

## חושפי מעשי שחיתות בראי משפט העבודה

מאת סטיב אדלר\* ורעות שמר בגס\*\*

השחיתות היא תופעה חברתית הרסנית הפוגמת בלגיטימיות של שלטון החוק ופוגעת באמון הציבור בו. אחת מהשלכותיה המזיקות של השחיתות באה לידי ביטוי במקום עבודה, שכן מעשי שחיתות בגופים ציבוריים ופרטיים פוגעים במרקם יחסי העבודה, בעובדים העדים לתופעות אלה ובעובדים המדווחים עליהן. רשימה זו מנתחת את תופעת השחיתות מנקודת מבטם של עובדים המדווחים על מעשי שחיתות ופגיעה בטוהר המידות ובסדרי מנהל תקין והיא מציעה שורה של הצדקות להגנה על עובדים אלה בפריזמה של משפט העבודה בישראל. הדיון גם סוקר את המנגנונים המרכזיים שהתפתחו בשנים האחרונות לטיפול בתופעת השחיתות במקום העבודה ומנתח את פסקי הדין בהם נקבעו ההלכות המרכזיות ביחס לעובדים אשר חשפו שחיתויות במקום העבודה. בהמשך הדיון מוצגת הדואליות ביחס לאופן הטיפול היעילה ביותר בתופעת השחיתות במקום העבודה (בערוץ הפנים-ארגוני או באמצעות פניה לגורמים חיצוניים) ומבארת חשיבות ביצורם של מנגנונים אנונימיים יעילים לדיווח על מעשי שחיתות. בשולי הדיון מוצגת תרומתו האפשרית של מנגנון שיתמך עובדי ציבור לחשוף שחיתויות כספיות, באמצעות הסמכתם להגיש תביעה כספית בשם מדינת ישראל, ולזכות בתגמול שייגזר מכספי השחיתות שאותה חשפו על פועלם זה.

מקום העבודה הינו צומת מרכזי בזירת המאבק בשחיתות השלטונית והכלכלית, שכן במקום זה מתרחשות רבות מן העבירות הפליליות והפגיעות במנהל תקין ובטוהר המידות. מקומם המרכזי של העובדים בחשיפת שחיתויות מציב אתגרים מורכבים למשפט העבודה הפרטי וזאת לנוכח ההשלכות השליליות שיש לחשיפת שחיתויות במקום העבודה הן על העובד החושף מעשי שחיתויות והן על הארגון שבו הוא מועסק.

רשימה זו מוקדשת לדיון בעובדים החושפים מעשי שחיתות ובמעמדם בחקיקה ובפסיקה בישראל והיא מתחלקת לשלושה חלקים: החלק הראשון מציג את המסגרת התיאורטית של הדיון העוסק במאבק בשחיתות הציבורית ועומד על ההצדקות המקובלות להגנה על עובדים החושפים מעשי שחיתות; החלק השני סוקר את עיקרי החקיקה העוסקת בהגנה על עובדים החושפים שחיתויות בישראל ומציג את המנגנונים לדיווח על תלונות במקום העבודה והחלק השלישי מנתח את ההתפתחויות שחלו בפסיקת בית הדין הארצי בשנים האחרונות.

---

\* שופט (בדימוס), לשעבר נשיא בית הדין הארצי לעבודה. המאמר מבוסס על הרצאתי מיום עיון בנושא "מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בסביבה חברתית משתנה" בקמפוס המרכז הבינתחומי הרצליה ביום 11.7.2013.  
\*\* עו"ד, תלמידת מחקר לתואר שלישי במשפטים באוניברסיטה העברית. תודות לקרן המלגות ע"ש הופמן באוני' העברית.

## חלק ראשון – המסגרת התיאורטית

השחיתות הינה תופעה מזיקה הפוגעת בלגיטימיות של שלטון החוק וביציבות החברתית. המאבק בשחיתות נושא אופי ציבורי ומסיבה זו גם לדין העוסק במקומם של העובדים החושפים שחיתויות במקום העבודה פן ציבורי.<sup>1</sup> על הפן הציבורי של תופעת השחיתות בישראל ניתן ללמוד מדו"ח תפישת השחיתות במערכי השלטון המציג את מדד השחיתות בסקטור הציבורי במבט השוואתי למדינות ה-OECD. עיון בדו"ח מלמד כי ישראל מדורגת בו במקום 36 מתוך 177 מדינות עם ציון 61 בלבד (מתוך 100), מבין מדינות ה-OECD שנמדדו, כאשר 64% מהן נתפשות כמדינות 'נקיות' יותר משחיתות במגזר הציבורי.

להלן נעמוד בקצרה על ההצדקות המרכזיות למאבק בשחיתות במקום העבודה ולאחר מכן נעמוד על הדרך שבה נגזרות מהן ההצדקות להגנה על עובדים החושפים מעשי שחיתות בשירות הציבורי ובמגזר הפרטי.

### א. הצדקות לחשיפת שחיתויות במקום העבודה

לחשיפת שחיתויות תפקיד מרכזי בשמירה על מערכת שלטון החוק ועל הסולידריות החברתית. אף שאין הגדרה אחידה למושג 'שחיתות', מקובל לכלול בהגדרה לא רק את הגרעין 'הקשה' של השחיתות הפלילית אלא גם מצבים רכים יותר של פגיעה בכללי מנהל תקין וטוהר המידות הכוללים קידום אינטרסים אישיים, מתן טובות הנאה ופעילות מתוך שיקולים זרים.<sup>2</sup>

חשיפת שחיתויות מסייעת לשמור על הלגיטימיות של מערכת השלטון בעיני הציבור ועל הסולידריות החברתית המתבטאת ביחסי האמון בין הפרטים לבין עצמם. בית המשפט העליון עמד על הסכנות הטמונות בעבירות של שחיתות בעת שציין כי הן "מכרסמות בעבותות הקושרות אותנו כבני חברה אחת. הן מפרות את האמון של פרט בפרט, ושל הפרט בשלטון. הן מעודדות זלזול ברשויות הציבור ובעובדי ציבור. הן מטפחות ציניות כלפי רשויות המנהל וכלפי הסדר החברתי

<sup>1</sup> ראו: מדד תפישת השחיתות (CPI) 2013 (2013) - [www.ti-israel.org/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/CPI2013hebrew.pdf](http://www.ti-israel.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/CPI2013hebrew.pdf)

<sup>2</sup> ראו דפנה ברק-ארז "המשפט המנהלי והמאבק בשחיתות השלטונית" משפטים 668, 669 (2007). ההגדרה שמציעה ברק-ארז לתופעת השחיתות היא של "כלל המצבים של ניצול תפקיד ציבורי לשם קידום אינטרסים פרטיים". רשימה זו מאמצת הגדרה מושגית רחבה זו לדין העוסק בשחיתות במקום העבודה הציבורי.

הקיים. הן פוגמות באמון של הפרט בתפקודו של הכלל, ובכך מערערות את היציבות החברתית".<sup>3</sup> הן מבחינה תרבותית והן מבחינה חברתית, מכרסמת השחיתות ופוגעת בערכי הסולידריות החברתית במדינה ובערכי הנאמנות ושוקת לאורך זמן את המוטיבציה של הפרט לתרום לחברה.<sup>4</sup> המאבק בשחיתות הציבורית נועד לשמור על שלושה ערכים מרכזיים בחברה הישראלית: אמון הציבור בעובדי הציבור, טוהר המידות של עובדי הציבור ואינטרס הציבור שעליו מופקד עובד הציבור.<sup>5</sup>

הערכים הציבוריים במאבק בשחיתות, מאירים ומחדדים את הפן הציבורי של הצורך בהגנה על עובדים החושפים שחיתויות, כהגנה המוענקת בראש ובראשונה לאותם האינטרסים והערכים הציבוריים הבאים לידי ביטוי בעת חשיפת השחיתויות.<sup>6</sup> על פי תפיסה אינסטרומנטלית זו הרואה בעובדי הציבור סוכנים האמונים על שמירת הסדר החברתי, מוצדקת ההגנה על עובדים החושפים מעשי שחיתות בכך שבאמצעות ההגנה עליהם מקדמת החברה ערכים ואינטרסים רחבים יותר, הנתפסים בעיני החברה כבעלי חשיבות עליונה. בהיעדר עובדים החושפים שחיתויות במקום העבודה, לא ניתן יהיה לחשוף את מעשי השחיתות ולטפל בהם. הגנה על עובדים החושפים שחיתויות הינה על כן נדבך מרכזי בקידום המאבק הציבורי בשחיתות הפוגעת במערכות השלטון וביציבות החברתית, שכן בהיעדר הגנה נאותה, עלולים עובדים להירתע מחשיפת שחיתויות במקום העבודה ובכך ייפגע האינטרס הציבורי. הענקת הגנה וגיבוי משפטי לעובדים החושפים שחיתויות במקום העבודה נובעת מן האיום הטבוע בתופעת השחיתות עצמה.<sup>7</sup>

התפיסה הרואה בעובדי ציבור 'סוכנים' האמונים על המאבק בשחיתות השלטונית מקובלת בארצות הברית, אשר בה קיימים הסדרים מיוחדים הקבועים בחקיקה פדראלית והידועים בכינוי 'Qui Tam' שמכוחם יכול עובד ציבור להגיש תביעה בשם ממשלת ארצות הברית כנגד גופי שלטון שבהם חשף מעשי שחיתות.<sup>8</sup> חקיקה זו גם מאפשרת לעובד הציבור אשר דיווח על שחיתות ליהנות משיעור מסוים של הסכום שחשיפת השחיתות הובילה אליו והיא מהווה תמריץ כלכלי להגשת תלונות על מעשי שחיתות בממשל האמריקאי ועל ידי כך לחשיפתן. חקיקה זו גם מייצרת זהות

---

<sup>3</sup> ראו בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 777 (1994).

<sup>4</sup> פרנסיס רדאי ואברהם (רמי) פרידמן "הערות סיכום" דניאל אילן חושפי שחיתויות ובתי הדין לעבודה: האם נשמעת השריקה? 7, 8-9 (2003).

<sup>5</sup> ראו מבקר המדינה חוות דעת- הגנה על חושפי מעשי שחיתות (2007) [www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_190/2d8ad9a5-de85-4ad1-a182-0e3a63e4822d/5681.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_190/2d8ad9a5-de85-4ad1-a182-0e3a63e4822d/5681.pdf) (להלן: חו"ד מבקר המדינה).

<sup>6</sup> ראו מיכל שאול "נייר מדיניות בנושא חושפי שחיתויות" (האוניברסיטה העברית- בית הספר למדיניות ציבורית, 7.7.2009) [public-policy.huji.ac.il/upload/PolicyPaperB/Mical\\_Shaul.pdf](http://public-policy.huji.ac.il/upload/PolicyPaperB/Mical_Shaul.pdf).

<sup>7</sup> ראו רדאי ופרידמן, לעיל ה"ש 4.

<sup>8</sup> ראו: False Claims Law, 31 U.S.C. §3729.

אינטרסים בין המדינה לחושף השחיתות באופן שמאותת לרשויות השיפוט בארצות הברית להימנע מהערמת קשיים על חושפי השחיתות הפועלים כסוכני הממשל, באופן שמיתרגם גם לתוצאות בפועל<sup>9</sup>.

## ב. הגנה על עובד החושף שחיתות מפני התנכלות

הצדקה מקובלת נוספת להגנה על עובדים החושפים מעשי שחיתויות במקום העבודה היא הצורך להגן עליהם מפני התנכלות במקום העבודה כתוצאה מחשיפת השחיתות. המאבק נגד השחיתות מתבסס רבות על נכונותם של גורמים פנימיים להתריע על מעשי השחיתות ועל כן קיימת סכנה כי הם יימנעו מלעשות כן בשל חשש מכוח השררה עד כדי רדיפה אישית, ופיטורים. לאור החשיבות הטמונה בחשיפת שחיתויות, נדרשים אמצעים וכלים משפטיים שיעודדו את העובדים לדווח על התנהגות בלתי חוקית ועל התנהגות המנוגדת לכללי מנהל תקין. על מנת שעובד יפרוץ את מחסום השתיקה ויקדם אינטרסים חברתיים רחבים אשר אינם נוגעים אליו בהכרח באופן אישי, עליו להיות סמוך ובטוח כי קיים מערך של תמיכה אשר יסייע לו בתהליך וימזער ככל הניתן את הפגיעה שתגרם לו.

קיומו של מערך הגנות לצדם של אלו העומדים בפרץ נדרש בכדי למנוע מצב שבו בעת חשיפת שחיתות ימצא העובד את עצמו בעל כורחו כקורבן של מעשה השחיתות, ובפרט לאורם של פערי הכוחות שהם אינהרנטיים לכל יחסי עבודה, הבאים לידי ביטוי ביתר שאת בעת שעובד זוטר יוצא כנגד הממונים עליו, המצויים מעליו בהיררכיה הניהולית ואוחזים במשרות רמות בשלטון.

