

שאלות ותשובות עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא

עורך: דוד נהיר*

בתקופת כהונתו כמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הופיע השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא בכנסים מקצועיים והביע את עמדתו בנושאים רבים ומגוונים העומדים על סדר יומה של המדינה וכפועל יוצא מכך גם על סדר יומה של ביקורת המדינה. כעבור חמש שנות כהונה הפנתה מערכת כתב העת "עיונים בביקורת המדינה" שאלות למבקר המדינה, ואנו מתכבדים לפרסם בפתח גיליון זה את תשובותיו של המבקר על שאלות בנושאים המעסיקים את ביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור בשנים האחרונות, והרי הן מונחות לפני הקורא עלי כתב.¹



אדוני המבקר, בדרך כלל חוקים מקנים סמכויות לגופים [כגון לכנסת בחוק-יסוד: הכנסת, לממשלה בחוק-יסוד: הממשלה ולצבא חוק יסוד: הצבא], אולם חוק-יסוד: מבקר המדינה, וכמוהו חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), מקנים את כל הסמכויות למבקר המדינה באופן אישי.² לנוכח זאת, חזונו של מבקר המדינה, השקפת עולמו ואישיותו הם שמעצבים את אופיו של המשרד ואת פעילותו. לפיכך, נוכח השפעתו הרבה של העומד בראש משרד מבקר המדינה על תפקודו של המשרד, נבקש לשמוע מעט על הרקע האישי שלך, כיצד אתה מגדיר את עצמך, וכיצד אתה סבור שדברים אלה משפיעים על האופן שבו אתה ממלא את תפקיד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

לשאלתך, אני יהודי - ישראלי - ירושלמי שפעל ופועל - במסגרת תפקידיי המגוונים - לחיזוק אופייה הדמוקרטי והשווינוני של מדינת ישראל ובירתה ירושלים.

אני יהודי, נצר למשפחה גדולה שאבדה בשואת העם היהודי באירופה. אני רואה את עצמי כחוליה נוספת בשרשרת הארוכה של העם היהודי לדורותיו, עם שידע תלאות רבות אבל שמר על ייחודו לאורך אלפי שנים. אני יהודי שרואה במסורת ובמורשת ישראל יסודות מוסריים בני

* יועץ בכיר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

1 המונח "שאלות ותשובות" (בראשי התיבות: ש"ת) הוא כינוי לענף במקורות הרישומיים של ההלכה בתקופה שאחר התלמוד, הכולל את "כל ההחלטות והמסקנות הכתובות, שניתנו מאת חכמי הלכה ומורי הוראה לשאלות שנשלחו אליהם בכתב", ראו: מנחם אלון **המשפט העברי** כרך ג, 1213 (1973).

2 דוגמה נוספת לחוק יסוד המקנה את הסמכויות לאדם ולא לגוף הוא חוק-יסוד: נשיא המדינה. יש לציין לצורך ביצוע תפקידיו מסתייע המבקר בעובדי משרדו. כמו כן, הוא מוסמך להסתייע בביצוע תפקידיו באנשים שאינם עובדי משרדו אם ימצא שיש צורך בכך (ראו ס' 22(ב) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958).

אלפי שנים, הן במישור היחסים שבין אדם לחברו והן במישור הציבורי, יסודות שקדמו בהרבה ל"דיני האנושות" שפותחו בעת החדשה, בשלהי המאה התשע עשרה³ שלא עמדו במבחן המציאות בימים האפלים של השלטון הנאצי. בין העקרונות היהודיים שזכו להכרה במישור הבין-לאומי נמנים השמירה על שוויון הזכויות וההזדמנויות לכול, והדאגה לאוכלוסיות החלשות, לקשישים ולחסרי ישע באשר הם - יהודים, אזרחים ותושבים בישראל שאינם יהודים, או כל מי שקשר את גורלו בגורל העם היהודי. נער הייתי וגם זקנתי, וכל העת האמנתי כי הערכים המשותפים לאמונות השונות רבים מהערכים השנויים במחלוקת, וכי חיבור האוכלוסיות בעלי האמונות השונות באמצעות הערכים המשותפים יכול לקדם את כינונה של חברה רב-גונית שבה כולם יוכלו לדור בכפיפה אחת. לאחרונה הגיע לידי ספרו של הרב יונתן זקס שנקרא "לא בשם האל - אל מול האלימות הדתית". הרב זקס, ששימש בתפקיד רבני בכיר בעולם היהודי,⁴ מאמין שהתקווה לאנושות היא חבירה של יהודים, נוצרים ומוסלמים לחומה אחת שתגן על האנושות, וכך "שלכל אחד ניגון משלו בסימפוניה העצומה של האדם".⁵ אין לי אלא להסכים עם הדברים.

ההכרה בעומקו וברוחו יריעתו של המשפט העברי הביאה אותי, בתפקידי כשופט בית המשפט המחוזי בירושלים, לשלב את עמדת המשפט העברי בעשרות פסקי דין. בפסק דין בעניין **חברת ענבל** אף פניתי לסעיף 1 לחוק יסודות המשפט, התש"ם-1980, והכרעתי את הדין לנוכח "עקרונות החירות, הצדק והיושר של מורשת ישראל", ובכלל זה עקרונות המשפט העברי.⁶

אני ישראלי שמאמין שמדינת ישראל היא ביתו הלאומי של העם היהודי, אשר יכולה להמשיך להתקיים ככזאת רק אם יישמרו בה יסודות הדמוקרטיה וערכי מגילת העצמאות. ביקורת מדינה חזקה ועצמאית, כמו מערכת משפט חזקה ועצמאית, היא חלק בלתי נפרד מהמסד של הדמוקרטיה הישראלית, ולפיכך על משרד מבקר המדינה לשמש גורם מאזן ובולם, בעיקר בתחום ההגנה על זכויות האדם וההגנה על טוהר המידות בשירות הציבורי.

כישראלי אני מאמין שגם ביטחון ישראל מחייב קיומה של ביקורת מדינה משמעותית. זאת לנוכח העובדה שיש, מטבע הדברים, תחומים ביטחוניים שלא ניתן לקיים בעניינם דיון ציבורי. בתחומים האלה מתעצמת חובתו של מבקר המדינה - כנאמן הציבור - לוודא כי התהליכים מתבצעים כדיון ועל פי כללי מינהל תקין. זאת ועוד, היעדר שקיפות בתחומים אלה עלול להיות מנוצל לרעה לשם קבלת החלטות שמיטיבות עם מקבלי החלטה או עם מקורביהם. כך היה

3 הצהרת סנט פטרבורג בדבר האיסור להשתמש בקליעים מסוימים בזמן מלחמה, Saint Petersburg Declaration of 1868 - נחשבת להסכם הפורמלי הראשון האוסר על שימוש בעת מלחמה באמצעי לחימה מסויים. שמה המלא: Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight. ההצהרה מתבססת על הכלל הרווח ולפיו בעת לחימה נאסר להשתמש באמצעי לחימה הגורמים סבל מיותר.

ראו: ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/130?OpenDocument.

4 רבן הראשי של הקהילות העבריות המאוחדות בחבר העמים הבריטי בשנים 1991-2013.

5 יונתן זקס **לא בשם האל - אל מול האלימות הדתית** 267 (2016).

6 ה"פ (מחוזי י-ם) 1172/02 **חברת ענבל נ' מלון אשכולות חברון בע"מ** (פורסם בנבו, 19.6.2006). להרחבה ראו: משה דרורי "יוסף שפירא - השופט המוקיר את המשפט העברי" **מאזני משפט** ח 301 (2012).

בעבר בפרשות ידועות כמו פרשת **רמי דותן**⁷, לצערי גם בימים אלה נחקרות פרשות שחיתות בתחום הרכש הביטחוני. דבר זה מטיל אחריות מוגברת על מבקר המדינה לעניין הטיפול בתחומים אלה ומחייב לעמוד כחומה בצורה לשמירת עצמאותו וחוסנו של מוסד מבקר המדינה.

לאחרונה נשאלתי מהי התכונה הישראלית ביותר, והשבתי כי לדעתי זו היכולת לחשוב מהר. אני סבור שלצדן של התעוזה, הגבורה, החשיבה "מחוץ לקופסה", ואף החוצפה הישראלית, ניחן הישראלי ביכולת לחשוב מהר - לקלוט מהר את השינויים המתחוללים בנו ובסביבתנו להגיב אליהם מהר ובמידת הצורך אף להתאושש במהרה מאירועים קשים ולהמשיך להתקדם. כבר בשנת 1963, בעת שלמדתי אלקטרוניקה בבית הספר הטכני של חיל האוויר, הדריך אותנו ד"ר יוסי ורדי (מורי דאז) לחשוב מהר, ואכן בהיותי טכנאי מכ"ם למדתי כי כל שבריר שנייה הוא גורלי. דבריו החשובים מלווים אותי עד היום. לא בכדי תכונה זו הקנתה לאומה הישראלית את התואר אומת החדשנות - אומת הסטרט-אפ. היכולת לצפות את השינויים, לחשוב מהר, לפני כולם, על הפתרונות לבעיות שאך זה הנצו, היא התכונה הנדרשת להצלחה בעידן הטכנולוגי.

יתרונותיה של החשיבה המהירה אינם מסתכמים בתחום הטכנולוגי. בראשית כהונתי כמבקר המדינה הצבתי יעד נוסף למשרד מבקר המדינה, והוא לפעול לצמצום הבירוקרטיה ולשיפור השירות לאזרח. מגמת צמצום הבירוקרטיה משקפת את יכולת החשיבה המהירה ומעידה על היערכות לתמורות החלות בתקופתנו. לגישתי, הבירוקרטיה אף עלולה לעודד תופעות של פגיעה בטוהר המידות. לפיכך טיפוח היכולת לחשוב מהר יסייע אף למיגור תופעות של שחיתות ציבורית ופגיעה בטוהר המידות.

למותר לציין שהיכולת לחשוב מהר אינה צריכה לבוא על חשבון טיבן של המסקנות שהן הפועל היוצא ממנה. מתינות ושיקול דעת חיוניים לקבלת החלטות נכונות. הגינות הביקורת אף היא בגדר ערך יסודי שבלעדיו לא תוכל הביקורת למלא את ייעודה.⁸ האיזון בין היכולת לחשוב במהירות ובין שאר התכונות שצוינו לעיל - מתינות, שיקול דעת והגינות - הוא המפתח לקבלת החלטות ראויות.

אני ירושלמי מיום היוולדי בבית החולים הדסה הר הצופים בשנת 1945. כירושלמי אני מאמין באפשרות להקים גשרים. מילדות אני צועד ברחובותיה ובסמטאותיה של ירושלים ובעיר העתיקה, ומרגיש חלק בלתי נפרד מהווייתה של ירושלים. ככל הצועד בעיר דוד, המקום שבו דרכו אבותינו לפני אלפי שנים, אני חש את החיבור בין הישן לחדש ובין השמרנות לחדשנות. ירושלים מתאפיינת גם בחיבור בין מזרח למערב ומשמשת דוגמה לחייהם המשותפים של בני אדם מכל הזרמים ומכל הדתות אשר חיים יחדיו זה שנים רבות במעין פסיפס אנושי, לעתים בשלווה ובנחת ולעתים קצת פחות. ההולך בירושלים איננו יכול שלא לחוש את משק כנפי ההיסטוריה ובה בעת לחזות בפלאי הארכיטקטורה המודרנית ביותר ובפירות הקדמה

7 ראו גם: צבי קרוכמל **כתם: פרשת רמי דותן** (1997).

8 על הגינות הביקורת ראו מבקר המדינה "עבודה נוספת של סגל מנהלים בכירים באוניברסיטאות" **דו"ח שנתי 168** (2018).

הטכנולוגית הפורחת בירושלים. ירושלים היא עיר בעלת מסורת ארוכת שנים. היא אינה נתונה לשינויים מהירים ולגחמות של רגע. ירושלים נצורה בלבן של כל יהודי ובלבה של ארץ ישראל, ויש השואפים גם להיקבר בה. כירושלמי אני מאמין שתמימות דרך, הגינות, חמלה ויושרה אינן תכונות שפסו מן העולם. כמו בכל תפקיד עד כה, אני מנסה ליישם ערכים אלה גם בעבודת משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. אני מקווה להמשיך בכך עד תום כהונתי, ובהמשך הדרך.

כיצד אתה פועל למימוש הערכים הללו במסגרת תפקידך כמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור?

בתחילת כהונתי הצבתי לעצמי שתי מטרות מרכזיות:

האחת, השמירה על מעמדו של מבקר המדינה כמוביל המאבק בשחיתות הציבורית ולמען טוהר המידות בשירות הציבורי וביצורו של המעמד האמור. זאת הן באמצעות ביצוע ביקורת מעמיקה, מקצועית ונוקבת בתחומים אלה, הן באמצעות חיזוק ההגנה על חושפי השחיתות. מעשי שחיתות רבים, ובוודאי גם מעשים המעידים על מינהל בלתי תקין, ספק אם היו נחשפים לולא גילו חושפי השחיתות אומץ לב ופעלו לחשיפתם.

עוד חשוב לומר, שהביקורת המעמיקה שאנו מבצעים והיותה נוקבת ולעיתים אף אישית מחייבת אותנו לנהוג בהגינות כלפי המבוקרים ולהקפיד על מתן זכותם לשימוע. לאחרונה התרבו באופן חסר תקדים הבקשות לשימוע לפני מבקר המדינה, ורובן נענות בחיוב. עוד ראוי לציין, כי בעבר דוחות המבקר מצאו את מקומם על מדפי הספריות הציבוריות ואילו כיום כל הדוחות מועלים לרשת האינטרנט באופן זמין לכל ולצמיחות. מציאות זו שהסיטה את נקודת האיזון שבין זכות הציבור לדעת לבין זכותו של האדם לשם טוב ו"הזכות להישכח", משליכה על זכויות המבוקרים, ותחייב כבר בעתיד הקרוב חשיבה והתייחסות מצדו של מבקר המדינה.

השנייה היא מיצוב מעמדו של מבקר המדינה כגורם משמעותי בהגנה על זכויות האדם, זכויות הפרט וההגנה על השכבות החלשות. מוניתית לתפקיד בסמוך לאחר המחאה החברתית של קיץ 2011, אשר הייתה בעלת השפעה על השיח הציבורי ובמידת מה גם על אופן שילובם של שיקולים חברתיים במסגרת קבלת החלטות בנושאים כלכליים במדינה. בנאומי בכנסת ביום הצהרת האמונים כיניתי את המחאה החברתית "אות המבשר טובות", והוספתי כי "הקריאה לצדק חברתי היא הוכחה לכך שהציבור בישראל איננו אדיש ושהוא מתכוון - בצדק - לתבוע מנבחרינו בכנסת ובממשלה לבצע את המוטל עליהם כשליחיו של הציבור". גם היום אמירה זו היא נר לרגליי.

באילו אמצעים אתה משתמש לקידום הערכים שהצבת למוסד מבקר המדינה לתקופת כהונתך?

אמצעי חשוב לקידום מטרות אלה הוא החלת ביקורת המדינה על גופים שאינם מבוקרים מטבע הווייתם אולם מעניקים שירותים ציבוריים חיוניים או נהנים ממימון ציבורי. הדברים אמורים בייחוד בגופים הפועלים באזור הדמדומים של השקיפות. יתרונה המשמעותי של ביקורת המדינה הוא הדיסציפלינות הרבות שבהן היא עוסקת ויכולתה לבצע בדיקות

מערכתיות בגופים שונים בעת ובעונה אחת. מבקר המדינה עוסק בביקורת בנושאים לאומיים מנקודת ראות שונה מזו של הביקורת הפנימית. ביקורת המדינה בוחנת גם את האפקטיביות של הביקורת הפנימית, וכאשר ביקורת זו אינה ממלאת כראוי את תפקידה כשומר סף, תבוקר אף היא. לשם כך נדרשת ביקורת המדינה לבצע ביקורת בכל הגורמים הרלוונטיים לנושא, בעיקר כאשר מדובר על תקצוב ציבורי ועל אופן השימוש בו.

