

אתיקה בפוליטיקה*

מאת

יצחק זמיר

תורת האתיקה היא תורת המוסר או לשון אחר: תורת המידות הטובות. האתיקה אומרת מהם כללי ההתנהגות הראויים לאנשים במעמד מסוים, במקום מסוים או במקצוע מסוים. כך, לדוגמא, קיימת אתיקה במסגרת המשפחה, אתיקה למקומות קדושים וכן אתיקה מיוחדת לעיסוקים ולמקצועות שונים. האתיקה אומרת כיצד להתנהג, בבית-הכנסת או ליד שולחן-האוכל, דורשת התנהגות הגונה ואחראית כלפי לקוח, וכיוצא בזה.¹ אפשר לומר שקיימת אתיקה בכל חברה מאורגנת, לעתים במתכונת של עקרונות וערכים שאינם מגובשים ככללים כתובים ולעתים במתכונת של כללים מגובשים ומנוסחים בכתב. אפשר אולי להרחיק לכת ולומר שקיומם של כללי אתיקה, וללא ספק קיומו של מנגנון לאכיפת האתיקה, משמשים אחד המבחנים לקיומה של חברה מאורגנת. עורכי-דין, לדוגמא, כפופים למערכת של כללי אתיקה המסדירה את העיסוק בעריכת-דין. כך אף רופאים ובעלי מקצועות נוספים. גם עובדי-הציבור כפופים ברובם למערכת מיוחדת של כללי אתיקה. עובדי-המדינה כפופים למערכת מסועפת ומפורטת מאוד של מגבלות ואיסורים שנקבעו בתקנון שירות המדינה (התקשי"ר), ולמנגנון שתפקירו לאכוף מגבלות ואיסורים אלה, ובמרכזו בית-הדין למשמעת של עובדי-המדינה. עובדי הרשויות המקומיות אף הם כפופים למערכת דומה של כללי אתיקה, ובכלל זה לבית-דין למשמעת, מכוח חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח 1978.²

- מיוסד על הרצאה שניתנה בוועידת-היסוד של פורום ג'ין קירקפטרק למנהיגות ולמדיניות ציבור ליד אוניברסיטת תל-אביב, ביום 7 בדצמבר 1986.
- 1 יש מקום להבחין בין סוגים שונים של אתיקה, כגון לפי מקור החיוב (חברתי או משפטי), לפי התחולה (על חברי מקצוע מסוים או על ציבור אחר), לפי שיטת האכיפה (על-ידי מנגנון-אכיפה פנימי או חיצוני או על-ידי הציבור ללא מנגנון-אכיפה) ועוד.
- 2 שאלה היא אם כללי אתיקה שקיבלו מעמד משפטי, בחוק או בתקנות, עדיין נחשבים כללי אתיקה. למשל, האם ניתן לדבר על כללי אתיקה של עורכי-הדין לאור שחוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961, קבע עבירות משמעת והקים בית-דין למשמעת; והאם ניתן לדבר על כללי אתיקה של עובדי-המדינה לאחר שנחקק חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963? התשובה תלויה, כמובן, בשאלה מהי ההגדרה של אתיקה. זוהי שאלה קשה וספק אם יש לה תשובה מוסמכת. אם נשיב ונאמר כי האתיקה

מכאן השאלה, שאותה אני מבקש לברר, האם נבחרי הציבור, כמו עובדי הציבור, כפופים למערכת של אתיקה. אני מתכוון בעיקר לנבחרי הציבור המכהנים בתפקידים רשמיים, כשרים או כסגני שרים, כחברי הכנסת, כראשי רשויות מקומיות או חברי מועצות ברשויות מקומיות, מטעם גופים פוליטיים. ניתן לכנותם גם בשם פוליטיקאים. האם יש הצדקה לכפוף גם אותם, כמו את עובדי הציבור, לכללי אתיקה? האם בפועל חלים עליהם כללים כאלה? ואם כן, מי קובע כללים אלה, מה אומרים הכללים, באיזו מידה הם מחייבים והאם קיים מנגנון כדי לאכוף אותם על הפוליטיקאים?

א. היחס בין אתיקה לפוליטיקה

על הפוליטיקה, שהיא תורת הממשל, נאמר שהיא גם האמנות של האפשרי. האפשרי אינו בהכרח מוסרי. להיפך: לעתים קרובות האפשרי הינו בלתי מוסרי. לכן אין מי שטוען כי הפוליטיקה נכללת בתורת המידות הטובות. לכן גם מתעוררת השאלה, במקרים שבהם קיים ניגוד בין הפוליטיקה לבין האתיקה, כלומר: בין האפשרי לבין המוסרי, מה עדיף?

המלומד האיטלקי המפורסם ניקולו מקיאוולי נתן במאה ה־15 תשובה ברורה. הוא אמר כי השליט – במונחים של היום נוכל לומר: הפוליטיקאי – תפקידו לשרת את המדינה ולקדם את טובת הציבור, והמבחן שלו הוא ההצלחה במילוי תפקידו. זהו מבחן מעשי ולא מוסרי. משום כך הוא רשאי ואף חייב להתעלם מערכי המוסר המקובלים בחברה אם הם מונעים בעדו להצליח בתפקידו. אפשר לומר שתפקידו מחיל עליו מערכת מוסר מיוחדת ושונה מן המוסר המקובל – מוסר של שליטים, שיכול להיות בלתי מוסרי לפי קנה המידה של הנשלטים. לפיכך השליט יכול לנהוג לפי מוסר כפול: לתבוע מן הנשלטים לנהוג לפי ערכי המוסר המקובלים בחברה, ובאותו זמן לנהוג,

קיימת רק מחוץ למשפט, ולכן מתן מעמד משפטי לכללי אתיקה שולל את מעמדם ככללי אתיקה, תתעורר השאלה אם מתן מעמד משפטי לכללי אתיקה בתקנון של אגודה (כפי שהיה לגבי עורכי הדין עד חקיקת חוק לשכת עורכי הדין, תשכ"ג-1963), או בהסכם קיבוצי (כפי שהיה לגבי העובדים ברשויות המקומיות עד חקיקת חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978) אף הוא מוציא את הכללים מתחום האתיקה ומעביר אותם כליל לתחום המשפט. אני נוטה לתשובה שלילית. לדעתי, מתן מעמד משפטי לכללי אתיקה (בחוק, בתקנות או בחוזה) אינו מוציא אותם מתחום האתיקה, אלא יוצר כללים בעלי אופי מיוחד, מעין יצור כלאיים בין כלל אתיקה טהור לבין כלל משפטי רגיל. האופי האתי של כללים אלה עדיין בא לידי ביטוי, בדרך כלל, בתכונות מסוימות המבדילות אותם מכללים משפטיים רגילים שמטרתם לקבוע רפוס התנהגות ולהעניש על הפרתם, למשל, בכך שלעתים הכללים נקבעים בשיתוף הגוף שעל חבריו חלים הכללים, שבית הדין האוכף כללים אלה מורכב כולו או חלקו מחברים של אותו גוף ופועל לפי סדר דין ודין ראיות מיוחדים, והרשעה על ידי בית הדין אינה נחשבת הרשעה פלילית ואינה נכללת במרשם הפלילי לפי חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, תשמ"א-1981. משום כך, אף שברור לכלל כללי אתיקה מקצועית שקיבלו מעמד משפטי נקראים כללי משמעת, עדיין ניתן לקרוא להם בשם כללי אתיקה. כך, לדוגמא, חוק לשכת עורכי הדין, תשכ"ג-1963, מכתיר את הפרק השישי שלו בשם "אתיקה מקצועית ושיפוט משמעת", ומכוח חוק זה הותקנו, על ידי המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין באישור שר המשפטים, כללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), תשכ"ו-1966.

הוא עצמו, לפי ערכים אחרים שונים ואף נוגדים, כדי להצליח בתפקידו. מכאן שהתשובה היא לפי מקיאבלי, כי אם קיים ניגוד בין צורכי הפוליטיקה לבין דרישות האתיקה, כפי שהיא מקובלת בחברה, יר הפוליטיקה על העליונה.

תורה זאת לא נולדה עם מקיאבלי ולא מתה עם מקיאבלי. בעצם, הוא לא המציא תורה חדשה, אלא נתן ביטוי לתפישה שהיתה רווחת בפוליטיקה, הלכה למעשה, מאז ומעולם. בכל דור ודור עומדים עלינו פוליטיקאים החושבים ונוהגים לפי תורת מקיאבלי, ומהם צמחו, גם במאה העשרים, אותם מנהיגים שהמיטו את מירב הסבל והחורבן על עמם ועל העולם.

אמנם כיום, באקלים החדש השורר בעולם, ובמיוחד במדינות הדימוקרטיות, אין זה מקובל או נאה שמנהיג יורה כי הוא דוחה שיקולים מוסריים מפני צרכים פוליטיים. אולם, כפי שהמציאות מלמדת יום יום, זהו שינוי חיצוני בסגנון יותר מאשר שינוי יסודי בתוכן. לכן יש אומרים כי התבונה והזהירות מחייבות, אפילו על חשבון הדיוק, לחשוך בכל פוליטיקאי שמא רוחו של מקיאבלי שוכנת בקרבו פנימה ועלולה להתפרק החוצה בשעת הכושר.

לא יהיה זה נכון או נכון להוציא מכלל זה את הפוליטיקה במדינת ישראל. גם בישראל אנחנו שומעים לא פעם פוליטיקאים, ולא רק קיצוניים, המעלים הצעות הנחשבות בלתי-מוסריות בעיני רבים, למשל ביחס למיעוט הערבי, או מצדיקים מעשים בלתי-מוסריים, בלתי-חוקיים, משום שלדבריהם צרכים של טובת המדינה גוברים על ערכי המוסר ואפילו על כללי המשפט. והרי זאת בעצם תורת מקיאבלי כולה, על רגל אחת, ואידך זיל גמור³.

האומנם כדבריהם?

לצורך התשובה יש להבחין בין ערכי מוסר שנעשו גם כללים משפטיים כמו הכלל האוסר קבלת שוחד, לבין ערכי מוסר שנוצרו בתחום האתיקה ללא מעמד משפטי.

3 בהקשר זה יש להתייחס לטענה נוספת, שלפיה הפוליטיקאי, אפילו אם באופן עקרוני אין הוא פטור מערכי המוסר המקובלים בחברה, הרי באופן מעשי אין לכבול את ידיו במערכת של כללי אתיקה. לפי טענה זאת, הפוליטיקאי נמצא במצב מיוחד, המבדיל אותו מעובדי הציבור. עובדי הציבור הינו בראש ובראשונה עובדי החייב דיווחשבון למעבידו, ולכן המעביד רשאי לחייבו לנהוג באופן אתי בכל הקשור לעבודתו, אולם הפוליטיקאי אינו עובד. כנבחר-ציבור הוא חייב לתת דיווחשבון בעיקר לציבור הבוחרים שלו. אם הוא מתנהג באופן בלתי-ראוי, יראה הציבור וישפוט, וכשתגיע שעת הבחירות הוא עשוי לתת את הדין על מעשיו בקלפי. אכן, להלכה יש אמת בטענה זאת, אבל בניתוח מעשי אין היא עומדת במבחן. כך הדבר בעיקר משום שהביקורת המופעלת באמצעות הקלפי איננה יעילה מספיק. היא רחוקה מדי מבחינת הזמן מן המעשים ומעורבים בה שיקולים שונים המסתששים את השיקול האתי, כמו הנאמנות של הבוחר למפלגה מסוימת. הדבר בולט במיוחד בבחירות יחסיות כפי שהן נהוגות בדרך-כלל בישראל. בבחירות יחסיות, להבדיל מבחירות אישיות, הבוחר אינו מצביע בעד נבחר-ציבור אלא בעד רשימה מפלגתית וההצבעה שלו תלויה בעיקר בהישגים, בתוכניות ובמנהיג של הרשימה, ולא ברמה האתית של חבר זה או אחר באותה רשימה, אם בכלל זוכרים את התנהגותו בעת ההצבעה. לכן הקלפי איננה מהווה גורם חשוב או מרתיע במידה מספקת בתחום האתיקה. זהו – אפשר לומר בצער – אחד התסרוגות של שיטת הבחירות הנהוגה בישראל. נוסף על כך צריך לומר, כדי לסלק ספק, כי השאלה אם פוליטיקאי צריך להיות כבול על-ידי האתיקה היא שאלה עקרונית, שאינה מותנית בייעילות של שיטת הבחירות, ולכן היא מתעוררת גם במקום שבו נהוגה שיטת בחירות אישיות.

ב. ערכים מוסריים שנעשו גם כללים משפטיים

גלוי וידוע שהחוק הפלילי חל, מסח העיקרון של שוין בפני החוק, גם על הפוליטיקאים, מקטון ועד גדול. בחוק זה מצויים, בצד איסורים החלים על כל אדם, כמו האיסור לגנוב או לזייף, גם איסורים מיוחדים לשירות הציבורי, כמו האיסור לקבל שוחד בקשר למילוי תפקיד ציבורי והאיסור לתת שוחד בחירות כדי להשפיע על ההצבעה של בוחר. אלה איסורים מוכרים לכול, אך יש גם בחוק הפלילי איסורים אחרים, חשובים לא פחות, המחייבים את הפוליטיקאי בקשר למילוי תפקידו. כך, לדוגמא, עובדי ציבור, ובכלל זה גם נבחרי ציבור, עובר עבירה פלילית, שעונשה מאסר שלוש שנים, אם הוא עושה במילוי תפקידו מעשה מרמה או הפרת אמונים הפוגע בציבור, או אם הוא עושה או מורה לעשות, תוך שימוש סביר בסמכותו, מעשה שרירותי הפוגע בזכותו של אחר.⁴

איסורים אלה ממחישים מגמה של המחוקק להעביר איסורים אתיים חמורים במיוחד מן המישור המוסרי אל המישור המשפטי ולקבוע אותם כעבירות פליליות. זהו תהליך נמשך והולך. והנה דוגמאות אחדות מן התקופה האחרונה: בשנת 1976 הגיב המחוקק על תופעה נפוצה של אישור תוכניות במוסדות לתכנון עירוני מתוך ידיעה שהן נוגדות את החוק, וקבע כי כל חבר במוסד תכנון, ובכלל זה חברים במועצות של רשויות מקומיות, הנותן אישור כזה, בידיעה שהוא נוגד את החוק, עובר עבירה פלילית.⁵ בשנת 1980 נחלץ המחוקק להתמודד עם התופעה של עובדי ציבור, ובהם נבחרי ציבור, המקבלים מתנות בקשר עם מילוי תפקידם, וחוקק חוק מיוחד לעניין זה, שבו נאמר כי קבלת מתנה כזאת תהווה בדרך כלל עבירה, אלא אם זו, לדוגמא, מתנה קטנת ערך וסבירה שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין.⁶ במקרים אלה, ובמקרים דומים נוספים,⁷

4 חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיפים 284 ו-280. הוראות חוק העונשין החלות על עובדי הציבור חלות גם על נבחרי ציבור, שכן ההגדרה של "עובדי ציבור" בסעיף 2 לחוק כוללת גם "נושא משרה או תפקיד על פי חוק, בין במינוי, בין בבחירה ובין בהסכם". עלייטור סעיף 280, לדוגמא, הוגשו כתבי אישום נגד ראשי עיר שבגלל סכסוך אישי הורה לנתק את אספקת המים העירונית לאחר התושבים ונגד סגן ראשי עיר שבגלל סכסוך אישי עם תושב נתן הוראה שלא להוציא רשיון בנייה לאותו תושב.

5 חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 9), תשל"ח-1978, המתקן את סעיף 48 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965. בדבר ההסבר להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 9), תשל"ז-1976, ה"ח תשל"ז, 1260, עמ' 376, 377, נאמר כך: "לאחרונה נפוצה התופעה שחברי מוסדות תכנון מצביעים בעד מתן היתר בניגוד לתכנון או לתקנות החלות על השטח שלגביו נתבקש ההיתר, או שמצביעים בעד אישור תכניות מפורטות בדרך כלל שעה שהן נוגדות תכניות מיתאר".

6 חוק שירות הציבור (מתנות), תש"ם-1980. ראה גם תקנות שירות הציבור (מתנות), תש"ם-1980. החוק, החל על עובדי הציבור, מגדיר את "עובדי ציבור" בסעיף 1 כ"נושא משרה או תפקיד מטעם המדינה", ומוסיף וקובע בסעיף 4 כי החוק יחול גם על "בעלי משרות ותפקידים מטעם רשויות מקומיות ומועצות דתיות".

7 עבירות נוספות המתייחסות לעובדי הציבור בקשר למילוי תפקידם נקבעו בחוק העונשין, תשל"ז-1977, בסימן ד לפרק ט ("עבירות בשירות הציבור וכלפיו", סעיפים 277 ואילך), ובחוקים נוספים. כך, לדוגמא, סעיף 122 לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע, כי חבר כמזעזת-עירייה שיש לו כל חלק או טובת-הנאה בכל חזוה או עסק שנעשה עם העירייה יודיע על כך בכתב ולא ישתתף

האיסור האתי נשאר בעינו, בצד האיסור הפלילי, ומקום שקיים מנגנון לאכיפת האתיקה, כמו בית-הדין למשמעת של עובדי-המדינה, ניתן להעמיד את העברין לדין, לפי שיקול-הרעת של התביעה, לפני בית-המשפט, או בפני בית-הדין למשמעת או בפני שניהם גם יחד.⁸

תהליך זה, שבו המשפט נוגס באתיקה, ויותר ויותר איסורים אתיים נעשים גם איסורים פליליים, יש לו היבטים חיוביים בצד היבטים שליליים. מצד אחד, התהליך עשוי ללמד על נטייה חיובית של החברה להעלות את רמת האתיקה הנדרשת בשירות הציבורי. כך, לדוגמא, עובדי-הציבור ונבחרי-הציבור, שעד לפני שנים אחדות יכלו לקבל מתנות בקשר לתפקידם כשהם מסתכנים לכל היותר בהפרה של כלל אתי, עומדים ומוזהרים עכשיו שקבלת מתנה כזאת עלולה לסבך אותם בפלילים. מן הצד השני, תהליך זה עשוי אולי ללמד על התרופפות בפועל של האתיקה הקיימת בשירות הציבורי, שכבר איראפשר לסמוך עליה כי תמנע, היא בכוחות עצמה, את עובדי-הציבור ונבחרי-הציבור מהתנהגות בלתי-אתית והיא נזקקת לכוח המרתיע של העונש הפלילי.

