אחריות מהי – משפט והמרחב הציבורי

הרהורים על הספר **אחריות ציבורית בישראל** בעריכתם של רפאל כהן־אלמגור, אורי ארבל־גנץ ואסא כשר

גד ברזילי*

אחריות ציבורית אינה הגדרה משפטית מובהקת. אין בה משום תפיסה משפטית דוקטרינרית בלבד, אם כי היא מכילה בחובה, נוסף על מרכיבים ציבוריים ואתיים, גם ממדים משפטיים מובהקים. מושג האחריות הציבורית הוא מטה־נרטיב, סיפור־על, לקיומה של דמוקרטיה, שכן בהיעדר אחריות ציבורית של השלטון כלפי אזרחי המדינה אובד למעשה טעם קיומה של ייצוגיות דמוקרטית. ניתוח סטטוטורי של חקיקה ישראלית, כמו גם ניתוח של פסקי דין והמלצות של ועדות חקירה, יצביעו למצער על שלושה סוגי אחריות משפטית: אישית, מיניסטריאלית וקולקטיבית. כל אחד מסוגי אחריות אלה יכול שיביא לסנקציות בתחומי המשפט הציבורי (למשל התפטרות), המשפט האזרחי (למשל תביעות פיצויים), המשפט הפלילי (למשל ענישה עקב הפרת חובת אמון) והמשפט הפרטי (תביעות אישיות).

אך בכך לא מיצינו את ההיקף הרב־ממדי של תפיסת האחריות הציבורית. באחריות השלטון כלפי אזרחי המדינה נכללות גם הציפייה וגם החובה המשפטית של נבחרי ציבור ובעלי תפקידים ממונים לדיווחיות (accountability) ושקיפות (transcparency), וזאת לא רק בתקופת בחירות אלא דווקא ובמיוחד במסגרת עיצוב מדיניות וביצועה. חובות אלו נגזרות מכך שדמוקרטיה ייצוגית אינה מתמצית בבחירות חופשיות בלבד, אלא מהות קיומה היא ביכולתם של אזרחי המדינה לדעת אם מדיניות ציבורית המקיימת את ציפיות אזרחיה אכן מתעצבת ומבוצעת ובאיזו מידה.[1] בחלק מן המקרים מתחייבת שקיפות ודיווחיות מלשונו של החוק,[2] ובחלקם האחר מהגיונה הצרוף של הדמוקרטיה. בצד כל אלו מכילה תפיסת האחריות הציבורית את דרישת ההוגנות, הדרישה שמקבלי החלטות ומעצבי מדיניות ציבורית יקיימו את תפקידם באופן שמגלה נכונות עקרונית לצדק חברתי. אחריות ציבורית הכרחית לשימורו של

---

* פרופסור למשפטים, מדע המדינה ולימודים בינלאומיים, דקן הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.

1 ROBERT DAHL, A PREFACE TO DEMOCRATIC THEORY (1956); ROBERT DAHL, DEMOCRACY AND ITS CRITICS 163–212 (1991).

2 ראו למשל חוק חופש המידע, התשנ"ח–1998. ראו זאב סגל **הזכות לדעת באור חוק חופש המידע** (1991). כן ראו גד ברזילי ודוד נחמיאס "היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (1997).

מרחב ציבורי, שבו הקשר בין השלטון לאזרחים מבוסס על נאמנות מתמדת של נציגי השלטון לאזרחים. חשוב לציין כי אחריות ציבורית אינה בהכרח ערך לאומי או מדינתי, אלא יש לקדם את תפיסת האחריות הציבורית בקרב ארגונים, קבוצות תרבותיות וקהילות.

מורכבותו של מושג האחריות הציבורית לא זכתה עד כה להארה מספיקה בספרות המקצועית. כך למשל הספרות שעניינה אחריות ציבורית של חברות מסחריות התמקדה בעיקר בשאלת האחריות החברתית וזנחה מרכיבים אחרים של המושג. בהקשר המשפטי נכתבה בישראל ספרות ענפה יחסית על אחריות משפטית מכוח חוק־יסוד: הממשלה ועל פי החלטות ועדת חקירה, למשל ועדת אגרנט (1973) וועדת כהן (1983), אך מרכיבים אחרים של מושג מורכב זה נזנחו אף הם. בנקודה זו טמונה החשיבות הרבה של כרך המאמרים **אחריות ציבורית בישראל** בעריכתם של רפאל כהן־אלמגור, אורי ארבל־גנץ ואסא כשר. ספר עב כרס זה מכיל מאמרים רבים ומרתקים, ויש בו תוספת רבת משמעות להארתו של מושג האחריות הציבורית.

