



המכללה לביטחון לאומי
מחזור מ"ז 2019-2020

סמינר שחיתות ציבורית

מגישה: ניצה רוגוזינסקי

מרצה: ד"ר דורון נבות

מנחה מלווה: תנ"צ ערן קמין

אפריל 2020

תוכן עניינים

3.....	מבוא
3.....	1. הצגת המקרה של שלמה לחיאני
3.....	2. על שחיתות ציבורית, שחיתות פלילית, שחיתות מוסרית ומה שביניהן
6.....	3: חלקם של הסוכנים באירוע לחיאני
9.....	סיכום וביטוי עמדתי ביחס לאירוע לחיאני

מבוא

עבודה זו עוסקת בנייתו ובהמשך המושגים "שחיתות ציבורית" ו"שחיתות פלילית", ועמידה על ההבדלים ביניהם. הדיון במושגים אלו ייערך תוך הצגת המקרה של ראש עיריית בת ים לשעבר, שלמה לחיאני. בעבודה תיבחן התנהגותו: באיזו מידה היא מושחתת ובאיזו מידה היא פלילית? האם שחיתות ציבורית היא דבר שניתן להימנע ממנו, ולמנוע אותו או לאו? אנסה להתחקות אחר הפוליטיקה מאחורי השתלשלות האירועים שהביאו לגזר הדין כנגד לחיאני לרבות התייחסות לסוכנים שהיו מעורבים במקרה. כמו כן, אנסה בעבודה זו לעמוד גם על המורכבות הקוראת תיגר על תיחום קו הגבול בין השחיתות פלילית לשחיתות הציבורית. זאת, הן בשל הקושי והעמימות בהמשגה, ויתרה מזו, בשל הפער בין המציאות לאופן שבו היא נתפסת. לחיאני משמש מקרה בוחן להמחשת המורכבות שבהגדרת המושג 'שחיתות ציבורית', והקושי שלעיתים מתעורר בהצמדת תג משפטי למושג זה. לבסוף, העבודה תציג גם את עמדותי ביחס לעבירות שחיתות למינהן.

1. הצגת המקרה של שלמה לחיאני

לחיאני שימש כראש עיריית בת ים בין השנים 2003 ל-2014, וצבר מוניטין כמי שקידם את איכות החיים של תושבי העיר ושיפר את תדמיתה. טרם בחירתו לראשות העיר עסק בקבלנות ויזמות בניין באמצעות חברה בבעלותו, וצבר חובות של עשרות מיליוני ₪. לאחר בחירתו, העביר את המניות בחברה לאשתו ואחיו. בשנת 2009 נעצר ובספטמבר 2011 המליצה המשטרה להעמידו לדין בעבירות של **קבלת שוחד, מרמה, הפרת אמונים** והלבנת הון. בעבודה זו אתמקד באירועים, במסגרתם קיבל הלואות עבור העסק שהיה בבעלותו ללא ריבית והצמדה מבעלי עסקים בעיר. במהלך השנים, ניתנו לעסקים אלו הקלות בנייה והיתרים חריגים שהביאו להשבחת נכסיהם, וכן הקלות במתן רישוי עסקים והימנעות מביצוע אכיפה במקרים בהם פעלו שלא בהתאם לתקנות וחוק הרישוי.

בשנת 2014 הורשע לחיאני בבית משפט השלום בתל אביב בשלוש עבירות של הפרת אמונים, זאת על פי הודאתו ובהתאם להסדר טיעון, במסגרתו נמחקו עבירות השוחד שיוחסו לו בכתב האישום. בתחילה עמד גזר הדין על שישה חודשים של עבודות שירות וקנס כספי בסך של 250 אלפי ₪, כמו גם מאסר על תנאי וקלון. הפרקליטות ערערה על גזר הדין לבית המשפט המחוזי בתל אביב, וטענה כי העונש חריג לקולא במיוחד, ואינו תואם את חומרת מעשיו. בית המשפט המחוזי בתל אביב קיבל את טענת הפרקליטות והחמיר את עונשו לשמונה חודשי מאסר בפועל. בהחלטתם כתבו השופטים כי לעירה של הפרת אמונים פנים רבות, וכי **'לצערנו, אנו נאלצים להסכים עם הגדרת התביעה כי מדובר בהפרת אמונים הגובלת בשוחד, כאשר הגדרה זו נכונה לכל אחד משלושת האישומים. המלחמה בשחיתות מסוג שכזה אינה יכולה לעצור או להתפשר, והיא מחייבת ענישה בעלת מסר חד משמעי (זוהר שחר, 2015)**