בהתאם לכך פעלתי רבות לקידום ביקורת אפקטיבית בקרן הקיימת לישראל. הביקורת התקיימה על מינהל פיתוח הקרקע (מפ"ק) בק"ל,⁹ וזאת מכוח סמכותו של מבקר המדינה לקיים ביקורת בגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם¹⁰ (השתתפות שעוגנה באמנה שנחתמה בין הממשלה לבין קק"ל עוד בשנת 1961). אם בעתיד תועמד קק"ל לביקורת מכוחם של חוק, החלטת כנסת או הסכם של קק"ל עם הממשלה, ניתן יהיה להרחיב את הביקורת על כלל פעולותיה. ברוח מגמה זו פעלתי גם מול מוסדות לאומיים נוספים לקידום 'ביקורת בהסכמה'.¹¹ כמו כן החלטתי להפעיל את ביקורת המדינה גם על ארגון העובדים של התעשייה האווירית אשר תוקצב מכספי ציבור.¹² עד שהתקבלה החלטתי זו, שלטה התפיסה כי בשל האמור בסעיף 9(9) לחוק מבקר המדינה ניתן לבצע ביקורת מדינה רק על "ארגון עובדים כולל" (כגון ההסתדרות הכללית). אולם לנוכח מידע שהגיע אליי ולפיו מתבצעים מעשים חמורים בארגון העובדים של התעשייה האווירית - שאינו עונה להגדרה של "ארגון עובדים כולל" - החלטתי להפעיל את ביקורת המדינה על גוף זה מכוח סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה מאחר שזכה לתקצוב מהתעשייה האווירית שרווחיה כחברה ממשלתית הם בבחינת "כספי ציבור". ארגון העובדים של התעשייה האווירית הגיש לבג"ץ עתירה נגד החלטתי זו, אך זו נמחקה לפני שהתבררה ומשרד מבקר המדינה המשיך בביצוע שליחותו הציבורית.

לצד כל האמור, פעלתי לקדם שיתוף פעולה מלא בין משרד מבקר המדינה לגופים המבוקרים. לגישתי, ראוי כי היחסים בין מבקר המדינה לגופים המבוקרים יושתנו על שיתוף פעולה וכבוד הדדי ולא על התנצחות. לשני הצדדים יש מטרה משותפת - קידום שירות ציבורי נקי מכל רבב, יעיל ואפקטיבי המתנהל בהתאם לאמות המידה הקבועות בדיון. לא אחת אף מציינים המבוקרים כי דוחות מבקר המדינה משמשים להם "כלי עבודה" לתיקון ליקויים ולייעול תפקודם.

שיתוף הפעולה עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מסייע אף הוא למבקר המדינה להשמיע את קולו ללא מורא וללא משוא פנים. על פי החוק הוועדה יכולה לבקש ממבקר המדינה לקבל חוות דעת בנושא מסוים, אולם מרבית הדיונים בוועדה עוסקים בממצאי דוחות המבקר ובאופן שבו מתקנים הגופים המבוקרים את הליקויים שנמצאו. מתחילת כהונתי

9 מבקר המדינה דו"ח מיוחד - הקרן הקיימת לישראל - פעולות לפיתוח מקרקעי ישראל (2017); מבקר המדינה דו"ח מיוחד - הקרן הקיימת לישראל - הניהול הכספי של פעולות קק"ל במקרקעין שבבעלות המדינה - דו"ח משלים (2017).

10 ס' 9(5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958.

11 מבקר המדינה "שיתופי פעולה של ממשלת ישראל עם הסוכנות היהודית" דו"ח שנתי 2017.

12 התעשייה האווירית היא חברה ממשלתית (אשר רווחיה שייכים לממשלה), והיא מקצה תקציב שנתי של מיליוני ש"ח לארגון העובדים של התעשייה האווירית.

מתקיים שיתוף פעולה פורה וענייני עם כל יושבי הראש של הוועדה. בכל שבוע מתקיימים דיונים מעמיקים אשר הביאו לא אחת להעצמת השפעתם החיובית של דוחות הביקורת.

מילוי השליחות הציבורית של מבקר המדינה מחייב עיסוק גם בתחומים שנויים במחלוקת. יש הסבורים שעיסוק בתחומים אלה עלול לפגוע באמון הציבור במוסד מבקר המדינה. איני מקבל תפיסה זו. לגישתי, אמון הציבור, במובנו העמוק ובטווח הארוך, אינו התוצאה של תחומי הביקורת שהמבקר עוסק בהם, שהרי כל אימת שמדובר בנושא ששנוי במחלוקת ציבורית יש שיתמכו בממצאי הביקורת ויש שיתנגדו להם, ועמדות אלה נובעות, בדרך כלל, מנקודת השקפתו של האדם על הנושא השנוי במחלוקת. אני מאמין שאמון הציבור במוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור נובע מהתפיסה הציבורית כי מוסד זה רלוונטי ואפקטיבי, וכי הוא פועל באופן עצמאי ובלתי תלוי, במקצועיות וביושרה. סוגיה זו מתעוררת פעמים רבות כאשר מתפרסמים דוחות ביקורת העוסקים בנבחר ציבור, ובייחוד כשמדובר בדוחות המעוררים חשש לפגיעה בטוהר המידות. תומכיו של נבחר הציבור מנסים למנוע את הפגיעה במעמדו הציבורי, ולעתים אף מנסים למנוע זאת "בכל מחיר" ותוך השתלחות אישית במבקר המדינה. מנגד, מתנגדיו של נבחר הציבור מעצימים את דוח הביקורת הרבה מעבר לאמור בו. בשלבים אלה על מבקר המדינה לאפשר ואף לעודד את קיומו של דיון ציבורי ענייני בממצאי הדוח, תוך הקפדה על כבודו של המוסד ובלי להיגרר לזירה הפוליטית.

דוגמה נוספת לביקורת שבמהלכה התעוררו דילמות דומות היא הביקורת על מבצע צוק איתן, ובעיקר הפרק שבחן את המבצע בראי הדין הבין-לאומי, ועל כך "עוד יסופר".¹³

ההגנה על טוהר המידות בשירות הציבורי היא אבן יסוד בעבודת מוסד מבקר המדינה ונקבעה אף כסמכות חוקתית. בהקדמה לדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2017 ציינת כך: "משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לבו של היועץ המשפטי לממשלה לממצאים שצוינו בדוח זה, המעלים חשש לפגיעה בטוהר המידות". האם, לנוכח כל האמור, אתה סבור שמשרתי הציבור במדינת ישראל נגועים בשחיתות שלטונית?

אני סבור, כרבים אחרים, כי מדינת ישראל אינה מדינה מושחתת, וכי מרבית משרתי הציבור אינם מושחתים. כמו כן, הנורמות שקבעו ברבות השנים מבקרי המדינה לדורותיהם ומערכת המשפט הישראלית, נורמות שרבות מהן מצאו את דרכן אל ספר החוקים של מדינת ישראל, יוצרות שכבת הגנה ראויה מפני השחתה מערכתית כוללת של משרתי המדינה ומוסדותיה.¹⁴

עם זאת, על אף ריבוי הנורמות והסייגים תמיד יימצאו אלה שינצלו את תפקידם, מעמדם וסמכויותיהם כדי להיטיב עם עצמם או עם הקרובים להם. מעשה שנעשה תוך שימוש לא הולם בסמכויות ובכוח השלטוני שניתן בידי בעל הסמכות לטובתו או לטובת מקורביו עשוי

13 נתן אלטרמן "עוד יסופר" דבר - הטור השביעי 16.10.1956.

14 אשר להתפתחות גישה זו, ראו: יצחק ארנסט נבנצל "משמעותו של טוהר המידות בחוק מבקר המדינה" אברהם וינשל - לקט כתבים ליכרו (נפתלי ליפשיץ, יצחק גנון וראובן הכט עורכים, 1977); נורית ישראלי "חמישים שנות טוהר המידות בחוק מבקר המדינה, המצב הנורמטיבי - מייצור לביצור" עיונים בביקורת המדינה חוברת 62, 95 (2011).

לעלות כדי שחיתות שלטונית. תופעות אלה יש לבער. כפי שציינתי לא אחת כבר מתחילת כהונתי, רבים ממעשי שחיתות אלה נעשים בחדרי חדרים ועם מספר מועט של שותפי סוד, וזאת בין היתר לנוכח הגברת השקיפות, הגברת האסדרה וחיוק מעמדו של הערך החברתי של ניקיון כפיים והוקעה של מעשי שחיתות. מטבע הדברים, מציאות זו מגבירה את הקושי של איתור מעשים אלה ושל ביעורם. חשש זה אינו תופעה אנושית חדשה שנובעת רק מרוח העידן, וניתן למוצאה כבר בעבודת בית המקדש. כאשר בעבודת בית המקדש עלול היה להתעורר חשש לשחיתות במקום נסתר מהמרחב הציבורי, עשו סייג כדי למנוע לא רק את השחיתות עצמה אלא גם את החשש ממראית העין של שחיתות. וכך מציינת המשנה במסכת שקלים: "אין התורם נכנס לא בפרגוד חפות, ולא במנעל, ולא בסנדל, ולא בתפילין, ולא בקמיע, שמא יעני, ויאמרו מעוון הלשכה העני, או שמא יעשיר, ויאמרו מתרומת הלשכה העשיר. לפי שאדם צריך לצאת ידי הבריות כדרך שצריך לצאת ידי המקום, שנאמר (במדבר לב) והייתם נקיים מה' ומישראל, ואומר (משלי ג) ומצא חן ושכל טוב בעיני אלקים ואדם".¹⁵

בשל האופן שבו נעשים מעשי שחיתות, יש לעודד עובדים לחשוף שחיתות; וחשוב מאוד, מהבחינה הציבורית, להגן עליהם ולפעול לשינוי תדמיתם הציבורית ומעמדם בחברה. עובדים אלה הם בבחינת העין הפקוחה והאוזן השומעת של הציבור כולו בתוככי גופי השלטון, ואלמלא הם היה קשה יותר לזהות את מעשי השחיתות ולמצות את הדין עם האחראים לכך.

המבקר, האם תוכל להרחיב על הצעדים שנקטת עד כה לחיזוק ההגנה על חושפי שחיתויות?

כאשר נכנסתי לתפקידי נפגשתי עם נציגי עמותות שעוסקות בנושא זה, וכן עם אנשים שפעלו לחשיפת שחיתות בעבר ובהווה. מפגישות אלה למדתי כי יש כמה נושאים שמטרידים חושפי שחיתות, וכי נושאים אלה גורמים לכך שרבים מהם אינם מוסרים לרשויות את המידע הנמצא בידם ואינם מבקשים הגנה. בין היתר, התודעת לקושי שעמו מתמודדים בני משפחה של חושפי שחיתות, להתמשכות ההליכים לבירור תלונות של חושפי שחיתות, לנטל הכלכלי הכרוך בניהול ההליכים הננקטים נגד הגוף הנילון ולבידודו החברתי של חושף השחיתות. אני סבור שהיום המצב שונה.

אחד הצעדים הראשונים שבהם נקטתי היה הרחבת מדיניות הוצאת צווי ההגנה. כאשר העובד חושף השחיתות פנה אליי בבקשה לקבל צו הגנה והציג ראשית ראיה לכך שהמעסיק יודע על חשיפת השחיתות ועקב כך נעשה ניסיון לפגוע בעובד, נתתי לפונה צו הגנה זמני במעמד צד אחד מיד עם הגשת הבקשה. אני סבור שלשם חיזוק אמונו של חושף השחיתות בנציבות תלונות הציבור וביכולתו האפקטיבית של הנציב להגן עליו נדרש פתרון מהיר וברור לבעייתו. אף שתמיד ישאר פער מובנה בין כוחו של העובד לכוחו של המעסיק, צו ההגנה הזמני מחזק את העובד חושף השחיתות ומאפשר לו להגיע לדיון במעמד שני הצדדים כשהוא מחזק יותר.

צעד נוסף, הנלווה לצעד האמור, היה העצמת השימוש בגישור במסגרת בירור התלונות בנציבות תלונות הציבור, בדגש על יישום הגישור בתחום ההגנה על חושפי שחיתות. מרבית

התלונות שמוגשות לנציב על פי הפרק השביעי לחוק מבקר המדינה עוסקות בממשק חד-פעמי בין האזרח לרשות, ולפיכך בעת בירור התלונה המטרה היא להכריע באופן הצודק ביותר במחלוקת שהתגלעה בין הפרט לרשות. חריגות לכלל זה הן תלונות שמוגשת על פי סעיף 45 לחוק מבקר המדינה - בקשה של אדם לקבל הגנה כחושף שחיתות. מטרה מרכזית במסגרת בירור תלונות מסוג זה היא להשאיר עובדים אלה במקום עבודתם, תוך תמיכה בהם, בין היתר באמצעות שינוי תפיסתי שראשיתו מתן לגיטימציה לפעולתם, ובהמשך יצירת הכרה בחשיבותה של חשיפת השחיתות בקרב העובדים והנהלת הגוף הציבורי שבו הם עובדים ובכך להביא למניעת המשך ההתנכלות לעובדים אלה. זו מהותה של ההגנה מלכתחילה. השימוש באפיק הגישור נועד למזער את המחיר האישי שחושפי השחיתות משלמים בגין פעילותם, כדי ליצור תשתית לשיקום יחסי השייכות והרעות במקום העבודה. שאם לא כן, מה טעם יש בהשארת עובד במקום עבודתו כאשר סביבת העבודה שלו מתייגת אותו, מתנכלת ומתנכרת לו ולמשפחתו?! יש לזכור שמתן צו הגנה אינו התכלית. הוא אמצעי. אם ניתן להשיג את תכלית ההגנה על חושף שחיתות והעברת מסר ציבורי ולפיו החברה מעודדת פעולות "ניקוי האורוות" ומעריכה את האומץ והיושרה האישית והמקצועית שדרושים לשם כך אף ללא מתן צו, ראוי לעשות כך. לא אחת קיימתי בלשכתי דיוני גישור במעמד שני הצדדים, ובסופם הגיעו הצדדים להבנות אשר הפיגו את המתח ביניהם ואפשרו את המשך עבודתו של העובד באותו מקום עבודה. בכך הליכי הגישור סייעו להשגת התכלית של ההליך, ללא צורך בצו הגנה.

בד בבד עם האמור לעיל בחרנו להחיל תכנית ניסיונית של טיפול הוליסטי בחושפי שחיתות. טיפול זה החל בסיועה של הרשות להגנה על עדים שהיא בעלת ניסיון בטיפול בעדי מדינה והסכימה לחלוק עמנו את ניסיונה. כך הענקנו ליווי לחושף השחיתות ובני משפחתו על ידי פסיכולוגית מיומנת יוצאת הרשות להגנה על עדים ובעלת ניסיון רב בתחום. ההשקעה בתחום זה תרמה רבות לתחושתם החיובית של חושפי שחיתות וסייעה להם בימים הקשים שבהם התמודדו עם מעסיק שפוגע בהם, וכן סייעה לתמוך בהם ולחזקם. ככל שחלף הזמן, התברר עד כמה מהלך זה היה נחוץ ובמסגרת שיתוף הפעולה עם הרשות להגנה על עדים ניתן פתרון לבעיות שאתן התמודדו גם חושפי שחיתות שהליך בירור תלונתם הסתיים כבר לפני שנים, וגם כאלה שמבקרי המדינה הכירו בהיותם ראויים לקבל צו הגנה כחושפי שחיתות אולם לא התקיימו בעניינם התנאים הקבועים בחוק.¹⁶ בהקשר זה אוסיף כי מעמדו של מבקר המדינה סייע גם למציאת פתרונות לבעיות נוספות שאתן התמודדו עובדים שחשפו שחיתות אולם לא היו זכאים לצו הגנה, לרבות מציאת עבודה חלופית.

במסגרת הרחבת ההגנה על חושפי השחיתות קבעתי גם שחובתו של המעסיק לספק לעובד סביבת עבודה מוגנת. בהמשך לכך קבעתי כי עובד אשר היה חשוף להתנכלות סביבתית אשר הייתה ידועה למעסיק אולם הוא לא מנע אותה זכאי לצו הגנה. החלטה זו הייתה בעלת אופי תקדימי, שכן אף שהגנה כזאת על עובדים הייתה צעד מתבקש ומקובל מן הבחינה הציבורית,

16 לדוגמה: תלונה של עובדת בארגון עובדים אשר לא הוכרז כגוף שניתן לברר תלונות בעניינו על פי הפרק השביעי וכן תלונה של שוטר (שוטרים סוהרים וחיילים מוחרגים מס' 45 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958).

