

קוד אתי לראשי רשויות מקומיות

מאת יצחק זמיר

יו"ר המרכז לאתיקה בירושלים

לפני שלושים שנה לערך, כאשר כיהנתי במשרת היועץ המשפטי לממשלה, הונחו על שולחני תלונות אחדות נגד ראשי עיריות על התנהגות בלתי-ראויה במילוי תפקידם. התלונות התמקדו בטובות הנאה שראשי עיריות קיבלו מגופים שונים בתחום העיריה: למשל, מנוי שנתי בחינם לקאנטרי קלאב. טובת הנאה כזאת עשויה להיות עבירה פלילית. השאלה בפני היתה אם להגיש כתבי אישום נגד ראשי הערים.

כפי שנתברר, קבלת טובות הנאה כאלה, לרבות כרטיסי חנים להצגות תיאטרון, מופעי ספורט וכיוצא באלה, היו תופעה רווחת בשלטון המקומי. ראשי עיריות טענו שאין בכך פסול, לא מבחינה משפטית ואף לא מבחינה ציבורית. הם אף טענו כי זהו חלק ראוי במילוי תפקידם, שהרי הם אמורים לשמור על קשר עם הציבור, ובכלל זה עם ארגונים חברתיים וגופים עסקיים בתחום העיריה.

אי-אפשר לשלול טענה זאת באופן מוחלט. אבל, מצד שני, קיים חשש שקבלת טובות הנאה כאלה מגוף מסוים תשפיע באופן בלתי-ראוי על החלטות של ראש העיריה, תוך העדפה פסולה של אותו גוף והפליה של ארגונים וגופים אחרים. חמור מזה, היא עשויה להיות עבירה פלילית, כגון עבירה של הפרת אמונים או עבירה של קבלת מתנה אסורה. כיצד, אם כן, לנהוג במקרה כזה? אצל אנשי ציבור אחרים לא היה הכרח לבחור בין אישום פלילי לבין התעלמות והשלמה, בגלל קיומם של כללי אתיקה (או משמעת) הקובעים מהי התנהגות ראויה במילוי התפקיד. כך, לדוגמה, כללים כאלה קיימים לגבי עובדי המדינה, עובדי הרשויות המקומיות, חברי הכנסת ואפילו חברי הממשלה, אם כי כללי האתיקה החלים על חברי הכנסת ועל חברי הממשלה היו טעונים, ועדיין הם טעונים, שיפור. לכללים כאלה נודע תפקיד כפול. ראשית, הם יכולים להדריך את איש הציבור, ובכך גם למנוע התנהגות בלתי-ראויה. שנית, במקרה של התנהגות בניגוד לכללים, הם מאפשרים לנקוט עיצומים בהתאם למקרה, בתחום האתיקה או המשמעת, ולא דווקא הליכים פליליים.

אולם נבחרו ציבור ברשויות מקומיות, ובכלל זה גם ראשי הרשויות, היו בגדר יוצא מן הכלל, יחיד בכל השירות הציבורי: רק להם לא היתה כל מערכת של כללי אתיקה (או משמעת). האם, לכן, ראוי להגיש כתב אישום נגד ראש עיר שקיבל טובת הנאה בקשר למילוי תפקידו?

התשובה היא שעדיף לקבוע מערכת של כללי אתיקה לנבחרי ציבור ברשויות המקומיות בדומה לכללים החלים על אנשי ציבור אחרים. כללים חשובים במיוחד בגלל ההשלכה הישירה וההשפעה הרבה שיש להתנהגותם על אורחות החיים של כל תושבי הרשות המקומית. לפיכך הוצע להם, כבר לפני שלושים שנה, שיכינו לעצמם מערכת של כללי אתיקה שיהיו הולמים את התפקיד שהם ממלאים. אך הם סירבו. ניסיון שנעשה אז לחייב אותם, באמצעות הכנסת, לקבוע כללים כאלה, לא צלח.

אולם הדיונים בעניין זה הובילו, בכל זאת, להתפתחות חשובה. תוך שיתוף פעולה בין מרכז השלטון המקומי, משרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה, גובשה בשנת 1984 מערכת של כללי אתיקה בתחום מוגבל: מניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות. כללים אלה קיבלו מעמד רשמי באמצעות חוזר של המנהל

הכללי של משרד הפנים. כמו כן הוקמה אז ועדה לעניין זה, בראשות טנה שפניץ, לימים המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ובהשתתפות נציגים של משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי. לוועדה זאת היה מעמד של גוף מייעץ. תפקידה היה, מאז ועד היום, לענות לשאלות של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות בכל הנוגע לניגוד עניינים במילוי תפקידם. השאלות היו רבות ומגוונות. התשובות פתרו הרבה בעיות אישיות של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות. מעבר לכך, התשובות מתפרסמות דרך קבע באתר האינטרנט של משרד המשפטים, ויש בהם כדי להדריך את כל המעוניין, ולמנוע התנהגות בלתי-ראויה במצב של ניגוד עניינים. בפועל, נבחרי ציבור ברשויות המקומיות נוכחו לדעת עד כמה מועילה עשויה להיות מערכת של כללי התנהגות ולצידה מנגנון של הדרכה. זהו לקח חשוב שתרים לשינוי ההתייחסות של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות לנושא האתיקה.

