

חובת עובדי ציבור לדווח על עבירות של שחיתות שלטונית

מרדכי קרמניצר | יזיד ארשיד

יוני 2019



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לטזר
23



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חובת עובדי ציבור לדווח על עבירות של שחיתות שלטונית

מרדכי קרמניצר | יזיד ארשיד

הצעה לסדר 23

יוני 2019

Political Corruption: Mandatory Reporting by Officials
Mordechai Kremnitzer | Yazid Ershied

עריכת לשון: תמר שקד
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: רונית גלעד
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-253-7 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2019
נדפס בישראל תשע"ט/2019

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרר או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל
סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300867; פקס: 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	1. מבוא
	2. תכליות החובה: מהן ההצדקות שבבסיס הטלת חובה על עובדי ציבור לדווח על עבירות שחיתות של חבריהם לעבודה?
11	2.1 חובותיו של עובד ציבור
11	2.2 אופייה הייחודי של עבירת השחיתות והסיוע באכיפתה ובזיהויה
13	2.3 בהיעדר "נפגע" ישיר – קושי באיסוף מידע על קיומה של העבירה
15	2.4 חיזוק מודעות הציבור בעניין עבירות השחיתות השלטונית וחומרתן
16	2.5 שינוי תדמיתם של חושפי שחיתויות
17	2.6 גדיעת השחיתות באיבה ומניעת ההשלכות רחוקות הטווח של מעשה השחיתות (התמורה)
19	2.7 עקביות ואחידות
20	2.8 הרתעת מושחתים פוטנציאליים
21	3. הקשיים שבהטלת חובת דיווח וההתמודדות עימם
21	3.1 גורמים מרתיעים מפני דיווח
23	3.2 העמימות הכרוכה בהגדרה של עבירות השחיתות
23	3.3 החשש מפני דיווחי שווא
24	3.4 בעיית התיאום

4. המצב הנוהג – האם ניתן לשאוב את קיומה של חובת דיווח

25 מהדין הקיים?

25 4.1. המשפט הפלילי

26 4.2. הדין המשמעתי

30 4.3. כללי האתיקה

5. משפט משווה ובינלאומי

32 5.1. ארצות הברית

34 5.2. דרום אפריקה

37 5.3. צרפת

39 5.4. המשפט הבינלאומי

40 5.5. סיכום

6. קווים כלליים לחובת הדיווח

41 6.1. איתור מישור ההתמודדות הראוי – הדין המשמעתי,

41 כללי האתיקה או המשפט הפלילי?

44 6.2. למי לדווח?

46 6.3. הכשרה מתאימה

46 6.4. תוכן החובה

48 6.5. הגנה על עובד ציבור מפני התנכלות

49 6.6. סנקציות ותמריצים

7. סיכום

נספחים

53 נספח 1: הצעה לנוסח החובה לדווח על מעשי שחיתות

55 נספח 2: היחידה לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי

57 ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"

תקציר

ההשפעות השליליות של שחיתות שלטונית הן מובהקות: היא חותרת תחת הנחת היסוד של השיטה הדמוקרטית שלפיה עובדי ציבור פועלים כנאמניו; פוגעת בתפקוד התקין של רשויות השלטון; ומובילה לקבלת החלטות שמושפעות משיקולים זרים. השחיתות השלטונית פוגעת אפוא באינטרס הציבורי ומעוררת חוסר אמון של האזרחים במוסדות השלטון. הנזקים הקשים לאושיות המשטר ולשיטת השלטון בעקבותיה מצדיקים המצאת דרכים אפקטיביות להתמודדות איתה ולצמצומה.

המונח "שחיתות שלטונית" משמש לתיאור מארג גדול של צורות התנהגות או קבלת החלטות הננקטות בידי אדם בעמדת כוח שלטונית. במובנה הרחב ביותר שחיתות שלטונית היא סטייה מסטנדרט של התנהלות שלטונית ראויה. מעשי השחיתות עשויים להתקיים במישורים השונים בדין – הפלילי, המשמעת והאתי-ציבורי. מכאן שגם ההתמודדות עימם נעשית במישורים אלו.

במסמך זה אנו בוחנים אם ראוי להשית על עובדי ציבור חובה חוקית לדווח על עבירות פליליות של שחיתות שלטונית של עובדים אחרים. תחילה נסקרים בו התכליות והיתרונות של חובת הדיווח המדוברת והקשיים הכרוכים בה. בין השאר, נמצא כי הטלת חובת דיווח כאמור מבטאת את חובת האמונים החב עובד הציבור לציבור שהוא משרת; תסייע לאכוף את עבירות השחיתות בדין הפלילי; ותרתיע עבריינים פוטנציאליים. כמו כן, עיגון חובת דיווח פלילית בדין הישראלי תטמיע את התפיסה הראויה בכל הנוגע לחומרה של עבירות השחיתות בקרב הציבור וגם תתיישב עם הדין הישראלי הקיים שמעוגנות בו חובות משיקות.

מן העבר האחר, נראה שהאפשרות להטיל חובת דיווח פלילית אינה נשענת על הסכמה חברתית רחבה, ומקום שהיא קיימת בצורות קרובות בדין הישראלי, היא כרוכה לא אחת ביחס שלילי כלפי המדווח. נוסף על כך, משתוטל חובה פלילית כאמור עשויים לצמוח קשיים נוספים, בשל העמימות הטבועה בהגדרת עבירות השחיתות המדווחות, החשש מבעיית התיאום, המתעוררת כאשר חובת עשה מוטלת על מספר רב של אנשים בו־זמנית, וכן החשש מפני דיווחי שווא. עיקר ההתמודדות עם הקשיים שבהטלת חובת דיווח הוא באמצעות הטמעה חינוכית

הדרכתית שלה, אופן מימושה ותכליותיה, הכשרות מתאימות לעובדים והגנה על חושפי השחיתויות ועל זהותם.

מסקנת המסמך הנובעת מן הדיון בטעמים העומדים בעד ונגד הטלת חובה כאמור היא שראוי לעגן חובה מפורשת כזאת, שאיננה קיימת במתכונת הראויה לדעתנו, במשפט הישראלי.

לאור מסקנה זו, המסמך בוחן אם וכיצד ניתן לשאוב את קביעתה של חובה זו מהדין הקיים, בשימת דגש על חובות שמופיעות בדין המשמעתי ובכללי האתיקה. מצאנו את היעדרה של חובה חוקית בדין הפלילי לדווח על עבירות שהושלמו, וכן היעדר חובת דיווח מפורשת בדין המשמעתי בישראל. מהדין המשווה, המדינתי הבינלאומי, עולה כי חובת דיווח על מעשי שחיתות שמוטלת על עובדי ציבור מעוגנת בדין המשמעתי – אם לפי הדין ואם הלכה למעשה.

לאחר בחינת האפשרויות השונות בעניין המישור הנורמטיבי המתאים לעיגונה של חובה כזאת, נמצא שהמישור המתאים לכך בישראל הוא הדין המשמעתי. כן המסמך קובע את כתובת הדיווח המתאימה, את התנאים שבהם תוכר הפרה של החובה ואת ההגנות הנחוצות על הממלאים את חובת הדיווח – והכול, על מנת שעיגונה בדין יממש בצורה המיטבית את תכליותיה ומטרותיה. בנספח למסמך, מצורף נוסח ההצעה.

1. מבוא

ההשפעות השליליות של השחיתות השלטונית הן מובהקות: היא חותרת תחת הנחת היסוד של השיטה הדמוקרטית שלפיה עובדי ציבור פועלים כנאמניו; פוגעת בתפקוד התקין של רשויות השלטון; ומובילה לקבלת החלטות שמושפעות משיקולים זרים. השחיתות השלטונית פוגעת אפוא באינטרס הציבורי ומעוררת חוסר אמון של האזרחים במוסדות השלטון. הנזקים הקשים לאושיות המשטר ולשיטת השלטון בעקבותיה מצדיקים המצאת דרכים אפקטיביות להתמודדות איתה ולצמצומה.

המונח "שחיתות שלטונית" משמש לתיאור מארג גדול של צורות התנהגות או קבלת החלטות הנוקטות בידי אדם בעמדת כוח שלטונית. שחיתות שלטונית במובנה הרחב ביותר היא סטייה מסטנדרט של התנהלות שלטונית ראויה.¹ מעשי השחיתות עשויים להתקיים במישורים השונים בדין – הפלילי, המשמעת וּהאתי-ציבורי. מכאן שגם ההתמודדות עימם נעשית במישורים אלו.

במסמך זה נבחן אם ראוי להשית על עובדי ציבור חובה חוקית לדווח על עבירות פליליות של שחיתות שלטונית של עובדים אחרים. לדוגמה, האם יש מקום שפלוני הנתקל בעמיתו, חבר בוועדת מכרז, המקבל טובות הנאה מגורמים חיצוניים שהגישו מועמדות למכרז האמור, ידווח על כך לגורם מוסמך? נעמוד על התכליות האפשריות לכינונה של חובה לדווח כאמור, נדון ביתרונותיה ובחסרונותיה, ולבסוף נסרטט את מאפייניה הכלליים כהצעה לסדר. לא נעסוק בחובות הדיווח המוטלות על ממונים בכל הנוגע לעבירות של הכפופים להם,²

* אנו מבקשים להודות לחן בן אליעזר על עזרתה במחקר, ולעמיתים במכון הישראלי לדמוקרטיה על הערות והארות מועילות – פרופ' יובל פלדמן, עו"ד עדנה הראל-פישר, ד"ר דנה בלאנדר ופרופ' יובל שני.

1 ההגדרה המסורתית והעתיקה ביותר, ככל הנראה, היא זו הגורסת כי שחיתות היא "שימוש בכוח פוליטי כדי לקדם את טובתו של בעל שררה או של נושא משרה שלטונית אגב פגיעה בעקרונות הצדק או בטובת הציבור". ראו דורון נבות **שחיתות פוליטית: תולדותיו של מושג שנוי במחלוקת** 2 (2008), והדיון המקיף בהגדרות השחיתות השלטונית.

2 קיומה של חובה זו בשלב שבו העבירה טרם הושלמה נעוץ בחוק הפלילי ובתפקידו של הממונה, הימנעות מודעת מהתערבות עשויה להוות סיוע לעבירה באמצעות מחדל עניש. אשר לשלב שלאחר השלמת העבירה: בסעיף 45.321 לתקשי"ר נקבע כי –

אלא נניח את התשתית לדיון על התכלית לקיומה של חובה כללית החלה על כלל העובדים במגזר הציבורי, על כל דרגיו.

תחילה נסקור את התכליות והיתרונות של חובת הדיווח המדוברת ואת הקשיים הכרוכים בה. אחר כך נבחן אם וכיצד ניתן לשאוב את קביעתה של חובה זו מהדין הקיים, בשימת דגש על חובות המופיעות בדין המשמעותי ובכללי האתיקה. שאלה זו תיבחן על רקע היעדר חובה חוקית בדין הפלילי לדווח על עבירות שהושלמו, להבדיל מחובת דיווח הקשורה לחובה למנוע ביצוע או השלמה של פשע, למעט חריגים,³ וכן להיעדר חובת דיווח מפורשת בדין המשמעותי בישראל, בכפוף לחריג של מתן שוחד לעובדי ציבור זרים. בהמשך נבחן את קיומה של חובת דיווח בדין המשווה, המדינתו ובדין הבינלאומי. אחר כך נתווה קווים כלליים להטלת חובת דיווח, אגב קביעת מישור ההתמודדות הראוי בדין הישראלי, היקפה ורכיביה של החובה והתנאים הדרושים למימוש אפקטיבי שלה. אחרית דברנו תחתום את המסמך.

הגיעה לאחראי תלונה או ידיעה המעוררת חשש שעובד במשרד עבר עבירה פלילית הקשורה במילוי תפקידו או עבר עבירה פלילית שאינה קשורה במילוי תפקידו אך יש עימה קלון, יעביר מיד האחראי את התלונה או את הידיעה לאגף החקירות של המחוז או ללשכת החקירות במרחב של משטרת ישראל, שבהם נמצא מקום עבודתו של העובד.

3 חריג לכך מופיע בסעיף 95 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, המחייב "לפעול באופן סביר" כדי למנוע עשייתה של עבירה לפי פרק ז לחוק העונשין, שכותרתו "בטחון המדינה, יחסי חוץ וסודות רשמיים", השלמתה או תוצאותיה, ובשינויים המחויבים – גם ביחס לעבירה שנעברה. פסיקת בית המשפט מכירה בדיווח כאמצעי המרכזי לעמידה בסטנדרט הסבירות שמציב הסעיף, ראו ע"פ 3417/99 הר"שפי נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 735, פסי' 13 לפסק דינו של השופט חשין (2001) (להלן: פרשת הר"שפי); ע"ע (ארצי) 41182-02-12 אברגיל נ' גיוינט ישראל ומחלקת חמ"ע בג'וינט ישראל, פסי' 57 לפסק דינה של השופטת רות (פורסם בנבו, 20.2.2017) (להלן: עניין אברגיל).

2. תכליות החובה

מהן ההצדקות שבבסיס הטלת החובה על עובדי ציבור לדווח על עבירות שחיתות של חבריהם לעבודה?

2.1. חובותיו של עובד ציבור

חובת הדיווח היא ביטוי ראשון במעלה לחובת הנאמנות של עובדי ציבור כלפי הציבור. התפיסה שעל הרשות ועובדיה חלה חובת נאמנות מבטאת את הרעיון שהמדינה היא נאמן המופקד על שמירת משאבי הציבור ונכסיו, ובכלל זה על קידום האינטרסים שלו.⁴ בהתאם לזאת, הנחת המוצא היא שעובדי הציבור הם נאמני הציבור, והם מופקדים על טובתו.⁵

לצד חובת נאמנות עקרונית כללית,⁶ חובה זו מניחה תשתית להטלת חובות ספציפיות על המדינה ועובדיה, שמטרתן להבטיח את האינטרס של הנהנה, קרי

4 262/62 פרץ נ' כפר שמריהו, פ"ד טז 2101, פס' 2 לפסק דינו של הנשיא זוסמן (1962).

5 בג"ץ 669/86 רובין נ' ברגר, פ"ד מא(1) 073, פס' 6 לפסק דינו של השופט ברק (1987).

6 אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 310 (2004).

הציבור.⁷ בהקשר זה, למשל, חובת הנאמנות טומנת בחובה חובת גילוי,⁸ ובפרט כלפי "צד הנוגע בדבר".⁹ ניתן לטעון אפוא שחובת הדיווח של עובדי ציבור היא נגזרת של חובת הגילוי, מאחר ששתי חובות אלו נשענות על בסיס תיאורטי דומה. חובת הגילוי שואפת לחשיפת מידע שיש לו ערך לטובת הציבור, ואילו חובת הדיווח המוצעת במסמך זה מבוססת על תכלית זהה.

