



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

גופים להתמודדות עם שחיתות ציבורית במדינות שונות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: נטע משה

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ד' בכסלו תשע"ו

16 בנובמבר 2015

תוכן העניינים

<u>1</u>	<u>תמצית</u>
<u>3</u>	<u>מבוא</u>
<u>4</u>	<u>1. רקע</u>
<u>8</u>	<u>2. אוסטריה</u>
<u>10</u>	<u>3. ניו סאות' ויילס באוסטרליה</u>
<u>12</u>	<u>4. דרום-קוריאה</u>
<u>15</u>	<u>5. בריטניה</u>
<u>17</u>	<u>6. סלובניה</u>
<u>19</u>	<u>7. אוסטריה המערבית</u>
<u>22</u>	<u>8. קנדה</u>
<u>24</u>	<u>9. ספרד</u>
<u>26</u>	<u>10. ארצות-הברית</u>
<u>28</u>	<u>טבלה מסכמת: גופים הפועלים להתמודדות עם שחיתות ציבורית במדינות שונות</u>
<u>30</u>	<u>נספח: מדד תפיסות השחיתות העולמי (CPI)</u>
<u>31</u>	<u>רשימת מקורות</u>

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, חברת הכנסת קארין אלהרר, והוא סוקר גופים הפועלים להתמודדות עם שחיתות ציבורית במדינות שונות.

תמצית

במסמך זה מוצגים גופים מדינתיים המתמודדים עם תופעת השחיתות הציבורית בתשע המדינות האלה: אוסטריה, ניו סאות' ויילס באוסטרליה, דרום-קוריאה, בריטניה, סלובניה, אוסטרליה המערבית, קנדה, ספרד וארצות-הברית. כפי שיורחב בהמשך בפרק המבוא, הפרט העיקרי שבגינו נבחרו המדינות הנדונות במסמך זה הוא הכפיפות השלטונית של הגוף הנסקר, והמטרה היא להציג תמונה רחבה ככל האפשר של הגופים למאבק בשחיתות, על סמכויותיהם השונות בתחומים איסוף מידע, חקירות וקשר עם רשויות אכיפה אחרות. יש לציין כי אפשר שבכל אחת מהמדינות קיימים גופים ומחלקות נוספים שעוסקים בנושאי מלחמה בשחיתות או בנושאים משיקים להם.

להלן הממצאים המרכזיים:

- גופים להתמודדות עם שחיתות ציבורית משתייכים על-פי רוב לאחד משני סוגים אלו: גופים ייעודיים, שהוקמו לעניין זה, וגורמים הפועלים בתוך גופים קיימים. גופים ייעודיים מוקמים במטרה להתמודד עם תופעת השחיתות ולהם מבנה עצמאי, עובדים משלהם, נוהלי עבודה פנימיים ולעתים גם חוק ייעודי הקובע את כינונם. גופים כאלה קיימים לדוגמה בדרום-קוריאה, בסלובניה, בקנדה, באוסטריה ובמדינת ניו סאות' ויילס באוסטרליה. מנגד, יש כמה דוגמאות לגופים שבמסגרת פעילותם הכללית עוסקים גם בנושאי שחיתות ציבורית באמצעות מחלקה ייעודית. לדוגמה, בספרד יש מחלקה ייעודית לנושא זה במשרד התובע הכללי (Prosecutor General Office) ובארצות-הברית איסוף הנתונים בדבר שחיתות ציבורית הוא במסגרת הפעילות הכללית של רשויות המס.
- הכפיפות השלטונית של הגופים הייעודיים למלחמה בשחיתות הציבורית היא מסוגים שונים, ובאופן כללי יש חלוקה בין גופים עצמאיים לגופים שכפופים לשר או למשרד ממשלתי; לגופים העצמאיים יש על-פי רוב חובת דיווח כלשהי לפרלמנט, וזה המצב לדוגמה בסלובניה, קנדה, ניו סאות' ויילס באוסטרליה ואוסטרליה המערבית. מבנה אפשרי נוסף הוא גופים או מחלקות עצמאיים שכפופים מבחינה משרדית לשר זה או אחר אך הלכה למעשה יש להם סמכות ארגונית כמעט אוטונומית; דוגמאות לכך הן הגופים באוסטריה ובבריטניה. צורה נוספת קיימת בדרום-קוריאה, ושם הנציבות כפופה למשרד ראש הממשלה.
- רבים מהגופים מוקמים מכוח חוק ייעודי למלחמה בשחיתות, למשל הגופים בדרום-קוריאה, סלובניה, קנדה, ניו סאות' ויילס באוסטרליה, אוסטריה ואוסטרליה המערבית. חלק מהגופים פועלים מכוח חוק קיים העוסק בתחום רחב יותר, על-פי רוב החוק הפלילי (בספרד ובבריטניה). החוקים הייעודיים מגדירים את המבנה והיעדים של הגופים, מקנים להם סמכויות וקובעים את המקרים המוגדרים שחיתות ציבורית ואת עובדי הציבור הכפופים לסמכותם.
- דרכי הדיווח לגופים השונים הן על-פי רוב פנייה יזומה של אזרחים ועובדי ציבור במגוון דרכים, וכן פנייה או הפניית מידע מרשויות אכיפה אחרות. פנייה של אזרחים אפשר שתיעשה בדרכים מקובלות, כדוגמת טלפון, דואר או דוא"ל, אך בכמה מדינות יש טפסים ייעודיים מקוונים מפורטים מאוד שאוספים מידע על המקרה ומסייעים בבירור התלונה (טפסים כאלה קיימים

בדרום-קוריאאה, קנדה וניו סאות' ויילס באוסטרליה). יש מדינות שמציינות במפורש כי המידע יכול להימסר רק בקווים מאובטחים, מחשש לחשיפת הפונה (בריטניה, קנדה). בדרום-קוריאאה אף עושים שימוש בסקר רב משתתפים יזום כדי לקבל תלונות ופניות ולאתר מקומות המועדים לשחיתות. ברוב הגופים יש חובה להודיע לפונה בסוף התהליך או בשלבים שונים שלו על הממצאים שנתגלו. נדמה כי רוב הגופים העוסקים במלחמה בשחיתות מייחסים חשיבות רבה לקשר עם הציבור ולעידוד הציבור למעורבות ולפנייה, לרבות הגשת תלונות, והם משקיעים משאבים ביצירת ממשקי פנייה נוחים לשימוש ובפרסום פעולתם.

- **זרכי הפעולה של הגופים** נובעות מסוג העבירות שיש בסמכותם לחקור ולברר. יש גופים שלהם סמכות פלילית מלאה, והם יכולים לחקור ואף להגיש כתבי אישום בעצמם. הקניית סמכויות כאמור נובעת מהרצון לייעל את התהליך, לתת משנה חשיבות לחקירה של מקרי שחיתות ציבורית חמורים ואף להקים צוותים ייחודיים שילוו את התהליך עד סופו (ליווי שקיים בבריטניה ובספרד). יש מדינות שבהן הגופים שותפים רק בהליכים משמעותיים, יש מדינות שבהן לגופים יש סמכויות חקירה שאינן מגיעות כדי סמכויות פליליות מלאות (למשל קנדה וסלובניה, שבהן יש גם הליכים מינהליים), ויש מדינות שבהן אין לגופים הללו כל סמכות לפתוח בהליך פלילי או מינהלי והם יכולים לכל היותר לברר מידע ולהעבירו לגופי חקירה ואכיפת חוק אחרים (כך פועל למשל ה-PSC באוסטרליה המערבית). במקביל לכך, יש מדינות שבהן הגופים חוקרים רק מעשים חמורים במיוחד על-פי קריטריונים מוגדרים (בריטניה, ניו סאות' ויילס ואוסטרליה), ולעומתן – מדינות שבהן הגופים חוקרים ומבררים את המעשים הקלים דווקא, ואילו המעשים הגובלים בפלילים מועברים לגורמי אכיפת חוק אחרים, למשל המשטרה והתביעה הציבורית (סלובניה ודרום-קוריאאה).

- **הזמן המוקצה לבירור תלונות ומקרים** גם הוא משתנה מאוד בין מדינה למדינה, וכמובן תלוי בסמכויות הגוף ובסוג הפעילות שלו, אולם בחלק מהמדינות יש פרקי זמן מוגדרים ויעדים ברורים, והמידע על עמידה או אי-עמידה ביעדים אלה מפורסם באתרי האינטרנט של הגופים השונים. בקנדה, לדוגמה, יש מערכת מפותחת ביותר של קבלת תלונות מהציבור ונקבעו יעדי זמן ברורים למתן תשובה ראשונית, לאיסוף חומר, למיצוי חקירה ולהכרעה. ליעדים אלו חשיבות ביצירת אמון בקרב הציבור, במיוחד אם הגופים מעוניינים שהמידע הראשוני יגיע מהציבור עצמו ועל כן חשוב להם שהפונים ידעו שמטפלים בפניותיהם במהירות.

- **היקף כוח-האדם** שמועסק בכל אחד מהגופים ואופן מינוי העומדים בראשם משתנים על-פי הכפיפות השלטונית וסמכויות הגוף. ראשי חלק מהגופים ממונים על-ידי נשיא המדינה או ראש הממשלה (המינויים בדרום-קוריאאה וסלובניה), השרים שהם כפופים להם (אוסטריה) או גורמים ממשלתיים אחרים (בריטניה, ספרד). ברוב המכריע של המדינות יש תנאי סף למינוי לראשי גופים אלה ומשך כהונתם מוגדר. כוח-האדם של הגוף כולל, במקומות מסוימים, עורכי-דין, תובעים, חוקרים פליליים או אנשי ניתוח מערכות מידע וכספים. יש גופים שבהם מועסקים מאות עובדים (בריטניה, דרום-קוריאאה), ולעומת זאת יש גופים שבהם עשרות עד כ-100 עובדים (אוסטריה, סלובניה, ניו סאות' ויילס).

- בכמה מדינות הגוף מתמקד **במיוחד בהיבטים מסוימים של הנושא או בכלים דיוחיים** מסוימים. לדוגמה, סלובניה התמקדה במערכת של הצהרות הון ובדיווח על פעילות שדלנים במלחמה בשחיתות הציבורית. בדרום-קוריאאה נעשה שימוש גם בסקרי דעת קהל לאיתור מקרי שחיתות.



- **התחומים חינוך, מניעה והכשרה** קיימים ברוב הגופים שאינם גופי חקירה שיש להם אוריינטציה פלילית גרידא, והמטרה היא לקדם חינוך והסברה למניעת שחיתות ציבורית. יש מגוון של דוגמאות לסדנאות, קורסים והרצאות שמיועדים לאזרחים או לעובדי המגזר הציבורי. בין היתר, מתקיימים קורסים מרוכזים של כמה שבועות (אוסטריה), לימודים בקורסים מקוונים (דרום-קוריאה), קורסים של יום או יומיים (ניו סאות' ויילס באוסטרליה), בתי-ספר ייעודיים (דרום-קוריאה) וכדומה.

מהממצאים העיקריים במסמך זה עולות מגוון אפשרויות להקמת גופים שעוסקים בשחיתות ציבורית ומגוון דרכים לנקיטת פעולה, להגדרת סמכויות ולגיבוש הכלים העומדים לרשות גוף כאמור כדי להתמודד עם היבטים שונים של שחיתות ציבורית ולמנוע את התופעה. אין בידנו מידע על יעילותם של גופים אלה, אולם נדמה כי כבר בעצם הקמת גוף העוסק בשחיתות ופרסומו בקרב הציבור יש כדי לתרום למאבק בשחיתות הציבורית. גוף כזה, מעצם קיומו, משפיע על מיצוב ההתמודדות הציבורית עם שחיתות ועל הנושאים שעל סדר-היום הפוליטי-ציבורי-תקשורתי, וביכולתו להניע תהליכים נוספים להתמודדות עם שחיתות ציבורית.

מבוא

שחיתות ציבורית מוגדרת במסמך זה "שימוש בלתי הולם במשרה ציבורית במטרה לקדם אינטרסים פרטיים".¹ שחיתות ציבורית היא תופעה החוצה מדינות ויבשות, יש לה מגוון מופעים והשלכותיה על תפקוד המדינה והחברה רבות ושונות. כפי שמוצג באמנת האו"ם נגד שחיתות משנת 2003 (United Nations Convention against Corruption) שחיתות "מציבה איומים על יציבותן וביטחונן של חברות, מערערת את המוסדות והערכים הדמוקרטיים, הערכים האתיים, מסכנת את הצדק, הפיתוח ושלטון החוק".² הבנק העולמי מציין אף הוא כי שחיתות פוגעת בהתפתחות הכלכלית ובצמיחה של מדינות, מונעת ממשאבי המדינה להגיע ליעדם ומקשה על יישום מדיניות ורגולציה.³ על-פי האמור באמנת האו"ם, שחיתות אינה תופעה מקומית אלא כללית, ומשפיעה על כל החברות והכלכלות, ועל כן יש משנה חשיבות לשיתוף הפעולה הבין-לאומי בהתמודדות עם שחיתות ומניעתה.

במסמך זה נציג גופים שמטרתם התמודדות עם שחיתות ציבורית, הפועלים בתשע המדינות האלה: אוסטריה, ניו סאות' ויילס באוסטרליה, דרום-קוריאה, בריטניה, סלובניה, אוסטרליה המערבית, קנדה, ספרד, ארצות-הברית. המעמד החוקי והמוסדי של כל גוף בכל מדינה ייסקר להלן, ויוצגו סמכויותיו והמבנה הארגוני שלו, דרכי פעילותו וכן נתונים על פעילותו. במסמך ייסקרו גופים הנוקטים מגוון פעולות ודרכים להתמודדות עם שחיתות ציבורית, ובהן מניעת שחיתות, חינוך, קביעת מדיניות, חשיפת מקרי שחיתות, קבלת תלונות, חקירת תלונות והעמדה לדין. כלומר, מדובר בגופים הפועלים נגד שחיתות

¹ "The abuse of public office for private gain", World Bank Group, Helping Countries Combat Corruption: Corruption and Economic Development, date retrieved: 18th October 2015

² United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 1st April 2015, preamble.

³ World Bank Group, Helping Countries Combat Corruption: Corruption and Economic Development, date retrieved: 5th October 2015.



בהיבטים של חינוך, אתיקה, רגולציה, מינהל, התחום המשמעתי והתחום הפלילי. בשל ההבדלים הללו לא ניתן להשוות בין הגופים השונים במדינות הנסקרות במסמך.

תכליתו של מסמך זה היא להציג את מנעד הפעילויות להתמודדות עם שחיתות ציבורית, אך נדגיש כי מסמך זה אינו מתיימר לסקור את כלל הפעילות וכלל הגופים העוסקים במלחמה בשחיתות בכל אחת ממדינות אלה, אלא מתמקד בגופים בעלי סמכות או דרכי פעולה ייחודיות. לא מן הנמנע כי בחלק מהמדינות יש גופים או מחלקות נוספים שעניינם מניעת שחיתות ציבורית או טיפול בה, או בהיבט מסוים שלה, והם אינם מוצגים במסמך זה.

