

בחירות
2022

חוק, חוקה וממשל

יציבות שלטונית,

חיזוק המשטר החוקתי ושלטון החוק



אסף שפירא | גיא לוריא | עמיר פוקס
אריאל פינקלשטיין | ענת טהון אשכנזי
תהילה שוורץ אלטשולר | עדנה הראל פישר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תוכן העניינים

- 4 חיזוק היציבות הפוליטית – הצעה לרפורמה
אסף שפירא
- 6 תיקון כללי המשחק החוקתיים בישראל
גיא לוריא | עמיר פוקס
- 9 יחסי דרג נבחר ודרג מקצועי – קווי יסוד לממשלה החדשה
אסף שפירא
- 11 חיזוק השלטון המקומי
אריאל פינקלשטיין
- 14 צעדים נדרשים לקידום שוויון מגדרי בחברה בישראל
ענת טהון אשכנזי
- 19 תוכנית פעולה לממשלת ישראל בתחומי התקשורת והטכנולוגיה
תהילה שוורץ אלטשולר
- 23 עקרונות מנחים למדיניות המאבק בשחיתות שלטונית
עדנה הראל פישר

חיזוק היציבות הפוליטית – הצעה לרפורמה

[טיוטה לדיון]

אסף שפירא

הדמוקרטיה הישראלית פועלת בשיטת ממשל פרלמנטרית ומבוססת על שיטת בחירות יחסית. מדובר במתכון לא רע בכלל, שהוביל את המדינה להישגים מרשימים. עם זאת, הדמוקרטיה הישראלית סובלת מקשיים רבים, ובראש ובראשונה מהיעדר יציבות פוליטית – שגורמת נזקים קשים לדמוקרטיה ולמדינה. אנחנו מציעים תיקונים פשוטים למדי, שצפויים לחזק באופן משמעותי את היציבות.

נבחרתם? תסתדרו!

הקושי המרכזי של הדמוקרטיה הישראלית בימינו הוא חוסר היציבות הפרלמנטרי – כהונות קצרות מדי של הממשלה והכנסת. אין צורך להרחיב על כך בימים אלו, שבהם מדינת ישראל הולכת שוב לבחירות, בפעם החמישית בתוך שלוש שנים וחצי – המשבר הפוליטי-חוקתי-ממשלי החמור שידעה מדינת ישראל. אך חשוב להדגיש שחוסר היציבות של הכנסת הוא בעיה כרונית של הדמוקרטיה הישראלית. הכנסת האחרונה שהשלימה את כהונתה נבחרה ב־1984. מאז – כל מערכות הבחירות הוקדמו. במבט השוואתי, גם בעבר לא הצטיינה הכנסת ביציבות; אך כיום התדרדרה ישראל אל המקום האחרון מתוך 21 דמוקרטיות – בחירות בכל 2.4 שנים בממוצע.

כדי ליצור יציבות נדרשת הקשחה משמעותית של התנאים לפיזור מוקדם של הכנסת:

1. העלאת הרוב הדרוש לאישור חוק התפזרות הכנסת ל־80 ח"כים (במקום 61 כיום);
2. ביטול האפשרות לחוקק את חוק התפזרות הכנסת במהלך ההליכים להרכבת ממשלה;
3. ביטול הפיזור האוטומטי של הכנסת בשל אי־העברת תקציב.

יודגש שכיום יש בישראל יותר עילות ואפשרויות לפיזור הפרלמנט מבדמוקרטייות אחרות, ואם כך, התיקונים המוצעים יהפכו את הכנסת לפרלמנט "נורמלי" מבחינה זו. במקביל, גם לפי הצעתנו יישמרו "שסתומי ביטחון" להחלפת כנסת וממשלה שלא יתפקדו – לא רק חוק התפזרות הכנסת ברוב של 80 ח"כים אלא גם פיזור בצו על ידי ראש הממשלה בהסכמת הנשיא, וכן החלפת הממשלה בהצבעת אי-אמון. אנו אף מציעים לשקול בחיוב שסתומי ביטחון נוספים, כגון הרחבת תפקיד נשיא המדינה בקידום הליכים לפיזור הכנסת, אם הוא נוכח כי היא אינה מתפקדת.

בד בבד יש להבטיח שהבחירות לכנסת יביאו להכרעה שתאפשר הקמת ממשלה – מה שלא קרה אחרי שתי מערכות הבחירות של 2019. לשם כך יש לתקן את כללי הרכבת הממשלה. אם שני חברי הכנסת שהנשיא הטיל עליהם את המשימה להרכיב ממשלה ייכשלו – יתקיים "סיבוב שלישי": חברי כנסת יוכלו להציג בפני מליאת הכנסת את הממשלה שהרכיבו (ייתכן שבכפוף למספר חתימות מינימלי של תומכים), לרבות זהות השרים וקווי היסוד, והממשלה שתזכה לתמיכה הגדולה ביותר בהצבעה שתיערך במליאה – תוקם. במילים אחרות: גם אם מדובר בממשלת מיעוט, זו תהיה הממשלה הרחבה ביותר שיכולה לקום באותה כנסת. גם התיקון הזה מבוסס על דגמים הקיימים בדמוקרטייות אחרות.

התוצאה של התיקונים תהיה שאחרי הבחירות תוקם ממשלה, ובסבירות גבוהה היא והכנסת ישלימו את כהונתן. יכולתם של חברי כנסת וסיעות קטנות לערער את היציבות של הקואליציה תפחת, ולעומת זאת, האינטרס לשיתוף פעולה בין האופוזיציה לקואליציה יגבר (מתוך ידיעה שהממשלה והכנסת הן "כאן כדי להישאר"). יותר מכך: היציבות תאפשר לשרים לתכנן וליישם מדיניות ארוכת טווח, ולחברי כנסת ולוועדותיה להתמקצע בעבודתם ולקיים עבודה מתמשכת ויעילה של פיקוח על הממשלה. בשל כך, התיקונים האלה צפויים להקל על גיוס אנשים מוכשרים לפוליטיקה ולחזק את אמון הציבור בדמוקרטיה הישראלית.

כיוון שמדובר ברפורמה פוליטית משמעותית, אנו מציעים שהיא תחוקק בתחילה כהוראת שעה לשתי כהונות של הכנסת. לאחר מכן יהיה אפשר לבחון את השלכותיה. כמו כן, יש לשריין את סעיפי הרפורמה כדי שרק רוב גדול של חברי כנסת (למשל 80) יוכל לשנות אותם.