חובת הנאמנות מתחייבת גם מן הצורך לשמור על אמון הציבור במינהל, עניין שהוכר בפסיקה כעיקרון מרכזי בדיני המינהל הציבורי.¹⁰ מתוך חובת הנאמנות לציבור נגזרת באופן טבעי החובה להגן על טובת הציבור מפני מעשי שחיתות הפוגעים בו. כשם שמעסיק פרטי רשאי לצפות שעובד שלו הרואה עובד אחר שולח יד לקופת העסק ונוטל ממנה שלא כדין, לא יחריש, המדינה רשאית, ועליה לצפות, להתנהגות דומה מעובדיה, מכוח קל וחומר – על עובד הציבור מוטלת חובה מיוחדת לדאוג לאינטרס הציבורי ולגלות אחריות כלפי מימוש. עבירות השחיתות עומדות בניגוד לאינטרס הציבורי ומפירות את אמון הציבור בשלטון ובמינהל. לפיכך חובתו של עובד הציבור היא להיאבק נגדן או למצער לדווח על ביצוען. עובד ציבור היודע, או חושד (חשד מבוסס וממשי, כמפורט בהצעה), על מעשים כאלו ונוצר את המידע בליבו, מפגין לכל הפחות שוויון נפש כלפי טובת הציבור, וייתכן שאף עמדה חמורה יותר. שוויון נפש זה אינו עולה בקנה אחד עם נאמנותו לציבור, כשם שאינו מתיישב עם החובה לנהוג בסבירות, בהגינות ובתום לב, והוא גם פוגע באמון הציבור בעובדיו.

- 7 דפנה ברק-ארז "נאמנות, אמון והגינות במשפט המנהלי" חובות אמון בדין הישראלי 171 (רוח פלאטו-שנער ויהושע שדה עורכים, 2016).
- 8 בג"ץ 1601/90 שליט נ' ח"כ שמעון פרס, פ"ד מד(3) 353, פס' 5 לפסק דינו של הנשיא שמגר (1990).
- 9 בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין ירושלים, פ"ד כה(1) 325, פס' 5 לפסק דינו של השופט כהן (1971).
- 10 בג"ץ 4287/93 אמיתי – אזרחים למען מנהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, פ"ד מז(5) 441, פס' 29 לפסק דינו של השופט ברק (1993).

העובד הוא כאמור משרתו של הציבור, שהוא מעסיקו. נגזר מכך שהמידע המגיע אליו במסגרת מילוי תפקידו שייך לציבור. לפיכך האינטרס הציבורי, הוא שצריך להכתיב את אשר ייעשה עם המידע. כאשר מדובר במידע המעלה חשד ממשי לביצועה של עבירת שחיתות שלטונית, האינטרס הציבורי מחייב למסור אותו לגורם מוסמך על מנת שייבדק, קרי לדווח עליו.

עובדי הציבור, אם כן, נחשבים ל"סוכנים" של הרשויות, ובעצם חשיפת מעשי השחיתות הם מקדמים אינטרסים חברתיים וערכים רצויים. האינטרס הציבורי בהקשר זה טומן בחובו יידוע מלא של הציבור בדבר פעילות נבחריו ועובדיו, ולפיכך ככל שהטלת חובת דיווח על עבירות שחיתות תגביר את חשיפתן ותגביר את השקיפות בכל הנוגע לפעילות עובדי הציבור, כך יוכל הציבור לפקח טוב יותר ובאופן מיועד ומושכל יותר על נבחריו ועל עובדי הציבור.

2.2. אופייה הייחודי של עבירת השחיתות והסיוע באכיפתה ובזיהויה

חובת הדיווח נובעת מאופיין הייחודי של עבירות השחיתות השלטונית, שלרוב המוחלט של המשתתפים בהן יש אינטרס מובהק להסתירן. עבירת השחיתות טומנת קשיים הוכחתיים נרחבים, משום שהאנטי-חברתיות שבהן נשענת ביתר שאת על היסוד הנפשי, שמטבע הדברים הוא סמוי מן העין.¹¹ קושי זה מחריף בהקשר של שחיתות שלטונית, משום שמעשי השחיתות הם לרוב מתוכננים ומחושבים, ולא ספונטניים, ורבים מעברייני השחיתות ניחנים באינטליגנציה גבוהה המסייעת להם לפעול בתחכום מתוך הסתרה יעילה של מעשיהם

11 דורון נבות "חושפי שחיתות: מה חושף סבלם של הניצול לרעה של עוצמה בארגון ועל מבנה הכוח בחברה" משפט ועסקים כא 229 (2018) (להלן: נבות, "חושפי שחיתות").

והעלמת ראיות.¹² הפעילות במינהל הציבורי, המורכבת ממערכת נורמות סבוכה וכללים ייחודיים, מקשה על המתבונן מבחוץ לדעת מהי התנהגות מקובלת ומהם שימוש לרעה וסטייה מהנורמה, ולפיכך גם מהן התוצאות וההשלכות של מעשים מסוימים, בכלל זה הנזקים הנלווים לעבירות שחיתות. קושי זה עומד בניגוד לרוב העבירות הפליליות המסורתיות (למשל גניבה או רצח), שגם הדיוט יוכל לזהות בנקל; הוא משחק לידיהם של העבריינים מחד גיסא, ומורה על חשיבות תרומתם של עובדים אחרים לגילוי מעשים מושחתים מאידך גיסא.

ישנו אפוא ערך מיוחד בכינון חובת דיווח, וקיומה עשוי לסייע לזיהוי המדויק של ביצוע מעשה פסול. הטלת חובת הדיווח מתמודדת עם בעיית האי-התמצאות היחסית של גופי חקירה בנבכי המינהל, המקשה עליהם לאתר מעשים בעייתיים ופסולים. ההשתתפות של מי שהם מלכתחילה עובדי מינהל תסייע לרשויות החוקרות לאתר התנהלות פסולה וגם להעריך הסברים המבקשים להציגה כטהורה.¹³ מכאן שחובת הדיווח תשפר משמעותית את יכולת האכיפה.

היכרות זו של עובדי המינהל עם תחום עבודתם נעשית חשובה במיוחד לנוכח העובדה שעברייני שחיתות עשויים להיות עבריינים סדרתיים המבצעים את מעשיהם לאורך שנים רבות ובהעזה הולכה וגוברת.¹⁴ הפיתוי החוזר לעובד הציבור לסטות מההתנהגות הראויה – בעיקר אחרי שכבר עשה זאת, ומבחינתו בהצלחה – עלול להיות גדול ולהקשות על הפסקת ההתנהלות המושחתת.¹⁵ הטלת חובת דיווח עשויה בתורה להוביל גם, מסיבות זהות, לצמצום עבריינות חוזרת, ונעמוד על כך ביתר פירוט להלן.

12 שם.

ROBERT KLITGAARD, CONTROLLING CORRUPTION 71-73 (1988) 13

14 היריעה קצרה מלהכיל, אבל נציג שתי דוגמות: ראש עיריית אור יהודה לשעבר דוד יוסף הואשם ב־16 סעיפים של הטרדה מינית, מרמה והפרת אמונים. במרץ 2017 המליצה משטרת ישראל להעמיד לדין את ראש עיריית נתניה מרים פיירברג בגין שוחד, מרמה והפרת אמונים על עבירות שבבעה פרויקטי נדל"ן שקידמה בזמן כהונתה.

15 נבות, "חושפי שחיתות", לעיל ה"ש 11, בעמ' 8.

2.3. בהיעדר "נפגע" ישיר - קושי באיסוף מידע על קיומה של העבירה

לעבירות שחיתות מסורתיות אין עקרונית קורבן ישיר או קורבן שמודע לעבירה שפוגעת בו.¹⁶ בהיעדר קורבן כאמור, הפגיעה המצרפית בציבור תתחלק בין פרטים רבים מספור. היעדרו של קורבן יוצר חסך בדיווח ובהגשת תלונות בעבירות שחיתות. נוסף על כך, בעבירות מסוג זה נוצר פער במישור הראייתי, משום שהן מתאפיינות בחוסר מידע. בהיעדר קורבן ישיר העבירה נעשית מוחשית פחות ויש יותר איזודאות באשר לעצם התקיימותה.¹⁷ ואכן, הפסיקה ציינה זה מכבר כי "קיים קושי מעשי לגלות עבירות אלה, ובוודאי שקיים קושי להוכיחן בראיות ישירות. קושי זה נובע מכך שלאינטרס המשותף של כל המעורבים בעבירה להסוות את המעשה הפלילי מצטרפת העובדה שה'קורבן' בעבירה זו הוא הציבור בכללותו, ולא פרט מסוים".¹⁸ עובדה זו אינה מפחיתה מחומרן העניינית של עבירות השחיתות – להבדיל מהדרך שבה ייתכן שהן נתפסות בידי הציבור הרחב – הפוגעות פגיעה קשה, ערכית וכלכלית, בחברה כולה ובאושיות הסדר המדיני-משפטי.¹⁹ בהיעדר נפגע עבירה מסורתית²⁰ מתבלטת חשיבות תפקידו של המדווח כמעין תחליף לנפגע העבירה החסר, וכמי שממלא את מקומו בהגשת תלונה ודיווח מעשה העברייני.

16 נציין שבמקרים מסוימים יש קורבן ישיר, כמו בהטיית מכרז נגד מציע ספציפי או במעילה בכספים שיועדו למטרה שלה נהנים ספציפיים.

17 יובל קרניאל הפרת אמונים בחאגיד: במשפט האזרחי והפלילי 190 (2004).

18 בג"ץ 2534/97 יהב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(3) 1, פס' 12 לפסק דינו של השופט גולדברג (1997).

19 Edwin H. Sutherland, *White-Collar Criminality*, 5 Am. Sociological Rev. 1, 2 (1940)

20 למצער, לא "קורבן" העולה בקנה אחד עם הגדרת המשפט הישראלי; סעיף 2 לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001. לשון הסעיף: "מי שנפגע במישורין מעבירה, וכן בן משפחה של מי שהעבירה גרמה למוחו, למעט החשוד, הנאשם או הנידון".

כשמדובר במעשי שחיתות מורכבים ובעלי היקף נרחב, חשיפתם ואיסוף ראיות נגד מבצעהים עשויה להיות תלויה ביכולת לקבל מידע מגורמים פנימיים, מאחר שרק הצטברות של פיסות מידע מאפשרת קבלת תמונה שלמה על שהתרחש ובניית תשתית עובדתית מלאה להוכחת הפעילות המושחתת. ללא עיגון של חובת דיווח, קשה לראות כיצד יוכל להצטבר מידע כזה.

2.4. חיזוק מודעות הציבור בעניין עבירות השחיתות השלטונית וחומרתן

הגברת האכיפה בעקבות הדיווח תחזק הן את המאבק החוקי בשחיתות והן את הלגיטימציה הציבורית לו. הגידול הצפוי במספר האישומים בגין עבירות של שחיתות שלטונית יגביר את השיח הציבורי על עבירות אלה ויאפשר לשנות ולחדד את התפיסות הציבוריות הנוגעות לשאלות מהי שחיתות, וכיצד יש להתמודד עימה.²¹ התשובות שניב הדיון הציבורי עשויות לחזק את ידיהם של עובדי הציבור במילוי חובתם וגם לסייע להם להבין טוב יותר מהי שחיתות וכיצד להילחם בה. לראיה, יעילותה של כינון חובת דיווח בשינוי עמדות הציבור הוכחה זה מכבר בכל הקשור לחובת הדיווח על התעללות בילדים. נמצא כי זו מובילה לשינוי תפיסות הציבור על התעללות בילדים ומגדירה מגוון רחב יותר של מצבים כפסולים וכדורשים דיווח.²² הדברים מקבלים משנה תוקף בהקשר דנו, לאור

21 על קיומן של השפעות אלו ניתן להקיש בין היתר משינויים שיצרו חובת דיווח אחרות בדיון, כגון חובה לדווח על התעללות בילדים. ראו David Lamond, *The Impact of Mandatory Reporting Legislation on Reporting Behavior*, 13 (4) CHILD ABUSE & NEGLECT, 475 (1989)

Kerryann Walsh, Ruth Bridgstock, Ann Farrell, & Mehdi Rassafiani, 22 *Case, Teacher and School Characteristics Influencing Teachers' Detection and Reporting of Child Physical Abuse and Neglect: Results from an Australian Survey*, 32 (1) CHILD ABUSE & NEGLECT, 991 (2008). בסוף שנות השמונים התקבל תיקון חובת הדיווח על עבירות אלימות הזנחה והתעללות כנגד ילדים – לא רק לאנשי מקצוע אלא לכל אדם, ושיעור הדיווחים עלה משמעותית וגם

היכולת של מנהיגי ציבור לעמעם את חומרתם של מעשי השחיתות והשפעתה השלילית על התודעה הציבורית בעניין עבירות אלה.

ואכן, עבירות השחיתות במגזר הציבורי, להבדיל מעבירות פליליות קלסיות אחרות (ומעבירות שחיתות אחרות), אינן זוכות ליחס המתבקש והראוי מאופיין, כפי שעמדנו עליו לעיל. בין השאר, משום שמבצעייהן הם אנשים שיש להם השפעה על סדר היום הציבורי, לאיסורים אלו נעשית בדרכים שונות דה-לגיטימציה שתכליתה לגמד או לשלול את האנטי-חברתיות שלהן, את חשיבותן ואת חומרתן. אין הבנה מלאה בקרב הציבור הרחב של מלוא משמעויותיהן והשלכותיהן השליליות.²³ לכן חיוני לחזק הבנה זו בקרב הציבור, כיוון שהיא תנאי לגינוי ציבורי של מעשים אלו. בהיעדר גינוי מבצעים פוטנציאליים שואבים עידוד להעז ולעבור עבירות. הטלת חובת דיווח מחזקת את התפיסה בדבר חומרתן של העבירות ולפיכך תורמת למאבק על התודעה הציבורית ולחיזוק מודעות הציבור להן.

2.5. שינוי תדמיתם של חושפי שחיתויות

למרות חקיקת המגן הנוגעת לחושפי שחיתויות והניסיונות להפעיל מערכות לעידוד וסיוע להם, רבים מהם סובלים מהתעמרות והתנכלות במקום העבודה. ביה"ד הארצי לעבודה קבע בהקשר זה כי "נדמה בעינינו חושף השחיתות דהיום ל"שעיר לעזאזל" דאז. מטרתנו הינה לגלות ליקויים ובכך להביא למירוקם ולתיקונו

המודעות לתופעה ולחומרתה. זו אנלוגיה טובה לחובת הדיווח המדוברת מאחר שגם בעניין דיווח על התעללות בתוך המשפחה או במוסדות ניתן לומר כי היה בעבר טאבו חברתי והטלת החובה האמורה נועדה להילחם בו. ראו חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס' 368ד' (תיקון מס' 106, התש"ן 1989): "היה לאדם יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי עליו, חובה על האדם לדווח על כך בהקדם האפשרי".

23 ראו למשל את תוצאות "מדד תפיסת השחיתות" (Corruption Perception Index; CPI) משנת 2017, שבו דורגה מדינת ישראל במקום ה-32 בלבד ועם ניקוד של 62 מתוך 100 (להלן: מדד תפיסת השחיתות).

