

טיפול שורש בשחיתות שלטונית

הקמת גוף לטיפול מערכתי-מבני

יעל ויזל | מרדכי קרמניצר |
עדנה הראל פישר

יוני 2020



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לסדר
30



טיפול שורש בשחיתות שלטונית

הקמת גוף לטיפול מערכתי-מבני

יעל ויזל | מרדכי קרמניצר | עדנה הראל פישר

הצעה לסדר 30
יוני 2020

Establishing a Unit for Structural and Systemic Treatment of Corruption
Yael Wiesel | Mordechai Kremnitzer | Edna Harel-Fisher

עריכת הטקסט: תמר שקד
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: רונית גלעד
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 7-307-519-965-978 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020
נדפס בישראל תש"ף/2020

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר 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 (ע"ר)

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

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 וטיפוח 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 ולטיפוח חזון 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.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא
	1. מסגרת תאורטית: הגורמים לשחיתות ומטרות הגוף המוצע
	הנגזרות מהם
10	א. שחיתות שלטונית והגורמים המערכתיים-מבניים להיווצרותה
13	ב. תפקידן של נורמות אתיות בהיווצרותה של שחיתות ובהפחתתה
15	ג. סיכום ביניים
	2. המאבק בשחיתות: תמונת מצב
16	א. מבקר המדינה
18	ב. הייעוץ המשפטי לממשלה
21	ג. נציבות שירות המדינה
22	ד. רשות החברות הממשלתיות
23	ה. הסדרים למניעת ניגודי עניינים
	ו. כוח המשימה למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן
28	ז. היחידה הממשלתית לחופש המידע
29	ח. מבקרי הפנים
	3. מבט משווה על טיפול בהיבטים מבניים של שחיתות
31	א. ארצות הברית: המשרד לאתיקה ממשלתית
31	ב. אוסטרליה, ניו סאות' ויילס: הנציבות העצמאית נגד שחיתות
32	ג. בריטניה: הוועדה לסטנדרטים בחיים הציבוריים
34	ד. הונג קונג: הנציבות העצמאית נגד שחיתות
35	ה. סלובניה: הנציבות למניעת שחיתות
37	ו. מסקנות הדיון המשווה
38	

41	4. פרטי המודל המוצע
41	א. כניסה לפעולה ("הטריגר")
46	ב. סמכויות ותהליך העבודה
51	ג. הגופים המבוקרים
52	ד. מבנה והרכב
56	ה. ערובות לעצמאות
56	סיכום
58	ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"

תקציר

מסמך זה קורא להקמת גוף לטיפול בשחיתות השלטונית ומסרטט את יעדיו, סמכויותיו ומבנהו. הרעיון שעומד ביסוד יצירת גוף זה הוא שמאבק אפקטיבי בשחיתות אינו מתמצה בענישה פלילית על מעשי שחיתות שהתרחשו ויש לכלול בו גם היבטים מניעתיים, ובעיקר – פעילות הסברתית והטמעת שינויים מערכתיים-מבניים.

מאבק אפקטיבי בשחיתות חייב להיות רב-מרכתי ורב-פנים ולהתמודד הן עם הסימפטומים של הנגע הן עם שורשיו. המסמך מציע שיטה לתכלול הדרכים לטיפול בשורשי השחיתות השלטונית – הקמת גוף ייעודי לטיפול יסודי במופעים של שחיתות שלטונית, בלי לגרוע או לפגוע בפעילותם של גופים חשובים אחרים בשירות הציבורי שפועלים למאבק בשחיתות מסוג זה. במקרה שמתגלים ליקויים אתיים חמורים בגופים ציבוריים, הגוף יפעל לתחקור האירועים במטרה לאתר היבטים מבניים טעוני טיפול, יגבש המלצות ויפעל להטמעתן. נוסף על כך, הגוף יוכל ליזום חקירות שאינן נובעות מליקוי שאותר אלא מבעיה כללית שעלולה, לפי המחקר בתחום, להניב שחיתות, כמו בירוקרטיה מופרזת או היעדר שביעות רצון של הציבור משירות מסוים. לצד המטרה המניעתית, הגוף יוביל גם תהליכים הסברתיים ואתיים בשני ערוצים – הראשון, העלאת המודעות בקרב הציבור הרחב למשמעות של שחיתות, נזקיה ודרכי המאבק בה; והשני, קביעת נורמות אתיות ומשמעויות והטמעתן בקרב משרתי הציבור.

המחקר העוסק בשחיתות שלטונית מבחין בין שחיתות אינדיווידואלית לבין שחיתות מוסדית. השחיתות האינדיווידואלית מוגדרת בדרך כלל כסטייה של אנשי ציבור מנורמות מקובלות במטרה להשיג רווח אישי. המונח "שחיתות מוסדית" התפתח מאוחר יותר והסיט את הדגש מהאינדיווידואל המושחת אל המערכת המושחתת. מטרת הגוף המוצע תהיה לאתר את הגורמים המערכתיים והמבניים לשחיתות על שני סוגיה ולהציע להם מענה. כלומר, הגוף יתור הן אחר גורמים מערכתיים שמאפשרים שחיתות אינדיווידואלית, והן אחר הסדרים מוסדיים שעלולים לשמש תשתית לשחיתות מוסדית. הנחת היסוד היא שמלאכת המניעה מחייבת, נוסף למדיניות רחבה המבוססת על גורמי השחיתות שהוצעו בספרות, גם מדיניות ייחודית לכל גוף, כזאת שתתאים לחולשותיו בפועל.

סקירת המצב במדינת ישראל בתחום של מניעת שחיתות שלטונית והטיפול בה, הובילה אותנו למסקנה שנדרש להקים גוף שיהיה אמון על התחקות מערכתית ושוורשית אחר גורמי השחיתות ויופקד על גיבוש המלצות למניעה. המסקנה נלמדת גם מסקירה משווה על גופים דומים במדינות אחרות ובהן ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה והונג קונג.

מטרת הגוף תהיה להתחקות אחר הגורמים למופעי שחיתות ולנסות לשרשם באופן שיקשה על שחיתות עתידית להתמש. ההתחקות אחר גורמים מבניים וארגוניים והשאיפה למגרם מובילה להגדרת פעילות הגוף בשני מישורים. הראשון הוא המישור הראקטיבי (reactive), קרי בתגובה למעשה שנתגלה, חקירה שנערכה, דיווח שהתקבל וכיוצא בזה. המישור השני, אשר בו יפעל הגוף על פי הצעתנו, הוא המישור הפרואקטיבי (proactive). עניינו של ממד זה הוא בנקיטת פעולות של ייעוץ מערכתי, אתי וארגוני, הטמעה וכיוצא בזה.

לפיכך אנו מציעים להקים גוף שיהיה אמון על מאבק בשחיתות מזווית מניעתית והסברתית. בכובעו המניעתי, הגוף ייכנס לפעולה כאשר יתעורר חשד שבגוף ציבורי התרחש או עלול להתרחש מעשה מושחת ויבקש לאתר את הפרצות המערכתיות והמבניות שאפשרו או עלולות לאפשר מעשי שחיתות. חשד כזה אפשר שיתבסס על אינדיקציות כמו סגירת תיק בהיעדר ראיות מספיקות, חקירה פלילית או דוח מבקר המדינה; ואפשר שיתבסס על הערכה מקצועית בדבר הסיכון לשחיתות בגוף כלשהו. הגוף המוצע יפעל תחילה, באמצעות הצוות המתחקר שבו, לאיתור הפרצות ולהבנה מוסדית מעמיקה של הגוף המבוקר. בשלב השני יגבש הגוף המלצות ויפעל להטמעתן, מתוך שיתוף מרבי של הנהלת הגוף המבוקר. בכובעו ההסברתי-אתי יפעל הגוף, כאמור, הן להעלאת המודעות הציבורית לשחיתות ולנזקה והן לניסוח קוד אתי ולהטמעתו בקרב משרתי ציבור. על פי המוצע, הגוף יפעל כצוות בין-משרדי בראשות היועץ המשפטי לממשלה, ויורכב מדרג שלטוני, צוות מומחים וצוות מתחקר וליצדם ועדה מייעצת ומחלקת הסברה. בהמשך יהיה אפשר לבחון את ההצדקה להקמת גוף חיצוני ועצמאי ובעל סמכויות נוספות.

מבוא

מסמך זה קורא להקמת גוף לטיפול מן השורש בשחיתות השלטונית ומסרטט בקווים כלליים את יעדיו, סמכויותיו ומבנהו. הנחת היסוד היא שמאבק אפקטיבי בשחיתות אינו מתמצה בענישה פלילית על מעשי שחיתות שהתרחשו, ויש לכלול בו גם היבטים מניעתיים, ובעיקר – פעילות חינוכית והטמעת שינויים מערכתיים־מבניים.

מאבק אפקטיבי בשחיתות חייב להיות רב־מערכתי ורב־פנים ולהתמודד הן עם הסימפטומים של הנגע ("היתושים") הן עם שורשיו ("ייבוש הביצה"). מסמך זה מציע שיטה לתלול הדרכים המוצעות לייבוש הביצה – הקמת גוף ייעודי לטיפול מן השורש במופעים של שחיתות שלטונית. בעקבות גילוי ליקויים אתיים חמורים בגופים ציבוריים יפעל הגוף לתחקור האירועים במטרה לאתר היבטים מבניים טעוני טיפול, יגבש המלצות ויפעל להטמעתן.¹ כמו כן, הגוף יוכל ליזום חקירות שאינן נובעות מליקוי שאותר אלא מבעיה כללית שעלולה, לפי המחקר בתחום, להניב שחיתות, כמו בירוקרטיה מופרזת או היעדר שביעות רצון של הציבור משירות מסוים. לצד המטרה המניעתית, הגוף יוביל תהליכים חינוכיים בשני ערוצים – הראשון, העלאת המודעות בקרב הציבור הרחב למשמעות השחיתות, נזקיה ודרכי המאבק בה; והשני, קידום גיבוש של נורמות אתיות ומשמעתיות והטמעתן בקרב משרתי הציבור.

חלקו הראשון של המסמך יוקדש לתשתית הרעיונית להקמת הגוף האמור – דיון תאורטי בגורמים לשחיתות ומבט השוואתי על גופים דומים בעולם; כן תובהר ההבחנה בין הגוף המוצע לגופים חשובים אחרים בשירות הציבורי הפועלים בהקשרים אחרים של מניעת שחיתות שלטונית. חלקו השני של המסמך יעסוק בפרטי המודל המוצע – מועד כניסתו לפעולה, סמכויות, מבנה, הגופים המבוקרים וערובות לעצמאותו.

1 ההמלצה להקים כוח משימה לטיפול שורש במופעים של שחיתות שלטונית גובשה לראשונה בחוברת שערך המכון לקראת בחירות 2015: דורון נבות, יובל פלדמן, מרדכי קרמניצר, לינא סאבא, תהילה שוורץ אלטשולר, עמיר פוקס תכנית למאבק בשחיתות השלטונית בישראל 5-6 וסי 10 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015) (להלן: תכנית למאבק בשחיתות 2015).

1. מסגרת תאורטית

הגורמים לשחיתות ומטרות הגוף המוצע הנגזרות מהם

א. שחיתות שלטונית והגורמים המערכתיים-מבניים להיווצרותה

חרף הכתיבה הענפה בנושא המושג "שחיתות" לא זכה להגדרה מכריעה ומוסכמת בספרות המחקר. יש הטוענים שהגדרה מוסכמת כזאת אינה בת השגה כלל לנוכח המטען הערכי שהמושג טעון בו.² בניסיון להתמודד עם היעדר ההגדרה התפתחה במחקר השחיתות השלטונית קטגוריזציה של ההגדרות הקיימות. סיווג מקובל אחד מבחין בין ההגדרות לפי אמת המידה שביסודן: הגדרות המבוססות על החוק, הגדרות המבוססות על המוסר או האינטרס הציבורי, והגדרות המבוססות על דעת הקהל.³ המודל המוצע במסמך זה אינו כבול לאמת מידה נורמטיבית אחת, שכן הוא מכוון למיגורה של השחיתות על ביטוייה החוקיים והלא-חוקיים כאחד, מתוך הנחה שבכל אלו יש כדי לפגוע בדמוקרטיה, ברווחה החברתית-כלכלית ובאינטרסים ציבוריים חיוניים כמו שוויון.

2 יחזקאל שלום "שחיתות פוליטית: הגדרות, גישות ודרכי התמודדות" מדינה וחברה ב (1) 131, 132-133 (2002) (להלן: שלום); דורון נבוה שחיתות פוליטית בישראל 33 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015) (להלן: נבוה).

3 שלום, לעיל ה"ש 2, בעמ' 133-137; ליאור בן דוד שחיתות בממשל (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2005) (להלן: בן דוד).

ואולם סיווג אחר ומשמעותי יותר לענייננו מבחין בין שחיתות אינדיווידואלית לבין שחיתות מוסדית. השחיתות האינדיווידואלית מוגדרת בדרך כלל כסטייה של אנשי ציבור מנורמות מקובלות במטרה להשיג רווח אישי.⁴ המונח "שחיתות מוסדית" התפתח בשלב מאוחר יותר והסיט את הדגש מהאינדיווידואל המושחת אל המערכת המושחתת. דניס תומפסון (Thompson), שתבע את המונח, הגדירו כך: "רווח פוליטי או תועלת מצד בעל תפקיד ציבורי בנסיבות שבאופן כללי נוטות לקדם אינטרסים פרטיים".⁵ שלושת היסודות המרכיבים את השחיתות המוסדית, והמבחינים בינה לבין שחיתות אינדיווידואלית, הם הרווח, המתת והנסיבות: הרווח המופק מהמעשה הוא פוליטי ולא אישי, המתת ניתן למקבל טובת ההנאה בצורה שיטתית ולא ספורדית, והקשר בין הרווח והמתת פסול משום שהוא מתקיים בנסיבות שנוטות להשחתה של ההליך הדמוקרטי.⁶ הרכיב האחרון מלמד כי אין צורך בהתממשותה של הנטייה המוסדית לשחיתות, ודי בכך שמדובר בנסיבות שמאפשרות עסקאות חליפין מושחתות או יוצרות מראית עין של עסקאות כאלה. נסיבות כאלה עלולות להתקיים, למשל, במקרים שבהם חברי פרלמנט (ובארצות הברית, למשל, גם שופטים) מגייסים תרומות מגורמים פרטיים ובעלי עניין, או בטוילים וכנסים מאורגנים משותפים של אנשי ציבור ולוביסטים.⁷

המשפטן לורנס לסיג (Lessig) ביקש להרחיב את התאוריה של תומפסון והגדיר שחיתות מוסדית כ"השפעה שיטתית ואסטרטגית חוקית, או אף נחשבת אתית בזמן נתון, הפוגעת באפקטיביות של המוסד באמצעות הסטתו ממטרתו או באמצעות החלשת יכולתו להשיג את מטרתו, כולל החלשת אמון הציבור במוסד או רמת האמינות הטבועה בו".⁸ לפי הגדרה זו, עצם התלות של

4 שם, בעמ' 4; Gjalte De Graaf, *Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption*, 31 (1) PUBLIC ADM. 39, 43 (2007). (להלן: Graaf).

5 Dennis F. Thompson, *Two Concepts of Corruption* 2, 6 (Edmond J. Safra Research Lab, Working Paper No. 16, 2013)

6 שם, בעמ' 5-6.

7 שם, בעמ' 9.

