

שער שלישי

כללי אתיקה של עובדי ציבור

התוכן

81	פרק ראשון: מבוא
81	פרק שני: מעמדו של הפרנס
83	פרק שלישי: עבדות ולא שררה
84	שוויון בפני החוק
85	מופת לאחרים
86	שלטון החוק
86	חובת השתתפות בישיבות
87	הופעה מכובדת
87	פרק רביעי: שמירת סוד – איסור הדלפה
89	פרק חמישי: חשיפה לביקורת
91	פרק שישי: 'והייתם נקיים מה' ומישראל'
91	היושר חייב להיראות
94	פרק שביעי: ניגוד אינטרסים
95	פרק שמיני: 'קופה של שרצים'
96	פרק תשיעי: ממונים – כשופטים
99	פרק עשירי: סיכום
100	נספח: חוק בדבר עיסוק נוסף של חברי הכנסת

פרק ראשון

מבוא

כללי האתיקה של עובדי ציבור נוגעים לנבחרים ולממונים; הם נוגעים לבעלי תפקידים בזרוע השיפוטית, בזרוע המחוקקת, ובזרוע המבצעת. המרחב החברתי שהכללים האלה אמורים לחול עליו הוא אוכלוסיה די נרחבת, ואף על פי כן ההוראות הקיימות בחוק הישראלי בנושא הזה, עם כל חשיבותו, דלות למדי. יש כללים אחדים שתיקנה הממשלה בקשר לשרים וסגני שרים¹, וכן נתפרסמו בתקשי"ר 'כללי אתיקה לעובדי המדינה'², ויש כללים החלים על חברי הכנסת על פי החלטות ועדת הכנסת, ולאחרונה קבעה הכנסת בחוק איסור על עיסוק נוסף של חברי כנסת³. אשר לרשויות מקומיות, יש הוראות אחדות הנוגעות לענייננו⁴, וכן יש כללים אחדים בקשר לעורכי דין שהם חברי מועצה של רשות מקומית או שהם חברים בגוף אחר⁵. אפשר לומר שאלה הם כמעט כל הכללים, ולא לה אפשר אולי לצרף גם את הדינים הכלליים בקשר לדיני נאמנות, של מי שעושה ברכושו של אחר⁶; דיני נאמנות החלים, או האמורים לחול, במקרים רבים, גם על נושאי התפקידים שאנו עוסקים בהם.

פרק שני

מעמדו של הפרנס

לפני שנבקש לעמוד על טיבם של כללי האתיקה, החלים על עובדי הציבור, במקורות שלנו, ראוי שנדון בהרחבה, ברקע הדברים, בשאלה כיצד הבינו חכמינו את המשימה המוטלת על אדם שהוא ממונה על הציבור. דבריו של הרמב"ם בנושא הזה, מובאים

¹ הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים; נתפרסמה בילקוט הפרסומים 2646, מיום י"א באב התש"ם (24.7.80), עמ' 2120.

² תקשי"ר, מס' מז/81 (נספח), מיום א' בתמוז תשמ"ז (28.6.87).

³ החלטת ועדת הכנסת בדבר כללי אתיקה לחברי הכנסת; נתפרסמה בילקוט הפרסומים 3000, מיום ח' בטבת התשמ"ד (14.12.83), עמ' 842. האיסור על עיסוק נוסף של חברי כנסת נקבע בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988; ספר החוקים 1258, התשמ"ח, עמ' 140. ראה נספח.

⁴ חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, סעיף 47; וכן ראה: פקודת העיריות, דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, סימנים 122-122א.

⁵ כללי לשכת עורכי הדין (חברי גופים נבחרים או ממונים), התשכ"ט-1969, ק"ת 2331, התשכ"ט, עמ' 673.

⁶ ראה: הוראות חוק הנאמנות, התשל"ט-1979; ספר החוקים 941, התשל"ט, עמ' 128.

כללי אתיקה של עובדי ציבור

כהלכות סנהדרין, פרק כה. הוא מתחיל את הפרק בכלל האומר⁷: 'אסור לאדם לנהוג בשררה על הציבור'. ראשית, יש לעמוד על משמעות המלה 'שררה', ועל משמעות הצירוף 'בעלי שררה'. משמעה של 'שררה', במקורות העבריים הקדומים, הוא שלטון או ממשלה, כגון⁸: 'ואין עושין שררה על הציבור', וכגון⁹: 'כמדומין אתם ששררה אני נותן לכם. עבדות אני נותן לכם'. משמעות 'בעלי שררה' היא ממונים על הציבור, היינו, בעלי תפקידים ציבוריים. מדברי הרמב"ם בהמשך עולה שהוא משתמש בביטוי 'לנהוג בשררה' במשמעות שלילית. ואלה דבריו: 'אסור לאדם לנהוג בשררה על הציבור ובגסות הרוח¹⁰, אלא בענווה וביראה. וכל פרנס המטיל אימה יתירה על הציבור שלא לשם שמים - נענש'. ובהלכה השנייה בפרק זה הוא אומר¹¹: 'וכן אסור לו לנהוג בהן קלות ראש, אע"פ שהן עמי הארץ, ולא יפסיע על ראשי עם הקודש, אע"פ שהן הדיוטות ושפלים... וסובל טורח הציבור ומשאן כמשה רבינו, שנאמר בו "כאשר ישא האומן את היונק" (במדבר יא, יב). והרי הוא אומר: "ואצוה את שופטיכם" (דברים א, טז) - זו אזהרה לדיין שיסבול את הציבור כאשר ישא האומן את היונק. צא ולמד ממשה, רבן של הנביאים, כיון ששלחו הקב"ה במצרים, ונאמר "ויצום אל בני ישראל" (שמות ו, יג), אמרו מפי הקבלה, שאמר להם למשה ולאהרן: על מנת שיהיו מקללים אתכם וסוקלין אתכם באבנים¹².

הממונה צפוי אפוא לכיזיונות ולחרפות, וחובתו לסבול את הציבור. אין מדובר בזכויות אלא בחובות. גם כללים אחרים, שנאמרו ביחסי הממונה והציבור, כללים העשויים להתפרש מעין זכויות יתר, לאמיתו של דבר אינם זכויות יתר, אלא הוראות שנקבעו ביחסי הציבור ונבחריו, או ממוניו, במובן זה, שיינתן הכבוד לבעלי התפקידים האלה משום שראוי לציבור שיהיו נושאי התפקידים שנקרבו מכובדים בעיניו. כבוד הציבור יש כאן, ולא הכבוד האישי, הפרטי, של נושא התפקיד.

ומשום כך, נאמר בהמשך דברי הרמב"ם¹³: 'כדרך שנצטווה הדיין לנהוג במצוה זו, כך נצטוו הציבור לנהוג כבוד בדיין... ולא יתבזה בפניהם ולא ינהוג קלות ראש בעצמו'. כלומר, גם עליו מוטלים סייגים שמטרתם שמירת כבודו בעיני הציבור, ואף כאן לא משום כבודו האישי, אלא משום כבוד הציבור, משום שראוי שלא יהיה המנהיג מבוזה בעיניהם.

7 רמב"ם, הלכות סנהדרין, פרק כה, הלכה א.

8 משנה שקלים ח, ב.

9 הוריות י ע"א-ע"ב.

10 וראה פסחים ק"ג ע"ב: 'ארבעה אין הדעת סובלתן, אלו הן: דל גאה, ועשיר מכחש, וזקן מנאף ופרנס מתגאה על הציבור בחינם'. ובהגהות ר' יעקב עמדין לפסחים שם, כתב: 'נראה לי דבכל גוונא - "בחנם" קרי לה, לפי שהגדולה באה לו מחמתם, כדאמרין (ברכות לב ע"א): כלום נתתי לך גדולה אלא בשביל ישראל'.

11 רמב"ם, שם, הלכה ב.

12 והשווה דברי הרמב"ם בעניין המלך: 'כדרך שחלק לו הכתוב הכבוד הגדול, וחייב הכל בכבודו - כך צוהו להיות לבו בקרבו שפל וחלל, שנאמר: "ולבי חלל בקרבי" (תהלים קט, כב). ולא ינהג גסות לב בישראל יתר מדאי, שנאמר: "לבלתי רום לבבו מאחור" (דברים יז, כ). ויהיה חונן ומרחם לקטנים וגדולים ויצא ויבוא בחפציהם ובטובתם ויחוס על כבוד קטן שכקטנים... ויסבול טרחם ומשאם ותלונותם וקצפם כאשר ישא האומן את היונק. רועה קראו הכתוב: "לרעות כיעקב עמי" (תהילים עח, עא), ודרכו של רועה מפורש בקבלה: "כרועה עזרו ירעה בזרועו יקבץ טלאים ובחיקו ישא" וגו' (ישעיהו מ, יא). רמב"ם, הלכות מלכים, פרק ב, הלכה ו.

13 רמב"ם, הלכות סנהדרין, פרק כה, הלכה ג.

מעמדו של הפרנס

ולאחר מכן הוא אומר¹⁴: 'כיון שנתמנה אדם פרנס על הציבור - אסור בעשיית מלאכה בפני שלשה, כדי שלא יתבזה בפניהם...'. מקום שעשיית מלאכה יש בה משום ביזיון, ביזיון הוא לציבור שאין מי שיעשה את מלאכתו של הממונה, אלא הוא עושה את המלאכה בעצמו. אם יש בכך משום ביזיון, אסור לו לנהוג כך, כיוון שראוי שגם הוא ישמור על כבוד הציבור. ו'אם המלאכה ברבים [= בפני רבים] אסורה עליו' - ממשיך הרמב"ם - 'קל וחומר לאכול ולשתות ולהשתכר בפני רבים ובכניסת עמי הארץ ובסעודת מרעות'. הרמב"ם, שהיה ער למציאות מסוימת ששררה בזמנו, אומר¹⁵: 'אוי להם לאותם הדיינים שנהגו בכך [= בדרך של ביזוי עצמם] מעלבון תורת משה, שבזו דיניה והשפילוה עד ארץ והגיעוה עד עפר, וגרמו רעה להם ולבני בניהם בעולם הזה ולעולם הבא'.

פרק שלישי

עבדות ולא שררה

הפרנס הריהו 'עובד' הציבור, ועוד יותר מכך: 'עבד' הציבור. עד כדי כך! העבדות היא בעצם הפכה של השררה, ואת זו דווקא, ייחסו החכמים לבעלי השררה, לבעלי התפקידים הציבוריים. המקור הקלאסי בנושא זה הוא המעשה במסכת הוריות¹⁶, המספר על רבן גמליאל ור' יהושע שהפליגו בספינה, ובשיחה ביניהם, מוכיח ר' יהושע את רבן גמליאל על שאינו שם לבו לשני תלמידים חשובים שלו, שפרנסתם אינה מצויה, שהיה יכול רבן גמליאל להקל ממצוקתם על ידי מינוים לתפקיד כלשהו. הגמרא מספרת, שאמר לו ר' יהושע לרבן גמליאל: 'עד שאתה תמה עלי, תמה על שני תלמידים שיש לך ביבשה, ר' אלעזר חסמא, ור' יוחנן בן גודגדא, שיודעין לשער כמה טיפות יש בים, ואין להם פת לאכול ולא בגד ללבוש'. וממשיכה הגמרא: 'נתן דעתו להושיבם בראש. כשעלה [ליבשה] - שלח להם [רבן גמליאל] ולא באו. חזר ושלח ובאו. אמר להם [רבן גמליאל]: כמדומין אתם ששררה אני נותן לכם? עבדות אני נותן לכם! שנאמר "וידברו אליו לאמר, אם היום תהיה עבד לעם הזה" (מלכים א יב, ז)¹⁷'.