הקריטריון הראשי שעל-פיו נבחרו המדינות במסמך זה הוא "כפיפות שלטונית" של הגוף המיועד למלחמה בשחיתות ציבורית, כלומר המשרד או הרשות שהגוף הנסקר כפוף אליהם. להבנתנו, סקירה של גופים הכפופים לרשויות שונות (נציבות עצמאית, פרלמנט, משרד רה"מ, משרד הפנים, התובע הכללי, התובע הציבורי או היועץ המשפטי לממשלה) מיטיבה לתאר את מגוון הפעילות בתחום זה ואת הפרקטיקות האפשרויות לפעולה. נציין כי אין בידנו הכלים לבחון את תפקודם של גופים אלו או את יעילות פעילותם, אולם מתיאור פעולותיהם אפשר ללמוד על הדרכים האפשריות להתמודדות עם תופעת השחיתות.

מסמך זה מתמקד בחלופות הקיימות בעולם בתחום זה. לפירוט הפעולות אשר נעשות בישראל והגופים הציבוריים שיש להם נגיעה לנושא ראו דיווח של מדינת ישראל אל האו"ם במסגרת סעיף 6 לאמנת האו"ם נגד שחיתות.⁴ ממשרד המשפטים נמסר בתגובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא כי "בישראל אין גוף ייעודי המתכלל את המאבק נגד שחיתות. רשויות וגופים רבים עוסקים בכך, כל אחד בתחום מומחיותו ובמסגרת סמכויותיו ותחומי אחריותו. כך, יחידות משרד המשפטים, ובהן הפרקליטות ומחלקת ייעוץ וחקיקה על מחלקותיה השונות, עוסקות בנושא זה במישורים השונים: הפלילי, המנהלי, דיני עבודה, במישור הבינ"ל וכו'. כמו גם נציבות שירות המדינה, המשטרה, מבקר המדינה, וכן משרדי הממשלה השונים בהקשרים שונים. נציין שהדבר תואם את הדרישה של סעיף 6 לאמנת האו"ם נגד שחיתות המדבר על גוף או גופים".⁵

1. רקע

על-פי הגדרת הבנק העולמי, שחיתות ציבורית היא "שימוש בלתי הולם במשרה ציבורית במטרה לקדם אינטרסים פרטיים" (the abuse of public office for private gain).⁶ זוהי אחת ההגדרות המקובלות בקרב גופים בין-לאומיים המתווים וחוקרים מדיניות למלחמה בשחיתות, והיא מוזכרת גם במסמכי ארגון ה-OECD.⁷ בספרות יש כמה הגדרות לשחיתות ציבורית והן שונות זו מזו במבצע הפעולה, במושאי הפעולה, בשדה הפעולה ובאופי הפעולה. תחולת ההגדרות השונות של שחיתות ציבורית משתנה ומתעצבת

⁴ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Israel, Article 6, UNCAC, Preventive Anti-Corruption Bodies, Israel, date retrieved: 26th October 2015.

⁵ תשובת מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת שכותרתה "גופים למלחמה בשחיתות ציבורית", דוא"ל, התקבלה ביום 15 בנובמבר 2015.

⁶ נוסח עברי דומה, "שימוש בלתי הולם בכוח הציבורי במטרה לקדם אינטרסים פרטיים של בעל הכוח", מופיע כהגדרה לשחיתות פוליטית אצל דורון נבות, **שחיתות פוליטית בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2012, עמ' 11; נוסח לועזי: "the abuse of public office for private gain", World Bank Group, Helping Countries Combat Corruption: Corruption and Economic Development, date retrieved: 18th October 2015.

⁷ "abuse of public or private office for personal gain", OECD Glossaries, Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law, 2008, Ch.2., p.22, date retrieved: 18th October 2015.



על-פי המאפיינים הייחודיים של כל מדינה – שיטת הממשל בה, היקף המגזר הציבורי וההגדרה של מגזר זה, שיטת המשפט והתרבות הפוליטית במדינה.⁸

מנעד ההגדרות רחב: הגדרות ברורות וקשיחות לעניין הפרות של חובות רשמיות של בעלי תפקיד ציבורי הקבועות בחוק או בהסדרים אחרים, ולצדן הגדרות רחבות יותר, המתמקדות בפגיעה כללית באינטרס הציבורי או בפגיעה בטובת הכלל, ואף הגדרות סובייקטיביות לחלוטין, על-פי עמדות הציבור וההגדרה החברתית של נורמות מוסחרות.⁹ אחד הארגונים שעוסק בפרסום מדדים סובייקטיביים בין-לאומיים לשחיתות ומוזכר לא אחת, הוא ארגון Transparency International, שמציג, משנות ה-90 של המאה ה-20, שני מדדים עיקריים ודירוג של יותר מ-100 מדינות.¹⁰ מדד תפיסות השחיתות העולמי (Corruption Perceptions Index, CPI) הוא "מדד מומחים", אשר מתבסס על ראיונות, סקרים והערכות של אנשי עסקים ומומחים; הבדיקה נעשית באמצעות מכוני מחקר, ומטרתה לבחון ולהציג את היקפי השחיתות במגזר הציבורי במבט השוואתי.¹¹ בסקר האחרון, משנת 2014, נכללו 175 מדינות. המדד השני הוא ברומטר השחיתות העולמי (Global Corruption Barometer, GCB) – סקר רב-משתתפים שמועבר בקרב אזרחי מדינות שונות ומבקש לבחון כיצד שחיתות באה לידי ביטוי בחיי האזרחים. בסקר האחרון, משנת 2013, השתתפו אזרחים מ-107 מדינות, ובכל מדינה נערך מדגם מייצג בקרב כ-1,000 נשאלים.¹² (להרחבה על תוצאות מדד ה-CPI במדינות הנסקרות במסמך זה ראו נספח להלן).

התמודדות מושגית אחרת עם רוחב היריעה של השחיתות הציבורית היא הגדרה של צבר המעשים עצמם שנחשבים להתנהגות מושחתת, במקום לנסות ליצור הגדרה כללית ורחבה. במעשים אלה נכללים שוחד, מעילה, שימוש אסור או סחר במידע, אפליית מקורבים לטובה, מינויים פסולים, טובות הנאה, דרכי מימון פסולות ועוד.¹³ זוהי הגישה שנוקטים ארגונים בין-לאומיים מובילים, ובהם ה-OECD,¹⁴ המועצה האירופית¹⁵ ואמנת האו"ם.¹⁶ בהמשך לכך גובשה רשימה של כמה תחומי פעולה ציבוריים רגישים שבהם יש מקום לבדוק נורמות התנהגות שלטוניות ולנסח כללי פעולה מדינתיים על בסיס עקרונות בין-לאומיים, והם: מימון מפלגות ומימון פעילות פוליטית, רכש ציבורי, ניהול עניינים, הגנה על חושפי שחיתות ציבורית, פעולות שדלנים (לובינג) ואמון ויושרה ציבוריים.¹⁷

כיום פועלות בעולם כמה קואליציות בין-לאומיות למלחמה בשחיתות ובשחיתות ציבורית בפרט, והן עוסקות בין היתר בניסוח אמנות וסטנדרטים, בגיבוש מדיניות, בהפקת דוחות השוואתיים ודוחות מעקב,

⁸ לדוגמה, בחלק מהמדינות שיש בהן מבנה פדרלי יש גופים העוסקים בשחיתות ציבורית ברמה הפדרלית לאומית (אוסטרליה) ובמדינות אחרות יש גופים העוסקים בשחיתות ברמת הפדרציה המקומית (אוסטרליה).

⁹ להרחבה ראו: דורון נבות, **שחיתות פוליטית, כרך א: תולדותיו של מושג שנוי במחלוקת**, פרק שני, סעיף פרק ד': הגדרות להתנהגות שלטונית מושחתת, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2008, עמ' 129–146.

¹⁰ Transparency International, **Overview**, date retrieved: 25th October 2015.

¹¹ שקיפות בינ"ל – ישראל, **מדד תפיסת השחיתות 2014**, תאריך כניסה: 15 באוקטובר 2015.

¹² שקיפות בינ"ל – ישראל, **ברומטר השחיתות העולמי 2013**, תאריך כניסה: 15 באוקטובר 2015.

¹³ יואב סגלוביץ' ואח', **שחיתות חוקית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2014, עמ' 6.

¹⁴ OECD Glossaries, **Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law**, 2008, Ch. 2, p. 22, date retrieved: 18th October 2015

¹⁵ Council of Europe, **Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173)**.

¹⁶ UNODC, **United Nations Convention against Corruption**, 2004.

¹⁷ בעמוד המלחמה בשחיתות במגזר הציבורי של ארגון ה-OECD מובאים תחומי הפעולה העיקריים בנושא ודוחות שכתבו בכל אחד מהם: OECD, **Fighting Corruption in Public Sector**, date retrieved: 18th October 2015.



בכינוס שגרתו של פורומים מקצועיים ובאיסוף נתונים על גופים ומודלים למלחמה בשחיתות.¹⁸ בעקרונות המנחים שמפרסמים הגופים הללו, שחלקם נתמכים או מאורגנים על-ידי האו"ם, האיחוד האירופי ומועצת אירופה, יש התייחסות ברורה לצורך במוסדות ציבוריים שייעודם מלחמה בשחיתות. נביא להלן כמה דוגמאות לעקרונות מנחים בפעילות גופים למלחמה בשחיתות:

- מועצת אירופה (Council of Europe)¹⁹ פרסמה בשנת 1999, בהחלטה מס' 24 שלה, 20 עקרונות מנחים למלחמה בשחיתות (Resolution (97) 24 on Twenty Guiding Principle for the fights against Corruption). עקרונות אלו משמשים בין היתר בסיס לגיבוש מסמכי מדיניות וסטנדרטים של קואליציות בין-לאומיות אחרות.²⁰ ישראל היא במעמד של משקיף בארגון זה.²¹ בעיקרון מס' 3 נכתב: "לודא שהאחראים למניעה, חקירה, תביעה ושפיטה של עבירות שחיתות, ייהנו מעצמאות ואוטונומיה בתפקידיהם, שיהיו חופשיים מהשפעה פסולה, שיעמדו לרשותם אמצעים יעילים לאיסוף ראיות, להגנה על אנשים שמסייעים לרשויות במאבק בשחיתות, ולשמירה על סודיות החקירות"; בעיקרון מס' 7 נקבע: "קידום ההתמחות של אנשים או גופים אשר אחראים למלחמה בשחיתות והבטחת האמצעים המתאימים וההכשרה עבורם, כדי לבצע את משימותיהם".²²
- אמנת האו"ם נגד שחיתות (United Nations Convention against Corruption) אושרה באוקטובר 2003 ונכנסה לתוקפה בדצמבר 2005.²³ ישראל חתמה על האמנה בנובמבר 2005 ואשררה אותה בפברואר 2009.²⁴ בסעיף 6 לאמנה נכתב: "כל מדינה חברה, בהתאם לעקרונות היסוד של המערכת המשפטית שלה, תבטיח קיום גוף או גופים, על-פי הצורך, שימנעו שחיתות בדרכים אלו: [...] 1. כל מדינה חברה תעניק לגוף או לגופים כאמור בפסקה לעיל את העצמאות הדרושה, בהתאם ליסודות עקרונות שיטת המשפט שלה, כדי לאפשר לגוף או לגופים לבצע את

¹⁸ להלן פירוט של קבוצות עיקריות:

EU Anti-Corruption Report, Group of States against Corruption (GRECO), EPAC/EACN European Partners against Corruption.

¹⁹ אין מדובר באחד ממוסדות האיחוד האירופי, כי אם בהתארגנות על-לאומית מוקדמת יותר לאיחוד האירופי, שהוקמה במאי 1949 והיום מונה 47 מדינות חברות. מועצת אירופה עוסקת בנושאים של זכויות אדם, קידום דמוקרטיה ומשפט בין-לאומי. בין היתר היא אחראית לפעילותו של בית-המשפט האירופי לזכויות אדם.

²⁰ Council of Europe, Resolution (97) 24 on Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption, adopted by the Committee of Ministers on 6th November 1997.

²¹ Council of Europe, Our Members State, date retrieved: 26th October 2015.

²² Council of Europe, Resolution (97) 24 on Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption, adopted by the Committee of Ministers on 6th November 1997, **Principle 3**: "Ensure that those in charge of the prevention, investigation, prosecution and adjudication of corruption offences enjoy the independence and autonomy appropriate to their functions, are free from improper influence and have effective means for gathering evidence, protecting the persons who help the authorities in combating corruption and preserving the confidentiality of investigations".

Principle 7: "Promote the specialization of persons or bodies in charge of fighting corruption and to provide them with appropriate means and training to perform their tasks".

²³ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Convention against Corruption.

²⁴ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 1st April 2015.



תפקידיהם באופן יעיל וחופשי מכל השפעה בלתי הוגנת; תעניק [לו] את המשאבים החומריים והצוות המיומן, וכן ההכשרה שצוות כזה עשוי להידרש לה במילוי תפקידו".²⁵

- קואליציות השותפים האירופיים נגד שחיתות (European Partners against Corruption EPAC),²⁶ הקימה בשנת 2006 צוות עבודה לגיבוש סטנדרטיים משותפים ודרכי פעולה עבור רשויות למלחמה בשחיתות, ובשנת 2011 אומצו עשרה עקרונות מנחים לגופים העוסקים במלחמה בשחיתות (Anti-Corruption Authority Standards): **1. שלטון החוק; 2. עצמאות; 3. דין וחשבון; 4. יושרה ופעילות ללא משוא פנים; 5. נגישות; 6. שקיפות וחשאיות; 7. משאבים; 8. גיוס, קריירה והכשרה; 9. שיתוף פעולה; 10. גישה הוליסטית למניעת שחיתות ולמלחמה בשחיתות.²⁷**

בפרקים הבאים של המסמך נציג גופים שמטרתם למנוע שחיתות ציבורית ולהילחם בשחיתות ציבורית בתשע מדינות. להלן הנושאים העיקריים שייסקרו בכל אחת מהמדינות:

- שם הגוף – שמו הרשמי המלא של הגוף בלעז ובתרגום לעברית;
 - כפיפות שלטונית – המשרד או הרשות השלטונית שאליהם הגוף כפוף;
 - שנת הקמה – שנת ההקמה של הגוף במתכונתו הנוכחית;
 - סמכות חוקית – האם פעילות הגוף מוסדרת בחקיקה: בחוק ייעודי למלחמה בשחיתות, או כחלק מחוק העוסק ברשויות אכיפה אחרות;
 - תחומי פעולה – באילו תחומים עיקריים הגוף עוסק: מניעה, חינוך, קביעת מדיניות, חקירה, תביעה וכדומה;
 - מבנה וכוח-אדם – מהו המבנה ההיררכי של הגוף, כיצד ממונים נושאי המשרה הבכירים בו, מהו היקף כוח-האדם בו;
 - טיפול בתלונות – כיצד מתקבלות תלונות ופניות בנושאים הדורשים בירור, האם יש ממשק לקבלת מידע מהציבור ומרשויות אחרות וכיצד. נוסף על כך, מהן דרכי הפעולה העיקריות והייחודיות של הגוף לביצוע משימותיו;
 - פעולות מניעה וחינוך למניעת שחיתות ציבורית.
- אפשר שלא כל הנושאים הללו יוצגו להלן לגבי כל גוף, בשל מבנה הגוף וסמכויותיו או בשל היעדר מידע. יש להדגיש כי אין לראות בדרך הצגה זו ניסיון להשוות בין המדינות השונות ובין אופי הפעילות של גוף אחד למשנהו, שכן כאמור כל אחד מהגופים נוקט מדיניות ודרכי פעולה שונות, ובחלק מהמדינות אף ייתכן שיש גורמים נוספים הפועלים בנושא זה.

