

מניעותו של הממונה על ביקורת המדינה: על גבולותיו של הסדר ניגוד עניינים למבקר המדינה

פרופ' יורם רבין

מבוא

ביום 3 יוני 2026 נערכה בכנסת הצבעה לבחירתו של מבקר המדינה. לאחר שבהצבעה הראשונה לא הצליח אחד משני המועמדים להשיג את התמיכה הנדרשת בחוק של 61 חברי כנסת לפחות, בוצעה הצבעה נוספת, שבה נבחר לתפקיד מבקר המדינה פרקליטו של ראש הממשלה – עו"ד מיכאל ראבילו. כנגד תוצאות ההליך הוגשו כשבע עתירות לבג"ץ שבהן נטען, בין היתר, כי דין הליך הבחירה להיפסל בשל הפרת חשאיות ההצבעה שנדרשת בחוק-יסוד: מבקר המדינה [1]. ואכן, בג"ץ קיבל את העתירות ופסל את ההליך בשל הפרת חשאיות [2]. יו"ר הכנסת סירב לקיים הליך בחירה חוזר כמתבקש, ובשלב זה, לראשונה מאז הקמת המדינה, אין מבקר מדינה בירושלים. בינתיים, הכנסת יצאה לפגרה ונראה שמבקר מדינה חדש יבחר רק לאחר השבעתה של הכנסת ה-26. פרשה זו מעוררת שאלות משפטיות שונות. אחת מהן, שבה תעסוק רשימה זו, היא השאלה, מהן השלכות בחירותו למבקר המדינה של פרקליטו של ראש הממשלה מבחינת היקף ניגוד העניינים והשלכותיו על התפקיד. נציין, כי בשלב זה מדובר בשאלה תיאורטית שכן כאמור, עו"ד ראבילו טרם נכנס לתפקידו.

במבט ראשון נראה כי מעולם לא נבחר לתפקיד מבקר המדינה אדם שבאמתחתו פקעת כה סבוכה של ניגודי עניינים [3]. אולם, נקודת המוצא צריכה להיות זהירה ומאוזנת. עצם קיומן של זיקות קודמות אינו פוסל אדם מכהונה ציבורית. בעלי תפקידים בכירים אינם מגיעים לשירות הציבורי כשהם נטולי עבר מקצועי. לעיתים דווקא ניסיונם, קשריהם והיכרותם עם מערכות ציבוריות הם שהופכים אותם למועמדים ראויים. לפיכך, הרעיון המנחה הוא פרגמטי: לא כל ניגוד עניינים צריך להביא לפסילת המינוי; ככל שניתן לתחם את הניגוד ולנטרלו באופן אפקטיבי, עדיף בדרך כלל לעשות זאת ולא למנוע מאדם לכהן בתפקיד ציבורי. לצורך כך, פיתח המשפט המינהלי סל של כלים להתמודדות עם ניגוד עניינים: גילוי הזיקות, תקופות צינון, הימנעות מטיפול בעניינים מסוימים, העברת סמכויות ולעיתים גם מניעות, היינו חוסר אפשרות לכהן בתפקיד [4]. מבקר המדינה הוא רשות ציבורית [5]. עקרונות המשפט המינהלי חלים עליו, לרבות דיני ניגוד העניינים.