ואלה דברי ר' מנחם המאירי¹⁸ 'בבית הבחירה' למסכת הוריות¹⁹: 'כל שאדם מתמנה על הציבור, הן מלכות הן שאר מינויים, צריך להזהר שלא יתגאה בעצמו, ולא יטיל אימה יתרה שלא לשם שמים, ויעלה בדעתו תמיד שאינו מלך או נשיא, אלא עבד ממונה לראות בעסקי העם להציל העשוק מיד עושקו'.

¹⁴ רמב"ם, שם, הלכה ד. וראה שולחן ערוך, חושן משפט, סימן ח, סעיף ד.

¹⁵ רמב"ם, שם.

¹⁶ הוריות י ע"א-ע"ב. וראה מ' ויינפלד, 'המלך כעבד העם - למקורו של הרעיון', אשל באר-שבע ב (תש"ס), עמ' 19-25. וכן ראה שו"ת נטע שורק, לר' שרגא צבי טננבוים, חושן משפט, סימן א ואילך, על השלכות משפטיות למעמדו של הרב כ'עבד' וכ'משועבד'.

¹⁷ והשווה: רמב"ם, הלכות סנהדרין, פרק ג, הלכה י.

¹⁸ מגדולי מפרשי התלמוד בפרובינציה: ה"א ט' (1249) - ה"א ע"ה (1315).

¹⁹ בית הבחירה, הוריות י ע"א.

כללי אתיקה של עובדי ציבור

'עבד לעם', הוא התואר שנהגו חכמים להתעטר בו, בתודעה ובהכרה פנימית של מהות התפקיד שהוטל עליהם. כך, למשל, היה הרב קוק, הרב הראשי הראשון לארץ-ישראל²⁰, מסיים את אגרותיו, ליד חתימתו: 'עבד לעם קדוש על אדמת הקודש', בהכרה פנימית שזהו בעצם התפקיד המוטל עליו להיות 'עבד לעם'.

שוויון בפני החוק

לאור הדברים שראינו, ברור הדבר שעובד הציבור כפוף לחוקי המדינה ככל אזרח אחר. החסינות המוכרת כיום, והנהוגה במדינתנו ביד רחבה מאוד, זרה לרוח הדין העברי. אמנם המשנה במסכת סנהדרין, בראש בפרק שני²¹, מעמידה את הכוהן הגדול ואת המלך, זה מול זה – וקובעת שהכוהן הגדול דן את אחרים ואחרים דנים אותו; ואילו המלך לא דן, ולא דנים אותו. זוהי מעין חסינות. אבל, בסוגיית התלמוד על משנה זו, מתפרשת הלכת 'החסינות' על דרך הצמצום, בעקבות מעשה היסטורי, שהביא להחלת הכלל במסגרת מסוימת דווקא²². לפי דברי רב יוסף, המובאים בתלמוד – וכך התקבל הדבר להלכה – ניתנה 'חסינות' זו למלכי ישראל דווקא, שלא היו מציינים לדין ועקב כך עלול היה להיווצר מתח שיביא הן להשפלת כבוד המלכות והן להשפלת כבוד בתי הדין. משום כך העדיפו חכמים להפריד בין הזרועות השונות, ולקבוע שמלכי ישראל אינם דנים ואין דנים אותם, אבל מלכי בית דוד דנין אותם והם דנים אחרים.

והתלמוד מסביר הלכה זו²³: 'אלא מלכי ישראל, מאי טעמא לא [=מהו הטעם לכך שאין דנים אותם]? משום מעשה שהיה'. וכאן מביאה הגמרא מעשה שדנו בו הרבה, מצד הנקודות ההלכתיות הקשורות בו ומצד ההיבטים ההיסטוריים²⁴: 'דעבדיה דינאי מלכא קטל נפשא [=שעבדו של ינאי המלך הרג נפש]. אמר להו שמעון בן שטח לחכמים: "תנו עיניכם בו ונדוננו". שלחו ליה: "עבדך קטל נפשא [=עבדך הרג נפש]". שדריה להו [=שלח ינאי את עבדו למשפט]. שלחו ליה: "תא אנת נמי להכא [=בוא אתה גם כן לכאן], והועד בבעליו' (שמות כא, כט) אמרה תורה – יבוא בעל השור ויעמוד על שורו". אתא ויתיב [=בא וישב]. אמר לו שמעון בן שטח: "ינאי המלך עמוד על רגליך ויעידו בך, ולא לפנינו אתה עומד אלא לפני מי שאמר והיה העולם אתה עומד, שנאמר: 'ועמדו שני האנשים אשר להם הריב' וגו' (דברים יט, יז)". אמר לו: "לא כשתאמר אתה, אלא כמה שיאמרו חבריך". נפנה לימינו – כבשו פניהם בקרקע. נפנה לשמאלו – וכבשו פניהם בקרקע. אמר להן שמעון בן שטח: "בעלי מחשבות אתם. יבא בעל מחשבות ויפרע מכם". מיד בא גבריאל וחבטן בקרקע ומתו. באותה שעה אמרו: "מלך לא דן ולא דנין אותו, לא מעיד ולא מעידין אותו". על המלים 'כבשו פניהם' – המובאות במעשה – אומר רש"י: 'שהיו יראין ממנו'.

כך נתפרשה כאמור הלכת המשנה רק במלכי ישראל, אבל במלכי בית דוד נקבע ההיפך, כיוון שהם דנים אחרים – על פי הפסוק: 'בית דוד, כה אמר ה', דינו לבקר משפט' (ירמיהו

²⁰ רבה הראשי של ארץ ישראל; תרכ"ה (1865) – תרצ"ה (1935).

²¹ משנה סנהדרין ב, א-ב.

²² על החסינות, ראה המקורות המצוינים באוצר המשפט, מפתח ביבליוגרפי למשפט העברי, ירושלים תשל"ה, עמ' 299.

²³ סנהדרין יט ע"א-ע"ב.

²⁴ ראה: ח"ד מנטל, 'משפט הורדוס', בר-אילן א (תשכ"ג), עמ' 165, וכן בספרו: מחקרים בתולדות הסנהדרין, תל-אביב תשכ"ט, עמ' 82.

עבדות ולא שררה

כא, יב) - מכאן שגם דנים אותם, משום שאם לא היו דנים אותם אי אפשר היה גם להם לדון אחרים, שהרי אמר הנביא: 'התקוששו וקושו' (צפניה ב, א), ואמר ריש לקיש: 'קשוט עצמך ואחר כך קשוט אחרים'. דברים אלה מאלפים כשהם לעצמם. אנו למדים מהם שחייבת להיות הדדיות: לא ייתכן שידון אדם את אחרים - יקבע נורמות לאחרים - ואילו הוא עצמו יהיה מחוסן בפני החוק, ויעמוד מעל לחוק.

והרמב"ם, בפירוש המשנה, מבטא את ההבדל בין סגנון השלטון של מלכי ישראל לסגנון השלטון של מלכי בית דוד, ואומר²⁵: 'במה דברים אמורים? במלכי ישראל בלבד, מפני ששלטונם ברשע, ואינם מחשיבים את שפלות הרוח והענוה, ואינם סובלים את האמת. אבל מלכי בית דוד - דנין ודנין אותם, לפי שהם מכירים את האמת ולא תקשה עליהם הענוה, לפי ששלטונם חוקי לא יחסר על ידי ענותנותם'²⁶.

מופת לאחרים

מדרשת ריש לקיש - 'התקוששו וקושו' - למדו, בתקופה מאוחרת יותר, הוראות נוספות ביחס לכשרותו של אדם שחטא - שנכשל ומעד - לשוב ולשמש בתפקידים נעלים. מדובר באדם הממלא תפקיד שבמסגרתו עליו לקבוע כללי התנהגות ראויים ואשר משום כך הוא צריך לשמש דוגמה ומופת לאחרים. הדבר היה בדיונו של הרדב"ז, ר' דוד בן זמרה²⁷, באחת מתשובותיו, כשבירר מעין סתירה בדבריו של הרמב"ם. בהלכה אחת קובע הרמב"ם²⁸ את הכלל, שאם חטא נשיא הסנהדרין - 'ראש ישיבה' בלשונו של הרמב"ם - אף לאחר שקיבל את עונשו אינו חוזר לתפקידו הקודם; ואילו באחת מתשובותיו²⁹ קובע הרמב"ם, שאין מורידין אדם מגדולתו אלא בנסיבות מיוחדות. הרדב"ז מבסס את תשובתו³⁰ על יסוד סוגיית התלמוד בעניין 'התקוששו וקושו'. נשיא הסנהדרין שהוא במקום משה רבנו, שתפקידו לכוון את העם ולהישיר את דרכו של העם, אדם ברום המעלה, ברמה כזאת, ראוי שיהא אדם נקי, שלא נכשל ולא מעד.

דעה זאת נידונה, בתקופה מאוחרת יותר, על ידי ר' משה סופר, בעל 'חתם סופר'³¹, שביקש להחיל הלכה זו גם על שאר חברי הסנהדרין³², ולא דווקא על נשיא הסנהדרין, כשהוא נסמך על אותו מקור, על יסוד דרשת ריש לקיש. בדעתו של חתם סופר, צידד

²⁵ פירוש המשניות לרמב"ם, סנהדרין, פרק ב, ג (בתרגומו של ר"י קאפח).

²⁶ וראה: ש' אטלס, 'המלך לא דן ולא דנין אותו', נתיבים במשפט העברי, ניו-יורק תשל"ח, עמ' 156-193; א' הילביץ, 'מעמד המלך בסנהדרין לפי שיטת התלמודים והרמב"ם', ספר היובל להרב י"ד סולובייצ'יק, ירושלים תשמ"ד, כרך א, עמ' תקיג. וראה להלן, שער רביעי, אלים בהליך השיפוט, ליד ציון הערה 47.

²⁷ נולד בספרד בשנת ר"ם (1480) בערך. ישב בקהיר כארבעים שנה ולאחר מכן עבר לצפת; נפטר בצפת בשנת של"ד (1574).

²⁸ רמב"ם, הלכות סנהדרין, פרק יז, הלכה ט.

²⁹ שו"ת הרמב"ם, מהדורת כלאו, סימן קיא.

³⁰ שו"ת הרדב"ז, חלק ו, סימן ב אלפים עח. וראה: נ' רקובר, מעמדו של עבריין שרצה עונשו, סדרת מחקרים וסקירות במשפט העברי, חוברת ה, תשל"ל - 1970, עמ' 18.

³¹ מגדולי החכמים והמנהיגים בהונגריה; נולד בפראנקפורט בשנת תקכ"ג (1762) ונפטר בפרשבורג בשנת ת"ר (1840).

³² שו"ת חתם סופר, חלק חושן משפט, סימן קסב; וכן ראה תשובתו בחלק ו, סימן מט, בסופה: 'אמנם רע ומר ענשו של המסית ומדיח מארקוס הירשל... וראוי יותר לפוסלו מכל דבר הנוגד לדת ישראל ולהנהיג ציבור כלל, וחוטא בל יתגאה. ואם יקבל תשובה - קשה תשובתו, ומכל מקום אין דוחים אותו, אך פרנס וממונה על ציבור

כללי אתיקה של עובדי ציבור

מהרש"ם, ר' שלום מרדכי מברעזון³³, באחת מתשובותיו. בתשובתו הוא אומר³⁴: 'ואולם לא אכחד כי יותר נראה תירוצו של חתם סופר ורום מעלתו [שאינן להבחין בין נשיא הסנהדרין לחבר הסנהדרין], דגם סנהדרין [ולאו דווקא הנשיא] מיישרין את העם לתורה, וגם איכא חילול השם, ובעל כרחך דבכהאי גוונא בעדים והתראה הוי כמפורסם [להבדיל ממקום שאין עדים והתראה, כחילוקו של חתם סופר]'.³⁵

שלטון החוק

השקפת המקורות היהודיים בדבר כפיפות לחוק, מצאה ביטוי יפה בתלמוד הירושלמי, כפי שהעיר על כך פרופ' משה זילברג ז"ל³⁵, שמודגש בו שהקב"ה, נותן החוק עצמו, כפוף גם הוא כביכול לחוק שהוא נתן לאחרים. וזה לשון התלמוד הירושלמי³⁶: 'אמר רב לעזר: פָּרָא בְּסִילִיאֹס אוֹ נֹמוֹס אַגְרָפוֹס [=למלך - אין החוק כתוב]: זהו פתגם יוני שהיה רווח במזרח³⁷. והתלמוד ממשיך: 'בנוהג שבעולם, מלך בשר ודם גוזר גזירה, רצה - מקיימה, רצה - אחרים מקיימים אותה; אבל הקב"ה אינו כן, אלא גוזר גזירה ומקיימה תחילה. מאי טעמא? "ושמרו את משמרתני - אני ה'" (ויקרא כב, ט). אני הוא ששמרתי מצוותיה של תורה תחילה'. השופט זילברג הדגיש את הביטוי העילאי לרעיון 'שלטון החוק', הטמון בדברים אלה³⁸.

