****

**המכללה לביטחון לאומי**

**מחזור מ"ז, 2020 - 2019**

**סמינר שחיתות שלטונית –**

**פרשת בניזרי**

המכללה לביטחון לאומי

נושא העבודה : פרשת השר, ח"כ, הרב שלמה בנזירי

מרצה : ד"ר דורון נבות

תנ"צ ערן קמין

מגיש :עידן כץ, ת.ז - 03444406

תאריך הגשה : 30.04.2020

**פתיחה :**

המונחים "**שחיתות שלטונית**" ו'**שחיתות ציבורית'** הפכו להיות שגורים בשיח מאז שנות השמונים של המאה העשרים. ככל שגבר השימוש בו כך גברה העמימות בנוגע למהותו של המושג ולגבולותיו. ניתן למצוא בספרות הגדרות שונות אך אין הסכמה על משמעות אחת מוסכמת.

בכל ההגדרות ניתן למצוא מרכיבים משותפים : עובד ציבור נבחר או ממונה, נושא באחריות לאינטרס ציבורי, עושה שימוש לרעה במשרתו , סוטה מחובותיו, ובכך מפיק תועלת כלכלית, פוליטית או אישית, מפר נורמות הנהוגות באותה חברה(יחזקלי,2010Josef mon,1970;).

**הטענה שלי היא שעבירות השחיתות טרם גרמו לשינוי בשיח הציבורי. ההרתעה אינה מספקת וכרגע הענישה מובלת עצמאית על ידי בית המשפט.**

'שחקנים' רבים לקחו חלק בפרשה – השר,ח"כ והרב שלמה בנזירי, הרב ראובן אלבז, הקבלן משה סלע, פרקליטי ההגנה, פרקליטי הפרקליטות, שופט המחוזי, שופטי בג"צ, מפלגת ש"ס – הנהגה, ח"כים, פעילים מרכזיים. לכל אחד מהשחקנים אינטרס אחר עליו אעמוד לאורך העבודה.

**רקע- פרשת בניזרי :**

בתאריך 1/04/2008 ניתן בבית המשפט המחוזי בירושלים הכרעה בפסק דינו של ח"כ והשר לשעבר שלמה בניזרי. בית המשפט הרשיע את בניזרי **בקבלת שוחד, מרמה והפרת אמונים**. כתב האישום עסק בעבירות שביצע בנזירי כשר הרווחה וכסגן שר הבריאות לטובת שגשוג עסקי הקבלן משה סלע. "כתב האישום מייחס אישומים שונים לפעולות שונות. בגין המתנים שניתנו מסלע לבניזרי – מיוחסת לבניזרי עבירה של לקיחת **שוחד**. בגין ההטבות שניתנו מבניזרי לסלע – מיוחסת לבניזרי עבירת **מרמה והפרת אמונים**. בגין המתנים שניתנו מסלע לאלבז – מיוחסת לבניזרי עבירת לקיחת שוחד, לאלבז עבירת לקיחת שוחד בשותפות עם בניזרי, ועבירת **תיווך בשוחד** לאלבז" (פסקה 286 בת"פ2062/06).

בהקשר ל**ניגוד עניינים** נקבע שהמינויים שביצע בנזירי היו על דעתו של הרב אלבז ולכן הוא אינו היה רשאי למנותם. בתיק הזה ניגוד העניינים נובע גם לאור אינטרס נוסף שהוא חיזוק מעמדו במפלגתו ובקרב ציבור בוחריו.

מסכם זאת השופט ריבלין בדנ"פ 5651/09: "עשייתו זו של בניזרי לא נבעה מתוך כוונה לקדם אינטרס ציבורי חשוב, אלא כדי לסייע לעסקיו של ידידו, מתוך ידיעה כי מדובר ביחסי גומלין, לאמור, ככל שעסקיו של סלע ישגשגו, יוסיף זה האחרון להרעיף על בניזרי טובות הנאה ויתמוך בישיבת הרב אלבז ביד נדיבה... זו דוגמה מובהקת **להפרת אמונים** בה כרוכה פגיעה אנושה באמון הציבור בתקינת המינהל ובטוהר המידות של ציבור גדול שחלקו הארי עושה את מלאכתו נאמנה".

