המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ו, 2019-2018

משפט ציבורי

**על המושג "אמון הציבור"**

**במערכת המשפט**

מגישה: נצ"ם הדס שפירא-מדמוני

מרצה: פרופ' סוזי נבות

מרץ 2019

**" אין לו לשופט לא חרב ולא ארנק, כל שיש לו הוא אמון הציבור בו" [[1]](#footnote-1)**

**תוכן עניינים**

מבוא 4

1. מהו אמון הציבור? 6
2. שיח שופטים – מקומו של אמון הציבור במערכת המשפט 10
3. היבטים אתיים של חובת האמון המקצועי 14

1. המושג "אמון הציבור" כפי שבא לידי ביטוי בפסקי דין - 16
 מקרה בוחן: אמון הציבור במערכת הפוליטית

 מקרה בוחן: אמון הציבור במשטרה

סיכום ומסקנות 21

ביבליוגרפיה 22

**מבוא**

**המשטר הדמוקרטי מבוסס על יחסי גומלין בין אזרחים למוסדות השלטון. יחסים אלו דורשים מידה של אמון לצד ספקנות וביקורתיות. אמון זה נמדד לאורך השנים בצורות שונות והוא סוג של מבחן לשביעות רצון האזרחים מתפקוד המערכת הפוליטית ומוסדותיה. בשנים האחרונות אנו עדים לירידה ניכרת באמון שהאזרחים רוכשים למוסדות השלטון[[2]](#footnote-2) .**

**אמון הציבור במערכת המשפט הוא אחד המדדים החשובים ביותר במשטר דמוקרטי,** והוא משקף את הלגיטימציה הציבורית לפועלה של מערכת בתי המשפט. כאשר המערכת המשפטית זוכה לאמון, רק אז תוכל היא למלא אחר יעודה באופן מיטבי. כחלק ממערכת השמירה של עקרונות שלטון החוק במסגרת הפרדת הרשויות, לצד עשיית משפט צדק. חוסר אמון במערכת המשפט עלול לייצר אתגרים של אי ציות לחוק על ידי האזרח, פגיעה בחופש הפרט, לצד היעדר ריסון של הרשות המחוקקת וכפועל יוצא פגיעה בכלל זכויות האדם במדינה דמוקרטית, עד כדי פגיעה בחוסן החברתי והלאומי ופגיעה באופייה הדמוקרטי של המדינה.

אירועים אקטואליים שונים מעלים בכל פעם מחדש סוגיות הנוגעות לאמון הציבור בכלל ובמערכת המשפטית בפרט. רק לאחרונה אנו עדים למספר סוגיות מהותיות הנוגעות לכך – מעורבות עורכי דין ושופטים בנושאים שאינם מקצועיים גרידא, התערבות פוליטית במינוי שופטים ועוד. סוגיות אלו מובילות, על פי פרסומים שונים, לכרסום ופגיעה באמון הציבור במערכת המשפט. גם מדידת אמון הציבור הינה תחום הזוכה לבמה נרחבת בשנים האחרונות ומשאיר את הנושא על סדר היום כל הזמן. חדשות לבקרים מתפרסם מדד זה או אחר, הבוחן את אמון הציבור במוסדות השונים ומתריע על ירידה וכרסום באמון[[3]](#footnote-3).

**ואכן, ירידת אמון הציבור במערכת השיפוטית הוא נושא שיש לתת עליו את הדעת. אך אם מנסים לברר לעומק את המונח, ומחפשים את המקור למושג "אמון הציבור" עולות שאלות רבות. מה מושג זה מכיל בתוכו? מהו אמון וכיצד ניתן למדוד אותו? האם השופטים צריכים לייחס לו חשיבות? מיהו הציבור? לאחר הברור, עולות שאלות נוספות כמו, על מי חלה החובה לייצר את האמון הזה? האם השימוש התדיר במונח זה מוגדר ומובן על ידי כלל העוסקים בו באופן זהה? והאם אכן משקף המדד נאמנה את אמון כלל הציבור?**

מטרת עבודה זו היא לנסות ולברר את המושג "אמון הציבור" ומאפייניו, ובעיקר להצביע על הדרך בה מתייחסת מערכת המשפט למושג ומעניקה לו פרשנות, זאת באמצעות שיח שופטים וכן דרך ניתוח תוצרי המערכת השיפוטית (פסקי דין) בהקשר זה, בהתייחס לשני מקרי בוחן: המערכת הפוליטית ומשטרת ישראל, ולהראות כי על אף העובדה כי המושג אינו מוגדר לעומק, מאופיין ומוסכמת חשיבותו, הוא מוזכר באופן שכיח בפסקי דין ואף ניתנת לו פרשנות.

הפרק הראשון של העבודה, יניח את התשתית לברור המושג אמון הציבור מתוך הכתובים, מעיניהם של חוקרים בתחום, ויציע כבסיס לדיון הגדרה מקובלת. החלק השני יתאר את מקומו של האמון הציבורי במערכת המשפט דרך ויכוח של בכירי מערכת המשפט בישראל, ומיד לאחר מכן תבחן בקצרה הסוגיה האתית העולה ממשמעות האמון הציבורי. בחלקה האחרון של העבודה, ינותח השימוש במונח אמון הציבור באמצעות פסקי דין רלוונטיים, בסוגיות הקשורות למערכת הפוליטית וכן למשטרת ישראל, כשני גופים הנמדדים דרך דעת הקהל ואמון הציבור.

המשפט הציבורי כשמו כן הוא, נדרש לייצר אמון בקרב הציבור, ולכן העיסוק בנושא זה חשוב ומעניין. עם זאת, חשוב לציין מספר "הערות אזהרה". האחת, מדובר בנושא בעל יריעה רחבה מאוד, בעל פרספקטיבות מגוונות ושונות. שנית, אין ברשותי לא הידע ולא הכלים לבצע ניתוח עומק למשמעות המושג במערכת המשפט הישראלית לאורך השנים ולכן, הן בשל קוצר היריעה והן בשל הכרות חלקית, העבודה תציג בתמצות מספר סוגיות מרכזיות, אך לא תצליח להעמיק באופן שלם בכל אחת מהן, כפי שאולי נדרש מנושא זה. לאור העובדה כי מצאתי את הנושא מסקרן ומעניין (ולא אגזים אם אומר מרתק), בחרתי שכן לעסוק בנושא על אף הקושי.

ולבסוף, חשוב לציין כי לחלק מהשאלות ניתנו תשובות שיוצגו בעבודה, אך אין ספק כי עדיין השאלות בנושא זה הן רבות, ובאה העת, להרחיב את שיח ולנסות לחפש לו פתרונות מוגדרים וברורים, ובוודאי לא להישען על הקיים כיום.

1. **מהו "אמון הציבור"?**

המושג "**אמון הציבור**" הינו שכיח, שגור בפי כל בשיח הציבורי היומיומי בתחומים רבים: בתחום הפוליטיקה, המשפט, התקשורת, גופי הביטחון, בדגש על צבא ומשטרה ועוד. בכל אירוע החשוף לציבור, יש ניסיון להגדיר את מצבו של ה"אמון הציבורי" כלפי אותו גוף שעליו מדובר. על חשיבותו של אמון הציבור מסכימים כולם. בספרות ניתן למצוא את ההנחה הקיימת, כי אמון הציבור חשוב כדי לממש ולחזק את הדמוקרטיה בישראל, להעמיק את מעורבות הציבור בנעשה במדינה. שכן, חברה אזרחית בריאה היא תנאי הכרחי לאיכות חיים, לצמיחה ולכלכלה יציבה. כן מוזכר, כי באחריות גורמי השלטון לייצר אמון של האזרחים ברשויות.

כאשר עסקינן ב"אמון הציבור" באופן שגור כל כך, האם אנו יודעים על מה מדובר? האם קיימת הגדרה אחת מקובלת ושכיחה למושג זה? האם הקריטריונים למדידה ידועים לכל? האם המשקפיים של האזרח, הנשאל אודות אמון הציבור, מתבוננות בקריטריונים הזהים לאלו של החוקרים, או של השופטים המפרשים את המושג בפסיקה? או שמא מדובר בפרשנות שונה לגמרי?

