

תוכן עניינים

חלק ראשון: ביקורת המדינה	1
שער א': כללי	1
פרק א': מבוא	1
פרק ב': עקרון הפומביות	3
פרק ג': מעמדו של דו"ח מבקר המדינה	7
פרק ד': זכות שימוע של עובד ושיקולי ביקורת	9
פרק ה': טוהר מידות	13
1. הדין	13
2. עקרונות כלליים לגבי שמירה על טוהר המידות בכהונה בתפקידים	25
ציבוריים	25
3. היסטוריה חקיקתית לגבי המונח "טוהר המידות" באספקלריה של	27
דיני הביקורת	27
4. טוהר המידות ודיני המכרזים במינהל הציבורי	31
5. תפיסות בחקר המונח "טוהר המידות"	33
פרק ו': ניגוד עניינים	41
1. כללי	41
2. הכלל של ניגוד העניינים על-פי פקודת המשטרה	48
פרק ז': היחס בין ביקורת המדינה וביקורת פנימית של הגוף	51
הציבורי	51
פרק ח': חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או	53
במינהל התקין), התשנ"ז-1997	53
1. מבוא	53
1.1 כללי	53
1.2 הגנה במגזר הפרטי	68
1.3 הגנה במגזר הציבורי	69
1.4 הגדרת חושף מעשים בלתי-תקינים והמגבלות על "חשיפת	70
שחיתויות"	70
1.5 התרופות שניתנות לחושף מעשים בלתי-חוקיים או בלתי-	72
תקינים	72
2. הגדרות	74
2.1 הדין	74
2.2 כללי	75
3. הגנה על מתלונן	75
3.1 הדין	75
3.2 כללי	75

76	3.3 ההלכה הפסוקה
100	4. סמכות שיפוט ותרופות
100	4.1 הדין
101	4.2 כללי
104	4.3 פיצוי עונשי
104	4.4 הרתעה
105	5. נטל ההוכחה
105	5.1 הדין
106	5.2 אכיפת העסקת עובד
114	5.3 הקשר הסיבתי בין חשיפת השחיתות והפטורין
115	5.4 העברת נטל ההוכחה
117	6. היקף ההגנה
117	6.1 הדין
118	6.2 חובת הגשת תלונה
119	6.3 ההלכה הפסוקה
121	7. התיישנות
121	7.1 הדין
122	7.2 כללי
124	8. עונשין
125	9. הוספת גופים לתוספת
125	10. שמירת דינים
125	11. דין המדינה
127	שער ב': מבקר המדינה
127	פרק א': מבוא
133	פרק ב': מינוי מבקר המדינה
141	פרק ג': משרד מבקר המדינה
141	1. כללי
142	2. פיטורין של עובדי משרד מבקר המדינה
142	3. אין הצדקה להתערבות בעצם ההחלטה שרק אחד מחברי ועדת הבוחנים (ולא שניים) יהא חיצוני למשרד. זאת, לנוכח אופיו המיוחד של משרד המבקר והקושי האינהרנטי שעובד משרד מבקר ייטול חלק במינוי במשרד המבקר
144	144
145	פרק ד': תפקידיו וסמכויותיו של מבקר המדינה
145	1. כללי
147	2. ביצוע התפקידים
147	2.1 כללי
147	2.2 הדו"ח השנתי על משרדי הממשלה ומוסדות המדינה
148	2.3 דין וחשבון על מאזן התחייבויות של המדינה
149	2.4 דין וחשבון על גופים מבוקרים אחרים

