



# גבולות הביקורת

חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה קובעים את סמכויות המבקר. במקום שבו סמכויותיו לא נקבעו באופן מפורש או משתמע בחוק - פרשנות החוק ומדיניות המבקר יעצבו את גבולות הביקורת אל מול הפעילות (אקטיביזם) שלה. להלן יפורטו; הוראות הדין בעניין גבולות הביקורת; גבולות בתחום ביקורת המדיניות ושיקולים פרקטיים להצבת גבולות לביקורת.

## הוראות הדין לעניין גבולות הביקורת

הוראות הדין מתייחסות לארבעה גבולות לעניין הביקורת:

### ביקורת על גופים לא מבוקרים




הביקורת יכולה לעסוק בגופים המבוקרים בלבד ולא ניתן לבקר גוף שאינו גוף מבוקר. יש גופים בני ביקורת, שניתן להחיל עליהם את הביקורת לאחר הפעלת שיקול דעת של המבקר ובהתקיים התנאים הקבועים בסעיף 9(7), (8) או (9) לחוק מבקר המדינה. הפעלת הביקורת לאחר החלטת המבקר אינה מיידיית אלא נבחנת בהתאם למהות וכמפורט בפרק על גופים מבוקרים. כשמדובר בגוף פרטי יש לבחון את האופן שבו החלת הביקורת על פעולותיו תשפיע על התנהלותו בשוק התחרותי למשל מגזר שלישי, ארגונים בין-לאומיים, נותני שירותים פרטיים, קבלנים ויועצים.

### הביקורת על מוסדות שלטון מסוימים

מוסדות השלטון - כנסת ישראל, בית המשפט ובית הנשיא - מבוקרים רק בתחום המינהלי ולא בנוגע לליבת פעילותם: הכנסת לא תבוקר בתחום הפרלמנטרי, בית המשפט לא יבוקר בקבלת החלטות שיפוטיות ובית הנשיא לא יבוקר בנוגע לתפקידים המהותיים של הנשיא, כגון שיקול הדעת של הנשיא במתן חנינות.





		
פעילות פרלמנטרית	המינהל	הכנסת
שפיטה	המינהל	בתי המשפט
מילוי התפקידים המהותיים של הנשיא	המינהל	בית הנשיא

## ביקורת בתחום החקירות

ככלל מבקר המדינה מוסמך לעסוק בנושאים המצויים בבדיקה של היועץ המשפטי לממשלה לפני פתיחת חקירה פלילית והמצויים בחקירה פלילית או משמעתית. עם זאת, במקרים המתאימים ינהג המשד בריסון כדי למנוע שיבוש של הבדיקה (או החקירה) או מטעמים של כבוד הדדי בינו ובין גופי החקירה האחרים. כל אימת שצוות הביקורת מתלבט אם לעסוק במסגרת מטלת ביקורת בעניין המצוי בבדיקה או בחקירה, הוא יבקש את חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשד, ועל בסיס זו יבחן מבקר המדינה כל מקרה לגופו, ונתונה לו הסמכות לקבל את ההחלטה הסופית בנושא. למען הסר ספק יובהר: ביקורת של מבקר המדינה בעניין זה לא תעסוק בהיבטיו הפליליים.

## התחום הפלילי

לפי סעיף 14(ג) לחוק, כאשר הביקורת מעלה חשש למעשה פלילי, על המבקר להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה. עיסוק הביקורת בעניין פלילי עלולה להביא לחריגה מסמכות או לשיבוש הליכי חקירה.

כאשר מתעורר חשש למעשה פלילי יש להביא את העניין מייד להכרעת המבקר באמצעות הלשכה המשפטית במשד. ההחלטה מתי להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה - מייד או בסיום תהליך הביקורת - תתקבל בהתייעצות עם הלשכה המשפטית ובאישור המבקר, בהתאם לסיכון שבשיבוש הליכי החקירה.

אין להעביר חומרי ביקורת למשטרת ישראל - הן בשל האמון שנותנים הגופים המבוקרים במבקר והן מאחר שחומרי ביקורת אינם קבילים בבית המשפט לפי סעיף 30 לחוק - אלא באישור מיוחד של המבקר והיועץ המשפטי.





## הכרעות בתחום המדיניות

### ביקורת על מדיניות וערכים

כאשר גורם המופקד על קבלת החלטות בגוף המבוקר נדרש לבחור בין חלופות תוך איזון בין שיקולים שונים, ואין נורמה או תקן המחייבים הכרעה מסוימת דווקא, יש בעייתיות בביקורת על קבלת ההחלטה. ביקורת כזו עלולה להוות ביקורת על מדיניות הגוף, המציבה את שיקול הדעת של המבקר במקום זה של מקבל ההחלטה. עם זאת, ניתן לקיים ביקורת על תהליך קבלת ההחלטות שבה ייבחנו אלה:

- האם ההחלטה התקבלה לאחר שהופעל שיקול דעת; האם נבחנו חלופות; האם ניתנה הדעת להשלכות של ההחלטה; האם ההחלטה היא סבירה או שהיא בלתי סבירה ויש חשש שהתקבלה משיקולים זרים?
- האם אדם סביר היה מקבל החלטה דומה באותן נסיבות?

