

© משפט ועסקים כא, תשע"ח (צפוי להתפרסם ב-2018);
לקראת הוצאת הכרך לאור יעבור המאמר עימוד וסידור סופיים, לרבות התאמת
מספרי העמודים לעותק המודפס

חושפי שחיתות: מה חושף סבלם על הניצול לרעה של עוצמה בארגון ועל מבנה הכוח בחברה?

דורון נבות*

אנשים שחושפים שחיתות בארגון ציבורי חיוניים לכלל החברה, אולם כאשר זהותם מתגלה, הם סובלים התעמרות והתעללות מידי מנהליהם וחבריהם לארגון. לעיתים ההתעללות נעשית בעזרת גורמים מחוץ לארגון, ולעיתים גורמים אלה פשוט אינם מעניקים סיוע מספק לחושפי השחיתות, וכך מאפשרים להתעללות להתקיים. פשר הפער המשמעותי בין החיוניות של חשיפת שחיתות לבין ההתנכלות השיטתית שחושפי השחיתות סובלים הוא עניינו של המחקר הנוכחי. הטענה המרכזית של המאמר היא שהיחס השלילי כלפי חושפי שחיתות קשור לאופיים הפוליטי והפרסונלי של ארגונים, ופחות למאפיינים שייחודיים לישראל או להתפתחותה. חושפי שחיתות מצייבים איום לא רק על יחסי העוצמה בארגון ועל אותם עובדים שנהנים מזכויות יתר שונות, אלא גם על מבנה הכוח בחברה. היסודות שהופכים את ההתעללות לקשה להתמודדות הם טיבם של נהלים בארגון, הדינמיקה החברתית שארגונים מושתתים עליה והגיבוי המערכתי שארגונים ציבוריים נהנים ממנו. המאמר נחתם בדיון בשאלה אם ניתן להיטיב עם חושפי השחיתות מבלי לפגוע לא לצורך בארגונים.

מבוא

פרק א: שחיתות ציבורית ומי שחושף אותה

פרק ב: ההגנה על חושפי השחיתות – הדין הקיים

* מרצה בכיר, ראש התוכנית ללימודי דמוקרטיה, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה. ברצוני להודות לעו"ד צרויה לוזון-מידד מהתנועה למען איכות השלטון בישראל, לאניטה עדן ממכללת אונו, לאנשי אוניברסיטת חיפה פרופ' יעל ישי וד"ר יואב מחוזאי, לנצ"מ (בדימוס) מאיר גלבוע וכן לד"ר אדם שנער מהמרכז הבינתחומי הרצליה על הערותיהם המעולות על טיוטות קודמות. כמו כן ברצוני להודות לעו"ד חי בר-אל, יושב ראש עמותת עוגן, על עזרתו בהשגת חומרים ועל תובנות שחלק עימי.

פרק ג: סבלם של החושפים
 פרק ד: פוליטיקה ארגונית, מבנה הכוח בחברה וחושפי השחיתות
 סיכום ומסקנות

מבוא

מן המפורסמות הוא כי חרף חשיבותה הרבה של חשיפת שחיתות, מי שחושף שחיתות בארגון צפוי לסבול התעמרות מידי אנשיו, וההגנה שהוא יקבל מגורמים חיצוניים תהיה חלקית בלבד. הנושא עלה לסדר היום הציבורי בעולם המערבי ובישראל בשנות השבעים, ולמן חקיקתו של חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל תקין), התשנ"ז-1997 (להלן: חוק הגנה על עובדים), הוא מעסיק יותר ויותר את הוועדה לענייני ביקורת המדינה,¹ את בתי הדין לעבודה,² את משרד מבקר המדינה,³ את כלי התקשורת⁴ וכן גופים בחברה האזרחית.⁵ גם האקדמיה, שאינה

1 ראו, לדוגמה, פרוטוקול ישיבה מס' 53 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-17 (30.1.2007); פרוטוקול ישיבה מס' 214 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-18 (21.11.2011); פרוטוקול מס' 89 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (22.2.2016); פרוטוקול ישיבה מס' 130 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (21.6.2016). יש לציין כי הנושא עלה בדיוני הכנסת גם בשנות התשעים המוקדמות. כך היה, למשל, בפברואר 1992, בדיון במליאת הכנסת על הצעת חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992, ה"ח 221. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 389 של הכנסת ה-12, 42 (25.2.1992) (להלן: ישיבה מס' 389 של הכנסת ה-12).

2 ראו להלן בפרק ג למאמר זה.

3 ראו, לדוגמה, מבקר המדינה **הגנה על חושפי מעשי שחיתות** (2007) www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_190/2d8ad9a5-de85-4ad1-a182-0e3a63e4822d/5681.pdf.

4 חיפוש שטחי בגוגל מעלה כי למן 2013 התפרסמו כמה כתבות טלוויזיה גדולות על חושפי שחיתות. ראו "מבט שני: מיסים, התנכלויות וחשדות" (ערוץ 1, 8.5.2013) www.youtube.com/watch?v=i1fBJZKi-38; "מבט שני: פרשת רפי רותם – גילויים חדשים" (ערוץ 1, 2.1.2014) www.youtube.com/watch?v=UZaJq8SJiPA; "המגזין עם אושרת קוטלר: גורלם של חושפי שחיתות בישראל" (ערוץ 10, 26.10.2013) www.youtube.com/watch?v=QfPU_zFUiuM; "המגזין עם אושרת קוטלר: חשבון נפש" (חדשות 10, 12.9.2017) www.facebook.com/hamagazin/posts/1529089873804615 (על סבלה של חושפת השחיתות מעיין אגם). לדוגמה אחת מני רבות לכתבה בעיתונות ראו בילי פרנקל ואטילה שומפלבי "סיפורו של חושף שחיתות: הפכו אותי לאויב" [ynet](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4754748,00.html) 22.1.2016 (ההתעללות במורן גנוסר, שחשף שחיתות בחברת החשמל).

5 שתי העמותות החשובות והבולטות ביותר שעוסקות בהגנה על חושפי שחיתות הן עוגן, שקמה בשנת 1989 בכוונה להגן על חושפי שחיתות, ואשר עד לחתימת המחקר הנוכחי טיפלה בכאלף מקרים, והתנועה למען איכות השלטון בישראל, אשר קמה בשנת 1990 ועוסקת במגוון רחב יותר של

מרבח לעסוק בנושא, מציגה תמימות דעים בנוגע למצבם הקשה של חושפי השחיתות,⁶ ובנוגע לכך שבתי הדין לעבודה מספקים סעד חלקי בלבד ל"מתריעים בשער",⁷ וזאת גם לאחר פסק דין שנחשב לפני עשור לציון דרך בהגנה על חושפי שחיתות,⁸ ולאחר תיקוני חקיקה שנועדו לשפר את מצבם.⁹

נקודת המוצא של המאמר הנוכחי היא הפער שקיים בין החשיבות של חשיפת שחיתות בארגונים ציבוריים לבין ההתעמרות השיטתית והידועה לכל בחושפי שחיתות. במרכז המאמר עומדת השאלה מה ניתן ללמוד מכך על ארגונים ועל תופעת הניצול לרעה של כוח בארגון, ומה ניתן ללמוד מכך באופן כללי יותר על מבנה הכוח בחברה. למען הסר ספק אבהיר כי מטרת המרכזית כאן אינה לעסוק במאבק בשחיתות הציבורית בישראל, ואף לא לברר כיצד אפשר לשפר מאבק זה או לצמצם שחיתות ציבורית.

תוך שימוש בנקודת מבט ביקורתית שרואה בעוצמה גורם מרכזי בארגונים, וברעיונות שהושפעו מכותבים ומהוגים כגון מרקס, קפקא, פוקו ובורדיה,¹⁰ אטען במסגרת המחקר הנוכחי כי היחס השלילי כלפי חושפי שחיתות קשור לאופיים הפוליטי והפרסונלי של ארגונים,¹¹ ופחות למאפיינים שייחודיים לישראל. לשון אחר, חושפי

נושאים. בין היתר נטלה התנועה חלק בהליכים המשפטיים הבאים: ע"ע (ארצי) 502/05 גרטי – מדינת ישראל – משרד הפנים (פורסם בנבו, 25.7.2006); עמר"ם (מחוזי מר) 13028-04-09 אליהו נ' עיריית טבריה (פורסם בנבו, 11.3.2010); בג"ץ 8501/00 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הבינוי והשיכון (פורסם באר"ש, 19.8.2004); פ"ה (אזורי חי) 9888-11-12 כרמלי – חברת נמל חיפה בע"מ (פורסם בנבו, 6.11.2012).

6 חיים קלכהיים "עובדי ציבור החושפים מעשי שחיתות בראי נציבות תלונות הציבור" עיונים בביקורת המדינה 52, 22 (1994); ליאת שכטר, נאוה רוז ושלומית לזרר "הגנת נציב תלונות הציבור על חושפי שחיתות" עיונים בביקורת המדינה 59, 105 (2002); דניאל אילן חושפי שחיתות ובתי הדין לעבודה: האם נשמעת השריקה? (2003); מאיר גלבווע, אינה לוי וניר רוזמן "האם השער נפרץ? מאפייני הפסיקה בתביעות הנוגעות להגנה על מתריעים בשער" (טרם פורסם); תום דרומי חכים וגלי רכבי "הצעה לשינוי בהסדרי הביקורת הצבאית לאור פרשת ענת קם" הארת דין ז 23 (2012). ראו גם ברק כלב "מחיר הדיבור: פגיעה בעובדים שהתריעו על חשדות לשחיתות" יודעים ושותקים – מנגנוני השתקה והכחשה בחברה הישראלית 120 (חנה הרצוג וכנרת להד עורכות, 2006); איתן מאירי המגפה השקטה במקומות העבודה (2013).

7 אילן, שם; גלבווע, לוי ורוזמן, שם. עיקר ממצאי המחקר של גלבווע, לוי ורוזמן הופיע בכתבתה של רוני לינדר-גנץ "גיליתם שחיתות בעבודה? עדיף שתשתקו" TheMarker 8.6.2012 www.themarker.com/markerweek/1.1726834.

8 עניין גרטי, לעיל ה"ש 5.

9 חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 12), התשע"ה-2014, ס"ח 32; חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 48), התשע"ה-2014, ס"ח 36 (להלן: תיקון מס' 48 לחוק מבקר המדינה).

10 Peter Fleming & André Spicer, *Power in Management and Organization Science*, 8 ACAD. MGMT. ANNALS 237 (2014) (להלן: Fleming & Spicer, *Power in Management*).

11 Randy Hodson, Andrew W. Martin, Steven H. Lopez & Vincent J. Roscigno, *Rules Don't Apply: Kafka's Insights on Bureaucracy*, 20 ORG. 256 (2012). לגישה חיובית יותר כלפי הפוליטיקה של ארגונים ראו: Amos Drory & Eran Vigoda-Gadot, *Organizational Politics*.

שחיתות סובלים התנכלות שיטתית ואינם נהנים מהגנה אפקטיבית – שהם ראויים לה – בעטיים של מאפיינים ארגוניים כלליים שקשה להתמודד איתם ללא שינוי פוליטי רדיקלי.¹² זאת, בניגוד לפרשנות שלפיה סבלם של חושפי השחיתות בישראל קשור במידה רבה לתפיסתם כ"שטינקרים" עקב "תרבות הגטו" ששוררת לכאורה בישראל¹³ או לחלופין לתפקוד לקוי של נושא משרה ספציפי, כגון מבקר המדינה.¹⁴ את הטענה הדחוסה הזאת אבקש לפרוס לשלוש טענות עובדתיות שקשורות לטבעם של ארגונים, לאופן שבו מכוונת זהותם של עובדים בארגון, לאופיו של החוק ולמבנה הכוח בחברה.

ראשית, בארגונים יש מימד לא פורמלי שבלעדיו הארגון אינו מתפקד. לצד זאת, בכל ארגון מתפתחות פרקטיקות לא פורמליות שמיטיבות עם כמה מחברי הארגון (אף שאין הן מושחתות בהכרח). חמור מכך, לא אחת אנשים בארגון פועלים כדי להפיק באמצעות הארגון ומשאביו טובות הנאה שמידת הלגיטימיות שלהן נתונה במחלוקת.¹⁵ מי שחושף התנהלות כזאת נהפך למטרד מבחינת כל מי שנהנה ממנה. זאת ועוד, מכיוון שבארגון יש מימד לא פורמלי מובהק, הנפגעים מהחשיפה יכולים לאמץ סנקציות לא פורמליות (כגון התעלמות או גיחוך) נגד חושפי השחיתות, שעלולות להיות קשות מאוד. **שנית**, חשיפת שחיתות מציבה בפני העובדים סטנדרטים מחמירים ביחס לשאלה מהי נאמנות לארגון ולציבור ומהו אומץ לב, ואגב כך חותרת תחת הזהות העצמית של חלק מהעובדים בארגון.¹⁶ איום כזה על הזהות, אם מתקיים, עלול לעורר זעם גם בקרב אנשים בארגון שאינם מעורבים במישרין בשחיתות. **שלישית**, בגלל מימד הסובייקטיביות שקיים בהפעלת סמכות ארגונית, הדין הארגוני הוא כמו חרב פיפיות. הפרשנים המוסמכים של החוק יכולים להתנכל למי שהם חפצים, באמצעות פרשנות

and Human Resource Management: A Typology and the Israeli Experience, 20 HUM. RESOURCE MGMT. REV. 194 (2010).

12 איני טוען שאין הבדלים בין מדינות וחברות שונות מבחינת היחס לחושפי שחיתות. בסין, לדוגמה, מקובל יותר מאשר בקנדה לדווח על מעשי שחיתות לגורמים בתוך הארגון. אולם ככלל חיייהם של חושפי השחיתות קשים בכל מקום. ראו: Jinyun Zhuang, Stuart Thomas & Diane L. Miller, *Examining Culture's Effect on Whistleblowing and Peer Reporting*, 44 BUS. SOC'Y 462 (2005); Forrest Briscoe & Abhinav Gupta, *Social Activism in and Around Organizations*, 10 ACAD. MGMT. ANNALS 671 (2016).

13 ראו, לדוגמה, משה נגבי **כסדום היינו – במדרון ממדינת חוק לרפובליקת בנות** 91–93 (2004). ראו גם משה גורלי "ליצור מנגנון הגנה על חושפי שחיתות" **כלכליסט** 29.9.2014. www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3641717,00.html

14 זו אחת הביקורות המושמעות בחברה האזרחית או בקרב חברי כנסת שפועלים למען חושפי שחיתות. נטעאל בנדל "הוועדה לביקורת המדינה תקדם חוק להגנת חושפי שחיתות" **nrg** 21.6.2016. www.nrg.co.il/online/1/ART2/790/507.html

15 Vikas Anand, Blake E. Ashforth & Mahendra Joshi, *Business as Usual: The Acceptance and Perpetuation of Corruption in Organizations*, 19 ACAD. MGMT. EXECUTIVE 9 (2004)

16 זאת, לפי התובנה הפוקיאנית שארגונים מעצבים לא רק את העדפות העובדים, אלא גם את תפיסת העצמי שלהם. ראו על כך: Peter Fleming & André Spicer, *Working at a Cynical Distance: Implications for Power, Subjectivity and Resistance*, 10 ORG. 157 (2003)

דווקנית של הדין הארגוני או פשוט על ידי ניצול פסול של סמכותם. אכן, לא אחת ההתעללות בחושפי שחיתות נעשית באמצעות החוק,¹⁷ לצד הסנקציות הלא-פורמליות שצינת.

מבנה המאמר כדלקמן. **בפרק הראשון** אציג בקצרה את תופעת השחיתות ואת חשיבות המאבק בה. הדין בשתי סוגיות אלה חיוני כדי להבהיר מי הם חושפי השחיתות, ומדוע הם חיוניים לחשיפת שחיתות. **בפרק השני** אציג את הדין הקיים בנוגע להגנה על חושפי שחיתות, ואצביע על חולשותיו. **בפרק השלישי** אציג מקרים אחדים של חושפי שחיתות ואגולל את ההתנכלויות שהם עוברים, תוך ניסיון להבליט את מגוון הדרכים החוקיות והבין-ארגוניות שמשמשות את המתנכלים כדי להפוך את חייהם של חושפי השחיתות לגיהנום. **בפרק הרביעי** אציג כמה הסברים מקובלים בספרות למצבם הקשה של חושפי השחיתות, אשר מייחסים את ההתעמרות לגורמים תרבותיים ומקומיים, ולאחר מכן אציג הסבר משלים וחלופי הרואה בהתעללות בחושפי שחיתות ביטוי לאופי הפוליטי והפרסונלי של ארגונים. **בחלק האחרון** אסכם את הדברים ואציע המלצות אחדות לשיפור מצבם של חושפי השחיתות.