תיקון כללי המשחק החוקתיים בישראל

גיא לוריא | עמיר פוקס

- **שריון חוקי היסוד** באמצעות חקיקת חוקי־יסוד: החקיקה, שיקבע את סמכות החקיקה והסמכות המכוננת של הכנסת וישריין את חוקי היסוד מפני פגיעה של רוב קואליציוני רגעי. חוקי־יסוד: החקיקה יקנה יציבות למערכת הפוליטית־חוקתית וימנע אפשרות של השתלטות עליה ושל פגיעה חמורה בשיטת המשטר ובכללי המשחק בזמן קצר וברוב מינימלי.
- **עיגון סמכות הביקורת השיפוטית החוקתית בחוק יסוד**, מתוך הצבת מודל של דיאלוג חוקתי מכבד בין הכנסת לבין בית המשפט, על ידי ייחוד הביקורת החוקתית לבית המשפט העליון בלבד, בהרכב מורחב שלא יפחת משני שלישים של חבר שופטי בית המשפט, וקביעה שאם בית המשפט העליון מוצא כי חוק הוא לא חוקתי, ברירת המחדל היא השהיה של מועד פקיעתו של החוק והחזרתו לכנסת לחקיקה חוזרת בתוך שנה ממועד החלטת בית המשפט.
- **התחייבות פוליטית להגן על מערכת המשפט ועל שומרי הסף**. בעידן של מתקפה עזה על מערכת המשפט ומערכת אכיפת החוק בישראל על כל המפלגות ועל הממשלה שתקום להתחייב להגן נחושה על מערכת המשפט, על שומרי הסף ועל מערכת אכיפת החוק, להדגיש את תפקידם הדמוקרטי החשוב ולחדול מדה־לגיטימציה שיטתית שלהם בשיח הציבורי.
- **זכויות וחירויות חוקתיות**. השלמת פרק זכויות היסוד במסגרת חוקי היסוד דרך כינון חוקי יסוד שיגנו על זכויות האדם ההכרחיות – ובראשן הזכות לשוויון, חופש הביטוי והאספה, הזכויות במשפט, זכויות כלכליות וחברתיות וזכויות תרבותיות קבוצתיות – באמצעות הכרה חוקתית־פוזיטיבית שלהן.
- **תיקונים במערכת השפיטה**, ובמרכזם ביסוס עצמאותה המינהלית.

- **חיזוק מנגנוני הבקרה על גורמי אכיפת החוק: רשויות התביעה והמשטרה.** יש לנקוט כמה צעדים, כגון הרחבת סמכויות נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות ושיפור מערך בדיקת התלונות נגד שוטרים (הגברת האפקטיביות של המחלקה לחקירות שוטרים, חיזוק העצמאות והשקיפות של הגורמים הפנימיים במשטרה העוסקים בכך, ושכלול הממשק בין המערכות האלה).
- **מינוי בכירים במערכת אכיפת החוק.** בחינת הצורך בחיזוק מנגנוני הבקרה המקצועיים על מינוי הבכירים במערכת אכיפת החוק.
- **בחירת שופטים.** שימור עקרונות שיטת בחירת השופטים, המאזנים בין עצמאות הרשות השופטת לבין אחריותוה באמצעות ההרכב המאוזן של הוועדה לבחירת שופטים. עם זאת, אנו מציעים תיקונים לשיטה לבחירת שופטים. תיקונים אלו נועדו לחזק את העצמאות, האחריותוה, השקיפות והשיקוף החברתי בהרכב בתי המשפט, כגון עיגון בחוק של המסורת החוקתית לבחור נציג לאופוזיציה בוועדה לבחירת שופטים, גיוון הדרך שבה מוסדות מקצוע עריכת הדין בוחרים את נציגיהם בוועדה, חיזוק המודעות של חברי הוועדה לכללים למניעת ניגוד עניינים, ופרסום הוראות המסדירות את המסגרת והתכנים של קורס ההכנה לשפיטה ואת המשקל שניתן לו.
- **תמרורי אזהרה.** יש להתנגד ליוזמות שנועדו להחליש את עצמאותם ואת כוחם של שומרי הסף ושל גורמי אכיפת החוק ומערכת המשפט, כגון חוקי החסינות והחוק הצרפתי; פסקת ההתגברות; פגיעה במודל המינוי של שומרי הסף בתחום אכיפת החוק ובסמכויותיהם; פגיעה בסמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה ושל שאר מערך הייעוץ המשפטי.

ההמלצות במסמך זה מבוססות על המחקרים האלה

גיא לוריא, ממונים על הצדק: רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה, מחקר מדיניות 90, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011.

עמיחי כהן, פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

עמיר פוקס ומרדכי קרמניצר, ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות: על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון, מחקר מדיניות 133, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

עמיר פוקס וגיא לוריא, מהתקפה להגנה – סטטוס קוו חדש לשלטון החוק, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

גיא לוריא, עמיר פוקס וחן פרידברג, כנסת ממשלה רשות שופטת - מסדירים בהסכמה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

גיא לוריא, הוועדה לבחירת שופטים, מחקר מדיניות 137, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

יובל שני, חוק יסוד: שוויון, הצעה לסדר 39, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

גיא לוריא, פיקוח על התביעה המשטרית, הצעה לסדר 33, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

יניב רוזנאי, ביקורת חוקתית: התפתחות, דמים והצעה לעיגון הביקורת השיפוטית בישראל, מחקר מדיניות 154, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

יוחנן פלסנר ויובל שני, שיקום האמון בפוליטיקה, חיזוק האדנים החוקתיים: הצעה לרפורמה חוקתית לישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

גיא לוריא, עמיר פוקס ודפני בנבניסטי, חוק יסוד: זכויות במשפט, הצעה לסדר 45, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

גיא לוריא, "גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל", משפט חברה ותרבות ד (2021): 415–457.

יחסי דרג נבחר ודרג מקצועי – קווי יסוד לממשלה החדשה

אסף שפירא

אחת הסוגיות העיקריות שהממשלה הבאה תצטרך לעסוק בהן היא אופיו, תפקודו ומעמדו של השירות הציבורי, ובפרט היחסים בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי.

עצמאותו של שירות המדינה היא עיקרון חוקתי, שעוגן בין היתר בחוק שירות המדינה (מינויים), במשפט הציבורי ובפסיקת בית המשפט העליון. מנקודת מבט של משילות, נמצא קשר מובהק בין מינויים הנעשים על בסיס מקצועי – ולא פוליטי – ובין אפקטיביות גבוהה של השירות הציבורי (וקשר זה בולט במיוחד על רקע חוסר היציבות הפוליטית בישראל). מנקודת מבט דמוקרטית, שירות מדינה עצמאי ומקצועי הוא חלק בלתי נפרד ממערכת האיזונים והבלמים של הדמוקרטיה הישראלית. מסיבות אלה, ועדות מקצועיות שפעלו בשנים האחרונות בישראל המליצו לחזק את העצמאות והמקצועיות של הדרג הבכיר בשירות הציבורי. העצמאות והמקצועיות צריכות לבוא לידי ביטוי הן בשיטת המינויים והן בביצוע התפקיד – בסיוע לדרג הנבחר בגיבוש מדיניות. זאת, לצד חובתם של העובדים ליישם את המדיניות שהדרג הנבחר אימץ בסופו של דבר.

בשנים האחרונות נעשו ניסיונות לצמצם את עצמאותו של הדרג המקצועי ולהחליש את מעמדו ואת הלגיטימציה הציבורית שלו. דוגמאות בולטות הן החלטות הממשלה על מינוי משנים למנכ"לים במשרדי ממשלה במשרות אמון ושינוי בהרכבן ואופן פעולתן של ועדות איתור; הצעות אחרות, משמעותיות יותר, שבסופו של דבר לא התקבלו – למשל, הצעת חוק לשינוי בשיטת המינוי של יועצים משפטיים במשרדי ממשלה; והתעלמות הולכת וגוברת מהדרג המקצועי בשירות המדינה, אם באמצעות קבלת החלטות מבלי להיוועץ עמו ואם באמצעות התעלמות מחוות דעתו המקצועית.