האיסור על המעסיק להתעמר בעובדיו טרם עוגן בחקיקה.¹⁷ בהנחייתי, נעשה לראשונה גם שימוש בסמכות להעביר ליועץ המשפטי לממשלה את הטיפול בהפרת צווי ההגנה, בהתאם לסעיף 43(ד) לחוק. היועץ ופרקליט המדינה שראו עמי עין בעין את חשיבות ההגנה על חושפי שחיתות העבירו לטיפול של המשטרה את הדיווח על צווי ההגנה לחושפי שחיתות אשר הופרו. בינואר 2018 חשתי שאין די בכך והוריתי שמשרדנו יגיש במישרין תלונה במשטרה נגד ראש עירייה אשר הפר בידועין ובמכוון את צו ההגנה שניתן לעובד באותה עירייה. מלבד החובה החוקית לקיים צווים של מבקר המדינה, יש צורך להקפיד על קיום צווים אלה גם משום שכיבודם הוא אבן יסוד ביצירתה של הגנה אפקטיבית על חושפי השחיתות, וכפועל יוצא מכך בחיזוק ההגנה על טוהר המידות.

על מנת להקל את הנטל הכלכלי שמוטל על חושפי השחיתות, פעלתי בשני מישורים. הראשון בשער הכניסה להליך, והשני בעת פסיקת הפיצוי בסיומו של ההליך. אשר לפתיחת ההליך - פעלתי בשיתוף שרת המשפטים (דאז), ח"כ ציפי לבני, ועם חבר הכנסת מיקי רונטל לשינוי כללי הזכאות לסיוע משפטי. כיום כל חושפי שחיתות זכאי לייצוג משפטי חינם מטעם המדינה ללא תלות במבחני הכנסה.¹⁸

בסיומו של ההליך, אם המתלוננים בחרו שלא להמשיך לעבוד במקום שבו חוו פגיעה, פסקתי פיצויים מיוחדים שיגלמו את הנזק הכלכלי שנגרם להם עקב סיום העסקתם, אולם לא פחות מכך גם את עלות ניהול ההליך ואת עוגמת הנפש שנגרמה להם. לאחרונה אף פסקתי פיצוי כולל בסך 750,000 ש"ח לעובד שנאלץ לסיים את עבודתו ברשות מקומית. בהקשר זה אציין שבזמן האחרון התקיימו כמה דיונים במשרדנו לגבי הנסיבות והמקרים המתאימים שבהם יהיה ניתן לחייב באופן אישי את אלו המתנכלים לחושפי השחיתות בתשלום פיצוי, במקום הטלת כל האחריות לתשלום הפיצוי על כתפי הקופה הציבורית.

ביוני 2017 השתתפו נציגי המשרד בכנס אקדמי בין-לאומי בנושא ההגנה על חושפי שחיתות שהתקיים באוסלו, נורבגיה. את הכנס ארגנו אוניברסיטת מידלסקס מאנגליה וארגון FAFO הנורבגי, העוסק בזכויות אדם וחוקר בין היתר את נושא זכויות העובדים באירופה. בכנס זה השתתפו כ-50 אנשי אקדמיה, נציגי ארגונים וחושפי שחיתות ממדינות רבות, ובהן בריטניה, נורבגיה, הולנד ואוסטרליה, וההרצאות שנישאו בו עסקו בהיבטים הפסיכולוגיים, המשפטיים והחברתיים של ההגנה על חושפי שחיתות.

בחלק ניכר מהמדינות אין מוסד שהוסמך בחוק לתת סעד אופרטיבי לחושפי שחיתות (למשל הולנד, נורבגיה ובריטניה), ובמדינות שבהן קיים מוסד שכזה (דוגמת סרביה וסלובניה), מדובר לרוב במוסד חדש שאינו מעניק הגנה לחושפי שחיתות בהיקפים שבהם פועל נציב תלונות הציבור הישראלי. משתתפי הכנס הביעו עניין רב בפעילותו של הנציב הישראלי בכל הנוגע להגנה על חושפי שחיתות ולסיוע להם.

17 על שולחנה של הכנסת הונחה בעבר הצעת חוק למניעת התעמרות בעבודה, התשע"ה-2015, אולם מעשה החקיקה לא הושלם. לאחרונה שבה והונחה הצעת חוק דומה - הצעת חוק למניעת התנכלות תעסוקתית, התשע"ח-2018.

18 חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 12), התשע"ה-2014, ס"ח 2476.

בשיחות שהתקיימו עם משתתפי הכנס התברר כי לנציב תלונות הציבור הישראלי סמכויות ביצוע נרחבות לעניין ההגנה על חושפי שחיתות, וכי לעומת מדינות אחרות הוא עושה שימוש רחב היקף בסמכותו להגן עליהם. למשל, בשנת 2016 נתתי 25 צווי הגנה - 6 צווי הגנה קבועים ו-19 צווי הגנה זמניים. ב-16 מקרים ניתן סעד למתלונן באמצעות פתרון המוסכם על הצדדים. בשנת 2017 נתתי 17 צווי הגנה - 6 צווי הגנה קבועים ו-11 צווי הגנה זמניים. ב-11 מקרים ניתן סעד למתלונן באמצעות פתרון המוסכם על הצדדים. בכנס בלטה במיוחד מדיניותו של הנציב הישראלי להרחיב את היקף ההגנה הניתנת לחושפי שחיתות, בין היתר באמצעות מתן סיוע נפשי וליווי להם ולבני משפחותיהם. סיוע זה נועד לאפשר לחושפי שחיתות להתמודד עם המצוקה, הלחץ הנפשי והלחצים החברתיים והכלכליים שהם מנת חלקם לעתים קרובות עקב החשיפה.

אני מאמין שלאור ההגנה המוגברת שניתנת כיום לחושפי השחיתות, ולאור העובדה שהגופים המבוקרים ערים יותר לדוחות הביקורת, להחלטות הנציב ולצווי ההגנה, נקטת זהירות רבה יותר מבעבר שלא להתנכל לעובדים שחושפים שחיתות, חושפים פגיעה בחיקוק או במינהל לא תקין.

האם אתה סבור שיש מקום להתקדמות נוספת בנושא חיזוק ההגנה על חושפי שחיתות?

אכן כן. למרות כל העשייה, אני סבור שיש מקום להקנות לנציב תלונות הציבור סמכויות נוספות, בעיקר בתחום אכיפת צווי ההגנה, לרבות במתן סמכות חוקית להטיל עיצומים כספיים מנהליים על מפרי צווי ההגנה, ואנו פועלים בתחום זה במישורים שונים.

אני סבור ששני תיקוני חקיקה נוספים הם הכרחיים: האחד - הרחבת סמכות הנציב לתת צווי הגנה גם לשוטרים, סוהרים וחיילים שהורגו מסעיף 45א(1) לחוק (בשל מעמדם המיוחד המאופיין בדואליות נורמטיבית). הגם ששירותם של אנשי כוחות הביטחון הוא בעל מאפיינים מיוחדים, בהיבט של חשיפת שחיתויות אין הצדקה להבחנה בינם ובין שאר עובדי הציבור. גם בקרב אנשי כוחות הביטחון יש חושפי שחיתות שנפגעים תדיר מפעילותם לחשיפת השחיתות וזקוקים להגנה, אשר על פי החוק הקיים אינם זכאים לקבלה מנציב תלונות הציבור. השני - הרחבת הסמכות של הנציב לתת צווי הגנה מיוחדים לכלל שומרי הסף, בהתאם לסעיף 45א(2) לחוק, כאשר נעשה ניסיון להצר את צעדיהם ולפגוע בסמכויותיהם, במסגרת מילוי תפקידם, בדומה לסמכות שהחוק מקנה לנציב במסגרת טיפולו בעניינים של מבקרים פנימיים. התיקון השני המוצע אינו אלא הרחבה של ההגנה הקיימת בחוק ביחס למבקרים פנימיים, ואולם כל עוד לא תורחב סמכות זו גם ליתר שומרי הסף, הגנה זו תיוותר חלקית בלבד.

ההגנה על חושפי שחיתות הכרחית לשם הגנה על טוהר המידות בשירות הציבורי ומאבק בשחיתות הציבורית, אולם לצד זאת היא נדרשת גם לשם ההגנה על זכותם של עובדים אלה לכבוד. כפי שציינת לא אחת, גם בהקשר הרחב ולא רק במסגרת בירור התלונות, אתה מייחס למשרד מבקר המדינה תפקיד מרכזי בקידום ההגנה על זכויות האדם וקידום מעמדן של זכויות חברתיות. מדוע אתה מייחס לו תפקיד זה?

לגישתי על מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הישראלי למלא גם את התפקיד המכונה בעולם "נציב זכויות האדם".¹⁹ אין מדובר בחידוש, שכן כבר בשנת 2000, לפני קרוב לשני עשורים, ביקש מבקר המדינה דאז, השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג, לתקן את החוק באופן שתתווסף למבקר המדינה סמכות מפורשת - חוקית וחוקתית - לבדיקת הפגיעה בזכויות אדם. גם אני סבור כי תיקון כזה דרוש.

לאחרונה שב ועמד על כך פרופ' אהרן ברק,²⁰ בציינו: "מבקר המדינה - הן בתפקיד הביקורת הכללית והן כנציב תלונות הציבור - חייב להבטיח את כיבודן של הזכויות החוקתיות. אכן, הוראת סעיף 2(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה קובעת כי: 'מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות... של הגופים המבוקרים'. הוראה זו מסמיכה את מבקר המדינה לבחון אם הרשות המבצעת מגנה כראוי על הזכויות החוקתיות של הפרט כנגד המדינה. לדעתי בכך לא די... ראוי הוא... כי מבקר המדינה - הן בתפקידיו הכלליים והן כנציב תלונות הציבור - יראה זאת כאחד מתפקידיו להיות **נציב זכויות האדם**." (ההדגשה במקור).

ההסבר לעמדה זו נעוץ בהתפתחות החוקתית של מדינת ישראל ובמגמות בתחום זה במישור הבין-לאומי, לרבות הקמתם של מוסדות לאומיים להגנה על זכויות אדם, המכונים גם "נציב זכויות האדם" (National Human Rights Institutions) בעשורים האחרונים.²¹

כידוע, בעקבות חקיקתם של חוקי היסוד העוסקים בזכויות הפרט ושל פסק הדין המכונן בפרשת **בנק המזרחי**,²² שינה המשפט הישראלי את פניו, ומדינת ישראל הפכה לדמוקרטיה חוקתית.²³ מאותה העת, ערכים דמוקרטיים כגון זכויות אדם, שלטון החוק והפרדת הרשויות עוגנו כנורמות חוקתיות. לגישתי, לצד התפקיד המרכזי של מערכת המשפט הישראלית בשמירה על ערכים אלה, גם מוסד חוקתי כמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יכול ואף צריך לתרום להגנה ולקידום של הערכים הדמוקרטיים-חוקתיים במדינת ישראל.

במישור הבין-לאומי, לאחר כינונם של יותר ממאה מוסדות להגנה על זכויות אדם החל משנות השבעים של המאה העשרים, כונסה בפרץ בשנת 1991 ועידה בחסות האו"ם אשר קבעה עקרונות המגדירים את המאפיינים של מוסד לאומי להגנה על זכויות אדם, המכונים "עקרונות

19 לכך התייחסתי בדברי הפתיחה שנשאתי ב"כנס מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בסביבה חברתית משתנה" (המרכז הבינתחומי הרצליה, 11.7.13).

20 ראו: אהרן ברק "מבקר המדינה וזכויות אדם בישראל" **מבחר כתבים** כרך ג - עיונים חוקתיים 81, 83-84 (2017). גרסה של מאמר זה מפורסמת גם בחוברת זו, בעמ' 37 (2018).

21 להרחבה, ראו מאמרם של אלי מרזל מתן גוטמן ואלון רודס "ממבקר המדינה לנציב זכויות האדם - דרך קצרה והכרחית", בחוברת זו, בעמ' 49 (2018).

22 ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221 (1995).

23 אהרן ברק **שופט בחברה דמוקרטית** 79 (2004).

פריז". העצרת הכללית של האו"ם אימצה עקרונות אלה בשנת 1993.²⁴ בהתאם למגמות אלה, שינו מוסדות ביקורת ובירור תלונות הציבור ברחבי העולם את פניהם ויותר מאשר בעבר הם מתמקדים גם בהגנה על זכויות האדם ובקידומן. בהיעדר גורם ייחודי זה במדינת ישראל, מוטלת משימה זו באופן טבעי על מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

לפעילותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשדה זכויות האדם יש יתרונות רבים ומגוונים, וביכולתו לתרום רבות להגנה על זכויות האדם במדינת ישראל, לקידומן ולמימושן, לצד פעילותן של רשויות השלטון הנוספות, ובראשן הרשות השופטת.

יתרונו של מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בתחום ההגנה על זכויות האדם נובע מכמה טעמים מרכזיים:²⁵

הראשון הוא האופי המתמשך של עבודתו של מבקר המדינה והדיאלוג הפורה שהוא מקיים עם הגופים המבוקרים, דבר שמאפשר הטמעה של ערכים חדשים בשגרת העבודה של הגופים המבוקרים. בהקשר זה, גם היכולת לקיים מעקב אחר תיקון הליקויים ובחינת תהליכים רב-שנתיים משמש יתרון יחסי של ביקורת המדינה בתחום הטמעת ערכים של זכויות אדם.

השני הוא אופייה היוזם של הביקורת. להבדיל מהרשות השופטת, מבקר המדינה יכול לקבוע מראש תכנית ביקורת אשר תעסוק בתחום ההגנה על זכויות האדם וקידומן וכן לקיים ביקורת בזמן אמת בנושאים דחופים ומשמעותיים. כמו כן, ביכולתו לבצע בדיקות מערכתיות מקיפות וארוכות טווח בכמה גופים מבוקרים בעת ובעונה אחת ובכך לתרום לאפקטיביות של ההגנה על זכויות האדם.²⁶

השלישי עניינו היקף סמכותה של הביקורת. הרשות השופטת מוגבלת לעניין בחינת החוקיות של פעולות הרשות ופועלת על פי סדרי הדין ודיני הראיות, ולעומת זאת חוק-יסוד: מבקר המדינה מסמיך את המבקר לבדוק את פעולות הגופים המבוקרים גם בראי החיסכון, היעילות והמועילות.²⁷ בכובעו כנציב תלונות הציבור רשאי מבקר המדינה לקבל תלונה של אדם לא רק כאשר מדובר במעשה שבוצע בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית אלא גם במקרים שיש בהם משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.²⁸ סמכות זו מרחיבה את יכולת המבקר להגן על זכויות אדם ולקדמן בקרב הגופים המבוקרים.

הרביעי נוגע למהותן של הזכויות החברתיות. אף שאכיפת זכויות חברתיות באמצעות בתי המשפט שנויה במחלוקת, קיימת הכרה רחבה בכך שמוסדות הביקורת ובירור תלונות הציבור שהם גופים שאינם שיפוטיים הם מוסדות ראויים ומתאימים כדי לבחון את אופן מימושן של

24 G.A. Res. 134, UN GAOR, 48th Sess. 85th mtg, U.N. Doc. A/RES/48/134(1993); LINDA C. REIF, THE OMBUDSMAN, GOOD GOVERNANCE, AND THE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS SYSTEM 5 (2004).

25 על הטעמים לכך עמדתי בהרחבה בדברים שנשאתי בכנס בנושא ראו: יוסף חיים שפירא "ההגנה על זכויות האדם בביקורת המדינה בעידן החוקתי" בכנס בנושא כבוד האדם שהתקיים בבית נשיא המדינה, ראובן ריבלין, 29.4.2015 (הרצאת המבקר פורסמה במלואה באתר משרד מבקר המדינה, www.mevaker.gov.il).

26 דברים ברוח זו כתב במאמרו של כבוד השופט סלים ג'ובראן "תפקידו של מבקר המדינה במשפט החוקתי-מוסדי: זכויות חברתיות כמקרה בוחן", בחוברת זו, בעמ' 43 (2018).

27 ס' 2(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה.