פרק א: שחיתות ציבורית ומי שחושף אותה

שחיתות ציבורית מתרחשת כאשר בעל עוצמה משתמש באופן לא הולם בעוצמתו במטרה לקדם את האינטרסים הפרטיים שלו ואת ענייניו האישיים, ובכלל זה את העניינים של מי שקרוב אליו.¹⁸ ליבת התופעה היא שימוש בתפקיד ציבורי, בסמכות ציבורית ובמשאבים ציבוריים להשגת מטרות אישיות, תוך התעלמות מהאינטרס הציבורי או מנורמות ציבוריות לגיטימיות, או התייחסות בלתי מספקת אל הציבור וטובתו, באופן שיש בו מימד של חומרה (ראו בהמשך). בעבר הציעו חוקרים אמות מידה אחדות להבחנה בין שימוש הולם לשימוש לא הולם בתפקיד הציבורי, ביניהן החוק, דעת הקהל והאינטרס הציבורי, כמו גם הבחנות מספר בין "פרטי" לבין "ציבורי". עם זאת, מוסכם כיום כי אין אמת מידה פוזיטיבית המאפשרת לקבוע בצורה חד-משמעית את ההבחנות הללו.¹⁹ החוק אינו אמת מידה טובה מכיוון שלא אחת הוא משקלל שיקולים פוליטיים זרים, ומכיוון שהוא נקבע לרוב בדיעבד ומסיבות נוספות.

17 Lilia M. Cortina & Vicki J. Magley, *Raising Voice, Risking Retaliation: Events Following Interpersonal Mistreatment in the Workplace*, 8 J. OCCUP. HEALTH PSYCHOL. 247 (2003);

Brita Bjørkelo, *Workplace Bullying After Whistleblowing: Future Research and Implications*, 28 J. MANAGE. PSYCHOL. 306 (2013).

18 דורון נבות **המושג שחיתות פוליטית** (2008).

19 שם.

דעת הקהל אינה רגישה בהכרח לניואנסים פוליטיים, ואילו "האינטרס הציבורי" הוא מושג עמום ורחב.²⁰

התנהגות נחשבת מושחתת אם יש בה מימד נוסף של פסול מעבר לעצם השימוש בעוצמה הציבורית לעניינים אישיים, כגון פלילות, פגיעה בוטה בנורמות מקובלות, נזק מוחשי לציבור, הרס התהליכים הדמוקרטיים ופגיעה בכבוד האדם (לדוגמה, של עובד כפוף שמנוצל להשגת רווח אישי של בעל השררה).²¹

דרישת הפסול או החומרה היתרה היא חלק מהמושג "שחיתות", והיא אינה ניתנת להפרדה ממנו. לשון אחר, המונח "שחיתות ציבורית" מתייחס למקרים חמורים שבהם העוצמה הציבורית משמשת במישרין או בעקיפין למטרות אישיות, ולא לכל מקרה ומקרה שבו עובד ציבור עושה שימוש בעוצמתו לקידום ענייניו האישיים.²² ברם, התפיסה או המוסכמה הלשונית שלפיה שחיתות ציבורית כוללת רק מעשים עם פסול מובהק, וכי שימוש בעוצמה במטרה לקדם עניינים אישיים אינו עונה כשלעצמו על דרישה זו, מקשה לעיתים את הקביעה אם מעשה מסוים הוא אכן מקרה פרטי של שחיתות ציבורית, בפרט לנוכח העובדה שאין אמת מידה מוסכמת שמסייעת לקבוע מתי יש בהתנהגות מימד מובהק של פסול. גם שאלות כגון מה מבדיל בין שימוש פרטי בעוצמה לבין שימוש ציבורי בה, הופכות את הגדרת השחיתות לכזאת שמחייבת לעיתים שיקול דעת מורכב כדי לקבוע אם מעשה מסוים נופל בגדרה, ולכזאת שמעוררת לעיתים מחלוקת ביחס לסיווג מעשים. גם הניסיון לקבוע מעשה שחיתות לאור סטנדרט של התנהגות תקינה אינו מועיל במיוחד, שכן במקרים רבים לא ברור מהו הסטנדרט הזה, ובאיזו מידה ההתנהגות צריכה לסטות ממנו כדי להיחשב מושחתת. איזה סטנדרט, לדוגמה, עלינו להפעיל כדי לקבוע אם שר אוצר שמנסה לקדם מכירת מניות בנק לקבוצה של מכריו פועל באופן מושחת או שמא הוא נהוג כפי ששר אחראי היה נהוג

20 ש.ם.

21 כפי שהיה, לדוגמה, במקרה של ניצב (בדימוס) יעקב גנות, אשר ככהנו כמפקד מחוז הצפון במשטרה השתמש בפקודיו לצרכיו האישיים (לדוגמה, לעבודות פרטיות או להסעות של בני משפחה). בית המשפט העליון זיכה את גנות מחמת הספק, בקובעו – בטעות לדעתי – כי במעשיו של גנות לא היה יסוד של שחיתות. ראו ע"פ 4148/96 **מדינת ישראל נ' גנות**, פ"ד נ(5) 367 (1996).

22 דרישת החומרה היא גם הבסיס לקושי בקביעת גבולותיה של עברת המרמה והפרת האמונים, ובכלל זה בהבחנה בין ניגוד עניינים שמהווה הפרת אמונים לבין זה שאינו מגיע לכדי כך. קושי זה שריר וקיים גם אם להלכה במעשה של הפרת אמונים היסוד הנפשי הוא מחשבה פלילית רגילה, קרי, מודעות ליסוד העובדתי ותו לא, והיסוד העובדתי מוגדר בצורה ברורה יחסית, כגון ניגוד עניינים. ודוק: היסוד הנפשי בעברת מרמה והפרת אמונים, לפי ההלכה הפסוקה שקבע בית המשפט העליון בעניינו של שמעון שבס, יכול להסתכם במודעות ליסוד העובדתי בלבד. ראו דנ"פ 1397/03 **מדינת ישראל נ' שבס**, פ"ד נט(4) 385 (2004) (להלן: **דנ"פ שבס**). סוגיה זו הייתה ברורה פחות בעבר. ראו, למשל, קנת מן "אייזר כמרכיב באחריות פלילית בעבירות שיש בהן הפרת נאמנות" **עינוי משפט י** 505 (1984); מרדכי קרמניצר "על העבירה של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין ועל המחשבה הפלילית" **משפטים יג** 275 (1983). ההלכה הפסוקה שקבע בית המשפט הביאה לידי כך שחלק ממעשי הפרת האמונים הפליליים אינם מעשי שחיתות בהכרח.

במקומו? רק כדי לסבר את האוזן אבהיר כי בנסיבות קיצוניות מאוד אפילו נטילת שוחד, שלא לדבר על נתינתו, אינה התנהגות מושחתת בהכרח.²³ לעומת זאת, ייתכן שראש ממשלה המקבל מתנות יקרות ערך מידיד אכן נוהג באופן מושחת, גם אם לא הפר חוק ספציפי ובוודאי לא קיבל שוחד. בפועל, אם כן, במגוון מקרים העומדים על סדר היום הציבורי קיימת מחלוקת בשאלה אם הם מקרה פרטי של שחיתות (החל בחקיקה שעולה בקנה אחד עם אינטרסים של תאגידים או בעלי הון שנכונים לנהל מסעות פוליטיים עצמאיים וכלה בניגודי עניינים של נושאי משרות בכירות) או לא.

כל מעשה מושחת מזיק, בין אם הוא מתגלה ובין אם לאו. לפעמים הנזק מוחשי, לפעמים אין הוא כזה ולפעמים אין הסכמה האם הייתה פגיעה מוחשית באינטרס הציבורי.²⁴ בחלק ממעשי השחיתות טמון נזק בלבד, ובחלק טמונה גם תועלת מסוימת.²⁵ יש מעשי שחיתות שמתגלים, יש כאלה שנותרים סמויים, ויש אף כאלה שהם אולי חוקיים.²⁶ כך או אחרת, גם כאשר השחיתות אינה מתגלה ואין נזק שניתן לכמתו

23 הדוגמה המפורסמת ביותר בספרות לכך היא מצב שבו שומר נאצי במחנה ריכוז מקבל שוחד כדי לאפשר ליהודי להימלט. לא רק שנותן השוחד בנסיבות כאלה אינו מושחת ואינו עושה מעשה מושחת, אלא שאפשר לטעון כי גם הנאצי שמקבל שוחד בנסיבות כאלה אינו עושה מעשה מושחת (הן משום שהוא מסתכן מאוד בכך שהוא נותן ליהודי להימלט, הן משום שאין לו חובת נאמנות למשטר כה אכזרי, הן משום שאין טעם לדבר על חובות הנגזרות מהתפקיד הציבורי כאשר עסקינן במשטר נאצי וכדומה; השחיתות, אם קיימת, היא בעצם מילוי התפקיד). ראו על כך: SUSAN ROSE-ACKERMAN & BONNIE J. PALIFKA, CORRUPTION AND GOVERNMENT: CAUSES, CONSEQUENCES, AND REFORM 10 (Cambridge University Press, 2nd ed. 2016).

24 אפילו בפרויקט "הולילנד" בית המשפט נמנע מלקבוע כי הייתה סטייה מן השורה ובכלל זה פגיעה באינטרס הציבורי. כדברי השופט ג'ובראן בבית המשפט העליון: "מטבע הדברים, תשומת הלב הציבורית התמקדה בפרשת הולילנד, אשר הפכה, שלא בטובתה לשם נרדף לשחיתות מוניציפלית. נקדים ונדגיש כבר עתה כי אין בפסק הדין של בית משפט קמא וגם לא בפסק דין זה כל קביעה בדבר סטייה מן השורה – לא בפרשת הולילנד, לא בפרשת הזרע ולא בפרשת תעשיות מלח." ע"פ 4456/14 קלנר נ' מדינת ישראל, פתח דבר לפסק דינו של השופט ג'ובראן (פורסם באר"ש, 29.12.2015). בת"פ (מחוזי ת"א) 10291-01-12 מדינת ישראל נ' צירני (פורסם בנבו, 31.3.2014) נמנע השופט רוזן מלקבוע אם הייתה פגיעה באינטרס הציבורי, והניח לצורך העניין שלא הייתה פגיעה כזו, מכיוון שסוגיה זו, כך קבע, אינה חיונית להכרעה בשאלה אם עובדי הציבור קיבלו שוחד. בכך שעקף את הדיון בשאלת האינטרס הציבורי, קיצר השופט את התמשכות ההליכים.

25 האצת הבנייה ברחובות הירוקה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, שמעון שבס, היא דוגמה אפשרית לשחיתות ששירתה את האינטרס הציבורי. ע"פ 332/01 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נז(2) 496 (2003). אולם גם אם המעשים של שבס תרמו לאינטרס הציבורי, התנהלותו פגעה לכל הפחות בעקרון השוויון ובטוהר המידות של עובד הציבור, ובישורה של עובדי הציבור שהיו חשופים אליו. היא גם פגעה באופיו האוניורסלי של השירות הציבורי, ולפגיעה זו יש בסופו של דבר גם השלכות כלכליות שליליות.

26 על פניו, מבחינה נורמטיבית כל שחיתות היא לא חוקית, שהרי להלכה – גם אם לא למעשה – היא הפרה של חובת הנאמנות שעובד הציבור חב לציבור. אולם ייתכן ששחיתות יכולה להיחשב חוקית – מה שהופך את הצירוף "שחיתות חוקית" לאפשרי – וזאת במקרים שבהם אפשר לדבר על

במונחים כלכליים, וגם כאשר יש אולי אף תועלת מסוימת במעשה המושחת, מנקודת מבט כלכלית ומוסרית גם יחד מוטב תמיד שהשחיתות לא הייתה מתרחשת. הטעם לכך הוא שעובד הציבור שמעורב בשחיתות כשיר פחות לשרת את הציבור באופן כללי ובאופן נקודתי, שכן ההיענות לפיתוי, גם אם היא חד-פעמית, עלולה להרגיל אותו לחפש רווח אישי במילוי תפקידו או להסיר מעצמו סייגים ובלמים. שרובב השיקול הזר גם משפיע באופן קונקרטי על הסיכוי שאותו עובד ציבור יברר מהו הדבר הנכון לעשותו, וממילא מפחית את הסיכוי שהוא יאתרו.²⁷ אפשר גם להוסיף על כך את הנזק הטמון בפגיעה באמון הציבור בשלטון שתתרחש אם וכאשר תתגלה השחיתות – פגיעה שעלולה להיות קטלנית מנקודת מבט חברתית וכלכלית. אם לא די בכך, שחיתות שאינה מטופלת עלולה ליהפך לנורמה, עקב הנטייה של מעשים מושחתים ליהפך לשכיחים ולהתפשט כנורמליים יותר ויותר אם אין מתייחסים אליהם בחומרה.²⁸

באופן דומה לנזק האינהרנטי בשחיתות, בכל מעשה שבעל העוצמה עושה במטרה להפיק טובות הנאה אישיות באמצעות הסמכות השלטונית יש פסול מוסרי, וכמובן גם היבט לא דמוקרטי. אקדים ואומר: אי-מוסריותה של השחיתות הציבורית אינה טמונה בהכרח בחוסר המוסריות של עושה המעשה. מימד אי-המוסריות קיים בראש ובראשונה בכך שהאזרחים נעשים כפופים לרצון פרטיקולרי של בעל השררה או של אזורח (זה שעובד הציבור חפץ ביקרו, בין מכיוון שהוא נתן לו שוחד ובין מסיבות אחרות) או של שניהם, ולא לרצון הכללי. זו פגיעה בכבודו של כל מי שנתון תחת הסמכות השלטונית, שכן הוא נהפך לאמצעי – במקום להיות תכלית כשלעצמו – מבחינתו של אדם אחר, בין שאותו אדם אחר הוא עובד הציבור שסרח או האזורח שמעורב בשחיתות.²⁹ השימוש המושחת בעוצמה או בסמכות הציבורית מהווה גם פגיעה יסודית בשלטון החוק, שכן האזרחיות והאזרחים נהפכים לכפופים לשלטון האדם. ככלל, מבצע המעשה אינו יכול להתכחש לטיבו הפסול של מעשהו באמצעות תוצאת המעשה, כי הכוונה שלו אינה ראויה (אם, לעומת זאת, כוונתו הייתה לשרת את הציבור, אזי אין מדובר בשחיתות, אלא

אי-שפיות מוסדית. למשל, פוליטיקאי שמקדם מדיניות פופוליסטית ומזיקה ביודעין, רק כדי להגדיל את סיכוייו להיבחר, פועל אולי באופן מושחת, אבל נראה שהוא פועל באופן חוקי.

27 נתבונן, לדוגמה, על האפשרות מסמרת השיער – שעלתה לדיון הציבורי בתקופה שבה נכתב המאמר הנוכחי – שלפיה בתהליך רכישת צוללות לצה"ל היו מעורבים כספי שוחד. אם לתהליך קבלת ההחלטות בתחום מורכב ורגיש זה שורבבו שיקולים אישיים זרים, גובר הסיכוי שמדינת ישראל לא תקבל את ההחלטה הנכונה ביותר בנושא מורכב זה, והסיכוי שההחלטה שתקבל היא זו שתשרת את ישראל בצורה הטובה ביותר יצטמצם. על ההבדל בין החלטה נכונה להחלטה טובה ראו מיכאל הרסגור ואהוד פוקס **רגעים היסטוריים ורגעים היסטוריים – החלטות בתנאי משבר** (שחר אלטרמן עורך, 2010).

