

הטיפול בעבירות משמעת
בשירות המדינה

תקציר

רקע כללי

תכליתו של הדין המשמעתני בשירות המדינה היא להגן על אמון הציבור בו, ליצור הרתעה אפקטיבית כלפי עובדי ציבור מפני מעשים שיש בהם מעילה באמון הציבור ובאמון הממונים עליהם¹ ולהעביר מסר ברור לכלל העובדים בדבר החובה לפעול על פי כללי המשמעת וליצור הרתעה מפני הפרתם². דין זה חל על עובדים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך ובחלקים נוספים של השירות הציבורי, ובשנת 2016 חל הדין על כ-230,000 עובדים.

משרדי הממשלה ויחידות הסמך והגופים הציבוריים שחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת), חל עליהם, עם אגף המשמעת ואגף חקירות משמעת (להלן - אגף החקירות) בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם או הנציבות), מופקדים על הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה. בתקופת הביקורת נציב שירות המדינה היה עו"ד משה דיין (להלן גם - הנציב); עו"ד אסף רזנברג היה ממונה בכיר (משמעת) ועמד בראש אגף המשמעת (להלן - ראש אגף המשמעת), ומר נתנאל לויט היה ראש אגף בכיר (חקירות משמעת) (להלן - ראש אגף החקירות).

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יוני 2016 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה. הביקורת נעשתה בנש"ם. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במשרד החינוך, ברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים), ברשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) ובבנק ישראל.

במאי 2016 הפיץ משרד מבקר המדינה שאלונים בקרב 85 גופים ממשלתיים - משרדי ממשלה ויחידות סמך, לרבות בתי חולים ממשלתיים, שני גופים ביטחוניים, מינהל בית הנשיא ומינהל כנסת ישראל (להלן - המשרדים). בשאלונים התבקשו המשרדים למסור מידע בין השאר על אירועי המשמעת שבהם טיפלו, על אופן הטיפול בהם ועל ממשקי העבודה בינם ובין הנציבות. כל המשרדים מילאו את השאלונים.

1 עש"מ 4350/06 מדינת ישראל נ' רון (פורסם במאגר ממוחשב, 4.6.07).

2 עש"מ 222/07 אסדו נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 11.11.07).

הליקויים העיקריים

עדכון הוראות הדין המשמעת

תיקון חוק המשמעת

חוק המשמעת נחקק בשנת 1963. זה קרוב לשני עשורים, מאז הוגשו המלצות ועדת קרמניצר, עולה הצורך בביצוע כמה שינויים מהותיים במערך הטיפול במשמעת בשירות המדינה, ובהם, בין היתר, הרחבת סמכויות המשרדים, הרחבת סמכויות החקירה של חוקרי המשמעת ושינויים הנוגעים לעבודת בית הדין למשמעת. במשך שנים לא צלחו הניסיונות לבצע שינויים אלה. ביוני 2013 החל ראש אגף המשמעת לבצע עבודת מטה לצורך גיבוש הצעה לתיקון ובמאי 2015 הגיש אגף המשמעת טיוטת תזכיר חוק למשרד המשפטים. במועד סיום הביקורת טרם סיים משרד המשפטים את טיפולו בטיטת תזכיר החוק.

ביטול ועדות המשמעת

מערך הטיפול במשמעת בשירות המדינה, אשר עוגן בחוק המשמעת, נבנה על שלושה נדבכי טיפול והכרעה: המשרד, ועדת משמעת ובית הדין למשמעת. ואולם לפני כ-17 שנה הופסקה פעילותן של ועדות המשמעת, שהיוו את רובד הביניים לטיפול בעבירות משמעת: אמצעי משמעת שהועדו רשאות לנקוט נרחבים יותר מאלה שרשאי משרד להטיל, אך פחותות מאלו שרשאי להטיל בית הדין למשמעת. משכך, הטיפול בעבירות משמעת בדרגת חומרה בינונית יכול להיעשות רק באחת משתי דרכים: טיפול משרדי והטלת אמצעי משמעת קלים יחסית או הגשת תובענה לבית הדין למשמעת. ביטול הלכה למעשה של נדבך ביניים זה, שעוגן כאמור בחוק המשמעת, הוא שינוי משמעותי באופן הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה בשני העשורים האחרונים. בין היתר עולה חשש שביטול ועדות המשמעת, לצד חסרים נוספים שלא מולאו בשל אי-תיקון החקיקה, הובילו לטיפול חסר ומקל במקרים שבהם ראוי היה לנקוט אמצעי משמעת מחמירים יותר, או להגשת תובענות במקרים שבהם ניתן היה להסתפק בהליכי משמעת קלים יותר.

הטיפול השוטף בעבירות משמעת

פתיחת הליך משמעת

הטיפול בחשדות לביצוע עבירות משמעת בכלל שירות המדינה חייב להישען על הוראות ברורות בנוגע לגורמי הטיפול ולהליכי הטיפול על שלביו. הביקורת העלתה כמה בעיות בנושא: הפרקטיקה הנוהגת בעניין הגורם בנש"ם שאמור לקבל את המידע בדבר חשדות לביצוע עבירות משמעת במשרדים, שונה לעתים מזו שקבועה בהוראת התקשי"ר בנוגע לפתיחת הליך משמעת וכמחצית המשרדים אינם פועלים לפי הוראת התקשי"ר זו; בנש"ם יש אי-הסכמה בין אגף המשמעת לאגף החקירות בדבר חובת המשרד הממשלתי לדווח על כל עניין המעורר חשד לביצוע עבירות משמעת ובדבר הגורם שיש למסור לו את הדיווח.

הועלו ליקויים בשיתוף המידע בין אגף המשמעת לאגף החקירות: אין העברת מידע שוטפת ומלאה במקרים שבהם הדבר נדרש. בחלק מהמקרים המידע בדבר חשד לביצוע עבירת משמעת לא הובא כלל לידיעת אגף החקירות - דבר שאינו מתיישב אף עם הוראות טיוטת תזכיר החוק. לעתים מוזן למערכת הממוחשבת מידע מינימלי שאינו מספיק לקבלת החלטה באגף החקירות אם לפתוח בחקירה.

אמצעי משמעת (סנקציות) משרדיים

18 שנים אחרי שוועדת קרמניצר התריעה על תחושת אין האונים של מנהלים במערכת הציבורית נוכח החסר באמצעים אפקטיביים להתמודדות עם חריגות משמעת, נראה כי תחושה זו שרירה וקיימת. ממצאי השאלונים העלו שכמחצית מהמשרדים שהשיבו לשאלון סבורים שאין בידם אמצעי משמעת מספקים לטיפול בעבירות משמעת, כגון השעיה לזמן ארוך והטלת קנס. לדעת כמה מהמשרדים, הטיפול בעבירות משמעת שחומרתן "בינונית" אינו הולם לעתים את חומרת העבירה: מצד אחד אין די באמצעי משמעת כגון נזיפה, ומצד שני, אגף המשמעת אינו סבור כי האירועים האלה חמורים דיים כדי להידון בבית הדין למשמעת. את עמדתם זו של המשרדים יש לראות גם על רקע ביטולן של ועדות המשמעת, אשר נועדו לשמש נדבך ביניים לטיפול בעבירות משמעת; חולשתו של הטיפול המשרדי בעבירות בשל המנעד הצר של אמצעי המשמעת שהוא רשאי לנקוט כאשר אין מוגשת תובענה לבית הדין; ואי-השלמת הטיפול בטיטת תזכיר החוק, המרחיבה את סמכויות המשרדים.

מעקב אחר יישום המלצות אגף המשמעת

לא רוכזו נתונים סטטיסטיים כוללים, שאפשר ללמוד מהם באיזו מידה אימצו משרדי הממשלה את המלצות אגף המשמעת בדבר נקיטת אמצעי משמעת, ובתוך כמה זמן ממועד ההמלצה נקטו המשרדים את אמצעי המשמעת.

ערר על החלטת אגף המשמעת

אף על פי שבהנחיית נציב שנכנסה לתוקפה ביולי 2016 ואשר הוחלה במתכונת ניסיונית (פיילוט) למשך שנתיים נקבעו זכות היידוע וזכות הערר בהליכי משמעת הנוגעים להטרדה מינית³, לא הסמיך הנציב גורם שמתפקידו לטפל בעררים.

לאגף המשמעת סמכויות נרחבות בדבר ההליך המשמעת, ובהן סמכויות ההחלטה בדבר סגירת תיק משמעת וההחלטה אם להגיש תובענה לבית הדין למשמעת. החלטות אלה מתקבלות בהתאם לשיקול הדעת של מנהלי האגף. נמצא שככלל אי אפשר להגיש ערר על החלטות האגף, למעט החלטות הנוגעות להטרדה מינית, וגם אפשרות זו נקבעה במתכונת ניסיונית לשנתיים. היעדר האפשרות להגיש ערר על החלטות בתחום המשמעת, למעט אלו הנוגעות להטרדה מינית, מעורר קושי, המתעצם נוכח העובדה שהחלטות רובן ככולן מתקבלות על ידי אגף המשמעת.

3 נוהל זכות היידוע וזכות הערר בתיקי הטרדה מינית בהליך המשמעת, הנחיית נציב שירות המדינה, 22.5.16.

הצגת מידע על עניינים משמעותיים ונורמטיביים לפני ועדת בוחנים

מתמודד במכרז לתפקיד בשירות המדינה נדרש לדווח בטפסי המכרז על הרשעות בהליך פלילי או בהליך משמעותי, וכן על הליכים - פליליים או משמעותיים - תלויים ועומדים. כמו כן הוא נדרש לדווח אם ננקטה כלפיו התראה או ניפיה.

טרם נקבעו כללים הנוגעים לאירועים שלא הביאו לפתיחת הליך משמעותי או פלילי, אך נדרשת הצגתם לפני ועדת בוחנים, באופן שיאפשר יישום של קביעת בית המשפט העליון מ-2008, ולפיה "על הרשות הממנה לבחון ההתאמה לכהונה ציבורית גם בהיבט הערכי-נורמטיבי, בהתאם לסגולותיו האישיות והערכיות של המועמד"⁴. נמצא כי במכרז אחד לא הוצג לוועדת בוחנים מידע על הערה מינהלית שקיבל מועמד, עובד בכיר ברשות המסים, ואילו במכרז אחר הובאו לפני ועדת הבוחנים פרטי הליך משמעותי שנוהל נגד מועמד שהוא עובד בכיר במשרד התקשורת, אף שבסופו של דבר לא ננקט נגדו כל אמצעי משמעותי. ההבדל בין שני המקרים עלול להעיד על פגיעה בשוויון בין העובדים האמורים, ויש חשש שהבדל כזה קיים גם במקרים אחרים.

מחיקת רישומים משמעותיים במערכת מרכב"ה

כאשר נפתח הליך משמעותי נגד עובד המדינה בשל חשד לעבירת משמעות, הדבר נרשם במערכת מרכב"ה, שבה מנוהלים הנתונים על עובדי המדינה. נמצא כי הרישום בדבר פתיחת ההליך המשמעותי נותר במערכת הממוחשבת ומלווה את העובד כל זמן שירותו בשירות המדינה, גם במקרים שבהם החשד הופרך. הדבר עלול להסב שלא בצדק נזקים לעובדים ואף לפתוח פתח לשימוש לא ראוי של אגף המשמעת בסמכויותיו.

פרישה חלף המשך הליכים משמעותיים

1. בנוהל אגף המשמעת מפורטים שיקולים להפסקת ההליך המשמעותי בעקבות פרישה, אולם השיקול בדבר הסיכויים שהעובד ישוב לשירות המדינה בעתיד לא נכללו בו. בדוח מובאת דוגמה הנוגעת לעובד בלשכתו של סגן שר, שנמצאה הצדקה להעמדתו לדין משמעותי, אולם הוחלט לסגור את התיק המשמעותי נגדו בנימוק שהוא סיים את תפקידו, ובהמשך נעשה ניסיון למנותו לתפקיד בכיר אחר בשירות המדינה.
2. בשנים 2013-2015 סיים שירות הביטחון הכללי את העסקתם של ארבעה עובדים קבועים בעקבות אירועי משמעות, בלי שעירב בכך באופן כלשהו את נש"ם, וממילא בלי שקיבל את האישור הנדרש לפרישה חלף הליך משמעותי.

ביצוע חקירות משמעת

חוקרי משמעת

על פי הוראות התקשי"ר חוקר משמעת יעסוק בבירור תלונות המייחסות לעובד מדינה עבירות משמעת, וכי חקירת תלונה בידי חוקר משמעת במשרד תיעשה בתיאום עם ראש אגף החקירות בנש"ם ובכפוף להנחיותיו.

14% מחוקרי המשמעת במשרדים הם עובדי יחידת ביקורת הפנים, והם עובדים בשישה משרדים - מרביתם ברשות המסים. הטלת תפקיד של חוקר משמעת על מבקר פנים אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

נש"ם לא קבעה תנאי סף הנדרשים מחוקר משמעת במשרדי הממשלה.

יש שונות גדולה בין מספר החוקרים במשרדים יחסית למספר העובדים בהם. במשרד החינוך, האחראי גם לחקירות משמעת של כ-130,000 מורים עובדי המדינה, אין כלל חוקרי משמעת. במשרד הבריאות, שבו כ-3,600 עובדים, יש חוקר אחד בלבד; לעומת זאת, ברשות המסים, שבה כ-6,000 עובדים, יש 28 חוקרי משמעת.

נש"ם לא קבעה אמות מידה בנוגע למספר החוקרים הרצוי בכל משרד, ואגף החקירות לא ניתח את הסיכונים הקיימים בכל ארגון על מנת להחליט כמה חוקרים נדרשים בו. גם ההחלטות המתקבלות בתחום זה במשרדים אינן מבוססות על ניתוח צרכים מובנה וסדור.

פעולות אגף המשמעת במהלך חקירה או לאחריה

חקירת המשמעת נעשית באמצעי חקירה שונים, באופן גלוי או נסתר. ככלל, יש להקפיד שרק הגורמים המוסמכים לביצוע החקירה יהיו בקשר עם החשודים, הנחקרים והמתלוננים בכל הנוגע לפרטיה. נמצאו מקרים אחדים שבהם אגף המשמעת נקט על דעתו פעולות שהיה ראוי שייעשו בתיאום עם אגף החקירות או בידיעתו: במהלך חקירה שקיים אגף החקירות בנוגע לחשד להטרדה מינית שוחח נציג אגף המשמעת עם המתלוננת בלי להביא את דבר השיחה לידיעת אגף החקירות. במקרה שני פנה ראש אגף המשמעת לגורמים בכירים בגוף לאחר סיום החקירה וזם בדיקת גלאי שקר (פוליגרף) של המעורבים במקרה בלי להביא את הדבר לידיעת אגף החקירות ובלי לתאם זאת עמו. במקרה שלישי עלתה בפסק דין של בית הדין האזורי לעבודה טענה בדבר מעורבות ראש אגף המשמעת בחקירה, אך היא לא נבדקה.

טיפול בתלונות על עבירות משמעת של שני עובדים בכירים

1. בית המשפט העליון קבע כי "ככל שעובד המדינה נושא משרה רמה יותר, שיש עמה אמון רב יותר וסמכויות חזקות יותר, כך יש מקום לדרוש ממנו שיקפיד יותר במילוי תפקידו על טוהר המידות ועל התנהגות הולמת. לעניין זה יש הבדל בין עובד בכיר, הממונה על עובדים רבים ואמור לשמש דוגמה להם

ולציבור, לבין עובד זוטרי⁵. נמצא כי הליך משמעותי שבו הועלו טענות הנוגעות לעובד בתפקיד בכיר לא מוצו במשך כשנתיים וחצי, וכי הוא נוהל באופן כושל, שאינו תכליתי ואינו משקף חתירה למיצוי החקירה ולקבלת החלטה בדבר המשך ההליך המשמעותי בעניינו.

2. בנובמבר 2015 חקר אגף החקירות עובד בכיר לשעבר במשרד האוצר, בחשד כי הוא פעל בניגוד עניינים ובניגוד להסדר למניעת ניגוד העניינים שעליו חתם. סגנית ראש אגף משמעת סברה כי אין מקום להעמדתו לדין משמעותי והמליצה, לכל היותר, להעיר לו על התנהלותו באחת הפרשיות. על רקע דעות שונות שהובעו בנוגע לתיק זה החליט משרד המשפטים לחדש את החקירה, ובסיומה נקט מנכ"ל משרד האוצר נגד העובד הבכיר את אמצעי המשמעת הקל ביותר שנקבע בחוק המשמעת - התראה. נמצא כי החלטתו הראשונה של אגף המשמעת התקבלה בטרם סוכמה חקירת המשמעת ושלא על בסיס המידע המלא שסוכם באגף החקירות. התערבות משרד המשפטים בנושא הביאה להמשך החקירה ולסיכומה, ואף להחמרה מסוימת של אמצעי המשמעת שננקט, אולם עולה חשש שפעולה זו הייתה מוגבלת, עקב החלטת אגף המשמעת שכבר נמסרה לעובד.

בית הדין למשמעת

בשנת 2015 הוגשו לבית הדין למשמעת 105 תובענות, כמחציתן הוגשו לאחר סיום הליך פלילי.

אב בית הדין למשמעת ציין במהלך הביקורת קשיים הנוגעים למינוי יו"ר להרכב שאינו אב בית הדין או סגניתו, וכן הצר על כך שאין בסמכות אב בית הדין להחליט באילו נסיבות ניתן לדון בתובענה בדין יחיד במקום במותבים של שלושה, בלי שתידרש הסכמתו של הנאשם. בהצעה לתיקון חוק המשמעת שגיבשה נש"ם נכללו פתרונות לחלק מן הקשיים שהעלה אב בית הדין, ואולם במועד סיום הביקורת טרם קודם אישורה של ההצעה.

בשנת 2015 העלה אב בית הדין לפני הנציב קשיים מינהליים המקשים את מלוי משימותיו, ובכלל זה ניצול לא יעיל של משאבי האנוש שהוקצו לבית הדין. במועד סיום הביקורת טרם ניתנו פתרונות מעשיים לקשיים שהועלו.

משך ההליך המשמעותי

תקן למשך ההליך המשמעותי

בשונה מהנורמה שנקבעה בנוגע לרשויות התביעה הפלילית, נש"ם לא קבעה לוח זמנים מחייב לשלבי ההליך המשמעותי. לפיכך אי אפשר לקבוע על סמך השוואה לתקן, אם משכם של שלבים שונים בהליך המשמעותי הוא תקין.

משך הטיפול בעבירות משמעת

משך הטיפול הממוצע בהליך משמעותי באגף החקירות מפתיחת חקירה ועד לסיומה, מתחילת שנת 2012 ועד סוף מאי 2015, היה כארבעה חודשים; משך הטיפול באגף המשמעת ובמשרדים⁶ היה כשמונה חודשים וחצי; בבית הדין למשמעת - ממועד הגשת התובענה ועד למתן גזר הדין - כשישה חודשים.

יותר ממחצית המשרדים שהשיבו על השאלון הביעו שביעות רצון בינונית ומטה ממשך הטיפול של אגף המשמעת באירוע משמעת, וכרבע מהם הביעו שביעות רצון בינונית ומטה ממשך הטיפול של אגף החקירות בביצוע חקירת משמעת.

מאגר המידע של נש"ם ככלי לבקרת משך ההליך המשמעותי

נתונים רבים במאגר המידע בתחום המשמעת במערכת מרכב"ה היו חסרים או חלקיים, בכלל זה בין היתר הנתונים האלה: מועדי הגשת תובענות; הסיבות לסיום הטיפול בתיקי משמעת ומועדי הסיום; שמות חברי הרכבים בבית הדין למשמעת; מועדי מתן פסקי הדין; מידע בדבר הרשות שסגרה את התיק. לגבי אלפי תיקי המשמעת שבהם לא הוגשו תובענות לא נרשמה במסד הנתונים של הנציבות הסיבה לסיום הטיפול בהם. בהיעדר מידע שלם על כלל התיקים עולה חשש לניהול לא מקצועי וסדור בנושא.

אגף החקירות ואגף המשמעת אינם עושים שימוש מלא וממצה במאגר המידע, ולכן פוחתת במידה ניכרת היכולת לקיים בקרה על שלבי הטיפול. נוסף על כך, המידע הנוגע למשך ההליך המשמעותי אינו מובא לידיעת הציבור בדוחות השנתיים שמפרסם אגף המשמעת.

הסדר למניעת ניגוד עניינים באגף המשמעת

באוגוסט 2014 דיווחו ראש אגף המשמעת וסגניתו לנציב שירות המדינה על קשר אישי ביניהם, ובהמשך דיווחו על כך למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) (להלן - המשנה ליועמ"ש) ולפרקליט המדינה. בסוף יולי 2015 חתמו ראש האגף וסגניתו על מסמך ובו פירוט הסדר לעניין הדיווח האמור. המסמך היה תקף עד

6 כאשר הוגשה תובענה לבית הדין נמדד פרק הזמן ממועד סיום החקירה ועד מועד הגשת התובענה; כאשר לא הוגשה תובענה נמדד פרק הזמן ממועד סיום החקירה ועד למועד סגירת תיק המשמעת; כאשר המליץ אגף המשמעת שהמשרד הוא שיטיל אמצעי משמעת, נכלל בפרק הזמן האמור גם משך טיפולו של המשרד בנושא עד למועד הטלת אמצעי המשמעת.

סוף נובמבר 2015. על פי משרד המשפטים, ההסדר נקבע בהנחה שבטווח הזמן הזה תימצא הדרך להעביר אחד מבעלי התפקידים למשרה אחרת ולנתק באופן קבוע את קשרי העבודה ביניהם. המשנה ליועמ"ש האריכה את תוקף ההסדר עד שיתבררו תוצאות מכרז שבו ראש אגף המשמעת היה מועמד. תוצאות אלה התבררו במרץ 2016.

נמצא כי ראש אגף המשמעת וסגניתו הוסיפו לכהן בתפקידם גם אחרי מרץ 2016. הטיפול במקרה זה נמשך זמן רב: כמעט שנה לאחר שדיווחו ראש אגף המשמעת וסגניתו על קשר אישי ביניהם, נחתם הסדר זמני לטיפול בסוגיית ניגוד העניינים, ובהמשך לא יושמו החלטת המשנה ליועמ"ש שאחד משני העובדים יסיים את תפקידו באגף בטווח הזמן המידי וכן החלטת היועץ המשפטי לממשלה, ולפיה אם העברת מי משני העובדים לתפקיד אחר בשירות המדינה לא תסתייע, יאלץ אחד מהם לסיים את תפקידו באגף לאלתר. יותר משנתיים אחרי הדיווח זומן ראש אגף המשמעת לשימוע ובעקבות זאת הוא עתר לבית הדין לעבודה. בינתיים, יישומו של ההסדר הזמני מתמשך פרק זמן שאינו סביר, גם לדעת היועץ המשפטי לממשלה, ולדברי משרד המשפטים, פעילותו של אגף המשמעת נפגעה פגיעה קשה.

החלת חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים

הצעת חוק התאגידים הציבוריים של משרד המשפטים, המיועדת להסדיר גם את הטיפול בעבירות משמעת בתאגידים הציבוריים, אינה מקודמת משנת 2013. עקב כך תאגידים מסוימים, כמו בנק ישראל, נותרו ללא מערכת המסדירה באופן מלא את הטיפול בעבירות משמעת.

עוד בשנת 1994 עלה הצורך להסדיר את המסגרת הנורמטיבית של המשמעת בבנק ישראל, ואף שהממשלה החליטה להחיל את חוק המשמעת על הבנק כבר בשנת 2006, המהלך לא הושלם. המסגרת הנורמטיבית שעל בסיסה אמור בנק ישראל לטפל באירועי משמעת לוקה בחסר, ובין היתר היא אינה כוללת מנגנון לחקירת עבירות משמעת חמורות, והאפשרות להטיל עונשים חמורים מניפה והשעיית עובדים היא מוגבלת. זאת, אף על פי שהצורך בהסדרת הנושא עלה כבר לפני יותר משני עשורים, והממשלה אף החליטה להחיל על הבנק את חוק המשמעת לפני כעשור, אולם המהלך לא הושלם. לפיכך הכלים המצויים בידי הבנק כיום אינם מאפשרים טיפול ראוי ושלם בעבירות משמעת.

ההמלצות העיקריות

על משרד המשפטים לפעול לאלתר ובאופן תכליתי לביצוע התיקונים הדרושים בחוק המשמעת.

על נש"ם לבחון עם משרד המשפטים את ההסדרה הרצויה בנוגע לסמכויות המשרדים ולוועדות המשמעת.

על נש"ם להבטיח כי היא מיישמת דרך פעולה אחידה, הנשענת על הוראת דין ברורה בנושא אופן פתיחת הטיפול בעבירות משמעת. אם יש שוני בין דרך הפעולה הרצויה ובין הוראות התקשי"ר, יש לפעול בהקדם לתיקון הוראות התקשי"ר בנושא.

על נש"ם לפעול להשלמת מסד הנתונים ולנטר באופן שיטתי וקבוע את הפעולות שהמשרדים נוקטים בעקבות המלצות אגף המשמעת. על אגף המשמעת לקבוע פרק זמן מרבי להשלמת ההליך המשמעי, להודיע עליו למשרדים ולהטמיעו. נוסף על כך, ראוי כי משרד שאינו פועל לפי המלצת אגף המשמעת יגבש החלטה מנומקת ומפורטת בדבר ויביא אותה גם לידיעת הנציבות.

על נש"ם והפרקליטות לקבוע בהקדם מי הגורם שיהיה מוסמך לדון בערר על החלטות נש"ם לגבי תלונות על הטרדה מינית.

לנוכח הפרקטיקה שלפיה סמכויות ההחלטה בדבר סגירת תיק משמעת וההחלטה אם להגיש תובענה לבית הדין למשמעת מתקבלות בהתאם לשיקול הדעת של ראש האגף וסגניתו, יש מקום שמשרד המשפטים יבחן את הצורך במיסוד ההליך ערר על החלטות האגף.

על יחידת היועץ המשפטי לממשלה להנחות את הנציבות ואת ועדות הבוחנים כיצד לנהוג בענייניו של מועמד לתפקיד בשירות המדינה שלא התנהל נגדו הליך פלילי או משמעי, אך פעילותו נמצאה לוקה בחסר בהיבט הערכי-נורמטיבי.

ככלל, ברגע שנסגר תיק משמעי משלא נמצא בסיס לחשדות שהועלו, יש להסיר את הרישום בדבר פתיחת התיק מהמערכת הממוחשבת. אם אגף המשמעת סבור שיש מקרים המצדיקים את הותרת דבר החשד במערכת, עליו לאפיין אותם מראש ולנמק את הותרתם על סמך המקרים שאופיינו.

בהסתמך על הנוהל מ-2006 בנוגע להפסקת הליך משמעי כנגד עובד בשל פרישתו, מן הראוי שנש"ם תקבע בנוהל זה את האפשרות שבעת קבלת החלטה בדבר הפסקת ההליך בנסיבות אלה, תישקל האפשרות שהעובד ישוב לשירות המדינה בעתיד.

על נש"ם לקבוע תנאי סף לתפקיד חוקר במשרד, כפי שנעשה בנוגע לחוקרים באגף החקירות. על אגף החקירות בנש"ם לקבוע, בתיאום עם המשרדים כמה חוקרי משמעת נדרשים עבורם, על בסיס מיפוי צרכים סדור. את החוקרים יש למנות בהתאם לתנאי סף שייקבעו לתפקיד; על ראש אגף החקירות לוודא שמבקרים פנימיים לא יוסמכו לחוקרי משמעת וכן לפעול להחלפתם של חוקרים שהם גם מבקרים פנימיים בחוקרים אחרים.

על אגף המשמעת להודיע לאגף החקירות על הכוונה ליצור קשר עם מתלוננים, חשודים או נחקרים במהלך חקירת משמעת ועל פעולות חקירה הנעשות לאחריה. תיאום זה הוא תנאי לניהול תקין של מערכת מקצועית העוסקת בתחום משמעותי ורגיש - עבירות משמעת.

על אגף המשמעת להקפיד שהחלטותיו בהליכים משמעתיים שבהם מבוצעות חקירות משמעת, יושתתו גם על ממצאי החקירות במלואם, לרבות סיכומי החקירות.

על הנציב לפעול בשיתוף אב בית הדין למשמעת לקידום פתרונות מעשיים לקשיים המינהליים הנוגעים לניהול ההליך המשמעת בבית הדין.

על נש"ם לפעול לטיוב מערכת המידע, כדי שזו תכלול נתונים על כל שלבי הטיפול בתיק המשמעת, ועליו לפעול לתיקון הליקויים במערכת כדי שיהיה אפשר להפיק ממנה את המידע הרלוונטי גם בדוחות המציגים מידע מצטבר, ולא רק לגבי תיק יחיד. על אגף החקירות ואגף המשמעת לבקר את משך ההליך המשמעת, כל אחד בתחומו, כדי לאתר נקודות תורפה ולשפרן, ולצורך ייעול ההליך המשמעת. בקרה זו יש לבצע אל מול תקן שיש לקבוע בדבר משך ההליך המשמעת לשלבו. לצורך שקיפות והגברת אמון הציבור, על ראש אגף המשמעת לשקול לפרסם מידע על משך ההליך המשמעת לציבור - בדוח סיכום הפעילות השנתי או במסגרת אחרת.

יש מקום שמשרד המשפטים והנציבות יבחנו דרכים להתמודדות עם עובדי מדינה המושעים מתפקידם למשך כמה שנים, הן בהיבט של מילוי תפקידו של העובד המושעה והן בהיבט הכספי של תשלום שכרו בתקופת ההשעיה.

עד לקידום הצעת חוק התאגידים הציבוריים, ולאור האינטרס הציבורי המובהק בקיום מערכת משמעתית רשמית בתאגידים ציבוריים, על משרד המשפטים לבחון את קידום קביעתה של מערכת נורמטיבית מחייבת בגופים אלה, שתכלול את הרכיבים הנדרשים לטיפול הולם בעבירות משמעת.

ראוי שהנהלת בנק ישראל תפעל בנחישות להחלת חוק המשמעת על הבנק, ולחלופין תחיל עליו כללים דומים לכללי המשמעת החלים בשירות המדינה.

