

האוניברסיטה העברית

בית הספר למדיניות ציבורית

נייר מדיניות בנושא חושפי שחיתויות

לקוח: יו"ר הוועדה לביקורת המדינה בכנסת

מוגש ע"י מיכל שאול, 031724974

תאריך: 7.7.09

מוגש לידי:

ד"ר ענת גופן שריג, רן כהן, איילה הנדין

תוכן עניינים

3	.....תקציר מנהלים
3	.....לקוח
3-4	.....רקע ומסגרת הדין
5-11	.....תופעות בלתי רצויות
11-12	.....הגדרת הבעיה
12-16	.....חלופות
17-19	.....החלופה הנבחרת
21-23	.....נספח אסטרטגי
24	.....רשימת ראיונות
25-29	.....מיפוי שחקנים

תקציר מנהלים

העובדים המכונים "חושפי שחיתויות" (להלן: "חושפים" או "חושף) הם אלה המתריעים על מעשי שחיתות – פעילות בלתי חוקית, בלתי מוסרית או פסולה – במקום עבודתם. לאחר מעשה חשיפת השחיתות, מושמים חושפי השחיתות במרכז תשומת לב שלילית, ובכך "מוענשים" בצורה פורמאלית ולא פורמאלית על מעשי החשיפה. חושף השחיתות מצוי במצב בו אין לו הגנה בשלושה היבטים: הוא אינו מיוצג משפטית, מקום עבודתו בסכנה ובריאותו הנפשית נפגעת. על אף החקיקה הקיימת בנושא, אין כיום מנגנון סיוע מדינתי הוליסטי המציע טיפול בשלושת ההיבטים האמורים. בנייר זה אציע להקים אגף במשרד מבקר המדינה, שיעמיד לרשות חושף השחיתות אנשי מקצוע לכל אחד מההיבטים הללו ובכך יגן על הפגיעות להן חשוף לאחר מעשה החשיפה.

תיאור לקוח

יו"ר הוועדה לביקורת המדינה – ח"כ יואל חסון. חושפי שחיתויות מצויים על סדר יומה של הוועדה לביקורת המדינה האמונה בין השאר על ענייני ביקורת המדינה. חושפי השחיתות, כפי שאסביר להלן, מהווים גורם חשוב (ולעיתים בלעדי) לחשיפת שחיתויות ואי סדרים בשירות המדינה. בראשות הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, יושב בד"כ ח"כ מהאופוזיציה כמו במקרה של יואל חסון, שלו אינטרס מובנה להקים התנגדות לממשלה הקיימת.

רקע ומסגרת הדין

לסוגיית השחיתות בשירות הציבורי פנים רבות וביניהם: הגדרותיה, כיצד מודדים אותה וכיצד מונעים אותה. נייר זה יעסוק במצבם האישי של חושפי שחיתות בשירות הציבורי (שלטון מרכזי) לאחר חשיפת השחיתות בלבד, ולא יעסוק בנושאי השחיתות האחרים. אמנם, הנושאים אינם מנותקים זה מזה, ושיפור מצבם ומעמדם של חושפי השחיתות עשוי לתרום למאבק הכללי בשחיתות, אך נייר זה לא יעסוק בטיפול המערכתי בתופעת השחיתות.

במסגרת זו, נייר זה יוצא מנקודת הנחה כי הגנה על חושף השחיתות אינה רק הגנה אישית מתוקף מצבו האישי של חושף השחיתות לאחר החשיפה בלבד, כי אם הגנה על הערך אותו מייצג החושף – החתירה לגילוי וטיפול בשחיתות כשזו מתגלה. בלא חושף שחיתות, הפועל מבפנים, ממידע הידוע רק לו ולנחשפים – לא תוכל להיחשף השחיתות. מכאן שערכו של חושף השחיתות הוא

עצום, וערך זה מצדיק את הקמת ההגנה המוצעת בנייר זה.

על פי דיווחי הגורמים המטפלים בחושפי שחיתות בכל זמן נתון קיימים כמה עשרות חושפי שחיתות במגזר הציבורי. חלקם חשפו שחיתות בתקופה האחרונה, וחלקם חשפו לפני זמן מה אך מצויים בעיצומם של תהליכים המתרחשים סביב החשיפה כפי שיפורטו בנייר. במסגרת זו, חשוב לציין שבשל התופעות הבלתי רצויות שיתוארו, לעולם לא נדע כמה עובדים יודעים כי בסביבת עבודתם מתרחשים מעשי שחיתות, ונוצרים את לשונם מחשש פן יבולע להם.

במסגרת זו חשוב להזכיר כי חושפי השחיתות נתונים להתנכלויות ולתופעות שליליות בין השאר בשל גישה חברתית לפיה חושף שחיתות הינו שטינקר, מלשן וכו'. ידועה הדוגמה שנשיא המדינה לשעבר, עזר ויצמן, סרב להצטלם עם נציגי עמותת "עוגן", עמותה שביצעה עבודה חשובה למען חושפי השחיתות, בהגדירו את חושפי השחיתות "מלשינים"¹. חשוב להסביר, כי הנייר לא מתיימר לטפל בכל התופעות השליליות בהקשרם של חושפי השחיתות, ויש תופעות שהן בגדר: *problem that can't be solved*. אמנם, ייתכן וברבות הימים, יישום ההצעות שבנייר זה יביא לשינוי

בגישה החברתית האמורה, אך הנייר לא יוכל לפתור את כל הסוגיות הנוגעות בחושפי השחיתות. במסגרת כתיבת הנייר, עלו הצעות שונות מקרב הגורמים שרואיינו ומטפלים בחושפי שחיתויות. חלק מהצעות אלו, אפקטיביות ככל שיהיו, מתייחסות לשלבים אחרים בהגנה על חושף השחיתות, ובעיקר עלו לגבי השלב טרם החשיפה (למשל, חשיפה בפני מבקרים פנימיים והטלת סודיות, או מתן אפשרות ל"חשיפה בתנאים מוגנים" כך שתינתן התרעה למקום העבודה שלא לפגוע בעובד אלא באישור מבקר המדינה וכו'). עם זאת, לא היה בהם כדי לפתור את התופעות שנוצרו לאחר החשיפה ומתוארות בנייר זה. כאמור, אין בנייר זה למצות את כל התופעות השליליות והפתרונות הקיימים בהקשר השחיתות וחושפי השחיתות, אלא לטפל בשלב מסוים והוא – מצבו וחיי של חושף השחיתות לאחר מעשה החשיפה.

¹ כלב, ב. מחיר הדיבור: פגיעה בעובדים שהתריעו על חשדות לשחיתות, התנועה לאיכות השלטון, 126.