בדינים בעיריה על אותו חוזה או עסק: סעיף 122א לאותה פקודה אוסר על חבר במועצת-עירייה להיות צד לתזה או לעסקה עם העירייה; ולפי סעיף 47 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ראש רשות מקומית המקבל אשראי מתאגיד בנקאי ללא היתר מטעם שר-האוצר, עובר עבירה. בין האיסורים הפליליים מסוג זה יש כאלה המובנים מאליהם, כמו איסור השוחד, אבל לא כולם כך. האם, לדוגמא, ידועה וברורה לכל נבחרי-הציבור ברשויות המקומיות ההודאה של סעיף 284 בחוק העונשין, תשל"ז-1977, הקובעת כי מי שעושה במילוי תפקידו מעשה מרמה או הפרת אמונים הפוגע בציבור עובר עבירה פלילית? מן הראוי – לדעתי – לרכז את האיסורים מסוג זה, הפוזרים עלי-פני ספר החוקים, בקובץ מיוחד, ולמסור העתק של הקובץ לכל נבחרי-הציבור עם כניסתו לתפקיד.

8 התביעה עשויה להסתפק בהליכים בפני בית-הדין למשמעת, אף כאשר לכאורה נעברה גם עבירה פלילית, אם העבירה נעברה בקשר למילוי התפקיד הציבורי, אין בה חומרה מיוחדת ונסיבות אישיות של החשוד מצדיקות זאת. לפני שנים אחדות נתברר לתביעה כי עמילימכס נוהגים לתת מתנות-הג בשווי כלי-מבטל לעובדים מסוימים באגף-המכס של משרד-האוצר. לאחר שהבהרה והתראה לא הספיקו כדי לשים קץ לתופעה זאת, הועמדו עובדי-המכס אחרים לדין בפני בית-הדין למשמעת של עובדי-המדינה. רק לאחר שנתברר כי גם צער זה ואזהרה נוספת לא הביאו להפסקת הנהג האמור, החליטו הדין המשפטי לממשלה להעמיד עמילימכס ועובדי-המכס לדין פלילי באשמה של מתן שוחד וקבלת שוחד.

האפשרות להעמיד אדם לדין משמעתי על מעשה המהווה עבירה פלילית עשויה להשתמע בבירור מן החוק. כך, לדוגמא, חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, קובע בסעיף 17 את עבירות המשמעת, וביניהן גם אי-קיום דבר המוטל על עובדי-המדינה על-פי חוק או תקנה וכן הרשעה בעבירה שיש עמה קלון.

בבג"צ 13/57 צמוקין נ' בית הדין המשמעתי לעובדי המדינה, פ"ד יא 856, דחה בית-המשפט את הטענה שעובדי-המדינה אשר זוכה בדין פלילי מאשמה של קבלת שוחד ומעילה באמון אין אפשרות להעמידו לאחר-מכן לדין משמעתי. מ"מ הנשיא, חשין, ציין כי הדין המשמעתי שונה במהותו מן הדין הפלילי, ואין תכליתו ענישה, ולפיכך זכאי במשפט פלילי אינו משמש מחסום לדין משמעתי, אם מבחינת "סיכון כסולי" ואם מבחינת העיקרון של "מעשה בית דין". וכך אמר מ"מ הנשיא, חשין (בעמ' 861):

על בית הדין המשמעתי הוטל התפקיד לחקור ולדרוש בעת הצורך במעשיהם של פקדי ציבור ולקבוע אם הם ראויים למשרה האזרחית שהוטלה על שכמם, ואם הם מקיימים רמה נאותה של נימוסים ושל הליכות, ביחסיהם אל השלטונות המעסיקים אותם ואל הציבור הנוקט להם. השיפוט הפלילי אין ענינו בכך כלל.

ייתכן שיש בכך הסבר, ולו רק חלקי, לצורך בחקיקת חוק האוסר קבלת מתנות בקשר לתפקיד ציבורי. אכן, יש לדעת שאם האתיקה נדחקת ממקומה, מתוך זלזול או רשעות, המשפט הפלילי נוטה למלא אותו מקום.

באופן עקרוני נראה שהיה עדיף, ברוב המקרים האלה, לו היה אפשר להסתפק באתיקה ולסמוך עליה שתעשה את המלאכה, ללא עזרת המשפט. איסורים פליליים, ככל שהם מתרבים, מכרסמים בחופש ועושים את האווירה בחברה דחושה ועכורה יותר, ולא פעם ללא תמורה נאותה, משום שהחברה מתקשה יותר ויותר לאכוף את האיסורים הפליליים המרובים כל-כך, ולכן קיימת סכנה שהם ייוותרו בספר-החוקים כמסישפתיים לערכים הרצויים. עם זאת, יתרון גדול אחד יש לחוקים הקובעים איסור אתי כאיסור פלילי. היתרון נעוץ בהורעה הברורה מצד המדינה שהתנהגות מסוימת אסורה. מכאן ולהבא אין יותר מקום, במקרה כזה, לשאלה אם מותר או אסור, למשל, לקבל מתנה בקשר לתפקיד ציבורי. החוק השיב וקבע באופן חד-משמעי מתי מותר ומתי אסור. משום-כך גם אין מקום מכאן ולהבא לטענה שאפילו קיים איסור, מותר להתעלם ממנו אם כך נדרש למען טובת הציבור. החוק, אם הוא קובע את האיסור, איננו סובל טענה כזאת.

ואף-על-פי-כן עדיין אנחנו שומעים לעתים מפי פוליטיקאים את הטענה כי בנסיבות מסוימות מותר להם או לאחרים להפר את החוק ביועצין כדי לשרת אינטרס ציבורי חשוב כמו בטחון המדינה. הטענה עשויה להישמע סבירה. אך דווקא משום-כך חובה להבהיר, להדגיש ולהתריע כי זוהי טענה מופרכת מוסרית: היא איננה נכונה מבחינה משפטית ובחשבון אמתי היא איננה משרתת את טובת המדינה, כפי שהיא מתיימרת, אלא להיפך: היא מסכנת את המערכת החברתית ואת יסודות המשטר; שהרי מי מוסמך לקבוע מה דורשת טובת הציבור? התשובה היא, במשטר דמוקרטי, הציבור עצמו באמצעות החוק. אכן החוק לוקח בחשבון את צורכי הציבור, ובמיוחד את בטחון המדינה, ויש בו הוראות רבות המותאמות לצרכים אלה. ואם מתברר בעניין מסוים כי החוק איננו עונה על צורך ציבורי באופן או במידה הראויים, אין מגיעה ואף אין קושי לתקן את החוק, לפי הצורך. נבחרי-הציבור בכנסת, בממשלה וברשויות המקומיות אינם אלא שליחי-הציבור, וכשליחים לא ניתנה להם סמכות מטעם הציבור אלא לבצע את החוק או לפעול כדי לשנותו. בשום פנים ואופן אין להם סמכות להפר את החוק כאשר לדעתם צורכי ציבור דורשים זאת. הפרת החוק בנסיבות כאלה היא גם הפרת אמון, גם התנשאות מעל הציבור וגם אות מבשר-רעה למדינה. אם נסכים כי נבחרי-הציבור יפרו את החוק במקרה מסוים בלי לתת את הדין על כך, משום שהדבר נראה להם מוצדק מטעמים של בטחון המדינה, לא יהיו טעם או אפשרות למנוע בעדם לעבור על החוק גם במקרים נוספים מטעמים אחרים של טובת הציבור, כמו יחסי-החוק או הצרכים הכלכליים של המדינה – כפי שייראה להם. בכך טמונה סכנה עצומה לכל המערכת המשפטית, לזכויות-האזרח וגם למשטר הדמוקרטי, שאין לו קיום ללא שלטון החוק ובלי השוין בפני החוק?

9 אכן יש להודות כי באופן מעשי קיימת אפשרות שבמקרה מסוים פעולה של רשות ציבורית בניגוד לחוק תייראה מועילה לציבור יותר מאשר פעולה בהתאם לחוק, והאפשרות לשנות את החוק איננה מעשית; ומכל-מקום גם אם החוק ישונה, השינוי לא יחל על אותו מקרה אלא רק על מקרים אחרים בעתיד. האם

ברור גם שנבחר ציבור הרואה היתר לעצמו להפר את החוק, ובכלל זה איסורים אתיים שנעשו איסורים פליליים, כאשר הדבר נראה לו מועיל לציבור, יראה היתר לעצמו, בבחינת קל וחומר, להתעלם אף מן האתיקה, שאין לה תוקף של חוק, אם לדעתו הנסיבות מצדיקות זאת. במצב כזה לא יהיה טעם לדבר על אתיקה בפוליטיקה. רק אם יהיה מקובל באופן מוחלט שהפוליטיקאים כפופים לחוק כמו כל האדם, והם חייבים לקיים ללא תנאי את המגבלות והאיסורים שהחוק מטיל עליהם – רק אז יש מקום להמשיך ולשאול אם הפוליטיקאים צריכים להיות מחויבים גם על-ידי האתיקה¹⁰.

ג. האתיקה הפרטית והמעמד הציבורי של הפוליטיקאי

האתיקה החלה על הפוליטיקאי נחלקת לשני סוגים: אתיקה פרטית ואתיקה ציבורית. האתיקה הפרטית, שבה נעסוק תחילה, כוללת אותם ערכים ועקרונות החלים על

במצב כזה יש הצדקה לפעולה בניגוד לחוק? התשובה – לדעתי – כפולה. ראשית, אין להסתפק במאזן של טובת הציבור לגבי אותו מקרה, אלא יש לעשות מאזן לטווח רחוק, שבו נשקלת התועלת המידית של פעולת הרשות בניגוד לחוק כנגד הנזק והסכנה של מתן היתר לרשויות הציבוריות לפעול בניגוד לחוק כאשר לדעת טובת הציבור מצדיקה זאת. אני סבור שבדרך-כלל הנזק והסכנה לטווח רחוק עולים על התועלת בטווח הקרוב. שנית, גם אם הרשות הציבורית משוכנעת כי במצב מסוים המאזן הכללי של טובת הציבור מחייב באופן ברור פעולה בניגוד לחוק, עדיין עליה לדעת שאם היא תפר את החוק היא צפויה לעונש או לסנקציה אחרת, ואין לה במקרה כזה אלא לקוות שהמנגנונים המופקדים על אכיפת החוק יתחשבו במניעי הרשות, ובמקרה המתאים יפעילו את שיקול-דעתם כדי לפטור אותה מסנקציה או להקל את הסנקציה. כך, לדוגמא, אפשר שהיועץ המשפטי לממשלה יימנע במקרה מתאים מלהגיש אישום פלילי או שנשיא המדינה יראה לנכון לתת חנינה או הקלה בעונש, אם כי – לדעתי – אין ללכת בדרך זאת אלא בהחלטות רבה ובמקרים נדירים. מבחינה מסוימת ניתן לדמות מקרים כאלה למקרה שבו אדם רואה היתר לעצמו להפר את החוק בגלל שיקולים מצפוניים, כגון שבגלל שיקולים כאלה הוא מסרב לשרת בצבא או למלא חובה חוקית אחרת. סרבנות מצפון חייב לדעת כי באופן עקרוני עליו לתת את הדין על הפרת החוק, אם כי אפשר שהמנגנונים המופקדים על אכיפת החוק, ובכלל זה בית המשפט, יתחשבו בכך שהפרה נבעה משיקולים מצפוניים. בעניין זה ראה י' זמיר, "גבול הציות לחוק", גבורות לשמעון אנרנט (ירושלים, התשמ"ז) 119.

לפני שנעבור לרון באתיקה, שאין לה תוקף משפטי, ראוי לציין שעקרונות וערכים אתיים עשויים לקבל מעמד משפטי גם מחוץ למסגרת המשפט הפלילי, כלומר: לא דווקא במתכונת של איסורים פליליים. ראשית, אפשר שהחוק יקבע הסדרים מנהליים בכוחה להבטיח מנהל תקין ובדרך זאת גם לשמור על טווח המידות. כך, לדוגמא, פקדת העיריות (נוסח חדש) בסעיף 188(א) קובעת, כי "עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין או להחליפם אלא על-פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך"; ובסעיף 197, כי "לא תתקשר עירייה בתווה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על-פי מכרז פומבי". הוראות חוק אלה, והוראות חוק נוספות מסוג זה, יכולות להכביד על קבלת החלטות הנגועות בשיקולים זרים או בניגוד עניינים או נוגדות את האתיקה בדרך אחרת. בהקשרים שונים הן עשויות להיות יעילות כמכשיר לשמירה על האתיקה לא פחות מאשר הוראות החוק הפלילי. שנית, בית המשפט עשוי לאמץ עקרונות של אתיקה ולהפוך אותם לכללים של המשפט המקובל. כך, לדוגמא, קבע בית המשפט את הכלל האוסר ניגוד עניינים. ראה בג"צ 351/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה, פ"ד (2) 566. בפסקדין זה התייחס השיפוט ברק גם לשאלה אם כלל זה חל אף על נבחר-ציבור, והשיב כך (בעמ' 579):

עצם העובדה כי ענין לנו בגוף פוליטי נבחר אין בה כדי לשלול את תחולתם של הכללים בדבר ניגוד עניינים. כל משרתי הציבור חייבים להימנע מניגוד עניינים, ודבר זה חל במיוחד על נבחר הציבור, החשופים לעין הציבור והחייבים לשמש דוגמא לציבור.

כל אדם בחייו הפרטיים, ובכלל זה גם על הפוליטיקאי בחייו הפרטיים, ועניינם היחסים בקרב בני המשפחה, ההתנהגות המינית וכיוצא בזה. ברור שאם הפוליטיקאי סוטה מן האתיקה הפרטית הוא צפוי לסנקציות חברתיות כמו כל אדם אחר, במסגרת המשפחה או במסגרת חברתית אחרת – הכול לפי העניין. השאלה היא אם הוא צפוי עקב סטייה כזאת גם לסנקציות בתחום המעמד הציבורי שלו. דומה שאין לכך תשובה מוסכמת. מצד אחד ניתן לומר כי מבחינה עקרונית ראוי להפריד בין החיים הפרטיים לבין התפקיד הציבורי, ובהתאם לכך סטייה של הפוליטיקאי מן האתיקה הפרטית אינה צריכה, בדרך-כלל, להשפיע על המעמד הציבורי שלו. הטעם לכך הוא שהפוליטיקאי נבחר לתפקיד ציבורי, למשל כראש עיר, בשל כישוריו לשרת את הציבור ולא בשל הצטיינות מוסרית בחיים הפרטיים שלו. הפוליטיקאי יכול למלא את התפקיד הציבורי שלו על הצד הטוב ביותר אפילו אם הוא סוטה מערכי האתיקה המקובלים בתחום חיי המשפחה או בתחום חיי המין שלו. וכי מה עניין יש לציבור בכך שפוליטיקאי פלוגי מכה את אשתו או בוגד בה?

אולם החיים הציבוריים אינם מתנהלים בהכרח עליפי עיקרון זה. מן הצד השני, קיימים שיקולים המטשטשים את קרהגבול המפריד בין החיים הפרטיים לבין התפקיד הציבורי ודורשים מן הפוליטיקאי להתחשב גם באתיקה הפרטית.

ראשית, אפשר שהתנהגות בלתי-ראויה של פוליטיקאי בתחום החיים הפרטיים שלו תצביע על תכונות אופי או על אורח-חיים הנותנים יסוד לדעה כי אין הוא מתאים או מסוגל לשרת את הציבור כנדרש. הדבר בולט במיוחד אם הפוליטיקאי מסתבך בעבירות פליליות שיש עמן קלון, אפילו אם אין להן קשר לתפקיד הציבורי, כגון עבירות של גניבה או מרמה או שימוש בסמים. הדבר אפשרי גם אם הפוליטיקאי נתפס להתנהגות בלתי-ראויה שאינה בגדר עבירה על החוק, כגון שהוא נוהג לשתות לשוכרה או מתמכר למשחקי-קלפים. במקרים כאלה, אם יש יסוד לומר שהסטייה מן האתיקה הפרטית עשויה להשפיע על מילוי התפקיד הציבורי, יש הצדקה לכך שהציבור יתעניין גם במוסריות הפרטית של איש-הציבור, ואפילו יוציא מכך מסקנה לגבי הכשירות שלו לכהן בתפקיד הציבורי. האם הומוסקסואליות, למשל, נכנסת אף היא למסגרת זאת? לדעתי, בדרך-כלל לא, אלא אם מדובר בנסיבות מיוחדות, שבהן יש יסוד לחשש כי ההומוסקסואליות של פוליטיקאי הממלא תפקיד חשוב ורגיש תשמש כלי בידי גורם עוין לצורך סחיטת סודות רשמיים או פגיעה בדרך אחרת באינטרס הציבורי.

נוסף על כך, כנגד הטענה שיש להפריד בין החיים הפרטיים לבין המעמד הציבורי של הפוליטיקאי, ניתן לומר כי הפוליטיקאי איננו רק משרת-הציבור אלא גם מנהיג-הציבור. מי שמבקש להנהיג ציבור דתי, לדוגמא, חייב לשמור את השבת. בדומה לכך, כל פוליטיקאי אמור לייצג עמדות וערכים המקובלים על הציבור שלו, ואפילו לשמש דוגמא בעניין זה, כדי שהציבור יוכל להזדהות עמו, לסמוך עליו וגם ללכת בעקבותיו. יוצא, אם כך, שסטייה ניכרת של הפוליטיקאי מן האתיקה הפרטית עלולה לפגוע, באופן עקרוני, ביכולתו לשמש נציג-הציבור. יש לכך גם היבט מעשי, נוסף על ההיבט העקרוני, שכן פוליטיקאי הפוגע בערכים המקובלים על הציבור עלול לפגוע גם במעמד הציבורי שלו ואפילו במעמד של המפלגה שלו. הוא עלול לגרום מבוכה

למפלגתו ולתת נשק בידי יריבים ממפלגה מתחרה. בשל טעמים אלה סטייה מן האתיקה הפרטית עשויה לתבוע מאת הפוליטיקאי מחיר גם בתחום המעמד הציבורי. הנה, לדוגמא, פרשת פרקינסון. פרקינסון, שעד לאחריונה כיהן כיושב ראש המפלגה השמרנית בבריטניה, ניהל פרשת-אהבים עם המזכירה הפרטית שלו, הבטיח לשאתה לאשה והיא הרתה לו. כשהפרשה נחשפה בציבור, ונתברר כי אין הוא מתכוון לקיים את הבטחת הנישואין, הוטחה נגדו ביקורת קשה. בעקבות ביקורת זאת, וכנראה גם בגלל לחץ של ראשי מפלגתו, נאלץ להתפטר מתפקידו. הדרי זו דוגמא לכך שפוליטיקאי צריך להיות מוכן להחשף בפומבי בתחום החיים הפרטיים שלו ולשלם מחיר במישור הציבורי על התנהגות סוטה מן האתיקה הפרטית. מבחינה זאת אפשר שהזמזמסקטואליות של פוליטיקאי תפגע במעמד הציבורי אפילו אם אין לכך הצדקה מבחינת יכולתו למלא את תפקידו. אלה הם כללי המשחק. כפי שאמר הגשיא טרומן: מי שאינו טובל חום, שיתרחק מן המטבח. הפוליטיקאי חייב לקחת זאת בחשבון.