חובת השתתפות בישיבות

ההשקפה שהמינוי לתפקיד ציבורי מטיל על הממונה חובות - לא זכויות - היא 'בית אב' להרבה הלכות ולהרבה מעשים המתחייבים מתפישה זו. כך, למשל, אנו מוצאים בתקנות שניתקנו בקהילת ברלין בשנת תפ"ט (1729), שנקבע בהן קנס על אי השתתפות בישיבות הוועד הציבורי³⁹. במדינת ישראל מוטלת סאנקציה על חבר מועצה מקומית שנעדר מן הישיבות פעמים אחדות, והיא ביטול מינויו של זה⁴⁰. על חברי הכנסת עדיין אין סאנקציה מעין זו⁴¹.

לא יהיה, כדאיתא - בבא בתרא טו ע"ב - ששפטו את שופטיהם, אמר לו: "טול קיסם בין שיניך", אמר לו: "טול קורה מבין שיניך", אמר לו: "כספך היה לסיגים", אמר לו: "סבאך מהול במים". כל הדברים הללו פשוטים וברורים על פי דת תורתנו הקדושה דת משה וישראל.

³³ מגדולי חכמי גליציה; נפטר בשנת תרע"א (1911).

³⁴ שו"ת מהרש"ם, חלק ב, סימן נו.

³⁵ כך דרכו של תלמוד ירושלים תשכ"ב, עמ' 5. וראה שם גם בעמ' 68 - 70.

³⁶ תלמוד ירושלמי, ראש השנה, פרק א, הלכה ג.

³⁷ ראה: ש' ליברמן, יוניית ויוונית בארץ ישראל, ירושלים תשכ"ג, עמ' 28-29; וכן ראה: א"ש רונטל, 'על דרך הרוב', פרקים א (תשכ"ז-תשכ"ח), עמ' 200, הערה 65.

³⁸ וראה למעלה, שער שני, על 'שלטון החוק', ליד ציון הערה 4.

³⁹ פנקס קהילת ברלין, סימן 45, עמ' 29.

⁴⁰ וזה לשון תקנה 104 של צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, שהותקנה בשנת תשל"ט: 'חבר המועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חדשים רצופים או שנעדר משלוש ישיבות רצופות... יחדל להיות חבר המועצה...'

⁴¹ סעיף 3 להחלטות ועדת הכנסת בדבר כללי אתיקה לחברי הכנסת (ראה למעלה, הערה 3), קובע: "חבר הכנסת יקדיש למילוי תפקידו כחבר הכנסת את כל הזמן הדרוש לכך, ויבכר בזמן הזה את מילוי תפקידו על פני כל עיסוק אחר", אלא שכאמור לא נקבעה סאנקציה כלשהי על מי שנעדר מישיבות הכנסת.

עבדות ולא שררה

הופעה מכובדת

יותר מזאת, בפנקס קהילת ברלין מובאת תקנה מעניינת, בדבר ההופעה של הממונים. בתקנה זו נקבעו כללים בדבר הופעה דומה לזו המוכרת לנו מבתי המשפט בישראל, שנקבעו בהם כללים בדבר הלבוש הראוי להופיע בו בפני בית המשפט, גם לשופטים וגם לעורכי הדין המופיעים בפני השופט. באותו פנקס נקבע⁴²: 'גם לא יבוא שום אחד מהאלופים פ"ו יצ"ו [=פרנסים ומנהיגים ישמרם צורם וגואלם], או הנקראים בשם לאסיפה אל חדר הקהל בלי מלבוש הסרבל [=מעיל עליון]. הפרנס, או המנהיג, היה צריך אפוא לבוא לאסיפה לבוש בלבוש עליון, כדי 'שיהא עליו אימת הציבור ומורא שמים, בקנס על העובר'. כלומר, לא הסתפקו בהמלצה גרידא, אלא קבעו קנס על מי שלא יציית להוראה זו.

פרק רביעי

שמירת סוד – איסור הדלפה

ומכאן לחובה, חשובה לא פחות – שהיא פרוצה כמעט לחלוטין במסגרת החברתית שלנו – והיא עניין ה'הדלפות'. מדובר בחובה לשמור סוד, הנאמר במסגרת הגופים שהממונים משרתים בהם, ואשר נודע לממונים במסגרת תפקידם.

הכלל בדבר שמירת סוד הוא כלל מקובל בדין העברי. בעקבות המלצה של ועדה שעמד בראשה נשיא בית המשפט העליון, השופט יצחק כהן, הפך כלל זה לחלק מהוראת החוק בישראל, על פי חוק הגנת הפרטיות⁴³. לצד החובה המוטלת בדין העברי לשמור סוד בעניין פרטי, על פי האיסור שנקבע במסכת יומא⁴⁴, נאסר במיוחד לגלות סוד הנאמר בפורום משפטי ובפורום מעין משפטי. במסכת סנהדרין, פרק שלישי, מדברת המשנה על הבאת העדים ומתן גזר הדין, ועל השלב שאחרי מתן גזר הדין. על אותו שלב, אומרת המשנה⁴⁵: 'ומנין לכשיצא [הדיין] לא יאמר [לבעלי הדין]: "אני מזכה וחבירי מחייבין, אבל מה אעשה שחבירי רבו עלי?"', על זה נאמר: "הולך רכיל מגלה סוד". ההסתמכות היא על הפסוק במשלי: 'הולך רכיל מגלה סוד, ונאמן רוח מכסה דבר' (משלי יא, יג). כלומר, נאסר לגלות את זהותם של השופטים שהיו ברוב או במיעוט, בדין המשפטי.

אנחנו מכירים את מושג ה'נאמנות' בענייני ממון, אבל 'נאמנות' היא מושג רחב יותר, 'נאמן רוח' הוא מי ששומר על הסודיות, ואינו מגלה את הדבר שלא היה ראוי לו לגלות. בתלמוד, בהמשך לאותה משנה, מובא מעשה באחד מתלמידי בית המדרש שגילה דבר שנאמר בבית המדרש לאחר עשרים ושתיים שנה, ובלשון התלמוד⁴⁶: 'הוא תלמידא

⁴² פנקס קהילת ברלין, שם.

⁴³ חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, סעיף 2, סעיף קטן (7) (8). וראה: נ' רקובר, ההגנה על צנעת הפרט (Privacy), סדרת מחקרים וסקירות במשפט העברי, חוברת ד, תש"ל-1970.

⁴⁴ יומא ד ע"ב.

⁴⁵ משנה סנהדרין ג, ז.

⁴⁶ סנהדרין לא ע"א.

כללי אתיקה של עובדי ציבור

דנפיק עליה קלא, דגלי מילתא דאיתמר בי מדרשא בטר עשרין ותרתינו שנין. יצא קול על אותו תלמיד שגילה דבר שנאמר בבית המדרש לאחר עשרים ושתיים שנה. עברה לכאורה תקופה מספקת להחלת 'התיישנות' גם על סודות, וכך כנראה סבר אותו תלמיד. אלא שהתלמוד מספר: 'אפקיה רב אמי מבי מדרשא', הוציאו רב אמי מבית המדרש, היינו, פסל אותו מלהיות חבר בבית המדרש. הנימוק למעשהו של רב אמי: 'אמר: "דין גלי רזיא" - איש זה מגלה סודות. גילוי הסוד הוא שפסל אותו מלהמשיך להיות חבר בבית המדרש. מהו הסוד שגילה? גם לנו הוא סוד; התלמוד לא גילה לנו מה היה הסוד. רש"י סבור⁴⁷: 'ודבר לשון הרע היה, אבל חכם אחר מספרד, הרמ"ה, ר' מאיר הלוי אבולעפיה⁴⁸, בספרו 'יד רמה', סבור שנאמרו שם דברים בתורת סוד, והתלמיד גילה אותם ונענש על כך⁴⁹. כאן כבר אין מדובר בסיטואציה של דיון משפטי, של הליך משפטי, אלא בעניין שנאמר במסגרת ציבורית אחרת.

במשך הזמן שימש המעשה הזה תקדים, שנפסלו על פיו אנשים מלכהן כחברי מועצה עירונית, אם גילו סודות. בתשובתו של הראנ"ח, ר' אליהו בן חיים, שחי בקושטא בסוף המאה השש-עשרה⁵⁰, הוא מסתמך על המעשה שהזכרנו⁵¹. המעשה הזה מהווה לדבריו תקדים מחייב, ואינו בגדר המלצה גרידא. הוראתו של רב אמי, לא הייתה הוראה אד-הוק, למקרה מסוים דווקא, אלא זהו, לדעתו, תקדים שיש בו כדי להנחות כלל בדבר הנורמה של התנהגות, וכן להנחות בדבר העונש הנאות, למי שמתנהג כך.

ראנ"ח מסתמך, בין היתר, על פסקיהם של הרי"ף ושל הרמב"ם - הרי"ף⁵² בספר ההלכות שלו⁵³, והרמב"ם ב'משנה תורה'⁵⁴ - שהביאו את המעשה הזה במסגרת ההלכות המשפטיות המתחייבות מן הסוגיה התלמודית. ואם כך, הוא מסיק, הרי שלא היה זה מקרה יוצא מגדר הרגיל, שנהגו כך באותו עניין, בגלל נסיבות מיוחדות, אלא שנתכוונו לקבוע כלל מחייב לדורות. ואף הוא נהג כן, ובדיון שהיה לפניו, אסר בתרם על חברי אותו גוף שלא יגלו סודות: 'וראשונה גזרנו שם בחרם, שאיש ממנו לא יאמר לשום אחד מבעלי הריב שאני הייתי מזכה אותך אלא שאחרים מחייבים, וזה דין תורה, אין ראוי שיעשה כך אפילו זולת הטלת החרם הנזכר'. זאת ועוד, ראנ"ח מדגיש ואומר שגם בלא חרם, כל מי שיגלה סוד יפסל מלהיות חבר מועצת העיר: 'ונראה לעניות דעתי שכל העושה כך, אפילו בלאו החרם הנז' [=הנזכר] אין להושיבו עוד עם טובי הקהל כשיושבין לפקח בענייני הקהל'. ב'ספר חסידים', מבית מדרשו של ר' יהודה החסיד⁵⁵, נשאל החכם, כיצד ינהג אדם המבקש להתפלל בבית הכנסת, אבל נקלע לבית הכנסת בשעה שמתקיים בו דיון של מועצת הקהל - האם יתפלל בבית הכנסת, או לא? וכך מובא ב'ספר חסידים'⁵⁶: 'אחד

47 רש"י לסנהדרין, שם, ד"ה בטר.

48 נולד בעיר בורגוס בשנת ד"א תתק"ל (1170), ונפטר בטולידו בשנת ה"א ד' (1244).

