

הסנגוריה הצבאית הראשית

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אביגדור קלגסבלד ואו עוה"ד אלי"ם אופירה אלקבץ-רוטשטיין
ואו עוה"ד אלי"ם (במיל') אבי חלבי ואו עוה"ד סרן אריאל הראל
מחנה "רבין" (הקריה), תל-אביב-יפו, 6107002
טל': 03-5691729 ; פקס: 03-5692193
דואר אלקטרוני: Satzar@idf.il

העותרת

- נ ג ד -

1. מבקר המדינה

המשיב 1 באמצעות ב"כ עו"ד מהלשכה המשפטית במשרד מבקר המדינה
מרח' מבקר המדינה 2, ירושלים, 9101001
טל': 02-6665117 ; פקס: 02-6529315
דואר אלקטרוני: yhadar@mevaker.gov.il

2. ממשלת ישראל

3. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבות 2-3 באמצעות ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים
מרח' שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון, ירושלים, 9149001
טל': 073-3925590 ; פקס: 02-6467011
דואר אלקטרוני: HCJ-dep@justice.gov.il

המשיבים

סוג ההליך: בג"ץ - עתירה למתן צו על תנאי.

סכום האגרה: העותרת פטורה מתשלום אגרה לפי סעיף 19(א)(1) לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007. עותק מעתירה זו יומצא למשיבים בסמוך לאחר המצאתו לבית המשפט הנכבד.

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא צו על תנאי המכוון למשיב 1, המורה לו ליתן טעם מדוע לא יחדל מעריכת הליכי ביקורת המדינה בסוגיות המכונות "נושאי הליבה" ובסוגיית המדיניות המכונה בציבור "ההסדרה עם חמאס" (כחלק מביקורת שניתן לה השם "לוחמה כלכלית בטרור"), הנוגעות לאירועי השבעה באוקטובר 2023 ולמלחמת "חרבות ברזל" והמסומנות 29-31 ו-12 ב"פירוט ביקורות מבקר המדינה", בהתאמה (להלן גם: "נושאי הליבה" ו-"ההסדרה").¹ זאת, למצער, עד להכרעה סופית בהקמת ועדת חקירה ממלכתית לבחינת אותם האירועים.

¹ הפירוט צורף כנספח ב' להודעת המשיבים מיום 27.3.2025 בבג"ץ 1015/24 תנועת אומ"ץ - אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי ואח' נ' מבקר המדינה ואח' (להלן: "עניין תנועת אומ"ץ") מצ"ב נספח 1 לעתירה.

לחלופין, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא צו על תנאי המכוון למשיב 1 המורה לו ליתן טעם מדוע לא ינהג, במסגרת הליכי הביקורת שהוא עורך בנושאי הליבה ובסוגיית "ההסדרה", בהתאם להוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969 (להלן: "**חוק ועדות חקירה**"), על מנת להבטיח את זכויותיהם הדיוניות של מושאי הליכי הביקורת נוכח עוצמת הפגיעה החריגה שתיגרם להם כתוצאה מהטלת אחריות אישית במסגרת הליכים אלה.

לחלופי חלופין, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא צו על תנאי המכוון למשיב 1, המורה לו ליתן טעם מדוע לא יגביל את הליכי הביקורת שהוא עורך בנושאי הליבה ובסוגיית "ההסדרה" לבחינת היבטים מערכתיים-רוחביים בלבד, תוך הימנעות מהטלת אחריות אישית - במישור או במשתמע - על בעלי תפקיד קונקרטיים.

צו ביניים

מהנימוקים המפורטים להלן, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא צו ביניים המורה על **הקפאת הליכי ביקורת המדינה בנושאי הליבה ובסוגיית "ההסדרה" עד להכרעה סופית בעתירה זו**.

1. צו הביניים המבוקש **הכרחי כדי לשמור על המצב הקיים** והוא עולה בקנה אחד עם אמות המידה שנקבעו בפסיקת בית המשפט הנכבד למתן צו ביניים:

"על בית המשפט לשקול בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים את סיכויי

העתירה ואת 'מאזן הנוחות' [...] שני השיקולים משפיעים האחד על השני [...]

ואולם, אבן הבוחן העיקרית בסופו של יום היא בשיקולי 'מאזן הנוחות' [...]".²

2. שיקולי מאזן הנוחות תומכים **בבידור** במתן הצו המבוקש. כמפורט ב**פרקים א' ו-ג'** לעתירה זו, עד לאחרונה עוכבו הליכי הביקורת בנושאי הליבה מכוח צו ביניים שניתן במסגרת עניין **תנועת אומ"ץ**. צו זה בוטל רק בעקבות מחיקת העתירה, מבלי שבית המשפט הנכבד הכריע לגופה של סוגיית סמכות המבקר לערוך את הליכי הביקורת האמורים ומבלי שנדונו והוכרעו הטענות לפגיעה בזכויות מושאי הליכי הביקורת.

3. בנסיבות אלה, ועם כניסתו לתוקף של מתווה הביקורת העדכני שעליו הוסכם בעניין **תנועת אומ"ץ**, מבקר המדינה פתח באופן **מיידי** בהליכי "ביקורת שטח" פעילים בנושאי הליבה ובסוגיית "ההסדרה". בכלל זה, משרד מבקר המדינה החל בעריכת פגישות (נציגי מבקר המדינה כבר פנו למספר בעלי תפקיד בבקשה להיפגש עמם) ובאיסוף עדויות ומסמכים רבים לצורך הכנת טיוטות דוח ביקורת הצפויות לכלול ממצאים, מסקנות והמלצות - אישיות ומערכתיות. ביצוע צעדים אלו, ולו גם בשלביהם המוקדמים, **עלול לגרום לנזקים חמורים ובלתי הפיכים אשר ירוקנו מתוכן את הדיון בעתירה לגופה**.

4. ראשית, כפי שנראה ב**פרק 2/ד** להלן, קיים חשש מוחשי כי התקדמות הליכי הביקורת בעת הזו תסכל, הלכה למעשה, את האפשרות להקמת ועדת חקירה ממלכתית או תפגע באופן משמעותי ביכולתה למלא את תפקידה כראוי. מסירת גרסאות, חשיפת מסמכים, וקביעת ממצאים על-ידי מבקר המדינה בטרם הוסדרו גבולות גזרה מוסדיים ודיוניים **יובילו לזיהום הליך גביית העדויות העתידי ולפגיעה במעמדם ובזכויותיהם של העדים והמוזהרים העתידיים בפני ועדת החקירה**.

² בר"ם 8777/06 מפעלי תחנות בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה (19.11.2006), סעיף 9 לפסק הדין. וראו גם בר"ם 2541/23 גאבר נ' מדינת ישראל שר הפנים (4.4.2023) סעיף 5 לפסק הדין.

5. בדרך זו צפוי להיפגע גם הדיון בעתירות התלויות ועומדות בפני בית המשפט הנכבד בעניין הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה.³ במובן זה, גם האינטרס הציבורי **תומך** במתן צו ביניים כמבוקש.
6. שנית, כפי שנראה בפרק ה' להלן, התקדמות הליכי הביקורת בנושאי הליבה משמעה כי ממצאי הביקורת ומסקנותיה ייקבעו על יסוד הליך דיוני לקוי, שאינו נותן מענה הולם לפוטנציאל הפגיעה במושאי הליכי הביקורת. התקדמות הליכי הביקורת תעשה, בין היתר, שלא בפומבי, ללא חקירת עדים ותוך מגבלות שונות על מימוש זכויות הטיעון והעיון של מושאי הליכי הביקורת בהשוואה להליך בפני ועדת חקירה ממלכתית. התקדמות ההליכים ללא מתן זכויות דיוניות הולמות תביא לפגיעה קשה ולא מידתית בזכויות יסוד.
7. הנזקים האמורים ילכו ויתגברו כתלות בשלבי הביקורת. לכן, יש צורך לשמור על המצב הקיים בטרם נזקים אלה יתגבשו לכדי "מעשה עשוי".
8. מהצד השני, קשה להצביע על נזק ממשי שייגרם ממתן צו הביניים המבוקש - לא כל שכן על נזק בלתי הפיך. יש להזכיר כי מבקר המדינה מוסיף לנהל בעת הזו ביקורות רבות אחרות בצה"ל בנושאים שאינם נוגעים ישירות לנושאי הליבה וסוגיית "ההסדרה". גם בהינתן צו הביניים המבוקש, עדיין ייוותרו למבקר המדינה למעלה מ-35 נושאים חשובים ורחבי היקף הנוגעים לצה"ל בקשר לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה.⁴ במובן זה, גם אם יינתן צו הביניים המבוקש, עבודת המבקר בכל אותם הנושאים תימשך בד בבד עם שמיעת העתירה. מכל מקום, הנזק שייגרם מאי מתן צו הביניים כלל אינו בר השוואה ל"פגיעה" שעלולה להיגרם לעבודת מבקר המדינה ממתן צו הביניים המבוקש.
9. מאחר שמאזן הנוחות נוטה באופן מובהק לטובת מתן צו ביניים, יש לקבל את הבקשה אף ללא צורך לדון בסיכויי העתירה.⁵ מכל מקום, סיכויי העתירה גבוהים כבר על פני הדברים. טעמי העתירה מפרטים שורה של פגמים חמורים היורדים לשורש החלטתו של מבקר המדינה להרחיב את הליכי הביקורת לנושאי הליבה, כמו גם ביחס לעריכת הביקורת בסוגיית "ההסדרה" בשים לב לתוכנה ומאפייניה של ביקורת זו - כפי שיפורט בגוף העתירה. זאת, הן במישור סמכותו העקרונית של מבקר המדינה לערוך ביקורות בסוגיות אלה והן במישור ההשלכות המעשיות הקשות שייגרמו לאינטרס הציבורי ולזכויות יסוד של מושאי הליכי הביקורת. פגמים אלה הופכים את החלטת המבקר לכזו שנעשתה בחוסר סמכות ובכל מקרה, בחוסר סבירות קיצוני, בניגוד לכללי הצדק הטבעי ובאופן שאינו מידתי.
10. לכן בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו ביניים כמבוקש.

³ בג"ץ 4889/24; בג"ץ 5221/24; בג"ץ 6040/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (להלן: "עניין ועדת החקירה").

⁴ ראו "פירוט ביקורות מבקר המדינה" (נספח 1).

⁵ ראו למשל בר"ם 879/18 עיריית בני ברק נ' כרם גפן ישראל בע"מ (5.3.2018) סעיף 13 להחלטה; בר"ם 6862/12 פלוני נ' שר הפנים (20.11.2012) סעיף 8 להחלטה; בר"ם 5388/13 אסעד נ' שר הפנים (12.8.2013) סעיף 4 להחלטה. השוו גם, בדרך של קל וחומר, לבר"ם 7582/12 פריידי נ' משרד הפנים (13.12.2012), שם ניתן צו ביניים למרות שסיכויי העתירה היו נמוכים (שם, סעיפים 7 ו-10 להחלטה).

פרק א' - מבוא

1. עניינה של עתירה זו **בהשלכות החמורות** הנובעות מהחלטת מבקר המדינה להרחיב את הליכי ביקורת המדינה בעניין אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", גם לנושאי הליבה הקשורים באירועים אלה. בפרט, העתירה מתמקדת **בפגיעה החריפה בזכויות מושאי הליכי הביקורת האמורים** - ובכללם משרתי צה"ל - העלולים להיות חשופים להטלת אחריות אישית במסגרתם.
2. עתירה זו מוגשת על-ידי העותרת, הסנגוריה הצבאית הראשית, האמונה על שמירת זכויותיהם המשפטיות של חיילי צה"ל ומפקדיו ועל קידומן. במילוי תפקידה, העותרת היא גוף בעל עצמאות מקצועית מלאה, ללא תלות בעמדת הדרגים הפיקודיים בצה"ל, ולנגד עיניה טובת משרתי צה"ל המיוצגים על ידה.
3. כבר בפתח הדברים יודגש כי הליכי הביקורת מושא עתירה זו כוללים ביקורות בסוגיות המהותיות הבאות, המסומנות 12, 29-31 ב-"פירוט ביקורות מבקר המדינה": **"לוחמה כלכלית בטרור"**; **"הגנת הגבול ברצ"ע"**; **"תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני בעקבות המידע על התכניות ההתקפיות של חמאס + הבקרה המודיעינית + שקיפות צה"ל לאויב"**; **"מהלך האירועים ב-7.10.2023 - פעילות הדרג המדיני, צה"ל ושב"כ" (נספח 1).**
4. אשר לביקורת בנושא **"לוחמה כלכלית בטרור"**, הרי כותרתה של ביקורת זו אינה משקפת נאמנה את הנושאים הנבחנים בגדרה. כפי שהתברר לעותרת, ביקורת זו עוסקת בפועל במדיניות הביטחון שניהלה מדינת ישראל מול רצועת עזה, ובאופן פרטני מול ארגון הטרור חמאס, בדגש על התפיסה המכונה בציבור **"ההסדרה"**, אשר עיקרה בהעברת כספים מקטאר לרצועת עזה. ביקורת זו צפויה לעסוק בטענת **"הקונספציה המוטעית"** ששררה בישראל בנוגע להתנהלות מול רצועת עזה והחמאס - נושא ליבה הנוגע למדיניות ביטחון ולאסטרטגיה, שוודאי יעמוד במרכז חקירתה של ועדת חקירה כשתקום.
5. מדובר בסוגיות יסוד, המנוסחות באופן כוללני ביותר, וכשמן - יורדות ללב המאורעות והליכי קבלת ההחלטות שקדמו לאירועי השבעה באוקטובר ולפרוץ המלחמה. נושאים אלו חולשים על סוגיות מבצעיות וביטחוניות מובהקות ועל היבטי מדיניות ואסטרטגיה רחבים, ובעלי חשיבות ציבורית מן המעלה הראשונה.
6. ברקע הדברים עומדות גם הצהרותיו הפומביות של מבקר המדינה, לפיהן הליכי ביקורת המדינה יכללו **הטלת אחריות אישית, תוך נקיבה בשמות האחראים למחדלים מתוך צמרת הצבא** (קצינים בדרגת תת-אלוף ומעלה)⁶ - על כל ההשלכות מרחיקות הלכת הנובעות מכך על מושאי הליכי הביקורת במישור המקצועי, הציבורי, המשפחתי והאישי, ובהינתן אופיו החרגי וממדי החיסטוריים של האסון הלאומי שהתרחש בשבעה באוקטובר 2023.
7. לגישת העותרת, כמפורט בהרחבה בעתירה זו, ניהול הליכי ביקורת המדינה בנושאים האמורים: (א) **חורג מגדרי סמכותו של מבקר המדינה ותפקידו המשטרי**, ולכן גם עלול לשבש באופן משמעותי - למעשה, **בלתי הפיך - את עבודתה של ועדת חקירה ממלכתית עתידית** אשר צפויה להיות מופקדת, בין השאר, על בדיקת אותם נושאים; (ב) **יוביל לפגיעה קשה ובלתי מידתית בזכויותיהם הדיוניות של מושאי הליכי הביקורת העלולים להיות חשופים להטלת אחריות אישית.**

⁶ ראו גם המדריך לביקורת המדינה - "פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'" (נספח 20 לחלף).

8. מדובר בקשיים מצטברים, השלובים זה בזה, ויורדים לשורש פעולתו של מבקר המדינה.
9. לפיכך, הרחבת הליכי הביקורת לנושאים הנזכרים לוקה בחוסר סמכות, חוסר סבירות קיצוני, פגיעה בכללי הצדק הטבעי וחוסר מידתיות. כל אחד מן הפגמים האלה - בוודאי כולם יחד - מצדיקים את התערבות בית המשפט הנכבד לשם עצירת הליכי הביקורת בסוגיות אלה, לפחות כל עוד שאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לחקר אותם האירועים טרם הוכרעה.
10. לחלופין, יש להתנות את ניהול הליכי ביקורת אלה באימוץ מנגנון דיוני הולם שיש בו כדי להבטיח את זכויותיהם של מושאי הליכי הביקורת, הדומה להסדר המעוגן בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, באופן שייתן משקל הולם למאפייניהם הייחודיים של הליכי הביקורת בנושאי הליבה נוכח השלכותיהם הציבוריות יוצאות הדופן. למצער, ובהיעדר מנגנון דיוני הולם, על מבקר המדינה להימנע מהטלת אחריות אישית על מושאי הליכי הביקורת, בין אם במפורש ובין אם במשתמע.
11. יודגש כבר בפרק המבוא כי העתירה מוגשת בעת הזו עקב התפתחויות עובדתיות משמעותיות שאירעו אך בעת האחרונה ואשר העותרת לא הייתה צד להם.
12. כידוע, עד לאחרונה הייתה תלויה ועומדת בפני בית המשפט הנכבד עתירה אחרת שעניינה גם כן בהליכי ביקורת המדינה בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת "חרבות ברזל" (עניין תנועת אומ"ץ הנזכר לעיל). הגם שבעניין תנועת אומ"ץ הועלו טענות עקרוניות שונות נגד קיום הליכי ביקורת המדינה מושא עניינו, בפועל, עיקר ההתדיינות באותו הליך נסב על הקשיים שבעריכת ביקורת בזמן אמת ותוך כדי ניהול לחימה עצימה. על רקע זה, עד לאחרונה עמד בתוקפו צו ביניים שמנע את הרחבת הליכי ביקורת המדינה לנושאי הליבה. במקביל, מבקר המדינה ומשיבי המדינה באותו הליך פעלו לגיבוש מתווה ביקורת מוסכם ביניהם.
13. ביום 27.3.2025 הודיעו מבקר המדינה ומשיבי המדינה בעניין תנועת אומ"ץ על גיבושו של מתווה מוסכם לקיום ביקורת המדינה גם בנושאי הליבה. בנסיבות אלה, מבקר המדינה ומשיבי המדינה עתרו כי בית המשפט הנכבד יורה על מחיקת העתירה, "וזאת אף שלא לובנו מלוא הטענות שהועלו בהליך".⁷
14. לאחר מסירת הודעה זו, תנועת אומ"ץ הודיעה כי בנסיבות העניין עתירתה, במתכונתה הנוכחית, מיצתה את עצמה. בצד זאת, תנועת אומ"ץ הודיעה כי היא שומרת להליך אחר בעתיד את טענותיה העקרוניות לעניין סמכות מבקר המדינה לערוך ביקורות בנושאי מדיניות וביטחון, כמו גם לעניין הפגיעה בזכויות המשרתים בצה"ל ובעבודתה של ועדת חקירה עתידית כתוצאה מניהול הליכי ביקורת המדינה.
15. ביום 27.4.2025 ניתן פסק דין בעניין תנועת אומ"ץ (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג והשופטים ד' מינץ ו-י' וילנר), ובו נקבע כי:

"משהושגה הסכמה באשר לכלל שלבי הביקורת, אין לפנינו עוד סכסוך קונקרטי, שיש בו כדי להצדיק את הותרת העתירה תלויה ועומדת; דין העתירה, אם כן - להימחק. כמו כן, ניתן בזאת תוקף להסכמת המבקר ומשיבי המדינה לגבי מתווה הביקורת העדכני".⁸

16. כך, מתן התוקף להסכמות האמורות למחיקת העתירה - וממילא צו הביניים שמנע את הרחבת הליכי

⁷ סעיף 7 להודעת המשיבים מיום 27.3.2025 בעניין תנועת אומ"ץ (נספח 1).

⁸ סעיף 10 לפסק הדין.

ביקורת המדינה לנושאי הליבה - נעשה **מבלי שבית המשפט הנכבד פסק** בשאלת סמכותו של מבקר המדינה בהשוואה לסמכותה של ועדת חקירה ממלכתית, ובדבר השפעות ביקורת המדינה על עבודתה של ועדת חקירה עתידית ועל זכויותיהם של מושאי הליכי הביקורת.

17. **העותרת לא הייתה צד לגיבוש ההסכמות האמורות.** לכן, כבר ביום 30.3.2025 - מיד לאחר הודעת

המשיבים בעניין **תנועת אומ"ץ** על גיבוש מתווה מוסכם ובטרם ניתן פסק דינו של בית המשפט הנכבד - העותרת פנתה למבקר המדינה בשאלות שתכליתן לעמוד על היקף הזכויות הדיוניות של משרתי צה"ל במסגרת הליכי הביקורת. ביום 7.4.2025 משרד מבקר המדינה השיב לפניית העותרת בהפניה להנחיות הרגילות הקבועות ב"מדריך לביקורת המדינה" ומפורסמות באתר מבקר המדינה.

18. בשים לב לתשובת מבקר המדינה ולמחיקת העתירה בעניין **תנועת אומ"ץ**, העותרת פנתה בדחיפות

למבקר המדינה וליועצת המשפטית לממשלה בדרישה שהמבקר יימנע מלעסוק בנושאי הליבה.

