

**אוניברסיטת בר אילן**  
**המחלקה למדעי המדינה**

**71-751-39 משפט ואתיקה בביקורת ציבורית**

{תואר שני – מסלול ביקורת}

המרצה : **שופט מנחם (מריו) קליין**

**מטלות הקורס :** 1. עבודה להגשה עד שבועיים לפני תום הסמסטר (משקל: 30% מהציון)  
2. בחינה בסוף הסמסטר (משקל: 70% מהציון הסופי)

**צורת הבחינה :** בשיטה אמריקאית עם חומר סגור.

**רקע**

תחום הביקורת הציבורית הוא אחד הנושאים ה"מוזנחים" בהוראה ובמחקר האקדמי. מנגנוני הביקורת הציבורית, ובמרכזם מוסד מבקר המדינה, יונקים את סמכותם ממקור סטטוטורי. ההגנה על האינטרס הציבורי, ע"י בתי המשפט וע"י מנגנוני הביקורת הציבורית הינו אחד מעמודי התווך ביסוד המשטר הדמוקרטי, באכיפת שלטון החוק ובשמירה על טוהר המידות ועל מינהל התקין בשירות הציבורי. על אף שמדובר בתחום רחב ומורכב, טרם נעשה ניסיון רציני למיין, לסווג, לאפיין ולבנות מודל רציני לדיני הביקורת הציבורית בארץ. קורס זה אינו מתיימר להשיג את כל המטרות הללו, אך בהחלט יעסוק בבדיקת ההליכים והעקרונות של דיני הביקורת הציבורית לעומת ההליכים והעקרונות הנהוגים בתחומי המשפט הנושקים ובמיוחד בהתייחס לדיני הביקורת הפנימית.

**מטרות הקורס המוצע :**

1. להקנות ידע בסיסי בתחומי המשפט האזרחי, הפלילי והציבורי תוך התמקדות בנקודות התפר בין תחומי משפט אלו לדיני הביקורת הציבורית ועקרונותיה.
2. להעניק התבוננות רחבה בנושא דיני הביקורת הציבורית כתוצר היסטורי, חברתי ותרבותי. בקורס נדון בהתפתחות הפרדת הרשויות ויצירת מנגנוני פיקוח על הרשות המבצעת על פני זמן ומרחב במדינות המערב ובמדינת ישראל.
3. לדון בשאלת הנחיצות של מערכות הביקורת הציבורית לאור קיום מערכות של ביקורת פנימית ומערכות פליליות להם יש לכאורה מענה הולם להתנהגויות עברייניות.
4. לבדוק את הדרכים השונות למיצוי ההליך כלפי המבוקר תוך הדגשת נושאים כגון פניה לממוניו, פניה ליועץ המשפטי לממשלה, פניה למשטרה וכד'.
5. לבחון מספר סוגיות בתחום דיני הביקורת הציבורית, כגון : בחירה ומינוי מבקר המדינה סמכויותיו ותפקידיו על פי החוק, פיטורי המבקר והעברה מתפקידו מטעמי בריאות או התנהגות, זכות העיון וזכות הטיעון של המבוקר, תקציב משרד מבקר המדינה, תוכנית העבודה של משרד מבקר המדינה, זכות צד ג' לגילוי המידע, איסור הגשת הדוח כראיה בהליך משפטי, נגישות משרד המבקר לחומר עם סיווג בטחוני.
6. לבדוק את דרך ביצוע הביקורת, מועדה, תוצאותיה ואת השפעתם של דוחות הביקורת של מבקר המדינה על משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות, עיריות, רשויות מקומיות וגופים ציבוריים/גופים נתמכים שונים.
7. לבחון ההיסטוריה התחקית של דיני הביקורת הציבורית, והשפעת "המהפכה החוקתית" עליה.
8. לבחון את ייחודו של הליך בדיקת תלונות ע"י המבקר כנציב תלונות הציבור, תוך התחקות אחר סמכותו של המבקר כועדת חקירה ממלכתית, ותוך שימת דגש על המשותף והשונה בין מערכת החקירה והשפיטה הכללית (אזרחית ופלילית) לעומת חקירת המבקר.
9. לבדוק נושאים מיוחדים העולים ונדונים בפסיקה הדנה בביקורת ציבורית כגון ההתנגשות בין חיסיון המידע לפי חוק מבקר המדינה לעומת חובת חשיפת המידע לפי חוק חופש המידע, סמכויות המבקר, הפעלת שיקול דעת המבקר.
10. למיין ולסווג את עקרונות חוקיות מעשי המינהל, תוך התמקדות במבחן הסבירות, עיקרון המידותיות, עקרון עצמאות שיקול הדעת, עקרון תום הלב, עקרון השיוויון, איסור משוא פנים וניגוד עניינים.
11. לבחון תפיסות היסוד המונחות בנחיצותם של מוסד הביקורת הציבורית. בחינה זו תיעשה בין היתר, גם אל מול הייעוד המקורי להקמת מוסד מבקר המדינה ובדיקה האם כתוצאה מפעילותו פחתו השחיתות והפגיעה בטוהר המידות ובמינהל התקין בגופים הציבוריים.
12. להעמיד את המצב הקיים במבחן הביקורת, הן בהיבט התיאורטי והן בהיבט הפרקטי תוך בדיקת פתרונות חלופיים.