²⁵ UNODC, United Nations Convention against Corruption, Article 6: "Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption by such means as: (a) Implementing the policies referred to in article 5 of this Convention and, where appropriate, overseeing and co-ordinating the implementation of those policies; (b) Increasing and disseminating knowledge about the prevention of corruption. 1. Each State Party shall grant the body or bodies referred to in paragraph 1 of this article the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of its legal system, to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence. The necessary material resources and specialized staff, as well as the training that such staff may require to carry out their functions, should be provided".

²⁶ קואליציה עצמאית המונה כ-60 רשויות וגופים שעוסקים במלחמה בשחיתות, ומציעה רשת לשיתוף פעולה, גיבוש אסטרטגיות, התייעצות, דיון והחלפת מידע בנושאים רלוונטיים.

²⁷ EPAC, Anti-Corruption Authority Standards, adopted November 2011. date retrieved: 26th October 2015.



להלן יוצגו הגופים הפועלים במדינות השונות. ראשית תוצגנה המדינות שיש בהן גופים ייעודיים למלחמה בשחיתות (אוסטריה, ניו סאות' ויילס באוסטרליה, דרום-קוריאה, בריטניה, סלובניה, אוסטרליה המערבית, קנדה), ואחריהן יוצגו שני גורמים להתמודדות עם השחיתות הפועלים במסגרת גופים קיימים (בספרד ובארצות-הברית).

2. אוסטריה

<p>שם הגוף: הלשכה הפדרלית למלחמה בשחיתות, Federal Bureau of Anti-Corruption (BAK)</p> <p>כפיפות שלטונית: משרד הפנים</p> <p>שנת הקמה: 2010</p> <p>סמכות חוקית: חוק פדרלי ייעודי: Federal Law on Establishment and Organization of the Federal Bureau on Anti-Corruption 2010</p> <p>תחומי פעולה עיקריים: חקירה פלילית, מניעה, חינוך, אכיפת חוק, שיתופי פעולה</p>
--

הלשכה הפדרלית האוסטרית למניעה ומלחמה בשחיתות, Federal Bureau of Anti-Corruption, Federal Office (להלן: BAK), הוקמה בשנת 2010, עם כניסתו לתוקף של החוק הפדרלי האמור לעיל. חוק זה תוקן בשנת 2013. BAK היא גוף של משרד הפנים האוסטרי הפדרלי אשר אינו כפוף למנהל הכללי לביטחון הפנים.²⁸ יש לה סמכות פעולה פדרלית פלילית בנושאי מניעת שחיתות ומלחמה בשחיתות, והיא אף משתפת פעולה עם התובע הציבורי (Public Prosecutor), המשרד לעבירות צווארון לבן ושחיתות (WKStA), המשטרה ומוסדות בין-לאומיים למלחמה בשחיתות. ל-BAK סמכות לקיים חקירה פלילית מלאה, והיא חוקרת עבירות שבהן קיים חשד לעבירה על החוק הפלילי.

מבנה וכוח-אדם: המנהל וסגנו ממונים בידי שר הפנים לתקופה של חמש שנים, לאחר התייעצות עם נשיא בית-המשפט החוקתי, נשיא בית-המשפט לעניינים מינהליים (Administrative Court) ונשיא בית-המשפט העליון (סעיף 2 לחוק). על המנהל וסגנו להיות מומחים בתחומי מניעת שחיתות ומלחמה בשחיתות. על המנהל להיות בעל ותק של חמש שנים לכל הפחות בתפקיד משפטי או כלכלי ועל סגנו להיות בעל ותק של שלוש שנים במקצועות אלו. בנוסף, לא יכהנו בתפקיד זה מי שהועסקו בשש השנים האחרונות כנבחר ציבור או כעובדי ציבור בשלטון המרכזי או בשלטון המקומי. ל-BAK ארבע מחלקות עיקריות: 1. מניעה וחינוך; 2. פעילות מבצעית (אכיפה); 3. שיתוף פעולה בין-לאומי; 4. אסטרטגיה, אדמיניסטרציה וסיוע.²⁹ בסוף שנת 2013 עבדו בארגון 111 אנשים, ו-46 מהם הועסקו בזרוע המבצעית.³⁰

תלונות ודרכי פנייה: אל BAK יכול לפנות כל אזרח ועובד ציבור בדרכים המקובלות (טלפון, דוא"ל, דואר, פקס), ולדווח על שחיתות או על ניצול לרעה לכאורה של סמכות. הפונה מתבקש להשאיר פרטים ליצירת קשר ומובטח לו כי פרטיו יישארו חסויים. אפשר להגיש גם תלונות אנונימיות. אין ל-BAK טופס ייעודי

²⁸ BAK, General Information, Date retrieved: 20th October 2015.

²⁹ BAK, Austria Federal Bureau of Anti-Corruption, Annual Report 2013, 2: Organization, p. 9. Date retrieved: 20th October 2015.

³⁰ שם, פרק 3: staff, עמ' 13.



מקוון המופץ ברבים או שדות חובה למילוי ראשוני לשם איסוף מידע מדויק יותר על המקרה.³¹ מנתונים על שנת 2013 עולה כי כ-12% מ-1,703 התלונות שהתקבלו הגיעו מגורמים אנונימיים.³²

נוסף על פניות יזומות של אזרחים ועובדים, רשויות האכיפה האחרות מפנות אל BAK מקרים לחקירה ולבירור מיידיים. מנתוני 2013 עולה כי 36.1% מהתלונות התקבלו מהמשרה, 14.9% – ממשרד הפנים, 11.7% – משירותי המודיעין הפלילי של המדינות ברפובליקה (lander) ו-7.8% – ממשרד התובע הציבורי; לצדן התקבלו פניות מגורמים לא פרטיים אחרים.³³

טיפול בתלונות: בסמכות BAK לחקור עבירות של שחיתות ועבירות נלוות אשר מוגדרות בחוק הפלילי: ניצול לרעה של סמכות רשמית; קבלת טובת הנאה; קבלת טובת הנאה לצורך השפעה; שוחד; התערבות בלתי חוקית; הפרת סודיות רשמית; הפרת אמונים בשל ניצול לרעה של תפקיד רשמי או בשל מעורבות של נושא משרה; קבלת מתנות על-ידי אנשים המחזיקים בעמדה של כוח; הסכמי הגבלת תחרות בנוהלי רכש; הלבנת הון והונאה חמורה שמקורה בעבירות לעיל.³⁴ בעקבות תיקון לחוק משנת 2013 הורחבה תחולת החוקים לעיל והם חלים, מעבר לנושאי המשרה הבכירים בשירות הציבורי (ממונים ונבחרים), גם על דרגי הביניים בקרב עובדי הציבור, אך לא על הדרג הנמוך.³⁵ כמו כן, הוגדל מספר הגופים והחברות הציבוריים שעובדיהם נחשבים עובדי ציבור והחוק חל עליהם.

בשנת 2013 התקבלו 1,703 תלונות, ובעקבותיהן נפתחו 1,483 תיקי חקירה. הרוב המכריע של תיקי החקירה (82%, 1217 תיקים) הוגדרו תיקים עם עבירות פליליות. ל-BAK חוקרים משלה, והם מורשים להגיש כתבי אישום, אולם כפופים לנהלים ולהנחיות של משרד המשפטים. במקרים מסוימים, שמוגדרים בחוק, ואם מדובר בתלונות על נבחר ציבור, יש חובה לדווח על המקרה לתובע הציבורי במשרד המשפטים והוא המחליט על המשך החקירה וניהולה.³⁶ יש לציין כי בשנת 2011 הוקם באוסטריה משרד נוסף לטיפול בשחיתות, Public Prosecution Service for White-Collar Crime and Corruption (WKStA), והוא מתמודד עם עבירות שמקורן במגזר הפרטי, עבירות צווארון לבן, שחיתות כלכלית שאינה ציבורית ושוחד בין-לאומי. גוף זה כפוף למשרד התובע הציבורי.³⁷

מניעה וחינוך: BAK מעבירה קורסי הכשרה לעובדי ציבור של משרד הפנים, ומספקת מידע והדרכה לפקידים בכל שירות המדינה המופקדים על מיגור שחיתות ציבורית. הקורס המרכזי הוא קורס מרוכז שנמשך שבועיים עד שלושה שבועות ומועבר פעמיים בשנה משנת 2005 ואילך (במסגרת הגוף שקדם ל-BAK). בשנת 2013 השתתפו 47 עובדים בקורס.³⁸ מלבד הקורס, BAK מעבירה הכשרות וסדנאות קצרות במשרדי הממשלה (114 הרצאות ב-2013, לכ-2,650 משתתפים) והרצאות לסטודנטים ולתלמידים, ומארגנת את יום המלחמה בשחיתות בשירות הציבורי.

³¹ BAK, SPOC, date retrieved: 20th October 2015.

³² BAK Annual Report 2013, 4.5: case related data, p. 17.

ש.ם.³³

³⁴ BAK, Tasks, date retrieved: 20th October 2015.

³⁵ BAK Annual Report 2013, p. 11.

³⁶ EU Commission, Anti-Corruption Report 2014: Austria, February 2014, p. 5.

ש.ם.³⁷

³⁸ BAK Annual Report 2013, 6.3: Advanced Training Course of the BAK, p. 27.



3. ניו סאות' ויילס באוסטרליה

ניו סאות' ויילס היא המדינה המאוכלסת ביותר בין שש המדינות של אוסטרליה, ואוכלוסייתה מונה כ- 7.5 מיליון איש.

שם הגוף: הנציבות העצמאית נגד שחיתות, The Independent Commission against Corruption (ICAC)
כפיפות שלטונית: נציבות עצמאית, מדווחת לפרלמנט
שנת הקמה: 1988
סמכות חוקית: חוק ייעודי: Independent Commission against Corruption Act 1988
תחומי פעולה עיקריים: חינוך ומניעה, חקירת תלונות

הנציבות העצמאית נגד שחיתות, The Independent Commission Against Corruption (להלן: ICAC), הוקמה בשנת 1988 בידי ממשלת ניו סאות' ויילס, בתגובה לדאגה הולכת וגדלה לטוהר המידות של הפקידות הציבורית במדינה. הנציבות פועלת מתוקף חוק ייעודי משנת 1988 שנעשו בו כמה תיקונים. בתיקון האחרון, מספטמבר 2015, הורחבה רשימת המעשים שנחשבים שחיתות וכן הורחבו סמכויות הנציבות במקרים שנוגעים למערכת הבחירות, למימון מפלגות ולפעילות שדלנים.³⁹ מטרותיה העיקריות של הנציבות הן חקירה וחשיפה של מעשי שחיתות במגזר הציבורי; מניעה אקטיבית של שחיתות באמצעות סיוע וייעוץ; חינוך של הקהילה והמגזר הציבורי בתחום ההתמודדות עם השחיתות הציבורית והשפעותיה. לנציבות סמכות לפעול בכל גופי מגזר הציבורי למעט המשטרה וכולל עובדי ממשלה, חברי פרלמנט, שרים ושופטים.⁴⁰ מדובר בנציבות עצמאית, שאינה כפופה לשר או למשרד ממשלתי. יש לה סמכות בדיקה וברור, אך היא אינה מוסמכת לקיים חקירה פלילית ולהעמיד לדין. הנציבות מחויבת לדווח לפרלמנט על ממצאי חקירותיה ולפרסם דוח שנתי, היא כפופה לנוהלי חופש המידע ופועלת על-פי קוד התנהגות ואמנת שירות ייחודיים לעובדיה.⁴¹

בחוק מפורטת שורה ארוכה של התנהגויות שהן בבחינת מעשי שחיתות, אך כדי שהנציבות תחקור תלונה ותנהל הליכים על המעשה להיות חמור עד כדי עבירה על החוק המהווה עילה לפיטורין; עם זאת, לגבי חברי פרלמנט, די בכך שהפעולה שעשו נוגדת את הקוד האתי שלהם.⁴² הנציבות חוקרת בממוצע רק כ-5% מהתלונות שמגיעות אליה, התואמות את הקריטריונים האמורים הללו ונחשבות מעשי שחיתות חמורים או שיטתיים.

מבנה וכוח-אדם:⁴³ הנציב ממונה לתקופה של חמש שנים ועליו להיות אדם בעל כישורים להתמנות לבית-המשפט העליון של NSW. בנציבות ארבע מחלקות: חקירה, מניעה, תיאום פעולה ומחלקה משפטית. בסך הכול עובדים בנציבות כ-110 עובדים (בכ-125 תקני משרה מלאה). לרוב העובדים יש מומחיות בתחומים חקירה, משפטים, ממשל ציבורי, מימון, חינוך ומידענות טכנולוגית.⁴⁴

³⁹ ICAC, The Amendment Act 2015.

⁴⁰ ICAC, Overview, date retrieved: 21st October 2015.

⁴¹ ICAC, Independence, Reporting Requirements, date retrieved: 21st October 2015.

⁴² ICAC, Fact sheet – Acknowledging Your Information date retrieved: 21st October 2015.

⁴³ ICAC, Annual report 2014–2015, October 2015, pp. 5, 7.

⁴⁴ ICAC, Employees of the ICAC, date retrieved: 21st October 2015.



טיפול בתלונות: הנציבות מקבלת תלונות מהציבור או מעובדי ציבור בדרכים מקובלות, בטלפון, בדואר ובדוא"ל, וכן באמצעות טופס מקוון. לטופס באתר חמישה חלקים (דיווח, תיעוד, פרטים אישיים, חוות דעת וסיכום). יש בו שדות חובה, מקום רב לפירוט המקרה והדרכה כיצד להגדיר מעשי שחיתות ולאפיינ אותם. מילוי הפרטים האישיים של המתלונן אינו חובה ואפשר להגיש תלונות אנונימיות, אם כי מובהר שבמצב כזה קשה לחקור את התלונה. כ-30% מהתלונות בשנת 2014 (סה"כ 3,146 תלונות) הגיעו מהציבור (חמישית מהן היו אנונימיות), 20% – מעובדי ציבור ומרשויות ציבוריות, 14% – מתשאולים יזומים, 8% – מדיווחים על התנכלות לעובדים חושפי שחיתות, והיתר (28%) – ממקורות אחרים.⁴⁵ 31% מכלל התלונות התקבלו בטלפון, 23% התקבלו בדוא"ל, 19% – בדואר רגיל, 17% – באתר האינטרנט ו-10% – בדרכים אחרות נוספות (ביקורים בשטח, הגעה פיזית למשרדים).⁴⁶

חקירת תלונות: הנציבות מקבלת מידע על מקרי שחיתות ממגוון גורמים, כמתואר לעיל. כל התלונות מגיעות אל מרכז הערכה, ובו עובדים בכירים של הנציבות מנתבים את התלונות. בתהליך נבחנים בין היתר אופי המעשה, דרגת חומרתו וקיומה של שיטתיות בביצועו (אלה נבחנים על-פי דרגת העובד, מספר הפעמים שהמעשה בוצע, משך ביצוע העבירה, היות האירוע ממוקד או רחב היקף), היקף המידע הקיים על המקרה, תמיכה של מידע קיים בחשדות האמורים, הנזק שיכול להיגרם לבני-אדם או לכסף ציבורי מהמקרה, ונושאים נוספים הקשורים לסוגיה. מעשים שאינם מוגדרים מעשים חמורים מופנים לגורמי אכיפה אחרים, והנציבות יכולה לחייב כי יחקרו וכי יוגש לה דוח מקרה על ממצאי החקירה. אם נמצא שיש מקרה חמור לכאורה אך אין די מידע עליו, אפשר לבצע חקירה יזומה להשלמת פרטים. בסוף התהליך מחליטים אילו תיקים נסגרים, אילו מופנים להמשך חקירה ברשויות אחרות, אילו מופנים להמשך בירור שאינו חקירה ובאילו תיקים נפתחת חקירה רשמית על-ידי הנציבות העצמאית נגד שחיתות.