סיכום

ממצאיו של דוח זה מלמדים כי תחום המשמעת בשירות המדינה סובל מחולשות, חלקן יסודיות, ובראשן - תשתית נורמטיבית חסרה ולא מעודכנת. בכל הנוגע לנציבות שירות המדינה הועלו כשלים בקשרי הגומלין ובשיתוף המידע בין אגף המשמעת לאגף החקירות; עולה הצורך בבחינת האפשרות למסד הליך ערר על החלטות אגף המשמעת; הועלה מחסור של ממש באמצעים אפקטיביים לטיפול בעבירות משמעת בדרגת חומרה בינונית וכן באמצעי משמעת אפקטיביים במשרדי הממשלה. נוסף על כך, בשל מדיניות עמומה של נש"ם, העברת המידע והתלונות מהמשרדים הממשלתיים לנציבות בדבר חשדות לעבירות משמעת נעשית פעמים רבות שלא בהתאם להוראות התקשי"ר. לנוכח אלה, ספק אם פעולות הנציבות והמשרדים בתחום המשמעת משיגות באופן הדרוש את אחת התכליות המרכזיות של מערך המשמעת - השמירה על אמון הציבור.

כמעט שנה לאחר שדיווחו ראש אגף המשמעת וסגניתו על קשר אישי ביניהם, נחתם הסדר זמני לטיפול בסוגיה זו. יישומו של ההסדר הזמני מתמשך פרק זמן שאינו סביר, גם לדעת היועץ המשפטי לממשלה, ולדברי משרד המשפטים, פעילותו של אגף המשמעת נפגעה פגיעה קשה.

על משרד המשפטים לפעול במרץ לקידום תיקונו של חוק המשמעת. על הנציבות לגבש מדיניות ברורה בנוגע לאופן הטיפול בחשדות לעבירות משמעת, ובמידת הצורך לתקן את הוראות התקשי"ר בהתאם. בד בבד, על הנציב לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת, ובכלל זה לפעול לחיזוק פעילותו של בית הדין למשמעת וכן לבסס מחדש את סדרי העבודה בין אגף המשמעת לאגף החקירות באופן שיבטיח ממשק עבודה יעיל ואפקטיבי בין שני האגפים.

על משרד המשפטים לפעול גם לקידומה של מערכת נורמטיבית מחייבת בקרב התאגידים הציבוריים שתכלול את הרכיבים הנדרשים לטיפול הולם בעבירות משמעת.

מבוא

תכליתו של הדין
המשמעותי היא להגן
על אמון הציבור
בשירות המדינה,
ליצור הרתעה
אפקטיבית ולהעביר
מסר ברור לכלל
העובדים בדבר
החובה לפעול על פי
כללי המשמעת

1. השירות הציבורי כולל את משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם ומאות גופים נוספים, בהם חברות ממשלתיות, מועצות דתיות, תאגידים שהוקמו על פי חוק וגופים נתמכים. השירות הציבורי בישראל מופקד על מתן שירותים לתושבי המדינה בתחומי החיים השונים, ואיכותו תלויה במידה רבה ברמתם המקצועית-תפקודית של עובדי הציבור וברמתם הערכית והמוסרית.⁷
 2. משמעת היא מערכת נורמות, נהלים ונהגים המסדירה את אופן פעולתה של מסגרת ארגונית, והקובעת סדרים ובכלל זה חובותיהם וסמכויותיהם של המשרתים באותה מסגרת ארגונית, ביזקתם זה לזה וביזקתם למסגרת עצמה.⁸ על המסגרת הארגונית לדאוג לכך שמערכת החובות תקיים הלכה למעשה, ולכן נדרשת תגובה של המעסיק, לרבות הטלת עונש, על כל פגיעה במערכת זו.⁹
 3. תכליתו של הדין המשמעותי היא להגן על אמון הציבור בשירות המדינה, ליצור הרתעה אפקטיבית כלפי עובדי ציבור מפני מעשים שיש בהם מעילה באמון הציבור ובאמון הממונים עליהם¹⁰ ולהעביר מסר ברור לכלל העובדים בדבר החובה לפעול על פי כללי המשמעת וליצור הרתעה מפני הפרתם¹¹. בית המשפט העליון קבע כי שלא כהליך הפלילי - אשר נועד לקבוע אם הנאשם עבר על החוק ומהו העונש שראוי להטיל עליו - הדין המשמעותי לא נועד להעניש את ה"עבריין", אלא לקבוע בראש ובראשונה אם הוא עדיין ראוי לאמון שניתן לו כעובד ציבור¹². זאת במטרה להגן על השירות הציבורי, לשמור על רמתו הנאותה, על הליכות עובדיו ועל טוהר מידותיהם¹³. אמצעי הענישה (הסנקציה) המשמעותי, החל בהתראה או נזיפה ועד כדי הרחקתם של מי שאינם ראויים לשירות, הוא בעל אופי מונע ונועד להבטיח משמעת, סדר טוב ופעילות תקינה¹⁴.
 4. המקור הנורמטיבי העיקרי של הדין המשמעותי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך ובחלקים נוספים של השירות הציבורי הוא חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת או החוק), והתקנות שהותקנו מכוחו. עם חקיקתו הוחל החוק על עובדי המדינה המתמנים בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959¹⁵. במהלך השנים הוחל החוק, בהתאם להחלטות
7. בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09).
 8. עש"מ 3/75 דבוש נ' נציבות שירות המדינה (פורסם במאגר ממוחשב, 14.10.75).
 9. עו"ד נחמיה בן-תור, דיני משמעת בשירות הציבורי, מהדורה שנייה (2011), עמ' 1.
 10. עש"מ 4350/06 מדינת ישראל נ' רון (פורסם במאגר ממוחשב, 4.6.07).
 11. עש"מ 222/07 אסדו נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 11.11.07).
 12. בג"ץ 13/57 צימוקין נ' בית הדין המשמעותי לעובדי המדינה, פ"ד יא 856 (1957).
 13. עש"מ 7932/07 מזרחי נ' נציבות שירות המדינה (פורסם במאגר ממוחשב, 4.3.08).
 14. בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם במאגר ממוחשב, 7.4.94).
 15. עובדי מדינה - עובדים במשרדי ממשלה, יחידות סמך ובתי חולים ממשלתיים, וכן עובדי לשכת נשיא המדינה, כנסת ישראל ומשרד מבקר המדינה.

ממשלה¹⁶ או לחוקים ייעודיים, על קבוצות נוספות של עובדי ציבור - עובדי המועצות הדתיות ועובדים בחלק מהתאגידים הציבוריים. בשנת 2016 חל החוק על כ-229,500 עובדים¹⁷: כ-76,500 עובדי מדינה¹⁸; כ-131,000 עובדי הוראה שהם עובדי מדינה; כ-19,000 עובדי תאגידים ציבוריים¹⁹; וכ-3,000 עובדי מועצות דתיות.

5. חוק המשמעת מגדיר עבירת משמעת של עובד מדינה כאחד מאלה: מעשה או התנהגות הפוגעים במשמעת שירות המדינה; אי-קיום המוטל על העובד או התרשלות במילוי תפקידו; התנהגות שאינה הולמת את תפקידו או התנהגות העלולה לפגוע בתדמית או בשם הטוב של שירות המדינה; התנהגות בלתי הוגנת במילוי תפקידו או בקשר אתו; השגת מינוי בשירות המדינה במסירת ידיעה כוזבת או בהעלמת עובדה הנוגעת לעניין, או בשימוש באימים או בכוח או באמצעים פסולים אחרים, וכן הרשעה בעבירה שיש עמה קלון²⁰.

6. משרדי הממשלה ויחידות הסמך והגופים הציבוריים שחוק המשמעת חל עליהם כאמור, עם נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם או הנציבות) יחד, מופקדים על הטיפול במשמעת בשירות המדינה. זאת בין היתר באמצעות ביצוע חקירות משמעת וניהול מערך תובענות לבית הדין למשמעת לעובדי המדינה (להלן - בית הדין למשמעת) - גוף שיפוטי הפועל בתחום זה. לפי החוק, לגופים הממשלתיים והציבוריים נתונה סמכות לנקוט כלפי העובד התראה או ניפיה, ואילו לבית הדין למשמעת יש סמכויות ענישה רחבות יותר. בנציבות פועלים שני אגפים המרכזים את הפעולות בתחום המשמעת: אגף המשמעת ואגף חקירות משמעת (להלן - אגף החקירות), שבשניהם יחד כ-30 עובדים. בתקופת הביקורת נציב שירות המדינה (להלן גם - הנציב או נציב השירות) היה עו"ד משה דיין; עו"ד אסף רוזנברג היה ממונה בכיר (משמעת) ועמד בראש אגף המשמעת (להלן - ראש אגף המשמעת); עו"ד אילה הוניגמן הייתה סגנית ראש אגף המשמעת והתובעת הראשית (להלן - סגנית ראש אגף המשמעת); ומר נתנאל לויט היה ראש אגף בכיר (חקירות משמעת) (להלן - ראש אגף החקירות).

7. בשנת 1998 פורסם דוח ועדה ציבורית שמינו שר האוצר ושר המשפטים דאג, בראשות פרופ' מרדכי קרמיניצר (להלן - ועדת קרמיניצר), שכלל ממצאים, מסקנות והמלצות הנוגעים לטיפול במשמעת בשירות המדינה²¹. באותה שנה מונה צוות משותף לנש"ם ולפרקליטות המדינה ליישום ההמלצות שבדוח ועדת קרמיניצר, ובשנת 2001 הגיש הצוות דוח מסכם על עבודתו. בשנת 2003 פרסם

16 מכוח הסמכות הקבועה בחוק המשמעת.

17 מתוך נתוני נש"ם, משרד החינוך והממונה על השכר.

18 מספר זה אינו כולל את עובדי היחידות הביטחוניות בשירות המדינה, שגם עליהם חל חוק המשמעת.

19 לרבות חברה ממשלתית אחת - חברת דואר ישראל, שפעלה כרשות ממשלתית עד שנת 2006.

20 גם עובד מדינה ועובד של גוף נתמך או מתוקצב שעברו על הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 נחשבים כמי שעברו עבירת משמעת.

21 **דין וחשבון הוועדה בנושא הטיפול המערכתי במשמעת בשירות המדינה** (ינואר 1998).

מבקר המדינה דוח בנושא הליכי משמעת בשירות המדינה²² (להלן - הדוח הקודם), ובו צוין, בין היתר, כי רבות מהמלצות ועדת קרמניצר לא יושמו, וכי רק ההמלצה בדבר הרחבת יחידות המשמעת יושמה במלואה.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יוני 2016 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה. הביקורת נעשתה בנש"ם. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במשרד החינוך, ברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים), ברשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) ובבנק ישראל.

במאי 2016 הפיץ משרד מבקר המדינה שאלונים בקרב 85 גופים ממשלתיים - משרדי ממשלה ויחידות סמך, לרבות בתי חולים ממשלתיים, שני גופים ביטחוניים, מינהל בית הנשיא ומינהל כנסת ישראל (להלן - המשרדים). בשאלונים התבקשו המשרדים למסור בין השאר מידע על אירועי המשמעת שבהם טיפלו, אופן הטיפול בהם וממשקי העבודה שלהם עם הנציבות. כל המשרדים השיבו על השאלונים²³.

22 מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2003), בפרק "הליכי משמעת בשירות המדינה", עמ' 273 ואילך.

23 משרד הרווחה אמנם השיב על השאלון, אך לא מסר מידע על אירועי המשמעת שטופלו בו בשלוש השנים האחרונות. משרד החינוך ציין בשאלון כי אין לו אפשרות להפיק מידע מרוכז הנוגע לאירועי המשמעת בארגון, אולם הוא מעריך כי טופלו כ-3,500 פניות בנושא משמעת.



האחראי במשרד
נדרש לדווח מיד
לאגף החקירות על
חשד לביצוע עבירת
משמעת. האגף
מבצע חקירה,
ובסיומה מועברים
הממצאים לבחינת
אגף המשמעת לשם
קבלת החלטה
בדבר הטיפול
המשמעותי: סגירת
התיק ללא ענישה;
העברת התיק
להמשך טיפול
המשרד; הגשת
תובענה לבית הדין
למשמעת

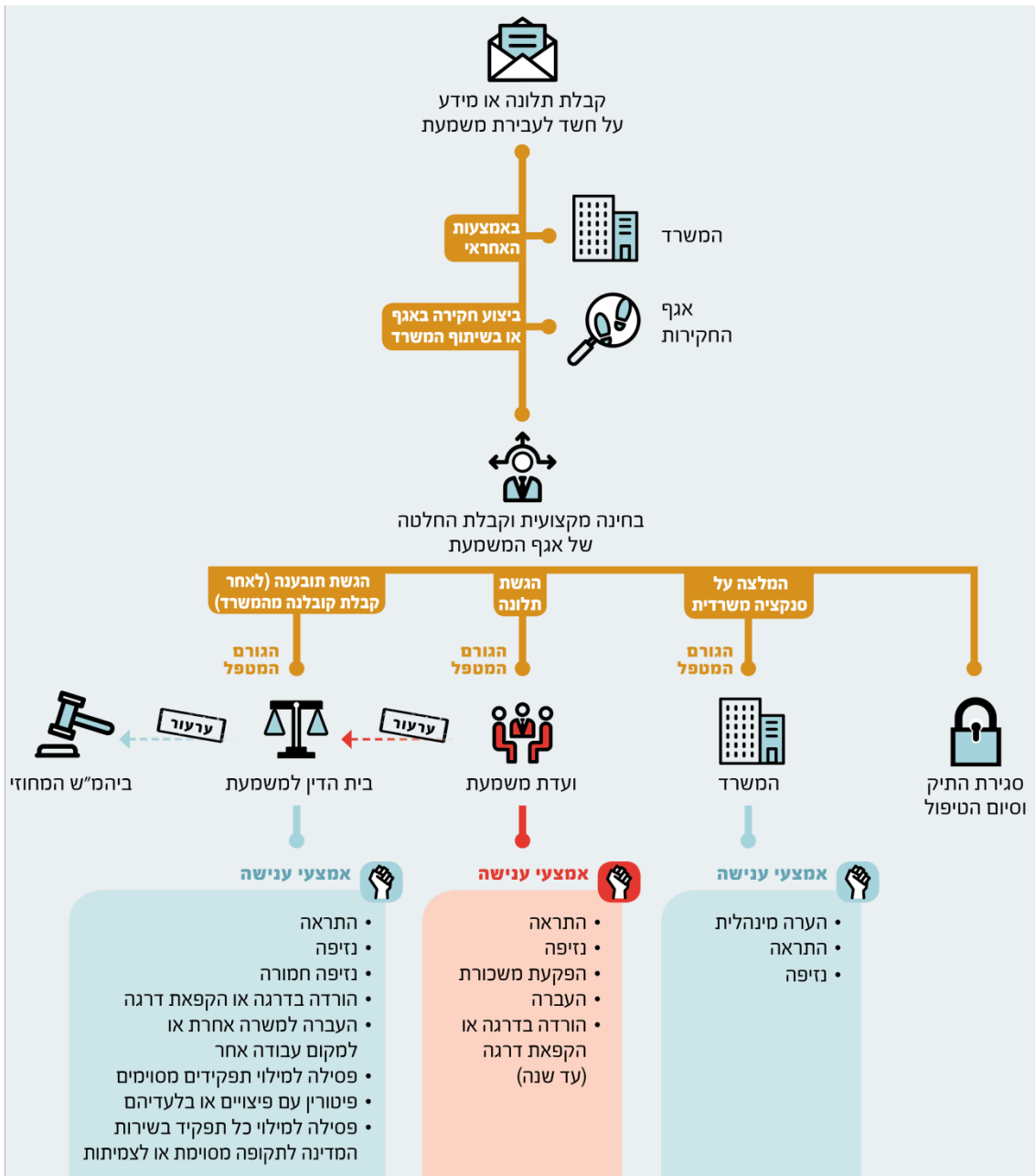
עקרונות ההליך המשמעותי והיקף הטיפול בעבירות משמעת

ככלל, על פי הוראות התקשי"ר הטיפול בעבירות משמעת מרוכז בידי האחראי²⁴ במשרד ונמצא באחריותו, והוא נדרש לדווח מיד לאגף החקירות על חשד לביצוע עבירת משמעת. האגף מבצע חקירה, בעצמו או בסיוע חוקרי המשמעת במשרדים, ובסיומה מועברים הממצאים לבחינת אגף המשמעת לשם קבלת החלטה בדבר הטיפול המשמעותי, הכולל בין היתר אחת מהאפשרויות האלה: סגירת התיק ללא ענישה; העברת התיק להמשך טיפול המשרד²⁵; הגשת תובענה לבית הדין למשמעת, המוסמך להחליט על נקיטת אמצעי משמעת נוספים, ובהם: נזיפה חמורה, הורדה בדרגה, הפקעת משכורת לתקופה מסוימת, פיטורים עם תשלום פיצויים או בלעדיהם ופסילה לשירות המדינה. להלן תרשים המתאר את ההליך שנקבע בחוק ובתקשי"ר. ועדות המשמעת ואמצעי הענישה שבסמכותן להטיל, המסומנים באדום, אינם מתקיימים בפועל (ראו להלן).

24 בתקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר) מוגדר האחראי כאחד מאלה: מנכ"ל המשרד, סמנכ"ל בכיר לניהול ההון האנושי ולמינהל, מנהל יחידת סמך, סגן מנהל יחידת סמך או בעל תפקיד אחר שמנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה לאחראי, באישור נציב שירות המדינה.

25 על פי הוראות התקשי"ר הממונה על עובד רשאי להעיר הערה בגין משמעת לקויה; לפי חוק המשמעת שר או מנכ"ל רשאים לנקוט כלפי העובד התראה או נזיפה.

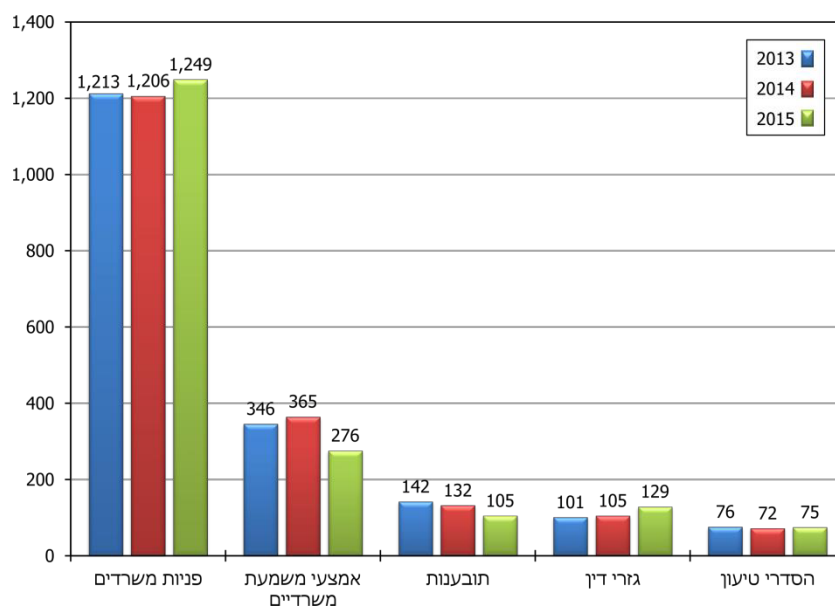
תרשים 1: הליך הטיפול בעבירת משמעת (על פי חוק המשמעת והוראות התקשי"ר)



1. ועדת קרמניצר הצביעה על הצורך שחקירות משמעת ייעשו בידי גוף מרכזי שמאפייניו העיקריים הם אובייקטיביות, אי-תלות ומקצועיות. על בסיס ממצאי דוח הוועדה משנת 1998 נעשתה הפרדה בין אגף המשמעת לאגף החקירות, בדומה למערך הפעילות הנהוג בפרקליטות המדינה ובמשטרת ישראל. אגף המשמעת אחראי, בין היתר, להגשת תובענות לבית הדין למשמעת ולייצוג המדינה לפני בית הדין למשמעת, וכן פועל בו מערך למעקב אחר הליכים פליליים ולטיפול בהשעיות. אגף החקירות מבצע בעיקר חקירות משמעת מכל הסוגים. במועד הביקורת הייתה המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה (להלן - המחלקה הכלכלית) אחראית לליווי שוטף של אגף המשמעת ואגף החקירות בנש"ם.

2. להלן תרשים הכולל נתונים בדבר פעולות מרכזיות שנעשו בתחום הטיפול במשמעת בשנים 2013-2015: מספר הפניות של המשרדים לנש"ם בדבר חשד לביצוע עבירת משמעת; מספר המקרים שבהם נקטו המשרדים אמצעי משמעת; מספר התובענות שהגישה נש"ם; מספר גזרי הדין שנתן בית הדין למשמעת ומספר הסדרי הטיעון עם הנאשמים שעליהם חתמה נש"ם.

תרשים 2: נתונים בדבר פעולות מרכזיות בתחום הטיפול במשמעת, 2013-2015



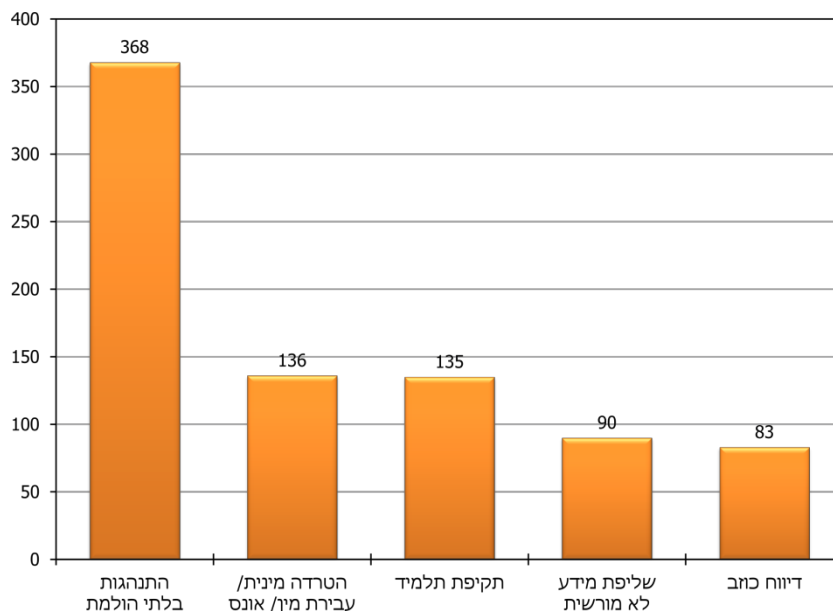
המקור: נציבות שירות המדינה, דין וחשבון אגף המשמעת לשנת 2015.

3. בתרשים הבא מוצגים נתונים על עבירות המשמעת השכיחות שבהן עסקו הפניות לנציבות בדבר חשד לעבירות משמעת בשנת 2015.



בשנת 2015 לגבי כ-30% מהפניות שקיבלה הנציבות בדבר חשד לעבירת משמעת, הגיע אגף המשמעת למסקנה כי יש ממש בחשד. התובענות הוגשו בכ-30% מהמקרים שבהם זו הייתה מסקנת האגף

תרשים 3: עבירות המשמעת השכיחות שבהן עוסקות הפניות לנציבות בדבר חשד לעבירות משמעת, 2015



המקור: נציבות שירות המדינה, דין וחשבון אגף המשמעת לשנת 2015.

מתרשים 2 עולה כי בשנת 2015 לגבי כ-30% מהפניות שקיבלה הנציבות בדבר חשד לעבירת משמעת, הגיע אגף המשמעת למסקנה כי יש ממש בחשד, ולכן הגיש תובענה או שהמשרד נקט אמצעי משמעת כנגד העובד; התובענות הוגשו בכ-30% מהמקרים שבהם זו הייתה מסקנת האגף, ובשאר המקרים - המשרד נקט אמצעי משמעת.

4. בלוח שלהלן מוצגים הנתונים על פניות בדבר חשד לעבירות משמעת של עובדים במשרדים גדולים - משרדים שבהם עבדו 1,000 עובדים או יותר בשנת 2015. לצורך הניתוח, בנתוני משרד החינוך נכללו הנתונים על כלל מערכת החינוך הממשלתית, ובנתוני משרד הבריאות נכללו הנתונים על כלל מערכת הבריאות הממשלתית.

לוח 1: הפניות לנציבות בעניין עובדים במשרדים גדולים, 2015

מספר הפניות	מספר העובדים במשרד	מספר הפניות	המשרד
1.52	132,195	402	משרד החינוך
2.72	31,635	172	משרד הבריאות
12.53	6,266	157	רשות המסים*
2.08	4,090	17	הנהלת בתי המשפט
2.83	4,061	23	משרד המשפטים
6.52	3,142	41	משרד הרווחה
3.56	2,807	20	הרשות הארצית לכבאות והצלה
6.32	2,057	26	רשות האוכלוסין
13.43	1,266	34	משרד החוץ
3.57	1,261	9	משרד האוצר
4.78	1,045	10	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
	189,825	911	סה"כ

המקור: נציבות שירות המדינה, דין וחשבון אגף המשמעת לשנת 2015, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, אגף המכס ומע"ם ושירות עיבודים ממוכנים (שע"ם).

יש שונות בין המשרדים הגדולים מבחינת היקף הפניות שלהם לנש"ם בדבר חשד לעבירת משמעת יחסית למספר העובדים. היקף יחסי גדול של עבירות משמעת יכול ללמד כי במשרד מתבצעות עבירות משמעת רבות, ולחלופין כי מתבצעת פעילות נמרצת של מערך הטיפול בעבירות

מהלוח עולה שיש שונות בין המשרדים הגדולים מבחינת היקף הפניות שלהם לנש"ם בדבר חשד לעבירת משמעת יחסית למספר העובדים: במשרד החוץ היקף הפניות היחסי היה גדול פי תשעה מהיקפן במערכת החינוך ופי חמישה מהיקפן במערכת הבריאות. היקף יחסי גדול של עבירות משמעת יכול ללמד כי במשרד מתבצעות עבירות משמעת רבות, ולחלופין כי מתבצעת פעילות נמרצת של מערך הטיפול בעבירות. המחלקה הכלכלית מסרה בתשובתה מדצמבר 2016, כי אפשרות נוספת היא שבאותו משרד הטיפול בקשיים ניהוליים ותפקודיים שונים מנותב לאפיק המשמעת במקום שייעשה שימוש בסמכותם המקצועית והאישית של המנהלים.

רשות המסים מסרה בתשובתה כי היא חרטה על דגלה את נושא טוהר המידות, ומשום כך היא פועלת באופן נמרץ וחסר פשרות לטיפול בעבירות משמעת. הרשות הוסיפה כי ריבוי חקירות המשמעת הוא תוצאה של הפעילות הנמרצת המתבצעת בתחום המשמעת, שהיא בחלקה יזומה וגורמת למיצוי מירבי של טיפול משמעתי בעובדים באמצעות הכלים שעומדים לרשותה.

הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה כי הנתונים אינם משקפים את מלוא פעילותה בתחום המשמעת, וכי למעשה בשנת 2015 טופלו 33 תיקי משמעת ונערכו פעילויות שונות שאינן מדווחות לאגף המשמעת. עוד נכתב כי בשל היקפי הפעילות והעומס שנגרם בשל הפריסה הארצית הוחלט להוסיף משרה ליחידת המשמעת בשנת 2017.

משרד החוץ מסר בתשובתו כי הוא מעריך שמספר הפניות הגדול נובע ממודעות מוגברת בקרב העובדים ומקבלי השירות לפעילות האגפים הממונים על הטיפול בבעיות מסוג זה. לדברי המשרד הוא מייחס חשיבות רבה לנושא המשמעת בארגון ולהגברת המודעות בקרב עובדי המשרד לאפשרות להתלונן לפני הגורם במשרד האמון על פניות העובדים וכן לשיתוף הפעולה בין גורם זה ובין האחראי למשמעת במשרד.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי בשנת 2013 הוקם בו אגף ייעודי לטיפול במשמעת ובטוהר המידות וננקטו צעדים נוספים במטרה לשפר ולייעל את הטיפול בעבירות משמעת, והדבר הביא לעלייה ניכרת בדיווח על עבירות משמעת ובטיפול בהן. המשרד ציין כי נתוני נש"ם בדבר מספר הפניות של המשרד אליה בנושאי משמעת הם נתונים חלקיים בלבד, משתי סיבות. האחת, מרבית עובדי המשרד הם עובדי הוראה והמידע עליהם ממוחשב באופן חלקי בלבד, ולכן הדיווח לגבי אמצעי משמעת שנקט המשרד לפי חוק המשמעת הוא ידני וייתכנו תקלות בהזנת הנתונים. הסיבה השנייה היא שהמשרד נוקט בעניינם של עובדי הוראה הליכי משמעת פנים-משרדיים רבים מאוד, ללא מעורבות אגף המשמעת. המשרד הוסיף כי הטמעתה של מערכת מחשוב מתאימה צפויה להתבצע ברבעון הראשון של שנת 2017.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי לכמה מגזרים במערכת הבריאות, כמו רופאים ואחיות ואחים, יש ועדות למשמעת, והן המטפלות בחלק מעבירות המשמעת, ולכן מספר העבירות המתבררות גדול מזה המוצג בנתוני נש"ם.

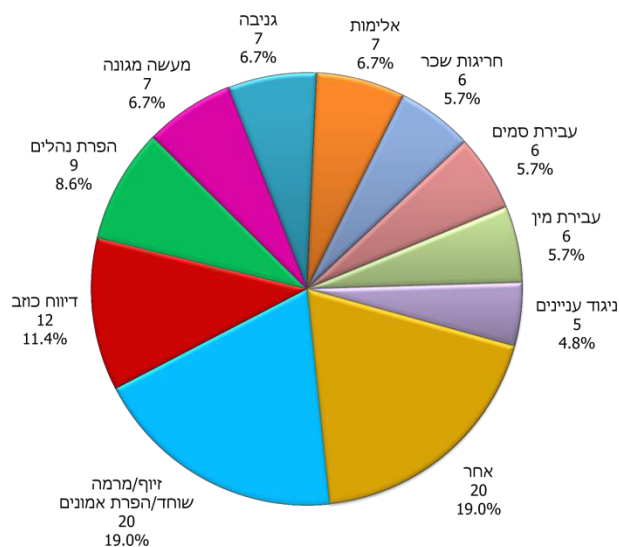
כאמור, על פי הוראות התקשי"ר האחראים במשרדי הממשלה נדרשים לדווח מיד לאגף החקירות בנש"ם על כל חשד לביצוע עבירת משמעת.