**רשימת קריאה****קריאת חובה :**

סומנה עם כוכבית \*

**קריאת רשות :**

כל היתר

**1. חוקי יסוד :**

א. חוק יסוד : כבוד האדם וחירותו.

**תדפיס 2338 (288405)**

ב. חוק יסוד : חופש העיסוק.

**תדפיס 2337 (288394)**

ג. חוק יסוד : מבקר המדינה \*

**תדפיס 5634 (363135)**

ד. חוק יסוד : ממשלת ישראל \*

**בתוך : ספר החוקים בספריה למשפטים (106886)**

ה. חוק יסוד : כנסת ישראל \*

**בתוך : ספר החוקים בספריה למשפטים (106886)**

ו. חוק יסוד : השפיטה\*

**תדפיס 10521 (1101501)****2. חקיקה ראשית :**

א. חוק מבקר המדינה (נוסח משולב) תשי"ח - 1958. \*

**תדפיס 10713 (1113176)**

ב. חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. \*

**תדפיס 11159 (478040)**

ג. פקודת העיריות [נוסח חדש], סעיפים 167-177. \*

**E.342.09 ישר. חק (453662)**

ד. חוק החברות, תשנ"ט – 1999, סעיפים 153-145. \*

**תדפיס 10714 (1113177)**

ה. חוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975, סעיפים 48-50. \*

**בתוך : ספר החוקים בספריה למשפטים (106886)**

ו. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"ב - 1981.

**תדפיס 2320 (289792)**

ז. חוק חופש המידע התשנ"ח-1998. \*

**תדפיס 9672 (593050)**

ח. פקודת הבנקאות, 1949, סעיפים 8-14. \*

**בתוך : ספר החוקים בספריה למשפטים (106886)**

ט. חוק יסודות התקציב, תשמ"ד-1985, ס' 33א', 21, 32. \*

**תדפיס 5674 (363708)**

י. חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד - 1984

**בתוך : ספר החוקים בספריה למשפטים (106886)**

יא. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב – 1992. \*

**תדפיס 1908 (251285)**

יב. חוק מימון מפלגות, התשנ"ב – 1992. \*

**בתוך: ספר החוקים בספריה למשפטים (106886)**

**3. פסיקה ישראלית: ניתן להשיג במאגרי המידע של ספריה משפטים**

- א. בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פד"י פד"י מ"ט (3) 771. \*
- ב. בג"ץ 5682/02 פלוני נ' ראש הממשלה, פ"די נ"ז (3) 84.
- ג. בג"ץ 5128/94, פדרמן נועם נ' שר המשטרה, פד"י מח (5) 647. \*
- ד. בג"ץ 910/86, רס"ן (מיל) יהודה רסלר נ' שר הביטחון. \*
- ה. בג"ץ 24/01, עו"ד יהודה רסלר נ' כנסת ישראל. \*
- ו. בג"ץ 852/86, ח"כ שלומית אלוני נ' שר המשפטים, פד"י מא (2) 1. \*
- ז. בג"ץ 6029/99, יונתן פולארד נ' רהמ"ש ושר הביטחון, אהוד ברק, פד"י נ"ד (1) 241. \*
- ט. רע"א 6546/94 בנק איגוד נ' הנרי אזולאי.
- י. רע"א 637/00 בנק דיסקונט נ' אברת סוכנות לביטוח
- יא. בג"ץ 337/83 ח"כ חיים רמון נ' שר המשפטים מר משה נסים, פ"ד לו (2) 18.

