר סיום ביצוע המעשה. זוהי מדיניותו החדשה של משרד המבקר".

- פרסומת -



"המדיניות החדשה" משכה ביקורת, בין היתר מקודמו בתפקיד אליעזר גולדברג. בכנס שנערך בסוף 2006 ביקר גולדברג את האקטיביזם של יורשו ואמר ש"מבקר מדינה לא צריך שיניים". לטענתו, תורת הביקורת מחייבת ריחוק בין העשייה לביקורת. כשהמבקר שותף לעשייה, זה גורע אחריות מהמבוקרים.

לינדנשטראוס, שנפטר בחודש שעבר, לא נטש את הביקורת בזמן אמת. גם לא ממשיכו - יוסף שפירא. אבל גם אצלם היא נתפסה, בלשונו של שפירא, ככלי "חריג שנועד למקרים מתאימים בלבד".

2. "אנגלמן עושה דבר שמקובל בכל העולם"

לא כל מוסדות הביקורת בעולם נמנעים מביקורת בזמן אמת. אבל זו לא תופעה נפוצה, ולדברי טמיר היא שמורה לרוב לעניינים כספיים רגישים. באיטליה, בספרד וברבות ממדינות אמריקה הלטינית, מבקרי המדינה בוחנים תהליכים פיננסיים בשעת מעשה, ולעתים הפקידים אינם רשאים להעביר כספים ליעדם בלי אישור מראש של המבקר. בגרמניה, בחינה בזמן אמת של החלטות מדיניות ותוכניות עבודה היא מרכיב חשוב בעבודת מבקר המדינה.

כשהביקורת חושפת שיניים

מקרים בולטים של ביקורת תוך-כדייתנועה

מחסור בערכות מגן, 1991

המבקר: מרים בן פורת

האירוע: מלחמת המפרץ הראשונה הסתיימה בפברואר 1991. המבקר החל בבדיקה עוד לפני המלחמה, ופרסמה דו"ח באפריל 1991

תוכנית ויסקונסין, 2005

המבקר: מיכה לינדנשטראוס

האירוע: הניסוי להשמת מובטלים באמצעות חברות פרטיות החל באוגוסט 2005. המבקר בדק אותו בעודו מתבצע ופרסם דוח במאי 2007

ויסות מניות הבנקים, 1983

המבקר: יצחק טוניק

האירוע: קריסת המניות אירעה באוקטובר 1983. המבקר החל בבדיקה כעבור זמן קצר, והגיש דוח לוועדה לביקורת המדינה בדצמבר 1984



באג 2000

המבקר: אליעזר גולדברג

האירוע: עיקרי הממצאים הועברו למבוקרים עוד ב־1998, ודוח סופי על היערכות הראשויות לבאג פורסם ב-1999



איום המנהרות, 2014

המבקר: יוסף שפירא

האירוע: עבודת הביקורת

החלה בפברואר 2014. הופסקה בין יוני לאוגוסט בשל מבצעי "שובו אחים" ו"צוק איתן". פרק המנהרות בדוח פורסם רשמית בפברואר 2017

כשהביקורת חושפת שיניים

ויש עוד דוגמאות. ב-2008 אירעה רעידת אדמה בסצ'ואן שבסין; כעבור חודשים ספורים כבר ערך מבקר המדינה המקומי ביקורת על השיקום במחוז וונצ'ואן. ב-2012 נערכו בלונדון המשחקים האולימפיים והפראלימפיים; במקביל, פרסם מבקר המדינה הבריטי סדרת דוחות על היערכות לאירוח המשחקים. במאמר בכתב העת של ארגון הגג של מבקרי המדינה צוין שבשני המקרים הצביעה הביקורת על כשלים שתוקנו במהירות והביאה לחיסכון ניכר.

3. "האם מבקר יבקר מפקד לפני החלטה?"

גם בצה"ל יש ביקורת פנימית. חוברת הוראות מבקר צה"ל מתייחסת מפורשות ל"ביקורת בתהליך", כלומר, בלשון החוברת, "ביקורת 'זמן אמת', המלווה תהליכים חיוניים בארגון, ומולידה לרוב דוחות ביניים או דוחות "דגלים אדומים".

4. "האם במיקרוסופט ואמזון עובדים ככה?!"

מה חושבים מנהלים בחברות ענק על התערבות ביקורתית בעבודתם, אנחנו לא יודעים. אולי אפשר לקבל רמז מדברי סגן הנשיא לביקורת פנים במיקרוסופט, שמצוטטים בדוח שפרסמה השנה חברת הייעוץ PwC. "המוצרים, השירותים והמודל העסקי שלנו יכולים להשתנות מאוד בחצי שנה". הוא אמר, "אין לי תוכנית ביקורת לשלוש שנים, ותכנית הביקורת השנתית שלי משתנה כל שלושה חודשים".

יש כמובן הבדל בין מדינה וחברה מסחרית: "המגזר הציבורי והמגזר הפרטי מתנהלים לפי אמות מידה שהן לעתים הפוכות", אומרת טמיר. אבל גם אם תאגידיים כמו אמזון ומיקרוסופט היו מרשים רק ביקורת בדיעבד, זה לא אומר שהמדינה צריכה לנהוג להיפך. מתי צריך להתערב, כמה ואיך בדיוק - זה תלוי בהשקפת עולם. על השאלה המיתממת של נתניהו, אם יש מישהו בעולם שנוהג לבקר בזמן אמת, אפשר לענות: יש.

נספח ע/2

העתק חלקים רלוונטיים מדוח
מבקר המדינה על מבצע צוק איתן
"תהליכי קבלת החלטות בקבינט
בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע 'צוק
איתן' ובתחילתו" (2017)

עמ' 56

פתח דבר

מבצע "צוק איתן" ברצועת עזה החל ב-7 ביולי 2014 ונמשך כ-50 ימים, שבמהלכם לחמו חיילי צה"ל ומפקדיו באומץ ובעוז נפש, בעיקר מול החמאס והג'יהאד האסלאמי הפלסטיני. המבצע גבה 74 חללים בצד הישראלי, מתוכם 68 חיילי צה"ל, חמישה אזרחים ועובד זר, ואלפים - אזרחים וחיילים - נפצעו. לעבר ישראל נורו מעזה 4,251 רקטות. הייתה זו מערכה מהארוכות ביותר שידעה מדינת ישראל מאז הקמתה.

חודשים מספר לפני מבצע "צוק איתן" (בפברואר 2014) הנחיתי לקיים ביקורת בנושא "ההתמודדות עם איום המנהרות", לאחר שהתברר שהאיום הוא מהותי ומתפתח, והוגדר על ידי הקברניטים בדרג המדיני, בדרג הצבאי ובקרב גורמי המודיעין כאיום אסטרטגי. בתקופה שמיוני 2014 ועד סוף אוגוסט 2014, שבה התנהלו מבצע "שובו אחים" ומבצע "צוק איתן", הוריתי להשעות את הביקורת, בבחינת "כאשר התותחים רועמים" וכל עוד המבצע מתנהל, הביקורת ממתינה ואינה מפריעה לניהולו.

לאחר מבצע "צוק איתן", בספטמבר 2014, החלטתי על המשך הביקורת בנושא "ההתמודדות עם איום המנהרות" וכן על פתיחת שלוש ביקורות נוספות - "היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות"; "פעילות צה"ל בהיבטים של הדין הבין-לאומי"; ו"תהליכי קבלת החלטות בקבינט הביטחוני לפני מבצע 'צוק איתן' ובתחילתו".

הביקורת בנושא "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)" הסתיימה וממצאה פורסמו בדצמבר 2016 כפרק ראשון מתוך ארבעת פרקי הדוח הנוגע למבצע "צוק איתן". ביקורת זו הצביעה על פערים ניכרים בהיבטים שונים של תחום ההתגוננות האזרחית, שיש בהם כדי לפגוע ביכולת התושבים להתגונן בעת לחימה מפני הסיכונים הצפויים לעורף, בדגש על יישובי גבול הצפון (פירוט ניתן למצוא בדוח הביקורת שפורסם).

דוח הביקורת בנושא "פעילות צה"ל בהיבטים של הדין הבין-לאומי" טרם פורסם. הביקורת בנושא בוחנת את יישומם של לקחים והמלצות שהופקו

מאירועים קודמים שהביאו את מדינת ישראל להתמודד במישור הדין הבין-לאומי.

שני הפרקים המתפרסמים כעת, בדוח זה, נועדו לבחון את רמת המוכנות של הדרג המדיני ושל צה"ל לניהול מערכה וקבלת החלטות לגביה, כדי שניתן יהיה להפיק מכך לקחים ולסייע, באמצעות ממצאי הביקורת, להעלות את רמת המוכנות למערכה הבאה, שעלולה שוב לפקוד את מדינת ישראל בגזרת רצועת עזה ואף בגזרות נוספות, ובעוצמה רבה יותר.

הביקורת נערכו על ידי צוותי ביקורת מיומנים ומקצועיים, שקראו אלפי מסמכים הקשורים בפעילות צה"ל והדרג המדיני, ניתחו את הפרוטוקולים הרלוונטיים של דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט) של הממשלה ה-33 בנוגע לרצועת עזה ושל רבים מאוד מהדיונים שקוימו במערכת הביטחון, בין היתר אצל שר הביטחון ואצל ראש הממשלה, בשנה שקדמה למבצע "צוק איתן" ובמהלכו, וכן עיינו ולמדו את התחקירים שערך צה"ל למבצע. צוותי הביקורת קיימו עשרות רבות של פגישות החל מהדרגים הזוטרים וכלה בדרגים הבכירים ביותר, ואף התייעצו עם יועצים מקצועיים מן השורה הראשונה. כל זאת כדי לקיים ביקורת מקצועית בנושאים שהוחלט לבקדם ולאפשר שימוש בממצאי הביקורת לצורך שיפור התהליכים. נוסף על כך נפגשו עמי, לפי בקשתם, ראש הממשלה בנימין נתניהו, ראש המל"ל לשעבר יוסי כהן, הרמטכ"ל לשעבר רא"ל (מיל') בני גנץ וראש אמ"ן לשעבר אלוף אביב כוכבי, כדי להשמיע לפניי את עמדותיהם ביחס לממצאי הביקורת נוסף על ההתייחסויות הכתובות שהגישו, והכול נעשה בפתיחות לב ובנפש חפצה, והדברים נלקחו בחשבון.

הדוח הראשון בקובץ דוחות זה עוסק בעניין "תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע 'צוק איתן' ובתחילתו". הביקורת התמקדה בתהליכי קבלת ההחלטות בקבינט, שכן הקבינט הוא הזרוע הארוכה של הממשלה, אשר על פי חוק יסוד: הצבא, נתון הצבא למרותה. משכך, הרי שהצבא נתון למרות הקבינט בענייני ביטחון לאומי, והוא מושפע מהחלטות שמקבל הקבינט בנושאים הרי גורל הנוגעים לביטחון המדינה. נוכח השלכותיהן האפשריות של החלטות אלו, יש חשיבות מכרעת לפרוץ הקבינט, מאחר שלא ניתן, לדעתי, במדינה דמוקרטית להשאיר החלטות אלה להכרעתם של מספר מקבלי החלטות מצומצם מאוד.

בביקורת נמצא כי ממועד כינונו של הקבינט של הממשלה ה-33, ובמשך כשנה, הקבינט לא קיים דיונים לקביעת יעדים אסטרטגיים בנוגע לרצועת עזה. כאשר כבר קיים הקבינט דיון אסטרטגי, הוא בחן חלופות מוגבלות בלבד, שנגעו רק במדרגות חומרת הפעילות הצבאית, ולא דן בחלופה מדינית או במצב ההומניטרי הקשה ברצועת עזה, שמערכת הביטחון העריכה כי עלולות להיות לו השלכות על מדינת ישראל, כדי לחפש דרכים למניעת הסלמה אפשרית. זאת ועוד, קביעת היעדים האסטרטגיים, שנעשתה לאחר שצה"ל כבר הציג לקבינט את התכניות המבצעיות לרצועת עזה, הביאה לכך שצה"ל נדרש לקבוע לעצמו את יעדיו ולהכין תכניות אופרטיביות שאינן נגזרות מיעדים של הדרג המדיני בנוגע לרצועת עזה אלא מיעדים שקבע צה"ל לעצמו. משכך, הדיון בקביעת יעדי הדרג המדיני והאסטרטגיה שלו בנוגע לרצועת עזה, לאחר שכבר אושרו התכניות המבצעיות לעזה, מהווה ליקוי, שכן הוא חורג מן הסדר הנכון של תהליכי קבלת ההחלטות בנושאים אלה.

אחד מעקרונות היסוד שקיומם הוא תנאי לתהליך תקין של קבלת החלטות, הוא קבלת מידע מספיק וניתוחו. מידע חלקי או היעדר מידע מקטין עד מאוד את יכולתו של מקבל ההחלטות לנתח ולבחון חלופות ואת הסיכויים והסיכונים של כל אחת מהן בטרם יקבל את ההחלטה. הדבר מקבל משנה חשיבות בקבלת החלטות לגבי פעולות צבאיות שיש להן השלכות משמעותיות רבות וסיכון לחיי אדם. לכן בחרה הביקורת להתמקד בתהליכי קבלת ההחלטות ובמידע שהועמד לרשות הקבינט, לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו, כדי לבחון אם מידע זה איפשר לשרי הקבינט לקבל תמונה רחבה ובזמן ולהיות שותפים מלאים בגיבוש אפשרויות הפעולה והיעדים האסטרטגיים בנוגע לרצועת עזה. זאת כדי לאפשר לדרג הצבאי להיערך למערכה צבאית בהכוונה של הדרג המדיני.

הביקורת לא בחנה את טיב ההחלטות או את הניהול המפורט של המבצע, אלא התמקדה, כאמור, בתהליכי קבלת ההחלטות.

בביקורת נמצא שמידע משמעותי והכרחי שנדרש לשרי הקבינט לצורך קבלת החלטות מיטביות - דוגמת מידע על פעילות עוינת משמעותית ואסטרטגית שעמדה לצאת מרצועת עזה לעבר ישראל, על פערי מודיעין משמעותיים שהיו אז בגזרת רצועת עזה ועל מגבלות שהיו אז בתקיפות אוויריות ברצועת עזה - לא הובא לפני השרים באופן מספק בדיונים שקדמו למבצע "צוק איתן". זאת אף

על פי שמידע זה עמד לרשותם של ראש הממשלה ושל שר הביטחון לשעבר וכן הרמטכ"ל לשעבר וראשי קהילת המודיעין - ראש אמ"ן לשעבר וראש שב"כ לשעבר.

עוד נמצא, כי איום המנהרות מרצועת עזה, שראש הממשלה ושר הביטחון לשעבר הגדירו אותו כאסטרטגי וכמשמעותי ביותר, לא הוצג לקבינט במפורט אלא באמירות כלליות ומעטות בלבד, שלא היה בהן כדי להביא את חומרת האיום והיקפו למודעות יתר שרי הקבינט, ורק בשילוב הדברים שנמסרו בדיון הקבינט ב-30.6.14 ובדיון הקבינט בתחילת יולי 2014 ניתן היה להבין את מהותו של האיום. עוד נמצא, שכאשר נזכר איום המנהרות בדיוני הקבינט, כאמור, שרי הקבינט לא הביעו התעניינות, לא ביקשו הרחבה בנוגע אליו ולא ביקשו שצה"ל יציג להם את היערכותו לטיפול באיום. ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר לא וידאו שקיימות בצה"ל תכניות מבצעיות ללחימה במרחב רווי מנהרות ולהתמודדות עמן בלחימה, שצפוי היה שיידרשו במסגרת תמרון ברצועת עזה - תמרון שהיה בבחינת הזדמנות לטפל באיום, שלא היה לו פתרונות אחרים יעילים דיים בעת ההיא.

בביקורת נמצא כי בשנים האחרונות חל שיפור משמעותי במעמדו של המטה לביטחון לאומי (המל"ל), שיש לו תפקיד חשוב וייחודי, המעוגן בחוק המל"ל, המאפשר לו תכלול תחום הביטחון הלאומי. עם זאת, נמצאו ליקויים המקשים על המל"ל למלא את תפקידיו, וכן ליקויים שהם בבחינת חבלי לידה בתפקודו כגוף המטה שנועד לסייע לקבינט ולתמוך בתהליכי קבלת ההחלטות שלו.

הליקויים שנמצאו בתהליכי קבלת ההחלטות בקבינט, כמפורט בדוח, מצביעים על הצורך בעיגון סמכויות הקבינט ותפקידיו, לרבות סוגי המידע שנדרש למסור לקבינט, הנושאים המחייבים קבלת החלטתו והמקרים שבהם חובה לכנסו או לעדכנו. זאת כדי להבטיח שהחלטות יתקבלו בהתאם לעקרונותיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל, ולהגביר את אמון הציבור בכך שתהליכי קבלת ההחלטות בקבינט הם תקינים וראויים. ראוי שהדרג המדיני ייתן דעתו לממצאי הביקורת והמלצותיה בתחומים אלה, אם וכאשר ידון בהמלצות הוועדה לעניין עבודת הקבינט שמינה ראש הממשלה בראשות האלוף (מיל') יעקב עמידרו. כמו כן, ראוי שראש הממשלה, הממונה על ביצוע חוק המל"ל, ינקוט צעדים לשיפור

תהליכי העבודה במל"ל ושיתוף הפעולה של גופים אחרים עמו. זאת כיוון שגם דבר זה עשוי לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות של הקבינט.

דוח הביקורת בנושא "ההתמודדות עם איום המנהרות", המתפרסם גם הוא בקובץ דוחות זה, מתמקד בהתמודדות המודיעינית עם האיום, בבניין הכוח והפעלתו כנגד האיום, וכן בהתמודדות עם האיום במישור הטכנולוגי.

כבר בשנת 2007 פרסם מבקר המדינה דוח שבחן את ההתמודדות של צה"ל עם איום המנהרות בשנים 2001-2004, כאשר צה"ל שהה ברצועת עזה. בדוח נקבע כי המצב שהיה אז היווה "כישלון מתמשך בטיפול בבעיית המנהרות". בביקורת הנוכחית נמצא כי אף שעוצמת האיום גברה בשנים שעברו מאז פרסום הדוח, ובשנת 2013 הוא אף הוכרז כאיום אסטרטגי, היו ליקויים בכל מרכיבי ההתמודדות של צה"ל ומערכת הביטחון עם האיום בתחומים שנבחנו, לא נעשה מאמץ מספק לגבי האיום, וגם כאשר נעשה מאמץ הוא היה מאוחר ולא נתן מענה, שייתכן כי ניתן היה להשיגו לפני מבצע "צוק איתן" אילו התקיימו מאמצים מוקדמים יותר.

בשנים שקדמו למבצע "צוק איתן" הושקעו אמנם מאמצי איסוף מודיעיניים רבים בהתמודדות עם איום המנהרות, אך מאמצים אלו לא היו בבחינת מאמץ כולל ומשולב של כלל המערכים והיחידות באמ"ן. אף שהמאמץ המודיעיני שנעשה בשנים אלו לא היה מבוסס, וגורמי המודיעין התמודדו גם עם איומים משמעותיים נוספים, הוא לא הלים את התפתחות איום המנהרות והגדרת חומרתו, כפי שבאה לידי ביטוי באמירות ראש הממשלה, ראשי מערכת הביטחון וקהילת המודיעין. רק בסוף שנת 2013, לאחר שנחשפו בשטח ישראל בתוך כשנה שלוש מנהרות מרצועת עזה, הגביר אמ"ן משמעותית את ההתמודדות שלו עם איום המנהרות, וכך נהג גם שב"כ.

בנושאי בניין הכוח והכנת התכניות המבצעיות נמצאו ליקויים מהותיים במוכנות של צה"ל. זאת בשל היעדרן של תפיסות מבצעיות מטכ"ליות ותורות זרועיות וחיליות לפני מבצע "צוק איתן", בשל הכשרה לקויה ובשל הצטיידות חסרה באמל"ח שנדרש לצורך ההתמודדות עם המנהרות, בשל היעדרן של תכניות מבצעיות ללחימה במרחב רווי מנהרות ולהתמודדות עמן תוך כדי לחימה, ובשל מוכנות נמוכה של זרוע האוויר והחלל לטפל באיום. כל אלה הביאו לכך

שכוחות היבשה והאוויר נאלצו להתמודד עם איום המנהרות במהלך מבצע "צוק איתן" בלא שהוכנו כראוי לכך. רק הכנת תכנית של "הרגע האחרון" - "הגנה קדמית", עזר רוחם, תושייתם ויוזמתם של המפקדים והחיילים אפשרו לצה"ל להילחם במרחב רווי המנהרות ברצועת עזה, לחתור למילוי משימתם, לטפל כמיטב יכולתם במנהרות ולהגיע להישגים שהושגו במבצע זה.

אדגיש במיוחד את ההתנהלות של מערכת הביטחון לפני מבצע "צוק איתן", שלא נתנה מענה מספק לצורכי הביטחון של תושבי עוטף עזה, המגלים תעצומות נפש במשך שנים אל מול התקפות מרצועת עזה. בביקורת נמצא שלא רק שמרכיבי הביטחון ביישובי עוטף עזה לא חזקו בתקופה שלפני מבצע "צוק איתן", אלא הם אף קוצצו, לרבות היקף הכוחות להגנת היישובים. הדבר חמור בעיקר נוכח היכולת המוגבלת שהייתה לצה"ל לפני המבצע לאתר את המנהרות ההתקפיות שחדרו מגזרת עזה לשטח ישראל. הדבר פגע קשות בתחושת הביטחון של תושבי היישובים באזור עוטף עזה. על מערכת הביטחון לעשות כל שנדרש כדי לחזק את התושבים ואת מעטפת הביטחון שלהם הם זקוקים, ועליה להפיק את הלקחים מאותה התנהלות לקויה לפני מבצע "צוק איתן".

