

פרק 1 מושגי יסוד

אפשר להתייחס למושג "שחיתות פוליטית" בכמה אופנים, וקיימות הגדרות רבות למונח זה.¹ המחקר שלפנינו מתייחס אל שחיתות פוליטית כאל קטגוריה נורמטיבית ופוליטית גם יחד, ולא כאל קטגוריה משפטית. לאפיון זה שלוש משמעויות מרכזיות. ראשית, ההגדרה למעשה שלטוני מושחת נגזרת מתוך תפיסה נורמטיבית בנוגע לשאלה מהו סדר פוליטי צודק. הקביעה שמעשה פוליטי הוא מושחת אינה קביעה משפטית. החוק אינו בהכרח אמת המידה לסדר פוליטי צודק, והוא אינו אמת המידה הבלבדית או העיקרית לצדקת מעשים. לכן הגדרת השחיתות הפוליטית והשלטונית אינה כוללת התייחסות מפורשת לחוק. חשוב להבהיר: אף כי יש קשר בין הסטטוס החוקי של התנהגות לבין שחיתות פוליטית – מעשה מושחת אינו בהכרח בלתי חוקי, קל וחומר פלילי. מובן מאליו שישנם מעשים בלתי חוקיים, גם אם הם נעשים בידי עובד ציבור, שאינם מושחתים. המשמעות השנייה היא שבנסיבות מסוימות יהיה עלינו להידרש ליחסי העוצמה בחברה, לאינטרס הציבורי, לשיקולים הנוגעים לסדר הפוליטי ולתפקודם של מוסדות והסדרים שלטוניים כדי לקבוע אם התנהגות מסוימת מושחתת או משחיתה. לדוגמה, כדי לקבוע אם תרומות פרטיות גדולות משחיתות את הפוליטיקאים, אין מנוס מלעסוק גם ביחסי הכוח בין האליטה הכלכלית לנבחרי הציבור. לצד זאת אין להתעלם מהתנהלותם של שומרי הסף המוסדיים ומהאופן שבו הם משפיעים על היחס לתרומות. המשמעות השלישית של האפיון לעיל היא שלעתים כדי לסווג התנהגויות נדרשים שיקול דעת והכרעה ערכית, לדוגמה: בחירה בין הקפדה על טוהר המידות לבין היציבות השלטונית. על כל פנים אי אפשר להגדיר שחיתות פוליטית באופן שיאפשר לסווג את כל ההתנהגויות פוליטיות בלי להפעיל שיפוט מורכב.

1 להרחבה ראו נבות, 2008.

שחיתות פוליטית היא קטגוריה רחבה הכוללת תופעות אחדות, ובהן מעשים שלטוניים מושחתים, משטר מושחת והשחתה של הפוליטיקה. במחקר זה התמקדתי במעשים שלטוניים מושחתים ובפרשות שחיתות, אולם כדי להבין את אלה חשוב להתייחס גם למשמעות המושג "השחתה של המרחב הציבורי", והפוליטיקה בכלל זה.

אתחיל בהשחתה של הפוליטיקה, שכן בסוג המשטרים שבהם עוסק המחקר שיוצג השחתה כזו מובילה להתפתחות מעשי שחיתות. השחתה של הפוליטיקה היא הרס היכולת לארגן את החיים החברתיים באופן פוליטי – להפחית את האלימות, ליישב קונפליקטים בחברה בדרך צודקת ולקדם את טובת הכלל והאזרחים.² השחתת המרחב הציבורי יכולה להיות השחתה בכל זירה או שדה פעילות שיש להם השפעה ניכרת על כלל החברה ושיש ציפייה נורמטיבית לגיטימית שההתנהלות בהם תיעשה מתוך דאגה לטובת הכלל. כלומר הפיכתו של המרחב הציבורי למרחב המקדם אינטרסים פרטיים באנוכיות ובכוחנות. השחתה כזו מתרחשת מעצם השימוש שעושים אנשים פרטיים ועובדי ציבור במוסדות המדינה, בתפקידים הציבוריים ובמפלגות באופן המחליש את היכולת לארגן את החיים החברתיים בדרך המשרתת את טובת הציבור והמאפשרת לבסס סדר הוגן ומשגשג. למשל כאשר השלטון מגביר אי-אמון בין האזרחים ובינם לבין השלטון, או מעודד אותם לנהוג באנוכיות. השחתת המרחב הציבורי עלולה להתרחש גם בעיתונות (אם למשל עורך העיתון, במודע, אינו מספק לציבור תמונה מהימנה ומלאה על המתרחש בחברה, אלא מעדיף להטות את הדיווח החדשותי כדי לקדם אינטרסים של בעלי הון או של נבחרי ציבור מקורבים אליו), במערכת הבנקאית, במחקר האקדמי וכדומה.³

