



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8136-06-25
בג"ץ 31082-09-25

לפני:

כבוד השופטת דפנה ברק-ארז
כבוד השופט דוד מין
כבוד השופטת יעל וילנר
כבוד השופט עופר גרוסקופף
כבוד השופט אלכס שטיין

העותרת

בבג"ץ 8136-06-25

והמשיבה 3

בבג"ץ 31082-09-25 :

הסנגוריה הצבאית הראשית

העותרת

בבג"ץ 31082-09-25 :

התנועה למען איכות השלטון בישראל

נגד

המשיב 1

בבג"ץ 8136-06-25

ובבג"ץ 31082-09-25 :

מבקר המדינה

המשיבה 2

בבג"ץ 8136-06-25 :

ממשלת ישראל

המשיבה 3

בבג"ץ 8136-06-25

והמשיבה 2

בבג"ץ 31082-09-25 :

היועצת המשפטית לממשלה

המשיב 4

בבג"ץ 31082-09-25 :

הרצי הלוי

המבקשים להצטרף 1 :

1. מועצת אוקטובר – אמת וביטחון

2. הילה אביר

3. רעות רכט אדרי

4. נירית ברעם

5. ליעד ברעם

6. איל אשל

7. אבישי אדרי

המבקשים להצטרף 2 :

1. פורום דין וצדק

2. צביקה מור

3. איתן מור

4. איבון דנגורי

5. גליה חושן

6. תמר גרסין
7. יוסף כהן
8. נסים חמוי
9. דוד גירפי
10. יגאל וולדרסקי
11. ולנטינה גוסק
12. תמר תשובה

עתירה למתן צו על-תנאי

ט' טבת תשפ"ו (29 דצמבר 2025)
כ"ג אייר תשפ"ו (10 במאי 2026)

תאריך הישיבות :

בשם העותרת
בבג"ץ 8136-06-25
והמשיבה 3

בבג"ץ 31082-09-25 :

עו"ד אביגדור קלגסבלד, עו"ד אופירה אלקבץ-
רוטשטיין, עו"ד אבי חלבי, עו"ד אריאל הראל

בשם העותרת
בבג"ץ 31082-09-25 :

עו"ד תומר נאור, עו"ד תמר באום, עו"ד רותם בבלי
דביר

בשם המשיב 1
בבג"ץ 8136-06-25
ובבג"ץ 31082-09-25 :

עו"ד ישראל קליין, עו"ד מתן גוטמן, עו"ד ענבל עפרון
ויינשטיין, עו"ד ניקולס גיפס

בשם המשיבות 2-3
בבג"ץ 8136-06-25
והמשיבה 2
בבג"ץ 31082-09-25 :

עו"ד יונתן ברמן, עו"ד גיא ורדי

בשם המשיב 4
בבג"ץ 31082-09-25 :

עו"ד איל רוזובסקי, עו"ד נחשון שוחט, עו"ד אלמוג
מגל, עו"ד מעין אילוני

בשם המבקשים
להצטרף 1 :

עו"ד יונתן ברמן

בשם המבקשים
להצטרף 2 :

עו"ד יסכה סעדון-בינה

פסק-דין

השופטת דפנה ברק-ארז:

1. ברקען של העתירות שבפנינו עומד הפצע הפעור שחוזר ומטלטל את החברה בישראל: אירועי השבעה באוקטובר 2023. בסמוך לאחר פרוץ המלחמה מבקר המדינה יזם הליכי ביקורת שנסבים, במישרין או בעקיפין, על אירועי אותו יום והפעולות הקשורות בהם. בזמן שחלף בינתיים הוא הכין והשלים דו"חות ביקורת בנושאים רבים שכבר פורסמו לציבור, בעוד שהליכי ביקורת נוספים עודם מצויים בשלבי גיבוש שונים. לכל אלו ודאי תהיה תרומה להפקת הלקחים הנדרשים מהאירועים האמורים. לצד זאת, במרכז שתי העתירות שבפנינו ניצבת מחלוקת ספציפית הנסבה על שמונה מהליכי הביקורת שמקדם מבקר המדינה, המשיב 1 בשתייהן. הכול – כמפורט להלן.

2. עתירה אחת – זו שהוגשה על-ידי הסנגוריה הצבאית הראשית (להלן: הסנגוריה הצבאית) – מכוונת כלפי ארבעה מהליכי הביקורת ומתמקדת בטענה כי עניינם של הליכים אלה בחקירה שעוסקת בנושאים של מדיניות ואסטרטגיה בתחומי החוץ והביטחון, וככאלה הם חורגים מסמכותו של מבקר המדינה כהגדרתה בחוק-יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן בהתאמה: חוק היסוד ו-חוק מבקר המדינה). הליכים אלו יכוננו להלן ארבע ביקורות הליבה.

3. עתירה נוספת – שהוגשה על-ידי התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: התנועה לאיכות השלטון) – נסבה על ארבעה הליכי ביקורת אחרים המצויים בשלב מתקדם יחסית, ואשר צפויים לכלול ממצאים אישיים כלפי חלק ממושאי הביקורת. לפי הנטען בעתירה, אלה התנהלו תוך פגיעה בזכויותיהם הדיוניות של המבוקרים, מאחר שמבקר המדינה גיבש טיוטות ראשוניות של הדו"חות ואף הפיץ אותן למבוקרים לקבלת התייחסות בטרם נפגש עמם. הליכי ביקורת אלו יכוננו להלן ארבע הטיוטות.

4. בנוסף, וברקע הדברים, מצויה טענה שעלתה ונשזרה בשתי העתירות, שלפיה נוכח העובדה שאירועי השבעה באוקטובר מחייבים הקמה של ועדת חקירה ממלכתית, פעילותו של מבקר המדינה בתחום עלולה לפגוע בעבודתה של ועדה מסוג זה, בין השאר בשל חשש ל"זיהום" עדויות.

5. אלה הם הדברים בתמצית, וכעת נפנה להצגת הפרטים. עם זאת, בהתחשב בלוח הזמנים הדוחק, וכן בשל השאיפה לקידום דו"חות שאין מניעה לקדםם כבר עתה – אנו נותנים קדימות לכתיבת פסק הדין באופן שמתמקד בעיקר.

רקע עובדתי והליכים קודמים

6. ביום 27.12.2023, הודיע מבקר המדינה על כוונתו לפתוח בשורה של הליכי ביקורת הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמה שפרצה בעקבותיהם. בין היתר, מבקר המדינה מנה תחומים רבים – במישור הביטחוני, המדיני, האזרחי והטכנולוגי – שבהם הוא מתכוון לערוך ביקורת.

7. בהמשך, ביום 11.1.2024 מבקר המדינה פרסם הודעה נוספת שבה הדגיש כי הליכי הביקורת האמורים יכללו גם היבטים של אחריות אישית וכי "איש לא יהיה חסין מביקורת עמוקה ונוקבת, הן בדרג המדיני, הן בדרג הצבאי והן בדרג האזרחי". עוד הצהיר מבקר המדינה במסגרת ההודעה כי "ככל שתוקם ועדת חקירה ייקבעו גבולות גזרה ביחס לנושאים שייבדקו".

8. ביום 1.2.2024 הוגשה עתירה קודמת נגד החלטתו של מבקר המדינה לקיים את הביקורת (בג"ץ 1015/24) (להלן: ההליך הקודם). עתירה זו, שהוגשה על-ידי תנועת אומ"ץ והצטרפו אליה גורמים נוספים, לרבות התנועה לאיכות השלטון, כוונה נגד מבקר המדינה ומשיבים נוספים ברשות המבצעת. בעיקרו של דבר, ההליך הקודם התמקד בקשיים הנובעים מקיומם של הליכי הביקורת בעת שהמלחמה עודנה מתנהלת. זאת, לנוכח עמדתם של גופי הביטחון לפיה עריכת הביקורת בעיצומה של הלחימה פוגעת בהם וביכולתם לבצע את משימותיהם. לצד האמור, העתירה כללה טענות באשר לסמכות לבצע הליכי ביקורת הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר ולמתכונתם, כמו גם להשלכות שעשויות להיות לעריכת ביקורת כזו על הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית.

9. מבלי לפרט יצוין כי ביום 16.6.2024, בית משפט זה הורה על מתן צו ביניים המשהה את הליכי הביקורת בכל הנוגע לצה"ל ולשב"כ (השופטת ג' כנפי-שטייניץ). צו הביניים הוארך מעת לעת. לאחר מספר דיונים בהליך, בחודש נובמבר 2024 המשיבים בהליך הקודם הגיעו להסכמה על מתווה ביקורת חלקי (להלן: מתווה נובמבר). כחלק ממתווה זה נקבעו נהלים לעריכת הביקורת, תוך חלוקתם של ההליכים לשלושה שלבים וקידום של שניים מתוכם. על כן, ביום 21.11.2024 הצדדים הגישו בקשה לצמצום צו

הביניים בהתאם למתווה נובמבר. בו ביום, ניתן תוקף של החלטה למתווה זה וצו הביניים צומצם בהתאם למבוקש.

10. ביום 27.3.2025 הוגשה הודעת עדכון משותפת מטעם משיבי המדינה ומבקר המדינה וכן בקשה לביטול צו הביניים ולמחיקת ההליך. בהודעה זו נמסר כי כלל המשיבים הגיעו למתווה מוסכם לקיום הביקורת בצה"ל בעת המלחמה (להלן: מתווה מרץ). במתווה זה נקבעו שאר שלבי הביקורת, הן בצה"ל והן בשב"כ. מבלי למצות, בכלל זה הוסדרו המועדים לתחילת ביצועם של שלבי השטח בביקורות וכן הוגדר מנגנון לפגישות עם בעלי תפקידים רלוונטיים.

11. ביום 2.4.2025 תנועת אומ"ץ, העותרת 1 בהליך הקודם, הגישה התייחסות מטעמה לאמור בהודעה. בהתייחסות זו צוין שהעתירה במתכונתה הנוכחית מיצתה את עצמה, אך הודגש גם שהעותרת שומרת על טענותיה העקרוניות שלא הוכרעו בהליך, שאותן היא הגדירה כ"כבודות משקל". זאת, בכל הנוגע לסמכותו של מבקר המדינה לערוך ביקורת בנושאי מדיניות וביטחון, כמו גם ביחס לפגיעה בזכויות המשרתים בצה"ל ובעבודתה של ועדת חקירה עתידית כתוצאה מניהול הליכי ביקורת. בהתאם להתפתחויות אלו, ביום 27.4.2025 ניתן פסק דין המוחק את העתירה (המשנה לנשיא נ' סולברג והשופטים ד' מין ו-י' וילנר). בפסק הדין צוין שאין עוד "סכסוך קונקרטי, שיש בו כדי להצדיק את הותרת העתירה תלויה ועומדת", ולכן העתירה במתכונתה הנוכחית מיצתה עצמה. במסגרת זאת, בית משפט זה נתן תוקף של פסק דין למתווה מרץ. פסק הדין לא כלל התייחסות לטענות העקרוניות שהועלו בעתירה על-ידי מי מהצדדים.

עתירת הסנגוריה הצבאית – רקע וטענות העותרת

12. ביום 30.3.2025, ימים בודדים לאחר הגשת ההודעה לבית משפט זה על מתווה מרץ במסגרת ההליך הקודם, הסנגוריה הצבאית – העותרת בבג"ץ 8136-06-25 – פנתה במכתב למבקר המדינה וביקשה את התייחסותו הדחופה להיקף הזכויות הדיוניות שיוקנו למשרתי צה"ל העלולים להיפגע מהליכי הביקורת. מכתב זה נשלח בפרט על רקע כוונתו של מבקר המדינה להטיל אחריות אישית ולנקוב בשמות של גורמים שיימצאו אחראים לכשלים שיתגלו. ביום 7.4.2025 היועץ המשפטי למבקר המדינה השיב לפניה ופירט את הנהלים לפיהם מתבצעת עבודת הביקורת, שהם בעיקרו של דבר הנהלים הרגילים בהליכי ביקורת. במכתב לא נזכרו התאמות או הנחיות מיוחדות הנוגעות לזכויות הדיוניות של

הנבדקים ואשר אומצו על-ידי משרד מבקר המדינה נוכח המאפיינים החריגים של הליכי הביקורת במקרה זה.

13. ביום 2.5.2025, לאחר שניתן פסק הדין בהליך הקודם, הסנגוריה הצבאית שלחה מכתב נוסף למבקר המדינה ובו דרשה כי חלק מהליכי הביקורת המתוכננים יופסקו, לפחות עד שתוכרע שאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. ביום 18.5.2025 היועץ המשפטי למבקר המדינה דחה את בקשת הסנגוריה הצבאית.

14. ביני לביני, בחודש מאי 2025 מבקר המדינה פרסם הנחיה עדכנית וייעודית שעניינה "פרסום שמות והטלת אחריות אישית בראי דוחות 'שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל'". הנחיה זו ממוקדת בסוגיה של פרסום שמותיהם של בעלי תפקידים וכן מונה את השיקולים בדבר הכללת קביעות בנוגע לאחריות אישית, ובכללם רום הדרג של בעל התפקיד שמדובר בו, החשיבות הציבורית של האירוע מושא הביקורת והשלכותיו, הבחנה בין מעידה חד-פעמית לתופעה חוזרת ונשנית, וכן נסיבות מקלות שעשויות להפחית מן האחריות בנסיבות המקרה.

15. ביום 21.5.2025 הסנגוריה הצבאית פנתה במכתב נוסף למבקר המדינה. במכתב צוין כי לצד נושאי הביקורת שצוינו במכתביה הקודמים, אף הביקורת בנושא שהוגדר כ"לוחמה כלכלית בטרור" התבררה ככזו שמעוררת קושי במישור הסמכות. באופן יותר קונקרטי, צוין כי מן השאלות שהוצגו מטעם מבקר המדינה לגורמים שונים עלה שהביקורת צפויה לעסוק גם "במדיניות הביטחון שניהלה מדינת ישראל מול רצועת עזה, ובאופן פרטני מול ארגון החמאס, בדגש בתפיסה המכונה בציבור 'ההסדרה' או 'ההבנות עם חמאס', אשר עיקרן נוגע להעברת כספים מקטאר לרצועת עזה, בהסכמת ישראל". הסנגוריה הצבאית הדגישה כי גם נושא זה חורג, לשיטתה, מסמכותו של מבקר המדינה וכי הוא אף צפוי לעמוד במוקד דיוניה של ועדת חקירה ממלכתית עתידית. בהתאמה, הסנגוריה הצבאית ביקשה ממבקר המדינה לחדול מבדיקת נושא זה. ביום 3.6.2025 היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה דחה גם זו הפעם את בקשות הסנגוריה הצבאית.