לסיכום - הרב אלבז השפיע על קידום אינטרסים של הקבלן סלע כך שיגרמו לשגשוג עסקיו, בתמורה סלע תרם לישיבת 'אור החיים' שבראשה עמד הרב אלבז. בתמורה לכך, הרב אלבז שנהנה מכח ומעמד משפיע מאוד במפלגת ש"ס שמר וחיזק את מעמדו של בניזרי בתנועת ש"ס.

עונשו של בניזירי נקבע במחוזי על 8 חודשי מאסר על תנאי, קנס של 80,000 ₪ וכן נקבע שבעבירות יש 'קלון' ולפיכך יושעה בניזרי מחברותו בכנסת. בניזרי הגיש ערעור לבית המשפט העליון ושם הוחמר עונשו לכדי 4 שנות מאסר (ללא קשר לעונשים הנוספים שנקבעו).

תיק בנזירי הינו **פרשת שחיתות** מהטעם שהוא משלב הן טענות לגבי שחיתות, שבמהלך המשפט אומתו, והן לאור מעורבות הציבור בידע ומודעות.

**דיון :**

בחלק הזה אנסה לגעת בחלק מהתחומים והשאלות בהקשר של שחיתות כפי שאני מבין.

**שאלה מנהלית** :

עלתה שאלה באשר לערכיות התהליך כי ניסוח האשמה מופיע לאדם יחיד. מכיוון שעבירת השוחד מתקיימת בעת קבלתו ומאידך, עבירת מרמה והפרת אמונים מחייבת מעשה שפוגע בציבור. נקבע שבפרשת בניזרי ניתן להאשימו בשתי העברות יחדיו כי האישומים מתייחסים למעשים שונים(קרמניצר,1983).

**מקרה פרטי/תופעה מפלגתית ~ קיפוח ?:**

מ 1984 ייצגו את מפלגת ש"ס בכנסת 33 חברי כנסת. שבעה מהם הורשעו באישומים פליליים.

לפני בניזרי הורשעו שישה. ב-**1993** הורשעו ח"כ שלמה דיין (קבלת דבר במרמה וזיוף) וח"כ יאיר לוי (גניבה, זיוף, רישום כוזב והפרת אמונים). ב-**1997** הורשע ח"כ רפאל פנחסי (העברת כספים שלא כדין). ב-**1999** אריה דרעי בהיותו שר הפנים(קבלת שוחד, מרמה והפרת אמונים). ב-**2006** הורשעו ח"כ יאיר פרץ (קבלת דבר במרמה), וח"כ עופר חוגי (קבלת דבר במרמה, שימוש במסמך מזויף, רישום כוזב במסמכי תאגיד, ניסיון לקבל דבר במרמה) .

לאחר מתן הכרעת הדין של בג"ץ וההחמאה בעונש, יצא מנהיגה הרוחני של ש"ס בתקופה ההיא, הרב עוביה יוסף, במתקפה חריפה על מערכת המשפט[[1]](#footnote-1) :"צר לנו מאוד על **משפט העוול** שנעשה לידינו רב הפעלים, שעוסק בכל ימיו בלהרביץ תורה ולהאדירה. אוי לנו שיש לנו בית משפט מעוות כזה. אין להם דת, לא דין, לא מאמינים בשום דבר".

האם דבריו של הרב עובדיה יוסף מהווים הסתה ?. לענייננו, זו יותר אמירה שיכולה להצדיק תפיסה לפיה מערכת המשפט מושחתת , פועלת במכוון נגד בנזירי והציבור הדתי. היא אינה מערכת ערכית שכן אינה מתנהלת על פי דין תורה ואשר על כן היא מושחתת ואינה בעל דין.

השאלה שלי היא האם החמרת העונש שנקבעה בבית המשפט העליון היא מול בנזירי כחלק ממפלגת ש"ס שחבריה מייצרים תיקים פלילים או מול התופעה הציבורית שעולה ?

