בבית-המשפט העליון **בג"ץ 14152-09-26**
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

מר ירון גדות
באמצעות ב"כ, עו"ד אבי א. רימון
מייל: avi@rimonlaw.co.il **ה ע ו ת ר**

- נ ג ד -

1. יו"ר הכנסת
באמצעות ב"כ, עו"ד ציון אמיר ואח'
טלפון: 03-6913805/4;

2. הכנסת
באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קריית בן גוריון ירושלים, 9195016
טלפון: 02-6408650; פקס: 02-6496801, מייל: arkaot@knesset.gov.il

3. עו"ד מיכאל ראבילו
באמצעות ב"כ, עו"ד אופק ברוט
טלפון: 02-6490649; מייל: obruck@smplaw.co.il

4. השופט בדימ' יוסף אלרון **ה מ ש י ב י ם**

תגובה מקדמית מטעם המשיבה 2

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מוגשת בזה תגובה מקדמית לעתירה מטעם המשיבה 2 (הכנסת), באמצעות היועצת המשפטית לכנסת. תגובה זו אינה מוגשת מטעמו של המשיב 1 (יו"ר הכנסת), והוא יגיש את תגובתו בייצוג נפרד.

1. בפסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 12634-06-26 רסלר נ' הכנסת, מיום 2.7.26 (להלן גם: **פסק הדין**), נקבע כי נפל פגם מהותי בסבב ההצבעה השני לבחירות למבקר המדינה, שנערך ביום 3.6.26 (להלן: **ההצבעה המקורית**). משום כך הורה בית המשפט הנכבד על ביטול הצבעה זו, ועל קיומה מחדש בהתאם להוראות חוק-יסוד: מבקר המדינה (להלן: **חוק היסוד**) וחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958 (להלן: **החוק**). בפסק הדין נקבע, בין היתר, כי "חזקה על הכנסת שתשלים את תהליך ההצבעה בהקדם האפשרי, כפוף להוראות הדין, כדי לאפשר כניסתו של מבקר מדינה לתפקידו" (פסקה 45 לפסק הדין).

2. ביום 8.7.26 העבירה היועצת המשפטית לכנסת מכתב ליו"ר הכנסת, ובו ציינה כי בהתאם לפסק הדין, עליו לקבוע מועד לישיבת הכנסת לקיום סבב ההצבעה השני לבחירת מבקר המדינה (להלן: **ההצבעה החוזרת**) בהקדם האפשרי.

מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 8.7.26 מצורף ומסומן **מש/1**.

3. ביום 18.7.26 יצאה הכנסת לפגרת בחירות. עם זאת, סעיף 2(ג) לחוק קובע: "חל מועד הבחירה שלא בזמן אחד הכנסים של הכנסת, יכנס יושב ראש הכנסת את הכנסת לשם הבחירה", והוראה זו חלה אף בפגרת בחירות. לעניין זה נציין כי עוד במכתבה מיום 15.4.26, שנשלח לחברי הכנסת לפני הבחירות למבקר המדינה, ציינה היועצת המשפטית לכנסת כי "חרף הנוהג כי בתקופת בחירות הכנסת היוצאת נוהגת בריסון ומפעילה את סמכויותיה רק בעניינים דחופים והכרחיים, לכנסת היוצאת מוקנות מלוא הסמכויות לעניין בחירותו של המבקר. זאת, לאור החשיבות שבאיוש תפקיד המבקר, מכוח הוראות סעיף 37 לחוק יסוד: הכנסת, שעניינו רציפות הכנסת".

מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 15.4.26 מצורף ומסומן **<u>מש/2</u>**.

4. לצד זאת יוער כי לפגרת הבחירות יש השפעה על דרכי עבודת הכנסת והתנהלות חברי הכנסת, ונעמוד עליהם להלן בקשר לענייננו.

5. ביום 21.7.26 פנה היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה אל היועצת המשפטית לכנסת, וציין כי לעמדתו קמה חובה למנות ממלא מקום למבקר המדינה מכוח סעיף 14 לחוק היסוד וסעיף 29 לחוק, המתווים דרך למינוי ממלא מקום מבקר המדינה על ידי הוועדה לביקורת המדינה במצב שבו "נבצר ממבקר המדינה" למלא את תפקידו.

מכתבו של היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה מצורף ומסומן **<u>מש/3</u>**.

6. ביום 28.7.26, השיבה היועצת המשפטית לכנסת כי מאחר שאין מניעה אובייקטיבית לאיוש משרת מבקר המדינה, אין מדובר במצב שבו "נבצר ממבקר המדינה" למלא את תפקידו. על כן, הבהירה היועצת המשפטית לכנסת כי לעמדתה דרך המלך לאיוש תפקיד מבקר המדינה היא קיום הסבב השני של ההצבעה לבחירת מבקר המדינה, ולא מינוי ממלא מקום.

מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 28.7.26 מצורף ומסומן **<u>מש/4</u>**.

7. ביום 9.9.26, בעקבות הגשת העתירה דנן, העבירה היועצת המשפטית לכנסת מכתב נוסף ליו"ר הכנסת, ובו ציינה כי היא עומדת על עמדתה שלפיה על יו"ר הכנסת לקבוע בהקדם האפשרי מועד לקיום ההצבעה החוזרת בהתאם לפסק הדין.

מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 9.9.26 מצורף ומסומן **<u>מש/5</u>**.

8. כפי שעולה ממכתביה, עמדתה המשפטית של היועצת המשפטית לכנסת היא כי בהתאם לפסק הדין, היה על יו"ר הכנסת לקבוע מועד לקיום ההצבעה החוזרת בהקדם האפשרי. גם לעת הזו עמדתה היא כי לאור פסק הדין, יש לקיים את הסבב השני של ההצבעה בהקדם האפשרי, ככל הניתן עוד בתקופת כהונתה של הכנסת הנוכחית (ויוער כי לעניין ההצבעה בכנסת הבאה, נראה כי תידרש בחינה של השאלה המשפטית אם לקיים את הסבב השני של ההצבעה בלבד, או שמא יש לקיים את ההצבעה למבקר המדינה מראשיתה).