המושג "אמון הציבור" מורכב מהמילים "**אמון**" ו"**ציבור**", אך גם פרשנות רחבה של שתי מילים אלו, אינה נותנת מענה להגדרת המונח או מרכיביו - השלם במקרה זה גדול מסך חלקיו.

גם אם רבים משתמשים במונח זה, לא רבים כתבו עליו, הגדירו אותו וציינו את מאפייניו, אולי בשל מורכבותו. ניתן למצוא אנשי רוח ופילוסופיה, אתיקה, חוקרים בתחום הדמוקרטיה, שופטים בפסקי דין שונים המתפלפלים עם המונח, אך ככל שהמושג "אמון הציבור" רווח, כך הכתיבה על משמעותו מועטה. החיפוש אחר הגדרה מדוייקת למושג "אמון הציבור" פותח צוהר למורכבות הנושא.

הגדרה בסיסית למושג אמון הציבור ניתן למצוא אצל החוקר **Devos** (2002): "**אמון במוסד מעיד על תפיסת הפרט, כי ניתן לסמוך על המוסד. כי המוסד שומר על החוקים שלהם הוא כפוף, עובד היטב ומשרת את אינטרסי הכלל**. כלומר, אמון הציבור חורג מעבר לשאלה, האם לפרט עמדה חיובית או שלילית כלפי המוסד. אמון מתייחס לאוסף של אמונות וציפיות"[[4]](#footnote-4). מדובר בהגדרה כללית, אשר ניתן ללמוד ממנה שני מאפיינים של מושג זה. ראשית, כי המוסד נדרש לשמור על החוקים שלהם הוא כפוף ושנית, שהמוסד משרת את האינטרסים של הכלל. כאמור, הוא בסיסי ואינו עונה על שאלות היסוד – מהו אמון הציבור וכיצד מתגבשת תפיסתו אודות אותו מוסד?

דורון טל מתמודד עם סוגיית ההמשגה ומגדיר את אמון הציבור כ"**מושג המייצג את תודעת הציבור, המבטאת יחסו של הציבור כלפי המציאות, בו מאמין נותן האמון כי הגורם בו ניתן האמון, מסוגל ליכולת מסוימת, יתנהג בצורה מסוימת בעתיד, או יחוש יחס מסוים כלפי המציאות"**[[5]](#footnote-5). גם כאן, ההגדרה אומנם רחבה מעט יותר ומדברת על מקצועיות הארגון בהיבט של יכולות, אך חסרה הרחבה על גיבוש האמון. ניתוח עומק, בהתייחס למושג אמון הציבור בחברה הישראלית, קשה למצוא.

**אסא כשר** במאמרו על האמון הציבורי בצבא[[6]](#footnote-6) , הוא מהבודדים שמגישים לנו ניתוח עומק על המושג. כשר מנתח את האמון החברתי בהתייחס לצבא, הן במובן התאורטי והן במובן המעשי. בחלקו הראשון של המאמר מובאת המשגה כללית הרלוונטית לארגונים ומוסדות חברתיים באשר הם. תחילה הוא מניח את היסודות לברור המושגים "**אמון חברתי בארגון**", "**ארגון**" ו"**מקצוע**" ומהם מגדיר את מאפייני המושג "**אמון חברתי בארגון מקצועי**". מיהו הציבור הקובע את אמון הציבור, היא שאלת יסוד בשיח המושגי (ותדון גם בהמשך). בדיון התאורטי על אמון ציבורי בארגון, נערכת הבחנה בין שתי קהילות הקשורות לארגון: האחת פנימית – הפועלת במסגרת הארגון, אותה יש לכנות "קהילת הליבה", והשניה היא הקהילה המקבלת שירותים מאותו הארגון, בין אם באופן ישיר (מגע ואינטרקציה) ובין אם באופן עקיף (כלל האזרחים). קהילה זו היא "קהילת המעטפךןם9ת". הנחת היסוד של הדיון היא, כי יש להניח "**שבני קהילת המעטפת הם בעלי הדעה כי הארגון ממלא את תפקידיו, ברמה המתקבלת על הדעת, הודות לכך שבני קהילת הליבה ממלאים את תפקידיהם ברמה המתקבלת על הדעת**"[[7]](#footnote-7). חשוב להוסיף כי מדובר בהכללה, בהסכמה רווחת של קהילה המעטפת, ואין הכוונה שכולם בעלי אותה עמדה, אך זהו הבסיס למושג "**אמון חברתי**".

אם כך, מיהו אותו ציבור? "הציבור" הוא המענה החברתי; זוהי **הדעה** הרווחת בקרב הקהילה. כלומר, מרבית חברי הקהילה מחזיקים באותה הדעה. ברור, כי לא תערך בדיקה לגבי מידת האמון או אי האמון על ידי מענה של כלל החברים, אלא עסקינן במדגם של האוכלוסייה המייצגת את קהילת המעטפת, והיא שתשקף אותו. על נקודה זו: מיהו הציבור המדובר, נעמוד גם בהמשך.

נקודה נוספת נוגעת לגיבוש וביסוס האמון. בניגוד לגורסים כי תחושת האמון היא רגעית ומבוססת על אירוע נקודתי, וכך גם פעמים רבות הוא מוצג בפני הציבור, לטענתו של כשר, האמון אינו תחושה, או דבר מה נקודתי רגעי, אלא הוא מבוסס על דעה מגובשת של ממש, שאינה משתנה אצל האדם חדשות לבקרים. זהו דבר הבא לידי ביטוי מעשי, שהתגבש לכדי דעה. והוא שנותן פרשנות למושג "אמון" . דעה זו לא נקבעה על ידי הממסד או על ידי מקורות מוסמכים, אלא על ידי הקהילה. על כן, אירוע נקודתי זה או אחר שהתרחש במציאות, אינו אמור לשנות ולהשפיע על אמון הציבור באופן קיצוני.

לפרשנות המושג "**האמון החברתי בארגון מקצועי**", נדרש ברור נוסף של הגדרת הארגון המקצועי. "הארגון" מיוצג על ידי מערכת של כללים, המגדירים את מטרותיו, קבוצת האנשים הפעילים בו על תפקידיהם, סמכויותיהם ואחריותם. את האמצעים העומדים לרשותם לשם השגת המטרות, וכן את הערכים וכללי היסוד של הארגון. המושג "מקצוע" זוכה להתייחסות נרחבת. הוא מתאר חמישה מרכיבים המגדירים את המונח מקצועיות: **ידע** (שאינו ידע כללי, אלא הכשרה מקצועית ייחודית למקצוע שאותו נדרשים למלא), **מיומנות** (היכולת לפתור בעיות בתחום המקצועי על בסיס תכנון, הוצאה לפועל, תחקור והפקת לקחים), **השתכללות** (למידה מהניסיון, אימוץ כל ידע חדש רלוונטי), **הבנה** (הבנה לעומק של הידע המקצועי, המיומנות), **ואתיקה** (האידאל המעשי של הפעילות המקצועית, כללי ההתנהגות הראויים).

ומכאן, שאם ארגון מאופיין כארגון מקצועי, "הנהנה מאמון חברתי בה במידה שבני קהילת המעטפת שלו מחזיקים בדעה, המבטאת בדבריהם ובמעשיהם, בנסיבות שגרתיות וחריגות כאחד, לפיה הארגון משיג את מטרותיו, ברמה המתקבלת על הדעת, בהתאם לאתיקה המקצועית שלהם [...] ארגון מקצועי נהנה מאמון חברתי, בה במידה שבני קהילת המעטפת שלו פועלים כלפיו בהתאם לחזקת התקינות המקצועית שלו"[[8]](#footnote-8). מכאן ניתן להסיק, שההבדלים שבני קהילת המעטפת מייחסים לאמון החברתי בארגון מקצועי, נעוץ בתפיסות שונות של התקינות המקצועית של אותו הארגון. כלומר, תפיסה נכונה ומרחיבה של התקינות המקצועית תכלול את חמשת המרכיבים של המקצועיות ותדרוש תקינות בכל אחד מהם, ואילו תפיסה מצומצמת תגבש את דעתה, על בסיס התבוננות צרה וחלקית של מרכיבים אלו. תפיסה צרה שכזו משקפת לרוב מבט ראשוני וחובבני על תפיסת התקינות המקצועית, מה שכמובן ישפיע על תפיסת האמון באותו ארגון. אם כך ניתן לומר כי האמון נובע (א) מתפיסה של הארגון כ(ב)"מקצועי". כלומר, אין די במקצועיות, אלא שהציבור חייב להיות מודע לה. ולהפך, עשוי להיות מצב שבו גוף לוקה במקצועיותו, אך לא נתפס ככזה.