לסיכום: שיקולים אלה, לכאן ולכאן, מובילים, כמדומה, למסקנה שעניינים בתחום האתיקה הפרטית של פוליטיקאי אינם צריכים להשפיע על מעמדו הציבורי, ולכן גם אינם צריכים להיות עניין לעיתונות ולציבור אלא אם יש בהם כדי להשפיע על יכולתו למלא כראוי את תפקידו הציבורי או אם יש בהם חומרה הפוגעת בדמותו או במעמדו של הפוליטיקאי כשליח ציבור או כמנהיג.^{11,12}

11 הפרדה מלאה בין האתיקה הפרטית לבין התפקיד הציבורי איננה קיימת, הלכה למעשה, אפילו לגבי עובדה מדינה. חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, קובע בסעיף 17 כי עובדה מדינה אשם בעבירה משמעת אם (3) התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד המדינה או התנהג התנהגות העלולה לפגוע בתרמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה או אם (4) התנהג התנהגות בלתי הוגנת במילוי תפקידו או בקשר אחר. מלשון החוק ברור שהעבירה של "התנהגות בלתי הוגנת", הקבוצה בסעיף 17(4), קשורה במילוי התפקיד, ואפשר לומר שהיא מוגבלת לפגיעה באתיקה הציבורית, להבדיל מן האתיקה הפרטית. אולם, לפי לשון החוק, אין הגבלה כזאת לגבי העבירה של "התנהגות שאינה הולמת", הקבוצה בסעיף 17(3), ומכאן ניתן להסיק שעבירה זאת משתרעת הן על תחום האתיקה הציבורית והן על תחום האתיקה הפרטית. על האפשרות שעובדה מדינה יימצא אשם בעבירה משמעת בגין התנהגות פסולה, אף אם אין לה קשר עם מילוי התפקיד הציבורי, ניתן ללמוד גם מסעיף 17(6) לחוק הקובע שהדשעה בבית המספט על "עבירה שיש עמה קלון" גם היא עבירה משמעת. ואכן, בית דין למשמעת של עובדה מדינה פסק לארפעס בדרך זאת. כך, לדוגמא, הרשיע בית הדין למשמעת עובדה מדינה שמסר הצהרת כוב בפני חברת ביטוח בקשר לתאונת דרכים (כד"מ/279/2 פסקי דין של בית הדין למשמעת של עובדי המדינה ובהוצאת נציבות שירות המדינה, מס' 34/מ' 1980) "להתנהגותו של עובד המדינה, אפילו בחייו הפרטיים, נודעת חשיבות מיוחדת בשירות התוך המייצג את הממשלה בפני ממשלות ועמים אחרים". עובדה מדינה שהתחזה לאחד והתייצב לבחינה במקום קרוב משפחה שלו (כד"מ/29/80, שס, מא/23, מרס 1981) ועובדה מדינה שהחזיק נשק שלא כדין (כד"מ/9/81, שס, מב/15, מרס 1982). על רקע זה ניתן לומר, כי אם לגבי עובדה מדינה אין הפרדה מלאה בין החיים הפרטיים לבין התפקיד הציבורי וניתן להטיל עליו סנקציה במישור הציבורי על הפגיעה באתיקה הפרטית, קל וחומר לגבי נבחרה ציבור, שרואים אותם כמנהיגים והם אמורים לא רק לייצג את הציבור אלא גם, לפחות במידה מסוימת, לשמש לו דוגמא וסמל.

12 פרסום פרטים על החיים הפרטיים של נבחרה ציבור עשוי לגרום פגיעה בפרטיות לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. סעיף 2 לחוק זה הקובע מה היא פגיעה בפרטיות כולל, בין היתר "שימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה" וכן "פרסום של ענין הנוגע לצנעת חייו האישיים של אדם, או למצב בריאותו, או להתנהגותו ברשות היחיד". אולם סעיף 18 לחוק קובע כי במשפט פלילי או אזרחי בשל פגיעה בפרטיות תהא זו הגנה טובה אם, בין היתר, "הפגיעה נעשתה בנסיבות

ד. האתיקה הציבורית – מה היא קובעת ובאיזו מידה הם מחייבים את הפוליטיקאים

השאלה אם האתיקה חלה על הפוליטיקאי וראוי שתשפיע על המעמד הציבורי שלו – שאלה שנויה במחלוקת לגבי האתיקה הפרטית – אינה מתעוררת כלל לגבי הסוג השני של האתיקה, הלוא היא האתיקה הציבורית. להבדיל מן האתיקה הפרטית, החלה על כל אדם, האתיקה הציבורית נועדה במיוחד לשירות הציבורי והיא משיבה על השאלות המיוחדות המתעוררות בקשר למילוי תפקיד ציבורי, כשם שכללי האתיקה של עורכי־דין נועדה במיוחד לעורכי־דין ומשיבים על השאלות המיוחדות הקשורות לעריכת־דין. בהתאם לכך, אמורה האתיקה הציבורית להשיב על השאלה, לדוגמא, האם ראש־עיר, שיש לו סמכות לתת רשימות־עסק ויש לו השפעה על מתן רשימות־בנייה, ראוי שיעשה עסקה פרטית עם אדם הנזקק לסמכות זאת, למשל, יערוך חוזה עם קבלן מקומי שיבנה לו את ביתו? שר, המוסמך למנות חברים במועצות־מנהלים של חברות ממשלתיות, האם זה תקין שימנה למשרות אלה באופן מכונן חברים ממפלגתו? חבר מועצת־עירייה שהגיע אליו מידע חסוי בתוקף תפקידו, למשל, תוכנית לפתח איזור מסוים בעיר, האם הוא ראוי למסור מידע זה לקרוב או לחבר כדי שינצל את המידע לתועלת חומרית? האם מותר לשר לשקר בידועין לכנסת ולראש־עיר לשקר בידועין למועצת־העירייה? האם חברה־כנסת צריך למנוע עצמו מן הטיפול בהצעה הנדונה בכנסת אם יש לו עניין אישי בה?

האתיקה הציבורית דומה ביסודה לאתיקה הפרטית, כיוון ששתיהן נובעות מאותו מקור, כלומר: ערכי המוסר המקובלים בחברה או, לשון אחר: המוסר המקובל. עם זאת אין הן זהות. שני טעמים לכך. ראשית, האתיקה הציבורית מיישמת את ערכי המוסר למצבים המיוחדים בשירות הציבורי, ולפיכך בנושאים מסוימים ותשובות הציתנות עליהן עשויות להיות שונות מאלו הציתנות עליהן האתיקה הפרטית. כך, למשל, אפשר לומר שהאתיקה

שבהן היתה מוטלת על הפוגע חובה חוקית, מוסרית, חברתית או מקצועית לעשותה" (סעיף 18 (א2)), או אם "בפגיעה היה ענין ציבורי המצדיק אותה בנסיבות הענין, ובלבד שאם היתה הפגיעה בדרך של פרסום – הפרסום לא היה כוזב" (סעיף 18 (3)). נראה לי שפרסום פרטים על התנהגות של גנבה־ציבור באופן הפוגע באתיקה הפרטית, אפילו אם יש בו משום פגיעה בפרטיות, עשוי ליהנות מן ההגנה המוענקת על־ידי החוק. הדבר תלוי, כמובן, בנסיבות של כל מקרה. ראה, לדוגמא, המ' (ת"א) 5360/85, בדרך אברהם־צביה נ' העתון "חדשות", פ"מ תשמ"ה (ג) 478. השופט גלעד מרגיש בפסק־הדין, כי ההגנה המוענקת בסעיף 18 (3) מדברת על "ענין ציבורי" ולא על "ענין לציבור", ואומר (בעמ' 481) "אילו נקט (המוחקק) בנוסח של 'ענין לציבור' כי אז היתה מטרת הפרסום 'לספק ענין לסקשנים או למלא יצר של רכלנות'". עוד מוסיף השופט ואומר (שם) לדעתי, הענין הציבורי הינו בכך שראוי כי אלה שמוטל עליהם להחליט מי הוא האיש שישיר את כסאו של הצדיק באבא סאלי ו'ל, יידעו על פרשת אהבתו של המבקש (שהיה אחד המועמדים לרשת כסא זה) ומנוסה מכתביו ילמדו על תכונותיו. ייתכן ומידע נוסף זה ישפיע על שיקוליהם. בכל שבידי המחליטים יהיו נתונים רבים יותר על המועמדים לתפקיד רם זה, תהיה החלטתם שקולה יותר והציבור אך ירוויח מכך.

ראה גם, באופן כללי, ר' גביון, "איסור פרסום הפוגע בפרטיות" וביחוד האזרח בישראל (קובץ מאמרים לכבודו של חיים ה' כהן) (ירושלים, תשמ"ג) ו' גביון עורכת, 177, במיוחד 204 ואילך; ד' סגל, "חוכות לפרטיות למול חוכות לדעת" עיני משפט (התשמ"ג) 175, 194.

הפרטית מחייבת אדם לקיים את הבטחתו. נראה כי אפשר לומר, באופן מקביל, שהאתיקה הציבורית אף היא דורשת שפוליטיקאי יקיים את הבטחתו. יתירה מזאת: אם פוליטיקאי שיש לו סמכות מכוח חוק נתן הבטחה במסגרת סמכותו בכוונה שיהיה לה תוקף משפטי, והצר השני מקבל אותה בצורה זו, הרי הפרת ההבטחה עשויה להוות לא רק מעשה בלתי־אתי אלא גם מעשה בלתי־חוקי¹³. עם זאת, אם פוליטיקאי איננו מקיים הבטחה כללית שנתן במסע הבחירות או בהסכם קואליציוני, בגלל אילוצים פוליטיים או אחרים, ייתכן (והדבר תלוי בנסיבות) שלא ייחשב כמי שהפר את האתיקה הציבורית. שנית, האתיקה הציבורית איננה זהה לאתיקה הפרטית גם משום שהיא עוסקת בנושאים מיוחדים לשירות הציבורי, שאין להם מקבילה בחיים הפרטיים, והם בעיקר נושאים הקשורים למילוי התפקיד הציבורי. נושאים אלה, כפי שהדוגמאות המובאות לעיל מבהירות, נחלקים לשני סוגים עיקריים: האחד – ניצול התפקיד הציבורי כדי לשרת צרכים אישיים, ואלה מקרים שניתן לקרוא להם שחיתות אישית; והשני – שימוש בלתי־ראוי בתפקיד כדי לשרת צורכי ציבור, לעתים הציבור כולו, כגון כאשר מדובר בבטחון המדינה, ולעתים חלק מן הציבור, כגון כאשר מדובר במפלגה או בסקטור אחר, כלכלי או חברתי.

שתי השאלות המרכזיות בתחום האתיקה הציבורית, ובהן ארון להלן, הן אלה: ראשית, באיזו מידה האתיקה הציבורית מחייבת את הפוליטיקאים? ושנית, מה קובעת האתיקה הציבורית, לגופו של עניין, בנושאים השונים?

1. באיזו מידה האתיקה הציבורית מחייבת את הפוליטיקאים?

שאלה זאת מתעוררת משום שאנחנו עוסקים עכשיו בעקרונות ובערכים שלא נקבעו בחוק, לא בתקנות מכוח חוק ואף לא בהלכות שנפסקו על־ידי בית־המשפט. מכאן שבר־ככלל אין להם מעמד במישור המשפטי, או תוקף משפטי, והפרתם איננה גוררת תוצאות משפטיות כמו הטלת עונש על־ידי בית־משפט או יצירת חיוב כספי שאפשר לממש אותו באמצעות בית־משפט. הם עומדים וקיימים במישור הציבורי או המוסרי, מחייבים רק במישור זה והפרתם עשויה לגרור רק סנקציות חברתיות, ובכלל זה סנקציות בתחום הפוליטי. יש לומר כי הם קובעים מה ראוי ומה פסול בהתנהגות של פוליטיקאי, אך ניתן גם לומר כי הם קובעים מה מותר ומה אסור, ובלבד שיהיה ברור

13 כנגד 135/75 בא"מקב בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ל(1) 673, 676, אמר השופט ברנזון: כלל גדול הוא שרשות ציבורית חייבת לכלכל את מעשיה בתוס'לב, כלומר לנהוג ביושר ובהגינות ביחסיה עם האזרח. ואם במישור הפרטי, לפי סעיפים 12(א) ו-39 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973, חייב אדם במשאומתן לקרוא כריתת חוזה ובקיום של חיוב הנובע מחוזה, לנהוג בתוס'לב, רשות ציבורית בעניינים שבינה לבין האזרח לאי־לישון. הבטחה שניתנה על־ידי בעל שורה בגדר סמכותו החוקית בכוונה שיהיה לה תוקף משפטי והצר השני מקבל אותה בצורה זו, ההגינות הציבורית דורשת שההבטחה תקיים הלכה למעשה, כאשר בכוחו של המבטיח למלא אחריה, אפילו לא שינה האזרח את מצבו לרעה בעקבות ההבטחה.

על כוחה של הבטחה במשפט הציבורי ראה עוד ג' שלן, חרזי רשות בישראל (ירושלים, תשמ"ה) 129-139: א' שטיין, "הבטחה מינהלית", משפטים יד (תשמ"ה) 255. והרי זו דוגמה נוספת לעיקרון של אתיקה שבית־המשפט אימץ ועשה אותו, בשם "ההגינות הציבורית", לכלל משפטי.

כי אין מדובר באיסור משפטי אלא באיסור מוסרי וציבורי. איסור כזה, ללא ספק, חלש יותר מן האיסור המשפטי. חובה עלינו להיאבק בכל התוקף וללא פשרה בפוליטיקאי הרואה עצמו פטור מן החובה לקיים איסורים משפטיים בגלל טעמים של טובת הציבור או טעמים אחרים, אך לא נוכל לשלול לחלוטין את האפשרות שפוליטיקאי יראה עצמו פטור מן החובה לקיים איסור מוסרי בנסיבות מסוימות, כאשר ברור לו כי טובת הציבור מחייבת זאת. הווה אומר; כללי האתיקה אינם מחייבים את הפוליטיקאי באופן מוחלט, אלא רק באופן יחסי, ואי אפשר לדחות את הטענה שבנסיבות מסוימות יהיה הפוליטיקאי רשאי, מבחינה מוסרית וציבורית, לנהוג בניגוד לאתיקה הציבורית. יחד עם זאת, לא יהיה זה נכון לזלזל באתיקה הציבורית, לראות בה רק אסתטיקה של יפייפוש, ולדחות אותה בקלות כליאמת שהדבר נראה נוח ומועיל. אני טוען שהאתיקה הציבורית צריכה להוות, ובפועל אף מהווה, חלק מן הפוליטיקה. שיקולים עקרוניים ושיקולים מעשיים גם יחד מחייבים את הפוליטיקאי לתת משקל רב לאתיקה הציבורית. שרידהגנה בממשלת בריטניה, פרופיזמו, שהסתבך במערכת יחסים עם זונה, שיקר לפרלמנט בקשר לכך, ובשל כך נאלץ להתפטר מתפקידו כשר. עם זאת יש סבורים הציבור. אני מבקש להציג את עיקר השיקולים האלה:

(א) הפוליטיקאי, כנבחר ציבור, חב חובת נאמנות לציבור¹⁴. חובה זאת דורשת ממנו, בין היתר, לפעול במסגרת הסמכות שהוענקה לו בחוק מתוך יושר והגינות. זהו, על-פי ההנחה, רצונו של הציבור, ולכן הוא מחייב את נבחר הציבור. בית המשפט התבסס על חובה זאת ועשה את דרישת היושר והגינות לכלל משפטי בנושאים מסוימים, לעתים בדרך של פרשנות החוק ולעתים בדרך של יצירה עצמאית, כחלק מן המשפט המקובל של ישראל. כך, לדוגמא קבע בית המשפט את הכלל האוסר ניגוד עניינים ואת הכלל המחייב רשות מנהלית, בתנאים מסוימים, לקיים הבטחה, וכן את החובה לשמוע את טענותיו של האזרח לפני שהסמכות מופעלת באופן היכול לפגוע בזכויותיו ואת החובה

14 בית המשפט העליון נתן ביטוי לחובת הנאמנות בהקשרים שונים. לדוגמא, בב"צ 262/62, פ"ד נ' המועצה המקומית כפר שמריהו, פ"ד טז 2101, 2115, אמר השופט זוסמן: "בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה נטלה ורשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור ובתור שכזה חייבת הרשות להתחייב חסו שוה אל שוים". בע"א 254/64 חסון נ' המועצה המקומית דאלית אל כרמל, פ"ד יט(1) 17, 24, אמר השופט אגרנט: "כל חבר מועצה מקומית חב חובת נאמנות לציבור התושבים השוכנים בתחום שיפוטו, כנוגע לעניינים אשר בסמכות המועצה להסדירם". בבג"צ 142/70 בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 325, 331, אמר השופט חיים כהן: לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הרבים, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הזקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות. בבג"צ 531/79 פיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה, פ"ד ל"ד(2) 556, 571, אמר השופט ברק: "על כן חייב עובד הציבור לפעול, בהגשמת הכוח ובהפעלת הסמכות, מתוך אמון ונאמנות... עליו לפעול כאשר לנגד עיניו עומד האינטרס עליו הוא מופקד ואינטרס זה בלבד". בבג"צ 688/81 מינרה בע"מ נ' שר הבריאות, פ"ד לו(4) 85, 91, אמר השופט ברק כי כל רשות ציבורית צריכה "לפעול בהגינות (מהותית ודינאמית), ביושר, בסבירות, תוך שוויון, בתום לב, ללא שרירות, שלא בדרך של ניגוד עניינים ושלא בדרך מפלה".

