

המכון הישראלי לדמוקרטיה
THE ISRAEL DEMOCRACY INSTITUTE

שולחן עגול: מבקר המדינה

9.12.2009

משתתפים:

הגב' כרמית גיא
ד"ר מיכל טמיר
השופט בדימוס אליעזר גולדברג
מר בועז ענר, המשנה למנכ"ל משרד מבקר המדינה
עו"ד יאיר הורביץ
חה"כ יואל חסון
חה"כ עתניאל שנלר
ד"ר אריק כרמון
הרב יצחק לוי
פרופ' מוטה קרמניצר
פרופ' אבי בן בסט
פרופ' אריאל בן דור
פרופ' יצחק גל-נור
פרופ' זאב סגל

הגב' כרמית גיא:

ערב טוב. ברוכים הבאים למכון הישראלי לדמוקרטיה. המכון עוסק מטבע הדברים מאז הקמתו בדמותו של הממשל בישראל, בהתנהלות שלו על זרועותיו השונות וגם ביחסים בין הזרועות השונות האלה. במסגרת זו עולה על הפרק מעת לעת, לא בפעם הראשונה הסוגיה של מוסד מבקר המדינה. המוסד הזה משתנה מטבע הדברים על פי רוחו של מי שעומד בראשו והפרשנות שנותן לחוקים שמתוכם הוא פועל, למזג של האדם ולאגינדה שלו למרות שבודאי הם יגידו שאין להם אגינדה. בשנתיים האחרונות עוסקת בנושא הזה הד"ר מיכל טמיר ממכללת שערי משפט, בהנחייתו של הפרופ' מוטה קרמניצר והיא בדקה כמה וכמה שאלות כמו למשל האם מבקר המדינה הוא רשות חוקתית עצמאית או זרוע של הכנסת? מה הכוח המחייב של המלצות מבקר המדינה? האם על הביקורת להיערך תוך כדי מעשה או לאחר מעשה? מה היחס בין ביקורת המדינה לביקורת שיפוטית? היחס בין מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה? האם ראוי שהביקורת תתמקד בהיבטים הארגוניים בלבד או שגם בעניינים אישיים ועוד כהנה וכהנה שאלות. בימים אלה יוצא לאור ספר שמסכם את המחקר של ד"ר מיכל טמיר ואנחנו מתחילים לכנס כאן, סביב השולחן העגול, אנשים שיש להם נגיעה לביקורת המדינה מבחינה מקצועית, פוליטית או אקדמית. אני מאד רוצה להבהיר בפתח הדברים שאנחנו מאד רצינו שמבקר המדינה

יבוא לדיון הזה, השופט לינדנשטראוס, היינו במשא ומתן ממושך עם המשרד שלו, באנו לקראתו בעניין קביעת מועד הדיון ויותר מזה אפילו, קיוונו לקיים את הדיון תוך כדי העבודה כדי שהתובנות שיעלו בו יוכלו לעזור למיכל גם בעבודה, אבל זה נדחה ונדחה ובסופו של דבר הוא החליט מסיבותיו שלו שלא להשתתף. אנחנו יכולים רק להביע צער על כך משום שאנחנו חושבים שמדובר בדיון חשוב אבל אנחנו שמחים על השתתפותו של המשנה למנכ"ל המשרד, בועז ענר ושאר חברים סביב השולחן. מיכל טמיר תציג את התזה שלה בתור ראשי פרקים לדיון ואחר כך נפתח אותו סביב השולחן העגול.

ד"ר מיכל טמיר:

ראשית ברצוני לברך כמובן את כל המשתתפים והאורחים. אני רוצה תודה מיוחדת למוטה קרמניצר על ההנחייה המסורה ולשלמה גור שנתן הערות מאד יסודיות. מעבר לזה אני רוצה לדבר על כל העוסקים במלאכה, אם אני אתחיל למנות אותם בשמות אני בטוח אשכח מישהו אז אני רק אומר שלא בכדי קיבל המכון הישראלי לדמוקרטיה את פרס ישראל. אז לגבי הספר, ייתכן שניתן לכתוב מסה על כך שמונטסקייה למעשה טעה. ובמקום 3 רשויות צריכות להיות 4 רשויות ולהוסיף את מערכת המבקר, אבל זה לא הספר. בטוח שאפשר וגם צריך לעשות מחקר בשאלה האם המודל שלפיו מבקר המדינה הוא גם נציב קבילות הציבור, מודל שהוא ייחודי לישראל ושאינו מקובל במדינות הולם הוא רצוי, אבל גם זה לא המחקר. אגב, ראינו מה קורה בארץ כשמנסים להפריד בין שני תפקידים. המטרה של המחקר, כמו המטרה שלי בכל הכתיבה האקדמית היא להשקיע ולכן המחקר יוצא מהמצב הקיים. ועל רקע העובדה באמת שסוגיות שקשורות ביחסי גומלין בין מבקר המדינה, בתי המשפט, היועץ המשפטי לממשלה, עלו יותר מדי על סדר היום הציבורי, לפעמים גם בטונים צורמים, המטרה היתה לנסות ולעשות קצת סדר. אז ראשית מה המעמד של מוסד ביקורת המדינה? בעולם קיימים מודלים שונים, מצד אחד נקרא לזה המודל האמריקאי וכמובן שיש עוד מדינות כמוהו שבו המבקר הוא זרועו הארוכה של הפרלמנט. מן הצד השני מודל שקיים במספר מדינות אירופה, ניקח את גרמניה לדוגמא, בו המבקר הוא רשות עצמאית. אני מצאתי שהמודל המתאים לישראל הוא המודל האוסטרלי שלפיו המבקר הוא רשות עצמאית במסגרת הפרלמנט. המודל הזה מנסה למצוא את דרך המלך. יש היגיון רב להיות המבקר שלוח של הכנסת. הכנסת מחוקקת חוקים אך בודאי היא לא יכולה לפקח על ביצועם ויש אורגן שמסייע לה בכך. אם זאת, המודל לא בהכרח מתאים לנו. אין לנו את הפרגמנטציה המוסדית שקיימת שם, התרבות הפוליטית היא אחרת, אצלנו יש רק בית אחד, ועדת ביקורת אחת, בראש הועדה יושב איש אופוזיציה שחייב במשמעת סיעתית. לכן אנחנו שונים מארצות הברית. מצד שני יש גם חשיבות רבה לעצמאות של מוסד הביקורת. תחשבו שהמבקר יבחר נושאים חשובים לבדיקה ולא מספיק שמישהו סבור שהם כלי לניגוח פוליטי, אבל אם נסתכל על מדינה כמו גרמניה בה קיים המוסד עצמאי, מדובר בגוף פדרלי עצום שמפעיל כוח על כל גופי הממשל כולל על הפרלמנט. מעמד בכירי המוסד, הנשיא, סגנו ו-64 מנהלים הוא של

שופטים. אנחנו לא מדינה פדרלית ואין הצדקה להקמת גוף כזה וכמובן שגם אי אפשר להחזיק את המקל מכל קצותיו. אם אנחנו מקימים גוף כזה ועושים שינוי חוקתי משמעותי המשמעות היא פחו כוח למבקר כמבקר, הוא עצמו יהיה לו פחות כוח לתבוע את האגידה של המשרד לבדו, אלא כבר יהיה לו סגן וכו' ותהיה קבלת החלטות עצמאית של אותו מוסד. על כל הפנים, המודל האוסטרלי שהצעתי כן מקנה חשיבות רבה לעצמאות המוסד ולכן הצעתי לתקן את סעיף 21 לחוק מבקר המדינה באופן שהמבקר לא יהיה חייב להכין חוות דעת על פי דרישת הכנסת או הממשלה אלא רק להתחשב בדעתו במסגרת שיקול דעתו. כביכול האיזון קיים היום בכך שאומרים שאפשר לחייב אבל לא קבוע מועד. אבל פעולה צריך לעשות זמן סביר ובודאי לא צריך להסתמך על האופציה שהמבקר פשוט יתעלם או ידחה את הבקשה. זאת ועד, זה גם יכול להגדיל את עצמאות שיקול הדעת של המבקר גם כאשר מדובר רק בבקשה. למשל בפרשת פולארד שהעיסוק בה היה מאד שנוי במחלוקת, המבקר נקלע והתשובה שלו לביקורת היתה ועדת הכנסת שהורתה לבדוק. מצד אחד זו לא ממש היתה בדיקה בזמן אמת כי מדובר בממשלות עבר, מצד השני המאמצים ממשיכים כרגע ויש חשש לסכן אותם, ופולארד עצמו התנגד לשיתוף פעולה. אז בנסיבות כאלה המבקר הוא עצמו צריך להפעיל שיקול דעת האם יש כאן מקום לביקורת, עיתוי הביקורת והתשובה לביקורת של ועדת הכנסת היא אולי לא ראויה. כפי שאסביר בהמשך, המבקר הוא חלק ממערך האיזונים והבלמים בישראל ובנסיבות קיצוניות אי קבלת בקשה של הכנסת יכולה להיחשב אולי חוסר זהות. המודל האוסטרלי הוא כאמור המודל שנקרא לי מתאים לישראל ושמצאתי שם סעיף חוק שגם הוא מצא חן בעיני וייתכן שבתרבות הפוליטית חברתית בישראל ובעקבות מחלוקות בעבר ראוי לאמץ אותו. בחוק האוסטרלי כתוב מפורשות כי המבקר אינו אמור לעסוק באנשים או בעניינים ספציפיים. זה קשור לדעתי להיעדר שאלות ראוי שהמבקר ידון בהאזנת סתר בתיק מסוים או בחקירת שב"כ מסוימת, להבדיל ממדיניות האזנות הסתר בכללה או הנורמות הרווחות בחקירות שב"כ וכו'. אפשר להסביר זאת בעצם באמצעות רעיון שלטון החוק. כמו ששלטון החוק נגזר עיקרון כלליות וחוקי הכנסת מופנים לציבור בלתי מסוים ולא לאדם פרטי, ככה המבקר בוחן את ביצוע החוקים, בודק את יעילות החיסכון, ניהול הכספים של המערכות. לשם כך הוא גוף אינוונטורי וניתנים לו הכלים המתאימים. הפרות חוק ספציפיות תטופלנה על ידי בית המשפט. ואכן בפרשת רמון הממשלה ניתבה את הפנייה למבקר בצורה ראויה. קבעה שהמבקר יבדוק לפי סמכותו את נושא האזנות הסתר בחקירות פליליות, דרכי הביצוע ושימוש בהן, בתלונות שהופנו בנושא זה בשנים האחרונות. אלא כמובן שמיד שהפרשנויות היו, הנה היועץ המשפטי הוכפף למבקר ועוד פרשנויות אחרות. אחר כך גם התבטא כי למבקר היתה ככל הנראה התייחסות ספציפית לפרשת רמון, פרשה שכבר הוכרעה בבית המשפט והיא חוקיות האזנות הסתר יכולה להילקח שם בחשבון. ייתכן שבית המשפט טעה, אנחנו כרגע לא קובעים בזה עמדה אבל הדבר העלה, מבחינתי פרשה כזאת מעלה את הנושא לסדר היום הציבורי, זה אומר שהאזנות סתר צריכות להיבדק על ידי המבקר ולא דווקא האזנת סתר שלגביה היא יכולה היתה להילקח בחשבון במסגרת ההגנה המייצגת. זה מוביל אותי באמת

למערך הסמכויות הראוי בין כל הרשויות והישויות האלה שהמילים חוקיות, טוהר מידות, ביקורת וכדומה משמשות בערבוביה לגבי תפקידן. מי שמכתיר את הספר הזה בתור הצעה לקיצוץ סמכויות המבקר לדעתי לא קורא את הספר נכון. ההצעה היא לתת לכל רשות את כבודה וייחודה הראוי. גם המוסד האמור שיש לי בעיה אתו, אמון הציבור שמרבים להשתמש בו יקבע שעל כל רשות באמת תתרכז בתפקידיה המרכזיים. אז חלוקת הסמכויות המוצעת אם כן שהרשות המבקרת עוסקת בבדיקת היבטי ניהול נכון, ובעניין זה אינה מסתפקת במתחם סבירות אלא ממליצה המלצות חלופיות שכוחן אינו מחייב. מה גם שמקובל במדינות העולם הביקורת היא ביקורת מערכתית, הן פיננסית והן ביקורת ביצועית. ואם נחזור לאמון הציבור שדיברתי עליו אז בדיוק אתמול אמר לי חשב מכללת שערי משפט שקרא פרסום על השולחן העגול והבין שכתבתי ספר, הוא אמר לי, אני כרואה חשבון קורא דוחות של המבקר ורואה כמה זה חשוב שהמבקר באמת יבדוק עניינים חשובים. לכן זה תפקידו של המבקר ובכך הוא באמת צריך להתרכז וזה יתרונו.

הרשות השופטת עוסקת בבדיקת חוקיות, סבירות משפטית, מידתיות תוך כן מתן מתחם סבירות לרשות. אכן צודקת מבקרת המדינה לשעבר מרים בן פורת, היא כתבה שבית המשפט חותר להגיע לאמת המשפטית ואילו המבקר חותר להגיע לאמת הריאלית. דהיינו, כדי לעמוד בהצלחה בביקורת של מבקר המדינה לא די שהחלטה תהיה במתחם הסבירות, אם יש אפשרויות יעילות יותר. המבקר לא אמור לטפל במתחם סבירות אלא לציין מה הם החלופות המוצלחות יותר. לשם כך הוא רשות חוקרת. משום כך המלצותיו לא מחייבות. ולכן אין כאן גם החלפת שיקול דעת הרשות בשיקול דעת המבקר משום שזה לא המלצות שהן המלצות מחייבות. אבל דווקא בדיוק התפקיד השונה הזה שבית המשפט מחפש את האמת המשפטית והמבקר את האמת הריאלית, דווקא משום כך אני חושבת שצריך להבדיל בין שני המסלולים האלה של בית המשפט והמבקר. והיחס הראוי בין רוחב היריעה שבית המשפט או המבקר דנים לבין מידת החובה לפעול לפי הביקורת צריך להיות יחס הפוך. דהיינו, המבקר דן במספר רב של עניינים שבהם הוא נותן המלצות שאינן מחייבות. לעומת זאת בית המשפט דן במספר מצומצם יותר של מקרים אבל קביעותיו הן מחייבות.

הרשות המבצעת היא זו שאמורה ליישם את המלצות המבקר ובהקשר זה ראוי לציין שהמבקר של רשות עצמאית במסגרת הרשות המחוקקת לא יכול לשאת בתפקידים ביצועיים. בארצות הברית יש פסק דין קיצוני שבו בית המשפט פסל חוק חוקתי משום שלמבקר היה שם תפקיד ביצועי ולא ייתכן שתהיה לו שליטה על אופן הביצוע של החוקים שהקונגרס מחוקק. גם לכאן יש השלכות פרקטיות. לדוגמה, ביקורת על יישום מדיניות לא על תוכנה. משום שהתוכן של המדיניות לתפקיד של הרשות המבצעת. יישום המדיניות זה עניין לביקורת המבקר. הימנעות ככל הניתן מביקורת לפני שתהליך הושלם משום שיש חריגה מהפרדת הרשויות.

