**<u>בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק</u>**

**בג"ץ 5849/19**

**בג"ץ 5953/19**

| | |
|---|---|
| לפני: | כבוד השופט י' עמית<br>כבוד השופט מ' מזוז<br>כבוד השופט א' שטיין |
| העותרת בבג"ץ 5849/19: | רשימת המחנה הדמוקרטי |
| העותרת בבג"ץ 5953/19 | התנועה למען איכות השלטון בישראל |
| | נ ג ד |
| המשיבים בבג"ץ 5849/19: | 1. מבקר המדינה<br>2. ראש הממשלה<br>3. היועץ המשפטי לממשלה |
| המשיבים בבג"ץ 5953/19: | 1. מבקר המדינה<br>2. מבקר המדינה לשעבר |
| | עתירה למתן צו על תנאי |
| בשם העותרת בבג"ץ 5849/19: | עו"ד קלעי חגי |
| בשם העותרת בבג"ץ 5953/19: | עו"ד אליעד שרגא; עו"ד תומר נאור; עו"ד זהר אלטמן; עו"ד אלון ספיר |
| בשם המשיבים בבג"ץ 5849/19 והמשיב 1 בבג"ץ 5953/19: | עו"ד רן רוזנברג |

**<u>פסק-דין</u>**

<u>השופט מ' מזוז:</u>

1. עתירות אלה עניינן בטענות העותרות - רשימת המחנה הדמוקרטי והתנועה למען איכות השלטון בישראל - נגד מבקר המדינה הנכנס (להלן: מבקר המדינה או המבקר), אשר לטענת העותרות מעכב שלא כדין ומשיקולים זרים את פרסומם של דו"חות ביקורת, אשר כנטען הוכנו ונחתמו בתקופת כהונת קודמו, וזאת משיקולים שבטובתו של ראש הממשלה אשר תמך במינויו.

2. העתירה בבג"ץ 5849/19 מתייחסת ל"דו"ח ביקורת שגרתי בענין הגרעון בתקציב המדינה, ודו"ח ביקורת מיוחד בענין תפקוד משרדי הממשלה", ואילו העתירה בבג"ץ 5953/19 מתייחסת כנטען לדו"ח מיוחד "בענין עצמאות הרגולטורים בתחום התקשורת מהשפעה פוליטית".

לטענות העותרות, החלטת המבקר לעכב את פרסום הדו"חות התקבלה שלא כדין, בניגוד לנוהל הנוהג במשרד מבקר המדינה לפיו אין מעכבים פרסום דו"חות בשל בחירות, ותוך ניגוד עניינים חריף הנובע מזיקתו של המבקר לראש הממשלה, אשר תמך וקידם את בחירתו. נטען כי ההחלטה לעכב את פרסום הדו"חות לוקה בחוסר סבירות קיצוני ונעשתה מתוך שיקולים זרים שנועדו להטיב עם ראש הממשלה, וזאת ללא מתן פומבי להחלטה ותוך פגיעה בזכות הציבור ל"בחירה מיודעת".

3. כעולה מהעתירות, לפני כשבועיים החלו פרסומים בכלי התקשורת על עיכוב הדו"חות כאמור. בעקבות כך פנו העותרות למבקר וכן ליועץ המשפטי לממשלה בענין זה, ומשלא נענו פנו בעתירותיהן אלה.

העתירה בבג"ץ 5849/19 הוגשה ביום 8.9.2019, והעתירה בבג"ץ 5953/19 הוגשה ביום 10.9.2019. עם קבלת העתירות בבית המשפט הורתי על הגשת תגובה דחופה מטעם המשיבים, וזו הוגשה ביום11.9.2019 בשעת ערב.

4. בתגובת מבקר המדינה - שהוגשה באמצעות פרקליטות המדינה, והמאומתת בתצהירו האישי של המבקר - נטען כי דין העתירות להידחות על הסף משורה של טעמי סף שונים, ובראש ובראשונה בשל העובדה כי אין כל בסיס במציאות לטענותיהן העובדתיות של העותרות, המבוססות כולן אך על פרסומים בכלי התקשורת, כאילו מבקר המדינה הורה לעכב או לגנוז דו"חות ביקורת שהוכנו על ידי קודמו. בהמשך לכך כוללת תגובת המבקר סקירה מפורטת, עובדתית ומשפטית, באשר לתהליכי העבודה על דו"חות הביקורת ולוחות הזמנים באשר להגשת הדו"חות ופרסומם, הנגזרים מהוראות חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (להלן: החוק או חוק מבקר המדינה). בשל דוחק השעה לא נעמוד על כל פרטי הדברים ונתמקד בעיקר הנוגע לענייננו.