אולי המענה נובע מטענות שמערכת השלטון הדמוקרטי מעודדת שחיתות. היא למעשה מפזרת כח ומייצרת מוקדי כח רבים אצל בעלי אינטרסים שונים. העובדה שישנם מפלגות ובהן פעילים ובמקרה של ש"ס 'חצרות' ורבנים שונים גורמת לזה שבניזרי מקדם את קרוביו לקידום האינטרסים שלו. התופעה של שר שמביא עימו את 'מקורביו' אינה חדשה ולא תחלוף שכן ההסבר שאלו 'אנשי אמון' שנחוצים למשרות אמון ממשיכה לתחזק את התופעה.

רון שפירא כותב במאמרו על 'משוואת האכיפה היעליה' שמיוחסת לBecker & Stigler. אעשה אנאלוגיה לפרשת בניזרי. השחד שהעניק סלע לבנזירי נבע מרצונו לקדם את עסקיו שהם ייבוא עובדים זרים. סלע גובה עמלת תיווך על כל עובד ואת בניזרי הוא צריך לטובת ההצלחה במכרזים – זכייה ומימוש.

נניח, שבמדינת ישראל אכן זקוקה לאותם עובדים זרים לטובת קיומה הכלכלי בה והחוק מצריך אישורים רבים כך שהוא מייקר את התהליך עד שאינו כדאי. המצב שבו אין כניסה לעובדים זרים הוא כמובן מצב מזיק. אשר על כן, סלע משלם שוחד לבנזירי שמגשר על תהליך המכרז. בכך למעשה בניזירי מייתר את התהליך הביריוקרטי. כך למעשה נהיה מצב שבו קבלן מכניס עובדים הוא קבלן בעל ממון. מצב המעורבים משתפר כלכלית מחד ומאידך יש מענה לכלכלת ישראל.

סלע ובניזרי מקיימים יחסי גומלין של 'זה נהנה וזה לא חסר', רק שמי שנפגע הוא כמובן החברה ברמה הערכית. קיימות דעות לפיהן מעשים פסולים יכולים להתבצע בחסות החוק. השאלה היא האם המעשה שבוצע פוגע באינטרס הציבורי ? אם האינטרס הציבורי הוא הכנסת עובדי קבלן אזי התוצאה הושגה.

המסקנה מדברי שפירא היא שטוב תעשה הפרקליטות שתניח למקרים אלו ותקדיש את זמנה והמשאבים הציבוריים שעומדים לרשותה במקרים שבהם העבירות חמורות יותר בהקשר של פגיעה בערכי החברה.

בהקשר הזה, בספרו 'הנסיך', טוען **מקיאוולי** שמנהיג יכול להשיג יציבות ובטחון חברתי על דרך של מעשי הונאה ושזהו אף צורך מוסרי לטובת שמירת מעמדו. הוא מפריד בין המוסר הפרטי והציבורי וטוען שמנהיג חייב להיות מוכן לעשות מעשה רע כדי לעשות מעשה נכון וטוב. בניזרי יכול להגיד שהעובדה שפעל ממניעים של אינטס פוליטי הן כלפי מהלכים פנים מפלגתיים והן פיליטי ממשלתי מהווים חלק מ'**ידיים מלוכלכות'**, מעשה שאינו על פי חוק אך אינו פוגע באינטרס הציבורי.

ואולם, ספק אם בניזרי קורא הוגים מסוג זה אך הוא יכול למצוא תשובה מוסרית וערכית למעשיו בדעות אלו. בנוסף, מינוי אנשי אמונו למעשה מחזק את מעמדו במפלגה ופוגע ביריביו. דברים ברוח זה אף תואמים את דברי **דייויד יום** באשר לשימוש באמצעים מושחתים במידה שתורמים ליציבות המשטר. ניתן אולי גם להסתכל על המקרה דרך **גישת האליטות** שבה קבוצה קטנה מחזיקה ברוב הכח בחברה. לפיכך, אם שרי הממשלה מהווים חלק מאותה אליטה אזי שלבניזרי יכולת וסמכות להפעיל כח באופן בלתי מרוסן. ניתן להמשיך ולטעון שבמקרה של בניזרי **הגישה הפולוראליסטית** גברה כשלמעשה היא השלימה את המהלך שבו הוקיע אותו ואת חברו לעבירה מהחברה. מהלך שלמעשה מהווה ריסון אקטיבי בתפיסה של הגישה הפלוראליסטית.

