

תוכן עניינים מפורט

יא	חקדמה מאת ברק מדינח
טו	שלמי תודה
1	מבוא

שער 1 : שחיתות כאיום אסטרטגי וחשיבות הכלים למיגור התופעה

9	מבוא
11	פרק ראשון : שחיתות – החבוננות היסטורית
11	(א) "שחיתות", מהי?
13	(ב) בחינה היסטורית של השחיתות בעולם
14	(ב)(1) שחיתות בתקופת הנקרא
17	(ב)(2) יוון העתיקה
19	(ב)(3) ימי הביניים
20	(ב)(4) מאה השנים האחרונות

25	אימפריות קורסות : סכנות שחיתות	פרק שני :
25	(א) האימפריה הרומית	
32	(ב) האימפריה העות'מאנית	
37	(ג) האימפריה הסובייטית	

כא

	פרק שלישי:	השחיתות בישראל: חסכנות האורכות למדינת ישראל
43		
44		(א) מקרי שחיתות שהתפרסמו בישראל
49		(ב) דירוגה של ישראל במדדי שחיתות שונים
55		סוף דבר

שער 2: מיהו "המתריע בשער" – היבטים חברתיים ותרכותיים של השיפת שחיתות

	מבוא	
61		
	פרק רביעי:	"המתריע בשער": הגדרה
63		
63		(א) המתריע בשער כדין הישראלי
65		(ב) המתריע בשער בספרות ובמקורות שונים
65		(ב)(1) הגדרות החוקרים
		(ב)(2) הגדרת ארגונים בינלאומיים
69		וישראליים
72		סיכום

	פרק חמישי:	קווים לדמותו של המתריע בשער
75		
75		(א) ותק
77		(ב) נאמנות לארגון
80		(ג) מגדר
81		(ד) סיפוק ממקום העבודה
82		(ה) מוסר ואישיות
85		(ו) נון-קונפורמיזם

- 86 (ז) מהתאוריה למציאות – דמותם של חושפי
שחיתות מפורסמים

פרק שישי: חיבטים חברתיים-ארגוניים של דמות המתריע
בשער

- 91 (א) ההתייחסות הארגונית למתריע בשער –
כללי
- 92 (ב) התנכלות כלפי המתריע בשער
- 94 (ג) גורמים המשפיעים על חומרת ההתנכלות
- 99 (ד) החובה לשמור אמונים לארגון אל מול
חובת הדיווח
- 101 סוף דבר
- 104

פרק שביעי: חיבטים תרבותיים של דמות המתריע בשער

- 105 (א) סקירה כללית
- 105 (ב) תפישת השחיתות בעולם
- 107 (ג) יסודות של הבדלי התפישה הנוגעים
לחושפי שחיתות
- 109 (ד) התפישה בישראל כלפי המתריע בשער
- 110 (ד)(1) כללי
- 110 (ד)(2) סטטיסטיקה של תפישת הציבור
הישראלי כלפי חושפי שחיתות
- 113

שער 3: המתריע בשער בישראל: תיאור ממצאי המחקר

- 117 מבוא
- 119 (א) השחיתות בישראל – היקף התופעה
- 120 (ב) קווים לדמותו של המתריע בשער

121	קשיים נסיבתיים בחשיפת שחיתות	(ג)
121	מבצע השחיתות	(ג)(1)
121	קשר השתיקה בארגון	(ג)(2)
	מחירה של שבירת מעגל השתיקה	(ג)(3)
122	בארגון	
122	הדילמות של המתריע בשער	(ג)(4)
123	המניעים של חושפי שחיתות	(ד)
124	תהליך החשיפה	(ה)
124	ההכנה והפנייה לגורמים רלוונטיים	(ה)(1)
124	עיתוי ההתראה	(ה)(2)
126	תוצאות החשיפה	(1)
126	התנכלות במקום העבודה	(1)(1)
128	בריאות פיסית	(1)(2)
129	בריאות הנפש	(1)(3)
	תוצאות החשיפה – השפעתן על	(1)(4)
130	המושחתים	
130	חשיפת מעשי שחיתות ומערכת המשפט	(ז)
	הגנה על חושף השחיתות על ידי	(ז)(1)
130	מערכת המשפט	
	הצעת מנגנונים להגנת המתריעים בשער	(ח)
132	ולעידוד חשיפת שחיתות	
132	חובה חוקית לחשוף שחיתות	(ח)(1)
134	הגנה כחלק מחוק חובת ההתראה	(ח)(2)
134	חזרה למקום העבודה	(ח)(3)
135	תגמול כספי	(ח)(4)
136	הכרה חברתית – תעודת הוקרה	(ח)(5)
	התייחסות חברתית והתייחסות ארגונית	(ט)
137	למתריע בשער	