לאחר שהוצג הבסיס התאורטי, הרלוונטי לכל ארגון ממלכתי הנשען על שירות הניתן לציבור, מנתח כשר את העיסוק המקצועי באמון הציבורי בצבא, וכך הוא כותב "החובה המוטלת על הצבא לפעול כראוי, מחייבת אותו לפעול באופן מקצועי בכל תחום שבו הוא פועל. לפיכך, מוטלת על הצבא החובה לפעול באופן מקצועי גם בתחום הבנת הפער שבין המידה הראויה של האמון הציבורי לבין המידה המצויה של האמון הציבורי גם בתחום השקידה על הקטנת הפער במגמה לסלקו"[[9]](#footnote-9) . כלומר, על הצבא חלה החובה להשפיע על אמון הציבור בו. ברור כי תפקיד משמעותי זה וחובתו של הארגון הצבאי לייצר אמון, רלוונטית לכל הארגונים נותני השירות לציבור ועל כן יש ברשותנו תשובה גם לשאלת האחריות לאמון הציבור בארגון.

לסיכום פרק זה ניתן לראות כי החיפוש אחר הגדרה מדויקת למושג "אמון הציבור" פותח צוהר למורכבות הנושא. במרבית הכתבים מדלגים מעל הנסיון להגדיר את המונח, ויוצאים מנקודת הנחה כי ברור המושג אינו נדרש, ועל כן המושג נותר אמורפי. לצד זה, מתקיים שיח ער ומשמעותי אודות חשיבותו והלגיטימיות שאמון הציבור מייצר.

כבסיס לדיון בעבודה זו, תאומץ במלואה הגדרתו של כשר אודות אמון הציבור והנחת היסוד "**שבני קהילת המעטפת הם בעלי הדעה כי הארגון ממלא את תפקידיו, ברמה המתקבלת על הדעת, הודות לכך שבני קהילת הליבה ממלאים את תפקידיהם ברמה המתקבלת על הדעת**", כמו גם את שאר הנחות היסוד אודות מקצועיותו של הארגון.

1. **שיח שופטים - מקומו של אמון הציבור במערכת המשפט**

בפסקי דין רבים הנוגעים לסוגיה ציבורית, בדגש על בג"צ, עולה שאלת אמון הציבור מהיבטים שונים. בחלקם הגדול, המושג "אמון הציבור" אינו מקבל פרשנות, כאילו הגדרתו ברורה ומקובלת. מעטים השופטים שמבררים את המושג, מניחים לו אבני יסוד ועל בסיסו מרחיבים את המשמעות. דיון עקרוני מתקיים על חשיבותו ומקומו של האמון הציבורי במערכת המשפט. תפיסה אחת, שמוביל השופט ברק, והיא גם זו המקובלת בעולם, גורסת כי "אין לו לשפוט לא חרב ולא ארנק. כל שיש לו הוא אמון הציבור בו"[[10]](#footnote-10). ותפיסה מנוגדת, המיוצגת על ידי השופט כהן, המנסה להפריך את הטענה, ולהראות שהמושג "אמון הציבור" הוא למעשה ריק מתוכן אמיתי ומשמעותי, ומייצר היסח דעת למערכת המשפט. כמו בדיון האקדמי גם במרבית פסקי הדין, קשה למצוא התייחסות מפורשת לניתוח המושג אמון הציבור. הוא לכאורה מובן מאליו, הוא מוזכר לרוב בקשר שבין הפרת אמונים והשפעתו על אמון הציבור, בעיקר במקרים שבהם ההתנהגות אינה תקינה.

**השופט אהרון ברק**, מבטא עמדה מוצקה על מושג אמון הציבור, חשיבותו ומאפייניו, ובכך מקבל למעשה את הדעה הרווחת בעולם בנושא זה. בנאומו בטקס המינוי שלו כמשנה לנשיא בית המשפט העליון בנובמבר 1993, הקדיש פרק שלם לנושא אמון הציבור. לשיטתו, תפקידו של השופט הוא לתת ביטוי לערכים ולעקרונות ארוכי טווח של החברה הישראלית, מתוך שאיפה להבטיח את שלטון החוק ומסגרותיה החוקתיות של מדינת ישראל. "לשם הגשמת משימה זו, זקוקים אנו לאמון העם באובייקטיביות שלנו [...] אמון הציבור משמעותו, אמון בהגינות השיפוטית ובניטרליות השיפוטית"[[11]](#footnote-11). אמון הציבור הוא שמאפשר את תודעת השופטים לעיצוב הנורמות החוקתיות. בפסקי דין רבים של ברק, ניתן לראות את התייחסותו למושג ולחשיבותו. במרבית מפסקי הדין, שעוסקים בהיבטים ציבוריים הוא מתייחס למשמעות המושג. ברק אף מרחיב את התפיסה אודות אמון הציבור ומניח את היסודות להיותו של עובד ציבור נאמן לציבור. כלומר, קובע את חובתו של עובד הציבור לאמון וגם את הסטנדרטים הנדרשים ממנו על מנת למלא את האחריות הזו. בהמשך הוא גם מחבר את תדמית השירות הציבורי לאמון הציבור. התנהגות פלילית מודעת, שיש בה יסוד של שחיתות, הפרת אמונים, הנעשית על ידי העובד הבודד, משחיתה את מידותיו של השירות הציבורי, פוגעת בתדמית הארגון ואמון הציבור בו. ברק ממשיך ומזהיר מפני הסכנות הטמונות בפגיעה באמון הציבור "מכרסמות בעבותות הקושרות אותנו כבני חברה אחת הן מפרות את האמון של פרט בפרט, ושל הפרט בשלטון. הן מעודדות זלזול ברשויות הציבור ובעובדי הציבור [...] הן פוגמות באמון של הפרט בתפקודו של הכלל, ובכך מערערות את היציבות החברתית".[[12]](#footnote-12) ובכך על דרך השלילה, גם במקרה השיפוטי, אפשר להבין עד כמה הפגיעה באמון הציבור היא מסוכנת לסדר החברתי.

את מאמרו "הרהורי כפירה באמון הציבור"[[13]](#footnote-13) פותח **השופט חיים ה' כהן** במשפט "אם יש דעה אחת שעליה מסכימים כנראה כל שופטי בית המשפט העליון, הרי היא בדבר הצורך של הרשות השופטת באמון הציבור". אמירה זו מתאימה ונכונה הן לרשות המחוקקת, הן לרשות המבצעת והן לעוד גופים ציבוריים רבים. לכאורה, נראה כי גם הוא מסכים עם דעה זו. בהמשך מאמרו מנסה כהן להציג שתי עמדות, בהתייחס להשפעה ולהתבססות על אמון הציבור במערכת המשפט. הוא מביא את עמדתו של השופט ברק שהוצגה בתחילה "אין לו לשופט לא חרב ולא ארנק. כל שיש לו זה אמון הציבור בו"[[14]](#footnote-14), ומן הצד השני את עמדתו, כי "תורת אמון הציבור תורת שווא היא ונטע זר בתורת המשפט ומן הראוי לנטשה כליל"[[15]](#footnote-15) ובכך אומר כי ההתייחסות לאמון הציבור מהווה הסחת דעת מבעיות אמיתיות של השיפוט. עוד הוא אומר "שאם כל אשר יש לו לשופט הוא אמון הציבור, אין לו ולא כלום" [[16]](#footnote-16).

את טענתו הוא מבסס לאורך המאמר. האמון במשפט מהותו בכך, שהציבור סומך על הדין המיושם בבתי המשפט, בכך שדין זה הוא צודק, יעיל, וסביר. כמו כן הוא אינו נדרש להיות מושתת על עובדות. "האזרח הממוצע אינו יודע מהו החוק עצמו ומה שלטון החוק"[[17]](#footnote-17) ובכך למעשה נוגד את תפיסתו של כשר אודות הידע המקצועי הנדרש על מנת לגבש דעה אודות האמון בארגון ציבורי.