**מעורבות בית המשפט בקביעת רמת העונש:**

בע"פ 5083/08 התייחס השופט א ' א' לוי למידת המעורבות שבית המשפט החליט ליטול לעצמו:" ... מול כל אלה ניצבת **התופעה של שחיתות גוברת בחברה הישראלית**, תופעה שלא פסחה גם על מוסדות השלטון, והשלמה עמה כמוה כהשלמה עם הסתאבות ואובדן מוחלט של האמון במנהל הציבורי. **כדי להתמודד עם נגע זה** **ולהרתיע את הרבים, לא די עוד במלל ודברי כיבושין, והגיעה העת לעשות מעשה, על ידי** הצגתו של **תג מחיר גבוה** מזה שהיה נהוג בעבר לצידן של העבירות בתחום זה".

מהו תפקידו של השופט ? האם שופטים הם מלאכים ? - אלו שאלות שמעסיקות רבים בתחום המשפט ופרשנותו. בשנים האחרונות אנו עדים לדיון גובר כחלק מביקורת על תפיסת ה**אקטיביזם השיפוטי** בבית המשפט. בדברים הכתובים מעלה עולה שהשופט בתיק חש שישנה סכנה לחברה בישראל ולכן הוא בוחר "לעשות מעשה". ברור שמעשה זה נובע מאמונה של השופט שחלק מתפקידו הוא להשפיע על המציאות החברתית שהשתנתה וחלקו האחר הוא מהמקום של שמירה על הדמוקרטיה(ברק, 2004). ההחמרה בעונש היא פועל יוצר של תפיסה שלו לגבי רמת השחיתות בארץ. ניכר שמדובר בשינוי מציאות חברתית שבית המשפט מעוניין לבלום ולוקח חלק פעיל בכך. במקרה זה, ניתן ונכון לשאול האם ההחמרה בעונש התבצעה מהמניעים הנכונים או שמא על גבו של בניזרי מועבר מסר לכלל הציבור ?

מעשה זה תואם את הגישה לפיה מערכת המשפט פועלת מנקודת מבט **רפובליקנית**, הדבר המסוכן ביותר לענייני הציבור האו השפעת האינטרס הפרטי(מאוטנר,2012).

**ערך מוגן** הוא ערך שמעוגן בחקיקה(קרמניצר,1983). בעולם המשפט מקובלשהערך המוגן בעברה של הפרת אמונים בידי עובד ציבור יכול להיות בהקשר של - תקינות המנהל, טוהר המידות של עובד הציבור וכן אמון הציבור הרחב (קרניאל,2004). בסיכומו של השופט א' א' לוי בע"פ 5083/08 ניתן לראות התייחסות הן לבניזרי כאיש ציבור "צר לי על הרב...צר לי על השר" והן כאדם פרטי "צר לי על האדם בניזרי".

ואולם, האם ערך שהציבוא אינו נחשף לדבר העברה יכול להיות ערך מוגן או רק ערך נלווה? ואן הוא רק עקך נלווה מהו משקלו בענישה ?

**שומרי הסף :**

שומר סף הוא מי שנושא משרה שתפקידה לשמור ולוודא שכל פעילות מתבצעת במסגרת מנהל תקין ובכפוף לכל דין. לרוב הדיון נסוב סביב השאלה האם אותו שומר סף הוא יועץ, ממליץ, או גם כזה שפועל ומשפיע על קבלת החלטות כך שהחלטה או מחשבה ישתנו(נבות,2008).

במקה שלפנינו ניתן להתייחס לכמה מהשחקנים כשומרי סף. אלו יכולים להיות פרקליטי המדינה שבונים את התיק ומלבד עבירת השוחד שהיא עבירה פלילית מוסיפים מימד ערכי ציברוי של מרמה והפרת אמונים. בנוסף, העתירה לעליון והבקשה להחמיר את הענישה למעשה מגלמת כוונת מכוון.