בהיבט הטכנולוגי נמצא בביקורת כי עד לשנת 2010 התמודדו גופי המחקר והפיתוח (מו"פ) בצה"ל עם איום המנהרות באופן צר, תוך שימת דגש בעיקר על יכולת הגילוי והאיתור ועל מערכת מרכזית אחת. לאחר כישלונה של מערכת זו בשנת 2010 אמנם החלו גופי המו"פ בצה"ל ובמשרד הביטחון לפתח מענה רחב ומעמיק יותר לאיום, אך בקצב שלא תאם את התפתחות האיום ואת הצורך המבצעי, וכן תוך מתן קשב מועט לתחומים מרכזיים בהתמודדות ובקרה לקויה של המטכ"ל. היעדר המענה לאיום בתחום המו"פ הביא לכך שיחידות בצה"ל יזמו פעולות אשר חלקן הביאו להתפתחות יכולת משמעותית, שהיא ששימשה את הכוחות במבצע "צוק איתן" והביאה לשינוי מהותי בכל הנוגע לטיפול במנהרות במהלך המבצע. אני מבקש לציין בחיוב כי לאחר מבצע "צוק איתן" חל שיפור בתחום המו"פ בכל הקשור לפיתוח יכולות רלוונטיות לשגרה ולחירום, והדבר אף הוכח בשטח, וכן בהתקדמות בתחום אמצעי הלחימה הטקטיים לכוחות המתמרנים.

הנני מוצא לנכון לציין לחיוב את המאמצים הרבים שעושים צה"ל ויתר גופי מערכת הביטחון מאז מבצע "צוק איתן" כדי לשפר את התנהלותם בכל התחומים שעסקה בהם הביקורת בפעולות לבניין הכוח, במאמצי המודיעין ובחיפוש פתרונות טכנולוגיים, ואת ההתקדמות שחלה בכל אחד מתחומי העשייה. עם זאת, על הגורמים הרלוונטיים ללמוד ולהפיק לקחים מהחלטות ומהתהליכים בתחומים אלה שקדמו למבצע "צוק איתן", ולטפל בנושאים אלה הן ברמת המטכ"ל והן במשרד הביטחון, כדי להמשיך ולשפר את ההתמודדות עם איום המנהרות, ולהפיק מכך לקחים לגבי התמודדות עתידית עם איום אסטרטגי מתהווה. זאת תוך בחינה מעמיקה נוספת של הרמטכ"ל ושל שר הביטחון בדבר הגוף הדרוש בצה"ל לריכוז המאמצים למתן המענה הטוב ביותר לאיום המנהרות על כלל רבדיו בזמן הקצר ביותר, ובדבר המשאבים הדרושים לכך.

לסיכום

ארבעת דוחות הביקורת שדובר בהם כאן עוסקים בתחומי פעולה מרכזיים של מערכת הביטחון ושל הדרג המדיני, שמבצע "צוק איתן" היווה לגביהם "אבן בוחן", בבחינת "מהפרט אל הכלל". הפקת לקחים מהליקויים שנמצאו בביקורת על כל חלקיה ואימוץ המלצותיה עשויים להועיל לשיפור תהליכים בנושאים רבים נוספים הקשורים למוכנות לאיומים שונים בגזרות השונות בדגש על איומים אסטרטגיים, ולשיפור תהליכי העבודה המשותפים לדרג המדיני ולדרג הצבאי ולתהליכי העבודה בכל אחד מהדרגים, בתחומים שהם חיוניים לביטחון המדינה. יש מקום שביקורת המדינה תבחן ותבקר את הנושאים הללו ואת תהליכי קבלת החלטות בנוגע אליהם, שכן הם מצויים בליבת העיסוק של מערכת הביטחון ושל המערכת המדינית, המקבלת החלטות ומכווינה את ענייני הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.

אני ממליץ לכל הגופים המבוקרים והמעורבים ליחד את מאמציהם ללימוד הדוח ולהפקת לקחים ממנו, כדי לקדם את השגת תכליתו, שהיא שיפור תהליכי

העבודה בכל הרמות, במטרה להיערך טוב יותר לאיומים קיימים ומתפתחים ולמערכה צבאית שעלולה לפרוץ, אף ללא התראה מוקדמת.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התשע"ז
פברואר 2017

נספח ע/3

העתק חלקים רלוונטיים מדוח
מבקר המדינה "היערכות העורף
ותפקודו במלחמת לבנון השנייה"
(2007)

עמ' 65



מבקר המדינה

היערכות העורף ותפקודו
במלחמת לבנון השנייה



ירושלים, אב התשס"ז, יולי 2007

מס' קטלוגי 2007-005
ISSN 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ
דפוס: כתר בע"מ

ב-12 ביולי 2006 תקף ארגון הטרור הלבנוני חזבאללה סיור של צה"ל אשר נע סמוך לגבול ישראל-לבנון, בצדו הישראלי של הגבול. שלושה חיילים נהרגו ושניים נחטפו ללבנון. בניסיונות החילוץ המיידיים נהרגו חמישה חיילים נוספים.

עוד באותו יום התכנסה ממשלת ישראל והחליטה להגיב על הפגיעה בריבונות הישראלית, בין השאר, בפגיעה במטרות בשטח לבנון. ב-13.7.06 התחיל צה"ל לפעול בלבנון; בתגובה החל חזבאללה בירי מסיבי של אלפי רקטות שנועדו לפגוע באוכלוסייה אזרחית בעורף מדינת ישראל. הלחימה נמשכה 34 יום, עד 14.8.06, וגרמה לפגיעות קשות בנפש וברכוש. 160 ישראלים נהרגו, מהם 41 אזרחים¹; אלפים נפצעו; מאות בתים נפגעו, ומאות אלפי אזרחים עזבו את בתיהם; רבים אחרים נדרשו לשהות במקלטים ובמרחבים מוגנים פרקי זמן ממושכים והתקשו לקיים שגרת חיים תקינה; הפעילות הכלכלית שובשה ונפגעה; עסקים קטנים ובינוניים קרסו; הפעילות בצפון הארץ - עד חיפה ואף מדרום לה - צומצמה באורח ניכר. לימים החליטה ועדת השרים לטקסים וסמלים לקרוא לעימות זה בשם "מלחמת לבנון השנייה" (להלן - מלחמת לבנון השנייה או המלחמה).

ביקורת משרד מבקר המדינה בנושא העורף

סמוך לאחר סיום מלחמת לבנון השנייה החליט מבקר המדינה מכוח סמכויותיו בחוק יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], המסמיכים אותו, בין השאר, לבחון "את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך", על עשיית ביקורת מקיפה בכמה נושאים הקשורים למלחמה בדגש על היערכות רשויות השלטון לטיפול בעורף בעתות חירום ועל תפקודן במלחמה.

נוכח החלטתו של מבקר המדינה, רשמה הממשלה לפנייה בהחלטתה מ-17.9.06, כי "בדיקה בעניין מוכנות העורף וההיערכות האזרחית לאיום מלבנון וכן אופן הטיפול

1 הנתונים הם נתוני המוסד לביטוח הלאומי וענף נפגעים בצה"ל.

בעורף במהלך המערכה, נעשית על ידי מבקר המדינה, והממשלה תקיים דיון בדו"ח או בדו"חות המבקר שיוכנו בעניין זה".² הממשלה נמנעה מלכלול את נושא העורף בכתב המינוי של הוועדה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 בראשות השופט (בדימוס) אליהו וינוגרד (להלן - ועדת וינוגרד). בדיקת מוכנות העורף למערכה והטיפול בו בעת המלחמה היא אפוא בתחום הטיפול הבלעדי של מבקר המדינה.³

בנסיבות אלו, בשים לב להיקף מטלת הביקורת בעניין זה, לחשיבותה הלאומית והציבורית ולעובדה שמשרד מבקר המדינה הוא הגוף העיקרי הבודק את ההיבטים הנוגעים לעורף במלחמה, נערך המשרד לעשיית ביקורת מקיפה ומעמיקה בנושא. את הביקורת עשו בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 צוותים שמנו עשרות מעובדי המשרד; הם אספו אלפי מסמכים ושמעו את דבריהם של עשרות עדים: שרי ממשלה - שר הביטחון שכיחן בעת המלחמה, שר הביטחון שכיחן לפניו, השר לביטחון הפנים ושר הפנים; אנשי צבא - הרמטכ"ל בעת המלחמה והרמטכ"ל שקדם לו, אלופי צה"ל בהווה ובעבר, וביניהם מפקדי פיקוד העורף; מפכ"ל המשטרה לשעבר ובכיריה, ראשי רשויות מקומיות, פקידים בכירים במשרדי הממשלה ובגופים הציבוריים שפעלו במלחמה, נציגי גופים פרטיים שהתנדבו לסייע לעורף בזמן המלחמה ועוד.⁴ החומר שנאסף במשרד מבקר המדינה נותח ושימש בסיס ליצירת התמונה העובדתית, להגדרת הממצאים ולמסקנות שפורטו בטיטות של הדוחות; אלה הועברו בתחילת מרס 2007 לגופים המבוקרים לשמיעת הערותיהם ותגובותיהם ולמיצוי זכות הטיעון שלהם - כל זאת בהתאם לדין וכמקובל במשרד מבקר המדינה.⁵ הליך מתן התגובות ארך כחודשיים וחצי וכלל גם מפגשים נוספים עם חלק מן הגורמים המבוקרים וקבלת

- 2 החלטה מס' 526, "בדיקת הטיפול בעורף בעת המערכה בצפון ומוכנות העורף לקראת האיום בלבנון על-ידי מבקר המדינה". ההחלטה התקבלה לאחר שראש הממשלה מסר לממשלה כי "בנאומו מיום 28.8.2006 בחיפה, הודיע כי 'הממשלה תבקש מכבוד מבקר המדינה לקיים בדיקה מקיפה ומעמיקה של הליקויים שהתגלו במוכנות העורף נוכח איום הטילים והרקטות'", וכי מבקר המדינה הודיע לממשלה ולכנסת כי ממילא נעשית ביקורת מקיפה בנושא זה.
- 3 ראו לעניין זה גם את הדין וחשבון החלקי של ועדת וינוגרד, שפורסם באייר התשס"ז (אפריל 2007), עמ' 22, שם צוין, בין השאר: כי "התייחסותנו לנושא העורף במישור זה, המצוי בבדיקת מבקר המדינה, תהיה מצומצמת".
- 4 יוער כי גופים ואישים רבים שיתפו פעולה עם משרד מבקר המדינה וסייעו לביקורת ולהשלמתה המהירה, אך גופים ואישים אחרים בחרו להערים על המשרד קשיים ובכלל זה לעכב את מתן המסמכים והתשובות למשרד מבקר המדינה, בניגוד לדין, וכך הביאו לדחיית מועד פרסומו של דוח ביקורת זה בשבועות ארוכים.
- 5 ב-27.07.07 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לבקש ממבקר המדינה כי ימסור לה דיווח על פעולות משרד מבקר המדינה בנוגע למוכנות העורף למערכה ולטיפול בו בעת המלחמה ועל עיקרי ממצאים שהועלו בביקורת שעשה עד אותו מועד. מבקר המדינה סבר אף הוא כי קיים אינטרס ציבורי חיוני לדווח לוועדה על ממצאים עיקריים בעניין ליקויים (לכאוריים) שנכללו בטיטות הדוחות אשר יש לתקנם באורח מידי, וביקש להביא לפניו דיווח כאמור, ואולם ב-6.3.07 עתרו מפקד פיקוד העורף והסנגוריה הצבאית הראשית לבג"ץ וביקשו למנוע מן המבקר לדווח לכנסת על עיקרי הממצאים. עמדת מבקר המדינה היא כי יש לו סמכות חוקית (בין השאר לפי סעיף 6א) לחוק מבקר המדינה) לדווח לוועדה, ובאמצעותה לציבור, על עיקרי הליקויים המחייבים תיקון, ואולם חרף זאת הוא הסכים שלא לדווח על כך עד להכרעה בעתירה. עד מועד הדפסתו של דוח זה נותרה העתירה תלויה ועומדת, וטרם התקבלה הכרעה בעניינה.

הבהרות ותשובות לשאלות של משרד מבקר המדינה בכתב ובעל פה. בסיומו של שלב זה, משמוצתה זכותם של כל המבוקרים להשמיע את טענותיהם ועם היאסף הנתונים כולם, בחנו צוותי הביקורת את הממצאים והתגובות ושילבו אותם בדוח הסופי לפי הצורך ובהתאם לעניין.

בסופו של התהליך הפיק משרד מבקר המדינה 20 דוחות ביקורת הנוגעים למוכנות רשויות השלטון למצבי חירום ולתפקודן בזמן מלחמת לבנון השנייה. שלושה דוחות שיפורסמו בנפרד, במועד אחר, עוסקים במערך ההסברה, במוכנות ובכשירות של מערך המילואים של צה"ל ובמלאי תחמושת החירום וקווי ייצור חיוניים בצה"ל. **17 הדוחות המפורטים הנוגעים לעורף - להיערכות המוקדמת לעתות חירום ולדרך שבה תפקדו בזמן המלחמה משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והגופים האחראיים המופקדים על העורף - נכללים כפרקים בדוח זה.**

עיקרי הממצאים

כללי

הדוח, על 17 פרקיו, מצביע על ליקויים רבים, חלקם חמורים ביותר, הנוגעים למוכנות רשויות השלטון לטיפול בעורף בעת חירום ולתפקוד הממשלה, ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, שר הביטחון לשעבר, מר עמיר פרץ, השרים והגופים האחראים לביצוע - לרבות הרמטכ"ל לשעבר רא"ל דן חלוץ ומפקד פיקוד העורף, האלוף יצחק גרשון - בזמן המלחמה בכל הנוגע לטיפול בעורף.

הממצאים המפורטים בדוחות מלמדים כי ממשלות ישראל - הדרגים המדיניים ודרגי הביצוע - לא עשו במשך שנים את המוטל עליהן בעניין היערכות העורף, כנדרש, ולא קיימו הערכת מצב כוללת ואופרטיבית על תפקודו בעתות חירום. הליקויים בהיערכות התגלו במרבית משרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובגופים השלטוניים השונים - חברות ממשלתיות, תאגידים הקשורים למדינה ועוד. מהממצאים עולה כי מרבית הגופים לא נערכו לעתות חירום, לא בחנו סוגיות שונות הקשורות בהיערכותם לעתות חירום ואף לא פעלו כנדרש על פי הנהלים והנורמות המחייבים אותם. הגופים השונים האחראיים להיערכות רשויות המדינה למצבי חירום ובכלל זה מערך מל"ח⁶, פיקוד העורף בצה"ל וגופים נוספים שהוטלו עליהם חובות בדין, לא פעלו כנדרש בתחומים שונים ולא הבטיחו את היערכותו של העורף לעתות חירום. **אלה מחדלים חמורים שנמשכו שנים רבות, ובעטיים נשחקו יכולות הטיפול באוכלוסייה האזרחית בעת מלחמה.**

6 משק לשעת חירום - גוף בין-משרדי, שתפקידו, בין השאר, להבטיח את הפעלת המפעלים והשירותים החיוניים לקיום האוכלוסייה בעורף, לצמצם את השיבושים שייתכנו בעתות חירום ולאפשר קיום שגרת חיים ככל הניתן.

נמצא כי הטיפול בעורף במהלך המלחמה היה לקוי ביותר. דרגי הביצוע ובכלל זה ראש הממשלה, שר הביטחון דאז, שרי הממשלה, הרמטכ"ל דאז, ומפקד פיקוד העורף, כל אחד על פי חלקו, כשלו באורח חמור בתהליכי קבלת ההחלטות, בהערכה ובביצוע הנוגעים לטיפול באוכלוסייה האזרחית שבעורף ולהבטחת שגרת חיים, ולמצער - מתן שירותים חיוניים לתושבי הצפון בעת המלחמה. קברניטי המדינה השקיעו את מירב המאמצים בלחימה בלבנון, ולא בטיפול בעורף שהיה נתון לפגיעה רחבת היקף כבר מימיה הראשונים של המלחמה. ערב פרוץ המלחמה הוצגו לממשלה הערכות הגופים המקצועיים שלפיהן קרוב לוודאי כי העורף ייפגע; בהערכות אף צוינו ממדי הפגיעה המשוערת, וראש הממשלה וחלק מהשרים אף עמדו על כך בדבריהם. ואולם אף שהיה ידוע מראש כי העורף ייפגע בצורה ניכרת, ואף שידיעה זו התממשה בסמוך לאחר פתיחתה של המלחמה, הרי שעד 30.7.06 לא קיימה הממשלה דיון בהערכת המצב הכולל הצגה מפורטת של היערכות העורף לירי הרקטות הצפוי. ממילא היא לא דנה בנושאים בעלי חשיבות רבה לאוכלוסייה בצפון, דוגמת השהייה במקלטים ובעיית המיגון לתושבים. התנהלות זו אפיינה גם חלק גדול ממשרדי הממשלה והגופים הממלכתיים. הם לא פעלו באופן יזום ולא ניצלו את כל הסמכויות שבידיהם לסיוע לאוכלוסייה שבמצוקה. התנהלות זו הותירה "חלל ריק" בטיפול בעורף והשאירה את תושבי הצפון חשופים, פגיעים וחסרי הגנה בתקופה קשה ביותר. הליקויים הקשים בעניין הטיפול בעורף בעת המלחמה מגיעים עד כדי ליקוי מאורות.

משרד מבקר המדינה מבקש להדגיש כי משנתגלתה בעת המלחמה אי-בהירות בנוגע לאחריותם של הגופים השונים לטיפול בעורף, ומולה - ממדיה הקיצוניים של מצוקת תושבי הצפון, שהשתקפה היטב גם באמצעי התקשורת, ראוי היה כי רשויות המדינה, ובעיקר ראש הממשלה והשרים, ינקטו גישה מרחיבה של נטילת אחריות וינקטו צעדים אופרטיביים מידיים לתיקון הכשלים בזמן אמת. זוהי הגישה הערכית הראויה. זהו המבחן החשוב של מנהיגות. זה לא נעשה. המחדל והחידלון שנתגלו לגבי היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, הם, לכן, חמורים ומשמעותיים כל כך.

לצד הליקויים שהתגלו מצא משרד מבקר המדינה גם פעילות ברוכה של גופים מבוקרים ושל יחידים במגזר הציבורי, שעשו כמיטב יכולתם, לעתים למעלה מחובתם, כדי לסייע לתושבי הצפון. זאת חרף קשיים מרובים שעמדו בפניהם דוגמת היעדר מיגון הולם או סיוע ראוי. התגייסות תורמים ומתנדבים לסיוע בעת המלחמה תרמה אף היא באופן ניכר למילוי החלל שהותירו רשויות המדינה.

יודגש כי הביקורת אינה "חכמה שבדיעבד" ואין היא באה לשפוט או להחליף את שיקול דעתם של הממשלה ודרגי הביצוע על יסוד בחינת תוצאות האירועים. משרד מבקר המדינה בחן באורח מעמיק את היערכותם ואת התנהלותם של הקברניטים והמנהלים, מקבלי ההחלטות ודרגי הביצוע ואת התאמת פעולותיהם לחוקים, לנהלים ולתוכניות שהוכנו מראש לטיפול בעורף בעתות חירום. בחינה זו גילתה פער עמוק בין חובתם של מקבלי ההחלטות כלפי תושבי המדינה לבין תפקודם בפועל. לא זו בלבד

שחלק משרי הממשלה, יחידות צה"ל והגורמים האחראיים האחרים לא הפעילו את מלוא הכוח והסמכויות שניתנו להם לטיפול בתושבי הצפון, אלא שלא הייתה היערכות כוללת לפתרון הבעיות ברמה המערכתית והממלכתית, ומשרדי הממשלה הרלוונטיים לא התארגנו כראוי לפתור את הבעיות שבתחומי אחריותם.

יתרה מכך, מבקר המדינה התריע שנים ארוכות על מחדלים ועל ליקויים בטיפול בעורף, והדברים פורטו בדוחותיו. למשל, כבר בשנת 1994, בעקבות לקחי מלחמת המפרץ הראשונה ומבצע "דין וחשבון", עמד משרד מבקר המדינה על מחסור במקלטים ובמרחבים מוגנים ועל הליקויים הקשים בתחום זה והצביע על הצורך לבחון פתרונות ראויים למצב שבו התושבים נדרשים לשהות ארוכה במקלטים⁷. ביקורת דומה פורסמה גם בשנת 2001; אז עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מקיפה על "היערכות יישובי הצפון בעקבות יציאת צה"ל מלבנון"⁸, ובה הצביע על ליקויים רבים שנחשפו אחר כך במלחמת לבנון השנייה. המשרד אף פרסם, במהלך השנים, כמה דוחות בנושאים ספציפיים הנוגעים להיערכות המדינה לעתות חירום, דוגמת הדוח המקיף בנושא "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים", העוסק, בין השאר, בהיערכות לאירועים ביטחוניים העלולים לגרום לפגיעה במתקנים ובמפעלים המחזיקים חומרים מסוכנים ובהתגוננות מפניהם⁹. אלא שלדאבון הלב לא תוקן חלק גדול מן הליקויים שצוינו בדוחות מבקר המדינה - דבר שיכול היה להקל על תושבי הצפון במלחמת לבנון השנייה ואולי אף להציל חיים.

משרד מבקר המדינה מבקש להדגיש אפוא כבר עתה כי תכליתו של דוח זה אינה רק להצביע על הליקויים, אלא גם - ובעיקר - לגרום לרשויות המוסמכות לפעול לתיקון הליקויים שהתגלו ולשיפור מוכנותו של העורף למערכה עתידית. האחריות לתיקון הליקויים מוטלת על אלה: ממשלת ישראל - ראש הממשלה והשרים, כל שר בתחומי אחריותו; צה"ל - בייחוד פיקוד העורף; הרשויות המקומיות; כל אחד ואחד מן הגופים העוסקים בהיערכות העורף לעתות חירום. כל אלה נדרשים לטפל בדחיפות בליקויים שנחשפו תוך כדי בחינה מערכתית כוללת של ההיערכות המרבית של המדינה למצבי חירום ובשימת דגש מיוחד על שיפור יכולת העמידה של העורף עקב החשש לפגיעה בו בעימות נוסף. משרד מבקר המדינה, מצדו, יעשה ביקורות מעקב בסוגיות השונות שמועלות בדוח, ויפעל בכל דרך שיש לו כדי לוודא את תיקון הליקויים. עם זאת, כאמור לעיל, האחריות הכוללת והמלאה לתיקון הליקויים מוטלת על הממשלה ועל העומד בראשה.

