

המאבק בשחיתות שלטונית

קווים מנחים למדיניות

עריכה:
מרדכי קרמניצר | עדנה הראל פישר

אפריל 2019



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לסדר
27



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המאבק בשחיתות שלטונית קווים מנחים למדיניות

עריכה:

מרדכי קרמניצר | עדנה הראל פישר

הצעה לסדר 27

אפריל 2019

A [Revised] Plan to Combat Political Corruption in Israel (2019)

Edited by Mordechai Kremnitzer and Edna Harel Fisher

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-254-4 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2019

נדפס בישראל, תשע"ט

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזן ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

9	הקדמה
9	כותבי הפרקים והעדכונים של ההמלצות במסמך הנוכחי
13	מבוא
	פרק א. מנגנונים להתמודדות עם תופעות של
15	שחיתות ציבורית, מוסדית ואישית
	המלצות:
15	(1) הקמת גוף לטיפול שורש במופעים של שחיתות שלטונית
	(2) חקיקת הסדרים בעניין ההשלכות על תפקוד נבחר
16	ציבור בעת שננקטים כלפיהם הליכים פליליים בשלביהם השונים
	(3) עיגון נוהל למסקנות מינהליות בעקבות תיקי חקירה
16	שנסגרו או זיכויים מחמת הספק
17	(4) ייסוד חובת דיווח על מעשי שחיתות
18	(5) חיזוק ההגנה על חושפי שחיתות
	פרק ב. קידום המאבק למניעת שחיתות בתחום הרשות המחוקקת
19	וביחסים שבין נבחרים לרשות המבצעת
	המלצות:
	(6) העמקת ההסדרה של פעילות שדלנים (לוביסטים)
19	בכנסת וברשות המבצעת
20	(7) טיפול בסוגיית הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית
	(8) בחינה מחודשת של ההסדרים הקיימים למימון בחירות
21	לשם מניעת שחיתות

פרק ג. חיזוק עקרונות המחויבות לציבור והנאמנות לציבור
כעקרונות יסוד של הרשות המבצעת

22

המלצות:

(9) קביעת מהותה של הרשות המבצעת בחוק יסוד
ועיגון עקרונות השירות הציבורי

22

(10) הגנה על שלטון החוק

23

פרק ד. מנגנונים להעמקה ולחיזוק האתיקה,
התקינות והיושרה בשירות הציבורי

24

המלצות:

(11) הטמעת דפוסי התנהגות ראויים ואתיקה בשירות הציבורי
ובקרב נבחר ציבור

24

(12) החלפת האיסור הפלילי הקיים על הפרת אמונים ומרמה

24

(13) הטמעת תובנות התנהגותיות ליצירת תמריצים
להתנהגות ראויה ולמניעת שחיתות

25

(14) הפיכת הצהרות ההון לכלי אפקטיבי בביסוס טוהר המידות
ובמניעת שחיתות

25

(15) חיזוק מעמדם של מבקרי הפנים והיועצים המשפטיים
בגופים ציבוריים וברשויות המקומיות

26

(16) החמרת מגבלות הצינון החלות ומיושמות על עובדי ציבור בכירים

27

(17) אימוץ הצהרה להגברת שקיפות שלטונית

27

פרק ה. גיבוש קווים מנחים להטמעת אוריינות פוליטית
וכלים של אתיקה פוליטית במערכת החינוך

28

המלצות:

(18) גיבוש תוכנית חינוכית לבתי הספר שתבהיר מושגי יסוד
באתיקה פוליטית

28

נספחים

- 31 נספח 1. עקרונות כלליים למאבק בשחיתות
- 33 נספח 2. מתווה להסדרים בעניין אישי ציבור נחקרים, נאשמים או מורשעים
- 36 נספח 3. מסקנות מינהליות לאחר סגירת תיק או זיכוי מחמת ספק
- 37 נספח 4. הגנה על חושפי שחיתויות
- 38 נספח 5. שדלנים (לוביסטים)
- 41 נספח 6. הסדרים למימון בחירות לשם מניעת שחיתות
- 43 נספח 7. הגנה על שלטון החוק
- 45 נספח 8. דפוסי התנהגות ראויים ואתיקה בשירות הציבורי ובקרב נבחרי ציבור
- 47 נספח 9. החלפת האיסור הפלילי הקיים על מרמה והפרת אמונים על ידי עובד ציבור
- 50 נספח 10. תובנות התנהגותיות
- 56 נספח 11. השימוש בהצהרות הון
- 58 נספח 12. חיזוק שומרי הסף
- 59 נספח 13. שקיפות שלטונית

הקדמה

המסמך מבוסס על התוכנית למאבק בשחיתות השלטונית בישראל של המכון הישראלי לדמוקרטיה (2015);¹ והסתייע בתוכנית ההמשך למאבק בשחיתות שגובשה במכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2017, בהובלת ועדת היגוי בראשות משה לדור, יואב סגלוביץ', יובל פלדמן ומרדכי קרמניצר ובהשתתפות דפנה אבירם-ניצן וסער פינטו. התוכנית המליצה לפעול לחיזוק המודעות בקרב הציבור ומשרתי הציבור לפסול שבתופעת השחיתות ולסלידה שיש לפתח כלפי מי שמעשיהם לקו בה. התוכנית המליצה גם להתמקד במהלכי אכיפה משלימים לאלה הנקטים היום כדי לייעל ולהעצים את המאבק למיגורה של השחיתות הציבורית.

כותבי הפרקים והעדכונים של ההמלצות במסמך הנוכחי

יזיד ארשיד עוזר מחקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה וסטודנט למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים.

ד"ר תמי הופמן ראשת התוכנית למדיניות חינוך לדמוקרטיה במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה וחברת סגל במכללת סמינר הקיבוצים. עוסקת בהכשרת מורים במכללת סמינר הקיבוצים ובאוניברסיטת תל אביב (הוראה, ריכוז מסלול וקביעת מדיניות) ושותפה למהלכי מדיניות במסגרת תוכנית רג"ב (ראש גדול בהוראה - תוכנית המצוינים במכללות האקדמיות לחינוך) במשרד החינוך, במכון מופ"ת ובכנס לאוטמן 2016. שני תחומי המחקר העיקריים שלה הם הכשרת מורים וחינוך לזהות ישראלית במערכת החינוך יחסי צבא ומערכת החינוך בישראל.

1 דורון נבות, יובל פלדמן, מרדכי קרמניצר, לינא סאבא, תהילה שוורץ אלטשולר ועמיר פוקס, **תכנית למאבק בשחיתות השלטונית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015.

<p>עמיתת מחקר במרכז ללאום, דת ומדינה ובמרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. במשך 25 שנים, עד אמצע 2017, שימשה בתפקידים בכירים בשירות הציבורי, בעיקר בייעוץ משפטי לממשלה. במכון הישראלי לדמוקרטיה היא עוסקת במדיניות ותרבות ובממלכתיות ומשמשת ראשת הפרויקט למניעת שחיתות במגזר הציבורי.</p>	<p>עו"ד עדנה הראל פישר</p>
<p>עוזרת מחקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה וסטודנטית למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים.</p>	<p>יעל ויזל</p>
<p>מנהלת המרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. מומחית לחופש מידע, זכות הציבור למידע וארגוני החברה האזרחית.</p>	<p>עו"ד אלונה וינוגרד</p>
<p>חוקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלו הם הרשות השופטת, היועץ המשפטי לממשלה ורשויות התביעה, דיני תעמולת בחירות וצנזורה, היסטוריה של המשפט הציבורי ושל המחשבה המדינית והאזרחות.</p>	<p>ד"ר גיא לוריא</p>
<p>חוקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. מומחה למשפט חוקתי ומשפט פלילי.</p>	<p>ד"ר (עו"ד) עמיר פוקס</p>
<p>עמית בכיר במרכז לממשל וכלכלה ובמרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. פרופסור מן המניין בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן. תחומי המומחיות שלו הם ניתוח התנהגות ואמפירי של המשפט, רגולציה, אכיפה וציות.</p>	<p>פרופ' יובל פלדמן</p>

<p>בוגר לימודי משפטים והיסטוריה כללית באוניברסיטת תל אביב.</p>	<p>עו"ד גיא פריבר</p>
<p>עמית בכיר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית למידתיות בקבלת החלטות שלטוניות. פרופסור אמריטוס בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחה למשפט פלילי, ציבורי ומינהלי, זכויות אדם, שחיתות שלטונית ומידתיות.</p>	<p>פרופ' מרדכי קרמניצר</p>
<p>עמית בכיר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחה לפוליטיקה ישראלית ופוליטיקה השוואתית.</p>	<p>פרופ' גדעון רהט</p>
<p>חוקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם זכויות אדם ומשפט חוקתי.</p>	<p>עו"ד עודד רון</p>
<p>עמיתה בכירה במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה וראשת התוכניות לרפורמות במדיה ולדמוקרטיה בעידן המידע. מלמדת בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים. נציגת ציבור בנשיאות מועצת העיתונות וחברת הוועד המנהל של התנועה לזכויות דיגיטליות. מומחית לאסדרת תקשורת ולממשק שבין טכנולוגיה, משפט ומדיניות.</p>	<p>ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר</p>
<p>ראש התוכנית לרפורמות פוליטיות במכון הישראלי לדמוקרטיה. מומחה לייצוגיות פוליטיות, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף ופוליטיקה, רפורמות בשירות המדינה הישראלי.</p>	<p>ד"ר אסף שפירא</p>

מבוא

שחיתות שלטונית היא נגע חברתי חמור ומסוכן. היא חותרת תחת טובת הציבור ואינטרסים ציבוריים חיוניים ותחת שוויון ההזדמנויות; היא סותרת את חובת הנאמנות של נבחרי הציבור ומשרתיו לציבור עצמו; היא פוגעת בלכידות החברתית, באיכות החיים של אזרחי המדינה ותושביה ובצמיחה הכלכלית; היא מחבלת באמון הציבור במוסדות השלטון ובשיטה הדמוקרטית.

התוכנית המוצעת כאן מחויבת ליושרה, לשלטון החוק, להגינות ולמאבק שיטתי ובלתי מתפשר בשחיתות שלטונית. מועמדי מפלגה או תנועה למוסדות השלטון יהיו נשים וגברים שלא דבק בהם רבב, שרואים במשרות שלטוניות שליחות הכרוכה באתוס ציבורי ייחודי. לא נתמון במועמדות למשרות ציבוריות של מי שלא ניחנו ביושרה אישית. רובם המכריע של משרתי הציבור בישראל פועלים ביושר וללא דופי, אבל גילויים ותופעות של שחיתות מוציאים את דיבתם רעה. נוקיע פומבית גילויים ותופעות של שחיתות שלטונית – בין שהיא פלילית ובין שהיא מפרה נורמות ציבוריות־מוסריות.

אנו מאמינים כי אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר ואור המנורה הוא השומר הטוב ביותר. שקיפות של מעשי השלטון, בכל הדרגים, היא בלם הכרחי בפני שחיתות, ניגודי עניינים ושימוש לרעה במשאבי הציבור ובכספי השלטון. שקיפות היא גם תנאי מוקדם והכרחי לאמון הציבור ביושרתן של מערכות השלטון. אנו מאמינים שככל שמידע מוצג בצורה נגישה, ברורה וזמינה יותר, כך מתחזקת יעילות הפיקוח והבקרה הציבוריים על השלטון.

המאבק בשחיתות חייב להיות רבי־מערכתי ורבי־פנים. הוא גם חייב להיעשות במישור המשפטי, החינוכי, הציבורי, המניעתי והתגובתי. יש לטפל הן בסימפטומים של הנגע ("היתושים") הן בשורשיו ("ייבוש הביצה"). יש לטפל ולמנוע הן שחיתות אישית והן שחיתות מוסדית. אנו סבורים שלנגד עיניהם של הרוב המכריע של נבחרי הציבור ועובדי השירות הציבורי עומדת טובת הציבור ושעלינו ליצור מערכת שתאפשר להם לנהוג כראוי בלי שייקלעו, שלא בטובתם,

לפעולה שתפגע בסופו של דבר בציבור. זאת ועוד, יצירת מערכת שקופה ובהירה של פעילות השירות הציבורי בליווי כללים להתנהלות תקינה תסייע בראש ובראשונה לציבור בכללותו. בסופו של דבר היא גם תגן על משרתי הציבור מפני מערכת הלחצים שמפעילות עליהם קבוצות אינטרס למיניהן.

השחיתות האישית מוגדרת בדרך כלל כסטייה של אנשי ציבור מנורמות מקובלות של התנהגות במטרה להשיג רווח לעצמם. שחיתות מוסדית, לעומת זאת, היא התופעה של איש ציבור המשתמש בסמכויותיו כדי להפיק רווח פוליטי באופן שיטתי ובנסיבות הנוטות להשחתה של התהליך הדמוקרטי עצמו. אין צורך בהתממשותה של הנטייה המוסדית לשחיתות ודי שמדובר בנסיבות שמאפשרות שחיתות או יוצרות מראית עין שכזו על מנת לפגום באמון הציבור, ומכאן, בעקיפין – בתפקודה של המערכת השלטונית.

מאבק יעיל בשחיתות שלטונית מבוסס, לפי תוכנית זו, הן על הרתעה והן על הגברת המודעות לאופיים של מעשים הפוגעים בערכי השירות הציבורי ולחידוד ההבחנה בין פעולה ציבורית כשרה לבין פעולה פסולה. יש לבסס מנגנוני בקרה, פיקוח ואכיפה כדי להגביל אפקטיבית את האפשרות לצמיחת שחיתות בחסות כוחו של הריבון.

פירוט־מה של עקרונות כלליים למאבק בשחיתות מופיע בנספח 1.

התוכנית למאבק בשחיתות שלטונית וציבורית כוללת 18 צעדים, המאורגנים בחמישה פרקים: השניים הראשונים עוסקים בביעור הנגע, והשלושה האחרים בטיוב המוסדי, אשר יש בו גם כדי למנוע המשך התפתחות של שחיתות שלטונית וציבורית.