19. חרף זאת, מבקר המדינה הודיע כי הוא עומד על הרחבת הליכי הביקורת לנושאי הליבה. מבקר המדינה

אף הבחיר כי **אין בכוונתו להעניק זכויות דיוניות חריגות למי שעלולים להיפגע כתוצאה מהליכי הביקורת בנושאי הליבה** וכי ינהג בעניין זה בהתאם להנחיות הרגילות בביקורת המדינה. מכאן הדחיפות הנובעת מעתירה זו, אשר תכליתה למנוע נקיטת צעדים בלתי הפיכים.

20. להשלמת התמונה יצוין כבר עתה כי בצד הליכי ביקורת המדינה האמורים תלויות ועומדות מספר

עתירות המבקשות לחייב את הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית (עניין **ועדת החקירה הנזכר לעיל**) ולדון, בין היתר, בסוגיות חופפות לנושאי הליבה. להכרעה בסוגייה זו השלכה ישירה על הטענות הנדונות בעתירה זו, ולהיפך - הדחיפות בהכרעה בעתירה נובעת מן הפוטנציאל לפגיעה ממשית באפשרות להקמת ועדת חקירה ממלכתית כתוצאה מפעולות מבקר המדינה.

21. תוכן עתירה זו הוא כדלקמן: **פרק ב'** מפרט את הצדדים לעתירה; **פרק ג'** כולל רקע עובדתי על אודות

הליכי הביקורת בהם פתח מבקר המדינה וכן השתלשלות ההליכים המשפטיים הקשורים לסוגיות המועלות בעתירה; **פרק ד'** מפרט על חריגת מבקר המדינה מסמכותו ועל החשש לשיבוש פעולתה העתידית של ועדת חקירה ממלכתית; **פרק ה'** מתמקד בחשש הכבד לפגיעה בזכויות הדיוניות של מושאי הליכי הביקורת; **פרק ו'** מפרט את העילות להתערבות בהחלטת מבקר המדינה; **פרק ז'** הוא סיכום.

פרק ב' - העותרת והמשיבים

פרק ב/1 - העותרת

22. העותרת, הסגוריה הצבאית הראשית, היא הגוף המקצועי בצה"ל המופקד, בין היתר, על הגנה על

זכויותיהם המשפטיות של משרתי צה"ל ועל קידומן. מתוקף כך, העותרת אמונה על מתן ייעוץ וייצוג משפטיים למשרתי צה"ל בהליכי בדיקה, חקירה ומשפט, ובכלל זאת גם בפני ועדות חקירה ובהליכי ביקורת העלולים להוביל להטלת אחריות אישית עליהם או לפגיעה בשמם הטוב. בהתאם, העותרת מופקדת על ייעוץ וייצוג של משרתי צה"ל גם בהליכי חקירה וביקורת הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמת "חרבות ברזל", אשר במסגרתם עלולה להיקבע לגביהם אחריות אישית. **עתירה זו, המבוססת על טענות עקרוניות, מוגשת על ידי העותרת בשים לב לכך שבשלב זה הנפגעים הפוטנציאליים (כמי שצפויה להיקבע בעניינם אחריות אישית בדוחות הביקורת) טרם נקבעו.** לעניין זה יודגש כי מעמדה של העותרת, כמי שמייצגת את האינטרסים של נפגעים פוטנציאליים מהליכי הביקורת, הוכר בעבר גם במקרים דומים שנדונו בפני בית המשפט הנכבד. כך למשל, בעתירה שהעותרת הגישה

בעניין זכויותיהם הדיוניות של משרתי צה"ל אשר היו עלולים להיפגע מעבודת ועדת וינוגרד, ועדת בדיקה ממשלתית לאירועי המערכה בלבנון 2006.⁹

23. בשים לב לכך שמדובר בעתירה מוסדית מטעם הסנגוריה הצבאית ולא בעניינו של עותר קונקרטי - העותרת פטורה מתשלום אגרה מכוח סעיף 19(א)(1) לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.

פרק ב/2 - המשיבים

24. המשיב 1 הוא מבקר המדינה (להלן גם: "המבקר"). המבקר עומד בראש משרד מבקר המדינה ופועל מכוח חוק-יסוד: מבקר המדינה (להלן גם: "חוק היסוד") וחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (להלן: "החוק" או "חוק מבקר המדינה"). מזה תקופה המבקר מנהל הליכי ביקורת בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ופרוץ המלחמה, ולאחרונה הודיע על הרחבתם גם לנושאי הליבה הקשורים באירועים אלה.

25. המשיבה 2 היא ממשלת ישראל (להלן גם: "הממשלה"). בהתאם להוראות סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, ממשלת ישראל היא הגוף המוסמך להחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בקשר לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. ועדת חקירה ממלכתית זו, אם תקום, צפויה לחקור, בין היתר, סוגיות החופפות לנושאי הליבה, ובהתאם הליכי ביקורת המדינה בנושאים אלה עלולים לפגוע בהקמתה ובפעולתה.

26. המשיבה 3 היא היועצת המשפטית לממשלה. מתוקף תפקידה, היועצת המשפטית לממשלה משמשת כפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת, ובכלל זה גם בכל הנוגע לסוגיית הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית בקשר לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה.

פרק ג' - רקע עובדתי

פרק ג/1 - אירועי השבעה באוקטובר; כוונת מבקר המדינה לפתוח בהליכי ביקורת נרחבים

27. אין צורך להכביר מילים על המשמעות הציבורית וההיסטורית של אירועי השבעה באוקטובר 2023. כך בית המשפט הנכבד ציין בעניין דקה:

"בשבעה לאוקטובר 2023, ניחת על המדינה האסון הגדול ביותר בתולדות כ-150 שנות ההתיישבות היהודית הציונית בארץ ישראל. בבוקר שבת, חג שמחת תורה, ארגוני הטרור פלשו לגבול ישראל, ותחת מטריה של ירי רקטי מאסיבי, חדרו ליישובי עוטף עזה, רצחו וטבחו למעלה מ-1,200 איש ביניהם גברים, נשים, קשישים וטף, אזרחים ואנשי כוחות הביטחון. המחבלים פצעו אלפי אנשים בגוף ובנפש, אנסו, בזו, שרפו וזרעו הרס בדרכם. במהלך המתקפה הרצחנית נחטפו כ-240 איש לתוך שטח הרצועה, מטף ועד זקן, ונחטפו גם גופות של ישראלים".¹⁰

⁹ בג"ץ 6666/07 הסנגוריה הצבאית נ' הוועדה לבידיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (4.9.2007) (להלן: "עניין וינוגרד המוקדם"). בהקשר זה, בית המשפט הנכבד ציין כי "בבג"ץ 6666/07 הני"ל ראינו להידרש לטענותיה העקרוניות של הסנגוריה הצבאית הראשית בנוגע להיקף זכות הטיעון והעיון בפני ועדת וינוגרד, שכן אותה עת, עמדת הוועדה היתה כי כאשר יזוהו הנפגעים הפוטנציאליים, תשלחנה אליהם הודעות מתאימות על-מנת לאפשר להם לממש את זכות הטיעון בטרם הוצאת הדו"ח הסופי של הוועדה. באותו שלב, היה ממש בטענת הסנגוריה הצבאית לפיה הנפגעים מהדו"ח החלקי עשויים להירצח מלכתור בעצמם לבית-משפט זה, מחשש שיתרמו בכך לזיהויים כנפגעים פוטנציאליים בדו"ח הסופי" (בג"ץ 8793/07 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הבדיקה בעניין המלחמה בצפון על-פי סעיף 8 לחוק הממשלה (27.11.2007), סעיף 9 לפסק הדין (להלן: "עניין וינוגרד המאוחר").

¹⁰ בג"ץ 3289/24 דקה נ' ממלא מקום נציב שירות בתי הסוחר (30.9.2024) (להלן: "עניין דקה"), סעיף 25 לפסק הדין.

28. מדובר באסון לאומי טראומטי בעל השלכות ארוכות טווח. מאז התרחשותם של אירועים אלה מדינת ישראל מצויה במלחמה קשה וארוכה - מלחמת "חרבות ברזל" - אשר מוסיפה להתנהל גם כיום.

29. ביום 27.12.2023, כחודשיים וחצי בלבד לאחר אירועי השבעה באוקטובר, מבקר המדינה הכריז על כוונתו לפתוח בהליכי ביקורת נרחבים בקשר לאירועים אלה ולפרוץ המלחמה. בתוך כך, הודגש 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"**. לצד זאת, הובהר כי **"תחילת הביקורת על מערכת הביטחון תתבצע בהתאם להתפתחות המלחמה"**.

הודעת המבקר מיום 27.12.2023 מצ"ב נספח 2 לעתירה.

30. ביום 7.1.2024 משרד מבקר המדינה פנה לרמטכ"ל במכתב רשמי ובו הודיע על כוונתו לפתוח בהליכי ביקורת כאמור. למכתב צורף נספח המפרט כ-33 נושאי ביקורת מרכזיים, הכוללים בין היתר: מהלך האירועים ב-7.10.2023, הגנת הגבול ברצועת עזה, תהליכי עבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני, תפיסת הביטחון הלאומי ולוחמה כלכלית בטרור. במכתב נאמר כי הביקורות צפויות להיערך בפרק זמן מצומצם של **"חודשים אחדים"** ויחייבו זמינות גבוהה ומענה מהיר מצד הגורמים הרלוונטיים.

מכתב משרד המבקר המדינה לרמטכ"ל מיום 7.1.2024 מצ"ב נספח 3 לעתירה.

31. ביום 11.1.2024 פורסמה הודעה פומבית נוספת מטעם מבקר המדינה ובה שב והודגש כי הליכי הביקורת יכללו **"היבטים של אחריות אישית"** וכי **"איש לא יהיה חסין מביקורת עמוקה ונוקבת, הן בדרג המדיני, הן בדרג הצבאי והן בדרג האזרחי"**. לצד זאת, מבקר המדינה ציין כי **"ככל שתוקם ועדת חקירה ייקבעו גבולות גזרה ביחס לנושאים שייבדקו"**.

הודעת המבקר מיום 11.1.2024 מצ"ב נספח 4 לעתירה.

32. על רקע זה, בחודש ינואר 2024 נערכו מגעים שונים בין גורמי צה"ל למבקר המדינה שעניינם עיתוי והיקף עריכת הביקורות בצה"ל. מגעים אלו נסבו, בין היתר, על עמדת צה"ל באותה עת כי ניהול הליכי ביקורת המדינה בד בבד עם ניהול המלחמה יוביל לפגיעה במאמץ המלחמתי ובקשב המפקדים ולכן יש להשהותם.

חילופי המכתבים בין גורמי צה"ל ומבקר המדינה מחודש ינואר 2024 מצ"ב נספח 5 לעתירה.

פרק ג/2 - ההתדיינות בעניין תנועת אומ"ץ

33. ביום 1.2.2024 הוגשה העתירה בעניין **תנועת אומ"ץ**, ובצידה בקשה דחופה למתן צו ביניים אשר יורה למבקר המדינה להפסיק את הליכי הביקורת הנוגעים למלחמה. בעתירה נטען כי על המבקר להימנע מקיום ביקורת בזמן אמת וזאת מטעמים שונים שעיקרם פגיעה בביטחון המדינה, חוסר סמכות והשלכות הביקורת על אפשרות הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי שבעה באוקטובר והמלחמה.

34. מספר ימים לאחר מכן, עתירה דומה הוגשה גם על ידי התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח"י.¹¹ בהתאם להחלטות שניתנו בקשר לכך, הצדדים לעתירה זו צורפו לדיון בעניין **תנועת אומ"ץ**.

35. עמדת מבקר המדינה בעניין **תנועת אומ"ץ** הייתה כי דין העתירות להידחות וכך גם צו הביניים שהתבקש בגדרן. בכלל זה, מבקר המדינה עמד על סמכותו הרחבה וטען כי לא נפל כל פגם בהחלטתו לעניין הליכי הביקורת בקשר לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה.

תגובה לבקשה למתן צו ביניים ותגובה מקדמית לעתירה מטעם מבקר המדינה מיום 10.6.2024 מצ"ב **נספח 6** לעתירה.

36. מנגד, משיבי המדינה באותו הליך, בהם היועצת המשפטית לממשלה, הצטרפו לחלק ניכר מהטענות שהועלו בעתירות ובפרט לצורך בהפסקת הליכי הביקורת נוכח הפגיעה שתגרם למאמצי הלחימה. בנוסף, עמדת משיבי המדינה הייתה כי הדרך ההולמת לבחינת אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה אינה עריכת ביקורת על ידי מבקר המדינה, אלא באמצעות הקמת ועדת חקירה ממלכתית. בהקשר זה הודגשה עמדת היועצת המשפטית לממשלה לפיה **"ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון החוקי המתאים לבחינת סוגיות בהיקף ובמידת החשיבות הלאומית של אירועי מלחמת חרבות ברזל, וכי נכון לאפשר לממשלה להידרש לנושא זה בהתאם לסמכותה על פי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969"**.¹²

37. זאת ועוד. משיבי המדינה טענו כי הליכי הביקורת עליהם הכריז המבקר טומנים בחובם השלכות ציבוריות שליליות קשות, ובכללן פגיעה בעבודת ועדת החקירה העתידית ויכולתה להגיע לחקר האמת; פגיעה באמון הציבור במסכנות גופי החקירה השונים; ופגיעה בזכויות הגורמים המבוקרים.¹³ כמו כן, משיבי המדינה טענו כי עריכת ביקורת על **"היבטי מדיניות מובהקים, כמו גם שאלות אסטרטגיות הנוגעות למדיניות הביטחון של מדינת ישראל, אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו המשטרי של מבקר המדינה [...], עם תורת הביקורת, כמו גם עם הכלים שניתנו בידיו"**.¹⁴

תגובת משיבי המדינה לבקשות לצווי ביניים מיום 13.6.2024 ותגובתם המשלימה מיום 15.7.2024 מצ"ב **נספחים 7-8** לעתירה.

38. ביום 16.6.2024 בית המשפט הנכבד (כב' השופטת ג' כנפי-שטייניץ) הוציא צו ביניים כדלקמן:

"בשלב זה ועד לדיון בעתירה - לנוכח המציאות הביטחונית המורכבת, היקפה המתוכנן של הביקורת, העתידה לעסוק, בין היתר, במערך התמיכה בלחימה ובנושאי ליבה מבצעיים, וההיערכות הנדרשת כדי ליתן לה מענה בעיתוי הנוכחי - ותוך מתן משקל משמעותי לחוות הדעת החסויות של גורמי הביטחון שהוגשו לעיוני, אני מורה על שהיית הליכי הביקורת בכל המתרחש לצה"ל ולשב"כ".

39. ביום 17.7.2024 נערך דיון ראשון בעתירות בסיומו נקבע כי צו הביניים יוסיף לעמוד בתוקפו, תוך שנציגי

¹¹ בג"ץ 1135/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מבקר המדינה.

¹² ראו סעיף 11 לתגובת משיבי המדינה לבקשות לצווי ביניים מיום 13.6.2024 בעניין **תנועת אומ"ץ (נספח 7)**.

¹³ ראו סעיפים 69, 71-72 לתגובת המשלימה מטעם משיבי המדינה מיום 15.7.2024 בעניין **תנועת אומ"ץ (נספח 8)**.

¹⁴ שם, בסעיף 53.

המבקר ומשיבי המדינה הופנו לנסות ולגבש הסכמה באשר למתווה הביקורת. בהמשך לכך, התקיימו עוד מספר דיונים בעתירות כאשר במקביל נמשכו המגעים בין נציגי המבקר לבין משיבי המדינה.

40. ביום 21.11.2024 הודיעו המבקר ומשיבי המדינה כי הגיעו להסכמה על מתווה ביקורת חלקי, אשר צורף להודעתם לבית המשפט הנכבד. מתווה זה לא כלל עריכת ביקורות בנושאי הליבה. בו ביום ניתן תוקף של החלטה להסכמה האמורה ובהתאם נקבע כי צו הביניים יצומצם כך "שיעמוד בעינו ביחס לביקורות בשב"כ ובצה"ל בנושאי הליבה הקשורים לכשל השבעה באוקטובר [...]".

הודעת המשיבים מיום 21.11.2024 מצ"ב נספח 9 לעתירה.

41. ביום 27.3.2025 חוגשה הודעה משותפת נוספת מטעם המבקר ומשיבי המדינה ובה נכתב כי "באשר לשרות הביטחון הכללי נפתחו ביקורות של מבקר המדינה בנושאי ליבה [...]. וגם באשר לצה"ל עלה השיח יפה וגובש מתווה עדכני, המתייחס [...]. לקיום ביקורת המדינה [...]. ובכלל זאת גם לנושאי הליבה", זאת בהתאם למתווה עקרונית שצורף כנספח א' להודעה האמורה (נספח 1). יוער כי הסכמה זו נומקה בעמדתם העדכנית של גורמי הביטחון לפיה "בשים לב לחלוף הזמן ולשינוי נקודת האישון [...], ניתן להתקדם עם ביצוע הביקורות בנושאי הליבה בד בבד עם אילוצי המלחמה" - מבלי להתייחס להשלכות נוספות של הרחבת הליכי הביקורת. בנסיבות אלה, בית המשפט הנכבד התבקש ליתן תוקף של החלטה למתווה העדכני שגובש, וכן להורות על ביטולו של צו הביניים.

42. ביום 30.3.2025 תנועת אומ"ץ הגישה את התייחסותה להודעה האמורה ובה הודיעה כי בנסיבות העניין, ובפרט נוכח עמדת גורמי הביטחון העדכנית, היא אינה עומדת עוד על קבלת החלטה בעתירה במתכונתה הנוכחית. בצד זאת, תנועת אומ"ץ הודיעה כי היא מבקשת לשמור להליך אחר את טענותיה לעניין "סמכותו של המשיב 1 [מבקר המדינה] לערוך ביקורות בנושאי מדיניות וביטחון - ובאופן פרטני בנושאים הקשורים לליבת פעולות המלחמה ובכללם לחימה ומודיעין [...]", כמו גם את "הטענות הנוגעות לפגיעה האפשרית בזכויותיהם של המשרתים בצבא, וכן לפגיעה הקשה בפעולתה של ועדת חקירה עתידית".

הודעת תנועת אומ"ץ מיום 30.3.2025 מצ"ב נספח 10 לעתירה.

43. ביום 27.4.2025 ניתן פסק דינו של בית המשפט הנכבד אשר הורה על מחיקת העתירה בהיעדר "סכסוך קונקרטי" ועל מתן תוקף למתווה הביקורת העדכני שעליו סוכם בין המבקר למשיבי המדינה.

44. בנסיבות המתוארות, ההליך בעניין תנועת אומ"ץ התמצה, הלכה למעשה, אך בפתרון הקשיים שנגעו לניהול הליכי ביקורת בד בבד עם ניהול מאמצי המלחמה. בהתאם, פסק הדין שניתן בו לא נדרש לדון - וממילא גם לא הכריע - בטענות העקרוניות בעניין סמכותו של מבקר המדינה לעומת ועדת חקירה ממלכתית ולהשלכות ניהול הליכי הביקורת בנושאי הליבה על זכויות המבוקרים.

פרק ג/3 - פניות העותרת למבקר המדינה וליועצת המשפטית לממשלה

45. כמצוין במבוא לעתירה, העותרת לא הייתה מעורבת בגיבוש המתווה העדכני לעניין קיום הליכי הביקורת בנושאי הליבה שגובש בעניין תנועת אומ"ץ. העותרת למדה על תוכן של ההסכמות האמורות לאחר שהוגשה הודעת המשיבים הנזכרת מיום 27.3.2025.