במחקר זה אתמקד, כאמור, במעשים שלטוניים מושחתים. מקובל להגדיר מעשה שלטוני מושחת בתור שימוש בלתי הולם בעוצמה השלטונית במטרה לקדם עניין אישי של מי שמשמש בתפקיד ציבורי.⁴ במחקר שיובא להלן אשתמש במילה מושחת בנוגע למעשים כדי לבטא את הסברה שמדובר במעשה פסול.

2 להרחבה ראו Philp, 1997.

3 להרחבה ראו Warren, 2004.

4 להרחבה ראו Treisman, 2007.

יתרה מזו, ככל שמדובר בהתייחסות למעשים, שם התואר מושחת יציין כאן גם הערכה של כשל אישי ואחריות מוסרית. לדידי השאלה מהו מעשה שלטוני מושחת קשורה לאחריות מוסרית, לא בהכרח משפטית, של מבצע הפעולה להתנהגותו.

הפסול המגולם במעשה המושחת קשור בראש ובראשונה למוטיבציה של מבצע הפעולה. המעשה המושחת מתאפיין בכך שהוא נעשה במטרה לקדם עניינים אישיים. קידום עניינים אישיים כולל את טובתו של עובד הציבור, אך גם את טובתם של אחרים ובכלל זה בני משפחתו, חבריו, מפלגתו, מוסד או כל דבר אחר שלעובד הציבור זיקה אישית אליו. מעשה מושחת מתרחש אם קידום העניינים נעשה בגין הזיקה האישית הזאת, ולא בגין שיקולים אחרים, ובהם טובת הציבור. השאלה המכרעת היא לא אם אדם או דבר מסוים קרוב לעובד הציבור, אלא אם עובד הציבור פעל בגלל הקרבה במטרה לשרת את עניינו האישי. כאשר הסיבה העיקרית של עובד הציבור לשימוש בסמכות השלטונית, ביוקרת התפקיד ובידע שמקנה לו התפקיד היא זיקתו האישית למושא פעולתו וכאשר השימוש בכל אלה מסכן את יכולתו למלא את תפקידו, ניתן לדבר על מעשה שלטוני מושחת. ככל שהזיקה האישית היא חומרית באופייה וככל שהמעשה מסכן את טובת הציבור, קל יותר לדבר על שחיתות.

ראוי להבחין בין שלושה סוגים של אינטרסים אישיים. האחד הוא עניינים שלעובד הציבור יש זיקה אישית אליהם ואין הם עניינים פוליטיים (לא אחת הם עניינים בעלי אופי כספי, אך לעתים מדובר בסיפוק היצר המיני, ואלהם, כאמור, המחקר לא יתייחס). עניינים כאלה כוללים דאגה לקרובי משפחה, חברים ואנשים אחרים שאת טובתם מבקש עובד הציבור. הסוג השני הוא השגת עוצמה פוליטית, ובכלל זה שלטונית, או שימור עוצמה קיימת, ובכלל זה תמיכה במפלגה שעובד הציבור משתייך אליה בגין השתייכותו אליה. הסוג השלישי הוא האינטרסים של קבוצת השייכות של עובד הציבור. לא אחת קשה יותר לקבוע אם התנהגות שמטרתה קידום כוח פוליטי היא סוג של שחיתות או סוג של פוליטיקה מלוכלכת אבל לא מושחתת, ואולי אפילו סוג של פוליטיקה קשוחה אולם הכרחית, לעתים, ולגיטימית.⁵

5 ראו על כך Walzer, 1973; Thompson, 1993.