**4. פסיקה זרה: ניתן להשיג במאגרי המידע של ספריה משפטים**

1. United States v. Yermian, 468 u.s. 63, 69 (1984)
2. United States v. Gaudin, 515 u.s. 506, 510 (1995).
3. United states v. Poindexter, 292 US App DC 389 (1991).
4. United States v. Hansen, 566 F.Supp 162.
5. דוחות מבקר המדינה: לפי דו"ח (משרד מבקר המדינה) - (130226) -  
**כתב עת בספריה מדעי החברה (אולם 4)**

- א. דו"ח שנתי, 56' לשנת 2006 והערות ראש הממשלה.
- ב. דו"ח שנתי על הביקורת בשלטון המקומי (מתכונת מצומצמת) דצמבר 2005.
- ג. מבקר המדינה, דו"ח הביקורת על הועדה לתכנון ובניה פתח תקווה, ניגוד עניינים (מאי 2006). \*
- ד. דוח ביקורת על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל – מינויים פוליטיים (8/2006) \*
- E 338.642 ישר. דו. + טקסט מלא אלקטרוני (1118132)**
- ה. דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי (9/2006) \*
- E 355.0335 ישר. דו. (1117948)**
- ו. דוח ביקורת על בנק ישראל – הטבות שכר (4/2006) \*
- בספריה כלכלה E 332.1 ישר. דו. (1113715)**
- ז. תמצית דו"ח ביקורת בנושא מערך החקירות בשב"כ (9/2000) \*
- ח. דוח על ממצאים הביקורת בעניין אסון "צאלים ב" (3/1999)
- ט. דוח על תהליכי קבלת ההחלטות שקדמו להחזרת אלחנן טננבוים מלבנון (7/2005) \*
- י. חוות דעת על שווי ודמי שכירות על נכס ברחוב כ"ט בנובמבר, ירושלים, שנמכר על ידי ממלא מקום ראש הממשלה (3/2006) \*

**6. ספרות מקצועית ומאמרים בארץ**

- א. רובינשטיין, אמנון, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, מהדורה רביעית, הוצאת שוקן, 1991.  
**E 342 רוב.מש (153632)**
- ב. סגל, זאב, דמוקרטיה ישראלית (עיקרים חוקתיים במשטר במדינת ישראל), משרד הביטחון - ההוצאה לאור, 1988.  
**שמו מדעי המדינה לפי סגל דמ (69816)**
- ג. יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (תשנ"ו - 1996).  
**בספריה למשפטים: 67 זמי סמב (321846)**

ד. מכתב פומבי של 5 פרופסורים למבקר המדינה.

פורסם באינטרנט, בין היתר באתרים : article.co.il, omedia.co.il, themarker.com

ה. המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה - 100 הימים הראשונים (המלצות לרפורמות בניית ברשות המחוקקת, בשירות הציבורי ובשלטון המקומי), נייר עמדה מס' 14, 1999.

**E 352 מאה.הי (422200)**

ו. ברוך ברכה, משפט מינהלי (כרך א' - תשמ"ז, 1986; כרך ב' - תשנ"ו, 1996).

**E 342.06 ברכ.מש (68345)**

ז. אלון קוהלני, מבקרי השלטון המקומי – מבקר פנים? המבקר הפנימי, מס' 94, הוצאת לשכת המבקרים הפנימיים (2002). \*

**כתב עת בספרית כלכלה**

ח. זאב סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (ההוצאה לאור, לשכת עורכי הדין, 2000).

**E 323.44 סגל.זכ (449689)**

6. ספרות מקצועית ומאמרים מחו"ל

1. Congressional Quarterly's Guide to Congress (5<sup>th</sup> edition) 2000, chapter 6, A Division of Congressional Quarterly Inc.

**328.73 CON (451717) מהד' 1:**

2. Investigative Oversight: An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressional Inquiry, Morton Rosenberg, American Law Division (1995).

**אין**

3. Erskine May, Parliamentary Practice, 20th addition London, 1983.

**אין**

4. Patrick Birkinshaw LLB, Freedom of Information, Butterworths 1996.

**323.445 FRE (11980) מהד' 1978 בס' לפסיכולוגיה - (11980)**

7. מקורות האינטרנט

1. www.iaa.org.il
2. www.mevaker.gov.il
3. www.intosai.org
4. www.tcu.gov.br
5. www.idi.no
6. www.law.ualberta.ca