לאחר הבחנה בין אמון במשפט לאמון בשופטים, מגדיר כהן קריטריונים שונים המרכיבים לשיטתו, את אמון הציבור במערכת המשפט כולה: ראשון, הוא מציין את **אי תלות** השופטים ובתי המשפט, הנובע מהמבנה החוקתי של מדינת ישראל מחד גיסא, וביישום אי תלות זו בידי השופטים מאידך גיסא. שנית את החשיבות בעשיית **משפט צדק** על ידם "כמיטב מצפונם ללא כל תכתיב או השפעה מן החוץ[[18]](#footnote-18)".

כהן מנסה להראות על דרך השלילה, כי ישנם מרכיבים הרלוונטיים לאמון הציבור אך הם אלו המייצרים את הפגיעה בו. תפקוד לא נאות של שופטים, סדרי המנהל השיפוטי בדגש על עינויי דין, הפוליטיזציה של בית המשפט בעניינים שהינם במחלוקת ציבורית והאקטיביזם השיפוטי. "מסתבר שאמון הציבור הוא משרתם של אדונים רבים, כל אחד נופח בו רוח חיים משלו [...] למעשה איש אינו יודע ואינו יכול לדעת מראש כיצד "הציבור" יגיב"[[19]](#footnote-19). ועל כן קובע כי אי תלות השופט היא הדבר האמיתי. אמון הציבור הוא עניין נזיל, סוג של רעיון מופשט, שקל יותר לפגוע בו מאשר לשמור עליו.

הסתה פוליטית, מוזכרת כמשמעותית לפגיעה באמון הציבור (רלוונטי גם לימינו אנו), וכאן שוב עולה השאלה: מיהו הציבור? האם הוא האדם הבודד? האם קבוצה זו או אחרת? האם כלל התושבים במדינה? המסקנה המתבקשת היא, כי כל אדם שייך לאין ספור ציבורים שונים. מי מייצג, אם כן, את אמון הציבור –הציבור הרחב? הציבור הנאור? אולי דעת הציבור, שלעיתים מיוצגת על ידי קבוצה קטנה שיודעת לעשות רעש גדול? מתוך כך עולה גם השאלה על מקומו של הקונצנזוס. שגם הוא אינו ניתן לבחינה ומדידה.

כיוון שדעתו של רוב הציבור לא ניתנת למדידה, כל עוד לא נעשה משאל עם שכזה, אזי אין דעת ציבור, ואין יכולת להיווצרותה של דעת קהל אמתית, ולרוב מי שהגיע לבית המשפט וזכה או יצא זכאי, ירכוש אמון מלא במערכת, לא כך מי שהורשע או נענש. הוא יאבד את האמון במערכת. גם ממסקנה זו, ניתן ללמוד כי אין כל תוקף למונח זה.

נקודה חשובה ומעניינת, שעליה מתקיים דיון זוטא חשוב היא, שהשופטים אינם תלויים בציבור. כלומר, אסור להם להכריע על בסיס הקשבה להלכי הציבור, ועל כך עוד יורחב בהמשך. המשטר הדמוקרטי, מסיים כהן, הוא זה המאפשר לשופטים להתקיים ולשפוט משפט צדק! הוא מסיים ואומר "הריצה אחר אמון הציבור כמותה כרדיפה אחר הכבוד; שאתה רץ אחריו, הוא רק בורח ממך"[[20]](#footnote-20).

**השופט מישאל חשין**, במאמר שכתב "אמון הציבור בבית המשפט – תגובה למאמרו של השופט חיים כהן ז"ל ולהרהורי הכפירה שלו במושג אמון הציבור", מדבר על שבועתו של השופט. חשין מנסה לערוך סדר במושגים, ולדייק בהמשגת "אמון" ובמושג "ציבור". לשיטתו, אמון הציבור אינו מחולל של הרשות השופטת, ובכך מסכים למעשה עם כהן. עוד הוא מציין, כי אמון הציבור אינו מייחד את מערכת המשפט כי אם את שאר הרשויות, בדגש על אלו הנבחרות. על כן **אמון הציבור נגזר מהתנהלות ראויה או בלתי ראויה של בתי המשפט**[[21]](#footnote-21). אמון הציבור עלה לשיח הציבורי רק כאשר החברה בישראל הפכה חברה פתוחה, שקופה, בעלת מקום לביקורתיות, מה שרלוונטי לכלל. בהתייחס לשופטים, ממקד חשין את העיסוק באמון הציבור בשני מישורים – בנושא הענישה בפלילים ובמשפט הציבורי בנושא החוקה. מישורים אלו שבהם שיקול הדעת של השופט הוא גדול, ובכך למעשה, הוא מייצר מדיניות משלו.

מכאן עולה הדיון, האם על השופט להיות קשוב לדעת הקהל או להתעלם ממנה? לטענת חשין נדרשת אינטגרציה בין ההשקפות השונות והן מושפעות זו מזו: "בסוף כל הסופות, לא הצורך באמון הציבור ולא כל שיקול חיצוני אחר יעמדו לו לשפוט ביום פקודה, ושופט לא יישמע בטענה – ולא במובלע – כי עשה מה שעשה בשל הצורך לשמור ולשמר את אמון הציבור. ואולם גם זו אמת: בית משפט בתוך עמו הוא יושב, ובפועלו ממילא נותן הוא ביטוי, ולו שלא במודע, גם לאשר סביבתו" [[22]](#footnote-22).

ניתן ללמוד, אם כך, כי על אף הדעה המקובלת בדבר תלות השופטים באמון הציבור, מדובר בסוגיה שאינה חד חד ערכית. מתוך הדעות השונות בשיח השופטים ניתן ללמוד על מורכבותו, על הסוגיות הרבות המאפיינות אותו ובעיקר על היותו של המושג אמורפי ואינו מוסכם על כולם. מתוך כך קשה לדעת מיהו הציבור הקובע אותו ובעיקר קשה לדעת כיצד ניתן להשפיע עליו. ברור כי הוויכוח שהוצג כאן מעורר שאלה בסיסית – האם לאור אי ההסכמה אודות חשיבותו של המושג, משמעותו ומורכבותו, ניתן לעשות במושג זה שימוש?

1. **היבטים אתיים של חובת האמון המקצועי**

**לאחר שהובהר כי אמון הציבור במערכות השלטון ובמוסדות המשרתים את הציבור הם בסיס המשטר הדמוקרטי, והם שמאפשרים לגיטימציה לפעולה של המוסדות השונים, ניתן היה לצפות כי אמון הציבור יופיע כבסיס** האתיקה של כל ארגון ציבורי. כפי שכבר נאמר, כאשר האזרח אינו סומך על התקינות המקצועית של הארגון אזי אין לו אמון בארגון. על כן מחובתו של הארגון לפעול לחיזוק אמון הציבור. מוסיף על כך השופט ברק המדבר על עובד הציבור כנאמן הציבור. על נקודה זו, הזוקפת את ההצדקה לפעול למען חיזוק והעלאת אמון הציבור, כחובתו המוסרית של עובד הארגון והארגון לכך, אפשר ללמוד גם מתוך מאמרו של כשר "חובת האמון: היבטים אתיים"[[23]](#footnote-23). במאמר זה מתאר כשר את חובת האמון כחובה אתית של נושא משרה לכונן יחס של אמון, לקיים אותו, לשמור עליו ואף לטפח אותו. כפי שטוען במאמרו גם השופט ברק. ראשית, הוא מגדיר את יחס האמון בין אדם לזולתו, שעומד על שני מצבי יסוד, האחד כאשר לאדם יש ציפייה מאדם אחר שיעשה את המעשה באותן נסיבות, והשני כי לאדם אחר יש נימוקים סבירים להאמין שלאדם אחר יש מוטיבציה מכרעת לעשות את המעשה באותן נסיבות. [[24]](#footnote-24) המוטיבציה למעשה נעוצה בתודעת אחריות (למשל אחריותו של רופא לבריאותו של אדם, של מורה להשכלתו של תלמיד וכו'). מתוך כך שהאדם, מקבל השירות, למעשה סומך על נותן השירות. וכך נוצר יחס אמון בין אדם בעל תפקיד בעל אחריות לתפקידו לבין נותן האמון, המאפשר שיתוף פעולה וטיפול מיטבי יותר לשני הצדדים. לפיכך, **יצירת אמון ושמירה עליו הוא בגדר חובה אתית של נותן השירות, וזו גם ההצדקה לטיפוח האמון מצד נותן השירות**.