תמצית ההמלצות

- יש להימנע מהמשך הפוליטיזציה של המינויים הבכירים בשירות המדינה ולחזק את האופי המקצועי והעצמאי של המינויים. בין השאר, מוצע לקדם את התיקונים הבאים:
 - פישוט והאחדה של שיטות המינויים. מינוי בכירים נעשה כיום באמצעות מודלים השונים מאוד זה מזה (מכרז, ועדת איתור, ועדת מינויים, משרות אמון). יתר על כן, גם בתוך כל מודל קיימת שונות גדולה מדי.
 - במקרים נדרשים – מעבר לשיטת מינוי עצמאית ומקצועית יותר. לדוגמה, במינויים בכירים מסוימים (כמו נציב שירות המדינה) מומלץ להיעזר בוועדת איתור עצמאית במקום בוועדת מינויים.
 - יש לשנות את ההרכב ואת אופן מינוי החברים בוועדת שירות המדינה. ועדה זו מאשרת הצעות לפטור ממכרז. כיום מתמנים חברי הוועדה בידי הממשלה, כך שלא מדובר בוועדה עצמאית ומקצועית.
 - יש לשנות את ההרכב ואת אופן המינוי של ועדות מינויים, ובהן ועדת המינויים שליד נציבות שירות המדינה והוועדה המייעצת למינוי בכירים, באופן שיפחית את ההשפעה של הדרג הנבחר על מינוי חבריהן.
- יש לצמצם את השימוש במינויים זמניים במשרות מקצועיות בכירות.
- יש לאשר ולהרחיב את זכותו וחובתו של הדרג המקצועי לייעץ לדרג הנבחר ולהביע את עמדותיו בפורומים שונים.
- יש לכונן את חוק־יסוד: השירות הציבורי.
- יש ליישם רפורמות שישפרו את ניהול ההון האנושי בשירות המדינה – בפרט הרפורמות שהוצעו ב־2013, אושרו על ידי הממשלה, קודמו על ידי מטה הרפורמה בתוך נציבות שירות המדינה – אך מאז נתקעו.

ההמלצות במסמך זה מבוססות על המחקרים האלה

- מומי דהן, אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה, מחקר מדיניות 114, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016.
- אסף שפירא, הצעה לתיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה, הצעה לסדר 19, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.
- אסף שפירא, "סמכויות הוועדה למינוי בכירים בשירות הציבורי", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

חיזוק השלטון המקומי

אריאל פינקלשטיין

כמה מדדים מלמדים כי ישראל היא אחת המדיניות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי, אם לא הריכוזית ביותר. במדד הביזור של הרשויות המקומיות שפרסמו חוקרי הבנק העולמי נמצא כי ישראל מדורגת במקום 94 מתוך 182 מדינות בעולם, ומכלל מדינות ה-OECD דורגה ישראל במקום הנמוך ביותר. הריכוזיות מתבטאת בתחומים רבים, ובראשם היקף הסמכויות המצומצם של הרשויות המקומיות והיקף הרגולציה הרחב של הממשלה על פעילות הרשויות. נוסף על כך, גם השלטון המקומי עצמו ריכוזי מאוד – ראשי הרשויות מחזיקים כמעט בכל הסמכויות וחסרים מנגנוני בקרה פנימיים אפקטיביים.

קווי המדיניות הכללים המוצעים להלן מבוססים על ההכרה בצורך בשני מהלכים המשלימים זה את זה: ביזור – העברת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, וגם חיזוק מנגנוני הבקרה הפנימיים בתוך השלטון המקומי.

ביזור סמכויות

- **עצמאות תקציבית.** ישראל בולטת מאוד בריכוזיות התקציבית שלה ביחס למדינות אחרות. במדדי ה-OECD הריכוזיות התקציבית מתבטאת בתקציב הנמוך של הרשויות המקומיות בישראל (בהשוואה לתקציב הממשלה), ובכך ששיעור המס שהרשויות יכולות להחליט על גובהו נמוך מאוד בהשוואה לעולם. ההמלצות העיקריות בנושא זה הן מתן אפשרות לרשויות המקומיות לשלוט בגובה הארנונה, הגדלת התקציב הממשלתי לרשויות שאיננו ייעודי ("צבוע"), וחיזוק הגמישות של הרשויות בשימוש בתקציבים ייעודיים.
- **סמכויות.** שני תחומים מרכזיים שבהם הריכוזיות בישראל בולטת מאוד הם החינוך והתחבורה הציבורית, שבהם הסמכויות הפורמליות של הרשויות המקומיות נמוכות מאוד. מוצע לגבש רפורמות מבניות בכל אחד מהתחומים האלה.

- **רגולציה.** כפי שעלה מדוח מבקר המדינה שפורסם ביולי 2022, הדיון על הנטל הרגולטורי בישראל אינו עוסק כלל בנטל הרגולטורי שמשיית השלטון המרכזי על השלטון המקומי. על פי דברי המבקר מוצע להקים מנגנונים שיפעלו לצמצום נטל הרגולציה המוטל על הרשויות המקומיות ויערכו תהליכי בקרה והיוועצות לפני התקנת רגולציות חדשות.

חיזוק מנגנוני הבקרה הפנימיים

עד היום נעשה עיקר המיקוד של הפיקוח והבקרה על הרשויות המקומיות בישראל באמצעות רגולציה הדוקה של הממשלה. לעומת זאת, אנו מציעים לקדם הסדרים שיחזקו את מנגנוני הבקרה הפנימיים על עבודת הרשות המקומית, לבקר בקרה שוטפת את קיומם של ההסדרים האלה ולמנוע ביזור סמכויות לרשויות שאינן פועלות כיאות בנושא.

עיקרי ההמלצות בנושא זה הם:

- **חיזוק מעמד חברי המועצה.** יש לחזק את מעמדם של חברי המועצה (החלש מאוד כיום) ולהעביר להם סמכויות משמעותיות של פיקוח ובקרה. לצד הרחבת סמכויות הפיקוח שלהם, יש לקבוע חובה למתן תגמול כספי (כמקובל בעולם המערבי). שני הכלים האלה הם כלים מינימליים כדי לאפשר לחברי המועצה למלא את תפקידם כיאות.
- **חיזוק האופוזיציה.** אופוזיציה פעילה היא אחד מיסודות המשטר הדמוקרטי. מעמדה של האופוזיציה בשלטון המקומי ישראל חלש ביותר, ולכן יש תמריץ שלילי להיות באופוזיציה, והקואליציות רחבות מאוד, עד כדי היעדר מוחלט של אופוזיציה בכמה רשויות. לפיכך מוצע לחזק את מעמד יו"ר האופוזיציה, להגדיר סמכויות ברורות לתפקיד זה, ובעיקר להעניק לו שכר דומה לזה של סגני ראש רשות.
- **חיזוק הביקורת הפנימית.** מוצע לחזק את מעמדה של ועדת הביקורת ברשויות, וכן את מעמדו של המבקר ולהרחיב את המשאבים המוקצים ללשכת הביקורת. כמו כן, מוצע לחייב רשויות מקומיות לפרסם את דוח המבקר.

