

בחירות 2015

# תכנית למאבק בשחיתות השלטונית בישראל

דורון נבות | יובל פלדמן | מרדכי קרמיניצר  
לינא סאבא | תהילה שוורץ אלטשולר | עמיר פוקס



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# תכנית למאבק בשחיתות השלטונית בישראל

דורון נבות | יובל פלדמן | מרדכי קרמניצר  
לינא סאבא | תהילה שוורץ אלטשולר | עמיר פוקס



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## *A Plan to Combat Political Corruption in Israel*

Doron Navot, Yuval Feldman, Mordechai Kremnitzer

Lina Saba, Tehilla Swartz Altshuller, Amir Fuchs

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מניש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משוקקת ומפיצה את פירות עבודתם.

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

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.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ה  
נדפס בישראל, 2015

המכון הישראלי לדמוקרטיה  
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

להזמנת ספרים:

התנוות המקוונת: <http://tinyurl.com/idi-store>

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

טל': 02-5300867 ; פקס: 02-5300800, 1-800-20-2222

## תוכן העניינים

5	המאבק בשחיתות השלטונית: קווים מנחים למדיניות
	נספחים:
12	נספח 1. עקרונות כלליים למאבק בשחיתות
14	נספח 2. הצעת חוק לעבירה של הפרת אמונים על ידי עובד ציבור
18	נספח 3. המלצות בנושא משרתי ציבור בכירים
21	נספח 4. הסדרים חוקיים בנוגע לאישי ציבור מורשעים, נאשמים ונחקרים
24	נספח 5. שדלנים (לוביסטים)
28	נספח 6. דפוסי התנהגות ראויים
30	נספח 7. חיזוק שומרי הסף
31	נספח 8. שקיפות שלטונית
33	נספח 9. מסקנות מינהליות
34	נספח 10. הגנה על חושפי שחיתויות



## המאבק בשחיתות השלטונית: קווים מנחים למדיניות

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

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

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

המאבק בשחיתות חייב להיות רב-מערכתי ורב-פנים. הוא גם חייב להיעשות במישור המשפטי, החינוכי, הציבורי, המניעתי והתגובתי. יש לטפל הן

\* התכנית נכתבה בידי צוות מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה בראשות פרופ' מרדכי קרמיצר ופרופ' יובל פלדמן ובשיתוף עם ד"ר דורון גבות מאוניברסיטת חיפה. עוד השתתפו בכתיבה: עו"ד לינא סאבא, ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר וד"ר עמיר פוקס – שלושתם מן המכון הישראלי לדמוקרטיה. תודתנו נתונה להם. פרופ' אריה רייך מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן, מומחה לדיני מכרזים והמשפט הכלכלי הבינלאומי, סייע לנו בכתיבת הסעיף בנושא חובת המכרזים, ואנו מודים לו על כך.

בסימפטומים של הנגע ("היתושים") הן בשורשיו ("ייבוש הביצה"). אנו סבורים שלנגד עיניהם של הרוב המכריע של עובדי המגזר הציבורי עומדת טובת הציבור ושעלינו ליצור מערכת אשר תאפשר להם לנהוג בהתאם בלי שייקלעו, שלא בטובתם, לפעולה אשר תפגע בסופו של דבר בציבור. זאת ועוד, יצירה של מערכת שקופה ובהירה של פעילות השירות הציבורי תסייע בראש ובראשונה לציבור בכללותו, אולם בסופו של דבר היא גם תגן על משרתי הציבור מפני מערכת הלחצים שמפעילות עליהם קבוצות אינטרס למיניהן.

מאבק יעיל בשחיתות צריך להיות מבוסס הן על הרתעה הן על הגברת המודעות לאופיים של מעשים הפוגעים בערכי השירות הציבורי ועל חידוד ההבחנה בין פעולה ציבורית כשרה לבין פעילות פסולה. בצד מיגור ה"ביקוש" לשחיתות, חיוני, גם מבחינת המאבק בשחיתות, להגביר את התחרות במשק. פירוט־מה של עקרונות כלליים למאבק בשחיתות מופיע בנספח 1.

## **המאבק בשחיתות השלטונית יכלול 18 צעדים כדלהלן:**

**1. קביעת מהותה של הרשות המבצעת בחוק יסוד.** הרשות המבצעת היא נאמן הציבור; היא תפעל אך ורק לשם קידום טובת הציבור ולשמירה על זכויות יסוד של האדם ותנהג בנאמנות, בהגינות, ביושר, בזהירות ובשקיפות הראויה (על יסוד טיוטת חוקה בהסכמה, מטעמו של המכון הישראלי לדמוקרטיה).

**2. כינון חוק יסוד: שירות הציבור.** החוק יכלול שלושה סעיפים:

### **סעיף 1: הרכב**

שירות הציבור כולל את כל נושאי המשרות או ממלאי התפקידים ברשות המבצעת, בין שהם במעמד עובד ובין שהם מועסקים על פי הסכם, אך אינו כולל שרים ונבחרים ציבור אחרים.

### **סעיף 2: צירוף לשירות הציבור**

צירוף אנשים לשירות הציבור ייעשה לשם קידום העניין הציבורי בלבד ורק אם נתקיימו בהם הכישורים המתאימים למילוי תפקידם; החוק יקבע הוראות כך ש:

- (א) לא יתמנו אנשים למילוי משרות פנויות בשירות הציבור – למעט משרות אמון שיפורשו בחוק – אלא על פי מכרז.
- (ב) תינתן הזדמנות שווה לכל המעוניין להשתתף במכרז.
- (ג) מי שייבחר יהיה המועמד הכשיר ביותר מקרב הכשירים.

### סעיף 3: חובות שירות הציבור

- (א) מי שנמנה עם שירות הציבור הוא נאמן הציבור ומשרתו.
- (ב) מי שנמנה עם שירות הציבור יפעיל את סמכויותיו על פי תכלית הדין שקבע אותן ויעשה זאת אך ורק לטובת הציבור, בהגינות, בסבירות ומתוך שמירה על ערך השוויון; סדרי המינהל ייקבעו בחוק.
- (ג) מי שנמנה עם שירות הציבור לא יפגע בזכויותיו של אדם קודם שניתנה לאותו אדם הזכות לטעון לפניו.
- (ד) שירות הציבור יהיה נתון לשיפוט משמעתי.

3. החלפת האיסור הפלילי הקיים על הפרת אמונים ומרמה (סעיף 284 לחוק העונשין). סעיף זה, שהוא עמום ואין בו כדי להדריך את עובדי הציבור באשר לתוכן האיסור, יוחלף בהוראת חוק שתגדיר התנהגויות ספציפיות של הפרת אמונים, ברוח הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה (נספח 2).

4. הפיכה של הצהרת הון לכלי אפקטיבי במאבק בשחיתות, לרבות הקמת יחידה להגנה על טוהר המידות. מפורט בנספח 3.

5. בחינה מחודשת של ההסדרים הקיימים בכל הנוגע למימון בחירות. מובן לכול כי אחד הגורמים המגבירים את השחיתות השלטונית קשור להישענות של נבחר הציבור על תרומות פרטיות. מוצע כי תוקם ועדה אשר תמליץ בתוך שנה מיום מינויה על גובה ואופני התרומות המותרים. עם זאת, בהמשך לעמדתנו באשר לצורך באישור לשם ביצוע עסקאות שבהן לנבחר הציבור יש עניין אישי (כמפורט בנספח 3), מוצע כי יורחב הצורך באישור מראש לפעולה של נבחר הציבור אשר יש בה כדי להשפיע מהותית על תורם שתרם לנבחר הציבור או למפלגתו בעשר השנים שקדמו לביצוע הפעולה סכומים המצטברים מעל סף שייקבע על



ידי מבקר המדינה (תורם מעין זה דינו יהיה זהה לבעלי העניין המתוארים  
בנספח 3).