16. ביום 4.6.2025 הסנגוריה הצבאית הגישה את העתירה הראשונה שבפנינו אשר בה התבקש בית משפט זה להורות על מתן צו על-תנאי המורה למבקר המדינה ליתן טעם מדוע לא יחדל מעריכת הליכי ביקורת המדינה בארבעה מהנושאים, דהיינו בארבע ביקורות הליכה שצוינו לעיל בפסקה 2. ליתר דיוק, וכפי שאלה הוגדרו במתווה מרץ, הביקורות שבהן מתמקדת העתירה הן כדלקמן:

- א. לוחמה כלכלית בטרור (נושא 12 במתווה);
- ב. הגנת הגבול ברצועת עזה (נושא 29 במתווה);
- ג. תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני בעקבות המידע על התוכניות ההתקפיות של חמאס, הבקרה המודיעינית ושקיפות צה"ל לאויב (נושא 30 במתווה);
- ד. מהלך האירועים בשבעה באוקטובר 2023 – פעילות הדרג המדיני, צה"ל ושב"כ (נושא 31 במתווה).

כאמור, נושא הלוחמה הכלכלית בטרור לא הוגדר כנושא ליבה במתווה מרץ, אך הסנגוריה הצבאית מטעימה כי כך יש לסווגו, בין השאר בשים לב למה שניתן היה ללמוד מן השאלונים. יודגש כי הסנגוריה הצבאית עותרת גם למתן צו ביניים להקפאתן של ארבע ביקורות הליבה עד להכרעה בהליך.

17. עתירת הסנגוריה הצבאית מתבססת על מספר טענות, אשר יפורטו כאן רק בתמצית. הסנגוריה הצבאית טוענת שמבקר המדינה נעדר סמכות לנקוט הליכי ביקורת בנושאים האמורים. באופן יותר ספציפי, הסנגוריה הצבאית מפנה לסעיף 2(א) לחוק היסוד וטוענת כי נושאים הנוגעים למדיניות ואסטרטגיה אינם באים בגדרם של "המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה". כן מודגש כי סעיף 2(ב) לחוק היסוד, אשר קובע את דרך יישום סמכויותיו של מבקר המדינה, מתמקד בעיקר בהיבטים של חוקיות, ניהול תקין, יעילות וטוהר מידות, ולא במדיניות ואסטרטגיה. הסנגוריה הצבאית מוסיפה שאמנם סעיף 2(ב) לחוק היסוד מציין שמבקר המדינה יכול לבדוק "כל ענין אחר שיראה בו צורך", אך מטעימה שיש לפרש הוראה זו בצמצום. לשיטת הסנגוריה הצבאית, עמדתה נתמכת גם בסעיפים 9 ו-10 לחוק מבקר המדינה, שמוסיפים פרטים ביחס להיקף הביקורת ומושאה, אך גם מהם לא ניתן ללמוד על סמכותו של מבקר המדינה בנושא. אף אלה, כך נטען, לא כוללים הוראות שיש בהן כדי ללמד על סמכותו של מבקר המדינה לערוך ביקורת בנושאים האמורים.

18. בעתירה נטען שקיימת עדיפות מובהקת לבחינת האירועים באמצעות ועדת חקירה ממלכתית. זאת, בשים לב להיקף סמכויותיה בהשוואה לאלו שנתונות למבקר המדינה, וכן לאופי השונה של שני מנגנוני הבדיקה האמורים, תוך הדגשת ההגנות הדיוניות המוקנות לנחקרים במסגרת הליך של ועדת חקירה ממלכתית. כן מובאים בעתירה ההבדלים הנוגעים לאופן קבלת ההחלטות ובאופן גיבוש הממצאים והמסקנות

בין הליכים של ועדת חקירה ממלכתית לבין אלו שמנהל מבקר המדינה. בנושא זה הסנגוריה הצבאית טוענת כי חפיפה בין הליכי הביקורת לבין הליכי חקירה עתידיים, עלולה להביא לקביעת עובדות בשטח ולזיהום עדויות בביקורות הליכה באופן שיפגע ביכולתה של ועדת החקירה הממלכתית שתוקם להגיע לחקר האמת. בהמשך לכך, הסנגוריה הצבאית טוענת כי קיים חשש לשיבוש עבודתה של ועדה זו, וכי על כן יש להשהות את פעולתו של מבקר המדינה בנושא, למצער עד להכרעה ביחס לשאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית.

19. במישור שעניינו הבטחת זכויותיהם הדיוניות של המבוקרים, הסנגוריה הצבאית עותרת לכך שנורה למבקר המדינה להחיל במסגרת ארבע ביקורת הליכה את הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: חוק ועדות חקירה), שמסדיר את ההגנה על מי שעלולים להיפגע מחקירה. לחלופין, נטען כי על מבקר המדינה להימנע מהטלת אחריות אישית על מושאי הביקורת. לשיטת הסנגוריה הצבאית, היקף הזכויות וההגנות הדיוניות אינו אמור להיגזר משמו של הגוף החוקר או מכותרתו של הליך הביקורת – אלא מאופיו של ההליך, מעוצמת הפגיעה הפוטנציאלית במושאי הליכי הביקורת וממהות הנושאים העומדים על הפרק. על כן, לטענת הסנגוריה הצבאית, מאחר שכוונתו המוצהרת של מבקר המדינה היא להטיל אחריות אישית ולנקוב בשמותיהם של האחראים לכשלים, אין הצדקה לכך שזכויותיו הדיוניות של מי ששמו, כבודו, מעמדו ועתידו עלולים להיפגע קשות מההליך – יהיו תלויות בזהות הגוף המופקד עליו, להבדיל מאשר באופי הבירור שמתנהל.

עתירת התנועה לאיכות השלטון – רקע וטענות העותרת

20. בחודש יולי 2025 הופצו לגורמים הרלוונטיים ארבע הטיוטות של דו"חות ביקורת אשר תוארו לעיל בפסקה 3. טיוטות אלה נסבו על הנושאים הבאים, כהגדרתם במתווה מרץ:

- א. ההסברה הממשלתית במערכה על דעת הקהל הבין-לאומית (נושא 9 במתווה);
- ב. הטיפול בחללים האזרחיים של אירועי שבעה באוקטובר (נושא 1 במתווה);
- ג. המסיבה בחניון רעים (נובה) – הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה (נושא 26 במתווה);

ד. ההיערכות ההגנתית על ערי הדרום בזיקה לשבעה באוקטובר 2023 (נושא 27 במתווה).

על-פי הנטען, ארבע הטיוטות כללו הערות אישיות המכוונות כלפי אנשי צבא, ביניהם הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (במיל') הרצי הלוי, הוא המשיב 4 בעתירה שהוגשה בבג"ץ 31082-09-25 על-ידי התנועה לאיכות השלטון (להלן: הרמטכ"ל לשעבר).

21. ביום 29.7.2025 הרמטכ"ל לשעבר פנה אל מבקר המדינה במכתב מקיף במסגרתו הציג את עמדותיו והסתייגויותיו בנוגע לאופן ניהול הליכי הביקורת על אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם. על בסיס הטענות שהועלו, המכתב כלל דרישה לגניזתן של ארבע הטיוטות. במכתב צוין, כי לממצאים ולקביעות בדו"חות הביקורת ובמיוחד למסקנות אישיות כלפיו וכלפי פקודיו לשעבר, יש משמעויות והשלכות כבדות משקל – הן בפן המוסרי והן בפן המעשי. לטענת הרמטכ"ל לשעבר, הליכי הביקורת שהובילו לגיבוש ארבע הטיוטות התנהלו באופן לא ראוי שגרם לפגיעה קשה בזכויותיהם של המבוקרים. כן ציין הרמטכ"ל לשעבר כי בשתיים מתוך ארבע הטיוטות, תיאור הממצאים וההערות האישיות חורג באופן מובהק מתחום הביקורת כפי שהוגדר במתווה מרץ אשר גובש בעת שמילא את תפקיד הרמטכ"ל.

22. ביום 5.8.2025 מבקר המדינה השיב לרמטכ"ל לשעבר ודחה את הטענות שהועלו במכתבו. בפתח הדברים מבקר המדינה הכהיר כי ביקורת המדינה מתבצעת בשיטה האינקוויזיטורית המאפשרת לו לערוך בירור עובדתי לפי שיקול דעתו. עוד נטען במכתבו של מבקר המדינה כי ארבע הטיוטות אינן חורגות מתחום הביקורת שהוגדר במתווה מרץ. לשיטתו, גם במתווה זה לא נקבעה חובה לקיים פגישה מקדימה עם המבוקרים ולקבל מהם את מלוא המידע והחומרים לפני גיבוש הערות ומסקנות אישיות. על כן, מבקר המדינה דחה את הבקשה לגנוז את הטיוטות והציע לקיים פגישה עם הרמטכ"ל לשעבר במהלך חודש אוגוסט 2025.

23. מבלי לפרט שלא לצורך, בשבועות שחלפו נמשך השיח בין מבקר המדינה לבין הרמטכ"ל לשעבר ביחס לארבע הטיוטות, מבלי שהושגה הסכמה. במסגרת זו, ביום 26.8.2025, אף התקיימה פגישה בנוכחות מבקר המדינה ובכירי משרדו עם הרמטכ"ל לשעבר ובא-כוחו.

24. ביני לביני, ביום 18.8.2025 מבקר המדינה פרסם הודעה לתקשורת בעניין קידום הליכי הביקורת בנושאים שונים הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ובהם הנושאים שעליהם נסבות ארבע הטיוטות. בו ביום התנועה לאיכות השלטון שלחה מכתב למבקר המדינה, ליועץ המשפטי למבקר המדינה וליועצת המשפטית לממשלה. במכתבה התנועה לאיכות השלטון עמדה על הקשיים שעולים מכך שבמסגרת איסוף המידע והחומרים לגיבוש ארבע הטיוטות, לא נעשו פניות למבוקרים לקבלת מידע או התייחסות על אף שהחלו להתגבש הערות אישיות כלפי חלק מהם. כן ציינה התנועה לאיכות השלטון את הקשיים שבבירור הנושאים שלא על-ידי המנגנון המתאים ביותר לכך שהוא ועדת חקירה ממלכתית. התנועה לאיכות השלטון פנתה לגורמים האמורים פעמים נוספות, אולם לפי הנטען פניותיה לא נענו.

25. ביום 11.9.2025 התנועה לאיכות השלטון הגישה את עתירתה לבית משפט זה, היא העתירה השנייה שבפנינו. בעתירה התבקשנו להוציא צו על-תנאי הנסב על גניזתן של ארבע הטיוטות ועל עריכתם מחדש של הליכי הביקורת שביסודן. גם בגדרה של עתירה זו התבקש צו ביניים המורה למבקר המדינה להפסיק לאלתר את הליכי הביקורת שביסוד העתירה עד להכרעה בה.

26. כפי שמודגש בעתירה, זו נסבה על נושאי ביקורת אחרים מאלה שמופיעים בעתירת הסנגוריה הצבאית, ובהקשר לאלה היא ממוקדת בטענות לפגמים בתקינות הליך הביקורת, מבלי להעלות טענות לפגמים במישור הסמכות. באופן קונקרטי, התנועה לאיכות השלטון ממקדת את טענותיה בהיבטים של פגיעה בזכויות דיוניות. התנועה לאיכות השלטון מצביעה אף היא, בדומה לסנגוריה הצבאית, על קשיים בקיום הביקורות האמורות ללא מתן זכות טיעון מלאה וזכויות דיוניות נוספות. לשיטתה של התנועה לאיכות השלטון, יש בכך כדי לפגום בגיבוש תשתית עובדתית מלאה ובחקר האמת, לנוכח הפגיעה בהגינותו של הליך הביקורת.

27. התנועה לאיכות השלטון טוענת אף להפרת ההסכמות שהושגו במסגרת ההליך הקודם, שבו היא שימשה כאחת העותרות ונטלה חלק פעיל בדיונים. התנועה לאיכות השלטון מטעימה כי מבקר המדינה הפר את המתווים המוסכמים באשר למתכונת הביקורת ומידת התיאום עם צה"ל לגביה. כך מפורט בעתירה כי במתווים שתוארו ברירת המחדל בניהול השלב של התשתית העובדתית להכנת ארבע הטיוטות כללה פגישות עם המבוקרים הקשורים בצה"ל. בעתירה נטען כי בניגוד להסכמות שהושגו, מבקר המדינה לא עשה כן בעת גיבוש הטיוטות.

28. אם כן, שתי העתירות שבפנינו נסבות על הליכי ביקורת המדינה שעניינם אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה שבאה בעקבותיהם, אך כל אחת מהן מכוונת לחלקים אחרים של הליכים אלה ומעלה טענות בעלות מוקד שונה. עתירה אחת כופרת בסמכותו של מבקר המדינה לעסוק בארבע ביקורות הליכה ומכוונת בעיקרה לכך שנורה למבקר המדינה להימנע מביצוען. העתירה האחרת מכוונת לביטולן של ארבע טיטות ביקורת, בשל פגמים באופן עריכתן מההיבט של הגנה על זכות הטיעון של המבוקרים.

תחילת ההתדיינות בעתירות

29. בקליפת אגוז יצוין כי מבקר המדינה הגיש תגובות מקדמיות שמצדדות בדחיית העתירות – על הסף ולגופן. מנגד, התגובה שהוגשה מטעם היועצת המשפטית לממשלה, היא המשיבה 3 בעתירת הסנגוריה הצבאית והמשיבה 2 בעתירת התנועה לאיכות השלטון – תומכת, בעיקרו של דבר, בעמדות שהוצגו בשתי העתירות. להשלמת התמונה, יצוין שהוגשו תגובות מקדמיות גם מטעם הרמטכ"ל לשעבר, וכן מצד הסנגוריה הצבאית שצורפה אף היא כמשיבה בעתירת התנועה לאיכות השלטון. כן יצוין כי ביום 30.11.2025 הוחלט כי העתירות יישמעו במאוחד (השופט י' כשר).