תופעות בלתי רצויות

חרף ההגנה החוקית הקיימת לחושפי שחיתות (ותפורט להלן), עדיין, ברוב המוחלט של המקרים, עובדים אשר חשפו שחיתות נפגעו כתוצאה מכך. הפגיעה המודרנית בעובד אשר חשף שחיתות הנה לרוב מתוחכמת ומתגלגלת, ואיננה "התנכלות קלאסית", במובן זה שהעובד חשף שחיתות ומיד פוטר, אלא מדובר בתהליך הידרדרות מתמשך ומתעצם.²

בעת חשיפת מעשי שחיתות במקום העבודה, תחת שימת מעשי השחיתות עצמם במרכז תשומת הלב, הופך העובד, חושף מעשי השחיתות, למרכז ההתעניינות והוא סובל מהתנכלויות. אחת שנתגלה במקום העבודה של החושף, עצם חשיפת השחיתות, חשוף העובד לשינוי קיצוני בסביבת העבודה: מצד מעסיקים וחברים, מתווספות תלונות לתיקו האישי, חושף השחיתות מוצא עצמו מבודד מבחינה חברתית ונפשית, וכל זאת תוך הכחשה מוחלטת מצד מושאי חשיפתו. מאחר שארגונים רבים שמים דגש על נאמנות העובדים לארגון, הן ההנהלה והן העובדים רואים בחשיפת שחיתות משום "בגידה" באינטרסים של הארגון.³ למעשה, אותו עובד שחשף שחיתות, הופך לנאשם ולמוקד לפגיעה רב ממדית מצד מנהליו וחבריו למקום העבודה. עד מהרה הופכת ההתנכלות המתוארת, לצעדים פורמאליים שנוקטת המדינה כנגד חושף השחיתות ובכלל זה הגשת תלונות לבתי דין למשמעת, הגשת כתבי אישום ותביעות נוספות, אשפוז כפוי,⁴ מעקבים, פגיעה במוניטין המקצועיים והאקדמיים ועוד. חושף השחיתות מוצא עצמו בודד מול מנגנון המדינה הפועל כנגדו.

במאמרו "מחיר הדיבור: פגיעה בעובדים שהתריעו על חשדות לשחיתות" מביא ברק כלב מהתנועה לאיכות השלטון את המקרה הבא:

"עם היוודע דבר פנייתו של גדעון לגורמים המוסמכים, נשללו סמכויותיו בחברה... סמוך לכך, נשללו ממנו גם המחשב האישי והטלפון הסלולארי שלו, וברקע כל אלה הוטחו בו עלבונות שונים, עד שפוטר ממשרתו. חשוב לציין כי מבקר המדינה ביטל פיטורים אלה

² התנועה לאיכות השלטון – מערך הרצאה בעניין חשיפת מעשי שחיתות.

³ משרד מבקר המדינה – חוות דעת הגנה על חושפי מעשי שחיתות, דצמבר 2007.

⁴ "בישראל, המקרה המפורסם ביותר של חושף שחיתות הוא זה של מיה קוך, עובדת תנובה שחשפה אי-סדרים, פוטרה וכנקמה אף אושפזה אשפוז כפוי בבית חולים לחולי נפש, ביזמת המנהל ובסיוע הפסיכיאטר המחוזי (האחרון הורשע בסופו של דבר בגין אשפוז בלתי חוקי". ד" אילן, חושפי שחיתות ובתי הדין לעבודה: האם נשמעת השריקה?, מכון ירושלים לחקר ישראל (ירושלים, 2003), עמ' 5.

בצו שהוציא, והורה להחזיר אותו לתפקידו ולהשיב לו את כל סמכויותיו... גדעון אמנם חזר לחברה, אך סמכויותיו מעולם לא הושבו לו, ומסכת ההתנכלות אף החמירה. בסופו של דבר הוא נאלץ להתפטר. המנכ"ל לעומת זאת המשיך לכהן בתפקידו".⁵

בשלב זה ניתן להבחין בשלושה היבטים מרכזיים שבהם עשוי חושף השחיתות להימצא לא מוגן. שלושת ההיבטים אינם נפרדים זה מזה, אלא משפיעים זה על זה וביחד מצטרפים למצב כללי בו נתון חושף השחיתות:

1. היעדר ייצוג משפטי

בחלק מההליכים שתוארו כחלק מהפגיעה הפורמאלית בחושף השחיתות, מוצא עצמו החושף כנאשם וכמתגונן בערכאות משפטיות על מעשיו. לעתים רבות מיוצגים המעבידים בהם נחשפה השחיתות בידי פרקליטות המדינה או טובי עורכי הדין, תוך ניצול פערי הכוחות המתגלעים לעתים בין חושף זוטור למעסיק-נחשף בכיר. כך, נדרש החושף לעמוד בהוצאות משפטיות גבוהות מאוד, בהליכים מורכבים וארוכים הדורשים תעצומות נפש וידע מקצועי. קושי עיקרי היא הדרישה המשפטית להוכיח קשר סיבתי בין הפיטורים ובין חשיפת מעשי השחיתות, והתמודדות עם טענות המעביד שהפיטורין אמנם קשורים לחשיפת השחיתות, אך הם פיטורי אי-התאמה הנובעים מהתנהגות החושף במקום העבודה. כתוצאה מקשיים אלו, חושף השחיתות מוכפש ומוקד המשפט עובר מהמעביד לחושף השחיתות (התובע הופך לנאשם).⁶

גם בסיום ההליך המשפטי המורכב, החושף עשוי למצוא עצמו ללא סעד ופיתרון בדמות החזרתו למקום העבודה בשל עמדת בתי המשפט לפיה אין לכפות יחסי עובד-מעביד, והקושי האובייקטיבי לפיו בלתי ניתן להחזיר את סביבת העבודה למצבה שקדם לחשיפת השחיתות ולכן החושף לא יוכל לשוב ולהשתלב בה.⁷

בספרו של עו"ד דניאל אילן, **חושפי שחיתויות ובתי הדין לעבודה: האם נשמעת השריקה?**,⁸ מוצגים ממצאים שאסף עו"ד אילן, הנוגעים להיקף ההגנה שניתנה לחושפי מעשי שחיתות בבתי הדין לעבודה מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים ועד שנת 2002, בהסתמך על 16 תביעות

⁵ כלב, לעיל ה"ש 3, בעמ' 121-122.

⁶ התנועה לאיכות השלטון – מערך הרצאה בעניין חשיפת שחיתות

⁷ מבקר המדינה, **חוות דעת – הגנה על חושפי מעשי שחיתות**, דצמבר 2007

⁸ ד' אילן, **חושפי שחיתויות ובתי הדין לעבודה: האם נשמעת השריקה?**, מכון ירושלים לחקר ישראל (ירושלים, 2003).

של עובדים שפנו לבתי הדין לעבודה בבקשת הגנה בעקבות חשיפת מעשי שחיתות. המסקנה אליה הגיע עו"ד אילן בעקבות מחקר זה היא כי בתי הדין לעבודה אינם מעניקים הגנה מספקת, אם בכלל, לעובדים שנפגעו עקב חשיפת מעשי שחיתות. מ-16 התביעות שנבחנו, נדחו 13, ושתיים נוספות הסתיימות בפשרה. אמנם מחקר זה בוצע בטרם תוקן חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במנהל התקין) (ר' להלן חקיקה קיימת), אך יש בו כדי להמחיש את ההתמודדות הקשה של חושפי השחיתות עם ההליך המשפטי.