של עולם. אולם לא אחת, הוא יוצא וידין על ראשו, בבחינת אותו 'שעיר לעזאזל'." ²⁴. ההגנה על המתריעים בשער בדמות חושפי השחיתויות היא לעיתים חלקית בלבד בשלב הגילוי, וגם במקרה של פיטורים שלא בתום לב היא מגובלת ביותר. ²⁵ במרבית המקרים שהיו בהם פניות לבתי המשפט, תביעותיהם של העובדים נדחו, ²⁶ וגם כאשר בית הדין לעבודה קיבל את תביעותיהם, הוחלט להעניק להם פיצויים אך לא להחזירם לעבודה. ²⁷ הסיבה היא לכאורה שהחזרת העובד למקום עבודתו תפריע למערכת היחסים במקום העבודה ותביא לאי־יציבות – תוצאה שבית הדין לא היטיב לאזן אל מול חשיבות השיפתם של המדווחים. ²⁸ לנוכח מצב משפטי זה, הפגיעה בחושפי שחיתויות חריפה וקשה. זאת ועוד, המדווחים אינם זוכים בדרך כלל להכרה חברתית חיובית; אדרבה, לעיתים הדיווח נתפס, הן בתוך מקום העבודה והן בציבור הרחב, כהלשנה מגונה, והמדווח – כמי שראוי לגנאי. ברור שיש בכך כדי להרתיע מפני דיווח; במקום להרתיע את המושחתים בפוטנציה, מורתעים בפועל המתריעים על שחיתות. ²⁹

יוצא אפוא שכינון חוקי של חובת דיווח עשוי לשנות את תדמיתם של חושפי שחיתויות. ראשית, היא תחזק את מעמדו של המדווח ותפחית את המוטיבציה והיכולת להתנכל לו; שנית, מאחר שהמדווח יפעל מכוח חובה החלה על כלל העובדים, תדמיתו השלילית של חושף שחיתויות, שלא אחת נתפס כמי שפועל ממניעים שליליים ואינו מגלה נאמנות לחבריו ולמקום עבודתו – תשתפר, וחיצי הביקורת והתרעומת המוטחים בו היום – יוקהו. כאשר תיקבע חובה לדווח,

24 ע"א (ארצי) 502/05 גרטי נ' משרד הפנים, פס' 9 לפסק דינו של הנשיא אדלר (פורסם בנבו, 25.7.2006) (להלן: פרשת גרטי).

25 דניאל אילן חושפי שחיתויות ובתי הדין לעבודה: האם נשמעה השריקה? (2003).

26 ש.ס.

27 ניר רוזמן, אינה לוי ומאיר גלבוש "האם השער נפרץ? מאפייני הפסיקה בחביעות הנוגעות להגנה על מתריעים בשער" 5 (טרם פורסם) (להלן: רוזמן, לוי וגלבוש).

28 ס' 23(2) לחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל תקין), התשנ"ז-1997; רוזמן, לוי וגלבוש, לעיל ה"ש 27, בעמ' 9.

29 נבוה "חושפי שחיתות", לעיל ה"ש 11, בעמ' 11; Janet P. Near & Marcia P. Miceli, *After the Wrongdoing: What Managers Should Know About Whistleblowing*, 59 Bus. Horizons 105, 108 (2016)

עובד הציבור המדווח יפעל בשם המערכת, לטובתה ולפי דרישתה המפורשת והמחייבת. בנסיבות אלו יהיה קשה יותר לראות בו "חתרן" או מי שסוטה מהנורמה המקובלת; שלישית, ככל שעובדי ציבור רבים יותר יהיו חייבים בדיווח, כמו שאנחנו מציעים כאן, וככל שחובה זו תעוגן ותושרש בנורמות המינהליות, תשתנה התפיסה השלילית הנוגעת לחשיפת שחיתות ותתחזק ההכרה בדבר חומרתן של עבירות אלו. בכל הסדר שייקבע יהיה צריך בכל זאת להקדיש תשומת לב מיוחדת להגנה על המדווח ולמניעת פגיעה בו, משום שספק אם התופעה תמוגר לחלוטין, אבל עצם כינון חובת הדיווח יהיה צעד משמעותי במימוש המטרות הללו.

2.6. גדיעת השחיתות באיבה ומניעת ההשלכות רחוקות הטוח של מעשה השחיתות (התמורה)

הטלת חובת דיווח על מעשי שחיתות או חשדות לביצועם תגדיל את מספר העבירות המדווחות ותרתייע עבריינים פוטנציאליים, ולא זו בלבד, היא גם תסייע להבאה מוקדמת יותר של המעשים לידיעת הגורמים הרלוונטיים, ובכך תתרום לטיפול ולחשיפה מוקדמים יותר גם של מעשים שסביר להניח שהיו מתגלים לבסוף. אלא שהגילוי המוקדם בולם את המשך ביצוע העבירה, וגם אם זו הושלמה – הוא בולם את ההסבה וההתרחבות של הנזקים הלא־ישירים או הרחוקים הנובעים מביצועה. סיום העבירה (המאפשר להאשים בגין עבירה מושלמת) הוא במקרים רבים גיבוש של האנטי־חברתיות הפורמלית שבה, אולם הוא אינו ממצה את כל נזקה ואת מלוא האנטי־חברתיות המהותית המתקיימת בה. הן בלקיחת שוחד והן בהימצאות בניגוד עניינים יש נזקים בדרך, ובמידה רבה הנזק האולטימטיבי של פגיעה באינטרס הציבורי גופו הוא לעתיד לבוא. לכן, ככל שיימסר דיווח מהיר על ביצוע העבירה והוא יטופל כהלכה, כך ניתן יהיה למנוע את הנזקים העתידיים – למשל, את הפעולה של סטייה מן השורה שאמורה להיעשות בתמורה לשוחד או עקב ניגוד העניינים שבו נמצא עובד הציבור.

2.7. עקביות ואחידות

הצדקה נוספת לכינון חובת דיווח כאמור היא השמירה על אחידות ועקביות במישור חובות הדיווח שבדין הישראלי (כפי שיפורטו בדיון הפוזיטיבי בסעיפים הבאים), והיחס בין חובת הדיווח המוצעת כאן לבין החובה המוטלת בעניין שוחד חוץ, קרי מתן שוחד לעובד ציבור זר.³⁰ אין כל הצדקה לקיומו של הסדר חוקי שבו מוטלת חובה לדווח על מתן שוחד לעובד ציבור זר, ולעומת זאת אין חובה זהה בעניין עובד ציבור ישראלי. בהתעלם מהרקע הקונקרטי לאיסור שהוטל על שוחד חוץ, ההסדר הקיים עשוי להתפרש כאילו העבירה מן הסוג הראשון חמורה יותר מהעבירה מן הסוג השני. חשוב אפוא לשמור על אחידות בדינים ולהטיל את החובה גם על עבירות שחיתות של עובדי ציבור ישראליים.

2.8. הרתעת מושחתים פוטנציאליים

לבסוף, אף שלא האחרון בחשיבותו, נזכיר את השיקול של הרתעה מביצוע העבירה. ברי שהסיכוי של עבריין להיתפס מרתיע אותו יותר מעונשים חמורים. שכן רוב העבריינים סומכים על כך שלא ייתפסו ושבעניינם החוק לא ייאכף. בעבירות של שחיתות, מן השיקולים שעמדנו עליהם, הסיכון להיתפס הוא קטן במיוחד, ויש בכך כדי לעודד עבריינות. החובה המוצעת תגדיל את ההסתברות לתפיסת העבריין, להבאתו לדין ולהענשתו, ולכן היא עשויה להגביר גם את ההרתעה מפני ביצוע עבירות של שחיתות, שבהן העבריינים פועלים באופן מחושב ורציונלי. בשים לב לגורמים שדווקא מעודדים עבריינות של שחיתות, שעליהם עמדנו, יש חשיבות רבה לגורם המשפיע בכיוון ההפוך.

3. הקשיים שבהטלת חובת דיווח וההתמודדות עימם

3.1 גורמים מרתיעים מפני דיווח

הספרות האקדמית בתחום מונה קשיים אחדים המרתיעים עובדי ציבור מלדווח על עבירות שחיתות. אכן במקרים רבים שחיתות מדווחת על ידי מי שנחשף אליה, אבל בהיעדר מערכת תמיכה מתאימה, עובדים נרתעים מדיווח על מעשי שחיתות וסבורים כי ישלמו על כך מחיר אישי כבד.³¹ מחקרים שנערכו בקרב עובדי ציבור מלמדים ש־75% מהנחקרים סבורים כי מי שמדווח על עבירת שחיתות ייפגע מכך,³² גם מצד חבריו לעבודה וגם מצד מנהליו וגורמים מערכתיים.³³ דיווח על עמיתים לעבודה, שעשויים להיות גם חברים, ידידים או ממונים, מעורר באופן

31 סטיב אדלר ורעות שמג בגס "חושפי שחיתות בראי משפט העבודה" ספר שטרסברג כהן, 583, 585 (אהרון ברק, יצחק זמיר ואח' עורכים, 2017) (להלן: אדלר ושמג בגס).

32 Angela Gorta & Suzie Forell, *Unravelling Corruption: A Public Sector Perspective*, INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION 137 (1994)
Terance Miethe & Joyce Rothschild, *Whistleblowing and the Control of Organizational Misconduct*, 64 Soc. INQUIRY 322, 330-333 (1994)

33 Lisa Zipparo, *Factors Which Deter Public Officials From Reporting Corruption*, 30 CRIME, LAW & SOCIAL CHANGE 274 (1999) (להלן: Zipparo);
Kennedy & Cameron Anderson, *Hierarchical Rank and Principled Dissent: How Holding Higher Rank Suppresses Objection to Unethical Practices*, 139 ORGANIZATIONAL BEHAVIOR AND HUMAN DECISION PROCESSES 30, 35 (2017)

טבעי אינוחות,³⁴ בשל החשש שהעובד ייתפס כפוגע בתחושת הקולגיאליות והרעות השוררת במקומות עבודה.³⁵ החשש גובר ככל שהעובד עלול לטעות בתום לב בהבנת הסיטואציה שהוא מדווח עליה, ובכך להוביל את עצמו ואת עמיתיו להליך בירור ארוך שיסתיים בלא כלום.

ואולם החששות האלה, שלא ניתן לשוללם או להתנער מהם, עשויים להתמתן לנוכח חובה חוקית שתוטל על כלל עובדי הציבור. ואכן, במחקר האמפירי יש תימוכין ליעילות הרעיון של שילוב של חקיקת מגן לחושפי שחיתות עם חובה חוקית לדיווח.³⁶ במצב דברים זה העובד המחויב בדיווח לא ייתפס, על ידי אחרים ועל ידי עצמו, כמי שפועל נגד המערכת ואנשיה או יוצא נגד ערכיה, משום שדיווחו יהיה תוצר ישיר של הוראותיה; הוא לא ייתפס כעובד שאינו נאמן או כחותר תחת ההיררכיה הארגונית, אלא כעובד הממלא את חובותיו.³⁷ נוסף על כך, כחלק מהקווים הכלליים בפתרון שיוצע להלן, תורחב מערכת התמיכה במדווחים על עבירות שחיתות: בין השאר, הכתובת לדיווח תהיה ברורה; הדיווח לא יהיה כרוך בחשיפת זהות המדווח, אם לא יסכים לכך; והעובדים יתודרכו מראש על מה לדווח ומתי, כפי שהוצע לעשות בצרפת.³⁸ כל אלו יחד עשויים למתן את הפגיעה הפוטנציאלית בעובד ואת הקושי האמור שבדיווח. לצד זאת, ברי שמתחייב טיפול ראוי בדיווחים שיימסרו, ומתוך ידוע המדווחים על כך.

34 אדלר ושמג בגס, לעיל ה"ש 31.

35 שמחה ורנר "המחריעים והנרדפים" ניהול: בטאון מנהלי ישראל 89, 9 (1992).

36 Blake Ashforth & Vikam Anand, *The Normalization of Corruption in Organizations*, 25 RESEARCH IN ORGANIZATIONAL BEHAVIOR, 1, 23 (2003)

37 שם.

38 ראו להלן בסעיף 5.3 וההפניות שם.

3.2. העמימות הנרוכה בהגדרה של עבירות

השחיתות

כאמור, המונח "עבירת שחיתות" הוא עמום, ולכן הטלת חובה לדווח על עבירות שחיתות תעמיד את עובדי הציבור לפני קושי חמור – הם יתקשו לתפוס את המשמעות המעשית של החובה, ואימתי היא מחייבת לפעול. חובה כזאת אינה הוגנת וגם אינה יעילה, שכן היא עלולה להביא לדיווח יתר או לדיווח חסר. ואולם ברור שהסדר סביר לא יטיל חובה כזאת אלא יגדיר איסורים פליליים מפורשים שיש לדווח עליהם. לנוכח האופי העמום במשפט הישראלי של עבירות שחיתות פליליות, כמו למשל העבירה של הפרת אמונים, הגדרה כזאת לא תסלק לחלוטין את בעיית העמימות, ולכן יש צורך למצוא לכך מענה.

הפתרון נעוץ בהוראה שתתייחס במפורש לאינדיקציות מחשודות, ובהדרכה מוקדמת יסודית שתינתן לעובדים. תפקידה של הדרכה כזאת יהיה להתוות עקרונות מנחים ולפרט את דרך הפעולה המעשית בבואו של עובד לממש את החובה. כמו כן, מוצע להקים כתובת זמינה להתייעצות שאליה יוכל לפנות כל עובד שמתלבט בשאלה אם להגיש תלונה או בשאלה אם הוא פועל בהתאם לתנאי חובת הדיווח. נדגיש כי היערכות כזאת, הן בחומרי ההדרכה והן ביצירת כתובת להתייעצות – חייבת להקדים את הטלת החובה.

3.3. החשש מפני דיווחי שווא

יש סכנה שפתיחה לרווחה של האפשרות לדווח על עבירות של שחיתות תוביל גם אנשים הפועלים ממניעים זדוניים, של איבה אישית או רצון לפגוע באדם אחר, לדווח במודע דיווחים שקריים. אי-אפשר לשלול לחלוטין סיכון זה, וגם ידיעתו של המדווח שדיווחו ייבדק אינה מפחיתה מן הרצון להשיג הישג, ולו זמני, ביריבות מול המדווח. דומה שהמענה לסכנה זו הוא העובדה שדיווח כזה נחשב כשלעצמו

לעבירה של הפרת אמונים, או למצער של החובה המוצעת כאן, ויש להביא זאת לידיעת כלל עובדי הציבור.³⁹

3.4. בעיית התיאום

משום שההתנהגות הרלוונטית באיסור שנציע היא מחדלית (אי־דיווח), והיא חלה על כלל עובדי הציבור, היא עלולה לעורר בעיית תיאום ויעילות.⁴⁰ בעיה זו מתעוררת כאשר חובת עשה מוטלת על מספר רב של אנשים בוזמנית, מצב שעלול, בהיעדר תיאום, לגרום לתוצאות לא יעילות.⁴¹ אולם בהקשר דנן לא נראה שמדובר בעיה משמעותית.

בשל אופייה של עבירת השחיתות – מעשה חשאי, מתוחכם ולרוב סמוי מן העין – סביר שאם תתגלה, יהיה זה ליחידים או למתי מעט. החובה היא מינימליסטית מבחינת המעשה המתחייב ממנה – לדווח. הדיווח כשלעצמו אינו יוצר סכנה של צפיפות יתר או מעורבות יתר שעלולות לסכל את תכלית האיסור. בניגוד למקרים הקלטיים שמתעוררת בהם בעיית התיאום (כמו למשל הטלת חובה על המבקרים בגדתו של נהר להציל אדם הטובע בו, כך שכולם יקפצו להצילו ולבסוף רק יפריעו זה לזה), במקרה דנן יש גורם מסנן – הוא הגורם שאליו יש לדווח – שתפקידו, בין השאר, לסנן את הפניות ולסדרן כך שיוכל לטפל בכל אחת כראוי, ובמידת הצורך לאגדן או לארגנן לכדי תלונה מלאה. כך, לא יקום החשש מפני בעיית תיאום קלסית; אדרבה, ריבוי פניות עשוי דווקא לתמוך בעיצובה של תלונה כוללת ומלאה יותר.

39 מרדכי קרמניצר, עמיר פוקס, דורון נבות, נאוה בן־אור, גיא ורטהיים מרמה והפרת אמונים: בחינה ביקורתית והמלצות לשיפור החקיקה (2008), עמ' 347–366; ראו גם שם, עמודי הנספח ("הצעת החקיקה במלואה").

40 JOEL FEINBERG, HARM TO OTHERS 164–165, 174–175 (1984)

41 רוני רוזנברג, "הבחנה בין מעשה ומחדל במשפט הפלילי: לקראת תיאוריה חדשה" ספר מרדכי קרמניצר 541, 558 (אריאל בנדור, חאלד גנאים ואילן סבן עורכים, 2017).

לסיכום, נראה שהטלת חובת דיווח על עבירות שחיתות מעלה קשיים לאי מבוטלים שיש לתת עליהם את הדעת. ואולם נראה גם שלצד הקשיים ישנם יתרונות רבים שממתנים ומקמים את השפעת חסרונות אלו. בכל מקרה, לכל קושי ניתן מענה בקווים הכלליים להסדר, בכלל זה כתובת הדיווח, האפשרות להתייעץ במקרי ספק וההדרכה מראש שתיתן לעובדים, כמפורט בהמשך. המסקנה העולה מסקירת היתרונות והחסרונות, אם כן, היא שיש מקום לחובה כזאת, ועליה להיות חובה משפטית, מפורשת ומפורטת.

4. המצב הנוהג

האם ניתן לשאוב את קיומה של חובת דיווח מהדין הקיים?

4.1. המשפט הפלילי

אומנם המשפט הפלילי מעגן את עבירות השחיתות העיקריות בדין הישראלי, אולם קשה למצוא בו עוגן ממשי לחובה לדווח על ביצוע מושלם שלהן. סעיף 262 לחוק העונשין מטיל חובה על כל "מי שידע כי פלוני זומם לעשות מעשה פשע" לנקוט את כל האמצעים הסבירים למניעת עשייתו או השלמתו, אך נדיר שסעיף זה הופעל.⁴² נוסף על כך, הוא נוגע למעשים שעולים כדי "פשע" בלבד ולמעשים

42 למשל, המקרה המיוחד הנדון בפרשת הר־שפי (לעיל ה"ש 3), שבו הורשעה הר־שפי בעבירה לפי סעיף 262, על כך שידעה על זממו של רוצח ראש הממשלה יצחק רבין ולא נקטה אמצעים סבירים למניעת הרצח. חשוב לציין בהקשר זה, ובבואנו לדון בתפיסות המוסר הציבוריות לעניין דיווח כ"הלשנה" פסולה בהמשך המאמר, כי פסק הדין וההרשעה של הר־שפי עוררו פולמוס נרחב במיוחד על אופייה של עבירת המחדל המטילה חובה כאמור. קולות משמעותיים קראו לביטול העבירה וערערו על צדקתה המוסרית.

שעתידיים להיעשות או שניתן עדיין למנוע את השלמתם – ולא למעשים שכבר הושלמו. סעיף נוסף בחוק העונשין העשוי להשיק לנושא הוא סעיף 95, שלפיו "מי שידוע כי אדם פלוני זומם לעבור עבירה או עבר עבירה לפי פרק זה שעונשה מאסר חמש עשרה שנה או עונש חמור מזה, ולא פעל באופן סביר כדי למנוע עשייתה, השלמתה או תוצאותיה [...] דינו – מאסר שבע שנים". אומנם הסעיף מתייחס גם לעבירות שביצוען הושלם, אולם רק לעבירות שעונשן 15 שנה ומעלה ושעניינן ביטחון המדינה. לפיכך נראה שלא ניתן לבסס חובת דיווח בעניין עבירות שחיתות, כמתבקש, על הדין הפלילי.

4.2. הדין המשמעתי

ככלל, המחוקק הישראלי לא מצא לנכון לקבוע במפורש חובת דיווח כללית על עובדי ציבור, הן בדין הפלילי והן בדין המשמעתי.⁴³ לעומת זאת, המחוקק בחר להתמקד במתן הגנות לחושפי שחיתויות מחד גיסא,⁴⁴ ובתגמול חברתי סמלי לעובדי ציבור שהיו שותפים לחשיפה מאידך גיסא.⁴⁵ ואולם הדין המשמעתי עשוי לספק עוגנים אחדים לקיומה של חובת דיווח כזו, וייתכן שניתן להסיק אותה באופן פרשני מעבירות אחדות בחוק שירות המדינה (משמעת). הכוונה היא לעבירות סל המעוגנות בחוק האוסרות על התנהגות "באופן שפגע במשמעת בשירות המדינה",⁴⁶ ועל "התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד המדינה",⁴⁷

43 לסקירה על הנחות היסוד בבסיס ההגנה המשפטית על חושפי שחיתויות ראו עניין אברגיל, לעיל ה"ש 3, פסי' 53-60 לפסק דינה של השופטת רוח.

44 ס' 45-145 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

45 ס' 4 לחוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי, התשנ"ב-1992.

46 ס' 17(1) לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. סעיף דומה מופיע בס' 9 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978.

47 ס' 17(3) לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963.

שאומצו בתקשי"ר.⁴⁸ בית המשפט הכיר בתחולתם הרחבה של סעיפים אלה, ואף הכיר באפשרות להרשיע על בסיסם במחדל ולא רק במעשה.⁴⁹

השימוש בסעיפי סל נועד לאפשר לבתי הדין המשמעתיים להטיל אחריות משמעתית בגין מגוון גדול של מעשים שהם משום פגיעה במשמעת או התנהגות שאינה הולמת, אגב התחשבות בנסיבותיו של כל מעשה, ועל יסוד ההנחה שלא ניתן להגיע לפירוט ממצה של כל המעשים הסותרים את מהות תפקידו של עובד המדינה. הפסיקה מפרשת את סעיף 17(1) לחוק שירות המדינה (משמעת), שעניינו פגיעה במשמעת, כ"חובת ציות" לערכיה הפנימיים של המסגרת הארגונית שבה פועל עובד הציבור,⁵⁰ לרבות אי-מילוי חובות המוטלות עליו. התנהגות שאינה הולמת, לפי סעיף 17(3) לחוק, הוכרה ככלי שרת להתמודדות עם מגוון רחב של מעשים. לעבירה זו שני פנים – הראשון נוגע למקצוע או להשתייכות ארגונית מסוימת, ותפקידו למנוע סטייה של עובדים הפועלים ב"מערכות מקצועיות הפועלות על פי נורמות אתיות מיוחדות";⁵¹ השני נוגע לסטייה מכללי התנהגות שליליים ופסולים בכל מקצוע או מערכת, או, בלשון הפסיקה:

היא [ההתנהגות] סוטה באופן מהותי מכללי ההתנהגות של בן תרבות, אותם כללים המאפשרים לעובדים במקצוע או בארגון לקיים יחסי עבודה תקינים זה עם זה ולמלא באופן תקין את תפקידם בחברה. זו התנהגות ששום ארגון או מקצוע אינם יכולים לסבול,

48 ס' 40.211 קובע כי "עבירות המשמעת של עובדי מדינה מוגדרות בסעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963".

49 עש"מ 3849/03 אלבז נ' נציבות שירות המדינה, פ"ד נח(2) 880, פס" 7 לפסק דינה של השופטת בייניש (2004).

50 עש"מ 3/75 דבוש נ' נציבות שירות המדינה, פ"ד ל(1) 231, פס" 4 לפסק דינו של השופט שמגר (1975).

51 על"א 17/79 הועד המרכזי של לשכת עורכי הדין בת"א-יפן נ' פלוני, פ"ד לד(3) 567, פס" 4 לפסק דינו של השופט שמגר (1980); ער"מ 1351/95 פינקלשטיין נ' התובע בבית הדין המקומי למשמעת של עובדי עיריית ירושלים, פ"ד מט(5) 573, פס" 6 לפסק דינו של השופט זמיר (1996) (להלן: עניין פינקלשטיין).

משום שאם תיהפך התנהגות מקובלת באותו ארגון או באותו מקצוע, יהיה בכך כדי להעכיר את האווירה, לשבש את יחסי העבודה, לערער את יחסי האמון מצד הציבור או לחבל בדרך אחרת בתפקוד התקין של הארגון.⁵²

אפשר לטעון כי הימנעות מדיווח על עבירה שדבר ביצועה נודע לעובד ציבור נופלת בגדר אחת מהוראות הסל שהוזכרו, אולם כבר עמדנו על הספקות בנוגע לנפקות המעשית של הסעיפים, האפשרות להפעילם והחסרונות המובנים של הטלת החובה מכוחם. אם מבקשים להביא להפנמה ולהטמעה של חובה כזאת, דרך המלך לעשות כן היא לקבוע אותה כחובה ספציפית מפורשת –⁵³ הטלת חובה כזאת, שאיננה בבחינת המובן מאליו, לא תצלח אלא אם כן תיקבע במפורש. חובה ספציפית דרושה גם כדי לקבוע בבירור את היקף החובה ואת פרטיה – מה שלא ניתן לעשות במסגרת עבירות הסל.

כפי שצוין לעיל, כחריג להיעדר חובת דיווח בדין הישראלי הוטלה חובה משמעתית לדווח בהקשר של מתן שוחד לעובדי ציבור זרים. הדבר נעשה בעקבות הצטרפותה של ישראל לאמנת ארגון OECD למאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים בעסקאות סחר בינלאומיות.⁵⁴ במסמכים הנלווים לאמנה מצורפות המלצות ליישום סעיפיה, ובהן הצעה למדינות החברות לנקוט אמצעים כדי להבטיח דיווח של עובדים שנתקלים במעשי שוחד של עובדי ציבור במסגרת עסקאות בינלאומיות.⁵⁵ באופן ספציפי המליצה הוועדה ליצור ערוצי תקשורת

52 עניין פינקלשטיין, שם, פס' 6 לפסק דינו של השופט זמיר.

53 עש"מ 11025/02 אייזנר נ' מדינת ישראל, פ"ד נז (5) 541, פס' 8 לפסק דינה של ההשופטת ביניש (2003).

54 המש 4317-2009 של אגף המשמעה בנציבות שירות המדינה "אמנת ה-OECD בדבר המאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים" (19.10.2009); להרחבה ראו באחר מועצת רואי החשבון (להלן: חוזר אגף המשמעה).

55 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Art. III(iv), Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, November 29, 2009

נגישים לדיווח על חשדות לשוחד של פקידי ציבור, ובד בבד להגן על עובדים המדווחים מפני התנכלות או פגיעה במקום העבודה.⁵⁶ בהמשך המליצה הוועדה להתקין מנגנוני דיווח ספציפיים לרשויות המס, כל אימת שעובד הציבור חושד שהתקיימה עסקת שוחד,⁵⁷ והיא מחייבת את המדינות החברות לערוך בדיקה תקופתית של יישום הדוח.⁵⁸

לצורך קליטת האמנה למשפט הישראלי נחקק איסור פלילי על מתן שוחד לעובד ציבור זר הקובע כי "הנותן שוחד לעובד ציבור זר בעד פעולה הקשורה בתפקידו, כדי להשיג, להבטיח או לקדם פעילות עסקית או יתרון אחר בנוגע לפעילות עסקית" – דינו כדין נותן שוחד לפי סעיף 291 לחוק העונשין. סעיף זה מגדיר את העבירה של מתן שוחד.

בחוזר שנוסח על ידי אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה הוטלה חובת דיווח על עובד ציבור ישראלי ש"קיבל הצעה לשוחד או שיש בידיו מידע ממשי על כך שעובד ציבור אחר קיבל שוחד או הציע שוחד לעובד ציבור זר ולא דיווח על כך".⁵⁹ סעיף זה חל בעניין עובדיהן של כל הרשויות הציבוריות – המחוקקות, המבצעת והשופטת.⁶⁰ החוזר מפרט את דרכי הפעולה הנדרשות מעובד שקיבל הצעה לשוחד או נחשף למידע על שוחד של עובד ציבור אחר, ודורש מעובדי מדינה שיש להם "ידיעה ממשית באשר לחשדות למקרי תשלום שוחד" לדווח על חשדות אלו לממונים עליהם כחלק מחובתם מכוח תפקידם.⁶¹ זאת ועוד, החוזר מצוין את כוונת אגף המשמעת לשקול צעדים משמעתיים נגד עובדים שמחזיקים בידיעה ממשית על חשד לעבירת שוחד שנמנעו מלדווח על כך. צעדים אלו יינקטו

56 Art. IX(iii), ש.ס.

57 Art VIII(i), ש.ס.

58 Art. IXV(i), ש.ס.

59 חוזר אגף המשמעת, לעיל ה"ש 54, בעמ' 1.

60 ע"פ 4456/14 קלנר נ' מדינת ישראל, פסי' 4 לפסק דינו של השופט הנדל (פורסם בנבו, 29.12.2015).

61 חוזר אגף המשמעת, לעיל ה"ש 54, בעמ' 3.

בהתבסס על החלופות בסעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), שלדברי החוזר מכיל "אמות מידה כלליות"⁶². הטלת חובת דיווח ספציפית בהקשר של מתן שוחד לעובדי ציבור זרים מחזקת את הצורך בחובה מפורשת כללית; שאם לא כן, ניתן לטעון שמכלל ההן שנקבע במפורש בעניין חשדות על מתן שוחד לעובד ציבור זר, נשמע הלאו בעניין חשדות על עבירות אחרות, ובכללן שוחד לעובד ציבור ישראלי.

4.3. כללי האתיקה

על רקע היעדר חובת דיווח כללית מפורשת בדין המשמעת, נבחן עתה אם בכללי האתיקה החלים על עובדי הציבור קבועה חובה כזאת. לכללים אלו מקורות רבים, ואלו מקנים אמות מידה אתיות לפעילות עובדי המדינה. מרביתן אומצו בנובמבר 2016 על פי המלצות הוועדה בדבר קוד אתי לשירות המדינה.⁶³

כללים אלו מבססים את חובת העובד להעביר דיווח מלא לממונים עליו. זו לשון הסעיף: "על עובד המדינה לדווח דיווח מלא לממונים עליו ולנוגעים בדבר על פעולות ועניינים שיש לדווח עליהם בנסיבות העניין, ולהביא בפניהם את מלוא המידע אשר נראה לו רלוונטי"⁶⁴. נראה שעובד ציבור שידווח על מעשה עבירה יוכל להסתמך על הכלל האמור, אך קשה לטעון שהכלל מטיל חובה כזו, מאחר שאינו מתייחס במפורש לעבירה פלילית או ליסוד הנפשי הנדרש מעובד הציבור המדווח. לכאורה, הכלל מעניק שיקול דעת רחב לעובד הציבור – לדווח על מה שנראה לו רלוונטי; וגם מקום בו החובה אינה מותנית בשיקול דעתו, היא נובעת מנסיבות העניין, וכן לא ברור מה היקפה ומה תוכנה המדויק.

62 ש.ס, ש.ס.

63 "הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה: דין וחשבון" 110-115 (א' באדר תשע"ו-2016) (להלן: הוועדה להמלצה על קוד אתי).

64 ש.ס, כלל 4.02.

כללים מהותיים אלו עוגנו כאמור בחלקם בקוד האתי לשירות המדינה, שאומץ על ידי ועדת השירות בנובמבר 2016 וכנס לתוקף במאי 2017. הקוד מוסיף לרכיבי חובת הדיווח יסוד שעניינו קבלת אחריות על ידי עובד המדינה, בקובעו כי "עובד המדינה ידווח לממונים עליו ולנוגעים בדבר על פעולות ועניינים שיש לדווח עליהם בנסיבות העניין, וייקח אחריות למעשיו".⁶⁵ ואולם החובה לדווח על עבירות של עובדי ציבור אחרים אינה מעוגנת במפורש ככזו בקוד. דוח הוועדה מדגיש כי ההחלטה שלא לכלול את הנושא של דיווח על עבירות של עובדי מדינה אחרים באופן מעמיק יותר ממה שנאמר בכלל 78 לקוד, שהתייחסות לעניין מופיעה בו, היא מודעת, לנוכח מורכבותו הרבה של כלל זה.⁶⁶ לפיכך נראה שיהיה קשה, בלשון המעטה, להסתמך על הכלל האתי שצוטט כמחייב וכמקים חובת דיווח אתית כמחייב לדווח על עבירה של עובד ציבור אחר.

תוקפם המשפטי של כללי האתיקה עבר כמה גלגולים, ולאחרונה קבעה נציבות שירות המדינה כי הכללים האתיים המופיעים בקוד האתי לעובדי מדינה לא ישמשו בסיס להליכים משמעתיים.⁶⁷ החלטה זו מבוססת כאמור על המלצותיה של הוועדה לקוד האתי לשירות המדינה (2016), שאושרו על ידי ועדת שירות המדינה באותה שנה. כלומר, הכללים האתיים כשלעצמם נטולי תוקף משפטי אכיפתי, והענקת תוקף כזה מחייבת לעגנם בחוק, בתקנות או בהנחיות מינהליות.⁶⁸

65 כלל 78 לקוד האתי לשירות המדינה. לכלל זה יש קשר מסוים לחובות הממונה בשירות המדינה, המעוגנות בפרק ג' לקוד, בכלל 27, הקוראת לממונה לפעול "להטמעת האתיקה בקרב עובדיו ולליבון נושאים אתיים באופן חופשי, תוך מתן מקום ללבטים ולניתוח דילמות אתיות".

66 הוועדה להמלצה על קוד אתי, לעיל ה"ש 63, בעמ' 67 (2016.6.3).

67 הודעה מס' עז/10 של נציבות שירות המדינה "קוד אתי לשירות המדינה" (2017.9.5).

68 בעבר עמדת הפסיקה הייתה כי ניתן להיעזר בכללים האתיים כעילה נוספת המאפשרת העמדה לדין משמעתי, ועמדה זו הפכה אותן הלכה למעשה לנורמות משפטיות אכיפות. ראו עש"מ 549307 ויינשטיין נ' מדינת ישראל שירות התעסוקה, פס' י"ב לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 13.8.2007); עש"מ 7858/03 יופה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 10.2.2004); עש"מ 7797/07 מיומן נ' נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 6.11.2007); עמ"מ 20508-06-12 עזרא נ' מדינת ישראל - נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 3.12.2012).

לאור האמור, ובהמשך למסקנה לעיל שלפיה אין להסתפק באפשרות הכללית הקוראת את חובת הדיווח בתוך אחת מעבירות המשמעת הקיימות, אין גם מקום להידרש לחובה זו במסגרת כללי האתיקה על עובדי ציבור במתכונתם הנוכחית. גם אם נראה שחובת הדיווח מוכלת בחובות הקיימות, אי־אפשר לגרוס שהיא בגדר האסור כעניין מובן מאליו. פירוש כזה מנוגד גם בבירור לכוונתה של הוועדה שהמליצה על הקוד האתי. לכן, הן מן הטעם של הוגנות והן מן הטעם של אפקטיביות, יש לפעול בדרך של כלל מיוחד, ספציפי ומפורש. כדי שלחובה כזו יהיה סיכוי להשתרש ולהשפיע על התנהגותם של עובדי הציבור, אי־אפשר להסתפק בכלל אתי.

5. משפט משווה ובינלאומי

5.1. ארצות הברית

במישור הטיפול בעבירות שחיתות שלטונית פליליות מוסדרת בכללי סדרי הדין השיפוטיים (Judiciary and Judicial Procedure) בהקשר לסמכותו של התובע הכללי לחקור כל עבירה פלילית פדרלית, ובהן עבירות של שחיתות שלטונית שמעורבים בהן עובדי ציבור. במסגרת זו נקבעה חובת דיווח של עובדי ציבור לתובע הכללי, המוטלת על בעלי תפקידים בכירים אך גם על כל עובד ציבור (בכל דרגה) שנתקל במידע על עבירה מסוג זה. וזו לשון חובת הדיווח:⁶⁹

69 5 C.F.R. §2638.603(a) (ההדגשות שלנו).

(b) Any information, allegation, matter, or complaint witnessed, discovered, or received in a department or agency of the executive branch of the Government relating to violations of *Federal criminal law* involving Government officers and employees shall be expeditiously reported to the Attorney General *by the head of the department or agency, or the witness, discoverer, or recipient, as appropriate.*

מדובר בכל עבירה שנחשבת פלילית בדין הפדרלי, ולא רק בעבירות שחיתות. לא נקבעה בחוק זה סנקציה על הפרת החובה הזאת, ונראה שהיא עניין לכללי האתיקה, כפי שיפורט להלן.

בכל הנוגע לדין האתי והמשמעותי המסמך הקובע הוא "עקרונות ההתנהגות האתית של פקידים בכירים ועובדי ציבור" (Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees), שהוא המסמך העיקרי המתווה את החובות המוטלות על עובדי ציבור פדרליים. סעיף 1(e) של העקרונות, המופיע גם כסעיף חוק בקוד הפדרלי, קובע כי עובדי ציבור ישקיעו מאמץ כן במילוי חובותיהם.⁷⁰ כן מוטלת חובה אתית ספציפית לגלות לרשויות הרלוונטיות מעשי בזבוז, מרמה ושימוש לרעה בסמכות, בסעיף 1(k), שזהו לשונו: "Employees shall disclose waste, fraud, abuse, and corruption to appropriate authorities". בינואר 2017 פרסמה הרשות לאתיקה ציבורית (Government Ethics Office of) מסמך מעודכן המעגן את העקרונות והנורמות האתיות החלות על עובדי הרשות המבצעת (Principles of Ethical Conduct), שבו מעוגנת בסעיף 1(k) גם חובת הדיווח.

מסמך העקרונות מעגן את קיומה של הרשות לאתיקה וקובע כי תפקידיה יהיו בין היתר לכוון תקנות ונוהלי עבודה מחייבים, בשיתוף משרד התובע הכללי. כמו

⁷⁰ "Employees shall put forth honest effort in the performance of their duties"

כן, סעיף 201(d) של מסמך העקרונות מסמיך את הרשות להקים מנגנון לדיווח על עבירות שחיתות ומציין כי מדובר במנגנון חסוי ודיסקרטי.

בניגוד למצב בישראל, הדין המשמעותי בארצות הברית (Code of Federal Regulations) מטיל חובה לכבד את העקרונות המופיעים בעקרונות האתיקה הפדרליים, והפרתם עולה כדי התנהגות שאינה הולמת.⁷¹ הפרה של הדין האתי בארצות הברית עשויה לגרור עונשים משמעותיים, כלומר מדובר בכללים אכיפיים.⁷²

5.2. דרום אפריקה

ב־2004 נחקקה חובת דיווח של עובדי ציבור בחוק למניעה ומאבק בפעילויות שחיתות (The Prevention and Combating of Corrupt Activities Act; PRECCA), בעקבות הצטרפותה של דרום אפריקה לאמנת האו"ם נגד שחיתות. סעיף 2 לחוק מגדיר שחיתות באופן הזה:

[...] any person who, directly or indirectly accepts or agrees or offers to accept any gratification from any other person, whether for the benefit of himself or herself or for the benefit of another person [...] in a manner that amounts to

71 5 C.F.R. § 2635.101(a) (2014); הסעיף מציין כי עובדי הציבור הפדרליים - "shall respect and adhere to the principles of ethical conduct". האיטור על התנהגות שאינה הולמת מחמת הפרת עקרונות האתיקה מעוגן בפסיקה. ראו Schifano v. Dep't of Veterans Affairs, 70 M.S.P.B. 275, 281 (1996)

72 בהנחיות מטעם משרד המשפטים האמריקאי בעניין המסמך (Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees) נאמר כי - "A violation of the regulatory standards may be cause for corrective action or for disciplinary action against an employee" (מופיע באחר משרד המשפטים האמריקאי).

the illegal, dishonest, unauthorised, incomplete, or biased exercise, carrying out or performance of any powers, duties or functions.

סעיף 34 קובע חובת דיווח לבעלי תפקידים בכירים,⁷³ כגון ראש עירייה, מנכ"ל משרד ממשלתי או ראש מחוז, אבל הפסיקה מגדירה את החייבים בהרחבה: "any public officer in the Senior Management Service of a public body"⁷⁴ ובכלל זה "any person who holds a position of authority"⁷⁵. החובה רלוונטית לרשימה ממצה של עבירות, ובהן שחיתות כהגדרתה בסעיף 2 לחוק, גנבה, הונאה, סחיטה זיוף – ככל שאלו קשורות להעברת כספים בסכום שעולה על 100 אלף ראנד.⁷⁶ הדיווח יועבר ליחידה ספציפית במשטרה המופקדת על חקירה של עבירות שחיתות (Directorate for Priority Crime Investigation); והוא מוגדר כאחריות אישית של בעל התפקיד.

בעלי התפקידים האמורים חייבים במישור הפלילי,⁷⁷ ככל שחשדו, ידעו או שהיה עליהם באופן סביר לדעת על קיומה של העבירה. העונש על עבירה זו הוא קנס או מאסר של עד עשר שנים, כתלות בערכאה.⁷⁸

פרקטית, חשדות שאינם מגובים בראיות לרוב אינם מדווחים, וגם דיווח מפורט המבוסס על ידיעה ברורה לא תמיד יניב חקירה. על הסעיף נמתחה ביקורת ציבורית בטענה שתחולתו רחבה מידי והסנקציה שהוא מטיל קשה מידי. בין השאר, נטען שהוא עלול, משום הסתפקותו ביסוד נפשי של רשלנות, להוביל

73 פרק 34 קובע בעלי תפקידים נוספים גם במגזר הפרטי, וכן בעלי תפקידים המוסמכים לערוך ביקורת חשבונאית.

74 Helen Suzman Foundation v. President of the Republic of South Africa and Others, para. 99 (13 December 2013)

75 ש.ס.

76 Sec. 34(1), PRECCA

77 Sec. 34(2), PRECCA

78 Sec. 34(1)(b), PRECCA

לענישת עובד ציבור שלא "הבין" את המידע שנחשף אליו והאמין בתום לב שהכול כשורה.⁷⁹

בדצמבר 2017 הוגשה הצעה לתיקון החוק, שביקשה להקנות לבית המשפט כוח לפטור כל אדם מאחריות אזרחית או פלילית על דיווח בעל תוכן חסר או שגוי, כל עוד הדוח הוגש בתום לב (*bona fide*).⁸⁰ ההצעה לתיקון מעגנת את הדרישה ליישם "תוכניות אכיפה" (compliance programmes) כדי להכשיר את עובדי הציבור לאתר מעשי שחיתות ולדווח עליהם, ובין השאר הוצע לבטל את דרישת הסף לעבירות ששווין 100 אלף ראנד.⁸¹ נכון למאי 2018, ההצעה תלויה ועומדת בפרלמנט.

במישור האתי קוד ההתנהגות של עובדי ציבור (Code of Conduct for Public Servants) קובע חובת דיווח, ללא המגבלה הכספית שהוזכרה לעיל, ל"רשויות המתאימות", ללא כתובת ספציפית, על כל פעולת שחיתות, הונאה, נפוטיזם וליקוי מינהלי. עובדי הציבור נדרשים לדווח על כל פעילות פלילית שהם נתקלים בה או התנהגות שעשויה לסכן את טובת הציבור.⁸² חובה אתית זו היא סעיף משלים לחובה הפלילית, ויישומה מתאפשר בשל חקיקת מגן על עובדים שחשפו פעילות פלילית או סטייה מכללים מינהליים.⁸³

Dave Loxton, "South Africa: Fighting Corruption: The Duty to Report," *Mondaq* (2010) (online) 79

Sec 34 Art 10(b)(5), Amendment of PRECCA: "A court may find that any person who bona fide filed a report as contemplated in subsection (1) may not be held liable to any civil, criminal or disciplinary proceedings in respect of the content of such report" 80

Ministry of Justice and Correctional Services, "Prevention and Combating of Corruption Activities Amendment Bill," 23 (Dec. 2017) 81

"Art 1: In the course of his or her official duties, shall report to the appropriate authorities, fraud, corruption, nepotism, mal-administration and any other act which constitutes an offence, or which is prejudicial to the public interest" 82

The Protected Disclosure act 26, 2000; Guy Pienaar *Accountability and Democracy, in* TESTING DEMOCRACY: WHICH WAY IS SOUTH AFRICA GOING? 190, 210 (Neeta Misra-Dexter ed., 2010) 83

יודגש כי החובה הפלילית רחבת ההיקף שהזכרנו לעיל אינה חלה על כלל עובדי הציבור בדרום אפריקה אלא רק על עובדים בכירים. מבחינה זו אין היא רלוונטית ישירות לשאלה שנבחת כאן, הדנה בחובתו של כל עובד ציבור שנחשף לעבירה של שחיתות. היא אינה מאפיינת גישה כלל-אפריקאית: בזימבבואה מעוגנת בחקיקה משנית חובת דיווח על התנהלות שאינה תקינה (misconduct), ועובד ציבור שכשל בחובתו ייענש במישור המינהלי.⁸⁴ בטוגו קיימת חובה משמעתית על עובדי ציבור לדווח – לתובע המדינתי ובמקרים מסוימים לוועדות מיוחדות שהוקמו בעקבות הצטרפותה לאמנות בינלאומיות למלחמה בשחיתות – על התנהגות פלילית שנתקלו בה בעבודתם.⁸⁵ אפשר שהגישה השונה בדרום אפריקה, בעניין החובה הפלילית לדווח, מוסברת כניסיון להתמודד עם ההיקף הנרחב באופן יוצא דופן של שחיתות שלטונית במדינה.⁸⁶

5.3. צרפת

החובה לדווח על עבירות שחיתות קבועה בחוק סדר הדין הפלילי הצרפתי, וסעיף 40 לחוק זה קובע את חובתו הרחבה של עובד הציבור לדווח לתובע המחוזי על מידע שהגיע לידיעתו בנוגע לפעילות פלילית (felony or misdemeanor), ואת חובתו להעביר לתובע את המידע והמסמכים

84 Art. 2(14), Public Service Regulations 2000

85 United Nations, Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, p. 5, January 9, 2012 (CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3)

86 ראו למשל "South Africa Corruption Report," *GAN Business anti-corruption Portal* Tom Lodge, *Political Corruption in South Africa: From Apartheid to Multiracial State*, in POLITICAL CORRUPTION: CONCEPTS AND CONTEXTS, 403 (Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston editors, 2002)

שברשותו.⁸⁷ לעניין זה, המשפט הצרפתי מבחין בין חובתו של עובד הציבור לדווח לבין זכותו של אזרח להפוך לחושף שחיתויות.

בפועל, היקף אכיפתו הפרקטית של הסעיף מוטל בספק, וישנם ניסיונות להתגבר עליו או ליישמו בצמצום. בדוח שפרסמה מועצת המדינה של צרפת (Conseil d'État) במרץ 2016 הובהרה עמדתה בכל הנוגע ליישום הסעיף, ונקבע כי יש להתמקד בהכשרה ובתוכניות חינוכיות.⁸⁸ עם זאת, המועצה מיאנה להבהיר את עמדתה בשאלה אם יש להטיל סנקציות פליליות כגון קנס או מאסר על מי שהפר חובתו.⁸⁹ אומנם הסעיף מופיע, כאמור, בחוק סדר הדין הפלילי הצרפתי, אולם בפועל הוא נאכף (בפעמים הספורות שבהן נעשה כן) כחובה משמעתית והוטלו על מי שהפרו אותו אמצעים משמעתיים. על האכיפה הדלה נמתחה ביקורת בינלאומית מטעם ארגון OECD.⁹⁰

87 לשם הנוחות להלן חרגום רשמי של הסעיף המלא לאנגלית:

Every constituted authority, every public officer or civil servant who, in the performance of his duties, has gained knowledge of the existence of a felony or of a misdemeanor is obliged to notify forthwith the district prosecutor of the offence and to transmit to this prosecutor any relevant information, official reports or documents.

Laure Romanet, *The Example of Article 40, Paragraph 2 of the French Code of Criminal Procedure in the Fight Against Corruption and Bribery: A Whistleblowing Mechanism for Civil Servants that is a Legal Obligation and not a Mere Right*, LA REVUE DES DROITS DE L'HOMME (online; posted on Nov. 23, 2016)

89 ש.ס.

90 ראו ש.ס, בפסקאות 19-20:

In 2012, the OECD Working Group on Bribery remarked in Phase 3 that: Application of this obligation appeared in practice to be weak or non-existent, as there was no visible sanction (apart from rarely applied disciplinary penalties) for non-compliance with this obligation.

5.4. המשפט הבינלאומי

אמנת האו"ם למאבק בשחיתות קוראת למדינות החברות לעצב באמצעות משפטן הפנימי מנגנוני דיווח לרשויות המתאימות, בנוסח הזה:⁹¹

Each State Party shall also consider, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, establishing measures and systems to facilitate the reporting by public officials of acts of corruption to appropriate authorities, when such acts come to their notice in the performance of their functions.

האמנה נפתחה לחתימה ב־2003, ובישראל היא אושררה בשנת 2009. הוראותיה שימשו, בד בבד עם הוראות אמנת ארגון OECD, בסיס לחקיקת סעיף 291א לחוק העונשין שנדון לעיל. נוסף על חתימתה של ישראל על האמנה היא גם הצטרפה לארגונים למלחמה בשחיתות ויצרה שיתופי פעולה בינלאומיים בעניין.⁹² דוח היישום של האמנה שפרסם האו"ם מנובמבר 2017 מציין כי ישנן מדינות שבחרו להחיל חובה מפורשת על עובדי ציבור לדווח מיוזמתם על עבירות שחיתות, ומוסיף כי הארגון מעודד, באופן כללי, מדינות להוסיף ולעגן חובה זו.⁹³ חובה זו נגזרת מסעיף 38 לאמנת האו"ם, שעניינה שיתוף פעולה בין הרשויות במדינה, הקורא למדינות החברות -

91 Art. 8(4), UN Convention Against Corruption

92 להרחבה על פעולותיה של ישראל ראו עידו באום "איסור הלבנת הון: חידושים מקומיים ומגמות גלובליות" דין ודברים י 289-343 (2017).

93 UNODC, "State of Implementation of the United Nations Convention Against Corruption: Criminalization, Law Enforcement And International Cooperation," 177 (7th edition, 2017)

[...] cooperation between, on the one hand, its public authorities, as well as its public officials, and, on the other hand, its authorities responsible for investigating and prosecuting criminal offences.

דוח היישום מסמן את שיתוף הפעולה בין הרשויות כטעם העיקרי המצדיק הטלת חובת דיווח, וכן חובות מרוככות יותר, כגון חובה לשתף פעולה עם חקירה פנימית ולמסור מידע רלוונטי.⁹⁴ מן הבחינה הזאת, הטלת החובה מקיימת את לשונה ואת רוחה של האמנה הבינלאומית למאבק בשחיתות בכך שהיא מאפשרת את הדיווח על מעשי שחיתות.

5.5. סיכום

בחינת יחסן של שיטות משפט אחדות בעולם מעלה כי מקובלת בהן הטלת חובה מפורשת על עובדי ציבור לדווח על עבירות של שחיתות (ועבירות נוספות) בהקשר של הטיפול הפלילי בעבירות אלה. ככלל, נראה שהעיגון המסורתי של חובה כאמור הוא בדין המשמעתי, ועל הפרתה מוטלות סנקציות משמעתיות. גם במדינות שבהן יש אי־בהירות בשאלה אם מדובר בחובה פלילית או משמעטית, כמו בצרפת, מקובל שלמעשה ההתייחסות אל החובה היא כחובה כמשמעטית. גם בארצות הברית עולה כי כוחה המעשי של חובת הדיווח נובע מהקביעה בדין המשמעתי שהפרת הדין האתי, שבו היא מעוגנת באופן ראשוני, היא התנהגות שבניגוד לכללי המשמעת. דרום אפריקה נראית לכאורה כחריג בנוף זה, שכן קיימת בה חובת דיווח פלילית, שבצידה סנקציות פליליות. ואולם אין מדובר בחריג אמיתי, שכן החובה הזאת מוגבלת רק לעובדי ציבור בכירים, ויש טעם להניח כאמור שנסיבות מיוחדות מצדיקות את החריג דווקא בה.

כפי שהראינו, גם הדין הבינלאומי נותן דעתו על נושא השחיתות ומייחס בהקשר זה חשיבות מיוחדת לדיווח של עובדי הציבור על עבירות של שחיתות שהם נחשפים להן, ואמנת האו"ם למאבק בשחיתות מחייבת לאפשר דיווח כזה, להקל עליו ולתמוך בו.

6. קווים כלליים לחובת הדיווח

6.1. איתור מישור ההתמודדות הראוי - הדין המשמעותי, כללי האתיקה או המשפט הפלילי?

לנוכח המסקנה בדבר ההצדקה לקיומה של חובת דיווח והצורך בה, יש לפנות לשאלה מהי המסגרת הנורמטיבית המתאימה לעיגון החובה. כאמור, כלל אתי לא יצלח לשם כך. הסיבה היא שחובה אתית, בהתאם להמלצות הוועדה לעניין הקוד האתי דלעיל, אינה מאפשרת אכיפה. בשים לב לקשיים העומדים לפני חובה כזאת, כפי שיתואר בהמשך, הסתפקות כזאת תסכל את מימושה. ללא ממד מחייב וללא מידה של אכיפה, לא תוכל חובה כזאת להשתרש ולהשפיע על התנהגותם של עובדי הציבור.

באשר לדין הפלילי, ישנו קושי בפנייה לדין זה כמקור להטלת חובת הדיווח. בטרם נדון בסיבות לכך, נזכיר את הדין הפלילי הקיים שעשוי להיות רלוונטי לדין: סעיף 262 לחוק העונשין הופעל - בשל סיבות שעמדנו עליהן לעיל - פעמים נדירות

בלבד, והוא נוגע למעשים שעולים כדי "פשע" בלבד ולא למעשים שכבר הושלמו. אומנם סעיף 95 מתייחס גם לעבירות שביצוען הושלם, אולם רק לכאלה שעונשן 15 שנה ומעלה ושעניינן ביטחון המדינה. לכן ברי שלא ניתן לבסס את חובת הדיווח על עבירות שביצוען הושלם על הדין הפלילי הקיים.

באשר לקשיים הכלליים שבעיגון החובה כעבירה פלילית: ראשית, הטלת חובת דיווח אינה יכולה להתבסס על התודעה החברתית, ובמילים אחרות אינה יכולה להתבסס על התפיסות המוסריות הרווחות בחברה, ולפחות רוב החברה.⁹⁵ הסיבה היא שדיווח על עבירה שנעברה נתפס בידי חלק ניכר מהציבור כהלשנה או כבגידה בחברים; וגם מי שאינם מרחיקים לכת עד כדי כך, אינם רואים באי־דיווח כשלעצמו התנהגות פסולה, וודאי לא התנהגות אנטי־חברתית וחמורה. הטלת אחריות פלילית בנסיבות אלה היא הפללה בהיעדר גיבוי של התודעה החברתית־מוסרית, שהיא תשתית ערכית דרושה להפללה, ולכן היא בעייתית.

נוסף על האמור, איסור פלילי שאינו מושתת על תפיסות רווחות בחברה,⁹⁶ או שמייצג את עמדת רוב הציבור, עשוי להיתקל בקשיים אכיפתיים. מקום שבו החובה החוקית אינה משקפת תודעה חברתית, הציות נעשה מתונה רק בחשש מפני אכיפה. חשש כזה, ובכל הנוגע למחדל של אי־דיווח במיוחד, לא יספיק כדי להניע לציות. גם מי שאמורים לאכוף את החובה לא יגלו מוטיבציה גבוהה לעשות כן, אם אין הם רואים פסול מוסרי במחדל. התוצאה הצפויה היא מיעוט של דיווחים ותחושה שהחובה החוקית היא אות מתה – מה שיהפוך את האכיפה לקשה ובעייתית עוד יותר. במקום לעודד דיווח תמונה זו תעודד הימנעות מדיווח ותחזק את התחושה שמדובר באיסור פלילי שאין לו הצדקה.⁹⁷

95 מרדכי קרמניצר וליאת לבנון "האיסור הפלילי על הטרדה מינית: קידוש האמצעי ומחירו" **שערי משפט** ב 295, 291 (תשס"א-2001) (להלן: קרמניצר ולבנון).

96 ראו למשל מדד תפיסת השחיתות, **לעיל** ה"ש 23.

97 קרמניצר ולבנון, **לעיל** ה"ש 95, בעמ' 291.

שנית, הבדיקה המשווה מעלה כי ככלל מדובר בחובה משמעתית; וגם במדינות שבהן יש אי־בהירות בעניין טיבה הסטטוטורי, כמו בצרפת, בפועל החובה נאכפת כחובה משמעתית. כתימוכין לנימוק הראשון שהוצג, ניתן ללמוד מהסקירה המשווה שלא קיימת תודעה אוניברסלית, שלפיה מדובר בהתנהגות אנטי־חברתית קשה שמצדיקה שימוש בדין הפלילי.

שלישית, יש קושי לדווח על עבירות של חברים לעבודה, שעשויים להיות גם ידידים או חברים, ומכל מקום יש לגביהם תפיסה של אחווה בסיסית (קולגיאליות או סולידריות) מכוח עצם ההשתייכות המשותפת לאותה המסגרת. הקושי הזה גובר כאשר מדובר בחובה לדווח על יסוד חשד סביר שעלול להתברר כבלתי מבוסס. לנוכח קושי זה ספק אם הוגן להטיל חובה פלילית. חובה כזאת עשויה להכביד או להקשות מידי על מי שניתן להבין מבחינה אנושית את המצוקה שהוא נמצא בה בעקבות מידע שהגיע אליו, ככלל באופן מקרי. ראוי לדייק: הטענה איננה שחובה כזאת אינה יכולה לבוא בחשבון, אלא שהטלת אחריות פלילית בגין הפרה שלה עלולה להיות בבחינת הכבדת יתר בלתי מוצדקת.

רביעית, הטלת חובה פלילית עומדת בסתירה לעקרון השיוריות, הקובע כי הפנייה למשפט הפלילי לא תיעשה כל אימת שישנו אמצעי פוגעני פחות להשגת המטרה. לכאורה, חובה משמעתית של דיווח עשויה להיות אמצעי כזה, ולכן יש להימנע מהטלת חובה עונשית.

לסיכום סעיף זה, נציע כי לנוכח הקשיים הטמונים בדין האתי מחד גיסא ובדין הפלילי מאידך גיסא, החובה צריכה להיות מעוגנת בדין המשמעת. לגישתנו, זהו פתרון ביניים שיכול לגשר על הפערים שהוזכרו. הוא יספק לשירות המדינה כלי יעיל ובר אכיפה כשמדובר בעובדי ציבור, ובכך ייצוק תוכן ומשמעות לחובת הדיווח. פתרון זה גם מתיישב עם עקרונות הדין הפלילי, ובהם עקרון השיוריות, בעצם היותו אמצעי פוגעני פחות.

6.2. למי לדווח?

נראה שהאפשרות הטובה ביותר היא הקמת יחידה בשירות המדינה (בשלב הראשון אפשרי של אדם אחד) "לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי".

מצד אחד, אפשר לומר שיש יתרון מובנה לגורמים פנים־מערכתיים, כמו ממונים משרדיים, מבקר פנימי או חברי הנהלת הארגון, האחראים על העובדים ועבודתם, כגון סמנכ"ל משאבי אנוש. בין השאר, גורמים כאלו קרובים מקצועית למקור הדיווח ולמושא הדיווח – העובד המדווח והעובד שעל התנהגותו מדווחים – ולכן יכולים לטפל במקצועיות וביעילות בפנייה. מצד שני הם עצמם עשויים להיות מושא הדיווח או חלק מהיחידה שמושא הדיווח משייך אליה (למשל הנהלת הארגון); ובכל מקרה ההיכרות עימם עשויה להגביר את החשש הטבעי של העובדים לפנות בעניינים קשים כדיווח על מעשי שחיתות למי שהוא חלק מאותו מקום עבודה. קושי נוסף הוא שלגורמים הללו עלולה להיות חסרה המקצועיות והמיומנות הדרושות כדי להחליט אם מדובר בחשד לעבירה פלילית או לא.

האפשרות השנייה ששקלנו היא גורמים חוץ־משרדיים כמו מבקר המדינה או ועדות וגופים חיצוניים. היתרונות של האפשרות הזאת הם למעשה החסרונות של האפשרות הראשונה, ולהפך: הריחוק המקצועי היחסי יקשה על בירור יעיל של הדיווח אך יקל על פנייה בטוחה. חשוב לזכור שמדובר בדיווח על חשדות למעשים פליליים, כך שמוסד כמו מבקר המדינה – שאינו עוסק בכך – אינו מתאים. בחרנו אפוא בפתרון ביניים: הקמת יחידה בשירות המדינה שתהא כפופה לנציבות שירות המדינה וליועץ המשפטי לממשלה – יחידה לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי. יחידה כזאת תהיה קרובה מבחינה מקצועית די הצורך למשרדי הממשלה והמינהל הציבורי, אך לא תהיה כפופה למשרד מסוים, ולכן תהיה רחוקה די הצורך ממקום העבודה הספציפי של כל עובד ציבור. נוסף על כך, בנציבות שירות המדינה עוסקים במלאכות דומות, כמו קביעת כללים אתיים ומשמעתיים ואכיפתם, ולכן לא יהיה מדובר בתפקיד זר. מינוי היחידה והפיקוח עליה, שלהם יהיה שותף היועץ המשפטי לממשלה (ראו נוסח ההצעה לסדר בסוף המסמך), יבטיח כי אנשיה יהיו כשירים לתפקיד מבחינה מקצועית

ומבחינת היושרה ההכרחית. הדיווח לגוף פנים־מערכתי עשוי להקל מבחינה נפשית על מי שחייב בדיווח. המתכונת הזאת גם אינה מעבירה מסר של חשד כלפי כלל המערכת, בניגוד לדיווח לגוף חיצוני.

אנשי היחידה האמורה בשירות המדינה ימונו במשותף על ידי נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה. הדיווח יימסר ליחידה זו, והיא תהיה אחראית לסינון וניווט הדיווחים. דיווחים שאין בהם כל ממש – ייגנזו. דיווחים שמעלים חשד סביר לביצוע עבירה פלילית ודיווחים שאין בהם כשלעצמם חשד כזה אבל הם עלולים להיות אינדיקציה להתנהגות עבריינית שמצדיקה בירור, בדיקה או מעקב – יועברו למשטרה. יש חשיבות רבה להעברת דיווחים גם מהסוג השני, שכן הצלבה שלהם עם מקורות אחרים והצטברות שלהם עשויות לסייע למשטרה לפתור שחיתויות מורכבות במיוחד. דיווחים שמעלים חשד סביר לעבירה משמעתית או להפרה אתית, או שעולה מהם צורך לבחינה מבנית, ארגונית או מערכתית – יועברו לגורמים המערכתיים המתאימים. ככלל, המדווח ייודע על החלטת היחידה (אלא אם יש חשש לפגיעה בחקירה או סיבה מוצדקת אחרת להימנע מיידוע כזה). היחידה תקיים מעקב אחר הטיפול במידע שהועבר על ידה. היחידה גם תשמש גורם שעובד ציבור יכול להתיעץ עימו בשאלה אם יש מקום לדווח. היא גם תכין את חומרי ההדרכה, ובהם פירוט מדגים של הסימנים המחשידים בעבירה של שחיתות, ובמיוחד בעבירה של הפרת אמונים, שהיא עמומה יותר. היחידה תדווח מדי שנה לנציב שירות המדינה, ליועץ המשפטי לממשלה ולוועדת הכנסת לביטחון פנים על פעולתה ועל תוצאות פעולתה. כמו כל יחידה של השירות הציבורי, היא תהיה כפופה לביקורת של מבקר המדינה.

אפשרות הדיווח ליחידה האמורה לא תפקיע את החופש הנתון בידי כל אזרח, בכלל זה עובד ציבור החושד בביצוע של עבירה, לדווח על כך למשטרה. דיווח כזה הוא מעשה של אזרחות טובה ונאמנות לשלטון החוק, ולכן הוא מעשה ראוי. על עניין אחרון זה להיות מובהר היטב בהדרכה הניתנת לעובדי השירות הציבורי.

6.3. הנשרה מתאימה

כדי להבטיח את יעילותו של ההסדר ואת הצלחתו יש לוודא כי עובדי הציבור יודעים מהי הכתובת שמדווחים לה ומתי וכיצד יש לעשות זאת, וכי יש באפשרותם להתייעץ עם היחידה המופקדת על הנושא במקרים של ספק. אחד המחקרים המובילים בתחום העלה כי עובדים שאינם מכירים את מנגנוני הדיווח נוטים יותר להירתע ממנו.⁹⁸ עיון במשפט המשווה מלמד גם הוא כי מדינות שכונו חובת דיווח הכירו בצורך בהכשרה כחלק מהטלת החובה.⁹⁹

לפיכך נדרשת הדרכה מתאימה לעובדי הציבור – שיש להניח כי הם הדיוטות בענייני חוק ומשפט – בדבר יסודות העבירות שהם חייבים לדווח עליהן, בכלל זה פירוט הסימנים המחשידים בביצוע כל אחת מן העבירות. יש לשים דגש במיוחד על הדרכה מפורטת בכל הקשור לעבירה העמומה של הפרת אמונים. ההדרכה תתייחס גם לרצינול שביסוד חובת הדיווח ולחשיבות של המאבק בעבירות שחיתות שלטונית, על מנת לחזק את הלגיטימציה של ההסדר ולהגביר את הציות לו.

6.4. תוכן החובה

בכל הקשור ליסוד העובדתי מתבקש לצמצם את חובת הדיווח לחשד לעבירות פליליות בלבד – כדי להתמקד בעיקר ולא להכביד יתר על המידה על עובד הציבור, יש לדרוש דיווח על חשד לשלוש עבירות: לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים וגנבה של רכוש הציבור. התמקדות זו חשובה לאור הרצינולים שעמדנו

98 Zipparo, לעיל ה"ש 33, בעמ' 282.

99 ראו למשל לעיל בסעיף 5.3 וההפניות שם.

עליהם בהרחבה לעיל, ובפרט העמימות הקשורה להתנהלות מושחתת שאינה פלילית, שתגרור עמימות בכל הנוגע להיקף חובת הדיווח.

בחירת **היסוד הנפשי** הנדרש מאתגרת במיוחד, משום התנגשותם של אינטרסים כבדי משקל. מחד גיסא, יש ליצור הסדר שאינו מכביד יתר על המידה על עובדי ציבור ושמאפשר להם להזדהות עם תכליותיו וליישמו. יש גם להימנע מהטלת מגבלות בלתי סבירות על חירותם, בשים לב לכך שההתנהגות האסורה היא מחדלית. מאידך גיסא, יש לדרוש יסוד נפשי שלא ירוקן מתוכן את החובה או יקשה עד מאד על הוכחת הפרתה. עבירת אי־מינעת פשע, למשל, המוסדרת בסעיף 262 לחוק העונשין שנדון לעיל, היא כמעט אות מתה במשפט הישראלי בשל הקשיים להוכיחה. ההסדר הנוגע להטלת חובת דיווח על שחיתות של עובד ציבור זר שתואר לעיל, הדומה להסדר המוצע כאן, דורש "מידע ממשי וקונקרטי" של העובד על העבירה מושא הדיווח, להבדיל מהשערות וסברות גרידא.¹⁰⁰ אולם כשמדובר במידע מסוג זה – די בכך שיצמיח חשד ממשי וסביר בעניין האפשרות שמתבצעת או בוצעה עבירה המחייבת דיווח, כדי שעובד הציבור יהיה חייב לדווח על כך בזריזות הראויה. לא במקרה החובה המוטלת על ממונה, המעוגנת בתקשי"ר, נוסחה באופן דומה.¹⁰¹ כך, גם לא במקרה בארצות הברית נדרש דיווח גם על "האשמה לא מוכחת" (allegation). אם, לעומת זאת, תיידרש ידיעה מלאה וודאית של העובד שבוצעה עבירה, המשמעות תהיה שהחובה תתרוקן מתוכן, משום שידיעה כזאת כמעט לעולם אינה מתקיימת, וברור גם שכמעט אי־אפשר להוכיחה. לכן חייבים להסתפק בחשד ממשי, שמעוגן בעובדות באופן מתקבל על הדעת.

100 ראו לעיל, ה"ש 55.

101 ראו לעיל, ה"ש 2, והסעיף המצוטט שם הנוגע ל"תלונה או ידיעה המעוררת חשש".

6.5. הגנה על עובד ציבור מפני התנכלות

על חושפי שחיתויות ישנה חקיקת מגן ענפה, והיא אף הורחבה בידי בית הדין לעבודה בפרשת גרטי.¹⁰² אולם כפי שאובחן זה מכבר בספרות האקדמית, חושפי שחיתויות מוסיפים להתמודד עם התנכלויות במקום העבודה ועם תמיכה רעועה של המערכת.¹⁰³ הפגיעה בחושפי שחיתויות יכולה להיות סמויה ומתוחכמת באופן שמקשה לזהותה במקרה של תביעת העובד.¹⁰⁴

יש להשית על עובדים שממלאים את חובתם המשמעתית בדין את חקיקת המגן על חושפי שחיתויות. עובדי ציבור אלה פעלו כדי למלא חובה חוקית שהוטלה עליהם בדין, ויש לנקוט את כל האמצעים הסבירים כדי להגן עליהם. נוסף על כך, יש לאפשר למדווחים לשמור בסוד על זהותם כשמדובר במדווח ובמערכת שהם מועסקים בה. זו הדרך הבטוחה ביותר כדי לוודא שלא יתנכלו להם.¹⁰⁵ צריך ליידע את עובדי הציבור על זכותם זו, ובכל מקרה שבו מתבקשת חשיפה של פרטיהם, יהא הדבר טעון הסכמה חופשית שלהם. הסוגיה של חקיקת המגן על חושפי שחיתויות אינה בתחום העניין המיוחד של מסמך זה, ולכן אנו מסתפקים בהפניה אליה בלי להיכנס לפרטיה, הדורשים דיון מיוחד.¹⁰⁶

102 פרשת גרטי, לעיל ה"ש 24, פס' 9 לפסק דינו של הנשיא אדלר.

103 להרחבה ראו נבות, "חושפי שחיתות", לעיל ה"ש 11.

104 אדלר ושמגס בגס, לעיל ה"ש 31, בעמ' 586.

105 על כך מלמד למשל מחקר אמפירי מקיף בנדון. ראו Yuval Feldman & Orly Lobel, *The Incentives Matrix: The Comparative Effectiveness of Rewards, Liabilities, Duties, and Protections for Reporting Illegality*, 88 Tex. L. Rev. 1151, (2009) (להלן: Feldman & Lobel) והמסקנות האופרטיביות שם.

106 בארצות הברית ישנם חיקוקים רבים המגינים על חושפי שחיתויות ואוסרים על הטלת סנקציות נגדם במסגרת הממשל הפדרלי. ראו למשל *The American Recovery and Reinvestment Act*, Pub. L. No. 111-5 (Enacted 111 H.R.1), § 1553 (2009). בחקיקה זו הוטל איסור על הטלת סנקציות על עובד שחושד באופן סביר שמתקיים מעשה שחיתות בארגונו ודיווח על כך; Whistleblower Protection Enhancement Act. שנחקק ב-2012 ומחדש את ה-Whistleblower Protection Act מ-1989. בעיקרם, חוקים אלה מספקים הגנה לחושפי שחיתויות מפני סנקציות במקום העבודה

בהינתן האנונימיות המוקנית למדווחים החפצים בכך, יהיה על המשטרה למצוא במקרים אלו ראיות אחרות לצורך ביסוס האישום נגד החשוד בביצוע עבירה. אומנם מדובר במחיר משמעותי בתחום אכיפת החוק, אולם דומה שללא שמירה בסוד על זהות המדווח, למעוניינים בכך, יהיה קשה לעודד דיווחים גם בהינתן חובה משמעתית; כן יהיה קשה להבטיח למדווח שלא יאונה לו כל רע עקב הדיווח. כשל מובנה בהקשר זה הוא מקרים שבהם תוכן המעשה המדווח עלול להצביע על המדווח, משום שלמעטים או ליחיד בארגון או יש גישה לסוג המידע המבסס את המעשה. מכל מקום, כשמדובר בחושפי שחיתויות שקשה לשמור על סודיות זהותם, חשוב עוד יותר לשמור על חקיקת המגן שנזכרה לעיל, שנועדה מלכתחילה לחסן מפני התנכלות לחושפי שחיתויות.

נדגיש כי הסודיות המוקנית לעובד הציבור המדווח בעניין זהותו, משמעותה שזהותו תישמר בסוד ככל שמדובר במדווח ובמקום העבודה שלו. כשמדובר בגוף שאליו מדווחים, ברי כי יהיה על העובד להיחשף בשמו, כך שאם יהיה צורך לקבל ממנו מידע נוסף, ניתן יהיה לעשות זאת.

6.6. סנקציות ותמריצים

במקרה של הפרת החובה יהיה עובד הציבור חשוף לעונשים הנהוגים בדיון המשמעתי, בהתאם למידת החומרה של מחדלו. אין להניח שיהיו מקרים רבים

ונידונים במסגרת דיני העבודה, בעיקר במקרים של פיטורים לא מוצדקים (wrongful termination). החוק מחייב מינוי נציב מיוחד שיעסוק בהכשרה, עידוד ודיווח בכל הנוגע לעבירות שחיתות ובידוע של העובדים על זכויותיהם. היום חושפי שחיתויות יכולים להגיש תלונה אנונימית ישירות ל-Office of Special Council (OSC), המחויבת לשמור בסוד על זהותם, ככל שאינם מסכימים לפרסומה. ואולם על העובד להזדהות בשמו כאשר הוא מגיש את התלונה. כאשר מחבלת תלונה אנונימית על ידי עובד ציבור, היא מועברת לברור פנימי בתוך הרשות שממנה הגיעה התלונה. ראו: Disclosure of Wrongdoing: Confidentiality and Anonymity, *osc.gov*

כאלה, שכן לרוב לא יהיה מידע על מי שידעו והחרישו.¹⁰⁷ לכן שינוי תודעתי וערכי בתחום זה תלוי בעיקרו ביחס המערכתי למדווחים. דיווח כזה, אף שמדובר במילוי חובה, צריך לזכות את העובד המדווח בהערכה מיוחדת ולהיות מובא בחשבון כשיקול משמעותי כאשר דנים בקידומו (ככל שהדיון בכך נערך בדלתיים סגורות ולא לפני שאר העובדים, או אם מדובר במדווחים שהסכימו לגילוי זהותם – ולא, תופר דרישת הסודיות האמורה).¹⁰⁸

באשר לתמריצים, המחוקק הישראלי בחר להימנע ממתן פרס כספי לחושפי שחיתות והסתפק בתמריץ סמלי בלבד.¹⁰⁹ מחקרים מראים כי השילוב האידיאלי המוביל לשיעור הדיווח הגבוה ביותר הוא פרס כספי גבוה בצד חובת דיווח חוקית.¹¹⁰ נראה שתמריץ כספי עשוי לדרבן דיווח, לעומת האיום בסנקציה משמעתית, שאינו אפקטיבי במיוחד, כפי שניתן ללמוד גם מניסיון של מדינות אחרות.¹¹¹

עם זאת, תמריץ כספי מעורר כמה קשיים מהותיים. ראשית, מבחינה מוסרית קשה לקבוע פרס כספי למי שפועל על פי חובת הנאמנות שלו, בהתאם לדיון בתכליות החובה. יש הבדל, לטעמנו, מבחינה זו בין הערכה חיובית מיוחדת

107 ניתן להגדיל את מספרם של המדווחים אם בחקירות על עבירות שחיתות תיבחן גם סוגיה זו, שעניינה הגורמים שידעו ונמנעו מלדווח על פי חובת הדיווח.

108 לשם ההשוואה חובת הדיווח על עבירות התעללות בילדים סובלת מתת־אכיפה ושימשה בסיס להעמדה לדין במקרים ספורים בלב. ראו למשל יצחק קדמן "במותח ציווה לילדים רבים את החיים: חובת הדיווח על עבירות בילדים" משפחה במשפט 337, 343 (2010).

109 ס' 45א-145 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958; עניין אברג'יל, לעיל ה"ש 3, פס' 56, לפסק דינה של השופטת רות.

110 Feldman & Lobel, לעיל ה"ש 105, בעמ' 1181.

111 בארצות הברית, למשל, בהקשר התאגידי הונהגה על ידי הרשות לניירות ערך מדיניות תגמול כספית לחושפי שחיתות ואי־סדרים בתאגידיים ציבוריים, והיא הוכתרה בהצלחה בעיני הרשות. עם זאת, בהתחשב במספר העובדים שהרשות דורשת להקצות על מנת ליישם את המדיניות ביחס למספר השחיתות שנחשפו, ספק אם מדובר בהצלחה מסחררת במיוחד. ראו סוכנויות הידיעות "הקו החם: רשות ני"ע האמריקאית תציע סכומים גבוהים לחושפי שחיתות" כלכליסט 23.8.2010.

למלא החובה, שבאה בחשבון, לבין תמריץ כספי, שנראה בעייתי יותר ועלול לחתור תחת ההצדקה הרעיונית והתיאורטית להטלת חובת הדיווח. שנית, מבחינה מעשית תמריצים כלכליים יקעקעו את מעמד המוסרי של העובדים המדווחים, שיוצגו כמי שמונעים על ידי בצע כסף ושתמורתו "הלשינו" על חבריהם או "בגדו" בהם. במקרי קצה, תמריץ כספי משמעותי עלול להניע להגשת דיווח שווא או לדחוף לדיווח במקרה שבו היה נכון להימנע ממנו. תוצר לוואי לא־רצוי מסוג כזה יסיט את מאמצי האכיפה בטיפולים מיותרים על חשבון עיסוק בדיווחים הנכונים.

נראה אפוא שהתמריץ למילוי החובה הוא שילוב של הכשרה והדרכה, איום וענישה משמעתית במקרה של אי־עמידה בה והערכה חיובית במקרה של מילוי. ההכשרה וההדרכה ייעשו בהתאם למוצע לעיל; הענישה המשמעתית תכלול את הכלים המשמעותיים המקובלים – בהתאם לחומרת ההימנעות מלדווח או דיווח השווא במקום שהיה כזה. ההערכה החיובית עשויה לכלול כאמור גמול מקצועי בדמות קידום.

7. סיכום

בהצעה זו לסדר נבחנה השאלה אם יש מקום לחייב את עובדי הציבור לדווח על עבירות של שחיתות שלטונית הנופלת בגדר מעשה פלילי של עמיתיהם לעבודה, שנודע להם עליו במסגרת תפקידם.

עמדנו על ההצדקות לכינון חובת דיווח, וכן הצגנו את יתרונותיה וחסרונותיה, אגב התמודדות עם טיעוני הנגד והקשיים הכרוכים בחובה כזאת, שאינה נשענת על הסכמה חברתית רחבה ונתקלת לא אחת ביחס שלילי כלפי המדווח. עיקר ההתמודדות עם הקשיים שבהטלת חובת דיווח הוא באמצעות הטמעה חינוכית־הדרכתית של חובה כזאת, אופן מימושה ותכליותיה, הכשרות מתאימות לעובדים והגנה על חושפי השחיתויות ועל זהותם.

מן העבר האחר, על כף המאזניים עומדים יתרונות ההסדר, ובהם ההגנה על האינטרס הציבורי בעקבות הגברת האכיפה נגד עובדי ציבור מושחתים, הרתעה מפני ביצוע עבירות של שחיתות שלטונית, הטמעת חומרת העבירות בקרב הציבור ועקביות בכל הנוגע לדין הישראלי הקיים. המסקנה הנובעת מן הדיון בטעמים בעד ונגד הטלת חובה כאמור היא שראוי לעגן חובה מפורשת כזאת, שאיננה קיימת במתכונת הראויה לדעתנו, במשפט הישראלי.

ראינו את דעתו של המשפט המשווה בסוגיה – בארצות הברית, דרום אפריקה וצרפת ובמשפט הבינלאומי. מן הסקירה עולה כי ככל שמדובר בחובה החלה על כלל עובדי הציבור (להבדיל מחובה המוטלת על עובדי ציבור בכירים בלבד), החובה היא משמעותית – אם לפי הדין (ארצות הברית, דרום אפריקה) ואם הלכה למעשה (צרפת). לאחר בחינת האפשרויות השונות בעניין המישור הנורמטיבי המתאים לעיגונה של חובה כזאת, נמצא כי המישור המתאים לכך בישראל הוא הדין המשמעותי.

לבסוף, הותוו קווי מתאר לחובת הדיווח. מצורפים להצעה לסדר זו שני נספחים המפרטים את החובה המוצעת ואת אופן הטיפול בדיווחים שיתקבלו.

נספחים

נספח 1. הצעה לנוסח החובה לדווח על מעשי

שחיתות

1. (א) עובד ציבור אשר, במסגרת מילוי תפקידו, התעורר בו חשד ממשי באשר לעבירת שחיתות שבוצעה או עתידה להתבצע, יודיע בכתב, בהקדם האפשרי, את מלוא הפרטים הידועים לו (להלן: המדווח), ליחידה לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי (להלן: היחידה), ויעמיד עצמו לרשותה למסירת כל מידע נוסף שיידרש.
(ב) עובד ציבור המתלבט אם המידע שהגיע לידיעתו מחייב דיווח כאמור, יפנה, בהקדם האפשרי, אל היחידה להתייעצות על יסוד המידע שברשותו; ויפעל לפי הייעוץ שיקבל.
בסעיף זה –
"חשד ממשי" – המבוסס על עובדות אשר נודעו לעובד הציבור.
"עבירת שחיתות" – עבירות השוחד לפי סעיף 290, עבירת המרמה והפרת האמונים לפי סעיף 284, ועבירת גניבה בידי עובד הציבור לפי סעיף 390 בחוק העונשין, התשל"ז-1977.
2. שימוש בשמו או בפרטים מזהים של המדווח בהליך משפטי, לרבות חקירה או בדיקה, או בכל הליך אחר, שיינקט בעקבות הדיווח שלו או על בסיס מידע שמסר במסגרת הדיווח שלו, מחייב הסכמה מראש בכתב של המדווח.
3. למען הסר ספק יובהר כי האמור לעיל –
א. אינו גורע מזכותו של עובד הציבור לפנות במישרין למשטרה או לגורם חוקר מוסמך אחר המוסמך לפי דין לחקור את העבירה (להלן: גורם חקירה), ולהביא לידיעתו את המידע שבידו או את חשדו בדבר עבירת

- שחיתות שבוצעה – והכול בהתאם לזכויות ולחובות דיווח אחרות המוטלות מכוח הדין. דיווח כזה הוא בגדר מילוי חובה אזרחית ונאמנות לשלטון החוק, והוא לכן מעשה ראוי.
- ב. אינו גורע מחובתו של עובד ציבור לנקוט את כל האמצעים הסבירים למניעת פשע, כנדרש בסעיף 262 לחוק העונשין.
4. מובהר כי דיווח כוזב הנמסר על ידי מדווח בזדון יהווה עבירה של הפרת אמונים, לפי סעיף 284 לחוק העונשין, וכל עבירה, פלילית, משמעיתית או אתית אחרת – והכול לפי נסיבות העניין. ואולם לא ייחשב דיווח שנמסר בתום לב כדיווח כוזב גם אם יתברר שהיה בלתי נכון או שהיה בגדר חשד שווא.
5. כל משרד ממשלתי ויחידת סמך בשירות הציבורי יקיימו הדרכה תקופתית לעובדים בהתאם להוראות היחידה לשמירה על טוהר המידות בשירות המדינה (להלן: ההדרכה).
6. בהדרכה יתוארו, בין השאר, עבירות השחיתות ומשמעויות החובה בהתאם לסעיף 1 לעיל, יפורטו הסימנים המחשידים בעבירות של שחיתות, זכויות וחובות עובד הציבור המדווח, העונש על אי־דיווח, תכליות השתת חובת דיווח כאמור וחשיבותה לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבור ועל האינטרס הציבורי.
7. עובד ציבור אשר מסר דיווח כאמור בסעיף 1 אודיווח על חשד לעבירת שחיתות שבוצעה לגורם חקירה, והדיווח הוביל לחקירה או בדיקה במשטרת ישראל או שתם בדרך אחרת לקידום האינטרס הציבורי לפי הערכת היחידה – תישקל עמידתו בתנאי סעיף 1 לזכותו בעת שנבחן קידום שלו בדרגה או בתפקיד ובכל החלטה המצריכה הערכה של תפקודו, ככל שהליך כאמור אפשר שייערך מתוך שמירה על סודיות בעניין פרטיו של המדווח, או ככל שוויתר, כאמור בסעיף 2, על סודיות זהותו.

נספח 2. היחידה לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי

1. מוקמת בזאת "היחידה לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי" (להלן: היחידה) בנציבות שירות המדינה.
2. חברי היחידה ימונו – במשותף – בידי היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה, וכהונתם תיארך 4 שנים מיום המינוי.
3. היחידה תהא אמונה על טיפול בתלונות ובדיווחים המגיעים לידה מכוח החובה בסעיף 1 לעיל. דיווחים המגיעים לידה ומעלים חשד סביר לביצוע עבירת שחיתות – יועברו לאלתר למשטרה, כדיווחים אנונימיים; דיווחים שאין בהם כשלעצמם חשד סביר לביצוע עבירת שחיתות אך עלולים להיות אינדיקציה להתנהגות עבריינית המצדיקה בירור, בדיקה או מעקב – יועברו גם הם לאלתר למשטרה. דיווחים שמעלים חשד סביר לעבירה משמעתית, אתית או שעולה מהם צורך לבחינה מבנית, ארגונית או מערכתית – יועברו בהקדם האפשרי לגורמים המערכתיים המתאימים, מבלי לגרוע מסמכותה של המשטרה במקרים כאמור.
4. היחידה תדווח, מיזמתה, למגיש הדיווח או התלונה בהתאם לסעיף 1 לעיל על החלטתה הנוגעת לדיווחו או לתלונתו, אלא אם קיים חשש לדעתה לפגיעה בחקירה או בניהול התקין של ההליך הקשור בדיווח או בתלונה אשר מצדיק הימנעות מדיווח כאמור.
5. היחידה תקיים מעקב אחר הטיפול במידע שהועבר לידיה ותתעדו בכתב.
6. היחידה תשמש גורם שעימו יכול עובד ציבור להתייעץ בשאלה אם יש מקום לדווח על דברים שהגיעו לידיעתו, בהתאם לחובת הדיווח לפי סעיף 1 לעיל.
7. השתכנע – לאחר שימוע – הגורם המטפל, אם היחידה ואם גורם שלישי שאליו העבירה את העניין, כי מדובר בדיווח כוזב שנעשה במזיד, תעביר היחידה תלונה למשטרה בחשד לביצוע עבירה של הפרת אמונים, לפי סעיף 284 לחוק העונשין.
8. היחידה תנחה את משרדי הממשלה ויחידות הסמך בדבר עריכת הדרכות תקופתיות לעובדיהן, ותהא אמונה על הכנת חומרי ההדרכה, הלימוד וההכשרה שיועברו ביחידות השונות בשירות הציבורי בהתאם לסעיף 3

לעיל, לרבות פירוט מדגים של הסימנים המחשידים בעבירות של שחיתות, החשיבות שבדיווח על עבירות כאמור, זכויות וחובות המדווחים והעונש על אי־דיווח בהתאם לחובה.

9. היחידה תגיש דיווח שנתי לנציב שירות המדינה, ליועץ המשפטי לממשלה ולוועדת הכנסת לביטחון פנים, על פעילותה ועל תוצאות פעילותה בשנה החולפת.

ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"

הסדרת השדלנות בישראל, 2013 (הצעה לסדר 1)
מאת: מרדכי קרמניצר, אסף שפירא, חנן סידור

הסדרת הפיקוח על עמלות היתר בשוק הפרסום, 2013 (הצעה לסדר 2)
מאת: תהילה שוורץ אלטשולר, נדיב מרדכי

בין אוהל סיירים לאוהלה של תורה: מתווה לגיוס חרדים לצה"ל, 2013
(הצעה לסדר 3)
מאת: ידידיה צ' שטרן, חיים זיכרמן

חרדים לצהל: האחיכם יבאו למלחמה ואתם תשבו פה?, 2013 (הצעה לסדר 4)
מאת: אבי בן בסט, מומי דהן, מרדכי קרמניצר

החובה לבחון את השפעות החקיקה על זכויות ילדים, 2014 (הצעה לסדר 5)
מאת: נדיב מרדכי, משה אוסטרובסקי, מרדכי קרמניצר

תכנית ההתנתקות (انسحاب احادي الجانب) בנגב: על הצעת החוק להסדרת התיישבות
בדואים בנגב, התשע"ג-2013, 2013 (הצעה לסדר 6)
מאת: רונית לזין-שנור

הצעה לחוק גיור ממלכתי, 2014 (הצעה לסדר 7)
מאת: ידידיה צ' שטרן, שאול פרבר, אלעד קפלן

איחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה, 2014 (הצעה לסדר 8)
מאת: גיא לוריא, מרדכי קרמניצר

הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל, 2016 (הצעה לסדר 9)
מאת: עופר קניג, יוחנן פלסנר

סיקור אודיו-ויזואלי של בתי המשפט בישראל, 2016 (הצעה לסדר 10)
מאת: איתי רביד

- חוק יסודות המשפט: הצעה לתיקון ודברי ביקורת, 2016 (הצעה לסדר 11)**
מאת: בנימין פורת, מרדכי קרמניצר
- חזקת הבעלות בעברות תעבורה: כיצד מרשיעים חפים מפשע, פוטרים אשמים ומעודדים עבריינות, 2016 (הצעה לסדר 12)**
מאת: איתן לבונטין
- אסדרת פעילותם של גופים חוץ־מפלגתיים בבחירות לכנסת, 2017 (הצעה לסדר 13)**
מאת: אסף שפירא, גיא לוריא, יוחנן פלסנר
- אתגר הפרטיות בפרסום יזום של מאגרי מידע ממשלתיים, 2018 (הצעה לסדר 14)**
מאת: רחל ארידור הרשקוביץ, תהילה שוורץ אלטשולר
- שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות, 2018 (הצעה לסדר 15)**
מאת: אביטל פרידמן, חן פרידברג
- בירור יהדות בישראל, 2019 (הצעה לסדר 16) (בשיתוף עם עמותת עתים)**
מאת: אלון שלו, אלעד קפלן, שוקי פרידמן
- פריימריז פתוחים בישראל: הזדמנויות ואתגרים, 2018 (הצעה לסדר 17)**
מאת: עופר קניג
- מדיניות ריבוי המעצרים ופגיעתה בשוויון, 2018 (הצעה לסדר 18)**
מאת: גיא לוריא
- הצעה לתיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה, 2018 (הצעה לסדר 19)**
מאת: אסף שפירא
- מתווה משפטי לפיזור גיאוגרפי של מבקשי המקלט בישראל, 2018 (הצעה לסדר 20)**
מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון, בשיתוף עם יובל שני
- פסילת רשימות ומועמדים – הגנה על הדמוקרטיה או פגיעה בה?, 2019 (הצעה לסדר 21)**
מאת: עדי גל, מרדכי קרמניצר
- אתיקה התנהגותית והמאבק בשחיתות שלטונית, 2019 (הצעה לסדר 22)**
מאת: יובל פלדמן, גיא פריבר

חובת עובדי ציבור לדווח על עבירות של שחיתות שלטונית, 2019 (הצעה לסדר 23)

מאת: מרדכי קרמניצר, יזיד ארשיד

הסדרת ההחלטה על נקיטת פעולות צבאיות, 2019 (הצעה לסדר 24)

מאת: עמיחי כהן, לירון א' ליבמן

שקיפות מפלגות, 2019 (הצעה לסדר 25)

מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון

שוויון הזדמנויות בהליכי בחירת מועמדים לכנסת, 2019 (הצעה לסדר 26)

מאת: עופר קניג, גדעון רהט

המאבק בשחיתות שלטונית: קווים מנחים למדיניות, 2019 (הצעה לסדר 27)

אחריות ועריכה: מרדכי קרמניצר, עדנה הראל פישר

פרופ' מרדכי קרמניצר הוא עמית בכיר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית למידתיות בקבלת החלטות שלטוניות. פרופסור אמריטוס בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחה למשפט פלילי, ציבורי ומינהלי, זכויות אדם, שחיתות שלטונית ומידתיות.

יזיד ארשיד הוא עוזר מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. סטודנט לתואר ראשון במשפטים ולתואר שני במינהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים.



www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מסת"ב:

978-965-519-253-7