2. על שחיתות ציבורית, שחיתות פלילית, שחיתות מוסרית ומה שביניהן

על מנת לדון באירוע של לחיאני, ראשית עלינו להבין מהי שחיתות. זאת, כשלעצמה אינה משימה פשוטה, מכיוון שההגדרה תלוית תרבות, תלוית הקשר ולעיתים שנויה במחלוקת. עם זאת, העיקרון בבסיס ההגדרה הוא שמשרתי הציבור פועלים במסגרת חובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור, ועליהם לפעול לשם הגשמת אינטרס ציבורי. הפעולה נעשית על ידם לשם הפקת רווח או תועלת אישית

בעבור עצמם פוגעת בטוהר המידות, והיא בגדר שחיתות. קיימת אבחנה בין שחיתות ציבורית לשחיתות במישור הפלילי. (דוח הצוות לבחינת חיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, 2016, 1-20)

שחיתות ציבורית במקרים רבים נתפסת או מקושרת להתנהגות פלילית של אישי ציבור, אך כפי שיובהר להלן, שחיתות ציבורית ושחיתות פלילית אינן בהכרח היינו הך. יתר על כן, קווי הגבול של כל הגדרה בפני עצמה אינם ברורים וחותכים. שחיתות ציבורית מוגדרת כשימוש בלתי הולם בכוח הציבורי על מנת לקדם אינטרסים פרטיים של בעל הכוח. הגדרה זו אינה חד ערכית, והיא טומנת בחובה מורכבות ורבדים שנתונים לפרשנויות. ראשית, ההגדרה מחייבת בחינה של מניעי הפועל ומטרותיו. קביעה זו לרוב אינה פשוטה, ופעמים רבות בני אדם פועלים ממניעים מעורבים שקיים קושי לסווגם. בנוסף, התיוג קשור גם לפרשנות ומשמעויות סובייקטיביות, שמוענקים למרכיבי ההגדרה. מה נחשב שימוש בלתי הולם? האם משמעותו סטייה ממה שנחשב לחובה מוסרית ו/או נורמות מקובלות? ואם כן, מי קובע מהי חריגה - האם מבצע הפעולה, האדם הסביר, הציבור, התקשורת...? עמימות זו מאפיינת גם את השחיתות הפלילית (קרי מעשים שעולים כדי עבירה על החוק), שכן החקיקה ומנגנוני קבלת ההחלטות, הלכה למעשה מותירים למערכת האכיפה שיקול דעת רב. למשל, בהיבט ההחלטה את מי לחקור ואת מי לא? האם רף הראיות שהצטברו מספק וכנגד מי להגיש כתב אישום? במתח שבין השחיתות הציבורית לשחיתות הפלילית עומדת השאלה: האם הפרה של חוק בהכרח מהווה גם שימוש בלתי הולם בכוח הציבורי על מנת לקדם אינטרסים פרטיים של בעל הכוח, ולהיפך, שכן לעיתים במאבק פוליטי מתחייב שימוש באמצעים ספק חוקיים, שבמישור הפרטי עשויים להיחשב בלתי מוסריים. אלו הן רק חלק מן השאלות שמבטאות את העמימות המושגית ואת קווי הגבול המטושטשים שבין השחיתות הציבורית לשחיתות הפלילית, וקיימים קשיים נוספים, שלא פורטו בשל קוצר היריעה. עמעות זה מביא לכך שישנם שומרי סף המתקשים להבחין בין חריגות ממנהל תקין לבין שחיתות ציבורית (נבות 2009, 23-5)

שחיתות במישור הפלילי נבחנת בהתאם להוראות המשפט הפלילי, הגדרה שהינה לכאורה צרה יותר. ישנם מקרים שלא הבשילו להליכים פליליים ולהרשעות, ועדיין ייחשבו לשחיתות ציבורית. כאמור לעיל, לחיאני הורשע בפועל בעבירות של הפרת אמונים, כלומר בשחיתות פלילית, אך נשאלת השאלה: האם עבירותיו היוו בהכרח גם שחיתות ציבורית? המרכיב המרכזי בהגדרת שחיתות ציבורית הוא המניע של בעל הכוח - קידום ענייניו האישיים. תנאי הכרחי נוסף (אם כי לא מספיק) הוא הפוטנציאל לפגיעה בציבור. יצוין כי פעולה שנעשתה בניגוד עניינים, חמורה ככל שתהיה, אינה בהכרח שחיתות ציבורית, באם עובד הציבור אינו מונע על ידי אינטרס אישי אלא ציבורי.

