

בעניין שבין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד תומר נאור ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או
רותם בבלי-דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או סתיו
לבנה-להב ו/או טלילה דביר ו/או עדן בויס ו/או יעל בלוך
ו/או איל קלסקין ו/או לירז גנון ו/או ענת ברמן ו/או איל גלזר
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043

טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076 ;

דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. מבקר המדינה

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

2. היועצת המשפטית לממשלה

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

3. הסנגוריה הצבאית הראשית

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

4. רא"ל (במיל') הרצי הלוי

ע"י ב"כ עוה"ד סא"ל במילואים איל רוזובסקי מטעם
הסנגוריה הצבאית
מחנה "רביין" (הקריה), תל - אביב-יפו, 6107002
טל': 03-5691729 ; פקס: 03-5692193
דוא"ל: Satzar@idf.il

המשיבים

עתירה דחופה למתן צו על תנאי, צו

ביניים ובקשה לקיום דיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו על תנאי וצו הצהרתי כנגד המשיב 1,
בקשה למתן צו ביניים וכן בקשה לקיום דיון דחוף, כדלקמן.
כל ההדגשות במסמך זה נוספו על-ידי הח"מ, אלא אם כן נכתב אחרת.

צווים על תנאי

1. צו על תנאי כנגד המשיב 1, הוא מבקר המדינה, המורה לו לבוא ולנמק מדוע לא יגנוז את טיטות הביקורת אשר הופצו למבוקרים מהדרג הצבאי, בעבר ובהווה, במהלך חודש יולי 2025, ויפעל לעריכת הליך הביקורת מחדש, וזאת לנוכח הטעמים הבאים:

1.1. לנוכח אי-התקינות היורדת לשורשו של הליך איסוף המידע והחומרים שהתרחש, במסגרתו לא נעשתה כל פנייה למבוקרים מרכזיים בעלי השפעה על האירועים המבוקרים לצורך תשאול וקבלת כל הסבר נוסף לטובת גיבוש ממצאי הביקורת וקביעות ומסקנות אשר נגזרו מכך, באופן שלם, מדויק, הוגן ואמין;

1.2. לנוכח אי מתן זכות טיעון אפקטיבית למבוקרים מרכזיים לגביהם ישנן הערות אישיות והטלת אחריות במסגרת טיטות דוחות הביקורת;

1.3. לנוכח החריגה מהמתווה המוסכם שקיבל תוקף של פסק דין בבג"ץ 1015/24 **התנועה למען איכות השלטון ו-89 אח' נ' מבקר המדינה** (נבו, 27.4.2025), בו נכלל המתווה הקודם שקיבל תוקף של החלטה בבג"ץ 1015/24 **התנועה למען איכות השלטון ו-89 אח' נ' מבקר המדינה** (נבו, 21.11.2024) בכל הנוגע לקיום פגישות עם מבוקרים במסגרת הליך איסוף המידע והחומרים;

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

צו ביניים

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

2.1. מטרתו של צו ביניים זה היא לעצור לעת הזו – ועד אשר תתברר ותוכרע העתירה – מצב עניינים פסול בו הליך הביקורת על מחדל השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל כולל פגמים היורדים לשורשו של ההליך ובכלל זאת היעדר תשתית עובדתית מספיקה, אי-מתן זכות טיעון הגורמים נזק בלתי הפיך מבחינת אמיונות, הגיונות ומהימנות הביקורת, ותוך שהוא מביא לשיבוש ראיות ולפגיעה קשה עד בלתי הפיכה בכל וועדת חקירה ממלכתית שתקום בעתיד.

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

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

"בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים עליו לבחון שני עניינים עיקריים. האחד, "מאזן הנוחות", שבו בוחן בית המשפט את הנזק שייגרם למבקש במידה שלא יינתן צו ביניים אל מול הנזק שייגרם למשיב במידה

ווינתן צו כמבוקש ; והאחר, סיכויי העתירה להתקבל. במסגרת שיקולי מאזן הנוחות יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו. אבן הבוחן העיקרית היא מאזן הנוחות... (שם, בעמ' 4).

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

2.5. העותרת תטען כי סיכויי העתירה גבוהים נוכח הפגיעה האנושה בהוגנות הליך הביקורת, מהימנות הביקורת ואמינותה המובילה לפגיעה קשה באמון הציבור, ובפעולתה של ועדת חקירה עתידית לכשתקום. בנוסף, בבחינת מאזן הנוחות יש לתת משקל גדול יותר לנזקים שנגרמים לחקר האמת בעקבות בירור האירועים במסגרת ביקורת מבקר המדינה, בזכויות מבוקרים ונחקרים עתידיים, והנזק המשמעותי שעלול להיות בלתי הפיך לפעולת ועדת חקירה עצמאית ובלתי תלויה, מאשר לנזק שיגרם מגניזת טיוטות הביקורת שהופצו והתחלת ההליך בעניין מההתחלה וכן מתיקון הליך הביקורת בכל הקשור לנושאי הליבה.

3. כן תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על קיומו של **דין דחוף בעתירה**, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיסה, עקב התמשכות הליך הבדיקה של המבקר באופן בלתי תקין ואשר מבסס נזק בלתי הפיך לעבודתה של ועדת חקירה ממלכתית כשתקום ולחקר האמת.

א. הצדדים לעתירה

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

המשיבים

2. **המשיב 1, הוא מבקר המדינה**, רו"ח מתניהו אנלגמן (להלן: "**מבקר המדינה**" או "**המבקר**"). מבקר המדינה עומד בראש משרד מבקר המדינה, ומכוח סמכותו לפי סעיפים 1-2 לחוק **יסוד: מבקר המדינה** ולסעיפים 9(1) ו-10 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (להלן: "**החוק**" או "**חוק מבקר המדינה**"). על מבקר המדינה מוטלת הסמכות להפעיל ביקורת על הגופים המבוקרים שנקבעו בחוק, ביניהם צבא ההגנה לישראל וכוחות הביטחון.
3. **המשיב 2 היא היועצת המשפטית לממשלה**, עו"ד גלי בהרב מיארה (להלן: "**היועמ"שית**"), אשר עומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת והשירות המשפטי הציבורי. בתפקידה אלו, מייצגת היועצת המשפטית לממשלה את האינטרס הציבורי.
4. **המשיב 3 היא הסנגוריה הצבאית הראשית**, הגוף המקצועי בצה"ל המופקד, בין היתר, על הגנה על זכויותיהם המשפטיות של משרתי צה"ל ועל קידומן. מתוקף תפקידה, המשיב 3 מופקדת על ייעוץ וייצוג של משרתי צה"ל גם בהליכי חקירה וביקורת הקשורים לאירועי

השבעה באוקטובר ולמלחמת "חרבות ברזל". ביום 4.6.2025 הגישה המשיבה 3 עתירה שעניינה הביקורת בנושאי ליבה ובנושא "הלוחמה הכלכלית בטרור" (בג"ץ 8136-06-25 **הסנגוריה הצבאית הראשית נ' מבקר המדינה**), הליך תלוי ועומד בבית המשפט הנכבד.

5. **המשיב 4 הוא הרמטכ"ל לשעבר הרצי הלוי** (להלן: "**רא"ל (במיל')** **הלוי**"), אשר פיקד על צבא ההגנה לישראל בעת השבעה לאוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל עד פרישתו ביום 6.3.2025. במהלך החודשים יולי-אוגוסט 2025 התנהלה תחלופת מכתבים בינו לבין מבקר המדינה, שבמוקדה בקשתו של רא"ל (במיל') הלוי כי ארבע טיוטות של דוחות ביקורת המדינה אשר בחלקן ישנן גם הערות אישיות כלפיו, ייגנזו. זאת, בטענה כי הליך גיבוש הטיטות האמורות פגע קשות בבירור האמת ובזכויות מבוקרים, ביניהם הוא, שכן נערך ללא כל פניה למבוקרים מרכזיים לצורך קבלת מידע או תשאול או קבלת התייחסות מוקדמת.

ב. מבוא

6. מזה למעלה מ-700 ימים, מדינת ישראל נמצאת במלחמה קשה ועקובה מדם – מלחמת "חרבות ברזל" (להלן: "**המלחמה**"). המלחמה, אשר החלה כמתקפת פתע של ארגון הטרור חמאס על יישובי עוטף עזה ביום שבת ה-7.10.2023, גרמה עד כה לאבדות קשות בקרב כוחות הביטחון ואזרחי המדינה, זרעה הרס עצום ביישובי עוטף עזה והובילה לפינוי של מאות אלפי אזרחים שוכני קו העימות מבתיהם. המערכה כללה גם גיוס מילואים נרחב של למעלה מ-350,000 חיילי וחיילות מילואים, לכל המערכים בצה"ל ובמערכת הביטחון.

7. כחודשיים בלבד לאחר תחילת המלחמה, ובניגוד לעמדה הקודמת שהציג המבקר לעניין מועד תחילת הביקורת – **החל המבקר בהליך ביקורת נרחב על אירועי השבעה באוקטובר, בעוד ישראל מנהלת לחימה עצימה**. על רקע זה, העותרת הגישה עתירה לבית המשפט הנכבד, שצורפה ביום 14.2.2024 לעתירה של תנועת אומ"ץ - בג"ץ 1015/24 **התנועה למען איכות השלטון ו-89 אחרים נ' מבקר המדינה** (נבו, 27.4.2025). הגשת העתירה אפשרה למבקר המדינה ולמערכת הביטחון לנהל משא ומתן על עיתוי הביקורת, נושאי הביקורת ואופן התנהלותה. בסופו של דבר ההסכמות ביניהם בנושאים אלה עוגנו בבג"ץ 1015/24, וקיבלו תוקף של פסק דין.

8. בחודש יולי האחרון הפיץ מבקר המדינה ארבע טיוטות, **חלקן בנושאי ליבה של מחדל השבעה באוקטובר והמלחמה**, בהן נכללו גם הערות אישיות כלפי בכירים בעבר ובהווה בצה"ל.

9. ואולם, כל אשר יגורנו בעתירה בבג"ץ 1015/24 לעניין התנהלות ועריכת הביקורת על-ידי המבקר בא לנו - טיוטות אלה, לכל הפחות, גובשו מבלי שנעשה כל תשאול או פניה למבוקרים מרכזיים. שיטת פעולה זו פוגעת מהותית ותקדימית באמינות, מהימנות ובכשירות הביקורת והיכולת להגיע לחקר האמת. מדובר בנזק בלתי הפיך.

10. מתוך זאת תטען העותרת כי **בגיבוש ארבע הטיטות מוסד מבקר המדינה הפר את חובת ההגינות המוגברת החלה עליו בנסיבות העניין – הקיצוניות לאין שיעור**. כך מבחינת החובה לגיבוש תשתית עובדתית מלאה, וכך לעניין מתן זכות טיעון. **מדובר בפגמים היורדים לשורש הליך הביקורת, אותם לעמדת העותרת לא ניתן לתקן**. על כן, מבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יורה על גניזת ארבע הטיטות והתחלת הליך הביקורת מחדש ובאופן תקין.

11. כן תצביע העותרת על קשיים העולים מביצוע ביקורת המדינה על "נושאי הליבה" של המחדל ומלחמת חרבות ברזל בעת הזו, לרבות חריגה של המבקר מההסכמות אליהן הגיעו הצדדים וקיבלו תוקף של פסק דין בבג"ץ 1015/24.
12. מעבר לכך תטען העותרת כי הליך ביקורת המדינה בשעה זאת, גורם **נזק בלתי הפיך** לוועדת חקירה ממלכתית כשתקום. זאת, כפי שגם הבהירה באופן ברור היועצת המשפטית לממשלה בחודש אוגוסט האחרון. כמו כן, כפי שטענה העותרת בבג"ץ 1015/24, האירועים החריגים אשר התרחשו בטבח של אותה שבת ארורה מחייבים הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית.
13. אשר על כן תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד ליתן את הצווים המופיעים ברישא לעתירה ולעשותם למוחלטים. כן תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד להורות על צו הביניים, וכן לקבוע את העתירה לדיון דחוף.

ג. רקע עובדתי

ג.1. הליך הביקורת ומוסד מבקר המדינה

14. מבקר המדינה הוא המוסד המרכזי לביקורת על התנהלות המדינה. אין עוררין כי ביקורת המדינה היא אחד מן המוסדות הבסיסיים והחיוניים ביותר בחברה דמוקרטית. במילותיה של הנשיאה (בדימוס) ביניש: "**הערובה לקיומו של משטר דמוקרטי תקין מצויה בחשיפתו לביקורת**" (בג"ץ 5743/99 **דואק נ' ראש עיריית קרית ביאליק**, פ"ד נד(3) 410, 415 (2000)).
15. הכנסת בכובעה המכונן ראתה לנכון אף לעגן את מעמדו בחוק יסוד, אשר בסעיפו הראשון נקבע: "**ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה**" (סעיף 1 לחוק יסוד: מבקר המדינה) (להלן: "**חוק היסוד**"). תפקידם העיקרי של מבקר המדינה ועובדי משרדו, הוא ביצוע פעולת הביקורת, בהתאם להוראות חוק היסוד וחוק מבקר המדינה, התש"ח – 1958 [נוסח משולב] (להלן: "**חוק מבקר המדינה**"). כאמור בסעיף 2(א) לחוק היסוד, למבקר נתונה הסמכות לקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, משרדי הממשלה, כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, מערכת הביטחון, הרשויות המקומיות, ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה.
16. במסגרת עבודת הביקורת, ובהתאם לסעיף 2(ב) לחוק היסוד, המבקר נדרש לבחון את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך. ודוק, התכלית החקיקתית של המונח "כל עניין אחר", משקפת את העמדה לפיה למבקר מרחב שיקול דעת רחב מאוד, אך לא בלתי מוגבל. שיקול דעתו של המבקר נתחם בגדרי תקני הביקורת שנהוגים ומקובלים בעולם הביקורת, והוא יכול לעשות בהם שימוש אף אם הם אינם נמנים במפורש עם תקני הביקורת המפורטים בחקיקה (אליעזר גולדברג "סוגיות בביקורת המדינה ממבט אישי" **היבטים בביקורת רשויות המדינה**, עמ' 53 (2023) (להלן: "**סוגיות בביקורת המדינה**").
17. הליך הביקורת מטעם מבקר המדינה מתבצע בשיטה האינקוויזיטורית, המאפשרת למבקר ליזום בירור עובדתי מול הגוף המבוקר. **הליך הבדיקה במסגרת הביקורת – בניגוד חקירה – מתבסס בעיקרו על מסמכים וחומרים כתובים**. בהתאם לכך, סעיף 3 לחוק היסוד מחייב כל גוף מבוקר להמציא למבקר "ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת" (יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ד

- סדרי הביקורת המשפטית, עמוד 2371 (2017)).

18. לנוכח זאת, במהלך איסוף המידע וגיבוש המסקנות לטייטה מבקרי המדינה נהגו כשיטת פעולה, **להיפגש עם מבוקרים מרכזיים** שמשפיעים על מהות האירועים המבוקרים ולשמוע הסברים ומידע נוסף, ובפרט כשהדבר נגע למושאי הביקורת שנשאו באחריות, וזאת על מנת שטייטת הדו"ח שתצא תשקף את מלוא התמונה העובדתית ותהיה שלמה. זאת, כפי שמצהיר האלוף יעקב (מנדי) אור, אשר כיהן גם כמשנה מנכ"ל מבקר המדינה וכממונה על ביקורת מערכת הביטחון וכל ארגוני הביטחון, ותצהירו מצורף לעתירה ומסומן כ"תצהיר א".

19. היבט יסודי זה של היקף סמכויות המבקר ושל ביצוע תפקידיו, משקף גם את **מטרת הבדיקה** – לוודא את תקינות פעילות השירות הציבורי באופן שוטף. בתוך כך, ככלל מדובר בביקורת על תהליכי קבלת החלטות. ובמילותיו של כבוד השופט (כתוארו אז) פוגלמן: "תפקידו המרכזי של המבקר הוא לפקח על **אופן** פעולת המינהל הציבורי" (בג"ץ 9223/10 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, פס' 20 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) פוגלמן (נבו 19.11.2012) (להלן: "בג"ץ אסון הכרמל").

20. בהמשך לכך, על אף שהוענקו למבקר המדינה חלק מסמכויות ועדת חקירה ממלכתית, בשינויים המחויבים (סעיף 26 לחוק מבקר המדינה), אפשרויותיו להגיע לחקר האמת במסגרת הביקורת הן מוגבלות בהשוואה למנגנון חקירה כאמור. כך, הליך הבדיקה מוגבל באפשרות לחקור עדים ולקבוע ממצאים בעניין מהימנות עדותם. כמו כן למבקר המדינה אין סמכות חיפוש.

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

22. ודוק, מושכלות יסוד הן כי **המסד הציבורי למוסד מבקר המדינה הוא האמון שרוכש לו הציבור, לרבות הגופים המבוקרים**. בלעדי מסד זה נסדקת ההתייחסות הראויה לדוחותיו של המבקר ולהחלטותיו מצד הציבור וממילא מצד הגופים המבוקרים. **עיקר משמעותו של אמון זה הוא ההכרה ברמתו המקצועית והמוסרית של המבקר**, וכי כל מעייניו להגן על צביונה של המדינה כמדינה דמוקרטית מתוקנת ללא מורא וללא משוא פנים (אליעזר גולדברג, **סוגיות בביקורת המדינה**, עמ' 40).

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

ג.2. ההליך בבג"ץ 1015/24 התנועה למען איכות השלטון ו-89 אח' נ' מבקר

המדינה

24. כידוע היטב, בבוקר של יום שבת ה-7.10.2023, החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה על מדינת ישראל, ונפתחה מלחמת חרבות ברזל. בחודשיים הראשונים לאחר פרוץ המלחמה, פרסם מבקר המדינה מספר הודעות לציבור, לפיהן משרד מבקר המדינה מתכנן לערוך ביקורת מקיפה ומשמעותית – **לאחר סיום המלחמה**.

העתק הודעות מבקר המדינה מיום 15.10.2023, 13.11.2025 מצורף ומסומן כקובץ אחד כנספח 1/ע.

25. בעמדה זו דבק מבקר המדינה בעקביות הנדרשת עם נוהגי העבר, בהם במקרים החריגים בהם נערכו דוחות ביקורת אגב מלחמות (מלחמת המפרץ, מלחמת לבנון השנייה ומבצע "צוק איתן"), אך באף אחד מהמקרים לא התקיימה ביקורת בזמן אמת, ותמיד הוגבלו הנושאים להיערכות העורף.

26. ואולם, בסוף חודש דצמבר 2023, באופן תקדימי ובניגוד להודעתו המקורית בעניין, מבקר המדינה פרסם הודעה לציבור לפיה הנחה את צוותי העבודה במשרדו לפתוח בהליכי הביקורת בנוגע לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה.

העתק הודעות מבקר המדינה מהימים 20.12.2023 ו-27.12.2023, מצורף ומסומן כנספח 2/ע.

27. על רקע זה, העותרת הגישה עתירה לבית המשפט הנכבד, שצורפה ביום 14.2.2024 לעתירה של תנועת אומ"ץ - בג"ץ 1015/24 התנועה למען איכות השלטון ו-89 אחרים נ' מבקר המדינה (נבו, 27.4.2025). עניינה של העתירה היה בהחלטתו האמורה של מבקר המדינה, והיא התמקדה בקשיים הכבדים בפתיחת ביקורת מדינה בעת ההיא, לנוכח עמדת גופי הביטחון לפיה עריכת הביקורת בעיצומה של מלחמה עצימה פוגעת בהם וביכולתם לבצע את משימותיהם, ולנוכח הפגיעה הצפויה בוועדת חקירה ממלכתית שתוקם בעניין.

28. ביום 16.6.2024, הורתה כב' השופטת כנפי-שטייניץ על מתן צו ביניים, וכאמור שם: "אני מורה על שהיית הליכי הביקורת בכל המתייחס לצה"ל ולשב"כ".

29. בחסות בית המשפט הנכבד, ובמהלכם של ארבעה דיונים שהתקיימו בעתירה, נערכה הידברות ארוכה בין המשיבים שם (מערכת הביטחון ומבקר המדינה), עד שלבסוף בחודש נובמבר 2024 נתגבשה ביניהם הסכמה על מתווה ביקורת חלקי (להלן: "מתווה נובמבר").

העתק הודעה מעדכנת ובקשה משותפת מטעם המשיבים לצמצום צו הביניים מיום 21.11.2024 מסומן ומצורף כנספח 3/ע.

30. מתווה נובמבר עסק ברשימת נושאי הביקורת שפורטו במכתב מבקר המדינה לרא"ל הרצי הלוי מיום 1.5.2024 ונחלקו לשלושה שלבים. המתווה הגדיר נהלי עבודה לביצוע ביקורות הנכללות בשלבים א' ו-ב', ומנגד, נושאי הליבה (שלב ג') הוחרגו ממנו, והוסכם כי המשא ומתן בעניינם יימשך במועד מאוחר יותר.

העתק מכתבו של מבקר המדינה מיום 1.5.2024 מסומן ומצורף כנספח 4/ע.

31. בהחלטת בית המשפט הנכבד ביום 21.11.2024, ולאחר שכל הצדדים לעתירה נתנו את הסכמתם למתווה שהושג בין המשיבים, נתן בית המשפט הנכבד תוקף להסכמה. על כן נקבע,

בין היתר, כי צו הביניים יצומצם בהתאם.

32. לבסוף, ביום 27.3.2025 הוגשה הודעה משותפת מטעם המבקר ומשיבי המדינה, בה הודיעו כי מתווה נובמבר מתנהל כראוי, תוך שיתוף פעולה מלא; וכי גובש מתווה עדכני באשר ליתר שלבי הביקורת; הן בצה"ל והן בשב"כ (להלן: "**מתווה מרץ**"). בהודעה זו ביקשו המבקר ומשיבי המדינה להעניק תוקף של החלטה להסכמות שגובשו במתווה מרץ, לבטל את צו הביניים, וכן למחיקת ההליך.

העתק הודעה מטעם המשיבים ובקשה מטעם המשיבים לביטול צו הביניים ולמחיקת ההליך מיום 27.3.2025 מסומן ומצורף כנספח ע/5.

33. כאמור, מתווה מרץ גובש כהמשך למתווה נובמבר, והוא נועד לאזן בין הצורך בקיום ביקורת חיצונית לבין אילוצי המלחמה והקשיים המבצעיים הנלווים לה. זאת ועוד מתווה מרץ קבע את סדר ביצוע שלב השטח בשישה נושאים שצוינו שם "ביקורת הליבה", והם, לפי סדר הבדיקה: מסיבת הנובה היבטי אבטחה; הגנה על הערים; מרכיבי הביטחון וכיתות הכוננות; הגנת הגבול רצועת עזה; תהליכי עבודה בקהילת המודיעין; ומהלך האירועים ב-7.10.2023.

34. ביום 27.4.2025, בחלוף כמעט שנה וחצי מאז הוגשה העתירה, ניתן פסק דינו של בית המשפט הנכבד, אשר נתן תוקף של פסק דין למתווה מרץ והורה על מחיקת העתירה.

ג. התפתחויות עובדתיות מאז פסק הדין בבג"ץ 1015/24

ג.3.א. טיוטות הביקורת שהופצו במהלך חודש יולי 2025

35. ביום 29.7.2025 פנה הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (במיל) הרצי הלוי, אל מבקר המדינה במכתב מקיף, במסגרתו שטח את עמדותיו והסתייגויותיו בנוגע לאופן ניהול הליכי הביקורת על אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל.

העתק מכתבו של רא"ל (במיל) הרצי הלוי מיום 29.7.2025 מסומן ומצורף כנספח ע/6.

36. בין היתר ציין רא"ל (במיל) הלוי, כי בתקופה שקדמה לפנייתו הופצו לפחות ארבע טיוטות של דו"חות ביקורת – בכל אחת מהן נכללו הערות אישיות כלפיו, תוך ציון שמו, מבלי שצוות הביקורת פנה אליו בעניין כלל, הציג בפניו שאלות, ביקש התייחסות או קיבל ממנו מידע הנוגע לסוגיות שנבחנו במסגרת הביקורת. רא"ל במיל הלוי ציין כי ככל הידוע לו, גישה זו ננקטה גם ביחס למבוקרים נוספים; וכן כי טיוטות הדוחות כללו הערות אישיות גם כלפי מספר מפקודיו (ס' 5 ו-11 בנספח ע/6).

37. ארבעת טיוטות הדוחות אשר ציין רא"ל (במיל) הלוי הם כאמור במכתבו בנושאי **ההסברה הממשלתית הבין לאומית**; **פינוי חללים אזרחיים**; **המסיבה בחניון רעים ("נובה") – הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה**; ו-**ההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום על רקע אירועי 7.10.23** (ס' 10 בנספח ע/6).

38. לשם בהירות הדברים, העותרת תציין כי לפי המתווה המוסכם ממרץ 2025, שקיבל תוקף של פסק דין כאמור, מדובר בפריט 9 משלב א', פריט 1 משלב א', פריט 26 משלב הליבה ופריט 27 משלב הליבה, בהתאמה.

39. עוד בהקשר זה ציין רא"ל (במיל) הלוי במכתבו כי:

"בשתיים מתוך הטיוטות שהועברו לעיוני – טיוטת דו"ח הביקורת בנושא המסיבה בחניון רעים ("נובה") – הליכי האישור וההיערכות לאבטחה, וטיוטת דו"ח הביקורת בנושא ההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום על רקע אירועי 7.10.23" [ההדגשות במקור, הח"מ] – תיאור הממצאים וההערות האישיות חורג באופן מובהק מתחום הביקורת שהוגדר. הטיוטות כוללות התייחסות ישירה לנושאים ולסוגיות שאמורים להיבדק בביקורת הליבה שטרם החלו, בהתאם לסדר שסוכם" (ס' 14 בנספח ע/6).

40. כן ציין שם רא"ל (במיל') הלוי כי "בטיוטה שהופצה ישנה ביקורת על תחקירי צה"ל, שבוצעו תחת פיקודי, אלה נועדו לדבריו ללמידה של צה"ל, לדידו הם יכולים לשמש חומרים לתשתית לעבודת הביקורת, אך אינם מושא ביקורת בפני עצמו".

41. לבסוף, רא"ל (במיל') הלוי דרש כי מבקר המדינה יגנוז את טיוטות הדוחות הנ"ל, וכן הציע לערוך מפגש מקדים לצורך גיבוש הבנות ומתן התייחסותו לסוגיות שונות.

42. במכתב התשובה שמסר מבקר המדינה ביום 5.8.2025, הציג המבקר עמדות שונות ואף סותרות מאלה של רא"ל (במיל') הלוי. בין היתר טען מבקר המדינה כי ביום 8.4.2025 נשלחה למינהלת יסודות בצה"ל רשימת שאלות הכנה לקראת פגישה עם גורמים בצה"ל ובכללם שאלות שכוונו לרמטכ"ל לשעבר אך עד למועד כתיבת המכתב לא נקבעה פגישה עמו (ס' 1).

העתק מכתב מבקר המדינה מיום 5.8.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/7.

43. במכתבו מבקר המדינה התייחס לקשיים שעלו בעבודתו למול גורמים בצה"ל וטען "שעל אף החשיבות בכך שהליכי ביקורת יתבצעו באופן יעיל, הרי שדווקא במקרה זה ביקורת המדינה עסקה בארבע הביקורות, שטיוטות בעניינין הועברו לעיון, במהלך פרק זמן ממושך ואף חריג במשכו **שהחל כבר בינואר 2024**" (ס' 2).

44. העותרת תציין שעל פני הדברים, הצגה זו של הדברים מעלה תהיות, לנוכח צו הביניים שניתן בבג"ץ 1015/24 ביום 16.6.2024 **שהקפיא** את עבודת הביקורת בנוגע לשלבים א' ו-ב' עד ליום 21.11.2024 ואת עבודת הביקורת על נושאי הליבה עד ליום 27.4.2025, כאמור לעיל.

45. עוד עולה ממכתבו האמור של מבקר המדינה כי בהקשר לטענות בדבר גיבוש הערות ומסקנות אישיות ללא פגישה מקדימה, מבקר המדינה לא שלל את הטענות, אדרבה, לשיטתו: "ביקורת המדינה מתבצעת בשיטה האינוקוויזיטורית המאפשרת למבקר לערוך בירור עובדתי **כפי שהוא מוצא לנכון**" (ס' 3). בהמשך לכך, ציין המבקר כי "המידע שהיה בידי צוותי הביקורת בנושאים אלו היה מידע עובדתי שנבדק ותוקף באופן הדרוש והינו מספק לצורך גיבוש הערה בשלב טיוטת הדוח המועברת לעיון ולהתייחסות. למען הסר הספק יצוין כי התקיימו פגישות רבות עם בעלי תפקידים בכירים לרבות מפקד פיקוד הדרום, מפקד אוגדת עזה ומפקד החטיבה הצפונית באוגדת עזה" (שם).

46. עוד נמסר כי "למעלה מן הצורך במתווים המוסכמים שהושגו עם צה"ל שאף קיבלו תוקף של בג"ץ, ניתן ביטוי מפורש לאפשרות להעביר להתייחסות צה"ל חלקים רלוונטיים מהטיוטות של דוחות הביקורת, שגובשו על בסיס מידע שנאסף בגופים מבוקרים אחרים, תוך דרישה, על-פי הצורך להשלים מסמכים, כל זאת גם ללא קיומן של פגישות או שיח כלשהו עם בעלי תפקידים בצה"ל, תוך מתן אפשרות לבעלי תפקידים המבקשים זאת לבוא

בדברים עם צוותי הביקורת בהמשך" (ס' 4).

47. **כלומר מבקר המדינה אישר כי טרם הפצת טיוטות הדוחות האמורים, שכאמור כללו הערות אישיות ביחס לרמטכ"ל לשעבר ובכירים נוספים, לא נערכה פגישה או ראיון עימם; ולצד זאת הובהר כי כן התקיימו פגישות עם בעלי תפקידים בכירים אחרים במערכת הצבאית.**

48. בנוסף, בנוגע לטענות בדבר הפצת טיוטות דוח המסיבה בחניון רעים הכוללת הערה אישית אל הרמטכ"ל לשעבר, נמסר כי חלקים אלה בטיטה הועברו רק לעיונו וזאת בבחינת למעלה מן הדרוש שכן לא מדובר בהערה "ביקורת אישית חמורה" שדורשת פנייה מדורגת.

49. זאת ועוד, לגבי טענותיו של רא"ל (במיל') הלוי כי דוחות הביקורת בנושא המסיבה בחניון רעים וההיערכות ההגנתית על ערי הדרום חורגים מתחום הביקורת שהוגדר, ענה המבקר כי (ס' 6): "אין כל בסיס לטענה... דוח ההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום בוחן היבטים של אבטחת המרחב האזרחי בדגש על פעילות גורמי משטרת ישראל וממשקיה מול הצבא. ניתוח פעולתה של משטרת ישראל במרחב האזרחי מחייב ליבון של סוגיות אשר נוגעות גם לצה"ל ובכך מתמקדת הביקורת. דוח המסיבה בחניון רעים עוסק באירוע מסוים, מוגדר ומתוחם, אשר קיבל ביטוי גם בתחקיר הצה"ל אשר אף הוצג לצוותי הביקורת על ידי נציגי צה"ל. משעה שצה"ל גיבש מסמך תחקיר שעוסק באותו אירוע, הרי שלא ניתן שלא להתייחס גם אליו במסגרת הליך הביקורת".

50. לבסוף, המבקר נענה להצעתו של הרמטכ"ל לשעבר לקיים פגישה ומסר כי צוותו יהיה נכון לקיימה במהלך חודש אוגוסט 2025. כן דחה המבקר את הבקשה לגנוז את טיוטות הדוחות.

51. ביום 12.8.2025 פנה הרמטכ"ל לשעבר, אל מבקר המדינה במכתב תגובה למכתב המבקר מיום 5.5.2025.

העתק מכתבו של רא"ל (במיל') הרצי הלוי מיום 12.8.2025 מסומן ומצורף כנספח ע/8.

52. רא"ל (במיל') הלוי שב ועמד על כך שבאף אחת מארבע הביקורות שלגביהן הופצו טיוטות דו"חות עם הערות אישיות כלפיו, ושאליהן התייחס במכתבו מיום 29.7.2025, לא הייתה כל פנייה אליו ממשדד מבקר המדינה. זאת, כזכור בשונה מהמידע שנמסר במכתבו של מבקר המדינה שם נטען כי נמסרה למנהלת יסודות פניה באפריל 2025. כן צוין כי טענות המבקר ל"עיכוב" בביקורות צה"ל, כולל הטענות שהופנו אליו אישית בעת שכיהן בתפקידו, נעשה בתיאום עם משרד מבקר המדינה, ובהתאם לצווי הביניים שניתנו בבג"ץ 1015/24.

53. עוד טען הרמטכ"ל לשעבר לפערים עובדתיים שמצויים לשיטתו בטיטות הדוחות שהופצו:

"בטיטות הדו"חות שנכתבו והועברו לעיוני ישנם פערים עובדתיים משמעותיים ביותר. הטעויות וההטיות בטיטות הן בלב העניין, וניתן היה להימנע מהן בקלות אם הייתם טורחים לפנות אליי ואל גורמים רלוונטיים נוספים ולקבל התייחסותנו בטרם גיבשתם את עמדתכם."

54. ביום 14.8.2025 שלח מבקר המדינה מכתב תשובה לרמטכ"ל לשעבר. במכתבו שב והדגיש את הקשיים שלשיטתו הוערמו מצד צה"ל כשרא"ל (במיל') הלוי עמד בראש המערכת.

העתק מכתבו של מבקר המדינה מיום 14.8.2025 מסומן ומצורף כנספח ע/9.

55. במכתב צוין כי בניגוד לנטען שמכתביו של רא"ל (במיל) הלוי ביום 8.4.2025 הועברו למנהל יסודות רשימת שאלות עבור הרמטכ"ל לשעבר כהכנה לקראת פגישה וכי ביום 15.7.2025 נשלח מכתב נוסף ובו שאלות על ליבת הכשל המופנות אליו כרמטכ"ל, אך עד מועד כתיבת המכתב לא נקבעה פגישה כזו.

56. ביום 20.8.2025 השיב הרמטכ"ל לשעבר במכתב למבקר המדינה. במכתב נמסר כי אכן נקבעה פגישה ליום 26.8.2025, כשלשיטתו הפגישה נקבעה על רקע הביטוי שחילופי המכתבים בין השניים קיבלו בכלי התקשורת.

57. במכתבו ציין כי הפנייה מיום 15.7.2025 "לא הייתה ולא נבראה", וכי בעקבות הערות שהעביר צה"ל למשרד המבקר הוציא המבקר נוסח מתוקן למכתבו מיום 14.8.2025, שממנו נמחקה ההתייחסות לפנייה (שלא הייתה) מיום 15.7.2025, ותחתיה הוזכר מכתבו של מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון מיום 12.8.2025. עוד הוסיף כי שאלות רבות הועברו אליו במכתב זה מיום 12.8.2025, והוא נערך להשיב עליהן לאחר קביעת מתכונת השתתפותו ולוח זמנים מתאים.

העתק מכתבו של רא"ל (במיל) הרצי הלוי מיום 20.8.2025 מסומן ומצורף כנספח ע/10.

ג.3.ב. הליכי הביקורת בנושאי הליבה - הודעת מבקר המדינה מיום 18.8.2025

58. ביום 18.8.2025 משרד מבקר המדינה פרסם הודעה לתקשורת לפיה המשרד פנה לבכירים צבאיים ומדיניים בעבר ובהווה לקבוע פגישות במסגרת הביקורות על הנושאים שבליבת כשלי 7.10 בסוגיות מדיניות וביטחוניות. הנושאים אשר נבדקים עם גורמים אלו כוללים בין היתר את התנהלות הקבינט המדיני-ביטחוני, הלוחמה הכלכלית בטרור, הגנת הגבול ברצועת עזה, מהלך האירועים של 7.10, תהליכי עבודת המודיעין וסוגיות נוספות העומדת בליבת כשלי 7.10. עם חלק מהאישים נקבעו פגישות ועם אחרים יתואמו פגישות בימים הקרובים.

59. עוד צוין כי הפניות נעשו לאחר שצוותי הביקורת תחקרו גורמים רבים במערכת המדינית ובמערכת הביטחונית ועיינו באלפי מסמכים. אל הפניות צורפו שאלות כהכנה לפגישות, שעליהן מבקר המדינה מצפה לקבל תשובות מפורטות. נוכח הרגישות הביטחונית של הנושאים שבביקורת, השאלות הוגדרו ברמת סיווג "סודי ביותר".

העתק ההודעה לתקשורת מיום 18.8.2025 מסומן ומצורף כנספח ע/11.

ג.4. ברקע הדברים - הימנעות הממשלה מהקמת ועדת חקירה ממלכתית

60. עוד פחות מחודש יחלפו שנתיים מאז טבח ומחדל השבעה לאוקטובר והתחלתה של מלחמת חרבות ברזל. המחדל הגדול ביותר שאירע בתולדות המדינה – אשר הביא עד כה, לדאבון הלב, לרציחתם של כ-1961 ישראלים, לפציעתם של עוד 29,384 ישראלים ולחטיפתם של 251 אזרחים וחיילים, מהם עוד 46 מוחזקים בשבי ארגוני הטרור ברצועת עזה. מאז חודש יוני 2024 היועצת המשפטית לממשלה הבהירה לממשלת ישראל פעמים רבות כי ועדת חקירה ממלכתית היא הכלי המשפטי הייעודי והייחודי הקיים בדין ההולם את אופיים של האירועים הנחקרים, בין היתר, נוכח תלותם בדרג המדיני, אשר חלקו באירועים מתחייב להיבחן גם הוא. עוד הבהירה היועצת המשפטית לממשלה כי החשיבות המכרעת בהקמת ועדת חקירה ממלכתית נובעת גם מההליכים הפליליים המתנהלים בבית הדין הפלילי בהאג,

במסגרתם הוצאו צווי מעצר כלפי ראש הממשלה ושר הביטחון הקודם. ממשלת ישראל גם אינה חולקת שיש צורך לחקור במסגרת מנגנון חקירה את אירועי השבעה לאוקטובר. **ואולם, חרף כל אלה, ממשלת ישראל נמנעת במכוון מלקבל החלטה על הקמת ועדת חקירה באופן מידי, ובכך מונעת את ההליך החקירה האפקטיבי ביותר להפקת לקחים על מנת להבטיח שאירוע כאמור זה לא יישנה לעולם.** להלן העותרת תעמוד על השתלשלות העניינים בהקשר זה.

61. על רקע מחדלה של הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית, ביום 16.6.2024 העותרת בהליך שבכותרת, הגישה עתירה שעניינה חיוב הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית, לפי חוק ועדות חקירה, לחקר אירועי 7.10 ומלחמת "חרבות ברזל" - בג"ץ 4889/24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (להלן: "בג"ץ ועדת החקירה")**.

62. ביום 11.12.2024 נערך דיון בעתירה, ובהחלטה שניתנה באותו היום הורה הרכב השופטים למשיבים 3-1 בבג"ץ 4889/24 להגיש בתוך 60 יום הודעה מעדכנת על אודות קיום דיון במליאת הממשלה, בעניין נושא העתירה.

63. בהתאם להחלטת בית המשפט הממשלה קיימה דיון בעניין, ומטעמה נמסר הודעות עדכון ביום 10.2.2025 שלפיה "טרם בשלה העת" להקמת ועדת חקירה ממלכתית תוך היעדר החלטה אופרטיבית והעדר לוחות זמנים מחייבים.

העתק הודעות העדכון מטעם משיבים 3-1 בבג"ץ 4889/24 מיום 10.2.2025 מסומן ומצורף כנספח ע/12.

64. ביום 23.2.2025 הורה בית המשפט הנכבד למשיבים 3-1 בבג"ץ 4889/24 להגיש הודעת עדכון נוספת מטעמם עד ליום 11.5.2025.

65. ביום ישיבת הממשלה מה-5.5.2025, שלחה היועצת המשפטית לממשלה מכתב לחברי הממשלה בו עמדה בין היתר על כך כי האפקטיביות של פעולה עתידית של ועדת חקירה בחלוף הזמן, ובנושאים בהם כבר התקיימה ביקורת של מבקר המדינה, לאחר שיימסרו לו גרסותיהם של המעורבים המרכזיים, צפוי להיפגע, בדגש על פגיעה באפשרות להגיע לחקר האמת ופגיעה בזכויות הנחקרים.

העתק מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 5.5.2025 מסומן ומצורף כנספח ע/13.

66. בעקבות הדיון שהתקיים במליאת הממשלה ביום 5.5.2025, ביום 11.5.2025 משיבי הממשלה מסרו הודעת עדכון שניה בה חזרו על הטענה כי "טרם בשלה העת" להקמת ועדת חקירה ממלכתית וכן שהוחלט על קידום של "הצעת חוק חדשה", וזאת לשם הקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת לחקר אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומה שקדם להם.

העתק הודעות העדכון מטעם משיבים 3-1 בבג"ץ 4889/24 מיום 11.5.2025 מסומן ומצורף כנספח ע/14.

67. ביום 12.6.2025 הורה בית המשפט חרף התנגדות העותרים כי הממשלה תיתן הודעה מעדכנת נוספת ביום 10.8.2025.

68. לקראת דיון הממשלה בנושא שנערך ביום 10.8.2025, היועצת המשפטית לממשלה פנתה במכתב נוסף לחברי הממשלה, בו שבה ועמדה בין היתר על הקשיים החמורים שעולים

מבירור נושאי הליבה במסגרת הביקורת שמקיים מבקר המדינה

העתק מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 10.8.2025 מסומן ומצורף כנספח ע/15.

69. ואולם, גם בהודעת העדכון מיום 10.8.2025 נמסר כי החליטה הממשלה, בהמשך להחלטותיה הקודמות, ונוכח החלטת ועדת השרים לענייני בטחון לאומי מיום 7.8.2025 שאישרה את המשך התמרון הצבאי ברצועת עזה שגם בעת הזו "טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה- 7 באוקטובר 2023". כן חזרה הממשלה על כוונתה לגיבוש הצעת חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית מיוחדת.

העתק הודעת העדכון מטעם המשיבים 1-3 בבג"ץ 4889/24 מיום 10.8.2025 מסומן ומצורף כנספח ע/16.

70. בעקבות בקשה נוספת שהגישה העותרת, בהחלטתו האחרונה מיום 27.8.2025 בית המשפט הנכבד הורה ליומן לקבוע מועד לדיון בעתירה. הדיון האמור נקבע ליום 29.9.2025.

העתק הזימון לדיון בבג"ץ 4889/24 מסומן ומצורף כקובץ אחד כנספח ע/17.

5.ג. מיצוי הליכים מטעם העותרת

71. ביום 18.8.2025 פנתה העותרת למבקר המדינה, ליועץ המשפטי למבקר המדינה וליועצת המשפטית לממשלה, בעניין פרסומים על טיוטות סופיות של דוחות ביקורת של מבקר המדינה הכוללות מסקנות אישיות קשות כנגד בכירים בעבר ובהווה בצה"ל ובמערכת הביטחון; וכן בעניין הודעה לתקשורת מטעם מבקר המדינה מיום 18.8.2025 (נספח ע/11).

72. במכתבה, עמדה העותרת על הקשיים שעולים מכך שלכאורה במסגרת איסוף המידע והחומרים לטיוטות הנ"ל, לא נעשו פניות למבוקרים לקבלת מידע או התייחסות, על אף שהחלו להתגבש כאמור הערות אישיות כלפי אותם אנשים ספציפיים. עוד ציינה העותרת, את עמדת היועצת המשפטית לממשלה מיום 10.8.2025 (נספח ע/15) ואת הקשיים בכך שבפועל מתבררים נושאי הליבה הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר בבדיקת מבקר המדינה ולא על ידי המנגנון המתאים והייעודי הקבוע בחוק, ועדת חקירה ממלכתית. על כן העותרת טענה כי על מבקר המדינה שלא להמשיך בגיבוש הטיוטות הסופיות של הביקורת.

העתק מכתבה של העותרת מיום 18.8.2024, מסומן ומצורף כנספח ע/18.

73. לאחר שלא קיבלה כל מענה למכתבה, פנתה העותרת בשנית ביום 27.8.2024 לנמענים האמורים, בבקשה לקבל מענה לפנייתה הראשונה וכן כדי להרחיב על הפגמים העולים לכאורה מאופן ביצוע הביקורת על מחדל השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל.

74. כך עמדה העותרת על הפגמים היורדים לשורש הליך הביקורת בארבע הטיוטות שפורסמו בחודש יולי האחרון. העותרת הדגישה כי נסיבות העניין הן קיצוניות ולכן מטילות על המבקר חובה מוגברת לפעול לגיבוש התשתית העובדתית המלאה. בתוך כך הכרחי לפנות למבוקרים מרכזיים לצורך איסוף מידע ותשאול, וזאת לפני שמגובשת טיוטת דוח. ואולם, התנהלות המבקר בקשר לארבע הטיוטות הייתה בניגוד לכך, ועל כן טענה העותרת כי מדובר בפגם משמעותי בהליך הביקורת היורד לשורשה; ויוצר פגיעה קשה על פני הדברים במהימנות ואמינות הממצאים והקביעות והמסקנות שנגזרו מהן, בכשירות הביקורת הנעשית בדרך זו, ביכולת להגיע לחקר האמת במסגרתה – ולפיכך לפגיעה ממשית באמון

הציבור בביקורת.

75. עוד עמדה העותרת שם על טענות נוספות לפיהן הגם שהטיוטות הסופיות האמורות הן לא ב"נושאי ליבה", תיאור הממצאים וההערות שהופיעו בהן חורגות לתחום "נושאי הליבה". עניין זה חורג על פני הדברים מהמתווה המוסכם שקיבל תוקף של פסק דין בבג"ץ 10154/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-89 אח' נ' מבקר המדינה (נבו, 27.4.2025) הן מבחינה עניינית, והן מבחינת סדר הדברים שבו תתבצע הביקורת, עניין מהותי בפני עצמו.

76. כן ציינה העותרת כי הליך גיבוש הטיוטות שהופצו, לצד תגובות המבקר לטענות שעלו בעניין לפי הפרסומים, מייצר חשש ממשי כי הפגמים שלכאורה נפלו שם התקיימו גם בקשר לביקורות המתנהלות בנושאי הליבה – נושאים בעלי רגישות לאומית וביטחונית גבוהה.

77. על כן, שבה וחזרה העותרת על טענתה לפיה על מבקר המדינה שלא להמשיך בגיבוש הטיוטות הסופיות לטובת עצירת ההליך ובחינה מתוקנת של הפגמים שלכאורה עלו בו. בהתאם, טענה העותרת כי על מבקר המדינה להימנע מביצוע הביקורת בנושאי הליבה בהליך בלתי תקין כאמור ביתר שאת, אלא לנהל את אופן עבודתו תוך מתן משקל הולם לכלל השיקולים הרלבנטיים, ובפרט ההכרח לצמצם את הפגיעה הקיימת בהקמת ועדת חקירה ממלכתית ועבודתה, וכן הפגיעה באמון הציבור והמבוקרים, ובחקר האמת.

העתק מכתבה של העותרת מיום 27.8.2024 מסומן ומצורף כנספח ע/19.

78. **גם על פנייתה השנייה העותרת לא קיבלה כל מענה. על כן לנוכח חשיבות הדברים ודחיפותם, ביום 4.9.2025 פנתה העותרת בשלישית לאותם נמענים.** בפנייתה האמורה העותרת חזרה על טענותיה במכתביה הקודמים, וכן חידדה את טענתה לגבי הפרה של המתווה המוסכם שקיבל תוקף של החלטה בבג"ץ 1015/24 ביום 21.11.2024, וזאת לגבי חלק מארבע טיוטות הביקורת שהופצו.

79. **גם לפנייה זו נכון למועד הגשת העתירה לא התקבל כל מענה.** אשר על כן, לנוכח התעלמות המשיבים מפניותיה של העותרת, לאור הפגיעה הקשה בחקר האמת, בזכויות המבוקרים, אמון הציבור בביקורת ובמסקנותיה והנזק הבלתי הפיך לוועדת חקירה ממלכתית, אשר מדובר בפגיעות אותן יש למנוע באופן מידי שכן מבקר המדינה החל לפרסם דוחות ביקורת, ועל כן מתקיימת דחיפות רבה בענייננו; ולאחר שעשתה כל שלאל ידה בניסיון למצות הליכים בטרם פנתה להליך משפטי - לא נותרה בידי העותרת כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה, בבקשה כי יתערב ויורה על מתן הצווים המבוקשים ברישא לעתירה וקיומו של דיון דחוף, לאור העילות שיפורטו להלן.

80. לפני שתפרוס העותרת את טיעוניה המשפטיים, העותרת תציין כי ביום 4.6.2025 הגישה המשיבה 3, עתירה שעניינה הביקורת בנושאי ליבה ובנושא "הלוחמה הכלכלית בטרור" - בג"ץ 8136-06-25 **הסנגוריה הצבאית הראשית נ' מבקר המדינה** - אשר ההליך בעניינה תלוי ועומד בבית המשפט הנכבד. בעתירתה טוענת המשיבה 3 כי הליכי הביקורת בנושאים האמורים לוקה בחוסר סמכות, חוסר סבירות קיצוני, פגיעה בכללי הצדק הטבעי ובחוסר מידתיות. על כן ביקשה צו על תנאי כלפי מבקר המדינה להפסיק את הליכי הביקורת האמורים, למצער עד להכרעה בהקמת ועדת חקירה ממלכתית. לחלופין, ביקשה להחיל על הביקורת את סעיף 15 לחוק ועדות חקירה או להגביל את היקפה. ולחלופי חילופין ביקשה

צו על תנאי נגד המבקר שעניינו הגבלת הליכי הביקורת בנושאים האמורים להיבטים מערכתיים-רוחביים בלבד, והימנעות מהטלת אחריות אישית על בעלי תפקידים קונקרטיים. כן התבקש צו ביניים לשם הקפאת הליכי הביקורת.

81. העותרת תבהיר כי היא פונה לבית המשפט הנכבד בעתירתה שבהליך שבכותרת באופן עצמאי ונפרד, וזאת משום שעתירה זו שונה בתכלית מהעתירה שבהליך בג"ץ 8136-06-25: עתירת העותרת כאן מתמקדת בנושאי ביקורת שונים מנושאי הביקורת נושא ההליך בבג"ץ 8136-06-25, אשר הליך הביקורת בעניינם הוא מתקדם יותר. כמו כן, העותרת מתמקדת בעתירתה בטענות לפגמים בתקינות הליך הביקורת בנושאים האמורים, ואין היא מעלה טענות לפגמים בסמכות, או במישור שיקול הדעת כמשיבה 5. בהתאם, אין חפיפה בין הסעדים המבוקשים בעתירת המשיבה 3 בבג"ץ 8136-06-25, לבין הסעדים המבוקשים כאן. זאת ועוד, העתירה בהליך שבכותרת מלווה בתצהיר של האלוף אור כאמור לעיל, הידוע במומחיותו הייחודית בתחום ביקורת המדינה ועל מערכת הביטחון בפרט.

82. לצד זאת העותרת תבהיר כי הודעת עדכון שהגישה המשיבה 3 בבג"ץ 8136-06-25 ביום 25.8.2025 מתייחסת באופן חלקי ומסוים לעובדות העומדות במוקד עתירה זו.