במקום העבודה המודרני, ההתנכלות לעובד החושף שחיתויות עשויה להיות סמויה ומתוחכמת ביותר ולהתרחש רובה ככולה מתחת לפני השטח. ההתנכלות הסמויה שונה במהותה מדפוסים של התנכלות 'קלאסית' והיא עשויה לצמוח ולהתעצם עם הזמן בדומה לכדור שלג המתגלגל במדרון. התנכלות לעובד החושף שחיתויות מתרחשת לעיתים תוך ניתוק הזיקה בין חשיפת השחיתות לבין מעשה ההתנכלות באופן שקיים קושי ממשי לקשר בין האירועים השונים, העשויים להצטייר למתבונן מן החוץ כבלתי תלויים וכמנותקים זה מזה. במקרים מסוימים עשויות לעבור שנים

<sup>9</sup> לדיון ראו: Elletta Sangrey Callahan & Terry Morehead Dworkin, The State of State Whistleblower: Protection, 38 Am. Bus. L.J. 99, 100–103 (2000); להשוואה בין הדין הישראלי לדין האמריקאי ראו: נועה אלסטר "הגנה חוקתית על זכויות עובדים: יכולת השריקה להישמע – בחינה ביקורתית של דרישת הקשר הסיבתי בעת חשיפת שחיתויות במקום העבודה" (2010) (נגיש באתר העמותה "שקיפות בינ"ל – ישראל) : [http://www.ti-israel.org/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/noalester.pdf](http://www.ti-israel.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/noalester.pdf)

ארוכות בין המועד שבו התלונן עובד על ממונה עליו או על עובד אחר ועד אשר ניקרת בידי נשוא התלונה הזדמנות לבוא חשבון עם העובד.

כדוגמא להתנכלות 'רדומה' המתפרצת בשעת כושר, ניתן להביא את פרשת פיטוריו של מבקר עיריית אילת.<sup>10</sup> ראשיתה של אותה הפרשה בתלונה שהגיש המבקר במשטרה נגד בכיר בעירייה בגין עבירה של גניבה ושימוש במסמך מזויף - תלונה שנסגרה בסופו של דבר מחוסר ראיות. כעשר שנים לאחר מכן, מונה אותו בכיר לתפקיד יושב-ראש ועדת הביקורת בעירייה וכבר בישיבה הראשונה של ועדת הביקורת הוביל מהלך לפיטורי המבקר. בית הדין האזורי קבע כי אין קשר בין המקרים וזאת בשל הזמן הרב שחלף בין הגשת התלונה במשטרה לבין פיטורי המבקר.<sup>11</sup> בעקבות ערעור שהגיש העובד הפך בית הדין הארצי את הקביעה המשפטית של הערכאה האזורית ופסק כי מדובר היה במהלך מתוכנן וכי חלוף הזמן בין מועד הגשת התלונה במשטרה לבין מועד פתיחת הליך הפיטורים אין בו כשלעצמו כדי להביא למסקנה כי אין קשר בין הדברים. בית הדין הארצי נימק את פסיקתו בכך שהעדויות והראיות שהובאו תומכות במסקנה כי פיטורי המבקר נבעו משיקולים זרים ומן הרצון לנקום במבקר, על אף הזמן הממושך שחלף ולכן הורה להשיבו למקום העבודה.

התנכלות סמויה עשויה לבוא לידי ביטוי גם בכך שעובד החושף שחיתות עלול להיווכח כיצד מתחילות להתווסף במשך הזמן הערות מקצועיות לתיקו האישי, כיצד חוות הדעת המקצועיות החיוביות עליו הופכות בהדרגה לשליליות, כיצד טפסי הערכת העובד שממלאים עליו הממונים מציגים אותו כבעל יחסי אנוש לקויים, כיצד מוגשות נגדו במקום העבודה תלונות בגין תפקוד לקוי או בגין עבירות משמעותיות ואפילו תלונות במשטרה. במקרים אחרים העובד עלול לחוש בשינוי שחל לאורך הזמן ביחסם של חבריו, עמיתיו ומנהליו. מלבד כל אלו עלול עובד החושף שחיתויות לשלם גם מחיר בכל הקשור למוניטין האישי ולעתידו המקצועי. עובד החושף שחיתויות עלול להיתפס גם כמי שבגד בערכי הנאמנות הבלתי כתובים של הארגון וכמי שאינו ראוי עוד שיינתן בו אמון בעתיד. ככל שהארגון אליו השתייך עובד חולש על מנגנון גדול וחזק יותר כלכלית או פוליטית כך צפוי העובד לחוש חלש ובודד במערכה ולחוש כי בסופו של יום הוא יוצא נפסד, חלש ומובס במערכה.

<sup>10</sup> ראו ע"ע (ארצי) 2146-04-12 איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל נ' הרציג (פורסם בנבו, 30.6.2013).  
<sup>11</sup> ראו עב' (אזורי ב"ש) 5640-02-11 הרציג נ' עיריית אילת, פס' 91 לפסק-דינה של השופטת טוינה (פורסם בנבו, 1.3.2012): "חלוף הזמן בין פעילות המבקר נגד הנתבעים ובין פתיחת הליך הפיטורים, יש בו כדי לשלול את הטענה לנימוק זר בהליך הפיטורים, דהיינו קשר בין עבודת הביקורת לבין הפיטורים. לטעמנו נוסף, לא ניתן לחסות בהגשתן של תלונות שנסגרו מחוסר ראיות ומחוסר אשמה, שנים לפני שנפתחו הליכי הפיטורים – ולבקש מכוחם חסינות מפני פיטורים. זאת בטענה כי המניע לפיטורים הוא הניסיון לחסום ביקורת עניינית על בכירי העירייה".

התנכלות לעובד במקום העבודה עשויה לבוא לידי ביטוי לא רק במישור המקצועי אלא גם כהטרדה רגשית (moral harassment) המתבצעת לעתים בדרך של התנכלות קבוצתית (mobbing) ובבריונות (bullying).<sup>12</sup> המשותף לדפוסי התנכלות אלו הוא שמדובר בהתנהגות הגורמת לעובד סבל רגשי לצד תסמינים גופניים ונפשיים אפשיים כגון נדודי שינה, לחץ, אי שקט, אובדן תחושה של ערך עצמי ודיכאון. לעתים ילקו עובדים כאלו בפוסט-טראומה ובמקרים קיצוניים של התנכלות עשויים להוביל לנזק בריאותו בלתי הפיך ואף להתאבדות.<sup>13</sup> המחקרים שנערכו בארצות-הברית לאורך השנים מלמדים כי עובדים אשר חשפו שחיתויות שילמו לא אחת מחיר יקר בבריאותם הפיזית והנפשית, הם סבלו ממשברים אישיים והתקשו להתאושש בהמשך חייהם.<sup>14</sup>

כדוגמא למסלול הייסורים שעלול להיות מנת חלקם של עובדים החושפים מעשי שחיתות ניתן להביא את פרשת מיה קוך ז"ל שהייתה מראשונות חושפי השחיתויות בישראל ואשר חשפה בשנות השמונים פרשת שחיתות של כמה בכירים בחברת תנובה. בעקבות החשיפה פוטרה העובדת מעבודתה ופנתה להסתדרות, אך לא קיבלה סיוע מאחר שהממונים עליה ראו במעשיה מעילה באמון והצליחו לערער על מהימנותה באמצעות הצגתה כחולת נפש, תוך שימוש פסול בתיקה הרפואי. קוך עתרה לבג"ץ כנגד החלטת היועץ המשפטי לממשלה שלא להעמיד למשפט את בכירי החברה אך בג"ץ פסק כי אין עילה לפתיחה בהליכים פליליים כנגד הממונים עליה בגין התנהלותם בעניינה.<sup>15</sup> יחד עם זאת, בג"ץ עמד על הזיקה הקיימת בין חשיפת השחיתות לפיטוריה וגינה את השימוש הפסול בתיקה הרפואי.<sup>16</sup> בעקבות התלאות שעברה הקימה קוך את עמותת 'עוגן' שהיא עמדה בראשה והמסייעת מאז ועד היום לעובדים החושפים שחיתויות במקום העבודה.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> לדיון ראו שולמית אלמוג "התנכלות תעסוקתית (mobbing) עבודה, חברה ומשפט יא 223 (2005).

<sup>13</sup> שם, בעמ' 227.

<sup>14</sup> ראו דניאל אילן "חושפי שחיתויות ובתי הדין לעבודה" חושפי שחיתויות ובתי הדין לעבודה: האם נשמעה השריקה? 25 (2003), המפנה למחקרים המלמדים כי 82% חושפי השחיתויות סבלו מהתנכלות במקום העבודה, 60% פוטרו, 17% הפסידו את בתיהם (ככל הנראה מהיעדר אפשרות לעמוד בתשלומי המשכנתא) ו-10% העידו כי ניסו להתאבד, וכי רבים מהם התגרשו כתוצאה מהמתח הנפשי והקשיים הכלכליים.

<sup>15</sup> ראו בג"ץ 34/91 קוך נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מו(4) 406 (1992).

<sup>16</sup> שם, בעמ' 409: "אכן, הפרשה שנגולה לפנינו מעלה על פניה את החשד, כי הייתה קיימת זיקה הדוקה בין חשיפת השחיתויות בתנובה על ידי העותרת לבין פיטוריה. כמו כן קיים חשש כבד, כי השימוש בתיקה הרפואי היה אף הוא בזיקה לחשיפת השחיתויות. השימוש שנעשה על ידי מנהלי תנובה בכתב הוויתור עליו חתמה העותרת לשם השגת חומר רפואי פרטי אודותיה, ככלי ניגוח במאבק סביב פיטוריה, ראוי לגנאי".

<sup>17</sup> ראו עמותת עוגן – [www.oggen.org.il](http://www.oggen.org.il). כעולה מן המידע שבאתר הבית של העמותה, עד היום סייעה העמותה ליותר מאלף עובדים אשר חשפו שחיתויות במקום העבודה.

### ג. זכות העובד לסביבת עבודה נקייה משחיתויות

לצד הצורך לשמור ולהגן על עובדים הפועלים לחשיפת שחיתויות בכדי להגן על האינטרס הציבורי, ניתן לטעמנו להצדיק את הצורך בהגנה על עובדים החושפים מעשי שחיתות במקום העבודה גם בראי שיח הזכויות בדיני עבודה. הצדקה זו מצויה במישור נפרד מן המישור הציבורי עליו עמדנו לעיל ומתבססת על ההכרה בזכות העובד לשמירה על סביבת עבודה 'נקייה' משחיתויות. את הזכות העובד לסביבת עבודה נקייה משחיתויות ניתן לפרש הן כזכות חברתית והן כזכות חוקתית, כפי שיובהר להלן.

הכרה בזכות העובד לסביבת עבודה 'נקייה' משחיתויות כזכות חברתית מתבססת על כך שבעידן המודרני מקום העבודה אינו רק מקור לקיום ופרנסה אלא שעבור עובדים רבים מקום העבודה הוא מקור למימוש עצמי, להתפתחות אינטלקטואלית ולסיפוק אישי.<sup>18</sup> כפי שמציין פרופ' גיא דוידוב, מקום העבודה מספק מסגרת חברתית ומקור ליצירת תחושת שייכות קבוצתית וקהילתית, הוא מסייע לנו להגדיר את עצמנו ואת מקומנו בחברה ועל כן הוא מרכיב מרכזי בזהותנו העצמית. סביבת העבודה היא המרחב בו שוהה העובד שעות רבות מדי יום ועל כן ניתן לטעון כי קיימת חשיבות ערכית לכך שהעובד יוכל לשהות במקום העבודה שלא מתרחשים בו מעשים המנוגדים לחוק או לסטנדרטים מקובלים של מנהל תקין.

בראייה זו, זכות העובד לסביבת עבודה נקייה משחיתויות אינה שונה במהותה מזכותו לסביבת עבודה נקייה מסיכונים בריאותיים, חפה מלכלוך, פסולת או גורמים אחרים שעשויים להוות גורמי סיכון לשלמותו הגופנית ולבריאותו. זכות זו זכתה לעיגון בחקיקה המסדירה הוראות שונות שתכליתן הבטחת סביבת עבודה הולמת, הנקייה מסיכונים פיזיים.<sup>19</sup> בשנים האחרונות הרחיב המחוקק הישראלי את ההכרה בזכות העובד לסביבת העבודה הולמת בעת שקבע הוראות מפורשות המחייבות את המעסיק לאפשר לעובדים עבודה בישיבה, להעמיד שירותים תקינים והיגייניים וכן לקבוע זמני הפסקות.<sup>20</sup>

הכרה בזכות העובד לסביבת עבודה נקייה משחיתויות נגזרת מן הזכות לסביבת עבודה הולמת, שכן משמעותה של הזכות היא שמקום העבודה יהא 'נקי' גם במובן המטפורי של המילה, קרי שיהיה חף מפעילויות או התרחשויות שהן מנוגדות לחוק או לסטנדרטים מקובלים העשויים לפגוע ברווחתו הנפשית של העובד. בית הדין הארצי לעבודה הכיר בזכות העובד לסביבת עבודה 'נקייה' משחיתויות

<sup>18</sup> ראו גיא דוידוב "הזכות לעבוד כזכות קהילתית ואישית והפוטנציאל החוקתי שלה" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 533 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004).