30. בשלב הנוכחי, אין צורך לפרט את מכלול הטענות כפי שהוצגו בתגובות המקדמיות בשלב המוקדם של ההליך, בשים לב להתפתחותו לאחר מכן. על כן, עיקר טענות המשיבים יובאו בהמשך. די יהיה בכך שיצוין כי ביום 29.12.2025 התקיים דיון ראשון בעתירה (בהרכב המקורי שכלל אותי ואת השופטים מינץ ו-א' שטיין), וכי ביום 31.12.2025 ניתנו צווים כדלקמן:

"ניתן בזאת צו על-תנאי המורה למשיב 1 להתייצב וליתן טעם:

1. מדוע לא יימנע מביצוע הליכי ביקורת הנוגעים לאירועי השבעה באוקטובר ולמלחמה בנושאים של מדיניות ואסטרטגיה, או בנושאים שמצריכים בירור עובדתי-חקירתי רחב יריעה, ובפרט בנושאים שפורטו בסעיפים 12 ו-29-31 (כנטען בבג"ץ 8136-06-25) ובנושאים שפורטו בסעיפים 1, 9 ו-26-27 (כנטען בבג"ץ 31082-09-25), בהתאם למספור הנושאים בטבלה שצורפה בנספחי העתירות (נספח 1 לעתירה בבג"ץ 8136-06-25 ונספח 2 לעתירה בבג"ץ 31082-09-25).

2. מדוע לא יקיים את הליכי הביקורת שבמסגרת סמכותו, אשר נוגעים למי שחשופים לאפשרות של קביעת אחריות אישית, במתכונת השומרת על מלוא זכויותיהם הדינויות לאורך שלבי ההליך.

בשים לב לחשיבותו של ממד הזמן, עניין שעמדנו עליו כבר בפתח הדיון, תצהיר התשובה מטעם המשיב 1 יוגש עד ליום 1.2.2026.

כמו כן, ניתן בזאת צו ביניים לפיו המשיב 1 יימנע מהמשך ביצועם של הליכי ביקורת בסעיפים שפורטו לעיל (שמספרם 1, 9, 12, 26-27 ו-29-31). בכלל זה, מבלי למצות, המשיב 1 יימנע מזימון אנשים לצורך מסירת גרסה, פרטים או מסמכים, וכן ממתן פומבי לכל טיוטה או דו"ח שגובשו בסעיפים האמורים.

כמקובל בסדרי הדין הנוהגים בבית משפט זה בשבתו כבג"ץ, הצו על-תנאי שניתן גודר את מסגרת הדיון להמשך (ראו: בג"ץ 3279/22 מדינת ישראל – משרד הבריאות ומשרד הרווחה נ' זר, פסקה 41 לחוות דעתי (6.11.2024)).

ההתנגדות לצו על-תנאי

31. ביום 1.3.2026 התקבלה החלטה על הרחבת ההרכב, בהמשך לבקשתו של מבקר המדינה בנושא, ובשלב זה נוספו לו השופטים וילנר ו-ע' גרוסקופף.

32. ביום 10.5.2026 התקיים הדיון בהתנגדות לצו על-תנאי שהוצא. הנושאים שבמחלוקת יוצגו בהמשך ויובאו בזיקה לסוגיות שהתחדדו בדיון זה.

33. לשיטתו של מבקר המדינה דין העתירות להידחות. במישור הסמכות, מבקר המדינה מצדד בפרשנות מרחיבה של תחום פעילותו, כך שייכללו בו אף נושאי מדיניות, ביטחון ואסטרטגיה. מבקר המדינה טוען שכבר לשון החוק תומכת בפרשנות זו, ומדגיש את סמכותו, לפי סעיף 2(א) לחוק היסוד, לבקר את "המינהל של המדינה" – לכאורה ללא סייגים נוספים. כן מציין מבקר המדינה כי הביקורות שהוא מקיים מתמקדות בהיבטים הליכיים, קרי רק באופן קבלת ההחלטות וגיבוש המדיניות, ולא בתוכן הדברים וטיבם. מבקר המדינה מטעים עוד כי תחום הפריסה הרחב של סמכותו עולה גם מסעיף 2(ב) לחוק היסוד אשר קובע כי הביקורת תבחן בין היתר היבטים של "חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים". מבקר המדינה מוסיף שעמדנו נתמכת גם בתכלית החקיקה שצידדה בהקמתו של מוסד ביקורת

אפקטיבי. מבקר המדינה אף מדגיש כי טמונה סכנה רבה בהכרה בנושאים שיהיו חסינים מפני ביקורת המדינה.

34. עוד במישור הסמכות, מבקר המדינה מציין כי הדברים נכונים גם ביחס ליכולתו לקיים ביקורת הנסבה על "נושאים שמצריכים בירור עובדתי-חקירתי רחב יריעה", כלשונו של הצו על-תנאי שניתן. זאת, בשים לב לניסיונו של מוסד מבקר המדינה ולפרספקטיבה המערכתית שיש לו, כגורם המרכזי שמקיים הליכי ביקורת על כלל רשויות המדינה זה שנים. מבקר המדינה מדגיש את יכולתו לבצע ביקורות גם בהיקפים גדולים ומורכבים, לרבות בנושאים בעלי היבטים צבאיים וביטחוניים, תוך הפניה לדוגמאות שונות לביקורות שבוצעו בעבר. מבקר המדינה מוסיף ומבהיר כי מהותה של ביקורת בהיבט זה היא התחקות אחר "נורמה" שעל פיה פועל גוף מבוקר, מבלי לחוות דעה עליה לגופה, ובחינת הפערים בין הנורמה לבין המציאות.

35. כמו כן, מבקר המדינה מתנגד לטענה כי עליו להמתין להקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. הוא מסביר שהקמתה של ועדת חקירה כזו תלויה בהחלטה של הממשלה, בעוד שמוסד מבקר המדינה הוא גוף עצמאי שלא יכול להיות תלוי ברשות המבצעת בקביעת נושאי הביקורת, היקפה ועיתויה. עוד נטען כי חוק היסוד, חוק מבקר המדינה וחוק ועדות חקירה לא מגבילים את סמכותו של מבקר המדינה לבדוק עניין כלשהו אף אם נחקר באותה עת על-ידי ועדת חקירה ממלכתית, וכך גם להפך. כן מפנה מבקר המדינה לסעיף 14 לחוק מבקר המדינה לפיו דו"ח ביקורת יכול להוליד את הקמתה של ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה, הסדר המעיד על כך שמדובר בכלים משלימים. במישור הקונקרטי, מבקר המדינה טוען כי אין להמתין לוועדת חקירה שעניינה אירועי השבעה באוקטובר משום שאין ידוע האם ומתי זו תוקם, וכן מה יהיה תוכן המנדט שלה. מבקר המדינה מבהיר כי מנקודת מבטו עבודתו לא תפגע בפעילותה של ועדת חקירה ממלכתית, ולמעשה אף ייתכן שתסייע לה. מבקר המדינה מדגיש כי החששות שהוצגו בדבר תיאום עדויות עשויים לעלות גם בשים לב לחלוף הזמן, ללא זיקה לקיומו של הליך ביקורת מקביל, וכי מכל מקום ניתן לצפות כי קציני צה"ל ינחגו בהגינות ובמקצועיות, תוך הימנעות ממהלכים שעלולים לשבש הליכי חקירה. מבקר המדינה מעיר כי חלק מהמשיבים היו שותפים לגיבוש המתווים המוסכמים שפורטו לעיל ובכך הכירו, הלכה למעשה, באפשרות של הליכי ביקורת מדינה שלא יפגעו בעבודתה העתידית של ועדת חקירה ממלכתית. מכל מקום, מבקר המדינה מציין כי הצהיר זה מכבר שעם הקמת ועדת חקירה ייקבעו גבולות גזרה בינו לבין הוועדה שתוקם בקשר לנושאים שייבדקו. אולם, לשיטתו, עד שזו תוקם אין להגביל את ביקורת המדינה באופן כלשהו.

36. לבסוף, מבקר המדינה מתייחס לזכויות הדיוניות העומדות למבוקרים בכלל הביקורות שעליהן נסב ההליך דנן. מבקר המדינה טוען כי החלת סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על הליכי הביקורת מנוגדת לאמור בחוק מבקר המדינה, בשים לב לכך שזה מפנה רק לסעיפים מסוימים מחוק ועדות חקירה, שסעיף 15 אינו נמנה עמם. כן מודגש כי ביקורת המדינה אינה הליך שיפוטי או מעין שיפוטי, וכי הענקת זכויות מסוג זה למבוקרים, ובכללן הזכות לחקירה נגדית, תפגע באופייה האינקוויזטורי של הביקורת וביעילותה. מבקר המדינה מדגיש כי אין חובה שגיבוש הטיוטות של דו"חות הביקורת יתבסס על פגישה עם מי שיושפע מהן, בהינתן שזהו רק שלב ראשוני בתהליך הביקורת. לאחר מכן, כך מוסבר, הדרך פתוחה לשינוי הטיוטות בהתאם לתגובות המבוקרים. כן מוטעם שביקורת המדינה מקפידה כי כל מי שעלול להיפגע מממצאי הביקורת יודע על כך ויוכל לבחור בייצוג על-ידי עורך דין. באופן קונקרטי, מצוין כי בהקשר הנוכחי יינתנו זכות טיעון וזכות עיון לכל מי שעלול להיפגע, ומובהר כי ממצאי הביקורת יתבססו על תשתית עובדתית הולמת טרם גיבושם וכי תינתן הזדמנות נאותה להגיב על הממצאים שנקבעו בטיטוט הדו"ח. עוד מודגש שביקורת המדינה מקנה זכות עיון רחבה במיוחד שתכליתה לתמוך בזכות טיעון אפקטיבית וכי כאשר יש לביקורת פוטנציאל פגיעה גדול יותר, זכות העיון הניתנת היא רחבה יותר בהתאם. מבקר המדינה סבור כי אין מקום להיעתר לבקשת הסנגוריה הצבאית להימנע מהטלת אחריות אישית, בשל החשש לפגיעה באפקטיביות הביקורת, בהדגישו כי הטלת אחריות כאמור נעשית בזהירות רבה.

37. מנגד, עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה היא כי בנסיבות החריגות שנוצרו, בשים לב לכך שכבר התקבלה ההחלטה העקרונית על הקמת ועדת חקירה אך מתכונתה טרם נקבעה – יש מקום שמבקר המדינה יימנע לעת הזו מהשלמת ביקורת המדינה במתכונת הנוכחית. היועצת המשפטית לממשלה מטעימה כי קיים חשש לפגיעה באפקטיביות של מנגנון החקירה המתאים ביותר להתחקות אחר ליבת הכשל של אירועי השבעה באוקטובר – ועדת חקירה ממלכתית – וביכולתו להגיע לחקר האמת. עוד מדגישה היועצת המשפטית לממשלה את הקשיים הנוגעים לסמכותו של מבקר המדינה. לשיטתה של היועצת המשפטית לממשלה, חוסר הסמכות מתבטא בשני מישורים – זה של טיב הנושאים העומדים לביקורת וזה של מתכונת הביקורת ואופייה. לגבי טיב הנושאים מצוין כי בחינת החקיקה המסדירה את סמכותו של מבקר המדינה מעלה קושי ממשי במישור הסמכות בכל הנוגע לנושאי ליבה של מדיניות חוץ וביטחון. לגבי מתכונת הביקורת מוסבר כי היא שונה מחקירה כמשמעותה בחוק ועדת חקירה. היועצת המשפטית לממשלה מרחיבה ומפרטת ביחס להבחנה המושגית בין "חקירה" ל"ביקורת",

כשהיא עומדת על ההבדלים בין הסמכויות וההליכים בכל אחד ממנגנוני הבדיקה האמורים. כן מודגש על-ידי היועצת המשפטית לממשלה, בזיקה לעניין אופי הביקורת, כי זו מגלמת בתוכה פוטנציאל פגיעה בזכויות דיוניות של מי שעלולים להיפגע, כמשמעותו של מונח זה בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה. על כן, לשיטת היועצת המשפטית לממשלה, שעה שנשקלת הטלת אחריות אישית והסקת מסקנות אישיות ביחס לאירועי השבעה באוקטובר, יש מקום להחיל את ההסדר הדיוני המופיע בסעיף זה.

38. היועצת המשפטית לממשלה מתייחסת גם להליך הקודם ומדגישה כי אין בו ובהסכמות שהושגו בגדרו כדי להשליך על ההכרעות העקרונית שעל הפרק. לשיטתה, ההליך הקודם התמקד בעיקר בעיתוי הביקורת, וההסכמות העיקריות שהושגו בו נסבו על כך תוך הדגשה כי לא לובנו בו מלוא הטענות שהועלו. על כן, נטען כי מאחר שפסק הדין רק מחק את העתירה, אין בדברים אלה כדי להשליך על ענייננו.

39. כן יוער כי במסגרת הדיון בעתירה הופיעו בפנינו באי-כוח של שתי קבוצות של מבקשים להצטרף להליך – זו של "מועצת אוקטובר – אמת וביטחון" וזו של "פורום דין וצדק". מדובר, בעיקרו של דבר, בקבוצות של משפחות שכולות ומשפחות חטופים, שמחזיקות בעמדות הופכיות ביחס לעתירות – הראשונה מצדדת בקבלתן והשנייה בדחייתן. כל אחת מקבוצות המבקשים להצטרף העלתה סיפורים אישיים כואבים, וכן הציגה טענות ששיקפו את העמדות המשפטיות משני צדי המתרגם. הדברים היו נגד ענייננו.

40. להשלמת התמונה, יצוין כי מספר שבועות לאחר הדיון, ביום 1.6.2026, ביקש מבקר המדינה כי ההכרעה בעתירות תושהה עד לחלוף ששים ימים מכניסתו של מבקר מדינה חדש לתפקיד. זאת, בניגוד לעמדה העקבית שנקט עד כה כי יש להחיש את הטיפול בעתירות נוכח חשיבות הסוגיות העומדות על הפרק. כלל העותרות והרמטכ"ל לשעבר התנגדו לבקשה זו, ואילו היועצת המשפטית לממשלה הותירה את הבקשה לשיקול דעתו של בית המשפט. בשים לב לשלב הדיוני המתקדם ולטענות העקרוניות שהוצגו מטעם מבקר המדינה עצמו לאורך הדרך לא ראינו מקום להיעתר לבקשה. אין מדובר במחלוקת בעלת מאפיינים פרסונליים.