גילוי הזיקות

בטרם הדיון על נטרול ניגוד העניינים מתעוררת שאלה מקדמית: מהו היקפו? המידע שפורסם עד כה מתייחס בעיקר לייצוג משפטי של ראש הממשלה והממשלה. אלא שלצורך בחינה משפטית ומוסדית של ניגוד העניינים אין די בכך. יש צורך במיפוי מלא של הזיקות המקצועיות הרלוונטיות: באילו עניינים עסק המועמד בעצמו, אילו לקוחות ייצג, באילו תיקים היה מעורב, ומה היו קשריו המקצועיים במסגרת משרד עורכי הדין שבו פעל. כאשר מדובר בשותף בכיר במשרד עורכי דין, התמונה עשויה להיות רחבה יותר מרשימת התיקים שבהם הופיע אישית. היא עשויה לכלול, בהתאם לנסיבות, גם לקוחות או עניינים שהיה אחראי להם, שנהנה באופן משמעותי מהכנסותיהם, ולעיתים אף לקוחות מהותיים אחרים של המשרד. כפי שעולה גם מדו"ח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים במשרד המשפטים, מיפוי הזיקות הוא תנאי מוקדם לקביעת ההסדר המתאים [6]. במקרה הנוכחי, עדיין לא נפרשה מפת הזיקות המלאה. כל עוד תמונה זו אינה מונחת לפנינו, מוקדם לקבוע שהמניעות תהיה כה רחבה עד שלא ניתן יהיה להסדירה. אך מאותה סיבה בדיוק מוקדם גם להניח שהסדר ניגוד עניינים רגיל יתן מענה אמיתי לקשיים.

ראש הממשלה איננו עוד גוף מבוקר

גם אם נניח לצורך הדיון שמפת הזיקות נוגעת בעיקר לראש הממשלה ולמשרד ראש הממשלה, המקרה מעורר קושי מיוחד. ראש הממשלה איננו "עוד בעל תפקיד" העומד בראש גוף מבוקר אחד מני רבים. הוא עומד בראש הרשות המבצעת, ומשרד ראש הממשלה משמש כמובנים רבים "מטה של הממשלה כולה". ראש הממשלה עומד בראש משרד ראש הממשלה, אשר תחתיו פועלים או כפופים שורה של גופים מרכזיים, ובהם המטה לביטחון לאומי, מערך הסייבר הלאומי, נציבות שירות המדינה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וגופים ממלכתיים וביטחוניים נוספים. ראש הממשלה עומד גם בראש פורומים ממשלתיים מרכזיים, ובראשם הקבינט המדיני-ביטחוני, הקבינט הכלכלי חברתי וכדומה. משרד ראש הממשלה עצמו עוסק בתכנון, בתיאום ובאסטרטגיה החוצים את גבולותיו של המשרד שכן חלק מתפקידו הוא לרכז ולתכלל פרויקטים בין-משרדיים.

מכאן שהשאלה אינה רק אם המבקר יהיה מנוע מביקורת מסוימת על ראש הממשלה. זיקה לראש הממשלה ולמשרדו עשויה להתגלות שוב ושוב בביקורות המתייחסות לכאורה לגופים אחרים: תהליכי קבלת החלטות ממשלתיים, עבודת הקבינט, כוח האדם בשירות המדינה, היערכות לאומית לשעת חירום, ביטחון לאומי, פרויקטים בין-משרדיים ועוד. לכן, אין מדובר בניגוד עניינים צר יחסית הקשור לכמה תיקים בעלי בולטות ציבורית הקשורים לראש הממשלה באופן אישי (למשל, ביקורת על הוצאות מעון ראש הממשלה). הזיקות יכולות בהחלט לגעת לחלקים משמעותיים בתוכנית העבודה השנתית של מבקר המדינה.

כאשר ההסדר עצמו הופך לבעיה

דיני ניגוד העניינים נועדו, בצדק, לאפשר תפקוד. דו"ח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים משקף תפיסה המבקשת שלא להשתמש בדינים אלה באופן מרחיב מדי. במקום פסילה אוטומטית, יש לחפש פתרונות מעשיים שיאפשרו לאדם לכהן תוך נטרול הזיקות הרלוונטיות [7]. אלא שגם לגישה מאפשרת זו יש גבול. ייתכנו מצבים שבהם המניעות רחבה ועמוקה עד כדי כך שהסדר ניגוד העניינים חדל להיות פתרון לבעיה והקביעה, כי יש לפסול את המועמד מלמלא את התפקיד הופחת לבלתי נמנעת [8]. כאשר בעל התפקיד נדרש להימנע שוב ושוב מעיסוק בתחומים המצויים בליבת סמכותו, השאלה איננה עוד אם ניתן לנסח הסדר, אלא מה נותר מן התפקיד לאחר הפעלתו של ההסדר. לעיתים המניעות עשויה להיות כה רחבה ועמוקה עד שהיכולת להסדירה באופן מעשי מוטלת בספק. עם זאת, נוכח מפת הזיקות החסרה, ראוי בשלב זה להימנע ממסקנה פסקנית.