8 Lawrence Lessig, "Institutional Corruption" Defined, JOURNAL OF LAW, 8

מוסד ציבורי בגורמים חיצוניים היא מאפיין של שחיתות, והיא שמרתיקה את המוסד ממטרותיו הציבוריות. התלות עלולה להוביל משרתי ציבור תמי לב ושמרי חוק לפעול באופן שאינו ראוי, או לכל הפחות באופן שפוגע במראית פני הדברים. נוסף על כך, התלות עלולה לפגוע באמון הציבור, גם במקרים שלא הוכח בהם קשר סיבתי בין ההשפעה לבין ההחלטות השלטוניות.⁹ מקרה בולט של שחיתות מוסדית כתלות הוא מה שמכונה בארצות הברית "Super PACs" (PACs – Political Action Committees) – גופי התרמה חוץ-מפלגתיים גדולים שמממנים קמפיילים בעד או נגד מועמדים ויוזמות חקיקה. בית המשפט העליון הפדרלי, בהחלטה שנויה במחלוקת, אישר את פעולתם.¹⁰ דוגמה נוספת שנדונה בהרחבה בספרות, הגם שאינה נוגעת לשחיתות שלטונית דווקא, היא התלות הבעייתית של גורמים רפואיים מקצועיים ואקדמיים בחברות התרופות.¹¹

מטרת הגוף המוצע במסמך זה תהיה לאתר את הגורמים המערכתיים והמבניים לשחיתות על שני סוגיה ולהציע להם מענה. כלומר, הגוף יתור הן אחר גורמים מערכתיים שמאפשרים שחיתות אינדוידואלית, והן אחר הסדרים מוסדיים שבעצמם הם משום גילוי של שחיתות מוסדית. הנחת היסוד היא שמלאכת המניעה אינה יכולה להתבסס על הנחות קשיחות בכל הנוגע למושאי חקירותיה,

MEDICINE, & ETHICS 41 (3) 553-555 (2013) (התרגום לעברית לקוח מתוך שחיתות חוקית 18 (יואב סגלוביץ' ראש הצוות, כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה, 2014) (להלן: שחיתות חוקית)); כן ראו Elinor Amit, Jonathan Korallnik, Ann-Christin Posten, Miriam Muethel, & Lawrence Lessig, *Institutional Corruption Revisited: Exploring Open Questions withing the Institutional Corruption Literature*, 26 S. CAL. INTERDISC. L. J. 447, 449 (2017) (להלן: Institutional Corruption Revisited).

LAWRENCE LESSIG, REPUBLIC, LOST 28-29 (2011) 9

Citizens United v. Federal Election Comm'n, 558 U.S. 310 (2010); 10 Institutional Corruption Revisited, לעיל ה"ש 8, בעמ' 447.

11 שם, בעמ' 454. להרחבה ראו Donald W. Light, *Strengthening the Theory of Institutional Corruptions: Broadening, Clarifying and Measuring* 2 (Edmond J. Safra Research Lab, Working Paper No. 2, 2013); Donald W. Light, Joel Lexchin, & Jonathan J. Darrow, *Institutional Corruption of Pharmaceuticals and the Myth of Safe and Effective Drugs*, 41 (3) J. L. MED. & ETHICS 590 (2013)

והיא חייבת להתבסס על המציאות ולא על התאוריה או הסטטיסטיקה. לכן, אין לקבוע מדיניות רחבה המבוססת רק על גורמי השחיתות (הרבים והמגוונים) שהוצעו בספרות, אלא לקדם מדיניות ייחודית לכל גוף, כזאת שתתאים לחולשתיו בפועל.¹²

ב. תפקידן של נורמות אתיות בהיווצרותה של שחיתות ובהפחתתה

נדבך חשוב בניסיון למנוע שחיתות מבעוד מועד הוא הניסיון להשפיע על העמדות האתיות של הציבור בכלל ושל עובדי ציבור בפרט. בכל הנוגע לאנשי ציבור, החשיבות של עמדותיהם מבוססת על ההנחה הכמעט טריוויאלית שערכיו של אדם משפיעים על התנהגותו.¹³ ככל שעובד הציבור מחזיק בעמדות אתיות מוצקות יותר, כך הוא ייטה פחות להיות מעורב בשחיתות, תהא המסגרת המוסדית אשר תהא. כלומר, חוסן ערכי יבטיח כי עובד הציבור לא ינצל פרצות שמאפשרות שחיתות, אם ייקרו בדרכו. אומנם הספרות המחקרית נטשה זה מכבר את תאוריית "התפוחים הרקובים", הגורסת כי מעשי שחיתות נובעים ממוסר קלוקל של אינדיווידואלים, והחליפה אותה בדגש הולך וגובר על הסביבה הארגונית והחברתית; אך נראה שחיזוק ערכיו של עובד הציבור, באופן שיגדיל את הסיכוי שיפעל לפיהם שעה שהוא ניצב מול אפשרות לנהוג בשחיתות, יכול לשמש מחסום נוסף וחיוני מפני התגשמות פוטנציאל השחיתות. לפי תאוריית הערכים המתנגשים (clashing moral values theory), עובד הציבור נמצא בקונפליקט בין ערכים מוסריים כלליים של שוויון ושירות ציבורי הגון לבין ערכים אישיים כמו נאמנות למקורבים. ככל שהראשונים יהיו איתנים יותר, כך סביר יותר שיגברו על האחרונים ויבלמו את הפעולה המושחתת. תאוריה זו משמשת אפוא

12 הצורך בבחינה קונקרטי, להבדיל מניחוח עקרוני של הגורמים לשחיתות, נובע בין היתר מריבוי הגורמים וממורכבותם. Graaf, לעיל ה"ש 4, בעמ' 42-43.

הצדקה נוספת להתייחסות לעמדותיהם וערכיהם של עובדי הציבור בגיבוש תוכנית מניעתית.

מאבק מונע נגד שחיתות צריך להביא בחשבון גם את העמדות הציבוריות בכל הנוגע לשחיתות, משני טעמים מרכזיים – הראשון, האווירה הציבורית הנוגעת לשחיתות עשויה להשפיע על התנהגותם של אנשי ציבור. כך, לפי תאוריית האתוס של המינהל הציבורי (ethos of public administration theory), עובדי ציבור מושפעים ממבנים חברתיים שגורמים להם לבכר שיקולי יעילות על פני שיקולי הגינות ולפעול באופן מושחת.¹⁴ עמדות הציבור עלולות גם להיות סלחניות מדי כלפי שחיתות, בין היתר משום שהמושחתים והמושחתים בפוטנציה הם בעלי כוח פוליטי, והם מעצבים כראונם את הנורמות החוקיות ובעקבות זאת את השיח הציבורי. לכן נדרשת התערבות חינוכית מכוונת שמנסה להשפיע על עמדות הציבור כלפי שחיתות על מנת שישפוט את התופעה ביתר חומרה. הטעם השני להתייחסות לעמדות הציבוריות הוא שחיזוק ההתנגדות הציבורית לשחיתות ירתום את הציבור לחשיפתה ולמאבק בה. קרי, ככל שהציבור יוקיע שחיתות בצורה חריפה יותר, כך הוא יפעל באופן אקטיבי יותר לחשיפתה, יגיב אליה ביתר עוצמה, וכך גם שיעורה יפחת.

לאור האמור, יעדיו של הגוף המוצע צריכים להקיף גם הסברה וקידום המודעות הציבורית, שמטרתם להשפיע על התפיסות הרווחות בקרב הציבור ומשרתיו. עליו להשתמש באמצעים תקשורתיים והסברתיים כדי להעלות את המודעות הציבורית לטיבה של השחיתות, חומרתה, נזקיה ודרכי המאבק בה. כמו כן, על הגוף לקדם קביעה ועדכון מעת לעת של קוד אתי למשרתי הציבור בגופים השונים, ואת הטמעתו בקרבם באמצעים הסברתיים ומשמעתיים.

ג. סיכום ביניים

מסמך זה מבקש לבסס את הצורך וההצדקה להקמת גוף ייעודי לטיפול שורש ומניעת מופעים של שחיתות שלטונית, שמטרותיו יהיו אלו:

(א) לאתר את הגורמים המערכתיים והמבניים לשחיתות - בין שמדובר בפרצות שמאפשרות שחיתות אינדיווידואלית או בהסדרים שבעצמם מהווים שחיתות מוסדית.

(ב) לייעץ בקביעה ובעדכון של קוד אתי למשרתי ציבור בשירות המדינה ובגופים אחרים של השירות הציבורי ולפעול כדי להטמיע אותו בקרבם באמצעות פעילות הסברתית וכלים משמעתיים.

(ג) לרכז פעילות ציבורית להעלאת המודעות לשחיתות ולנזקיה ולעידוד השתתפות אזרחית פעילה בחשיפתה ובמיגורה.

קידום משימתו העיקרית של הגוף ייעשה באמצעות איתור היבטים מבניים טעוני טיפול, גיבוש המלצות לשינויים ולטיוב תפקודם של הגופים הציבוריים, ופעולה להטמעת ההמלצות. מומחיות הגוף ושיטות העבודה המרכזיות שלו יהיו תחקור אירועים שנתגלו בהם ליקויים אתיים חמורים בגופים ציבוריים ואיתור בעיות או כשלים שעלולים, לפי המחקר בתחום, להניב שחיתות. התהליכים ההסברתיים, לצד המטרה המניעתית, יקודמו בשני ערוצים - הראשון, העלאת המודעות בקרב הציבור הרחב למשמעות של שחיתות, נזקיה ודרכי המאבק בה; והשני, קידום גיבוש של נורמות אתיות ומשמעתיים והטמעתן בקרב משרתי הציבור.

2. המאבק בשחיתות תמונת מצב

הגוף המוצע במסמך זה אמור להשתלב במארג הארגונים הפועלים כבר כיום למיגור השחיתות, להוסיף עליהם ולהשלים את עבודתם הנוכחית, באמצעות תוספת כלים להתמודדות עם ההיבטים המערכתיים והמבניים של הבעיה. לכן, כדי להבין את ייחודו של הגוף המוצע לעומת הגופים הקיימים, נבקש לסקור בקצרה את פועלם של גופים אלו ולהבהיר את האופן שבו הגוף המוצע נבדל מהם ומשלים אותם.

א. מבקר המדינה

לפי סעיף 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה, "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך"¹⁵. הביקורת אינה מוגבלת לבחינת החוקיות של הפעולות הנבחנות, ומבקר המדינה בוחן הלכה למעשה את מידת התקיימותן של נורמות התנהגות ראויות לרשויות המינהל הציבורי.¹⁶ ממצאי הביקורת מועברים לגופים המבוקרים ומפורסמים כחלק מדין וחשבון שנתי שמוגש לוועדת הביקורת.¹⁷ לדוחות מבקר המדינה אין תוקף משפטי מחייב, וההמלצות הכלולות בהם הן בגדר המלצות בלבד.

15 ס' 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה.

16 מריס בן-פורת "מבקר המדינה ופסיקת בית-המשפט העליון" 93, 95 ספר זיכרון לגד טדסקי: מסות במשפט אזרחי (יציחק אנגלרד, אהרן ברק, מרדכי א' ראבילו וגבריאלה שלו עורכים, 1995).

17 ס' 15, 19, 20 לחוק מבקר המדינה, החשי"ח-1958.

נוסף על כך, מבקר המדינה, בתפקידו כנציב תלונות הציבור, מוסמך להוציא צווים ולפסוק פיצויים מיוחדים להגנה על עובדי ציבור שחשפו מעשי שחיתות, הפרות חוק או פגיעה במינהל התקין של הגוף שהם עובדים בו.¹⁸ ההגנה הרחבה שהחוק מעניק לחושפי שחיתויות,¹⁹ ובכללה סמכותו האמורה של המבקר בעניינם, מבטאת את החשיבות המיוחדת לפעילותם ואת החשש הממשי מפני ניסיונות לסכלה. ואכן, חושפי שחיתויות ממלאים תפקיד חשוב בבלימתם של מעשי שחיתות ולעיתים אף במניעתם.²⁰

לכאורה נראה שיש חפיפה פוטנציאלית בין פעילות המבקר לבין פעילותו של הגוף המוצע - שני הגופים אמונים על בחינת ההתנהלות בגופים המבוקרים ועל גיבוש המלצות בעקבותיה. ואולם שלושה הבדלים משמעותיים מבחינים ביניהם והופכים את התוספת של הגוף המוצע למשמעותית ונחוצה. ראשית, המנדט של מבקר המדינה רחב הרבה יותר מזה של הגוף המוצע, והשחיתות השלטונית היא רק אחד מהפרמטרים הנבחנים בדוחותיו. הגוף המוצע עתיד להתמקד ולהתמחות במניעת שחיתות. שנית, מבקר המדינה מתמקד באיסדרים קיימים ובהתנהלות קלוקלת של הגוף המבוקר בהווה, ואילו הגוף המוצע מתמקד בתנאים המבניים והארגוניים להיווצרותה של שחיתות, בין שהיא כבר מתקיימת ובין שיש יסוד לחשש שתתקיים בעתיד. זהו ההבדל בין ביקורת לבין מניעה.

ולבסוף, מבקר המדינה מוסמך להמליץ על נקיטת צעדים כלפי הגוף המבוקר ואינו מוסמך לאוכפם. המלצותיו של הגוף המוצע, לעומת זאת, יגובשו בשיתוף הגוף המבוקר וכחלק מפעילות הרשות המבצעת, כך שנראה כי הסיכוי שיאומצו ויוטמעו גדול יותר. אומנם במרוצת השנים עוגנו הליכים ממשלתיים לתיקון ליקויים שדוחות מבקר המדינה מצביעים עליהם ונעשו מהלכים ממשלתיים מובנים למעקב אחר יישום המלצותיו, אלא שמדובר בצעדים שנוקטים לאחר גילוי הליקויים. יתרה מזו, במקרים לא מבוטלים נמצא כי המלצותיו של מבקר

18 ס' 45-א-45 לחוק מבקר המדינה.

19 ראו גם חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997.

20 משה ברדה הגנה על חושפי שחיתויות (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2000).

המדינה לא יושמו. לא זו אף זו, גם כלפי כוח מוגבל זה של המבקר נשמעו בשנים האחרונות קולות שקראו לצמצם את מידת התערבותו, למנוע "ביקורת בזמן אמת" ולנגוס במעמדו ובלגיטימציה של הביקורות מטעמו. במצב דברים זה, הקמת גוף ייעודי, על פי הצעתנו, למניעה מוקדמת של שחיתות כחלק מובנה מפעילות הרשות המבצעת, היא גורם משלים נחוץ. הגם שאין להניח כי גוף זה יהיה עצמאי ובלתי תלוי במידה שבה מעוגנים מעמדו ותקציבו של מבקר המדינה, הגוף המוצע עשוי לשמש דווקא בגדר "אלטר אגו" בתוך הרשות השלטונית, להבטחת יושרתה. כמו כן, בהיותו חלק מן הרשות המבצעת, יוקנו לגוף סמכויות שיאפשרו קידום של המלצותיו ויישומן, במצבים שבהם לא יגובשו הסכמות בין הגוף והנהלה המבוקרת או במקרים שבהם ההמלצות לא יקודמו לאורך זמן.

ב. הייעוץ המשפטי לממשלה

אחד מתפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה הוא לעמוד בראש מערכת הייעוץ המשפטי לממשלה ולכל משרדיה ושלוחותיה. המטרה המרכזית של תפקיד הייעוץ היא להעמיד לרשות הממשלה כלים משפטיים מתאימים לקידום מדיניותה, מתוך עמידה איתנה כשומר סף, שמטרתה להבטיח כי פעילות הממשלה תתבצע בהתאם לדין.²¹ שמירת הסף נעשית איתנה יותר וחיונית יותר כאשר הפעולה או החקיקה הנבחנת כרוכות בפגיעה בטוהר המידות או בזכויות אדם.²² במסגרת תפקידו היועץ המשפטי לממשלה מגבש הנחיות שמחייבות

21 "המדריך הפנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה" 10 (אוקטובר 2017) (להלן: מדריך לעבודת ייעוץ וחקיקה).

22 שם, בעמ' 16:

מוטלת עלינו החובה להציף בפני קובעי המדיניות את הקושי המשפטי ולנסות ולשכנע אותם לשנות את ההצעה באופן שימנע את הקושי המשפטי. חובה זו חלה עלינו במיוחד כאשר מדובר בנושאים הנוגעים לטוהר המידות ולזכויות אדם. בנושאים אלו במיוחד עלינו להגן על האינטרס הציבורי, להציגו בקול ברור ולהביאו לשולחן הדיונים. גם כאשר מדובר בשאלת מדיניות אין בכך כדי למנוע את העלאת ההערה. עלינו להביע את עמדתנו ללא מורא.

את הממשלה ומהוות פרשנות מוסמכת של הדין, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת.²³ הנחיות אלה ממלאות תפקיד מרכזי בפרשנות ובפיתוח של הנורמות המשפטיות הנוגעות לטוהר המידות ולתקינות המינהל. השילוב בין תשומת הלב המיוחדת שמוקדשת לסוגיות של שחיתות וטוהר המידות ובין התוקף המשפטי של ההנחיות הופך את הייעוץ המשפטי לממשלה לגורם חשוב במניעת שחיתות מבעוד מועד.

מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי), שבראשה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני משפט ציבורי-מינהלי, עוסקת בין יתר תפקידיה בתחומי טוהר המידות בשירות הציבורי.²⁴ הנושאים העיקריים בתחומי טוהר המידות שבהם עוסקת היחידה הם אלו: מינויים (בשירות המדינה, בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים ומינויים אחרים הנעשים בידי שרים או משרדי ממשלה); ניגודי עניינים בשירות המדינה ובשלטון המקומי; הסדרי צינון והגבלות לאחר פרישה; חוק המתנות; תרומות; ייעוץ בנוגע למדיניות ממשלתית שמעוררת קושי מבחינת טוהר המידות; וליווי היבטי אתיקה שונים. היחידה עורכת את ההסדרים למניעת ניגודי עניינים של שרים וסגני שרים, ואישורה נדרש גם להסדרים למניעת חשש לניגוד עניינים של עובדי מדינה בכירים (כאלה שמיוניים טעון את אישור הממשלה), ומלווה לעיתים את האכיפה של ההסדרים. המחלקה פועלת לייצר תורת עבודה רוחבית ברורה בנושאים אלו ומסייעת ללשכות המשפטיות במשרדי הממשלה במקרים מורכבים שבטיפולן. נדבך נוסף בעבודת המחלקה הוא הניסיון לייצר הסדרה מינהלית שיהיה בה כדי למנוע הגעה למצבים שיעוררו את הצורך באכיפה משמעתית או פלילית או מצבים שעלולים לגלוש לשחיתות שלטונית. פעילות זו נעשית בכלים של חקיקה, נהלים והנחיות. לדוגמה, הנחיות בנושאים של מניעת ניגוד עניינים, מינויים פוליטיים, דיני מכרזים והתנהלות לא תקינה מסוגים שונים.

23 "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.0000 (90.000) (התשס"ב).

24 ראו "מחלקת ייעוץ וחקיקה" אתר משרד המשפטים.

יודגש כי פעילותם של היועץ המשפטי לממשלה ושל המחלקות הכפופות לו למניעת שחיתות מתמקדת במופעי שחיתות העומדים בסתירה לדין הפלילי או הציבורי, בעוד הסמכות של הגוף המוצע במסמך זה אמורה להתפרש על פני ביטויים רבים יותר של שחיתות, החורגים מהגדרתה החוקית. הבדל זה גוזר צורת התערבות שונה - השיטה המניעתית של הגוף המוצע מכוונת לתהליכי עומק מבניים וארגוניים שיבלמו מופעי שחיתות עוד טרם התממשו; ואילו הייעוץ המשפטי מתמקד בהקשרים המשפטיים - טיפול במופעים של פעילות לא־חוקית או יצירת הסדרים משפטיים למניעתה המוקדמת של שחיתות חוקית, במצבים שבהם ניתן למונעה באמצעים משפטיים. במובנים אלה, נראה כי דפוס הפעולה של היועץ המשפטי לממשלה טעון השלמה.

עם זאת, איננו רואים מניעה, ואף עשוי להיוודע יתרון של ממש, להפקיד בידיו של היועץ את האחריות על היבטים נוספים של מניעת שחיתות, נוסף על סמכויות הייעוץ ואכיפת החוק כפי יישומן כיום. אדרבה, כפי שיובהר בהמשך, אנו סבורים כי מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה, סמכויותיו ותחומי מומחיותו הופכים אותו לגורם המתאים ביותר לעמוד גם בראשות הגוף המוצע. בתמצית, נראה כי ההיכרות העמוקה של גורמי היועץ המשפטי לממשלה עם מערכת החקיקה ואכיפת הדין, וכן עם מגבלותיה, עשויה להוסיף נדבך חיוני לפעילות למניעת שחיתות. בה בעת, אפשר כי מעורבות היועץ המשפטי לממשלה במאמצים למניעת השחיתות מבעוד מועד תתרום לחיזוק משקלו של ההיבט המניעתי וההסברתי גם במסגרת תפקידו המסורתיים של היועץ, כגון האכיפה הפלילית או פרשנות הדין.

ג. נציבות שירות המדינה

נציבות שירות המדינה מנהלת את ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה.²⁵ בין יתר סמכויותיה, הנציבות אחראית על המשמעת של עובדי שירות המדינה ועל אכיפתה.²⁶ הנציבות פועלת להטמעה, שמירה ואכיפה של ערכי המשמעת וטוהר המידות של עובדי המדינה, במטרה לשמור על אמון הציבור בשירות הציבורי ובעובדיו ולחזק את רמתו ותדמיתו.²⁷ לשם כך, הנציבות אמונה על קיום חקירות והגשת כתבי תובענה נגד עובדי מדינה שעברו עבירת משמעת,²⁸ שבעקבותיהם נפתחים הליכים בבית הדין למשמעת.²⁹ ההגדרה המשפטית של עבירת משמעת רחבה יותר מהמושג החוקי והצר של שחיתות וכוללת התנהגות שפוגעת במשמעת שירות המדינה, סטייה מנוהג, מחוקים, מתקנות או מהוראות שניתנו לעובד המדינה כדין או התרשלות בביצועם, התנהגות שלא הולמת את התפקיד, השגת מינוי שלא כדין והרשעה בעבירה שיש עמה קלון.

כמו כן, בשנת 2017, בעקבות אישורה של ועדת שירות המדינה, שאימצה את המלצותיה של ועדה ציבורית שהתמנתה לשם כך, הורתה הנציבות על אימוץ קוד אתי לשירות המדינה. קוד זה נועד להתוות דרך התנהגות ראויה ומצופה מעובדי המדינה מבחינה מקצועית ואתית.³⁰

תפקידה המשמעותי של הנציבות במאבק בשחיתות השלטונית, הן במישור המשמעותי הן במישור האתי, יכול ליהנות מחיזוק ניכר בעקבות הקמת הגוף המוצע כאן. ראשית, רשימת הגופים שאליהם תתייחס פעילות הגוף המוצע

25 ראו "אודות" אתר נציבות שירות המדינה.

26 שם. חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963.

27 ראו "אגף המשמעת" אתר נציב שירות המדינה.

28 להגדרת "עבירת משמעת" ראו ס' 17 לחוק שירות המדינה (משמעת).

29 שם, ס' 22.

30 הודעות נציבות שירות המדינה עז/10 "קוד אתי בשירות המדינה" (9.5.2017).

רחבה יותר מזו שעליה מתפרשת סמכותה של הנציבות. הגוף המוצע יהיה מוסמך לייעץ גם לגופים אשר הוראות נציב שירות המדינה וסמכויות נציבות שירות המדינה אינן חלות עליהם, בכל האמור בקביעת קודים אתיים, יישום, הטמעתם וקביעת הסדרים ומנגנונים למניעת שחיתות. נוסף על כך, לגוף יהיה תפקיד מייעץ כלפי נציבות שירות המדינה בנוגע ליישום והטמעתו של הקוד האתי ובנוגע לעדכון מעת לעת, בדומה לתפקיד שמילאה הוועדה הציבורית. שנית, עיקר פעילותה של הנציבות הוא באכיפה משמעתית לאחר מעשה ולא בפעילות מונעת, ארגונית ומערכתית, אשר הגוף המוצע יהיה מוסמך לנקוט כלפי רשויות השלטון וגופי השירות הציבורי. ולבסוף, הסמכויות ההסברתיות של הגוף המוצע יכולות לתרום למאמצי הטמעת הקוד האתי בשירות המדינה וכן לתמוך במגמה המבורכת של ניסוח קודים אתיים לגופים אחרים.

ד. רשות החברות הממשלתיות

רשות החברות הממשלתיות הוקמה מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ופועלת כיחידת סמך של משרד האוצר. משנת 2013 הרשות מובילה רפורמה מקיפה בחברות הממשלתיות. אחת ממטרות הרפורמה היא חיזוק הממשל התאגידי בחברות ומיגור התופעות הפסולות המתרחשות בהן, ובייחוד נפוטיזם, שימוש לא־תקין בחופשות ללא תשלום ופוליטיזציה. לשם כך, הרשות הובילה להקמתה של יחידת חקירה משטרתית שתפקידה לאתר תופעות פסולות בחברות הממשלתיות ולטפל בהן.³¹

הפעילות הנחושה של הרשות לקידום טוהר המידות בחברות הממשלתיות נעשית באמצעות כלים רגולטוריים של ציווי ושליטה (command and control) – הכוונת התנהגות באמצעות קביעת נורמות ואכיפת נורמות אלו. התהליכים

31 ראו "מהלכים תומכים לחיזוק הממשל התאגידי בחברות" אתר רשות החברות הממשלתיות.

השיתופיים שיוביל הגוף המוצע כאן יכולים להשלים את פעילותה של הרשות ולהוסיף עליה באמצעות הכלים והמומחיות הרחבת שיפוחו בן.

ה. הסדרים למניעת ניגודי עניינים

(1) ועדת ההיתרים לשרים לפי כללי ועדת אשר

ועדת ההיתרים הוקמה ב־1980, והיא פועלת באופן עצמאי תחת מוסד מבקר המדינה. תפקידה לבחון בקשות של שרים וסגני שרים לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים שניסחה ועדת אשר.³² הכללים מתווים סטנדרט התנהגות לשרים ולסגני שרים במילוי תפקידם, והם כוללים איסור על משוא פנים, חובה להימנע מניגוד עניינים,³³ איסור עיסוק נוסף, מגבלות על בעלות ושליטה בנכסים ועוד.³⁴ הוועדה רשאית להעניק היתר, לסרב להעניקו, או להעניק היתר מותנה, והכול לפי שיקול דעתה ובכפוף רק למרות הדין.³⁵

לכאורה, פעילות הוועדה מקטינה את נחיצותו של הגוף המוצע בכל הנוגע לעניינים של שרים וסגני שרים, מאחר שוועדה זו היא כשלעצמה בבחינת פתרון לפרצה המאפשרת שחיתות, וכך גם ההסדרים למניעת חשש לניגוד עניינים לשרים ולסגני שרים שנערכים על ידי היועץ המשפטי לממשלה. עם זאת, אין בכך כדי להחריג את התחום מסמכותו של הגוף המוצע, שכן ייתכנו מצבים שבהם

32 דין וחשבון הוועדה הציבורית בנושא ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים בראשות השופט שלמה אשר, מיום 11 באוגוסט 1977.

33 עובד מדינה הנמצא בניגוד עניינים צריך לפנות ליועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי לשם עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים. ההסדר עבור שרים וסגני שרים ייעשה על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

34 ראו "סקירה כללית על פעילות הוועדה למתן היתרים" אתר מבקר המדינה.

35 פרק ד' לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, י"פ התשס"ג 1136.

חרף ההסדרים הקיימים, תידרש גם בחינה ארגונית ומבנית כוללת ורחבה יותר של המסגרת אשר שרים או סגני שרים חברים בה.

בהמשך המסמך נבחנת הצעה שהגוף המוצע גם יקים "מרשם אינטרסים" שיכלול את האינטרסים הכלכליים של אנשי ממשל בכירים ויפעל כדי לנטרם ולמנוע מבעוד מועד מצבים שבהם החלטות מתקבלות מתוך מעורבות בעייתית של בעלי עניין בדבר. הצעה זו מועלית בהשראת מודל המתקיים בממשל האמריקאי. במובנים אחדים סמכות זו צרה יותר מזו של ועדת ההיתרים (שבוחנת לא רק אינטרסים כלכליים), ורחבה ממנה במובנים אחרים (שכן היא לא מוגבלת לשרים וסגני שרים). עיגונה של סמכות זו יחייב, בצד הסדרים להבטחת פרטיות וסודיות, גם בחינה פרטנית באשר לסוגי האינטרסים שייכללו במרשם, אנשי הממשל שיחויבו בדיווח ואופן הניהול של המרשם באופן שוטף, והכול על מנת שניתן יהיה להסתייע בו למניעה מוקדמת של מעורבות בעייתית של בעלי עניין בקבלת החלטות. עם זאת, בשלב הראשון - אנו מציעים לשים דגש על פיתוח המומחיות של הגוף המוצע בארגון ובשיטות למניעת דפוסי שחיתות בגופי השלטון למיניהם ובקידום האתיקה והמודעות הציבורית.

(2) הצהרות הון של נבחרים ובכירים

הצהרות ההון משמשות כלי בידי הגורמים המוסמכים לבחינת חששות לפעולה בניגוד עניינים או לעבירות פליליות אחרות; ובה בעת, בעצם קיומן, ובבחינתן מעת לעת, יש כדי לסייע ליצירת הרתעה מפני פעולה בניגוד עניינים ולחינוך אנשי הציבור בדבר סטנדרט ההתנהגות המצופה מהם.

חוק ראש הרשות המקומית וסגניו (הצהרת הון), התשנ"ד-1993, מחייב ראשי רשויות מקומיות וסגניהם להגיש הצהרות הון מפורטות, בתוך שישים יום מיום היבחרם לתפקיד או כל אימת שחל שינוי משמעותי בתוכן ההצהרה.³⁶ הבקשות מוגשות לשובט בדימוס שהופקד על כך ונשמרות אצלו בסודיות, אלא אם הסכים המצהיר לחושפן או שהשובט נדרש לכך על ידי היועץ המשפטי לממשלה או בית

36 ס' 2 ו-2א לחוק ראש הרשות המקומית וסגניו (הצהרת הון), התשנ"ד-1993.

משפט.³⁷ משרד הפנים נקט פעולות הסברתיות ומינהליות כדי להבטיח שהצהרות ההון יוגשו כנדרש, ובכללן הקמת מנגנון לרישום, תיוק ותיעוד ההצהרות וקיום מעקב אחריהן. רשימת הנבחרים שהגישו את ההצהרות מתפרסמת ברבים ומתעדכנת תדיר.³⁸

מנגנון דיווח דומה חל גם על בעלי תפקידים בכירים המנויים בתוספת הראשונה לחוק שירות הציבור (הצהרות הון), התשע"ז-2016. החוק קובע את הגורם המפקח על כל בעל תפקיד בכיר הכפוף לחוק, וברוב המקרים מדובר במבקר הפינני הרלוונטי. אייגשה של הצהרת הון היא עבירת משמעת וחל עליה הדין המשמעתני.³⁹

בהמשך המסמך נבחנת הצעה שלגוף המוצע יוקנו בשלב שני סמכויות לעשות שימוש בהצהרות ההון ובמנגנוני הפיקוח על הגשתן כדי לזהות מוקדי התערבות פוטנציאליים. נוסף על כך, הפעילות ההסברתית והציבורית של הגוף תוכל לתמוך ולחזק את מערך הצהרות ההון, וממילא את האמון שהציבור רוחש לנבחריו ולבכירי השירות הציבורי. לנוכח הרגישות הקשורה ברמת הפרטיות של מידע זה, מטבע הדברים, הענקת סמכויות לעשות שימוש בהצהרות הון תותנה בהסדרים שיבטיחו, ככל האפשר, שמירה על פרטיות עובדי הציבור ונבחריה ואת הסודיות הנדרשת.

בהקשר זה נזכיר כי על פי כללי האתיקה,⁴⁰ גם חברי כנסת מחויבים בהגשת הצהרות הון בתוך שישים יום מיום היבחרם לכנסת או מיום שהיו לחברי כנסת,

37 ס' 3 לחוק ראש הרשות המקומית וסגניו, ש.ס.

38 ראו "חובת הגשת הצהרת הון" אתר משרד הפנים; טלי חרותי-סוברי "מה הם מסתירים? רק מחצית מראש הרשויות הגישו הצהרות הון?" TheMarker (13.5.2014).

39 ס' 9(9) לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978.

40 י"פ התשמ"ד, עמ' 842, התשע"ב, עמ' 5745. על פי סעיף 13 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (נתקבל ביום 25.7.1988), ייראו כללי האתיקה כאילו הותקנו מכוחו, ככל שאינם סותרים את האמור בסעיפים 13 עד 13 ד לחוק.

