

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	29
3. היסטוריה חקיקתית לגבי המונח "טוהר המידות" באספקלריה של	31
דיני הביקורת	34
4. טוהר המידות ודיני המכרזים במינהל הציבורי	36
5. תפיסות בחקר המונח "טוהר המידות"	45
פרק ו': ניגוד עניינים	45
1. כללי	45
2. הכלל של ניגוד העניינים על-פי פקודת המשטרה	52
פרק ז': היחס בין ביקורת המדינה וביקורת פנימית של הגוף	59
הציבורי	59
פרק ח': חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או	61
במינהל התקין), התשנ"ז-1997	61
1. מבוא	61
1.1 כללי	61
1.2 הגנה במגזר הפרטי	76
1.3 הגנה במגזר הציבורי	77
1.4 הגדרת חושף מעשים בלתי-תקינים והמגבלות על "חשיפת	78
שחיתויות"	78
1.5 התרופות שניתנות לחושף מעשים בלתי-חוקיים או בלתי-	80
תקינים	80
2. הגדרות	82
2.1 הדין	82
2.2 כללי	83
3. הגנה על מתלונן	83
3.1 הדין	83
3.2 כללי	83

84	3.3 ההלכה הפסוקה
108	4. סמכות שיפוט ותרופות
108	4.1 הדין
109	4.2 כללי
112	4.3 פיצוי עונשי
112	4.4 הרתעה
113	5. נטל ההוכחה
113	5.1 הדין
114	5.2 אכיפת העסקת עובד
122	5.3 הקשר הסיבתי בין חשיפת השחיתות והפטורין
123	5.4 העברת נטל ההוכחה
125	6. היקף ההגנה
125	6.1 הדין
126	6.2 חובת הגשת תלונה
127	6.3 ההלכה הפסוקה
129	7. התיישנות
129	7.1 הדין
130	7.2 כללי
132	8. עונשין
133	9. הוספת גופים לתוספת
133	10. שמירת דינים
133	11. דין המדינה
135	שער ב': מבקר המדינה
135	פרק א': מבוא
141	פרק ב': מינוי מבקר המדינה
149	פרק ג': משרד מבקר המדינה
149	1. כללי
150	2. פיטורין של עובדי משרד מבקר המדינה
150	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
152	פרק ד': תפקידיו וסמכויותיו של מבקר המדינה
153	1. כללי
155	2. ביצוע התפקידים
155	2.1 כללי
155	2.2 הדו"ח השנתי על משרדי הממשלה ומוסדות המדינה
156	2.3 דין וחשבון על מאזן התחייבויות של המדינה
157	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	157.....
3. חוות-דעת המבקר	162.....
פרק ה': הדרכים לטיפול בתוצאות ביקורת מבקר המדינה	165.....
1. כללי	165.....
2. סעיף 14(א) לחוק המבקר	165.....
3. סעיף 14(ב) לחוק המבקר	165.....
4. סעיף 14(ב)(1) לחוק המבקר	166.....
5. סעיף 14(ג) לחוק המבקר	166.....
6. עיכוב פרסום דו"חות ביקורת - דחיית עתירה	166.....
7. בקשה לעיון בחומרי חקירה שהיוו בסיס לדו"חות ביקורת	167.....
8. סעיף 26 לחוק המבקר (הפעלת כל הסמכויות על-פי סעיפים 8 עד 11	
לחוק ועדות חקירה), התשכ"ט-1968	169.....
8.1 כללי	169.....
8.2 היקף סמכותה של ועדת חקירה לפי סעיף 14(ב) לחוק	
המבקר	170.....
9. מעקב אחרי תיקון ליקויים שנמצאו בביקורת המבקר	175.....
10. הימנעות מתיקון ליקויים ותביעת נזיקין	175.....
פרק ו': פרסום דו"חות וחוות-דעת מבקר המדינה	179.....
1. כללי	179.....
2. פרסום חוות-הדעת המלאה של מבקר המדינה	181.....
3. מסירת חומרי בדיקה של מבקר המדינה	184.....
4. חיסוי דו"חות בנימוק השמירה על בטחון המדינה - סעיף 17(ג)	
לחוק	185.....
פרק ז': תום כהונתו של מבקר המדינה	187.....
פרק ח': ייצוג המשפטי של מבקר המדינה	189.....
פרק ט': מסירת מידע - מבקר המדינה	191.....
1. כללי	191.....
2. פרטי מידע שאינם מופיעים בדו"חות מבקר המדינה	194.....
פרק י': קבילות דו"ח מבקר המדינה	197.....
1. כללי	197.....
2. מעמדם של דו"חות חקירה בהליך המשפטי	197.....
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)	209.....