על מנת לאפשר אכיפה אפקטיבית ושימוש מושכל באמצעים של כריית  
מידע מוצע כי ליחידה להגנה על טוהר המידות יועברו גם כל מאגרי  
הנתונים של תרומות העבר לפוליטיקאים במדינת ישראל. כמו כן מוצע  
להרחיב הן את הדיווח הן את המגבלות על תורמים גם לגורמים אשר  
סייעו מהותית לנבחר הציבור באמצעים עקיפים ולא ממוניים, כגון עריכה  
של אספת בחירות או רתימה של תומכים ותורמים, כפי שייקבעו. בכל  
מצב של ספק באשר לשאלה אם סיוע מסוים נחשב מהותי, על נבחר  
הציבור לפנות בשאלתה כמפורט בנספח 3.

6. הגברת השימוש במכרזים פומביים. רכישה באמצעות מכרז פומבי  
משרתת גם מטרה כלכלית וגם את מטרת השוויון. המטרה הכלכלית  
היא רכישת המוצר או השירות הטוב ביותר במחיר הטוב ביותר עבור  
הרשות השלטונית. יש בכך שימוש מושכל יותר בכספים של משלמי  
המסים. מטרת השוויון פירושה שלכל אזרחי המדינה תהיה זכות שווה  
ליהנות מחוזים ממשלתיים, וכך למנוע מצב שבו חוזים אלה מוענקים  
רק למקורבים לשלטון. נוסף על כך יש במכרז פומבי, ובשקיפות בהליכי  
הרכש בכלל, כדי לסייע במניעת שחיתות בהליכי הרכש הציבוריים.  
בשנים האחרונות – בעקבות רפורמות שנעשו בביזור של מתן הפטור  
מחובת המכרזים – נוצר מצב שבו, על פי מחקרים קיימים, בכ-85% מן  
המקרים נעשה שימוש בפטור זה. ישנם מקרים שבהם מוצדק לפטור  
מחובת המכרז, ואולם הרשימה הקיימת היום בתקנות חובת המכרזים  
כוללת הרבה יותר מדי נסיבות (יותר מ-30 חריגים), ויש מקום לצמצם  
אותם לנסיבות ייחודיות.

אנו סבורים כי יש מקום לבחון מחדש את הליכי הפטור ממכרז, לרבות  
מה שקשור לרכישות של מערכת הביטחון, שכן אנו רואים במכרזים  
שנעשים בצורה תקינה כלי אפקטיבי למאבק בשחיתות.

7. חקיקת הסדרים הנוגעים להשלכות על תפקודם של נבחרי ציבור בעת  
שננקטים כלפיהם הליכים פליליים בשלביהם השונים – חקירה, הגשת  
אישום, הרשעה בדיון ופסק דין סופי. כיום הסדרים אלה חסרים בחלקם,

ובחלקם האחר טעונים רוויזיה לצורך חידוד המסר של הוקעת השחיתות השלטונית. הצעת חוק המקיפה הסדרים אלה כלולה בנספח 4.

8. הסדרת פעילותם של שדלנים (לוביסטים) בכנסת וברשות המבצעת ברוח הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה שהוגשה ליושב ראש הכנסת (נספח 5). מוצע גם לאסור על גופים ציבוריים להשתמש בשדלנים לשם השגת כספי ציבור.

9. פעולה להטמעת דפוסי התנהגות ראויים בשירות הציבורי, בכלל זה הקמת בית ספר לממשל של שירות המדינה, השלטון המקומי ותאגידים ציבוריים, לפי ההצעות שבנספח 6.

10. הקמת כוח משימה לטיפול שורש במופעים של שחיתות שלטונית. כוח זה יפעל כדלקמן:

לאחר גילוי ליקויים חמורים בתחום האתי או מעשי שחיתות במשרד ממשלתי, ביחידת סמך או בכנסת, וגם לאחר פרסום חוות דעת ביקורתית של היועץ המשפטי לממשלה (במקרה שבו הוא מודיע על סגירת תיק בהיעדר ראיות מספיקות אך מוצא לנכון למתוח ביקורת על החשודים) או פסק דין המתייחס לליקויים כאמור או להתנהגות מושחתת, יתחקר כוח המשימה את האירוע במטרה להפיק לקחים מביניים ומערכתיים. כוח המשימה יבחן אילו דפוסי עבודה בעייתיים עודדו שחיתות ומה ניתן לעשות – במיוחד בכל הנוגע לייעול הפעולה השלטונית ולשקיפותה ולקיצור טווחי הזמן הנדרשים – כדי שהמעשים המושחתים לא יישנו. אם מדובר במקרה שאירע במשרד ממשלתי, יצטרפו לכוח המשימה המנכ"ל, ראש הצוות המשרדי לענייני אתיקה (כמוצג בנספח 6) ומבקר הפנים. אם מדובר במקרה שחבר כנסת היה מעורב בו, יצטרף לכוח המשימה יועץ האתיקה של הכנסת. במידת הצורך ימליץ הכוח על שינויים בנהלים או בחוקים. אם המקרה התרחש במשרד ממשלתי, יועברו ההמלצות לשר, למבקר המדינה ולוועדת הכנסת הרלוונטית, ויתקיים מעקב אחר יישומן.

11. פעולה לחיזוק מעמדם של מבקרי הפנים והיועצים המשפטיים בגופים ציבוריים וברשויות המקומיות, לפי ההצעות שבנספח 7.

12. פעולה להגברת שקיפות שלטונית, לפי ההצעות שבנספח 8.
13. קביעת נוהל למסקנות מינהליות בעקבות תיקי חקירה שנסגרו או זיכויים מחמת הספק, לפי נספח 9.
14. קביעת מגבלות צינון חריפות יותר על עובדי ציבור בכירים. המגבלות יוטלו על עובדים שמעורבים מתוקף תפקידם בגיבוש הסדרים בין המדינה לבין גופים פרטיים או בפיקוח על גופים פרטיים. יובטח פיצוי כספי הולם למי שמוטלות עליהם המגבלות הללו, ויוגבר הפיקוח על ההסדרים האלה. כל חריגה ממגבלות הצינון שייקבעו תיעשה באמצעות ועדה בראשות שופט בית משפט עליון בדימוס, כפי שמפורט בנספח 3. כל רשות שלטונית תפרסם רשימה של עובדי ציבור שפרשו ושנמצאים בתקופת צינון ותבהיר לעובדיה את המגבלות על התקשורת עם עובדים אלה. עובד ציבור שיענה לפניית של עובד ציבור שפרש והפר מגבלות החלות עליו בתקופת הצינון יעבור בכך עברת משמעת.
15. חיזוק ההגנה על חושפי שחיתות, לפי נספח 10.
16. גיבוש תכנית חינוכית לבתי הספר שתבהיר מושגי יסוד באתיקה פוליטית. על התכנית לתת בידי התלמידים כלים ביקורתיים להערכת מהות הפוליטיקה והתנהלות השלטון ולפתח את הרגישות הפוליטית שלהם. חיוני לפתח הבנה של טיב הפוליטיקה הדמוקרטית כמערכת הבנויה על איזון בין אינטרסים ועל פשרה בין תפיסות עולם למצעי מפלגות. ציפיות בלתי סבירות בנוגע ליכולת של נבחר ציבור להגשים את סדר היום שביקש לקדם לפני הבחירות או סלידה מנכונות להתפשר על סוגיות עקרוניות מטעמים ערכיים הן עמדות שעלולות להוביל להשקפה הלא רצויה שכל הפוליטיקה מושחתת או שכל הפוליטיקאים מושחתים, גם כאשר המציאות אינה כזו.
- עם זאת התכנית צריכה להעמיד לרשות המחנכים כלים להערכה ביקורתית מושכלת של התנהגות פוליטית, ובכלל זה חובת הנאמנות לציבור החלה על גופי השלטון ועובדי הציבור, משמעותה ודרכי הפרתה. את התכנים שייקבעו בתכנית יש לשלב במקצוע האזרחות ובמקצועות נוספים, ובהם היסטוריה, ספרות, לימודי יהדות ואנגלית. חיוני ללמד גם