2.5 על-פי סמכותו לפי סעיף 9(8) לחוק, רשאי המבקר להחיל את	
ביקורת המדינה על גופים הנתמכים כלכלית בידי הממשלה	149.....
3. חוות-דעת המבקר	154.....
פרק ה': הדרכים לטיפול בתוצאות ביקורת מבקר המדינה	157.....
1. כללי	157.....
2. סעיף 14(א) לחוק המבקר	157.....
3. סעיף 14(ב) לחוק המבקר	157.....
4. סעיף 14(ב)(1) לחוק המבקר	158.....
5. סעיף 14(ג) לחוק המבקר	158.....
6. עיכוב פרסום דו"חות ביקורת - דחיית עתירה	158.....
7. בקשה לעיון בחומרי חקירה שהיוו בסיס לדו"חות ביקורת	159.....
8. סעיף 26 לחוק המבקר (הפעלת כל הסמכויות על-פי סעיפים 8 עד 11	
לחוק ועדות חקירה), התשכ"ט-1968	160.....
8.1 כללי	160.....
8.2 היקף סמכותה של ועדת חקירה לפי סעיף 14(ב) לחוק	
המבקר	162.....
9. מעקב אחרי תיקון ליקויים שנמצאו בביקורת המבקר	166.....
10. הימנעות מתיקון ליקויים ותביעת נזיקין	167.....
פרק ו': פרסום דו"חות וחוות-דעת מבקר המדינה	171.....
1. כללי	171.....
2. פרסום חוות-הדעת המלאה של מבקר המדינה	173.....
3. מסירת חומרי בדיקה של מבקר המדינה	176.....
4. חיסוי דו"חות בנימוק השמירה על בטחון המדינה - סעיף 17(ג)	
לחוק	177.....
פרק ז': תום כהונתו של מבקר המדינה	179.....
פרק ח': ייצוג המשפטי של מבקר המדינה	181.....
פרק ט': מסירת מידע - מבקר המדינה	183.....
1. כללי	183.....
2. פרטי מידע שאינם מופיעים בדו"חות מבקר המדינה	186.....
פרק י': קבילות דו"ח מבקר המדינה	189.....
1. כללי	189.....
2. מעמדם של דו"חות חקירה בהליך המשפטי	189.....
3. בקשת הממונה על ההגבלים העסקיים, להתיר את הגשתו כראיה של	
הפרק העוסק בתקשורת שבדו"ח מבקר המדינה לשנת 2001 (דו"ח שנתי	
52(ב)	201.....

4.	על השימוש הראייתי העקיף, כאמור, חלה הגבלה מפורשת וברורה והיא - שבהבאת המסמכים לידיעת הצדדים ובית-הדין, לא תהא כל חריגה מגבולות האיסור שבסעיף 30 לחוק, ובכפוף לכך שלא ייחצה קו הגבול והגדר שמעמיד אותו איסור. קרי, השימוש הראייתי העקיף במסמכים אינו מכשיר הגשתם כראיה, בעת הבירור העובדתי של ההליך המשפטי גופו, או כנספחים לכתבי הטענות203
5.	שימוש עקיף זה אינו נוגע לאמיתות תוכנו של המסמך, אלא לעצם עריכתו ולקביעות האמורות בו, היינו, מטרתו לסייע לבעל הדין בהכנת טיעוניו או בהבנת הרקע לסכסוך - ואין לאפשר במסגרתו כל חריגה מגבולות הוראת אי-הקבילות הקבועה בסעיף 30 לחוק מבקר המדינה204
6.	בקשה לפסילת דו"ח מבקר המדינה כראיה205
7.	מחיקת סעיפים ומסמכים של דו"ח מבקר המדינה208
8.	בקשת נאשם לפי סעיף 108 לחוק סדר הדין הפלילי וסעיף 30 לחוק מבקר המדינה214
9.	מחיקת ציטוטים מדו"ח מבקר המדינה221
פרק י"א: הגנה לעובד חושף שחיתויות והגנה מפני הטרדה מינית223	
פרק י"ב: תמצית ההלכה הפסוקה225	
1.	דו"ח מבקר המדינה - סגירת תיק פלילי - לא מצאנו לנכון להידרש במסגרת העתירה דנן לטענות העותר ביחס להתנהלות גורמי החקירה ולסגירת תיק מח"ש. העתירה שלפנינו מתמקדת בהחלטה על סגירת התיק - בפרט, ביחס לטענות העותר הנוגעות לגניבת מים על-ידי הנילון. טענות העותר נגד התנהלות גורמי החקירה הועלו בהרחבה במסגרת הליך נפרד בו נקט העותר (תיק מח"ש), ונבחנו במסגרת ערר אחר שהוגש בעניין ההחלטה על סגירתו. דברים אלה אף צוינו במפורש בהחלטת הערר, אשר לא עסקה משום כך בעניינים אלה. לכן, משאלה פני הדברים - ברי כי אין מקום לבירור טענות אלה בגדרי ההליך שלפנינו225
2.	נציב תלונות הציבור - סמכות מצומצמת - לנציב אין איפוא סמכות לכפות על הנילון את אופן תיקון הליקוי, וסעיף 43(ב) הוא דרך המלך שבאמצעותה ביקש המחוקק לחזק את מעמדו של הנציב - הצבעה של הנציב על תיקון ליקוי בדרך של תשלום פיצויים היא איפוא בגדר סמכותו של הנציב, אך כשלעצמה, אינה מחייבת את הרשות הנילונה, הגם שעל הרשות לבחון בכובד ראש את הממצאים והשיקולים שאותם פירט הנציב בהחלטתו, ועל דרך הכלל, על הרשות הנילונה להראות טעמים טובים שלא לקבל את הצבעת הנציב225