41. בטרם נעבור לדיון עצמו, נוסיף עוד ונציין כי בבית משפט זה תלויות ועומדות עתירות שונות שנסבות על הדרישה להקים ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי השבעה באוקטובר. מבלי לפרט, יוער כי שבשלב הדיוני הנוכחי ניתן צו על-תנאי בעתירות האמורות, וכן התקיימו בהן מספר דיונים, האחרון בהם בהרכב מורחב של שבעה

שופטים. בהחלטה שניתנה לאחר דיון זה הובהר כי "מחד גיסא, בשלה העת זה מכבר לפתוח בחקר אירועי השבעה באוקטובר, ומאידך גיסא, מסור לממשלה שיקול דעת רחב באשר לאופן שבו יש ליישם את החובה המוטלת עליה כאמור לחקר האירועים" ונקבע כי יש לאפשר לממשלה למצוא "מתווה ראוי לחקר האירועים, אשר יזכה להסכמה ציבורית רחבה" (בג"ץ 4889/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקאות 5 (27.4.2026) (להלן: עניין ועדת החקירה הממלכתית)). בשלב הנוכחי עדכון בנושא אמור להיות מוגש עד ליום 1.7.2026.

דיון והכרעה

42. לאחר ששמענו את טענות הצדדים מכאן ומכאן הגענו לכלל מסקנה כי דין העתירות להתקבל, כך שהצו על-תנאי יהפוך למוחלט בהיבטים שיפורטו להלן. ראשית, אנו קובעים כי מבקר המדינה אינו מוסמך לקיים את ארבע ביקורות הליבה שפורטו לעיל ו שעניינן הלוחמה הכלכלית בטרור, הגנת הגבול ברצועת עזה, תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני ומהלך האירועים בשבעה באוקטובר 2023, ולכן עליו להימנע מביצוען. שנית, אנו קובעים כי מבקר המדינה יוכל לחזור ולקיים ביקורות במתכונת שתכלול מתן זכות טיעון מלאה בארבעת הנושאים הנוספים שעניינם ההסברה הממשלתית במערכה על דעת הקהל הבינלאומית, הטיפול בחללים האזרחיים של אירועי השבעה באוקטובר, המסיבה חניון רעים ("נובה") – הליכי האישור וההיערכות לאבטחתה, וההיערכות ההגנתית על ערי הדרום. בהתאמה, על מבקר המדינה לגנוז את ארבע הטיוטות שכבר הוכנו, ולהגיע לשלב של הכנת טיוטות חדשות רק לאחר מתן זכות טיעון כאמור.

43. בעשותנו כן אנו מבחינים בין הליכי הביקורת שאין מקום לקדם כלל בשל חריגה מסמכותו של מבקר המדינה לבין הליכי ביקורת שביחס אליהם הטענות הצטמצמו לסוגיה של מתן זכות טיעון כנדרש, על כל הכרוך בכך. זוהי התמצית, וכעת נפרט את הבסיס להכרעתנו זו.

המסגרת הנורמטיבית

44. בטרם נידרש למקורות הסמכות הפורמליים, נפתח באמירת המובן מאליו: סמכותו של מבקר המדינה היא רחבה, ובהתאם לכך במהלך השנים מבקרי המדינה לדורותיהם ביצעו פעילות מבורכת בתחומים רבים להעמקת הביקורת על המינהל

הציבורי. היריעה תקצר מפירוט דו"חות הביקורת הרבים שנזכרו בטענות הצדדים. כבר בשלב זה ראוי להבהיר כי העתירות שבפנינו הדגישו שתיהן את חשיבותו של מוסד מבקר המדינה – ועל כך אין כל חולק. כולנו שותפים לעמדה הרואה במבקר המדינה מוסד חשוב, מכובד וחיוני במדינת ישראל. דומה שאין צורך להדגיש כי סמכותו של מבקר המדינה כוללת גם ביקורות בנושאי ביטחון, וכן ביקורות בנושאים בעלי זיקה לפעילות צבאית. דווקא על רקע זה, נאמר באופן ברור: פסק הדין הנוכחי מכוון לשמירה על גבולות הגזרה לפעילותו של מוסד מבקר המדינה, ולא חלילה לפגוע בו.

45. נפתח במושכלות ראשונים. מוסד מבקר המדינה פועל מכוח חוק היסוד, ושם מוסדרים ההיבטים המרכזיים הנוגעים לפעילותו, לרבות היקף התפקיד, תנאי הכשירות, אופן בחירתו ועוד. מסגרת סמכותו של מבקר המדינה בכל הנוגע לקיום ביקורות קבועה בעיקרו של דבר בסעיף 2 לחוק היסוד. סעיף 2(א) לחוק היסוד, אשר עוסק במושאי הביקורת, קובע כי למבקר המדינה נתונה הסמכות 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". על כך מוסיף סעיף 2(ב) לחוק היסוד, שנסב על היקפה ואופייה של הביקורת, בקבעו כי מבקר המדינה "יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך".

46. ביקורת על-ידי מבקר המדינה נעשית לפי הוראות החוק הספציפיות הקבועות בחוק מבקר המדינה. הפרק השני לחוק זה מתייחס לתחומי הביקורת, ומפרט בסעיף 9 לו את כלל הגופים שעומדים לביקורת, לרבות משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות ועוד.

47. מלבד הסמכות הפורמלית שנגדרה על-ידי הכנסת, עבודת מבקר המדינה מוסדרת בנהלים פנימיים שונים, שהעיקרי שבהם קרוי "המדריך לביקורת המדינה". יצוין בהקשר זה כי מבקר המדינה הוסיף וקבע נהלים שונים גם לצורך בדיקת אירועי השבעה באוקטובר, ובכללם נוהל ייעודי שנוגע לקביעת אחריות אישית במסגרת דו"חות הביקורת (כמפורט לעיל בפסקה 14).

48. לצד דברי החקיקה והנהלים הפנימיים המסדירים באופן ספציפי את עבודת מבקר המדינה ואת סמכותו, בהיותו רשות מרשויות המדינה חלים עליו העקרונות

הכלליים של המשפט המינהלי. בהתאם, פעולתו נתונה לביקורת שיפוטית (ראו למשל: בג"ץ 4870/10 בלום-דוד נ' מבקר המדינה, פסקה 12 לחוות דעתה של השופטת מ' נאור (23.6.2011) (להלן: עניין בלום-דוד)). כך למשל, נודעת פסיקתו של בית משפט זה בבג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771 (1995) (להלן: עניין טרנר) ביחס לזכות הטיעון של המבוקרים.

49. במאמר מוסגר, יובהר כי ביקורת המדינה מתקיימת לצד מנגנוני חקירה וביקורת אחרים שהם חלק מהמשפט הישראלי. בכלל זאת, ניתן למנות את עבודתה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן: ועדת ביקורת המדינה), וכן את ההסדרים הסטטוטוריים ביחס להקמת ועדות חקירה ובדיקה, שעמן נמנות ועדת החקירה הממלכתית הפועלת לפי חוק ועדות חקירה וכן ועדת הבדיקה הממשלתית הפועלת מכוח סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001. עוד יש להטעים כי בין חלק מהמנגנונים השונים קיימים קשרי גומלין מסוימים. ועדת ביקורת המדינה, הכנסת או הממשלה יכולות להורות על הגשת חוות דעת מטעם מבקר המדינה (סעיף 21 לחוק מבקר המדינה). כמו כן, ממצאיו של מבקר המדינה יכולים לשמש בסיס להפעלתם של מנגנוני ביקורת נוספים לצורך העמקת חקירה. כך למשל, בעת שהוא מניח דו"חות ביקורת על שולחן הכנסת מבקר המדינה יכול להמליץ על הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. כמו כן, ועדת ביקורת המדינה יכולה להורות על הקמתה של ועדת חקירה כאמור – על פי הצעתו של מבקר המדינה או מיוזמתה שלה (סעיף 14 (ב) לחוק מבקר המדינה). מבקר המדינה אף יכול להודיע ליועצת המשפטית לממשלה על חשד לפלילים או לביצוע עבירה משמעתית (סעיף 14 (ג) לחוק מבקר המדינה). במקרים מסוימים מבקר המדינה אף רשאי להשתמש בחלק מן הסמכויות הנתונות לוועדת חקירה ממלכתית לפי חוק ועדות חקירה (סעיף 26 לחוק מבקר המדינה).

חשיבותו של מוסד מבקר המדינה והביקורת השיפוטית עליו

50. כאמור, נקודת המוצא לדיון בעתירות שבפנינו, כפי שבוטאה גם בפסיקתו של בית משפט זה, היא חשיבותו של מוסד מבקר המדינה. מדובר במוסד ממלכתי, עצמאי ובלתי תלוי אשר לו סמכות רחבה וכן שיקול דעת רחב מאוד בבחירת הנושאים העומדים לביקורתו (ראו: בג"ץ 3059/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 34 לחוות דעתו של השופט ח' מלצר (10.11.2015)). כפי שצוין בעבר, למוסד מבקר המדינה יש "מעמד חוקתי, והוא נתפס, לעיתים, כ'רשות הרביעית' –

'הרשות המבקרת' (בג"ץ 9223/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פסקה 20 (19.11.2012)).

51. בהתאמה, הביקורת השיפוטית על פעולותיו של מבקר המדינה היא מצומצמת. כבר הובהר בהקשר זה כי "אין בית-משפט זה יושב כערכאת ערעור על דו"חות של מבקר המדינה" (עניין טרנר, בעמ' 789). לצד זאת, כאמור, ככל רשות מרשויות השלטון אף מבקר המדינה כפוף לכללי היסוד של המשפט המינהלי והביקורת השיפוטית על החלטותיו מתמקדת במישור זה.

52. כאן המקום להקדים ולהבהיר כי את הכרעתנו אנו מבססים על חוק היסוד וחוק מבקר המדינה, לצד העקרונות שנקבעו בפסיקתו של בית משפט זה. איננו נדרשים לתוכן הביקורת ולטיוטות הדו"חות עצמן. הגם שחלק מהטיוטות הוגשו לתיק בית המשפט במעטפה סגורה, לא ראינו לעיין באלה כי בפנינו שאלות מקדמיות שיש לברר במנותק מתוכנו של דו"ח כזה או אחר – האם מדובר בנושאים שנתונים לסמכותו של מבקר המדינה ובאיזה הליך יש לבררם. לא ראינו אפוא "לרתום את העגלה לפני הסוסים" ולעיין בטיוטת הדו"חות או בממצאים עצמם. התרשמות מאיכות הדו"חות או מרצינותם אינה יכולה להיות תחליף לסמכות או להליך נאות, מה גם שאין לנו כלים לקבוע דבר ביחס לתוכן הדו"חות. שונים הם פני הדברים ביחס לשאלונים שנוסחו על-ידי מבקר המדינה לצורך קבלת תשובות מן המבוקרים והוגשו לעיוננו בהסכמת הצדדים. בשונה מטיוטה המכילה מסקנות או מהצגה של הממצאים בדיון חסוי, השאלונים משקפים את הנושאים שאותם ביקש מבקר המדינה לבדוק ובמובן זה "טוב מראה עיניים ממשמע אוזניים".

53. ועוד הערה מקדמית קצרה. בדיון הראשון שהתקיים בעתירה הועלתה טענה מקדמית לפיה ההליך שבפנינו מוגבל להסכמות שהושגו בהליך הקודם. כבר באותו מועד הבהרנו כי אין לטענה זו על מה להישען, ונזכיר אפוא את הדברים בקצרה בלבד, מבלי למצות את הדיון בכך. תחילה, ההסכמות הדיוניות שהושגו בהליך הקודם נגעו בעיקרן למחלוקת בדבר עיתוי הביצוע של הביקורות "בזמן אמת", ולא לנושאי הביקורת. זאת ועוד: בהודעה המשותפת מטעם מבקר המדינה ומשיבי המדינה, אלו הצהירו במפורש שדין ההליך להימחק "וזאת אף שלא לובנו מלוא הטענות". על כך יש להוסיף כי העותרת בהליך הקודם ציינה במפורש שהיא מסכימה למחיקת העתירה על רקע הצהרה זו תוך שהיא "מבקשת לשמור את הטענות האמורות". לא למותר לציין כי למעשה גם בהליך

הקודם משיבי המדינה העלו בתחילת הדרך טענות במישור הסמכות. על כן, עלינו להידרש להכרעה במחלוקות לגופן.

סמכותו של מבקר המדינה

54. עקרון היסוד הראשון במעלה במשפט המינהלי הוא עקרון חוקיות המינהל, המחייב שכל רשות מינהלית תפעל רק בגדרי סמכותה, רחבה ככל שתהיה. בכך יש לפתוח. על כן, ראוי לפתוח בהצגתו של סעיף 2 לחוק היסוד במלואו:

"(א) מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על-פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה.
(ב) מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך".

55. האם ביקורות הליכה שביסוד עתירת הסנגוריה הצבאית נופלים בגדרי סמכות זו? תשובתנו לשאלה זו היא שלילית, והיא עומדת על שתי רגליים עיקריות. האחת – נוגעת לטיבו של הבירור הנדרש בזיקה להבחנה המושגית בין "ביקורת" ל"חקירה"; האחרת – נסבה על מהות הנושאים העומדים לביקורת, תוך מיקוד בהחלת הביקורת על נושאים של מדיניות ואסטרטגיה. נסביר.

56. ראשית, תפקידו של מבקר המדינה הוא לערוך "ביקורת" (Audit). ביקורת המדינה היא כאמור רק אחד ממנגנוני הבירור הקיימים במשפט הישראלי על מנת לבחון אירוע, תהליך או סוגיה. לצדה של הביקורת, קיימים במשפטנו מנגנוני בירור נוספים. הנפוץ ביותר הוא ההליך המשפטי. כמו כן, קיימים מנגנונים כדוגמת ועדות בדיקה ממשלתיות וועדות חקירה ממלכתיות, ולהן מטרות שונות וכלים אחרים (להרחבה על השוני בין מנגנונים אלו, ראו: בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל, פסקאות 12-13 לחוות דעתו של המשנה לנשיאה א' ריבלין ופסקאות 28-32 לחוות דעתה של השופטת א' פרוקצ'יה (30.11.2006)). כפי שצינו לעיל, בין ביקורת המדינה ליתר המנגנונים קיימים קשרי גומלין. אולם אין בכך כדי לגרוע מן העובדה שסמכותו של מבקר המדינה מוגבלת ל"ביקורת" ולא ל"חקירה".