5. כאמור, בשנת 2015 הגיש אגף המשמעת 105 תובענות לבית הדין למשמעת, כ-40% מהן הוגשו בעקבות סיום הליך פלילי בגין העבירה. בתרשים הבא מוצג פילוח התובענות שהוגשו לפי סוג העבירה.



כ-20% מהתובענות הוגשו כנגד עובדים במערכת החינוך, שהם כ-58% מהעובדים שחל עליהם חוק המשמעת; כ-17% מהתובענות הוגשו כנגד עובדים במערכת הבריאות, שהם כ-14% מהעובדים שהחוק חל עליהם; כ-11% מהתובענות הוגשו כנגד עובדים ברשות המסים, שהם כ-3.5% מהעובדים שהחוק חל עליהם

תרשים 4: התובענות שהוגשו, לפי סוג העבירה, 2015



המקור: נציבות שירות המדינה, דין וחשבון אגף המשמעת לשנת 2015

מנתוני הנציבות עולה כי כ-20% מהתובענות הוגשו כנגד עובדים במערכת החינוך (לרבות כ-130,000 מורים עובדי המדינה), שהם כ-58% מהעובדים שחל עליהם חוק המשמעת; כ-17% מהתובענות הוגשו כנגד עובדים במערכת הבריאות, שהם כ-14% מהעובדים שהחוק חל עליהם; כ-11% מהתובענות הוגשו כנגד עובדים ברשות המסים, שהם כ-3.5% מהעובדים שהחוק חל עליהם; וכ-10% מהתובענות הוגשו כנגד עובדים בחברת דואר ישראל, שהם כ-2.7% מהעובדים שחוק המשמעת חל עליהם.

6. ראש אגף המשמעת מסר בתשובתו מדצמבר 2016, כי מעמד המשמעת בשנים האחרונות התבסס והתחזק, ולראיה, בשנת 2016 הוגשו יותר מ-170 תובענות - גידול של עשרות אחוזים לעומת שנת 2015. עוד עולה מתשובת ראש האגף כי חלו שינויים בתחום המשמעת בשנים האחרונות, והכלי המשמעתי נעשה אפקטיבי משהיה וכלי הרתעה בעל השפעה מהותית על העובד. הוא הוסיף כי בהליך המשמעתי נעשות בין השאר פעולות לטיפול בחריגות שכר ובעבירות מין ולמניעת אלימות נגד קטינים.

ראש אגף המשמעת ציין עוד כי האגף עסק בשנים האחרונות בגיבוש של נהלים בנושאים שונים, ובהם נהלים הנוגעים להשעיית עובד, למחיקת הליכי משמעת בדין המשמעתי ולדיווח על הליכים משמעתיים ופליליים, וכן נוהל בחינת התאמתו של מועמד למשרה בשירות המדינה - המסדיר קליטת עובדים בשירות המדינה בעלי עבר משמעתי או שמתנהלים כנגדם הליכים פליליים או משמעתיים. ראש האגף הוסיף כי בשנים האחרונות ניהל האגף הליכי משמעת נגד בעלי תפקידים בכירים ורגישים ביותר בשירות המדינה.

עדכון הוראות הדין המשמעתי

תיקון חוק המשמעת

חוק המשמעת נחקק לפני יותר מ-50 שנה - בשנת 1963. במהלך השנים גדל שירות המדינה באופן ניכר והחוק הוחל כאמור גם על גופים ציבוריים שאינם בשירות המדינה.

1. בשנת 2005 פורסמה ברשומות הצעה ממשלתית לתיקון חוק המשמעת, ובה הוצעו שינויים נרחבים לאור מסקנות ועדת קרמניצר מ-1998. בהצעה נכתב כי התיקונים המוצעים משקפים מגמה של התקרבות בין הדין המשמעתי לדין הפלילי; כי היא נסמכת גם על הלקחים שנלמדו מהניסיון המצטבר במערך השפיטה המשמעתי בשירות המדינה; וכי התיקונים מתחייבים גם משינויים שחלו במבני אגפי המשמעת והחקירות בנש"ם. בשנת 2007 פורסמה ברשומות הצעת חוק ממשלתית דומה (בשינויים קלים).

תיקוני החקיקה המוצעים כללו בין היתר הרחבת הסמכויות של אגף החקירות, לרבות הוספת סמכויות חיפוש בחצרים של רשות ציבורית ותפיסה של חפצים שנעברה בהם עבירה או שיכולים לשמש ראיה; הרחבת סמכויות הענישה של המשרדים; שינוי הרכב בית הדין למשמעת והרחבת סמכויותיו; מתן סמכות לנציב להשעות עובד כבר בשלב חקירת המשמעת; ודחיית מועד ההתיישנות של עבירות משמעת.

נמצא כי שתי הצעות חוק אלה לא קודמו לכדי חקיקה. עקב כך מסקנות עקרוניות של ועדת קרמניצר הנוגעות למערך הטיפול במשמעת במערכת הממשלתית, שהתקבלו כבר לפני שני עשורים, לא יושמו.

מנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה וראש אגף המשמעת מסרו בתשובתם כי חלק מההמלצות לתיקון החוק מלפני שנים רבות אינן מתאימות לתקופתנו.

2. על הצורך בתיקון חוק המשמעת אפשר ללמוד גם מדברים שמסרו אב בית הדין למשמעת וראש אגף החקירות לצורך הביקורת, וכן מדברים שמסרו המשרדים בשאלונים. אב בית הדין למשמעת מסר כי תיקוני חקיקה נדרשים גם כדי לאפשר את הדיון בתובענה באמצעות דן יחיד במקום במותבים של שלושה ואת הארכת תוקף הכהונה של חברי בית הדין שפרשו לגמלאות. ראש אגף החקירות ציין את הצורך בהרחבת סמכויות חוקרי המשמעת הקבועות בחוק. נוסף על כך, כמחצית (48%) מהמשרדים שהשיבו ציינו בשאלונים כי אין בידיהם כלים מספקים לטיפול בנושא המשמעת. 50% מהם (כרבע מהמשרדים שהשיבו) ציינו כי אמצעי המשמעת העומדים לרשותם (נזיפה, התראה או הערה מינהלית) אינם כלים מספקים לטיפול בעבירות משמעת (ראו גם להלן). ואולם ראש אגף המשמעת מסר למשרד מבקר המדינה כי החוק בנוסחו הנוכחי נותן



חוק המשמעת
נחקק בשנת 1963.
זה קרוב לשני
עשורים, עולה
הצורך בביצוע כמה
שינויים מהותיים
במערך הטיפול
במשמעת בשירות
המדינה. במשך
שנים לא צלחו
הניסיונות לבצע
שינויים בחוק
המשמעת

כלים מספקים לטיפול המשמעת, וההצעות לתיקונו נועדו רק לשפר את נוסח החוק ולעשותו מדויק יותר.

3. ביוני 2013 החל ראש אגף המשמעת בעבודת מטה לצורך גיבוש הצעת תיקון לחוק המשמעת. במהלך כשנה וחצי עסקה נש"ם בגיבוש טיוטת ההצעה, ובנובמבר 2014 הגיש ראש אגף המשמעת ליועץ המשפטי לממשלה דאז טיוטת תזכיר של חוק שירות המדינה (משמעת) (להלן - טיוטת תזכיר החוק), שכללה תיקונים מהותיים בחוק. כיוון שהטיוטה הוגשה למשרד המשפטים בטרם גובשו כל ההסכמות הנדרשות בתוך נש"ם, במאי 2015 הגיש אגף המשמעת למשרד המשפטים נוסח מעודכן של טיוטת התזכיר. לקראת סיומה של הביקורת, ביולי 2016, פנה ראש אגף המשמעת ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה כי יתערב ויסייע בקידום הצעת החוק.

נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם סיים משרד המשפטים את טיפולו בטיטת תזכיר החוק מ-2014.

חוק המשמעת נחקק בשנת 1963. זה קרוב לשני עשורים, מאז הוגשו המלצות ועדת קרמניצר, עולה הצורך בביצוע כמה שינויים מהותיים במערך הטיפול במשמעת בשירות המדינה, ובהם, בין היתר, הרחבת סמכויות המשרדים, הרחבת סמכויות החקירה של חוקרי המשמעת ושינויים הנוגעים לעבודת בית הדין למשמעת. במשך שנים לא צלחו הניסיונות לבצע שינויים בחוק המשמעת. יותר משנה וחצי לפני מועד סיום הביקורת גובשה טיוטת תזכיר חוק והועברה למשרד המשפטים, אולם משרד המשפטים לא פעל בנחישות הנדרשת כדי לקדם את תיקוני החקיקה בנושא.

מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) במשרד המשפטים מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2017, כי קידום הנושא מתעכב בשל נושאים דחופים אחרים שהמחלקה נדרשה על ידי הממשלה לקדם. לדבריה המשרד ער לחשיבות הקידום של תיקון החוק, והנושא יובא לפני המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) שנכנס לאחרונה לתפקידו. המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה מסרה בתשובתה מדצמבר 2016 כי היא ממליצה לבחון לעומק את תיקוני החקיקה המוצעים המתבססים על המלצות ועדת קרמניצר, שטרם הבשילו לכדי תזכיר חוק, ולבדוק אם הן מתאימות למגמות הקיימות היום, לרפורמות המתרחשות בשירות המדינה בימים אלה ולמגמת העצמתם של משרדי הממשלה.

על משרד המשפטים לפעול לאלתר ובאופן תכליתי לביצוע התיקונים הדרושים בחוק המשמעת.

ביטול ועדות המשמעת

בסעיפים 19-30 לחוק המשמעת מעוגנת סמכותן של ועדות משמעת משרדיות כערכאת ביניים לטיפול בסוגים שונים של עבירות משמעת. בחוק נקבע כי שר המשפטים ימנה בכל משרד ועדת משמעת ובה שלושה עובדי מדינה שאינם עובדים באותו המשרד. הוועדה תפעל לביורור תלונות על עובדי המשרד, בכל דרך שתמצא לנכון, והיא רשאית להטיל על העובד אמצעי משמעת נרחבים יותר מאלה שרשאי משרד להטיל, אך פחותות מאלו שרשאי להטיל בית הדין למשמעת. כך למשל הן רשאיות להטיל הפקעת משכורת עד סכום מסוים, העברת עובד למשרה אחרת או למקום עבודה אחר וכן הורדה בדרגה או הקפאתה לפרק זמן מסוים. על החלטותיהן של ועדות המשמעת רשאים לערער לפני בית הדין למשמעת הן מי שהורשע והן הנציב. ועדת המשמעת עצמה רשאית להמליץ על העברת הדיון לבית הדין למשמעת אם היא סבורה כי חומרת העבירה מצדיקה זאת.

ועדות המשמעת אינן מופעלות במשרדים משנת 2000. כמו כן, הוראות התקשי"ר העוסקות בוועדות משמעת בוטלו.

ראש אגף המשמעת מסר בתשובתו כי ועדות המשמעת באו לאוויר העולם קודם שהוקם אגף החקירות, וכי מדובר בטריבונול בעל סמכויות חקירה ושיפוט שחבריו הם עובדי מדינה שמבצעים זאת נוסף על תפקידם ושאינם להם הסמכה מקצועית. ראש האגף ציין כי זהו כלי מורכב שפעולתו מסובכת והוא יוצר בירוקרטיה מרובה וגורר השגות וערעורים רבים, ובשל כל אלה הוא "עבר מן העולם".

ואולם המחלקה הכלכלית, האחראית כאמור לליווי שוטף של יחידות המשמעת בנש"ם, מסרה בתשובתה כי נוכח מגמת העצמתם של משרדי הממשלה בתחומים שונים, לרבות גיוס כוח אדם, קידום ונייד של עובדים, אולי צריך דווקא לחדש את פעילותן של ועדות המשמעת ובכך לתת למשרדים יותר סמכות ואחריות בנושא המשמעת, בהדרכה ובפיקוח של נש"ם. בין היתר ציינה כי אפשר שנכון להסמיך את הוועדות לנקוט אמצעי משמעת נוספים, ובהם פגיעה כלכלית בעובד, בהליך שיש בו מאפיינים של הליך שיפוטי, חלף מתן האפשרות לנקיטתם בפני המנכ"ל בהפעילו סמכות מינהלית.



לפני כ-17 שנה
הופסקה פעילותן
של ועדות
המשמעת, שהיוו את
רובד הביניים
לטיפול בעבירות
משמעת. עולה
חשש שביטול ועדות
המשמעת, לצד
חסרים נוספים שלא
מולאו בשל אי-תיקון
החקיקה, הובילו
לטיפול חסר ומקל
במקרים שבהם ראוי
היה לנקוט בהליכי
משמעת מחמירים
יותר או להגשת
תובענות במקרים
שבהם ניתן היה
להסתפק בהליכי
משמעת קלים יותר

מערך הטיפול במשמעת בשירות המדינה, אשר עוגן בחוק המשמעת, נבנה אפוא על שלושה נדבכי טיפול והכרעה: המשרד, ועדת משמעת ובית הדין למשמעת. ואולם לפני כ-17 שנה הופסקה פעילותן של ועדות המשמעת, שהיוו את רובד הביניים לטיפול בעבירות משמעת. משכך, הטיפול בעבירות משמעת בדרגת חומרה בינונית נעשה רק באחת משתי דרכים: טיפול משרדי והטלת אמצעי משמעת קלים יחסית או הגשת תובענה לבית הדין למשמעת. ביטולו הלכה למעשה של נדבך ביניים זה, שעוגן כאמור בחוק המשמעת, הוא שינוי משמעותי באופן הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה בשני העשורים האחרונים. בין היתר עולה חשש שביטול ועדות המשמעת, לצד חסרים נוספים שלא מולאו בשל אי-תיקון החקיקה, הובילו לטיפול חסר ומקל במקרים שבהם ראוי היה לנקוט בהליכי משמעת מחמירים יותר, או להגשת תובענות במקרים שבהם ניתן היה להסתפק בהליכי משמעת קלים יותר. כמו כן, וכפי שיובהר להלן, מצב זה עלול ליצור עומס על בית הדין למשמעת ועקב כך - עיכוב בהליכים שהוא מקיים.

לנוכח העמדות השונות של המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה ושל ראש אגף המשמעת בנוגע לצורך בוועדות המשמעת המשרדיות, על נש"ם לבחון עם משרד המשפטים את ההסדרה הרצויה בנוגע לסמכויות המשרדים ולוועדות המשמעת.

הטיפול השוטף בעבירות משמעת

המשרד הוא הנושא באחריות לטיפול בעבירות משמעת של עובדיו. בהוראות התקשי"ר נקבע כאמור כי הטיפול בעבירות משמעת מרוכז בידי האחראי במשרד ונמצא באחריותו. בתקשי"ר מוגדר האחראי אחד מאלה: מנכ"ל המשרד, סמנכ"ל בכיר לניהול ההון האנושי ולמינהל, מנהל יחידת סמך, סגן מנהל יחידת סמך או בעל תפקיד אחר שמנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה לאחראי, באישור נציב שירות המדינה.

פתיחת הליך משמעת

על פי הוראות התקשי"ר, האחראי נדרש לדווח מיד לאגף החקירות על חשד לביצוע עבירת משמעת במשרד וליידע על כך את אגף המשמעת; על אגף החקירות להחליט אם לפתוח בחקירה, ואם כן - האם לבצעה בעצמו או בסיוע חוקרי המשמעת במשרדים. אם נוהלה חקירה, עליו להעביר את ממצאיה לבחינת אגף המשמעת לשם קבלת החלטה בדבר הטיפול המשמעת. תלונה בדבר הטרדה מינית תועבר ישירות או באמצעות הממונה על שוויון מגדרי במשרד לבירור וחקירה באגף החקירות.

1. מהשאלונים עולה כי חלק מהמשרדים אינם פונים לאגף החקירות כאשר עולה החשד לעבירת משמעת: 28% מהמשרדים ציינו בשאלונים כי הם מדווחים רק לאגף המשמעת על החשד, ו-20% נוספים ציינו כי הם פונים רק לאגף המשמעת כדי להתייעץ על דרכי חקירה שיש לנקוט, אף שאגף החקירות הוא כאמור הגורם המוסמך להחליט אם לבצע חקירה, ואם כן - באיזה אופן.

כמחצית המשרדים אינם פועלים אפוא על פי כללי התקשי"ר בכל הנוגע לפתיחה בהליך משמעת.

ראש אגף המשמעת מסר למשרד מבקר המדינה כי בכל הנוגע לפתיחה בהליך משמעת, ישנם דווקני של הוראות התקשי"ר על פי לשונן מחטיא את מטרתן. לכן בעניין זה יש לנהוג על פי ההיגיון והשכל הישר. הוא הוסיף כי ההוראה בתקשי"ר המחייבת דיווח מידי על חשד לעבירת משמעת חלה רק על מקרים רגישים או מורכבים הדורשים חוקרים מיומנים, או על חשדות חמורים שאם יימצא שיש בהם ממש יובילו להליך משמעת בבית הדין למשמעת. בהקשר זה צוין, כי אירועי משמעת קלים מתרחשים מדי יום ביומו, כחלק משגרת העבודה של המשרד, ולא יעלה על הדעת שהמשרדים ידווחו על כל אירוע שכזה לאגף החקירות, ושהוא יידרש לכל אירוע שכזה. הדבר אינו ישים ואינו נכון מבחינת

על פי הוראות התקשי"ר, האחראי נדרש לדווח מיד לאגף החקירות על חשד לביצוע עבירת משמעת במשרד וליידע על כך את אגף המשמעת. מהשאלונים עולה כי כמחצית המשרדים אינם פועלים אפוא על פי כללי התקשי"ר האלה

המדיניות הרצויה. עוד מסר כי האחריות הכוללת למשמעת היא של המשרדים, ומן הראוי שאירועים נקודתיים יטופלו על ידם באופן עצמאי - שכן הוראות החוק והתקשי"ר מקנות לבעלי תפקידים במשרדים את הסמכות לעשות כן.

עוד מסר ראש אגף המשמעת בתשובתו כי הוא פועל על פי טיוטת תזכיר החוק שהנציבות גיבשה כאמור ושאושרה על ידי נציב שירות המדינה; לדבריו זו הפרקטיקה הראויה הנוהגת זה שנים, ויש להתאים אליה את הוראות התקשי"ר. כך הוגדר מחדש הליך הטיפול בחשד לביצוע עבירת משמעת בטיטת תזכיר החוק מ-2015: "תלונות שהובאו בפני האחראי על המשמעת במשרד בדבר חשד לביצוע עבירת משמעת, יברר האחראי על המשמעת את התלונה ויטפל בה. אם סבר האחראי על המשמעת כי מתקיים אחד מאלה, לא יטפל בתלונה ויעביר אותה באופן מידי לנציב השירות: (1) ניתן לברר את התלונה רק באמצעות חקירה משמעתית; (2) יש להעביר את התלונה לרשות מוסמכת אחרת; (3) מדובר בתלונה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה יש להעביר את הטיפול בתלונה לחקירה משמעתית". עוד נכתב בטיטת התזכיר: "מצא האחראי על המשמעת, לאחר בירור, כי מעשה של עובד מדינה שבוצע במהלך תפקידו בשירות המדינה או הקשור במישרין לתפקידו בשירות המדינה, מהווה עבירת משמעת לפי חוק זה, רשאי הוא לנקוט כנגד העובד אחד או יותר מאמצעי משמעת [שפורטו בטיטה]".

ראש אגף החקירות מסר בתשובתו מפברואר 2017, כי ראש אגף המשמעת פועל בניגוד להוראות התקשי"ר בנוגע לפעילות מול המשרדים, ללא עדכון אגף החקירות ותוך התעלמות מקיומו.

נציב שירות המדינה השיב למשרד מבקר המדינה, כי הוא מסכים שהוראת התקשי"ר המחייבת דיווח מידי על חשד לעבירת משמעת היא בעייתית, ונכון לדון בה ולשקול שינויים. הוא הוסיף כי הוא הורה לקדם את הצעת החוק, ולא דווקא לפעול על פיה.

הטיפול בחשדות לביצוע עבירות משמעת בכלל שירות המדינה חייב להישען על הוראות ברורות בדבר גורמי הטיפול והליכי הטיפול על שלביו. הוראת התקשי"ר האמורה היא ההוראה התקפה היחידה הנוגעת במישרין לפתיחת ההליך המשמעת, ואולם בפועל חלק ניכר מההליכים אינם נפתחים בהתאם לה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם, כי עליה להבטיח שהיא מיישמת דרך פעולה אחידה, הנשענת על הוראת דין ברורה בנושא אופן פתיחת הטיפול בעבירות משמעת. אם יש שוני בין דרך הפעולה הרצויה ובין הוראות התקשי"ר, יש לפעול בהקדם לתיקון הוראות התקשי"ר בנושא זה.

2. במקרים שיפורטו להלן הובאו חשדות לידיעת אגף המשמעת ולא הובאו לידיעת אגף החקירות כנדרש, לצורך פתיחה בהליך משמעת והחלטה אם יש לבצע חקירה.

- א. ביוני 2015 המליצה סגנית ראש אגף המשמעת למשנה למנכ"ל משרד הביטחון לנוף בעובד בכיר במשרד בגין עבירה של הטרדה מינית. בנובמבר אותה השנה כתב לה ראש אגף החקירות כי נודע לו לאחרונה על האירוע, וכי אגף המשמעת לא פעל כנדרש, כיוון שלא עדכן את אגף החקירות, לא העביר אליו את התלונה לטיפול או לקבלת חוות דעתו בעניין וביצע פעולות חקירה עצמאיות, בלי לשתף את אגף החקירות. סגנית ראש אגף המשמעת השיבה כי אגף המשמעת פעל באותו מקרה על פי שיקול דעתו וסבר כי אין מקום לפתוח בחקירה.
- ב. בדצמבר 2015 כתב ראש אגף המשמעת למנכ"ל משרד החוץ, בנוגע לשגריר שהתקבלו עליו תלונות, כי יש מקום לפעול לסיום תפקידו לאלתר והחזרתו ארצה, וזאת בכפוף לשימוע, ועם חזרתו ארצה יש מקום לנוף בו, בכפוף לשימוע; במרץ 2016 כתב ראש אגף המשמעת למבקר הפנים של רשות המסים על תלונה שהתקבלה באגף וביקש לבצע בדיקה מסוימת בטרם תיבחן האפשרות לפתוח בחקירה; באפריל 2016 הורה ראש אגף המשמעת לסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש במשרד להגנת הסביבה לבצע בדיקה מידית בנוגע לחשד לניגוד עניינים בעבודתו של עובד המשרד ולהביא את ממצאיה לפני אגף המשמעת לצורך קביעת ההליך המשמעתי שיש לנקוט בעניינו של העובד. בכל המקרים האלה לא העביר אגף המשמעת את המידע לאגף החקירות.
- ג. במרץ 2016 ביקשה סגנית ראש אגף המשמעת ממנהלת מחוז במשרד החינוך לערוך בירור בנוגע לתלונה שהתקבלה באגף על הטרדה מינית. הסגנית המליצה לערוך בירור עם העובדת החשודה בביצוע העבירה, ציינה אילו שאלות יש לשאול אותה והוסיפה שאם תודה העובדת באחת או יותר מהעבירות המיוחסות לה, יש לערוך לה שימוע.
3. במאי 2015 נשלחה לראש אגף המשמעת תלונה של עובד בכיר במשרד ממשלתי כנגד הממונה עליו. כעבור כמה ימים כתבה תובעת באגף התביעות שבאגף המשמעת לסמנכ"ל למינהל במשרד כי הנושאים המועלים בתלונה צריכים לקבל מענה באמצעות הכלים הניהוליים העומדים לרשות המשרד ולא בדרך של הליך משמעתי. התובעת הוסיפה כי הציגה לפני העובד גם את האפשרות להגיש תלונה ישירות לאגף החקירות.
- ראש אגף המשמעת מסר למשרד מבקר המדינה כי עניינים המובאים לפתחו של אגף המשמעת נבחנים לגופם, ולעתים האגף אינו מוצא מקום להורות על חקירת משמעת ולכן אינו מפנה את הטיפול לאגף החקירות; לעתים נדירות המצב אינו חד-משמעי, שכן התלונה מורכבת, ואגף המשמעת מפנה את המתלונן ישירות לאגף החקירות, כדי שיחליט בעצמו אם הוא מעוניין שתלונתו תבורר במישור המשמעתי ולא הניהולי.



בביקורת עלו
ליקויים בשיתוף
המידע בין אגף
המשמעת לאגף
החקירות: אין
העברת מידע
שוטפת ומלאה
במקרים שבהם
הדבר נדרש. בחלק
מהמקרים המידע
בדבר חשד לביצוע
עבירת משמעת אינו
מובא כלל לידיעת
אגף החקירות

הטיפול בתלונה האמורה בדרך המתוארת לעיל - קבלת התלונה באגף המשמעת במקום באגף החקירות, טיפול בה גם מול המתלונן ולא רק מול האחראי, גיבוש מסקנה שיש לטפל בה בכלים מינהליים ובד בבד הפניית המתלונן להגיש את התלונה גם לאגף החקירות - טיפול זה אינו יעיל והוא אף עלול לרפות את ידי המתלונן.

4. ראש אגף המשמעת מסר לצוות הביקורת כי יש להבחין בין חקירת חשד לבין בירור חשד, וכי ההבחנה הזו ידועה לגורמים העוסקים במשמעת בנציבות. לדבריו, כאשר הוא מקבל מידע בדבר חשד לעבירת משמעת, ולדעתו חומרתה אינה מצדיקה הליך משמעותי בבית הדין אלא די בכלי המשמעת שבידי המשרד, ואין צורך בחקירה אלא די בבירור העובדות, הוא מעביר את הבירור למשרד או מבצע אותו בעצמו. במקרים האלה הוא אינו מערב בטיפול בחשד את אגף החקירות. הוא הוסיף בתשובתו, כי במקרים רבים בחינת המקרה מעלה שאין טעם בהפניית התלונה לאגף החקירות לביצוע חקירת משמעת תוך בזוז משאבים של חוקרים והארכה ניכרת של משך הטיפול בתלונה.

עוד מסר ראש אגף המשמעת שכל מקרה שבו עולה באגף המשמעת חשד לעבירת משמעת, פרטיו מוזנים למערכת המשותפת לאגף החקירות ולאגף המשמעת. עם זאת, בביקורת נמצא כי המידע שמוזן למערכת מצומצם והוא אינו כולל את פרטי המידע הרלוונטי.

הנציב מסר בתשובתו כי הוראתו לפעול על פי הוראות התקשי"ר ולדווח לאגף החקירות, אין פירושה שיש להורות על פתיחת חקירת משמעת בעניין כל תלונה, אלא רק להביאה לידיעתו של אגף החקירות. לדבריו, במקרים רבים יש מקום לבירור לפני פתיחה בחקירה, שאם לא כן ייגרם עוול לרבים ויושקעו משאבים רבים לשווא.

מהאמור לעיל עולים ליקויים בשיתוף המידע בין אגף המשמעת לאגף החקירות: אין העברת מידע שוטפת ומלאה במקרים שבהם הדבר נדרש. בחלק מהמקרים המידע בדבר חשד לביצוע עבירת משמעת אינו מובא כלל לידיעת אגף החקירות - דבר שאינו מתיישב אף עם הוראות טיוטת תזכיר החוק. לעתים מוזן למערכת הממוחשבת מידע מינימלי שאינו מספיק לקבלת החלטה באגף החקירות אם לפתוח בחקירה.

נש"ם מסרה בתשובתה מדצמבר 2016 כי הנציב לא ידע על המצב המתואר ואף לא נטען לפניו שקיימת בעיה. עוד מסרה נש"ם כי הנציב דיבר רבות הן ביחידות השונות והן בישיבות עבודה משותפות, לרבות בימים אלה, על הצורך בשיתוף פעולה בין אגף המשמעת לאגף החקירות.

5. ראש אגף המשמעת מסר בתשובתו כי הנציב מפנה אליו דרך שגרה תלונות משמעותיות שהוא מקבל מכל גורם שהוא. הנציב ציין בתשובתו כי הוא אכן מפנה פניות בנושא משמעת לטיפולו של ראש אגף המשמעת, שהוא הגורם המקצועי שתפקידו לנתב את הפניות ליעדן והגורם המוסמך להורות על פתיחת

חקירות משמעת. לדבריו פרקטיקה נוהגת זו אינה סותרת את הצורך ביידוע הדדי ושיתוף פעולה מקצועי בין האגפים.



הטיפול בחשדות לביצוע עבירות משמעת בכלל שירות המדינה חייב להישען על הוראות ברורות בנוגע לגורמי הטיפול ולהליכי הטיפול על שלביו. הביקורת העלתה כמה בעיות בנושא: הפרקטיקה הנוהגת בעניין הגורם בנש"ם שאמור לקבל את המידע בדבר חשדות לביצוע עבירות משמעת במשרדים, שונה לעתים מזו שקבועה בהוראת התקשי"ר בנוגע לפתיחת הליך משמעת וכמחצית המשרדים אינם פועלים לפי הוראות תקשי"ר זו; בנש"ם יש אי-הסכמה בין אגף המשמעת לאגף החקירות בדבר חובת המשרד הממשלתי לדווח על כל עניין המעורר חשד לביצוע עבירת משמעת ובדבר הגורם שיש לדווח לו.

לנוכח ממצאי הביקורת ועמדת אגף המשמעת, כפי שבאה לביטוי גם בתשובות ראש האגף, על נציב שירות המדינה להבהיר למשרדים שעליהם לפעול לפי הוראות התקשי"ר האמורות, ולחלופין בדרך אחרת שתקבע הנציבות ותעגן בהוראות התקשי"ר, גם קודם תיקון חוק המשמעת.