פרק א: מנגנונים להתמודדות עם תופעות של שחיתות ציבורית, מוסדית ואישית

המלצה 1: הקמת גוף לטיפול שורש במופעים של שחיתות שלטונית

יש צורך ללמוד לעומק ליקויים אתיים ומעשי שחיתות בגופים ציבוריים כדי להתחקות אחר הגורמים המבניים והמערכתיים להתרחשותם ולנסות לעקור אותם מן השורש באופן שימנע הישנות. מוצע להקים גוף שיהיה בשלב הראשון פנים־ממשלתי וזו תהיה מטרתו. הגוף יבחר את מושאי הביקורת שלו על ידי הערכת רמת הסיכון לשחיתות הנשקפת מהם, בין היתר על בסיס אינדיקציות כמו הליכים משפטיים רלוונטיים, דוחות מבקר המדינה והחלטה על סגירת תיקי שחיתות מחמת חוסר ראיות. בתום שלב התחקור יגבש הגוף הצעות לשינויים מערכתיים ומבניים לטיפול בכשלים שנמצאו – בייחוד בכל הנוגע לייעול הפעולה השלטונית, לשקיפותה ולקיצור טווחי הזמן הנדרשים – וילווה את תהליך הטמעתם. מוצע להפקיד בידי גוף זה גם סמכויות חינוכיות, שימומשו בשני ערוצים: האחד, העלאת המודעות בקרב הציבור הרחב למשמעות השחיתות השלטונית, לנזקה ולדרכים להיאבק בה; והשני, קביעת נורמות אתיות ומשמעתיים והטמעתן בקרב משרתי הציבור.

נוסף על כך מוצע כי במסגרת הגוף תפעל יחידה לטוהר מידות (הקמתה מוצעת בהמלצה 14 להלן). הצהרות ההון יוגשו ליחידה זו, והיא תהיה הממונה על מתן תשובות בזמן אמת לשאלות שיוגשו לה על מצבים שבהם יש לנושא המשרה ספק באשר לתקינות הפעולה שהוא עומד לבצע.

בשלב ראשון יפעל הגוף כצוות פנימי בין־משרדי, שיהיה מורכב משלוש רמות: צוות־על בראשות היועץ המשפטי לממשלה, שהחברים בו יהיו מבכירי השירות הציבורי ומוסדות הביקורת, צוות מומחים מתחומי ידע רלוונטיים וצוות מתחקר. לצידם יפעלו גם מחלקת חינוך ווועדה מייעצת, שהחברים בה יהיו בכירים לשעבר בשירות הציבורי ובגופי ביקורת ציבוריים (למשל, מבקר המדינה) ונציגי ציבור. בהמשך יישקל ארגונו המוסדי הקבוע.

המלצה 2: חקיקת הסדרים בעניין ההשלכות על תפקוד נבחר ציבור בעת שננקטים כלפיהם הליכים פליליים בשלביהם השונים - חקירה, הגשת אישום, הרשעה בדין ופסק דין סופי

ההסדרים הנוהגים היום בעניין ההשלכות על תפקוד נבחר ציבור בעת שננקטים כלפיהם הליכים פליליים בשלביהם השונים חסרים בחלקם, ובחלקם האחר טעונים רויזיה לצורך חידוד המסר של הוקעת השחיתות השלטונית. השנים האחרונות בפוליטיקה הישראלית הבהירו עד כמה חשוב למלא את החסר ועד כמה חשוב לקבוע באילו נסיבות על נבחר הציבור להתפטר, להשעות את עצמו או להכריז על נבצרות, מהם ההליכים הנדרשים ומיהם הגורמים שיוסמכו לעסוק בעניינים אלה.

העיקרון המנחה הוא שיש להשעות את כהונתו של נבחר ציבור, ובכלל זה שר וראש ממשלה, אם הוגש נגדו כתב אישום בעבירה שיש עימה קלון. בנסיבות מסוימות יש מקום להשעיה גם בעת קיומה של חקירה בעבירה כאמור.

מעמדו המיוחד של ראש הממשלה והאינטרס הציבורי המשמעותי הנלווה לכהונתו ולעמידתו בראשות הממשלה, כראשון בין שווים וכמייצגה של המדינה, מעורר קושי מיוחד. לפיכך נדרשת תשומת לב מיוחדת לזיהוי הגורמים שראוי להפקיד בידיהם את ההכרעה בשאלות המתעוררות, במיוחד באשר לאפשרות ההשעיה או הנבצרות קודם הגשת כתב אישום.

ההסדרים הכלולים בנספח 2 הם מתווה חקיקה מוצע להסדר הנדרש.

המלצה 3: עיגון נוהל למסקנות מינהליות בעקבות תיקי חקירה שנסגרו או לאחר דיכויים מחמת הספק

לעיתים קרובות סגירת תיק חקירה פלילית נעשית אגב ביקורת על התנהלותם של הנחקרים. למרות האי-עמידה ברף הפלילי יש מקום במקרים מסוימים לעריכת דוח ואף לפרסום המלצות ציבוריות (בדומה להמלצות שפרסם בעבר

היועץ המשפטי לממשלה). השמירה על אמון הציבור בשלטון ובטוהר המידות והחשיבות המכרעת שבמניעת שחיתות מחייבות בקרה ציבורית נרחבת על יושרם ועל יושרתם של נבחרי הציבור ועובדי הציבור. לשם כך נדרשות חשיפת התוצאות של חקירות פליליות בעניינם של משרתי ציבור והענקת סמכות להסיק מסקנות מינהליות במקרים המתאימים.

פירוט ההמלצות בנספח 3.

נציין כי המלצות אלו כרוכות בהמלצה 10 להלן לביטול "חוק ההמלצות". חוק זה, שנחקק במהלך כהונתה של הכנסת ה־20, הוא חוק פסול, וטמונה בו פגיעה של ממש בשלטון החוק. בין היתר הוא מגביל את פרסום נימוקי הסגירה, ומכאן שהוא פוגע באפשרות החשובה להסיק מסקנות מינהליות מן התיקים שנסגרו.

המלצה 4: ייסוד חובת דיווח על מעשי שחיתות

לנוכח חובת הנאמנות של כל עובד ציבור לציבור ולנוכח אופיין הייחודי של עבירות השחיתות, המתאפיינות בהיעדר "נפגע ישיר" ובעבריינים סדרתיים ומתנוככים, קם הצורך לסייע בזיהוי מעשה שחיתות ובאכיפת החוק בעניינו. מוצע לכוון חובת דיווח על חשד למעשה שחיתות ולעגן אותה בדין המשמעתי. כמו כן מוצע לזהות את חובת הדיווח כרכיב הנובע מן המחויבות של עובד הציבור לציבור ובד בבד לצמצם את היחס השלילי כלפי המדווח.

מוצע כי עובד ציבור יחויב לדווח לגורמים המתאימים על מידע שהגיע לידיעתו שמעורר חשד ממשי לשחיתות שלטונית הנופלת בגדר מעשה פלילי של עמית לעבודה, לפי אחת משלוש עבירות אלה: לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים וגניבה של רכוש הציבור. במקרה של הפרת החובה או של דיווח כוזב יהא עובד הציבור חשוף לעונשים הנהוגים בדין המשמעתי לפי מידת החומרה של מחדלו. עובד שימלא את חובתו על פי דין משמעתי זה יזכה להגנה ותמריצים ויִחָסָה תחת חקיקת המגן על חושפי שחיתויות. כדי למנוע מאחרים להתנכל לו הוא ייהנה מאנונימיות ומשמירה על סודיות זהותו מול מושא הדיווח ומול מקום עבודתו, כפי שמוצע בהמלצה 5. עיקר ההתמודדות עם הקשיים שבהטלת חובת דיווח

הוא באמצעות יחידה ייעודית שתפקידה יהיה לקדם הטמעה חינוכית-הדרכתית של חובת הדיווח, אופן מימושה ותכליותיה, הכשרות מתאימות לעובדים והגנה על חושפי השחיתויות, בכלל זה על זהותם.

המלצה 5: חיזוק ההגנה על חושפי שחיתות

לשם חיזוק ההגנה על חושפי שחיתות, אשר תרומתם רבה וחשובה לטיפול בשחיתות ואף למניעתה מלכתחילה, מוצע לפעול למניעה של חשיפת זהותם של חושפי שחיתות באמצעות הגנה של מבקרי הפנים בשירות הציבורי ובחירת המידע שהועבר אליהם בלא חשיפת המעבירים.

כמו כן מוצע לייסד מנגנון לתלונות אנונימיות שיזכרו אל מבקרי הפנים במשרדי הממשלה, להבטיח שיפוי לחושפי השחיתויות במקרה שנגרם להם נזק בשל פעולתם ולהעמיד לפניהם את האפשרות לשיבוץ ראוי מחדש אם הם אינם יכולים או מעוניינים לחזור למקום עבודתם.

פירוט ההצעות בנספח 4.

הצעה נוספת לשינוי היחס השלילי כלפי חושפי שחיתויות היא שאחת לשנה ייבחר מכל משרד ממשלתי, תאגיד סטטוטורי וחברה ממשלתית עובד ציבור שתתן יותר מכל אחד אחר לצמצום השחיתות. כמו עובד שחשף מעשי שחיתות במשרדו או בשירות הציבורי בכללותו או עובד שהציע נוהל או הסדר חדש אחר שהוביל לצמצום ממשי של האפשרות למעול בכספי ציבור או לעשות שימוש פסול במשאבים ציבוריים. העובדים המצטיינים יקבלו אות כבוד במעמד נשיא המדינה וראש הממשלה וכן יישקל להעניק להם תגמול הולם.

פרק ב: קידום המאבק למניעת שחיתות בתחום הרשות המחוקקת וביחסים שבין נבחרי ציבור לרשות המבצעת

המלצה 6: העמקת ההסדרה של פעילות שדלנים (לוביסטים) בכנסת

וברשות המבצעת

הלוביסטים מייצגים אינטרסים שונים לפני חברי הכנסת וגורמי הממשלה, לעיתים בעת ובעונה אחת, ויש להם גישה קלה לגורמים אלה. כתוצאה מכך הם עלולים לערב מידע ואינטרסים בקבלת ההחלטות וההכרעות של נבחרי הציבור ועובדי הציבור. מטעם זה נודעת חשיבות רבה להסדרת פעילותם באופן המבטיח בקרה ושקיפות, מחד גיסא, ומאידך גיסא - מונע את העדפתם לעומת אזרחים אחרים בזכויות ובגישה לנבחרי הציבור ולעובדי הציבור.

ההסדרה הקיימת היא ברוח הצעה קודמת של המכון הישראלי לדמוקרטיה (שהוגשה ליושב ראש הכנסת). בהצעות המנויות להלן מומלץ להעמיק את ההסדרה שנקבעה.

מוצע להעמיק את ההסדרה הקיימת של פעילות שדלנים בכנסת, לקבוע התאמות של ההסדרה לעניין השדלנות כלפי משרדי ממשלה ולהבטיח כי אפשרות הגישה של אזרחים לנבחרי הציבור ולעובדי הציבור תהיה דומה לזו של שדלנים. הקו המנחה הראוי בסוגיית הפעילות של שדלנים בכנסת צריך להיות שמעמדם ישווה למעמדם של אזרחים ושלא יוקנו להם זכויות יתר. בפעילות של שדלנים ושל גורמים אזרחיים אחרים מול נבחרי ציבורי ופקידים ברשות המבצעת מוצע לשים דגש על דיווחיות ושקיפות של פניות, פגישות וחומרים המתקבלים אצל נבחרי הציבור ועובדי השירות הציבורי.

פירוט ההמלצות בנספח 5.

המלצה 7: טיפול בסוגיית הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית

הסכמים פוליטיים, ובכלל זה הסכמים קואליציוניים, הם אכן חלק מן ההתנהלות הפוליטית, אך הם יוצרים סיכונים להתנהלות מושחתת. כך קורה, למשל, במקרים שכספי תקציב מסוים מוקצים על פי שיקול דעתו של שר או חבר כנסת באופן המייעד אותם לגורם מסוים. הקצאה מסוג זה עלול ליצור בסיס להתניות לא חוקיות ולקבלת טובות הנאה, כפי שהתברר בפרשיות פליליות מסוימות שנדונו בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1801 שפורסמה בעניין זה בעקבות אותן פרשיות ועודכנה בשנה האחרונה קובעת את ההסדרים להבטחת שקיפות, בחינה מקצועית ומשפטית, תקינות ההקצאות וההעברות ומניעת ניגוד עניינים או טובות הנאה אסורות. ביסוד ההנחיה נקבעו חובת הפרסום של הסכמים, הפניית התקציבים המוקצים בהסכמים פוליטיים לתקנות תקציביות קיימות והכפפת ההקצאות למתחייב מן המשפט המינהלי – מקצועית ומשפטית. **הגשמתה המלאה של ההנחיה היא תנאי הכרחי למניעת שחיתות פוליטית – אישית ומוסדית.**

כמו כן, להסדרים שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מוצע להוסיף:

(א) קביעה שהקצאת הכספים הפוליטיים תהא לסיעות הכנסת בלבד ולא לחברי כנסת יחידים. כך יובטח המתאם בין המטרות הציבוריות של הסיעה או המפלגה לבין הכספים הקואליציוניים המוקצים על חשבון ההקצאה הכוללת שהוסכם עליה, אפילו אם הם נובעים מהסכמה עם חבר כנסת יחיד מאותה סיעה.

(ב) הרחבת התנאי לקבלת החלטות ממשלה המאשרות את הקצאת הכספים הפוליטיים גם להסכמים הנערכים לקראת הקריאה השנייה והשלישית של חוק תקציב המדינה וגם להסכמות המתקבלות שלא אגב הליכי האישור של תקציב המדינה. החלטת הממשלה המעגנת את ההסכמה, והמציינת את הכפפתה לבדיקה מקצועית משפטית ולכללי המשפט המינהלי, תהיה תנאי ליישום ההסכמה. המנגנון הנוכחי המחייב החלטות ממשלה רק ביחס להסכמים בשלבים

מוקדמים יותר של גיבוש חוק תקציב המדינה גורם לדחיית ההסכמות למועדים ולשלבים מאוחרים שבהם השקיפות והבקרה עלולות להיות באיכות וברמה פחותה.

(ג) קביעת הסדרים במסגרת תקנון הכנסת וכללי האתיקה החלים על חברי הכנסת שיגבילו כריכה יחדיו של יישום הסכמים פוליטיים שנמסרה הודעה על עריכתם בהקשר מסוים עם הליכי חקיקה אחרים. ההסדרים יבירו גם כלפי חברי הכנסת את מעמדם של ההסכמים הפוליטיים ואת העובדה שיישומם של הסכמים אלו מותנה בבחינה מקצועית ומשפטית וכפוף למשפט המינהלי.