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 הטענות	211.....
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 המדינה	212.....
6.	בקשה לפסילת דו"ח מבקר המדינה כראיה	213.....
7.	מחיקת סעיפים ומסמכים של דו"ח מבקר המדינה	216.....
8.	בקשת נאשם לפי סעיף 108 לחוק סדר הדין הפלילי וסעיף 30 לחוק מבקר המדינה	222.....
9.	מחיקת ציטוטים מדו"ח מבקר המדינה	229.....
	פרק י"א: הגנה לעובד חושף שחיתויות והגנה מפני הטרדה מינית	233.....
	שער ג': וועדה לביקורת ענייני המדינה	237.....
	פרק א': חברי הוועדה	237.....
	פרק ב': תפקידי הוועדה	239.....
1.	כללי	239.....
2.	הצעת דרכי ביקורת מיוחדות	239.....
3.	דיון בליקויים שנתגלו אף בטרם המצאת דין וחשבון שנתי של המבקר - דו"ח מיוחד	239.....
4.	דיון בדו"ח השנתי של המבקר על משרדי הממשלה ומוסדות המדינה	240.....
	פרק ג': סמכויותיה של הוועדה	245.....
	פרק ד': הפעלת סמכות הוועדה לקבלת חוות-דעת מן המבקר ופרסומה	247.....
	חלק שני: ביקורת הרשויות	259.....
	שער א': כללי	259.....
	פרק א': על הביקורת ברשויות המקומיות	259.....
	פרק ב': סמכות מבקר העירייה	261.....
	פרק ג': ביקורת הפנים על נבחר ציבור - סייגים לביקורת וניגוד עניינים	269.....
1.	סייגים לביקורת	269.....
2.	ניגוד עניינים	270.....

פרק ד': זכות הטיעון והעיון בהליכי הביקורת	281
פרק ה': מינוי ופיטורין של בכירים	283
1. כללי	283
2. המסגרת הנורמטיבית והעקרונות שהותוו בפסיקה בעניין מינוי עובדי ציבור שנחשדים בפלילים	285
שער ב': עיריות - מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת	289
פרק א': מינוי מבקר העירייה וכישוריו	289
1. כללי	289
2. הליכי המינוי	290
פרק ב': שכרו של מבקר העירייה	293
1. כללי	293
2. סמכותן של רשויות העירייה להעניק תנאי הפרישה	294
פרק ג': לשכת המבקר	297
1. כללי	297
2. תקנות המכרזים לעניין העסקת עובדים ברשות המקומית	299
פרק ד': השעיית או הפסקת עבודתו של מבקר העירייה	301
1. כללי	301
2. מעמדו של המבקר	302
3. הדרישות המחמירות - רוב מיוחס הנדרש לפיטורי מבקר העירייה	304
4. זכותו של מבקר להפרשי שכר בגין תקופת השעיה מתפקידו	306
5. תביעת הפרשי שכר וזכויות סוציאליות שונות	308
6. ביטול פיטוריו של מבקר ותביעה בגין לשון הרע	308
7. ביטול החלטה לביטול מינוי מבקר - פסילת מינוי העובד בשל אי-עמידה בתנאי הסף	309
פרק ה': תפקידי המבקר	311
1. כללי	311
2. חסינותו של מבקר העירייה - תביעה בגין לשון הרע	312
פרק ו': סמכויות וכוחות המבקר	317
1. כללי	317
2. מגבלות על תפקודו של מבקר העירייה	317
3. מסירת מידע - מסירת דו"חות ביקורת	318
פרק ז': דו"חות מבקר העירייה	321
1. כללי	321
2. פרסום דו"חות המבקר	321
3. קבילות דו"ח המבקר כראיה בהליך משפטי	323
4. מועדים ונוהלים להגשת דו"חות מבקר העירייה	328
פרק ח': צוות לתיקון ליקויים	331