אמצעי משמעת (סנקציות) משרדיים

למשרד נתונה הסמכות להטיל שלושה אמצעי ענישה בגין עבירות משמעת: הערה מינהלית - שאותה מוסמך לתת הממונה על העובד, לאחר שניתנה לעובד אפשרות להגיב על החשד בכתב או בעל פה; והתראה או נזיפה, שאותן מוסמך לתת מנכ"ל או שר לאחר שניתנה לעובד אפשרות להביא את טענותיו לפנייהם או לפני מי שהסמיכו לכך. על פי הוראות התקשי"ר, אמצעי הענישה המשרדי יוטל לאחר התייעצות, במקרים המתאימים, עם ראש אגף המשמעת בדבר האמצעי שיש לנקוט. כיוון שסמכות הענישה נתונה על פי חוק לשר או למנכ"ל, הרי ששמורה להם הזכות שלא לקבל את המלצת ראש אגף המשמעת ולנקוט אמצעי משמעת אחר או לא לנקוט אמצעי משמעת כלל.

1. בדוח ועדת קרמניצר נכתב כי יש להקנות למנהלים במשרדים כלים יעילים להתמודדות עם בעיות משמעת, וכי אין לקבל את "הרעה החולה" שהיא תחושת אין האונים של מנהלים במערכת הציבורית נוכח החסר באמצעים אפקטיביים להתמודדות עם חריגות משמעת. בכלל זה המליצה הוועדה להקנות לממונים אמצעים מינהליים נוספים לטיפול בהפרות משמעת, כמו הקפאת קידום בדרגה לתקופה שתיקבע, שלילת הטבות מיוחדות (כמו יציאה ללימודים) והעברת העובד לתפקיד אחר.



למשרד נתונה
הסמכות להטיל
שלושה אמצעי
ענישה בגין עבירות
משמעת: הערה
מינהלית, התראה או
נזיפה. ממצאי
השאלונים מעלים
שכמחצית
מהמשרדים סבורים
שאינן בידם אמצעים
מספקים לטיפול
בעבירות משמעת.
בין האמצעים
החסרים שציינו
בלטו השעיה לזמן
ארוך והטלת קנס

2. ממצאי השאלונים מעלים כאמור שכמחצית (48%) מהמשרדים שהשיבו על השאלה בנושא זה סבורים שאין בידם אמצעים מספקים לטיפול בעבירות משמעת. בין האמצעים החסרים שציינו בלטו השעיה לזמן ארוך והטלת קנס.

כמה משרדים ציינו בשאלונים את הנזק שנגרם עקב מחסור באמצעי משמעת מספקים: (א) משרד א' ציין כי העובדים מנצלים את העובדה שידי הארגון כבולות בנוגע לאפשרות להעניש; (ב) משרד ב' ציין כי אפשרות הנזיפה, שהיא החמורה ביותר הקיימת בידי המשרד, "אינה משפיעה על עובדים ותיקים ובעייתיים"; (ג) משרד ג' ציין כי נדרשים כלים "מכאיבים" יותר מאלה המצויים בדיו כגון שלילת משכורת, שלילת תשלום בגין כונויות, שלילת רישיון נהיגה ממשלתי או הפסקת מימון החזקת טלפון נייד; (ד) משרד ד' ציין כי חסרים כלי ענישה קצרי טווח.

משרד החינוך ציין בשאלון כי הוא נאלץ להגיב באמצעי המשמעת של נזיפה, התראה או הערה על מגוון עבירות משמעת שביצעו עובדים בדרגות חומרה שונות. להלן דוגמאות למעשים בדרגות חומרה שונות שלגבי כולם אמצעי המשמעת שנגקט היה נזיפה: מורים שפעלו באלימות כלפי תלמידים, מורה שיצאה לחו"ל ללא היתר, גננת שיצאה מהגן ללא אישור, גננת שזייפה תעודות משלוח לצורך הכנת קבלות בנוגע לכספי הורים, מנהלת בית ספר שהעליבה תלמיד וחשפה פרטי תלמיד שלא כדין, מורה שהתבטא באופן גס כלפי מורות. המשרד ציין גם הוא בתשובתו כי הוא סבור שאין בדיו אמצעי משמעת מספקים.

3. עמדת נש"ם כפי שבאה לידי ביטוי בטיטת תזכיר החוק מ-2015 היא כי יש לתת בידי המשרד סמכויות נוספות. בין הסמכויות המוצעות: הטלת מגבלות לעניין ביצוע תפקיד, לתקופה שלא תעלה על שנה; העברת העובד למשרה אחרת או למקום עבודה אחר במשרד, לתקופה שלא תעלה על חודש, ובלבד שלא ייפגעו דרגתו או משכורתו; הפקעת משכורת בסכום שלא יעלה על החלק השנים עשר ממשכורתו הקובעת של העובד, לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים. ואולם כאמור, הטיפול בהצעת חוק זו טרם הסתיים.

המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי אולי נכון יותר שהסמכות שתינתן למשרדי הממשלה להטיל אמצעי משמעת נוספים כגון פגיעה כלכלית בעובד, לא תהיה בידי המנכ"ל, אלא בידי ועדות משמעת משרדיות המקיימות הליך שיש בו מאפיינים שיפוטיים. ראש אגף המשמעת מסר כאמור בתשובתו כי הוא מתנגד לחידוש פעילותן של ועדות המשמעת, כיוון שזהו כלי מורכב שפעולתו מסובכת והוא יוצר בירוקרטיה מרובה וגורר השגות וערעורים רבים, ובשל כל אלה הוא "עבר מן העולם".

18 שנים אחרי
שוועדת קרמניצר
התריעה על תחושת
אין האונים של
מנהלים במערכת
הציבורית נוכח
החסר באמצעים
אפקטיביים
להתמודדות עם
חריגות משמעת,
נראה כי תחושה זו
שרירה וקיימת

18 שנים אחרי שוועדת קרמניצר התריעה על תחושת אין האונים של מנהלים במערכת הציבורית נוכח החסר באמצעים אפקטיביים להתמודדות עם חריגות משמעת, נראה כי תחושה זו שרירה וקיימת. לדעת כמה מהמשרדים, הטיפול בעבירות משמעת שחומרתן "בינונית" אינו הולם לעתים את חומרת העבירה: מצד אחד אין די באמצעי משמעת כגון נזיפה, ומצד שני, אגף המשמעת אינו סבור כי האירועים האלה חמורים דיים כדי להידון בבית הדין למשמעת. את עמדתם זו של המשרדים יש לראות גם על רקע ביטולן של ועדות המשמעת, אשר נועדו לשמש נדבך ביניים לטיפול בעבירות משמעת; חולשתו של הטיפול המשרדי בעבירות בשל המנעד הצר של אמצעי המשמעת שהוא רשאי לנקוט כאשר אין מוגשת תובענה לבית הדין; ואי-השלמת הטיפול בטייטת תזכיר החוק, המרחיבה את סמכויות המשרדים.

לנוכח אי-מתן מענה הולם לעבירות שחומרתן בינונית, על נש"ם לבחון עם משרד המשפטים וגורמים אחרים הנוגעים בדבר את האפשרות לגבש הסדר שישקף את המדיניות הרצויה בנושא, במסגרת תזכיר החוק.

מעקב אחר יישום המלצות אגף המשמעת

אגף המשמעת מסר לצוות הביקורת כי לעתים המשרדים מתמהמהים בנקיטת אמצעי המשמעת שעליו המליץ אגף המשמעת, ובמקרים נדירים אינם נוקטים אמצעי זה כלל.

נמצא כי לא רוכזו נתונים סטטיסטיים כוללים שאפשר ללמוד מהם באיזו מידה אימצו משרדי הממשלה את המלצות אגף המשמעת בדבר נקיטת אמצעים משמעתיים, ובתוך כמה זמן ממועד ההמלצה נקטו המשרדים את אמצעי המשמעת.

על נש"ם לפעול להשלמת מסד הנתונים ולנטר באופן שיטתי וקבוע את הפעולות שהמשרדים נוקטים בעקבות המלצות אגף המשמעת. אם יימצא שטענת אגף המשמעת בדבר התמהמהות משרדים בכל הנוגע לנקיטת אמצעי משמעת מוצדקת, הרי שעליו לנקוט פעולות כלפי האחראים במשרדים כדי שהמלצת אגף המשמעת תישקל ואמצעי המשמעת יינקטו בסמוך ככל הניתן להמלצה. על אגף המשמעת לקבוע פרק זמן מרבי להשלמת ההליך המשמעת, להודיע עליו למשרדים ולהטמיעו.

נוסף על כך, ראוי כי משרד שאינו פועל לפי המלצת אגף המשמעת יגבש החלטה מנומקת ומפורטת בדבר ויביא אותה גם לידיעת הנציבות.

ערר על החלטת אגף המשמעת

לאגף המשמעת סמכויות נרחבות בדבר ההליך המשמעת, ובהן סמכויות ההחלטה בדבר סגירת תיק משמעת והחלטה אם להגיש תובענה לבית הדין למשמעת. החלטות אלה מתקבלות בהתאם לשיקול הדעת של ראש האגף וסגניתו.

על פי נתוני אגף המשמעת, כמחצית מההחלטות בדבר כ-2,700 תיקי משמעת בשנים 2012-2016 התקבלו בלי שנעשתה חקירת משמעת. משמעות הדבר היא שבחלק ניכר מהמקרים החשד לעבירת משמעת טופל באגף המשמעת בלבד והוכרע על ידי מנהליו. מדובר בין היתר בניהול בדיקת החשד, בקבלת החלטות בדבר סגירת התיק, ולחלופין - הגשת תובענה כנגד החשוד או המלצה למשרד לנקוט אמצעי משמעת.

1. **הטיפול בעררים בתיקי הטרדה מינית:** באוקטובר 2015 הגיש איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית עתירה לבג"ץ נגד נש"ם, בדרישה להסדרת זכויות ערר ויידוע של מתלוננים ומתלוננות במסגרת ההליך המשמעת שהיא מקיימת בתיקים של הטרדה מינית²⁶. בעקבות הגשת העתירה גיבשה נש"ם נוהל אשר מסדיר את זכות היידוע וזכות הערר בהליכי משמעת הנוגעים להטרדה מינית. הנוהל פורסם כהנחיית הנציב במאי 2016 ונכנס לתוקפו ביולי 2016²⁷, ונקבע שיבוצע במתכונת ניסיונית (פיילוט) למשך שנתיים. לאור החלטת נש"ם להיענות לדרישת העותרים החליט בית המשפט העליון למחוק את העתירה.

בהתאם להנחיה, נש"ם תמסור לנפגעי הטרדה מינית עדכונים במהלך הטיפול בתלונה, ואם תחליט לסגור את התיק, הם יעודכנו גם לגבי האפשרות להגיש ערר על ההחלטה. עוד נקבע בהנחיה כי "הנציב יסמך את הגורם שיטפל בערר לפי העניין, ובלבד שיהיה מדובר בגורם בכיר יותר מן הגורם שקיבל את ההחלטה המקורית ובקיא בתחום". הנציב מסר לצוות הביקורת כי ראש אגף המשמעת הוא הגורם המתאים לטפל בערר, כמי שממונה על האחראי לתביעה, ובנסיבות המונעות ממנו לטפל בערר, מנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה ישמש גורם ערר. באוקטובר 2016 טרם הוגשו עררים בהתאם לנוהל החדש.

נמצא כי מאז פורסמה ההנחיה ועד פברואר 2017 לא הסמיך הנציב גורם שמתפקידו לטפל בעררים.

נש"ם מסרה בתשובתה כי מדובר בנוהל מכונן המקים זכות ערר, והמהווה חלופה לחקיקה, וכי מדובר בפיילוט שממנו יופקו הלקחים הנדרשים. היא הוסיפה כי הוראות הנוהל, לרבות בדבר הגורם שידון בערר, גובשו על ידי גורמים משפטיים-מקצועיים בכירים: אגף המשמעת, פרקליטות המדינה

26 בג"ץ 7236/15, איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית ואח' נ' נציבות שירות המדינה (פורסם במאגר ממוחשב, 9.6.16).

27 נוהל זכות היידוע וזכות ערר בתיקי הטרדה מינית בהליך המשמעת, הנחיית נציב שירות המדינה, 22.5.16.

והמחלקה המשפטית בנש"ם. הוראות הנוהל קובעות שהנציב ינתב את הערר לפי העניין, ומכאן שאין מקום למינוי מראש של גורם מוגדר. עוד הוסיפה נש"ם כי עקב נסיבות מיוחדות, זמניות במהותן, אי אפשר להסמיך את ראש אגף המשמעת, וכי מוסכם ומקובל על פרקליט המדינה שהעררים יטופלו בארגונו. בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2016 מסר מנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה, כי הוסכם שהעררים יידונו בפרקליטות המדינה, אך טרם סוכמה מתכונת הפעולה בעניין זה. הוא הוסיף כי אם יסוכם שהעררים יטופלו במחלקה הכלכלית, היא תיערך לכך בהתאם, וכי לדעתו לביצוע משימה נוספת זו תידרש תוספת של כוח אדם.

מדבריהם של הנציב ושל מנהל המחלקה הכלכלית עולה שטרם סוכם מיהו הגורם בפרקליטות המדינה שידון בערר על החלטות נש"ם בתיקי הטרדה מינית. על נש"ם והפרקליטות לקבוע בהקדם מי הגורם שיהיה מוסמך לדון בערר. בקביעת הגורם יש לתת את הדעת על כך שהסמכת ראש אגף המשמעת לשמש גורם ערר על החלטות סגנו אינה עולה בקנה אחד עם עקרון אי-התלות בין הגורם שקיבל את ההחלטה לגורם שדן בערר עליה.

2. השגות של גורמים המעורבים בהליך המשמעת על החלטות אגף המשמעת:

הביקורת העלתה כמה מקרים שבהם גורמים המעורבים בהליך המשמעת (אגף החקירות או המשרד) השיגו על החלטות אגף המשמעת בנוגע לתיקי המשמעת. ראו בדוגמה להלן, וכן בדוגמאות שיובאו בפרק הבא על טיפול אגף המשמעת בחשדות כנגד עובד בכיר במשרד האוצר ועל טיפול בחשדות כנגד עובד בכיר במשרד התקשורת:

בנובמבר 2014 החליט אגף החקירות לפתוח בחקירת חשד לעבירת משמעת של שני עובדים בכירים באחת הרשויות הממשלתיות, ובין היתר להטרדה מינית של עובדת הכפופה להם. כעבור שלושה חודשים העביר האגף את סיכום החקירה אל סגנית ראש אגף המשמעת. ממצאי החקירה הצביעו בין השאר על התנהגות בוטה של שני הבכירים כלפי העובדת, לרבות התבטאויות בעלות גוון מיני מובהק, תוך ניצול מעמדם הבכיר. יצוין כי בין ההתבטאויות שפורטו במסמכי החקירה היו משפטים בעלי פוטנציאל לפגיעה ולהשפלה שהם קיצוניים בחומרתם.

במאי 2015 כתב ראש אגף המשמעת למנכ"ל הרשות כי התבטאויות כאלה הן לא ראויות ואין להן מקום בשירות המדינה בכלל, ובפרט - בין מנהל לכפיפה. עם זאת, כך עולה מן המכתב, ראש אגף המשמעת החליט שאין מקום למצות את הדין עם שני העובדים הבכירים ולהגיש תובענה לבית הדין למשמעת, בשל חלופי הזמן ממועד ההתבטאויות ונוכח נסיבות שפורטו במכתב, ולכן הוא ממליץ כי המנכ"ל ינזוף בהם.

ראש אגף החקירות סבר כי החלטתו של ראש אגף המשמעת אינה סבירה ואינה משקפת גישה מרתיעה כלפי עובדים בכל הנוגע להטרדות מיניות. מנהל



לאגף המשמעת
סמכויות נרחבות
בדבר ההליך
המשמעת, ובהן
סמכויות ההחלטה
בדבר סגירת תיק
משמעת וההחלטה
אם להגיש תובענה
לבית הדין
למשמעת. היעדר
האפשרות להגיש
ערר על החלטות
בתחום המשמעת,
מעורר קושי. יש
מקום שמשרד
המשפטים יבחן את
הצורך במיסוד ההליך
ערר על החלטות
האגף

האגף כתב זאת לסגנית ראש אגף המשמעת ביוני 2015 וציין כי ראוי לבחון את ההמלצה. מתשובת הסגנית עולה שלדעתה אין מקום לשנות את ההמלצה.

יוצא אפוא שככלל אי אפשר להגיש ערר על החלטות האגף, למעט החלטות הנוגעות להטרדה מינית, וגם אפשרות זו נקבעה במתכונת ניסיונית לשנתיים.

מתשובת אגף המשמעת עולה כי בשנת 2013 נדרש ראש אגף המשמעת לנושא לבקשת הנציב והביע את עמדתו, ולפיה אין מקום להסדיר מערכת ערר על החלטות בתחום המשמעת. זאת בין השאר כיוון שהדבר נוגד את הרציונל של הליך מינהלי מהיר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדר האפשרות להגיש ערר על החלטות בתחום המשמעת, למעט אלו הנוגעות להטרדה מינית, מעורר קושי, המתעצם נוכח העובדה שהחלטות רובן ככולן מתקבלות על ידי אגף המשמעת. יש מקום שמשרד המשפטים יבחן את הצורך במיסוד ההליך ערר על החלטות האגף.

הצגת מידע על עניינים משמעתיים נורמטיביים לפני ועדת בוחנים

התקשי"ר קובע: "אם התנהלו או מתנהלים נגד מועמד למשרה חקירה או הליך בקשר להאשמה משמעתית ו/או ופלילית, יש להביא בפני ועדת הבוחנים את המידע על החקירה או ההליך ולאפשר למועמד להגיב על המידע. על חברי הוועדה לשקול בכובד ראש את מהות המידע כאמור, והשפעתו האפשרית על התאמת המועמד לתפקיד". מתמודד במכרז לתפקיד בשירות המדינה נדרש לדווח בטפסי המועמדות על הרשעות בהליך פלילי או בהליך משמעת, וכן על הליכים פליליים או משמעתיים תלויים ועומדים. כמו כן הוא נדרש לדווח על אמצעי משמעת שנקטו כלפיו בהתאם לסעיף 31 לחוק המשמעת, דהיינו התראה או נזיפה.

ככלל, הליך פלילי או משמעת כשלעצמו אין בו כדי לפסול על הסף מועמד לתפקיד בשירות המדינה שהתנהל בעניינו הליך משמעת, אלא נדרשת בדיקה של כל מועמדות לפי נסיבותיה ועובדותיה. על הגורם הממנה לבחון, בין היתר, את טיבו של ההליך שהתקיים בעניינו של המועמד, את החשדות התלויים כנגדו או המעשים בהם הורשע ואת השפעתם האפשרית על מילוי התפקיד המדובר.

ב-2008 קבע בית המשפט העליון כי "על הרשות הממנה לבחון ההתאמה לכהונה ציבורית גם בהיבט הערכי-נורמטיבי, בהתאם לסגולותיו האישיות והערכיות של המועמד"²⁸.

1. במהלך הביקורת, בפברואר 2016, כתב ראש אגף המשמעת ליועץ המשפטי לממשלה כי "ההיבט הערכי-נורמטיבי טומן בחובו קשת רחבה ביותר של אירועים ומצבים", שחלק ניכר מהם אינם מביאים לפתיחת הליך משמעתני או פלילי. לדבריו, כאשר קיים מידע בעניין מועמד בדבר אירועים שלא הביאו לפתיחת הליך פלילי או משמעתני נגדו, ההחלטה איזה מידע להביא לפני ועדת הבוחנים נתונה באופן בלעדי לשיקול דעתם של הגורמים המופקדים על עריכת כל מכרז ומכרז, ובהיעדר נוהל וקווים מנחים ברורים המסדירים את הנושא, מתקבלות לא אחת החלטות סותרות בעניין זה: לפני ועדה במכרז אחד אין מובא מידע משום שאין בו, לדעת מקבל ההחלטה, משום רלוונטיות לתפקיד והוא משחיר את פני המועמד ללא הצדקה, ואילו במכרז מקביל יובא מידע דומה לפני הוועדה בטענה כי הוא רלוונטי. ראש אגף המשמעת ציין כי במצב זה נפגעים עקרון השוויון וכן אמון הציבור ואמון המתמודדים באופן קבלת ההחלטות בוועדות הבוחנים בשירות הציבורי. עוד ציין כי היעדר כללים ברורים בתחום רגיש זה פותח פתח מסוכן להטיית מכרזים.

ראש אגף המשמעת ציין עוד כי יש לקבוע בנוהל את טיב המידע שיש להביא לפני הוועדה אם לא ננקט הליך פלילי או משמעתני, ואת דרכי הבאתו. ראש האגף חזר על בקשתו כעבור חצי שנה, באוגוסט 2016. במענה של לשכת היועץ המשפטי לממשלה לראש אגף המשמעת נכתב כי הנושא הועבר לגורמים המקצועיים לקבלת תגובתם, ולאחר קבלתן יבחן המשך הטיפול.

בנובמבר 2016 השיב משרד המשפטים כי הוא מצוי בשלבים ראשונים של בחינה וגיבוש קריטריונים כאמור, וכי בהמשך בכוונתו לקיים בחינה משותפת של הנושא עם הלשכה המשפטית בנש"ם, ובמסגרתה יהיה אפשר לקבל אף את הערותיו של אגף המשמעת.

נש"ם מסרה בתשובתה כי יחידת היועץ המשפטי לממשלה טרם הוציאה הנחיות בנושא, ועם קבלתן תפעל נש"ם ליישומן. עוד מסרה כי בכל מקרה, חודשים אחדים קודם לכן הטיל הנציב על אגף בחינות ומכרזים ועל המחלקה המשפטית בנש"ם להידרש לנושא לשם גיבושו של נוהל מסודר.

2. בנובמבר 2014 העביר משרד התקשורת לאגף המשמעת פנייה בדבר חשד לעבירת משמעת של עובד בכיר וותיק במשרד. בתקופה שבה נעשתה חקירת משמעת בנושא זה התמודד העובד במכרז פנימי לתפקיד בכיר, ועקב החקירה המכרז הוקפא. בעקבות ממצאי החקירה החליטה סגנית ראש אגף המשמעת שלא לנקוט אמצעי משמעתני כנגד העובד. נוכח השגות של מנהל אגף החקירות ומשרד התקשורת על החלטת אגף המשמעת, נתנה המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה חוות דעת בנושא, ולפיה יש להביא את דבר ההליך המשמעתני לפני ועדת הבוחנים במכרז. נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים חיווה אף הוא את דעתו שיש להביא את הדבר לידיעת ועדת

28 בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה (פורסם במאגר ממוחשב, 12.10.08).

הבוחנים והוסיף כי לא מן הנמנע שחשדות לפגיעה בטוהר המידות יהיו שיקול רלוונטי בהחלטה על המינוי, וכי ההכרעה בעניין זה מסורה לוועדת הבוחנים. בסיכומו של דבר הוצגו לוועדת הבוחנים חלקים מתוך חוות הדעת.

המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי היה מקום להביא את פרטי המקרה לפני ועדת בוחנים ששקלה את קידומו של העובד לתפקיד בעל סמכויות רבות יותר.

קודם הדיון בוועדת הבוחנים כתב ראש אגף המשמעת ליועץ המשפטי לממשלה במרץ 2016 כי דעתו אינה נוחה כלל ועיקר ממצב דברים שבו אגף המשמעת ממליץ לסגור תיק משמעתי כנגד עובד, בקובעו שאין מקום לנקיטת הליך משמעתי נגדו, המשרד מקבל את ההמלצה ואינו נוקט אמצעי משמעת כנגד העובד, ורק לקראת התכנסות ועדת בוחנים המשרד מציג לעובד, לראשונה, טענות שלפיהן התנהלותו מעוררת אי-נחת ועלולה לפגוע באמון הציבור.

3. דבריו האמורים של ראש אגף המשמעת מקבלים משנה תוקף נוכח אמצעי המשמעת שהוא הנמוך במדרג האמצעים - הערה מינהלית. הערה זו ניתנת על פי התקשי"ר בידי הממונה על העובד ואינה אחד מאמצעי המשמעת המנויים בסעיף 31 לחוק המשמעת כאמור, ולפיכך מתמודד במכרז אינו נדרש לדווח עליה בטופס מועמדות למכרז.

בדצמבר 2015 ערך המשנה למנהל רשות המסים שימוע לעובד בכיר שהואשם בניגוד עניינים ובניצול תפקידו לרעה, לאחר שהתנהלה חקירת משמעת בענייניו, ובינואר 2016 הוער לעובד על התנהלותו. המשנה למנהל הביא את דבר ההערה המינהלית לידיעת מנהל רשות המסים. בסוף אותו חודש התכנסה ועדת בוחנים במטרה לבחור סמנכ"ל לרשות, העובד הבכיר התמודד במכרז זה ומנהל הרשות שימש חבר בוועדה. נמצא כי בריאיון לפני הוועדה לא הועלה המידע בדבר ההערה המינהלית שניתנה לעובד, אף לא בידי מנהל הרשות.

העובד הבכיר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016, כי כאשר מילא את שאלון המועמד ביולי 2015, כשנפתחה נגדו חקירת משמעת, הוא ציין זאת בשאלון. ואולם כאשר נדרש למלא את טופס ההצהרה ימים מספר לפני כינוסה של הוועדה, לאחר שהסתיים ההליך המשמעתי, ביקש חוות דעת מעורך דין ברשות המסים, ונמסר לו כי אינו נדרש לדווח על הליך משמעתי אשר הסתיים במתן הערה מינהלית. רשות המסים מסרה בתשובותיה מנובמבר 2016 ומפברואר 2017 כי מנוהל נש"ם עולה שבעת הגשת מועמדות במכרז יש לדווח רק על הליכים שנקטו על פי סעיף 31 לחוק, קרי התראה או נזיפה, וכי חוות הדעת של עורך הדיון ניתנה בהתאם להוראות נוהל נש"ם. הרשות הוסיפה כי למכרז זה הייתה אחראית נש"ם, ואילו הייתה חובה להביא מידע כלשהו לידיעת חברי הוועדה, הרי שחובה זו מוטלת על נש"ם ולא על הרשות.

המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה מסרה בתשובתה, כי נראה שיש "תקלה" כאשר בידי נציג המשרד בוועדת הבוחנים יש מידע על אמצעי משמעת

שהוטל לאחרונה והוא אינו משתף בכך את חברי הוועדה והיא אינה בוחנת מידע זה.

עולה אפוא כי מידע על מקרה שבו נמצא מקום להעיר לעובד בכיר ברשות המסים על התנהלותו, לא הוצג לוועדת בוחנים שדנה במועמדותו במכרז, ואילו מידע בדבר מקרה שבו לא ננקט אמצעי משמעת כנגד עובד בכיר במשרד התקשורת ואף לא ניתנה הערה מינהלית, הובא לפני ועדת הבוחנים. תוצאות אלו עשויות להצביע על פגיעה בעקרון השוויון שבין שני העובדים האלה, ויש חשש שהבדל כזה קיים גם במקרים אחרים, כפי שעלה גם מדבריו של ראש אגף המשמעת.



בית המשפט העליון קבע עוד ב-2008 כי יש לבחון את ההתאמה לכהונה ציבורית גם בהיבט הערכי-נורמטיבי. ראש אגף המשמעת פנה ליחידת הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים בבקשה לקבוע כללים בנושא זה, כדי לאפשר את יישום קביעתו האמורה של בית המשפט העליון, וציין שבהיעדר כללים ברורים תיתכן פגיעה בעקרון השוויון, באמון הציבור ובאמון המתמודדים במכרזים בשירות הציבורי. ואולם במשך יותר מחצי שנה לא נענתה יחידת הייעוץ לבקשה. בינתיים מתקיימים מכרזים בשירות המדינה, ואי אפשר לשלול את הסברה שמקרים כגון זה שעליו התריע ראש אגף המשמעת במרץ 2016 שבים ומתרחשים.

משרד מבקר המדינה מעיר ליחידת הייעוץ המשפטי לממשלה כי עליה להנחות את הנציבות ואת ועדות הבוחנים כיצד לנהוג בעניינו של מועמד לתפקיד בשירות המדינה שלא התנהל נגדו הליך פלילי או משמעותי, אך פעילותו נמצאה לוקה בחסר בהיבט הערכי-נורמטיבי. בקביעת הנחיה זו יש לתת את הדעת גם לשאלת מעמדה של הערה מינהלית כאמצעי משמעת ולקבוע אם וכיצד יש מקום להביאה לפני ועדת בוחנים.

מחיקת רישומים משמעתיים במערכת מרכב"ה

1. כאשר נפתח הליך משמעותי נגד עובד המדינה בשל חשד לעבירת משמעת, הדבר נרשם במערכת מרכב"ה, שבה מנוהלים הנתונים על עובדי המדינה²⁹. לכן מי שבדק את התיק האישי של העובד נחשף לדבר קיומו של ההליך המשמעותי.



הרישום בדבר
פתיחת הליך
משמעת נגד עובד
המדינה בשל חשד
לעבירת משמעת,
מלווה את העובד
כל זמן שירותו
בשירות המדינה, גם
במקרים שבהם
החשד הופרך.
אי-הסרת הרישום
בדבר הליך
משמעת שהסתיים
גם אם לא בוסס כל
חשד, עלולה להסב
שלא בצדק נזקים
לעובדים ואף לפתוח
פתח לשימוש לא
ראוי של אגף
המשמעת
בסמכויותיו

משרד מבקר המדינה בירר עם ראש אגף המשמעת אם סגירת תיק משמעתני לאחר שלא התבסס חשד כנגד העובד מחייבת מחיקה של הרישום במערכת מרכב"ה. מתשובתו של ראש האגף עולה כי הרישום אינו נמחק מהמערכת, וכי בכל שלב שבו עולות שאלות בדבר אותו רישום, לדוגמה כאשר העובד מועמד במכרז, אגף המשמעת נשאל בדבר האירוע המשמעתני ומספק תשובות.

יוצא אפוא כי הרישום בדבר פתיחת ההליך המשמעתני נותר במערכת הממוחשבת ומלווה את העובד כל זמן שירותו בשירות המדינה, גם במקרים שבהם החשד הופרך.

2. המקרה שלהלן מלמד על הבעייתיות הנובעת מהותרת הרישום על עניין משמעתני במערכת הממוחשבת, במקרה שבו לא נמצא בסיס לחשדות שהועלו.

ביוני 2016 הליך עובד בכיר במשרד ממשלתי לפני המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) על שטרם נמחק רישום במערכת מרכב"ה בדבר הליך משמעתני המתנהל נגדו והסביר שמדובר בהליך שהסתיים זה מכבר בלי שבוססו החשדות שהועלו. כעבור ארבעה חודשים, באוקטובר 2016, דנה ועדת המינויים בנש"ם³⁰ במועמדותו של העובד הבכיר לתפקיד בכיר אחר בשירות המדינה. בטופס המועמדות נדרש המועמד לציין אם ננקט נגדו הליך משמעתני. כיוון שבמערכת מרכב"ה היה רישום בדבר הליך משמעתני כנגד העובד הבכיר, הוא ציין בטופס את דבר קיומו. בדיון בוועדת המינויים עלה נושא ההליך המשמעתני. הנציב מסר בתשובתו כי העובד הבכיר התייחס להליך המשמעתני, אף שנמסר לו מפורשות שאינו צריך להתייחס לכך. העובד הבכיר מונה לתפקיד.

לאחר מכן, בנובמבר 2016, ביקש המשרד הממשלתי שבו עבד העובד הבכיר לבצע הליך טכני במערכת מרכב"ה לצורך מעברו לתפקידו החדש, אולם ההליך לא צלח בגלל הרישום בנוגע להליך המשמעתני. בעקבות זאת נמחק הרישום.

דרך הפעולה הננקטת במערכת מרכב"ה, של אי-הסרת הרישום בדבר הליך משמעתני שהסתיים גם אם לא בוסס כל חשד, עלולה להסב שלא בצדק נזקים לעובדים ואף לפתוח פתח לשימוש לא ראוי של אגף המשמעת בסמכויותיו.

30 ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה פועלת מכוח החלטות ממשלה על בסיס חוק שירות המדינה (מינויים), התש"ט-1959. בראש הוועדה עומד נציב שירות המדינה, ויש בה שני חברים נוספים - נציגי ציבור שממנה ראש הממשלה.

ככלל, ברגע שנסגר תיק משמעותי משלא נמצא בסיס לחשדות שהועלו, יש להסיר את הרישום בדבר פתיחת תיק משמעותי מהמערכת הממוחשבת. אם אגף המשמעת סבור שיש מקרים המצדיקים את הותרת דבר החשד במערכת, עליו לאפיין אותם מראש ולנמק את הותרתם על סמך המקרים שאופיינו. דרך פעולה כזו תמנע פגיעה שלא לצורך בעובדים, לדוגמה במי המבקשים להתמודד במכרז ונותר לגביהם במערכת הממוחשבת ציון המציב סימן שאלה בעניינם בלא הצדקה. יובהר כי הכללים בעניין זה לא ייתרו את החובה המינהלית לשמור באגף המשמעת את המסמכים הנוגעים לתיק, לרבות מסמכים המתעדים את הנימוקים לסגירתו.

אגף המשמעת מסר בפברואר 2017, כי הוא מקבל את עמדתו של משרד מבקר המדינה ויפנה אל צוות מרכב"ה כדי שברירת המחלף תהיה סגירת התיק ללא הותרת הרישום בדבר החשד במערכת הממוחשבת, תוך מתן אפשרות להותרת הרישום בנסיבות כגון סגירת התיק נוכח פרישת העובד בלא מיצוי ההליכים בענייניו, בחירת המשרד שלא לקיים את המלצת האגף לנקוט הליך משמעותי ומקרים שבהם נמצאו ראיות לביסוס החשדות אך מטעמים שונים לא מוצה ההליך.

פרישה חלף המשך הליכים משמעתיים

חוק המשמעת קובע כי פרישתו של העובד מהשירות לא תביא להפסקת הליכים משמעתיים המתנהלים בבית הדין, ובית הדין רשאי להמשיך בדיון אם ראה צורך בכך. כמו כן ניתן להתחיל בהליכים בבית הדין אף לאחר פרישתו של העובד מהשירות³¹.

בדוח הקודם נכתב כי ראוי לקבוע הנחיות ואמות מידה בנוגע להחלטה בדבר פרישת עובדים חלף הליך משמעותי, ובנוגע לסמכות להחליט על הפסקת הליכים משמעתיים נגד עובד מדינה שיפרוש משירות המדינה, בשם לב לכלל ההיבטים הכרוכים בכך - ציבוריים, משפטיים ואישיים.

אגף המשמעת מסר למשרד מבקר המדינה נוהל מאפריל 2006 העוסק בהפסקת הליך משמעותי בעת פרישת עובדים משירות המדינה וציין שהנוהל נכתב בתיאום עם פרקליטות המדינה, הוא הופץ למשרדים ומתפרסם באתר אגף המשמעת. מטרת הנוהל בין השאר לקבוע אמות מידה להחלטה על הפסקת הליך משמעותי בנסיבות האמורות. הנוהל קובע כי הפסקת הליך משמעותי בשל פרישת עובד טעונה אישור סגן נציב שירות המדינה, בתיאום עם הנציב.

1. בנוהל אגף המשמעת מפורטים שיקולים להפסקת ההליך המשמעותי בעקבות פרישה, כמו אופי העבירה המיוחסת לעובד, היקפה, חומרתה והזיקה בין תפקידו של העובד לעבירה המיוחסת לו; רמת הענישה הצפויה נוכח העבירה

31 התנאי הוא כי התובענה תוגש בתוך שנתיים מיום הפרישה או בתוך שנה מיום סיום חקירת משטרה או הדיון הפלילי, המאוחר מבין השניים.



בנוהל אגף
המשמעת מפורטים
שיקולים להפסקת
ההליך המשמעת
בעקבות פרישה. מן
הראוי כי נציבות
שירות המדינה
תקבע בנוהל האמור
שיקול נוסף
בהחלטת על
הפסקת ההליך
המשמעת בעקבות
פרישה: הסיכויים
שהעובד ישוב
לשירות המדינה
בעתיד

הנדונה - אם צפויה פסילה משירות המדינה, יש טעם רב יותר בניהול ההליך; תפקידו של העובד, מקומו בהיררכיה של מקום העבודה - ככל שתפקידו בכיר יותר, גוברת החשיבות של ניהול הליך משמעת נגדו, אף לאחר פרישתו.

מנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי לדעתו, בעת שקילת האפשרות שלא להעמיד עובד לדין משמעת בשל פרישתו, יש לקחת בחשבון גם את האפשרות שהעובד שייך לקבוצת עובדים שיש להם נטייה ממילא לעזוב את שירות המדינה מפעם לפעם אך יבקש בעתיד לחזור לשירות המדינה. לגבי עובד שאפשרות זו רלוונטית אליו חשוב שתהיה הכרעת דין משמעתית שתעמוד לפני מי שישקול לקבלו בעתיד לשירות המדינה.

2. במאי 2013 כתב ראש אגף המשמעת לסמנכ"ל למינהל באחד ממשרדי הממשלה על תוצאות חקירת משמעת כנגד עובד בלשכה של סגן שר לשעבר. על פי מסמכי נש"ם, לעובד הלשכה הייתה זיקה פוליטית לסגן השר. ראש האגף ציין כי החקירה ביססה חשד מסוים לעבירת משמעת אשר מצדיק את העמדתו לדין משמעת, עבירה שבעטייה הרשיע בית הדין בעבר עובדי מדינה. עם זאת, ראש האגף הורה לסגור את התיק המשמעת בנימוק שעובד הלשכה סיים את תפקידו באפריל 2013. ראש האגף ביקש מהסמנכ"ל להביא את דבר ההחלטה לידיעת העובד.


יצוין כי באוגוסט 2015 הגיש השר (שבהיותו סגן שר העובד האמור עבד בלשכתו) לנציב שירות המדינה בקשה למנות את אותו עובד לתפקיד בכיר בשירות המדינה. ראש אגף המשמעת כתב בעניין הבקשה כי לאור חלוף הזמן ממועד פרישתו של אותו עובד משירות המדינה ומהות העבירה שבעניינה נמצא מקום להעמדתו לדין משמעת, עבירה שאין עניינה פגיעה בתחום טוהר המידות, הוא לא מצא מקום להתערבות אגף המשמעת בנושא המיוני. בסופו של דבר לא מונה העובד לתפקיד מטעמים אחרים.

עובד הלשכה מסר בתשובתו כי סיכום חקירת המשמעת בעניינו התקבל רק לאחר פרישתו משירות המדינה, ולכן לא היה באפשרותו להתגונן למולו.

פרטי מקרה זה מעלים את הצורך למנוע מצב שבו עובד שפרש וההליך המשמעת בעניינו לא הושלם, יתמודד בעתיד על תפקיד בשירות המדינה ולפני מקבלי ההחלטה לא יהיה כל מידע על חשדות בעניינו שהוחלט שלא לבדוקם.

אגף המשמעת השיב כי הוא ביקש לתייק בתיקו האישי של העובד את דבר ההחלטה ממאי 2013, ומכאן שיש תיעוד מלא לאירוע המשמעת.

מן הראוי כי נציבות שירות המדינה תקבע בנוהל האמור שיקול נוסף בהחלטה על הפסקת ההליך המשמעת בעקבות פרישה: הסיכויים שהעובד ישוב לשירות המדינה בעתיד.


 בשנים 2013-2015
 סיים שירות הביטחון
 הכללי את
 העסקתם של
 ארבעה עובדים
 קבועים בעקבות
 אירועי משמעת, בלי
 שעירב בכך באופן
 כלשהו את נש"ם,
 וממילא מבלי
 שקיבל את האישור
 הנדרש לפרישה
 חלף הליך משמעת

3. מהשאלון שמילא שירות הביטחון הכללי (להלן גם - השירות) ומדברים שמסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 עולה כי בשנים 2013-2015 סיים השירות את העסקתם של ארבעה עובדים קבועים בעקבות אירועי משמעת, בלי שעירב בכך באופן כלשהו את נש"ם, וממילא מבלי שקיבל את האישור הנדרש לפרישה חלף הליך משמעת, כמפורט להלן:

עובד א' התפטר עוד קודם שנפתח כנגדו טיפול משמעת, בשל ירידה בתפקודו. השירות מסר בתשובתו כי "רמת הראיות הייתה נמוכה" והן לא היו עדכניות; עובד ב' התפטר לאחר שעודכן בדבר הכוונה לסיים את העסקתו בשל הפרת אמון מנהליו והארגון. שירות הביטחון הכללי מסר בתשובתו כי הדיווחים בעניינו עוררו "רמת חשד נמוכה", ולכן השירות מצא לנכון לאפשר לו להתפטר ללא טיפול נוסף; עובד ג' פרש בטרם פנה השירות לנש"ם; עובד ד' היה מיועד לפרישה ממילא והעסקתו הסתיימה במועד מוסכם. השירות מסר בתשובתו כי הדיווחים בעניינו עוררו רמת חשד נמוכה ונגעו "לנורמת התנהגותו".

שירות הביטחון הכללי השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 כי הנוהל של אגף המשמעת מ-2006 אינו מוכר לעוסקים בנושא בשירות. יתרה מזו, גם במקרים שבהם התקיימה התייעצות כנדרש עם אגף המשמעת, הוא לא העלה את הצורך לקבל אישור מהנציב או מסגנו, ואישור האגף שימש מבחינתו אסמכתה מספקת. השירות חיווה את דעתו כי נכון שבנש"ם יהיה גורם אחד שירכז את הטיפול בנושא המשמעת בכל הנוגע לשירות ואשר יודא כי הנחיות נש"ם מתבצעות כנדרש. ראש אגף המשמעת מסר בתשובתו מפברואר 2017 כי הטענה שהנהלים אינם ידועים לשירות - אין לה אחיזה במציאות.

משרד מבקר המדינה מעיר, בלי לקבוע אם הנציבות הביאה את נוהל אגף המשמעת מ-2006 לידיעת שירות הביטחון הכללי, כי על אגף המשמעת להביא את הכללים בעניין לידיעתו ולודא שהוא עובד לפיהם. על השירות לפעול בהתאם לכללים שקבע אגף המשמעת בנושא ולהימנע מאישור פרישתם של עובדים שנחשדו בביצוע עבירות משמעת כחלופה לקיום הליך משמעת בלי אישור הנציבות.

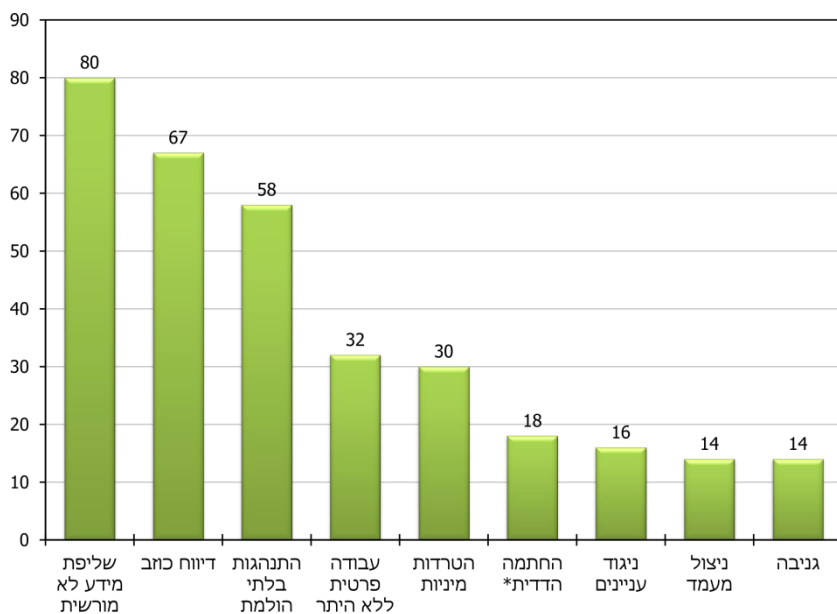
ביצוע חקירות משמעת

על פי התקשי"ר, אגף החקירות יפתח בחקירת משמעת באחד או יותר משלושת המצבים האלה: (א) נודע לו על חשד לביצוע עבירת משמעת והוא סבר שיש להורות על פתיחת חקירת משמעת; (ב) הנציב או מי מטעמו הורו לראש אגף החקירות לפתוח בחקירה של חשד לביצוע עבירה שנודע להם; (ג) פרקליט המדינה או מי מטעמו הורה לראש אגף החקירות על פתיחת חקירת משמעת אם סבר כי חשד שהתגלה נגד עובד מדינה ראוי להתברר בהליך משמעתי ולא פלילי. ראש אגף החקירות רשאי להחליט אם אגפו יבצע את החקירה או שהיא תבוצע במשרד שבו נעשתה העבירה לכאורה. חקירה במשרד תיעשה על ידי עובד המשרד שהוסמך לחוקר משמעת, בתיאום מלא עם ראש אגף החקירות ובכפוף להנחיותיו. בסיום החקירה יש להעביר את תיק החקירה לאגף המשמעת להמשך הטיפול.

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על 329 חקירות המשמעת של העבירות השכיחות שביצע אגף החקירות בשנת 2015.

תרשים 5: חקירות המשמעת בנושא עבירות שכיחות שביצע אגף

החקירות, 2015



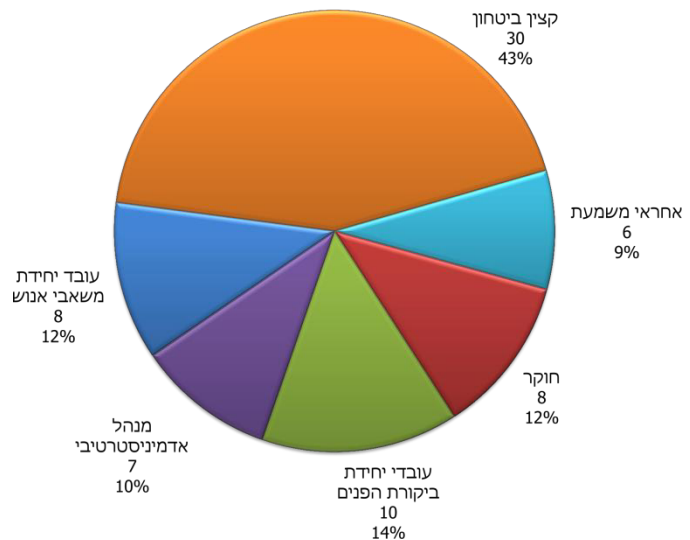
המקור: נתונים שהעביר אגף החקירות למשרד מבקר המדינה, פברואר 2016.
* החתמה הדדית: החתמה של כרטיסי נוכחות שלא על פי הכללים.

חוקרי משמעת

חוקר משמעת הוא מי שהוסמך לכך על ידי נציב שירות המדינה. על פי הוראות התקשי"ר חוקר משמעת יעסוק בבירור תלונות המייחסות לעובד מדינה עבירות משמעת, על פי חוק המשמעת. על פי הוראות חוק המשמעת, סמכויות חוקר משמעת הן סמכויות הניתנות לפי סעיפים 2 ו-3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), בשינויים המחייבים לפי העניין, ועל פיהן הוא רשאי לחקור בעל פה כל אדם המכיר, לפי הסברה, את העובדות והנסיבות של כל עבירה שהוא חוקר, והוא רשאי לרשום בכתב כל הודעה שמוסר האדם שנחקר.

חוקר משמעת במשרד משמש לרוב בתפקיד זה נוסף על תפקידו העיקרי. להלן תרשים המציג פילוח של חוקרי המשמעת במשרדים לפי תפקידם העיקרי.

תרשים 6: פילוח חוקרי משמעת במשרדים לפי תפקידם העיקרי³²



המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה לנתונים מהשאלונים שמילאו המשרדים.

מילוי תפקיד חוקר המשמעת בידי עובדי יחידת ביקורת הפנים

בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), נקבע כי "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,

32 42 משרדים השיבו על השאלה בנוגע לתפקיד העיקרי שממלאים חוקרי המשמעת במשרד, והתייחסו בתשובתם ל-69 חוקרים שביצעו חקירות. 34 השיבו שאין להם כלל חוקרי משמעת.



כ-14% מחוקרי המשמעת במשרדים הם עובדי יחידת ביקורת הפנים, והם עובדים בשישה משרדים. הטלת תפקיד של חוקר משמעת על מבקר פנים אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הביקורת הפנימית

ואף זאת - אם תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי³³. ביצוע חקירות משמעת אינו נמנה אפוא עם התפקידים שהמבקר הפנימי רשאי למלא לפי החוק.

נמצא כי כ-14% מחוקרי המשמעת במשרדים הם עובדי יחידת ביקורת הפנים, והם עובדים בשישה משרדים³⁴ - מרביתם ברשות המסים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הטלת תפקיד של חוקר משמעת על מבקר פנים אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הביקורת הפנימית. לנוכח האמור, על ראש אגף החקירות לוודא שמבקרים פנימיים לא יוסמכו לחוקרי משמעת, וכן לפעול להחלפתם של חוקרי משמעת שהם גם מבקרים פנימיים בחוקרים אחרים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הכשרת מבקרי פנים לשמש חוקרי משמעת מסייעת במילוי תפקידם כאחראים לטיפול בתלונות; היא מקנה להם כלים לברור תלונות ואינה פוגעת במילוי תפקידם כמבקרי פנים. זאת גם משום שהמבקר אינו מבצע באופן בלעדי את הטיפול בעבירות משמעת, ובמשרד יש חוקרים נוספים. רשות האכיפה והגבייה מסרה בתשובתה כי יש לראות בחיוב את העובדה שמבקר הרשות משמש גם ממונה על המשמעת, וכי היא סבורה שיש להשאיר את המצב בעינו, מאחר שכיום אין לדעתה הצדקה להעסקת ממונה על המשמעת במשרה מלאה ברשות.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו, כי אף שמבקר הפנים הוסמכה בעבר לחוקרת משמעת, עוד בתקופת עבודתה במשרד אחר, היא אינה עוסקת בכך בפועל. לדבריו, מספר עבירות המשמעת במשרד קטן, ואם מתגלות עבירות חמורות אגף החקירות מטפל בהן. רשות המסים מסרה בתשובתה כי היא נערכת בימים אלה להעברת תחום חקירות המשמעת מיחידת הביקורת הפנימית לחטיבת המינהל.

נש"ם מסרה בתשובתה כי תפעל לאכיפת האיסור הסטטוטורי שמבקר פנים ישמש חוקר משמעת ותוציא הנחיה בנושא לכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך. בינואר 2017 הודיעה נש"ם למשרדי הממשלה שבהם מבקרי פנים משמשים חוקרי משמעת, כי לאור הערת מבקר המדינה, במרץ 2017 תפקע הסמכתם של עובדים ביחידת הביקורת הפנימית לחוקרי משמעת.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותה של נש"ם לצורך תיקון הליקוי בנוגע לחוקרי משמעת שהם מבקרי פנים.

33 סעיף 8(א) לחוק.

34 רשות המסים, משרד האוצר, רשות האוכלוסין, רשות האכיפה והגבייה, משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה.

תנאי הסף למילוי תפקיד חוקר משמעת במשרד

הוראות התקשי"ר אינן מבחינות כאמור בין הסמכת חוקר באגף החקירות ובין הסמכת חוקר במשרד ממשלתי, ולכולם נתונות אותן הסמכויות.

בכל מכרז המתפרסם בשירות המדינה יש תנאי סף למילוי המשרה, בין היתר בנוגע לרמת ההשכלה ולניסיון הנדרשים. תנאי הסף לחוקר משמעת באגף החקירות כוללים תואר אקדמי וניסיון של שנה עד שנתיים (בהתאם לרמת השכלה) בחקירות. דרישות נוספות רצויות הן סיום קורס חוקרים משטרתי או מקצועי אחר, כושר לקיים מגע נאות עם קהל ועובדים וניסיון בחקירות משמעת. לעומת זאת, נש"ם לא קבעה תנאי סף הנדרשים מחוקר משמעת במשרדי הממשלה. ראש אגף החקירות מסר לצוות הביקורת כי לנוכח מאפייני תפקיד החוקר במשרד ממשלתי וכיוון שהוא פועל לפי הנחיות אגף החקירות, לא נקבעו תנאי סף לתפקיד, למעט הדרישה שהמתמודד יהיה עובד המדינה ולא עבר עבירות משמעת.

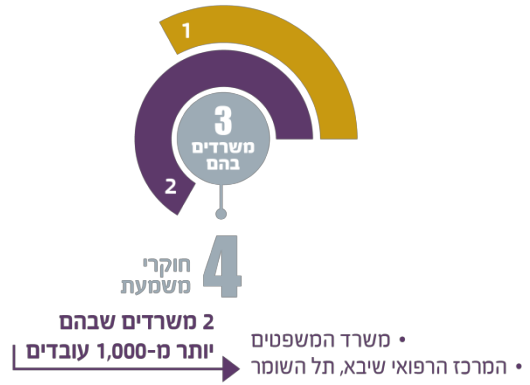
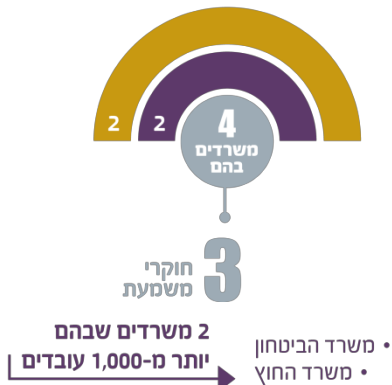
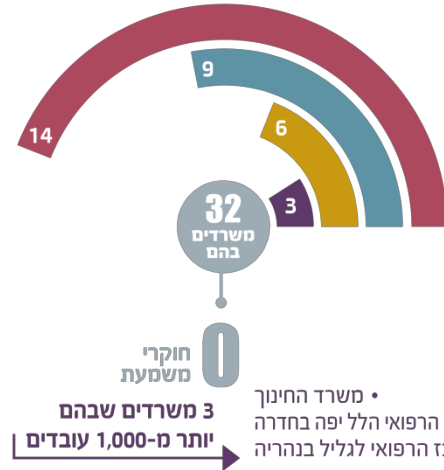
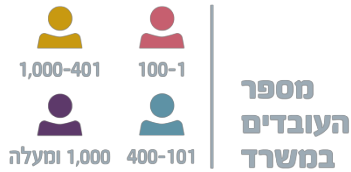
מאחר שסמכויות חוקרי המשמעת במשרדים זהות לאלה של חוקרי המשמעת באגף החקירות, ולגביהם נקבעו תנאי סף, על נש"ם לקבוע תנאי סף גם לתפקיד חוקר במשרד.

מספר החוקרים המוסמכים במשרדים

בתכנון כוח אדם לצורך ביצוע חקירות משמעת צריך לקחת בחשבון נתונים כגון מספר העובדים במשרד, מבנה הארגון, גודלו, פריסתו וגורמי הסיכון בו. משרד מבקר המדינה בדק כיצד תוכנן כוח האדם שעומד לרשות המשרדים לצורך ביצוע חקירות משמעת.

1. בתרשים 7 מוצג פילוח מספר חוקרי המשמעת במשרדים ומספר העובדים באותם משרדים, על פי שאלונים שמילאו 75 המשרדים אשר השיבו לשאלה בעניין זה, בחלוקה לפי ארבע קבוצות של גודל משרד. העיגול האפור מציין את המספר הכולל של הקשתות. כמו כן פורטו שמות המשרדים הרלוונטיים שבהם יותר מ-1,000 עובדים. יצוין כי ברשות המסים יש מספר גדול במיוחד של חוקרי משמעת - 28 חוקרים, והדבר אינו מצוין בלוח.

תרשים 7: היחס בין גודל המשרד ובין מספר חוקרי המשמעת שבו



המקור: נתוני נש"ם ועיבוד משרד מבקר המדינה לנתונים מהשאלונים שמילאו המשרדים.

מהלוח עולה שב-14 משרדים שבכל אחד מהם יותר מ-1,000 עובדים, יש לכל היותר שני חוקרי משמעת³⁵.

יש שונות גדולה בין מספר החוקרים במשרדים יחסית למספר העובדים בהם. במשרד החינוך, האחראי גם לחקירות משמעת של כ-130,000 עובדי הוראה שהם עובדי המדינה, אין כלל חוקרי משמעת. במשרד הבריאות, יש 28 חוקרי משמעת, שב-1,200 עובדים, שלושה חוקרים. נמצא כי גם במספרי אירועי המשמעת שנחקרו במשרדים בשנים 2013-2015 קיימת שונות גדולה, לדוגמה: ברשות המסים שבה כ-6,000 עובדים היו - 550 אירועים; במשרד החוץ שבו כ-1,200 עובדים - 44 אירועים; ובמשרד המשפטים שבו כ-4,000 עובדים - 16 אירועים. על רקע נתונים אלה, ייתכן כי ההחלטות בדבר חקירת אירועי משמעת מושפעות גם מכוח האדם שעומד לרשות המשרד למילוי משימות אלה.

אחד המשתנים הרלוונטיים לקביעת מספר חוקרי המשמעת בגוף ממשלתי הוא הסיכונים הגלומים בפעילותו. לדוגמה, רשות המסים מחזיקה במידע חסוי ורגיש, הנוגע בין היתר לנכסיהם ולכספם של תושבי המדינה, ורשות האוכלוסין מחזיקה במידע על מספרי הזהות, הכתובות והקשרים המשפחתיים של תושבי המדינה ומידע על היוצאים מהארץ והשבים אליה. משום כך נדרשים המשרדים לנהל במקצועיות ובקפדנות את הסיכונים הגלומים בדליפת המידע ממאגרי המידע שהם מחזיקים ומנהלים, ובכלל זאת לוודא שעובדיהם משתמשים במאגרים רק לצורכי עבודתם.

כ-73% מהמשרדים שהשיבו בעניין זה (30 מ-41) ציינו בשאלונים כי את מספר החוקרים קבע המשרד עצמו; שבעה משרדים (17%) השיבו כי ההחלטה הייתה משותפת למשרד ולאגף החקירות בנש"ם, ויתר המשרדים ציינו כי הייתה זו החלטה של גורם אחר. רשות האוכלוסין השיבה שהנושא לא נדון ולא התקבלה החלטה עקרונית בעניין.

כ-73% מהמשרדים שהשיבו בעניין זה (30 מ-41) ציינו בשאלונים כי את מספר החוקרים קבע המשרד עצמו; שבעה משרדים (17%) השיבו כי ההחלטה הייתה משותפת למשרד ולאגף החקירות בנש"ם, ויתר המשרדים ציינו כי הייתה זו החלטה של גורם אחר. רשות האוכלוסין השיבה שהנושא לא נדון ולא התקבלה החלטה עקרונית בעניין.

4. 10 משרדים ציינו בשאלונים שחסרים להם חוקרי משמעת שהוסמכו בידי הנציב.

35 חלק מבתי החולים הממשלתיים ציינו כי הם נעזרים בחוקר המשמעת שבמשרד הבריאות, לצורך חקירות משמעת.

בביקורת נמצא כי נש"ם לא קבעה אמות מידה בנוגע למספר החוקרים הרצוי בכל משרד ויחידת סמך, וכי אגף החקירות לא ניתח את הסיכונים הקיימים בכל ארגון על מנת להחליט כמה חוקרים נדרשים בו. גם החלטות המתקבלות בתחום זה במשרדים אינן מבוססות על ניתוח צרכים מובנה וסדור.

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016, כי נוכח ריבוי תיקי המשמעת³⁶ ומורכבותם, החליטה הרשות להכשיר חוקרי משמעת נוספים ולהקצות בתקן משרה למנהל תחום המשמעת וטוהר המידות, משרד החינוך ציין כי לאחרונה נבחר עובד לאגף הייעודי למשמעת, וכי הוא יוכשר וימונה גם לחוקר משמעת; המרכז הרפואי הלל יפה בחדרה מסר בתשובתו כי אף שאין בו חוקר משמעת, כאשר נדרש טיפול בעבירות משמעת הטיפול נעשה במרכז הרפואי, ואילו עבירות שאין לו יכולת לטפל בהן מועברות לטיפול נש"ם; המרכז הרפואי אסף הרופא מסר כי ההחלטות בדבר חקירת אירועי משמעת מתקבלות לגופו של עניין, ואם יש צורך בתגבור שני חוקרי המשמעת הפועלים במרכז, הוא פונה לאגף החקירות. לדבריו לא נמנעו חקירות משמעת כתוצאה מהיקף כוח האדם שעומד לרשותו; המרכז הרפואי שיבא, תל השומר ציין כי מעולם לא קרה שאירוע משמעתי בארגון לא נבדק או נחקר בשל מחסור בחוקרי משמעת. משרד המשפטים מסר בתשובתו כי הנהלתו מתייחסת לכל תלונה, חשד לעבירה או התנהלות בעייתית במלוא תשומת הלב בהתאם לאופי המקרה וחומרתו, והגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד מלווים את הטיפול בו. המשרד הוסיף, כי רק בשנה האחרונה נוהלו בבית הדין למשמעת כמה תיקים משמעתיים. עוד נמסר כי נוכח עולם התוכן של המשרד, האמון על שמירת החוק ואכיפתו, יש בכל הדרגים מודעות רבה לקיומם של הליכי משמעת ולצורך לנקוט אותם במקרים המתאימים.

משרד החוץ מסר בתשובתו כי בכונתו לפעול להסמכת חוקרי משמעת נוספים בתקופה הקרובה. כמה משרדים נוספים (רשות האוכלוסין, המרכז הרפואי לגליל בנהריה, המרכז הרפואי שיבא תל השומר והמשרד לביטחון הפנים) מסרו שהחליטו להכשיר חוקרים נוספים וביקשו מנש"ם שעובדיהם ישתתפו בקורס, אך לעת עתה לא נפתח קורס.

על אגף החקירות בנש"ם לקבוע, בתיאום עם המשרדים, כמה חוקרי משמעת נדרשים עבורם, על בסיס מיפוי צרכים סדור. את החוקרים יש למנות בהתאם לתנאי סף שייקבעו לתפקיד.

חידוש תוקף ההסמכה של חוקרים לא פעילים

על פי הוראות התקש"ר, הנציב מוסמך להסמיך חוקרי משמעת לתקופה של שנתיים, ולהאריך את תוקף המינוי בתקופה של שנתיים בכל פעם, ובסמכותו אף לבטל את ההסמכה שניתנה. בהתאם, תעודת החוקר שמונפקות לחוקרי המשמעת

36 קרוב ל-100 תיקים בשנים 2013-2015, חלקם הועברו לטיפול נש"ם וחלקם לטיפול המשטרה.

הן בעלות תוקף של שנתיים. ראש אגף החקירות מסר במהלך הביקורת כי הארכת תוקף תעודות ההסמכה נעשית לאחר היוועצות עם המשרד, וככלל - היא נעשית במקרים שבהם החוקר עדיין עובד במשרד.

מקרים שבהם אין חוקרים במשרד או שמספרם מצומצם לנוכח מספר העובדים במשרד או הסיכונים הגלומים בעבודתו, מלמדים על חולשה של תכנון כוח האדם בתחום החקירות. חולשה כזו יכולה לנבוע מעמדתה של הנהלת המשרד, אשר בוחרת שלא להקצות כוח אדם כזה, או מהיעדר פעולה של אגף החקירות

נמצא כי ב-2016 קרוב למחצית החוקרים המוסמכים (62 מ-134, שהם כ-46%) היו חוקרים שראש אגף החקירות הגדיר כחוקרים לא פעילים. אגף החקירות נוהג לחדש אוטומטית את תעודות החוקר כאשר תוקפן עומד לפוג, גם אם החוקר אינו פעיל במשך תקופה ארוכה, בלי למנות תחתיו חוקר אחר. עוד נמצא כי אגף החקירות לא המליץ לנציב לבטל את הסמכתו של שום חוקר משמעת, אף לא בשל היותו לא פעיל תקופה ארוכה.

מקרים שבהם אין חוקרים במשרד או שמספרם מצומצם לנוכח מספר העובדים במשרד או הסיכונים הגלומים בעבודתו, כמפורט לעיל, מלמדים על חולשה של תכנון כוח האדם בתחום החקירות. חולשה כזו יכולה לנבוע מעמדתה של הנהלת המשרד, אשר בוחרת שלא להקצות כוח אדם כזה, או מהיעדר פעולה של אגף החקירות, אשר אינו יוזם הסמכת חוקרים בכל משרד.


בינואר 2017 מינה נציב שירות המדינה ועדה לבחינת העסקת עובדי מדינה כחוקרי משמעת במשרדים וביחידות, בראשות סגן ראש אגף החקירות ובהשתתפות נציגים ממשרדי ממשלה ומגופים ציבוריים, במטרה לקבוע את תנאי הסף שחוקרי משמעת במשרדים יידרשו לעמוד בהם ואת מספר חוקרי המשמעת הנדרש בכל משרד בהסתמך על גודלו, פריסתו וגורמי סיכון המאפיינים את פעילותו. הצוות נדרש להעביר את המלצותיו לנציב עד לתחילת אפריל 2017.

ביצוע חקירת משמעת שלא מתוקף סמכות

הוראות התקשי"ר קובעות כי חקירת תלונה במשרד תיעשה בידי חוקר משמעת במשרד, בתיאום עם ראש אגף החקירות בנש"ם ובכפוף להנחיותיו. דרך המינוי של חוקרי משמעת וסמכויותיהם לבצע חקירות משמעת נקבעו כאמור בחוק המשמעת.

באוגוסט 2013 העבירה מבקרת הפנים דאז של משרד ממשלתי לסמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש של המשרד לשעבר (להלן - הסמנכ"ל לשעבר), תלונה המעלה חשד שאחד מעובדי המשרד ביצע עבירת משמעת, הנוגעת גם לפעילותה של רשות ממשלתית אחרת. הסמנכ"ל לשעבר הטיל את הטיפול בתלונה על אחד מעובדי המשרד (להלן - עובד א').

בחדשים אוקטובר עד דצמבר 2013 חקר עובד א' שבעה עובדים באחת מהרשויות הממשלתיות וכן אזרחית אחת שהלינה על הרשות. מהמסמכים עולה כי הוא גבה עדויות ואף החתים את המעידים על נוסח כתוב של עדויותיהם. ביוני 2015 קיים הסמנכ"ל לשעבר שימוע לעובד הנילון של משרד רה"ם, לכאורה על סמך ממצאי החקירה של עובד א'.


 חקירת משמעת
 נעשית באמצעי
 חקירה שונים, באופן
 גלוי או נסתר.
 ככלל, יש להקפיד
 שרק הגורמים
 המוסמכים לביצוע
 החקירה יהיו בקשר
 עם החשודים,
 הנחקרים
 והמתלוננים

נמצא כי באותה עת עובד א' לא היה חוקר משמעת מוסמך, שכן רק במרץ 2014 ביקש המשרד להסמיכו לשמש חוקר. ראש אגף החקירות מסר למשרד מבקר המדינה שכל פעולותיו של עובד א' כחוקר לפני מרץ 2014 נעשו שלא מתוך סמכות שניתנת לחוקר משמעת. עוד מסר ראש האגף כי חוקר משמעת רשאי לבצע חקירה של עובדים בגופים ממשלתיים אחרים רק אם קיבל היתר לכך מאגף החקירות בנש"ם. ואולם אגף החקירות לא נתן לעובד א' היתר לביצוע חקירות מחוץ למשרד, ובכלל זה ברשות הממשלתית. כמו כן נמצא כי הסמנכ"ל לשעבר לא דיווח על אודות החקירה לאגף החקירות, כנדרש בהוראות התקשי"ר, ולא קיבל את הנחיות ראש האגף בדבר אופן הטיפול.

הסמנכ"ל לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2016, כי פעולותיו של עובד א' קודם להסמכתו היו בגדר בירור או תשאול ולא בגדר חקירה. המשרד הממשלתי מסר בתשובתו כי אין חולק על כך שבתקופה שבה נעשתה הבדיקה לא היה עובד א' חוקר משמעת מוסמך, ולפיכך בשום שלב לא דובר על חקירת משמעת בהתאם להוראות החוק והתקשי"ר, אלא בהליך של בדיקה מקדמית של התלונה שאינה בגדר חקירה, על כל המשתמע מכך, ולכן המשרד לא דיווח על כך לאגף החקירות ולא ביקש את הנחיותיו.

ואולם הממצאים מראים כי עובד א' ביצע חקירת משמעת, שכללה בין היתר גביית עדויות מעובדים והחתמתם, ולצד חתימתם הוא חתם "מפקח ראשי - חוקר", זאת כאמור בלי שהוסמך לחוקר משמעת ובלי שאגף החקירות החליט שיש מקום לחקירה ונתן הנחיות לפעולה. כמו כן, הוא חקר עובדים של גוף אחר בלי שקיבל את ההיתר הנדרש לצורך כך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הממשלתי כי יש לבצע חקירות משמעת רק באמצעות חוקרי משמעת שהוסמכו בידי נציב שירות המדינה, וכי חקירות של עובדי גופים ממשלתיים אחרים יש לבצע רק בהיתר אגף החקירות.

פעולות אגף המשמעת במהלך חקירה או לאחריה

חקירת משמעת נעשית באמצעי חקירה שונים, באופן גלוי או נסתר. ככלל, יש להקפיד שרק הגורמים המוסמכים לביצוע החקירה יהיו בקשר עם החשודים, הנחקרים והמתלוננים בכל הנוגע לפרטיה.

1. בנובמבר 2015, במהלך חקירה שקיים אגף החקירות בנוגע לחשד להטרדה מינית, שוחח נציג אגף המשמעת עם המתלוננת. אגף החקירות סבר כי לא היה מקום לקיים שיחה בין אגף המשמעת למתלוננת בלי לתאם זאת עמו. בתגובה על כך ציינה סגנית ראש אגף המשמעת כי השיחה התקיימה בלי ידוע של אגף החקירות כיוון שעסקה בפן המינהלי, דהיינו בהפרדה בין מקום ישיבתה של

המתלוננת במשרד לבין מקום ישיבתו של הנילון. ממכתבו של ראש אגף החקירות לסגנית ראש אגף המשמעת עולה כי בשעה שמתקיימת חקירה, בייחוד חקירה שעניינה הטרדה מינית, יש ליידע את אגף החקירות גם בדבר שיחות כאלה, שכן הן עשויות להשפיע על החקירה ואף לפגוע בה.

ראש אגף המשמעת מסר בתשובתו כי הליך ההפרדה בין מתלוננת לחשוד בהטרדה מינית מצוי באחריותו, מתוקף הוראות התקשי"ר. הוא הוסיף כי כיוון שאין מדובר בהליך המשמעתני עצמו, הרי שאין מקום להציג זאת כחלק מפעולות החקירה או לטעון שמדובר בחריגה מסמכות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף המשמעת כי גם במקרים שבהם, במהלך ביצוע חקירות, מבוצעות פעולות המצויות בסמכותו, מן הראוי להקפיד על עדכון אגף החקירות, כדי למנוע פגיעה אפשרית בחקירה, ומוצע שהאגפים יקבעו יחד את העניינים שעליהם יש לדווח.

2. בספטמבר 2015 כתב ראש אגף החקירות לראש אגף המשמעת על תיק חקירה של חשדות כנגד עובד בכיר בגוף חשאי מגופי הביטחון. ראש אגף החקירות ציין כי מדובר בחשד להטרדה מינית, כי החקירה סוכמה והתיק הועבר אל ראש אגף המשמעת, וכי לאחר מכן פנה ראש אגף המשמעת לגורמים בכירים בגוף ויזם בדיקת גלאי שקר (פוליגרף) של המעורבים במקרה.

ראש אגף החקירות הוסיף במכתבו, כי אגף המשמעת יזם פעולה זו ללא יידוע אגף החקירות, שהוא הגורם המוסמך לכך, וכי אין זו הפעם הראשונה שאגף המשמעת מבצע פעולות חקירה עצמאיות.

ראש אגף המשמעת מסר בתשובתו כדלהלן: לאחר סיום החקירה ביקשו המתלוננים להיבדק באמצעות גלאי שקר לצורך ביסוס מהימנותם, וראש אגף המשמעת שוחח על כך עם מנהל אגף החקירות; לאחר שאגף המשמעת החליט שיש מקום להגיש תובענה כנגד החשוד, ולאחר שבוצע לחשוד שימוע עלתה ההצעה לערוך בדיקה בגלאי שקר גם לחשוד, ואגף המשמעת ראה בה כלי שנועד לסייע בקבלת החלטתו בלבד, ולא הליך שמטרתו להוסיף נדבך ראייתי לתיק; הובהר לכל הצדדים כי תוצאות הבדיקה לא יהיו חלק מחומרי החקירה ומתיק החקירה; הנציב ומנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה יודעו על ביצוע הבדיקה בגלאי השקר. הנציב מסר בתשובתו כי אכן עודכן בדבר המקרה, אך לא זכור לו שעלה נושא אי-עדכון אגף החקירות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ללא קשר לשאלה אם יש לסווג בדיקת גלאי שקר כפעולת חקירה, הרי שיש מקום כי ייזום פעולה כזו על ידי אגף המשמעת, לאחר שאגף החקירות העביר את סיכום המלצותיו לגבי התיק, תיעשה בתיאום ובהתייעצות עם אגף החקירות.



במקרה אחד ביצע
אגף המשמעת
פעולה הקשורה
בחקירה, במנותק
מחקירה שביצע
אגף החקירות;
במקרה שני יזם אגף
המשמעת בדיקת
גלאי שקר במנותק
מאגף החקירות;
ובמקרה שלישי
עלתה טענה, שלא
נבדקה, בדבר
מעורבות ראש אגף
המשמעת בחקירה

3. בפסק דין של בית הדין האזורי לעבודה נדונה בקשתו של עובד בכיר לבטל את השעייתו עקב תובענה שהוגשה נגדו לבית דין למשמעת³⁷. בפסק הדין צוינה טענתו של העובד הבכיר כי ראש אגף המשמעת היה מעורב בחקירה, ערב השימוע לפני השעיה, והגיע למרפאתו באמתלה כלשהי. בית הדין קבע כי אמנם ראש אגף המשמעת לא מסר את עדותו ועל כן לא ניתן לקבוע בוודאות כי אכן ביקר בבית החולים, אולם הוא גם לא הכחיש את הדברים, ואם הדברים נכונים, הרי שהם חמורים ביותר. על פי פסק דין של בית הדין הארצי לעבודה, שדן בבקשת רשות ערעור שהגישו הנאשם והמדינה על פסק הדין של בית הדין האזורי לעבודה, המדינה ציינה שהטענות בדבר מעורבותו של ראש אגף המשמעת בחקירה, מקומן להתברר לפני בית הדין למשמעת. בית הדין הארצי קיבל את עמדת המדינה בעניין זה וציין כי ראוי שנשוא מעורבותו של ראש אגף המשמעת בהליכי החקירה יתברר טוב יותר במסגרת ההליך העיקרי³⁸. ואולם נש"ם הגיעה עם הנאשם להסדר טיעון, שקיבל את אישורו של בית הדין למשמעת³⁹, ולפיכך נושא זה לא נדון.

ראש אגף המשמעת מסר בתשובתו כי הסדר הטיעון עם העובד התגבש רק בתום ניהול התביעה, לרבות שמיעת העדים, וכי הטענה כי היה מעורב בחקירה זנחה על ידי העובד בעת ניהול התיק המשמעת בבית הדין למשמעת.

עולה אפוא כי במקרה אחד ביצע אגף המשמעת פעולה הקשורה בחקירה, במנותק מחקירה שביצע אגף החקירות ובלי ליידע אותו בדבר פעולה שעשה; במקרה שני יזם אגף המשמעת בדיקת גלאי שקר במנותק מאגף החקירות; ובמקרה שלישי עלתה טענה, שלא נבדקה, בדבר מעורבות ראש אגף המשמעת בחקירה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי על אגף המשמעת להודיע לאגף החקירות על הכוונה ליצור קשר עם מתלוננים, חשודים או נחקרים במהלך חקירת משמעת ועל פעולות חקירה הנעשות לאחריה. תיאום זה הוא תנאי לניהול תקין של מערכת מקצועית העוסקת בתחום משמעותי ורגיש - עבירות משמעת.

37 סע"ש 46175-10-14, וינקלר נ' נציבות שירות המדינה (פורסם במאגר ממוחשב, 23.11.14).

38 בר"ע 54417-11-14 ובר"ע 16053-12-14, מדינת ישראל נ' וינקלר (פורסם במאגר ממוחשב, 12.1.15).

39 בד"מ 45/14, הוניגמן נ' וינקלר (פורסם במאגר ממוחשב, 1.6.16).

טיפול בתלונות על עבירות משמעת של שני עובדים בכירים

בית המשפט העליון קבע כי ככל שעובד המדינה נושא משרה רמה יותר, יש מקום לדרוש ממנו שיקפיד יותר במילוי תפקידו על טוהר המידות ועל התנהגות הולמת. הליך משמעת, שבו הועלו טענות הנוגעות לעובד בתפקיד בכיר ואלה לא מוצו במשך כשנתיים וחצי, נוהל באופן כושל

בית המשפט העליון קבע: "ככל שעובד המדינה נושא משרה רמה יותר, שיש עמה אמון רב יותר וסמכויות חזקות יותר, כך יש מקום לדרוש ממנו שיקפיד יותר במילוי תפקידו על טוהר המידות ועל התנהגות הולמת. לעניין זה יש הבדל בין עובד בכיר, הממונה על עובדים רבים ואמור לשמש דוגמה להם ולציבור, לבין עובד זוטרי"⁴⁰.

1. ביולי 2014 קיבל אגף המשמעת תלונה על עובד בתפקיד בכיר במשרד ממשלתי בנושא התנהלות בניגוד עניינים, העביר אותה לאגף החקירות, וזה סבר כי ראוי שהתלונה תתברר במסגרת הביקורת הפנימית של המשרד הממשלתי, ולכן העבירה אליו. בספטמבר 2014 התקבלה התלונה גם במשרד מבקר המדינה, והוא ביקש את תגובת הנציב. הנציב השיב כי התלונה הועברה לאגף המשמעת, והאגף קיבל חומרים בנושא מאגף החקירות וממתין לקבל חומרים גם מהמשרד הממשלתי. עד יוני 2015 ביקש משרד מבקר המדינה מאגף המשמעת כמה פעמים עדכון בנוגע לטיפול בתלונה, וזה השיב כי הנושא עדיין בבדיקה. ביולי 2015 הודיע אגף המשמעת למשרד מבקר המדינה כי הנושא נמצא בטיפול של המשרד הממשלתי. במסמך של יחידת הביקורת הפנימית של המשרד מאוקטובר 2015 פורטו ממצאי הביקורת, ונקבע שיש לטפל בה בכלי חקירה. בינואר 2016 העביר המשרד את ממצאי הביקורת הפנימית לאגף החקירות. במהלך הביקורת, בסוף מרץ אותה שנה העביר אותם שוב, בעקבות טענת אגף החקירות שלא קיבל את הממצאים בראשונה. בהתייעצות עם ראש אגף המשמעת, הנחה אגף החקירות את מנכ"ל המשרד להגיש תלונה במשטרה, אולם המשרד החזיר את הטיפול בתלונה לאגף החקירות והסביר כי המשטרה אינה נכונה לטפל בנושא. עד נובמבר 2016 לא חלה התקדמות בבירור התלונה.

בעקבות טיוטת דוח הביקורת שמשרד מבקר המדינה העביר לנציבות, פנה ראש אגף המשמעת לאגף לחקירות ולמודיעין במשטרה בדצמבר 2016 וביקש שהנציבות תעודכן בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לנציבות שירות המדינה כי ההליך המשמעתי האמור, שבו הועלו טענות הנוגעות לעובד בתפקיד הבכיר ואלה לא מוצו במשך כשנתיים וחצי, נוהל באופן כושל, שאינו תכליתי ואינו משקף חתירה למיצוי החקירה ולקבלת החלטה בדבר המשך ההליך המשמעתי בעניינו. אם נש"ם אינה מוצאת דרך לבירור תכליתי ויעיל של התלונה וגיבוש החלטה בדבר המשך ההליך, מן הראוי כי תפנה לרפרנט לענייני משמעת בפרקליטות המדינה, כדי להיוועץ עמו כיצד להמשיך את הטיפול בתלונה.

ראש אגף המשמעת השיב כי הוא שנתן הנחיה להגיש תלונה במשטרה, בהתאם למדיניות האגף בדבר הטיפול בחשדות לעבירות של עובדים בכירים. ראש האגף ציין כי סבר כי עם תום חקירת המשטרה הוא יעודכן בנושא, ואולם הוא לא עודכן בדבר הפנייה למשטרה ותוצאותיה ולא עודכן בנוגע להחלטה להחזיר את הנושא לטיפול אגף החקירות. ראש האגף הוסיף שבעקבות הביקורת הוא פנה לאגף החקירות במשטרה כדי לבחון אפשרות שהחשדות ייחקרו.

המשרד הממשלתי השיב כי במקרים כגון זה, בייחוד כאשר מדובר בדרג בכיר כל כך, נדרשת לדעתו ולפי ניסיונו מעורבות של גורמי חקירה מנש"ם בטיפול בתיק.

2. באוגוסט 2015 הורה היועץ המשפטי לממשלה להעביר לטיפול אגף המשמעת חקירת חשדות לעבירות משמעת של עובד בכיר לשעבר במשרד האוצר (להלן - העובד הבכיר), ולפיהם הוא פעל בניגוד עניינים ובניגוד להסדר למניעת ניגוד העניינים שעליו חתם. אגף החקירות חקר את העובד הבכיר בתחילת נובמבר, ומסמכי החקירה הועברו אל סגנית ראש אגף המשמעת.

בנובמבר 2015 החליטה סגנית ראש אגף המשמעת כי אין מקום להעמדתו של העובד הבכיר לדין משמעתי וכתבה למנכ"ל משרד האוצר שהיא ממליצה, לכל היותר, להעיר לו על התנהלותו באחת הפרשיות.

בעקבות זאת טען אגף החקירות כי לא היה מקום שסגנית ראש אגף המשמעת תחליט שאין מקום להעמיד את העובד הבכיר לדין משמעתי על סמך מסמכי החקירה עצמם, בטרם אגף החקירות סיכם את החקירה וכתב את דוח הסיכום.

לעומת זאת, סגנית ראש אגף משמעת מסרה בתשובתה כי חקירה מסתיימת ברגע שהחוקר או מנהל אגף החקירות מגיעים למסקנה שנאספו כל הראיות ונגבו כל ההודעות שיש בהן כדי לבסס או להפריך את החשד כנגד החשוד; לדבריה המסמך שמסכם את החקירה הוא בעיקרו פורמלי-טכני ואינו חלק מחומר הראיות, וכי הוא מיועד בעיקר עבור אגף החקירות עצמו, ולעתים יש בו כדי לסייע לתובע לקבל תמונה מהירה ושטחית של התיק קודם להתעמקות בראיות. היא הוסיפה כי במקרים רגישים או כאשר נדרש טיפול מהיר, כמו בעניינו של העובד הבכיר, מועבר לא פעם תיק החקירה לאגף המשמעת קודם לכתובת מסמך סיכום החקירה בידי אגף החקירות, והמסמך נכתב בהמשך. היא הוסיפה כי החוקר מסר לה שסיים את החקירה אך לא כתב את דוח הסיכום החקירה, וכי החלטתה התבססה על החומר שנאסף בתיק החקירה.

ביסוד הטיפול במקרה זה עמדה אפוא מחלוקת יסודית בנש"ם בין אגף המשמעת לאגף החקירות בשאלה אם יש צורך בסיכומה של חקירה לצורך החלטת אגף המשמעת אם להעמיד עובד לדין משמעתי.

על רקע דעות שונות שהובעו בנוגע לתיק המשמעתי הזה הורה היועץ המשפטי לממשלה למחלקה הכלכלית בפרקליטות בדצמבר 2015 להביא לפניו את



עולה ספק אם
 החלטת אגף
 המשמעת להמליץ
 למנכ"ל משרד
 האוצר להעיר הערה
 מינהלית לעובד
 בכיר, בטרם סוכמה
 חקירת המשמעת,
 התקבלה על בסיס
 המידע המלא
 שסוכם באגף
 החקירות. עוד עולה
 חשש שהפעולה
 שננקטה בעקבות
 המשך החקירה
 וסיכומה - החמרה
 מסוימת של אמצעי
 המשמעת - הייתה
 מוגבלת עקב
 החלטת אגף
 המשמעת, שכבר
 נמסרה לעובד

ממצאי החקירה, ובהמשך הורה פרקליט המדינה באפריל 2016 על חידוש החקירה.

עם תום החקירה וסיכומה הודיעה סגנית ראש אגף המשמעת למנכ"ל משרד האוצר ביולי 2016, כי יש מקום לכך שהוא ינקוט אמצעי משמעת כלפי העובד הבכיר, בכפוף לשימוע, וזה נקט את אמצעי המשמעת הקל ביותר בהתאם לחוק המשמעת - התראה. בסוף אוקטובר 2016 הודיע העובד הבכיר על סיום מידי של תפקידו.

סגנית ראש אגף המשמעת השיבה כי פרקליט המדינה קיבל את עמדת אגף המשמעת שאין להעמיד את העובד הבכיר לדין משמעתי, אלא להסתפק בהמלצה למנכ"ל משרד האוצר לנקוט אמצעי משמעת לפי סעיף 31 לחוק המשמעת. משרד האוצר השיב כי ההליך המשמעתי שנקט מנכ"ל המשרד נעשה בהתאם להמלצת אגף המשמעת.

מאמור לעיל עולה ספק אם החלטת אגף המשמעת להמליץ למנכ"ל משרד האוצר להעיר הערה מינהלית לעובד הבכיר, בטרם סוכמה חקירת המשמעת, התקבלה על בסיס המידע המלא שסוכם באגף החקירות. התערבות משרד המשפטים בנושא הביאה להמשך החקירה ולסיכומה, ואף להחמרה מסוימת של אמצעי המשמעת שננקט.

לנוכח האמור לעיל עולה חשש שהפעולה שננקטה בעקבות המשך החקירה וסיכומה - החמרה מסוימת של אמצעי המשמעת - הייתה מוגבלת עקב החלטת אגף המשמעת, שכבר נמסרה לעובד.

המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי אכן, היה מקום להתחשב בכך שהעובד הבכיר קיבל קודם לכן הודעה מנומקת ומפורטת על סגירת התיק נגדו. עוד נמסר כי בטענות שהעלה לפני החוקרים בשלב השני של חקירתו עשה העובד הבכיר שימוש רחב בנוסח המכתב של סגנית ראש אגף המשמעת שבו נמסר על סגירת התיק. אגף המשמעת דחה בתשובתו את עמדתה זו של המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה.

על אגף המשמעת להקפיד שהחלטותיו בהליכים משמעתיים שבהם מבוצעות חקירות משמעת, יושתתו גם על ממצאי החקירות במלואם, לרבות סיכומי החקירות.

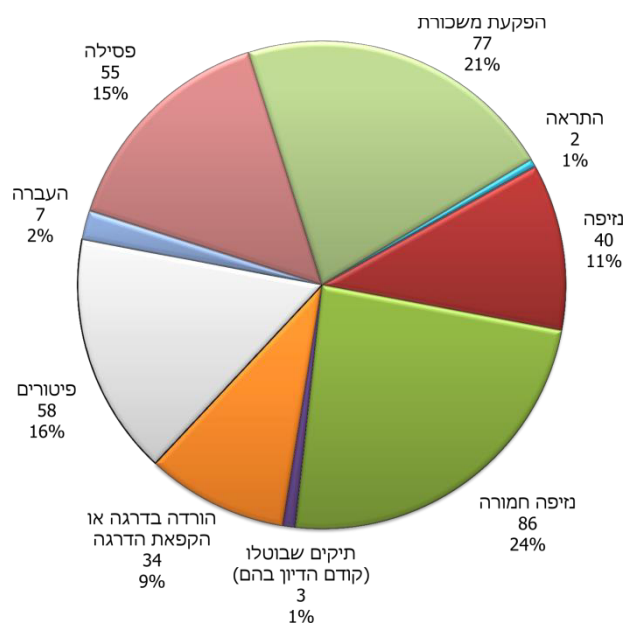
בית הדין למשמעת

בית הדין למשמעת הוא הגורם שבסמכותו לדון ולהכריע בתובענות המוגשות בגין עבירות משמעת. בית הדין, שהוא ערכאה שיפוטית, פועל כיחידה ארגונית בתוך נש"ם וכולל את אב בית הדין, ממלאת מקומו ושבעה עובדים מינהליים הנמנים עם עובדי נש"ם. בית הדין פועל בשתי שלוחות - בירושלים ובחיפה.


בסמכותו של בית הדין להורות על מתן התראה; נזיפה; נזיפה חמורה; הפקעת משכורת בהיקף המוגבל בחוק; העברה למשרה אחרת; פסילה למילוי תפקידים מסוימים או לעבודה בשירות המדינה; הורדה בדרגה; פיטורים. בחוק נקבע כי שיפוט פלילי בגין עבירה מסוימת אינו מיותר שיפוט משמעתי בעניינה. גם אם עובד הורשע או זוכה בבית משפט בהליך פלילי, עדיין יש לברר אם ראוי לנקוט נגדו גם הליך משמעתי כדי לעקור מן השורש תופעות פסולות בשירות הציבורי. ניתן לערער על פסק דינו של בית הדין למשמעת לבית המשפט המחוזי. בשנת 2015 הוגשו לבית הדין למשמעת 105 תובענות, כמחציתן (52 תובענות) הוגשו לאחר סיום הליך פלילי.

בתרשים להלן התפלגות אמצעי המשמעת שהטיל בית הדין למשמעת בשנת 2015 בנוגע לתיקים שבהם ניתן גזר דין.

תרשים 8: אמצעי המשמעת שהטיל בית הדין למשמעת, 2015*



המקור: דוח בית הדין למשמעת לשנת 2015.
* ייתכן יותר מאמצעי משמעת אחד לכלל תיק משמעתי.



 מניתוח נתוני בית

 הדין למשמעת

 עולה כי בשנים

 2012-2015 ארך

 ההליך השיפוטי

 בבית הדין כחצי

 שנה בממוצע.

 קידום תיקוני

 החקיקה עשוי

 להביא לייעול

 עבודתו של בית

 הדין למשמעת

חברי בית הדין למשמעת מתמנים על ידי שר המשפטים בהתייעצות עם שר האוצר לתקופה של חמש שנים. החברים מתמנים מקרב שלוש רשימות של עובדי מדינה ועובדי גופים מבוקרים אחרים, לרבות הזכאים לקצבת פרישה משירות המדינה או לקצבת פרישה משירותי הגופים המבוקרים האחרים שטרם מלאו להם 70 שנים וטרם חלפו חמש שנים מיום יציאתם לקצבה; ואלה הרשימות: (א) רשימת משפטנים הכשירים להתמנות לשופטי בית משפט השלום, שערך שר המשפטים; (ב) רשימה שערך נציב שירות המדינה; (ג) רשימה של עובדי המדינה ועובדים של גופים מבוקרים אחרים שהגישו ארגוני עובדים. בית הדין דן במותבים של שלושה, הממונים על ידי אב בית דין - אחד מכל רשימה כאמור. ניתן לקיים דיון בהרכב חסר של שני חברי מותב, ובהם היו"ר, אולם הדבר טעון את אישורו של הנאשם.

1. מניתוח נתוני בית הדין למשמעת עולה כי בשנים 2012-2015 ארך ההליך השיפוטי בבית הדין כחצי שנה בממוצע (ראו להלן). בשנים האלה כיהן אב בית הדין כיו"ר בכחחצית מהמותבים בבית הדין; המשנה לאב בית הדין כיהנה ככשליש מהם, ויתר התיקים נדונו במותבים שבראשם עמדו משפטנים אחרים. כלומר יותר מ-80% מהתיקים נוהלו על ידי אב בית הדין או ממלאת מקומו כיושבי ראש.

אב בית הדין מסר במהלך הביקורת כי יש קושי למנות יושבי ראש של הרכבים: על היו"ר להיות משפטן בכיר, ולכן אפשר להציב בראש ההרכב בדרך כלל רק משפטנים בכירים שפרשו אשר נכונים לשמש בתפקיד זמניים למלאו. נוסף על כך קיימות כאמור מגבלות הנוגעות לגיל המועמדים ולפרק הזמן שחלף ממועד פרישתם. עוד ציין אב בית הדין כי על היו"ר מוטלות מטלות רבות הקשורות בניהול דיונים ברצף, ולא ניתן לנהל דיונים בהרכב חסר בלעדיו. הוא ציין כי לדעתו יש לאפשר לאב בית הדין להחליט באילו מקרים ניתן לדון בתובענה בדן יחיד במקום במותבים של שלושה, בלי שתידרש הסכמתו של הנאשם.

בטיוטת ההצעה לתיקון חוק המשמעת שגיבשה נש"ם כאמור נכללו פתרונות לחלק מן הקשיים שהעלה אב בית הדין ובכללם האפשרות לדיון במותב יחיד והאפשרות להארכת כהונתם של חברי בית הדין שפרשו לגמלאות בחמש שנים נוספות. משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם ולמשרד המשפטים כי קידום תיקוני החקיקה האמורים עשוי להביא לייעול עבודתו של בית הדין למשמעת.

2. אב בית הדין מסר למשרד מבקר המדינה, כי מבנה בית הדין המפוצל לשלוחת ירושלים ולשלוחה בחיפה גורם לניצול לא יעיל של התקציב ושל משאבי האנוש שהוקצו לבית הדין. הוא הוסיף כי נוסף על תפקידו כאב בית הדין, הוא עוסק בנושאים מינהליים, כמו תשלומים לחברי בית הדין, תנאי שירות של עובדים, ענייני תחזוקה ואבטחה ומעקב אחר מצבת חברי המותב.

במהלך 2015 הציג אב בית הדין לפני סגנית נציב שירות המדינה למינהל ולמשאבי אנוש את הקשיים המינהליים העומדים בפני בית הדין. סגנית הנציב מסרה למשרד מבקר המדינה כי הדברים הובאו לפני הנציב, עם דוח של יועץ

ארגוני מיולי 2015 שהציג קשיים אלה, וכי התקיימה ישיבה אצל הנציב ובה ציין אב בית הדין את הנחיצות שבאיחוד שתי השלוחות.

נש"ם מסרה בתשובתה כי בעקבות ישיבות בנושא שהתקיימו באוגוסט 2015 וביוני 2016 החליט הנציב שלא לסגור את שלוחת בית הדין בחיפה, משיקולים ניהוליים מובהקים וסבירים: למהלך זה אמנם יש יתרונות כלכליים, אולם הוא יביא להרעת השירות לנאשמים, לבאי כוחם ולעדים שייאלצו לבוא מהצפון לירושלים, וכך יש לו חסרונות בהיבט של יחסי העבודה המורכבים והרגישים בנש"ם.

מאחר שהוחלט שלא לסגור את השלוחה בחיפה, על הנציב לפעול בשיתוף אב בית הדין למשמעת לקידום פתרונות מעשיים לקשיים המינהליים הנוגעים לניהול ההליך המשמעתי בבית הדין. פעולות כאלה נוסף על קידום הצעת הנציבות לתיקון חוק המשמעת עשויים לסייע בייעול עבודת בית הדין.

3. ככלל, פרסום פסקי דין של בית הדין למשמעת חיוני, בדומה לפרסום של פסקי דין של ערכאות שיפוטיות אחרות. אופן הפרסום צריך לאפשר למשרדים, לעובדים הנאשמים ולבאי כוחם ולאחרים לאתר פסיקה לפי סוג העבירה או העונש וכדומה. פרסום נאות עשוי, בין היתר, להגביר את הוודאות המשפטית ולאפשר לעובדים הנאשמים להתגונן כראוי במסגרת ההליך המשמעתי המתנהל כנגדם.

נמצא כי החלטותיו של בית הדין למשמעת מתפרסמות רק כקבצים סרוקים, ואין אפשרות לבצע בהן חיפושים באמצעות מילות מפתח. הדבר מקשה על המשרדים ללמוד על הדרך שבה עליהם לטפל בעבירת משמעת בנושא מסוים.

מן הראוי שהנציבות תפרסם את החלטות בית הדין למשמעת באופן שיטתי, במאגר מדע יעיל ונגיש לגופים המטפלים בנושא ולציבור.

נש"ם מסרה בתשובתה מדצמבר 2016 כי היא פועלת בנושא עיבוד נתוני פסקי הדין זה זמן, וכי ניתן יהיה ליישם את המלצת המבקר במסגרת הסבת אתר האינטרנט של נש"ם לאתר ממשלתי, המתוכננת להתבצע בסוף הרבעון הראשון של שנת 2017.

משך ההליך המשמעותי

מיצוי דין במועד קרוב ככל שניתן למועד ביצוע העבירה מגביר את ההרתעה. על הצורך בטיפול מהיר בעבירות משמעת ניתן להסיק גם מהנחיית היועץ המשפטי בנוגע להליך הפלילי: "להליכים פליליים מהירים, הממחישים היטב את הקשר בין העבירה לבין העונש, יש חשיבות רבה כגורם מחנך ומרתיע, כלפי עבריינים ואף כלפי הציבור... השתהות ממושכת בטיפול בתיקים פוגעת באופן משמעותי באמון הציבור במערכת אכיפת החוק"⁴¹.

תקן למשך ההליך המשמעותי

ההליך המשמעותי כולל כאמור כמה שלבים ובהם חקירת משמעת, בחינת ממצאי החקירה וקבלת החלטה על המשך הטיפול, ניהול הליך משמעותי בבית דין ונקיטת אמצעי משמעת. הגדרת הליך הטיפול בעבירת משמעת, קביעת תקן למשך כל אחד משלבי ההליך ואיסוף הנתונים על משך שלבי הטיפול בכל עבירה הם בסיס לקיום בקרה על משכו של ההליך המשמעותי.

ההנחיה האמורה של היועץ המשפטי לממשלה קובעת כי משך הטיפול של רשויות התביעה עד להגשת כתב אישום יהיה עד שישה חודשים כשמדובר בעבירה מסוג חטא, עד שנה כשמדובר בעבירה מסוג עוון ועד שנתיים כשמדובר בעבירה מסוג פשע⁴².

ממצאי הביקורת העלו כי בשונה מהנורמה שנקבעה בנוגע לרשויות התביעה הפלילית, נש"ם לא קבעה לוח זמנים מחייב לשלבי ההליך המשמעותי. לפיכך אי אפשר לקבוע על סמך השוואה לתקן, אם משכם של שלבים שונים בהליך המשמעותי הוא תקין.

41 הנחיית יועץ משפטי לממשלה מס' 4.1202, "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום", אוגוסט 2010.

42 בחוק העונשין, התשל"ז-1977, נקבע: **חטא** - עבירה פלילית שנקבע לה עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים, ואם העונש הוא קנס בלבד - קנס שאינו עולה על 14,400 ש"ח; **עוון** - עבירה פלילית שנקבע לה עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ושאינה עולה על שלוש שנים, ואם העונש הוא קנס בלבד - קנס העולה על 14,400 ש"ח; **פשע** - עבירה פלילית שנקבע לה עונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים.

בשונה מהנורמה
שנקבעה בנוגע
לרשויות התביעה
הפלילית, נש"ם לא
קבעה לוח זמנים
מחייב לשלבי
ההליך המשמעותי

משך הטיפול בעבירות משמעת

1. במהלך כשלוש שנים וחצי (מתחילת שנת 2012 עד סוף מאי 2015) טיפלה נש"ם בכ-4,900 תלונות על עבירות משמעת. בעקבות כמחצית מהן (2,700, 55%) נפתחו תיקי משמעת, ובכמחצית מהתיקים (1,297) נערכו חקירות.

משרד מבקר המדינה בחן את נתוני מאגר המידע של נש"ם בנושא המשמעת לצורך חישוב משך שלבי ההליך המשמעתי בשנים האמורות. בלוח 2 נתונים על משכי הטיפול הממוצעים בהליך המשמעתי: באגף החקירות - מפתיחת חקירה ועד לסיומה; באגף המשמעת; ובבית הדין למשמעת - מהגשת תובענה ועד למתן גזר הדין. יצוין כי בכל הנוגע למשך הטיפול הממוצע באגף המשמעת, במקרים שבהם הוגשה תובענה לבית הדין נמדד פרק הזמן ממועד סיום החקירה ועד מועד הגשת התובענה; במקרים שבהם לא הוגשה תובענה נמדד פרק הזמן ממועד סיום החקירה ועד למועד סגירת תיק המשמעת; במקרים שבהם המליץ אגף המשמעת שהמשרד יטיל אמצעי משמעת, נכלל גם זמן הטיפול המשרדי עד להטלת אמצעי המשמעת.

לוח 2: משך שלבי הטיפול בהליך המשמעתי, ינואר 2012 - מאי 2015

משך הטיפול הממוצע		מספר תיקי המשמעת המטופלים*	הגורם המטפל
בחדשים	בימים		
כ-4 חודשים	116	1,750	אגף החקירות
כ-8 חודשים וחצי	254	1,290	אגף המשמעת ומשרדי הממשלה
כ-6 חודשים	180	262	בית הדין למשמעת
כ-18 חודשים	550	3,302	סה"כ**

המקור: נתוני נש"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מספר התיקים שבהם צוין מועד סגירת התיק.

** בנוגע לתיקים שעברו את כל שלבי הטיפול - חקירות, משמעת ובית הדין.

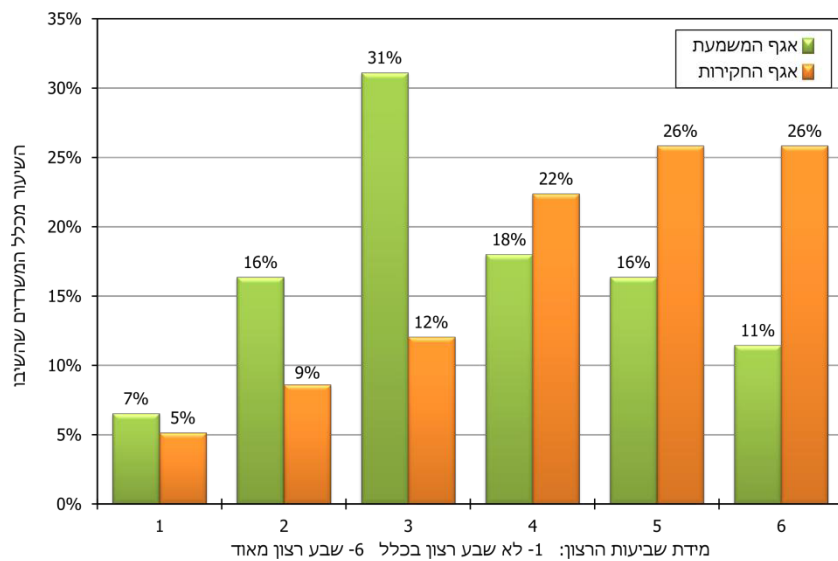
ראש אגף המשמעת ציין בתשובתו כי ממועד שליחת התיק להשלמות חקירה ועד קבלתו בחזרה מוקפא הטיפול בו, ואין לכלול זמן זה במשך הטיפול של אגף המשמעת בתיק. עוד ציין כי לאגפו אין שליטה על משך הטיפול של המשרד בהטלת אמצעי משמעת לאחר המלצת האגף, והאחריות לכך מוטלת על האחראי במשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם, כי עליה לפעול לטיוב מערכת המידע, כדי שזו תכלול נתונים על כל שלבי הטיפול בתיק המשמעתי. באופן הזה יהיה אפשר לנטר במדויק את משך הטיפול של כל גורם, גם לצורך הסקת מסקנות וייעול ההליך.

יותר ממחצית מהמשרדים שהשיבו על השאלון הביעו שביעות רצון בינונית ומטה ממשך הטיפול של אגף המשמעת באירוע משמעת, וכרבע הביעו שביעות רצון בינונית ומטה ממשך הטיפול של אגף החקירות בביצוע חקירת משמעת

2. נש"ם לא קבעה כאמור לוחות זמנים מחייבים לשלבי ההליך המשמעת, ולכן אי אפשר לקבוע אם משכי ההליך המשמעת הממוצעים שהוצגו בלוח 2 הם תקינים. כיוון שכך, משרד מבקר המדינה ביקש מהמשרדים לציין בשאלון את מידת שביעות הרצון שלהם ממשך הטיפול בהליך המשמעת באגף החקירות ובאגף המשמעת. להלן תרשים המציג את הנתונים, כפי שעלו מהשאלונים של 60- המשרדים שהשיבו לשאלה בעניין זה.

תרשים 9: שביעות רצון המשרדים ממשך ההליך המשמעת בנש"ם



המקור: תשובות המשרדים על השאלונים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה אפוא כי יותר ממחצית מהמשרדים שהשיבו על השאלון (כ-54%) הביעו שביעות רצון בינונית ומטה (ציונים 1-3) ממשך הטיפול של אגף המשמעת באירוע משמעת, וכרבע (כ-26%) הביעו שביעות רצון בינונית ומטה (ציונים 1-3) ממשך הטיפול של אגף החקירות בביצוע חקירת משמעת.

ראש אגף המשמעת מסר בתשובתו כי הטיפול בהליכי משמעת באגף מהיר ויעיל יחסית לגופי תביעה אחרים ובכלל, וכי סדר העדיפויות של הטיפול בתיקים נקבע על פי קריטריונים שונים וביניהם זהות החשוד ואופי החשדות. הוא הוסיף כי הטיפול בתיקים רגישים בוצע באופן יעיל ומהיר וזכה לשבחים מגורמים שונים. עוד ציין כי כוח האדם באגף המשמעת הוא חסר נוכח היקף העבודה המוטל עליו, וכי בבחינת משך ההליך יש להביא בחשבון נתונים אלה.



נתונים רבים במאגר המידע בתחום המשמעת במערכת מרכב"ה היו חסרים או חלקיים. בכרבע מתיקי המשמעת שבהם לא הוגשו תובענות לא נרשמה במסד הנתונים של הנציבות הסיבה לסיום הטיפול בהם

מאגר המידע של נש"ם ככלי לבקרת משך ההליך המשמעתי

בדוח הקודם נכתב כי גם לאחר שמבקר המדינה התריע על היעדר נתונים על ההליך המשמעתי עוד ב-1990 וועדת קרמניצר התריעה על כך ב-1998, עדיין לא היו בידי נש"ם נתונים אמינים ועקביים על שלבי הטיפול בעבירות המשמעת, ולא היו בידיה כלים מתאימים לבקרה ולמעקב אחר שלבי הטיפול בעבירות.

1. זה כמה שנים ראש אגף המשמעת מפרסם נתונים ממערכת מרכב"ה בדוח שנתי של אגף המשמעת⁴³, ובכללם מספר התיקים שטופלו באותה שנה, מספר התובענות שהוגשו, מספר העובדים שהושעו בשל ההליך המשמעתי ואמצעי המשמעת שנקטו. בכך משקף ראש האגף לציבור הרחב תמונת מצב רחבה על פעילות המשמעת בשירות המדינה.

2. מסוף שנת 2008 כוללת מערכת מרכב"ה מודול של ניהול המשמעת, והוא משמש את אגף המשמעת, את אגף החקירות ואת בית הדין למשמעת. המערכת מאפשרת הזנת נתונים הנוגעים לשלבי הטיפול השונים החל בשלב קבלת המידע המעלה חשד לעבירת משמעת ועד לגזר הדין במקרים שבהם הוגשה תובענה לבית הדין למשמעת. נתונים אלה יכולים לשמש את נש"ם לבקרת משך הטיפול ויעילותו ולאיתור נקודות תורפה המחייבות שיפור.

נמצא כי נתונים רבים במאגר המידע בתחום המשמעת במערכת מרכב"ה היו חסרים או חלקיים. לדוגמה: מועדי הגשת תובענות; הסיבות לסיום הטיפול בתיקי משמעת ומועדי הסיום; שמות חברי הרכבים בבית הדין למשמעת; מועדי מתן פסקי דין; מידע בדבר הרשות שסגרה את התיק.

3. משרד מבקר המדינה ביקש לפלח את זמני הטיפול בתיקי משמעת שבהם לא הוגשו תובענות, לפי סיבת הסגירה ונסיבותיה, כגון סגירה לאחר שהומלץ לנקוט אמצעי משמעת וסגירה לאחר שהומלץ שלא לנקוט אמצעי כזה.

ואולם נמצא כי בכרבע מ-2,365 תיקי המשמעת שבהם לא הוגשו תובענות לא נרשמה במסד הנתונים של הנציבות הסיבה לסיום הטיפול בהם.

ראש אגף המשמעת ציין כי הגם שבשל סיבה טכנית לא מופיעה סיבת הסגירה בדוחות המופקים מהמערכת, הרי שבכניסה למסמכים בכל תיק ותיק במערכת ניתן לראות סיבה זו.

עילת סגירת תיק משמעת היא מידע יסודי שיש להקפיד על תיעודו. הקפדה בנושא זה מגלמת גם את מילוי חובת נש"ם לדווח על פעולותיה. בהיעדר מידע שלם במסד הנתונים על כלל התיקים עולה חשש לניהול לא מקצועי וסדור בנושא. נוסף על כך יש לפעול לתיקון הליקוי במערכת כדי שיהיה אפשר להפיק ממנה את המידע הרלוונטי גם בדוחות המציגים מידע מצטבר, ולא רק לגבי תיק יחיד.



עולה אפוא, כי אמנם לאחר שוועדת קרמניצר ומבקר המדינה התריעו על היעדר נתונים, הקימה הנציבות מאגר מידע שמילוי מאפשר בקרה ומעקב אחר שלבי הטיפול בעבירות המשמעת. אולם אגף החקירות ואגף המשמעת אינם עושים בו שימוש מלא וממצה, ולכן פוחתת במידה ניכרת היכולת לקיים בקרה על שלבי הטיפול. נוסף על כך, המידע הנוגע למשך ההליך המשמעתי אינו מובא לידיעת הציבור בדוחות השנתיים שמפרסם אגף המשמעת.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החקירות ולאגף המשמעת כי עליהם לבקר את משך ההליך המשמעתי, כל אחד בתחומו, כדי לאתר נקודות תורפה ולשפרן, ולצורך ייעול ההליך המשמעתי. את הבקרה הזו יש לבצע אל מול תקן שיש לקבוע כאמור בדבר משך ההליך המשמעתי לשלביו.

על ראש אגף המשמעת לפעול כדי שמסד הנתונים על המשמעת יהיה שלם, ובכלל זה לפעול לתיקון התקלה הטכנית שעליה הצביע בתשובתו, כדי שמאגר המידע יכלול את כל הנתונים הנדרשים לצורך מעקב ובקרה, ובכלל זה את הסיבות לסיום הטיפול בתיקי המשמעת. זאת ועוד, לצורך שקיפות והגברת אמון הציבור על ראש אגף המשמעת לשקול לפרסם מידע על משך ההליך המשמעתי לציבור בדוח סיכום הפעילות השנתי או במסגרת אחרת.

השעיית עובדים בשל הליך פלילי או משמעתי

על פי הוראות חוק המשמעת, אם הוגש בשל עבירת משמעת כתב אישום בהליך פלילי או שהיועץ המשפטי לממשלה הודיע על כוונה לעשות כן, ההליכים המשמעתיים יעוכבו עד לסיומם של ההליכים הפליליים. לפי חוק המשמעת, הנציב רשאי להשעות עובד אם הוגשה כנגדו קובלנה משמעטית⁴⁴ או אם נפתחה כנגדו חקירה פלילית בשל עבירה שלדעת הנציב יש עמה קלון, וזאת לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. השעיה על פי כל אחת משתי חלופות אלו מחייבת מתן הזדמנות לעובד המדינה להעלות את טענותיו בדבר השעייתו. ההשעיה אינה עונש והיא נועדה להפסיק זמנית את עבודתו של העובד ובכך להגן על סביבת העבודה שלו. ההשעיה נועדה גם לשמור על שמו הטוב של השירות הציבורי ועל אמון הציבור בו⁴⁵.

על פי חוק המשמעת, ההשעיה כאמור נמשכת עד לקבלת החלטה שלא להעמיד את העובד לדין פלילי או משמעתי, ואם הועמד העובד לדין פלילי או משמעתי - עד למתן פסק דין סופי באותם הליכים; ואולם לנציב נתונה הסמכות על הפסקת ההשעיה במועד מוקדם יותר. בחינת המשך השעייתו של עובד נעשית אחת לכמה חודשים.

על המשמעות של השעיית עובד בהיבט של המשרד שבו הוא עובד אפשר ללמוד מהנחיית פרקליט המדינה: השעית העובד "כרוכה בקשיים רבים, הן משום שהעובד ממשיך לקבל את שכרו והן משום שלא ניתן לאייש את המשרה שאותה תופס העובד". אשר על כן הורה פרקליט המדינה "לתת עדיפות לטיפול בתיקים אלה, כדי לקצר את משך ההשעיה ככל שניתן"⁴⁶.

1. על פי נתוני אגף המשמעת, בינואר 2016 היו 115 עובדים מושעים מעבודתם. בלוח 3 פירוט השנים שבהן החלה השעייתם, בחלוקה לפי סוג ההליך שבגללו הושעו.

44 קובלנה מוגשת לאחר מיצוי הליכי חקירה, כאשר יש כוונה להגיש תובענה לבית הדין למשמעת.

45 ע"ע 1487/04, **נציב שירות המדינה נ' אהרון**, סעיף 8 (פורסם במאגר ממוחשב, 21.11.04).

46 סעיף 8 להנחיית פרקליט המדינה 14.3, "ניהול הליך פלילי ומשמעתי נגד עובד מדינה, עובד רשות ציבורית הפועלת על פי דין ועובד רשות מקומית", 12.6.92, עודכן ב-26.1.09.

לוח 3: עובדים מושעים (ינואר 2016)

שנת תחילת ההשעיה	עובדים המצויים בהליך פלילי	עובדים המצויים בהליך משמעותי עקב הליך פלילי	עובדים המצויים בהליך משמעותי (שלא עקב הליך פלילי)	סה"כ
2004		2		2
2005	1			1
2006				0
2007				0
2008		4	1	5
2009	1	1		2
2010	1			1
2011	3			6
2012	8	3		11
2013	9	4		13
2014	13	3	2	18
2015	48	2	6	56
סה"כ	84	22	9	115

המקור: נתוני אגף המשמעת בנש"ם.

מהלוח עולה כי שלושה עובדים מושעים כבר יותר מ-11 שנה ו-38 עובדים מושעים שלוש עד תשע שנים.

רובם המכריע (כ-92%) של העובדים שהיו מושעים בינואר 2016 היו מושעים בשל הליך פלילי (לרבות הליך משמעותי שננקט בעקבות ההליך הפלילי), שלמשרדים ולנציבות אין השפעה על משכו, ורק כ-8% היו מושעים בגין הליך משמעותי ישיר; למעט עובד אחד, כל 27 העובדים המושעים זה ארבע שנים ויותר (מלפני שנת 2012 ובכלל) מושעים בשל הליך פלילי (לרבות הליך משמעותי שננקט בעקבות ההליך הפלילי).

המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי התמשכות ההשעיות עקב הליכים פליליים היא פן מצער של התמשכות ההליכים הפליליים בישראל, אך ציינה כי התמשכות ההשעיה עד להגשת כתב אישום

בינואר 2016 היו 115 עובדים מושעים מעבודתם. רובם המכריע היו מושעים בשל הליך פלילי. כל 27 העובדים המושעים זה ארבע שנים ויותר מושעים בשל הליך פלילי

הולכת ומצטמצמת עם השנים, נוכח מדיניות פרקליט המדינה שלפיה יש לתת עדיפות לטיפול בתיקי עובדים מושעים.

להלן דוגמאות לעובדים שהושעו לפני תום שנת 2010, ואשר בינואר 2016 עדיין התקיים בעניינם הליך פלילי או הליך משמעת בעקבות הליך פלילי: (א) עובד א' הושעה בשנת 2005 בעבירות של שיבוש הליכי חקירה ושליפת מידע. ניתן פסק דין ואף פסק דין בערעור, אולם פסק הדין עדיין אינו חלוט; (ב) שני עובדים הושעו בשנת 2006 כיוון שהואשמו בהתעללות בחסרי ישע. גזר הדין בהליך הפלילי ניתן בספטמבר 2015, ובסוף אותה שנה הוגשה תובענה משמעתית; (ג) בנוגע לשלושה עובדים שהושעו בשנת 2008 כיוון שהואשמו בזיוף, מרמה, והפרת אמונים הוגשה תובענה בתחילת שנת 2016.

עמדת ראש אגף המשמעת היא שיש לקצר את משך ההשעיה ולשאוף שלא תימשך יותר משנתיים ממועד הגשת כתב האישום בהליך הפלילי. אב בית הדין למשמעת מסר כי הוא וממלאת מקומו נותנים קדימות (בהתאם לנסיבות ובמידת האפשר) לטיפול בתובענות נגד עובדים מושעים באמצעות קביעת דיונים בתדירות גבוהה ואי-היענות לבקשות דחייה.

2. חוק המשמעת קובע כי ככלל בששת חודשי ההשעיה הראשונים תשולם לעובד המושעה מחצית ממשכורתו הקובעת⁴⁷, ולאחריה תשולם לו משכורתו הקובעת המלאה. ככלל, החוק מאפשר לעובד המושעה לעבוד מחוץ לשירות המדינה, בתנאי שהכנסתו תקוז ממשכורתו הקובעת. תשלום שכר מלא לאחר שישה חודשים עלול לשמש תמריץ לעובדים הנאשמים לעיכוב הליכים. לבית הדין למשמעת יש סמכות להקטין או להפסיק את התשלום לעובד בתקופת ההשעיה לבקשת התובע, ובתקופה של ששת חודשי ההשעיה הראשונים - גם להגדיל את התשלום לבקשת העובד. ראש אגף המשמעת מסר כי אמות המידה להגשת בקשה להפחתת שכר הן משך ההשעיה ושלל הליך.

מנתוני בית הדין למשמעת לשנת 2015 עולה כי בשנה זו הוגשו לו 31 בקשות של עובדים להגדלת שכר. אב בית הדין מסר למשרד מבקר המדינה כי מאז כניסתו לתפקיד בשנת 2012 ועד מאי 2016 הוגשו רק שתי בקשות של התביעה להפחתת שכר: האחת באוגוסט 2015 והשנייה בתחילת שנת 2016. הוא הוסיף כי יש ריבוי בקשות של עובדים להגדלת שכר ומיעוט מבוטל של בקשות התביעה להקטנתו.

47 לפי סעיף 46א(2) לחוק - המשכורת הקובעת בזמן פלוני היא המשכורת שלפיה הייתה משולמת אותו זמן קצבתו של העובד המושעה אילו יצא לקצבה ביום השעייתו. בהוראה 46.312(ב) לתקש"ר נקבע כי לא ישולמו לעובד תשלום עבור עבודה נוספת, החוזר הוצאות, תשלומים עקב זכויות נלוות (קצובת הבראה, קצובת ביגוד ומתנות) ותשלומים אחרים - מענק יובל, קרן השתלמות וקופת גמל. בהצעת חוק המשמעת מ-2005 מוצע לשנות את הגדרת המשכורת הקובעת ל"שכר העבודה המובא בחשבון לענין חישוב פיצויי פיטורים לפי סעיף 13 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963".



השעיית עובדי
 מדינה כרוכה,
 מבחינתם של
 המשרדים, במחיר
 כלכלי של תשלום
 שכר העובד ואף
 במחיר תפקודי, שכן
 המשרדים מנועים
 מלאישי בקביעות
 את משרותיהם של
 העובדים המושעים

השעיית עובדי מדינה כרוכה, מבחינתם של המשרדים, במחיר כלכלי של תשלום שכר העובד ואף במחיר תפקודי, שכן המשרדים מנועים מלאישי בקביעות את משרותיהם של העובדים המושעים. רוב משך ההשעיה אינו נתון בשליטת הנציבות או המשרדים, כיוון שהוא נובע ממשך ההליך הפלילי.

לאור עמדתו של פרקליט המדינה ועמדתו של ראש אגף המשמעת, ולאור הנתונים בדבר עשרות עובדי מדינה המושעים מתפקידם משך שנים, יש מקום כי משרד המשפטים יבחן, בשיתוף הנציבות, דרכים להתמודדות עם השעיות של כמה שנים, הן בהיבט של מילוי תפקידו של העובד המושעה והן בהיבט הכספי של תשלום שכרו בתקופת ההשעיה.



באוגוסט 2014 דיווחו
ראש אגף המשמעת
וסגניתו על קשר
אישי ביניהם.
הסדר זמני שנקבע
לעניין הדיווח והיה
תקף עד סוף
נובמבר 2015, נקבע
בהנחה שבטווח
הזמן הזה תימצא
הדרך להעביר אחד
מבעלי התפקידים
למשרה אחרת
ולנתק באופן קבוע
את קשרי העבודה
ביניהם. נכון למרץ
2017 ראש אגף
המשמעת וסגניתו
ממשיכים לכהן
בתפקידיהם

הסדר למניעת ניגוד עניינים באגף המשמעת

1. באוגוסט 2014 דיווחו ראש אגף המשמעת וסגניתו לנציב שירות המדינה על קשר אישי ביניהם, ובהמשך דיווחו על כך למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) (להלן - המשנה ליועמ"ש) ולפרקליט המדינה.

המשנה ליועמ"ש הגישה לנציב ביוני 2015 מסמך ובו פירוט הסדר לעניין הדיווח האמור (להלן - ההסדר). ראש האגף וסגניתו חתמו על מסמך ההסדר בסוף יולי 2015. המסמך היה תקף עד סוף נובמבר 2015. על פי משרד המשפטים, ההסדר נקבע בהנחה שבטווח הזמן הזה תימצא הדרך להעביר אחד מבעלי התפקידים למשרה אחרת ולנתק באופן קבוע את קשרי העבודה ביניהם.

על פי תשובת ראש אגף המשמעת למשרד מבקר המדינה ותיעוד שצירף לתשובה, המשנה ליועמ"ש האריכה את תוקף ההסדר עד שיתבררו תוצאות מכרז שבו ראש אגף המשמעת היה מועמד. תוצאות אלה התבררו במרץ 2016.

משרד מבקר המדינה מציין כי ראש אגף המשמעת וסגניתו הוסיפו לכהן בתפקידם גם אחרי מרץ 2016. על פי מסמך של נש"ם מסוף דצמבר 2016, שבו רוכזו פעולות שנעשו בתקופה שבין אוגוסט 2015 ועד ספטמבר 2016, הנציב ניסה באותה תקופה למצוא למי מהם תפקיד אחר בשירות המדינה. משרד המשפטים היה ער לכך ששני העובדים הבכירים ממשיכים לכהן בתפקידיהם.

המשנה ליועמ"ש השיבה בפברואר 2017, כי מאז נערך ההסדר עמדו גורמי משרד המשפטים בקשר מתמיד עם הנציבות כדי לזרז את הטיפול בבעיה. המשנה ליועמ"ש ציינה כי לנוכח מורכבות הנושא ורגישותו הקשר התקיים גם בשיחות בעל פה ובמסרונים. כמו כן הוסיפה: "לטעמנו, האחריות למציאת פתרון למצב הקשה שנוצר אינה מוטלת באופן בלעדי על המדינה, ואף לעובדים יש אחריות להביא לפתרון המצב".

ראש אגף המשמעת השיב כי מאז דיווחו הוא וסגניתו על הקשר האישי, הם פעלו בשיתוף פעולה עם הגורמים המעורבים בנושא. הוא הוסיף שהוא וסגניתו דוחים את הניסיון לגלגל את האחריות למציאת תפקידים אחרים לפתחם, וציין כי בשום שלב לא נאמר להם כי מוטלת עליהם חובה לחפש לעצמם תפקיד. כמו כן הוא טען בתשובתו, כי האחריות למציאת הסדרה למצב, לרבות מציאת תפקיד הולם למי משניהם, היא לפתחה של המדינה, והוסיף: "לא הוצע למי מאתנו תפקיד כלשהו".

המשנה ליועמ"ש ציינה בתשובתה: "מאז השיח שהתנהל ביחס להסדר ניגוד העניינים הזמני ולכל אורך הדרך הובהר לעובדים כי המצב בו שניהם ממשיכים לעבוד באגף המשמעת אינו יכול להיוותר על כנו לאורך זמן. כמו כן, בצד

הניסיונות לסייע לעובדים למצוא תפקיד חדש, היה ברור כי אף לעובדים יש אחריות לפתרון המצב שנוצר. אחריות שהינה מרכזית ועיקרית".

2. באפריל 2016, לאחר שהסתיים תוקף ההסדר, כתבה המשנה ליועמ"ש לנציב על אופן הטיפול בסוגיית ניגוד העניינים באגף המשמעת. היא ציינה כי בעקבות דיווח שקיבלה מראש אגף המשמעת וסגניתו על מערכת יחסים אישית, הוטלו במסגרת הסדר הביניים על ראש האגף ועל סגניתו מגבלות רבות בתחומים כגון הטיפול בענייני תביעות וניהול הליכים בבית הדין למשמעת. עוד ציינה כי הסדר הביניים אינו מנטרל לחלוטין את החשש לניגוד עניינים בקבלת החלטות הנוגעות לניהול המחלקות השונות באגף המשמעת, והוסיפה כי מערכת יחסים אישית בין עובדים שמתקיימים ביניהם יחסי עבודה יוצרת חשש לניגוד עניינים, שכן פעולותיהם והחלטותיהם המקצועיות עלולות להיות מושפעות ממערכת היחסים האישית. היא ציינה כי מאחר שמדובר בעובדים בכירים שיש ביניהם יחסי כפיפות ועבודה משותפת, גוברים הקשיים הנובעים מעצם קיומו של חשש למצב של ניגוד עניינים, ויש לקבוע לפרק זמן קצר הסדר ביניים אשר ינתק את יחסי הכפיפות. המשנה ליועמ"ש סיכמה כי בחלוף תקופה ארוכה יותר מהמועד שנקבע לתוקפו של הסדר הביניים, אין עוד מקום לקבל את הפגיעה הקשה באגף המשמעת, וכי על אחד משני העובדים לסיים את תפקידו באגף בטווח הזמן המידי. הנציב מסר בתשובתו מדצמבר 2016 כי מכתבה זה של המשנה ליועמ"ש נכתב בעקבות פנייתו.

ראש אגף המשמעת השיב כי "למן היום הראשון בו דיווחנו הופסקה הכפיפות בינינו" וסגנית ראש האגף הוכפפה ישירות לנציב. כמו כן ראש אגף המשמעת השיב על דעת סגניתו, כי הם "כופרים מכל וכל בכלל הטענות והמסקנות" המפורטות במכתבה של המשנה ליועמ"ש מאפריל 2016. ראש האגף הוסיף בתשובתו כי עבודת אגף המשמעת ותוצריו נמצאים בשיאם בתקופה המדוברת.

3. באוגוסט 2016 כתב היועץ המשפטי לממשלה לנציב כי אם עד אוקטובר 2016 העברת מי משני העובדים לתפקיד אחר בשירות המדינה לא תסתייע, ייאלץ אחד מהם לסיים את תפקידו באגף לאלתר. ראש אגף המשמעת וסגניתו כותבו במכתב זה.

על פי המסמך האמור של הנציבות מסוף דצמבר 2016, לאחר קבלת מכתבה של המשנה ליועמ"ש מאפריל 2016 ואחרי קבלת מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מאוגוסט 2016 עשה הנציב ניסיונות נוספים למצוא למי מהשניים תפקיד אחר בשירות המדינה, אך גם ניסיונות אלה לא יצאו אל הפועל וראש אגף המשמעת וסגניתו נותרו בתפקידם. הנציב הביא לידיעת משרד המשפטים את ניסיונותיו ותוצאותיהם.

גם בנוגע למסמך האמור מסוף דצמבר 2016 השיב כאמור ראש אגף המשמעת כי לא הוצע לו או לסגניתו תפקיד כלשהו.

4. בעקבות דיון שהתקיים בספטמבר 2016 בהשתתפות היועמ"ש לממשלה, פרקליט המדינה, היועץ המשפטי לנש"ם ואחרים, הוגשה בסוף דצמבר 2016 לראש אגף המשמעת הודעה כי יש כוונה לשקול את פיטוריו בעילה של אי-התאמה, והוא הזמן לשימוע במסגרת הליך פיטורים.

ראש אגף המשמעת כתב בתשובתו מפרוואר 2017 למשרד מבקר המדינה כי הוא דוחה מכל וכל את הניסיון להביא להדחתו.

נציב שירות המדינה מסר בתשובתו כי הוא היה המוביל והיזום של ההחלטות שהתקבלו במשרד המשפטים, וכי הוא ביצע שורה של פעולות, בעצמו או באמצעות מינהל הסגל הבכיר בנציבות, לצורך ניתוק קשרי העבודה בין ראש אגף המשמעת לסגניתו, ובכלל זה פעולות למציאת תפקיד אחר למי משניהם. עוד מסר הנציב: "בהעדר הסכמה, אין אפשרות להעביר עובדים מתפקידם על בסיס החלטה מינהלית של המנהל עם עצמו, אלא נדרש לכך הליך שדומה להליך פיטורין (עילה, שימוע וכו')". הוא הוסיף כי יש לתת את הדעת לקושי המובנה בהשמה של עובדים בכירים בלי לחשוף את הנסיבות העומדות מאחורי המעבר.

המשנה ליועמ"ש השיבה: "למיטב ידיעתנו, כמה וכמה הצעות שהוצעו לממונה וסגניתו, במהלך כל התקופה שחלפה ממועד עריכת הסדר ניגוד העניינים, להעברת אחד מהם לתפקיד אחר בשירות המדינה, נדחו על דם או לא צלחו מטעמים אחרים". עוד השיבה כי היועץ המשפטי לממשלה קבע כי בנקודת הזמן הנוכחית, ומשטרם הסתיימה כהונת מי משני העובדים באגף המשמעת, עמדתו הלכאורית היא כי הממונה על המשמעת וסגניתו אינם יכולים להוסיף ולטפל בתחום ההטרדות המיניות ויחסי המרות. לאחר ההודעה לראש אגף המשמעת כאמור, הוחל בינואר 2017 בפעולות להעברת הטיפול בתחומי ההטרדה המינית ויחסי המרות לגורמים אחרים באגף המשמעת. המשנה ליועמ"ש ציינה כי בהמשך, גם לאחר ההודעה לראש אגף המשמעת כי יש כוונה לשקול את פיטוריו, הגיש ראש האגף תביעה לבית הדין האזורי לעבודה. התביעה שהגיש ראש האגף בינואר 2017 עסקה בנושא הליכי השימוע אליהם הוא זומן. המשנה ליועמ"ש ציינה בתשובתה כי לעת הזו, ובהתחשב בהליך המתקיים בבית הדין לעבודה, אין לטעמו של משרד המשפטים צעדים נוספים שניתן לנקוט בהם.

ראש אגף המשמעת השיב, על דעת סגניתו בנוגע לניסיון להוציא מידיהם את הטיפול בתחום ההטרדות המיניות ויחסי המרות, כי מדובר בצעד שכל תכליתו לפגוע בשמם הטוב.

המשנה ליועמ"ש השיבה כי "ההחלטה על הוצאת הטיפול בתחום ההטרדות המיניות ויחסי המרות מידי שני העובדים התבקשה בעקבות [פניות ו] טענות שונות שהתקבלו מאז פורסם באמצעי התקשורת דבר קיומה של מערכת יחסים אישית מיוחדת בין שני העובדים, ובהן הודגש הקושי המיוחד הנובע מהעובדה שמנהל האגף וסגניתו המצויים במערכת יחסים כאמור, ימשיכו לטפל בתלונות בנוגע להטרדות מיניות לרבות כאלה הנוגעות ליחסי מרות".

בתביעה שהגיש ראש אגף המשמעת נכללה גם בקשה לצו שורה למדינה להימנע מלקיים שימוע ולקבל החלטה להפקיע מידי את הטיפול בתחום ההטרדות המיניות בשירות המדינה. בית הדין האזורי לעבודה נתן החלטה בהליך ביניים בתביעה, הקובעת בין היתר, כי אין מניעה שהמדינה תמשיך

לקיים את הליכי השימוע⁴⁸. יצוין כי עד מרץ 2017 טרם הסתיים ההליך העיקרי בתביעה, ולאור האמור והמשך הליך השימוע לראש האגף - נמנע משרד מבקר המדינה מלכלול את התייחסותו לנושא זה במסגרת הדוח.

יישומו של ההסדר
הזמני מתמשך פרק
זמן שאינו סביר,
ולדברי משרד
המשפטים, פעילותו
של אגף המשמעת
נפגעה פגיעה קשה

יוצא אפוא כי הטיפול במקרה זה נמשך זמן רב: כמעט שנה לאחר שדיווחו ראש אגף המשמעת וסגניתו על קשר אישי ביניהם, נחתם הסדר זמני לטיפול בסוגיית ניגוד העניינים, ובהמשך לא יושמו החלטת המשנה ליועמ"ש שאחד משני העובדים יסיים את תפקידו באגף בטווח הזמן המידי וכן החלטת היועץ המשפטי לממשלה, ולפיה אם העברת מי משני העובדים לתפקיד אחר בשירות המדינה לא תסתייע, ייאלץ אחד מהם לסיים את תפקידו באגף לאלתר. יותר משנתיים אחרי הדיווח זומן כאמור ראש אגף המשמעת לשימוע ובעקבות זאת הוא עתר לבית הדין לעבודה. בינתיים, יישומו של ההסדר הזמני מתמשך פרק זמן שאינו סביר, גם לדעת היועץ המשפטי לממשלה, ולדברי משרד המשפטים, פעילותו של אגף המשמעת נפגעה פגיעה קשה.

48 סע"ש (ת"א) 31627-01-17, אסף רוזנברג נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 12.3.17).


החלת חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים

1. בשנת 2014 פעלו בישראל 58 תאגידים ציבוריים⁴⁹ (להלן גם - תאגידים) ובהם כ-18,700 עובדים. התאגידים הציבוריים הם חלק מן המגזר הציבורי, אולם הם בעלי אישיות משפטית נפרדת מזו של המדינה. האישיות המשפטית הנפרדת מאפשרת גמישות ניהולית ועצמאות רבה יחסית, בכפוף להסדרים בחוק שלפיו הוקם התאגיד⁵⁰.
2. לתאגידים הציבוריים, יש תפקיד חשוב במערכת השירות הציבורי; רבים מהשירותים שהם מספקים הם בעלי אופי מונופוליסטי, והציבור אינו יכול לקבלם מגוף אחר זולת התאגיד. בנסיבות אלה הצורך לשמור על משמעת נאותה בתאגידים מקבל משנה תוקף.
3. חוק המשמעת מאפשר לממשלה, באישור ועדת העבודה של הכנסת, להחיל את הוראותיו, כולן או מקצתן, על עובדים של גופים ציבוריים, תוך התאמתן למבנה של אותו גוף ציבורי. נוסף על כך יש גופים ציבוריים שחוק המשמעת חל עליהם מכוח חקיקה ייעודית, כמו הרשות לניירות ערך (מכוח חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968) ורשות מקרקעי ישראל (מכוח חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960).
- במועד סיום הביקורת חל חוק המשמעת על 17 תאגידים ציבוריים (כ-30% מהתאגידים) ובהם כ-12,400 עובדים (כ-66% מכלל העובדים בתאגידים). בין התאגידים שחוק המשמעת חל עליהם יש גופים גדולים, כמו המוסד לביטוח לאומי, רשות שדות התעופה, רשות הגנים הלאומיים ורשות השדור. גם בין התאגידים שחוק זה אינו חל עליהם יש גופים גדולים, כמו מכון התקנים הישראלי ובנק ישראל.
4. בשנת 2006 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא "הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים ובבנק ישראל"⁵¹ (להלן - הדוח מ-2006), ובו נכתב כי כל אחד מהתאגידים הוקם בתהליך נפרד, ולא עקב החלטה כללית עקרונית, וכך גם החלת חוק המשמעת נעשתה ללא שיטה מוגדרת ולא על פי אמות מידה או שיקולים מנחים. עוד נכתב כי מערכת הנורמות באחדים מהתאגידים חסרה כללים ונהלים המסדירים את הבירור והחקירה של חשד לעבירת משמעת, את הדיווח להנהלת התאגיד על ענייני המשמעת ואת תיעוד המידע בנושא המשמעת. בדוח הוטל על כל אחד מהתאגידים לתת את הדעת לצורך במנגנון ממוסד לאכיפת המשמעת בתאגיד.

49 מכונים גם תאגידים סטטוטוריים.

50 מתוך תזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013.

51 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2006**, עמ' 105-132.


הצעת חוק
התאגידים הציבוריים
של משרד
המשפטים,
המיועדת להסדיר
גם את הטיפול
בעבירות משמעת
בתאגידים, אינה
מקודמת מאז שנת
2013. עקב כך נותרו
חלק מהתאגידים
ללא מערכת
המסדירה זאת

יצוין כי למעט שני תאגידים⁵², לא הוחל חוק המשמעת על תאגידים נוספים מאז פרסום הדוח מ-2006.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מדצמבר 2016, כי בהיעדר דין משמעת הטיפול בעבירה שאינה פלילית מובהקת באופייה עלול להיות מועבר לאפיק הפלילי, ולחלופין לא תוטל בגינה כל סנקציה, בשל היעדר ראיות מספיקות להרשעה בפלילים או משום שסנקציה פלילית תיראה חמורה מדי.

5. בינואר 2013 הופץ תזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013 (להלן - חוק התאגידים הציבוריים), שנועד ליצור חוק מסגרת לתאגידים הציבוריים לצד החוקים שלפיהם הוקם כל תאגיד ותאגיד ולתת מענה משותף לשורה ארוכה של חסרים בחקיקה בהיבט הממשל התאגידי, וכן להיעדר פיקוח מקצועי על התנהלותם. בתזכיר החוק נקבע, בין היתר, כי על עובד התאגיד הציבורי ועל חברי מועצת התאגיד יחולו הוראות חוק המשמעת, בשינויים שיקבע שר האוצר בהסכמת שר המשפטים. תזכיר החוק מחריג כמה גופים, לרבות בנק ישראל (ראו להלן).

בינואר 2014 הוכנסה טיוטת חוק התאגידים הציבוריים לסדר היום של ועדת שרים לחקיקה, אך ירדה ממנו לנוכח מחלוקות שהתגלעו. משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2016, כי חקיקת החוק תקודם כאשר קובעי המדיניות ימצאו כי נכון ומתאים לקדמו. בדוח מבקר המדינה מ-2016⁵³ הובאה תשובתו של משרד המשפטים, ולפיה קידום הצעת החוק אינו כלול בתכנית העבודה של המשרד לשנת 2016, והדבר ייבחן מחדש לקראת שנת 2017.

עולה אפוא כי הצעת חוק התאגידים הציבוריים של משרד המשפטים, המיועדת להסדיר גם את הטיפול בעבירות משמעת בתאגידים, אינה מקודמת מאז שנת 2013. עקב כך נותרו חלק מהתאגידים ללא מערכת המסדירה זאת.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי בשל אופיים הציבורי של התאגידים הציבוריים מקובלת הדעה שיש להחיל על עובדי כלל התאגידים הציבוריים את הדין המשמעת. על חלק מהתאגידים הוחלו הוראות חוק המשמעת, ועל חלק נוסף מהתאגידים חלות הוראותיו באופן חלקי על פי החוקים שלפיהם הוקמו. בנוגע לתאגידים שלא חלים עליהם הסדרים מחוק המשמעת - בתאגידים מסוימים חלים הסכמים או הסדרים קיבוציים הכוללים הוראות המחילות עליהם דין משמעת ומגנון לאכיפתו, וחלופה אפשרית היא שהמעסיק יקבע לתאגיד נוהלי משמעת או הנחיות בהידברות עם נציגות העובדים. עוד ציין, כי בימים אלו

52 רשות ניקח כנרת (על פי החלטת ממשלה 1555 מה-17.4.14) והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (על פי חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006).

53 מבקר המדינה, **דוח שנתי א67** (2016), פרק "מכון התקנים - סדרי מינהל וליקויים בפעילותו", עמ' 825 ואילך.

נכנס לתפקידו משנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) חדש, והצורך בקידום מערכת נורמטיבית מחייבת בקרב תאגידים ציבוריים יובא לידיעתו ולהכרתו.

עד לקידום הליך חקיקת החוק, ולאור האינטרס הציבורי המובהק בקיום מערכת משמעתית רשמית בתאגידים ציבוריים, על משרד המשפטים לבחון את קידום קביעתה של מערכת נורמטיבית מחייבת בגופים אלה שתכלול את הרכיבים הנדרשים לטיפול הולם בעבירות משמעת.

הטיפול במשמעת בבנק ישראל

בבנק ישראל (להלן גם - הבנק) עבדו בשנת 2014 כ-900 עובדים. משרד מבקר המדינה בדק את המסגרת הנורמטיבית בתחום הטיפול במשמעת בבנק, אשר הוחרג כאמור מתחולת תזכיר חוק התאגידים הציבוריים שהופץ.

בדוח מ-2006 נכתב כי הנהלת הבנק החליטה כבר בשנת 1994 לפעול להחלת חוק המשמעת על עובדי הבנק, אך באוקטובר 2005 טרם הסתיים הטיפול בנושא. עוד נכתב כי מערכת הנורמות בבנק ישראל לוקה בחוסר פירוט, וחסרים בה כללים ונהלים בתחום המשמעת המסדירים בין היתר נושאים אלה: סדרי הבירור והחקירה של תלונה או חשד לעבירת משמעת; הטיפול בתלונות המעלות חשד לעבירה פלילית, לרבות העברת תלונה למשטרה; הדיווח להנהלת הבנק על מצב המשמעת בארגון; תיעוד ושמירה של מידע הנוגע לעבירות משמעת. לפיכך, קבע מבקר המדינה, על הבנק להסדיר בהקדם את מערכת הנורמות בנושאי המשמעת על כל מרכיביה והיבטיה⁵⁴.

1. המסגרת הנורמטיבית הנוהגת בבנק לטיפול בתחום המשמעת⁵⁵ עוסקת, בין היתר, בחובה לשמירת סודיות, בשמירת ציוד ורכוש הבנק ואיסור הוצאת מסמכים, בנוכחות בעבודה והיעדרות ממנה ובהטרדה מינית. בחוקת העבודה נקבע כי בגין הפרת משמעת רשאית הנהלת הבנק לנזוף בעובד, בכתב או בעל פה, וכי בגין הפרת משמעת חמורה או שימוש לרעה בתפקיד, רשאי הבנק להפסיק זמנית את עבודתו של העובד לעשרה ימים, והפסקת עבודה ארוכה יותר טעונה הסכמתם של ההסתדרות וועד העובדים. במקרים חמורים, כגון מעילה בכספי הבנק או הרשעה בעבירה פלילית המטילה דופי מוסרי, ניתן אף לשלול פיצויי פיטורין. הבנק גיבש גם נוהל טיפול בתלונות, המטיל את האחריות לטיפול בהן על מבקר הפנים של הבנק.

2. נמצא כי באוקטובר 2006, לבקשת בנק ישראל ובתיאום עם משרד המשפטים, החליטה הממשלה להחיל את חוק המשמעת על עובדי הבנק בשינויים מסוימים⁵⁶, ואולם מנכ"ל הבנק דאז ביקש מי"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות

54 הדוח מ-2006, עמ' 126-127.

55 כפי שעולה מסעיפים בחוקת העבודה שלו ומנהליו הרלוונטיים לטיפול במשמעת.

56 החלטה מס' 598 מ-29.10.06, "החלת חוק שירות המדינה (משמעת) על עובדי בנק ישראל".



המסגרת
הנורמטיבית שעל
בסיסה אמור בנק
ישראל לטפל
באירועי משמעת
לוקה בחסר. זאת
אף על פי שהצורך
בהסדרת הנושא
עלה כבר לפני יותר
משני עשורים.
לפיכך הכלים
המצויים בידי הבנק
כיום אינם מאפשרים
טיפול ראוי ושלם
בעבירות משמעת

של הכנסת דאז לדחות את הדיון שבו הייתה הוועדה אמורה להחליט אם לאשר את החלטת הממשלה "עקב מו"מ המתנהל בין הנהלת הבנק לנציגות העובדים לגבי יישום נהלי וכללי משמעת חדשים בבנק". בנק ישראל מסר בתשובתו כי הוועדה "עיכבה את הדיון בעניין מזמן לזמן, לבקשת ועד העובדים".

הנהלת הבנק נשאה ונתנה עם ועד העובדים והסתדרות העובדים על הסכם קיבוצי אשר יחליף את החלטת הממשלה בנושא, ובאמצע שנת 2008 גובשה טיוטה של תקנון משמעת, שהוכן לחתימה כהסכם קיבוצי בהתאם לעקרונות שנקבעו בחוק המשמעת (בשינויים המחויבים). טיוטת ההסכם הקיבוצי עסקה בין היתר במינוי ממונה משמעת, בהקמת בית דין למשמעת לעובדי הבנק ובהקמת בית דין לערעורים, וכן עוגנה בו סמכות נגיד הבנק להשעות עובדים בגין עבירות משמעת. בנק ישראל מסר כי ועד העובדים בחר בסופו של דבר שלא לחתום על ההסכם הקיבוצי, וכי ההנהלה פנתה אליו מזמן לזמן כדי שיחתום על ההסכם. עוד מסר הבנק למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 2016, כי בשנה האחרונה התקיימו מגעים עם הוועד בנושא תקנון המשמעת (שבעבר הוכן לחתימה כהסכם קיבוצי), וכי בכוונת הנהלת הבנק להעלות נושא זה במשא ומתן הנוכחי שמתקיים עם הוועד.

בנק ישראל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016, כי הוא השקיע מאמצים רבים לגיבוש הסדר לטיפול בעבירות משמעת בבנק, הן בהחלת חוק המשמעת באופן חד צדדי והן במשא ומתן, אולם אלו כשלו.

3. הבנק מסר למשרד מבקר המדינה כי מתחילת שנת 2013 ועד אמצע 2016 הוא ערך בירור בנוגע לחשדות לביצוע עבירות משמעת נגד תשעה עובדים: על ארבעה מהם הוחלט להטיל סנקציות; בעניינם של שלושה הוחלט שלא לנקוט סנקציות; ועם שניים הוסכם על פרישה מוקדמת.

המסגרת הנורמטיבית שעל בסיסה אמור בנק ישראל לטפל באירועי משמעת לוקה בחסר, ובין היתר היא אינה כוללת מנגנון לחקירת עבירות משמעת חמורות, והאפשרות להטיל עונשים חמורים מניפה והשעיית עובדים היא מוגבלת. זאת, אף על פי שהצורך בהסדרת הנושא עלה כבר לפני יותר משני עשורים, והממשלה אף החליטה להחיל על הבנק את חוק המשמעת לפני כעשור, אולם המהלך לא הושלם. לפיכך הכלים המצויים בידי הבנק כיום אינם מאפשרים טיפול ראוי ושלם בעבירות משמעת.

בנק ישראל השיב כי הוא ער לכך שהמסגרת הנורמטיבית לטיפול באירועי משמעת בבנק אינה שלמה, בעיקר לגבי סמכויות החקירה והתביעה המעוגנות בחוק המשמעת, אולם קיים מנעד רחב של כלים המאפשר התמודדות עם בעיות משמעת קלות וחמורות, ובכלל זה: הקפאת דרגה הנתונה לשיקול הדעת של המעסיק בבואו לשקול את קידומו של עובד, השעיה וקביעת מגבלות בנוגע לקידום בשכר. הבנק הוסיף כי הנהלתו רואה את החשיבות שבהסדרת הדין המשמעת בבנק והשקיעה בכך במשך השנים מאמצים רבים, והיא תמשיך לשקוד על מציאת דרך להסדרת הדין המשמעת בבנק, לשביעות רצונם המירבית של הנוגעים בדבר.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת בנק ישראל כי מן הראוי שתפעל
בנחישות להחלת חוק המשמעת על הבנק, ולחלופין תחיל עליו כללים דומים
לכללי המשמעת החלים בשירות המדינה. לצורך בהסדרת הנושא משנה
תוקף נוכח העובדה שהבנק מוחרג מתזכיר חוק התאגידים הציבוריים.

סיכום

ממצאיו של דוח זה מלמדים כי תחום המשמעת בשירות המדינה סובל מחולשות, חלקן יסודיות, ובראשן - תשתית נורמטיבית חסרה ולא מעודכנת. בכל הנוגע לנציבות שירות המדינה הועלו כשלים בקשרי הגומלין ובשיתוף המידע בין אגף המשמעת לאגף החקירות; עולה הצורך בבחינת האפשרות למסד הליך ערר על החלטות אגף המשמעת; הועלה מחסור של ממש באמצעים אפקטיביים לטיפול בעבירות משמעת בדרגת חומרה בינונית וכן באמצעי משמעת אפקטיביים במשרדי הממשלה. נוסף על כך, בשל מדיניות עמומה של נש"ם, העברת המידע והתלונות מהמשרדים הממשלתיים לנציבות בדבר חשדות לעבירות משמעת נעשית פעמים רבות שלא בהתאם להוראות התקשי"ר. לנוכח אלה, ספק אם פעולות הנציבות והמשרדים בתחום המשמעת משיגות באופן הדרוש את אחת התכליות המרכזיות של מערך המשמעת - השמירה על אמון הציבור.

כמעט שנה לאחר שדיווחו ראש אגף המשמעת וסגניתו על קשר אישי ביניהם, נחתם הסדר זמני לטיפול בסוגיה זו. יישומו של ההסדר הזמני מתמשך פרק זמן שאינו סביר, גם לדעת היועץ המשפטי לממשלה, ולדברי משרד המשפטים, פעילותו של אגף המשמעת נפגעה פגיעה קשה.

על משרד המשפטים לפעול במרץ לקידום תיקונו של חוק המשמעת. על הנציבות לגבש מדיניות ברורה בנוגע לאופן הטיפול בחשדות לעבירות משמעת, ובמידת הצורך לתקן את הוראות התקשי"ר בהתאם. בד בבד, על הנציב לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת, ובכלל זה לפעול לחיזוק פעילותו של בית הדין למשמעת וכן לבסס מחדש את סדרי העבודה בין אגף המשמעת לאגף החקירות באופן שיבטיח ממשק עבודה יעיל ואפקטיבי בין שני האגפים.

על משרד המשפטים לפעול גם לקידומה של מערכת נורמטיבית מחייבת בקרב התאגידים הציבוריים שתכלול את הרכיבים הנדרשים לטיפול הולם בעבירות משמעת.