

**אחריות ציבורית בישראל: תם ולא נשלם על הספר "אחריות ציבורית בישראל"**  
פרופ' מרדכי קרמניצר, סגן נשיא למחקר המכון הישראלי לדמוקרטיה

לפני חודשים אחדים יצא לאור הספר "אחריות ציבורית בישראל". מדובר באסופת מאמרים בעריכתם של רפאל כהן-אלמגור, אורי ארבל-גנץ, אסא כשר, מטעם המרכז לאתיקה בירושלים – משכנות שאננים ובהוצאה משותפת של המרכז והוצאת הקיבוץ המאוחד.

הסוגיה של האחריות הציבורית אינה יורדת מסדר היום שלנו. היא עלתה לאחרונה בנושא היבחרותם לכנסת של עבריינים מורשעים. לפני כן, היא עלתה בדוח מבקר המדינה הקודם, מיכה לינדנשטראוס, בנושא השרפה בכרמל. העובדה שנושא מסוים עולה לסדר היום אינה מבטיחה שהדיון בו הוא נוקב וממצה. כך, למשל, טבע המבקר מושג חדש "אחריות מיוחדת", המציב רף גבוה יותר מהרף של התרשלות במילוי תפקיד.

לפי הרף הרגיל של התרשלות השאלה להכרעה היא: האם עמד בעל התפקיד בציפיות הנורמטיביות הנתבעות מבעל תפקיד סביר במקומו? הרף הזה לצורך קביעת התרשלות הוא גבוה למדי, יש גורסים גבוה מדי. לא ברור מהי הסיבה שמצא המבקר לקביעת רף נוסף, חסר שיעור, שאין מאחוריו תקדימים שיכולים לסייע לאומדנו ושריח של קביעה שרירותית נודף ממנו. הטלת אחריות כזו על שר האוצר והביקורת הציבורית הקשה שספגה הן עדות נוספת שאין אנו חסרים מושגי אחריות, וכי המצאת האחריות המיוחדת עדיף היה שלא תבוא כלל לעולם, ומשבאה- מן הראוי שתיגנז.

יש שהממד הציבורי, זה הנבדל מהממד המשפטי, אינו עולה על סדר היום הציבורי אף שהיה ראוי להעלותו. כך למשל בשיח הציבורי שהתנהל בעקבות הכרעת דינו של אהוד אולמרט בלטה ההתעלמות מהממד הציבורי. שאלות ציבוריות חשובות כמעט שלא זכו להתייחסות: מהי המשמעות הציבורית של הרשעתו בהפרת אמונים? מהי המשמעות הציבורית של הממצאים שנקבעו בעניינו בכל הנוגע לכספים שקיבל מטלנסקי, שלא הובילו להרשעה בפלילים? מהי המשמעות הציבורית של הממצאים שנקבעו לגבינו בנושא קבלת כספים שלא כדין עקב מימון אותה נסיעה ממקורות (מזמינים) שונים, שממנה זוכה עקב ספק סביר בדבר מודעותו לגבייה כפולה זו?

על רקע זה קולעת במיוחד ביקורתו של יצחק זמיר, בהקדמתו המצוינת לספר, על כך שהתרבות הרווחת בישראל "ממעיתה בחשיבות של הליכות וערכים ומעצימה את חשיבות ההכרעה המשפטית" (עמ' 7). עקב כך נתקלים בתופעה פרדוקסלית: ביקורת נוקבת על המשפטיזציה הגוברת של החיים הציבוריים, שהולכת יד ביד עם העצמת תופעה זו, עקב היעדר התייחסות למה שראוי מהבחינה הציבורית. התגובות הטיפוסיות במישור האחריות הציבורית הן משיכת כתפיים או אמירות דוגמת "אם מדובר באיש מדינה שמדיניותו רצויה, יש לאתרגו", "שיגיב הבוחר" ו"בנושא זה יש להמתין לימים טובים יותר". צודק זמיר כי "חברה מתוקנת נמדדת לפי אורחות חיים ולא לפי ספר החוקים. בחברה כזאת אדם נמנע מהתנהגות שאינה ראויה משום שהיא בלתי ראויה, ולא משום שהחוק אוסר אותה או משום שהוא חושש מעונש... האתיקה חשובה מהמשפט

(שם). הדברים ממחישים מה ארוכה הדרך שעל התרבות הפוליטית והציבורית בישראל לעבור עד שנגיע למעלה של חברה מתוקנת.