46. לכן, ביום 30.3.2025 העותרת פנתה במכתב למבקר המדינה וביקשה את התייחסותו הדחופה להיקף הזכויות הדיוניות שיוקנו למשרתי צה"ל העלולים להיפגע מהליכי הביקורת, בפרט על רקע הכוונה להטיל אחריות אישית ולנקוב בשמות האחראים למחדלים שיתגלו. בין היתר, העותרת ביקשה לקבל הבהרות באשר לסיווג האחריות האישית והשפעתו על היקף זכויות המבוקרים; למועד ולהיקף היידוע של המבוקרים; לאופן מימוש זכויות הטיעון והעיון; ולאפשרות המבוקרים לחקור עדים ולהביא ראיות.
47. ביום 7.4.2025 התקבלה תשובת היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה ובה פירוט כללי על אודות הנחלים לפיהם מתבצעת עבודת הביקורת. יצוין כי במכתב **לא נזכרו כל התאמות או הנחיות מיוחדות** אשר אומצו על ידי משרד מבקר המדינה נוכח מאפייניהם החריגים של הליכי הביקורת לאירועי השבעה באוקטובר ובפרט לנושאי הליבה. המכתב הפנה להנחיות השגרתיות מתוך "המדריך לביקורת המדינה" המפורסם באתר האינטרנט של המבקר.¹⁵ מן המכתב וההנחיות התברר כי הזכויות הדיוניות שיוקנו למושאי הליכי הביקורת יהיו **נחותות באופן מהותי ומשמעותי** מהזכויות המוקנות בהליכים המתנהלים בפני ועדת חקירה ממלכתית. כך למשל, הובהר במכתב כי **"אין זכות מוקנית לחקירה נגדית של עדים בעת הליך הביקורת"**.¹⁶
- מכתב העותרת מיום 30.3.2025 ומכתב התשובה של היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה מיום 7.4.2025 מצייב **נספחים 11-12** לעתירה.
48. לכן, בסמוך לאחר מתן פסק הדין בעניין **תנועת אומ"ץ**, ביום 2.5.2025 העותרת פנתה במכתב נוסף למבקר המדינה ובו דרשה כי יחדל מניהול הליכי הביקורת המתוכננים בנושאי הליבה, לכל הפחות עד שתוכרע באופן סופי שאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לחקר אותם נושאים. העותרת עמדה על הקשיים המשמעותיים הנובעים מצעדי מבקר המדינה ובראשם חריגתו מגדרי סמכותו; החשש לשיבוש עבודתה של ועדת חקירה ממלכתית עתידית; והפגיעה הניכרת בזכויות הדיוניות של מושאי הליכי הביקורת.
49. המכתב האמור מוען גם ליועצת המשפטית לממשלה וזאת נוכח הקשר ההדוק שבין הטענות שהועלו בו לבין סוגיית הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית המונחת לפתחה של ממשלת ישראל.
50. ביום 18.5.2025 היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה השיב למכתב האמור ודחה את דרישת העותרת. בהתאם, במענה הובהר כי **"עמדת מבקר המדינה היא שהחובות המוטלות עליו, כמו גם האינטרס הציבורי, מחייבים לקיים עתה ביקורת מדינה על תפקוד הדרגים כולם, האזרחיים, המדיניים וגם הצבאיים, גם בנושאי הליבה"**.¹⁷
- מכתב העותרת מיום 2.5.2025 ומכתב התשובה של היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה מיום 18.5.2025 מצייב **נספחים 13-14**.
51. עוד באותו יום העותרת פנתה במכתב תזכורת ליועצת המשפטית לממשלה ובו שבה וביקשה את התייחסותה לפנייתה מיום 2.5.2025. העותרת אף צירפה למכתב זה את מכתב התשובה הנזכר מטעם

¹⁵ סעיף 2 למכתב.

¹⁶ סעיף 3 למכתב.

¹⁷ סעיף 2 למכתב.

משרד מבקר המדינה. עד למועד הגשת עתירה זו, לא התקבלה כל תשובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה לטענות העותרת.

מכתב העותרת מיום 18.5.2025 מצ"ב נספח 15 לעתירה.

52. ביום 12.5.2025 וכן ביום 19.5.2025 הועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן: **"הוועדה לביקורת המדינה"**) ערכה שני דיונים שעסקו בביקורות שעורך מבקר המדינה בקשר לאירועי השבעה באוקטובר. בדיון הראשון השתתפו המבקר ונציגיו, ובדיון השני השתתפו, בין היתר, נציגים מטעם מבקר המדינה, היועצת המשפטית לממשלה והעותרת. בתום הדיון, ולאחר שנשמעו עמדות שונות, יו"ר הוועדה לביקורת המדינה, חה"כ מיקי לוי, פנה לנציגי מבקר המדינה בבקשה לבחון מחדש את ההחלטה לקיים ביקורות בנושאי הליבה וציין כי להשקפתו **ראוי כי המבקר יימנע מקיום הליכים אלה**.

53. בנסיבות אלה, ביום 21.5.2025 העותרת פנתה במכתב נוסף למבקר המדינה וביקשה כי יענה לבקשת יו"ר הוועדה לביקורת המדינה.

54. בנוסף, במכתב צוין כי לאחרונה העותרת למדה על כוונת המבקר לקיים הליכי ביקורת גם **בסוגיות אסטרטגיה ומדיניות נוספות מעבר לאלו שכונו נושאי הליבה**. כך לעותרת נודע, כי במסגרת הביקורת בנושא **"לוחמה כלכלית בטרור"**,¹⁸ אשר לא נכללה במסגרת רשימת נושאי הליבה, המבקר מתכוון לעסוק גם במדיניות הביטחון של ישראל כלפי רצועת עזה, ובפרט במדיניות **"ההסדרה"** עם חמאס - אשר כללה העברת כספים מקטאר לרצועה בהסכמת המדינה - ומזוהה בציבור הישראלי עם **"הקונספציה המוטעית"** שקדמה לאירועי השבעה באוקטובר. העותרת הדגישה כי גם נושא זה חורג בבירור מסמכות המבקר וצפוי לעמוד במוקד דיוניה של ועדת חקירה ממלכתית עתידית, ולכן ביקשה מהמבקר לחדול מבדיקת נושא זה.

מכתב העותרת מיום 21.5.2025 ורשימת השאלות הצפויות להיבחן במסגרת הביקורת בנושא **"לוחמה כלכלית בטרור"** כפי שנשלחה לאחרונה לגופים המבוקרים מצ"ב נספחים 16-17 לעתירה.

55. ביום 3.6.2025 היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה השיב לפנייה האמורה ושב ודחה את בקשת העותרת להימנע מעריכת הביקורות בנושאי הליבה ובסוגיית **"ההסדרה"**.

מכתב התשובה של היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה מיום 3.6.2025 מצ"ב נספח 18 לעתירה.

56. יצוין כי לאחרונה העותרת למדה על כך שבאתר מבקר המדינה פורסמה הנחיה **עדכנית וייעודית** שעניינה **"פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'"**. הנחיה זו החליפה הנחיה קודמת משנת 2018 אשר עיגנה את מדיניות המבקר ביחס להטלת אחריות אישית במסגרת הליכי הביקורת. זאת ועוד, פרסומה של הנחיה זו נעשה **מבלי שהדבר הובא לידיעת העותרת** במסגרת המענה של המבקר לפניויותיה, כמפורט לעיל, וזאת על אף שהעותרת פנתה ושאלה באופן ספציפי לגבי אמות המידה ואופן עריכת הביקורות העוסקות באירועי השבעה באוקטובר.

¹⁸ ראו הביקורת המסומנת 12 ב"פירוט ביקורות מבקר המדינה" (נספח 1).

הנחיית מבקר המדינה הקודמת בעניין "פרסום שמות והטלת אחריות אישית" מתוך "המדריך לביקורת המדינה" שפורסם בשנת 2018 (להלן גם: "ההנחיה הקודמת") וההנחיה העדכנית שעניינה "פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'" כפי שפורסמה באתר האינטרנט של מבקר המדינה מצ"ב נספחים 19-20 לעתירה.

57. כמו כן, לעותרת הסתבר כי לאחרונה, במועד שאינו ידוע לה במדויק, הועלה לאתר מבקר המדינה מדריך ביקורת עדכני, אשר לכאורה מחליף את המדריך המקיף של ביקורת המדינה שפורסם בשנת 2018.

58. בחינת הדברים מעלה, כי ההנחיה הייעודית החדשה בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר וכן המדריך העדכני מובילים **להחמרה משמעותית** של פוטנציאל הפגיעה במושאי הליכי הביקורת, בפרט בכל הקשור לנושאי הליבה ובזכויותיהם. כך, וכפי שיפורט **בפרק ה'** להלן, ההנחיה החדשה כוללת הרחבה משמעותית של הקריטריונים והשיקולים להטלת אחריות אישית, תוך יצירת מצב שבו למעשה כל נושא הקשור לאירועי השבעה באוקטובר עלול להצדיק הטלת אחריות אישית ופרסום שמות מבוקרים. בנוסף, ובניגוד להנחיה הקודמת, ההנחיה החדשה כוללת אפשרות מפורשת להטלת ביקורת אישית גם על מי שאינו מכהן עוד בכל תפקיד בגופים המבוקרים. בנוסף, המדריך העדכני כולל סד זמנים מקוצר לקבלת התייחסות המבוקרים לחומרי הביקורת וזאת בתוך **5 ימי עבודה בלבד**.

59. שינויים אלו נעשו בעיצומה של הביקורת עצמה, אשר החלה בצה"ל כבר במאי 2024, וביתר שאת בחצי השנה האחרונה. יש בכך גם משום "שינוי כללי המשחק תוך כדי המשחק", אשר כידוע מגלם התנהלות הפוגעת בעקרונות של הליך הוגן.

60. פעולות אלה מעצימות את הפגיעה הקשה בזכויותיהם הדיוניות של מושאי הליכי הביקורת כפי שתפורט **בפרק ה'** לעתירה ומלמדות על הדחיפות הרבה הטמונה בעתירה זו. יש בכך להדגים כי מבקר המדינה מרחיב ומחמיר את מתכונת הביקורת **בנוגע להליכי הביקורת העוסקים באירועי השבעה באוקטובר**, תוך יצירת אמות מידה חדשות הפוגעות בזכויותיהם הדיוניות של מושאי אותם החליטים. וזאת, כאמור, כאשר הליכי הביקורת כבר מצויים בעיצומם. בכך מתגברת ומתחדדת הסתירה הבסיסית שבליבת עתירה זו: **הרחבת היקף הביקורת והחמרת הטלת האחריות האישית לממזים חסרי תקדים, בלא שיש בצידה מנגנון הגנה דיוני הולם**, שיבטיח את זכויות מושאי הליכי הביקורת בדומה לזכויות המוקנות בפני ועדת חקירה ממלכתית.

61. בנסיבות אלה לא נותרה בידי העותרת ברירה אלא להגיש את העתירה, המופנית כנגד הרחבת הליכי הביקורת גם לנושאי הליבה, ולמצער להשוואת זכויות מושאי הליכי הביקורת לאלה המוקנות למוזחרים לפי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה.

פרק ג/4 - הדיונים בהקמתה של ועדת חקירה ממלכתית

62. החל מחודש יוני 2024 מתבררות בפני בית המשפט הנכבד מספר עתירות המבקשות להורות לממשלת ישראל להקים ועדת חקירה ממלכתית לבחינת אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה.¹⁹

63. ביום 11.12.2024 נערך דיון בעתירות אלה, בסיומו הורה בית המשפט הנכבד לממשלת ישראל **לדון בשאלת הקמת ועדת חקירה ממלכתית** בתוך 60 ימים ולהגיש הודעת עדכון על החלטתה.

¹⁹ עניין ועדת החקירה.

64. בהמשך לכך, ביום 9.2.2025 נערך דיון כאמור במליאת הממשלה. דיון זה הסתיים מבלי שהתקבלה החלטה אופרטיבית ונקבע כי הנושא יובא לדיון חוזר בתוך שלושה חודשים.
65. יצוין, כי עובר לדיון זה הונחה בפני הממשלה גם עמדתה המקצועית של היועצת המשפטית לממשלה, לפיה **ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון המשפטי המתאים ביותר לבחינת סוגיות בהיקף ובמידת החשיבות הלאומית של אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה**.²⁰ יוער, כי גם עמדת ראש הממשלה קודם לדיון לא חלקה על הצורך בחקירת אירועים אלה, ואולם סברה כי יש להמתין עם ההכרעה בסוגיה זו עד לתום המלחמה.²¹
- מכתב היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה מיום 6.6.2024 ומכתב המענה לו מיום 7.7.2024 מצ"ב **נספחים 21-22** לעתירה.
66. ביום 23.2.2025 בית המשפט הנכבד הורה על הגשת הודעת עדכון נוספת מטעם הממשלה עד ליום 11.5.2025.
67. ביום 5.5.2025 נערך דיון שני בממשלה בשאלת הקמת ועדת חקירה ממלכתית. עוד קודם לכן, באותו יום, היועצת המשפטית לממשלה שיגרה מכתב נוסף אל שרי הממשלה, בו חזרה והדגישה את הצורך בהקמת ועדת חקירה ממלכתית בהקדם.
68. היועצת המשפטית לממשלה התריעה כי התקדמות הליכי הביקורת על ידי מבקר המדינה, מבלי שהדבר מלווה בתיחום סמכויות ברור, עלולה להביא לשיבוש בלתי הפיך בפעולתה העתידית של ועדת החקירה העתידית. כך, הודגש כי **"האפקטיביות של פעולה עתידית של ועדת חקירה בחלוף הזמן, ובנושאים בהם כבר התקיימה ביקורת של מבקר המדינה, לאחר שיימסרו לו גרסאותיהם של המעורבים המרכזיים צפויה להיפגע, בדגש על פגיעה באפשרות להגיע לחקר האמת ופגיעה בזכויות נחקרים...** **כך בפרט בנסיבות בהן מבקר המדינה הודיע כי בכוונתו להסיק מסקנות אישיות"**. עוד התריעה היועצת המשפטית לממשלה במכתבה מפני הסיכון לגיבוש מסקנות סותרות בין גופים חוקרים שונים, דבר העלול לערער את אמון הציבור.
- מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 5.5.2025 מצ"ב **נספח 23** לעתירה.
69. למרות זאת, גם בתום הדיון השני בממשלה לא התקבלה החלטה סופית בשאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לאירועי השבעה באוקטובר ופרוץ המלחמה. חלף זאת צוין בהחלטת הממשלה כי **"נוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 4.5.2025 שאישרה תמרון קרקעי עצים ברצועת עזה"** טרם בשלה העת להקים ועדת חקירה לאירועים אלה. לצד זאת נקבע כי **"הממשלה תפעל בהקדם, במשותף עם הכנסת, לגיבוש הצעת חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומה שקדם להם במועד שיוחלט ושהרכב חבריה ישקף דעות שונות בציבור ובכך תזכה הוועדה לאמון ציבור רחב"**.

²⁰ עמדת היועצת המשפטית לממשלה פורטה עוד ביום 6.6.2024 במכתב ששלחה בנושא לראש הממשלה (**נספח 21**).

²¹ כך עולה, בין היתר, ממכתב מזכיר הממשלה מיום 7.7.2024 במענה למכתבה הנזכר של היועצת המשפטית לממשלה מיום 6.6.2024 (**נספח 22**). ראו לעניין זה גם סעיף 62 לתגובה המשלימה מטעם משיבי המדינה מיום 15.7.2024 בעניין תנועת אומ"ץ (**נספח 8**).

70. ביום 11.5.2025 הממשלה הגישה הודעת עדכון מטעמה ובו מסרה פירוט על אודות החלטתה האמורה. בהתאם, בית המשפט הנכבד התבקש לאפשר לממשלה להגיש הודעת עדכון נוספת בתוך 90 ימים.

הודעת העדכון מיום 11.5.2025 מטעם הממשלה שאליה צורף כנספח העתק החלטת הממשלה מיום 5.5.2025 מצ"ב נספח 24 לעתירה.

71. כך, נכון למועד הגשת עתירה זו, שאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית (או של מנגנון חקירה דומה) **עודנה תלויה ועומדת**, ולא הוכרעה - לא על ידי הממשלה ולא על ידי בית המשפט הנכבד. בתוך כך, וחרף ההשלכות הנובעות מכך, נמשכים ומתרחבים הליכי הביקורת מצד מבקר המדינה, **וזאת ללא שנקבעו להם כל גבולות גזרה מוסדיים או דיוניים**.

פרק ד' - חריגה מסמכות; שיבוש פעולתה של ועדת חקירה ממלכתית

פרק ד/1 - חקר אירועי השבעה באוקטובר שמור לוועדת חקירה ממלכתית; ביקורת בנושאי הליבה חורגת מסמכות מבקר המדינה

72. נקודת המוצא לענייננו היא כי אירועי השבעה באוקטובר היוו אסון לאומי חסר תקדים. לא ניתן להפריז בהיקפם וחומרתם הקיצונית של אירועים אלה כמו גם בהשלכותיהם החריגות - במישור הלאומי, החברתי והאישי.

73. כגודל האסון - כך היקפם וחומרתם של השאלות, הליקויים והכשלים הכרוכים בו. אין חולק כי אלה מחייבים חקר שיטתי, מעמיק ורחב היקף הצפוי להתפרס על פני גופים וגורמים רבים בדרגים המדיניים, הביטחוניים והאזרחיים כאחד. בית המשפט הנכבד עמד על הדברים אך בעת האחרונה בעניין **התנועה למען איכות השלטון** שעסק בפיטורי ראש השב"כ:

"האירועים הקשים והמרים של יום השבעה באוקטובר והנסיבות שהובילו אליו כלל לא נמסרו להכרעתנו בהליך זה, ואלה עוד יצטרכו להיחקר ולהתברר לעומקם במסגרת המתאימה. [...] מעל הדיון כולו, כמו גם על חיינו בעת הזו, מרחף האסון של השבעה באוקטובר. מאותו יום ארור מדינת ישראל טרם נרפאה".²²

74. **הדברים אמורים ביתר שאת בנושאי הליבה היורדים לשורשו של אותו אסון לאומי ועניינם, בין היתר, בהליכי קבלת ההחלטות בדרגים הגבוהים ביותר, במדיניות ובתורת הביטחון שעמדו ברקע האסון, וברמת המוכנות, המודיעין וההתרעה שקדמה לו.** כך גם באשר לנושאי מדיניות מובהקים נוספים בהם המבקר עתיד לעסוק ובכללם זה שכוונה **"לוחמה כלכלית בטרור"** שהפך לעיסוק **למעשה** במדיניות **"ההסדרה"** של ישראל מול חמאס - נדבך מרכזי בטענת **"הקונספציה"** שקדמה לאסון השבעה באוקטובר.

75. טיבם יוצא הדופן של אירועי השבעה באוקטובר ופרוץ המלחמה משליך באופן מובהק על עוצמת העניין הציבורי-לאומי הנלווה להליכי חקר כאמור, ובהתאמה גם על **המשמעויות החריגות הצפויות להיגזר מהמסקנות שייקבעו בגדרם**. בכלל זה, כבודם ומעמדם של נושאי המשרה והקצינים הבכירים עליהם

²² בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל (21.5.2025), סעיפים 4 ו-17 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

תוטל אחריות לאסון זה ייפגעו פגיעה אנושה, שתיחרט בדברי הימים של המדינה. נסיבות אלה מכתיבות את שאלת הגוף המוסמך לערוך הליכי חקר כאמור, תוך קביעת ממצאים ומסקנות אישיים, על כל המשתמע מכך.

76. מובן כי אירועי השבעה באוקטובר ופרוץ מלחמת "חרבות ברזל" מהווים - באופן מובהק - "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית", כהגדרתו של מונת זה בסעיף 1 לחוק ועדות חקירה.²³ לפיכך, חקירת נושאי הליבה הקשורים בהם ואשר נסבים על היבטים ברורים של מדיניות וסוגיות צבאיות-אסטרטגיות, מצויה בסמכותה של ועדת חקירה ממלכתית.

77. ואכן, בשיטת המשפט הישראלית ועדת החקירה הממלכתית מהווה את "דרך המלך" לחקירת אירועים בעלי חשיבות ציבורית-לאומית חיונית.²⁴ מסקנה זו נלמדת מן ההסדרים הסטטוטוריים המיוחדים החולשים על פעילותה של ועדת החקירה הממלכתית לפי חוק ועדות חקירה.²⁵ הדברים באים לידי ביטוי הן במישור המאפיינים של הרכב ועדת החקירה הממלכתית ודרך מינויה;²⁶ הן במישור הסמכויות הרחבות שהוקנו לוועדה לצורך מילוי תפקידה;²⁷ הן במישור מתכונת עבודתה ופומביות דיוניה;²⁸ והן במישור הזכויות הדיוניות המוקנות למי שעלולים להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה.²⁹

78. מוסד ועדת החקירה הממלכתית משקף איזון ראוי בין תכליות ציבוריות חשובות, כגון חקר האמת, קידום אמון הציבור ושמירה על טוהר והוגנות ההליך. בכלל זה, מאפייניה וחשיבותה של ועדת החקירה הממלכתית מכתיבים את הזכויות הדיוניות הניתנות במסגרתה, ואף להיפך: הזכויות הדיוניות מבטיחות הגנה נאותה טרם הטלת אחריות בנושאים "בעלי חשיבות ציבורית חיונית", המסורים לסמכותה של ועדת החקירה.

79. ואכן, לאורך השנים הפרקטיקה המושרשת במדינת ישראל היא של הקמת ועדות חקירה ממלכתיות או למצער ועדות חקירה בעלות מאפיינים ציבוריים דומים לצורך בחינת פעולות גופי ביטחון בעקבות אירועי לחימה משמעותיים או אירועים אחרים בעלי חשיבות ציבורית מיוחדת.³⁰ בכלל זה, אירועים ביטחוניים, מבצעים צבאיים ומלחמות מצומצמים בהיקפם ובתוצאותיהם בהשוואה לאירועי השבעה באוקטובר ופרוץ מלחמת "חרבות ברזל" נחקרו בהיסטוריה של מדינת ישראל על ידי ועדות חקירה, וזאת כאשר ניתן היה להניח מראש כי יצדיקו קביעת מסקנות אישיות כנגד בעלי תפקידים.³¹

²³ כך, בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה "ראתה הממשלה שקיים עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור, רשאית היא להחליט על הקמת ועדת חקירה שתחקור בעניין ותמסור לה דין וחשבון".