בתיקים שהוחלט לקיים בהם חקירה רשמית נפתחת חקירה ראשונית שאורכת כארבעה חודשים בממוצע, ואחריה מחליטים אם לפתוח בחקירה מבצעית מלאה. בחקירה נאסף מידע באמצעות טכנולוגיות מעקב, נבדקים מאגרי מידע, נבחנים אירועי עבר ואירועים נוכחיים, וכן מתקיימים ביקור בשטח ושיתוף פעולה עם גורמים נוספים. ל-ICAC סמכות להוציא צווי מעצר, לקיים מעקבים ולאכן מידע. בסיום החקירה אפשר שיוחלט על כתיבת דוח המלצות לפרלמנט, על העברת מידע למנהל התביעה הציבורית (Director of Public Prosecutions) ובו המלצות לנקיטת פעולה משמעתית, פלילית, הגשת כתב אישום, קיום חקירה נוספת או הפניה לרשויות אכיפה אחרות.⁴⁷

בשנת 2014 התקבלו 3,146 תלונות, והזמן הממוצע להערכה של תלונה ואפיונה היה 24 ימים (על-פי נתוני הדוח מדובר בשיפור של 14% לעומת משך הטיפול בשנה הקודמת).⁴⁸ בשנת 2014, ב-83% מהתיקים שהתקבלה בהם הכרעה (2,158) הוחלט לסגור את התיק, ב-8% מהתיקים (198 תיקים) העניין הופנה אל רשויות אחרות להמשך חקירה, ב-7% (192 תיקים) נעשה המשך בירור שאינו חקירה ורק ב-2% מהתלונות – שהן 42 מקרים – התקבלה הכרעה בשנה זו והתיקים הופנו לחקירה ראשונית.⁴⁹ בהמשך לחקירה זו,

⁴⁵ ICAC, Annual report 2014–2015, October 2015, p. 15.

⁴⁶ שם, עמ' 16.

⁴⁷ שם, עמ' 29.

⁴⁸ שם, עמ' 14.

⁴⁹ שם, עמ' 25.



בשנת 2014 התקיימו 14 חקירות מלאות מבצעיות, הוגשו חמישה דוחות לפרלמנט והוגשו המלצות להגשת כתבי אישום למשרד מנהל התביעה הציבורית (Director of Public Prosecutions) כנגד 13 אנשים.⁵⁰

מניעה וחינוך: ה-ICAC מספקת כמה כלים למניעת שחיתות ולהכשרת עובדים ומנהלים במגזר הציבורי. היא מציעה התייעצות טלפונית לעובדים ומנהלים במגזר הציבורי שרוצים לברר כיצד אפשר ליישם תוכניות למניעת שחיתות במקום עבודתם וכיצד להתמודד עם מקרים שמתעוררים (בשנת 2014 היו 134 פניות לייעוץ). נוסף על כך, הנציבות העבירה 85 קורסי הכשרה בשנת 2014, לכ-1,600 אנשים; רוב הפעילויות היו סדנאות והכשרות שנמשכו בין חצי יום ליום עבודה. הנציבות גם העבירה הרצאות לעובדי ציבור ולקהל הרחב (כ-80 הרצאות, לכ-3,600 אנשים) וקורסים אינטנסיביים של שבוע ימים.⁵¹

4. דרום-קוריאא

שם הגוף: הנציבות למלחמה בשחיתות ולזכויות אדם, Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACRC)
כפיפות שלטונית: משרד ראש הממשלה
שנת הקמה: 2008 (על בסיס ועדה מצומצמת שפעלה משנת 2002)
סמכות חוקית: חוק ייעודי: The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission 2008
תחומי פעולה עיקריים: מניעה, איתור ומדידה, רגולציה, חקירה

הנציבות למלחמה בשחיתות ולזכויות אדם, Anti-Corruption & Civil Rights Commission (להלן: ACRC), הוקמה בפברואר 2008 כגוף על, המאגד את הוועדה הקוריאנית העצמאית למלחמה בשחיתות שפועלת משנת 2002, את הנציבות לערעורים מינהליים (Administrative Appeals Commission) ואת נציבות פניות הציבור.⁵² הקמת הנציבות למלחמה בשחיתות ולזכויות אדם הוסדרה בחוק ייעודי משנת 2008; בחוק נעשו כמה תיקונים, והאחרון שבהם ממאי 2014.⁵³ יש בדרום-קוריאא חוקים נוספים בתחום זה, וכן חקיקת משנה, כגון צו לאכיפת המלחמה בשחיתות ולהקמה ותפעול של הנציבות למלחמה בשחיתות ולזכויות אדם; קוד התנהגות של עובדי ציבור; חוק ההגנה על חושפי שחיתות.⁵⁴

ה-ACRC פועלת במגוון רחב של מישורים: גיבוש מדיניות בנושא, איתור מקרי שחיתות, מניעת שחיתות, מדידת שחיתות, חקירה, יצירת קשר עם גורמי אכיפה אחרים וחינוך. שלושת היעדים שהגדירה הנציבות בנושא המלחמה בשחיתות הם שינוי דרכי הפעולה והתפיסות של פקידי ציבור בדבר המלחמה בשחיתות; מיגור מקרי שחיתות שמעורבים בהם גורמים מהמגזר פרטי ומהמגזר הציבורי; חיזוק היעילות של ההגנה על חושפי שחיתות. לנציבות יש גם יעדים בתחום הגנה על זכויות אזרח ועל האינטרסים של האזרח, כגון

⁵⁰ שם, עמ' 6.

⁵¹ שם, עמ' 10, עמ' 38-41.

⁵² ACRC, [Background](#), date retrieved: 18th October 2015.

⁵³ The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission.

⁵⁴ ACRC, [Legislation](#), date retrieved: 18th October 2015.



שיפור תפקודם של מוסדות ציבוריים ושיפור הקשר עם הציבור.⁵⁵ במקביל, כפי שמעיד שמה, הנציבות עוסקת בנושאים נוספים: שמירה על זכויות אדם, קבלת ערעורים מינהליים ופניות הציבור.

מבנה וכוח-אדם: ה-ACRC כפופה למשרד ראש הממשלה ולה יושב-ראש ושלושה סגנים הממונים על-ידי נשיא המדינה בהמלצת ראש הממשלה. מלבדם, יש בנציבות עוד 11 חברים, ובסך הכול 15 חברים. יש הנחיות וקריטריונים ברורים לבחירת יושב-הראש הנציבות, הסגנים וחברי הנציבות, לדוגמה מינימום שנות ותק בעבודה – על-פי המגזר התעסוקתי שהגיעו ממנו (השירות הציבורי, האקדמיה, תפקידים משפטיים) דרגת בכירות מסוימת (סעיף 13 לחוק). מלבד חברי הנציבות, יש לנציבות מזכירות ובה צוות עובדים קבוע במחלקות השונות. בדיווח משנת 2011 אל ה-Anti-Corruption Authorities (התאגדות בין-לאומית לאיסוף מידע על רשויות הנלחמות בשחיתות, הנתמכת בידי הבנק העולמי, האו"ם – UNODC, הנציבות האירופית ומחלקת המדינה האירופית), נמסר כי בארגון מועסקים כ-450 אנשי צוות קבועים.⁵⁶ אין בידנו מידע על מספר המועסקים כיום. יש לציין כי תחום עבודתה של הנציבות רחב מאוד ואינו כולל את נושא השחיתות בלבד; לפיכך, מספר העובדים אינו מבטא את מי שעוסקים באופן בלעדי בנושא שחיתות ציבורית.

קבלת פניות ותלונות: הנציבות מקבלת פניות ומאתרת מקרים הקשורים לשחיתות בשתי דרכים מרכזיות: פניות יזומות של אזרחים ואיסוף מידע יזום באמצעות סקרים הנערכים על-פי מתודולוגיה סדורה:

א. פניות יזומות – אזרחים וזרים יכולים לפנות אל הנציבות בכמה דרכים: ראשית, הממשלה הקוריאנית מפעילה אתר אינטרנט ייעודי להגשת תלונות בנושאים שונים הקשורים לפעילות הממשלה ששמו e-people.⁵⁷ באתר אפשר להגיש תלונה בטופס מקוון ב-12 שפות, ולמלא בו את השדות המתאימים. אם מגיש הבקשה מגדיר תלונתו כתלונה בנושאי שחיתות, היא מנותבת באופן אוטומטי אל ה-ACRC. תלונות שאינן מקוטלגות בתחילה כתלונות בנושאי שחיתות אך בעת בדיקתן הראשונית על-ידי צוות האתר עולה חשד שהן מעלות נושאי שחיתות, מועברות אף הן אל ה-ACRC. מגיש הבקשה יכול לקבל עדכון על מצב הבקשה בשלבים שונים של התהליך. בדומה לכך, הממשלה הקוריאנית מפעילה קו טלפוני כלל-ממשלתי שמפנה אזרחים לסוכנויות ולמשרדים הרלוונטיים. בשירות זה יש רישום אוטומטי של השיחות הנכנסות וכך הסוכנויות יכולות להתקשר בחזרה אל הפונים ולעדכן אותם.⁵⁸ כמו כן, הנציבות מפרסמת באתר האינטרנט שלה ובעלונין שהיא מחלקת מידע על הדרכים ליצור עמה קשר, כדוגמת כתובת הדואר של המשרדים, מספר טלפון, פקס וכו'.

איסוף מידע יזום – כחלק מעבודתה הנציבות מפיצה סקר רחב היקף בקרב אזרחים ועובדי ציבור, וכן במקומות עבודה, לשם בדיקה מדגמית או בדיקה מכוונת של מקומות שהתקבלו תלונות על שחיתות בהם, אותרו בהם בעבר מקרי שחיתות או התגבש צורך לבדוק אותם באופן פרטני. משנת 2002 היא מפעילה סקר להערכת היושרה של מוסדות ציבוריים (The Integrity Assessment for public institutions), אשר

⁵⁵ ACRC, Mission & Vision, date retrieved: 18th October 2015.

⁵⁶ ACA's, South Korea, Survey on effectiveness Anticorruption Authorities 2011, updated: May 2011, date retrieved: 19th October 2015.

⁵⁷ ACRC, e-People, date retrieved: 19th October 2015; e-People website, date retrieved: 19th October 2015.

⁵⁸ ACRC, Integrated Government Call Center (#110), date retrieved: 19th October 2015.



מעוגן בחקיקה (סעיף 12 לחוק). הסקר בוחן רמות של שקיפות, אמון, הוגנות ויושרה מצד הציבור כלפי המוסדות הציבוריים, ובוחן אמון, יושרה והערכת תפקוד של עובדים כלפי מקומות עבודתם, הממונים עליהם ועמיתיהם לעבודה. מטרת הסקר לאתר סביבות עבודה רגישות ופגיעות מבחינת שחיתות.⁵⁹ כמו כן, נבדקים בסקר המנגנונים הקיימים במקומות העבודה ובמוסדות הציבוריים למניעת שחיתות, לקידום שקיפות, לאיתור מקרי שחיתות ולמתן הגנה לחושפי שחיתויות. לאחר קיום הסקר כל מוסד ציבורי שנסקר מקבל ציון כמותני משוקלל.⁶⁰ הסקר מבוצע באופן יזום במקומות עבודה באמצעות שליחת שאלונים לעובדים וראיונות בשטח, וכן מופץ בקרב הציבור הרחב. בתקופה שבין יולי 2013 ליוני 2014 השתתפו בסקר 253,819 אנשים: 56,701 מועסקים במוסדות הציבוריים שנסקרו, 176,081 עובדי ציבור אחרים ו-21,037 אנשים השייכים לקבוצות מיקוד אחרות (חוקרים, עיתונאים, פקידי האספה הלאומית, קבוצות אזרחיות מוגדרות).⁶¹ בסך הכול נסקרו בסקר של שנת 2014 כ-600 מוסדות ציבוריים שונים.⁶²

טיפול בתלונות על מקרי שחיתות: דיווחים על מקרי שחיתות (Corruption Reports) מתקבלים כאמור מאזרחים או בעקבות איתור יזום של מקרים באמצעות הסקרים והביקורים במקומות העבודה, ובעקבותיהם נפתחים תיקים לבירור הדיווח. דיווחים על שחיתות נבדלים מתלונות כלליות (complaints) שמגיעות אל ה-ACRC משום שנכלל בהם מידע מפורט על מקרי שחיתות לכאורה; כאמור, אל ה-ACRC, בכובעה כנציבות למניעת שחיתות ובכובעה האחרים (נציבות פניות ציבור, נציבות לערעורים מינהליים), מגיעות הצעות, תלונות, בקשות ליעוץ או בקשות לבירור זכויות; אם עולה חשד לשחיתות, נפתח תיק מקרה ומתקיים הליך בירור והערכה על-ידי דרגים שונים ב-ACRC. בסוף ההליך, אם נמצא שיש חשד לשחיתות עד כדי הפרת החוק המצריכה פתיחה בהליך שסופו האפשרי הוא העמדה לדין, המידע מועבר לרשויות אכיפת החוק הרלוונטיות, שכן ל-ACRC אין סמכות להעמיד לדין ולקיים חקירה פלילית.⁶³

כמו כן, בסמכות ה-ACRC לדרוש כי המקרה ייבדק בידי הגוף הציבורי שבו בוצע המעשה לכאורה, לדרוש טיפול משמעותי ולהמליץ על השינויים הנדרשים בתפקוד ובהתנהלות של הגוף הציבורי. אם מצטברים כמה דיווחים על אותו מקום עבודה, ה-ACRC מוסמכת להחליט על ביקור יזום במוסד ועריכת סקר. על-פי נתוני הפעילות של ה-ACRC, רוב מקרי השחיתות שננקטו בהם הליכים, לא מגיעים לכדי חקירה פלילית והעמדה לדין אלא מטופלים במישור המשמעותי, כמפורט להלן. בשנת 2014 נרשמו 4,510 דוחות על מקרי שחיתות – עלייה לעומת השנה הקודמת (3,735 דוחות בשנת 2013), ולמעשה מדובר במגמה ארוכת שנים של עלייה במספר הדוחות המוגשים בכל שנה. מכלל התיקים שטופלו ב-ACRC משנת 2002 (כ-32,800 דוחות שטופלו במבנה הנוכחי שלה ובמבנה הקודם, מאז הקמתה בשנת 2002), רוב התיקים שנפתחו בעקבות הדוחות (64.8%) נסגרו, ואין מידע על הסיבה לסגירת התיק. ב-483 תיקים (כ-1.5% מהדוחות) נמצאו הפרות של קוד ההתנהגות, וב-9,754 תיקים (29.7%) נמשך בירור עם מקום העבודה של

⁵⁹ ACRC KOREA Annual Report 2014, April 2015, p. 54.