החלק הראשון בספר כולל שישה מאמרים (שניים כהקדמה) ומבהיר לקוראים את המורכבות של מושג האחריות הציבורית בהיותו אישי ומוסדי גם יחד (יצחק זמיר), שלוב בתאוריה הדמוקרטית (רפאל כהן־אלמגור), מנחה אפשרות להעריך התנהגויות ציבוריות (אורי ארבל־גנץ), מחייב אחריות חברתית להטמעת מוסר ואתיקה (אסא כשר), מעוגן בין השאר בעקרונות הלכתיים של הכאה על חטא ואחריות (יובל שרלו) ומתחייב מן העובדה כי בעולם של אינטרסים אישיים אגואיסטיים מושג האחריות הציבורית דרוש להתקיימותה של חברה דמוקרטית (גדעון דורון ואסף מידני). למרות הניסיון החשוב להעניק לאחריות ציבורית ממדי עומק חשיבתיים חסרה מאוד בחלק הראשון של הספר הצגה רחבה של התאוריה המשפטית והפוליטית בנוגע לאחריות ציבורית. למשל, מהם האמצעים הציבוריים להבטיח כי אחריות ציבורית תיאכף ותושרש בחברה דמוקרטית?

בחלקו השני של הספר יש ניתוח מפורט של אחריות ציבורית בתפקודם של רשויות השלטון בישראל ומוסדותיו. מוסד נשיאות המדינה חשוב לספר כזה נוכח העובדה כי למרות סמכויות ביצוע מוגבלות ביותר, המעוגנות בחוק־יסוד: נשיא המדינה, הוא מהווה את סמלה הממלכתי של מדינת ישראל. מצד אחר, הרשעתו של נשיא המדינה דאז, משה קצב, באונס מקדת גם היא את תשומת הלב במוסד הנשיאות. הפרק (סוזי נבות) מאיר את סמכויותיו הסטטוטוריות של הנשיא ומסביר מדוע מעבר להן מוטלת על הנשיא אחריות ציבורית מן המעלה הראשונה. חשוב לציין כי לנשיא המדינה שמורה סמכות חשובה, המעוגנת דווקא בחוק־יסוד: הממשלה,[3] והיא הטלת תפקיד הקמתה של הקואליציה הממשלתית לאחר היוועצות עם נציגי כל המפלגות בכנסת, במטרה להביא לכינונה של ממשלה. דה־פקטו היו נשיאי מדינה לדורותיהם מעורבים פעמים רבות בניסיונות להביא להקמתה של קואליציה ממשלתית יציבה, וכל זאת מעבר לכוחם הסטטוטורי. זוהי דוגמה מצוינת לכוחו הפוליטי חוקתי של הנשיא, שאיננו רק סמלי, כפי שמקובל לחשוב. יש בה, באותה הסמכות, כדי לחייב את הנשיא לפעול באחריות רבה למען שימורה של דמוקרטיה בישראל.

---

3 ראו ס׳ 13(א) לחוק־יסוד: הממשלה, התשס״א–2001.