או אם חל שינוי משמעותי בתוכן ההצהרה, וכן לאחר סיום כהונתם.⁴¹ יושב ראש הכנסת מחויב לשמור בסודיות על הצהרת חבר הכנסת, אלא אם הלה הסכים או ביקש את פרסומה או שניתן צו שיפוטי המחייב זאת. הצהרת ההון היא כלי בידי יו"ר הכנסת להבטחת עמידתם של חברי הכנסת בהוראות הדין, והוא מחויב להביא לידיעת היועץ המשפטי לממשלה כל חשש שזיהה לביצוע עבירה פלילית.⁴² לאור זאת, מוצע לשקול את הסמכת הגוף המוצע כאן, הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה, לבחון יחד עם היועץ המשפטי של הכנסת גם מקרי שחיתות או חששות לשחיתות במקרים מסוג זה, על מנת להמליץ המלצות לעניין הסדרת האתיקה של חברי הכנסת. המלצה זו מובאת למרות הרגישות הברורה הקשורה ליחס שבין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, לנוכח החשיבות שבמאבק בשחיתות שלטונית ומניעתה, ולנוכח העובדה שמדובר בגוף מקצועי מובהק, שבכל הנוגע לכנסת תהיה לו סמכות המלצה בלבד בעניין הדרכים למניעת שחיתות.

(3) הוועדה למניעת ניגודי עניינים ברשויות המקומיות

בעקבות המלצות ועדה מייעצת שבה השתתפו נציגים של היועץ המשפטי לממשלה, משרד הפנים והשלטון המקומי, אימץ מרכז השלטון המקומי כללים למניעת ניגוד עניינים ברשויות המקומיות.⁴³ מכוח כללים אלו הוקמה ועדה מייעצת שנועדה לסייע לנבחרי ציבור באמצעות מתן חוות דעת.⁴⁴ הוועדה משיבה לפניית של נבחרי ציבור המבקשים לשאול שאלות בעניין התנהלותם, וכן לפניית של יועצים משפטיים ברשויות ושל מבקרים או תושבים.⁴⁵ חוות הדעת שהיא מגבשת מועברות הן למבקשיהן הן לנילונים. חוות דעתה של הוועדה אינן מחייבות, אך הן יכולות לשמש בסיס לנקיטת צעדים על ידי הגורמים

41 כלל 15.

42 כלל 16.

43 הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות (י"פ החשמ"ד, 3114).

44 ס' 6 לכללים, ש.ס.

45 ש.ס; ראו גם "חוות דעת של הוועדה" אתר הוועדה למניעת ניגוד עניינים.

המוסמכים לכך. יתרה מזו, הרכבה המקצועי של הוועדה מקנה לחוות דעתה משקל משמעותי.⁴⁶ אמצעי נוסף למניעת ניגודי עניינים ברשויות המקומיות מצוי בתיקון 101 לחוק התכנון והבניה שנחקק בשנת 2014, ולפיו ישנה חובת עריכה של הסדרים למניעת ניגוד עניינים של חברי ועדות תכנון בשלטון המקומי שאינם ממוני שר, בידי היועצים המשפטיים של הוועדות המקומיות.⁴⁷

החפיפה בין הגוף המוצע לבין הוועדה המייעצת למניעת ניגודי עניינים היא ממוקדת וצרה, בדומה לחפיפה לוועדת ההיתרים. גם בהקשר זה אנו סבורים שחרף החפיפה האפשרית בהקשר הקונקרטי של מניעת ניגודי העניינים, יש חשיבות לכך שגם הגוף המוצע יפעל בעניין הרשויות המקומיות ויקדם שינויים מבניים וארגוניים שמטרתם להפחית את הסיכוי לשחיתות שלטונית. לפעילות זו יש ערך בעיקר לנוכח השיעור הגבוה והמדאיג של שחיתות בשלטון המקומי, ובשים לב לסמכויות הנתונות לממשלה ולגורמים מטעמה בכל הקשור לו. הרשויות המקומיות אינן כפופות לנציבות שירות המדינה ואין להן דין משמעתי משל עצמן, כך שמעשים הפוגעים בטוהר המידות אך אינם עולים כדי עבירה פלילית נותרים בלא בחינה ומענה.⁴⁸ מצב זה ראוי שישתנה, ומעורבותו של הגוף המוצע בבחינת דפוסי הפעולה והחששות לשחיתות ברשויות המקומיות עשויה לתרום לשינוי המבוקש. עם זאת, בשונה מוועדת ההיתרים, איננו סבורים כי יש מקום להמליץ, גם לא בשלב השני לפעולת הגוף (כמוצע להלן), לאחד כוחות במקרה הזה, בעיקר משום שיש חשיבות בחיזוק התנהלותו העצמאית של השלטון המקומי במנותק מהשלטון המרכזי.

46 הוועדה מורכבת מנציג/ת היועץ המשפטי לממשלה, נציג/ת הייעוץ המשפטי של משרד הפנים ונציגי מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות.

47 סעיפים 444-ב-444 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

48 הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי דין וחשבון (2016).

ו. כוח המשימה למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן

כוח המשימה הוקם בהחלטת ממשלה מס' 4618 מיום 1.1.2006, והוא מורכב מצוותי-על, ועדה מתמדת וצוותי משימה. צוותי-העל עוסק בהתוויית מדיניות למאבק בפשע המאורגן ובפשיעה כלכלית, מתוך התחשבות בהיבטים של אכיפה, חקיקה, רגולציה ומודיעין. בראש הצוות עומד היועץ המשפטי לממשלה, וחברים בו פרקליט המדינה, מפכ"ל המשטרה, מנהל רשות המסים ויו"ר הרשות לניירות ערך. תחת הצוות פועלת ועדה מתמדת שאחראית על גיבוש תוכניות שנתיות ורבי-שנתיות למימוש המדיניות שהתווה צוותי-העל, קביעת יעדים אופרטיביים ובקרה על יישומם.⁴⁹ תחת הוועדה המתמדת פועלים צוותי משימה, ובהם צוות שמתמקד בשחיתות שלטונית. לפי החלטת הממשלה, הגופים המוקמים מכוחה יפעלו לקידום תיקוני חקיקה נדרשים בנושא.

שיטת העבודה של כוח המשימה היא של גזירת צעדים מעשיים מתוך מדיניות כללית, רחבה ועקרונית. תהליכים המגיעים "מלמעלה למטה" הם ודאי נחוצים ומבטיחים את מעורבותה של יד מכוונת במערך הכולל של ההתמודדות עם בעיית השחיתות, אך ראוי להשלימם בתהליכים שצומחים "מלמטה למעלה", כמו אלו שמיועדים לגוף המוצע על ידינו. כמו כן, הרכב צוותי-העל ושמו מעידים שמטרתו העיקרית היא המאבק בפשיעה המאורגנת. ניתן לשער שגם עיסוקו בשחיתות השלטונית נוגע לאותם מופעי שחיתות הקשורים לפשיעה המאורגנת. גם מסיבה זו אנו רואים ערך בהשלמת פעילותו של כוח המשימה באמצעות הקמת הגוף המוצע.

49 חברי הוועדה המתמדת הם אלה: המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), נציגים בכירים קבועים של הפרקליטות, משטרת ישראל, רשות המסים והרשות לניירות ערך, שייקבעו על ידי צוות התוויית המדיניות, ונציגים בכירים קבועים של הרשות לאיסור הלבנת הון ושירות בתי הסוהר, שייקבעו על ידי ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ונציב שירות בתי הסוהר, בהתאמה. נציגי שירות הביטחון הכללי, נציגי המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ונציגי גופים ממלכתיים אחרים, יוזמנו וישתתפו לפי העניין.

ז. היחידה הממשלתית לחופש המידע

יחידת חופש המידע הוקמה בהחלטת ממשלה 2950 מיום 6.3.11 במטרה לקדם את יישום הוראות חוק חופש המידע.⁵⁰ הסמכויות שהוקנו לה לצורך הגשמת מטרה זו כוללות הנחיה והדרכה של הגורמים הממשלתיים בכל הנוגע ליישום החוק, טיפול בתלונות נגד ממונים על חופש המידע במשרדים וביחידות הסמך, מתן הוראות לתיקון ליקויים שגילתה כחלק מהבירורים, ביצוע מעקב אחר יישום החוק, קידום הפצת מידע ממשלתי בצורה יזומה ועוד.

היחידה הממשלתית שותפה למאמצים למניעת שחיתות בכך שהיא מקדמת שקיפות ואחריותיות – שני גורמי מפתח בהפחתת השחיתות. לנוכח חשיבותם, בהחלט ייתכן כי המלצותיו של הגוף המוצע יכללו אף הן התייחסות להגברת השקיפות בגופים המבוקרים. עם זאת, לאור החשיבות שבחיזוק היחידה ומטרתיה הרחבות לא מצאנו לנכון להמליץ על כריכה כלשהי בין סמכויות גופים אלו, או על הסמכה של הגוף המוצע לעסוק בקידום שקיפות באופן רחב יותר.⁵¹

ח. מבקרי הפנים

ביקורת פנים היא פעילות אובייקטיבית ובלתי תלויה הבוחנת את תקינות הפעילות של הגוף הציבורי מבחינת שמירה על החוק, ניהול תקין, טוהר המידות, חיסכון, יעילות ועמידה ביעדים.⁵² חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, הוא

50 החלטה 2950 של הממשלה ה-32 "יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: הגברת השקיפות ברשויות ציבוריות" (6.3.2011).

51 ראו למשל אלונה וינגורד "רבקי דב"ש היא הבחירה שלי למדליקה משואה ביום העצמאות" *The Marker* (11.4.2018).

52 משה ברדה מעמד הביקורת הפנימית בישראל (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2005) (להלן: מעמד הביקורת הפנימית).

שיאו של ניסיון לתמוך במבקרים הפנימיים ולחזק את פעילותם במגזר הציבורי. החוק מחייב כל גוף ציבורי למנות מבקר פנים, דורש הכשרה מקצועית, מגדיר סמכות לבקר תחומים רבים ונרחבים בפעילות הארגון וקובע הסדרי דיווח.⁵³

ואולם החוק לא הביא לתוצאות המיוחלות, וביקורת הפנים הנהוגה בגופים ציבוריים בישראל עודה חלשה למדי. נמצא כי ההנהלה הבכירה ברוב משרדי הממשלה והגופים הסטטוטוריים עושה שימוש מועט בביקורת הפנימית ומפיקה ממנה תועלת מועטה, ובמקרים רבים גם מפירה את הוראות החוק.⁵⁴ לא זה המקום לדון בהסברים לחולשתם של מבקרי הפנים, ובפתרונות שנגזרים מהם. עם זאת, נראה כי פעילותו של הגוף המוצע עשויה לתרום לחיזוק הנחוץ של מוסד הביקורת הפנימית. שיתוף הפעולה של הגוף עם מבקרי הפנים בארגונים שהוא בוחן הוא חיוני להצלחתו.

זאת ועוד, גם אילו הייתה הביקורת הפנימית פעילה ואפקטיבית, יש ערך בגוף חיצוני שבוחן באופן ממוקד את הסיכונים לשחיתות ונותן להם מענה. נקודת המבט החיצונית וההתמקדות בהיבטים ארגוניים ומבניים של שחיתות מבדילות את הגוף המוצע ממבקר הפנים ומשמשות הצדקה לקיומם של שני המנגנונים, זה לצד זה.

53 ס' 2(א), 3(א)(5), 4 ו-6 לחוק הביקורת הפנימית התשנ"ב-1992.

54 מעמד הביקורת הפנימית, לעיל ה"ש 52.

3. מבט משווה על טיפול בהיבטים מבניים של שחיתות

עיסוקם של הגופים הנאבקים בשחיתות בכמה מהמדינות שייסקרו להלן מתפרש על פני יותר מרק היבטיה המבניים והחינוכיים. היבטים אלו רלוונטיים לענייננו, ולכן הם יוצגו ביתר הרחבה, אך למען שלמות התמונה יוזכרו בסקירה גם שאר ההיבטים והסמכויות

של גופים אלו. בהקשר זה מן הראוי להקדים ולהזכיר את אמנת האו"ם נגד שחיתות משנת 2003,⁵⁵ אשר מבססת, בין יתר ההתחייבויות, מחויבות של כל מדינה שהיא צד לה להקים גוף או גופים שתפקידם לפעול למניעת שחיתות שלטונית. מדינת ישראל היא צד לאמנה, והיא אושררה בשנת 2009.

א. ארצות הברית: המשרד לאתיקה ממשלתית

המשרד לאתיקה ממשלתית (Office of Government Ethics; OGE) הוקם ב־1978 מכוח ה־Ethics in Government Act, כרשות מינהלית עצמאית,⁵⁶ במסגרת המאמץ לשקם את אמון הציבור בממשל לאחר פרשת ווטרגייט. המשרד אמון על קידום מדיניות ממשלתית למניעת ניגודי עניינים אצל עובדי הממשלה הפדרלית, ועל התמודדות עם אלה שהתגלעו בכל זאת.⁵⁷ לשם כך מתווה ה־OGE מדיניות אתית ממשלתית לאכיפת הסטנדרטים האתיים, בין היתר בענייני קבלת מתנות, אינטרסים כלכליים מתנגשים, שימוש לרעה במשרה וכיוצא באלה. נוסף על כך, ה־OGE הקים מערכת לדיווח וגילוי אינטרסים כלכליים של אנשי הממשל

UN Convention Against Corruption (2003) 55

Ethics in Government Act 5 U.S.C (1976) 56

שם, § 402(b)(1). 57

ומפקח עליה, כדי לזהות ניגודי עניינים פוטנציאליים ולנסות למונעם, בשיתוף עם בעלי האינטרסים הנוגעים בדבר. כמו כן, ה־OGE משתף פעולה עם הממונים על האתיקה ברשויות השלטון השונות, מייעץ להם וחונך אותם.⁵⁸

המודל האמריקאי נראה צר מדי בהשוואה להצעתנו, ולא מספיק להגשמת מטרותיה. עם זאת, נראה שמרבית הסמכויות של ה־OGE הן פונקציות נדרשות שמתאימות גם לגוף המוצע, כפי שיורחב בהמשך בדיון על סמכויותיו.

ב. אוסטרליה, ניו סאות' ויילס: הנציבות העצמאית נגד שחיתות

הנציבות העצמאית נגד שחיתות (Independent Commission Against Corruption; ICAC) הוקמה על פי חוק מ־1988,⁵⁹ בתגובה לביקורת ציבורית גוברת על טוהר המידות בשירות הציבורי. שלושת תפקידיה המרכזיים הם חקירה וחשיפה של מעשי שחיתות, מניעה וחינוך.⁶⁰ תחום השיפוט של הנציבות מתפרש על חברי פרלמנט, שרים, הרשות השופטת, המושל, רוב הסוכנויות הציבוריות ועובדיהן, לרבות עובדים שכירים במשרדים הממשלתיים, החברות הממשלתיות והמועצות המקומיות ובגופים המבצעים פונקציות ציבוריות. בראש הנציבות עומד נציב ראשי שממונה בידי מושל ניו סאות' ויילס. ב־2017, בעקבות חשיפת חריגה מסמכות בחקירה שניהלה הנציבות, הוכנס תיקון בחוק שקבע כי שני נציבים נוספים ימונו בידי המושל ויכהנו לצד הנציב הראשי.⁶¹ תחת

Anti-Corruption Models, *Network of Anti-Corruption Prosecutors* 58
(NACP) (online)

Independent Commission Against Corruption Act 1988, No. 35 (NSW) 59

About the ICAC: Overview, *ICAC* (online) 60

Sarah Gerathy, *New ICAC Commissioners and Inspector Nominated, Wiping Slate Clean at Corruption Watchdog*, ABC News (last updated 61

הצוות הניהולי הבכיר מועסקים בנציבות 110 עובדים מתחומי ידע שונים, כמו חקירה פלילית, משפט, מינהל ציבורי, כלכלה, מינהל עסקים, חינוך וטכנולוגיות נתונים.⁶²

התפקיד המניעתי של הנציבות הוא להפחית שחיתות באמצעות הנעת הממשלה ויתר הגופים הציבוריים להידרש לסיכוני שחיתות הטמונים בפרקטיקות ובהליכים הנהוגים בהם, במטרה להפחיתם. ההפחתה נעשית על ידי זיהוי המוטיבציות וההזדמנויות לשחיתות והגבלתן באמצעות המבנים והמערכות הארגוניות, בין היתר באמצעות הגברת הפיקוח והשקיפות, וממילא הגדלת הסיכוי לחשיפת שחיתויות. לצורך כך, מומחי הנציבות מעניקים ייעוץ וסיוע לגופים הציבוריים ומעודדים אותם לנקוט צעדי מניעה ולחסום פרצות שנחשפו בחקירות. הנציבות אף מעניקה ליווי ארוך טווח לסיוע בהטמעת ההמלצות. בד בבד, הנציבות עורכת מחקרים על מוקדי סיכון לשחיתות וגישות מניעתיות.