להפעיל את הסמכות עלייִסוד שיקולים ענייניים בלבד. אך בית־המשפט נמנע מלקבוע שבכל מקרה סטייה מדרישת היושר וההגיונות, במידה כלשהי, תיחשב גם הפרה של חובה משפטית. מבחינה זאת ניתן להשוות את דרישת היושר וההגיונות לדרישת הסבירות. בית־המשפט קבע שכל רשות מנהלית חייבת לפעול באופן סביר. חוסר־סבירות מהווה עילה משפטית לפסול פעולה מנהלית. אך לא כל סטייה מן הסבירות תפסול את הפעולה המנהלית, אלא רק סטייה גסה, הגורמת לחוסר־סבירות קיצוני. חוסר־סבירות צריך להיות – בלשונו של בית־המשפט – קיצוני עד כדי כך שאף רשות מנהלית סבירה לא היתה מגיעה אליו. לצורך זה, קבע בית־המשפט, את המבחן של מתחם הסבירות. רק חוסר־סבירות החורג ממתחם זה גורם לאי־חוקיות. משמע שאפשר כי פעולה תהיה – לדעתו של בית־המשפט – בלתי־סבירה, כלומר: בלתי־הגיונית או בלתי־יעילה, אולם חוסר־סבירות לא יגיע, בנסיבות המקרה, לדרגה של קיצוניות העושה אותו לפגם משפטי. במקרה כזה, חוסר־סבירות, אף כי אין הוא מגיע למישור המשפטי, ולכן אין בו כדי להצדיק סנקציה במישור זה, עשוי עדיין להיות פגם במישור הציבורי ולהצדיק ביקורת ואף סנקציה במישור זה. בדומה לכך ניתן לומר לגבי הדרישה של יושר והגיונות. קיים כאילו מתחם של יושר והגיונות, ואולי נכון יותר לומר: מתחם של חוסר־יושר וחוסר־הגיונות. פעולה מנהלית החורגת ממתחם זה עשויה להיחשב הפרה של חובה משפטית ולפיכך – גם בלתי־חוקית. אך אפשר גם שפעולה מנהלית תהיה נוגדת את דרישת היושר וההגיונות, כפי שהיא מקובלת בציבור, בלי לחרוג מן המתחם האמור. במקרה כזה הפעולה אינה פגומה מבחינה משפטית, אך עדיין היא עשויה להיחשב בלתי־אתית, ולכן גם פגומה מבחינה ציבורית. הציבור, כאמור, מעניק סמכות לנבחרי־הציבור מתוך הנחה שהם יפעילו את הסמכות ביושר ובהגיונות, כלומר: בהתאם לעקרונות ולערכים המקובלים בציבור, בלי לעשות הבחנה בין מקרים שבהם בית־המשפט קבע את דרישת היושר וההגיונות כחובה משפטית לבין מקרים אחרים. בהתאם לכך ניתן לומר כי פעולה של נבחר־הציבור בניגוד לדרישה זאת של יושר והגיונות, לשון אחר: פעולה בניגוד לאתיקה הציבורית, יש בה משום הפרה של חובת הנאמנות כלפי הציבור¹⁵.

15 נבג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח־תקוה נ' מועצת עיריית פתח־תקוה, פ"ד (2) 566, בנה השופט ברק עלייִסוד כללי הצדק הטבעי וכללי האמון, המחייבים כל רשות ציבורית, את העיקרון בדבר ניגוד עניינים, כחלק מן המשפט המקובל שנוצר על־ידי הפסיקה של בית־המשפט בישראל. בכך קיבל העיקרון בדבר ניגוד עניינים, שהיה מצוי עד אז רק בתחום האתיקה הציבורית, גם מעמד משפטי. עלייִסוד עיקרון זה קבע בית־המשפט בפסק־דין זה, כי חברה־הזהל של עירייה אינו כשיר לכהן גם כחבר הוועדה לענייני ביקורת של אותה עירייה. ראה גם לעיל, הערה 10. אפשר אולי להכליל ולומר כי מערכת־המשפט, אף שהיא מוכנה בדרך־כלל לסכול התנהגות בלתי־אתית, איננה מוכנה לסכול התנהגות כזאת, בהקשרים שונים, כאשר היא מגיעה לדרגה קיצונית של אי־מוסריות. כך, לדוגמא, חוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973, קובע בסעיף 30 כי "חובה שכריתתו, תכנו או מטרתו הם בלתי חוקיים, בלתי מוסריים או סותרים את תקנת הציבור – בטל". חוק העונשין, תשל"ז-1977, קובע בסעיף 24, כי אין אדם נושא באחריות פלילית למעשה שעשה תוך ציית לצו של רשות מוסמכת שהוא חייב על־פי הדין לציית לו "וזולת אם הצו הוא בעליל שלא כדין". ומהו צו כזה נראה שניתן לומר, עלייִסוד משפט בפר קאסם, כי צו לעשות מעשה שהינו בלתי־מוסרי באופן קיצוני הרי הוא בעליל שלא כדין. ראה ע/279-283/58 קופר נ' התובע הצבאי הראשי, פס"מ מד 362, 410. אני סבור שגם בתחום המשפט המנהלי ניתן להכליל ולומר כי אי־מוסריות

(ב) התעלמות מן האתיקה הציבורית טומנת בחובה גם נזק וסכנה לציבור. נושאים רבים וחשובים בתחום השירות הציבורי אינם מוסדרים באופן מפורט על-ידי חוקים, אלא מסורים במידה רבה לשיקול-הרעת של הפוליטיקאים, ודי לציין כהרגמה את החלוקה של כספי המדינה כתמיכות למוסדות-ציבור ואת המינוי של דירקטורים בחברות ממשלתיות. אם הפוליטיקאי המוסמך לקבל החלטות בנושאים אלה ובנושאים אחרים לא יפעל ביושר ובהגינות, אלא, למשל, מתוך שיקולים מפלגתיים צרים, תהיה בכך לא רק הפרה של חובת הנאמנות כלפי הציבור אלא גם פגיעה מוחשית בטובת הציבור. כידוע, הכוח נוטה להשחית. החוק כשהוא לעצמו אין בכוחו למנוע שחיתות. האתיקה הציבורית היא מחסום בפני הידרדרות של הפוליטיקאים, ועמם כל השירות הציבורי, אל עבר השחיתות. ואין צורך להרחיב את הדיבור על הנזק והסכנה הטמונים בשלטון מושחת.

(ג) הפוליטיקאים אחראים במידה רבה גם לאקלים החברתי. כמנהיגים הם משפיעים על ההתנהגות, רפוסיה-מחשבה והערכים של הציבור, לא רק בדבריהם אלא גם במעשיהם. חלפו הימים שבהם – לפי תורת מקיאבלי – המנהיג היה אולי יכול לנקוט מוסר כפול: לדרוש ולצפות שהציבור ינהג באופן מוסרי בשעה שהוא עצמו משוחרר, הלכה למעשה, מכבלי המוסר. כיום, במשטר דימוקרטי, חברה פתוחה ותקשורת מפותחת, כמעט בלתי-אפשרי להסוות מוסר כפול. לכן קיימת סכנה מוחשית שהתנהגות בלתי-אתית של המנהיגים תחזק נטייה להתנהגות בלתי-אתית בקרב הציבור, בנוגע לאורח-החיים, לסגנון הדיבור, לכבוד לחוק, להתחשבות באינטרסים לאומיים וכיוצא בזה. הפוליטיקאי, שחובתו להנהיג ולהדריך את הציבור בכיוון של ערכים חיוביים, ייכשל בתפקידו אם יתנהג באופן בלתי-אתי, יתן דוגמא שלילית ובכך כאילו יתן גם לגיטימציה להתנהגות רומה של הציבור.

(ד) התנהגות בלתי-אתית של פוליטיקאים, ואפילו מיעוט בקרב הפוליטיקאים, פוגעת ביוקרה של הפוליטיקה כעיסוק ובמעמד החברתי של כל פוליטיקאי, והיא נוטה להרחיק מן הפוליטיקה אנשים בעלי כישרון וערכים חיוביים. זוהי פגיעה בטובת החברה, המשלמת את המחיר באיכות המנהיגות שלה, ובחשבון ארוך – גם פגיעה ביסודות הדימוקרטיה.

עשרה להגיע לדרגה של אי-חזקיות. אמנם אי-חזקיות כשלעצמה איננה מקובלת כעילה משפטית לפסילת החלטות מנהליות. אולם קדומת יהיה ניתן לפסול החלטה מנהלית, אם היא בלתי-מוסרית בעליל, משום שהיא מתבססת על שיקולים זרים או מסרה זרה, או משום שהיא לוקה בחוסר-סבירות. בפסק-דין חשוב שניתן לאחדונה על-ידי בית-הלורדים בבריטניה הסביר הלורד דיפלוק את העילה של חוסר-סבירות כך:

It applies to a decision which is so outrageous in its defiance or of logic of accepted moral standards that no sensible person who had applied his mind to the question to be decided could have arrived at it. (*Council of Civil Service* 1935, 951 (*Union v. Minister for the Civil Service* [1984] 3 All.E.R.

נוסף על כך יהיה ניתן כנראה, לקטים קדומת או אי ברך-כלל, לפסול החלטה מנהלית כזאת משום שיש בה שרירות או חוסר תוסלכ. בהקשר זה ניתן אולי לומר על מתחם המסירות או מתחם הישר וההגינות, שרק חריגה ממנו פוגמת במשפט, ואילו פעולה המצירה עדיין במסגרת עשויה לפגוע רק באתיקה הציבורית.

(ה) פוליטיקאי המתנהג באופן בלתי־אתי עלול לפגוע בראש־זרעו בשם הטוב שלו, להסתכן בביקורת ובחקירות מחקירות שונות, הגורמות הרבה סבל ונזק, ובמקרים קיצוניים אף לאבד את המעמד הציבורי שלו.

כפי שבתחומים אחרים הפרת חובה גוררת סנקציה, כך גם כאן, הפרה של חובת האתיקה הציבורית על־ידי פוליטיקאי עשויה להטיל עליו סנקציה במישור הציבורי. הסנקציה יכולה להתבטא בשלב הראשון בביקורת פומבית המושמעת נגדו בעיתונות או בכנסת, בבדיקה על־ידי מבקרי־המדינה או בחקירה של ועדת־חקירה ממלכתית או אחרת, ובשלב השני – במסקנות ובצעדים הפוגעים במעמדו, עד כדי הרחקתו מן התפקיד הציבורי. אף כי בישראל אין זה דבר שכיח שפוליטיקאי אשר התנהג באופן בלתי־אתי ייתבע להתפטר או יתפטר ביוזמתו מתפקידו, אין ספק שהעיקרון המאפשר להטיל סנקציה על פוליטיקאי בשל התנהגות בלתי־אתית, תופש גם בישראל. לדוגמא: ראש־הממשלה רשאי להעביר מכהונתו שר שהתבטא בצורה מעליבה נגד ראש־הממשלה¹⁶, ומועצה של רשות מקומית רשאית להעביר מכהונתו את ראש־הרשות בשל התנהגות שאינה הולמת את מעמדו¹⁷. בעקבות הדיווח שבנו של ועדת־אגרנס על מלחמת יום־הכיפורים קנתה לה מהלכים הרעה שוועדת־חקירה ממלכתית איננה אמורה להסיק מסקנות ולהמליץ המלצות כלפי הדרג המדיני. אך זוהי דעה מוטעית. היא הופרכה על־ידי ועדת כהן לחקירת הטבח במחנות־הפליטים סברה ושתילה. בדיווח שבנו של ועדה זאת נקבע באופן ברור כי גם חברי־ממשלה נושא באחריות אישית למעשיו, ולא רק למעשים בלתי־חוקיים אלא גם למעשים בלתי־מוסריים, והוא עלול להתחייב בסנקציה אישית על התנהגות בניגוד לדרישת המוסר, עד כדי העברתו מתפקידו¹⁸. אפשר לומר שעצם קיומה של הסנקציה די בו כדי ללמד שהאתיקה הציבורית אכן מחייבת, במישור הציבורי, את הפוליטיקאים.

מה קובעת האתיקה הציבורית? מכאן, ולאחר בירור השאלה באיזו מידה האתיקה הציבורית מחייבת את הפוליטיקאים, אפנה לשאלה מה קובעת האתיקה הציבורית, כלומר: מה הם העקרונות והערכים של האתיקה הציבורית.

16 לפי סעיף 21א לחוק יסוד הממשלה: "ראש הממשלה רשאי, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, להעביר שר מכהונתו".

17 לפי סעיף 22א(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו לכהונתם), תשל"ה-1975, "נוכחה המועצה כי ראש הרשות מתנהג התנהגות שאינה הולמת את מעמדו של ראש רשות וסברה היא שעל כן אין הוא ראוי לכהונתו, רשאית היא, לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע דברו, להעבירו מכהונתו". לעניין זה ראה גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 21.912 מיום 1 באוגוסט 1980.

18 דיווח שבנו ועדת־חקירה לחקירת האירועים במחנות־הפליטים בביירות, התשמ"ג. על דיווח שבנו זה ראה י' זמיר, "ועדת החקירה מן הבחינה המשפטית", הפקלים לה (תשמ"ד) 323. בעמ' 328 נאמר:

הוועדה שילבה אל תוך הכלל המשפטי, המחייב הפעלת שיקול הדעת כהלכה, מימד מוסרי בלתי־דגול. על־פי רוב, מערכת השיקולים הענייניים שעובר הציבור חייב לשוות לנגד עיניו מצוייה בתחומי העובדות השייכות לענף בו הוא עוסק, כמו שיקולים של כלכלה, תכנון ערים, סדר ציבורי וכיוצא באלה. שיקולים של צדק ומוסר אינם מהווים, בדרך כלל, שיקולים מחייבים. ואילו הוועדה נטלה את השיקול המוסרי של קדושת החיים, אף שמדובר בחייהם של אזרחים המצויים מן הצד השני של החווית בתקופת מלחמה, ועשתה אותו שיקול מרכזי שחובה להתחשב בו.

2. מה קובעת האתיקה הציבורית?

האתיקה הציבורית משקפת את ערכי-המוסר המקובלים בציבור לעניין ההתנהגות הראויה של נבחרי-הציבור, מעין קונסנזוס מוסרי או מוסר מקובל, שעיקרו היושר וההגינות. כאמור, הציבור המעניק סמכות לנבחרי-הציבור מצפה ומניח שהם יפעילו את סמכותם בדרך הנראית לציבור ראויה, ופירוש הדבר, בין היתר, שהסמכות תופעל על-פי המוסר המוקבל; ואילו נבחר הציבור, מצדו, כאשר הוא מבקש את אמון הציבור ומקבל ממנו את התפקיד הציבורי, כאילו הוא נוטל על עצמו גם את חובת הנאמנות לנהוג בהתאם למוסר המקובל.

אולם מהו המוסר המקובל? קשה להשיב על השאלה. על המוסר המקובל אפשר לומר – כפי שנאמר על פיל – שקשה להגדיר אותו אך קל לזהותו כאשר רואים אותו. אכן, קל יותר להשיב על השאלה מה קובע המוסר המקובל במקרה מסוים. במקרים רבים אפשר לקבל את התשובה כאשר שואלים את האדם ברחוב, ליתר דיוק; כאשר אתה מעמיד עצמך במקומו של האדם ברחוב, ואף הפוליטיקאי עצמו יידע את התשובה אם ישאל את עצמו וישיב לעצמו בכנות, כפי שאכן ראוי לו לפוליטיקאי שיעשה בדרך-כלל. תאמר שזו דרך בלתי-מקובלת ובלתי-ראויה כדי לברר כללי התנהגות? אמנם כן, במידה מסוימת, ולכן אין הולכים בדרך זאת אלא אם אין דרך טובה יותר. אך אין זו דרך בלתי-מוכרת לצרכים שונים, ואפילו בתורת-המשפט הולכים בה מפעם לפעם, כמו למשל, בכל אותם נושאים שבהם המבחן המשפטי המכריע הוא מבחן האדם הסביר או מבחן תיקונו של עולם.

התשובה של האדם ברחוב, כמי שמייצג את המוסר המקובל, תהיה ברורה במיוחד באותם מקרים שבהם קיים חשש לשחיתות אישית, כלומר: חשש שפוליטיקאי מנצל את תפקידו הציבורי לעשיית רווח אישי. במקרים כאלה אפשר לומר כי הפוליטיקאי איננו מפעיל את סמכותו בתום-לב, שכן חזקה עליו שגם הוא יודע כי הסמכות הוענקה לו כדי לשרת את צורכי הציבור, וניצול הסמכות לצרכים אישיים יש בה משום הפרה של חובת הנאמנות כלפי הציבור. כך, לדוגמא, כאשר ראש-עיר מגלה מידע חסוי בדבר תוכנית לפיתוח איזור מסוים בעיר לקרוב או מכר שלו לצורך עסקה פרטית או מעדיף קרוב או מכר שלו על-פני אדם כשיר יותר במתן רשיון-עסק. במקרים כאלה ומקרים דומים להם התשובה של האתיקה הציבורית תהיה בדרך-כלל ברורה ומוסכמת, בלי שיהיה צורך לערוך לשם כך משאל ברחוב, והיא תהיה תואמת את התפישה של האתיקה הפרטית בדבר הצורך ביושר ובהגינות.

אך קיימים, כמובן, מקרים אחרים, מורכבים ובעייתיים יותר, שבהם התשובה תהיה שנויה במחלוקת. הנה, למשל, השאלה אם מותר לשר לשקר לבית-הנבחרים. האתיקה הפרטית אומרת כי בדרך-כלל אסור לשקר. סביר שכך אומרת בדרך-כלל גם האתיקה הציבורית. שרי-ההגנה כממשלת בריטניה, פרופיומו, שהסתבך במערכת-יחסים עם זונה, שיקר לפרלמנט בקשר לזה, ובשל כך נאלץ להתפטר מתפקידו כשר. עם זאת יש סבורים כי האתיקה הציבורית מרשה לשר לשקר לכנסת בקשר לתוכנית של פיתוח המטבע או בקשר לתוכנית צבאית שהאינטרס הלאומי מחייב לשמור אותה בסוד. אך האם מותר לשר לשקר בכל מקרה שבו יהיה בכך – לפי דבריו – כדי לשרת אינטרס ציבורי?