כדי לקבוע מהו שימוש בלתי הולם בעוצמה השלטונית – קרי, מה הופך אותו לפסול – נדרש קריטריון המאפשר לקבוע את הולמות המעשה ואת טיבו. לחלופין נדרשים קווים מנחים להעריך התנהגות שלטונית. לדידי שימוש בלתי הולם הוא שימוש לא צודק, ובראש ובראשונה שימוש בתפקיד הציבורי באופן הפוגע בשוויון הכבוד או בכבוד שכל אחד מהאזרחים זכאי לו. בנסיבות מסוימות עצם השימוש בעוצמה השלטונית במטרה לקדם עניין אישי הופך אותו לשימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי. כלומר "שימוש בלתי הולם בעוצמה" ו"במטרה לקדם עניין אישי" אינם בהכרח שני תנאים מצטברים. עם זאת, אם הפעולה או הכוונה לקדם עניין אישי לא השפיעה בשום צורה על ההתנהלות השלטונית, אנו לא נתייחס להתנהגות השלטונית כאל מושחתת. הנקודה היא שהמושג שחיתות פוליטית אינו מושג מוסרי אלא מושג פוליטי, ולפיכך הפסול אינו מתמקד או מתמצה במניעים לפעולה.

המקרים הקשים הם אותם מקרים שבהם לא ברור אם הכוונה של עובד הציבור הייתה לקדם עניין אישי או עניין ציבורי, ואף לא ברור אם טובת הציבור נפגעה עקב המעשה. הקושי הוא שרוב בני האדם פועלים רוב הזמן ממניעים מעורבים, ולא ממניע אחד, ואין בכך פסול. לפחות ברמה העקרונית ייתכן שעובד הציבור יפעל בכוונה לשרת את הציבור, אולם טובת הציבור לדעתו תהיה כרוכה בהפקת תועלת של מקורב אליו. זוהי דעתו לא משום שהוא חושב ש"המדינה זה אני", אלא משום שטובת המקורב אליו אכן כרוכה בתועלת לציבור. לדוגמה, נבחר ציבור פועל לספק מענק לחברה פרטית שמעוניינת להקים מפעל בפריפריה, חברה המנוהלת בידי חברו הטוב, והוא עושה זאת מכיוון שהחברה עשויה לספק פרנסה למובטלים רבים באזור. במקרה זה לעובד הציבור זיקה אישית לפעולתו, אולם ייתכן שהוא פועל במטרה לקדם את האינטרס הציבורי. כפי שיובהר בהמשך, גם אם לא נכון לסווג פעולה שלטונית מסוג זה כמושחתת, זוהי פעולה במצב של ניגוד עניינים שעשויה בנסיבות מסוימות להיחשב להפרת אמונים פלילית.

למרבה ההפתעה גם ההגדרה של עובד ציבור אינה מובנת מאליה. לכאורה, זו הגדרה פורמלית בלבד, ולא אמורה להיות בעיה לקבוע מיהו עובד הציבור. אולם עם כניסתם של עובדי חברות כוח אדם לשירות הציבורי היטשטש אפיונו של עובד הציבור. בחיבור זה לא אתייחס לעובדי קבלן או לעובדים בחברות

כוח אדם כאל עובדי ציבור. להבנתי לא סביר או צודק להתייחס למי שאין לו מעמד של עובד ציבור ושאינו נהנה מהתנאים שמהם נהנה עובד הציבור כאל עובד הציבור. לא סביר – מכיוון שהוא אינו עובד ציבור במובן המלא של המושג, ובכלל זה הוא לא עבר הכשרה וחינוך שחיוניים להפנמת נורמות של עובד ציבור. לא צודק – מכיוון שהדבר מעמיס על העובד דרישות וחובות בלי להקנות לו זכויות ותנאים שמאפשרים לו למלא את החובות הללו.⁶