⁶⁰ ACRC, Introduction to Major Anti-Corruption Policies of Korea, Table II-4: Assessment Criteria and Weights of ACRC's 2013 AIA, pp. 39–40, date retrieved: 19th October 2015; ACRC KOREA Annual Report 2014, Part 3: Fighting Corruption, April 2015, pp. 57–58.

⁶¹ שם, עמ' 55.

⁶² 40 סוכנויות ממשל מרכזי, 17 משרדי ממשלה על-אזוריים (מטרופוליניים), 226 משרדי ממשלה אזוריים ומקומיים, 17 משרדי חינוך עירוניים ואזוריים (105-105 מקומיים), 235 מוסדות בעלי אופי ציבורי וחברות ממשלתיות, 45 מוסדות בריאות ציבוריים, 36 אוניברסיטאות לאומיות וציבוריות; ראו שם, עמ' 55.

⁶³ שם, עמ' 62.



העובד, דהיינו הייתה פנייה לקבלת הבהרות, העברה לטיפול משמעותי במקום העבודה או המלצה על שינויים בדפוסי הפעילות בגוף הציבורי. 1,271 תיקים (3.9%) הועברו לחקירה של רשויות אחרות לאכיפת החוק שיש להן סמכויות לחקירה והעמדה לדין.⁶⁴ בתיקים שהועברו לרשויות אחרות לאכיפת החוק לשם נקיטת הליכים משפטיים. שיעור ההרשעה (בעבירה פלילית או בעבירה מינהלית מקבילה של עדות לשחיתות) הוא 71.3%.

קורסים ותוכניות הכשרה: ה-ACRC מעביר קורסים פרונטליים וקורסים מקוונים לעובדי ציבור, המתמקדים בזיהוי ובמניעה של מקרי שחיתות ובחידוד קוד ההתנהגות הציבורי-אתי. הקורסים הפרונטליים מועברים בבית-ספר ייעודי שמפעיל ה-ACRC וההכשרות והקורסים מותאמים למקצועות העובדים, לדרגתם, לניסיונם המקצועי ועוד. בשנת 2014 התקיימו 122 סדנאות של יום עד שלושה ימים ל-7,158 משתתפים.⁶⁵ במקביל פותח מרכז למידה ממוחשב, המציע מגוון של תוכניות לימוד, שחלקן פותחו על-ידי ארגונים אחרים שאינם ה-ACRC. בשנת 2014 השתתפו 450,664 עובדי ציבור בקורסים מקוונים ו-81,845 מהם השתתפו בקורסים ממוחשבים שפותחו ב-ACRC.⁶⁶ נוסף על כך, מועברות הכשרות וסדנאות לסטודנטים ולתלמידי בתי-ספר שתכליתן לחשוף את הציבור לנורמות התנהגות מקובלות, לדרכי פנייה אל ה-ACRC ואל רשויות אחרות לאכיפת החוק, ולהגביר את מודעות הציבור לחשיבות השקיפות והיושרה במוסדות ציבור.⁶⁷

5. בריטניה

שם הגוף: המשרד להונאות חמורות, Serious Fraud Office SFO
כפיפות שלטונית: מחלקה עצמאית בממשלה, הכפופה חלקית ליועץ המשפטי לממשלה
שנת הקמה: 1988
סמכות חוקית: אין חוק ייעודי; יש התייחסות מסוימות בחוק הפלילי: Criminal Justice Act (CJA) 1987 ו**שאיבת סמכויות מ-**Bribery Act 2010
תחומי פעולה עיקריים: חקירה פלילית מורכבת של מקרי שחיתות חמורים

המשרד להונאות חמורות, Serious Fraud Office (להלן: SFO), הוקם בשנת 1988 בעקבות המלצות דור רוסקיל משנת 1986 (The Roskill Report), שדן בהתמודדות עם הונאות בבריטניה והמליץ להקים גוף חדש שישלב חקירה ותביעה של תיקי הונאה.⁶⁸ בעקבות הדוח נעשו שינויי חקיקה ותוקן החוק הפלילי Criminal Justice Act 1987, ויעוגנו בו הסמכויות של ה-SFO.⁶⁹ הונאות חמורות מוגדרות מקרים שיש בהן חשש לערעור היציבות הפיננסית או המסחרית של בריטניה; מקרים שבהם הנזק או האובדן הממשי או הפוטנציאלי הוא גדול; מקרים שיש בהם אינטרס ציבורי ברור; סוגים חדשים של הונאות.⁷⁰

⁶⁴ ש.ם.

⁶⁵ ש.ם, עמ' 78.

⁶⁶ ש.ם.

⁶⁷ ש.ם, עמ' 79-80.

⁶⁸ SFO, Fraud Trials Committee Report, chairman: The Right Honorable The Lord Roskill, P.C, 1986.

⁶⁹ SFO, History and Legislation, date retrieved: 21st October 2015.

⁷⁰ SFO, SFO Case Selection, date retrieved: 20th October 2015.



למשרד להונאות חמורות נתונות סמכויות חקירה ותביעה במקרי הונאה ושחיתות המוגדרים חמורים או מורכבים. המשרד הוא חלק ממערכת אכיפת החוק הפלילית הבריטית ויש לו סמכות לפעול ברחבי אנגליה, ויילס וצפון אירלנד (אך לא בסקוטלנד, איי התעלה ואיי מאן). שיטת הפעולה של ה-SFO היא בחירת מקרים מורכבים ספורים בלבד בכל שנה וניהול תיק חקירה באמצעות צוות חקירה ייעודי לכל מקרה, המתבסס על כוח העובדים הגדול יחסית של המשרד. בסמכות ה-SFO לבחור באילו תיקים הוא מטפל ואילו תיקים הוא מפנה לרשויות האכיפה האחרות.

מבנה וכוח-אדם: ה-SFO הוא גוף עצמאי שאינו כפוף לשר. מנהל ה-SFO ממונה בידי היועץ המשפטי לממשלה (General Attorney) אם כי הוא אינו כפוף לו ארגונית. בתוקף תפקידו של היועץ המשפטי כמפקח על התביעה בבריטניה וכמי שמופקד על גופים אחרים שלהם סמכויות תביעה, יש לו גם סמכות ליתן הנחיות לתובעים של ה-SFO, לנסח את נוהלי עבודה של גוף זה, לעסוק בחלוקת סמכויות בינו ובין גופים אחרים ולאשר הגשת כתב אישום או חקירה של מקרים הקשורים בביטחון המדינה.⁷¹ היועץ המשפטי הוא שמחויב במתן דין וחשבון לפרלמנט על פעילות ה-SFO, ועושה כן גם לגבי גופי תביעה ואכיפה אחרים.⁷² ל-SFO שש מחלקות מבצעיות, שתיים מהן אמונות על נושאי שוחד ושחיתות, והיתר – על הונאות והלוואת כספים; מלבדן, יש יחידות מודיעין, מחלקת ראיות והנהלה. בשנת 2014 היו ב-SFO 411 עובדים, כ-90% מהם בעבודה מבצעית. כ-50 עובדים הם בעלי הכשרה בעריכת-דין.⁷³

קבלת תלונות ופתיחה בחקירה: תלונות על מקרי שחיתות מגיעות אל ה-SFO מדיווח של גורמי אכיפה אחרים ומדיווח ישיר של אזרחים.⁷⁴ אזרחים שמעוניינים לדווח יכולים לפנות ל-SFO בקו טלפון מאובטח, למלא טופס מקוון או לשלוח דואר אנונימי.⁷⁵

טיפול בתלונות: ל-SFO סמכות לבחור ולברור תיקים חמורים שתואמים את הקריטריונים המנחים שהוצגו לעיל. לאחר בחירת התיק, מתקיים הליך חקירה על כל שלביו: מודיעין; הערכה; הקמת צוות מקרה; חקירה ותביעה; משפט; סיכום. לכל תיק מוקם צוות פעולה ובו מנהל תיק, מחוקרים, מעו"ד, ממומחי מחשוב ומעובדים נוספים. על-פי רוב, המשטרה מעורבת בחקירות. עיקר החקירה היא בחינה של מסמכים רבים, והכלל הוא בחינה של מסמכים אלה על-ידי כמה אנשים מתחומים שונים. במפגשי עדכון משתתפים כל חברי הצוות. רף הראיות הנדרש בסיום החקירה הוא הרף הנדרש בהליך הפלילי.⁷⁶

במהלך 2014 נפתחו 16 תיקים חדשים, נסגר תיק אחד ללא חשדות והועמדו לדין 23 אנשים. בסך הכול טופלו בשנה זו 23 תיקים, חלקם תיקים משנים קודמות. בשנת 2014 היו 18 מורשעים, ועל-פי הדוח השנתי של ה-SFO לשנת 2014, שיעור ההרשעה היה 78%.⁷⁷

⁷¹ AGO, Protocol between the Attorney General and the Prosecuting Departments, July 2009.

⁷² SFO, Who We Are, date retrieved: 20th October 2015.

⁷³ SFO Annual report 2014–2015, July 2015, pp. 2, 5; OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions. Review of Models: second edition, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2013, p. 137.

⁷⁴ SFO, Where Should I Report Corruption, date retrieved: 20th October 2015; OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions. Review of Models: second edition, anti-corruption network for Eastern Europe and central Asia, 2013, p. 134.

⁷⁵ SFO, SFO Confidential, date retrieved: 20th October 2015.

⁷⁶ SFO, How We Work, date retrieved: 20th October 2015.

⁷⁷ SFO Annual report 2014–2015, July 2015, p. 4.



שם הגוף: הנציבות למניעת שחיתות, The Commission for the Prevention of Corruption (CPC/KPK)
כפיפות שלטונית: נציבות עצמאית, מדווחת לאספה הלאומית
שנת הקמה: במבנה הנוכחי – משנת 2010, במבנה קודם – משנת 2002
סמכות חוקית: חוק ייעודי: Integrity and Corruption Prevention Act (ZIntPK) 2010
תחומי פעולה עיקריים: מניעה, אכיפה וחקירה, פרויקט שקיפות, פיקוח על לובינג

הנציבות למניעת שחיתות, The Commission for the Prevention of Corruption (להלן: CPC), היא גוף עצמאי; היא פועלת במגזר הציבורי בסלובניה אך אינה כפופה לשום מוסד מדינתי אחר או למשרד ממשלתי. ה-CPC הוקמה בשנת 2010 עם חקיקת החוק ליושרה ומניעת שחיתות. קודם ל-CPC היה משרד ממשלתי שעסק במניעת שחיתות, שהוקם בשנת 2002 בעקבות המלצות של הארגון הבינלאומי (Group of States against Corruption – GRECO), ופעל מכוח חוק משנת 2004. החוק החדש משנת 2010 הרחיב במידה ניכרת את המנדט של הנציבות, חיזק את עצמאותה ועיגן את דרך מינוי ראשיה. בתיקונים לחוק משנת 2011 הורחבה סמכות הנציבות לדרוש מסמכים וראיות ולהעסיק עובדים עם התמחויות רלוונטיות.⁷⁸ עדכון החוקים זכה לציון לשבח מנציבות האיחוד האירופי, והיא ציינה כי בסלובניה חל בשנים האחרונות שיפור ניכר בהיבטים של התמודדות מוסדית ומשפטית עם המלחמה בשחיתות.⁷⁹ עם זאת, יש לזכור כי סלובניה הייתה בעברה מדינה קומוניסטית בפדרציה היוגוסלבית ולא הייתה בה חקיקה וטיפול בנושאי שחיתות. הנציבות מחויבת על-פי חוק להגיש דוחות תקופתיים פומביים לפרלמנט ולנשיא המדינה (סעיף 20 לחוק), וכן לפרסם באינטרנט, באופן נגיש, את החלטותיה וממצאיה בסיום של תיקי חקירה או הליכי בירור מרכזיים. תקציב הנציבות נקבע בכל שנה על-ידי הפרלמנט.

לנציבות מגוון רחב של תחומי אחריות וסמכות: רישום שדלנים ופיקוח עליהם, מתן ייעוץ משפטי לרשויות ציבוריות בנושאי שחיתות, אישור תוכניות פעולה לטוהר המידות בקרב משרדי ממשלה וגופים ציבוריים, העברת קורסי הכשרה לעובדי המגזר הציבורי, בירור ואכיפה של מקרי שחיתות, הטלת קנסות וסיוע לרשויות אכיפה אחרות. רבות מהסמכויות הללו מעוגנות בחוק. עם זאת, לרשות הנציבות עומד כוח-אדם מצומצם יחסית (40 עובדים), ולנוכח הנתונים על פעילות רבה יחסית – אלפי פעולות פיקוח, רישום, בירור וחקירה על-פי הדוח השנתי לשנת 2013 – קשה לקבוע אם הנציבות היא גוף חקירה העוסק בתיקים מורכבים, אוסף ראיות ומגבש חומרי חקירה, או גוף המתמקד ברישום ובניטור של מידע ובמתן תשובות ראשוניות.

מבנה ארגוני וכוח-אדם: יו"ר הנציבות ושני סגניו ממונים בידי נשיא הרפובליקה בהליך איתור פומבי. היו"ר ממונה לקדנציה של שש שנים והסגנים לתקופה של חמש שנים; בעלי תפקידים אלו יכולים לכהן

⁷⁸ CPC, Slovenia Commission for the Prevention of Corruption, The commission, date retrieved: 21st October 2015.

⁷⁹ "Slovenia has improved its legal and institutional framework over time, ranking best in terms of perception and control of corruption among the Central and Eastern European Member States", from: EU Commission, Anti-Corruption Report 2014: Slovenia, February 2014, p. 2.



שתי קדנציות לכל היותר.⁸⁰ לנציבות מזכירות ושתי זרועות פעולה: חקירה ופיקוח; מניעה וקידום יושרה במגזר הציבורי.⁸¹ בשנת 2013 היו לנציבות כ-40 עובדים.⁸² לעובדי הנציבות אין סמכויות מלאות כשל גוף המהווה חלק ממערכת אכיפת החוק הפלילי, אך יש להם סמכות חוקית רחבה, המאפשרת גישה למסמכים ולנתונים כספיים, וכן סמכות לתשאל עובדי מדינה ופקידים ולהנחות את משרדי הממשלה.