גם כאן על דרך השלילה אפשר להבין את טיפוח האמון " רמת אימון נמוכה עלולה להשפיע על איכות תוצאות הטיפול שאדם יקבל מזולתו. לכן נקיטת אמצעים למניעת רמת אמון נמוכה תהיה צעד משמעותי להגנה על איכות הטיפול. מכיוון שיש חובה אתית לקיים טיפול באיכות גבוהה, יש חובה אתית להגן על איכות הטיפול, ובכלל זה חובה אתית למנוע ירידה משמעותית ברמת האמון "[[25]](#footnote-25) .

נמצא, אם כך, כי אמון הציבור בארגון כרוך בדעה הרווחת לגבי התקינות המקצועית שלו, לצד ההבנה כי האחריות על יצירת האמון, השמירה עליו וטיפוחו מוטלים לא רק על הארגון כארגון אלא יתרה מכך, זוהי חובתו ואחריותו גם של נותן השירות.

האם הנחה זו, נכונה גם במערכת המשפט? לאחר דיון עקרוני במקומו של אמון הציבור במערכת המשפט, מעניין היה לבדוק את תפקידו של אמון הציבור בכללי האתיקה לשופטים (תשס"ז 2007)[[26]](#footnote-26). בפרק "מקור הכללים ותכליתם", סעיף 2 מצויין כי:

 (א) כללי האתיקה לשופטים משקפים ומבטאים תפישות עומק ערכיות ומוסריות המהוות תשתית למעשה השפיטה ולדרכי התנהגותו ואורחותיו של השופט. כללים אלה מגבשים עיקרים ועקרונות מנחים השאובים ממסורת עתיקת יומין והמתאימים עצמם לזמננו ולמקומנו. **שופט ינהֵג דרכו על פי הדין ובהתאם לכללים אלה וישווה נגד עיניו כל העת את הצורך לקיים את אמון הציבור ברשות השופטת.**

לצד זה, בפרק 5 המדבר על "אי תלות", נכתב כי –

 (ג) שופט לא יגור מפני איש, ולא יושפע **במילוי תפקידו על ידי דעת קהל**, חשש מפני ביקורת או רצון לשאת חן.

האם מתקיימת כאן סתירה בין הכללים? מחד גיסא, השופטים מחוייבים שלא לפגוע באמון הציבור, לקיים את אמון הציבור ברשות השופטת משמע להקשיב לדעת הקהל. מאידך גיסא, לא יושפעו מדעת הקהל בהחלטותיהם. על הסימביוזה הזו דיבר גם השופט חשין במאמרו. כיצד ניתן לשלב בין השניים? שהרי הציבור (או לפחות חלקו הבא לידי ביטוי) פעמים רבות, מבקש תוצאה שונה באופן מובהק מבית המשפט (משפטו של דרעי כדוגמא, כאשר "דעת הקהל" שהובלטה בציבור היתה "הוא זכאי"). ברור הוא שאין כאן סתירה. הציפייה מהשופט, לפסוק ולנהוג בדרך שלא תפגע בהצדקה שיש לציבור לחשוב שזה בסדר. בסיס האמון לא משתנה על פי דעת הקהל, להפך, קיימת הדדיות לצד שמירה על גבולות ברורים. מכאן אנו למדים כי בכללי האתיקה של השופטים השופט מחוייב ואחראי ליצירת אמון הציבור!

וכך גם נדרש בשאר הארגונים המשרתים את הציבור, כלומר, לנותן השירות יש חובה אתית כלפי הציבור לשמירה והגברת האמון בארגון אותו הוא מייצג והדבר צריך לבוא לידי ביטוי גם באמנת האתיקה של הארגון.

מתוך שלושת הפרקים הראשונים, אנו למדים כי אמון הציבור אינו דבר של מה בכך, אלא הכרחי ונדרש מכל ארגון ציבורי הנותן שירות. זוהי חובתו האתית של הארגון לייצר ולהגביר אמון זה על מנת להגביר את הלגיטימציה לפועלו ולשמור על השלטון הדמוקרטי. יחד עם זאת, מתחזקת המסקנה כי משמעות חובה זו אינה מובהרת עד תום. מה הוא האמון הזה, כיצד הוא נמדד וכיצד ניתן להשפיע עליו?

1. **המושג אמון הציבור כפי שבא לידי ביטוי בפסקי דין**

כפי שכבר צויין, פסקי הדין בהם מוזכר המושג אמון הציבור הם רבים מאוד. לאחר נסיון להבין את משמעות המושג, אפשר היה להניח שבפסקי הדין השונים יתקבלו תשובה ופרשנות מרחיבים יותר. האם זה כך? זאת נבחן דרך שני מקרי בוחן. האחד עוסק במינויים פוליטיים ודרכו נבחן את הפרשנות הניתנת לאמון הציבור בעקבותיו. ברור הוא כי המערכת הפוליטית היא חלק מנותני השירות לציבור ויתרה מכך, כמייצגי הציבור עצמו, ועל כן מחובתם לשמור על אמון הציבור במערכת. וכן מקרה הבוחן השני, יציג פן נוסף, התייחסות לארגון ציבורי אחר – משטרת ישראל, וגם שם נבחן כיצד אמון הציבור נמדד ומוצג בפסקי הדין.

**מקרה בוחן: פסקי דין העוסקים באמון הציבור במערכת הפוליטית**

פסקי דין שונים העוסקים בתהליכים וקבלת החלטות מערכת הפוליטית בישראל ניתן למצוא מיום הקמת המדינה. בחלק גדול מפסקי הדין, בוודאי אלו הנוגעים להחלטות הרלוונטיות לציבור גדול, מוזכר אמון הציבור. בשנים האחרונות ביתר שאת. בחלק גדול מפסקי הדין, הרלוונטיים בהם מדובר על אמון הציבור, מוזכר ומצוטט, כסוג של אבן יסוד, בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נגד שר הבינוי והשיכון. עתירות כנגד מינויו של יוסף גנוסר למנהל הכללי של משרד הבינוי והשיכון. אומנם מדובר בשנת 1992, אז אמון הציבור לא נמדד ולא נכח בשיח הציבורי כפי שהוא היום, ובכל זאת, הדיון בסוגיה של אמון הציבור היתה מרכזית שם. וכך נכתב: "אכן, בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור, והוא המאפשר להן למלא את תפקידן. מינויו של בעל עבר פלילי – ובעיקר בעל עבר פלילי מכביד כגון מי שעבר עבירה שיש עמה קלון ­פוגע באינטרסים החיוניים של השירות הציבורי. הוא פוגע בביצוע הראוי של התפקיד. הוא פוגע בסמכותו המוסרית והאישית של בעל התפקיד ובכוחו לשכנע ולהנהיג. הוא פוגע באמון שהציבור הרחב רוחש לרשויות השלטון"[[27]](#footnote-27) . זו נקודת התייחסות הבסיסית למושג. כלומר, פגיעה באמון הציבור משמע פגיעה באינטרסים החיוניים של השירות הציבורי. כאמור, פסק דין זה מצוטט רבות במקרים השונים בהם מוזכר אמון הציבור והפגיעה בו.

בג"ץ 232/16 התנועה למען איכות השלטון נגד ראש הממשלה, דינה עתירה שהוגשה כנגד ההחלטה למנות את השר דרעי לשר הפנים, לאחר שבבג"ץ דרעי הראשון (3095/15) נדחתה העתירה כנגד עצם מינויו לשר. משפטו של אריה דרעי נחשב למשפט משמעותי ודרמטי, ועל פי דניאל פרידמן בעל השלכות ציבוריות ופוליטיות, שהשפיעו על אמון הציבור במערכת המשפט[[28]](#footnote-28) התיק נדון בהרכב של שלושה שופטים ובראשותו של השופט ס' גובראן. נושא אמון הציבור שלוב לכל אורכו של פסק הדין. בבג"ץ דרעי הראשון (15) ציין בית המשפט את העובדה כי הכנסת היא זו שאישרה את מינויו של דרעי לתפקיד שר, נסיבה המחלישה את הטיעון בדבר פגיעה באמון הציבור במערכות השלטון, וזאת נוכח מעמדה של הכנסת כגוף המייצג את רצון הציבור. אמירה זו היא אמירה מעניינת, אם כך, האם הכנסת מייצגת את אמון הציבור גם בנושאים אחרים?