מחזות, רומנים וסיפורים המעוררים עניין והזדהות בקרב התלמידים וללבן באמצעות דילמות פוליטיות.

בניגוד למצב ברבות ממדינות המערב, שבהן חושף השחיתות נהנה ממעמד חברתי גבוה, מחקרים מלמדים שבמדינת ישראל, יחסית, דימוים החברתי של חושפי שחיתויות נמוך. מוצע כי במסגרת התכנית החינוכית ייעשה גם מאמץ להבהיר את החשיבות החברתית בחשיפת שחיתויות.

#### 17. טיפול בסוגיית הכספים הקואליציוניים.

כספי תקציב שמוקצים למקבל ישירות על פי שיקול דעת של שרים וחברי כנסת מקלים על ההתנהלות המושחתת. חוסר שקיפות ושיקול דעת נרחב ובלתי מונחה מגבירים את פוטנציאל השחיתות הטמון בהעברות תקציביות מסוג זה. הטיפול יכלול:

(א) אימוץ נהלים המחייבים שקיפות מלאה והקצאה לפי קריטריונים אוניברסליים. חריגה מהם תתאפשר במקרים מיוחדים. כלומר, רק אם אין ניגוד עניינים ורק אם הוצאה על היעדר ניגוד העניינים ועל ההצדקה לחריגה.

(ב) איסור על משרד האוצר להסכים להעברות תקציביות למוסדות ספציפיים בתמורה לקידום יוזמה מטעמו בוועדה מוועדות הכנסת.

(ג) איסור על העברת תקציבים לגופים לא מפקחים ולא שקופים.

#### 18. הכנת דרכי התמודדות מיוחדות לסוגיות ספציפיות כדוגמת תופעות

ברשות מקרקעי ישראל וברשויות המקומיות. התמודדות זו תכלול חיזוק המשטרה והפעילות הפרואקטיבית שלה לגילוי מעשי שחיתות לפי אינדיקציות מחשידות, הקצאה של משאב מלאכותי ליחיד (לרבות תאגיד) והסכמים אתו, מניעת פוליטיזציה של השירות הציבורי ודיווח תקופתי לציבור על הפעילות הנעשית במסגרת המלחמה בשחיתות. כמו כן תיבחן סוגיית הסעדים והעיצומים הכספיים בעניינים של עובדי ציבור שהפרו את חובת הנאמנות לציבור וגרמו נזק כספי או נהנו מטובת הנאה שלא כדין.

### נספח 1. עקרונות כלליים למאבק בשחיתות

מרביתה של השחיתות השלטונית אינה נעשית בידי אנשים אשר פועלים במודע כדי לפגוע בערכי השירות הציבורי. המקרים החמורים ביותר, אשר ממקדים את תשומת הלב הציבורית בשל העניין התקשורתי שהם מעוררים, אכן מתקשרים בדרך כלל למה שמכונה "התפוחים הרקובים". בלי להקל ראש בצורך בענישה מחמירה במקרים אלו, שהיא כמובן מחויבת המציאות, במרבית המקרים הגישה הנדרשת מחייבת שינוי מעמיק של הסיטואציה שבה פועלים נבחרו הציבור והפקידות הבכירה. שינוי מבני זה נדרש כדי להפחית את המצבים שבהם אותם אנשים פועלים באופן מושחת, מתוך מודעות חלקית לכך שפעולתם בעייתית. הטיפול המוצע בתכנית זו הוא, כאמור, מערכתי, מניעתי, חינוכי וצופה פני עתיד, ולא רק הרתעתי ובדיעבד. ההרתעה והחמרת הענישה אפקטיביות בעיקר כלפי אותם "תפוחים רקובים", אבל עיצוב הסיטואציה מראש באמצעות יצירת מגבלות וכללים משפטיים וטכנולוגיים עשוי למנוע את רוב מקרי השחיתות. בשדה המחקרי מיוחסת שחיתות מעין זו לתופעות כגון נקודת העיוורון (blind spot) או למנגנונים בשירות העצמי (self-serving mechanisms).

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

(א) במצב הקיים הגבולות שבין פוליטיקה לשחיתות אינם ברורים. לאי־בהירות הזו השפעה הרסנית, שכן העמימות מאפשרת לאנשים לפעול באופן מושחת בלי שיכירו בכך שיש פסול במעשיהם. אנו נפעל לסרטט למען בכירי השירות הציבורי את הגבול הברור שבין פעולה פוליטית כשרה למען קבוצת אינטרס לגיטימית לבין סיוע פסול לקבוצת אינטרס לא לגיטימית. גבול זה נוגע לסוג הפעולות הננקטות וגם לזהות קבוצת האינטרס. חידוד ההבדלים צריך להתרחש גם באופן כללי – באמצעות שיח ציבורי – וגם באמצעות מערכת של שאילתות (תפורט להלן), אשר

תאפשר לאנשי השירות הציבורי קבלת מענה מהיר על שאלות בעניין מצבים עמומים שהם נתקלים בהם.

(ב) במדינת ישראל יש פער ניכר בין התפיסה הרווחת שנבחרי הציבור והפקידות הבכירה מושחתים לבין שיעור האנשים המעורבים בשחיתות בפועל. הפער הזה מעצים את הפגיעה באמון הציבור בנבחרי. בד בבד לתפיסה שכל נבחרי הציבור מושחתים יש השפעה משחיתה עליהם עצמם, במיוחד על החדשים שבהם, אשר עוברים תהליך סוציאליזציה משחיתה על בסיס הנחה מופרכת זו. על מנת להתמודד עם הפער הזה נדרש מאמץ חינוכי – שיופנה פנימה, לשירות הציבורי עצמו, והחוצה, כלפי הציבור בכללותו – כדי לגרום לשינוי חד וקיצוני בכללי המשחק. על פי הכללים החדשים לא תהיה שום סובלנות לנורמות התנהגות מושחתות אשר נתפסו בעבר כמקובלות.

זאת ועוד, המאבק בשחיתות צריך להתמקד לא רק בהשפעה על התנהגותם של נציגי הציבור, אלא גם בשינוי ב"ביקוש לשחיתות", אשר נוגע ברובו להגברת התחרותיות. הגברת התחרותיות משפיעה לא רק על סוגיות כגון הורדת יוקר המחיה, אלא גם על הקטנת הסיכוי שגורמים שונים יפעלו להשגת יתרונות כלכליים באמצעים פסולים. בדרך כלל שבקבוצה בעלת אינטרסים כלכליים משותפים יש פער גדול בין האינטרס הצר שלה לבין האינטרס הציבורי הרחב והפער הזה חיוני להתקיימות הקבוצה, כך גדל הסיכוי שהיא תפעל לשמור על האינטרס שלה – בין היתר באמצעות הפעלת השפעות פסולות על נושאי משרות ציבוריות.