אלו גם יכולים להיות השופטים בכלל הערכאות שכל אחד מציג את תפיסתו דרך פסק הדין.

ולבסוף, ניתן גם להסתכל על פרקליטי ההגנה בתור שומרי הסף. בדרכם הם מגנים על ההליך התקין ועל זכויות הנאשם.

ייתכנו מקרים שבהם 'שומר הסף' נתמנה במצב של ניגוד עניינים. במקרה שלפנינו. הרי אותם עובדים שבנזירי מינה על דעתו של הרב אלבז מונו בתהליך שמקיים 'ניגוד עניינים'. בתפקידם הם מהווים שומרי סף שכן הם מחליטים ומבצעים פעולות ציבוריות. האם ניתן לקבוע שהעובדה שהם היו אחראים לבקרה על עצמם דומה לנאמר בבג"ץ 531/79 שם דנו על מינוי חבר מועצה למבקר עיריית פ"ת.

האם ניתן להגיד שבמקרה האמור של בניזרי רק הוא סרח ? מהו מעמדם של כלל אנשי משרדו , 'שומרי הסף' ?, האם יתכן שלא היו מודעים ? שחיתות היא פעולה אישית אך התפיסה לפיה 'נפנה את האיש תסתיים השחיתות' היא ראייה מצומצמת שכן מודבר בתופעה פוליטית, חברתית שמתרחשת במערכת שלמה. מדוע במגזר הציבורי אנחנו כל כך רגישים להענקת משרות אמון בעוד שבמגזר הפרטי אין שום בעיה למנות בן משפחה שאינו מקצועי וראוי לתפקיד בכיר. תפקיד שלעיתים משפיע על גורל הפנסיות של ציברו שלם ?

**מידת מהימנותו של עד מדינה :**

בע"פ 5083/08 של בניזרי, פסקה62, טוען השופט א א לוי כך:"מתוך הראיות עליהן מתבססת ההרשעה מסתמן כי סלע הנו איש מושחת ומשחית".

אזכיר שסלע היה עד מדינה בתיק. בבסיס, מדובר בעבריין שמעורב בפרשה ושתמורת טובת הנאה כל שהיא, הוא מסכים להעיד ולהפליל את חבריו[[2]](#footnote-2). עדות זו אינה עומדת בפני עצמה אלא נדרש עדות מסייעת נוספת שתתמוך בה. ואולם, לא כך המקרה כשמדובר בעבירת שוחד. בעבירת השוחד עדות 'עד המדינה' עומדת בפני עצמה. הואיל ועבירת השוחד מתבצעת בין נותן השוחד למקבלו כשהם לבד אז לרוב קשה להביא עדות מסייעת. מבחינת בית המשפט אין משמעות לעובדה שהעדות ניתנה ע"י העד מתוך רצונו או שהיא תוצר של לחצי החוקרים. תמיד קיים החשש שמא עדותו של עד המדינה אינה אמינה ואולם, בית המשפט העליון שהביע לא פעם את סלידתו משימוש בעד מדינה, לא פסל את השימוש בעדות זו חרף הסכנות הטמונות בה.

י' קדמי[[3]](#footnote-3) בספרו קבע 4 מבחנים ודורנר בע"פ 2439/93[[4]](#footnote-4) טענה שמהימנות העד נבחנת על ידי התרשמות מהעד או מבחן של הגיון , שכל ישר וניסיון החיים או שילוב של השניים וניתוח אנליטי של הראיות שיביאו את השופט למסקנות בדבר כשרות העדות.

וכך, תיק של עובד ציבור בכיר שנשען כולו על עדות של שותף לדבר עברה, שהאינטרס שלו נובע מרצון להציל את עצמו ו/או את משפחותו, גורלו יקבע לפי התרשמות השופט ממידת מהמנותו ?!.