הרשות המחוקקת לרבות הודעה לביקורת המדינה. היא מפקחת על ביצוע ההמלצות על ידי הרשות המבצעת, היא ולא המבקר. לפיכך המלצתי לתקן את סעיף 21 ב' רבתי לחוק מבקר

המדינה ולקבוע שהדיווח על תיקון הליקויים הוא בפני הכנסת ולא בפני המבקר. היועץ המשפטי לממשלה הוא אני כבר חשבתי שאצטרך לדבר על יועץ א' ועל יועץ ב' עד שנגיע לשולחן אבל לא כך. אז היועץ הוא עומד בראש התביעה הכללית וגם אמון על קביעת הפרשנות המשפטית הנכונה. בין היתר עליו להסביר לרשויות את מצבן המשפטי בעקבות המלצות המבקר. אז בהקשר ליחס בין סמכות המבקר לסמכות היועץ המשפטי לממשלה בראש ובראשונה הצעתי להתאים את המקצועיות השונה של כל אחת מהרשויות. הדגש שתפקיד המבקר צריך להיות בחינת יעילות להבדיל מחוקיות. אילו היועץ המשפטי הוא הפרשן המוסמך של החוק מבחינת הרשות המבצעת. הדגש בעבודתו צריך להיות בחינת החוקיות של החלטות מנהליות. אני יודעת שהסעיף כאן לחוק יסוד מבקר המדינה משתמש במונח חוקיות אבל העניין של החוקיות גם צריך לפרש אותו בהקשר הנכון. עניינים שמהותם העיקרית היא פלילית אמורים לעבור לטיפולו של היועץ המשפטי לממשלה כדי להחליט אם יש מקום להגיש כתב אישום ובכך יועבר לטפול בית המשפט. עניינים שמהותם יעילות או תקינות מהווים למעשה חוקיות התואמת את עבודת המבקר. מהגישה האמורה מתקיימות מספר מסקנות. ושוב זה מאפיין את הספר משום שאני חושבת שצריך לנקוט בקו אחיד. אי אפשר כל הזמן למשוך את החבל משתי קצותיו. למשל, אם אכן המבקר יתעסק בעניינים מערכתיים ולא נקודתיים גם כמות המקרים בהם הוא יצטרך לתת זכות שימוע קטנה יותר. אני קראתי את המסמך היסודי שכתבה מרים בן פורת על חוק מבקר המדינה. ולמשל בעקבות פסק דין טרנר היא מקדישה עמודים רבים לפסק דין אנגלי שבו נדונה דרישה מגוף אינוונטורי לאפשר לראות את כל הראיות ולחקור עדים. בית המשפט האנגלי הדגיש שם את חשיבות שיקול הדעת של החוקרים, עניין דרכי הבירור והפרוצדורה. ואלה באמת דברים כדורבנות בכל הנוגע לגוף חוקר אלא שקשה לומר שבפרשת טרנר נשמרו המאפיינים האינוונטוריים של ההליך. מדובר היה בקיעה שלא זו בלבד שהיתה מעין שיפוטית, אלא שהיא היתה סופית במובן זה שלאחריה לא היה דבר. לכן המסקנות האחרות שלי בספר לגבי עקרונות שצריכים להנחות את עבודת המבקר, שאני כמובן לא אמנה את כולם כרגע, מושפעות כולם מהגישה המוצעת.

לסיום, משהו על שקיפות מוסד הביקורת. אם תסתכלו על הערת שוליים 51 בפרק השישי, כתבתי שבתשובה לפנייתי למשרד מבקר המדינה בבקשה לקבל את נוסח ההנחיות בנושא זכות טיעון, קיבלתי הודעה במייל בנוסח הזה: " משרד מבקר המדינה מקפדי על מתן זכות עיון וטיעון למבוקרים בהתאם לחוק, לכללי הצדק הטבעי ולנורמות שנסגרו בבג"צ טרנר ובבג"צ אלון." מה שקרה זה שנודע לי שקיימות הנחיות בנושא זכות טיעון ובנושא פרסום שמות. אני החלטתי שאני פונה בדרך הרגילה דרך האינטרנט. לא אמרתי שאני כותבת ספר ופשוט פניתי דרך האינטרנט לפניות הציבור. לגבי זכות הטיעון זו התשובה שקיבלתי ולגבי הפרסום שמות התעלמו לחלוטין מפנייתי, זאת אומרת, גם לא קיבלתי אפילו תגובה שהנושא בטיפול. אבל, בסוף נובמבר, לאחר שכבר ידעו במשרד שכתבתי ספר והיו כבר דיונים מי יגיע לשולחן העגול, קיבלתי בדואר הביתה את כל ההנחיות בנושא פרסום שמות. אז אני שמחה שמשרד המבקר דואג

למהדורה הבאה של הספר אבל לדעתי המשרד שאמור להיות שקיפות צריך לנהוג בשקיפות. זה כעיקרון היה בסיום כתיבת הספר שאני גיליתי שיש הנחיות כאלה, כי אי אפשר לדעת מהאתר שלהם שיש הנחיות. שגיליתי מיד פניתי וחיכיתי לתשובה. אם היו אומרים לי למשל, בקשתך בטיפול, לא הייתי מוציאה את הספר לפני שזה הגיע. זה הגיע אלי ב- 22 בנובמבר כמה חודשים אחרי הפניה שלי. היה שם תרשים זרימה. ההנחיות כוללות תרשים זרימה. פחות או יותר לפי פרשנותי את תפיסת בית המשפט העליון, מדובר במה שמכונה מידע פנימי שעליו חל חוק חופש מידע ואני מאד מקווה שזאב סגל יגיע והוא ישמח להתייחס לזה.

הגב' כרמית גיא:

תודה רבה מיכל, אני רוצה לפנות אליך השופט בדימוס אליעזר גולדברג, המבקר הקודם. את התובנות שלך גם מהעבודה וגם איך אתה התייחסת אל התפקיד? באיזו צורה אתה התייחסת אל התפקיד? בין הקריטריונים שמכיל פירטה איפה את העמדת את עצמך?

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

נקודת המוצא שלי בנושא הזה ובאופן כללי ששתדלנות אינה תמיד מילת גנאי. אני לא חושב שהמציאות היום היא כזאת שאפשר לומר שהיא מחייבת איזה תיקון בשינוי דרסטי. אני לא חושב ככה. נקודת המוצא שלי השניה היא שתפקידו של המבקר הוא לבקר את השלטון, את פעולות השלטון ולא לנהל את המדינה. אם אנחנו נמצאים במסגרת הזאת אני גם לא ראתי ולא שמעתי את הטונים הצורמים שעליהם דיברה ד"ר טמיר ביחסים שבין הרשויות, בין מבקר המדינה והכנסת, בין מבקר המדינה והממשלה, לא שמעתי את הטונים האלה. אני חושב שכל אחד מבין את תפקידו והתפקידים הם שונים. ואם יש כמובן נקודות ממשק פה ושם אבל התפקידים הם שונים. אני לא רואה את ההתנגשות הגדולה בין מבקר המדינה ובין בית המשפט. בית המשפט עוסק בסכסוכים ומחליט בסכסוך המובא בפניו. הוא לא בוחר לו את הנושאים המובאים בפניו, והוא פותר את הסכסוך. מבקר המדינה לא דן בסכסוכים, אין לו סכסוכים. בין הרשויות לא רק שאפשר אלא צריך. ד"ר טמיר דיברה למשל על סעיף 21 לחוק מבקר המדינה שמאפשר לכנסת, לועדת הכנסת ולממשלה לבקש ממבקר המדינה חוות דעת. אז כמובן אם מפרשים את המושג חוות דעת כשווה ערך לדו"ח מבקר המדינה אז יש בעיה. יש בעיה. אבל אם לא מפרשים את זה כך אלא מפרשים חוות דעת כשווה ערך לדו"ח מבקר המדינה אז יש בעיה. ואגב, לא מצאתי יש איזו הערת שוליים לגב הפרשנות הזו של הנשיא שמגר, אבל אם מפרשים לפי הנשיא שמגר את חוות הדעת שזה לא דו"ח אלא יותר דעה, באים ושואלים אותו לפני מעשה ובכלל לפני שהתחילה פעולה, מה עמדתו העקרונית של המבקר, זו הדעה שאנחנו מדברים. ואז בכלל אין ויכוח. הפרשנות של חוות דעת שווה דגו, זה יוצר בעיה. אבל זה לא בהכרח אם הפרשנות הזו שאני נתלה באילן גבוה מגבוה. ואני אומר, תקראו מה שהוא כתב בעניין טרנר. זו סוגיה שהוא מצא לנכון לעמוד עליה. על זה אין ויכוח.

הגב' כרמית גיא:

האם אתה ניהלת הרבה בדיקות תוך כדי מעשה ולא רק לאחר מעשה?

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

כשאנחנו מדברים על ביקורת בזמן אמת יש למושג הזה מובן מקצועי. יש לו מובן מקצועי. זאת אומרת, המשמעות היא משמעות שעומדת בתורת הביקורת, לא די בכך שהמבקר בא במקום הפעולה או עושה את הביקורת בזמן ביצועה של הפעולה, אלא יש עוד תנאי אחד לביקורת בזמן אמת. שהדו"ח יוצא עוד לפני סיום הפעולה. זאת אומרת, הוא מביע את דעתו ומבקר תוך כדי עשייה. וזאת פרשה קשה מאד. אם אנחנו נעמוד על המשמעות של ביקורת בזמן אמת באותו מובן של גם דו"ח טרם סיום העשייה זאת אומרת שהמבקר כאן קובע עמדה שמטילה עליו אחריות לגבי הביצוע. הוא בא ואומר, תראו, אל תעשו את זה כך, זה לא טוב, תעשו את זה אחרת, אני חושב שהרבה נושאי תפקידים היו שמחים שהמבקר היה רושם ביקורת בזמן אמת. מה אכפת להם? האחריות נופלת עליו, לא עליהם, וזאת שמחה גדולה. יש מקרים שאין מנוס. אם ישנה אפשרות לנזק בלתי הפיך או לאסון, אין אפשרות לדחות את הביקורת לזמן אחר. השופטות פורת הביאה את הדוגמא הזאת ואני חושב, היא הביעה את זה בספרה אבל למעשה זאת אמירה עוד מזמנו המבקר. אם המבקר רואה שבראש ההר ישנו סלע שעומד להידרדר לתהום או לתחתית ההר ושם ישנם אנשים, ילדים ונמצאים אז הוא חייב מיד לצעוק. זאת הדוגמא שהמחישה את המשמעות של ביקורת מתי יש צורך בביקורת בזמן אמת.

הגב' כרמית גיא:

מה לגבי הדגשים שבין בדיקה מערכתית שתכליתה להפיק לקחים לעתיד, לבין בדיקה של מקרים ספציפיים ובעיקר אנשים ספציפיים. מהניסיון שלך?

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

אני לא רואה איך אפשר לעשות ביקורת מערכתית בלי להיכנס לעובדות ובלי להיכנס לפרטים. עשיתי ביקורת על האזנות סתר. לא נכנסתי לראות אילו האזנות סתר, איך ביצעו אותם. מקרין ספציפיים נבדקו ומהם, מהמקרים הפרטניים אנחנו מסיקים את המסקנה הכללית לגבי הפעולות. אני לא חושב שהמקרים הפרטניים שעומדים מבודדים מאחרים הם נושאים שהיו בהם הרבה דוחות. אבל בדרך כלל המבקר בודק את המקרים הפרטניים כדי להסיק את המסקנות.

הגב' כרמית גיא:

אני מאד מודה לך בשלב הזה. עו"ד יאיר הורביץ, אתה היום מבקר האוניברסיטה העברית ובעבר היית מנכ"ל משרד מבקר המדינה, אני מבינה שגם בימיו של השופט גולדברג. אתה

מבחין בשינוי בודאי לפי מזגו של מבקר או מבקרת, אתה בודאי מבחין בהבדלים, בנטיות, בדגשים. מה את אומר היום?

עו"ד יאיר הורביץ:

אני אומר שכמו כל דבר אחר בחיים אנחנו נמצאים בהליכים דינמיים. כל זמן שאתה לא מתרחץ באותו נהר פעמיים. זה נכון כבר אלפי שנים, הדינמיות של הנהר ושל אחרים. כל אחד מביא אתו לתפקיד את העניבה שלו, את הצילינדר שלו וממלא אותו יוצק תוכן לתוך הוראות חוק שגם הן משתנות. לתוך תפקידים וסמכויות במסגרת החוק. בודאי זכיתי לעבוד במחיצת יצחק טוניק ז"ל כמבקר המדינה, והשופט מלץ ז"ל, והשופט מרים בן פורת תבדל"א ותבריא וגם השופט גולדברג. וזכיתי לראות ולפגוש גם את השופט לינדנשטראוס. אין לי שום ספק שכל אדם שנבחר לתפקיד כולם אנשים ראויים ובחירה מצוינת, אבל כל אחד עושה את התפקיד לפי דרכו במסגרת הוראות החוק.

הגב' כרמית גיא:

החוק הוא נושא לפרשנות, אבל אם אנחנו מדברים באמת על הקריטריונים שעלו כאן, עניין של יותר בדיקה מערכתית ופחות ריצה ליועץ המשפטי עם שמות ועם סיפורים פיקנטיים וספציפיים וכו' וכו'.

עו"ד יאיר הורביץ:

אני לא ראיתי את הסכנה הזאת אורבת ומתממשת. אי אפשר לעשות ביקורת בלי לבדוק רק את הכללים ואת ההוראות ולחוות דעה אם הכללים ראויים, בלי לבדוק את המקרים הספציפיים. ועוד אפילו הנה בועז נמצא כאן, יש אפילו מקרים שבהם עושים גם מדגמי אפילו מתאפשר למשרד מבקר המדינה והתאפשר לו לממש אפילו בדיקה של מדגם מייצג של מקרים או של אנשים, כאשר לפעמים לא מספיק שהמשרד נגיד יבדוק, המבקר יבדוק מקרים שעליהם יוכלו להגיד או תתאפשר הטענה שמא זה מקרים חריגים ולא מייצגים את הכלל. היתה למשל בדיקה של מעצרים על ידי משטרת ישראל. ואם איני טועה, באותן שנתיים שבהן נבדקו בתחומי הקו הירוק היו כ- 50 או 60 אלף מעצרים והשאל היתה האם משטרת ישראל משתמשת בסמכותה במסגרת הדין? במסגרת ההוראות? פקודות הקבע של המשטרה והחוק או שהיא חורגת ועוצרת בצורה ללא סמכות, או בחריגה מסמכות או מתוך לא מקיימת את הליכי החקירה. אי אפשר לבדוק את הבדיקה הזאת בלי לבדוק מקרים ואולי גם אי אפשר לבדוק עשרות מקרים ולשמוע את הטענה שאולי היא צודקת. אז מתוך 60 אלף מעצרים שהיו בשנתיים האלה בקו הירוק אז כמה עשרות שבדק המבקר הם היו לא בסדר. זה אולי סימן שכל היתר היו בסדר. נבדקו ונבחרו

כמדגם מייצג, אבל מקרים, לא איזה שהוא כלל תיאורטי. נבדקו כ- 500 מקרים לפי היעוד של הסטטיסטיקאי שסייע, כי משרד מבקר המדינה רשאי גם להיעזר ביועצים. פגמים מהותיים במעצרים במדגם מייצג שאי אפשר להגיד שזה שבבים כאשר זה בני אדם. לכל אדם מעצר שלא כדון הוא עולם ומלואו.