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

## נספח 2. הצעת חוק לעבירה של הפרת אמונים על ידי עובד ציבור

### הפרת אמונים: הצעת חקיקה מעודכנת מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה

#### עונשין

1. עובד ציבור המפר אמונים בקשר למילוי תפקידו דינו מאסר שלוש שנים.
2. לעניין חוק זה, "הפרת אמונים":

(א) פעולה שלטונית בניגוד עניינים

עשיית פעולה שלטונית במצב של ניגוד עניינים.

לעניין ס"ק זה, "ניגוד עניינים", אחד מאלה:

אדם נמצא בניגוד עניינים כאשר לו, לבן משפחתו, לתאגיד שבו הוא חבר, מתעתד להיות חבר בו או מקורב אליו, או לאדם הקרוב אליו אישית או עסקית, יש:

(1) אינטרס כלכלי נקודתי העלול להיות מושפע ישירות מהפעולה השלטונית, או

(2) אינטרס אישי משמעותי אחר, העלול להיות מושפע ישירות מהפעולה השלטונית.

לעניין ס"ק זה:

"קרוב אליו אישית" – לרבות אדם שעובד הציבור קשור אליו

קשר רגשי או תלוי בו תלות מקצועית או פוליטית, או אדם שנתן לעובד הציבור טובת הנאה החורגת ממתנה מקובלת.

"אינטרס אישי משמעותי אחר" – אינטרס אשר עלול להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור בעשיית הפעולה השלטונית כאמור.

(ב) טובת הנאה אסורה

קבלת טובת הנאה על ידי עובד הציבור או על ידי בן משפחתו, אשר ניתנה לו, או לבן משפחתו, באשר הוא עובד הציבור, למעט קבלת טובת הנאה המותרת על פי דין.

(ג) מרמה ציבורית

יצירת מצג שווא בקשר עם מילוי תפקידו או תוך שימוש במעמדו כלפי עובד ציבור אחר, או מסירת דיווח כוזב לעובד ציבור אחר, לרבות הסתרת מידע שבנסיבות העניין היה מוטל עליו לגלותו לעובד הציבור האחר, כאשר יש בכך כדי להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור האחר במילוי תפקידו.

(ד) שימוש פסול במידע שלטוני

שימוש במידע פנימי שהגיע לעובד הציבור במסגרת תפקידו או בקשר עם מילוי תפקידו, לרבות העברת מידע כאמור לאחר, והכול לשם קידום עניין אישי.

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

(ה) פעולה בניגוד לאינטרס הציבורי

(1) פעולה בניגוד לאינטרס הציבורי, או הימנעות מלפעול בהתאם לאינטרס הציבורי.

(2) לא תיפתח חקירת משטרה בחשד לעברה על ס"ק זה אלא באישורו של היועץ המשפטי לממשלה.

### 3. הפרת אמונים חמורה

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

לעניין ס"ק זה, "בנסיבות מחמירות":

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

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



(3) כאשר עובד הציבור פועל כאמור בס"ק (2)(ה)(1), במטרה לקדם אינטרס אישי זר שלו או של בן משפחתו.

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

4. הגנה לס"ק 2(א) ו-2(ב)

(א) אישור מראש

מי שעשה פעולה שלטונית כאמור בס"ק 2(א) או שקיבל טובת הנאה כאמור בס"ק 2(ב), לאחר שקיבל אישור בכתב ומראש מהיועץ המשפטי לממשלה או מטעמו לעשותה, לא יישא באחריות בשל כך.

העילות שלפיהן ייענה היועץ המשפטי לממשלה לבקשת אישור לפעולה על אף ניגוד עניינים יהיו:

(1) מדובר בניגוד עניינים שאיננו מעמיד בסכנה ממשית את שיקול הדעת של עובד הציבור.

(2) מאופי הפעולה השלטונית כאמור בס"ק 2(א) הסכנה לפגיעה באינטרס הציבורי היא סכנה מזערית.

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

(ב) אישור בהיעדר תגובה

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

(ג) אישור גורף

היועץ המשפטי לממשלה או גורם שהיועץ המשפטי לממשלה יצל לו את סמכותו לפי חוק זה רשאי לפרסם, בכפוף לאישורה של ועדת החוקה חוק ומשפט, רשימה מפורטת של אינטרסים כלכליים אשר

לטעמו אין בהם כדי להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור בעת ביצוע הפעולה כאמור בס"ק 2(א); פעל עובד הציבור פעולה שלטונית כאמור בס"ק 2(א), והאינטרס הכלכלי כאמור נמנה ברשימה שפרסם היועץ המשפטי לממשלה, לא יישא באחריות בשל כך.

5. הגנה לס"ק 2(א) בלבד: פעולה מיידית

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

6. הגדרות

לעניין חוק זה:

"בן משפחה" – בן זוג, הורה, הורה של בן זוג, ילד, אח, סב, נכד וכן ילד או בן זוג של כל אחד מאלה ולרבות מי שהיה אפטרופוס או מי ששימש משפחה אומנת של עובד הציבור או שעובד הציבור היה אפטרופסו או שימש משפחה אומנת שלו.

### נספח 3. המלצות בנושא משרתי ציבור בכירים

תיקבע קטגוריה של משרתי ציבור בכירים אשר כל כללי השקיפות והאחריות לגביהם יחולו באופן זהה. קבוצה זו תכלול את נבחרי הציבור בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי וכן את כל עובדי השירות הציבורי מדרגת סמנכ"ל והמקבילים להם בשלטון המקומי, לרבות בתחום התכנון והבנייה ורשויות אכיפת החוק (להלן: הבכירים).

1. ישופרו הנהלים הקשורים להצהרות הון ובדיקתן ברוח המתכונת שקבעה הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה (ועדה בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר. להלן: ועדת שמגר). תיקבע חובת הגשה של הצהרת הון לפני כניסה לתפקיד ציבורי במעמד בכיר, אחת לשנה בעת מילוי התפקיד, מיד לאחר עזיבת התפקיד הציבורי ואחת לשנה במשך שלוש שנים לאחר מכן. ייקבעו כללים ברורים לאימות הנתונים הנמסרים בהצהרות הון כדי שאפשר יהיה להבטיח שהן משקפות את המצב הכספי האמיתי של המצהיר ולבחון אם הפערים בין הצהרת ההון הראשונה להצהרות ההון המאוחרות סבירים, או שמא הם מצביעים על האפשרות שעובד הציבור הפיק רווחים אסורים מהתפקיד הציבורי.

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

3. נוסף על הדיווחים השנתיים הנדרשים מן הבכירים עליהם לדווח בתוך 30 יום על כל שינוי מהותי אשר יש להם בו עניין אישי.

4. מלבד זאת נושאי המשרה יידרשו לקבל אישור מראש לכל עסקה שבה יש להם עניין אישי עם כל גוף מתוקצב או גוף לא מתוקצב אשר חלק מהותי מפעילותו הוא מול גופים מתוקצבים.