28 LAURA S. UNDERKUFFLER, CAPTURED BY EVIL: THE IDEA OF CORRUPTION IN LAW (2013).

29 ARTHUR RIPSTEIN, FORCE AND FREEDOM: KANT'S LEGAL AND POLITICAL PHILOSOPHY (2009).

לכל היותר בהפרת אמונים³⁰). במקרים שבהם השחיתות של עובד הציבור קשורה לכך שאופי התגמול על עבודתו לקוי, הפסול המוסרי טמון גם במשטר, אשר "מפריט" את השירות הציבורי או מעודד מעין "הפרטה", ואגב כך מכפיף את האזרחים לרצונם ולשרירות ליבם של עובדי הציבור.³¹

מן הטעמים לעיל, כל חברה מתפקדת וחפצת חיים – שלא לדבר על חברה המושתתת על יסודות ליברליים ודמוקרטיים משמעותיים – נאבקת בשימוש מושחת בעוצמה הציבורית, ועובד ציבור שפועל באופן מושחת עלול להיענש בחומרה אם ייתפס. כך, לדוגמה, בשנות השבעים נגזרו על אנשים בכירים מאוד, ביניהם מיכאל צור ואשר ידלין, עונשי מאסר ממושכים בגין מעשיהם המושחתים.³² לאחרונה נשלח צבי בר, ראש עיריית רמת גן, לשלוש שנות מאסר בכלא בגין נטילת שוחד, וזאת חרף גילו המבוגר – "למעלה מ-80 שנה" – וחרף תרומתו הרבה לקידום רמת החינוך בעיר.³³ אחרים, דוגמת נשיא המדינה לשעבר עזר ויצמן, לא הורשעו אומנם בפלילים, אולם סיימו את הקריירה הציבורית שלהם בגלל התנהלות מושחתת.³⁴ אומנם, ברוב המכריע של החוקים, בין אם פליליים ובין אם לאו, המונח "שחיתות" אינו מופיע. אולם יש חוקים שנועדו למנוע שחיתות גם מבלי להשתמש במונח המפורש. כך, לדוגמה, המחוקק מתייחס אל מרמה והפרת אמונים (סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977) או אל עבֶרת השוחד (סעיף 290 לחוק העונשין), וכולל בכך מעשי שחיתות. יתרה מזו,

30 אולם פרשנותה של הכוונה היא מנקודת מבט אינטר-סובייקטיבית, ולא מנקודת מבטו של עושה המעשה בלבד. מקרה שבו כוונה לכאורה לשרת את הציבור גררה הפרת אמונים נדון בשנות החמישים בע"פ 20/53 ניימן נ' היועץ המשפטי לממשלת ישראל, פ"ד ט 845 (1955). באותה תקופה הייתה עדיין הבחנה ברורה יחסית בפסיקה בין הפרת אמונים שבסיסן שחיתות לבין הפרת אמונים אחרות. במקרה ניימן עשה עובד עירייה שימוש לא חוקי בתקציבים, באופן שפגע לכאורה בטוהר המידות או באמון הציבור, אבל הוא עשה זאת למען העירייה. גם שוטרים שמביאים לידי הרשתתם של עבריינים כבדים (כגון סוחרי סמים או רוצחים) על ידי הסתרת ראיות, שלא לדבר על שתילתן, מפרים אמונים באופן גס ובוטה. אולם אם כוונתם היא אכן לשרת את הציבור (על ידי עשיית צדק "אמיתי"), הם אינם פועלים באופן שעולה בקנה אחד עם ההגדרה של שחיתות ציבורית. בפועל, יש לומר, קיים לרוב מימד של שחיתות בהתנהגותם של שוטרים הנוטלים את החוק לידיים – וזאת מעבר להפרת האמונים הגסה ולהשחתת החוק – שכן בדרך כלל לשוטרים כאלה יש עניין אישי בהרשעה (למשל, לקבל קידום, לזכות בכבוד מצד חבריהם וליהנות ממעמד מסוים), והוא אשר מניע אותם.

31 Arthur Ripstein, *Reclaiming Proportionality* (Society for Applied Philosophy Annual Lecture 2016), 34 J. APPL. PHIL. 1 (2017).

32 דורון נבות "שחיתות ציבורית והמאבק בה" **עיונים בתקומת ישראל** 11, 58 (2017).

33 כדברי בית המשפט, "לא בנקל מורים אנו כי אדם בגיל כה מבוגר, שלוקה בכריאותו, יישא במאסר במשך תקופה לא מבוטלת מאחורי סורג וברית. אולם בהינתן אופיו של השוחד שנטל בר כראש עיר והיקפו, עקרון ההלימה והאינטרס הציבורי הראשון במעלה – מלחמה בשחיתות – מחייבים תוצאה מעין זו". ע"פ 4506/15 בר נ' מדינת ישראל, פס' 12 לגזר דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 11.12.2016).

34 דורון נבות **שחיתות פוליטית בישראל** 137–140 (2012).

בפרשנות של עֲבֵרַת השוחד המילה "מושחת" יכולה לסייע בתיאור אופיו של המתת הפסול.³⁵ כנגד המקרים הפרדיגמטיים של שחיתות, אם כן, יש סנקציה. למעט מקרים נדירים, אשר למיטב ידיעתי לא התרחשו בישראל, מבצע מעשה השחיתות מודע במידה כזו או אחרת לאופייה הפסול של התנהגותו, ולו במובן זה שהוא יודע כי מעשהו אינו לגיטימי בעיני הציבור או שהוא צפוי לעונש או לסנקציה כזו או אחרת אם יתפס.³⁶ על כן, מי שמעורב בשחיתות מבקש על פי רוב להסתיר את מהות התנהגותו. מה שייחודי לשחיתות הוא שקל יחסית להסתיר את עצם קיומה, מכיוון שהיא קשורה בעבותות ליסוד הנפשי של מבצע המעשה,³⁷ ומכיוון שהמעשה המושחת אינו מותיר תמיד עקבות שמשמעותם ברורה. לעמימות האופפת את המשמעות של חלק מהמעשים המושחתים תורמים שלושה גורמים נוספים. ראשית, החקיקה הראשית אינה מוגדרת ומדויקת על פי רוב, עקב מגבלותיהן של התקשורת, השפה והיכולת לצפות מראש התפתחויות חברתיות ואנושיות ולנסחן מראש באופן פורמלי.³⁸ לצד זאת, לא אחת רק עובדים במורד המדרג בשירות הציבורי יכולים לדעת מהו שימוש לרעה בעוצמה ומהו שימוש לגיטימי, מכיוון שרק להם יש מידע לגבי שימוש נכון בסמכויותיהם. כלומר, רק עובדים בכירים פחות, ובוודאי לא המחוקק, יכולים לדעת אם התנהגות מסוימת היא מושחתת. ברם, לעובדים אלה אין אינטרס שהמחוקק או הממונים עליהם ידעו שהתנהגותם מושחתת, מה שמתיר את השאלה אם מקרה קונקרטי הוא מושחת או לא לוטה בערפל.³⁹ שנית, קיימת א-סימטריה במידע בין עובדי הציבור לבין כלל הציבור בנוגע לאינטרס הציבורי, הן בהחלטות נקודתיות והן באופן כללי, ולכן עובדי הציבור מסוגלים לספק בקלות יחסית הסברים משכנעים להחלטות שנובעות רק או בעיקר משיקולים אישיים זרים.⁴⁰ שלישית, במקרים רבים אין תשובה חד-משמעית או אובייקטיבית לשאלה מהו האינטרס הציבורי,

35 כדברי המלומד והשופט קדמי, "הדיבור 'שוחד' מבטא בעת ובעונה אחת גם את ה'מתת' גופו – קרי: את טובת ההנאה – וגם את אופייה 'המושחת' של נתינתו ו/או לקיחתו. האופי 'המושחת' של הנתינה ו/או הלקיחה הוא ההופך את המתת ל'שוחד'; שללא תו אופי זה – אין בעצם נתינתו ו/או לקיחתו של אותו מתת משום 'שוחד'". יעקב קדמי על הדין בפלילים חלק רביעי 1742 (2006).

36 יש לציין כי מודעות לפסול אינה חלק מהיסוד הנפשי בעֲבֵרַת מרמה והפרת אמונים. ראו על כך את ההלכה הפסוקה שנקבעה בדנ"פ שבס, לעיל ה"ש 22.

37 איני עוסק כאן בשאלה הראייתית או האפיסטמולוגית כיצד ניתן לדעת מה הכוונה או להוכיח כוונת, אלא ברמה המושגית-האנליטית שלפיה חלק מהמעשה המושחת הוא כוונה לקידום עניין אישי.

38 על מגבלה זו עמדו, בין היתר, אריסטו, שהסביר מדוע אי-אפשר להגדיר את המעשה הנכון (אלא את האדם הגדול, למשל); הֶגֶל, בביקורתו על הצו הקטגורי של קנט; וטוקוויל, בהתייחסו לחשיבותם של הֶרְגָלִים ואתוס בדמוקרטיות. גם לביקורת על פורמליזם כגישה פרשנית במשפט יש רלוונטיות לעניינו. על פורמליזם במשפט ראו: Brian Leiter, *Review: Positivism, Formalism, Realism*, 99 COLUM. L. REV. 1138 (1999).

39 William H. Simon, *Legality, Bureaucracy, and Class in the Welfare System*, 92 YALE L.J. 1198, 1230–1233 (1983).

40 ROBERT KLITGAARD, *CONTROLLING CORRUPTION* 71–73 (1988).

ולו מן הטעם שהאינטרס הציבורי הוא עניין של העדפה (כמו בבחירות אסתטיות או בבחירות ערכיות שהחלופות המנוגדות לגיטימיות באותה מידה).⁴¹ השילוב של כל אלה עם העובדה שמי שמעורב בשחיתות הוא לא אחת מתוכם במידה כזו או אחרת, וכן עם העובדה שהקורבן של עבירות השחיתות הוא לעיתים כלל הציבור (מה שעלול להביא לידי כך שלא יהיה מתלונן פרטי, אלא לכל היותר עמותות ציבוריות), מקנה להתנהגות המושחתת את אופייה החמקמק. גם קו ההגנה של הנאשם בשחיתות שונה מקו ההגנה של נאשם בעבירות רגילות. בעוד נאשם במקרי רצח, למשל, אינו מכחיש בהכרח את קיומו של הרצח, אלא רק את הקשר שלו אליו, בעבירות פליליות הנוגעות בשחיתות קו ההגנה העיקרי של עושה המעשה הוא התכחשות לכך שנעשה מעשה אסור. בהתאם, ניהול החקירה והתביעה של מעשי שחיתות כרוכים בחשד כלפי מישו ספציפי (כלומר, אם וכאשר החשד כלפי חשודים ספציפיים מוסר, המסקנה היא שאין כלל שוחד, הפרת אמונים וכדומה, ולא שצריך להמשיך לחפש את האשמים האמיתיים).⁴²

אם כך, כיצד ניתן לדעת שקיימת שחיתות? לעיתים פעולה פיננסית חשודה נחשפת על ידי גורמים דוגמת הרשות לניירות ערך או הרשות להלבנת הון. כך, למשל, החלה חקירת השחיתות של שמעון שבס, אשר הורשע בסופו של דבר בפלילים.⁴³ שחיתות יכולה להתגלות גם על ידי פעולה יזומה של גופי אכיפת חוק (כגון האזנות סתר) במקרה שיש חשד מוקדם למעשים פסולים. לעיתים שחיתות נחשפת באקראי לגמרי. לעיתונאי דן מרגלית נודע על חשבון הדולרים הלא-חוקי של בני הזוג רבין מעובר אורח אשר בעודו ממתין לתורו בבנק שמע במקרה על חשבונם המשותף. אולם לרוב השחיתות מתגלה בזכות מישהו שמספר עליה, הודות לידע אישי שיש לו על השחיתות מתוך כך שהוא מצוי במעגל הקרוב של מי שמעורב בשחיתות. זה יכול להיות המחולל הראשי עצמו, כמו במקרה של המינויים הפוליטיים של צחי הנגבי, אשר הכריז הוא עצמו על המינויים הפסולים. כך היה גם במקרה של המאכער שמואל דכנר, שחשף את השחיתות בפרויקט הולילנד, אשר הוא עצמו היה ממחולליה, והפך לעד מדינה. אולם בשאר המקרים השחיתות מתגלה רק אם מישהו מתוך הארגון שאינו מעורב בשחיתות נחשף למעשה הפסול, מחליט לחשוף את אשר גילה, ופונה לשם כך לגורם או לאדם אשר יש באפשרותו להפסיק את השחיתות. לא מן הנמנע שברוב המקרים שומרי הסף המוסדיים מודעים לשחיתות רק בעקבות פניות של אנשים כאלה. אלה הם, בתמצית, חושפי השחיתות.⁴⁴

41 Mark Philp, *Defining Political Corruption*, 45 POL. STUD. 436 (1997)

42 אני מודה לעו"ד ז'ק חן שהסב את תשומת ליבי לסוגים השונים של הגנות.

43 ריאיון עם עו"ד צבי קלנג, לשעבר פרקליט במחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה והתובע בתיק שבס (מאי 2008), שבו סיפר כי החשדות נגד שבס התגלו במקרה, במהלך חקירה שניהלה הרשות לניירות ערך בתיק אחר.

44 Janet P. Near & Marcia P. Miceli, *After the Wrongdoing: What Managers Should Know About Whistleblowing*, 59 BUS. HORIZONS 105, 108 (2016)

חשיבותם של חושפי השחיתות נובעת, בין היתר, מכך שלעיתים הם חשופים להתרחשות יותר משומרי סף מוסדיים,⁴⁵ ומכך שלעיתים יש להם הבנה וידע שיש כמעט אך ורק לאנשים בארגון שבו מתחוללת השחיתות. כך, לדוגמה, רק עובדים מעטים בחברת החשמל יכלו לדעת שמערכת בקרה שהחברה רכשה מחברת סימנס הגרמנית במיליוני דולרים אינה טובה, ורק מעטים יכלו לדעת שאין הסבר מניח את הדעת לרכש כזה, ומכאן להתלונן על חשד למעשי שחיתות (מה שסלל את הדרך להגשת כתבי אישום).⁴⁶

לסיכום, בשל אופייה הסמוי מן העין של השחיתות, והצורך להרתיע אנשים מלהתפתות לה, חשוב מאוד שאנשים אשר מקורבים למבצעי הפעילות הפסולה במקום עבודתם או מכירים פעילות זו באופן בלתי אמצעי יהיו נכונים לחשוף שחיתות במקרה שייתקלו בה. באופן עקרוני, כל מי שעובד בארגון הוא חושף שחיתות בכוח – היהפכותו לחושף שחיתות בפועל תלויה בקיומה של שחיתות, בכך שהשחיתות תיוודע לו ובכונותו לחשוף אותה. במציאות חושפי השחיתות הם אותם מתי מעט שמוכנים לעשות זאת.

פרק ב: ההגנה על חושפי השחיתות – הדין הקיים

העיסוק המשפטי בחושפי שחיתות קשור להתפתחות של סנטימנט ביקורתי כלפי השירות הציבורי האמריקני במרוצת שנות השבעים. הרצון להגן על "מתריעים" השתלב היטב עם סנטימנט זה ועם ההכרה בכך שהם סובלים התנכלות שיטתית.⁴⁷ אין זה מפתיע אפוא שאחד מחלוצי ההגנה המשפטית על חושפי שחיתות בישראל, אמנון רובינשטיין, לא היה איש מפא"י, אלא ליברל מובהק, שאימץ רעיונות והסדרים שהיו מקובלים אז בעיקר בארצות הברית.⁴⁸ רובינשטיין יזם הצעת חוק פרטית להטבת מצבם של חושפי השחיתות,⁴⁹ אשר ברקע המידי לה עמדו חוק הרפורמה בשירות הציבורי האמריקני משנת 1978⁵⁰ וכן פרסומים על אודות עובדי ציבור בישראל שסבלו התנכלות במקום עבודתם משום שדיווחו על חשד למעשי שחיתות במשרד שבו עבדו. שר המשפטים דאז מינה ועדה ציבורית לבחינת הסוגיה בראשות היועץ המשפטי לממשלה לשעבר עו"ד

45 Yehonatan Givati, *A Theory of Whistleblower Rewards*, 45 J. LEGAL STUD. 43 (2016)

46 ת"פ (מחוזי ת"א) 4368-05-16 **מדינת ישראל נ' סימנס ישראל בע"מ** (פורסם בנבו, 3.7.2017).