המלצה 8: בחינה מחודשת של ההסדרים למימון בחירות לשם מניעת שחיתות

המכון הישראלי לדמוקרטיה חוקר מגוון היבטים של מימון בחירות ומציע תיקונים שונים בתחום זה. להלן נעסוק בהיבטים שיש בהם משום חשש לשחיתות, בפרט חשש ליצירת זיקות והתחייבויות בין נבחר ציבור ומפלגות לבין גורמים אחרים שסייעו להם במהלך הבחירות ואשר עלולות להתרגם לשחיתות.

מוצעים ארבעה תיקונים.

עיקרם:

(א) הענקת סמכויות פיקוח ובקרה בזמן אמת על ההתנהלות הכלכלית בבחירות וריכוז הסמכויות לפיקוח ולבקרה בידי ועדת הבחירות המרכזית;

(ב) תיקון כללי המימון החלים על בחירות מקדימות, הקטנת גובה התרומות המותרות והסכום הכולל המותר בהוצאה והשוואת התנאים וההזדמנות של מתמודדים מכהנים וחדשים;

(ג) הגבלת הסכומים המותרים לעניין מתן ערבויות למתמודדים;

(ד) הגברת הבקרה הציבורית על החלטות נבחר ציבור בזיקה למי שסייעו להם בעת הבחירות, לרבות תורמים ונותני ערבויות.

פירוט ההמלצות בנספח 6.

פרק ג: חיזוק עקרונות המחויבות לציבור והנאמנות לציבור כעקרונות יסוד של הרשות המבצעת

המלצה 9: קביעת מהותה של הרשות המבצעת בחוק יסוד ועיגון עקרונות

השירות הציבורי

עיגון מהותה של הרשות המבצעת בחוק יסוד ובעקרונות השירות הציבורי יאפשר להעלות על נס את העקרונות האלה כהנחיה ברורה לנבחרי הציבור וכהתוויה של ציפיית הציבור מנבחריה ומעובדי השירות הציבורי ואף יתווה את החקיקה הפרטנית הנדרשת. הקו המנחה את הרשות המבצעת יסייע גם להיאבק בסטייה ממנו ולמנוע שחיתות.

(א) מהותה של הרשות המבצעת

הרשות המבצעת היא נאמן הציבור. היא תפעל אך ורק לשם קידום טובת הציבור ולשמירה על זכויות יסוד של האדם ותנהג בנאמנות, בהגינות, ביושר, בזהירות ובשקיפות הראויה (על יסוד טיוטת חוקה בהסכמה שיזם המכון הישראלי לדמוקרטיה).²

(ב) עיגון עקרונות השירות הציבורי

סעיף 1: הרכב

השירות הציבורי כולל את כל נושאי המשרות או ממלאי התפקידים ברשות המבצעת, בין שהם במעמד עובד ובין שהם מועסקים על פי הסכם, אך אינו כולל שרים, סגני שרים או נבחרי ציבור אחרים המכהנים ברשות המבצעת מכוח בחירת הציבור בהם.

סעיף 2: חובות השירות הציבורי

(א) מי שנמנה עם השירות הציבורי הוא נאמן הציבור ומשרתו.

2 חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה (בהנהגת השופט מאיר שמגר), 2005.

(ב) מי שנמנה עם השירות הציבורי יפעיל את סמכויותיו על פי תכלית הדין שקבע אותן ויעשה זאת אך ורק לטובת הציבור – בהגיונות, בסבירות ומתוך שמירה על ערך השוויון. סדרי המינהל ייקבעו בחוק.

(ג) מי שנמנה עם השירות הציבורי לא יפגע בזכויותיו של אדם קודם שניתנה לאותו אדם הזכות לטעון לפניו.

סעיף 3: צירוף לשירות הציבורי

צירוף אנשים לשירות הציבורי ייעשה לשם קידום העניין הציבורי בלבד ורק אם נתקיימו בהם הכישרים המתאימים למילוי תפקידם. הוראות להבטחת הליכים תקינים ושוויוניים ייקבעו בחוק.

סעיף 4: שיפוט משמעת

השירות הציבורי יהיה נתון לשיפוט משמעת.

המלצה 10: הגנה על שלטון החוק

שלטון החוק הוא עיקרון בעל חשיבות עליונה להבטחת אינטרסים מרכזיים של המשטר הדמוקרטי, בכללם כפיפות הכול לחוק והמאבק בשחיתות שלטונית וציבורית על ידי גורמי האכיפה. לפיכך ההגנה על שלטון החוק היא עניין חיוני ביותר.

ולכן אנו ממליצים:

(א) לחזק את גורמי החקירה ואכיפת החוק ולשמור על הפעילות הפרואקטיבית של המשטרה לגילוי מעשי שחיתות לפי אינדיקציות מחשדות;

(ב) לשמור על מעמדו ועל עצמאותו של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה;

(ג) למנוע פוליטיזציה של השירות הציבורי ולמסור דיווח תקופתי לציבור על הפעילות הנעשית במסגרת המלחמה בשחיתות;

(ד) לבחון הטלת סעדים ועיצומים כספיים על עובדי ציבור שהפרו את חובת הנאמנות לציבור וגרמו נזק כספי או נהנו מטובת הנאה שלא כדין.

פירוט נוסף של ההמלצות בנספח 7.

פרק ד: מנגנונים להעמקה ולחיזוק האתיקה, התקינות והיושרה בשירות הציבורי

המלצה 11: הטמעת דפוסי התנהגות ראויים ואתיקה בשירות הציבורי ובקרב

נבחרו ציבור

יש חשיבות רבה לחיזוק ולהטמעה של כללים אתיים המבהירים את כללי ה"עשה ולא תעשה" גם מחוץ לתחומי ההסדרים הפליליים והמשמעותיים. כללים אלו הם הבסיס להתנהלות ערכית, מקצועית וארגונית ראויה, והם מחלישים את האפשרות להתנהלות לא־אתית או מושחתת.

(א) יש לפעול ליישום המלצות ועדת שמגר בעניין אתיקה של חברי ממשלה ותיקוני החקיקה המומלצים, למנות יועץ לענייני אתיקה לכנסת ולהקים ועדת אתיקה שתלווה את ראש הממשלה ואת הדרג המיניסטריאלי.

(ב) יש לפעול להטמעת הקוד האתי שנקבע לשירות המדינה וליחידותיו, בהתאם לדוח בלס והקוד אשר נכנס לתוקף ב־2017. מומלץ לפעול ללא דיחוי למינוי ממונה אתיקה מטעם נציבות שירות המדינה. מינוי הממונה על האתיקה יאפשר גישה משופרת לקוד האתי, יזמה וחדשנות ביישום, הטעמתו במשרדי ממשלה והרחבת ההכשרה האתית של עובדי השירות הציבורי.

פירוט ההצעות בנספח 8.

המלצה 12: החלפת האיסור הפלילי הקיים על הפרת אמונים ומרמה (סעיף 284

לחוק העונשין)

הסעיף הקיים היום בחוק העונשין הוא סעיף עמום ואין בו כדי להדריך את עובדי הציבור באשר לתוכן האיסור. אנו ממליצים להחליפו בהוראת חוק שתגדיר התנהגויות ספציפיות של הפרת אמונים.

להמלצה המפורטת ראו מרדכי קרמניצר, עמיר פוקס, דורון גבות, נאוה בן אור וגיא ורטהים, **מרמה והפרת אמונים: בחינה ביקורתית והמלצות לשיפור החקיקה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008; עמיר פוקס ועדנה הראל פישר, "תיקון עבירת הפרת אמונים: צעד חשוב במלחמה בשחיתות", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 14.10.2018.

נוסח הצעת החקיקה בנספח 9.

המלצה 13: הטמעת תובנות התנהגותיות ליצירת תמריצים להתנהגות ראויה

ולמניעת שחיתות

מחקרים מתחום האתיקה ההתנהגותית מלמדים כי התנהגות לא ראויה ואף שחיתות יהיו גם נחלתם של מי שמעוניינים, ככלל, לנהוג באופן אתי ומקצועי אלא שבנסיבות בעייתיות ובשל הטיות קוגניטיביות ומוטיבציוניות עלולים לפעול באופן לא-אתי ואפילו להתקשות להבין את הפסול שבהתנהגותם. תובנה יסודית זו מזמינה בחינה מחודשת של מאמצי ההרתעה המקובלים כיום, המניחים כהנחת יסוד שחיתות רציונלית ומחושבת. על פי תובנה זו, מומלץ לפעול לאפיון של אותם מצבים ומקרים ולפיקוח ובקרה עליהם. יש לפעול לעיצוב מחדש של כללי ההתנהגות והסביבה המוסדית כדי לצמצם את אפשרות קיומם של מצבים כאלה.

פירוט מקוצר של ההמלצות ושל הכלים ליישום גישה זו כלול בנספח 10.

המלצה 14: הפיכת הצהרות ההון לכלי אפקטיבי בביסוס טוהר המידות

ובמניעת שחיתות

במטרה להפוך את הצהרות ההון לכלי אפקטיבי בביסוס טוהר המידות ובמניעת שחיתות מומלץ לקבוע חובת הגשה תקופתית של הצהרות הון, וכן הסדרים לאימות הנתונים הנמסרים, לבדיקתם, ולמעקב אחר השינויים שנעשו בהם. בכירים ונושאי משרה יידרשו לכלול בהצהרתם גם את פירוט העסקים והנכסים של קרובי המשפחה שלהם ולקבל אישור מראש לפעולות ולהחלטות שמעוררות חשש זיקה לעסקים או לנכסים כאמור.

מומלץ להקים יחידה מיוחדת להגנת טוהר המידות בשיירות הציבורי. הצהרות ההון יוגשו ליחידה זו, ועובדיה הם שינהלו את הפיקוח והבדיקה הנדרשים. היחידה תהיה אחראית גם למתן מענה מידי לשאלות על תקינותן של פעולות שונות ועל ההליך שיש לנקוט בעניינן. מוצע כי היחידה תשולב בגוף לטיפול שורש במניעת שחיתות שלטונית, המוצע בהמלצה 1.

פירוט ההצעות בנספח 11.

המלצה 15: חיזוק מעמדם של מבקרי הפנים והיועצים המשפטיים

בגופים ציבוריים וברשויות המקומיות

מעמדם של מבקרי הפנים והיועצים המשפטיים בגופים ציבוריים וברשויות המקומיות הוא בעל חשיבות ראשונה במעלה לצורך הבטחת יכולתם להגן על שלטון החוק ובכלל זה למנוע שחיתות במערכת הציבורית.

(א) יש לקבוע הסדרים ברורים לעיגון מעמדו של מבקר הפנים בארגון ולהגנה של מבקר המדינה מפני פיטוריו. מבקר הפנים יפעל בתוך מערך ההגנה על חושפי שחיתויות, יבדוק את תלונותיהם ויגן עליהם (כמפורט בהמלצה 5). מבקר הפנים יפעל בתיאום עם המערך להגנה על טוהר מידות ומניעת שחיתות (ראו המלצות 1 ו-14).

(ב) מערך הייעוץ המשפטי בכלל גופי המערכת הציבורית יוכפף ליועץ המשפטי לממשלה ויונחה לפעול לפי העקרונות המנחים את הייעוץ המשפטי לממשלה. מינויו או הדחתו של יועץ משפטי לא ייעשו אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה, וימנעו ניסיונות השינוי בדרכי המינוי הקיימות של יועצים משפטיים וכל מעורבות פוליטית במינויים. חיוני לשמור על עצמאות מערך הייעוץ המשפטי ובכלל זה על יכולתם של היועצים המשפטיים למלא את תפקידם כשומרי סף.

פירוט ההצעות בנספח 12.

המלצה 16: החמרת מגבלות הצינון החלות ומימושות על עובדי ציבור בכירים

(א) מגבלות צינון מחמירות יוטלו על עובדים שמעורבים מתוקף תפקידם בגיבוש הסדרים בין המדינה לבין גופים פרטיים או בפיקוח על גופים פרטיים. בד בבד יינתן מענה לתקופות ההסתגלות הנדרשות להם עם פרישתם, לפי ההסדרים שקבעה הממשלה בהחלטתה לתקופות צינון של בכירים ותגמול בכירים שבתקופות צינון (החלטת ממשלה 2715 מיום 5.6.2017).

(ב) יש להגביר את הפיקוח על הסדרי צינון, לרבות על השימוש ב"צינון פנימי". כל בקשה לחריגה ממגבלות הצינון שייקבעו תידון בוועדה שתפעל במסגרת היחידה להגנת טוהר המידות בשירות הציבורי (ראו המלצה 14 בעניין הרחבת השימוש בהצהרות הון).

(ג) כל רשות שלטונית תפרסם רשימה של עובדי ציבור שפרשו ושנמצאים בתקופת צינון ותבהיר לעובדיה את ההגבלות על התקשורת עם עובדים אלה. עובד ציבור שיענה לפנייתו של עובד ציבור שפרש והפר מגבלות החלות עליו בתקופת הצינון יעבור בכך עבירת משמעת.

המלצה 17: אימוץ הצהרה להגברת שקיפות שלטונית

שקיפות היא תנאי מוקדם והכרחי לאמון הציבור במוסדות השלטון, לאפשרות הבקרה הציבורית על פעולות השלטון ולבקרה על התיקונים הנדרשים בהן. ההצהרה המוצעת מעגנת רף מחויבות לשקיפות הממשלה ופעולות עובדי ציבור, ואימוצה ישמש כלי מסייע להנחיית הרשות המבצעת ולגיבוש ציפיות הציבור.

הנוסח המלא של ההצהרה המוצעת מופיע בנספח 13.

פרק ה: גיבוש קווים מנחים להטמעת אוריינות פוליטית וכלים של אתיקה פוליטית במערכת החינוך

המלצה 18: גיבוש תוכנית חינוכית לבתי הספר שתבהיר מושגי יסוד באתיקה פוליטית

קידום נורמות ציבוריות הולמות בנושא שחיתות שלטונית מחייב הרחבת השיח והמודעות גם בתחום החינוך. מערכת החינוך שמה לה למטרה לטפח בוגרים ובוגרות המעורבים בחברה ובמדינה ומגדירה במטרות חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, כפי שתוקן בשנת 2003, את הצורך "לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויוזמה". תכונות אלו הן התשתית לקידומה של אוריינות פוליטית, שהיא הכרחית להבנת מהות הפוליטיקה וליכולת להעריך את התנהלות השלטון.