²⁴ ראו בכלליות אביגדור קלגסבלד ועדות חקירה ממלכתיות (2001) (להלן: "קלגסבלד"), בעמ' 19-21.

²⁵ שם, בעמ' 79-81.

²⁶ סעיף 4 לחוק ועדות חקירה.

²⁷ סעיפים 7-13 לחוק ועדות חקירה.

²⁸ סעיפים 18-20 לחוק ועדות חקירה.

²⁹ סעיף 15 לחוק ועדות חקירה.

³⁰ ראו יוסף חיים שפירא, אלי מרזל ומתן גוטמן "מבקר המדינה והפיקוח הערכי על פעילות כוחות הביטחון" היבטים בביקורת רשויות המדינה - כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג 175 (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק וענת חורוץ עורכים 2023), עמ' 202.

³¹ ראו למשל: ועדת החקירה הממלכתית בנושא מלחמת יום הכיפורים; ועדת החקירה הממלכתית לחקירת האירועים במחנות הפליטים בביירות; ועדת החקירה הממלכתית בנושא הטבח במערת המכפלה בתברון; ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000. כן ראו הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, אשר חוקמה כוועדת בדיקה ממשלתית, אך למעשה הוקנו לה סמכויות דומות לוועדת חקירה ממלכתית.

80. זו גם עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה, כפי שהוצגה במספר הזדמנויות מאז פרוץ המלחמה. כך, בעמדת משיבי המדינה בעניין תנועת אומ"ץ הודגש כי :

"המנגנון הסטטוטורי המתאים לבדיקת אירועים בסדר הגודל של מלחמת 'חרבות ברזל' הוא ועדת חקירה ממלכתית. זאת, בשם לב להשלכות הציבוריות הכלליות והנרחבות של הסוגייה הכרוכה בסוגיות מדיניות מובהקות, ולהתאמתו של מנגנון זה, מבחינת הסמכויות המסורות לוועדה ומאפייני עבודתה (לרבות פומביות הדיון וזהות הגורמים שניתן לזמן לתת עדות) לבדיקת אירועי מלחמת 'חרבות ברזל' [...]"³².

81. למעשה, מבקר המדינה עצמו עמד בעבר על צורך זה, בצינו, בין היתר, כי "אין חולק על חשיבותה ותרומתה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר המלחמה ולאירועים שהובילו למתקפת הטרור הרצחנית ב.7.10.33".

82. להבדיל מוועדת החקירה הממלכתית, מוסד מבקר המדינה אינו יכול לשמש מנגנון בדיקה מתאים לאירועים לאומיים בממדים מושא עניינו. יתרה מכך, חקר מכלול הנושאים הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר ולפרוץ המלחמה, בפרט בהתייחס לנושאי הליבה לעיל, חורג באופן ברור מסמכותו של מבקר המדינה ומתפקידו המשטרי.

83. סמכויותיו ומעמדו המשטרי של מבקר המדינה שואבים את כוחם בראש ובראשונה מהוראות חוק יסוד : מבקר המדינה. לעניינו חשובה במיוחד הוראת סעיף 2(א) לחוק היסוד הקובעת כי :

"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".

סעיף זה מגדיר את גבולות הגזרה ביחס לנושאים המצויים בסמכותו של מבקר המדינה וכן את גבולות הגזרה ביחס לזהות הגופים הנתונים לסמכות מבקר המדינה.

84. בהמשך לכך, סעיף 2(ב) לחוק היסוד מגדיר את דרך יישום סמכויותיו של מבקר המדינה ביחס לנושאים והגופים האמורים, ומורה כי :

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

כך, בעוד שסעיף 2(א) מגדיר את ה"מה" - הנושאים שבסמכותו של מבקר המדינה - הרי שסעיף 2(ב) מגדיר את ה"איך" - דרך יישום הביקורת.

85. אין חולק כי שילוב הסעיפים האמורים מקנה בידי מבקר המדינה סמכות רחבה לצורך מילוי תפקידו המשטרי החשוב.³⁴ עם זאת, סמכות זו, ככל סמכות שלטונית, מתוחמת בדלי"ת אמותיו של החוק המכוון

³² סעיף 62 לתגובה המשלימה מטעם משיבי המדינה מיום 15.7.2024 בעניין תנועת אומ"ץ (נספח 8).

³³ ראו מכתב מבקר המדינה לרמטכ"ל מיום 25.1.2024 (נספח 5).

³⁴ ראו בג"ץ 4870/10 בלום-דוד נ' מבקר המדינה (23.6.2011) (להלן : "עניין בלום-דוד"), סעיף 19 לפסק הדין.

אותה.³⁵ כך, כעולה בבירור מלשון חוק היסוד, סמכותו של מבקר המדינה ביחס לגופים הנתונים לביקורתו **נתחמה לנושאי "המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל"** ולבחנית היבטים כגון ניהול תקין, טוהר מידות ועילות. רשימת נושאים והיבטים אלה **נעדרת באופן בולט ביקורות בשאלות ציבוריות מובהקות של מדיניות, אסטרטגיה וביטחון, דוגמת נושאי הליבה מושא עניינו**. הדברים בולטים במיוחד על רקע ההשוואה המתבקשת ללשונו של חוק ועדות חקירה, הכוללת באופן מפורש הסמכה רחבה לבדיקה של **"עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית"** על כל המשתמע מכך.

86. באופן דומה, אף התיבה השיורית **"כל ענין אחר שיראה בו צורך"**, בסיפא לסעיף 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה, אינה מקנה למבקר סמכות בלתי מוגבלת לביצוע כל ביקורת שתעלה על דעתו. תיבה זו מרחיבה את ההיבטים אותם המבקר יכול לבדוק במסגרת הביקורת הנערכת על ידו (ה-"איד"), אך אין היא מרחיבה את הנושאים שבסמכות המבקר לבדוק (ה-"מה"). נושאי מדיניות וביטחון אינם נמנים עם רשימת הנושאים הנכללים בסעיף 2(א) לחוק היסוד, ואין בסעיף זה כל "תיבה פתוחה" המאפשרת למבקר לקרוא באופן עצמאי לתוך סמכותו גם סמכות לעסוק בנושאים אחרים.

87. כך, את התיבה השיורית בסעיף 2(ב) לחוק היסוד, יש לפרש, מבחינה לשונית ומבנית, ככזו הכפופה למסגרת הכללית שהותוותה לתפקיד מבקר המדינה בסעיף 2(א) לחוק היסוד. היא בבחינת כלל הנלמד מן הפרט. קבלת פרשנות אחרת לתיבה זו - כזו המקנה למבקר סמכות כללית ובלתי מתוחמת - משמעה ייתור מוחלט של פירוט הנושאים וההיבטים הקונקרטיים שהוכפפו לסמכות מבקר המדינה בחוק היסוד. **תוצאה זו אינה מתקבלת על הדעת ומנוגדת לכלל הפרשני לפיו אין המחוקק (ובמקרה שלנו המחוקק-המכונן) משחית מילים לריק.**³⁶

88. עמדה זו מתחייבת גם לנוכח הגישה הזהירה העולה מן הפסיקה בנוגע לפרשנות **"סעיפי סל"** או הוראות חוק שיוריות אחרות נוכח החשש הברור ל**"פריצת הגבולות"**.³⁷ הדברים נכונים אף כאשר מדובר בפרשנות גבולותיה של סמכות שיורית שנקבעה בחוק יסוד.³⁸

89. ויודגש: מסקנה זו מקבלת משנה תוקף מקום בו הרשות מבקשת להשתמש בסמכותה השיורית כדי לעסוק בתחומים שהוקנו במפורש לסמכותו של גוף שלטוני אחר. השופט (כתוארו אז) ברק עמד על כלל זה בעניין ברזילי, בהתייחסו לסמכות החנינה של נשיא המדינה:

"הגישה הפרשנית הראויה היא זו המתמקדת בחלוקת הסמכויות בין רשויות המדינה [...]. הפירוש הראוי הוא, שסמכות זו תופעל אך ורק לאחר שהרשויות האחרות סיימו את תפקידן שלהן. [...] תפיסה זו בדבר הצורך ליתן פירוש

³⁵ ראו דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א' (2010), בעמ' 97-99 (להלן: "ברק-ארז").

³⁶ ע"א 461/61 מנהל אגף המכס והבלו נ' לוינסון, פ"ד טו(3) 2226 (1961), עמ' 2236 ["כלל גדול הוא בפרשנות חוקים שיש לשאוף לפירוש המוצא לכל הוראה והוראה שבחוק את מקומה ותכליתה הראויים לה, ויש להימנע מפירוש המביא לידי מסקנה שהמחוקק הכניס לתוך החוק דבר שהיה מיותר ושאינו לו תכלית משלו"]. ראו גם: אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני - פרשנות החקיקה (1993), עמ' 599-599.

³⁷ ראו וחשו: רע"א 6403/14 שירות מזור א' לתקון ושפוף מוצרי חשמל נ' WHIRLPOOL EURPE S.R.L ITALY (7.1.2015), סעיף 19 לפסק הדין. ראו גם: בג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים (13.9.2017) סעיף 11 לפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז.

³⁸ ראו וחשו בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1 (2006), עמ' 54 ["בקביעת הפעילויות הבאות בתחום השיורי של סמכויות הממשלה ניתן דעתנו, כמובן, לפעילויות שעל-פי המסורת החוקתית המקובלת עלינו רואים אותן כפעילויות בתחומה של הממשלה [...] החוק ביקש להעניק לממשלה כלים למימוש סמכויותיה כרשות מבצעת, וגבולות הסמכות השיורית ייקבעו כמו-מאליהם בתחומי גבולות סמכות הביצוע"].

לסמכות החנינה של הנשיא, שאינו מתחרה בסמכויותיהן של הרשויות האחרות, היא העומד ביסוד הגישה הפרשנית, כי סמכות החנינה של הנשיא אינה כוללת חנינה כללית. [...] עלינו לפרש את סמכויות הנשיא כסמכויות שיוריות [...] המופעלות אך כאשר הרשויות האחרות שוב אינן מוסמכות".³⁹

90. גישה דומה, המתחייבת מעקרון הפרדת הרשויות, הובעה גם בפסיקותיו של בית המשפט הנכבד בעניין סמכותה השיורית של הממשלה. בהתאם לכך, סמכות שיורית זו תיסוג מקום בו "התחום שבו הממשלה מעוניינת לפעול כבר זכה להסדר חקיקתי".⁴⁰ וראו גם קלגסבלד, בעמ' 139:

"הסיווג הקונסטיטוציוני של הרשות מכתוב גם את תחומי הסמכות שהוענקה לרשות, וזאת גם אם הגבלה כזו לא נקבעה במפורש בחוק המסמך. הטעם לכך הוא שכל סמכות המוענקה לרשות משתלבת במערך רחב של סמכויות המוענקות לרשויות אחרות, וממילא צריכה להשתלב במערך זה בהתאמה. אף אם התאמה כזו לא נקבעה במפורש בחוק המסמך - יש לעשותה על דרך פרשנות, שבבסיסה ראייה כוללת של סמכויותיה של אותה רשות בהתאמה לסמכויות של רשויות אחרות".

91. עיקרון פרשני זה, שהוחל על נשיא המדינה והממשלה, חל קל וחומר גם על מבקר המדינה בבואו להפעיל סמכות שהוקנתה במפורש לגוף אחר - ועדת החקירה הממלכתית. לכן אין בכוחה של סמכות שיורית זו ("כל ענין אחר שיראה בו צורך") כדי להתיר חריגה מהותית מגבולות הנושאים תחת סמכות מבקר המדינה (כאמור, "המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה [...]"), ולהרחיבם לסוגיות מערכתיות-ציבוריות המערבות שאלות מדיניות וביטחון מובהקות.

92. מבקר המדינה לשעבר, שופט בית המשפט העליון אליעזר גולדברג, עמד על דברים אלה בציינו:

"האם הנוסח 'וכל עניין אחר שיראה בו צורך' (להלן: התוספת), אכן מעניק למבקר סמכות חובקת עולם לבקר כל דבר שברצונו לבקר (ובכלל זה גם מדיניות)? איני סבור כן. יש להבין את התוספת האמורה בחוק בדרך מפקחת, שלא 'תקרה' את 'קרום המעטפת' של המילים. [...] התכלית החקיקתית שבתוספת הייתה אומנם לתת למבקר המדינה מרחב של שיקול דעת, אולם לא להעניק לו סמכות ביקורת בלתי מוגבלת. גדר שיקול הדעת של המבקר הוא בתחום תקני ביקורת שנהוגים ומקובלים בעולם הביקורת, אשר לדעת מבקר המדינה יש לעשות שימוש באחד מהם, אף שאינו נמנה עם תקני ביקורת שבחוק היסוד. לכך כוון ה'צורך' הנזכר בתוספת, ולא לפריצת כל המסגרת שקבע החוק".⁴¹

³⁹ בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505 (1986), עמ' 602, עמ' 605-606. ראו גם דברי המשנה לנשיא מרים בן פורת בעמ' 583 ["מבחינת 'הפרדת הרשויות' המקובלת על הכול, יש לראות בנשיא המדינה בעל סמכות 'שיורית' [...] או סמכות 'רורבית' [...] וכזאת עליה להישאר. כל שיקפיד נשיא המדינה לא לדון בחנינה, כאשר קיימת רשות אחרת המוסמכת עדיין לפעול - כן ייטב"].

⁴⁰ ברק-ארז, עמ' 142 וההפניות המובאות שם.

⁴¹ אליעזר גולדברג, "סוגיות בביקורת המדינה ממבט אישי" היבטים בביקורת רשויות המדינה - כתבים ואסופת מאמרים לכבודו

93. אף עמדת משיבי המדינה בעניין תנועת אומ"ץ הדגישה כי סמכותו של המבקר :

"כעולה מלשון חוק-היסוד, מתייחסת בעיקרה לתפקידו הליבתי של עריכת ביקורת על כלל הגופים המבוקרים, לרבות מערכת הביטחון, בהיבטים של מינהל תקין, יעילות וטוהר המידות, ולא בביקורת על היבטי מדיניות מובהקים, כמו גם שאלות אסטרטגיות הנוגעות למדיניות הביטחון של מדינת ישראל".⁴²

94. המסקנה לפיה מבקר המדינה אינו מוסמך לבחון היבטים מהותיים של מדיניות וביטחון מתחדדת אף מסעיף 10 לחוק מבקר המדינה, המסדיר גם הוא את היקף תפקידו של מבקר המדינה.

95. כך, במסגרת מילוי תפקידו, הוסמך מבקר המדינה לבדוק היבטים כגון "אם כל הוצאה בתחום ההקצבה החוקית ולמטרה שנועדה לה", "אם יש לכל הוצאה או הכנסה מסמך מספיק", "אם כל פעולה בתחום בקרתו נעשתה בהתאם לחוק ובידי המוסמך לעשותה" ו-"אם הגופים המבוקרים [...] נהגו בחסכון וביעילות ובטוהר המידות". המשותף לכלל ההיבטים המנויים בסעיף האמור הוא קיומו של קשר ישיר ויחסי כפיפות לאותם נושאי גג המצויים בסמכותו של מבקר המדינה בהתאם לסעיף 2 לחוק יסוד: מבקר המדינה. אלה אינם כוללים שאלות מדיניות, אסטרטגיה וביטחון.

96. ויודגש: חסר זה אינו מקרי. העובדה כי מבקר המדינה לא הוסמך - לא בחוק היסוד ואף לא בחוק מבקר המדינה - לערוך ביקורת בסוגיות מהותיות מן הסוג מושא עניינו משקפת את ההבדל העקרוני שבין מטרות ועדת החקירה הממלכתית וביקורת המדינה: בעוד ועדת החקירה הממלכתית נועדה בראש ובראשונה לחקור עניין בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור, מטרתה העיקרית של ביקורת המדינה היא להבטיח את תקינותו ויעילותו השוטפת של המינהל הציבורי.

97. ואכן, גם מבקר המדינה עצמו הכיר בקיומן של מגבלות מהותיות על סמכותו בתחום המדיניות. כך, בהנחיה שעוסקת ב"גבולות הביקורת" מתוך "המדריך לביקורת המדינה" נכתב כי:

"כאשר גורם המופקד על קבלת החלטות בגוף המבוקר נדרש לבחור בין חלופות תוך איזון בין שיקולים שונים, ואין נורמה או תקן המחייבים הכרעה מסוימת דווקא, יש בעייתיות בביקורת על קבלת ההחלטה. ביקורת כזו עלולה להוות ביקורת על מדיניות הגוף, המציבה את שיקול הדעת של המבקר במקום זה של מקבל ההחלטה".⁴³

98. הנחיה זו חלה על דרך קל וחומר ביחס לנושאי הליבה הקשורים באירועי השבעה באוקטובר, שהם במהותם סוגיות מדיניות מובהקות הכרוכות באיזונים מורכבים בין שיקולים ביטחוניים, מדיניים, מבצעיים ואף כלכליים, המתפרסות על פני שנים של החלטות מדיניות, ואשר אין נורמה או תקן המחייבים הכרעה מסוימת בהן. כך גם ביחס לסוגיית "ההסדרה". אלה סוגיות חוצות מערכות, בעלות השלכות מדיניות וביטחוניות ארוכות טווח, הדורשות ראייה לאומית-אסטרטגית רחבה החורגת מגבולות ביקורת המדינה. הביקורת על נושאים אלה מציבה בהכרח את שיקול דעתו של המבקר במקום זה של מקבלי ההחלטות המוסמכים - בדרג הצבאי והמדיני כאחד - תוצאה שהמבקר עצמו מזהה

ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג 37 (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק, ענת הורוויץ עורכים, 2023), עמ' 53.

⁴² סעיף 87 לתגובה המשלימה מטעם משיבי המדינה מיום 15.7.2024 בעניין תנועת אומ"ץ (נספח 8).

⁴³ ראו הפרק בהנחיה העוסק ב"ביקורת על מדיניות וערכים" (נספח 25).

כ"בעייתית" ופסולה.

99. יתרה מכך, הנחיות מבקר המדינה חושפות מגבלות משמעותיות נוספות החלות על עבודת הביקורת וממחישות את חוסר התאמתו של המבקר לבחון את נושאי הליבה. כך, בהנחיה שעניינה "גיבוש ממצא ביקורת" נקבע במפורש כי "יש להציג ממצאים המשקפים תמונת מצב הנכונה לתקופה שאינה עולה על שלוש שנים לפני ביצוע הביקורת".⁴⁴ מגבלה זו כופה באופן מובנה ניתוק מלאכותי ובלתי סביר של הרצף העובדתי והסיבתי שהוביל לאירועי השבעה באוקטובר. ואולם, נושאי הליבה מחייבים מטבעם בחינה מעמיקה של מדיניות ביטחון המשתרעת על פני שנים רבות - החל מתפיסת הביטחון הלאומי, עובר במדיניות "ההסדרה" שהתפתחה במשך יותר מעשור, וכלה בהחלטות מבצעיות שהתקבלו בשנים שקדמו לאסון. הגבלה של מסגרת הביקורת לתקופה של שלוש שנים בלבד אינה מאפשרת לקיים בירור יסודי ושלם, המסוגל לתת מענה למלוא המורכבויות וההקשרים הנדרשים לצורך הפקת לקחים אמיתית. מגבלה זו מדגימה, שוב, כי מוסד מבקר המדינה - המופקד על עריכת ביקורת מערכתית-מנהלית שוטפת - אינו הגורם המוסמך והמתאים לחקר אירוע לאומי מורכב הדורש בחינה מקיפה של מדיניות רב-שנתית.

ההנחיות העוסקות ב"גבולות הביקורת" ו"גיבוש ממצא ביקורת" כחלק מ"המדריך לביקורת המדינה" המפורסם באתר האינטרנט של מבקר המדינה מצ"ב נספחים 25-26 לעתירה.

100. בהמשך לכך, המסקנה כי מבקר המדינה נעדר סמכות לבחון את נושאי הליבה הקשורים באירועי השבעה באוקטובר מתחדדת אף נוכח ההבדלים הדיוניים והמוסדיים בין מוסד המבקר לבין ועדת חקירה ממלכתית בשורה ארוכה של היבטים:

101. ראשית, קיים הבדל מהותי בין היקף הגורמים והגופים הכפופים להליכי הבדיקה ולתוצאותיהם. כידוע, סמכותו של מבקר המדינה מוגבלת לרשימת "הגופים המבוקרים" כהגדרתם בחוק מבקר המדינה.⁴⁵ לעומת זאת, ועדת חקירה ממלכתית אינה כפופה למגבלה דומה ורשאית לבחון כל גוף או גורם הקשור לעניין שנמסר לבדיקתה, לרבות מי שאינו ממלא תפקיד ציבורי, ואף לקבוע ממצאים ומסקנות בעניינם.⁴⁶ מאפיין זה של ועדת החקירה הממלכתית מציב אותה בעמדה מתאימה לנהל בדיקה מקיפה של אירועים לאומיים בסדר הגודל מושא ענייננו, העשויה באופן טבעי לכלול גם גופים וגורמים שאינם כפופים לסמכות מבקר המדינה.