התפקיד החינוכי של הנציבות הוא להדריך את הקהילה ואת המגזר הציבורי בכל הנוגע לשחיתות ולהשלכותיה.⁶³ החוק המסמיך פורט סמכות זו לכמה סמכויות נגזרות, בהן – לחנך גופים ציבוריים ואת הקהילה ולייעץ להם בנוגע לאסטרטגיות למאבק בשחיתות; להפיץ מידע על השלכות השחיתות; ולגייס תמיכה ציבורית במאבק בשחיתות.⁶⁴ כדי להוציא כל זאת אל הפועל, הנציבות מפעילה – הן ביוזמתה הן בתגובה לבקשות – סדנאות ואירועים חינוכיים בנושא, בפרישה גאוגרפית רחבה.⁶⁵

JUNE 22, 2017); Independent Commission Against Corruption Act 1988 No. 35 (NSW), s. 5(1)

Employees of the ICAC, *ICAC* (online) 62

About the ICAC, לעיל ה"ש 60. 63

Independent Commission Against Corruption Act 1988 No. 35 (NSW), s. 13(1)(h)-(k) 64

Functions of the ICAC, *ICAC* (online) 65

ג. בריטניה: הוועדה לסטנדרטים בחיים הציבוריים

בעקבות לחץ ציבורי הוקמה ב־1994 הוועדה לסטנדרטים בחיים הציבוריים (the Committee on Standards in Public Life; CSPL), ועדה ציבורית לא־מפלגתית שמיעצת לראש הממשלה בנוגע לסטנדרטים אתיים בשירות הציבורי. הוועדה מורכבת מעשרה חברים – שבעה מהם ממונים בידי ראש הממשלה במכרז פתוח והיתר בידי מנהיגי המפלגות הגדולות. כהונתם מוגבלת לשלוש שנים, עם אפשרות לקדנציה אחת נוספת.⁶⁶ בהכרזה על הקמת הוועדה הבהיר ראש הממשלה דאז ג'ון מייג'ור, שיש למנות לוועדה אנשים בולטים בתחומם, בעלי ניסיון משמעותי בשירות הציבורי או לחלופין בעלי מומחיות וידע בתחום המוסדות השלטוניים.⁶⁷

עקרונות המסגרת של הוועדה מסמיכים אותה לבחון את סטנדרט ההתנהגות של כל נושאי המשרה הציבוריים ולהמליץ על שינויים נדרשים בהסדרים הקיימים.⁶⁸ נקבע כי בסמכות הוועדה לבחון את התנהלותם של שרים, עובדי מדינה בכירים ויועצים, חברי הפרלמנט הבריטי, עובדי שירות הבריאות הציבורי, עובדים בכירים וחברים בגופים המפעילים שירותים במימון ציבורי.⁶⁹ עוד הובהר כי הוועדה לא תבחן עניינים הנוגעים למחוקק ולממשלה אלא בהסכמת הגופים הללו.⁷⁰

דוחות הוועדה בוחנים התנהלות בעייתית או הסדרים בעייתיים ומועדים לשחיתות ברשויות השלטון; בין היתר: שתדלנות (lobbying), סטנדרטים פרלמנטריים, סטנדרטים ברשויות המקומיות, התנהלות המשטרה, המערכת

66 רועי פייביש המערכת לשמירה על הסטנדרטים בשירות הציבורי בבריטניה 2 (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2005) (להלן: פייביש).

67 248 PARL. DEB., H.C. (1994) 757 (U.K.)

68 Committee on Standards in Public Life, "Terms of Reference," GOV.UK

69 ש.ם.

70 ש.ם; כן ראו Anti-Corruption Models, לעיל ה"ש 58.

האלקטורלית ומימון מפלגות.⁷¹ לקראת כל דוח, הוועדה מפרסמת את הנושאים שהיא עתידה לבחון ומבקשת את תגובת הציבור אליהם. כמו כן, הוועדה מזמינה מחקרים בנושא הדוח ומתייעצת התייעצויות לא־פורמלית עם מומחים. בתום הבירור ובהסתמך על מסקנותיו, הוועדה מגבשת את המלצותיה.⁷² חלק ניכר מההמלצות נוגעות להיבטים מבניים כמו שיפור ההליכים, הגברת האכיפה או הגברת השקיפות.⁷³ להמלצות אין תוקף משפטי, והממשלה יכולה לקבלן באופן מלא או חלקי, או לדחותן. הוועדה עורכת מעקב אחר יישום המלצותיה ומפרסמת את ממצאיה בדוחות העוקבים.

ד. הונג קונג: הנציבות העצמאית נגד שחיתות

הונג קונג הייתה מהמדינות הראשונות שהקימו גוף ייעודי לטיפול בשחיתות. הנציבות העצמאית נגד שחיתות (Independent Commission Against Corruption; ICAC) נחשבת לסיפור הצלחה, בעיקר בשל הישגיה המשמעותיים בשיקום אמון הציבור בשלטונות ובהחלפת האדישות הציבורית שהייתה רווחת בעניין השחיתות השלטונית בעמדה נחרצת המוקיעה אותה.⁷⁴ בתקשורת הכתובה יש אף מי שמכתירים את הוועדה כקטליזטור המרכזי בהפיכתה של הונג קונג למרכז מסחרי גלובלי.⁷⁵ בעקבות הצלחה זו אומץ המודל של הונג קונג במקומות שונים בעולם, בהם ניו סאות' ויילס שנדונה לעיל.

71 ראו למשל: COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, POLITICAL PARTY FINANCE: ENDING THE BIG DONOR CULTURE, 2011, Thirteenth Report, Cm. 8208 (U.K.); COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, INTIMIDATION IN PUBLIC LIFE, 2017, Cm. 9543 (U.K.); COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, ETHICAL STANDARDS FOR PROVIDERS OF PUBLIC SERVICES, 2014 (U.K.)

72 פייביש, לעיל ה"ש 66, בעמ' 2.

73 ראו למשל בדוח ה־13 של הוועדה, לעיל ה"ש 71, בעמ' 8-9.

74 STEVE TANG, A MODERN HISTORY OF HONG KONG 275-276 (2004)

75 *Forty Years Since its Creation, How the ICAC Cleaned up Corruption*

ה-ICAC הוקמה ב־1974 והופקדה על המאבק בשחיתות בשלושה ערוצים עיקריים – פיקוח על אכיפה משפטית וקידומה, חינוך ומניעה.⁷⁶ הנציבות מורכבת מנציב העומד בראשה ומתחתיו שלוש מחלקות, שכל אחת מהן אמונה על אחד משלושת הערוצים האמורים. הנציב ממונה בידי נשיא המועצה המבצעת של הונג קונג.⁷⁷ יצוין כי בהונג קונג קיים גם מוסד אומבודסמן, שאחראי על טיפול בתלונות ועל חקירות יזומות בענייני פגיעה בטוהר המידות וביעילות השלטונית.⁷⁸ עם זאת, בדומה לישראל, המלצותיו של האומבודסמן הן בגדר המלצות בלבד, וספק אם השפעתן על שינוי התרבות הפוליטית וההסדרים המערכתיים הייתה נרחבת כמו זו שמיחסת ל־ICAC.

בכל הנוגע לערוץ הראשון, תפקידה של הנציבות הוא לקבל פניות מצד עובדי ציבור ובעלי עניין אשר מדווחים על מעשי שחיתות או חשד לביצועם ולטפל בהן. הנציבות רשאית לחקור, לתשאל ולברר באופן עצמאי, הן מול מושא התלונה הן באמצעות קשר עם המתלונן ועם אנשי סביבת העבודה אשר בה על פי החשד בוצעה השחיתות. בסיום החקירה העצמאית הנציבות מחליטה אם להמליץ על פתיחה בהליכים משפטיים נגד מושא החקירה, והיא מעבירה את המלצתה בשאלת ההעמדה לדין לגורמי התביעה במשרד המשפטים המקומי, אשר להם שמורה המילה האחרונה בשאלה זו.

מושאי הביקורת נבחרים על ידי הנציב לפי קריטריונים כמו הסיכון האינהרנטי לשחיתות שטמון בהם, מקרי שחיתות שאכן התגלו בהם, חיוניותם הציבורית וכמות ההשקעה הציבורית בהם. תהליך הביקורת נפתח בהפקת דוח מקיף על פונקציה ספציפית של גוף או משרד מדינתי כלשהו, להבדיל מבחינת תפקוד המשרד בכללותו. מטרת הדוח היא לאתר סיכונים לשחיתות ולהקדים תרופה

in Hong Kong, SOUTH CHINA MORNING POST (February 15, 2014); *Hong-Kong's Anti-graft Agency is in Turmoil, Prompting for the City's Transparency*, TIME MAGAZINE (July 14, 2016)

W. H. MOK, CORRUPTION PREVENTION IN PUBLIC ORGANIZATIONS: THE HONG KONG 76
EXPERIENCE 1-2 (2012) (להלן: Mok).

Xianggang Jiben Fa. 48 §5 (H.K.) 77

Role and Jurisdiction, *Office of the Ombudsman, Hong Kong* (online) 78

להתממשותם. ההמלצות מועברות לאישור ההנהלה ולטיפול, ומעורבות הנציבות נמשכת באמצעות ביקורת על תהליך ההטמעה וסיוע במידת הצורך. הנציבות פועלת בשיטה של "יחסי שיתוף" (partnering relationship), קרי שיתוף מקסימלי עם הנהלת הגופים המבוקרים, במטרה להבטיח מחויבות מרבית והטמעה מיטבית של הרפורמות המומלצות.⁷⁹

התפקיד החינוכי של הנציבות מבוצע על ידי המחלקה לקשרי קהילה, שאמונה על חינוך הציבור וגיוס תמיכתו למאבק בשחיתות.⁸⁰ פעילות המחלקה בתחום זה כוללת כתיבת תוכניות חינוך רלוונטיות ומותאמות לקהלים שונים, הפצת מסרים ומידע בנייר-מדיה ויצירת שותפות עם שותפים אסטרטגיים בקהילה להטמעת התוכניות והערכתן. הנציבות פועלת גם לקידום תרבות שלטונית בקרב עובדי ציבור וגופים ציבוריים, באמצעות תוכניות חינוכיות, ייעוץ, סמינרים ועוד.⁸¹ יוער כי הנציבות פועלת באופן דומה גם במגזר הפרטי, סמכות שאינה רלוונטית לענייננו.

ה. סלובניה: הנציבות למניעת שחיתות

הנציבות למניעת שחיתות (Commission for the Prevention of Corruption;) (CPC) הוקמה ב־2004 מכוח החוק למניעת שחיתות, והיא פועלת כגוף קונסטטוטיוני עצמאי המחויב בדיווח רק כלפי הפרלמנט.⁸² מעמדה העצמאי של הנציבות משליך על המנדט הרחב שהוענק לה לבחון את הנעשה בכל מוסדות

79 Mok, לעיל ה"ש 76, בעמ' 5.

80 Statutory Duty, *Hong Kong Independent Commission Against Corruption* (online)

81 Strategy, *Hong Kong Independent Commission Against Corruption* (online)

82 Resolution on the Prevention of Corruption in the Republic of Slovenia (the National Anti-Corruption Strategy), 2004

הציבור, לרבות מערכת המשפט והפרלמנט. הנציבות מורכבת מעשרה חברים שממונים על ידי הפרלמנט לתקופה קצובה של שש שנים, נשיא וסגן שממונים בהמלצת נשיא הרפובליקה, ושני נציבים נוספים – האחד ממונה על פי המלצת המועצה השיפוטית והשני על פי המלצת הממשלה.⁸³

לנציבות סמכויות נרחבות בשני תחומי העיסוק המרכזיים שלה – חקירת מעשי שחיתות במסגרת אכיפת החוק הפלילי וניסיון למניעתם. המניעה נעשית ברובה בכלים מחקריים, רגולטוריים וחינוכיים, ובהם פיתוח והטמעה של טכניקות מניעתיות, ליווי גופים ציבוריים בגיבוש תוכניות אתיות פנימיות ופיקוח על הטמעתן, ניהול מרשם הלוביסטים והצהרות הנכסים של עובדי הציבור, אכיפה מינהלית בכל הנוגע להצהרת נכסים, קבלת מתנות וניגוד עניינים ויישום ה"אסטרטגיה הלאומית למניעת שחיתות".⁸⁴

1. מסקנות הדיון המשווה

כל הגופים שנסקרו עוסקים במניעה – אצל אחדים מדובר במטרה המרכזית ואצל היתר אחת מכמה מטרות. כך, בסלובניה ובהונג קונג מדובר בגופים המשלבים בין סמכויות חקירה ואכיפה לבין סמכויות מניעה וחינוך, ואילו בארצות הברית ובבריטניה בגופים מניעתיים.

83 בן דוד, לעיל ה"ש 3, בעמ' 11.

לוח 1

סיכום: סוג פעילות, סמכויות מניעתיות וחינוכיות מרכזיות ועצמאות הגופים שנסקרו

סלובניה - CPC	הונג קונג - ICAC	בריטניה - CSPL	אוסטרליה (ניו סאות' ויילס) - ICAC	ארצות הברית - OGE	
מניעה רגולציה וחינוך	מניעה רגולציה וחינוך	מניעה רגולציה וחינוך	מניעה רגולציה וחינוך	מניעה רגולציה וחינוך	סוג פעילות
1. מחקר המפתח טכניקות מניעתיות	1. איתור סיכונים וגיבוש המלצות למניעת התמשותם	בחינת סטנדרט ההתנהגות במוסדות המבוקרים והמלצה על שינויים נדרשים בהסדרים הקיימים, לרבות שינויים מבניים	1. ייעוץ בזיהוי פרצות מועדות לשחיתות ובחסימתן	1. קידום מדיניות ממשלתית למניעת ניגודי עניינים	סמכויות מניעתיות וחינוכיות מרכזיות
2. ליווי בתהליכי גיבוש קוד אתי והטמעת טכניקות מניעתיות	2. ליווי תהליך הטמעת ההמלצות		2. הפצת מידע בקהילה ובמגזר הציבורי	2. ניהול מרשם ניגודי עניינים	
3. ניהול מרשם לוביסטים והצהרות נכסים	3. כתיבת והפצת תוכניות חינוך בקהילה ובמגזר הציבורי		3. גיוס תמיכה ציבורית למאבק בשחיתות	3. ליווי הממונים על האתיקה ברשויות	
נציבות עצמאית	נציבות עצמאית	ועדה במינוי ראש הממשלה וראשי המפלגות הגדולות; כהונה מוגבלת בזמן	נציבות עצמאית	רשות מינהלית עצמאית	עצמאות

בהקשר הישראלי נכון לדעתנו לאמץ את המודל המניעתי וההסברתי ולהותיר את האכיפה הפלילית לגופים האמונים עליה כיום; משני טעמים: ראשית, יש חשש שריכוז כל סמכויות המאבק בשחיתות בגוף אחד יצמיח, בעיתות שבהן פעולתו לא תהיה נוחה לגורמי שלטון, ניסיונות לפגוע בעצמאותו ולהקהות את

שינוי, אם באמצעות מינויים, אם במתקפה מתוקשרת או בדרכים אחרות.⁸⁵ שנית, הכישורים הנדרשים לאכיפה שונים מהכישורים הנדרשים למניעה, ורצוי, לשם הצלחת המשימה, שבכל אחד מהתחומים יהיו העוסקים במלאכה המקצוענים הטובים ביותר. עם זאת, שלא כמו בארצות הברית, שם עוסק המשרד לאתיקה ממשלתית (OGE) רק בניגודי עניינים, יש להגדיר את סמכות הגוף באופן רחב ולא לתחום אותה לביטוי שחיתות זה או אחר.