9. לצד האמור, בשים לב לחלוף הזמן מאז שניתן פסק הדין ועד היום ולסמיכות לבחירות לכנסת ה-26, היועצת המשפטית לכנסת מבקשת להפנות את תשומת לבו של בית המשפט הנכבד לארבעה שיקולים שעשויים להיות רלוונטיים לעניין המועד לקיום ההצבעה בסבב השני ולסעד שיינתן בעתירה דנן:

א. **<u>ראשית</u>** – מאז מועד מתן פסק הדין חלו שינויים בהרכב הכנסת: סיעות התפלגו לקראת הבחירות, חברי כנסת עברו בין מפלגות, חברי כנסת אחרים המכהנים בכנסת ה-25 לא צפויים לכהן בכנסת ה-26, חמישה חברי כנסת התפטרו מהכנסת וחמישה חברי כנסת (שמטבע הדברים לא השתתפו בהצבעה בסבב הראשון) נכנסו במקומם. שינויים אלה אינם גורעים מהחובה לקיים את פסק הדין ואינם שוללים את האפשרות לקיימו, אך ייתכן שיש משמעות לשינוי הרכבה של הכנסת מהרכבה בעת שנערכה ההצבעה המקורית.

ב. **<u>שנית</u>** – כפי שנקבע בפסק הדין, בהצבעה החשאית לבחירת תפקיד מבקר המדינה ביקש המחוקק להבטיח כי "חבר הכנסת – בהיותו נבחר ציבור – יוכל להצביע בהתאם לרצונו הפן, לפי צו מצפונו, ובעודו משוחרר מלחצים חיצוניים, בפרט כאלה הנוגעים למשמעת סיעתית או קואליציונית" (פסקה 19). קיים חשש שאם הבחירות למבקר המדינה יתקיימו כעת, חברי כנסת ייטו להעניק משקל גדול לשיקולים סיעתיים ומפלגתיים, כמו גם לשיקולים אחרים השכיחים בתקופת הבחירות הכלליות לכנסת, שהמשקל שניתן להם כאשר הבחירות למבקר המדינה מתקיימות במועד אחר – קטן יותר.

ג. **<u>שלישית</u>** – סעיף 2(ג) לחוק מורה כאמור כי אף בתקופת פגרה יש לכנס את המליאה לישיבה מיוחדת לשם בחירת מבקר המדינה. ואולם, יש להביא בחשבון כי בתקופת פגרת בחירות, ודאי שלושה שבועות לפני הבחירות, עיקר מעייניהם של חברי הכנסת נתונים ל'עבודת שטח' הנוגעת להיבחרותם מחדש לכנסת או לאירועים שתוכננו מראש. לא בכדי בתקופת פגרה, וכל שכן בתקופת פגרת בחירות, נהוג בכנסת שנדרשת הודעה מבעוד מועד על כינוס מליאה כדי לאפשר התארגנות לכלל חברי הכנסת החפצים להשתתף בהצבעה במליאה.

ד. **<u>רביעית</u>** – בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק, קביעת המועד לבחירת מבקר המדינה נעשית על ידי יו"ר הכנסת בהתייעצות עם תשעת סגניו הממונים בהתאם להרכב הסיעתי של הכנסת, והמונים כיום חמישה סגנים מסיעות הקואליציה וארבעה סגנים מסיעות האופוזיציה. בנוסף, סעיף 2(ב) לחוק קובע כי הודעה על מועד ההצבעה תימסר בכתב לכל חברי הכנסת לפחות שלושה שבועות לפני יום הבחירות. אין בחוק התייחסות מפורשת למצב שבו הסבב השני של הבחירות למבקר המדינה מתקיים במועד אחר מהסבב הראשון, ולאור שיקול הדעת הרחב של יו"ר הכנסת בניהול ישיבות המליאה ומכלול נסיבות העניין, לעמדת היועצת המשפטית לכנסת, לקביעת המועד לסבב השני לא נדרשת התייעצות עם סגני יו"ר הכנסת כאמור ולא נדרשת הודעה בכתב שלושה שבועות מראש. לצד זאת, ובשים לב לאמור בפסקת משנה (ג) שלעיל, נדרשת הודעה

מספקת מראש על מועד כינוס המליאה לשם קיום ההצבעה, כמקובל בתקופת פגרה, על מנת שחברי הכנסת יוכלו להיערך בהתאם. כך או כך, בהתאם לנוהג בכנסת (שכידוע נתונה לו משמעות חוקתית – ראו: סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת) ובהתאם להחלטת ועדת הכנסת, התנהלות הכנסת וועדותיה בפגרת הבחירות נעשית ככלל בהסכמה או לכל הפחות בשיח מקדים בין הקואליציה והאופוזיציה. לעת הזו, על אף חלוף הזמן מאז ניתן פסק הדין, ראוי לציין כי אף לא אחת מסיעות הבית (לרבות הסיעות שעתרו בעניין **רסלר**) ומסגני יו"ר הכנסת לא פנו ליושב ראש הכנסת בבקשה לכנס את הכנסת לשם קיום סבב ההצבעה השני לבחירת מבקר המדינה. יוער בהקשר זה כי מאז היציאה לפגרת הבחירות כינס יו"ר הכנסת ישיבה אחת בלבד של מליאת הכנסת, ביום 28.7.26 – כשלושה חודשים לפני מועד הבחירות.