7 ראו דוח שנתי 44 של מבקר המדינה (1994), "מקלוט ומיגון לאוכלוסייה האזרחית", עמ' 956-963.

8 ראו דוח שנתי 52 של מבקר המדינה (2001), עמ' 63.

9 ראו דוח שנתי 54 של מבקר המדינה (2004), עמ' 53.

עיקרי הממצאים בנושא מוכנות העורף לעתות חירום

העורף הישראלי לא היה ערוך כראוי למלחמה, וזאת - חרף העובדה ששנים ארוכות, לפחות משנת 1991, ידוע כי הוא משמש מטרה לאויבי ישראל וחשוף לפגיעתם.

הליקויים מתמקדים בשלושה מישורים עיקריים: הראשון - המישור החוקי: הדין הקיים אינו נותן פתרון הולם להכנת העורף למצבי חירום ולטיפול בו בעתות חירום; השני - מישור ההתכוננות: אי-קיום דיון מקיף ומסודר על ההיערכות למצבי חירום - הן ברמה המערכתית הן בכל אחת מרשויות המדינה; השלישי - מישור הביצוע: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים האחראיים לביצוע - לרבות מל"ח ופיקוד העורף - לא קיימו את המוטל עליהם בחוק ובנהלים ולא הכינו את העורף לעתות חירום כנדרש.

הדין הקיים - חוקי הכנסת, תקנות שהתקינו שרי הממשלה ונהלים של הגופים האחראיים לביצוע - מפזר את הטיפול בעורף בין כמה גורמים ואינו מקנה כלים שלמים ומתואמים לטיפול בו בעתות חירום. ריבוי הגופים הפועלים בנושא העורף ואי-הבהירות הנורמטיבית (לרבות שוני משמעותי בהגדרות במונחים הנכללים בחוקים, בתקנות, בנהלים ובפקודות) מביאים לטשטוש האחריות והסמכויות ולהיעדר שפה משותפת בנוגע להכנתו של העורף לעתות חירום ולטיפול בו במצבי חירום. נוסף על כך, התברר כי לא הוסדרה באורח ברור דיו חלוקת הסמכויות במצבי חירום, נבדלים זה מזה, תוך הבחנה בעצמתם השונה של אירועים - מאירוע מוגבל במקום ובזמן, דרך אירוע מקומי מתמשך (דוגמת מלחמת לבנון השנייה) ועד לאירוע מתמשך המתחולל בשטחים גדולים של המדינה. כל אלה יצרו אי-ודאות בזמן המלחמה ופגעו בטיפול בתושבים. בהקשר זה יצוין כי רבים מהנהלים שיועדו לעתות חירום עוסקים באירוע מוגבל בזמן, ואין בהם התייחסות ראויה לאירוע ממושך דוגמת מלחמת לבנון השנייה.

אין גוף לאומי מרכזי האחראי להיערכות הכוללת של רשויות המדינה למצבי חירום ולתיאום פעילותן בעניין זה, לבחינת תפיסת המוכנות וההיערכות של העורף למצבים כאלה על כל היבטיה - בניין הכוח, חלוקת סמכויות, תקצוב, דרכי התגוננות וכיו"ב מול האיומים המשתנים. בהיעדרו של גוף כזה לא היה פיקוח מקיף על משרדי הממשלה ועל הרשויות המקומיות בנושא מוכנותם לעתות חירום, ולא נבדק אם אכן קיימו את ההוראות והנהלים שנועדו להכין אותם לכך. פיקוד העורף בצה"ל משמש אמנם כשירות התגוננות אזרחית (הג"א), ובתפקידו זה הוא אחראי, בין השאר, להכין ולהוציא לפועל תכניות התגוננות אזרחית למדינה, אולם השפעתו המעשית על תפיסת המדיניות הכוללת לטיפול בעורף מועטה, ופעולתו בנושא מוכנות הגופים האזרחיים לעתות חירום לא הייתה מספקת. פיקוד העורף אף לא פעל במידה מספקת, כנדרש

ממנו, לביצוע תכניות החירום במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות וביתר הארגונים, בהתאם לחובות שהוטלו עליו בדין¹⁰.

ממשלות ישראל לא קיימו זה שנים הערכת מצב מקיפה ואופרטיבית בנושא העורף ולא עיצבו תפיסת ביטחון כוללת בכל הנוגע לתפקודו של העורף בעתות חירום. יתר על כן, גורמי המודיעין והביטחון העלו בשנים האחרונות את סבירות הפגיעה בעורף, לרבות מיירי רקטות בידי החזבאללה. למרות חששות אלו וחרף הצפי לפגיעה ניכרת בעורף לא פעלו הממשלה, משרדיה והגופים האחראיים לביצוע בהתאם לכך ולא השתמשו בהערכות הסיכונים כמנוף לשיפור מוכנות העורף האזרחי למצבי חירום. יצוין כי ברבים מדרגי הביצוע - משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, תאגידים וארגונים נוספים של המדינה - לא התקיימו דיונים והערכות מצב בכל הנוגע למוכנותם לעתות חירום וליכולתם להוסיף ולספק שירותים לתושבים במצבי חירום מתמשכים.

נמצאו ליקויים מהותיים בהיערכות משרדי הממשלה והרשויות, שלא קיימו הנחיות והוראות שנועדו להכין את העורף למצבי חירום. משרדי הממשלה, כל אחד בתחומו, יחידות צה"ל, הרשויות המקומיות והגופים השלטוניים השונים לא עשו כנדרש מהם על פי חוק ולא פעלו על פי אחריותם וסמכויותיהם להכנת העורף לשעת חירום ברמה הנדרשת. בגופים רבים לא הוכנו תכניות מגירה למצבי חירום ולא קוימו תרגילים כדי להתכונן לכך. במקרים אחדים התקיימו תרגילים בלתי מתאימים והדבר השפיע בדיעבד על תפקוד הרשויות במלחמה וגרם בלבול ומבוכה בשעת מבחן. יצוין כי היו גופים מעטים שנערכו כראוי למצבי חירום, הכינו לשם כך תכניות מגירה וקיימו תרגילים מתאימים.

מוכנות הרשויות המקומיות לעתות חירום הייתה ירודה. ברשויות רבות לא הוכנו תכניות חירום כנדרש, וממילא לא הוכנה בהן התשתית הנדרשת לעתות חירום. נמצא כי רשויות מקומיות במגזר הערבי, למשל, לא נערכו כלל לעתות חירום, מקצתן משום שלא קיבלו כלים ותקציבים להקמת מערכי חירום.

מכל מקום, גם במגזר הערבי, לא נמצאו מקלטים או אמצעי מיגון ראויים בעת המלחמה.

יודגש עוד כי המקלטים הקיימים בכל המגזרים בעורף, נועדו לשהות קצרה ואינם מתאימים לשהות ממושכת. קיים פער עמוק בין הדרוש לבין המצוי בתחום המיקלוט והמיגון. לאוכלוסיה נרחבת, אין הגנה ממשית בעת התקפת טילים.

10 יצוין כי ב-15.4.07, במהלך הכנת דוח מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה ולפני השלמתו, החליטה הממשלה כי "השר המתכלל את הטיפול בעורף האזרחי במצבי הקיצון יהיה שר הביטחון", וכי "משרד הביטחון יציג עבודת מטה בדבר מצבי הקיצון השונים והטיפול בהם".

אף שמשנת 1991 אירעו מספר אירועים ביטחוניים שחייבו חלק מתושבי המדינה לשהות במקלטים פרקי זמן ממושכים, לא בחנו הגורמים האחראים לא בחנו באופן מקיף את תפיסת המיקלוט והמיגון ואת האמצעים האחרים העשויים לשמש להגנת התושבים. יתרה מכך, נמצא כי הרשויות המקומיות לא דאגו לתחזק מקלטים ציבוריים שבאחריותן, ובחלק מן הרשויות לא הוקמו מקלטים במספר מתאים. פיקוד העורף לא פיקח על תחזוקתם של המקלטים הציבוריים שברשויות. הרשויות המקומיות לא פיקחו כנדרש מהן על מקלטים בבנייני מגורים פרטיים.

קיצוצי תקציב במשך שנים, שהחלטות עליהם התקבלו בממשלות ישראל לדורותיהן, נעשו בלא שנבחנה באורח מקיף השפעתם על ההיערכות לעתות חירום, והם הביאו לפגיעה ניכרת במוכנות העורף. יודגש כי משרד מבקר המדינה אינו מבקר את מדיניות הממשלה בנושא זה, אלא את העובדה שהממשלה ורשויות המדינה - כל אחת בתחומה - לא קיימו דיון מסודר בשיתוף אנשי המקצוע במשרד האוצר ובמערכת הביטחון לבחינת הצרכים התקציביים הנדרשים להיערכות העורף ולמימון תפקודן של רשויות המדינה בעתות חירום. דיון כזה, לו היה מתקיים תוך בחינה מקיפה של צורכי השגרה של המדינה מזה, ושל תרחישי האיום השונים מזה, היה יכול להבטיח הקצאה יעילה של משאביה המוגבלים של המדינה על פי אמות מידה ברורות, בשים לב למכלול צרכיה של המדינה, על פי סדרי עדיפויות מושכלים שנקבעו בידי הממשלה ובשים לב לצרכיו של כל משרד ממשלתי.

עיקרי הממצאים בנושא הטיפול בעורף בזמן המלחמה

בלי לגרוע מחומרתם של הכשלים במוכנות העורף לעתות חירום, יצוין שנמצאו כשלים חמורים בתפקוד רשויות המדינה בעת המלחמה. בעלי תפקידים רבים לא עשו שימוש בסמכויות שניתנו בידיהם, או עשו בהן שימוש חלקי או שגוי. לא הייתה היערכות כוללת לפתרון הבעיות ברמה המערכתית והממלכתית, ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר לא נטלו אחריות ולא התארגנו כראוי לפתור את הבעיות שבתחומי אחריותם.

עם פרוץ הלחימה, ביום 12.7.06, הציגו גורמי המודיעין הבכירים וגורמי הביטחון לשר הביטחון דאז ולממשלה הערכות מצב על סבירות גבוהה לפגיעה בעורף. ראש הממשלה והשרים עמדו בישיבתם על הפגיעה הניכרת הצפויה בעורף, וראש הממשלה אף הנחה את שרי הממשלה ואת ראשי מערכת הביטחון להיערך ל"מציאות חדשה" בעורף. אלא שהפגיעה הצפויה בעורף לא תורגמה בידי שרי הממשלה ובידי מערכת הביטחון לפעולה ולהיערכות מערכתית ומקיפה של רשויות המדינה לטיפול בעורף ולהבטחת שלום התושבים. **מכל מקום, נושא העורף לא נבחן כנדרש והמשקל שניתן לו בתהליך קבלת ההחלטות, לא היה ראוי.**

"מציאות חדשה" בעורף, כהגדרת ראש הממשלה, חייבה פעולה מיידית נמרצת, מקיפה ואחראית, להגנת העורף, עם הפניית תשומת הלב, כל המשאבים להגנת האזרחים בעורף ולא שימוש בלשון מילולית בלבד.

בעוד שבחזית הלחימה בלבנון נוהל, על פי החלטת הממשלה, מבצע צבאי כנגד ארגון חזבאללה, היה צפון הארץ נתון - מימיה הראשונים של המלחמה ועד לסיומה - במתקפה גדולה ביותר שכללה ירי של מאות רקטות ביום, ובפועל היה שרוי במלחמה שנמשכה 34 ימים וגרמה לפגיעה קשה באורח החיים. בכל אותה התקופה נאלצו אולי כמליון תושבי הצפון לשהות במקלטים ובמרחבים מוגנים במשך פרקי זמן ממושכים, ורבים מהם עזבו את בתיהם. התושבים שנותרו בצפון נתקלו בקשיים רבים בקבלת שירותים בסיסיים וחיוניים ביותר דוגמת רכישת מזון או הספקתו למקלטים. מצב זה של פגיעה גדולה ומתמשכת באוכלוסייה האזרחית, הגם שהשתקף בזמן אמת בכל אמצעי התקשורת, אף הוא לא עורר את הממשלה ורשויות המדינה להיערכות מידית לטיפול בעורף.

"המציאות החדשה" הרי שיקפה שהעורף הפך לחזית ממש וחייבה התייחסות מיידית ובעוצמה מתאימה והולמת.

אף שהפגיעה בעורף הייתה, כאמור, צפויה וידועה מראש, ואף שהפגיעה הקשה והחמורה התממשה כבר בסמוך לתחילתה של המלחמה, נמצא כי מיום פרוץ המלחמה (12.7.06) עד 30.7.06 לא קיימה הממשלה דיון הערכת מצב הכולל הצגה מפורטת של מצב העורף לקראת ירי הרקטות הצפוי (והמתמש) ושל ההתארגנות להמשך המלחמה. דיון כזה היה צריך לעסוק בהיבטים אלה: שהייה במקלטים, מיגון, סיוע לאוכלוסיות נזקקות, פינוי אוכלוסייה, הפעלת מערך מל"ח, היערכות לאפשרות של התמשכות המבצע בלבנון, הגדלת האיום והרחבתו לגזרות נוספות ועוד.

נמצא כי הטיפול של ראש הממשלה, של השרים ושל הגופים האחראים לביצוע המופקדים על העורף בבעיות שהתגלו, היה במרבית המקרים תגובתי - לא יזום - וחלקי, בלתי הולם ובחלק ניכר מן המקרים נעשה באיחור רב. חלק גדול ממשרדי הממשלה ומהרשויות האחראיות נהגו בפסיביות ולא פעלו למיצוי אחריותם הישירה או השירית לביטחונם ולרווחתם של תושבי המדינה. משרדים רבים לא קיימו הערכת מצב כוללת בנוגע לאחריותם ולסמכויותיהם בעתות חירום ולשם גיבוש תכניות מלאות לפעולה, אלא - לכל היותר - סיפקו פתרונות נקודתיים לבעיות שהועלו לפנייהם בלי לבחון את הצורך בפתרון כולל או בבדיקת "השלכות הרוחב" של פעילותם. בקובענו קביעות אילו, ערים אנו לעובדה שהממשלה החלה בכהונתה זמן קצר לפני תחילת המערכה בצפון וחלק משריה לא הספיקו ללמוד ולהכיר מקרוב את נושא היערכות העורף לשעת חירום, לרבות בתחומי האחראיות של משרדיהם.

עם זאת, נמצא כי הממשלה, משרד הביטחון וצה"ל - בעיקר פיקוד העורף - לא הפעילו כבר בשלבים הראשונים תכניות מגירה - שהיו מוכנות - לטיפול ולשליטה בעורף בעתות חירום, אף שתכניות אלו היו יכולות לכאורה לספק כלים ופתרונות לחלק ניכר מן הבעיות שהתגלו בעורף בזמן המלחמה. מה מנע מהממשלה, על אף היותה בתחילת דרכה, מלהשתמש בתוכניות אילו?

פיקוד העורף הוא הגורם המרכזי בטיפול בעורף בעתות חירום הן מבחינה חוקית והן מבחינת הכוחות והאמצעים העומדים לרשותו. נמצא כי צה"ל - ובכלל זה פיקוד העורף - אימצו גישה מצמצמת בנוגע לתפקודו של פיקוד העורף במלחמה ולסיועו לאוכלוסייה האזרחית. כתוצאה מכך הפעיל פיקוד העורף רק חלק מן הכוחות והאמצעים העומדים לרשותו לסיוע לרשויות המקומיות ולתושבים בעורף. במהלך המלחמה הנחה שר הביטחון דאז את מפקד פיקוד העורף לבצע פעולות שונות, כמו גיוס כוחות מילואים, אך הפעולות שביצע מפקד פיקוד העורף לא עלו בקנה אחד עם הנחיות השר, לעתים בשל האופן שבו הבין את כוונת הרמטכ"ל דאז. שר הביטחון דאז, מצידו, לא עמד על ביצוע ההנחיות שנתן לפיקוד העורף.

לדעת משרד מבקר המדינה, תפקודו של פיקוד העורף בזמן מלחמת לבנון השנייה וגישתו המצמצמת בכל הנוגע לסיוע לאוכלוסייה האזרחית תרמו לכשלים שאירעו בטיפול בעורף בזמן המלחמה. כאמור לעיל, המשאבים וכוח האדם הסרים לפקודת פיקוד העורף נועדו למטרה זו, ואי-הפעלתם בשעת אירוע מתמשך ורחב ממדים, הפוגע בכל תושבי הצפון, הוא מחדל רציני ביותר בטיפול בעורף. בה בעת משרד מבקר המדינה מדגיש כי האחריות הכוללת לטיפול בעורף מוטלת על ראש הממשלה ועל הממשלה. עמדת משרד מבקר המדינה היא כי דווקא בעתות חירום, ובייחוד כאשר מתגלה אי-בהירות בנוגע לתחומי האחריות והסמכות של הגופים השונים וקיים חשש כי נושאים חשובים "נופלים בין הכיסאות" - כפי שאירע במלחמה - ראוי היה כי הממשלה ושריה יעמדו על ממדי הפגיעה בעורף ו"ייטלו לידיהם פיקוד" ואחריות על העורף כחזית מרכזית, במסגרת המאמץ המלחמתי הכולל. אלא שהממשלה ושריה ובראשם ראש הממשלה נקטו גישה מצמצמת ופורמליסטית בנוגע לסמכויותיהם ולתחומי אחריותם - **כל זאת על אף הידיעה המובהקת, כפי שהובעה על ידי ראש הממשלה בהנחייתו, כי יש להיערך ל"מציאות חדשה" בעורף.**

משרד מבקר המדינה מצא, כי בזמן המלחמה פעלה המשטרה מתוך מוטיבציה גבוהה ורצון לסיוע לתושבים במידת האפשר ואף עמדה במשימות. עם זאת, משרד מבקר המדינה העיר למשטרה, כי בחלק מן המקרים נטלה על עצמה אחריות לפעולות שאינן בתחום סמכותה. כאשר אין בידי המשטרה די כוח אדם ואמצעים לביצוע הסמכויות העודפות שקיבלה עליה, דבר שעלול היה בנסיבות אחרות - ולו הייתה הפגיעה בעורף גְדֵלָה - לסכן את הטיפול בו. למשל, מפקד פיקוד העורף ומפקד המחוז הצפוני במשטרה החליטו, בניגוד לפקודות הקיימות ולכאורה ללא בסיס חוקי, שלא להעביר את האחריות לפיקוד ולשליטה במחוז הצפוני מהמשטרה לידי פיקוד העורף (צה"ל) וקבעו שחיילי צה"ל יוכפפו למשטרה. ההחלטה שלא להעביר את האחריות מן המשטרה לצבא לא הובאה לאישור הממשלה והשרים האחראיים (ואולם השר לביטחון הפנים אישר אותה בדיעבד), והיא גרמה להבנות סותרות ולעמימות בשטח ולא-הפעלת כל כוח האדם העומד לרשות פיקוד העורף על פי תכניותיו הבסיסיות לשעת חירום. נזק זה עלול היה להחריף לאין ערוך אילו היה ירי הרקטות מתעצם. יודגש כי ההחלטה על שינוי חלוקת תחומי האחריות בין המשטרה לבין צה"ל התקבלה בלי שהתקיים דיון

מקיף של מקבלי ההחלטות בסוגיה, ובלא שנבחנה השפעת המהלך על כל מה שנוגע לכך - ובכלל זה הכוחות שעומדים לרשות פיקוד העורף מזה ולרשות המשטרה מזה, והאפשרות שהפגיעה בעורף תתרחב לאזורים נוספים במדינה. יתרה מכך, הממשלה, שר הביטחון והשר לביטחון הפנים לא נדרשו לעניין, לא בפתיחת המערכה ולא בכל שלב אחר, גם לאחר שהתעוררו חלק מן הבעיות בתפקוד העורף.

נמצא כי הממשלה ומשרדיה הרלוונטיים לא טיפלו באוכלוסיות החלשות לפי תכנית סדורה לטיפול בהן בעתות חירום. הפתרונות שנתנו משרדי הממשלה האחראיים וחלק מן הרשויות המקומיות למילוי צורכיהן של קבוצות אוכלוסייה מיוחדות - קשישים, נכים ועוד - ניתנו באיחור ובאורח חלקי בלבד. החלל שהותירו רשויות המדינה התמלא בידי גופים פרטיים וציבוריים שהתארגנו לסייע לאוכלוסייה בצפון; על כך יבורכו.

הטיפול במצבורי חומרים מסוכנים שבקרבת אוכלוסייה אזרחית היה לקוי באופן משמעותי ביותר. חלוקת האחריות בין פיקוד העורף לבין המשרד להגנת הסביבה הייתה עמומה, ולעתים נתנו שני הגופים פקודות סותרות, דבר שגרם לעיכובים ולסיכון האוכלוסייה האזרחית. שני הגופים לא קיימו הערכת מצב כוללת לתיאום הטיפול בחומרים המסוכנים. חלק מן ההוראות שנתנו בזמן המלחמה פיקוד העורף והמשרד להגנת הסביבה למחזיקי חומרים מסוכנים לא יושמו וביצוען לא נאכף. משרד מבקר המדינה מבקש להדגיש כי גם ההיערכות המוקדמת לטיפול בחומרים מסוכנים הייתה לקויה וחסרה, ובפועל נקבעו הוראות מיגון שלא עמדו במבחן המציאות בעת המלחמה.

תפקוד מקצת הרשויות המקומיות היה לקוי ביותר, ולא ניתן בהן מענה לצורכי התושבים. תפקוד לקוי זה אמנם נובע, בחלקו הגדול, מן המוכנות הירודה שלהן לעתות חירום. מאידך, היו רשויות מקומיות אחדות שתפקודן היה טוב, והן סיפקו לתושבים מענה לבעיות שהשלטון המרכזי היה אמור לסייע בפתרוןן. משרד מבקר המדינה מצא ליקויים בתפקודם של חלק מראשי הרשויות המקומיות בזמן המלחמה.