2. סיכון מקום העבודה

השלכות חשיפת השחיתות על מקום העבודה של החושף, במרבית המקרים – בלתי הפיכות. ההתנכלויות וחוסר האמון מצד העובדים והמנהלים, וזכר מעשה חשיפת השחיתות, אינם מאפשרים להחזיר את הגלגל לאחור ("השאיר אחריו אדמה חרוכה"). כך, מצוי החושף במצב בו מקום עבודתו מצוי בסכנה, ובדרך כלל עליו להשתלב בכוחות עצמו בשוק העבודה. בחלק מהמקרים המוניטין המקצועיים שלו מצויים בסכנה. בתי הדין לעבודה מתקשים להחזיר עובדים למקום עבודתם, בין השאר מכיוון שהם לא נהוג להתערב במערכת יחסי העבודה ולכפות עובד על מעביד. גם אם הפיתרון לבעיה זו עשוי לבוא בצורת פיצוי כספי במקום השבה לעבודה, אין בכך צדק כלפי העובד החושף, שהרי השחיתות אינה אשמתו, ואין עליו לשלם במקום עבודתו על קיומה.

תיוג העובד כ"מלשן" ימנע ממנו לחזור למעגל העבודה והוא נתפס כעובד בעייתי ממנו יש להישמר.⁹ מובן כי העובדים המתריעים עשויים למצוא עצמם ללא המלצות כלשהן. בנוסף עיתוי יציאתו של עובד מן הארגון בנסיבות אלו בדרך כלל אינו מצוי בשליטתו. כך, הוא עלול למצוא את עצמו בלא מקור פרנסה, בחיפוש אחר עבודה חלופית בלא שהייתה לו שהות להתארגן לכך מראש.¹⁰ ואכן, סיכויי ההשתלבות במעגל העבודה לאחר חשיפת השחיתות – נמוכים. היקף הפגיעה העתידית בעבודה חמור כל כך, שבעבר עלתה הצעה לפיה על המערכת משאינה מחזירה

⁹ התנועה לאיכות השלטון – מערך הרצאה בעניין חשיפת שחיתות

¹⁰ כלב, לעיל ה"ש 1, בעמ' 124

את העובד לשורותיה, לפצות את עובד בעקבות נזקי השתכרות עתידיים הנגזרים מסיכויי לחזור לשוק העבודה בלא פגיעה, גם אם אלה מגיעים לכדי סכומים נכבדים.¹¹

3. קושי חברתי – פסיכולוגי

כל התופעות שתוארו לעיל, ותחושת אי צדק שעליה לא מסוגל חושף השחיתות להתגבר, מביאות את החושף למצב חברתי – פסיכולוגי קשה, המשתרע אל מעבר לסביבת העבודה ויחסי העבודה, וכך מתאר זאת ברק כלב מהתנועה לאיכות השלטון:

"הלחץ הסביבתי נותן את אותותיו ומשפיע על המורל הכללי של העובד אף בשאר תחומי חייו. לא פעם סיפרו לי עובדים על הצורך שלהם להצדיק לפני בני משפחתם את המחיר הכבד, החומרי והנפשי כאחד, שמשלמת המשפחה כולה בשל רצונו של העובד לפעול על פי צו לבו ומצפונו".¹²

חשיפת השחיתות והעיסוק סביבה, הופכת לדגל חייו של החושף, וממשיך ללוות את החושף גם בחלוף שנים אחרי החשיפה.

הפגיעה בחושף השחיתות מתמשכת בדרך כלל שנים לאחר אירוע החשיפה. חלק מהמעשים כנגד החושף מתמשכים שנים (מטיבם דוגמת הליכים משפטיים או במכוון). בחלק מהמקרים חושף השחיתות נושא עמו את צלקות ההתנכלויות לכל חייו, אינו מוצא עבודה חלף זו שבה חשף שחיתות, ואינו משתקם.

חושפי שחיתויות – החקיקה הקיימת

ישנם שלושה חוקים מרכזיים הנוגעים למעמדם של חושפי השחיתות:

1. החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992 – החוק נועד לעודד עובדי ציבור לגלות מאמץ ותשומת לב לעקירת מעשי שחיתות או חריגות אחרות הפוגעות

¹¹ כלב, לעיל ה"ש 1, בעמ' 124.

¹² כלב, לעיל ה"ש 1, בעמ' 127.

בטוהר המידות בשירות הציבורי.¹³ החוק מאפשר הוצאת "תעודת ממצאים" לעובד שהתלונן על שחיתות או על פגיעה בטוהר המידות ותלונתו נמצאה מבוססת. אפשרות הוצאת תעודת ממצאים ניתנת לראש הגוף בו נחשפה הפגיעה או על ידי היועץ הממשלה או כל גוף המוסמך לבדוק את התלונה. בנוסף, מכוח חוק זה, הנשיא או יו"ר הכנסת יכולים להוציא תעודת הוקרה לעובדים על תרומה לטוהר המידות עבור תלונה שנמצאה מבוססת. בפועל, קיימת בעיה של יישום החוק ותעודות (מכל סוג) אינן מוצאות על ידי הגופים הבודקים בגופים הציבוריים חרף לשונו המפורשת של החוק.¹⁴ לכך ניתנות סיבות והסברים שונים – למשל העדרם של מועמדים ראויים או הסדרים ליישום החוק.

בהקשר של נייר זה, חוק זה אינו נוגע ישירות למציאות המתרחשת מיד לאחר חשיפת השחיתות ואין בחוק זה כדי לסייע לעובד בתופעות הבלתי רצויות.

2. חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במנהל התקין), תשנ"ז-1997 – מטרת החוק היא להגן על בחוק על עובדים המוצאים את עצמם חשופים להתנכלות ורדיפה מצד המעבידים, הממונים והחברים בעבודה. זאת באמצעות הקניית סמכות מיוחדת לבית הדין לעבודה לפסוק פיצויים או לתת צו מניעה או אף צו עשה כנגד פגיעה בתנאי עבודה או פיטורין.¹⁵ בחוק, מוגדרים התנאים לפיהם ניתן להגיש תביעה כנגד מעביד על התנכלות ורדיפה בשל חשיפת השחיתות, התנאים למתן הגנה, וסעדים על ידי בית הדין לעבודה.

בהקשר של נייר זה, חוק זה מתמקד בהליך ההגנה על חושף השחיתות בבית הדין לעבודה. אמנם, בשנים האחרונות חלו בחוק שינויים מפליגים¹⁶ לטובתו של חושף השחיתות ולהקלת הגישה לבית הדין לעבודה. עם זאת, מדובר באספקט מסוים בהליך חשיפת התלונה והתמודדות חושף השחיתות עמה – ההיבט המשפטי, ואופי הדיון

¹³ דברי ההסבר להצעת חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור (תיקון – דיווח על תעודות ממצאים), התשס"ז-2007 (ה"ח הכנסת תשס"ז מס' 147 עמ' 160) – תיקון 3.