<sup>19</sup> ראו פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970 וכן ראו התקנות שהותקנו מכוחה.

<sup>20</sup> ראו למשל חוק הזכות לעבודה בישיבה, התשס"ז-2007; ס' 20 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.

בעניין **אבין**, שבו עמד על "זכותו הבסיסית של אדם לעבוד במקום עבודה נקי משחיתות". בית הדין הארצי ציין כי לעובדים קיימת זכות בסיסית שלא ללקות 'בזיהום סביבתי הנובע ממעשי שחיתות, למשוך ידם מהם ולתרום לסילוקם'.<sup>21</sup>

את ההכרה בזכות העובד לסביבת עבודה נקייה משחיתויות כזכות חוקתית ניתן לבסס על יסוד הזכות לכבוד שאותה ניתן לקרוא אל תוך חוזה העבודה באמצעות עקרון תום הלב, המשמש כמושג שסתום דרכו זורמים למשפט העבודה הפרטי ערכים חוקתיים ובהם גם כבוד האדם וחירותו.<sup>22</sup> בהתאם לפרשנות זו ניתן לומר כי זכותו של העובד למקום עבודה 'נקי' משחיתות נגזרת מזכותו הכללית כי ינהגו בו בכבוד במקום העבודה. הכרה בזכות העובד למקום עבודה נקי משחיתות-כנגזרת מזכותו לכבוד משלבת בין נורמות המקובלות ביחסי עבודה לבין שיח הזכויות החברתיות-כלכליות שזכה לפיתוח ניכר בעידן שלאחר המהפכה החוקתית.<sup>23</sup>

#### ד. הגנה על חופש הביטוי

ההגנה על חופש הביטוי נמנית אף היא על ההצדקות הנורמטיביות האפשריות למאבק בשחיתות, זאת מן הטעם שפרסום דבר קיומה של שחיתות הינו חלק בלתי נפרד מזכותו של העובד לחופש הביטוי. באירופה הוכרה ההגנה על עובדים חושפי שחיתויות כנגזרת מן הזכות לחופש ביטוי בפסק הדין התקדימי של בית הדין לזכויות אדם בעניין *Vogt v. Germany* שבו נפסק כי עובד שפוטר עקב מימוש זכותו לחופש ביטוי זכאי להגנה.<sup>24</sup> הגם שבישראל טרם הוכר חופש הביטוי כהצדקה להגנה מוגברת על חושפי שחיתויות בערכאות השיפוטיות, ניתן למצוא להצדקה זו תימוכין בקרב מלומדים בארץ ובאירופה.<sup>25</sup> אף במשפט העבודה הישראלי טרם נערך דיון של ממש בשאלת מעמדה והיקפה של הזכות לחופש הביטוי של העובד במקום העבודה (זאת להבדיל מזכויות יסוד אחרות כדוגמת חופש ההתאגדות והשוויון), כפי שמציינת פרופ' רבין מרגליות.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> ראו ע"ע (ארצי) 1504/04 אבין נ' מכבי שירותי בריאות (פורסם בנבו, 8.3.2005).  
<sup>22</sup> ראו אהרן ברק "זכויות אדם מוגנות והמשפט הפרטי" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 163 (יצחק זמיר עורך, 1993); לגישה שונה הגורסת כי לזכויות החוקתיות תחולה ישירה במשפט העבודה ראו פרנסיס רדאי "הפרטת זכויות האדם" והשימוש לרעה בכוח" משפטים כג 21 (1994).

<sup>23</sup> להרחבה ראו גיא מונדלק "זכויות חברתיות-כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם" ספר ברנזון-בני ספריה כרך שני 183 (אהרן ברק והיים ברנזון עורכים, 2000).

<sup>24</sup> ראו: *Vogt v. Germany*, 29 Eur. Ct. H.R. (Ser. B) at 205 (1995).  
<sup>25</sup> ראו: פרנסיס רדאי ואבינעם כהן "בקשה להצטרף כידיד בית המשפט" 14-17 (חוות דעת של המכון קונקורד לחקר קליטת המשפט הבינלאומי בישראל, 13.7.2006). חוות הדעת נגישה באתר מכון קונקורד:

[www.colman.ac.il/research/research\\_institute/concord/friend\\_law/amicusclinic\\_old\\_proj/Document\\_s/Moshe\\_Hazut.pdf](http://www.colman.ac.il/research/research_institute/concord/friend_law/amicusclinic_old_proj/Document_s/Moshe_Hazut.pdf). כעולה מן המאמר, מלומדים באירופה קוראים כיום אל תוך סעיף 10 לאמנה האירופית לזכויות אדם המעגן את חופש הביטוי (לאמנה ראו: Convention for the protection of human rights and fundamental

freedoms art. 10, June 4 1950, E. T. S No. 5).  
<sup>26</sup> ראו: שרון רבין-מרגליות "רגולציה של שיחות בין עובדים על שכרם" 189, 197 עיוני משפט ל' (1) (2006)



## חלק שני – חושפי שחיתויות בחקיקה הכללית ובחקיקה בעבודה

הגם שהמשפט אינו יכול למנוע לחלוטין את החששות הקיימים בקרב עובדים החושפים שחיתויות כי עקב מעשיהם הם יהיו צפויים לנידוי או לפיטורים, למשפט תפקיד מרכזי ורב משמעות בהסדרת מנגנונים שיאפשרו את חשיפת השחיתויות וביצירת תמריצים שידרבו ויעודדו עובדים לחשוף עבירות ומעשים של פגיעה בטוהר המידות או במנהל תקין. להלן נעמוד על החקיקה המסדירה את הדרכים שבהם יכולים עובדים לדווח על שחיתויות במקום העבודה ועל החקיקה המסדירה את ההגנה על עובדים שהוכרו כחושפי שחיתויות. בפתח הדברים ראוי להזכיר כי ישראל הינה צד לאמנת האומות המאוחדות נגד שחיתות אשר קובעת בסעיף 33 כי על המדינות החברות להעניק הגנה יעילה לחושפי השחיתויות ולעדים למעשי שחיתות.<sup>27</sup>

### א. חקיקה המסדירה את דרכי הדיווח על שחיתויות במקום העבודה

בשיטת המשפט בישראל קיימים שני ערוצים מקבילים הפתוחים בפני עובד המבקש לדווח על שחיתות או על התנהלות בלתי תקינה במקום העבודה: הערוץ האחד הוא הערוץ הפנימי, בו פונה העובד לממונה עליו, לעובד אחר, למבקר הפנימי או לנושא משרה אחר האחראי על טיפול בתלונות עובדים בארגון בו הוא מועסק; הערוץ השני הוא הערוץ החיצוני, בו פונה העובד לגורמים מחוץ למקום העבודה ומדווח להם על השחיתות ובכלל זה למבקר המדינה, למשטרה, ולאמצעי לתקשורת.

להלן נסקור בקצרה את האופן שבו מוסדרים בחקיקה המנגנונים השונים לדיווח על שחיתות או התנהלות בלתי תקינה במקום העבודה ונעמוד על האופן שבו משתלבים הערוץ הפנימי והחיצוני זה בזה.

#### 1. הערוץ הפנימי

עובד החושף עבירות חוק, פגיעה בסדרי מנהל תקין או פגיעה בטוהר המידות במקום העבודה יכול לפנות לממונה עליו או לכל לנושא משרה האחראי על הטיפול בתלונות עובדים או על האתיקה בארגון וכן הוא רשאי לפנות למבקר הפנימי. חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי,

---

[www.colman.ac.il/research/research\\_institute/concord/friend\\_law/amicusclinic\\_old\\_proj/Document\\_s/Moshe\\_Hazut.pdf](http://www.colman.ac.il/research/research_institute/concord/friend_law/amicusclinic_old_proj/Document_s/Moshe_Hazut.pdf). כעולה מן המאמר, מלומדים באירופה קוראים כיום אל תוך סעיף 10 לאמנה האירופית לזכויות אדם המעגן את חופש הביטוי (לאמנה ראו: Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms art. 10, June 4 1950, E. T. S No. 5).

<sup>27</sup> אמנת האומות המאוחדות נגד שחיתות, ניו יורק, 31.10.2003, כ"א 59, 1 (נחתמה ב-2005) (אושררה ונכנסה לתוקף ב-2009). בסעיף 33 לאמנה נקבע כי על המדינות החברות להסדיר מנגנונים יעילים להגנה על עדים למעשי שחיתות כמו גם על חושפי השחיתויות והפרק השני מפרט את האמצעים המנהליים שניתן לנקוט בכדי להיאבק בתופעת השחיתות.

**התשנ"ב-1992**<sup>28</sup> מסדיר את האופן שבו אמורים הגורמים המקבלים את התלונה לטפל בה, בין שמדובר בממונה הישיר ובין שמדובר בנושא משרה אחר או המבקר הפנימי.

בשנת 2007 התבצע תיקון חקיקה מקיף לחוק לעידוד טוהר המידות, זאת לאחר שמבקר המדינה עמד על כך שהחוק בנוסחו הקודם הפך לאות מתה.<sup>29</sup> בעקבות הביקורת התווספו לחוק הוראות שונות המסדירות את דרך הטיפול בעובד המתלונן ונקבע, בין היתר, כי ככל שתלונת העובד נמצאה מוצדקת על הגורם שלו נמסרה התלונה במקום העבודה, חלה חובה לתעד את התלונה ואת ממצאי הבדיקה ולמסור לעובד המתלונן את הממצאים במסמך הקרוי 'תעודת ממצאים'. ככל שהתלונה של העובד הועברה לטיפול של גוף אחר המוסמך להחליט על נקיטת הליכים פליליים או משמעתיים במקום העבודה, יימסרו לעובד הממצאים בתעודת ממצאים על-ידי מי שעומד בראש גוף זה והעתק מהם יועבר גם למבקר הפנימי, אך תוכן הממצאים שנמסרו לעובד לא יוכלו לשמש ראיה בהליך משפטי.

המבקר הפנימי או גורם אחר האחראי על הטיפול בתלונות במקום העבודה מחויב לדווח לנציב תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה על התלונות שהוגשו אליו. נציב תלונות הציבור מחויב להגיש לכנסת דיווח שנתי על הדיווחים שהוגשו לו.<sup>30</sup> נשיא המדינה רשאי בנסיבות המצדיקות זאת, להעניק למי שתלונתו נמצאה מבוססת תעודת הוקרה על תרומתו לטוהר המידות במוסדות הציבור בישראל.<sup>31</sup>

בשנת 2012 תוקנו גם **התקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי התשס"ד-1994**<sup>32</sup> ובמסגרת התיקון נקבעה שורה של הוראות המסדירות את הפרוצדורה לטיפול בתלונה במישור הפנים-ארגוני: כך מגדירות התקנות כי 'מתלונן' הוא כל 'עובד ציבור שהתלונן לפני הממונה עליו, במישרין או בעקיפין, לפני המבקר הפנימי במקום עבודתו או לפני גוף בודק, בתום לב ועל פי נהלים תקינים, על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות שבוצעו במקום עבודתו'.

התקנות מגדירות 'תלונה מבוססת' כתלונה העומדת באחד מחמשת התנאים הבאים: התלונה הסתיימה בפסק דין או שנקבעה במסגרתה אשמה; התלונה נסגרה אך מי שטיפל בה סבר כי היה

<sup>28</sup> ראו חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992. (להלן: חוק טוהר המידות).

<sup>29</sup> ראו חו"ד מבקר המדינה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 24-25: "הלכה למעשה, הפך חוק זה לאות מתה בספר החוקים. 'תעודות ממצאים' אינן מוצאות על-ידי הגופים הבודקים בגופים הציבוריים חרף לשונו המפורשת של סעיף 2 לחוק וכן תעודות הוקרה אינן מחולקות לעובדי ציבור שתורמו לטוהר המידות במוסדות הציבור בישראל, חרף הוראת סעיף 4 לחוק. ההוכחה המוצקה ביותר למידת הפיכתו של חוק זה לאות מתה היא סירובו של אחד מנשיאי המדינה להעניק בתקופת נשיאותו תעודות הוקרה לפי החוק לעידוד טוהר המידות מכיוון 'שאינו רוצה לעודד מלשינים ואינו מוכן להצטלם איתם'."