אחריותו של ראש ממשלה ראויה כמובן לפרק בפני עצמו. אחריותו הציבורית של ראש ממשלה חורגת בהרבה מן המפורט בחוק (אריה נאור). כך למשל חשפו מלחמת יום הכיפורים (1973) ומלחמת לבנון הראשונה (1982), כמו גם הפגנות ערביי ישראל בשנת 2000, שאלות לא פשוטות בדבר אחריותו זו. ברור כי אחריותו של ראש ממשלה היא חלק בלתי נפרד מן האחריות המשותפת של הממשלה, ועם זאת ראש ממשלה הוא ראש וראשון לשרי הממשלה ונושא באחריות ייחודית. חשוב לציין כי העובדה שראש הממשלה נושא באחריות המרכזית איננה נלמדת במישרין מלשונו של החוק, אלא היא תוצאת פרקטיקות פוליטיות שהתפתחו עם השנים. היא גם נובעת ממסקנותיהן של ועדות חקירה ממלכתיות, כדוגמת ועדת אגרנט ובמיוחד ועדת אור (2000) וועדת וינוגרד (2006). מאמרו המצוין של אריה נאור מעניק לקורא סקירה מרתקת של ההתפתחויות שהובילו להדגשת האחריות הציבורית על ראש ממשלה בישראל וזאת מעבר ללשונו היבשה של החוק, המעוגן עדיין במסורת פרלמנטרית מובהקת. אחריותו של ראש ממשלה בישראל חורגת מן האמור בסעיף 4 לחוק־יסוד: הממשלה, והיא משקפת את העובדה כי הפוליטיקה והציבוריות הישראלית מקנות לראש הממשלה, יותר מאשר למפלגתו, חשיבות עליונה.[4]

עם זאת, המשטר הפוליטי בישראל הוא פרלמנטרי ביסודו, ולכן לאחריותם הציבורית של חברי כנסת יש חשיבות ייחודית. חשיבות הדיון בסוגיה זו גוברת עשרות מונים במיוחד נוכח פרשיות שחיתות לא מעטות שחברי כנסת לשעבר הורשעו בגינן. מאמרה של נעמי חזן קובע נחרצות כי ללא אחריות ציבורית אין עבודתו של חבר כנסת משרתת את מטרות הדמוקרטיה ואת שליחותו הדמוקרטית. המאמר עוסק פחות במודלים נורמטיביים להבהרת היקף האחריות הציבורית ומימושה ומתמקד יותר בחולשות השיטה הקיימת של בחירות בישראל, שבהן מתנתק חבר הכנסת מציבור בוחריו ופעמים אובד האינטרס הציבורי בדיווחיות ושקיפות כלפי הבוחרים. מובן שתדמית ציבורית של אי־עמידה באחריות ציבורית מצד חברי וחברות כנסת יכולה להביא בתורה לירידה חריפה באמון הציבור בכנסת כולה כמוסד שלטוני.[5]

ומה ביחס לאחריותם הציבורית של שופטים? מחד גיסא, עקרון העצמאות השיפוטית הוא בעל חשיבות עליונה בכל שיטת משפט דמוקרטית וכך גם בישראל, בהתאם להצהרת וקביעת סעיף 2 לחוק־יסוד: השפיטה. מאידך גיסא, לשופטים אחריות אתית החורגת מן הסמכויות הסטטוטוריות התפקודיות, האישיות והמוסדיות שלהם, זאת במסגרת החסינות הרחבה שניתנת למערכת השיפוט (אליהו מצא). שופט בית המשפט העליון בדימוס אליהו מצא סבור כי חובת הדיווחיות של השופט אכן שונה מזו המוטלת על חבר כנסת או שר. הראשון חייב ליהנות מעצמאות שיפוטית ולכן אין לדרוש ממנו ליתן דוח אישי בפני רשות אחרת. עם זאת, מלאכת השיפוט אינה פוטרת את נושאיה מחובות אתיות במסגרת החסינות השיפוטית. על השופט להכריע בדין במסגרת כללי הדמוקרטיה, תוך כיבוד הריבונות הפרלמנטרית ובמסגרת כללי

---

4 לעמדה דומה המקנה לראש הממשלה שיקול דעת רחב במיוחד ראו בג״ץ 5261/04 **פוקס נ׳ ראש ממשלת ישראל**, פ״ד נט(2) 446 (2004).

5 ראו למשל גד ברזילי, אפרים יוכטמן־יער וזאב סגל **בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית** 69 (1992).