3. ממארג ההוראות בחוק ובתקנון הכנסת לא נמצא מקור סמכות המקנה לחברי הכנסת או לוועדות הכנסת זכות לגישה ישירה למערכת המרכב"ה, והזכות לקבלת המידע אין משמעה זכות להתחברות למידע.....	225
4. על-פי המתואר בעתירה, טרם התקבלה החלטה סופית בקשר לתלונתו של העותר ובמובן זה הרי שמדובר בעתירה שהקדימה את זמנה; ובכל הנוגע לבקשתו של העותר להחיש את הטיפול בתלונה - עיון בעתירה מגלה כי עניינו של העותר לא נזנח ולא נשכח.....	226
5. ההתאחדות לכדורגל, הינה הגוף האחראי על ניהול ענף הכדורגל במדינת ישראל, ועל אף שכאמור היא מאוגדת באופן פרטי, הרי שאין מחלוקת כי יש לה אופי ציבורי מובהק אשר מחייב כי יוחלו עליו נורמות מן המשפט הציבורי.....	226
6. דו"ח מבקר המדינה איננו כשר כראיה בהליך משפטי (סעיף 30(א) לחוק מבקר המדינה).....	226
7. ביחס להוראת סעיף 30 לחוק מבקר המדינה, אשר הוראותיו דומות לאלה הקבועות בסעיף 10 לחוק הביקורת הפנימית, נקבע כי לשון החוק היא מפורשת, וגזרת איסור על הצגת דו"ח מבקר המדינה כראיה, ללא תלות בתוכנו או בזהות הגורם המבוקר. גם ההלכה הפסוקה קבעה שאין להציג את דו"ח מבקר המדינה כראיה לאמיתות תוכנו. עם-זאת, הפסיקה התירה לעשות שימוש עקיף בדו"ח מבקר, ולהגישו כראיה עקיפה, לא לאמיתות תוכנו, כי אם לעצם עריכתו ולקביעות האמורות בו.....	226
שער ג': וועדה לביקורת ענייני המדינה	227
פרק א': חברי הוועדה	227
פרק ב': תפקידי הוועדה	229
1. כללי.....	229
2. הצעת דרכי ביקורת מיוחדות.....	229
3. דיון בליקויים שנתגלו אף בטרם המצאת דין וחשבון שנתי של המבקר - דו"ח מיוחד.....	229
4. דיון בדו"ח השנתי של המבקר על משרדי הממשלה ומוסדות המדינה.....	229
פרק ג': סמכויותיה של הוועדה	235
פרק ד': הפעלת סמכות הוועדה לקבלת חוות-דעת מן המבקר ופרסומה	237
חלק שני: ביקורת הרשויות	249
שער א': כללי	249
פרק א': על הביקורת ברשויות המקומיות	249
פרק ב': סמכות מבקר העירייה	251

