

## אתיקה מקצועית של עובדי מדינה

מלכיאל בלס

ראשי פרקים (מספר עמוד)

- א. מבוא (1)
- ב. מיהו עובד המדינה (2)
- ג. מעמדו של עובד המדינה (4)
- ד. הדין הפלילי, המשמעתי, והמינהלי החל על עובדי המדינה (9)
- ה. מהות התפקיד של עובד המדינה – חוקיות, ממלכתיות וא-פוליטיות, מקצועיות וטוהר מידות (18)
- ו. הייחוד של עובדי המדינה – או האם עובדי המדינה הם אזרחים עם זכויות מופחתות? (30)
- ז. כללי האתיקה של עובדי המדינה משנת 1987 וחלולם לדין המשמעתי (36)
- ח. אתגרים ודילמות בעת גיבוש תכנית אתיקה אפקטיבית לעובדי המדינה (42)
- ט. הקוד האתי החדש לשירות המדינה (50)
- י. סיכום (53)
- נספח – הכללים שבקוד האתי החדש לשירות המדינה (54)

### א. מבוא

מהי האתיקה המקצועית של עובדי המדינה, או בלשון אחרת – מהי ההתנהגות הראויה לעובדי מדינה? השאלה קצרה, אך התשובה מורכבת הרבה יותר, מטעמים הנובעים ממעמדו הציבורי והמשפטי של שירות המדינה, ממספר העובדים בו המונה עשרות אלפים, מהמבנה הארגוני המחולק לעשרות משרדי ממשלה ויחידות סמך, מהממשק בין דרג פוליטי לדרג מקצועי, מריבוי תפקידיו וסמכויותיו הכלול בדברי חקיקה רבים, משיקול הדעת המוקנה לעובדיו ומציפיות הציבור ממנו.

בכדי לתת מענה לשאלה זו מועיל להסתייע בהגדרת פרופ' אסא כשר לאתיקה מקצועית, לפיה מדובר ב"תפיסה סדורה של האידאל המעשי של ההתנהגות, במסגרת מקצועית, שהיא מסגרת מוגדרת של פעילות אנושית מיוחדת"<sup>1</sup>. הגדרה זו מחייבת לבחון בנפרד כל אחד ממרכיביה. כאשר מדובר בשירות המדינה ניתוח מפורט של מרכיביו הוא חיוני, שכן במאה העשרים ואחת אף אחד מן המרכיבים אינו ברור מעצמו או מובן מאליו, ואין תשובה פשוטה אפילו לשאלה מי נכלל כעובד בשירות המדינה, בעידן בו שירותים רבים מופרטים.

מאמר זה מתאר את עובדי המדינה עליהם יחולו כללי האתיקה המקצועית, ומפרט את מעמדם כעובדי ציבור ומשמעות תפקידם כנאמני הציבור, המופקדים על יישום הסמכויות שהוקנו בידם לפי דין. המאמר מצביע על הקושי לערוך הפרדה מהותית בין התחום המשפטי לתחום האתי, ומפרט את

<sup>1</sup> אסא כשר, "אתיקה מקצועית", מבואות לאתיקה א, הוצאת מאגנס האוניברסיטה העברית, ירושלים והמרכז לאתיקה בירושלים, (2009), עמ' 1.

הנורמות המשפטיות החלות לגבי עובדי מדינה וקובעות חלקים רבים מייחודם וזהותם המקצועית, וכן דן במעמד כללי האתיקה לעובדי המדינה שנקבעו בשנת 1987. המאמר מצביע על הקשיים בפיתוח כללי אתיקה חדשים לעובדי המדינה, ומציג המלצות של ועדה ציבורית לקוד אתי חדש לעובדי המדינה, ליצירת מבנה ארגוני בנציבות שירות המדינה ובמשרדי הממשלה שיעסוק בקידום האתיקה המקצועית, ולתכנית הטמעה אפקטיבית בשירות המדינה. בנוסף מוצגת המלצת הוועדה, שהתקבלה על ידי נציב שירות המדינה, לשינוי המצב שהיה קיים לפיו כללי האתיקה היוו חלק מן הדין המשמעותי; נציב שירות המדינה קבע שבהליכי הדין המשמעותי של עובדי המדינה לא ייעשה שימוש בקוד האתי של עובדי המדינה, בכדי לקדם את פיתוח האתיקה המקצועית על ידי עובדי המדינה מתוך הזדהות עם הרעיון ולא מתוך חשש. מן הראוי שקביעה זו תחול גם לגבי קודים אתיים יחידתיים שיפותחו בשירות המדינה. המאמר סוקר את ערכי-הליבה להתנהגות ראוייה לעובדי מדינה שהציעה הוועדה ונכללו בקוד האתי, ובנספח מצורפים הכללים שבקוד האתי החדש לשירות המדינה, שנכנס לתוקף במאי 2017.