הראיות וסדר הדין. נוסף על כך הוא כפוף לכללי האתיקה של מערכת השיפוט, שפורסמו בשנת 1993, וכן לאפשרויות חריגות של דין משמעתי מכוח סעיף 18(א) לחוק בתי המשפט. נוסף על אלה הוקמה ב־2002 נציבות תלונות הציבור על שופטים.[6] השופט מצא מציין בחדות הראויה כי אמנם עצמאות אישית ומוסדית של השיפוט הכרחית לקיומה של דמוקרטיה, אבל במסגרת זו חלים על השופטים כללים יסודיים של אחריות ציבורית.[7]

בעוד מוסדות השלטון, שהספר עסק בהם עד כה, הם מרכזיים, צדקו עורכי הספר בהכלילם בו פרק על אחריותו הציבורית של השלטון המקומי (נחום בן־אליא). הרשויות המקומיות הן אחד ממוקדי הכוח הציבוריים החשובים בישראל, למרות היותה של ישראל משטר פוליטי ריכוזי ואוניטרי. המעורבות של ראשי רשויות מקומיות בהיבטים מוניציפליים מגוונים מחייבת הגדרה ברורה ככל האפשר של היקף אחריותם הציבורית של נבחרי הרשויות המקומיות ופקידיהן. שיטת הבחירות ברשויות המקומיות היא אישית, ויש בה כדי להטיל אחריות משפטית ואתית ייחודית על ראש הרשות המקומית.[8] פסיקת בג״ץ, שחייבה את התפטרותם של שלושה ראשי ערים עקב הגשת כתבי אישום נגדם, וזאת ללא סעיף סטטוטורי מפורש בחוק המאפשר הדחה של ראש עיר טרם הרשעה, מדגימה עד כמה רב הנסתר על הנגלה בהבנת האמצעים להביא לשקיפות וחובת דיווחיות במרחב הרשויות המקומיות.[9] עם זאת המאמר אינו דן לעומק בדרכים החוקתיות להשיג שקיפות וחובת דיווחיות כאמור.

חלקו השלישי של הספר מתמקד באחריות הציבורית של המנהל הציבורי ויחידות סמך. למרבה הצער, הספר איננו מספק הסבר תאורטי שלפיו המנהל הוא חלק אינטגרלי מהבניית מדינת הלאום; כפי שההיסטוריה מלמדת, אחריות ציבורית של מנהל ציבורי, המקיים כללי שקיפות ודיווחיות, היא קריטית לקיומה של דמוקרטיה. המנהל הציבורי, השפעתו על עיצוב מדיניות ציבורית והיבטי אחריותו הנגזרים מכך הם נושא מאמרם של ערן ויגודה־גדות ויעקב קורי. הכותבים מבחינים, במאמר תמציתי וקולע, בין שלושה שלבים של התפתחות המנהל הציבורי בישראל: כינון המנהל הציבורי עד שנות השבעים של המאה הקודמת, רפורמות ניאו־ליברליות עד שנות התשעים ומציאת איזון בין הרפורמות הללו לבין אחריות ציבורית. הכותבים ממליצים שלא להיסחף בהפרטה ניאו־ליברלית, העלולה לפרק מנגנוני פיקוח מדינתיים ולהביא לזניחת מתן שירותים נאותים גם לאזרחים שאינם בעלי אמצעים.

מאמרה של טליה ששון שלוב גם הוא בחלק זה של הספר, והיא מקדישה אותו ליועץ המשפטי לממשלה (היועמ״ש) ולדילמה, האם הוא בגדר פקיד או מנהיג? מוסד היועמ״ש הוא כידוע אחד ממוקדי הכוח והעוצמה של החברה הישראלית, וסמכויותיו המשפטיות מעוגנות ביותר מ־170 מקורות חוק. יתר על כן, היועמ״ש מרכז בידיו הן את הסמכות העליונה של ייעוץ והנחיה משפטיים של המנהל הציבורי והן את סמכויות התביעה הכללית.[10] ששון טוענת,

---

6 חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס״ב–2002.

7 השוו גם אהרן ברק **שופט בחברה דמוקרטית** 123 (2004).

8 חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל״ה–1975.

9 ראו בג״ץ 4921/13 **אומ״ץ נ׳ רוכברגר** (פורסם בנבו, 17.9.2013).

10 ראו בהרחבה ברזילי ונחמיאס, לעיל ה״ש 2, וכן גד ברזילי **היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית: פיצול מוסדי?** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2010).