102. שנית, סמכויותיו של מבקר המדינה, אף אם הן רחבות, הן מצומצמות בהיקפן מאלה של ועדת חקירה ממלכתית. סעיף 26 לחוק מבקר המדינה קובע כי למבקר, ולמי שנתמנה על ידו באישור הוועדה לביקורת המדינה, מוקנות רק חלק מן הסמכויות הנתונות לוועדת חקירה ממלכתית.⁴⁷ כך למשל, סמכויות אלה אינן כוללות סמכויות חיפוש הנתונות בידי ועדת חקירה.⁴⁸

⁴⁴ ראו הפרק בהנחיה העוסק ב"מהו ממצא ביקורת (Finding)" ובפרט בחלק שכותרתו "ביסוס הממצא והצגתו" (נספח 26).

⁴⁵ סעיף 9 לחוק מבקר המדינה.

⁴⁶ ראו בג"ץ 381/85 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים, פ"ד לט(4) 225 (1985) (להלן: "עניין ויסות מניות הבנקים"), עמ' 233-234.

⁴⁷ כך, בהתאם לסעיף 26 לחוק מבקר המדינה "המבקר וכן מי שנתמנה על ידיו לכך באישור הוועדה יהיו להם כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים".

⁴⁸ סעיף 12 לחוק ועדות חקירה.

103. שלישית, הליכי ביקורת המדינה **נעדרים הגנות דיוניות מרכזיות** המוקנות במסגרת ההליך בפני ועדת חקירה ממלכתית ואשר נובעות מפוטנציאל הפגיעה החריג הנלווה לחקר אירועים בעלי חשיבות ציבורית מיוחדת. כך, בעוד ועדת חקירה ממלכתית כפופה להסדר דיוני מפורט, המעוגן בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה ומבטיח את זכויותיהם הדיוניות של מי שעלול להיפגע מחקירת הוועדה - עבודת ביקורת המדינה אינה מותנית בהוראה סטטוטורית דומה. כמפורט ב**פרק ה'** להלן, חסר דיוני זה הוא בעל משמעויות קריטיות בנסיבות שבהן ביקורת המדינה מבקשת לבחון סוגיות ציבוריות מובהקות כדוגמת נושאי הליבה בענייננו. כך למשל, אין זכות מוקנית לחקירה נגדית של עדים או לעריכת שימוע בעל פה וגם זכות העיון מצומצמת לעומת זו הניתנת למוזהר על ידי ועדת חקירה ממלכתית.

104. רביעית, ישנו הבדל מובהק **בשקיפותם ובפומביותם** של ההליכים בפני ועדת חקירה ממלכתית ומבקר המדינה. ככלל, ועדת חקירה ממלכתית פועלת תחת עינו הפקוחה של הציבור. בהקשר זה, חוק ועדות חקירה מורה כי הוועדה תדון בפומבי, למעט אם הוועדה שוכנעה כי מתקיימים חריגים המתחייבים מטעמים שונים וביניהם ביטחון המדינה.⁴⁹ כלל דומה של פומביות חל גם לגבי פרסום דו"ח הוועדה הסופי. הוראה זו משקפת את אופיים הלאומי של הנושאים הנחקרים בידי הוועדה ובהתאם את העניין הציבורי הרב הטמון בהם. **פומביות הדיון נועדה להבטיח את אמון הציבור בחקירה ובמסקנותיה.**⁵⁰ לעומת זאת, הליכי ביקורת המדינה **נעדרים** מרכיב מהותי זה. כך, הליך הביקורת אינו חשוף לציבור עד לגיבוש הדו"ח הסופי, המוגש לעיתים חודשים רבים לאחר סיום הליך הביקורת. יתרה מכך, אף פרסומו של דו"ח הביקורת הסופי כפוף להחלטת ועדת משנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה,⁵¹ שהיא כידוע גוף פוליטי הנשלט על ידי הרוב הקואליציוני בכנסת. אפשרות זו עלולה מטבעה לייצר פתח להתערבות פוליטית בפומביות מסקנות דוחות המבקר. ממילא, תוצאותיו של הליך שאינו פומבי, אשר מתקיים בחדרים סגורים, לא יוכלו לזכות באמון הציבור, שהוא בעל חשיבות עילאית לחקירת נושאי הליבה של אירועי השבעה באוקטובר.

105. חמישית, ישנו הבדל מהותי **במבנה קבלת ההחלטות** ובאופן גיבוש הממצאים והמסקנות בין החליכים המתנהלים בפני ועדת חקירה ממלכתית ומבקר המדינה. בביקורת המדינה, המבקר הוא הגורם הבלעדי המוסמך לקבוע ממצאים ומסקנות אישיות. לעומת זאת, ועדת חקירה ממלכתית מונה מספר חברים, המגיעים לרוב מדיסציפלינות שונות, ואשר קובעים במשותף את הממצאים והמסקנות תוך דיון רחב. ההבדל המבני האמור הוא בעל חשיבות מכרעת בנסיבות ענייננו, שעה שמדובר באירועים מסדר גודל חסר תקדים הדורשים הערכה רב-ממדית ומחייבים בחינה מזווית שונות - ביטחונית, מדינית, מבצעית ומשפטית.

⁴⁹ סעיף 18 לחוק ועדות חקירה.

⁵⁰ ראו בג"ץ 258/07 גלאון נ' **וועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת ארועי המערכה בלבנון** (6.2.2007), סעיף 6 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש **נ' 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**].

⁵¹ לפי סעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה, ועדת המשנה **"רשאית להחליט, בהתייעצות עם המבקר, כי דין וחשבון או חוות דעת של המבקר, או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו, אם הדבר נראה לה דרוש לשם שמירה על בטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה"**.

106. לבסוף, מוסד ועדת החקירה הממלכתית כולל הסדרים מיוחדים שתכליתם להבטיח את **עצמאותה ואי-תלותה של החקירה**, ובהתאמה לחזק את אמון הציבור בממצאיה ומסקנותיה. היבט זה בא לידי ביטוי בעובדה כי ועדת החקירה הממלכתית ממונה על ידי נשיא בית המשפט העליון - הגורם השיפוטי הבכיר ביותר במערכת המשפט הישראלית - ובראשה עומד שופט של בית המשפט העליון או שופט של בית משפט מחוזי או שופט כאמור שיצא לגמלאות או שפרש.⁵²

107. ויוטעם, מאפיין זה של ועדת חקירה ממלכתית מקבל משנה תוקף בענייננו, נוכח העובדה כי חקירת נושאי הליבה בקשר לאירועי השבעה באוקטובר צפויה לבחון לא רק את אחריותם של הדרגים הצבאיים והמקצועיים, אלא גם את אחריות הדרג המדיני-הפוליטי. כך, חקירה זו תבחן גם את יחסי הגומלין בין הדרג המקצועי לדרג המדיני. בהינתן השלכותיה האמורות של הבדיקה גם על הדרג המדיני, גוברת החשיבות כי הבדיקה תיעשה דווקא על ידי ועדת חקירה ממלכתית בראשות שופט בכיר - כגוף א-פוליטי וחסר פניות הזוכה לאמון ציבורי רחב. להבדיל, מבקר המדינה ממונה על ידי הרוב (הקואליציוני) בכנסת.⁵³ יצוין כי אף שבמשך למעלה משלושים השנים שקדמו למינויו של מבקר המדינה הנוכחי מונו למשרת מבקר המדינה מי שכיהנו בעברם כשופטים, נוהג זה נפסק בשנת 2019 עם מינויו של מבקר המדינה הנוכחי. לכן, ישנו יתרון משמעותי - ולו מהיבט של מראית פני הצדק ועצמאות החליף - בהפקדת הבדיקה של נושאי הליבה בידיה של ועדת חקירה, חלף הפקדתה בידי מבקר המדינה.

108. מכלל האמור לעיל עולה מסקנה ברורה: **בחינת נושאי הליבה בקשר לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" אינה מצויה בסמכותו של מבקר המדינה**. נושאים אלה שמורים לוועדת חקירה ממלכתית, שהיא הגוף הסטטוטורי המוסמך והמתאים לבררם ולקבוע מסקנות באשר לאחריות אישית ומערכתית כאחת.

109. ויודגש, אין באמור לעיל כדי להמעיט מהחשיבות הציבורית של מוסד מבקר המדינה ותפקידו המרכזי בהבטחת מינהל תקין ויעיל ובשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי ובכללו גם בצה"ל. היפוכו של דבר: **גם אם תתקבל עתירה זו, עדיין ייוותרו בידי מבקר המדינה למעלה מ-35 נושאי ביקורת חשובים וחיוניים לעסוק בהם**.⁵⁴ עם זאת, תפקיד זה - כשם שהוא חיוני - כך הוא תחום ומוגדר. כאשר נדרש בירור עומק של אירועים בקנה מידה לאומי, בעלי פוטנציאל להשלכות רוחב פוליטיות, ביטחוניות וחברתיות - יש לייחד את הסמכות לגוף שמעמדו, כלי עבודתו והליך הפעולה שלו מתאימים לכך: **ועדת חקירה ממלכתית**.

פרק 2/4 - חשש לשיבוש עבודת ועדת החקירה הממלכתית

110. חקר נושאי הליבה לא זו בלבד שהוא חורג מסמכותו של מבקר המדינה אלא שהוא **מעורר גם חשש ממשי לפגיעה קשה, ואף בלתי הפיכה, ביכולתה של ועדת חקירה ממלכתית עתידית לבצע את מלאכתה כהלכה**. בכך טמון פגם מהותי נוסף המצדיק את עצירת הליכי הביקורת בנושאים אלה.

111. במילים אחרות: גם אם ניתן היה לטעון כי המבקר מוסמך לערוך ביקורת בנושאי הליבה - טענה שהעותרת דוחה מכל וכל - הרי שהפעלת סמכות זו חייבת לקחת בחשבון את ההשלכות הקשות הצפויות להתרחש כתוצאה ממנה. בנסיבות העניין, התעלמות מתוצאות אלה היא **בלתי סבירה באופן קיצוני**.

⁵² סעיף 4 לחוק ועדות חקירה.

⁵³ סעיף 1 לחוק מבקר המדינה.

⁵⁴ ראו "פירוט ביקורות מבקר המדינה" (נספח 1).

112. כפי שצוין, נכון למועד הגשת עתירה זו שאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית טרם הוכרעה, לא על ידי הממשלה ולא על ידי בית המשפט הנכבד. קיימת אפשרות ממשית שוועדת חקירה אכן תקום בעתיד, אף אם טרם הוחלט מה בדיוק יהיה טיבה. למעשה, הדברים נלמדים גם מעמדת ראש הממשלה שהוצגה במסגרת עניין תנועת אומ"ץ ולפיה **"בתום המלחמה תידרש הממשלה להחליט איזה סוג ועדה תוקם לחקר אירועי השבעה באוקטובר 2023, וזאת בשים לב לתקדימי עבר שהיו במלחמות ישראל וחלופות רלוונטיות שייבחנו"**.⁵⁵ כך עולה בבירור גם מהחלטת ממשלת ישראל מיום 5.5.2025, לפיה בכוונתה **"לפעול בהקדם" ל-"לגיבוש הצעת חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023"**.⁵⁶
113. בנסיבות אלה, כל פעולה הננקטת עתה בנושאים שעלולים לעמוד במוקד פעילותה של ועדת חקירה עתידית - ובפרט, קביעת ממצאים או מסקנות אישיות על-ידי מבקר המדינה - **טומנת בחובה סיכון של ממש לסיכול פעולתה העתידית של ועדת חקירה כאמור**.
114. גם מבקר המדינה עצמו הכיר בצורך בתיחום **"גבולות גזרה"** ברורים בין הנושאים שייבדקו על-ידו לבין אלו שייבחנו על-ידי ועדת חקירה ממלכתית עתידית.⁵⁷ חרף דברים אלה, הלכה למעשה מבקר המדינה מרחיב בעת הזו את היקף ביקורתו, וזאת מבלי שנקבע כל מנגנון שיבטיח מניעת חפיפה בין הליכי הביקורת הנוכחיים לבין הליכי החקירה העתידיים. בכך ייקבעו **עובדות בשטח** גם בנושאי הליבה שיעמדו בבסיס עבודתה של כל ועדת חקירה עתידית.
115. ויודגש, הדברים יורדים לשורש יכולתה של ועדת החקירה העתידית להגיע לחקר האמת תוך שמירה על טוהר ההליך.
116. כך למשל, מובן כי מסירת גרסאות המבוקרים בפני מבקר המדינה עלולה להוביל לזיהום קשה, ולמעשה - **בלתי הפיך - של הליך גביית העדויות העתידיות** בפני ועדת חקירה ממלכתית. בהליך הביקורת ייחשפו בפני המבוקרים השונים עדויות ומסמכים של מבוקרים אחרים, עמדותיהם וגרסאותיהם, והמסמכים והחומרים שנמסרו על ידם למבקר המדינה. גם דו"חות הביקורת בשלביהם השונים יימסרו למבוקרים השונים.
117. חשיפה זו עלולה להוביל לתיאום עדויות, אף אם לא מכוון ובדרך של זיכרון קולקטיבי, ומכל מקום **לפגיעה באותנטיות של העדויות** בפני ועדת החקירה וביכולת של ועדת חקירה להעביר בכור ההיתוך של ההליך שבפניה את הגרסאות בתצורתן המקורית.
118. קשיים אלה משליכים במישרין גם על אפשרות מימוש זכויותיהם העתידיות של מי שעלולים להיות **מוזהרים בעתיד על ידי הוועדה**, על פי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה.
119. לא בכדי התריעה באחרונה היועצת המשפטית לממשלה כי **"שלא נעשה התייחסות הדרושה"**, וכל עוד לא הוכרעה שאלת מנגנון החקירה העתידית לאירועי השבעה באוקטובר, צעדי המבקר בעת הזו עלולים לגרום **"לנזק בלתי הפיך הן לפעולות החקירה והן לזכויות הנחקרים"**.⁵⁸
120. בחינה כפולה של נושאי הליבה על ידי מבקר המדינה ועל ידי ועדת חקירה ממלכתית כרוכה גם בהשלכות

⁵⁵ סעיף 62 לתגובה המשלימה מטעם משיבי המדינה מיום 15.7.2024 בעניין תנועת אומ"ץ (נספח 8).

⁵⁶ סעיף ב' להחלטת ממשלת ישראל מיום 5.5.2025 (נספח 24).

⁵⁷ ראו הודעות מבקר המדינה מיום 27.12.2023 ומיום 11.1.2024 (נספחים 2 ו-4).

⁵⁸ ראו מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 5.5.2025 (נספח 23).

ציבוריות ואישיות שליליות נוספות. כך, מובן כי קיום הליכי בחינה כפולים לאותם האירועים טומן בחובו חשש כבד לפגיעה באמון הציבור אם גופים חוקרים שונים יגיעו למסקנות ולתוצאות שונות. הדברים מקבלים משנה תוקף בנסיבות ענייננו נוכח הצורך הציבורי המובהק בהשגת ודאות וסופיות לאסון הלאומי שארע למדינת ישראל ולאזרחיה.

121. בנוסף, ניהול הליכי ביקורת וחקר כפולים בנושאי הליבה משמעו גם **הטלת עומס כבד** על מושאי הליכי הביקורת ובכללם על משרתי צה"ל ושירותי ביטחון אחרים, וזאת במקביל לניהול המלחמה שמוסיפה להתנהל גם כיום.

122. מעבר לכך, בחינה כפולה שכזו, בפרט בהתחשב בהיקפם ובמהותם של נושאי הליבה, אף כרוכה **בבזבוז משאבים** ציבוריים רבים על ידי גופי החקירה השונים, ובוודאי שאינה משקפת ערך של יעילות, שעליו אמון בין היתר מבקר המדינה.

123. זאת ועוד. לעניין זה ניתן להקיש, מקל וחומר, גם מהבעייתיות הרבה הטמונה כידוע בניהול כפול של משפט פלילי והליך בפני ועדת חקירה ממלכתית **באותם נושאים**. בהקשר זה, בית המשפט הנכבד הדגיש בעבר בעניין **יפת** כי מצב זה ראוי שישמר **למקרים חריגים בלבד**:

"בישראל, הקמתה של ועדת חקירה אינה פוסלת העמדה לדין לאחר מכן, וכשם שאין בהקמת ועדת חקירה משום פסילת הליך פלילי מאוחר, כך אין במשפט פלילי משום פסילת הקמתה של ועדת חקירה מאוחרת [...]. אולם רצוי לה לרשות, בטרם תיחפז להקים ועדת חקירה, שתשקול תחילה בכובד ראש, הן מהטעמים המנויים בסעיף 1 לחוק והן משום הבעייתיות שבפגיעה פוטנציאלית במי שעלול להיות נאשם, אם לא מן הראוי להעדיף מראש נקיטת הליכים משפטיים רגילים. יש שהפרשה מתאימה להתברר בפורום של ועדת חקירה, יש שהמקרה ראוי להתברר בין כותלי בית משפט. רק לעתים נדירות מחייב האירוע בירור בשני הפורומים גם יחד, וראוי שבחירה זו תיעשה בקפידה יתרה ובכובד ראש".⁵⁹

124. הקושי הרב לעניין זה בולט הן מבחינתו של הפרט והן מבחינת האינטרס הציבורי. כך למשל הודגמו הדברים בספרות:

"התנהגותו [של הפרט] נבחנת בשני הליכים השונים באופיים, בסמכויותיהם, ובעיקר - בדיני הראיות והפרוצדורה הננקטים בהם. זכויותיו וחובותיו בהליכים הן שונות, לרבות אפשרויותיו להתערב בהם, לתקפם, להגיב על הנאמר בהם ולעצב את הגנתו מפני תוצאותיהם. במצב זה גם קיים חשש מתוצאות ומקביעות סותרות - לפחות שונות - בשני ההליכים. תופעה זו עלולה להעמיד הן את ההליכים והן את הפרט שעניינו נדון בהם במצב בעייתי מבחינה משפטית וציבורית".⁶⁰

125. אם כך ביחסים בין חקירה ממלכתית למשפט פלילי - שלעיתים אין מנוס לקיימם במקביל - קל וחומר

⁵⁹ ע"פ 2910/94 יפת נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 221 (1996), עמ' 297-298. וראו גם: קלגסבלד, עמ' 272.

⁶⁰ קלגסבלד, עמ' 154.

ביחסים בין חקירה ממלכתית וביקורת המדינה - שאף פעם אין הכרח לקיימם במקביל.

126. טרם סיום חלק זה יש להידרש לטענה נוספת שהועלתה בעבר על-ידי מבקר המדינה. בהתאם לחוק מבקר המדינה, ממצאי ביקורת המדינה עשויים בנסיבות מסוימות לשמש בסיס להחלטה עתידית על הקמת ועדת חקירה. כך, בסעיף 14(ב)(1) לחוק מבקר מדינה נקבע כי **"העלאת הבקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הועדה [לענייני בקורת המדינה של הכנסת] [...] בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת - ימציא המבקר לוועדה דין וחשבון נפרד [...] ; ואם עשה כן - רשאית הועדה [...] להחליט על מינוי ועדת חקירה"**. לכן בעניין תנועת אומ"ץ מבקר המדינה טען כי הביקורת אינה מונעת את האפשרות להקמת ועדת חקירה ממלכתית בעתיד.⁶¹

127. לטענה זו אין יסוד: אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה - ובפרט נושאי הליבה הקשורים בהם - אינם נופלים תחת המקרים להם נועד סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה. עניינו של סעיף זה במצבים, שבהם **במהלך עבודת ביקורת המדינה מתגלים "ליקויים או פגיעות"** אשר, בשל טיבם ונסיבותיהם, עשויים להצדיק לדעת מבקר המדינה את העברתם לבחינה במסגרת ועדת חקירה.

128. בית המשפט הנכבד עמד על תכלית זו בעניין **ויסות מניות הבנקים**, בציינו כי:

"הדעת נותנת, כי ועדת החקירה דרושה, למשל, כאשר רוצים להעניק לנושא מימד ציבורי מיוחד, מאחר שהשלכותיו הן מעבר לתחום הצר של גוף מבקר זה או אחר אלא הן בעלות השלכות כלליות ונרחבות. יכול שיקרה כי מינוי ועדת החקירה בא להקנות לנושא רוחב ומעמד, כי עצם החקירה על-ידי ועדה בראשות שופט תדגיש את חשיבות העניין או את המשקל הציבורי הכללי שיש לייחס לעניין".⁶²

129. בענייננו אין כל ספק כי מלכתחילה מדובר ב-"עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית", כמשמעו בחוק ועדות חקירה. בנסיבות אלה, הצורך בהקמת ועדת חקירה נובע מאופי האירועים עצמם וממשקלם הציבורי המובהק, ללא כל תלות בהליכי ביקורת המדינה ובליקויים שעלולים להתגלות במסגרתם. להיפך: בענייננו קיים פוטנציאל ממשי כי התקדמות הליכי הביקורת בעת הזו תוביל דווקא להכשלה של עבודת ועדת החקירה העתידית או אף לסיכול הקמתה.