- 138 (י) התייחסות לחשיפה בדיעבד
- 139 (י"א) תפישתו של הציבור כלפי חושפי שחיתות
- 139 (י"א)(1) כללי
- (י"א)(2) כלים לעידודה של חשיפת
- 140 שחיתות בעיני הציבור
- (י"ב) תפישתם של מבקרי הפנים כלפי חושפי
- 142 שחיתות
- 142 (י"ב)(1) כללי
- (י"ב)(2) המדיניות בדבר חשיפת שחיתות
- 142 בארגון בעיני מבקר הפנים
- (י"ב)(3) סמכותו של מבקר הפנים בנוגע
- 143 לחשיפת השחיתות
- (י"ב)(4) כלים לעידוד חשיפת השחיתות
- 146 בעיני מבקרי הפנים
- (י"ב)(5) היחס כלפי מבקר הפנים בנוגע
- 146 לחשיפת השחיתות
- (י"ג) מנהלים וחושפי שחיתות
- 146 (י"ג)(1) כללי
- (י"ג)(2) תפישת המנהלים כלפי חושפי
- 147 שחיתות
- 148 (י"ד) סיכום

שער 4 : המסגרת הנורמטיבית

151

מבוא

כה

		פרק שמיני:
153	המסגרת הנורמטיבית בישראל	
	(א) חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]	
153	(ב) חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במנהל התקין), התשנ"ז-1997	
160	(ג) חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי, התשנ"ב-1992	
167	(ד) חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972	
170	(ה) הצעות חוק בנושא הגנה על חושפי שחיתות (ה)(1) הצעת חוק מבקר המדינה (יישום צווי הגנה על עובדים חושפי שחיתות), התשס"ז-2006	
172	(ה)(2) הצעות חוק מבקר המדינה (תיקון – הגנה על חושפי מעשי שחיתות), התשס"ח-2008	
175	(ה)(3) הצעת חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במנהל התקין) (תיקון – הגדלת סכום הפיצוי שאינו תלוי בנזק ושינוי נטל ההוכחה), התשע"ד-2013.	
178	(1) התייחסות הפסיקה לחושפי שחיתות	
180	(1)(1) כללי	
180	(1)(2) התפנית החיובית של הפסיקה	
186	(1)(3) שיעורי ההצלחה של תביעות החושפים מעשי שחיתות	
191		
195	משפט משווה	פרק תשיעי:
195	(א) הדין האנגלי	

195	חקיקה (א)(1)
	1. Public Interest Disclosure
196	Act 1998
199	פסיקה (א)(2)
207	הדין בארצות-הברית (ב)
207	חקיקה (ב)(1)
207	1. False Claims Act of 1863
209	2. Anti-Retaliation Laws
	3. Whistleblower Protection
213	Act of 1989
	4. Sarbanes-Oxley Act of
217	2002
222	5. No-FEAR Act
223	פסיקה והחלטות (ב)(2)
231	הדין הקנדי (ג)
231	חקיקה (ג)(1)
	1. Canadian Environmental
231	Protection Act
233	2. Canadian Criminal Code
	3. Public Service Labour
234	Relations Act
	4. Public Servants Disclosure
236	Protection Act
	5. החוקים הפרובינציאליים
238	להגנה על חושפי שחיתות
239	פסיקה (ג)(2)
241	הדין הצרפתי (ד)
241	חקיקה (ד)(1)
242	פסיקה (ד)(2)