בבג"ץ דרעי השני (16) מתייחס השופט גובראן לטענה זו ומציין כי בית המשפט מתערב במינויים, בדגש על אלו שראש הממשלה הוא הגורם הממנה, רק כאשר "המינוי עשוי לפגוע פגיעה קשה וחמורה במעמדם של מוסדות השלטון ובאמון הציבור בהם"[[29]](#footnote-29) (פסק דין הנגבי). אם כי מסייג ואומר שפיקוחה של הכנסת על סמכות המינוי וקיומה של ביקורת ערכית ציבורית הם הכרחיים. גם בפסק דין זה הוא נותן מקום למשקלה של הכנסת בצמצום הנזק לאמון הציבור לאור העובדה כי היא בחנה מינוי זה באופן עמוק. בסיום הדברים כותב השופט גובראן כי למעשה, מי שיבחן את המינוי הוא הציבור עצמו באמון שיתן בשלטון. השופט הנדל לעומתו, חושב כי יש לפסול את מינויו של דרעי לשר הפנים בין היתר כיוון שמשרד הפנים הוא משרד ייחודי שתפקידו להשריש ולהגן על ערכים ונהלים, המתמקדים בשמירה על טוהר המידות וממשל ציבורי תקין. תוצר לוואי, העומד גם בפני עצמו, הוא חיזוק אמון הציבור בשלטון, כלומר חלק מתפקידו של משרד הפנים הוא להבטיח כי אמון הציבור בשירות הציבורי לא יפגע. מתוך פסק דין זה ניתן ללמוד כי הכנסת בתפקידה ואישוריה השונים, היא המייצגת את אמון הציבור במידה מסוימת, כמו כן, נכתב כי תפקידו של משרד הפנים להבטיח את אמון הציבור, ובכך יש לו מעמד מיוחד מבין המשרדים. גם זו סוגיה מעניינת.

התייחסות מעניינת, וחריגה, למושג אמון הציבור וכיצד הוא נמדד אנו מוצאים בפסיקתו של הנדל בהמשך פסק דין זה: "אגיד זאת: אמון הציבור הוא עניין נורמטיבי ולא אמפירי. הדרך לבחון אותו איננה באמצעות עריכת "סקר דעת קהל". הסיכון בגישה כזו עשוי לבוא לידי ביטוי בשני הכיוונים. דהיינו, כשם שאמון הציבור בדמות של סקר וירטואלי אינו מחייב את התוצאה הנורמטיבית של אי התערבות במינוי, כך העדר אמון הציבור, המוסק באופן דומה, אינו מוביל באופן אוטומטי להתערבות במינוי [...] במצבים מעין אלה, ייתכן גם ייתכן שעל אף שרוב הציבור בעד תוצאה מיידית, אין לקבל זאת. הסיבה לכך היא, כפי שכבר צוין, כי אמון הציבור אינו עניין סטטיסטי"[[30]](#footnote-30).

משני פסקי הדין הללו, ועוד רבים אחרים, ניתן להבין כי המושג אמון הציבור נוכח, עומד בפני עצמו כטענה נגד פגיעה בשלטון. זוהי מעין אקסיומה. למעט אמירתו של השופט הנדל, על כך שהאמון למעשה הוא וירטואלי, נדבך נוסף חשוב, עם זאת, לא נמצא הפתרון לפער בהמשגתו וכן לשאלות היסוד.

**מקרה בוחן: פסקי דין העוסקים באמון הציבור במשטרה**

גם משטרת ישראל המופקדת על אכיפת החוק, על המלחמה בפשיעה ועל שמירת הסדר הציבורי, כבתי המשפט, וכמוסדות ציבוריים נוספים, נדרשת לאמון הציבור לשם שמירה על אופייה הדמוקרטי של המדינה, ומן הציבור נגזרת הלגיטימציה לעבודת המשטרה. ככל שהציבור יאמין במשטרה וביכולתה לשמור על החוק, כמו גם יאמין ברמתה המוסרית של המשטרה וטוהר מידותיה, כך הוא ישתף פעולה עם המשטרה. ועל כן הציפיה מהשוטר הינה התנהגות שאין בה לפגוע בתדמיתה של המשטרה. ברור לכל שוטר כי בדרך בה ינהג, כך ייצג את המשטרה בפני הציבור. תפקודו למעשה ישפיע על אמון הציבור במשטרה כולה, אך גם על דמותה של המדינה כמדינת שלטון חוק המגינה על זכויות האזרח.

לא אחת נכתב כי תפקוד תקין של המשטרה או השוטר, יביא ליחס של אמון מצד הציבור כלפי המשטרה, אך מה קורה ההפך. במקרים בהם נפל פגם בהתנהגות שוטרים והגיעו לבית המשפט, קיימת כמעט תמיד, אמירה הרלוונטית לפגיעה באמון הציבור. במרבית המקרים, מובא הקשר שבין הפרת אמונים לפגיעה באמון הציבור.

נזכיר שלושה פסקי דין רלוונטיים בהם מובאים פרקים שלמים אודות אמון הציבור במשטרה ותפקידו של עובד הציבור בהקשר זה. הראשון, והקיצוני שבהם, דן בתפקידו המשמעותי של המפכ"ל ביחס לאמון הציבור (בג"צ 93/7074), ושנים נוספים הינם פסקי הדין שניתנו בפרשיית השוטרים הנוקמים מנהריה. שתי דוגמאות אלו הן אולי הקצה של התנהגות (מעבר לפלילית) שאינה אתית ומהווה פגיעה חמורה בתדמית המשטרה, ואף "ליקוי מאורות" כפי שנתכתב בבג"צ 7105/93, ולכן סביר היה שתינתן בהם יריעה רחבה לפרשנות המושג אמון הציבור.

בג"צ 93/7074 מאיר סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה[[31]](#footnote-31), דן בסוגיית הנחות כספיות שונות שקיבל מפכ"ל המשטרה דאז רפי פלד, במספר מקרים שונים, ודן בטענה כי ההנחות שניתנו לו הן למעשה טובות הנאה. בראש ההרכב ישב השופט אהרון ברק, שכבר הוזכר כי ברק מחזיק בעמדה נחרצת אודות תפקידו של אמון הציבור במוסדות השלטון בכלל ובמערכת המשפט בפרט. בפסק הדין המפורט, מקדיש ברק פרק נרחב למושג עובד הציבור כנאמן הציבור. הוא מייצר פרשנות מרחיבה לתפקיד עובד הציבור בהקשר זה, כאשר הוא שם דגש על אמון הציבור כבסיס למערכות השלטון במדינה דמוקרטית. נקודת המוצא היא כי עובד ציבור הוא נאמן הציבור. "עובדי הציבור, משלהם אין להם ולא כלום". לשם הגשמת נאמנות זו, עליהם לשמור על האינטרס של הציבור בכללותו. על עובד הציבור לנהוג באמינות, יושר, הגינות, שוויון, סבירות. עובד הציבור בא להבטיח הפעלה ראויה של הסמכות השלטונית כלפי הציבור. מהצד השני, ממש כהמשכו של רעיון זה, מגיע אמון הציבור כהפעלה ראויה של הסמכות השלטונית על ידי עובד הציבור. כאשר נקודת המוצא של השירות הציבורי: אמון הציבור בכך שעובדי הציבור פועלים מתוך הגינות, יושר, ענייניות, שוויון וסבירות. כלומר, מדובר בהדדיות המזינה את עצמה – ככל שעובד הציבור יהיה נאמן ואמין כלפי הציבור, כך הציבור יגביר את אמונו בו ויחזק את הסמכות הלגיטימית שלו לפעול באמינות ונאמנות וחוזר חלילה, ובכך בעצם מגדיר את מאפייניו של האמון. כהמשכו של רעיון זה: "בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור והוא המאפשר להן למלא את תפקידן (בג"צ 6163/92). "בלא אמון לא יכולות מערכות השלטון לתפקד" (בג"צ 428/86 יצחק ברזילי נ' ממשלת ישראל). בהמשך הוא עושה את החיבור ומציין כי השוטר הוא עובד הציבור במובן הרחב, כלומר הוא נאמן הציבור. ועל כן נדרשת ממנו הקפדה מיוחדת על קלה כחמורה, כדי לקיים את אמון הציבור בו. ברור הוא שעברות קלות הנעשות על ידי שוטרים, בוודאי אם דרגתו של מבצע העברה גבוהה, פוגעות באמון הציבור במשטרה.