47 James S. Bowman, *Whistle-Blowing in the Public Service: An Overview of the Issues*, 1 REV. PUB. PERSONNEL ADMIN. 15 (1980)

48 רובינשטיין, שאת הדוקטורט השלים באנגליה, מעיד כי הכיר היטב חומרים מהמשפט האמריקני. על רובינשטיין, חשיבותו וייחודו ראו משה בר-ניב, **מישאל חשין ודניאל פרידמן** "שיחה אישית עם פרופ' אמנון רובינשטיין" **משפט ועסקים** יד 31 (2012).

49 הצעת חוק לתיקון דיני המינהל הציבורי (הגנה על עובדי ציבור), התשל"ט-1979, ה"ח 3652.

50 Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA), Pub. L. No. 95-454, Oct. 13, 1978

משה בן-זאב.⁵¹ ברוח הוועדה נכתב, בין היתר, כי עובדים רבים נמנעים מלחשוף ליקויים במקום עבודתם מחשש שיבולע להם, וכי במצב הקיים אין כדי להגן על עובדי הציבור. הוועדה הציעה הסדר חקיקתי שאחת ממטרותיו הייתה "לסייע ליצירת אווירה ציבורית נוחה לעובדי המנגנון הציבורי החושפים מעשי שחיתות".⁵² הוועדה סברה כי הגוף המתאים ביותר לטפל בעניינו של עובד ציבור שחשף שחיתות והסתבך בשל כך הוא מבקר המדינה. עוד הציעה הוועדה כי תלונה שהוגשה לא בתום לב או לשם קנטרנות תיחשב עֵבֶרֶת משמעת של המתלונן.

המחוקק אימץ עקרונות אלה (ואחרים) בתיקון משנת 1981 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], אשר הוסיף לחוק את סעיפים 45א-45ה.⁵³ בסעיפים 45א-45ג לחוק נקבעה סמכותו של מבקר המדינה, מתוקף תפקידו כנציב תלונות הציבור, לברר תלונות של עובדי ציבור על פגיעה בהם בעקבות חשיפת מעשי שחיתות (בתיקון מס' 48 לחוק מבקר המדינה, משנת 2014, הוסיף המחוקק על חשיפת מעשי שחיתות גם חשיפת "הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה במינהל תקין"), ולתת צווים זמניים או קבועים כדי להגן עליהם (סעיף 45ג). לפי סעיף 145 לחוק מבקר המדינה, אשר הוסף בשנת 2001,⁵⁴ עובד שהודיע על מעשי שחיתות במקום העבודה ואשר הממונה עליו פגע בו בעקבות זאת יכול להתלונן על כך לפני מבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור. הוראות החוק חלות על עובדים בגופים המבוקרים על ידי מבקר המדינה, ביניהם משרדי הממשלה, מוסדות של המדינה, הרשויות המקומיות וחברות ממשלתיות. ההגנה ניתנת לעובד שהודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות במקום העבודה, ואשר בתגובה על כך פגע בו הממונה עליו בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למנהל תקין או באופן שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט. הודעה על מעשי שחיתות "על פי נהלים תקינים" פירושה הודעה למי שבסמכותו לבדוק אותם מעשים. הלה עשוי להיות בתוך הארגון (למשל, מבקר פנימי) או מחוץ לו (מבקר המדינה, נציבות שירות המדינה ועוד). במקרים מסוימים הכיר מבקר המדינה כחושף שחיתות גם בעובד שהודיע על דבר השחיתות לתקשורת. מבקר המדינה מבהיר כי "תום לב" פירושו שהעובד האמין כי אכן בוצעו מעשי השחיתות שעליהם הוא מדווח, והיה לו יסוד סביר להאמין בכך. עוד מבהיר המבקר כי "תנאי להגנה שניתנת לעובד הוא כי הפגיעה שפגע בו הממונה עליו באה בתגובה לחשיפת מעשי השחיתות. כלומר, צריך שיתקיים קשר סיבתי בין החשיפה ובין הפגיעה".⁵⁵ אם נציב תלונות הציבור מצא כי תלונתו של העובד מוצדקת, הוא רשאי לתת צו כדי להגן על זכויות

51 משרד המשפטים דין וחשבון הוועדה הציבורית לענין הגנה על עובדי ציבור החושפים מעשי שחיתות (1980) (להלן: דוח ועדת בן-זאב). ראו גם שכטר, רו ולוירר, לעיל ה"ש 6.

52 שכטר, רו ולוירר, לעיל ה"ש 6, בעמ' 106.

53 חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 11), התשמ"א-1981, ס"ח 280.

54 חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 33), התשס"א-2001, ס"ח 174.

55 מבקר המדינה "הודעה לפי סעיף 145 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] בענין ההגנה על חושפי מעשי שחיתות" www.mevaker.gov.il/he/Ombudsman/NTZAbout/Pages/NTZDefense.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport

העובד ולמנוע את הפגיעה בו, ובכלל זה לבטל את פיטוריו של העובד (אם פוטר) ולצוות על מתן פיצויים מיוחדים או על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעסיקו.

חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992 (להלן: החוק לעידוד טוהר המידות), בא לעודד חשיפת שחיתות באמצעות מתן הרשאה לנשיא המדינה להעניק תעודות הוקרה לעובדים שחשפו מעשי שחיתות. הסמכות לאיתור המועמדים לקבלת תעודת ההוקרה ניתנה לשר המשפטים. את החוק יזם חבר הכנסת לשעבר רן כהן יחד עם חושפת השחיתות מיה קוך (שהייתה אז יושבת ראש עמותת עוגן, אשר קמה ביוזמתה בשנת 1989 במטרה להגן על חושפי שחיתות). חבר הכנסת כהן הסביר במליאת הכנסת כי –

"גורלו של חושף שחיתות במינהל הציבורי בישראל הוא גורל אכזרי שאין דוגמתו. נכון שעל-פי הצעת חוק שהעביר חבר הכנסת אמנון רובינשטיין מוסמך מבקר המדינה להגן על מתלונן וחושף שחיתות מפני פיטורין, וזה מברוע. אך, ראשית, רבים מאוד חשופים לשחיתות ומעדיפים קשר שתיקה. שנית, גם לאחר שמבקרת המדינה מתערבת ומחזירה את חושף השחיתות לעבודתו, הוא נמצא בבידוד אכזרי, הוא מותקף על-ידי חבריו, לא בא במגע, מעוכב בקידום, תפקידו מרוקן מתוכן. הוא אומנם לא מפוטר מעבודתו, אבל ניזוק נזק קשה ביותר. עניינה של הצעת החוק שאני מביא לכאן, אדוני היושב-ראש, הוא לנסות ולסייע באותו תחום שבו האדם נפגע – בתחום המוסרי-המורלי... אני מבקש שהמדינה תמצא לנכון לתת להם הוקרה ציבורית, כדי שאפשר יהיה באמת לשקם אותה תחושה שהם נפגעו."⁵⁶

אולם עד כה לא יושם כמעט החוק לעידוד טוהר המידות. לפי מרכז המידע של הכנסת, נכון לפברואר 2014 "יישום החוק... מוגבל ביותר ומתבטא בדיווחים ספורים בלבד של גופים ציבוריים על תלונות שהוגשו לנציב תלונות הציבור ונבדקו (נציב תלונות הציבור מעביר דין-וחשבון על כך לכנסת מדי שנה, כנדרש בחוק...). בכל הקשור להענקת תעודות ההוקרה כאמור נראה כי עד כה החוק אינו מיושם כלל."⁵⁷ בדצמבר 2015, לראשונה מאז חוקק החוק, העניק נשיא המדינה רובי ריבלין תעודת הוקרה לשלושה חושפי שחיתות.⁵⁸ בטקס שנערך באוגוסט 2017 העניקו נשיא המדינה, שרת

56 ישיבה מס' 389 של הכנסת ה-12, לעיל ה"ש 1, בעמ' 42-43.

57 ראדה חסיסי "יישום החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור" 1 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2.2.2014) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03502.pdf (ההדגשה במקור).
58 נציב תלונות הציבור דוח שנתי 42 – לשנת 2015 94 (2016) www.mevaker.gov.il/he/Reports/ Report_542/2c002251-22ef-4fc2-bee0-657d674b5582/Report2016_Final_LR_single.pdf

המשפטים ומבקר המדינה תעודות הוקרה לשני עובדי ציבור שחשפו מעשי שחיתות במקום עבודתם.⁵⁹

בהשוואה לחוק לעידוד טוהר המידות, לחוק הגנה על עובדים אמורה להיות השפעה גדולה יותר על מצבם של חושפי השחיתות. החוק נותן לבית הדין לעבודה כלים להתערב במקרה של חשיפת עוולות ושחיתות בארגון. סעיף 2 לחוק קובע: "א) לא יפגע מעסיק בענייני עבודתו של עובד ולא יפטר או יפטר בשל כך שהגיש תלונה נגד מעסיקו או נגד עובד אחר של אותו מעסיק, או שסייע לעובד אחר בקשר להגשת תלונה כאמור. (ב) לא יפגע ממונה מטעם המעסיק בענייני עבודה של עובד, ולא יגרום לפגיעה בענייני עבודתו או לפיטוריו, בשל כך שהגיש תלונה נגד מעסיקו או נגד עובד של אותו מעסיק, או שסייע לעובד אחר בקשר להגשת תלונה כאמור." בעקבות תיקון לסעיף 2 לחוק העובד אינו נדרש עוד להוכיח כי רק התלונה שהגיש על שחיתות היא שהובילה לפגיעה בו, אלא עליו להוכיח כי התלונה הייתה השפעה ניכרת על הפגיעה בתנאי עבודתו. בסעיף 3 לחוק ניתנה לבית הדין האזורי לעבודה סמכות לפסוק פיצויים בשיעור שייראה לו בנסיבות העניין, פיצויים שאינם תלויים בנזק בשיעור של עד 50,000 ש"ח, ואף פיצויים לדוגמה בשיעור של עד 500,000 ש"ח בשל חומרתה של הפרת החוק או נסיבות הקשורות להפרה. בסעיף 4 לחוק קבועים תנאים מצטברים להענקת ההגנה: העובד הגיש תלונה בתום לב (או סייע בהגשתה בתום לב) לרשות אשר מוסמכת לדון בכך על פי הפסיקה; ו"התלונה הוגשה על הפרת חיקוק במקום העבודה, או על הפרת חיקוק בקשר לעבודת העובד או בקשר לעסקו או לפעילותו של המעסיק, ובגוף ציבורי – גם אם התלונה הוגשה על פגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין". על פי דברי ההסבר לחוק והפסיקה, תכליתו של החוק היא להגן על העובד חושף השחיתות, ולעודד עובדים לחשוף מעשי שחיתות.⁶⁰ לאחרונה תוקן חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, כך שכיום ניתן לתת סיוע משפטי לחושפי שחיתות מבלי לבדוק את מצבם הכלכלי.⁶¹

פרק ג: סבלם של החושפים

בחלק זה אציג ארבעה סיפורים של חושפי שחיתות ואת היחס שהם סבלו לאחר שהתגלה כי הם חושפי שחיתות, ואנתח את דפוסי ההתעמרות ודרכי הפעולה של המתעמרים. מדי פעם אתייחס בקיצור נמרץ גם למקרים נוספים, כדי להדגיש את העובדה שארבעת המקרים מהווים חלק מתופעה. אמות המידה לבחירת המקרים היו

59 "אירוע הוקרה לחושפי שחיתות בהשתתפות המחלקה הכלכלית" אתר פרקליטות המדינה www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Publications/OnTheAgenda/Pages/09-08-17-06.aspx (9.8.2017).

60 ע"ע (ארצי) 17365-11-11 סויסה – עיריית יהוד (פורסם בנבו, 5.3.2014).

61 נציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 58, בעמ' 93.

התרחשותם בשני העשורים האחרונים (קרי, לאחר חקיקתו של חוק הגנה על עובדים) והגעתם לערכאות שיפוטיות או חצי-שיפוטיות (דוגמת מבקר המדינה).

המקרה הראשון שאציג הוא של משה חזות,⁶² אשר עבד ברכבת ישראל ועבר שורה של מעשי התעללות קשים במהלך השנים 2003–2004, לאחר שבראשיתה של שנת 2003 הגיש תלונות נגד הממונים עליו ונגד כמה עובדים, ונוסף על כך ניהל מאבקים נגד ועד העובדים ויושב ראש ועדת הבחירות של הוועד. מעשיו של חזות "הקימו עליו את כל העובדים ברכבת והחל מחודש אפריל 2003 החלו להערם בתיקו של התובע תלונות רבות, שהגישו נגדו ממונים, חברי ועד ועובדים. רוב התלונות הופנו למנהל מתחם חיפה... ככל שחלף הזמן, היחסים נעשו מתוחים יותר ויותר, העובדים חרפו וגדפו את התובע, איימו עליו, הגישו תלונות למשטרה והתנכלו לו".⁶³ בסוף מאי 2003, לדוגמה, לאחר שתי תלונות שהגישו נגדו במשטרה עובדי רכבת (ואשר היו חסרות כל בסיס), הוגשה נגדו תלונה נוספת על החזקת סמים בעקבות מידע מ"מודיע אלמוני". בעקבות זאת זומן חזות לשימוע ברכבת, ומזכר מהמשטרה נתלה על לוח המודעות, כך שעובדים רבים ראו אותו וידעו על החקירה המתנהלת בעניינו במשטרה. לא למותר לציין כי בית המשפט הורה על מחיקת כתב האישום בהסכמה. בהזדמנות אחרת, לאחר שנסע חזות ברכבת עם בא כוחו דאז לישיבה ברשות השיפוט של ההסתדרות בתל אביב, לאחר שהוגשו נגדו תלונות והוחלט לפטרו (בדיעבד, ללא כל הצדקה), הגיש פקח ברכבת תלונה נגד חזות בעניינה של אותה נסיעה. בסופו של דבר, לאחר שהסוגיה הגיעה לבית משפט לתביעות קטנות, שלחה הרכבת לבא כוחו של חזות מכתב התנצלות.⁶⁴ גם מנהל תחנת מוצקין, יובל אטוס, תרם את חלקו כאשר הגיש תלונה למשטרה נגד חזות בגין תקיפה במהלך אירוע דריסה ב־16.7.2004. בית המשפט אמר על כך: "...תלונתו של מר יובל אטוס, הינה דוגמה להגשת תלונה לא אמיתית למשטרה נגד התובע, דבר שיש לראותו בחומרה רבה והמהווה גם עבירה פלילית. בתלונתו לרכבת ציין מר אטוס, כי התובע דחף אותו ואיים. בעדותו בפנינו העיד מר אטוס, כי התובע נגח בכתפו ובבית משפט השלום טען מר אטוס, כי התובע לא נגח אלא קרב מצח אל מצח, התובע לא איים ולא תקף ורק המשטרה ניפחה את העניין. מר אטוס שוכח כי הוא זה שהגיש את התלונה בגין התקיפה ולא המשטרה."⁶⁵

ההתנכלות בחזות לא הסתכמה בתלונות. "היחסים בין התובע לבין העובדים התדרדרו עד כדי כך, שמזכיר ועד נהגי הרכבת הורה באסיפה לנהגי הרכבת לירוק בפני התובע [משה חזות – ד"נ], לקלל אותו בזמן העבודה ולהמשיך להתלונן עליו בכתב ובעל־פה בפני הממונים. מערכת יחסים זו הביאה בהמשך למכות שקיבל התובע ביום

62 ע"ע (ארצי) 11-10-48067 חזות – רכבת ישראל בע"מ (פורסם בנבו, 4.6.2013) (להלן: ע"ע חזות).

63 תע"א (אזורי חי') 4548/03 חזות – רכבת ישראל בע"מ, פס' 22 (פורסם בנבו, 26.9.2011) (להלן: תע"א חזות).

64 שם, פס' 23.

65 שם, פס' 25 (ההדגשות הוסרו).

הכייף בלונה גל ממנהל תחנה, ובשל מכות אלה איבד הכרתו ואושפז בבית החולים.⁶⁶ אם לא די בכך, ב־19.9.2004 החליטה ועדת בירור מיוחדת לפטר את חזות ללא נוכחותו. כדברי בית המשפט, "...לא פגם אחד נפל בעבודת הועדה ובהחלטתה. הרכב הועדה היה פגום. מר רייף לא יכול היה לשמש כחבר ועדה, עקב כך שהיה נעול ברצונו לפטר את התובע; מר עוקיש לא יכול היה לשבת בוועדה עקב ניגוד עניינים מובהק. הועדה דנה בהעדר התובע, הגם שידעה שהוא נמצא בבירור רפואי אמיתי, והחלטת הועדה פסולה בהעדר תשתית עובדתית ראויה. משחברו מספר פגמים מהותיים דין החלטת ועדת הבירור השניה, בדבר פיטורי התובע – להתבטל".⁶⁷ בית המשפט פסק פיצוי כספי בסך 50,000 ש"ח בגין עוגמת נפש לחזות, נוסף על סעד ההשבה לעבודה. עוד קבע בית המשפט כי חזות זכאי לפיצוי על אובדן השתכרותו מיום פיטוריו ועד חזרתו לעבודה, וכי מכתבי התלונה שעל בסיסם פוטר חזות יוצאו מתיקו האישי.⁶⁸

במקרהו של חזות אנו עדים לתקיפה פיזית לצד השפלות, ובכלל זה קריאה ליריקות. דפוס זה של יריקות, שמבטאות כמובן בוז וסלידה ומהוות אקט משפיל במיוחד, מופיע גם במקרים נוספים.⁶⁹ כן קיימים מקרים נוספים המתאפיינים, כמו מקרהו של חזות, בריבוי תלונות נגד חושף השחיתות, ובכלל זה תלונות שווא למשטרה.⁷⁰ מאפיין מעניין נוסף הוא מעורבותו של ועד העובדים בהתנכלות, ולמעשה ההתגייסות הכללית נגד העובד. לבסוף, יש לציין כי תהליך ההתעללות הסתיים בפיטורים לא כדין. כל אלה מאפיינים גם את מקרהו הידוע יחסית של אסף גרטי⁷¹ – רכז אכיפה בכיר ביחידת האכיפה לעובדים זרים במחוז הצפון במשרד הפנים.

במאי 2003 פנה גרטי למנהל יחידת האכיפה לעובדים זרים במחוז הצפון ודיווח לו על מעשים פסולים הנעשים ביחידה. כעבור חודשיים הגיש נגדו הממונה הישיר שלו תלונה במשטרה בגין שימוש במחשב משטרתי ללא רשות. שלושה שבועות לאחר הגשת התלונה לעיל התקיימה פגישה בין סמנכ"ל משרד הפנים לבין גרטי ותשעה רכזי אכיפה בסניף צפון. כפי שקבע בית המשפט, "בפגישה הטיחו העובדים האחרים ביחידה האשמות ודברים קשים במר גרטי, האווירה במקום התלהטה ומר גרטי נדרש לעזוב את המקום מבלי שניתנה לו אפשרות להשיב לדברים. משסירב לעזוב, הוצא על ידי מאבטחים".⁷² לאחר שהמשטרה בדקה את התלונה, חקרה את גרטי וערכה חיפוש בביתו, סגרה פרקליטות מחוז חיפה את תיק החקירה בעילת "חוסר אשמה". כעבור

66 שם, פס' 35.

67 שם, פס' 44.

68 ע"ע חזות, לעיל ה"ש 62.

69 ראו, למשל, מאור צור ורביב דרוקר "תהילה גלנטה – הגירסא הישראלית של ארין ברוקוביץ'" נענע 18.8.2010 10tv.nana10.co.il/Article/?ArticleID=740165.

70 מבקר הפנים של עיריית טבריה בני אליהו מספק דוגמה לעובד אחר שחשף שחיתות וסבל שורה של תלונות שווא – ראו עניין אליהו, לעיל ה"ש 5. אציין כי לעיתים התלונות הן משמעותיות בלבד, וההליכים שהעובד עובר הם משמעותיים. ראו עניין סויסה, לעיל ה"ש 60, פס' 85.

71 עניין גרטי, לעיל ה"ש 5.

72 שם, פס' 2 לפסק דינו של הנשיא סטיב אדלר.

חודש בדיוק, ב-11.12.2003, הגיע גרטי ברכבו לשער נמל חיפה, לאחר שיום קודם לכן חתם הממונה עליו על אישור כניסה יומי עבורו. אף על פי כן, על פי הנחיותיו של הממונה, הורה לו המאבטח לעזוב את המקום, ובעקבות זאת התפתח עימות אלים שגרם לפציעתם של אחד המאבטחים ושל גרטי. בגין זאת נפתח נגד גרטי תיק פלילי שעניינו תקיפה והתנהגות פרועה במקום ציבורי. גם תיק זה נסגר, הפעם על ידי המשטרה, "מחוסר עניין לציבור". לצד זאת התקבלו ביחידת האכיפה במחוז צפון מכתבי תלונה נגד גרטי מאת שוטרי משטרת ההגירה שעבדו עימו. חלק מן הפניות תוקן בתיקו האישי, אולם המכתבים לא הובאו לידיעתו. גרטי גם ניגש לבחינות הסמכה למקצוע יחד עם כשישים רכזי אכיפה שגויסו לעבודה במשרד הפנים, והיה היחיד מבין עובדים אלה שנכשל במבחן. מכיוון שחשד כי תוצאות הבחינה לא היו נכונות, הוא פנה לראש מחלקת אשורות ארצית במשרד הפנים בתיה כרמון, אשר עסקה במשך שנים בהדרכת עובדי המשרד בנושא מתן אשורות לעובדים זרים. כרמון, שבדקה את טופס הבחינה, גרסה כי הוא צבר בבחינה 68 נקודות, וכי ההתנהלות כלפיו גובלת בביזיון. המדינה, מצידה, טענה כי כרמון קבעה מה שקבעה לגבי מבחנו של גרטי מכיוון שפוטרה. לא למותר לציין כי גרטי פוטר מעבודתו. לתיקו האישי הוכנסו לא רק חוות דעת שליליות על תפקודו והתנהלותו, אלא גם מכתבי התלונה בעניינו מטעם אנשי יחידת המשטרה שעזמו עבד. נציבות שירות המדינה סייעה לו להיקלט במקום אחר לאחר התערבות בית המשפט (שאף קבע לו פיצויים כספיים בשל פיטוריו וההתעללות בו).

דוגמה אחרת להתעללות, הפעם כמעט אך ורק על ידי ממונה ולא על ידי כלל עובדי הארגון, מספק המקרה של עופר לוי – עובד עיריית נצרת עילית למן שנת 1987 וגזבר העירייה למן שנת 2006. לוי פעל כדי למנוע את ראש העיר שמעון גפסו, שנבחר לתפקידו בשנת 2008, מלנצל את סמכויותיו לטובתו הפרטית. נוסף על כך הוא חשף את מעשי השחיתות של גפסו. בתגובה עשה ראש העיר כל שביכולתו על מנת להפוך את עבודתו של לוי – כמו גם את עבודתם של שני שומרי סף מוסדיים נוספים בעירייה שנאבקו במעשי המושחתים של ראש העיר – לבלתי נסבלת. כך, למשל, מייד עם כניסתו לתפקיד הוא החליף את המנעולים בחדרו של לוי, כדי למנוע את כניסתו.⁷³ החלפת מנעולים, אשר יכולה להתפרש כחשש מפני עובד הציבור אבל מיועדת קרוב לוודאי לבטא חוסר אמון חריף, היא פרקטיקה שמופיעה במקרי התעללות נוספים.⁷⁴ כאשר נסע לוי לכנס גזברים במרכז הארץ, סירב ראש העיר לממן את השתתפותו בתואנה של "מגמת קיצוצים" (אף שבמקביל אישר את השתתפותם של חמישה בכירים בעירייה בכנס בענייני חינוך, וחרף העובדה שבתחילה הוא אישר את השתתפותו של לוי בכנס),

73 ריאיון עם עופר לוי, גזבר עיריית נצרת עילית לשעבר (26.5.2014). ראו גם החלטת מבקר המדינה בתיק מס' 501355 "בעניין תלונת פלוני על עיריית נצרת עילית" (14.4.2013) www.mevaker.gov.il/he/Ombudsman/NTZAbout/HachlatotNTZ/HachlataNTZ-14.4.2013-Gizbar_Natzrat_Ilit.pdf.

74 ראו, לדוגמה, ע"ע (ארצי) 61646-10-10 בן שמעון – מדינת ישראל, פס' 26 (פורסם בנבו, 11.3.2013).

ודרש ממנו במפגיע לחזור לעירייה. בתוך כך הוא גם דאג לשלוח ללוי שליח מיוחד עם מכתב נזיפה על כך שלוי זיף לכאורה תאריך של מכתב – טענת שווא, יש לומר – בנוגע לישיבה שהתקיימה ב-27.1.2010 בעניין מכרו עם החברה לאוטומציה. לוי שילם דמי השתתפות לכנס מכיסו הפרטי, קיצר את שהייתו המתוכננת, וכאשר יצא מפתח המלון, הוא קיבל מכתב נזיפה נוסף מטעם העירייה, שנמסר לו על ידי שליח מיוחד, על כך שנסע לכנס. ראש העיר אף זימן את לוי לשימוע לפני פטורים ב-10.2.2010. לצד זאת, במרץ 2010 שלח יושב ראש החברה לאוטומציה מכתב לראש העיר שבו קבל על התנהגותו של הגזבר בדיון שבו השתתף לוי כחודש וחצי קודם לכן. המכתב נשלח בזמן שתלונתו של לוי נגד גפסו התבררו במשרד מבקר המדינה. דפוס התנכלות חשוב אחר נגד לוי היה טענה שהעלה חבר הכנסת אורי אריאל במכתב ששלח למבקר המדינה, הנושא את התאריך 10.6.2010, שלפיה הגזבר מעכב פרויקטים בעיר נצרת עילית (טענה שככל הידוע לי לא היה בה ממש).⁷⁵ כפי שניתן ללמוד ממקרים נוספים, ובכלל זה המקרה הבא שיתואר כאן, אין זה המקרה היחיד שבו גורמים מחוץ לארגון מהווים חלק ממסכת ההתעללות שחושף השחיתות עובר – בין אם אותם גורמים פועלים במזיד ובין אם לאו.⁷⁶

מייד עם קבלת הזימון האמור לשימוע לפני פטורים קיבל לוי צו הגנה זמני ממבקר המדינה, ובשנת 2013, אחרי שלוש שנים, נהפך צו ההגנה לקבוע. לא למותר לציין כי עם חזרתו של גפסו לתפקיד ראש העיר, בנובמבר 2013, הוא הפר את הצו ושלל מלוי את סמכויותיו. אולם מזלו של לוי שוב האיר לו פנים: לאחר זמן מה הורשע גפסו ונידון לחצי שנת מאסר בפועל מאחורי סורג ובריח. עוד נקבע כי בעברה שבה הורשע גפסו יש משום קלון.⁷⁷

לבסוף, ימים ספורים לפני הגשת המאמר הנוכחי לשיפוט נחשף סיפור ההתעמרות וההתעללות בתובע העירוני בעיריית בת ים, עורך הדין אלעד מאיר. בריאיון לתוכנית "המקור" הוא סיפר על ההכפשות והנידוי החברתי שהיו מנת חלקו מאז חשף את השחיתות בעירייה.⁷⁸ אחת הנקודות החשובות שעלו במקרה של מאיר היא נסיונותיהם של עורכי דין בכירים להכפיש את מאיר. העיתונאי רביב דרוקר מספר כי "עורך דין מכובר" אמר לו: "כשניפגש, אני אספר לך על האישיות שלו." מכיוון שדבריו של דרוקר מאלפים ומפיצים אור על הסוגיה שלנו, אביא אותם באריכות יחסית:

75 עותק של המכתב ששלח חבר הכנסת אריאל נמצא בידי.

76 ראו, לדוגמה, את המקרה של מורן גנוסר, אשר חשף שחיתות בחברת החשמל וסבל עקב כך התנכלות, ולאחר שעזב את חברת החשמל דאגה זו האחרונה שהוא לא יעבוד בחברת נתגז. ראו משה ליכטמן "תחקיר 'גלובס': למה פוטר מורן גנוסר מחברת החשמל ומנתיבי גז?" **גלובס** 20.5.2015 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001038249. פרטים חלקיים ניתן למצוא בהחלטות הנוגעות בפרשה: סע"ש (אזורי ת"א) 13265-04-14 **גנוסר – חברת החשמל לישראל בע"מ** (פורסם בנבו, 30.6.2017).

77 ע"פ 3295/15 **מדינת ישראל נ' גפסו** (פורסם באר"ש, 31.3.2016).

78 ראו רביב דרוקר "'הייתי כמו מצורע': סיפורו של חושף השחיתות בעיריית בת ים" **נענע** 15.2.2017 10tv.nana10.co.il/Article/?ArticleID=1232571.

"למה אתה אומר את זה?", התחלתי להתפוצץ. 'למה הרמזים המכוערים האלה? האיש עבר שנתיים מזעזעות בעיריית בת ים, ביהמ"ש המחוזי קבע שעדותו מהימנה והיא אחת הסיבות המרכזיות שהוא החליט על בחירות חוזרות בבית ים. מבקר המדינה הכריז עליו כחושף שחיתויות ופסק לו פיצויים של 400 אלף שקלים מעיריית בת ים. איפה היו הדברים הנוראיים באישיות שלו בכל התהליך הזה?'. שלושה משרדי עורכי דין ומשרד ייעוץ תקשורת אחד עבדו מולנו בסיפור של אלעד מאיר... הם עבדו קשה בלהכפיש את אלעד מאיר. באחד המיילים שנכתבו אליי צוטט מייל של מאיר, שמוכיח, לדעת עורכי הדין, כמה בעייתי הוא חושף השחיתות... ככוונה אני מתמקד בנותני השירותים, בעורכי הדין, ביועצי התקשורת. מבכירי עיריית בת ים יש לי ציפיות נמוכות. ראשית, כי זו לא הפעם הראשונה שהעירייה הזאת מתנהלת בדרכים הללו. שנית, מאיר התלונן נגד האנשים הללו במשטרה. מבחינתם זה להיות או לחדול, ההישרדות שלהם בתפקידיהם המכובדים תלויה, בעיניהם ביכולת שלהם לרמוס אותו, לשבור את אמינותו ולהוציא לו את החשק מהמשך ניהול ההליך. למה עורכי דין מכובדים צריכים לשאת פעולה עם זה?"⁷⁹

לסיכום, חרף הרצון המוצהר של המחוקק לעודד חשיפת שחיתות על ידי טיפוח חושפי שחיתות ונסיונות לסייע להם, תיקוני החקיקה שהתקבלו אינם מספקים מענה הולם לקשיים הצפויים לחושף השחיתות. כפי שאטען בחלק הבא, התעמרות בחושפי שחיתות קשורה לפוליטיקה פנים-ארגונית ובין-ארגונית, והיא מושרשת ומעוגנת ביחסי העוצמה ובמבנה הכוח של החברה בישראל ובאופיו של הארגון ככזה. חקיקה אפקטיבית או כל טיפול אחר למען חושפי השחיתות חייבים להביא זאת בחשבון.

פרק ד: פוליטיקה ארגונית, מבנה הכוח בחברה וחושפי השחיתות

בחלק זה אציע הסבר להתעללות בחושפי השחיתות, המבוסס על ההנחה כי הארגון הוא ישות פוליטית. כרקע להסבר אציג קודם כל כמה הסברים שרווחים בספרות ובקרב פעילים למען חושפי שחיתות, תוך התייחסות קצרה לשוני ולדמיון ביניהם לבין ההסבר המוצע כאן.

הסבר אחד נוגע בקושי להבחין בין מרתיע אותנטי, שחושף שחיתות, לבין מי שמתלונן כביכול על שחיתות אולם עושה זאת רק כדי לפגוע במעסיק שלו, להימנע מפיתורים וכדומה, מבלי שאכן התרחשה שחיתות, וחשוב לא פחות – מבלי שהוא עצמו

79 הדברים מובאים ברשומה "אתה מכיר את הסיפור עם האקדה?" – סיפורו של חושף השחיתות, אלעד מאיר" **הבלוג של רביב דרוקר** 14.2.2017 drucker10.net/?p=3118

אכן חשב בתום לב שהייתה שחיתות. כפי שהסביר חבר הכנסת אריה אלדר, "אנחנו בעצם בבעיה של בין הפטיש לסדן משום שלכאורה כולנו בעד חושפי שחיתות ואנחנו רוצים לצמצם את השחיתות אבל אין לנו כלי אמיתי לדעת מתי האיש חושף שחיתות אמיתית והוא נרדף ומתי הוא עובד רשלן רע, אולי עבריין חלילה בעצמו שמנסה להסתתר מאחורי השריון הנוצץ של חושפי השחיתות"⁸⁰.

ההסבר הראשון מבהיר מדוע קשה להגן על חושפי שחיתות, אך הוא אינו מסביר מדוע מתעללים בהם בצורה כה קשה מלכתחילה. גם אם עובד שמתריע בשער מוחזק כשקרן על ידי אנשי הארגון או על ידי אנשים מחוץ לו, אין בכך כדי להסביר את פשר ההתעללות האכזרית וההתגייסות המלאה כמעט לפגוע בו, גם מצד אלה שהעובד לא התלונן עליהם. מעבר לכך, יש לומר כי גם לאחר שהתחוויר כי המתריע בשער דובר אמת, והבעיה להבחין בין מתריע אמיתי למתחזה נפתרת, חושף השחיתות סובל יחס קשה. חשוב לא פחות, כפי שראינו, קשה להגן גם על מי שהתברר כדובר אמת וחשף שחיתות. זאת, מכיוון שהפגיעה נעשית גם בערוצים לא פורמליים, אשר לא תמיד גופים חוקיים יכולים להתמודד איתה.

מכלול הסברים שני להתעללות בחושפי השחיתות ממוקד בתרבות היהודית והישראלית. בחוות דעת של מבקר המדינה בעניין ההגנה על חושפי שחיתות, שפורסמה בדצמבר 2007, נכתב כי מדובר ב"בעיה חברתית מובנית, אשר כוחם של שינויי החקיקה מוגבל בפתרונה ולפיכך לא די בהם כדי לפתור אותה פתרון מלא"⁸¹. הבעיה החברתית המובנית היא ש"למרבה הצער, יש כאלו הרואים בחושפי מעשי השחיתות 'מלשינים'..."⁸² באופן דומה, משה נגבי גורס כי היחס לחושפי השחיתות מבטא את "תרבות הגטור", שרואה בחושף שחיתות "מלשן", "שטינקר" וכדומה.⁸³ לצד זאת הוא קובל על היחס הרופס של מערכת אכיפת החוק כלפי שחיתות.

על מכלול הסברים שני זה יש לומר כי מצבם של חושפי השחיתות במדינות אחרות אינו טוב בהרבה. גם גורמי אכיפת החוק במדינות עם תרבות שונה, כגון ארצות הברית, אינם עושים למען חושפי שחיתות יותר מכפי שנעשה בישראל.⁸⁴ כלומר, עלינו לשאול מה מוביל לכך שמצבם של חושפי שחיתות רע גם במדינות וחברות עם תרבות שונה

80 פרוטוקול ישיבה מס' 53 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 22. בעיה דומה קיימת בנוגע למבקשי מקלט. קיים קושי, לכאורה לפחות, לדעת אם מי שמבקש מקלט הוא אכן פליט, כפי שהוא טוען, או שמה מדובר במסתנן, קרי, באדם שחצה את הגבול לא כחוק משיקולים כלכליים. המדינה גם אינה מעוניינת להקל יתר על המידה על פליטים להגיע לישראל, כדי לא להקל על מסתננים שאינם פליטים לבוא בשעריה, ממש כשם שהיא אינה מעוניינת לעודד אנשים להתלונן על שחיתות מסיבות פסולות.

81 מבקר המדינה הגנה על חושפי מעשי שחיתות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 30.

82 שם.

83 נגבי, לעיל ה"ש 13, בעמ' 90-94.

84 אליעד שרגא חושפי שחיתות בשירות הציבורי ובגופים דו-מהותיים – חובות, תמריצים והגנות (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור למשפטים", האוניברסיטה העברית בירושלים – הפקולטה למשפטים, 2017).

משלנו ועם תפקוד אחר של גורמי אכיפת החוק. אומנם, ייתכן שבמדינת ישראל היחס השלילי כלפי חושפי שחיתות נובע מתרבות ספציפית ואילו במדינה אחרת היחס נובע מגורמים שאינם קשורים לתרבות זו (או לתרבות בכלל), אולם העובדה שכמעט בכל התרבויות יש יחס שלילי לחושפי שחיתות, חרף השונות העצומה ביניהן, צריכה לדרבן אותנו לחפש הסברים נוספים ליחס הקשה כלפי חושפי השחיתות מעבר לתרבות הקונקרטיה השוררת לכאורה בישראל. מעבר לספק שניתן להטיל באבחנה שלפיה שוררת בישראל "תרבות גטו" (אם הייתה או קיימת בכלל תרבות של גטו והסתגרות), ניתן לטעון כי אילו בכך אכן היה טמון ההסבר לתופעה, אזי ספק אם חשיפתה של פרשת "בריאון-חברון" בראשית 1997, למשל, הייתה מהווה פריצת דרך בקריירה המקצועית של העיתונאית איילה חסון, או שעיתונאים דוגמת רביב דרוקר היו נהנים ממוניטין, במידה לא מבוטלת בזכות העובדה שחשפו שחיתויות (כמו במקרה של "פרשת הצוללות"). כלומר, חושפי שחיתות מחוץ לארגון נהנים מכבוד ומיוקרה, בעוד חושפי שחיתות מתוך הארגון סובלים יחס קשה מאוד. להבנתי, ההבדלים הללו מלמדים כי היחס הקשה כלפי חושפי השחיתות אינו עניין חברתי ותרבותי כללי.

באופן דומה, ספק רב אם חינוך או קריאות לאכיפה תקיפה יותר יכולים לשפר באופן ניכר את היחס כלפי חושפי השחיתות. ליתר דיוק, נראה שהחינוך לא יהיה אפקטיבי ושהאכיפה לא תהיה משמעותית או תקיפה יותר אם נחשוב בטעות שמקור הבעיה הוא מקומי, ואם לא נטפל בגורמים שעומדים בבסיס התופעה.

מכלול הסברים שלישי נוגע בחושפי השחיתות עצמם, קרי, במניעיהם, בהתנהגותם ובשיקול דעתם, ויש לו שתי גרסאות, שאינן מוציאות זו את זו. לפי הגרסה האחת, תופעת ההתעללות היא בעצם תגובה על התנהגות צינית של אנשים אשר עומדים להיות מפוטרים עקב תפקוד לקוי ושורקים במשרוקית האזהרה רק כדי להגן על עצמם מפני הפיטורים. לפי הגרסה האחרת, ההתעללות נובעת מכך שחושפי השחיתות מתאפיינים בדפוסי התנהגות פסולים. אכן, בתצהירים ובעדויות המובאים לפני בית הדין לעבודה נטען על פי רוב כי חושף השחיתות הוא אלים, נטול כבוד לסמכות, וככלל מישוה שפשוט אי-אפשר לעבוד בסביבתו. כך, לדוגמה, הם מתוארים כמי שאינם מבצעים את המשימות המוטלות עליהם, כמי שמתייחסים בזלזול לפניות של אזרחיות ואזרחים, כמי שמספקים שירות לקוי לחבריהם לעבודה ומנהלים איתם יחסי אנוש גרועים, וכמי שמסתובבים במשרד עם מצלמה ומתעדים עובדים אחרים באובססיביות, מקליטים כל דבר, מקללים, ולפעמים גם תוקפים עובדים אחרים על לא עוול בכפם. כלומר, מה שמוצג כאן כהתעמרות, התנכלות והתעללות בחושפי השחיתות הוא למעשה תגובה מתגוננת, מידתית וצודקת על התנהגותם הפסולה של חושפי השחיתות עצמם.

אומנם, יש אכן מקרים של חושפי שחיתות שפועלים בצורה קלוקלת בלי כל קשר לחשיפת השחיתות, או שחשיפת השחיתות היא חלק ממסכת התנהגות בלתי נסבלת באופן כללי יותר. אולם גם אלה מבין חושפי השחיתות שהתנהלו באופן נעים וסביר לפני חשיפת השחיתות סבלו יחס מחפיר מסביבתם – ממנהליהם, מעמיתים לעבודה, ולא אחת אף מארגונים אחרים – משום שחשפו שחיתות. אלה חושפי השחיתות

שמעסיקים אותנו במאמר הנוכחי, ולכן גם ההסבר השלישי, אף אם נניח שהוא נכון בחלק מהמקרים, אינו רלוונטי למאמר.

תחת הסברים אלה אציע להבין את בעייתם של חושפי השחיתות כנובעת בעיקרה מאופיו הפוליטי והפרסונלי של הארגון. ההסבר המוצע כאן מתבסס על מסגרת חשיבה ביקורתית על אודות ארגונים שהושפעה מכותבים והוגים כגון מרקס, קפקא, פוקו ובורדיה. לפי מסגרת זו, עוצמה ממלאת תפקיד מכריע בארגונים ביורוקרטיים.⁸⁵ כלומר, מנהלי הארגון עסוקים בשימור עוצמה ביחס לארגונים אחרים, ובשימור ובצבירה של עוצמה ביחס לחברים אחרים בארגון, והם מפעילים עוצמה על אחרים – בתוך הארגון ומחוץ לו. מעבר לפעולה מכוונת כזו או אחרת, הארגון מעצב את העדפות חבריו, וכן את תפיסת העצמי שלהם, גם על ידי מסורת, דינמיקה בין-אישית וכדומה.⁸⁶ הדבר השני שהגישה הביקורתית מדגישה הוא שאתגרים יומיומיים שאינם קשורים כלל למטרות הארגון הם שקובעים בסופו של דבר איך הוא יתפקד.⁸⁷ זה אחד הגורמים לכך שהפן הבין-איש מרכזי מאוד לארגונים. כלומר, חברי הארגון נאלצים להתמודד עם אתגרים אשר למטרות הארגון המופשטות והחשובות אין כמעט מה לומר ביחס אליהם. כתוצאה מכך מתפתח בארגון מבנה לא פורמלי המושתת על יחסים לא פורמליים בין חברי הארגון.⁸⁸ מעבר לכך שהצלחת הארגון תלויה במידה כזו או אחרת בכך שחברי הארגון יהיו נכונים לבוא זה לקראת זה, גם כאשר באופן נקודתי הדבר אינו נוח להם או אינו מתחייב מהגדרת תפקידם, חוסר הפורמליות ביחסים בארגון נובע גם מלחץ חברתי ומהעובדה שהמבנה הלא-פורמלי הוא אמצעי נוסף לשליטה על ההתנהגות בארגון. חברי ארגון שיקפידו על קוצו של יוד זה עם זה, וינהגו באופן פורמלי בלבד, לא רק יקשו את תפקודו של הארגון, אלא גם יקשו זה על זה, ואף יאתגרו את אופי השליטה בארגון. בכל ארגון מתפתחים במהרה אתוס וקודים של התנהגות שהחברים נוהגים לפיהם, ומי שחורג מהם יסבול סנקציה לא פורמלית הן מצד המנהלים והן מצד החברים בארגון. בסופו של דבר קיים פער בין מטרות הארגון – הדוקטרינה – לבין האתוס הארגוני.⁸⁹ כלומר, לא על הדין לבדו יתפקד הארגון, ולמעשה כל ארגון שמתפקד כהלכה עושה זאת, בין היתר, בזכות גמישות בפרשנותם וביישומם של הדינים שמהם הוא שואב את סמכויותיו.

הפורמליות המוגבלת שהארגון מושתת עליה קשורה גם למה שוויליאם סיימון מכנה "הפרדוקס הארגוני של הפורמליות". פרדוקס זה קשור למתח – שמגיע

85 Fleming & Spicer, *Power in Management*, לעיל ה"ש 10.

86 David Knights & Hugh Willmott, *Power and Subjectivity at Work: From Degradation to Subjugation in Social Relations*, 23 SOCIOLOGY 535 (1989).

87 Tim Hallett & Marc J. Ventresca, *Inhabited Institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy*, 35 THEORY SOC'Y 213 (2006).

88 Philip Selznick, *An Approach to a Theory of Bureaucracy*, 8 AM. SOCIOLOGICAL REV. 47 (1943).

89 John W. Meyer & Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, 83 AM. J. SOCIOLOGICAL 340 (1977).

לעיתים לכדי סתירה – בין פורמליות מהותית לבין פורמליות פרוצדורלית. מחד גיסא, פורמליות אמורה לבטא את רצון הריבון, ולא את רצונו של עובד הציבור או הממונה עליו (פורמליות מהותית). מאידך גיסא, פורמליות משמעה גם נתק בין רצונות פרטיקולריים לבין הפעלת הסמכות הציבורית, מה שמחייב לכאורה הפעלה דווקנית של החוק, ומאפשר פיקוח של ממונים על עובדי הציבור (פורמליות פרוצדורלית). כתוצאה מכך, עובד ציבור שמפעיל סמכות שלטונית אמור ליישם את החוק לא באופן דווקני, אלא באופן שמבטא את רצונו האמיתי של הריבון. הנקודה היא שמה שיקבע את האופן שבו ישתמש עובד הציבור בסמכות הוא לא החוק הכתוב, אלא הבנת הרצון הלגיטימי של הריבון, במקרה הטוב, או רצונו של העובד עצמו, במקרה הרע.⁹⁰

הפער בין המילה הכתובה למציאות בא לידי ביטוי בארבעה מישורים לפחות. המישור האחד הוא ההתנהלות היומיומית של הארגון. גם כאשר החברים בארגון אינם מנצלים לרעה את כוחם, לא אחת המשמעות שהם יוצקים לכללי הארגון חורגת ממטרתם המקורית, מה גם שלא תמיד ניתן לדעת מהי מטרה זו. במישור שני מנהלי הארגון ואלה המוסמכים לפרש את הדין מעלימים עין מסטיות מן החוק כל עוד הארגון מתפקד. על פניו הם יכולים להצדיק את העלמת העין כהגשמה מלאה יותר של רצון הריבון. עם הזמן לא רק שנוצר פער בין המילה הכתובה למציאות, אלא שהמנהלים והעובדים מפתחים את התפיסה שאין בעיה להמשיך לסטות מנורמות פורמליות עוד ועוד. מישור שלישי הוא ניצול סמכויות לרעה, בין אם אגב פגיעה בארגון ובין אם לאו. לעיתים הניצול הוא ספורדי ובגדר סטייה, אולם לא אחת הוא שיטתי יותר, והוא מתאפשר הודות לכך שחברי הארגון תומכים בפועל בהתנהגות הפסולה. המישור הרביעי, שהוא בעל חשיבות רבה להבנתי, הוא שחוסר הפורמליות מקבל גושפנקה משפטית. כך, בסעיף 3 לחוק הגנה על עובדים נאמר "בבואו ליתן צו לפי סעיף זה, יביא בית הדין בחשבון, בין היתר, את השפעת הצו על יחסי העבודה במקום העבודה". תפיסה זו מקבלת ביטוי גם בסעיף 45 לחוק מבקר המדינה – "בשים לב לתיפקודו הראוי של הגוף שבו הוא עובד". זאת ועוד, לא רק שבית המשפט מחייב את עובד הציבור לשמור על הארגון, אלא שהדין מחייבו לשמור על אמון הדדי ויחסי עבודה תקינים. כך, העובד נדרש לא לדווח על הפרות חוק לגורמי אכיפת החוק בטרם דיווח על כך לגורמים בארגון, ומשעה שדיווח בארגון, עניינו מסתכם בתיקון הליקויים, ולא במיצוי הדין עם העבריינים. כלומר, הדין הישראלי מחייב את העובד לנהוג באופן לא פורמלי. נשיא בית הדין הארצי לעבודה סטיב אדלר הסביר:

"...על העובדים והמנהלים בארגון לעבוד יחדיו, שכם אחד, תוך שיתוף פעולה ואמון הדדי. יחסי עבודה תקינים הם רכיב חשוב ביותר בפעילות הארגון ובהצלחתו. עובד המאשים ממונה או עובד אחר במעשים בלתי חוקיים או בלתי תקינים מערער את יחסי העבודה וגורם לחוסר יציבות במקום העבודה. מנהל

90 Simon, לעיל ה"ש 39.

יתקשה להחליט החלטות נועזות וליזום מדיניות חדשה בארגון אם הוא מרגיש שעובדיו עומדים לתקוף אותו על כל חריגה ממדיניות העסקים הרגילה. עובד המקליט כל שיחה עם חבריו ועם הממונים עליו מקשה על קיום הידברות בארגון. הארגון הפרטי והציבורי סומכים על המנהלים, המנגנונים הפנימיים והמנגנונים החיצוניים כדי לגלות מעשים בלתי חוקיים ובלתי תקינים במפעלם. על כן גילה המחוקק דעתו במפורש, כי הוא מעוניין ליחד את הגנת החוק למקרים בם העובד מגלה אי-סדרים ופועל בתוך הארגון לתקנם, ורק לאחר שהארגון לא נקט כל צעד לתיקון המצב, הוא פונה לדווח על אי-הסדרים אף מחוץ לארגון.⁹¹

השופט ורדה וירט-ליבנה, בפסק הדין בעניין חזות, הרחיקה לכת והתייחסה גם לחשיפת שחיתות – ולא רק לעצם האישום בשחיתות – כיסוד שמערער את יחסי העבודה ואת היציבות במקום העבודה:

"על העובדים והמנהלים בארגון לעבוד יחד תוך שיתוף פעולה ואמון הדדי. כאמור, עובד אשר חושף מעשים בלתי חוקיים או בלתי תקינים במקום עבודתו מערער את יחסי העבודה וגורם לחוסר יציבות במקום העבודה. לפיכך, נקבעו בחוק הגנה על עובדים הגבלות אלו, כאשר תחילה העובד המגלה מעשים שאינם תקינים פועל במסגרת הארגון על מנת לתקנם, ורק לאחר שהארגון לא נקט כל צעד לתיקון המצב, פונה העובד ומדווח על מעשים אלו לגורם מחוץ לארגון. הגבלות אלו למעשה משקפות את החשיבות במניעת מעשים בלתי חוקיים ובלתי תקינים במקום העבודה, אך בדרך שלא תפגע בו. על כן, תכלית החוק היא להעניק הגנה לעובדים כאלה, תוך הגבלת ההגנה, זאת על מנת למנוע שימוש לא סביר בה..."⁹²

כך אמר בית המשפט על עורכת הדין איילת שושני ג'ינו, לאחר שקבע בצורה ברורה כי היא פוטרה לא כדין, ולאחר שפרש מסכת של טענות שקריות ותלונות כוזבות שהופנו נגדה:

"תפקיד כה בכיר כזה שאוחזת בו התובעת דורש קיומם של יחסי אמון מוגברים. אף התובעת לא תרמה להשבתם של יחסי האמון בין הצדדים על רקע המשבר שנוצר. התובעת הקליטה את הממונים עליה והכפופים לה בהקלטות סתר שמוטטו לחלוטין את האפשרות לקיום יחסי אמון בינה לבין גורמים רבים בעירייה. הגם שההקלטות סייעו בידי התובעת להוכיח טענותיה ואלמלא הן יכול

91 עניין גרטי, לעיל ה"ש 5, פס' 15 לפסק דינו של הנשיא אדלר (ההדגשה הוספה). הנמקה זהה מופיעה גם בעב' (אזורי ת"א) 4017/03 קוביסי – עירית ראשון לציון (פורסם בנבו, 18.3.2007).

92 ע"ע חזות, לעיל ה"ש 62, פס' 68 (ההדגשה הוספה).

והיתה עומדת היום בפני שוקת שבורה בניסיונה להוכיח טענותיה. אך התובעת לא הסתפקה בהקלטת ראש העיר והממונים עליה ובחרה להקליט גם את הכפופים לה... הדבר אינו עולה בקנה אחד עם יחסי עבודה תקינים, מה גם שאין שום תועלת בהקלטה שכזו שעה שהטענות להתנכלות מופנות כלפי הממונים. אך בכך לא סגי, התובעת אף בחרה לתעד בצילומי וידאו בעבור ערוץ טלוויזיה את חבריה לעבודה וזאת, בה בשעה שמבקר המדינה מברר תלונתה. תפקידה החשוב של התקשורת כ'כלב השמירה של הדמוקרטיה' אינו מוטל בספק, אולם דרך התנהלותה של התובעת שהפכה עצמה לכתבת סמויה בתחקיר הטלוויזיוני היא פסולה בעינינו, ואף בה יש כדי לשלול אפשרות עתידית של יחסי עבודה סדירים.⁹³

הדרישה של בית המשפט לנהוג באופן לא פורמלי ניתנת להצדקה לכאורה כהרחבה של הדרישה לכבד את רצון הריבון, שהרי ללא יחסים תקינים בארגון, הוא לא יגשים את תכליתו, ורצון הריבון יסוכל. לשון אחר, עובד הדורש להקפיד על החוק אינו מבטא היענות לפורמליות פרוצדורלית או לפורמליות מהותית, אלא חוסר חוקיות. ברם, הדרישה שהעובד ינהג באופן לא פורמלי ביחסיו בארגון, ובפרט ישלים עם הפרות חוק של עובדים אחרים, הינה קפקאית במידת מה.⁹⁴ שמירה על יחסים בין-אישיים הרי עלולה להתנגש לא רק בפורמליות הפרוצדורלית, אלא גם בפורמליות המהותית, קרי ברצונו של הריבון. מן הסתם, העובד הטיפוסי עושה מה שעושים כולם, ומרגיל את עצמו לא לחשוב על טובת הכלל ורצון הריבון. קרי, הוא שומר על היחסים הבין-אישיים בארגון, גם אם בכך הוא מסכל את רצון הריבון, לא כל שכן מפר את הפורמליות הפרוצדורלית.

לנוכח ההתנהגות המקובלת בקרב רוב חברי הארגון גם מתחזרת הטענה כי חושפי השחיתות הם משוגעים (crackpots).⁹⁵ בגלל השיגעון שלהם, כך יש הטוענים, הם מפרשים התנהגות נורמלית כמושחתת ובודים מליבם תלונות שווא. בפועל חושפי השחיתות שאליהם התייחסתי לעיל לא בדרו תלונות ולא פעלו עקב הזיות. עם זאת, יש להם בהחלט "שיגעון", אשר רלוונטי להבנת החלטתם לחשוף את השחיתות, ולא פחות מכך – להבנת ארגונים ולהבנת מבנה הכוח בחברה. ה"שיגעון" של חושפי השחיתות מתבטא בראש ובראשונה בדחיית האתוס שמתפתח בארגון שהם עובדים בו, ולרוב גם

93 ס"ע (אזורי ת"א) 46609-01-11 שושני גינו – עיריית רמת השרון, פס' 94 (פורסם בנבו, 20.5.2012) (ההדגשה במקור).

94 על גישה קפקאית כמסגרת אנליטית להבנת ביורוקרטיות וארגונים, בתוספת לגישה ובריאנית או כתחליף לה, ראו Hodson, Martin, Lopez & Roscigno, לעיל ה"ש 11.

95 Janet P. Near & Marcia P. Miceli, *Whistle-Blowing: Myth and Reality*, 22 J. MGMT. 507, 510-511 (1996). ראו גם פרוטוקול ישיבה מס' 53 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, לעיל ה"ש 1.

במסירות חריגה לדוקטרינה הארגונית.⁹⁶ לשון אחר, מי שחושף שחיתות הוא לרוב גם מי שאינו מושפע מיחסי הכוחות בארגון ואולי אינו מטיב לאפינים. לכן הוא גם כנראה אינו מעריך נכונה את ההשלכות שיהיו לחשיפה ואת התגובה עליה.⁹⁷ לפני יותר מעשרים שנים התייחס לכך חבר הכנסת לשעבר יאיר צבן בדיון במליאת הכנסת, באומרו: "נכון, לא תמיד הטיפוסים האלה הם לגמרי מאוזנים, כי חלק מהטיפוסים שהם לגמרי מאוזנים מעדיפים לשתוק, מעדיפים להסתדר בתוך המערכת, ואלה שנדרכים לעניין ואומרים: לא, אני לא אתן לעיוות הזה, לשחיתות הזאת להימשך, יש בכך אולי משהו מוזר, וקל מאוד להכתים אותם בכתם הזה של המוזרות."⁹⁸ באופן דומה, מאיר גלבוץ מסביר כי "פעמים רבות מדובר כנראה באנשים קשים ונון-קונפורמיסטים, שאלמלא היו כאלה – לא היו מוכנים לשים את הראש תחת הגיליוטינה. כנראה שיש להם אופי קצת קשה, כך שהם לא מסכימים לאפשר לעוללות להתקיים כמו רוב העובדים סביבם."⁹⁹ כלומר, חושפי השחיתות הם "משוגעים" במובן זה שהעצמות והסובייקטיביות שלהם – להבדיל מאלה של העובדים האחרים – לא הושפעו מיחסי העוצמה בארגון, וזאת בין בזכות זהותם הטרומ-ארגונית והזדהותם עם הציבור בכללותו (ובכלל זה עם ערכים אוניוורסליים), בין בשל תמימות ובין מסיבות אחרות.

ייחוד נוסף של אלה שחשפו שחיתות הוא שלפני החשיפה היו רובם ככולם עובדים מצטיינים וזכו בהערכה חיובית מאוד ממנהליהם, גם בהשוואה להערכות שקיבלו שאר העובדים.¹⁰⁰ הדבר בא לידי ביטוי גם בקיצור פרקי הזמן למתן דרגה ולקידום, ובכך שבתקום האישי של עובדים אלה יש על פי רוב מכתבי תודה מאזרחים מרוצים או מעובדים אחרים בארגון.¹⁰¹ נראה שזהותם הארגונית הייחודית של חושפי השחיתות אחראית גם לכך שהם אינם עומדים נכונה על טיבו של הארגון, אינם קולטים שמנהליהם או עובדים אחרים שמקבילים להם נאמנים לעצמם יותר מאשר למטרות הארגון, ואינם מבינים בעוד מועד שהם עומדים לעבור שבעה מדורי גיהנום. לצד זאת ייתכן שהנאמנות לארגון מחסנת את חושפי השחיתות מפני ההשפעה שיש ליחסים אישיים ולדינמיקה קבוצתית על נכונותם לצאת ולהוקיע מעשים פסולים. כמו כן אפשר שזהותם הייחודית מחסנת אותם מפני הפחד שרוב האנשים חשים כאשר הם שוקלים לחשוף

Cecilia Florencia Lavena, *Whistle-Blowing: Individual and Organizational Determinants of the Decision to Report Wrongdoing in the Federal Government*, 46 AM. REV. PUB. ADMIN. 113 (2016).

97 אפשר שמאחורי נכונותם לדווח על התנהגות פסולה עומדת גם העובדה שההגניעה שלהם לשרת את הציבור גבוהה יחסית לעובדים אחרים. אולם גם אם כך הדבר, אני מציע לראות זאת כחלק מזהותם הארגונית הייחודית. ראו על כך: Bradley E. Wright, Shahidul Hassan & Jongsoo Park, *Does a Public Service Ethic Encourage Ethical Behaviour? Public Service Motivation, Ethical Leadership and the Willingness to Report Ethical Problems*, 94 PUB. ADMIN. 647 (2016).

98 ישיבה מס' 389 של הכנסת ה-12, לעיל ה"ש 1, בעמ' 45–46.

99 לינדר-גנץ, לעיל ה"ש 7.

100 Near & Miceli, *After the Wrongdoing*, לעיל ה"ש 44.

101 אני מודה לעו"ד חי בר-אל, יושב ראש עמותת עוגן, שהבהיר לי סוגיה זו.

שחיתות. כך או אחרת, האנשים שמעיוזים לחשוף שחיתות הם בעלי זהות ארגונית ייחודית. שורש צרתם טמון, להבנתי, בזהות הארגונית הייחודית שלהם, קרי, בכך שהם נאמנים לדוקטרינה (הטהורה), ולא לאתוס (המושחת בהשוואה אליה), מה שמלמד כמוכן על טיבם של ארגונים.

לא מן הנמנע שה"שיגעון" של חושפי השחיתות מקל את ההתעללות בהם. כך או אחרת, לאחר שהמנהלים בארגון מגלים כי העובד שהיה יקירם הוא גם זה שחשף שחיתות, הוא עובר דמוניזציה. הוא מוצג כ"עושה צרות" (troublemaker), כאלים, כמסוכן, כנקמץ, כמטורף, כרשלן וכדומה. זהו גם השלב שבו המנהלים וגורמים נוספים בארגון מציפים את תיקו האישי של העובד בתלונות. חלק גדול מהתלונות קנטרניות מאוד, חלק גדול אינן מגיעות כלל לידי בירור, וחלק לא מבוטל – כך מתברר בדיעבד – שקריות וגובלות באי־חוקיות. מעבר לכך, התלונות נהפכות לשיטתיות. השיטתיות מתבטאת בתכיפותן ובתדירותן של התלונות, אך גם בכך שהן מוגשות לעיתים מטעם ארגונים אחרים שעובדים עם העובד.

אופי התלונות שמוגשות נגד חושף השחיתות, וסוג ההתעמרות שהוא סובל, מגלים שלוש עובדות חשובות – הקשורות זו לזו – על הארגון ועל חיי היומיום בו. **העובדה האחת** היא שגם העובד המסור והמצטיין ביותר, אשר מחויב למטרות הארגון באופן יוצא דופן, חורג מפעם לפעם מנהלים כאלה ואחרים. **עובדה שנייה** שהיא קיים שיתוף פעולה בין־ארגוני בהתנכלות לעובד. ההתנכלות קשורה ליחסים הלא־פורמליים שקיימים בין חברי ארגון אחד לחברי ארגון אחר, ובכלל זה בין מנהלים מארגונים שונים, וכן לאינטרסים פנים־ארגוניים. ראשית, כדי לעבוד עם ארגון צריך לפעול באופן לא פורמלי, מכיוון שהארגון מושתת על חוסר פורמליות. חוסר הפורמליות הבין־ארגוני מנוצל לעיתים לרעה. שנית, ארגונים, כמו מדינות, מעוניינים שעובדיהם לא יגלו עצמאות יתר. לכן הם משתפים פעולה עם ארגונים אחרים, וכך מעבירים מסר לעובדים שלהם עצמם, כשם שמדינות מקפידות זו על ריבונותה של האחרת.

העובדה השלישית היא שהעוצמה של המנהל היא גם העוצמה של מי שקובע מתי וכיצד להפעיל את הנהלים והכללים הפורמליים. ברצותו הוא מפעיל אותם באופן דווקני ואקטיבי, וברצותו הוא מפעיל אותם בצורה רגילה וסבירה, קרי, ממעט להשתמש בהם. נוהלי הארגון, אשר לא אחת הם בגדר טקס ומיתוס בלבד,¹⁰² נהפכים בידי המנהל למכשיר של שיטור והפגנת אלימות בשעה שהוא מתמודד עם חושף שחיתות. מכאן שמה שמונע את הדין הארגוני מלהיות אלים הוא לא בהכרח התוכן – ניסוח כזה או אחר של החוק – אלא האופן שבו המנהל מפרש את המילה הכתובה. אכן, לא אחת ההתעללות בחושפי שחיתות היא חוקית לכאורה – בין שהיא פורמלית, מצד מנהלי הארגון, ובין שהיא לא פורמלית, מצד העובדים.¹⁰³ מבחינת המנהלים יש להתנהלותם האכזרית גם צידוק לכאורה: "חושף השחיתות הוא שהתחיל", בכך שהיה הראשון שהקפיד על קוצו של יוד. כלומר, מבחינתם, חושף השחיתות, בעצם החשיפה, מציית

.Robert M. Cover, *Violence and the Word*, 95 YALE L.J. 1601 (1986) 102

.Cortina & Magley, לעיל ה"ש 17; Bjørkelo ; לעיל ה"ש 17.

לחוק באופן לא ציבילי (uncivil obedience),¹⁰⁴ מה שמעניק להם את ההרשאה לנהוג באופן דומה. חלק מאנשי הארגון אף "חוששים למעמדם ולמעמדו של מקום העבודה", אשר עלולים לכאורה להתערער אם תיחשף שחיתות. "כך", מסביר בית הדין, "עובד החושף מעשי שחיתות נתפס כ'בוגד' וכ'מלשין' אשר פוגע באינטרסים של הארגון ובאווירת שיתוף הפעולה."¹⁰⁵ אם חושף השחיתות מקפיד ודורש מאנשי הארגון לכבד את הנהלים ולנהוג באופן שמסכן את רווחתם וטובתם של אותם עובדים שנהנים מהסדר הארגוני הקיים, אזי גם הם "יסירו את הכפפות" ויקפידו עימו על קלה כחמורה.¹⁰⁶ אולם הם יעשו זאת באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הציפיות של מי שניסח את הדין או באופן שמאפשר לארגון לתפקד.¹⁰⁷ הם יעשו זאת באופן שיהפוך את חייו של חושף השחיתות לבלתי נסבלים.

אם כך, הפרשנות של בעל השררה היא שמעבירה את חוק הארגון ממישור של נראות ניהולית חסרה ובלתי מורגשת כמעט – או מהמימד הטקסי והמיתי – אל מישור של נוכחות אלימה ואינטנסיבית בחייו של חושף השחיתות. כלומר, במקרה של חושפי השחיתות המילה הכתובה נהפכת למכשיר עיוניים. היא מעניקה למנהל ולבעל העוצמה בארגון כלי משטור נקמני, חודר וטורדני. ההתנכלות בחושף השחיתות, בין בחסות החוק ובין באמצעים אחרים, נועדה גם להרתיע אחרים מלשתף פעולה בחשיפה. היא מבודדת את חושף השחיתות מהעובדים ומרחיקה אותו ממידע. היא אף מאלצת את העובד להיות עסוק במגננה, מה שאמור להקשות עליו את העיסוק בחשיפת השחיתות. מובן שמבחינת אלה שנאבקים בחושף השחיתות מטרה חשובה היא להטיל דופי באמינות התלונות ולמלט את עצמם מאימת הדין.

סיכום ומסקנות

חושפי שחיתות פועלים בשם טובת הציבור, גם כאשר הדבר עלול לפגוע באנשים רבים בארגון ובמעמדו מול ארגונים אחרים. בביקורת על המנהלים הם חותרים תחת המבנה המדרגי של הארגון, בפרט אם יתקבע דפוס של חשיפת שחיתות; מעשיהם מתנגשים בזוהת הארגונית ובתפיסה העצמית של אנשים בארגון; ואם לא די בכך, הם מאיימים גם על יכולתה של הסביבה החוץ-ארגונית לנצל את משאבי הארגון לטובת צרכיה, וכן

Jessica Bulman-Pozen & David E. Pozen, *Uncivil Obedience*, 115 COLUM. L. REV. 809 (2015).

¹⁰⁴ עניין **טויסה**, לעיל ה"ש 60, פס' 64.

¹⁰⁵ אפשר לומר שההתעללות של המנהלים בחושף השחיתות היא סוג של "שביתה איטלקית". הם משביתים כל מידה של התחשבות בזולת ואהדה שאנו רוחשים באופן טבעי כלפי בני אדם, וכן כל שיקול של הנוהג הקיים והשכל הישר, וההשבתה נעשית, כמו במקרה של go-slow קלסי, באמצעות שימוש בלתי סביר במילה הכתובה של החוק.

¹⁰⁶ Bulman-Pozen & Pozen, לעיל ה"ש 104, בעמ' 820.

מערערים את מערך היחסים הלא-פורמליים, אשר יש הרואים אותו כהכרחי לתפקוד היעיל/השוטף של הארגון (לפי הצהרות בית המשפט שצוטטו לעיל). לפיכך הם מקימים עליהם מגוון של אויבים, מתוך הארגון ומחוץ לו, ואין הם מקבלים הגנה אפקטיבית מגורמים חזקים, לרבות מגורמים במערכת אכיפת החוק. הפוליטיות והפרסונליות שמאפיינים ארגונים, והאופי האלים הטמון בחוק מטבעו – לפחות בכוח, גם אם לא בפועל – מסבירים אם כן מדוע רוב חושפי השחיתות עודם סובלים מאוד, חרף חשיבותם הרבה.

נשיא בית הדין לעבודה אמר כי "נדמה בעינינו חושף השחיתות דהיום ל'שעיר לעזאזל' דאז. מטרתו הינה לגלות ליקויים ובכך להביא למירוקם ולתיקונם של עולם. אולם לא אחת, הוא יוצא וידיו על ראשו, בבחינת אותו 'שעיר לעזאזל'".¹⁰⁸ לא במקרה צוטטו דבריו אלה בהסכמה בחוות הדעת של מבקר המדינה בנוגע למצב ההגנה על חושפי השחיתות לפני עשר שנים¹⁰⁹ וכן בפסקי דין נוספים.¹¹⁰ כמו השעיר, גם חושף השחיתות משלם את המחיר בגין מעשים רעים שלא הוא עשה. יש גם כמובן הבדלים חשובים מאוד, אשר לא נסתרו מן הסתם כלל מעיניו של נשיא בית הדין לעבודה. המטרה של טקס השעיר לעזאזל היא העלאת קורבן ואולי הפסת דעתו של השטן, ואילו במקרה של חושפי השחיתות לא בפיוס עסקינין, אלא בשימור כוח. השעיר מושלך אל מותו מהר ספציפי, הר עזאזל, המרוחק כשנים-עשר קילומטרים מירושלים. חושף השחיתות, לעומת זאת, אומנם מושלך על פי רוב ממקום העבודה, אך סבלו, כפי שראינו, אינו מתמצה בכך. את השעיר מלווה שליח מיוחד, שגם משליכו מצוק ההר אל מותו האלים. את חושף השחיתות לא מלווה אדם אחד, אלא מלווה קבוצה הכוללת מנהל, עובדים, ולא אחת גם גורמים נוספים במערכת הציבורית. כלומר, בעוד השעיר הוא חיה שנבחרת בהגרלה ומושלכת אל מותה על ידי אדם אחד, המתריע הוא אדם בשר ודם אשר נבחר משום שחשף שחיתות ומושלך מהחיים הנורמליים על ידי גורמים רבים. ובכל זאת, יפים דבריו של נשיא בית הדין לעבודה, ולו מן הטעם שהם מבטאים משהו חשוב – את האלימות, את הסבל ואת חוסר הצדק.

מצבם של חושפי השחיתות בארגונים בכי רע, והוא ימשיך להיות כזה אלא אם כן יחול שינוי דרמטי בחיים הציבוריים בישראל, כמו גם בכל מקום אחר שבו חושפי השחיתות סובלים. שינוי בנורמות החברתיות או פִּיחַס לחשיפת שחיתות – אולי באמצעות חלוקת תעודות, אולי באמצעות סדנאות ואולי באמצעות ענישה – אמור לכאורה להיות שינוי דרמטי כזה, לפחות לפי משרד מבקר המדינה. שינוי כזה עשוי לשנות את אופי ההגנה על חושפי השחיתות, ותרומתו הפוטנציאלית יכולה להתבטא גם בכך שסוג האנשים שיחשפו שחיתות ישתנה, וכך גם היקפם. ברם, יש מקום לספקנות לגבי היכולת לחולל שינוי מסוג זה רק באמצעות נקיטת צעדים חינוכיים וסמליים. סביר להניח שכל עוד לא יחולו שינויים אחרים, אנשים רגילים לא יתרשמו מהמחוות שיוענקו

108 עניין גרטי, לעיל ה"ש 5, פס' 9 לפסק דינו של הנשיא סטיב אדלר.
109 מבקר המדינה הגנה על חושפי מעשי שחיתות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 7.
110 ראו תע"א חזות, לעיל ה"ש 63, פס' 65.

לחושפי השחיתות, וימשיכו לנהוג כפי שרוב האנשים נוהגים גם כיום. הם לא יחשפו שחיתות אם ייתקלו בה, ולא מן הנמנע שחלק מהם אף ייטלו חלק בהתעללות בחושפי השחיתות. הרוב הדומם ינהג באדישות או בהתעלמות, ולא יצא להגנתם של חושפי השחיתות. כלומר, אם נאמץ את הקו שהמליץ עליו מבקר המדינה בחוות הדעת שלו, קרוב לוודאי שאופי ההגנה על חושפי השחיתות ייותר חלקי ביותר. רק "משוגעים לדבר" יחשפו שחיתות, הם ימשיכו לסבול, וחשיפת השחיתות תיותר ממילא מוגבלת וחלקית.

לסיום אציע לאמץ שלושה שינויים המבטאים כיווני חשיבה שונים מעט, מתוך הנחה שהשיטה הכלכלית-הפוליטית לא תשתנה מן הקצה אל הקצה. אפתח בעניין מינוחי, המבטא סוגיה מושגית ומהותית כאחת. הקבוצה שבה עסקינן כוללת לא רק חושפי שחיתות, אלא גם אנשים שהיה להם יסוד סביר לחשוב שהם חושפים שחיתות אך התברר כי טעו. לכן יש משהו מטעה במונח "חושפי שחיתות". כיצד אם כן נכנה אותם? "צפצפנים", כפי שכינו אותם בעבר רמי פרידמן ומשה נגבי, הוא כינוי מביך. "שורקים במשרוקית" הוא כינוי אומלל פחות, אולם הוא מסורבל ומטעה, שכן הוא כולל מקצועות כגון מציל בשפת הים, שאינו קשור לענייננו. "מתריעים בשער" הוא מונח מוצלח יותר. אם הצעה זו תאומץ, היא עשויה לשפר את המדיניות המשפטית כלפי מתריעים בשער. ראשית, היא תאפשר למתריע בשער להבין שגם אם יתברר כי הוא טועה בפענוח המציאות ואין מדובר בשחיתות, הוא זכאי להגנה משפטית. שנית, היא תאפשר לבית המשפט לפתח מדיניות עקבית יותר כלפי מתריעים בשער, ובכלל זה לנהוג כלפיהם בהגינות רבה יותר. הדגש בהתרעה בשער מאפשר להבין כי שאלת הסבירות ותום הלב היא המרכזית בנוגע להגנה המשפטית, וכי אפשר בהחלט שהמתריע לא יחשוף באמת שחיתות. סוגיה זו קשורה גם לנקודה הבאה, והיא שאלת הסעד למתריע בשער ולחושף השחיתות.

הסעד למתריעים בשער, ובכלל זה לחושפי שחיתות, צריך להיות שונה גם במישור הפורמלי. הוא אינו יכול להתבסס על החזרתם למקום העבודה, שכן קרוב לוודאי שהארגון אינו רוצה אותם. אכן, ברוב המקרים שהצגתי כאן לא חזרו חושפי השחיתות לעבודתם. אי־אפשר לכפות ארגון¹¹¹ לקבל עובד שהוא אינו מעוניין בו – לא לאורך זמן ולא באופן שיאפשר לעובד להשתלב בארגון ולתרום לו. כל עוד משאירים את הסעד של חזרה לעבודה כבררת מחדל, ימצא עצמו בית הדין מותח ביקורת על מתריעים בשער כדי להצדיק את החלטתו לא לכפות על הארגון את חזרתם לעבודה. בה בעת חשוב כמובן לעודד אנשים לחשוף שחיתות, ורצוי שלא רק "משוגעים לדבר" יעשו זאת. לכן צריך הגנה אחרת, בדמות מקום עבודה טוב יותר למי שחושף שחיתות בארגון ציבורי ופיצוי כספי נדיב בהרבה למי שחושף שחיתות בכלל. מוטב שלפחות חלק מהפיצוי ישולם מכיסו של המתנכל, ובכל מקרה חשוב שהפיצוי יהיה גדול מן הנזקים הכלכליים שנגרמו לחושף. הפיצוי הכספי המוגדל, אדגיש, לא יינתן אוטומטית לכל מתריע בשער, אלא אך

111 כאשר מדובר בשירות הציבורי, הכוונה ב"ארגון" היא ליחידה הספציפית שבה שירת העובד, כגון יחידה ספציפית במשרד הפנים.

ורק למי שיתברר כי אכן חשף שחיתות ונפגע כתוצאה מכך. אין די בטעות כנה לזכות את המתריע בפיצוי כספי נדיב.

איני מציע לספק תמריץ כספי נדיב לכל מתריע בשער באשר הוא, וככלל אני ממליץ לא לנקוט את שפת התמריצים, אלא להשתמש בפיצויים, וזאת משני טעמים. ראשית, תמריצים כספיים עלולים להשיג תוצאות הפוכות, קרי, לעודד אנשים עם הניעה פנימית גבוהה לא לחשוף שחיתות. זאת, מכיוון שתמריצים חיצוניים פוגעים לפעמים בהניעה הפנימית לעשות את הדבר הנכון, ובסופו של דבר עלולים להוביל לכך שאנשים לא יעשו את הדבר הנכון שהיו עושים אילו לא קיבלו תמריץ חיצוני.¹¹² שנית, תמריצים כספיים ל"התרעה בשער" עלולים לערער את האמון בתוך הארגון, שכן אם יהיה קל יחסית לקבל תגמול כספי על "התרעה בשער", אנשים עלולים לחשוש שמא אחרים ידווחו עליהם, מתוך רצון להפיק רווח, בכל מקרה שבו יסטו מכללי מנהל תקין. מכיוון שבפועל יש צורך לסטות מדי פעם מן הלשון היבשה, מערכת תמריצים כספית להתרעה בשער עלולה ליצור שיתוק או חוסר אמון שיקשו על הארגון לתפקד, ובכל מקרה להפוך את החיים בארגון לבלתי נעימים בעליל. דרך אגב, החשש לערער את האמון בתוך הארגון ולשיתוק הוא גם הגורם לכך שמנגנון אנונימי להתרעה בשער עלול להיות בעייתי, מה גם שבחסות האנונימיות הפיתוי לנקמות ולחיסולים אישיים עלול להיות גדול. מאידך גיסא, הבטחת פיצוי כספי ומקום עבודה אחר, כקו הגנה אחרון, הינה חיונית אם איננו רוצים להסתפק בהיקפי החשיפה הנוכחיים, שנעשים הודות לכמה אנשים יוצאי דופן שמוכנים לשלם על "שגעונם" מחיר אישי כבד מנשוא. אומנם יהיו עדיין מי שיירתעו מלחשוף שחיתות אם ידעו כי הישארותם במקום העבודה הנוכחי אינה מובטחת, אולם החזרתם למקום העבודה אינה פתרון ישים, כפי שהסברתי לעיל.

השינוי השלישי שאני מציע מתייחס למצב שבו מנהלים ועובדים מתעללים בחושף שחיתות, והדבר ידוע לכל, ואף על פי כן שום גורם אינו משית עליהם סנקציה פלילית או סנקציה כספית משמעותית. מצב זה צריך להיבחן מחדש. על פניו לא ברור מדוע בתיקים שבהם נחשפת התעללות שיטתית, ובכלל זה בתיקים שבהם נקבע כי המעסיק ניפח את התיק נגד החושף בתלונות שווא, לא תינקט סנקציה אישית מרתיעה. מצב עניינים זה אינו צודק, ובכל מקרה פוגע בתחושת הצדק ובתחושת הביטחון האישי. לפיכך ראוי לשקול להעניק למבקר המדינה או לבית הדין סמכות להעביר מנהל שהתנכל במתריע בשער הן מתפקידו והן מהארגון שבו פעל. סנקציה כזו עשויה ליצור הרתעה ולמנוע התעללויות, או לפחות למנוע התנכלויות נוספות ממי שהתברר כי התנכל והתעלל במתריע בשער.

בסופו של דבר, כל עוד לא יחול שינוי עמוק באופייה של הפוליטיקה במערב, ובישראל בכלל זה, סביר להניח שלא יהיה אפשר לשנות מן היסוד את מצבם של חושפי השחיתות. אולם אין זה אומר שהמצב הנוכחי הוא המיטבי או שאין דרך לשפר את

Yuval Feldman & Orly Lobel, *The Incentives Matrix: The Comparative Effectiveness of 112 Rewards, Liabilities, Duties, and Protections for Reporting Illegality*, 88 TEX. L. REV. 1151, 1202–1207 (2010).

מצבם של חושפי השחיתות ולכן עלינו להשלים עם המצב הנוכחי. יש דרך לשפר את המצב, כפי שראינו, ואין כל הצדקה לריאליזם ולציניות. השאלה המרכזית שנותרת היא כמובן באיזו מידה קיים רצון ציבורי ופוליטי לקדם את השינוי הנדרש. על כך אין בידי תשובה, אולם כמו תמיד בעשייה מחקרית מסוג זה, כולי תקווה שהמאמר הנוכחי יתרום, ולו במעט, להתגבשותו של רצון כזה.