28 ס' 37 לחוק מבקר המדינה, תשי"ט-1958.

זכויות חברתיות על ידי הרשות המבצעת. בהתאם לגישה זו אימצו גופי ביקורת רבים בעולם את תפקיד "סוכן הזכויות החברתיות" תוך שימוש בסמכויות הייחודיות שניתנו להם לביצוע ביקורת, לבירור תלונות ולאכיפה בתחום זה.²⁹ העצמת הליכי הגישור במסגרת בירור התלונות ומינוי עובדים ייעודיים בתחום זה, היא בגדר יישום של עקרונות אלה במשרדנו, שכן היא תואמת את האופי המנחה של המלצות המבקר. כך נוצר מנוף יעיל להגנה על זכויות חברתיות.

המבנה הייחודי של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בישראל, המשלב את מוסד הביקורת העליון ואת מוסד האומבדסמן תחת קורת גג אחת, משמש גם הוא טעם לחיזוק פעילותו של המבקר בשדה זכויות האדם. מן הצד האחד, ריבוי תלונות בתחום הנוגע לפגיעה בזכויות האדם מהווה מדד לביקורת המדינה לביצוע ביקורת יזומה באותו התחום. מן הצד האחר, ביקורת מערכתית תסייע לנציבות לברר את התלונות בתחומים אלה תוך ראייה כוללת של השיקולים והנסיבות. סינרגיה ייחודית זו משמשת יתרון למוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בכל הנוגע להגנה ושמירה על זכויות האדם.

חשוב להבהיר כי העצמת הביקורת בתחומים החברתיים לא נעשתה על חשבון המאבק בשחיתות. במסגרת הדגשים החברתיים, הביקורת עוסקת בסוגיות קביעת תקציב המדינה, ניהול התקציב בידי הגופים המבוקרים ואף בנושאים קונקרטיים כמו הריכוזיות במשק ויוקר המחיה.³⁰ נוכח העובדה שנושאים אלו משפיעים על חיו של כל אזרח במדינה, לרבות על מימוש זכויות הפרט והזכויות החברתיות-כלכליות, ביקורת זו נעשית גם בראי זכויות חוקתיות שבאו לידי ביטוי בין היתר באמנות בין-לאומיות בתחום זכויות האדם והזכויות החברתיות אשר ישראל הצטרפה אליהן.

עיקרון מרכזי נוסף המסייע להבטיח את מימושו של זכויות האדם הוא "זכות הגישה לנציב". זכות זו חולקת קווי דמיון רבים עם "זכות הגישה לערכאות" אשר זכתה למעמד חוקתי במשפט הישראלי.³¹ הטעמים וההצדקות לשתי הזכויות דומים במידה רבה. בסעיף 33 לחוק מבקר המדינה נקבע כי "כל אדם רשאי להגיש תלונה אל נציב תלונות הציבור". בדברי ההסבר לחוק נכתב ש"הזכות להתלונן ניתנת לכל אדם, ללא סייג".³² חשיבותה של קביעה זו נובעת מכך שהכרה בזכות אדם אינה מספיקה אם לא נלווית אליה הזכות לפנות לגורם אשר יוכל לספק הגנה אם תיפגע הזכות.³³ מתן האפשרות לכל אדם להגיש תלונה מסירה חסם מרכזי העלול

29 Ann Abraham, *The Future in International Perspective: The Ombudsman as Agent of Rights, Justice and Democracy*, (Volume 61, Issue 4 2008); ראו לדוגמה: באתר האינטרנט של נציב תלונות הציבור היווני, זמין ב-www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.en.home (נבדק לאחרונה ב-15.5.2017); ראו באתר האינטרנט של מבקר מדינת ניו-יורק, זמין ב-comptroller.nyc.gov/about/duties-of-the-comptroller (נבדק לאחרונה ב-15.5.2017).

30 ראו לדוגמה: הפרק העוסק ב"תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה", מבקר המדינה **ד"ר ח שנת 62 - לשנת 2011 ולחשובנות שנת הכספים 2010** (2012); פרק בנושא "התמודדות הממשלה עם הריכוזיות במשק", מבקר המדינה **ד"ר ח שנת 66 א** (2015).

31 אהרן ברק "זכות הגישה למערכת השיפוטית" **ספר שלמה לוי** 31 (2013); יורם רבין "זכות הגישה לערכאות - מזכות רגילה לזכות חוקתית" **המשפט** ה' 217 (2001).

32 דברי הסבר להצעת חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), התשכ"ט-1969, ה"ח 858.

33 ראו והשוו: ברק "זכות הגישה למערכת השיפוטית", לעיל ה"ש 31, בעמ' 34; יורם רבין **זכות הגישה לערכאות כזכות חוקתית** 46 (1998).

להקשות את מימוש הזכות. הסדר ייחודי שמטרתו לקדם את מימושה של הזכות הוא היעדרו של מחסום כלכלי מן הסוג המאפיין פנייה אל גופים אחרים ובהם בתי המשפט. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב בהקשר זה כי "כדי להקל על המתלונן אין על הגשת התלונה חובת אגרה כלשהי".³⁴ כך גם העובדה שהמתלונן אינו מחויב בהוצאות ההליך אם נמצא שתלונתו אינה מוצדקת, משרתת את המטרה שלשמה הוקנתה זכות זו. במסגרת סמכות רחבה זו התקבלו בנציבות תלונות הציבור תלונות מתיירים ואף מאזרחי מדינות שאין למדינת ישראל קשרים דיפלומטיים עמן, והן נבדקו. מצב דברים זה מאפשר למי שנרתע ממימוש זכויותיו בשל היעדר יכולת כלכלית לממן הליך משפטי (המחייב תשלום אגרות, הוצאות ייצוג וכדומה) לפנות לנציב לשם בירור תלונתו. מטעם זה ומאחר שעצם היכולת לפנות לנציבות היא זכות יסוד, חשוב מאוד שדלתות נציבות תלונות הציבור יישארו פתוחות לרווחה לפני כל אדם.

כיצד אתה מיישם את גישתך שעל מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לשמש בפועל גם כנציב זכויות האדם במסגרת עבודת המשרד?

אנו מיישמים גישה זו במסגרת עבודת הביקורת ובירור תלונות הציבור כאשר אנו בוחנים את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקיין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים,³⁵ בין היתר מנקודת המבט של קידום זכויות אדם - דהיינו אנו בוחנים אם הגופים המבוקרים פועלים בהתאם לדיני זכויות האדם במובנם הרחב ואם הם מממשים את זכויות האדם החוקתיות המעוגנות בחוקי היסוד ובאמנות הבין-לאומיות המחייבות את ישראל. במסגרת פעולתו של מוסד מבקר המדינה בתחום זכויות האדם הוא בוחן אם הפגיעה בזכויות אדם עלתה בקנה אחד עם הדרישה כי הפגיעה תעמוד במבחני המידתיות ומכוון את רשויות המדינה ביעילות ובתבונה בכל הנוגע לקידום מימושן של זכויות האדם החוקתיות.

דוגמאות מעטות מני רבות ליישום עקרונות אלה במסגרת עבודת נציבות תלונות הציבור הן בדיקת אופן הפינוי של תושבי מגרון שבשומרון, בדגש על פינוי הילדים, לאור הערכים החוקתיים של כבוד האדם ולאור האמנות המחייבות את מדינת ישראל, בין היתר בתחום ההגנה על שלום הילד,³⁶ וכן בירור בנושא הטיפול הרפואי שנתן שירות בתי הסוהר לאסיר ביטחוני.³⁷ דוגמאות נוספות ניתן למצוא בדוח שנתי 43 של נציב תלונות הציבור לשנת 2016 אשר בו מתפרסמות תוצאות הבירור של תלונות בעניינים רבים הנוגעים לזכויות אדם ולזכויות חברתיות, ובהן: המלצת הנציב שאין לפגוע בחופש הביטוי של משתמשים ברשתות החברתיות כאשר הם מגיבים בעמודי הפייסבוק של נבחרי ציבור, כל עוד לא נקבעו קריטריונים ידועים ושקופים בתקנון של עמודים אלה;³⁸ עמדת הנציב בעניינה של סוגיית הפגיעה בזכות הקניין במהלך פעולה משטרתית; והחלטות הנציב בעניין מימוש זכויות הנוגעות לזכות לדיור ציבורי.

34 דברי ההסבר להצעת חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5) התשכ"ד-1964, ה"ח 500, 51.

35 ס' 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה.

36 נציב תלונות הציבור **תלונתן של שלוש משפחות בעניין פינוי הישוב מגרון** (4.3.2014).

37 נציב תלונות הציבור **דו"ח שנתי 41 לשנת 2014** (2015).

38 נציב תלונות הציבור **דו"ח שנתי 43 לשנת 2016** (2017).

בתחום הביקורת, ההגנה על זכויות האדם באה לידי ביטוי הן בדוחות השנתיים והן בדוחות מיוחדים של המשרד העוסקים בין היתר בתחומים אלה: ביטחון תזונתי,³⁹ טיפול המדינה בזרים ומבקשי מקלט,⁴⁰ חינוך לחיים משותפים ומניעת גזענות,⁴¹ תעסוקה של בני מיעוטים ובעלי מוגבלות⁴² וטיפול המדינה בקשישים סיעודיים.⁴³

בסופו של דבר, המבחן הבודק אם מומשו זכויות אדם הוא ההגנה על זכויותיהן של השכבות החלשות בחברה. הבטחת הצדק החברתי תלויה בעיקר במימושן של זכויות אלה ובהקנייתן לכלל הזכאים להן. וכפי שציינתי באחד הדוחות "בחברה צודקת, המושגת על ערכי צדק ושוויון, יש לצפות כי הדרך למיצוי הזכויות תהיה פתוחה ומונגשת לציבור רחב ככל האפשר. על הרשות הציבורית, שהיא נאמן הציבור, חלה חובה לתת את הזכות לזכאים לה, ומן הראוי שתפעל לספק לציבור את המידע המצוי ברשותה, ובייחוד מידע על עצם קיום הזכות ועל התנאים לקבלתה, באופן מלא ושקוף".⁴⁴

דוחות הנציב ודוחות המבקר עוסקים אפוא בנושאים שביסודם מונחות זכויות האדם והאזרח. הבאתן לקדמת סדר היום הציבורי משקפת את המדיניות הראויה ולפיה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור משמש כמגן על זכויות האדם וכמקדמן.⁴⁵

אדוני המבקר, התקופה שלנו מתאפיינת בהתפתחות טכנולוגית מואצת. אילו אתגרים חדשים אתה סבור שעידן זה מציב לפני מוסד מבקר המדינה?

אכן, מציאות החיים המודרנית מזמנת שינויים תכופים ומהירים בחברה, בכלכלה, בטכנולוגיה ולמעשה בכל תחומי החיים. כל מוסדות השלטון חייבים להתאים את עצמם למציאות משתנה זו. מוסדות המדינה אינם יכולים לקפוא על השמרים. עליהם להיות בתנועה מתמדת. אשר לעולם המשפט ציין פרופ' אהרן ברק כי "המשפט חייב להיות יציב, אך אסור לו לדרוך במקום. יציבות בלא שינוי היא שקיעה. שינוי בלא יציבות היא אנרכיה... אין להבטיח יציבות, ודאות, עקביות והמשכיות, בלא להבטיח שינוי. כמו הנשר בשמיים, השומר על יציבותו רק כאשר הוא בתנועה, כך גם המשפט. הוא יהא יציב רק כאשר ינוע".⁴⁶ אף שתחום הביקורת נתפס כתחום שמרני, הכרחי ליישם עקרון זה גם במוסד מבקר המדינה. על מוסד הביקורת להתקדם על מנת לשמור על יציבותו, שאם לא כן עלול מוסד זה לאבד את אמון הציבור שהוא נשמת אפו.

- 39 מבקר המדינה דו"ח ביקורת מיוחד - פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי (2014).
- 40 מבקר המדינה "זרים שאינם בני הרחקה מ"שאל" דו"ח שנתי 164 - לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012 (2014).
- 41 מבקר המדינה דו"ח ביקורת מיוחד - חינוך לחיים משותפים (2016).
- 42 מבקר המדינה "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה" דו"ח שנתי 166 - לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2014 (2016); מבקר המדינה "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה" דו"ח שנתי 164 - לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012 (2014).
- 43 מבקר המדינה דו"ח ביקורת מיוחד - טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השהים בביתם (2017).
- 44 מבקר המדינה "אי-מיצוי של זכויות חברתיות" דו"ח שנתי 165 - לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, 8 (2015).
- 45 מבקר המדינה פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי (2014); סיוע המדינה לניצולי שואה (2017); דו"ח ביקורת מיוחד - טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השהים בביתם, לעיל ה"ש 43.
- 46 אהרן ברק "תפקידו של בית משפט עליון בחברה דמוקרטית" הפרקליט מא 5, 7 (1993).

כאמרתו של וילם דה-קונינג ולפיה "You have to change to stay the same". עם זאת חשוב להקפיד שתנועה זו תתבצע בד בבד עם שמירה על איזון המתחשב ביתרונות היסודות המסורתיים של הביקורת, שלהם תפקיד מרכזי בהבטחת האיכות והמקצועיות של הליך הביקורת ובירור תלונות הציבור. שמירה על יסודות אלה מאפשרת לפעול תוך שמירה על "זיכרון מוסדי" ומסייעת לבסס את עבודת המשרד על סטנדרטים מקובלים ומושרשים.⁴⁷

ככלל, הטמעת תרבות של חדשנות אינה דבר מובן מאליו בשום ארגון. בודאי שלא במוסדות שמרניים כגון גופי ביקורת ובירור תלונות הציבור. עם זאת, המשרד מוביל יצירת תרבות של חדשנות ויישום רעיונות חדשים בסיוע כלל עובדי המשרד ובשיתופם ומתוך פתיחות לדעות שונות. לשם כך הוקמה במשרד "מעבדת חדשנות" אשר מרכזת הצעות ורעיונות מכל עובדי המשרד ובמידת האפשר מגבשת אותם לתוכניות עבודה.

דוגמה לכך ניתן היה למצוא בכנס YES II, כנס הצעירים של ארגון מוסדות הביקורת של אירופה, ה-EUROSAI, שקיים משרדנו בירושלים בסוף שנת 2015 ובו השתתפו כ-80 נציגים של מוסדות ביקורת מכל רחבי אירופה.⁴⁸ בכנס גובשו, בין היתר, המלצות אופרטיביות בנוגע לאופן פעילותם של המוסדות החברים בארגון בעידן הטכנולוגי.

על מנת שמוסד מבקר המדינה יצליח במשימתו ויעמוד בהצלחה בדרישות שמציאות החיים מציבה בפניו, עליו להתמודד עם שני אתגרים הקשורים זה בזה. האתגר הראשון הוא השפעת העידן הטכנולוגי על היחס שבין ביקורת המדינה לבין הציבור והתקשורת, וכן השפעת העידן הטכנולוגי על היחס שבין המבקר לבין הגופים המבוקרים. האתגר השני הוא אתגר שאני מכנה שינויים חברתיים בעידן הרשתות החברתיות. מטבע הדברים, העידן הטכנולוגי אף מגביר את הצורך בחיזוק שיתוף הפעולה של מוסד מבקר המדינה עם מוסדות ביקורת עליונים ברחבי העולם ועם ארגוני הביקורת הבין-לאומיים.

כיצד אתה סבור שהעידן הטכנולוגי משפיע על היחסים שבין ביקורת המדינה לבין הציבור הרחב ואמצעי התקשורת, וכיצד נערכת ביקורת המדינה להתמודד עם אתגר זה?

אפתח בהתייחסות להשפעת העידן הטכנולוגי על היחס שבין ביקורת המדינה לבין הציבור והתקשורת. בשנים האחרונות אנו עדים לתמורות אדירות בתחום תקשורת ההמונים. התפתחות האינטרנט, הטלפונים החכמים, מחשבי הלוח, התפתחות הרשתות החברתיות ושאר פיתוחים טכנולוגיים משנים את העולם. מדובר במהפכה בקנה המידה של מהפכת הדפוס. עידן זה מציב אתגר משמעותי לפני מוסד מבקר המדינה, שהרי לפומביות של ממצאי הביקורת ושל

47 יוסף חיים שפירא "חדשנות במשרד מבקר המדינה" (כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחוברה 2016).