### ב. מיהו עובד המדינה

לצורך בחינת השאלה מיהו עובד המדינה, יש לברר תחילה מי היא "המדינה" המעסיקה את עובדי המדינה. הישות המשפטית הנקראת "מדינת ישראל", מורכבת מאגד של רשויות ציבוריות – נשיא המדינה, הכנסת, הממשלה, מבקר המדינה, בתי המשפט ועוד. בכל אחת מרשויות אלה יש סוגים שונים של משרתי ציבור. נשיא המדינה, חברי הכנסת, ראש הממשלה וחברי הממשלה, מבקר המדינה והשופטים הם נבחרים או נושאי משרה שנבחרו לתפקיד בידי נציגי ציבור, ואינם נחשבים כ"עובדי מדינה"<sup>2</sup>. יחד עם זאת, בכל אחת מהרשויות הציבוריות האמורות יש סגל עובדים הממלאים תפקידים שונים, בלעדיהם לא היתה לנבחרים הציבור או נושאי המשרה כל אפשרות למלא את תפקידם.

הממשלה היא הגוף הגדול ביותר המסתייע בעובדים למילוי תפקידיו. חוק יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה". המונח "עובד מדינה" מתייחס לקבוצת העובדים המועסקת ברשות המבצעת של המדינה, כלומר במשרדי הממשלה וביחידות הסמך<sup>3</sup> שלהם. עובדים אלה מסייעים לחברי הממשלה למלא את תפקידם, וגם ממלאים בעצמם תפקידים שהטיל עליהם המחוקק. עובדים אלה נמצאים תחת אחריותה וסמכותה של נציבות שירות המדינה בהתאם לחוקים שונים. לסגל עובדים זה, הפקידים, מכוונים כללי האתיקה המקצועית לעובדי המדינה.

<sup>2</sup> דיון מעניין בשאלה מיהו עובד המדינה התקיים בוועדת העבודה של הכנסת, בעת שדנו בסעיף התחולה של הצעת חוק שירות המדינה (מינויים). בהצעת חוק זו, שפורסמה בשנת 1958, צוין במפורש שהחוק אינו חל על נשיא המדינה, חברי הממשלה, חברי כנסת ושופטים. בדיון בהצעת החוק, ביום 31.12.58, בו השתתף גם היועץ המשפטי לממשלה חיים כהן, הוא ציין כך: "אילו היינו קוראים לעובדי המדינה בשם הארצי; כלומר פקדי הממשלה, לא היתה מתעוררת כל השאלה הזאת, לא היינו צריכים להזכיר את הנשיא, חברי הכנסת והשופטים, שהם בודאי אינם פקדי הממשלה, הם עובדי רשויות אחרות שאינן זהות עם הממשלה, אבל הם כולם עובדי המדינה; גם הנשיא הוא עובד המדינה, גם השר הוא עובד המדינה וגם חברי הכנסת הם עובדי המדינה – הם מקבלים שכר מקופת המדינה." לעמדה זו היתה התנגדות מצד חלק מחברי הכנסת שסברו שנבחרים אינם בגדר עובדים, ובכל מקרה החוק שנדון נועד לעסוק בפקידים ולא בנבחרים. בסופו של יום נקבע בסעיף 2 לחוק מיהם העובדים שחוק שירות המדינה (מינויים) אינו חל לגביהם, מבלי לציין בקבוצה זו את חברי הכנסת, הנשיא והשרים.

<sup>3</sup> פסקה 3.221 לתקנון שירות המדינה (התקשי"ר) קובעת כי "יחידת סמך היא יחידה שהוענקו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של המשרד, ובכלל זה הסמכות לעמוד בקשר ישיר עם נציבות שירות המדינה."