10. בסיכומם של דברים, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי ארבעת השיקולים האמורים אינם יכולים לפטור את הכנסת מהחובה לקיים את הבחירות לתפקיד מבקר המדינה, ואין בכוחם לגבור על החובה לקיים את פסק הדין בהקדם האפשרי. על כן, למרות חשיבותם של השיקולים האמורים, גם עתה כאמור עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי יש לקיים את פסק הדין – קרי, להשלים את תהליך ההצבעה לבחירת מבקר המדינה בהקדם האפשרי, בכפוף להוראות הדין, וככל הניתן עוד בתקופת הכנסת הנוכחית, כדי לאפשר את כניסתו של מבקר מדינה לתפקיד. יצוין כי נוכח הסמיכות לבחירות והצורך במתן הודעה על מועד הישיבה פרק זמן מספיק מראש, בפועל תיאום הישיבה כמו גם השתתפות חברי הכנסת בה, עלול להיתקל בקושי מעשי.

11. עמדה משפטית זו מבוססת כאמור על הוראות פסק הדין ועל החובה לקיימו. לצד זאת, ומשהגענו עד הלום, היועצת המשפטית לכנסת מצאה לנכון לפרוש בתגובתה תמונה עובדתית מלאה, המתייחסת גם לתמורות שחלו בפרק הזמן שחלף מאז מתן פסק הדין, ולמשמעויות הנובעות מהן, על מנת שאלה יעמדו לפני בית המשפט הנכבד בבואו להכריע בעתירה דנן.

היום, יום ראשון, כ"ג בתשרי התשפ"ז (4.10.26)

יצחק ברט, עו"ד
מייצג הכנסת בערכאות

רשימת הנספחים

מש/1	מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 8.7.26	עמ' 6
מש/2	מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 15.4.26	עמ' 7
מש/3	מכתבו של היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה	עמ' 10
מש/4	מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 28.7.26	עמ' 14
מש/5	מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 9.9.26	עמ' 16

הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2026-114077)
ירושלים, כ"ג בתמוז התשפ"ו
08 ביולי 2026

לכבוד
חבר הכנסת אמיר אוחנה
יושב ראש הכנסת

שלום רב,

הנדון: <u>פסק הדין בעניין בחירת מבקר המדינה</u>

אני מתכבדת לפנות אליך בנושא שבנדון בהמשך לפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין ההצבעה בסבב השני לבחירת מבקר המדינה מיום 3.6.2026:

1. בפסק דינו, בית המשפט העליון קבע כי נפל פגם בהצבעה בסבב השני עקב פגיעה בחשאיות הבחירות הקבועה בחוק-יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ושנבע מתיעוד ההצבעה מאחורי הפרגוד על ידי מספר חברי כנסת.

2. לפיכך, ובמכלול הנסיבות שתוארו בפסק הדין, קבע בית המשפט העליון כי ההצבעה בטלה וכי "חזקה על הכנסת שתשלים את תהליך ההצבעה בהקדם האפשרי, כפוף להוראות הדין, כדי לאפשר כניסתו של מבקר מדינה לתפקיד."

3. לאור האמור, יש לקבוע מועד לישיבת הכנסת שנועדה לעניין זה בלבד לקיום סבב ההצבעה השני לבחירת מבקר המדינה, בהקדם האפשרי, ולהודיע עליו לחברי הכנסת מבעוד מועד.

4. לאחר קביעת המועד, אעביר את התייחסותי לעניין השמירה על חשאיות ההצבעה.

בכבוד רב,

שגית אפיק

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

(סימוכין: 2026-103735)
ירושלים, כ"ח בניסן התשפ"ו
15 באפריל 2026

לכבוד
חברות וחברי הכנסת

שלום רב,

הנדון: בחירת מבקר המדינה

אבקש להביא בפניכם את הוראות הדין החלות על סדרי הבחירה לכהונת מבקר המדינה:

1. **כהונת מבקר המדינה:** לפי סעיף 7 לחוק-יסוד: מבקר המדינה (להלן – חוק היסוד), מבקר המדינה יכהן תקופת כהונה אחת בלבד, בת שבע שנים. בהתאם, כהונתו של מבקר המדינה הנוכחי, מר מתניהו אנגלמן, תסתיים ביום 3.7.2026.

2. **המועד לבחירת מבקר המדינה**: בהתאם לחוק מבקר המדינה, התשי"ח–1958 [נוסח משולב] (להלן – חוק המבקר), בחירת המבקר צריכה להיערך בתקופה שבין 90 ימים ל-30 ימים לפני תום תקופת כהונתו של המבקר המכהן.

3. **תקופת הזמן לבחירת מבקר המדינה** עתה, אם כן, היא בין יום 5.4.2026 ליום 3.6.2026.

4. **קביעת מועד הבחירה** תיעשה על ידי יושב ראש הכנסת בהתייעצות עם סגניו, והודעה על המועד תימסר לחברי הכנסת בכתב לפחות שלושה שבועות לפני מועד הבחירה.

   מועד ההודעה האחרון, אם כן, הוא ביום 13.5.2025.

5. אף אם מועד הבחירה הוא במהלך הפגרה, בהתאם לחוק על יושב ראש הכנסת לכנס ישיבה לשם הבחירה. כמו כן, ומשום שהמחוקק לא הותיר גמישות או שיקול דעת גם במקרה שהכנסת הודיעה על התפזרותה, חרף הנוהג כי בתקופת הבחירות הכנסת היוצאת נוהגת בריסון ומפעילה את סמכויותיה רק בעניינים דחופים והכרחיים, לכנסת היוצאת מוקנות מלוא הסמכויות לענין בחירתו של המבקר. זאת, לאור החשיבות הרבה שבאיוש תפקיד המבקר, ומכוח הוראות סעיף 37 לחוק-יסוד: הכנסת, שעניינו רציפות הכנסת.

הגשת הצעת מועמדות

6. לתפקיד מבקר המדינה כשיר להתמנות כל אזרח ישראלי שהוא תושב ישראל (סעיף 8 לחוק היסוד).

7. המועד להגשת הצעת מועמד לתפקיד מבקר המדינה: ביום ה-14 שלפני יום הבחירה (סעיף 3(א)(1) לחוק המבקר), וביום זה בלבד.