ההמלצות במסמך זה מבוססות על המחקרים האלה

אריאל פינקלשטיין, השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, מחקר מדיניות 157, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

אביטל פרידמן ואסף שפירא, חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות, הצעה לסדר 35, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

אריאל פינקלשטיין ואביטל פרידמן, מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות, הצעה לסדר 42, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

אריאל פינקלשטיין, חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

צעדים נדרשים לקידום שוויון מגדרי בחברה בישראל

ענת טהון אשכנזי

שוויון בין נשים לגברים בחברה הוא אחד המאפיינים המובהקים של דמוקרטיה מהותית, והוא מביא לחיזוק הלגיטימציה לעצם קיומו של משטר דמוקרטי. שוויון בין המגדרים בא לידי ביטוי בייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה במוקדי קבלת החלטות, וכן בהרחבת האפשרויות העומדות בפני הנשים למצות את יכולותיהן ללא כל חסם וחשש מפני אלימות על כל סוגיה.

אף על פי שהזכות לשוויון טרם עוגנה בחוקי היסוד של מדינת ישראל, זכות זו הוכרה כזכות חוקתית, והיא אף באה לידי ביטוי בחקיקה, בנהלים ובפסיקת בית המשפט העליון. ואכן, בשנים האחרונות ניכרת מגמת עלייה מתונה בשיעור ייצוגן של נשים בכנסת, בממשלה ובדרגים הבכירים בשירות הציבורי. עם זאת, מגמה זו שברירית, בלתי מספקת ולצידה ניצבים אתגרים רבים שטרם ניתן להם מענה, כמו האלימות נגד נשים ופערי השכר בשוק העבודה. בחינת מצבן של נשים ערביות, חרדיות, יוצאות אתיופיה ועוד – נשים מקבוצות מופלות – מעלה כי השיפור שחל בייצוג נשים בחברה בישראל אינו משפיע דיו על מצבן, וכי יש צורך במענה ייחודי וממוקד לכל אחת מהקבוצות האלה. בשנה האחרונה פעלה הממשלה לקידום כמה תוכניות פעולה רחבות (מימוש החלטה 2331 המחייבת עיצוב תוכנית פעולה לאומית לשוויון מגדרי, קידום התוכנית הלאומית למניעה וטיפול באלימות במשפחה, וכן מימוש החלטה 549 העוסקת, בין היתר, באלימות כלפי נשים בחברה הערבית).

יש להמשיך ביתר שאת במגמה זו, כלומר ביישום תוכניות פעולה רחבות המאגמות את עבודתם של משרדי הממשלה השונים, מתוך דגש על העברת תקציבים ייחודיים עבור התוכניות האלה וגיבוש דרכים למימושן. זאת לצד החשיבות שיש בקידום עיגון הזכות לשוויון בחוקי היסוד, באופן אשר יחזק את החובה החוקתית והחוקית לממש את השוויון בין המינים.

ייצוג הולם לנשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה

קידום ייצוג נשים בכנסת וברשויות המקומיות

שיעור הנשים המכהנות כיום בכנסת הוא 30%. אומנם לאורך השנים הייתה עלייה איטית בשיעור זה, אולם היא כמעט שאינה ניכרת בשנים האחרונות, ובוודאי שאינה מספקת. שיעור הייצוג הנמוך הזה מביא לייצוג הנמוך של נשים בוועדות הכנסת למיניהן, וכן לשיעור נמוך של נשים העומדות בראש ועדות בכנסת (ישראל ניצבת כיום במקום ה-62 בעולם מבחינת שיעור הנשים בפרלמנט). נתונים על פעילותה של הכנסת האחרונה מחזקים את הנחת המוצא שמעבר לחיזוק ערך השוויון בייצוג הולם של נשים, יש בייצוגן של נשים בכנסת גם חשיבות מכרעת לקידום שוויון מהותי בין המינים.

המלצה:

קידום חקיקה מקדמת לייצוג הולם לנשים במפלגות על ידי תיקון חוק מימון מפלגות. חקיקה זו תעגן מתן מימון ביתר לכל סיעה שברשימת המועמדים שהגישה נכללו ארבעה מועמדים לפחות מכל מגדר בכל עשירייה עוקבת ברשימה, ונכלל בה מועמד אחד לפחות מכל מין בשלושת המועמדים הראשונים ברשימה. ההצעה היא שהתוספת למימון תגדל ככל שהרכב הנבחרים לכנסת מטעם הרשימה יהיה שוויוני יותר. מנגנון זה, ומנגנונים נוקשים אף יותר האוסרים על התמודדות רשימות שאין בהן ייצוג נשים מספק, מקובלים בחלק מהדמוקרטיות המפותחות, ובהן ספרד, פורטוגל, צרפת, בלגיה ואירלנד.

בשלטון המקומי – רק 6% מראשי הרשויות היום הם נשים (15 מתוך 257). שיעור חברות המועצה עומד על 15%, ואף שזהו שיעור נמוך למדי, שיעור זה עלה בבחירות האחרונות שהתקיימו ב־2018, בין היתר בזכות כניסתו לתוקף של חוק מימון הבחירות שהגדיל את החזר ההוצאות לסיעה שכללה ברשימתה יותר משליש נשים. נתון זה עולה בקנה אחד עם התמונה העולה מנתוני הייצוג, ולפיה ככל שמצבה הכלכלי של הרשות המקומית טוב פחות טוב, כך יורד אחוז ייצוגן של הנשים באותה הרשות.

המלצה:

קידום הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) המבקשת לעודד נשים להתמודד לראשות מועצות אזוריות ורשויות מקומיות על ידי הקלת התנאים למימון הבחירות שהן זכאיות לו מאוצר המדינה. המנגנון המומלץ יוריד את הרף לזכאות למימון עבור מועמדות נשים, והוא יעמוד על 10%-15% מכלל הקולות (לעומת 25% ברשויות מקומיות ו-20% במועצות אזוריות היום).

קידום ייצוג נשים בדרגים הבכירים בשירות המדינה

ככלל שיעורן של נשים בשירות המדינה הוא היום 62%, אולם בסגל בכיר רק 45% נשים (וברמה הגבוהה ביותר רק 30.5%), ושיעורן של נשים מקבוצות מופלות נמוך אף יותר. לדוגמה, בקרב הנשים הערביות הפער כפול ומכופל – שיעורם של ערבים בשירות הציבורי נמוך מחלקם באוכלוסייה (13.9%) ובדרג הבכיר השיעור עומד על 3.6% ונמוך מהיעד הממשלתי (9.5%). שיעורן של נשים ערביות נמוך עוד יותר בהשוואה לגברים הערבים, בכל הדרגים (למעט בדרגת סטודנטים), ועומד על 45% בכל הדרגים ועל 34% בלבד בדרג הבכיר. בשנים האחרונות ניכרת עלייה מתונה בלבד בשיעור הנשים הערביות בשירות הציבורי (מ-2018, עלייה מ-43% ל-45%). תמונה דומה אפשר למצוא בקרב נשים יוצאות אתיופיה, הסובלות גם הן מתתייצוג כפול בדרג הבכיר בשירות המדינה (שיעור יוצאי אתיופיה בדרג זה הוא 0.5% ומתוכו רק 33% נשים). גם בקרב נשים חרדיות המצב דומה (שיעור החרדים בדרג הבכיר בשירות המדינה הוא 0.6% ומתוכו רק 42% נשים).

המלצה:

הצבת יעד ממשלתי מיוחד לנשים ערביות, יוצאות אתיופיה וחרדיות ופיתוח תוכניות קידום לנשים מקבוצות אלו.