48 בסיומו של הכנס ציינתי כי: "קונגרס האג [קונגרס של ארגון המבקרים האירופאי (EUROSAI) שהתקיים ביוני 2014 בהולנד - י.ח.ש], עמד בסימן של התחדשות וחדשנות. מוטיב הקונגרס היה שינוי השיח של הביקורת, משיח המתאפיין באמירה של 'yes, but', לשיח של פתיחות וקבלה, שמתאפיין באמירה 'yes, and'. כך גם כנס זה, משלב בין ייחודיותו ומורכבותו של דור ה-Y, אשר שאף להתחדש ולהתקדם באופן מהיר ותדיר, לבין חשיבותה של ביקורת ציבורית ככלל, לחיזוק המארג הדמוקרטי ותקינות המינהל הציבורי, ומוסדות ביקורת עליונים בפרט. לא בכדי כותרתו של הכנס הינו SAI&I, המלמד על השילוב בין מגמת האינדיווידואליזם המאפיינת דור זה עם האחריות הציבורית הנדרשת ממוסדות הביקורת העליונים."

תוצאות בירור תלונות הציבור וכן להבאתם לידיעת הציבור הרחב יש תפקיד רב חשיבות במשטר הדמוקרטי.

בעבר ה"שיח" בין משרד מבקר המדינה לבין הציבור התקיים בעיקר באמצעות דוחות הביקורת. כפועל יוצא מכך היקף החשיפה של ממצאי הביקורת לכלל הציבור היה מוגבל למדי וחשיפתם התבצעה בעיקר באמצעות גופי התקשורת המסורתיים. במובנים רבים כלל אמצעי התקשורת משמשים "כלבי השמירה של הדמוקרטיה". הם מקיימים מערכת יחסים של השלמה והרמוניה בהגנה על כללי מינהל תקין, על טוהר המידות ועל הטמעת מושג ה"אחריותיות" של עובדי ונבחרי הציבור בתרבות השלטונית בישראל.⁴⁹ אולם נראה שפתרון זה אינו שלם, שכן גופים אלה מפרסמים את עיקרי הממצאים בלבד בדגש על ממצאים שהם בעלי עניין רב לציבור, לפי השקפתם.

אף על פי כן, בשנים האחרונות הגברנו את שיתוף הפעולה עם אמצעי התקשורת המסורתיים, ובמסגרת פעילותו הענפה של דובר המשרד יש אף עובדים ומנהלים רבים שמתראיינים במדיות השונות. תקופה מסוימת אף הייתה למשרדנו פינה קבועה בתכנית בוקר בטלוויזיה ובה הוצגו תלונות שבוררו בנציבות והסעד שנתתי כנציב תלונות הציבור, וזאת על מנת להגביר את החשיפה הציבורית של הנציבות. לצד פעילות זו, ולשם הגברת הנגישות דוחות הביקורת לציבור ולשם הבטחת האובייקטיביות, אי-התלות והדיוק של התכנים שיועברו לציבור, החלטתי להגביר את השימוש באפיקי המידע הישירים לשם פרסום ממצאי הביקורת ותוצאות הבירור של תלונות. בעקבות כך החל המשרד בשנים האחרונות להיות פעיל ברשתות החברתיות דוגמת "פייסבוק" ו"יו-טיוב", והעלה בהן סרטונים קצרים המסכמים דוחות ביקורת חשובים.

אין בפעולות אלה כדי לערער את תקפותה של השקפתי ולפיה התקשורת היא "בת ברית" של משרד מבקר המדינה,⁵⁰ שהרי היחס בין ביקורת המדינה לבין התקשורת הוא דו-כיווני: בכיוון האחד מסייעת התקשורת להוליך את קול הביקורת אל הציבור הרחב וכך משמשת אמצעי חשוב ומרכזי הן בפרסום ממצאי הביקורת לציבור והן בקידום הפנמת הביקורת ובהגברת ההכרה בצורך לתקן את הליקויים בקרב המבוקרים. בכיוון השני משרד מבקר המדינה מקבל תכופות מידע יקר ערך מהתקשורת ולעתים קרובות חשיפות עיתונאיות מביאות לכך שמבקר המדינה יפתח בבדיקה.⁵¹

מכאן שההתפתחויות במשרדנו בשדה הטכנולוגיה והתקשורת הן כלי להידוק הקשר בין משרד מבקר המדינה לבין הציבור, והן משמשות נדבך נוסף על הקשר בין המשרד לבין הציבור המתקיים בתיוכם של אמצעי התקשורת. ודוק, כמוסד ביקורת, חשוב שכל שימוש שהוא יעשה באמצעי התקשורת הטכנולוגיים החדשים, וכן באמצעי התקשורת המסורתיים, ייעשה במידה הראויה, על מנת ש"הגולם לא יקום על יצרו".

חיזוק הקשר בין מוסד מבקר המדינה לציבור בשנות כהונתי איננו מתמצה בדגשים שניתנו במסגרת עבודת הביקורת או בהרחבתה ובהגברתה של נוכחות המשרד בניו-מדיה. מדיניות זו

49 יוסף חיים שפירא "ביקורת המדינה בעידן המדיה" (המרכז לתקשורת ומשפט באוניברסיטת בר-אילן, 2013.1.10).

50 ש.ם.

51 ש.ם.

כוללת גם מתן תשומת לב לכלל האוכלוסייה והנגשת הדוחות גם לקהלים נוספים שאינם מרבים להשתמש באפיקים הטכנולוגיים. בנאומו בכנסת במעמד הצהרת האמונים פניתי למיעוט הערבי במדינת ישראל בשפתו, וקראתי להם לשתף פעולה עם משרד מבקר המדינה ולפנות אלינו בכל מקרה של אי-צדק. עם כניסתי לתפקיד הנחיתי את הגורמים המקצועיים במשרד להתחיל לתרגם את המבואות של דוחות המבקר לשפה הערבית,⁵² ובמקרה מיוחד אף תורגם דוח מלא.⁵³ לנוכח ממצאיהם של סקרי דעת קהל שמהם עלה כי מוסד מבקר המדינה אינו מוכר דיו במגזר החרדי, הוריתי לקדם את השיח עם גורמי תקשורת ומובילי דעת קהל במגזר זה, על מנת לחזק את אמונו במוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

האם הנגשת דוחות הביקורת למגזרים השונים בקרב האוכלוסייה בישראל הביאה גם לשינוי התפיסה בכל הנוגע לשיתוף החברה בשלבים נוספים של עבודת משרד מבקר המדינה?

כיום מקובלת התפיסה שהציבור - כקהל יעד המרכזי של דוחות הביקורת - צריך להיות שותף גם בתהליכים המקדימים של הביקורת. ממחקרים בין-לאומיים עלה ששיתוף הציבור במגוון שלבים של עבודת הביקורת מועיל רבות למוסדות לביקורת מדינה. "שיתוף ציבור" יעיל בהליכי ביקורת מוגדר כתהליך שבאמצעותו ההצעות של הציבור או של חלק ממנו, בעיותיו, צרכיו וערכיו באים לידי ביטוי בהחלטות של מוסד הביקורת. זהו תהליך דו-כיווני, והקשר המתקיים באמצעותו עם הציבור עשוי לשפר את תהליך קבלת ההחלטות של מוסד הביקורת.

בסקר שקיים בשנת 2010 הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת עליונים (INTOSAI) בקרב מוסדות ביקורת מדינה בכל רחבי העולם זוהו שלוש דרכים של שיתוף הציבור: הדרך הראשונה היא מסירת מידע לציבור באמצעות דוחות הביקורת. הדרך השנייה היא התייעצות עם הציבור במסגרת הליך הביקורת כאמצעי להרחבת המסד העובדתי שעליו מתבססת

52. *תקצירי הרגישות אל העלם המקומי לעלם 2017 (21/11/2017); الاستعداد الوطني للدفاع ضد تهديد الطائرات المسيّرة (15/11/2017); التقرير السنوي 68 (25/10/2017); تقرير مراقبة خاص: رعاية الدولة لكبار السن القاطنين في بيوتهم (01/10/2017); تقرير مراقبة خاص : جوانب بأنشطة وزارة الاتصالات لتنظيم قطاع الاتصالات الثابتة - تنفيذ إصلاح "سوق الجملة". الاستثمار في الهياكل الأساسية في قطاع الاتصالات الثابتة والجوانب الهيكلية; تضارب مصالح رئيس الوزراء في دوره كوزير للاتصالات (12/07/2017); مندوب شكاوى الجمهور - التقرير السنوي 43 لعام 2016 (26/06/2017); التقرير السنوي 67 ب (16/05/2017); عملية "الجرف الصامد" (28/02/2017); الصندوق الوطني اليهودي - أنشطة لتطوير أراضي إسرائيل (18/01/2017); استعدادات الجبهة الداخلية ضد تهديد الصواريخ والغذائف (حماية مادية , انذار , وإخلاء السكان) (06/12/2016); تقارير الرقابة على الحكم المحلي لعام 2016 (22/11/2016); التقرير السنوي 67 (01/11/2016); تعليم لحياة مشتركة لمنع العنصرية (22/09/2016); مندوب شكاوى الجمهور - التقرير السنوي 42 لعام 2015 (18/07/2016); التقرير السنوي 66 ج (24/05/2016); آلية تحصيل الديون في سلطة التنفيذ (19/04/2016); التقرير السنوي 66 ب (28/03/2016); تقارير الرقابة على الحكم المحلي لعام (25/11/2015); التقرير السنوي 66 أ (28/10/2015); مندوب شكاوى الجمهور - التقرير السنوي 41 لعام 2014 (07/07/2015); التقرير السنوي 65 ج (05/05/2015); تطبيق الإصلاحات وتقليص الفوارق في التعليم لمرحلة الطفولة المبكرة (05/05/2015); تقارير الرقابة على الحكم المحلي لعام 2014 (29/12/2014); التقرير السنوي 65 ب (29/12/2014); ابداء الرأي: حول استخدام شرطة اسرائيل لجهاز الصعق الكهربائي من نوع طابزر (09/12/2014); التقرير السنوي 65 أ (29/10/2014); مندوب شكاوى الجمهور - التقرير السنوي 40 لعام 2013 (24/06/2014); التقرير السنوي 64 ج لعام 2013 ولحسابات السنة المالية 2012 (13/05/2014); التقرير السنوي 64 ب (10/03/2014); الجاهزية لانتخابات الكنيست التاسع عشر وادارتها (26/02/2014); تقارير الرقابة على الحكم المحلي لعام 2013 (22/01/2014); التقرير السنوي 64 أ (15/10/2013); لتقرير السنوي 63 لعام 2012 ولحسابات السنة المالية 2012 (08/05/2013)*

הביקורת. הדרך השלישית היא שיתוף הציבור בקבלת ההחלטות (בין במסגרת בחירת הנושא לביקורת ובין במהלך הביקורת עצמה).

כיום מופיעות המלצות לביצוע הליכי שיתוף ציבור בביקורת המדינה בסטנדרטים הבין-לאומיים המעודכנים למוסדות ביקורת מדינה של INTOSAI. כמובן, יש לבחור את התמהיל הנכון המתאים למוסד הביקורת הישראלי, וזאת ברוח ההקפדה על היסודות המסורתיים של הביקורת הממלכתית וברוח עקרון החוקיות וההקפדה על כך שקיומו של הליך לשיתוף הציבור לא יפגע בעצמאות מוסד הביקורת.

בשנים האחרונות הרחבנו את השימוש בכלים שונים של שיתוף הציבור. החל בהפצת שאלונים לגורמים הנוגעים בדבר ושימוש במידע הרב שהתקבל באמצעותם לצורך עבודת הביקורת,⁵⁴ עבור דרך פרסום קול קורא לציבור (סקר) למסור מידע בנושאים שבהם עוסקת הביקורת,⁵⁵ וכלה בשיתוף הציבור באופן פעיל בעבודת הביקורת, לרבות באמצעות קבוצות מיקוד.⁵⁶ לאחרונה פנתה אליו חברת הכנסת תמר זנדברג בבקשה שכאשר הליך שיתוף הציבור יתבצע באמצעות שאלונים המופצים לכלל הציבור, נקפיד על הנגשת השאלונים גם לדוברי שפות נוספות. בעקבות כך הוריתי להיערך בעתיד להנגשת הליכי שיתוף הציבור לכלל האוכלוסייה, לרבות תרגום השאלונים לשפות נוספות.

לסיכום, יש לשוב ולהבהיר שחדשנות, לשיטתי, אינה מטרה כשלעצמה, אלא כלי הכרחי לשיפור ולעדכון של שיטות העבודה.⁵⁷

העידן הטכנולוגי משפיע גם על היחס שבין המבקר לבין הגופים המבוקרים. מהם האתגרים בתחום זה וכיצד ביקורת המדינה מתמודדת עמם?

כאמור, העידן הטכנולוגי מציב אתגרים גם בממשק שבין המבקר לבין הגופים המבוקרים. מידע הוא מאבני היסוד של ביקורת המדינה ושל מלאכת הבירור של תלונות הציבור. ללא מידע מלא, מקיף ומהימן מהגופים המבוקרים, לא תיתכן ביקורת מקצועית ואפקטיבית. בהתאם לכך נקבעה ההוראה החוקתית ולפיה על גופים מבוקרים למסור למבקר, ללא דיחוי, סוגי מידע שונים וכל חומר נוסף שלדעתו דרוש לצורכי הביקורת.⁵⁸ בעבר רוב המידע היה שמור פיזית בקלסרים, ועובדי הביקורת היו בוחנים אותם בבואם לגוף המבוקר. בשנים האחרונות, במסגרת אותה מהפכה טכנולוגית, רוב המידע נוצר, מנוהל ומאוחסן באמצעות מחשבים. עובדה זו מציבה אתגרים לפני ביקורת המדינה, ועם זאת היא מספקת להם גם הזדמנות לשיפור ולשכלול של הביקורת.

54 מבקר המדינה "היבטים בפעילות ארגון נכי צה"ל וסוגיות בעניין נכי צה"ל" דו"ח שנתי 2014, 59 (2014); מבקר המדינה "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות" דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015).

55 ראו: סקר עמדות בנושא טיפול המדינה באוכלוסיית מקבלי גמלת הסיעוד (מטפלים מטעם המוסד לביטוח לאומי) בישראל (פורסם ב-5.12.16), סקר על שירותי חברת דואר ישראל (פורסם ב-3.7.17).

56 כפי שבוצע במסגרת עבודת הביקורת בנוגע דו"ח מיוחד - טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם, לעיל ה"ש 43.

57 יוסף חיים שפירא "חדשנות במשרד מבקר המדינה", לעיל ה"ש 47.

58 ס' 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

בין אתגרים אלו ניתן למנות את הקושי הכרוך בשימוש בתיבת הדואר האלקטרוני במקום העבודה המשלב בין הודעות בנושאי עבודה לבין הודעות אישיות. יש גופים שסבורים שההלכה שנקבעה בפרשת **איסקוב**,⁵⁹ שאפיינה את הקושי בתחום זה וקבעה סייגים ליכולתו של המעסיק לעיין בתיבת הדואר האלקטרוני של עובד המשמשת לצרכים מקצועיים ולצרכים פרטיים גם יחד, חלה גם על היחסים שבין המבקר לגוף המבוקר, ולא היא. כאמור, למבקר המדינה הסמכה חוקתית רחבת היקף. לפיכך על הגוף המבוקר לאפשר למבקר גישה מלאה לכל המידע השמור במחשבו, כמובן בכפוף לקיום נוהלי משרדנו בהקשר זה - בין היתר, שמירה על הפרטיות, חיפוש מידתי על פי מילות מפתח ונוכחות של עובד הגוף המבוקר בעת החיפוש, המעידים על הריסון העצמי שמחיל מבקר המדינה על עצמו.