130. לסיכום חלק זה: קידום הליכי ביקורת המדינה בנושאי הליבה, בלא להמתין להכרעה בסוגיית הקמת ועדת חקירה ממלכתית, כרוך בפגיעה חמורה הן באינטרס הציבורי הרחב והן בזכויות ובאינטרסים אישיים. ביקורת כזו תשבש את פעולתה העתידית של ועדת החקירה לאירועי השבעה באוקטובר, תסכל את חקר האמת ותפגע באמון הציבור ובזכויות העתידיות של מי שיוזהרו על ידי ועדה כאמור.

פרק ה' - חשש לקיפוח זכויותיהם הדיוניות של מושאי הליכי הביקורת

131. עריכת הליכי ביקורת המדינה בנושאי הליבה מעוררת קשיים חמורים לא רק במישור סמכותו של מבקר המדינה והחשש לפגיעה בלתי הפיכה בעבודתה של ועדת חקירה ממלכתית עתידית - כפי שפורטו בהרחבה בפרק ד' - אלא מביאה לפגיעה מיידיית, ממשית ובלתי מידתית בזכויותיהם הדיוניות של

⁶¹ ראו סעיפים 277-281 לתגובה לבקשה למתן צו ביניים ותגובה מקדמית לעתירה מטעם מבקר המדינה מיום 10.6.2024 בעניין תנועת אומ"ץ (נספח 6).

⁶² עניין ויסות מניות הבנקים, עמ' 239.

מושאי הליכי הביקורת.

132. בשל כך, עוד טרם הוגשה עתירה זו, העותרת פנתה כאמור למשרד מבקר המדינה בדרישה להבהיר את היקף הזכויות הדיוניות שיינתנו למשרתי צה"ל העלולים להיפגע מהליכי הביקורת המתוכננים. כמפורט בפרק 3/ג, מתשובת משרד מבקר המדינה התברר כי הזכויות הדיוניות המוקנות למבוקרים יהיו הזכויות הדיוניות השגרתיות החלות בביקורת המדינה לפי הנחיות "המדריך לביקורת המדינה", שהן נחותות באופן משמעותי מהזכויות הניתנות למי שעלול להיפגע מוועדת חקירה ממלכתית. מעבר לכך, וכאמור לעיל, לעותרת התברר כי מבקר המדינה עדכן את הנחיותיו באופן המתייחס במפורש לביקורות השבעה באוקטובר, מבלי שהדבר הובא לידיעתה, וכי שינוי זה הביא דווקא להרעה נוספת במצבם של מושאי הליכי הביקורת.

133. פער מהותי זה בין הזכויות השונות נובע מכך שהוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, הקובעות את מערך הזכויות הדיוניות הניתן למי שעלול להיפגע מתוצאות עבודת ועדת חקירה ממלכתית - חקירת עדים, עיון מלא בחומר הראיות, ייצוג על ידי עורך דין, והבאת ראיות - אינן חלות על ביקורת המדינה. ואמנם, מתשובת משרד מבקר המדינה ניתן ללמוד כי חרף חריגותם הקיצוניות של אירועי השבעה באוקטובר, כלל לא נשקלה החלת מנגנון דיוני מקביל או מותאם, אשר יביא בחשבון את מאפייניהם המיוחדים של הליכי הביקורת בענייננו.

134. לא זו אף זו: השינוי שנעשה בהנחיות מבקר המדינה מלמד כי אף לתפיסת המבקר אירועי השבעה באוקטובר חייבו עדכון מהותי של כללי הביקורת. ואולם, חלף עדכון שיחזק את המנגנון הדיוני ויבטיח את זכויותיהם של מושאי הליכי הביקורת נוכח חריגותן ורגישותן של הסוגיות הנבדקות, הרי שכמוסבר להלן, ניתוח ההתאמות הייעודיות הבודדות שכן אומצו על ידי המבקר בקשר לבדיקת אירועי השבעה באוקטובר, מלמד כי אלה הביאו להרעה ממשית במצבם של מושאי הליכי הביקורת.

135. בחינת הדברים מעלה כי אף שקיימת זכות טיעון למי שעלול להיפגע מעבודת מבקר המדינה, הרי שמימושה בפועל מצומצם באופן ניכר בהשוואה לזכות הטיעון בפני ועדת חקירה ממלכתית. כך למשל, למושאי הליכי הביקורת אין זכות לחקירה נגדית של עדים בהליך הביקורת,⁶³ ולא עומדת להם הזכות האוטומטית להתייצב, בין בעצמם ובין על ידי עורך דין, בפני מבקר המדינה ולהשמיע את דבריהם בעל פה בפני הגורם מקבל ההחלטה, אלא הדבר מותנה בשיקול דעתו של מבקר המדינה.⁶⁴ גם כאשר נערך שימוע בעל פה "אין בקיום שימוע כדי להקנות למבקש זכות לקבל תגובה נוספת מטעם המשרד, בין בכתב בין בעל פה, על הטיעונים שהשמיע או העלה על כתב, או לקבל לידי חומר נוסף מהמשרד, ובכלל זה נוסח סופי של דוח הביקורת".⁶⁵

⁶³ עניין בלום-דוד, סעיף 23 לפסק הדין. ראו גם האמור בסעיף 3 לתשובת היועץ משפטי במשרד מבקר המדינה מיום 7.4.2025 (נספח 12).

⁶⁴ ראו המדריך לביקורת המדינה - "זכות הטיעון - מנייה ושימוע" (נספח 27).

⁶⁵ שם.

136. ודוק, בהתאם למדריך לביקורת "ההחלטה הסופית בדבר הטלת אחריות אישית ופרסום שמו של בעל התפקיד או הימנעות מכך היא בסמכות מבקר המדינה".⁶⁶ משמעות הדבר היא כי הסמכות להכרעה בהטלת אחריות אישית מוקנית באופן בלעדי למבקר המדינה עצמו, ללא כל מנגנון ביקורת או איזון פנימי. כפי שפורט בפרק ד' לעתירה, עיוות מבני זה מחדד את חוסר ההתאמה בין מורכבות האירועים הנחקרים לבין המבנה הארגוני הריכוזי של מבקר המדינה. כך, ההחלטה הקריטית באשר לשמם הטוב ועתידם של מושאי הליכי הביקורת מתקבלת על ידי גורם שלא נחשף בהכרח באופן ישיר לטיעוניהם ולהגנתם ואשר אינו פועל בהתאם למנגנון הבחינה השיתופי המאפיין ועדת חקירה ממלכתית, השומעת באופן ישיר ובלתי אמצעי את טיעוני המוזהרים ובוחנת אותם במסגרת דיון רחב בין מומחים מתחומים שונים.

137. מעבר לכך, גם במקרים בהם משרד מבקר המדינה גובה עדויות בעל פה, הרי שאופן הטיפול בעדויות לקוי ובלתי מספק. כך, בניגוד לרישום הסטנוגרמי של עדויות בפני ועדת החקירה הממלכתית, בהליך המתנהל בפני מבקר המדינה לא נערך פרוטוקול של עדות המבוקר. חלק זאת, העדויות מתועדות בדרך של "תרשומת שיחה" בלבד, הכוללת רק את עיקרי הדברים, ומידת הפירוט שלה תלויה בשיקול דעתו של עורכה. משמעות הדברים היא כי דוחות ביקורת בסוגיות בעלות אופי ציבורי מובהק, הכרוכות בהשלכות חמורות על שמם וכבודם של מושאי הליכי הביקורת, יתבססו על תשתית עובדתית לקויה ובלתי מספקת. תוצאה זו מנוגדת לכלל היסוד בשיטתנו לפיו "כגודל הזכות כך גם גודלה ועוצמתה של הראיה, המשמשת יסוד להחלטה בדבר הפחתתה של הזכות".⁶⁷

138. בנוסף, ישנן מגבלות שונות על היקף זכות העיון המוקנית למושאי הליכי הביקורת בהשוואה להליכים המתקיימים בפני ועדת חקירה ממלכתית.⁶⁸ בכלל זה, זכות העיון כפופה לפנייה יזומה מצדו של הגורם המבוקר, היא אינה כוללת את מלוא החומרים שנאספו במסגרת הביקורת והיקפה נתון לשיקול דעתו של המבקר בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה. יתרה מכך, זמן התגובה הניתן לקבלת התייחסות הגורם המבוקר לחומרים שנמסרו לו עומד ככלל על 5 ימי עבודה בלבד (שניתן לומר לגביו שהוא מופרך, נוכח טיב הנושאים שעל הפרק ומהותם).

ההנחיות העוסקות ב"זכות הטיעון - פנייה ושימוע" ו-"זכות העיון" כחלק מ"המדריך לביקורת המדינה" המפורסם באתר האינטרנט של מבקר המדינה מצ"ב נספחים 27-28 לעתירה.

139. יודגש כי מבין הפגמים הדיוניים המפורטים, היעדרה של הזכות לחקירה נגדית במסגרת הליכי ביקורת המדינה מהווה פגם מרכזי היורד לשורשו של ההליך, בוודאי בהתחשב בהשלכות הדרמטיות הכרוכות בהטלת אחריות אישית בגין אירועי השבעה באוקטובר.

⁶⁶ ראו המדריך לביקורת המדינה - "פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'" (נספח 20).

⁶⁷ ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט"ז (225, 251 (1984).

⁶⁸ ראו המדריך לביקורת המדינה - "זכות העיון" (נספח 28). כן ראו עניין טרנר, עמ' 783-784.

140. כידוע, החקירה הנגדית אינה רק זכות דיונית יסודית של הנחקר, אלא מהווה גם את ה"אמצעי הדיוני היעיל והחשוב ביותר לבירור האמת [...]".⁶⁹ באמצעותה, ניתן לחשוף סתירות בעדות, לברר את מהימנות העד ולבחון ולדייק את המסד העובדתי שבבסיס הביקורת.⁷⁰ החקירה הנגדית מאפשרת להעמיד למבחן את הטענות נגד המבוקר ולהציג נרטיב חלופי. בהיעדרה, אין למבוקר אפשרות אפקטיבית להתמודד עם גרסאות או טענות המועלות כנגדו.⁷¹

141. **חסרון מהותי זה מקבל משנה תוקף בנסיבות ענייננו:** בעוד שבביקורת "רגילה" מבקר המדינה מסתמך בעיקר על מסמכים כתובים ומגבש מתוכם ממצאים, הרי שבמקרה של אירועי השבעה באוקטובר **משקלן של גרסאות עדים בעל פה והיקפן עשוי להיות גדול בהרבה**. הדברים אמורים נוכח מאפייניהם הדינמיים של הליכי קבלת ההחלטות המבצעיות בעת חירום ומלחמה, המובילים לכך שהיבטים חשובים רבים אינם מתועדים כלל או מתועדים באופן חלקי. כך למשל, בהתייחס לנושאי הליבה, שיחות שנערכו בליל השבעה באוקטובר, הנחיות שניתנו בעל פה ולא תועדו והחלטות שהתקבלו עקב תמונת מצב או על בסיס נתונים בלתי מתועדים.

142. במצב כזה קיים פוטנציאל גבוה לסתירות בין גרסאות. כאשר הליך הביקורת אינו כולל חקירות נגדיות, הרי שהמבקר נעדר את הכלים המקצועיים הדרושים לקביעת ממצאי מהימנות, **באופן המעקר את יכולתו לבצע ביקורת ראויה בנושאי הליבה**.⁷²

143. זאת ועוד. בחירת המבקר להחיל את הכללים הדיוניים השגוריים בביקורת המדינה על ההליכים בקשר לאירועי השבעה באוקטובר בולטת בחריגותה על רקע החלטתו המקבילה לאמץ **סטנדרט מעודכן ומחמיר להטלת אחריות אישית בנוגע לאירועים אלה**. כך, העדכון שנעשה לאחרונה במדריך לביקורת המדינה, בדגש על ההנחיה החדשה לעניין **"פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'"**, הביא להרעת מצבם של מושאי הליכי הביקורת בהיבטים שונים.

144. בהתאם להנחיה זו, פרסום שמות בדוחות הביקורת בקשר לאירועי השבעה באוקטובר צפוי להתמקד בדרגים הבכירים **"אשר כיהנו בתפקיד בשירות הציבורי בתקופת הביקורת, בתקופה שנבדקה בביקורת או בתקופה קודמת הרלוונטית לנושא הביקורת"**,⁷³ זאת חלף ההגבלה שהייתה קבועה קודם לכן בהנחיות המבקר ותחמה את גבולות הביקורת לבעלי תפקידים ש"כיהנו במועד סיום הביקורת בתפקיד בשירות הציבורי".⁷⁴ לעניין זה הודגש בהנחיה החדשה כי **"פרסום שמו של נבחר ציבור או בעל**

⁶⁹ ע"פ 4456/14 קלנר נ' מדינת ישראל (29.12.20215), סעיף 12 לפסק דינו של השופט סי' גיוראן.

⁷⁰ ראו והשוו: ע"פ 6001/12 פלוני נ' מדינת ישראל (12.5.2013), סעיף 7 לפסק דינו של השופט נ' הנדל [יכלי החפירה היעיל ביותר הוא החקירה הנגדית. טול מהערכאה הדיונית השומעת ראיות בנושא השנוי במחלוקת בין הצדדים את החקירה הנגדית, ונטלת ממנה את אבן הבוחן הטובה ביותר המסייעת לה להגיע לחקר האמת [...]"]. ראו גם: יעקב קדמי, על סדר הדין בפלילים (חלק שני, תשס"ט), עמ' 1577.

⁷¹ עניין קלנר, סעיף 15 לפסק דינו של השופט גיוראן. ראו גם: נינה זלצמן "גביה מוקדמת של עדות, אימרה בכתב והחקירה שכנגד בהליך הפלילי" עיוני משפט ח 584 (1981), עמ' 586-588.

⁷² לא בכדי מבקר המדינה לשעבר, השופט אליעזר גולדברג ז"ל ציין כי "משרד מבקר המדינה אינו ערכאה משפטית ואין הוא שומע בעת עריכת ביקורת, עדויות בפרוצדורה הנחוגה בבית משפט. במצב דברים זה, ייקשה על מבקר המדינה, דרך כלל, לקבוע ממצאים בדבר חוסר מהימנותם של 'עדים' [...]". ראו מבקר המדינה דוח על ממצאי הביקורת בעניין 'צאלים ב' (1999)', עמ' 28.

⁷³ אלה כוללים בהתאם ללשון ההנחיה "ככלל, שמות נבחרי ציבורי ובעלי תפקידים בגוף המבוקר מדרגת סמנכ"ל ומעלה, בעלי תפקידים בצבא מדרגת תא"ל ומעלה ובעלי תפקידים במשטרה מדרגת תנ"ץ" (נספח 20).

⁷⁴ ראו סעיף 4.6.1 להנחיה הקודמת (נספח 19).

תפקיד בגוף המבוקר האחראי לליקויים או למחדלים חמורים מאפשר להביא לידיעת הציבור בצורה נאמנה את הפעילות או המחדל של אותו בעל תפקיד, יש בו כדי להרתיע, והוא משמש אמצעי בעל משקל לשם מימוש אפקטיבי של האחריות הציבורית של עובדי הציבור ונבחריה.

145. אם כן, כוונת מבקר המדינה איננה מתמצת בהטלת אחריות אישית על נושאי משרה מכהנים בגופים מבוקרים, אלא משתרעת גם על מי שאינו משמש עוד בכל תפקיד בשירות הציבורי - **שינוי מהותי לעומת ההנחיה הקודמת שהגבילה באופן ברור את הביקורת על בעלי תפקידים לשעבר**. בכך גלומה חריגה כפולה מן המסגרת המסורתית החולשת על עבודת המבקר, אשר נועדה להתמקד בבחינת היבטים מערכתיים הנוגעים לגופים מבוקרים בלבד - להבדיל מהתמקדות בהיבטים פרסונליים, ובפרט כלפי מי שאינו ממלא עוד תפקיד כלשהו בגוף מבוקר.

146. יתרה מכך, ההנחיה הנזכרת כוללת קריטריונים עמומים ורחבים להטלת אחריות אישית ופרסום שמות בעלי תפקיד, תוך יצירת פתח רחב לקבלת החלטות שרירותיות. כך למשל, ההנחיה החדשה מונה קריטריונים כגון **"החשיבות הציבורית של האירוע"**, **"חומרת הפגיעה בציבור [...], ובפרט [...]** פגיעה בחיי אדם ופגיעה בביטחון הלאומי" ו-"ההשלכות הכלכליות של האירוע". מובן מאליו כי סוגיות רבות הקשורות לאירועי השבעה באוקטובר - ובוודאי אלה הנכללות בנושאי הליבה - הן בעלות חשיבות ציבורית מובהקת וטומנות בחובן השלכות ביטחוניות, חברתיות וכלכליות חריגות ביותר. לכן אין בקריטריונים אלה כדי לתחום את שיקול דעתו של המבקר.

147. עוד יודגש כי, בהתאם להנחיות המבקר, מושאי הליכי הביקורת חשופים להטלת אחריות הנחלקת לשתי דרגות חמורה: ⁷⁵ **"ביקורת אישית"** ו-"**ביקורת אישית חמורה**". בעוד שביקורת אישית מוגבלת ל"יחוס ליקוי" לבעל תפקיד מסוים, הרי שביקורת אישית חמורה נסבה על ליקויים הנוגעים **"לענייני טוהר מידות, חוסר ישר וחוסר אמינות"** או **מיחסת "במפורש רשלנות ועלולה לפגוע בשמו הטוב או בכבודו"** של בעל תפקיד. להבחנה זו השלכות ברורות לעניינו: ברי כי כל ייחוס של אחריות לליקויים שיתגלו בקשר לאירועי השבעה באוקטובר - ובייחוד לנושאי הליבה שבמרכזם - יהווה, באופן מובהק, **"ביקורת אישית חמורה"** על כל ההשלכות הקשות המשתמעות מכך.

148. נוצר אפוא מצב אבסורדי: מחד גיסא, נושאי הביקורת עוסקים באירועים טראומטיים ויוצאי דופן בעוצמתם, אשר הטלת אחריות אישית - ובוודאי אחריות חמורה - ביחס אליהם משמעה **פגיעה אנושה בשם הטוב של מושאי הליכי הביקורת**; מאידך גיסא, המתכונת הדיונית לניהול ההליך **נותנת בהיקפה ובמהותה כשל הליך ביקורת רגיל**, בלא כל התאמה או הכרה בייחודיות נושא הביקורת ומידת רגישותו הציבורית והאישית.

149. האבסורד זועק במיוחד לנוכח קיומה של הנחיה ייעודית ונפרדת להטלת אחריות אישית במסגרת ביקורות אירועי השבעה באוקטובר. עצם גיבושה של הנחיה זו מלמד כי אף מבקר המדינה עצמו הכיר באופיין החריג ויוצא הדופן של **ביקורות אלה**, ובחר לקבוע אמת מידה מיוחדת ומרחיבה להטלת אחריות אישית במסגרתן. ואולם לא ניתן להחזיק את החבל משני קצותיו - גם להחמיר את סטנדרט הביקורת באופן המעצים את הסיכון להטלת אחריות אישית על כלל ההשלכות הקשות הנלוות לכך, וגם להימנע ממתן הגנות דיוניות ההולמות את חומרת פוטנציאל הנזק הגלום בביקורת מסוג זה.

⁷⁵ ראו המדריך לביקורת המדינה - "זכות הטיעון - פנייה ושימוע" (נספח 27).

150. זו תוצאה קשה ובלתי מתקבלת על הדעת, המנוגדת למושכלות יסוד במשפט המנהלי והחוקתי ולכללי הצדק הטבעי.