בהקשר של לחיאני, כדי לבחון אם שחיתות ציבורית התקיימה הלכה למעשה, ראשית, יש לבחון מה הניע אותו? אחד האתגרים הוא לקבוע מה הניע אדם, ביחוד כשאנשים פועלים ממניעים מעורבים. לחיאני לקח הלוואה מעסק בשם "סופר דוש", והוא זה שחתם בעצמו על האישורים להפעלת העסק. כתב האישום מצייין, כי היו תלונות רבות של שכנים באשר לאחד מסניפי הרשת. התושבים פנו לעיריית בת ים ודרשו לאכוף את חוקי רישוי העסקים. הפניות בחלקן הגיעו ישירות אל ראש העיר עצמו, לחיאני. אם לא די בכך, סופר דוש הפך להיות ספק של עיריית בת ים. על כן, ברור שיש העדפה של מניעים אישיים (קבלת הלוואות לכיסוי חובותיו של לחיאני) על חשבון טובת הציבור. יתרה מזו, לחיאני הודה בעצמו כי **"פעל בניגוד עניינים בין חובותיו כראש עיריית בת ים**

לבין האינטרסים העסקיים שלו כאיש עסקי פרטי, תוך העדפת ענייניו הפרטיים (ערעור בימה"ש המחוזי, מדינת ישראל נגד לחיאני).

לכאורה, במקרה של ליחאני יש לכך ביטוי חיזוני. עם זאת ניתן לטעון מנגד שלא בהכרח העובדה שקידם את ענייניו האישיים באה על חשבון האינטרס הציבורי. למשל, משום שלא ידוע אם תלוונת השכנים מספקות לשם קביעה שהיתה פגיעה באינטרס הציבורי, ומהי התרומה לציבור בהפעלת סניף הרשת (ייתכן שסניף זה הוא לטובת הציבור- מחירים זולים, נגישות ועוד).

קיימים מצבים שבהם נבחר ציבור מוצא את עצמו מתמודד עם דילמת **"הידיים המלוכלכות"**, לפיה הוא נאלץ לעבור על החוק על מנת להביא לטובת הכלל, והעבירה על החוק לא בהכרח נועדה לממש אינטרסים אישיים שלו (איכנולר-דביר, נבו ובולס 2014: 16-17). שחיתות מסוג זה היא לכאורה לגיטימית, ומאפיינת את **התפישה הרפובליקנית**, לפיה שחיתות ברמה מסוימת יכולה להיות נסבלת, במידה שהיא נעשית לטובת הכלל (נבות 2009: 41-40). בהקשר זה יצוין כי כל המסנגרים על ליחאני במשפטו תיארו את פועלו החיובי למען הציבור, כגון בינוי וטיפול סביבתי, בתחומי התרבות ובחינוך. לראייה, הוא נבחר לכהונה נוספת על אף כתב האישום נגדו. **התיאוריה המעשית (הפונקציונאלית)** טוענת כי דווקא ריבוי רגולציה ובירוקרטיה הם הגורמים לשחיתות, בשל הצורך להתגבר על קשיים תפקודיים של כשלים מוסדיים לא יעילים. כלומר, שחיתות פונקציונלית אינה בהכרח פוגעת באינטרס הציבורי או שמטרתה לעבור על החוק. ענף הנדל"ן, הבנייה ורישוי עסקים מאופיינים בריבוי תהליכים בירוקרטיים ורגולטוריים. תהליך רישוי עסקים אורך כחמש שנים (פינקלשטיין, 2018, 55-52). הטענה של המצדדים בתיאוריה הפונקציונלית היא שלעיתים אין מנוס מ"שימון גלגלים" הביורוקרטיים או "גזירת הסרט האדום". במצבים מסוימים נחוץ שוחד, ורק זה יביא לקיצוץ בעלויות הנגרמות מרגולציה מכבידה מדי (שפירא 2008, 122). לפי גישה זו, האם ניתן לזקוף את העובדה של ליחאני הואשם בעבירות שוחד (בפועל לא הורשע). זאת, כחלק מעסקת טיעון.

אתיחס לעניין האיום בשוחד לצורך דיון של ליחאני לריבוי רגולציה ובירוקרטיה מכבידה? גם בהתאם לתפיסה הרפובליקנית ולגישה המעשית, לא סביר כי ליחאני פעל במטרה להביא לטובת הכלל, ו/או על מנת לסייע ולהתגבר על הליכים בירוקרטיים, שכן אילו כך היה הדבר, מצופה היה כי פעל, כאמור מול עסקים רבים, ולא באופן "מקרי" דווקא מול אותם אלו מהם נטל הלוואות.