האם קיים גורם שאליו ניתן להעביר את תפקידי מבקר המדינה?

אחד הפתרונות לנטרול ניגוד עניינים הוא פשוט: אם בעל תפקיד מנוע מטיפול בנושא מסוים, יש להעביר את הטיפול לגורם אחר. אולם, למי בדיוק ניתן להעביר נגזרות מתפקידיו וסמכויותיו של מבקר המדינה? מבקר המדינה אינו מנכ"ל של משרד ממשלתי שניתן להפריד ממנו תחום מסוים ולהעבירו לבכיר אחר במערכת. חוק-יסוד: מבקר המדינה מציב בראש מוסד הביקורת דמות אחת — מבקר המדינה. הוא האחראי בפני הכנסת; הביקורת מופעלת מכוח סמכותו; והוא הקודקוד המוסדי של משרד המבקר.

כמובן, עבודת הביקורת בפועל נעשית על ידי מערכת מקצועית ומשומנת הכוללת מאות עובדים, לרבות מנהלי ביקורת, מנהלי אגפים ומנהלי חטיבות. בראש הפירמידה עומדים עובדים בכירים וותיקים. אך הם כפופים למבקר המדינה. כאשר מועברת אליהם ביקורת לגביה המבקר מנוע, אין מדובר בהעברת העניין לגורם מקביל, חיצוני ועצמאי. זו איננה בהכרח בעיה בלתי פתירה כאשר מדובר בעניין נקודתי ומוגדר. ניתן לבנות מנגנוני הפרדה, לקבוע עצמאות מקצועית ולהרחיק את המבקר ממעורבות בביקורת מסוימת. אך ככל שהמניעות מתרחבת, הקושי גדל. אם חלקים ניכרים מתוכנית הביקורת צריכים להתנהל מחוץ לשליטתו של המבקר; אם עליו להימנע מקביעת סדרי העדיפויות לגביהם, מאישור ממצאים או מהכרעות מקצועיות רגישות — לא מדובר עוד רק בהסדר אישי של ניגוד עניינים. הפעלת ההסדר יכולה לשנות את

מבנה הסמכות של מוסד ביקורת המדינה עצמו. השאלה בדבר האצלת הסמכויות אינה אפוא עניין טכני. היא חלק מן השאלה אם בכלל ניתן לנטרל את ניגוד העניינים בלי לפגוע בליבת התפקיד.

אמון הציבור הוא "בלון החמצן" של ביקורת המדינה

לכל האמור לעיל מתווסף מאפיין ייחודי נוסף. דיני ניגוד העניינים מאזנים בדרך כלל בין שני שיקולים. מצד אחד ניצב הצורך המעשי לאפשר למערכת הציבורית לתפקד ולא לפסול בעלי תפקידים שלא לצורך. מן הצד האחר ניצב אמון הציבור בכך שסמכות שלטונית מופעלת באופן עצמאי וללא משוא פנים [9]. במוסד מבקר המדינה המשקל של השיקול השני גדול במיוחד. אמון הציבור — ולא פחות מכך, אמונם של הגופים המבוקרים במערכת ביקורת המדינה — אינו רק ערך נלווה לעבודת המבקר. הוא תנאי לאפקטיביות שלה. ביקורת המדינה נשענת במידה רבה על מעמדו העצמאי של המבקר, על הסמכות המקצועית והמוסרית המיוחסת לו ועל הנכונות של הציבור ושל הגופים המבוקרים לקבל את הביקורת כלגיטימית. במובן זה, אמון הציבור הוא "בלון החמצן" של מוסד הביקורת.