פרק ג': ביקורת הפנים על נבחר ציבור - סייגים לביקורת וניגוד עניינים	257
1. סייגים לביקורת	257
2. ניגוד עניינים	258
פרק ד': זכות הטיעון והעיון בהליכי הביקורת	267
פרק ה': מינוי ופיטורין של בכירים	269
1. כללי	269
2. המסגרת הנורמטיבית והעקרונות שהותוו בפסיקה בעניין מינוי עובדי ציבור שנחשדים בפלילים	271
שער ב': עיריות - מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת	275
פרק א': מינוי מבקר העירייה וכישוריו	275
1. כללי	275
2. הליכי המינוי	276
פרק ב': שכרו של מבקר העירייה	277
1. כללי	277
2. סמכותן של רשויות העירייה להעניק תנאי הפרישה	278
פרק ג': לשכת המבקר	281
1. כללי	281
2. תקנות המכרזים לעניין העסקת עובדים ברשות המקומית	283
פרק ד': השעיית או הפסקת עבודתו של מבקר העירייה	285
1. כללי	285
2. מעמדו של המבקר	286
3. הדרישות המחמירות - רוב מיוחס הנדרש לפיטורי מבקר העירייה	288
4. זכותו של מבקר להפרשי שכר בגין תקופת השעיה מתפקידו	290
5. תביעת הפרשי שכר וזכויות סוציאליות שונות	292
6. ביטול פיטוריו של מבקר ותביעה בגין לשון הרע	292
7. ביטול החלטה לביטול מינוי מבקר - פסילת מינוי העובד בשל אי-עמידה בתנאי הסף	293
פרק ה': תפקידי המבקר	295
1. כללי	295
2. חסינותו של מבקר העירייה - תביעה בגין לשון הרע	296
פרק ו': סמכויות וכוחות המבקר	301
1. כללי	301
2. מגבלות על תפקודו של מבקר העירייה	301
3. מסירת מידע - מסירת דו"חות ביקורת	302
פרק ז': דו"חות מבקר העירייה	305
1. כללי	305

2.	פרסום דו"חות המבקר	305
3.	קבילות דו"ח המבקר כראיה בהליך משפטי	307
4.	מועדים ונוהלים להגשת דו"חות מבקר העירייה	312
פרק ח': צוות לתיקון ליקויים		315
פרק ט': הוועדה לענייני ביקורת		317
1.	כללי	317
2.	מינוי הוועדה	319
3.	איוש הוועדה	319
4.	תפקידיה של הוועדה לענייני ביקורת וסמכויותיה	325
5.	מיהו "איש אופוזיציה"	326
6.	חובת זימון ישיבה של הוועדה לענייני ביקורת	329
חלק שלישי: חוק הביקורת הפנימית,		
התשנ"ב-1992		339
שער א': כללי		339
פרק א': הביקורת הפנימית - מהותה		339
1.	המבקר הפנימי	339
2.	מהותה של הביקורת הפנימית	339
3.	מנגנון הביקורת הפנימית משלים למעשה מנגנון נוסף של ביקורת על גופים ציבוריים, באמצעות משרד מבקר המדינה	342
פרק ב': נקודת האיזון בהליכי ביקורת שונים		343
פרק ג': העובד והליכי הביקורת		345
פרק ד': תמצית ההלכה הפסוקה		347
1.	סעיף 10 לחוק הביקורת הפנימית קובע כי כל מסמך שהכין המבקר הפנימי בעת מילוי תפקידו לא ישמש כראיה בהליך משפטי	347
2.	ככל שהתובעת סבורה כי המקור המשפטי המחייב הבאת התוספת לאישור המליאה הוא חוות-הדעת של המבקר, סעיף 10(א) לחוק הביקורת הפנימית קובע כי דו"ח שהכין המבקר הפנימי במילוי תפקידו לא ישמש ראיה בהליך משפטי, על-אחת-כמה-וכמה, שדו"ח כזה אינו יכול להוות מקור חוקי להבאת התוספת לאישור המליאה בהיעדר מקור אחר לכך. בבחינת למעלה מן הצורך, אציין כי גם הדו"ח אינו קובע כי אי-הבאת התוספת מחייבת בטלותו	347
3.	דו"ח הביקורת אינו יכול לשמש כראיה, כפי שקובע סעיף 10(א) לחוק הביקורת הפנימית. אמנם בתי-הדין לעבודה אינם כפופים לדיני הראיות, אך הם מהווים מסגרת וקו מנחה להתנהלות בענייני ראיות. בפסיקה התאפשר, במקרים מסויימים, להפנות לדו"ח ביקורת פנימית תוך ציטוט מתוכו, אך גם אז, הדו"ח לא היווה ראיה לאמיתות תוכנו, אלא ראיה לכאורה	347