ניכר שנדרש פיקוח אדוק יותר של בית המשפט על התהליך שמתנהל בפרקליטות. בדומה לדוג' כאשר המשטרה מבקשת צו בית משפט לביצוע האזנת סתר. אפשרות נוספת היא שעד מדינה יהיה כזה רק אם הוא יזם את המהלך ובכך לנסות ולהקטין את להלחצים שמפעילים החוקרים על העד הפוטנציאלי. מוסרי ? ערכי ? סימן לשחיתות ?

**סיכום :**

ניכר שבתחום עבירות השחיתות טרם השתנה השיח הציבורי לכדי זה שעבירות אלו מיד יבואו עם קלון. השר דרעי חזר להיותשר אחרי הרשעתו, רוכברג חזר כהן כראש עיר וגם בסקטור הפרטי איש עסקים כמו טדי שגיא שישב בכלא על חלקו בפרשת דיסקונט חזר למרכז העשייה העסקי והפך לטייקון. עובדה היא שכאשר אדם עושה מעשה לטובת הארגון אך חורג מהכללים והנורמות החברתיות ואף מחוקים עדיין נמצא בתחום האפור ואינו קבוע ומוסדר בחוק באופן ברור.

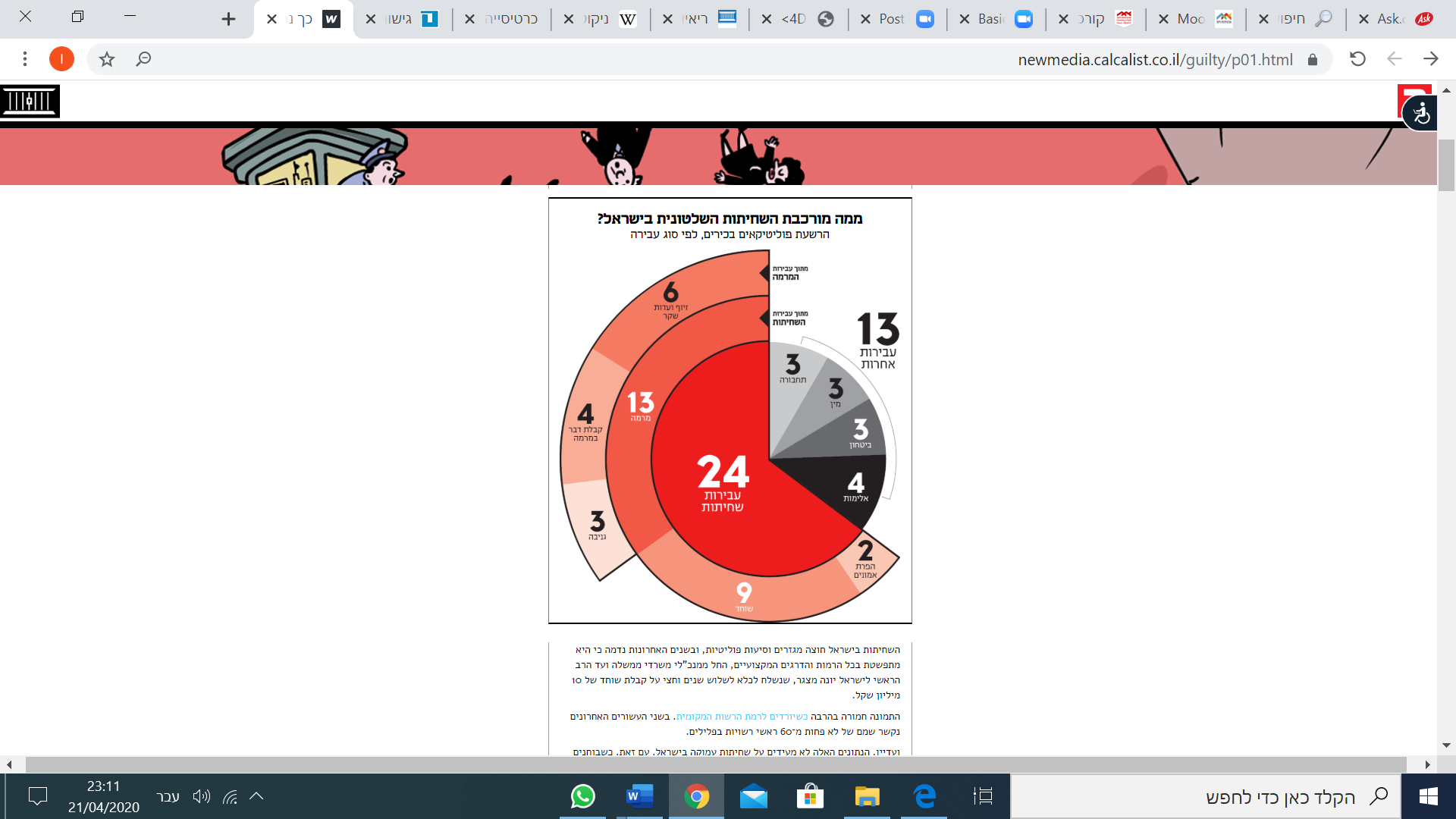
לפיכך, אחזור לטענה שלי בהתחלה ואחדד שאיני תומך במעשה שחיתות, אך אני כן חושב שיש יתרונות באתגר שהעברה מציבה בפני מערכת החוק. זה אתגר מחשבתי שדורש לעיתים מענה יצירתי ובעיקר מערער על הדפוס הקיים בכך שכל פעולה בו שונה. בעיני כל עוד לא יהיה שינוי בשיח הציבורי ובגבולות החוק זה יוכיח שהנושא אינו בליבת הציבור ושאינו נתפס חמור דיו.