משום כך אין די בשאלה אם ניתן מבחינה פורמלית להרחיק את המבקר מטיפול בתיק כזה או אחר. צריך לשאול גם כיצד נראית הביקורת כאשר המבוקר יודע שהעומד בראש המוסד ייצג אותו בעבר, או כאשר הציבור יודע שבחלקים משמעותיים של פעילות המשרד המבקר עצמו מנוע מלהיות מעורב.

הכלל בדבר ניגוד עניינים אינו מניח שבעל התפקיד יפעל באופן לא ראוי, ואין בו כשלעצמו הטלת דופי ביושרתו [10]. זהו כלל מוסדי ומניעתי [11]. השאלה אינה אם המבקר מאמין שיוכל להתעלות מעל קשריו הקודמים, אלא אם מוסד הביקורת יכול לפעול, ולהיתפס כפועל, באופן עצמאי ובלתי תלוי.

לא כל ניגוד עניינים ניתן לנטרול

המסקנה אינה שעצם קיומה של זיקה קודמת לראש הממשלה או לממשלה פוסל מועמד לכהונת מבקר המדינה. קביעה כזו תהיה רחבה ופסקנית מדי, בוודאי בטרם הונחה מפת הזיקות המלאה. המסקנה צנועה יותר, אך בעלת משמעות מוסדית חשובה: לא ניתן להסתפק בעצם האפשרות לנסח הסדר ניגוד עניינים.

האפשרות לנסח הסדר ניגוד עניינים מחייבת התייחסות רב שכבתית: כמה נושאים וגופים מוציא הסדר ניגוד העניינים מסמכותו המעשית של המבקר; עד כמה הם מרכזיים לעבודת הביקורת; במשך כמה זמן צפויה המניעות להתקיים; מי יהיה בעל הסמכות שיוכל למלא את מקום המבקר כאשר יהיה מנוע; ועד כמה יוכל אותו גורם לפעול באופן עצמאי ומנותק מהעומד בראש המשרד. ומעל לכל יש לשאול, כיצד ההסדר משפיע על אמון הציבור ועל אמונם של המבוקרים בעצמאותה של הביקורת. כאשר המניעות נקודתית, מוגדרת ומוגבלת בזמן, הסדר ניגוד עניינים הוא כלי משפטי ראוי וחשוב. כאשר המניעות רחבה, מצטברת ונוגעת לצמתים מרכזיים של הרשות המבצעת, עלולה להגיע רגע בזמן שבו ההסדר אינו פותר את ניגוד העניינים אלא רק מאפשר למבקר לכהן לצד ניגוד עניינים שאינו ניתן באמת לנטרול.

בהנחה שקיימים ניגודי עניינים שלא ניתן לנטרל בדיעבד, ואשר מקשים או לא מאפשרים למלא את התפקיד, מתעוררת השאלה האם אין זה ראוי לקיים את בדיקות ניגודי העניינים של המועמדים לתפקיד בטרם ההצבעה החשאית לבחירת המבקר. בדיקה מקדמית כזו נעשית על ידי הוועדה המייעצת לתפקידים בכירים בשירות המדינה לגבי מינויים של הממשלה [12], ועל ידי הוועדה לבדיקת מינויים בחברות הממשלתיות. אולם חוק-יסוד: מבקר המדינה אינו כולל מנגנון המאפשר בדיקה מקדמית מסוג זה. ייתכן שהטעם להעדרו של מנגנון כזה נבע מתוך הנחה אנכרוניסטית של המחוקק, שהתבדתה, כי שיקולים של טוהר מידות וניגודי העניינים יעמדו למול עיניהם של חברי הכנסת בעת ההצבעה החשאית במליאה ויילקחו בחשבון. מכל מקום, לשאלה אם ראוי לקבוע מנגנון בדיקה מוקדם יש היבטים לא פשוטים, אשר העיסוק בהם חורג ממסגרת הרשימה [13]. במצב החוקתי הקיים, אין מנוס מבדיקת ניגוד העניינים והמניעות בדיעבד, היינו לאחר היבחרו של המבקר לתפקיד.