הגנה על נשים מפני אלימות לסוגיה

התופעה הנרחבת של אלימות במשפחה נגד נשים מקבלת מענה חלקי עם כניסתה לתוקף של התוכנית הלאומית למניעה ולטיפול באלימות במשפחה. אולם ממדי התופעה (לרבות מקרי הקצה של רצח נשים) טרם פחתו.

המלצה:

- לפעול לאיוש מיידני של התקנים המוקצים למימוש התוכנית הלאומית, לרבות תקנים של עובדות ועובדים סוציאליים ממגוון קבוצות האוכלוסייה בקהילה ובמשטרה.
- לפעול למימוש התקציב המיועד לתוכנית (ב־2021 מומשה פחות ממחצית התקציב) בדגש על מימוש ההקצאה הייעודית לטיפול באלימות נגד נשים ערביות, שכמעט שלא מומשה.
- לפעול להצטרפות מדינת ישראל לאמנה למניעה ומאבק באלימות כלפי נשים ואלימות במשפחה שנחתמה באיסטנבול ונכנסה לתוקפה ב־2014. אמנת איסטנבול היא היום הסטנדרט הבינלאומי לטיפול נרחב במדינות המציבות את מיגור האלימות במשפחה בראש סדר עדיפויותיהן.

שילוב נשים בתעסוקה ראויה

נשים בישראל משולבות בשוק התעסוקה בשיעור גבוה משיעור הממוצע במדינות ה־DCEO (76.2% לעומת 69.1%), למרות זאת, נשים ממגוון הקבוצות עדיין סובלות מפערי שכר משמעותיים ביחס לגברים. פערים אלו נוגעים לכלל הנשים בחברה, ברוב תחומי ההעסקה, ונוסף עליהם ניכרים פערים בין שכרן של נשים ערביות וחרדיות לשכרן של נשים מכלל החברה.

המלצות:

- אכיפת החובה המעוגנת בחוק שכר שווה לעובדת ולעובד, תשנ"ו-1996, שנכנסה לתוקפה ב־1 ביוני 2022, המחייבת חברות ציבוריות ועמותות לפרסם דוחות ציבוריים המפרטים את פערי השכר על פי פילוח מגדרי.
- הגדלה משמעותית של המענקים השנתיים שנותנת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה למעסיקים המשלבים נשים, בדגש על נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה, כחלק ממימוש החוק לעידוד שילוב וקידום נשים בעבודה והתאמת מקומות עבודה לנשים. בשנים 2020–2021 מענק זה לא ניתן כלל, ואילו בשנת 2022 סך כל תקציב המענק (לכלל המעסיקים במשק) עומד על כ־1.7 מיליון ש"ח. הגדלת מענק זה (מתוך שימור הקריטריונים לקידום אוכלוסיות נשים ייחודיות) תהיה תמריץ חיובי למעסיקים לקדם נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה.

חיזוק הרשות לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי

כחלק מהתפיסה ההוליסטית המתחייבת בקידום שוויון מגדרי, יש לחזק את המוסד הסטטוטורי האחראי לקידום הנושא, קרי הרשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי, דרך הרחבת סמכויות הרשות והקצאת תקציבים למימוש סמכויות אלו.

חיזוק מעמדה של הרשות, בהיותה הגורם המקצועי והמרכזי בנושא, יכול לשפר את עבודתם של משרדי הממשלה השונים התורמים, כל אחד בתחומו, לקידום השוויון המגדרי.

ההמלצות במסמך זה מבוססות על המחקרים האלה

אסף שפירא וענת טהון־אשכנזי, "עידוד ייצוג נשים במועצות אזוריות", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 19 במאי 2022.

נסרין חדאד חאג'־יחיא, מוחמד ח'לאילה ואריק רודניצקי, שנתון החברה הערבית בישראל 2021, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, מדד הגיוון – מהדורה שישית, מאי 2022.

תוכנית פעולה לממשלת ישראל בתחומי התקשורת והטכנולוגיה

תהילה שוורץ אלטשולר

מדינת ישראל מכונה אומנם "סטרט־אפ ניישן", אבל יתרונותיה בתחום החדשנות והיזמות אינם מתבטאים באסדרת העולם הדיגיטלי, והיא נמצאת בפיגור כמעט בכל היבט של אסדרה בהקשר הזה – מאסדרה של שחקני סטרימינג בינלאומיים ועד אסדרת סייבר; מאסדרה של הגנת הפרטיות, של מאגרי מידע רפואי ושל מדיניות דאטה ממשלתית ועד אסדרה של תעמולת בחירות וביטויי שנאה ברשתות החברתיות.

הטכנולוגיה מתקדמת בקצב מהיר, ובמדינות כמו ישראל, שתהליכי החקיקה בהן איטיים, נוצר פער גדול במיוחד. נוסף על כך, כוחן העצום של הפלטפורמות הדיגיטליות, היוצרות לובי משמעותי נגד אסדרה, ניכר גם אצלנו. בעיה נוספת היא האוריינות הדיגיטלית הנמוכה בגופים מקבלי החלטות – כלומר, הבנה לא מספיקה של הסביבה הדיגיטלית כדי לקבל החלטות הקשורות בה.

יש צורך, לפיכך, ביצירת ארגז כלים תפיסתי, רגולטורי, חקיקתי והשיפוטי, הנדרש לשם הגנה על זכויות אדם, כמו הזכות לפרטיות והגבלת חברות וממשלות מלעשות שימושים מסוימים במידע אישי רגיש; ברגולציה של הפיתוח הטכנולוגי ושל אימוץ טכנולוגיות חודרניות על ידי רשויות אכיפת החוק; ובחיוב פלטפורמות הדיגיטל הענקיות לקבל על עצמן אחריות חברתית משמעותית. בד בבד יש צורך בקידום אוריינות דיגיטלית; בחיזוק כוחה של התקשורת הממוסדת המקצועית; ובמבט צופה פני עתיד כדי לעסוק כבר היום בהיבטים שונים של מדיניות לאסדרת בינה מלאכותית וטכנולוגיות מפציעות.

ארגז הכלים שאנו מציעים כולל את המרכיבים האלה:

הגנת פרטיות. נדרש חוק הגנת פרטיות חדש ועדכני, שיכלול הגנה על אגד זכויות פרטיות מהותיות, חיזוק סמכויות הרשות להגנת הפרטיות וכלי האכיפה שיעמדו לרשותה, חיזוק כלי האכיפה הפרטית במסגרת החוק, חיזוק הפיקוח על רשויות אכיפת החוק בתחום הפרטיות, וכן התאמה בין הדין הישראלי לסטנדרטים בינלאומיים, ובראשם רגולציית הפרטיות האירופית.

מדיניות דאטה ממשלתית. נדרשים עדכוני חקיקה ביחס לגופים אוספי מידע בתוך הממשלה ובגופים ציבוריים אחרים, בעיקר בנוגע לשימושים במידע פרטי לצורכי מחקר ("שימושים שניוניים"). מוצע ליצור שפה אחידה של הגנת הפרטיות ביחס לשימושים נוספים במידע שנאסף מאזרחים בכפייה (למשל, מידע שאוספים הביטוח הלאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קופות החולים ומשרד הבריאות ועוד ועוד), ולהטמיע עקרונות של "צמידות מטרה" ותהליכי פיקוח כדי למנוע אפשרות סבירה של "זיהוי חוזר" של מידע שעבר התממה. ראוי לקבוע כללים בהירים בנוגע להעברת מידע אישי בין גופים ציבוריים ולהפחית את הברוקרטיה הכרוכה בכך, וכן להגביל בחקיקה את האפשרות להעביר מידע כזה לגופים מסחריים.