ד. התשתית הנורמטיבית **1. סמכויות מבקר המדינה לפתוח בהליך ביקורת**

83. חוק יסוד: מבקר המדינה קובע בסעיף 1 כי "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה".
84. סעיף 2 לחוק יסוד: מבקר המדינה קובע את מסגרת סמכויותיו של המבקר. סעיף 2(א) קובע את הנושאים אותם מוסמך מבקר המדינה לבדוק וכן את המוסדות העומדים לביקורת. סעיף 2(ב) מפרט את אופן יישום סמכותו של המבקר, קרי את ההיבטים אותם מוסמך מבקר המדינה לבדוק, במסגרת אותם עניינים המנוהלים במוסדות המפורטים בסעיף קטן (א).
85. סעיף 9 לחוק מבקר המדינה מפרט כאמור בסעיף 2(א) לחוק היסוד, את הגופים אשר יעמדו לבקרתו של המבקר. כך, גם גופי הביטחון וצה"ל כפופים לביקורת מבקר המדינה. סעיף 10 לחוק מבקר המדינה קובע את היקף תפקידיו של המבקר, באופן דומה לסעיף 2 לחוק היסוד.
86. סעיף 26 לחוק מבקר המדינה קובע את סמכויותיו של מבקר המדינה (ומי שמתמנה על ידיו באישור הועדה לביקורת המדינה בכנסת) במסגרת מילוי תפקידיו. במסגרת זו, הוענקו למבקר ועובדיו כאמור, מקצת הסמכויות המוענקות לוועדת חקירה ממלכתית, ואלה הקבועות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968 (להלן: "חוק ועדות חקירה"), בשינויים המחויבים.
87. סמכויות אלה כוללות הזמנת עדים והצגת מסמכים; לחייב מתן עדות; לכפות התייצבות של אדם שלא ציית להזמנה; לצוות על גביית עדות בחו"ל; הטלת קנס על מי שלא התייצב או נדרש להמציא מסמך; תשלום הוצאות לעד שהוזמן.
88. הנה כי כן, למבקר המדינה עומדת הסמכות העצמאית לערוך ביקורת יזומה, המשתרעת על משרעת רחבה של תחומים ועניינים, וזו משקפת את מעמדו של המבקר כרשות עצמאית ובלתי תלויה.
89. לצד זאת, והגם שאין העותרת חולקת על עצם סמכותו של המבקר לערוך את הביקורת על

מחדל השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל (בהמשך לאמור בעתירתה בבג"ץ 1015/24, והגם שסוגיית סמכות המבקר לא הוכרעה שם), בפרק הבא תעמוד העותרת על היבטים ספציפיים של סמכות המבקר במסגרת עריכת הביקורת הנדונה, אשר גם עלו במסגרת ההליך הקודם, וזאת משום שהיבטים אלה ישמשו את העותרת בהמשך, בטיעוניה המשפטיים.

90. עוד תדגיש העותרת כי אין היא חולקת על ההסכמות שהתקבלו במסגרת ההליך הקודם, אשר קיבלו תוקף של החלטה (ביום 21.11.2024) ושל פסק דין (ביום 27.3.2025).

2.ד. ביקורת בזמן אמת על מחדל לאומי ועל מלחמה

91. **ככלל, ביקורת המדינה מתבצעת בדיעבד**, ובוחרת את פעילות הגוף המבוקר לאחר מעשה. כך עולה מלשון הוראות חוק מבקר המדינה (למשל בסעיף 10, במסגרתו נקט המחוקק בלשון **עבר** בתיאור הפעולות אותן המבקר מוסמך לבדוק), כך גם קבוע במדריך ביקורת המדינה עצמו – "ביצועה של ביקורת, על פי רוב, הוא לאחר מעשה". כך לפי הגישה הרווחת בספרות (אליעזר גולדברג, **סוגיות בביקורת המדינה**, עמ' 52; יורם רבין, יובל חיו, ענבל עפרון-וינשטיין, "ביקורת מדינה בזמן אמת" **היבטים בביקורת רשויות המדינה**, עמ' 123 (2023) (להלן: "**ביקורת מדינה בזמן אמת**").

העתק מדריך ביקורת המדינה "ביקורת בזמן אמת" מצורף ומסומן כנספח ע/20.

92. **גם מבחינה עובדתית**, כמצוין במדריך לביקורת המדינה, כך ככלל נוהגת ביקורת המדינה במסגרת עבודתה השוטפת.

93. לצד זאת, הסמכות הרחבה הקבועה בחוק יסוד מבקר המדינה אינה שוללת ביצוע ביקורת "בזמן אמת". לפי מדריך ביקורת המדינה (**נספח ע/20**), ביצוע "ביקורת בזמן אמת" (מונח שלא הוגדר בחקיקה או בפסיקה) הוא ככלל "**אירוע חריג** השמור למקרים מיוחדים של סכנה מיידית לנזק חמור או בלתי הפיך או בעלי משמעות ציבורית מיוחדת". לנוכח חריגות זו, מבקר המדינה מדגיש כי שימוש בכלי זה מחייב זהירות על מנת שלא לגלוש לנעלי הרשות המבצעת.

94. זאת ועוד, נושאי הביקורת לגביהן הופצו הטיוטות העומדות במוקד עתירה זו, דורשים התייחסות גם **להיבטים הנורמטיביים של עריכת ביקורת על סוגיות מובהקות של מדיניות ושל סוגיות אסטרטגיות ביטחוניות**. נושא זה עלה במסגרת ההליך בבג"ץ 1015/24, אולם לא הוכרע.

95. כפי שציננה היועצת המשפטית לממשלה במסגרת בג"ץ 1015/24, ביקורת של היבטי מדיניות מובהקים, כמו גם שאלות אסטרטגיות הנוגעות למדיניות הביטחון של מדינת ישראל, **אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו** המשטרי של מבקר המדינה, כפי שהותווה בחוק היסוד, עם תורת הביקורת, כמו גם עם הכלים שניתנו בידו. העותרת תדגיש כי דברים אלה מתיישבים גם עם הדברים שציננה העותרת לעיל (פרק ג.1), כי **מטרת ביקורת המדינה** היא לוודא את תקינות פעילות השירות הציבורי באופן שוטף, בתוך כך, ככלל מדובר בביקורת על תהליכי קבלת החלטות, כדברי כבוד השופט (כתוארו אז) פוגלמן בבג"ץ **אסון הכרמל**.

העתק תגובה משלימה לעתירה של המשיבים 2-6 בבג"ץ 1015/24 מיום 15.7.2024 מצורפת ומסומנת כנספח ע/21.

96. קושי זה בא לידי ביטוי בהליך בבג"ץ 1015/24 ובפרט במתווים המוסכמים שקיבלו תוקף משפטי במסגרתו.

97. במילים אחרות, על אף כאמור הסמכות הרחבה ועל כן שיקול הדעת הרחב הנתון למבקר בבחירת נושאי הביקורת, כפי שבא לידי ביטוי בביקורת נושא העתירה בנדון, ישנו מתח אינהרנטי ונורמטיבי בין תפקידו המשטרי של המבקר והכלים הנתונים בידו לבין ביקורת על היבטי מדיניות מובהקים כמו גם סוגיות אסטרטגיות וביטחוניות. מתח זה מלווה את הפעלת סמכות המבקר ושיקול דעתו בעת ביצוע הביקורת, במסגרת המתווים שהוסכמו.

98. עוד תציין העותרת, כי לאור הפרקטיקה שתוארה בפרק העובדתי על ביקורת המדינה על מלחמה או מבצע צבאי, הביקורת נושא העתירה בנדון, על מחדל השבעה לאוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, מהווה תוספת חריגות נורמטיבית לאופייה החריג מבחינה זו של הביקורת האמורה, שעל היבטיו האמורים עמדה העותרת בפרק זה.

ה. עילות ההתערבות

ה.1. הביקורת נעשית בהליך בלתי הוגן ופגום באופן היורד לשורשו

99. בפרק זה העותרת תטען כי הליך הביקורת שנערך בקשר לארבע טיטות הביקורת שהופצו כאמור בפרק העובדתי, שעניינן בהתאם למתווה מרץ (נספח 5/ע) - ההסברה הממשלתית הבין לאומית (פריט 9 משלב א'); פינוי חללים אזרחיים (פריט 1 משלב א'); המסיבה בחניון רעים ("נובה") - הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה (פריט 26 משלב הליבה); ההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום על רקע אירועי 7.10.23 (פריט 27 משלב הליבה) - **היה פגום ובלתי הוגן באופן היורד לשורשו**. על כן, מבקשת העותרת מבית המשפט כי יורה על גניזת טיטות אלה והתחלת הליך הביקורת בעניינן מהתחלה ובאופן תקין.

100. **סדר הטיעון יהיה כדלקמן:** תחילה תעמוד העותרת על החששות הממשיים כי התנהלותו של המבקר במסגרתה לא פנה למבוקרים מרכזיים במסגרת הליך גיבוש התשתית העובדתית של טיטות הדוחות שפורסמו פוגעת בזכות הטיעון באופן המפר את החובה המוגברת החלה על מבקר המדינה, לנוכח הנסיבות וההיבטים החריגים של הביקורת. לאחר מכן, תעמוד העותרת כי מכל מקום, התנהלות זו היא למעשה סטייה מהמתווה המוסכם לגבי חלק מנושאי הביקורת שבטיטות, וכן מעלה קשיים לגבי תקינות ניהול הביקורת לגבי כלל "נושאי הליבה" של מחדל השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל.

ה.1.א. אי מתן זכות הטיעון פוגע בגיבוש תשתית עובדתית מלאה

101. מוסד מבקר המדינה הוא רשות מנהלית, ועל כן חייב הוא לפעול לפי כללי המשפט המנהלי, וכאמור נתון לביקורתו של המשפט הנכבד במסגרת זו (הגם שזו מצומצמת).

102. על כן חלה על מוסד מבקר המדינה ההלכה הידועה ומושרשת היטב כי על הרשות המנהלית מוטלת החובה לאסוף ראיות רלוונטיות, ולבסס את החלטתה על תשתית ראייתית מספקת (בין היתר, ראו פס' 91 לפסק דינו של כבוד הנשיא עמית אך לאחרונה בבג"ץ 54321-03-75 התנועה למען איכות השלטון בישראל ני ממשלת ישראל (21.5.2075)). דברים אלה, וכן כפיפות מוסד מבקר המדינה לדין המנהלי, גם מצוינים במפורש במדריך לביקורת המדינה.

העתק מדריך ביקורת המדינה "עקרונות יסוד במשפט המינהלי" מצורף ומסומן כנספח 22/ע.

103. כך גם החובה למתן זכות טיעון לכל הפחות למי שהמבקר מתכוון להטיל עליו אחריות אישית, כפי שמצוין במדריך לביקורת המדינה.

העתק מדריך ביקורת המדינה "פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'" מצורף ומסומן כנספח ע/23.

104. ודוק, כדברי כבוד השופטת ברק ארז בספרה:

"התכליות של זכות הטיעון דומות לתכליות הכלליות של השיתוף בהליך המינהלי. באופן ממוקד יותר, זכות הטיעון משרתת מטרה תועלתנית שעניינה השפעה על ההליך באמצעות הצגת טיעונים ועובדות שהם רלוונטיים להחלטה; היא תורמת לדמוקרטיזציה של ההליך המינהלי באמצעות שיתוף (אם כי כאן הדגש הוא על שיתוף של נפגעים ישירים); נוסף על כך, היא מעניקה לפרט עם זאת, הנוגע בדבר תחושה של צדק והגינות באשר לתהליך קבלתה של ההחלטה. (דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי 498, 461 (כרך א, 2010))."

105. זאת ועוד, מוסד ביקורת המדינה הוא רשות מנהלית ייחודית (בג"ץ אסון הכרמל, פס' 20 לפסק דינו של כב' הש' (כתוארו אז) פוגלמן). על כן יש הטוענים כי יש להחיל על המבקר חובות הגינות מוגברות לעומת שאר הרשויות הציבוריות. וזאת בין היתר לנוכח פערי הכוחות בין המבקר למבוקרים, בעיקר לאור סמכותו הייחודית של המבקר לדרוש מסמכים וכל דבר הנדרש לו לצורך הביקורת; משמעותו הקשה של דוח ביקורת שלילי והשלכותיו וסופיות ההליך (מיכל טמיר, "הליך ראוי בעבודת מבקר המדינה" היבטים בביקורת רשויות המדינה - כתבים ואסופת מאמרים לכבודו וליזכרו של השופט אליעזר גולדברג 595, 597 (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק, ענת הורוויץ עורכים, 2023)).

106. לעמדת העותרת טעמים אלה מתקיימים במלואם בענייננו. אך חשוב מכך, בענייננו מאפייניה הייחודיים והחריגים של הביקורת, ברבדיה השונים, מחייבים ביתר שאת את המבקר ועובדיו בחובות הגינות הליכיות מוגברות, ביניהן החובה לאיסוף תשתית עובדתית מלאה, ומתן זכות טיעון אפקטיבית.

107. לנוכח חשיבות הדברים, העותרת תדגיש באופן מרוכז את הפרוס לאורכה של עתירה זו - כי נסיבות ביקורת משרד מבקר המדינה בענייננו טובלות כל כולן בחריגות. כך כי מדובר בביקורת בזמן אמת; כי נושא הביקורת בכללותו הוא אחד המחדלים הגדולים והחמורים ביותר במדינת ישראל, וכן אחת המלחמות הקשות ביותר של המדינה, וכנראה הקשה ביותר מאז מלחמת העצמאות, המתקיימת כאמור גם בימים אלה; כי מטיבה ביקורת מבקר המדינה מוגבלת לתהליך קבלת ההחלטות, ולא נועדה לעסוק במישורים מהותיים; כי קיומה של הביקורת הגם שבמתווה המוסכם, היא בעלת פגמים מבניים לעומת מנגנון חקירה בדמות ועדת חקירה ממלכתית, ומייצרת חשש מובנה לפגיעה לנזק ראייתי ופגיעה באפקטיביות של החקירה שתתקיים במנגנון כאמור, ובפרט משהביקורת מתייחסת גם לנושאי ליבה. וכל זאת, בזמן שהממשלה מסרבת להקים מנגנון חקירה ממלכתי, שהוא הכלי החוקי המתאים בנסיבות העניין.

108. על כן לעמדת העותרת, נסיבות ענייננו מטילות חובה על מבקר המדינה ועובדיו לפעול מול מבוקרים לצורך איסוף מידע וביסוס המידע הקיים בידי צוותי הביקורת כבר בשלב גיבוש התשתית העובדתית, ולא רק לאחר שגובשה כבר טיוטה ונקבעו בה ממצאים וקביעות או

109. אי מימוש של "זכות טיעון" כאמור פוגעת באופן אינהרנטי בתכלית יסודית של ביקורת המדינה, בפרט בנסיבות העניין – חקר האמת.

110. ודוק - עמדה זו עוגנה היטב ביסוד עבודת הביקורת בעבר. כך כפי שמצהיר האלוף אור בתצהירו:

"למיטב ידיעתי ובכל שנותיי כממונה על ביקורת מערכת הביטחון, במסגרתו למדתי על כלל עשיית ביקורת המדינה בנושאי מערכת הביטחון מאז הקמת משרד המבקר כאמור, לא זכור לי מקרה שבמהלך איסוף המידע וגיבוש המסקנות לטייטה לא נפגשו עובדי הביקורת כשיטת פעולה, עם מבוקרים מרכזיים שמשפיעים על מהות האירועים המבוקרים, ובוודאי כשהדבר נגע למושאי הביקורת שנשאו באחריות. להיפך, יזמנו פגישות עם מבוקרים מרכזיים כבר בתחילת הביקורת או במהלך איסוף המידע כדי להבין לעומק ולאתר כל שביב מידע, וכדי שטייטת הדו"ח שתצא תחת ידינו תשקף את מלוא התמונה העובדתית ותהיה שלמה, מדויקת, הוגנת ואמינה. בנוסף, ככלל החתמנו אותם על דבריהם ובעיקר שאלה היו משמעותיים למהות הביקורת וכך יכולנו לצטט זאת בטייטה, וגם לאמת ולעמת את הדברים תוך כדי ביקורת עם מבוקרים אחרים".

111. זאת ועוד, האלוף אור שופך אור נוסף על תפיסת מוסד מבקר המדינה בעבר בדבר חשיבות תקינותו המלאה של הליך גיבוש התשתית העובדתית במסגרת גיבוש טייטת דוח ביקורת, ומדגיש כי הפנייה לקבל מהמבוקר מידע והסברים בשלב איסוף המידע, היא חלק אינהרנטי מתהליך הביקורת ומהגעה לחקר האמת, כמו גם מיצויי "זכות הטעון" של מבוקרים בנושאים משמעותיים. וכדבריו:

"משגובשה הטייטה, היא נתפסה בעינינו כניתוח מסכם של כל מכלול הממצאים שעלה בידי הביקורת להשיג: תיעוד, מסמכים, תשאולים או כל ממצא רלוונטי אחר. לא קביל היה שיש חומר נוסף שידוע היה שאפשר היה להשיגו והביקורת התעלמה מכך ביודעין.

החתימה לאתר כל מידע בר השגה היא הבסיס הנורמטיבי והתנאי ההכרחי לחקר האמת כמו גם מיצויי "זכות הטעון" של מבוקרים בנושאים משמעותיים.

אשר על כן הטייטה היא הניתוח השלם עם כל העובדות, משמעותיות ומסקנות מעוגנות לחלוטין מכלל המידע שברשותה ושאותו ניתן היה להשיג. הטייטה הייתה אם כן, בהבנת הביקורת בעת שליחתה, מעין דוח סופי הממצה את כל ממצאי ומסקנות הביקורת והנשלח למבוקרים.

הטייטה אינה בשום פנים ואופן "בלון ניסויי", אלא סיכום המאמץ לקבל תוך כדי איסוף המידע את כל הממצאים שיהוו את הבסיס ההכרחי לגיבוש הביקורת. זהו, קודם כל וראשית לכל האינטרס העליון של הביקורת לתכלית חקר האמת.

לא נכון, לא מספיק ולא צריך להישען על ההנחה שהמבוקר ורק הוא, יידע ויזום "כדבר מה נוסף" את העברת המידע שלו: הסבריו, מדיניות, תיעוד נוסף שברשותו, שמות מעורבים נוספים וכו'. הפנייה לקבל מהמבוקר מידע והסברים בשלב איסוף המידע, היא חלק אינהרנטי מתהליך הביקורת ומהגעה לחקר האמת.

112. ודוק – כעולה מדברים אלה, חקר האמת ומיצויי זכות הטעון של מבוקרים בנושאים

משמעותיים שלובים זה בזה, וישנו הכרח לפעול למימושם **כבר** בשלב גיבוש הטיוטה. אחרת, התוצר הסופי, דוח הביקורת, הוא פגום מלכתחילה. **הכרח זה מקבל משקל כבד במיוחד כאשר עסקינן בהערות אישיות כלפי מבוקרים מרכזיים**. וכפי שהדגיש האלוף אור בתצהירו:

"כמוכן שלאחר גיבוש טיוטת דו"ח הביקורת, על בסיס הממצאים שנאספו (מסמכים ותוצרי מפגשי ביקורת), נשלחה טיוטת הדו"ח למבוקרים על מנת לקבל את התייחסותם באשר למה שנקבע בביקורת, בטרם גיבוש ופרסום דו"ח הביקורת הסופי, **וזאת פעם נוספת כחלק ממיושם "זכות הטיעון"**. ועל מנת לאפשר הזדמנות להסביר ולשכנע ביחס לנושאים, לממצאים, למשמעויות, למסקנות או המלצות, שהמבוקר או הגוף המבוקר סבורים שאינם מלאים, נכונים או מדויקים".

113. מעבר לכל אלה, התפיסה עליה מצהיר האלוף אור, שנהגה בעבר במוסד מבקר המדינה, **התגבשה באופן ספציפי ומיוחד לגבי ביקורת במצב של מלחמה ולחימה, שבה התהליכים הם דינמיים להפליא ואי הודאות גבוהה מאד**. במצב זה, השינויים תכופים ולעיתים בלתי מתועדים או מתועדים בחלקם וההסבר המוקדם הינו הכרחי להבין את מה שאירע, ואת ההיגיון של ההנחיות וכן את השתלשלות האירועים. וכפי שמבהיר האלוף אור בתצהירו:

"למותר להסביר כי הבנת האירוע אך ורק על סמך תיעוד שנאסף יכולה להיות תלושה מהמציאות שהייתה בפועל. חשוב לזכור שתוכניות שהוכנו מבעוד יום או אף בזמן אמת, משתנות, לעיתים מהותית, בזמן מלחמה ולחימה בשל דינמיקת השינויים ואי הודאות בשדה הקרב. לא בכדי אין ספור תחקירים וועדות חקירה בארץ ובעולם נדרשו לכך ונשענו בחקירתם ומסקנותיהם לכך. **אין ספק, ולא היה ספק שהתשאול האישי בתהליך המוקדם הינו תנאי הכרחי**".

114. על כן במצב של מלחמה ולחימה, תהליך איסוף הראיות לצורך קביעת ממצאים, שאינו כולל פגישות עם מבוקרים מרכזיים, קרי קבלת המידע וההסברים באופן בלתי אמצעי, הוא פסול, שכן אינו חותר לחקר האמת; ועלול להוביל לגיבוש מסקנות בלתי מקצועיות, שעלולות להיות מוטעות לחלוטין במקרה הרע, או למצער לא נכונות, אפקטיביות או מקדמות.

ה.1.ב. אי מתן זכות טיעון פוגע ביכולת להגיע לחקר האמת

115. המתואר לעיל בפרק העובדתי, מראה כי הליך הביקורת בעניינן של ארבע טיוטות הביקורת נעשה באופן הפוך מהמתחייב מביקורת המדינה בנסיבות העניין. לא רק זאת, למעשה עמדותיו של מבקר המדינה בעניין מראות כי אי הפנייה למבוקרים מרכזיים בשלב איסוף המידע והחומרים אשר גובשו בטיוטה לממצאים, מסקנות וכן הערות אישיות - נעשתה באופן מודע. כמו כן, מדובר במהלך תקדימי - ובניגוד לנוהגי העבר אשר עיגנו הקפדה יתרה על הגינות וחתירה לחקר האמת.

116. זאת ועוד, חומרת הפגם האמור מתחדדת לנוכח העובדה שהביקורת על ארבע הטיוטות נעשתה בזמן מלחמה, בה כאמור שוררת אי וודאות גדולה, והתרחשו בה שינויים תכופים ולעיתים בלתי מתועדים או מתועדים בחלקם. על כן בהיעדר קבלת הסבר מוקדם ממבוקרים מרכזיים, אשר פיקדו על מהלך האירועים באופן הבכיר ביותר, **בהכרח** טיוטות אלה אינן משקפות כנדרש את מה שאירע, את ההיגיון של ההנחיות שניתנו וכן את

השתלשלות האירועים.

117. כמו כן, עמדתו של מבקר המדינה, לפיה התנהלות הביקורת בעניין טיטות אלה הייתה תקינה בין היתר כי נעשתה לפי המדריך לביקורת המדינה, לפיה יש לפנות למבוקרים מרכזיים רק עם הפצת הטיטות - מגלה פגם נוסף ועצמאי. עמדה זו יוצרת מצב **אבסורדי** שבו המבוקר יעלה לאחר קבלת טיטות דו"ח הביקורת, מסמכים עובדות חדשות או סותרות, שהיו ברשותו ושעשויות לשנות מהותית את הביקורת ומסקנותיה, ושיחייבו ולפתוח מחדש תהליך ביקורת נרחב, במצב שבו כבר גובשה דעה מוטעית נוכח התשתית החסרה או החלקית שהייתה בידי הביקורת בתצהירו.

118. **למיטב הבנת העותרת את תחלופת המכתבים בין רא"ל (במיל') הלוי לבין מבקר המדינה, בפועל מצב אבסורדי כאמור מתרחש בימים אלה.**

119. כל זאת מעלה כי **ארבע טיטות הביקורת האמורות התגבשו תוך פגמים חמורים בגיבוש התשתית העובדתית העומדת ביסודן – וזאת לנוכח אי מתן זכות טיעון למבוקרים מרכזיים.** חומרם של הפגמים האמורים ודרך הביקורת שנקטה, **משקפים כי נגרם נזק בלתי הפיך לחקר האמת במסגרת טיטות אלה, ולפיכך לפגיעה ממשית באמון הציבור בביקורת.**

120. כך גם, טענותיהם של בכירים בצה"ל בעבר ובהווה, באשר לארבע טיטות הביקורת העומדות במוקד עתירה זו, **מהוות ביטוי קונקרטי לפגיעה הקשה אשר הביקורת בעניינים אלה גרמה מבחינת זכויות המבוקרים לזכות טיעון.** כך בפרט לנוכח העובדה שפרטים על טיטות הדוחות פורסמו בתקשורת. כך כפי שמצהיר האלוף אור בתצהירו:

"אמנם הפנייה אינה אמורה להיות חשופה לציבור ועל פי חוק, דוח הביקורת מתפרסם לציבור רק לאחר שהונח על שולחן הכנסת. הוצאת הפניה לציבור אסורה וזוהי עבירה פלילית. ואולם, ניסיון העבר מלמד שטיטות דוחות הודלפו בין במכוון ובין שלא. לראיה כבר עכשיו מתפרסמים דברים מתוך טיטות דו"חות שמצויות בשלב של איסור פרסום, לרבות "האשמות" ו"אשמים". הפרסום האמור עשוי לצרוב את התודעה הציבורית בדבר "האשמים", הרבה לפני גיבוש הסופי של דוח הביקורת שיונח על שולחן הכנסת.

לסוגייה זו ישנה חשיבות רבה, מכיוון שמימוש זכות הטיעון בשלב של קבלת התייחסויות לטיטות הדו"ח עשויה לשנות את הדו"ח הסופי כך שיוסרו ממנו ממצאים או קביעת אחריות הנוגעת לגוף או לאדם, אם הביקורת השתכנעה כי כך ראוי. סביר שהמבקר ער לעניין זה ועל כן חובה בסיסית, כאשר חורצים גורלו של אדם, לעשות בתהליך הביקורת כל שניתן על מנת שכל המידע לצרכי גיבוש טיטות הדו"ח יהיה בידי הביקורת כבר בשלב זה, ולא לאחר הוצאתה."

121. על כן מבקשת העותרת כי בית המשפט יורה על גניזת הטיטות והתחלת הליך הביקורת בנושאים האמורים מההתחלה, תוך הקפדה כל קיום החובה המוגברת לקיום הליך הוגן.

ה. הפרת המתווים המוסכמים בעת הביקורת

ה.2.א. הפרה חלקית של נהלי הליך הביקורת לפי המתווים המוסכמים

122. בנוסף לפגם היורד לשורש ההליך הוגן של ביקורת המדינה על ארבע טיטות הביקורת האמורות, למעשה התנהלות המבקר המפרה מהווה גם הפרה חלקית של נהלי הליך הביקורת לפי המתווים המוסכמים. נפרט להלן.

123. במתווה המוסכם מנובמבר הוסדר הליך הביקורת לגבי המסיבה בחניון רעים- שלב הרישוי בלבד, הטיפול בחללים האזרחיים, וכן ההסברה הממשלתית המערכה על דעת הקהל העולמית (ר' ס' 1, א, ב ו-י; נספח 3/ע). במסגרת זו נקבע כי עבודת השטח של הביקורת הללו ייפתחו בכל הגופים הרלבנטיים הצה"ל, באופן מידי עם אישור המתווה.

124. סעיף 10 למתווה נובמבר, קבע את הנהלים באשר להעברת המסמכים לצוותי הביקורת. כאמור שם:

"א. ביקורות שבהן כבר התבקשו חומרים והתקיימו פגישות, ואז הביקורות נעצרו - צה"ל יעביר למשרד מבקר המדינה את כל החומרים שכבר הוכנו בהקדם האפשרי.

ב. ביקורות שעד היום טרם התקיימו פגישות אך נשלחה דרישת חומרים - צה"ל יפעל להעביר עוד קודם לקיום הפגישות את המסמכים העקרוניים שברור שיידרשו לביקורת. באשר לבקשות ספציפיות למסמכים בהיקפים מצומצמים שיועברו קודם לקיום הפגישות, אלו יעלו בשיח בין משרד מבקר המדינה לצה"ל.

ג. ביקורות שטרם התקיימו בהן פגישות והגם שהוגשה דרישת מסמכים, ונראה שיש צורך קודם לקיים פגישה כדי לדייק את המסמכים המבוקשים או ביקורות שטרם הועברה לגביהן רשימת מסמכים נדרשים - לגבי ביקורות אלו המסמכים יתקבלו לאחר קיום הפגישות.

ד. יובהר, כי בהתאם לשיקול דעת צוותי הביקורת - ייתכן כי לצורך ביצוע הביקורות בגופים בצה"ל לא יידרשו פגישות אלא הביקורת תסתפק בהמצאת מסמכים. במקרים אלה - סעיפים (1)-(3) לא חלים. עם קבלת הטיוטות יבחן צה"ל האם הוא מבקש להשיב לטיוטה ואם לא, יודיע על כך למבקר המדינה בהקדם. ככל שצה"ל יהיה מעוניין בקיום פגישות הביקורת תתקיים בהתאם למנגנון שנקבע בסעיפים (1)-(3). עוד יובהר, כי מבקר המדינה מתוקף סמכותו מקבל מסמכים של צה"ל גם מגופים אחרים. לגבי מסמכים אלו תישמר לצה"ל זכות הטיעון".

125. כן נציין כי לפי המתווה חל על נושאי ביקורת המצוינים (ולגבי שאר "הביקורות המיידיות" כאמור שם), גם סעיף 2.ג. לפיו "יודגש, כי מועד סיום "עבודות שטח" לצורך המנגנון האמור ייחשב כסיום שלב השטח (כלומר סיום הפגישות, ובמידה והמסמכים הנדרשים יהיו בהיקף גדול מהרגיל עיתוי סיום שלב השטח יידון במסגרת השיח).

126. לפי מתווה נובמבר, ברירת המחדל בניהול "שלב השטח", קרי שלב התשתית העובדתית להכנת טיוטות הביקורת, כולל פגישות עם מבוקרים הקשורים לצה"ל. לא זו אף זו, גם במקום בו קיום הפגישות היה מותנה בשיקול דעת צוותי הביקורת (סעיף 10.ד), הודגש כי ככל שלא התקיימו ביקורות, ובהינתן בקשה של צה"ל בקיום הפגישות בכל זאת, הביקורת תתקיים בהתאם לברירת המחדל האמורה.

127. עוד תציין העותרת, כי לפי מתווה מרץ, נכון ליום 25.3.2025, בקשר ל"טיפול בחללים האזרחיים של אירועי השבעה באוקטובר" (כאמור פריט 1) וכן ל"מסיבה בחניון רעים ("נובה") – הליכי הרישוי" (חלק מפריט 26, בשלב הליבה) – שלב השטח הסתיים. עוד צוין שם כי החל שלב השטח בנוגע ל"הסברה הממשלתית במערכה על דעת הקהל הבין-לאומית" (פריט 9).

128. כלומר – בקשר לנושאי ביקורת הללו, אשר חלקים מהם הם "נושאי הליבה" (מסיבת חניון רעים), לפי המתווה המוסכם שחל עליהם בשעתו, הליך הביקורת בשלב גיבוש התשתית העובדתית לטיוטה, חייב היה לכלול גם מפגשים או פניות למבוקרים מרכזיים בצה"ל, לצורך גיבוש התשתית העובדתית המלאה.

129. ואולם – כפי שעולה מהתשתית העובדתית, במסגרת גיבוש טיוטות הביקורת בנושאים הללו, לא נעשה כך. מדובר אם כן בהפרה ברורה של המתווה המוסכם, שקיבל תוקף של החלטת בג"ץ ביום 21.11.2024, בבג"ץ 1015/24, ובגינו צומצם צו הביניים שם.

130. למען שלמות הדברים, העותרת תציין כי באשר להליכי הביקורת בנושאים "מסיבה בחניון רעים" ("נובה") – הליכי האבטחה" (החלק הנותר מפריט 26, בשלב הליבה) וכן "ההיערכות ההגנתית בערי הדרום בזיקה לאירועי 7.10.23" (פריט 27 בשלב הליבה), אלה הוסדרו **יחד עם שאר נושאי הליבה**, באופן סופי במסגרת מתווה מרץ.

ה.2.ב. הקשיים העולים מהביקורת בנושאי הליבה

131. זאת ועוד, כאמור לעיל בפרק העובדתי, עלו טענות לפיהן **בטיטות שהופצו בחודש יולי האחרון בקשר לשני נושאי הליבה הראשונים, נכללו ממצאים והערות אישיות אשר שייכות לנושאי ליבה אחרים.** עניין זה חורג על פני הדברים מהמתווה המוסכם שקיבל תוקף של פסק דין בבג"ץ 10154/24, הן מבחינה עניינית, והן מבחינת סדר הדברים שבו תתבצע הביקורת, עניין מהותי בפני עצמו.

132. כמו כן, הליך גיבוש הטיוטות המתואר לעיל, לצד תגובות המבקר לטענות שעלו בעניין, **מייצר לעמדת העותרת חשש ממשי כי הפגמים שלכאורה נפלו שם התקיימו גם בקשר לביקורות המתנהלות בשאר נושאי הליבה – נושאים בעלי רגישות לאומית וביטחונית גבוהה.** וכידוע לפי הודעת מבקר המדינה מיום 18.8.2025, צוותי הביקורת כבר תחקרו גורמים רבים במערכת המדינית ובמערכת הביטחונית ועיינו באלפי מסמכים. רק כעת, נעשו פניות אל גורמים בכירים המצוינים שם, אליהן צורפו שאלות כהכנה לפגישות.

133. בהקשר זה נדגיש כי כאמור "חריגות" נסיבות הביקורת כפי שתוארו לעיל, מועצמות במיוחד כשמדובר כי בביקורת על "נושאי ליבה". זאת על אף שאין מחלוקת על היות נושאי הליבה כפי שהוגדרו במתווה המוסכם חלק מהביקורת. **ברי כי ניהול הביקורת בנושאי הליבה באופן בלתי תקין וללא מתן משקל הולם לנסיבות והשיקולים האמורים, מהווה חריגה חמורה לא רק מהמתווה המוסכם, אלא אף פגם בסמכות המבקר כשלעצמה.**

ה.3. הביקורת גורמת נזק בלתי הפיך לוועדת חקירה ממלכתית

134. במסגרת ההליך בבג"ץ 1015/24, העותרת טענה בהרחבה על כך שהמנגנון החוקי המתאים לחקירת מחדל השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל הוא ועדת חקירה ממלכתית. כך לנוכח סדר הגודל הקיצוני של מחדל השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, המהווים באופן מובהק "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור" כאמור בסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, וכן סערה ציבורית המתאפיינת במשבר אמון בין הציבור לבין הממשלה, אותה נועדה ועדת חקירה ממלכתית לשכך. כך כי בהתאם, כאמור לוועדת חקירה ממלכתית נתונות הסמכויות הרלבנטיות, מבחינת היקפן וטיבן, לחקירה של עניין כאמור. כך גם לנוכח מאפייני עבודתה של ועדת חקירה ממלכתית, ובראשם עקרון פומביות הדיון,

וזהות והיקף הגופים שניתן לזמן לתת עדות. כך גם מינוי חברי ועדת חקירת ממלכתית מבטיחים ניתוק הזיקה בינם לבין הדרג המדיני, שבין היתר את מדיניותו ופעולתו ועדת החקירה הממלכתית אמורה לבחון. כל אלה מבטיחים את העצמאות הנדרשת לגוף חוקר בנסיבות העניין.

135. העותרת הדגישה כי לכל אלה ישנה חשיבות עליונה מבחינת האינטרס הציבורי, ובפרט מבחינת חשיבות אמון הציבור באמינות ומהימנות חקירה של אירועים שיזכרו בציבור הישראלי לדיראון עולם, ושנדרש כי יחקרו עד תום ויפקו מהם הלקחים על מנת שלא ישנו כמותם, לעולם.

136. ודוק, העניין הציבורי הוא שורש הרעיון בהקמת ועדת החקירה הממלכתית. הבסיס הרעיוני של ועדות חקירה מחובר בטבורו לעקרון ההגנה על אמון הציבור ברשויות, ומשכך הסוגיה שתידון בוועדת החקירה היא כזו שמטרידה ומסעירה את הציבור הרחב, ומצויה בדין ובדברים ציבוריים סוערים ונוקבים בין כותרות העיתונים, משדרי החדשות, שיחות הסלון היומיומיות והשיח ברשתות החברתיות (להתייחסויות בפסיקה לגישה זו, ראו: ע"פ 2910/94 יפת נ' מדינת ישראל, נ(2) 353, 290 (1996); בג"ץ (ירושלים) 2148/94 גלברט נ' נשיא בית המשפט העליון ויושב-ראש ועדת החקירה לבדיקת אירוע הטבח בחברון, מח(3) 573, פס' 5-7 לפסק דינו של השופט חשין (1994)).

137. קצרה היריעה מלהרחיב על החשיבות של אמון הציבור ברשויות. חשיבותו של אמון הציבור בשירות הציבורי ובכך שפעולות רשויות השלטון נעשות לטובת האינטרס הציבורי, על בסיס הליך הוגן וראוי, הוא מקור הכוח והלגיטימציה של רשות מנהלית בכל פעולה ציבורית שלה. כך, למשל, נקבע בע"פ 121/88 מדינת ישראל נ' דרויש, פ"ד מה(2) 663 (1991), כי האמון שרוחש הציבור היא תנאי הכרחי לקיומו של שלטון תקין – ובהתאם, ועדה פומבית של אנשי מקצוע אשר תדון ותפרסם דוח – היא הדרך להשיב את אמון הציבור ברשויות המדינה לאחר האסון הנורא של השביעי באוקטובר.

138. כן הדגישה העותרת כי ההכרח האמור - בחקירה על-ידי גוף בלתי תלוי, שיש לו את מגוון הכלים הגדול ביותר ואת העצמאות הגדולה ביותר, וכן נהנה מאמון הציבור באמצעות היכולת לעבוד בשקיפות – אינו מתקיים במסגרת ביקורת של מבקר המדינה.

139. כך כי עקרון פומביות הדיון אינו מתקיים בעבודת הביקורת; כי ניתוק הזיקה בין המבקר לבין המבוקרים, ובראשם הדרג המדיני, אינו מתקיים באופן דומה; כי מטרת הביקורת היא אינה לחקור; וכי סמכויות ביקורת המדינה לעבודתה הם מוגבלים מטיבם. לנוכח כל אלה העותרת הדגישה כי מגבלות מהותיות אלה פוגמות מלכתחילה באפקטיביות של ביקורת המדינה על המחדל והמלחמה, מה שעלול להביא גם לפגיעה חמורה באמון הציבור ביקורתו ומעמדו של מוסד מבקר המדינה.

140. מעבר לכך, העותרת עמדה בהרחבה על כך שבדיקה כפולה או מקבילה של נסיבות העניין הקיצוניות האמורות, תביא בהכרח לפגיעה בהקמתה ועבודתה העתידית של ועדת חקירה ממלכתית.

141. כך ככל שביקורת המדינה וועדת החקירה יגיעו למסקנות שונות באשר לאותם אירועים, בהכרח תתקיים פגיעה משמעותית באמון הציבור. כך כי דו"ח ביקורת שיערך כעת עלול

להשפיע על הליכי חקירה עתידיים ועל יעילותם, ואף לפגוע בזכויות המבוקרים שיהיו גם נחקרים עתידיים. הדבר עלול לפגוע בהליך חקירה ממלכתית, בייחוד אם ממצאי המבקר יפורסמו בטרם תוקם ועדה כזו. **כלומר הבדיקה של ביקורת המדינה עלולה להביא לסיכול ההגעה לחקר האמת ולהגשמת תכליותיה.**

142. כן תזכיר העותרת כי גם המבקר הביע עמדתו שאין חולק על חשיבותה ותרומתה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר המלחמה והאירועים שהובילו למחדל השבעה באוקטובר (מכתב המבקר מיום 25.1.2024), והוא שב ומדגיש בהודעותיו השונות כי "ככל שתקום ועדת חקירה ממלכתית נקבע עימה גבולות גזרה" (נספח ע/11).

העתק מכתב מבקר המדינה מיום 25.1.2025 מצורף ומסומן כנספח נספח ע/24.

143. והנה, התשתית העובדתית המפורטת לעיל, מביאה את העותרת לכלל מסקנה, בצער רב, כי חששות אלה התממשו.

144. כך, מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 10.8.2025, מסכם את הדברים באופן מובהק:

"בחודש אוקטובר הקרוב יחלפו שנתיים מאז פרוץ המלחמה. חלוף הזמן המשמעות מוביל, באופן מובהק, לנזק ראייתי ולפגיעה באפקטיביות של החקירה שתתקיים, ובכלל זאת לפגיעה בעדויות שיימסרו. זאת, לצד הקושי שנוצר נוכח הבדיקה שכבר מתנהלת... יתרה מכך, בעוד שהממשלה נמנעת מקבלת החלטה, תוך הצהרות כי "טרם בשלה העת" לחקירת האירועים, בפועל מתבררים נושאי הליבה בבדיקת מבקר המדינה. בתוך כך, קציני צבא ומעורבים אחרים מוסרים גרסאות, מייצגים מטעמים מעורבים בתהליך באופן נרחב ומגובשות מסקנות. הימנעות הממשלה מקבלת החלטה מובילה לכך שבירור העובדות והפקת הלקחים אינם מתבצעים על ידי המנגנון המתאים והיעודי הקבוע בחוק, והם מתבצעים באמצעות כלי בירור מוגבלים ובאופן לא פומבי, הרחק מהעין הציבורית. מצב דברים זה חותר תחת החשיבות יוצאת הדופן של חקר האמת והפקת לקחים מלאים ביחס לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה המתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי וקיצוני.

על כן, במצב הקיים, בו הממשלה מסרבת להחליט על סוג מנגנון החקירה שיוקם ועיתוי החקירה, ביקורת המבקר גורמת הנזקים לפעולות החקירה העתידיות, ומייצרת חשש משמעותי לפגיעה בזכויות המבוקרים והנחקרים העתידיים (לעניין זה ראה גם בג"ץ 8136-06-75 ומכתבה של הסניגורית הצבאית הראשית מיום 2.5.25 אשר צורף למכתבי מיום 5.5.25 שבסמך).

145. ודוק, אף שעצם המחדל באי-הקמת ועדת חקירה ממלכתית הוא של הממשלה ולא של המבקר, אין בכך כדי לפטור את המבקר מחובתו להתחשב בנסיבות אלה, ולתת להן משקל מכריע במסגרת הביקורת. וזאת כפי שמצהיר האלוף אור בתצהירו, כנובע מאופי תפקידו ואופי הביקורת:

"סמכויות המבקר לפי חוק מפליגות ועוד יותר בתחום ביקורת מערכת הביטחון. המבקר הוא דן יחיד, הוא הקובע את מה ואת מי לבדוק, במסגרת החוק. הוא הבודק, הוא שמחליט על אילו עובדות הוא נסמך, הוא שמסיק את המסקנות, הוא שדן בערעורים, הוא הפוסק והמפרסם (עת הוא מניח את הדוח על שולחן הכנסת). אמנם ניתן לעתור לבג"ץ על

מסקנותיו – אלו היו מקרים נדירים ביותר... למותר להגיד שבעמדת כוח גדולה שכזאת החיבור ההכרחי בין הסמכות לאחריות הוא מאוד משמעותי. כך ראה זו המחוקק בשעתו ולא בכדי, נקרא דוח הביקורת- "דוח מבקר המדינה". כגודל הסמכות הוא נושא באחריות. מבקרי מדינה לדורותיהם קבעו "כשיש ספק, אין ספק" וכך נהגו ולכן, בין היתר, גם הייתה ההבנה של תשאול מבוקרים. אמינות הביקורת ואמון הציבור הן היו שיני המבקר האמיתיות".

146. עניינו של ארבע טיוטות הביקורת מראה כי בפועל המבקר התעלם משיקולים אלה, ולמצער העניק להם משקל זניח.

147. אם כן, חובתו של המבקר לשקול ולתת משקל מכריע לנוק המשמעותי שעבודתו עלולה להביא, ולמעשה מביאה, לעבודת וועדת חקירה ממשלתית היא כבדת משקל. ועל כן הפרתה פוגעת משמעותית בשיני הביקורת האמיתיות – אמון הציבור ואמינות הביקורת.

1. סיכום

148. בעתירה זו העותרת הראתה כי התנהלות מבקר המדינה וצוותי הביקורת בגיבוש ארבע טיוטות ביקורת על מחדל השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, חלקן בנושאי ליבה, גורמת נזק בלתי הפיך לביקורת ולחקר האמת. במוקד עומדת הימנעות מתשאול וקבלת הסברים ממבוקרים מרכזיים – אי מתן זכות טיעון – הפוגמת קשות בתשתית העובדתית של טיוטת דוח הביקורת, ובכך גורמת נזק בלתי הפיך לחקר האמת. התנהלות זו גם מהווה הפרה חלקית של המתווים המוסכמים בין מבקר המדינה לבין מערכת הביטחון שקיבלו תוקף של פסק דין בבג"ץ 1015/24, וכן מעלה קשיים לגבי תקינות הביקורת על כלל נושאי הליבה. זאת ועוד, הביקורת גורמת נזק בלתי הפיך לוועדת חקירה ממלכתית, ובכלל זאת לזכויות נחקרים עתידיים.

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

150. כן, העותרת תבקש כי בית המשפט הנכבד יורה על מתן צו הביניים המבוקש ברישא לעתירה, וכן יקבע מועד לדיון בהול בעתירה ועל מנת להפסיק את הנזקים הכבדים שנגרמים לחקר האמת בעקבות בירור האירועים במסגרת ביקורת מבקר המדינה, בזכויות מבוקרים ונחקרים עתידיים, והנזק המשמעותי שעלול להיות בלתי הפיך לפעולת וועדת חקירה עצמאית ובלתי תלויה.

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

152. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה.

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד תומר נאור, עו"ד רותם בבלי דביר, עו"ד תמר באום, עו"ד

ב"כ העותרת

11 ספטמבר 2025, י"ח אלול תשפ"ה, ירושלים

בעניין שבין: התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד תומר נאור ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או
רותם בבלי-דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או סתיו
לבנה-להב ו/או טלילה דביר ו/או עדן בוים ו/או יעל בלוך
ו/או איל קלסקין ו/או לירז גנון ו/או ענת ברמן ו/או איל גלזר
מרמי יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043

טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076 ;

דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. מבקר המדינה

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

2. היועצת המשפטית לממשלה

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

3. הסגוריה הצבאית הראשית

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

4. רא"ל (במיל') הרצי הלוי

ע"י ב"כ עוה"ד סא"ל במילואים איל רוזובסקי מטעם הסגוריה
הצבאית
מחנה "רבין" (הקריה), תל - אביב-יפו, 6107002
טל': 03-5691729 ; פקס: 03-5692193
דוא"ל: Satzar@idf.il

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ שחף גל, מס' זהות 053438974, מנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה
זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.


חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד תמר באום, מ.ר. 80300, מאשרת בזאת כי ביום 10.9.2025 חתם לפני מר שחף גל, מס' זהות
053438974, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי
לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.


עו"ד תמר באום

תצהיר א'

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 58017869 ואח'
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר באנס ואח'
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@imqg.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. **מבקר המדינה**
ע"י ב"כ עוה"ד מהלשכה המשפטית במשרד מבקר המדינה
רחי מבקר המדינה 2, ירושלים
טל: 02-6665000
2. **היועצת המשפטית לממשלה**
באמצעות פרקליטות המדינה
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: hcj-dept@justice.gov.il
3. **הסנגוריה הצבאית הראשית**
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אביגדור קלגסבלד ו/או עוה"ד אליס אופירה
אלקבץ-רוטשטיין ו/או עוה"ד אליס (במיל) אבי חלבי ו/או עוה"ד
סרן אריאל הראל
מחנה "רבין" (הקריה), תל - אביב-יפו, 6107002
טל: 03-5691729; פקס: 03-5692193
דוא"ל: Satzar@idf.il
4. **רא"ל (במיל) הרצי הלוי**
ע"י ב"כ עוה"ד סא"ל במילואים איל רוזובסקי מטעם הסניגוריה
הצבאית
מחנה "רבין" (הקריה), תל - אביב-יפו, 6107002
טל: 03-5691729; פקס: 03-5692193
דוא"ל: Satzar@idf.il

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

- אני חח"מ מר יעקב (מנדל) אור, מס' זהות 007157282 מתכבד להגיש תצהירי זה בתמיכה בעובדות המפורטות בעתירה שבכותרת.
1. אנוכי; אלוף (מיל) יעקב אור (מנדל) מגיש תצהיר זה בעניין תהליך עבודת ביקורת המדינה בהעברת טיוטות (פניות) לידי מבוקרים בנושאי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" ללא שתושאלו קודם בע"פ על ידי צוותי הביקורת הבודקים מטעם משרד מבקר המדינה, כך כפי שעלה בין היתר בהתייחסויות הרמטכ"ל ומבקר המדינה לעניין.
 2. נכון לימים אלו אני פועל בהתנדבות מלאה וללא כל שכר בארגונים הנאבקים על תקינות המנהל הציבורי והמאבק בשחיתות. בין היתר אני חבר הנהלת התנועה לטוהר מידות וחבר תנועת מפקדים למען ביטחון ישראל.
 3. בעברי שירתי בצה"ל בדרגת אלוף וכחבר המטה הכללי. במהלך שירותי בצה"ל בין השנים 1964-2001 פיקדתי על גדודים, חטיבות ואוגדות לרבות בחזית הלחימה במבצעים, בביטחון שוטף ובמלחמות. הייתי ראש מחלקת המבצעים של 'צה"ל, ראש מטה פיקוד הדרום, ובמשך חמש שנים ראש חטיבת התורה וההדרכה של צה"ל (אותה אף הקמתי), אשר במהלכן ביצענו עשרות תחקירי ומחקרי קרבות

ומלחמות מהרמה הטקטית, דרך הרמה האופרטיבית ועד הרמה האסטרטגית. בין היתר הוצאתו תחת ידי את תורת הפקת הלקחים והתחקירים הצה"לית, ואת "תורות" הלחימה ברמה האסטרטגית והאופרטיבית. במשך עשר שנים הייתי חבר המטה הכללי. תפקידי האחרון בצה"ל היה מתאם תפעולות בשטחים. בכל מהלך שירותי בצה"ל למדתי להבין, ללמוד, לחקור ולחוות הלכה למעשה, ובכל הרמות, את משמעות ערפל הקרב ודינמיות תהליכי קבלת ההחלטות במצבי אי ודאות קיצוניות בלחימה ובמלחמה, לרבות בממשק עם הדרג המדיני לכל עומקו.

4. אני מכיר היטב את עבודת ביקורת המדינה ותורתה. למדתי אותה על בוריה במשך עשרות שנים. תחילה באינטראקציה הדוקה עם משרד מבקר המדינה עוד בשנות התשעים כראש חטיבת התורה וההדרכה של צה"ל בתקופת המבקר מרים בן פורת ז"ל, ובהמשך בפגישות עבודה ולמידה רבות עם קודמי לתפקיד האלוף (מיל') אבי יערי ועם עובדי הביקורת שפרשו טרם הגיעי למשרותיי במשרד מבקר המדינה.