5. במקרים שבהם העניין האישי של נושא המשרה חלש יותר בשל זיקה חלשה לבעל העניין או כשמדובר בעסקה לא מהותית, לא יידרש אישור מראש אלא רק דיווח, ואיקבלת תשובה בתוך פרק זמן שייקבע תיחשב למתן אישור בדיעבד לביצוע העסקה.

6. הקמת יחידה להגנה על טוהר המידות:

תוקם יחידה מיוחדת להגנה על טוהר המידות בשירות הציבורי. ליחידה זו יוגשו כל הצהרות ההון אשר פורטו לעיל. נוסף על כך היחידה תהיה אחראית למתן תשובות בזמן אמת לשאלות שיוגשו לה על מצבים שבהם יש לנושא המשרה ספק באשר לתקינות הפעולה שהוא עומד לבצע. מתן התקציב הדרוש לפעילות היחידה יאפשר לה להגיב במהירות לכל שאילתה שתוגש לה גם בנוגע לספק אצל נושא המשרה אם פעולה מסוימת דורשת דיווח או אישור מראש. תגובה מהירה זו תאפשר לנושאי המשרה לפעול בוודאות ותמנע עיכובים מיותרים או סרבול ביכולתם של הבכירים ובעלי העניין לפעול בחופשיות במידת האפשר.

יחידה זו תקבל לידיה העתקים מכל המידע הנוגע לטוהר המידות שנמצא בידי מבקרי הפנים והיועצים המשפטיים של היחידות השונות בשירות הציבורי (כגון הכנסת, השלטון המקומי ומשרדי הממשלה). גיבוש זה של כל המידע הרלוונטי חשוב ליחידה הן על מנת שתוכל לגבש תפיסת עולם מגובשת וקוהרנטית הן על מנת שתוכל ליצור מאגר נתונים מתעדכן על בכירי השירות הציבורי, כפי שיובהר להלן.

במסגרת היחידה תוקם ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס אשר תפקח על פעילות היחידה ותהיה אחראית גם למתן אישורים לעסקאות שלנושא המשרה יש עניין אישי בהן. לרשות היחידה יועמדו תקציבי פיקוח אפקטיביים אשר ייקבעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה. יחידה זו תפעל, בין היתר, להקמה של מאגר נתונים שיתבסס על הדיווחים אשר ימסרו לה הבכירים ושומרי הסף בשירות הציבורי. היחידה תהיה רשאית לעשות שימוש במערכות של כריית מידע כדי לזהות בין השאר השפעות אפשריות של עניין אישי של הבכיר על קבלת ההחלטות שלו. כדי להפוך את מאגר הנתונים לאפקטיבי יוזן אליו בקביעות כל המידע

הנמצא בגופים של השירות הציבורי באשר לנושאים כגון תרומות, שותפים עסקיים, מקורבים, קשרים עסקיים ומכרזים. תוכני המאגר יישמרו בסודיות, וייקבעו כללים מחמירים באשר לזהות האנשים אשר רשאים לקבל גישה למאגר.

## נספח 4. הסדרים חוקיים בנוגע לאישי ציבור מורשעים, נאשמים ונחקרים

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

1. לאחר סעיף 23(ב) יבוא:
  - (ג) שר או סגן שר שהוגש נגדו כתב אישום בעברות שנסייבותיהן מעלות שיש עמן קלון, יושעה מתפקידו עד מתן פסק דין סופי בעניינו.
  - (ד) בסעיף זה, "השעיה" – כולל הפסקה זמנית של כהונה בכנסת.
2. לאחר סעיף 17 יבוא:
  - 17א. הוגש כתב אישום כנגד ראש הממשלה כאמור בסעיף 17(ג) בעברה שנסייבותיה מעלות שיש עמה קלון, יראוהו כמי שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו.
  - 17ב.
    - (א) נפתחה חקירה פלילית כנגד ראש הממשלה בחשד לעברה הקשורה לתפקידו; שנסייבותיה מעלות שיש עמה קלון; והתגבש חשד ממשי לביצועה ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדה לבחינת השעייתו ואלה חבריה:
      - (1) שופט בית משפט עליון בדימוס.
      - (2) היועץ המשפטי לממשלה.
      - (3) משפטן הכשיר לשמש שופט של בית המשפט העליון.
    - (ב) הוועדה רשאית להשעות את ראש הממשלה מכהונתו, אם סברה כי המשך כהונתו יפגע בחקירה המתנהלת נגדו וכי האינטרס הציבורי בגילוי האמת עולה, בנסיבות העניין, על הנזק שבהשעייתו.
    - (ג) לא תשעה הוועדה את ראש הממשלה קודם שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו.
    - (ד) ראש ממשלה שהושעה יראוהו כמי שנבצר ממנו זמנית לבצע את תפקידו לפי סעיף 16(ב).
  - 17ג. ראש ממשלה רשאי לערער על החלטת הוועדה לבית המשפט העליון בתוך שבוע מיום שנמסרה לידיו; לא יושעה ראש הממשלה אלא כעבור המועד להגשת ערעור או לאחר דחיית הערעור.

3. לאחר סעיף 22 יבוא:

22א.

- (א) נפתחה חקירה פלילית כנגד שר בחשד לעברה הקשורה לתפקידו; שנסייביתיה מעלות שיש עמה קלון; והתגבש חשד ממשי לביצועה, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדה כאמור בסעיף 17ב (א).
- (ב) יחולו על הוועדה, בשינויים המחויבים, הוראות סעיפים 17ב (ב) ו-17ג.
- (ב) סמכויות הוועדה אינן גורעות מהוראת כל דין ומסמכותו של ראש הממשלה להעביר שר מכהונתו, לפי סעיף 22 (ב) לחוק.
- (ג) שר שהושעה, יותלו סמכויותיו ותפקידיו לתקופת ההשעה, ודינו כדין שר שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו.
- (ד) ההשעה תסתיים משחזל השר לכהן או בתום ההליכים הפליליים נגדו.

22ב.

- (א) שר הרואה עצמו נפגע מהחלטת הוועדה, רשאי לערער עליה לפני בית המשפט העליון בתוך שבוע מיום שנמסר לידי העתק מחוות הדעת; לא יושעה השר אלא כעבור המועד להגשת ערעור או לאחר דחיית הערעור.
- 22ג. הוראות סעיפים 22א ו-22ב יחולו, בשינויים המחויבים, גם על סגן שר.

4. במקום סעיף 6(ג) בחוק הקיים, יבוא:

6(ג)(1)

- לא יתמנה לשר מי שהורשע בפסק דין סופי, וקבע בית המשפט ביוזמתו או לבקשת היועץ המשפטי לממשלה שיש עם העברה קלון, וזאת לתקופות הבאות:
- (א) אם נידון לעונש מאסר בפועל, לא יתמנה לשר לתקופה של 14 שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר או מיום מתן פסק הדין, לפי המאוחר. נעברה העברה בזמן שכיהן כשר, לא יתמנה לשר לתקופה של 18 שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר או מיום מתן פסק הדין, לפי המאוחר.
- (ב) אם לא נידון לעונש מאסר בפועל, לא יתמנה לשר לתקופה של

- 7 שנים מיום מתן גזר הדין. נעברה העברה בזמן שכיחן כשר, לא תמנה לשר לתקופה של 10 שנים מיום מתן גזר הדין.
5. בסעיף 7(א) אחרי "שהסכים לכך" יבוא: "וכשיר להיות שר".
6. סעיף 25(א) לחוק היסוד, אחרי "סגן שר אחד" יבוא: "שכשיר להיות שר".