גם בהקשר של שחיתות פלילית בהתאם לחוק, לא כל מעשה שפוגע בטוהר המידות או שעלול לפגוע באמון הציבור במנהל הציבורי ועובדיו עשוי להיחשב עבירה פלילית בהתאם לחוק. קניאל מצוין שנדרש גם היסוד הנפשי על מנת לבסס את קיומה של עבירה פלילית. המשמעות היא מודעות לטיבו של המעשה, ולקיומן של הנסיבות. עם זאת, יש בעייתיות מסוימת במרכיב של היסוד הנפשי, מכיוון שהוא מספק הנחות לעובדי ציבור מושחתים שכבר מורגלים בביצוע מעשים כאמור, ואינם מודעים למשמעות המוסרית והפלילית של מעשיהם (קניאל, תשס"ד: 4379-434). על כן, על אף של ליחאני הואשם בשוחד (קיבל הלוואות מבעלי עסקים בעיר, "דוש" ו"קריאוף" כדי שבתמורה יקדם את רצונותיהם ועניינם בוועדה לתכנון ובנייה ויעניק הקלות), עדיין בחרו להגיע איתו לעסקת טיעון, ולוותר על סעיף זה. וזאת, בשל קשיי ההוכחה.

עמדתי היא שלא ניתן לקבל פרשנויות והצדקות אלו להתנהגותו של ליחאני. וככלל, **בהתאם לגישה המוסרית**, כל גילוי של שחיתות הוא אינו מוסרי ולא לגיטימי. בנוסף, השכל הישר אינו מקבל ניתוק קשר סיבתי בין ההטבות שניתנו לאותם עסקים לבין האינטרס האישי ומעורבותו הישירה.

3: חלקם של הסוכנים באירוע לחיאני

ככלל, בחשיפת שחיתויות ציבוריות מעורבים **שומרי סף** מוסדיים כמו היועץ המשפטי לממשלה, מבקר המדינה וגם פרשנים אחרים כמו עיתונאים שתפקידם לחשוף את המעשים, להוקיע אותם ולהצליח לשכנע את הציבור ואת בעלי העוצמה בחברה שמדובר בהתנהגות שצריך לגנות ולהוקיע (נבות: 59-60).

מי היו שומרי הסף בפרשת לחיאני? מה היה תפקידם וכיצד תרמו לשמירה על שלטון החוק? בראש ובראשונה, שומרי הסף היו כמובן היועץ המשפטי לממשלה, המשטרה, הפרקליטות ובית המשפט. היועץ המשפטי לממשלה הוא הגורם המאשר את פתיחתה של חקירה פלילית נגד נבחרי ציבור בכירים, ובסופו של ההליך מגבש החלטה: האם להגיש כתב אישום? פרקליטות המדינה מלווה את צוות החקירה המשטרתי סביב פרשיית שחיתות ציבורית וגיבוש הראיות, ובמסגרת זו מנהלת דיונים קבועים והערכות מצב עם המשטרה, פרקליט המדינה, ראש אגף המודיעין והחקירות והיועץ המשפטי לממשלה (אמיר, 2011: 63). בהמשך, תפקידו של בית המשפט הוא בסגירת המעגל, קביעת האשמה והענישה.

להלן יובאו התייחסויות לסוכנים באירוע של לחיאני:

ראשית, לעניין פעילות המשטרה כסוכן. לחיאני פנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז יהודה ויינשטיין, וטען כי המשטרה לא ביקשה את אישורו לחקור ראשי ערים, ולא הגדירה את ראשי הערים כנבחרי ציבור, כפי שנדרש היה. תגובתה של המשטרה הייתה כי ההגדרה "נבחר ציבור" בהקשר זה נקשרת אך ורק לראש ממשלה, שופט, דיין, קאדי, שר או שר לשעבר, בעוד שחקירה של שאר נבחרי ציבור, לרבות ראשי רשויות מקומיות, טעונה רק את אישור ראש האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל. בית משפט השלום בתל אביב (כבוד השופט בני שגיא) מתח ביקורת חריפה על המשטרה, וטען כי שגתה בביצוע מעצר מצולם ומתוקשר, שהשפיל את לחיאני שלא לצורך, וטען כי התנהלות המשטרה בעניינו היא אחד מהגורמים שמנעו ממנו להרשיע את לחיאני בעבירות שוחד ולהטיל עליו עונש מאסר בפועל. כזכור, בהמשך החמיר בית המשפט המחוזי בענישה, אך מדובר בביטוי של פעילות סוכן שעלולה היתה לסכל את מטרותיו.