יורם רבין הוא פרופסור למשפטים, נשיא המסלול האקדמי המכללה למינהל. לשעבר היועץ המשפטי למבקר המדינה. המחבר מבקש להודות למר גילי יפתחי ומר דוד ביטון על הסיוע.

ציטוט מוצע: יורם רבין "מניעתו של הממונה על ביקורת המדינה: על גבולותיו של הסדר ניגוד עניינים למבקר המדינה" (26.8.2026) **ICON-S-IL-Blog**.

[1] סע' 7(א) לחוק-יסוד: מבקר המדינה.

[2] בג"ץ 12634-06-26 **רסלר נ' הכנסת** (ניתן ביום 2.7.2006).

[3] במהלך השנים התגבשה בין עו"ד מיכאל ראבילו לבין ראש הממשלה בנימין נתניהו מערכת יחסים מקצועית ואישית מתמשכת, החורגת מייצוג משפטי נקודתי. עו"ד ראבילו נמנה עם מקורביו ויועציו של נתניהו, וייצג אותו בשורה של הליכים בעלי משמעות אישית וציבורית, ובהם עתירות שעסקו בכשירותו לכהן כראש הממשלה (ראו בג"ץ 2412/23 **התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת** (נבו 03.01.24)); בסוגיות הנוגעות למימון הגנתו המשפטית, לרבות בעניין הלוואה שקיבל מאיש העסקים ספנסר פרטרידג' (ראו בג"ץ 5604/19 **התנועה לטוהר המידות נ' נתניהו** (נבו 9.10.22)). לצד זאת, עו"ד ראבילו ייצג גם את רעיית ראש הממשלה, שרה נתניהו, בהליכים משפטיים שונים, ראו למשל: ת"א (ירושלים) 1835-10 **שרה נתניהו נ' מעריב הוצאת מודיעין בע"מ** (נבו 11.7.11), נועם שרביט **"שרה נתניהו עוברת למתקפה: תובעת את 'מעריב' והגיש תלונה נגד 'ידיעות אחרונות' גלובס** (25.1.2010). כמו כן, עו"ד ראבילו פעל מטעמה של סיעת הליכוד בזירה הפוליטית, בין היתר במסגרת משא ומתן קואליציוני (אמיר אטינגר "ברקע המשבר הקואליציוני: נתניהו האיץ מו"מ לתת תיקים לסער" **ישראל היום** (15.11.2024)). מעורבותו של עו"ד ראבילו בענייניו של נתניהו השתרעה גם על סוגיות הנוגעות במישורין למערכת המשפט: בשנת 2020 היה ראבילו מעורב במגעים בנוגע להסדר ניגוד העניינים של נתניהו, ובפרט בסוגיית מעורבותו במינוי שופטים, ראו למשל: גידי וייץ **"ראבילו דרש שמנדלבליט יאפשר לנתניהו לעסוק במינוי שופטים" הארץ** (2.7.2026).

[4] לדיון כללי ומפורט ראו דפנה ברק-ארז **משפט מנהלי** כרך א' 564-529 (2010).

[5] עמ"מ 8282/02 **הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' משרד מבקר המדינה**, פ"ד נח(1) 465, 474 (2003).

[6] **דין וחשבון של הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים** (משרד המשפטים, ירושלים, אב התשע"ח, יולי 2018) (להלן – **"דין וחשבון הצוות"**).

[7] **דין וחשבון הצוות**, לעיל ה"ש 4, בעמ' 11 (סע' 19).