5. לאחר מכן, בין השנים 2001-2012 כיהנתי כמשנה מנכ"ל מבקר המדינה וכממונה על ביקורת מערכת הביטחון (מנהל החטיבה לביקורת ארגוני הביטחון). בתפקיד זה זכיתי לכהן תחת שלושה מבקרי מדינה: השופט אליעזר גולדברג ז"ל, השופט מיכה לינדנשטראוס ז"ל והשופט יוסף שפירא יבדל"א.

6. במסגרת כהונתי במשרד מבקר המדינה, הייתי שותף לצוות התורתי של ביקורת המדינה, הובלתי את הפקת הלקחים מעבודת הביקורת והובלתי את תפיסת ביקורת מערכת הביטחון באותה עת. במסגרת תפקידי זה, הייתי אחראי על מאות דוחות ביקורת מקיפים וחוות דעת שעסקו בנושאי הביטחון הלאומי, האסטרטגי והאופרטיבי: מרמת הייזום וקבלת ההחלטות אצל ראש הממשלה ואצל ועדת השרים לענייני ביטחון ועד תהליך יישומן בדרגים השונים, לרבות בצה"ל ובשאר ארגוני הביטחון.

7. רבים מהבדיקות והדוחות שהייתי אחראי עליהם במסגרת תפקידי במשרד מבקר המדינה עסקו בסוגיות הביטחוניות החסויות והרגישות ביותר של מדינת ישראל (שכן, על פי חוק, הכל פתוח בפני ביקורת המדינה בתחומים האלה). מדובר במאות דוחות וחוות דעת, מהם גלויים ומהם חסויים, שעסקו בהיקף רחב מאוד של נושאים מערכתיים ואסטרטגיים מהחשובים, הרגישים והחיוניים ביותר למדינת ישראל. הביקורת בדקה וביקרה גורמים מהדרג המדיני העליון ועד גורמי הביצוע בגופים מבוקרים שונים במערכת הביטחון, וזאת, בכל עניין ודבר שהוחלט לבקרו, בארץ ומחוץ לישראל. במסגרת זו, זמתי ולקחתי חלק, בין היתר, בביקורת המערכתית על "ההיערכות לטיפול בעורף בעתות מלחמה וביצועו בעת מלחמת לבנון השנייה" (פורסם 2007); בביקורת על "המשט התורכי" - המרמרה (פורסם 2012); הדוחות על "ההסברה הלאומית" וכן בביקורות על פרויקטים ביטחוניים רחבי היקף ודוחות מערכתיים רבים.

8. אחרי פרישתי ממשרד מבקר המדינה, המשכתי לעקוב מקרוב אחרי עבודת הביקורת והדוחות אצל ממשיכי, תא"ל (מיל'), יוסי ביינהורן.

9. כמו כן, במהלך שנותיי המקצועיות כתבתי מאמרים רבים בנושאי ביקורת המדינה, המנהל התקין וטוהר המידות השלטוני, הרציתי בפורומים רבים ולימדתי באוניברסיטת רייכמן (ללא שכר, במשך כשנתיים) אודות נושא ביקורת המדינה את מערכת הביטחון יחד עם השופט מיכה לינדנשטראוס. בשנת 2021 אף כתבתי את הפרק על "ביקורת המדינה כמבקר מערכת הביטחון" בספר המקיף שיצא בהוצאת "נבו" לזכרו של השופט אליעזר גולדברג "היבטים בביקורת המדינה כמבקר מערכת הביטחון".

10. אשר על כן, מתוקף התמחותי המקצועית הענפה בנושא הביקורת, התחקיר והפקת הלקחים במערכת הביטחון וכלל ארגוני הביטחון, אשר כללה למידה וניתוח דוחות רבים של מבקר המדינה בנושאי מערכת הביטחון בעבר, וכן לאור תפיסת הבדיקות והפקת הלקחים בנושאי מלחמה ולחימה בשדה חקר שעלו במחקרים ותחקירים בנושא זה, אני טוען באופן חד משמעי כנגד הדרך שנקט מבקר המדינה בעריכת ביקורתו על מחלל השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, שעניינה כפי שפורסם - העברת טיוטות ביקורת המדינה לידי מבוקרים מרכזיים ביניהם הרמטכ"ל לשעבר הרצי הלוי, מבלי שתושאלו קודם בעל-פה על ידי חבודקים או לאחר שפניית מבוקר כאמור לפגישה עם המבקר נדחתה, וכל זאת כאשר לחלק מהמבוקרים המבקר מייחס, על פי שפורסם, הערות חמורות ואחריות אישית. בפנייה לבג"ץ באמצעות הסנגוריה הצבאית, הלוי טען כי: "במהלך השבועות האחרונים הפיץ מבקר המדינה לפחות ארבע טיוטות.... ובהן נכללו הערות אישיות כלפיי, מבלי שהתקבלה לפני כן כל פנייה לקבלת התייחסותי להסברים, לטענות או לראיות". מצד שני המבקר התלונן על חוסר שיתוף פעולה בין אנשי הצבא לאנשיו. על פי התייחסות המבקר אין המבקר רואה תובה או צורך בשיח קודם אתו או אם אחרים לפני גיבוש הטיוטה. אני מקל ראש כלל באחריות הרמטכ"ל לשעבר ונושאי תפקידים אחרים למחלל השבעה באוקטובר ובהכרח לחקור, להסיק מסקנות וגם לנקוט אמצעים על-פי הצורך. הדרך שנקט המבקר פוגעת מהותית ותקדימית באמינות, מהימנות ובכשירות הביקורת והיכולת להגיע לחקר האמת. מדובר בנזק שעלול להיות בלתי הפיך כתוצאה מעניין זה, וזאת מהסיבות אשר אפרט להלן.

11. ראשית, למיטב ידיעתי ובכל שנותיי כממונה על ביקורת מערכת הביטחון, במסגרתו למדתי על כלל עשית ביקורת המדינה לדורותיה בנושאי מערכת הביטחון, לא זכור לי מקרה שבמהלך איסוף המידע וגיבוש המסקנות לטיוטה לא נפגשו עובדי הביקורת, כשיטת פעולה, עם מבוקרים מרכזיים שמשפיעים על מהות האירועים המבוקרים, ובוודאי כשהדבר נגע למושאי הביקורת שנשאו באחריות.

12. להיפך, יזמו פגישות עם מבוקרים מרכזיים כבר בתחילת הביקורת או במהלך איסוף המידע כדי להבין לעומק ולאתר כל שביב מידע, וכדי שטיוטת הדו"ח שתצא תחת ידינו תשקף את מלוא התמונה העובדתית ותהיה שלמה, מדויקת, הוגנת ואמינה. זו הייתה הפרקטיקה הבסיסית המתחייבת כדי להגיע לחקר האמת. בנוסף, ככלל, החתמנו אותם על דבריהם ובעיקר שאלה היו משמעותיים למהות הביקורת וכך יכולנו לצטט זאת בטיוטה, וגם לאמת ולעמת את הדברים תוך כדי ביקורת עם מבוקרים אחרים.

13. משגובשה הטיוטה, היא נתפסה בעינינו כניתוח מסכם של כל מכלול הממצאים שעלה בידי הביקורת להשיג: תיעוד, מסמכים, תשאולים או כל ממצא רלוונטי אחר. לא קביל היה שיש תומר נוסף שידוע היה שאפשר היה להשיגו והביקורת התעלמה מכך ביודעין. החתירה לאתר כל מידע בר השגה היא הבסיס הנורמטיבי והתנאי ההכרחי לחקר האמת כמו גם מיצויי "זכות הטעון" של מבוקרים בנושאים משמעותיים. אשר על כן הטיוטה היא הניתוח השלם עם כל העובדות, משמעויות ומסקנות מעוגנות לחלוטין מכלל המידע שברשותה ושאותו ניתן היה להשיג. הטיוטה הייתה אם כן, בהבנת הביקורת בעת שליחתה, מעין דוח סופי הממצא את כל ממצאי ומסקנות הביקורת והנשלח למבוקרים.

14. הטיוטה אינה בשום פנים ואופן "בלון ניסויי", אלא סיכום המאמץ לקבל תוך כדי איסוף המידע את כל הממצאים שיהיו את הבסיס ההכרחי לגיבוש הביקורת. זהו, קודם כל וראשית לכל האינטרס העליון של הביקורת לתכלית חקר האמת. לא נכון, לא מספיק ולא צריך להישען על ההנחה שהמבוקר

ורק הוא, יידע ויידע "כדבר מה נוסף" את העברת המידע שלו: הסבריו, מדיניות, תיעוד נוסף שברשותו, שמות מעורבים נוספים וכו'. הפנייה לקבל מהמבוקר מידע והסברים בשלב איסוף המידע, היא חלק אינהרנטי מתהליך הביקורת ומהגעה לחקר האמת.

15. כמובן שלאחר גיבוש טיוטת דו"ח הביקורת, על בסיס הממצאים שנאספו (מסמכים ותוצרי מפגשי ביקורת), נשלחה טיוטת הדו"ח למבוקרים על מנת לקבל את התייחסותם באשר למה שנקבע בביקורת, בטרם גיבוש ופרסום דו"ח הביקורת הסופי, וזאת פעם נוספת כחלק ממימוש "זכות הטיעון". זאת, גם על מנת לאפשר הזדמנות להסביר ולשכנע ביחס לנושאים, לממצאים, למשמעויות, למסקנות או המלצות, שהמבוקר או הגוף המבוקר סבורים שאינם מלאים, נכונים או מדויקים.

16. שנית, קיים הבדל בסיסי בין ביקורת חשבונאית וביקורת בשגרה לבין ביקורת במצב של מלחמה ולחימה, שבה התהליכים הם דינמיים לתפילא ואי הודאות גבוהה מאוד. המלחמה היא "ממלכת אי הודאות" או כפי שהגדיר קלאוזוביץ - "תחום הערפל". השינויים תכופים ולעיתים בלתי מתועדים או מתועדים בחלקם. התשאול תוך כדי תהליך איסוף המידע, לצורך גיבוש הטיעון, הינו הכרחי כדי להבין את שארע ואת ההיגיון המסדר שעמד בבסיס ההחלטות וההנחיות שניתנו במהלך האירועים, כמו גם הבנת השתלשלות האירועים כפועל יוצא מכך. למותר להסביר כי הבנת האירוע אך ורק על סמך תיעוד שנאסף יכולה להיות תלושה מהמציאות שהייתה בפועל. חשוב לזכור שתוכניות שהוכנו מבעוד יום או אף בזמן אמת, משתנות, לעיתים מהותית, בזמן מלחמה ולחימה בשל דינמיקת השינויים ואי הודאות בשדה הקרב. לא בכדי אין ספור תחקירים וועדות חקירה בארץ ובעולם נדרשו לכך ונשענו בחקירתם ומסקנותיהם לכך. אין ספק, ולא היה ספק שהתשאול האישי בתהליך המוקדם הינו תנאי הכרחי.

17. אשר על כן, ועל מנת לחתור מקצועית להגיע לחקר האמת, חיוני כבר בשלב איסוף המידע להאזין בקשב רב למבוקרים שפעלו, ובוודאי לאלו שמכוח מדיניותם, החלטותיהם והוראותיהם התבצעו, או שלא התבצעו הדברים. יהיה זה משגה קריטי להישען אך ורק על מסמכים ללא התשאול. תהליך בדיקה שאינו כולל בשלבים המוקדמים את קבלת מלוא המידע וההסברים באורח בלתי אמצעי עלול בהכרח להוביל לגיבוש מסקנות שעלולות להיות תלושות לחלוטין במקרה הרע, או למצער - לא נכונות, אפקטיביות או מקדמות.

18. יש וקיים קושי בקביעת גבול מובהק בין האירועים בחזית המלחמה לבין אלו בחזית העורף לצורך ביקורת וחקירה. אין זו הפרדה דיכוטומית, קים קשר גומלין וממשקים רבים וחפיפה בין שתי החזיתות. יש ואירועים שאירעו בעורף מושפעים מהותית מהחלטות וישומן בחזית הלחימה הדינמית. לעניין זה משמעות רבה במלאכת הביקורת ומחזק את ההכרח בתשאול המוקדם כדי להבין לאשורו את כל התהליך לפני ההגעה למסקנות. לצורך המחשת העניין אזכיר כדוגמה כללית את עניין פינויי נפגעים מחזית הלחימה. תחילתו החזית, סופו בבתי החולים בעורף. אי אפשר להבין לאשורו את ההגעה והטיפול בנפגעים רק משהגיעו לעורף מבלי לדעת ולהבין את המדיניות, ההחלטות והביצוע בחזית הלחימה.

19. גיבוש טיוטת דו"ח הביקורת, שמלכתחילה חסרה בנתונים שהמבוקר היה יכול למסור מבראשית במהלך מפגש ותשאול, עלולה, כאמור, להיות טועה ומטעה. יותר מכך, פעולה כזו יוצרת מצב אבסורדי שבו המבוקר יעלה לאחר קבלת טיוטת דו"ח הביקורת, מסמכים, עובדות חדשות או סותרות, שהיו ברשותו ושעשויות לשנות מהותית את הביקורת ומסקנותיה, ושיחייבו ולפתות מחדש

תהליך ביקורת נרחב, במצב שבו כבר גובשה דעה, שייתכן שמוטעית, נוכח התשתית החסרה או החלקית שהייתה בידי הביקורת.

20. מדובר בנורמה פסולה שסותרת את הוגנות הביקורת, ומנוגדת לאתיקה בסיסית שהייתה בעבודת ביקורת המדינה. מדובר במושכלות יסוד של תהליך מקצועי והוגן. אין חולק שסמכות המבקר לקבוע את נהלי עבודת הביקורת הם כמעט מוחלטים ורבים הם השטחים "האפורים" שאינם מכוסים וקיימת פרשנות המבקר לגביהם. כך או כך, הרי לא את הכל אפשר וצריך לכסות בנהלים כתובים. אין תהליך לניסיון, לשכל הישר ולתובנות שנצברו במשך דורות של ביקורת המדינה ושהוכיחו את עצמן והתגבשו לתהליכי עבודת הביקורת למול מטרת הביקורת.
21. זאת ועוד, אין מדובר אך ורק בגישה פסולה לדעתי מבחינה מקצועית ואתית. אמנם הטיוטה אינה אמורה להיות חשופה לציבור ועל פי חוק, דוח הביקורת מתפרסם לציבור רק לאחר שהונח על שולחן הכנסת. הוצאת הפניה לציבור אסורה וזוהי עבירה פלילית. ואולם, ניסיון העבר מלמד שטיטות דוחות הודלפו בין במכוון ובין שלא. לראיה כבר עכשיו מתפרסמים דברים מתוך טיטות דוחות שמצויות בשלב של איסור פרסום, לרבות "האשמות" ו"אשמים". הפרסום האמור עשוי לצרוב את התודעה הציבורית בדבר "האשמים", הרבה לפני גיבושו הסופי של דוח הביקורת שינוח על שולחן הכנסת.
22. לסוגיה זו ישנה חשיבות רבה, מכיוון שממוש זכות הטיעון בשלב של קבלת התייחסויות לטיטות הדו"ח עשויה לשנות את הדו"ח הסופי כך שיוסרו ממנו ממצאים או קביעות אחריות הנוגעת לגוף או לאדם, אם הביקורת השתכנעה כי כך ראוי. סביר שהמבקר ער לעניין זה ועל כן חובה בסיסית, כאשר חורצים גורלו של אדם, לעשות בתהליך הביקורת כל שניתן על מנת שכל המידע לצרכי גיבוש טיטות הדו"ח יהיה בידי הביקורת כבר בשלב זה, ולא לאחר הוצאתה.
23. שלישית, סמכויות המבקר לפי חוק מפליגות ועוד יותר בתחום ביקורת מערכת הביטחון. המבקר הוא דן יחיד, הוא הקובע את מה ואת מי לבדוק, במסגרת החוק. הוא הבדוק, הוא שמחליט על אילו עובדות הוא נסמך, הוא שמסיק את המסקנות, הוא שדן בערעורים, הוא הפוסק והמפרסם (עליו הוא מניח את הדוח על שולחן הכנסת). אמנם ניתן לעתור לבג"ץ על מסקנותיו- אלו היו מקרים נדירים ביותר. כך למשל נקבע, ב-"פרשת הרפז", כי המבוקר זכאי לקבל את כל החומרים עליהם הסתמכה הביקורת לצורך הערותיה כפי שנכתבו בטיטות הביקורת. למותר להגיד שבעמדת כוח גדולה שכזאת החיבור ההכרחי בין הסמכות לאחריות הוא מאוד משמעותי. כך ראה זו המחוקק בשעתו ולא בכדי, נקרא דוח הביקורת-"דוח מבקר המדינה". כגודל הסמכות הוא נושא באחריות. מבקרי מדינה לדורותיהם קבעו "כשיש ספק, אין ספק" וכך נהגו ולכן, בין היתר, גם הייתה ההבנה של תשאל מבוקרים. כך ולאורך דורות זכה דוח המבקר, באופן רחב מאד ובולט, לאמון הציבור והמבוקרים. אמינות הביקורת ואמון הציבור הן היו שיני המבקר האמיתיות.
24. רביעית, אף שאיני מתייחס לנושאי הביקורת אשר בחר מבקר המדינה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר, אלא לפרקטיקה או במדיניות של העדר תשאל מוקדם של המבוקרים ותנוק הבלתי הפיך שעלול להיווצר כתוצאה מעניין זה, יש לראות את ההקשר הרחב של בחירת נושאי הביקורת וההשלכות של בחירה זו, על החשיבות שבהקפדה היתרה על תהליך מקצועי והוגן. ההקשר נוגע לשוני שבין בדיקת נושאים בשגרה לבין בחינת תהליכים של מלחמה וחזית הלחימה.
25. בעניין זה חשוב להדגיש ביקורת המדינה כאשר היא מתיימרת לבדוק תהליכים של מלחמה ולחימה בחזית המלחמה נכנסת לשטח שאליו לא נכנסו במודע מבקרי המדינה. למרות שהחוק לכאורה מותיר

למבקר סמכויות רחבות מאד, אין הן יכולות להחליף ועדת חקירה לעניין המלחמה. הביקורת אינה חוקרת, על כל המשתמע מכך – הביקורת נועדה לבדוק ולבקר.

26. בהחלט הביקורת יכולה וצריכה לבדוק מגוון עצום של נושאים שמערכות מבוקרות עסקו בהן בעת המלחמה ואשר אינם בחזית הלחימה. כך נעשה פעמים רבות בעבר לרבות בבדיקת חזית העורף במלחמת לבנון השנייה ובתיאום הדוק עם ועדת החקירה שבדקה את חזית הלחימה. ואולם, ככלל אין לביקורת המדינה לא הכלים ולא היכולות לחקירה הנדרשת להיעשות במצב הדינמי ו"בתחום הערפלי" של חזית המלחמה. בדיקה שכזו, בהינתן המגבלות המהותיות האמורות באשר לחזית הלחימה והמלחמה, עלולה להגיע, בסבירות גבוהה מאד, למסקנות טועות ומטעות, המלצות שגויות לבניין הכוח, ארגונו, תקצובו וכשירותו המבצעית: נוכח סכנות קיומיות לשנים רבות.

27. בדיקה כזו, בוודאי כאשר היא מתבצעת באופן המתואר בחוות דעת זו, של גיבוש טיוטות דו"חות ללא עריכת הליך מלא ושלם של תשאול מבוקרים משמעותיים וקבלת מלוא המידע הרלוונטי בשלב המוקדם לגיבוש טיוטת הדו"ח, עלולה לגרום: נזק משמעותי, עצום ואף בלתי הפיך בנושאים המבוקרים.

28. דווקא כאשר בוחר המבקר לבצע בדיקה מורכבת כאמור, מצופה היה כי יקפיד על קיום הליכי ביקורת שיצמצמו במיירב את הספק באמינותם ומהימנותם, הן בציבור והן אצל מבוקרים, שבסופו של יום מופקדים על התיקון ובמקרה שלפנינו על ביטחון המדינה.


חתימת המצהיר

אישור

הריני מאשרת, כי ביום 10.9.2025 בחודש ספטמבר שנת 2025, בשעה 25:15 הופיע לפניי, עו"ד תמר באום מ.ר. 80300 מהכתובת יפו 208 ירושלים, מר יעקב (מנדי) אור הנושא מס' זהות 007157282 ואשר מוכר לי באופן אישי.

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

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



תמר באום, עו"ד

תמר באום, עו"ד
מ.ר. 80300

תוכן עניינים

סימון	שם הנספח	עמ'
א'	העתק הודעות מבקר המדינה מיום 15.10.2023, 13.11.2025	37
ב'	העתק הודעות מבקר המדינה מהימים 20.12.2023 ו-27.12.2023	42
ג'	העתק הודעה מעדכנת ובקשה משותפת מטעם המשיבים לצמצום צו הביניים מיום 21.11.2024	46
ד'	העתק מכתבו של מבקר המדינה מיום 1.5.2024	55
ה'	הודעה מטעם המשיבים ובקשה מטעם המשיבים לביטול צו הביניים ולמחיקת ההליך מיום 27.3.2025	65
ו'	העתק מכתבו של רא"ל (במיל) הרצי הלוי מיום 29.7.2025	73
ז'	העתק מכתב מבקר המדינה מיום 5.8.2025	78
ח'	העתק מכתבו של רא"ל (במיל) הרצי הלוי מיום 12.8.2025	84
ט'	העתק מכתבו של מבקר המדינה מיום 14.8.2025	88
י	העתק מכתבו של רא"ל (במיל) הרצי הלוי מיום 20.8.2025	92
י"א	העתק ההודעה לתקשורת מיום 18.8.2025	97
י"ב	ע12 הודעות העדכון מטעם משיבים 1-3 בבגץ 488924 מיום 10.2.2025	102
י"ג	העתק מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 5.5.2025	106
י"ד	הודעות העדכון מטעם משיבים 1-3 בבגץ 4889-24 מיום 11.5.2025	109
ט"ו	העתק מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 10.8.2025	118
ט"ז	הודעת העדכון מטעם המשיבים 1-3 בבגץ 488924 מיום 10.8.2025	121
י"ז	העתק הזימון לדיון בבג"ץ 4889/24	126
י"ח	העתק מכתבה של העותרת מיום 18.8.2024	129
י"ט	העתק מכתבה של העותרת מיום 27.8.2024	133
כ	מדריך ביקורת המדינה "ביקורת בזמן אמת"	138
כ"א	תגובה משלימה מטעם המשיבים 2-6 בבגץ 1015/24 מיום 17.7.2024	142
כ"ב	העתק מדריך ביקורת המדינה "עקרונות יסוד המשפט המינהלי"	164

סימון	שם הנספח	עמ'
כ"ג	העתק מדריך ביקורת המדינה "פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'"	170
כ"ד	מכתבו של מבקר המדינה מיום 25.1.2024	174

נספח א'

העתק הודעות מבקר המדינה מיום

13.11.2025 ,15.10.2023

עמ' 37

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

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

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



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

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

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





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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

נספח ב'

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

עמ' 42

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

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

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



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

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

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

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

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

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



Watch on YouTube

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

בתחום הביטחוני:

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

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

בתחום הכלכלי:

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

בתחום הטכנולוגי:

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

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

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

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



Watch on YouTube

נספח ג'

**העתק הודעה מעדכנת ובקשה
משותפת מטעם המשיבים לצמצום
צו הביניים מיום 21.11.2024**

עמ' 46

בבית המשפט העליון בירושלים
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1015/24
קבוע לדיון ליום 21.11.2024
בפני הרכב כבוד השופטים: נ' סולברג, די' מינץ ו-י' וילנר

בעניין:

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

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

2. התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-89 אחרים

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

העותרים

- נגד -

1. מבקר המדינה

ע"י ב"כ עוה"ד אליה צונץ ו/או ניקולס גיפס
ו/או ישראל קליין ו/או נגב אלוני
ממשרד ש. הורוביץ ושות', עו"ד
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא:
רחוב אחד-העם 31, תל-אביב 6520204
טל': 03-5670700; פקס': 03-5660974

2. ראש המטה הכללי, צה"ל

3. ראש שירות הביטחון הכללי

4. ראש הממשלה

5. היועצת המשפטית לממשלה

6. ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

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

המשיבים

הודעה מעדכנת ובקשה משותפת מטעם המשיבים לצמצום צו הביניים

בהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 17.11.2024 מתכבדים מבקר המדינה, צה"ל והשב"כ (להלן: **המשיבים**) להגיש הודעת עדכון משותפת ובקשה משותפת לצמצום צו הביניים, כדלקמן:

1. המשיבים מעדכנים כי השיח שהתקיים ביניהם הסתיים בגיבושו של מתווה מוסכם לביקורת המדינה בעת מלחמת 'חרבות ברזל' בצה"ל.

העתק של המתווה המוסכם שגובש בין המשיבים מצורף להודעה זו ומסומן בספרה "1".

2. המשיבים סבורים כי המתווה שגובש מבטיח את הגשמת האינטרס הציבורי, תוך איזון בין חשיבות הביקורת החיצונית לבין צרכי המלחמה: ביקורת המדינה בצה"ל תחל באופן מיידי, בהתאם למנגנון שגובש בין צה"ל לביקורת המדינה, ובכלל זה תחל ביקורת מידית ב-12 נושאים הנמנים על נושאי שלב א' ו-שלב ב', כמפורט בסעיף 1 למתווה המוסכם (לתוכנית הביקורת מיום 1.5.2024, נספח "5" לתגובה המקדמית מטעם מבקר המדינה). במתווה שולבו מנגנונים המבטיחים שביקורת המדינה בצה"ל תתנהל בעת מלחמת 'חרבות ברזל' מתוך קשב לאילוצים מבצעיים של צה"ל והתחשבות בצרכים אלו.
3. המתווה מתייחס גם לאפשרות של רגיעה, או הסלמה חלילה, במצב הביטחוני במהלך מלחמת 'חרבות ברזל'.
4. צה"ל ומשרד מבקר המדינה יקיימו בראשית חודש פברואר 2025 שיח לגבי מועד הפתיחה של ביקורת המדינה בנושאי הביקורת המנויים בשלב ג', שהם נושאי הליכה הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר.
5. המתווה מסדיר גם את פתיחת ביקורת המדינה בצה"ל בנושאים שאינם מנויים במתווה, ואשר עשויים להתעורר מעת לעת.
6. עוד קובע המתווה מנגנון של הידברות עתית בין גורמי מבקר המדינה לבין צה"ל.
7. לשלמות התמונה יוזכר כי ביחס לשב"כ הוסכם, זה מכבר, כי תתאפשר תחילת הביקורת בנושא "אפקטיביות מכשול קו התפר בעוטף ירושלים" וכן יועבר עם השלמתו מסמך בנושא "תפיסת הביטחון הלאומי והשפעתה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל" (נושאים המנויים בשלב א' לביקורת, הרלוונטיים לשב"כ). מעבר לכך, ניתן יהיה לקדם את הליכי הביקורת בנושא "כליאה ושחרור של אסירים ביטחוניים" וביחס לנושא "לוחמה כלכלית בטרור" (המנוי בשלב ב') תתאפשר תחילת הביקורת באופן שלא יחייב התייחסות היחידות הלוחמות, וזאת עד להפחתת העומס המבצעי. באשר לבחינת קיום ביקורות בנושאים הקשורים באופן ישיר לאירועי 7.10, ובכלל זה אלו המנויים בשלב ג', סוכם כי בחודשים הקרובים יימשך השיח בין הצדדים, בשים לב להתפתחויות במצב הביטחוני.
8. סוכם בין המשיבים לבקש בהסכמה שצו הביניים יצומצם, כך שתתאפשר פתיחת הביקורת בהתאם להוראות המתווה המצ"ב ובכפוף לו, וצו הביניים יוסיף לחול בשלב זה ביחס לביקורות המנויות בשלב ג' (כאמור בסעיף 13 למתווה המוסכם). הצדדים יקיימו ביניהם שיח לגבי מועד פתיחת הביקורות המנויות בשלב ג', כמו גם לגבי הביקורות המנויות בסעיפים 14-15 למתווה.
9. אם המשיבים יגיעו להסכמה לפני יום 6.3.2025 באשר לפתיחת ביקורות גם ביחס לנושאי שלב ג' והנושאים המנויים בסעיפים 14-15 למתווה, תוגש הודעה ובקשה מתאימה.

הן ביחס לנושאים בשלב ג' (סעיף 13 למתווה) והן ביחס לנושאים המופיעים בסעיפים 14-15 למתווה, יגישו המשיבים עד 6.3.25 הודעת עדכון משותפת לבית המשפט הנכבד, ביחס להסכמות שהושגו ביניהם בנוגע לקידום ביקורות אלה. ככל שלא יגובשו הסכמות עד ה- 6.3.25, המשיבים יוכלו להגיש בקשה לבית המשפט הנכבד לקביעת מועד דיון דחוף, בו כל צד יוכל לעמוד על טענותיו.

10. אשר על כן, המשיבים יבקשו מבית המשפט הנכבד לרשום בפניו את הסכמות המשיבים, ובמסגרת זו להורות על צמצום צו הביניים, כך שהוא יעמוד בעינו ביחס לביקורות בשב"כ ובצה"ל בנושאי הליבה הקשורים לכשל השבעה באוקטובר (שלב ג), המנויות בסעיף 13 למתווה המוסכם עם צה"ל; וכי לגבי סעיפים 14 ו-15 למתווה המוסכם עם צה"ל, יחול ההסדר המפורט בסעיפים הללו ובבקשה זו.

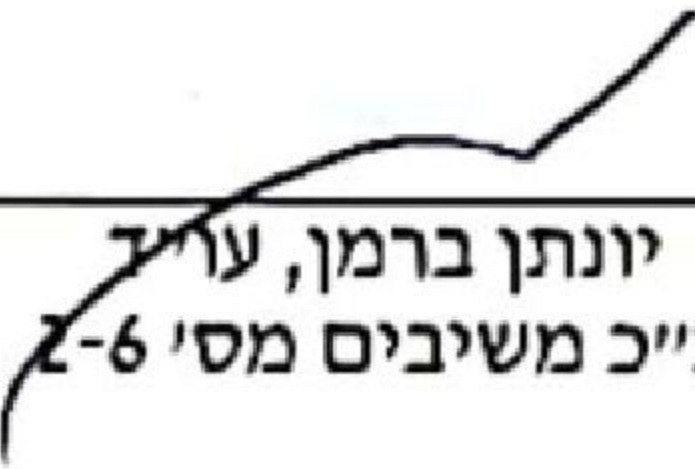
11. למותר לציין, כי צה"ל והשב"כ, כמו גם יתר גופי המדינה המבוקרים, יפעלו בשיתוף פעולה עם משרד מבקר המדינה.

12. מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה זו.

היום, כ' בחשון תשפ"ה

21 בנובמבר 2024


אליה צונץ, עו"ד
ב"כ משיב מס' 1


יונתן ברמן, עו"ד
ב"כ משיבים מס' 2-6

מתווה מוסכם לקיום ביקורות בצה"ל בעת מלחמת "חרבות ברזל"

בהתאם לדיון שהתקיים בבג"ץ 1015/24 ב-14.10.24, שלח מבקר המדינה לרמטכ"ל ב-15.10.24 את המכתב המצ"ב שבעקבותיו התקיים שיח בין משרד מבקר המדינה לבין צה"ל. בסיומו של שיח זה הגיעו משרד מבקר המדינה וצה"ל למתווה המוסכם שלהלן, בכל הנוגע לביקורות בעת מלחמת "חרבות ברזל":

1. עבודות השטח של הביקורות המפורטות בסעיף זה (להלן "הביקורות המידיות") ייפתחו כולן במקביל, בכל הגופים הרלוונטיים בצה"ל, וזאת באופן מידי עם אישורו של מתווה זה:

- א. המסיבה בחניון רעים ("נובה"), הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה – עבודת השטח בביקורת זו תתמקד בשלב ראשון בהליך הרישוי בלבד ותחל לכל היותר שלושה שבועות לאחר תחילת קיום הביקורות בצה"ל בהתאם למתווה זה.
- ב. הטיפול בחללים האזרחיים של אירועי שבעה באוקטובר.
- ג. פינוי פצועים לבתי החולים בשבעה באוקטובר 2023 - ביקורת השטח בצה"ל תתמקד בפקע"ר ובפעילות מקרפ"ר ואט"ל בנוגע לוויסות השניוני ולתפקודו של קרפ"ר בוועדת האשפוז העליונה.
- ד. פינוי אוכלוסייה וקליטתה - עבודת השטח תתמקד בפקע"ר.
- ה. היעדר תפיסת ביטחון לאומי והשפעתה של תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל - תישלח להתייחסות צה"ל טיוטת ביקורת, ואם צה"ל יבקש תתקיימנה פגישות עם הגורמים הרלוונטיים בצה"ל.
- ו. מענה מערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים מגויסים ב"חרבות ברזל".
- ז. אפקטיביות מכשול קו התפר והמעברים בעוטף ירושלים.
- ח. שימור יכולות ייצור אמל"ח בישראל ("כחול לבן") וההשפעה על מלחמת "חרבות ברזל".
- ט. מערכות תקשוב לתכלול לאומי של מידע וטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה.
- י. ההסברה הממשלתית במערכה על דעת הקהל הבין-לאומית - עבודת השטח תתמקד בדובר צה"ל ותיקבע פגישה מידית עם דובר צה"ל, שבמסגרתה או לאחריה צוות הביקורת ידייק את רשימת המסמכים שדרושים לו.
- יא. ענף התקלאות במלחמת "חרבות ברזל" - עבודת השטח תתמקד בפקע"ר.
- יב. ההגנה על מתקן בדרום.

2. יתר עבודות השטח, מתוך שלבים א' ו-ב' (לפי סדר העדיפות שיקבע המבקר), יתחילו לאחר 45 יום מתחילת הליך הביקורות בצה"ל, בכפוף לקיום שיח בין הצדדים לגבי ההמשך והן ייערכו בהתאם למנגנון הבא:

- א. בכל הנוגע לגופים המבצעיים - פקמ"רים (פד"ס, פצ"ן, פקמ"ז) + אמ"ץ + אמ"ן + חה"א + חה"י + רמטכ"ל + סגן רמטכ"ל - לא תתקיים יותר מעבודת שטח בנושא ביקורת אחד במקביל בכל גוף.
- ב. בכל הנוגע ליתר גופי צה"ל - לא תתקיים יותר מעבודת שטח אחת בנושא ביקורת רחבי היקף במקביל או שלוש עבודות שטח מצומצמות במקביל או תמהיל של עבודת שטח אחת גדולה ואחת/שתיים קטנות במקביל, והכל כפי שיסוכם בין הצדדים ביחס להיקפו של כל אחד מנושאי הביקורת.

ג. יודגש, כי מועד "סיום עבודות שטח" לצורך המנגנון האמור ייחשב כסיום שלב השטח (כלומר סיום הפגישות, ובמידה והמסמכים הנדרשים יהיו בהיקף גדול מהרגיל עיתוי סיום שלב השטח יידון במסגרת השיח).

ד. יובהר, כי כאשר עבודת שטח בנושא ביקורת מסוים תיפתח בצה"ל, ייפתחו בו-זמנית כל הגופים שהביקורת נדרשת להיות בהם באופן שלא יהיה פיצול עבודות שטח ובלבד שלא יהיה עיכוב מטעם צה"ל בעבודת השטח ובמקרה זה צוות הביקורת יכול ויתאם עבודת שטח אחרת. כלומר אם תיפתח עבודת שטח שנדרשים בה גם פד"ם וגם פקע"ר, המשמעות היא שפד"ם יהיה חסום לעבודות שטח נוספות, וזאת גם אם הצוות עדיין לא התחיל בפגישות בפד"ם.

למען הסר ספק, יודגש כי מנגנון זה לא יחול על הביקורות המידיות שמתחילות בשלב הראשון כמפורט בסעיף 1 לעיל. למעט האמור בסעיף 2. (ג) המגדיר את מועד "סיום עבודת השטח".

3. עבודות השטח בנושאי הביקורות שלהלן ייפתחו בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 2 דלעיל:

- א. לוחמה כלכלית בטרור.
- ב. תפקיד הקבינט המדיני-ביטחוני לפני פרוץ "חרבות ברזל".
- ג. עמידה ביעדי אורך נשימה לתחמושת בראי "חרבות ברזל".
- ד. הצטיידות בפריטי מיגון ובאמצעים אופטיים במלחמת "חרבות ברזל".
- ה. ביטחון מידע - שקיפות צה"ל לאויב.
- ו. יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים ב-90 הימים הראשונים מפרוץ מלחמת "חרבות ברזל".
- ז. הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך המלחמה.
- ח. שמירה על ביטחון יישובים שבאחריות משטרת ישראל.
- ט. היערכות הרשויות המקומיות לטיפול באוכלוסיות מיוחדות בחירום.
- י. משק הדם הלאומי בשגרה ובעתות חירום.
- יא. למידה בחירום.
- יב. הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל".
- יג. התיאום בין הגורמים התורמים (וההתנדבותיים) לבין רשויות המדינה במלחמת "חרבות ברזל".
- יד. תשלום גמלת המילואים וההגנה על זכויות בעבודה של משרתי המילואים.
- טו. מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות.
- טז. מיגון בתי חולים.
- יז. הרציפות של מערכות טכנולוגיה ותקשוב בצה"ל ביום פתיחת מלחמת "חרבות ברזל": בשלב ראשון יתקיים יום לימוד שבמהלכו יציג צה"ל לביקורת את המערכות השונות. לאחר מכן יעדכן צוות הביקורת את צה"ל באיזו מערכות בחר להתמקד והביקורת תיפתח.

4. יובהר, כי כל ביקורת חדשה בצה"ל שיחליט עליה מבקר המדינה (ביקורת שלא נמסרה עליה הודעה לצה"ל בכתב מינואר 2024) בשים לב להתפתחויות שתהיינה, תיפתח באופן רשמי, כמקובל, וככל שהלחימה עדיין נמשכת, הרי שיחול על עבודת השטח בנושאי הביקורות החדשות, המנגנון המוסכם כאמור בסעיף 2. בצד האמור, ככל שמדובר בביקורת הנוגעת במישרין ללחימה, יחול סעיף 15.

5. במקרה של הסלמה במצב הביטחוני, וככל שיעלה צורך להשהות עבודת השטח בנושאי ביקורת מסוימים, הביקורת תושהה ל-48 שעות באותם נושאים בגופים המושפעים מההסלמה בלבד ויתקיים שיח בין הצדדים תוך 48 שעות אשר תכליתו לקבל החלטות בנושא המשך הביקורת.
6. במקרה של רגיעה בעצימות הלחימה, יתקיים שיח תוך 48 שעות אשר תכליתו הבנת הערכת המצב המבצעית ובחינה של כניסת ביקורות נוספות.
7. יובהר כי ככל שתתבטלנה פגישות עם בעלי תפקידים נוכח צורך מבצעי, צה"ל יעשה מאמץ לתאם את הפגישה מחדש מוקדם ככל הניתן ואולם לא יהיה בכך כדי לעכב העברת מסמכים וחומרים כנדרש על ידי הביקורת ככל שניתן ובכפוף לכך שכבר החלו פגישות באותו גוף.
8. מקום בו עבודת השטח בנושא הביקורת תעלה שיש ליקוי המהווה סכנת חיים מידית, הדבר יובא מידית לידיעת צה"ל מבלי להמתין לשלב המתאים בביקורת.
9. ככלל התחקירים הפנימיים של צה"ל, ככל שיידרשו לצורכי הביקורת, יועברו למשרד מבקר המדינה בתוך 3 שבועות מאישור התחקירים ע"י הרמטכ"ל. השימוש בתחקירים בדוחות הביקורת יהיה בהתאם לכללים הנהוגים במשרד מבקר המדינה, בנוגע לשימוש במידע החסוי על פי דין, וככל שצה"ל יעביר בקשות בנושא אלו, הן תיבחנה באופן פרטני לשם השגת הסכמה במקרים כאלה.
- באשר למסמכי מקור שרוכזו לצורך התחקירים (להבדיל מהתחקירים עצמם) - ככל שאלה יידרשו לצורך הביקורת גם טרם אישור התחקירים על ידי הרמטכ"ל, מבלי לפגוע במתווה העניין יידון בשיח הדו-שבועי בין הצדדים (כאמור בסעיף 17 דלהלן).
- ההסדר האמור בסעיף זה לעניין העברת התחקירים יועלה לבחינה מחודשת בין הצדדים לאחר כשלושה חודשים במסגרת בחינת המתווה.
10. בכל הנוגע להעברת מסמכים לצוותי הביקורת:
- א. ביקורות שבהן כבר התבקשו חומרים והתקיימו פגישות, ואז הביקורות נעצרו - צה"ל יעביר למשרד מבקר המדינה את כל החומרים שכבר הוכנו בהקדם האפשרי.
- ב. ביקורות שעד היום טרם התקיימו פגישות אך נשלחה דרישת חומרים - צה"ל יפעל להעביר עוד קודם לקיום הפגישות את המסמכים העקרוניים שברור שיידרשו לביקורת. באשר לבקשות ספציפיות למסמכים בהיקפים מצומצמים שיועברו קודם לקיום הפגישות, אלו יעלו בשיח בין משרד מבקר המדינה לצה"ל.
- ג. ביקורות שטרם התקיימו בהן פגישות והגם שהוגשה דרישת מסמכים, ונראה שיש צורך קודם לקיים פגישה כדי לדייק את המסמכים המבוקשים או ביקורות שטרם הועברה לגביהן רשימת מסמכים נדרשים - לגבי ביקורות אלו המסמכים יתקבלו לאחר קיום הפגישות.
- ד. יובהר, כי בהתאם לשיקול דעת צוותי הביקורת - ייתכן כי לצורך ביצוע הביקורות בגופים בצה"ל לא יידרשו פגישות אלא הביקורת תסתפק בהמצאת מסמכים. במקרים אלה - סעיפים (1)-(3) לא חלים. עם קבלת הטיוטות יבחן צה"ל האם הוא מבקש להשיב לטיוטה ואם לא, יודיע על כך למבקר

המדינה בהקדם. ככל שצה"ל יהיה מעוניין בקיום פגישות הביקורת תתקיים בהתאם למנגנון שנקבע בסעיפים (3) - (1). עוד יובהר, כי מבקר המדינה מתוקף סמכותו מקבל מסמכים של צה"ל גם מגופים אחרים. לגבי מסמכים אלו תישמר לצה"ל זכות הטיעון.

11. יובהר, כי מנהלת יסודות עומדת לרשות משרד מבקר המדינה בכל צורך הנוגע לקבלת כל המסמכים מכל הגופים בצה"ל ובכל הביקורות וזאת הן כדי להבטיח שהעברת המסמכים מתבצעת כסדרה ובקצב משביע רצון מבחינת הביקורת והן כדי לוודא שסיווג המסמכים מתאים לסיווג של חברי צוות הביקורת. לצורך כך תוקם תיבת מייל ייעודית במנהלת יסודות אשר תהיה נגישה לכלל בעלי התפקידים במנהלת.

12. בנוסף על מתכונת עבודת הביקורת השגרתית והמנגנון המפורט דלעיל, ולנוכח המציאות החריגה שבה נעשות ביקורות חרבות ברזל ופעילותו של צה"ל בעת הזו, יתכן שמשרד מבקר המדינה יעביר להתייחסותו של צה"ל חלקים רלוונטיים מטיוטות של דוחות ביקורת, שגובשו לאחר הישענות על מידע שנאסף בגופים מבוקרים אחרים, תוך דרישה, על פי הצורך, להשלים מסמכים. במקרה זה, תישלחנה לצה"ל טיוטות של אותם חלקים של דוחות הביקורת אף ללא קיומן של פגישות או שיח כלשהו עם בעלי תפקידים בצה"ל. כשיקבל צה"ל את הטיוטות הוא יוכל להסתפק בתגובה בכתב או לבקש שתתקיימה פגישות. במקרה של פנייה של צה"ל לקיום פגישות, תתואם פגישה עם הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ויתקבלו מהם מסמכים. במקרים הרלוונטיים יכול ומשרד מבקר המדינה יעביר טיוטה מעודכנת להתייחסות חוזרת.

13. שיח לגבי מועד פתיחת הביקורות בנושאי הליבה הקשורים לכשל השבעה באוקטובר (שלב ג) יתקיים בין הצדדים במסגרת השיח על עתיד המתווה אשר יתקיים בינואר/פברואר. להלן רשימת הביקורות בנושאי הליבה שקבע מבקר המדינה:

- א. מהלך האירועים ב-7.10.23 - פעילות הדרג המדיני, צה"ל ושבי"כ.
- ב. הגנת הגבול ברצועת עזה לפני מלחמת "חרבות ברזל".
- ג. תהליכי עבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני לפני ה-7.10.23.
- ד. היערכות צה"ל להתמודדות עם איום תת-הקרקע.
- ה. הבקרה המודיעינית לפני ה-7.10.23.

14. שיח בנוגע להשלמת עבודת השטח בנושאי הביקורות שלהלן, יתקיים בינואר/פברואר. ואולם, בכל מקרה, טיוטות, ככל שיופצו בנושאים אלו, יופצו באופן מדורג במהלך פברואר - מרץ 2025 (כך, אם נושא א' יופץ בתחילת פברואר, נושא ב' יופץ באמצע פברואר ונושא ג' - יופץ בתחילת מרץ - והכל בכפוף להתקדמות עבודת השטח) ויינתן לצה"ל זמן תגובה לטיוטות שיומצאו לו ו/או להשלמת עבודת השטח באופן שיאפשר לצה"ל להתייחס לנושא במסגרת ההודעה שתוגש לבית המשפט העליון:

1. המסיבה בחניון רעים ("נובה") - הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה - תחום האבטחה.
2. ההיערכות ההגנתית בערי הדרום בזיקה לאירועי ה-7.10.23.
3. מצב מרכיבי הביטחון וכיתות הכוננות ביישובי עוטף עזה וקו התפר לפני, במהלך ובעקבות מלחמת "חרבות ברזל".

15. נושאי ביקורת שלא כלולים ברשימות ונוגעים באופן ישיר ללחימה יהיו חלק מהדיון במודל שלב ג', והחלטות לגבי ביקורות שלב ג' ומועד תחילתן יחולו גם לגביו. כאשר העיקרון המנחה של ביקורת המדינה היא כי ביקורות הנוגעות באופן ישיר ללחימה תבוצענה לא לפני תום המלחמה.

16. המנהלת שהוקמה בצה"ל והעומדת בראשה הן הגורם המוסמך מטעם הרמטכ"ל לנהל את השיח השוטף מול משרד מבקר המדינה, ובאחריותה לוודא כי המנגנון עליו הוסכם יפעל כנדרש, לפתור בעיות אם תהיינה במעלה הדרך וכן לקיים שיח עבודה שוטף והערכות מצב.

מצד משרד מבקר המדינה ירכזו את השיח השוטף מול צה"ל - מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון, תא"ל (במיל') איתן דהן, ומנהלת האגף לביקורת צה"ל, עו"ד שירה פחטר-ארד.

17. המנגנון להמשך ממשקי העבודה בין צה"ל למשרד מבקר המדינה יהיה על דרך של פגישות שתתקיימנה פעם בשבועיים (כלומר פעמיים בחודש), כאשר במהלך פגישות אלו צה"ל יעביר סקירה של המצב בכל זירות הלחימה ומשרד מבקר המדינה יעדכן על סטטוס הביקורות ותידון האפשרות לפתיחת ביקורות נוספות או שהיית ביקורות בהתאם למצב. במסגרת פגישות אלו תיעשה הערכת מצב באשר להרחבת האפשרות לקיים ביקורות בצה"ל לנוכח ירידה בעצימות הלחימה או לצמצומן לנוכח הסלמה. ככל שתהיינה מחלוקות בין הצדדים הן יעלו בשיח בין המנהלת לבין נציגי משרד מבקר המדינה ובמידת הצורך גם בשיח בכירים כדי לנסות ולהגיע לפתרון. פגישות אלו יהיו בנוסף לשיח טלפוני שוטף בין המנהלת לבין מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון ומנהלת אגף צה"ל, כמקובל.

18. בפגישות המוזכרות בסעיף 17 יסוכמו גם הביקורות הבאות שייכנסו לשלב השטח מתוך הביקורות המנויות בסעיף 3 והביקורות שיפתחו בהתאם לסעיף 4 ככל שאינן נוגעות באופן ישיר בלחימה.

19. עם העברת טיוטת ביקורת לצה"ל יינתן לצה"ל זמן תגובה שיהלום את היקף הביקורת והמאמצים הנדרשים מצה"ל למתן מענה, זמן זה יסוכם בשיח הדו-שבועי.

20. צה"ל רואה חשיבות רבה בשיתוף פעולה גם עם נציבות תלונות הציבור. הקשר הישיר שיש לנציבות עם נקח"ל וקפ"ץ יימשך, ובנוסף תעבוד מול הנציבות, רס"ן מאיה שגיא, שהיא הגורם המוסמך בצה"ל לטפל בתלונות הנציבות.

מעת לעת מעביר משרד מבקר המדינה לצה"ל גם תלונות ביקורת. צה"ל מתחייב לתת לכל אחת מהן מענה, מהיר ככל הניתן.

21. יחודשו סיורי מבקר המדינה בצה"ל. הסיורים יתואמו מול צה"ל, וזאת בהתחשב בהערכת המצב הביטחונית והמבצעית, על-מנת שלא לפגוע במאמצי הלחימה.

22. המתווה הקבוע במסמך זה ייבחן על ידי הצדדים במשך שלושה חודשים.

נספח ד'

העתק מכתבו של מבקר המדינה

מיום 1.5.2024

עמ' 55



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

כ"ג בניסן התשפ"ד

1 במאי 2024

לכבוד

רא"ל הרצי הלוי -

ראש המטה הכללי

נכבדי,

הנדון: קיום ביקורות בצה"ל בנושאים הנוגעים למלחמת "חרבות ברזל"

1. במכתבי אליך מיום 7 בינואר 2024 הודעתי על פתיחת ביקורת מקיפה שתעסוק בשורה של נושאים הנוגעים למתקפת הפתע הרצחנית בשמחת תורה ה-7.10 ולמלחמת "חרבות ברזל", ועל כך שהנחיתי את צוותי העבודה במשרדי לפתוח בביקורת. עוד ציינתי במכתבי כי למשרד מבקר המדינה עומדת חובה ציבורית וערכית לקיים ביקורת אשר תבדוק את התנהלות כלל הדרגים ביום ה-7.10, בתקופה שלפניו ובתקופה העוקבת.
 2. החל מפתיחת מלחמת "חרבות ברזל" הודעתי, גם באופן פומבי וגם במכתבים אשר נשלחו לצה"ל, כי בניגוד לתהליכי הביקורת על הדרג המדיני והאזרחי בשורה של נושאים, אשר החלו זה מכבר, כל עוד הלחימה מתבצעת בעצימות גבוהה אמנע מפתיחה בפועל בביקורות במערכת הביטחון, ובפרט בצה"ל. עוד הדגשתי שהביקורות יחלו בהתאם להתפתחות המלחמה בהתחשב במצב המלחמה ובהתפתחויות עתידיות אפשריות.
 3. אבקש להדגיש גם כעת כי רמת הכשל של האירועים שהובילו למתקפת הטרור ב-7.10 מחייבת ביקורת על כלל הגורמים הנוגעים בדבר, הן בדרג המדיני, הן בדרג הצבאי והן בדרג האזרחי - כל דרג בהתאם לאחריותו, וכך פועלת ביקורת המדינה.
 4. מאז הודעתי על פתיחה בביקורת התקיימו פגישות בין צוותי משרד מבקר המדינה לנציגי צה"ל, לצד שיחות טלפוניות רבות, מתוך כוונה לייצר מתווה ביקורת אשר מחד גיסא מאפשר למשרד מבקר המדינה למלא את תפקידו וחובתו כלפי הציבור, ומאידך גיסא אינו פוגע בפעילות צה"ל בלחימה:
- החל מינואר 2024 התקיימו מספר פגישות של מנכ"ל משרד מבקר המדינה, תא"ל (במיל') ישי וקנין ושל מנהל החטיבה לביקורת על מערכת הביטחון במשרד, תא"ל (במיל') איתן דהן עימד ועם אנשיך.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

• ביום 7.2.2024 התקיימה פגישה ביני לבינך בהשתתפות צוותים של משרד מבקר המדינה וצה"ל לצורך תיאום של עיתוי הפתיחה בביקורת בצה"ל. בפגישתנו, שנערכה כאמור לפני כשלושה חודשים, ביקשת כי אבחן השחיה של פתיחת הביקורת בצה"ל בחודשיים עד שלושה חודשים והוסכם כי נקיים שיח לגבי עיתוי הפתיחה בביקורת. בהתאם לכך, נמשך השיח בין מנכ"ל משרד מבקר המדינה ומנהל חטיבה לביקורת על מערכת הביטחון עימד ועם אנשיך.