בצדק, כי לאור עוצמתו הציבורית העצומה של היועמ״ש, יש לצפות ממנו כי יהיה מוסד המזהיר מראש מפני אי־חוקיות. היא מעוניינת לראות יועמ״ש שאיננו רק מגיב לעוולות של אי־חוקיות אלא מנסה למנוע אותן מראש, זאת על ידי ייעוץ משפטי שאיננו נכנע ללחצים פוליטיים של הממשלה ושל הממסד הפוליטי בכלל. עמדתה של ששון עולה בקנה אחד עם הפסיקה, שכבר הביעה את דעתה כי היועמ״ש חייב לראות את עצמו כנציגו של כלל הציבור.[11] כפי שציינתי במחקריי, ספק אם היועמ״ש יוכל להגיע לעמדת עצמאות מוסדית של ממש ללא פיצול בין תפקיד הייעוץ המשפטי עצמו לבין תפקיד התביעה הכללית, כפי שמקובל בדמוקרטיות רבות בעולם, הן בשיטת המשפט המקובל והן בשיטה המשפטית הקונטיננטלית.[12] במילים אחרות – ללא ניתוק התלות בין מוסד התביעה הכללית לבין מוקדי הכוח הפוליטיים ייוותר תמיד ספק באשר למידת האחריות הציבורית שניתן לגלות בתפקודו של מוסד היועמ״ש.

בדומה לכך, בנק ישראל הוא מוסד אסדרה (רגולציה) בעל חשיבות עליונה במשטר ישראל. כביכול המדובר בגוף כלכלי מובהק, ולכן אין בינו לבין אחריות ציבורית ולא כלום. האמת כמובן הפוכה (אוהד בר־אפרת). בנק ישראל הוא אחד הרגולטורים החשובים בישראל בהיותו אחראי הן על חלקים משמעותיים במדיניות הכלכלית והן בהיותו מעין יועץ כלכלי לממשלה. לכן צודק המחבר בדבריו שיש להטיל על הבנק אחריות ציבורית באמצעות הקפדה על הדרישה כי הבנק ידווח לציבור באופן מתמיד על פעילויותיו. אמנם נכון, כפי שמדגיש כותב המאמר, כי הגברת שקיפותו של הבנק תביא להגברת הלחצים הפוליטיים עליו, אבל ללא שקיפות כאמור עלולה להיפגע הלגיטימציה הציבורית של הבנק ושל המשטר הפוליטי בכלל. חשוב לציין כי המאמר מדגיש את קיומה של ״מועצה מנהלית״ בבנק ישראל, אשר רוב חבריה חיצוניים לבנק.[13] עם זאת, באותה הנשימה המחבר פוסח על חשיבות הביקורת הפרלמנטרית על בנק ישראל כאמצעי להביאו לנהוג באחריות ציבורית רבה יותר.

רגולטור אחר בחברה הישראלית, שלא זכה עד כה להארה מספיקה, הן הוועדות הציבוריות. מאמרה של רוידה אבו ראס מוקדש לסוגיה זו. המחברת מדגישה, ובצדק, את העובדה שנציגי הציבור בוועדות ציבוריות מחויבים בגילוי נאות ובהפגנת יושר אישי במילוי תפקידם. עם זאת המאמר פוסח לחלוטין על כפיפותם של נציגי ציבור בוועדות ציבוריות לחובות אמון ולעובדה כי הפרת חובות אמון הנגזרות מחברות בוועדות ציבוריות נושאת בחובה גם ענישה פלילית.

הצבא הוא כמובן מוסד חברתי נוסף שממנו אנו מצפים לאחריות ציבורית, במיוחד בהיותו הארגון החברתי הגדול ביותר בישראל, שגם נהנה מן האמון הציבורי הרב ביותר לעומת כל מוסד ממלכתי אחר. יגיל לוי ממקד את מאמרו החשוב בדילמה בדבר היקף אחריותו של הצבא כלפי הדרג הפוליטי הנבחר, וזאת במצבים שבהם מתקיים קונפליקט פוליטי בין הצבא לדרג

---

11 ד״נ 12/81 **ש. שפירא ושות׳ חברה קבלנית בנתניה בע״מ נ׳ מדינת ישראל**, פ״ד לו(3) 645 (1982).

12 ברזילי, לעיל ה״ש 10.

13 ס׳ 20–21 לחוק בנק ישראל, התש״ס–2010.