אשר לשני הדו"חות אליהם מתייחסת העתירה בבג"ץ 5849/19, הובהר בתגובה כי כן צוין כי שני דו"חות אלה מהווים פרקים בדו"ח השנתי שלפי סעיף 15(א) לחוק וכי

המלאכה לגיבוש הדו"חות על ידי גורמי המקצוע במשרד מבקר המדינה טרם הושלמה. על כן דו"חות אלה לא הובאו לאישורו הסופי של מבקר המדינה היוצא ואף לא לאישורו של המבקר המכהן, וממילא לא ניתן לפרסמם בעת הנוכחית.

לענין זה הוטעם, כי בהתאם לסעיף 15 לחוק מבקר המדינה, בטרם פרסום דו"ח ביקורת שהכנתו הושלמה, יש להעבירו לעיונם של ראש הממשלה ושל יו"ר ועדת הכנסת לביקורת המדינה. ובהתאם לסעיף 16 לחוק, על ראש הממשלה להעביר בתוך עשרה שבועות מיום קבלת הדו"ח את הערותיו, תגובת הגופים המבוקרים ודיווח על תיקון הליקויים שפורטו בדו"ח. בתום שלב זה יש להניח את הדו"ח וכן התגובות שהתקבלו על שולחן הכנסת. עם זאת קובע החוק כי –

> "בתום התקופה כאמור בפסקה (1) [תקופת עשרת השבועות], יונחו הדין וחשבון, וכן התגובות וההערות על שולחן הכנסת, ואולם היה המועד האמור בימי פגרת הכנסת, יונח הדו"ח על שולחן הכנסת לא יאוחר מתום השבוע הראשון של הכנס הקרוב של הכנסת" (סעיף 16(א)(2) לחוק).

שלב ההנחה על שולחן הכנסת הוא אפוא שלב "הפרסום" (ראו סעיף 28 לחוק). לפיכך נטען כי נוכח הוראות החוק כאמור, ונוכח פיזור הכנסת, גם אילו הושלמה מלאכת הכנת דו"חות אלה לא ניתן היה לפרסמם לפני מועד הבחירות.

5. אשר לדו"ח אליו מתייחסת העתירה בבג"ץ 5953/19. גם כאן אין מדובר בדו"ח נפרד אלא בפרק שצפוי להתפרסם במסגרת הדו"ח השנתי 70א לפי סעיף 15(א) לחוק. לענין זה הוסבר כי העבודה על דו"ח זה בנושא "עצמאות גופי הרגולציה בתחום השידורים" נערכה בשנת 2018, וכי מהלך העבודה על הדו"ח התעכב חודשים אחדים בשל חקירה פלילית שהתנהלה בענין הקשור לנושא שעלה במסגרת הדו"ח. עקב כך החליט המבקר הקודם בחודש מאי כי הדו"ח יקודם ללא החלק שבעטיו נגרם העיכוב (הנוגע לעצמאות השידור הציבורי). בהתאם לכך הושלמה הכנת הדו"ח וניתן לו האישור הסופי על ידי המבקר היוצא ביום 6.6.19. לתגובה צורפה הודעת מייל ששלח בסמוך לכך ביום 11.6.19 עוזרו הבכיר של המבקר היוצא, ניצב (בדימוס) עמיחי שי, בה נכתב: "אין החלטה לגבי מסגרת הפרסום והמועד. נראה כי דו"ח זה יצורף לדו"ח 70א" (נספח מש/2).

כן צוין כי פרק זה טרם הועבר לעיונו של מבקר המדינה הנוכחי, וכי משיובא לעיונו, הרי שבסמכותו לערוך בו שינויים או להורות על בדיקות השלמה. אך מכל מקום, גם אילו הדו"ח היה בשל להגשה לראש הממשלה וליו"ר וועדת הכנסת לביקורת המדינה, הרי שנוכח הצורך להמתין עשרה שבועות, ולאור הוראת סעיף 16(א)(2) סיפא לחוק, כמפורט לעיל, מועד הפרסום היה בכל מקרה לאחר מועד הבחירות.

6. להשלמת הדברים יצוין, כי ההליך של קבלת הערות ראש הממשלה בתוך עשרה שבועות האמור בסעיף 16 אינו חל על "דין וחשבון נפרד" לפי סעיף 14(ב) לחוק, אך גם דו"ח כזה יש להמציא לוועדה לביקורת המדינה, וגם הוא אסור בפרסום בטרם הונח על שולחן הכנסת כאמור (סעיף 28(א)(1)(ב1) לחוק).