התגייסות המגזר הפרטי וגופים מתנדבים לסיוע בעת המלחמה תרמה באופן ניכר למילוי החלל שהותירו רשויות המדינה. עם זאת, נמצא כי הרשויות לא פעלו לארגון הסיוע באורח מסודר ולהפנייתו למקומות שזקקו לכך יותר. לכן זכו מקצת הרשויות המקומיות לסיוע רב, ואחרות - לסיוע דל ביותר. מכל מקום, אין לחסוך בשבחים על גילויי התנדבות למופת של גופים תורמים, ארגוני מתנדבים ויחידים ש"אכפת להם", אשר בתרומתם בעת המערכה מתגלמות רוח של אחווה, אחדות ושותפות גורל הראויות לכל שבח. זו הייתה התגלמותה של ארץ ישראל הטובה והיפה במיטבה.

סיכום ומסקנות

1. הממצאים שפורטו לעיל מעלים כי ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, שר הביטחון לשעבר, מר עמיר פרץ, שרי ממשלה, הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל דן חלוץ ומפקד פיקוד העורף, אלוף יצחק גרשון, כל אחד על פי חלקו, כשלו באורח חמור בתהליכי קבלת ההחלטות, ההערכה והביצוע בהתייחסותם ובטיפולם בעורף במלחמת לבנון.
 2. ערב פתיחתה של המלחמה הציגו גורמי המודיעין הבכירים הערכות מצב על סבירות גבוהה לפגיעה בצפון הארץ, על היקף הרקטות שבידי חזבאללה ועל יכולותיו של חזבאללה לפגוע בעורף הישראלי. ראש הממשלה והשרים ידעו בישיבתם על הפגיעה הניכרת הצפויה בעורף ועל היווצרות "מציאות חדשה" בעורף. ואולם, חרף מודעותם כי בידי האויב נשק מרחיק טווח ופגיעה, בכמות גדולה מבעבר, העלול לפגוע קשות בתושבי העורף, לא היווה נתון זה שיקול בעל משקל ראוי בתהליך קבלת ההחלטה על ידי ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר והממשלה, בנוגע ליציאה למלחמה.
 3. יתרה מכך, משנתקבלה ההחלטה לצאת למלחמה וממדי הפגיעה בעורף התבררו והיו ידועים לכל, ראש הממשלה והשרים, לא עשו די לפיקוח על גופי הביצוע האחראים על הטיפול בעורף בחירום. כך, במשך 18 יום לאחר תחילת המלחמה, לא מצאה הממשלה לנכון לקיים דיון מקיף בנוגע לעורף ולגיוס מענה כולל ומיידי למצוקותיהם של תושבי הצפון.
 4. לדעת משרד מבקר המדינה בדוח זה, ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר, שרי ממשלה אחרים, הרמטכ"ל לשעבר ומפקד פיקוד העורף, כל אחד על פי חלקו, כשלו באורח חמור בקבלת ההחלטות, בהערכה ובביצוע הנוגעים לטיפול בעורף בעת מלחמת לבנון השנייה. הליקויים החמורים מגיעים, לדאבון הלב, עד כדי "ליקוי מאורות" בטיפול בעורף בעת המלחמה בצפון.
 5. בהפעלת ביקורת משרד מבקר המדינה, חלה נורמת הסבירות והמידתיות והיא חלה גם על הגורם הבכיר ביותר ברשות המבצעת - ראש הממשלה והממשלה. בעריכת ביקורת זו, התחשבנו באופי תפקידם ובמעמדם של מבוקרים אילו, ובהיקף סמכויותיהם. מאידך, אין רשות הרשאית לפעול מתוך חוסר סבירות או חוסר מידתיות, וכלל זה חל על הממשלה וראשה, אשר מעמדם רם ומיוחד, בהיותם הרשות המבצעת של המדינה, כאמור בסעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה. כאשר דנו באחריות הישירה של ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר והממשלה למעשה או למחדל בהם השתתפו במלחמה, הסקנו מסקנות על פי הממצאים שגילינו בבדיקותינו, כמו לגבי כל מבוקר אחר.
- כאן נדגיש כי כלל הוא כי ראש הממשלה והממשלה אחראים בפני הכנסת, לכל הפעולות שבתחום משרדיהם וסמכויותיהם. לא מצאנו כי תפקידנו להביע דעה על מה שעשוי להשתמע מאחריותם כלפי הכנסת. זו במהותה שאלה פוליטית מובהקת. כל

זאת לאחר שקבענו כי הליקויים החמורים שגילינו בבדיקותינו, מגיעים, לדאבון הלב, עד כדי "ליקוי מאורות" בטיפול בעורף בעת המלחמה בצפון.

6. לא נעלם מן העין, כי גם ממשלות ישראל קודמות, לא עשו די כדי להבטיח את מוכנות העורף לחירום ואף ביצעו קיצוצי תקציב רחבים שהשפיעו על מוכנות זו. מחדלים אילו, תרמו לשחיקת יכולות הטיפול באוכלוסייה האזרחית בעת המלחמה.

7. משרד מבקר המדינה מצביע בדוח על ליקויים רבים בנושא המוכנות וההיערכות, ובחלק מן המקומות ממליץ המלצות בעניין תיקונם. בחלק מן המקרים מחייב תיקון הליקויים התארגנות ראויה וקיום נהלים ותהליכי עבודה סדורים במטרה להבטיח היערכות מירבית לעתות חירום במסגרת המשאבים הקיימת. במקרים אחרים עשוי תיקון הליקויים לחייב היערכות תקציבית מתאימה. על הממשלה, על משרדיה ועל הגופים המקצועיים לבחון אפוא סוגיות אלו ולהכריע באופן מושכל - לאחר עבודת מטה מסודרת, איסוף נתונים ושקילת השיקולים הרלוונטיים - בעניין סדר העדיפויות והדרך הטובה ביותר לחלוקת התקציב.

8. מבקר המדינה סבור כי על הממשלה ועל כל הגופים העוסקים בעורף בעת חירום לטפל בדחיפות בממצאים שנחשפו, תוך בחינה מערכתית וכוללת של היערכות המדינה למצבי חירום ותוך שימת דגש מיוחד על שיפור יכולת העמידה של העורף, עקב החשש לפגיעה בו בעימות נוסף, ויפה שעה אחת קודם.



מיכה לינדנשטראוס
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אב התשס"ז
יולי 2007

נספח 4/ע

העתק הודעת מבקר המדינה מיום

15.10.2023

עמ' 81



דף הבית > פרסומים > הודעות וחדשות > אנגלמן בדרום: "משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור עומד לרשות התושבים, הפצועים והמפונים למיצוי זכויותיהם. בתום המלחמה נקיים ביקורת מקיפה על כלל הכשלים" (15.10.23)

אנגלמן בדרום: "משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור עומד לרשות התושבים, הפצועים והמפונים למיצוי זכויותיהם. בתום המלחמה נקיים ביקורת מקיפה על כלל הכשלים" (15.10.23)

במסגרת סיורים בשטח שמקיים מבקר המדינה מתניהו אנגלמן, הוא ביקר ביום חמישי האחרון (12.10.23) בכי"ח סוחקה בבאר שבע, במועצה האזורית מרחבים ובנתיבות - בתחנת כיבוי אש. לסיור הצטרפו בכירי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.



בבאר שבע ביקר המבקר במרכז הרפואי סוחקה, שם נפגש עם מנהל בית החולים ד"ר שלומי קודש ועם חברי הנהלה נוספים. המבקר אנגלמן ביקר ושמע מהנהלת בית החולים אודות קליטת הפצועים ביום שבת וכן אודות הפערים עימם מתמודד בית החולים כמו כן נפגש המבקר עם פצועים מהקרבות שהתנהלו בקיבוץ עוטף עזה ביום הטבח הנוראי.

בנתיבות נפגש המבקר עם לוחמי אש ועם בכירי התחנה. הנוכחים הציפו בפני המבקר את הבעיות איתן הם מתמודדים והוא הבטיח לטפל בהן באמצעות צוותי הביקורת. בנוסף סיפרו על מעשי הגבורה של לוחם האש רב כבאי יבגני גלסקי ז"ל שנרצח ע"י מחבלים. במרחבים נפגשו המבקר ובכירי המשרד עם ראש המועצה, שי חג'ל, ושמעו על המחסור הקיים במוצרי מזון ביישובי המועצה עקב מצב החרום ועל העדר פתרונות המיוגן לתושבים.

מבקר המדינה מתניהו אנגלמן: "מיום ליום מתבררים ממדי הטבח שביצעו מחבלי חמאס באזרחי ישראל. אזרחי ישראל התגלו ומתגלים כל יום במלוא תפארתם. לצד זאת, על משרדי הממשלה לפעול למתן מענה לכלל הנוזקים והצרכים. יישובי עוטף עזה והערים הסמוכות זכאים להגנה המיטבית ולתנאים הראויים, בפרט בתקופה קשה זו. משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור עומד לצד התושבים, הפצועים והמפונים בכל דבר שיצטרכו. זאת לצד קיום ביקורת מקיפה ומשמעותית, בתום המלחמה, על שלל הכשלים במישורים המדיני, הצבאי והאזרחי".





נספח 5/ע

העתק הודעת מבקר המדינה מיום

13.11.2023

עמ' 85



דף הבית > פרסומים > הודעות וחדשות > המבקר אנגלמן לראש הממשלה – אלה הליקויים בעורף המחייבים תיקון מיידי: "אין הצדקה להתעוררות המאחרת של ממשלת ישראל בטיפול בעורף – המכנה המשותף של הליקויים הוא העדר היערכות לשעת חירום" (13.11.23)

המבקר אנגלמן לראש הממשלה – אלה הליקויים בעורף המחייבים תיקון מיידי: "אין הצדקה להתעוררות המאחרת של ממשלת ישראל בטיפול בעורף – המכנה המשותף של הליקויים הוא העדר היערכות לשעת חירום" (13.11.23)

המבקר הדגיש כי: "כאשר נתחיל את הביקורת נהפוך כל אבן על מנת להגיע לחקר האמת ולהצביע על האחראיות של הגורמים הנוגעים בדבר מכלל הדרגים – המדיני, הצבאי והאזרחי"



במשת השבועות בהם סייר מבקר המדינה מתניהו אנגלמן, יחד עם בכירי משרדו, במרבית יישובי קו העימות בדרום ובצפון, בפגישות עם תושבים ועם ראשי רשויות, בביקור אצל המפונים מעוטף עזה, מהדרום ומהצפון בבתי המלון באילת, בירושלים, בטבריה, בים המלח, בשפיים, בעמק הירדן ובמעלה החמישה, נחשפו המבקר ואנשי משרדו לליקויים הרבים בפעילות הממשלה בפי האזרחי ובעורף.

כעת, הוא העלה את מגוון הליקויים במסמך אחד ופנה לראש הממשלה בנימין נתניהו עם דרישה לתקן את הליקויים הרבים שנחשפו. הליקויים הוצגו הבוקר גם לפורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

הליקויים שהעלה המבקר נוגעים בסוגיות הבאות: תכנית סיוע לתושבי קווי העימות, תקצוב ממשלתי בחירום למשרדים האזרחיים, מתן מידע והסברת פעולות הממשלה לציבור, שהות המפונים בבתי המלון, חינוך, בריאות הנפש, שירותי בריאות בחירום – הכולל כשל בפינוי תחת אש כאשר פצועים רבים דיממו למוות בשעה שזעקו לפינוי ללא מענה, מחסור חמור ברכבי אמבולנס ממוגן ירי, פערי מיגון בבתי החולים בדרום ובצפון, הבעיה החמורה בכיתות הכוננות, במיגון ובמקלטי, ועוד.

"בתום חודש מתחילת המלחמה, עם ישראל כולו מגויס בחזית ובעורף לצורך הכרעת האויב", הדגיש המבקר אנגלמן. "לצד המאמץ המלחמתי המנוהל בקבינט המלחמה ובקבינט המדיני-בטחוני, ניכרים כשלים ופערים רבים בטיפול הממשלתי בעורף. זאת הגם שחלק משרי הממשלה והמשרדים עליהם הם אמונים החלו בפעילות נמרצת הנדרשת לעת הזו.

"היערכות הממשלתית לחירום אמורה הייתה להיות כוללת, מפורטת, מתורגלת ומוכנה להפעלה. זהו הרף המצופה אשר בהתייחס אליו יש לבחון את כלל הפערים והכשלים המסתמנים בתפקוד המערכות האזרחיות בחודש הראשון למלחמה. זהו גם הרף המצופה ממדינה שהיערכותה לחירום היא נדבך הכרחי ויסודי בעמידתה למול אתגריה הביטחוניים המורכבים. החודש הראשון של תקופת החירום אינו אמור להתאפיין בתהליך הדרגתי ואיטי של התארגנות ממשלתית, אלא בהפעלה מהירה של תכניות ומערכים מוכנים.

נדרש כי שרי הממשלה ימשיכו לפעול כל אחד בתחומו לטוב טיפול בעורף האזרחי בעת הזו; רוח ההתנדבות הנפלאה הקיימת בקרבנו הינה בעלת חשיבות מכרעת ותורמת ללכידות הלאומית, אך לצד זאת היא מחדדת הצורך בניהול מענה יעיל ומהיר מצד המערך הממשלתי."

לדברי המבקר, "הפערים והסוגיות המובאים במסמך זה אינם בגדר דוח ביקורת והם אינם נשענים על ההליך המתודולוגי הסדור המיושם בעבודות הביקורת כשגרה. עם זאת, בעת חירום חריגה זו, וכאשר הסיכונים והאתגרים עדיין מתדפקים על דלתנו, אני סבור כי אותן תובנות שהועלו מתוך ממשקים ישירים עם מאות בעלי תפקידים ואזרחים וההתבוננות הבלתי אמצעית במציאות בשטח, הלכה למעשה, הן בגדר תמונה מצב בעלת משקל משמעותי."

המבקר הדגיש כי זו רק תחילת הליך הביקורת וקבע כי, "כפי שמסרתי בהודעה מטעמי במהלך ביקורי בשדרות בשבוע הראשון לפרוץ המלחמה, משרד מבקר המדינה יערוך ביקורת מקיפה ונוקבת במועד שאקבע לצורך בחינת הכשלים המדיניים והביטחוניים שאפשרו למחבלי החמאס לטבוח ולפגוע באופן אכזרי בכ- 1,400 אזרחי ישראל ובכוחות הביטחון ולחטוף 239 ילדים, קשישים, נשים וגברים השוהים עתה ברצועת עזה וליבנו עימם ועם בני משפחותיהם.

הביקורת תבחן את פעילותם של כלל הדרגים - הדרג המדיני, הדרג הצבאי והדרג האזרחי על ציר הזמנים בתקופה שלפני פרוץ המתקפה הנתעבת, במהלך ימי המתקפה ובפעולות שנקטו לאחריה. עם זאת, הבהרה כי בעת הזו חובתנו לתמוך בצה"ל ובכוחות הביטחון כך שיעסקו בדבר אחד - ובו בלבד - הניצחון על אויבנו, שכן זוהי מלחמת קיום בארצנו. משכך, בעת הזו ביקורת המדינה מתמקדת בבחינה ובמעקב אחר מתן המענה של רשויות המדינה לעורף האזרחי.

ביקורת המדינה תהפוך כל אבן על מנת להגיע לחקר האמת ולהצביע על האחראיות של הגורמים הנוגעים בדבר מכלל הדרגים. פעילותה המקיפה של ביקורת המדינה תחל בעיתוי שאקבע. ככל שתוקם ועדת חקירה, ייבחנו גבולות הגזרה בין תחומי הפעילות של ביקורת המדינה לבין תחומי האחראיות של ועדת החקירה."

לדברי המבקר, "מפיו הליקויים והפערים השונים המפורטים להלן עולה כי המכנה המשותף הנוגע לרובם המוחלט הוא היעדר היערכות לשעת חירום וכן פערים ביישום בפועל. יצוין כי חלק מן הליקויים עלו בדוחות מבקר המדינה בעבר, לזוגמה בתחומי המיגון, המקלטי ופינוי האוכלוסייה, בטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום בחינוך ומלידה מרחוק ועוד."

נספח ע/6

**העתק הודעות מבקר המדינה
מהימים 20.12.2023 ו-27.12.2023**

עמ' 87



פרסומים < הודעות וחדשות > מבקר המדינה אנגלמן בוועדת הכספים: "בימים אלו אנחנו בונים את תכנית ביקורת המלחמה" (20.12.23)

מבקר המדינה אנגלמן בוועדת הכספים: "בימים אלו אנחנו בונים את תכנית ביקורת המלחמה" (20.12.23)

הביקורת הסדורה על הטיפול בעורף תתחיל בימים הקרובים כאשר תחילת הביקורת על מערכת הביטחון תתבצע בהתאם להתפתחות המלחמה... עם זאת, כבר כעת ברור שממשלת ישראל וכוחות הביטחון מחוייבים לבצע בדק בית משמעותי כיצד אירע הכשל הגדול ביום 7.10.



מבקר המדינה מתניהו אנגלמן אמר בדיון היום (רביעי, 20.12.23) בוועדת הכספים של הכנסת בעניין תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2024 כי, "ב-7.10 נפרצו גבולותיה של מדינת ישראל ומחבלי החמאס האחרים עשו ביישובי המדינה כשלהם באין מפריע. אלפי אזרחי ישראל נטבחו, נפגעו, נאנסו ונחטפו והופקרו לגורלם בשמחת תורה.

כפי שהראינו בדוח נציבות תלונות הציבור שפרסמנו אתמול, מאות אלפים מתושבי קווי העימות בדרום ובצפון שפנו מבתיהם הפכו לנוזקים ונפגעו מהעדר טיפול ממשלתי בעורף בסמוך לאחר הטבח. זהו אירוע משנה מציאות ברמה הלאומית. המציאות שהייתה קיימת עד יום הטבח לא יכולה להימשך לאחרי. הנחת היסוד הזו עומדת בבסיס תכנון ביקורת המדינה על האירועים שקדמו לטבח, ליום הטבח עצמו ולאירועים שהיו מנת חלקם של אזרחי ישראל לאחר מכן.

במשך חודשיים סיררתי לאורכה ולרוחבה של המדינה, ביישובי גבול הדרום וגבול הצפון, במלונות המפונים באילת, בים המלח, בירושלים ובטבריה, בבתי חולים ובמחנה שורה. הכשלים שנחשפו במענה ביטחוני ביום הטבח המשיכו בשורה של פערים במענה אזרחי למאות אלפי המפונים עם פרוץ המלחמה.

הביקורת הסדורה על הטיפול בעורף תתחיל בימים הקרובים כאשר תחילת הביקורת על מערכת הביטחון תתבצע בהתאם להתפתחות המלחמה. זאת נוכח העובדה שהמלחמה נמשכת בימים אלו וכי מזה למעלה מ-70 ימים קציני וחילי צה"ל עושים לילות כימים במלחמה עקובה מדם בתוך שטח הרצועה ועל כל אזרחי ישראל לתמוך בהם בעת הזו. עם זאת, כבר כעת ברור שממשלת ישראל וכוחות הביטחון מחוייבים לבצע בדק בית משמעותי כיצד אירע הכשל הגדול ביום 7.10.

לסיום, אני מבקש לשלוח תנחומים למשפחות החללים והנרצחים, לאחל החלמה מהירה ללוחמי צה"ל ולנפגעי פעולות האיבה ולהתפלל לשובם המהיר של החטופים."

"המבקר אנגלמן: "בימים אלו אנחנו בונים את תוכנית ביקורת המלחמה"

Watch on YouTube

פרסומים > הודעות וחדשות > ביקורת נוקבת על כלל הדרגים - המבקר אנגלמן מפרסם את נושאי הביקורת על המלחמה (27.12.23)

ביקורת נוקבת על כלל הדרגים - המבקר אנגלמן מפרסם את נושאי הביקורת על המלחמה (27.12.23)

מבקר המדינה: "נהפוך כל אבן כדי לחשוף את הכשלים לפני, תוך כדי ואחרי הטבח ב-7.10. נבחן את האחריות האישית לכשלים בכל הדרגים - המדיני, הצבאי והאזרחי"



מבקר המדינה מתניחו אנגלמן סקר היום (רביעי, 27.12.23) בפני עובדי משרד מבקר המדינה את רשימת התחומים אשר כוונתו לבדוק בכל הנוגע לטבח ב-7.10, לתקופה שקדמה ולהתנהלות משרדי הממשלה בתקופה שלאחר הטבח בטיפול שניתן לכלל תושבי המדינה.

נושאי הביקורת גובשו במהלך החודשים וחצי האחרונים, ובהמשך למכתב נוקב ששלח מבקר המדינה לראש הממשלה ביום 13.11.23. המפרט את הכשלים והפערים שהסתמנו מהסיוע שהתקיימו בשטח בטיפול הממשלתי בעורף.

בהתאם להצהרת כוונותיו אותן הציג המבקר במהלך הסיוע בשדרות כבר ביום 10.10.23, הביקורת הסדורה על הטיפול בעורף תתחיל בימים הקרובים, כאשר תחילת הביקורת על מערכת הביטחון תתבצע בהתאם להתפתחות המלחמה. בשל הכשל הרב מערכתי שליווה את אירועי המלחמה, החליט מבקר המדינה כי כלל הטיבות הביקורת במשרד מבקר המדינה יעסקו בנושא מזוויות רבות.

על מנת שהביקורת על נושאי המלחמה תהיה אפקטיבית ורלוונטית, החליט המבקר אנגלמן כי כובד המשקל של תכנית הביקורת המשרדית לשנת 2024 ייוחד לביקורת אלו. עוד החליט המבקר כי ביקורת המלחמה יכללו שני רבדים: רובד ראשון - תחקור האירועים והתנהלות הדרג המדיני, הצבאי והאזרחי לפני פרוץ המלחמה ובסמוך לפתיחה; רובד שני - בחינת הפעולות שנעשו לאחר תחילת המלחמה. **יצוין כי בימים הקרובים מבקר המדינה יפרסם דוחות כלכליים בעיקרם שעבודתם הסתיימה טרם המלחמה ופרסומם התעכב עד כה נוכח אירועי 7.10 ופרוץ המלחמה.**

המבקר אנגלמן אמר לעובדים כי ב-7.10 נפרצו גבולותיה של מדינת ישראל ומחבלי החמאס האחרים עשו ביישובי המדינה כבשלהם באין מפריע. אלפי אזרחי ישראל נטבחו, נפגעו, נאנסו ונחטפו והופקרו לגורלם בשמחת תורה. בהמשך, מאות אלפים מתושבי קווי העימות בדרום ובצפון שפגנו מבתיהם הפכו לנזקקים ונפגעו מהעדר טיפול ממשלתי בעורף במועד הנדרש. זהו אירוע משנה מציאות ברמה הלאומית. המציאות שהייתה קיימת עד יום הטבח לא יכולה להימשך לאחוריו. הנחת היסוד הזו עומדת בבסיס תכנון ביקורת המדינה על התנהלות כלל הגורמים בתקופות שקדמו לטבח, ביום הטבח עצמו ובאירועים שהיו מנת חלקם של אזרחי ישראל לאחר מכן.