57. מבלי למצות את כלל ההבדלים שבין ביקורת לחקירה, די יהיה אם נתמקד במישור של תכלית הבירור. בפסק הדין שניתן בבג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577 (2003) (להלן: עניין אלוני) הסבירה השופטת פרוקצ'יה את מטרתו של הליך הביקורת כך:

"הביקורת – בין החיצונית ובין הפנימית – שמה לה למטרה לבחון את אופן התנהלות המערכות על-פי נורמות המגדירות אמות מידה למינהל תקין, טוהר מידות, יעילות, מקצועיות, חיסכון וכיוצא בכך. עיקרה של הביקורת הוא בבחינת נתוני המציאות אל מול אמות המידה הראויות תוך קביעת מימצאים, הסקת מסקנות והפקת לקחים" (שם, בעמ' 588. ההדגשות הוספו).

תיאור דומה להליך הביקורת ניתן למצוא אף בטענותיו של מבקר המדינה עצמו בהליך דנן. כפי שצוין בתצהיר התשובה שהוגש מטעמו ביום 19.2.2026:

"הביקורת מכוונת לאיתור פערים בין נורמה לבין המציאות, הסיבות לפערים, והמלצה על דרך פעולה לטיפול בליקויים... הבסיס לביצועה של ביקורת הוא איתור נורמה... אשר חל[ה] על הפעולות והמחדלים של הגוף המבוקר... כאשר העיקרון המנחה הוא שכל ביקורת נשענת על נורמה מוגדרת המשמשת בסיס להערכה..." (שם, בפסקאות 88-89).

58. מנגד, תכליתן של חקירות שנעשות על-ידי ועדות חקירה תוארו בפסיקה ככאלו שחותרות לחקר האמת. כך למשל תיאר את הדברים השופט ד' לוין בפסק הדין בע"פ 2910/94 יפת נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 353 (1996):

"תפקידה המרכזי של ועדת חקירה כזו הוא בירור האמת העובדתית בנושא שאותו הוסמכה לחקור, התפקיד המוטל עליה הינו זה של חקירה ובדיקה ולא של שיפוט והכרעה" (שם, בעמ' 373. ההדגשות הוספו).

59. אם כן, ההבחנה בין מנגנונים אלו הולכת ומתחדדת. הדגש בביקורת מושם בהשוואה בין המציאות העובדתית לנורמה, תוך הצבעה על הכשלים שהתגלו בהקשר זה. לעומת זאת, הדגש בהליך של חקירה נעוץ בבירור המציאות עצמה, על מנת לקבוע ממצאים ומסקנות ביחס לאמת העובדתית. היבט אחר של השוני בין הליכים אלה טמון בתכליתם ובמקומם על ציר הזמן. במהותם, הליכי חקירה מכוונים לבירור העבר, בניסיון

להתחקות אחרי השאלה "מה היה?". לעומת זאת, הליכי ביקורת ממוקדים בהצבעה על ליקויים מתוך חתירה להציע תיקונים ושיפורים.

60. הדברים, כמובן, שלובים זה בזה: כל הליך ביקורת של מבקר המדינה כולל גם בירור עובדתי מסוים, בעוד שכל חקירה כוללת גם הצבעה על ליקויים, פגמים וחריגה מנורמות קיימות. כמו כן, הגם שהליך ביקורת צופה פני עתיד הוא כולל מרכיב של תיאור העבר, בעוד שחקירה הממוקדת בבירור העבר עשויה להוביל למסקנות לגבי העתיד. חרף טשטוש תחומים זה, ההבחנה נעוצה במטרה הדומיננטית של המנגנון. כך, עשויה להיות ביקורת שלא תכלול בירור עובדתי של ממש, אך לא יכולה להיות ביקורת שלא מצביעה על ליקויים שיש לתקנם כתוצאה מחריגה מנורמות. מן העבר השני, עשויה להיות חקירה שלא כוללת בסופה הצבעה על המלצות לעתיד או ליקויים, אך לא יכולה להיות חקירה שלא מכוונת לבירור של מסכת עובדתית מסוימת. לכן, כאשר במוקד של הליך הביקורת ניצב הבירור העובדתי כשלעצמו, הוא נמצא חורג לגבולותיה של חקירה לשמה, והדבר נעשה בחוסר סמכות.

61. הרגל השנייה של הקושי במישור הסמכות נוגעת כאמור לסוג הנושאים שעומדים לביקורת. מובן מאליו שלא כל עניין יכול להיות מושא לביקורת. הדברים עולים בבירור אף מסעיף 21 לחוק מבקר המדינה, הנסב על הכנת חוות דעת לבקשת הוועדה לביקורת המדינה, ומציין כי "המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל ענין שבתחום תפקידו". אין צריך לומר שאף מבקר המדינה אינו חולק על כך. הדברים זוכים להתייחסות מפורשת בפרק "גבולות הביקורות" במדריך לביקורת המדינה, שבו נכתב כך: "צוות ביקורת לא יבצע ביקורת על עולמות תוכן שאין לו היכולת, הסמכות וההצדקה המקצועית לבקר" (שם, בעמ' 2).

62. לפי חוק היסוד, ביקורת המדינה מתמקדת בהיבטים הנוגעים למינהל תקין במובנו הרחב. כך, לפי סעיף 2(א) לחוק היסוד הביקורת מתמקדת ב"משק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל", ולפי סעיף 2(ב) הדגש הוא על "טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון". על היבטים אלו ניתן ללמוד גם מחוק מבקר המדינה, אשר מפרט בסעיף 10 לו שורה של בדיקות שיעשו, המתמקדות בהיבטים פרוצדורליים בעיקרם. כך למשל, סעיף 10(א)(1) מתמקד בהיבטים תקציביים וכספיים גרידא; סעיף 10(א)(2) קובע, לגבי חלק מן הגופים שייבדקו, האם "נהגו בחסכון וביעילות ובטוהר המידות". להשלמת התמונה, יוזכר שהן סעיף 2(ב) לחוק היסוד והן סעיף 10(א)(3) לחוק מבקר המדינה קובעים שמבקר המדינה יכול לבדוק "כל ענין אחר שיראה צורך בו".

אולם, לשיטתנו לא ניתן לקרוא תיבה עמומה זו כ"סמכות על" המשתרעת על פני כל נושא ביקורת אשר עולה על הדעת. תחת זאת, יש לראות בכך השלמה לסעיפי המשנה הסמוכים, באופן שיאפשר למבקר המדינה לבצע פעולות בדיקה נוספות הדומות במאפייניהן לאלו המנויות קודם לכן במפורש. יפים בהקשר זה דבריו של מבקר המדינה לשעבר, השופט א' גולדברג:

"האם הנוסח 'וכל עניין אחר שיראה בו צורך'... אכן מעניק למבקר סמכות חובקת עולם לבקר כל דבר שברצונו לבקר (ובכלל זה גם מדיניות)? איני סבור כן. יש להבין את התוספת האמורה בחוק בדרך מפקחת, שלא 'תקרע' את 'קרום המעטפת' של המילים. לשונו של הטקסט המשפטי אינה רק המילים שניתן למצוא להן הסבר במילון... התכלית החקיקתית שבתוספת הייתה אומנם לתת למבקר המדינה מרחב של שיקול דעת, אולם לא להעניק לו סמכות ביקורת בלתי מוגבלת" (אליעזר גולדברג "סוגיות בביקורת המדינה ממבט אישי" היבטים בביקורת רשויות המדינה 39, 53 (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק וענת הורוויץ עורכים 2023) (להלן: גולדברג)).

63. מלכתחילה, בשלבים הראשונים של ההתדיינות הטענות בשמו של מבקר המדינה ייחסו משקל רב לסעיף 2(ב) סיפא לחוק היסוד ולסעיף 10(א)(3) לחוק מבקר המדינה המתייחסים לסמכותו של מבקר המדינה לעסוק ב"כל עניין אחר שיראה בו צורך". אולם, בשלב ההתנגדות לצו על-תנאי הוצגה לנו עמדה עדכנית הגורסת כי הסמכות אינה מבוססת על נוסח זה, כי אם על תחולתה הכללית של הביקורת על ה"מינהל של המדינה". לשיטתנו, גם עמדה פרשנית זו לוקה בקשיים דומים. כך, הפרשנות המוצעת על-ידי מבקר המדינה מייתרת במידה רבה את הפירוט המובא בסעיף 2 לחוק היסוד, ולכן אינה עולה בקנה אחד עם החזקה הידועה לפיה המחוקק אינו משחית מילותיו לריק (ראו למשל: בג"ץ 10017/09 קרן דולב לצדק רפואי נ' ממשלת ישראל, פסקה 15 לחוות דעתה של השופטת נאור (20.5.2010)). בתמצית: סמכותו של מבקר המדינה משתזרת ועולה מכלל ההוראות המתייחסות אליה, ואינה חובקת כל.

64. לאמיתו של דבר, העיקר נעוץ בעמדה, שבה מצדד למעשה מבקר המדינה עצמו, לפיה סמכותו ממוקדת בהיבטים הליכיים בלבד, ולא בתוכן ההחלטות עצמן. ביקורת מסוג זה אינה תואמת להיבטים של מדיניות ואסטרטגיה. כפי שהסביר השופט גולדברג במאמרו:

"הכללים הנהוגים והמקובלים בעולם הביקורת קובעים הגבלה נוספת לביקורת, והיא כי אל לו למבקר המדינה להתערב ולבקר מדיניות שקבע הגוף המבוקר. בבריטניה מונע החוק במפורש את מבקר המדינה מלבקר את יעדי המדיניות של הממשלה" (גולדברג, בעמ' 52).

התוויות מדיניות והחלטות ב"קומה האסטרטגית", במיוחד אלו הנוגעות לנושאי חוץ וביטחון, מסורה לממשלה. גם אם ניתן לפרט את הליך קבלת ההחלטות שהוביל לגיבוש המדיניות, המוקד אינו באמת מידה זו או אחרת שהנחתה את תהליך קבלת ההחלטה.

65. כך למשל, ההחלטה האם להיכנס להליך של משא ומתן לכינון יחסי שלום עם מדינה פלונית היא שאלה שבאופן מובהק נמצאת ברובד המדיניות והאסטרטגיה. הדברים נכונים גם לשאלות נוספות כדוגמת החלטה על התיישבות בחבל ארץ מסוים או פינוי, הצטרפות לאמנה בינלאומית או פרישה ממנה, וכיוצא באלה. גם אם ביסוד ההחלטות האמורות קיים הליך קבלת החלטות, בחינתן רק מפרספקטיבה זו צפויה להיות חלקית ונטולת הקשר. דומה שלכך עשוי להתאים המכתם הגורס שחצי אמת גרועה משקר.

66. אכן, ייתכנו מקרים שבהם התשובה לשאלה אם מדובר בסוגיה של מדיניות ואסטרטגיה עשויה להיות סבוכה. כפי שציינה בספרה מ"מ הנשיא (בדימוס), שכינה בעבר בתפקיד מבקרת המדינה:

"...לא תמיד קל לדעת היכן נגמרת המדיניות ומתחילה הפעילות האדמיניסטרטיבית. שאלה זו יש לשקול בכל מקרה לפי נסיבותיו" (מרים בן-פורת פירוש לחוקי-היסוד – חוק יסוד: מבקר המדינה 12 (יצחק זמיר עורך 2005)).

מכל מקום, דומה שבמקרה דנן ההכרעה באשר לסיווגן של ארבע ביקורות הליכה אינה כה מורכבת.

מישור הסמכות – מן הכלל אל הפרט

67. אם כן, כעת עלינו לבחון האם ביקורות הליכה מושא ההליך דנן חורגות מגדרי הסמכות הנתונה למבקר המדינה. יוזכר כי הכרעתנו אינה מסתמכת על בחינה של תוצרי הביקורת הקיימים בעת הזו, אלא על הגדרתם של נושאי הביקורת על-ידי מבקר המדינה,

כמו גם על עיון בשאלונים, המלמדים באופן ישיר על נושאי הביקורת. על סמך אלה ניתן לקבוע כי חרף ההכרה בהיקף הפריסה הרחב של ביקורת המדינה, ארבע ביקורות הליבה שבמחלוקת חורגות מתחום זה. מבלי שנפרט, בשל סיווגם הביטחוני של השאלונים, ניתן לציין כי אלה כוללים התייחסות נרחבת לשאלות שעניינן קביעות עובדתיות מובהקות וחלוקת אשמה. אכן, גם אם תוכנם של השאלונים עוסק בנושאים אלה אפשר שלא בכך יעסקו הדו"חות בסופו של דבר. אולם, קשה להלום שאלה יהיו פני הדברים בשים לב לתפקידם של השאלונים בהליך הביקורת ולהיקף התייחסותם לנושאים שלכאורה חורגים מתחום הסמכות. מכל מקום, האמור בשאלונים מהווה מבחינתנו אך בגדר תנא דמסייע. הדברים עולים מהגדרת נושאי הדו"חות עצמם.

68. כבר על פני הדברים ניתן להתרשם כי שניים מהליכי הביקורת, כפי שהוגדרו על-ידי מבקר המדינה עצמו – עבודת המודיעין והדרג המדיני למול המידע על התוכניות ההתקפיות של חמאס; ומהלך האירועים בשבעה באוקטובר בדרג המדיני והביטחוני – חורגים באופן מובהק מ"ביקורת" ל"חקירה". בנושאים אלו נדרש בירור עובדתי נרחב, שביחס אליו סביר שיהיו גרסאות רבות שנדרש יהיה להכריע ביניהן. אין מדובר במקרה שבו המציאות "משתקפת" מן הנתונים ושבו עבודת מבקר המדינה ממוקדת בבחינת הפעולות אל מול נורמה או סטנדרט המקובל. מדובר במקרה שבו בירור המציאות צפוי להיות העיקר. כך למשל, מבקר המדינה ציין בכתב התשובה שיבחן בין השאר את "תהליכי קבלת ההחלטות המבצעיות בלילה שבין יום 6.10.2023 ועד ליום 7.10.2023 עד השעה 6:29". הגם שצוין כי המיקוד יהיה בהליך קבלת ההחלטות, להבדיל מאשר ההחלטות עצמן, הרי שהדברים שלובים זה בזה. בירור ההתנהלות, במעין "תחקיר", באשר לאילו דיונים נערכו ומה היה מעגל המשתתפים שלקח בהם חלק, נוטה בצורה מובהקת לעבר "חקירה", ומחייב הפעלה של סמכויות חקירה ובירור עובדתי מעמיק, כגון השוואה בין גרסאות ובחינת מהימנותן של עדויות, שאינן מנת חלקו של מבקר המדינה.