שקיפות שלטונית. נדרש לתקן את חוק חופש המידע כדי להתמודד עם כשלים ביישום חובת הנגשת המידע לאזרחים, ובכלל זה להחיל את החוק ישירות על השלטון המקומי ועל גופים ציבוריים נוספים; להסדיר את הממשק בין הגנת הפרטיות לבין חובת הנגשת מידע; לחייב הנגשת מידע יזומה ולא רק בעקבות בקשות; לקבוע בחוק אפשרות לפיצויים אישיים ומוגדלים אם מקבלי החלטות מתעלמים במפגיע מבקשות חופש מידע.

הגנת סייבר. מערך הסייבר פועל כבר כמעט עשור ללא מסגרת חוקית פורמלית וללא סמכויות פורמליות ביחס לכלל המשק, ולכן יש לו סמכות הנחיה בלבד ולא סמכויות אכיפה רגולטוריות. ראוי לחוקק חוק סייבר חדש ועדכני, שייצור מסגרת אזרחית – ולא מסגרת של שירות חשאי ביטחוני – להגנת סייבר במדינת ישראל, יקבע את מסגרת סמכויות המערך ביחס לתשתיות קריטיות וביחס למתן הוראות לרגולטורים אחרים, ויקבע את הממשק בין המערך לגופי אכיפת חוק אחרים ולמגזר הפרטי.

אסדרת רשתות חברתיות. נדרשת מסגרת חקיקה כפולה כדי להתמודד עם ניטור תכנים ועם אכיפת כללי הקהילה של הרשתות. ראשית, יש צורך בהסמכה של המדינה לפנות לבתי משפט כדי לקבל צווים להסרת תכנים. ראוי לחוקק "חוק פייסבוק" מאוזן, שיהיה בו מנגנוני בקרה ופיקוח כדי שלא יהפוך לחוק צנזורה. בה בעת יש להוסיף תיקונים לחוק הגנת הצרכן ולחוק החוזים האחידים כדי לאפשר לאזרחים ישראלים לקבל מענה מפלטפורמות המדיה החברתית בנושאים של תנאי השימוש של הרשתות. נוסף על כך, בעולם שבו מידע מתפזר במהירות ברשתות

החברתיות נדרשת רפורמה במוסד הצנזורה צבאית ובצווי איסור פרסום; ובעולם שבו מצד אחד אפשר לפגוע בקלות בשם הטוב, ומצד שני תביעות השתקה נהפכו למכת מדינה – דרוש גם תיקון חקיקה מקיף בחוק לשון הרע, שייצור הסדר מאוזן.

דיני תעמולת בחירות. בהמשך לתיקון שעבר בתוך חוק פיזור הכנסת, נדרש עדכון של דיני תעמולת הבחירות הישראליים כדי שיאפשרו למפלגות, לאזרחים ולגורמי הפיקוח יכולת להתמודד עם תעמולה ועם רשתות השפעה ברשתות החברתיות. כמו כן, יש להבנות את הממשק בין הזכות לפרטיות לבין תעמולת הבחירות – להגביל את השימושים בספר הבוחרים, את איסוף מידע על בוחרים ואת השימוש ביישומני בחירות.

פיקוח על מעקבים דיגיטליים. פרשת הרוגלות בשירות משטרת ישראל הייתה תזכורת לכך שדיני המעקב המקוון בישראל מיושנים וטעונים התאמה למציאות הטכנולוגית בת זמננו, לצורכי המודיעין של רשויות אכיפת החוק, וכן לסטנדרטים מתקדמים של הגנה על פרטיות ועל זכויות האדם. התאמת דינים העוסקים, בין השאר, בהאזנה למידע המצוי בשכבות שונות של תקשורת וברבדים שונים של תנועה והצפנה, בתקשורת בתיווך פלטפורמות בינלאומיות שאינן בעלי רישיון בזק ובגישה לנתונים המאוחסנים בענן, אינה יכולה להיעשות רק על בסיס פרשנות יצירתית במסגרת נהלים פנימיים של משטרת ישראל ומשרד המשפטים, אלא יש לתת לה בסיס סטטוטורי מאוזן. נוסף על כך, יש צורך ביצירת מסגרת חקיקתית לאישור השימוש בטכנולוגיות חדשות (למשל, טכנולוגיות של זיהוי פנים וחיזוי פשיעה), וכן בעדכון המסגרת החקיקתית הקיימת לפיקוח על ייצוא של טכנולוגיות מעקב דו־שימושיות.

חוק שידורים בטלוויזיה ובאינטרנט. נדרשת רפורמה משמעותית בתחום הפיקוח על שידורי הטלוויזיה – רפורמה שתיישר את מגרש המשחקים בין שחקני הברודקסט לבין שחקנים באינטרנט, תחייב גם שחקנים בינלאומיים לשאת בנטל היצירה הישראלית המקורית, תפחית את הנטל הרגוטורי באמצעות יצירת רגולטור אחוד ועצמאי, וכן תשמור על תחרות ותמנע ריכוזיות בשוק שידורי החדשות והאקטואליה. נדרש ארגז כלים נוסף להגנה על התקשורת הממוסדת, באמצעים כגון מיסוי על הפלטפורמות הגלובליות, הקמת קרן מפני תביעות לשון הרע, ותיקון חוק התחרות כדי שיתן מענה למאפיינים הייחודיים של שוק התוכן העיתונאי.

ההמלצות במסמך זה מבוססות על המחקרים האלה

תהילה שוורץ אלטשולר וגיא לוריא, **צנזורה וסודות ביטחוניים בעידן הדיגיטלי**, מחקר מדיניות 113, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016.

רבקי דב"ש ואלונה וינוגרד, **קידום השקיפות השלטונית**, תוכנית עבודה לממשלה ה־35, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

רחל ארידור הרשקוביץ ותהילה שוורץ אלטשולר, **הצעת חוק הגנת פרטיות התשע"ט-2019**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

אסף וינר ותהילה שוורץ אלטשולר, **ריכוזיות בשוק התוכן העיתונאי**, מחקר מדיניות 138, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

תהילה שוורץ אלטשולר וגיא לוריא, **תעמולה דיגיטלית והאיום על הבחירות**, מחקר מדיניות 155, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

רחל ארידור הרשקוביץ, תהילה שוורץ אלטשולר ועידו סיון סביליה, **מהו סייבר? על מרחב הסייבר, תקיפות סייבר והגנת סייבר**, מחקר מדיניות 171, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

תהילה שוורץ אלטשולר ונדן פלדמן, **ארגז כלים להתמודדות עם המשבר בשוק העיתונות בישראל**, מחקר מדיניות 165, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

רחל ארידור הרשקוביץ ותהילה שוורץ אלטשולר, **תביעות השתקה: מאפיינים, סכנות ודרכי התמודדות**, מחקר מדיניות 166, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

תהילה שוורץ אלטשולר ואסף וינר, "מכתב לוועדה להתאמת המשפט לאתגרי הטכנולוגיה, משרד המשפטים הוועדה המייעצת לבחינת האסדרה על פלטפורמות תוכן דיגיטליות, משרד התקשורת" (הצעת מתווה לאסדרה של רשתות חברתיות), איגוד האינטרנט הישראלי והמכון הישראלי לדמוקרטיה, 31.3.2022.