ברורה אפוא חשיבותו העצומה של דיון מקצועי מעמיק במושג זה, שמספקת אסופת המאמרים. מדובר בספר ראשון מסוגו, ונעשתה בו עבודה חלוצית בקרקע לא זרועה, כדי למלא חֶסֶר הרה גורל.

הספר מצטיין בעושר רב. הוא דן במגוון נרחב מאוד של סוגיות. הוא מתמודד לא רק עם מהות המושג אלא גם עם הקשיים המבניים, התרבותיים והאחרים הניצבים בפני התממשותה של האחריות ציבורית הלכה למעשה בישראל. הוא עוסק לא רק באחריות ציבורית אלא גם באחריות המשפטית המוטלת על נושאי משרה שונים, דוגמת ראש הממשלה (אריה נאור) ונשיא המדינה (סוזי נבות). הוא אינו מסתפק באחריות הציבורית של המערכת השלטונית במובנה הרחב, לרבות שופטים (אליהו מצא), בנק ישראל (אוהד בר-אפרת), היועץ המשפטי לממשלה (טליה ששון), הפיקוד הבכיר בצה"ל (יגיל לוי), המנהל הציבורי (ערן ויגודה-גדות ויעקב קורי) והשלטון המקומי (נחום בן-אליא). כמתבקש מהשינויים שהתחוללו בחלוקת הכוח במציאות ימינו, הספר הולך גם אל עולמות העסקים, התקשורת והחברה האזרחית. הוא דן גם באחריות הציבורית המוטלת על ציבור האזרחים והאזרחים בזוויות שונות (נעמי חזן, אביה פסטרנק, מרב רוזנטל-מרמורשטיין). הספר חותם בדיון באחריות ציבורית בהקשר של כמה מהסוגיות המרכזיות בחיי המדינה: שוויון מגדרי (אורנה ששון-לוי ואורלי בנימין), ערבים ויהודים במדינה יהודית ודמוקרטיה (סמי סמוחה) ומערכת החינוך (אורית איכילוב). לפיכך לא רק המתעניינים באחריות ציבורית, אלא גם כל המתעניינים במשטר, בתרבות הפוליטית ובחברה הישראלית ימצאו בספר עניין רב לענות בו. מפתח העניינים החותם את הספר משמש לעזר רב. על כל אלה ראויים העורכים והכותבים לברכה ולתודה.

מחלוקת עולה בין הכותבים בספר בסוגיה אם ראוי להטיל אחריות מוסדית או "אחריות מיניסטריאלית". אחדים מן הכותבים (כהן-אלמגור, עמ' 22; ארבל, עמ' 61, 82; אריה נאור, עמ' 164-166) מצדדים בהטלת אחריות מיניסטריאלית. כלומר, לשיטתם, גם כאשר לא נמצא בהתנהלותו של בעל תפקיד – הישירה והעקיפה – שום דופי, ונראה כי הוא נהג באופן אחראי וסביר, ככל שניתן לצפות מאדם במעמדו ובתפקידו, הוא בכל זאת עלול להידרש לנטילת אחריות (תשלום מחיר אישי) מכוח אחריותו המיניסטריאלית למחדל או לאסון שהתרחשו בתחום הנמצא בסמכותו.

עמדה שונה, ולפיה אין להטיל אחריות על מי שפעל כשורה, נוקט יצחק זמיר, והצדק אתו. הגישה הראשונה, המצדדת בהטלת אחריות מיניסטריאלית, מטשטשת את ההבחנה בין אחריות אישית לבין אחריות מיניסטריאלית. היא מייתרת הלכה למעשה את הצורך לבחון אחריות אישית. היא בלתי צודקת בעליל כלפי אישי ציבור, משום שהיא אינה מבחינה בין מי שכשל בהתנהגותו לבין מי שהתנהגותו הייתה ללא דופי. היא עלולה להכשיל את עצמה משום שהיא סותרת את תחושת הצדק הבסיסית ביותר, בבחינת "תפסת מרובה לא תפסת". ככל שגישה זו תכה שורש היא תטיל על אישי הציבור ציפייה שאי-אפשר לעמוד בה, ותתלה את גורלם הפוליטי של אישי המדינה ביד המקרה. היא עלולה להרתיע את אלה השוקלים להצטרף לפוליטיקה, מלעשות כן. האנלוגיה

שלומד לעניין זה ארבל מאחריות קפידה במשפט הפלילי אינה תומכת בעמדתו. אחריות קפידה מאפשרת לנאשם להוכיח כי לא חטא, ולכן אין היא נגועה באי-הצדק הטבוע באחריות מוחלטת מסוג האחריות המיניסטרילית, שאינה מתעניינת כלל בשאלה אם נפל פגם בהתנהגותו של אדם.