נוסף על כך, נראה שיש לאמץ את גישת התיאום והליווי המאפיינת את מרבית הגופים שנסקרו, ולשלב בין דרכי המניעה הארגוניות לבין דרכי המניעה ההסברתיות, גם בשל הזיקה שביניהן והפוטנציאל של העצמת ההשפעה הכרוך בשילוב ביניהן. כדי להבטיח מניעה אפקטיבית רצוי לאפשר לגוף יכולת לקדם את המלצותיו גם כאשר יש חילוקי דעות בינו לבין הגופים המבוקרים ולעודד תהליך שינוי אשר ייתמך "מבפנים"; קרי, שמקורו בגופים המבוקרים או בשיתוף פעולה עימם. עם זאת, בהיעדר הסכמות, ולנוכח החשיבות שבמניעת שחיתות שלטונית והמומחיות שתיווצר בגוף המוצע בנושא זה, מוצע לאפשר לו לקדם את המלצותיו גם בהיעדר הסכמה עם הגופים המבוקרים עצמם - בין באמצעות שכנוע של בעלי סמכות מקרב גורמי המטה בממשלה, כמו נציב שירות המדינה או החשב הכללי, ובין באמצעות הצעה של החלטות ממשלה.

85 להרחבה ראו Moshe Maor, *Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective*, 17 (1) GOVERNANCE 1 (2004)

4. פרטי המודל המוצע

א. כניסה לפעולה ("הטריגר")

הרעיון שעומד בבסיס הקמת הגוף הוא שיש ללמוד לעומק מופעי שחיתות קונקרטיים במטרה להתחקות אחר הגורמים להם ולנסות לשרשם באופן שיקשה על שחיתות עתידית להתממש. להשקפתנו, לנוכח מטרות הגוף - ההתחקות אחר גורמים מבניים וארגוניים לשחיתות שלטונית והשאיפה למגרם - פעילותו צריכה להתבצע בשני מישורים: הראשון הוא המישור התגובתי-ראקציוני (reactive), קרי בתגובה למעשה שנתגלה, חקירה שנערכה (גם אם הסתיימה בלא כלום), דיווח שהתקבל וכיוצא באלה. בתת-פרק זה נתמקד במקרים הללו, אשר הם "הטריגר" שבתגובה אליו יפעיל הגוף את הכלים המוקנים לו למניעת שחיתות - זו שהתגלתה זה עתה וגם זו העתידית.

המישור השני אשר בו יפעל הגוף על פי הצעתנו הוא המישור הפרואקטיבי (proactive). עניינו של ממד זה הוא בנקיטת פעולות עומק ורוחב בקרב הגופים המבוקרים והשירות הציבורי בכלל, לרבות ייעוץ (למשל לאימוץ קודים אתיים), חקירת גורמי עומק ותרבות ארגונית וכיוצא באלה.

מועד ההתחלה של הליכי הבחינה צריך לשקף איזון בין האינטרסים המתנגשים - מצד אחד, האינטרס הציבורי בהתנעה מוקדמת של התהליך ובהתמודדות מיידית ככל הניתן עם כשלים מבניים ומערכתיים. הכניסה המהירה לפעולה הגיונית במיוחד משום שהגוף יפעל בהתבסס על הגדרה רחבה של שחיתות, כך שכבר בשלבים המוקדמים של בירור אישומי שחיתות או חשש להתנהלות

שעלולה לשקף כשל מבני או מערכתי (גם אם אלו לא הובילו לעבירות פליליות), מתבקשת בחינה לשם הפקת לקחים. ניתן להניח שהצורך בריפוי הכשלים הללו לא יתייטר גם במקרה של זיכוי או בירור נקודתי בלבד. מצד שני, ניהול הליך בשלב מוקדם מדי עלול לפגוע בפעילותם התקינה של מנגוני האכיפה הרגילים ובזכויותיהם של המעורבים בדבר, וכן להתברר בדיעבד כמיותר במקרה שלא מדובר כלל בשחיתות או בכשל מבני שעלול להוביל אליה - דבר שאינו רצוי הן בשל הסטת המשאבים הכרוכה בכך והן בשל ההכתמה של הגוף המבוקר. לנוכח האמור, מוצע כי הגוף יפתח בהליך בירור במקרים המפורטים להלן.

1. בעקבות סגירת תיקים פליליים מחוסר ראיות

סגירת תיק פלילי על ידי המשטרה או התביעה בהיעדר ראיות מספיקות אינה מעידה אלא על כך שאין בסיס להרשעה פלילית. אין להסיק מסגירת תיק בנסיבות אלו שהמצב תקין, מכמה טעמים עיקריים: ראשית, רף ההוכחה הפלילי הוא גבוה מאוד, וייתכנו מקרים רבים שבהם נפל פגם אמיתי בפעולותיו של הנאשם אך יש קושי בהוכחתו, מטעמים מהותיים או ראייתיים. עדות לכך היא שפעמים רבות נלווית לסגירת תיק ביקורת נוקבת על התנהלותם של אנשי הציבור המעורבים בדבר והבהרה שהסיבה לסגירת התיק היא רף ההוכחה הגבוה.⁸⁶ שנית, במקרה שסגירת התיק אינה מעידה על ניקיון כפיו המוסרי של הנאשם, קל וחומר שאין היא מעידה על תקינותה של המערכת שבה פעל. החשדות הראשוניים והסיבות הטכניות לסגירת התיק מספיקים כדי להעלות חשד בדבר פרצות וכשלים מבניים בגוף הציבורי הרלוונטי, ויש בהם כדי להצדיק בחינה של הגוף.

לכן, מומלץ שהגוף המוצע ישקול פתיחה בהליכי בירור בעקבות כל חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה שבה מנומקת החלטתו לסגור תיק הנוגע לשחיתות מחוסר ראיות. בתיקים עם פרופיל נמוך יותר, שהחלטה בהם לסגור את התיק אינה באחריות היועץ, מוצע כי הגוף יתוודע להחלטות התביעה או המשטרה (ובמידת הצורך יקבלן לידו) דרך מבקרי הפנים של המשרד הממשלתי הרלוונטי, שעמים יעמוד בקשר רציף. המטרה היא לאפשר בדיקה מבנית של פעולות הגוף

86 תכנית למאבק בשחיתות 2015, לעיל ה"ש 1, בעמ' 33.

המבוקר, בדומה לרעיון התחקיר המבצעי, במטרה לבחון את הצורך בהסדרים ובשינויים על מנת למנוע דפוסים שיש בהם כדי לאפשר או אף לעודד שחיתות שלטונית.

2. בזמן הליך פלילי רלוונטי או בעקבותיו

אין ספק שהליך פלילי בעבירות רלוונטיות מלמד על צורך בבחינה מערכתית ומבנית של הגוף הציבורי שהחשדות נוגעים אליו, ומוטב בהקדם. ואולם ניהול ההליך בגוף בעת ובעונה אחת עם הליך חקירה או משפט עלול להיות בעייתי. ניהול הליכים מקבילים, גם אם הם שונים בעליל זה מזה, עלול לפגוע בהגנות החלות על ההליך הפלילי ובזכות להליך הוגן.⁸⁷ אפשר אף לטעון שהצבעה על שחיתות מוסדית או על פרצות רבות עלולה ליצור הטיה לא מוצדקת בקרב השופטים ולהטעותם לחשוב שנאשם חף מפשע אכן היה מעורב בשחיתות. הדברים אמורים גם בכל הנוגע להשפעה על הציבור הרחב - התנעת פעילות הגוף המוצע בעקבות מעשיו של מאן דהוא עלולה לפגוע בשמו הטוב עוד לפני שיוכרע הדין בעניינו, ואף אם יזוכה. ואולם תפקידו של הגוף יהיה לאתר בעייתיות במבנים ובדפוסי העבודה ולבחון אפשרות לשפרם ולא לחקור מעשי שחיתות קונקרטיים, ודאי שלא במובנם הפלילי. לכן, הגם שתיתכן השפעה עקיפה של פעילות הגוף על היחס המשפטי והציבורי לעובדי הגוף הנבחן, אין בה כדי להצדיק הימנעות או עיכוב משמעותי בתהליך הבחינה. הדבר נכון במיוחד לנוכח העובדה שהמתנה להכרעת הדין עלולה להימשך שנים לא מעטות, שבהן לא תהיה אפשרות להפיק לקחים משמעותיים.

ההכרעה על פתיחה בהליך בחינה בצד משפט פלילי צריכה אפוא להתקבל אגב איזון בין אינטרס הציבור בבדיקה מיידית לבין שיקולים הנוגעים להפרדת הרשויות וחזיונות הנאשם. נקודת המוצא היא שחקירה מבנית ומוסדית - להבדיל מחקירה אינדיווידואלית של ועדת חקירה - אינה פוגענית במיוחד ויש לנהלה באופן שמקפיד על הבחנה מן ההליך הפלילי ומעניינו של חשוד או נאשם מסוים.

87 אביגדור קלגסבלד ועדות חקירה ממלכתיות 153 (2001). אומנס קלגסבלד עוסק בניהול ועדת חקירה במקביל להליך פלילי מתנהל, אך ההשלכות על ההליך השיפוטי עשויות להיות דומות בענייננו.

לדעתנו, ההחלטה אם להתחיל את פעילות הגוף בצד המשפט המתנהל, ובאיזה שלב, אינה יכולה להיות גורפת, ויש להותיר מקום לשיקול דעת רחב שישקף בצורה טובה יותר את אופיו הקונטינגנטי של העניין. על יו"ר הגוף לאזן בין השיקולים האמורים ולהחליט בעניין. לנוכח מהות הדברים, במצב רגיל היינו מציעים כי ההחלטה להתחיל לפעול תותנה באישור היועץ המשפטי לממשלה. ואולם מאחר שהצעתנו היא שהיועץ הוא שיעמוד בראש הגוף המוצע, על היועץ יהיה לשיקול היבטים אלו, והאישור מובנה בתוך ההחלטה עצמה.

בלי למצות את הסוגיה ובלי לקבוע מסמרות, נראה שהשלב בחקירה המשטרית שבו נכון לשיקול פתיחה בחקירה מקבילה בגוף הוא השלב שבו מתגבשים חשדות ממשיים ומבוססים להתנהגות מושחתת. חקירה כזאת מתבקשת על יסוד ההנחה שעבירות של שחיתות עשויות להעיד, בין היתר, על פרצות מבניות ומערכתיות בגופים השלטוניים שבהן התבצעו. שלב זה יתקיים בדרך כלל כאשר סיכום המשטרה מצביע על תשתית ראייתית לביצוע עבירות של שחיתות. במקרים אחרים עשויה להיות הצדקה לפתוח בחקירה בשלב מוקדם יותר; כך למשל, בתיקים שבהם גרסת החשודים עצמם מעלה חשד סביר להפרת נורמות חוקיות או ציבוריות, או כאשר מגויס עד מדינה שמוסר גרסה מפורטת הנתמכת בראיות חיצוניות. במקרה האחרון ניתן לשיקול לכלול בהסכם עם עד המדינה התחייבות מצידו להצביע על פרצות וכשלים מבניים שאפשרו את העבירות המיוחסות לחשודים בתיק. בכל מקרה, ההחלטה תתקבל רק כאשר יו"ר הגוף ישתכנע שיש בסיס סביר לחשדות וכי מוצדק לפתוח בבדיקה מערכתית.

3. דוחות המבקר

כאמור לעיל, מטרת מוסד המבקר היא לקיים ביקורת על התנהלות המדינה, רשויותיה ומוסדותיה באמצעות בחינה מעמיקה של חוקיות פעולותיהם, טוהר המידות, המינהל התקין, היעילות, החיסכון וכל עניין אחר שהמבקר רואה בו צורך. ממצאי הביקורת מועברים לגופים המבוקרים ומפורסמים כחלק מדין וחשבון שנתי שמוגש לוועדת הביקורת.⁸⁸ בפועל נראה שהיבטים של שחיתות,

בזבזנות והעדפת מקורבים זוכים לתשומת לב מיוחדת בדוחות המבקר.⁸⁹ ואכן, משרד מבקר המדינה ממלא תפקיד מכריע בחשיפת שחיתויות, ורבות מחקירות השחיתות המשטרטיות מקורן בגילויים של מבקר המדינה.⁹⁰ דוחות המבקר אינם מתמקדים בחקירת גורמיה ושורשיה של השחיתות ובבחינה ארגונית ומבנית של הסדרה חלופית לפעילות הרשות השלטונית, אלא עוסקים בביקורת מערכתית כוללת. למרות זאת, נראה שהממצאים בדוחות עשויים להצביע על מוסדות שראוי שהגוף המוצע יבחן את הנעשה בהם, ולכן יש מקום לעשות בהם שימוש. על מנת להימנע מבזבז המשאבים הכרוך בתחקור כפול של אותו גורם, על הגוף המוצע להתבסס ככל הניתן על הממצאים העובדתיים שבדוח המבקר ולהוסיף עליהם תחקור עצמאי רק כשהדבר חיוני, ובהיבטים שבתחום מומחיותו הייחודית.

4. החלטה יזומה בהתבסס על הערכה מקצועית של הסיכון לשחיתות

נוסף על האינדיקציות המועילות שהוצגו בסעיפים שלעיל, יש לאפשר לגוף שיקול דעת מקצועי לבחור את מושאי הביקורת שלו באופן שמשקף את רמת הסיכון לשחיתות הנשקפת מהם. בדומה לנציבות נגד שחיתות של הונג קונג (ICAC), הגוף יוכל לקבוע את סדר הביקורת לפי גורמי שחיתות משמעותיים שהוכרו בספרות המחקר, כמו סרבול בירוקרטי או אי־שביעות רצון ניכרת מתפקודו של גוף ציבורי, לפי החיוניות הציבורית של הגופים הנבחרים, לפי כמות ההשקעה הציבורית בהם וכדומה; ובלבד שניתן לנמק בצורה משכנעת את ההחלטה לקיים ביקורת כזאת, למשל בדרך של הסתמכות על תחקירים עיתונאיים, דוחות בינלאומיים וכיוצא באלה. החלטה יזומה יכול שתסתמך גם על אינדיקציות המוסקות מן המידע שבידי גורמים נוספים האמונים על טוהר המידות ואשר נסקרו לעיל – גופים שלטוניים שמלווים את ההסדרים למניעת חששות לניגוד עניינים והצהרות ההון של נושאי משרה. במקרה שיש גם השלב השני (כמוצע להלן) ולגוף המוצע יוקנו סמכויות ביצועיות (כדוגמת ניהול

89 דפנה ברק־ארז "המשפט המנהלי והמאבק בשחיתות השלטונית" משפטים לז (3) 667, 691 (2007).

90 נבוה, לעיל ה"ש 2, בעמ' 495.

מרשם האינטרסים שקיים במודל האמריקאי), כלומר תוקם מערכת של דיווח וגילוי אינטרסים כלכליים של אנשי ממשל, ייפתח אפיק מניעת נוסף. זיהוי של ניגוד עניינים פוטנציאלי, או סוגים של ניגוד עניינים שמעלים חשש לגרימת שחיתות, יאפשר לגוף לפעול במטרה למנוע אותם, מתוך שיתוף מרבי עם בעלי האינטרסים הנוגעים בדבר ועם משרדי הממשלה או הגופים הציבוריים שהם מכהנים בהם.

יובהר כי שאלת מועד הכניסה לפעולה מתייחסת לסמכויות המניעתיות בלבד ולא לסמכויות ההסברתיות. בכל הנוגע לאחרונות יהיה הגוף רשאי לפעול בכל עת וכראות עיניו, ולא יהיה תלוי ב"טריגרים" חיצוניים.

ב. סמכויות ותהליך העבודה

סמכויות הגוף צריכות לשקף את תפקידיו העיקריים: האחד, איתור הגורמים המערכתיים והמבניים לשחיתות אינדיווידואלית ומוסדית, ייזום תוכנית פעולה לגביהם, והטיפול בהם; והשני, הסברה לציבור והטמעת נורמות אתיות בקרב עובדי הציבור. כאמור, תפקידים אלה כרוכים זה בזה ומזינים זה את זה, לצורך הגשמת המטרה שביסוד קיומו של הגוף – מניעת שחיתות שלטונית.

סמכויות מניעה מוסדיות-מבניות

יש לחלק את פועלו של הגוף בתחום זה לשלושה שלבים עיקריים – שלב האיתור, שלב הטיפול, ושלב הפצת הממצאים והטמעת ההמלצות.

(1) שלב האיתור

בשלב זה המטרה היא לזהות פרצות וסיכונים לשחיתות או הסדרים ומבנים מוסדיים שבקיומם טמונים חששות או בעיות אתיות. לשם הגשמת המטרה יש להקים צוות תחקור מקצועי שיתערה בגוף המבוקר כדי להבין לעומק את הנורמות, המנהגים, הנהלים, מערכות היחסים והפרקטיקות שמכתיבים את

ההתנהלות השוטפת בו. הצוות יבחן אילו דפוסי עבודה בעייתיים עודדו ואפשר את השחיתות, ואילו עלולים לעודד ולאפשר שחיתות דומה או אחרת בעתיד.