לגבי בתי המשפט, תפקידם בהקשר של משפטי שחיתות הוא לנתח את מעשיו של הנאשם, להחליט אם עבר על הוראת חוק ואיזה, ובהתאם לגזור עונש. במקרה של לחיאני, השופטים אכן נמנעו מתיוג העבירה כשוחד אלא מרמה והפרת אמונים (בהתאם להודאתו במסגרת הסדר טיעון), אך קיבלו את טענת הפרקליטות (במסגרת הערעור בביה"מ המחוזי) לגבי הצורך בהטלת ענישה חמורה ומשמעותית. הנימוק שנמסר היה הצורך לשמור על אמון הציבור במנהל הציבורי ובשלטון המקומי, ולהראות שאיש אינו עומד מעל לחוק מבחינת מערך השיקולים של ראשי עיריות.

שומרי סף אחרים, כמו אנשי התקשורת, אמנם היו נוכחים במידה מוגבלת בחשיפת הפרשה של לחיאני, אבל אין להמעיט בחשיבות תפקידם מבחינת המלחמה בשחיתות: אחד מתפקידיה המהותיים ביותר של העיתונות בשלטון דמוקרטי הוא להיות "כלב שמירה". העיתונאים נתפסים כנציגי הציבור, ומצופה מהם להוות כמעין רשות רביעית המפקחת על פעילות הפוליטיקאים, העסקים ושאר מוקדי הכוח בחברה, כדי למנוע ניצול לרעה של כוחם. העיתונות יכולה להעניק לאזרחים גישה ישירה למערכת הפוליטית ולמרחב הציבורי על ידי כלים שונים, כגון מכתבים למערכת או השתתפות בדיוני אולפן וכו'. מבחינה זו, העיתונות מבטיחה במידת האפשר כי קולם של האזרחים יישמע בקרב מוקדי קבלת ההחלטות (McNair, 2009:238-240). חלק ניכר

מהעבודה של העיתונאים מבוצע דרך הפריזמה של תחקירים עיתונאים, שחושפים מידע שמוסתר מעיני הציבור ולרוב מצביע על עוולות ומחדלים מצד ארגונים פרטיים ורשויות ציבוריות, ומעלה אותם לסדר היום הציבורי והתקשורתי. תחקירים עיתונאים יכולים להביא לעיתונאי פרסים ויוקרה מקצועית, אך מצד שני העיסוק בתחקירים עיתונאים נושא בחובו סיכונים מקצועיים ואף פיזיים עבור העיתונאי, כתוצאה מההתנגשות עם גורמים בעלי כוח, ואף עימות אפשרי עם עורכי העיתונים בשל החשש שלהם מפני פגיעה כלכלית בעיתון (לימור ומן, 1997: 325-328).

האם במקרה הספציפי של לחיאני שיחקה העיתונות תפקיד חשוב בחשיפת הקשרים שלו והעמדתו לדין ויצירת אווירה ציבורית שתוקיע אותו ואת מעשיו? כאמור, התשובה אינה מוחלטת. במהלך הזמן העיתונות אכן ביצעה תחקירים אודות לחיאני, כמו למשל התחקיר של חיים ריבלין (2008) בתדשות ערוץ 2 אודות הקשרים של לחיאני ושל בני משפחתו (כמו אימו ואחיו) עם בעלי עסקים שונים בבת ים. כמו כן, מעצרו של לחיאני היה מתוקשר כמפורט להלן. מצד שני, ניכר כי העיתונות לא התעניינה רבות בהליך משפטו של לחיאני ולא בגזר הדין שניתן לו, ובכך היא לא לקחה חלק משמעותי ביצירת אווירה ציבורית של הוקעת מעשיו כחורגים מהנורמה הציבורית.

בטור ביקורת, שנכתב באתר "העין השביעית", מציין חנוך מרמרי (2014), כי העיתונים הגדולים ייחסו עניין שולי בלבד לגזר הדין הראשון של לחיאני, והפכו את הידיעה על כך לכתבה שולית המופיעה במרכז העיתון, ולא בכותרות הראשיות: "קשה להבין איך לא נמצא עיתון שיפתח בגזר דינו של שלומי לחיאני. וכאן עולה השאלה, האם לחיאני רב הכוח והקסם הוא אתרוג, או שהסיפור עד כדי כך מרדים? "הארץ" פרסם אמנם מדיום-שוט של לחיאני מתאמץ להעלות שבב חיוך מול עדת הצלמים – ואליו צורפה תחילת פרשנות של עידו באום, הזורקת לעמ' 8. "מעריב" הקצה אמנם שני טורים עם תמונה שגודלה כציפורן בהונות, ותחילת פרשנות של קלמן ליבסקינד הזורקת לעמ' 16. "ידיעות" הכריזו מתחתית עמודו הראשון על "הקלון של לחיאני", אבל זרק לעמ' 12. "ישראל היום" הקדיש ברצועת ההפניות 8 מלים באות קטנה וזרק לעמ' 13".