הגב' כרמית גיא:

מה יצא לבסוף מהדו"ח הזה?

עו"ד יאיר הורביץ:

השופט גולדברג אני חושב גם ישיב בועדה לגבי סמכות המעצר. 24 שעות, 48 שעות, היו תיקונים גם בפקודת הקבע. אז דווקא הכללים, הכוח המשכנע. מה שאומר השופט גולדברג מביא אותי לנקודה שאולי רצית לשאול, אולי למהדורה השניה. יש שלטון, יש ריבון הכנסת אבל מירב הסמכויות, כמו בהרבה מדינות אחרות בעולם נמצאות בידי הרשות המבצעת. מירב הסמכויות ומירב המשאבים וכוח אדם ותקציבים. אין לכנסת תקציבים כל כך גדולים וכוח אדם כל כך גדול, אולי גם סמכויות, סמכות חקיקה כבודה במקומו מונח. והרשות המבצעת היא השלטון. אפשר לראות את המודל שבו יש מערכות, רשויות של בלמים ואיזונים ואחד המודלים הראשיים הוא שהבלמים והאיזונים הם כלפי שימוש לרעה או שימוש לא נאות בסמכויות ובמשאבים של הרשות המבצעת. אנחנו כולנו אזרחי המדינה רוצים לתת את הסמכויות כדי לשמור על הסדר הציבורי אבל לא לעצור מעצרי שווא. רוצים את הביטחון, ואת הבריאות ואת החינוך וכו'. זה לטובת האזרחים, זה לא שיהיה שימו לבתי נאות בהם. באותו מודל בין השומרים על הרשות המבצעת הבלמים והאיזונים זה גם מבקר המדינה, גם היועץ המשפטי לממשלה, גם רשויות אחרות כמו הכנסת והרשות השופטת. התקשורת, גופים אחרים כמו נגיד בנק ישראל בתחומיו, חשבים במשרדי ממשלה בתחומיהם. יש מערכות שלא נבנו כמו שעון שוויצרי לפי מתכנן, לא במדינת ישראל ולא במדינות אחרות. וזה תהליכים דינמיים של מערכות של שומרים ואיזונים. פה ושם קורה שגם שני שומרים ביניהם מתגלעים ביניהם חילוקי דעות כמו היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה בשאלה אם צדק מפכ"ל המשטרה כשאמר, לא אחזיר את האבידה שהיא האקדח או לא צדק. גם לשאלות האלה שהן לא דרמטיות והן מעידות יותר על איפוק מאשר על חיכוך, גם בשאלות האלה בסופו של דרך אם הן תגענה לבית משפט תהיה הכרעה משפטית. יהיה צורך להביא אותן לחקיקה תהיה להן הכרעה. ואפשר גם לחיות אתן כמו עם שאלות בלתי דרמטיות אחרות, מאות שנים עד שזה יעלה בפני בית המשפט. עד שזה יעלה להכרעה. סך הכל עוד לא ראיתי את המקרים שבהם, ויכול להיות שגם זה יקרה, שהיועץ המשפטי לממשלה ייתן חוות דעת לגוף מבוקר לגבי סמכויות המבקר, זה יכול לקרות, המבקר אולי יחלוק את פירוש לסמכויותיו שהנה היועץ המשפטי לממשלה נאמר יגיד, הנך חייב לתת מסמכים למבקר המדינה, בנושא הזה זה לא בסמכותו. אני חושב שהדוגמאות הספורות שעלו עד

כה יותר ממה שמעידות על נקודות חיכוך מעידות על איפוק בין טבעי, דינמי, בין הרשויות. וטוב שכך.

פרופ' מוטה קרמניצר:

אני פשוט רוצה לחדד שאלה ולהציג שאלה לטובת המשך הדיון. השאלה שאני רוצה לחדד היא בכל זאת השאלה של הכללה של ביקורת על מכלול מול ביקורת על מקרה פרטי. ברור שכל ביקורת על מכלול בנויה על זה שאתה מסתכל על הפרטים. אין ביקורת של מכלול אבסטרקטי, אתה מסתכל על פרטים אבל יש בכל זאת הבדל בין ביקורת ששמה לה ליעד את המכלול למשל לבדוק נושא כמו האזנות סתר, לבין ביקורת שאומרת, אנחנו הולכים לבדוק את האזנת הסתר וזה יהיה נושא הביקורת. בתיק חיים רמון זה העניין הנקודתי שהולך להיבדק, הוא ולא אחר ורק הוא. ופה יש שאלה שכדאי כן להידרש אליה. והדבר השני שכדאי שלא נחמיץ אותו בדיון הזה, בשנים האחרונות עולה טענה שאני לא שמעתי אותה בעבר והיא טענה שהיא לא רק כלפי ביקורת המדינה אלא כלפי כלל הפעולה של שומרי הסף. והטענה היא שחל איזה שהוא שיבוש או איזה שהוא שינוי ביחסים שבין אלה שאמורים כמו שאמר השופט בדימוס גולדברג, אמורים לבצע או לנהל את המדינה לבין הגורמים שאמורים לפקח, להפעיל ביקורת, לשמור על החוקיות וכו'. והטענה מפי גופים שעוסקים בביצוע היא שיש מידה יתרה, מידה מופרזת של שמירת סף באופן שמקשה על התפקוד היעיל של המערכת השלטונית. הטענה הזאת עולה והיא מעניין ומועיל שהחברים שהתאספו כאן יתייחסו לשאלה הזאת.

מר בועז ענר:

ביקורת המדינה היא באמת מערכת של בלמים ואיזונים. אני חושב שהיא עושה את תפקידה נאמנה, מדבירה את השחיתות ואת הנשיאה באחריות של כל המגזר הציבורי. והיא זוכה לשבחים ניכרים לא רק מפי חברי כנסת, מפי התקשורת, אלא שהמחקר של אוניברסיטת חיפה שבחן את מעמדה של ביקורת המדינה, מקום טוב מאד. הבעיה היא לא ביקורת המדינה, הבעיה היא המשילות במדינת ישראל. לתפקידה של הממשלה למשול ולתפקידה של הממשלה לטפל בבעיות ולפתור אותן. מבקר המדינה מציב ראי והראי הוא מראה תמונה לא יפה. רק מה עושה הממשלה עם אותו הראי? היא מתעלמת ממנו. בנושא הזה אני חושב שהמכון הישראלי לדמוקרטיה צריך לעשות כי פה תמונה הבעיה. מבקר המדינה מעלה סוגיות מערכתיות בשפע, גם את הדו"ח השנתי וגם נושא מערכתי אחר מערכתי, השאלה מה עושה הגוף המבצע, הממשלה באותו מישור. זו נימה של ספקטיות מה תוקן או לא תוקן. יש דברים שמתוקנים ויש דברים שלא מתוקנים. עדיין יש רבות מה לתקן והכתובת היא לא מבקר המדינה. הכתובת היא השלטון, הממשלה. הטענות שאנחנו מפריעים ומכבידים הן טענות באמת עם כל הכבוד, הן לא נכונות. לפני כן טענו שאנחנו רק כלבים שנובחים והשיירה עוברת, עכשיו טוענים שאנחנו מפריעים. כל אחד עושה את תפקידו ותפקידה של הממשלה למשול. יש לה סדרה של בעיות כבדות להרצאה שלמה

של כמה שעות במה צריכה לטפל הממשלה. מבקר המדינה מניח בעיה אחר בעיה בהיבט המערכתי. ההיבט המערכתי מול הנקודתי. כפי שנאמר פה, לא ניתן לעשות הפרדה. כאשר אנחנו דנים במערכת אני מציג אותה ומדגים אותה כי אחרת זה מאמר אקדמי פנימי. אנחנו עושים את זה אחת לאחת בסדרה של דברים. הלכנו למשל לבדוק ניסויים בבני אדם. סוגיה מערכתית. הלכנו לבדוק אותה במספר בתי חולים, ובאחד מבתי החולים, שני בתי חולים, אחד "קפלן" ובשני, העלינו שם ניסויים לא חוקיים בבני אדם. החתימו קשישים אלצהיימרים על טופס הסכמה לניסויים כאלה ואחרים. והתשובה היתה שבאותם רגעים שהחתימו אותם הם היו באיזו שהיא שפיות. אמר לי היועץ המשפטי לממשלה, טופל, אנשים שנוגעים בדבר פוטרו. האם זה נקודתי או מערכתי? הנקודה הזו מקרינה אור על כל מערכת הניסויים בבני אדם. וכתוצאה מכך, משרד הבריאות שינה מהותית את נוהל הניסויים בבני אדם. אז לפעמים אתה חייב את האירוע כדי להדגים את בעיית המערכת.

ד"ר מיכל טמיר:

אבל לא זאת הבעיה.

מר בועז ענר:

אני אמשיך ואתן עוד דוגמה לביקורת נקודתית. היתה עכשיו ביקורת על הנסיעה של ברק לחו"ל. בדיקה מערכתית כללית שהיתה אומרת שצריך לקבוע כללים שלא יוציאו יותר מדי כסף אולי היתה עושה את זה. שרים נזהרים היום מאד מאד בהוצאותיהם. אני רוצה להתייחס לעוד נקודה, פרשת רמון. גם באירוע הזה עולות שאלות לגבי תפקוד המשטרה והפרקליטות באותם אירועים, ושם אנחנו מעמיקים. מה היה שם? מה היה התהליך הלא תקין? אילו לקחים צריך להפיק מכך? אני חושב שזה בדיוק תפקידו של מבקר המדינה.

הגב' כרמית גיא:

אבל יש כל כך הרבה האזנות סתר חוקיות, לא חוקיות, כשרות או לא כשרות. אתם נטפלתם דווקא לזאת.

ד"ר מיכל טמיר:

כאן היתה הנחייה של הממשלה.

מר בועז ענר:

בדקנו באופן כללי, הבאנו בעבר לשינויים גדולים בתחום הזה, ועדת משיח שהביאה לשינויים ועדיין יש מקום בעקבות האירועים האחרונים להעמיק. פנו אלינו מגוון של עורכי דין, כל אחד שטח בפנינו את האירועים עצמם והתייחסנו לאירוע אירוע. מהאירועים האלה אנחנו

למדים על המערכת, תפקודה וחוסר תפקודה. כנ"ל גם בפרשת רמון. ואני רוצה לפני כן רק לגבי החוק האוסטרלי שציינתם. סליחה, אני עיינתי בחוק. החוק אומר כך, הוא מסביר מה זו ביקורת תפעולית, הוא אומר שביקורת תפעולית – IN RELATION TO A PERSON OR BODY MEANS A REVIEW OR EXAMINATION OF ANY ASPECT OF THE OPERATION OF THE PERSON OR BODY. זאת אומרת, ביקורת תפעולית היא גם על אנשים או יחידות כאלה ואחרות. לאחר כמן לקחת את הסעיף שמתייחס לפרפורמה הודית. יש ביקורת חשבונאית. מה אומר החוק שם? מבקר המדינה האוסטרלי רשאי לעשות ביקורת פרפורמנס על כל אדם ועל כל ארגון, לגבי סוכנויות ביצוע, לגבי רשות שלטונית, לגבי חברות ממשלתיות ולאחר מכן הוא הולך ומרחיב, בדיוק הסעיף שציטטת. מבקר המדינה האוסטרלי ראשי לא רק לעשות על סוכנות מסוימת אלא על מרחב הסוכנויות, על חתך של סוכנויות ולא דווקא על אדם מסוים. זאת אומרת, זו רק הרחב. ביקורת המדינה באוסטרליה עוסקת באירוע, עוסקת ב-PERSON, עוסקת בתת יחידה, עוסקת ב-AGENCY ורשאית גם לעשות בדיקה מערכתית לאו דווקא בתחום מסוים.

ד"ר מיכל טמיר:

הבאתי גם את הציטוט ומתרגמים במכון, אני התעקשתי במקרה הזה להביא את המקור באנגלית וקראתי גם פרשנויות שלו.

מר בועז ענר:

.ALL THE EXAMINATIONS OF THE PARTICULAIRE ASPECT

פרופ' אריאל בן דור:

למה זה כל כך חשוב הפירוש המדויק של החוק? אז נניח שההסדר שם הוא לא טוב, אז מוצע הסדר טוב לדעת המחבר.

מר בועז ענר:

האפשרות היחידה שהיתה היא כך שאסור לעשות ביקורת נקודתית היתה החוק האוסטרלי ואני אומר לא נכון. גם האסמכתא היחידה זו הפרשנות לא נכונה. מבקר המדינה בכל העולם עושה ביקורת מערכתית וביקורת נקודתית כזאת או אחרת. ואם תרצו אגיע גם לעניין פרסום שמות.

פרופ' אבי בן בטט:

אם למשל תהיה ביקורת על מכרז מסוים שלא נעשה כדין.

ד"ר מיכל טמיר:

מכרז זה בסדר.

הגב' כרמית גיא:

או להפיק לקחים. אני רוצה רק ברשותכם לפנות לחה"כ יואל חסון, יושב ראש הועדה לביקורת המדינה. אתה אמנם חבר כנסת צעיר מבחינת הוותק בכנסת. אני רוצה לשאול על הקריטריונים, באמת באילו מקרים מחליטים שפונים למבקר המדינה לבדוק משהו והאם זה אין סכנה שזה הופך לפעמים לכלי לניגוח פוליטי. הנה, אני מעביר את זה למבקר אז זה אומר שאני כבר מניח שיש פה משהו לא בסדר ואני כבר יודע שיהיו מזה פניות הלאה ואפשר יהיה לחגוג בתקשורת או במקומות אחרים.