מתוך פסק דין זה אנו למדים כי חשיבותו של אמון הציבור אינה מיוחדת למערכת המשפט בלבד, אלא קיימת פה פרשנות מרחיבה גם לשאר המוסדות המשרתים את הציבור וכן, על חובתו של עובד הציבור לפעול למען הגברת אמון זה כל הזמן בדרך של דבקות בערכים ברורים. אומנם ברק אינו מגדיר מהו אמון הציבור באופן מובהק, אך ברור, על דרך השלילה מה היא פגיעה באמון ומדוע פגיעה שכזו היא מסוכנת, ולכן תרומתו של ברק בפסק דין זה משמעותית בהיבטים של דמות השוטר הנדרשת לשמירה על האמון.

פרשיית השוטרים הנוקמים מנהריה, הינה פרשה שחוללה סערה בקרב הציבור בכלל והמשטרה בפרט, בנוגע לחציית הקווים. מדובר באירוע חריג ויוצא דופן, שבו נטלו חמישה שוטרים בתחנת נהריה את החוק לידיהם ופעלו כנגד עבריין, אותו לא הצליחו לפצח באמצעים חוקיים. אירוע זה לא התרחש כמותו לפני וגם לא (בנתיים) אחריו, וברור היה כי הפגיעה באמון הציבור במקרה זה דרמטית. ובכל זאת, מעניין היה לבחון כיצד ניתחו זאת השופטים בפסק הדין והאם ניתן לסוגיית האמון פרשנות מיוחדת. ואכן, בפ"ח 4067/07 מדינת ישראל נגד רמי מוסא, בבית המשפט המחוזי בראשות השופט י' אלרון, מציין השופט אלרון שוב את חשיבות אמון הציבור כמקור הכח המוסרי והסמכות של המשטרה "טול אמון זה של הציבור כלפי שוטריו ופגעת במחי יד ברקמה הרגישה ביותר של היחסים בין הציבור לבין מי שמופקד על שלומו... במציאות הרשה ביותר שבה פועלת משטרת ישראל... אמון זה הינו תנאי בילתו אין"[[32]](#footnote-32) .

על הקשר שבין הפרת אמונים לאמון הציבור ניתן ללמוד מהערעור, שהוגש בתיק זה לבית המשפט העליון. בתיק ע"פ 9878/09 מדינת ישראל נגד רמי מוסא, בהרכב של שלושה שופטים ובראשות השופט ס' ג'ובראן. בדבריו מציין השופט כי "עבירת הפרת האמונים נועדה לשמור על מספר ערכים מוגנים: הערך הראשון הינו אמון הציבור בעובדי הציבור" [[33]](#footnote-33). ואכן הפרת אמונים הינה עברה המזוהה באופן ישיר עם פגיעה באמון הציבור, והדבר עובר כחוט השני בכל פסקי הדין. גם כאן, על דרך השלילה אנו מבינה כיצד פוגעים באמון.

הוא ממשיך וטוען כי ערך זה חשיבותו קשורה לקיומו של שלטון תקין. ומשם ממשיך ומצטט הן את השופט ברק בבג"ץ מאיר סויסא על היותו של אמון הציבור נכס לתפקוד תקין של השלטון, והן את השופט חיים כהן בבג"ץ 142/70 שפירא נגד הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין ירושלים, כי רשות הציבור כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן.

מתוך פסקי דין אלו בעיקר, וכן מעיון בפסקי דין רבים נוספים אודות פרשיות משטרתיות (כדוגמת פרשיית ניסים מור – רעפ 10002/17), ניתן לראות שוב ושוב כי סוגיית אמון הציבור מסתכמת לרוב בעובדה כי הפגיעה באמון הציבור הינה פגיעה משמעותית בסמכותה ותפקודה של המשטרה ומתוך כך פגיעה בשלטון החוק, וכן הצורך של השוטר כנאמן ציבור להקפיד על טוהר המידות, הגינות, יושר ועוד, ולא מעבר.

**סיכום ומסקנות**

העיסוק במושג "אמון הציבור" והדרך להשגתו הם פרדוקס בחברה המודרנית. המושג שגור בפי כל, מצוטט חדשות לבקרים, אך העיסוק בו מתסכל. על מנת להבין את משמעותו, נדרש היה למצוא ולהסכים על ההגדרה הבסיסית, על מרכיביו של האמון ולבדוק את ההתייחסות של מערכת המשפט למושג, בדגש על בית משפט עליון, כמערכת המייצרת פרשנות מרחיבה לסוגיות על סדר היום. מתוך החיפוש ניתן היה לראות כי מדובר בנושא לא קל. מחד גיסא רחב ובעל הרבה תחומים המשפיעים עליו, אך מאידך גיסא, שגור בפי כל, חשיבותו מובנת וכל מעשה החורג מן הנורמה יוצר פגיעה בו. לצד זה, חשיבותו אינה מוסכמת. ברור לכולם כי יש צורך באמון הציבור על מנת לשמור על המדינה הדמוקרטית, אמירה המופיע בכל פסק דין רלוונטי. כמו גם קיימת הסכמה על חובתו של נאמן הציבור כמשרת הציבור לפעול להגברת אמון זה. ברור מתוך הכתובים כי כל התנהגות החורגת מהנורמה, כלומר התנהגות לא תקינה, יש בה כדי לפגוע באמון הציבור. גם אמירתו של הנדל אודות המושג האמורפי, שלא ניתן למדודו סטיסטית, היא אמירה חשובה המשלימה את התמונה.

יחד עם זאת, לשאלות רבות טרם נמצאו התשובות בעבודה זו. שאלת מיהו הציבור הקובע את האמון נדונה, אך ללא מענה מוחלט. כיצד מודדים את האמון זוהי סוגיה חשובה גם כן. אף שזה אינו תפקידו של בית המשפט, קיימת ציפייה לאמירה כלשהי בעניין, או להסכמה כי אכן מדובר בנתון שאינו סטטיסטי. זאת ועוד, פגיעה בטוהר המידות והפרת אמונים הוגדרו כפגיעה באמון הציבור, ועל כן בניגוד להמשגה כי מדובר בדעה מבוססת, האם אירוע נקודתי יכול לשנות את האמון? מה באשר למקצועיות הארגון בהקשר זה, תפקידו בפסקי הדין לא הוזכר כלל, גם לא תפקידה של האתיקה הארגונית. ולבסוף, האם ניתן להניח כי משמעותו של המושג והצורך בו עברו שינוי במהלך השנים?

מתוך כל זאת ועוד, עולה השאלה האם נדרש להשתמש במושג זה? האם לא מספיק להגדיר כי נאמן הציבור נדרש להיות בעל סט ערכים מוגדר הכולל יושר, הגינות, מקצועיות וכו' כדי שהציבור ישתף איתו פעולה? יש לדבר על התנהגות ראויה על מנת שהאזרח יאמין בארגון נותן השירות ויפנה אליו כשהוא נזקק לשירותו. אפשר לדבר על לגיטימציה ועוד. אולי השימוש במושג באופן שגור כל כך, איבד את האפקטיביות שלו. בוודאי נושא המדידה שהוזכרה פה רק במעט. ועל כן, יתכן ויש ממש בדברי השופט כהן כי המושג, נכון להיום, ריק מתוכן.

**ביבליוגרפיה**

ברק אהרון (תש"ס), "בית המשפט העליון ואמון הציבור", **מבחר כתבים**, כרך א', עמ' 965-972.

הדר יעל (2009), "אמון הציבור הישראלי במוסדות השלטון בעשור האחרון" , **סיכום העשור הראשון של שנת אלפיים בפוליטיקה הישראלית**, גליון מס' 63. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרמן תמר (2018), "**מדד הדמוקרטיה הישראלית**", המכון הישראלי לדמוקרטיה. עמ' 198.