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

1. לאחר סעיף 42 יבוא:
- 42ג.
- (א) חבר כנסת שהוגש נגדו כתב אישום בגין עברות שנסבותיהן מעלות שיש עמן קלון, יושעה מתפקידו עד תום ההליכים הפליליים נגדו ומתן פסק דין סופי של בית המשפט.
- (ב) הכנסת רשאית לקבוע ברוב של שני שלישים מחבריה כי כתב האישום שהוגש נגד חבר הכנסת אינו גורר את השעייתו.
2. בסעיף 6א:
- (א) יימחקו המילים: "לתקופה העולה על שלושה חודשים".
- (ב) לאחר "טרם עברו" יבוא: "14 שנים" במקום "שבע שנים".
- (ג) לאחר המילים "משום קלון" יבוא: "נעברה העברה בזמן שכיחן כחבר כנסת, לא יהיה זכאי להיבחר לכנסת במשך 18 שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל".
- יתווסף סעיף 6(א)(1):
- 6(א)(1)
- על אף האמור בס"ק (א), לא זכאי להיבחר לכנסת מי שהורשע בעברה בפסק דין סופי ולא הוטל עליו מאסר בפועל, וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו 7 שנים מיום מתן פסק דין סופי בעניינו, אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין עם העברה שבה הורשע, בנסיבות העניין, משום קלון. נעברה העברה בזמן שכיחן כחבר כנסת, תעמוד התקופה על 10 שנים.



## נספח 5. שדלנים (לוביסטים)

נספח זה מפרט הצעות אחדות לתיקונים באסדרת השדלנות בישראל. להלן עיקרי ההמלצות הכלולות בו. הן אינן כוללות את המלצות ועדת זמיר, שאף הן חיוניות לשיטתנו.

ההמלצות נחלקות לשתי קטגוריות – המלצות מחייבות חקיקה והמלצות פרוצדורליות.

### א. המלצות מחייבות חקיקה

1. תוסדר פעילותם של שדלנים פנים־ארגוניים בהתאם לכללים החלים על שדלנים מסחריים המועסקים בחברות שדלנות.
2. יוסדרו בחקיקה פעילות שדלנית הנעשית מחוץ לכנסת ופעילות שדלנית הננקטת כלפי חברי ממשלה ופקידים בכירים ברשות המבצעת.
3. תקופת הצינון המוטלת על חברי כנסת ושרים בטרם הם הופכים לשדלנים תוארך לשנה וחצי, ותחולתה תיקבע בחוק גם על פקידים בכירים ברשות המבצעת.
4. שדלנים יחויבו להגיש אחת לשנה דוח מסכם של עבודתם בשנה החולפת. הדוח יפורסם באתר האינטרנט של הכנסת.
5. חובת הגילוי הנאות תתוקן כך ששדלנים יידרשו לציין גם את העניין המסוים שלשמו הם פועלים.
6. הסמכות להטיל עיצומים מינהליים, ובכלל זה שלילת היתר הפעילות של שדלנים בכנסת, תוענק בחוק ליושב ראש הכנסת.
7. ארבעת האיסורים המפורטים היום בחוק הכנסת ואיסורים נוספים שהוצעו לעיל ייקבעו כאיסורים פליליים, ועל הפרתם יוטל קנס כספי.

### ב. המלצות פרוצדורליות

1. מתן היתר קבוע לכניסת שדלן למשכן הכנסת יותנה בהתחייבות חתומה מצדו לקיים את הוראות הקוד האתי של ענף השדלנות. מתן

- היתר כניסה למי שאינם שדלנים רשומים יותנה בהתחייבות חתומה מצד מקבל ההיתר שלא לעסוק בשדלנות, ופרטיהם של מי שיקבלו היתרי כניסה קבועים יפורסמו באתר האינטרנט של הכנסת.
2. תוסדר כניסתם של שדלנים למתחמים של הגורמים המקצועיים בכנסת (באופן שימנע כניסה לא מתואמת), ותיאסר כניסתם למבואה של מליאת הכנסת.
3. ישווה מעמדם של שדלנים למעמדם של אזרחים אחרים בכל הנוגע לכניסה למזנון חברי הכנסת.
4. ייאסר קיום מגעים בין שדלנים לבין מזכירות הכנסת, ותיאסר כניסת שדלנים למתחם של לשכות יושב ראש הכנסת ומזכירות הכנסת.
5. כל החלטה בסוגיה הנוגעת למליאה ולוועדות תפורסם מוקדם ככל האפשר באתר האינטרנט של הכנסת. עד לתפקוד כאמור של אתר האינטרנט של הכנסת מוצע להקים מרכז מידע טלפוני של הכנסת, שבו יהיה אפשר לקבל מידע על החלטות אלה בזמן אמת.
6. השתתפות בישיבות של ועדות הכנסת:
- (א) בכל ישיבת ועדה של הכנסת יירשמו בפרוטוקול כל הנוכחים כקהל ויצוין במפורש מי מן הנוכחים הוא שדלן ואת מי הוא מייצג.
- (ב) על קהל הנוכחים בישיבות של ועדות הכנסת ייאסר לקיים שיחות פרטיות או מגע עם חברי הכנסת בזמן הדיון.
- (ג) שדלן המופיע לפני ועדת כנסת כדובר יזהה את עצמו כשדלן ויצהיר לפניו על זהות המיוצג שלו וטיב העניין המיוצג.
- (ד) יושבי הראש של הוועדות יוודאו שיהיה ייצוג לכלל האינטרסים והעמדות הרלוונטיות בדיון באמצעות הזמנת אורחים לוועדה והקצאת זמן הוגנת לגורמים המשתתפים בדיון.
- (ה) המוזמנים להופיע ולדבר לפני ועדה יתבקשו לשלוח מראש תקציר כתוב של דבריהם, שיפורסם בפורטל הוועדה טרם הדיון.
7. פנייה למזכירויות של ועדות הכנסת:
- (א) מעמדם של השדלנים ישווה למעמדם של אזרחים אחרים בכל הנוגע לקשר ביניהם ובין הצוות המקצועי של ועדות הכנסת.

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

(ג) הקשר בין אזרחים ובין הצוות המקצועי של ועדות הכנסת יוסדר באופן שימנע מאזרחים גישה פיזית לא מתואמת לצוות המקצועי. עד שיונהג פרסום בזמן אמת בפורטלים של הוועדות מוצע להקים בכנסת מרכז מידע שאליו יוכל כל אדם לפנות בטלפון לצורך קבלת מידע ועדכונים בזמן אמת.

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

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

8. מרכז המחקר והמידע של הכנסת:

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

(ב) משאבי מרכז המחקר והמידע של הכנסת יוגדלו.

9. עובדי הלשכה המשפטית של הכנסת יונחו שלא להיפגש ולא לשוחח עם שדלנים, למעט במקרים של בקשה להבהרת נוסח של חוק או תקנה, ללא אישור של היועץ המשפטי של הכנסת.

10. יוגברו הפיקוח, האכיפה והענישה בכל הנוגע להפרות דין וכללים בידי שדלנים רשומים ולא רשומים.

11. יושב ראש הכנסת ימנה נושא תפקיד שיהיה אחראי מטעמו לפיקוח על פעולת השדלנים הפועלים מול הכנסת. לגורם אחראי זה יוקנו סמכויות פיקוח על עבודת השדלנים. בין השאר הוא יוודא שעבודת השדלנים נעשית במסגרת החוק והכללים המוצעים במסמך זה.