טיפול בתלונות: אין בידנו מידע בשאלה ומי רשאי להגיש תלונה ובאיזה אופן וכיצד מחליטים על פתיחה בחקירה. מרגע שנפתחת חקירה, בסמכות ה-CPC לנקוט פעולות חקירה ואכיפה שאינן עולות עד כדי חקירה פלילית מלאה, בנושאים הקשורים לפעילות הנציבות, כגון שחיתות, ניגוד עניינים, לובינג אסור, הפרות של הצהרות הון. כמו כן, הנציבות מופקדת על מתן הגנה לחושפי שחיתות. אין לנציבות סמכויות פליליות, וכאשר עולה חשד לפלילים עליה להעביר את התיקים וחומר הראיות לגופי האכיפה הרלוונטיים. בשנת 2013 התקבלו 1,931 דוחות ובהם חשד לנורמות התנהגות מושחתות. כ-2,300 תיקי בירור נסגרו (כולל תיקים שנפתחו בשנים קודמות), ו-288 תיקים הועברו לרשויות אכיפה אחרות עם המלצה להאשים בפלילים.⁸³

הצהרות הון:⁸⁴ סלובניה השיקה מערכת לדיווח על הצהרות הון לפקידי ציבור בשנת 1994. שינויי החקיקה בשנת 2010 הרחיבו את חובת מסירת הצהרות הון, והיא חלה על קשת רחבה של פקידי ציבור בממשל המרכזי והמקומי ואנשי ציבור נבחרים וממונים. את הצהרת הון יש להגיש עם הכניסה לתפקיד ועד שנה לאחר סיומו. כמו כן, יש לעדכן במהלך הכהונה בדבר שינויים שחלו בנכסים. הצהרת הון מחייבת דיווח על נכסים וכספים שמחזיק פקיד הציבור אך אין חובה לדווח על ניגודי עניינים וקשרים עסקיים כאלה ואחרים. משנת 2011 מופעלת בסלובניה מערכת ממוחשבת, שאוספת ומארגנת את כל הנתונים והצהרות הון, ומאפשרת לאתר חריגות והפרות לכאורה ביתר קלות. חלק מהמידע גלוי לציבור, בעיקר מידע הנוגע לנכסים שנצברו במהלך הכהונה הציבורית. כדי לאמת את הצהרות הון, בסמכות ה-CPC לדרוש מידע מאישי הציבור, וכן לטפל בשימוש לא חוקי לכאורה בכספי ציבור העולה מהצהרות הון. עם זאת, הסנקציות שה-CPC יכולה להטיל מצומצמות יחסית, לרבות הסנקציות על מי שאינם מקיימים את החובה להגיש הצהרת הון. אם עובד לא הגיש הצהרת הון כמתחייב, אפשר לנכות עד 10% ממשכורתו. לגבי מעשי שחיתות שעולים מהצהרות הון ונכללים בהם שוחד או מעילה בכספי ציבור בסכומים הגבוהים מ-50,000 אירו, החקירה מועברת לשירותי התביעה הסלובניים ונפתח הליך פלילי. כ-10,000 פקידי ציבור מחויבים להגיש ולעדכן הצהרות הון. בשנת 2013 התקבלו 6,538 הצהרות הון.⁸⁵

רגולציה של שדלנות (לובינג): ה-CPC מפעילה מאגר רישום פומבי של שדלנים, שהוא רישום חובה. עובדי ציבור יכולים ליצור קשר עם שדלנים ולקבל מהם מידע רק אם מדובר בשדלנים רשומים. במקביל, החוק מחייב את כל פקידי הציבור לעדכן את הנציבות בכל ניסיון לשדלנות לא חוקית או יצירת קשר עם שדלן לא רשום. על-פי המדיניות של ה-CPC, חשיבות הרגולציה של השדלנות היא בחשיפת השפעות לא גלויות

⁸⁰ CPC, [Executive team](#), date retrieved: 21st October 2015.

⁸¹ CPC, [Organization and Staff](#), date retrieved: 21st October 2015.

⁸² CPC, [CPC Workload in 2013](#), p. 3. date retrieved: 21st October 2015

⁸³ שם, עמ' 1-2.

⁸⁴ EU Commission, [Anti-Corruption Report 2014: Slovenia](#), February 2014, pp. 3-5.

⁸⁵ CPC, [CPC Workload in 2013](#), p. 2. date retrieved: 21st October 2015



של קבוצות אינטרס על תהליך קבלת ההחלטות ויצירת שקיפות בתחום זה.⁸⁶ בשנת 2013 התקבלו כ-830 דוחות על פעילות שדלנים, הן דוחות על בקשה לרישום של שדלנים חדשים והן דוחות על קשרים החורגים מהנהלים.

7. אוסטרליה המערבית

אוסטרליה המערבית היא המדינה הגדולה ביותר בשטחה בין שש המדינות המרכיבות את אוסטרליה, ואוכלוסייתה מונה כ-2.3 מיליון איש.

באוסטרליה המערבית חל ב-1 ביולי 2015 שינוי מוסדי, שמקורו בתיקון חוק מדצמבר 2014, Corruption and Crime Commission Amendment (Misconduct) Act 2014,⁸⁷ שחילק בין שתי רשויות את סמכויות הדיווח ואת חקירת מקרי השחיתות הציבורית וההתנהגות הבלתי-הולמת; קודם לכן רוכזו כל נושאי השחיתות ברשות אחת.⁸⁸ תכליתו של השינוי היא ליצור מדרג בין מקרי השחיתות ולאפשר לכל גוף להתמקצע בשיטות העבודה הייחודיות שמתאימות למקרים שבסמכותו לברר. עבירה או התנהגות בלתי הולמת על-פי סעיף 4 לחוק מתוארת ניצול לרעה של עובד ציבור את סמכותו כדי להרוויח רווח אישי, לפגוע בניגוד לאינטרס הציבורי או לפגוע באדם אחר.⁸⁹

קודם לשינוי פעלה באוסטרליה המערבית הנציבות לשחיתות ופשע, The Corruption and Crime Commission (להלן: CCC), שהוקמה בשנת 2004 וחקרה את כלל מקרי השחיתות.⁹⁰ לאחר השינוי, בסמכותה של נציבות זו לחקור מקרי שחיתות חמורה (serious misconduct) ולצדה פועלת הנציבות למגזר הציבורי, Public Sector Commission (PSC), שהוקמה בשנת 2008 במטרה לקדם את האמון ושיתוף הפעולה בין הציבור לשלטון ולהכשיר עובדי ציבור.⁹¹ לאחר השינוי המוסדי שהוצג לעיל קיבלה הנציבות למגזר הציבורי לראשונה סמכויות בירור וחקירה של מקרי התנהגות בלתי הולמת ושחיתות מינורית (minor misconduct) של עובדי ציבור, לצד ההכשרה של עובדים.

חרף מאמצינו לא עלה בידנו להתחקות אחר הסיבות לעדכון החקיקה מדצמבר 2014 ואחר חלוקת הסמכויות המחודשת. עם זאת, אנו סבורים שהצגת שני גופים נפרדים הפועלים זה לצד זה בנושא המלחמה בשחיתות הציבורית על-פי חלוקת סמכויות המעוגנת בחוק יש בה בכדי לתרום לדיון בנושא זה. לפיכך, ובשל היעדר נתונים עדכניים על הפעילות ועל היקף כוח-האדם לאחר השינוי המוסדי-חקיקתי, תתמקד סקירת המצב באוסטרליה בתיאור חלוקת האחריות וההבדלים בין המוסדות, ותהיה שונה מעט מסקירת המדינות מעלה. יש לציין כי השינוי החקיקתי והמוסדי פורסם בציבור ולווה בהפצת מידעונים וחברות הדרכה אשר לחלוקת הסמכויות, אופן הדיווח אל המוסדות והשינויים המתוכננים בדרכי הפעולה.

⁸⁶ CPC, Lobbying, date retrieved: 21st October 2015

⁸⁷ Corruption and Crime Commission Amendment (Misconduct) Act 2014 (CCM Act).

⁸⁸ Government of Western Australia, Public Sector Commission (PSC), Minor Misconduct, date retrieved: 26th October, 2015.

⁸⁹ CCC, Definition of Serious Misconduct, Factsheet no.2, date retrieved: 26th October, 2015.

⁹⁰ CCC, Who We Are, date retrieved: 26th October, 2015.

⁹¹ PSC, Annual Report 2008–2009, 10th September 2009.



שם הגוף: הנציבות לשחיתות ופשע, The Corruption and Crime Commission (CCC)
מדווחת לפרלמנט
שנת הקמה: 2004
סמכות חוקית:

- Corruption and Crime Commission Act 2003
- Corruption, Crime and Misconduct Act 2003
- Corruption and Crime Commission Amendment (Misconduct) Act 2014
(serious misconduct) חקירת שחיתות חמורה

הנציבות לשחיתות ופשע, The Corruption and Crime Commission (להלן: CCC), מוסמכת לחקור ולפעול כנגד עובדי המגזר הציבורי, כמוגדר בסעיף 1 של החוק הפלילי (the Criminal Code), ובהם עובדים במשרדי הממשלה, באוניברסיטאות ציבוריות ובשלטון המקומי וכן אנשים שמוסמכים על-פי חוק לבצע תפקיד ציבורי.⁹² ה-CCC מוסמכת לחקור עבירות וחשדות מינוריים חמורים שנוגעים לשוטרים וכן לנבחרי ציבור ועובדי ציבור במשרות בכירות, ובהם חברי פרלמנט, שופטים ובכירים בממשל המקומי, ללא כל קשר לחומרת העבירה שביצעו. כלומר, בחקירת בעלי תפקידים אלה סמכות החקירה כולה מצויה בידי ה-CCC, ול-PSC אין סמכות לחקור אישים אלו.

ה-CCC חוקרת עבירות שמוגדרות **התנהגות בלתי הולמת חמורה (serious misconduct)**. בהגדרה זו נכללות התנהגויות לא הולמות מצד עובדי המשטרה ועבירות שחיתות שהעונש עליהן הוא שנתיים מאסר או יותר – מעשים כמו שוחד, סחיטה, הונאה וגנבה, עיוות הצדק, זיוף, זיוף של רשומות, העלמות מס.⁹³ **טיפול בתלונות:** אל ה-CCC יכולים לפנות הן אזרחים והן עובדי ציבור, על-ידי מילוי טופס פנייה מקוון. עובדי ציבור יכולים להעביר מידע באמצעות מערכת דיווח פנימית דרך המנהלים שלהם (אך אינם מחויבים לעשות זאת אם התלונה היא על הממונים עליהם). ה-CCC אינה חוקרת כל תלונה שמגיעה אליה ועניינה עבירות חמורות של עובדי ציבור אלא בוחרת, על בסיס עבודת מודיעין, אירועים שיש לגביהם חשד לשחיתות נרחבת, שיש חשש שישפיעו על תחומים ומקרים נוספים או שלשם חקירתם נדרשים אמצעים מיוחדים לרבות פעילות מבצעית.⁹⁴ לנציבות אין סמכות פלילית ישירה, ואם נמצא שההפרה מגיעה לכדי כתב אישום פלילי, עליה להעביר את המידע וחומר הראיות למשרד מנהל התביעה הציבורית (Director of Public Prosecutions). בסמכות ה-CCC להעביר מידע על תלונות ל-PSC, אם היא מוצאת שהתלונה אינה במסגרת סמכויותיה.

ה-CCC נוקטת גם פעולות שמטרתן מניעת שחיתות, אך בקרב המשטרה בלבד.

⁹² CCC, Definition of Public Sector, Fact Sheet no. 4, date retrieved: 26th October 2015.

⁹³ PSC/CCC, Summary of Misconduct Categories, date retrieved: 1st November 2015.

⁹⁴ CCC, About the CCC, Factsheet no.1, date retrieved: 26th October 2015.



שם הגוף: הנציבות למגזר הציבורי, Public Sector Commission (PSC)

מדווחת לפרלמנט

שנת הקמה: 2008

סמכות חוקית:

- Public Sector Management Act 1994
 - Corruption and Crime Commission Amendment (Misconduct) Act 2014
- תחומי פעולה עיקריים:** בירור התנהגות בלתי הולמת של עובדי ציבור שמוגדרת מינורית (minor misconduct). הכשרה וחינוך של עובדים במגזר הציבורי

בהיבטים של טיפול בהתנהגויות בלתי הולמות ושחיתות, הנציבות למגזר הציבורי (Public Sector Commission – PSC) מוסמכת לחקור עובדים של המגזר הציבורי ולפעול נגדם, ואינה מוסמכת לפעול נגד שוטרים ועובדי ציבור בדרגות בכירות, שכן כפי שצוין, גם אם הם ביצעו הפרות התנהגות מינוריות, הם נחקרים בידי ה-CCC. נושאים נוספים שבטיפול הנציבות הם בין היתר ליווי תהליכי ייעול וגיוס כוח-אדם במגזר הציבורי, בניית מסגרת לבחינת התפקוד של הנהלת המגזר הציבורי, הכשרות, תכנון כוח-אדם, כינון סטנדרטים לניהול כוח-אדם.⁹⁵

התנהגויות בלתי הולמות מינוריות (minor misconduct) שנחקרות על-ידי PSC, הן התנהגויות שמשפיעות לרעה על הביצועים של העובד וכוללות הטיה או קבלת החלטות שאינה מבוססת על חוסר פניות, הפרת אמון ושימוש לרעה במידע או בחומר אחר שהעובד נחשף אליהם במסגרת עבודתו. הבסיס לקביעה שמדובר בהתנהגות בלתי הולמת מינורית הוא שיש אפשרות שהעובד יפוטר אם יימצא אשם בעבירה המיוחסת לו, אך לא מדובר בהתנהגות בלתי הולמת של עובדים במישור המשמעותי, יחסי עבודה עם הממונים, תפוקת העובד ועוד.

טיפול בתלונות: ב-PSC יש פנייה גלויה אל הציבור למסירת מידע, ויש קו טלפון ייעודי לכך.⁹⁶ בנוסף, אפשר למלא טופס מקוון, ועובדי המגזר הציבורי גם יכולים למסור מידע באמצעות מערכת דיווח פנימית. ה-PSC מחויבת לבדוק ולברר כל תלונה שמגיעה. ההחלטה אם להמשיך בחקירה מתבססת על מכלול הנסיבות (בכירות העובד, חשיפה למקרה השחיתות, טיפול מקום העבודה במקרה, סמכות השיפוט של ה-PSC), אולם הערכה ראשונית והחלטה בדבר המשך פעילות נעשות בכל מקרה.⁹⁷ אין לנציבות סמכות פלילית ישירה, ואם נמצא שהייתה הפרה שמגיעה עד כדי כתב אישום פלילי, עליה להעביר את המידע וחומר הראיות למשרד מנהל התביעה הציבורית (Director of Public Prosecutions). בסמכות ה-PSC להעביר מידע על תלונות ל-CCC, אם היא מוצאת שהתלונה אינה במסגרת סמכויותיה.

⁹⁵PSC, [Our Role](#), date retrieved: 26th October 2015.

⁹⁶ PSC, [Reporting Minor Misconduct to the PSC](#), date retrieved: 26th October 2015.

⁹⁷PSC, [How PSC Assesses Allegations](#), date retrieved: 26th October 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

פעולות מניעה:⁹⁸ ה-PSC מופקדת על העברת תוכני מניעה ופעולות חינוכיות במגזר הציבורי, למעט מניעה בקרב המשטרה – שעליה מופקדת ה-CCC.⁹⁹ ה-PSC מתמקדת בנושאי יושרה, ייעול השירות הציבורי ושיפור הקשר עם הציבור.