עובדי המדינה כוללים קשת רחבה של עובדים בדרגות שונות, בצורות העסקה שונות (כתב מינוי, חוזה מיוחד או חוזה אישי, העסקה זמנית ומתנדבים) ובמקצועות שונים. על קבוצת עובדים זו נמנים המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה וממלאי תפקידים בכירים כגון נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה, עובדים בכירים אחרים כמנהלי אגפים, מחלקות ויחידות, וכן עובדים מן השורה, ממלאי תפקידים מקצועיים שונים כגון מהנדסים, כלכלנים, משפטנים וכדומה, ועובדים מינהליים הממלאים תפקידי מזכירות, מינהל ומשק וכדומה.

עובדי המדינה הנכללים בהגדרה זו מונים למעלה מ-70,000 עובדים<sup>4</sup>, והם פזורים בלמעלה מעשרים משרדי ממשלה ועוד עשרות יחידות סמך. האתיקה המקצועית של עובדי המדינה בה יעסוק המאמר מכוונת לעובדים הנתונים במישורן למרות הממשלה ונציבות שירות המדינה<sup>5</sup>.

המונח "עובד המדינה" אינו זהה למושג "עובד הציבור" או "משרת ציבור". יש קבוצות של עובדים שהציבור אולי רואה בהם כעובדי מדינה, אך לצורך גיבוש כללי אתיקה מקצועית יש להתייחס אליהן בנפרד. עובדים בגופים ציבוריים שאינם שירות המדינה, גם אם לצרכים שונים דינם כדן עובדי המדינה ויש דימיון רב במהות המקצועית של עבודתם לזו של עובדי המדינה, הרי שהם עובדים בסביבת עבודה שונה, ניהולית ומשפטית ולעיתים אף מקצועית, ולכן נדרשים לעבור תהליך נפרד לשם גיבוש האתיקה המקצועית שלהם.

#### עובדי ציבור שיש להתייחס אליהם בנפרד לצורך גיבוש כללי אתיקה מקצועית

בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן – חוק שירות המדינה (מינויים)), ההוראות המסדירות מינוי והעסקת עובדי המדינה חלות גם על עובדי לשכת נשיא המדינה, הכנסת, לשכת מבקר המדינה וועדת הבחירות המרכזית, עובדים שאינם נתונים למרות הרשות המבצעת<sup>6</sup>.

המדינה פועלת גם באמצעות עשרות גופים נוספים שכל אחד מהם הוקם בחקיקה, הידועים בשם "תאגידים סטטוטוריים", כגון רשות שדות התעופה, רשות השידור ועוד. בחוקים שהקימו גופים אלה יש הוראות שונות לגבי מעמד העובדים בהם, ובמקרים רבים נקבע שמעמדם כשל עובדי המדינה, בשינויים המחויבים, ובעלי הסמכות לגבי העסקת עובדים אלה וניהולם הם המוסדות המוסמכים של הגוף.

המדינה פועלת גם באמצעות צבא הגנה לישראל, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר. המשרתים בצה"ל, לרבות בשירות קבע, אינם נחשבים כ"עובדים", אלא כמי שנמצאים במעמד (סטטוס) של חייל<sup>7</sup>. גם לגבי שוטרים וסוהרים קיימות הוראות בדן המבחניות בינם לבין עובדי מדינה, למשל בכל הנוגע לזכות ההתאגדות ולסמכות השיפוט של בית הדין לעבודה. לכן, על אף קווי הדמיון הרבים בין חיילים, שוטרים וסוהרים לבין עובדי המדינה, ככלל, לא תידון במאמר זה האתיקה המקצועית

<sup>4</sup> דו"ח שנתי של נציבות שירות המדינה לשנת 2014, עמ' 238, ללא עובדי יחידות ביטחוניות, בקישור - <http://csc.gov.il/DataBases/Reports/Documents/fullReport2014.pdf>. בקבוצה זו לא נכללים, למשל, עובדי ההוראה שהם עובדי משרד החינוך.