<sup>30</sup> ס' 3 לחוק טוהר המידות.

<sup>31</sup> ס' 4 לחוק טוהר המידות.

<sup>32</sup> תקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ד-1994. (להלן: תקנות לעידוד טוהר המידות).

לה בסיס; התלונה הובילה לתיקון הליקוי נושא התלונה; מבקר המדינה מצא את התלונה מוצדקת; הגורם שקיבל את התלונה סבר שיש לתלונה בסיס אף אם לא ננקטו הליכים משמעותיים או פליליים והליקוי לא תוקן. עובד שתלונתו נמצאה מבוססת זכאי, כאמור, כי יימסרו לו הממצאים בתעודת ממצאים ובלבד שמסר את פרטיו האישיים.

התקנות קובעות גם את האופן שבו ניתן יהיה להמליץ על מתן תעודות הוקרה לעובדים אשר דיווחו על חשיפת שחיתויות ונקבע בהן כי הודעות על חלוקת תעודות הוקרה מידי נשיא המדינה יפורסמו ברשומות ובעיתון יומי.<sup>33</sup>

החקיקה והתקנות המחודשות אינן קובעות היררכיה או סדר קדימויות כלשהו בין הגורמים הפנימיים אליהם יכול העובד לפנות בכדי לדוות. יחד עם זאת, מבין כל הגורמים שבתוך מקום העבודה ואשר אליהם רשאי העובד לפנות, הגורם היחיד שמעמדו הוסדר בחקיקה ייחודית הוא המבקר הפנימי שדרכי עבודתו קבועים **בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992** והם מתירים לו לטפל בתלונות של עובדים במקום העבודה ככל שלא מונה לכך בעל תפקיד אחר.<sup>34</sup>

המבקר הפנימי מפקח על פעילות הגוף בו הוא משמש כמבקר מבחינת השמירה על החוק, על ניהול תקין ועל טוהר המידות. מעמדו המיוחד של המבקר הפנימי קבוע בחוק הביקורת הפנימית ומעניק לו הגנות נרחבות מפני פיטוריו, שאמורות להקל על מלאכתו לבדוק את התלונות של העובדים בתוך מקום העבודה. החובה למנות מבקר פנימי קיימת הן בגופים ציבוריים הכפופים למבקר המדינה והן בחברות ציבוריות שניירותיהן נסחרים בבורסה, בחברות פרטיות שהן חברות איגרות חוב ובחברות שהן לתועלת הציבור ומחזורן עולה על עשרה מיליון ש"ח.<sup>35</sup>

בחברות ציבוריות שניירותיהן נסחרות בבורסה נדרשת ועדת הביקורת לקבוע מנגנון שיאפשר לעובדים לדווח בצורה חשאית על שחיתויות באמצעות 'קו חם' וזאת בהתאם לתיקון מס' 16 של **חוק החברות, התשנ"ט-1999** משנת 2011.<sup>36</sup> חובה זו מטילה על ועדת הביקורת "לקבוע הסדרים לגבי אופן הטיפול בתלונות של עובדי החברה בקשר לליקויים בניהול עסקיה ולגבי ההגנה שתינתן לעובדים שהתלוננו כאמור".<sup>37</sup>

באמצעות ה-'קו החם' האנונימי יכולים עובדים החושפים מעילות כספיות או אי סדרים לדווח על

<sup>33</sup> ס' 4-6 לתקנות לעידוד טוהר המידות.

<sup>34</sup> ס' 8(א) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 קובע: "מבקר פנימי לא ימלא, בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, ואף זאת – אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי".

<sup>35</sup> ס' 146(א) וס' 345(א) לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

<sup>36</sup> ס' 117(6) לחוק החברות.

<sup>37</sup> שם.

כך בעילום שם וזאת במקביל או במקום להגיש תלונה למבקר הפנימי או לגורם האמון על האתיקה במקום העבודה. מנגנון זה של 'קו חס' הפך למקובל בחברות בורסאיות כחלק מממשל תאגידי תקין בעקבות פרשיות שחיתות רחבות היקף שבהן נרדפו ופוטרו עובדות שביקשו להתריע על מעשי השחיתות.<sup>38</sup> עיקר החשיבות של המנגנון האנונימי הוא בהבטחת החיסיון ומניעת ההתנכלות והסבל הכרוכים בחשיפת זהותם של העובדים, באופן שאמור לתמרץ ולעודד אותם לדווח על מעילות, אי סדרים והתנהלות בלתי תקינה המתרחשת בחברה.

חוקי העבודה השונים מטילים גם הם חובות על מעסיקים בשוק הפרטי לקביעת מנגנונים לדיווח על שורה של עבירות על חוקי העבודה במקום העבודה. כך למשל קובע **החוק למניעת הטרדה מינית בעבודה, התשנ"ח-1998** חובה למנות אחראי לטיפול בתלונות על הטרדה מינית במקום העבודה.<sup>39</sup> כך למשל קובע **חוק להגברת אכיפה של חוקי העבודה, התשע"ב-2011** כי על כל מעסיק המשתמש בשירותי עובדי קבלן להקים מנגנון לדיווח על הפרות חוקי המגן של עובדי הקבלן במקום העבודה ולהביאו לידיעת העובדים.<sup>40</sup> לאחרונה הוצע לקבוע מנגנון דומה שיאפשר לעובדים לדווח בפני גורם מוסמך במקום העבודה על הפרות של הוראות **חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988**.<sup>41</sup>

## 2. הערוץ החיצוני

לצד ערוצי הדיווח הפנימיים הקיימים במקום העבודה ישנם ערוצים החיצוניים למקום העבודה ושהמרכזי בהם הוא מבקר המדינה, שמעמדו הוסדר **בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958**.<sup>42</sup> חוק מבקר המדינה קובע כי מבקר המדינה הוא הרשות המוסמכת אליה יכולים לפנות עובדי ציבור בתלונה, וזאת אף אם במקום עבודתם קיים מבקר פנימי או גורם אחר האחראי על הטיפול בתלונה במקום העבודה.<sup>43</sup> עובדי מדינה או עובדים המועסקים בגוף שחוק מבקר המדינה חל עליו רשאים

<sup>38</sup> הכוונה לעובדות שרון ווטקינס מחברת אנרון וסינתיה קופר מחברת וורדלקום שהזהירו גורמים בתוך המערכת מפני השחיתויות אך נרדפו על-ידי עמיתים ומנהלים.

<sup>39</sup> ס' 7(א) לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-2011: "מעביד חייב לנקוט אמצעים סבירים, בנסיבות הענין, כדי למנוע הטרדה מינית או התנכלות במסגרת יחסי עבודה, על ידי עובדו, או על ידי ממונה מטעמו אף אם אינו עובדו, ולטפל בכל מקרה כאמור, ולשם כך עליו: (1) לקבוע דרך יעילה להגשת תלונה בשל הטרדה מינית או התנכלות ולבירור התלונה; (2) לטפל ביעילות במקרה של הטרדה מינית או התנכלות שידע אודותיהם, וכן לעשות כל שביכולתו כדי למנוע את הישנות המעשים האמורים וכדי לתקן את הפגיעה שנגרמה למתלונן עקב הטרדה או ההתנכלות".

<sup>40</sup> ס' 26(א) לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011: "מזמין שירות חייב לנקוט אמצעים סבירים, בנסיבות העניין, כדי למנוע פגיעה בזכויות עובדים של הקבלן המועסקים אצלו, ולשם כך עליו לקבוע דרך יעילה במקום העבודה למסירת הודעה על פגיעה כאמור, לרבות הודעה לפי סעיף 25(א)(3)(א), ולבירור המידע שבהודעה, ויידע את עובדיו של הקבלן בדבר דרך זו".

<sup>41</sup> ראו הצעת חוק שוויון הזדמנויות בעבודה (תיקון – נקיטת אמצעים בידי מעביד), התשע"א-2011, פ/3166/18. בס' 8א להצעת החוק מוצע כדלקמן: "לשם הבטחת מימוש שוויון הזדמנויות בין עובדי חייב מעביד, נוסף על כל חובה המוטלת עליו לפי חוק זה, לנקוט בפעולות אלה: (1) ליידע את עובדיו בעיקרי חוק זה; (2) לקבוע דרך יעילה להגשת תלונה, במסגרת מקום העבודה, בשל הפרת הוראות חוק זה, וליידע את עובדיו בעניינה (3) לטפל בתלונות שהוגשו כאמור בפסקה (2) ביעילות המרבית ולתקן את הפגיעה שנגרמה למתלונן עקב הפרה".

<sup>42</sup> ראו חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן: חוק מבקר המדינה).

<sup>43</sup> ס' 48 לחוק מבקר המדינה.

על כן להתלונן בפני מבקר המדינה על מעשים החורגים מהוראות החוק, התקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי או הסדרים כלליים אחרים שנקבעו על-ידי נציב שירות המדינה.<sup>44</sup>

חוק מבקר המדינה מסדיר בסעיף 45א' את היקף ההגנה שבסמכות מבקר המדינה להעניק לעובדים הסובלים מהתנכלות מצד הממונים עליהם בעקבות הודעה בתום לב ועל פי הנהלים על מעשי שחיתות שבוצעו בגוף בו הם עובדים. במקרים שבהם מתקיימות נסיבות מיוחדות, רשאי נציב תלונות הציבור (הפועל כיחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה) לברר תלונות של עובדים על התנכלות גם אם ההתנכלות הינה עקב תלונה של עובד שהתבצעה שלא על פי נהלים תקינים. נציב תלונות הציבור מוסמך להוציא כל צו שימצא לנכון בכדי להגן על זכויות של עובדים הסובלים מהתנכלות במקום העבודה ובכלל זה לבטל פיטורים, להורות על מתן פיצויים מיוחדים לעובד ואף להורות על נידוד למשרה אחרת והפרת הצו של נציב תלונות הציבור היא עבירת משמעת בנוסף להיותה עבירה פלילית.

היועץ המשפטי לממשלה רשאי לבקש מנציב תלונות הציבור לעיין מחדש בהחלטה שנתקבלה בעניינו של העובד, וככל שמדובר בהחלטה שניתנה בעניינו של עובד מדינה רשאי לבקש זאת גם נציב שירות המדינה. במידה והעובד אינו עובד מדינה, רשאי מי שעומד בראש הגוף לפנות לנציב תלונות הציבור בבקשה לעיין מחדש בהחלטה. בכדי להביא את דבר ההוראות שנקבעו בסעיפים 45א'–45א' לידיעת העובדים נדרשים כל המעסיקים הכפופים לביקורת מבקר המדינה לפרסם בכל מקום העבודה באופן בולט את עיקריו, על מנת שהעובדים יידעו כיצד לפעול במידה והם מעוניינים להתלונן.

אף שהמבקר הינו הרשות המוסמכת לבדיקת התלונות מחוץ למקום העבודה, מכיר המבקר בחשיבות המרכזית שבקיומם של מנגנונים פנימיים לטיפול בתלונות עובדים בתוך מקום העבודה, ובכלל זה במנגנונים אנונימיים. כך ציין המבקר בחוות דעתו משנת 2007 כי: "...הכנה או אימוץ של קוד אתי במקומות עבודה, הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי, יכולים לסייע בהשגת מטרה זו, וכך גם הקמת 'קו חם' שיאפשר לעובדים לחשוף מעשי שחיתות בלי לחשוף את זהותם".<sup>45</sup>

לצד מבקר המדינה פתוחים בפני העובד ערוצי דיווח חיצוניים נוספים שהם המשטרה ולאמצעי התקשורת שהפנייה אליהם יכולה להתבצע במקביל לפנייה למבקר המדינה או לגורמים בתוך מקום העבודה.

<sup>44</sup> ס' 38(8) לחוק מבקר המדינה.

<sup>45</sup> ראו חו"ד מבקר המדינה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 31.

## ב. הגנה על עובדים החושפים שחיתויות בבית הדין לעבודה

חשיפת שחיתויות במקום העבודה - בין שזו מתבצעת בערוצים פנימיים ובין שבערוצים חיצוניים - עשויה להוביל למצב שבו העובד אשר חושף את השחיתות סובל מהתנכלות מצד הממונים עליו ועמיתיו ובמקרים מסוימים הוא עשוי אף להיות מפוטר ממקום העבודה. במקרים שבהם העובד אינו זוכה לגיבוי והגנה מצד הגורמים הפנימיים או החיצוניים, פתוחה בפניו הדרך להגיש תביעה בבית הדין לעבודה בגין הפגיעה בו עקב חשיפת השחיתויות ובמסגרתה הוא רשאי לעתור לסעד של השבה לעבודה (ככל שפוטר) וכן לסעד כספי.