[8] שם: "הצעד המשמעותי ביותר הוא קביעה לפיה לא ניתן לערוך הסדר למניעת ניגוד עניינים וכי יש לפסול את המועמד למלא את התפקיד (לאחר שתינתן לו הזכות להשמיע את טענותיו). אפשרות זו תינקט רק במקרים חריגים ביותר וכאשר ניגוד העניינים הוא אינטנסיבי ביותר, ומתייחס לתחום נרחב ומרכזי בתפקיד אותו מיועד המועמד למלא וכאשר לא ניתן לתחם את ניגוד העניינים או לנטרל אותו בדרך אחרת".

[9] לגבי הקשר בין ניגוד עניינים לבין אימון הציבור ראו בג"ץ 6728/06 **עמותת "אומץ" נ' ראש ממשלת ישראל, אהוד אולמרט**, פס' 47 לפסק דינו של השופט ריבלין (30.11.2006): "כללי הצדק הטבעי וכללי האימון הם העומדים בגרעין האיסור על קיום ניגוד עניינים בעובד ציבור. טעמו של הכלל בדבר ניגוד עניינים נעוץ בשניים: ראשית, בחובתו של עובד ציבור להפעיל את סמכותו תוך שהוא צופה לנגד עיניו את השיקולים הרלבנטיים להפעלת אותה סמכות ואותם

בלבד. מציאות ניגוד עניינים עלולה להביאו להפעלה בלתי ראויה של סמכותו המונחית על ידי שיקולים שאינם ממין העניין. שנית, קיומו של שירות ציבורי נאות תלוי בקיום אמון הציבור בהגיונותו של השירות הציבורי וטוהר הכפיים של עובדיו. קיום ניגוד עניינים בעובד ציבור עלול לפגוע באמון הציבור במערכת השלטונית. "וראו גם בג"ץ 415/19 לוי נ' שר הפנים, פס' 16 לפסק הדין של השופט מזוז (נבו 21.4.2020); בג"ץ 1213/24 ארגון לביא נ' שר המשפטים, ח"כ יריב לוין, פס' 7 לפסק הדין של השופט מינץ (נבו 19.2.2024).

[10] וראו בעניין זה בג"ץ 37830-08-24 מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל נ' ממשלת ישראל (נבו 12.5.2025): "בהתאם לדיני ניגוד העניינים אין כל צורך להניח כי בעל משרה שלטונית יעשה את מלאכתו רמיה במעלה הדרך. הקושי מתעורר הרבה קודם לכן".

[11] דפנה ברק ארז משפט מינהלי כרך א 531 (2010).

[12] ראו למשל בג"ץ 1570/07 עמותת אומץ נ' השר לביטחון פנים, פס' 1 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (25.2.2007): "סמכותה של הוועדה ותכלית תפקידה הוגדרו בסעיף (ב) להחלטת הממשלה כדלקמן: מטרת עבודתה של הוועדה בנושא המינויים היא להבטיח את טוהר המידות, ובין השאר, כי לא ייעשו מינויים לא ראויים מסיבות כגון: זיקה אישית, זיקה עיסוקית או זיקה פוליטית לגורמים בממשלה".

[13] על הצעה לתקן את דרך בחירת מבקר המדינה כדי להבטיח שקיפות ואמינות שיחזקו את אמון הציבור במוסד ראו יעקב אור "אין בוחרים כאן מבקר מדינה" הארץ (12.5.2019): "אין כלל הגדרת כשירות, אין אמות מידה כלשהן ואין תנאי סף, למעט היות המועמד אזרח ותושב ישראל. אין כל תהליך מובנה של בירור מוקדם או בדיקה מוקדמת. המצב הקיים סובל מחוסר שקיפות ובקרה ציבורית על התהליך. כל זה מוקצן כאשר שמות המועמדים מתפרסמים לחברי הכנסת ולציבור שבוע לפני הבחירה"; יעקב אור "זילות תהליך בחירת מבקר המדינה" הארץ (16.5.2022).