במשך חודשים סייירתי, יחד עם מנהלי החטיבות ועם נציבות תלונות הציבור, לאורכה ולרוחבה של המדינה, ביישובי גבול הדרום וגבול הצפון, במלונות המפונים באילת, בים המלח, בירושלים ובטבריה, בבתי חולים ובמחנה שורה. הכשלים שנחשפו במענה ביטחוני ביום הטבח המשיכו בשורה של פערים במענה אזרחי במועד הנדרש למאות אלפי המפונים עם פרוץ המלחמה.

הביקורת הסדורה על הטיפול בעורף תתחיל בימים הקרובים כאשר תחילת הביקורת על מערכת הביטחון תתבצע בהתאם להתפתחות המלחמה. זאת נוכח העובדה שהמלחמה נמשכת בימים אלו וכי למעלה מ-80 ימים קציני וחילי צה"ל עושים לילות כימים במלחמה עקובה מדם בתוך שטח הרצועה ועל כל אזרחי ישראל לתמוך בהם בעת הזו. עם זאת, כבר כעת ברור שממשלת ישראל וכוחות הביטחון מחויבים לבצע בדיקת בית משמעותי כיצד אירע הכשל הגדול ביום 7.10.

לסיום, אני מבקש לשלוח תנחומים למשפחות החללים והנרצחים, לאחל החלמה מהירה ללוחמי צה"ל ולנפגעי פעולות האיבה ולהתפלל לשובם מהיר של החטופים"

מבקר המדינה שב והדגיש כי אופיו של הטבח ב-7.10, השלכותיו והכשלים המסתמנים בזיקה אליו עד לימים אלו - מחייבים את ביקורת המדינה לבחון את האחריות האישית של כל הדרגים - המדיני, הצבאי והאזרחי.

עוד הבהיר המבקר אנגלמן כי ככל שתוקם ועדת חקירה יקבעו גבולות גזרה ביחס לנושאים שיבדקו.

הלן רשימה של תחומי הביקורת העיקריים שפרט המבקר, ואשר עתידים להתעדכן בהתאם לצורך:
בתחום המדיני: התנהלות ממשלת ישראל, לרבות בהיבטים הבאים:

- **ביטחוני** - התנהלות הקבינט המדיני-ביטחוני
- **אזרחי** - ניהול הטיפול של משרדי הממשלה בעורף
- **כלכלי** - התנהלות הקבינט הכלכלי-חברתי

בתחום הביטחוני:

- התנהלות הדרג המדיני והדרג הצבאי באירועי ה-7.10
- ההיערכות המודיעינית לפני ה-7.10
- תפיסת ההגנה על גבול עזה לפני פרוץ המלחמה
- כשירות כיתות הכוננות ביישובי עוטף עזה לפני פרוץ המלחמה
- המאבק הכלכלי במימון פעילות חמאס
- המחסור בציוד ללוחמים

- ניהול מטות החירום האזוריים על ידי הממשלה עם פרוץ המלחמה
- פינוי האוכלוסייה מקווי העימות בדרום ובצפון
- הטיפול במפונים והמענה בתחומי החינוך, הרווחה ובריאות הנפש
- פינוי פצועים
- פינוי חללים וזיהוים
- מיצוי זכויות של נפגעי פעולות האיבה עם פרוץ המלחמה
- פעולות ההסברה הלאומית והבין לאומית

בתחום הכלכלי:

- היערכות משרד האוצר לתקצוב ולרכש בשעת חירום לפני המלחמה
- הליכי התקצוב של תקציב המלחמה ומימוש תכנית הסיוע הכלכלי
- הסיוע לעסקים קטנים
- פעילות הממשלה לשינויים במכסת העובדים הזרים במשק לפני המלחמה ובמהלכה

בתחום הטכנולוגי:

- היערכות המדינה לאירוע סייבר לפני המלחמה ובמהלכה
- ניהול המידע הדיגיטלי הנוגע לטיפול במפונים

כלל הנושאים ייבדקו בשני מישורים עיקריים: היערכות המוקדמת של הדרג המדיני, הביטחוני והאזרחי והמענה שניתן הלכה למעשה במהלך המלחמה.

לדברי המבקר אנגלמן, "אופיו של הטבח, השלכותיו והכשלים המסתמנים בזיקה אליו עד לימים אלו, כמו גם חובתנו המוסרית והערכית לנופלים, לפצועים, לחטופים ולחיילי צה"ל ששמים נפשם בכפם בימים אלו ונלחמים על הגנת המולדת והשבת החטופים, מחייבים את ביקורת המדינה לבחון את האחריות האישית של כל הדרגים - המדיני, הצבאי והאזרחי".

... נושאי ביקורת המלחמה: "נבחן את האחריות האישית של כל הדרגים



Watch on YouTube

נספח ע/7

העתק כתבתה של טובה צימוקי
"מיומני מבצעים ועד סיכומי דיון :
המסמכים המסווגים שדורש המבקר
על 7 באוקטובר" Ynet, מיום
16.1.2024

עמ' 91

מיומני מבצעים ועד סיכומי דיון: המסמכים המסווגים שדורש המבקר על 7 באוקטובר

פרסום ראשון: החלטת המבקר לפתוח בבדיקת המלחמה הובילה לסערה - וכעת נחשפות בפרוטרוט דרישותיו. הוא פנה לאמ"ן, לשב"כ ולמוסד, וביקש הערכות מצב, תוכניות מבצעיות, פקודות הגנה וסיכומי מודיעין. מבקריו: "דרך מושלמת להפלת התיק על הדרג הצבאי". משרד המבקר: "במקום לחזקו, יש מי שחושש מביקורת"

🔗 📧 🐦 📘 📞 **89 תגובות**

טובה צימוקי | 16.01.24 | 18:50

תגיות: [מבקר המדינה](#) [מתניהו אנגלמן](#) [תגיות](#)

לחצו להאזנה לכתבה 5 min listen

00:00 🌐 10 10 1.0x -05:06

Powered by [Trinity Audio](#)

גוברת המתיחות בין משרד [מבקר המדינה](#) לבין כל גופי הביטחון סביב בדיקת המבקר את המלחמה. אף שהמבקר מתניהו אנגלמן טוען כי עדיין אינו מראיין אף גורם בכיר הקשור בלחימה כל עוד היא מתנהלת, המסמכים המפורטים והתכתובות שהוא דורש לקבל כבר עכשיו מגופי הביטחון מטילים עול על ראשי המערכות, הרואים עצמם כמי שנאלצים כבר עתה לארגן מידע הדורש זמן יקר בלי היכולת להסבירו. **הפירוט של דרישות המבקר נחשף כאן לראשונה.**



לדברי מקורות ביטחוניים, "משרד המבקר לא מכנה זאת 'חקירה' כדי שלא לשבש מהלכי מלחמה, אך זו טרחה בירוקרטית לצד חשש מחשיפת מסמכים מודיעיניים סודיים ביותר במהלך הקרבות. למעשה זו חקירה לכל דבר ועניין". בנוסף לכך, טוענים במערכת הביטחון כי המבקר דורש להתחיל בחקירתו עוד לפני תחילת פעילותו של צוות תחקור המלחמה שמונה על ידי הרמטכ"ל הרצי הלוי, צוות שבראשו עומד הרמטכ"ל לשעבר שאול מופז לצד שלושה אלופים במילואים.

בשבוע שעבר [נחשף ב-ynet כי המבקר פנה לרמטכ"ל](#) בבקשה לקבל מסמכים ב-33 נושאים (זו [הרשימה המלאה](#)). בינתיים נודע שהמבקר פנה במקביל גם לדרג הפוליטי וגם למל"ל, לאמ"ן, לשב"כ ולמוסד בבקשות דומות. הוא ביקש למשל מגופי הביטחון לקבל סיכומי דיונים והתייעצויות, הערכות מצב וחיתוכי מצב של לשכות הרמטכ"ל, מפקד חיל האוויר, מפקד חיל הים, ראש אגף המבצעים, מפקד פיקוד דרום ומפקד אוגדת עזה מהלילה של 6 באוקטובר עד סוף היום של 7 באוקטובר.

y



חקירה במלחמה

מה מבקש מתניהו אנגלמן לקבל – וממי

סיכומי דיונים, התייעצויות והערכות מצב ב-6-7 באוקטובר

- לשכת הרמטכ"ל
- לשכת מפקד חיל האוויר
- לשכת מפקד חיל הים
- לשכת ראש אגף המבצעים
- לשכת מפקד פיקוד דרום
- לשכת מפקד אוגדת עזה

יומן מבצעים של 6-7 באוקטובר

- הבור המטכ"לי בקריה
- בור חיל האוויר
- חמ"ל חיל הים
- חמ"ל פיקוד דרום
- אוגדת עזה

- שתי החטיבות המרחביות בעזה
-

התוכניות המבצעיות ופקודות ההגנה

- גזרת עזה
-

התוכניות להגנה באירוע מתפרץ

- גזרת עזה
-

פקודת הקפצת הכוחות והקצאתם ב־7 באוקטובר

- אגף המבצעים
 - חיל האוויר
 - חיל הים
-

אגף המודיעין (אמ"ן)

- סיכומי הערכת מודיעין משלוש השנים האחרונות, בדגש על עזה וחמאס
 - כלל מסמכי המודיעין הנוגעים לחמאס מבחינת בניין הכוח והתוכניות ההתקפיות
 - מסמכי מחלקת הבקרה באמ"ן בשלוש השנים האחרונות
-

מערכת הביטחון כולה

- כלל התחקירים המבצעיים שבוצעו עד כה ביחס לאירועי 6–7 באוקטובר
-

בנוסף ביקש המבקר את יומני המבצעים של הבור המטכ"לי בקריה, בור חיל האוויר, חמ"ל חיל הים, חמ"ל פיקוד דרום, אוגדת עזה ושתי החטיבות המרחביות בעזה מאותו יום. הבקשות כוללות גם את התוכניות המבצעיות ופקודות ההגנה בגזרת עזה בכלל וכן את התוכניות להגנה באירוע

מתפרץ. המבקר דרש גם את כלל התחקירים המבצעיים שבוצעו עד כה ביחס לאירועי 7 באוקטובר והלילה שקדם לו, פקודת הקפצת הכוחות והקצאתם באותו יום - ביחס לאגף המבצעים, חיל האוויר וחיל הים.

בין המסמכים המודיעיניים שביקש ממערכת הביטחון נמצאים סיכומי הערכת מודיעין משלוש השנים האחרונות, בדגש על עזה וחמאס, כלל מסמכי המודיעין הנוגעים לחמאס, בניין הכוח ותוכניות התקפיות שנכתבו והופצו באמ"ן. הבקשה גם מתפרשת למסמכי מחלקת הבקרה באמ"ן בשלוש השנים האחרונות.



לפיד: "זה מבקר מטעם" (צילום: ערוץ כנסת)

גורמים ביטחוניים וגורמים פוליטיים אומרים שמפניית המבקר לרמטכ"ל הנחשפת כאן עולה שהמבקר לא ממתין לוועדת החקירה הממלכתית, וגם לא לסיום המלחמה, והחליט להיכנס לתחומים אשר מעוררים סערה ציבורית ופוליטית. "זו דרך מושלמת להפיל את התיק על הדרג הצבאי, ולנקות את הפוליטיקאים", אומרים מבקרו. "זהו מחטף שנועד לגלגל את האחריות אל הדרג הצבאי, ובתוך כך לנטרל מראש את האיום הנשקף לדרג הפוליטיקאים מוועדת החקירה הממלכתית". כבר אתמול [תקף את אנגלמן יו"ר יש עתיד יאיר לפיד](#), וכינה אותו "מבקר מטעם".

לשם השוואה, דוח המבקר בנושא מבצע "צוק איתן" פורסם בפברואר 2017, יותר משנתיים וחצי לאחר סיום המבצע, ובדק ארבעה נושאים בלבד: תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני המבצע ובתחילתו, התמודדות עם איום המנהרות, היערכות להגנת העורף מפני איום "ל בהיבטים של הדין הבינלאומי.

<https://ad.doubleclick.net/pcs/click?xai:>

במשרד מבקר המדינה אמרו בתגובה: "מדובר באחד הכשלים הגדולים ביותר מקום המדינה ותמוה שבמקום לחזק את ידי המבקר יש מי שבכוח חושש מביקורת ומנסה להניא אותו מלפתוח בביקורת נוקבת כלפי הדרג המדיני, הצבאי והאזרחי בכלל הגופים הרלוונטיים.

"בהתאם להודעת מבקר המדינה, נעשתה פנייה על פתיחת ביקורת לראש הממשלה, לשרים הרלוונטיים, לגופים האזרחיים הרלוונטיים ולגופי מערכת הביטחון השונים. רשימת המסמכים הנדרשים בכל ביקורת מתגבשת בהתאם לנושא הביקורת ולגופים המבוקרים בה. במכתב פתיחת הביקורת לא נקבע סד זמנים להמצאת מסמכים ע"י הגופים השונים. לפי חוק מבקר המדינה יש להמציא לרשות צוותי הביקורת כל מסמך נדרש".

[מצאתם טעות? כתבו לנו | המייל האדום גם בווטסאפ](#)

נספח ע/8

העתק מכתבו של מבקר המדינה
לרמטכ"ל מיום 7.1.2024

עמ' 97



מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון

כ"ו בטבת התשפ"ד

7 בינואר 2024

סימוכין: 40/2/3-52

לכבוד
 הרמטכ"ל
 רב-אלוף הרצי הלוי
 צה"ל

הנדון: הודעה על פתיחת ביקורות בנושאים הנוגעים למלחמת "חרבות ברזל"

שלום רב,

1. ביום 7.10.23 חוותה מדינת ישראל התקפת טרור רצחנית בהיקף חסר תקדים ומאז היא נמצאת במלחמה שהשלכותיה על כלל המערכים המדינתיים ועל אזרחי המדינה נרחבות ביותר.
 2. לצד ניהול המלחמה ומערך הפעילות בעורף הצבאי והאזרחי, קיימת חובה ציבורית וערכית ראשונה במעלה לקיים ביקורת יסודית באשר להיערכות כלל המערכים והדרגים טרם אירועי השבעה באוקטובר, ולבדוק את התנהלות כלל הדרגים ביום זה, בימים שלאחריו וכן בתקופה העוקבת המתמשכת.
 3. בהתאם לתפקידה של ביקורת המדינה והסמכויות שהוקנו למבקר המדינה בחוק יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), הודיע מבקר המדינה פומבית בסמוך לאחר פרוץ המלחמה כי בבוא העת, ביקורת המדינה תממש את תפקידה ובכלל זה ביחס לאירועים המלחמתיים ולטיפול בעורף.
 4. בהמשך להודעתו זו של מבקר המדינה, אבקש לעדכן כי בימים אלו הנחה מבקר המדינה את צוותי העבודה במשרד להתחיל ביישום תוכנית ביקורת מקיפה שגובשה בשבועות האחרונים. ביקורת זו תתקיים בשורה של נושאים הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר, לתקופה שקדמה להם ולמלחמת "חרבות ברזל".
- במסגרת תוכנית זו תיעשה ביקורת במשהב"ט, בצה"ל ובגופי מערכת הביטחון הנוספים. בשלב זה אבקש להביא לידיעתך את תחומי הביקורת המרכזיים שנוגעים לתחומי אחריותך ושהעבודה לגביהן תחל באופן מידי - ראה נספח מצורף.
- יודגש כי הביקורת לגבי חלק מהנושאים המפורטים בנספח מתמקדת בגופים מבוקרים אחרים שאינם צה"ל והביקורת בצה"ל צפויה להיות מצומצמת ולמול יחידה מסוימת. נציין כי בהמשך ייתכנו נושאי ביקורת נוספים שביצועם יחייב בדיקות בצה"ל.
5. למן הימים הללו צוותי משרדי יצרו קשר עם הגורמים הנוגעים לעניין ביחידות צה"ל הרלוונטיות לצורך קיום הביקורות.

6. אבקש את הנחייתך לכלל הגורמים המקצועיים בצה"ל, לשתף פעולה באופן מלא עם צוותי הביקורת, לרבות זמינות בקביעת פגישות, העברת חומרים נדרשים ונגישות למסמכים ומאגרי מידע, כל זאת בהתאם לצורכי הביקורת.
7. אנו ערים לעומס שמושת על צה"ל בימים אלו נוכח הימשכות המלחמה. לפיכך, , ועל מנת שלא להפריע למאמץ המלחמתי, נבקש לגבי מערכים צבאיים בלחימה - שתקבע גורמי קשר (POC) שנעמוד איתם בקשר לקבלת המסמכים הנדרשים על מנת לקיים את הביקורת באופן יעיל ומהיר ולממש את חובתנו. פגישות עם הדרג הבכיר ובעלי תפקידים רלוונטיים בדרג הלוחם תתקיימנה בהמשך.
8. יודגש כי הביקורות אמורות להיעשות בפרק זמן מצומצם של חודשים אחדים והן יחייבו זמינות גבוהה ומענה מהיר לצורכי הביקורת בהיבטים של העברת מידע, נגישות לחומרים וקיום פגישות. משכך, נודעת חשיבות רבה לשיתוף הפעולה מצד כלל הגורמים בצה"ל.
9. כן יודגש כי פניה זו מתייחסת רק לתוכנית הביקורת הנוגעת לנושאי מלחמת "חרבות ברזל" ואין היא עוסקת בביקורות נוספות הכלולות בתוכנית העבודה השנתית של המשרד.
10. ביצוע הביקורות לצד הימשכות מצב המלחמה בישראל מהווה אתגר מורכב אותו בכוונתנו ליישם באופן מושכל, אולם מחובתנו כמשרד מבקר המדינה לקיים הליך ביקורת מקצועי ומקיף כמתחייב מאופיים, היקפם ומחומרם של האירועים. הצגת ממצאי הביקורת והמלצותיה הכרחיים לנוכח האתגרים הביטחוניים והאזרחיים שעומדים לפתחנו.

בברכה,

תא"ל (במיל') איתן דהן

מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון

העתק: מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מר מתניהו אנגלמן
מנכ"ל משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, תא"ל (במיל') ישי וקנין
סגן הרמטכ"ל, אלוף אמיר ברעם

נספח

1. מהלך האירועים ב-7.10.23 - פעילות הדרג המדיני, צה"ל, שב"כ.
2. הגנת הגבול ברצועת עזה לפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל".
3. תהליכי עבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני בעקבות המידע על התכניות ההתקפיות של חמאס ("חומת יריחו" שהתקבל באפריל 2022) והאם אלו תאמו את הנדרש.
4. הבקרה המודיעינית ("איפכא מסתברא") בקהילת המודיעין ובמל"ל.
5. מצב מרכיבי ביטחון וכיתות הכוננות ביישובי עוטף עזה לפני, במהלך ובעקבות מלחמת "חרבות ברזל".
6. תפיסת הביטחון הלאומי והשפעתה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל.
7. היערכות צה"ל להתמודדות עם איום תת-הקרקע (בדגש על ההיבט הטכנולוגי).
8. לוחמה כלכלית בטרור (בדגש על חמאס ורצועת עזה).
9. ביטחון מידע - שקיפות צה"ל לאויב (בדגש על השקיפות כפי שבאה לידי ביטוי במתקפת 7.10.23).
10. המחסור בצידוד ללוחמים במילואים עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" והשלמתו.
11. תהליכי פיתוח והצטיידות באמל"ח להגנה על הכוחות המתמרנים בתוכניות בניין הכוח של צה"ל (תרי"ש תנופה).
12. עמידה ביעדי אורך נשימה לחלפים ולתחמושת לפני מלחמת "חרבות ברזל" ובמהלכה.
13. אפקטיביות מכשול קו התפר והמעברים בעוטף ירושלים.
14. ליקויי הרציפות של מערכות טכנולוגיה ותקשוב בצה"ל ביום פתיחת מלחמת חרבות ברזל.
15. מערכות תקשוב לתכלול לאומי של מידע וטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה.
16. שימור יכולות ייצור אמל"ח בישראל ("כחול-לבן") וההשפעה על מלחמת "חרבות ברזל".
17. איסוף, פינוי וזיהוי חללים באירועי השבעה באוקטובר 2023.
18. הגנת הסייבר על אמצעי שליטה והגנה טכנולוגיים ביישובי קווי העימות.
19. מוכנות האבטחה ההיקפית בקריה למחקר גרעיני אל מול איומי חדירה ופגיעה.
20. מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות.
21. תפקוד הקבינט מדיני-ביטחוני לפני פרוץ "חרבות ברזל" בשנים 2022-2023.
22. ניהול מטות החירום האזרחיים ע"י הממשלה עם פרוץ "חרבות ברזל".
23. רישוי אירוע המסיבה ברעים ואבטחתו.
24. האבטחה בשדרות ואופקים לפני פרוץ "חרבות ברזל".
25. פעולות המשדד לביטחון לאומי ומ"י לשמירה על ביטחון יישובים בשגרה ובחירום.
26. התיאום בין גורמים תורמים (או התנדבותיים) לבין רשויות המדינה במלחמת "חרבות ברזל".
27. התמודדות הממשלה עם מבצעי תודעה (השפעה).
28. ההסברה הבין-לאומית והלאומית במהלך "חרבות ברזל".
29. ענף החקלאות במלחמת חרבות ברזל.
30. פינוי וקליטה של האוכלוסייה בעקבות המלחמה באוקטובר 2023.
31. טיפול בעת חירום באנשים עם מוגבלות ובאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות.
32. פינוי פצועים לבתי החולים בשבעה באוקטובר 2023.
33. אספקת מזון בחירום.