כן יצוין כי בתגובת המבקר נאמר גם, כי בפגישות "החפיפה" שערך עם המבקר היוצא, לאחר היבחרו ולפני כניסתו לתפקידו ביום 4.7.19, הוא ביקש מהמבקר היוצא לפרסם את כל הדו"חות שהוא רואה לנכון להוציא כדו"חות מיוחדים-נפרדים.

7. נוכח כל האמור עמדת המבקר היא כאמור כי יש לדחות את שתי העתירות על הסף, בהעדר כל עילה להתערבותו של בית משפט זה.

8. אכן, דין העתירות להידחות על הסף, באשר אינן מבססות כל תשתית עובדתית או משפטית שיש בה כדי לתמוך בסעד המבוקש.

9. העתירות נסמכות כל כולן על כתבות ופרסומים בכלי התקשורת, ללא כל תשתית עובדתית בדוקה וקונקרטית. הפרסומים עליהן נסמכו העתירות פורסמו בשלהי חודש אוגוסט ותחילת חודש ספטמבר. העותרות פנו למבקר המדינה לקבלת תגובתו בדחיפות, ומשלא נענו במועד שקצבו פנו לבית משפט זה.

אף אם ניתן להבין את דוחק השעה מולו ניצבו העותרות, אין בכך כדי להכשיר הגשת עתירות המבוססות באורח כמעט בלעדי על פרסומים בתקשורת שלא נבדקו ולא אומתו. בית משפט זה קבע וחזר וקבע כי עתירה צריכה להיות מבוססת על תשתית עובדתית קונקרטית ובדוקה התומכת בנטען בעתירה והמבססת את הסעד המבוקש בה.

> "כידוע, ראשית חוכמה היא, בכל עניין המובא בפני בית־
> משפט, להניח תשתית עובדתית ולתמוך אותה בראיות. כך

> בכל עניין ובכל בית־משפט, וכך במיוחד בעתירות לבית־המשפט הגבוה לצדק. שהרי בית־משפט זה אינו נוהג לשמוע עדים ולקבוע בעצמו את העובדות, אלא הוא מסתמך בעיקר על דברי הצדדים. מכאן החשיבות המיוחדת שבית־משפט זה מייחס להצגה מלאה ואמינה של העובדות הנוגעות לעניין הן על־ידי העותר והן על־ידי המשיב. מטעם זה נדרש העותר, לפי תקנה 4 לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, תשמ"ד-1984, לתמוך כל עתירה בתצהיר המאמת את העובדות המובאות בעתירה. כמו כן מקובל להוסיף לעתירה מסמכים אחרים, ככל שהם מצויים בידי העותר או ניתנים באופן סביר להשגה על־ידי העותר, לצורך ביסוס העובדות הנטענות בעתירה. והרי אלה מושכלות ראשונים. לכן, אם התשתית העובדתית של עתירה רעועה, אפשר שיהיה בכך בלבד כדי לדחות את העתירה" (בג"ץ 1759/94 סרוזברג נ' שר הבטחון, פ"ד נה(1) 625, 630-631 (1994)).

(וראו גם: בג"ץ 6190/05 יטיב נ' רוה"מ אריאל שרון, פסקה 2 (14.8.05); ובג"ץ 1404/07 בנימין נ' השופטת הנשיאה בקנשטיין (12.4.2007)).

וידועים לענין זה גם דבריו של השופט המנוח מ' חשין -

> "נתחלפו העתים, נשתנו המנהגות, וימים שהיו חלפו ואינם עוד עמנו. על דרך ההפלגה נאמר, שכיום נוטל אדם לידו את עיתון הבוקר או עיתון הצהריים, ומבטו מרקד בין הידיעות השונות עד שעינו צדה ידיעה פלונית. ומשמצא מה שמצא קרא הוא אל חבריו: קומו ונעלה ציון - אל בית המשפט העליון. אומר ועושה. עתירה לבית-משפט כמו נכתבת היא במהלך הנסיעה" (בג"ץ 2148/94 גלברט נ' נשיא בית המשפט העליון, פ"ד מח(3) 573, 600 (1994)).

10. סוף דבר: העתירה נדחית.

ניתן היום, י"ב באלול התשע"ט (12.9.2019).

ש ו פ ט  ש ו פ ט  ש ו פ ט