49 יד רמה, על סנהדרין, שם, ד"ה פיסקא ומניין.

50 ר"ץ (1530) - ש"ע (1610).

51 שר"ת ראנ"ח, סימן קיא.

52 גדול חכמי ההלכה בספרד; ד"א תשע"ג (1013) - ד"א תתס"ג (1103).

53 רי"ף על סנהדרין, פרק ג (ט ע"א בדפוס וילנא).

54 רמב"ם, הלכות סנהדרין, פרק כב, הלכה ז.

55 חי באשכנז במאה הי"ב ובתחילת המאה הי"ג; נפטר בשנת תתקע"ז (1217).

56 ספר חסידים, סימן תסא, בהוצאת מקיצי נרדמים.

שמירת סוד - איסור הדלפה

התפלל בחצר בית הכנסת, והיו ראשי הקהל יושבין בישיבה. אמר לו החכם: "מוטב לך להתפלל בבית, שמא ראשי הקהל מדברים דבר שאינם רוצים שידע אדם". כלומר, נדרשת זהירות מיוחדת, הן מצד בעלי התפקידים, והן מצד אחרים, שלא יתגלה סודם של ראשי הקהל.

הרשב"א, ר' שלמה בן אדרת⁵⁷ - וכך אנו מוצאים גם בכמה מן התשובות שנכתבו אחריו - הנהיג השבעה של 'נאמנים', שנבחרו על ידי הקהל, שלא לגלות את סודות הקהל⁵⁸. כלומר, לא הסתפקו בהוראה סתמית שלא לגלות סוד, אלא נקטו בסאנקציה של קבלת התחייבות, התחייבות אישית שנתחזקה בשבועה, למלא אחרי הכלל הזה.

פרק חמישי

חשיפה לביקורת

ומכאן, לסוגיה הקשה, הקשה שבקשות⁵⁹, והיא חובת הנושא בתפקיד ציבורי לנהוג במעשיו, בדרך שלא תביא לידי 'לזות שפתיים'; החובה להימנע ממעשים שיש בהם משום 'מראית העין' - מעשים העלולים להתפרש כבלתי ישרים וכבלתי נאותים. אותה משימה, שהיא כמעט קשה מנשוא, מבוטאת בצורה ציורית מאוד, במדרש תנחומא. המדרש מבקש ללמוד ממעשיו של משה רבנו, שכאשר סיים את מלאכת המשכן מסר דין וחשבון מלא על כל ההכנסות וההוצאות שהיו כרוכות במלאכה זו: כמה נתנו העם למלאכת המשכן, ולאילו מטרות הוצאו הכספים, כנאמר במקרא: 'אלה פקודי המשכן... (שמות לח, כא). והמדרש תמה, מה ראה משה רבנו למסור לעם דיווח כספי על מקורות ההכנסה וההוצאה? וזה לשונו⁶⁰: 'ולמה עשה חשבון? הקב"ה מאמינו, שנאמר: "בכל ביתי נאמן הוא" (במדבר יב, ז), ומשה נתן חשבון?!'. משה רבנו אדם נאמן, לא משום שאנו קוראים לו 'נאמן', אלא משום שהקב"ה מאמין לו. מה לך דרגת נאמנות עילאית יותר מזו? ואף על פי כן הוא עושה חשבון! המדרש מנמק את מעשהו של משה כך: 'מפני ששמע ליצני הדור שהיו משיחין אחריו... מה היו אומרים? "אוכל משלנו, שותה משלנו", וחברו משיבו: "ריקא, אדם שנתמנה על מלאכת המשכן, על ככרי כסף ועל ככרי זהב, שאין לו חקר ולא משקל ולא מניין - מה אתה רוצה שלא יהיה עשיר?!" כששמע כן - אמר: "חייכם, משנגמור מלאכת המשכן אני נותן לכם חשבון". כיון שנגמרה - אמר להם: "אלה פקודי המשכן".'

⁵⁷ מגדולי חכמי ישראל בספרד בדור שלאחר הרמב"ן; ד"א תתקצ"ה (1235) - ה"א ע' (1310).

⁵⁸ שו"ת הרשב"א, חלק ו, סימן קצו.

⁵⁹ ראה שו"ת חתם סופר, חלק ו, סימן נט: 'ודע בני ותלמידי שי' כי כל ימי הייתי מצטער על המקרא הזה "והייתם נקיים מה' ומישראל". וב' חובות אלו, נקיות מה' יתברך והנקיות מישראל עמו, הם שני רוכבים צמדים על גבנו. ויותר אפשרי לצאת ידי החוב הראשון, היינו ידי שמים, יותר הרבה ויותר מלצאת ידי הבריות, כי הם חושבים מחשבות זרות ונושאים ונותנים מוזרות בלבנה [על פי משנה סוטה ו, א: "מוזרות בלבנה"], ועונשו יותר קשה, מאד מאד עד לאין מספר, ממי שאינו יוצא ידי שמים ח"ו [=חס ושלום] והוא מש"ס סוף פרק יום הכפורים בענין חלול ה', דאין לו כפרה כלל, ר"ל [=רחמנא ליצלן].

⁶⁰ מדרש תנחומא, פרשת פקודי, ח.

כללי אתיקה של עובדי ציבור

מכאן למדו בתקופה מאוחרת יותר, שכל מי שנתמנה על כספי ציבור מן הראוי שייתן דין וחשבון על מעשיו. וזה לשון הטור⁶¹: 'גבאי צדקה הכשרים אין מדקדקין אחריהם; ומכל מקום כדי שיהיו נקיים מהשם ומישראל טוב להם שיתנו חשבון'. ועל כך מעיר הב"ח, ר' יואל סירקיש⁶², מנושאי הכלים של הטור⁶³: 'זה לא נמצא בפוסקים. אולי למדו ממשה רבינו ע"ה, שנתן חשבון בנדבת המשכן, כי מי כמוהו נאמן ביתו ונתן חשבון, כדי שיהא נקי מהשם ומישראל'⁶⁴.

גם הכלל שהממונים משוחררים, בנסיבות מסוימות, מלמסור דין וחשבון מדויק על מעשיהם, הצטמצם מאוד בפסיקתם של חכמים. בתשובה של ר' יעקב ווייל, מחכמי אשכנז כמאה החמש-עשרה⁶⁵, הובא, שההלכה, הקובעת שבנסיבות מסוימות הממונה פטור מלהגיש דין וחשבון, אינה חלה על מי שנתמנה בכוח, או על ידי השררה, על ידי השלטון הנכרי, בלא הסכמת הציבור. במקרה זה אין ערובה לנאמנותו, והוא חייב להגיש דין וחשבון. וזה לשון מהר"י ווייל⁶⁶: 'הדעת מכרעת, אם נתמנה על פי הציבור שבחרו אותו להיות פרנס מדעתם, אז אין צריך לעשות חשבון, כיון דהימנוהו עליהו [=כיוון שהאמינוהו עליהם]... אבל אם לא נתמנה מדעת הציבור, אלא ע"י השררה או בחזקה ובאלמות, כגון שאימתו מוטלת על הבריות ואין אדם רשאי לדבר ולהתריס נגדו ולמחות בידו, אז פשיטא שצריך לעשות חשבון'.

והגבלה נוספת, חשובה לא פחות מן הראשונה – אם חושדים בו ששלח יד, חייב לתת דין וחשבון. כלומר, אף על פי שבדרך כלל מי שנתמנה על פי הציבור, אינו חייב לתת דין וחשבון – אם חושדים בו, חייב לתת דין וחשבון: 'ואפילו אם נתמנה מדעת הציבור וברצונם, אם קוראים עליו תגר שלא נהג כשורה, וחושדין אותו ששלח יד בממון הציבור שלא כדין בדבר שראוי להסתפק בו, לפי ראות עיני הדיין, אז פשיטא שצריך לעשות חשבון'. מה פירוש 'חושדים בו'? לא שהעלה מישהו טענה בדבר חשד, אלא, לפי דברי מהר"י ווייל, 'שראוי להסתפק בו לפי ראות עיני הדיין'; כלומר, בנסיבות שלפי ראות עיני הדיין יש בחשד משום חשד סביר, 'אז פשיטא שצריך לעשות חשבון'. ויש להעיר על תוספת מעניינת בדבריו, לגבי השאלה למי חייב הממונה לתת את הדין וחשבון? אין הוא חייב לתת דין וחשבון לכל אחד ואחד, אלא לגוף המתמנה על ידי בית המשפט. 'והחשבון' – הוא אומר – 'לא יעשה לפני כל המערער עליו, דידוע הוא, שכמה דברים שצריכים להוציא ממון הציבור שאין לגלות אלא לצנועים'. יש תקציבים חסויים שאין כל אדם זכאי לדעת את כל פרטיהם 'אלא הציבור יבררו אנשים נאמנים, לפניהם יעשה חשבון, ואם אין שם ציבור – אז הדיין יברר אנשים נאמנים שיעשה חשבון לפניהם והדיין ידקדק על כל צדי צדדיו להוציא הדבר לאמיתו ולאורו, ולהעמיד העולם על הדין ועל האמת'. ובהמשך דבריו הוא אומר דברים שיש בהם בוודאי הד למתח ששרר בין החכמים לבין הפרנסים: 'ובעוונותינו הרבים, המכשלה הזאת ברוב קהלות, שהפרנסים לוחצים ורודים העם בחזקה שלא לשם

⁶¹ טור, יורה דעה, סימן רנז.

⁶² נולד בלובלין בראשית המאה הט"ז, ונפטר בקרקא בשנת ת' (1640).

⁶³ בית חדש, על הטור, שם.

⁶⁴ וכך נפסק להלכה, על ידי הרמ"א, בשולחן ערוך, יורה דעה, סימן רנז, סעיף ב.

⁶⁵ שימש כרבנות בנירנברג, אויגסבורג וערפורט; נפטר בשנת ר"י (1450).

⁶⁶ שו"ת מהר"י ווייל, סימן קעג. והובא דבריו בהגהת הרמ"א, שם. וראה ש"ך לשר"ע שם, ס"ק ג, ושו"ת נודע

ביהודה, מהדורא תניינא, חלק יורה דעה, סימן קנז.

חשיפה לביקורת

שמים, ולהנאת עצמם הם מכוונים, פורקים מעליהם העול ונותנים על צוארי האומללים. וכך ניסו החכמים מדי פעם בפעם, להגן על הציבור מפני האלמות של אותם בעלי כוח, שניסו להשתמש בכוח המסור בידם שימוש לא נאות.

פרק שישי

'והייתם נקיים מה' ומישראל'

היושר חייב להיראות

עד כמה מוטל על אדם העוסק בכספי ציבור לשים אל לבו שלא יעורר חשד אצל הציבור אנו למדים מדברים שנאמרו במשנה במסכת שקלים⁶⁷, בעניין 'תרומת הלשכה', בנסיבות שהן אפילו מתמיהות במידת מה. כל אדם היה נותן מחצית השקל לתרומת הלשכה, ומאותה הלשכה היו נוטלים שלוש פעמים בשנה לצורך קרבנות ציבור. הכוהן שהיה נכנס ליטול מן הלשכה נקרא 'תורם את הלשכה'. אין הכוונה ל'תורם' מלשון 'תרומה', אלא מלשון נטילה – הוא היה נוטל שלוש פעמים בשנה לצורך קרבנות ציבור. אותו כוהן – הוא 'התורם' מלשון המשנה – כשהיה נכנס ללשכה, היה מנוע מלהיכנס בבגדים, או בכלים אחרים, שיכול היה להחביא בהם שקלים מתוך הלשכה. וכך נאמר במשנה: 'אין התורם נכנס לא בפרגוד חפות [=בבגד שיש בו קיפול שאפשר להכניס לתוכו דבר], ולא במנעל, ולא בסנדל, ולא בתפילין, ולא בקמיע: שמא יעני, ויאמרו: "מעוון הלשכה העני"; או שמא יעשיר, ויאמרו: "מתרומת הלשכה העשיר"'. לפי שאדם צריך לצאת ידי הבריות כדרך שצריך לצאת ידי המקום, שנאמר: 'והייתם נקיים מה' ומישראל' (במדבר לב, כב), ואומר: 'ומצא חן ושכל טוב בעיני אלוקים ואדם' (משלי ג, ד). הכוהן היה נכנס אפוא למקום שכספי המשכן, כספי הקדש, מצויים שם. דין המשתמש בכספי הקדש חמור מדין המשתמש בכספי אחרים, שהמשתמש בכספי אחרים הוא 'מועל' ואילו הנהנה מכספי הקדש עובר עברה כלפי בני אדם וכלפי שמים כאחת. משום כך לא סמכו על יושרו של הכוהן אלא נקטו אמצעים שבעטיים לא יוכל איש להטיל דופי בכוהן הנכנס ללשכה⁶⁸.