• לאחר השלמת השיח וגיבוש מתווה נפגשנו בשנית ביום 10.4.2024 ובפגישה הוצג מתווה שגיבשו הדרגים המקצועיים במשרד מבקר המדינה עם נציגך.

מתיאור הדברים עולה כי בחודשים האחרונים התקיים שיח נרחב עם צה"ל, הושתתה הפתיחה בביקורת בצה"ל לאור פנייתך, ובוצעה במשרד מבקר המדינה עבודת מטה יסודית אשר במסגרתה נבחנו לעומק השיקולים שהעלית לפני ולפני מנכ"ל משרד מבקר המדינה ומנהל החטיבה לביקורת על מערכת הביטחון במשרד.

5. כעת אנו נמצאים קרוב לשבעה חודשים לאחר מתקפת הטרור ב-7.10 ולאחר שצה"ל עבר זה מכבר לשלבי לחימה בעצימות נמוכה יותר, בפרט בזירה הדרומית, כפי שהצהירו גורמי צה"ל. כמו כן הודעת על הקמת צוותי בדיקה והנעת כמה תהליכים של תחקור פנימי בתוך צה"ל - בנושאים רבים החופפים את תוכנית הביקורת של ביקורת המדינה שהומצאה לעיונכם.

6. לצד זאת, לעת הזו בעלי תפקידים מסוימים בצה"ל מונו לתפקידים אחרים וחלקם הודיעו על פרישתם הצפויה.

7. אין חולק כי יש חשיבות רבה לתחקירים מבצעיים פנימיים ולתהליכי הפקת לקחים של צה"ל, ואולם אין באלה כדי להוות כל תחליף לביקורת שעורך מוסד מבקר המדינה. מלבד היותו של משרד מבקר המדינה גוף חיצוני, עצמאי ואובייקטיבי, הוא גם הגוף האזרחי היחיד שמחזיק בראייה מערכתית רחבה וביכולת לקיים בדיקה מעמיקה על כלל הדרגים - המדיני, הצבאי והאזרחי - ובמגוון גופים מבוקרים בעת ובעונה אחת. אופן התנהלות זה מתחייב לאחר מתקפת הטרור בשמחת תורה 7.10, שאינה דומה כלל לשום אירוע עבר ובשים לב לשלבי הלחימה הנוכחיים ולצפי בדבר המשך עצימותם.

8. עד עתה, ביקורת המדינה כיבדה את בקשתך להשהות את פתיחת הביקורת בצה"ל, זאת הגם שביקורות המלחמה השונות כבר החלו במשרד ראש הממשלה, במשרד הביטחון ובגופי ביטחון שונים, בין היתר בדרך של עיון במסמכים.

9. התהליכים שהחלו בצה"ל בשבועות האחרונים, ובהם הקמת צוותי תחקור פנימיים, דילול כוחות המילואים, סיום תפקידים הצפוי או מינויים לתפקידים אחרים של קצינים בכירים,

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

אופייה של הלחימה והתמשכותה, לצד חלוף כשבעה חודשים מאז פרצה מלחמת "חרבות ברזל" הובילו אותי למסקנה כי בשלה העת לפתיחת ביקורת בצה"ל, בהתבסס על המתווה שנידון בפגישתנו ביום 10.4.2024, לצד הביקורות המבוצעות עתה בדרג המדיני.

10. יצוין כי גם בנוגע לביקורות שהתחלנו בנושאים אזרחיים ובהן צה"ל אינו המבוקר הראשי והן אינן נוגעות ללחימה, צה"ל אינו משתף פעולה ואינו מאפשר את השלמתן של ביקורות אלו שהן בעלות חשיבות עליונה למענה הראוי לאזרחי ישראל בעת הזו. כך, כתוצאה ממניעת כניסה של צוות ביקורת על ידי צה"ל למחנה שורה (בחלקו האזרחי) לא ניתן להשלים את הביקורת בנושא פינוי חללים (במיקוד על חללים אזרחיים), ובאופן דומה, מתעכבת גם הביקורת בנושא הטיפול באנשי מילואים שהם סטודנטים או בעלי עסקים עקב אי-קיומה של פגישה עם קצין מילואים ראשי. בנושאים האזרחיים צוותי הביקורת זקוקים לממשקים מועטים עם גורמי צה"ל על מנת לסיים את הביקורת ולהגיש את ממצאיהם והמלצותיהם.

11. לאחר שמיעת עמדתך החלטתי על עדכון מתכונת הביקורת בהתאם למתווה שהוצג בפגישתנו ביום 10.4.2024, והיא תתקיים בשלושה שלבים מרכזיים, אשר מחד גיסא יאפשרו את מילוי תפקידו של מוסד ביקורת המדינה ומאידך גיסא כאמור ייתנו מענה למאמצי הלחימה שצה"ל מצוי בהם, תוך מתן מענה להתפתחויות עתידיות. אחזור ואדגיש כי מתכונת הדרגתית זו תיושם בצה"ל, לצד הביקורות שהחלו זה מכבר ביתר הגופים - המדיניים, הביטחוניים והאזרחיים.

12. להלן פירוט שלבי הביקורת בצה"ל:

שלב א' - במהלך השבוע הקרוב, בתחילת חודש מאי 2024, תחל הביקורת בצה"ל בנושאים שאינם בליבת הלחימה. בביקורות אלו צה"ל הוא מבוקר משני, והמיקוד בהן הוא בפן האזרחי ובתחקור ובטיוב של פעולות הממשלה והגופים המבוקרים בצל הימשכות מלחמת "חרבות ברזל" ובראייה צופה פני עתיד. ביקורות אלו כוללות בין היתר את הביקורת בנושא פינוי פצועים לבתי החולים ב-7.10.2023, שבה נדרשת התייחסות מקרפ"ר, וכן את הביקורת בנושא פינוי אוכלוסייה וקליטתה, שבה יש צורך בקבלת התייחסות פקע"ר.

שלב ב' - בהמשך לפנייתך, החלטתי לכבד את בקשתך ולהשהות הביקורות לתקופה של כארבעה חודשים מאז פגישתנו הראשונה. משכך, בתחילת חודש יוני 2024 יחלו ביקורות בנושאים נוספים שבהם צה"ל הוא מבוקר משני וכן בנושאי ליבה מבצעיים מסוימים. כך לדוגמה, לשם השלמת הביקורת בנושא רישוי המסיבה ברעים ואבטחתה נדרשת התייחסות הגורמים המאשרים באמ"ץ ובפד"ס - לאחר שהצוות נפגש זה מכבר עם גורמי משטרת ישראל והרשות המקומית. ביקורות אלו יבוצעו אף הן בצורה מדורגת: תחילה נתמקד באיסוף החומרים הנדרשים, ולאחר למידת החומרים שנאספו נתאם פגישות עם הדרג הבכיר בצה"ל

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ועם בעלי תפקידים רלוונטיים בדרג הלוחם.

שלב ג' - ביקורות נוספות בנושאי ליבה הקשורים לכשל ב-7.10 יחלו בתחילת חודש אוגוסט 2024. ביקורות אלו יבוצעו אף הן בצורה מדורגת - איסוף החומרים הנדרשים ולמידתם, ולקראת סוף אוגוסט 2024 - תיאום פגישות עם הדרג הבכיר בצה"ל ועם בעלי תפקידים רלוונטיים בדרג הלוחם.

רשימת הביקורות המתוכננות מפורטת בנספח המצורף.

13. הביקורת תתקיים ברגישות הראויה, ומתוך קשב לצורכי צה"ל ולהתפתחות הלחימה. המתכונת ההדרגתית שנקבעה היא מידתית ומתונה בשים לב לאופייה ולעצימותה הנוכחיים של הלחימה, שצפויה לדברי צה"ל להימשך זמן רב.

14. **כפי שנאמר במסגרת הפגישות שנערכו, במקרה של התפתחות זירתית שתחייב עצימות גבוהה של לחימה, מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון תא"ל (במיל') איתן דהן יהיה איש הקשר מטעם משרדנו לפניית צה"ל בכל הנוגע להעדר זמינות של דרג לוחם בכיר למפגשים או להשהיית ביקורת בנושא זה או אחר.**

לצד זאת, במקרה של הפוגה משמעותית בלחימה נבחן את צמצום לוחות הזמנים.

15. אני רואה לנכון להדגיש כי קבלת מידע היא אחת מאבני היסוד של עבודת הביקורת, וללא גישה מלאה למידע לא ניתן לבצע את עבודת הביקורת כראוי. הסמכות החוקתית של מבקר המדינה לקבל לידיו חומרי ביקורת מהגופים המבוקרים מעוגנת בסעיף 3 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, הקובע כי "גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת".

16. כפי שכבר הודעתי כמה פעמים, אשוב ואבהיר כי אם תוקם ועדת חקירה ממלכתית, משרד מבקר המדינה יתאם עימה את גבולות הגזרה בכלל הנושאים הנבדקים בביקורתו. ולמעלה מן הצורך אדגיש כי בהתאם לסעיף 14(ב1) לחוק מבקר המדינה, אף הוועדה לביקורת המדינה, בנסיבות מיוחדות ובהסכמת המבקר, רשאית להחליט על מינוי ועדת חקירה בנושאים הכלולים בדוח מבקר המדינה.

17. לאור האמור, אבקשך להנחות את אנשיך בכלל הדרגים לשתף פעולה עם צוותי הביקורת, באופן שיבטיח את ביצועה של הביקורת כמתחייב על פי הדין.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

18. נמשיך ונניחל כולנו להצלחתו המלאה של צה"ל במלחמת "חרבות ברזל". ולצד זאת, דומני כי בפרט לאחר מתקפת הטבח בשמחת תורה ה-7.10 על כולנו להפנים את חשיבותה של ביקורת עצמאית, מקצועית ובלתי תלויה. אנו במשרד מבקר המדינה נפעל למלא את ייעודנו ושליחותנו לטובת אזרחי ישראל.

בכבוד רב,

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

העתק:

ח"כ יואב גלנט - שר הביטחון

עו"ד גלי בהרב-מיארה - היועצת המשפטית לממשלה

מר ישי וקנין - מנכ"ל משרד מבקר המדינה

מר איתן דהן - מנהל החטיבה לביקורת על מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה

מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

נספח

רשימת הביקורות שבהן צה"ל הוא מבוקר משני ושאינן נוגעות בהיבטים מבצעיים
בעלי זיקה ישירה ללחימה
שלב א' - מאי 2024

מס"ד	נושא הביקורת	הגוף הצה"לי הנדרש להשלמת הביקורת
1	טיפול המוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים המשרתים במילואים	קצין מילואים ראשי
2	תפיסת הביטחון הלאומי והשפעתה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל (אג"ת ואגא"ס בלבד)	ראש אג"ת, ר' אגף אסטרטגיה
3	האבטחה בשדרות ואופקים	פקע"ר
4	איסוף, פינוי וזיהוי חללים <u>אזרחיים</u> באירועי 7.10	הרבנות הצבאית
5	פינוי פצועים לבתי החולים באוקטובר 2023	מקרפ"ר, פקע"ר, (גורמי רפואה פד"ס ביוני)
6	פינוי אוכלוסייה וקליטתה	פקע"ר
7	מיצוי זכויות אנשי המילואים - סטודנטים, בעלי עסקים קטנים, זכויות המוסד לביטוח לאומי	אכ"א, קרן לסיוע עבור משרתי המילואים, קצין מילואים ראשי
8	אפקטיביות מכשול קו התפר בעוטף י-ם	המנהל האזרחי, פקמ"ז, גבולות ותפר
9	שימור יכולות ייצור אמל"ח בישראל (כחול לבן), וההשפעה על מלחמת "חרבות ברזל"	חטיבת תכנון באג"ת, מחלקת אמל"ח בז"י, מחלקת לצ"ד בחה"א
10	ניהול מטות החרום האזרחיים על ידי הממשלה עם פרוץ "חרבות ברזל"	פקע"ר
11	מערכות תקשוב לתכלול לאומי של מידע וטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה	פקע"ר
12	פעולות המשרד לביטחון לאומי ומ"י לשמירה על ביטחון יישובים (באחריות מ"י) בשגרה ובחרום	פקע"ר



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

מס"ד	נושא הביקורת	הגוף הצה"לי הנדרש להשלמת הביקורת
13	ההסברה הבין-לאומית במהלך מלחמת "חרבות ברזל"	דו"ץ, פקע"ר
14	ענף החקלאות במלחמת "חרבות ברזל"	פקע"ר (פד"ם בהמשך בהתאם לזמינות)
15	טיפול בעת חירום באנשים עם מוגבלות ובאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות	פקע"ר
16	אספקת מזון בחירום	פקע"ר
17	בנקי הדם בעיתות חירום	מקרפ"ר, פקע"ר, יח' שירותי דם מטכ"לית
18	מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות	פקע"ר
19	היערכות מערכת החינוך לחירום	פקע"ר
20	מיגון בתי חולים	פקע"ר, מקרפ"ר
21	ההיערכות הלאומית לטיפול בנפגעי חרדה ופוסט- טראומה בעיתות חרום	פקע"ר

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

רשימת הביקורות בצה"ל שבהן צה"ל הוא מבוקר משני או הנוגעות בנושאי ליבה

מבצעים מסוימים

שלב ב' - יוני 2024

מס"ד	נושא הביקורת בצה"ל	גורמי צה"ל נדרשים לביקורת
1	מצב מרכיבי ביטחון וכיתות הכוננות ביישובי עוטף עזה לפני, במהלך ובעקבות מלחמת "חרבות ברזל"	פקע"ר, גורמים נוספים באוגוסט
2	לוחמה כלכלית בטרור	בעיקר אמ"ן
3	תפקוד הקבינט מדיני - ביטחוני לפני פרוץ "חרבות ברזל"	לשכת רמטכ"ל / סגן הרמטכ"ל - איסוף מסמכים
4	ליקויי הרציפות של מערכות טכנולוגיה ותקשוב בצה"ל ביום פתיחת מלחמת חרבות ברזל	אגף התקשוב, מז"י
5	עמידה ביעדי אורך נשימה לתחמושת לפני מלחמת "חרבות ברזל"	לשכת הרמטכ"ל/סגן הרמטכ"ל, אג"ת חטיבת תכנון, ח"א, זרוע היבשה לרבות אט"ל, אמ"ץ
6	המחסור בצידוד ללוחמים במילואים עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" והשלמתו	אג"ת, ז"י, אט"ל, אכ"א, פצ"ריה, מפגש עם יחידות השטח.
7	רישוי המסיבה ברעים ואבטחתה	פקע"ר, אמ"ץ, פד"ם (גורם מאשר)
8	הגנת הסייבר על אמצעי שליטה והגנה טכנולוגיים ביישובי קווי העימות	פקע"ר

מתניהו אנגלמן

מפקר המדינה ונציב תלונות הציבור

רשימת הביקורות בצה"ל - נושאי ליבה מקצועיים
שלב ג' - אוגוסט 2024

הגופים המבוקרים המרכזיים:

לשכת הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל, אמ"ץ, אמ"ן, פד"ס, אוגדות, פצ"ן, ז"י, חה"א, חה"י, חיל הגנת הגבולות, מחב"ס, הצנזורה הצבאית.

מס"ד	נושא הביקורת בדרג המדיני, בצה"ל ובגופי ביטחון נוספים
1	הגנת הגבול ברצועת עזה
2	תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני בעקבות המידע על התוכניות ההתקפיות של חמאס ובכלל אל מול האיומים מעזה
3	הבקרה המודיעינית בקהילת המודיעין ובמל"ל
4	שקיפות צה"ל לאויב ¹
5	היערכות צה"ל להתמודדות עם איום תת-הקרקע
6	מהלך האירועים ב-7.10.23 - פעילות הדרג המדיני, צה"ל, שבי"כ

¹ פגישות בנושא זה עם מחב"ס והצנזורה יכלו כבר במאי 2024.

נספח ה'

**הודעה מטעם המשיבים ובקשה
מטעם המשיבים לביטול צו הביניים
ולמחיקת ההליך מיום 27.3.2025**

עמ' 65

בג"ץ 1015/24

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

- 1. תנועת אומ"ץ - אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי**
על ידי ב"כ עו"ד יצחק מינא ו/או עדי ריטיגשטיין-אייזנר
מרחוב הארבעה 28, תל אביב
טלפון: 052-9436807, 050-2422421; פקס: 077-4704120
- 2. התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-89 אחרים**
על ידי ב"כ עו"ד אליעד שרגא ואח'
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרים

נ ג ד

- 1. מבקר המדינה**
על ידי ב"כ עו"ד אליה צונץ קולר
משרד ש. הורוביץ ושות'
מרחוב אחד העם 31 תל אביב, ת.ד. 2499, 6102402
טלפון: 03-5670700; פקס: 03-5660974
- 2. ראש המטה הכללי, צה"ל**
- 3. ראש שירות הביטחון הכללי**
- 4. ראש הממשלה**
- 5. היועצת המשפטית לממשלה**
- 6. ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים**
על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים

הודעה מטעם המשיבים

ובקשה מטעם המשיבים לביטול צו הביניים ולמחיקת ההליך

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, ובהמשך להודעות העדכון המשותפות מיום 6.3.25 ומיום 12.3.25 מתכבדים המשיבים להגיש הודעת עדכון משותפת נוספת, ובגדרה בקשה לביטול צו הביניים ולמחיקת ההליך.
2. נעדכן, כי ממועד מתן החלטת בית המשפט הנכבד מיום 21.11.2024 ועד למועד הגשת הודעה זו החלה ביקורת המדינה בצה"ל ב-29 נושאים, והיא מצויה בשלבים שונים, הכל בהתאם למתווה המוסכם שהוגש לבית המשפט הנכבד ביום 21.11.24 ואשר ניתן לו תוקף של החלטה ביום 21.11.24. בנוסף, ביום 2.3.25 הוקדש יום לשם הצגת תחקירי ליבה צה"ליים לנציגי משרד מבקר המדינה והיתר יוצגו בהמשך כמפורט במתווה.
3. כפי שעדכנו המשיבים בהודעותיהם מיום 6.3.25 ומיום 12.3.25, הושגה הסכמה לפתיחת ביקורת המדינה בשירות הביטחון הכללי בכל הנוגע לנושאי הליבה הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר. עוד עדכנו המשיבים, בנוגע לצה"ל, כי התקיים שיח אינטנסיבי בנוגע לביקורות המנויות בסעיפים 13-15 למתווה מיום 21.11.24, והושגו הסכמות עקרוניות.

4. עתה נעדכן כי באשר לשרות הביטחון הכללי נפתחו ביקורות של מבקר המדינה בנושאי ליבה, בהתאם להסכמה שהושגה בעבר, וגם באשר לצה"ל עלה השיח יפה וגובש מתווה עדכני, המתייחס (בסעיפים 5, 6 ו-8) לקיום ביקורת המדינה גם בכל הנוגע למפורט בסעיפים 13-15 למתווה מיום 21.11.24, ובכלל זאת גם לנושאי הליבה, וזאת בהתאם למתווה העקרונית (מצ"ב נספח א') (להלן – "המתווה העדכני").

5. הנה כי כן, עמדת גורמי הביטחון היא, כי בשים לב לחלוף הזמן ולשינוי נקודת האזון, ולהכרה בחשיבות הביקורת החיצונית, על אף המצב הביטחוני המורכב והקשב הפיקודי הנדרש, ניתן להתקדם עם ביצוע הביקורת בנושאי הליבה בד בבד עם אילוצי המלחמה בהתאם למתווה העדכני שסוכם.

6. בנסיבות אלה, יבקשו המשיבים ליתן תוקף של החלטה להסכמות שגובשו ולמתווה העדכני, וכן לבטל את צו הביניים.

7. כמו כן, בשים לב לכך שההליך שראשיתו בעתירות שהוגשו לפני למעלה משנה, ובמתכונת שבה התברר, מיצה את עצמו - דינו להימחק, וזאת אף שלא לובנו מלוא הטענות שהועלו בהליך.

8. טרם סיום, נבקש להתנצל על האיחור בהגשת הודעה ובקשה זו.

9. מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה זו.

יונה ברמן, עו"ד
פרקליטות המדינה
ב"כ משיבים 2-6

ב/ יונה ברמן, עו"ד
אליה צנץ, עו"ד
ש. הורוביץ ושות'
ב"כ מבקר המדינה, משיב מס' 1

היום, 27 בחודש מרץ שנת 2025 .

25.3.25

מתווה מוסכם לקיום ביקורות בצה"ל בעת מלחמת "חרבות ברזל"

להלן העקרונות המוסכמים בין צה"ל ובין משרד מבקר המדינה להשלמת תוכנית הביקורת של משרד מבקר המדינה בצה"ל בנושא מלחמת "חרבות ברזל":

1. **העברת חומרים לצורכי הביקורת בביקורות שנתיות** (כ-25 ביקורות) – העברת החומרים תבוצע באופן שוטף מוקדם ככל הניתן ביחס למועד בקשת המצאת המסמכים. תהיה התחשבות באילוצים מבצעיים.

2. **תחקירים** – כלל טיוטות התחקירים הדרושים לצורך הביקורת יועברו באופן מיידי ולא יאוחר מתאריך 15.4.25 ומסמכי מקור יועברו עד ל-30.4.25. דו"חות הביקורת יתבססו על תוכן התחקירים רק לאחר אישור התחקירים על ידי הרמטכ"ל.

3. **דרישות צ'אט מבצעי** – לאור ההיקפים והמורכבות בנושא, התכתובות שהתבקשו עד כה יועברו עד לתאריך 15.5.25.

4. **טיוטות דו"חות ביקורת** (צפי ל-28 טיוטות דוחות הכוללות הן ביקורות שכבר נשלחה בהן טיוטה לצה"ל והן ביקורות שטרם נשלחה בהן טיוטה, ובנוסף יישלחו טיוטות בביקורות הליבה) – יגובש גאנט למענה לטיוטות בקבועי זמן ריאליים על פי סדר עדיפות שיקבע משרד מבקר המדינה ושיתואם בין ר' מנהלת יסודות למנהלת אגף צה"ל במשרד מבקר המדינה. משרד מבקר המדינה יתחשב בצרכים המבצעיים ויתקיים שיח בין הצדדים על מנת לבצע ויסות עומסים שנובעים מהיקפי הדו"חות, כמות הגופים המבוקרים ומורכבות הדו"חות. ככל שצה"ל ידרוש פגישות כתגובה על טיוטת דו"ח, הפגישות ייקבעו ללא דיחוי ומוקדם ככל הניתן וייתכן שישפיעו על זמן המענה, ופגישות שכאלה, לרבות אם תידרשנה השלמות בעקבותיהן, לא תיחשבה שלב שטח.

5. **שלב שטח של ביקורות משלבים א' וב'** (כמפורט בנספח א - 9 ביקורות) – שלב השטח ימשיך או יתחיל (בביקורות שטרם החלו) באופן מיידי תוך ריכוז מאמץ על ידי משרד מבקר המדינה להשלמת ביקורות אלה תחילה. לאור היקף הביקורות על פקע"ר בשלבים אלו ומכיוון שפקע"ר מוגדר גוף מבצעי, שלבי השטח יתבצעו בתיאום בין צוותי הביקורת של משרד מבקר המדינה למול צה"ל. שלב השטח לביקורות משלבים א' ו-ב' בגופים המבצעיים (פד"ס, אמ"ץ, אמ"ן ופקע"ר) יושהה ככל שתהיה כניסה לביקורות הליבה שיוצגו להלן ויחודש עם סיום שלב השטח בביקורות הליבה.

6. **ביקורות הליבה – סדר תנועה** (6 ביקורות) – שלב השטח בביקורות הליבה יתקיים בהתאם לסדר הבא:

א. הביקורת בנושא **"מסיבת הנובה היבטי האבטחה"** והביקורת בנושא **"הגנה על הערים"** – ייפתחו באופן מיידי ובמקביל בפד"ס, באמ"ץ ובפקע"ר.

ב. הביקורת בנושא **"מרכיבי הביטחון וכיתות הכוננות"** – תחל עם סיום שלב השטח באחת משתי הביקורות המפורטות בסעיף א'.

ג. הביקורות בנושאים: **"הגנת הגבול רצועת עזה"**, **"תהליכי עבודה בקהילה המודיעין (לרבות הבקרה המודיעינית ושקיפות צה"ל לאויב)"**, **"מהלך האירועים ב-7.10.2023"** – ייפתחו באופן מיידי בגופים שאינם מבצעיים ואינם מבוקרים בביקורות של סעיף 5 וסעיפים 6(א)-(ב). לגבי הגופים המבצעיים (פד"ס, אמ"ץ, אמ"ן ופקע"ר) הביקורות ייפתחו גם כן באופן מיידי ובלבד שיתקיים שלב שטח בביקורת אחת, בכל ביקורת שהיא, בכל גוף מבצעי בכל רגע נתון. עם זאת, במקרים בהם נדרשים מבוקרים למספר ביקורות עם שאלות חופפות יבוצע תיאום פרטני של מנהלת האגף לביקורת צה"ל במשרד מבקר המדינה עם מנהלת יסודות מול הגוף המבוקר.

ד. פגישות עם בעלי תפקידים שהיו בגופים המבצעיים בזמן האירועים נשוא הביקורות ושסיימו את תפקידם בצה"ל, ניתן יהיה להיפגש איתם מבלי להכלילם בהתניות שנקבעו לגביי הגופים המבצעיים. גם פגישות עם בעלי תפקידים שהיו בגופים המבצעיים בזמן האירועים נשוא הביקורות ושסיימו את תפקידם בגופים המבצעיים, ניתן יהיה להיפגש איתם מבלי להכלילם בהתניות שנקבעו לגביי הגופים המבצעיים, בכפוף לאילוצים מבצעיים אם יהיו. תיאום הפגישות יבוצע באמצעות צה"ל.

7. **שינוי מהותי במצב הביטחוני** – במקרה זה יתקיים שיח בין הצדדים בדרג של סגן הרמטכ"ל ומנהל חטיבת הביטחון. במקרה של הסלמה – יפעלו הצדדים להתאמת שלבי השטח והפגישות בביקורות

25.3.25

מסוימות בהתאם למצב ובהתחשב בו. במקרה של רגיעה – יפעלו הצדדים לקדם את הביקורות מוקדם מהמוסכם במסמך זה.

8. **ביקורות חדשות** – הוספת שלב שטח או שליחת טיוטת דו"ח ביקורת בנושא ביקורת שאינו כלול בתוכנית הביקורת (מצ"ב נספח ב') ייעשו בתיאום בין הצדדים.

9. **מנגנון ממשקי עבודה** – תימשך העבודה של משרד מבקר המדינה למול צה"ל באמצעות מנהלת יסודות. המנגנון להמשך ממשקי העבודה בין צה"ל למשרד מבקר המדינה יהיה על דרך של פגישות שתתקיימנה פעם בשבועיים (כלומר פעמיים בחודש), כאשר במהלך פגישות אלו צה"ל יעביר סקירה של המצב בכל זירות הלחימה ומשרד מבקר המדינה יעדכן על סטטוס הביקורות. כמו כן, בפגישות אלו יידונו נושאים הטעונים תיאום בהתאם למסמך זה וכן משמעויות משינוי במצב הביטחוני, ככל שיהיו.

10. **מנגנון יישוב מחלוקות** – במקרה של מחלוקת בין הצדדים ייקבע דיון בנושא בדרג סגן הרמטכ"ל – מנהל חטיבת הביטחון ליישוב המחלוקת.

ישי וקנין, מנכ"ל
משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



25.3.25

נספח א' – פירוט הביקורות שעדיין מצויות בשלב שטח או שטרם החל בהם שלב עבודת שטח (לא כולל ביקורות ליבה)

1. ההסברה הממשלתית במערכה על דעת הקהל הבין-לאומית – החל שלב שטח;
2. לוחמה כלכלית בטרור – החל שלב שטח;
3. תפקיד הקבינט המדיני-ביטחוני לפני פרוץ "חרבות ברזל" - טרם החל שלב שטח;
4. עמידה ביעדי אורך נשימה לתחמושת בראי "חרבות ברזל" - טרם החל שלב שטח;
5. משק הדם הלאומי – החל שלב שטח;
6. התיאום בין הגורמים התורמים (וההתנדבותיים) לבין רשויות המדינה – טרם החל שלב שטח (פקע"ר ביקש לקבוע פגישה);
7. מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות – טרם החל שלב שטח;
8. מיגון בתי חולים – החל שלב שטח;
9. היערכות צה"ל להתמודדות עם איום תת-הקרקע – טרם החל שלב שטח.

25.3.25

נספח ב' – פירוט ביקורות מבקר המדינה "חרבות ברזל"

עדכני למועד 25.03.25

מס"ד	שלב	נושא ביקורת	סטאטוס
1	א'	הטיפול בחללים האזרחיים של אירועי שבעה באוקטובר	הסתיים שלב שטח תישלח טיוטה
2		פינוי פצועים לבתי חולים בשבעה באוקטובר 2023	הסתיים שלב שטח תישלח טיוטה
3		פינוי אוכלוסייה וקליטתה	הסתיים שלב שטח נשלחה טיוטה להתייחסות
4		היעדר תפיסת ביטחון לאומי והשפעתה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל	הועבר מענה צה"ל לטיוטת דו"ח
5		מענה מערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים מגויסים ב"חרבות ברזל"	הסתיים שלב שטח תישלח טיוטה
6		אפקטיביות מכשול קו התפר והמעברים בעוטף ירושלים	הסתיים שלב שטח נשלחה טיוטה להתייחסות
7		שימור יכולות ייצור אמל"ח בישראל (כחול לבן) וההשפעה על מלחמת חרבות ברזל	הסתיים שלב שטח תישלח טיוטה
8		מערכות תקשוב לתכלול לאומי של מידע וטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה	הסתיים שלב שטח תישלח טיוטה
9		ההסברה הממשלתית במערכה על דעת הקהל הבין-לאומית	החל שלב שטח
10		ענף החקלאות במלחמה חרבות ברזל	הסתיים שלב שטח תישלח טיוטה
11	ב'	תפקיד הקבינט המדיני-ביטחוני לפני פרוץ "חרבות ברזל"	טרם החל שלב שטח
12		לוחמה כלכלית בטרור	החל שלב שטח
13		עמידה ביעדי אורך נשימה לתחמושת בראי "חרבות ברזל"	טרם החל שלב שטח
14		יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים	נשלחה טיוטה להתייחסות
15		הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך המלחמה	הועבר מענה צה"ל לטיוטת דו"ח

25.3.25

16	שמירה על ביטחון יישובים שבאחריות משטרת ישראל	לא יתקיים שלב שטח תישלח טיוטה להתייחסות
17	היערכות הרשויות המקומיות לטיפול באוכלוסיות מיוחדות בחירום	נשלחה טיוטה להתייחסות
18	משק הדם הלאומי	החל שלב שטח
19	למידה בחירום	לא יתקיים שלב שטח תישלח טיוטה להתייחסות
20	התיאום בין הגורמים התורמים (וההתנדבותיים) לבין רשויות המדינה	טרם החל שלב שטח (פקע"ר ביקשו פגישה)
21	תשלום גמלת המילואים וההגנה על זכויות בעבודה של משרתי המילואים	לא יתקיים שלב שטח תישלח טיוטה להתייחסות
22	מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות	טרם החל שלב שטח
23	מיגון בתי חולים	החל שלב שטח
24	כליאה ושחרור של אסירים ביטחוניים	לא יתקיים שלב שטח תישלח טיוטה להתייחסות
25	היערכות להתמודדות עם איום התת"ק	טרם החל שלב שטח
26	המסיבה בחניון רעים (נובה) – הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה	ליבה
27	ההיערכות ההגנתית בערי הדרום בזיקה לאירועי 7.10.23	הסתיים שלב שטח בנוגע להליכי האישור. טרם החל שלב שטח בנוגע להיבטי האבטחה.
28	מצב מרכיבי ביטחון וכיתות הכוננות ביישובי עוטף עזה וקו התפר לפני, במהלך ובעקבות מלחמת "חרבות ברזל"	טרם החל שלב שטח
29	הגנת הגבול ברצ"ע	טרם החל שלב שטח
30	תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני בעקבות המידע על התכניות ההתקפיות של חמאס + הבקרה המודיעינית + שקיפות צה"ל לאויב	טרם החל שלב שטח
31	מהלך האירועים ב-7.10.23 – פעילות הדרג המדיני, צה"ל ושב"כ	טרם החל שלב שטח
32	האסדרה של צוותי החירום היישוביים	נוספות
33	הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר	הועבר מענה צה"ל לטיוטת דו"ח
34	ההיערכות להגנה על מתקנים	הועבר מענה צה"ל לטיוטת דו"ח
35	ההיערכות הכלכלית לאירועי מלחמה וניהול תקציב מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023-2024	נשלחה טיוטה להתייחסות
36	אבטחת שדה התעופה "רמון"	הועבר מענה צה"ל לטיוטת דו"ח
37	העסקת רבש"צים	נשלחה טיוטה להתייחסות
38	כוח אדם בחירום ברשויות המקומיות	נשלחה טיוטה להתייחסות
39	הבטחת צרכי המזון של מדינת ישראל בחירום	נשלחה טיוטה להתייחסות

נספח ו'

**העתק מכתבו של רא"ל (במיל) הרצי
הלוי מיום 29.7.2025**

עמ' 73

תאריך: 29 ביולי 2025

לכבוד:

מבקר המדינה – מר מתניהו אנגלמן

הליכי ביקורת המדינה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר**א. כללי**

1. בחודשים האחרונים, מבקר המדינה מבצע עשרות ביקורות נושאות בקשר לאירועי השבעה באוקטובר.¹ מבחינה מעשית, הביקורת מקיפה נושאים רבים: עשרות אירועים, מאות עדויות (גרסאות ודעות), ועשרות אלפי מסמכים ופרטי מידע. הביקורות הללו אינן דומות לביקורות שעורך משרד מבקר המדינה באופן שגרתי. הביקורת ביחס לאירועי השבעה באוקטובר עוסקת בנושאים מורכבים ורגישים – נושאים שבנימי נפשנו. היא נוגעת בפצעים פתוחים וחשופים של עשרות אלפי אנשים, של הציבור בישראל, של כולנו.² היא נוגעת באחריות, בלמידה ובשיקום האמון בין תושבי העוטף בפרט והגרים בספר, הפצועים, המשפחות השכולות, לבין צה"ל וארגוני הביטחון והמדינה בכלל.
2. אני רואה את ההשתתפות בביקורות הרלוונטיות שעורך ויערוך משרד מבקר המדינה כדין בהתאם לסמכותו, כחובה מוסרית וכאחריות כלפי הנרצחים והנופלים, החטופים, בני משפחותיהם, אנשי צה"ל וכוחות הביטחון, והציבור בישראל. ההשתתפות והתרומה להליכי הביקורת (כמו גם לתחקיר מבצעי מעמיק שיזמתי והובלתי בצה"ל) היא עבורי גם זכות וגם חובה. כפי שאמרתי לאורך כל תקופת השיח עם מבקר המדינה, אני מתכוון להעמיד את עצמי, את המידע שברשותי ואת התובנות שלי לרשותם של מבקר המדינה וצוותי הביקורת באופן מלא, בכפוף כמובן, לסמכותו בדין ולהגנה המתחייבת על זכויות מבוקרים.
3. ביקורת ממלכתית על אודות אירועי השבעה באוקטובר צריכה להתבצע בהתאם לאמות המידה המחמירות ביותר – בוודאי המקובלות – בכל הנוגע למיצוי מרבי של חקר האמת, ולהגינותו של ההליך, במיוחד אם יש כוונה בסופה לקבוע ממצאים אישיים ביחס למבוקרים. הביקורת חייבת להתבצע באובייקטיביות מלאה, על בסיס איסוף שיטתי, מקצועי ומעמיק של נתונים ומידע. יש להבטיח למבוקרים מתן הזדמנות הוגנת למסור מידע, להשיב לשאלות, להיחשף לחומר הראיות, להשתתף בהליך ולהשפיע על הממצאים והמסקנות.
4. לממצאים ולקביעות בדו"ח הביקורת, ובמיוחד להערות אישיות, משמעות והשלכות כבדות משקל, הן בפן המוסרי והציבורי, והן בפן המעשי. הקביעות בדו"חות הביקורת גם אינן ניתנות לערעור. בנסיבות העניין, וככל שהמבקר שוקל להסיק מסקנות אישיות, ביקורת מבקר המדינה צריכה להתבצע בקפדנות ובזהירות ועל פי סדרי דין דומים לאלו שחלים על עבודתה של ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט–1968. איכות התהליך חייבת לגבור על כל שיקול אחר, שאם לא כן, איזו משמעות יש למסקנות? במידה ותיפגע איכות התהליך, יפגעו גם מהימנותן וערכן של המסקנות.

¹ על-פי מתווה הביקורת שסוכם בין משרד המבקר לצה"ל, באמצעות מנהלת יסודות, משרד מבקר המדינה צפוי לקיים יותר מ-40 ביקורות בנושאים שונים.

² הועלה ספק בקשר לסמכות המבקר לבצע ביקורת באירועי ליבה ובקשר להגנה על זכויות מבוקרים. הנושא תלוי ועומד בבג"ץ וההכרעה בעתירה תחייב כמובן את הכל.

5. לצערי, פנייתי זו נובעת מן האופן שבו מתנהלים הליכי הביקורת האמורה – אופן שאינו ראוי, אינו כדן ופוגע פגיעה קשה בזכויותיהם של המבוקרים, כמו גם בהליכי איסוף המידע הנדרשים לגיבוש ממצאים מהימנים. קשה להשתחרר מן הרושם שאצה לכס הדרך להוציא דו"חות ביקורת במהירות – והמהירות באה על חשבון בדיקה יסודית ואמינה והגנה על זכויות מבוקרים. הדברים מקבלים משנה חומרה לנוכח הפצתן בשבועות האחרונים של מספר טיוטות דו"חות ביקורת מטעמך – אשר כללו – לתדהמתי – הערות אישיות כלפיי וכלפי מספר פקודיי, מבלי שהתבקשה ואף מבלי שהתקבלה כל התייחסות מצדי כמבוקר ומבלי שאתה או מי ממשרדך דיבר איתי, הפנה אליי שאלות, ביקש ממני התייחסות ואיפשר לי להגיב לנושאים המבוקרים. למיטב ידיעתי, הליך פגום זה ננקט גם כלפי מבוקרים נוספים בצה"ל.
6. עריכת הביקורת וגיבוש טיוטה בלי לשמוע את המבוקר פוגעת קשות בבירור האמת ופוגעת קשות בזכויותיהם של הגורמים המבוקרים.
7. מדובר בעניין חריג בחומרתו. אתם בודקים חוקרים, מגבשים דעה ומנסחים טיוטת דו"ח ביקורת הכוללת הערות אישיות, בלי שטרחתם לשמוע את המבוקר, לקבל ממנו מידע ולאפשר לו ליתן את עדותו, עמדתו והמידע שבידו. הדבר פוגע קשות בזכויות המבוקרים – ודאי אלה שלגביהם אתם מבקשים להעיר הערות (או מסקנות) אישיות. הדבר פוגע קשות באיכות הביקורת, שכן עמדתכם מגובשת בטרם אספתם חומר רלוונטי ובטרם שמעתם את הנוגעים בדבר.
8. העובדה שמדובר בטיוטת דו"ח אינה מרפאה את הפגם החמור שנפל בהליך. טיוטה אמורה לשקף ממצאים ומסקנות לאחר בדיקה מקיפה, ולא להקדים אותה. טיוטה שמגובשת בטרם בדיקה כראוי, שקולה לחץ שנורה וסביבו מצוירת לאחר מכן המטרה. אין זה תקין – ולבטח לא כאשר מדובר בטיוטה הכוללת מסקנות אישיות – לגבש טיוטה מבלי שנאסף מלוא המידע הרלוונטי ומבלי שהתקבלו תגובותיהם של המבוקרים. טיוטה שנוסחה בדרך זו היא מוטת, לקויה ופגומה, ומרגע שנכתבה, קשה עד בלתי אפשרי למי שערך אותה להשתחרר משנקבע בה, או לשנות אותה. טיוטה כזו בעיקר פוגעת ביכולת ללמוד קדימה, באופן שירחיק את מדינת ישראל מימים נוראיים שכאלה.
9. בנסיבות העניין, אני מבקש שטיטות דו"חות שנשלחו מבלי לקבל התייחסותם של הגורמים הרלוונטיים – וכוללות הערות אישיות כלפיי וכלפי פקודיי באופן הזה – ייגנזו, ייכתבו וייערכו מחדש רק לאחר קיום ראיון ושמיעת הסברים, הבהרות, ראיות וטענותיהם של המבוקרים הרלוונטיים, ולאחר בחינת כל מידע רלוונטי שנשפק בקשר לסוגיות הנבחנות.

ב. פגמים חמורים ומדאיגים שעולים מטיטות דו"חות שהופצו

10. כאמור, במהלך השבועות האחרונים, הפיץ מבקר המדינה לפחות ארבע טיוטות של דו"חות ביקורת, בהן נכללו הערות אישיות כלפיי, מבלי שהתקבלה לפני כן כל פנייה לקבלת התייחסותי בנוגע לאף אחד מן הנושאים הנדונים. טיוטות אלה הן: טיוטת דו"ח הביקורת בנושא "ההסברה הממשלתית הבין-לאומית"; טיוטת דו"ח הביקורת בנושא "פינוי חללים אזרחיים"; טיוטת דו"ח הביקורת בנושא "המסיבה בחניון רעים ("נובה") – הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה"; טיוטת דו"ח הביקורת בנושא "ההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום על רקע אירועי 7.10.23".

11. בכל אחת מארבע הטיטות שהועברו אליי נכללת הערה אישית, תוך ציון שמי, וזאת מבלי שצוות הביקורת פנה אליי בעניין כלל, הציג בפניי שאלות, ביקש את התייחסותי או קיבל ממני מידע הנוגע לסוגיות שנבחנו במסגרת הביקורת, ובמיוחד לנושאים הנכללים בהערה האישית בענייני. ככל שידוע לי, גישה זו ננקטה גם כלפי מבוקרים נוספים, וניכר כי מבקר המדינה נוהג כך כשיטה. כלומר, קבלת התייחסות המבוקר לנושא, לפני גיבושם של ממצאים ומסקנות אישיות לכאורה, אינה נתפסת על-ידי המבקר כחובה של המבקר (וכזכות של המבוקר), אלא כעניין שנתון לשיקול-דעתם של מבקר המדינה וצוותו. מדובר בהתנהלות שאינה חוקית, אינה הוגנת ואינה תקינה, פוגעת בזכויות יסוד של המבוקר ואף בכבוד האדם שלו, ופוגעת קשות בטיב הביקורת ובאיכותה, בזכויות המבוקרים ובעקרונות הצדק הטבעי ובין השאר כדלקמן :
12. כתוצאה מכך שטיטת הדו"ח מגובשת בלי לשמוע את הנוגעים בדבר, הטיטות פגומות וכוללות עובדות שגויות ומסקנות מוטעות וחסרות בהן עובדות משמעותיות. לא רק פגיעה בזכויות המבוקר יש כאן, אלא פגיעה קשה באיכות הביקורת.
13. משנקבעים ממצאים ומשגובשה עמדה שלילית כלפי מבוקר ונכתבת טיטת, קשה ולעיתים בלתי-אפשרי, למי שכתב אותה, להשתחרר מהקו המרכזי בה ומהנרטיב שיש בה. במכתב הנלווה לטיטות הדו"חות שהומצאו, נכתב כי *"בהתאם לעקרונות הצדק הטבעי, להוראות הדין ולאמות המידה הנהוגות בביקורת המדינה"*, ניתנת ההזדמנות למבוקר להשמיע עמדה, להעיר הערות ולהציג טענות או מסמכים שיש בהם כדי להבהיר, לתקן או להאיר נקודות שעלו בטיטת הדו"ח. מדובר בלעג לרש. האפשרות של המבוקר להגיב לטיטת שגובשה, אינה מהווה תחליף לחובה של המבקר לבחון את כל המידע הרלוונטי ולקבל התייחסותו של המבוקר לפני גיבוש המסקנות. על המבקר ללמוד תחילה את התמונה העובדתית המלאה לפני שיגבש עמדה. לפני שהמבקר מגבש את מסקנותיו חובה עליו לשמוע את המבוקר, ובוודאי את המבוקר שהוא החליט להעיר לו. זכות הטיעון, וכללי הצדק הטבעי, בהליך ביקורת כה משמעותי, אינם מטבעות לשון פורמליסטיים. תכליתה של זכות הטיעון ותכלית כללי הצדק הטבעי הן להבטיח שגיבוש המסקנות ייעשה לאחר שהאדם נושא הביקורת נשמע בלב פתוח. אין תכליתה של זכות הטיעון לאפשר לתקן פרט כזה או אחר בטיטת שכבר נכתבה וגובשה. לאחר שגובשה ונשלחה טיטת, כבול הכותב בתזה העיקרית שבה וקשה לו (עד בלתי אפשרי) להשתחרר ממנה. התייחסות מבוקר לאחר שגובשה טיטת המעירה לו אישית עלולה להפוך למצוות אנשים מלומדה.
14. בשתיים מתוך הטיטות שהועברו לעיוני – טיטת דו"ח הביקורת בנושא *המסיבה בחניון רעים ("נובה") – הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה*, וטיטת דו"ח הביקורת בנושא *ההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום על רקע אירועי 7.10.23* – תיאור הממצאים וההערות האישיות חורג באופן מובהק מתחום הביקורת שהוגדר. הטיטות כוללות התייחסות ישירה לנושאים ולסוגיות שאמורים להיבדק בביקורת הליבה שטרם החלו, בהתאם לסדר שסוכם. בטיטת ישנה ביקורת על תחקירי צה"ל, שבוצעו תחת פיקודי, אלה נועדו ללמידה של צה"ל, יכולים לשמש חומרים לתשתית לעבודת הביקורת, אך אינם מושא ביקורת בפני עצמו. הערות בטיטות משקפות קביעת דעה קדומה ביחס לנושאים שטרם נבדקו ואשר אמורים להיבחן בהמשך. בכך מוכפל הפגם: לא רק שהביקורת התנהלה מבלי שניתנה הזדמנות למבוקרים – לי ולמבוקרים נוספים – להציג את עמדותיהם ביחס לאירועים וההחלטות, אלא שגם סדר הביקורות שנקבע הופר בפועל. מטיטות הדו"ח עולה חשש כבד שמבקר המדינה כבר גיבש עמדה מוקדמת בנוגע לסוגיות מהותיות – עוד בטרם החל בהליך הביקורת הפורמלי בעניינן.

15. וגם זאת. טיוטת דו"ח הביקורת בנושא תהליכי האישור והאבטחה של מסיבת הנובה שהופצה לגורמים רבים כוללת הערה אישית מפורטת כלפיי, בציון שמי, ולפי הנמסר לי הובהר למינהלת הצה"לית, לשאלה מפורשת בנושא זה, שהדבר נעשה במודעות ובכוונת מכוון. הפצת טיוטת דו"ח הכוללת הערות לגבי גורמים אחרים מהווה חריגה בוטה מהכללים שנקבעו על-ידי מבקר המדינה ב"מדריך לביקורת מבקר המדינה – 2025".

16. לאור הפגמים שפורטו לעיל, מבקר המדינה נדרש בזה לגנוז לחלוטין את טיוטות הדו"חות הנ"ל, ולכתוב ולערך טיוטות דו"חות מחדש זאת לאחר שיתאפשר לי ולכל גורם רלוונטי אחר להשמיע את דבריו, להשיב לשאלות ולמסור חומר. ככל שמבקר המדינה שוקל לכלול הערה אישית בענייני, אני דורש שקודם לכן יתאפשר לי לקבל את הנושאים והשאלות, להיפגש עם המבקר ועם צוות הביקורת שלו, למסור המידע שברשותי, הסבריי וטענותי, ולהשיב לשאלות.

ג. פגישת תיאום וקביעת סדרים

17. ביחס לקשר מול מוסדות המבקר, אני סומך ידיי על מינהלת "יסודות" הצבאית בניהול הקשר מול מוסדות המבקר. בהתאם, אבקש כי כל הפניות מטעמכם אליי, יבוצעו באמצעות המינהלת – כך שזימונים, שאלונים וטיטות דו"חות או מסמכים אחרים, יועברו באמצעותה אליי, כפי שנעשה עד כה; בהתאם לכך, מכתבים ומסמכים מטעמי יעברו ממני אליכם באמצעותה.

18. בלי לגרוע מכל טענה ומן האמור במכתבי זה, אני מציע שנערך מפגש מקדים לצורך גיבוש הבנות ומתן התייחסותי בסוגיות שונות, וכי בהמשך לה יוציא משרד מבקר המדינה מסמך שיפרט את המסגרת הדיונית לפגישותיי עם צוותי הביקורת.

ד. סיכום

19. כאמור לעיל ובלי לגרוע מטענותיי ומזכויותיי, בכוונתי לשתף פעולה עם הביקורת שתבוצע כדין ואעשה כל שביכולתי כדי שהביקורת תהיה נכונה, מעמיקה, רצינית ואפקטיבית. אבקש כי הביקורת תהיה כדין, תהיה הוגנת ותיעשה תוך שמירה על כללי הצדק הטבעי וזכויות המבוקרים.

20. אין באמור במכתב זה כדי למצות את טענותי או זכויותיי.