## נספח 6. דפוסי התנהגות ראויים

1. מומלץ להקים, בשיתוף עם גורמי אקדמיה רלוונטיים, בית ספר לממשל של שירות המדינה, השלטון המקומי ותאגידים ציבוריים, אשר אחת מתכליותיו תהיה להדריך את עובדי הציבור בסוגיות הנוגעות לשירות הציבורי, ובכללן סוגיות אתיות. בית הספר ישקוד על טיפוח מקצועיות, על קידום המודעות לאתיקה ציבורית ועל הטמעתה בעשייה השלטונית. בית הספר יפתח מיומנויות אישיות, ובהן זיהוי מצבים של ניגוד עניינים, יעניק כלים מעשיים להתמודדות ראויה עם בעיות אתיות וישמש כתובת למתן חוות דעת בנושאים אתיים. במסגרת בית הספר תוקם גם מחלקת אתיקה, אשר תפרסם מדי חודש – או בתדירות גבוהה יותר – שאלות ותשובות בנושאים אתיים כלליים ופרטניים המבוססות על שאלות אמיתיות ועל שאלות יזומות. מוצע כי לא תעבור יותר משנה רצופה שבה עובד נמצא בשירות הציבורי ואינו מקבל הדרכה אתית. בהקשר זה יש להעניק עדיפות להכשרתם של שומרי הסף למיניהם. כמו כן מוצע כי הקבוצות אשר באות להכשרה האתית יבואו מרקע מגוון מבחינת הוותק ויחידת המשנה שלהם.

בין היתר מוצע כי במהלך ההכשרה יעשה שימוש בשאלונים ממוחשבים, ובהם ייחשפו עובדי השירות הציבורי לשורה ארוכה של סיטואציות נפוצות ויידרשו לבחור את הפתרון הנכון לכל אחת מן הסיטואציות. מוצע לעדכן את משתתפי ההכשרה כי שאלונים אלו ימולאו באופן ששמו של ממלא השאלון יישמר בצמידות לתשובותיו, כדי להעביר מסר משמעותי יותר הן בנוגע לחשיבות ההכשרה הן בנוגע לטענות עתידיות של נושא המשרה באשר למודעותו ללגיטימיות של פעולותיו. מוצע כי התרחישים שאליהם ייחשפו נושאי המשרה ייגזרו בין השאר מן השאלות אשר יופנו ליחידה להגנת טוהר המידות.

2. בית הספר יפעל לטפח מיומנויות לגילוי מעשי שחיתות אגב הגנה אקטיבית על חושפי שחיתות.

3. המנכ"ל או הסמנכ"ל יהיו האחראים להטמעת האתיקה במשרד הממשלתי. לשם כך ימונה בכל משרד ממשלתי גורם מקצועי שיעבור

הכשרה בתחום ויקיים סדנאות אתיקה אחת לרבעון (להלן: ראש הצוות המשרדי לענייני אתיקה). במסגרת הלימודים יושם דגש על הבהרת העמימות הקיימת בתחום ניגודי העניינים באמצעות זיהוי של דילמות אתיות בעבודה ועל פיתוח מיומנויות להתגברות על נטייה להונאה עצמית ורציונליזציה של מעשים פסולים – שניים מן הגורמים הפסיכולוגיים העיקריים שמביאים עובדי ציבור להתפתות לעשות מעשים פסולים ומושחתים חרף העובדה שהם אינם מתיישבים עם השקפת עולמם ועם תפיסתם העצמית.

4. אחת לשנה ייבחר מכל משרד ממשלתי, תאגיד סטטוטורי וחברה ממשלתית עובד ציבור שתתן יותר מכל אחד אחר לצמצום השחיתות (למשל, הציע נהל חדש שהוביל לצמצום ממשי של האפשרות למעול בכספי ציבור או לעשות שימוש פסול במשאבים ציבוריים), ובכלל זה עובד שחשף מעשי שחיתות במשרד או בשירות הציבורי. העובדים המצטיינים יקבלו את כבוד במעמד נשיא המדינה וראש הממשלה ותגמול הולם.

5. יש למנות יועץ לענייני אתיקה בכנסת, בהתאם להמלצות הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת, ולהקים ועדת אתיקה שתלווה את ראש הממשלה ואת הדרג המיניסטריאלי בהתאם להמלצה של ועדת שמגר.

## נספח 7. חיזוק שומרי הסף

### א. מבקר הפנים בגופים ציבוריים

1. הממונה על המבקר הפנימי בכל גוף ציבורי יהיה בעל התפקיד הניהולי הבכיר ביותר באותו גוף; במשרד ממשלתי יהיה זה השר. משך כהונתו של המבקר יהיה 5 שנים ולא יוארך לאחר מכן. המבקר יהיה כפוף לראש הגוף הציבורי שבו הוא משרת, אך מבקר המדינה יוכל להטיל וטו על פיטוריו.
2. המבקר הפנימי ישובץ במדרג הארגוני הבכיר ביותר בגוף הציבורי. שכרו ותנאי עבודתו יוקבלו לשכר ולתנאי העבודה של סמנכ"ל הגוף הציבורי.
3. המבקר הפנימי יברר תלונה של עובד גוף ציבורי על מעשי שחיתות או על פגיעה בטוהר המידות שנעשו במקום עבודתו. המבקר לא יחשוף את פרטי המתלונן אלא לפני גורמי אכיפת החוק.
4. המבקר יהיה רשאי לפנות למבקר המדינה ולבקש שיטיל וטו על ההחלטה לפטרו.
5. המבקר יעמוד בקשר רציף עם יחידת ההגנה על טוהר המידות. קשר זה חשוב הן במישור המקצועי הן במישור חילופי הידע ויצירת מדיניות אכיפה קוהרנטית בשירות הציבורי כולו.

### ב. היועץ המשפטי בגופים ציבוריים

- על מנת לחזק את מעמדם וכפפו היועצים המשפטיים בכל המערכת הציבורית להנחייתו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה.
- היועץ המשפטי לממשלה יקבל אמצעים וכלים למילוי מטרה זו. אישורו של היועץ המשפטי לממשלה ידרש לשם מינויו והדחתו של יועץ משפטי.

## נספח 8. שקיפות שלטונית

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

אנו סבורים כי ההשתתפות בהליך הדמוקרטי – ובייחוד בבחירות לכנסת – חייבת להתבסס על החלטה מיוזמת של האזרחים והאזרחים. דמוקרטיה איננה רק שלטון הרוב, אלא היא תוצר של תהליך דיוני שבו אנשים נחשפים למידע, מביעים את דעתם עליו, מתווכחים ולבסוף מחליטים. אין משמעות לדמוקרטיה ללא מידע זמין, נגיש ושקוף.

אנו מאמינים כי רשויות השלטון מחזיקות במידע שנמצא בחזקתן בנאמנות עבור הציבור, שהוא בעליו האמיתיים. אנו מודעים לכך שבעידן המידע מידע שלטוני הוא תשתית המשמשת חומר גלם ליזמות, שבתורה מאפשרת עושר של הזדמנויות עסקיות וחברתיות.