נוסף על כך, כחלק מתפיסת השיתוף (partnering), וכדי להבטיח ידידותיות מצד הגוף המבוקר, רצוי לבקש ממנו תחילה להכין דוח פנימי של הסוגיות והבעיות כפי שהן נתפסות בעיניו, ככל שיש בכך טעם בנסיבות העניין. כמו כן, יש לפעול בשיתוף מרבי עם גורמים פנימיים בארגון שעשויים להיות לעזר, כמו מבקר פנימי, חשב ויועץ משפטי. על יו"ר הגוף המוצע להחליט מה מידת המעורבות ההולמת של בעלי התפקידים הבכירים בגוף הנבחן, מתוך הערכת התועלת שעשויה לצמוח משיתוף הפעולה – הן בשלב האיתור הן בשלב הטיפול והטמעת ההמלצות – למול הקשיים שמעורבותם עלולה לעורר, בעיקר במקרים שבהם השחיתות שבעקבותיה החל הבירור נוגעת להם בצורה זו או אחרת.

ולבסוף, כדי לאפשר איתור מדויק ויעיל, ובדומה לתחקירים מבצעיים, יש להקנות לגוף סמכות לברר את הטעון בירור בכל דרך שיראה לנכון, בלי שיהיה כפוף לסדרי דין ודיני הראיות. יש לאפשר לו גם לזמן עדים ולעניין במסמכים ולקבוע כי אי-התייצבות או אי-הצגה של המסמכים הנדרשים תגרור קנסות.⁹¹ לאור זאת, דוחות הגוף ושאר המסמכים שיוציא תחת ידו לא יהיו ראיות קבילות בבית המשפט. באופן זה יתאפשר איסוף מידע חופשי ויוסר החשש של המוסרים אותו.⁹² החסינות הראייתית צריכה להיות מעוגנת בחוק, בדומה למודל שבסעיף 22 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, גם אם הגוף עצמו לא יוקם בחוק. על מנת להשלים את הסרת החשש מצד המדווח או מגיש הראיות, על הגוף לפעול ברגישות הנדרשת בכל הנוגע לפרסום הממצאים, במיוחד בבואו לפרסם ממצאים שיש בהם כדי לפגוע בשמו של אדם או גורם שלטוני, בין היתר כדי להבטיח את שיתוף הפעולה המיטבי.

91 בדומה לסמכויות של מבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור. ראו יצחק ה' קלינגהופר "הערות לחקיקה: נציב תלונות הציבור" משפטים ד 148, 161 (1972).

92 ראו דיון ברצינולים ב'עא 2906/01 עיריית חיפה נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ, פס" 14 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) א' חיות (פורסם בנבו, 25.05.2006). במקרים שיש בהם חשש שהחסינות הראייתית תסכל הליך פלילי, יוכל צוות-העל – שהיועץ המשפטי לממשלה עומד בראשו – להחליט להימנע מטיפול בגוף שחקירתו עוררה את החשש האמור.

לצד הסמכויות האמורות, יש חשיבות מניעתית גם לאפשרות של התייעצות מוקדמת או חוות דעת מקדמית (pre-ruling) – מתן אפשרות לאנשי ציבור וגורמי ממשל להפנות שאלות לגוף המוצע, כדי שיעץ בסוגיות פרטניות וכלליות שיש בעניין אי־בהירות מבחינת החוקיות או התקינות. אפשרות זו צריכה להתקיים בלי לגרוע מסמכויות ההנחיה ומתן ההוראות של גורמים כמו הייעוץ המשפטי של המשרד, חשב המשרד, ועדת ההיתרים או נציב שירות המדינה. לאור הצעתנו למנות את היועץ המשפטי לממשלה לראש הגוף המוצע, גוף זה עשוי להיות הגורם המתאים להענקת ייעוץ כזה במקרים המתאימים, והכול במתואם עם בעלי הסמכויות האחרים, לפי העניין, בדומה להתייעצות מוקדמת המתקיימת גם במצב הדברים הקיים עם נושאי תפקידים אלה.

(2) שלב הטיפול

בשלב זה יגבש הגוף הצעות לשינויים מערכתיים ומבניים לטיפול בכשלים שנמצאו. על אסטרטגיית הטיפול שתגובש להיות מותאמת לבעיות שהתגלו ולאופיו של הגוף הנבחן, מתוך הנחה שהטיפול הנדרש עשוי להיות שונה בכל מקרה. עם זאת, כדי לייעל את פעילות הגוף, חשוב שההמלצות יגובשו גם בהסתמך על הניסיון שיצטבר בו ויתפתח ממקרה למקרה, ועל המחקר בתחום.

ואכן, הספרות הענפה בנושא מתייחסת לכמה אסטרטגיות פתרון שעשויות להיות מועילות בהקשרנו, ובראשן האסטרטגיות המקרו־כלכלית, המוסדית והמיקרו־כלכלית. מדובר באסטרטגיות תועלתניות המבוססות על יצירת תמריצים שיניעו את עובדי הציבור לפעול למען הציבור ויניאו אותם מלפעול למען עצמם.⁹³

הגישה המקרו־כלכלית מכוונת לשינויים מבניים רחבים כמו ייעול ההליכים הברוקרטיים, קיצור משכם והפחתת רגולציה מיותרת.⁹⁴ נקודת המוצא היא

93 שחיתות חוקית, לעיל ה"ש 8, בעמ' 18–19.

שהתייעלות המשק תצמצם מאליה את השחיתות. לאור זאת, הגוף המוצע יצטרך לשקול גם את ההשלכות הרוחביות הנגזרות ממסקנותיו בכל הנוגע לגוף המבוקר ולגבש המלצות גם בעניינן. לפי הגישה המוסדית הכוונת ההתנהגות האפקטיבית ביותר היא זו שמופנית לשאיפות המקצועיות של אנשי הציבור. לכן גישה זו מבקשת להגביר את השקיפות, לייעל את מנגנוני האחראיות ולהחמיר את הסנקציות האישיות הננקטות נגד המעורבים בשחיתות. אמצעים אלו יגבירו את הסיכון שהתנהגות מושחתת תיחשף ותפגע בהתפתחות המקצועית של מי שחטא בה.⁹⁵ ולבסוף, הגישה המיקרו-כלכלית מבקשת להקשות את התנאים לביצוע עסקאות מושחתות באופן שיקטין את היצע השחיתות ואת הביקוש לה.⁹⁶ גישה זו מתמקדת בזיהוי מכלול התנאים והגורמים הנוחצים לצורך היווצרות פעולת גומלין מושחתת - המכונים "כלכלת השחיתות" - ובניסיון להקשות עליהם או לנטרל אותם באופן שישימש תמריץ שלילי לעסקה מושחתת ותמריץ חיובי להעדפה של עסקה חוקית.⁹⁷

הפתרונות האמורים עשויים לשמש את הגוף כקווים מנחים לפעולה ולכוון אותו לבחון את הנחיצות של התייעלות, שקיפות או קיצור טווחי הזמן במקרה הנדון; אך מדובר בנקודת מוצא בלבד, והפתרונות יותאמו בכל מקרה לכשלים שהתגלו בשלב האיתור.

(3) שלב הפצת הממצאים והטמעת ההמלצות

הגוף יפיק דוח מפורט עם המלצותיו לשינויים, ודוח זה יפורסם ברבים בכפוף למגבלות הפרסום שנמנו לעיל. הדוח יועבר ישירות להנהלת הגוף המבוקר, לשר הרלוונטי, לנציב שירות המדינה, למבקר הפנימי באותו גוף, אם יש כזה, ולמבקר המדינה. במקרה שהביקורת תשתרע על גופים ציבוריים נוספים, יתווספו גם

95 ש.ם.

96 ש.ם, בעמ' 19.

97 ראו למשל Johann Graf Lambsdorff, *How Confidence Facilitates Illegal Transactions*, 61 (4) *Am. J. Econ. Sociol.* 829 (2002). לטענתו למבסדורף, צריכה להיות נכונות לפגוע בוודאות של המשקיעים בעסקאות מושחתות על מנת להעלות את הסיכון מבחינתם ולייצר העדפה לאלטרנטיבות עסקיות חוקיות.

נמענים רלוונטיים אחרים. כאמור, הגוף ייתן דעתו גם להשלכות רוחב אפשריות של מה שהתגלה בגוף שנבחן. המלצות רוחביות יועברו לגופים הרלוונטיים להטמעתן. במקרים המתאימים יוכל הגוף להמליץ על חקיקה להתמודדות עם הבעיות הרוחביות. הדוח יכלול גם טווחי זמן להטמעת השינויים, ובסופם יערוך הגוף ביקורת ויוודא שההמלצות אכן יושמו. במקרים שבהם ההנהלה הייתה מעורבת בגיבוש ההמלצות, ייקבעו לוחות הזמנים בשיתוף עם גורמים מטעמה. כמו כן, הגוף יציע ליווי וסיוע מקצועיים בהובלת התהליכים הארגוניים הנדרשים לצורך יישום ההמלצות. תוכן הסיוע ייקבע אף הוא בתיאום עם הנהלת הגוף המבוקר, שיבהיר מה נחוץ לו כדי להטמיע את השינויים. אם השינויים לא יושמו בהגיע מועד הביקורת, יוכל הגוף לבחון אם יש הצדקה לחזור לביקורת נוספת במועד מאוחר יותר או לפעול לקידום הביצוע של השינויים באמצעים אחרים, כמו החלטות גורמי מטה או החלטות ממשלה. במקרים שבהם לא נמצאה הצדקה לאי-ביצוע ההמלצות, מוצע לקבוע שהאחריות לאי-ביצוע תיוחס לממונה על הגוף הנובדק (למשל מנכ"ל של משרד ממשלתי) ותיזקף לחובתו בבחינת התאמתו לתפקיד ולתפקידי קידום.

סמכויות הסברה וגיבוש קודים אתיים⁹⁸

(1) הסברה לציבור

הגוף יהיה רשאי לפעול לפי שיקול דעתו כדי לקדם את המטרה של העלאת המודעות לשחיתות ולנזקיה ורתימת הציבור למאבק בגילוייה.⁹⁹ לצורך כך יוכל

98 הסמכויות החינוכיות אינן אלא סוג מסוים של סמכויות מניעתיות, אך הן מוצגות כאן בנפרד וכן מופרדות מיתר הסמכויות מבחינה ארגונית בשל המומחיות המיוחדת והשונה שהן דורשות.

99 מטבע הדברים, הגשמת היעדים החינוכיים לא יכולה להיות מלאה, ובמצבים מסוימים חידרש לסגת בפני מטרות אחרות או בפני מגבלות מעשיות. כך למשל, עקרון החסינות הראייתית שהמלצנו להחיל על הדוחות שיפיק הגוף עלול להקשות על מיצוי הדין עם מי שפעלו בשחיתות ובכך לפגום במסר החינוכי המוקיע. ואולם החלקיות המתחייבת של הגשמת היעד החינוכי אינה סיבה מספקת לזניחתו, ויש לקדם את הנורמות האתיות בדבר טוהר המידות ואת הגינוי התקיף לשחיתות במידה הרבה ביותר המתאפשרת במגבלות המציאות.

לכתוב תוכניות חינוכיות, ליזום אירועים ותחרויות,¹⁰⁰ לפרסם מידע רלוונטי בתקשורת וכיוצא באלה.

(2) ליווי בתהליכי ניסוח קודים אתיים ובהטמעתם

הגוף יתניע וידריך תהליכי ניסוח של קודים אתיים בגופים המבוקרים, שבהם יוגדר סטנדרט ההתנהגות המצופה מהם. עם גיבוש הקודים ילווה הגוף את הטמעתם בגופים ציבוריים באמצעות הדרכות, סמינרים וליווי שוטף של ההנהלה בעניין. כמו כן, הגוף יוכל לבחון קודים אתיים של גופים ציבוריים שבהם כבר נקבע קוד אתי, לפי בקשתם, ולהמליץ על תיקון.

ג. הגופים המבוקרים

האינטרס הציבורי במניעת שחיתות מצדיק להעניק לגוף מנדט רחב ולאפשר לו לבחון את הנעשה בגופים ציבוריים במובנם הרחב. רשימת הגופים המנויה בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה נראית מתאימה גם לענייננו (למעט גופים שאופיים הדומיננטי הוא פרטי או עסקי): כל משרד ממשלתי; כל מפעל או מוסד של המדינה; כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה; כל רשות מקומית; כל חברה ממשלתית, כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, וכן כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם; כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה; כל ארגון עובדים כולל, וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שארגון עובדים כאמור משתתף בהנהלתם, ובלבד שהביקורת לא תופעל על פעילותם כאיגוד מקצועי ובכפוף לאמנות בינלאומיות שמדינת ישראל צד להן.¹⁰¹

100 כמו למשל, אות אביר איכות השלטון שמוענק מדי שנה על ידי התנועה לאיכות השלטון למי שבלטו בפועלם לקידום טוהר המידות ושלטון החוק.

101 ס' 9(1), 9(6)-(7) לחוק מבקר המדינה.

בשלב הראשון יש להקדיש את מרב המאמצים למשרדי הממשלה, תאגידים ציבוריים, רשויות מקומיות, תאגידים ציבוריים וחברות ממשלתיות. הרחבת המנדט של הגוף המוצע לרשימת הגופים המלאה תיעשה לאחר שיצטברו ידע מקצועי ומומחיות מתאימה בפעולתו כגוף פנים־ממשלתי, ולאחר שיוכרע אם להקימו כגוף חיצוני ועצמאי ואם להקנות לו סמכויות נוספות.

ד. מבנה והרכב

אידיאלית, הגוף יפעל כגוף חיצוני ועצמאי, המורכב מדרג ניהולי, דרג של מומחים וצוות מתחקר. למבנה כזה יהיה פשוט וטבעי להעניק גם סמכות של הכרעה במקרים של חילוקי דעות וכן סמכות של ניהול מרשם אינטרסים.

עם זאת, לנוכח הקושי בהקמת גוף כזה והשאלות הפתוחות בעניין אופן פעולתו, ראוייה להיבחן חלופה של צוות פנימי בין־משרדי בהובלת היועץ המשפטי לממשלה (או נציגו הבכיר). צוות כזה יצבור ניסיון שיאפשר להעריך בהמשך אם יש מקום להחליפו בגוף חיצוני ולהקנות לו סמכויות נוספות. נתאר להלן את שתי החלופות.

(1) צוות פנימי בין־משרדי

מבנה הצוות צריך לכלול שלוש רמות - צוות־על הבנוי מנציגי המשרדים, צוות מומחים וצוות מתחקר. נוסף על כך, הגוף יפעל בשיתוף עם ועדה מייעצת, שתורכב מעובדים לשעבר בגוף המבוקר ומנציגות ציבוריות רחבה, כפי שיפורט להלן.

בראשות צוות־העל יעמוד היועץ המשפטי לממשלה או נציגו הבכיר, על מנת להבטיח שעבודת המניעה תזכה לחשיבות הראויה לה ותפעל בסנכרון עם מלאכת הייעוץ המשפטי לממשלה ומלאכת אכיפת החוק. סמכויות היועץ המשפטי לממשלה גם צפויות לסייע בהסרת חסמים ובקיצור תהליכים, באופן

שיטייב את פעילותו של הגוף ויבטיח אפקטיביות רבה יותר במניעת שחיתות. כך למשל ניתן יהיה לפתוח בהליכי הברור מייד עם סגירת תיק על ידי היועץ המשפטי לממשלה, ללא צורך להמתין להעברת המידע בדבר סגירת התיק וטעמיה או לקבלת אישור חיצוני. לצד היועץ המשפטי לממשלה, ובהובלתו, יכהנו בצוותהעל גם נציב שירות המדינה או נציגו הבכיר, מבקר המדינה או נציגו הבכיר, מנכ"ל האוצר או אחד מראשי האגפים, מנכ"לים של שני משרדים ממשלתיים, ראש היחידה לחופש המידע, ראש צוות המומחים וסגנו, ראש רשות המסים וראש הרשות נגד הלבנת הון.