דרך קיצונית וחריפה יותר, שמטרתה להגן על הכוהן הנכנס ללשכה, או להציל אותו מחשד שווא, מובאת בתוספתא⁶⁹. לפי התוספתא היו מפשפשים בבגדי הכוהן בכניסתו

⁶⁷ משנה שקלים ג, ב.

⁶⁸ וראה הברייתא: 'דן את הדין, זיכה וחייב, טימא וטיהר, אסר והתיר, וכן העדים שהעידו, כולן רשאים ליקח, אבל אמרו חכמים: "הרחק מן הכיעור ומן הדומה לו" (חולין מד ע"ב. מקורה של הברייתא בתוספתא יבמות, פרק ד, הלכה ז); וראה: תוספתא כפשוטה, יבמות, עמ' 33–34, וכן ראה להלן, ליד ציון הערה 75. ובתוספתא שם, למעלה מהלכה זו, הובאו הלכות נוספות על הימנעות מעשיית דברים המביאים לידי חשד, אבל אלו חורגים מנושא דיוננו: וראה אנציקלופדיה תלמודית, כרך יז, עמ' תקסז ואילך, ערך 'חשד: מראית העין, בסעיף ו: בעדות, דין והוראה, ובסעיף ז: באישות: וראה בתוספות לתולין, שם, ד"ה וכן העדים, אם יש מקום לחשד על שניים, או רק על אחד.

⁶⁹ תוספתא, מהדורת ליברמן, שקלים, פרק ב, הלכה ב.

כללי אתיקה של עובדי ציבור

וביציאתו. וזה לשון התוספתא: 'נכנס לתרום את הלשכה, היו מפשפשין בו בכניסה וביציאה, ומדברים עמו משעה שנכנס עד שעה שיצא, לקיים מה שנאמר: "והייתם נקיים מה' ומישראל" (במדבר לב, כב), ואומר: "ועשית הישר והטוב בעיני ה'" (דברים ו, יח)⁷⁰. דרך זו מזכירה את הדרישה מבעלי תפקידים מיוחדים בימינו להצהיר על הונם⁷¹, כדי שאם אי פעם יתעורר חשד, תיבדק הצהרה זו ולא יוכל הלה לטעון: 'הרכוש שיש לי היום, היה לי מכבר'. משום כך, 'מפשפשין בו [=בכוהן] בכניסה וביציאה', כדי שלא יאמר שמה שמצאו אצלו כשיצא מן הלשכה היה עמו כשנכנס לשם⁷². כאן, בתוספתא, אין מובא האיסור המובא במשנה, שלא ייכנס בבגד חפות. אין צורך בכך, משום שקודם לכניסתו ייערך חיפוש בבגדיו וייבדק הדבר. אבל דרך התוספתא לא נתקבלה להלכה.

דרך זו, של חיפוש בבגדיו ובגופו של הכוהן, היא כנראה עניין למחלוקת ר' עקיבא ור' ישמעאל. וזהו לשון התוספתא בהמשך: "'הטוב" - בעיני שמים, ו"הישר" - בעיני אדם. דברי רבי עקיבא; רבי ישמעאל אומר: אף "הישר" בעיני שמים⁷³. לפי זה, חלוקים כנראה ר' עקיבא ור' ישמעאל, אם יש לקרוא את הפסוק כשתי חטיבות או כחטיבה אחת. לפי ר' עקיבא, 'הטוב' הוא 'בעיני ה'', ואילו 'הישר' הוא בעיני אדם, ולכן יש לחפש אצל הכוהן כדי שתוכח ישרותו בעיני אדם, אבל לדעת ר' ישמעאל יש לקרוא את הפסוק כחטיבה אחת, ואז גם 'הישר' וגם 'הטוב' הם 'בעיני ה'', ואין צורך להוכיח את ישרותו בעיני אדם.

פינקלשטיין⁷⁴ הרחיק לכת כשכתב: ר' ישמעאל מתעניין רק ביראת שמים וביושר לכת לפני האלקים ולא בהצטדקות לפני אנשים, ואינו מתירא מפני חשדם, ור"ע סובר שיש להתחשב גם במחשבות בני אדם, ואף שר' ישמעאל אומר 'הרחק מן הכיעור ומן הדומה לכיעור'⁷⁵, נדחק פינקלשטיין לומר שאמר כן רק בעניין עריות. ברם, נראה לפרש את דברי ר' ישמעאל שהוא דורש מן האדם שיתרחק מן הכיעור ומן הדומה לו, אלא שבענייננו אין אפילו 'דומה לכיעור', מצד העושה, ולכן אינו חייב להוכיח את ישרותו בעיני אדם. ובהמשך התוספתא מובאת אסמכתה נוספת: 'ואומר: "ומצא חן ושכל טוב בעיני אלהים ואדם" (משלי ג, ד)⁷⁶, ואומר: "אל אלהים ה' הוא יודע וישראל הוא ידע" (יהושע כב, כב)'. ולאחר מכן ממשיכה התוספתא: 'הכריעו חכמים לקיים דברי ר' ישמעאל, שנאמר: "כי

⁷⁰ על הבאת המקור השני, אומר בעל 'חסדי דוד', על התוספתא, שם, שהובא מקור זה כדי שלא נאמר ש'והייתם נקיים' אינו אלא עצה טובה בעלמא, לכן הוא משמיענו - מן הפסוק 'ועשית הישר והטוב' - שהדבר בגדר ציווי גמור. וראה גם להלן, הערה 76.

⁷¹ השווה פרק י מכללי האתיקה לחברי הכנסת (הנזכרים למעלה, בהערה 3).

⁷² בפירוש תלמיד ר' שמואל בר' שניאור על הירושלמי, מהדורת סופר, שקלים, פרק ב, הלכה ב: 'נראה שלא יוכל להשמט ולומר מעותי הבאתי עמי'. וכן פירש בחסדי דוד, על התוספתא, שקלים, שם.

⁷³ והשווה: ספרי ראה, פסקה עט, והגהת הגר"א, ופירוש 'עמק הנצי"ב', שם.

⁷⁴ במהדורתו לספרי ראה, שם, עמ' 145.

⁷⁵ מדרש תנאים כב, ה (עמ' 134): כד, יז (עמ' 160). וראה למעלה, הערה 68.

⁷⁶ וכך הוא גם במשנה שקלים, שם. ר"ש סיריליאן, בפירושו לירושלמי שקלים, פרק ג, עמ' 46 במהדורת גרבוז, מסביר מה תוספת יש בפסוק זה: 'משום דקרא [=שהפסוק] ד"והייתם נקיים" משמע הסירו מעליכם החשד שהוא ברור וניכר שאתם מוציאים דיבה על הארץ שאינה טובה בעיניכם, אבל מי שאין בו חשדא ניכרת אלא למתעקש לא שייך אלא מציאת חן דהוא טפי [=יותר], ומשום הכי מייתי קרא [=משום כך הוא מביא את הפסוק] ד"ומצא חן". וראה גם ב'התנצלות המחבר' המובאת בסוף ספר 'מלאכת מחשבת', לר' משה אידל, שמן הפסוק 'והייתם נקיים' מוכח 'שאפילו על ספק חשד יהיה נקי, מה שלא מוכח כן מן שאר פסוקים'. וראה גם למעלה, הערה 70.

'והייתם נקיים מה' ומישראל'

תעשה הישר בעיני ה'" (דברים כא, ט), ואין כאן טוב'. כלומר, ההוכחה היא מן הפסוק 'כי תעשה הישר בעיני ה"', המלמד שהדרישה לעשות את 'הישר' מכוונת גם 'בעיני ה"', ולא רק בעיני בני אדם, שהרי לא ניתן לחלק שם את הפסוק לשתי חטיבות, כהצעת ר' עקיבא, שהרי לא נאמר שם 'טוב' כלל, ו'הישר' נאמר בזיקה ל'בעיני ה'".

ולפי זה, מאחר שהכריעו חכמים כדעתו של ר' ישמעאל, הרי שהדעה הקיצונית, שיש לחפש בבגדיו ובגופו של הכוהן, נדחת מן ההלכה. לא כן היא דעתו של ר' שאול ליברמן, הסבור שלדעת ר' עקיבא הדרישה לעשות את הישר בעיני אדם אינה מולידה את הצורך בחיפוש, אלא אדרבה שוללת את החיפוש⁷⁷. אמנם צריך אדם להשתדל שלא יבוא לידי חשד, אבל אין לבזותו בחיפוש בגופו ובבגדיו, משום שאין הדבר 'ישר' בעיני בני אדם. ואילו לדעת ר' ישמעאל אין המעשה צריך להיות ישר בעיני אדם, כיוון שהישר בעיני שמים טוב הוא גם בעיני אדם, ולכן הדרישה לישרות בעיני אדם אינה שוללת את החיפוש⁷⁸. ולשיטה זו, ההכרעה בתוספתא, כדעת ר' ישמעאל, היא על פי השיטה המצדדת בחיפוש אצל הכוהן. ואף על פי כן, לא נפסק להלכה כדעה המובאת בתוספתא, שיש לחפש אצל הכוהן, אלא נקבע רק, שיימנע הכוהן מלהיכנס לתרום את הלשכה כשהוא לבוש בבגד חפות וכיוצא בזה, כדברי המשנה, וכפי שפסק הרמב"ם⁷⁹.

בקשר לחובת 'והייתם נקיים מה' ומישראל', מובא בתוספתא דבר מאלף על בית גרמו ועל בית אבטינס, ששם נזכר במשנה⁸⁰, לאו דווקא לשבח, שהיו בעלי ידע מקצועי בעשיית מלאכות שבמשכן, ולא רצו ללמד לאחרים. על בית גרמו נאמר, שהיו בקיאים במעשה לחם הפנים, ועל בית אבטינס נאמר, שהיו בקיאים בפיטום הקטורת. וכך מספרת התוספתא⁸¹: 'של בית גרמו היו פקיעין במעשה לחם הפנים, ולא רצו ללמד. שלחו חכמים והביאו אומנין מאלכסנדריה של מצרים שהיו פקיעין כיוצא בהן, אלא שאין פקיעין לרדותה. של בית גרמו היו מסיקין את התנור מבחוץ והיא נרדית מבפנים, של אלכסנדריין לא היו עושין כן, ויש אומרים היתה מעפשת'.