- 244 (ה) הדין האירופי
- 244 (ה)(1) הכללים האירופיים
1. The Council of Europe's
244 Conventions on Corruption
2. European Parliament's
247 Best Practices
3. Recommendation of the
Committee of Ministers of
the Council of Europe on
Whistleblower Protection
250 (30.4.2014)
- (ה)(2) הפסיקה של בית הדין האירופי
לזכויות אדם

www.bursi.co.il

שער 5: התנאים להענקת הגנה לחושפי שחיתות

- 257 מבוא
- 259 פרק עשירי: "התלונה"
- 259 (א) "תלונה" מהי?
- 260 (ב) על ידי מי מוגשת התלונה?
- 261 (ב)(1) לפי חוק מבקר המדינה
- 264 (ב)(2) לפי חוק הגנה על עובדים
- 267 (ב)(3) הגשת תלונה על ידי צד שלישי
- 269 (ג) למי מוגשת התלונה?
- 270 (ג)(1) לפי חוק מבקר המדינה
- 272 (ג)(2) לפי חוק הגנה על עובדים
- 276 (ד) נגד מי מוגשת התלונה?

- 277 (ד)(1) התלונה הפנים-ארגונית
- 277 1. לפי חוק מבקר המדינה
- 277 2. לפי חוק הגנה על עובדים
- 279 (ד)(2) התלונה החוץ-ארגונית
- 279 1. תלונה לנציב תלונות הציבור
- 279 2. תלונה לרשות המוסמכת לחקור
- 280
- 282 (ה) דרישת הכתב
- 282 (ה)(1) הגשת תלונה פנים-ארגונית
- 287 (ה)(2) הגשת תלונה חוץ-ארגונית
- 287 1. פנייה לנציב תלונות הציבור
- 287 2. תלונה "לרשות מוסמכת" חיצונית לפי חוק הגנה על עובדים
- 287
- 288 (ו) תלונה שמית או אנונימית?
- 289 (ו)(1) תלונה פנים-ארגונית
- 292 (ו)(2) תלונה חוץ-ארגונית
- 292 1. פנייה לנציב תלונות הציבור
- 293 2. פנייה לרשות המוסמכת
- 294 (ז) דרך המצאת התלונה
- 294 (ז)(1) המצאת תלונה פנים-ארגונית
- 294 (ז)(2) המצאת תלונה חוץ-ארגונית
- 294 1. המצאת התלונה לנציב תלונות הציבור
- 294 2. המצאת התלונה ל"רשות מוסמכת"
- 295
- 296 (ח) תלונת שווא
- 296 (ח)(1) כללי

297	(ח)(2) הסכנות הטמונות בהגשתה של תלונת שווא	
299		פרק אחד-עשר: "עובד"
299	(א) "עובד" – מיהו ?	
300	(א)(1) "עובד" לפי חוק מבקר המדינה	
300	1. "עובד"	
302	2. "נושא משרה"	
304	3. "מזלאתפקיד"	
306	(א)(2) לפי חוק הגנה על עובדים	
	(א)(3) מבחני הפסיקה לקביעת מעמד של	
307	"עובד"	
307	1. מבחן ההשתלבות	
313	2. המבחן המערב	
316	3. מבחן הפרשנות התכליתית	
320	(ב) החריגים למושג "עובד"	
320	(ב)(1) אנשי שירותי הביטחון	
320	1. כללי	
321	2. לפי חוק מבקר המדינה	
323	3. לפי חוק הגנה על עובדים	
329	(ב)(2) ארגוני עובדים	
	(ב)(3) החריגים לתחולת ההגנה על חושפי	
332	שחיתות – משפט משווה	
332	1. ארצות-הברית	
334	2. אנגליה	
335	3. קנדה	
336	4. אירופה	