הצעה למסגרת לחוק מעקבים דיגיטליים (בהכנה).

מדיניות בינה מלאכותית בישראל (בהכנה).

שימושים שניוניים במידע רפואי: לקחים מתקופת הקורונה (בהכנה).

עקרונות מנחים למדיניות המאבק בשחיתות שלטונית

עדנה הראל פישר

המאבק בשחיתות שלטונית עומד בליבת השיח הציבורי בשנים האחרונות. מערכות אכיפת החוק פועלות בעקביות ובנחישות לביעור תופעות מטרידות של שחיתות שלטונית וליצירת רף ציפיות גבוה להתנהלות ולאתיקה של נבחרו ציבור ועובדי ציבור. פרשיות מטרידות מאוד שנחשפו, נחקרו והתבררו משפטית בשנים האחרונות חשפו זלזול בכספי ציבור ושימוש לא ראוי במשאבי ציבור, העדפת מקורבים, התניית זכויות אזרחיות בטובות הנאה אישיות ותופעות נוספות המוגדרות שחיתות שלטונית. בה בעת, נחשדים בפרשיות שחיתות מבקשים להמעיט בחשיבות החשדות ואף לפגוע באמינות מערכת אכיפת החוק ובמעמדה.

על רקע זה יש לחדד את חשיבות המאבק המתמשך בשחיתות שלטונית – שחיתות שלטונית טומנת בחובה נזקי עומק משמעותיים: פגיעה באמון הציבור בשלטון ובוודאות של הציבור באשר למימוש מחויבות השלטון לפעול בהגינות ולטובת הציבור. אי-אמון וחוסר ודאות ביחס למחויבות השלטון לפעול לטובת הציבור גורמים כשלעצמם פגיעות נוספות, כמו אי-יציבות שלטונית, פגיעה בלכידות החברתית ושחיקה של תפיסות המוסר החברתי. פגיעות אלו עלולות להוביל את היחידים בחברה להסיק כי הם נדרשים להתאים את התנהגותם לנורמות לא-מוסריות המתקיימות במרחב הציבורי, כתנאי לקידום והבטחת טובתם הם ואת טובת יקיריהם. הן עלולות לגרום גם לציניות כללית של הציבור ביחס לערכי השלטון וכלפי נושאי המשרות הציבוריות.

המאבק בשחיתות שלטונית מחייב שילוב מאמצים בכמה מישורים: חיזוק מנגנוני הבקרה השוטפים על פעולת נבחרו הציבור ועובדי הציבור וחיזוק מערכות אכיפת החוק, וכן – שידוד מערכות מתמיד של ערכי המוסר הציבורי, ההתנהלות והאתיקה הציבורית, הנחלתם והטמעתם. יש להבטיח כי הציפייה הציבורית להתנהלות ראויה ולאיתיקה שלטונית תהייה נהירה לכול – לציבור, לנבחרו הציבור ולעובדי הציבור – וכי הסטנדרטים להתנהלות שלטונית ראויה יהיו ידועים, מעודכנים והולמים את התנהלות המערכות השלטוניות בפועל.

חשיבותם הרבה של נושאים אלו לציבוריות הישראלית מחייבת לקדם מגוון רחב של המלצות שגיבשו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה. להלן עיקרי ההמלצות, לפי פרקים.

קוד אתי לנבחרי ציבור ועובדי ציבור

- החלת קוד אתי על חברי הממשלה, על פי המלצות הוועדה הציבורית בראשות השופט מאיר שמגר ז"ל, נשיא בית המשפט העליון לשעבר, משנת 2010, למנות יועץ לענייני אתיקה לכנסת ולהקים ועדת אתיקה שתלווה את הדרג המיניסטריאלי.¹
- הטמעת הקוד האתי בשירות המדינה, שנקבע בשנת 2017, על פי המלצות הוועדה הציבורית בראשות מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר, ובכלל זה מינוי ממוני אתיקה במשרדי הממשלה.² באמצעות ממוני אתיקה יש להבטיח מיסוד של שיח מתמשך שיאפשר התמודדות עם יישומו של הקוד האתי בסוגיות אקטואליות, ואת שכלולו המתמשך. זהו תנאי הכרחי לחיוביותו, להיזקקות לו בפועל ולעוצמתו.
- עידוד הגיבוש קודים אתיים יחידתיים, במשרדי הממשלה השונים, אגב פיתוח והתאמה של רבדי אתיקה נוספים על פי אופי הפעילות של המשרד או היחידה.

פירוט חובת האמונים לציבור

- קידום הצעת חוק המכון הישראלי לדמוקרטיה להסדר חקיקתי מפורט בעניין חובת האמונים של נבחר הציבור ועובד הציבור לציבור, במקום האיסור הקיים על מרמה והפרת אמונים של עובד ציבור.³

חיזוק מנגנונים המבטיחים קבלת החלטות מקצועיות ובקרה על טוהר המידות בשירות הציבורי

קבלת החלטות סדורה, עניינית, מקצועית ובלא שיקולים זרים היא עיקרון מרכזי, המבטיח את קידום טובת הציבור בהחלטות הממשל ומניעת החלטות המתקבלות משיקולים זרים ושחיתות. יש להבטיח את השגתו של עיקרון זה באמצעות –

1 קרמניצר והראל פישר, 2019, המלצה 11(א) ונספח 8.

2 שם, המלצה 11(ב) ונספח 8.

3 שם, המלצה 12 ונספח 9.

- הבטחת מעמדם הממלכתי של עובדי הציבור, מקצועיותם ואי־תלותם, כדי לשמור על איזון פנימי בין הגורמים הפוליטיים וקובעי המדיניות לבין הגורמים המקצועיים בעבודת השירות הציבורי. בכלל זאת יש להגן על הליכי עבודה סדורים מבוססי תשתית מקצועית בהליכי גיבוש מדיניות וקבלת החלטות, להבטיח שילוב של כלל הגורמים הרלוונטיים בהליכים אלו ואת הרחבת השיתוף של כלל בעלי העניין ונציגי הציבור בעיצוב המדיניות.
- שימת דגש על פעילות אשכול מניעת שחיתות במשרד המשפטים והרחבתה. אשכול זה הוקם ב־2020, והקמתו תאמה גם את המלצות של המכון הישראלי לדמוקרטיה.⁴ חשיבותו הרבה של גוף זה היא בפיתוח שיתוף פעולה רב־תחומי במטרה לקדם איתור ומניעה של דפוסי התנהלות בשירות הציבורי העלולים להוות כר לתופעות של שחיתות שלטונית, ועיצוב של מנגנונים ונהלים שימנעו שחיתות שלטונית ויקדמו את מרחבי ההתנהלות האתית והנורמטיבית בשירות הציבורי. יש לפרסם את תוכנית העבודה של האשכול, להבטיח שיתוף ציבור להרחבת מקורות המידע העומדים לרשותו, ולעודד שילוב של מומחים חיצוניים בדיוניו.
- הקפדה על מילוי חובות דיווח של נבחרי ציבור ועובדי ציבור להבטחת טוהר המידות ואפשרות בקרה ציבורית על טוהר המידות בפעולת השירות הציבורי, ובכלל זה, חשיפה של הסדרי ניגוד עניינים ופרסום יומני פגישות.⁵
- העמקת מנגנוני הבקרה הציבורית על טוהר המידות ותמיכה בחשיבותם, בין היתר באמצעות גיבוי העיתונות החוקרת, העמקת חופש המידע וקידום השקיפות הציבורית.⁶

עידוד חשיפת שחיתות וחיזוק ההגנה על חושפי שחיתות

יש לפעול לעידוד הדיווח על מעשי שחיתות באמצעות הטמעתה של חובת דיווח משמעתית של עובדי ציבור על מעשי שחיתות שלטונית חמורה.⁷ סטנדרטים אתיים ברורים וציפייה ציבורית להתקיימותם טומנים בחובם גם הימנעות מעצימת עיניים בפני שחיתות חמורה.