החוק המסדיר המרכזי העוסק בהגנה על עובדים החושפים שחיתויות הוא **חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במנהל תקין)**, התשנ"ז-1997.<sup>46</sup> חוק זה שייך למערך דיני העבודה ומצוי בסמכותו הייחודית של בית הדין לעבודה. תכליתו של החוק היא להגן על עובדים אשר התלוננו נגד מעסיקם או נגד עובד אחר, או שסייעו לעובד אחר בקשר להגשת תלונה. כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, נועד החוק להגן על עובדים שהגישו תלונה על מעשים בלתי תקינים מפני התנכלות ורדיפה מצד המעבידים, הממונים והחברים לעבודה ואף מפני פיטורים.<sup>47</sup> על פי הפרשנות המקובלת בבית הדין לעבודה, שתי התכליות המרכזיות של החקיקה הן הגנה על העובד החושף השחיתות, ועידוד עובדים לחשוף מעשי שחיתות.<sup>48</sup>

לשם הגשמת תכליותיו של החוק להגנה על עובדים נקבעו בו הוראות מפורשות האוסרות על המעביד או על מי שהוא ממונה מטעם המעביד לפגוע בענייני עבודתו של העובד או לפטרו בשל כך שהגיש תלונה נגד המעביד או נגד עובד אחר של המעביד או שסייע לעובד אחר להגיש תלונה.<sup>49</sup> על מנת שעובד יוכל לחסות תחת הוראות החוק, עליו לעמוד בארבעה תנאים מצטברים: התנאי האחד הוא שהתלונה הוגשה בתום לב; התנאי השני הוא שמדובר בתלונה על הפרת חיקוק במקום העבודה או בקשר לעבודה או בקשר לעסקו או לפעילות המעסיק; התנאי השלישי הוא שהתלונה

<sup>46</sup> חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במנהל תקין), התשנ"ז-1997 (להלן: "החוק" או "החוק להגנה על עובדים").

<sup>47</sup> ראו הצעת חוק הגנה על עובדים (חשיפת הפרת חיקוק ופגיעה בטוהר המידות), התשנ"ו-1996, ה"ח 593.

<sup>48</sup> ראו ע"ע (ארצי) 61646-10-10 **בן שמעון נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 11.3.2013); ע"ע (ארצי) 259/06 **רותם נ' מדינת ישראל-משרד האוצר** (פורסם בנבו, 20.9.2007); ע"ע (ארצי) 300204/97 **מוצפי נ' עיריית אור יהודה** (פורסם בנבו, 29.10.2001); ע"ע 502/05 **גרשי נ' מדינת ישראל - משרד הפנים** (פורסם בנבו, 25.7.2006).  
<sup>49</sup> ראו ס' 2 לחוק.

הוגשה לרשות המוסמכת לקבל תלונה או המוסמכת לבדוק או לחקור בעניין המשמש נושא התלונה;<sup>50</sup> התנאי הרביעי הוא שהתלונה הוגשה בתוך 12 חודשים מיום שנוצרה העילה.<sup>51</sup>

תחולתו של החוק להגנה על עובדים רחבה יותר *בגופים ציבוריים* שכן לגביהם חלות ההגנות והתרופות גם אם התלונה הוגשה על 'פגיעה בטוהר המידות או במנהל תקין' ולא רק על הפרת חיקוק.<sup>52</sup> רשימת הגופים הציבוריים נקבעה בתוספת הראשונה לחוק והיא מקיפה את כל רשויות ומוסדות המדינה ובכלל זה את משרדי הממשלה, רשויות מקומיות ותאגידים שבשליטתן, קופות החולים, ארגוני העובדים וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שהממשלה משתתפת בהנהלתם. בנוסף נכללים ברשימה גם גופים עסקיים כדוגמת תאגידים סטטוטוריים, חברות ממשלתיות, תאגידים שהם בשליטת רשויות מקומיות (כגון תאגידי המים) ותאגידים שניהול עסקיהם כפוף לרגולציה מיוחדת (כדוגמת בנקים).

על עובד המגיש תביעה לפי החוק להגנה על עובדים מוטל הנטל להוכיח קיומם של שני תנאים מצטברים: התנאי האחד הוא שהמעביד או הממונה פגעו בו בענייני עבודתו או פיטרו אותו; התנאי השני הוא שלא הייתה בהתנהגותו או במעשיו סיבה לפגיעה בו או לפיטוריו. ככל שעמד העובד בשני התנאים המצטברים עובר נטל ההוכחה למעסיק אשר נדרש להוכיח כי לא פגע בעובד ולא פיטר אותו בשל כך שהגיש תלונה.

העברת נטל ההוכחה לכתפי המעסיק לא הייתה קיימת בנוסחו המקורי של החוק, והיא עוגנה במסגרת תיקון **סעיף 3א לחוק** שבו אומץ מנגנון הדומה למנגנון הקיים בסעיף 9א' **לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988**.<sup>53</sup> במסגרת התיקון הופחת נטל ההוכחה המוטל על העובד להוכחת הקשר הסיבתי בין התלונה לפגיעה בעבודה, ועל פי הנוסח הקיים כיום אין העובד נדרש להוכיח כי התלונה הייתה המניע היחיד לפגיעה בו.<sup>54</sup> הדרישה לקיומה של זיקה ממשית בין הגשת התלונה לבין הפגיעה לא בוטלה, אלא הומרה מרמת הוכחה 'בלעדית' לרמת הוכחה 'לכאורית'.<sup>55</sup> על ההוכחה הלכאורית להיות ברורה ונראית לעין בתנאי העבודה של העובד באמצעות ראיות

<sup>50</sup> ראו ס' 4 לחוק.

<sup>51</sup> שם.

<sup>52</sup> שם.

<sup>53</sup> חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988.

<sup>54</sup> בהקשר דומה ראו בג"ץ 6840/01 **פלצמן נ' ראש המטה הכללי, צבא ההגנה לישראל**, פ"ד ס(3) 121, 138 (2005) בהקשר עמד בית המשפט העליון ביחס על היפוך נטל הראייה החל בחוקי העבודה השונים: "הקושי המובנה בהוכחת שיקול סובייקטיבי פסול, הביא להקלה מובנית בנטל הראייתי הנדרש לביסוס קיומו, והדבר משליך גם על עניין הקשר הסיבתי בין האמצעי הדרסטי שנקט מעסיק כלפי המועסק לבין תלונה שהוגשה כנגדו. בהקשר זה, די ביצירת ספק ממשי ביחס לכשרות שיקולי המעביד או הרשות הציבורית המוסמכת, כדי שנטל ההוכחה יעבור לפיתחם להוכיח כי שיקוליהם בפגיעה במועסק היו ענייניים (הר-זהב בספרו הנ"ל בעמ' 471). בנסיבות כגון אלה, על הרשות לשכנע כי שיקולים אובייקטיביים וענייניים כבדי משקל הובילו להחלטתה להפסיק את עבודתו של המועסק במסגרתה....".

<sup>55</sup> ראו עניין **בן שמעון**, לעיל ה"ש 48.

חיצוניות אובייקטיביות כגון תלושי שכר המעידים על הפגיעה, מסמכים המעידים על פגיעה בסמכויותיו או ראיות על התנכלות מצד הסביבה.

ככל שהמעסיק לא הוכיח כי הפגיעה בעובד נגרמה בשל נסיבות שאינן נובעות מהגשת התלונה או הקשורות אליה בכל דרך, מוסמך בית הדין לעבודה לפסוק לטובת העובד פיצויים כספיים וכן להורות בצו על ביטול הפיטורים, ככל שפוטר. הפיצויים הכספיים שבית הדין מוסמך לפסוק לפי החוק הם בעיקרם פיצויים עונשיים (המכונים בחוק 'פיצויים לדוגמה') בסכום של עד 50,000 ש"ח.<sup>56</sup> במקרים של הפרה חמורה, נסיבות חמורות או הפרה חוזרת, מוסמך בית הדין לעבודה לפסוק פיצויים עונשיים בסכום של עד 500,000 ₪.<sup>57</sup>

הפיצויים העונשיים נועדו להעניש את המעסיק על התנהגותו, לחנך אותו ולהרתיע אותו מלשוב על ההפרה בעתיד והם נפסקים במקרים בהם הפר המעסיק נורמה חברתית הראויה להגנה מיוחדת.<sup>58</sup> פיצויים עונשיים מצויים כיום בשורה של חוקים בידי עבודה, שבהם מצא המחוקק לנכון להטיל סנקציה כספית על המעסיק בכדי להוקיעו על הפרת נורמה הראויה להגנה מיוחדת.<sup>59</sup> מבין הסכומים המקסימאליים המפורטים בחוקים השונים המתירים פסיקת פיצויים עונשיים, הפיצוי שנקבע בחוק להגנה על עובדים (500,000 ש"ח) הוא הגבוה ביותר באופן שמבטא את החשיבות הרבה שמייחס המחוקק לחקיקה זו ולקידום תכליותיה. בשים לב לכך שהפיצויים שנקבעו בסעיף הם פיצויים עונשיים, הרי שבית הדין לעבודה מוסמך לפסוק פיצויים אלה לצד ובנוסף לפיצויים החוזיים בגין נזק ממוני (אובדן השתכרות) ובגין נזק בלתי ממוני (עוגמת נפש) - ככל שהעובד תבע אותם והוכיח תביעתו בהתאם לכללים המקובלים בידי עבודה.

לצד הפיצוי הכספי מוסמך בית הדין לעבודה להורות בצו על ביטול הפיטורים או על העברת העובד למשרה אחרת, וזאת אם מצא כי הענקת פיצויים בלבד לא תהיה צודקת ולאחר ששקל את ההשלכות האפשריות שיש לצו אכיפה על יחסי העבודה.<sup>60</sup> פגיעה בעובד או פיטוריו על רקע חשיפת שחיתויות מוגדרת גם כעבירה פלילית שדינה מאסר שלוש שנים או קנס לפי סעיף 61 (א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.<sup>61</sup>

<sup>56</sup> ס' 3(א)(1) לחוק.

<sup>57</sup> שם.

<sup>58</sup> ראו ע"ע (ארצי) 33680-08-10 דיזינגוף קלאב בע"מ נ' זואילי (פורסם בנבו, 16.11.2011).

<sup>59</sup> ראו למשל ס' 17 לחוק וכן ראו ס' 33 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 הקובע פיצויים לדוגמה בסכום מקסימאלי של 200,000 ₪ בגין פגיעה בחופש ההתאגדות.

<sup>60</sup> ס' 3 (א)(2) לחוק.

<sup>61</sup> ס' 5א לחוק.



ככל שבית הדין לעבודה הגיע למסקנה כי התלונה הייתה תלונת שווא בנסיבות שהעובד ידע עליהן או שהיה עליו לדעת עליהן, אוסר החוק על מתן סעד כלשהו לעובד, ואם מצא בית הדין לעבודה כי העובד נהג בחוסר תום לב הוא רשאי גם להטיל עליו לשלם פיצויים למעסיק או לעובד שנגדו הוגשה התלונה.<sup>62</sup>

ככלל, כל עובד יכול להגיש בעצמו תביעה לבית הדין לעבודה אך יש ארגונים חברתיים כגון התנועה לאיכות השלטון או עמותת 'עוגן' נחלצים לסייע לו במאבקו ומייצגים אותו בהליך המשפטי. במקרים שבהם נפגע עובד בגין הגשת תלונה הנוגעת להפרת הוראות **חוק שוויון הזדמנויות במקום העבודה, התשנ"ח-1988** מוסמכת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה לטפל בפנייה של העובד אליה ובכלל זה לייצגו בבית הדין לעבודה.<sup>63</sup> לצד הארגונים החברתיים אמורה המדינה להעניק בעתיד הקרוב סיוע וליזוי לעובדים במאבקם לחשיפת השחיתות, זאת עם כניסתו לתוקף של תיקון מס' 12 **לחוק הסיוע המשפטי, התשל"ב – 1972** שנועד לסייע לעובדים, תוך מיסוד הזכות בחקיקה ובחסות המדינה.<sup>64</sup>

### חלק שלישי – פסיקת בית הדין לעבודה בתביעות של חושפי שחיתויות

מאז נחקק החוק ובמשך העשור הראשון לתחולתו (1997–2006) הרוב המכריע של התביעות שהוגשו על-ידי עובדים נדחו, שכן התובעים התקשו להוכיח את טענותיהם. פסקי הדין שניתנו בעשור הראשון מרוכזים במחקרם של אילן, רדאי ופרידמן<sup>65</sup> ובמחקרם המאוחר של מאיר גלבוע ואח'.<sup>66</sup> במחקרו של דניאל אילן ואח' נבחנו 16 תביעות של עובדים, שמהן נדחו 13, שתיים הסתיימו בפשרה והכרעה בעניינה של תביעה נוספת לא פורסמה. במחקרם של מאיר גלבוע ואח' נבחנו 34 החלטות, מהן 21 תביעות, 4 עתירות לצווי ביניים ו-9 ערעורים שהוגשו לבית הדין הארצי שמהם עולה כי רק במקרה אחד הושב עובד למקום העבודה.<sup>67</sup> לנוכח ממצאים אלה נטען בשני המחקרים כי בית הדין לעבודה אינו פועל די להגנה על עובדים החושפים מעשי שחיתות וכי הוא נוקט במדיניות המקשה על עובדים לחשוף שחיתויות בשירות הציבורי.

<sup>62</sup> ס' 3(ג) לחוק.

<sup>63</sup> ראו התוספת הראשונה לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה.

<sup>64</sup> ראו הצעת חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 12) (סיוע משפטי לחושפי מעשי שחיתות, עבירות ופגיעה בטוהר המידות במנהל התקין, במקום עבודתם), התשע"ד-2014, ה"ח 554 [www.knesset.gov.il/privatelaw/data/19/2171.rtf](http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/19/2171.rtf).

<sup>65</sup> ראו רדאי ופרידמן, לעיל ה"ש 4.

<sup>66</sup> ראו מאיר גלבוע, אינה לוי וניר רוזמן "האם השער נפרץ? מאפייני הפסיקה בתביעות הנוגעות להגנת מתריעים בשער" (מרכז דוב יזרעאלי לשקיפות ואתיקה בארגונים, 29.12.2011) [www.ti-israel.org/Uploads/dbsAttachedFiles/gilboalevirozman.pdf](http://www.ti-israel.org/Uploads/dbsAttachedFiles/gilboalevirozman.pdf)

<sup>67</sup> תע"א (אזורי חי') 4548/03 **חזות נ' רכבת ישראל בע"מ** (פורסם בנבו, 26.9.2011) - פסק-דין של בית הדין האזורי בפרשת חזות אשר תידון בהרחבה להלן.

אלא שמאז נאספו הממצאים המפורטים במחקרים אלה חלו התפתחויות מרחיקות לכת בפסיקת בית הדין הארצי בתחום, המלמדות על כך שבית הדין לעבודה שינה את יחסו המסויג כלפי עובדים החושפים שחיתויות במקום העבודה, תוך העברת מסר חד וברור בדבר חשיבות החוק בהגנה על עובדים החושפים מעשי שחיתות. פרשת גרטי, עליה נעמוד להלן, מסמנת את ראשיתה של מדיניות חדשה זו ומייצגת - כפי שנראה - את קו פרשת המים בשינוי גישת בית הדין לעבודה עם המעבר לעשור השני של יישום החוק.

#### א. הלכת גרטי<sup>68</sup>

פסק הדין המנחה בסוגיית ההגנה על עובדים החושפים שחיתויות ניתן בבית הדין הארצי בשנת 2006 בעניין גרטי, ועסק בפרשת פיטוריו של עובד מיחידת האכיפה לעובדים זרים שבמשרד הפנים. בנסיבות פרשת גרטי דובר בעובד אשר זמן קצר לאחר שהחל את עבודתו דיווח בכתב לממונה עליו על התנהגות פסולה של עובדי היחידה שכללה הכאת עובדים זרים, בדיקתם באישון ליל והובלתם עם ציודם בתנאי צפיפות וללא תאורה ברכב משטרת, השפלתם, שימוש בניבולי פה ואף נקיטת אלימות פיזית.

העובד התלונן במקביל גם בפני המבקרת הפנימית של משרד הפנים ובנוסף לכך פנה גם למבקר המדינה. בעקבות תלונותיו החל העובד לסבול מהתנכלות מצד עמיתיו ומנהליו ביחידת האכיפה והוא פנה בתלונה על ההתנכלות לנציבות תלונות הציבור, אך בדיקת הנציבות באותה עת לא מצאה בסיס לטענותיו. כחודש לאחר שהתלונן העובד לראשונה הורה ראש מנהל אוכלוסין לפטרו, אך הוראה זו הושעתה על-ידי נציבות שירות המדינה, שגם אליה הגיש העובד תלונה על התנכלות. במועד זה כבר פנה העובד גם לאמצעי התקשורת אשר פרסמו מספר כתבות שעסקו בהתנהלות יחידת האכיפה של עובדים זרים.

ההתנכלות לעובד הייתה התנכלות סמויה ומתוחכמת והיא באה לידי ביטוי בשורה של מהלכים שנקטו על פני תקופה ממושכת כנגד העובד ושעל פניו לא היה כל קשר ביניהם לבין התלונה. כך למשל הוגשה תלונה נגד העובד על שימוש במחשב המשטרת ללא אישור (תלונה אשר נסגרה מחוסר אשמה); כך למשל היה העובד יחידי מבין 60 רכזי האכיפה שנגשו לבחינה להתקבל כרכזי אכיפה שנכשל; כך למשל נמנעה כניסתו של העובד למקום העבודה באחד הימים והדבר הוביל לתקרית עם השומר בכניסה למקום העבודה, שגם בגינה נפתח נגדו תיק פלילי במשטרה (התיק נסגר מחוסר עניין לציבור) וכך למשל תויקו בתיקו האישי של העובד מכתבי תלונה שכתבו עמיתיו לעבודה מבלי

<sup>68</sup> ראו עניין גרטי, לעיל ה"ש 48.

שמכתבים אלה הובאו לידיעתו. כשנה לאחר שהתלונן לראשונה על המעשים המתרחשים ביחידה, פוטר העובד מעבודתו לאחר שימוע שנערך לו בפני מנכ"ל משרד הפנים ופניותיו למבקר המדינה ולנציבות שירות המדינה למנוע את פיטוריו לא סייעו.

העובד הגיש תביעה לבית הדין האזורי לעבודה ותבע להשיבו למקום העבודה וכן לפסוק לטובתו פיצוי כספי. לאחר הליך משפטי שניהל בסיוע התנועה לאיכות השלטון, נפסקו לטובתו פיצויים בסכום של 30,000 ש"ח בגין עוגמת הנפש שנגרמה לו. בית הדין האזורי קבע בפסק הדין כי: "פיטורי התובע נבעו ישירות מהאווירה העוינת שנוצרה סביב התובע כתוצאה מכך שהעז להביע ביקורת על התנהגות עמיתיו לעבודה, אשר כנראה הייתה לא נאותה – בלשון המעטה..." בהתייחסו לדרך הטיפול בתלונה ציין בית הדין האזורי כי: "כל התנהלות הנהלת משרד הפנים, שהייתה אחראית על העסקת התובע, במסגרת עבודתו ביחידה, בלטה בחוסר מקצועיות מספקת ובחוסר תום לב".<sup>69</sup> על אף קביעות אלה, בית הדין האזורי לעבודה נמנע מלהורות על השבתו של העובד למקום העבודה משני נימוקים, העולים בקנה אחד עם המדיניות השיפוטית שהייתה מקובלת באותה עת: הנימוק האחד היה משך הזמן הקצר יחסית שבו הועסק העובד בשירות הציבורי (כשנה וחצי) והנימוק השני היה תרומתו של העובד ביצירת האווירה העוינת סביבו והתנהגותו.

בעקבות פסק הדין פנתה התנועה לאיכות השלטון לשר הפנים וביקשה כי יפעל לשילובו מחדש של העובד במשרד הפנים אך שר הפנים דחה את הבקשה בנימוק שהעובד לא חשף "שחיתויות" כי אם התנהלות בלתי תקינה שאמורה הייתה להוביל לטיפול משמעותי בלבד. שר הפנים גם ציין כי קיימת תמימות דעים בקרב כל הגורמים המקצועיים במשרד הפנים כי אין להשיב את העובד לעבודה.

העובד הגיש ערעור לבית הדין הארצי ודרש להשיבו למקום העבודה, לפסוק לטובתו פיצויים בסכום גבוה יותר ולהוציא מתיקו האישי את מכתבי התלונה. בסמוך לאחר שהוגש הערעור הביעו פרקליטי המדינה נכונות להשיבו לעבוד בשירות המדינה והוא החל לעבוד בתפקיד מתאם קליטת עולי אתיופיה במשרד הקליטה. על אף זאת המשיך העובד בהליכי הערעור בדרישה להעלאת סכום הפיצויים שנפסקו לו ולהוצאת מכתבי התלונה שהוכנסו לתיקו האישי ללא ידיעתו.

במסגרת פסק הדין בערעור הגדיל בית הדין הארצי את סכום הפיצויים שנפסקו לעובד והורה על הוצאת התלונות שהוכנסו לתיקו האישי. בית הדין הארצי סרטט בפסק הדין את הקווים המנחים להגנה על עובדים החושפים שחיתויות במסגרת הליכים משפטיים בבית הדין לעבודה, באמצעות שורה של קביעות עליהן נעמוד בקצרה להלן:

---

<sup>69</sup> שם, בפס' 3 לפסק דינו של הנשיא אדלר.

**הקביעה המרכזית האחת** הייתה כי קיימת חשיבות רבה בפרישת הגנה גם על עובדים המתלוננים על התנהלות בלתי תקינה ולא רק על מעשים העולים כדי 'שחיתות'. פסק הדין מבהיר כי במגזר הציבורי קיימת חובה משפטית שנקבעה בחוק לשמור על טוהר המידות של עובדי הציבור בכדי לשמור על נורמות של התנהגות נאותה במגזר הציבורי: "הוראה זו שבחוק תכליתה לשמור על רמת התנהגות נאותה במגזר הציבורי. אין הוראה זו מכוונת כמובן להטיל דופי בכלל עובדי המגזר הציבורי. אולם, המחוקק ראה לנגד עיניו את החשש לאי-סדרים במגזר הציבורי..."<sup>70</sup>.

קביעת פסק הדין בעניין זה אומצה בהמשך גם על-ידי מבקר המדינה אשר המליץ להרחיב את הגנת מבקר המדינה גם על עובדים המתריעים על מעשים חמורים בניגוד למנהל תקין ולא רק על עובדים החושפים שחיתויות.<sup>71</sup>

**הקביעה המרכזית השנייה** הייתה שהגורמים הפנימיים אליהם פנה העובד נושאים באחריות המרכזית לטיפול בתלונה וכי מוטלת עליהם חובה חוקית לתקן את המחדלים, ולא לפעול כנגד העובד: "התפקיד של המנהל או המנגנון המטפל בתלונת עובד הטוען כי חשף מעשים בלתי חוקיים או בלתי תקינים, הוא לבחון האם המדובר בתלונה מוצדקת. משימה זו קשה במיוחד, משום שמדובר בבדיקת מעשיהם של רעים לעבודה איתם עובד המנהל ועליהם הוא נסמך. עם זאת, הארגון צריך לשאוף לבחינת אמת של תלונות, כמו גם לקיום הידברות עם עובדים החושבים ונוקטים עמדות עצמאיות".<sup>72</sup>

קביעת פסק הדין אומצה על-ידי מבקר המדינה אשר המליץ כי "תיקבע החובה לפרסם את האפשרות לפנות למבקר הפנימי, וייקבע גורם ממונה חיצוני שיקבל את הנתונים מהמבקר הפנימי לצורך בקרה ופיקוח בעניין".<sup>73</sup>

**הקביעה המרכזית השלישית** הייתה כי במקום עבודה שבו פועלים מנגנונים פנימיים יעילים, מוטלת על העובד חובה להתלונן בתוך הארגון, ורק ככל שהדבר אינו מסתייע עליו לפנות לדווח על המעשים לגורמים חיצוניים: "הארגון הפרטי והציבורי סומכים על המנהלים, המנגנונים הפנימיים והמנגנונים החיצוניים כדי לגלות מעשים בלתי חוקיים ובלתי תקינים במפעלם. על כן גילה המחוקק

<sup>70</sup> שם, בפס' 12 לפסק דינו של הנשיא אדלר.

<sup>71</sup> ראו חו"ד מבקר המדינה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 16: "לעתים יש אינטרס ציבורי להגן על מתלוננים שהודיעו גם על אי תקינות מנהלית (להבדיל מהודעה על מעשי שחיתות), ולפיכך מוצע לבחון אפשרות להגן אף על עובדים שהתריעו בפני משרד מבקר המדינה על מעשים חמורים שנגעו בניגוד למינהל התקין ואשר יש אינטרס ציבורי בהודעה עליהם. מתן צו בנסיבות אלה יהיה נתון, כמובן, לשיקול דעתו של הנציב. הרחבה זו תאפשר, בין היתר, מתן הגנה על עובדים שהודיעו על ליקויים אשר יש בהם כדי לסכן חיי אדם, כמו גם על עובדים אשר מסרו מידע על מעשים בניגוד למינהל התקין במהלך ביקורת של משרד מבקר המדינה, ועקב כך מעבידיהם מתנכלים להם".