הטמעה של אלה תשלב את הדברים הבאים:

(א) הדגשה והרחבה של כלים ביקורתיים לפיתוח רגישות פוליטית בתחומי הדעת השונים, ובעיקר אזרחות, היסטוריה, ספרות ומקרא: הבנה של טיב הפוליטיקה הדמוקרטית כמערכת הבנויה על איזון בין אינטרסים ועל פשרה בין תפיסות עולם למצעי מפלגות והבנה של האופנים שבהם איזון זה עלול להוביל להשקפה הלא רצויה שכל הפוליטיקה ו/או כל הפוליטיקאים הם מושחתים, גם כאשר המציאות אינה כזו.

(ב) הרחבת סל הכלים שעומד לרשות המחנכים והמחנכות להערכה ביקורתית ומושכלת של התנהגות פוליטית, ובכלל זה חובת הנאמנות לציבור החלה על גופי השלטון ועובדי הציבור, משמעותה ודרכי הפרתה. וכן, עידוד המחנכים לעסוק בסוגיות אלו במגוון דרכים: שיעורי חינוך, שילוב אקטואליה בשיעורים והוראה באמצעות דילמות.

(ג) שלא כמקובל ברבות ממדינות המערב, שבהן חושף השחיתות נהנה ממעמד חברתי גבוה, מחקרים מלמדים שבישראל הדימוי החברתי של חושפי שחיתויות נמוך יחסית. מוצע כי במסגרת תוכניות חינוכיות ייעשה גם מאמץ להבהיר את החשיבות החברתית שבחשיפת שחיתויות.

נספחים

נספח 1: עקרונות כלליים למאבק בשחיתות

רוב השחיתות השלטונית לא נעשה בידי אנשים הפועלים במודע כדי לפגוע בערכי השירות הציבורי. המקרים החמורים ביותר, אלו שממקדים אליהם את תשומת הלב הציבורית בשל העניין התקשורתי שהם מעוררים, אכן מתקשרים בדרך כלל למה שמכונה "התפוחים הרקובים". בלי להקל ראש בצורך בענישה מחמירה במקרים אלו, שהיא כמובן מחויבת המציאות, במרבית המקרים הגישה הנדרשת מחייבת שינוי מעמיק של הסיטואציה שנבחרה הציבור והפקידות הבכירה פועלים בתוכה. שינוי מבני זה נחוץ כדי להפחית את המצבים שבהם אנשים פועלים באופן מושחת ובמודעות חלקית לכך שפעולתם בעייתית. הטיפול המוצע בתוכנית זו הוא, כאמור, מערכת, מניעת, חינוכי וצופה פני עתיד, ולא רק הרתעתי ובדיעבד. ההרתעה והחמרת הענישה יעילות בעיקר כלפי אותם "תפוחים רקובים", אבל עיצוב הסיטואציה מראש באמצעות יצירת הגבלות וכללים משפטיים וטכנולוגיים יש בכוחו למנוע את רוב מקרי השחיתות. בשדה המחקרי מיוחסת שחיתות מעין זו גם לתופעות כגון נקודת העיוורון (blind spot) או למנגנונים בשירות העצמי (self-serving mechanisms).

על פי הספרות המחקרית, לסיטואציה זו, שבה אנשים בשירות הציבורי פועלים באופן מושחת ללא תכנון מראש או מודעות מלאה לעצם השחיתות שבפעולתם, שתי סיבות:

האחת, במצב הקיים הגבולות שבין פוליטיקה לשחיתות אינם ברורים. לְאִי־בהירות הזו השפעה הרסנית, שכן העמימות מאפשרת לאנשים לפעול באופן מושחת בלי שיכירו בכך שיש פסול במעשיהם. יש לסרטט למען בכירי השירות הציבורי את הגבול הברור שבין פעולה פוליטית כשרה למען קבוצת אינטרס לגיטימית לבין סיוע פסול לקבוצת אינטרס לא לגיטימית. גבול זה קשור לסוג הפעולות הננקטות וגם לזהות קבוצת האינטרס. חידוד ההבדלים צריך להתרחש גם באופן כללי – באמצעות שיח ציבורי – וגם באמצעות מערכת שאילתות שתאפשר לאנשי השירות הציבורי לקבל מענה מהיר על שאלותיהם בעניין מצבים עמומים שהם נתקלים בהם.

השנייה, במדינת ישראל יש פער גדול בין התפיסה הרווחת שנבחרו הציבור והפקידות הבכירה מושחתים לבין מספר האנשים המעורבים בשחיתות בפועל. מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2018 (של המכון הישראלי לדמוקרטיה) מלמד כי 61% מהנשאלים הסכימו עם האמירה ש"בישראל כדי להגיע לצמרת חייבים להיות מושחתים", אף שרוב ברור העידו על עצמם כי מעולם לא נתקלו אישית בשחיתות. סביר להניח כי הפער בין תפיסה זו לרמת השחיתות בפועל מעצים את הפגיעה באמון הציבור בנבחריהו. עם זה, לתפיסה שכל נבחרו הציבור מושחתים יש השפעה משחיתה עליהם עצמם, בפרט על החדשים שבהם, אשר עוברים תהליך סוציאליזציה משחיתה על בסיס הנחה מופרכת זו. על מנת להתמודד עם הפער הזה וכדי לגרום לשינוי חד וקיצוני בכללי המשחק נדרש מאמץ חינוכי – שיופנה פנימה, לשירות הציבורי עצמו, והחוצה, כלפי הציבור בכללותו. על פי הכללים החדשים לא תהיה שום סובלנות לנומרות התנהגות מושחתות גם אם נתפסו בעבר כמקובלות.

המאבק בשחיתות צריך להתמקד לא רק בהשפעה על התנהגותם של נציגי הציבור, נבחרו הציבור ועובדי הציבור ולא רק בהתייחסות הציבורית לשחיתות וביתרונות הציבוריים הכלליים שבמניעתה, אלא גם ב"ביקוש לשחיתות". הביקוש לשחיתות מושפע ממצב התחרותיות במשק, והתאמת מבנה המשק וההסדרה בו עשויות לסייע למניעת שחיתות. תחרותיות עשויה להשפיע על הקטנת הסיכוי שגורמים שונים יפעלו להשגת יתרונות כלכליים באמצעים פסולים. בדרך כלל ככל שבקבוצה בעלת אינטרסים כלכליים משותפים יש פער גדול בין האינטרס הצר שלה לבין האינטרס הציבורי הרחב וככל שהפער הזה חיוני להמשך קיומה, כך גדל הסיכוי שהיא תפעל לשמור על האינטרס שלה, לרבות באמצעות הפעלת השפעות פסולות על נושאי משרות ציבוריות.

מוצע לקדם קוהרנטיות אכיפתית בין גישת הממשל התאגידי לגישת המשפט המינהלי כלפי חובת האמון של נושא המשרה הציבורית. כך למשל, מוצע לאמץ את הגישה המחייבת אישור מוועדה מיוחדת על כל פעולה של נושא משרה אשר יש לו בה עניין אישי. כן מוצע לבחון את האפשרות לתביעות כספיות כאשר הושגה טובת הנאה שלא כדין או כאשר נגרמו נזק או הוצאה ציבורית שלא כדין ונקבע כי הופרה חובת נאמנות מצידו של נושא המשרה. בהקשר זה מוצע לאמץ את הקוהרנטיות האכיפתית גם כלפי קבוצת הבכירים בשירות הציבורי וגם כלפי קבוצת נבחרו הציבור.

נספח 2: מתווה להסדרים בעניין אישי ציבור חוקרים, נאשמים או מורשעים

הצעת חוק יסוד הממשלה (תיקון - חקירה, אישום והרשעה פלילית)

1. לאחר סעיף 23(ב) יבוא:

(ג) שר או סגן שר שהוגש נגדו כתב אישום בעבירות שנסיבותיהן מעלות שיש עימן קלון יושעה מתפקידו עד מתן פסק דין סופי בעניינו.
(ד) בסעיף זה, "השעיה" – כולל הפסקה זמנית של כהונה בכנסת.

2. לאחר סעיף 17 יבוא:

17א. הוגש כתב אישום נגד ראש הממשלה כאמור בסעיף 17(ג) בעבירה שנסיבותיה מעלות שיש עימה קלון, יראוהו כמי שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו.

17ב.

(א) (1) נפתחה חקירה פלילית נגד ראש הממשלה בחשד לעבירה הקשורה לתפקידו, שנסיבותיה מעלות שיש עימה קלון, והתגבש חשד ממשי לביצועה – ימנה נשיא בית המשפט העליון, על פי פניית היועץ המשפטי לממשלה, ועדה עצמאית ובלתי תלויה של שלושה חברים לבחינת השעייתו;

(2) בראש הוועדה יעמוד שופט בית המשפט העליון בדימוס, ויחולו על הוועדה הוראות סעיפים 4, 6 ו-7 לחוק ועדות חקירה תשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים.

(ב) הוועדה רשאית להשעות את ראש הממשלה מכהונתו אם סברה כי המשך כהונתו יפגע בחקירה המתנהלת נגדו וכי האינטרס הציבורי בגילוי האמת עולה, בנסיבות העניין, על הנזק שבהשעייתו.

(ג) הוועדה לא תשעה את ראש הממשלה קודם שניתנה לו ההזדמנות להשמיע את טענותיו.

(ד) ראש ממשלה שהושעה יראוהו כמי שנבצר ממנו זמנית לבצע את תפקידו לפי סעיף 16(ב); ואולם הוועדה רשאית לאשר את השעייתו לתקופה העולה על התקופה המנויה בסעיף 16(ב) ובלבד שתקופת ההשעיה לא תעלה במצטבר על שישה חודשים.

17. ראש ממשלה רשאי לערער על החלטת הוועדה לבית המשפט העליון בתוך שבוע מיום שנמסרה לידיו; לא יושעה ראש הממשלה אלא כעבור המועד להגשת ערעור או לאחר דחיית הערעור, לפי העניין.

3. לאחר סעיף 22 יבוא:

22א.

(א) נפתחה חקירה פלילית נגד שר בחשד לעבירה הקשורה לתפקידו, שנוסבותיה מעלות שיש עימה קלון, והתגבש חשד ממשי לביצועה, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדה כאמור בסעיף 17(א).

על הוועדה יחולו, בשינויים המחויבים, הוראות סעיפים 17(ב) ו-17(ג).

(ב) סמכויות הוועדה אינן גורעות מהוראת כל דין ומסמכותו של ראש הממשלה להעביר שר מכהונתו, לפי סעיף 22(ב) לחוק.

(ג) שר שהושעה, יותלו סמכויותיו ותפקידיו לתקופת ההשעיה, ודינו כדין שר שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו.

(ד) ההשעיה תסתיים משחדל השר לכהן או בתום ההליכים הפליליים נגדו.

22ב.

(א) שר הרואה עצמו נפגע מהחלטת הוועדה רשאי לערער עליה לפני בית המשפט העליון בתוך שבוע מיום שנמסר לידי העתק מחוות הדעת; לא יושעה השר אלא כעבור המועד להגשת ערעור או לאחר דחיית הערעור, לפי העניין.

22ג. הוראות סעיפים 22א ו-22ב יחולו, בשינויים המחויבים, גם על סגן שר.

4. במקום סעיף 6(ג) בחוק הקיים, יבוא:

6(ג)(1)

לא יתמנה לשר מי שהורשע בפסק דין סופי, וקבע בית המשפט ביוזמתו או לבקשת היועץ המשפטי לממשלה שיש עם העבירה קלון, לתקופות הבאות:

(א) אם נידון לעונש מאסר בפועל, לא יתמנה לשר לתקופה של 14 שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר או מיום מתן פסק הדין, לפי המאוחר,

נעברה העבירה בזמן שכיהן כשר, לא יתמנה לשר לתקופה של 18 שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר או מיום מתן פסק הדין, לפי המאוחר.
 (ב) אם לא נידון לעונש מאסר בפועל, לא יתמנה לשר לתקופה של 7 שנים מיום מתן גזר הדין; נעברה העבירה בזמן שכיהן כשר, לא יתמנה לשר לתקופה של 10 שנים מיום מתן גזר הדין.

5. בסעיף 7(א) אחרי "שהסכים לכך" יבוא: "וכשיר להיות שר".

6. סעיף 25(א) לחוק היסוד, אחרי "סגן שר אחד" יבוא: "שכשיר להיות שר".

הצעת חוק יסוד הכנסת (תיקון - חקירה, אישום והרשעה פלילית)

1. לאחר סעיף 342 יבוא:

342ג.

(א) חבר כנסת שהוגש נגדו כתב אישום בגין עבירות שנסיבותיהן מעלות שיש עימן קלון, יושעה מתפקידו עד תום ההליכים הפליליים נגדו ומתן פסק דין סופי של בית המשפט.

(ב) הכנסת רשאית לקבוע ברוב של שני שלישים מחבריה כי כתב האישום שהוגש נגד חבר הכנסת אינו גורר את השעייתו.

2. בסעיף 6א:

(א) יימחקו המילים: "לתקופה העולה על שלושה חודשים".

(ב) לאחר "טרם עברו" יבוא: "14 שנים" במקום "שבע שנים".

(ג) לאחר המילים "משום קלון" יבוא: "נעברה העבירה בזמן שכיהן כחבר כנסת, לא יהיה זכאי להיבחר לכנסת במשך 18 שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל".

יתווסף סעיף 6(א)(1):

6(א)(1) על אף האמור בס"ק (א), לא זכאי להיבחר לכנסת מי שהורשע בעבירה בפסק דין סופי ולא הוטל עליו מאסר בפועל, וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו 7 שנים מיום מתן פסק דין סופי בעניינו, אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין עם העבירה שבה הורשע, בנסיבות העניין, משום קלון; נעברה העבירה בזמן שכיהן כחבר כנסת, תעמוד התקופה על 10 שנים.