¹⁴ משרד מבקר המדינה – **חוות דעת הגנה על חושפי מעשי שחיתות**, דצמבר 2007, עמ' 24; וכן בדיקת התנועה לאיכות השלטון שפנתה לכ-500 יחידות סמך ומשרדי ממשלה, בכדי לבדוק האם הוצאו בהם תעודות הוקרה ותעודות ממצאים לעובדים חושפי שחיתות בשנתיים שקדמו לבדיקה. מהבדיקה עלה שבכל 500 היחידות והמשרדים שאליהם פנו, לא הוצאה ולו תעודת הוקרה או תעודת ממצאים אחת (מתוך נייר עמדה בנושא הגנה על עובדים חושפי שחיתות מטעם התנועה למען איכות השלטון בישראל).

¹⁵ הצעת חוק הגנה על עובדים (חשיפת הפרת חיקוק ופגיעה בטוהר המידות), תשנ"ו-1996, הצ"ח 2518 עמ' 593.

¹⁶ בשנת 2002 תוקן החוק כך שלא נדרש עוד מן העובד להוכיח כי הסיבה היחידה לפגיעה בו הייתה פעולתו לחשיפת ליקויים, אלא שפעולתו היא הסיבה האמיתית לפגיעה; בנוסף מעביר התיקון את נטל הוכחת צדקת הפגיעה בעובד על כתפיו של המעביד.

המשפטי בעניין חושף השחיתות. אפילו בהיבט זה הגנת החוק חלקית, ואינה מאפשרת למשל ייצוג של העובד על ידי סגור וההנחה היא כי העובד יממן את הייצוג או ייצג את עצמו (הנחה שהפיצויים ששיג במידה ויזכה בתביעה, יכסו את עלות הייצוג המשפטי).

3. חוק מבקר המדינה - פרק שביעי "בירור תלונות הציבור" על ידי נציבות תלונות הציבור ובמיוחד סעיפים 45א-45ה. לפי החוק, מבקר המדינה בכובעו כנציב תלונות הציבור, יכול להעניק צווי הגנה זמניים או קבועים כנגד פיטוריו של עובד שחשף שחיתות, ואף לפסוק פיצויים לטובת העובד המתריע בגין נזקיו. בכך סמכויות המבקר מקבילות למעשה לאלה של בית הדין לעבודה. צווי ההגנה הם כלי רב עוצמה, שיש בהם כדי להתערב במערכת היחסים שבין המעביד לעובד, ולעיתים אף איום במתן צו כזה עשוי להספיק. מדי שנה ניתנים עשרות צווי הגנה,¹⁷ ואחד המקרים המפורסמים בו נתנו צו הגנה כזה הינו צו שניתן למניעת פיטוריו של מי שהיה החשב הכללי במשרד האוצר – ירון זליכה.

בהקשר של נייר זה, חוק מבקר המדינה יצר אכסניה ראויה, להגנה על חושפי השחיתות והיא – נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה. אך צווי ההגנה הניתנים מכוחו, מביאים לשימור מצב שאינו תמיד פועל לטובת העובד שחשף שחיתות. גם אם ניתן צו הגנה, ונמנעו פיטורין, הרי שלא נמנעה התנכלות בדרכים שאינן פיטורין, מצבו האישי של חושף השחיתות אינו תמיד משתפר, ואין בכך הגנה מפני הליכים אחרים שאפשר לנקוט נגד העובד וימרו את חייו, ואף יביאו לעזיבה מרצון שלו את מקום העבודה, דוגמת הליכים משמעותיים בהם מבקר המדינה אינו יכול להתערב. קיימת מגבלה נוספת לפי חוק מבקר המדינה, והיא שהמבקר לא יוכל לטפל בתלונה לגביה קיים הליך משפטי תלוי ועומד, ובכלל זה הליך משמעותי.¹⁸ מכאן, שאם העניין נמצא בבירור בבית הדין לעבודה או למשמעת, מבקר המדינה לא יוכל להתערב, ורבים המקרים שמצויים בשלבים אלו. במצב זה, חושף השחיתות לא יקבל הגנה כלל לפי חוק מבקר המדינה.

לסיכום סקירת החקיקה הקיימת אציין כי במשך השנים הורחבה ההגנה על חושפי מעשי שחיתות, ונעשו תיקוני חקיקה מפליגים במסגרת ההגנה על חושפי השחיתות ובכלל זה לגבי ההגנה בבתי הדין לעבודה ובמסגרת ההגנה הניתנת על ידי מבקר המדינה. עם זאת, נראה

¹⁷ מדו"ח נציב תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2009 ניתנו 13 צווי הגנה (זמניים וקבועים), בשנת 2008 ניתנו 7 צווי הגנה (זמניים וקבועים), בשנת 2007 ניתנו 8 צווי הגנה (זמניים וקבועים) ובשנת 2006 ניתנו 10 צווי הגנה (זמניים וקבועים).
¹⁸ סעיף 5(38) לחוק מבקר המדינה.

שבמסגרות הקיימות בחוקים המוזכרים, מיצתה החקיקה את עצמה, כפי שנמצא בחוות דעת שהוגשה בנושא למבקר המדינה:

"החקיקה והתמיכה הציבורית מצליחות להגן על המתריע רק לעתים נדירות, משום שאף אם הוכחו מעשי השחיתות שהתריע עליהם, רק לעתים רחוקות הוא מנצח במערכה. על אחת כמה וכמה מצבו של מי שהתריע על מעשי שחיתות בתום לב אך לא הצליח להוכיח שטענותיו צודקות".¹⁹

כך, ההגנות להם זכאים עובדים בגופים הציבוריים, מכוח החקיקה הקיימת, נמצאות "על הנייר" בעיקר, ואין גוף המוסמך לתת פיתרון למכלול הבעיות בהן נתקלים חושפי השחיתויות.

הגדרת הבעיה

כאמור, הגנה על חושף השחיתות הינה הגנה על ערך ולפיכך עליה להיות מוטלת על כתפי המדינה. הפגיעה בחושף השחיתות מתחוללת בהיבטים שונים (משפטי, תעסוקתי, פסיכולוגי) ואלו מהווים את מכלול חייו של החושף לאחר מעשה החשיפה. הקושי המשפטי משפיע על המצב הפסיכולוגי וכך גם הקושי התעסוקתי המושפע אף הוא מהקושי המשפטי וכו'.

כיום, קיימים גופי סיוע הוליסטיים מדינתיים להם סמכות לסיוע ברמת הפרט, לאוכלוסיות שונות: סייענים, עדים טעוני הגנה ועוד. לשם דוגמה אביא את פועלה של הרשות להגנת עדים אשר פועלת במשרד לביטחון פנים.²⁰

מטרת הרשות להגנת עדים שבמשרד לביטחון פנים מוגדרת כך:

הרשות תיתן מענה מבצעי כולל להגנה על עדים מאוימים ברמת הסיכון הגבוהה ביותר, שלגביהם נדרשת הגנה מרבית, תוך שימוש במגוון של כלים ואמצעים להגנתו של העד המאויים ובני משפחתו (במידת הצורך).