סביר שיש גבול לרשות, אם הרשות קיימת, לשקר לכנסת. האם מותר לשקר לשקר, לדוגמא, בקשר לתוכנית להעלאת יהודים מארץ-מצוקה? או בקשר לתוכנית לרכישת נפט ממדינה מסוימת או אספקת ציוד צבאי למדינה אחרת? ואולי גם בקשר לחשש של הפרת חוק או מעשה שחיתות במערכת המשלתית או בקשר להסכם בין מפלגות בדבר חלוקת כספי המדינה בין מוסדות המקורבים למפלגות אלה? מהו, במלה, גבול הרשות לשקר? האם, למשל, כדוגמא נוספת, מותר לנבחרי-ציבור, בכנסת או בעירייה, להיענות להזמנה של חברה מסחרית המבקשת להתקשר בעסקה גדולה עם המדינה או עם העירייה, ולנסוע על חשבונה של אותה חברה לסיוור-לימודים במפעל של החברה מחוץ לישראל? או להשתתף במשך ימים אחדים בכנס הדרכה של החברה בבית-מלון בישראל? או לסעוד ארוחת-צהרים עם נציג החברה במסעדה שבעיר? והאם חברה-כנסת שיש לו תפקיד של הנהלה בחברה גדולה, למשל בתחום התחבורה היבשתית, רשאי להביע את דעתו ולהשתתף בהצבעה בכנסת על תוכנית כלכלית או הצעת חוק בקשר לתחבורה היבשתית, או, אולי, אפילו בקשר לחברה שבה הוא מכהן כמנהל?

האמת צריכה להיאמר שספק אם המבחן של המוסר המקובל, או המבחן של האדם ברחוב כמי שמייצג את המוסר המקובל, יוביל לתשובה ברורה ומוסכמת לשאלות מסוג זה. עלינו לזכור כי שאלות מסוג זה נמצאות בתחום אפור – בין התחום השחור הכולל איסורים חמורים במיוחד מבחינה מוסרית, כמו קבלת שוחד, שמטעם זה החוק קובע אותם כאיסורים פליליים, לבין התחום הלבן הכולל התנהגות שאין בה פגם לא מבחינה משפטית ואף לא מבחינה מוסרית. גבולותיו של התחום האפור מטושטשים וליד הגבול שורר לא פעם ערפל. משום-כך קיימת סכנה ממשית שגם פוליטיקאים הגונים, המבקשים ללכת בדרך הישר, יטעו, יאבדו את דרכם ויגיעו מתוך חוסר ידיעה או זהירות אל התחום האפור של התנהגות בלתי-ראויה. קיימת גם סכנה שפוליטיקאים פחות-הגונים, הפועלים תחת לחץ או פיתוי, יסתתרו מאחורי הערפל כדי לעבור את הגבול מן התחום הלבן אל התחום האפור בטענה של טעות או חוסר-ידיעה. לפיכך חשוב מאוד לסלק את הערפל ולהתוות את הגבולות באופן ברור ככל שניתן.

קשה לסלק את הערפל באמצעות המבחן של המוסר המקובל כשהוא לעצמו. אמנם, כאמור, במקרים רבים, ובמיוחד במקרים שבהם קיים חשש של שחיתות אישית, די בו כדי להגיע בקלות אל התשובה. אך אפילו במקרים אלה, ולא-כל-שכן במקרים רבים אחרים, אין זה רצוי להסתפק במוסר המקובל, מפני שאין בו בהירות במידה מספקת לצורך הנחיה והרתעה, בעיקר במצבים של לחץ ופיתוי. המוסר המקובל הוא, כאמור, הדרך הנכונה ללכת בה אם אין דרך טובה יותר. אך זוהי דרך שאינה סלולה. לעניינים רבים קיימת דרך טובה יותר, היא הדרך של כללים כתובים, המגבשים ומבטאים את המוסר המקובל.

ה. כללי אתיקה ציבורית

כללים כאלה יכולים להיווצר באופנים שונים. הם יכולים להיווצר, ראשית, באמצעות סדרה של החלטות יחידות המתקבלות במקרים ספציפיים על-ידי אנשים או גופים שיש להם מעמד או סמכות לעניין זה. כך, לדוגמא, יכולות להתקבל החלטות כאלה לגבי

כללי אתיקה של חבריה הכנסת על-ידי יושב-ראש הכנסת, או ועדת-הכנסת או אפילו מליאת-הכנסת. בהקשרים אחרים יכולים לצאת דינים-וחשבוניות או חוות-דעת בעניינים של אתיקה ציבורית, כמו דינים-וחשבוניות של מבקרי-המדינה, חוות-דעת או הנחיות של היועץ המשפטי לממשלה, תוזרים של המנהל-הכללי של משרד-הפנים אל הרשויות המקומיות. החלטות כאלה, אף שהן מתקבלות בדרך-כלל כל אחת לגבי מקרה ספציפי או נושא ספציפי, יש להן ערך רב, בין כתקרימים ובין כהנחיות, בגיבוש מערכת של כללי אתיקה ובעיצוב רפואי התנהגות ראויים. עם זאת, ההתפתחות של כללי האתיקה במסלול זה סובלת מחסרונות אחדים. ראשית, בדרך-כלל ההתפתחות במסלול זה אטית מאוד. שנית, העובדה שמדובר בהחלטות המתקבלות באופן בלתי-שיטתי, לעתים רחוקות למדי, ובלי להיות מרוכזות במסמך אחד, פוגעת ברמת המודעות של הציבור לעצם קיומן של החלטות אלה ולכן גם מפחיתה את החשיבות המעשית שלהן. ושלישית, קבלת החלטות באופן בלתי-שיטתי כזה אינה דרך טובה ליצירת מערכת כללים שיש בה עקיבות, תיאום והיגיון פנימי. הדרך הטובה כדי להימנע מחסרונות אלה היא הדרך של יצירת קובץ כללי, באופן מכוון ושיטתי, ומקיף ככל שניתן.

אמנם קיימים נושאים של אתיקה ציבורית שעדיין אינם בשלים לתהליך של גיבוש וניסוח במתכונת של כללים כתובים, וראוי להשאיר אותם כעקרונות וכערכים של המוסר המקובל עד שהניסיון המצטבר יסייע לגבש אותם לכללים מקובלים. קיימים, אולי, גם נושאים שעל-פי מהותם אינם מתאימים כלל למתכונת של כללים כתובים. אולם אין ספק שנושאים רבים של האתיקה הציבורית מתאימים וראויים לעבור מן השלב של עקרונות וערכים אל השלב המתקדם יותר של קובץ כללים.

בבריטניה, לדוגמא, נחשפה בשנות השבעים הראשונות שערוריית שחיתות, שנתפרסמה בשם פרשת פולסון, והקיפה אנשים רבים, בהם איש-הציבור נכבדים, בעיקר בשלטון המקומי. הפרשה נחקרה על-ידי שתי ועדות-חקירה. הוועדה הראשונה, ועדת רדקליף-מוד, המליצה בשנת 1974 על כללי התנהגות מסוימים לנבחרי-ציבור ברשויות המקומיות. על-יסוד המלצה זאת גובש, בהסכמה של משרדי-הממשלה הנוגעים בדבר והאיגודים של הרשויות המקומיות בבריטניה, קובץ של כללי התנהגות לנבחרי-הציבור ברשויות המקומיות. הקובץ הופץ על-ידי הממשלה בין כל הרשויות המקומיות. נקבע בו, לדוגמא, כך: אם אתה נוטל חלק במינוי של עובד-ציבור, השאלה היחידה שעליך לשקול היא מידו המועמד שייטיב לשרת את הרשות המקומית כולה, ואל תניח להעדפות אישיות או פוליטיות להשפיע על החלטתך; תהיה זו הפרה חמורה של חובת הנאמנות אם תשתמש במידע חסוי לתועלת אישית שלך או של אחד ממכריך; התייחס בזהירות מירבית לכל הצעה של מתנה, טובת-הנאה או אירוח המופנים אליך באופן אישי; ועוד בדומה לכך. בדו"ח של הוועדה השנייה שחקרה את פרשת פולסון, ועדת סלמון משנת 1976, נאמר על קובץ זה של כללי התנהגות לנבחרי-הציבור ברשויות המקומיות כך:

קובץ של כללי התנהגות אין בכוחו לעשות אנשים לישרים או לשמש תחליף לחוש המוסרי של האדם. בסופו של דבר, אדם יהיה מודרך רק על-פי השכל הישר והרגישות המוסרית שלו. המבחן הוא, אם אותו אדם סבור שהתנהגותו

תוכל לעמוד בביקורת הציבורית. עם זאת, קובץ של כללי התנהגות דרוש כדי לתת למשרת הציבור תיאור של הסטנדרטים להם מצפים ממנו והדרכה במצבים שאינם מוכרים לו¹⁹.

הפרופסור בנימין אקצין אמר פעם שניתן להשוות חוקה למנעול. בשביל מה מתקין אדם מנעול על דלת ביתו? והרי אין צורך במנעול נגד צדיקים, שממילא לא יכנסו לבית לא שלהם, ואף אין תועלת במנעול נגד רשעים, שיהיו מוכנים לפרוץ את המנעול. אלא שרוב בנייהאדם אינם צדיקים ואינם רשעים, אלא אנשים בינוניים, ואלה צריכים את המנעול כדי שלא יהיה ספק בלבם אם מותר או אסור להם להיכנס לבית זה ולהרתיע אותם מן הניסיון להיכנס לאותו בית ללא רשות. כך אף החוקה שהיא דרושה לצורך הבהרה, הנחיה והרתעה של אנשי ציבור רגילים, בעיקר כדי שיימנעו מלפגוע ביוזעין בחירויות האזרח. וכך גם נוכל לומר לגבי קובץ כללי התנהגות לפוליטיקאים. קובץ כזה עשוי להיות מכשיר חשוב מאוד לקידום האתיקה הציבורית.

ז. כללי אתיקה ציבורית בישראל

במשך תקופה ארוכה לא היו בישראל כללים כתובים של אתיקה לנבחרי ציבור, לכד מהחלטות וחוקות דעת מעטות בעניינים מסוימים, למשל, החלטות אחרות של ועדת הכנסת בעניין ההתנהגות הראויה של חבריה הכנסת. עד לפני עשר שנים היה אפשר לחשוב שאף אין צורך מיוחד בכללים כאלה. הדעה הרווחת היתה שהמנהגות הפוליטיות, לפחות ברמה הגבוהה, נוהגת כדרישת האתיקה, לפחות בתחום היושר האישי. המנהיגים הלאומיים נצטיירו בציבור, מאז ראשיתה של התנועה הציבורית, כאנשים נקייהכפיים, מסורים לשליחות חברתית, בעלי עקרונות וערכים חיוניים. דומה היה שישראל פטורה מעונשם של פוליטיקאים מושחתים.

והנה, לפני שנים לא רבות החל הציבור להיווכח, לתדהמתו הרבה, שגם הפוליטיקאים אינם חסינים משחיתות. על פני השטח החלו לעלות פרשיות של שחיתות אישית, כמו גניבה ושחחד, של אנשי ציבור מן השורה הראשונה. העיתונות התחילה לדרוש בלהטות על חשדות, על חקירות של המשטרה ועל משפטים פליליים של פוליטיקאים. הדעות נחלקו בשאלה אם חל שינוי ברמת ההתנהגות של הפוליטיקאים, ופרשות השחיתות מלמדות על התדרדרות של קבוצת פוליטיקאים המשקפת התרופפות כללית של ערכימוסר בחברה הישראלית, או שכך היו הדברים מעולם והשוני חל בעיקר בעמדת הציבור ובנכונות הממסד לחקור ולחשוף חשדות פליליים נגד אנשים חשובים מאוד. אכן, ייתכן שניתן לייחס התפתחות זאת באופן חלקי לרצון הציבור, שבא לידי ביטוי חזק לאחר הזעזוע של מלחמת יום הכיפורים, לבדוק מחדש את הכשרות של פרות קדושות, ואם יש טעם בכך – אפילו לשחוט אותן. יהא הדבר

19 *Report of the Royal Commission on Standards of Conduct in Public Life (The Salmon Report)*, 1976, Cmnd. 6524, p. 64. And see *The National Code of Local Government Conduct*, 1975, *ibid.*, Appendix 4, p. 136. On this Code and on the Redcliffe-Maud Committee, see *ibid.*, p. 9.

אשר יהא: הציבור החל להתפכח מן האשליה המתוקה שאצלנו אין שחיתות בפוליטיקה. במצב זה הצורך בכללי אתיקה לנבחרי-ציבור, בעיקר בתחום של ניגוד עניינים המועד לשחיתות אישית, נעשה ברור יותר.

פריצת-הדרך בתחום זה נעשתה בשנת 1977. הממשלה בראשותו של מנחם בגין החליטה, זמן קצר לאחר כינונה, להקים ועדה ציבורית, בראשותו של שופט בית-המשפט העליון שלמה אשר, שתציע כללי אתיקה לשרים. עלייסוד ההמלצות של ועדה זאת אימצה הממשלה, בהחלטה רשמית, מערכת-כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני-שרים ופרסמה אותה בילקוט הפרסומים²⁰. זוהי מערכת מורכבת, המתבססת על שני כללי-יסוד: הראשון (סעיף 3 לכללים) קובע, כי "שר ינהג במילוי תפקידיו ללא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל וכלי שיהיה לו ענין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו אף למראית-עין"; והשני (סעיף 4 לכללים) קובע כי "מחובתו של השר לנהל ענייניו כך שלא יווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידיו כשר לבין ענייניו האישיים". עלייסוד כללים אלה הוטלו על השרים וסגני-השרים מגבלות לגבי עיסוקים נוספים, מילוי משרות בגופים שונים, קבלת שכר והכנסות אחרות זולת השכר המשתלם לשר, איסור שימוש במידע לצרכים פרטיים, איסורים לגבי השקעה בניירות-ערך ולגבי רכישה של נכסי מדינה, חובת ריווח למבקר המדינה בעניינים שונים, ובכלל זה מסירת הצהרת הון למבקר-המדינה ועוד.

לאחר הממשלה בא תורה של הכנסת. לאחר ריונים ממושכים, התלבטות ופשרות, נתקבלה בנובמבר 1984 החלטת ועדת-הכנסת בדבר כללי אתיקה לחברי-הכנסת ופורסמה אף היא בילקוט הפרסומים²¹. בכללים אלה נקבעו עקרונות-יסוד אחרים. בין היתר נקבע בהם (סעיף 2 לכללים), כי "חבר הכנסת ישמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה, ינהג בדרך ההולמת את מעמדו ואת חובותיו כחבר הכנסת, וימנע משימוש בלתי-ראוי בחסיגיויותיו כחבר הכנסת", וכן (סעיף 5 לכללים), כי "לא יהיה לחבר הכנסת במילוי תפקידו ענין אישי ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כחבר הכנסת לבין ענייניו האישיים". עלייסוד עקרונות אלה הוטלו על חברי-הכנסת בכללים אלה איסורים והגבלות בנושאים שונים. כך, לדוגמא, נקבעו בכללים איסורים על ניצול מידע לצרכים אישיים, על רכישה נכסי המדינה, על ייצוג לקוחות בפני רשויות המדינה ורשויות ממשל אחרות, על קבלת משרות במועצת-מנהלים של תאגיד שהוקם על-פי דין או של גוף ממשלתי ועוד.

במקביל התנהלה פעילות לקביעת מערכת של כללי אתיקה לנבחרי-הציבור ברשויות המקומיות, כלומר: ראשי-הרשויות וחברי-המועצות העירוניות והמקומיות.

20 ילקוט הפרסומים 2382, תשל"ח, עמ' 314: ילקוט הפרסומים 2646, תשמ"ח, עמ' 2120. ראה גם בעקבות כללים אלה, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 21.470 מיום 1 באוגוסט 1980 (ניגוד עניינים של שר - עניין אישי של קרוב).

21 ילקוט הפרסומים 3000, תשמ"ד, עמ' 842: ילקוט הפרסומים 3073, תשמ"ד, עמ' 2839. בעקבות כללים אלה ראה גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מס' 21.429 מיום 1 במאי 1984 (הגבלות על חברי הכנסת בענין ייצוג תמורת שכר של גופים ממשלתיים ולקוחות פרטיים בפני גופים ממשלתיים), מס' 21.430 מיום 1 במאי 1984 (רכישת נכסי המדינה עליידי חברי הכנסת) ומס' 21.433 מיום 15 בנובמבר, 1984 (סייגים למינוי חברי כנסת לתפקידים ממשלתיים).

אותו זמן הגיעו אל שולחנו של היועץ המשפטי לממשלה כמה תיקי-חקירה של המשטרה נגד נבחרי-ציבור ברשויות מקומיות שהדגישו את הצורך במערכת של כללי אתיקה. במקרה אחד, לדוגמא, ביקשה המשטרה להעמיד לדין פלילי ראש רשות מקומית שקיבל בחינם כרטיסי-מנוי שנתי, לו ולבני-משפחתו, למועדון-ספורט פרטי; במקרה אחר נתברר כי ראש רשות מקומית העסיק את עובדי-הרשות, אמנם בתשלום מסוים, לצרכים פרטיים של-דעצמו; ובמקרה נוסף היה מדובר בראש רשות מקומית שהשתתף בישיבה של מועצת-הרשות והצביע בנושא שבו היה לו עניין אישי. בכל המקרים האלה טענו ראשי-הרשויות כי לא נאמר להם והם לא ידעו כי המעשים שבהם נחשדו היו פסולים, וכי רבים אחרים נוהגים כפי שהם נוהגו. על רקע זה הוסכם בין משרדי-המשפטים, משרדי-הפנים והמרכז לשלטון מקומי להקים ועדה שתבדוק נושא זה ותציע מערכת של כללי אתיקה. הוועדה, שבה השתתפו נציגים של הגופים האמורים, הגישה דין-וחשבון יסודי והמלצות מפורטות למערכת-כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי-ציבור ברשויות המקומיות²². המלצות אלה אושרו על-ידי מרכז השלטון המקומי, פורסמו בילקוט הפרסומים ונכנסו לתוקף באוקטובר 1984²³.

כללים אלה מפורטים ומורכבים יותר מן הכללים החלים על שרים ועל חברי-הכנסת ומותאמים לבעיות המיוחדות של השלטון המקומי. הם קובעים הסדרים למצבים של ניגוד עניינים בין התפקיד של ראש-הרשות או חבר מועצת-הרשות לבין תפקיד ציבורי אחר. לגבי מצב של ניגוד עניינים בין התפקיד ברשות המקומית לבין עניין אישי נקבע בכללים כי חבר-המועצה לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם הרשות המקומית, לא יעסיק עובד של הרשות המקומית ולא יעשה שימוש ברכוש של הרשות המקומית שלא בקשר למילוי תפקידו ברשות, ואם הוא מבקש לבצע עבודת-בנייה פרטית על-ידי קבלן הנמצא בקשר עסקי עם הרשות המקומית, לא יתקשר עם אותו קבלן אלא לאחר שקיבל חוות-דעת מאת ועדה מייצגת המוקמת לפי כללים אלה. עוד נקבע בכללים כי חבר רשות מקומית לא ייצג (אם הוא, לדוגמא, עורך-דין או מהנדס) בפני הרשות קרוב שלו או אדם אחר שיש לו אתו קשרים עסקיים. כמורכב מסדירים הכללים את הנושא של טובת-הענאה. הם אוסרים על חברי-הרשות לקבל לעצמו או לקרובו טובת-הענאה בקשר למילוי תפקידו, ובכלל זה תלושי-קנייה ומתנות לחגים וכן מנויים למופעים ולכניסה למתקני ספורט וכדור, אולם אין בכך כדי למנוע השתתפותו ללא תמורה באירועים מסוימים, כגון אירוע מקומי כעל אופי ציבורי, ובלבד שהשתתפותו באירוע לא תשפיע ולא תיראה כעלולה להשפיע על מילוי תפקידו כחבר-הרשות.

עם קבלת הכללים לגבי נבחרי-הציבור ברשויות המקומיות, לאחר שקודם-לכן נקבעו הכללים החלים על שרים, סגני-שרים וחברי-הכנסת, נסגר המעגל, וכיום כפופים נבחרי-הציבור, רובם ככולם, למערכות-כללים של אתיקה ציבורית. זהו הישג גדול והוא ראוי להערכה רבה, במיוחד משום שנראה כי אין הרבה מדינות בעולם, אפילו בין המתקנות שבהן, שבהן קיימת רשת כזאת של כללי אתיקה לנבחרי ציבור. עם זאת,

22 דין-וחשבון הוועדה בנושא ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, משרד המשפטים, ירושלים, התשמ"ד.

23 ילקוט הפרסומים 3087, התשמ"ד, עמ' 3114.

הישג זה, כשהוא לעצמו, עדיין אין פירושו שבפועל האתיקה הציבורית של נבחרי-הציבור בישראל גבוהה יותר מזו שבמדינות אחרות. רמת האתיקה תלויה, כמובן, בשאלה באיזו מידה מקיימים ובאיזה אופן אוכפים את כללי האתיקה הציבורית. הקיום והאכיפה של כללי האתיקה מותנים במידה רבה בקיום מנגנון שיעסוק ויכריע בכל אותם מקרים שבהם מתעוררת שאלת היישום של כללים אלה הלכה למעשה. מנגנון כזה דרוש לשתי מטרות עיקריות. ראשית כדי שיהיה ניתן לברר ולהחליט מראש, בדרך של חוות-דעת או בדרך אחרת, מה היא ההתנהגות האתית בנסיבות מסוימות. זהו, כמובן, התהליך הרצוי, שנבחר-הציבור העומד לפני מעשה אשר ספק אם הוא תואם את כללי האתיקה, יפנה בשאלה אל מנגנון המוסמך לצורך זה, ויוכל לכוון את מעשיו בהתאם לתשובה שיקבל, וכך להימנע ממעשה בלתי-אתי, על כל הכרוך בכך. שנית, מנגנון כזה דרוש כדי לדון ולהחליט לאחר מעשה אם התנהגות של נבחר-הציבור במקרה מסוים היתה תואמת את כללי האתיקה ואם, בהתאם לכך, יש מקום להטיל סנקציה על אותו נבחר-הציבור. דיון כזה יתנהל בדרך-כלל בעקבות תלונה, והסנקציה במקרה שיוחלט כי כללי האתיקה הופרו דרושה, כמקובל בסנקציות, בעיקר כדי להרתיע במקרים עתידיים מפני התנהגות דומה. כללי אתיקה ללא סנקציה על הפרתם, כמו חוק שאין סנקציה על הפרתו, אינם יעילים במידה מספקת. בכל אחת משלוש המערכות של כללי אתיקה, לשרים ולסגני-שרים, לבחרי-הכנסת ולנבחר-הציבור ברשויות המקומיות נקבע מנגנון לצורך יישום הכללים, ואף זה הישג ראוי להערכה. מה הם מנגנונים אלה?

בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני-שרים נקבע (בסעיף 10), כי "מבקר המדינה יבדוק מילוי הוראות וכללים אלה בידי השרים, ויהיו לו כל הסמכויות הקנויות למבקר המדינה בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב)". ומה הסנקציה במקרה ששר סוטה מן הכללים? על כך נותנים הכללים (בסעיף 10) תשובה משולשת: ראשית, מבקר-המדינה רשאי להביא לידיעת ראש-הממשלה כי הוא בודק אם שר נהג בהתאם לכללים אלה ולהמציא לראש-הממשלה מידע בנוגע: שנית, מבקר-המדינה רשאי לדווח על סטייה מן הכללים לוועדת-משנה של ועדת-הכנסת לביקורת המדינה; ושלישית, במקרה של חשש לעבירה פלילית, מבקר-המדינה יעביר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

כשנתיים לאחר שנקבעו הכללים, כאשר נתברר כי הכללים אינם מאפשרים כל סטייה, אפילו בנסיבות מיוחדות שבהן יש הצדקה לסטייה ואין חשש שהסטייה תפגע בטוהר המידות, תוקנו הכללים. בתיקון נקבע (סעיף 17 ואילך), כי מבקר-המדינה ימנה ועדה בת שלושה חברים, שבראשה שופט או שופט בדימוס, והיא תהיה רשאית לתת היתר לסטייה מן הכללים, "אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית"²⁴.

היסוד החשוב במנגנון זה הוא, שבדיקת השאלה אם הכללים מקוימים הופקדה בידי גורם חיצוני ומהימן כמו מבקר-המדינה, שיש לו כל הסמכויות הנדרשות לבדיקה יסודית, והוא רשאי גם לדווח על הסטייה לגוף של הכנסת. שאלה היא אם לא היה

24 ילקוט הפרסומים 2646, תש"ס, עמ' 2120.

זה ראוי להוסיף ולהסמיך את מבקרהמדינה לפרסם את ממצאיו בציבור, אם לדעתו נסיבות המקרה מצדיקות זאת, גם בגלל זכותו של הציבור לדעת באופן מוסמך אם שר סטה או לא סטה מן הכללים וגם כדי להוסיף משקל לכללים. כיום יש יותר טעם להעניק סמכות כזאת למבקר המדינה, שכן הכללים גמישים יותר, גם בגלל האפשרות לקבל מוועדההיתרים היתר לסטייה מן הכללים בהתחשב בנסיבות המקרה וגם בגלל האפשרות לפנות אל ועדההיתרים כדי לברר מראש אם מעשה מסוים ייחשב סטייה מן הכללים, לפיכך הפרה של הכללים עשויה להיות חמורה יותר. במצב זה ייתכן שבמקרים מסוימים תהיה הצדקה לפרסם ברבים, לאחר בדיקת המבקר, את דבר ההפרה. תמונתהמצב שונה לפי כללי האתיקה לחבריהכנסת. כללים אלה מקימים (סעיף 17 ואילך) ועדהאתיקה. ועדהאתיקה מורכבת מארבעה חבריהכנסת המתמנים עלידי יושב ראש הכנסת מתוך התחשבות בייצוג הסיעות בכנסת. הוועדה מוסמכת לדון בקובלות על הפרת כללי האתיקה ולהטיל על חבריהכנסת סנקציה של הערה, אזהרה, נזיפה או נזיפה חמורה. יתירה מזאת: היא רשאית גם לצוות על פרסום החלטתה, בציון שמו של חבריהכנסת או בלי ציון שמו. אולם, מן הצד השני, הכללים קובעים (בסעיף 21), כי כל ההליכים לפני הוועדה, ובכלל זה כל המסמכים, הפרוטוקולים וההחלטות, יהיו חסויים ואין לפרסמם ללא רשות הוועדה.

במשך שלוש השנים שעברו מאז נתקבלו כללים אלה נמסרו לפרסום עלידי ועדהאתיקה בסך הכול ארבע החלטות. בשתיים מתוך החלטות אלה פעלה הוועדה לא עלייסוד קובלות נגד חבריהכנסת אלא מכוח סמכותה לקבוע תקדימים בענייני אתיקה ופרשנות לכללי האתיקה (סעיפים 24 ו-25 לכללים). בהחלטה אחת הוועדה קובעת כללים בעניין משלוח מכתבים הפטורים מתשלום מבניין הכנסת, ובהחלטה השנייה היא קובעת כללים ברבר השימוש בניירמכתבים של הכנסת. שתי ההחלטות האחרות ניתנו בעקבות קובלות: הראשונה – נגד ח"כ מאיר כהנא בקשר לשימוש בלתינאות בזכותו לשלוח דואר פטור מתשלום ממשכהכנסת, והשנייה – נגד ח"כ שולמית אלוני בעקבות פרסום הודעה לעיתונות שהיתה בה פגיעה בשר חיים קורפו ללא בירור מוקדם, כפי שהיה ראוי לעשות. אין אלה כל ההחלטות שוועדהאתיקה קיבלה בעקבות תלונות נגד חבריהכנסת. אולם כל ההחלטות האחרות חסויות – כפי שנקבע בכללים – ואין הציבור יכול לדעת כמה החלטות כאלה היו, נגד מי, מה נאמר בקובלות ומה נקבע בהחלטות. האם יש הצדקה למסך זה של סודיות? לדעת, הכלל צריך להיות שההחלטות מתפרסמות ברבים, בדרך כלל בציון שמו של חבריהכנסת, אלא אם נסיבות מיוחדות מצדיקות סודיות, של ההחלטה כולה או רק של שם חבריהכנסת. באופן עקרוני הציבור זכאי לדעת אם חבריהכנסת נמצא אשם בהתנהגות בלתיאתית, וחבריהכנסת צריך לדעת שהוא עלול לשלם מחיר ממשי על הפרה של כללי האתיקה. הסנקציות שוועדהאתיקה מוסמכת להטיל, מהערה ועד נזיפה חמורה, אין להן משקל רב, ואף משקל זה פוחת במידה ניכרת אם הן נשמרות בסוד; ולא זו בלבד אלא שתדמית הצדק נפגמת כאשר הדין בקובלנה על הפרת כללי האתיקה נעדר בפני ועדה פנימית של הכנסת, המורכבת מתוך התחשבות בייצוג הסיעות של הכנסת, ומסך של סודיות פרוש על ההליכים בפניה ועל ההחלטות שלה. יש בכך פגיעה קשה בתכלית וביעילות של כללי האתיקה.

המערכת השלישית של כללי האתיקה, המכוונת למנוע ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, מקימה ועדה מייעצת. הוועדה מורכבת מנציג של היועץ המשפטי לממשלה, המכהן כיושב-ראש, ונציגים של הרשויות המקומיות ושל משרד-הפנים. שני תפקידים עיקריים לוועדה זאת: ראשית, לתת חוות-דעת וייעוץ לחבר רשות מקומית הפונה אליה; ושנית, לגבש ולפרסם הנחיות בנושא של ניגוד עניינים. היא רשאית לפרסם את החלטותיה ואת הנחיותיה; אך אין היא מוסמכת לדרון בקובלנה נגד חבר רשות מקומית על הפרה של כללי האתיקה, וברור מכאן שאף אין היא מוסמכת להטיל סנקציה כלשהי על מי שמפר את הכללים, אפילו לא הערה או אזהרה. אכן, ייתכן שמרכז השלטון המקומי לא היה מאשר את הכללים לו נקבע בהם כי תקום ועדת-אתיקה עם סמכות לדרון בקובלות ולהטיל סנקציות. אך גם אם אפשר להבין ולהסכים עם המצב הקיים בשלב הראשון להפעלת הכללים, אני סבור שלא ירבו השנים עד שיהיה צריך לתבוע הקמה של ועדת-אתיקה בעלת סמכות לדרון בקובלות ולהטיל סנקציות של אזהרה ונויפה על הפרת הכללים.²⁵

בפועל, כפי שנתברר במשך תקופה של פחות משנתיים, מאז מונתה הוועדה המייעצת, הוועדה ממלאת תפקיד חשוב. למעלה משבעים מקרים הופנו אל הוועדה על-ידי נבחרי-ציבור ברשויות המקומיות בבקשה לקבל יעוץ או חוות-דעת בנושאים רבים. הוועדה פרסמה בקרב חברי הרשויות המקומיות קובץ של החלטות מתוך החלטותיה שיש להן אופי עקרוני בשלושה נושאים: כהונה של נבחר רשות מקומית בתפקיד ציבורי נוסף; העסקת קבלן שיש לו קשר עם הרשות המקומית; וייצוג אדם בעניין שהרשות המקומית צד לו. בדרך זאת של מתן ייעוץ וחוות-דעת ופרסום ההחלטות העקרוניות, מתפתח אוסף של תקדימים שיש בו כדי לקדם במידה רבה את האתיקה הציבורית בתחום השלטון המקומי. משום-כך חשוב לחזק את הוועדה המייעצת במילוי תפקידה. למרבה הצער, המצב בשטח הפוך. הוועדה חסרה את השירותים המשרדיים המינימליים לצורך פעולה תקינה. אם לא יקבל על עצמו אחד הגופים הנוגעים בדבר (משרד-המשפטים, משרד-הפנים או מרכז השלטון המקומי) לספק את הצרכים הצנועים של הוועדה, היא עשויה להפסיק את פעולתה. ללא פעולה שוטפת של הוועדה יש לחשוש שמערכת-הכללים, שנתקבלה בעמל כה רב, תלך ותגוע. אם כך יקרה, לא יהיה זה רק הפסד גדול לאתיקה הציבורית בשלטון המקומי, אלא גם סימן ליחס של זלזול מצד המערכת השלטונית כולה כלפי האתיקה הציבורית.

25 השאלה אם אכנס יהיה צריך להקים ועדת-אתיקה בעלת סמכות להטיל סנקציות על הפרת הכללים תלויה במצב בשטח, ובין היתר ביחס של נבחרי-הציבור ברשויות המקומיות כלפי הוועדה המייעצת. זה מקרוב נתפרסם בעיתונות כי הוועדה המייעצת כתבה ליועץ המשפטי של אחת הערים הגדולות כי לפי הכללים אסור לנבחרי-ציבור ברשות המקומית לקבל כרטיסי-חנייה למופעים, להוציא מקרים מסוימים המפורטים בכללים, שבהם הוא משתתף במופע בתוקף תפקידו, אולם ראש-העיר הודיע להכריזה-ביועצה כי עליה עמדתה של הוועדה המייעצת הם רשאים להמשיך ולקבל כרטיסי-חנייה במקומם והאדין 19 בנובמבר 1986). התייחסות כזאת מערערת באופן המור, לא רק את מעמדה של הוועדה המייעצת, אלא גם את התוקף וההחסיבות של הכללים עצמם, ומחזקת את הצורך במתן סמכות לוועדה להטיל סנקציות על הפרת הכללים.

ח. האתיקה הציבורית בישראל הלכה למעשה

קיים פער בין ההלכה לבין המעשה בתחום האתיקה הציבורית בישראל. להלכה המצנ טוב למדי. שלוש המערכות של כללי אתיקה לנבחרי-הציבור בממשלה, בכנסת וברשויות המקומיות, שנתקבלו בתקופה האחרונה, מהוות הישג חשוב, ועליו צריך לשבח את הממשלה, הכנסת ומרכז השלטון המקומי. אמנם הכללים אינם מכסים את כל תחום האתיקה הציבורית²⁶, בנושאים מסוימים הם מאמצים הסדרים של פשרה²⁷ וכאמור המנגנונים לחישוב הכללים לוקים בחסרונות המפחיתים את יעילותם. אולם יש לזכור כי הכללים היו בעלי אופי חדשני שעה שנתקבלו, ולא היה מקום לצפות שהגופים הנוגעים בדבר יאשרו, בשלב הראשון, כללים מקיפים ומחמירים יותר. במשך הזמן אפשר שהכללים ישונו וישופרו. אך גם כיום הכללים מכסים חלק ניכר של תחום האתיקה הציבורית, ובמיוחד את החלק החשוב של ניגוד עניינים, ובדרך-כלל הם קובעים הסדרים סבירים. השאלה החשובה היא, אם כך, לא מה נקבע בכללי האתיקה, אלא אם נבחרי-הציבור שומרים על האתיקה למעשה. באיזו מידה הם מחשיבים, הלכה למעשה, את החובה האתית לנהוג ביושר ובהגינות?

נראה שלענין זה יש מקום להבחין בין שחיתות אישית שיש בה גם עבירה פלילית לבין סוגים אחרים של התנהגות בלתי-אתית. דומה שהשחיתות הפלילית, המתבטאת בקבלת שוחד, גניבה מקופת-הציבור ועבירות דומות, איננה רווחת בין נבחרי-הציבור בישראל. אותם מקרי שחיתות שנתפרסמו ברכים עדיין אפשר לראות אותם כחריגים שאין חברה הפטורה מהם. אמנם די בהם כדי ללמד שאין אנחנו יכולים לראות את עצמנו חסינים מהתפשטות השחיתות הפלילית בקרב המנהיגות הפוליטית, ועלינו לעמוד על המשמר גם בתחום זה, באופן קבוע ונמרץ. עם זאת מסתבר שעדיין קיימת בתחום זה תודעה עמוקה, הן אצל נבחרי-הציבור והן בקרב הציבור הרחב, שאת הקו האדום של השחיתות הפלילית אסור לעבור. השואה חטופה של המצב הקיים בתחום זה אצלנו ואצל אחרים, בהן הרבה מדינות ותיקות בצד חדשות, תוכל לגרום לנו סיפוק.

לא כך המצב בתחום של התנהגות בלתי-אתית שאיננה מגיעה לכדי שחיתות פלילית. הרושם המצטבר הוא שנבחרי-הציבור רבים אינם מחשיבים כראוי את החובה לנהוג באופן אתי. העיתונות מרבה לדווח על התנהגות של נבחרי-הציבור שאינה מתיישבת עם האתיקה הציבורית לעתים עד כדי ולוול וקהות-חושם. העיסוק בפוליטיקה מצטייר בעיני הציבור כעניין רחוק מן היושר וההגינות, בנושא רווי קנוניות ותככים, כשטח הבנוי כולו על חישובים תועלתיים להבדיל משיקולים מוסריים. אפילו

26 לדוגמא, הריכוזשכון של הוועדה בנושא ניגוד עניינים של נבחרי-הציבור ברשויות המקומיות (ולעיל, הערה 22) מביא (בעמ' 9-11) רשימה של נושאים בתחום של ניגוד עניינים שהוועדה לא דנה בהם כלל, ולכן גם לא נכללו לאודמכן בכללים, והיינו: איסור עיסוק נוסף. גילוי נאות של רכש ואינטרסים והגבלות לאחד פרישה.