חרף כל ההבהרות לעיל עליו לציין שלא יהיה אפשר לקבוע באמצעות ההגדרה אם כל מעשה ומעשה ראוי לתיוג מושחת, ודאי לא באופן שלא יעורר מחלוקת ואי-הסכמה. לעולם יהיו מקרים חשובים ומעניינים שנתקשה לסווגם. הבעיה אינה רק היעדר מידע על מניעיהם של עובדי הציבור או היעדר מידע על הולמות מעשיהם. כמו בנוגע למושגים פוליטיים נורמטיביים אחרים, ובהם חירות, שוויון וכבוד האדם, חלק ניכר מהמחלוקות המרכזיות אינן יכולות להיפתר באמצעות הגדרה כזו או אחרת. יחסנו אל ההתנהגות האנושית מורכב מכדי שניתן יהיה להגדיר באופן ממצה את מכלול ההתנהגויות השלטוניות ובעקבות זאת לסווגן לפסולות או לגיטימיות. המורכבות גם קשורה לקושי לקבוע באופן גורף מה בין המניע של עובד הציבור לבין מידת ההולמות של התנהגותו או של מעשהו. מעבר לכל זאת התיוג "מושחת" הוא קשה, פסקני וחד-משמעי, ואילו המציאות מורכבת ומשמעותה חמקמקה לעתים. לפיכך בבואנו לנתח התנהגויות שלטוניות, הדברים החשובים הם הפרשנות שאנו מעניקים לרכיבי ההגדרה, המשמעות שאנו מעניקים להתנהגויות והאופן שבו אנו מנתחים אותן, ולא רק הגדרה או תיוג מסוימים. לא מן הנמנע כי המסקנות שיציע אחד יהיו שונות, לפחות לעתים, מהמסקנות שיציע אחר.

לפי התפיסה המוצעת כאן ישנם שני מצבים טיפוסיים שבהם עובד ציבור עושה מעשה אסור, כנראה גם עקב זיקתו האישית, אך חרף זאת יהיה קשה לקבוע אם המעשה עצמו מושחת. המצב הטיפוסי הראשון מתרחש כאשר בחברה

6 במקרה זה ישנה התנגשות בין עמדת המחקר לבין פסק דין שנתן בית המשפט העליון, שקבע כי עובדים הממלאים תפקיד מטעם המדינה אך אינם מועסקים ישירות בידי המדינה יכולים להיחשב עובדי ציבור. ראו דנ"פ 10987/07 מדינת ישראל נ' כהן (טרם פורסם, 2.3.2009).

מקובלת נורמה פסולה. למשל, בשנות החמישים הייתה מקובלת בקרב חברי מפא"י העדפת חברי המפלגה. העדפת מקורבים היא נורמה פסולה, ואולי אף נכון לראותה כפרקטיקה מושחתת, אולם לא ברור אם נכון להתייחס לכל מינוי ומינוי כאל מעשה מושחת. כדי להתיר את הסבך המושגי במקרים כאלה אפשר להבחין בין פרקטיקה מושחתת לבין מעשה מושחת.

המצב הטיפוסי השני מתקיים כאשר חלה התנגשות בין דרישות מוסריות. אחת הדוגמאות לכך היא מצב שבו עובד ציבור עוזר לחברים הנמצאים בסכנה או במצוקה אובייקטיבית. ייתכן, לדוגמה, מצב שבו רופא המשרת כעובד ציבור יקצר תור לניחוח של חברו הטוב שנמצא בסכנת חיים. במקרה כזה עובד הציבור עושה שימוש פסול בסמכותו, שכן הוא פוגע בעקרון השוויון ומסכן את חייהם של אחרים והוא מונע מתוך זיקתו האישית לחברו. ברור כי במקרה כזה עובד הציבור עושה מעשה אסור,⁷ אולם ברור פחות אם ראוי לתייג את התנהגותו כמושחתת.

כאמור, המחקר מתמקד במעשים שלטוניים מושחתים, אולם הוא מתייחס גם לפרקטיקות שלטוניות מושחתות או משחיתות. בשונה ממעשי שחיתות שלטונית, כאשר מדובר בפרקטיקות הכשל יכול להיות מערכת. כלומר ייתכנו פרקטיקות המעוררות התנהגות מושחתת שמקורן בכשל מערכתי. לדוגמה, תרומות גדולות מבעלי הון שאינן מוסדרות בחוק, כפי שהיה מקובל בישראל עד שלהי שנות השמונים, הן פרקטיקה מושחתת. אולם ספק אם נכון לסווג קבלת תרומה גדולה בשנות השמונים כהתנהגות פוליטית מושחתת.