הפוליטי הנבחר בנוגע לשאלות לאומיות כדוגמת מבצע צבאי או תקציב. לוי קובע, ובצדק, כי מתן פומבי על ידי הצבא לעמדותיו יפגע בשוויון הפוליטי ועלול לתת לצבא יתרון על פני שחקנים פוליטיים נבחרים. לוי סבור לכן כי הצבא חייב לצמצם את פומביות עמדותיו ולהשאיר את הדיון הציבורי הפתוח לדרגים הפוליטיים הנבחרים. עם זאת כותב המאמר ער לעובדה כי לעתים, במסגרת החוקתית הקיימת בישראל, הצבא דווקא כפוף לשימוש מניפולטיבי על ידי דרגים פוליטיים.[14] ואולם, אם עקב מניפולציות של הדרגים הפוליטיים עלולים חיילים לשלם בחייהם, חובתו של הצבא, במקרים חריגים, לממש את אחריותו הציבורית כלפי ציבור חייליו ולהתריע בשער, אפילו במחיר מעורבותו בדיון פוליטי ציבורי. עם זאת, המאמר אינו מפרט כיצד ניתן להגדיר מוסדית מצבים חריגים אלו ואם, ובאיזו מידה, אפשר לעשות זאת במסגרת החוקתית הקיימת כיום בישראל, המותירה בידי הממשלה סמכות שיורית רחבה מאוד להפעלת הצבא וכוחו.[15]

השער הרביעי בספר עוסק באחריות ציבורית של שחקנים חוץ־ממשליים. מאמרה של אביה פסטרנק – אחד החשובים והמעניינים בספר – תורם מאוד לספר בהיותו מצע לתובנה שלפיה לא זו בלבד שיש לאזרחים אחריות להיות מוסריים ולתרום לכלל, אלא חלה עליהם גם אחריות להתנגד לאי־עשיית צדק וגרימת נזק על ידי המדינה. משמעות החובה להתנגד למדינה היא חובת האזרחים למחות נגד מדיניות ממשלה היוצרת עוולות של אפליה וקיפוח. במילים אחרות, על בסיס התפיסה הליברלית שעליה מבססת פסטרנק את טענתה ניתן לקבוע כי חובתו החוזית של אזרח, לפי המסורת הליברלית הלוקיאנית, אינה רק כלפי המדינה אלא גם כנגדה, אם האמנה בינה לבין האזרחים נפגעת כשחלק מהם מקופחים על ידי מדיניות הממשלה לעומת חלקם האחר.[16]

אחד מן המרחבים שבהם נוצק ומעוצב היחס המשפטי־חברתי בין האזרח למדינתו הוא המרחב התקשורתי. דן כספי מדגיש במאמרו כי נוכח תופעות של צנזורה עצמית ונטיית התקשורת לאינטרסים של עשיית רווחים, יש חשיבות לאחריותה הציבורית של התקשורת לגילוי האמת בכל תנאי.[17] ללא מיצויה של אחריות זו תיפגע הדמוקרטיה. כך גם עולה ממאמרו של משה רונן על מועצת העיתונות. מועצת העיתונות הנה גוף רגולטיבי, שעליו מוטלת האחריות לתאם בין גופי תקשורת לנציגי ציבור במטרה להקל על התקשורת את מיצוי אחריותה לעידוד חופש הביטוי ולקידומה של חברה מתדיינת. הן כספי והן רונן מניחים כי חברה ליברלית מתדיינת, במסגרת שלטון חוק, מסוגלת לקדם אחריות ציבורית ולאפשר דיון עומק בבעיות היסוד שלה. מובן שבכך טמונה תפיסה הראויה לדיון ולפיה דמוקרטיה התדיינותית מסוגלת לשנות באמצעות שלטון חוק ליברלי את מבנה הכוח הפוליטי שלה.[18]

---

14 GAD BARZILAI, WARS, INTERNAL CONFLICTS AND POLITICAL ORDER 123–155 (1996).

15 ראו למשל ס׳ 32 לחוק־יסוד: הממשלה, התשס״א–2001.

16 להרחבה על מחויבויות משפטיות ואחרות של אזרחים זה כלפי זה ראו RONALD DWORKIN, LAW'S EMPIRE (1986).

17 לעמדה דומה ראו משה נגבי **חופש העיתונות בישראל: ערכים בראי המשפט** (1995).

18 להשקפה חולקת, ראו Michel Foucault, *Disciplinary Power and Subjection*, *in* POWER 229 (Steven Lukes ed., 1986).