יצוין בהקשר זה כי כתב האישום נגד לחיאני כלל גם את אחזקותיו בעיתון "גל גפן", עיתון שסיקר את עיריית בת ים – ביטוי נוסף להיותו בעל עניין ובעל השפעה על הסיקור התקשורתי.

ייתכן שרפיון הידיים של התקשורת במקרה של לחיאני או של ראשי ערים אחרים, שנחשדו בשחיתות, מעידה במידה רבה על התפישה שלה כלפי עמדות הציבור בנוגע לשחיתות: אם הציבור אינו מוטרד מהשחיתות, ואינו מבין את הסכנות הגלומות בה לשירות שהוא מקבל ולמשטר שבו הוא חי, הרי שהוא יכול לראות אותה כנורמטיבית, בייחוד אם הוא יחשוב ששליח הציבור שנחשד בשחיתות מביא לו תועלת במקומות אחרים. במקרה של לחיאני כבוד השופט בני שגיא מבית משפט השלום ציין כי העדים הרבים שבאו לדבר לטובתו של לחיאני, ולציין את המעשים הטובים שעשה למען העיר בתי ים לכל אורך כהונתו כראש עיר, אכן השפיעו על החלטתו להימנע מהטלת מאסר בפועל ולהסתפק בעבודות שירות ובקנס כספי. כלומר, ניתן להסיק כי הציבור במקרה הזה אכן העריך את לחיאני, וסבר כי עבירת שחיתות אחת אינה יכולה למחוק חיים שלמים של עשייה ציבורית חיובית, וכפי שצוין לעיל, לראיה בחירתו לכהונה נוספת לאחר כתב האישום.

אך האם תפישה זו לגבי עמדות הציבור בנוגע לשחיתות ציבורית היא נכונה? עיתון "מעריב" מתאר את מחקרם של פרופ' רענן סוליציאנו-קינן, פרופ' יואב דותן וד"ר עומר יניב שבחנו את עמדות הציבור כלפי הרשעתם של לחיאני, ראש עיריית רמת השרון יצחק רוכברגר וראש עיריית נצרת עילית, שמעון גפסו. המחקר ביקש לבחון, האם הדחתם של שלושה ראשי ערים מכהנים השפיעה על החלטות הבוחרים בנוגע אליהם? ממצאי המחקר העידו על כך שלאחר קבלת הכרעתו בתי המשפט, התמיכה בראשי ערים החשודים בשחיתות ירדה באופן משמעותי בהשוואה לראשי ערים שבית המשפט לא החליט עדיין בעניינם. משמעות המחקר היא שהמודעות הציבורית לשחיתות היא אמנם נמוכה, אבל מצד שני הציבור עדיין מחשיב את שיקול הדעת של המוסדות העליונים לאכיפת החוק. במקרה של לחיאני, בתחילת אוקטובר 2013 הוגש נגדו כתב אישום על לקיחת שוחד, הפרת אמונים ומרמה. על אף זאת, בסוף שנת 2013 נבחר שוב לכהונה נוספת, וזכה לתמיכה של כ-58% מציבור המצביעים.

עוד נציין, כי אמנם עבודה זו מתמקדת בקבלת הלוואות מצד לחיאני מבעלי עסקים בעיר (ולא בכל יתר המעשים בכתב אישום), אך שומר סף מרכזי וחשוב בשלטון המקומי הוא גם מבקר המדינה. בדוח מבקר המדינה משנת 2012 עלו ממצאים רבים בהקשר של הפעילויות של לחיאני, לרבות מינויים ללא מכרז של מקורבים. נראה, כי דוח זה לא היה בעל השפעה משמעותית לעניין התמיכה הציבורית בו.

בהקשר זה ראוי לציין את "שומרי סף" ברשויות: חברי המועצה שאינם חלק מהגופים הביצועיים ברשות, אינם מקבלים שכר, מה שמגביל את היקף הפיקוח שלהם על ראש הרשות. כמו כן, היועץ המשפטי, המבקר והגזבר כפופים לראש הרשות. תלות זו פוגעת בעצמאותם, ויכולת ההתרעה שלהם. גם אם השחיתות אינה קמה ונופלת על התרעה, בד"כ היעדר פיקוח ובקרה מביא להתגברות השחיתות (דוח הצוות לבחינה דרכים לחיזוק שלטון החוק וטהר המידות בשלטון המקומי, 2016, 19)