אבל, ממשיכה התוספתא: 'ובדבר הזה מזכירין אותן לשבח: שלא נמצאת פת נקיה ביד בניהם וביד בנותיהם מעולם, שלא יאמרו מלחם הפנים הן נזוגין, לקיים מה שנאמר: "והייתם נקיים מה' ומישראל" (במדבר לב, כב)'.⁸²

ואשר לבית אבטינס, מספרת התוספתא⁸²: 'של בית אבטינס היו פקיעין בפיטום הקטורת במעלה עשן, ולא רצו ללמד. שלחו חכמים והביאו אומנין מאלכסנדריה של מצרים שהיו מפטמין כיוצא בהן, אלא שאין פקיעין במעלה עשן. של בית אבטינס היתה מתמרת ועולה עד הקורות ואחר כך פוסה ויורדת למטה, של אלכסנדריין היתה פוסה ויורדת מיד'.

וגם על בית אבטינס נאמר בתוספתא, שיש דבר שהוזכרו בו לשבח: 'ובדבר הזה מזכירין אותן לשבח: שלא יצאת מהן אשה מבוסמת לעולם. ולא עוד אלא כשהיו נושאים אשה ממקום אחר היו פוסקין: "על מנת שלא תתבסמי", כדי שלא יאמרו: "מפטום הקטורת הן מתבסמות", לקיים מה שנאמר: "והייתם נקיים מה' ומישראל" (במדבר לב, כב)'.⁸²

⁷⁷ ראה: תוספתא כפשוטה, שם, שורות 7-9 (עמ' 676-677).

⁷⁸ וראה דיון בדברי ר"ש ליברמן, אצל י' מוריאל, 'הישר והטוב', סיני ע (תשל"ב), עמ' צד-צה.

⁷⁹ ראה רמב"ם, הלכות שקלים, פרק ב, הלכה י.

⁸⁰ משנה יומא ג, יא.

⁸¹ תוספתא, מהדורת ליברמן, כיפורים, פרק ב, הלכה ה.

⁸² תוספתא, שם, פרק ב, הלכה ו.

כללי אתיקה של עובדי ציבור

פרק שביעי

ניגוד אינטרסים

הגבלות בפעולות שיש בהן ניגוד אינטרסים נקבעו לאו דווקא במסגרת תפקיד ציבורי, אלא גם במי שעושה בכספי אחרים במסגרת פרטית, בין אדם לחברו. כך, למשל, קובעת הברייתא, המובאת במסכת בבא מציעא, הנחיות בדבר מי שעוסק בכספו של אחר, או בכספי הציבור, אלו לצד אלו⁸³: 'המפקיד פירות אצל חבירו והרקיבו, יין והחמיץ, שמן והבאיש, דבש והדביש - הרי זה [=חברו] לא יגע בהן, דברי רבי מאיר. וחכמים אומרים: "עושה להם תקנה ומוכרן בבית דין". וכשהוא מוכרן - מוכרן לאחרים ואינו מוכרן לעצמו'. השומר רשאי למכור אותן בתנאי שיעשה את העסקה עם אחר. והברייתא ממשיכה: 'כיוצא בו גבאי צדקה, בזמן שאין להם עניים לחלק [את הכספים]; והיו אותם כספים עלולים להתעפש] - פורטין לאחרים ואין פורטין לעצמן'. 'גבאי תמחוי [חלוקת מזון לעניים] בזמן שאין להן עניים לחלק - מוכרין לאחרים ואין מוכרין לעצמן'. ונפסק בשולחן ערוך חושן המשפט⁸⁴, לעניין השומרים, ובשולחן ערוך יורה דעה⁸⁵, לעניין גבאי צדקה, שיעשו הנאמנים על כספי אחרים את העסקאות האלה עם אחרים, ולא עם עצמם, בשל ניגוד האינטרסים הקיים בפעולות אלו⁸⁶.

על הסיכון של נגיעה אישית בהכרעות ציבוריות, אפשר לעמוד מתוך מה שמובא במסכת סנהדרין⁸⁷, לעניין אפשרות צירופם של מלך וכוהן גדול בהכרעה בעניין עיבור השנה. וכך נאמר בתלמוד: 'אין מושיבין מלך בסנהדרין, ולא מלך וכהן גדול בעיבור שנה'. מלך וכוהן גדול, אינם משתתפים אפוא בהכרעה בעניין עיבור השנה, מחשש שמא תכתבנה להם פניות אישיות את ההכרעה אם לעבר את השנה, אם לאו. את טעם הדבר מסבירה הגמרא: 'מלך משום אפסניא, כהן גדול משום צינה'. ומפרש רש"י⁸⁸: 'משום אפסניא. מחלק ממון לחיילותיו כך וכך לשנה, ונוח לו שיהו כל השנים מעוברות'. כלומר, כיוון שהתשלום הוא שנתי - ולא חודשי - נוח לו למלך, שתהיה השנה בת שלושה עשר חודשים. לפי פירוש אחר, האינטרס של המלך שלא לעבר את השנה הוא משום שעל ידי כך ייכנסו בני השנתון החדש לשרות צבאי חודש אחד מוקדם יותר⁸⁹. הכוהן הגדול אינו משתתף בהכרעה בעניין

⁸³ בבא מציעא לח ע"א.

⁸⁴ שולחן ערוך, חושן משפט, סימן רצב, סעיף יט. וראה שם סימן רץ, סעיף ח, לעניין אפוסטרופוס: 'ויש אומרים כמו שהאפוסטרופוס יכול ליתנם לאחרים כך יכול לקבל המעות לעצמו [בתורת עיסקא], ובלבד שיעשה בבית דין משום לזות שפתים'. וראה סמ"ע שם, ס"ק כ, שאף שבפיקדון אינו רשאי למכור לעצמו, 'שאני יתומים דהבית דין הוא אביהם, וכשמודיעים להם הוה ליה כאלו הבעל בעצמו נתן לידו בתורת עיסקא, מה שאין כן במשכון הנ"ל ובפקדון דלקמן דלא איירי מיתומים אלא בגדולים... אין שייך בהו שיעשהו בבית דין'.

⁸⁵ שולחן ערוך, יורה דעה, סימן רנז, סעיף ב.

⁸⁶ בפסחים יג ע"א, מובאת המחצית השנייה של הברייתא, שעניינה ההלכה כדבר גבאי צדקה, והסיום שם: 'משום שנאמר "והייתם נקיים מה" ומישראל"'.
והגמרא מביאה ברייתא זו לביסוס ההלכה בדבר מי שהופקד אצלו פיקדון וצריך למכרו, שראוי שימכרהו

לאחרים ולא לעצמו 'משום חשדא'. ובשולחן ערוך, חושן משפט, בהלכות שומרים, שם, נפסק: 'ואינו מוכר לעצמו מפני החשד'.

⁸⁷ סנהדרין יח ע"ב.

⁸⁸ רש"י, שם, ד"ה משום אפסניא.

⁸⁹ ראה מרגליות הים, לסנהדרין שם, בהסכרת דברי הרמב"ם, הכותב: 'אין מושיבין לעיבור השנה לא מלך ולא

ניגוד אינטרסים

עיבור השנה 'משום צינה', היינו, משום שביום הכיפורים הוא צריך לשרת בבית המקדש יחף – להלך יחף על רצפת המקדש הקרה – ולכן עניינו האישי הוא שלא תתעבר השנה, ושיחול יום הכיפורים בתקופה חמה יותר⁹⁰.

פרק שמיני

'קופה של שרצים'

אי אפשר שלא להזכיר כאן את המובא במסכת יומא, שאין מעמידין פרנס על הציבור, שאין קופה של שרצים תלויה לו מאחריו. וזה לשון הגמרא⁹¹: 'דאמר רבי יוחנן משום רבי שמעון בן יהוצדק: אין מעמידין פרנס על הציבור אלא אם כן קופה של שרצים תלויה לו מאחריו, שאם תזוח דעתו עליו, אומרין לו: "חזור לאחורייך"'. לנוכח מה שראינו לעיל בעניין תפקידו של הפרנס, הדבר אומר דרשני, וכבר נתלבטו הראשונים בעניין זה.

לדברי ר' מנחם המאירי⁹², בחיבורו 'בית הבחירה'⁹³, אין הדברים אמורים אלא 'דרך צחות והפלגה', וזה לשונו: 'אין ראוי להעמיד פרנס על הצבור אלא מי שנודע במדותיו עניו ושפל רוח וסבלן, מפני שהוא צריך להתנהג עם הבריות בדרכים משתנים לכמה גוונים, זה בכה וזה בכה, ולהתאהב עם כל אחד מהם כפי מדותיו. ואם הם במקום שאין מוצאים כן, ועל כל פנים צריכים למנות אבירי לב ועזי מצח, יזהרו שלא למנות אנשים תקיפים כל כך בכל ענין, שיהיו סבורים על אותו מינוי שיהא מוחזק בידם לעולם ושהם הראויים לכך יותר על שכיניהם מחמת תקפם, עם מה שיוודעים בעצמם שמעלת אבותיהם מסייעתם, שזו היא סבה להם להוסיף במכאוב הגאווה והעזות, אלא אנשים שיכירו בעצמם שיש ביניהם ראויים לכך יותר מהם. ואם הם כופרים בכך – שימצאו מי שיוודיעם האמת וישמיע להם את הראשונות. דרך צחות ודרך הפלגה אמרו: "אין ממנים פרנס על הצבור אלא אם כן קופה של שרצים תלויה לאחוריו", כלומר, אף על פי שהוא הגון בעצמו, שאם תזוח דעתו עליו ויתגאה על הצבור שלא לשם שמים – אומרין לו: "חזור לדון את עצמך והבט אל אחרייך"'. ראוי לציין שהכוונה בדבריו של המאירי היא למי שהוא 'הגון בעצמו', וקופת השרצים שלו היא פגם משפחה. וכך גם פירש רש"י⁹⁴: 'קופה של שרצים – דופי משפחה', ואין מדובר כאן במי שהוא עצמו רע מעללים⁹⁵.

כהן גדול. מלך מפני חיילותיו ומלחמותיו, שמא דעתו נוטה בשבילן לעבר, או שלא לעבר. רמב"ם, הלכות קידוש החודש, פרק ז, הלכה יא.

⁹⁰ ראה תוספות לסנהדרין, שם, ד"ה משום צינה; אבל ראה רש"י, שם, ד"ה כהן גדול. ולצד אחר, ראה על כל העניין בספרו של חזון איש, אמונה וכיטחון, ירושלים תשי"ד, עמ' מב.

⁹¹ יומא כב ע"ב.

⁹² ראה עליו למעלה, הערה 18.

⁹³ בית הבחירה ליומא, שם, ד"ה אין ראוי.

⁹⁴ רש"י ליומא, שם, ד"ה קופה.

⁹⁵ וראה מהרש"א, בחידושי אגדות ליומא, שם, שנקטה הגמרא לשון 'מאחוריו' להשמיענו שמדובר בדופי שאינו מגולה ומפורסם כל כך.

כללי אתיקה של עובדי ציבור

על המידות שראוי שיהיה הפרנס נחון בהן, אומר המאירי⁹⁶: 'ואעפ"י שמדת נאמנות משובחת בכל אדם, וכל אדם צריך לה, מ"מ [=מכל מקום] מי שהוא ממונה פרנס על הציבור וכל ענייניהם על פיו, צריך שיהיה מעוטר במדה זו עד תכלית, שלא תהא פרצה קוראתו'.