<sup>72</sup> עניין גרטי, לעיל ה"ש 48, בפס' 14 לפסק-דינו של הנשיא אדלר.

<sup>73</sup> חו"ד מבקר המדינה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 29.

דעתו במפורש, כי הוא מעוניין לייחד את הגנת החוק למקרים בם העובד מגלה אי-סדרים ופועל בתוך הארגון לתקנם, ורק לאחר שהארגון לא נקט כל צעד לתיקון המצב, הוא פונה לדווח על אי-הסדרים אף מחוץ לארגון. יש חשיבות במניעת מעשים בלתי חוקיים ובלתי תקינים בארגון, אך בדרך שלא תפגע בתפקוד הארגון. על כן, תכלית החוק היא להעניק הגנה לעובדים כאלה, תוך תחימת גבולות ההגנה, כדי למנוע שימוש לא צודק בה".<sup>74</sup> ובהמשך: "כך וככל שהדבר אפשרי, עליו להשתדל לפתור את הבעיה בתוך הארגון פנימה, טרם הפנייה לגורמים חיצוניים".<sup>75</sup> הגישה לפיה מוטלת על עובד חובה להתלונן בתוך מקום העבודה בטרם יפנה העובד לגורמים חיצוניים מקובלת בקרב חוקרים מובילים באקדמיה כדוגמת פרופ' אורלי לובל, הסבורה כי ככל שישנם מנגנונים פנימיים יעילים בתוך מקום העבודה, מוטלת על העובד חובה למצות אותם בטרם יפנה לגורמים חיצוניים.<sup>76</sup> לובל סבורה כי תנאי להגנה על העובד בערכאה המשפטית הוא שלמעסיק תינתן אפשרות לתקן את הכשלים בטרם יעביר העובד דיווח עליהם לגורמים חיצוניים וגורסת כי יש להטיל על מעסיק שאינו מסדיר מנגנונים פרוצדוראליים יעילים אחריות לכל הנזקים שנגרמו לעובד עקב כך.<sup>77</sup>

**הקביעה המרכזית הרביעית** הייתה כי במקום שבו הוכיח העובד את התביעה, על בית הדין לעבודה לעשות כל מאמץ בכדי להעניק לו את מלוא הסעד: "חושף השחיתות מסכן את עתידו בארגון, הוא עלול לסבול מתקיפות ונידוי מצד עובדי הארגון ועלול לשאת את המחיר הכבד של פיטורים ודיונים בבית הדין. מכאן, כי במקרה שבית הדין מגיע למסקנה, כי תלונת העובד מזכה אותו להגנה, על בית הדין להעניק לו את מלוא ההגנה שיש בה כדי למנוע פגיעה בו, וכן יש בה כדי להתריע בפני המעסיק על התנהגותו ולהרתיע ארגונים, במקרים עתידיים, מלהתנכל לעובדיהם".<sup>78</sup> בשירות הציבורי נראה כי דרך המלך על פי פסק הדין היא השבת העובד למקום עבודתו המקורי או נידודו בהסכמה למקום אחר ההולם את כישוריו ואין להסתפק בתשלום פיצויים.

קביעת פסק הדין אומצה על-ידי מבקר המדינה כפי שניתן לראות במדיניות נציבות תלונות הציבור שהינה "לנסות, ככל הניתן, להביא לידי החזרתו לעבודה של העובד המתלונן".<sup>79</sup>

<sup>74</sup> עניין גרטי, לעיל ה"ש 48, בפס' 15 לפסק-דינו של הנשיא אדלר.

<sup>75</sup> שם, בפס' 14 לפסק-דינו של הנשיא אדלר.

<sup>76</sup> ראו: Orly Lobel, *Citizenship, Organizational Citizenship, and the Laws of Overlapping Obligations* 97 CAL L. REV 433 (2009). (להלן: לובל).

<sup>77</sup> שם, בעמ' 498.

<sup>78</sup> עניין גרטי, לעיל ה"ש 48, בפס' 15 לפסק-דינו של הנשיא אדלר.

<sup>79</sup> ראו חו"ד מבקר המדינה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 12: "השיקולים המנחים את הנציב בבואו להחליט מהו הסעד המתאים בנסיבות העניין יהיו, בעיקר, טיב יחסיו של המתלונן עם הממונים עליו ועם חבריו לעבודה (האם היחסים מאפשרים המשך עבודה משותפת), היקף כוח האדם במקום העבודה, תפקידו של המתלונן וכיו"ב. רק אם מסתבר שהחזרת המתלונן למקום העבודה עלולה לפגום בתפקוד התקין של הגוף, נפסקים לו פיצויים".

**הקביעה המרכזית החמישית** הייתה כי במקום בו הוכיח העובד את התביעה ראוי לפסוק לטובתו פיצויים שהם מעבר לפיצויים העונשיים, אלא גם פיצויים שיבטאו את נזקו הריאלי ביחס למכלול נזקיו, בהתאם לעקרון הנזיקי של השבת המצב לקדמותו: "העיקרון, כי עובד המתריע על התנהגות פסולה במקום עבודתו, אינו צריך לצאת נפסד מהגשת תלונה מוצדקת העומדת בדרישות החוק, מקובל עלינו. לפיכך, בית הדין נדרש לקבוע סכום פיצוי שיבטא את נזקו הריאליים של העובד הנפגע ולמעשה יחזיר אותו למצבו עובר להגשת התלונה".<sup>80</sup>

## **ב. פסיקת בית הדין לעבודה לאחר גרטי**

מאז ניתן פסק הדין המנחה בעניין גרטי נפסקו בבתי הדין האזוריים לעבודה שורה של פסקי דין שעסקו בהגנה על עובדים החושפים שחיתויות ושהם יושמו עיקריה של הלכת גרטי ובפרט הקביעה כי על העובד מוטלת חובה להתלונן בערוצים הפנימיים. כך למשל נפסק בעניין **שמלצר** כי על עובד עירייה מוטלת החובה להתלונן במסגרת המנגנונים הקיימים בתוך מקום העבודה האחראים על הטיפול בתלונות, ומשהעובד לא עשה כן אין להכיר בו כעובד החושף שחיתויות.<sup>81</sup> באופן דומה נפסק בעניין **שרעבי** כי עובד חברה ציבורית אשר לא פנה לגורמים המוסמכים (שהם יושב-ראש הדירקטוריון, יושב-ראש ועדת הכספים או מבקר הפנים של החברה) לא יוכר כעובד חושף שחיתויות.<sup>82</sup> כך גם בעניין **קטלן** נדחתה תביעת עובד בתאגיד סטטוטורי (מגן דוד אדום) לאחר שבית הדין האזורי פסק כי העובד לא פעל בהתאם להלכת גרטי שבה נקבע כי הגנת החוק יוחדה "למקרים בהם העובד פועל בתוך הארגון לתקן את אי הסדרים בהם נתקל ורק לאחר שהארגון לא נקט כל צעד לתיקון המצב, הוא פונה לדווח על כך אף מחוץ לארגון".<sup>83</sup>

לצד פסיקות בתי הדין האזוריים ניתנו מאז הלכת גרטי שלושה פסקי דין מרכזיים ובעלי חשיבות שבהם שב בית הדין הארצי ואשרר את הלכת גרטי, ואשר עמם נחתום את הדיון.

## **1. פסק הדין בעניין רותם<sup>84</sup>**

<sup>80</sup> עניין גרטי, לעיל ה"ש 48, בפס' 18 לפסק-דינו של הנשיא אדלר.  
<sup>81</sup> ראו ס"ע (אזורי חי') 12317-05-11 **שמלצר נ' עריית חיפה** (פורסם בנבו, 23.6.2011).  
<sup>82</sup> ראו עב' (אזורי ת"א) 5172/06 **שרעבי נ' עזרא ובצרון הב' לשיכון בע"מ** (פורסם בנבו, 13.12.2007). בית הדין הארצי דחה את ערעור העובד וחזר על החשיבות הקיימת בדבר הפנייה לגורמים בתוך מקום העבודה, ראו ע"ע (ארצי) 65/08 **שרעבי נ' עזרה וביצרון חברה לשיכון** (פורסם בנבו, 7.4.2009).  
<sup>83</sup> ראו עב' (אזורי ת"א) 3698/05 **קטלן נ' מגן דוד אדום** (פורסם בנבו, 22.3.2007).  
<sup>84</sup> ראו עניין **רותם**, לעיל ה"ש 48.

פסק הדין בעניין רותם ניתן בבית הדין האזורי לפני שנתקבלה הלכת גרטי, אך הדיון בערעורו נידון לאחר שניתנה ההלכה. בפסק דין זה דחה בית הדין הארצי את ערעורו של עובד במחלקת החקירות ברשות המיסים אשר חשף שחיתויות להשבתו לעבודה ביחידה הקודמת בה עבד, לאחר שהוא הועבר ליחידת הפירוקים ברשות המיסים, לנוכח מערכת היחסים העכורה בינו לבין עמיתיו וממוניו במחלקה.<sup>85</sup>

בית הדין הארצי נמנע מלהתערב בקביעות העובדתיות של בית הדין האזורי וציין כי היות ואין מחלוקת שמערכת היחסים העכורה ביחידה בעקבות הפרשה אינה ניתנת לריפוי, ההחלטה להעביר את העובד למחלקה אחרת הייתה סבירה בנסיבות העניין. אף עתירתו של העובד לבג"ץ כנגד פסק הדין נדחתה, לאחר שגם בג"ץ סבר כי לא היה מקום להתערב בקביעות העובדתיות של בית הדין לעבודה.<sup>86</sup>

פסק הדין מונה את שלושת התנאים המוקדמים והמצטברים הנדרשים בחוק שהם סמיכות זמנים של עד שנה בין הגשת תלונה ועד לפנייה לבית הדין לעבודה, הוכחה של פגיעה 'לכאורית' הנראית לעין והוכחה לכאורה כי תפקוד העובד לא הצדיק את הפגיעה. בנוסף הבהיר בית הדין הארצי כי קיים תנאי מרכזי רביעי נוסף, שהוא הגשת התלונה לרשות המוסמכת לקבל את התלונה או לטפל בה.

הגם שבנסיבות עניינו של רותם סירב בית הדין הארצי להשיב את העובד ליחידתו הקודמת, עמד בית הדין הארצי בהרחבה על חשיבות החקיקה שנועדה להגן על עובדים החושפים שחיתויות במקום העבודה וציין כי במקרים המתאימים יפרוש בית הדין לעבודה את ההגנה על עובדים אלה.

## 2. פסק הדין בעניין בן שמעון<sup>87</sup>

פסק דין בן שמעון ניתן בעניינו של עובד ותיק בשירות המדינה שהועסק כחשב במשרד התיירות, הכפוף למשרד האוצר. בשנת 2000 התלונן העובד בפני הממונה עליו על אי סדרים בפרויקט מרכז הבהאים ובהמשך הודיע העובד לממונה עליו כי אם לא יתוקנו הליקויים יפנה לגורמים חיצוניים, וביום המחרת הגיש תלונה לנציב תלונות הציבור. בעקבות התלונות נערך בירור בלשכה המשפטית

<sup>85</sup> ראו עב' (אזורי ת"א) 5883/05 רותם נ' משרד האוצר – רשות המיסים (פורסם בנבו, 9.3.2006).

<sup>86</sup> ראו בג"ץ 1233/08 רותם נ' סמאט, שופטת בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב (פורסם בנבו, 3.3.2008).

<sup>87</sup> ראו עניין בן שמעון, לעיל ה"ש 48.

במשרד האוצר ובסופה ניתנה חוות דעת לפיה הליקויים עליהם דיווח העובד אינם עולים כדי שחיתות אלא לכל ב-אי הבנות'.

בעקבות התלונה שהגיש העובד הוא החל לסבול מהתנכלות מתמשכת שבאה לידי ביטוי בביטול הרשאותיו להיכנס למערכת ההתחייבויות הכספיות של המשרד ובדוח הערכה שלילי שמילא עליו הממונה, תוך המלצתו שלא לקדמו לאף תפקיד נוסף במערכת. בהמשך הוגבלו סמכויותיו של העובד באופן קבוע ואף נשלח נגדו מכתב תלונה מטעם מנכ"ל משרד התיירות שדרש להעביר אותו מתפקידו. העובד הגיש תלונה למשרד מבקר המדינה ודרש להכיר בו כעובד חושף שחיתויות, אך בדיקת מבקר המדינה העלתה שתלונותיו של המערער נמצאו לא נכונות וכי נטילת סמכויותיו הן פועל יוצא של מעשיו ולכן נדחתה פנייתו להכיר בו כחושף שחיתויות. בשלב זה פנה העובד לערוץ התקשורת והחל להפיץ הודעות באינטרנט על בזבז כספי ציבור לפרויקט מרכז הבהאים. בעקבות אירועים אלה הוגשה נגדו תובענה בבית הדין למשמעת והוא הואשם בפרסום טענות סרק והוטלה עליו נזיפה חמורה, הפקעת משכורת והורדה בדרגה למשך שנה. בהמשך הודיע לו המשרד כי הוא יכול לשבת בביתו ולקבל משכורת.