כל אלו מוסיפים לתחושת שכרון הכוח המאפיינת את מבצעי השחיתות. אביה אלף במאמרה מציינת, כי אנשי הציבור נהנים מ"כיפת ברזל" אנושית שמקיפה אותם, מגינה עליהם, ומכונה "להישכב על הגדר" למנוע את העמדתם לדין. גורמים אלו, בשילוב עם היעדר גינוי או הטלת קלון על פעילותם, מעצימים את תחושת הכוח והיעדר הפגיעות. עוזרים ומקורבים שומרים לאיש הציבור אמונים, ואינם מסגירים אותו. יתר על כן, פעמים רבות הם שותפים למעשיו ונהנים מפירותיהם. הוא גם עשוי לקבל סיוע מיחצנים או עיתונאים מטעם. כל אלו מגויסים לשורת המקטרגים על הכוחות, המבקשים לכאורה להתנכל לפוליטיקאי. אותם חסידים לא יישכחו לעולם עד כמה תרם איש הציבור ל"מולדתו" (אלף, 2018, 11-15). לא מן הנמנע, כי לחיאני יכול היה לעשות את המעשים שעשה, ולהתנהל באופן שהתנהל, גם בשל תחושת שכרון הכוח והמוגנות. חנוך מרמרי (2014) כתב שפנה ללחיאני, ואמר לו שאין סיכוי שהפרשיות שלו יסתיימו ללא הרשעה פלילית. לחיאני סימן לו באמצעות האצבע והאגודל אפס גדול, והשיב: "זה הסיכוי שתיפתח חקירת משטרה. שמעת טוב? לא כתב אישום, לא הרשעה, לא חקירת משטרה".

סיכום וביטוי עמדת ביחס לאירוע לחיאני

לעמדת, כל שחיתות היא חמורה ומשחיתה בין שהיא ציבורית או לכאורה "רק" מוסרית (ללא קשר להגדרות). לעניין השחיתות הפלילית, אין כל ספק, ונראה שקיים לגבי כך קונצנזוס באשר להתנהלותו ומעשיו של לחיאני שהיו, חמורים בכל המישורים: שחיתות ציבורית, שחיתות פלילית וכן במישור המוסרי. גינות ירוקות בבת ים אינן יכולות להוות מענה לשחיתות, ומעשים לקידום העיר אינם יכולים להוות משקל נגד למערכת שלטונית לא נקייה משחיתות ולפגיעה באמון הציבור. מעשים טובים למען העיר הם הציפייה הטבעית והבסיסית מכל ראש עיר מכהן, ללא "תג מחיר" מצדו. נזקי שחיתות ציבורית של ראש עירייה, שמעצם תפקידו הינו בעל כוח רב, סמכויות והשפעה, עלולים להיות מרחיקי לכת, עד כדי הזנחה של תחומים כגון איכות הסביבה, אחריות תאגידית ועוד, שעלולים להביא בסופו של דבר אף לסיכון חיי אדם, כפי שבא לידי ביטוי במאמר של איכנולר-דביר, נבות ובוולס (6-7: 2014). היטיב לבטא את חומרת העבירות של ליחיאני, כבי' השופט מזוז בפסק הדין שעסק בהרשעתו וכך אמר שם: "ההשלכות של תופעת השחיתות במערכת השלטון חורגות הרבה מעבר להיבט הצר של מעשה עברייני הפוגע בקורבן. קורבנותיה של השחיתות השלטונית הם הציבור כולו. השחיתות מהווה איום אסטרטגי על החברה. לשחיתות השלטונית יש השלכות רחבות ועמוקות להן פוטנציאל ממשי לפגיעה **בחוסן הלאומי של מדינה**" (רע"פ 3292/15 **לחיאני נ' מדינת ישראל** בפסקה 5 לפסק דינו). גם כבי' הנשיא ברק בפרשת שבס (דנ"פ 1397/03 **מדינת ישראל נ' שבס** פסקה 4 לפסק דינו) באומרו: "**עונד ציבור המפר אמונים מכרסם בעבותות הקושרים אותנו כחברה אחת... ובכך מערער את היציבות החברתית**".

כאשר בציבור רווחת התפיסה, כי מוסדות השלטון בחברה דמוקרטית נגועים בעצמם בשחיתות, מתערערת הלגיטימציה של מוסדות אלו, וניתן הכשר ואף עידוד של האזרח מן השורה להסתגל למציאות על ידי הסתייעות בשחיתות כאמצעי להשגת מטרותיו האישיות. הדבר מביא להיעדר אמון של הציבור במוסדות הדמוקרטיים. זאת ועוד, הרשויות המקומיות מופקדות על תחומים רבים המעצבים את חיי היום יום של התושבים, והן משפיעות על חייהם באופן ישיר ומהותי אפילו יותר מהמוסדות הפוליטיים בשלטון המרכזי (הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטו החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, 2016, 10-15). יתרה מכך, עבירות של אנשי ציבור מאופיינות בשיטות הסוואה והטעייה, הן עבירות נסתרות מהעין, והמידע על אודות ביצוען קשה להשגה, מה שמחייב אמצעי חקירה מיוחדים, ועלול להפחית את יכולת ההתרעה. על כן, בעת שכבר נחשפות יש לתת על כך גם את הדעת. רכיב ההרתעה הוא חשוב מאוד ביצירת תרבות ועיקור דברים כאלו.

