

לא לכופף את הקופה

הגנה על קופת הציבור באמצעות המשפט האזרחי: לקחים ישראליים בעקבות False Claims Act האמריקני

/ עו"ד תמיר אפורי



מי שלוקח על עצמו סיכון עסקי ותעסוקתי ו"מלשין" על גוף שהיה קשור עימו, היה רוצה לדעת שגורל תלונתו אינו מופקד בידי הרשויות בלבד. אם הרשויות לא ישתכנעו בחוזק המידע שבידו, ראוי לאפשר לו גישה לבית המשפט בכדי שיוכל לנסות להוכיח בעצמו את טענותיו

המדינתית. בשנים האחרונות גבה הממשל באמ" צעות החוק 20 מיליארד דולר (!), בעיקר בתחום הבריאות (ספקי שירות הזוכים למימון ממשלתי הונו את הממשלה ברישומיהם) ובתחום הביטחון (ספקים של מערכת הביטחון שהונו את הממשלה בחוזים ובמכרזים). החוק האמריקני כולל שני יסודות עיקריים, שזו תמציתם:

נקבעה עילת תביעה אזרחית מיוחדת על קבלת כספים או נכסים מהמדינה בדרישות כזב, ועל הנת" בע לשלם למדינה פיצויים בגובה פי שלושה מהנכ" סים שקיבל. הפיצויים העונשיים מוטלים על דרישות כזב ביודעין, אך גם על דרישות כזב שהועלו ברשלנות ותוך התעלמות מהעובדות האמיתיות.

האחריות מוטלת לא רק על מי שקיבל את הכ" ספים אלא גם על מי שהעלה את הדרישות הכוזבות, כגון מנהלים בחברות. לבית המשפט אין שיקול דעת בקביעת גובה הפיצוי, אם נקבעה אחריות לקבלת כספים בטענת כזב.

החוק מטיר הגשת תביעה על ידי אדם פרטי בשם הממשלה (qui - tam). עותק מהתביעה מוגש לפרקליטות, וזו צריכה להחליט האם היא תנהל את ההליך או שתשאיר את ניהול ההליך בידי הת" בע. חושף השחיתות זכאי לגמול כספי עבור הגשת התביעה, וגמול גבוה יותר אם ניהל אותה, באחוזים מתוך הסכום שייפסק לטובת המדינה. ברוב התבי" עות הרציניות, הממשל נטל לידיו את ניהולן.

השילוב של מרכיבים אלו תורם להרתעה של גור" פים עסקיים מפני מעשי מירמה. כאשר חברה מתנה" לת מול ממשלה מתוך סברה שתוכל להוציא כספים

קופת הציבור פגיעה וחשופה למעשי מירמה הן בצד ההכנסות והן בצד ההוצאות. התחמקות מתשלום מיסים היא תופעה רווחת, ולא פחות רווחת הוצאת כספים מהמדינה בדרישות כזב ובדרכי תחבולה. גופים כל" כליים רבים מדי נוהגים לנפח חשבונות על עבודות שביצעו או מוצרים שסיפקו, לסלף עובדות ונתונים כדי לזכות במענקים, להטות תוצאות מכרזים כדי לזכות בתשלומים מופרזים ועוד.

בעוד שהתחמקות מתשלום מס עלולה לגרום סנקציות מרחיקות לכת הן במישור הפלילי והן במישור האזרחי, הרי הוצאת כספים מידי המדינה בדרישות כזב בדרך כלל אינה חושפת את המוציא לסנקציות פליליות אפקטיביות ואף לא לסנקציות אזרחיות.

הסיבות להעדר אכיפה פלילית אפקטיבית הן מגוונות: דרישות דווקניות של המשפט הפלילי ודיני הראיות, סדרי עדיפויות ועומס בפרקליטות, חוסר מודעות או חוסר רצון במשרדי הממשלה להגיש תלונה. גם הליכים אזרחיים להשבת כספים שהתק" בלו במירמה אינם ננקטים לעתים קרובות, אם בגלל חוסר מוטיבציה של המשרדים הנפגעים ואם בגלל עומס בפרקליטות.

בהעדר סנקציה מרתיעה, נוצר כשל אכיפתי וקר" פת הציבור הפכה לקורבן המושלם לדרישות כזב. לכך יש להוסיף את המגבלות המובנות של מערכת ממשלתית גדולה בניהול ענייניה וכן את האווירה הציבורית, אשר לעיתים נדמה, כי היא כמעט מעור" דדת מירמה כלפי המדינה, כביכול אין קורבן אמיתי למעשים כאלה.

כאשר הסיכוי לקבל כספים בסכומים משמעותיים עולה לאין ערוך על הסיכון הקלוש בסנקציה פלילית או אזרחית, נוצר תמריץ לנסות לרמות את המדינה. כאן נציע לאמץ בישראל מודל אמריקני, לפיו המלחמה בשחיתות הכלכלית וההגנה על קופת הציבור מפניה, נעשית גם במסגרת המשפט האזרחי.