- 339 **פרק שנים-עשר: "מעביד"**
- 339 (א) "מעביד", "ממונה" – מי הם?
- 339 (א)(1) לפי חוק מבקר המדינה
- 342 (א)(2) לפי חוק הגנה על עובדים
- 344 (א)(3) מבחני הפסיקה
- 351 **פרק שלושה-עשר: "מעשה"**
- 351 (א) המעשה נושא התלונה
- (א)(1) חוק מבקר המדינה – לפני תיקון מס' 48
- 351 48
- (א)(2) חוק מבקר המדינה – אחרי תיקון מס' 48
- 352 48
- (א)(3) חוק הגנה על עובדים
- 356 (א)(4) "מעשי שחיתות"
- 357 (ב) הגדרת השחיתות בישראל
- 357 (ב)(1) הגדרת "שחיתות" במשפט העברי
- 360 (ב)(2) הגדרת "שחיתות" בחוק הישראלי
- (ב)(3) הגדרת השחיתות בפסיקה הישראלית
- 366 (ב)(4) הגדרת השחיתות על ידי ארגונים בינלאומיים
- 369 אמנות אזוריות
- 369 (ב)(5) קטגוריזציה של הגדרת ה"שחיתות" על ידי החוקרים
- 375 (ב)(6) הצעה להגדרת המושג "שחיתות"
- 379 (ג) מינהל תקין וטוהר המידות
- 382 (ג)(1) טוהר המידות
- 383 1. ישראל

לא

386	2.	משפט משווה	
390	(ג)(2)	מינהל תקין	
390	1.	ישראל	
391	2.	משפט משווה	
397	(ד)	סך החומרה	
397	(ד)(1)	סך החומרה במשפט הישראלי	
401	(ד)(2)	סך החומרה במשפט המשווה	
404	ה.	מעשה ההתנכלות	
404	(ה)(1)	לפי חוק מבקר המדינה	
406	(ה)(2)	לפי חוק הגנה על עובדים	
408	(ה)(3)	משפט משווה	
408	1.	אנגליה	
409	2.	ארה"ב	
409	3.	צרפת	
410	4.	ארגונים בינלאומיים	
413		פרק ארבעה-עשר: "בתגובת" או "בשל כך": שאלת הקשר הסיבתי	
413	(א)	סקירה כללית	
414	(ב)	שתי פניו של הקשר הסיבתי	
416	(ב)(1)	קשר סיבתי עובדתי	
416	1.	מבחן ה"אלמלא"	
417	2.	מבחן הדיות (Sufficiency)	
418	(ב)(2)	הקשר הסיבתי המשפטי	
419	1.	מבחן הסיכון	
420	2.	מבחן הצפיות	
421	3.	מבחן השכל הישר	

- 422 (ג) הקשר הסיבתי בתחומים אחדים של המשפט הישראלי
- 422 (ג)(1) תאונות הדרכים והקשר הסיבתי
- 423 (ג)(2) הקשר הסיבתי בתובענות ייצוגיות בגין הטעיה צרכנית
- 425 (ג)(3) הקשר הסיבתי בתביעות בגין נזקי גוף שנגרמו מזיהומים סביבתיים
- 427 (ד) הקשר הסיבתי וחושפי שחיתות
- 427 (ד)(1) סקירה כללית
- 428 (ד)(2) הקושי שבהוכחת הקשר הסיבתי על ידי חושפי שחיתות
- 431 (ד)(3) הקשר הסיבתי לפי חוק מבקר המדינה
- 435 (ד)(4) הקשר הסיבתי בחוק הגנה על עובדים
- 435 1. ההיסטוריה החקיקתית
- 437 2. יישום תיקוני החקיקה בעניין הקשר הסיבתי לפי חוק הגנה על עובדים
- 437 3. בחינת הקשר הסיבתי לפי חוק הגנה על עובדים על ידי
- 440 בית המשפט
- 443 (ד)(5) המבחן הראוי לקשר הסיבתי בתביעות להגנה על חושפי שחיתות
- 446 (ד)(6) משפט משווה
- 446 1. הוכחת הקשר הסיבתי בארה"ב
- 449 2. הוכחת הקשר הסיבתי באנגליה