151. כידוע, כלל יסוד במשפט המנהלי הוא כי רשות שלטונית חייבת לנהל הליך הוגן טרם פגיעה בזכויות הפרט. וכך תוארו הדברים בעניין ראעי :

"הזכות להליך הוגן ... חלה כל אימת שרשות שלטונית עושה שימוש בכוחה הכופה באופן שעלול לפגוע באדם. ביסודה של הזכות להליך הוגן מונחים 'שיקולים כלליים של הגינות, צדק ומניעת עיוות דין' [...] זכות זו נועדה להבטיח הן את האינטרס של הפרט שהמדינה פגעה בזכותו, הן את האינטרס של הציבור לעשיית צדק ולחשיפת האמת".⁷⁶

152. מימושה בפועל של הזכות להליך הוגן מחייב הענקת זכות טיעון נאותה לפרט בפני הגוף שהחלטתו עלולה לפגוע לבו, כפי שצוין בעניין אלוני :

"כלל יסוד בשיטתנו המשפטית מורה כי רשות מינהלית תימנע מהחלטה בזכויותיו של אדם בטרם תעניק לו הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו [...] טעמו של הכלל - להבטיח כי הרשות תתייחס בהגינות לעניינו של האזרח תוך התחשבות בכל העובדות והשיקולים שיש להם רלוונטיות לצורך ההחלטה".⁷⁷

153. מסקנה זו נגזרת גם מן ההגנה החוקתית על כבוד האדם, אשר מחייבת להעניק לפרט זכות טיעון ממשי, לרבות זכות עיון, בכל מקרה שבו פעולת הרשות עלולה לפגוע בכבודו. כפי שבית המשפט הנכבד הדגיש בעניין טרנר, מתן זכות טיעון הוא תנאי יסוד לקיומו של הליך תקין ולשמירה על מידתיות הפגיעה בפרט :

"הערך המוגן של כבוד האדם, בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אף הוא מחייב את המסקנה כי גם פגיעה בכבוד האדם לתכלית ראויה, לא ראוי לה שתיעשה קודם שמיצה, מי שכבודו עלול להיפגע, את זכות הטיעון, במובן של קבלת חומת הראיות בשלמותו והזדמנות להגיב עליו, זכות שהיא 'חגורת ביטחון' כנגד פגיעה 'העולה על הנדרש'".⁷⁸

⁷⁶ רע"ב 4644/15 ראעי נ' שירות בתי הסוהר (15.6.2016) (להלן: "עניין ראעי"), סעיף 14 לפסק הדין. וראו גם אהרן ברק חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק כרך ב - הזכות לכבוד האדם עמ' 1145 (2023) (להלן: "ברק").

⁷⁷ בג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577 (2003) (להלן: "עניין אלוני"), עמ' 598.

⁷⁸ בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771 (1995) (להלן: "עניין טרנר"), עמ' 791. וראו גם ברק, עמ' 1162-1163; עניין ראעי, סעיף 16 לפסק הדין.

154. היקפה של זכות הטיעון נגזר ממהות הסמכות המופעלת, מאופייה של הרשות המנהלית המפעילה את הסמכות ומנסיבות העניין.⁷⁹ בהתאם, "חומרת הפגיעה הצפויה [...] עשויה להשפיע על רמת השמיעה הנדרשת. [...] ככל שהפגיעה הצפויה קשה יותר, כך עולה יותר לא רק חשיבות השמיעה, אלא גם רמת השמיעה".⁸⁰ בית המשפט הנכבד עמד על כך בעניין אלוני, אשר עסק בהליך ביקורת ברשות מקומית:

"הליך ביקורת כזה, יהיו אשר יהיו תוצאותיו, טומן בחובו פוטנציאל פגיעה קשה בשמה ובכבודה של העותרת כאדם וכנבחר ציבור. הליך כזה עלול להעמידה למשפט הציבור [...] שילוב זה של חשש לפגיעה בשם הטוב וסכנת פגיעה בסיכויים להתמודד בבחירות דמוקרטיות נושא עמו משקל מצטבר רב שממנו צריכה להיגזר, מבחינתו של הפרט העלול להיפגע, זכות טיעון בעלת היקף רחב".⁸¹

155. בעניין טרנר בית המשפט הנכבד החיל עקרונות דומים על מבקר המדינה וקבע כי יש להעניק זכויות טיעון ועיון מוגברות בנסיבות שבהן עבודת ביקורת המדינה תוביל לפגיעה קשה בכבוד האדם. בית המשפט הנכבד הבחין בין הליך ביקורת שנושא טוהר המידות, חוסר יושר או חוסר אמינות של נושא משרה, לבין מקרה שבו כתוצאה מהביקורת עלול שמו של נושא משרה להיות מוכתם ברשלנות או חוסר מקצועיות.⁸² כך נקבע כי בעוד בהליך מהסוג השני תהיה ידה של יעילות הביקורת על העליונה, בהליך מהסוג הראשון:

"נפגע ערך כבוד האדם במלוא משמעותו. הסטיגמה הפומבית המוטבעת על נושא המשרה, עקב הטלת דופי במידותיו, על-ידי סמכות כמבקר המדינה, והתהודה הציבורית הרחבה שיש לקביעותיו, מחייבות, לכאורה, את מתן זכות הטיעון במובנה האמור לעיל".⁸³

156. יודגש כי מסקנה זו התבססה, בין היתר, על היקש שעשה בית המשפט הנכבד מסעיף 15 לחוק ועדות חקירה.⁸⁴ יתרה מכך, אף דעת המיעוט בעניין טרנר מפי הנשיא שמגר הדגישה את הצורך "להוסיף לחוק את האפשרות ליישם הוראותיו של סעיף 15 לחוק האמור מתשכ"ט, כדי שיקומו סדרי המבטיחים הגנה נאותה ומלאה למי שעלול להיפגע על-ידי החקירה".⁸⁵ על הצורך בהחלת עקרונות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על מבקר המדינה חזר בית המשפט הנכבד אף בפסיקות מאוחרות יותר.⁸⁶

⁷⁹ ראו בג"ץ 3495/06 מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה (30.7.2007), סעיף 9 לפסק הדין. בדומה, לעניין זכות העיון הנגזרת מזכות הטיעון, ראו גם בג"ץ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל מחוז י"ם, פ"ד סב(1) 106 (2006), עמ' 150.

⁸⁰ יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך ב - ההליך המנהלי (2011), עמ' 1172.

⁸¹ עניין אלוני, עמ' 599.

⁸² על הבחנה זו חזר בית המשפט הנכבד גם בעניין בלום-דוד (סעיף 23 לפסק הדין).

⁸³ עניין טרנר, עמ' 791.

⁸⁴ שם, עמ' 790.

⁸⁵ שם, עמ' 787.

⁸⁶ ראו בג"ץ 2759/12 וינר נ' מבקר המדינה (28.6.2012), סעיף 11 לפסק הדין לפסק דינה של השופטת ארבל. כן ראו מיכל טמיר "הליך ראוי בעבודת מבקר המדינה" היבטים בביקורת רשויות המדינה - כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג 595 (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק, ענת הורוויץ עורכים, 2023), בעמ' 623-624.

157. גישה זו - לפיה יש להתאים את היקף הזכויות הדיוניות לפוטנציאל הפגיעה בזכויות הפרט - יושמה לאורך השנים גם בעניינם של גופי חקירה נוספים אשר מונו לבדוק אירועים ציבוריים בעלי השלכות משמעותיות.

158. כך נעשה בעניינה של **ועדת זיילר**, ועדת בדיקה ממשלתית שהוקמה לבחינת התנהלות מערכת אכיפת החוק בפרשת האחים פריניאן והשוטר צחי בן אור ז"ל מכוח סעיף 8א(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001. אף שהוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה לא הוחלו על ועדות בדיקה, **ועדת זיילר** בחרה לנהוג לפיהן תוך אימוץ נורמה של הגינות דיונית. כך ציינה הוועדה:

"אין לפרש את שתיקתו של המחוקק בכל הנוגע לסדרי העבודה ולדרך הפעילות של ועדת בדיקה ממשלתית כהיתר להפעיל בנושאים אלו, ובנושאים אחרים, שיקול דעת חסר מגבלות. [...] גם כשלא נקבע שכללי הצדק הטבעי חלים על עבודת הוועדה, תחול נורמה זו, כמו נורמות בסיסיות אחרות, על עבודתה. כל אלו, ועוד רבים אחרים, הם חלק מהתרבות הציבורית והמשפטית שלנו, ופשיטא שעבודת הוועדה צריכה להיות, בהיעדר סיבות ונסיבות המצדיקות זאת, מונחית ומודרכת על-ידם".⁸⁷

159. דרך פעולה דומה ננקטה גם על ידי **ועדת וינוגרד**, ועדת בדיקה ממשלתית לאירועי המערכה בלבנון 2006. כך, בעקבות עתירת הסנגוריה הצבאית לבית המשפט הנכבד בעניין היקף הטיעון והעיון של מי שעלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה, הוועדה הודיעה כי:

"העקרונות של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה [...] מחייבים את הוועדה בפעולתה. בהתאם לכך, הוועדה מתחייבת ליתן הודעה למי שעלול להיפגע מהדו"ח ולהודיעו מהי הפגיעה הצפויה; ליתן לו זכות עיון בחומר הראיות הרלוונטי לפגיעה הצפויה; ולאפשר לו את זכות הטיעון בפני הוועדה. זכות הטיעון תכלול אפשרות לייצוג וכן אפשרות להבאת ראיות מטעם הנפגע הפוטנציאלי בהתאם לעקרונות הקבועים בסעיף 15(ב) לחוק. בכל הנוגע לחקירת עדים - עניין זה מסור לשיקול-דעת הוועדה ובקשה לחקירת עדים תיבחן בכל מקרה לגופו".⁸⁸

160. אכן, היקף הזכויות וההגנות הדיוניות איננו נגזר משם הגוף החוקר או מכותרת הליך הביקורת, אלא מאופיו של ההליך, מעוצמת הפגיעה הפוטנציאלית במושאי הליכי הביקורת וממהות הנושאים הנבחנו. בסופו של דבר, אין כל הצדקה לכך שזכויותיו הדיוניות של מי ששמו, כבודו, מעמדו ועתידו עלולים להיפגע פגיעה אנושה ותמידית ייגזרו מזהות הגוף החוקר ולא מאופי החקירה.

161. יישום עיקרון זה על ענייננו מוביל למסקנה ברורה: מאפייניהם החריגים של הליכי הביקורת בנושאי הליבה - נוכח היקפם וטיבם המיוחד, חומרתם יוצאת הדופן ורגישותם הציבורית הייחודית - מקימים

⁸⁷ ראו נספח ב1 "החלטת הוועדה מיום 20 ביולי 2006" שצורף לדו"ח **ועדת זיילר** מיום 18.2.2007.

⁸⁸ **עניין וינוגרד המוקדם**. יוער כי לקראת פרסום הדו"ח הסופי של **ועדת וינוגרד** החליטה הוועדה לחזור בה מכוונתה המקורית לפרסם מסקנות והמלצות אישיות. על רקע זה, ונוכח עמדת הוועדה כי בנסיבות אלה לא יהיו נפגעים פוטנציאליים ממסקנותיה, הוועדה החליטה להימנע משליחת הודעות למימוש זכות הטיעון בפניה בטרם הגשת הדו"ח הסופי. ראו **עניין וינוגרד המאוחר**, סעיף 4 לפסק הדין.

לכל הפחות חובה לאמץ הסדר דיוני ייחודי ומותאם, המבטיח קיומו של הליך הוגן למושאי הליכי הביקורת. ברוח פסיקותיו של בית המשפט הנכבד והעקרונות שהנחו גם ועדות בדיקה ממשלתיות, הסדר דיוני כזה - **"חלק מהתרבות הציבורית והמשפטית שלנו"** - קבוע בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה.

162. הפער בזכויותיהם הדיוניות הנחותות של מושאי הליכי ביקורת המדינה ביחס לזכויותיהם של מוזהרים בוועדת חקירה ממלכתית מודגש ביתר שאת בענייננו נוכח כוונתו המוצהרת של מבקר המדינה **להטיל אחריות אישית - ובעיקר "ביקורת אישית חמורה" - ולנקוב בשמותיהם של האחראים למחדלים שיתגלו במסגרת הביקורת על נושאי הליבה**. לא ניתן להפריז בחומרתן והשלכותיהן של מסקנות אישיות אלה, אשר צפויות לעצב את השיח הציבורי ביחס ל"**אסון הגדול ביותר בתולדות כ-150 שנות ההתיישבות היהודית הציונית בארץ ישראל**".⁸⁹

163. משמעותה של כוונה זו היא חשיפת מושאי הליכי הביקורת - ובדגש על מי שמילאו **תפקיד בכיר** באירועי השבעה באוקטובר והמלחמה - **לפגיעה אנושה בשם הטוב, בכבודם, בעתידם המקצועי ובפרנסתם**. מובן, כלשונו של בית המשפט הנכבד בעניין **טרנר**, כי **"הסטיגמה הפומבית"** ו-"**התהודה הציבורית הרחבה**" שיתלו לקביעות מבקר המדינה הן חסרות תקדים ומחייבות מתן זכויות דיוניות מוגברות. רגישותם המיוחדת ומאפייניהם החריגים של נושאי הליבה מקימים פגיעה חריפה בהרבה מזו שנדונה בעניין **טרנר** והקימה זכויות עיון וטיעון מוגברות.

164. בנסיבות אלה, ובהיעדר החלטה על מנגנון חקירה אחר, הטלת אחריות אישית על-ידי מבקר המדינה חושפת את מושאי הליכי הביקורת לפגיעה **שקולה** לזו הנלוות לעבודת ועדת חקירה ממלכתית, לגביה צוין בעניין **יפת** כי:

"דומה כי לא ימצא מי שיאמר כי מימצאים שנקבעו לגבי אישים שונים אינם נוגעים להם או משפיעים על זכויותיהם. זאת ועוד, הפירסום הרב שניתן לדיוניה של הוועדה ואף הסבת הקלון הציבורי היוו חלק בלתי נפרד ואף צפוי מעצם הדיון בפרשה הנחקרת על-ידי ועדת החקירה".⁹⁰

165. הנה כי כן: מושאי הליכי הביקורת בנושאי הליבה חשופים לפגיעה **חמורה, ממשית ומהדהדת**, פגיעה בעלת משמעות היסטורית ממש. אילו התבצעה הביקורת על-ידי ועדת חקירה ממלכתית, היו אלה זוכים באופן אוטומטי למערך הזכויות הדיוניות הקבוע בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה.

166. לכן, קבלת העמדה לפיה חקירת עניינים בעלי חשיבות ציבורית חיונית - דוגמת נושאי הליבה - תעשה על ידי מבקר המדינה, תוליך לתוצאה **קשה ומקפחת**: ניהול הליך שלא יבטיח את זכויות מושאי הליכי הביקורת **לעומת** זכויותיהם בהליך בפני ועדת חקירה ממלכתית. בהתחשב בהשלכות כבדות המשקל על שם הטוב של מושאי הליכי הביקורת, נוכח העניין הציבורי יוצא הדופן שיתלווה לממצאים העתידיים שיניבו הביקורות בענייננו וחריטתם בדברי הימים, הרי לתוצאה זו משמעות מרחיקת לכת, שאינה ניתנת לתיקון.

167. לסיכום, ניתן להשקיף על הדברים גם כך: העובדה שהליכי ביקורת המדינה אינם מספקים הגנה מלאה להבטחת זכויותיהם של מושאי הליכי הביקורת, מלמדת מזווית אחרת מדוע **המבקר אינו הגורם**

⁸⁹ עניין דקה, סעיף 25 לפסק הדין.

⁹⁰ עמ' 374.

המוסמך לבדיקת אירועים לאומיים בממדים מושא עניינו. **תפקיד זה שמור לוועדת חקירה ממלכתית**, על הסדרה המיוחדת. לחלופין, גם אם ייקבע כי בסמכות המבקר לקיים הליכי ביקורת כאמור - יש להתנות את ניהולם באימוץ מלא של המנגנון הדיוני הקבוע בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה. למצער, בהיעדר אימוץ מנגנון דיוני כאמור, על מבקר המדינה להימנע מהטלת אחריות אישית - במישרין או במשתמע - על מושאי הליכי הביקורת.

פרק ו' - העילות להתערבות בהחלטת המבקר

168. החלטת מבקר המדינה להרחיב בשלב זה את הליכי ביקורת המדינה כך שיכללו גם את נושאי הליבה הכרוכים באירועי השבעה באוקטובר ובמלחמת "חרבות ברזל" לוקה בפגמים המהותיים הבאים: **חוסר סמכות, חוסר סבירות קיצוני, סתירה לכללי הצדק הטבעי וחוסר מידתיות**. די באחד מהליקויים האמורים כדי להצדיק את ביטול ההחלטה; מקל וחומר כשכל הפגמים מתלכדים יחדיו.

169. **ראשית**, כמבואר בהרחבה ב**פרק 1/4** לעתירה זו, מבקר המדינה נעדר סמכות לערוך הליכי ביקורת בנוגע לסוגיות ציבוריות מובהקות המערבות שאלות של מדיניות, אסטרטגיה וביטחון - דוגמת אלה הנכללות ברשימת נושאי הליבה מושא עתירה זו. סוגיות אלה שמורות לסמכותה של **ועדת חקירה ממלכתית**, שהיא הגוף הסטטוטורי המוסמך והמתאים ביותר לבחינת עניינים בעלי חשיבות ציבורית חיונית.

170. כלל יסוד במשפט המנהלי הוא כי **"לרשות מינהלית אין סמכות אלא אותה סמכות שהוענקה לה על פי חוק [...]. פעולה ללא סמכות נחשבת לפגם החמור ביותר בפעולה מינהלית [...]. ככלל, מעשה בחוסר סמכות (ultra vires) - בטל מעיקרו"**.⁹¹ דברים אלה חלים כמובן גם על מבקר המדינה כמי שממלא סמכות מנהלית-שלטונית מוכת חוק.⁹²

171. בענייננו, וכמוסבר, חריגת מבקר המדינה מסמכותו נלמדת ממספר מקורות מצטברים: (א) לשון הוראות חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה הנעדרות כל עיגון מפורש או משתמע לעריכת ביקורת בסוגיות מדיניות, אסטרטגיה וביטחון מובהקות; (ב) לשון סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, המגדירה את הנושאים לגביהם הממשלה רשאית לחקם ועדת חקירה ממלכתית; (ג) הפערים המוסדיים, המבניים והדיוניים שבין ביקורת המדינה לבין ועדת חקירה ממלכתית, המלמדים כי מבקר המדינה אינו מצויד בכלים המתאימים להתמודדות עם חקירת אירועים מן הסוג וההיקף הנדון; (ד) העדרן של הגנות דיוניות חיוניות החולמות את עוצמת הפגיעה הכרוכה בעריכת הליכי ביקורת בסוגיות לאומיות בעלות חשיבות ציבורית מיוחדת; (ה) העובדה שהרשויות המוסמכות - הממשלה ובית המשפט הנכבד - טרם החליטו אם תקום ועדת חקירה ממלכתית לבירור נושאי הליבה.

172. ויודגש, הדברים מקבלים משנה תוקף בנסיבות עניינו שעה שמדובר בניהולם של הליכי ביקורת העלולים לחובל **לפגיעה אנושה בזכויות יסוד של מושאי הליכי הביקורת**, ובפרט **בזכויותיהם לשם טוב**

⁹¹ בג"ץ 1405/14 סלון נ' המשנה למנכ"ל משרד הבריאות (7.8.2014), סעיפים 23 ו-25 לפסק הדין.

⁹² ראו מיכל טמיר מבט ביקורתי על ביקורת המדינה (2009), בעמ' 54 [גם על מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור חלים כללי היסוד של המשפט המנהלי, ועקב כך יש פיקוח שיפוטי של בית המשפט הגבוה לצדק על היבטי חוקיות וסבירות בעבודת המבקר].

ולכבוד. פגיעה זו נובעת מחומרתם, היקפם והשלכותיהם הציבוריות יוצאות הדופן של אירועי השבעה באוקטובר ומכוונתו המוצהרת של מבקר המדינה להטיל אחריות אישית - לא כל שכן "ביקורת אישית חמורה" - ולנקוב בשמות האחראים למחדלים לשיטתו. בנסיבות אלה, מתחדד הצורך בהסמכה **ברורה ומפורשת**.⁹³ לכן, החלטת המבקר לוקה בחוסר סמכות מובהק ודינה להתבטל.

173. ודוק: העותרת אינה טוענת כי המבקר נעדר כל סמכות לבחון את אופן התנהלות הגופים המבוקרים בנוגע להיבטים הקשורים באירועי השבעה באוקטובר והמלחמה. טענת העותרת ממוקדת בנושאי הליבה נוכח מאפייניהם הייחודיים ורגישותם הציבורית החריגה.

174. ממילא, גם בהינתן הבחנה זו, ייוותרו בידי מבקר המדינה נושאים רבים אחרים הראויים לבדיקה במסגרת סמכויותיו. כך, **בהתאם ל"פירוט ביקורות מבקר המדינה" (נספח 1), יוותרו למעלה מ-35 נושאי ביקורת נוספים מעבר לסוגיות מושא עתירה זו.**

175. **שנית,** דינה של החלטת מבקר המדינה לערוך ביקורת בנושאי הליבה להתבטל גם בהיותה **חורגת לחלוטין ממתחם הסבירות.**

176. ככל רשות שלטונית-מנהלית, גם מבקר המדינה כפוף לחובה להפעיל את שיקול דעתו באופן שאינו **חורג ממתחם הסבירות.** כלומר, עליו לשקול את **מכלול** השיקולים הרלוונטיים ולייחס לכל אחד מהשיקולים **משקל יחסי חולם**.⁹⁴ החלטה אשר מתעלמת משיקולים רלוונטיים מהותיים או מעניקה להם משקל שולי - חורגת אפוא ממתחם הסבירות ודינה להתבטל.