מעשיו של לחיאני ביטאו תרבות, שרואה בבעל הכוח והשררה מי שנמצא מעל החוק, ולדעתי מהווים לא פחות ממעילה באמון הציבור (ללא קשר לפלילותם). מצב שכזה אסור שיתרחש במדינה דמוקרטית, אשר מעלה על נס את שלטון החוק ומערכת הפרדת הרשויות ככלי לאיזונים ובלמים של המדינה. התנהלות מעין זו של איש ציבור נבחר הינה ללא ספק בעלת פוטנציאל לערעור היציבות החברתית, אך בעיניי טיפול רפה בה מצד המדינה עלול אף לחשוף ולגרום נזק חמור יותר לאושיות היסוד של השלטון ולבסיס החברתי. מכאן, שקיימת חשיבות לא רק לחשיפת המעשים, אלא גם לביטוי הוקעה פומבי שלהם מצד השלטון והסוכנים השונים, ושקיפות לגבי חוסר הלגיטימיות שלהם ונקיטת היד הקשה כנגדם, ככלים שמסייעים בתהליך בניית אמון הציבור מחדש ושימורו.

ביבליוגרפיה:

- אלף, א. (2018) על כוח, כסף ועבירות צווארון לבן 263-306 איכנולד-דביר, ט. נבות, ד. ובולס, י. (2014). *שחיתות חוקית*. המכון הישראלי לדמוקרטיה: כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.
- אמיר, ב. ט. (2011). *ההתמודדות הרב מערכתית עם השחיתות השלטונית*. אוניברסיטת חיפה: המחלקה למדעי המדינה.
- גינת, ג. (30 בספטמבר, 2014). "הודאה ומעשים טובים- הסיבות לעונש הקל של לחיאני". *וואלה*: <https://news.walla.co.il/item/2789577>
- דני"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס פד נט(4), 385 חובר, ר. (22 באפריל, 2013). "שלמה לחיאני יואשם בשוחד, מרמה והפרת אמונים בכפוף לשימוע". *הארץ*: <https://www.haaretz.co.il/news/law/1.2000572>
- לימור, יחיאל ורפי מן. 1997. עיתונות: איסוף מידע, כתיבה ועריכה. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי דין וחשבון, ינואר 2016
- מרמרי, ח. (1 באוקטובר, 2014). "חיוך ענק". *העין השביעית*: <https://www.the7eye.org.il/127954>
- נבות, ד. שחיתות ציבורית והמאבק בה. *עיונים בתקומת ישראל 11: ישראל 67-77*. 58-77.
- נבות, ד. (2009). ניגוד עניינים וחובת הנאמנות שעובד הציבור חב לציבור. 149-176.
- נבות, ד. (2012). *שחיתות פוליטית בישראל*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סניור, א. (12 ביוני, 2013). "לחיאני ליועמ"ש: חוקרים ראשי ערים בלי אישור". *ynet*: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4391253,00.html>
- עפי"ג 34767-11-14 מדינת ישראל נ' לחיאני קרמניצר, מ. נבות, ד. בן-אור, נ. פוקס, ע. וורטהיים, ג. (2008). *מרמה והפרת אמונים: בחינה ביקורתית והמלצות לשיפור החקיקה*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- קניאל, י. (תשס"ד). הפרת אמונים של עובד ציבור - הצעה לפרשנות המבוססת על הערך המוגן על ידי העבירה. *ממשל ומשפט ז*. 415-444.
- קרמניצר, מ. ולבנון, ל. (תשס"א). עד היכן תתרחב עוד עבירת השוחד? בעקבות ע"פ 96/8. *עלי משפט א*. 369-382.
- שמעוני, מ. (21 במרץ, 2019). "המחקר שמוכיח: האם לבוחרים בכלל אכפת משחיתות?" *מעריב*, <https://www.maariv.co.il/elections2019/news/Article-690548>
- Coady, T. (April 29th, 2009). "The problem of dirty hands". *Stanford encyclopedia of philosophy*: <https://plato.stanford.edu/entries/dirty-hands/#DirHanCit>