8. הצעת המועמד, בצירוף חתימותיהם של 10 חברי הכנסת לפחות והסכמתו החתומה בכתב של המועמד, תוגש בכתב ליושב ראש הכנסת בלשכת יושב ראש הכנסת. בהצעת המועמדות המוגשת

ליושב ראש הכנסת צריכים להופיע שמו של חבר הכנסת באופן ברור, חתימתו המקורית במסודר לצד שמו וציון העובדה שהוא תומך במועמד. הסכמתו החתומה בכתב של המועמד, שתצורף להצעת המועמדות, תכלול גם הצהרה של המועמד שהוא אזרח ישראל ותושב המדינה בציון מספר הזהות שלו. הצעת המועמד והסכמתו החתומה בכתב תועבר לאחר מכן מלשכת יושב ראש הכנסת למזכירות הכנסת.

9. חבר הכנסת יכול לשתף עצמו בהצעה של מועמד אחד בלבד. אם שמו של חבר הכנסת מופיע בהצעה של יותר ממועמד אחד, יימחק שמו מרשימת המציעים של כל המועמדים שהציע. אם כתוצאה מכך פחת מעשרה מספר המציעים של אחד המועמדים, ניתן להוסיף חתימה של חבר הכנסת שלא שיתף עצמו בהצעת מועמד, עד שמונה ימים לפני מועד הבחירה[1].

10. הוגשה הצעת מועמד על ידי 10 חברי הכנסת ליושב ראש הכנסת, היא תקפה אף אם מי מחברי הכנסת התחרט וחזר בו לאחר מכן.

11. **הודעה על יום הבחירה והמועמדים שהוצעו:** 7 ימים לפני יום הבחירה, יושב ראש הכנסת יודיע בכתב לחברי הכנסת על שמות המועמדים שהוצעו ועל שמות חברי הכנסת שהציעו אותם.

<u>הליך הבחירה</u>

12. הבחירה תהיה בישיבת הכנסת שנועדה לענין זה בלבד.

13. הבחירה תיעשה בהצבעה חשאית.

14. בפתח הישיבה יכריז יושב ראש הכנסת על שמות המועמדים ועל הרכב ועדת קלפי שמינה לשם כך ובה ארבעה חברי הכנסת (שניים מסיעות הקואליציה ושניים מסיעות האופוזיציה), בליווי מזכיר הכנסת, היועצת המשפטית לכנסת ונציג מטעמה.

15. מזכיר הכנסת יקרא בשמות חברי הכנסת לפי סדר שם משפחתם וכל חבר הכנסת ייגש להצביע בתא הצבעה חשאי באולם המליאה. בתום הקראת השמות, ייקראו שנית חברי הכנסת שלא הצביעו בסבב הראשון.

16. בתא ההצבעה יונחו פתקי הצבעה עם שמות המועמדים וכן פתקים לבנים.

17. בהיקרא שמו של חבר הכנסת, הוא יקבל מידי מזכיר הכנסת מעטפת בחירה, יכניס אליה פתק אחד בלבד ויטיל את המעטפה לתוך תיבת הקלפי.

18. בתום ההצבעה ועדת הקלפי תספור את הקולות.

19. אם הוצעו שני מועמדים או יותר, ייבחר המועמד שיקבל לפחות 61 קולות. אם אף אחד מהמועמדים לא קיבל 61 קולות כאמור, תתקיים הצבעה שנייה, שבה יועמדו לבחירה רק שני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר בהצבעה הראשונה. בהצבעה השנייה ייבחר המועמד שיקבל את רוב הקולות של חברי הכנסת שהשתתפו בהצבעה. במקרה בו קיבלו שני מועמדים מספר קולות שווה בהצבעה השנייה, חוזרים על ההצבעה[2].

[1] סעיף 3(א)(3) לחוק המבקר.
[2] סעיף 1(ב) לחוק המבקר.

20. אם הוצע מועמד אחד בלבד ההצבעה תהיה בעדו או נגדו, והוא ייבחר אם מספר הקולות שניתנו בעדו עולה על מספר הקולות שניתנו נגדו. אם היו מספרי הקולות כאמור שקולים, תתקיים הצבעה נוספת. אם לא נבחר המועמד בהצבעה הנוספת, תיערך בחירה חוזרת בתוך 30 ימים מיום ההצבעה, אליה יהיה ניתן להגיש ליושב ראש הכנסת הצעות מועמדות חדשות, לא יאוחר משבעה ימים לפני יום הבחירה החוזרת[3].

<u>הצהרת מבקר המדינה לפני הכנסת והתנהלות מבקר המדינה מול הכנסת</u>

21. סעיף 9 לחוק היסוד קובע כי מבקר המדינה הנבחר יצהיר ויחתום לפני הכנסת הצהרת אמונים בזו הלשון: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כמבקר המדינה". לפי סעיף 4 לחוק המבקר, במעמד ההצהרה רשאי המבקר הנבחר, בתיאום עם יושב ראש הכנסת, לשאת דברים לפני הכנסת.

22. ממועד כניסתו לתפקיד, אחראי המבקר בפני הכנסת בלבד; את ממצאיו מגיש המבקר ליושב ראש הכנסת והם מונחים על שולחן הכנסת ומסייעים לה, בין היתר, גם באמצעות מבקר המדינה, לפקח על הממשלה ועל מוסדות המדינה. המבקר מוסר גם דין וחשבון על פעולותיו לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, אחת לשנה או על פי דרישת הוועדה, שמקיימת דיונים אודות דוחות המבקר[4].

בכבוד רב,

שגית אפיק

העתק:
חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
מר דן מרזוק, מזכיר הכנסת
עו"ד אייל לב ארי, היועץ המשפטי למליאת הכנסת

[3] סעיפים 1(ג)-(ד) לחוק המבקר.
[4] סעיף 12 לחוק היסוד; סעיפים 6(א), 15 לחוק המבקר.