4. אשר לעובדה שהפרסום הציג דברים שנאמרו במכתב המבקרת בלבד ולא התיימר להציג אמירה עובדתית משל עצמו, הרי שבפרסום צוין כי "כך עולה" ממכתב המבקרת. כמו-כן, הדברים שבכותרת הפרסום הובאו בתוך מירכאות (" "). לפיכך, והגם שדומה כי הכותב תופס את הדברים, ומבקש לתווכם לקורא, כמסקנה נכונה המובאת במכתב ("כך עולה" ולא "כך נטען" או "כך נאמר"), וכי בכותרת לא מצויין מפי איזה גורם נאמרו הדברים (והיא גם אינה מהווה ציטוט מדויק מהמכתב), אני סבור כי בסופו-של-יום, מיוחסים הדברים האמורים למבקרת. 348.....

5. במקרה דנן חוייבה המבקשת בהחלטת הרשמת לאפשר למשיבים לעיין בדו"ח הבדיקה של הבודק החיצוני. יודגש, כי הרשמת היתה ערה להבחנה בין דו"ח ביקורת לדו"ח בודק כאשר ציינה מפורשות כי "משדו"ח ביקורת פנימית אינו נהנה מחיסיון בהתאם לחוק הביקורת, ולפיכך ומקל וחומר גם דו"ח הבודק החיצוני...". אילו סברה המבקשת כי הגדרה זו של המסמך הדורש גילוי שגויה וכפועל יוצא מכך אין לגלותו, היה עליה להעמיד את הדברים על דיוקם באמצעות בקשה שהיתה מוגשת סמוך להחלטת הרשמת, אך חרף זאת המבקשת בחרה להבין וליישם את החלטת הרשמת כמתייחסת לדו"ח הבדיקה של מבקר הפנים ואותו העבירה במסגרת גילוי המסמכים. 348.....

6. בהתחשב בחשיבות של העמידה בתנאי הסף למשרה המהווה פגם מהותי היורד לשורשו של המכרז ומקל וחומר כשמדובר בתנאי סף סטטוטורי, אין מקום להפעלת תורת הבטלות היחסית ואין מנוס מביטול המינוי של הנתבעת. 348.....

7. עיון בנוסחו של סעיף 10(א) לחוק הביקורת הפנימית מלמד על כך שהוראת אי-הקבילות חלה רק על מסמכים אשר הוציא או הכין המבקר הפנימי במסגרת מילוי תפקידו. ואולם, כמו בית-משפט קמא, אף אני סבור כי על-מנת להגשים את תכליתו של הסעיף, ולעודד את יישום ממצאי המבקר הפנימי, יש מקום לפרש את הוראת אי-הקבילות כך שתחול גם על ראייה הכוללת הצגה של האמור במסמך הביקורת (כולו או חלקו), על דרך הציטוט, התמצית או הניסוח מחדש (פרפרזה). 349.....

שער ב': חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. 351.....

פרק א': הגדרות. 351.....

1. הדין. 351.....
2. בית מלון איננו "גוף ציבורי" במשמעות חוק הביקורת הפנימית. 351.....
3. קיבוץ אינו "גוף ציבורי" במשמעות חוק הביקורת הפנימית. 352.....
4. "מוסד להשכלה גבוהה". 352.....
- 4.1 כללי. 352.....