לצורך מימוש משימה זו, הרשות להגנת עדים פועלת במגוון תחומים:

¹⁹ משרד מבקר המדינה – חוות דעת הגנה על חושפי מעשי שחיתות, דצמבר 2007, עמ' 9.
²⁰ <http://www.mops.gov.il/BP/About+MOPS/Witnessprotection>

פיתוח ידע ותורה מקצועית כוללת להגנה על עדים; קביעת אמות מידה אחידות להערכת האיזונים ופיתוח כלים להגנה על עדים ובני משפחותיהם (סלי הגנה); קביעת נהלי עבודה נגזרים מהתורה המקצועית; משמשת כמנחה מקצועי בתחום הגנת העדים לכלל הגורמים; יזום תיקוני חקיקה נדרשים לקידום נושא הגנת העדים; ליווי העד ובני משפחתו לפני מתן העדות, במהלכה, ולאחריה, ולספק את צרכיו במטרה להבטיח את הצלחת תכנית ההגנה; לתאם פעולות שוטפות הקשורות במרקם החיים של העד (חינוך, בריאות, רווחה, תעסוקה וכו') מול משרדי הממשלה השונים במגמה להגיע לעצמאות מרבית ולתפקוד מלא של העד ובני משפחתו.

מהאמור עולה כי לרשות להגנת עדים סמכות לפעול במגוון תחומי חיים ושיטות כדי לקדם את מעמדם ואת ההגנה הניתנת לעדים הטעונים הגנה. אך המצב הקיים בהגנה על חושפי שחיתויות, אינו דומה למצב הקיים בהגנה על עדים מאוימים.

הכלים הקיימים לטיפול בחושפי שחיתות כיום, אינם מעניקים סמכות להגנה על חלק משמעותי מההיבטים שאותם חווה חושף השחיתות ונלווים לחשיפת השחיתות. מנגנון סיוע שיהיה מוסמך, בדומה לסמכות המוקנית לרשות להגנת עדים, ויטפל בשלושת ההיבטים (בכל אחד בנפרד ובכולם ביחד), עשוי להביא להגנה על חושף השחיתות ולבסוף על הערך של חשיפת השחיתות, ויפחית מהסבל והקושי הנגרם לו מעצם החשיפה. הגורמים המטפלים כיום בחושפי שחיתות על דרך השגרה (התנועה לאיכות השלטון, עמותת "עוגן", משרד מבקר המדינה) הביעו את הצורך במספר גורמים מקצועיים הנדרשים לטיפול הסבוך בחושפי השחיתות.

לכן, הגדרת הבעיה היא העדרה של סמכות בידי גוף מדינתי לטיפול הוליסטי בחושפי שחיתויות.

חלופות לפיתרון

בחלק זה אציע שלוש אפשרויות להקמתו של גוף המוסמך לסיוע לחושפי השחיתות. ההבדל בין שלושת החלופות הוא בזירה בו יוקם הגוף, ומכאן בסמכויות שיוקנו לו, במעמדו, בעצמאותו וביחס לו יזכה. כפי שיודגם בחלק בו אבחר את החלופה המוצעת, מיקום הגוף על פני המפה הציבורית היא קריטית להצלחתו, לתפקודו ולישימות החלופה. הדומה בין שלושת החלופות הוא כי הגוף המתוכנן, יורכב או ייתן שירותים מאנשי מקצוע רלוונטיים (עורכי דין, עובדים

סוציאליים, יועצים תעסוקתיים) שיפעלו כל אחד בתחומו להסרת התופעות הבלתי רצויות בהן עשוי להימצא חושף השחיתות. מעבר לאנשי המקצוע, הגוף יידרש לפתח כלים נוספים להגנה על חושפי שחיתויות – חקיקה, נהלים, רשת עמיתים (חשוב במיוחד לצורך מציאת תעסוקה לחושפי השחיתות) ועוד.

כך ייווצר גוף בו יהיו מכלול של מעניקי שירותים לחושפי השחיתות – בתחום הפסיכולוגי, המשפטי והתעסוקתי. חשוב לציין כי במסגרת זו, חלק מהתופעות הבלתי רצויות נובעות מהיחס והגישה החברתית הכללית כלפי חושפי השחיתות. כאמור בתחילת הנייר, לא בכל הסוגיות אוכל לטפל ולפתור. כך למשל, הסוגיה של שיקום יחסי העבודה במקום העבודה בו נחשפה השחיתות, לא תוכל להיפתר במסגרת החלופות המוצעות. על סמך שיחות עם גורמי המקצוע, ומהספרות הרלוונטית, עולה כי תופעה זו שמקורה בהרס יחסי האמון והיחסים הבינאישיים במקום העבודה (מצד החושף ומצד הנחשפים), אין לה פיתרון מעשי. לפיכך הפתרונות התעסוקתיים מתייחסים לאיתור מקום עבודה חלופי במקום זה שבו נחשפה השחיתות. כך, ניתן לסכם פסקה זו בכך שהחלופות, מגינות וממזערות את השפעת התופעות החברתיות השליליות כלפי חושפי השחיתות באמצעות הגנה עליו בהיבטים שהוגדרו.

הגוף שיוקם להגנה על חושפי שחיתות יידרש לשאלות מקצועיות-תפעוליות-ניהוליות שונות. אלו יינתנו תוך התייעצות עם גופים שנתנו הגנה לחושפי שחיתות (התנועה לאיכות השלטון, עמותת עוגן, משרד מבקר המדינה וכו') בשל ייחודיות הטיפול הנדרש. למשל:

א. שירותי הייצוג - עשויה לעלות שאלה האם לספק את שירותי הייצוג המשפטי על ידי עורכי דין שיועסקו כעובדי הגוף, או שמא לשכור את שירותיהם של עורכי דין מגופי המגזר השלישי שצוינו לאור הניסיון שלהם בייצוג שכזה.

ב. ניהול הגוף – מי יעמוד בראשות הגוף? אילו סמכויות נדרשות לו? האם לרשותו תועמד מעין "מועצה מייעצת" או דירקטוריון?

ג. סמכויות – אלו סמכויות יוענקו לגוף בכלל? האם יורשה לתת צווים? פיצויים? מה יהיו סמכויות האכיפה שלו כלפי גופים אחרים? אילו סמכויות יהיו אפקטיביות?

ד. תקצוב הגוף – מי יאשר את התקציב? מי יפקח על יישומו? האם אפשר לממן באמצעות קרן מגופי ממשל שונים בעלי אינטרס בנושא.

ה. האם יהיו דרישות מחושפי השחיתויות עצמם כדי להצליח בשיקום על ידי הגוף? מתי חושף שחיתות יוגדר כמשוקם ולא זקוק עוד לעזרה?

ו. כיצד נותנים הגנה לחושפי השחיתות המתאימים ולא הגנת יתר למי שמשתמש בכך לניגוח המעביד ול"התחשבנויות" עם המעביד. חלק מהעמדות היו כי יש להציב רף נמוך לצורך קבלת הגנה ועדיף הגנה עודפת מסינון חושפי שחיתויות אמיתיים.