8. קנדה

שם הגוף: משרד הנציב הקנדי ליושרה של המגזר הציבורי, Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada (PSIC)
כפיפות שלטונית: מוסד פדרלי עצמאי שמדווח לפרלמנט
שנת הקמה: 2007
סמכות חוקית: חוק ייעודי: Public Servants Disclosure Protection act 2007
תחומי פעולה עיקריים: חקירת תלונות על עוולות במגזר הציבורי

משרד הנציב הקנדי ליושרה של המגזר הציבורי, Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada (להלן: PSIC), הוקם בשנת 2007 כחלק מהחוק הקנדי להגנה על חושפי עוולות במגזר הציבורי. חוק זה חל על כ-400,000 עובדי ציבור קנדיים בממשל הפדרלי, לרבות אנשי המשטרה.¹⁰⁰ למשרד סמכות לחקור ולהעמיד לדין מנהלים של עובדים בשירות הציבורי שביצעו עוולות (wrongdoing) ובתוך כך מקרי שחיתות ציבורית, או התנכלו לעובדים שחשפו עוולות.

המשרד מספק לעובדי הציבור מידע לאיתור עוולות במגזר הציבורי וכלים לדווח עליהן, ונותן להם הגנה, לרבות בירור וחקירה של התנכלות לחושפי עוולות במגזר הציבורי. ההגדרה של עוולה (wrongdoing) מוגדרת בסעיף 8 לחוק וכוללת הפרה של חוק או רגולציה; שימוש לרעה בכספים ונכסים של הציבור; מעשה או מחדל שיוצרים איום וסכנה ממשית לחיים, לבריאות או לבטיחות של אנשים, או לסביבה; הפרה חריפה של קוד ההתנהגות הציבורי; הדחה לידי ביצוע עוולה.

מבנה וסמכות: ה-PSIC הוא ארגון פדרלי עצמאי שמנוהל על-ידי נציב המחויב על-פי החוק בדיווח לפרלמנט.¹⁰¹ את הארגון מלווה ועדה מייעצת, שחברים בה 12 בכירים ממשרדי ממשלה, מארגוני עובדים ומהאקדמיה. תפקיד הנציב הוא להמליץ על גיבוש אסטרטגיה, כיווני פעולה ועדיפויות, לאתר קשיים בקיום החוק, להציע פתרונות להתמודדות וכן לפעול כפורום להתייעצות במקרים פרטניים מורכבים.¹⁰² כמו כן, במסגרת החוק הוקם בית-דין ייחודי לחשיפת עוולות במגזר הציבורי (Public Servants Disclosure Protection Tribunal, סעיף 20.7 בחוק); לבית-הדין סמכויות וסדרי דין דומים לאלו של בית-משפט לעניינים מינהליים והוא מכריע בתיקי חקירה שהוגשו בהם כתבי אישום על-ידי ה-PSIC. בבית-הדין מכהנים הנציב ו-2-6 חברים בדרגת שופט.

⁹⁸ PSC, Fact Sheet 5: Promoting Integrity in Public Authorities, date retrieved: 1st November 2015.

⁹⁹ CCC/PSC, Notification of Misconduct in Western Australia, date retrieved: 26th October 2015.

¹⁰⁰ PSIC, The Public Servants Disclosure Protection Act.

¹⁰¹ PSIC, About Us, date modified: 1st October 2015, date retrieved: 20th October 2015.

¹⁰² PSIC, PSIC Advisory Committee, date retrieved: 20th October 2015.



פנייה והגשת תלונה : ב-PSIC פותח מנגנון של הגשת טפסים מקוונים לפירוט מקרה, שאורכם כשישה עמודים ובהם שדות חובה למילוי. יש טפסים נפרדים לעובדי ציבור, לאנשי המשטרה ולאזרחים. המתלונן נדרש למסור מידע על המקרה, מקום ההתרחשות, תאריכים מדויקים, תפקידו של האדם שעליו מתלוננים, האם דווח בעבר על המקרה ולמי ופרטים ליצירת קשר עם המתלונן. המתלונן מקבל כלים ראשוניים שמטרתם לסייע לו להעריך אם המקרה נחשב לעוולה של עובד ציבור, הסבר אילו ראיות לאסוף, דגשים לגבי הגשת התלונה, הסבר כיצד להתנהל מול ארגון העובדים והבהרה בשאלה אם באפשרותו לפנות לתקשורת ומה ההשלכות של צעד זה על חקירת התלונה. באופן כללי, המתלונן מזדהה זיהוי מלא ויש הבטחה שלא להעביר מידע לממונה ולגוף שבו הוא מועסק אם הוא אינו רוצה בכך. עם זאת, במקרים חריגים מאוד אפשר להגיש תלונות אנונימיות, אך מצוין כי הבדיקה תהיה קשה יותר. התלונה מוגשת ישירות למשרד או נשלחת בפקס בקו מאובטח או בדואר (רגיל) מאובטח; לא ניתן להגיש באמצעות הדואר האלקטרוני מטעמי אבטחת מידע וחשש לדליפת פרטים על המתלונן.¹⁰³

טיפול בתלונות: עם מילוי והגשה של טופס התלונה, המשרד פותח בבירור ואיסוף ראיות. אם עולה שיש ביסוס לחשדות, נפתחת חקירה רשמית. המתלונן מקבל הודעה בכתב על פתיחת החקירה. החקירה עשויה להסתיים בכתב אישום, שיידון בבית-הדין המיוחד, אולם מנתוני המשרד עולה כי מדובר במספר קטן מאוד של מקרים (3 תיקים בשנת 2014). מלבד כתב אישום והעמדה לדין יש לניצב סמכות לדרוש צעדי תיקון מהמשרד שבו התגלה המקרה, לדווח לממונים על העובד ולדרוש בירור וטיפול שלהם במקרה וכן לנסות לנהל הליך פישור או גישור בין הצדדים. על מקרים שהתבררו בבית-הדין יש להגיש דוח לפרלמנט.

על-פי החוק והנהלים, המשרד מחויב לטפל בבקשות בתוך פרק זמן מוגדר. בשנת 2013 נקבעו הנהלים הבאים: על פניות כלליות (כגון פנייה לקבלת מידע וכדומה) יש חובה לענות תוך יום עבודה אחד; תוך 15 יום מאיסוף המידע הניצב חייב להחליט אם הוא פועל בנושא או התלונה או לא; החלטה על פתיחה רשמית בחקירה חייבת להתקבל תוך 90 יום מהגשת התלונה הראשונה; השלמת חקירות יש לבצע תוך שנה מפתירתן. המשרד מפרסם מידע על עמידה בנהלים אלו ומהנתונים שהוא מפרסם עולה כי 99% מהפניות הכלליות נענות תוך יום עבודה אחד וכ-85% מההחלטות על פתיחה בחקירה וסיום החקירה ניתנות על-פי ההוראות האמורות.¹⁰⁴

נוסף על חקירה של עוולות ומקרי שחיתות ציבורית, למשרד יש כלים לחקור גם התנכלויות לעובדים שחשפו עוולות. בדומה למתואר לעיל, גם בנושא זה יש טפסים ייעודיים ונקבעו פרקי זמן מוגדרים לבירור. מתלונן המבקש להגיש תלונה שעניינה התנכלות לחושף עוולות נדרש לעשות כן בתוך 60 יום מביצוע הפעולה לכאורה.¹⁰⁵ במקרים מסוימים המשרד יכול להעמיד לרשות חושף העוולה סיוע משפטי וסיוע כספי למימון הגנה משפטית בסכומים של 1,500 דולר (סיוע רגיל) או 3,000 דולר (סיוע חריג).¹⁰⁶ על הרשעה בהתנכלות לעובד שחשף עוולה אפשר לגזור קנס של עד 10,000 דולר.¹⁰⁷

¹⁰³ PSIC, How to File, date retrieved: 20th October 2015.

¹⁰⁴ PSIC, Annual Report 2014–2015 published 2015, service standards, p.10.

¹⁰⁵ PSIC, Reprisal, date retrieved: 20 October 2015.

¹⁰⁶ PSIC, Legal Advice, date retrieved: 20th October 2015.

¹⁰⁷ PSIC, Reprisal, date retrieved: 20th October 2015.



בשנת 2014 התקבלו במשרד 194 פניות, ובהן 90 תלונות על עוולות ו-28 תלונות על התנכלויות. בשנה זו הושלמה חקירה של 84 תלונות על עוולות ושל 27 תלונות על התנכלויות (חלק מהתלונות הוגשו בשנים קודמות). בשנת 2014 הופנו שלושה תיקי חקירה לבית-הדין.¹⁰⁸

*

עד כה נסקרו גופים ייעודיים שפועלים במדינות השונות בנושאי מלחמה בשחיתות. הגופים בשתי המדינות שיוצגו להלן (ספרד וארצות-הברית) הם דוגמה לפעילות של מלחמה בשחיתות במסגרת גופים ממשלתיים קיימים.

9. ספרד¹⁰⁹

שם הגוף: משרד התובע המיוחד למלחמה בשחיתות ופשע מאורגן, A Specialized Prosecution Office for the Fight against Corruption and Organized Crime ACPO
כפיפות שלטונית: משרד התובע הכללי (Prosecutor General Office)
שנת הקמה: 1995
סמכות חוקית: במסגרת החוק לפעילות התובע הכללי: The Organic Statute of the Prosecutor General Office (1981)
תחומי פעולה עיקריים: חקירה ותביעה של עבירות שחיתות ושחד

משרד התובע המיוחד למלחמה בשחיתות ופשע מאורגן, A Specialized Prosecution Office for the Fight against Corruption and Organized Crime (להלן: ACPO), הוקם בשנת 1995 והחל בפעילות בשנת 1996 במשרד התובע הכללי (Prosecutor General Office).¹¹⁰ המשרד אחראי לטיפול בשני תחומים (שחיתות ופשע מאורגן) ולו מנדט לחקור עבירות מסוימות של שוחד ושחיתות וכן להגיש כתבי אישום באמצעות תובעים מיוחדים שמלווים את ההליך. משרד זה הוא דוגמה למחלקה ייעודית שמתמחה בשחיתות ציבורית אך פועלת בתוך גוף קיים, במקרה זה משרד התובע הכללי.¹¹¹

ה-ACPO מוסמך לטפל באגד מסוים של עבירות, ורק בתנאי שפרטי המקרה עומדים ברף מסוים של מורכבות כלכלית או שמדובר במעשה שביצע עובד בכיר. העבירות שנכללות בסמכות החקירה של המשרד ומוגדרות בחוק הפלילי הן עבירות כנגד אוצר המדינה, הברחות, המרות מטבע; מניעת עבירות; ניצול לרעה של כוח וסמכות כעובד ציבור; מעילה בכספי ציבור; הונאה וסחיטה; שוחד; השפעה פסולה; עבירות מסוימות כנגד רכוש.¹¹² ה-ACPO מטפל בעבירות שנעברו על-ידי עובדי ציבור בכירים, אלא אם כן המקרה שנחקר כרוך במורכבות משפטית, מורכבות כלכלית או אחרת, ואז בסמכותו לחקור גם עובדים בדרגים זוטרים יותר; בסמכותו לחקור רק עבירות שהן בגדר פשע מאורגן או שמעורבים בהן כמה אנשים וכן עבירות שנדונות בבתי-משפט מסוימים, המוגדרים בחוק. אם יש רצון לחקור עבירות שאינן תואמות

¹⁰⁸ PSIC, Annual Report 2014–2015, published 2015, operational statistics, p. 8.

¹⁰⁹ גוף נוסף שקיים בספרד: Office for Conflicts of Interest within the Ministry of Finance and Public Administration.

¹¹⁰ EU Commission, Anti-Corruption Report 2014: Spain, February 2014, p. 3.

¹¹¹ OECD Specialized Anti-Corruption Institutions, Review of Models: second edition, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2013, pp. 103–104.

¹¹² Spain, Sections IV and V of Title XIII of Book II of the Penal Code.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

באופן ברור את הקריטריונים הללו אך יש להן קשר לשחיתות ציבורית, ניתן לפתוח בהליך בקשה מיוחד מהתובע הכללי.¹¹³

מבנה ארגוני וכוח-אדם: ה-ACPO כפוף למשרד התובע הכללי מבחינה פורמלית ומתקצב מתקציב משרד המשפטים והתובע הכללי. ראש ה-ACPO ממונה על-ידי התובע הכללי. במשרד ה-ACPO יש כ-100 עובדים ובהם 33 תובעים (בשנת 2013), ועל-פי רוב יש להם מומחיות הקשורה לפשיעה כלכלית ולהונאות מס. בדוח של ה-OECD נכתב שהגוף זוכה לעצמאות בלתי פורמלית: Although ACPO independence is not formally provided by the law, the office has informal independence and national competence within the SPS.

טיפול בתלונות: מידע מתקבל בפנייה יזומה של אזרחים, תלונה מצד משרדי ממשלה ופקידי ציבור או קבלת מידע מרשויות האכיפה האחרות. המשרד ממלא שתי פונקציות עיקריות של חקירה ותביעה. **בחקירה** המשרד מוסמך לפתוח בחקירה, לזמן לבירור עובדי ציבור ולבקש גישה למידע ממשרדים ציבוריים. למשרד סמכות לקבל מידע ממאגרי מידע רשמיים של המדינה ובין היתר מרשויות המס, ויש לו קישור ישיר לחלק מהמאגרים. אם מדובר בעבירות שלא ברור אם הן שייכות ל-ACPO, המשרד יכול לפנות למשרד התובע הכללי ולבקש שיסמך אותו לחקור את המקרה. לחלופין, אם ה-ACPO מחליט שהוא אינו פותח בחקירה משום שהתלונה אינה בתחום אחריותו, הוא חייב לדווח על כך למשרד התובע הכללי.¹¹⁴ עם גיבוש תיק החקירה והראיות מתקבלת ההחלטה על העמדה לדן. ליווי הליכי המשפט מתבצע על-ידי **מחלקת התביעה** של המשרד עצמו, ולא על-ידי התביעה הכללית; המשרד והתובעים הם שמופיעים בפני בית-המשפט בערכאות ראשונות ובערעורים. כדי למנוע כפילות, חלה על המשרד חובה להודיע למשרד התובע הכללי ולמשרדים משיקים אחרים על מעורבותם בחקירות שיש להן זיקה לתחומי פעילות של משרדים אחרים.

הארגון אינו מפרסם דוח פעילות שנתי ועל כן הנתונים שבידנו מקורם בדוחות של ארגונים בין-לאומיים. על-פי דוחות אלה, בשנת 2011 נפתחו 133 חקירות והמשרד טיפל ב-266 הליכי משפט. על-פי נתונים משנת 2012, נחקרו בשנה זו כ-950 איש בעבירות הקשורות לשחיתות פוליטית (הבירור לא בהכרח הסתיים בהליך משפטי).¹¹⁵ כאמור, מדובר בנתונים חלקיים בלבד.

¹¹³ OECD Specialized Anti-Corruption Institutions, Review of Models: second edition, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia 2013, p. 104.

¹¹⁴ שם, עמ' 105.