אכן, במשך השנים חל בהדרגה מפנה בהתייחסות של נבחרי ציבור לנושא האתיקה. לאחר סמינרים אחדים שהמרכז לאתיקה בירושלים ערך לראשי רשויות מקומיות, נתקבלה החלטה משותפת למרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות, משרד הפנים, משרד המשפטים והמרכז לאתיקה בירושלים לגבש קוד אתיקה לראשי רשויות מקומיות. לצורך זה הוקמה ועדת היגוי, בראשותו של יוסי נשרי, ראש עיריית קריית אונן, וכן צוות מקצועי, בראשותה של טנה שפניץ, שבינתיים פרשה מן התפקיד של משנה ליועץ המשפטי לממשלה. הצוות, בו היו מיוצגים כל הגורמים הנוגעים לעניין, הכין הצעה מפורטת לקוד אתיקה, והצעה אומצה באופן רשמי על ידי מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות. הקוד קיבל תוקף ופורסם ברבים, במתכונת של חוברת עם מבוא נרחב, בתחילת שנת 2013.

הקוד, הכולל למעלה ממאה כללים, נחלק לשלושה חלקים. החלק הראשון מציג את ערכי היסוד עליהם מושתתים הכללים: מנהיגות, נאמנות, טוהר המידות, נשיאה באחריות, ועוד. החלק השני מרכז את הכללים בדבר הליכות הולמות: עיסוק נוסף, מתנות, החזר הוצאות, מתן חסויות, ועוד. החלק השלישי מסדיר את מערכת הקשרים בין ראש הרשות המקומית לבין גורמים אחרים: הציבור הרחב, מועצת הרשות, עובדי הרשות, משרדי הממשלה, ועוד.

אף שיש בקוד זה צעד חשוב לשיפור התפקוד והתדמית של הרשויות המקומיות, אין הוא אלא צעד ראשון בדרך ארוכה. הצעד הבא, שבלעדיו אין ערך רב לקוד, הוא הטמעת הקוד הלכה למעשה, שלא יישאר טמון במגירה אלא יהפוך למורה דרך. זוהי משימה קשה, המוטלת בראש ובראשונה על מרכז השלטון המקומי ועל מרכז המועצות האזוריות, וכן גם על הציבור הרחב.

זאת ועוד. הקוד דורש השלמה. ראשית, כפי שהמבוא לקוד מציין, הוא משאיר ללא הסדר נושאים מסוימים: אתיקה בתקופת בחירות, אתיקה בתחום התכנון והבניה, הצהרות הון, ועוד. אלה נושאים הדורשים הסדרה. שנית, הוא חל רק על ראשי רשויות מקומיות, ולא על הסגנים לראש הרשות או על חברי מועצת הרשות. אמנם תפסת מרובה לא תפסת, ונראה שבשלב הראשון נכון היה להסתפק בראשי הרשויות. אך ברור שאין הצדקה, עקרונית או מעשית, לפטור את הסגנים ואת חברי המועצה מכל וכל. אכן, במבוא לקוד נאמר כי אפשר להניח שכללים אלה ינחו גם את הסגנים ואת חברי המועצה, בשינויים המתחייבים מן השוני בתפקידים. אך מן הראוי שלאחר זמן יתקבלו גם קודים שיסדירו את ההתנהגות הראויה של סגני ראש הרשות ושל חברי מועצת הרשות. ושלישית, מן הראוי שבעקבות הקוד שנתקבל תוקם גם ועדת אתיקה שתוכל, קודם כל, לתת תשובות בענייני אתיקה לראשי רשויות שיבקשו זאת, ונוסף לכך גם לקיים בקרה שוטפת על יישום כללי האתיקה. מנגנון כזה קיים, בצורות שונות, לגבי אנשי ציבור במגזרים אחרים. אם הוא לא יוקם על ידי מוסדות השלטון המקומי, כפי

שמתבקש, הוא עשוי להיות מוטל על נבחרי ציבור ברשויות המקומיות על ידי גורם חיצוני, באמצעות חוק של הכנסת או בדרך אחרת.

כל אלה הם צורך וחזון לעתיד. כיום יש לברך את המנהיגות של השלטון המקומי שפעלה בשנים האחרונות באופן נמרץ לגיבוש כללי האתיקה לראשי הרשויות המקומיות, להביע הערכה רבה לוועדת ההיגוי ולצוות המקצועי שהוציאו מתחת ידם קוד מוצלח וחשוב, ולאחל למוסדות השלטון המקומי ולכולנו הצלחה בתהליך של הטמעת הקוד בקרב הרשויות המקומיות, שלא יישאר אות מתה.

* * *

פברואר 2013

מכתבים.המרכז לאתיקה36