פרק תשיעי

ממונים - כשופטים

ומכאן לעניין האחרון, והוא החלת החובות המוטלות על השופטים על יתר הממונים על הציבור. המקור הקלאסי בעניין זה, הוא פסק דינו של ר' ישראל איסרליין בעל 'תרומת הדשן'⁹⁷. הוא נשאל⁹⁸ על אדם שהודה שנשבע לשקר, 'והוצרך לתת קנס לעירוניהם ולדוכוס ולשופטים עבור זה, ומצד קהלכם נתפשרתם עמו, כאשר ראיתי בכתב אשכנז שנתקיים ביניכם ששלחתם לידי העתקה ממנו. ועתה נסתפקתם אם יש לכם רשות להושיבו עם טובי הקהל כאשר הם יושבים לתקן צרכי רבים, ובמגדר מילתא [=ולעשיית סייגים], ולפקח על עסקי רבים ויחידים, אחרי אשר ידעתם אותו בבירור שנשבע לשקר, ולא קבל תשובה וכפרת פני שמים על ככה'. כלומר - ויש לשים לב לכך - מדובר באדם שלא עשה תשובה. ומהר"י איסרליין קובע: 'כך דעתי נוטה, שאין אתם רשאים להושיבו בקהל כדמבואר, אא"כ עשה כבר תשובה, על פי אחד מרבותינו בעלי הוראות. דכיון דברי לכוון [=שכיוון שברור לכם] שנשבע לשקר בשביל חימוד ממון - גרע [=גרוע] מגנב וגזלן, דתרת עבדי, ותלמוד ערוך פרק שבועת העדות (שבועות ל ע"ב): "מנין לדיין שיודע בחבירו שהוא גנב או גזלן שלא יצטרף עמו? ת"ל: 'מדבר שקר תרחק' (שמות כג, ז)". וטובי הקהל כשיושבין לפקח על עסקי רבים ויחידים, במקום בית דין קיימי [=במקום בית דין הם עומדים], כדמוכח בהדיא במרדכי פ"ק דב"ב [=פרק קמא דבבא בתרא], דמדמי להו לגזירותיהם להא ד"וכל אשר לא יבוא... כעצת הזקנים והשרים" (עזרא י, יח), ולהא "דבי נשיאה גזור תעניתא" (תענית כד ע"א). וכיוון שדעתו היא, שכשם שנפסל אותו אדם לשמש כשופט כך הוא נפסל לשמש כממונה על הקהל, הוא מסיק שבין כתב ההסכמה והפשרה - שעשתה הקהילה עם אותו אדם - כולל את האפשרות להושיב אותו עם טובי הקהל, ובין אין כתב הפשרה כולל אפשרות זו, לא יוכל אותו אדם להימנות עם טובי הקהל. ראשית הוא דן בנוסח כתב הפשרה, וקובע שהנוסח אינו כולל את ההתחייבות להושיבו עם טובי הקהל. ברם, גם אם התיימרו אנשי הקהילה להושיבו עם טובי הקהל - אין תוקף להסכם זה, משום שהוא נוגד את ההלכה. אין בכוחם של הללו למחול על כבוד שמים, ולהושיב אדם שחטא ולא עשה תשובה, לדון בצרכי ציבור. ואלה דבריו: 'וכיון דהכי הוא, אפילו אי הוי [=אם היה] מפורש בהדיא [=בפירוש] בכתב קיום שביניכם שמחלתם לו לגמרי על כל דבר פשע ההודאה לשמים ולבריות, חלקכם יהא לכם להתיר, חלק מזבח - מי יתיר?! מקרא מלא הוא:

⁹⁶ בית הבחירה ליומא, שם, ד"ה לעולם.

⁹⁷ מגדולי הפוסקים באשכנז במאה החמש-עשרה: נולד סמוך לשנת ק"ן (1390), ונפטר בשנת ר"ך (1460).

⁹⁸ תרומת הדשן, פסקים וכתבים, סימן ריד.

ממונים - כשופטים

"אם יחטא איש לאיש ופללו אלוהים, ואם לה' יחטא איש - מי יתפלל לו?" (שמואל א ב, כה). ולהלן בדבריו: 'ואע"פ שנתקיים הכתב בחרם ובשבועה ביניכם, הרי הוכחנו דאזהרה מן התורה היא שלא להושיבו בקהל, ואין החרמות והשבועות חלים אלא על דבר הרשות'. בעקבות מהר"י איסרליין פסק הרמ"א⁹⁹, בהגהותיו לשולחן ערוך¹⁰⁰: 'טובי הקהל הממונים לעסוק בצרכי רבים או יחידים - הרי הן כדיינים, ואסורים להושיב ביניהם מי שפסול לדין משום רשעה'.

על הצורך שתהיינה החלטות בעניין צורכי העיר בלא נגיעות, אנו שומעים מהלכה אחרת, שהובאה על ידי הרמ"א בשולחן ערוך, וזה לשונה¹⁰¹: 'כל צרכי ציבור שאינן יכולין להשוות עצמן, יש להושיב כל בעלי הבתים הנותנים מס ויקבלו עליהם שכל אחד יאמר דעתו לשם שמים, וילכו אחר הרוב'.

על הלכות אלו של הרמ"א הסתמך חתם סופר¹⁰², כשביטל בחירה שבחרו אנשי קהילה, מן הטעם שקיבלו שוחד, וזה לשונו¹⁰³: 'בעיקור [=בעיקר] הדין נראה בודאי אם המצא ימצאו ב' עדים כשרים, שאינם מבני הק"ק [=הקהילה קדישא] ולא מקרוביהם ולא מקרובי הרב, שיעידו שמאנשי הק"ק קבלו שוחד על הנ"ל, אם כן פשוט כביעי בכוחא [=כביצה בכוח]¹⁰⁴] דהקבלה היא שע"י אותו המינוי בטלה מעיקרא, שהרי היו צריכים לומר דיעותם לשם שמים, כמ"ש [=כמו שכתב] רמ"א בהג"ה רס"י [=ראש סימן] קסג בח"מ [=בחושן משפט], והם אמרו ע"י שוחד שהוא חד¹⁰⁵ ומעוור עיניהם... היה הכל שלא לש"ש [=לשם שמים], ורק היה בצעם בראש כולם... ועל כן בטל כל המעשה ההוא, ואפילו הנוטל שכר לדון דיניו בטלים משום קנס דרבנן, מכל שכן מי שלקח שוחד שבטל אפילו מן התורה, וז"ל [=וזה לשון] הרמ"א סס"י [=סוף סימן] לז: 'טובי הקהל הממונים לעסוק בצרכי רבים הרי הם כדיינים ואסור להושיב ביניהם מי שפסול לדין משום רשעה'.

הלכה זו - שמעמד עובדי ציבור הוא כמעמד השופטים, ויש להחיל עליהם אמות מידה מחמירות, שימשה יסוד לכמה מפסקי הדין של השופט יצחק קיסטר. בתביעת מרציאנו נגד ועדת הבחירות למועצה המקומית אופקים¹⁰⁶, נשוא המשפט היה עבודת ועדות הקלפי לבחירות לרשויות המקומיות. המועצה המקומית באופקים חילקה את כל ה'כיבודים' של ראשי שש ועדות הקלפי, שתפקידן לפקח על הבחירות, לחברי הקואליציה בלבד, ואף לא אחד מחברי האופוזיציה לא זכה להימנות עם ראשי הוועדות הללו. השופט קיסטר אומר: 'אמנם ישנם תפקידים ציבוריים שמוסרים אותם רק לאדם הנהנה מאמון הרוב, כאשר עליו לבצע את המדיניות של הרוב, אבל כאן המדובר על תפקיד של פיקוח כי הבחירות תתנהלנה באופן הוגן, ולזה אין צורך כי המועמד יהיה מן המפלגה של הרוב, וייתכן שדווקא מוטב כי יהיה מן המיעוט'. לענייננו הוא מביא את ההלכה האומרת שהממונים על

⁹⁹ בעל המפה על השולחן ערוך: רפ"ה (1525) בערך - של"ב (1572).

¹⁰⁰ שולחן ערוך, חושן משפט, סימן לו, סעיף כב בהגהה.

¹⁰¹ הגהת הרמ"א לשולחן ערוך, חושן משפט, סימן קסג, סעיף א. ומקורה בתשובת מהר"ם בר' ברוך מרוטנבורג, המובאת בתשובות מיימוניות, ספר קניין, סימן כז (ושם: 'לשם שמים ולתקנת העיר').

¹⁰² ראה עליו למעלה, הערה 31.

¹⁰³ שו"ת חתם סופר, חושן משפט, סימן קס.

¹⁰⁴ היינו שפשוט הדבר כמו שפשוט שמוחר לאכול ביצה עם מאכלי חלב.

¹⁰⁵ ראה כתובות קה ע"ב, ופירש רש"י שם, ד"ה שהוא חד: 'הנותן והמקבל געשים לב אחד'.

¹⁰⁶ בג"צ 311/65: פד"י יט (3), 393.

כללי אתיקה של עובדי ציבור

ענייני הציבור הריהם כדיינים, ואסור להם לפעול בשרירות בלב, ואין לך החלטה שרירותית יותר מהחלטה הבאה לקפח את חברי המפלגה הנמנים עם האופוזיציה. בפסק דין אחר, בעניין קעטבי נגד לבי, יו"ר המועצה המקומית קריית עקרון¹⁰⁷, ביטל השופט קיסטר החלטה של המועצה המקומית, שאחד המשתתפים בהצבעה נמנה עם גוף שהחלטה נגעה לו. במקרה זה ביסס השופט קיסטר את החלטתו על ההלכה, שהזכרנו קודם, שכיוון שהממונים על הציבור דינם כשופטים, חלים עליהם הקריטריונים של אי נגיעה אישית. הכלל הקובע, שאסור שתהיה לממונים על הציבור נגיעה בנושא שהם צריכים להכריע בו הוא כלל קשה לביצוע. כיצד למשל יכריע איש הציבור בענייני מיסים, כשהדבר משפיע גם עליו בעקיפין? כיצד יכולים להתקיים שני הכתובים? איך יכול אדם להימנות עם הממונים ולהכריע בדבר הנוגע לעצמו? והוא הדין לעניין השיפוט. כיצד ידון אדם בענייני מיסים, כשעשויה להיות לכך השלכה גם על עצמו? משום כך נתקבל ונשתרש המנהג שהסכמת הציבור יפה לעניין זה. כלומר, הסכמת הקהל, המקבל על עצמו את שיפוטם של אנשים שיש להם נגיעה רחוקה בדבר, כעין זו שיש בקביעת מיסים, מאפשרת את שיתופם של אנשים הנוגעים בדבר, בקבלת ההחלטות. אבל, כמובן, יש להבחין בין נגיעה אישית, ישירה, לבין נגיעה כללית, עקיפה, כמו בעניין המיסים.

וכך נפסק להלכה בשולחן ערוך¹⁰⁸: 'כל דבר שיש לדיין בו צד הנאה, אינו יכול לדון עליו... ולפיכך עסקי המס אין דנין בדייני אותה העיר, מפני שיש להם או לקרוביהם חלק בו; ואם עשו תקנה, או שיש מנהג בעיר שדייני העיר ידונו אף על עניין המסין - דינם דין'¹⁰⁹. וכך אנו מוצאים בתקנות 'שודא דדיינא', שניתקנו במנטובה בשנת תל"ח (1678)¹¹⁰. תקנות אלו עוסקות בנושאים שונים, בענייני שיפוט בכלל, אבל גם בנושאים הנוגעים לענייננו. שם קיבלו בתקנה את שיפוטם של אלה שיש להם נגיעה רחוקה¹¹¹: 'מוסף על זה, כל בני קהלותינו יהיו כשרים ונאמנים בין להעיד בין לדון על כל דבר, אפילו שיהיה בכלל נגיעה בהנאה לכללות הציבור, בעזבונות ומתנות והקדשות לעניי עירנו או לת"ת וכל כיוצא בהן, ובלבד שלא יהיו פסולים מחמת קורבה ועבירה שהוכרזו כעברייני, וגם שלא תהיה להם הנאה פרטית בהן לעצמן'. כלומר, יש הבחנה בין נגיעה כללית לבין נגיעה אישית.

תקנה שנבחנה חוקיותה, היא תקנת הקהל, שעניינה שלילת האפשרות שיתמנו קרובים, זה לצד זה, באותו גוף ציבורי. אם ננקוט בכלל שגוף ציבורי הרי הוא כבית דין, וההכרעה צריכה להיות נקייה בלא פניות, מה הדין כשיש קרבה משפחתית בין חברי אותו גוף?