חשין מישאל (2002), "אמון הציבור בבית המשפט – תגובה למאמרו של השופט חיים כהן ז"ל ולהרהורי הכפירה שלו במושג אמון הציבור", **המשפט: כתב עת לענייני משפט**, כרך 14, וכן פורסם ב- המשפט ט' ,תשס"ד, עמ' 491-500.

כהן חיים (2002), "הרהורי כפירה באמון הציבור", **המשפט: כתב עת לענייני משפט**, כרך 14, עמ' 9-20. וכן פורסם בספר שמגר, תשס"ג, כרך ב'.

כשר אסא (תשס"א), "האמון הציבורי בצבא", בתוך: דפנה ארז-ברק, עורכת, **צבא, חברה ומשפט**, הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 1 - 20.

כשר אסא (2016), חובת אמון: היבטים אתיים", בתוך: רות פלאטו-שנער ויהושע (שוקי) שגב, עורכים, **חובות אמון בדין הישראלי**, נבו, צפרירים, והמכללה האקדמית נתניה, נתניה, עמ' 1- 18.

פרידמן דניאל (2013) "**הארנק והחרב המהפכה המשפטית ושברה**", ידיעות אחרונות. תל אביב.

קליין מנחם (מריו) ואיגרא אביעד (נכתב בין השנים 2014 עד 2017), "ירידת האמון בבתי המשפט ותופעת השפיטה המתגוננת", **קרית המשפט,** כרך י"א.

Devos, T, Spin D. & Schwartz SH (2002) "Conflicts among Human Values and Trust" , **Institutions British Journal of Social Psychology** **41**, pp. 481 – 484.

**כללי האתיקה של השופטים**, תשס"ז 2007.

בג"ץ 232/16, **התנועה לאיכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל**.

בג"ץ 3095/15, **התנועה לאיכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל.**

בג"ץ 6163/92, **יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד, מז(2) 229.

בג"ץ 7074/93, **מאיר סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מח(2) 749.

רעפ 10002/17 , **איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית נ' ניסים מור**.

עפ 9878/09 , **מדינת ישראל נגד רמי מוסא**.

פ"ח 4067/07 **מדינת ישראל נגד רמי מוסא**.

דורון טל, **אמון הציבור-תודעת הציבור** , <http://dorontal.net/Emun.htm>

1. אמרה זו במקור היא של השופט האמריקאי פרנקפורט Baker v.carr (1962) 369 V.S 186,267 , אך מצוטטת ומשוייכת לעיתים קרובות לשופט אהרון ברק (תש"ס), משל החרב והאנק, "**בית משפט עליון ואמון הציבור**" , מבחר כתבים, כרך א' , עמ' 970.

 בספרו של דניאל פרידמן "הארנק והחרב – המהפכה המשפטית ושברה" (עמ' 568) מביא פרופ' פרידמן את המקור (בתצורה שונה) מתוך חיבורו של אלכסנדר המילטון מהמחצית השניה של המאה ה- 18. [↑](#footnote-ref-1)
2. הדר יעל (2009), "אמון הציבור הישראלי במוסדות השלטון בעשור האחרון" , **סיכום העשור הראשון של שנת אלפיים בפוליטיקה הישראלית**, גליון מס' 63. המכון הישראלי לדמוקרטיה. [↑](#footnote-ref-2)
3. לדוגמא, **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, מפרסם מדי שנה את "**ממד הדמוקרטיה"**. מדד הדמוקרטיה הישראלית בודק מאז שנת 2003 ובתדירות קבועה אחת לשנה, היבטים מבניים, תהליכיים ותפיסתיים של הדמוקרטיה הישראלית. המדד מבוסס על סקר דעת קהל, ונועד להציג תמונה עכשווית רבת פנים, תוך אבחון מגמות של שינוי ורכיבים של יציבות בעמדות הציבור בישראל בזירות הפוליטיות והחברתיות. הסקר מודד את האמון בעשרה מוסדות המדינה המשמעותיים וביניהם בית המשפט העליון, הצבא, המשטרה, הכנסת, הממשלה ועוד. סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, מפורסם ומוגש לנשיא המדינה מדי שנה, וזוכה לסיקור תקשורתי רחב. על פי מדד זה בשנת 2008 זכה בית המשפט העליון באמון של 51.7% למול 69.8% בשנת 2003. [↑](#footnote-ref-3)
4. in" Trust and Values Human among Conflicts) "2002 (SH Schwartz. & D Spin, T, Devos .484 – 481. pp, 41 Psychology Social of Journal British Institutions [↑](#footnote-ref-4)
5. דורון טל, אמון הציבור-תודעת הציבור (אתר אינטרנט) http://dorontal.net/Emun.htm. [↑](#footnote-ref-5)
6. כשר אסא (תשס"א), "האמון הציבורי בצבא", **צבא, חברה ומשפט,** הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב. [↑](#footnote-ref-6)
7. שם, עמ' 2. [↑](#footnote-ref-7)
8. שם, עמ' 4. [↑](#footnote-ref-8)
9. שם עמ' 15. [↑](#footnote-ref-9)
10. ברק אהרון (תש"ס), "**בית המשפט העליון ואמון הציבור**", מבחר כתבים (ח'ה' כהן וי' זמיר עורכים), כרך א', עמ' 970. [↑](#footnote-ref-10)
11. שם. עמ' 970. [↑](#footnote-ref-11)
12. שם. עמ' 977. [↑](#footnote-ref-12)
13. כהן חיים (2002), "הרהורי כפירה באמון הציבור", **המשפט: כתב עת לענייני משפט**, כרך 14, עמ' 9-20. [↑](#footnote-ref-13)
14. אהרון ברק, "בית המשפט העליון ואמון הציבור" משל החרב והארנק (הערה 6 ו-85 אצל חיים כהן). [↑](#footnote-ref-14)
15. שם, עמ' 20, הערה 83. [↑](#footnote-ref-15)
16. שם. עמ' 20 . [↑](#footnote-ref-16)
17. שם, עמ' 9. [↑](#footnote-ref-17)
18. שם עמ' 9. [↑](#footnote-ref-18)
19. שם. עמ' 11. [↑](#footnote-ref-19)
20. שם. עמ' 20. הערה 87. [↑](#footnote-ref-20)
21. חשין מישאל (2002), "אמון הציבור בבית המשפט – תגובה למאמרו של השופט חיים כהן ז"ל ולהרהורי הכפירה שלו במושג אמון הציבור", **המשפט: כתב עת לענייני משפט**, כרך 14, וכן פורסם ב- המשפט ט' ,תשס"ד, עמ' 497. [↑](#footnote-ref-21)
22. שם. עמ' 500. [↑](#footnote-ref-22)
23. כשר אסא (2016), חובת אמון: היבטים אתיים", **חובת האמון בדין הישראלי**, נבו, צפרירים והמכללה האקדמית נתניה. [↑](#footnote-ref-23)
24. שם. עמ' 2. [↑](#footnote-ref-24)
25. שם. עמ' 10. [↑](#footnote-ref-25)
26. כללי האתיקה לשופטים. תשס"ז, 2007. פורסם באתר נבו. ההדגשה אינה במקור! [↑](#footnote-ref-26)
27. בג"ץ 6163/92, **יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד, מז(2) 229. פסקה 46. [↑](#footnote-ref-27)
28. פרידמן דניאל (2013) "**הארנק והחרב המהפכה המשפטית ושברה**", ידיעות אחרונות. תל אביב. עמ' 305. [↑](#footnote-ref-28)
29. בג"ץ 232/16 , **התנועה לאיכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל**, עמ' 16. [↑](#footnote-ref-29)
30. שם עמ' 46 . [↑](#footnote-ref-30)
31. בג"צ 93/7077 **מאיר סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה**, עמ' 774-775, נבו. [↑](#footnote-ref-31)
32. פ"ח 4067/07 **מדינת ישראל נגד רפי מוסא** . [↑](#footnote-ref-32)
33. ע"פ 9878/09 **מדינת ישראל נגד רמי מוסא**. עמ' 26. נבו. [↑](#footnote-ref-33)