חה"כ יואל חסון:

קודם כל אני רוצה שנשים לב בתחילת הדברים למה שהיה כאן קודם בשולחן, על שינוי חוק חולק הקרדיט בין בית המשפט לבין המבקר והכנסת. אני חושב שלכנסת צריך לתת הרבה יותר קרדיט ממה שנותנים לה בתחום הביקורת, אני חושב שדוחות מבקר המדינה לולא הועדה לענייני ביקורת היו הרבה פחות משמעותיים והיו הרבה פחות משפיעים. אין ספק שבתהליך של הביקורת כאשר מגיע אותו דו"ח, הטיוטה הראשונית וכל השיג ושיח הזה בין המשרד לבין המבוקר או המבוקרת, יש שם תהליך שחלקו גם מתוקן תוך כדי וחלקו בסוף נכנסים לסוג של תהליך של תיקון ליקויים שאגב, אחוז תיקון הליקויים הוא משתנה כל הזמן והוא לפעמים גבוה יותר ונמוך יותר. אבל עדיין העובדה יש פורום שיש את הועדה לביקורת המדינה שאותם המבוקרים מגיעים לשם, יודעים שיושבים שם אנשים שהם חברי כנסת, הם נציגי הציבור, והם יושבים ושואלים את השאלות הקשות וגם עובדים בשיטה של לא מסמנים V אלא בשיטה שאני בחרתי, אני הולך יותר על איכות מאשר על כמות. בוחרים את הנושאים שבאמת נוגעים בהם ומלווים אותם, בדיוני מעקב, בקביעת לוחות זמנים ורואים דברים. לגבי סעיף 21 שמדובר עליו, אין ספק שהוא סעיף שגם מנוצל למטרות של ניפוח ושל פוליטיקה, אין שום ספק. יש הרבה פעמים מצב שאתה מקיים דיון על פי סעיף 21 ואתה בסוף מחליט שלא לקבל את ההחלטה ולא להעביר את סעיף 21. זה ברוב המקרים בעבר. אני קיבלתי כבר ועדה מאד פעילה בתחום הזה של סעיף 21, אני הספקתי לדעתי כבר להעביר 4 או 5 מקרים כאלו אבל אני אומר, זה כלי שהוא גם כלי פרלמנטרי אדיר. אם תסתכלו על רוב סעיפי 21, הם אל סעיפי 21 שהם פוליטיים. הם ממש דברים שנחשפו בתקשורת או בציבור, במידע שהגיע לוועדה או בכל דרך אחרת. והועדה באה ואמרה, זה דבר שראוי לקיים עליו בדיקה מיוחדת. וזה כלי פרלמנטרי אדיר, הוא דווקא מאד מעניין בעיני, אגב, קודם כל הוא נעשה בתיאום בדרך כלל, בדרך כלל כאשר יש כוונה ליושב ראש ללכת על 21 בודאות הוא בדרך כלל יעשה את זה בהתייעצות עם מבקר המדינה. בדרך כלל הוא

יעדכן אותו מראש ויגיד לו, תשמע, זה לא רק דיון ציבורי יותר אלא זה דיון שאנחנו גם בסוף רוצים לקבל החלטה ולגרום לכם לעשות את הבדיקה המיוחדת. ולכן זה קודם כל נעשה לדעתי במשורה ובהזדמנויות שהן הרבה פחות פוליטיות ממה שחושבים. הרבה יותר ציבוריות ומשמעותיות שאנחנו עושים אותם.

הגב' כרמית גיא:

תזכיר לי העניין של פולארד עלה במסגרת הזאת או שזו היתה החלטה של המבקר?

חה"כ יואל חסון:

כן, זה היה סעיפי 21. זה היה דו"ח מעניין מאד שאגב השיג ההיפך ממה שאולי רצו להשיג. אתה לא מקבל דוחות שהיית רוצה, אתה היית רוצה תוצאות אחרות ואתה מקבל דברים אחרים לגמרי. הועדה לביקורת המדינה בעניין הזה היצירה הזאת שיש בה, מצד אחד מבקר המדינה, מצד אחד ועדה לענייני ביקורת המדינה שיושבים בה פוליטיקאים, אני חושב שזה יותר סוג של תבשיל לא רע בכלל. הוא מאוזן מאד, יש בו את הבלמים, אתה לא תמצא יושב ראש שיודע גם יושב ראש חזק לצורך העניין הוא יודע את המגבלות שלו, הוא יודע מתי הוא צריך לשמור על הועדה הזאת כסוג מסוים של ממלכתיות ואי אפשר להוביל אותה עמוק עמוק אל תוך הפוליטיקה וגם זה שאתה באופוזיציה. אני נציג האופוזיציה, את היושב באופוזיציה, על פניו אתה יכול להשתמש בוועדה הרבה פעמים באופן הרבה יותר חזק ומשמעותי ואתה מבין שוב, זו ועדה שצריך לשמור עליה, זו ועידה שצריך לשמור על האיזונים הנכונים בה, עם עבודת המבקר אתה צריך לעבוד בצורה שהאמון יישמר ואתה גם לא עושה במבקר שימוש שהוא שימוש מפלגתי או פוליטי, או התנגחותי כזה או אחר. לכן בעיני כיום, איך שהדברים נראים כפי שאני חש אותם בתפקידי, שיש את האיזונים הנכונים.

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

אולי בהמשך לדבריו של חה"כ חסון, מה שלי מפריע ביותר ואני גם כתבתי מאמר בנושא הזה, מה שמפריע לי הוא שעצמאותו של מבקר המדינה הולכת ומתכרסמת בצורה הזאת של סעיף 21. אחד הסממנים העיקריים לעצמאותו של מבקר המדינה הוא שהוא קובע את נושא הביקורת. רק הוא, לא הממשלה, לא הכנסת. אגב, הכנסת היא מבוקרת, לא שתקנו בכלל. אני עשיתי בביקורת בכנסת. לא על הכנסת כבית המחוקקים אלא על המגוון של הכנסת, אני עשיתי ביקורת. אז עכשיו זה הכל טוב ויפה אבל שוכחים שזה פוגע לדעתי קשות, אחר כך שואלים את המבקר, אבל איך דיברתם על פולארד. אני יודע, הועדה קבעה שאני אעשה את הביקורת הזאת.

הגב' כרמית גיא:

אבל אם אנחנו שומעים פה שבאמת יש לא פעם דיבורים מראש, זאת אומרת שהפנייה הזאת לא נעשית עצמאית, לא נופלת על ראשו של המבקר בלי ידיעה אלא יש איזה שהוא אולי קח ותן בין המבקר לבין הכנסת.

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

אז הוא צריך לומר, אגב, מה שאני אומר כאן אני אומר כהערת אזהרה, אני לא משתתף כאן כדי לבקר את המבקר, אני אומר את דעתי באופן כללי בלי כל קשר לזהותו ולמהותו של מבקר זה או אחר. יש פרק שנוגע למצב הנוכחי. אסור למבקר להתקפל, אסור לו להתקפל. בהסכמה, הכל גם אלי באו ואמרו, מה דעתך, אמרתי, לא, אני לא מוכן. אבל לא כתביעה.

הרב יצחק לוי:

אבל כשאמרת לא, ועדת הכנסת בכל אופן החליטה שכן?

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

לא, לא.

חה"כ יואל חסון:

אבל הוא יוצא כנגד העיקרון של ההוראה. הוא לא אוהב את הקונספט של ההוראה.

הגב' כרמית גיא:

אני חושבת שהוא לא אוהב את הקונספט של האינטימיות אם אני הבנתי את דבריו, זאת המילה שהיתה חסרה. אז בבקשה חה"כ שנלר, אתה גם חבר הועדה.

חה"כ עתניאל שנלר:

כן, תודה. אני אתייחס לשאלה הזאת כי לא אוכל להשתתף בסוף הדיון. אני רוצה כמה נקודות פרקטיות בהיותי בקדנציה שניה בוועדה הזאת, לשמחתי אני משמש גם כיושב ראש ועדת משנה של חה"כ חסון שעוסק בכל הנושאים הביטחוניים. אני רוצה להגיד משפט אחד על המעמד התחוקתי, מאד אהבתי את הרעיון שיש רשות עצמאית במסגרת הכנסת, לא חלק מאחת מהרשויות האחרות במעמד מיוחד, נדמה לי שהיא ראויה לבדיקה לעומק וזה ראוי להיכנס קצת יותר למשמעויות, יש לי היום כלי לשפוט את ההצעה ובהחלט נתנה לי הרבה אור. אני מצטער אם אומר שעלי במידה מסוימת לחלוק על חבריי ובודאי על כבוד השופט גולדברג. אני חושב שהניסיון לשעבד את החופש המוחלט של המבקר כמעט בכל דבר ועניין פוגע במעמדו של המבקר. הוא יכול לפגוע באמינות שלו. הוא יכול לפגוע ביכולת לייצר תהליך שקוף. אני בטוח שחייבת

להיות עצמאות מקצועית. אבל מה למשל לגבי הבקרה על העצמאות האישית של הכללים וההתנהלות? מי מבקר? האם אנחנו יכולים איזו שהיא מערכת במדינת ישראל בכל מדינה להגיד, האי כל כך עצמאית שאין עליה שום מערכת מבקרת. הרי כל המערכת כולם מדברים על איזונים תמיד, האם יש מעכת איזונים? אני מוכרח לומר שבשתי הקדנציות שאני עובד עם מבקר המדינה הם עושים עבודה מדהימה. ואני לפעמים אפילו נפגע כשתוקפים אותה כי זה לא מגיע לה. זו מערכת יוצאת מן הכלל. אבל דווקא מתוך זה שאני רואה את הפנימיות שלה היא ראויה להיות יותר שקופה ואולי גם לשים מערכת קצת עם יד על הדופק. נכון, הכנסת סוברני לבקש לבחון דברים. וכי מדוע לא? הפרקטיקה היא תמיד בהסכמה? אבל מעבר לפרקטיקה הזאת. אני חושב שרק מי שמפחד מחשיפה יכול לדרוש להיות במקלט והמבקרים שאני עובד אתם הם כאלה שרק אתה רואה מה הם עושים כי הם עושים דברים מדהימים. אין לי מיל ביקורת אחת למבקר.

השאלה השניה של תפיסת הביקורת. אני לפחות סבור שתפיסת הביקורת היא בראש ובראשונה בתפיסה המערכתית. כי באמת באמת זה ממש לא משנה לי כבוחר את הביקורת, כמקבל את הביקורת, כעורך את הדיונים בתחומים שהציבור לא חשוף אליהם ברובם, תמיד אני שואל בסוף כל סעיף, טוב, אז זה נכון לגבי הפרויקט הזה, אז מה? איך זה משפיע על התפיסה הטבעית של יום המחר? ואני חושב שאם אנחנו לא רואים את הראייה המערכתית בכל שורה בדו"ח מבקר המדינה זה פספוס עצום. אתם לא יועצים משפטיים ואתם לא שופטים. אתם מבקרים. לכן ביקורת מערכתית ומסקנות מערכתיות זה עיקר תפקידה של הביקורת בעיני. אני לא רוצה להביע איזה שהוא ביקורת אבל לא כאבק ביקורת אבל אם אני צודק בתפקיד הביקורת מי אמר שצריך להיות מבקר שופט? אולי ערכו של מבקר שופט בהגדרה מובילה אותו ומנתבת אותו לאפיקים שיפוטיים והלוא בשביל כך יש את הרשות השופטת. וטוב שכך. אין לח בעיה עם השופטים, אדרבא, אני חושב שהשופט נותן מימד של אמינות, של מקובלות וטוב שיש שופט. אני רק אומר שלפעמים העובדה שהשופט הוא שופט במהותו של העניין, אופי הביקורת נעזר באותו מצב של הרבה שנים של שיפוט. אני אומר את זה משום שנדמה לי שהוא לא תפקיד שיפוטי אלא תפקיד שיפור תהליך היעילות והמינהל התקין ולכן גם טוב לעשות ביקורת תוך כדי תהליך. כי אם הדבר הוא לא שיפוטי אז אדרבא, תוך כדי תהליך אנחנו מסוגלים לייצר תיקוני דרך תוך כדי מהלך ונדמה לי שהמבקר עושה את זה ועל כך אני מאד שמח. אלא מה? ישנן כמה נקודות תורפה אצלנו בבית המחוקקים. לעניות דעתי. אחת, אני שוב אהיה זהיר בלשוני, אתם יודעים שהכנסת בנויה מועדות שונות והועדות מופיעים בפניהם גופי הממשל השונים. גופי ממשלה, גופים מבוקרים, כל אחד בא לועדה הרלבנטית ומציג את סחורתו. בכל תחום. מי שמציג את הסחורה הוא בעצם מחליט מי מציג, איך מציג, מה התמונה ומה מפת הידע שתהיה לחברי הכנסת. אני מצהיר, מפת הידע של חברי הכנסת היא מפת הידע מטעם כמעט תמיד. היופי של עבודת המבקר שהוא מסוגל לתת את מפת הידע מתוך הביקורת ולא מתוך מה שרוצים שאנחנו נדע. דא עקא, אם רוצים ליעל את יכולות הביקורת צריך ליצור זיקה בין הצגת מפת הידע מטעם להצגת הידע מצד הביקורת. לכן נדמה לי שאם ארצה לתרום לדיון האופרטיבי של היום, אני אציע שני שינויים

בעבודת הכנסת. והלוואי ויקבלו אותם. האחד זה לחברי הכנסת חסון, אני הייתי מאד רוצה לראות בכל נושא שהמבקר מגיע לוועדה שלנו יהיה נוכח בדיון הזה יושב ראש הוועדה שאותו תחום נוגע לו. זה ימנע כפילות בדיונים, אני חבר שתי קדנציות בוועדת חוץ וביטחון ובכל ועדות המשנה ואני רואה שאנחנו עושים לפעמים 3 דיונים על אותו נושא. ניקח דוגמא שהיא פתוחה, נושא מוכנות העורף. ובכן, ועדת החוץ והביטחון דנה במוכנות העורף, ועדת המשנה לענייני העורף גנה עם אותם אנשים באותם נושאים, מבקר המדינה בדק את נושא ערכות המגן. מצאתי את עצמי במצב פשוט מטורף, אי אפשר לעבוד ככה. כל ועדה העמידה את זה בכיוון אחר. הסינכרוניזציה לא נמצאה. ולכן לעניות דעתי ראוי שכל יושב ראש ועדה, יהיה נוכח בכל ישיב שלנו כחלק מחברי הכנסת שדנים בתחום הנדון. אבל, מנגד אני רוצה להציע הצעה הפוכה, אני הייתי רוצה להיות 9 נציגים קבועים של מבקר המדינה שיושבים בוועדות הכנסת, בלי סמכות. יש להם סמכות אחת, להמליץ למבקר לאור הידע שהוא שמע בעבודת הוועדה מה ראוי לבחון קודם או אחר כך. למעט ועדה אחת שאני לא רוצה לראות שם בכל מקרה נציג, ועדת הביקורת. אבל בוועדות האופרטיביות כמו חוץ וביטחון, כספים וחינוך אם היה נציג היינו פתאום רואים שיש מפת ידע לאומית אמיתית שהיא יכולה ליצור באמת ביקורת מערכתית. והיא יכולה לעלות על הנושאים תוך כדי התהליך כי הרי אז מדווחים לכנסת. נדמה לי שבכך נוכל לתרום תרומה משמעותית מאד. בשוליים כל הזמן מדברים על הנושא השיפוטי, היועץ המשפטי לממשלה, בית המשפט. אני רוצה לומר בעיני, ראוי מאד להגן על מבקר המדינה, ראוי להגן על מבקר המדינה בכך שהוא לא יעסוק בשאלות היכולות להוביל לקרדום לחפור בו במישרין או לא במישרין. אילו היום היועץ המשפטי לממשלה, אני אגב חושב שהיה ראוי לפרק שם לחלק את העניין אבל זה סיפור אחר, זה לא לדיון היום. אני רק חושב ויכול לנמק מדוע מבחינת הפרדת רשויות זה הכרח אבל זה לא להיום. אני רק אומר שאני חושב שהיועץ המשפטי לממשלה הוא לא אדם שמספיק חכם מכל דוחות המבקר. מבקר המדינה בטיוטה שלו יעביר את הדו"ח ככתבו וכלשונו בטיוטה ליועץ המשפטי לממשלה. הוא מספיק נבון וחכם לסבור אם יש מקום שהוא ביוזמתו יעסוק בסוגיות הללו או שמא יגיד, אני לא רוצה. אני רוצה להגן על זה.