בכבוד רב,

רב'אלוף הרצי הלוי

העתקים:

1. מנהלת יסודות
2. הסנגוריה הצבאית הראשית

נספח ז'

העתק מכתב מבקר המדינה מיום

5.8.2025

עמ' 78



משרד מנכר המדינה
וועידת חלונות הציבור



מדינת ישראל

מתניהו אנגלמן
מנכר המדינה ונציב חלונות הציבור

י"א באב התשפ"ה
5 באוגוסט 2025

לכבוד
רב אלוף הרצי הלוי
הרמטכ"ל לשעבר
צבא ההגנה לישראל

[באמצעות מינהלת יסודות]

שלום רב,

הנדון : ביקורת המדינה ביחס למתקפת הטרור הרצחנית בשבעה באוקטובר

סימוכין מכתבך מיום 29.7.25

1. ביקורת המדינה מושתתת על עקרונות של מקצועיות, הוגנות ותכליתיות, והליך גיבוש ממצאי הביקורת מבוסס על הוכחות ראויות, אמינות ובהירות המגובות באסמכתאות. בעת סיכום ממצאי הביקורת וגיבוש הדוח הסופי מפעילים צוותי הביקורת שיקול דעת מקצועי, בכפוף לכללי המשפט המינהלי.

צר לי על הבחירה להטיל דופי במוסד מנכר המדינה וצוותי הביקורת שפועלים ללא לאות כדי לממש את החובה המוטלת עליהם לערוך ביקורת על תפקוד הדרגים כולם, האזרחיים, המדיניים והצבאיים, בנוגע לאירועי למתקפת הטרור הרצחנית בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל.

הדברים מקבלים משנה תוקף שעה שפנייתך מתעלמת מההתנהלות שהובלת במהלך למעלה משנה למול ביקורת המדינה, בכל הנוגע ליכולת לפתוח בביקורת, להתניע תהליכים לקבלת חומרים ולתיאום פגישות. התנהלות זו, שנמשכת עד היום באמצעות מינהלת יסודות, הובילה לכך שביקורת המדינה נתקלה שבוע אחר שבוע בחסמים קשים, שהובילו לכך שבעוד שהליכי הביקורת בגופים המבוקרים האחרים נמצאים בשלבים מתקדמים, הביקורת בצה"ל מצוית הרחק מאחור. חסמים אלה לא הסתכמו רק ברמה הארגונית אלא גם ביכולת לקדם מהלכים אישיים מולך. כך, למשל ביום 25.4.8 נשלחה למינהלת רשימת שאלות הכנה לקראת פגישה עם גורמים בצה"ל ובכללם שאלות אליך כרמטכ"ל ואולם, עד למועד זה לא נקבעה פגישה עמך.

2. חרף החסמים הרבים האמורים ששיבשו ועיכבו את הליכי הביקורת בצה"ל, בחרת להעלות במכתבך טענה חסרת שחר לפיה "קשה להשתחרר מן הרושם שאצה לכם הדרך להוציא דוחות ביקורת במהירות ומהירות על חשבון בדיקה יסודית ואמינה והגנה על זכויות מבוקרים".



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציג תלונות הציבור

מעבר לעובדה שטענה זו אינה מתיישבת עם פסיקת בית המשפט העליון שפעם אחר פעם עמד על החשיבות בכך שהליכי הביקורת יתבצעו באופן יעיל, הרי שדווקא במקרה זה ביקורת המדינה עסקה בארבע הביקורות, שטיטות בעניין הועברו לעיון, במהלך פרק זמן ממושך ואף חריג במישכו שהחל כבר בינואר 2024. בימים אלו, לאחר גיבוש טיטות הדוחות, אנו מעבירים את טיטות הדוחות להתייחסות המבוקרים. ביקורות אלו נערכו למול גוף מבוקר שהערים קשיים חסרי תקדים, וזאת חרף העובדה שמשרדי נתן את הדעת לנסיבות התקופה ולמלחמה המתנהלת מ-7.10. והתאים עצמו לדרישותיה, בדגש על יישום תכנית עבודה מדורגת.

הלכה למעשה, ועל אף הקשיים הקיימים, שהובילו להתארכות התהליכים, משרדי השלים את הביקורות שטיטותיהן הועברו לעיון מבלי להתפשר על קיומה של בדיקה יסודית, מקיפה ומקצועית.

יודגש בהקשר זה כי טיטות הדוחות עוסקות בנושאים שקשורים במישרין לאיומים שאורבים בימים אלה מעבר לפינה בגזרות אחרות וזאת כאשר עד כה לא סוכם ולא יושם ולו מסמך ביקורת ממלכתי-לאומי אחד בנושא, כזה שניתן להפיק ממנו לקחים ולהתכונן לעתיד לבוא.

החובה המוטלת על מוסד מבקר המדינה היא להניח בפני הציבור מענה לשאלות שטרם הובררו בחלוף קרוב לשנתיים ממתקפת 7.10 כמו גם להניח בפני בעלי התפקידים הרלוונטיים את התמונה בכללותה אשר עשויה למונע התמששות איומים כאמור בכל עת.

3. ביחס לטענתך בדבר גיבוש הערות ומסקנות אישיות ללא פגישה מקדימה עמד וקבלת מלוא המידע והחומרים ממך, יובהר כי ביקורת המדינה מתבצעת בשיטה האינקוויזיטורית המאפשרת למבקר לערוך בירור עובדתי כפי שהוא מוצא לנכון¹. הלכה למעשה ביקורת המדינה פועלת מזה עשרות שנים בהתאם למתודולוגיות ביקורת מקובלות ושיטתיות הנהוגות אף בעולם. עבודת הביקורת נשענת ביסודה, בראש ובראשונה, על תיעוד פורמלי של הגופים המבוקרים שנאסף ומנותח תוך כדי הביקורת. עקרון היסוד במתודולוגיית הביקורת ולפיו על הביקורת להתבסס על ראיות ביקורת "מספיקות ומתאימות" לביסוס ממצאי הביקורת (מתאימות - עיקרון איכותי הקובע כי על ראיות הביקורת להיות רלוונטיות, תקפות ומהימנות; מספיקות - עיקרון כמותי הקובע כי על הצוות לאסוף כמות מספיקה של ראיות שיתמכו בממצא).

¹ ראו בעניין זה, למשל - בג"ץ 9223/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פסקה 21 (12/19), זכיר, הסמכות המינהלית, כרך ד' - סדרי הביקורת המשפטית פרק 61, בעמ' 2371 (2017).



משרד חינוך ומדע
ועצת חלונות הציבור



מדינת ישראל

מתניהו אנגלמן

מנהל המדע והטכנולוגיה במשרד החינוך

עיון בהערות הביקורת הנוגעות אליך בטיטות הדוחות המצוינים במכתבך מולמד כי המידע שהיה בידי צוותי הביקורת בנושאים אלו היה מידע עובדתי שנבדק ותוקף באופן הדרוש והינו מספק לצורך גיבוש הערה בשלב טיטות הדוח המועברת לעיוןך ולהתייחסותך.

למען הסר ספק יצוין כי התקיימו פגישות רבות עם בעלי תפקידים בכירים לרבות מפקד פיקוד הדרום, מפקד אוגדת עזה ומפקד החטיבה הצפונית באוגדת עזה.

למעלה מן הנדרש יצוין כי במתווים המוסכמים שהושגו עם צה"ל שאף קיבלו תוקף של בג"ץ, ניתן ביטוי מפורש לאפשרות להעביר להתייחסות צה"ל חלקים רלוונטיים מהטיטות של דוחות הביקורת, שגובשו על בסיס מידע שנאסף בגופים מבוקרים אחרים, תוך דרישה, על-פי הצורך להשלים מסמכים, כל זאת גם ללא קיומן של פגישות או שיח כלשהו עם בעלי תפקידים בצה"ל, תוך מתן אפשרות לבעלי תפקידים המבקשים זאת לבוא בדברים עם צוותי הביקורת בהמשך.

4. ההנחה במכתבך לפיה "טיטות דוח, מרגע שנכתבה, קשה עד בלתי אפשרי למי שערך אותה, להשתחרר משנקבע בה, או לשנות אותה", היא חסרת שחר, שהרי עבודת הביקורת בנושאים שמוזכרים במכתבך טרם סוכמה סופית ובהתאם להוראות החוק טיטות דוח אסורה בפרסום ללא אישור מבקר המדינה. הממצאים הכלולים בטיטות דוח הינם ראשוניים ולכאוריים בלבד, ואינם סופיים או מוחלטים. כל תכליתה של העברת טיטות הדוח להתייחסות היא לאפשר לגורם המבוקר להתייחס לממצאים, להשיג על העובדות ועל הדרך שבה משרד מבקר המדינה מציג אותן או מפרש אותן, אם הוא סבור שהדברים לא הובנו או לא הוצגו כראוי, ולהעמיד דברים על דיוקם, והכל קודם לגיבוש הדוח הסופי. לאחר קבלת ההתייחסויות והמסמכים שצורפו להן, צוותי הביקורת בוחנים את הדברים מחדש, וככל שנדרש, עורכים שינויים או משמיטים ממצאים.

בהקשר לכך אדגיש כי מוסד ביקורת המדינה על כל צוותיו מנוסים ומיומנים ביישום הליכי מימוש זכות הטיעון של מבוקרים - אשר הינם חלק מתהליך הביקורת השלם בכלל דוחות הביקורת. הליכים אלה נעשים תמיד בלב פתוח ובנפש חפצה ולא אחת הם כאמור מובילים לשינויים ותיקונים בדוחות ביקורת.

יוער בהקשר זה כי ביחס לביקורות בנושא המסיבה בחניון רעים והגנת המרחב האזרחי וערים בדרום, צה"ל בחר לאמץ גישה פרואקטיבית בקביעת הפגישות של צוותי הביקורת. כך למשל, המינהלת ביקשה שהביקורת בנושא אבטחת המסיבה בחניון רעים תיפתח בפגישה עם גורמי מטה



מתניה אנגלמן

מנכר דמדינה ווציצ תלונות הציון

בפיקוד ותסתיים בפגישה עם מפקד פיקוד הדרום, וכך אכן היה. יובהר כי הנשרד נענה בחיוב לכל פנייה מטעם צה"ל לקביעת פגישה, וככל שתמצא לנכון, הנך מוזמן בעת לקבוע פגישה עם צוותי הביקורת.

5. בכל הנוגע לטענה שהעלית בדבר הפצת טיוטת דוח המסיבה בחניון רעים הכוללת הערה אישית אליך במקביל לגורמים נוספים תוך סטייה כביכול מהכללים הקבועים במדריך לביקורת, הרי שנפלת לכלל טעות.

ראשית, כפי שידוע לך, הטיטוטות שנמסרו לעיוןך כוללות הערות ביקורת אישיות שנוגעות אליך ואלו הועברו לעיוןך בלבד. באותו אופן, אינך חשוף לממצאים הנוגעים לבעלי תפקידים אחרים אשר נכללו בטיטוטות. הממצא היחיד שלגביו הופנתה הערת ביקורת הנוגעת אליך ונכללת בטיטוטת הדוח הכוללת שהופצה לגורמים נוספים, היא ההערה בעניין התחקירים - מדובר בהערה שנשענת על ממצא ארגוני בנושא שממשיך להתנהל בעת הזו ומחייב בחינה ופעולה מצד הצבא.

שנית, טענתך בעניין פעולתנו שלא בהתאם לנהלים לכאורה שגויה באופן יסודי. אנו פועלים במשרד מבקר המדינה בהתאם למדריך לביקורת, שלפיו, ככלל, טיוטת הדוח וקטעים ממנו נשלחים לגופים הרלוונטיים במקביל. החריג היחיד הוא כאשר נמתחת בפנייה ביקורת אישית חמורה (בשונה מביקורת אישית 'רגילה'), ורק במקרה כזה הפנייה נשלחת קודם לבעל התפקיד ורק לאחר מכן לגוף המבוקר ולאחר שניתנה הדעת על תגובתו (פנייה מדורגת).

כאמור במדריך לביקורת, 'ביקורת אישית חמורה' היא ביקורת הנוגעת לענייני טוהר מידות, חוסר יושר וחוסר אמינות, או ביקורת המייחסת לבעל התפקיד במפורש רשלנות ועלולה לפגוע בשמו הטוב או בכבודו. לעומת זאת, 'ביקורת אישית' היא ייחוס ליקוי לבעל תפקיד מסוים, או בעל תפקיד לשעבר, בשמו או בתפקידו, ובמקרה זה צוות הביקורת ישלח את הפנייה לבעל התפקיד במקביל לשליחת הפנייה לגוף המבוקר.

עם זאת, חרף ההנחיה ולמעלה מן הדרוש יישמנו את ההנחיה המקצועית בעניינך באופן מחמיר וההערות שנוגעות אליך אישית יועברו באופן מדורג לאחר קבלת התייחסותך, במידת הצורך, ולא במקביל.

6. אין כל בסיס גם לטענה שהעלית לפיה דוחות הביקורת בנושא המסיבה בחניון רעים וההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום חורגים מתחום הביקורת שהוגדר.



משרד הבריאות
הרפואה הציבורית



מדינת ישראל

מתנייה אנגלמן

מבקר המדינה ונציג תלונות הציבור

דוח ההגנה על המרחב האזרחי וערים בדרום בוחן היבטים של אבטחת המרחב האזרחי בדגש על פעילות גורמי משטרת ישראל וממשקיה מול הצבא. ניתוח פעולתה של משטרת ישראל במרחב האזרחי מחייב ליבון של סוגיות אשר נוגעות גם לצה"ל. ובכך מתמקדת הביקורת.

דוח המסיבה בחניון רעים עוסק באירוע מסוים, מוגדר ומתוחם, אשר קיבל ביטוי גם בתחקיר הצה"לי אשר אף הוצג לצוותי הביקורת על ידי נציגי צה"ל. משעה שצה"ל גיבש מסמך תחקיר שעוסק באותו אירוע, הרי שלא ניתן שלא להתייחס גם אליו במסגרת הליך הביקורת.

מעבר לאמור, מדובר בשתי ביקורות שעבודת הביקורת בהן הייתה שקופה לגורמי הצבא ובפרט למינהלת יסודות. יתרה מכך, במהלך פגישות רבות בהן השתתפו נציגי המינהלת, נשאלו שאלות ונבחנו היבטים שונים בהקשרים אלה, כך שהעלאת טענה זו בנקודת הזמן הנוכחית מפתיעה בלשון המעטה.

7. באשר לטענתך בנוגע לתחקירי צה"ל, הרי שאלה בהחלט יכולים להיות מושא לביקורת. אציין בזיקה לכך שבעבר משרד מבקר המדינה ביצע ביקורת בנושא הפקת לקחים בצה"ל ויישומם (2016), שבמסגרתה נבדק תהליך ביצוע התחקיר כאמצעי להפקת לקחים. בדומה נעשו בעבר ואף במסגרת המלחמה ביקורות על האופן שבו מנוהלים תחקירים גם בגופים נוספים.

8. לאור כלל האמור לעיל, הרי שאין כל כוונה לגנוז את טיוטות הדוחות שעמלו עליהן רבות ובמשך פרק זמן ממושך, ואבקש את התייחסותך העניינית לטיוטות הדוחות בהתאם למועדים שאושרו למינהלת יסודות.

9. ככל שברצונך לקיים פגישה עם צוותי הביקורת טרם גיבוש הדוח הסופי של הטיוטות אליהן התייחסת במכתבך, אנו נכונים לקיים פגישה ונבקש לקיימה במהלך חודש אוגוסט 2025.

בכבוד רב,

מתנייה אנגלמן

מבקר המדינה ונציג תלונות הציבור

נספח ח'

העתק מכתבו של רא"ל (במיל) הרצי
הלוי מיום 12.8.2025

עמ' 84

לכבוד

מבקר המדינה - מר מתניהו אנגלמן

מכובדי,

הנדון: הליכי ביקורת המדינה ביחס לאירועי השבעה באוקטובר

קיבלתי את מכתבך מיום 5.8.2025, ולהלן התייחסותי:

1. אני רואה את עצמי מחויב לשתף פעולה עם חקירה ובדיקה מעמיקות של אירועי השבעה באוקטובר, ואעשה כל שלאל ידי כך שהאמת כולה תיחשף והלקחים הנכונים יופקו. אני מאמין שהגורם המתאים ביותר לבצע חקירה כזו הוא ועדת חקירה ממלכתית, ומקווה כי היא תקום ותתחיל לפעול בקרוב.
2. כפי שהבהרתי, אני מכבד את המוסד בראשו אתה עומד, ובכוונתי לשתף פעולה עם הליכי הביקורת הממלכתיים באופן מלא, ככל שייערכו כדין ובכפוף להחלטת בג"צ בעניין.
3. בפנייתי אליך במכתבי מיום 29.7.2025, ביקשתי להסדיר את השתתפותי בביקורות המבוצעות על-ידי משרדך באופן מיטבי. למרבה הצער, במכתב התשובה שלך לא התייחסת כלל לבקשתי לקדם פגישה שבה יוסדרו ויתואמו הפגישות, הראיונות, הפניית שאלות וקבלת תשובות והעברת החומר הנדרשים לשם מיצוי חקר האמת. במקום זאת, במכתבך העלית טענות שונות כלפיי וכלפי צה"ל – אותן אני דוחה בתוקף, ולחלקן אתייחס להלן.
4. במכתבי עמדתי על פגמים קשים בעבודת הביקורת – ועיקרם פרסום טיוטות דו"חות שבהן מיוחסת לי ולאחרים אחריות אישית, בלי שטרחתם לפנות אליי או לאותם אחרים, לדבר איתנו ולקבל את התייחסותנו ואת החומר שבידינו בקשר לשאלות הנבדקות. מדובר בעניין חמור ביותר וחסר תקדים. גוף בודק שמגבש מסקנות ומעלה אותן על הכתב בטיוטת דו"ח, בלי שטרח לפנות אל המבוקר, אשר בטיוטה מוטלת עליו אחריות – עשוי להעלות חשש ביחס לכנות המאמץ לתור אחרי האמת, ואף להצביע על מסקנות שסומנו מראש. יתרה מכך, יש בכך סיכון ללמידה המתחייבת בעקבות אירוע חמור שכזה.
5. בתשובתך מיום 5.8.2025 הדפת ודחית את כל טענותיי. למרבה התדהמה, כתבת כי לגישתך, הביקורת על אירועי השבעה באוקטובר "מתבצעת בשיטה האינקוויזיטורית המאפשרת למבקר לערוך בירור עובדתי כפי שהוא מוצא לנכון", וזאת כהצדקה לגיבוש והפצת טיוטות דו"חות הכוללים ממצאים עובדתיים והערות אישיות למבוקרים, שצוות הביקורת כלל לא פנה אליהם.
6. אין ממש בתשובתך זו. אין שום שיטת חקירה לגיטימית שמצדיקה הגעה למסקנות וגיבוש טיוטת דו"ח ביקורת כלפי אדם (ובמכתבך אתה מאשר שגובשה סופית טיוטת הדו"ח), בלי שהמבקר טרח לפנות אליו בטרם גיבש את עמדתו ולקבל את התייחסותו. חקירה בשיטה האינקוויזיטורית אינה חריג לאמור לעיל, אלא להפך: היא מנוהלת על-ידי החוקר ולא על-ידי הנחקרים, וממילא חובה על החוקר להגיע באופן אקטיבי לכל חומר רלוונטי לפני שיגבש את עמדתו. מבלי להיכנס להבדלים בין

השיטות, ברור לגמרי שבשיטה שמתבססת על האקטיביות של החוקר מועצמת חובת החוקר והצורך שלו לקבל מהמבוקר מידע והתייחסות בטרם יגבש החוקר את עמדתו. קשה להבין, ולא ניתן לקבל, את הסתירה המובנית בגישה לפיה אני ואחרים חשובים מספיק כך שתכתב הערה אישית לגבינו, אבל לא מספיק חשובים כדי לפגוש אותנו ולקבל את התייחסותנו לפני גיבוש ממצאים ומסקנות.

7. מכל מקום, בתשובתך לא הסברת באופן ענייני מדוע אתה נוהג באופן האמור, ואיך הגישה הזו מתחברת עם הרצון להגיע לחקר האמת. גם אם הדבר היה לגיטימי, והוא אינו לגיטימי, אין זה סביר לנהוג כך באף חקירה, ולבטח בחקירה רגישה הבוחנת את אירועי השבעה באוקטובר.

8. במכתבך, דחית את טענתי כי מרגע שגובשה טיוטה, קשה עד בלתי אפשרי למי שערך אותה להשתחרר משנקבע בה או לשנותה באופן מהותי. עמדתך זו מבוססת במקרה הטוב על משאלת לב, אך אין אפשרות לקבלה. משגובשה עמדתכם בטיטות דו"ח הכוללת הערות (ולדברך, גובשה הטיטה כי היו בידיכם ראיות בכמות ובאיכות), תתקשו להשתחרר מהעמדה שגיבשתם. זו תכונה אנושית. סירובכם לגנוז את הטיטות מעיד על כך. אם צריך הוכחה לכך שעמדתך נגדי כבר מגובשת ובלתי ניתנת לשינוי מהותי (לבטח באותן טיוטות שכבר גובשו ונוסחו) – הטון השלילי במכתבך כלפיי ואמירתך כי היו די ראיות איכותיות לצורך גיבוש הטיטות (ולכן לא טרחתם בכלל לפנות אליי) מספקים אותה.

9. העלית במכתבך טענות כלפיי וכלפי מנהלת יסודות – טענות שמוטב היה אילולא הועלו על הדף – ועניינן "התנהלות שהובלת (כלומר שאני הובלתי לשיטתך) במהלך למעלה משנה למול ביקורת המדינה", כביכול, תוך הערמת קשיים בפני הביקורת. אין שחר לטענותיך, אשר עצם העלאתן מעידה על דעה קדומה שלך כלפיי.

א. למיטב ידיעתי, מנהלת יסודות פועלת בשיתוף פעולה מלא עם משרדך, באופן ענייני. היא שוקדת על מלאכת התיאום ועל איסוף החומר הנדרש מהגופים המבוקרים בצה"ל, והיא עומדת על תקינותו והגינותו של הליך הביקורת. זה תפקידה החשוב, ואני מוצא טעם לפגם בהטלת דופי בתפקודה. מנהלת יסודות מבצעת תפקידה על-פי שיקול-דעתה ותחת פיקוח של מפקדי צה"ל הנוכחיים. הרמז במכתבך, כאילו אני מוביל כיום את התנהלות מנהלת יסודות, כחצי שנה לאחר שסיימתי את תפקידי, משולל כל יסוד.

ב. טענתך לגבי עיכוב ביקורות בצה"ל חסרת שחר. בתקופת הלחימה העצימה ביצוע הביקורות בצה"ל עוכב, בתיאום עם משרדך, אך ורק משני טעמים: לאפשר לצה"ל ומפקדיו למקד את הקשב והמשאבים שלהם במלחמה; ולאפשר את קיום התחקירים שצה"ל ערך, בצורה איכותית, עמוקה ונוקבת. נושא זה נדון בבית המשפט העליון והתבצע בהתאם להחלטותיו, עד לגיבושו של מתווה מוסכם שקיבל תוקף בהחלטת בג"צ ועל פיו פועל צה"ל – וככל שמועלות על ידך טענות בהקשר זה, הרי שאתה למעשה טוען נגד ההסכמות אליהן הגעת, שקיבלו תוקף של החלטה של בית המשפט העליון. בעניין זה יש לציין גם את הסתירה שבין טענותיך על עיכובים חסרי תקדים, כביכול, לבין העובדה שרק לפני יומיים החליטה הממשלה, שוב, כי "טרם בשלה העת להקמת ועדת חקירה ממלכתית", שכן, כפי שהבהיר ראש הממשלה, "אי אפשר להקים ועדת חקירה תוך כדי מלחמה". ואם זו עמדת הממשלה היום, על מה אתה מלין כנגד צה"ל שביקש לדחות ביקורות ליבה בשיאה של מלחמת "חרבות ברזל"?

ג. באף אחת מארבע הביקורות שלגביהן הופצו טיוטות דו"חות עם הערות אישיות כלפיי, ושאליהן התייחסתי במכתבי, לא היתה אליי כל פנייה ממשרדך. לכן, אמירתך, שהטיוטות הללו "גובשו למול גוף מבוקר שהערים קשיים חסרי תקדים" – שעה שכלל לא פניתם אליי בנושאים אלה – מהווה היפוך מוחלט של היוצרות, וטענה כוזבת של ממש.

10. בטיטות הדו"חות שנכתבו והועברו לעיוני ישנם פערים עובדתיים משמעותיים ביותר. הטעויות וההטיות בטיטות הן בלב העניין, וניתן היה להימנע מהן בקלות אם הייתם טורחים לפנות אליי ואל גורמים רלוונטיים נוספים ולקבל התייחסותנו בטרם גיבשתם את עמדתכם.

11. בנסיבות העניין, כדי לאפשר קיום הליך ביקורת תקין והוגן, אני שב ודורש:

א. לגנוז את כל טיוטות הדו"חות שבהן יש הערה אישית כלפיי וכלפי פקודיי בעבר – שנערכו בלי שאיש שוחח עימנו או שניתנה לנו הזדמנות להציג את עמדותינו, ולערוך ביקורת חדשה בעניינים אלה.

ב. להתחייב לא להוציא מתחת ידיכם טיוטות נוספות שבהן מוטלת אחריות או הערה אישית כלפי מבוקרים, בלי שקודם לכן אפשרתם להם להביא בפניכם את כל גרסתם והתייחסותם בעניין הטיטה בפרק זמן המאפשר היערכות מספקת עבורם.

ג. לדון במשותף באופן בו נכון להביא את חלקי לביקורת בצורה מיטבית.

בכבוד רב,



רביאלוף הרצי הלוי

העתיקים:

1. מנהלת יסודות
2. הסנגוריה הצבאית הראשית

נספח ט'

העתק מכתבו של מבקר המדינה

מיום 14.8.2025

עמ' 88

מתניהו אנגלמן

מפקר המדינה ונציב תלונות הציבור

כ' באב התשפ"ה

14 באוגוסט 2025

לכבוד

רב אלוף הרצי הלוי

רמטכ"ל לשעבר

שלום רב,

הנדון: ביקורת המדינה בנוגע למתקפת הטרור הרצחנית בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל

סימוכין : מכתבך מיום 12.8.2025

כבר בפתח הדברים אבקש לציין כי איני רואה מקום להמשיך בהתכתבות כפי שהתנהלה עד כה, אשר כללה בין היתר התבטאויות בלתי ראויות והתייחסויות שאינן מדויקות.

מצב הדברים נכון לעכשיו, קרוב לשנתיים לאחר מתקפת 7.10, הוא שעד כה לא נתקבלה תגובתך לפנייתנו החוזרת, במשך חודשים, לפגישה בינך לבין צוותי ביקורת המדינה. מצב זה מעכב את עבודת הביקורת ומקשה על התנהלותה התקינה.

מתוך רצון להתקדם באופן ענייני ומכבד, ומתוך הערכה מרובה לתרומתך לשמירה על ביטחון ישראל בשירותך רב השנים בצה"ל, ביקשתי לתאם עמך פגישה לתחילת השבוע הקרוב, לצורך הסדרת הקשר מול ביקורת המדינה.

לקראת פגישתנו, אבקש להעמיד דברים על דיוקם בכל הנוגע לאופן התנהלותך למול ביקורת המדינה :

1. מאז ינואר 2024, המועד שבו נשלחה ההודעה על פתיחת ביקורת בנושא שבנדון, כרמטכ"ל, הצבת חסמים רבים ששיבשו ועיכבו את הליכי הביקורת בצה"ל בכל הנוגע ליכולת לפתוח בביקורת, להתניע תהליכים לקבלת חומרים ולתיאום פגישות עם גורמים רלוונטיים בצה"ל. כך, בתקופת כהונתך כרמטכ"ל, צה"ל בראשותך נמנע מלהיפגש עם נציגי משרד מפקר המדינה ואף נמנע מלהעביר כל חומר לידי הביקורת. גם כשהפגישות לא היו בדרג הלוחם פעלת למניעתן - כך לדוגמא - בפגישתנו סירבת לאשר קיום פגישות עם גורמים מיחידת דובר צה"ל בנוגע לביקורת

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

בנושא ההסברה הבינלאומית, וכן סירבת לאשר פגישות עם גורמים מיחידות הרבנות ופקע"ר בכל הנוגע לביקורת בנושא פינוי חללים אזרחיים ב- 7.10 ואף פגישה עם הקצין האמון על רישוי המסיבה ברעים, שעה שהוא בכלל שוהה בביתו, לא אושרה בתקופתך.

2. למעלה מכך, אפילו תחקירים שמצאת לנכון לפרסם לציבור במהלך כהונתך לא הומצאו לצוותי הביקורת וממילא גם המסמכים שעל בסיסם גובשו התחקירים לא הומצאו לנו, זאת למרות אמירותיך הפומביות כי תשתף פעולה עם כל גוף בודק.

3. גם לאחר פרישתך, וגם לאחר שנחתם מתווה מוסכם עם צה"ל במרץ 2025 ואף לאחר שהמתווה קיבל תוקף של פס"ד ביום 27.4.25, הינך נמנע מלתאם פגישות עם צוותי הביקורת. כך, למשל, ביום 8.4.25 נשלחה למינהלת רשימת שאלות הכנה לקראת פגישה עם גורמים בצה"ל ובכללם שאלות אליך כרמטכ"ל בנוגע לביקורת בנושא מהלך האירועים. ואולם, עד מועד כתיבת מכתבי זה לא נקבעה פגישה עמך. כך גם ביום 15.7.25 נשלח מכתב נוסף הכולל שאלות על ליבת הכשל המופנות אליך כרמטכ"ל בתקופת המתקפה הרצחנית, ועד היום טרם נקבעה פגישה בעניינו.

אדגיש כי בהתאם למתווה המוסכם עם צה"ל שקיבל תוקף של פסק דין, טיטות הביקורת שגובשו לאחר הישענות על מידע שנאסף בכלל הגופים הרלוונטיים, הועברו להתייחסותך, על מנת שתוכל לממש את זכות הטיעון כמקובל בהליכי ביקורת המדינה. יובהר כי כל תכליתה של העברת טיטות דוח להתייחסות היא לאפשר לגורם מבוקר להתייחס לממצאים, להשיג על העובדות ועל הדרך שבה משרד מבקר המדינה מציג אותן או מפרש אותן, אם הוא סבור שהדברים לא הובנו או לא הוצגו בדוח כראוי, ולהעמיד דברים על דיוקם, והכל קודם לגיבוש הדוח הסופי.

4. בהתאם להוראות החוק, טיטות הדוחות חסויות. אשוב ואבהיר בהמשך למכתבי הקודם כי ההערות המתייחסות אליך באופן אישי כרמטכ"ל הועברו אליך בלבד¹, כמקובל במשרדנו וכפי שנעשה לגבי כל בעלי התפקידים האחרים לרבות, ראש הממשלה ושר הביטחון. אדגיש כי משרדנו יקפיד על מלוא הזכויות הדיוניות שלך כמקובל בביקורת המדינה, כפי שאנו מקפידים כלפי כל גורם מבוקר.

¹ מלבד ממצא אחד בעניין התחקירים - ממצא שנשען על ממצא ארגוני בנושא שממשיך להתנהל בעת הזו ומחייב בחינה ופעולה מצד צה"ל.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

5. אשר על כן הינך מתבקש לפעול כדלהלן :

- למסור התייחסות כתובה לטיטת דוחות הביקורת שהועברו אליך, במועד שנקבע. אבהיר כי בהתאם למתודולוגיית הביקורת הנהוגה במשרד מבקר המדינה כמו גם בהתאם למתווה הביקורת שכאמור קיבל תוקף של פס"ד בבג"ץ, ככל שתהיה מעוניין לקיים פגישה עם צוותי הביקורת במהלך גיבוש התייחסותך, תתואם עמך פגישה בהקדם האפשרי.
- לאחר מכן וככל שתהיה מעוניין בכך, תוכל לפנות לקבוע פגישה עמי, בהתאם לתהליכים המקובלים במשרדי.
- בכל הנוגע לשאלות שהופנו אליך ב-15.7.25 בנושאי ליבת הכשל, נבקשך לקבוע פגישה למתן מענה לשאלות במהלך חודש אוגוסט 2025.

ביקורת המדינה נחושה לבצע את החובה המוטלת עליה לערוך ביקורת על תפקוד הדרגים כולם, המדיניים, הצבאיים והאזרחיים, בכל הנוגע לכשלי השבעה באוקטובר לשם מתן מענה לאזרחי ישראל בחלופ קרוב לשנתיים מהשבעה באוקטובר. זאת, לצד הצגת הכשלים לשם תיקונם ע"י כלל הגורמים הרלוונטיים.

עוד אוסיף כי כידוע לך הובהר על ידי עוד טרם הודעתי על פתיחת הביקורת בינואר 2024, כי ככל שתמונה ועדת חקירת ממלכתית תתאם ביקורת המדינה את גבולות הגזרה למולה.

מצופה ממך כי בפגישתנו הקרובה יוסדר שיתוף הפעולה שלך עם ביקורת המדינה כפי שהצהרת בכתב ובעל פה.

בכבוד רב,

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

נספח י

**העתק מכתבו של רא"ל (במיל) הרצי
הלוי מיום 20.8.2025**

עמ' 92

20 באוגוסט 2025

לכבוד: מבקר המדינה, מר מתניהו אנגלמן

הליכי ביקורת המדינה ביחס לאירועי ה-7 באוקטובר

להלן התייחסותי למכתבך, שהתקבל במנהלת יסודות ביום חמישי, 14.8.2025, בשעת אחר הצהריים.

1. בשבועות האחרונים פניתי אליך (במכתביי מתאריכים 29.7.2025 ו-12.8.2025) בבקשה לקיים פגישת תיאום, לאור החשיבות המעשית הרבה הטמונה בכך לצורך יעילותם והגינותם של הליכי הביקורת. לאחר שבתחילה נמנעת מתיאום הפגישה ולא התייחסת לבקשתי, וברקע לביטוי שהדבר קיבל בכלי התקשורת, נענית לבסוף לבקשתי ופגישה בינינו נקבעה ליום 26.8.2025. מטרתה של הפגישה, בהתאם למכתביי כאמור, היא להסדיר את אופן הבאת התייחסותי בפני הביקורת – ומכאן שעליה להתקיים לפני ולקראת קיום הפגישות המהותיות עם צוותי הביקורת במשרדך.
2. מכתבך שנשלח ב-14.8.2025 כולל טענות חסרות שחר לפיהן איני משיב לפניות משרד המבקר. במסגרת זו אף טענת כי פנית אלי ב-15.7.2025, פנייה שממנה אני מתעלם. פניה כזו לא הייתה ולא נבראה. ואכן, לאחר שהגיע מכתבך, מנהלת יסודות הפנתה את תשומת לבכם לכך שאין ולא הייתה פניה כזו. בהמשך לכך נשלח נוסח מכתב חדש בחתימתך, אשר ממנו נמחקה ההתייחסות לפנייה (שלא הייתה) מיום 15.7.2025 ותחתיה הוזכר מכתבו של מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון שנשלח אליי ביום 12.8.2025¹. במכתב זה מיום 12.8.2025 הופנו אליי שאלות רבות, ואינך להתייחס אליהן, בהעמקה הדרושה ועם תימוכין, לאחר קביעת אופן ומתכונת השתתפותי והגדרת לוח זמנים ריאלי וסביר. זאת, כמפורט בתשובתי שהועברה ב-17.8.2025 למנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון.
3. בפתח מכתבך מה-14.8.2025 ציינת שאינך רואה מקום להמשיך "בהתכתבות כפי שהתנהלה עד כה". לצערי, למרות דברי פתיחה אלה והציפייה הסבירה כי תנהג בהתאם, בחרת לאחר דברי הפתיחה להפנות כלפיי טענות שליליות ומשוללות יסוד, הנפרשות על-פני שני עמודים. טענות אלו הן המשך של הניסיון הלא מובן מצדך לקבע נרטיב שלילי המופנה כלפיי באופן אישי, בהיעדר כל בסיס. הדבר מבליט את האפשרות עליה הצבעתי גם במכתביי הקודמים, לפיה גיבשת עמדה קדומה כלפיי ויחס שלילי כלפי צה"ל באופן לא מוצדק.
4. במכתבך שבת וטענת שמאז ינואר 2024 הצבתי חסמים רבים ששיבשו ועיכבו את הליכי הביקורת בצה"ל, והתייחסת אף לפניות שהועברו לכאורה מצד משרדך לתיאום פגישה עימי – פניות שלא היו ולא נבראו. אני דוחה את הטענות מכל וכל ועומד על הפסול בהעלאתן – הן במכתביך אליי והן בהתבטאויות פומביות שלך ושל בכירי משרדך בכלי התקשורת לאחרונה.

¹ המכתב נושא תאריך 11.8.2025 אך נשלח ביום 12.8.2025.

5. אבהיר את העובדות הידועות לך :

א) לא עיכבתי את ההליך. החל מינואר 2024 התעוררה מחלוקת בין צה"ל לבין בקשר לניהול הליכי הביקורת, לרבות אופן ועיתוי קידום, בתקופת מלחמה עצימה של צה"ל במספר חזיתות². עם זאת, מאז שמשרד החל בקיום ביקורות בצה"ל ב-1.5.2024 ועד למתן צו הביניים ע"י בית המשפט העליון ב-13.6.2024, נערכו פגישות והועברו מסמכים מצה"ל בהתאם לכלל דרישות משרד באותה עת. על רקע עצימות המלחמה ולאור עתירה אזרחית, התקיימו דיונים בבג"צ עד לגיבוש מתווה מוסכם בחודש נובמבר 2024, אשר קיבל תוקף של החלטה. תחת פיקודי, צה"ל עמד באופן מלא בכל מה שסוכם, ועל כן, טענותיך החוזרות על עיכוב הביקורת בתקופת כהונתי כרמטכ"ל או החלטותי על סדר הביקורת הנדרש בתוך גופי צה"ל על רקע הלחימה העצימה שהתקיימה – הן בעצם טענות נגד ההליך בבג"צ, ונגד המתווה עליו הסכמתי, שקיבל תוקף של החלטה.

ב) למיטב ידיעתי, מאז גובש המתווה המוסכם הנוכחי, שקיבל תוקף של פסק דין באפריל 2025, צה"ל מקיימו ומשתף פעולה עם משרד באופן מלא, תוך שהוא משקיע משאבים רבים באופן יומיומי לצורך איסוף החומר, הבאת התייחסויות מפורטות ומתומכות, וגיבוש תגובות לטיטות דו"חות.

ג) טענותיך החוזרות בעניין עיכובים בביקורת מצד צה"ל מתעלמות באופן תמוה גם מעמדת הממשלה, שחוזרת ומעכבת החלטה אודות הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לחקירת אירועי השבעה באוקטובר, בנימוק שטרם בשלה העת לכך, לנוכח המשך המלחמה. בעוד הממשלה מעכבת את הקמת ועדת החקירה ותיקפה החלטתה זו ב-10.8.2025, אתה נחפז לבדוק את נושאי הליבה ומאשים בעיכוב הליך הביקורת ללא בסיס כאמור.

ד) בטענותיך אתה מכנה כ"עיכובים וחסימים" את העמידה על זכויות מבוקרים ועל הבטחת איכות הביקורת והצגת מלוא המידע הרלוונטי בפני צוותי הביקורת. העובדה שבתגובה לכל פנייה בנושאים אלמנטריים אלו, ההכרחיים לצורך קיום הליך בדיקה ממצה והוגן, אתה חוזר על נרטיב מטעה של "עיכוב ההליך" תוך סירוב לבחון ההצדקה לבקשות – מעלה תהיה ביחס למחויבות המספקת מצד משרד לזכויות המבוקרים ולאיכות הביקורת.

6. טענתך לפיה גם לאחר שנחתם מתווה מוסכם עם צה"ל, אני נמנע מלתאם פגישות עם צוותי הביקורת משוללת יסוד, ואני דוחה אותה מכל וכל :

א) מאז החל משרד בהליך הביקורת על אירועי השבעה באוקטובר הועברו לצה"ל (באמצעות מנהלת יסודות), לעיתים באופן מסורבל ומבלבל, בקשות מסמכים ושאלות בנושאי ביקורת שונים. במסגרת זאת הועברו מטעם חלק מצוותי הביקורת במשרד אמירות כלליות לפיהן בכוונתם וברצונם להיפגש עימי במעלה הדרך במסגרת עבודת הביקורת, ובשני מקרים שונים העבירו הצוותים, בין היתר, שאלות המופנות אליי ללא בקשה מפורשת לתיאום פגישה עימי³. כך, עד לשלב זה, ולמעט לאחר יוזמתי לקידום הפגישה בינינו (אותה תיארתי בראשית מסמך זה), לא התבצע כל ניסיון מטעם משרד לתיאום פגישה כלשהי עימי.

² כידוע לך, עמדת צה"ל, ועמדת, התבססה על שיקולים חיוניים של ביטחון המדינה : הקשב הנדרש של מפקדי צה"ל לניהול לחימה רצופה ואינטנסיבית במספר חזיתות, והחשיבות של עריכת התחקור הצה"לי. מצופה ממוסד מבקר המדינה להכיר בחשיבותם הרבה של שיקולים אלו, ובפרט לאחר שקיבלו תוקף גם על ידי בית המשפט העליון.
³ ב-8.4.2025 הועברו שאלות במסגרת מכתב כללי המתייחס לביקורת "מהלך האירועים", וב-10.4.2025 הועברו שאלות במסגרת מכתב כללי המתייחס לביקורת "הגנת הגבול".

ב) יתרה מכך, גם בפגישות ושיחות שהתקיימו בחודשים האחרונים בין נציגך לבין מנהלת יסודות, הובהר על ידי אנשיך, שבכוונת משרד מבקר המדינה להיפגש עימי, ככלל, לאחר קיום פגישות ביקורת עם בכירים בצה"ל (בעיקר תא"לים ואלופים, מכהנים וכאלו שכיהנו בעבר) – זאת, כחלק מסדר העבודה המתוכנן ומשיקולי יעילות⁴. כידוע לך, משרדך נמצא בשלבים הראשוניים של תיאום וקיום פגישות ביקורת אלו, ועל רקע זה ברור, ממילא, מדוע משרדך לא פנה עד כה בבקשה לתיאום פגישת ביקורת עימי בביקורות בהן לא הופצו טיוטות דו"חות הכוללות הערות אישיות לגביי.

ג) בהיפוך ועיוות מוחלט של היוצרות, הלנת כלפיי במכתבך (14.8.25) על כך שמאז שמשרדך שלח אליי קובץ שאלות – יומיים לפני ששלחת את מכתבך – טרם נקבעה פגישת הביקורת. העובדות מדברות בעד עצמן, וגם בעניין זה, הגישה שעולה ממכתבך מטרידה.

ד) לצד כל אלו, ובניגוד לאופן בו ניתן להבין את מכתביך והתבטאויות בכירי משרדך בתקשורת לאחרונה – ביחס לארבע טיוטות הדו"חות שבהן הגעתם למסקנות אישיות כנגדי לא הייתה אליי ולו פנייה אחת טרם גיבוש והפצת הטיוטות – ובפרט, לא נשלחו שאלות ואף לא הועבר כל אזכור לרצון או כוונה לקיים עימי פגישה בארבעת נושאי הביקורת.

ה) אינני מכיר כל פנייה ביחס אליי – מלשכתך או מצוותי הביקורת – שלא נענתה. אם וככל שהייתה פנייה כזו, אבקש שתמציא לי תיעוד להעברתה ולקבלתה. בהעדר כל פנייה ממשרדך כאמור, לא ברורות טענותיך וטענות בכירי משרדך כנגדי בנושא – בכתב אליי, כמו גם בפומבי – והן מייצרות מצג שווא ואף הצגה מעוותת ומסולפת של העובדות.

7. התייחסותך לזכות הטיעון של המבוקרים פוגעת בזכויותיהם ובאיכות הביקורת:

א) במכתבך ציינת ששיטתך לפיה זכות הטיעון למבוקרים תמומש לאחר כתיבה והפצה של טיוטות דו"חות מתבססת על המקובל בהליכי ביקורת המדינה, ועל המתווה המוסכם עם צה"ל שקיבל תוקף של פסק דין. אני עומד על טענתי כי עמדה זו אינה מתיישבת עם אמות מידה מקובלות לקיום הליך חקירה וביקורת, בראי חקר האמת והבטחת הגינותו וזכויותיהם של המבוקרים.

ב) חזרתי והפכתי במתווה המוסכם שגיבוש בינך לבין צה"ל, כמו גם בהחלטת בית המשפט העליון, ולא מצאתי בהם שום בסיס לניסיון שלך להיתלות בהם⁵. מדובר בטענה חדשה ומפתיעה, שכן בתשובתך הקודמת ציינת ששיטתך נובעת מהשיטה האינקוויזיטורית, וטענת שאתה רשאי לערוך את הביקורת כפי שאתה מוצא לנכון.

⁴ כפי שתיארתני במכתבי (17.8.2025) לראש חטיבת הביטחון במשרדך, אני רואה היגיון רב בסדר דברים זה שהוצע על ידי משרדך.

⁵ החריג לכלל, לפי ההסכם, הוא הסכמה נקודתית ומוגדרת של צה"ל למספר מצומצם של נושאי ביקורת שלגביהם יעביר משרדך טיוטה להתייחסות ללא שלב שטח. עם זאת, כלל הביקורות בהן מצאת להטיל עליי הערה אישית לא נמנו על אותן ביקורות שלגביהן צה"ל נתן הסכמתו כמוזכר לעיל, וממילא אין בהסכמת צה"ל בנושא כדי לחייבני בה ללא פנייה אליי.

8. כפי שהבהרתי במכתביי אליך, אני רואה חשיבות רבה בהשתתפות בהליכי תחקור ובדיקה מעמיקים של אירועי השבעה באוקטובר, ואעשה כל שלאל ידי כך שהאמת כולה תיחשף והלקחים הנכונים יופקו. על כן, מתוך רצון להביא את תרומתי להליך הביקורת החשוב המתנהל במשרדך, אני מתכוון להעמיד בפני הביקורת את מלוא המידע שברשותי, וכן הסברים ותובנות מתפקידי לאורך השנים. על רקע זה, אני רואה חשיבות רבה לפגישת התיאום והסדרת ההליך עימך, שנקבעה לשבוע הבא, ואני מצפה לעבודה משותפת לצורך הגעה לחקר האמת, למידה ושיפור – ובמטרה לצמצם את האפשרות להישנותם של אירועים דומים בעתיד במדינת ישראל.

בכבוד רב,



רביאלוף הרצי הלוי

העתקים:

1. מנהלת יסודות.
2. הסנגוריה הצבאית.

נספח י"א

העתק ההודעה לתקשורת מיום

18.8.2025

עמ' 97

דף הבית < חדר החדשות < המבקר אנגלמן ייפגש עם הבכירים בדרג המדיני והצבאי כחלק מהליך הביקורת על ליבת כשלי 7.10 <

חדשות ומדיה

המבקר אנגלמן ייפגש עם הבכירים בדרג המדיני והצבאי כחלק מהליך הביקורת על ליבת כשלי 7.10

מבקר המדינה: "כולם מחויבים לשתף פעולה עם הביקורת.
מתקפות של גורמים המבקשים לחמוק מביקורת לא ירתיעו

מבקר המדינה מתניהו אנגלמן וצוותו פנו בימים האחרונים לראש הממשלה בנימין נתניהו, לשר הביטחון לשעבר יואב גלנט, לרמטכ"לים לשעבר רא"ל (במיל') הרצי הלוי ואביב כוכבי, לראש השב"כ לשעבר רונן בר, למ"מ ראש השב"כ, ולקצינים בכירים נוספים. זאת על מנת לקבוע פגישות במסגרת הביקורות על הנושאים שבליבת כשלי 7.10 בסוגיות מדיניות וביטחוניות. הנושאים אשר נבדקים עם גורמים אלו כוללים בין היתר את התנהלות הקבינט המדיני-ביטחוני, הלוחמה הכלכלית בטרור, הגנת הגבול ברצועת עזה, מהלך האירועים של 7.10, תהליכי עבודת המודיעין וסוגיות נוספות העומדת בליבת כשלי 7.10. עם חלק מהאישים נקבעו פגישות ועם אחרים יתואמו פגישות בימים הקרובים.

הפניות נעשו לאחר שצוותי הביקורת תחקרו גורמים רבים במערכת המדינית ובמערכת הביטחונית ועיינו באלפי מסמכים. אל הפניות צורפו שאלות כהכנה לפגישות, שעליהן מבקר המדינה מצפה לקבל תשובות מפורטות. נוכח הרגישות הביטחונית של הנושאים שבביקורת, השאלות הוגדרו ברמת סיווג "סודי ביותר".

יוזכר כי ביקורת המדינה בנוגע לכשלי 7.10 החלה בינואר 2024. בצל התמשכות מלחמת חרבות ברזל והליכים משפטיים בבג"ץ ונוכח התנגדות הרמטכ"ל דאז הרצי הלוי וראש השב"כ דאז רונן בר - הביקורת הושתה בצה"ל ובשב"כ למשך כ-15 חודשים. בתקופה זו המשיכה הביקורת למול הדרג המדיני והאזרחי.

עם כניסתו של הרמטכ"ל אייל זמיר לתפקידו, סוכם מול צה"ל והשב"כ מתווה ביקורת שקיבל תוקף של פסק דין בבג"ץ באפריל 2025. ביקורת המדינה מתנהלת בהתאם למתווה - לרבות משלוח טיוטות למבוקרים לשם מתן תגובה.

בעת ההודעה על פתיחת הביקורת הבהיר המבקר אנגלמן כי תוטל אחריות אישית על הגורמים הרלוונטיים בכלל הדרגים, וכי ככל שתוקם ועדת חקירה ממלכתית יתואמו מולה גבולות גזרה. חוק מבקר המדינה אף קובע כי עם השלמת דוח ביקורת מיוחד, הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת רשאית למנות ועדת חקירה ממלכתית, כפי שנעשה בעבר במספר מקרים.

נדרשים לשתף פעולה באופן מלא עם ביקורת המדינה, בהתאם לחוק יסוד מבקר המדינה ובהתאם לסיכום שהושג בין משרד מבקר המדינה לצה"ל ולשב"כ שקיבל תוקף של פסק דין.

"נדרשת זמינות מלאה, המצאת כל המסמכים הרלוונטיים והתמודדות מקצועית ועניינית עם ממצאי הביקורת. המחויבות שלנו היא אך ורק לאזרחי ישראל הראויים לקבל תשובות על ליבת הכשל שהוביל לטבח. מתקפות של גורמים המבקשים לחמוק מביקורת לא ירתיעו אותנו מלבצע את עבודת ביקורת המדינה באופן המקצועי ביותר. כפי שאמרתי לא אחת - ככל שתקום ועדת חקירה ממלכתית נקבע עימה גבולות גזרה".

יצוין כי לצד המפגשים המתוכננים בנושאי הליבה, נשלחו לראש הממשלה, זה מכבר, שורת טיוטות להתייחסות בנושאים הבאים:

1. העדר תפיסת ביטחון לאומי וההשפעה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל.
2. ההגנה על המרחב האזרחי והערים בדרום על רקע אירועי 7.10.23.
3. הטיפול בחללים אזרחיים באירועי שבעה באוקטובר.
4. כליאה, שחרור והעמדה לדין של אסירים ביטחוניים בעקבות מלחמת חרבות ברזל.
5. ההסברה הממשלתית והמערכה על דעת הקהל הבין-לאומית במלחמת חרבות ברזל.
6. הקליטה והטיפול של משרדי הממשלה באוכלוסייה שפונתה במהלך מלחמת חרבות ברזל.
7. הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה.



10. ההיערכות הכלכלית לאירוע מלחמה וניהול תקציבי מלחמת חרבות ברזל.