69. באשר לשני הנושאים הנוספים שבמחלוקת – הגנת הגבול ברצועת עזה; והלוחמה הכלכלית בטרור, נושא שהוגדר ככולל אף את מדיניות ההסדרה מול חמאס – הרי שהם מצויים באופן ברור בלב ליבה של האסטרטגיה המדינית-ביטחונית בזירת עזה. לפי האמור בתצהיר התשובה מטעם מבקר המדינה, ניתן להבין שהטיפול בנושאים נטוע בתפיסה המדינית ביחס להתמודדות עם אויב, עניין של מדיניות ולא של פעולה בהתאם לנורמה מסוימת. זאת ועוד: נושאים אלו מושפעים באופן ישיר והדוק מגורמים לבר-מדינתיים – מערך יחסי החוץ עם מדינות שונות וכמובן ההתנהלות של האויב עצמו. כך

למשל, מבקר המדינה עצמו ציין בתצהיר התשובה, כי במסגרת הביקורת בנושא הלוחמה הכלכלית בטרור ייבחן תהליך קבלת ההחלטות "בנוגע להבנות שגובשו במסגרת ההסדרה בין ישראל לחמאס (שנועדה להבטיח שקט ביטחוני בתמורה להטבות כלכליות וליציבות כלכלית ברצועה)". על פני הדברים, הבנות אלו חורגות בהרבה משאלות של מדיניות לוחמה כלכלית, ובבסיסן עומדים גם שיקולים הנוגעים ליחסים עם מדינות זרות ולהחלטה על פעולות צבאיות ברצועת עזה.

70. אכן, במסגרת הטיעון בפנינו, העמדה שהוצגה מטעם מבקר המדינה הייתה שגם לגבי נושאים אלו הביקורת תעסוק בהליך בלבד, ולא במהות. אולם, לא שוכנענו כי ביחס לנושאים אלו ההבחנה היא אפשרית. תיאור ההליך, היעדים שהוצגו, מדיניות הביטחון שהותוותה וכיוצא בזה, מחייבים גם עיסוק במהות. מבקר המדינה הבהיר בעצמו שחלק מן הבחינה של הליך קבלת ההחלטות תכלול את בחינת "האפקטיביות של סיכול כספי הטרור" ואת "יעילותן" של ההבנות עם חמאס בנוגע למדיניות הסדרה, שמבקר המדינה הציג כאמור כ"שקט ביטחוני בתמורה להטבות כלכליות". ההתמקדות במישור זה ממחישה שהלכה למעשה, מבקר המדינה מבקש לבחון גם את המדיניות במישור התוצאתי, קרי – האם היה בה כדי להביא לשינוי הרצוי או לא. כל אלו זולגים גם לבחינת תוכן המדיניות, וכנגזרת מכך אל מחוץ לסמכותו של מבקר המדינה כפי שהוגדרה לעיל.

71. אין לשלול, כמובן, את האפשרות שכל אחד מן הנושאים האמורים כולל גם תתי-נושאים ושאלות משנה יישומיות שמבקר המדינה מוסמך לבחון. עוד יש לשוב ולהדגיש כי מערכת הביטחון, כמו גם נושאים בעלי זיקה צבאית מובהקת, יכולים להיות נתונים לביקורת המדינה כפי שהדבר נעשה בעבר לא אחת. אולם, וזה עיקר מבחינתנו, ביקורת על הנושאים שביסוד העתירה כמכלול, מרובד המדיניות ועד רובד היישום בשטח בכל אחת מארבע ביקורות הליבה, חורגת מגדר סמכותו של מבקר המדינה. במקרה זה, סמכותו של מבקר המדינה לקיים הליכי ביקורת על כמה מן "העצים", אין משמעותה סמכות אוטומטית לקיים ביקורת על "היער" כולו. אשר על כן, אין מנוס מן הקביעה כי מבקר המדינה אינו רשאי להמשיך ולקיים את ארבע ביקורות הליבה, שעליהן נסבה עתירת הסנגוריה הצבאית, וכי עליו להימנע מלבצען.

72. המסקנה שאליה הגענו מקבלת חיזוק ברור לאחר עיון בשאלונים שהוכנו על-ידי משרד מבקר המדינה כחלק מהליכי הביקורת והוגשו במסגרת ההתדיינות. אלה כוללים שאלות רבות הנוגעות במישורין לגרסתם של הנשאלים לפרטים עובדתיים מובהקים, כדוגמת השתלשלות האירועים בסמוך לפני פרוץ המתקפה בבוקר השבעה

באוקטובר 2023 ובשעות הראשונות לאחר מכן. השאלונים אף כוללים שאלות המתייחסות לידיעות מודיעיניות ספציפיות ומתחקות אחר אופן הטיפול בהן. אלה היבטים חקירתיים מובהקים, ומדובר בדוגמאות ספורות בלבד. נוסף על כך, השאלונים כוללים שאלות שנסבות באופן ישיר על תפיסות של מדיניות ואסטרטגיה (לעתים תוך שימוש במלים אלה ממש) ועל עמדתו של המבוקר לגביהן. אם כן, מהשאלונים עולה בבירור כי אין מקום לקבל את טענתו של מבקר המדינה לפיה ארבע ביקורות הליכה אינן בוחנות נושאים של מדיניות ואסטרטגיה לגופם, אלא רק תהליכי קבלת החלטות והתאמה בין נורמות לבין יישומן בפועל. השאלות המופיעות בשאלונים – והדברים מתוארים כאן רק במידת הכלליות המתחייבת – מובילות אף הן למסקנה החד משמעית כי ביקורות הליכה חורגות מגדרי סמכותו של מבקר המדינה.

73. לקראת סיומו של חלק זה, ניתן לחזור ולהתייחס לטענות לפיהן ביקורת המדינה צריכה לסגת במקרה זה אף מן הטעם שצפויה לקום ועדת חקירה לאירועי השבעה באוקטובר. משהגענו למסקנה כי מבקר המדינה אינו מוסמך לעסוק בנושאים האמורים אף במנותק משאלה זו, איננו נדרשים עוד להכריע בה. עם זאת, אף מעבר לפן הפורמלי, חשוב להדגיש שארבע ביקורות הליכה שבהן בחר לעסוק מבקר המדינה נופלות לכאורה לגדר תחום הפעילות הצפוי של ועדת החקירה שתקום. אכן, הקמתה מתמהמהת, אך בשלב זה כבר הובהר על-ידי כל הנוגעים בדבר כי ועדת חקירה היא דבר נדרש, וקביעה זו אף קיבלה תוקף של החלטה שניתנה בבית משפט זה בהרכב מורחב של שבעה שופטים (עניין ועדת החקירה הממלכתית, בפסקה 3). על כן, אין ספק שהתוצאה אשר אליה הגענו היא רצויה גם מבחינת התולדות של ניהול שני ההליכים בסמיכות זה לזה – גיבושן של קביעות עובדתיות שיקשו על עבודתה של ועדת החקירה הממלכתית וחשש לזיהום עדויות.

זכות הטיעון

74. שונים הם פני הדברים בכל הנוגע לארבע הטיוטות מושא העתירה של התנועה לאיכות השלטון, שלגביהן לא הועלתה טענה של חוסר סמכות. בנוגע לטיוטות אלה, עקרון היסוד של המשפט המינהלי העומד במרכז המחלוקת אינו זה הנוגע לסמכותו של מבקר המדינה, אלא הפגיעה הפוטנציאלית החמורה בזכויות המבוקרים מבחינת אופן עריכתה של הביקורת. באופן קונקרטי, העיקרון המשפטי העומד בבסיס העתירה הוא זכות הטיעון, שהיא כידוע "יסוד היסודות של הגינות ההליך המינהלי" (ראו: בג"ץ

4988/19 רוזנצווייג מויסה נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל, פסקה 88 לחוות דעתי (20.1.2022).

75. כבר נקבע בפסיקתו של בית משפט זה כי עוצמתן של הזכויות הדיוניות נגזרת מעוצמת הפגיעה הפוטנציאלית בזכויות העומדות על הפרק (ראו למשל: עניין אלוני, בעמ' 599; בג"ץ 8647/22 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הרווחה והביטחון החברתי, פסקה 2 לחוות דעתה של השופטת כנפי-שטייניץ (18.9.2025)). כידוע, זכות הטיעון אינה מתמצה אך בהשמעת טענות, ומימושה בא לידי ביטוי בדרכים שונות, לרבות במתכונת של עיון במסמכים (ראו: בג"ץ 93/06 ד.נ. כל גדר בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, פסקה 31 לחוות דעתה של השופטת ע' ארבל (2.8.2011)). כן ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי: כרך א 498-529 (2010) (להלן: ברק-ארז)). עוד יש להזכיר, ביחס למועד שבו ניתנת זכות הטיעון, ש"דרך המלך" למימושה היא קיום שימוע בטרם קבלת החלטה מינהלית כדי לאפשר לנפגע להשפיע על תוכנה של ההחלטה (ראו והשוו: ע"מ 1038/08 מדינת ישראל נ' געאביץ, פסקה כ"ו לחוות דעתו של השופט א' רובינשטיין (11.8.2009)).

76. אכן, במצבים הטיפוסיים של ביקורת שמקיים מבקר המדינה, זכות הטיעון ממומשת בעיקרה במתכונת של התייחסות לטיוטת הליך ביקורת לאחר שזו מגובשת, ובטרם פרסומה לציבור. מבקר המדינה אף הדגיש כי לא אחת, התייחסויות אלו מביאות לשינוי מסקנות בדו"ח הסופי. ברוח זו הוסבר בעניין טרנר כי יש מקום להימנע משיבוש הליכי ביקורת על-ידי מתן זכות טיעון רחבה מדי (שם, בעמ' 791). לצד זאת, ותוך הבחנה ברורה מן המקרה הרגיל, הוכרה באותו מקרה זכות טיעון במתכונת מורחבת ומלאה כאשר מדובר בהליך שצפוי להשפיע על כבודו של אדם. כפי שצוין לא אחת בפסיקתו של בית משפט זה, זכות הטיעון בהליך המינהלי לובשת צורות שונות, כאשר בחלק מן המקרים מדובר אך בהליך מקוצר, ואולי אף בכתב בלבד (להרחבה ראו: ברק-ארז, בעמ' 515-518). לא כן כאשר מדובר בהליך כמו זה שבפנינו. כפי שהוסבר בעניין טרנר:

"הערך המוגן של כבוד האדם, בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אף הוא מחייב את המסקנה כי גם פגיעה בכבוד האדם לתכלית ראויה, לא ראוי לה שתיעשה קודם שמיצה, מי שכבודו עלול להיפגע, את זכות הטיעון, במובן של קבלת חומר הראיות בשלמותו והזדמנות להגיב עליו, זכות שהיא 'חגורת ביטחון' כנגד פגיעה 'העולה על הנדרש'" (שם, בעמ' 790).

77. ההיגיון העומד ברקעם של דברים אלו יפה להליכי הביקורת שבפנינו, ואף ביתר שאת. קשה להעלות על הדעת מקרה מובהק יותר שבו ממצאים אישיים של הליכי ביקורת צפויים להשפיע על חייהם של המבוקרים, בשים לב לכך שהביקורת נסבה על היבטים של אחריות אישית לאסון הגדול ביותר שפקד את מדינת ישראל מאז הקמתה. די יהיה אם נזכיר שבין הטיוטות העומדות על הפרק, נמצאות אלו הנוגעות לאישור מסיבת "הנובה" ולהגנה בערי הדרום על רקע אירועי השבעה באוקטובר. הטלת אחריות אישית ביחס לנושאים אלו, אשר נוגעים באופן ישיר ב"פצעים הפתוחים" של המאורעות, מצדיקה באופן ברור להעניק זכות טיעון משמעותית עוד לפני גיבוש הטיוטות.

78. במהלך ההתדיינות שבפנינו הצדדים טענו ביחס לשאלת הקונקרטיזציה של הדרישה להענקתה של זכות טיעון חזקה, לרבות על דרך של הפניה לסעיף 15 לחוק ועדות חקירה. בשים לב לאופייה הממוקד של המחלוקת בין הצדדים, דהיינו בכל הנוגע להענקת זכות טיעון לפני הכנת הטיוטות הראשונות של הדו"חות, אין צורך להידרש לכלל היבטיה של הסוגיה. די לנו בכך שאין מקום למימוש של זכות הטענות של מי שהליך הביקורת צפוי לכלול מסקנות אישיות לגבי רק באמצעות מתן גרסה לאחר גיבוש הטיוטות. טיוטת דו"ח עומדת על רגליה שלה ולה משקל סגולי עצמאי, לא כל שכן כאשר מדובר בהליך ביקורת שכולל ממד של הטלת אחריות אישית. גיבוש הטיוטות הראשונות באופן שמטיל אחריות פוטנציאלית על נבדקים מגלם פגיעה שלא ניתן להתעלם ממנה. הוא יוצר מציאות שעשויות להיות לה משמעות ציבורית ו"צריכה" בזיכרון הקולקטיבי. הטיוטה הראשונה יוצרת "נרטיב" ונקודת ייחוס, ובאופן טבעי יכולתו של מבוקר זה או אחר להשפיע על אלה היא מוגבלת. לכן, לא ניתן להלוך את יצירתן של הטיוטות ללא מפגש עם מי שהביקורת עשויות לכלול מסקנות אישיות כלפיהם ומתן הזדמנות ראויה להציג את טענותיהם. משמעות הדברים היא שזכות הטענות בכל הנוגע לארבע הטיוטות לא מומשה כנדרש.

79. בצד האופרטיבי, המסקנה המתחייבת מכל האמור היא שהיה על מבקר המדינה לאפשר את מימושה של זכות הטענות בטרם גובשו ארבע הטיוטות. על כן, בהתחשב בכך שאין לפנינו כל טענת סמכות ביחס לביקורת אלה – יש להתנות את המשך עבודתו של מבקר המדינה עליהן במתן זכות טיעון מוקדמת למבוקרים שלגביהם עשויות להופיע מסקנות אישיות לשם קבלת התייחסותם כבר לצורך הכנת הטיוטות שיופצו בהמשך. לכך יש להוסיף, כי כמו בעניין טרנר, נדרשת "הרחבת היריעה למתן זכות לעיין בחומר החקירה ולהגיב עליו" (שם, בעמ' 791), כדי להבטיח את האפקטיביות של הטענות, והכול על רקע האפשרות לפגיעה קשה ביחידים הנוגעים בדבר. הפועל היוצא מכך הוא שיש

להורות על גניזתן של ארבע הטיוטות, ולשוב לקיום הליכי הביקורת האמורים מהשלב שקדם לגיבושן.