לגישתו של ארבל, מידת הנשיאה באחריות ציבורית צריכה להיות שקולה "למידת הכרסום באמון הציבור, ככל שזה נגרם כתוצאה מאירוע או מחדל", ואין היא יכולה או צריכה להיות ענישתית (עמ' 76). אני תמה עד כמה נכון להשתית את האחריות הציבורית ואת מידתה על הקנה הרצוף והבלתי ניתן למדידה של אמון הציבור, שעלול להיות מוטה בדרכים שונות, ובכלל זאת להשפעות מניפולטיביות. לא ברור לי מה מצדיק את ניתוק שאלת האחריות מהסוגיה המוסרית, ולפיה מי שחטא כלפי הציבור, ורק הוא, צריך לשלם מחיר בגין חטאו. מוזר בעיניי גם הרעיון של השעיה לזמן ממושך מכהונה או פסילה לצמיתות מכהונה, אך בלי שאלה יפגעו פגיעה בשכר ובתנאי עבודה. ללא פגיעה כזו, ההשעיה והפסילה הופכות לנטל כבד על הציבור.

ניתן להתווכח עם קביעות כאלה או אחרות המוצגות בספר. כך למשל לא ברור אם מניתוחו של ארבל, המתייחס לתגובות הציבור לסטיית מנהיגים מהבטחות שנתנו או ממצע מפלגתם ולנושאים של גבולות הארץ, עולה ההכללה שהוא עושה, ולפיה רצונו של הציבור הישראלי להכתיב מדיניות בעצמו.

נאור מתייחס לסמכותו של ראש ממשלה לפטר שר, אולם לדעתו, הנתמכת בפסיקת בג"ץ, רשאי היה אריאל שרון להעביר שרים מכהונותיהם כדי להבטיח לעצמו רוב בממשלה לאישור מדיניות שיוזם. לעניות דעתי, ראש הממשלה הוא ראשון בין שווים, אך אין הוא עריץ כל יכול הרשאי להכתיב מדיניות לממשלה על ידי סילוק מתנגדיו הפוטנציאליים מן הממשלה קודם לדיון ולהחלטה.

שאלה רגישה וקשה הרבה יותר מעוררים מאמריהם של סוזי נבות ושל יגיל לוי. כל אחד מהם בתחום עיסוקו מבקש לשמור על אופיו הממלכתי הא-פוליטי של המוסד שבו הוא מטפל: נבות בנשיאות המדינה, ולוי בפיקוד הבכיר של הצבא. מאופי ממלכתי זה נגזרת, לכאורה, הדרה עצמית של הגופים האלה משיח ציבורי בתחום השנוי במחלוקת פוליטית. העיקרון הכללי נכון, אולם דומה כי יש לו חריגים מוצדקים, דוגמת התבטאותו, הזכורה לטוב, של הנשיא יצחק נבון לטובת ועדת חקירה בדבר האירועים שהתרחשו במלחמת לבנון במחנות הפליטים סברה ושתילה ודוגמת הוויכוח הציבורי על אודות תקיפה ישראלית באירן, שהתנהל בשנה האחרונה.