פרשת שחיתות

פרשת שחיתות פוליטית (בקיצור: פרשת שחיתות) נמצאת בקו התפר בין המציאות עצמה לבין האופן שבו היא נתפסת. זהו אירוע שבמרכזו דיווחים בכלי התקשורת על אודות התנהלות של עובד ציבור המוצגת כמושחתת, בין שהיא אכן מושחתת (לפי תפיסת המחקר) ובין שלא. פרשת שחיתות נמשכת לאורך זמן,

7 ראו גם את התייחסותה של רות גביון לקושי לקבוע במקרים מסוג זה אם מדובר בהתנהגות מושחתת: גביון, קרמניצר ודוהן, 2000, עמ' 141-143. על היותו של המעשה אסור ראו בניזמן, 2004, עמ' 126-129.

ולעתים במרכזה טענות על התנהגות שנעשתה שנים קודם לחשיפתה בפומבי. אם כן, יש להבדיל בין מעשה פוליטי מושחת לפרשת שחיתות פוליטית. ראשית, לא כל מעשה פוליטי מושחת מגיע לתודעת הציבור או זוכה לתגובה משמעותית. כלומר תיתכן שחיתות בלי פרשת שחיתות, שכן ייתכן שאף אחד אינו יודע על השחיתות.⁸ שנית, לא כל טענה המועלית בציבור והזוכה להד תקשורתי שלפיה נושא משרה שלטונית פועל באופן מושחת היא טענה נכונה. לעתים הטענה מבוססת על המשגה שגויה או פשוט על טענות שקריות. בחלק לא מבוטל מהמקרים אי-אפשר לדעת אם יש ממש בטענות שעמדו במרכז פרשת השחיתות. כך, לדוגמה, בפרשת בראון חברון, שהסעירה את הציבור, הטענה המרכזית הייתה שראש הממשלה בנימין נתניהו רקם מזימה עם אריה דרעי, שלפיה נתניהו ימנה את רוני בראון לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, ובתמורה יתמוך דרעי בהסכם חברון. לאור העובדה שלא הוכח דבר בנוגע לנתניהו ולאחרים בהחלט ייתכן שמאחורי הפרשה לא עמדה כלל התנהלות מושחתת של פוליטיקאי זה או אחר. אף על פי כן הפרשה ראויה לשם התואר "פרשת שחיתות", מכיוון שבמרכזה עמדו טענות על אודות שחיתות.⁹

אני מציע את המושג "משטר האתיקה השלטונית" כדי לתאר את ההתפתחות של פרשות שחיתות בישראל ובמדינות אחרות בנקודת זמן מסוימת. המושג משטר האתיקה השלטונית נוגע הן לתפיסות הקיימות בחברה בדבר השאלה מהי שחיתות פוליטית, הן לעמדות כלפי מצב השחיתות הפוליטיות והן לפרקטיקות פוליטיות ושלטוניות בתגובה למה שמוצג או נתפס מושחת – בין שהוא אכן מושחת (לפי התפיסות של המחקר הזה) ובין שלא. הרכיב הראשון במשטר האתיקה השלטונית הוא שיח השחיתות הפוליטית.¹⁰ שיח זה עוסק בתפיסותיהם של שומרי הסף המוסדיים ושל מעצבי דעת הקהל בנוגע לשאלות מהי שחיתות פוליטית, כיצד מקובל להשתמש במילה שחיתות בזירות ציבוריות למיניהן וכיצד לקטלג התנהגויות שלטוניות. בפרט יש לתת את הדעת לסוגיה

8 ראו גם אצל Thompson, 2000, pp. 28–30.

9 ראו בקצרה לוריא, 2008, עמ' 19.

10 השתמשתי בריון של יואב פלד וגרשון שפיר על משטר השילוב ושיח האזרחות בישראל כדי לסרטט את ההבחנות בין משטר האתיקה השלטונית לשיח השחיתות. על משטר השילוב ושיח האזרחות ראו פלד ושפיר, 2005, עמ' 20.

כיצד כלי התקשורת תופסים מהי שחיתות, ואם דפוס מסוים נחשב בעיניהם מושחת. למשל, העיתון העולם הזה תפס בשנות החמישים סטייה מהאידאולוגיה החלוצית כשחיתות. כיום חוסר חלוציות אינו נתפס בהכרח כשחיתות. ככל שיש ריבוי של תפיסות באשר לשחיתות וריבוי של צורות שימוש במילה, יש טעם לדבר על "שיחי שחיתות". הרכיב השני הוא המעמד החוקי של דפוסים שלטוניים. אם, למשל, המחוקק קובע מגבלה חדשה על גובה התרומה היחידה המותרת, הרי שחל שינוי במשטר האתיקה השלטונית. הרכיב השלישי הוא האופן שבו מטופלים במישור הפוליטי, התקשורתי והמשפטי עובדי ציבור שנתפסים או שמוצגים כמציבור כמי שפועלים באופן מושחת, בין שאכן פעלו כך ובין שלא. לדוגמה, ההחלטה של היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז להעמיד לדין את אחי הנגבי בגין חשד למעורבות במינויים פסולים בזמן כהונתו כשר לאיכות הסביבה הייתה שינוי במשטר האתיקה השלטונית. קודם לכן, בשלהי שנות השמונים, לא מצא לנכון היועץ המשפטי לממשלה יוסף חריש להעמיד לדין שרים שנטען כלפיהם בדוחות מבקר המדינה כי הם מעורבים במינויים בהיקף דומה.

ניגוד עניינים

קטגוריה בפני עצמה בעלת רלוונטיות רבה למחקר שיוצג כאן היא פעולה בניגוד עניינים. פעולה במצב זה, קל וחומר הימצאות במצב של ניגוד עניינים (שלא לדבר על חשש לניגוד עניינים, אשר שונה מהימצאות במצב של ניגוד עניינים, שכן מדובר בחשש שלא ברור אם יש בו ממש), אינן בהכרח מקרה פרטי של שחיתות שלטונית.¹¹ מהו ניגוד עניינים? זהו מצב שעלול להתרחש באקראי או ביוזמת עובד הציבור. המאפיין של מצב זה הוא שלעובד הציבור יש אינטרס נוסף במילוי תפקידו בנסיבות שבהן לא אמור להיות לו אינטרס כזה. לרוב מדובר באינטרס כספי, אולם אינטרס נוסף יכול להיות טובתו של חבר קרוב. הבעיה היא שהאינטרס הנוסף עלול להשפיע לרעה על האופן שבו עובד הציבור ממלא את תפקידו.

11 להרחבה ראו נבות, 2011.

עובד הציבור פועל במצב של ניגוד עניינים כאשר הוא פועל מתוך מצב כזה. למשל, כאשר הוא מטפל בעניינו של אדם שהוא קשור אליו רגשית או תלוי בו מקצועית או פוליטית, או שהוא מטפל בעניינו של אדם שנתן לו טובת הנאה החורגת ממתנה מקובלת בנסיבות שבהן לא אמור להיות לו עניין או אינטרס כזה.

לעתים האינטרס הנוסף, אשר מייצר את המצב שנקרא ניגוד עניינים, עלול לגרום שעובד הציבור ינהג באופן מושחת, כלומר יפעל לקידום האינטרס הנוסף (פעולה השקולה לשרכוב שיקול אישי זר). חמור מכך, לעתים פעולה בניגוד עניינים היא "קצה הקרחון" של מעשה שלטוני מושחת. כלומר הצופה מן הצד אינו יודע שאת עובד הציבור מניעים שיקולים אישיים זרים, אך ידוע שפעולתו עולה בקנה אחד עם האינטרס הנוסף. בכל מקרה, ניגוד עניינים מתקיים בין שעובד הציבור פועל במטרה לקדם את האינטרס הנוסף ובין שלא. מכיוון שפעולה בניגוד עניינים עלולה להשחית את שיקול הדעת של עובד הציבור בנסיבות שבהן ניגוד העניינים חמור (כלומר, האינטרס הנוסף חזק), מקובל להתייחס אל פעולה בניגוד עניינים כפעולה מושחתת.