27 לדוגמא, בכללי האתיקה לחברי-הכנסת (ולעיל, הערה 21) לא נאסר על חברי-הכנסת (כגון חברי-הכנסת העוסק גם באופן פרטי בעריכת-דין או בייעוץ כלכלי) לייצג לקוח בפני רשות ממשל באופן כללי, כפי שלרעתם של חברי-הכנסת אתרים היה ראוי לקבוע, אלא נקבע בצד האיסור חריג (בסעיף 12א) המאפשר לו לייצג לקוח בפני רשות ממשל המיוצגת באותו עניין בידי היועץ המשפטי לממשלה או בארכוז או היועץ המשפטי של אותה רשות ממשל.

נבחריהציבור עצמם משמיעים מדי פעם ביקורת פומבית על הרמה המצויה של האתיקה הציבורית.²⁸ משקיף רציני, שבדק לאחרונה את בעיית המנהיגות הפוליטית של ישראל, כתב על התרבות הברוטלית של החיים הפוליטיים של ישראל, שאיננה קיימת אלא במדינות מעטות, והיא נותנת טעם רע ורוחה מן הפוליטיקה ישראלים רבים.²⁹

המצב חמור במיוחד באותו שטח שבו נבחריהציבור סוטים מן האתיקה הציבורית כביכול שלא למען תועלת אישית, אלא למען טובת הציבור, כפי שהם מכינים אותה או מציגים אותה. נראה כי לגבי ניצול תפקיד ציבורי לצרכים אישיים, ובמיוחד לצורך תועלת חומרית, עדיין רווחת מודעות שהרבר פסול, ויש בכך כדי לגרום במידה מסוימת לרתיעה ולריסון. אולם, כך נראה, אין מודעות דומה לגבי שימוש בתפקיד ציבורי באופן בלתי-אתי אם הדבר נועד לשמש צורך ציבורי.³⁰ החומרה במצב זה נובעת לא רק מן

28 במסוף השבועי של מעריב מיום 5 בדצמבר 1986 הופיעה כתבה בשם "לנבחרים בע"מ" מאת גבי קסלר. הכתבה, העוסקת באתיקה של חבריהכנסת, ובעיקר אלה שהינם בעלי עסקים ומקצועות חופשיים, מצטטת (בעמ' 31) את חבריהכנסת בני שליטא כד: "העיסוק בפירלמנטריות נהפך לעסק המכנים ביותר במדינה. חבריהכנסת עושים עסקים בגדול. משרדיהם משגשגים רק עקב היותם חבריהכנסת. אנשים יודעים בדיוק על על איזה צד מרוחה המצה. אתה יודע כמה שווה מלה של חבר ועדת הכספים באוצר? ואת חבריהכנסת חיים רמון כד: "חבר כנסת שהאתיקה לא מעניינת אותו יכול להיות מליונר תוך זמן קצר מאוד. בכך אין ספק. הרבה תלוי בכך אדם, בהגינותו בסדר העדיפויות שלו. אפשר לקנות את מי שרוצה שיקנו אותו, ואין בעניין הזה סודות. הכללים הנוכחיים מהווים פירצה שיכולה לקרוץ למי שלא מכבד את כללי האתיקה הכתובים והלא-כתובים".

29 תומס פרידמן, הכתב הנכיר של ניו יורק טיימס בישראל במגזין של 12 באוקטובר 1986, עמ' 22, כתבת-מחקר על "בעיית המנהיגות בישראל", ובה כתב (בעמ' 30) כד:

The brutal culture of Israeli political life, which makes Tammany Hall look like a knitting circle, also discourages the most qualified Israelis from entering politics. The sheer nastiness of politics here is rivaled in few other countries, and many Israelis simply refuse to expose themselves to it. During the last two years alone, for example, four full scale Government crises developed because Cabinet ministers had publicly insulted one another. Such incidents have encouraged a widespread distaste for politics on the part of many Israelis.

הוא ממשיך ומספר, כי הפוליטיקה נחשבת בעיני ישראלים כעניין "מלוכלך ביותר" וכי הם מרמים התנהגות פרועה להתנהגות בכנסת. כיום 10 לדצמבר 1986 פרסם שמואל תמיר, לשעבר שר-המשפטים, מאמר בעיתון הארץ על "מפלגות ללא חוק". במאמר זה הוא מסביר את החשיבות של חקיקת חוק מפלגות ומתריע על כך שהכנסת טרם קיבלה את הצעת חוק המפלגות שהוגשה בפניה מטעם הממשלה בשנת 1980. הוא אומר, "שהשיטה השלטת המאסה את החיים הפוליטיים על שכבה שלמה של אנשים, החוששים להתקרב לפעילות ציבורית במתכונתה הנוכחית. התוצאה: בצידם של אנשים שמקומם הטבעי הוא אכן בצמרת ההנהגה המדינית, נשאר חלק גדול מן הזירה הציבורית פנוי להידחקות הרפתקנית ומכוערת של עסקנים, שכשונם העיקרי וכמעט היחיד הוא להתמקם שם לאורך ימים". אין הוא מדבר במאמר זה על האתיקה של פוליטיקאים, אך ייתכן שחקיקת חוק מפלגות תתרום גם להעלאת הרמה של האתיקה בפוליטיקה.

30 קיים אצלנו גורם המסכן במידה חמורה את הגשמותו של טוהר המידות ואת השמירה עליו במספר לא קטן של מקרים: הרי היא ההשקפה המקובלת בכמה חוגים שפעולה האסורה בדרך כלל מותרת כשהיא נעשית למען מטרה הנראית לעושה כחשובה מבחינה לאומית או אידיאולוגית. לדוגמא: ראש רשות מקומית או נקודת יישוב סבור שהמאמצים שהועמדו לרשותו למלחמה באבטלה הם בלתי מספיקים, וכדי להעסיק מחוטרי עבודה נוספים ולאפשר עבודות דחק נוספות, הוא רושם בחשבון, שהוא מוטר למשרד העבודה על עבודות דחק שבוצעו, מספר יותר גדול של ימי עבודה מאלה שהושקעו

התוצאות השליליות של התנהגות בלתי־אתית כשהיא לעצמה, ואפילו היא מכוונת לטובת הציבור, אלא גם מכך שלעיתים טובת־הציבור נתפשת עליידי נבחרת־הציבור באופן מעוות, כאילו היא כוללת את טובת המפלגה, אפילו פלג מסוים במפלגה, או סקטור מסוים, כלכלי או חברתי, המקורב לפוליטיקאי. התנהגות בלתי־אתית במקרים כאלה, גם אם היא נובעת מכוונה טובה, מסוכנת משום שהיא עלולה להתדרדר בנקל לשחיתות מסוג גרוע יותר. במיוחד כך מפני שלא פעם ניתן לפקפק אם הכוונה המוצהרת היא אמנם הכוונה האמתית. הכוונה המוצהרת להיטיב עם ציבור מסוים או עם המפלגה עשויה להתגלות, מתחת לפני השטח, ככוונה לשפר את המעמד האישי של הפוליטיקאי בקרב אותו ציבור או המפלגה. עם זאת, הציבור הרחב, שיתקומם בשצף־קצף נגד גילויים של שחיתות אישית אצל נבחרת־הציבור, עשוי להתייחס בסלחות ואפילו בהבנה להתנהגות בלתי־אתית אם היא מתעטפת באצטלת נימוקים של טובת־המדינה או עניין ציבורי, אפילו בלי לחקור ולבדוק את הכנות והאמינות של נימוקים אלה. אין צורך לומר שהתייחסות כזאת מצד הציבור מקלה מאוד על התנהגות בלתי־אתית מסוג זה ואפילו מסייעת להתפשטות נוספת של התנהגות כזאת. את המחיר ישלם כמוֹבן, בסופו של דבר, הציבור כולו.

מי שעניו בראשו נתקל חרשות לבקרים בדוגמאות של התנהגות בלתי־אתית מסוג זה, יספיק אם אציין בתכלית הקיצור, לשם הבהרה, דוגמאות אחדות בלבד. יש פוליטיקאים המוכנים בקלות יתירה להעליל עלילות דברים על יריביהם, כדי להכפיש את שמם, בלי לערוך קורס־לכן חקירה ודרישה. ראשי רשויות מקומיות מקימים לעתים קרונות, מהן הנזונות מתרומות אמתיות ומהן הנזונות מתשלומים פסולים בגין מתן רשיונות או טובת־הנאה אחרות, ומנהלים אותן, כאילו היו עסק פרטי, כדי להיטיב עם מי או מה שנראה רצוי בעיניהם. שרים המופקדים על מתן תמיכות למסדות־ציבור מתוך תקציב המדינה מכוונים חלק מן התמיכות, ללא מבחנים או שיקולים ענייניים, אל מוסדות המקורבים להם מבחינה פוליטית. הממשלה אישרה לא פעם תוספות שכר בשירות הציבורי אף שהיה ברור כי הן יגרמו לעובדי־הציבור רבים לדווח דיווחי שקר כדי לקבל את התוספות כגון תשלום הוצאות נסיעה הכרוך בדיווחים על השתלמויות שלא היו ולא נבראו. היו מקרים שבהם שרים הגיבו שלא כראוי כאשר עובדים הכפופים להם חשפו בפניהם גילויים של שחיתות בצמרת של גופים עליהם הם מופקדים. מבין הדוגמאות אני מבקש להתעכב ולהציג בהרחבה עניין אחד בלבד, שבתקופה האחרונה עלה לכותרות ועדיין לא ירד מהן, ויש בו – לדעתי – לא רק דוגמא

למעשה בעבודה שמימונה מוטל על משרד העבודה. אם ברצוננו להבטיח טוהר מידות בכל תחומי מנהלנו, הרי עלינו להגיע לידי כך, שכל אחד במדינה יידע: דעת הקהל רואה במעשים כאלה בלא יוצא מן הכלל מעשים האסורים בהחלט. במשפט פילי נגר העברין תוכל הגינות המניע לשמש נסיבה מקילה. אולם בחיים הציבוריים היינו מפחיתים במידה חמורה את סיכויי המאבק נגד הפגיעות בטוהר המידות, לו נתנו לעברין את הזכות להפקיע עצמו, על יסוד נימוקיו הוא, מידי ההוראות הקיימות, ולו קבענו את גישתנו לפי מניצי העברין – שלא להזכיר כלל, שהנסיגון מלמדנו, שלעיתים קרובות עובר אדם מעשיית מעשה אסור שלא מטעמים אנוכיים למעשים אסורים לתועלתו הפרטית (ד"ח מבקר המדינה מס' 4 (לשנת 1952/53) 43).

ראה גם (ד"ח מבקר המדינה מס' 5 (לשנת 1953/54) 59–63).

להתנהגות שאיננה אתית, אלא גם חשיבות מעשית רבה לחיי החברה והכלכלה בישראל: עניין המינויים הפוליטיים.

ט. מינויים פוליטיים

עניין המינויים הפוליטיים אינו חדש בישראל. אין זה דבר בלתי צפוי ששר יבקש למנות אנשים ממפלגתו במשרד שעליו הוא מופקד. הטעם שבדרך-כלל ניתן למינויים כאלה הוא שהדבר מועיל לביצוע המדיניות של השר, שכן עובדי-מדינה בעלי השקפת-עולם דומה לזו של השר ייטיבו להבין את מדיניות השר, להזדהות עמה ולכן גם לבצע אותה. אך בדרך-כלל אין זה כך למעשה, בוודאי במשרדים מקצועיים שבהם אין כמעט משמעות לחלוקה הפוליטית בין שמאל לימין, ואפילו לא במשרדים מדיניים כמו משרד-החוץ. הניסיון במדינות שונות, ובכלל זה בישראל, מלמד כי אפשר לסמוך על שירותי-המדינה שימלא את תפקידו כנאמנות בהתאם למדיניות השר והממשלה. מסתבר כי הטעם העיקרי למינויים הפוליטיים במקרים רבים הוא אחר, כלומר: לחלק תפקידים ציבוריים כטובות הנאה כדי לחזק את מעמדו האישי של השר בקרב מפלגתו או בקרב ציבור מסוים. ואם כך, יש במינויים כאלה יסוד חזק של ניצול תפקיד ציבורי לצרכים אישיים. מכלי-מקום, הנזק לחברה הנובע מפוליטיזציה של שירות המדינה ברור. משום-כך נקבע בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, כי המינויים לשירות המדינה ייעשו בדרך-כלל בשיטת המכרז, שכוונתה להביא למינויו של האיש המתאים ביותר לתפקיד, על-פי כישוריו ונסיונו, ולא על-פי השתייכותו המפלגתית³¹. השר רשאי, על-פי המקובל, למנות על-פי שיקול-דעתו רק קבוצה קטנה של עוזרים בלשכתו ואת המנהל-הכללי של המשרד. שיטת מינויים זאת הצליחה במידה רבה לעצב את דמותו של שירותי-המדינה כשירות אפוליטי בדומה למתכונת של שירות המדינה בבריטניה. אמנם, הנסיגות להרחיב את הרשת של המינויים הפוליטיים בשירותי-המדינה לא פסקו ויתכן שלאחרונה אף נעשו רבים ובולטים יותר³²; אך שיטת המכרזים הצליחה בכל-זאת למנוע פוליטיזציה רחבת-ממדים של השירות.

31 חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, סעיף 19. מטרתו העיקרית של חוק זה היא – בלשונו של ראש הממשלה, דוד בן-גוריון – "שקבלת עובדים למדינה – הוא הדין לרשויות המקומיות – לא תיעשה מתוך משוא פנים מפלגתי ומתוך זיקה פוליטית, אלא לפי הכשרה אישית" (ור"כ 14, עמ' 1423). ראה גם כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), תשכ"א-1961, תקנה 40.

32 דרך בולטת, המאפשרת להרחיב את רשת המינויים הפוליטיים, היא הדרך של סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. לפי סעיף זה, "למשרה מן המשרות המפורטות בתוספת לחוק זה לא יתמנה אדם אלא באישור הממשלה ובתנאים שתקבע". על-יסוד סעיף 21 לאותו חוק הוחלט שהמינוי למשרה מן המשרות המפורטות בתוספת לחוק פטור מחובת המכרז. סעיף 23 לחוק מסמך את הממשלה להוסיף על רשימת המשרות שבתוספת ולגרוע ממנה. בפועל הממשלה הוסיפה על רשימת המשרות במשך השנים, והגדילה אותה פי שלושה, עד כשלושים סוגי משרות. קביעת משרה בתוספת, כיוון שהיא מאפשרת מינוי על-ידי הממשלה ללא מכרז, פותחת פתח למינוי פוליטי. אכן, לפי הפרסומים, חלק ניכר מן המינויים למשרות אלה היו מינויים פוליטיים. לפני כחמש שנים מינה היועץ המשפטי לממשלה, על-פי החלטת הממשלה, ועדה בינ-משרדית, בראשותו של מר מאיר גבאי, מנכ"ל משרד-המשפטים, לבדיקת המצב בנושא זה. הוועדה, בד"ח שהגישה בינואר 1982, ציינה בין היתר, כי השימוש שנעשה בתוספת לפי סעיף 23 לחוק סטה לחלוטין

התוצאה היתה שהרצון לבצע מינויים פוליטיים חיפש לו אפיקים נוספים. שני אפיקים כאלה נמצאו. באפיק הראשון נכללים מנהלי תאגידים ציבוריים (כמו המוסד לביטוח לאומי ושירותי-התעסוקה) ומנהלי יחידות ממשלתיות (כמו נציג שירותי-המדינה, מנהל מקרקעי ישראל ונציגי-המים שמינויים נעשה או מתאשר, מכוח הוראה מפורשת בחוק, עלידי השר הנוגע בדבר או עלידי הממשלה³³). הדרך של מינויים מסוג זה, כיוון שהם מתבצעים עלידי גוף פוליטי, ללא מכרז, מאפשרת בקלות יחסית מינויים פוליטיים. אכן, לפי הפרסומים, כך אירע במקרים רבים. באפיק השני נמצאות החברות הממשלתיות. כידוע, חברות ממשלתיות רבות וחשובות פועלות בישראל בתחומים רבים של המשק, ופעילותן מוסדרת עלידי חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975. חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, אינו חל על החברות הממשלתיות, ואין חובה לקבל עובדים לחברה באמצעות מכרז. עובדי-החברה מתמנים עלידי הנהלת-החברה כמו בכל חברה אחרת. לאחרונה הוגשה עתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק עלידי קבוצה גדולה של עובדים בכירים בחברת כימיקלים לישראל, שהיא אחת החברות הממשלתיות הגדולות, בטענה שקיימת כוונה למנות סגן-מנהל לחברה כמינוי פוליטי, ובבקשה שבית-המשפט יצווה להימנע ממינוי זה. על רקע זה ברק היועץ המשפטי לממשלה את השאלה אם מבחינה משפטית מותר לבצע מינויים פוליטיים של עובדים בחברה ממשלתית. המסקנה של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שנקבע קודם בחוות-דעת ואחר-כך בהנחיה, היתה שמינויים כאלה אסורים ופסולים מבחינה משפטית³⁴. לאחר-מכן נמסרה הודעה לבית-המשפט הגבוה לצדק שאין כוונה לבצע אותו מינוי, כפי שהתחייב גם מחוות-הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, ועל-יסוד הודעה זאת נמחקה העתירה. עתה יש לקוות שהבהרת המצב המשפטי בעניין זה תספיק בדרך-כלל כדי למנוע מינוי עובדים בחברות ממשלתיות על בסיס פוליטי.

אך עדיין נותרה פתוחה האפשרות למנות דירקטורים (להבדיל מעובדים) של חברות ממשלתיות על בסיס פוליטי. לפי חוק החברות הממשלתיות מתמנים הדירקטורים מטעם המדינה עלידי שר-האוצר והשר האוצר בענייני החברה³⁵. למעשה הודאת

מז הכוונה המקורית של המחוקק עד כדי עיוות הנושא כולו. בסיכום המליצה הוועדה לבטל את סעיף 23 לחוק, וממילא יבוטל גם הפטור ממכרז למשרות הכלולות כיום בתוספת, או לחלופין לאמץ קריטריונים שלפיהם יוחלט אלו משרות ייכללו בתוספת ואלו יוצאו מבנה. המלצות הוועדה לא אומצו עד כה עלידי הממשלה.

33 ראה, לדוגמא, חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, סעיף 6; חוק מינהל מקרקעי ישראל, תשי"ך-1960, סעיף 2; חוק הביטוח הלאומי, תשכ"ח-1968 (נוסח משולב), סעיף 208.