יגיל לוי מכיר אמנם - בעקבות ניתוח מורכב ומתוחכם - בחריגים לעיקרון של אי התערבות הפיקוד הצבאי בשיח הציבורי, אולם בחינת החריגים בהם הוא מכיר מעלה גישה מצמצמת מאד, לדעתי - מצמצמת מדי. מקומה של התערבות כזו, לגישתו, הוא בשלב שלפני קבלת החלטה, ואופן מימושה צריך להיקבע על ידי הממשלה. הפורום המתאים הוא וועדת החוץ והביטחון של הכנסת. ספק אם יש בכך כדי למצות את המקרים בהם התבטאות פומבית ממש של הפיקוד הצבאי הבכיר עשויה להיות מוצדקת. במיוחד, כוונתי למקרים שבהם מדובר בפעולה צבאית שאין לה צידוק חוקי מבחינה מהותית, בפעולה צבאית שהחלטה לגביה התקבלה מבלי שקדם לכך ההליך הדרוש לקבלתה של החלטה כזו, ולכן היא נגועה בחוסר סמכות והמקרה בו הפיקוד הצבאי משוכנע כי מדובר בהחלטה שתוצאתה המסתברת היא אסון לאומי חמור.

אין בהערות אלה כדי להפחית במלוא הנימה מתרומתו החשובה, שלא תסולא בפז, של הספר לסוגיית האחריות הציבורית בישראל.

עושרו הרב של הספר מעורר תיאבון לעוד. בשורות הבאות, אבקש להתוות קווים לכרך שני בנושא, בבחינת "המתחיל במצווה, אמור לו גמור".

הנושאים הטעונים בחינה הם: אחריותו של שר ושאלת היחס בין אחריות הדרג הנבחר לאחריות הדרג הממונה ברמה המיניסטריאלית; אחריותם הציבורית של חברי כנסת ועיתונאים; תנאי ההתאמה הציבוריים למשרות ולתפקידים שונים; דיון מקיף וממצה בשאלת החסמים והמכשולים הניצבים בפני מימוש אחריות ציבורית בישראל; דיון המשווה את המצב בישראל למדינות אחרות.

דרוש גם דיון בשאלה מהם האמצעים ההכרחיים למימושה של אחריות ציבורית אישית, שהראשון שבהם הוא אמצעי יעיל של חקירה. דומה כי המוסד החשוב של ועדת חקירה ממלכתית פס מן העולם כאשר הבינו מנהיגי הציבור את סכנתה של זו, וכי התחליף של ועדת בדיקה ממשלתית, שבו החשוד בכישלון ממנה את חוקריו בעצמו, הוא בלתי מספק בעליל. מנגד גם הניסיון למלא את החלל באמצעות חקירות מוכוונות לאחריות אישית מטעם מבקר המדינה אינו חף מבעיות קשות.

בצדק הצביע כהן-אלמגור במבוא לספר (עמ' 23) על היעדר גישה מוסכמת, המתבססת על תפיסה כוללת ושיטתית לסוגיית האחריות הציבורית. את החֶסֶר הזה ביקש הספר למלא, אך הוא עושה זאת באופן חלקי בייחוד כאשר מדובר בתחום טוהר המידות. מהם ביטוייה של האחריות הציבורית בהקשר זה? מהם האומדנים להחלתה? למשל, מהו דינה הציבורי של עברה פלילית שאין עמה קלון? מהו דינה של עברה פלילית שיש עמה קלון בחלוף תקופת המניעה החוקית להיבחר? מתי התנהגות שאינה פלילית מצדיקה נשיאה באחריות אישית ומתי היא מחייבת זאת? מהי משמעותו של אורח חיים נהנתני ובזבזני? מהי מידת השכנוע שמצדיקה אחריות אישית או מחייבת אחריות? האם כל זיכוי בפלילים מוחק כל בסיס לאחריות אישית במישור הציבורי? האם נדרש שאיש הציבור היה מודע בפועל למעשהו הפסול או שמא די בכך שיכול וצריך היה להיות מודע? האם איש ציבור הפועל באמצעות שליח או באמצעות נאמן, המשמשים כזרועו הארוכה לכל עניין ודבר (שרון ובניו, אולמרט ושולה זקן), רשאי לרחוץ בניקיון כפיו לגבי מעשים שעשו שליחו או נאמנו? אילו הייתה לנו תפיסה מגובשת בנושאים אלה, אפשר שמספר חברי הכנסת שהם עבריינים שהורשעו היה מצטמצם. אפשר שהייתה נוצרת בהירות רבה יותר בשאלה מי ראוי להתמודד על משרת ראש הממשלה. דומה שהמתווה לכרך שני כבר מוכן. צריך רק שהמרכז לאתיקה יפשיל שרוולים ויביא לכלל השלמה את המלאכה החשובה שבה החל.