אנו מאמינים כי תנאי יסוד למימוש עקרון השקיפות הוא גילוי וחשיפה יזומים של כל מידע שבידי רשויות השלטון בכפוף להגנה מצומצמת על זכויות וערכים אחרים, כגון הזכות לפרטיות והאינטרסים הביטחוניים של המדינה. בעינינו שקיפות איננה מצטמצמת אך ורק למסירת מידע בעקבות בקשה, אלא לארגון ולהנגשה של כל המידע השלטוני באופן שיאפשר נגישות של הציבור למידע הבנה שלו, וגם שימוש בו על ידי מגזרים נוספים בחברה.

אנו מודעים לכך שכנבחרו ציבור מוטלת עליו החובה לחשוף היבטים רבים של פעילותו, ובכלל זה מסמכי ניגוד העניינים, יומני פגישות ועוד.

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



אנו מתחייבים לפעול להגדלת השקיפות של מסמכי התקציב של משרדי הממשלה ושל תקציב המדינה והרשויות המקומיות. אנו מתחייבים לפעול לקידום שקיפות בתהליך ההעברות התקציביות במהלך שנת תקציב ולקדם שקיפות בעמותות ובארגוני חברה אזרחית העושים שימוש בכספי ציבור.

אנו מתחייבים לפעול לקידום שקיפות במערכות הבקרה השלטוניות ולהנגיש בצורה נאותה את היחס שבין תכנון לביצוע בכלל רשויות השלטון מתוך קידום אחריותיות של המערכת השלטונית.

## נספח 9. מסקנות מינהליות

1. המסקנה המתבקשת מסגירת תיק פלילי בהיעדר ראיות מספיקות היא לא בהכרח ש"הכול תקין". לא אחת ההפך הוא הנכון – סגירת התיק נעשית אגב ביקורת נוקבת על התנהלותם של נבחרים ציבור או עובדי ציבור ממונים ומתוך הבהרה שהסיבה העיקרית לסגירת התיק היא היעדר ראיות מספיקות לרף הגבוה במיוחד הנדרש במשפט הפלילי. במקרים אלה יש מקום לתיאור הפרשיות שנחקרו ברמה של ראיות מינהליות, כך שיוכלו להיות בסיס למסקנות מינהליות. על המחליט בדבר סגירת תיק לפרט את העובדות העולות מן החקירה בהסתמך על ראיות מינהליות. כאשר מדובר בממצאים חמורים בתחום המינהלי, אשר עלולים לפגוע בשמו הטוב של עובד הציבור או בהמשך כהונתו, יש לשמור על זכות הטיעון של עובד הציבור ולקיים הליך של שימוע בטרם מגובש הדוח סופית. אם מדובר בעובד מדינה, יוסמך מנכ"ל המשרד (או המקביל למשרה זו) להסיק מסקנות מינהליות אישיות על סמך הדוח. אשר למנכ"ל וסמנכ"ל – יוסמך לכך השר. אם הדוח נוגע לשר, ראש הממשלה צריך לבחון אם השר עדיין ראוי להיות חבר בממשלה. אם יפורסם דוח הנוגע לראש ממשלה, צריכה חוות הדעת לעמוד לנגד עיני הציבור והכנסת, כדי שיבחנו אם ראש הממשלה עדיין ראוי לאמון.
2. יש דמיון רב בין סגירת תיק מחוסר ראיות, כאשר אין די ראיות לביסוס האשם הפלילי אך ישנן די ראיות לשם המלצה על הסקת מסקנות מינהליות, לבין זיכוי מחמת הספק בבית המשפט. לפיכך מומלץ על נוהל דומה בנוגע להסקת מסקנות מינהליות במקרה של זיכוי איש הציבור מחמת הספק בבית המשפט.

## נספח 10. הגנה על חושפי שחיתויות

1. ההגנה המוסדית הטובה ביותר לחושפי שחיתות היא מניעת החשיפה של זהותם. עובד ציבור אשר יהיה מעוניין לחשוף שחיתות ימסור את כל הפרטים הרלוונטיים למבקר הפנימי של המשרד. המבקר הפנימי יהיה מחויב לשמור על סודיות מלאה בנוגע לכל פרט מזהה של העובד, לבדוק את החשדות ולדווח לעובד. אם יתגלה כי יש ממש בטענות, יועבר המשך הבדיקה בנושא למבקר המדינה או למשטרה. עותק מכל דוח מעין זה יועבר ליחידה לשמירה על טוהר המידות.
2. מוצע גם להקים מסלול שבו יוכל חושף השחיתות במקרה שנגרם לו נזק בשל פעולתו לקבל שיפוי בהליך מהיר מקרן שתיועד לכך ואשר תנוהל במשרד מבקר המדינה.
3. אם מבקר הפנים לא יטפל כהלכה בטענות חושף השחיתות, יהיה חושף השחיתות רשאי להעביר את התלונה למבקר המדינה. מבקר המדינה יהיה מחויב בשמירה על סודיות הפרטים כאמור לעיל.
4. אם לא יתאפשר לנהל הליך בדיקה וחקירה פלילית ללא חושף השחיתות והלה יסכים לחשוף את זהותו, חובה לדאוג לכך שהעובד לא ייפגע עקב חשיפת השחיתות.
5. במצב שיחסי העבודה לא יאפשרו השבת העובד למשרתו כאמור בחוק ההגנה על חושפי השחיתויות או במצב שהעובד לא יהיה מעוניין לחזור למקום עבודתו, יוכל העובד למלא משרה אחרת בשירות הציבורי, מקבילה למשרה שעזב ואשר הולמת את כישוריו. לשם שיבוצו מחדש תוקם ועדה מיוחדת שחבריה יהיו נציג מנציבות שירות המדינה, נציג ממשרד מבקר המדינה ונציג ציבור. אם הוועדה תקבע כי אין משרה מתאימה, יהיה בסמכותה לקבוע שהעובד רשאי להשתחרר מהשירות הציבורי ולקבל פיצוי הולם.
6. מי שיחשוף את שמו של עובד ציבור אשר חשף שחיתות או מי שיתנכל לעובד ציבור אשר בתום לב חשף שחיתות, ובכלל זה הממונה על העובד, יהיה חשוף לסנקציות מינהליות, לרבות פיטורין.

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

**ד"ר דורון נבות** הוא מרצה בבית הספר למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה. מומחה לחקר שחיתות פוליטית וחוקר היבטים שונים של הזיקות בין פוליטיקה, משפט ואתיקה.

**פרופ' יובל פלדמן** הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, פרופסור חבר בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן ועמית מחקר במעבדה לחקר השחיתות המוסדית בבית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד. מומחה לניתוח אמפירי והתנהגותי של המשפט.

**פרופ' מרדכי קרמניצר** הוא סגן נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור אמריטוס בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחה למשפט פלילי ולמשפט ציבורי.

**עו"ד לינא סאבא** היא חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנטית למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. עוסקת בעיקר בעקרונות דמוקרטיים והטמעתם ובקשר שבין ביטחון לדמוקרטיה.

**ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר** היא ראש הפרויקטים "ממשל פתוח" ו"רפורמות במדיה" במכון הישראלי לדמוקרטיה ומלמדת בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחית לאסדרת תקשורת ולממשל פתוח.

**ד"ר (עו"ד) עמיר פוקס** הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, בפרט בתחומי המשפט החוקתי והמשפט הפלילי.

**עוד בסדרה:**  
**תכנית בנושא הפחתת המתח בין דת למדינה**  
**תכנית בנושא תיקון שיטת הממשל**  
**פרק דמוקרטי: הצעה למצעי המפלגות**

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)  
טל': 02-5300888

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה