



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

הגנה על חושפי שחיתויות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8241

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

29 בינואר 2007

י' בשבט תשס"ז

כתיבה: משה ברדה

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות

כללי

- לקראת ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-30 בינואר 2007, בנושא: "הגנה על חושפי שחיתויות", להלן מסמך רקע בנושא, שבו מוצגים הנושאים הבאים:
1. מדיניות משרד מבקר המדינה בנוגע להגנה על חושפי שחיתויות.
 2. התייחסות משרד מבקר המדינה לסוגיית הטיפול בחושפי השחיתויות.
 3. הצעת חוק שהוגשה על-ידי ח"כ שלי יחימוביץ' בנושא.
 4. עמותת "עוגן" לסיוע לחושפי שחיתויות.
 5. מכתבו של מר רפי רותם אל ח"כ זבולון אורלב, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה.
 6. תגובת משרד מבקר המדינה למכתבו של מר רפי רותם.

מדיניות משרד מבקר המדינה בנוגע להגנה על חושפי שחיתויות¹

בהודעה של משרד מבקר המדינה לפי סעיף 145 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] נכתבו הדברים הבאים בנוגע להגנה על חושפי שחיתויות:

1. **אפשרות של חושף שחיתויות להתלונן למשרד מבקר המדינה:** עובד שהממונה עליו פגע בו, בתגובה על שהעובד הודיע על מעשי שחיתות במקום העבודה, יכול להתלונן על כך לפני מבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור. על-פי הוראות **חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]**, עובד שהממונה עליו פגע בו, בתגובה על כך שהעובד הודיע על מעשי שחיתות במקום העבודה, יכול להתלונן על כך לפני מבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור. הוראות החוק חלות על עובדים בגופים המבוקרים בידי מבקר המדינה, ובהם משרדי הממשלה, מוסדות המדינה, רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות.
2. **מטרת החוק:** מטרת החוק הינה לאפשר לעובד להודיע על מעשי שחיתות במקום עבודתו, בלי לחשוש שעבודתו תיפגע עקב כך. ההגנה ניתנת לעובד שהודיע **בתום לב ועל-פי נהלים תקינים** על מעשי שחיתות במקום העבודה, ובתגובה על כך עשה הממונה עליו מעשה הפוגע בעובד במישרין, והמעשה הוא בניגוד לחוק, או ללא סמכות חוקית, או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.
3. **הודעה על מעשי שחיתות על-פי נהלים תקינים:** הודעה על מעשי שחיתות "על-פי נהלים תקינים" פירושה הודעה למי שבסמכותו לבדוק אותם מעשים, אם במינהל הפנימי של הארגון (מנהל, מבקר פנימי וכד') ואם מחוצה לו (מבקר המדינה, משטרת ישראל, נציבות שירות המדינה וכד'). "תום לב" פירושו שהעובד האמין כי אכן בוצעו מעשי השחיתות שעליהם הוא מדווח, והיה לו יסוד סביר להאמין בכך.
4. **תנאים למתן הגנה לעובד:** תנאי להגנה שתינתן לעובד הוא כי הפגיעה שפגע בו הממונה עליו, באה בתגובה לחשיפת מעשי השחיתות. כלומר, צריך שיתקיים קשר סיבתי בין החשיפה ובין הפגיעה, ולא כך הוא הדבר כאשר הודעת העובד על מעשי השחיתות באה רק לאחר הפגיעה בו או ללא קשר אליה.

¹ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, "הגנה על חושפי שחיתויות", בתוך: אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה: <http://www.mevaker.gov.il/serve/site/corruption.asp>. כניסה ב-23 בינואר 2007.

5. **הוצאת צו להגנה על חושף שחיתויות:** אם נציב תלונות הציבור מצא כי תלונתו של העובד מוצדקת, רשאי הוא לתת כל צו שימצא לנכון כדי להגן על זכויות העובד ולמנוע את הפגיעה בו. בכלל זה, הוא רשאי לבטל את פיטוריו של העובד שפוטר עקב חשיפת מעשי שחיתות, לצוות על מתן פיצויים מיוחדים לעובד, או על העברתו למשרה אחרת בשירות מעבידו.
6. **הגנה על מבקר פנימי:** החוק גם נותן הגנה למבקר פנימי בגוף מבוקר, שהממונה עליו פגע בו בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו.
7. **הגנה לעובדים שנפגעו עקב חשיפת שחיתויות** יכולה להינתן גם בידי בין הדין לעבודה, מכוח **חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל תקין), התשנ"ז-1997.**

התייחסות משרד מבקר המדינה לסוגיית הטיפול בחושפי השחיתויות

עו"ד רמי חיימוביץ', עוזר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מסר ב-24 בינואר 2007, את הדברים הבאים בנוגע לטיפול בחושפי השחיתויות:

1. עובדי משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור עושים כמיטב יכולתם לסייע לחושפי שחיתויות, וזאת מתוך הכרת האינטרס החיוני שבהגנה עליהם והקשיים המרובים להם הם נחשפים במקום עבודתם.
2. בשנת 2006, פנו למשרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור 35 מתלוננים, שטענו כי נפגעו על רקע של חשיפת מעשי שחיתות.
3. לאחר בחינת התלונות, נמצא כי יש מקום לתת 10 צווי הגנה למתלוננים – מתוכם 8 צווים זמניים ושני צווים קבועים.
- במקרים נוספים, פנתה הנציבות לגוף הנילון, וזה התחייב שלא לפגוע במעמדו של המתלונן, ועל כן לא היה צורך במתן צו הגנה פורמאלי.
4. כל תלונה נבדקת בנציבות תלונות הציבור, בהתאם לחוק ולצדק. התלונות נבדקות באורח יסודי וקפדני, תוך שמיעת המתלונן והגופים הנילונים, ובחינת מכלול הממצאים המובאים בפני הנציבות.
5. משך הבדיקה של התלונות משתנה מתלונה לתלונה, ותלוי בנסיבות המקרה ובקבלת תגובות מן הגורמים הנילונים. אשר על-כן, ובמטרה למנוע פגיעה במתלונן, ניתנת הגנה זמנית לעובד, שנתגלו בעניינו ממצאים לכאורה להתנכלות על רקע של חשיפת שחיתות.
6. ההגנה הזמנית באה לידי ביטוי בפנייה של נציבות תלונות הציבור לגוף הנילון, ובהתחייבותו של הגוף שלא לפגוע בעובד, או במקרים הנדרשים לכך, במתן צו הגנה זמני לעובד.
7. בחלק מן התלונות, הגיעו הצדדים להסדר ולהסכמה, לעתים על רקע בדיקת נציבות תלונות הציבור, ולכן התייתר הצורך במתן צו הגנה פורמאלי לחושפי השחיתויות.²

הצעות חוק להגנה על עובדים חושפי שחיתות

ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה ב-10 בדצמבר 2006, את הצעתה של חברת הכנסת שלי יחימוביץ' להגנה על עובדים חושפי עבירות שחיתות (ראה נספח). לפי הצעת החוק, מעסיקים

² עו"ד רמי חיימוביץ', עוזר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מכתב, 24 בינואר 2007.

שיפגעו בחושפי העבירות צפויים למאסר של עד שלוש שנים, ובית המשפט יהיה רשאי להכפיל את פיצויי הפיטורין לעובד פי שניים וחצי.³

עמותה המסייעת לחושפי שחיתויות

יש לציין כי בנוסף להגנה הניתנת לחושפי שחיתויות על-ידי משרד מבקר המדינה ובית הדין לעבודה, הוקמה עמותת "עוגן" המסייעת לחושפי שחיתויות:

לפי הכתוב באתר עמותת "עוגן":

עמותת עוגן היא עמותה רשומה, בלתי-מפלגתית וללא מטרת רווח, אשר הוקמה בשנת 1989 על-מנת לסייע לעובדים אשר חשפו שחיתות במקום עבודתם. העמותה קיבלה שבנת 1998 את פרס יו"ר הכנסת לאיכות החיים, על תרומתה לקידום שלטון החוק, ערכי הדמוקרטיה ושמירה על זכויות האדם.

בין מטרות העמותה:

1. קידום טוהר המידות, ניקיון כפיים, וסדרי מינהל תקינים במגזר הציבורי והעסקי במדינת ישראל.
2. הענקת סיוע משפטי, תמיכה והכוונת לחושפי שחיתות.
3. ייזום וקידום חקיקה בתחום הגנה על עובדים, עידוד טוהר המידות ומאבק בשחיתות.

פעילות העמותה:

1. העמותה מעניקה תמיכה משפטית וחברתית לפרטים, אשר חשפו שחיתות במקום עבודתם וניצבים בפני התנכלות מצד מעבידיהם.
2. הענקת סיוע משפטי ללא תשלום עד לשלב הגשת התביעה.
3. הדרכת חושפי שחיתות בנוגע לזכויותיהם.
4. פנייה לגורמים ממסדיים כגון, מבקר המדינה, נציב תלונות הציבור, נציב שירות המדינה ועוד.
5. לפי הכתוב באתר העמותה, במשך שנות פעילותה הגיעו לעמותת "עוגן" אלפי פניות, מתוכן טיפלה העמותה ביותר מ-1,000 תלונות.⁴

עיקרי מכתבו של רפי רותם שהגיש תלונות נגד רשות המסים

במכתב מ-4 בינואר 2007 כתב רפי רותם מי שעבד ברשות המסים את הפרטים הבאים:

1. **עבודתו של מר רפי רותם ברשות המסים:** לפני 22 שנה, החל מר רותם לעבוד כחוקר במחלקת החקירות של המכס והמע"מ בת"א. במהלך השנים ביצע שורת תפקידים ארוכה במערכת, והחל משנת 1998 שימש כממונה על פרויקטים מיוחדים באגף המודיעין במחלקת החקירות. מר רותם מציין כי במשך השנים קיבל מהגופים השונים עימם עבד, עשרות תעודות הוקרה על פעילותו; וכן מציין כי קיבל חוות-דעת חיוביות ממערכת רשות המסים. תעודות ההוקרה וחוות-הדעת מעידות על הצלחותיו ועל ההערכה הרבה שהייתה כלפיו.
2. **שינוי ביחס כלפי רפי רותם לאחר שהגיש תלונות נגד בכירים ברשות המסים:** מר רותם מציין כי היחס כלפיו השתנה, בתחילת 2003, כאשר הסוכן האיכותי ביותר של היחידה, עדכן

³ אבירם זינו, "ועדת השרים אישרה: הגנה לחושפי שחיתות", YNET-ידיעות אחרונות, 10 בדצמבר 2006.
⁴ עוגן – העמותה למען טוהר המידות ולמאבק בשחיתות ע"ש השופט חיים כהן ז"ל, בתוך: אתר האינטרנט: www.oggen.co.il/about.html

אותו כי בכירים במחלקת החקירות של המכס והמע"מ קשורים לעבריינים, ומדליפים להם מידע מתוך היחידה, תוך שהוא נוקב בשמות מפורשים.

מר רותם מציין כי העביר את המידע למנהל מחלקת החקירות ולקב"ט המכס באופן מידי. מר רותם מציין, כי כעבור מספר חודשים, כאשר ראה שהתלונה אינה מטופלת, העלה את הנושא בישיבה מחלקתית סגורה, שבה נכח גם סגן מנהל המכס. מר רותם מציין, כי מאותו יום שבו העלה את תלונתו בישיבה המחלקתית הסגורה, החלה המערכת לרדוף אותו: הוא נשלח לבדיקה פסיכיאטרית, המערכת פגעה לו בשכר ובעבודה, הוגשו נגדו תלונות שווא במשטרה שכולן נסגרו מחוסר אשמה, והוגשו נגדו לראשונה חוות-דעת שליליות.

3. בקשת מר רותם לקבלת מעמד של חושף שחיתויות ממשד מבקר המדינה שלא נענתה: מר רותם מציין כי פנה למבקר המדינה דאז, מר אליעזר גולדברג, ומסר לו מסמכים בנושא. מר רותם מציין כי ביקש ממבקר המדינה דאז לקבל הגנה כחושף שחיתויות, אולם לא נענה כלל.

4. פניית מר רותם לפרקליטות מחוז ת"א ולמשטרת ישראל: מר רותם מציין כי לאחר פנייתו למבקר המדינה, ומשראה כי דבר לא נעשה ברשות המסים בנוגע לתלונתו, פנה לפרקליטות מחוז ת"א ולמשטרת ישראל, שחוקריה הפעילו אותו בתוך מחלקת החקירות של רשות המסים. מר רותם מציין כי במשך כמה חודשים, המשטרה אספה באמצעותו חומר רב נגד בכירי רשות המסים. ביולי 2004, הסתיימה החקירה בהחלטה של הפרקליטות לסגור את התיק.

5. העברת מר רותם מתפקידו לתפקיד שולי לאחר שהגיש תלונות נגד בכירים ברשות המסים: מר רותם מציין כי לאחר שהתלונן נגד איתן רוב, מנהל רשות המסים, הורה מר רוב להעבירו מתפקידו כקצין מודיעין לתפקיד שולי ביחידה שולית. מר רותם ציין כי סירב להעברה מתפקידו.

6. סיוע של מר רותם למשטרת ישראל ולמבקר המדינה בחקירות נגד רשות המסים: מר רותם מציין כי לפני כשנה זומן ליחידה הארצית לחקירות הונאה, ולבקשתה העביר מסמכים וקלטות שהביאו לפתיחת החקירה שמתנהלת ברשות המסים בימים אלה. מר רותם מציין כי בחודשים האחרונים הוא נמצא בקשר עם משרד מבקר המדינה, שבדק את התנהלות רשות המסים.

7. טענת רפי רותם כי היה אמור לקבל מעמד של חושף שחיתויות: מר רותם מציין כי כאשר העלה טענות קשות, על כך שלא קיבל ממבקר המדינה מעמד של חושף שחיתויות, נאמר לו על-ידי יועץ המבקר למלחמה בשחיתות, מר יעקב בורובסקי, ועל-ידי מנהל בכיר של אגף ביקורת משרדי ממשלה, מר אהרון הילינגר, כי נעשתה טעות לפני שלוש שנים כשלא קיבל מעמד של חושף שחיתויות. מר רותם מציין כי נאמר לו שהמערכת התרשלה בעניינו וכלל לא בדקה אותו.

8. בקשת רפי רותם כי יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה יפעל להחזרתו לתפקידו הקודם: מר רותם מציין כי מאז מרס 2005, הוא יושב בבית ולא מקבל שכר. זאת, למרות העובדה שלא פוטר ואין נגדו שום הליך משמעותי או אחר. מר רותם מבקש כי יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ח"כ זבולון אורלב, יפעיל את כל כובד משקלו, על-מנת להחזיר אותו לעבודה בתפקיד אותו מילא בעבר.⁵

תגובת משרד מבקר המדינה בנוגע למקרה רפי רותם

מר רפי חיימוביץ', עוזר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מסר ב-28 בינואר 2007, את הפרטים הבאים בתגובה למכתבו של מר רפי רותם המצוטט לעיל:

⁵ רפי רותם, מכתב אל ח"כ זבולון אורלב, יו"ר הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, 4 בינואר 2007.

1. משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור עשו ועושים כמיטבם לסייע למר רפי רותם, בגבולות החוק ובמסגרת הסמכויות שהוקנו להם בחוק. מר רותם נפגש עם גורמים בכירים ביותר במשרד מבקר המדינה, לרבות עם מבקר המדינה, ושטח את תלונותיו בפניהם.
2. במקביל לבירור תלונותיו בנציבות תלונות הציבור, פתח מר רותם בהליכים משפטיים, בין השאר בבית-הדין לעבודה, ובנסיבות אלו חלה על עניינו הוראת סעיף 38 (5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], הקובעת כי "אין לטפל בתלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שביט משפט או בית דין הכריע בו לגופו".
- בנסיבות אלו, אין בידי נציב תלונות הציבור סמכות ליתן לו צו הגנה כבקשתו.
3. **עיקרי ההליכים בעניינו של מר רותם:**
מר רותם פנה למשרד מבקר המדינה, באמצעות בא-כוחו עו"ד מנחם רובינשטיין, באוגוסט 2003, ואולם בסמוך מאוד לאחר הפנייה, ביקש עו"ד רובינשטיין להשהות את הטיפול בפנייה בשל חקירת משטרה שהתנהלה לפי בקשתו של מר רותם.
באוגוסט 2004, עו"ד רובינשטיין פנה שוב למשרד מבקר המדינה, וביקש כי יינתן למר רותם צו הגנה. נציבות תלונות הציבור החלה בבירור התלונה, אלא שמר רותם נקט בהליכים משפטיים קשורים – תחילה תביעת דיבה אזרחית (בנובמבר 2004), ולאחר מכן תביעה בבית-הדין לעבודה (בינואר 2005). בנסיבות אלה, החליט מבקר המדינה הקודם, השופט בדימוס, מר אליעזר גולדברג, על הפסקת בירור התלונה.
4. דבר ההליכים הובא לידיעתם של מר רותם ובא-כוחו.
5. פסק-דינו של בית-הדין לעבודה, הדוחה את תביעתו של מר רותם, ניתן ביום 9 במרס 2006. מר רותם מסר למשרד מבקר המדינה כי ערער על פסק הדין, וכי ערעורו תלוי ועומד בבית-הדין הארצי לעבודה.⁶

⁶ עו"ד רמי חיימוביץ', עוזר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מכתב, 28 בינואר 2007.

מקורות

אינטרנט

אתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/663.rtf>

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, "הגנה על חושפי שחיתויות", בתוך: אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה: <http://www.mevaker.gov.il/serve/site/corruption.asp>.
כניסה ב-23 בינואר 2007.

עוגן – העמותה למען טוהר המידות ולמאבק בשחיתות ע"ש השופט חיים כהן ז"ל, בתוך: אתר האינטרנט: www.oggen.co.il/about.html.

מכתבים

חיימוביץ' רמי, עוזר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מכתב, 24 בינואר 2007.

חיימוביץ' רמי, עוזר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מכתב, 28 בינואר 2007.

רותם רפי, מכתב אל ח"כ זבולון אורלב, יו"ר הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, 4 בינואר 2007.

עיתונות

זינו אבירם, "ועדת השרים אישרה: הגנה לחושפי שחיתות", YNET-ידיעות אחרונות, 10 בדצמבר 2006.

נספח מס' 1 – הצעת חוק של ח"כ שלי יחימוביץ'⁷
הצעת חוק הגנה על עובדים (חושפי עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין)
(תיקון – עונשין ותרופות), התשס"ו-2006

1. הוספת סעיף 2א בחוק הגנה על עובדים (חושפי עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997,⁸ (להלן – החוק העיקרי), אחרי סעיף 2 יבוא:
- 2א. "עונשין על הוראות סעיף 2 – דינו מאסר שלוש שנים."
2. בסעיף 3 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (א), בפסקה (1), בסופה יבוא:
- "וכן רשאי הוא לפסוק פיצויים ללא הוכחת נזק בסכום השווה לפעמיים וחצי הפיצויים להם היה זכאי על פי סעיף 12(א) לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963⁹."

דברי-הסבר

עובדים רבים שחשפו שחיתויות במקומות עבודתם, מפוטרים או שקידומם נעצר. מצב זה בו האדם הישר, שאינו מוכן לתת יד לשחיתות, נרדף על-ידי המעסיק חייב להפסק. על המדינה לעודד נורמה של יושר, זאת על-ידי מתן הגנה נאותה ותמריץ לחושפי השחיתויות במקומות עבודה, והטלת סנקציה על מעביד הפוגע במעמדו או מרע את תנאיו של עובדים אלה.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שלחן הכנסת ביום
ל' בסיון התשס"ו – 26.6.06

⁷ מתוך: אתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/663.rtf>

⁸ ס"יח התשל"ז, עמ' 226.

⁹ ס"יח התשכ"ז, עמ' 136.