נספח 3: מסקנות מינהליות לאחר סגירת תיק או זיכוי מחמת ספק

(1) המסקנה המתבקשת מסגירת תיק פלילי בהיעדר ראיות מספיקות היא לא בהכרח ש"הכול תקין". לא אחת ההפך הוא הנכון – סגירת התיק נעשית אגב ביקורת נוקבת על התנהלותם של נבחר ציבור או עובדי ציבור ממונים ומתוך הבהרה שהסיבה העיקרית לסגירת התיק היא היעדר ראיות מספיקות לרף הגבוה במיוחד הנדרש במשפט הפלילי.

(2) במקרים אלה יש מקום לתיאור הפרשיות שנחקרו ברמה של ראיות מינהליות כך שיוכלו לשמש בסיס למסקנות מינהליות. על המחליט בדבר סגירת תיק לפרט את העובדות העולות מן החקירה בהסתמך על ראיות מינהליות. כאשר מדובר בממצאים חמורים בתחום המינהלי, אשר עלולים לפגוע בשמו הטוב של עובד הציבור או בהמשך כהונתו, יש לשמור על זכות הטיעון של עובד הציבור ולקיים הליך של שימוע בטרם מגובש הדוח סופית. אם מדובר בעובד מדינה, יוסמך מנכ"ל המשרד (או המקביל למשרה זו) להסיק מסקנות מינהליות אישיות על סמך הדוח. אשר למנכ"ל ולסמנכ"ל – יוסמך לכך השר. אם הדוח נוגע לשר, על ראש הממשלה לבחון אם השר עדיין ראוי להיות חבר בממשלה. אם יפורסם דוח הנוגע לראש ממשלה, צריכה חוות הדעת לעמוד לנגד עיני הציבור והכנסת, כדי שיבחנו אם ראש הממשלה עדיין ראוי לאמון.

(3) יש דמיון רב בין סגירת תיק מחוסר ראיות, כאשר אין די ראיות לביסוס האשם הפלילי אך ישנן די ראיות לשם המלצה על הסקת מסקנות מינהליות, לבין זיכוי מחמת הספק בבית המשפט. לפיכך מומלץ לקבוע נוהל דומה לגבי הסקת מסקנות מינהליות במקרה של זיכוי איש הציבור מחמת הספק בבית המשפט.

המלצות אלו משולבות בהמלצתנו 10 לעיל, לביטול "חוק ההמלצות". חוק זה פסול, ומחויבות לשלטון החוק מחייבת את ביטולו. לענייננו, החוק מגביל את פרסום נימוקי הסגירה ומכאן שהוא פוגע באפשרות החשובה להסיק מסקנות מינהליות מהתיקים שנסגרו.

נספח 4: הגנה על חושפי שחיתויות

(1) ההגנה המוסדית הטובה ביותר לחושפי שחיתות היא מניעת החשיפה של זהותם. עובד ציבור אשר יהיה מעוניין לחשוף שחיתות ימסור את כל הפרטים הרלוונטיים למבקר הפנים של המשרד. מבקר הפנים יהיה מחויב לשמור על סודיות מלאה בנוגע לכל פרט מזהה של העובד, לבדוק את החשדות לשחיתות שהעובד דיווח עליהם ולדווח לעובד. אם יתגלה כי יש ממש בטענות, יועבר המשך הבדיקה בנושא למבקר המדינה או למשטרה. עותק מכל דוח מעין זה יועבר ליחידה לשמירה על טוהר המידות.

(2) מוצע להקים מסלול שבו יוכל חושף השחיתות במקרה שנגרם לו נזק בשל פעולתו לקבל שיפוי בהליך מהיר מקרן שתיועד לכך ואשר תנוהל במשרד מבקר המדינה.

(3) אם מבקר הפנים לא יטפל כהלכה בטענות חושף השחיתות, יהיה חושף השחיתות רשאי להעביר את התלונה למבקר המדינה. מבקר המדינה יהיה מחויב בשמירה על סודיות הפרטים כאמור לעיל.

(4) אם לא יתאפשר לקיים הליך בדיקה וחקירה פלילית בלי חושף השחיתות ואם הלה יסכים לחשוף את זהותו, חובה לדאוג לכך שהעובד לא ייפגע עקב חשיפת השחיתות.

(5) במצב שיחסי העבודה לא יאפשרו השבת העובד למשרתו כאמור בחוק ההגנה על חושפי שחיתויות או במצב שהעובד לא יהיה מעוניין לחזור למקום עבודתו, יוכל העובד למלא משרה אחרת בשירות הציבורי, מקבילה למשרה שעזב ואשר הולמת את כישוריו. לשם שיבוצו מחדש תוקם ועדה מיוחדת שחבריה יהיו נציג מנציבות שירות המדינה, נציג ממשרד מבקר המדינה ונציג ציבור. אם הוועדה תקבע כי אין משרה מתאימה, יהיה בסמכותה לקבוע שהעובד רשאי להשתחרר מהשירות הציבורי ולקבל פיצוי הולם.

(6) מי שיחשוף את שמו של עובד ציבור אשר חשף שחיתות או מי שיתנכל לעובד ציבור אשר בתום לב חשף שחיתות, ובכלל זה הממונה על העובד, יהיה חשוף לסנקציות מינהליות, לרבות פיטורים.

(7) יתוקן החוק הנוגע למסירה ולפרסום של סודות רשמיים, ותוסף "הגנת אינטרס ציבורי" לעובד ציבור המוסר לגורם בלתי מוסמך סוד רשמי הנוגע לעבירה, למעשה שחיתות או למפגע בטיחותי, בריאותי או סביבתי.

נספח 5: שדלנים (לוביסטים)

נספח זה מפרט הצעות אחדות לתיקונים באסדרת השדלנות בישראל, כהרחבה וכהעמקה של ההסדרים שנקבעו בשנים האחרונות. להלן עיקרי ההמלצות הכלולות בו. הן אינן כוללות את המלצות ועדת זמיר, שאף הן חיוניות לשיטתנו.

ההמלצות נחלקות לשתי קטגוריות – המלצות מחייבות חקיקה והמלצות פרוצדורליות. הקו המנחה הראוי באשר לפעילות שדלנים בכנסת הוא שמעמדם ישווה למעמדם של אזרחים ולא יוקנו להם זכויות יתר. בפעילות של שדלנים כמו גם של גורמים אזרחיים אחרים מול נבחר ופקידים ברשות המבצעת יושם דגש על דיווחיות ושקיפות שמקבלי הפניות יחויבו בהן: הפגישות המתקיימות עימם וחומרים המתקבלים אצל נבחר ופקידים ועובדי השירות הציבורי.

א. המלצות מחייבות חקיקה

- (1) תוסדר פעילותם של שדלנים פנים־ארגוניים בהתאם לכללים החלים על שדלנים המועסקים בחברות שדלנות.
- (2) יוסדרו בחקיקה פעילות שדלנית הנעשית מחוץ לכנסת ופעילות שדלנית הננקטת כלפי חברי ממשלה ופקידים בכירים ברשות המבצעת, בשינויים המחויבים, כדוגמת הטלת חובות פרסום ושקיפות על נבחר ופקידים ברשות המבצעת, בשינויים המחויבים, או גורם אזרחי אחר בנושא שבתחום טיפולו ואחריותו, לרבות פנייה המועברת אליו באמצעות עובד ציבור או נבחר ציבור אחר, יתעד את זהות הפונה ואת תוכן הפנייה.
- (3) תקופת הצינון המוטלת על חברי כנסת, עובדי כנסת, שרים וסגני שרים בטרם הם הופכים לשדלנים תוארך לשנה וחצי, ותחולתה תיקבע בחוק גם על פקידים בכירים ברשות המבצעת.
- (4) שדלנים יחויבו להגיש אחת לשנה דוח מסכם של עבודתם בשנה החולפת. הדוח יפורסם באתר האינטרנט של הכנסת.
- (5) ארבעת האיסורים המפורטים היום בחוק הכנסת ואיסורים נוספים שהוצעו לעיל ייקבעו כאיסורים פליליים, ועל הפרתם יוטל קנס כספי.

ב. המלצות פרוצדורליות

(1) מתן היתר קבוע לכניסת שדלן למשכן הכנסת יותנה בהתחייבות חתומה מצידו לקיים את הוראות הקוד האתי של ענף השדלנות. מתן היתר כניסה למי שאינם שדלנים רשומים יותנה בהצהרה מצד מקבל ההיתר שהוא אינו עוסק בשדלנות, ופרטיהם של מי שיקבלו היתרי כניסה קבועים יפורסמו ויעודכנו באתר האינטרנט של הכנסת.

(2) כניסתם של שדלנים למתחמים של הגורמים המקצועיים בכנסת תוסדר באופן שמעמד השדלנים יהא זהה למעמדם של אזרחים שאינם שדלנים. כניסתם של שדלנים למבואה של מליאת הכנסת תיאסר.

(3) כל החלטה בסוגיה הנוגעת למליאה ולוועדות תפורסם באתר האינטרנט של הכנסת מוקדם ככל האפשר. עד לתפקוד מלא כאמור של אתר האינטרנט של הכנסת מוצע להקים מרכז מידע טלפוני של הכנסת, שבו יהיה אפשר לקבל מידע על החלטות אלה בזמן אמת.

(4) השתתפות בישיבות של ועדות הכנסת:

(א) יושבי הראש של הוועדות יודאו שיהיה ייצוג לכלל האינטרסים והעמדות הרלוונטיות בדיון באמצעות הזמנת אזרחים לוועדה והקצאת זמן הוגנת לגורמים המשתתפים בדיון.

(ב) המוזמנים להופיע ולדבר לפני ועדה יתבקשו לשלוח מראש תקציר כתוב של דבריהם, שיפורסם בפורטל הוועדה טרם הדיון. אין בהסדר זה כדי למנוע השתתפות בדיון המתקיים או התייחסות לדוברים אחרים או להצעות המועלות במהלך הדיון גם מעבר לדברים שנשלחו מראש.

(5) פנייה למזכירויות של ועדות הכנסת:

(א) מעמדם של השדלנים ישווה למעמדם של אזרחים אחרים בכל הנוגע לקשר ביניהם ובין הצוות המקצועי של ועדות הכנסת.

(ב) כל החלטה של המזכירויות של ועדות הכנסת וכל שינוי בהתנהלותן של הישיבות של ועדות הכנסת, לרבות שינויים בנוסח של הצעות חוק, יפורסמו בפורטלים של הוועדות מוקדם ככל האפשר, ולפחות שבוע מראש.

(ג) הקשר בין אזרחים, לרבות שדלנים, ובין הצוות המקצועי של ועדות הכנסת יוסדר באופן שימנע גישה פיזית לא מתואמת לצוות המקצועי. עד שיוגה

פרסום בזמן אמת בפורטלים של הוועדות מוצע להקים בכנסת מרכז מידע שאליו יוכל כל אדם לפנות בטלפון לצורך קבלת מידע ועדכונים בזמן אמת.

(6) כל אדם יוכל לפנות בכל עניין לכתובות מוגדרות של ועדות הכנסת. עובד כנסת המקבל פנייה יתעד את זהות הפונה ואת תוכן הפנייה. בין היתר אפשר יהיה לפנות בבקשה להיפגש עם הצוות המקצועי של הוועדה, וכן לשלוח מסמכי רקע לקראת דיוני הוועדות. לפי עצת הצוותים המקצועיים של הוועדות והחלטות יושבי הראש שלהן יועברו מסמכים אלו לחברי הוועדות ויעלו לפורטלים שלהן. כל חומרי הרקע (שאינם מסווגים) יתפרסמו עוד לפני הדיון הרלוונטי, 48 שעות מראש לפחות.

(7) באשר למקרים של שינויים בזמן אמת - תוסדר אפשרות פנייה בעל פה של שדלנים ואזרחים אחרים הנוכחים בדיוני הוועדות לצוותים המקצועיים כדי לבקש: הבהרות על משמעותם של שינויים והחלטות שנתקבלו בזמן אמת; רשות דיבור לצורך התייחסות לשינויים ולהחלטות; דחייה לשם הכנת תגובה לשינוי. כל פנייה כזאת תתועד בפרוטוקול הישיבה.

(8) מרכז המחקר והמידע של הכנסת:

(א) הכנסת תפרסם כתובת דואר אלקטרוני, ורק באמצעותה יוכל כל גורם המעוניין בכך לפנות למרכז המחקר והמידע של הכנסת ולשלוח אליו חומרים הנוגעים למחקר. כל פנייה כזו תתועד ותאזכר.

(ב) משאבי מרכז המחקר והמידע של הכנסת יוגדלו.

(9) עובדי הלשכה המשפטית של הכנסת יונחו שלא להיפגש ולא לשוחח עם שדלנים ואזרחים ללא אישור מטעם היועץ המשפטי של הכנסת - למעט במקרים של ישיבות מקצועיות שמשתתפים בהם נציגי גורמים ממגוון ההיבטים הנוגעים לאותו עניין או לשם בקשה להבהרת נוסח של חוק או תקנה.

(10) יוגברו הפיקוח, האכיפה והענישה בכל הנוגע להפרות דין וכללים בידי שדלנים רשומים ולא רשומים, וייקבעו הוראות משמעתיות לאכיפת חובות הדיווח והתיעוד של פגישות על ידי עובדי ציבור, ועובדי הכנסת בכללם.

(11) יושב ראש הכנסת ימנה נושא תפקיד שיהיה אחראי מטעמו לפיקוח על פעולת השדלנים הפועלים מול הכנסת. לגורם אחראי זה יוקנו סמכויות פיקוח על עבודת השדלנים. בין השאר הוא יודא שעבודת השדלנים נעשית במסגרת החוק והכללים שלפי מסמך זה.

נספח 6: הסדרים למימון בחירות לשם מניעת שחיתות

אנו ממליצים:

(1) להעניק סמכויות לפיקוח ובקרה "בזמן אמת" לגוף המפקח על ההתנהלות הכלכלית בבחירות, ובכלל זה לאפשר לו להוציא צווי מניעה כדי לבלום עבירות על החוק בזמן הבחירות, או לחלופין לפנות לבית המשפט לצורך זה. המלצות ברוח זו הופיעו גם בהמלצות "ועדת לוי" משנת 2000 (הוועדה הציבורית לבחינת מימון פעילות פוליטית) ובפסיקת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בבחירות הקודמות (2015) (תב"כ 20/8 תנועת הליכוד נ' מפלגת העבודה הישראלית ואח', החלטה מתאריך 22.2.2015).