הגב' כרמית גיא:

אבל בלי המלצות מפורשות?

חה"כ עתניאל שנלר:

היום מבקר המדינה לפעמים נדרש, היועץ המשפטי לממשלה לא קרא את זה בדו"ח? אני אגיד לכם מה, במה זה יועיל? אני אגיד לכם במה זה יועיל, זה יועיל להיעדר אמון רחב, עמוק, אמיתי שמגיע למשרד מבקר המדינה. מבקר המדינה בעודף הסמכות הזאת השימוש העודף בסמכות הקיימת היום פוגע בנאמנותו שלו. ואם אנחנו רוצים באמת להיות מערכת מבקרת ללא כחל וסרק היא צריכה להיות משוללת זיקה. בכנסת הקודמת ואני מאד אוהב את המבקר היום,

הוא יודע את זה, אני עובד אתו בהרמוניה מלאה, אבל בקדנציה הקודמת חשתי פעמים רבות הייתי בסיטואציה אחרת, היה בשולי או במרכז השאלות האלה, חשתי הרבה פעמים דיונים שהרגשתי לא נקי אישית הרגשתי רע אתם. אולי בגלל שהייתי מעורה רגשית. אבל אני חושב שלמה צריך להיות מעורה רגשית בדבר כזה? מדוע לתת לו את התפקיד הזה? תנו את זה ליועץ המשפטי לממשלה. אבל בדו"ח שלך שאני כל כך אהבתי אותו, של ד"ר טמיר, הכנסת הרבה מדי תפקידים ליועץ המשפטי לממשלה. למשל, לביקורת על מימוש הדו"ח. אז גם חה"כ חסון וגם אני מנהיגים עכשיו שכמעט כל דיון נגמר בדיון מעקב. בחלק הגדול מהדוחות המבקר בעצמו עושה מעקב.

ד"ר מיכל טמיר:

אני רשמתי שהוא זה שצריך להגדיר לרשויות את המצב המשפטי.

חה"כ עתניאל שנלר:

אבל הוספת שם כי על היועץ לקראת צו בית משפט לבחון וכו'. אני רוצה להציע הצעה, לנו כמחוקקים יש הרבה יותר כוח מאשר ליועץ המשפטי לממשלה. אני רוצה שתרחיקו את המבקר מהיועץ המשפטי לממשלה. הוא מקלקל לעניין. תרחיקו אותו.

ד"ר מיכל טמיר:

המטרה של היועץ לתת, התפקיד של היועץ לא בתפקידו כראש התביעה אלא בתפקידו כיועץ המשפטי לממשלה, להסדיר את המצב המשפטי בעקבות הדוחות.

חה"כ עתניאל שנלר:

אני לא צריך אותו בכנסת. יש לי כוח יותר ממנו וכל כניסה שלו מקלקלת גם ליועץ וגם לכנסת. אתן לך דוגמא, אנחנו ככנסת חזקים הרבה יותר, יבוא המשרד להגנת הסביבה כמבוקר והוא לא יממש את הבקרה, אנחנו צריכים בסמכות שלנו כועדה לדאוג באמצעות הכנסת ששום חקיקה בנושא הזה לא תעבור עד שהדברים יתוקנו. או אם תרצה דבר אחר, איכון תקציב. כל שבוע נקרא לשר לשאילתות על אותו דבר. אני אומר לכם, שבועיים כאלה הכל מטופל. לכן תבודדו את הנושא המשפטי, זה הורס כל חלקה טובה. בית המחוקקים הוא סוברני, הוא מעל או לצד כרשות.

ד"ר אריק ברמון:

הוא מעל, אתה יכול לומר.

חה"כ עתניאל שנלר:

אני לא רוצה לומר בלשוני, אני לא רוצה לפגוע ביועץ המשפטי, אני חושב שהיועץ המשפטי היא סופר חשובה ועצמאותה היא מוחלטת וטוב שכך, ולכן אני רוצה לברך על העבודה המדהימה שעשית.

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

חה"כ שנלך תרשה לי, ההצעה שאתה הצעת אני נהגתי בה. יש היום וגם בעבר יישומים שהוגשו על ידי היועץ המשפטי שלא לפי המלצתי או הצעתי או התערבותי, מפני שהוא אמר לי, היועץ המשפטי, הוא אומר, יש לי מחלקה או אנשים, בפרקליטות או ביועץ המשפטי שעוברים על הדוחות. אמרתי לו, עוברים על הדוחות, מה אני צריך ללמד אותך? אני לא היועץ המשפטי של היועץ המשפטי. זהו. ולכן הלכתי בדרך הזו.

חה"כ עתניאל שנלר:

תודה על הכל. ההחלטה בכנסת הקודמת נקבעה 21 על ידי זבולון אורלב, הדו"ח הזה למשל הוא דו"ח מאד מאד עמוק, מאד רחב, בעל משמעויות אסטרטגיות רחבות מאד, אנחנו הרשינו לפרסם קטעים מאד מאד מינוריים, מאד מעטים משום הרגישות של העניין, אבל בגלל הדרך שחה"כ חסון ואני נוהגים אנחנו מקיימים דיוני עומק, סופר עומק דווקא בנושאים החסויים שהציבור לא דן בהם בהרבה יותר הקפדה ובהרבה יותר עומק. אז הדו"ח נבחן לקוצו של יוד. עם דיונים מאד משמעותיים ומשפיעים ולכן החלופה של הדיון הציבורי הוא החלופה המאד רצינית ולאורך הרבה שלבים שלנו בועדת המשנה.

הגב' כרמית גיא:

תודה רבה. פרופ' יצחק גל-נור, אתה מכיר את המערכת הציבורית גם מבפנים וגם מבחוץ.

פרופ' יצחק גל-נור:

אני רוצה למעשה לגעת בנקודה אחת שיש לה השלכות לחלק גדול מהדברים. אז קודם כל אני רוצה לברך אותך, ד"ר מיכל טמיר על הספר, ועל זה שהוא מאפשר לנו את הדיון הזה כאן. אני רוצה לומר את הדבר שהוא מובן מאליו והוא התפקיד של המבקר הוא תפקיד מינהלי. צריך לחזור על זה ואז חלק מהשאלות חוזרות למקומן. אנחנו מדברים על ביקורת מנהלית שנעשית בתהליך מינהלי ומטרתה מינהלית. וכל כך ברור שכדאי לחזור על זה ואם יש לי קצת ביקורת וזה לא הוזכר בספר, אבל לא הוזכר בצורה הכי ברורה שזה המקור וכך נולד המוסד הזה מכיוון שאני לפחות חש בעומס מוסדי על המוסד הזה, ואני חש שבגלל המוניטין ובגלל הדברים הטובים שהוא עשה משתמשים במוניטין הזה כדי להעמיס עליו עוד ועוד, כמו כמה מהדוגמאות ששמעתי שלדעתי מיותרות לחלוטין ולא היו צריכים להיכנס לגדר לתפקידו, אנחנו צריכים לחזור אל אותו מקור ולשאול האם כתוצאה מן העומס הזה הדברים שהם בבסיסם אולי בטווח רחוק הרבה יותר

חשובים יוצאים נפגעים מהדבר הזה. והדברים הוזכרו, אני רק רוצה לעבור ולהזכיר, עוסקים בקבלת החלטות, עוסקים בחיסכון, עוסקים בטוהר מידות ועוסקים בתקציב המדינה. אני מרשה לעצמי לומר שתקציב המדינה הוא היום קצת יתום בחשבונאות הלאומית שהזכרת. יש תקציב, יש חוק התקציב ולא רק חוק יסוד והתקציב מאושר. אני אזכיר דוגמה אחת ששם השימוש הוא נכון מבחינת השימוש במוניטין, הוא לא נכון מבחינת התפקוד המוסדי. מימון מפלגות. מדוע הוטל הנטל על מבקר המדינה? כי מי יעשה את זה? על מי יסמכו? מימון מפלגות זה נושא רגיש מאין כמוהו. אני בשעתו כשהייתי בועדה שבדקה את עניין מימון המפלגות העזנו להציע שאולי כדאי להוציא את זה ממבקר המדינה ולהקים במקרה הזה כן, כמו באמריקה, רשות נפרדת שתבחון כהלכה את הנושא הזה ובעיקר את המקום ששם ישנם הקשיים המרובים ביותר וזה מימון הבחירות לרשויות המקומיות שקשה מאד למבקר המדינה לעמוד אם כי לאחרונה הוא קצת יותר נכנס לזה. היו לנו קצת בזמנו דיבורים על הנושא הזה, ביני לבין עו"ד הורביץ. הבעיה מתחילה כאשר אנחנו מעמיסים יותר מדי וכאן מתוך כבוד למוסד הזה אנחנו לא מסתכלים שלמעשה חלק מהנושאים האלה, הנה יש לזה מיד השלכה לשאלה שלך, מוטה. מכיוון שלדעתי כפי שאמרתי התפקיד של המבקר הוא תמיד כללי ותמיד הוא מינהלי במובן הזה, ממילא המקרה הפרטי צריך להיות כפוף לחלוטין לשיקול האם יש מכאן הערה על הנושא הכללי. ותו לא. וזה אומר קצת התאפקות. לא לחפש אשמים, ולא לערוף ראשים, ולא ללכת על הנושא שנמצא כרגע בסדר היום התקשורתי המיידי. זה ממש מתבקש. הרי אין ויכוח בינינו לגבי זה שאי אפשר לבדוק נושא כללי בלי עובדות של מקרים פרטיים והשאלה היא התכלית. זה לא הנושא, המומחיות כתוצאה מזאת צריכה להיות מומחיות שהיא לא רק מומחיות משפטית, ולא רק מומחיות אלא צריכה להיות תורת הביקורת דורשת אנשי מקצוע בביקורת. יש היום אנשי מקצוע ולכן הבדיקה והניתוח וכן הלאה אומרים שהתיקון כשהוא נעשה הוא בעיקרו על פי זה לאחר מעשה. ואפשר להמציא לזה שמות, זמן אמת, זמן כמעט אמת, התפקיד של מבקר המדינה הוא לסייע בעיקר למחוקק למלא את תפקיד הפיקוח שקשה לו מאד למלא אותו כי יש לו גם תפקידים אחרים ויש בזה מעט גם תרשו לי לומר, דיבידנדים ציבוריים, תפקיד הפיקוח אינו התפקיד שעוזר לחברי הכנסת להיבחר והוא זקוק למבקר. הוא צריך את 21 שבו המבקר יכול לבוא ולומר לוועדת הכנסת, זה איננו מסוג הדברים שאני יכול. אני סבור שתפקיד המבקר בפרשת טרנר היה לבוא לוועדה הנכבדה ולומר, אני מבין את מה שאתם רוצים, אבל זה לא תפקידי. אין לי את כלי החקירה, זה לא הדברים האלה.

אני מביע את דעתי ואני גם כתבתי על זה כך שזה גם ידוע למבקר המדינה והיא חלוקה עלי כשם שאני חלוק עליה לגבי תפקידה באותה ועדה, לבוא ולהעמיד את הועדה על כך שהיא הטילה עליה תפקיד שאיננו לדעתי בתחום תפקידה.

הנקודה השלישית שהיא חשובה, זה באמת הוזכר כאן וזה הולך קצת בכיוון שלך, יש משפטיזציה. יש משפטיזציה מאד עמוקה של ההליכים הללו ששוב אני אומר, הם הליכים מינהליים. כאן אני הייתי רוצה באמת להגיד, שני הנושאים האלה של זכות הטיעון וכללי הצדק

נכנסים לתוך שיח הביקורת מכיוון שיש משפטיזציה. בהליך מינהלי זה מובן מאליו שלא פוגעים באנשים.

ד"ר מיכל טמיר:

ככל שהעניינים יהיו מערכתיים המקרים שבהם יצטרכו לתת טיעון יהיו מועטים.

פרופ' יצחק גל-נור:

ולכן זה לא הדרך, ואין דיני ראיות ואין שימוע. אדם שרואה עצמו כמי שעומד להיפגע יבוא לפני המבקר על מנת לשמור על כבוד האדם וחירותו.

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

זה הטיעון כלומר, אני עומד להגיד עליך שלא מילאת את תפקידך כהלכה. נא תשובתך. אני נותן לך הזדמנות להגיב.

פרופ' יצחק גל-נור:

אני אחדד את זה, לא האדם שם עומד לדיון אלא ההליך שבו הוא השתתף בתוקף תפקידו. הפרסוניפיקציה של הליך מינהלי בביקורת המדינה נוטלת ממנו את מהותו המינהלית. כלומר, הוא אינו אדם אשר עומד להיפגע כיוון שהוא נמצא בפני ועדת חקירה. אגב, יש לי דעה דומה לגבי ועדות חקירה אבל נניח לזה כרגע. זה נראה כאילו עומדים לפגוע באדם מכיוון שהוא לא מילא את תפקידו כהלכה. זה לא הוא, זה המשרד בהליך. המקרה הוא לא מעניין שהאדם הזה לא קיים את ההליך של המכרז כהלכה. נחריף את זה בכוונה. אם יש מצב שבו הליכי המכרז לא מתקיימים כהלכה המקרה הפרטי שלו הוא כל כך לא מעניין שלא כדאי אפילו להעמיד אותו על העניין הזה. ולכן כל פנייה לפרסום השמות אינו חשוב, אני מנסה להחזיר. צריך פשוט לנסות ולראות ולכן שתקתי ואמרתי בפשיטא, זהו הליך מינהלי. בתום הליך מינהלי הדברים נשפטים אחרת לגמרי.

נקודה אחרונה וחשובה. למה אני כל כך חושש מזה? מכיוון שפתחתי ואמרתי, לא רק שיש כאן, מתחילה מוסדית של מוסד מכובד אלא באמת מתחילה להיווצר תחרות. עם המוסדות האחרים שמוסד מבקר המדינה מתחיל להיכנס לתחומם והרשימה ארוכה והוזכרה ואני חושב שחשוב מאד לא רק להגיד שתפקידו הוא לא רק יועץ משפטי, אלא הוא לא ועדת חקירה, והוא לא בית משפט והוא לא גם מי שנניח בוחן את המכרזים הפרטיים לגופם אלא את התופעה. אני אומר את זה מכיוון שמה שהיה בשעתו בדיקות רוחב, עד כמה שאני יודע הונהגו בשעתך, מערכתיות אז הויכוח הוא הרבה יותר קטן. זאת מהות העניין. הבעיה היא לא שאדם מסוים, מנכ"ל מסוים לא מקיים עבודת מטה ועל כך הדוגמה הקונקרטיית שבתקופתך, אלא שעבודת

המטה במשרדי הממשלה לקויה. והצורך להתרחק קצת מתוך ההליכים השיפוטיים האלה למיניהם לדעתי זה רק יחזק את מבקר המדינה.