80. עוד יש לציין, להשלמת התמונה, כי טענות במישור זכות הטיעון הופיעו גם בעתירת הסנגוריה הצבאית ביחס לארבע ביקורות הליכה. בשים לב למסקנתנו במישור הסמכות, אין עוד צורך להעמיק בטענות אלו, אך קל וחומר שבמישור העקרוני הדברים היו מתאימים גם להליכי ביקורת אלה, ככל שמסקנתנו בשאלת הסמכות הייתה שונה.

סוף דבר

81. לקראת סיום חשוב להבהיר כי מאז החל בכך, מבקר המדינה השלים עבודה על דו"חות רבים בקשר לאירועי השבעה באוקטובר שכבר פורסמו, ועל כך יבוא על הברכה. פסק דיננו נוגע לחלק מצומצם מן הדו"חות, ואין בכך כדי להמעיט בערך המלאכה שהושלמה וזו שעוד תושלם.

82. פסק דיננו אינו גורע מן החשיבות העליונה שנודעת לבחינה מעמיקה וחסרת פניות של אירועי השבעה באוקטובר 2023, ויפה שעה אחת קודם. מובן מאליו שגם למוסד מבקר המדינה תפקיד חשוב בבדיקתם של אירועים אלו, ועובדה זו כלל אינה שנויה במחלוקת. הכרעתנו רק מבהירה את המגבלות החלות על מבקר המדינה בעשותו כן, כך שהביקורת מטעמו תישאר תחומה לסמכויותיו ולכלים העומדים לרשותו.

83. סוף דבר: הצו על-תנאי שניתן הופך למוחלט כמפורט לעיל בפסקאות 71 ו-79. במכלול הנסיבות, כאשר כלל הצדדים פעלו – כל אחד מנקודת מבטו – לקידום האינטרס הציבורי, לא ראינו ליתן צו להוצאות.



דפנה ברק-ארז
שופטת

מסכים אני לחוות דעתה של חברתי, השופטת ד' ברק-ארז. אוסיף פסקה אחת מצומצמת מבחינתי. חוק יסוד: מבקר המדינה קובע בסעיף 2(א) שבו כי ביקורתו של מבקר המדינה מתוחמת ל"משק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל" של המדינה, של משרדי הממשלה, וכדומה. סעיף 2(ב) מתייחס לעילות הביקורת על אותם גופים המפורטים בסעיף 2(א), והתיבה "כל עניין אחר שיראה בו צורך" מתייחסת לעילות הביקורת ואין בה כדי להרחיב את היקף מושאי הביקורת המוגדר כאמור בסעיף 2(א). רוצה לומר כי הסמכות הנתונה למבקר המדינה מוגדרת, מגודרת ומתוחמת אך ורק לענייני משק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל. על כן, במקרה דנן, אין כל ספק כי ביקורת או חקירה – תהיה ההבחנה ביניהן אשר תהיה – בארבעת הליכי הביקורת שפורטו בחוות דעתה של חברתי, חורגות מסמכותו של מבקר המדינה כמרחק מזרח ממערב, תהייה הפרשנות של ענייני "מינהל" רחבה ככל שתהיה.

ובמענה קצר לחברי השופט ע' גרוסקופף: לא ניתן ליצור מקור סמכות עבור רשות שלטונית, חשובה ככל שתהיה, יש מאין. כפי שאמרתי בבג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (1.1.2024): "טווח הפעולות שאותן רשות מינהלית כלשהי רשאית לנקוט מצוי אפוא כולו בתוך גדר הסמכות הנתונה לה מכוח הדין. הא ותו לא. מכוח עיקרון החוקיות אין רשות מרשויות המדינה מוסמכת לבצע פעולה כלשהי מבלי שהוענקה לה בחוק סמכות לעשות כן" (פסקה 3 לחוות דעתי; וראו גם פסקאות 4 ו-9 לחוות דעתו של חברי השופט א' שטיין). לזאת אוסיף, כי האמור נכון אף אם בעבר נהגה הרשות כאילו הייתה בידה סמכות במקום שבו זו לא הייתה נתונה לה. העבר אינו מלמד על ההווה או על העתיד. אדרבה, אם בעבר נעשו טעויות יש לתקנן. ויפה שעה אחת קודם.



דוד מינץ
שופט

השופט אלכס שטיין:

2. אני נותן את הסכמתי המלאה לפסק דינה של חברתי, השופטת ד' ברק-ארז.

2. כמו כן, מסכים אני לדבריו של חברי, השופט ד' מין. דבריו של חברי משקפים פרשנות נכונה של הוראות הדין שעניינן סמכויותיו של מבקר המדינה – ולדידי, הם העיקר.



אלכס שטיין
שופט

השופטת יעל וילנר:

אני מצטרפת לחוות דעתה המקיפה של חברתי, השופטת ד' ברק-ארז. אעיר כי לא ראיתי צורך להידרש למחלוקת שהתגלעה בין חבריי, השופטים מין וגרוסקופף, בשאלת פרשנות סעיף 2(א) לחוק-יסוד: מבקר המדינה, באשר ההכרעה בה אינה נדרשת לענייננו.



יעל וילנר
שופטת

השופט עופר גרוסקופף:

אני מסכים לתוצאה אליה הגיעה חברתי, השופטת דפנה ברק-ארז, ביחס לשתי העתירות, ולעיקר הנמקתה ביחס לעתירת התנועה למען איכות השלטון בישראל (בג"ץ 31082-09-25. להלן: עתירת התנועה למען איכות השלטון). אני יכול להסכים לעיקר הנמקתה ביחס לעתירת הסנגוריה הצבאית הראשית (בג"ץ 8136-06-25. להלן: עתירת

הסנגוריה הצבאית) ואף לא לעמדתו הקצרצרה של חברי, השופט דוד מיון (אליה הצטרף חברי, השופט אלכס שטיין). מאחר שאינני חולק על התוצאה אליה הגיעו חברותי וחבריי, ובשים לב לכך שגם הם הסתפקו, בצוק העיתים, בהנמקה קצרה ותכליתית, לא ארחיב מעבר לדרוש, אלא אסתפק בהצגת עיקרי עמדתי.

1. ככל שהדבר נוגע לעתירת התנועה למען איכות השלטון, הרי שהיא מתייחסת לארבע טיוטות של הליכי ביקורת שהכנתן הסתיימה, העוסקות בנושאים שונים הקשורים לאירועי השבעה באוקטובר 2023 (להלן: אירועי השבעה באוקטובר): "ההסברה הממשלתית במערכה על דעת הקהל הבין-לאומית"; "הטיפול בחללים האזרחיים של אירועי שבעה באוקטובר"; "המסיבה בחניון רעים (נובה)"; "ההיערכות ההגנתית על ערי הדרום בזיקה לשבעה באוקטובר 2023" (נושאים 1, 9, 26 ו-27 במתווה מרץ. ראו בפסקאות 10 ו-20 לחוות דעתה של השופטת ברק-ארז. להלן: ארבע הטיוטות).

ביחס לארבע הטיוטות הללו מקובלת עליי בעיקרה עמדת חברתי, השופטת ברק-ארז (פסקאות 74–79 לחוות דעתה). אכן, גם לשיטתי, במכלול נסיבות העניין, ובכלל זה המשמעות הציבורית היתרה הנודעת לבחינה, ולו חלקית, של האחריות לאירועי השבעה באוקטובר, לא היה מקום לפרסום ארבע הטיוטות, מבלי שישמעו אותם מבוקרים שלגביהם עשויות להופיע מסקנות אישיות בטיטות הללו. כך, מהטעם ששמיעת גורמים אלה חיונית לצורך הכנת טיוטות הביקורת באופן מקצועי והוגן – שכן אינני רואה כיצד ניתן, מהצד האחד, לראות במעורבותו של אדם בעניין הנוגע לביקורת כעניין כה מרכזי עד כדי קביעת מסקנות אישיות לגביו; ומהצד השני, לא לשמוע כלל את גרסתו ביחס לאותו עניין בטרם הכנת טיוטת הדו"ח. ויובהר, את זכות הטיעון המלאה ביחס לקביעות שעלולות להיכלל בדו"ח הסופי נדרש להעניק רק לאחר הכנת טיוטת הדו"ח; ואולם את גרסתו של אדם מרכזי לנושא הדו"ח יש לשמוע כבר בשלב הכנת טיוטת הדו"ח, וזאת הן על מנת שהטיטות תהיה שלמה ומקיפה, והן מטעמי הגינות כלפיו. על כן מקובל עליי כי משהדבר לא נעשה, יש לגנוז את ארבע הטיוטות הקיימות, לגבות גרסה ממי שלגביו עשויות להופיע מסקנות אישיות ושטרם נשמע, ולפרסם לאחר מכן טיוטות חדשות, הנותנות לאותן גרסאות משקל הולם לפי מיטב שיקול דעתו של מבקר המדינה.

2. ככל שהדבר נוגע לעתירת הסנגוריה הצבאית, הרי שהיא עוסקת בעריכת ארבע ביקורות אחרות, אשר מצויות עדיין בשלבי עבודה, ואשר לגביהן לא הועברו עדיין טיוטות של דו"ח הביקורת לגופים המבוקרים: "לוחמה כלכלית בטרור"; "הגנת הגבול ברצועת עזה"; "תהליכי העבודה בקהילת המודיעין ובדרג המדיני בעקבות המידע על

התוכניות ההתקפיות של חמאס, הבקרה המודיעינית ושקיפות צה"ל לאויב"; "מהלך האירועים בשבעה באוקטובר 2023 – פעילות הדרג המדיני, צה"ל ושב"כ" (נושאים 12, 29, 30, ו-31 במתווה מרץ. ראו בפסקאות 10 ו-16 לחוות דעתה של השופטת ברק-ארז. להלן: ארבע ביקורות הליבה).

ביחס לעתירה זו סבורני כי הגם שיש מקום להוציא צו מוחלט שימנע בשלב הנוכחי את המשך קיומן של ארבע ביקורות הליבה, הרי שיש לעשות כן אך ורק מהטעמים הנזכרים בפסקה 73 לחוות דעתה של חברתי, הנוגעים לסבירות שיקול הדעת בהפעלת סמכויות מבקר המדינה בעת הזו. לעומת זאת, לדיון אותו ערכה חברתי, השופטת ברק-ארז, בשאלת סמכותו של מבקר המדינה, וכן לאמור בחוות דעתו הקצרה של חברי, השופט מינץ – לא אוכל להסכים. בעניין אחרון זה אני חולק על עמדת חבריי וחברותיי, לפחות בשלושה מישורים.

3. ראשית, במישור פרשנות חוק-יסוד: מבקר המדינה, הרי שלשיטתי סמכות המבקר הנגזרת ממנו רחבה משמעותית מזו העולה מחוות דעתו הקצרצרה של חברי, השופט מינץ, והיא משתרעת גם על חלק ניכר מהנושאים שנקבעו לארבע ביקורות הליבה, אם לא על כולם. אכן, סמכות זו מוגדרת בסעיף 2(א) לחוק-יסוד: מבקר המדינה, ואולם בשונה מחברי, השופט מינץ, אינני סבור שהלשון בה בחר המחוקק בסעיף זה יוצרת גידור ותיחום של ממש לנושאים בהם רשאי מבקר המדינה לעסוק. בהקשר זה יש לזכור, כי במסגרת הצעת חוק-יסוד: מבקר המדינה הוצע, תחילה, לנסח את הוראה זו בצורה כללית ורחבה: "מבקר המדינה יבקר את משרדי הממשלה, מוסדות אחרים של המדינה, רשויות מקומיות וגופים נוספים שייקבעו בחוק או לפיו" (הצעת חוק-יסוד: מבקר המדינה, ה"ח 1707. להלן: הצעת חוק היסוד). ואולם, מתוך חשש כי שינוי זה יפורש, בשגגה, באופן שיביא לצמצום סמכויותיו של מבקר המדינה, הוחלט לדבוק בנוסח דומה לזה שנקבע עוד בשנת 1958, במסגרת חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (אשר אף הוא מבוסס על נוסח קודם, זה שהופיע בחוק מבקר המדינה, התש"ט-1949. ראו בהרחבה בפרוטוקול ישיבות 153 ו-155 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-11 (2.12.1986, 9.12.1986)). בנסיבות אלו, ומשעה שלשון הסעיף ישנה וארכאית, אינני רואה מדוע יש להעדיף פרשנות לשונית צרה לגבי הנושאים בהם רשאי מבקר המדינה לעסוק לפי סעיף 2(א) לחוק-יסוד: מבקר המדינה, כפי שעולה מחוות דעתו של חברי, השופט מינץ.

הדברים בוודאי נכונים כאשר עסקינן בנושאים הנוגעים לפעילותן של רשויות הביטחון השונות (ובכללן צה"ל ושב"כ), הפועלות לא פעם במרחבים החסויים מעיני

הציבור (לחשיבות של בקרה ביחס לפעילות מסוג זה, ראו והשוו: בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 35 והאסמכתאות שם (21.5.2025); בג"ץ 23426-04-26 אלמקייס נ' ראש הממשלה, פסקאות 47 ו-52 (1.6.2026)). לא רק שבראיתי אין קושי לפרש את הביקורת על "המינהל" בצורה שתכלול גם את התנהלות רשויות הביטחון, לרבות בנושאים ביטחוניים (ובהם אופן קבלת ההחלטות ודרך יישומן הלכה למעשה), אלא שכך גם פעל מבקר המדינה משך למעלה מיובל שנים ללא שהרהרו אחר מקור סמכותו (ראו, לשם המחשה: דו"חות מבקר המדינה לעניין מבצע ליטני (1979); סד"כ הצוללות – היבטים בבניין הכוח ובהפעלתו (2004); ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (2016); ההתמודדות עם איום המנהרות, ותהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו (2017); והגנה על צירי התנועה באזור יהודה ושומרון (2024)). כידוע, לאופן בו מפרש הגוף המוסמך את גדרי סמכותו יש לתת משקל מסוים בהליך הפרשנות (דנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ (4.7.2021); בג"ץ 4013/22 מדרשת שדה בוקר בנגב (חל"צ) נ' מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, פסקה 12 (4.8.2024)), והדברים בוודאי מתאימים לענייננו, שכן האפשרות להסתמך על האופן בו פעל מבקר המדינה בעבר לצורך פירוש סמכותו בבחירת נושאי הביקורת זכתה לתמיכה בדיונים שנערכו לגבי הצעת חוק היסוד (פרוטוקול ישיבה 194 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-11, 11-13 (9.6.1987)). לא ארחיב בעניין זה, מאחר שחברי, השופט מינץ, לא פירט על הבסיס לעמדתו; וחברתי, השופטת ברק-ארז, לא התבססה על פרשנות מצמצמת זו. בנסיבות אלו, ולנוכח חשיבות העניין, מוטב גם בראיתי לדחות את הדיון בנושא עקרוני וחשוב זה לעת אחרת.