ברוח העידן דנן, במסגרת עבודת הביקורת יש לבחון גם אם הגופים המבוקרים שמים דגש גם על אופן השמירה, התיעוד והגיבוי של הודעות דואר אלקטרוני ושל הודעות בין מכשירים סלולריים המתבצעים במהלך העבודה הסדירה, וכן לשקיפותן של פעולות אלה. לעתים תכתובות אלה, בייחוד אם הן מתקיימות בדרג המיניסטריאלי, יכולות לעלות כדי החלטה של ממש. אף שראוי כי החלטות אלה יתקבעו ויהיו שקופות לציבור, הן נשארות בידיעתם של מקבלי החלטות בלבד. אחת הדרכים להסדיר זאת היא קידוד תכתובות אלה ושמירתן באופן אוטומטי ברשת המשרדית. אני סמוך ובטוח שאומת ההיי-טק תמצא דרך להסדרת סוגיה זו, אם הצורך בהסדרתה יבהר באופן ברור וחד-משמעי.

כאמור, למציאות החדשה יש גם יתרונות. יכולות החיפוש והאיתור של מידע, וכן היכולת לאחזר מידע שאבד מתקדמות בהרבה מהיכולות שעמדו לרשותנו ב"עידן הנייר". כמו כן, שימוש במידע ממוחשב מאפשר לבצע בחינה אפקטיבית יותר של מידע המקיף אוכלוסיות שלמות, ובאמצעות חיפוש חכם ב"מנועי החיפוש" המאפשרים שימוש במילות חיפוש, חיתוך של המידע, פילוח, הפקת נתונים סטטיסטיים, הצגת המידע באמצעים גרפיים וכיוצא באלה⁶⁰ וכך משתפרת איכות הביקורת.

על מנת להתמודד עם אתגר זה ולנצל באופן מיטבי את היתרונות הגלומים בו, מיד עם כניסתו לתפקיד הנחיתי את הנהלת המשרד להתאים את עבודתנו לסביבת מערכות המידע המשתנות. כמו כן הוריתי על שיפור כלל התשתיות הטכנולוגיות במשרדנו. באותה העת לא כל העובדים היו מחוברים לרשת האינטרנט, שהוא כלי עבודה חיוני בתחום הביקורת. גם מערכות המידע וניהול הפניות היו מיושנות. בתוך זמן קצר התחולל מהפך כולל בתחום זה, והיום משרד מבקר המדינה מפעיל תשתית מתקדמת ביותר וכל העת ממשיך בעדכונה ובהתאמתה לצורכי העידן. כן חודשה פעילות פורום חוכמ"ה⁶¹ במשרד. עובדי המשרד עברו וממשיכים לעבור הכשרות בביצוע ביקורת באמצעות כלים ממוחשבים. לצד התאמת עבודת

59 ע"ע (ארצי) 90/08 **איסקוב נ' מדינת ישראל - הממונה על חוק עבודת נשים** (פורסם בנבו, 8.2.2011).

60 ראו לדוגמה: השימוש שעושה הביקורת במאגרי המידע של הגוף המבוקר: מבקר המדינה "גיוס והעסקה של קרובים ומקורבים בתאגיד" **דו"ח שנתי 65א** (2014).

61 חוכמ"ה - "חיזוק והטמעת כלים ממוחשבים בביקורת המדינה".

המשרד להתקדמות הטכנולוגית במישור הפנימי, אנו בוחנים גם את אופן תפקודם של הגופים המבוקרים בכל הנוגע לניהול מערכות המידע שבאחריותם.⁶²

מוכן שאתגר זה משפיע גם על תוכני הביקורת ולא רק על האמצעים העומדים לרשותה. לאחרונה עוסקת ביקורת המדינה גם בהתמודדותה של המדינה עם אתגרי הסייבר ועם אימים טכנולוגיים נוספים, וכן עם מגוון הסיכונים במרחב הקיברנטי.⁶³ רק לאחרונה פורסם (בחלקו) דוח חשוב ביותר שעוסק בהתמודדות המדינה עם אתגר חדש שהוא פרי הקדמה הטכנולוגית, הפעם בדמותם של הרחפנים.⁶⁴ כמו כן, קיימנו בירושלים בתחילת שנת 2017 כנס בינלאומי מקצועי בנושא התמודדותם של מוסדות הביקורת בעולם עם אתגרי הסייבר.

אתגר נוסף שמשפיע רבות על עבודת מבקר המדינה הוא השינויים החברתיים בעידן הרשתות החברתיות. כיצד התפתחות חברתית זו משפיעה בפועל על עבודת המשרד וכיצד המשרד מתמודד עם השינויים הנובעים מכך?

השפעת המהפכה הטכנולוגית על התקשורת ועל ניהול המידע מותירה את רישומה על החברה בכללותה. הרשתות החברתיות הפכו ל"כיכר העיר" המודרנית בגרסתה הווירטואלית. מכיכר זו צומחות הפגנות ההמונים המתקיימות בכיכרות המציאותיות. תופעה זו אינה ייחודית לישראל והיא מתרחשת ברחבי העולם.⁶⁵ אמנם ההפגנות שהתקיימו בישראל עם פרוץ המחאה החברתית של קיץ 2011 כבר חדלו, אך המחאה עודה קיימת ומסמנת את תחילתו של עידן חברתי בעל מאפיינים ייחודיים הנובעים מהיכולת לשתף בקלות רבה רעיונות ודעות.

המצב החדש השורר בעידן הרשתות החברתיות חולל שינוי של ממש ביחס שבין העם לבין ההנהגה הפוליטית. מעמדם וסמכותם של נבחרים ועובדי הציבור נשחקו. הציבור דורש להיות מעורב בתהליכי קבלת ההחלטות באופן שוטף ולא רק בבחירות המתקיימות אחת לכמה שנים בקלפי. בנסיבות אלה הציבור דורש שקיפות מלאה של המידע ומבקש להיות שותף פעיל בקבלת ההחלטות. בעניין זה משרתת פומביות ביקורת המדינה את זכות הציבור לדעת, שהיא תנאי הכרחי למימוש חופש הביטוי בחברה דמוקרטית.⁶⁶ הציבור מצפה מנבחריו להשתמש בטכנולוגיה לשיפור איכות חייו. דרישות אלו משקפות את דרישת הציבור כי זכויותיו ימומשו ויושגו, הן זכויותיו האזרחיות והפוליטיות והן זכויותיו החברתיות-כלכליות.

62 לדוגמה, "בדיקת ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה" וכן "פיתוח ותחזוקה של מערכות מידע במינהל טכנולוגיות במשטרת ישראל": מבקר המדינה "דו"ח שנתי 166 - לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014 (2016).

63 מרחב מטפורי של מערכות מחשב ורשתות מחשב ובו נאגרים נתונים אלקטרוניים ומתקיימת תקשורת מקוונת ואינטר-אקטיבית ללא תלות במקום הימצאם של המשתמשים בו (מתוך ויקיפדיה).

64 מבקר המדינה "דו"ח מיוחד - ההיערכות הלאומית להגנה מפני איום הרחפנים (2017).

65 לדוגמה, "המהפכה הירוקה" שהתחוללה בעקבות הבחירות באירן בשנת 2009; "מהפכת היסמין" בתוניסיה בשנת 2010; ו"מהפכת הלוטוס" במצרים אשר הביאה לנפילתו של נשיא מצרים מובארק לאחר 30 שנות שלטון.

66 ראו עוד: עע"מ 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, 75 (2006), שם נאמר: "ללא מידע אין דעה, בלא דעה אין ביטוי, ללא ביטוי אין שכנוע, ללא שכנוע אין התמודדות, ובאין התמודדות קיים חשש שהאמת לא תצא לאור".

ההכרה בחשיבותה של השקיפות,⁶⁷ בצירוף מעמדו של מבקר המדינה והאמון הרב שהציבור רוחש למוסד זה, כפי שבא לידי ביטוי בכמה סקרים שבוצעו בשנים האחרונות, לרבות סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,⁶⁸ מאפשר למבקר המדינה גם לשמש דוגמה לאופן שבו ראוי לפעול בתחום זה בבחינת "כזה ראה וקדש".⁶⁹ במסגרת מגמה זו הובלנו מהלך של קביעת קוד אתי למשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. כמו כן הובלנו מהלך שמכונה "מגדלור של שקיפות" ובמסגרתו הוספנו לאתר האינטרנט המשרדי את "לשונית השקיפות" - ובה מתפרסם מידע רב הנוגע למשרד מבקר המדינה, כגון פרטים בנוגע לביקורת הפנימית במשרד מבקר המדינה, פרטים בנוגע לנסיעות אנשי המשרד לחו"ל במסגרת העבודה, דוחות חופש מידע ותקציב המשרד. לאחרונה החלטתי ביזמתי לפרסם גם את יומן הפגישות שלי.

אני סמוך ובטוח שצעדים שנקטתי בתחום השקיפות יגבירו את אמון הציבור במוסד מבקר המדינה.

בשנים האחרונות הגביר המשרד את פעילותו במישור הבין-לאומי. נשמח אם תרחיב על כך ונבקש לדעת אילו תועלות אתה סבור שעבודת המשרד תפיק מכך.

ברחבי העולם פועלים מוסדות ביקורת עליונים לאומיים - מפוארים, מוסדות אומבודסמן ותיקים, וכן ארגוני גג בין-לאומיים בתחום של ביקורת המדינה ובתחום של בירור תלונות והגנה על חושפי שחיתות. מוסדות וארגונים אלה מקדמים יחדיו ערכים משותפים, ומשמשים כר פורה ללמידה הדדית והתמקצעות.

בתקופת כהונתו של המבקר מיכה לינדנשטראוס חזקו הקשרים בין מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הישראלי לבין מוסדות בין-לאומיים. ראוי לציין גם את תרומתו הרבה להקמת ארגון אומבודסמנים חדש - ארגון האומבודסמנים של מדינות אגן הים התיכון (AOM). בתום כהונתו של המבקר לינדנשטראוס, היה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הישראלי חבר בכמה ארגונים בין-לאומיים מרכזיים בתחומים אלה.⁷⁰

בראשית כהונתי החלטתי להמשיך להעצים קשרים אלו ולהגביר את המעורבות של משרדנו בפעילותם השוטפת של הארגונים, שכן כדי להפיק תועלת מקצועית ממשית, אין די בחברות בארגונים הללו "על הנייר". לכן יזמתי פעולות ממשיות ושיתופי פעולה שהביאו, ועוד ימשיכו להביא בעתיד, ללמידה הדדית ולהעצמת המחקר והפיתוח המשרדיים הן בתחום ביקורת המדינה והן בתחום בירור התלונות. הואיל וההשתתפות בכנסים בין-לאומיים היא פורה ומפרה, אני משתדל לשלוח לכנסים אלה עובדים מן הדרגים המקצועיים, הן על מנת שילמדו

67 ברוח המשפט שטבע השופט לואי ברנדייס, שופט בית המשפט העליון של ארה"ב: "אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר, ואור המנורה הוא השוטר היעיל ביותר" (1914).

68 על פי סקר של הלמ"ס שפורסם ב-10.7.16, 60% מהציבור מביעים אמון במבקר המדינה (מקום שני מבין מוסדות המדינה, לאחר צה"ל). (ראו: www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201619207).

69 תלמוד בבלי, מסכת ראש השנה, כ', א'.

70 INTOSAI (הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת עליונים), EUROSAI (הארגון האירופי של מוסדות ביקורת עליונים), ASOSAI (הארגון האסייתי של מוסדות ביקורת עליונים), IOI (ארגון האומבודסמנים הבין-לאומי), AOM (ארגון האומבודסמנים של אגן הים התיכון).

ממקביליהם בעולם וירחיבו את הדעת ויעצימו את עבודת הביקורת והן על מנת לחזק את תדמיתו המקצועית של משרדנו במישור הבין-לאומי.

אף שטרם הגענו, על ציר הזמן, לשלב הסיכומים, ניתן לציין כמה הישגים חשובים בתחום הפעילות הבין-לאומית של המשרד: בקונגרס של ארגון המבקרים האירופאי - EUROSAI - שהתקיים ביוני 2014 בהולנד, נבחרתי לתפקיד מבקר הארגון עד לשנת 2017, בשיתוף עם מבקר המדינה של קרואטיה. המשרד נבחר לחבר בכוח המשימה בתחום הביקורת והאתיקה של הארגון (Task Force on Audit & Ethics). המנדט של כוח משימה זה הוארך בשלוש שנים נוספות במסגרת הקונגרס של EUROSAI שהתקיים בטורקיה במאי 2017. יצוין כי באותו קונגרס גם הוענק למשרדנו פרס על זכייתנו במקום הראשון בתחרות סרטוני וידאו בין-לאומית בנושא אתיקה שקיים הארגון. כמו כן המשרד נבחר בשנת 2016 לחבר גם בכוח המשימה של ארגון EUROSAI בנושא ביקורת השלטון המקומי (Task Force on Municipality Audit).

משרד מבקר המדינה השתתף גם בביקורת מקבילה בנושא זיהום אוויר שארגן ארגון EUROSAI בשנים 2016 ו-2017, שבהן השתתפו כמה וכמה מוסדות ביקורת עליונים שביצעו בעת ובעונה אחת ביקורות בנושאים הקשורים לזיהום אוויר.

בשנים 2015 ו-2017 אירח משרדנו שני כנסים משמעותיים ביותר של ארגונים בין-לאומיים:

בשנת 2015 אירח המשרד את כנס הצעירים השני של ארגון EUROSAI - The Second Young (EUROSAI Conference YES 2.0), שעסק בנושא: "SAI&I". בכנס זה השתתפו גם ראשי מוסדות ביקורת עליונים מכמה מדינות בראשות נשיא ארגון EUROSAI (נשיא בית הדין לביקורת של הולנד).

באפריל 2017 אירח משרד מבקר המדינה סמינר בין-לאומי מיוחד בתחום ההתמודדות של מוסד ביקורת המדינה עם אתגרי הסייבר (Cyber), ושמו: "National Threats & State Audit – Special Seminar for Heads of SAIs". בכנס זה השתתפו ראשי מוסדות ביקורת עליונים ובכירים אחרים ממוסדות אלה מ-13 מדינות, ובהם מבקר המדינה של ארה"ב, נשיא ארגון EUROSAI, המזכירה הכללית של ארגון INTOSAI והמזכיר הכללי של ארגון EUROSAI.

נוסף על כל האמור לעיל מארח משרדנו מפעם לפעם משלחות פרטניות של מוסדות ביקורת שונים בעולם, ולבקשת משרד החוץ אנו מארחים גם משלחות מהאוי"ם ומרשויות ממשל של מדינות שלהן קשרים דיפלומטיים עם ישראל.

בסיום כל פעילות בין-לאומית מכינים נציגי משרדנו שהשתתפו בפעילות סיכום של עיקריה. סיכום זה מופץ במשרד, ונועד לשתף את כלל עובדי המשרד במידע ובידע שנרכש באותה פעילות ולסייע בקידום המחקר והפיתוח המקצועי במשרד. לא אחת אימץ המשרד רעיונות שהעלו עובדי המשרד בעקבות השתתפותם בפעילויות בין-לאומיות, כגון חיזוק תהליכי התכנון בביקורת ביצועים; שימוש באינפו-גרפיקה בדוחות ביקורת ובדוחות הנציבות; שיתוף הציבור בתהליך הביקורת; והקמת מעבדת חדשנות משרדית.

במסגרת מדיניות חיזוקו של שיתוף הפעולה בזירה הבין-לאומית, אנו משתדלים שלא זו בלבד שניציגי משרדנו ישתתפו בפעילויות הבין-לאומיות השונות, כגון כנסים וסמינרים, אלא שהם גם יציגו את פעילות המשרד ואת ייחודיותו (כמשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור). עקב כך ברוב הפעילויות הבין-לאומיות שבהן משתתפים עובדי המשרד הם גם מרצים ומחלקים חומרים מקצועיים על המשרד. לנוכח מעמדו המקצועי המשמעותי של משרדנו במישור הבין-לאומי, תרגם המשרד והפיץ בקרב הארגונים השונים דוחות בעלי חשיבות רבה מהבחינה הציבורית שנכתבו במשרד, סיכום של פעילות המשרד בתחום ההגנה על חופשי שחיתות, מאמרים בנושאים מקצועיים שונים ועוד.⁷¹

מה, לפי גישתך, מעמדו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור במארג השלטוני הישראלי?