לבסוף, אציין שהעובדה שאתה, ד"ר דורון נבות, הוא הכותב העיקרי בתחום גם היא כשלעצמה בעייתית לתשובה שכן אין מספיק כתיבה ביקרותית נוספת וכווני הסתכלות שמאתגרים את טענותיך.

**מקורות :**

1. ת"פ 2062/06**, מדינת ישראל נ' שלמה בניזרי וראובן אלבז,**
2. ע"פ 5083/08 ,**הרב שלמה בניזרי נ' מדינת ישראל,**
3. דנ"פ 5651/09, **שלמה בניזרי נ' מדינת ישראל,**
4. בג"צ 531/79, **סיעת הליכוד בעירייתפתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה ואח',** (פד"ע לד (2) 566 (1980)).
5. דורון נבות, **שחיתות פוליטית בישראל,** המכון הישראלי לדמוקרטיה, (2008).
6. יחזקלי פנחס, **שחיתות שלטונית וביטחון לאומי**,תל אביב :משרד הביטחון(2010).
7. אהרון ברק, **על תפקידי כשופט**, משפט וממשל ז' תשס"ד.
8. מרדכי קרמניצר, **האם חסרי עבירות אנחנו ?,** משפטים יג, (1983).
9. מרדכי קרמניצר, **על העבירה של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין ועל המחשבה הפלילית,** משפטים יג (1984).
10. יובל קרניאל, **הפרת אמונים של עובד ציבור- הצעה לפרשנות המבוססת על הערך המוגן על ידי העבירה,** משפט וממשל ז (2004).
11. מנחם מאוטנר, **משבר הרפובליקניות בישראל,** משפט ועסקים – אדם משפט י ד ,(2012).
12. רון שפירא, **הצווארון הלבן-עד כמה הוא מלוכלך,** קרית המשפט (2002).
13. ניקולו מקיאוולי, **הנסיך** (1532).

**נספחים :**



1. רונן מדזיני, משפט ופלילים, 19.08.2009 - https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3764427,00.html [↑](#footnote-ref-1)
2. סעיף 54א(א) לפקודת הראיות [נוסח משולב] התשל"א-1971) להלן: הפקודה) קובע את הגדרתו של עד מדינה: "שותף לאותה עבירה המעיד מטעם התביעה לאחר שניתנה או שהובטחה לו טובת הנאה". [↑](#footnote-ref-2)
3. יעקב קדמי, **על הראיות**, חלק שלישי, מהדורה 2003. [↑](#footnote-ref-3)
4. ע"פ 2439/93 , **זריהן נ' מדינת ישראל**, פ"ד מח(5). [↑](#footnote-ref-4)