ואולם, יכולתו של שיח ציבורי לשנות מבנה כוח היא מוגבלת. זוהי למשל עמדתה של מרב רוזנטל־מרמורשטיין במאמרה המרתק, שהוא אחד הטובים בכרך כולו, על האחריות הציבורית של אינטלקטואלים ואישי ציבור לאתגר במפורש את הכוח הפוליטי, את הסטטוס קוו, ולהציב לו חלופות. אחריות ציבורית, על פי תפיסה זו, אינה התדיינות בלבד אלא היכולת לקרוא תיגר על קונוונציות מחשבה ופרקטיקות מקובלות.

שני המאמרים העוקבים בספר, שעניינם אחריות חברתית של חברות עסקיות והמגזר השלישי, מעבירים את הדיון להיבט העסקי ולאחריות החברתית של תאגידים וארגונים וולנטריים. עלי בוקשפן קורא לכלול ולהטמיע ארגונית תכניות אתיקה בתאגידים עסקיים כאמצעי לחנך אנשי עסקים לאחריות חברתית תאגידית. אמנם יש פסיקות של בית המשפט העליון הקוראות אף הן לגיבוש תפיסה של אחריות חברתית תאגידית כלפי עובדים וכלל הציבור,[19] אך עם זאת קיים מתח מובנה בין האינטרסים של תאגיד בעשיית רווח לבין אחריות חברתית העלולה לעמוד כנגד האינטרסים הללו. בוקשפן אינו נדרש במאמרו לשאלת מפתח זאת – כיצד ניתן ליישב בין קפיטליזם ואינטרס ארגוני ואישי לעשיית רווחים לבין הטמעת תפיסה של אחריות חברתית?[20]

בצד התפתחותו של שלטון תאגידי בחברה הישראלית כחלק מן הקפיטליזציה, שגברה בישראל מאז שנות השמונים של המאה הקודמת, התרבו גם הארגונים הוולונטריים, שהם ליבת החברה האזרחית בישראל. בישראל יש אלפי ארגונים הפעילים בתחום זכויות אדם ועוד אלפי ארגונים וולונטריים אחרים, למשל בתחום קידום שוויון מגדרי או בתחום קידום מעמדו המשפטי והחברתי של המיעוט הערבי־פלסטיני בישראל. ניסן לימור ובנימין גדרון מאמינים בליברליזם ומדגישים בעיקר את עקרון הסובלנות כבסיס לקיומו של מגזר שלישי פעיל ומאתגר להמשך התפתחותה של דמוקרטיה.[21] מאמרם כולל ראייה רחבה של ספרות תאורטית, ומבחינה זו הוא אחד המאמרים הטובים בכרך, שמקנה תשומת לב לביקורת תאורטית של ממש. עם זאת למרבה הצער הוא מוקדש, רובו ככולו, להצדקה תאורטית של חשיבות המגזר השלישי בישראל, עבודה מחקרית שכבר נעשתה בעבר,[22] במקום להתמקד בדוגמאות היסטוריות לאחריות ציבורית שהפגינו ארגוני מגזר שלישי בישראל, למשל בתחום זכויות האדם.

השער העוקב והאחרון בספר עוסק באחריות ציבורית – סוגיות במדיניות, והוא מתייחס למעשה לכמה שסעים ומוקדי קונפליקט בחברה הישראלית. שוויון מגדרי הוא מרכז מאמרן של אורנה ששון־לוי ואורלי בנימין. טענתן המרכזית היא כי תורת המשפט הליברלית אינה מאפשרת לכשעצמה שוויון על בסיס מגדרי, וכי בצד שוויון להזדמנויות יש להבטיח משפטית שוויון בתוצאות על בסיס שוויון כבוד האדם. הכותבות חייבות היו להבחין לעניין זה בין

---

19 ד״נ 7/81 **פנידר נ׳ קסטרו**, פ״ד לז(4) 673 (1983); ע״פ 4148/03 **כהן נ׳ מדינת ישראל**, פ״ד נח(2) 629 (2004).

20 לפיתוח הניגוד הזה ראו Ronen Shamir, *Socially Responsible Private Regulation: World Culture or World-Capitalism?* 45 LAW & SOC'Y REV. 313 (2011).