(2) לרכז את כל סמכויות הפיקוח על הבחירות, לרבות סמכויות הפיקוח על המימון אשר נתונות היום בידי מבקר המדינה, בידי ועדת הבחירות המרכזית - בכפוף לכך שהוועדה המדוברת תהיה ועדה עצמאית, מקצועית וא-פוליטית.

(3) לתקן את כללי המימון החלים על מועמדים בבחירות מקדימות בתוך המפלגות - להקטין באופן משמעותי את גובה התרומה המותר מתורם למועמד ובד בבד גם את הסכום הכולל שמותר למועמדים לגייס ולהוציא לצורכי בחירות מקדימות. בבחירות מקדימות רשאי תורם לתרום למועמד סכומי כסף גבוהים (עד 45,470 ש"ח בבחירות לתפקיד יו"ר המפלגה ועד 11,380 ש"ח בבחירות להרכבת הרשימה לכנסת), סכומים שעלולים ליצור מחויבות של נבחר ציבור כלפי תורם.

בתיקון מס' 24 לחוק המפלגות משנת 2018 נקבע שבכפוף לתנאים מסוימים מועמד בבחירות מקדימות לרשימה לכנסת שכבר מכהן כחבר כנסת יקבל מימון מלא מהמדינה ולא יגייס כלל תרומות. בצד זאת, מועמדים בבחירות ליו"ר מפלגה וכן מועמדים חדשים בבחירות מקדימות לרשימה רשאים לגייס תרומות (או לקבל הלוואה מהמדינה בכפוף לערבות בנקאית). יתר על כן, קרוב לוודאי שמועמדים מכהנים יגיעו לתקרת ההוצאות המותרת להם. לפיכך סביר להניח שגם מועמדים חדשים ישאפו להגיע לסכומים דומים, והדבר יגביר את התלות שלהם בתרומות. הגבלת סכום התרומה המותר מיחיד למועמד בבחירות מקדימות לרשימה לכנסת

תקשה על מועמדים חדשים לגייס את סכומי הכסף שמועמדים מכהנים מקבלים מהמדינה, וכך יוחרף חוסר השוויון שהם נאלצים להתמודד איתו.

לפיכך מוצע כי יחד עם הגבלת סכום התרומה יוקטן גם הסכום הכולל שמועמדים רשאים לגייס ולהוציא לצורכי בחירות מקדימות לרשימה (בכך יוקטן גם סכום המימון שמועמדים מכהנים יקבלו מהמדינה). יצוין כי באופן כללי אנו סבורים כי תיקון מס' 24 אינו רצוי וכי ראוי לשנותו כך שמנגנון מימון זהה יוחל על כלל המועמדים - מכהנים וחדשים.

(4) לתקן את המצב הקיים שבו ניתנות בבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות ערבויות בסכומים גבוהים ביותר (גבוהים בהרבה מסכום התרומה המותר), ואלו עלולים ליצור מחויבות של המפלגות ונבחרי הציבור כלפי נותני הערבויות. מחויבות כזו יכולה להיווצר הן במקרים שבהם הערבויות נפדו, ובכך הפכו לפי חוק לתרומות (לעיתים קרובות תרומות גבוהות מן המותר ולכן אסורות); והן במקרים שבהם הערבויות לא נפדו (בעיקר משום שהרשימה או המועמד בבחירות המקומיות הצליחו בבחירות ולכן קיבלו מימון בחירות מהמדינה).

(5) להרחיב את הביקורת הציבורית כלפי נושאי תפקיד במטרה להבטיח בקרה ציבורית מפני הטיות הנובעות מזיקה ותלות בתורמים או בנותני ערבויות. לשם כך מוצע לעגן פרסום נפרד של החלטות שקיבל נבחר ציבור או פעולות שביצע בתפקידו הציבורי אשר יש בהן משום קידום, סיוע או העדפה של אינטרסים הנוגעים לגורם כאמור (תורם, נותן ערבות או גורם אחר שמבקר המדינה קבע לעניין זה) והעברת הנטל אל נבחר הציבור. מוצע שנבחר הציבור יהיה חייב לנמק בנימוק מיוחד מדוע אין בקבלת ההחלטה או ביצוע הפעולה משום העדפה פסולה, בדומה להגבלה המוטלת על מינויים פוליטיים המחייבת הוכחת כישורים מיוחדים.

נספח 7: הגנה על שלטון החוק

(1) הגנה על גורמי החקירה ואכיפת החוק. יש להתנגד לכל הניסיונות לפגוע בכוחם של היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות, המשטרה, מבקר המדינה והרשות השופטת. יש לתבוע מן השרים ומן הממשלה, כגוף, לכבד את מעמדם העצמאי של שומרי הסף ולהימנע מכל מהלך שנועד להלך עליהם אימים, לכרסם בסמכויותיהם או להתערב בעבודתם. ההגנה על שומרי הסף צריכה להיות נושא שמטופל דרך קבע בידי מבקר המדינה.

(2) יש להתנגד לחוק הצרפתי או לכל חקיקה אחרת המבקשת למנוע חקירה או העמדה לדין של אישי ציבור. החוק הצרפתי מהווה פגיעה קשה בשלטון החוק ובשוויון לפני החוק. התקדים הצרפתי הוא חריג בעולם הדמוקרטי, והוא אפשרי רק בשיטת משטר שונה מן השיטה הישראלית – שיטה נשיאותית שבה הנשיא נבחר בבחירה ישירה ומשך כהונתו מוגבל בחוק. באיטליה פסל בית המשפט החוקתי פעם אחר פעם הוראת חוק דומה בנימוק של פגיעה בעקרון השוויון ובזכות להליך הוגן. בישראל ודאי שאין לקבוע חוק כזה כחקיקה פרסונלית המיועדת לחסן אדם ספציפי מפני העמדה לדין.³

(3) ביטול "חוק ההמלצות". יש לבטל את "חוק ההמלצות", גם בגרסתו המרוככת שאושרה במושב הכנסת האחרון (2018). בחוק ההמלצות אין כל תועלת, ולא זו בלבד אלא שלדעת כל גורמי האכיפה הוא למעשה מזיק לאכיפת החוק. הסיבה: החוק, בנוסחו היום, פוגע בסמכותה של המשטרה להעביר לפרקליטות את סיכום התיק ואת מסקנותיה באשר לתשתית הראייתית. נציין בהקשר זה כי החוק אינו עוסק בפרסום המסקנות, אלא בתיקים גדולים ומתוקשרים (אשר מונה להם פרקליט מלווה). חוק ההמלצות הוא ניסיון להיטיב עם אישי ציבור בחקירותיהם. זהו חוק פסול, והדאגה לשלטון החוק מחייבת את ביטולו.

3 להרחבה בעניין החוק הצרפתי ראו חוות דעת מפורטת באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה מיום 19 באוקטובר 2017.

(4) מינוי בכירים במערכת אכיפת החוק. יש לדחות את היוזמות לבטל את ועדות המינויים שעוסקות במינוי בכירים למערכת אכיפת החוק (כגון ועדת האיתור למשרת היועץ המשפטי לממשלה או הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים כמו מפכ"ל המשטרה). במקום היוזמות הללו יש לבחון דווקא את הצורך לחזק את מנגנוני הבקרה על מינוי הבכירים במערכת אכיפת החוק כדי למנוע מינויים לא ראויים. יש לשקול, למשל, הוספת תנאי סף בחוק ומנגנוני בקרה בלתי תלויים שיבטיחו את רמתם המקצועית של הבכירים המתמנים ואת ענייניות השיקולים של ממניהם.

(5) מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה. עדיפותו של היועץ המשפטי לממשלה על הממשלה בכל הנוגע לפרשנות הדין, להבטחת שלטון החוק ולתחולתו על הרשות המבצעת מחייבים לכבד את העקרונות שלהלן:

(א) אי־תלות של היועץ המשפטי לממשלה וסמכויותיו;

(ב) המעמד המחייב של חוות הדעת המשפטית של היועץ המשפטי כלפי הממשלה;

(ג) בלעדיות היועץ המשפטי לממשלה בייצוג המדינה לפי שיקול דעתו המקצועית;

(ד) המדריך הפנימי לעבודת מחלקת ייעוץ וחקיקה, שאישר היועץ המשפטי לממשלה להסדרת נוהלי העבודה של המחלקה;

(ה) מעמדם הבלתי תלוי של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ודרכי מינוים.

נספח 8: דפוסי התנהגות ראויים ואתיקה בשירות הציבורי ובקרב נבחרי ציבור

(1) מוצע שהממשלה תאמץ כללי אתיקה לחברי ממשלה שיש בהם כדי להתוות דפוסי התנהגות ראויים ותערוך את תיקוני החקיקה הנדרשים לשם עיגונם. כללים אלה צריכים להתבסס על המלצות הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה (ועדת שמגר), שהגישה את המלצותיה במאי 2008, ועל תיקוני החקיקה המפורטים בנספחיה. המלצות הוועדה נדונו בוועדת השרים לעניין כללי אתיקה לחברי הממשלה אך עד כה טרם אומצו על ידי הממשלה.

(2) יש למנות יועץ לענייני אתיקה בכנסת, על פי המלצות הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת, ולהקים ועדת אתיקה שתלווה את ראש הממשלה ואת הדרג המיניסטריאלי, על פי ההמלצה של ועדת שמגר.

(3) הקשר בין הקפדה על כללי אתיקה בשירות הציבורי לבין מניעת שחיתות הוא קשר הדוק, ולכן קוד אתי בסיס להתנהלות ארגונית ומקצועית ראויה. התנהלות כזאת מצמצמת את האפשרות לשחיתות ויוצרת מערכת שבה מתבהר הערפל בכל הנוגע לכללי "עשה ולא תעשה" מקצועיים שאינם מצויים אך ורק בגדרי המשפט הפלילי, הדין המשמעתי או תקנון שירות המדינה. במרץ 2016 הגישה הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה בראשות מלכיאל בלס דוח מפורט שכלל הצעה לקוד אתי בשירות המדינה, כמו גם הצעה להטמעתו והצעה ליישום.

ועדת שירות המדינה אישרה את דוח ועדת בלס, והקוד האתי שהיא הציעה נכנס לתוקף ב־2017. ואולם הטמעתו ויישומו של הקוד האתי לא עלו יפה עד כה. מתברר שרבים מעובדי המדינה אינם מודעים כלל לקיומו ורבים שכן מודעים – לא מכירים אותו. אחת הסיבות לכך היא שחרף הצעת הוועדה למנות ממונה אתיקה שיטמיע ויישם את הקוד האתי, בעל תפקיד כזה לא מונה. הניסיון שנצבר מאז אימוץ הקוד האתי על ידי נציבות שירות המדינה מלמד אפוא כי עצם קיומו של קוד אתי אינו תורם להטמעתו בקרב העובדים, ליישומו או להוצאתו מן הכוח אל הפועל.

אנו ממליצים על הטמעת הקוד האתי בשירות המדינה ובהסתמך על פעולתו של נציב או ממונה אתיקה בנציבות שירות המדינה, לפי המתווה שעליו המליצה

ב־2016 הוועדה להמלצה על הקוד האתי ולפי המלצות שפרסם ארגון ה־OECD בנושא:

(א) לפעול ללא דיחוי למינוי ממונה אתיקה מטעם נציבות שירות המדינה, שיופקד על הטמעת הקוד האתי ויישומו. רצוי שהממונה יגיע מתוך שירות המדינה, כדי שפעולתו תתבסס על היכרות מעמיקה עם מאפייניו הייחודיים של השירות הציבורי, בכלל זה התרבות הארגונית והנורמות הנהוגות.

(ב) עם מינויו של הממונה החדש תוקם ועדה מיעצת של גורמי מקצוע מחוץ לשירות המדינה הנחשבים לבני סמכא בתחום האתיקה. הללו יוכלו ללוות את הממונה ולייעץ לו לפי הצורך גם מנקודת המבט החיצונית של אנשים שאינם מגיעים מתוך השירות הציבורי.

(ג) שלושה רכיבים מרכזיים יאפיינו את פעילותו של ממונה האתיקה:

(1.ג) נגישות גבוהה - בנציבות שירות המדינה, תחת אחריותו של ממונה האתיקה, יוקם מנגנון זמין לעובדי המדינה לשאלות ותשובות בתחום הקוד האתי, בין היתר באמצעים טכנולוגיים (כגון יישומון־אפליקציה ייעודי בטלפונים ניידים). המנגנון יופעל בידי מי שיוכשרו לכך (לאו דווקא משפטנים). התשובות יהיו מיעצות ולא דווקא מחייבות.

(2.ג) יוזמה - ממונה האתיקה ישתף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים מכל משרד. יש להקצות משאבים מתאימים כדי שיהיה אפשר למנות ממונים על הקוד האתי בכל משרד ממשלתי, בדומה למודל שנציבות שירות המדינה מפעילה היום (ממונים על גיוון תעסוקתי בכל משרד ומשרד הפועלים מול המופקדת על הנושא בנציבות).

(3.ג) חדשנות - החדשנות צריכה להתבטא לא רק באמצעים הטכנולוגיים שיאפשרו את השאלות והתשובות המקוונות, אלא גם בשיטת ההטמעה של הקוד האתי. כלומר, לא רק סדנאות והרצאות פרונטליות, אלא גם אימוץ תובנות מתחום הכלכלה ההתנהגותית (ה־nudges, ה־nudging) והתנסות בדילמות אפשריות בחיי היום־יום.

אנו סבורים כי יישום ההמלצות שפורטו לעיל יתרום תרומה חשובה ובעלת משמעות רבה לחיזוק האתיקה בשירות המדינה ולמניעת שחיתות. נוסף על כך עשויה להתלוות להם תרומה משנית חשובה וראויה: חיזוק וביסוס מעמדה של נציבות שירות המדינה כמקור ידע חשוב בנושא האתיקה בשירות הממשלתי.