	3.	סיכום ביניים – מבחני הקשר
452		הסיכתי במשפט המשווה
	(ח)	הקלה בהוכחת הקשר הסיכתי: העברת
453		נטל הראיה
	(ח)(1)	העברת נטל הראיה בחוק הגנה על
453		עובדים
	(ח)(2)	חוקי העבודה בישראל המעבירים
455		את נטל ההוכחה
	(ח)(3)	העברת נטל ההוכחה במשפט
457		בארה"ב
	(ח)(4)	העברת נטל ההוכחה במשפט
458		באנגליה
459		סוף דבר
		פרק חמישה-עשר: "תום לב"
461		סקירה כללית (א)
461		(א)(1) משמעו של המושג "תום לב"
463		(א)(2) תום הלב – מושג אובייקטיבי או
465		סובייקטיבי?
469	(ב)	תום הלב במשפט הישראלי
469		(ב)(1) סקירה כללית
470		(ב)(2) תום הלב בדיני לשון הרע
472		(ב)(3) עקרון תום הלב בדיני העבודה
472		1. כללי
		2. המבחן לקיום תום הלב
474		בדיני העבודה
475		(ב)(4) תום הלב במשפט המינהלי
	(ג)	דרישת תום הלב בחקיקה בעניין חושפי
477		שחיתות

477	(ג)(1) סקירה כללית
479	(ג)(2) תום הלב לפי חוק מבקר המדינה
480	(ג)(3) תום הלב לפי חוק הגנה על עובדים
483	1. מבחן אמיתות התלונה
	2. מבחן המניע לחשיפת
485	שחיתות
487	3. פנייה לגורם מוסמך
488	(ג)(4) הגשתה של תלונת שווא
	(ד) תום ליבו של המתריע בשער – משפט
490	משווה
490	(ד)(1) ארצות-הברית
492	(ד)(2) אנגליה
494	(ד)(3) צרפת
494	(ד)(4) הדין האירופי
497	סיכום – משפט משווה

פרק שישה-עשר: "לפי הנחלים חתקינים" או "לרשות מוסמכת" –

499	מיחו נמען הפנייה לחשיפת שחיתות?
	(א) נמען הפנייה להגשת תלונות על ידי חושפי
500	שחיתות
500	(א)(1) החקיקה הישראלית
	1. נמען הפנייה לפי חוק מבקר
500	המדינה
501	2. התקשי"ר
502	3. החוק לעידוד טוהר המידות
	4. נמען הפנייה לפי חוק הגנה
505	על עובדים
	(ב) נמעני הפנייה השונים לחשיפת שחיתות
510	בישראל

- 510 (ב)(1) גורמים פנים-ארגוניים
- 510 1. מעסיק או מזונוה
- 511 2. מבקר פנימי
- 513 3. "קו חם"
- (ב)(2) גורמים חוץ-ארגוניים הנחזים
- 514 ללגיטימיים
1. נציבות תלונות הציבור אצל
- 514 מבקר המדינה
- 515 2. בית הדין לעבודה
- 517 3. משטרת ישראל
- 517 4. רשויות מדינה נוספות
- (ב)(3) גורמים חוץ-ארגוניים הנחזים
- 519 לבלתי לגיטימיים
- 519 1. עמותות מהמגזר השלישי
- 520 2. תקשורת
- (ג) נמען הפנייה להגשת תלונות עובדים –
- 521 הסדרים אחרים בחוק הישראלי
- 522 (ג)(1) החוק למניעת הטרדה מינית
- 524 (ג)(2) חוק שוויון הזדמנויות בעבודה
- (ד) תפישת המחקר בנוגע לזהותו של נמען
- 525 הפנייה
- 525 (ד)(1) נמען הפנייה לחשיפת שחיתות
- (ד)(2) אופן בחירתו של נמען הפנייה –
- 528 לפי החוקרים
- (ה) גורמי הפנייה – משפט משווה
- 530 (ה)(1) אנגליה
- 531 (ה)(2) ארצות-הברית
- 533 (ה)(3) צרפת

שער 6 : סעדים, הגנות ותמריצים

- 537 מבוא
- 539 **פרק שבעה-עשר: הסעדים לאכיפת החגנה על חושפי שחיתות**
- 539 (א) לפי חוק מבקר המדינה
- 545 (ב) לפי חוק הגנה על עובדים
- 545 (ב)(1) צו עשה וצו מניעה
- 547 (ב)(2) פיצויים
- 549 (ג) הסנקציות נגד הפוגעים בחושפי שחיתות
- 549 (ג)(1) סנקציות לפי חוק מבקר המדינה
- 551 (ג)(2) סנקציות לפי חוק הגנה על עובדים
- 553 **פרק שמונה-עשר: המגננונים לעידוד מתריעים בשער**
- 554 (א) חובה חוקית להתריע על מעשה שחיתות והטלת סנקציות בשל אי התרעה
- 554 (א)(1) חובה חוקית לדווח על מעשה שחיתות בישראל
- 554 (א)(2) חובה חוקית לדווח על שחיתות – משפט משווה
- 557 משפט משווה
- 561 (ב) גמול כספי בישראל
- 562 (ב)(1) יעילותו של גמול כספי לפי הספרות המשפטית
- 564 (ב)(2) גמול חברתי בישראל
- 567 (ב)(3) גמול כספי וחברתי – משפט משווה

**שער 7 : המלצות לשיפור מצבם המשפטי של
חושפי שחיתות בישראל**

	מבוא
573	
575	(א) המעשה שעליו ניתן להתריע
575	(א)(1) הגדרת המושג "שחיתות"
576	(א)(2) ביטול סף החומרה
577	(ב) גורמי פנייה
	(ב)(1) אי הפליה בין המגזר הציבורי לבין
577	זה הפרטי
	(ב)(2) כפיות המבקר הפנימי לנזק
579	המדינה ברשויות ציבוריות
	(ב)(3) הרחבת האפשרות לפנות לגורמים
579	חיצוניים
	(ב)(4) פרשנות מרחיבה לביטוי "רשות
580	מוסמכת"
581	(ג) תנאים להגנה
582	(ג)(1) הקלת נטל ההוכחה
583	(ג)(2) צמצום החריגים לתחולת החוק
584	(ג)(3) דרישת תום הלב
	(ג)(4) קבלת תביעות המבוססות על מניע
585	מעורב
585	(ד) סעדים ותנאים
586	(ד)(1) נתן תגמול כספי לחושפי שחיתות
	(ד)(2) הפיכת צו החזרה לעבודה לברירת
587	מחדל
588	(ד)(3) חובת דיווח על מעשי שחיתות

	מפתח חקיקה	מפתחות:
593	חקיקה ישראלית	
593	הכרזה על הקמת מדינת ישראל	
593	חוקי יסוד	
593	חקיקה ראשית	
600	חקיקת משנה	
601	הצעת חוק	
603	תקנון שירות המדינה (ה"תקשי"ר")	
605	חקיקה זרה	
605	אנגליה	
606	ארצות-הברית	
610	צרפת	
610	קנדה	
611	אמנות	
613	החלטות האיחוד האירופי	
615	מפתח פסיקה	
615	פסיקה ישראלית	
615	פסקי דין של בית המשפט העליון	
620	פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים	
621	פסקי דין של בתי משפט השלום	
621	פסקי דין של בית הדין הארצי לעבודה	
625	פסקי דין של בתי הדין האזוריים לעבודה	
629	פסיקה זרה	
629	אנגליה	
630	ארצות-הברית	
631	צרפת	

631	קנדה
631	בית הדין האירופי
633	מפתח ביבליוגרפי
633	ספרות ישראלית
633	ספרים
635	מאמרים
637	מאמרים בעיתונות
639	פרסומים באתרי אינטרנט
639	מקורות המשפט העברי
641	ספרות זרה
641	ספרים
642	מאמרים
652	מאמרים בעיתונות
654	פרסומים באתרי אינטרנט
657	מפתח שונות
657	דו"חות
659	פרוטוקולים
660	ניירות עמדה ישראלים
660	ניירות עמדה זרים
663	אתרי אינטרנט
665	מפתח נושאי