נספח ע/9

**העתק מכתבה של העותרת למבקר
המדינה מיום 17.1.2024**

עמ' 101



17 ינואר 2024; ז' בשבט התשפ"ד

לכבוד,

רו"ח מתניהו אנלגמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

משרד מבקר המדינה

ירושלים

הנדון: החלטת מבקר המדינה לפתוח בבדיקת הדרג הביטחוני והצבאי נוכח

מתקפת שבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל"

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

- כידוע, מזה למעלה ממאה ימים, מדינת ישראל נמצאת במלחמה קשה ועקובה מדם – מלחמת "חרבות ברזל" (להלן: "המלחמה"). המלחמה, אשר החלה כמתקפת פתע של ארגון הטרור חמאס על יישובי עוטף עזה ביום שבת ה-7.10.2023, גרמה עד כה לאבדות קשות בקרב כוחות הביטחון ואזרחי המדינה, זרעה הרס עצום ביישובי עוטף עזה והובילה לפינוי של מאות אלפי אזרחים שוכני קו העימות מבתיהם לתקופה בלתי ידועה. המערכה כללה גם גיוס מילואים נרחב של למעלה מ-350,000 חיילי וחיילות מילואים, לכל המערכים בצה"ל ובמערכת הביטחון.
- פנייה זו נעשית על רקע פרסומים בתקשורת, לפיהם מבקר המדינה הורה לעובדי משרד מבקר המדינה להתחיל בבדיקה נרחבת של מערכת הביטחון כולה, בשורת סוגיות הנוגעות למלחמה.¹
- על-פי הפרסומים, מבקר המדינה שיגר בשבוע שעבר מכתב לשר הביטחון יואב גלנט, ובו הודיע לו על כוונתו לפתוח בביקורת מפורטת של שורת סוגיות הנוגעות למלחמה, תוך כדי הלחימה המתנהלת. עוד פורסם, כי מקורות ביטחוניים הביעו תמיהה על החלטת מבקר המדינה לחקור את אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה בעוד המלחמה מתנהלת, וכן עלה החשש שמא הדו"ח יהווה המשך של ההתקפות מצד גורמים בכירים בממשלה, בהם ראש הממשלה עצמו – של הגורמים הביטחוניים.²
- כמו כן פורסם, כי חלק מהסוגיות שמבקש מבקר המדינה לחקור נופלות לכאורה, בתחום עיסוקה של ועדת חקירה עתידית – ממשלתית או ממלכתית, וכי רשימת הנושאים המתוכננת להיבחן על-ידי מבקר המדינה היא מקיפה ואינה משאירה בפועל דריסת רגל לחקירה של גופים ממלכתיים אחרים. כך, רשימה זו כוללת, על פי הפרסומים את "תפיסת הביטחון הלאומי והשפעתה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל, הגנת הגבול בעזה לפני המתקפה תוך שחיקת הפרימטר (אזור החיץ הביטחוני שמעבר לגדר), מהלך האירועים ב-7 באוקטובר ופעילות הדרג המדיני, צה"ל ושב"כ, הבקרה המודיעינית במל"ל בצה"ל ובשב"כ לפני המבצע, שקיפות צה"ל – ראיית צה"ל בפני האויב, מצב מרכיבי הביטחון וכיתות הכוננות

¹ עמוס הראל "בזמן שנתניהו מנסה לעכב את תחקירי צה"ל, מבקר המדינה מתחיל בבדיקת תפקוד הצבא" באתר "הארץ" (6.1.2024), זמין ב: <https://www.haaretz.co.il/news/politics/2024-01-06/ty-article/:highlight/0000018c-df4f-d751-:ad8d-ffefa25f0000?ts=1705489724088>

² שם.



בעוטרף עזה, שימור ייצור אמצעי לחימה מתוצרת ישראל בתעשיות הביטחוניות המקומיות, אפקטיביות מכשול התפר בעוטרף ירושלים, רישוי המסיבה ברעים ואבטחתה, וכן יתירות מערכות ההתרה המבצעות בצה"ל ב-7 באוקטובר³.

5. אמש, פורסם בנוסף כי המסמכים המפורטים והתכתובות אשר דורש מבקר המדינה לקבל מגופי הביטחון כבר עכשיו, מטילים עול על ראשי המערכות, ובאופן אשר מאלץ אותם להשקיע זמן יקר לטובת העניין תוך כדי המלחמה ומבלי שיש להם את היכולת להסביר את המידע המבוקש⁴.

6. כך, פורסם כי מבקר המדינה פנה לאמ"ן, לשב"כ ולמוסד, וביקש הערכות מצב, תוכניות מבצעות, פקודות הגנה וסיכומי מודיעין. בתגובה, מקורות ביטחוניים טענו – כך על-פי הפרסומים – כי מדובר בטרחה בירוקרטית אשר עלולה להוביל לחשיפת מסמכים מודיעיניים סודיים ביותר במהלך הקרבות⁵.

7. **אם כן, פתיחה בחקירה על-ידי מבקר המדינה של הדרג הצבאי והביטחוני, בעוד שהמלחמה עדיין מתנהלת עשויה לפגוע פגיעה של ממש במאמץ המלחמתי.**

8. דרישה של מסמכים ותחקירים מגורמים צבאיים וביטחוניים בכירים, כל עוד אותם גורמים ממש עסוקים בניהול לחימה עיקשת וארוכה מזה למעלה משלושה חודשים, מהווה עול בירוקרטי וגוזלת זמן ופנאי אשר נדרשים להיות מושקעים כעת בלחימה. כל עיסוק אחר, לרבות איסוף המסמכים והסתייעות בגורמים משפטיים לצורך כך – עשוי לפגוע באופן משמעותי בלחימה.

9. כמו כן, בחירתו של מבקר המדינה להתמקד בחקירה מטעמו בדרג הביטחוני והצבאי, מעלה חששות כבדים מאוד לחדירה של שיקולים פוליטיים זרים לשיקול דעת הביקורת ולהחלטת מבקר המדינה לבצע את החקירה מטעמו בשלב זה.

10. בחירה זו של מבקר המדינה להתמקד בעיקר בדרג הביטחוני והצבאי בחקירתו, בשעה שכבר ברור לכל שנפלו כשלים חמורים בהתנהלות הגורמים הממשלתיים ובתפקוד הרשויות השונות באירועים שהובילו למלחמה ובניהול הלחימה – מעלה תמיהה.

11. עוד נבקש לציין, כי האסון שפקד את מדינת ישראל ביום 7.10.2023 הוא אסון היסטורי בתולדותיה, אשר לבטח יזכר כאסון לדורות. אשר על כן, דרך המלך לחקור את האירוע ולהפיק ממנו לקחים על מנת שלא ישנו כמותו היא באמצעות הקמת וועדת חקירה ממלכתית, אשר לבטח תקום.

12. כל חקירה אשר מבקש מבקר המדינה לנהל כעת, תוך איסוף חומרים מהגורמים הביטחוניים והצבאיים בשלב הזה וכל עוד אין החלטה רשמית על הקמת וועדה ממלכתית, עשויה לעלות כדי שיבוש ראיות, ולפגוע בכל מלאכה עתידית של וועדת החקירה הממלכתית, לכשתקום.

³ שם.

⁴ טובה צימוקי "מיומני מבצעים ועד סיכומי דיון: המסמכים המסווגים שדורש המבקר על 7 באוקטובר" באתר Ynet (16.1.2024), זמין ב:

https://www.ynet.co.il/news/article/hj00n7z4ka?utm_source=ynet.app.ios&utm_term=hj00n7z4ka&utm_campaign=general_share&utm_medium=social&utm_content=Header

⁵ שם.



13. על תרומתה של הקמת ועדה חקירה ממלכתית לחקר אירועים מכוננים, והחשיבות שבשמירה על עצמאותה נקבע בפסיקה אך לאחרונה בפסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת כלי השיט (בג"ץ 3921/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 22.07.2021)), כדלקמן:

”בד בבד, השאלה אם ראוי כי הממשלה תחליט על הקמת ועדת חקירה או בדיקה, היא שאלה נפרדת. היועץ המשפטי לממשלה מצא כי בעקבות חקירת פרשת כלי השיט נחשפה תמונה מדאיגה, שאינה עומדת בסטנדרטים ראויים של רשות ציבורית, וכי נמצאו ליקויים המחייבים הפקת תובנות ולקחים בנוגע להליכי הרכש הביטחוני במדינה. בזהירות המתבקשת, ניתן לומר כי התמונה הלכאורית העולה מהחומר שלפנינו תומכת במסקנה זו וכי נותרו סימני שאלה המרחפים ממעל, שיש בהם כדי להטיל צל על תקינות תהליכי קבלת ההחלטות בתחום רכש כלי השיט. בנסיבות אלו, דומה כי עריכת בחינה ביקורתית עצמאית באשר להליכי קבלת ההחלטות בנושא המדובר, היא צעד רצוי המתיישב עם אינטרס השמירה על ביטחון המדינה.”

14. אשר על כן, ועל מנת לפגוע פגיעה של ממש במאמץ המלחמתי ובפועלה של וועדת חקירה ממלכתית לחקר המלחמה והאירועים שהובילו למתקפת הטרור הרצחנית של השבעה באוקטובר, אנו פונים אליך בבקשה כי תבהיר את הצורך בחקירת הגורמים הביטחוניים והצבאיים על ידי משרד מבקר המדינה בשלב זה.

15. לאור חשיבות הדברים ודחיפותם, נודה לתגובתכם המהירה.

בכבוד רב,

רותם בבלי דביר, עו"ד
מנהלת מחלקת ליטיגציה מנהלית

תומר נאור, עו"ד
היועץ המשפטי

העתק:

חה"כ מיקי לוי

יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת

נספח ע/10

**העתק מכתבה של העותרת ליועצת
המשפטית לממשלה מיום 18.1.2024**

עמ' 105



18 ינואר 2024 ; ח' בשבט התשפ"ד

לכבוד,

עו"ד גלי בהרב מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
משרד המשפטים
ירושלים

הנדון: הנחיית הגורמים הביטחוניים בעניין העברת מסמכים למבקר המדינה

בחלק מהחלטתו לפתוח בבדיקת הדרג הביטחוני והצבאי

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אני מתכבד לפנות אליך כדלהלן:

- כידוע, מזה למעלה ממאה ימים, מדינת ישראל נמצאת במלחמה קשה ועקובה מדם – מלחמת "חרבות ברזל" (להלן: "המלחמה"). המלחמה, אשר החלה כמתקפת פתע של ארגון הטרור חמאס על יישובי עוטף עזה ביום שבת ה-7.10.2023, גרמה עד כה לאבדות קשות בקרב כוחות הביטחון ואזרחי המדינה, זרעה הרס עצום ביישובי עוטף עזה והובילה לפינוי של מאות אלפי אזרחים שוכני קו העימות מבתיהם לתקופה בלתי ידועה. המערכה כללה גם גיוס מילואים נרחב של למעלה מ-350,000 חיילי וחיילות מילואים, לכל המערכים בצה"ל ובמערכת הביטחון.
- פנייה זו נעשית על רקע פרסומים בתקשורת, לפיהם מבקר המדינה הורה לעובדי משרד מבקר המדינה להתחיל בבדיקה נרחבת של מערכת הביטחון כולה, בשורת סוגיות הנוגעות למלחמה.¹
- על-פי הפרסומים, מבקר המדינה שיגר בשבוע שעבר מכתב לשר הביטחון יואב גלנט, ובו הודיע לו על כוונתו לפתוח בביקורת מפורטת של שורת סוגיות הנוגעות למלחמה, תוך כדי הלחימה המתנהלת. עוד פורסם, כי מקורות ביטחוניים הביעו תמיהה על החלטת מבקר המדינה לחקור את אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה בעוד המלחמה מתנהלת, וכן עלה החשש שמא הדו"ח יהווה המשך של ההתקפות מצד גורמים בכירים בממשלה, בהם ראש הממשלה עצמו – של הגורמים הביטחוניים.²
- כמו כן פורסם, כי חלק מהסוגיות שמבקש מבקר המדינה לחקור נופלות לכאורה, בתחום עיסוקה של ועדת חקירה עתידית – ממשלתית או ממלכתית, וכי רשימת הנושאים המתוכננת להיבחן על-ידי מבקר המדינה היא מקיפה ואינה משאירה בפועל דריסת רגל לחקירה של גופים ממלכתיים אחרים. כך, רשימה זו כוללת, על פי הפרסומים את "תפיסת הביטחון הלאומי והשפעתה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל, הגנת הגבול בעזה לפני המתקפה תוך שחיקת הפרימטר (אזור החיץ הביטחוני שמעבר לגדר), מהלך האירועים ב-7 באוקטובר ופעילות הדרג המדיני, צה"ל ושב"כ, הבקרה המודיעינית במל"ל בצה"ל ובשב"כ לפני המבצע, שקיפות צה"ל – ראיית צה"ל בפני האויב, מצב מרכיבי הביטחון וכיתות הכוננות

¹ עמוס הראל "בזמן שנתניהו מנסה לעכב את תחקירי צה"ל, מבקר המדינה מתחיל בבדיקת תפקוד הצבא" באתר "הארץ" (6.1.2024), זמין ב: <https://www.haaretz.co.il/news/politics/2024-01-06/ty-article/.highlight/0000018c-df4f-d751-ad8d-ffefa25f0000?ts=1705489724088>

² שם.



בעוטרף עזה, שימור ייצור אמצעי לחימה מתוצרת ישראל בתעשיות הביטחוניות המקומיות, אפקטיביות מכשול התפר בעוטרף ירושלים, רישוי המסיבה ברעים ואבטחתה, וכן יתירות מערכות ההתרעה המבצעיות בצה"ל ב-7 באוקטובר³.

5. אמש, פורסם בנוסף כי **המסמכים המפורטים והתכתובות אשר דורש מבקר המדינה לקבל מגופי הביטחון כבר עכשיו, מטילים עול על ראשי המערכות, ובאופן אשר מאלץ אותם להשקיע זמן יקר לטובת העניין תוך כדי המלחמה ומבלי שיש להם את היכולת להסביר את המידע המבוקש**⁴.

6. כך, פורסם כי מבקר המדינה פנה לאמ"ן, לשב"כ ולמוסד, וביקש הערכות מצב, תוכניות מבצעיות, פקודות הגנה וסיכומי מודיעין. בתגובה, מקורות ביטחוניים טענו – כך על-פי הפרסומים – כי מדובר בטרחה בירוקרטית אשר עלולה להוביל לחשיפת מסמכים מודיעיניים סודיים ביותר במהלך הקרבות⁵.

7. **אם כן, המסמכים והחומרים אשר דורש מבקר המדינה מגורמים ביטחוניים וצבאיים בכירים להעביר לעיונו כבר בשלב הזה, בו הלחימה עדיין מתנהלת, עשויים לשמש גם כראיות אשר יובאו בפני וועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, לכשתקום.**

8. כך, דרישה של מסמכים ותחקירים מגורמים צבאיים וביטחוניים בכירים, כל עוד אותם גורמים ממש עוסקים בניהול לחימה עיקשת וארוכה מזה למעלה משלושה חודשים, מהווה עול בירוקרטי וגזלת זמן ופנאי אשר נדרשים להיות מושקעים כעת בלחימה. זאת, מבלי שאותם גורמים אשר עוסקים בכך מבינים בהכרח – נוכח מצוקת השעה וניהול הלחימה – את המשמעויות של דרישת המבקר להעברת החומרים.

9. בנוסף, בהתאם להוראת סעיף 30 לחוק מבקר המדינה, התשכ"ח-1958 ולפסיקה, דו"ח של מבקר המדינה עשוי לשמש כראיה מנהלית כנגד מי שיוזכר בו, כחלק מכל הליך עתידי – ולרבות פעולותיה של וועדת בדיקה אשר תקום.

10. שימוש מעין זה בדו"ח מבקר המדינה כבר הוכר כלגיטימי על ידי בתי המשפט, לרבות בית המשפט העליון. וראו, למשל: בש"א 4886/01 אברהם קרמר נ' בזק (נבו, 23.10.2001); בש"א 11204/02 שמעון שטרית נ' אריסון השקעות בע"מ (נבו, 19.7.2002); בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2) 14; בג"ץ 8192/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(3) 145; בג"ץ 2126/99 מתי דה-הס נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נד(1) 468; בג"ץ 8335/09 קרן דולב לצדק רפואי נ' שר הבריאות (נבו, 16.2.2012).

11. על כן, ישנה חשיבות כי הגורמים הביטחוניים והצבאיים אשר נדרשים כעת למסור חומרים למבקר המדינה יהיו מודעים לכך שהדו"ח אשר יכתב על-ידי מבקר המדינה, עשוי לשמש בעתיד כראיה מנהלית כנגד מי שיוזכר בו.

³ שם.

⁴ טובה צימוקי "מיומני מבצעים ועד סיכומי דיון: המסמכים המסווגים שדורש המבקר על 7 באוקטובר" באתר Ynet (16.1.2024), זמין ב:

https://www.ynet.co.il/news/article/hj00n7z4ka?utm_source=ynet.app.ios&utm_term=hj00n7z4ka&utm_campaign=general_share&utm_medium=social&utm_content=Header

⁵ שם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



12. כידוע, ובהתאם לפסיקה העקבית של בית המשפט, היועצת המשפטית לממשלה משמשת כפרשנית המוסמכת של החוק עבור הרשות המבצעת, וחוות דעתה המשפטית מחייבת את כל זרועותיה של הרשות המבצעת ומשקפת מבחינתן את הדין הקיים, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת (יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה: משרת הציבור ולא משרת הממשלה" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 451, 454 (1993)).

13. לפיכך, ישנה חשיבות כי כלל הגורמים הביטחוניים והצבאיים אליהם פנה מבקר המדינה בדרישה להעברת חומרים, יונחו בעניין המשמעות העתידית שתהא לכל חומר או עדות שיאספו על-ידם כאשר תקום וועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה.

14. אשר על כן, נוכח תפקידך כגורם מנחה ומפרש את הדין עבור כלל זרועות הרשות המבצעת, נתכבד לבקשך כי תנחי את הגורמים הביטחוניים והצבאיים אליהם פנה מבקר המדינה בדרישה להעביר חומרים לטובת הבדיקה שהוא עורך, בדבר המשמעויות שיש לכך בעניין וועדת החקירה הממלכתית לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, לכשתקום.

15. לאור חשיבות הדברים ודחיפותם, נודה לתגובתכם המהירה.

בכבוד רב,

ד"ר אליעז שרגא, עו"ד

יו"ר ומייסד התנועה למען איכות השלטון בישראל

העתק:

רו"ח מתניהו אנלגמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

משרד מבקר המדינה

נספח ע/11

העתק מענה היועץ המשפטי למבקר
המדינה לעותרת מיום 22.1.2024

עמ' 109



היועץ המשפטי

ירושלים

י"ב בשבט, תשפ"ד

22 ינואר 2024

לכבוד

תומר נאור, עו"ד - יועץ משפטי

רותם בבלי דביר, עו"ד - מנהלת מחלקת ליטיגציה מנהלית

התנועה למען איכות השלטון בישראל

שלום רב,

הנדון : פנייתכם בנוגע להחלטה לפתוח בביקורת הדרג הביטחוני והצבאי

מכתבכם מיום 17.1.2024

הריני לאשר קבלת מכתבכם שבסימוכין ולהשיבכם כדלקמן :

1. למבקר המדינה סמכות רחבה המעוגנת בחוק-יסוד : מבקר המדינה, ובפרט בסעיף 2 שבו, לערוך ביקורת יזומה, המשתרעת על כל תחום ועל כל עניין. סמכותו האמורה של מבקר המדינה, שיש לה מעמד חוקתי, 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, לרבות בכל הנוגע לעיתוי שלה.

בג"ץ דן לא פעם בסמכותו הרחבה של מבקר המדינה ועל כך שהיא נועדה לאפשר למבקר המדינה חופש פעולה ומתחם שיקול דעת רחב, החיוניים לביקורת יעילה ומקיפה. כך, לדוגמה, נקבע בהקשר זה בפסיקה :

"ביקורת המדינה היא כלי ממלכתי העומד על רגליו הוא, ותחומי פעולתו חובקים את הביקורת שהוא מבצע (...). [המבקר] קובע סדרי עדיפות לפי שיקוליו, על-פי המטרות והמשימות המוצבות לפניו על-ידי חיובי החוק ועל-ידי המציאות הנגלית לעיניו".

(ראו בעניין זה : בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771, 783, 788 (1995); כן ראו : בג"ץ 3059/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנימין נתניהו, ראש ממשלת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 10.11.15); בג"ץ 6700/19 הברפלד נ' מבקר המדינה (פורסם במאגר ממוחשב, 4.2.20); בג"ץ 4870/10 בלוס דוד נ' מבקר המדינה, פס' 19 לפסק דינה של השופטת נאור

(פורסם במאגר ממוחשב, 23.6.11); כן, ראו: יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ד - סדרי הביקורת המשפטית, פרק 61 (2017). **בכל הנוגע ספציפית לעניין עיתוי הביקורת**, ראו - מרים בן-פורת, **חוק-יסוד: מבקר המדינה** 152, 174, 176-177 (2005), ובפרט את אמירתה כי **"שיקול הדעת המסור למבקר במה לטפל בזמן נתון חייב להיות רחב**. אכן, אם יימנע (למשל) מבדיקת נושא שעל פני הדברים משווע לטיפול מידי מצדו, תהיה הימנעותו כפופה לביקורת שיפוטית, שכן אי-סבירות קיצונית כמוה כחריגה מסמכות"; כן ראו בעמ' 177 התייחסותה של בן פורת לבג"ץ 597/82 **עמירם נ' שר העבודה** (לא פורסם), שם נמחק מבקר המדינה כמשיב כבר בתחילת הדיון, כאשר המשיבים הגישו לבית המשפט מכתב מיום 1.12.82 של היועץ המשפטי לממשלה אל פרקליטות המדינה בו נאמר כי **"ההחלטה אם לערוך ביקורת בנושא מסוים, ואם כן - מתי, נתונה כולה לשיקול דעתו של מבקר המדינה עצמו, ולעותר אין כל מעמד בעניין זה בפני בית המשפט הגבוה לצדק"**; וכן, ראו - מאמרם של יורם רבין, יובל חיו וענבל עפרון-וינשטיין **"ביקורת מדינה בזמן אמת"**, **היבטים בביקורת רשויות המדינה** - כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג, 119 (2023), וההתייחסות שם לכך שמבקר המדינה אוחז בסמכות לקבוע את עיתוי הביקורת).