נספח 9: החלפת האיסור הפלילי הקיים על מרמה הפרת אמונים על ידי עובד ציבור

הצעה להסדר חקיקתי - הפרת אמונים על ידי עובד ציבור⁴

עונשין

1. עובד ציבור המפר אמונים בקשר למילוי תפקידו, דינו מאסר שלוש שנים.
 2. הפרת אמונים אסורה לפי חוק זה, היא אחת מאלה:
 - (א) פעולה שלטונית בניגוד עניינים - עשיית פעולה שלטונית במצב של ניגוד עניינים.
לעניין פסקה זו:
"ניגוד עניינים" - אדם נמצא בניגוד עניינים כאשר לו, לבן משפחתו, לתאגיד שבו הוא חבר, מתעתד להיות חבר בו או מקורב אליו, או לאדם הקרוב אליו אישית או עסקית, יש אחד מאלה:
 - (1) אינטרס כלכלי נקודתי שעלול להיות מושפע ישירות מהפעולה השלטונית;
 - (2) אינטרס אישי משמעותי אחר שעלול להיות מושפע ישירות מהפעולה השלטונית.
- "קרוב אליו אישית" - לרבות אדם שעובד הציבור קשור אליו קשר רגשי או תלוי בו תלות מקצועית או פוליטית, או אדם שנתן לעובד הציבור טובת הנאה החורגת ממתנה מקובלת.
- "אינטרס אישי משמעותי אחר" - אינטרס אשר עלול להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור בעשיית הפעולה השלטונית כאמור.
- (ב) טובת הנאה אסורה - קבלת טובת הנאה על ידי עובד הציבור או על ידי בן משפחתו, אשר ניתנה לו, או לבן משפחתו, באשר הוא עובד הציבור, למעט קבלת טובת הנאה המותרת על פי דין.

4 גובשה בידי מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס, "חיקון עבירת הפרת אמונים: צעד חשוב במלחמה בשחיתות", פרלמנט 82 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 14.10.2018).

(ג) מרמה ציבורית - יצירת מצג שווא בעניין הנוגע למילוי תפקידו או מתוך שימוש במעמדו כלפי עובד ציבור אחר, או מסירת דיווח כוזב לעובד ציבור אחר, לרבות הסתרת מידע שבנסיבות העניין היה מוטל עליו לגלותו לעובד הציבור האחר, כאשר יש בכך כדי להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור האחר במילוי תפקידו.

(ד) שימוש פסול במידע שלטוני - שימוש במידע פנימי שהגיע לעובד הציבור במסגרת תפקידו או בעניין הנוגע למילוי תפקידו, לרבות העברת מידע כאמור לאחר, והכול לשם קידום עניין אישי.

לעניין פסקה זו, "מידע פנימי" - מידע שלא פורסם לציבור ולא היה אמור להתפרסם באותה עת ואשר תוכנו, צורתו, מקורו, נסיבות קבלתו או סדרי החזקתו מעידים על החובה לשומרו בסוד, אף אם המידע עתיד להתפרסם.

(ה) פעולה בניגוד לאינטרס הציבורי - פעולה בניגוד לאינטרס הציבורי, או הימנעות מלפעול בהתאם לאינטרס הציבורי; ואולם לא תיפתח חקירת משטרה בחשד לעברה על פסקה זו אלא באישורו של היועץ המשפטי לממשלה.

לעניין סעיף זה, "בן משפחה" - בן זוג, הורה, הורה של בן זוג, ילד, את, סב, נכד וכן ילד או בן זוג של כל אחד מאלה ולרבות מי שהיה אפוטרופוס או מי ששימש משפחה אומנת של עובד הציבור או שעובד הציבור היה אפוטרופוסו או שימש משפחה אומנת שלו.

3. הפרת אמונים חמורה

(א) עובד ציבור המפר אמונים בעניין הנוגע למילוי תפקידו בנסיבות מחמירות דינו 5 שנות מאסר.

לעניין ס"ק זה, "בנסיבות מחמירות" יהיה כל אחד מאלה:

(1) כאשר עובד הציבור פעל פעולה שלטונית, כאמור בס"ק (2)(א), במטרה לקדם את האינטרס הכלכלי או האישי, כמשמעותם בס"ק 2(א);

(2) כאשר עובד ציבור הכניס עצמו למצב של ניגוד עניינים, כאמור בס"ק 2(א), במטרה לנצל מצב זה לטובת האינטרס הכלכלי או האישי, כמשמעותם בס"ק 2(א);

(3) כאשר עובד הציבור פועל בניגוד לאינטרס הציבורי כאמור בס"ק (2)(ה), במטרה לקדם אינטרס אישי זר שלו או של בן משפחתו.

(ב) עובד ציבור אשר בעניין הנוגע למילוי תפקידו חורג מסמכותו או פועל בניגוד לדין במטרה לקדם אינטרס אישי זר שלו או של בן משפחתו דינו 5 שנות מאסר.

4. הגנות לס"ק 2(א) ו-2(ב)

(א) אישור מראש - מי שעשה פעולה שלטונית כאמור בס"ק 2(א) או שקיבל טובת הנאה כאמור בס"ק 2(ב), לאחר שקיבל אישור בכתב ומראש מהיועץ המשפטי לממשלה או מטעמו לעשותה, לא יישא באחריות בשל כך. היועץ המשפטי לממשלה ייענה לבקשת אישור לפעולה על אף ניגוד עניינים בהתקיים אחת מעילות אלה:

(1) ניגוד העניינים אינו מעמיד בסכנה ממשית את שיקול הדעת של עובד הציבור;

(2) הסכנה לפגיעה באינטרס הציבורי בשל הפעולה השלטונית כאמור בס"ק 2(א) היא לפגיעה קלת ערך;

(3) אינטרס הציבור מחייב את ביצוע הפעולה למרות ניגוד העניינים.

(ב) אישור בהיעדר תגובה - מי שביקש בכתב את אישור היועץ המשפטי לממשלה לעשיית פעולה או לקבלת טובת הנאה כאמור ומסר את מלוא המידע הרלוונטי ולא נענה בתוך חודש ימים ייחשב לצורך החוק כמי שקיבל את אישור היועץ המשפטי לממשלה. אם לאחר חלוף המועד קיבל המבקש תשובה שלילית, יחול הפטור רק על פעולות שנעשו לפני שהתקבלה התשובה.

(ג) אישור גורף - היועץ המשפטי לממשלה או גורם שהיועץ המשפטי לממשלה אצל לו את סמכותו לפי חוק זה רשאי לפרסם, בכפוף לאישורה של ועדת החוקה חוק ומשפט, רשימה מפורטת של אינטרסים כלכליים אשר לטעמו אין בהם כדי להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור בעת ביצוע הפעולה כאמור בס"ק 2(א). פעל עובד הציבור פעולה שלטונית כאמור בס"ק 2(א), והאינטרס הכלכלי כאמור נמנה ברשימה שפרסם היועץ המשפטי לממשלה, לא יישא באחריות בשל כך.

5. הגנה לס"ק 2(א) בלבד

פעולה מיידית - אם יוכיח הנאשם כי לא היה אפשר באורח סביר להשתחרר מניגוד העניינים בשל דחיפות העניין או לא היה אפשר לאשרו מראש כאמור בס"ק 4(א) ועדיין להגשים את אינטרס הציבור, לא יישא באחריות בשל הפעולה.

נספח 10: תובנות התנהגותיות

מחקרים מתחום האתיקה ההתנהגותית מלמדים כי השחיתות היא לעיתים גם נחלתם של מי שכלל מעוניינים לנהוג באופן אתי ומקצועי אך בנסיבות בעייתיות ובמקרים של הטיות קוגניטיביות ומוטיבציוניות עלולים לפעול באופן לא אתי ואף להתקשות להבין את הפסול שבהתנהגותם. תובנה יסודית זו מזמינה בחינה מחודשת של מאמצי ההרתעה, המניחים שחיתות רציונלית ומחושבת, וקוראת לאפיון, פיקוח ובקרה על האזורים האפורים, ואף לעיצובם מחדש.

(1) מוצע כי במסגרת ההכשרות לעובדי ציבור יכללו תכנים הנוגעים למצבים שבהם העמימות באשר לסטנדרט ההתנהגות הנדרש עלולה להביא למצב של ניגוד עניינים. כך יצוידו עובדי הציבור בכלים מעשיים להתמודדות עם אותם מצבים ויוכלו להתגבר על הנטייה לשכנוע עצמי ולרציונליזציה של מעשים פסולים.

(2) אנו ממליצים על כלים שיש בהם כדי לסייע להימנע מהחלטות פסולות מבחינה אתית ואף מכאלה שעשויות להתקבל שלא במודע. כלים כאלה הם למשל השימוש בסוגים של "תזכורות" (הינדים, nudges) וקביעת כללי התנהגות שהמרחב הפרשני האפשרי שלהם קטן. את אלה יש להעדיף על פני סטנדרטים התנהגותיים עמומים וכלליים. כללים המוגדרים בעמימות ואינם מספקים הנחיה ברורה עלולים "להזמין" אנשים לנצל את העמימות לתועלתם האישית, אפילו שלא במודע. ההמלצה למעצבי מדיניות היא אפוא שבבואם לקבוע נורמות למניעת שחיתות וניגוד עניינים, יבחרו בכללים ברורים וקונקרטיים.

(3) מוצע לעשות שימוש מוגבל וזהיר בעקרון "ארבע העיניים" (העיקרון המחייב שכל החלטה תאושר על ידי לפחות שני אנשים), וכן לקבוע חובות גילוי ברורות ומפורטות ולמסור את ההכרעה בדבר פסילה מפני קבלת החלטה לידי גורם שלישי. הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים (בראשות עו"ד דני חורין ממשרד המשפטים) המליץ להשתמש בכלים אחדים מתחום זה.

מוצע להחילם גם בתחומים אחרים. יצוין שהיועץ המשפטי לממשלה אימץ את המלצות צוות חורין.

(4) יש להפוך את החלקים הרלוונטיים בקודים האתיים לזמינים למקבל ההחלטה סמוך ככל האפשר למועד קבלת ההחלטה שבעניינה עולה חשש להשפעה של שיקולים זרים, בפרט אינטרסים אישיים. הקודים האתיים צריכים להיות דינמיים, ממוקדים ומותאמים מבחינה נושאית ככל האפשר, כדי שלא תיווצר בהם שחיקה מול תהליכי קבלת ההחלטות.

אמצעים למניעת שחיתות של "אנשים טובים"

מציבים מקדמי שחיתות	הפתרונות הטיפוסיים ומגבלותיהם	הפתרונות מבוססי האתיקה ההתנהגותית
<p>ניגודי עניינים שאינם כספיים</p> <p>"אנשים טובים", שטביר שיסרבו לקבל הצעה ברורה לשוחד, עלולים להיות מושפעים דווקא מתמורות מרומזות יותר, כמו סיקור תקשורתי, הזמנה לכנס מכובד או הפצת מידע שתומך בעמדותיהם. למעשה, ובניגוד להפיסה המקובלת, סביר כי במקרים רבים דווקא תמורות אלו הן שמניעות עובדי ציבור לפעול למען האינטרס האישי ובניגוד לחובתם האתית והמקצועית.</p>	<p>פתרונות חלקיים</p> <p>פתרונות חלקיים, שבאים להפחית את הנזק אך אינם מאיינים את ניגוד העניינים באופן מלא, עלולים לגרום נזק יותר מתועלת.</p> <p>כך למשל, נהוג לחשוב שגיוון תרומות מונע שחיתות, מכיוון שכאשר אדם או ארגון נתמכים על ידי מגוון תורמים, התלות בהם פוחתת. ואולם סביר שדווקא במצב זה יתקשו "אנשים טובים" לזהות את הפסול בפעולה המיטיבה עם אדם אחד מתוך קבוצת תומכים מפני שהם חושבים כי תמיכתו בהם מוגבלת.</p>	<p>מדגש על הרתעה לדגש על גילוי</p> <p>התובנה הבסיסית שלפיה "אנשים טובים" נוהגים באופן פסול נוכח מוטיבציות והטיות לא מודעות מלמדת על מוגבלותם של ניסיונות ההרתעה, המניחים פעולה רציונלית ומחושבת.</p> <p>תוכניות אכיפה אשר שמות דגש על אפיון מצבים מועדים טיפוסיים שבהם אנשים נוטים לפעול באופן פסול, כמו גם על הגברת יכולות הגילוי, צפויות להיות יעילות יותר מענישה מחמירה.</p>
<p>זמינותן של הצדקות</p> <p>הסבירות שאנשים יפעלו באופן מושחת עולה ככל שייקל עליהם למצוא לכך הצדקה שתאפשר רציונליזציה ושכנוע עצמי שאין מדובר בפעולה פסולה. הצדקות טיפוסיות עשויות להיות ש"כולם עושים כך" או "למעשה איש לא ייפגע".</p>	<p>עקרון ארבע העיניים</p> <p>כלי נפוץ למניעת שחיתות הוא שימוש בעיקרון "ארבע העיניים". העיקרון מחייב שכל החלטה תאושר על ידי לפחות שני אנשים.</p> <p>ואולם מחקרים מראים כי העיקרון עלול לעמעם את תחושת האחריות האישית ובעצם להגביר שחיתות. שימוש מושכל בכלי זה ייעשה אפוא מתוך הדגשת האחריות האישית והגדרת תפקידו הייחודי של כל אחד מן השותפים להחלטה.</p>	<p>"תזכורות"</p> <p>סוגים שונים של "תזכורות" (ברורות או מרומזות) שמהדהדות את אחריותם המקצועית והאתית של העובדים עשויים להקשות על עובדי ציבור להתעלם מהשפעת האינטרס האישי על החלטתם, ולכן יש בכוחם למנוע התנהגות פסולה.</p> <p>אחת ה"תזכורות" היא החתמת העובד על תצהיר שלפיו הוא מבין את סוגי העניין האישי שלגביהם הוא חב בדיווח ושהוא אינו נמצא באחד מהם. עוד תזכורת היא חשיפה גבוהה של העובדים לקודים אתיים, בפרט בסמוך לקבלת החלטות.</p>