21 לתפיסה דומה ראו יעל ישי **בין גיוס לפיוס: החברה האזרחית בישראל** (2003).

22 ראו לדוגמה שם.

זכויות פרט, שאכן מוגבלות ביכולתן להביא לשוויון מגדרי, לבין זכויות קבוצתיות, שאילו שולבו בתפיסה מגדרית רחבה יותר יכלו לקדם שוויון לנשים.[23] המאמר ממשיך וסוקר בהרחבה היבטים מספר של אפליה שיטתית נגד נשים בישראל וקורא להתערבות רבה יותר של המחוקק באסדרה של מניעת סחר בנשים, מניעת אלימות נגד נשים, ייצוגיות רבה יותר לנשים במנהל הציבורי ובשוק העבודה בכלל וקידום השוויון בין שכר נשים לשכר גברים.

המאמר השני בשער הוא מאת סמי סמוחה, אחד הסוציולוגים החשובים בעולם לחקר החברה הישראלית ומי שמרבה לכתוב על השסע היהודי־ערבי בישראל. מרכז מאמרו של סמוחה הוא אחריות ציבורית בחברה שסועה לעומק. עיקר טענתו כי נוכח הפערים העצומים בין הרוב לבין המיעוט, רק אחריות ציבורית הדדית תוכל להיות נקודת התחלה לכינון מדינה דמוקרטית שבה יש למיעוט הערבי־ישראלי שוויון זכויות מלא. מאמרו של סמוחה מרתק, והוא מראה בנתונים אמפיריים את גודל הפער בין ערבים לבין יהודים בכל עניין מרכזי העומד על הפרק בחברה הישראלית — החל מרמת הנרטיב הלאומי דרך אפליה שיטתית של ערביי ישראל במדיניות הציבורית וכלה בהקצאת משאבים מפלה. עם זאת, סמוחה נמנע מלעסוק בהיבט החוקתי: מהן הדרישות מן החוק הישראלי כדי שזה יאפשר שוויון מהותי יותר. מהו המודל החוקתי הראוי? המאמר מצביע על הצורך החשוב למצוא תשובה לשאלה זו, שהנה מרכזית לעתידה של החברה בישראל.[24]

עתידה של החברה הישראלית טמון גם בחינוך. מאמרה של אורית איכילוב עוסק בנסיגה מן האחריות הציבורית לחינוך שוויוני. לתפיסתה, חוק לימוד חובה התש״ט–1949 וחוק חינוך ממלכתי התשי״ג–1953 ביטאו את אתוס האחריות הציבורית לחינוך, אך החברה הישראלית נסוגה בהדרגה להפרטת החינוך והתפרקות מן האתוס החשוב הזה. במקום אינטגרציה בחינוך התגברה ההפרטה של מערכת החינוך ונוצר חינוך פרטי במימון ציבורי. תהליך זה מתרחש בהיעדר מעורבות של בית המשפט העליון, שמאז שנות התשעים לא התערב למנוע את ההפרטה של שירותי החינוך בישראל.

הספר **אחריות ציבורית בישראל** הוא כרך המאמרים החשוב ביותר שהתפרסם בתחום זה עד כה. מחד גיסא, הספר עשיר מאוד בסוגיות מחקריות מגוונות. מאידך גיסא, הן כולן שלובות בהיבט רב ממדי של אחריות ציבורית, באופן שבו תפיסת האחריות הציבורית היא למעלה ממילוי חובות סטטוטוריות וכוללת חובות מוסריים של ערבות הדדית ודאגה לזולת. זהו ספר חשוב שיש לברך מאוד על יציאתו דווקא בתקופה קשה לדמוקרטיה בישראל, שרוויה במתחים רב סקטוריאליים המאיימים עליה.

---

23 **לתפיסה כזו ראו** GAD BARZILAI, COMMUNITIES AND LAW: POLITICS AND CULTURES OF LEGAL IDENTITIES 147–208 (2003).

24 **השוו** אילן סבן ״הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי־פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבּוּ״ **עיוני משפט** כו 241 (2002); Gad Barzilai, *Fantasies of Liberalism and Liberal Jurisprudence: State Law, Politics, and the Israeli-Arab-Palestinian Community*, 43 ISR. L. REV. 425 (2000).