צוות המומחים יכלול מומחים או מומחיות בתחומים האלה: קרימינולוגיה עם התמחות במניעה, כלכלה התנהגותית, פסיכולוגיה ארגונית, מדיניות ציבורית, ארגון ושיטות, תקשורת, אתיקה ומשפט; כל אלו ייבחרו לתפקיד בידי נשיא האקדמיה הלאומית למדעים. לצידם יכהנו בצוות המומחים גם ראש מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ראשי מחלקות המחקר של בנק ישראל ושל הביטוח הלאומי וראש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ולבסוף, בכל חקירה יצורפו לדיונים גם גורמים רלוונטיים לנושא הנדון, ובהם המדען הראשי של המשרד הממשלתי הרלוונטי.

הצוות המתחקר יהיה דרג שכיר שיתקבל על בסיס מבחני כשירות מחמירים. כדי להבטיח שפעולת התחקור תהיה נקייה מהתנהלות פסולה בעצמה, יש להקפיד ששכרם של המתחקרים יהיה ראוי והליווי המקצועי שיקבלו יהיה הדוק ואיכותי. הממונה על הצוות המתחקר יהיה היועץ המשפטי לממשלה.

הוועדה המייעצת תורכב, כאמור, מעובדים, לרבות עובדים לשעבר, בגוף המבוקר, מבכירים לשעבר בשירות הציבורי ובגופי הביקורת השונים ומנציגות ציבורית רחבה – נציגים מארגוני עובדים ומעסיקים, נציגי השלטון המקומי, נציגות ארגוני חברה אזרחית וגורמים נוספים לפי העניין. תפקיד הוועדה יהיה לייעץ לגוף הן בנוגע להמלצותיו המערכתיות, בדגש על ההשלכות שעשויות להיות להן על הציבור הרחב, והן בנוגע לפעילות החינוכית והציבורית להגברת המודעות למשמעות השחיתות, נזקיה ודרכי המאבק בה. בשלב השני, אפשר

שהוועדה המייעצת גם תתווה דרכים לשיתוף פעולה בין השירות הציבורי לבין המגזר הפרטי לשם מאבק בשחיתות.

2) גוף חיצוני עצמאי

גוף חיצוני צריך גם הוא להיות בעל מבנה מדורג - גוף על, גוף מומחים וצוות מתחקר. יו"ר הגוף יהיה שופט בית המשפט העליון בדימוס, שימונה בידי נשיא בית המשפט העליון; גוף העל יורכב ממבקר המדינה, נציב שירות המדינה, נציג קואליציה ונציג אופוזיציה; בגוף העל יכהנו שלושה מומחים, שייעזרו במומחים נוספים לפי הפירוט שהובא לעיל, ושייבחרו כולם על ידי נשיא האקדמיה הלאומית למדעים. הצוות המתחקר יהיה זהה לזה שתואר במודל הבין-משרדי.

הקמת הגוף בראשות היועץ המשפטי לממשלה עלולה לעורר קשיים לנוכח תפקידיו הקיימים, ובראשם עמידתו בראש התביעה הכללית ותפקידיו כראש מערך הייעוץ והחקיקה וכיועץ המשפטי לממשלה. כידוע, יש המבקרים את צירוף הסמכויות והתפקידים בידי נושא משרה אחד, ואף הועלו בעבר הצעות לפיצול התפקיד. ניתן לטעון, לכאורה, כי עמידתו בראש הגוף המוצע תוסיף "כובע" נוסף ותיצור מתח והתנגשות במישור נוסף על אלו הנטענים כיום. אנו מבקשים לטעון כי אין הדבר כך - יש זיקה חזקה בין הגוף המוצע לבין תפקידי היועץ המשפטי לממשלה כעומד בראש מערך הייעוץ והחקיקה, והדבר בא לידי ביטוי גם בתיאור תפקידי מחלקת ייעוץ וחקיקה במצב הדברים הקיים. דוגמה מובהקת לכך היא האיסור להימצא בחשש לניגוד עניינים, שהוא איסור מרכזי למניעת שחיתות שלטונית, ואשר מיסודו, ולאור טבעו, פותח כהסדר נורמטיבי על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה ועוגן, לכתחילה, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. נוסף על כך, משרד המשפטים, באמצעות מחלקת ייעוץ וחקיקה, הוא המיישם של מחויבויות מדינת ישראל למניעת שוחד של עובדי ציבור זרים שעוגנו בחוק העונשין, התשל"ז-1977. ניתן לומר שמשרד המשפטים, ומחלקת ייעוץ וחקיקה במיוחד, נושאים כבר כיום בתפקידים פנים-ממשלתיים שנוגעים לעניין זה, ועצמאותו המוסדית של מוסד היועץ המשפטי לממשלה חיונית למילויים.

הטענה המרכזית התומכת בהקניית הסמכות ליועץ המשפטי לממשלה היא שהכלים המניעתיים והמבניים של הגוף המוצע משלימים את הטמעת טוהר המידות ואת המאבק בשחיתות שלטונית ומניעתה. הפקדת ההובלה, העיצוב וההטמעה של כלים אלו בידי היועץ המשפטי לממשלה תוודא שתהיה הלימה בין האמצעים המניעתיים לבין המדיניות הממשלתית והכלים להטמעתה, ותאפשר פיתוח של אמצעים נדרשים במקום שכלי האכיפה המשפטיים אינם מספיקים או אף כושלים. בהתאם לגישה המחייבת את כפל התפקידים ורואה חשיבות בהיות היועץ המשפטי לממשלה מופקד על התביעה הכללית, הטיפול בנושאים של מניעת שחיתות לא יעורר קושי, בכפוף להפרדות הארגוניות המתאימות למניעת זליגה בין תחקירים לבין אישומים בפלילים. יתרה מזו, הטיפול בנושאים של מניעת שחיתות עשוי, מצידו, לסייע למיקוד האכיפה באותם תחומים שבהם המניעה וההסברה לא יקדמו את המטרה באופן מספק. עוד יצוין כי נציבות שירות המדינה, גם לו הייתה גורם בעל עצמאות מוסדית ואי־תלות ארגונית ומקצועית, אינה מופקדת על כלל השירות הציבורי אלא על שירות המדינה בלבד, ומצירוף טעמים זה לא נראה שהיה מקום לשקול את האפשרות להקים גוף מסוג זה במסגרתה.

חשש אחר שנדרש לבחון הוא שצוות בין־משרדי עלול לסבול מתת־פעילות, משום שעיקר זמנם ומרצם של חבריו יוקדש לפעילות שוטפת ודחופה, וספק אם יוכלו להעניק למשימה את התנופה שהיא דורשת. עם זאת, לא בטוח שניתן לגייס תמיכה פוליטית בגוף חיצוני המצויד באמצעים שמאפשרים לו תפקוד נאות. לכן מוצע, כאמור, להתחיל עם צוות בין־משרדי שיפעל לתקופה מוגדרת מראש, שבמהלכה יירכש ניסיון ובסופה יופקו לקחים ויוחלט אם לדבוק במודל הבין־משרדי, לערוך בו שינויים, להקנות לו סמכויות נוספות או לעבור למודל חיצוני ועצמאי.

לצד הגוף המרכזי תפעל **מחלקת הסברה ואתיקה**. במחלקה יכהנו חמישה מומחים מתחומי הידע האלה: הסברה, אתיקה והטמעה ארגונית. נציגי המחלקה ימונו אף הם על ידי נשיא האקדמיה הלאומית למדעים. ככל שיהיה בכך צורך, תוכל המחלקה לצרף לשורותיה שותפים נוספים לצורכי פרויקטים מוגדרים, כמו למשל נציגי החברה האזרחית, נציב שירות המדינה ואחרים, לפי העניין.

ה. ערובות לעצמאות

כדי שהגוף ייהנה מלגיטימציה והשפעה, עליו להיות עצמאי מכל השפעה חיצונית או חשש מפני השפעה כזאת. עצמאותו צריכה לבוא לידי ביטוי בכמה מישורים: ראשית, עליו להיות חופשי לקבוע לעצמו את נוהלי עבודתו, בכפוף למגבלות סטטוטוריות בלבד; שנית, יש לעצב את המודל התקציבי של הגוף כך שיאפשר עצמאות מרבית בקביעת תוכניות עבודה ויישומן. יש להקפיד על העמדת תקציב מכובד לרשות הגוף, שיבטיח את איתנותו בגורמים פוליטיים וכן היקף פעילות התואם את היקף הפעילות השלטונית וזרועותיה השונות; ולבסוף, יש להטיל על הגוף חובת דיווח שנתית ופומבית על פעילותו כדי לשמר את אמון הציבור בו, אך למען את הדיווח לכנסת ולא לרשות המבצעת.

סיכום

במסמך זה הצענו להקים גוף שיהיה אמון על מאבק בשחיתות מזווית מניעתית והסברתית, בלי לגרוע או לפגוע בפעולתם של גופים חשובים אחרים בשירות הציבורי, הפועלים בהקשרים אחרים של מניעת שחיתות

שלטונית. בכובעו המניעתי ייכנס הגוף המוצע לפעולה כאשר יתעורר חשד שבגוף ציבורי התרחש או עלול להתרחש מעשה מושחת, ויבקש לתור אחר הפרצות המערכתיות והמבניות שאפשרו או עלולות לאפשר מעשי שחיתות. חשד כזה אפשר שיתבסס על אינדיקציות כמו סגירת תיק בהיעדר ראיות, חקירה פלילית או דוח מבקר המדינה, ואפשר שיתבסס על הערכה מקצועית בדבר הסיכון לשחיתות בגוף כלשהו. בשלב הראשון יפעל הגוף, באמצעות הצוות המתחקר שלו, לאיתור הפרצות ולהבנה מוסדית מעמיקה של הגוף המבוקר, ובשלב השני יגבש המלצות ויפעל להטמעתן, מתוך שיתוף מרבי של הנהלת הגוף המבוקר. בכובעו ההסברתי יפעל הגוף הן להעלאת המודעות הציבורית לשחיתות ולנזקה והן לניסוח קוד אתי ולהטמעתו בקרב משרתי ציבור. מוצע

כי הגוף יחל את פעילותו כצוות בין־משרדי בראשות היועץ המשפטי לממשלה, ויהיה מורכב מדרג שלטוני, צוות מומחים וצוות מתחקר, ולצידם ועדה מייעצת ומחלקת הסברה והטמעת קודים אתיים. בהמשך יהיה אפשר לבחון את ההצדקה להקנות לו גם סמכויות נוספות, כמו ניהול מרשם אינטרסים, וכן להקמתו כגוף עצמאי וחיצוני לממשלה.

ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"

הסדרת השדלנות בישראל, 2013 (הצעה לסדר 1)
מאת: מרדכי קרמניצר, אסף שפירא, חנן סידור

הסדרת הפיקוח על עמלות היתר בשוק הפרסום, 2013 (הצעה לסדר 2)
מאת: תהילה שוורץ אלטשולר, נדיב מרדכי

בין אוהל סיירים לאוהלה של תורה: מתווה לגיוס חרדים לצה"ל, 2013
(הצעה לסדר 3)
מאת: ידידיה צ' שטרן, חיים זיכרמן

חרדים לצהל: האחיכם יבאו למלחמה ואתם תשבו פה?, 2013 (הצעה לסדר 4)
מאת: אבי בן בסט, מומי דהן, מרדכי קרמניצר

החובה לבחון את השפעות החקיקה על זכויות ילדים, 2014 (הצעה לסדר 5)
מאת: נדיב מרדכי, משה אוסטרובסקי, מרדכי קרמניצר

תכנית ההתנתקות (انسحاب احادي الجانب) בנגב: על הצעת החוק להסדרת התיישבות
בדואים בנגב, התשע"ג-2013, 2013 (הצעה לסדר 6)
מאת: רונית לוי-שנור

הצעה לחוק גיור ממלכתי, 2014 (הצעה לסדר 7)
מאת: ידידיה צ' שטרן, שאול פרבר, אלעד קפלן

איחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה, 2014 (הצעה לסדר 8)
מאת: גיא לוריא, מרדכי קרמניצר

הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל, 2016 (הצעה לסדר 9)
מאת: עופר קניג, יוחנן פלסנר

סיקור אודיו-ויזואלי של בתי המשפט בישראל, 2016 (הצעה לסדר 10)
מאת: איתי רביד

- חוק יסודות המשפט: הצעה לתיקון ודברי ביקורת, 2016 (הצעה לסדר 11)
מאת: בנימין פורת, מרדכי קרמניצר
- חזקת הבעלות בעברות תעבורה: כיצד מרשיעים חפים מפשע, פוטרים אשמים ומעודדים עבריינות, 2016 (הצעה לסדר 12)
מאת: איתן לבונטין
- אסדרת פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות לכנסת, 2017 (הצעה לסדר 13)
מאת: אסף שפירא, גיא לוריא, יוחנן פלסנר
- אתגר הפרטיות בפרסום יזום של מאגרי מידע ממשלתיים, 2018 (הצעה לסדר 14)
מאת: רחל ארידור הרשקוביץ, תהילה שוורץ אלטשולר
- שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות, 2018 (הצעה לסדר 15)
מאת: אביטל פרידמן, חן פרידברג
- בירור יהדות בישראל, 2019 (הצעה לסדר 16) (בשיתוף עם עמותת עתים)
מאת: אלון שלו, אלעד קפלן, שוקי פרידמן
- פריימריז פתוחים בישראל: הזדמנויות ואתגרים, 2018 (הצעה לסדר 17)
מאת: עופר קניג
- מדיניות ריבוי המעצרים ופגיעתה בשוויון, 2018 (הצעה לסדר 18)
מאת: גיא לוריא
- הצעה לתיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה, 2018 (הצעה לסדר 19)
מאת: אסף שפירא
- מתווה משפטי לפיזור גיאוגרפי של מבקשי המקלט בישראל, 2018 (הצעה לסדר 20)
מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון, בשיתוף עם יובל שני
- פסילת רשימות ומועמדים – הגנה על הדמוקרטיה או פגיעה בה?, 2019 (הצעה לסדר 21)
מאת: עדי גל, מרדכי קרמניצר

אתיקה התנהגותית והמאבק בשחיתות שלטונית, 2019 (הצעה לסדר 22)
מאת: יובל פלדמן, גיא פריבר

חובת עובדי ציבור לדווח על עבירות של שחיתות שלטונית, 2019 (הצעה לסדר 23)
מאת: מרדכי קרמניצר, יזיד ארשיד

הסדרת ההחלטה על נקיטת פעולות צבאיות, 2019 (הצעה לסדר 24)
מאת: עמיחי כהן, לירון א' ליבמן

שקיפות מפלגות, 2019 (הצעה לסדר 25)
מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון

שוויון הזדמנויות בהליכי בחירת מועמדים לכנסת, 2018 (הצעה לסדר 26)
מאת: עופר קניג, גדעון רהט

המאבק בשחיתות שלטונית: קווים מנחים למדיניות, 2019 (הצעה לסדר 27)
עריכה: מרדכי קרמניצר, עדנה הראל פישר

הכבדת הנטל הרגולטורי ושחיתות, 2019 (הצעה לסדר 28)
מאת: עומר זליבנסקי אדן, בשיתוף עם יובל פלדמן

עדכון מודל המפלגות בישראל: ניתוח והמלצות -

איך לסלול דרך חדשה בין מודל המפלגות הדמוקרטיות למודל המפלגות היחידניות
(ומה לעזאזל עושים עם הפריימריז?), 2020 (הצעה לסדר 29)
מאת: תומר לוטן

בתוספת הקדמה ותגובה מאת גדעון רהט

יעל ויזל היא עוזרת מחקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגרת תואר ראשון במשפטים ומדעי הרוח (תוכנית "אמירים") מהאוניברסיטה העברית בירושלים. התמחתה אצל כבוד השופט יצחק עמית בבית המשפט העליון.

פרופ' מרדכי קרמיניצר עמית בכיר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. פרופסור אמריטוס בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחה למשפט פלילי, ציבורי ומינהלי, זכויות אדם, שחיתות שלטונית ומידתיות.

עו"ד עדנה הראל פישר היא עמיתת מחקר במרכז ללאום, דת ומדינה ובמרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. שימשה בתפקידים בכירים בשירות הציבורי, בעיקר בייעוץ משפטי לממשלה. במכון הישראלי לדמוקרטיה היא עוסקת במדיניות תרבות ובממלכתיות ומשמשת ראשת הפרויקט למניעת שחיתות שלטונית.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מסת"ב:

978-965-519-307-7