34 הנחית היועץ המשפטי לממשלה בעניין קביעת תקן למינוי עובדים בחברות ממשלתיות, מס' 28.011 מיום 15 במרס 1985. בסיכום ההנחיה (עמ' 7) נאמר:

קביעת תקן או מינוי עובדים בחברה ממשלתית על יסוד שיקולים מפלגתיים, בין אם שיקולים אלה נובעים מן המנהל הכללי או הדירקטורים ובין אם מקורם בגורם חיצוני, הינם בגדר הפרה של חובת האמון כלפי החברה, מי שמפר חובה זאת, לא זו בלבד שהוא עלול לפגוע בתפקוד הראוי של החברה הממשלתית, ובדרך זו אף לפגוע בטובת הציבור, אלא הוא עלול אף לשאת בתוצאות המשפטיות הנובעות מהפרת החובה.

35 חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, סעיף 18.

חוק זאת, כמו הוראת החוק בדבר מינוי מנהלים לתאגידים ציבוריים ויחידות ממשלתיות אחרות על-ידי שרים או על-ידי הממשלה, פותחת פתח למינויים פוליטיים בקנה-מידה גדול. העיתונות מלאה לאחרונה דיווחים על מינויים כאלה ודיועות על מריבות בין שריהאוצר לבין שרים אחרים הממונים על החברות על רקע הכוונה למנות דירקטורים על בסיס פוליטי, כמו גם על הסכמים בקרב הסיעות הגדולות כדי שאף סיעה לא תקופת. הרושם הנוצר בציבור הוא שבמקרים רבים המינויים של דירקטורים בחברות ממשלתיות בתקופה האחרונה היו מינויים פוליטיים. וכך גם לגבי המקרים של אי-מינוי, כלומר: אתם מקרים שבהם נמנע מינוי דירקטורים, לפעמים עד כדי כך שכמעט לא נותרו דירקטורים בחברה, בגלל חוסר אפשרות להגיע להסכמה במישור הפוליטי בין השרים הממנים³⁶.

הטענה שהמינויים הפוליטיים אינם פוליטיים, אלא מינויים של אנשים מתאימים שהינם במקרה גם חברי מפלגה מסוימת, הינה לעיתים קרובות טענה מיתממת. כמובן, אין פסול במינוי אדם מתאים לתפקיד כלשהו, בחברה ממשלתית או במשרד ממשלתי, רק משום שהוא חבר במפלגה זו או אחרת. הפסול נובע קודם-כול מכך שהשר הממנה מחפש את המועמד למינוי בין החברים של מרכז-המפלגה או ועידת-המפלגה או גוף מפלגתי אחר. הרושם שנוצר הוא, שאחוז ניכר מבין האנשים שנתמנו בתקופה האחרונה בדירקטורים של חברות ממשלתיות הינם חברים בגופים מרכזיים של המפלגות שבהן חברים גם השרים הממנים. האם ימצא מי שיטען שכל הכישרון הניהולי והעסקי, הנדרש לביצוע התפקיד של דירקטור בחברה ממשלתית, מרוכז במרכז המפלגה או בוועידתה? ואם הממנה עולה על הדרך הפוליטית, קשה אחר-כך לרדת ממנה, וסביר שבמקרים רבים לא ימונה אפילו הכשיר ביותר מבחינה עניינית לתפקיד מבין המתאימים ביותר מבחינה פוליטית לתפקיד, אלא מי שהוא מקורב ביותר לממנה או מי שהממנה מחויב כלפיו ביותר מן הבחינה האישית או הפוליטית. ואין זה סוף הדרך, מפני שהמתמנה לתפקיד בכיר על בסיס פוליטי עשוי לראות עצמו רשאי, אם לא מחויב, להמשיך באותה דרך ולפעול למען מינויים פוליטיים נוספים באותו גוף.

ברור שמבחינה עניינית אין שום צורך או צידוק למנות דירקטורים בחברה ממשלתית על בסיס פוליטי. חברה ממשלתית חייבת, על-פי החוק, לפעול לפי שיקולים עסקיים בלבד³⁷. לטובת החברה ולטובת המדינה צריך למנות לתפקיד של דירקטור

36 חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, קובע בסעיף 17(ג) כי שריהאוצר רשאי, בהתייעצות עם רשות החברות הממשלתיות, לקבוע בתקנות "הוראות בדבר כשירותו של דירקטור". ועדה שמינה היועץ המשפטי לממשלה על-ידעת שריהאוצר, בראשותו של מר מאיר גבאי, מנכ"ל משרד-המשפטים, הציעה בתורש פברואר 1986 נוסח של תקנות לפי סעיף זה. ר"ח הוועדה מציינ, שאחת המטרות העיקריות של התקנות המוצעות היא "להבטיח קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים שיהיה מבוסס על שיקולים ענייניים בלבד הקשורים בקידום טובתה של החברה ובהתאמתו של המועמד לכהן בתפקיד זה, וליצור ערובות מתאימות לכך שבחירת המועמדים תהיה מנותקת, במידת האפשר, ממגמות פוליטיות וממחויבויות אישיות". לצורך זה מציעה הוועדה, בין היתר, להקים ועדה, שכראשה יעמוד שופט או מנכ"ל משרד-המשפטים, לבדיקת הכשירויות של כל מועמד למינוי כדירקטור בחברה ממשלתית. ר"ח הוועדה הוגש לשרהאוצר, אך עדיין לא אומץ על-ידי.

37 חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, קובע בסעיף 4א: "חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, וזולת אם קבעה לה הממשלה, באישור הוועדה, שיקולי פעולה אחרים".

בחברה אדם המתאים ביותר מבחינת הכישורים העסקיים ולא את המתאים ביותר מבחינת הקשרים הפוליטיים. הפוליטיזציה של חברה ממשלתית פסולה ומוזיקה, לא פחות מן הפוליטיזציה של משרד ממשלתי, לתפקוד וליעילות של החברה, למעמד ולאמינות של החברה בעיני הציבור וליחס הכללי של הציבור כלפי השלטון.

אני נוטה לחשוב, שמינוי של דירקטור לחברה ממשלתית על בסיס פוליטי הינו בלתי-חוקי כשם שמינוי של עובד לחברה כזאת על בסיס פוליטי הינו בלתי-חוקי. המינוי נעשה, כאמור, על-ידי שרים מכוח סמכות שבחוק החברות הממשלתיות. זוהי סמכות שצריך להפעיל אותה, כמו כל סמכות מנהלית אחרת, בהתאם למסרת החוק, עליסוד שיקולים ענייניים בלבד ובאופן סביר. לדעתי, שיקול פוליטי, אם הוא משמש שיקול מרכזי במינוי, ואפילו אם אין הוא השיקול היחיד, פסול מכל הבחינות האלה, ולכן יש בו גם כדי לפסול את ההחלטה מבחינה משפטית. מינוי דירקטור על-ידי שר על בסיס פוליטי דומה מבחינה משפטית למתן רשיון-יבוא או כל רשיון אחר על-ידי שר על בסיס פוליטי, ולדעתי הינו בלתי-חוקי באותה מידה³⁸.

אולם שאלת החוקיות של מינוי דירקטור בחברה ממשלתית על בסיס פוליטי עדיין לא נדונה ולא הוכרעה על-ידי בית-המשפט ולכן נניח אותה בחזקת ספק. אך אין ספק לדעתי שמינוי כזה נוגד את האתיקה הציבורית, ומינויים כאלה בקנה-מידה גדול נוגדים את האתיקה הציבורית בקנה-מידה גדול. השר חב חובת נאמנות כלפי הציבור כולו, שהרי הוא שר של ממשלת ישראל ולא שר של מפלגה זו או אחרת, ומכוח חובה זאת אסור לו להשתמש בתפקידו הציבורי כדי לקדם את טובת המפלגה שלו או את מעמדו במפלגה, עליו להימנע מלהעדיף מועמדים מקרב מפלגתו על-חשבון מועמדים כשירים אחרים והוא חייב לכוון את מעשיו לתועלת החברה בלבד. כל אלה אינם מתיישבים עם מינוי פוליטי. יתירה מזאת: לדעתי, מינוי פוליטי עומד אף בניגוד לכלל 3 של הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני-שרים הקובע, כי "שר ינהג במילוי תפקידו ללא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל ובלי שיהיה לו ענין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו אף למראית עין"³⁹.

אני סבור, בסיכום, שהשיטה של מינויים פוליטיים להנהלות של חברות ממשלתיות, וכך אף לתאגידים ציבוריים ולגופים ממשלתיים מסוימים, נוגדת את האתיקה הציבורית ומוזיקה מאוד. אם היא נעשית כמעט בגלוי ובקנה-מידה גדול, לא זו בלבד שנזקה גדול יותר, אלא יש בכך גם ביטוי לזלזול באתיקה הציבורית. העובדה שהציבור הרחב כמעט שאיננו מגיב על כך, אם מתוך עייפות והשלמה ואם מתוך חוסר-הבנה, רק מוסיפה דאגה. הרי זה כאילו מנגנון-החיסון של הגוף נפגע ואין הוא מגיב בחום או בכאב על חיידקים מסוכנים שמתפשטים בגוף.

38 השווה בג"צ 313/67 אקסלרוד נ' שר הדתות, פ"ד כב(1) 80. בפסקדין זה ציין השופט ויתקין כי בחירת המועמדים למינוי כחברים במועצה הדתית של עיר מסוימת על-ידי שרי-הדתות היתה מודרכת על-ידי שיקול מפלגתי. על כך אמר השופט (בעמ' 84): "בוודאי אין להצדיק בחירה זו, כפי שניסה באיכות המשיב לעשות מהטעם שהשר, כאיש מפלגה, רשאי להעדיף את אנשי מפלגתו. סמכות מנהלית (ובזה – לדעתי – מדובר ולא במסכות פוליטית – ח"ד) אינה ניתנת לניצול לשם שמירה על אינטרסים מפלגתיים".

39 לעיל, הערה 20.

י. סיכום

עניין המינויים הפוליטיים, שהובא כאן בהרחבה כדוגמא אקטואלית למצב האתיקה הציבורית, יכול לשמש תסמונת למחלה של הפוליטיקה, שאי אפשר לבדוד אותה במסגרת הפוליטיקאים, אלא היא מידבקת ומאיימת להרוס את רקמת החברה בישראל. עניין זה משמש דוגמא למצב של זלזול באתיקה הציבורית, המתבטא בהפרה נפוצה וגלויה של חובת הנאמנות המוטלת על המנהיגות המדינית לפעול ביושר והגינות למען טובת הכלל, הפרה הכרוכה בנוק מידי וממשי מבחינה כלכלית, נוסף לשחיקה נמשכת והולכת של ערכים חברתיים, מורל ציבורי ואיכות החיים. אם מצב כזה נמשך זמן רב, הנזק הכלכלי והחברתי מצטבר וגדל, והוא יכול להיעשות בלתי-הפיך. בדרך זאת חברה מוסרית, בעלת איכות ועוצמה, יכולה להשתנות ולהיות חברה מושחתת, כפי שאירע במדינות רבות בעולם, שהחיים בהן מאוסים, והדרך עשויה להיות קצרה ומהירה. פוליטיקאים רבים, שהינם ביסודם אנשי מעשה, רגילים להעריך התפתחויות חברתיות במונחים מעשיים, כמו מאזנים כספיים, נתונים סטטיסטיים על מדרים והשערות, עוצמה צבאית הנמדדת בגייסות ובנשק. הם מבקשים בדרך-כלל להגיע להישגים מסוג זה, שקל להזווכח בהם ולהוכיח אותם, במהירות הנדרשת עלידי לחזק הבחירות. ההתפתחות הכלכלית והחברתית הנזקקת מהתרדרדות במצב האתיקה הציבורית אינה ניתנת למדידה במונחים כאלה, מכל-מקום לא בטווח הקצר. הנזק הנגרם עלידי התפתחות כזאת אינו מזדקר לעין באופן מידי וגם קשה לייחס אותו באופן חד-משמעי לזלזול באתיקה הציבורית. משום-כך פוליטיקאים רבים, ובהם גם כאלה שדעתם נתונה באמת ובתמים לטובת הציבור, נוטים לזלזל באתיקה הציבורית ולראות אותה בעיקר כאסתטיקה של יפי-נפש, שאינה מעשית בתנאים הקשים של המציאות ולא-פעם אף מונעת או משבשת תוכניות מועילות לציבור. קל להטיל את כל האשמה למצב זה על כתפי הפוליטיקאים. אך צריך לזכור שבמציאות הקיימת, לא רק בישראל, הפוליטיקאי נתון לפיתויים ולחצים המקשים עליו לשמור במעשיו יומיום על האתיקה הציבורית. הפוליטיקאי מתקשה אפילו לשמור על הדין, כפי שנקבע עלידי החוק ונתפרש עלידי בתי-המשפט, משום שלא פעם הוא סבור שהדין מונע בעדו לבצע בדרך היעילה והמוצלחת ביותר צעדים ותוכניות לטובת הציבור. לפיכך נדרשת עירנות מתמדת של הציבור הרחב, בסיוע מוסדות כמו בתי-המשפט, היועץ המשפטי לממשלה, מבקרי-המדינה, העיתונות ועוד, כדי למנוע בעד פוליטיקאים לפעול מחוץ למסגרת החוק. ללא עירנות הציבור ומאבק ציבורי בשעת הצורך, אין קיום לשלטון החוק. קל-יותר כך לגבי האתיקה הציבורית. אם הציבור, ובכלל זה המוסדות הנוגעים בדבר, ישלימו עם מקרים קשים של התנהגות בלתי-אתית של פוליטיקאים, אין תקווה לאתיקה הציבורית. העובדה שהתופעה של מינויים פוליטיים בחברות ממשלתיות, למשל, אף שהיא גלויה ומפורסמת, אינה מעוררת בציבור אלא קול ענות חלושה, מאפשרת ואף מעודדת את התפשטות התופעה. עלי-פי טבע הדברים, ובכלל זה טבע הפוליטיקה, אין סיכוי למנוע מינויים פוליטיים בקנה-מידה רחב ומתרחב, או תופעות אחרות של פגיעה באתיקה הציבורית, אלא אם הציבור יחליץ

למאבק על האתיקה הציבורית, כפי שהוא רגיל להיאבק על שלטון החוק. לכן האשמה במצב הקיים מוטלת בחלקה גם על כתפי הציבור.

מסתבר כי הציבור אינו נחלץ למאבק על האתיקה הציבורית, כפי שהוא רגיל להיאבק על שלטון החוק, מפני שגם הוא אינו מעריך באופן נכון את החשיבות של האתיקה הציבורית. במאמר זה ניסיתי להציג את השיקולים העקרוניים והמעשיים המחייבים את הפוליטיקאי לתת משקל רב לאתיקה הציבורית. בסיכום המאמר, אנסה להציג בתמצית, מזווית אחרת, את השיקולים המחייבים את הציבור להיאבק על שמירת האתיקה הציבורית.

קודם-כול, ההבחנה הפשוטנית בין שלטון החוק, שמקובל כי הוא חיוני לחברה, לבין האתיקה הציבורית, שיש הנוטים לראות אותה כמותרות – טומנת בחובה סכנה. האתיקה היא הבסיס של החוק. לא זו בלבד שהחוק איננו מסוגל להסדיר את כל אורחות-החיים, והוא משאיר תחום רחב מאוד להסדר על-ידי האתיקה, אלא שהחוק עצמו, בתחום שבו הוא חל, אף הוא אין לו קיום ללא האתיקה. המשטרה, התביעה ובתי-המשפט כשלעצמם אין בכוחם לאכוף את כל החוק על כל האנשים. כיום החוק באופן סביר מותנה בקיום תשתית של אתיקה, כלומר: במודעות רחבה של הציבור ושל המנהיגות ברבר הצורך לנהוג באופן אֶתִי. אם מודעות כזאת קיימת, החברה מסוגלת, באמצעות המנגנונים לאכיפת החוק, להגיב כראוי על התנהגות חריגה. לכן קולעת היטב האמרה, המיוחסת לארל וורן, מי שהיה נשיא בית-המשפט העליון בארצות-הברית, כי בחיים תרבותיים החוק צף בים של אתיקה. ללא אתיקה – והדברים אמורים בראש-הראשונה באתיקה הציבורית – גם שלטון החוק מצוי בסכנה.

האתיקה הציבורית מזהה גם, כשהיא לעצמה, מרכיב חשוב של איכות החיים בחברה. אנחנו נאבקים לשיפור איכות החיים בתחומי הבריאות, החינוך, השיכון, התקשורת ועוד. אך לא רק הישגים מוחשיים קובעים את איכות החיים אלא גם ערכים ואווירה. החיים בחברה שבה המנהיגות, ובעקבותיה השירות הציבורי, נוהגים ביושר והגינות, והיחסים בין האזרח לבין השלטון מושתתים על שיקולים ענייניים, אמינות וכבוד, אינם דומים לחיים בחברה שבה, למשל, השתייכות פוליטית או קשרים פוליטיים של האזרח דרושים או משפיעים על קבלת שירותים, מינויים או טובות-הנאה אחרות מן השלטון. צורה כזאת או צורות אחרות של התנהגות בלתי-אֶתִית עשויות להיות תחילתה של הסתאבות מוסרית שתגרע בהכרח מאיכות החיים.

לא פעם שמענו, בעיקר בשנים הסמוכות להקמת המדינה, שעוצמת המדינה נובעת משילוב של כוח ומוסר: הכוח בלבד – כך אמרה המנהיגות – לא יכול לעמוד למדינה, הענייה בשטח, במשאבים ובאנשים ומצר שני עמוסה בקשיים כלכליים, באיומים צבאיים ובעיות חברתיות, מול הסכנות והאתגרים הרבים. הודגש שאם לא נהיה חברה מוסרית ומתוקנת, שנעים ומכובד לחיות בה, לא נוכל למשוך את לב היהודים במדינות-הרווחה שיעלו ויקבעו את ביתם בישראל, וגם נתקשה יותר למנוע ירידה של אנשים טובים מישראל אל מדינות-הרווחה. נאמר כי בעימות הנמשך בינינו לבין שכנינו תמיד היינו ונחיה מעטים מול רבים, ובטחוננו תלוי לכן, במידה רבה, בתוסן החברתי שלנו, שהוא מצדו תלוי, במידה רבה, ברמת המוסריות של החברה. בכל אלה נודעת חשיבות ראשונה במעלה לאתיקה הציבורית, כפי שהיא מקובלת הלכה למעשה על-ידי המנהיגות

משפטים י"ז, תשמ"ח

אתיקה בפוליטיקה

המדינית, משום שממנה נגזרת גם האתיקה של השירות הציבורי כולו, ומהם מושפעת האתיקה של הציבור בכללותו, וכל אלה יחד עשויים לעצב את דמות החברה, לטוב או לרע.