177. לכן, גם אם ייקבע כי למבקר המדינה סמכות עקרונית לערוך ביקורת בנושאי הליבה, הרי שהפעלתה הקונקרטית חייבת לקחת בחשבון את ההשלכות הקשות הצפויות להיגרם בנסיבות העניין.

178. כמפורט בהרחבה ב**פרק 2/ד** לעתירה, קידום הליכי ביקורת המדינה בנושאי הליבה בעת הזו כרוך **בפגיעה חמורה - ואף בלתי הפיכה -** הן באינטרס הציבורי הרחב והן בזכויותיהם האישיות של מושאי הביקורת באותם ההליכים.

179. הדברים באים לידי ביטוי בהשלכותיה ההרסניות של הביקורת בנושאי הליבה על פעולתה של ועדת חקירה עתידית ובכללן: פגיעה בעקרון **פומביות הדיון**; **זיהום הליך גביית העדויות** העתידי תוך **סיכול האפשרות להגיע לחקר האמת**; **פגיעה בטוהר ההליך ובמימוש זכויותיהם** של מי שיהיו מוזהרים בעתיד על ידי ועדת חקירה ממלכתית; **פגיעה באמון הציבור** במסקנות גופי החקירה; **הכבדת הנטל** על מושאי הליכי הביקורת ו**בזבוז משאבים** ציבוריים.

180. מבקר המדינה עצמו עמד על הקושי הכרוך בקיום הליכי חקירה כפולים ועל הצורך להגדיר **"גבולות גזרה"** בין תחומי סמכותו לבין תחומי סמכותה של ועדת חקירה עתידית. עם זאת, **מבחן התוצאה** מלמד כי המבקר בחר **להתעלם כליל** מקושי מהותי זה. פעולות המבקר מובילות להרחבה מיידיית של הליכי הביקורת לנושאי הליבה, שאין מחלוקת כי יעמדו בלב עבודתה של ועדת החקירה העתידית, וזאת תוך יצירת "מעשה עשוי" ומבלי להמתין להכרעה בשאלת הקמת ועדת החקירה.

181. במצב דברים זה, **התעקשותו של מבקר המדינה להמשיך בביקורת תוך קביעת עובדות בשטח וללא קיום תיחום מוסדי או דיוני נאותים - היא בלתי סבירה באופן מובהק.** לכן בית המשפט הנכבד מתבקש

⁹³ ע"א 294/91 חברת קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464 (1992), עמ' 524.

⁹⁴ ראו למשל בג"ץ 4386/16 מדיו נ' נציבות בתי הסוהר (13.6.2017), סעיפים פא-פב לפסק הדין.

לבטל את החלטת המבקר, למצער עד שתוכרע באופן סופי שאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לאירועי השבעה באוקטובר.

182. **שלישית**, דינה של החלטת מבקר המדינה להתבטל גם בהיותה **מנוגדת לכללי הצדק הטבעי** באופן הכרוך גם **בפגיעה בלתי מידתית בזכויות יסוד של מושאי הליכי הביקורת**.

183. כמפורט בפרק ה', ניהול הליכי ביקורת בנושאי הליבה תוך הטלת אחריות אישית - לא כל שכן "ביקורת אישית חמורה" - על מי שימצאו אחראים למחדלים כרוך **בפגיעה אנושה וישירה** במגוון זכויות יסוד ואינטרסים מוגנים של מושאי הליכי הביקורת, בהם **שם הטוב, מעמדם הציבורי, עתידם המקצועי ופרנסתם**. כמובן, פגיעה זו, בפרט על רקע חריגותם של אירועי השבעה באוקטובר, **שקולה** לפגיעה הנשקפת למי שמוזהר על ידי ועדת חקירה ממלכתית. לכן, בהתאם להלכה הפסוקה, פגיעה כה קשה במושאי הליכי הביקורת מחייבת הקפדה מוגברת על זכויותיהם הדיוניות להליך הוגן ולטיעון אפקטיבי.

184. חרף זאת, בהליכי הביקורת בנושאי הליבה המבקר מתעתד להעניק זכויות דיוניות שגרתיות בביקורת המדינה, שהן **פחותות ומצומצמות** משמעותית בהשוואה לאלה המוענקות על ידי ועדת חקירה ממלכתית. במצב זה ימצאו עצמם מושאי הליכי הביקורת חשופים לסיכון משמעותי לפגיעה קשה בזכויות יסוד שלהם מבלי שיינתנו בידיהם הכלים המתאימים להתגונן מפניו, בפרט עקב מתן זכות טיעון חסרה ולקויה. זוהי תוצאה **מעוותת ומקפחת, המנוגדת לחובת ההגיונות הנגזרת מכללי הצדק הטבעי**.⁹⁵

185. כידוע **"הפרתה של זכות הטיעון נחשבת לפגם מינהלי חמור"**.⁹⁶ מדובר בעילה עצמאית ששורשיה נטועים עוד בעשורים הראשונים להתפתחות המשפט המנהלי בישראל.⁹⁷ בהתאם נקבע כי **"הפרה של זכות הטיעון, תביא, בדרך כלל, לבטלותה של ההחלטה המנהלית, הגם שהדבר נתון לשיקול דעתו של בית המשפט, בהתאם להלכת הבטלות היחסית"**.⁹⁸

186. על כך יש להוסיף כי בהתאם לפסיקה שלילת זכות הטיעון עשויה לעלות גם לכדי הפרת חובת הסבירות של הרשות המנהלית. כך בעניין **אבנעל** בית המשפט הנכבד קבע כי:

"מתן הנמקה שגויה ושליטת זכות הטיעון מן האזרח אינם עולים בקנה אחד עם סטנדרט ההתנהגות הראוי של הרשות. [...] התנהלות סבירה של המשיבים כרשות מנהלית חייבה בנסיבות המקרה מתן זכות טיעון למערערים העלולים להיפגע מהחלטתם".⁹⁹

187. יתרה מכך. היעדרן של זכויות דיוניות הולמות משליך במישרין גם על מידתיות הפגיעה בזכויות יסוד כתוצאה מהליכי הביקורת בנושאי הליבה. כך, מימושן של זכויות דיוניות אלה מהווה, כלשון בית המשפט הנכבד בעניין **טרנר**, **"חגורת ביטחון" כנגד פגיעה 'העולה על הנדרש'**.¹⁰⁰ ובמילים אחרות: זכויות דיוניות לקויות וחסרות מוליכות לפגיעה שאינה מידתית.

⁹⁵ ראו למשל ע"מ 1038/08 מדינת ישראל נ' געאביץ (11.8.2009), סעיף ט"ו לפסק דינו של השופט א' רובינשטיין.

⁹⁶ ברק-ארז, בעמ' 528.

⁹⁷ ראו ע"א 183/69 עיריית פתח תקוה נ' טחן, פ"ד (כג) 398 (1969).

⁹⁸ ע"מ 7201/11 רחמני ד.א. עבודות עפר בע"מ נ' רשות שדות התעופה (7.1.2014), סעיף 45 לפסק דינו של השופט א' שהם.

⁹⁹ ע"א 1081/00 אבנעל חברה להפצה בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(5) 193 (2005), עמ' 203.

¹⁰⁰ עניין טרנר, עמ' 791.

188. כידוע, המשפט החוקתי מתנה את הפגיעה בזכויות יסוד של הפרט במגוון תנאים, בהם **מידתיות** הפגיעה.¹⁰¹ כך גם דרישת המידתיות במשפט המנהלי, החלה על פגיעה בזכויות ובאינטרסים נוספים מעבר לאלה המוגנים על ידי המשפט החוקתי: **"עילת המידתיות במשפט המינהלי בוחנת את האיזון בין תכלית ההסדר הנבחן לבין האמצעי המשמש להשגתו. היא קובעת, כי החלטה שלטונית היא כדין, רק אם האמצעי שנקט לשם הגשמת התכלית השלטונית, אינו פוגע בפרט מעבר לנדרש"**.¹⁰²
189. בהתאם, פגיעה בזכויות הפרט היא מידתית רק אם היא עומדת בשלושה מבחני משנה: **"מבחן התאמת האמצעי שנבחר להגשמת המטרה; מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה; וקיטום של יחס ראוי בין פגיעתו של האמצעי בפרט לבין התועלת שתצמח ממנו להגשמת המטרה"**.¹⁰³ בנסיבות העניין, החלטת מבקר המדינה אינה עומדת במבחני המשנה השני והשלישי.
190. מבלי לגרוע מכך, יצוין כי ספק אם מתקיים בענייננו גם מבחן המשנה הראשון. אמנם, ככלל קיים קשר רציונלי מובנה בין הליכי ביקורת המדינה ובין השגת תכליות ציבוריות חשובות כגון קידום מינהל ציבורי תקין ויעיל. עם זאת, הרחבת הביקורת לנושאי הליבה כרוכה באופן בלתי נמנע בשיבוש משמעותי של עבודת ועדת החקירה העתידית, וזאת חרף עדיפותו המוסדית של מנגנון ועדת החקירה בביצוע בדיקה מקיפה אשר תגייס מסקנות מערכתיות ואישיות כאחד ותסייע בטיוב ושיפור המינהל הציבורי. בכך, דווקא נפגעת האפשרות להפקת לקחים אפקטיבית ועמוקה, בבחינת **"יצא שכרו בהפסדו"**.
191. **מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה** - פגיעה בזכות אינה מידתית אם **"קיים אמצעי חלופי המגשים את התכלית המבוקשת במידה שווה או דומה, תוך פגיעה מתונה יותר בזכויות"**.¹⁰⁴
192. בנסיבות העניין דרישה זו לא מתקיימת. לרשות המבקר עומדים לפחות שני ערוצי פעולה אפשריים אשר ביכולתם להגשים את תכליות ביקורת המדינה מבלי להסב את מידת הפגיעה הקשה שתיווצר ממימוש המתווה הנוכחי.
193. האמצעי הראשון - ניהול הליכי הביקורת בנושאי הליבה תוך התמקדות בהיבטים המערכתיים והרוחביים של עבודת הגופים המבוקרים על ידו בלבד, ובלא לקבוע ממצאים באשר לאחריות האישית של נושאי משרה ספציפיים. דרך זו מאפשרת להגשים את התכליות המרכזיות שבליבת עבודת הביקורת ואשר עניין כאמור בתיקון ליקויים מערכתיים ובקידום היבטי רוחב של יעילות, חיסכון, תקינות וחוקיות ביחס לדרך העבודה וקבלת ההחלטות בשירות הציבורי,¹⁰⁵ באופן שאינו חושף את מושאי הליכי הביקורת לסיכון לפגיעה ישירה וממוקדת בשמם מבלי שיש בידם כלים ראויים להתגונן מפניה.
194. חלופה זו מתיישבת היטב עם נסיבות המקרה דנן, נוכח העובדה כי בשלב זה **"מרבית גורמי הביטחון הבכירים"** שנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה **"כבר פרשו או יפרשו בקרוב מתפקידם"**.¹⁰⁶ הדברים נכונים, בין היתר, לגבי שר הביטחון, הרמטכ"ל, ראש אמ"ן, מפקד פיקוד הדרום (וקודמו

¹⁰¹ סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

¹⁰² רע"ב 994/24 שירות בתי הסוהר נ' ח"דר (6.11.2024), סעיף 28 לפסק הדין.

¹⁰³ שם.

¹⁰⁴ בג"ץ 1268/23 מגן ביטחון נ' ראש המטה הכללי (10.8.2024) (להלן: "עניין מגן"), סעיף 68 לפסק הדין.

¹⁰⁵ ראו גם: יעקב אור (מנדי) "ביקורת המדינה כמבקרת מערכת הביטחון" היבטים בביקורת רשויות המדינה - כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדנברג 223, 244 (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק וענת הורוויץ עורכים) (2023) [ניש לתת דגש מיוחד לביקורות מערכתיות, חוצות ארגונים, ששם יתרונה המוחלט והיחסי של ביקורת המדינה בביקורתה את מערכת הביטחון].

¹⁰⁶ ראו מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 5.5.2025 (נספח 23).

בתפקיד), ראש אגף מבצעים וראש שירות הביטחון הכללי. בנסיבות אלה נחלשת בצורה ניכרת התועלת המיידית הגלומה מלכתחילה בבחינת אחריות אישית במסגרת הליכי ביקורת המדינה. ממילא, הטלת אחריות אישית על ידי המבקר על גורמים אלה, שאינם ממלאים עוד תפקיד בגוף מבוקר, מעוררת שאלה משפטית מורכבת, וספק רב אם היא מצויה בגדר סמכות המבקר.

195. ויודגש, צעד מסוג זה איננו חסר תקדים. דרך פעולה דומה ננקטה בעבר על-ידי **ועדת וינוגרד**, אשר החליטה לבסוף למקד את הדו"ח הסופי בכשלים מערכתיים בלבד, תוך הימנעות מהטלת מסקנות אישיות. באופן זה נהגו בעבר גם ועדות חקירה ממלכתיות כגון ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון (**ועדת מצא**) ו-ועדת החקירה הממלכתית לעניין הטבח במערכת המכפלה בחברון (**ועדת שמגר**).

196. האמצעי החלופי השני - אם המבקר מבקש להותיר את האפשרות להטלת אחריות אישיות על כנה, מוטל עליו - למצער - **לאמץ מנגנון דיוני מורחב**, אשר יבטיח את זכויותיהם של מושאי הליכי הביקורת בדומה להסדר הקבוע בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה.

197. רק באופן זה ניתן לאזן בצורה **הולמת ושקולה** בין עריכת ביקורת נרחבת הכוללת בחינת ליקויים מוסדיים ואישיים כאחד, עם החובה לנהל הליך הוגן אשר נותן ביטוי ראוי לתומרתן ורגישותן של הסוגיות הנבחנות. כך נהגה כאמור **ועדת זילר**, וכך גם פעלה **ועדת וינוגרד** בשלב שבו הצהירה על האפשרות שתטיל מסקנות אישיות. כך מתחייב גם בנסיבות ענייננו.

198. ההחלטה שלא לבחור בפתרונות אלה **אינה מידתית**.

199. **מבחן היחס בין התועלת לנזק** - החלטת מבקר המדינה יכולה לעמוד רק אם מתקיים **"יחס ראוי בין התועלת הגלומה בהסדר, לבין הנזק הכרוך בו, בדמות פגיעה בזכויות"**.¹⁰⁷

200. בענייננו, הנזק הכרוך בקיומם של הליכי ביקורת בנושאי הליבה - במתכונתם הנוכחית וללא הסדר דיוני הולם - הוא **חמור, חריף ורחב-היקף**.

201. הדברים נוגעים בראש ובראשונה לפגיעה האנושה בכבודם, שמם הטוב ועתידם של מושאי הליכי הביקורת וביכולתם הדיונית להתגונן מפניה. פגיעות אלו אינן **תיאורטיות או שוליות, אלא מוחשיות, קונקרטיות וחמורות**. די בכך שהמבקר הצהיר מראש על כוונתו להטיל אחריות אישית - בוודאי **"ביקורת אישית חמורה"** - תוך נקיבה בשמות האחראים בצמרת צה"ל כדי ללמד כי הפוטנציאל לפגיעה קשה בפרט אינו תוצאה עקיפה של הביקורת אלא חלק אינהרנטי ממנה.

202. לכך מצטברות ההשלכות הציבוריות השליליות הנוספות ובכללן הפוטנציאל לסיכול ועדת חקירה ממלכתית עתידית ויכולתה להגיע לחקר האמת תוך שמירה על טוהר ההליך.

203. לנוכח היקפו החריג של הנזק, אין מדובר בהחלטה העומדת באיזון הראוי בין הפגיעה לבין התועלת האפשרית שתצמח ממנה - ככל שזו קיימת. ודאי שכך כאשר הפגיעה מתרחשת בשלב שבו תלויה ועומדת שאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית שצפויה להתמקד בנושאי הליבה.

204. אכן, לעיכוב הליכי הביקורת עד להכרעה בשאלת הקמת ועדת חקירה ממלכתית יש עלות ציבורית מסוימת, בעיקר בהיבט של עיכוב מסוים בהפקת הלקחים. אולם, עלות זו **מוגבלת ומתוחכמת** והיא נסוגה מפני אינטרסים ציבוריים כבדי משקל - בראשם שמירה על טוהר ההליך, הבטחת זכויותיהם של מושאי

¹⁰⁷ עניין **מגן**, פסקה 75 לפסק הדין.

הליכי הביקורת, והיכולת לנהל בירור ציבורי אפקטיבי ובלתי תלוי. הדברים אמורים במיוחד שעה שקיימת אפשרות ממשית כי מנגנון חקירה חלופי - ועדת חקירה ממלכתית או ועדת חקירה מסוג אחר - אכן יוקם בעתיד. כך עולה כאמור גם מהצהרות ראש הממשלה והממשלה בעת האחרונה.

205. לחלופין, גם להחלטת סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על הליכי הביקורת שמקיים המבקר יש עלות. עלות זו היא בראש ובראשונה הזכויות המוקנות למושאי הליכי הביקורת לפי הדין, על כל המשתמע מהן במישור הפרוצדורלי. ואולם, גם אם מתלווה לזכויות מושאי הליכי הביקורת סרבול מסוים בהליכי הביקורת - זהו מחיר שיש לשלם, שכן לא ניתן להחזיק את המקל משני קצותיו: גם להציב את מושאי הליכי הביקורת בפני חשש לפגיעה ישירה ואנושה וגם לשלול מהם את זכויותיהם לפי הדין.

206. בנסיבות אלה, הרי שהחלטת המבקר אינה עומדת גם ברובד זה של מבחן המידתיות.

פרק ז' - סיכום

207. החלטת מבקר המדינה להרחיב את הליכי ביקורת המדינה לנושאי הליבה הקשורים באירועי השבעה באוקטובר 2023 ופרוץ מלחמת "חרבות ברזל" - חורגת מגדרי סמכותו של מבקר המדינה ותפקידו המשטרי. חקירת נושאים אלה - על רגישותם, היקפם וחשיבותם הציבורית יוצאי הדופן - צריכה להישמר לוועדת חקירה ממלכתית, למצער בעת זו, בטרם התקבלה החלטה סופית בעניין.

208. לחלופין, גם אם החלטת מבקר המדינה נעשתה בסמכות - ולא היא - דינה להתבטל בהיותה בלתי סבירה באופן קיצוני, מנוגדת לכללי הצדק הטבעי וכרוכה בפגיעה בלתי מידתית בזכויות יסוד.

209. מכלל הטעמים שפורטו לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא מלפניו את הצווים המפורטים ברישא עתירה זו.

210. לעתירה זו מצורף תצהיר של רס"ן אלמוג מגל, קצין מטה בלשכת הסנגורית הצבאית הראשית.

עו"ד אל"ם אופירה אלקבץ-רוטשטיין
הסנגורית הצבאית הראשית

עו"ד ד"ר אביגדור קלגסבלד
הסנגורית הצבאית הראשית

עו"ד סרן אריאל הראל
עוזר בכיר לסנגורית הצבאית הראשית

עו"ד אל"ם (במיל') אבי חלבי
הסנגורית הצבאית הראשית

בא-כוח העותרת

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ, רס"ן אלמוג מגל, ת"ז 314722349, לאחר שהוזהרתי כי עליי להצהיר אמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזה כדלקמן:

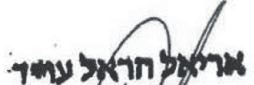
1. אני משרת כקצין מטה בלשכת הסנגורית הצבאית הראשית.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בעתירה מטעם הסנגוריה הצבאית בקשר להליכי ביקורת המדינה ב"נושאי הליבה" הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר 2023 ולמלחמת "חרבות ברזל".
3. הריני מצהיר כי העובדות המפורטות בעתירה הן נכונות למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. הריני מצהיר כי כל הטענות המשפטיות בעתירה הן נכונות למיטב ידיעתי ואמונתי ובהתאם לייעוץ משפטי שניתן לי.
5. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.


רס"ן אלמוג מגל

אישור חתימה

הריני מאשר, כי ביום 3 ביוני 2025, בשעה 13:30, הופיע לפניי, עו"ד אריאל הראל מטעם הסנגוריה הצבאית, במשרדי הסנגוריה הצבאית הראשית במחנה הקריה, רס"ן אלמוג מגל הנושא תעודת זהות מספר 314722349, שזוהה על ידי ומוכר לי אישית.

לאחר שהוזהרתי את המצהיר, כי עליו להצהיר את האמת, וכי הוא צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר הנ"ל את נכונות הצהרתו וחתם עליה בפניי.


אריאל הראל עו"ד
מ"ר 93354
אריאל הראל, עו"ד