¹¹⁵ EU Commission, Anti-Corruption Report 2014: Spain, February 2014, p. 3



שם הגוף: מחלקת חקירות פליליות של מס ההכנסה, Criminal Investigation
Internal Revenue Service (IRS)
כפיפות שלטונית: משרד האוצר
שנת הקמה: 1998 במבנה הנוכחי (בצורות מוקדמות יותר – מימי מלחמת האזרחים)
סמכות חוקית: The IRS Restructuring and Reform Act 1998
תחומי פעולה עיקריים: חקירות שחיתות כלכלית המשיקות להונאות מס

משרד מס ההכנסה האמריקני Internal Revenue Service (להלן: IRS) מופקד על איסוף כספי המסים של הציבור האמריקני ויש לו סמכויות חקירה ואכיפה של חוקי המס. במסגרת פעילותו השגרתית ובניסיון לאתר דיווחים על העלמות מס הוא חוקר גם מקרים של שחיתות ציבורית כלכלית כדוגמת שוחד, לקיחת כספי ציבור ועוד. בניגוד לדוגמאות הקודמות שהוצגו, של גופים ייעודיים לטיפול בשחיתות, הטיפול של IRS במקרי שחיתות הוא במסגרת העבודה השוטפת שלו כרשות המסים, ועל כן הוא דוגמה למלחמה בשחיתות ציבורית כלכלית בתוך מנגנון קיים.¹¹⁷

טיפול בתלונות: המחלקה הפלילית (Criminal Investigation, CI)¹¹⁸ אוספת מידע מדוחות מס, ממידע מהציבור ומחקירות בשטח. לאחר עיבוד ראשוני של המידע מחליטים אם הייתה הונאת מס או הפרה כלכלית אחרת, ובאישור הממונים נפתחת חקירה רשמית ונאספות בה עדויות וראיות, בליווי צמוד של הלשכה המשפטית. עם סיום פעולות החקירה מגובש דוח חקירה מיוחד, ואם נמצא שיש חשד לפלילים, הדוח מועבר להמשך טיפול ברשויות המתאימות – מחלקת התביעה שמטפלת בנושאי מסים במשרד המשפטים או מחלקות התביעה של רשויות אחרות לאכיפת החוק. אם משרד המשפטים או התובע הכללי מחליטים שיש מקום לפתוח בחקירה, על-פי רוב הסוכן המיוחד של רשות המסים מסייע לחקירה אולם החקירה עצמה אינה מתנהלת על-ידי רשות המסים.¹¹⁹ אמצעי נוסף ש-IRS נוקט ליצירת הרתעה ולמניעת מקרי שחיתות הוא פרסום פומבי של תיקי שחיתות ציבורית שהתקבלה בהם הרשעה, הצגת פרטי המקרה, סכומי המעילה, תפקידי המעורבים, הכרעות הדין והעונשים שהוטלו, בבחינת "למען יראו וייראו".¹²⁰

¹¹⁶ גופים נוספים שעוסקים בהיבטים של שחיתות במדינה, מתוך דיווח של ארה"ב לאו"ם בהתאם לסעיף 6 באמנת האו"ם נגד שחיתות:

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Israel, Article 6, UNCAC, Preventive Anti-Corruption Bodies, United States, date retrieved: 26th October 2015: The US House of Representatives Committee on Ethics addresses; The US Senate Select Committee on Ethics; The Judicial Conference of the United States; The US Office of Personnel Management (OPM); The US Office of Special Counsel; The Council of Inspectors General on Integrity and Efficiency (CIGIE); The Office of Federal Procurement Policy (OFPP); The Office of Federal Financial Management (OFFM); The Government Accountability Office; The Department of Justice's Office of Information Policy (OIP); The Committee Management Secretariat of the General Services Administration; The Financial Crimes Enforcement Network; The United States Office of Government Ethics.

¹¹⁷ נציין כי אין משמעות הדבר שנושאי שחיתות אחרים לא מטופלים בארצות-הברית בגופים ובמוסדות ציבוריים אחרים; לרשימה של גופים המטפלים בהיבטים שונים של שחיתות ציבורית ראו הערת השוליים הקודמת.

¹¹⁸ במחלקה זו עובדים כ-3,500 אנשים ברחבי העולם, כ-2,500 מהם הם סוכנים פדרליים מיוחדים המוסמכים על-פי החוק לעסוק בנושאי מסים, הלוואות כספים ושירותי בנק. ראו: IRS, Criminal Investigation (CI) At-a-Glance, date retrieved: 20th October 2015.

¹¹⁹ IRS, How Criminal Investigation Are Initiated, date retrieved: 20th October 2015

¹²⁰ IRS, Examples of Public Corruption Investigations – Fiscal Year 2014, date retrieved: 20th October 2015



בשנת 2014 נפתחו 104 תיקי חקירה של שחיתות ציבורית מתוך כ-4,000 תיקי חקירה כלליים, דהיינו כ-2.6%¹²¹. בשנה זו גובשו 76 המלצות לתביעה ו-66 כתבי אישום, לא בהכרח של תיקים שנפתחו באותה שנה. בשנת 2014 ניתנו 80 פסקי-דין בנושאי שחיתות ציבורית ושיעור ההרשעה בהם עמד על 85.0% – שיעור גבוה יותר משיעור ההרשעה בתיקים אחרים של רשות המס (שבשנת 2014 היה 79.6%).

¹²¹ [IRS, Statistical Data – Public Corruption Investigation](#), date retrieved: 20th October 2015; [IRS-CI Fiscal Year 2014 Annual Business Report](#).



טבלה מסכמת: גופים הפועלים להתמודדות עם שחיתות ציבורית במדינות שונות

מדינה	שם הגוף	שנת הקמה	סוג וכפיפות גוף	תחומי פעולה	חקיקה	הגשת תלונות ופניות
אוסטריה	Federal Office for Preventing and Fighting Corruption (BAK)	2010	גוף ייעודי, כפוף לשר הפנים	חקירה פלילית, מניעה, חינוך, אכיפת חוק, שיתופי פעולה	חוק ייעודי	פנייה ישירה של אזרחים וקבלת מידע מרשויות אחרות
ניו יורק ויילס באוסטרליה	The Independent Commission Against Corruption (ICAC)	1988	גוף ייעודי, נציבות עצמאית, מדווחת לפרלמנט	חינוך ומניעה, חקירה, הגשת דוחות בירור לפרלמנט	חוק ייעודי	פנייה של אזרחים בטופס מקוון, מידע מרשויות ציבוריות ותלונות מועדת הבחירות
דרום-קוריאה	Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACRC)	2008	גוף ייעודי, כפוף למשרד רה"מ	מניעה, רגולציה, חקירה, קוד התנהגות, איתור שחיתות	חוק ייעודי	פנייה של אזרחים, מערכת ממוחשבת, יציאה לשטח, סקר רחב היקף
בריטניה	Serious Fraud Office (SFO)	1988	מחלקה עצמאית בממשלה, כפופה חלקית ליועץ המשפטי לממשלה	חקירה ותביעה	במסגרת החוק הפלילי	טופס אלקטרוני מאובטח לציבור וקבלת מידע מסוכנויות אחרות
סלובניה	The Commission for the Prevention of Corruption (CPC/KPK)	2010	גוף ייעודי, נציבות עצמאית, מפקחת על-ידי הפרלמנט	גיבוש תוכניות אסטרטגיות, מעקב אחר הצהרות הון, רגולציית לובינג, קורסי הכשרה, בירור תלונות	חוק ייעודי	לא ידוע
אוסטרליה המערבית CCC	The Corruption and Crime Commission (CCC)	2004	נציבות המדווחת לפרלמנט	חקירת מקרי שחיתות חמורה ובקרב עובדים בכירים, פעולות מניעת שחיתות רק לעובדי המשטרה	חוק ייעודי	פניות של אזרחים ועובדי ציבור בטופס מקוון ובמערכת דיווח פנימית למגזר הציבורי
אוסטרליה המערבית PSC	The Public Sector Commission (PSC)	2008	נציבות המדווחת לפרלמנט	בירור התנהגות בלתי הולמת מינורית של עובדי ציבור, הכשרה וחינוך	חוק ייעודי	פנייה של אזרחים ועובדי ציבור בטופס מקוון, בקו טלפון ייעודי ובמערכת דיווח פנימית במגזר הציבורי
קנדה	Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada (PSIC)	2007	גוף ייעודי, ארגון פדרלי עצמאי שמחויב בדיווח לפרלמנט	בירור וחקירה של תלונות על עוולות במגזר הציבורי ועל התנכלויות לחושפי עוולות	חוק ייעודי	פנייה של עובדי ציבור ואזרחים בטופס ייעודי בקו מאובטח



פנייה יזומה של אזרחים, תלונה של פקידי ציבור	מוסדר בחקיקה אך לא בחקיקה ייעודית	חקירה ותביעה (פלילי) של נושאי שחיתות ושל פשע כלכלי בדרגה גבוהה	מחלקה בגוף קיים, כפופה לתובע הכללי	1995	A Specialized Prosecution Office for the Fight against Corruption and Organized Crime (ACPO)	ספרד
איסוף מידע במסגרת דוחות מס, חקירות סמויות, מידע מסוכנויות אחרות	במסגרת החקיקה של רשויות המס	חקירות כלכליות על העלמות מס ונושאים משיקים	מחלקה בגוף קיים, כפופה למשרד האוצר	1998	Internal Revenue Service Criminal Investigation (IRS)	ארה"ב



נספח: מדד תפיסת השחיתות העולמי (CPI)

להלן דירוג המדינות שנסקרו במסמך לפי מדד תפיסות השחיתות העולמי (CPI). מדד תפיסת השחיתות העולמי הוא מדד מומחים סובייקטיבי המקובל בעולם למדידת היקף השחיתות במדינות. מדד זה נקבע בכל שנה על-ידי ארגון Transparency International. הנתונים המוצגים הם על-פי המדד של שנת 2014, שפורסם בדצמבר 2014.¹²² המדד מדרג את המדינות באופן השוואתי, כך שדירוג גבוה יותר (קרוב ל-1) מעיד על מדינה שהתפיסה לגביה היא שחיתות מועטה ואילו דירוג נמוך (קרוב ל-174) מעיד על תפיסת מדינה שבה יש שחיתות.

טבלה 1: מדד תפיסות השחיתות העולמי CPI לשנת 2014

דרוג (מתוך 174 מדינות)	מדינה
10	קנדה
11	אוסטרליה
14	בריטניה
17	ארה"ב
23	אוסטריה
37	ישראל
37	ספרד
39	סלובניה
43	דרום-קוריאה

¹²² הנתונים נדלו מעמוד זה באתר האינטרנט בתאריך 1 בנובמבר 2015: Transparency International, [corruption perceptions index \(CPI\) 2014: results](#).



רשימת מקורות

מאמרים ודוחות

- נבות, דורון, שחיתות פוליטית בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2012.
- נבות, דורון, שחיתות פוליטית, כרז א: תולדותיו של מושג שנוי במחלוקת, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2008.
- סגלוביץ', יואב ואחרים, שחיתות חוקית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2014.
- שקיפות בינ"ל – ישראל, מדד תפישת השחיתות 2014.
- שקיפות בינ"ל – ישראל, ברומטר השחיתות העולמי 2013.

מכתבים

- תשובת מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת שכותרתה "גופים למלחמה בשחיתות ציבורית", דוא"ל, 15 בנובמבר 2015.

אמנות בין-לאומיות

- UNODC, United Nations Convention against Corruption, 2004.
- Council of Europe, Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173).
- Council of Europe, Resolution (97) 24 on Twenty Guiding Principles for the fight against Corruption, adopted November 1997.

חקיקה בין-לאומית

- Austria – Federal Law on Establishment and Organization of the Federal Bureau on Anti-Corruption 2010.
- Canada – Public Servants Disclosure Protection act 2007.
- New South Wales (Australia) – Independent Commission Against Corruption Act 1988; ICAC, the amendment act 2015.
- Slovenia – Integrity and Corruption Prevention Act (ZIntPK) 2010.
- South Korea – The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission.
- Spain – The Organic Statute of the Prosecutor General Office (1981); Sections IV and V of Title XIII of Book II of the Penal Code.
- UK – Criminal Justice Act (CJA) 1987; Bribery Act 2010.
- USA – The IRS Restructuring and Reform Act 1998.
- Western Australia (Australia) – Corruption and Crime Commission Act 2003; Corruption, Crime and Misconduct Act 2003; Corruption and Crime Commission Amendment (Misconduct) Act 2014 (CCM Act); Public Sector Management Act 1994.

ארגונים בין-לאומיים

- Anti-Corruption Authorities (ACAs) Portal – ACA's, South Korea.
- Council of Europe.
- EPAC, Anti-Corruption Authority Standards, adopted November 2011.
- EU Commission, EU Anti-Corruption Report, February 2014: Austria, Slovenia, Spain.
- Group of States against Corruption (GRECO).



- OECD Glossaries Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law, 2008.
- OECD Specialized Anti-Corruption Institutions, Review of Models: second edition, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia 2013.
- OECD, Fighting Corruption in Public Sector.
- Transparency International, Corruption Perceptions Index (CPI) 2014: Results.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Article 6, UNCAC, Preventive Anti-Corruption Bodies: Israel, United States.
- World Bank Group, Helping Countries Combat Corruption: Corruption and Economic Development.

מידע מגופים הפועלים להתמודדות עם שחיתות ציבורית במדינות שונות

- **South Korea**

- Anti-Corruption & Civil Rights Commission of Korea – ACRC website.
- ACRC KOREA Annual Report 2014, published April 2014.
- ACRC, Introduction to Major Anti-Corruption Policies of Korea, published: 28th May 2015, e-People website.

- **Austria**

- Federal Bureau of Anti-Corruption – BAK website.
- BAK, Annual Report 2013.

- **Canada**

- Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada – PSIC website.
- PSIC, Annual Report 2014–2015.

- **United Kingdom**

- Serious Fraud Office – SFO website.
- AGO, Protocol between the Attorney General and the Prosecuting Departments, July 2009.
- Fraud Trials Committee Report, chairman: The Right Honorable The Lord Roskill, P.C, 1986.
- SFO Annual report 2014–2015, printed July 2015.

- **United States:**

- IRS, Criminal Investigation (CI) At-a-Glance.
- IRS, Examples of Public Corruption Investigations - Fiscal Year 2014.
- IRS, statistical data – public corruption investigation.
- IRS, IRS-CI Fiscal Year 2014 Annual Business Report.

- **Slovenia**

- Slovenia commission for the Prevention of Corruption, CPC website.
- CPC Workload in 2013

- **New South Wales (Australia)**

- The Independent Commission Against Corruption – ICAC website.



- ICAC, Annual report 2014–2015, published October 2015
- ICAC, Fact sheet – Acknowledging Your Information, published: November 2015.
- **Western Australia (Australia)**
 - The Corruption and Crime Commission – CCC website.
 - The Public Sector Commission – PSC website.
 - CCC, About the CCC Factsheet no.1, July 2015.
 - PSC, Annual Report 2008–2009, published: 10th September 2009.
 - PSC, Fact sheet 5: Promoting Integrity in Public Authorities, date retrieved: 1st November 2015.
 - PSC/CCC, Summary of Misconduct Categories; Notification of Misconduct in Western Australia