מובן כי התשובה לשאלות וסוגיות אלו תיגזר ממיקומו של הגוף במפה הציבורית ומהחלופה הנבחרת.

ואלו הן החלופות להקמת הגוף המתואר לעיל לשם הגנה על חושפי השחיתות:

1. רשות ממלכתית עצמאית

רשות זו תוקם כרשות עצמאית, שאינה כפופה לגוף ציבורי כלשהו (ממשלתי או אחר), אלא יוקנה לה מעמד עצמאי בדומה למעמדו של משרד מבקר המדינה, בנק ישראל או נשיא המדינה. בכך תוענק לה עצמאות מרבית, הדרושה להגנה על חושפי השחיתות אל מול המנגנון הממשלתי הפוגע בו, מתוך הנחה כי: "סוגיית ההגנה על חושפי שחיתויות ראויה לטיפול נרחב וממוקד יותר על ידי גוף נפרד, אשר משימה זו היא משימתו העיקרית ולא אחת מבין מטלות רבות"²¹. בראש הרשות הממלכתית ימונה אישיות בכירה דוגמת שופט בדימוס, שהחלטותיו ודרכי המדיניות שיכתיב יזכו לאמון רב ככל האפשר.

רשות מעין זו תוכל להבטיח קיומה של בחינת תלונות חושף שחיתות המחייבת בדיקה מורכבת, למידה והעמקה בנסיבות כל מקרה ומקרה. זאת כדי להבטיח שירות משמעותי ומהיר במקרים המתאימים, וכדי למנוע הסתננותן של תלונות בלתי מוצדקות.²² ברק כלב במאמרו תומך בהקמת גוף כזה, ומביא לשם השוואה את הממשל האמריקאי כדוגמה, והקמת ה – US Office of Special

Counsel שהעמיד את ההגנה על חושפי שחיתויות בראש סדר העדיפויות שלו.²³

²¹ כלב, לעיל ה"ש 1, בעמ' 125.

²² ש.ם.

²³ ש.ם.

באם תוקם רשות כזאת, יועברו לצורך פעולתה, כל הסמכויות הקיימות כיום בידי מבקר המדינה לטיפול בחושפי שחיתויות והוא יהווה כתובת בלעדית לטיפול בהם גם בהיבטים של מתן צווי הגנה. רשות מעין זו עשויה לעורר התנגדות משמעותית ורבה, הן בשל החשש מגוף ביקורת נוסף על פעולות הממשלה והן מפני הקניית סמכויות רחבות מאלו הקיימות כיום לטיפול בחושפי שחיתויות. בנוסף, לא ברור, לאור החפיפה בתחומי הפעילות עם משרד מבקר המדינה, האם הערך המוסף של הקמת הרשות מצדיק הקמת רשות נוספת שכזאת.

2. אגף ייעודי במשרד מבקר המדינה

כיום מהווה מבקר המדינה (בכובעו כנציב תלונות ציבור) כתובת טבעית למתן הגנה על חושפי שחיתות. זאת מכוח חוק מבקר המדינה המאפשר הוצאת צווי הגנה וצווי ביניים שמטרתם שמירה על מקום עבודת חושף השחיתות ללא יכולת לפגוע בו, בשל חשיפת השחיתות. בחלופה זו מוצע להרחיב את היקף ההגנה הניתנת על ידי המבקר, ולהקים אגף במשרד מבקר המדינה במסגרתו תינתן ההגנה המוצעת לחושפי השחיתות. המודעות וההבנה למצבם של חושפי השחיתות כבר קיימים כיום, ואף הצורך בהרחבת ההגנה. למעשה הממונה על תלונות הציבור במשרד המבקר כבר החל במידה מסוימת בביצוע חלופה זו, ומראיון עמו עלה כי בכוונתו להעסיק עובד סוציאלי לטיפול בחושפי השחיתות. מובן כי היות גוף מבקר המדינה חיצוני לממשלה, והמוניטין מהם נהנה המבקר, יתלוו גם לגוף המגן על חושפי השחיתות. כמו כן, תפיסת המבקר כגוף שעמידתו כנגד הממשלה איתנה, וביכולתו להביא לחשיפה אפקטיבית של כשליה, עשויה להועיל לטיפול בחושפי השחיתויות.

עם זאת, ייתכן ומבקר המדינה כלל אינו רוצה להיות אחראי על הרחבת ההגנה על חושפי שחיתויות ובסך הכול רוצה "להיפטר מהצרה הזאת". בנוסף, מעבר לחקיקה הייעודית לצורך הקמת הגוף המטפל בחושפי שחיתות, יהיה צורך בשינויי חקיקה נוספים בחוק מבקר המדינה, כדי להתאים את גוף מבקר המדינה הקיים לתפקיד החדש שיוטל עליו, השינויים יתמכו בהרחבת ההגנה על חושפי שחיתות אך יגעו למשל להרחבת סמכויות המבקר באשר לגופים בהם ניתנת הגנה, או באשר להגנה שתינתן גם אם מתנהלים כנגד חושף השחיתות הליכים משפטיים. נוסף על כל אלו, משרד מבקר המדינה הוא מנגנון קיים שלו תחומי פעילות שאינם קשורים ישירות לחושפי השחיתות ויתכן שהתמיכה שתינתן תיבלע בין שאר הפעילויות של מבקר המדינה. כך

למשל, מבקר המדינה הוא זה שגם מברר הרבה פעמים את התלונות על השחיתות, וברור כי מנגנון הברור ומנגנון הסיוע צריכים להיות נפרדים, ואולי יש טעם לפגם בהימצאותם באותו גוף.

3. נציבות ממשלתית

מדובר בהקמה של נציבות בדומה לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד התמ"ת או לנציבות לשוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלויות במשרד המשפטים. נציבויות ממשלתיות אלו, מביאות למיצוי זכויותיהן של האוכלוסיות שבהן הן מטפלות. הן מעניקות בין השאר ייצוג וייעוץ משפטי ללקוחותיהן בבתי המשפט השונים, ואף יוזמות תביעות במידת הצורך. כך למשל, באתר נציבות שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלויות מוסבר כי הנציבות פועלת "למניעת אפליה ולקידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית, כאזרחים שווי זכויות וחובות במגוון תחומי החיים. ביניהם, תעסוקה, דיור, חינוך, שיקום, בטחון סוציאלי, וכן תרבות ופנאי. לשם השגת מטרות אלו, הנציבות יוצרת שיתופי פעולה עם גורמים רלוונטיים בכל המגזרים - בממשלה, ברשויות המקומיות, במגזר הפרטי ובמגזר השלישי". ההגנה והטיפול הניתנים על ידי הנציבויות, אינן נקבעות לפי מבחן כלכלי, אלא בדומה להגנה הנדרשת על חושפי שחיתויות, נועדו לקדם עיקרון בעל חשיבות ציבורית.

בהקמת נציבות שכזו, תחת הממשלה, יש ערך נוסף והוא האחריות שהממשלה מביעה בכך לעניין חשיפת השחיתות. הקמת רשות שכזו – ממשלתית – עשויה לשדר מסר בדבר חשיבות הטיפול בתופעה, והכוונה העקרונית לסייע למי שסייע לבער את השחיתות.