2. עצמאותה ואי תלותה של ביקורת המדינה הן אפוא עקרונות יסוד בפעולתה. ואכן, משרד מבקר המדינה פועל לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת באופן מקצועי והוגן ולפרסום דוחות אובייקטיביים ונטולי פניות, וזאת במטרה לחשוף ולמנוע ליקויים עתידיים ולהביא לשיפור בתפקודם והתנהלותם של הגופים המבוקרים.

3. בהתאם לאמור, וכפי שאף נמסר בהודעת מבקר המדינה לציבור מיום 27.12.23, נשלחה הודעה על פתיחת מלאכת הביקורת על המחדלים שקדמו לטבח השבעה באוקטובר וכן על טיפול הממשלה בעורף לפני ומפרוץ המלחמה בשורה של תחומים אזרחיים, לכלל הדרגים - הן הדרג המדיני, הן הדרג הצבאי והן הדרג האזרחי. בתוך כך, יצאו פניות לראש הממשלה, לשרים הרלוונטיים, לגורמים הרלוונטיים לעבודת הקבינט המדיני-ביטחוני, הקבינט הכלכלי-חברתי, וכן לגורמי צה"ל וגופי מערכת הביטחון השונים. עולה איפוא כי אין בסיס לנטען במכתבכם כי ההתמקדות היא רק בדרג הביטחוני והצבאי.

מעבר לאמור, יודגש כי מתוך הבנה למורכבות העניין ועל-מנת שלא לפגוע בגורמים הצבאיים והביטחוניים העסוקים בניהול הלחימה בעת הזו, במכתב פתיחת הביקורת, אלו הוכנסה רשימת המסמכים הנדרשים לצורך הביקורת, לא נקבע בשלב זה סד זמנים להמצאת המסמכים. יתרה מכך, המבקר שב והבהיר בהודעותיו כי **"ביקורות על הכשלים שקדמו לטבח ה-7.10 ופעילות הצבא באותו יום ולאחר מכן יתבצעו בהתאם להתפתחות המלחמה**. זאת על-מנת לאפשר לצה"ל להתמקד בלחימה בעת הזו ולפעול עד לניצחון על האויב".

4. בכל הנוגע ליתר הטענות המכפישות וחסרות השחר שהועלו בסעיפים 9 ו-10 למכתבכם, אין לי אלא להצר על העלאתם על הכתב. טוב היה אילו טענות אלה לא היו מועלות כלל, בפרט בשעה שבניגוד גמור לאמור במכתבכם המבקר הודיע זה מכבר כי כלל חטיבות הביקורת יעסקו בנושא ביקורות מלחמה בהיבטים צבאיים ואזרחיים ואיש לא יהיה חסין מביקורת עמוקה ונוקבת - הן בדרג המדיני, הן בדרג הצבאי והן בדרג האזרחי.

5. לענין טענותיכם בכל הנוגע לועדת החקירה, אין חולק בדבר חשיבותה ותרומתה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר המלחמה והאירועים שהובילו למתקפת הטרור הרצחנית של השבעה באוקטובר. ואכן, המבקר כבר הבהיר כי עם הקמת ועדת חקירה, ייקבעו גבולות גזרה ביחס לנושאים שייבדקו. מכל מקום, ובניגוד לנטען במכתבכם, יובהר כי אין בפתחה בביקורת כדי לאיין או לפגוע בהקמת ועדת חקירה ממלכתית, מה גם שלפי סעיף 14 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ניתן למנות ועדת חקירה גם על בסיס דוחות של מבקר המדינה. (ראו בעניין זה גם: בג"ץ 6728/06 **עמותת אומץ אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 30.11.06) שם עמד בית המשפט על כך ש"ועדת ביקורת המדינה של הכנסת [מוסמכת] להחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לפי חוק ועדות חקירה, וזאת לאחר שקיבלה דוח של מבקר המדינה (סעיפים 14(ב) ו-14(ב1) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958").

6. למעלה מן הנדרש אוסיף כי אין זה חריג שמבקר המדינה מתחיל בהליך ביקורת בזמן המלחמה. כך, למשל, בוצעה ביקורת בזמן אמת בכל הנוגע ל"מבצע צוק איתן" (שחלקו פורסם כדוח מיוחד בפברואר 2017, חלקו טרם פורסם וחלקו חסוי - ראו בעניין זה: שאלות ותשובות עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא, הי"ש 72 בעמ' 29); כן, גם במלחמת לבנון השנייה, המבקר מיכה לינדנשטראוס, הודיע על דבר בדיקתו את תפקוד הדרג המדיני והצבאי, וראו בעניין זה את דבריו בריאיון שנערך עמו בשנת 2012 (אורית אסנין, ארנית זונברג ויוסי הוד "סגירת מעגל" **בדלתיים פתוחות (עיתון לשכת עורכי הדין – מחוז חיפה)**, גיליון 44, עמ' 8, 10 (יוני-יולי 2012)) שם התייחס לביקורת שנערכה במלחמת לבנון השנייה:

"המוטו שלי היה ביקורת בזמן אמת. זה דבר קשה לביצוע. לדוגמא, כשהתחילה מלחמת לבנון השנייה, ב-2006, שלושים אנשי צוות מטעמי הסתובבו ביום הראשון לפרוץ המלחמה, ובדקו את המוכנות שלנו - בדקו מקלטים ואת היערכות העורף. יצא דו"ח מצוין וחשוב מאוד, לדעתי. לממצאים שלו יש יכולת להציל חיי אדם."

יוער בעניין זה כי הסניגוריה הצבאית ואלוף פיקוד העורף, יצחק גרשון, אף עתרו לבג"ץ נגד מבקר המדינה והוועדה לענייני ביקורת המדינה, בכל הנוגע לדוח זה. (בג"ץ 2088/07 **הסניגוריה הצבאית נ' מבקר המדינה**) - עתירה זו בסופו של דבר נמחקה ב- 8.8.07.

בנוסף לאמור, ראו מתוך מאמרו של דוד ליבאי, שר המשפטים לשעבר, אשר שימש במשך שמונה שנים יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת - "השפעת ביקורת המדינה על הממשל ועל המינהל הציבורי" **עיונים בביקורת המדינה**, גיליון 50, 11, בעמ' 13 - 14 (1993), ביחס לביקורת המדינה בנוגע למלחמת המפרץ:

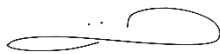
"בדוח מבקרת המדינה על ערכות המגן לאוכלוסייה האזרחית, המבקרת טענה שלא הוכנו התקציבים הדרושים, שהאוכלוסייה אינה מצוידת כראוי ולעמוד

מול התקפה, חס וחלילה, ביולוגית או כימית. והתשובה הייתה שהדוח של המבקר, בעניינים מסוימים לפחות, אינו מהימן, והמסקנות אינן אחראיות [...]. היום אני מרשה לעצמי לומר שאין חולק על צדקת עמדתה של המבקרת [...]. ועובדה שבסופו של דבר גם צה"ל הצדיע למבקרת המדינה [...] אם כן יש דברים שנבדקים; והדברים נעשו אז בזמן מלחמה. אני זוכר שבאותם ימים עניין המכתב שכתבה המבקרת נשמר בסודיות רבה כדי שלא לגרום לדמורליזציה בציבור, אבל להתריע לפני שר הביטחון ואחרים שאחראים לכך, שלדעתה יש לעשות יותר ויש לעשות אחרת. כמובן, אחר כך הדברים גם פורסמו, אבל זה היה כבר לאחר מלחמת המפרץ, המבקרת התריעה בזמן המלחמה; זו התרעה בזמן אמת".

7. אשר על כן, מבקר המדינה ימשיך לפעול במסגרת סמכותו, על-פי המציאות הנגלית לעיניו, לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת באופן מקצועי והוגן ולפרסום דוחות אובייקטיביים ונטולי פניות, וזאת במטרה לחשוף ולמנוע ליקויים, כל שכן אסונות, עתידיים, כשלנגד עיניו טובת כלל אזרחי ישראל והם בלבד.

בשולי הדברים אציין כי איני מבין כיצד תנועה שחרטה על דגלה לפעול למען איכות השלטון ודאגה לאינטרס הציבורי, מתנגדת לביקורת המדינה על אחד מהאירועים החמורים ביותר שארעו במדינת ישראל, ומעלה גם טענות שגויות מבלי לבדקן תחילה מול הודעות לתקשורת שיצאו מטעם מבקר המדינה ואף לא למול תגובות משרד המבקר לכתבות שציטטתם.

בברכה,



יואל הדר, עו"ד

היועץ המשפטי למבקר המדינה

העתק:

מר מתניהו אנגלמן, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

נספח ע/12

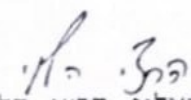
העתק מכתב הרמטכ"ל למבקר

המדינה מיום 24.1.2024

עמ' 114

הנדון: התייחסות לפניית מבקר המדינה בדבר פתיחת ביקורת
'חרבות ברזל' בצה"ל

1. צה"ל בעיצומה של מלחמה רב זירתית מאתגרת וחסרת תקדים. התפתחותה של המלחמה תיקבע בחודשים הקרובים.
2. לשם השגת יעדי המלחמה בזירות השונות ולשם שמירה על חיי הלוחמים, צה"ל יבצע תחקירים מבצעיים מקיפים כמתחייב, תוך מיקוד בלקחי הגנת הישובים ובאירועים בעלי השפעה ישירה על שדה הקרב.
3. משרדך הבהיר כי בכוונתו לפתוח באופן מיידי בביקורת, שתעסוק בשורה ארוכה של נושאים רחבי היקף (תוך פירוט 33 נושאי ביקורת). עמדת על עיקרון לפיו הביקורת של משרדך תתבצע, כך שיתאפשר "לצה"ל להתמקד בלחימה בעת הזו ולפעול עד לניצחון על האויב".
4. הביקורת במתכונת המתוכננת, תוך כדי הלחימה, עומדת בסתירה לעקרון שאותו הגדרת. היא תסיט את קשב המפקדים מהלחימה; היא תפגע ביכולת התחקור המבצעית ובאיכותו; והיא לא תאפשר את הפקת הלקחים ההכרחית לשם השגת יעדי המלחמה. לא בכדי, אין תקדים לקיום ביקורת במתכונת שהגדרת, בעת המלחמה. אדרבה, מבקר המדינה כבר קבע בעבר כי "כאשר התותחים רועמים וכל עוד מבצע מתנהל, הביקורת ממתינה ולא מפריעה לניהול".
5. צה"ל מברך על כל ביקורת, שיתף פעולה עם ביקורות המבקר בעבר וכך ימשיך לעשות. צה"ל דוגל בביקורת, פתיחות ושקיפות ורואה בהן ערך חשוב. כעת, צה"ל כולו ממוקד בלחימה והפעילות שמשרתת את הלחימה. התחקיר המבצעי והלמידה חייבים לקבל קדימות. בהתאם, אבקש כי מועד תחילת הביקורת ייקבע באופן שיאפשר לצה"ל להקדיש את הקשב והמשאבים הראויים.


רב-אלוף הרצי הלוי
ראש המטה הכללי

נספח ע/13

העתק מכתב מבקר המדינה
לרמטכ"ל מיום 25.1.2024

עמ' 116

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ט"ז בשבט התשפ"ד

25 בינואר 2024

לכבוד

רא"ל הרצי הלוי

ראש המטה הכללי

צה"ל

נכבדי,

הנדון: ביקורת המדינה - "חרבות ברזל"

סימוכין: פנייתך מיום 24 בינואר 2024

בפתח דבריי, אני מבקש להודות ללוחמי צה"ל ולמפקדיו, הנלחמים בעוז ובגבורה מול האויב וכולנו מתפללים ומייחלים להצלחתם עד לניצחון.

במסגרת עשרות הביקורות בהן פתחנו לאחרונה בנושאי "חרבות ברזל", כלל הגורמים הבכירים והגופים הממשלתיים הרלוונטיים עומדים לביקורת - החל מראש הממשלה, דרך דרג השרים והקבינט המדיני-ביטחוני וכלה במשרדי הממשלה והגופים הציבוריים. תכנית הביקורת כוללת את בדיקת הכשלים והסיבות לעומק המחדל, שקיימת חשיבות עליונה לבדיקתם. זוהי חובתנו הערכית כלפי אזרחי מדינת ישראל הזכאים לתשובות לשאלות הקשות שנלוו לכשל החמור בתולדות המדינה.

כפי ששבתי והצהרתי בעבר, לביקורת המדינה אין כל כוונה להפריע לצה"ל במאמץ המלחמתי. החל מהשבוע הראשון שלאחר ה-7.10 ועד היום, צוותי הביקורת במשרד מבקר המדינה קיימו עשרות רבות של סיורים בשטח תוך קיום מאות פגישות עם גורמים שונים. סיורים ופגישות אלו הובילו לגיבוש רשימה מפורטת של ליקויים וכשלים משמעותיים בנוגע לטיפול הממשלתי בעורף האזרחי. רשימת הכשלים הועברה בזמן אמת לראש הממשלה לצורך תיקון מידוי.

במשך התקופה הזו, הנחיתי את כלל צוותי הביקורת במשרד מבקר המדינה שלא לקיים סיורים בבסיסי צה"ל ופגישות עם גורמים בצה"ל על מנת שלא להסיט את הקשב של צה"ל מהמלחמה.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

יחד עם זאת, לאחר למעלה מ-100 ימי לחימה בהם צה"ל עבר לשלבי לחימה שונים, כפי שהצהירו גורמי צה"ל, הכשלים החמורים שהובילו לאירועי ה-7.10 מחייבים בדיקה עמוקה ונוקבת של ביקורת המדינה על כלל הדרגים - המדיני, הצבאי והאזרחי.

כאמור, כל עוד הלחימה הייתה בעצימות הגבוהה ביותר נמנעתי מפתחה בפועל של הביקורת במערכת הביטחון; תחת זאת הודעתי שהביקורת יפתחו בהתאם להתפתחות המלחמה תוך התחשבות במצב המלחמה והתפתחויות עתידיות אפשריות.

כחלק ממכתב פתיחת הביקורת שנשלח לצה"ל הודגש כי כל שנדרש מבחינת צוותי הביקורת בעת הזו הוא גישה למסמכים, כדי להיערך להמשך פעולות הביקורת. **תהליך זהה נעשה באופן ענייני וסדור גם עם גופי ביטחון אחרים שאף הם מעורבים במלחמה, ללא מתן פומבי למעורבותם. אין כל סיבה ששיתוף פעולה זהה, שיודגש כי אינו מצריך הפניית הקשב מצד הדרג הלוחם, לא יקבע גם עם צה"ל.**

יתרה מזו, אין כוונה בעת הזו להיפגש עם גורמים בצה"ל הנמצאים בלחימה. שנית, מינוי צוות הבדיקה החיצוני על ידך מעיד על כך שאכן סברת כי צה"ל מסוגל להפנות קשב לבדיקת המחדלים בעת הזו. ההודעה על הפסקת עבודתו של צוות הבדיקה החיצוני מחדדת את חשיבות פעילותה של ביקורת המדינה כגוף אובייקטיבי חסר פניות אשר יבצע בדיקה עצמאית ובלתי תלויה וזאת מבלי שהגוף הנבדק יוכל לקבוע את סדרי פעולתו של הגוף הבודק אותו. לפיכך, ברור לכל כי אין להסתפק בכך שצה"ל יתחקר את עצמו על כשלים בהם היה מעורב.

כפי ששבתי והבהרתי בשבועות האחרונים - **אין חולק על חשיבותה ותרומתה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר המלחמה ולאירועים שהובילו למתקפת הטרור הרצחנית ב-7.10. עם הקמת ועדה חקירה, ייקבעו גבולות הגזרה ביחס לנושאים שייבדקו.** יתרה מזו, בהתאם לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], הוועדה לענייני ביקורת המדינה תוכל להורות על הקמת ועדה חקירה ממלכתית על בסיס דוח מבקר המדינה.

אירועי הטבח ב-7.10 אינם דומים בשום צורה לאירועים ממערכות צבאיות קודמות ואין תקדים לכשלים שהובילו לאירועי ה-7.10. יובהר כי ליבת הביקורת על הדרג המדיני והצבאי אינה עוסקת בניהול מלחמת "חרבות ברזל" אלא בבחינת הכשלים שקדמו לה. בשל התארכותה של המלחמה בהשוואה למלחמות עבר, נקבעה מתכונת לפיה בשלב זה יומצאו לצוותי הביקורת



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

המסמכים הנדרשים מצה"ל ומגורמי הביטחון האחרים, מבלי לקיים פגישות עם דרגים לוחמים בעת הזו.

לצד זאת, יש חשיבות בקיומם של תחקירים ותהליכי הפקת לקחים בכלל הגופים, ובפרט בצה"ל, אך הם אינם באים להחליף את ביקורת המדינה.

לאור האמור לעיל, הביקורת בצה"ל תתקיים בשים לב להתפתחות המלחמה, זאת במקביל לביצוע הביקורות על הדרג המדיני והאזרחי ועל הגופים הביטחוניים האחרים.

נוכח חשיבות הנושא, הנחיתי את מנהל החטיבה לביקורת על מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה לפעול לקביעת פגישה שלך עמי בהקדם.

בכבוד רב,

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

נספח ע/14

**העתק מכתב העותרת למבקר
המדינה מיום 25.1.2024**

עמ' 120



25 ינואר 2024 ; ט"ו בשבט התשפ"ד

לכבוד,

עו"ד יואל הדר
היועץ המשפטי
משרד מבקר המדינה
ירושלים

רו"ח מתניהו אנלגמן
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
משרד מבקר המדינה
ירושלים

הנדון: החלטת מבקר המדינה לפתוח בבדיקת הדרג הביטחוני והצבאי נוכח

מתקפת שבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" – תגובה למכתבכם

סימוכין: מכתבנו אליכם מיום 17.01.2024 ; מכתבכם אלינו מיום 22.01.2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הנני מתכבד לפנות אליכם כדלהלן:

1. קיבלנו את תגובתך מיום 22.01.24 האמורה בסימוכין.
2. כבר בראשית הדברים יוער, כי אין חולק על **סמכותו** של מבקר המדינה לערוך ביקורת יזומה בכל נושא שימצא לנכון, ובוודאי שאין חולק על היותו של המבקר רשות עצמאית ובלתי תלויה.
3. כפי שצינת בסיפא למכתבך, התנועה למען איכות השלטון בישראל הינה עמותה רבת שנים אשר חרטה על דגלה לפעול למען איכות השלטון בישראל – ואף שמה לעצמה, שנה אחר שנה, כאחד מיעדי העל המתחדשים שלה – **את חיזוק מעמד מבקר המדינה ושמירה על עצמאותו**.
4. ומשום אלו, לא עסקה פנייתנו האמורה בסימוכין בשאלת סמכותו של המבקר להורות על עריכת ביקורת. אלא בשאלת **הפעלת שיקול הדעת** אשר הובילה להודעה על עריכת ביקורת יזומה על התנהלות הצבא בעת מלחמה, בשעה שבה מיטב לוחמי, מפקדי וקציני צבא הגנה לישראל מחרפים נפשם וגופם בהגנה על מדינת ישראל – ובכלל כך, לא ברורה לנו **הבהילות לפתוח בביקורת בעת הזו**.
5. כפי האמור במכתבך (בסעיף 3), תתבצע הביקורת "בהתאם להתפתחות המלחמה. זאת על-מנת לאפשר לצה"ל להתמקד בלחימה בעת הזו ולפעול עד לניצחון על האויב". והנה, אך אתמול בערב פנה אליך ראש המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל, רב אלוף הרצי הלוי והודיע לך באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי עריכת ביקורת בעת הזו **תסיט את קשב המפקדים בלחימה; היא תפגע ביכולת התחקור המבצעית ובאיכותו; והיא לא תאפשר את הפקת הלקחים ההכרחית לשם השגת יעדי המלחמה**.¹

מכתבו של הרמטכ"ל רא"ל הרצי הלוי מיום 24.1.2024 מצורף ומסומן כנספח "א".

¹ סעיף 4 למכתבו של רא"ל הלוי.



6. דומה אם כן, כי בהפעלת שיקול הדעת של מבקר המדינה ובבחירתו לפתוח בהליך הביקורת בעת הזו, לא הביא הוא במארג שיקוליו את הפגיעה הקשה בלחימה של צה"ל, את הפגיעה במפקדיו ובחייליו, ואולי החמור ביותר – את הפגיעה ביכולתו להפיק לקחים תוך כדי לחימה, ובאופן שעשוי להציל חיי אדם.

7. אשר על כן, פונה אליך רא"ל הלוי בבקשה כי מועד תחילת הביקורת ייקבע באופן שיאפשר לצה"ל להקדיש את הקשב ואת המשאבים הראויים לשם ניהול הלחימה.²

ביקורת בדבר ניהול לחימה בזמן אמת

8. עניין נוסף אליו מתייחס רא"ל הלוי במכתבו, הוא היות הליך הביקורת בזמן לחימה תקדימי וחרגי, ובלשון מכתבו "לא בכדי, אין תקדים לקיום ביקורת במתכונת שהגדרת, בעת המלחמה. אדרבה, מבקר המדינה כבר קבע בעבר כי 'כאשר התותחים רועמים וכל עוד מבצע מתנהל, הביקורת ממתינה ולא מפריעה לניהולו"³.

9. והנה, במכתבך אלינו טענת כי "אין זה חריג שמבקר המדינה מתחיל בהליך ביקורת בזמן המלחמה." (סעיף 6 למכתבך, ההדגשה הוספה ע"י הח"מ). כראייה לכך, הבאת את דוחות הביקורת שנערכו בכל הנוגע למבצע צוק איתן, מלחמת לבנון השנייה, וכן מלחמת המפרץ.

10. בזהירות רבה אציין כי אין הח"מ נוהג לחשוד בכשרים, ולא יחרוג ממנהגו אף במכתב זה, ואולם דומה כי עצם ההפניה לדוחות אלו, תוך ציון העובדה כי הם מעידים על כך שאין זה חריג שמבקר המדינה מתחיל בהליך ביקורת בזמן מלחמה – יש בו על מנת להטעות את הקורא, ועולה ממנו חוסר דיוק משווע, ובפרט בכל הנוגע לעניינינו דן, ואסביר.