ירושלים

ז׳ באב התשפ״ו

21 ביולי 2026

לכב׳

גב׳ **שגית אפיק**, עו״ד

היועצת המשפטית לכנסת

שלום רב,

הנדון: מינוי ממלא מקום למבקר המדינה

רקע כללי

1. ביום 4 ביולי 2026 סיים מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור היוצא, מר מתניהו אנגלמן, את כהונתו בת שבע השנים.

2. יומיים קודם לכן, ביום 2 ביולי 2026, ניתן פסק דינו של בג״ץ, במסגרתו הורה בית המשפט על ביטול הליך הבחירה של עו״ד מיכאל ראבילו לתפקיד מבקר המדינה, והורה על קיום הצבעה חוזרת במליאה.

3. כפועל יוצא מפסק הדין ומסיום כהונת המבקר היוצא, החל מיום 5 ביולי 2026 פועל משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ללא מבקר מכהן ובמצב של ״ואקום חוקתי״ זמני.

4. בנסיבות אלה, נדרשו הייעוץ המשפטי של משרד מבקר המדינה והייעוץ המשפטי של נציבות תלונות הציבור לגבש הנחיות פעולה זמניות לעובדי המשרד על מנת להבטיח, מחד גיסא, את המשך תפקודו של המוסד מכוח עקרון רציפות השלטון וחובת המינהל התקין, ומאידך גיסא, לעמוד על גבולות הסמכות בהיעדר מבקר מדינה מכהן המרכז בידיו את הסמכויות הסטטוטוריות האישיות.

5. מהטעמים שיפורטו להלן, אני סבור כי בהעדר מבקר מדינה מכהן מזה כשבועיים ומועד בחירתו טרם ידוע, הכנסת מחויבת למנות ממלא מקום למבקר המדינה בתקופת ביניים זו, מבוקש ממך להנחות את הוועדה לענייני ביקורת המדינה למנות ממלא מקום כאמור, בהתאם לסעיף 14 לחוק-יסוד: מבקר המדינה וסעיף 29 לחוק מבקר המדינה.

ההשלכות להיעדרו של מבקר מדינה מכהן

6. מקומו הנורמטיבי של מוסד מבקר המדינה (הן בחוק-היסוד והן בחוק מבקר המדינה) מורה על אופיין האישי של סמכויות המבקר, אשר אינן ניתנות להאצלה לדרג המקצועי. אף שמבחינה מעשית המבקר מפעיל את סמכויותיו השונות באמצעות עובדי משרדו, הרי שהחלטות נורמטיביות, חתימה על דוחות והפעלת שיקול

דעת סטטוטורי ייחודי נותרות בסמכותו הבלעדית של המבקר.

7. עם כל הרצון לשמור על רציפות פעולתו של מוסד מבקר המדינה, היעדרו של מבקר מכהן או ממלא מקום סטטוטורי מונע הפעלת שורה ארוכה של סמכויות ליבה שאינן ניתנות להאצלה לדרג המקצועי, וביניהן – חתימה על דוחות ופרסומם, פתיחה בביקורות חדשות; החלת ביקורת על גופים לפי סעיפים 9(7), 9(8) ו- 9(9) לחוק מבקר המדינה; העברת חומרים ליועמ"שית בגין חשש לפלילים בהתאם לסעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה; בתחום של מימון מפלגות - בעיצומה של תקופת בחירות, נמנעת האפשרות להטיל סנקציות כספיות או לשלול מימון מפלגות, וכן לפרסם דוחות סופיים של ביקורת חשבונות סיעות; בנוסף, לא ניתן לכנס את וועדת ההיתרים על-מנת שתדון בבקשות שרים לחריגה מכללי אשר, שכן הדין מחייב קבלת חוות דעת מקדימה מאת מבקר המדינה; לא ניתן להוציא צווים זמניים או קבועים להגנה על חושפי שחיתויות, שכן מדובר בסמכות אישית מעין-שיפוטית של הנציב וגם נושאים מסוימים הקשורים לניהולו של משרד מבקר המדינה ועוד.

<u>חובת מינוי ממלא מקום למבקר המדינה</u>

8. כאמור, אף שמבקר המדינה מפעיל את סמכויותיו באמצעות עובדי משרדו, הסמכויות הסטטוטוריות הייחודיות שהוקנו לו בחוק נותרות בסמכותו הבלעדית. משכך, היעדרו של מבקר מכהן אינו מעורר קושי תפעולי בלבד, אלא מביא לשיתוק הפעלתן של סמכויות יסוד שאין גורם אחר המוסמך לממשן. מציאות זו משקפת את ההנחה הנורמטיבית שלפיה מוסד מבקר המדינה אינו יכול להתקיים ולתפקד באופן מלא ללא בעל תפקיד העומד בראשו ומחזיק בסמכות החוקית להפעיל את סמכויותיו. הנחה זו היא העומדת בבסיס סעיף 14 לחוק יסוד: מבקר המדינה הקובע כי "נבצר ממבקר המדינה למלא תפקידיו, **<u>ימונה</u> ממלא מקום המבקר** באופן ולתקופה כפי שייקבע בחוק" וסעיף 29 לחוק מבקר המדינה, הקובע כי "נבצר מהמבקר, דרך ארעי, למלא תפקידיו, **<u>תמנה</u> הועדה ממלא מקום למבקר**...". סעיפים אלה נועדו להבטיח רציפות שלטונית ולמנוע מצב שבו מוסד חוקתי מרכזי נותר ללא גורם מוסמך להפעלת סמכויותיו. רציפות זו חיונית נוכח מעמדו ותפקידו של המבקר כמנגנון הפיקוח המרכזי על רשויות השלטון וכשומר של האינטרס הציבורי.