בשנת 1988 חוקק חוק יסוד: מבקר המדינה. חוק זה מהווה הכרה במעמדו החוקתי של מוסד זה כמעין רשות שלטונית נפרדת. בחוק היסוד עוגנו סמכויותיו הרחבות של מבקר המדינה וכן נקבע ההיקף הרחב של הגופים שהוא מבקר. אלו מעידים על החשיבות שמדינת ישראל מייחסת לקיומו של מוסד ביקורת ובירור תלונות לאומי, כחלק בלתי נפרד מהמערך השלטוני בישראל. הסמכות הרחבה שהקנה החוק למבקר המדינה אפשרה מצד אחד שמירה על עצמאות הביקורת ועל גמישותו של המבקר לעניין בחירת נושאי הביקורת ותכניה, שהיא הכרחית לצורך קיומה של ביקורת אפקטיבית ורלוונטית. מצד שני היא חייבה את כל מבקרי המדינה לנהוג בריסון עצמי, באיפוק ובהגינות רבה כלפי המבוקרים, להקפיד על קלה כחמורה, ולשמור על רמתם המקצועית הגבוהה של עובדי המשרד. לאחר למעלה מחמש שנות כהונה, אני יכול לומר בלב שלם כי עובדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הם אנשי מקצוע מהמדרגה הראשונה, בעלי יושרה אישית ומקצועית. הם רואים בעבודתם שליחות לטובת כלל אזרחי המדינה ותושביה.

לאחרונה עולים קולות הקוראים לצמצום סמכויותיו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, בין היתר לנוכח הטענה כי מבקר המדינה חורג מהסמכות שהקנה לו החוק ומתערב בסוגיות מדיניות. מהי עמדתך בעניין זה?

עמדתי היא שכשם שחובתם של מבקרי המדינה לשמור על עצמאותו של מוסד זה, לצד ההקפדה על שימוש מושכל ומאופק בסמכויותיהם, ראוי שגם הגופים המבוקרים ורשויות השלטון האחרות ישמרו על מעמדו של מוסד מבקר המדינה. אכן, לאחרונה חשוף מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור למתקפה חסרת תקדים בכל הנוגע למעמדו כשומר סף ולהיקף הסמכויות שהוקנו למבקר. מאבק זה חורג מהמתח הטבעי השורר בין הרשות

71 Ombudsman - Annual Reports 39 and 40 (2012 and 2013) Selected Chapters (2015); The handling of prolonged inter - ministerial disputes (2013); Audit report on disengagement ; Treatment of minors without civil status in Israel ; Integrating students with special needs in regular education institutions (2013); State Audit and Human rights (2014); Food Wastage – Social, Environmental and Economic Implications (2015); Education for a Shared Society and Prevention of Racism (2016).

המחוקקת והרשות המבצעת לבין שומרי הסף - בייחוד הרשות השופטת ומוסד מבקר המדינה. יש לזכור שתפקידם של שומרי הסף הוא להבטיח שהשימוש בכוח השלטוני ייעשה במסגרת סמכותם של בעלי הכוח השלטוני ובהתאם לערכים המוגנים לפי הדין המשותפים לכל אזרחי מדינת ישראל ותושביה. דווקא בעתות שבהן גוברת האפקטיביות של הביקורת יש לחזור ולהזכיר שחוק יסודי: מבקר המדינה קבע במפורש מהם הערכים שמבקר המדינה - כשומר סף - מופקד על הגנתם, והם: "חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך". מבקר המדינה ממונה גם על הביקורת בתחום הבחירות ומימון המפלגות. כמו כן הוטלה עליו המשימה לבדוק את יישום הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. עוד יש לשוב ולציין שחשיבות הביקורת, גם זו שמתבצעת בזמן אמת, היא לטווח הארוך. גם אם לעתים אין היא ערבה לאזני מבוקר זה או אחר, יש להימנע מנקיטת צעדים אשר יפרו את מערך האיזונים והבלמים שבין רשויות השלטון השונות, לרבות כאלו שיערערו את מעמדו וסמכותיו של מוסד מבקר המדינה. כל שינוי, אם יתבצע, צריך להתבסס על הידברות ויש לבצעו תוך שקילת כל השיקולים הציבוריים הנדרשים.

אני גם חולק על אלו הסבורים שבשנים האחרונות הרחיבה ביקורת המדינה את מוטת כנפיה יתר על המידה והיא מעורבת בהליכי קבלת ההחלטות ובקביעת המדיניות. לרוב הביקורת נעשית בדיעבד. ביקורת בזמן אמת מתבצעת באופן מדוד בהתאם להחלטת המבקר, ורק במקרים מיוחדים שבהם האינטרס הציבורי מחייב לבצע ביקורת בעניינים מסוימים כבר במועד התרחשותם - לשם מניעת התמשכות הליקוי או לשם תיקונו המהיר.⁷² ביקורת בזמן אמת לא נועדה לעכב או להפסיק את פעילות הגוף המבוקר ולא נועדה לבוא במקום החלטות מנהלי הגוף המבוקר. לכן גם ביקורת המתבצעת בזמן אמת מתערבת בהליך קבלת ההחלטות או נותנת הנחיות לגופים המבוקרים. מטבע הדברים, עובדי משרד מבקר המדינה מצויים כל העת בקשר עם גופים מבוקרים רבים לצורך שימור הידע ואיסוף מידע לצורכי הביקורת, והדברים אמורים גם בגופים שבהם לא מבוצעת מטלת ביקורת על פי תכנית העבודה השנתית. כך גם בכל שנה מקבל מבקר המדינה מהציבור מידע רב על כלל הגופים המבוקרים, ומצופה כי מידע זה לא יידחק לקרן זווית. כאשר מקבל מוסד הביקורת מידע מהציבור, או כאשר מוסד הביקורת מזהה, כמשקוף מהצד, "נורות אדומות", אין מנוס מביצוע ביקורת בזמן אמת. בדרך זו יכול המבקר למנוע פגיעה בנפש, פגיעה ניכרת בקופה הציבורית ופגיעה בשלטון החוק.⁷³ יש דוגמאות למכביר לביקורת בזמן אמת והן מתפרסות על פני

72 ביקורת בזמן אמת בוצעה גם בשנים האחרונות. בהקשר זה ניתן לציין, בין היתר, את הדוח בנושא "מבצע צוק איתן" (שחלקו פורסם כדוח מיוחד בפברואר 2017, חלקו טרם פורסם וחלקו חסוי); מבקר המדינה דו"ח מיוחד - ההיערכות הלאומית להגנה מפני איום הרחפנים (2017); מבקר המדינה "הסדרת הביטוחים הסיעודיים הקבוצתיים" דו"ח שנתי 68 א (2017); הדוח בנושא "הפרטת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ" (טרם פורסם) ודוח בנושא "רשות החברות הממשלתיות- מינוי רואי-חשבון מבקרים לחברות הממשלתיות" (טרם פורסם). כמו כן לעתים מתקיים בירור בזמן אמת, לדוגמה בירור התלונה על הסלעים הנופלים מהר הגלבוץ לבתי היישובים חפציבה וגדעונה (תיק מס' 908018), בירור התלונות על היעדר טיפול הולם בתופעת הכלבים המשוטטים ביישובים הסמוכים לקו התפר (תיקים מס' 1006406; 1014191; 1024037; 1028438 ו-1024442).

73 וראו בהקשר זה את דבריו של ד"ר אורן שבת העתירה המינהלית והסעדים במכרזים ציבוריים 181 (2017), ולפיהם ללא ביצוע ביקורת בזמן אמת "השפעתו של מבקר המדינה על תקינותם של מכרזים ציבוריים מוגבלת".

העשורים האחרונים. דוגמאות אלו מלמדות כי מבקרי המדינה השתמשו באמצעי זה באופן מושכל ומרוסן.⁷⁴ יש לזכור שבעניינים רבים הנוגעים למישור הציבורי לא תמיד ישנו נפגע ישיר אשר יעלה את טענותיו לפני בית המשפט ובחלק מהמקרים גם אין הנמצא עותר ציבורי רלוונטי, במקרים אלה בית המשפט אינו הגורם האפקטיבי שיכול להגן על האינטרס הציבורי. בהיעדר נפגע שפונה לערכאות משפטיות כאמור, התערבות בזמן אמת של מבקר המדינה, על סמך מידע שקיבל על ליקויים חמורים הדורשים התערבות מידית היא הדרך האפקטיבית ביותר להגן על האינטרס הציבורי ולמנוע שחיתות או נזק חמור ובלתי הפיך שמקורו בפגם המהותי שמתגלה.

אבהיר כי אף שלאחרונה אני חש לעתים כסנטור הרומי קיקרו, העומד מול אסיפת כוהני הפונטיפיקט ונאם את נאום הסנגוריה על הבית (Pro domo sua), מאבקי הוא רק למען המשך קיומה של ביקורת מדינה עצמאית ובלתי תלויה, לצורך שימור חוסנה הדמוקרטי של מדינת ישראל. מוסד מבקר המדינה איננו ביתו של מבקר זה או אחר, אלא מוסד שממלא שליחות ציבורית. לפיכך, אני מקווה ומייחל שהרוחות יירגעו ומוסד הביקורת יוכל להמשיך למלא את שליחותו ללא חשש לפגיעה בעצמאותו.

חשוב לציין כי אף שהניסיון להגביר את האפקטיביות של הביקורת מציב אתגרים חדשים לפני מוסד הביקורת, לא מצאתי כי היקף כיבודן וקיומן של המלצות נציב תלונות הציבור הצטמצם. גם כיום הגופים הנילונים מקבלים בלב פתוח ובנפש חפצה כמעט את כל המלצות הנציב. בעקבות כך משתפר השירות שמקבלים האזרחים מרשויות המדינה השונות. הדבר מאפשר לחזק את אמון הציבור הן במוסד נציב תלונות הציבור של ישראל והן ברשויות השונות שהוא בא במגע אתן. אמונם של האזרחים והתושבים בנציב, הידיעה שביכולתם להתלונן על פגיעה, וכיבוד החלטות הנציב מצד הגופים הנילונים - כל אלה יכולים לחסוך לעתים חיכוכים שאינם הכרחיים בין האזרח לרשות.

74 להלן כמה דוגמאות: בשנת 1984 פרסם המבקר יצחק טוניק ז"ל דוח ביקורת בזמן אמת על סוגיית ויסות מניות הבנקים, משבר שאירע רק בשלהי שנת 1983; בשנת 1987 פרסם המבקר טוניק ז"ל דוח ביקורת בזמן אמת על אופן ביצועו של פרויקט מטוס ה"לביא". כידוע, הפרויקט האמור הופסק בין היתר בעקבות פרסום ממצאי דוח הביקורת; בשנת 1991, עוד לפני פרוץ מלחמת המפרץ השנייה ועוד לפני שנזקק הציבור להשתמש בערכות המגן, פרסמה מבקרת המדינה דאז, מרים בן פורת ז"ל, דוח ביקורת שהעיד כי יש לפעול מיד להגברת הייצור של ערכות המגן ולהחלפת הערכות הקיימות עקב ליקויים בהגנה שסיפקו; בשנת 1993 פרסמה המבקר בן פורת ז"ל דוח ביקורת בזמן אמת בנושא מכירת מניות הבנקים; בשנת 1999 פרסם המבקר אליעזר גולדברג דוח על היערכות הרשויות ל"באג 2000", ועיקרי הממצאים הובאו לידיעת הגופים המבוקרים כבר בשנת 1998; המבקר מיכה לינדנשטראוס ביצע ביקורת בזמן אמת בכמה תחומים, ובהם הביקורת על תכנית ויסקונסין (מבקר המדינה, **היבטים אחדים של תוכנית מהל"ב** ["תכנית ויסקונסין"], מאי 2007), על תפקוד העורך במלחמת לבנון השנייה (מבקר המדינה, **היערכות העורך ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**, יולי 2007) ועל תהליך ההתנתקות (מבקר המדינה, **דוח ביקורת על ההתנתקות - סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע, היערות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים**, מרץ 2006); להרחבה ראו: בועז ענר וליאורה שמעוני "על תרומתה של ביקורת המדינה" **עיונים בביקורת המדינה** חוברת 62, 185 (2011).

במה מתבטא חיזוק האפקטיביות של משרד מבקר המדינה?

בשנים האחרונות חשף משרד מבקר המדינה ליקויים רבים ששינו מציאות, הן בתחום הכלכלי והן בתחום זכויות האזרח, מהם נגעו לחיזוק שלטון החוק ומהם הביאו לאיתור מחדלים אישיים אשר הביאו לסיום תפקידיהם של הנוגעים בדבר.

בתחום ההגנה על זכויות הפרט ניתן לציין את תרומת הביקורת להארכת תקופת הניסיון (פיילוט) של המאגר הביומטרי.⁷⁵ בעניין זה משרד מבקר המדינה לא נקט עמדה בשאלה אם ראוי להקים את המאגר הביומטרי, שהרי מדובר בהחלטה בתחום מדיניות הממשלה. משרד מבקר המדינה עמד על ליקויים ניכרים באופן שבו בוצע הפיילוט, על החשש לפגיעה מהותית בזכויות יסוד של האנשים שפרטיהם ישמרו במאגר ועל כך שלא ניתן לקבל החלטה מושכלת עקב ליקויים אלה. לנוכח עמדת הביקורת החליט שר הפנים להאריך את תקופת הפיילוט.

דוגמה נוספת היא בתחום התקשורת. בדיקה של משרדנו העלתה ליקויים רבים במישור היחסים שבין חברת בזק לבין משרד התקשורת. בעקבות כך פורסם דוח רחב-היקף ומקיף ובו הדגשנו, בין היתר, את חשיבותה של הבניית תהליכי עבודה נכונים, בין היתר כדי להימנע ממצב של "שבי רגולטורי".⁷⁶ עקב כך הושהה ביטול ההפרדה המבנית בשוק התקשורת הנייחת.

בתחומי טוהר המידות הביאה הביקורת לסיום תפקידיהם של בכירים בגופים שונים, בהם יושבי ראש של חבר נאמנים, נשיאים ומנהלים כלליים של מוסדות להשכלה, מנהלים כלליים של חברות ממשלתיות, יו"ר דירקטוריון של חברה ממשלתית וראשי ערים ומועצות.

עוד ניתן לציין שבעקבות הכנת טיוטות של דוחות ביקורת, עוד לפני שפורסם דוח סופי, חל שינוי בשטח. דוגמה אחת לכך היא הסרת מועמדותו של אדם לתפקיד מנכ"ל הרבנות הראשית עקב ליקויים שהועלו עוד בטיטות דוח ביקורת.

דוגמה נוספת לכך היא מצב אכיפת החוק במועצה האזורית מבואות החרמון.⁷⁷ בדוח על מועצה זו נמצאו כשלים ניכרים בתחום רישוי העסקים. לפי נתוני המועצה, באוקטובר 2014 פעלו בתחומה 192 עסקים טעוני רישוי, מכלל זה 120 (כ-62%) ללא רישיון עסק, ואילו בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה לגבי עסקים הפועלים בתחומים אחדים נמצאו 307 עסקים שלא היו רשומים במאגר המידע של המועצה: 261 לולי עופות, ארבע תחנות דלק, 29 עסקי אירוח ו-13 עסקי מזון. עוד נמצא נתון מדאיג כי רק אחד מ-262 לולי עופות שהיו בתחום שיפוטה של המועצה היה בעל רישיון עסק. עוד לפני שהושלמה הביקורת החל ראש המועצה בשינוי המצב מראשיתו והחל לאכוף את הדין באופן אפקטיבי.

75 מבקר המדינה דו"ח מיוחד - תיעוד לאומי ביומטרי - תקופת המבחן (2015).

76 מבקר המדינה דו"ח מיוחד - היבטים בפעולות משרד התקשורת להסדרת מגזר התקשורת הנייחת - יישום רפורמת "השוק הסיטונאי"; ההשקעה בתשתיות במגזר התקשורת הנייחת והיבטים מבניים; ניגודי העניינים של ראש הממשלה בתפקידו כשר התקשורת (2017).

77 מבקר המדינה "מועצה אזורית מבואות החרמון" דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (נובמבר 2015).

גם ממצאי הביקורת בכל הנוגע לאופן תפקודה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה השומרון חוללו,⁷⁸ עוד לפני פרסום הדוח, שינויים מהותיים בתהליכי העבודה של קבלת היתרים.⁷⁹

על מנת לעודד את תיקון הליקויים עוד בזמן הביקורת, כחלק מחיזוק האפקטיביות הביקורת, קבעתי מדיניות ולפיה כאשר המבוקר משנה את דרכיו עוד במהלך הביקורת, הדבר יבוא לידי ביטוי בדוח עצמו, ובמקרים מיוחדים הוא אף יצוין לחיוב, כמצוות סעיף 15(ב)(4) לחוק.