4.2 החלת נורמות של המשפט הציבורי על מוסד להשכלה גבוהה	352
פרק ב': חובת קיום ביקורת פנימית	355
1. הדין	355
2. כללי	355
3. פררוגטיבה ניהולית וביקורת	356
4. קיומה של הוראת דין כיוצרת חסינות מפני תביעות נזיקין	357
פרק ג': התאמה לתפקיד	359
1. הדין	359
2. כללי	359
3. אי-עמידה בתנאי הכשרות	360
4. איחוד רשויות ובחירת בעלי תפקידים בכירים ובתוכם מבקר הרשות	363
פרק ד': תפקידים	365
1. הדין	365
2. חוות-דעת - כישורים כמבקר	365
3. היחס שבין ביקורת מבקר המדינה ובין הביקורת הפנימית	365
4. העברת עובד מתפקיד לתפקיד	367
5. חובות המבקר וחוק יסודות התקציב	367
פרק ה': אחריות	369
פרק ו': דיווח ודיון בממצאי המבקר	371
1. הדין	371
2. כללי	371
פרק ז': אישור תכנית עבודה	373
פרק ח': ייחוד פעולות	375
פרק ט': המצאת מסמכים וקבלת מידע	377
1. הדין	377
2. חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998	377
3. כללי	386
4. חוק חופש המידע - כללי	387
5. חופש המידע ביחס לדו"חות של ביקורת פנימית	388
6. שיקולים נגד חופש המידע לגבי דו"חות מבקר	390
7. סמכות המבקר הפנימי ומפלגה	392
8. האם רשאי עיתונאי לעיין בדו"ח ביקורת פנימי	392
פרק י': קבלת הביקורת כראיה	393
1. הדין	393
2. כללי	393
3. חסיון, סודיות וקבילות	393
4. חשיפת האמת ועשיית צדק	395

5.	חשיבותן של ועדות בדיקה כבסיס לקביעת החסיון	395
6.	אבחנה בין אי-קבילות (Admissibility) לחסיון (Privilege) חומר במסגרת משא-ומתן לפשרה	396
7.	ההלכה הפסוקה	398
7.1	דרישה לגילוי מסמכים של בנק הקשורים לערבות נשוא התביעה	398
7.2	"פירוש המילים "לא תשמש כראיה"	398
7.3	חסיון דו"ח ביקורת פנימית של בנק - דו"ח ביקורת של בנק ישראל - בקשה לגילוי מסמכים	399
7.4	חסיון תוצאות ביקורת בעניין שמירת זכויות עובדים	399
7.5	דו"חות בנק	400
7.6	קבילות דו"חות מבקר המדינה ודו"חות ביקורת פנים ומשיכתם מן התיק	401
7.7	תכתובת עם נציב תלונות הציבור	401
7.8	עיון בדו"ח ביקורת פנימית	403
7.9	חומר איסוף לצורכי הכנת דו"ח ביקורת	404
7.10	חסיון דו"ח ביקורת פנימית של בנק מסחרי	404
7.11	הצגת מסמכים באמצעות מבקרי הפנים	405
7.12	צו לגילוי מסמכים - דו"חות ביקורת	416
7.13	עיון והעתקת דו"ח ביקורת - הבקשה נעתרה	416
7.14	בקשה לגלות דו"ח מבקר הפנים	417
7.15	בקשה להוצאת דו"ח מבקר הפנים מתיק בית-המשפט - הבקשה נדחתה	418
7.16	זימון מבקר הפנים של בנק כעד	421
7.17	הגשת דו"חות ביקורת פנים	421
פרק י"א: דיווח על עבירה פלילית		423
פרק י"ב: הפסקת כהונתו של מבקר פנימי		425
1.	הדין	425
2.	כללי	425
פרק י"ג: עובדי לשכת המבקר הפנימי		431
פרק י"ד: שמירת תוקף		433
פרק ט"ו: עונשין		435