11. היערכות למצבי חירום במשק האנרגיה בראי מלחמת חרבות ברזל.

12. ענף החקלאות במלחמת חרבות ברזל.

13. היערכות המדינה לאירוע סייבר ותפקודה במהלך מלחמת חרבות ברזל.

דוחות אלו ודוחות נוספים, אשר טיוטות בעניינם הושלמו, יפורסמו לציבור עם השלמת הביקורת ולאחר בחינת התייחסויות המבוקרים.

- שקיפות

 - הקוד האתי
 - דיווחים לפי חוק
 - חופש המידע
- ביקורת המדינה

 - תפקידי המבקר וסמכויותיו
 - כל שלבי הביקורת
- חדשות ומדיה

 - חדר החדשות
 - סרטונים
 - פודקאסט



המשרד הראשי

נספח י"ב

ע12 הודעות העדכון מטעם משיבים
3-1 בבגץ 488924 מיום 10.2.2025

עמ' 102

בג"ץ 4889/24
בג"ץ 5221/24
בג"ץ 6040/24

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

- העותרים בבג"ץ 4889/24 :
 1. התנועה למען איכות השלטון בישראל
 2. פורום חומת מגן לישראל

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ואח'
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348 9131301
טל: 02-5000073 ; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il
- העותרים בבג"ץ 5221/24 :
 - 15-1. הילה שי ואח'

ע"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע
מרח' קומפרט 11/21 תל אביב-יפו 6684927
טל: 03-6135135 ; פקס: 03-6135135
- העותרים בבג"ץ 6040/24 :
 - 86-1. עמותת זולת לשוויון וזכויות אדם ואח'

ע"י ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ואח'
ממשרד דפנה הולץ-לכנר ושות', עורכי דין
מרח' ברקוביץ 4, מגדל המוזיאון, תל אביב
טל: 077-2040881 ; פקס: 077-2040882

- נ ג ד -

- המשיבות בבג"ץ 4889/24 :
 1. ממשלת ישראל

ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק
מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס' 1 ירושלים
טל: 02-6490649 ; פקס: 02-6490659
 2. היועצת המשפטית לממשלה
- ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011
1. ממשלת ישראל
 2. ראש הממשלה
 3. שר המשפטים
- המשיבים בבג"ץ 5221/24 :
ובבג"ץ 6040/24 :
ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק
4. היועצת המשפטית לממשלה
- ע"י פרקליטות המדינה

הודעת עדכון ובקשה מטעם המשיבים 1 - 3

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 11.12.2024, ובהמשך להודעת הח"מ מיום 9.2.2025, מתכבד הח"מ להודיע, כי ממשלת ישראל התכנסה ביום 9.2.2025 ודנה בנושא "ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר". העתק מפרוטוקול ישיבת הממשלה מצורף להודעת עדכון זו כנספח 1.

התקיים בממשלה דיון מעמיק במשך כשלוש וחצי שעות בהשתתפות ראש הממשלה. נמסר לח"מ ממזכיר הממשלה, כי רוב מוחלט של חברי הממשלה סברו שטרם בשלה השעה להקים ועדה מסוג כלשהו, וזאת, בין השאר, בשל מצב המלחמה בו אנו עדיין מצויים. בדיון המעמיק עלו הצעות שונות כיצד יש לחקור את אירועי ה-7 באוקטובר לאחר סיום המלחמה.

היועצת המשפטית לממשלה הביעה בדיון את עמדתה המצדדת בהקמת ועדת חקירה ממלכתית באופן מיידי.

ראש הממשלה הנחה לשוב ולכנס את הממשלה לדיון בנושא בעוד 90 ימים.

בית המשפט הנכבד מתבקש לאפשר לח"מ לעדכן את בית המשפט הנכבד בענין הדיון בישיבת הממשלה הנוספת לאחר שיתקיים הדיון הנוסף בעוד 90 ימים.



מיכאל ראביל, עו"ד
 ב"כ המשיבים 1 - 3
 בבג"ץ 5221/24 ובבג"ץ 6040/24



מזכירות הממשלה

סעיף מספר 2741 של הממשלה מיום 09.02.2025.

2741. ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר - דיון בהתאם להחלטה בבג"ץ
4889/24 ואח'

מזכיר הממשלה מציין כי הדיון במליאת הממשלה מתקיים בהתאם להחלטת בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ כי על הממשלה לקיים דיון במליאתה בעניין נושא העתירות שהוגשו לבג"ץ על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לבירור אירועי ה-7 באוקטובר.

מזכיר הממשלה מציג את הרקע והשתלשלות הטיפול בעתירה שייצוג הממשלה, ראש הממשלה ושר המשפטים בה נעשה על ידי עורך הדין מיכאל ראבילו.

(על שולחן הממשלה הונחו לפני השרים מסמכי העתירה והתגובות לעתירה מטעם ממשלת ישראל, ראש הממשלה ושר המשפטים ומטעם היועצת המשפטית לממשלה וכן מכתביה של היועצת המשפטית לממשלה בנושא מיום 6 ביוני 2024 ומיום 4 בספטמבר 2024).

היועצת המשפטית לממשלה מציגה את עמדתה בנושא באופן מפורט.

מתקיים דיון מעמיק בנושא בהשתתפות ראש הממשלה והשרים גדעון סער, יריב לוין, שלמה קרעי, בצלאל סמוטריץ', אופיר סופר, מיקי זוהר, ניר ברקת, זאב אלקין, עמיחי שיקלי, אבי דיכטר, אורית מלכה סטרוק וסגן השר אורי מקלב ומזכיר הממשלה.

מניין קולות

בתום הדיון מזכיר הממשלה קורא את הנחיית ראש הממשלה:

הממשלה תשוב ותידרש לנושא בעוד 90 יום.

נספח י"ג

**העתק מכתב היועצת המשפטית
לממשלה מיום 5.5.2025**

עמ' 106



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ז' אייר תשפ"ה
5 מאי 2025

מס' מסמך: 004-99-2025-010013
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ראש הממשלה
שרי ממשלת ישראל

שלום רב,

הנדון: חקירת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל"

ביום 9.2.25 התקיים דיון ראשון בממשלה בנושא שבנדון בהתאם להחלטת בג"ץ בבג"ץ 4889/24 (להלן: "העתיירה"). עובר לדיון זה, הונחו בפני הממשלה שני מכתבים ששלחתי לראש הממשלה בנושא (האחד מיום 6.6.24 והשני מיום 4.9.24). במכתבים הבהרתי, בין היתר, כי ועדת חקירה ממלכתית היא הכלי המשפטי הייעודי והייחודי הקיים בדיון ההולם את חקירת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל". מנגנונים אחרים אינם הולמים את אופיים של האירועים הנחקרים, בין היתר, נוכח תלותם בדרג המדיני, אשר חלקו באירועים מתחייב להיבחן גם הוא. זאת, הן בהיבטי המינוי של חבריהם והן בהיבטים יישומיים הנוגעים לפעולתם. ישנה חשיבות מכרעת בנסיבות העניין לניתוק הזיקה מהדרג המדיני, בכל הנוגע ליכולת להגיע לחקר האמת ומבחינת האמון שיינתן בתוצאות החקירה. מכתבי עומדים בעינם והם מצורפים בשנית.

עוד קודם לדיון הממשלה, הובהר כי עמדת ראש הממשלה הייתה כי אין מחלוקת שיש צורך לחקור את אירועי השבעה באוקטובר. השאלות היו אפוא קשורות לסוג מנגנון החקירה ולעיתוייה.

בסיום דיון הממשלה, הקריא מזכיר הממשלה את הנחיית ראש הממשלה לכנס את הממשלה לדיון נוסף בעוד 90 ימים. בהודעה שהגישה הממשלה לבג"ץ ביום 10.2.25 נכתב כי "רוב מוחלט של חברי הממשלה סברו שטרם בשלה העת להקים ועדה מסוג כלשהו, וזאת, בין השאר, בשל מצב המלחמה בו אנו עדיין מצויים". עוד צוין בהודעה כי בדיון עלו הצעות שונות לחקר אירועי השבעה באוקטובר לאחר סיום המלחמה. בהמשך לכך, החליט בג"ץ ביום 23.2.25 כי הממשלה תגיש הודעת עדכון מטעמה עד ליום 11.5.25. הדיון בממשלה שנקבע להיום, 5.5.25, הינו המשך של החלטות אלה.

מאז הדיון הקודם בממשלה השתנו הנסיבות באופן מהותי המחייב שקילה מחודשת של העמדה.

חלוף הזמן הנוסף, בפני עצמו, מעצים את הפגיעה באפשרותה של ועדת חקירה ממלכתית לבצע חקירה אפקטיבית.

יתרה מכך, בדיון התבססה הממשלה על הנימוק כי טרם בשלה העת לחקר אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", בין היתר בגלל מצב הלחימה. נימוק זה אינו עומד עוד. בפועל מתקיימת בעת הזו בחינה של אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" על ידי מבקר המדינה בלבד, לאחר שזה הגיע לאחרונה להסכמה עם גופי הביטחון כי ניתן להתקדם בביקורת גם בנושאי הליכה וזאת בשים לב לשינוי בנקודת האיוון בשים לב לחלוף הזמן ובראי תמונת הלחימה.



היועצת המשפטית לממשלה

עוד יש לתת את הדעת בכל הנוגע לשאלת עיתוי ההחלטה על הקמת מנגנון הבדיקה לשני היבטים. ראשית, הניסיון מלמד שגם אם תתקבל החלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בזמן הקרוב, הרי שממילא היא תחל את העבודה בעוד מספר חודשים לפחות. שנית, מרבית גורמי הביטחון הבכירים שעתידיים לתת עדויות בפני ועדת חקירה ממלכתית, כבר פרשו או יפרשו בקרוב מתפקידם, ובכל מקרה הם צפויים להידרש לקחת חלק בביקורת המדינה המתנהלת.

מכל מקום, 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 בכלל וכך בפרט בנסיבות בהן מבקר המדינה הודיע כי בכוונתו להסיק מסקנות אישיות, על כל המשתמע מכך מבחינת ההיערכות המשפטית של המבוקרים למצב דברים זה (ראו לעניין זה את מכתבה של הסגורית הצבאית הראשית מיום 2.5.25 המצורף). כמו כן, בנסיבות אלו, גופים שונים יכולים להגיע למסקנות שונות באותו עניין ובכך ייפגע גם אמון הציבור.

התקדמות הביקורת מחייבת אפוא לקבל החלטה בנושא מנגנון החקירה העתידי לשם תיחום הגבולות (הגם שממילא ממועד ההחלטה על הקמתה, יחלפו מספר חודשים לפחות בטרם תחל את עבודתה בפועל), ושמא יגרם נזק בלתי הפיך הן לפעולות החקירה והן לזכויות הנחקרים. מבקר המדינה עצמו עמד על חשיבותה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית ועל החשיבות שבקביעת גבולות גזרה בין עבודתו לזו שלה. הימנעות הממשלה מקבלת החלטה באשר למנגנון החקירה, מובילה למצב שלא נעשה התייחסות הדרוש.

לסיכום, בשים לב למכלול הנסיבות, ובפרט חלוף הזמן וקיומה של ביקורת מבקר המדינה ביחס לסוגיות הליבה של אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", קיים צורך להשלים את הדיון בשאלת המנגנון המתאים לבדיקת אירועי השבעה באוקטובר ללא דיחוי, תוך התייחסות לכלל השיקולים שזכרו לעיל. לעמדת, כפי שהובהרה כבר בישיבה הקודמת, ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון המתאים, בשים לב לאופי הסוגיות, סמכויות הוועדה ופומביות עבודתה. על הממשלה לקבל החלטה מנומקת בעניין, בהיותה החלטה מינהלית, ועליה להציג נימוקים אלו במסגרת ההודעה שתוגש לבית המשפט הדין בעתירה, בשים לב להחלטתו מיום 23.2.25.

בברכה,

גלי בחרב מיארה

נספח י"ד

**הודעות העדכון מטעם משיבים 1-3
בבגץ 4889-24 מיום 11.5.2025**

עמ' 109

- העותרים בבג"ץ 4889/24 :
1. התנועה למען איכות השלטון בישראל
2. פורום חומת מגן לישראל
ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ואח'
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348 9131301
טל: 02-5000073 ; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il
- העותרים בבג"ץ 5221/24 :
15-1. הילה שי ואח'
ע"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע
מרח' קומפרט 11/21 תל אביב-יפו 6684927
טל: 03-6135135 ; פקס: 03-6135135
- העותרים בבג"ץ 6040/24 :
86-1. עמותת זולת לשוויון וזכויות אדם ואח'
ע"י ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ואח'
ממשרד דפנה הולץ-לכנר ושות', עורכי דין
מרח' ברקוביץ 4, מגדל המוזיאון, תל אביב
טל: 077-2040881 ; פקס: 077-2040882

- נ ג ד -

- המשיבות בבג"ץ 4889/24 :
1. ממשלת ישראל
ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק
מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס' 1 ירושלים
טל: 02-6490649 ; פקס: 02-6490659
2. היועצת המשפטית לממשלה
ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011
- המשיבים בבג"ץ 5221/24 ובבג"ץ 6040/24 :
1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. שר המשפטים
ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק
4. היועצת המשפטית לממשלה
ע"י פרקליטות המדינה

הודעת עדכון ובקשה מטעם המשיבים 1 - 3

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 23.2.2025, מתכבד הח"מ להודיע בשם המשיבים 1 – 3, כי ממשלת ישראל התכנסה ביום 5.5.2025 ודנה פעם נוספת בנושא "ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר", בהתאם לפירוט דלקמן:

- התקיים בממשלה דיון בהשתתפות ראש הממשלה ונשמעו עמדות השרים.
- הממשלה החליטה, כי "נוכח החלטת וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 4.5.25 שאישרה תמרון קרקעי עצים ברצועת עזה – טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם."

עוד הוחלט, 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 ציבורי רחב." וכי "הממשלה תמסור הודעת עדכון לבג"ץ בעוד 90 יום."

העתק החלטת הממשלה מצורף **כנספח 1** להודעת עדכון זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3. יצוין, כי בהודעת היועצת המשפטית לממשלה מיום 19.2.25 לבית משפט נכבד זה, נאמר כי "האופן בו נכתבה עמדת היועצת המשפטית לממשלה בהודעת הממשלה ביחס לעיתוי הקמת הוועדה ותחילת עבודתה אינו משקף את שנאמר ואינו ממצה". לאור האמור, מזכיר הממשלה הקריא בפתח ישיבת הממשלה מיום 5.5.25 את דברי היועצת המשפטית לממשלה מתוך סטנוגרמת הדיון שהתקיים בממשלה ביום 9.2.25, והובהר שנוסח הודעת העדכון של הממשלה (שהוגשה על ידי הח"מ לבית המשפט הנכבד ביום 10.2.25 בתיאום עם מזכיר הממשלה) בדבר עמדת היועצת שהוצגה לממשלה, היה מדויק.

4. לשלמות התמונה נוסיף, כי היועצת המשפטית לממשלה בחרה הפעם שלא להגיע בעצמה לישיבת הממשלה אלא לשגר מכתב לראש הממשלה ולשרי הממשלה עשר דקות לפני ישיבת הממשלה, כאשר המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד אביטל סומפולינסקי הופיעה כנציגתה בישיבת הממשלה. העתק המכתב האמור מצורף להודעת עדכון זו **כנספח 2**.

5. בסיכומי של עניין, הממשלה שקלה את הנושא כשכל השיקולים היו בפניה, היא זו שאחראית על בטחון המדינה והיא זו שעל פי החוק מוסמכת להחליט על הקמת ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר, על המנדט שניתן לוועדה ועל העיתוי המתאים להקמתה. לעובדה שמבקר המדינה פועל בהתאם לסמכויות שהוקנו לו בחוק, אין כל קשר להחלטת הממשלה – ביקורת וחקירה אלו שני מהלכים משלימים ולא חלופיים, כאשר לדעת הממשלה, דווקא פעולה לפי ההחלטה שהתקבלה, במועד המתאים, היא זו שתגרום לאמון ציבורי רחב. כמו כן, בניגוד למשתמע ממכתב היועצת, בשלב זה, יש אלופים בצה"ל ומקביליהם בארגוני הביטחון האחרים שמכהנים עדיין בתפקידיהם מאז ה-7 באוקטובר ויידרשו מן הסתם להעיד בוועדת חקירה.

מכל מקום, מובן שאין בהודעת עדכון זו התייחסות ממצה לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, שפורטה במכתבה - נספח 2 להודעה זו - והמשיבים 1-3 שומרים על זכותם ליתן תגובה מפורטת למכתב היועצת, שאיננו מקובל על הממשלה, אם הדבר יידרש.

6. בהתאם להחלטת הממשלה, הח"מ מבקש למסור לבית המשפט הנכבד הודעת עדכון נוספת בעוד 90 ימים.


מיכאל ראביל, עו"ד
ב"כ המשיבים 1 - 3
בבג"ץ 5221/24 ובבג"ץ 6040/24

נספח 1

העתק החלטת הממשלה



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2993 של הממשלה מיום 05.05.2025 .

2993. ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר - המשך דיון בהתאם להחלטת בג"ץ
4889/24 ואח'

מ ח ל י ט י ם :

א. בהמשך לשיבת הממשלה מיום 9.2.2025 ונוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 4.5.2025 שאישרה תמרון קרקעי עצים ברצועת עזה – טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם.

ב. 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 ציבורי רחב.

ג. הממשלה תמסור הודעת עדכון לבג"ץ בעוד 90 יום.

נספח 2

העתק מכתב היועצת המשפטית לממשלה



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ז' אייר תשפ"ה
5 מאי 2025

מס' מסמך: 004-99-2025-010013
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ראש הממשלה
שרי ממשלת ישראל

שלום רב,

הנדון: חקירת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל"

ביום 9.2.25 התקיים דיון ראשון בממשלה בנושא שבנדון בהתאם להחלטת בג"ץ בבג"ץ 4889/24 (להלן: "העתיירה"). עובר לדיון זה, הונחו בפני הממשלה שני מכתבים ששלחתי לראש הממשלה בנושא (האחד מיום 6.6.24 והשני מיום 4.9.24). במכתבים הבהרתי, בין היתר, כי ועדת חקירה ממלכתית היא הכלי המשפטי הייעודי והייחודי הקיים בדין ההולם את חקירת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל". מנגנונים אחרים אינם הולמים את אופיים של האירועים הנחקרים, בין היתר, נוכח תלותם בדרג המדיני, אשר חלקו באירועים מתחייב להיבחן גם הוא. זאת, הן בהיבטי המינוי של חבריהם והן בהיבטים יישומיים הנוגעים לפעולתם. ישנה חשיבות מכרעת בנסיבות העניין לניתוק הזיקה מהדרג המדיני, בכל הנוגע ליכולת להגיע לחקר האמת ומבחינת האמון שיינתן בתוצאות החקירה. מכתבי עומדים בעינם והם מצורפים בשנית.

עוד קודם לדיון הממשלה, הובהר כי עמדת ראש הממשלה הייתה כי אין מחלוקת שיש צורך לחקור את אירועי השבעה באוקטובר. השאלות היו אפוא קשורות לסוג מנגנון החקירה ולעיתוייה.

בסיום דיון הממשלה, הקריא מזכיר הממשלה את הנחיית ראש הממשלה לכנס את הממשלה לדיון נוסף בעוד 90 ימים. בהודעה שהגישה הממשלה לבג"ץ ביום 10.2.25 נכתב כי "רוב מוחלט של חברי הממשלה סברו שטרם בשלה העת להקים ועדה מסוג כלשהו, וזאת, בין השאר, בשל מצב המלחמה בו אנו עדיין מצויים". עוד צוין בהודעה כי בדיון עלו הצעות שונות לחקר אירועי השבעה באוקטובר לאחר סיום המלחמה. בהמשך לכך, החליט בג"ץ ביום 23.2.25 כי הממשלה תגיש הודעת עדכון מטעמה עד ליום 11.5.25. הדיון בממשלה שנקבע להיום, 5.5.25, הינו המשך של החלטות אלה.

מאז הדיון הקודם בממשלה השתנו הנסיבות באופן מהותי המחייב שקילה מחדשת של העמדה.

חלוף הזמן הנוסף, בפני עצמו, מעצים את הפגיעה באפשרותה של ועדת חקירה ממלכתית לבצע חקירה אפקטיבית.

יתרה מכך, בדיון התבססה הממשלה על הנימוק כי טרם בשלה העת לחקר אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", בין היתר בגלל מצב הלחימה. נימוק זה אינו עומד עוד. בפועל מתקיימת בעת הזו בחינה של אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" על ידי מבקר המדינה בלבד, לאחר שזה הגיע לאחרונה להסכמה עם גופי הביטחון כי ניתן להתקדם בביקורת גם בנושאי הליכה וזאת בשם לב לשינוי בנקודת האיוון בשם לב לחלוף הזמן ובראי תמונת הלחימה.



היועצת הנושפטית לממשלה

עוד יש לתת את הדעת בכל הנוגע לשאלת עיתוי ההחלטה על הקמת מנגנון הבדיקה לשני היבטים. ראשית, הניסיון מלמד שגם אם תתקבל החלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בזמן הקרוב, הרי שממילא היא תחל את העבודה בעוד מספר חודשים לפחות. שנית, מרבית גורמי הביטחון הבכירים שעתידים לתת עדויות בפני ועדת חקירה ממלכתית, כבר פרשו או יפרשו בקרוב מתפקידם, ובכל מקרה הם צפויים להידרש לקחת חלק בביקורת המדינה המתנהלת.

מכל מקום, 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 בכלל וכך בפרט בנסיבות בהן מבקר המדינה הודיע כי בכוונתו להסיק מסקנות אישיות, על כל המשתמע מכך מבחינת ההיערכות המשפטית של המבוקרים למצב דברים זה (ראו לעניין זה את מכתבה של הסגורית הצבאית הראשית מיום 2.5.25 המצורף). כמו כן, בנסיבות אלו, גופים שונים יכולים להגיע למסקנות שונות באותו עניין ובכך ייפגע גם אמון הציבור.

התקדמות הביקורת מחייבת אפוא לקבל החלטה בנושא מנגנון החקירה העתידי לשם תיחום הגבולות (הגם שממילא ממועד ההחלטה על הקמתה, יחלפו מספר חודשים לפחות בטרם תחל את עבודתה בפועל), ושמה יגרם נזק בלתי הפיך הן לפעולות החקירה והן לזכויות הנחקרים. מבקר המדינה עצמו עמד על חשיבותה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית ועל החשיבות שבקביעת גבולות גזרה בין עבודתו לזו שלה. הימנעות הממשלה מקבלת החלטה באשר למנגנון החקירה, מובילה למצב שלא נעשה התייחסות הדרוש.

לסיכום, בשים לב למכלול הנסיבות, ובפרט חלוף הזמן וקיומה של ביקורת מבקר המדינה ביחס לסוגיות הליבה של אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", קיים צורך להשלים את הדיון בשאלת המנגנון המתאים לבדיקת אירועי השבעה באוקטובר ללא דיחוי, תוך התייחסות לכלל השיקולים שזכרו לעיל. לעמדתו, כפי שהובהרה כבר בישיבה הקודמת, ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון המתאים, בשים לב לאופי הסוגיות, סמכויות הוועדה ופומביות עבודתה. על הממשלה לקבל החלטה מנומקת בעניין, בהיותה החלטה מינהלית, ועליה להציג נימוקים אלו במסגרת ההודעה שתוגש לבית המשפט הדן בעתירה, בשים לב להחלטתו מיום 23.2.25.

בברכה,

גלי בחרב - מיארה



היועצת המשפטית לממשלה

העתק:

פרקליט המדינה

המשנים ליועצת המשפטית לממשלה

מזכיר הממשלה

מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה

המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

נספח ט"ו

**העתק מכתב היועצת המשפטית
למשלה מיום 10.8.2025**

עמ' 118



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ט"ז אב תשפ"ה

10 אוגוסט 2025

מס' מסמך: 004-99-2025-017438

(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ראש הממשלה
שרי ממשלת ישראל

שלום רב,

הנדון: חקירת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל"

סמך: מכתביי מיום 5.5.25, 4.9.24, 6.6.24

זהו הדיון השלישי שמקיימת הממשלה בנושא שבנדון, בעקבות החלטות בג"ץ (בג"ץ 4889/24). ראש הממשלה הבהיר בהזדמנויות שונות, כי אין מחלוקת על עצם הצורך בקיום חקירה.

אולם, עד-כה נמנעה הממשלה מלקבוע את סוג מנגנון החקירה ואת עיתוי החקירה.

בהודעת העדכון מיום 11.5.25 שהגישה הממשלה לבג"ץ נכתב, בין היתר, כי "נוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 4.5.25 שאישרה תמרון קרקעי עצים ברצועת עזה – טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם." בית המשפט קיבל את בקשת הממשלה למסור הודעת עדכון בעוד 90 יום, ונקבע כי היא תוגש עד ליום 10.8.25.

בשים לב לעמדת הממשלה לפיה אין מחלוקת על עצם הצורך בחקירה, נדרש להשלים בהקדם את הדיון בשאלת סוג מנגנון החקירה ועיתוי החקירה. זאת, כדי להבטיח את יכולת התפקוד התקין של מנגנון החקירה שייקבע ולמניעת נזקים בלתי הפיכים לחקירה. אי קבלת החלטה על מנגנון חקירה על ידי הממשלה, אין משמעותה שכל האפשרויות נותרות פתוחות. במחדל, ההימנעות מההחלטה משנה את המצב בשטח באופן בלתי הפיך ופוגעת בחקירה עתידית ובאפשרות להגיע לחקר האמת.

יוזכר כי בחודש אוקטובר הקרוב יחלפו שנתיים מאז פרוץ המלחמה. חלוף הזמן המשמעותי מוביל, באופן מובנה, לנזק ראייתי ולפגיעה באפקטיביות של החקירה שתתקיים, ובכלל זאת לפגיעה בעדויות שיימסרו. זאת, לצד הקושי שנוצר נוכח הבדיקה שכבר מתנהלת. הניסיון גם מלמד, שאף לאחר קבלת החלטת ממשלה על הקמת מנגנון חקירה, יידרשו מספר חודשים עד לתחילת עבודתו.

שד' וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון, ירושלים, ת.ד. 49029,

מיקוד 9149001 ☎ 073-3925511, 073-3925521 פקס: 02-6467001



היועצת המשפטית לממשלה

יתרה מכך, בעוד שהממשלה נמנעת מקבלת החלטה, תוך הצהרות כי "טרם בשלה העת" לחקירת האירועים, בפועל מתבררים נושאי הליבה בבדיקת מבקר המדינה. בתוך כך, קציני צבא ומעורבים אחרים מוסרים גרסאות, מייצגים מטעמים מעורבים בתהליך באופן נרחב ומגובשות מסקנות. הימנעות הממשלה מקבלת החלטה מובילה לכך שבירור העובדות והפקת הלקחים אינם מתבצעים על ידי המנגנון המתאים והייעודי הקבוע בחוק; והם מתבצעים באמצעות כלי בירור מוגבלים ובאופן לא פומבי, הרחק מהעין הציבורית. מצב דברים זה חותר תחת החשיבות יוצאת הדופן של חקר האמת והפקת לקחים מלאים ביחס לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה המתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי וקיצוני.

לסיכום, כפי שהבהרתי במכתביי שבסמך, ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון החוקי המתאים לחקירת האירועים הנדונים. זאת, בשים לב לאופי האירועים, לסמכויות הוועדה, לפומביות עבודתה ולניתוק הזיקה המלא בינה לבין הממשלה ויתר הנחקרים. כן יש צורך דחוף להשלים את הדיון הממשלתי בשאלת סוג מנגנון החקירה ועיתוי החקירה, לשם הפסקת הנזקים לפעולות החקירה העתידיות ונוכח החשש לפגיעה בזכויות המבוקרים והנחקרים העתידיים (לעניין זה ראה גם בג"ץ 8136-06-25 ומכתבה של הסיניגורית הצבאית הראשית מיום 2.5.25 אשר צורף למכתבי מיום 5.5.25 שבסמך). ודוק, לו תתקבל עתה החלטה ביחס לסוג מנגנון החקירה, ניתן יהיה לתחס באופן מיידי את גבולות הגזרה בין פעילותו לבין ביקורת המדינה לשם מניעת הנזקים האמורים. ניתן לקבל החלטה נפרדת בעניין העיתוי המדויק שבו תחל החקירה, בשים לב למצב הלחימה. אנו עומדים לרשות הממשלה לקידום הנושא על כל היבטיו.

בברכה,

גלי בהרב-מיארה

העתק:

פרקליט המדינה

המשנים ליועצת המשפטית לממשלה

מזכיר הממשלה

מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה

המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

נספח ט"ז

הודעת העדכון מטעם המשיבים 1-3

בבגץ 488924 מיום 10.8.2025

עמ' 121

- העותרים בבג"ץ 4889/24 :
1. התנועה למען איכות השלטון בישראל
2. פורום חומת מגן לישראל
ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ואח'
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348 9131301
טל: 02-5000073 ; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il
- העותרים בבג"ץ 5221/24 :
15-1. הילה שי ואח'
ע"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע
מרח' קומפרט 11/21 תל אביב-יפו 6684927
טל: 03-6135135 ; פקס: 03-6135135
- העותרים בבג"ץ 6040/24 :
86-1. עמותת זולת לשוויון וזכויות אדם ואח'
ע"י ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ואח'
ממשרד דפנה הולץ-לכנר ושות', עורכי דין
מרח' ברקוביץ 4, מגדל המוזיאון, תל אביב
טל: 077-2040881 ; פקס: 077-2040882

- נ ג ד -

- המשיבות בבג"ץ 4889/24 :
1. ממשלת ישראל
ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק
מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס' 1 ירושלים
טל: 02-6490649 ; פקס: 02-6490659
2. היועצת המשפטית לממשלה
ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011
- המשיבים בבג"ץ 5221/24 ובבג"ץ 6040/24 :
1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. שר המשפטים
ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק
4. היועצת המשפטית לממשלה
ע"י פרקליטות המדינה

הודעת עדכון ובקשה מטעם המשיבים 1 - 3

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 12.6.2025, מתכבד הח"מ להודיע בשם המשיבים 1 – 3 בבג"ץ 5221/24 ובג"ץ 6040/24 והמשיבה 1 בבג"ץ 4889/24 (להלן: "המשיבים 1 – 3"), כי ממשלת ישראל התכנסה ביום 10.8.2025 ודנה פעם נוספת בנושא "ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר 2023 - המשך דיון בהתאם להחלטת בג"ץ 4889/24 ואח'", בהתאם לפירוט דלקמן:

- התקיים בממשלה דיון בהשתתפות ראש הממשלה, שרי הממשלה, מזכיר הממשלה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד אביטל סומפולינסקי.
- הממשלה החליטה, כי "בהמשך לשיבת הממשלה מיום 5.5.25 ונוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/200 מיום 7.8.25, שעסקה בנושא הכרעת חמאס ואישרה את המשך

התמרון ברצועת עזה, טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה- 7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם."

עוד הוחלט, 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 ציבורי רחב." וכי "הממשלה תמסור הודעת עדכון לבג"ץ בעוד 90 יום."

העתק החלטת הממשלה מצורף **כנספח 1** להודעת עדכון זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3. בסיכומו של עניין, הממשלה שקלה את הנושא כשכל השיקולים היו בפניה, היא זו שאחראית על בטחון המדינה והיא זו שעל פי החוק מוסמכת להחליט על הקמת ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר, על המנדט שיינתן לוועדה ועל העיתוי המתאים להקמתה.

4. **בהתאם להחלטת הממשלה, הח"מ מבקש למסור לבית המשפט הנכבד הודעת עדכון נוספת בעוד 90 ימים.**

5. **מובן כי המשיבים 1 – 3 שומרים על זכותם ליתן תגובה לתגובות העותרים, המשיבה 2 בבג"ץ 4889/24 והמשיבה 4 בבג"ץ 5221/24 ובג"ץ 6040/24 להודעה ובקשה זו, ככל שיהיו כאלה.**

 אופק ברק, עו"ד	 רועי שכטר, עו"ד	 מיכאל ראבילו, עו"ד
---	--	--

ב"כ המשיבים 1 - 3

נספח 1

העתק החלטת הממשלה



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 3311 של הממשלה מיום 10.08.2025 .

3311. ועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר 2023 - המשך דיון בהתאם להחלטת
בג"ץ 4889/24 ואח'

מ ח ל י ט י ם :

א. בהמשך לישיבת הממשלה מיום 5.5.2025 ונוכח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/200 מיום 7.8.2025, שעסקה בנושא הכרעת חמאס ואישרה את המשך התמרון ברצועת עזה, טרם בשלה העת להקים ועדה שתחקור את אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ואת מה שקדם להם.

ב. 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 יסקף דעות שונות בציבור ובכך תזכה הוועדה לאמון ציבורי רחב.

ג. הממשלה תמסור הודעת עדכון לבג"ץ בעוד 90 יום.

נספח י"ז

העתק הזימון לדיון בבג"ץ 4889/24

עמ' 126



בית המשפט הגבוה לצדק

02/09/2025

עתירה לבג"ץ (בג"ץ) 4889/24 התנועה למען איכות השלטון
בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'
עתירה לבג"ץ (בג"ץ) 6040/24 זולת - לשוויון זכויות-אדם נ'
ממשלת ישראל ואח'
עתירה לבג"ץ (בג"ץ) 5221/24 הילה שי ואח' נ' ממשלת ישראל
ואח'
תיקים חיצוניים:

לפני כב' (אמאם سعادة) השופט דוד מינץ, שופט
אלכס שטיין, שופט יחיאל כשר
טלפון מרכז מידע: *3852 077-2703333
www.court.gov.il

אל(י): תומר נאור

הזמנה לדיון

תיק זה נקבע לדיון (عُيِّنَتْ هذه القضية للبحث) דיון ביום (بتاريخ) 29/09/2025 ז' תשרי תשפ"ו בשעה (الساعة) 11:30 לפני כב' (אמאם سعادة) השופט דוד מינץ, שופט אלכס שטיין, שופט יחיאל כשר.

ככל שבית המשפט החליט על קיום דיון בדרך של היוועדות חזותית, יש לפעול עפ"י כללי היערכות המפורטים באתר הרשות השופטת -

<https://go.gov.il/meet>

הינך מוזמן להתייצב לדיון במועד שנקבע בבית המשפט הגבוה לצדק, ב- דרך השופט מאיר שמגר ירושלים. عليك للحضور للبحث في الموعد أعلاه.

הערה – אם הוזמנו על ידך עדים והמועד נדחה/בוטל, עליך להודיע גם להם על ביטול/דחיית הדיון ועל המועד החדש.

אם את/ה זקוק/ה לתרגום במהלך הדיון המשפטי לשפה שאיננה עברית, עליך להגיש בקשה בכתב עד 14 יום ממועד הדיון.

أن كنت بحاجة للترجمة في جلسة المحكمة للغة غير العبرية – عليك تقديم طلب خطيًا بشأن ذلك حتى 14 يوم من موعد الجلسة

מידע לבעל דין בדבר הכניסה לדיון באולם בית המשפט:
معلومات لأحد الأطراف بخصوص دخول الجلسة في قاعة المحكمة:

1. עליך להתייצב באולם הדיונים ביום ושעה שנקבעו לך. يجب أن تحضر لقاعة المحكمة في اليوم والوقت المحددين لك.
 2. בסמוך לכניסה לאולם הדיונים תלויה רשימת הדיונים הרלוונטית בה מצוינים מספרי התיקים, שמותיהם של בעלי הדין ושעת הדיון. שמותיהם של בעלי הדין ושעת הדיון. بالقرب من مدخل قاعة المحكمة توجد قائمة الجلسات ذات الصلة والتي يشار فيها إلى أرقام الدعوى وأسماء الخصوم وميعاد الجلسة.
 3. שימת הלב כי בעלי הדין אינם נקראים להיכנס לאולם הדיונים. ככל שבעל דין איתר את שמו ברשימת הדיונים, עליו להיכנס לאולם הדיונים בשעה שנקבעה לו. يرجى الملاحظة، لا يتم مناداة المتقاضين للدخول لقاعة المحكمة. عندما يجد المتقاض اسم في قائمة الجلسات، يجب عليه دخول قاعة المحكمة في الوقت المخصص له.
- לידיעתכם, קטינים המוזמנים לבית המשפט, רשאים לפנות לעמדת הביטחון לצורך ליווי של מאבטח לאולם בית המשפט. لمعلوماتكم, قاصرين المدعوين للمحكمة يمكنهم التوجه الى أمن المحكمة من أجل مرافقة حارس أمن إلى قاعة المحكمة

בהתאם לחוק חל איסור לעשן בבית המשפט, בחצריו ובטווח של 10 מטרים מהכניסה לבית המשפט או מהציאה ממנו
وفقاً للقانون ممنوع التدخين بالمحكمة , وبساحة المحكمة وعلى مسافة عشرة أمتار من المدخل الى المحكمة أو من الخروج منها .

נא להופיע בלבוש הולם.





בית המשפט הגבוה לצדק

02/09/2025

עתירה לבג"ץ (בג"ץ) 4889/24 התנועה
למען איכות השלטון בישראל ואח' נ'
ממשלת ישראל ואח'
עתירה לבג"ץ (בג"ץ) 6040/24 זולת -
לשוויון וזכויות-אדם נ' ממשלת ישראל
ואח'
עתירה לבג"ץ (בג"ץ) 5221/24 הילה שי
ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'

אם הנכם אנשים עם מוגבלויות, ניתן לפנות לבית המשפט בכתב, בבקשה לקבלת התאמות נגישות, לפי הצורך. לקבלת פרטים נוספים הנוגעים לקבלת התאמות נגישות, ניתן לפנות למרכז המידע הטלפוני שמספרו 077-2703333 *3852.
إذا كنت كنت محدود الحركة، يمكنك التوجه خطياً إلى المحكمة، بطلب الحصول على ملائمة تسهيل طريقك، بحسب الحاجة. للحصول على تفاصيل إضافية تتعلق بالحصول على ملائمة تسهيل طريقك، يمكن التوجه إلى مركز المعلومات الهاتفي 077-2703333 *3852

ט' אלול תשפ"ה, 02/09/2025

חתימת מזכיר

תאריך

פסקי דין והחלטות מתפרסמים באתר הרשות השופטת, למעט אם הם אסורים בפרסום לפי הדין.
בעל דין בלתי מיוצג - מערכת בתי המשפט חוסכת לך זמן!
בוא לבצע את כל הפעולות ולהתעדכן בתיק בכל עת ובתנאי שבוצע רישום במערכת ההזדהות הממשלתית.



לפרטים ומידע, יש לסרוק את הקוד:

לתשומת הלב:
בשל מצב החירום בעורף ולנוחות הקהל יש להעדיף קבלת שירותי מזכירות באמצעות אתר האינטרנט "נט המשפט" ומרכז המידע. בנוסף, משיקולי ביטחון ושמירה על שלום הציבור נבקש, ככל שהדבר ניתן, לצמצם את הגעתם לבתי המשפט של גורמים שאינם צד לדיון.



נספח י"ח

העתק מכתבה של העותרת מיום

18.8.2024

עמ' 129



18 אוגוסט 2025; כ"ד אב תשפ"ה

לכבוד,

רונ"ח מתניהו אנלגמן	עו"ד יואל הדר	עו"ד גלי בהרב מיארה
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור	היועץ המשפטי	היועצת המשפטית לממשלה
משרד מבקר המדינה	משרד מבקר המדינה	משרד המשפטים
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

הנדון: טיוטות סופיות של דוחות ביקורת של מבקר המדינה בעניין בכירים

בעבר ובהווה בצה"ל ובמערכת הביטחון

סימוכין: מכתבנו אליכם מיום 17.01.2024; מכתבכם אלינו מיום 22.01.2024; מכתבינו אליכם מיום 25.1.2024; פסק הדין בבג"ץ 10154/24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-89 אח' נ' מבקר המדינה** (נבו, 27.4.2025) בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "**התנועה**"), אנו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

1. עניינה של פנייה זו הוא בפרסומים על טיוטות סופיות של דוחות ביקורת של מבקר המדינה הכוללות מסקנות אישיות קשות כנגד בכירים בעבר ובהווה בצה"ל ובמערכת הביטחון;¹ וכן בהודעה לתקשורת מטעם מבקר המדינה מיום 8.8.2025,² לפיה מבקר המדינה וצוותו פנו בימים האחרונים בין היתר לגורמים אלה "על מנת לקבוע פגישות במסגרת הביקורות על הנושאים שבליבת כשלי 7.10 בסוגיות מדיניות וביטחוניות".
2. לפי הפרסומים, גורמים בכירים בצבא בעבר ובהווה טוענים כי אי-שיתופם במהלך הליך גיבוש הטיטות הסופיות פוגע קשות הן באיכות הביקורת והן בזכויותיהם. לא רק זאת, עלו טענות כי מבקר המדינה ממקד את רוב בדיקותיו בדרג הביטחוני ולא בזה המדיני.
3. לצד זאת, חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 10.8.2025 בעניין חקירת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", מדגישה שוב, את **הקשיים הכבדים בכך שבפועל מתבררים נושאי הליבה הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר בבדיקת מבקר המדינה**. בין קשיים אלה כי "קציני צבא ומעורבים אחרים מוסרים גרסאות, מייצגים מטעמים מעורבים בתהליך באופן נרחב ומגובשות מסקנות" – וכל זאת **שלא על-ידי המנגנון המתאים והיעודי הקבוע בחוק**, באמצעות כלי בירור מוגבלים ובאופן לא פומבי; כי מדובר **במצב דברים החותר תחת החשיבות יוצאת הדופן של חקר האמת והפקת לקחים מלאים ביחס לאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה**, המתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי וקיצוני; וכי **ישנו חשש לפגיעה בזכויות המבוקרים והנחקרים העתידיים**.
4. עוד נדגיש כפי שצינו וחזרנו במכתבינו שבסימוכין וכן בעתירה בהליך בג"ץ 10154/24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-89 אח' נ' מבקר המדינה**, פרסום דוח ביקורת עתידי, הנשען על ביקורת שנעשית בעת הלחימה, ואשר לא תאפשר לבעלי התפקידים העומדים לביקורת להגיב כראוי מבלי שתפגע יכולת הלחימה שלהם – תביא בהכרח לפרסום דוח ביקורת אשר

¹ חן מענית "מבקר המדינה פנה לנתניהו, גלנט והרצי הלוי לתחקור כשלי 7 באוקטובר" הארץ (18.8.2025).
² ר' כאן.



עשוי לעמוד כנגד גורמים במערכת, ובאופן שעשוי לעמוד כנגדם בכל וועדה ממלכתית אשר תקום בעתיד.

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

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

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

8. צירוף כלל האמור לעיל מבססת לעמדת התנועה חשש כי הטיטות הסופיות של דוחות מבקר המדינה האמורות כשלעצמן מעצימות את הקשיים החמורים האמורים העולים בביקורת מבקר המדינה כפי שהודגשו על-ידי היועצת המשפטית לממשלה בחוות דעותיה לממשלה וכן במסגרת עמדותיה בבג"ץ 1015/24 האמור; וכפי שהדגישה העותרת בעתירתה שם.

9. על כן לעמדת התנועה על מבקר המדינה שלא להמשיך בגיבוש הטיטות הסופיות לטובת עצירת ההליך, בפרט לנוכח החשש לפגיעה באיכות הביקורת וכן הקשיים האמורים בחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 10.8.2025, ובראשם ההכרח למנוע המשך פגיעה בזכויות המבוקרים והנחקרים העתידיים במסגרת מנגנון ועדת חקירה ממלכתית, ופגיעה קשה יותר בהליך ועדת חקירה ממלכתית בכללותו ובחקר האמת.

10. נודה להתייחסותכם המהירה.

תמר באוס, עו"ד

מנהלת המחלקה המוניציפלית ופניות
הציבור

תומר נאור, עו"ד
סמנכ"ל משפט
ואסטרטגיה

העתק:



נספח י"ט

העתק מכתבה של העותרת מיום

27.8.2024

עמ' 133



27 אוגוסט 2025 ; ג' אלול תשפ"ה

לכבוד,

רו"ח מתניהו אנלגמן	עו"ד יואל הדר	עו"ד גלי בהרב מיארה
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור	היועץ המשפטי	היועצת המשפטית לממשלה
משרד מבקר המדינה	משרד מבקר המדינה	משרד המשפטים
ירושלים	ירושלים	ירושלים

הנדון: חששות לפגמים ממשיים בביקורת של מבקר המדינה על מחדל

השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל

סימוכין: פנייתנו מיום 18.8.2025

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

1. בפנייתנו שבסימוכין פנינו אליכם בעניין פרסומים על טיוטות סופיות של דוחות ביקורת של מבקר המדינה הכוללות מסקנות אישיות קשות כנגד בכירים בעבר ובהווה בצה"ל ובמערכת הביטחון;¹ וכן בהודעה לתקשורת מטעם מבקר המדינה מיום 8.8.2025,² לפיה מבקר המדינה וצוותו פנו בימים האחרונים בין היתר לגורמים אלה "על מנת לקבוע פגישות במסגרת הביקורות על הנושאים שבליבת כשלי 7.10 בסוגיות מדיניות וביטחוניות".
2. עד כה לא קיבלנו כל מענה לפנייתנו האמורה. על כן אנו פונות אליכם בשנית. בפנייתנו זו נרחיב על הפגמים העולים לכאורה מאופן ביצוע הביקורת על מחדל השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל (להלן: "ביקורת משרד מבקר המדינה") לפי הפרסומים האמורים וכן מידע שנמסר לידינו, בפרט בקשר לביקורות המתנהלות בנושאי הביקורת שצוינו בהודעת מבקר המדינה מיום 18.8.2025, שהן בנושאי ליבה³ וכן כאמור שם "סוגיות נוספות העומדות בליבת כשלי 7 באוקטובר".
3. עניינם של הפגמים האמורים הוא בין היתר, בכל הקשור לטענות כי טיוטות של דוחות סופיים, בהן ישנן לפי הפרסומים גם הערות קשות בדבר אחריות אישית של בכירים בעבר ובהווה במערכת הביטחון, גובשו שלא בהליך תקין, ועל כן ישנם ספקות ממשיים על פני הדברים בדבר מהימנות ואמינות הממצאים והקביעות והמסקנות שנגזרו מהן, בדבר כשירות הביקורת הנעשית בדרך זו, והיכולת להגיע לחקר האמת במסגרתה.
4. בנוסף, כל זאת מעצים את הקשיים הכבדים בכך שבפועל מתבררים נושאי הליבה הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר בבדיקת מבקר המדינה, והפגיעה הנוצרת ממצב זה בהליך עבודתה של ועדת חקירה ממלכתית שהכרחי כי תקום ובחקר האמת. נפרט להלן.

¹ חן מענית "מבקר המדינה פנה לנתניהו, גלנט והרצי הלוי לתחקור כשלי 7 באוקטובר" הארץ (18.8.2025); חן מענית "הרצי הלוי דרש מהמבקר לגנוז דו"חות על 7.10 עם מסקנות אישיות נגדו, כי גרסתו לא נבדקה" הארץ (14.8.2025).

² ר' כאן.

³ כהגדרתם במתווה המוסכם שקיבל תוקף של פסק דין בבג"ץ 1015/24 כידוע.



5. לפי הפרסומים האמורים, גובשו והופצו טיוטות סופיות של דוחות הנעשים במסגרת ביקורת משרד מבקר המדינה - בהן נכללים לא רק ממצאים וקביעות אלא גם הערות אישיות על בכירים בצה"ל בעבר ובהווה - באופן **שעולה על פני הדברים כדי הליך בלתי תקין**. לפי הפרסומים מדובר בדוחות על (1) הליכי האישור של מסיבת הנובה ומסיבות נוספות שנערכו באזור באותו היום, (2) בפינוי אזורחים עם תחילת הלחימה, (3) בהסברה הבינלאומית של ישראל ו-(4) בפינוי חללי הטבח מהזירות השונות וזיהויים לאחר מכן.
6. כך עולה כי במסגרת איסוף המידע והחומרים **לא נעשו פניות למבוקרים לקבלת מידע או התייחסות**, וגם לא בשלב גיבוש הטיוטה, על אף שהחלו להתגבש כאמור הערות אישיות כלפי אותם אנשים ספציפיים.
7. לצד סוגיית הפגיעה בזכות טיעון, על פני הדברים מדובר **בפגם משמעותי בהליך הביקורת היורד לשורשה**. ראשית, כידוע וכמוסכם גם על-ידי מבקר המדינה, **נסיבות ביקורת משרד מבקר המדינה טובלות כל כולן בחריגות**. כך כי מדובר בביקורת בזמן אמת; כי נושא הביקורת בכללותו הוא אחד המחדלים הגדולים והחמורים ביותר במדינת ישראל, וכן אחת המלחמות הקשות ביותר של המדינה, וכנראה הקשה ביותר מאז מלחמת העצמאות, המתקיימת כאמור גם בימים אלה; כי מטיבה ביקורת מבקר המדינה מוגבלת לתהליך קבלת ההחלטות, ולא נועדה לעסוק במישורים מהותיים; כי קיומה של הביקורת **הגם שבמתווה המוסכם**, היא בעלת פגמים מבניים לעומת מנגנון חקירה בדמות ועדת חקירה ממלכתית, ומייצרת חשש מובנה לפגיעה לנזק ראייתי ופגיעה באפקטיביות של החקירה שתתקיים במנגנון כאמור, ובפרט משהביקורת מתייחסת גם לנושאי ליבה. וכל זאת, בזמן שהממשלה מסרבת להקים מנגנון חקירה ממלכתי, שהוא הכלי החוקי המתאים בנסיבות העניין.
8. **נסיבות אלה, מייצרות חובת הגינות מוגברת כפליים (ואף יותר) על הליך הביקורת**. כך, ככלל חובת הגינות, ובכלל זאת החובה על הליך הוגן, חלה על ביקורת מבקר המדינה מתוקף כללי המשפט המנהלי, וכן לפי כללי עבודת מבקר המדינה עצמם.⁴ זאת ועוד, כאמור וכידוע, הכלים הנתונים בידי מבקר המדינה לצורך חקר האמת וקביעת מסקנות על היקף כה גדול של אירועים ונדבכים הם מוגבלים באופן מבני (לעומת מנגנון חקירה), הביקורת נעשית באופן לא פומבי, וללא מידת הניתוק הנדרשת מול הממשלה ויתר המבוקרים.
9. על כן כאמור בנסיבות העניין, של **"חריג על חריג"**, לעמדת התנועה קמה חובה מוגברת על מבקר המדינה להבטיח כי הליך איסוף המידע, קביעת הממצאים והשלבים הנגזרים מכך יהיו על בסיס תשתית עובדתית מלאה ככל הניתן.
10. לעמדת התנועה, **על מנת לגבש תשתית עובדתית מלאה כאמור הכרחי לפעול מול מבוקרים כבר בשלב גיבוש התשתית העובדתית, ובוודאי שלא רק לאחר שגובשה כבר טיוטה סופית**, ונקבעו ממצאים וקביעות ואף הערות אישיות.

⁴ בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה מט(7) 771 (1995); מדריך ביקורת מבקר המדינה.