### ביקורת על תקציב וסדרי עדיפויות

אין מניעה לבדוק את סדרי ההקצאה של תקציב ומשאבים, אך גם בעניין זה יש להיזהר שלא להתערב בהכרעות וקביעת סדר העדיפויות של הגוף המבוקר. ככלל על המשרד לנהוג בריסון בהעלאת מסקנות ובמתן המלצות שהתוצאה הישירה שלהן היא תוספת תקציב או תוספת משרות. ואולם הדבר לא ימנע ביקורת הנוגעת לאי-מילוי חובה שהוטלה על המדינה או על גוף מבוקר על פי חוק יסוד, חוק או נורמה מחייבת אחרת.

## גבולות ביקורת בעניינים נוספים

### ביקורת על הליבה המקצועית

צוות ביקורת לא יבצע ביקורת על עולמות תוכן שאין לו היכולת, הסמכות וההצדקה המקצועית לבקר.

### החלטות מעין-שיפוטית

כגון החלטות של ועדות ערר לתכנון ובנייה, הכרעות בתחום המשמעת וכן החלטות סופיות של מוסדות תכנון ובנייה.





המשרד ינהג בדרך כלל בריסון גם בעניין של החלטות כאלה, אך בלי שהדבר ימנע ביקורת על מילוי תפקידים של גופים מבוקרים בהתאם לסרגלים הרלוונטיים לנושא. כמו כן, לא ניתן לבקר את תהליכי קבלת ההחלטות של הגוף המחליט, אף שהוא גוף מבוקר, מאחר שמדובר בתהליך קבלת החלטות שמוביל להחלטה מעין-שיפוטית.

## ביקורת על החקיקה

לא תתבצע ביקורת על חקיקה ראשית, תהליכי חקיקה בכל הנוגע לעבודת הרשות המחוקקת. אולם אם במסגרת הביקורת ימצא שיש צורך לנקוט צעדים שעשויים לכלול ייזום חקיקה, חקיקת משנה או כתיבת נהלים או עדכונם, לא יימנע צוות הביקורת מלהעיר על כך.

יש להבחין בין הליך חקיקה שנעשה בכנסת לבין הצעות חוק פרטיות. רוב החקיקה במדינת ישראל מקורה במשרדי הממשלה. המשרד הממשלתי מניח הצעת חוק על שולחן ועדת השרים לענייני חקיקה, ושר המשפטים, העומד בראש ועדה זו, מניע את תהליך החקיקה בכנסת. הצעת חוק שהגיעה לכנסת היא "מחוץ לתחום" הביקורת, כלומר - אין למתוח ביקורת על החוק עצמו למעט לעניין תהליך החקיקה. לדוגמה, אם נמצא כי חסר נתון יסודי או חסרה תשתית של מידע לחקיקת החוק. כמו כן, ניתן למתוח ביקורת על אי-התקנת תקנות מתוך חסר שנמצא.

## הליכים תלויים ועומדים בבית משפט או בערכאה אחרת

ככלל המבקר מוסמך לעסוק בנושאים התלויים ועומדים בבתי משפט או בערכאות אחרות כגון ועדות שונות ברשות המבצעת. עם זאת, במקרים המתאימים ינהג המשרד בריסון בתחום זה כדי לשמור על כבוד הזדי בין הרשויות. כל אימת שצוות הביקורת מתלבט אם לעסוק במסגרת מטלת ביקורת בעניין כזה, הוא יבקש את חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד, ועל בסיס זו יבחן מבקר המדינה כל מקרה לגופו, ונתונה לו הסמכות לקבל את ההחלטה הסופית בנושא.

## ביקורת בזמן אמת

ביקורת בזמן אמת היא ביקורת על תרחיש, על אירוע או שלב מתוכו, לפני השלמתו או בסמוך לסיומו. ככלל מדובר בתרחיש או אירוע חריגים הטומנים בחובם סיכון מוחשי, שעלול לגרום לנזק חמור ובלתי הפיך או שהוא בעל משמעות ציבורית נרחבת. ייתכנו אירועים שונים שיתאימו לבדיקה במסגרת ביקורת בזמן אמת, למשל ביקורת על פעולות גופים מבוקרים בנוגע לאירוע חד פעמי שמתרחש ומסתיים (מלחמה, משבר), או בנוגע לאירוע תהליכי נמשך כמו ביצוע פרויקט, לחימה





מתמשכת או משבר בריאותי או כלכלי. הביקורת או חלק ממנה תבוצע בזמן קצר, בנסיבות שבהן הסיכון ממשי ומיידי.