העובד פנה לבית הדין האזורי בבקשה לסעד זמני שיורה למדינה להקצות לו משרד במתחם חשבות משרד התיירות, אך בית הדין האזורי דחה את הבקשה. יחד עם זאת, בהמשך להליכים המשפטיים בהם נקט, קיבל העובד מינוי לתפקיד במשרד התשתיות אך במרוצת הזמן ניתנו לו הערכות שליליות על תפקודו והתנהגותו והוא המשיך לסבול מהתנכלויות. בסופו של דבר הוא הועבר למנהלת הגמלאות מבלי שהוגדר לו תואר תפקיד ובהמשך הודיעה המדינה כי נוכח התנהגותו היא פותחת בהליכים לפיטוריו בשל אי התאמה.

בסופו של דבר נשלח לעובד מכתב פיטורים בשל אי התאמה וחוסר מקצועיות קיצוני, והעובד הסכים לפרוש לגמלאות, אך הגיש תביעה לפיצויים לדוגמה בסכום של 500,000 ש"ח לפי החוק להגנה על עובדים.

בית הדין האזורי קבע כי עדותו של הממונה על העובד נמצאה מגמתית ומתחמקת שכן לא ידע להסביר כיצד השתנתה חוות דעתו המקצועית על העובד מן הקצה אל הקצה מיד לאחר שהעובד התלונן על החריגות בפרויקט מרכז הבהאים. בית הדין האזורי פסק לטובת העובד פיצויים עונשיים בסכום של 50,000 ש"ח ופיצויים בגין ההתנכלות ופיטורים בחוסר תום לב בגובה 100,000 ש"ח.

בית הדין הארצי אשר דן בערעור עמד על הקושי והמורכבות הניצבים בפני השופט הנדרש להכריע בשאלה האם מדובר בחשיפת שחיתות או בהתנהגות נפסדת של עובד במקום העבודה והכריע כי בנסיבות העניין ראוי העובד לחסות בצל ההגנה של החקיקה שכן "המסקנה העולה מחומר הראיות



הרב בתיק היא כי תלונותיו של המערער למשרד מבקר המדינה ולגורמים המוסמכים האחרים היא זו שגרמה לפגיעה בענייני עבודתו, ומערכת היחסים העכורה התהוותה בשל תלונותיו של המערער, ולכן הוא עמד בנטל להוכיח כי חוק הגנה על עובדים חל עליו".<sup>88</sup>

בית הדין הארצי העלה את סכום הפיצויים העונשיים ב-100,000 ש"ח ודחה את טענת המדינה להתיישנות, זאת על אף שתלונת העובד הוגשה לראשונה עשר שנים קודם לכן.

### 3. פסק הדין בעניין חזות<sup>89</sup>

פסק דין חזות ניתן בעניינו של עובד רכבת ישראל אשר הגיש תביעה בגין פיטוריו עקב חשיפת שחיתויות. עובר לפיטוריו עבר העובדת מסכת התנכלות קשה שכללה, בין היתר, תלונות שווא שהוגשו נגדו למשטרה, פסילת מועמדותו בבחירות לוועד העובדים ללא סיבה והתנכלות פיזית ומילולית מצד עמיתיו ועובדים נוספים.

גם כאן - בדומה לעניין גרטי – ניאות המעסיק הציבורי כבר במהלך ההתדיינות המשפטית להשיב את העובד לעבודה. ערעור העובד לבית הדין הארצי נסב לפיכך רק על הסעדים הכספיים שתבע העובד ועל דרישתו להוציא מכתבים אישיים מתיקו האישי. עיון בפסק הדין מלמד כי הוא מאשרר את קביעות פסק הדין בעניין גרטי לפיה דרך המלך היא הגשת תלונה בתוך מקום העבודה, וכי רק ככל שהמנגנונים הקיימים במקום העבודה אינם יעילים, על העובד להתלונן מחוץ למקום העבודה. פסק דין חזות מבהיר כי אין כל דרישה לכך שהתלונה שהגיש העובד תתברר כמוצדקת בכדי שהעובד יוכל לחסות בצל החוק<sup>90</sup> ומציין כי: "דרישת החוק היא כי תלונתו של העובד תוגש על ידו בתום לב. במקרה שלפנינו, שוכנענו כי אכן היה זה המקרה; על כן העובדה כי התלונות שהוגשו על ידי מר חזות לא נמצאו מוצדקות איננה רלוונטית לענייננו".<sup>91</sup>

פסק הדין בעניין חזות יישם את הלכת גרטי גם בסוגיית הסעדים הכספיים ופסק לטובת העובד פיצוי כספי נוסף בגין נזק בלתי ממוני בסכום של 50,000 ש"ח. בית הדין הארצי עמד על החשיבות שבהוצאת המכתבים האישיים מתיקו של העובד, ובדומה להוראה שניתנה בעניין גרטי, הוצאו מתיקו האישי של העובד התלונות לאחר שנקבע כי: "פועל יוצא מן הדרישה להכיר בפיטוריו של מר חזות כפיטורים של "עובד חושף שחיתויות" הוא הוצאתם של מכתבי התלונה שעל בסיסם פוטר

<sup>88</sup> שם, בפס' 22 לפסק-דינה של השופטת ורדה וירט-ליבנה.

<sup>89</sup> ראו ע"ע (ארצי) 48067-10-11 חזות נ' רכבת ישראל בע"מ (פורסם בנבו, 4.6.2013).

<sup>90</sup> קביעה זו מתבססת על פסיקת בית הדין הארצי בעניין צחי טל (ע"ע (ארצי) 537/07 טל נ' אילנות בטוחה בית השקעות בע"מ (פורסם בנבו, 10.6.2010)) שבה נדחתה תביעת העובד להכרה בו כחושף שחיתויות אך נקבע בה באוביטר כי ביישום חוק הגנה על עובדים בית הדין אינו בוחן את אמיתות תוכנה של התלונה שהגיש העובד, ואין החוק דורש כי תלונתו של העובד הוכחה כמוצדקת.

<sup>91</sup> עניין חזות, לעיל ה"ש 89, בפס' 75 לפסק-דינה של השופטת ורדה וירט-ליבנה.

מר חזות שלא כדיון. מעבר לכך, ניתן אף לומר כי הכרה במר חזות כעובד הזכאי להגנה ולסעדים מכוח חוק הגנה על עובדים, ובאופן ספציפי יותר השבתו לעבודה מכוח חוק זה, משמעותן כי נפל פגם בצירוף אותן תלויות לתיקו האישי של העובד, המחייב מטבע הדברים את הוצאתן מהתיק האישי.<sup>92</sup>

## **סיכום**

הדיון ברשימה זו עסק במקומם ומעמדם של עובדים החושפים שחיתויות במקום העבודה, בהצדקות התיאורטיות להגנה עליהם, בניתוח החקיקה הרלוונטית ובסקירת ההתפתחויות והתמורות שחלו בפסיקה בשנים האחרונות.

התמונה העולה מן הדיון לעיל היא שהחוק להגנה על עובדים מקדם כראוי את התכליות הכלליות המצויות בבסיסו שהן הגנה על האינטרס הציבורי לשמירה על שלטון החוק, על כללי מנהל תקין וטוהר המידות, כמו גם על זכויות העובדים החושפים שחיתויות.

עיון בפסיקה מלמד כי מערכת המשפט מייחסת חשיבות רבה בהטמעת הערכים והתכליות שבבסיס החקיקה ובפרישת הגנה על עובדים החושפים שחיתויות במקרים המתאימים, וכי העקרונות הכלליים שנקבעו בפסק הדין בעניין גרטי מיושמים בפסיקתו המאוחרת יותר של בית הדין הארצי בעניין בן שמעון וחזות.

לצד זאת מלמד העיון בפרשות השונות גם על מורכבות מצבם של העובדים החושפים שחיתויות במקום העבודה ועל הקשיים העובדתיים הניצבים בפניהם בהוכחת ההתנכלות אליהם, אשר נושאת אופי של התנכלות סמויה ההולכת ומתפתחת עם הזמן, והשונה במהותה מהתנכלות קלאסית בה ניתן להצביע על קשר ישיר בין הפעולה לתגובה. קשיים אלו מציבים אתגרים מורכבים לבית הדין לעבודה במלאכת עשיית הצדק והירידה אל חקר האמת, בפרט שמדובר במצבים בהם נקלעים העובדים – לעיתים בעל כורחם – למאבק במהלכו הם מתויגים כעובדים 'בעייתיים' בעלי יחסי אנוש 'לקויים' שהמערכת אינה מעוניינת להשיבם למקום העבודה.

מורכבות זו מחזקת את ההכרה בחשיבות הטמונה בהמשך ביסוסם וביצורם של מנגנונים פנימיים לטיפול בתלויות של עובדים בתוך מקום העבודה באמצעות יצירת נהלים, קודים וכללי מדיניות ברורים לטיפול בתלויות ובמינוי אחראי או ממונה אשר יטפל בתלויות בתוך מקום העבודה. לנוכח

---

<sup>92</sup> שם, בפס' 92 לפסק-דינה של השופטת ורדה וירט-ליבנה.

הקשיים אותם חווים עובדים החושפים שחיתויות במקום העבודה עולה חשיבותה של הביקורת השיפוטית על מידת יעילותם של המנגנונים הפנימיים במקום העבודה והאופן שבו יושמו בכל מקרה. ביקורת זו הינה פרוצדוראלית במהותה, בדומה לזו המתבצעת על הליך השימוע לפני פיטורים ועל הליך הטיפול בהטרדות מיניות למשל.<sup>93</sup> הבחינה הפרוצדוראלית מותאמת היטב להליכים משפטיים שבהם עשויים להתעורר ספקות ביחס לאמיתות הראיות החיצוניות שנאספו על העובד.

בהתחשב בהיקף השחיתויות במגזר הציבורי, לרבות מעשי שחיתות המתגלים ברמות הבכירות ביותר של השלטון, יש לחזק כל כלי המיועד לצמצם את יכולתם של עובדי ונבחרי ציבור להפר את נאמנותם והתחייבותם לציבור ואת מעשי השחיתות.

מסיבה זו ראוי לשקוד על המשך פיתוחם של מנגנוני דיווח אנונימיים, הן במגזר הציבורי והן במקומות עבודה גדולים בשוק הפרטי, שיקלו על עובדים לדווח על מעשי שחיתויות. בהקשר זה יש להעיר כי חשש מרכזי הטמון במנגנונים אלה הוא בהפיכתם לכלי להפצת לשון הרע ולאמצעי העשוי לפגוע בעובדים שעשויים להתקשות להתגונן מהאשמות המועלות נגדם בדרך זו. על כן, ככל שארגון מאמץ שיטה של דיווח אנונימי מוטלת עליו החובה לאזן בין האינטרס הציבורי לבין אינטרסים נוספים.

ככלי נוסף לעידוד חשיפת שחיתויות במקום העבודה אנו ממליצים לאמץ הסדרים הדומים לאלו הקיימים כבר כיום בארה"ב והמאפשרים לעובדים המדווחים ליהנות מאחוז חלקי מהרווח שנוצר בעקבות תיקון השחיתות. זאת ועוד, ראוי לטעמנו להסדיר בחקיקה את ההגנה המוגברת על חופש הביטוי לחושפי שחיתויות במגזר הציבורי, כהגנה נוספת לחשיפת אי-סדרים וליקויים במגזר הציבורי, ותוך הענקת הגנה סבירה לעובדי ציבור מפני התנכלות.

מדינת ישראל אינה יכולה להסכין עם היקף השחיתות שפשתה במגזר הציבורי בהיקף הקיים היום ועל הממשל הציבורי להתבסס על עובדים הנאמנים לעקרונות של מנהל תקין והתחייבות לפעול לטובת הציבור כמשרתי ציבור, כמילותיו של יתרו חתן משה: "אנשי חיל יראי אלהים אנשי אמת שנאי בצע" [שמות יח: כא].

כך פעלה השופטת טובה שטרסברג-כהן כשופטת וכמשרתת הציבור משך שנים רבות. עליה ועל אחרים כמוה תלויה הדמוקרטיה הישראלית ולכבודה חיברנו מאמר זה.

<sup>93</sup> להרחבה בדיון העוסק במבחנים פרוצדוראליים במסגרת ההליך המשפטי בבית הדין לעבודה ראו שרון רבין מרגליות "השפעת עקרון תום הלב על משפט העבודה האישי: מפיקוח מהותי לפיקוח פרוצדוראלי" **עבודה, חברה ומשפט** יג 139 (2012).