גב' כרמית גיא:

תודה רבה. פרופ' אריק כרמון רצית להגיב?

ד"ר אריק כרמון:

אני רוצה להצטרף לאותו קו שפרופ' גל-נור התחיל בו וגם להתמודד עם השאלה השניה שמוטה העלה לגבי האיזון בין מצד אחד תפקידם של שומרי הסף לבין שמירה על התהליכים הפוליטיים. יצחק השתמש בביטוי של המשפטיזציה ואני רוצה להתייחס אולי מפרספקטיבה קצת יותר רחבה. אנחנו מטבע הדברים בדיון על ספר שמתייחס למבקר מתמקדים על המבקר, אבל כשהשאלה היא באמת על הפרת האיזון בין שומרי הסף לבין התהליך הפוליטי לדעתי צריך לראות תמונה רחבה יותר. ברשותכם רק כמה דקות בכדי להרחיב את היריעה. אז קודם כל, מה הקונטקסט? הרי המטרה של כולם היא לשמור על תהליכים שלטוניים תקינים. זאת המטרה, זה האופק, לשם אנחנו רוצים לחתור. אנחנו לא מחפשים לשם חיפוש, אנחנו לא תובעים לשם תביעה. המטרה היא לשמור על תהליכים שלטוניים תקינים. באופן קונקרטי אנחנו רוצים שהכנסת תגיע לאיכות חקיקה ברמה משובחת יותר, אנחנו רוצים שהרשות המבצעת תמלא את תפקידיה קרי, תשרת את האזרחים ותבצע את החלטות הממשלה, בצורה היעילה ביותר. דא עקא, חלק מהבעיה, חלק מהבעיה הוא שהכנסת, כנסת ישראל, הפרלמנט הישראלי, אני מדבר בהכללה ואני מתנצל מראש, אני שייך לאלה שרואים בכנסת את המסד של הדמוקרטיה, את הרשות החשובה ביותר בהשוואה לכל פרלמנט אחר. בכל פרלמנט אחר הפרלמנט הוא כלב שמירה של הממשלה. במדינת ישראל הממשלה היא כלב שמירה של הפרלמנט. הפרלמנט במדינת ישראל לא ממלא את אותם תפקידים ובאותם אופנים כמו בפרלמנטים אחרים. נאמר כאן למשל לגבי התפקיד הפיקוחי של הרשות המחוקקת על המבצעת, מסיבות כאלה ואחרות במדינת ישראל הוא לא מתנהל בצורה דומה לפרלמנטים אחרים מסיבות שאנחנו עובדים עליהן ומנתחים אותן אבל זאת עובדה, זה נתון. דבר שני, הממשלה הרשות המבצעת במדינת ישראל בשונה ממה שקרה בכל הדמוקרטיות המפותחות במדינות OECD היא ממשלה מאד מאד ריכוזית, עם מוקדי עוצמה שלא ביזרו אותם בדומה למקומות אחרים וממילא במציאות הזאת הפיקוח הופך להיות בעל משמעות הרבה יותר משמעותית. הרבה יותר חריפה ומכאן השאלות שאנחנו דנים בהן. השאלה שאני מבקש לשאול היא שאלה כללית, האם אנחנו לא חוטאים בכך שאנחנו משאירים את עצמנו בדיון הזה בתוך הקופסה ולא רוצים להיחלץ ולהסתכל על דברים מחוץ לקופסה. וכדי לסבר את האוזן, מדובר פה על היועץ המשפטי לממשלה ללא ספק אחד משומרי הסף. אני רוצה להוסיף שומר סף נוסף שלא הוזכר, זה החשב הכללי. המבנה של החשבות קודם כל חשב כללי במתכונת של מדינת ישראל לא קיים באף מדינה דמוקרטית מפותחת הוא פשוט לא קיים. אותו דבר גם

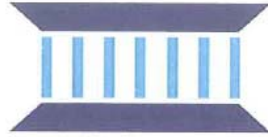
המבנה של הייעוץ המשפטי בכל המשרדים לא דומה במקומות אחרים כפי שהוא אצלנו. כלומר, כשמדובר על התפקיד של המבקר אני מאד שמח על ההערות של פרופ' גל-נור על התפקיד המינהלי אבל כשמרחיבים את הקונטקסט צריך לראות את הקונטקסט ואז קורה מצב שבו העול שמוטל על שומרי הסף שונה, לפחות מנקודת המבט של האינטרפרטציה שלהם, ממה שבמקומות אחרים וכאן מגיעים למציאות, אני חושב שהיא שגרירה במחוזותינו, אתם מכירים אותה, של חוסר תפקוד, של שיתוק, של אי מימוש, של אי מילוי מפני שאנשים הולכים לשיטת השמיכה. תראו, אני בהחלט חושב פה נעשתה עבודה על בסיס של מחקר משווה, העבודה היא מאירה באור רחב מאד ופותחת באמת הרבה פתח למחשבה, בסופו של יום אנחנו מדברים על תרבות ארגונית, על התנהגות ארגונית ועל תרבות פוליטית. ההשפעה על התרבות הפוליטית כשאנחנו נהנדס את השיטה בצורה כזאת ובצורה אחרת תשפיע על שינויים רק לטווח ארוך ולאורך זמן ולא צריך לרפות את הידיים מזה אלא צריך לחזק את הידיים. אני רוצה להזכיר, את הזכרת את זה ואת גם כותבת את זה, ערכים כמו שקיפות וכמו אחריותיות באים להחליף התנהגות וליתר במידה רבה גם את הביקורת וגם את הפיקוח האחר. השקיפות והאחריותיות אינן חלק מהתרבות הנוהגת. אני רוצה לתת לכם עוד דוגמה של ראייה כלומר, במקום ולחפש ולרדוף אחרי ולחשוף את. בזמנו עלתה מחשבה של פריהולים, הדוגמה שעלתה זה עלה בדיון כאן לפני הרבה שנים כשאהוד ברק היה ראש הממשלה ועלתה פרשת העמותות. הביקורת היתה בנושא פרשת העמותות וזה היה אחרי שהיתה הפרשה של נתניהו בבחירות ב-1996. עכשיו, נשאלת השאלה במקרה שנחשפה הבעיה, והנה המכשול עומד בפני העיוור, האם לא היה ראוי שהמטרה והקונטקסט הוא להשביח את התהליכים השלטוניים, לתת את הכלי של פריהולי. אתה הולך לעשות מעשה, יש לך אפשרות לא לחכות שתהיה מבוקר, יש לך את האפשרות לבדוק לפני מעשה את מה שאתה עומד לעשות כנגד דברים שנעשו בעבר. חלק ממחשבות שעשויות אולי קצת להיכנס לתוך המהלכים של התרבות הפוליטית.

הגב' כרמית גיא:

תודה רבה. פרופ' זאב סגל, גם פרופסור למשפטים וגם פרשן משפטי של "הארץ", הוזכרה פה התקשורת ומאד הייתי שמחה אם היית מוסיף גם את האלמנט הזה לשולחן העגול.

פרופ' זאב סגל:

אני רוצה לומר שמתני לי כמה הערות יותר מבניות אבל קודם כל דווקא בהמשך למה שאמר ד"ר כרמון על תרבות. אני נהנה מהויכוח כאן, מהשיחה שהיא באמת שיחה תיאורטית עקרונית. אבל מתעלמת מהמציאות שבה אנחנו חיים שבה פועלת הביקורת. זה בדיוק הסיפור על האלמנה או על האלמן, תיקחו את זה איך שאתם רוצים שהרבי אמר שהאלמנה תתחתן מיד יחטפו אותה והשמש אמר שלא. מכיוון שהרב הסתכל בספרים והשמש הסתכל באלמנה. עכשיו, למה אני אומר את זה? מכיוון שהספר של ד"ר טמיר שיש בו הרבה באמת חומר ועניין וכדומה



המכון הישראלי לדמוקרטיה
THE ISRAEL DEMOCRACY INSTITUTE

אבל אם אסתכל על תזה שאומרת שהמבקר יהיה עמוד 151, "הרשות המבקרת, יעילות, עניינים חשובונאיים וכו' וכן רשות העוסקת בביקורת על עניינים כללים להבדיל מעניינים פרטניים". כל התיזה הזאת לא נראית בעיני. מכיוון שאנחנו חיים במצב היום שככל שיחזקו שומרי הסף כך זה ייצא. יש בעיה, יש בעיה בגודש העוצמה של היועץ המשפטי לממשלה, לכן פרופ' קרמניצר ואנוכי ואחרים בעד פיצול, בין היתר מהטעמים האלה. יש בעיה בכך שאנחנו עומדים היום מול שחיתות שלטונית. אנחנו עומדים היום מול אלמנטים באמת של חוסר יעילות, של בזבוז וכדומה ואני צריך להציב את המבקר במוקד הכי חריף שאפשר.

ד"ר מיכל טמיר:

אבל למה הוא?

פרופ' זאב סגל:

למה הוא? אז את מי?

ד"ר מיכל טמיר:

יש יועץ משפטי, יש בית משפט.

פרופ' זאב סגל:

סליחה, יש יועץ משפטי אבל יש לו יותר מדי.

ד"ר מיכל טמיר:

אז זאת בעיה אחרת. אז אולי צריך לפצל, האם אנחנו נפתור בעיה בבעיה אחרת?

פרופ' זאב סגל:

לא, לא נפתור בבעיה אחרת.

ד"ר מיכל טמיר:

האם את בעיית העומס של היועץ המשפטי לממשלה נפתור בעומס על המבקר?

פרופ' זאב סגל:

לא, לא. כמו שאמר חבר הכנסת שנלך ואחרים, יש חומה בין היועץ לבין המבקר והמבקר לא בא ליועץ והיועץ לא בא להיות מבקר. החלוקה בין שתי הפונקציות האלה היא חלוקה מאד מאד נכונה. זה בהחלט יעילות, מינהל וכל מה שאת רוצה. אבל אי אפשר לתחום את המבקר

ולהגיד לו חס וחלילה אל תזוז ממוסד החוקיות. כלומר, לשנות את חוק היסוד ולומר, עכשיו הוא לא ידון רק בחוקיות אלא רק ביעילות, כל מה שיכול במציאות היום לגמד בתפקיד הזה קשה לי מאד להסכים עם זה. הערה שניה, אני אגיע גם לתקשורת בהמשך. עכשיו לגבי העצמאות, אני לא חושב שהמבקר הוא רשות רביעית. ככל שאני מבין משפט חוקתי אני יודע שאני חולק פה על מרים בן פורת ואני חושב שגם על אליעזר גולדברג, אז הוא לא רשות מבקרת. כל עוד יש אחריות לא ניכנס למושג אחריות אבל יש אחריות בפני הכנסת ובפני הועדה. נושא עומק ואני הצעתי לחה"כ חסון שנקיים דיונים כאלה ממש לא בפרשה גדולה אלא פשוט לדון בזה. יכול להיות שצריך איזה שהוא שינוי חוקתי, יש לו מעמד מיוחד, אולי צריך לעצב את היחסים שלו עם הכנסת בצורה זו או אחרת, הכל פתוח. אבל במצב הנוכחי אי אפשר לדבר על עצמאות יש מצב מיוחד. אין ספק, המבקר קובע את התוכנית. המבקר עושה בעצם, אנשים לא כל כך מבינים שהמבקר זה מוסד למעלה מ-500 עובדים. זה מוסד, זה מוסד שאני קצת מכיר. נקודה נוספת שרציתי להגיד כי אף אחד לא דיבר על זה, זה רעיון שאני מסתובב אתו די הרבה זמן וזה החסינות של המבקר. במצב הנוכחי מוזר ככל שזה נראה, למבקר המדינה אין חסינות למשל מחקירה משטרתית נגדו. היינו אומרים רגע, מה קרה? אבל אנחנו זוכרים שראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט דרש במאי 2007 לחקור את המבקר בחשד לעבירה פלילית של שימוש לרעה בכוח המשרה ובעבירות נוספות. הדרישה הזאת נדחתה על ידי היועץ המשפטי לממשלה אולם אני חושב שראוי שתיקבע בחוק היסוד חסינות מול חקירה משטרתית בכל מה שקשור למבקר במילוי תפקידו. אני הייתי הולך גם על חסינות מהעמדה לדין פלילי בתקופת כהונתו. שוב, חיזוק הקונספציה, חיזוק התכלית היסודית כמו שאתה אמרת, אבל זה נצטרך מבקר חזק וברוך ועומד מול כל מיני כוחות כי אגיד לכם את האמת, גם הפוליטיקאים וגם אנשי המינהל היו חיים מצוין בלי ביקורת. שלא נטעה. כלומר, השופט אהרון ברק כתב פעם, "אנחנו מקבלים באהבה את הביקורת" אז אמרתי, אולי אתה מקבל באהבה. נניח. אני חושב ששופטים היו מסתדרים מצוין בלי ביקורת. זה טבעי כי אנשים לא אוהבים שמבקרים אותם. אז לכן אני חושב שאנחנו לא יכולים לצאת מתוך ההנחה הזאת. לגבי הנושא המורכב של המבקר אני רואה שאין לי זמן, של היועץ המשפטי לממשלה אני לא אכנס לזה אבל כמובן אני חושב שסעיף 14 זה החשש והחשד ולא ברור מה זה החשש יחסית לחשד ואם זה חשש אז הוא לא צריך ראיות מצטברות, אם זה חשש אז הוא צריך להעביר את זה מיד כשהוא רואה. השלב שהוא רואה. אולי צריך פה ליצור חומות. אני הייתי יוצר כל מיני חומות הפרדה ברור שהוא לא יועץ ליועץ אבל לאחר שמעבירים את החשש מהיועץ, הביקורת לא נפסקת. יש פה המון דברים שצריך להעביר אותם. הביקורת לא אמורה להיפסק ואז גולדברג כתב דו"ח בעיני מצוין על העניין של אריאל שרון כפר מל"ל, ניגוד אינטרסים חריף וכדומה והיועץ המשפטי, נדמה לי אליקים רובינשטיין החליט שאין טעם, אין כאן בסיס להעמיד לדין למרות שהמבקר לפי דעתי כתב לו תצהיר וממש הכין לו חומר לקראת כתב אישום. כמו הנחתה בטניס, היועץ לא הרים אותה ולכן יש כאן באמת שני מישורים שונים ולא אפשר היה להתווכח עם ההחלטה של היועץ

לגופה וזה שהמבקר כתב לו דו"ח מאד חריף על ניגוד העניינים. אז אני רואה שיש כאן הבדל. אני לא הסכמתי עם היועץ, אני חשבתי שהוא היה צריך להעמיד לדין. לגבי שיניים למבקר. כל נושא השיניים אגב מעניין, אני תמיד עושה לסטודנטים ואני אומר, זו תהיה שאלה נהדרת בטריטוריה. אני שואל אותם איפה יש למבקר שיניים, אנחנו פה יודעים, חוק מימון מפלגות. אז זאת אומרת שבחוק מימון מפלגות אם המבקר נותן דו"ח שלילי אז ישר מפחיתים מהמימון. אני מדבר על שיניים כלליות אז אני אומר למשל לגבי מימון המפלגות השאלה היא אם זה באמת אנשים שחיים את איפה אפשר למצוא מגבילים נוספים לחוק מימון המפלגות. אני מדבר עליו בצורה כזאת. לפי דעתי נכון כתבה מיכל שאם המבקר דוחים את המלצת המבקר זה יכול לחזק עתירה לבג"צ, זה יכול לחזק את האי סבירות. אבל אני הייתי בודק לבחון הסמכה של המבקר להגיש קובלנה משמעתית במקרים מסוימים של דחיית המלצה. זאת אומרת שהוא יהיה מעין כובל משמעתית כמובן. לא שהוא יהיה יועץ לנציב, הוא יהיה קובל לבית דין משמעתית.