בהקשר זה, חשוב לציין את הכפיפות לממשלה שבחלופה זו, מה שעשוי לפגוע בעצמאות הנדרשת מגוף המטפל בחושפי שחיתויות, העומד אל מול משרדי הממשלה. עם זאת, דווקא מתוך הממשלה עשויה לצמוח השפעה "מבית" על המשרדים. פתרון זה אף מוביל לקידום הצדק עם חושפי השחיתות, הממשלה הפוגעת בחושף השחיתות, היא זו המתקנת ומגנה עליו לאחר הפגיעה, ובמקביל לה ובכך פועלת לתיקון המעוות.

סיכום החלופות

דירוג החלופות נעשה כך :

+++ משמעותו התוצאה הטובה ביותר בקריטריון זה (חוזק של החלופה בקריטריון זה)

++ משמעותו תוצאה בינונית בקריטריון זה

+ משמעותו תוצאה לא טובה בקריטריון זה (חולשה של החלופה בקריטריון זה)

נציבות ממשלתית	אגף ייחודי במשרד מבקר המדינה	רשות ממלכתית עצמאית	
+	+++	+++	עצמאות הגוף המוצע החלופה ביחס לממשלה
++	+++	+++	אפקטיביות החלופה להגנה על חושפי שחיתויות
++	+++	+	היתכנות מעשית ליצירת החלופה
+	+++	+	ניסיון קיים בטיפול בחושפי שחיתויות
+++	+	+	ניסיון כללי בטיפול הוליסטי לאוכלוסיה טעונת הגנה

חלופה נבחרת וכלל החלטה

פירוט הציונים שניתנו לכל חלופה וחלופה:

רשות ממלכתית עצמאית – למעשה עצמאית ביותר ביחס לשאר החלופות, והיא אינה כפופה לאף גורם, אף לא למבקר המדינה כך שביכולתה לשים את ענייני חושפי השחיתויות בראש סדרי העדיפויות. רשות כזאת אף תהיה מסיבות אלו אפקטיבית ביותר לשם הגנה על חושפי שחיתויות, שכן כל תכליתה היא הגנתם, והם אינם מתמודדים עם נושאים אחרים על תשומת הלב והמשאבים. עם זאת, מדובר בהקמת רשות עצמאית "מאפס" ועל כן עשויות לקום התנגדויות רבות, בין השאר מסיבות ארגוניות לפיהן ההגנה על חושפי השחיתויות אינה מצדיקה הקמת רשות עצמאית (ודאי לא כפי שנשיא המדינה או מבקר המדינה ראויים להיות רשות עצמאית). גם אם תקום רשות כזאת, הרי שהיא זו שתבנה את כל תורת ההגנה על חושפי שחיתויות, שכן אף גוף לא עשה זאת כגוף עצמאי-הוליסטי לפניו ובכך יש חסרונות.

אגף ייחודי במשרד מבקר המדינה – מכיוון שמדובר באגף שיהיה שייך לגוף עצמאי יחסית, ניתן להניח שאף האגף עצמו יהיה עצמאי וודאי שאינו חלק מהממשלה או חלק מהשקפת עולמה אלא דומה לעולם מבקר המדינה. אגף כזה עשוי להיות אפקטיבי להגנה על חושפי שחיתויות, בשל ההיכרות וההזדהות עם הערכים שעליהם מגנים חושפי השחיתויות. חלופה זו אף אפשרית לביצוע ולמעשה, כאמור, משרד מבקר המדינה כבר החל לבצע וליישם חלקים ממנה, והוא בעל ניסיון בעבודה עם חושפי שחיתויות. עם זאת, משרד מבקר המדינה אינו עוסק בטיפול כוללני באוכלוסיות טעונות הגנה, ואינו מיועד לכך. בהיבט זה, הוא חסר בניסיון רלוונטי למשל ביעוץ בנושאי תעסוקה או ייצוג משפטי. נושאים אלו אף לא בהכרח יזכו לעדיפות בסדרי העדיפויות של המשרד.

נציבות ממשלתית – כפיפות לממשלה ולסדרי העדיפויות הממשלתיים עשויים לפגום בטיפול בחושפי שחיתויות, שכאמור לא תמיד נהנים מלגיטימציה בקרב הארגון הממשלתי. לכן חשובה כל כך העצמאות של גוף המטפל בחושפי שחיתויות, ועל כך קיים חיסרון בחלופה זו. קשה גם לדמיין כיצד מקום בו חושפים שחיתות, הוא גם גורם המסייע ומשקם את חושף השחיתות עצמו. האפקטיביות לטיפול בחושפי שחיתות בחלופה זו בינונית, מכיוון שבמסגרת הממשלתית כבר הוקמו גופים לטיפול הוליסטי באוכלוסיות טעונות הגנה (למשל הרשות להגנת עדים) ולכן לעצם

הרעיון להקמת רשות כזאת, יש על מה לסמוך. כך, גם כשהגוף יוקם, סביר להניח כי הוא ישפר את מצב חושפי השחיתויות וידאג להם, יותר מהמצב הקיים כיום בו אין כלל גוף כזה ולכן האפקטיביות גם היא מוגדרת כבינונית. עם זאת, הטיפול בחושפי שחיתויות אינו מצוי בראש סדר העדיפויות הממשלתי וזאת בלשון המעטה. בנוסף, כיום אין גוף ממשלתי המטפל בצורה מוסדרת בחושפי שחיתויות, והטיפול מתרכז אצל מבקר המדינה ואצל גופי מגזר שלישי ולכן גוף כזה יאלץ לרכוש את ניסיונו מחדש.

חלופה נבחרת וכלל החלטה

בראש כלל ההחלטה שלי הצבתי שני קריטריונים: אפקטיביות החלופה להגנה על חושפי שחיתויות, והיתכנות מעשית ליצירת החלופה. אין טעם בהקמת רשות שלא תהיה אפקטיבית להגנה על חושפי השחיתויות ולא תייצר את ההגנה הנדרשת; בנוסף, קידום הנושא ממילא קשה ואין צורך לבחור בפתרון שייתכן ואי אפשר יהיה ליישמו.

לאור הישימות הגבוהה של החלופה (כאמור – משרד מבקר המדינה כבר כיום מסכים עם הצורך להעניק הגנה הוליסטית על חושפי השחיתות) ולאור אפקטיביות ההגנה שעשויה להיות להגנה שתינתן במשרד מבקר המדינה, החלופה הנבחרת היא הקמת אגף ייעודי במשרד מבקר המדינה להגנה הוליסטית על חושפי שחיתויות.