4. שנית, חברתי, השופטת ברק-ארז, הולכת בעקבות הסנגוריה הצבאית הראשית, ומאמצת את ההבחנה שבין "חקירה" לבין "ביקורת", כאבן בוחן לתחימת סמכויות מבקר המדינה. גם עמדה זו אינה מקובלת עליי. מעבר לעובדה שלהבחנה זו אין כל בסיס בלשונו של חוק-יסוד: מבקר המדינה, הרי שכלל לא ברור לי כיצד יכול מבקר המדינה לבחון את "חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים" כאמור בסעיף 2(ב) לחוק היסוד, מבלי שהדבר יהווה "חקירה", לפי הגדרתה של חברתי, דהיינו "בירור המציאות עצמה, על מנת לקבוע ממצאים ומסקנות ביחס לאמת העובדתית" (ראו בפסקה 59 לחוות דעתה של השופטת ברק-ארז). ואכן, גם חברתי מכירה בכך ש"כל הליך ביקורת של מבקר המדינה כולל גם בירור עובדתי מסוים" (פסקה 60 לחוות דעתה), ואם כך, כיצד זה יכולה מבחינה אנליטית ההבחנה בין "חקירה" לבין "ביקורת" לתחם את גבולות סמכותו של מבקר המדינה? ודוק, מבקר המדינה אינו "חוקר" לשם

שמיים, אלא על מנת לקיים "ביקורת"; ואולם גם גופים אחרים אינם מבצעים "חקירה לשם חקירה", אלא לשם מטרה מוגדרת. כך, למשל, המשטרה, שלה בוודאי סמכויות לקיים "חקירה", עושה כן על מנת למנוע עבירות ולתפוס עבריינים (ראו סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971). במילים אחרות, למיטב הבנתי ההבחנה בין "חקירה" לבין "ביקורת" היא הבחנה בין "אמצעי" (חקירה) לבין "מטרה" (ביקורת), ולפיכך לא ניתן לא ניתן לומר כי מבקר המדינה רשאי לקיים "ביקורת" אך לא "חקירה". המגבלה היחידה שניתן לתלות בהבחנה זו, לשיטתי, היא שהפעלת סמכות מבקר המדינה לערוך "חקירה" צריכה להיות מכוונת בראש ובראשונה למטרת "ביקורת", ואינה יכולה להיות מיועדת בעיקרה להגשמת מטרה אחרת החורגת מגדר תפקידו של מבקר המדינה (כגון, מציאת אשמים למחדל – עניין היכול להיות רק תוצר לוואי של עבודת מבקר המדינה, לא תכלית פעולת הביקורת. השוו סעיף 14 (ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958). ואולם, אינני סבור כי במקרה דנן הונחה תשתית המאפשרת בשלב זה לקבוע כי תכלית ארבע ביקורות הליבה אינה "ביקורת". לעניין זה אתייחס בהמשך (ראו בפסקה 5 להלן).

ההבחנה המהותית העומדת ביסוד סמכות מבקר המדינה, למיטב הבנתי, כפי שהיא אף עולה מעמדת היועצת המשפטית לממשלה ומתשובת מבקר המדינה, היא בין ביקורת על מדיניות מבחינת תוכנה, שאינה בסמכות מבקר המדינה, לבין ביקורת מנהלית על תהליך קבלת ההחלטות עובר לקביעת המדיניות, ועל יישומה של המדיניות בראי התנהלות הגופים המבוקרים, המצויות בסמכותו. ואולם, הבחנה זו אינה מועילה לעותרים בעתירת הסנגוריה הצבאית, שכן היא אינה נוגעת לנושאי הביקורת, אלא להיבטים שבהם נבחנים נושאים אלה על ידי מבקר המדינה. טלו, למשל, את הנושא של "הגנת הגבול ברצועת עזה", שהוא כזכור אחד מארבע ביקורות הליבה. ככל שמדובר בשאלת המדיניות, "מהי הדרך בה ראוי להגן על הגבול ברצועת עזה?", הרי שזהו נושא של מדיניות ביטחונית, וככזה אין למבקר המדינה הסמכות והכלים לבקרו (ולפי האמור בתשובתו, הוא אף אינו מתיימר לעסוק בשאלות מעין אלו. ראו: סעיפים 333-338 לתצהיר התשובה שהוגש מטעמו); לעומת זאת, ככל שמדובר בשאלות הנוגעות לאופן קביעת המדיניות ודרך יישומה, כגון "האם התקיימו מספיק דיונים בנושא?"; "האם בקביעת המדיניות היו מעורבים כל הגורמים הרלוונטיים?"; "האם התקבלו החלטות אופרטיביות?"; ו-"האם החלטות אלו יושמו?", מדובר בנושאים הנופלים באופן מובהק לגדר סמכויות מבקר המדינה, גם אם הם דורשים בירור עובדתי מסוים מצידו.

לכך יש להוסיף, כי גם מבחינה מעשית ההסתמכות על אמת מידה זו (ההבחנה בין "חקירה" ל-"ביקורת"), לצורך ההבחנה בין פעולות הנכנסות לגדרי סמכותו של מבקר המדינה לבין פעולות אחרות, מעוררת קשיים ניכרים. כך, מאחר שמדובר באמת מידה עמומה מאוד, אשר עלולה לאפשר לגופים מבוקרים לנסות להתחמק או למצער לעכב את פעולות הביקורת כאשר הם חוששים מתוצאותיה; וכך מאחר שהכרעה לפי אמת מידה זו ניתנת ליישום רק בדיעבד, לאור חוסר האפשרות לדעת מראש אילו היבטים בפעילותו של הגוף המבוקר ייבחנו הלכה למעשה על ידי מבקר המדינה, בפרט כאשר המבוקרים אינם חשופים לתוצרי העבודה הפנימיים שלו (וראו ביטוי לכך בענייננו בפסקה הבאה). יצוין, כי גם חששות אלה מצדיקים בראיית את הותרת שאלת גדרי סמכותו של מבקר המדינה לבחינה בעת מתאימה אחרת.

5. שלישית, חברתי, השופטת ברק-אדל, סבורה כי התנהלות מבקר המדינה, ובמיוחד השאלונים ששלח, מלמדים על כך שהביקורת שערך חורגת לתחומים לא לה. כפי שהערתי בפסקה 4 לעיל, מוכן אני לקבל, כי לו היה מונח בסיס ראייתי המאפשר לקבוע ברמת הוודאות הנדרשת בהליך מנהלי כי בכוונת מבקר המדינה לבצע "חקירה" שאינה למטרת "ביקורת המדינה", אלא חקירה למטרה אחרת, כגון "חקירה" לצורך מציאת אשמים" או, אפילו, "חקירה לשם חקירה", היה הדבר מהווה חריגה מגדר סמכותו. אפס, בשלב בו מצויה עבודת מבקר המדינה ביחס לארבע ביקורות הליכה, אינני יכול להסכים למסקנה כה מרחיקת לכת. אכן, השאלונים שנשלחו כוללים שאלות כלליות הנוגעות לאחריות לאירועי השבעה באוקטובר, אשר על פני הדברים עלולות להסיג את גבולות סמכותו של מבקר המדינה. ואולם, מכאן ועד למסקנה כי הדו"חות שיחבר בסוף התהליך יהיו חריגה מגדר סמכותו, המרחק רב – רב מאוד. כידוע, רשויות המנהל, ובכללן מבקר המדינה, נהנות מחזקת התקינות. בענייננו, הראיות עליהן מסתמכים העותרים בעתירת הסנגוריה הצבאית על מנת לסתור את חזקת התקינות הן ההגדרה שניתנה לנושאי הביקורת; השאלונים שנשלחו לגורמים הרלוונטיים (אל חלקם, כאמור, נחשפנו); והדרך בה תיאר מבקר המדינה את נושאי הביקורת במסגרת ההליך. אשר להגדרה שניתנה לנושאי הביקורת – ברי כי מדובר בתיאור כללי, לא מחייב, שספק אם יכול להעיד על מהותה של הביקורת (להבדיל מנושאה). אשר לשאלונים שנשלחו – אכן, אלה כוללים שאלות כלליות הנוגעות לאחריות לאירועי השבעה באוקטובר, ואשר עשויות להותיר את הרושם כי מבקר המדינה עלול לחרוג מסמכותו. ואולם, כפי שהבהיר מבקר המדינה בתשובתו, לעיתים נדרש לשאול גם שאלות שלא ייבחנו במישרין במסגרת הליך הביקורת, ולו לצורך הבנת הרקע הנדרש לעניין (סעיפים 121-122 לתצהיר התשובה

מטעמו). לכך יש להוסיף, כי במסגרת תצהיר התשובה אף הבהיר מבקר המדינה כי אין לו כוונה לדון בתוכן ההחלטות שהתקבלו או בטיב המדיניות (סעיפים 111-114 לתצהיר התשובה מטעמו). בנסיבות אלו, קביעת מסקנות חותכות לגבי הליך ביקורת המצוי בעיצומו, על סמך אינדיקציות חלקיות שאינן חד משמעיות, היא בבחינת היפוך היוצרות – חלף חזקת התקינות ביחס לפעולת הרשות המנהלית, מועמדת חזקת אי-תקינות ביחס לכוונותיו של מבקר המדינה.

6. לאור האמור אינני סבור שניתן לקבל את טענת הסנגוריה הצבאית הראשית כי הונחה לפנינו בשלב הנוכחי תשתית משפטית ועובדתית המאפשרת לקבוע כי נפל פגם מסוג חריגה מסמכות בעצם עיסוקו של מבקר המדינה בארבע ביקורות הליבה.

7. בהינתן דברים אלה, הטעם היחידי בגינו אני מצטרף למסקנת חברותיי וחבריי כי יש לקבל את עתירת הסנגוריה הצבאית, ולהפוך את צו הביניים מזמני לקבוע, הוא שהנושאים בהם עוסקות ארבע ביקורות הליבה הם, על פני הדברים, חלק מרכזי ממכלול הנושאים בהם צריך לעסוק המנגנון המתאים שיוקם לצורך חקירת אירועי השבעה באוקטובר (להלן: ועדת החקירה). על הצורך בהקמת מנגנון מתאים לחקר אירועי השבעה באוקטובר כבר ניתנה החלטה על ידי בית משפט זה ביום 27.4.2026 במסגרת בג"ץ 4889/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל. בהינתן קביעה זו, אין חולק כי נדרש ליצור תיחום בין פעילותה של ועדת החקירה, שיש לקוות שתוקם במהרה, לבין הביקורות שמקיים מבקר המדינה בעקבות אירועי השבעה באוקטובר (וראו את הצהרתו של מבקר המדינה בסעיף 527 לתצהיר התשובה מטעמו). תיחום זה חשוב במיוחד בקשר לנושאים כדוגמת אלה בהם אמורות לעסוק ארבע ביקורות הליבה, ועל כך ניתן ללמוד, בין השאר, מרוחב ומעומק השאלות שמבקר המדינה סבור כי עליו לשאול במסגרתן. המסקנה המתבקשת היא שקיום ארבע ביקורות הליבה ללא תיחום כאמור (שמטבע הדברים אינו אפשרי כל עוד לא קמה ועדת החקירה), אכן יוצר חשש שעבודתו החשובה של מבקר המדינה תפגע בעבודתה החיונית של ועדת החקירה – זהו, אם כך, שיקול כבד משקל התומך בקבלת עתירת הסנגוריה הצבאית, והוא נותר בר תוקף גם אם מביאים בחשבון את העיכוב המתמשך בהקמת ועדת החקירה.

8. זאת ועוד, עיסוקו של מבקר המדינה בארבע ביקורות הליבה, כמו בכל נושא אחר המועמד לביקורתו, מוגבל, מטבע הדברים, לאותם היבטים המצויים בתחום סמכותו ומומחיותו (ראו בפסקה 4 לעיל). כך, למשל, כפי שהובהר, דו"ח של מבקר המדינה בעניין "הגנת הגבול ברצועת עזה" לא יעסוק כלל בשאלות המדיניות, וממילא לא יאפשר

לקבוע אם המדיניות שנקבעה בשעתו הייתה רצויה או שגויה. כנגזר מכך, אין בביקורת זו כדי לתת תשובות למכלול השאלות הקשות שיש לציבור ביחס לאירועי השבעה באוקטובר, ויתכן שאף לא למרכזיות שבהן. כמובהר, עניין זה אינו נוגע לשיטתי לסמכות מבקר המדינה לערוך ביקורת בנושא זה או אחר. יחד עם זאת, יש לו חשיבות רבה בבואנו לעמוד על שיקול הדעת ביחס לקיום הביקורת בנושאים רגישים כגון זה. אכן, לרוב, ביקורת חלקית ומוגבלת עדיפה על היעדר כל ביקורת. ואולם, כמובהר, לא זוהי הבחירה העומדת לפנינו לעניין חקר אירועי השבעה באוקטובר. כך, בהינתן החשיבות עליה עמדנו להקים ועדת חקירה לאירועי השבעה באוקטובר – מנגנון אשר לא רק יכול מבחינת סמכויותיו, אלא גם צריך מבחינת ייעודו הציבורי, להתייחס למכלול היבטי המחדל, ולא רק לאותו חלק מוגבל אותו יכול מבקר המדינה לבחון.

9. משילוב הטעמים האמורים, סבורני כי כעניין של שיקול דעת, אין זה סביר גם בעת הזו שמבקר המדינה יבצע את ארבע ביקורות הליבה, באופן העלול להתנגש בעבודת ועדת החקירה האמורה לקום בקרוב. מטעם זה, ומטעם זה בלבד, סבורני שיש לקבל לעת הזו את עתירת הסנגוריה הצבאית. ויודגש, לשיטתי, החלטתנו בעניין זה אינה עומדת לעולם ועד, אלא יש מקום לבחון אותה, שוב כעניין של שיקול דעת בהפעלת סמכויות מבקר המדינה, בהתאם להתפתחויות שיחולו בעניין הקמת ועדת החקירה.



עופר גרוסקופף
שופט

הוחלט לקבל את העתירות כאמור בפסקה 83 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

ניתן היום, י"ד תמוז תשפ"ו (29 יוני 2026).



יעל וילנר
שופטת



דוד מינץ
שופט



דפנה ברק-ארז
שופטת



אלכס שטיין
שופט



עופר גרוסקופף
שופט