פרופ' יצחק גל-נור:

אתה מרשה לי הערת ביניים על השיניים? השיניים שלו מופעלות בצורה הטובה ביותר כאשר הוא לא צריך לחשוף אותן. באותם המקרים שבו נאמר במשרד ממשלתי זה לא יעבור את המבקר, המבקר מילא את תפקידו בצורה הטובה ביותר מבלי שהוא יודע על כך. המוסד מילא את תפקידו.

פרופ' זאב סגל:

כל נשק קיים עד שאתה לא משתמש בו. זו קונספציה. הנקודה לגבי העניין של התקשורת מה השאלה?

הגב' כרמית גיא:

התקשורת משחקת תפקיד מאד בדינמיקה הזאת שבין ארגונים ששמים להם למטרה לחשוף לבין חברי כנסת שזקוקים לאזכור שמם, יש פה מן אינטימיות שהתקשורת גם משחקת בה תפקיד יותר מקטן.

פרופ' זאב סגל:

היות שאנחנו עברנו את התפקיד ואני הייתי גם חלק מהתייעצויות שונות לגבי הדוחות של המבקר הנוכחי, שהיו מאד חריפים, מאד מידיים ולא דברים שבאים אחרי שנתיים. והיו בהחלט שאלות האם הדוחות הם נגיד תקשורתיים מדי בזמן אמת וכדומה. אני חושב שהתקשורת רצוי שהיא יכולה להיות וצריכה להיות נושאת הדגל של המבקר. המבקר לא יכול בלי תקשורת. אני אסביר. ההנחה שאני תמכתי כי הגענו למצבים. אני יודע דבר אחד, נגיד המבקר

אמר דברים מאד חריפים מידיים וזה האם לתת לזה מעמד? פרסום גדול? בואו נחכה, דברים שלא התרגלנו קודם. לכן היתה מן שאלה שאפילו התקשורת קצת לפי דעתי יש דבר אחד שהוא יתרון חשוב של המבקר שאין לתקשורת. המבקר יכול לראות חומר שהתקשורת לא רואה. הפרשנות התכליתית, אם התכלית שלנו היא באמת לחשוף זו תכלית ואנחנו צריכים להיאבק בשחיתות, אנחנו בסיטואציה שאנחנו צריכים להיאבק בשחיתות ובאי יעילות בדרגה גבוהה. אז אני לא ראיתי בזה פסול ואני הגנתי על המבקר מול התקפות מאד קשות ואם מבקר X אוהב כותרות או לא אוהב כותרות זה בכלל לא מעניין אותי, רוב המדינה אוהבת כותרות. מה שחשוב שיש לו חומר ושהוא נאבק. לכן אני חושב שהתקשורת צריכה באמת להיות פתוחה ולתת לזה במה ועוד יותר ממה שהיא נותנת היום.

הגב' כרמית גיא:

תודה רבה. חה"כ יואל חסון, מכיוון שאתה צריך לעזוב אז אני נותנת לך דקה כי יש לנו עוד כמה דברים.

חה"כ יואל חסון:

אני רוצה להתייחס דווקא בעניין של התקשורת. משרד המבקר והמבקר עצמו מאד בולט מבחינה תקשורתית באמת בדברים הגדולים והוא בעצם שואב הרבה את כוחו מעצם היכולת שלו לדבר בשפה תקשורתית הנכונה וגם הופך להיות מפחיד בצורה מסוימת גופים מסוימים. את זה רואים בדברים הגדולים והבולטים. ביום יום, בביקורת היומיומית, היותר אפורה, היותר פשוטה, שם לא רואים דברים שפה הכרחיים כי זה לא מעניין אף אחד ושם הדברים לא זזים. ושם אם אתה לא עושה את העבודה ממש הדוקרנית והמציקנית אתה גם אחרי הדו"ח לא רואה שינוי, לא רואה תיקון, אתה גם רואה אנשים שעשו דברים נוראיים ממשיכים ומתקדמים בשירות המדינה ללא שום בעיה. אנחנו, אחד הדברים שאני הגעתי למסקנה בועדה הזו, יחד עם חברי אופיר פינס, אנחנו הגשנו הצעת חוק בתיאום עם המבקר שבא ואומר, זה כבר עבר בקריאה טרומית ואנחנו מתקדמים אתה הלאה, שבא ואומר שאי תיקון ליקויים ייחשב כעבירת משמעת. דבר שלא קיים היום. עובד מדינה יכול שלא להתייחס לדו"ח מבקר המדינה, לשים אותו כמשקולת על שולחנו ולא לעשות דבר. וגם אם יוכיחו שהוא לא עשה שום דבר לתקון ליקויים לא יקרה שום דבר. לעומת זאת, ברגע שהצעת החוק הזאת תעבור ויוכח שלא היה הצדק סביר לאי תיקון הליקויים, זה בנושאי תקציב או דברים מהסוג הזה, אבל לא יהיה הצדק סביר מיד ניתן יהיה להיכנס למסלול משמעותי, זה אני מאמין לפחות לגבי הדברים האפורים שפחות או יותר עוברים עליהם, זה יכול לעשות מהפכה. אם הועדה לביקורת המדינה חזקה ואני חושב שחשוב שתהיה חזקה, אם המבקר המדינה משמעותי ועם התיקון הזה תוכלי לקבל את הביקורת ככלי ניהולי ממדרגה ראשונה.

פרופ' יצחק גל-נור:

הליך משמעותי הוא נגד אנשים, יש לכם הליך מצוין תקציב המדינה שיוכל להיות מועבר לועדת הכספים של הכנסת שצריכה לאשר, יש ליקויים במשרד מסוים, תסמיכו את ועדת הכספים, נניח לא לאשר סכום מסוים.

הגב' כרמית גיא:

תודה רבה. הרב יצחק לוי, שוב כמי מכיר את המערכת מבפנים ומבחוץ וגם הצטרף לא מזמן למשפחה של המכון לדמוקרטיה, בבקשה.

הרב יצחק לוי:

יש הרגשה בציבור שיש תחרות בין המבקר ליועץ המשפטי ואי אפשר לומר שלא. כאדם שקורא עיתונים ושרואה יש רצוי היה, בעיקר בשנה שנתיים האחרונות, רצוי היה להשתדל מאד שהתחרות הזאת לא תהיה. אני לא יודע אם אתם מרגישים אותה, לא מרגישים אותה אבל בציבור זה קיים.

לגבי המעמד של המבקר. קודם כל אני נוטה להצטרף למה שאריק אמר. אם נשנה את המערכת אז הדיון הזה מיותר לגמרי. תהיה מערכת אחרת, מערכת אחרת של ביקורת, מערכת אחרת בתוך הכנסת, בתוך הממשלה. ממילא התפקידים של המבקר ישתנו ואנחנו מדברים כרגע באשר הוא שם. אנחנו נמצאים איפה שאנחנו נמצאים. לכנסת אין שום כלי ביקורת אמיתי. לכנסת כמבקרת אין שום כלי ביקורת אמיתי. אותן ביקורות שנעשות בוועדות שהמשרדים באים זה לא ביקורת. קודם כל זה נגמר אחרי שעתיים ומבקר המדינה יכול להעיד פה שאין ביקורת של שעתיים. זה לא קיים. אז אנחנו רוצים לראות מה עשו עם החוק להרחקת אנשים אלימים מהבית. הולכים שני אנשים למשרד המשפטים ויושבת ועדת חוקה, בדרך כלל 2 או 3 חברי כנסת ואם יש 4 אז סימן שיש נוכחות מאד גדולה ואז יושבים ושומעים שעתיים, שומעים דו"ח ונגמר העניין. ואחרי שעתיים זה נגמר כולל השאלות כולל הכל. זה לא ביקורת. ולכן אני חושב שהתפיסה היא שהמבקר הוא הזרוע הארוכה של הכנסת ולבקר את מה שקורה ולכן הוא נבחר על ידי הכנסת. הוא הזרוע של הכנסת. ולכן מובן מאליו שהכנסת צריכה להשתמש במבקר בשביל לבקר כל מיני דברים שנראים לה שדורשים ביקורת. אני חושב שנוכח לתקן בחוק שהדברים האלה צריכים להיות בהסכמה. צריכים להיות בהסכמה מכיוון שבאמת אי אפשר גם לתת לכנסת לקחת את המבקר לכל מיני פינות.

ד"ר מיכל טמיר:

זה לא קיים בשום מקום בעולם. היכולת לחייב לא מאתי אותה בשום מקום בעולם.

הרב יצחק לוי:

לכן אני אומר שאני חושב שהדבר הזה הוא נכון רק אל תשכחו שלכנסת יש כלי אולי יותר חזק. זה הקמת ועדת חקירה ממלכתית. אמנם זה יחד עם המבקר, זה הליך שהמבקר צריך לעשות בעניין הזה אבל הכנסת עומדת בפניה גם האפשרות להקים ועדת חקירה ממלכתית. יש החלטה להקמת ועדה ממלכתית ואז הנשיא צריך להקים. אגב, אני חושב שבשנתיים האחרונות השתמשו בזה קצת יותר מדי בהגזמה בעניין או שניים אבל זה לא משנה.

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

אם מבקר המדינה ערך ביקורת וכתב דו"ח על ההתנתקות למה צריך להקים ועדה על ההתנתקות?

הרב יצחק לוי:

זה מה שאמרתי הרגע, שהגזימו. אותו הדבר לגבי רשות המים. אבל בעיקרון ההוראה של המחוקק או ביזומים שיש כלומר, אם אכן הכנסת היא גם גוף שצריך מבקר הזרוע שלו לביקורת או המבקר, בעיקר המבקר, גם אם צריך יותר מזה אז לוודא שעושים את זה. אני רוצה לומר עוד דבר אחד, מטבע הדברים יש אינטימיות בין חברי הכנסת לבין המבקר. או מטבע הדברים מכיוון שקודם כל המבקר או האנשים שלו, או לפעמים המבקר בעצמו, הם יושבים 3 או 4 פעמים בשבוע יחד. אין את האינטימיות הזאת עם שופטים. אין את האינטימיות הזאת עם היועץ המשפטי. יש אינטימיות עם המבקר. האינטימיות הזאת יוצרת יחסים קרובים והחלפת דעות והחלפת עמדות במסדרונות, בועדה.

הגב' כרמית גיא:

השופט גולדברג נדמה לי אמר, זה מכרסם בעצמאות שלהם.

הרב יצחק לוי:

אני חושב שלא. אין ברירה אחרת כי ועדת הביקורת זו תפקידה. והמבקר צריך להיות שם כל יום. ואני רואה את המבקר כן כרוח של הכנסת. הדבר הזה הוא לא לגרירותא, אני לא חושב שזה דבר לא נכון. שמעת עכשיו מיושב ראש ועדת הביקורת של הכנסת שהוא התייעץ עם המבקר על חקיקה. דבר כזה לא עושים עם שופט ולא עושים עם מבקרים אחרים. הקשר הוא כזה שכאשר באמת דברים נוגעים לביקורת או נוגעים לעניין וזה אז יש התייעצויות והן קיימות.

גב' כרמית גיא:

אבל לא לעבור את הגבול כדי לא לכרסם בעצמאות של הכנסת.

הרב יצחק לוי:

אי העברת הגבול היא באמת תלויה באנשים באופים של האנשים ובמזגם של האנשים. ייתכן שהיה מבקר שלקח קצת יותר מרחב, המבקר שרצה יותר קירבה, אבל כך הם הדברים כי המבקר הוא חלק מעבודת הכנסת. יש ועדה לביקורת המדינה והוא חלק מהעניין, הוא חלק מעבודת הכנסת. הערה אחרונה שאני רוצה לומר שאת אמרת שאת לא רוצה לדון בה ואני חושב שכן צריך להפריד בין המבקר לבין נציב תלונות הציבור. אם המבקר יכול אם אפשר להפריד ואפשר לפנות זמן למבקר, זה מאד חשוב. אני חושב שמבקר זקוק הייתי אומר לעוד זמן כדי לבקר כל מה שנדרש ממנו והוא לא מספיק, ואנחנו יודעים שהוא עמוס ולצערנו הרב מדינת ישראל היא מדינה שדורשת הרבה ביקורת והיא בנויה בצורה כזאת של ביקורת אז למה שלא נפריד. למה אתם צריכים את הדבר הזה?

מר בועז ענר:

זו מערכת סימביוטית טובה מאד.

הרב יצחק לוי:

כמה זמן היא לוקחת מהעבודה של המבקר?

מר בועז ענר:

יש יחידה נפרדת שעוסקת בתלונות הציבור. יש יחידה שעוסקת בביקורת. מספר התלונות גדל מ- 8000 ל- 12 אלף של תלונות ואנחנו מתמודדים יפה מאד.

הגב' כרמית גיא:

תודה. פרופ' אריאל בן דור.