11. **מצב הדברים הקיים**, בו עולה כי לא נעשו פניות למבוקרים רלבנטיים לצורך גיבוש התשתית העובדתית ובטרם נקבעו ממצאים, ובוודאי קביעות או מסקנות על בסיסם, ואף עולות טענות להתנהלות לא קואופרטיבית מצד משרד מבקר המדינה, **יוצר פגיעה קשה על פני הדברים במהימנות ואמינות הממצאים והקביעות והמסקנות שנגזרו מהן, בכשירות הביקורת הנעשית בדרך זו, ביכולת להגיע לחקר האמת במסגרתה – ולפיכך לפגיעה ממשית באמון הציבור בביקורת.**

12. **ודוק - אמון הציבור בביקורת ובמסקנותיה**, וכן אמון המבוקרים בביקורת, הם כידוע נדבכים חשוב והכרחיים לעבודת הביקורת בכללותה, אך במיוחד בנסיבות החריגות המדוברות.

13. זאת ועוד, עלו טענות נוספות לפיהן הגם שהטיטוטות הסופיות האמורות הן לא ב"נושאי ליבה", תיאור הממצאים וההערות שהופיעו בהן חורגות לתחום "נושאי הליבה". **עניין זה חורג על פני הדברים מהמתווה המוסכם שקיבל תוקף של פסק דין בבג"ץ 10154/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-89 אח' נ' מבקר המדינה (נבו, 27.4.2025) הן מבחינה עניינית, והן מבחינת סדר הדברים שבו תתבצע הביקורת, עניין מהותי בפני עצמו.**

14. כמו כן, הליך גיבוש הטיטוטות הסופיות המתואר לעיל, לצד תגובות המבקר לטענות שעלו בעניין, מייצר חשש ממשי כי **הפגמים שלכאורה נפלו שם התקיימו גם בקשר לביקורות המתנהלות בנושאי הליבה – נושאים בעלי רגישות ביטחונית גבוהה.** וכידוע לפי הודעת מבקר המדינה מיום 18.8.2025, צוותי הביקורת כבר תחקרו גורמים רבים במערכת המדינית ובמערכת הביטחונית ועיינו באלפי מסמכים. רק כעת, נעשו פניות אל גורמים בכירים המצוינים שם, אליהן צורפו שאלות כהכנה לפגישות.

15. בהקשר זה נדגיש כי כאמור "חריגות" נסיבות הביקורת כפי שתוארו לעיל, מועצמת במיוחד כשמדובר כי בביקורת על "נושאי ליבה". וזאת על אף שאין מחלוקת על היות נושאי הליבה כפי שהוגדרו במתווה המוסכם חלק מהביקורת. ואולם, לנוכח זאת שככלל ליבת עבודת הביקורת היא לא בהיבטי מדיניות מובהקים או סוגיות אסטרטגיות הנוגעות למדיניות הביטחון של מדינת ישראל, ולנוכח החובה כי הביקורת לא תפגע בהקמתה של ועדת חקירה ממלכתית או בעבודתה, לרבות בזכויות מבוקרים ונחקרים עתידיים, ולנוכח חלוף הזמן המשמעותי המוביל באופן מובנה לנזק ראייתי ולפגיעה באפקטיביות של החקירה שתתקיים, **ברי כי ניהול הביקורת בנושאי הליבה באופן בלתי תקין וללא מתן משקל הולם לנסיבות והשיקולים האמורים, מהווה חריגה חמורה לא רק מהמתווה המוסכם, אלא אף פגם בסמכות המבקר כשלעצמה.**

16. לנוכח כל האמור לעיל, נחזור ונדגיש כי התנועה עומדת על כך כי **על מבקר המדינה שלא להמשיך בגיבוש הטיטוטות הסופיות לטובת עצירת ההליך ובחינה מתוקנת של הפגמים שלכאורה עלו בו.**

17. בהתאם, **על מבקר המדינה להימנע מביצוע הביקורת בנושאי הליבה בהליך בלתי תקין כאמור ביתר שאת, אלא לנהל את אופן עבודתו תוך מתן משקל הולם לכלל השיקולים הרלבנטיים,**



ובפרט ההכרח לצמצם את הפגיעה הקיימת בהקמת ועדת חקירה ממלכתית ועבודתה, וכן הפגיעה באמון הציבור והמבוקרים, ובחקר האמת.

18. נודה לתגובתכם המהירה וזאת על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדינו, לרבות במסגרת הליכים משפטיים.

בכבוד רב

תמר באוס, עו"ד
מנהלת המחלקה המוניציפלית ופניות
הציבור, האגף המשפטי

רותם בבלי דביר, עו"ד
ראשת האגף המשפטי

העתק:

חה"כ מיקי לוי, יו"ר הוועדה לביקורת המדינה

נספח כ

מדריך ביקורת המדינה "ביקורת בזמן אמת"

עמ' 138



ביקורת בזמן אמת

מהי ביקורת בזמן אמת?



ביקורת בזמן אמת היא ביקורת על אירוע, או על שלב בו, הנעשית **במהלכו** (בקורות האירוע ובמקביל לטיפול הגוף המבוקר בו) או טרם השלמתו. ככלל מדובר באירוע חריג הטומן בחובו סיכון מוחשי ומיידי, שעלול לגרום נזק חמור ובלתי הפיך, או שיש לו משמעות ציבורית נרחבת והביקורת תיעשה על פי רוב בתוך זמן קצר יחסית.

ביצועה של ביקורת, על פי רוב, הוא לאחר מעשה. ואילו ביקורת בזמן אמת היא חריג השמור למקרים מיוחדים, לשם הבטחת תקינות שלטונית ולמניעת נזקים חמורים או בלתי הפיכים. החלטה לבצע ביקורת בזמן אמת מחייבת תשומת לב לאפשרות של גלישה לנעליה של הרשות המבצעת ונגזרת ממדיניות המבקר.

בדיקה בזמן אמת יכולה להיעשות על רעידת אדמה, פרויקט, תוכנית, לחימה מתמשכת או משבר בריאותי או כלכלי וכדו'.

ייחודיות הביקורת

לביקורת בזמן אמת מאפיינים ייחודיים:

- מפת הסיכונים ודרכי ההתמודדות של הגופים המבוקרים עם הסיכונים מתבהרות בד בבד עם ביצוע הביקורת.
- יש מתח בין הצורך בהתערבות המבקר במהלך הפעולה כדי למנוע נזק אפשרי לבין החשש מהשפעה לא רצויה של פעולות הביקורת על עבודת הגוף המבוקר ומהפרעה לתפקודו השוטף.
- יש מתח בין הצורך בהשלמת הביקורת בזמן קצר לבין דפוס העבודה הנהוג במשרדנו של עבודה שלב אחר שלב ("בטור").
- כתמיד נדרשת רמה גבוהה של ודאות ומהימנות של ראיות הביקורת והמסקנות העולות מהם, אך המידע על התחום הנבדק אינו מספק תמונת מצב מלאה, בייחוד כשמדובר באירועים דינמיים.

לנוכח כל אלו, ביקורת בזמן אמת טומנת בחובה הזדמנויות וסיכונים:

הזדמנויות

- מניעה או צמצום של נזק, פעולות בלתי חוקיות או אי-סדרים לפני התרחשותם או בזמן התרחשותם, באמצעות איתור הליקויים ותיקונם במהלך הביקורת או בעקבותיה.
- סיכוי להד ציבורי נרחב שיסייע להשיג את יעדי הביקורת.
- חיזוק האפקטיביות והרלוונטיות של מוסד מבקר המדינה.

סיכונים

- פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות:
 - חשש כי ממצאי המבקר והמלצותיו יתפרשו כהתערבות בהחלטותיו של הגוף המבוקר ובפרט בשלבי גיבוש מדיניות ללא סמכות ואחריות
 - קושי מובנה לבקר את הסוגיה גם במועד מאוחר יותר
 - חשש מהסטת משאבים של הגוף המבוקר מטיפול באירוע למענה לביקורת; חשש שהגוף המבוקר יפעל באופן לא רצוי מתוך הבנה לא נכונה של מטרת הביקורת.
 - קושי לבסס ממצאים מהימנים הנוגעים למטרות הביקורת, בשל אי-תיעוד של תהליכים שטרם הסתיימו;
 - אי-זמינות מוצדקת של הגופים המבוקרים בשל הצורך לטפל בדחיפות בנושאים הנבדקים;
 - התנגדות לביקורת ואי-שיתוף פעולה של המבוקר בשל התפיסה שהביקורת "מוקדמת מדי";
 - זמן קצר ללימוד נושא חדש ומורכב, שיקשה על ביצוע ביקורת מקצועית ועל גיבוש ממצאים מהימנים;
 - אי-עדכניות של הממצאים, משום שהמציאות מעצם טבעה דינמית ומשתנה, בכלל זה במקרה שבו ליקוי מתקן בזמן אמת;
 - היעדר פרספקטיבה וידע מספיקים לגיבוש ממצאים מהימנים והמלצות בעלות ערך ורלוונטיות, המכוונות לפעולות הרצויות.
 - התמקדות בזווית צרה של האירוע ולא בביקורת מקיפה ומערכתית.
- הקווים המנחים נועדו לשפר את ההתמודדות עם המתחים ולצמצם סיכוני ביקורת, כדי לאפשר את מימוש מטרת הביקורת ולמנוע את הנזק האפשרי.





מתכונת הדיווח על תוצאות הביקורת



יש לשקף בדוח את
הקושי בביצוע ביקורת
במציאות המשתנה



סיכום הדוח יספק
אמירת מאקרו מתכללת
בראי כלל הליקויים



מומלץ כי אורך
הדוח יהיה כ- 30
עמודים



נספח כ"א

**תגובה משלימה מטעם המשיבים 2-6
בבגץ 1015/24 מיום 17.7.2024**

עמ' 142

בג"ץ 1015/24
קבוע 17.7.24

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

1. תנועת אומ"ץ - אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי
על ידי ב"כ עו"ד יצחק מינא ו/או עדי ריטיגשטיין-אייזנר
מרחוב הארבעה 28, תל אביב
טלפון: 052-9436807, 050-2422421; פקס: 077-4704120
2. התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-89 אחרים
על ידי ב"כ עו"ד אליעד שרגא ואח'
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרים

נגד

1. מבקר המדינה
על ידי ב"כ עו"ד אליה צונץ קולר
משרד ש. הורוביץ ושות'
מרחוב אחד העם 31 תל אביב, ת.ד. 2499, 6102402
טלפון: 03-5670700; פקס: 03-5660974
2. ראש המטה הכללי, צה"ל
3. ראש שירות הביטחון הכללי
4. ראש הממשלה
5. היועצת המשפטית לממשלה
6. ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים
על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים

תגובה משלימה מטעם המשיבים 2-6

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, ולקראת הדיון הקבוע בעתירה ליום 17.7.24, מתכבדים המשיבים 2-6 (להלן: **המשיבים**) להגיש תגובה משלימה מטעמם.
2. נזכיר, כי עניינה של העתירה שבכותרת בבקשת העותרים כי המשיב 1 (להלן: **מבקר המדינה** או **המבקר**) יימנע מעריכת בדיקה בנושאים הנוגעים למלחמת "חרבות ברזל" בעת הזו, וזאת מטעמים שונים שעיקרם היעדר סמכות ופגיעה בביטחון המדינה, וכן מן הטעם שוועדת חקירה ממלכתית היא הגורם המתאים לחקירת אירועי השבעה באוקטובר 2023, עם תום הלחימה. זאת, לאחר שמבקר המדינה שלח ביום 7.1.24 מכתב אודות "פתיחה בביקורת" נרחבת בצה"ל, ולאחר שהרמטכ"ל השיב למכתב ומסר כי ביקורת מבקר המדינה בצה"ל בעת הזו תפגע עד מאוד ביכולת של צה"ל למלא את תפקידו במלחמה.
3. בד בבד עם הגשת העתירה, הוגשה בקשה דחופה למתן צו ביניים אשר יורה למבקר המדינה להפסיק את הליכי הבדיקה בנושאים הנוגעים למלחמת "חרבות ברזל". כן התבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף בעתירה. ביום 7.5.24 הגישה העותרת 1 (להלן: **תנועת אומ"ץ**) בקשה נוספת למתן צו ביניים להפסקת הליכי הביקורת.

4. ביום 14.6.24 המשיבים הגישו את תגובתם לבקשות לצווי ביניים, ובגדרה התייחסו לראש העתירה הנוגע לפגיעה התפקודית בפעילות צה"ל והשב"כ בעת לחימה עצימה, כתוצאה מפעולת הביקורת במתכונת שעליה החליט המבקר, וצירפו לתגובה זו חוות דעת חסויות מטעם גורמי הביטחון, אשר הועמדו גם לעיון גורמי המבקר. המשיבים ציינו כי הביקורת במתכונתה הנוכחית עוסקת בשורה ארוכה מאוד של נושאים, שחלקם נוגעים לסוגיות מבצעיות מובהקות, וחלקם יורדים לשורשן של סוגיות מדיניות רחבות היקף ובעלות חשיבות ציבורית-לאומית. כל זאת תוך כדי מלחמה עצימה ורב-זירתית שמדינת ישראל לא ידעה כמותה.

5. עמדת המשיבים ביחס לצווי ביניים, כפי שפורטה בתגובה ונתמכה בחוות דעת מקצועיות חסויות, הייתה כי המשך ביצוע הליכי ביקורת בעת הזו בצה"ל ובשב"כ **יסיט את קשב המפקדים מהלחימה; יפגע בתפקודם; יפגע ביכולת להשלים את התחקירים המבצעיים הדרושים לשם הפקת לקחים ובשמירה על ביטחון הכוחות; וכנגזרת מכך תיגרם פגיעה בביטחון המדינה**. עוד הובהר, כי גורמי המשיבים 2-3 התחזקו בעמדתם זו על בסיס ניסיונם המעשי וההשלכות, הלכה למעשה, שנגרמו לאחר תחילתה של הביקורת בצה"ל ובשב"כ, אשר לעמדת הגורמים המקצועיים גרמה לפגיעה בקשב של בעלי תפקידים בכירים בצבא ובשב"כ ובתפקודם במסגרת הלחימה המתנהלת.

6. המשיבים הבהירו בתגובתם כי אין חולק על החשיבות הרבה בביקורת חיצונית שתיערך במנגנון הראוי והמתאים על-פי דין לכך, ובוודאי שאין חולק על חשיבותו של מוסד מבקר המדינה. אלא שלנוכח החשש הממשי לפגיעה תפקודית ביכולתם של צה"ל ושב"כ לנהל מערכה רב-זירתית בנקודת הזמן הנוכחית, והאינטרס הלאומי הברור במניעת פגיעה ביכולת התפקוד של גורמים אלה, סוגיית **העיתוי** של ביקורת מעין זו היא קריטית. זאת, אף בשים לב לכך שמעולם לא התקיימה ביקורת כאמור בזמן מלחמה מתנהלת – ובפרט לא בזמן לחימה כה עצימה, רב-זירתית ומורכבת כגון זו המתנהלת כעת – בהיקף כה רחב, ובמקביל לביצוע תחקירים על ידי צה"ל ושב"כ אשר הכרחיים בתפיסתם כדי לטייב את ההיערכות להמשך הלחימה ולשמירה על ביטחון הכוחות.

7. עוד ציינו המשיבים בתגובתם מיום 13.6.24, כי העתירה מעלה סוגיות משמעותיות נוספות. זאת, בשני מישורים: הראשון הוא ביחס לעצם סמכות המבקר לבדוק נושאים מסוימים מתוך רוחב הנושאים אותם הוא מבקש לבדוק, בשים לב להגדרת תפקידו, היקף סמכותו על פי דין ותקדימי העבר; והשני הוא ביחס להשפעה האפשרית שיש לבדיקת המבקר על יכולת ועדת חקירה ממלכתית שתוקם להגיע לחקר האמת בנושאים המצויים בליבת עיסוקה. המשיבים הבהירו כי לעמדתם מדובר בשאלות כבדות משקל אשר דורשות בירור והעמקה, וביקשו כי יתאפשר להם להגיש תגובה משלימה בסוגיות אלו במסגרת בירור העתירה לגופה.

8. לאחר הגשת התגובה וחוות הדעת החסויות, ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד כדלקמן:

"לאחר עיון בתגובות המשיבים, וכן בחוות הדעת המקצועיות של גורמי הביטחון, אני מורה כדלהלן:

1. העתירה, וכן הבקשות לצווי ביניים, ייקבעו לדיון לפני מותב תלתא במהלך חודש יולי 2024.

2. המשיבים 2-6 יגישו את תשובתם המשלימה לעתירה עד שבעה ימים לפני מועד הדיון.

3. 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 השהיית הליכי הביקורת בכל המתייחס לצה"ל ולשב"כ."

9. מכאן מוגשת תגובה משלימה זו, בהמשך וכתוספת לתגובה שהוגשה ביום 13.6.24, והיא תתמקד בסוגיית סמכות המבקר ובשאלת היחס בין עבודת הביקורת לבין אפשרות הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית.

10. בטרם נדרש לגוף העמדה, יובהר כבר בפתח הדברים כי חשיבותו של מוסד ביקורת המדינה, והחשיבות של שיתוף פעולה מלא של כל הגופים המבוקרים עמו, היא ברורה ולא נתונה למחלוקת. כך גם תרומתו של מבקר המדינה להבטחת תקינות המינהל בישראל, על רבדיו השונים, והבטחת שיפור השירותים והמענים הניתנים לאזרחי ישראל. זוהי נקודת המוצא של תגובה זו. מורכבותו של העניין דגן מתעוררת אך ורק משום שבעת הזו מדינת ישראל מצויה במצב ייחודי וחסר תקדים של התמודדות עם מלחמה ארוכה, שהחלה בעקבות מתקפת פתע, ושל היערכות להמשך הלחימה ולהתפתחותה, באופן אשר מצריך את הקשב המלא ואת מכלול המשאבים של דרגי הפיקוד בצה"ל ובשב"כ.

11. עוד יצוין בפתח הדברים כי המשיבים אינם חולקים על העקרונות שקבע המבקר כבסיס לביקורת בעניין מלחמת "חרבות ברזל", להיפך.

במכתביו ובפרסומיו הרשמיים של מבקר המדינה בנושא, קודם הודעתו על תחילת הביקורת, עמד מבקר המדינה על שני כללי מסגרת לעבודת הביקורת הצפויה, קודם תחילתה, אשר רלוונטיים לעתירה הנוכחית: כלל ראשון שמסר המבקר הוא שביקורת יכולה להפריע למאמץ המלחמתי, ועל כן אין להתחיל בה עד אשר מצב הלחימה יאפשר זאת; כלל שני שמסר המבקר הוא שהביקורת המתוכננת כעת תשתנה על פי המנדט של ועדת חקירה ממלכתית, עם הקמתה.

12. כך, בהודעת המבקר מיום 27.12.23 על רשימת הנושאים שבכוונתו לבדוק בכל הנוגע למלחמת "חרבות ברזל" הוא מסר כי "תחילת הביקורת על מערכת הביטחון תתבצע בהתאם להתפתחות המלחמה. זאת נוכח העובדה שהמלחמה נמשכת בימים אלו וכי מזה למעלה מ-80 ימים קציני וחיילי צה"ל עושים לילות כימים במלחמה עקובה מדם בתוך שטח הרצועה ועל כל אזרחי ישראל לתמוך בהם בעת הזו", ובמכתבו מיום 25.1.24 כתב המבקר כי "לביקורת המדינה אין כל כוונה להפריע לצה"ל במאמץ המלחמתי"; וכן כי "אין חולק על חשיבותה ותרומתה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר המלחמה ולאירועים שהובילו למתקפת הטרור הרצחנית ב-7.10. עם הקמת ועדה חקירה, ייקבעו גבולות הגזרה ביחס לנושאים שייבדקו".

13. כלל המסגרת הראשון מתייחס אפוא לעיתוי הביקורת. ברי, כי ביקורת מבקר המדינה נועדה לתכלית של שיפור וטיוב עבודת הרשות המבצעת, **ולכן אין לבצעה מקום שבו הביקורת צפויה לשבש את עבודת הגופים המבוקרים**, תוך כדי מעשה. הדברים יפים ביתר שאת מקום שבו מדובר על מלחמה, כאשר מלכתחילה ביקורת במהלך מלחמה פעילה ועצימה היא חסרת תקדים, וההשלכות של הפרעה למאמץ המלחמתי ועל יכולת הצבא להשלים את התחקירים המבצעיים המצויים בשלבים מתקדמים, הן קשות.

לפיכך, יש לקבוע את מועד תחילת ביצוע הביקורת, וכן את שלביה ואופן התנהלותה, באופן שיבטיח את יכולת התפקוד של צה"ל והשב"כ והצרכים הביטחוניים של המדינה. זאת, בשים לב לתמונה המבצעית וכיווני התפתחות המלחמה שגורמי הביטחון הם אלה האמונים על הערכתם.

14. ויובהר: בתגובת המבקר נטען כי לא ייתכן מצב בו הגוף המבוקר קובע את מועד תחילת הביקורת. עמדה זו מקובלת, והעקרון הוא שהמבקר הוא שקובע את עיתוי הביקורת.

אלא, שענייננו במצב חריג של עריכת ביקורת בזמן אמת בעת לחימה עצימה. במצב חריג זה, עיתוי תחילת הביקורת חייב להיקבע באופן שלא ישבש את הלחימה ואת ההיערכות בטווח המידי להמשכה. עקרון זה אף מקובל על המבקר, כאמור לעיל, וברור כי מדובר באינטרס ביטחוני לאומי.

כלומר, אין מדובר במצב שבו גורמי הביטחון קובעים את עיתוי הביקורת, אלא המציאות בשטח, שבה המדינה נמצאת בלחימה עצימה ונערכת לאפשרות התרחבותה, ובמקביל מתבצעים תחקירים מבצעיים החיוניים לטיוב הלחימה, היא שמכתיבה את העיתוי. כמובן, שבמצב חריג מאוד זה, לא ניתן לגזור כלל שישפיע על מצבי שגרה, **והדיון במקרה דנן מגודר לנסיבות האירוע החריג שהמדינה לא חוותה כמותו**.

15. כפי שפורט בהרחבה בתגובת המשיבים לבקשות לצווי ביניים ובחוות הדעת החסויות, עמדת צה"ל ושב"כ הייתה ועודנה כי תחילת הביקורת בעת הזו תפגע באופן משמעותי מאוד במאמצי הלחימה; תשבש את היערכות גורמי הביטחון לכלל המשימות הדחופות שמונחות לפתחם; ולא תאפשר להשלים כסדרם את התחקירים המבצעיים שגורמי הצבא החלו לערוך מיד עם פרוץ המלחמה ועתידים להשלימם בקרוב.

16. זאת, בייחוד על רקע המצב המבצעי העדכני, תמונת המודיעין וצרכי ההיערכות להמשך הלחימה הדורשים קשב מלא של הצבא וגורמי הביטחון. על כך נוסיף את תובנות הצבא והשב"כ באשר להיקף המשאבים והיקף הסטת הקשב של הפיקוד הבכיר שדורשת ההתמודדות עם הביקורת. תובנות שנצברו בתקופה בה נערכה הביקורת, במהלך המלחמה, טרם ניתן הצו הארעי.

17. בתוך כך, יובהר כי המשמעות של ביקורת בעת הזו היא שקבוצה מצומצמת של קציני צבא ואנשי שב"כ, הנושאים על כתפיהם את נטל הפיקוד על הלחימה וניהול המלחמה בפועל, ועוסקת בתחקירים מבצעיים החיוניים להפקת לקחים להמשך הלחימה, תידרש, להתמודד במקביל גם עם ביקורת המדינה.

18. בהקשר זה גם חשובה הבהרתו הפומבית של המבקר, כפי שעלתה בראיון עמו, לפיה "אזרחי ישראל זכאים לתשובות. הפרסום לציבור והטלת אחריות אישית יביאו לתיקון הליקויים (20.6.24) ¹" (ההדגשות הוספו – הח"מ). הבהרה זו, מעצם טבעה, מחדדת עד כמה ביקורת בהיקף ובאופי שהמבקר מתעתד לערוך, תוך כדי הלחימה, טומנת בחובה סכנה להסטת הקשב של המבוקרים.

19. לפיכך, כאמור, אין מחלוקת כי למבקר סמכות לבקר את גופי הביטחון בהתאם להוראות החוק, אך נוכח המצב החריג מאוד שבו מצויה המדינה, יש לקבוע את מועד תחילת ביצוע הביקורת, וכן את שלביה ואופן התנהלותה, באופן שלא ישבש את מאמצי הלחימה, בשים לב לתמונה המבצעית וכיווני התפתחות המלחמה, שצה"ל והשב"כ הם אלה האמונים על הערכתם.

כאמור בתגובת המשיבים לבקשות צווי ביניים, גורמים מטעם צה"ל ושב"כ ערוכים להרחיב ולעדכן על מאמצי הלחימה בעת הזו, על ההיערכות להמשך, על תמונת המודיעין ועל השלכת הביקורת עליהם, בין היתר מתוך הניסיון שנצבר בתקופה בה נערכה הביקורת תוך כדי הלחימה, בדיון שיתקיים ביום 17.7.24.

20. כאמור לעיל, כלל המסגרת השני שהציב המבקר הוא קביעת גבולות גזרה ביחס להיקף הביקורת, ככל שתוקם ועדת חקירה ממלכתית בהמשך. יובהר, כי נושא הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית אינו עומד במוקד העתירה הנוכחית. בפני בית המשפט הנכבד תלויות ועומדות שלוש עתירות אחרות, אשר בהן נטען כי על הממשלה לדון ולהקים ועדת חקירה ממלכתית שתבחן את אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" (בג"ץ 4889/24 ; בג"ץ 5221/24 ; בג"ץ 5063/24). בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 14.7.24, על המשיבים להגיש תגובותיהם לשתי העתירות הראשונות, שבהן אוחד הדיון, עד ליום 28.7.24.

¹ הודעת המבקר מיום 19.6.23 מוועידת תל אביב :

https://www.mevaker.gov.il/he/publication/Articles/Pages/2024.06.20-Mevaker.aspx?fireglass_rsn=true#fireglass_params&tabid=a8470e345fdbf6c7&application_server_address=fgtehi-lacloud-3-me-west1.prod.fire.glass&popup=true&is_right_side_popup=false&start_with_session_counter=1

21. למען הסדר הטוב, וכפי שגם צוין בתגובת המבקר, במכתבה לראש הממשלה מיום 6.6.24, היועצת המשפטית לממשלה חיוותה את עמדתה המקצועית כי ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון החוקי המתאים לבחינת סוגיות בהיקף ובמידת החשיבות הלאומית של אירועי מלחמת "חרבות ברזל", וכי ועדת חקירה ממלכתית היא האמצעי המיטבי להתמודדות עם הסיכונים העכשוויים במישור המשפטי הבינלאומי. בכל מקרה, גם ועדה כזו, כמו גם סדרי עבודתה, יצטרכו להתחשב במאמץ המלחמתי הנמשך.
22. דברים אלה עולים בקנה אחד גם עם עמדתו של המבקר, כמצוטט לעיל, שלפיה אין חולק על חשיבותה ותרומתה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר המלחמה ולאירועים שהובילו למתקפת הטרור הרצחנית בשבעה באוקטובר 2023; וכן עם עמדתו לפיה יהיה צורך לקבוע גבולות גזרה לעבודת הביקורת כנגזרת מפעולת ועדת חקירה ממלכתית.
23. לשלמות התמונה יצוין כי ביום 7.6.24 נשלח מענה מטעם מזכיר הממשלה, בו נכתב, בין היתר, כי בישיבה מיום 2.6.24 נדונה האפשרות להקמת ועדת חקירה אך ורק לבחינת הטענות נגד ישראל בערכאות הבינלאומיות ביחס למדיניות ההומניטרית של ישראל ברצועת עזה לאחר פרוץ המלחמה, וכי מדינת ישראל מצויה בעיצומה של מלחמה עצימה וטרם בשלה השעה לחקור את כלל אירועי המלחמה ומה שקדם לה (נספח 14 לתגובת המבקר).
- לעמדת ראש הממשלה, רק בתום המלחמה תידרש הממשלה להחליט איזה סוג ועדה תוקם לחקר אירועי השבעה באוקטובר 2023, וזאת בשים לב לתקדימי העבר שהיו במלחמות ישראל ולחלופות רלוונטיות אחרות שיבחנו.
24. מכל מקום, השאלה הממוקדת לעניין העתירה הנוכחית בהקשר זה היא כיצד מלאכת הביקורת צריכה להתחשב בשלב זה באפשרות הקמת ועדת חקירה ממלכתית.
25. ברי כי בנסיבות העניין יש לוודא, כי לא תיפגע מראש האפשרות לבחון את אירועי מלחמת "חרבות ברזל" באמצעות ועדת חקירה ממלכתית. כמו כן, יש להידרש להבדלים שבין סמכויות מבקר המדינה לסמכויות ועדת חקירה ממלכתית. **יתרה מכך, ברמה המעשית, ראשי העתירות השונים קשורים זה בזה. משום שעמדת צה"ל ושב"כ היא כי בשל המציאות המלחמתית בשטח מתחייב לדחות בפרק זמן נוסף את המשך הביקורת, הרי שממילא בפרק זמן זה עשויה להתבהר גם התמונה ביחס לוועדת חקירה ממלכתית, ככל שתוקם, היקף המנדט שלה וכיוצא בזה. כך, במישור המעשי, שני ראשי העתירה של העיתוי ושל היחס בין הביקורת לבין ועדת חקירה ממלכתית ככל שתוקם, מתיישבים זה עם זה, כמו גם עם כללי הביקורת שקבע המבקר.**
26. נפתח אפוא בנושא סמכויות המבקר והפעלתן בנסיבות העניין, ולאחר מכן נתייחס ליחס בין מלאכת הביקורת לבין אפשרות הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית.

27. סעיף 2(א) לחוק-יסוד: מבקר המדינה (להלן: **חוק היסוד**) קובע את מסגרת סמכויותיו של המבקר, כדלקמן:

2. (א) מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה.

28. סעיף קטן זה כולל שני חלקים שונים. החלק הראשון הוא "נושאי" המתייחס לנושאים אותם מוסמך מבקר המדינה לבדוק, והחלק השני הוא "מוסדי" המתייחס למוסדות העומדים לביקורת. לצורך תגובה זו נתמקד ברשימת הנושאים אותם מוסמך מבקר המדינה לבדוק, ואותם מפרט סעיף החוק כדלקמן: "המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה".

29. סעיף 2(ב) לחוק היסוד מפרט, בהמשך וביחס לנושאים אותם מוסמך המבקר לבדוק, המפורטים בסעיף 2(א) לחוק היסוד, את אופן יישום סמכותו של המבקר, וקובע ביחס אליהם כי "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך".

30. הנה כי כן, רשימת דרכי הביקורת הולמת את הנושאים המפורטים בסעיף 2(א) לחוק היסוד מבחינה עניינית. בהתאם לכך, גם את התיבה "כל עניין שיראה בו צורך" הקבועה בסיפא של סעיף 2(ב) לחוק היסוד, יש לקרוא בצמידות לסעיף 2(א) לחוק היסוד ולא כדבר העומד בפני עצמו.

תיבה זו, על פי לשון החוק ומבנהו, כפופה לנושאים המפורטים בסעיף 2(א) לחוק היסוד ואינה באה להרחיב אותו באופן של יצירת הסמכה כללית לעריכת ביקורת בכל נושא שהוא, שאם כך, הרי שדי היה לקבוע את רשימת הגופים המבוקרים, ולא נדרש היה להתוות את סמכויות המבקר במישור הנושאי. כלומר, סמכויות הביקורת של מבקר המדינה הן רחבות ביותר, אך בהתאם לגבולות לשון החוק הן מגודרות בנושאים הבאים: "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". לא ניתן לנתק בין הנושאים אותם מוסמך מבקר המדינה לבדוק כמפורט בסעיף 2(א) לחוק היסוד, לבין אופן יישום הסמכות המפורט בסעיף 2(ב) לחוק.

31. סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן: **חוק מבקר המדינה**) מונה את רשימת הגופים המבוקרים, ובהם משרדי הממשלה, רשויות מקומיות, מוסד של המדינה, חברות ממשלתיות, גופים נתמכים ועוד. סעיף 10 לחוק מבקר המדינה עומד גם הוא על היקף תפקידיו של המבקר, באופן דומה לסעיף 2 לחוק היסוד, כדלקמן:

10. (א) במסגרת תפקידיו יבדוק המבקר במידת הצורך –

(1) (א) אם כל הוצאה הוצאה בתחום ההקצבה החוקית ולמטרה שנועדה לה;

(ב) אם ההכנסות נתקבלו לפי החוק ומותרות לפי החוק;

(ג) אם יש לכל הוצאה או הכנסה מסמך מספיק;

(ד) אם כל פעולה שבתחום בקרתו נעשתה בהתאם לחוק ובידי המוסמך לעשותה;

(ה) אם הנהלת החשבונות, עריכת המאזנים, בקורת הקופה והמלאי ושיטת ניהול המסמכים הן יעילות;

(ו) אם אופן החזקת הכספים ושמירת הרכוש מניח את הדעת;

(ז) אם מצב הקופות ומלאי הרכוש מתאים לחשבונות;

(2) אם הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(1), (2), (4) ו-5) נהגו בחסכון וביעילות ובטוהר המידות; בדיקה זו תקיף גם גופים המבוקרים לפי סעיף 9(6), אם אין בחוק, בהחלטה, או בהסכם האמורים באותה פסקה קביעה אחרת, ואת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(7), (8), ו-9), אם הבקורת הופעלה לגביהם ובמידה שהופעלה;

(3) כל ענין אחר שיראה צורך בו..."

32. אין עיסוק נרחב בפסיקה בשאלות קונקרטיות הנוגעות להיקף סמכותו של המבקר, מלבד אמירות כלליות הנוגעות לסמכותו הרחבה, המשקפת את מעמדו כרשות עצמאית ובלתי תלויה, אשר לה מסור שיקול דעת רחב בבחירת הנושאים שיועמדו לביקורת, ובעריכת הביקורת עצמה (בג"ץ 3059/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (10.11.15), בפסקה 34 וההפניות שם); בג"ץ 6700/19 **הברפלד נ' מבקר המדינה** (4.2.20)). עם זאת, מלשון חוק היסוד ויישומו בחקיקה ראשית, עולה כי סמכותו של המבקר משתרעת על תחומי המינהל התקין, היעילות, החיסכון וטוהר המידות.

33. להלן נתייחס להיבטים העיקריים העולים בעתירה דן ביחס לסמכות המבקר, ולאחר מכן נדרש ליחס בין עבודתו לבין אפשרות הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית, וההבדלים בהיקף הסמכויות והנושאים האפשריים לבחינה. נזכיר כי לשאלת **עיתוי הביקורת בעת לחימה**, בהקשר של הפגיעה התפקודית בצבא ובשב"כ בעת הנוכחית, התייחסו בהרחבה בתגובה לבקשות לצווי ביניים, ויש לראותה כחלק מן התגובה לעתירה.

א.1. ביקורת בזמן אמת

34. שאלה אחת שמתעוררת נוגעת לביקורת בזמן אמת. מבקר המדינה מסר בהודעה רשמית כי "ביקורת המלחמה יכללו שני רבדים: רובד ראשון - תחקור האירועים והתנהלות הדרג המדיני, הצבאי והאזרחי לפני פרוץ המלחמה ובסמוך לפתיחתה; רובד שני - בחינת הפעולות שנעשו לאחר תחילת המלחמה" (הודעת המבקר מיום 27.12.23). דהיינו: המבקר מבקש לבדוק את הפעולות שנעשו קודם לפרוץ המלחמה ולאחריה, וכל זאת תוך כדי המלחמה עצמה.

35. בהקשר זה אף לא למותר לציין, כי הטיפול בזמן אמת של מבקר המדינה בנושא המלחמה, **החל מיד בימיה הראשונים**, כאשר עצימותה של הלחימה הייתה בשיאה, והיה חשש ממשי שהיא תתפתח גם לזירות נוספות. מתגובת המבקר עולה כי עם פרוץ המלחמה, החל מבקר המדינה לקיים סיורים באזור קווי העימות בדרום הארץ ובצפונה. הסיורים נערכו ברשויות מקומיות, בבתי חולים, בבתי מלון בהם שוהים מפונים ובמחנה שורה לזיהוי חללים. ביום 13.11.23 שלח מבקר המדינה מכתב לראש הממשלה וציין כי "בתום כחודש ימים לפעילות זו, הנני מתכבד להעביר לידיעתך ולהמשך טיפולך את הכשלים והפערים המרכזיים הנוגעים לטיפול בעורף האזרחי כפי שעלו מתוך הסיורים הרבים שערך משרד מבקר המדינה ומתוך בירור פרטני של תלונות הציבור שנתקבלו בנציבות תלונות הציבור שבמשרד". במכתב הודגש כי "הפערים והסוגיות המובאים במסמך זה אינם בגדר דוח ביקורת והם אינם נשענים על התהליך המתודולוגי הסדור המיושם בפעילות ביקורת כבשגרה", וזאת, כאמור במכתב, בשל תקופת החירום החריגה. עוד צוין במכתב, כי כבר במהלך השבוע הראשון לפרוץ הלחימה הודיע מבקר המדינה כי הוא יערוך "ביקורת מקיפה ונוקבת במועד שאקבע לצורך בחינת הכשלים המדיניים". קיום ביקורת בראשיתה של לחימה עצימה, הכוללת ניתוח ומסקנות שלא במסגרת המתודולוגיה הסדורה של ביקורת המדינה, כאשר היקפה ומשכה של הלחימה עדיין לא היה ידוע, וטרם ניתנה השהות לבחון את מנגנון הביקורת המתאים לבחינת אירועי המלחמה, היא חריגה.

36. על פי רוב ביקורת המדינה מתבצעת בדיעבד, ובוחנת את פעילות הגוף המבוקר לאחר מעשה. יחד עם זאת, לשיטת המבקר במדיניותו המפורסמת, ניתן לערוך ביקורת בזמן אמת המתקיימת במקרים מיוחדים וחריגים, כאשר האינטרס הציבורי מצדיק זאת (פרק 1.7 במדריך לביקורת המדינה).² המונח "ביקורת בזמן אמת" לא הוגדר בחקיקה או בפסיקה. ניתן למצוא הגדרות למונח זה במסמכים שפורסמו על ידי מבקרי המדינה האחרונים ועובדים במשרדם.

37. כך, במדריך לביקורת המדינה נכתב כי "ביקורת בזמן אמת היא ביקורת הנערכת על פעולה של הגוף המבוקר בעת ביצועה ולפני השלמתה", תוך שמצוין כי על פי רוב הביקורת מתבצעת בדיעבד ובוחנת את פעולות הגוף המבוקר לאחר מעשה. הגדרה נוספת מצויה

² <https://www.odata.org.il/dataset/bfafd4ec-57d4-46da-b9b2-5bd491e095a8/resource/b214aaf0-33f4-4e62-bc87-90eebd30c494/download/manual-bikorethamdina2018-.pdf>

במאמרם של יורם רבין, יובל חיו וענבל עפרון-וינשטיין,³ לפיה "ביקורת בזמן אמת היא ביקורת בעת התרחשות האירועים או ממש בסמוך לאחריהם".

38. לעיתים ההבחנה בין ביקורת "רגילה", לאחר מעשה, לביקורת בזמן אמת אינה חדה וברורה. כך, המדריך לביקורת המדינה מדגים את הקושי להבחין בין שני סוגי הביקורת:

"ראוי לציין כי ההבחנה בין ביקורת בזמן אמת לביקורת 'רגילה' איננה כה ברורה וחד-משמעית, שכן רבות מן הביקורות שעושה המשרד עוסקות בפעילות שוטפת ומתמשכת של הגוף המבוקר, ולעיתים אף מתבצעות בעת שהפעילות עדיין מתקיימת. ככלל, ביקורת על תהליכי עבודה שוטפים ומתמשכים אינה מוגדרת כ'ביקורת בזמן אמת', ואולם במקרים מסוימים ביקורת על תהליך כן תיחשב לביקורת בזמן אמת. זאת, למשל, אם מדובר בתהליך עבודה קיים שהוגדר לוח זמנים קבוע לביצועו, אשר מטרתו מוגדרת, ואשר הביקורת עשויה להשפיע על עניינים יסודיים הנוגעים לו עוד לפני השלמתו."

39. למען הסדר הטוב נציין, כי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, כפי שגובשה בעבר במסגרת חוות דעת לוועדת שרים לחקיקה ביחס להצעת חוק פרטית משנת 2017, הייתה כי לעניין סעיף 2 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, ביקורת על קבלת החלטות של גוף מבוקר תוך כדי התהוותן נכנסות לגדר "עניין אחר" כמשמעו בחוק היסוד. כלומר, על אף שהתפיסה המקובלת בענייני ביקורת המדינה היא שהביקורת נעשית לאחר המעשה ולא בזמן התרחשותו, חוק היסוד מסמיך את מבקר המדינה לבצע ביקורת בזמן אמת במקרים המתאימים. אף הפסיקה, באמרת אגב, העירה על מגמת השינוי בעקרונות המנחים את ביקורת המדינה, במסגרתה החלה להתבצע ביקורת בזמן אמת (בג"ץ 3989/11 **תנועת נאמני הר הבית בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת המדינה** (27.12.12), פסקה 11 לפסק הדין).

40. לסקירה רחבה בנושא היתרונות והחסרונות ביחס לביקורת בזמן אמת, ולמבט השוואתי, ראו מאמרם של רבין, חיו ועפרון-וינשטיין. בין היתר, עומדים המחברים על היתרון במניעת נזק בלתי הפיך בזמן אמת ובכך שהאפקטיביות של ביקורת בזמן אמת יכולה להיות רבה יותר לטיוב פעולת הרשות, בבחינת "להכות על הברזל בעודו חם". מנגד, עמדו המחברים על הקושי האפשרי בהיבטי הפרדת הרשויות ועירוב התחומים; בעיכוב של פעולת הרשות המבצעת ושיבוש פעולתה; ופגיעה במקצועיות הביקורת בשל היעדר פרספקטיבה. עוד ראו השיקולים לביצוע ביקורת בזמן אמת במדריך לביקורת המדינה (פרק 1.7 במדריך לביקורת המדינה).

41. כעולה מן האמור לעיל, ביקורת בזמן אמת נערכת ככלל על תהליכי קבלת החלטות, אשר יש בביצוע הביקורת עליהם בזמן אמת כדי לשפרם או כדי למנוע נזקים לציבור כתוצאה מתהליכי קבלת החלטות לקויים או שנפל בהם פגם הנוגע לטוהר המידות. לשון חוק היסוד מאפשרת לכאורה גם עריכת ביקורת בזמן אמת, אך זאת מתוך נקודת מוצא ולפיה בשים לב למכלול החקיקתי ולפרקטיקה המקובלת, מדובר בחריג לאופי הביקורת הרגיל.

³ **ביקורת מדינה בזמן אמת**, היבטים בביקורת רשויות המדינה - כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק, ענת הורוויץ עורכים, 2023), 119.

42. אף במקרים המתאימים בהם ביצוע הביקורת בזמן אמת יכול לסייע לשיפור המצב או למזעור נזקים, בעת קבלת ההחלטה, יש לשקול גם את ההשלכות השליליות האפשריות של קיום הביקורת בזמן אמת, כאשר משמעותה היא הסטת הקשב של הגוף המבוקר מתפקודו בזמן האמת, דבר החותר תחת עצם תכליתה של הביקורת – טיוב הליכי העבודה. האמור ביחס לביקורת בזמן אמת במדריך לביקורת המדינה נאמר ביחס לפעילות הרגילה של מבקר המדינה בעת שהוא מקיים ביקורת על משרדי הממשלה המקבלים החלטות שגרתיות. כפי שגם פורט בהרחבה בתגובה לבקשות לצווי ביניים, במקרה דנן מדובר באירוע חריג של לחימה מורכבת וממושכת, והגופים המבוקרים כוללים את גופי הביטחון המנהלים את הלחימה. מצב זה כשלעצמו משליך במישרין על השימוש בחריג שראה המבקר בהנחיותיו לאפשרות ביצוע ביקורת בזמן אמת. בענייננו, כפי שהובהר בתגובה לבקשות לצווי ביניים, המשך ביצוע הליכי הביקורת בעת הזו יסיט את קשב המפקדים מהלחימה ויפגע בתפקודם, וכנגזרת מכך עלולה להיגרם פגיעה בביטחון המדינה.

2.א. ביקורת של מבקר המדינה על מבצע צבאי או מלחמה

43. שאלה נוספת העולה מן העתירה, נוגעת להחלטת מבקר המדינה לערוך ביקורת על **מבצע צבאי או מלחמה**.

44. מבקר המדינה ערך בעבר מספר ביקורות שנגעו למבצעים צבאיים, ופרט למקרה אחד, שעליו יפורט בהמשך, לא נערכה ביקורת הנוגעת למבצע צבאי "בזמן אמת", במקביל להתרחשותו.

45. כך, מבקר המדינה פרסם דו"ח **ביקורת מיוחד בנושא מבצע "צוק איתן" (2016-2017)** – הדו"ח כולל ארבעה פרקים: "מבצע צוק איתן, תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע 'צוק איתן' ובתחילתו"; "ההתמודדות עם איום המנהרות"; "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)"; "פעילות צה"ל בהיבטים של הדין הבין-לאומי". הביקורת בחנה, בין היתר, את התנהלות הדרג המדיני במהלך מבצע "צוק איתן", לרבות בראי המשפט הבין-לאומי. יצוין, כי הביקורת החלה לפני תחילתו של המבצע, והושתתה על ידי המבקר בתקופת המבצע הצבאי. בדו"ח הביקורת מציין המבקר במפורש כי "בתקופה שמיוני 2014 ועד סוף אוגוסט 2014, שבה התנהלו מבצע 'שובו אחים' ומבצע 'צוק איתן', הוריתי להשעות את הביקורת, בבחינת 'כאשר התותחים רועמים' וכל עוד המבצע מתנהל, הביקורת ממתנה ואינה מפריעה לניהולו" (ההדגשות הוספו – הח"מ).

46. בנוסף, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, הודיע מבקר המדינה על כוונתו לבדוק את אירועי המערכה. עם זאת, בעקבות הקמת ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 ("ועדת וינוגרד"), צמצם המבקר את ביקורתו בעיקר לנושא העורף, ופרסם בהמשך דו"ח **מיוחד בנושא "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצוע בעת מלחמת לבנון השנייה" (2007)**. יוער, כי בתחילת הדרך נושאי הביקורת לא הוגדרו

במדויק ונראה שכוונו לכלל הנושאים הנוגעים למלחמה, אך עם הקמת ועדת הבדיקה הממשלתית צמצם המבקר את היקף בדיקתו.

47. עוד קודם לכן, פרסם המבקר, בשנת 1983, את הדו"ח השנתי 33 ובו ביקורת על "מניעת ביזה והברחות במבצע שלום הגליל", "גיוס רכב וציוד במבצע שלום הגליל" וכן "זיהוי ופינוי של חללים". בנוסף, פרסם המבקר דו"ח בנושא מבצע ליטני (1979) – הביקורת החלה במאי 1978, במסגרתה נבדקה ההיערכות לקראת המבצע בהיבטים של כוח אדם, מודיעין, בעיות הנדסה ותחזוקה, וכן היבטים שונים של תוצאות המבצע.

48. הנה כי כן, גם במקרים שבהם ערך מבקר המדינה ביקורות שנגעו למבצעים צבאיים, אלו לא היו ביקורות על מבצע צבאי או מלחמה "בזמן אמת", במקביל להתרחשותם, וזאת למעט מקרה אחד בשנת 1979 (מבצע ליטני) – כשגם אז היה מדובר באירוע לחימה בסדר גודל אחר, ובביקורת מצומצמת מאוד בנושא מגודר.

א.3. ביקורת על מדיניות ביטחונית – "תפיסת הביטחון האסטרטגי"

49. שאלה נוספת הקשורה לסמכות המבקר, העולה מעיון ברשימת הנושאים שנכללו ברשימת נושאי הביקורת, נוגעת לביקורת על סוגיות מובהקות של מדיניות. כך למשל, ההתייחסות לכוונתו של המבקר לבדוק את "תפיסת הביטחון הלאומי".

50. כאמור לעיל, סמכותו של מבקר המדינה, בהתאם להוראות הדין, ותורת הביקורת, משתרעת על ביקורת על חוקיות, סדירות וניהול תקין, ביקורת ביצועים שמטרתה לבדוק חיסכון, יעילות ומועילות וטוהר מידות. כלל יסוד הוא שאין מטרתה של הביקורת להחליף את שיקול דעתו של הגוף המבוקר בשיקול דעתו של הגוף המבקר (ראו עמ' 94 למדריך).

51. אם נחזור ללשון החוק המסמך, סעיף 2(א) לחוק-יסוד: מבקר המדינה קובע כאמור לעיל את סמכותו של מבקר המדינה לקיים "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"; וסעיף 2(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה פורט את אופן היישום של סמכות זו: "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך".

52. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, קטגוריית הסל האמורה של "כל עניין אחר שיראה בו צורך" המוזכרת בסיפא של סעיף 2(ב) לחוק היסוד נועדה לתת בידיו של מבקר המדינה את הגמישות בעריכת ביקורת במסגרת סמכויותיו, והיא תחומה למסגרת תפקידו כפי שהוגדרו בסעיף 2(א) לחוק היסוד – לבחון את "חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון" במסגרת "ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל". על כן, אין לקרוא את הסיפא האמורה בתור קביעה של הרשות המכוננת בדבר מקור סמכות עצמאי של מבקר המדינה לדון בסוגיות הנמצאות במישור אחר לחלוטין – שאלות מדיניות רחבות.

53. ביקורת של היבטי מדיניות מובהקים, כמו גם שאלות אסטרטגיות הנוגעות למדיניות הביטחון של מדינת ישראל, אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו המשטרי של מבקר המדינה, כפי שהותווה בחוק-היסוד, עם תורת הביקורת, כמו גם עם הכלים שניתנו בידו. בנושאים הנוגעים למדיניות ביטחונית מובהקת, תיטה הכף באופן משמעותי להגדרת הנושא כעניין שבמדיניות יותר מאשר ל"עניין אחר" המצוי בסמכותו של המבקר.

54. בהקשר זה, נציין כי שיטת המשטר בישראל קובעת כי הצבא נתון למרות הממשלה (סעיף 2(א) לחוק-יסוד: הצבא), והממשלה אחראית בפני הכנסת (סעיף 4 לחוק-יסוד: הממשלה). על כן, כאשר עסקין בשאלות מדיניות מובהקות, ובפרט בהיבטי מדיניות חוץ וביטחון, הביקורת הפרלמנטרית והציבורית הן האפיק המרכזי, ולכך יש להוסיף את האפשרות להקים ועדת חקירה ממלכתית בנושאים ציבוריים רחבים (שאליה נתייחס בהמשך). ראו והשוו בהקשר זה הפסיקה המתייחסת להיקף ההתערבות השיפוטית המצומצם במדיניות חוץ וביטחון (בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455, 471-472 (2001)).

א.4. סיכום ביניים בשאלת הסמכות והפעלתה

55. הנה כי כן, סמכותו של המבקר מעוגנת בחוק-יסוד: מבקר המדינה ובחקיקה שמכוחו. סמכות זו, כעולה מלשון חוק-היסוד, מתייחסת בעיקרה לתפקידו הליבטי 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. ביקורת בנושאים אלו, אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו המשטרי של מבקר המדינה, כפי שהותווה בחוק-היסוד, עם תורת הביקורת, כמו גם עם הכלים שניתנו בידו.