הפתרונות מבוססי האתיקה ההתנהגותית	הפתרונות הטיפוסיים ומגבלותיהם	מצבים מקדמי שחיתות
<p align="center">הסתרת פרטים מזהים</p> <p>דעות קדומות עלולות להטות את שיקול הדעת של העובד, גם שלא במודע. על הטיות אלה ניתן לנסות ולהתגבר, כאשר הדבר אפשרי, בעזרת הסתרת פרטים אישיים שאינם רלוונטיים לקבלת ההחלטה, למשל זהותו של מועמד לעבודה או של מזמין חוות דעת.</p>	<p align="center">קודים אתיים</p> <p>בעוד השימוש בקודים אתיים הוא נרחב, מחקרים מראים כי צורות הניסוח המקובלות עלולות דווקא לאפשר לעובד "להיבלע" בקבוצה. לפיכך יש להקפיד על ניסוח שמדגיש את האחריות האישית.</p>	<p align="center">נורמות וכללים מעורפלים</p> <p>נורמות וכללים מעורפלים מאפשרים לאנשים "מרחב תמרון" גדול יותר לשכנע את עצמם כי הם פועלים באופן מקצועי ואתי, בשעה שלמעשה התנהגותם מונעת על ידי האינטרס האישי. באופן דומה, גם תצהירים ושאלונים (לאיתור ניגוד עניינים למשל) המנוסחים בעמימות "מזמינים" תגובה עמומה ולא מדויקת.</p>
<p align="center">מדיניות ממוקדת ואינטגרטיבית</p> <p>בעיצוב מדיניות וכללים למניעת שחיתות יש להביא בחשבון את מגוון המצבים וההטיות האפשריות שעלולים לגרום לאדם לסטות מן הסטנדרט האתי והמקצועי הראוי. לפיכך יש לאפיין מראש מצבים והטיות אלה ולהשתמש בהתאמה במגוון כלים רגולטוריים: פיתוח מודעות, חינוך והכשרה, הגברת השקיפות והפיקוח, החתמה על תצהירים ואף ענישה.</p>	<p align="center">חובות גילוי במצב של ניגוד עניינים</p> <p>באופן אירוני, מחקרים מראים כי הצהרה על ניגוד עניינים מתוקף חובת גילוי עלולה להסב יותר נזק מתועלת. הסיבה לכך היא שהצהרה על ניגוד עניינים גורמת גם ל"אנשים הטובים" להרגיש כי מחווה זו "פוטר אותם" מלנהוג באופן אתי ואף משווה להחלטה שקיבלו נופך אובייקטיבי בעוד שבמצואות ניגוד העניינים עדיין קיים.</p>	<p align="center">נאמנות לארגון ופעולה לטובת צד שלישי</p> <p>תחושת אחריות כלפי הארגון שאליו העובד משתייך עלולה לגרום לו להסיר חסמים אתיים כאשר הדבר נתפס בעיניו כמועיל לארגון. שחיקה דומה בתחושת האחריות האישית יכולה להתרחש כאשר העובד פועל למעשה שלא לטובתו שלו אלא לטובת צד שלישי. פגיעה בציבור כללי ולא באדם מסוים עשויה להגביר אף היא אפקט זה.</p>

נספח 11: השימוש בהצהרות הון

(1) אנו ממליצים לקבוע קטגוריה של משרתי ציבור בכירים אשר כל כללי השקיפות והאחריות יחולו עליהם שווה בשווה. קבוצה זו תכלול את נבחרי הציבור בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי וכן את כל נושאי המשרה ועובדי השירות הציבורי למן דרגת סמנכ"ל והמקבילים להם בשלטון המקומי, לרבות בתחום התכנון והבנייה ורשויות אכיפת החוק (להלן: הבכירים).

(2) מוצע לשפר את הנהלים הקשורים להצהרות הון ובדיקתן ברוח המתכונת שקבעה הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה (ועדה בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר). על פי הצעת דוח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים (בראשות עו"ד דני חורין ממשד המשפטים), יש לקבוע חובת הגשת הצהרות הון תקופתית. כמו כן מוצע:

(א) כי ההצהרות יוגשו לפני כניסה לתפקיד ציבורי במעמד בכיר, אחת לשנה בעת מילוי התפקיד (כאמור בדוח), מייד לאחר עזיבת התפקיד הציבורי ואחת לשנה במשך שלוש השנים שלאחר מכן.

(ב) לקבוע כללים ברורים לאימות הנתונים הנמסרים בהצהרות הון כדי שיהיה אפשר להבטיח שהן משקפות את המצב הכספי האמיתי של המצהיר ולבחון אם הפערים בין הצהרת ההון הראשונה להצהרות ההון המאוחרות סבירים או שמא הם מצביעים על האפשרות שעובד הציבור הפיק רווחים אסורים מהתפקיד הציבורי.

(3) מוצע להרחיב את הפירוט הקיים בהצהרת ההון במבנה הנוכחי גם לחברי הקבוצה אשר יש לבכיר עניין אישי במצבם. קבוצה זו תכונה להלן "בעלי העניין" של הבכיר, והיא תכלול בני משפחה מדרגה ראשונה, בדגש על פירוט מקומות העבודה והלקוחות הראשיים שלהם. בהקשר זה, עניין אישי – לרבות עניין אישי של קרובו ושל תאגיד אחר שהוא או שקרובו הם בעלי עניין בו.

(4) נוסף על הדיווחים השנתיים הנדרשים מן הבכירים מוצע שיהיה עליהם לדווח בתוך 30 יום על כל שינוי מהותי שיש להם בו עניין אישי.

(5) הבכירים יידרשו לקבל אישור מראש לכל עסקה שבה יש להם עניין אישי עם כל גוף מתוקצב או גוף לא מתוקצב שחלק מהותי מפעילותו הוא מול גופים מתוקצבים. במקרים שבהם העניין האישי של בכיר חלש יותר בשל זיקה חלשה לבעל העניין או כשמדובר בעסקה לא מהותית, לא ידרש אישור מראש אלא רק דיווח. איקבלת תשובה בתוך פרק זמן שייקבע תיחשב למתן אישור בדיעבד לביצוע העסקה.

(6) תוקם יחידה מיוחדת להגנה על טוהר המידות בשירות הציבורי. מוצע כי היחידה תוקם במסגרת הגוף לטיפול שורש בשחיתות השלטונית, שבהמלצה 1 לעיל. ליחידה זו יוגשו כל הצהרות ההון שפורטו לעיל. נוסף על כך היחידה תהיה אחראית למתן תשובות בזמן אמת לשאלות שיוגשו לה על מצבים שבהם יש לבכיר ספק באשר לתקינות הפעולה שהוא עומד לבצע. מתן התקציב הדרוש לפעילות היחידה יאפשר לה להגיב במהירות לכל שאילתה שתוגש לה גם כאשר מתעורר ספק אצל בכיר אם פעולה מסוימת שלו מחייבת דיווח או אישור מראש. תגובה מהירה זו תאפשר לבכירים לפעול בוודאות ותמנע עיכובים מיותרים או סרבול ביכולתם של הבכירים ובעלי העניין לפעול בחופשיות במידת האפשר.

(7) היחידה לטוהר מידות תקבל לידה העתקים מכל המידע הנוגע לטוהר המידות שנמצא בידי מבקרי הפנים והיועצים המשפטיים של היחידות השונות בשירות הציבורי (כגון הכנסת, השלטון המקומי ומשרדי הממשלה). איגום זה של כל המידע הרלוונטי חשוב ליחידה הן כדי שתוכל לגבש תפיסת עולם קוהרנטית והן כדי שתוכל ליצור מאגר נתונים מתעדכן על בכירי השירות הציבורי, כפי שיובהר להלן.

(8) במסגרת היחידה תוקם ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס שתפקק על פעילות היחידה ותהיה אחראית גם למתן אישורים לעסקאות של בכיר יש עניין אישי בהן. לרשות היחידה יועמדו תקציבי פיקוח אפקטיביים שייקבעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

(9) היחידה לטוהר מידות תפעל, בין היתר, להקמת מאגר נתונים שיתבסס על הדיווחים שימסרו לה הבכירים ושומרי הסף בשירות הציבורי. היחידה תהיה רשאית להשתמש במערכות של כריית מידע כדי לזהות השפעות אפשריות של עניין אישי של הבכיר על קבלת החלטות שלו. כדי להפוך את מאגר הנתונים לאפקטיבי יזון אליו בקביעות כל המידע הנמצא בגופים של השירות הציבורי בנושאים כגון תרומות, שותפים עסקיים, מקורבים, קשרים עסקיים ומכרזים. תוכני המאגר יישמרו בסודיות, וייקבעו כללים מחמירים באשר לזהות האנשים שרשאים לקבל גישה אליו.

נספח 12: חיזוק שומרי הסף

א. מבקר הפנים בגופים ציבוריים

(1) הממונה על מבקר הפנים בכל גוף ציבורי יהיה בעל התפקיד הניהולי הבכיר ביותר באותו גוף; במשרד ממשלתי יהיה זה השר. משך כהונתו של המבקר יהיה 5 שנים ולא יוארך לאחר מכן. המבקר יהיה כפוף לראש הגוף הציבורי שבו הוא משרת, אך מבקר המדינה יוכל להטיל וטו על פיטוריו.

(2) מבקר הפנים ישובץ ברמה הבכירה ביותר בדרגות המדרג הארגוני של הגוף הציבורי. שכרו ותנאי עבודתו יוקבלו לשכר ולתנאי העבודה של סמנכ"ל הגוף הציבורי.

(3) מבקר הפנים יברר תלונה של עובד בגוף ציבורי על מעשי שחיתות או על פגיעה בטוהר המידות שנעשו במקום עבודתו. המבקר לא יחשוף את פרטי המתלונן אלא לפני גורמי אכיפת החוק.

(4) המבקר יהיה רשאי לפנות למבקר המדינה ולבקש שיטיל וטו על ההחלטה לפטרו.

(5) המבקר יעמוד בקשר רצוף עם יחידת ההגנה על טוהר המידות. קשר זה חשוב הן במישור המקצועי והן במישור חילופי הידע ויצירת מדיניות אכיפה קוהרנטית בשירות הציבורי כולו.

ב. היועץ המשפטי בגופים ציבוריים

(1) כדי לחזק את מעמדם ולהבטיח את יכולתם להגן על שלטון החוק, ובכלל זה למנוע שחיתות במערכת הציבורית, יוכפפו היועצים המשפטיים בכל המערכת הציבורית להנחייתו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה ויפעלו בהתאם לעקרונות המדריך הפנימי לעבודות מחלקת ייעוץ וחקיקה, שאישר היועץ המשפטי לממשלה להסדרת נוהלי העבודה של המחלקה.

(2) היועץ המשפטי לממשלה יקבל אמצעים וכלים למילוי מטרה זו. למינוי או להדחה של יועץ משפטי יידרש אישורו של היועץ המשפטי לממשלה.

(3) יש להתנגד להצעת החוק שלפיה ישונו דרכי המינוי של יועצים משפטיים במשרדי ממשלה, כיוון שהצעת החוק מעלה חשש לכך שהיועצים יפכו ל"יועצים מטעם". יש לשמור על עצמאות מערך הייעוץ המשפטי ובכלל זה על יכולתם של היועצים המשפטיים למלא את תפקידם כשומרי סף.

נספח 13: שקיפות שלטונית

הצהרה בדבר הגברת השקיפות השלטונית

- אנו מאמינים כי אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר ואור המנורה הוא השוטר הטוב ביותר. שקיפות של מעשי השלטון, בכל הדרגים, היא בלם הכרחי בפני שחיתות, ניגודי עניינים ושימוש לרעה במשאבי הציבור ובכספי השלטון. שקיפות היא גם תנאי מוקדם והכרחי לאמון הציבור ביושרתן של מערכות השלטון. אנו מאמינים שככל שמידע יוצג בצורה נגישה, ברורה וזמינה יותר, כך תגבר היעילות של הפיקוח והבקרה הציבוריים על השלטון. נבחר ציבור הם משרתי ציבור, ולכן הם חייבים דין וחשבון לציבור ומחויבים לאחריותיות ולדיווחיות כמשרתי ציבור.
- אנו סבורים כי ההשתתפות בהליך הדמוקרטי – ובייחוד בבחירות לכנסת – חייבת להתבסס על החלטה מודעת של האזרחיות והאזרחים. דמוקרטיה היא לא רק שלטון הרוב; היא גם תוצר של תהליך דינמי שבו אנשים נחשפים למידע, מביעים את דעתם עליו, מתווכחים ולבסוף מחליטים. אין משמעות לדמוקרטיה בלי מידע זמין, נגיש ושקוף.
- אנו מאמינים כי רשויות השלטון מחזיקות במידע שנמצא בחזקתן בנאמנות עבור הציבור, שהוא בעליו האמיתיים של המידע ולכן זכאי לקבלו ולהכיר אותו. אנו מודעים לכך שבעידן המידע מידע שלטוני הוא תשתית המשמשת חומר גלם ליזמות, שמאפשרת עושר של הזדמנויות עסקיות וחברתיות.
- אנו מאמינים כי תנאי יסוד למימוש עקרון השקיפות הוא גילוי וחשיפה יזומים של כל מידע שבידי רשויות השלטון בכפוף להגנה מתאימה על זכויות וערכים אחרים, כגון הזכות לפרטיות, יחסי החוץ והאינטרסים הביטחוניים של המדינה. בעינינו שקיפות איננה מצטמצמת אך ורק למסירת מידע בעקבות בקשה, אלא לארגון ולהנגשה של כל המידע השלטוני באופן שיאפשר גישה של הציבור למידע, הבנה שלו וגם שימוש בו על ידי מגזרים שונים בחברה.

אנו מתחייבים ליישום מיטבי של החלטות הממשלה ל"שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור"⁵.

● אנו מודעים לכך שכנבחרו ציבור מוטלת עלינו החובה לחשוף היבטים רבים של פעילותנו, ובכלל זה, מסמכי ניגוד עניינים ויומני פגישות.

● אנו מתחייבים להיענות לבקשות לחופש מידע המוגשות לנו בתום לב ומתוך תפיסה הרואה בשקיפות את הכלל ובחסימת מידע את הריג. אנו מתחייבים לפעול לחייב את הרשות המבצעת לאמץ תפיסה זו, וכן לעמוד בלוחות הזמנים הנדרשים בחוק.

● אנו מתחייבים לפעול להגדלת השקיפות של מסמכי התקציב של משרדי הממשלה ושל תקציב המדינה והרשויות המקומיות. אנו מתחייבים לפעול להבטחת שקיפות בתהליך ההעברות התקציביות במהלך שנת תקציב ולשקיפות בעמותות ובארגוני חברה אזרחית המשתמשים בכספי ציבור.

● אנו מתחייבים לפעול לקידום שקיפות במערכות הבקרה השלטוניות ולהנגיש כיאות את היחס שבין תכנון לביצוע בכל רשויות השלטון מתוך קידום האחריות של המערכת השלטונית.

5 החלטת ממשלה מס' 2097(חכ/41) מיום 10.10.2014; החלטת ממשלה מס' 1933 מיום 30.08.2016.



www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מסת"ב:

978-965-519-254-4