פרופ' אריאל בן דור:

כמשפטן יש לי נטייה טבעית לסווג סיווגים ולהגדיר הגדרות ומה היחס בין המבקר לבית המשפט. אז מה היועץ המשפטי, ומה בית משפט ומה ועדת חקירה ממלכתית ומה ועדת חקירה ממשלתית וכן הלאה. אבל האמת היא שהסיווגים וההגדרות הללו הם גם קשים וגם לא רצויים. הם קשים גם מבחינה משפטית בספר הדברים מוגדרים היטב, הניסוח של דברי החקיקה הרלבנטיים הוא מלא בחפיפות בין הרשויות השונות וקשה מאד מבחינה מהותית וראינו את זה קודם מה היחס בין מערכת לנקודתי, מה היחס בין הנושא המשפטי לנושא המינהלי, היחס בין האישי למוסדי, אבל העניין הוא העיקרי וכאן אני מסכים פרופ' סגל, ההבחנות הללו לא רצויות. מבקר המדינה צריך לדון בכל דבר שיש בו לדעתו עניין ציבורי. ולפעמים יש עניין ציבורי ואולי אלה יותר מקרים בבעיות כלליות, מופשטות יותר ומינהליות, לפעמים למדינת ישראל יש עניין ציבורי בפרשיות נקודתיות, לפעמים אפילו בפרשות אישיות כי יש בהן עניין ציבורי. המטרה

באמת אינה לחקור את העניין האישי משום שהעניין האישי הוא המטרה, לפעמים העניין האישי יש לו ערך ציבורי ואף אחד אחר לא יעשה את זה כמו שמבקר המדינה עושה את זה. ולא כל עניין ניתן לתרגום לעניין פלילי ואפילו לא לעניין משמעותי, והזכירו כאן קודם לכן את נושא הנסיעות לחו"ל אז זה לא משמעותי. מדובר בנבחר ציבור, וזה לא עניין פלילי ובדאי לא בהכרח עניין פלילי ויש בזה עניין ציבורי לאו דווקא בהיבט הרכילותי אלא בהיבט הציבורי במלוא מובן המילה. ומבקר המדינה כמובן מתוך הפעלת שכל ישר וכיבוד הדדי בין הרשויות, ואם מתעורר עניין פלילי מובהק אז הוא גם על פי החוק מעביר אותו לטיפול של הרשויות הפליליות. צריך לטפל בדברים שראויים לטיפול אם יש בכך אינטרס ציבורי. אבל תנאי הוא ולכן אני לא מתלהב מההצעה שהציע חה"כ חסון ככה בדבריו האחרונים. העניין שמטריד אותי זה להפוך בצורה כזאת או אחרת את המסקנות, את ההמלצות של המבקר למחייבות. זה יפגע ואז צריך יהיה לסווג את הסמכויות ולצמצם אותן ולומר, מבקר המדינה בדאי לא יכול לעסוק בעניינים שנכנסים לקביעת מדיניות כי זה לא סמכותו. עולה על הדעת שיעמידו לדין משמעותי או ינקטו סנקציה אחרת על עובדי ציבור שמוסמכים לקבוע מדיניות משום שהם לא אימצו את המדיניות שהמבקר חושב שהיא נכונה ואז התעורר ויכוח אם המבקר עסק רק בדרכי הביצוע או בקביעת המדיניות והתוצאה לא תהיה תוצאה של חיזוק הביקורת, התוצאה תהיה תוצאה של החלשת הביקורת ומשפטיזציה. ברגע שהדברים יש עליהם סנקציות משפטיות זה יגדיל את המשפטיזציה. כוחה של הביקורת הוא דווקא בכך שהיא מדברת עם הכנסת ומדברת עם הציבור ולאחר מכן הרשויות המוסמכות והציבור מפיקים את הלקחים, כל דבר על פי ערכו. אז מצד אחד לא צריך להגביל בסיווגים פורמליים כאלה ואחרים, המבחן הוא מבחן האינטרס הציבורי בעת הנתונה. יכולה להיות תקופה שיש עניין ציבורי בביקורת מסוימת, אולי תקופה שבה ימים אחרים יותר חשובים לכן יש גם שיקול דעת למבקר ושיקול דעת של הכנסת וחשובה גם באמת הבנה. הבנה ביניהם אבל במקביל לכך מדובר בביקורת ולא מדובר בשפיטה, לא מדובר במסקנות שיש חובה, צריך לתת לזה משקל ראוי בהתאם לנסיבות העניין. אבל התוצאה של משפטיזציה יתרה בסופו של דבר לא תהיה חיזוק כמו שאפשר לחשוב אלא עשויה להיות החלשה ופגיעה במהות של הביקורת כביקורת ולא חלק מהליך הביצועי, לא כל שכן כרשות משפטית או שיפוטית.

הגב' כרמית גיא:

תודה רבה. אנחנו מתקרבים לסיום. אבל אתה רצית להגיב אז בקצרה.

מר בועז ענר:

אני חושב שבאמת הכנסת יכולה לבקש חוות דעת זה ההליך הראוי. מבקר המדינה כורה את אוזניו למעשה במציאות דרך תלונות. דרך פניות של חברי כנסת, דרך התקשורת, דרך התמצאות של העובדים שלנו בתחומים כאלה ואחרים, הוא מנוסה בתוכנית עבודה שנתית ורב שנתית לכסות ספקטרום גדול מאד של בעיות מערכתיות ולפעמים גם נקודתיות מערכתיות

שעשויות לעניין את הציבור. אני חושב שהוא עושה את זה בהצלחה רבתי. ההפרדה הזו בין מערכתי לבין נקודתי היא לא נכונה, אני יכול להדגים את זה בעוד דוגמה מוחשית. מדינת ישראל היתה לה בעיה חריפה של מינויים פוליטיים ותוצאות של מינויים פוליטיים. מבקרי המדינה לדורותיהם נרתמו למשימה וזו אחר זו העלו את הנושא הזה לסדר היום הציבורי. הליך הסיכום איטי וקשה, השופט גולדברג נתן לכם פוש נוסף משום שהוא הלך לעניין נקודתי. למשל צחי הנגבי שמינה 60 ומשהו מנויים פוליטיים ובלתי תקינים. זה נקודתי או מערכתי? אני חושב שזה גם מערכתי וגם נקודתי. וכתוצאה מכך יש הרתעה מאד משמעותית ועוד שרים נשאלו שאלות לאחר מכן. אני חושב שזו בהחלט תגובה משמעותית. מבקר המדינה נזהרים מאד מפריהולי. בזמן אמת זה לא לפני האירוע, במקרים נדירים לפני האירוע אלא סמוך מאד לאירוע. בזמן שבו ניתן להשפיע. דוגמה, אפילו דוח על העורף ומלחמת לבנון השנייה. המבקר אמר זה בזמן אמת. זה היה בזמן המלחמה? לא. סמוך מיד לאחר המלחמה כאשר שואלים וחוקרים ויש תהליכי הפקת לקחים, מבקר המדינה נתן את תשובתו בעניין הזה. מבחינתו זה היה בזמן אמת. בזמן הרלבנטי. פרויקט הלבאי, מבקר המדינה עסק בפרויקט הלבאי שנמשך שנים והדו"ח התפרסם סמוך לתהליך קבלת החלטות של הממשלה. לא ראוי היה שיעשה את זה? שיחכה שהפרויקט יימשך ויעלה עוד מיליארדים? קליטת העליה שבן פרות עסקה בה וראש הממשלה התנפל עליה, שתמתין עם קליטת העלייה. שלא תעסוק בקליטת העלייה? אני חושב שאנחנו ערים לנקודות האלה ואנחנו פועלים בפרופורציה. הרוב מערכתי, מעט נקודתי, זמן אמת.

הגב' כרמית גיא:

תודה על ההבהרות.

פרופ' מוטה קרמניצר:

אני חושב שהיתה לא מעט הסכמה או עמדות שהיו פה מקובלות על רוב המשתתפים. אני אזכיר אולי כמה מהן. אני חושב שהיה די ברור שהנושא שהטלת תפקיד על המבקר מטעם הממשלה או מטעם הכנסת מבלי שלמבקר יש יכולת להטיל וטו, היא בעייתית ולכן נדרש כדי להבטיח את עצמאות התפקיד שהיא מאד חשובה ואת היכולת שלו למלא את התפקיד שלו בהצלחה לראות לתקן את ההיבט הזה. אני חושב שהיתה פה הסכמה מאד רחבה סביב השולחן, אולי היחידי שהיתה לו עמדה אחרת היה חה"כ שנר, שככלל הביקורת לא צריכה להיות תוך כדי פעולה שמתקיימת, בעיקר נדמה לי בגלל ההסבר שנתן השופט גולדברג שאם המבקר מעורב בפעולה תוך כדי עשייתה הוא לוקח על עצמו אחריות לתוצאות ומשחרר את הגורמים שהם האחראיים באמת לדבר הזה. לכן יש כאן שיבוש מערכת. למעט המקרים החריגים של הייתי קורא להם פיקוח נפש, פחות או יותר שמתקיימים. אני חושב שהיתה פה הסכמה רחבה שההמלצות הן המלצות. הן חשובות, צריך להביא אותן בחשבון, לתת להן משקל ראוי אבל הן המלצות, הן לא מחייבות והשיניים אלה השיניים של הרתעה ולא שיניים שנושכות. מה שלא ליבנו

פה בצורה מספקת היתה השאלה באמת מהו המנגנון שאמור להביא לזה שההמלצות אותן המלצות שיש מקום לקיים אותם שהן אכן יכובדו, זאת שאלה קריטית. אני חושב שזה באמת לא עניינו של המבקר, לא המבקר צריך להיות האיש שרודף אחרי היישום של ההמלצות שלו.

פרופ' יצחק גל-נור:

הייתי ממקם את זה במקום אחד. לא בלבדי אבל בכנסת.

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

ולא בדרך של קנסות.

פרופ' מוטה קרמניצר:

היה פה איזה תיאור מאד ססגוני של איך ועדה בכנסת יכולה לגרום לזה שהמלצות יבוצעו. אני שואל את עצמי עד כמה במציאות באמת אנחנו רואים את הדברות במשימה ואת הפעילות הנמרצת של ועדות בכנסת כדי להבטיח את הגשמת ההמלצות. אבל גם ועדת ביקורת המדינה אני לא יודע עד כמה מגיע לה לדורותיה ציון במיוחד. כי זה דבר מאד קריטי, כי אם השלטון יכול להתרגל לזה שההמלצות הן המלצות אבל אפשר גם להישאר בחיים ולא קורה שום דבר אם לא מתייחסים אליהם, זה כמובן מצב בלתי רצוי. אני לא רוצה להיכנס לעניינים פרסונליים, אני אומר באופן כללי, זה דבר שצריך לראות איך הוא מתבצע במציאות ואני מניח שיש מה לשפר. עלו כמה הצעות במהלך הדיון, כמה אנשים העלו פה רעיונות. עלתה נקודה ואני חושב שהיא מעניינת. שיכול להיות שאפשר ללכת בה מעבר למה שנאמר בעבודה של מיכל, האם באמת צריך להשאיר את הסמכות של המבקר, להפנות ליועץ המשפטי בענייני חשדות או חשדות בעניינים פליליים או להשאיר את העניין הזה ליכולת של היועץ המשפטי לקרוא קריאה אינטליגנטית.

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

צריכה להיות כאן הפרדה בין החשד שעולה מתוך הדו"ח ובין חשד שעולה תוך כדי הביקורת. הסוגיה הזו גם כן אי אפשר לפתור אותה בצורה חדה כל כך מפני שיש חשיבות גם להעביר ליועץ המשפטי כאשר יש חשד לפלילי שמתגלה תוך כדי עבודה.

פרופ' מוטה קרמניצר:

במקרה כזה יש שאלה של עד כמה הדבר הזה צריך לקבל פומבי בשלב הזה. פה נדרשת גם ההבחנה בשני המקרים האלה.

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

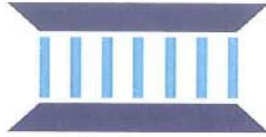
אנחנו בסך הכל מדברים על בני אדם. לא רק על נושאי תפקיד.

פרופ' מוטה קרמניצר:

הדבר שאני רוצה להוסיף לדיון הזה הוא גם הנקודה שבה לא היתה כאן הסכמה מלאה. אני גם רוצה להגיד משהו על התקשורת. אני חושב שיש פה סכנה שגם רמז עליה חה"כ חסון וגם אנשים אחרים הצביעו עליה שאיך אתה משנה דברים במציאות הישראלית? יש השקפה רווחת שמבלי להשיג הד תקשורת, תעודה תקשורתית משמעותית אתה לא משפיע על מקבלי ההחלטות, אתה לא מצליח ליצור IMPACT. ואז יש סכנה שכל הפעולות של כל הגופים, גם הגופים השלטוניים וגם הגופים של שומרי הסף מתחילות להיות מושפעות בצורה ניכרת מהשאלה מה יזכה לתשומת לב תקשורתית. ברור שבעבודה של ביקורת המדינה זה מכניס בצורה חזקה את התמריץ להתייחס לפרטני ולפרסונלי. כי מה לעשות, דרכה של התקשורת זה הנטייה של ללכת אל המקום שבו יש דם ודם קשור באנשים ולא במערכות. ולכן יש כאן פיתוי להליכה לעבר הפרטני והאישי, זה היבט אחד שצריך להיות מודע לו. אני לא אומר אותו באופן פרסונלי לחלוטין, אני אומר זה דבר מבני הדבר הזה שצריך להיות מודע לו. הנקודה השניה, אני חושב שבמערכת השלטונית שלנו יש איזה שהוא חסר, אין מספיק אחריות ואחריותיות אישית מתחת לרמה הפלילית ואני חושב שברור בייחוד בתופעות של שחיתות והיעדר טוהר מידות שאתה אל מקבל טיפול מלא ויעיל בתופעות האלה אם אתה משאיר את הכל לעניין הפלילי. אז צריך חיזוק של המערכות האחרות. בגלל שהמערכת האחרת, הלא פלילית היא חלשה אצלנו אז קורה למוסד מבקר המדינה מה שקורה לרוב למוסדות חזקים וטובים בישראל שמשום שהם טובים ומשום שיש להם מוניטין טובים ומשום שאין מישהו אחר בסביבה, שהם נשאבים או שואבים את עצמם לתוך המקום הזה. לריק הזה. אנחנו יושבים פה סביב השולחן הזה עם מוסדות אחרים, עם צה"ל ועם גופים אחרים והרבה פעמים אנחנו שומעים את התיאור הזה אבל אין מישהו אחר שיעשה את זה ולכן אבל כשעושים את זה נפגע משהו ברציונל הבסיסי וגם ביכולת בסופו של דבר למלא בצורה מיטבית את התפקיד המיוחד והמובהק של ביקורת המדינה. אני חושב שבנקודה הזאת היו קצת חילוקי דעות סביב השולחן הזה ואני לא מתיימר להסיר אותן אלא רק מתיימר לתת להן איזה שהוא הסבר. העמדה העקרונית שלי שזו דרך לא טובה. הדרך שממלאים ריק או חלל היא דרך לא טובה במקום שיש חלל צריך לראות מהי הדרך הנכונה, דרך המלך לטפל בדבר הזה כי אחרת נוצרים שימושים שונים. אני רוצה לברך את מיכל על העבודה שהיא עשתה.

ד"ר מיכל טמיר:

אני רציתי לומר למר ענר שבכל דברך אתה פתחת כאילו אתה לא מסכים אתי ואני מצאתי המון תלונות. אתה התחלת בזה שאמרת שהממשלה לא מיישמת את מסקנותינו וזה בדיוק מה שהצעת, לבטל את 21 ולא אתם צריכים להיות בעלי המעקב ולא עליכם צריך להיות העניין הזה. הכנסת היא צריכה. יש כמה המלצות ספציפיות שלא הספקנו לדון בהן אבל מה



המכון הישראלי לדמוקרטיה
THE ISRAEL DEMOCRACY INSTITUTE

שהצעתני זה הליך שיפוט אולי של הגופים עם ההמלצות ומצאתי את זה במדינות העולם הזה, גורם לרשות המבוקרת להרגיש מחוייבות משותפת בגיבוש ההמלצות, הליך מסודר של מסקנות וכו', יש כל מיני אפשרויות לחלק את זה. והעניין השני המערכתי מול זה, לא בכדי נתת דוגמאות וגם אני מסכימה להן. נתת פשוט דוגמאות מערכתיות, אין בכלל ספק שצריך לדון במינויים פוליטיים.

השופט בדימוס אליעזר גולדברג:

זה לא סותר 21. גם המבקר בשלב מסוים.

הגב' כרמית גיא:

אני רוצה מאד להודות לכם. ערב טוב.