פרק ט': הוועדה לענייני ביקורת	333
1. כללי	333
2. מינוי הוועדה	335
3. איוש הוועדה	335
4. תפקידיה של הוועדה לענייני ביקורת וסמכויותיה	341
5. מיהו "איש אופוזיציה"	342
6. חובת זימון ישיבה של הוועדה לענייני ביקורת	345
חלק שלישי: חוק הביקורת הפנימית,	
התשנ"ב-1992	355
שער א': כללי	355
פרק א': הביקורת הפנימית - מהותה	355
1. המבקר הפנימי	355
2. מהותה של הביקורת הפנימית	355
3. מנגנון הביקורת הפנימית משלים למעשה מנגנון נוסף של ביקורת על גופים ציבוריים, באמצעות משרד מבקר המדינה	358
פרק ב': נקודת האיזון בהליכי ביקורת שונים	359
פרק ג': העובד והליכי הביקורת	361
שער ב': חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992	363
פרק א': הגדרות	363
1. הדין	363
2. בית מלון איננו "גוף ציבורי" במשמעות חוק הביקורת הפנימית	363
3. קיבוץ אינו "גוף ציבורי" במשמעות חוק הביקורת הפנימית	364
4. "מוסד להשכלה גבוהה"	364
4.1 כללי	364
4.2 החלת נורמות של המשפט הציבורי על מוסד להשכלה גבוהה	364
פרק ב': חובת קיום ביקורת פנימית	367
1. הדין	367
2. כללי	367
3. פררוגטיבה ניהולית וביקורת	368
4. קיומה של הוראת דין כיוצרת חסינות מפני תביעות נזיקין	369
פרק ג': התאמה לתפקיד	371
1. הדין	371
2. כללי	371
3. אי-עמידה בתנאי הכשרות	372
4. איחוד רשויות ובחירת בעלי תפקידים בכירים ובתוכם מבקר הרשות	375

פרק ד': תפקידים	377
1. הדין	377
2. חוות-דעת - כישורים כמבקר	377
3. היחס שבין ביקורת מבקר המדינה ובין הביקורת הפנימית	377
4. העברת עובד מתפקיד לתפקיד	379
5. חובות המבקר וחוק יסודות התקציב	379
פרק ה': אחריות	381
פרק ו': דיווח ודיון בממצאי המבקר	383
1. הדין	383
2. כללי	383
פרק ז': אישור תכנית עבודה	385
פרק ח': ייחוד פעולות	387
פרק ט': המצאת מסמכים וקבלת מידע	389
1. הדין	389
2. חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998	389
3. כללי	398
4. חוק חופש המידע - כללי	399
5. חופש המידע ביחס לדו"חות של ביקורת פנימית	400
6. שיקולים נגד חופש המידע לגבי דו"חות מבקר	402
7. סמכות המבקר הפנימי ומפלגה	404
8. האם רשאי עיתונאי לעיין בדו"ח ביקורת פנימי	404
פרק י': קבלת הביקורת כראיה	405
1. הדין	405
2. כללי	405
3. חסיון, סודיות וקבילות	405
4. חשיפת האמת ועשיית צדק	407
5. חשיבותן של ועדות בדיקה כבסיס לקביעת החסיון	407
6. אבחנה בין אי-קבילות (Admissibility) לחסיון (Privilege) חומר במסגרת משא-ומתן לפשרה	408
7. ההלכה הפסוקה	410
7.1 דרישה לגילוי מסמכים של בנק הקשורים לערבות נשוא התביעה	410
7.2 "פירוש המילים "לא תשמש כראיה"	410
7.3 חסיון דו"ח ביקורת פנימית של בנק - דו"ח ביקורת של בנק ישראל - בקשה לגילוי מסמכים	411
7.4 חסיון תוצאות ביקורת בעניין שמירת זכויות עובדים	411
7.5 דו"חות בנק	412
7.6 קבילות דו"חות מבקר המדינה ודו"חות ביקורת פנים ומשיכתם מן התיק	413

413.....	7.7 תכתובת עם נציב תלונות הציבור.....
415.....	7.8 עיון בדו"ח ביקורת פנימית.....
416.....	7.9 חומר איסוף לצורכי הכנת דו"ח ביקורת.....
416.....	7.10 חסיון דו"ח ביקורת פנימית של בנק מסחרי.....
417.....	7.11 הצגת מסמכים באמצעות מבקרי הפנים.....
428.....	7.12 צו לגילוי מסמכים - דו"חות ביקורת.....
428.....	7.13 עיון והעתקת דו"ח ביקורת - הבקשה נעתרה.....
429.....	7.14 בקשה לגלות דו"ח מבקר הפנים.....
429.....	7.15 בקשה להוצאת דו"ח מבקר הפנים מתיק בית-המשפט -
430.....	הבקשה נדחתה.....
433.....	7.16 זימון מבקר הפנים של בנק כעד.....
433.....	7.17 הגשת דו"חות ביקורת פנים.....
435.....	פרק י"א: דיווח על עבירה פלילית.....
437.....	פרק י"ב: הפסקת כהונתו של מבקר פנימי.....
437.....	1. הדין.....
437.....	2. כללי.....
443.....	פרק י"ג: עובדי לשכת המבקר הפנימי.....
445.....	פרק י"ד: שמירת תוקף.....
447.....	פרק ט"ו: עונשין.....