9. מצב הדברים הנוכחי, שבו בוטלו הבחירות למבקר המדינה, כהונת המבקר הקודם פקעה, ואין מבקר מדינה מכהן שנכנס לתפקידו כדין - אינו יכול להיוותר ללא מענה משפטי. מצב דברים חסר תקדים זה אינו פוטר את הרשות המחוקקת מפעולה, אלא להיפך - הוא מקים חובה חוקתית אקטיבית ומיידית על הוועדה לענייני ביקורת המדינה להפעיל את סמכותה לפי סעיף 29 לחוק מבקר המדינה ולמנות ממלא מקום זמני.

10. הימנעות ממינוי ממלא מקום בנסיבות אלו עולה כדי הפרת החובה המינהלית לפעול במהירות הראויה, ויוצרת פגיעה בלתי מידתית באינטרס הציבורי. פרשנות אחרת של סעיפי החוק, המותירה את משרד המבקר משותק ונטול סמכויות סטטוטוריות עד להסדרת הליך בחירה חדש, חוטאת לתפקידה של הכנסת כרשות מכוננת ומפקחת, ומשמעותה המעשית היא יצירת "חלל שלטוני" במוסד ביקורת המדינה ופגיעה ביכולתו למלא את

ייעודו הציבורי. תוצאה זו אינה מתיישבת עם לשון החוק, עם תכליתו ואף לא עם עקרונות היסוד של המשפט הציבורי, המבקשים להבטיח רציפות, יציבות ותפקוד אפקטיבי של מוסדות השלטון.

11. מסקנה זו אף נתמכת בפסיקתו של בית המשפט העליון. כך, בבג"ץ 258/13 **עו"ד דן חי נ' ועדת החריגים לקציבת כהונת משרה בכירים** (20.3.2013) נדונה שאלת הותרתן של משרות סטטוטוריות בכירות (משרת ראש הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע שבמשרד המשפטים - **משרה שיש לנושאה תפקידים סטטוטוריים**, ומשרת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)) בלתי מאוישות במהלך תקופת מעבר של בחירות. וכך קבע בית המשפט העליון בעניין זה:

> "בעולם אידיאלי שאין בו שיבושים, דרך המלך היא הקפדה על קיום תקופות הכהונה הקצובה ללא חריגים, מינוי ועדות איתור כך שמלאכת בחירתו של מחליף לנושא משרה לתקופה קצובה תסתיים לפני תום תקופת הכהונה, והעברת תפקידים מסודרת מנושא המשרה למי שימונה במקומו. זו דרך המלך, **אך לעתים ישנם שיבושים**, כגון תקופת בחירות שחלפה - **כפי שקרה בעניינו, המחייבים, לפרק זמן קצר, בחירה בין רעות ומציאת פתרונות זמניים, עד שניתן יהיה לחזור לדרך המלך**. שיבושים יכולים להיגרם גם כאשר נושא המשרה מתפטר או, חלילה, נפטר. **בחירת הפתרון היא, לעתים תלוית נסיבות ומצריכה "תפירה ידנית".** לדוגמה: ייתכן שוני בין האופן בו יש למנות מחליף לנושא משרה שיש בידו סמכויות סטטוטוריות, דוגמת ראש הרשות, לעומת מי שאין בידו סמכויות כאלה. **עשוי להיות משקל גם לשאלה עד כמה חסרונו של בעל תפקיד יוצר האטה בלתי סבירה בשירות הניתן לציבור"**

ובהמשך -

> "ואולם, עתה ונוכח **אי איושה של משרת ראש הרשות משך קרוב לחודש וחצי**, סברתי כי ראוי לשים את הדגש דווקא על החריגים לכללים שנקבעו באותם פסקי דין, ועל ההכרח הקיים לעתים לסטות מהכללים הנוהגים בתקופת בחירות כדי שלא לפגוע בציבור. הפתרון שנבחר, או אולי התהווה יותר משנבחר, לאחר סירובה של ועדת החריגים להאריך את כהונתו של ראש הרשות, **ולפיו נותרה משרת ראש הרשות בלתי מאוישת – לא היה במתחם הסבירות**. תוצאה זו אינה מתחייבת. **<u>לא ניתן היה להשאיר בלתי מאויישת, גם בתקופת בחירות, משרה שיש לנושאה תפקידים סטטוטוריים. הותרת משרת ראש הרשות בלתי מאוישת הייתה בגדר פגיעה בציבור, וצריך היה גם בתקופת בחירות למצוא פתרון אחר</u>**. אכן, קבענו בפסקי הדין הנזכרים בצורה ברורה כי במקרים בהם יש צורך חיוני באיוש מיידי של המשרה לעתים אין מנוס מלחרוג מהכלל הרגיל (ראו, עניין לנדשטיין, פסקה 10; עניין כהן, פסקה 15). **בעדיפות ראשונה צריך היה למצוא פתרון שאין עמו מינוי קבוע** (ראו עניין כהן, פסקה 15). פתרון אחר – הארכת המינוי מקום שהדבר אפשרי, או **מינוי ממלא מקום** – תלוי בגורמים משתנים רבים: משך הזמן שעל פי ההערכה יחלוף עד למינוי הקבע; ההארכות שכבר היו, אם היו; טיבו של התפקיד שבו מדובר; קיומן או העדרן של סמכויות סטטוטוריות; ועוד".

12. דברים אלו שנאמרו ע"י ביהמ"ש יפים בעניינו ביתר שאת. משרת מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור אינה אך משרה סטטוטורית, אלא משרה חוקתית מן המעלה הראשונה, שנועדה להבטיח את הפיקוח והביקורת על רשויות השלטון ואת ההגנה על האינטרס הציבורי. לצד תפקידי הביקורת, מוקנות למבקר המדינה גם סמכויות

ייחודיות בתחום מימון המפלגות והבחירות, אשר חשיבותן מתעצמת דווקא בתקופת בחירות. בנסיבות אלה, הותרת המשרה בלתי מאוישת, ללא הפעלת מנגנון נבצרות וללא מינוי ממלא מקום, עלולה להביא לשיתוק של הפעלת סמכויות חיוניות שהמחוקק ייחד למבקר המדינה עצמו, לפגוע ברציפות התפקודית של מוסד ביקורת חוקתי מרכזי ולגרום לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי. משכך, מתחייבת המסקנה כי הותרת משרת מבקר המדינה בלתי מאוישת, בפרט בתקופה זו, חורגת ממתחם הסבירות ומחייבת מציאת הסדר זמני שיבטיח את המשך מילוי התפקיד והפעלת הסמכויות הנלוות לו.