נספח אסטרטגי

"גיליון הסיכום של טיים מגזין לשנת 2002, בחר כאנשי השנה שלו שלושה חושפות שחיתות בפרשות שהסעירו את אמריקה של אותה שנה: קווין ראלי מה-FBI הזהירה בפני השתתפות חשודה של זכריאס מוסאווי בקרוסי טיס. איש לא שעה לאזהרותיה. היא נרדפה במקום עבודתה והיו פניות אליה להתפטר; ובמקום ציון לשבח היא זכתה לגנאי ולהשפלה. שרון ווטקינס מאנרון וסינתיה קופר מ-Worldcom עברו חוויות דומות. Time דיווח שבמפגש ביניהן הן התפלאו על הדמיון בין סיפוריהן: מניעיהן לחשיפת הפגמים במוסדות שעבדו בהם והלם הגנאי והבוז מצד חבריהן לעבודה מחד גיסא, ומסירותן לאידיאלים של מקומות עבודתן מאידך גיסא".²⁴

תקשורת ויצירת דעת קהל

הדימוי שעורכי Time magazine ביקשו להציג, הוא הדימוי המשפיע והחיובי ביותר באשר לחושפי השחיתויות. שער דומה בישראל יכול לעורר תהודה. במקרה של חושפי השחיתות, התקשורת ברוב המקרים אוהדת את פעולת החשיפה, שכן אלו מעוררים את הביקורת הציבורית. חן קוגל, שחשף שחיתויות במכון לרפואה משפטית, זכה לסדרת כתבות נרחבות במוסף "7 ימים" של ידיעות אחרונות, כתבות שזכורות עד היום, שנים רבות לאחר פרסומן. בשל גישתם הבלתי אמצעית של חושפי השחיתויות למידע שאי אפשר להשיג בדרך אחרת, יש למידע שבפיהם ערך תקשורתי רב. במקרה זה אור התקשורת מחטא את החושף המאפיין את השחיתות. דימוי שכזה, כפי שהודגם בנעשה במגזין טיים, מנוגד לדימוי המלשינים שצוין בתחילת הנייר. יש להכחיד את דימוי המלשינים, ולהשתמש באירועי השחיתות הציבורית שנחשפו לאחרונה כמנוף לקידום חושפי השחיתות כיום.

בנוסף לתקשורת, קיימים גופי מגזר שלישי שעוסקים בהגנה יומיומית על חושפי שחיתות. התנועה לאיכות השלטון, היא ארגון כזה, שאף זוכה לתדמית איכותית ואמינה בעיני הציבור. מתווספת אליה עמותת "עוגן" המטפלת מזה שנים בחושפי שחיתויות. פרסום פועלם של ארגונים

²⁴ ד' אילן, חושפי שחיתויות ובתי הדין לעבודה: האם נשמעת השריקה?, מכון ירושלים לחקר ישראל (ירושלים, 2003), עמ' 5.

אלו, והבנה מהם לגבי הבעיות והנושאים הדורשים הגנה לגבי חושפי שחיתויות עשויים לקדם דעת קהל חיובית להגנה הנדרשת.

חקיקה

בהיעדר תשתית חקיקה קיימת לגוף סיוע להגנת חושפי שחיתות (כאמור), החלופה תוכל לקום רק באמצעות חקיקה מתאימה. מכיוון שמדובר בשינוי מהותי במצב הקיים והענקת סמכויות נרחבות למבקר המדינה ביחס למצב היום, נדרשת חקיקה ראשית (שאינה בתקנות ודומיהן), בצורת תיקון לחוק מבקר המדינה.

בשל ההתנגדות הממשלתית הצפויה לסיוע כה נרחב לחושפי השחיתות, נראה כי השינוי יוכל לעבור רק אם תוגש הצעת חוק פרטית מטעם חברי כנסת.

חקיקה מעין זו עשוי להיות מובלת על ידי יו"ר הוועדה לביקורת המדינה (יואל חסון) שיוכל לצרף אליה חברי כנסת נוספים, אפילו כאלו שאינם חברים בוועדה לביקורת המדינה, כמו חברי הכנסת בשדולה למלחמה בשחיתות (למשל: ח"כ אריה אלדד וח"כ שלי יחימוביץ).

חקיקה שכזו עשויה להתמך על ידי מבקר המדינה ובכך להוביל לתמיכה נוספת בה ולסייע בהתמודדות עם התנגדויות צפויות אחרות, דוגמת זו של משרד המשפטים.

חלון הזדמנויות

לאחרונה נחשפו מקרים רבים בהם קיים חשד לשחיתות מצד בעלי תפקידים בכירים במגזר הציבורי הישראלי. ייתכן וכיום, ולאור החשדות למעשי השחיתות הקשים שנחשפו, ייתכן וקיים חלון הזדמנויות לקדם את סוגיית חושפי השחיתויות, כגורמים שיכולים לקדם את המלחמה בשחיתות. בנוסף, לאור דמותו הפעלתנית של מבקר המדינה, ושיתוף הפעולה הפורה שלו עם התקשורת, יכול להיווצר חלון הזדמנויות נוסף לעניין זה.

העדר הניסיון של משרד מבקר המדינה במתן טיפול הוליסטי

כפי שהוצג לעיל, משרד מבקר המדינה חסר ניסיון בטיפול במכלול ההיבטים הכרוכים בטיפול הוליסטי בחושפי שחיתויות. ליצירת תשתית ארגונית שתאפשר טיפול במכלול ההיבטים, ניתן יהיה להיעזר בשני מקורות עיקריים:

1. משרדי ממשלה שקיימו טיפול הוליסטי – כפי שהודגם, קיימות רשויות המעניקות טיפול הוליסטי לאוכלוסיות מסוימות – הרשות להגנת עדים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, רשויות ההגנה על סייענים ועוד. ניתן להתייעץ עימן ואף להעתיק מבנים קיימים כדי להקים בסיס ארגוני דומה במשרד מבקר המדינה. כמו כן, ניתן להסתייע בגופים המתמחים בסיוע מסוג מסוים, על מנת ללמוד מהניסיון בהפעלתם – למשל, גופים המומחים במתן סיוע משפטי למעוטי יכולת כמו הסיוע המשפטי במשרד המשפטים.
2. גופי מגזר שלישי – גופים אלו, נותנים דה-פקטו סיוע הוליסטי לחושפי שחיתויות. בהם ניתן להיעזר, וללמוד מניסיונם, ואף לרכוש במידת הצורך שירותים מהם על מנת להקים לפחות בשלבים ההתחלתיים מענה הולם לבעיות המעורר הטיפול בחושפי שחיתויות.

רשימת ראיונות שהתקיימו לקראת כתיבת נייר המדיניות

1. ראיון עם ח"כ אריה אלדד, יו"ר השדולה למלחמה בשחיתות בכנסת, מיום 16.6.10.
2. ראיון עם עו"ד דפנה קירו – התנועה לאיכות השלטון 30.5.10
3. ראיון עם שופטת בית הדין הארצי לעבודה – ורדה וירט לבנה, 16.5.10
4. ראיון עם הלל שמגר, מנהל נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, 31.5.10
5. ראיון חן קוגל, אשר חשף שחיתות במכון לרפואה משפטית, הראיון התקיים ביום 10.6.10
6. ראיון חי בר אל, עמותת עוגן לטוהר המידות והמאבק בשחיתות, מיום 17.5.10