4 ויזל, קרמניצר והראל פישר, 2020.

5 קרמניצר והראל פישר, 2019, המלצה 17 ונספח 13.

6 שם, "הצהרה בדבר הגברת השקיפות השלטונית".

7 ויזל, קרמניצר והראל פישר, 2020.

- יש לחזק את מעמדם וחיובותם של חושפי שחיתויות. מדובר במהלך חיוני וארוך טווח. בשל התרבות החברתית והארגונית הנוהגת, ולמרות חיובותם הרבה להבטחת טוהר המידות וטובת הציבור, חושפי השחיתות מופקרים לא אחת להתנכלותם של הממונים עליהם, בעלי השררה. בשלב הראשון מומלץ:⁸
1. לקדם הגנה של מבקרי הפנים בשירות הציבורי על זהותם של חושפי השחיתויות ובדיקת המידע שהציגו בלי לחשוף אותם.
 2. לפעול לשיפור מנגנוני ההגנה על משרותיהם של חושפי שחיתויות, או שיפוי חושפי שחיתויות שנפגעו והפעלת סמכויות מנהליות נגד המתעמרים בהם.

חקירת חשדות, העמדה לדין של נבחרי ציבור ועובדי ציבור והשלכותיה

- חשיפת חשדות לשחיתות של נבחרי ציבור או עובדי ציבור מחייבת בחינה מעמיקה של החשדות ומיצוי הדין במקרים שבהם מתבררת אשמה והפרת הוראות הדין. החשיפה ובירור האמת חיוניים להבטחת אמון הציבור במערכות השלטון ובשלטון החוק, ולצמצום תופעות שליליות ושחיתות שלטונית. לכן – יש לשמור על המקצועיות, אי-התלות, העצמאות והממלכתיות של גורמי האכיפה ושל מערכת המשפט, ובראשם היועץ המשפטי לממשלה, פרקליטות המדינה ומשטרת ישראל, ובה בעת להבטיח עצמאות, אי-תלות וממלכתיות של גופי הבקרה עליהם, לשם הבטחת אמון הציבור במערכות האכיפה והחוק.⁹
- קביעת הסדרים בעניין שתיקת אנשי ציבור בחקירה. חובת האמונים של נבחרי ציבור ועובדי ציבור לציבור עומדת ביסוד המחויבות לשיתוף פעולה עם גורמי האכיפה בחקירה ובירור חשדות לשחיתות שלטונית. בהתאם לכך, האיזון בין חובת האמונים לבין מימוש זכות השתיקה הוא קו מבחין ומוצע לגזור ממנו אפשרות להשלכות על תפקוד נבחרי הציבור ועובדי הציבור בדרגים ובתפקידים מסוימים, בתנאים ובנסיבות מתאימים, ועד תום תקופת בירור החשדות, ולמצער הסדרים אתיים מתאימים.¹⁰

8 קרמניצר והראל פישר, 2019, המלצה 5 ונספח 4.

9 שם, המלצות 5 ו-10 ונספחים 7 ו-12 בהתאמה.

10 ויזל, קרמניצר, הראל פישר והס רהב, 2021, ולהשוואה ראו הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת: דין וחשבון, 2006.

- עיגון הסדרים המבטיחים חידוד המסר של הוקעת השחיתות, ומילוי החסר במצב הקיים בכל האמור בהשלכות על תפקודם של נבחרי ציבור ועובדי ציבור בעת שננקטים כלפיהם הליכים פליליים. בין היתר יש לקבוע באילו נסיבות על נבחר ציבור להתפטר, להשעות עצמו או להכריז על נבצרות, מהם ההליכים הנדרשים, ומיהם הגורמים שיוסמכו לעסוק בעניינים אלו – כמוצע במתווה המכון הישראלי לדמוקרטיה בעניין אישי ציבור נחקרים, נאשמים או מורשעים.¹¹

ההמלצות במסמך זה מבוססות על המחקרים האלה

מרדכי קרמניצר ועדנה הראל פישר (עורכים), המאבק בשחיתות שלטונית: קווים מנחים למדיניות, הצעה לסדר 27, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

יעל ויזל, מרדכי קרמניצר ועדנה הראל פישר, טיפול שורש בשחיתות שלטונית: הקמת גוף לטיפול מערכתי-מבני, הצעה לסדר 30, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

יעל ויזל, מרדכי קרמניצר, עדנה הראל פישר ואורי הס רהב, אנשי ציבור וזכות השתיקה, הצעה לסדר 36, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

11 קרמניצר והראל פישר, 2019, המלצות 2 ו-3 ונספחים 2 ו-3 בהתאמה.

ד"ר אסף שפירא הוא חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לרפורמות פוליטיות. מומחה לייצוגיות פוליטיות, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף לפוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה הישראלי.

ד"ר גיא לוריא הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלו הם הרשות השופטת, היועץ המשפטי לממשלה ורשויות התביעה, דיני תעמולת בחירות וצנזורה, היסטוריה של המשפט הציבורי והיסטוריה של המחשבה המדינית והאזרחות.

ד"ר עמיר פוקס הוא חוקר בכיר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלו הם ערכים דמוקרטיים וחקיקה אנטי-דמוקרטיה, משפט פלילי, הגות ליברלית ותהליכי חקיקה.

אריאל פינקלשטיין הוא חוקר בתוכנית "חרדים בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה, ראש פרויקט שלטון מקומי במכון ודוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת בראילן. מחקריו עוסקים בשלטון המקומי, ביחסי דת ומדינה בישראל ובחברה החרדית.

עו"ד ענת טהון אשכנזי היא מנהלת המרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלה הם מגדר, משפט חוקתי ודיני זכויות אדם, דיני איסור אפליה ומערכת החינוך.

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר היא עמיתה בכירה במכון הישראלי לדמוקרטיה וראשת התוכנית "דמוקרטיה בעידן המידע". חברת מועצת הארכיונים העליונה ולשעבר חברת נשיאות מועצת העיתונות. מומחית לאסדרת תקשורת ואתיקה עיתונאית ולממשק שבין טכנולוגיה, משפט ומדיניות.

עו"ד עדנה הראל פישר היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, בתוכנית לערכים ולמוסדות דמוקרטיים ובתוכנית ללאום וממלכתיות, ראשת התוכנית למאבק בשחיתות שלטונית. שירתה כ־25 שנים בשירות הציבורי, ובתפקידה האחרון הייתה ראשת תחום ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) במשרד המשפטים.

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