11. כך, בכל הנוגע לדוח הביקורת אשר נכתב בנוגע למלחמת המפרץ, יצוין כי בשנת 1990 החלה מבקרת המדינה דאז, השופטת בדימוס מרים פורת ז"ל, בהליך ביקורת שנועד לבחון את נושא חלוקת ערכות המגן לאזרחי מדינת ישראל, ועל רקע המתרחש במזרח התיכון על רקע כוונותיה של עיראק לפלוש לכווית והודעותיה כי יש בכוונתה לתקוף גם את מדינת ישראל.

12. כזכור, צבא ההגנה לישראל לא לחם במלחמה זו, ומדינת ישראל למעשה הותקפה בראשית שנת 1991, כאשר הטיל הראשון לעברה שוגר בלילה שבין 17-18 בינואר 1991, חודשים לאחר שהחל הליך הביקורת האמור. לבסוף, פורסם דו"ח הביקורת בחודש אפריל 1991, לאחר סיום המלחמה.

13. הדברים דומים אף ביחס לדוח שנכתב בנוגע למבצע צוק איתן. גם פה מדובר היה בהליך ביקורת שנועד לבחון את איום המנהרות מרצועת עזה על מדינת ישראל. כתיבת הדוח החלה עוד

² שם, בסעיף 5 למכתבו של רא"ל הלוי.

³ שם, בסעיף 4 למכתבו של רא"ל הלוי.



בפברואר 2014, ועל פי דיווחים הופסקה במהלך הלחימה. לבסוף, פורסם הדוח (וכפי שצינת בהגינותך) רק בפברואר 2017, זמן רב לאחר סיום הלחימה.

14. באשר לדוח שנכתב בנוגע **למלחמת לבנון השנייה**, הבאת מדבריו של מי שהיה מבקר המדינה דאז, כב' השופט מיכה לינדנשטראוס ז"ל בראיון עיתונאי שנערך עימו בשנת 2012, ובו הוא מדבר על כך שנערכה ביקורת מאז יומה הראשון של הלחימה – "בדקו מקלטים ואת היערכות העורף" – בדוגמא אותה הוא נותן על מנת להמחיש את החובה לערוך ביקורת גם בזמן אמת.

15. אין התנועה והח"מ מבקשים חלילה לחלוק על זכרונו של כב' השופט לינדנשטראוס המנוח, ואולם קריאת הדוח המיוחד אשר עסק בהיערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, **מציירת מציאות שונה, מקום בו הדוח נפתח במילים:**

"סמוך **לאחר סיום מלחמת לבנון השנייה** החליט מבקר המדינה מכוח סמכויותיו בחוק יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], המסמיכים אותו, בין השאר, לבחון "את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך", על עשיית ביקורת מקיפה בכמה נושאים הקשורים למלחמה בדגש על היערכות רשויות השלטון לטיפול בעורף בעתות חירום ועל תפקודן במלחמה." (הדגשות הוספו ע"י הח"מ).

16. כזכור, מלחמת לבנון השנייה התנהלה בין 12 ביולי ל-14 באוגוסט, שנת 2006. והנה לאורך כל הדוח, וביחס לכל הגופים המובאים בו מודגש כי הליך הביקורת החל בחודש ספטמבר 2006. כך או אחרת, הדוח עצמו פורסם בחודש יולי 2007, 11 חודשים לאחר שנדמו התותחים.

17. הנה כי כן, ובמלוא הזהירות, אבקש לטעון כי טענותיך בדבר קיומם של הליכי ביקורת על הדרג הצבאי אשר **נפתחו בזמן הלחימה**, אינן עומדות במבחן המציאות. במלחמת המפרץ ובמבצע צוק איתן מדובר היה בדוחות שהחלו להכתב עוד קודם ללחימה, ובמלחמת לבנון השנייה – על אף האמור באותו הראיון – מדובר בדוח שהחל להכתב לאחר המלחמה.

18. יתרה מכך, וגם לדברים אלו חשיבות רבה מאין כמוה – כל הדוחות האמורים עוסקים במוכנות העורף ובהיבטים דפנסיביים של גופי הבטחון, ואף לא אחד מהדוחות האמורים עוסק בהחלטות שהתקבלו על ידי הדרגים הלוחמים – בוודאי שלא תוך כדי ניהול הלחימה בשטח.

19. על אף הערותיך בדבר השימוש בדיווחים מהתקשורת, אין לנו אלא להזכיר בשנית את שפורסם כי מבקר המדינה פנה לאמ"ן, לשב"כ ולמוסד, וביקש הערכות מצב, תוכניות מבצעיות, פקודות הגנה וסיכומי מודיעין, וכי בתגובה, מקורות ביטחוניים טענו – כך על-פי הפרסומים – כי מדובר בטרחה בירוקרטית אשר עלולה להוביל לחשיפת מסמכים מודיעיניים סודיים ביותר במהלך הקרבות.



20. בנוסף, גם במכתב ששיגר אליך הרמטכ"ל הלוי אמש, מתייחס הוא לכך שהחלטת לפתוח בשלב זה בביקורת רחבת היקף, תוך פירוט 33 נושאי ביקורת, ובאופן אשר מאשש את החשש לפיו מדובר בטרחה בירוקרטית רבה בעת הזו.

21. אם כן, מכלל האמור עולה כי המדובר בהליך ביקורת תקדימי – אשר כמותו מעולם לא נעשה בשעה שמדינת ישראל וצבא ההגנה לישראל שרויים בלחימה קשה מאין כמותה. מעולם לא נפתחה חקירה בזמן אמת, מעולם לא נבדקו הכוחות הלוחמים בזמן אמת, מעולם לא נאלצו המפקדים הלוחמים להתמודד עם בקשות ממבקר המדינה בשעה שעליהם להיות מרוכזים כל כולם בניהול הלחימה ובהשגת מטרותיה, ובראשן ניצחון צבא ההגנה לישראל על אויבנו אשר קמו לכלותינו, והשבת החטופים והחטופות בשלום.

22. ובשולי הדברים לפרק זה, אך לא בשולי חשיבותם, לא נוכל שלא לתהות הכיצד דווקא מבקר המדינה אשר חרט על דגלו באופן שאינו משתמע לשתי פנים את התנגדותו לעריכת ביקורת בזמן אמת, אשר משנתו ולחם חוקו העלו על נס את ביקורת הבדיעבד ולאחר מעשה, ועל מנת שלא להכביד על הגופים המבוקרים – כיצד דווקא מבקר המדינה הזה בוחר להוביל מהלך כה חריג ותקדימי, תוך פגיעה מפורשת בצה"ל ובכוחות הלוחמים – וכפי שהתריע בפניו הרמטכ"ל בעצמו.

פגיעה בוועדת חקירה עתידית, ובמושאי הביקורת

23. לצד האמור עד כה, נבקש להצביע על הפגיעה החמורה שעשוי לעורר הליך הביקורת בעבודתה העתידית של וועדת חקירה, ובמושאי הביקורת עצמם.

24. אתה מציין במכתבך (בסעיף 5) כי "אין חולק בדבר חשיבותה ותרומתה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר המלחמה והאירועים שהובילו למתקפת הטרור הרצחנית של השבעה באוקטובר. ואכן, המבקר כבר הבהיר כי עם הקמת ועדת חקירה, ייקבעו גבולות גזרה ביחס לנושאים שייבדקו."

25. ואולם תחילתו של הליך ביקורת בעת הזו, כאשר לא ברור עדיין מתי תסתיים הלחימה, ומתי תקום אותה וועדת חקירה מיוחלת אשר תוכל לבחון באופן רב מימדי ולעומקם של דברים את התנהלות כלל הגורמים במערכת עובר לפרוץ המלחמה ובוודאי ניהולה – יש בה בהכרח על מנת לפגוע בכל וועדה עתידית שתקום, ובפרט אם דוח הביקורת יפורסם טרם תוקם וועדה, או טרם יתפרסמו ממצאיה.

26. נזכיר, כי בעת הזו ביקש המבקר מכלל הגורמים במערכת הבטחון וברשויות השונות מסמכים מסווגים רבים הנוגעים ללחימה ולימים אשר קדמו לה, בצורה אשר מטילה עול על ראשי המערכות, ובאופן אשר מאלץ אותם להשקיע זמן יקר לטובת העניין תוך כדי המלחמה ומבלי שיש להם את היכולת להסביר את המידע המבוקש.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



27. העברת מסמכים אלו לידי גורמים במשרד המבקר, תוך הוצאתם מחזקת אלו האמונים על ניהול המלחמה עשויה להביא לחשיפתם של מסמכים מסווגים, הדלפות ופגיעה של ממש בניהול הלחימה, בכוחות הלוחמים ובבעלי התפקידים העומדים בראשם.
28. חמור לא פחות מכך – ואף אולי יותר – פרסום דוח ביקורת עתידי, הנשען על ביקורת שנעשית בעת הלחימה, ואשר לא תאפשר לבעלי התפקידים העומדים לביקורת להגיב כראוי מבלי שתפגע יכולת הלחימה שלהם – תביא בהכרח לפרסום דוח ביקורת אשר עשוי לעמוד כנגד גורמים במערכת, ובאופן שעשוי לעמוד כנגדם בכל וועדה ממלכתית אשר תקום בעתיד.
29. שהרי כפי הידוע לך בוודאי, בהתאם להוראת סעיף 30 לחוק מבקר המדינה, התשכ"ח-1958 ולפסיקה, דו"ח של מבקר המדינה עשוי לשמש כראיה מנהלית כנגד מי שיוזכר בו, וכחלק מכל הליך עתידי – ולרבות פעולותיה של וועדת בדיקה אשר תקום.
30. שימוש מעין זה בדו"ח מבקר המדינה כבר הוכר כלגיטימי על ידי בתי המשפט, לרבות בית המשפט העליון. וראו, למשל: בש"א 4886/01 אברהם קרמר נ' בזק (נבו, 23.10.2001); בש"א 11204/02 שמעון שטרית נ' אריסון השקעות בע"מ (נבו, 19.7.2002); בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2) 14; בג"ץ 8192/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(3) 145; בג"ץ 2126/99 מתי דה-הס נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נד(1) 468; בג"ץ 8335/09 קרן דולב לצדק רפואי נ' שר הבריאות (נבו, 16.2.2012).
31. הנה, אף עניין זה מן הראוי היה שיעמוד בפניו של מבקר המדינה שעה שהחליט לפתוח בהליך ביקורת חריג ותקדימי זה בעת מלחמה.

סיכום

32. אם כן, מסיכומם של דברים עולה כי צירופם של כלל אלו יחדיו: היותו של הליך ביקורת זה תקדימי וחריג; בניגוד לעמדת הצבא ובניגוד לפנייה מפורשת של הרמטכ"ל; חריגה מהנוהג שהנהיג המבקר בעצמו ביחס לביקורת בזמן אמת; עצם הסירוב להמתין לתום הלחימה ולהקמתה של וועדת חקירה ממלכתית; וכן הפגיעה בכוחות הלוחמים ובגופי הבטחון – כל אלו מעלים את החשש הכבד שמא הליך הביקורת האמור נפתח מתוך שיקולים זרים אשר אינם ממן העניין, ואשר נועד לשרת טעמים עלומים.
33. כאמור ברישא למכתבנו זה, אין התנועה מערערת על סמכותו של המבקר, ואולם כן תבקש היא לערער על שיקול הדעת אשר הביא אותו דווקא בימים אלו לפתוח בהליך הביקורת כפי שפתח, ולטעון כי המדובר בהחלטה אשר נפלו בה פגמים מנהליים קשים. המדובר בהחלטה שרירותית, בלתי מידתית, בהחלטה שלא ניתן בה משקל ראוי לפגיעה בכוחות הלוחמים ובוועדת החקירה העתידית, ובוודאי שאיננה סבירה באופן היורד לשורשי שורשו של הליך.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص. ب. 36054، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.36054 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 5 מתוך 6

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



34. אשר על כן, ומתוך האמור לעיל, אין לנו אלא לשוב ולחזור על האמור בפנייתנו הקודמת מיום 17.01.2024, ולבקש כי לעת הזו ייעצר הליך הביקורת – עד אשר תפסק הלחימה, ועד אשר תוקם וועדת חקירה ממלכתית.

35. התנועה למען איכות השלטון בישראל עומדת כתומכת ראשונה במעלה של מוסד מבקר המדינה, ובמשך שנים רבות – ותוסיף לראות בו – שותף למאבק לשם שמירה על מדינת ישראל נקייה משחיתות. התנועה תמשיך גם בעתיד להיאבק לשם הגנה ושמירה על מעמד מבקר המדינה ועל הליך ביקורת עצמאי, נקי משיקולים זרים ובלתי תלוי.

36. לאור חשיבות הרבה של הדברים ודחיפותם, נודה לתגובתכם המהירה ולהחלטתכם באמור עד ליום שני 29.1.2024, וזאת על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו, לרבות צעדינו המשפטיים.

37. בברכת חג טו בשבט שמח, ומי ייתן ונדע ימים טובים יותר, ימי שלום בארץ.

בכבוד רב, ובב"ח

תומר נאור, עו"ד
היועץ המשפטי

העתק:

עוה"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
חה"כ מיקי לוי, יו"ר הוועדה לביקורת המדינה
רא"ל הרצי הלוי, ראש המטה הכללי בצבא ההגנה לישראל
רונן בר, ראש שירות הביטחון הכללי
דוד ברנע, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 36054، القدس 9136001 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.36054 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 6 מתוך 6

תוכן עניינים

עמ'	שם הנספח	סימון
9	מכתבו של הרמטכ"ל רא"ל הרצי הלוי מיום 24.1.2024	א

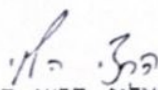
נספח א

מכתבו של הרמטכ"ל רא"ל הרצי
הלוי מיום 24.1.2024

עמ' 9

הנדון: התייחסות לפניית מבקר המדינה בדבר פתיחת ביקורת
'חרבות ברזל' בצה"ל

1. צה"ל בעיצומה של מלחמה רב זירתית מאתגרת וחסרת תקדים. התפתחותה של המלחמה תיקבע בחודשים הקרובים.
2. לשם השגת יעדי המלחמה בזירות השונות ולשם שמירה על חיי הלוחמים, צה"ל יבצע תחקירים מבצעיים מקיפים כמתחייב, תוך מיקוד בלקחי הגנת הישובים ובאירועים בעלי השפעה ישירה על שדה הקרב.
3. משרדך הבהיר כי בכוונתו לפתוח באופן מיידי בביקורת, שתעסוק בשורה ארוכה של נושאים רחבי היקף (תוך פירוט 33 נושאי ביקורת). עמדת על עיקרון לפיו הביקורת של משרדך תתבצע, כך שיתאפשר "לצה"ל להתמקד בלחימה בעת הזו ולפעול עד לניצחון על האויב".
4. הביקורת במתכונת המתוכננת, תוך כדי הלחימה, עומדת בסתירה לעקרון שאותו הגדרת. היא תסיט את קשב המפקדים מהלחימה; היא תפגע ביכולת התחקור המבצעית ובאיכותו; והיא לא תאפשר את הפקת הלקחים ההכרחית לשם השגת יעדי המלחמה. לא בכדי, אין תקדים לקיום ביקורת במתכונת שהגדרת, בעת המלחמה. אדרבה, מבקר המדינה כבר קבע בעבר כי "כאשר התותחים רועמים וכל עוד מבצע מתנהל, הביקורת ממתינה ולא מפריעה לניהול".
5. צה"ל מברך על כל ביקורת, שיתף פעולה עם ביקורות המבקר בעבר וכך ימשיך לעשות. צה"ל דוגל בביקורת, פתיחות ושקיפות ורואה בהן ערך חשוב. כעת, צה"ל כולו ממוקד בלחימה והפעילות שמשרתת את הלחימה. התחקיר המבצעי והלמידה חייבים לקבל קדימות. בהתאם, אבקש כי מועד תחילת הביקורת ייקבע באופן שיאפשר לצה"ל להקדיש את הקשב והמשאבים הראויים.


רב-אלוף הרצי הלוי
ראש המטה הכללי

נספח ע/15

העתק פרסומם של איתמר אייכנר
וטובה צימוקי "נתניהו למבקר
המדינה: תדחה את הביקורת"
Ynet, מיום 25.1.2024

עמ' 130

חדשות

נתניהו למבקר המדינה: תדחה את הביקורת



20:08 | 25.01.24

לחצו להאזנה לכתבה 1 min listen

00:00 🌐 10 10 1.0x -00:31

Powered by [Trinity Audio](#)

מזכיר הממשלה יוסי פוקס נפגש עם מבקר המדינה מתניהו אנגלמן וביקש ממנו - בשם ראש הממשלה בנימין נתניהו - לשקול לדחות את הביקורת בזמן המלחמה, כי "הדבר עלול לפגוע במאמץ המלחמתי". נתניהו ביקש לדחות את הביקורת לגבי צה"ל וגם לגבי אנשיו - ובהם המזכיר הצבאי, הקבינט המדיני-ביטחוני, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומזכיר הממשלה.

(איתמר אייכנר וטובה צימוקי)

[מצאתם טעות בכתבה? כתבו לנו על זה](#)

נספח ע/16

העתק מענה היועצת המשפטית
לממשלה לעותרת מיום 28.1.2024

עמ' 132

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"ח שבט תשפ"ד
28 ינואר 2024

מס' מסמך: 004-99-2024-002145
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
עו"ד תומר נאור
גב' רותם בבלי דביר
[באמצעות דוא"ל: rotem@mqq.org.il](mailto:rotem@mqq.org.il)

שלום רב,

הנדון: תגובה למכתבך מתאריך: 21.1.2024
סמך: מכתבך מיום 21 ינואר 2024

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 21/01/2024.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

לבירור ניתן לפנות למספר הטלפון: 073-3925666.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,


אוריאן שם טוב - מיכאלי
ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): פרקליט המדינה;

נספח ע/17

העתק מכתב העותרת למבקר
המדינה מיום 31.1.2024

עמ' 134



31 ינואר 2024, כ"א שבט תשפ"ד

לכבוד,

<p>עו"ד יואל הדר היועץ המשפטי משרד מבקר המדינה ירושלים</p>	<p>רו"ח מתניהו אנלגמן מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור משרד מבקר המדינה ירושלים</p>
--	--

הנדון: תזכורת – החלטת מבקר המדינה לפתוח בבדיקת הדרג הביטחוני

והצבאי נוכח מתקפת שבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל"

סימוכין: מכתבנו אליכם מיום 17.01.2024; מכתבכם אלינו מיום 22.01.2024; מכתב תגובה מטעמנו מיום 25.01.2024.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הננו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

1. ביום 25.01.2024, פנינו אליכם במכתב תגובה מטעמנו ומסגרתו ביקשנו את התייחסותכם למספר טענות שהועלו. כמו כן, ובהמשך לפנייתנו הראשונה מיום 17.01.2024, ביקשנו כי לעת זו ייעצר הליך הביקורת על אירועי ה-7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל – וזאת עד אשר תפסק הלחימה ועד אשר תוקם וועדת חקירה ממלכתית אשר תגיש את ממצאיה בעניין.
2. ביתר פירוט, בתגובתנו טענו כי פתיחה בהליך ביקורת, תוך כדי שהמלחמה מתנהלת, הינו מהלך תקדימי וחרגי, אשר נערך אף בחריגה מהנוהג שהנהיג מבקר המדינה בעצמו ביחס לביקורת בזמן אמת. כן טענו, כי פתיחה בהליך ביקורת בעיצומה של מלחמה פוגעת בכוחות הלוחמים ובגופי הביטחון, ולכן מטבע הדברים נערכת בניגוד לעמדת הצבא ולפנייה מפורשת של הרמטכ"ל בעניין. עמדנו על כך שצבר הנסיבות שתוארו, מעלים את החשש הכבד שמא הליך הביקורת האמור נפתח מתוך שיקולים זרים אשר אינם ממנן העניין, ואשר נועדו לשרת טעמים עלומים.
3. והינה כי כן, בחלוף המועד למתן תגובה למכתבנו, ועל אף חשיבותם הרבה של הדברים שהועלו, טרם קיבלנו כל מענה מטעמכם למכתב.
4. בד בבד, בימים שחלפו, הגיע לידיעת התנועה מידע לפיו מבקר המדינה הנחה את כלל עובדי משרדו לעסוק אך ורק בהליכי הביקורת הנוגעים למלחמה, ובכלל כך כלל כ-60 נושאים לביקורת. נוסף לכך, נודע לתנועה כי המבקר הנחה את צוותי הביקורת להיערך להוצאת דוח הביניים בין החודשים מרץ לאפריל 2024, כאשר הכוונה היא להגיש את הדוח הסופי בעניין כבר בנובמבר 2024.
5. אולם, כידוע לכם – ההתנהלות המפורטת אינה עולה בקנה אחד עם טענת המבקר במכתבכם מיום 22.01.2024, לפיה תתבצע הביקורת "בהתאם להתפתחות המלחמה. זאת על-מנת לאפשר לצה"ל להתמקד בלחימה בעת הזו ולפעול עד לניצחון על האויב" ומתוך הבנה כי "עם הקמת ועדת חקירה,

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
 شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 36054، القدس 9136001 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
 208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.36054 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
 E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 1 מתוך 2

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel حركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ייקבעו גבולות גזרה ביחס לנושאים שייבדקו.¹ והינה כי כן, ככל שמבקר המדינה יפרסם את הדוח בחודשים הקרובים, וזאת אף בזמן בו סביר להניח שהמלחמה עדיין תתנהל – קיים חשש כבד לפגיעה אנושה במאמץ המלחמתי ובנושאי הביקורת ובמערכת הביטחון, וכן בפעילותה של וועדת החקירה הממלכתית העתידית שתקום ובממצאיה.

6. לאור האמור, נבקש לקבל את התייחסותך לטענות המועלות, וזאת על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו, לרבות צעדינו המשפטיים.

בכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד
היועץ המשפטי

ד"ר אליעזר שרגא, עו"ד
יו"ר ומייסד התנועה למען איכות השלטון בישראל

¹ ראו שם, פסקאות 3 ו-5 בהתאמה.