

רשות ציבורית חייבת "לפעול בהגינות, ביושר, בסבירות,
תוך שוויון, בתום-לב, ללא שרירות, שלא בדרך של ניגוד עניינים ושלא בדרך מפלה".
השופט אהרון ברק בבג"ץ 688/81 מיגדה בע"מ נ' שר הבריאות, פ"ד לו (4) 85,

אתיקה בפוליטיקה

עו"ד שי שוהמי,
לשעבר מנכ"ל המכללה לאיכות השלטון בישראל

1. מהי אתיקה?

תורת האתיקה היא תורת המוסר או לשון אחר: תורת המידות הטובות.

קיומם של כללי אתיקה, וללא ספק קיומו של מנגנון לאכיפת האתיקה, משמשים אחד
המבחנים לקיומה של חברה מאורגנת.

מתן מעמד משפטי לכללי האתיקה (בחוק, בתקנות או בחוזה) אינו מוציא אותם מתחום
האתיקה.

השאלה היא: האם נבחרי הציבור כפופים למערכת של אתיקה?

2. היחס בין אתיקה לפוליטיקה

במקרים שבהם קיים ניגוד בין הפוליטיקה לבין האתיקה, כלומר בין האפשרי לבין המוסרי,
מה עדיף?

אין ספק שערכים מוסריים שנעשו גם כללים משפטיים מחייבים ולכן גוברים על "האפשרי".
החוק הפלילי חל כמובן גם על פוליטיקאים. הוא כולל איסורים מיוחדים לשירות הציבורי, כמו
האיסור לקבל שוחד, האיסור לתת שוחד בחירות, מרמה והפרת אמונים ועשית מעשה או
מתן הוראה לעשות מעשה, תוך שימוש סביר בסמכותו, שהוא מעשה שרירותי הפוגע בזכותו
של אחר.

תהליך זה, שבו המשפט נוגס באתיקה, ויותר ויותר איסורים אתיים נעשים גם איסורים
פליליים, יש לו היבטים חיוביים בצד היבטים שליליים.

מצד אחד הוא מלמד על נטייה חיובית של החברה להעלות את רמת האתיקה הנדרשת
בשירות הציבורי. מהצד השני, תהליך זה עלול ללמד על התרופפות בפועל של ההתנהגות
האתית בשירות הציבורי.

ככלל הטענה לפיה בנסיבות מסוימות מותר לפוליטיקאים להפר את החוק ביודעין כדי לשרת
אינטרס ציבורי חשוב, כמו ביטחון המדינה, היא מופרכת מיסודה. היא אינה נכונה מבחינה
משפטית ובחשבון אמיתי היא איננה משרתת את טובת המדינה. היא מסכנת את המערכת
החברתית ואת יסודות המשטר.

3. האתיקה הפרטית והמעמד הציבורי של הפוליטיקאי

האתיקה הפרטית כוללת את הערכים החלים על כל אדם בחייו הפרטיים. האם הפרתם על
ידי הפוליטיקאי יש לה גם השלכות על מעמדו הציבורי?

קיימים שיקולים המטשטשים את קו הגבול המפריד בין החיים הפרטיים לבין התפקיד הציבורי ומחייבים את הפוליטיקאי להתחשב גם באתיקה הפרטית:

א. התנהגות בלתי אתית בתחום החיים הפרטיים של הפוליטיקאי עשויה להצביע על תכונות אופי הנותנות יסוד לדעה כי אין הוא מתאים או מסוגל לשרת את הציבור כנדרש.

ב. כל פוליטיקאי אמור לייצג עמדות וערכים המקובלים על הציבור שלו ולשמש דוגמה כדי שהציבור יוכל להזדהות עמו, לסמוך עליו וללכת בעקבותיו.

ג. התנהגותו הנלווה של הפוליטיקאי עלולה לפגוע גם במפלגתו ובבחוריו.

4. האתיקה הציבורית – מה היא קובעת ובאיזו מידה היא מחייבת את הפוליטיקאי

האתיקה הציבורית נועדה במיוחד לשירות הציבורי לעומת האתיקה הפרטית, המיועדת לכל אדם.

באיזו מידה האתיקה הציבורית מחייבת את הפוליטיקאים?

האתיקה הציבורית צריכה להוות, ובפועל היא אף מהווה, חלק מהפוליטיקה. שיקולים עקרוניים ומעשיים גם יחד מחייבים את הפוליטיקאי לתת משקל רב לאתיקה הציבורית:

א. הפוליטיקאי, כנבחר ציבור חב חובת נאמנות לציבור. חובה זו דורשת ממנו לפעול במסגרת הסמכות שהוענקה לו בחוק מתוך יושר והגינות. בהתאם לעקרון זה נקבעו על ידי בתי המשפט הכללים האוסרים ניגוד עניינים, המחייבים לקיים הבטחה, החובה לשמוע את טענותיו של האזרח לפני הפעלת הסמכות כלפיו, החובה להפעיל את הסמכות על יסוד שיקולים ענייניים בלבד, חובת הסבירות בהפעלת הסמכות ועוד. פעולה בניגוד לאתיקה הציבורית יש בה משום הפרה של חובת הנאמנות כלפי הציבור.

ב. ההתעלמות מן האתיקה הציבורית טומנת בחובה גם נזק וסכנה לציבור. האתיקה הציבורית היא מחסום בפני הידרדרות של הפוליטיקאים, ועמם כל השירות הציבורי, אל עבר השחיתות, הגורמת נזק רב ומהווה סכנה גדולה למשטר.

ג. הפוליטיקאים אחראים במידה רבה גם לאקלים חברתי. הפרת כללי האתיקה הציבורית על ישי הפוליטיקאים תיתן דוגמה שלילית ולכן גם תיתן לגיטימציה להתנהגות דומה של הציבור.

ד. התנהגות בלתי אתית של הפוליטיקאים פוגעת ביוקרה של הפוליטיקה כעיסוק ובמעמד החברתי של כל פוליטיקאי.

ה. פוליטיקאי המתנהג באופן בלתי-אתי עלול לפגוע בשמו הטוב ובמעמדו החברתי.

מה קובעת האתיקה הציבורית?

האתיקה הציבורית משקפת את ערכי המוסר המקובלים בציבור לעניין ההתנהגות הראויה של נבחר הציבור.

קשה להשיב על השאלה מהו המוסר המקובל, והתשובה מצויה בדרך כלל בתחום האפור, בין התחום השחור של איסורים חמורים, הקבועים בחוק כאיסורים פליליים, לבין התחום הלבן.

הדרך הטובה ביותר היא לגבש את המוסר המקובל בכתב.

כללי האתיקה הציבורית נוצרים, בין היתר, בסדרה של החלטות, כמו כללי האתיקה של חברי הכנסת, חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה, דוחות מבקר המדינה וכד'. אולם הדרך הטובה ביותר היא יצירת קובץ כללי, באופן מכוון ושיטתי, ומקיף ככל שניתן – קוד אתי.

5. כללי אתיקה ציבורית בישראל

לאור מעשי שחיתות שהתגלו בתחילת שנות השבעים, החל גיבוש של כללי אתיקה ציבורית:

א. כללי ועדת אשר – מניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, אושרו על ידי הממשלה ופורסמו בתשל"ח (1978).

ב. כללי אתיקה לחברי הכנסת – אושרו על ידי ועדת הכנסת בתשמ"ד (1984).

ג. כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ציבוריים ברשויות המקומיות – אושרו על ידי מרכז השלטון המקומי ופורסמו בתשמ"ד (1984).

הקיום והאכיפה של כללי האתיקה מותנים במידה רבה בקיום מנגנון ליישומם. בכל אחת ממערכות הכללים הנ"ל נקבע מנגנון כזה:

א. כללי ועדת אשר – הסמכות הוענקה למבקר המדינה.

ב. כללי האתיקה לחברי הכנסת – הסמכות הוענקה לוועדת האתיקה של הכנסת.

ג. כללי האתיקה לנבחרים ציבוריים ברשויות המקומיות – הוקמה ועדה מייעצת, המוסמכת לייעץ בלבד, אך לא לדון בקובלנות בגין הפרה של כללי האתיקה.

6. האתיקה הציבורית בישראל הלכה למעשה

השאלה החשובה היא לא מה נקבע בכללי האתיקה, אלא אם נבחרים הציבור שומרים על האתיקה למעשה.

בתחום השחיתות הפלילית קיימת תודעה עמוקה, הן בקרב הפוליטיקאים והן בקרב הציבור הרחב, שאת הקו האדום הזה אסור לעבור. (ספק אם קביעה זו נכונה להיום – ראה התגובה להרשעתו של דרעי, אי הסרת החסינות של ח"כ בלומנטל, אדישות הציבור לשתיקתם של שרון ובני משפחתו ולחשדות המיוחסים להם ועוד).

לעומת זאת בתחום ההתנהגות הבלתי-אתית שאינה מגיעה לכדי שחיתות פלילית, נבחרים הציבור אינם מחשיבים כראוי את החובה לנהוג באופן אתי.

המצב חמור במיוחד באותו שטח שבו נבחרים הציבור סוטים מן האתיקה הציבורית כביכול שלא למען תועלת אישית, אלא למען טובת הציבור, כפי שהם מבינים או מציגים אותה.

7. מינויים פוליטיים

הטעם העיקרי למינויים פוליטיים הוא לחלק תפקידים ציבוריים כטובות הנאה כדי לחזק את מעמדו האישי של השר בקרב מפלגתו או בקרב ציבור מסוים.

הנזק לחברה הנובע מפוליטיזציה של שירות המדינה ברור. אולם התופעה קיימת, ואף ביתר שאת, באפיקים נוספים (לאור חוק שירות המדינה (מינויים) המגביל במקצת את האפשרות למינויים פוליטיים בשירות המדינה): בתאגידים ציבוריים ובחברות ממשלתיות.

מינוי פוליטי הינו בלתי חוקי: שיקול פוליטי אינו בבחינת שיקול ענייני ולכן הינו פסול מבחינה משפטית והוא נוגד את האתיקה הציבורית.

כיום מסוננים המינויים הפוליטיים באמצעות ועדת רביבי, שהוקמה על פי חוק החברות הממשלתיות, ובסמכותה לדון הן במינויים לחברות הממשלתיות והן למועצות מנהלים ולתפקידי מנכ"ל בתאגידים ציבוריים אחרים, ובאמצעות פסיקת בג"ץ (הלכת מוריס ניסן) לפיה מינוי פוליטי הינו פסול, אלא אם לאדם הממונה קיימים "כישורים מיוחדים" לתפקיד.

לסיכום

הפרופ' בנימין אקצין אמר פעם: ניתן להשוות חוקה (לענייננו: כללי אתיקה) למנעול. בשביל מה מתקין אדם מנעול על דלת ביתו? והרי אין צורך במנעול נגד צדיקים, שממילא לא יכנסו לבית לא שלהם, ואף אין תועלת נגד רשעים, שיהיו מוכנים לפרוץ את המנעול. אלא שרוב בני האדם אינם צדיקים ואינם רשעים, אלא אנשים בינוניים, ואלה צריכים את המנעול כדי שלא יהיה ספק בליבם אם מותר או אסור להם להיכנס לבית זה ולהרתיע אותם מן הניסיון להיכנס לאותו בית ללא רשות.

(מבוסס על מאמרו של שופט ביהמ"ש העליון לשעבר פרופ' יצחק זמיר, במשפטים י"ז, תשמ"ח,