<u>סיכום</u>

13. היעדרו של מבקר מדינה ונציב תלונות ציבור מכהן יוצר קשיים תפקודיים ומשפטיים משמעותיים. בעוד שהדרג המקצועי ממשיך לקיים את הפעילות השוטפת ככל הניתן מכוח עקרונות הרציפות והמינהל התקין, סמכויות סטטוטוריות קריטיות של מבקר המדינה מושבתות לחלוטין.

14. ניתוח הוראות הדין (סעיף 14 לחוק-היסוד וסעיף 29 לחוק מבקר המדינה), על רקע פסיקת בית המשפט העליון בעניין *זן מי*, מוביל למסקנה כי חלה על הכנסת חובה משפטית ברורה למנוע שיתוק מוסדי זה.

15. לאור האמור, מבוקש כי הוועדה לענייני ביקורת המדינה תתכנס בהקדם האפשרי ותפעיל את סמכותה הסטטוטורית לפי סעיף 29 לחוק, לשם מינוי ממלא מקום זמני למבקר המדינה. מינוי זה יעניק לממלא המקום את מלוא הסמכויות הנדרשות לאיוש משרת מבקר המדינה, ובכך וימנע פגיעה מתמשכת באינטרס הציבורי ובשלטון החוק.

בכבוד רב,

יואל הדר, עו"ד
היועץ המשפטי

העתק:
מר **ישי וקנין**, מנכ"ל משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
מר **גלעד קרן**, עו"ד, היועמ"ש (בפועל) של הוועדה לביקורת המדינה.

הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2026-116477)
ירושלים, י״ד באב תשפ״ו
28 ביולי 2026

לכבוד
עו״ד יואל הדר
היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה

שלום רב,

הנדון: מינוי ממלא מקום למבקר המדינה
סימוכין: מכתבך אליי מיום 21.7.26

במכתבך שבסימוכין פירטת כי לדעתך קמה חובה לרשות המחוקקת למנות ממלא מקום למבקר המדינה לנוכח סמכויות שמוקנות למבקר עצמו שאינן ניתנות לאצילה לגורמי המקצוע, וכן משום שלדעתך ניתן לפרש את סעיף 14 לחוק יסוד: מבקר המדינה (להלן – חוק היסוד) וסעיף 29 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי״ח-1958 (להלן – החוק) כמעניקים סמכות לכך. אני מתכבדת להעלות על הכתב את עמדתי כפי שגם נמסרה לך בשיחתנו הטלפונית:

1. לשון סעיפי החוק המנויים במכתבך מתייחסים לאפשרות של מילוי מקום למשרת מבקר המדינה במצב בו ״נבצר ממבקר המדינה״ מלמלא את תפקידו ובחוק אף נוספו המילים ״דרך ארעי״. בעניינו, כהונת מבקר המדינה הקודם פקעה, ובעקבות פסיקת בג״ץ נדרשת הצבעה מחודשת בסבב השני לבחירת המבקר ובהיעדרה, לא ייכנס אחר לתפקיד במקום המבקר היוצא. דרך המלך אם כן לפתרון הבעיה שהעלית במכתבך היא קיום ההצבעה לבחירת מבקר בסבב השני, ולא חיפוש אחר דרך צדדית שממילא לא מתיישבת עם החקיקה, לשון החוק ותכליתו, כפי שיפורט להלן.

2. החוק וחוק היסוד נוקטים במילה ״נבצר״. לא מצאנו פסיקה (וגם במכתבך אין הפניה לפסיקה כזו) ממנה ניתן ללמוד כי אי מינוי בעל תפקיד יכולה להיחשב כ״נבצרות״ של בעל התפקיד[1]. עוד יצוין כי בדברי חקיקה רבים ישנה התייחסות נפרדת למינוי ממלא מקום בתקופה בה לא מכהן בעל תפקיד מכל סיבה שהיא[2]. אך התייחסות כאמור לא קיימת בחוק היסוד או בחוק וגם לכך יש לתת משקל פרשני.

3. נראה שגם התכלית הסובייקטיבית של הסעיפים לא תומכת בפרשנות שאתה מבקש ליצוק. סעיף 29 נכלל כבר בנוסחו המקורי של החוק, אם כי בנוסח מעט שונה. בדיונים שנערכו בוועדת החוקה, חוק ומשפט (להלן – ועדת החוקה), לא הוקדש דיון מיוחד לסעיף, אך בדיון המליאה ציין יו״ר ועדת החוקה, חבר הכנסת ניר-

[1] ראה גם לעניין זה בג״ץ 2412/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ׳ הכנסת** (נבו 3.1.2024), פסקה 1 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא פוגלמן בה נכתב, גם ביחס להוראת החוק שבעניינו כי המונח ״נבצרות״ ״מתייחס למצבים שונים שבהם נושא משרה אינו מסוגל למלא את תפקידו״.
[2] ראה למשל: סעיף 23א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי״ט–1959; סעיף 543ב לחוק השיפוט הצבאי, התשט״ו-1955; סעיף 29 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ״ד-1984; סעיף 12(א) לחוק הרשות השנייה לטלויזיה ולרדיו, התש״ן-1990; ועוד.

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

רפאלקס, כי מטרתו היא "שבמקרה שמאיזו סיבה אין ביכולתו של המבקר למלא את תפקידו (**למשל אם הוא חולה**) [ההדגשה אינה במקור], הרי ועדת הכנסת ממנה ממלאי מקום לו.."[3].