האם לגישת מבקר המדינה, חיזוק האפקטיביות של הביקורת תורם לחיזוק האמון הציבורי במוסד מבקר המדינה? אם כן - כיצד חיזוק אמון הציבור משפיע על מעמדו של מוסד מבקר המדינה בקרב מוסדות השלטון?

אני מאמין שיש קשר ישיר בין אפקטיביות הביקורת לבין האמון שנותן הציבור במוסד מבקר המדינה, וכן להיפך - בין האמון שנותן הציבור במוסד מבקר המדינה לבין חיזוק האפקטיביות של הביקורת, ושני אלה מקרינים על מעמדו של המבקר בקרב מוסדות המדינה.

ביקורת המדינה אינה בעלת סמכות אכיפתית, אך כפי שציין בית המשפט העליון, "אין המדובר בנקודת תורפה, כי אם במקור כוחה של ביקורת המדינה".⁸⁰ על מנת שהיעדר הסמכות האכיפתית לא יהפוך לנקודת תורפה, הכרחי שהגופים המבוקרים יקבלו את הערותיו של מבקר המדינה כהערות מקצועיות ונקיות מכל הטיה, הנובעות מעצמאותו ומאי-תלותו של מוסד זה.

זכות האמון שרוחשים הגופים המבוקרים למעמדו המקצועי של מבקר המדינה הם מסיקים כי הוא מקיים ביקורת אפקטיבית על רשויות השלטון השונות וכן מאמצים את מסקנות דוחותיו, והדבר מאפשר לשפר את השירות לציבור. בכך תורמת הביקורת גם לחיזוק האמון הציבורי בכלל השירות הציבורי.

78 ועדה מרחבית שבמרחב התכנוני המקומי שבתחום שיפוטה שוכנת יותר מרשות מקומית אחת; יישובי הוועדה - אור עקיבא, בנימינה, גבעת עדה, ג'סר א-זרקא, זיכרון יעקב ופרדיס.

79 דוגמאות נוספות המעידות על אפקטיביות הביקורת: מבקר המדינה "אי מיצוי של זכויות חברתיות" דו"ח שנתי 2015 (2015), אחד הליקויים שצוינו בדוח היה כי לפי הערכת המוסד לביטוח לאומי עצמו, כ-670 מיליון ש"ח לא הועברו לזכאים לגמלת מילואים, אולם בדוח צוין כי "אם כוללים בחישוב את נתוני אי-המיצוי של גמלת המילואים, על פי הערכות בט"ל, איז שווי הזכויות הכספיות שלא הועברו כנדרש לזכאים לכאורה הוא כמיליארד ש"ח". כפועל יוצא מפרסום ממצאי הדוח האמור הוחזרו סכומי כסף ניכרים לחיילי המילואים; בעקבות פרסום ממצאיו של דוח בנושא "אובדן מוון - השלכות חברתיות, סביבתיות וכלכליות" דו"ח שנתי 2015 (2015) נקט משרד החקלאות כמה וכמה פעולות משמעותיות והוא עדיין ממשיך לפעול בנושא, ובין היתר כלל את נושא "מניעת אובדן מוון" ברשימת יעדיו לשנת 2016, והסדיר את נוהל השמדת עודפי תוצרת חקלאית בתיאום עם מועצת הצמחים, משרד החינוך הוסיף תכנים בנושא מניעת בזבז מוון לתכניות הלימוד ולהשתלמויות מורים וקידם את הצעת החוק "עידוד הצלת מוון, התשע"ה-2015", וצה"ל הגדיל במידה ניכרת את כמויות המזון שתרם לעמותות המזון. שינה את שיטת הקריאה למילואים; בעקבות פרסום ממצאי הדוח בנושא "סיוע בדיוור לזכאים (דיוור ציבורי)" דו"ח שנתי 2015 (במאי 2015) בוצעה פעולה מסיבית במשרד השיכון ועודכנו הקריטריונים לזכאות לדיוור ציבורי. כפועל יוצא מכך, עד ספטמבר 2015 זכו 300 משפחות להשתכן בדירות שעמדו ריקות; בעקבות פרסום ממצאי דוח בנושא "מיצוי הטבות המס והשירות לנישום" דו"ח שנתי 2015 (2015) תוקנו כמה ליקויים בתחום הטיפול בעיוורים, ובכלל זה ניתנו הטבות במס רכישה לנכים, והונפקו תעודות.

80 בג"ץ 3989/11 תנועת נאמני הר הבית בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת המדינה (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.2012).

מטבע הדברים, ככל שמתגבר אמון הציבור במוסד מבקר המדינה, כך ייטו הגופים המבוקרים להקפיד יותר על תיקון הליקויים, על מנת לזכות באמונו של הציבור.

יוצא אפוא כי מדובר בכלים השלובים זה בזה, ולפיכך יש קשר ישיר בין האמון שנותן הציבור במוסד מבקר המדינה לבין חיזוק האפקטיביות של דוחות אלה בקרב הגופים המבוקרים.

מובן שבעקבות הגברת האפקטיביות והרלוונטיות של הביקורת גדל מספר הבקשות לקיים לפניי שימוע לפני פרסומו של הדוח, נוסף על התגובה הכתובה על טיטת הדוח. לא אחת מגיעים המבוקרים לשימועים אלה עם עורכי דין מייצגים ועם רואי חשבון מן השורה הראשונה, על מנת להתמודד כיאות עם ממצאי הביקורת. כמדיניות קבעתי שגופים מבוקרים שמבקשים להשלים את תשובתם לדוח גם בעל פה, יוכלו להיפגש עמי ועם הצוות המקצועי ולטעון את מלוא טענותיהם. אני נענה לבקשות אלה לנוכח החשיבות שאני מייחס לקשר הענייני שבין משרד מבקר המדינה לגופים המבוקרים וכן לנוכח הכבוד ההדדי ביניהם. אציין שהאפשרות לבוא לשימוע לפניי אינה ניתנת רק לראשי הגופים המבוקרים אלא לכל עובד החושש לפגיעה בשמו הטוב, בין ששמו מוזכר בטיטת דוח הביקורת במפורש ובין שניתן לזהותו רק על פי תפקידו. כפי שכבר ציינתי, הערך של הוגנות הביקורת כלפי כל מבוקר עומד לנגד עיניי כל העת.

ככל שגוברת עוצמתו של מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מתגברת בהתאם גם הטענה שמבקר המדינה אינו נתון לביקורת, וכלשון הטוענים: "מי מבקר את המבקר?". האם יש ממש בטענה זו?

פעם בהיותי עורך דין צעיר הופעתי לפני אחד השופטים וטענתי בלהט טענה שהיה בה מן החידוש. השופט האזין לטענותיי רוב קשב ולבסוף אמר לי: "עו"ד שפירא, טענותיך שובות לב אולם איני יכול לקבלן". הטענה שמוסד מבקר המדינה איננו נתון לביקורת היא טענה שובת לב, מאחר שמטבע הדברים המבקר איננו יכול לבצע ביקורת במשרדו, ולכן משרד מבקר המדינה אינו מבקר את עצמו. ואולם מי שיסיק מכך שאין מי שמבקר את המבקר טעות בידו, ולרוב טענה זו נשמעת מפיהם של גורמים המבקשים לפגוע בעצמאותו ובאי-תלותו של המשרד. הלכה למעשה מוסד מבקר המדינה עומד לביקורתם של מבקר פנים, הכנסת, הרשות השופטת, התקשורת וכלל הציבור.

לגופה של השאלה אומר שכבר שנים רבות שבמשרד מבקר המדינה מתבצעת ביקורת פנים וזאת באמצעות משרד רואי חשבון חיצוני המתמחה בביצוע ביקורת פנים. בלי לנקוב בשמות אציין כי באופן היוצא מגדר הרגיל - בעקבות פרסום דוחות של מבקרי הפנים סיימו בתוך כמה שנים שני משנים למנכ"ל את תפקידם. אחד מהם סיים את תפקידו בנסיבות שבמשרדים אחרים ספק אם כלל היו מטופלות במישור זה, אך לפי גישת מבקרי המדינה עובדי המשרד ובייחוד מנהליו צריכים לנהוג בהתאם לנורמות ההתנהגות המחמירות ביותר החלות בשירות הציבורי. עוצמתה של הביקורת הפנימית מקורה הן בחשיבות שמייחס לה המשרד והן בתשומות הרבות המושקעות בה.

לא זו בלבד שהמשרד נתון לביקורת פנים, אלא שהוא נתון גם לביקורתה של הכנסת. תקציבו של המשרד מוגש לאישורה של ועדת הכספים של הכנסת, והוועדה לענייני ביקורת המדינה מפקחת הן על פעילותו המקצועית של המשרד והן על ביצוע התקציב, דוח בעניין זה מובא לאישורה.

לפני כשנה נוסף עוד רובד לביקורת על משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, וזאת עם חקיקת תיקון 49 לחוק מבקר המדינה. תיקון זה קובע כי עובד משרד מבקר המדינה הטוען שמתנכלים לו עקב חשיפה של מעשה שחיתות, הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה במינהל תקין שבוצעו במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יכול לבקש צו הגנה באמצעות יו"ר הכנסת. במצב כזה ימנה יו"ר הכנסת שופט בדימוס של בית המשפט העליון או של בית משפט מחוזי, בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, ולשופט זה יהיו כל הסמכויות המוקנות לנציב תלונות הציבור לעניין בירור התלונה, לרבות מתן צו הגנה.

החלטותיו של מבקר המדינה נתונות, כמובן, גם לביקורת שיפוטית. לא אחת עתרו מבוקרים לבג"ץ נגד החלטות המבקר, ובית המשפט העליון בחן את האופן שבו הפעיל מבקר המדינה את סמכויותיו. עתירות אלה הוגשו גם בנושאים הנוגעים לביקורת המדינה וגם בנושאים הנוגעים לתפקידו של המבקר כנציב תלונות הציבור, בדגש על אופן הפעלת סמכויותיו בתחום ההגנה על חושפי שחיתות.

משרד מבקר המדינה אף עומד בשורה הראשונה של מוסדות השלטון בישראל מבחינת שקיפות הנתונים הכלכליים שהוא מציג לציבור. באמצעות "עמוד השקיפות" באתר האינטרנט של המשרד אנו מנגישים לציבור מידע רב ככל הניתן ומפרסמים, בין היתר, את תקציבו של המשרד, את הדוח על ביצוע התקציב, נתונים על שכרם של עובדי המשרד, מידע על כלל הנסיעות לחו"ל במסגרת העבודה החל בנסיעותיי (המועטות) וכלה בנסיעותיו של אחרון העובדים וגם יומן הפגישות שלי. נתונים אלה מאפשרים לציבור ולתקשורת לשמש כגורם מבקר אפקטיבי נוסף. ואכן, מלבד עיסוקה של התקשורת הישראלית בממצאי דוחות הביקורת, לא פעם היא העלתה לסדר היום טענות בנוגע לאופן תפקודם של המשרד, המבקר והעובדים. לשמחתי, עד עתה לא היה ממש בטענות אלה, אולם עצם העלאתן על ידי התקשורת והעיסוק בכך מעידים על הפתיחות של המשרד לביקורת ציבורית.

בעניין זה אציין כי מקובל שמשרדי מבקר המדינה ברחבי העולם מבקרים זה את זה, מהלך המכונה "ביקורת עמיתים". בתחילת כהונתי משרדנו השתתף עם מוסדות ביקורת נוספים במטלת ביקורת עמית על משרד מבקר המדינה של צ'ילה, ולאחרונה אנו בוחנים את האפשרות לבצע ביקורת עמיתים במשרדנו, אף שמדובר במהלך מורכב הכרוך גם בעלויות ניכרות.

אני סבור כי הרבדים השונים של הביקורת שפירטתי שוללים מיניה וביה את הטענה שמוסד מבקר המדינה אינו נתון לביקורת. אדרבה, מוסד זה נתון לביקורת משמעותית ואפקטיבית, וכך ראוי שיהיה.

מילות סיכום

במשך שנת כהונתי הראשונה פורסמו דוחות משמעותיים רבים שהעידו על יישום מדיניותי לשלב בין המאבק בשחיתות וההגנה על טוהר המידות, לבין מתן דגש רב בתחום הכלכלי-חברתי, קידום אוכלוסיות מוחלשות והגנה על זכויות האדם והפרט בישראל.⁸¹

מראשית כהונתי ועד עתה אני פועל לשיפור ולייעול של הליכי הביקורת ובירור תלונות הציבור, תוך אימוץ גישות חדשניות. כאמור, בעידן של שינויים חברתיים ומשפטיים על מוסד הביקורת ובירור תלונות הציבור להמשיך ולהתאים את עצמו למציאות המשתנה. זאת על מנת לשמור על האמון הרב שרוחשים לו הן הגופים המבוקרים והן הציבור הרחב וכן על מנת להמשיך לבצע את עבודתו באופן הטוב ביותר. התאמה זו מתבצעת הן במישור הניהולי, העיבוד וההנגשה של המידע שנאסף ונוצר במהלך עבודת המשרד והן במישור היקף הביקורת והטיפול בתלונות הציבור. אני סבור שהדוחות השנתיים שיצאו לאחרונה מוכיחים שמשרד מבקר המדינה צועד עם הזמן, מזהה את הליקויים באופן ההתמודדות של הגופים השלטוניים עם אתגרי ה"עידן הטכנולוגי" ונותן לכך ביטוי בדוחותיו,⁸² ופועל בשיתוף עם נציבות תלונות הציבור לכך שתיוחס החשיבות הראויה להגנה על זכויות האדם.⁸³

הנחת היסוד שעליה מתבססת השקפתי היא שללא הגנה על זכויות האדם במובן הרחב - דהיינו זכויותיו של כל אדם החי בישראל - לא תיתכן קיומה של חברה צודקת ומתוקנת שאינה מסתפקת בקיום החוק אלא נוהגת בחמלה ונמנעת מנוקשות יתרה. כך נלמד גם מן המתואר במקורות, כדברי רבי יוחנן, שאמר: "לא חרבה ירושלים אלא על שדנו בה דין תורה", ומסביר התלמוד כי כוונתו הייתה "שהעמידו דיניהם על דין תורה, ולא עבדו לפני משורת הדין".

אכן, הזירה המרכזית שבה מעוגנות ומעוצבות זכויות אדם היא הזירה הפרלמנטרית, ועל המחוקק לפעול במסגרות החוקתיות שנקבעו בחוקי היסוד, ובמסגרת פעולתו עליו לפעול לקידום זכויות ולהגנה עליהן וכן להימנע מפגיעה בזכויות שהוכרו זה מכבר. ואולם, לצד רשות מחוקקת חזקה, זקוקה הדמוקרטיה למנגנוני פיקוח עצמאיים וחזקים. משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור משמש, בדומה לרשות השופטת, מנגנון פיקוח מסוג זה, ופעילותו כרשות מקצועית הרגישה לערכי היסוד החוקתיים תורמת לחוסנה של הדמוקרטיה בישראל.⁸⁴

81 לדוגמה: מבקר המדינה **חוות דעת - הפיקוח על מחירי המזון והפיקוח על מחירי מוצרי חלב** (2012); מבקר המדינה **דו"ח שנתי 63 א** (2012); מבקר המדינה **דו"ח מיוחד - אוניברסיטת בר אילן** (2012); מבקר המדינה "היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה - פגמים מהותיים בניהול תכנית לאומית" **דו"ח שנתי 63 ג** (2013), ועוד.

82 ראו לדוגמה: מבקר המדינה "היבטים בהיערכות המדינה להגנת המרחב הקיברנטי" **דו"ח שנתי 67 א** (2016).

83 נציב תלונות הציבור **דו"ח שנתי 42 לשנת 2015** (2016).

84 ראו והשוו: לתפקידו של בית המשפט העליון: אהרן ברק "הפרלמנט ובית המשפט העליון - מבט לעתיד" **מבחר כתבים** כרך ד 82 (2017).