החוק בארה"ב

בארצות הברית נחקק חוק פדרלי מיוחד לעניין קבלת כספים מהממשלה בטענות כוזבות, False Claims Act. חוקים דומים רבים התקבלו גם ברמה

המחבר הוא שותף במשרד עו"ד גילת, ברקת ושות' מקבוצת ריינהולד כהן

אם פקיד ממשלתי יעמוד במבוכה, כי נתן ידו או לא מנע הוצאת כספים בכזב, עלול להיות לו אינטרס לגמד ולטשטש את העניין. ממילא, לעיתים קרובות מדובר בתיקים מורכבים וגדושים בנתונים מספריים, ונוכח העומס הרגיל בפרקליטות, תביעות כאלה עלולות להידחק לתחתית סולם העדיפויות

בחוקים מסוימים נקבע, כי המדינה זכאית להשבת כפל מענקים או לתשלום כפל מס, במקרה של גילוי טענות כוזבות או רישומים כוזבים. ראוי היה לחר" קק הוראה כללית כזו באופן מפורש, ומכל מקום הכלל עשוי להתפתח בפסיקה.

במערכת יחסים משפטית שבה מעורבת רשות מינהלית, חל דין מיוחד שזכה לכינוי "דואליות נורמטיבית", המשלב כללים מן המשפטי הפרטי וכללים מן המשפטי הציבורי. בדרך כלל, המשפט הציבורי מוסיף על חובות המדינה, ובעיקר מטיל עליה חובה מוגברת לנהוג בהגינות.

מאידך, כדי להגן על אינטרס הציבור, המש" פט הציבורי גם קובע זכויות וחסינויות מיוחדות לטובת המדינה. דוגמאות לכך הן "הלכת ההשת" חרות", המאפשרת למדינה להשתחרר מחוזה אם הדבר דרוש לטובת הציבור, סייגים לאחריות בנו" קין של עובדי ציבור ורשויות ציבור, הגנות מיוחדות על מקרקעי הציבור מפני פולשים ועוד.

תחת אותם עקרונות ולשם אותן מטרות, ראוי לקבוע חריג לכים הרגילים בדבר סעדים אזרחיים, ולקבוע פיצויים אזרחיים עונשיים במקרים של קבלת טובות הנאה מקופת הציבור בטענות כזב.

באשר למעמד המיוחד של חושפי השחיתות, יש להבחין בין גמול על מסירת מידע, לבין מתן אפשרות להגיש את התביעה בשם המדינה. בכל הנוגע לגמול כספי על מסירת מידע, מודלים מסוג זה קיימים בישראל זה שנים בתחום המס, כמו גם לעניין איסוף מידע מודיעיני על ידי המשטרה וגופי חקירה אחרים.

נראה, כי באותה צורה ניתן לקבוע הסדרי תש" לום עבור מסירת מידע בעניין דרישות כזב. לעומת זאת, הקניית זכות לאדם פרטי להגיש תביעה לבית המשפט בשם המדינה, טעונה הסדר חקיקתי מפור" רש. השאלה האם הסדר כזה מתאים לישראל ולת" רבות המשפטית הישראלית, אינה פשוטה. להסדר זה יתרונות בולטים. החשש מפני חוסר היעילות של הגופים הציבוריים, ובמידת מה גם חשש מפני אינטרסים זרים ואפילו שחיתות במש" רדי ממשלה, משליך גם על יכולתה של הפרקליטות לטפל בתביעה.

אם פקיד ממשלתי יעמוד במבוכה, כי נתן ידו או לא מנע הוצאת כספים בכזב, עלול להיות לו אינ" טרס לגמד ולטשטש את העניין. ממילא, לעיתים קרובות מדובר בתיקים מורכבים וגדושים בנתונים מספריים, ונוכח העומס הרגיל בפרקליטות, תבי" עות כאלה עלולות להידחק לתחתית סולם העדי" פויות.

הזירות מפני הליכים חסרי שחר

מי שלוקח על עצמו סיכון עסקי ותעסוקתי ו"מלשין" על גוף שהיה קשור עימו, היה רוצה לדעת שגורל תלונתו אינו מופקד בידי הרשויות בלבד. אם הרשויות לא ישתכנעו בחוזק המידע שבידו, ראוי לאפשר לו גישה לבית המשפט בכדי שיוכל לנסות להוכיח בעצמו את טענותיו.

עם זאת, להסדר זה גם חסרונות. לא כל אדם ולא כל עו"ד ראוי שינהל הליך בשם המדינה. ניהול כושל של ההליך עלול לפגוע בזכויות ובאינטרסים של המדינה. הדבר עלול לפגוע באפשרות להגיש בעתיד הליך אחר, או לפגוע בחקירה פלילית.

הליך חסר שחר לחלוטין, עלול לגרום להטר" דת עובדי ציבור להקדיש זמן מיותר בעדויות בבית המשפט, מסירת מסמכים וכו'. מדי פעם המדינה חשופה לתביעות תמהוניות המוגשות כנגדה, ואין לחשוף אותה לעסוק גם בתביעות תמהוניות המור" גשות בשמה.

באווירה המשפטית הישראלית ראוי לאמץ דרך ביניים, לפיה הגשת תביעה פרטית בשם המדינה תהיה רק בכפוף להליך שיפוטי מקדמי שיסנן תבי" עות בלתי ראיות שהמדינה עצמה תתנגד להגשתן – בדומה להליכים מקדמיים בתובענה ייצוגית או תביעה נגזרת בשם חברה. בית המשפט ישמש כמ" סנתת הממוזערת את חסרונות ההסדר ומעצימה את יתרונותיו בשמירה על קופת המדינה. ///