4. במסגרת תיקון מס' 14 לחוק, תוקנה הוראה זו והתקיים בה דיון נרחב יחסית בוועדת החוקה. גם מדיון זה עולה כי כוונתם של חברי הכנסת בחוקקם את הסעיף לא הייתה למצוא פתרון למצב בו לא מונה מסיבה כזו או אחרת מבקר מדינה חלף זה שכהונתו פקעה, אלא למצב בו "בגלל כוח עליון מבקר המדינה אינו יכול למלא את התפקידים המוטלים עליו על פי החוק במשך תקופה ארוכה"[4]. או במילותיו של נציג משרד המשפטים בדיון: "מה שהיה לנגד עינינו הוא מקרה שמבקר המדינה נפגע פגיעה נפשית... כי כאשר מדובר במחלה שאינה נפשית, המבקר הוא השופט הטוב ביותר אם הוא יכול להמשיך לכהן בתפקידו או שהוא צריך לפרוש. הבעיה היא למצוא פתרון לסיטואציה שבה המבקר איננו מסוגל להתפטר..."[5].

5. גם תכליתו האובייקטיבית של החוק בכללותו אינה מתיישבת לעמדתי עם הפרשנות המוצעת במכתבך. אחד העקרונות החשובים אותם מבקש החוק להגשים, והדבר עולה גם מדיוני החקיקה, היא אי תלותו של המבקר. בהתאם לכך, נקבעו תקופות כהונה ארוכה יחסית, הצבעה חשאית לבחירתו, הסדרים מורכבים להעברתו מכהונה ועוד. החוק מבחין בין מצבים של נבצרות זמנית של מבקר מכהן לבין מצב בו אין מבקר כלל (אם נתפנה מקומו לפני תום כהונתו). סעיף 29 עוסק במצב בו קיים מבקר אשר צפוי לחזור לתפקידו תוך תקופה קצרה ואף קובע מפורשות כי יראו התמשכות של תקופה זו מעבר לחצי שנה כהתפטרות של המבקר, אשר דינה בחירות לתפקיד המבקר תוך 45 ימים (בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק), ולא מינוי ממלא מקום. פרשנות של סעיף 29 האמור כאילו הוא מאפשר לוועדה לענייני ביקורת המדינה (להלן – הוועדה) למנות ממלא מקום לתפקיד כאשר אין כלל מבקר קבוע הצפוי לחזור לתפקידו, חלף קיום בחירות כפי שקובע החוק, חותרת תחת העקרונות הללו. בכך היא לא מתיישבת עם תכליתו של החוק ועשויה ליצור מצב בלתי רצוי של "מבקר על תנאי", או אף אולי לגרום לאי בחירה מכוונת משיקולי רוב שמשתנים בין הוועדה למליאה.

6. בנוסף, החוק מכיר גם במצבי "ואקום" בהם לא מכהן מבקר מדינה לתקופה קצרה, ללא מינוי ממלא מקום. כך למשל, בסעיף 2 לחוק נקבע שבמקרה בו פקעה כהונת המבקר לפני סיומה, ייערכו הבחירות לתפקיד בתוך 45 ימים מהיום שבו נתפנה מקומו.

7. גם בבג"ץ 258/13 **עו"ד דן חי נ' ועדת החריגים לקציבת כהונת משרה בכירים** (נבו 20.3.2013) שהובא במכתבך אין לעמדתי ללמוד לענייננו, שכן באותו מקרה מדובר היה במשרה שהייתה מניעה לאיישה באופן קבוע (בשל תקופת הבחירות וכהונתה של ממשלת מעבר), ואילו בענייננו הכנסת רשאית לקיים את סבב הבחירות החוזר לתפקיד המבקר, גם בתקופת הפגרה.

בכבוד רב,

שגית אפיק

העתק:
עו"ד גלעד קרן, היועץ המשפטי לוועדה לענייני ביקורת המדינה

[3] פרוטוקול ישיבת המליאה מיום י"ז באייר תש"ט (16 במאי 1949), עמ' 506.
[4] פרוטוקול דיון ועדת החוקה מיום 15.12.87, עמ' 12.
[5] שם.

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2026-119482)
ירושלים, כ״ז באלול התשפ״ו
09 בספטמבר 2026

לכבוד
חבר הכנסת אמיר אוחנה
<u>יושב ראש הכנסת</u>

שלום רב,

הנדון: <u>בג״צ 14152-09-26 ירון גדות נ' חבר הכנסת אמיר אוחנה ואח'</u>

1. אבקש לעדכן כי ביום 7.9.26 הוגשה העתירה שבנדון, שהסעד המתבקש בה הוא להורות לך לקבוע מועד לאלתר לכינוס הכנסת לצורך בחירת מבקר המדינה. המשיבים לעתירה הם יו״ר הכנסת, הכנסת, עו״ד מיכאל ראבילו והשופט בדימ' יוסף אלרון. העתירה כוללת גם בקשה לצו ביניים, בקשה לקבוע את העתירה לדיון דחוף, ובקשה לקבוע הוראות למקרה שבו לא תמלא אחר פסק הדין.
2. בהתאם להחלטת בית המשפט העליון, על המשיבים להגיש תגובה מקדמית לעתירה עד ליום 22.9.26.
3. כזכור, במכתבי מיום 8.7.26 ציינתי כי עליך ״לקבוע מועד לישיבת הכנסת שנועדה לעניין זה בלבד לקיום סבב ההצבעה השני לבחירת מבקר המדינה, בהקדם האפשרי, ולהודיע עליו לחברי הכנסת מבעוד מועד״. עמדתי זו נותרה על כנה גם לעת הזו.
4. באפשרותך כמובן לייצג את עמדתך לפני בית המשפט באופן פרטי.

בכבוד רב,

שגית אפיק