¹⁰⁷ בג"צ 21/65; פד"י כ (2), 102.

¹⁰⁸ שולחן ערוך, חושן משפט, סימן ז, סעיף יב.

¹⁰⁹ וראה: שו"ת נודע ביהודה, מהדורא קמא, חושן משפט, סימן כ, בדבר שבעה טובי העיר שתיקנו תקנה חדשה בדבר שהם נוגעים בו, ובסימן כא, בדבר שמאי מס הקרובים לנישומים; וראה: נחל יצחק, לר' יצחק אלחנן ספקטור, על חושן משפט, סימן לז, סעיף כב, ש'דווקא לדון ע"פ דין תורה וכפי חוקי הדין תורה, בזה נהגו דבני העיר יכולין לדון אף דהם נוגעים בדבר, מה שאין כן במה דנתנו כח לטובי העיר לתקן איזה חדשות כמבואר לעיל [חור"מ] סימן ב' הטעם דטובי העיר כב"ד הגדול... ולכן אין כח לטובי העיר ג"כ היכא שהם נוגעים בדבר לתקן חדשות, חה שכתב ה"נודע ביהודה" שם [במהדורא קמא, חלק חור"מ, סימן כ] בלשונו, דהיכא דהם נוגעים אינם נקראים טובי העיר בזה, ואטו טובי העיר כשרים לדון לעצמן, עכ"ל...'

¹¹⁰ שודא דדיינא, לר' משה זכות, מהדורת י' בוק; מתתיה, ספר העשור לשיבת בני-עקיבא בנתניה, תשל"א.

¹¹¹ שודא דדיינא, סעיף יח.

ממונים - כשופטים

מדובר בתקנה שניתקנה בקהילת ליפאנטו, והיא נידונה על ידי ר' יצחק אדרבי¹¹². התקנה ביקשה לפסול את שיתופם של קרובים בגוף ציבורי אחד. בסופו של דבר, ביטל אותו חכם את תוקפה של התקנה מסיבה צדדית והיא משום שהכרעת הרוב הייתה שלא בנוכחות כל חברי הגוף¹¹³. ואימתיי - כך הוא סבור - יכול להועיל הכלל של הליכה אחר הרוב? אך ורק כשהייתה ההכרעה במושב משותף של כולם, אבל במקום שאין כולם נוכחים בעת ההכרעה - אלא הרוב מחליט בהיעדר המיעוט - אין תוקף להחלטת הרוב¹¹⁴.

פרק עשירי

סיכום

עמדנו על מקצת מן הכללים המצויים במקורותינו בסוגיית התנהגות עובדי ציבור. ראינו כיצד המקורות המקראיים, שמשמעותם מוסרית כללית בעיקרה, כמו 'והייתם נקיים מה' ומישראל', 'ועשית הישר והטוב' ואחרים, הפכו לאחר מכן לכללי יסוד, שנקבע על פיהם תקן התנהגות עובדי ציבור. הכללים האלה נתעצבו ונתגבשו בתקופת המשנה והתלמוד, ויושמו, הלכה למעשה, במרוצת הדורות בחיי הקהילות היהודיות, כשצבירת הכוח והשימוש בו - לעתים אגב הטלת 'אימה יתירה שלא לשם שמים' - חייבו את חכמי ישראל לבחון את כשרות המעשים וכשרות עושיהם. במשך כל שנות הגלות לא פסקה ממשלה בקהילות ישראל, וכך נמצאנו נשכרים ב'הלכות ציבור' המצויות בשפע בספרות הענפה של ה'שאלות והתשובות'.

נוכחנו לדעת שעל עובדי הציבור לנהוג כבוד בציבור ולהתייחס באחריות לתפקיד שהם נושאים. 'פרנס' הוא תרגומו של 'רועה'¹¹⁵, ופרנסי ישראל נבחנו ברעיית צאנם כפשוטו וכמשלו.

'מילתא דפשיטא' היא שעובדי הציבור שווים בפני החוק. עובד הציבור אינו 'חסין' מפני החוק. אדרבא, הוא חדיר יותר לפגיעותיו. התעסקותו של עובד הציבור בענייניהם של אחרים מביאה אותו לבחינתו על ידי אחרים, והציבור שופטו לטוב או למוטב. 'אוי לו לדור השופט את שופטיו' נאמר על שופט היוצא חייב בדינו, אבל כל דור שופט את פרנסיו.

¹¹² מגדולי חכמי סאלוניקי במאה השש-עשרה; נפטר בשנת של"ז (1577).

¹¹³ שו"ת דברי ריבות, סימן נד.

¹¹⁴ ראה עתה מאמרו של א' שוחטמן, 'רובו מתוך כולו', תחומין ט (תשמ"ח), עמ' 82-102. וראה תשובת ר' אליהו בן חיים (ראה עליו למעלה, הערה 50), שו"ת מים עמוקים, חלק ב, סימן נג, ד"ה מ"מ אפי' כשיהיו, בשאלה אם אסור שיישבו בהנהגת הקהל שניים השונאים זה את זה, כשם שהדבר אסור בבית דין. לדבריו 'לא אמר מהר"י ז"ל שהוועד יש לו תורת ב"ד אלא לעניין שלא להושיב שם רשע, משום דלאו בר דין הוא כלל, אבל בשני ת"ח ששונאים זה את זה, שטעם הדבר משום דשמא מפני שנאת איש את רעהו דעת כל אחד לסתור דברי חברו, על כן יצא משפט מעוקל, כמו שכתב הרמב"ם, בענייני הקהלות דאינם אלא תיקונים וגדרים אין לומר בהם דין כלל, ועוד כי הן רבים אשר אתם היושבים עמהם במעמד, ואין עקר הדין תלוי בהם עד שנחוש לאותה חששה בשני ת"ח ששונאים זה את זה'.

¹¹⁵ ראה: ערוך השלם, ערך 'פרנס'. וראה למעלה, הערה 12, כדברי הרמב"ם: 'רועה קראו הכתוב'.

כללי אתיקה של עובדי ציבור

הפרנס חייב לפתח רגישות גם לביקורתם של ליצני הדור, ולאן דווקא של גדולי הדור. ראוי שיהיו מעשיו של הפרנס חשופים לביקורת גם כאשר ברור 'כלפי שמיא' שהתנהגותו היא נטולת דופי.

הכוח העצום האצור בידיהם של הפרנסים עשוי להעבירם לעתים על שיקול דעתם. עיסוקם של עובדי הציבור הוא מלחמה מתמדת בין העניין האישי והעניין הציבורי, בין 'שלו' ל'שלהם', והדרך מלאה חתחתים. חובה על הציבור לקבוע כללים של התנהגות וכללי ביקורת, שיש בהן להרחיק את המכשלות מפתחו של עובד הציבור - עד כמה שאפשר - כדי שלא ימעד, וכדי להסיר מעליו 'לזות שפתיים'.

אפשר לאכוף את רוב הכללים בדבר התנהגותם של עובדי ציבור באמצעות סאנקציות, מהן בפסלות המינוי, או בהשעיה מן המינוי (כמו 'היכבד ושב בביתך'), בפסלות ההחלטה הנגועה, ואף בקנסות. ככל שנחמיר יותר בכללים שנקבע לעובדי הציבור, כן נקל עליהם את המלחמה הפנימית הנובעת מעצם טיבו של תפקידם. ואז, כלשונו של החכם במשלי, נמצא חן ושכל טוב בעיני אלוקים ואדם.

נספח

חוק בדבר איסור עיסוק נוסף של חברי הכנסת

לאחרונה קבעה הכנסת איסור על עיסוק נוסף של חברי הכנסת. האיסור נקבע בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988¹¹⁶. חוק זה אוסר, בין היתר, מתן ייעוץ לאדם אחר או קיום פעילות שתדלנית למענו, בתמורה, וכן כל תפקיד אחר של קבע שיש בו ניגוד ענינים בין תפקידו של חבר הכנסת כחבר הכנסת ובין התפקיד האחר. ועדת היתרים תהיה רשאית להתיר עיסוק נוסף בסייגים אחדים.

וזה לשון הוראות החוק הנוגעות לענייננו:

חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988

13א. (א) חבר הכנסת לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף אלא אם כן העיסוק הוא מותר או שקיבל היתר מאת ועדת ההיתרים.

(ב) לענין סעיף זה -

"לעסוק" - בין בעצמו ובין בשיתוף עם אחר, לרבות עובד או שלוח;

"עיסוק נוסף" -

(1) עיסוק נוסף על העיסוק כחבר הכנסת, לרבות עיסוק חד פעמי, ייצוג של אדם אחר, מתן ייעוץ או קיום פעילות שתדלנית

¹¹⁶ ראה למעלה, הערה 3.

חוק בדבר עיסוק נוסף של חברי הכנסת

למענו, והכל בין בתמורה כספית ובין בתמורה חומרית אחרת;
(2) כהונה כראש רשות מקומית או כיושב ראש של רשות, של
תאגיד או של מוסד ממלכתיים;

(3) כל תפקיד אחר של קבע שיש בו ניגוד ענינים בין תפקידו של
חבר הכנסת ובין התפקיד האחר;

"עיסוק מותר" - עיסוק בתחום שהוא נושא לזכות קנין רוחני ושנתקיימו בו
הוראות סעיף 13ג(א).

13ב. תוקם ועדת היתרים של שלושה שימנה יושב ראש הכנסת תוך
שלושים ימים מיום בחירתו; הועדה תכהן במשך תקופת כהונתה של אותה
כנסת, וחבריה יהיו: שופט של בית המשפט העליון שיצא לקיצבה או
שפרש, והוא יהיה היושב ראש, ושני חברי הכנסת שיצאו לקיצבה.

ועדת היתרים

13ג. (א) ועדת ההיתרים לא תתן לחבר הכנסת היתר לעיסוק נוסף אלא
אם כן הוכיח, להנחת דעתה, כי נתקיימו כל אלה:

היתר לעיסוק
נוסף

(1) לא יהא בעיסוק הנוסף כדי לפגוע בכבוד הכנסת, במעמדו
כחבר הכנסת או בחובותיו כחבר הכנסת;

(2) העיסוק הנוסף הוא ארעי ולא יהא בו כדי לגרוע מן הזמן
הנדרש לו למילוי תפקידו כחבר הכנסת;

(3) אין ולא תהיה אפשרות של ניגוד ענינים בין מילוי תפקידו
כחבר הכנסת לבין העיסוק הנוסף;

(4) לא יהא בעיסוק הנוסף כדי לעורר חשש של ניצול לרעה או
השגת יתרון או העדפה בשל היותו חבר הכנסת.

(ב) ועדת ההיתרים לא תהא רשאית להתיר ייצוג לפני רשויות
ממשל, והיתר שנתנה לעיסוק נוסף לא יראו בו היתר לייצוג כאמור; לענין
זה, "רשות ממשל" - רשות מרשויות המדינה, לרבות בית משפט ובית דין,
וכן רשות מקומית, ורשות, תאגיד או מוסד ממלכתיים.

(ג) ועדת ההיתרים רשאית להתנות היתר לעיסוק נוסף בתנאים, אף
לאחר שניתן, וכן רשאית היא להתלותו או לבטלו.

13ה. ועדת הכנסת רשאית להתקין כללי אתיקה לחברי הכנסת; כללי
האתיקה שהתקינה ועדת הכנסת לפני תחילתו של חוק חסינות חברי הכנסת,
זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988, ייראו כאילו הותקנו
מכות סעיף זה, ככל שאינם סותרים את האמור בסעיפים 13א עד 13ד.

כללי אתיקה

יצחק שמיר
ראש הממשלה

חיים הרצוג
נשיא המדינה