56. ברמה הקונקרטית, רשימת הנושאים אותם מבקש מבקר המדינה לבחון במסגרת הביקורת על מלחמת "חרבות ברזל" היא ארוכה ורחבה, ועל פני הדברים חלק ניכר מהנושאים מצוי בתחומי סמכותו וחלק משמעותי אחר מהנושאים הם ענייני מדיניות מובהקים. כך, ככל שתתקבל העמדה שלפיה נושאי מדיניות מובהקים, למצער מדיניות הנוגעת לנושאי חוץ וביטחון, אינם מתאימים לביקורת המדינה (להבדיל מאופן יישומה של מדיניות מסוימת בהיבטי יעילות ואפקטיביות), דומה כי יש להבהיר ולצמצם חלק מן הנושאים שנכללו בהודעות המבקר.

57. בכל הנוגע לביצוע ביקורת בזמן אמת, הרי שהסמכות הרחבה הקבועה בחוק היסוד אינה שוללת זאת, הגם שבמישור שיקול הדעת מדובר בחריג למלאכת הביקורת הרגילה, ומן הראוי שתישמר למקרים המצדיקים זאת, על אף החסרונות הגלומים בביקורת מסוג זה. **בכל הנוגע לביקורת על מבצעים צבאיים ומלחמות, נעשתה בעבר הקפדה שלא לערוך את הביקורת בעת הלחימה; ומעבר לכך, נושאי הביקורת לא נגעו בהיבטים המבצעיים-צבאיים של המערכה או בהיבטי מדיניות מובהקים.**

58. כאמור לעיל, הדבר נכון ביתר שאת במקרה זה, שבו נאספים חריג על חריג – ביקורת בעניינים מבצעיים-צבאיים, שנעשית תוך כדי המלחמה. שני גופי הביטחון המרכזיים, בעלי המומחיות בעניין הביטחון, מצביעים על הקושי הרב בדבר ועל הפגיעה הצפויה בתפקודם מביקורת בעת הזו. בעוד המבקר הבהיר בעבר כי אף לשיטתו אל לביקורת לפגוע במאמצי הלחימה, הוא החליט כעת, על אף עמדתם המקצועית של הגופים, כי אין מקום לדחות עוד את תחילת הביקורת.

59. בנסיבות אלה, ובשים לב לרשימת הנושאים הארוכה והרחבה אותה מבקש מבקר המדינה לבחון במסגרת הביקורת על מלחמת "חרבות ברזל", יש מקום לגדר את ביקורת המדינה בחלק מהנושאים כך שלא תכלול נושאים הנוגעים לענייני מדיניות מובהקים.

עם זאת, ייתכן שניתן שלא למצות את הדיון בעניין זה בשלב הנוכחי, שכן ממילא, ככל שהביקורת תחל במועד נדחה בשל הצרכים הביטחוניים של המדינה בעת הזו ובאופן שלא יפגע במאמץ המלחמתי, עשויה בינתיים להתבהר התמונה באשר להקמת ועדת חקירה ממלכתית, וכאמור לעיל גם לעמדת המבקר ממילא יהיה צורך לגדר מחדש את תחומי ביקורת המדינה, כך שלא יחפפו את פעילותה של ועדת חקירה, ככל שתקום.

ב. היחס בין מלאכת הביקורת בעת הנוכחית לאפשרות הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית

60. מעבר לשאלת סמכות המבקר, ושאלת היקף הביקורת ועיתויה, העותרים טוענים כי פתיחת המבקר בביקורת היא מעין "מירוץ סמכויות" לעומת ועדת חקירה ממלכתית. כאשר, לעמדת העותרים, ועדת חקירה ממלכתית היא הגוף המתאים ביותר לבדיקת אירועי השבעה באוקטובר 2023 ומלחמת "חרבות ברזל". עוד נטען כי קביעת עובדות בשטח על ידי התחלת עבודת הביקורת באמצעות מבקר המדינה עלולה לפגוע בפעילותה של ועדת חקירה ממלכתית.

61. בפתח הדברים נבהיר כי נושא עצם הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" אינו במוקד העתירה הנוכחית. למעשה, כפי שצוין לעיל, בפני בית המשפט הנכבד תלויות ועומדות שלוש עתירות אחרות, אשר בהן נטען כי על הממשלה לדון ולהקים ועדת חקירה ממלכתית שתבחן את אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" (בג"ץ 4889/24 ; בג"ץ 5221/24 ; בג"ץ 5063/24). בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, על המשיבים להגיש תגובותיהם לשתי העתירות הראשונות עד ליום 28.7.24 (בעקבות ההחלטה בדבר איחוד הדיון מיום 14.7.24).

62. נשוב ונציין כי עמדת היועצת המשפטית לממשלה, כפי שנמסרה לראש הממשלה, היא כי המנגנון הסטטוטורי המתאים לבדיקת אירועים בסדר הגודל של מלחמת "חרבות ברזל" הוא ועדת חקירה ממלכתית. זאת, בשים לב להשלכות הציבוריות הכלליות והנרחבות של הסוגייה הכרוכה בסוגיות מדיניות מובהקות, ולהתאמתו של מנגנון זה, מבחינת הסמכויות המסורות לוועדה ומאפייני עבודתה (לרבות פומביות הדיון וזוהות הגורמים שניתן לזמן

לתת עדות), לבדיקת אירועי מלחמת "חרבות ברזל", ולחשיבותה של הוועדה בהיבטי המערכת המשפטית הבין-לאומית. כמו כן, התאמתו של המנגנון מתבססת גם על מאפייני המיניו של חברי ועדת החקירה הממלכתית המבטיחים ניתוק של הזיקה בינם לבין הדרג המדיני, שבין היתר את מדיניותו ופעולתו ועדת החקירה הממלכתית אמורה לבחון. כמו כן, כפי שצוין לעיל, גם המבקר אוהז בדעה שאין חולק על חשיבותה ותרומתה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית בנסיבות העניין.

כאמור לעיל, עמדת ראש הממשלה היא שרק בתום המלחמה תידרש הממשלה להחליט איזה סוג ועדה תוקם לחקר אירועי השבעה באוקטובר 2023, וזאת בשים לב לתקדימי העבר שהיו במלחמות ישראל ולחלופות רלוונטיות אחרות שיבחנו.

63. מכל מקום, כאמור, סוגיה זו אינה במוקד העתירה הנוכחית, אלא בעניין של העתירות הנוספות, והמשיבים יוכלו לשוב ולעדכן בעניין זה בהמשך ככל שיעלה הצורך. ההתייחסות בתגובה משלימה זו תתמקד אפוא ביחס בין ביקורת המדינה לבין ועדת חקירה ממלכתית, ההבדלים ביניהן, ובהשפעת אפשרות הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית על החלטת המבקר לערוך את הביקורת בהיקף ובעיתוי שעליו החליט.

ב.1. ההבדלים בין ביקורת של מבקר המדינה לחקירה של ועדת חקירה ממלכתית

64. כאמור לעיל, סמכותו של מבקר המדינה נגזרת מחוק-יסוד: מבקר המדינה ומחוק מבקר המדינה. מכוח חוקים אלו, בסמכותו של מבקר המדינה לערוך ביקורת בנוגע לחוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך. סמכותו זו של מבקר המדינה לערוך ביקורת מתייחסת אך ורק לעריכת ביקורת בנוגע לפעילותם של גופים מבוקרים (סעיף 2 לחוק-יסוד: מבקר המדינה).

65. ועדת חקירה ממלכתית פועלת מכוחו של חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, וחוקרת את העניין שהוגדר לה כנושא החקירה. הוועדה רשאית להתייחס לפעילותו של גוף או אדם, גם אם אינם גופים מבוקרים כמשמעותם בחוק מבקר המדינה. כלומר, היקף הגופים אליהם רשאית ועדת החקירה להתייחס ולקבוע מסקנות במסגרת חקירתה והדו"ח שלה, רחב מההיקף של הגופים אותם בסמכותו של מבקר המדינה לבקר ולקבוע מסקנות בעניינם.

66. הבדל נוסף מצוי במטרות הבדיקה הנבדלות זו מזו. מטרת ביקורת המדינה היא לוודא את תקינות פעילות השירות הציבורי באופן שוטף. לעומת זאת, ועדת חקירה ממלכתית נועדה לחקור עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית הטעון בירור, לדעת הממשלה (סעיף 1 לחוק ועדות חקירה). אף מבחינה מעשית, בעוד שוועדת חקירה ממלכתית מוסמכת לבחון את הדברים לא רק במישור התהליכי אלא גם במישור המהות כאמור לעיל, מבקר המדינה אינו מוסמך לבחון סוגיות שבמדיניות, לאור מטרות הבדיקה. בשים לב לצורך בבחינה הוליסטית ומקיפה של אירועי מלחמת "חרבות ברזל", לטיבם וכובד משקלם של האירועים העומדים על הפרק, נדרשת בחינה מהותית ואחודה שתבחן את מכלול ההיבטים הצריכים לעניין, בראש ובראשונה מתוך מטרה ליתן דין וחשבון ציבורי בליבת הסוגיות החשובות על הפרק, ולצרכי הפקת לקחים.

67. בהתאמה, תפיסת הרשות המכוננת והרשות המחוקקת באשר לשוני בין התפקידים השונים אליהם הוסמכו הגופים, באה לידי ביטוי גם **בסמכויות** שהוענקו לכל אחד מגופים אלה כדי להגשים את תפקידם וייעודם. כך, סמכויותיו של מבקר המדינה הן שונות מאלה של ועדת חקירה ממלכתית,⁴ וכך גם אופן פעולתו. אמנם, חלק מן הסמכויות המסורות לוועדת חקירה הוענקו גם למבקר המדינה. כך, בנוסף לסמכות דרישת המסמכים הקיימת למבקר מכוח סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה, הוענקו לו סמכויות מסוימות הנתונות לוועדת חקירה. סעיף 26 לחוק מבקר המדינה קובע כי "המבקר וכן מי שנתמנה על ידיו לכך באישור הועדה יהיו להם כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים". עם זאת, חלק מהסמכויות וההסדרים שחלים לעניין ועדות חקירה אינם חלים לעניין מבקר המדינה. כך, למבקר המדינה אין סמכות חיפוש (סעיף 12 לחוק ועדות חקירה).

68. הבדל משמעותי נוסף באופן עבודתה של ועדת חקירה, לעומת מבקר המדינה, נעוץ בהוראות הנוגעות ל**פומביות הדיון**. בהתאם לחוק ועדות חקירה, הוועדה תדון בפומבי, אולם היא רשאית לקיים דיון בדלתיים סגורות מטעמים הנוגעים, בין היתר, לביטחון המדינה (ראו סעיף 18 לחוק). על עבודת מבקר המדינה לא חלות הוראות בנוגע לפומביות הדיון ואף בפועל, תהליך הביקורת איננו מתנהל בפומבי. כך, הציבור אינו חשוף לתהליך הביקורת במהלך התרחשותו אלא רק לתוצאותיו הסופיות – דו"ח מבקר המדינה. להרחבה בנושא חשיבות פומביות הדיון בהקשר דומה, ראו בג"ץ 258/07 **גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת ארועי המערכה בלבנון**, סב(1) 648 (2007), שם עמד בית המשפט על החשיבות בפומביות הדיון, ובמיוחד "נוכח החשיבות הלאומית והעניין הציבורי הרב שמעוררות הסוגיות הנדונות" (שם), בפסקה 10 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש; ראו גם פסק דינה של כב' השופטת פרוקצ'יה באותו עניין). **בבדיקת אירועים המצויים בלב העניין הציבורי, אשר כרוכות בהם שאלות של מדיניות הביטחון של מדינת ישראל ואחריותה כלפי אזרחיה ותושביה, דיונים פומביים הם בעלי תרומה עצומה להבטחת אמון הציבור בהליך הבדיקה ובתוצאותיה.**

69. הבדל נוסף נוגע לנושא **ההמלצות האישיות וההגנות הניתנות לאדם שעלול להיפגע** מהחקירה או מתוצאותיה. כך, הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, הקובעות הליך מוסדר במצב דברים בו אדם עלול להיפגע מחקירת הוועדה או תוצאותיה, אינן חלות על עבודתו של מבקר המדינה. בהקשר זה יוער, כי לעומת ועדת חקירה, מבקר המדינה שוקל שיקולים שונים בדבר הצורך להטיל אחריות אישית במסגרת ביקורת מסוימת, והטלת אחריות כאמור איננה עומדת במרכז הביקורת.⁵ בנוסף, אמנם עומדת לאדם העלול להיפגע מהביקורת זכות טיעון בפני מבקר המדינה, אך אופן מימוש הזכות שונה מאופן מימוש הזכות בפני ועדת החקירה. כך, הראיות הרלוונטיות לפגיעה האמורה אינן מועמדות בפני

⁴ השוו: בג"ץ 6728/06 **עמותת אומ"ץ נ' ראש ממשלת ישראל**, פסקאות 18-19 לפסק דינו של השופט ריבלין, פסקאות 29-31 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (30.11.06). בפסק דין זה נערכה השוואה בין סמכויותיה של ועדת בדיקה ממשלתית שהוענקו לה סמכויות מכוח סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2011, לבין סמכויותיה של ועדת חקירה. הסמכויות שמוענקות לוועדת בדיקה ממשלתית מכוח סעיף זה דומות לסמכויות הקיימות למבקר המדינה.
⁵ ראו סעיף 4.6.2 למדריך ביקורת המדינה.

אדם העלול להיפגע מהביקורת ולא מוקנית לו זכות להתייצב בפני המבקר על מנת לחקור עדים.⁶ כלומר, זכות הטיעון של אדם העלול להיפגע ממסקנות הבדיקה, ממומשת באופן מיטבי יותר במנגנון של ועדת חקירה ממלכתית.

70. לסיכום, ניתן לראות שביקורת המדינה מתנהלת באופן שונה מעבודתה של ועדת חקירה ממלכתית. בהיבטי מטרות הבדיקה, היקפה, נושאי הביקורת, פומביות הדיון, סמכויות וסנקציות, ומושאי הביקורת. מדובר בהבדלים מהותיים, היורדים לשורש התכלית של פעילות הביקורת על אירועי מלחמת "חרבות ברזל".

2.ב. היחס בין ביקורת המדינה לבין ועדת חקירה ממלכתית – פעולה כפולה?

71. בנסיבות העניין הייחודיות, בדיקה כפולה או מקבילה של אותה הסוגייה על ידי מבקר המדינה וועדת חקירה ממלכתית, ככל שתוקם, אינה רצויה ותהא בעלת השלכות ציבוריות שליליות, וזאת בדומה לגישת המבקר אשר עמד על הצורך להתאים את היקף ביקורתו למנדט שייקבע לוועדת החקירה, ככל שתוקם.

72. **ראשית**, כל אחת מהביקורות תעמיס על הגופים המבוקרים, לרבות הגופים הביטחוניים הנאלצים להתמודד עם אתגרים ביטחוניים שמדינת ישראל לא ידעה כמותם, כמו גם תפגע ביכולתם להשלים את התחקירים המבצעיים (להרחבה בעניין התחקירים המבצעיים נפנה לתגובת המשיבים לבקשות לצווי ביניים). הדבר עלול להביא לשיבוש תפקוד הגופים לאור הקשב שהבדיקה הכפולה יצריך מהם. לבסוף, בדיקה כפולה, לא כל שכן מקבילה, תגרור בזבוז משאבי ציבור של גופי הבדיקה.

שנית, פעילות מקבילה של הגופים עלולה להביא לפגיעה באמון הציבור, ככל ששני הגופים יגיעו למסקנות שונות.⁷

שלישית, חשש נוסף הוא שפעילות כפולה של גופי החקירה עלולה להפריע לעבודת ועדת החקירה, ואולי אף להוביל לסיכול ההגעה לחקר האמת ולהגשמת תכליותיה. כך למשל, מסירת עדות מוקדמת בפני המבקר עלולה להשליך על האפקטיביות של מסירת עדות בפני הוועדה, ולפגוע באינטרס להגיע לחקר האמת.

73. מבקר המדינה מפנה בתגובתו לסעיף 14(ב)(1) לחוק מבקר המדינה, המתייחס לזיקה אפשרית בין פעולת מבקר המדינה לבין האפשרות להקמת ועדת חקירה, כדלקמן:

14. (א) [...] (ב) (1) העלתה הבקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הועדה קודם המצאת הדיון וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 – בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת – ימציא המבקר

⁶ ראו פרק 5.3 במדריך ביקורת המדינה; בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, מט(3) 771 (1995).
⁷ השווה לדיון ביחס בין קיומו של הליך פלילי לקיומה של ועדת חקירה אצל אביגדור קלגסבלד, ועדות חקירה ממלכתיות 148-166 (2001).

לועדה דין וחשבון נפרד אשר יונח על שולחן הכנסת ויפורסם; ואם עשה כן – רשאית הועדה, מיזמתה היא או על פי הצעת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה; החליטה הועדה כאמור, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בענין; על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים;

(2) [...]

(ב1) הועדה רשאית, בנסיבות מיוחדות ובהסכמת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה גם בנושא הכלול בדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 ויחולו עליה הוראות סעיף קטן (ב), סיפה. ואולם לא תחליט הועדה כאמור, אלא ברוב של שני שלישים מחבריה, לפחות, בישיבה שנועדה לענין זה בלבד; הזימון לישיבה הראשונה יהיה בהודעה של לפחות עשרה ימים מראש."

74. הנה כי כן, המחוקק התייחס בסעיף 14(ב1) לחוק מבקר המדינה לאפשרות שדו"ח ביקורת מיוחד יוביל, לאחר הנחתו על שולחן הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת, להקמת ועדת חקירה ממלכתית. מדובר באחד המסלולים הקבועים בסעיף 14 לחוק מבקר המדינה, שעניינו דרכי הטיפול בתוצאות הביקורת. כעולה מלשון החוק, מסלול זה מתייחס לסיטואציה שבה אגב עריכת הביקורת עלו "ליקויים או פגיעות" אשר מצדיקים פרסום דו"ח מיוחד, "בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת". או אז, רשאי המבקר להמציא לוועדה לענייני ביקורת המדינה דו"ח מיוחד, והיא רשאית להחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית.

75. במהלך השנים, מספר ועדות חקירה הוקמו על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה, מכוח סמכותה לפי סעיף 14 לחוק מבקר המדינה, וזאת בעקבות דו"חות מבקר המדינה. כמו כן, התקיימו בוועדה דיונים בהם נשקלה האפשרות להקים ועדת חקירה מכוח סעיף זה, על מנת לחקור עניין מסוים, אשר לא הבשילו כדי הקמת ועדת חקירה.

76. המקרה הראשון בו נעשה שימוש בסמכות זו הוא בהקמתה של ועדת החקירה לעניין משבר מניות הבנקים ("ועדת בייסקי"). במקרה זה מבקר המדינה הגיש את דו"ח הביקורת כדו"ח מיוחד, המאפשר לוועדה לענייני ביקורת המדינה להקים ועדת חקירה וציין שישנם נושאים הדורשים חקירה. הדבר נעשה, כפי שהבהיר מבקר המדינה בדיון של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, מכיוון שהוא ראה צורך שתוקם ועדת חקירה בנושא. בין היתר, ציין המבקר כי כדי להשלים את הבדיקה נדרש לחקור גופים שלא היה בסמכותו לחקור מכיוון שהם אינם גופים מבוקרים. יצוין שבמהלך הדיון בפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה מבקר המדינה ציין גם את הדרג המדיני כגוף שאין באפשרותו לבקר וזאת בהתייחס למינויים שנעשו על ידי דרג זה. כמו כן, התקיים דיון בוועדה על כך שעדיף היה שהממשלה תקים את ועדת החקירה אך מכיוון שהממשלה נמנעת מלעשות כן, תקים אותה הוועדה לענייני ביקורת המדינה.⁸

⁸ ראו פרוטוקול מס' 18 מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה יום רביעי, ט' בטבת התשמ"ה, 2.1.1985 ו-פרוטוקול מס' 19 מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה ביום שני, י"ד בטבת התשמ"ה – 7 בדצמבר 1985.

77. בשנים שלאחר מכן הוקמו שלוש ועדות חקירה נוספות על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה – הוועדה בעניין בדיקת מצבם של ניצולי השואה ("ועדת דורנר") בשנת 2008,⁹ הוועדה בעניין ניהול משק המים בישראל ("ועדת בין") בשנת 2008,¹⁰ והוועדה לעניין טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון ("ועדת מצא") בשנת 2009.¹¹ בנוסף, נדונה בוועדה האפשרות להקים עוד מספר ועדות חקירה.¹²
78. מדיוני הוועדות עולה כי הקמת ועדות חקירה או ניסיונות להקמתן נעשו במצבים בהם רצו לזרז את הטיפול בנושא מסוים. למשל, עלה בוועדה שמכיוון שהגורמים המטפלים בניצולי שואה לא ירצו שוועדת חקירה תקבע שאינם עושים את עבודתם כראוי, הם יזרזו וישפרו את הטיפול בנושא. כך, עולה מהדיונים שהניסיון להקים ועדות חקירה התבסס על התפיסה שטיפול בנושא על ידי ועדת חקירה יהיה מקיף יותר וידרוש את הגורמים הרלבנטיים להידרש לנושא זה מעבר למה שעשו בעקבות דו"ח ביקורת המדינה. בחלק מהמקרים אף צוין שאם הגורמים הרלבנטיים היו נדרשים לנושא בעקבות דו"ח הביקורת, לא היה צורך לפנות למסלול של ועדת חקירה.
79. הנה כי כן, עיון בהקשר החקיקתי ובמקרים שנדונו בעבר מעלים כי מסלול זה נועד להתוות דרך טיפול נוספת להתמודדות עם תוצאות הביקורת של מבקר המדינה על סוגיה המעלה שאלות עקרוניות, שבה גילתה הביקורת ליקויים או פגיעות. כלומר, המחוקק ראה לנגד עיניו מצבים שבהם ביקורת נקודתית של מבקר המדינה, תעלה ליקויים **עקרוניים** שנכון יהיה לטפל בהם במסגרת ועדת חקירה. גם בכך יש ללמד, במידת מה, על היחס בין שני גופי הביקורת, בשים לב לנושאים שאותם הוסמכו לבדוק והיקפם.
80. זאת ועוד, ניסיון העבר מלמד שבמקרים שבהם הוקמה ועדת חקירה או ועדת בדיקה ממשלתית, שלא מכוח סעיף 14 לחוק מבקר המדינה לאחר פרסום דו"ח מיוחד, נמנע מבקר המדינה לערוך ביקורת בנושאים בהם עסקה הוועדה או, אם כבר החל בביקורת, עצר אותה. מטעם זה, למשל, מבקר המדינה עצר את הביקורת בנושא האסון בהר מירון.¹³
81. בנקודת הזמן הנוכחית טרם התקיים דיון בממשלה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית, וממילא טרם התקבלה החלטה בנדון. כפי שצוין בפתח הדברים, סוגיה זו ממש תלויה ועומדת בפני בית המשפט הנכבד בשלוש עתירות נוספות (בג"ץ 4889/24 ; בג"ץ 5221/24 ; בג"ץ 5063/24). ברי כי להכרעה – לכאן או לכאן – בשאלת הקמת ועדת חקירה ממלכתית, או מנגנון ביקורת אחר, עשויה להיות השלכה על החלטת המבקר בנדון ועל היקף בדיקתו, ואף המבקר אינו חולק על כך.

⁹ ראו פרוטוקול מס' 167 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה יום שני, כ"ט בטבת התשס"ח (7 בינואר 2008). יצוין שהוועדה הוקמה על בסיס דוח ביקורת שהתבקש על ידי הוועדה.

¹⁰ ראו פרוטוקול מס' 241 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה יום שני, כ"ה בתמוז תשס"ח (28 ביולי 2008), יצוין שמהעולה בישיבה, שר המים תמך בהקמת הוועדה.

¹¹ ראו פרוטוקול מס' 243 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה יום רביעי כ"ז בתמוז תשס"ח (30 ביולי 2008).

¹² כך למשל, נבחנה האפשרות להקים ועדת חקירה בעניין דיכוי האינתיפאדה (1990), בעניין מערך המילואים (1996), בעניין הגורמים למפגעי תברואה קשים באזור רמת חובב (2002), בעניין עליית בני הפלשמורה (2010), ובעניין שירותי הכבאות וההצלה בעקבות האסון בכרמל.

¹³ <https://www.mevaker.gov.il/he/publication/Articles/Pages/2021.07.21-Meiron.aspx>

82. ועדיין, דומה כי משעה שאנו עדיין מצויים במהלך המלחמה, ובשים לב לכך שלעמדת המבקר "אין חולק על חשיבותה ותרומתה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר המלחמה....", יש חשיבות כי עבודת המבקר תגודר באופן שימנע את ההשלכות השליליות האפשריות לחקירה מקבילה של סוגיות, ככל שהממשלה תחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית. למצער, ראוי כי המבקר ימתין עם עריכת הביקורת, לכל הפחות ביחס לנושאים ליבתיים, עד להכרעה כיצד תיבדק הסוגיה בכללותה.

83. מכיוון שלשיטת המשיבים, בנקודת הזמן הנוכחית אין מקום לפתיחה בביקורת ביחס להיבטים משמעותיים הנוגעים לפעילות הצבא והשב"כ, מן הטעם של הפגיעה התפקודית בעת לחימה, ייתכן שעד להבשלת התנאים לפתיחה בביקורת, תתבהר התמונה גם בהקשר זה. ככל שבית המשפט הנכבד יראה לנכון, יוכלו המשיבים לשוב ולעדכן בעניין זה במועד קרוב, אף בשים לב לעתירות הנוספות, ועל השלכות אפשריות ביחס לענייננו.

84. למען הסדר הטוב יובהר, כי ועדת חקירה ממלכתית, ככל שתוקם לפני סיום הלחימה, תידרש גם היא במסגרת שיקול דעתה הרחב לתת דעתה להשפעות עבודתה על תפקוד הצבא (בדומה לטעמים שהוצגו בתגובת המשיבים לבקשה לצווי ביניים), ולקבוע את סדרי עבודתה ותיעדוף הנושאים בהתאם.

סוף דבר

85. המשיבים ישובו ויפנו לכלל האמור בתגובה לבקשה לצו ביניים, ובתגובה משלימה זו, ויבקשו להרחיב ולעדכן – בהמשך לחוות הדעת החסויות שהוגשו – במהלך הדיון שיתקיים ביחס להשלכות הפתיחה בביקורת בעת הנוכחית על פעילות הצבא והשב"כ בעת לחימה עצימה.

86. בתגובה משלימה זו התייחסו המשיבים לטענות הנוגעות לסוגיית סמכות המבקר ואופן הפעלתה, וכן היחס לאפשרות הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית.

87. הובהר כי סמכות זו, 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. בנסיבות אלה, ובשים לב לרשימת הנושאים הארוכה והרחבה אותה מבקש מבקר המדינה לבחון במסגרת הביקורת על מלחמת "חרבות ברזל", יש מקום להבהיר חלק מהנושאים שנכללו בהודעת המבקר, כך שיבואר אם מדובר בנושאים הנוגעים לענייני מדיניות מובהקים.

88. בכל הנוגע לביצוע ביקורת בזמן אמת, הרי שהסמכות הרחבה הקבועה בחוק היסוד אינה שוללת זאת, הגם שבמישור שיקול הדעת מדובר בחריג למלאכת הביקורת הרגילה, ומן הראוי שתישמר למקרים המצדיקים זאת, על אף החסרונות הגלומים בביקורת מסוג זה. בכל הנוגע לביקורות על מבצעים צבאיים ומלחמות, נעשתה בעבר הקפדה שלא לערוך את הביקורת בעת הלחימה; ומעבר לכך, נושאי הביקורת לא נגעו בהיבטים המבצעיים-צבאיים של המערכה או בהיבטי מדיניות מובהקים.

89. בכל הנוגע ליחס בין בדיקת המבקר לבין ועדת חקירה ממלכתית, ציינו המשיבים כי סוגיית הדרישה להקמת ועדת חקירה ממלכתית תלויה ועומדת בפני בית המשפט הנכבד בעתירות אחרות. בצד האמור הוער, כי האפשרות שתוקם ועדת חקירה ממלכתית היא שיקול רלוונטי שעל מבקר המדינה לשקול בקביעת היקף הביקורת ועיתויה, אף בשים לב להבדלים בהיקף הנושאים הנבדקים והסמכויות השונות בין מנגנוני הביקורת השונים, לרבות בהיבטים של פומביות ההליך; אפשרות הגורמים הנבדקים להתמודד עם סוגיית ההמלצות האישיות בעניינם, ובחשש שמא בדיקה כפולה תפגע באפקטיביות של ועדת חקירה ממלכתית, ככל שיוחלט על הקמתה.

כך או אחרת, ככל שאכן הביקורת תחל במועד נדחה, בשל הצרכים הביטחוניים של המדינה בעת הזו ובאופן שלא יפגע במאמץ המלחמתי, ממילא עשויה בינתיים להתבהר התמונה באשר להקמת ועדת חקירה ממלכתית ועשוי להתייחר הצורך בהכרעה בחלק מן השאלות העקרוניות שהעתירות דגן מעלות, לרבות במישור הסמכות ואופן הפעלתה. במובן זה, ראשי העתירה השונים – זה הנוגע לעיתוי הביקורת וזה הנוגע לאופן הפעלת הסמכות והיחס לוועדת חקירה ממלכתית – מתיישבים זה עם זה במישור המעשי, כמו גם עם כללי הביקורת שקבע המבקר, ובהם הכלל לפיו תחומי ביקורת המדינה יוגבלו כך שלא יחפפו את פעילותה של ועדת חקירה, ככל שתקום.

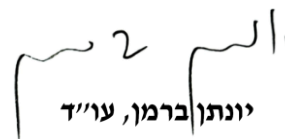
90. העובדות המפורטות בתגובה זו, בכל הנוגע לצה"ל, אושרו על ידי אל"מ חיים בן מויאל, עוזר הרמטכ"ל. מטעמים לוגיסטיים, תצהיר מטעמו יוגש לבית המשפט הנכבד בהקדם.

היום, ט' בתמוז תשפ"ד
15 ביולי 2024



סיון דגן, עו"ד

סגנית בכירה במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



יונתן ברמן, עו"ד
סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

נספח כ"ב

העתק מדריך ביקורת המדינה
"עקרונות יסוד המשפט המינהלי"

עמ' 164



עקרונות יסוד במשפט

המינהלי

עקרון הבסיס - עקרון חוקיות המינהל



חובת הפעלת שיקול דעת והעקרונות הכלליים בנוגע לשיקול הדעת



עקרונות מילוי תפקידה של הרשות המינהלית



קבלת החלטות על סמך תשתית עובדתית מספקת



האיסור להימצא במצב של ניגוד עניינים



זכות הטיעון או חובת השמיעה (ובכלל זה זכות העיון)



המשפט המינהלי מסדיר את המבנה והיחסים הפנימיים של רשויות המינהל הציבורי ואת מערכת היחסים בין הרשות השלטונית לבין הפרט. בשונה מתחומי משפט אחרים, המשפט המינהלי טרם זכה להסדרה כוללת בחוק¹, וחלקים ניכרים ממנו הם פרי פסיקת בתי המשפט. להלן תמצית עקרונות היסוד, לרבות עקרונות סדרי המינהל:

עקרון הבסיס - עקרון חוקיות המינהל

רשות מינהלית אינה רשאית לבצע פעולה אלא אם כן החוק העניק לה את הסמכות לבצעה. לעיקרון זה שני היבטים: נדרש כי לכל מעשה מינהלי תהיה **הסמכה** בחוק, וכי המעשה המינהלי יבוצע **בהתאם** לחוק. שני סייגים לעיקרון זה:

- סמכות שיורית לממשלה: חוק-יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת". הממשלה רשאית אפוא לפעול מכוח סמכותה השיורית רק במקום שנותר "חלל מינהלי". יודגש כי מדובר בסמכויות שלא הוענקו לרשות אחרת, אך מעצם טיבן הן סמכויות השייכות לרשות המבצעת. הממשלה אינה מוסמכת מכוח סמכותה השיורית לפגוע בזכויות אדם².
- סמכות עזר: סעיף 17(ב) לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, קובע כי "הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו - משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת". במילים אחרות, לרשות יש סמכות נלווית לבצע את הפעולות הדרושות למימוש סמכותה העיקרית. יודגש כי סמכות העזר צריכה להיות חיונית להפעלת הסמכות העיקרית³.

חובת הפעלת שיקול דעת והעקרונות הכלליים בנוגע לשיקול הדעת

כדי למלא את סמכותה ותפקידה כנדרש, הרשות מחויבת להפעיל שיקול דעת של ממש, באופן ענייני ואמיתי⁴. אסור לרשות לכבול את שיקול דעתה מראש. קביעת קריטריונים והנחיות פנימיות רצויה, אולם מתחייב חופש תמרון בהתאם לנסיבות הקונקרטיות, על פי מכלול הנתונים ותוך איזון נכון וסביר בין השיקולים השונים⁵.

¹ חלק מצומצם מהסוגיות הכלליות של המשפט המינהלי עוגנו במשך השנים בחקיקה - כגון החוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958; חוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (סעיפים 11 - 20 לחוק); חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992; חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998; חוק-יסוד: הממשלה, סעיפים 33(ב) ו-34(ג) ו-34(ו) (אצילת סמכויות משר לעובד ציבור, ונטילת סמכויות על ידי שר מעובד ציבור); סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (תמיכות במוסדות ציבור), וכיו"ב.

² ראו בעניין זה, לדוגמה: בג"ץ 5100/94 הועד הציבורי נגד עיניים נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817; בג"ץ 8600/04 ראש המועצה האזורית חוף עזה נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(5) 673.

³ ראו בעניין זה, לדוגמה: בג"ץ 757/84 איגוד העיתונאים היומיים נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מא(4) 337.

⁴ להרחבה ראו: יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית ב** (מהדורה שנייה, 2011) (להלן: זמיר, **הסמכות המינהלית ב**), עמ' 1088.

⁵ ראו, בין היתר: בג"ץ 3094-93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404 (1993).

עקרונות מילוי תפקידיה של הרשות המינהלית

הרשות המינהלית צריכה לפעול לפי עקרונות אשר מבטאים את מעמדה כנאמן הציבור⁶, ואלו הם בתמצית:

- הגינות, שוויון ותום לב⁷: על הרשות המינהלית למלא את סמכויותיה ותפקידיה ולקבל את החלטותיה בהליך ראוי, באופן הוגן כלפי כל מי שנוגע בדבר, ובמיוחד כלפי מי שעלול להיפגע מהפעלת הסמכות⁸.
- היעדר משוא פנים ושיקולים זרים: על הרשות המינהלית למלא את סמכויותיה ותפקידיה ולהפעיל את שיקול דעתה באופן ענייני, ללא משוא פנים⁹ ושיקולים זרים¹⁰.
- סבירות: על הרשות המינהלית להפעיל את שיקול דעתה בסבירות. היינו, קודם קבלת החלטה עליה לתת משקל ראוי לכל השיקולים הנוגעים לעניין ולערוך ביניהם איזון ראוי תוך הפעלת שיקול דעת¹¹.
- מידתיות: על הרשות המינהלית לבחור באמצעי המתאים ביותר לנסיבות המקרה, ובכלל זה עליה לבחור באמצעי המתאים ביותר לנסיבות אשר יפגע במידה המועטה ביותר במי שיושפע מהחלטתה, בהתחשב במטרה ובצרכים¹².
- טוהר המידות ומינהל תקין: על הרשות המינהלית לפעול תוך שמירה על טוהר המידות ומינהל תקין¹³.

⁶ על כל שימוש בשיקול דעת מינהלי חלים הכללים המקובלים בדבר סבירות, הגינות, תום לב, היעדר שרירות והפליה ואמות מידה כיוצא באלה; ראו: בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד (3) 29, 35 (1983).

⁷ תום לב במשפט הציבורי מתייחס למצב הנפשי של הרשות המינהלית - אי-פעולה בשרירות או בזדון. ראו בעניין זה: זמיר, **הסמכות המינהלית ב**, עמ' 1000; וכן: דברי השופט זמיר בבג"ץ 164/97 **קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר - אגף המכס והמע"מ**, פ"ד (1) 289, 317 (1998); ובג"ץ 4422/92 **עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד מז(3) 860, 853 (1993).

⁸ זמיר, **הסמכות המינהלית ב**, עמ' 997.

⁹ האיסור על משוא פנים נועד למנוע קבלת החלטה שהושפעה ממניעים בלתי נאותים ולהבטיח כי הרשות לא תקבל את החלטותיה כשהיא בעלת דעה מוקדמת ומגובשת בנושא או כשהיא בעלת זיקה או אינטרס אחר בנוגע לעניין שלפניה. ראו בעניין זה: דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי א** (2010), עמ' 529; וכן ראו: בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה**, פ"ד (2) 566 (1980).

¹⁰ **האיסור** על קבלת החלטות המונחות משיקולים זרים מבטא את העיקרון שלפיו הרשות המינהלית מוגבלת בהפעלת סמכותה להשגת מטרות החקיקה. יודגש כי שיקולים זרים אינם בהכרח פסולים, גם שיקול ראוי עשוי להיפסל כשיקול זר, אם הוא חורג ממטרת החוק המסמיך את הרשות. ראו בעניין זה: בג"ץ 324/71 **הוועד המקומי סביון נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית**, פ"ד (1) 85 (1972); בג"ץ 601/75 **ועד מקומי סביון נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית**, פ"ד (1) 103, 106 (1976).

¹¹ ראו בעניין זה: בג"ץ 389/80 **דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור**, פ"ד (1) 421, 437 (1980). כן ראו בג"ץ 935/89 **גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד (2) 485, 513-514 (1990); שם עמד בית המשפט על כך שפעולה תהיה בלתי סבירה אם המשקל שהיא נותנת לכמה גורמים הוא כה מעוות, עד כי אין בהחלטה כדי לקדם את המטרות שלקידומן נועדה אותה פעולה. כן ראו: דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי ב** (2010), עמ' 725.

¹² ראו: בג"ץ 344/89 **ח.ס.ה - סחר בינלאומי נ' שר התעשייה והמסחר**, פ"ד (1) 456, 470 (1990); בג"ץ 5510/92 **תורקמאן נ' שר הביטחון**, פ"ד (1) 217, 219 (1993); בג"ץ 3477/95 **בן-עטייה נ' שר החינוך והתרבות והספורט**, פ"ד (5) 1 (1996).

¹³ בית המשפט העליון נוהג להשתמש בביטויים טוהר המידות ומינהל תקין בפסקי הדין שלו. מונחים אלו אומנם לא הוגדרו בפסיקה, אולם הם מופיעים בדרך כלל לצד מונחים אחרים אשר מבטאים את אותם רעיונות - למשל יושר, הגינות, נאמנות, תקינות, יעילות, מקצועיות, חיסכון, חוסר פניות, ניקיון כפיים ותום לב. מכל מקום, חובה זו גם עולה ברורות מחוק-יסוד: מבקר המדינה, אשר קובע בסעיף 2(א) כי המבקר מוסמך לבחון בין היתר את טוהר המידות ואת הניהול התקין של הגופים המבוקרים.

- יעילות: היעילות מחייבת את הרשות לפעול באופן מסודר, מקצועי, מהיר וחסכוני ככל האפשר בהתחשב בצרכים ובמשאבים¹⁴.
- שקיפות: על הרשות לפעול באופן שקוף להבטחת פעילותו של המינהל הציבורי¹⁵. מעקרון השקיפות נגזרים כללים שונים שעל הרשות ליישם, לעיתים מכוח החוק ולעיתים מכוח הפסיקה, בכל עניין בהתאם לסוג ההליך ולנסיבות (כגון בנושאים של חובת הנמקה, רישום פרוטוקול, דיווח על עניין אישי, פרסום מוקדם, התייעצות, קבלת מידע, שימוע ציבורי)¹⁶.

קבלת החלטות על סמך תשתית עובדתית מספקת

כדי שרשות ציבורית תמלא את תפקידה כהלכה, עליה לקבל החלטה מינהלית רק לאחר שבחנה את מלוא התשתית העובדתית הרלוונטית. לרשות חובה כפולה בעניין זה - איסוף המידע הרלוונטי לקבלת ההחלטה, כדי שישמש תשתית עובדתית מתאימה לשם בחינת ההחלטה שברצונה לקבל, וקבלת ההחלטה על בסיס תשתית עובדתית מספקת¹⁷.

האיסור להימצא במצב של ניגוד עניינים

אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים¹⁸, אישי או מוסדי. זהו כלל יסוד החל על עובדי ציבור כחלק מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל, שהחלתו אינה תלויה בלשונו המפורשת של חיקוק כזה או אחר¹⁹.

זכות הטיעון או חובת השמיעה (ובכלל זה זכות העיון)

בטרם תקבל רשות מינהלית החלטה העלולה לפגוע בעניינו של אדם²⁰, מחובתה להביא לידיעתו את מהות העניין, לאפשר להעלות את טענותיו לפני קבלת החלטה ולנקוט מתכונת טיעון הוגנת²¹. כמו כן זכותו של הפרט לעיון בחומרים ששימשו בסיס להחלטה²².

14 להרחבה ראו: זמיר, **הסמכות המינהלית ב**, החל מעמ' 1007.

15 "השקיפות היא מעין ערובה להתנהגות ראויה ונורמטיבית של בעלי סמכות" - עע"מ 10112/02 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה**, פ"ד נח(2) 817, 838.

16 להרחבה ראו: זמיר, **הסמכות המינהלית ב**, החל מעמ' 1035, ולגבי חובת ההנמקה - החל מעמ' 1269.

17 ראו בעניין זה: בג"ץ 2013/91 **עיריית רמלה נ' שר הפנים**, פ"ד מו(1) 271, 279 (1991). כן ראו: בג"ץ 987/94 **יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מח(5) 412 (1994), שם סיכם השופט זמיר את ארבעת המבחנים שהרשות צריכה לעמוד בהם כדי ליצור תשתית עובדתית שתשמש בסיס להחלטה מינהלית: (א) איסוף נתונים; (ב) בחינת שייכות הנתונים והעובדות לעניין הנדון; (ג) בחינת אמינות הנתונים שנאספו; (ד) קביעה כי הראיות הן מהותיות ומוצקות במידה מספקת לצורך קבלת החלטה בעניין הנדון.

18 ראו בעניין זה: בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד נ' עיריית פתח-תקווה**, פ"ד לד(2) 566 (1980).

19 ראו בעניין זה: בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד נ' עיריית פתח-תקווה**, פ"ד לד(2) 566 (1980); בג"ץ 5734/98 **עזריאל נ' ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל**, פ"ד נג(2) 8 (1999).

20 מדובר בהחלטות קונקרטיות העשויות לפגוע בעניינו של אדם ולא בהחלטות שמבטאות מדיניות כללית של הרשות (ראו בעניין זה: בג"ץ 3/58 **ברמן נ' שר הפנים**, פ"ד יב 1493, 1509 (1958)). כמו כן, אין חובת שימוע כאשר הרשות מחליטה להיענות לבקשתו של אדם או להטיב עימו.

21 ראו בעניין זה: עע"מ 1038/08 **מדינת ישראל נ' געאביץ** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.08.2009); בג"ץ 7805/00 **חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים**, פ"ד נז(4) 577 (2003); בג"ץ 4914/94 **טורנר נ' מבקרת המדינה**, פ"ד מט(3) 771 (1995); בג"ץ 3/58 **ברמן נ' שר הפנים**, פ"ד יב 1493, 1508 (1958); להרחבה ראו: דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי א** (2010), עמ' 550.

22



נספח כ"ג

העתק מדריך ביקורת המדינה
"פרסום שמות והטלת אחריות
אישית בראי דוחות 'שבעה
באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'"

עמ' 170



פרסום שמות והטלת אחריות אישית

בראי דוחות "שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל"

ככלל, שמות נבחר ציבור ובעלי תפקידים בגוף המבוקר מדרגת סמנכ"ל ומעלה, בעלי תפקידים בצבא מדרגת תא"ל ומעלה ובעלי תפקידים במשטרה מדרגת תנ"ץ - אשר כיהנו בתפקיד בשירות הציבורי בתקופת הביקורת, בתקופה שנבדקה בביקורת או בתקופה קודמת הרלוונטית לנושא הביקורת, יצוינו בדוח בשלושה הקשרים:

○ כמידע עובדתי גרידא

○ בהקשר של ממצאים או ליקויים

○ בהקשר של פעולה חיובית - במקרים מיוחדים חריגים בלבד.

ההנחיות המובאות להלן אינן פוטרות את עובדי הביקורת משיקול דעת פרטני. בכל מקרה ומקרה יש לשקול את ההצדקה לפרסם את השם בהתחשב במכלול הנסיבות.

פרסום שמות כמידע עובדתי

שמות נבחר ציבור ובעלי תפקידים בגופים מבוקרים המוגדרים יוזכרו בדוח בשם כמידע עובדתי גם אם אין כוונה להטיל עליהם אחריות לליקויים כלשהם.

פרסום שמות בהקשר של ממצאים וליקויים - הטלת אחריות אישית

הטלת אחריות אישית לליקויים שעלו בביקורת (בהתאם לשיקולים להלן) היא כלי חשוב לאכיפת סדרי מינהל ושלטון תקינים. נוסף על כך, פרסום שמו של נבחר ציבור או בעל 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 ונבחריו. הטלת אחריות אישית באמצעות פרסום שם בעל התפקיד תיעשה באופן מידתי, תוך נקיטת זהירות ואחריות.



קודם הפרסום על צוות הביקורת לאזן בין האינטרס הציבורי שבפרסום ועקרון השקיפות מחד גיסא, והצורך במניעת פגיעה לא מבוססת בשמו הטוב של המבוקר מאידך גיסא באמצעות שקילת השיקולים להלן:

- חומרת הפגיעה בציבור כתוצאה מהמעשה או המחדל, ובפרט כאשר מדובר על פגיעה בחיי אדם ופגיעה בביטחון הלאומי;
 - החשיבות הציבורית של האירוע;
 - ההשלכות הכלכליות של האירוע;
 - הדרג של בעל התפקיד כמוגדר לעיל;
 - האם המחדל או המעשה כרוך בפגיעה בטוהר המידות;
 - האם מדובר בתופעה חוזרת ונשנית או במעידה חד-פעמית;
 - האם יש נסיבות מקילות שיש בהן כדי להפחית מחומרת הליקויים (לדוגמה - מועד כניסתו של העובד לתפקידו; משקלו הציבורי של האירוע; נסיבות אישיות רגישות).
- לאחר איזון בין מכלול השיקולים יש לבחור באחת מדרכי הפעולה האלה:
- אי-הטלת אחריות אישית;
 - הערה לבעל התפקיד בגוף המבוקר (משרד מבקר המדינה מעיר ל[שם התפקיד] ...);
 - הטלת אחריות אישית תוך פרסום שמו של בעל התפקיד בגוף המבוקר;
- ההחלטה הסופית בדבר הטלת אחריות אישית ופרסום שמו של בעל התפקיד או הימנעות מכך היא בסמכות מבקר המדינה.
- על צוות הביקורת להסב את תשומת ליבם של גורמי המטה לנושא כאשר בטיטת הפניה המועברת לאישורם הוטלה אחריות אישית, ולחלופין כאשר יש התלבטות בקרב צוות הביקורת בשאלה אם יש מקום להטיל אחריות אישית.
- לפי עקרונות הצדק הטבעי (זכות הטיעון) יש לאפשר זכות טיעון לכל מי ששמו מוזכר בטיטת הדוח או שאפשר לזהותו, מי שעלול להיפגע מהאמור בדוח הביקורת ומי שדוח הביקורת ממליץ לו לנקוט פעולה, או שניתנה המלצה לגביו, גם אם אין ממצאי ביקורת בנוגע אליו, והוא זכאי להגיב על הטענות שהועלו בעניינו, ולכן יש לאפשר לו למצות את זכות התגובה בהתאם לכללים הנהוגים במשרד, ראו פרק בנושא זכות הטיעון - משלוח הפנייה והשימוע גם לעניין סדר קדימות במשלוח הפנייה. יודגש כי הטלת אחריות אישית ופרסום שמות של בעלי תפקידים בגופים המבוקרים בדוח הסופי ייעשו בזהירות רבה, תוך שמירה על כללי הצדק הטבעי ולאחר שמוצתה זכות התגובה של המבוקרים, בהתאם לכללים הנהוגים במשרד.





פרסום שם לציון פעולה חיובית - במקרים מיוחדים וחריגים בלבד

החוק קובע כי דוח הביקורת יכלול שיפור או פעולות בולטות לטובה הראויים לדעת מבקר המדינה להיכלל בו. במקרה שבו הוחלט לציין בדוח הביקורת שיפור או פעולות בולטות לטובה, יש לבחון אם ראוי גם לפרסם את שם בעל התפקיד בגוף המבוקר אשר תרם לשיפור או לפעולה החיובית. פרסום השם בנסיבות אלה ייעשה במקרים מיוחדים וחריגים בלבד הראויים לשבח, כגון כשמדובר באדם שבזכות יוזמתו ופעולתו הציל חיי רבים תוך סיכון עצמי, וזאת בהיקף מצומצם ובזהירות המתחייבת. לא יפורסם שם בעל התפקיד כאשר מדובר בפעולה שבשגרה המתבצעת במסגרת מילוי תפקידו וחובותיו של עובד הציבור. שם העובד יפורסם רק בהקשר המדויק והמצומצם שנבדק.

פרסום שם של גורם שאינו גוף מבוקר

יש שהביקורת מעלה מחדל או מעשה שאינו תקין של גורם שאינו גוף מבוקר - יזם או אדם פרטי אחר, חברה או עמותה. במקרה כזה יש "להסב" את הביקורת אל הגוף המבוקר שהתקשר עם אותו אדם או גוף או מפקח עליו. ובכל מקרה, שמו של אדם או גוף כזה לא יצוין בדוח, והוא יכונה היזם, יזם א' וכד', ללא אזכור מפורש של שמו.

במקרים נדירים ביותר ובאישור מבקר המדינה ניתן יהיה לאזכר את שמו המלא של אדם או גוף לא מבוקר, וזאת לאחר מיצוי זכות התגובה בהתאם לכללים הנהוגים במשרד.



נספח כ"ד

מכתבו של מבקר המדינה מיום

25.1.2024

עמ' 174

מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ט"ז בשבט התשפ"ד
25 בינואר 2024

לכבוד
רא"ל הרצי הלוי
ראש המטה הכללי
צה"ל

נכבדי,

הנדון: ביקורת המדינה - "חרבות ברזל"
סימוכין: פנייתך מיום 24 בינואר 2024

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

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

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

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

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

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

כאמור, כל עוד הלחימה הייתה בעצימות הגבוהה ביותר נמנעתי מפתירה בפועל של הביקורות במערכת הביטחון; תחת זאת הודעתי שהביקורות ייפתחו בהתאם להתפתחות המלחמה תוך התחשבות במצב המלחמה והתפתחויות עתידיות אפשריות.

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

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

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

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



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

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

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

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

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

בכבוד רב,

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור