



## הכנסת מרכז המחקר והמידע

ירושלים, ב' באדר א' תשע"ד  
2 בפברואר 2014

### יישום החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור

מסמך זה נכתב לבקשת יושבת-ראש הוועדה המיוחדת לפנייות הציבור, חברת הכנסת עדי קול, לקראת דיון בוועדה בנושא שבנדון. במסמך נבחן יישום החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992 (להלן: החוק), על בסיס תשובות הגורמים הנוגעים בדבר על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת. לבקשת הוועדה בחינת הנושא מתמקדת בסוגיית הענקת תעודת הוקרה, מתוקף החוק, לעובדים שתלונתם נמצאה מבוססת.

מבדיקתנו ומן המידע שיוצג להלן עולה כי יישום החוק שבו מסמך זה עוסק מאז חקיקתו ועד היום 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. ראו להלן הרחבה על דיווחים אלו); **בכל הקשור להענקת תעודות ההוקרה כאמור נראה כי עד כה החוק אינו מיושם כלל.**

#### 1. רקע

על-פי דברי ההסבר להצעת החוק שעל בסיסה התקבל החוק נשוא מסמך זה, מטרת החוק היא לעודד עובדי ציבור לפעול לעקירת מעשי שחיתות או חריגות חמורות אחרות מנוהלי עבודה תקינים, הפוגעים בטוהר המידות בשירות הציבור.

למונח "שחיתות" הגדרות שונות; לפי חלק מהן מדובר בניצול לרעה של עמדת כוח כדי להשיג רווח אישי. במחקרים ומאמרים שונים צוין כי שחיתות חותרת תחת אושיות החברה והארגון החברתי התקין ומערערת את האפשרות לארגן את החברה לפי כללים תקינים של משפט ומינהל. אחד היסודות של משטר דמוקרטי תקין הוא שלטון החוק, כלומר העיקרון שלפיו כל האזרחים שווים בפני החוק, ולכן איכות משטרים דמוקרטיים קשורה לאופן שבו הם מתמודדים עם תופעות של שחיתות. שחיתות גורמת נזקים קצרי טווח וארוכי טווח; הנזקים קצרי הטווח הם הנזקים הנקודתיים שנגרמים ממעשי השחיתות עצמם. לעומת זאת, נזק ארוך טווח עלול להתבטא במתן לגיטימציה לנורמות של ניצול כוח לרעה, דבר שעלול לפגוע בערכי הנאמנות והסולידריות החברתית ולהוביל לשחיקה במוטיבציה של הפרט

לתרום לחברה.<sup>1</sup> בהקשר זה נזכיר כי בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בפברואר 2011 בנושא חשיבות המלחמה בשחיתות צוין כי "שלושה ערכים מוגנים בחברה הישראלית הם אלה שהמאבק בשחיתות נועד לשמור עליהם; הערך הראשון הוא אמון הציבור בעובדי הציבור, הערך השני הוא טוהר המידות של עובדי הציבור והערך השלישי הוא האינטרס הציבורי, שעליו בעצם מופקד עובד הציבור וכלל המערכת".<sup>2</sup>

חושפי שחיתות ממלאים תפקיד מרכזי במאבק נגד השחיתות. מדובר בעובדים אשר מתריעים על מעשי שחיתות במקום עבודתם, קרי פעילות בלתי חוקית, מחדלים ואי-סדרים אחרים.<sup>3</sup> חשיפת שחיתות נעשית באמצעות מסירת מידע לגורמים שעשויים לפעול נגדה. על-פי רוב התרעה של עובדים על מעשי שחיתות אינה מתקבלת באהדה. במקרים רבים, לממונים על עובדים שחושפים מעשי שחיתות, גם אם הם עצמם אינם מעורבים בהם, אין עניין שהארגון שלהם יצטייר בעיני הציבור ב"גוונים שליליים".<sup>4</sup> בהקשר זה ציינו חוקרים כי "החשיבות בחשיפת שחיתות ובהענקת גיבוי חברתי ומשפטי לחושפי שחיתות נובעת מן האיום הטבוע בתופעת השחיתות עצמה. ללא 'מתריעים בשער' החושפים שחיתות קשה היה להיאבק בנגע השחיתות". לכן נטען כי יש חשיבות רבה לחוקים המגינים על עובדים חושפי שחיתות במקום עבודתם.<sup>5</sup>

בספר החוקים של ישראל כמה חוקים שתכליתם להגן על עובד שחשף שחיתות במקום עבודתו מפני פגיעה והתנכלות ולעודד עובדים להתלונן על מקרי שחיתות שהיו עדים להם, ובהם חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997; חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (סעיפים העוסקים בהענקת בזכויות וסעדים על-ידי מבקר המדינה לעובדים שחשפו שחיתות במקום עבודתם),<sup>6</sup> והחוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992, שבו מסמך זה עוסק.

בטרם יוצגו עיקרי החוק והמידע על יישומו יצוין כי בשנה האחרונה הוגשו בכנסת שלוש הצעות חוק שענינן מתן גיבוי לחושפי שחיתות במקום עבודתם, במטרה לעודד יותר עובדים לחשוף מקרי שחיתות.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> עו"ד דניאל אילן, חושפי שחיתות ובתי הדין לעבודה: האם נשמעת השריקה? מכון ירושלים לחקר ישראל, ינואר 2003. המילה הלועזית לחושפי שחיתות היא Whistleblowers, והיא מתייחסת לעובדים שחשפו מעשים בלתי תקינים ובלתי חוקיים במקום עבודתם, או הזהירו מפניהם.

<sup>2</sup> הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת, פרוטוקול מס' 219, מישיבה שנערכה ב-5 בפברואר 2011, דברי יושב-ראש הוועדה דאז, חבר הכנסת רוני בר-און.

<sup>3</sup> מדברי ההסבר להצעת חוק הגנה על עובדים (חשיפת הפרת חיקוק ופגיעה בטוהר המידות), התשנ"ו-1996, מס' 2518, 4 במרס 1996.

<sup>4</sup> ח' כלכהיים, "עובדי ציבור החושפים מעשי שחיתות בראי נציבות תלונות הציבור", עיונים בביקורת המדינה 52 (1994), עמ' 22.

<sup>5</sup> שם. יצוין כי עובדים שחשפו מעשים בלתי תקינים ובלתי חוקיים במקום עבודתם או הזהירו מפני מעשים כאלה.

<sup>6</sup> סעיפים 45-154 בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

<sup>7</sup> הצעת חוק מבקר המדינה (תיקון – יישום צווי הגנה על עובדים חושפי שחיתות), התשע"ג-2013, מס' פ/19/1431, מאת חברי הכנסת שלי יחימוביץ, מיקי רוזנטל ומשה מזרחי; הצעת חוק מבקר המדינה (תיקון – הרחבת המונח מעשה שחיתות), התשע"ד-2013, מס' פ/19/2011, מאת חבר הכנסת מיקי רוזנטל; הצעת חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 12) (סיוע משפטי לחושפי מעשי שחיתות, עבירות, פגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין במקום עבודתם), התשע"ד-2014 (ללא מספר הצעת חוק פרטית), מאת חברי הכנסת מיקי רוזנטל ומשה מזרחי. שתי ההצעות הראשונות טרם הועלו לקריאה טרומית; ההצעה השלישית טרם הונחה רשמית על שולחן הכנסת.

בהצעת החוק הראשונה מוצע להקים מנגנון שתכליתו מעקב אחר כיבוד צווי נציב תלונות הציבור שהוצאו על-פי הוראות סעיף 45 לחוק מבקר המדינה, כדי להגביר את ההתרעה על אי-קיום הצווים ולהבטיח הגנה על עובדים החושפים שחיתות

בכנסת אף הושקה לאחרונה שדולה למלחמה בשחיתות, אשר שמה לה למטרה לעקוב אחר גילויי שחיתות בגופים הציבוריים וברשות המבצעת, ברשויות אכיפת החוק ובחברות ממשלתיות וציבוריות. בתחילת ינואר 2014 קיימה שדולה זו דיון בדרכי פעולה למלחמה בשחיתות.<sup>8</sup> על-פי דיווחים באינטרנט עלו בדיון החשיבות והצורך במתן תעודת הוקרה לחושפי שחיתות וכן פיצוי על הפגיעה שבדרך כלל נגרמת להם עקב גילוי מעשי השחיתות. נוסף על כך מפעם לפעם עולים על סדר-יומה של הכנסת נושאים הקשורים לחשד שחיתות בגופים ציבוריים.<sup>9</sup>

## 2. החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992, ותקנותיו

במרס 1992 התקבל בכנסת החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992, שנחקק כדי לעודד עובדי ציבור לחשוף מעשי שחיתות או חריגות חמורות אחרות מנוהלי עבודה תקינים, הפוגעים בטוהר המידות בשירות הציבור.<sup>10</sup> מאז כניסת החוק לתוקף הוא עבר ארבעה תיקונים.

ככלל, החוק עוסק בנקיטת שני צעדים עיקריים לעידוד עובדי ציבור להתלונן על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות במקום עבודתם:

1. מסירת "תעודת ממצאים" למתלונן שתלונתו שנמצאה מבוססת, דהיינו ציון הממצאים בבדיקת תלונה כאמור או תוצאותיה בכתב ומסירתם למתלונן;

2. הענקת תעודת הוקרה, בנסיבות המצדיקות זאת, למי שתלונתו נמצאה מבוססת, על תרומתו לטוהר המידות במוסדות הציבור בישראל.

סעיפים 3–5 בחוק קובעים את ההליכים האלה:

### א. דיווח על תלונות ועל ממצאים

סעיף 3 בחוק קובע כי העומד בראש גוף שהוגשו לו תלונות על מעשי שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות בגוף שהוא עומד בראשו ימסור לנציב תלונות הציבור, עד ל' בתשרי בכל שנה, דין-וחשבון על מספר התלונות שהוגשו או הועברו לו ועל נושאייהן (אלא אם כן הגילוי עלול לגרום לשיבוש הליכי הבדיקה או החקירה), ועל תעודות ממצאים שמסר בעקבות בדיקת תלונות ומציאתן מבוססות. כמו כן נקבע בסעיף זה כי נציב תלונות הציבור יגיש לכנסת בט"ו בשבט בכל שנה דין-חשבון שמרוכזים בו הדיווחים שקיבל (סעיף 3ב). יצוין כי עד כה הוגשו שבעה דוחות של מבקר המדינה בהקשר זה, המסכמים את מספר התלונות שהתקבלו בכל אחת מהשנים 2007–2013.<sup>11</sup>

---

במקום עבודתם. בהצעת חוק השנייה מוצע בין היתר להרחיב את המונח "מעשה שחיתות" בחוק מבקר המדינה כך שיכלול גם מעשים שהם בגדר פגיעה חמורה במינהל תקין (כך שגם בגינם יהיה אפשר לתת צווי הגנה).

<sup>8</sup> [השדולה למלחמה בשחיתות](#), דיון ב-8 בינואר 2014.

<sup>9</sup> למשל בינואר 2014 הגיש חבר הכנסת אורי מקלב הצעה דחופה לסדר-היום בנושא: הפרסומים על שחיתות במטרה, בעקבות הפרסומים האחרונים על חשד שניתן שוחד לקצינים בכירים במשטרת ישראל.

<sup>10</sup> מדברי ההסבר להצעת החוק שהגיש חבר הכנסת רן כהן בפברואר 1992.

<sup>11</sup> הדוחות הוגשו ב-15 בינואר 2014; 24 בינואר 2013; 5 בפברואר 2012; 16 בינואר 2011; 26 בינואר 2010; 3 בפברואר 2009 ו-20 בינואר 2008.

דיווחים אלו הם למעשה ההיצע הפוטנציאלי לבחינת מקרים שבהם אפשר להמליץ להעניק תעודת הוקרה למי שתלונתו נמצאה מבוססת.

**ב. פנייה לציבור ולגופים ציבוריים בבקשה שימליצו על עובדים שחשפו שחיתות במקום עבודתם כמועמדים לקבלת תעודות הוקרה**

סעיף 5(א) בחוק קובע כי כל אזרח רשאי להמליץ, בדרך שתיקבע בתקנות, להעניק תעודת הוקרה. לצד זה, סעיף 5(ב) בחוק קובע כי "שר המשפטים יפרסם, מדי שנה, קריאה לציבור להמליץ על מועמדים לקבלת תעודת הוקרה; הקריאה תפרסם בשני עיתונים יומיים לפחות". נוסף על כך, סעיף 5(ג) קובע כי "שר המשפטים יפנה, מדי שנה, לנציב תלונות הציבור, נציב שירות המדינה, ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, החשב הכללי במשרד האוצר והמבקרים הפנימיים בגופים שעליהם חל חוק זה, בבקשה להמליץ על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה; שר המשפטים רשאי לפנות בבקשה כאמור גם לעומדים בראש גופים בודקים נוספים ולעומדים בראש ארגונים שעניינם שמירה על טוהר המידות בשירות הציבור".

**ג. הענקת תעודות**

סעיף 4 בחוק קובע כי "ראה נשיא המדינה שנוספות המקרה מצדיקות זאת, רשאי הוא להעניק למי שתלונתו נמצאה מבוססת תעודת הוקרה על תרומתו לטוהר המידות במוסדות הציבור בישראל; בתעודה יצוינו פרטי התלונה וממצאי הבדיקה". סעיף 6 בחוק קובע כי על מתן תעודת הוקרה תינתן הודעה פומבית באופן שייקבע בתקנות.

נוסף על האמור לעיל, סעיף 7 בחוק קובע כי שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי בהתייעצות עם נשיא המדינה ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, להתקין תקנות בכל תחום הקשור לביצועו, לרבות –

(1) דרכי ציון ממצאי הבדיקה כאמור בסעיף 2 ופרטים שייכללו בתעודה האמורה באותו סעיף;

(2) טקס חלוקת תעודות ההוקרה;

(3) דרכי הגשת המלצה על מועמד לקבלת תעודת הוקרה.

כאמור, במהלך השנים נעשו שינויים בנוסח החוק. למשל בתיקון מס' 2 לחוק, משנת 1998, נקבע בין היתר כי גם ליו"ר הכנסת סמכות להעניק תעודת הוקרה (לאחר התייעצות עם נשיא המדינה), ואולם בתיקון מס' 4 לחוק, משנת 2011, נמחק סעיף זה והסמכות שבה להיות נתונה בידי נשיא המדינה בלבד.

יש לציין שהסעיפים הקשורים לדיווח על תלונות ועל ממצאים, וכן לפנייה לציבור ולגופים ציבוריים כדי שימליצו על עובדים שחשפו שחיתות במקום עבודתם כמועמדים לקבלת תעודות הוקרה, לא נכללו בנוסח המקורי של החוק אלא נוספו בעקבות תיקון מס' 3, משנת 2007, אשר מטרתו הייתה ליצור תשתית מבוססת יותר להפעלת החוק ולהגביר את מודעות הציבור לנושא תעודות ההוקרה.

כאמור, במסגרת החוק נקבעה האפשרות להתקין תקנות לביצועו. התקנות לפי חוק זה הותקנו לראשונה בשנת 1994, ועסקו בדרכי ציון הממצאים בבדיקת תלונה, בפרטי תעודת הממצאים ובהמלצה לתת תעודת הוקרה. לגבי ההמלצה נקבע כי היא תוגש בכתב לנשיא המדינה באמצעות המנהל הכללי של משרד המשפטים. עוד נקבע כי ההמלצה תהיה מנומקת, ומלבד תיאור התלונה שבעטיה קיבל המועמד תעודת ממצאים יציין הממליץ גם את הנסיבות המיוחדות שמצדיקות לדעתו מתן תעודת הוקרה.

**התקנות תוקנו במרס 2012, ונוסף על פירוט נרחב יותר של דרכי הגשת תלונות, בדיקתן וציון ממצאיהן נקבעו בהן גם התנאים המפורטים להלן להמלצה על הענקת תעודת הוקרה ודרך הענקת התעודה:**

4. (א) המלצה תוגש לשר המשפטים; ההמלצה תהיה מנומקת, ויפורטו בה הנסיבות המיוחדות המצדיקות הענקת תעודת הוקרה.
- (ב) שר המשפטים יעביר את ההמלצה שקיבל, בצירוף חוות דעת מטעמו וכן על חומר רקע שעליו הוא ביסס את חוות הדעת כאמור, לנשיא המדינה.
5. החליט נשיא המדינה להעניק תעודת הוקרה, יחתום עליה.
6. (א) תעודת הוקרה תוענק בידי נשיא המדינה בטקס, במעמד שר המשפטים ומבקר המדינה.
- (ב) הטקס יתקיים בלשכת נשיא המדינה או במקום אחר שקבע נשיא המדינה.
- (ג) על מתן תעודת הוקרה תפרסם לשכת נשיא המדינה הודעה ברשומות וכן בעתון יומי אחד לפחות.

## **2.1. יישום החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992**

מבדיקתנו ומן המידע שיוצג להלן עולה כי יישום החוק שבו מסמך זה עוסק, מאז חקיקתו ועד היום, מוגבל ביותר ומתבטא בדיווחים ספורים בלבד של גופים ציבוריים על תלונות שהוגשו לנציב תלונות הציבור ונבדקו (נציב תלונות הציבור מעביר מדי שנה דין-וחשבון על כך לכנסת, כנדרש בחוק); ובכל הקשור להענקת תעודות הוקרה נראה כי עד כה לא יושם החוק כלל. על-פי תשובת משרד המשפטים על פנייתנו בבקשת מידע בנושא זה, כיום ננקטים על-ידי צעדים ליישום החוק בתחום זה.

יש לציין כי עדויות ודיווחים על אי-יישום החוק הוצגו בעבר בפני הכנסת. למשל בדברי ההסבר לתיקון מס' 3 לחוק, משנת 2007, צוין כי "מסיבות שונות לא הגיע החוק לכלל יישום", ומסקנה דומה עלתה גם משיבות הוועדה לענייני ביקורת המדינה אשר דנה בתיקון מס' 4 לחוק בשנת 2011.<sup>12</sup> בדומה לכך, בישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת במרס 2012, שבה נדון התיקון לתקנות שהותקנו מתוקף החוק, ציינה נציגת משרד המשפטים כי "החוק חוקק ב-1992, ולא הופעל מעולם, ככל הנראה, לפי הידוע לנו".

להלן תוצג התייחסותם של שלושת הגורמים המרכזיים השותפים ליישום החוק: נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, שר המשפטים ונשיא המדינה.

<sup>12</sup> הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, פרוטוקול מס' 197, 4 ביולי 2011.

## נציבות תלונות הציבור – קבלת דיווח על תלונות ועל תוצאות בדיקתן והעברת דין-וחשבון לכנסת

כאמור, בתיקון מס' 3 לחוק, משנת 2007, נקבע כי על הגופים הציבוריים לדווח לנציבות תלונות הציבור על תלונות שהתקבלו בהם על מקרי שחיתות, על נושאי התלונות ועל מסירת תעודות ממצאים בעניינן.<sup>13</sup> בטבלה שלהלן מוצג מספר הדיווחים (המעטים) שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור בשנים 2007–2013.

### דיווחים שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור לפי תיקון מס' 3 לחוק בשנים -2007

| שנה  | מספר הדיווחים על תלונות       | הגוף המדווח                                                                                                                                                                                         | נושא הדיווח                                                                                                                                                           |
|------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2007 | לא התקבלו דיווחים על תלונות   | -                                                                                                                                                                                                   | -                                                                                                                                                                     |
| 2008 | התקבלו שישה דיווחים על תלונות | 1. חברת החשמל<br>2. נציבות שירות המדינה – אגף המשמעת<br>3. חברת החשמל<br>4. מועצה מקומית תל-מונד – המבקר הפנימי<br>5. המשרד לביטחון הפנים<br>6. מועצה מקומית קדימה-צורן – המבקר הפנימי              | 1. ניצול יחסי מרות<br>2. פעולה שלא לפי הנהלים<br>3. העסקת קרובי משפחה<br>4. השתתפות באירוע פוליטי<br>5. יחס מועדף לקרוב משפחה<br>6. שימוש בכספי ציבור לצרכים פוליטיים |
| 2009 | התקבלו שישה דיווחים על תלונות | 1. נציבות שירות המדינה – אגף המשמעת<br>2. נציבות שירות המדינה – אגף המשמעת<br>3. חברת החשמל – הביקורת הפנימית<br>4. חברת נמל אשדוד – המבקר הפנימי<br>5. עיריית קריית-גת*<br>6. המשרד לביטחון הפנים* | 1. חשד לעבירות משמעת<br>2. חשש לניגוד עניינים<br>3. אי-סדרים ברישום דוחות נוכחות<br>4. שיבוש הליכי מכרז וחשד לעבירות פליליות                                          |
| 2010 | לא התקבלו דיווחים על תלונות   | -                                                                                                                                                                                                   | -                                                                                                                                                                     |
| 2011 | התקבלו שני דיווחים על תלונות  | 1. עיריית קריית-גת<br>2. אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה.                                                                                                                                           | 1. אי חלוקת תעודת ממצאים לעובדי הרשות<br>2. דיווח על אי-סדרים של עובד בכיר                                                                                            |
| 2012 | לא התקבלו דיווחים על תלונות   | -                                                                                                                                                                                                   | -                                                                                                                                                                     |
| 2013 | התקבל דיווח אחד על תלונה      | 1. עיריית נצרת -                                                                                                                                                                                    | 1. הונאת דלק ברכבי העירייה                                                                                                                                            |

\*שניים מהדיווחים שהתקבלו בשנה זו הם על אי-הגשת תלונה על-ידי עובדים.

<sup>13</sup> יצוין כי חלק ניכר מהשינויים שנקבעו בתיקון מס' 3 לחוק התבססו על המלצות מבקר המדינה שפורטו בדוח חוות דעת הגנה על חושפי מעשי שחיתות, 30 בינואר 2007, שהוכן לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. בוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת התקיימו בעקבות דוח זה שלושה דיוני מעקב בנושא.

נוסף על האמור, בדיווחים שנמסרו לנציב תלונות הציבור צוין, כנדרש, אם נמסרה או לא נמסרה למתלונן תעודת ממצאים.

בתשובת נציבות תלונות הציבור על פנייתנו צוין כי "מאז תוקן החוק התקבלו בנציבות תלונות הציבור דיווחים מעטים", כפי שאפשר לראות בטבלה שלעיל. נוסף על כך צוין כי "אפשר שהסיבות לכך הן שהגופים אינם מוסרים תעודות ממצאים לחושפי שחיתות או שהם אינם ערים דיים לחובת הדיווח החלה עליהם על-פי החוק".<sup>14</sup> מדוחות נציב תלונות הציבור לכנסת עולה כי למרות תיקון מס' 3 לחוק, משנת 2007, שעניינו כאמור דיווח לנציבות תלונות הציבור, לא גדל מספר הדיווחים המתקבלים בנציבות. בתשובת נציבות תלונות הציבור על מכתבנו צוין כי "מבקר המדינה הקודם ומבקר המדינה הנוכחי פנו כמה פעמים לשר המשפטים, שהוא הממונה על ביצוע החוק, כדי שינקוט פעולות להגברת המודעות לקיומו של החוק ולהטמעת ההוראות בדבר מתן תעודות ממצאים ודיווח עליהם בקרב הרשויות השונות".<sup>15</sup> בדוח קודם, שהגיש נציב תלונות הציבור ליושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בינואר 2008, צוין כי "ייתכן שהסיבה לאי-דיווח היא היעדר תקנות לביצוע החוק" (דיווח זה ניתן לפני תיקון התקנות מתוקף החוק, במרס 2012).<sup>16</sup>

### **משרד המשפטים – פרסום קריאה להמלצה על מועמדים והעברת ההמלצות לנשיא**

כאמור, במרס 2012 פרסם משרד המשפטים נוסח חדש של תקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור (תיקון), התשע"א-2011,<sup>17</sup> שנועדו לסייע ביישום החוק. בתשובת משרד המשפטים על פנייתנו צוין כי "בביקורת שערך במשרד המשפטים לאחר תיקון החוק בשנת 2007 התברר שהחוק אינו מיושם על-ידי הגופים שעליהם חל החוק, וכי לא נמסרות למתלוננים שתלונתם נמצאה מבוססת תעודות ממצאים".<sup>18</sup> על רקע זה החליט משרד המשפטים לקדם תקנות אשר יבנו את אופן עריכתן של תעודות ממצאים לסוגיהן, כדי להקל על יישום החוק בידי גופים בודקים אחרים האחראים לכך על-פיו".<sup>19</sup>

במענה על שאלתנו אם משרד המשפטים מיישם את סעיף 5(ג) לחוק, שעניינו פרסום קריאה לציבור הרחב ופנייה לגופים בשירות הציבור בדבר הגשת המלצות על מועמדים שחשפו שחיתות במקום עבודתם, צוין כי עד לפני קביעת התקנות, קרי לפני מרס 2012, "נמצא כי אין טעם לקרוא לציבור ולעומדים בראש הגופים עליהם חל החוק, שכן פנייה כאמור תהיה הלכה למעשה לצורך קבלת המלצה למועמדים מתוך קבוצה שהיא למעשה ריקה. עמדה זו התבססה על כך שאין תוחלת בקיום דווקני של לשון החוק, כאשר ברור כי בכך לא תוגשמה תכליתו". במענה על שאלתנו בדבר מספר ההמלצות להעניק תעודות הוקרה שהתקבלו במשרד המשפטים מאז כניסת החוק לתוקף צוין כי "לא התקבלו כל

---

<sup>14</sup> עו"ד מירי אלה, יועצת משפטית לנציב תלונות הציבור, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 בינואר 2014.

<sup>15</sup> שם.

<sup>16</sup> מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מיכה לינדנשטראוס, דיווח לפי חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992, 20 בינואר 2008.

<sup>17</sup> [תקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור \(תיקון\)](#), התשע"ב-2012.

<sup>18</sup> יצוין כי בסעיף 2(ג) לחוק נקבע כי "העומד בראש גוף שלפניו התלונן עובד ציבור או שהועברה אליו תלונת עובד ציבור לפי חוק זה, או מי שהוא הסמיך לכך, יודיע, בכתב, למתלונן, עם הגשת התלונה, על זכותו לקבל תעודת ממצאים אם תלונתו תימצא מבוססת".

<sup>19</sup> איה דביר וחנית אברהם בכר, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בינואר 2014.

המלצות מאזרחים ומהגופים עליהם חל החוק, ובהתאם גם לא הועברה המלצה מאת שר המשפטים לנשיא המדינה או יושב-ראש הכנסת".<sup>20</sup>

בהמשך לדברים האמורים לעיל, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנציבות שירות המדינה, ללשכת החשבת הכללית במשרד האוצר ולאגף חקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, גופים אשר על-פי החוק אמורים לקבל פנייה משר המשפטים להמליץ על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה בבקשת מידע בנושא. מנציבות שירות המדינה נמסר כי בתקופת כהונתו של נציב שירות המדינה הנוכחי, כלומר זה שנתיים, לא התקבלה ממשרד המשפטים בקשה להמליץ על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה, וכי "אין ברשות הנציבות נתונים על מספר המלצות, אם הוגשו כאלה, משנת 1992".<sup>21</sup> מלשכת החשבת הכללית במשרד האוצר נמסר כי אחרי בדיקה באגף החשבות הכללית נמצא כי לא התקבלה כל בקשה משר המשפטים להמליץ על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה.<sup>22</sup> בתשובת אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל בנושא זה צוין כי בבדיקה במערכת נמצא שלא התקבלה כל פנייה ממשרד המשפטים.<sup>23</sup>

**מתשובת משרד המשפטים על פנייתנו עולה כי כיום משרד זה נוקט צעדים ליישום הוראות החוק האמורה.** בתשובה צוין כי "מספר חודשים לאחר כניסת שרת המשפטים לתפקידה, הובאו לידיעתה החובות המוטלות עליה מכוח החוק. בעקבות זאת החלה בלשכת השרה עבודה מאומצת לגיבוש רשימת הגופים שעליהם חל החוק, כאמור בסעיף 5(ג). נוכח לשונו העמומה של הסעיף, מדובר היה בעבודה לא פשוטה שהסתיימה לפני ימים אחדים, ובמסגרתה גובשה רשימה של 1,039 גופים שונים". עוד צוין בתשובה כי בתוך שבועיים משרד המשפטים עתיד לפרסם (בשני עיתונים יומיים) קריאה לציבור הרחב להמליץ על מועמדים לקבלת תעודת הוקרה ולפנות לגופים האמורים בבקשה שימליצו על מועמדיהם לקבלת תעודה כאמור.<sup>24</sup>

### **נשיא המדינה – קבלת המלצות והענקת תעודות הוקרה**

כאמור בחוק, הענקת תעודות הוקרה לחושפי שחיתות במקום עבודתם תיעשה על-ידי נשיא המדינה. בתשובה שהתקבלה מבית נשיא המדינה צוין כי מאז כניסת החוק לתוקף בשנת 1992 לא הוענקה אף תעודת הוקרה אחת על-ידי נשיא המדינה, ואף לא התקבלו המלצות לכך. עוד נמסר כי בית הנשיא תומך במטרה הראויה של החוק וישתף פעולה ביישומו בהתאם לתפקיד שיוחד לנשיא המדינה בחוק, אשר בו הנשיא הוא למעשה החוליה האחרונה.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> איה דביר וחנית אברהם בכר, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בינואר 2014. יצוין כי במסגרת תיקון מס' 4 לחוק, שהתקבל בשנת 2011, נקבע שהענקת תעודות הוקרה תיעשה על-ידי נשיא המדינה בלבד, ובוטלה האפשרות שיושב-ראש הכנסת יעניק אותן.

<sup>21</sup> ליאת מזרחי, מנהלת לשכת נציב שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בינואר 2014.

<sup>22</sup> יובל רוז, עוזר בכיר לחשבת הכללית במשרד האוצר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 בינואר 2014.

<sup>23</sup> עו"ד טל פז-מזרחי, קצין ייעוץ והנחיה באגף חקירות ומודיעין של משטרת ישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 בינואר 2014.

<sup>24</sup> איה דביר וחנית אברהם בכר, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בינואר 2014.

<sup>25</sup> מיכל צוק-שפיר, יועצת משפטית (בפועל) לנשיא המדינה, לשכת נשיא המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 בינואר 2014. עוד צוין כי לבית הנשיא הגיעו שתי פניות מאזרחים, האחת מאזרח שביקש לקבל תעודת הוקרה על חשיפת שחיתות במקום עבודתו – ובמקרה זה האזרח הופנה למשרד המשפטים כדי למצות את התהליך הקבוע בחוק.



## 2.2. קשיים ביישום החוק

בשלב זה לא נבחנו לעומקן הסיבות לאי-יישום סעיפי החוק בידי הגורמים הנוגעים בדבר. כאמור, לפי משרד המשפטים אחד מהקשיים ביישום החוק הוא שעד שנת 2012 לא הותקנו תקנות המפרטות את אופן מסירת התלונות, את דרכי ציון ממצאי הבדיקה של תלונות ואת אופן הגשת המלצות להענקת תעודת הוקרה, ולפיכך נעשה ניסיון לתת לכך מענה בתיקון האחרון לתקנות. כאמור, מתשובת משרד המשפטים על פנייתנו עולה כי כעת צפויה קריאתו להמלצות על מועמדים להענקת תעודות הוקרה, בהנחה שהתיקון שנעשה בתקנות יסייע גם ביצירת תשתית להגשתן. לצד זה יש לבחון אם משרד המשפטים ערוך לבדיקת המלצות שיתקבלו מעתה ואילך. כאמור, לפי התקנות המעודכנות שר המשפטים יעביר לנשיא המדינה המלצה שקיבל, בצירוף חוות דעת מטעמו וחומר רקע שעליו היא מבוססת. בתשובת משרד המשפטים על שאלתנו אם נקבע בו נוהל לטיפול בהמלצות נמסר כי "לא נמצא לעת זו צורך בקביעת נוהל כאמור, וכל המלצה תיבחן לגופה".<sup>26</sup>

נושא נוסף שנראה קשור ליישום החוק והוזכר בדברי נציב תלונות הציבור האמורים הוא הצורך בהגברת המודעות לחוק ולהוראותיו. בעניין זה יש מקום לבחון את מידת המודעות הנוכחית להוראות החוק בגופים שעליהם הן חלות. נוסף על כך ראוי לבחון אם הסיבה להיעדר דיווחים על תלונות והמלצות להענקת תעודות הוקרה היא היעדר הנחיות ו/או היעדר מודעות, או שיש לכך סיבות נוספות. למשל בתשובת האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל על פנייתנו צוין כי שם מעריכים שהסיבה לכך שלא הוגשו על-ידי המשטרה המלצות להענקת תעודות הוקרה היא שעבודת המשטרה מתמקדת בשלב המקדמי של הטיפול בתיק החקירה (שלאחריו התיק מועבר לבחינת הפרקליטות ובהמשך לבית-המשפט), כך שבסיום עבודת החקירה המשטרתית עדיין אין אפשרות להצביע על גורם ציבורי שראוי לקבל הכרה על-פי החוק.<sup>27</sup> כאמור, החוק קובע כי פנייה לקבלת המלצות על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה תיעשה גם למבקרים הפנימיים של הגופים שעליהם החוק חל. לפיכך, במסגרת בדיקה רחבה יותר של הקשיים ביישום החוק רצוי לקבל את התייחסות הארגונים המקצועיים המייצגים את המבקרים הפנימיים.

### כתיבה: ראדה חסייסי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

---

הפנייה השנייה הייתה של אזרח שטען כי יש מעשי שחיתות במקום עבודתו שהוא מבקש לחשוף – ופנייה זו טופלה בתיאום ובשיתוף פעולה עם משרד מבקר המדינה, והיא עדיין בטיפול.

<sup>26</sup> איה דביר וחנית אברהם בכר, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בינואר 2014.

<sup>27</sup> עו"ד טל פז-מזרחי, קצין ייעוץ והנחיה באגף חקירות ומודיעין של משטרת ישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 בינואר 2014.