<sup>5</sup> דוגמאות להתנהגות בעייתית יובאו גם מהליכים שהתנהלו בעניינם של משרתי ציבור אחרים.  
<sup>6</sup> סעיף 1 לחוק שירות המדינה, הגדרת "משרד", וסעיף 41 הקובע מיהם בעלי הסמכות לגבי העובדים בגופים שאינם משרדי הממשלה: "לגבי עובדי לשכת נשיא המדינה, עובדי הכנסת ועובדי לשכת מבקר המדינה נתונות הסמכויות של הממשלה ושל ועדת השירות לפי חוק זה, בידי ועדת הכספים של הכנסת, וסמכויותיהם של שר, מנהל כללי ונציב השירות לפי חוק זה נתונות –

(1) לגבי עובדי לשכת נשיא המדינה – בידי מנהל הלשכה;  
(2) לגבי עובדי הכנסת – בידי יושב ראש הכנסת או מי שיתמנה לכך על ידיו;  
(3) לגבי עובדי משרד מבקר המדינה – בידי מבקר המדינה או מי שיתמנה לכך על ידיו.  
<sup>7</sup> בגץ 279/72 **אילן עובד נ' שר הביטחון**, פ"ד כז(1) 169.

שלהם, למעט כשהדבר נדרש להמחיש שוני או דימיון בזהות המקצועית בין עובדי מדינה לבין משרתי ציבור אחרים.

חוק שירות המדינה (מינויים) קובע כי "הממשלה רשאית, לאחר התייעצות עם ועדת העבודה של הכנסת ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע שירותים, מפעלים או יחידות שעל עובדיהם או על סוגי עובדיהם לא יחולו הוראות חוק זה או מקצתן".<sup>8</sup> הממשלה הפעילה את סמכותה ופטרה מתחולת החוק את עובדי המדינה שהם עובדי ההוראה, המהווים חלק נכבד ממערך החינוך היסודי. בתחום החינוך וההוראה עובדים גם מורים רבים שאינם עובדי המדינה, אלא מועסקים, למשל, בידי רשתות החינוך החרדיות, רשתות ומוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים וכדומה. לקבוצה המקצועית של עובדי ההוראה יש מאפיינים ייחודיים משלה, ומן הראוי שתפתח לגביה אתיקה מקצועית המתאימה לה.<sup>9</sup>

מבחינת העובדים בשירות הציבורי הרחב ניתן היה, להתייחס גם לעובדי הרשויות המקומיות והחברות הממשלתיות, אך כיוון שאינם נכללים במסגרת הארגונית של נציבות שירות המדינה, המאמר לא יעסוק באתיקה המקצועית של עובדים אלה, למעט היקש מנורמות שנקבעו לגביהם שיש להן זיקה לעובדי מדינה.

בנוסף למשרתי הציבור הקלאסיים, בשנים האחרונות מתפתחת תופעה של ביצוע תפקידים ציבוריים בידי גורמים שאינם נמנים על הסגל הקבוע של שירות המדינה. הכוונה לביצוע תפקידים בתחומים מגוונים של המינהל הציבורי הנעים בין סיוע טכני ומינהלי לעובדי המדינה לבין ביצוע של תפקידי הליבה. כך למשל שירותי שמירה או מיחשוב ניתנים במקרים רבים בידי עובדי חברות פרטיות. גם תפקידים של מתן שירות לאזרחים, וכן ייעוץ מקצועי או אסטרטגי החיוני לגיבוש מדיניות ציבורית ניתן בידי גורמים פרטיים, יועצים וספקי שירותים למיניהם. גורמים מייעצים אלה יושבים בישיבות עבודה עם עובדי המדינה, נחשפים למידע פנימי רגיש, מעלים הצעות שונות, ומבצעים גם פעילות במישרין מול האזרחים, עד שקשה לעיתים לדעת מיהו עובד המדינה ומיהו היועץ או הבודק החיצוני. תופעה זו המכונה בשמות שונים (הפרטה, רכישת שירותים, מיקור חוץ ועוד) מייצרת ממשק רגיש בין עובדי המדינה לבין גורמים עסקיים, הטומן בחובו פוטנציאל להתנהגות פסולה<sup>10</sup>. מצב זה מעורר שאלות שונות הנוגעות לכללי האתיקה המקצועית החלים על גורמים חיצוניים אלה, שאינם "עובדי מדינה" ומטרתם להשיא את רווחיהם בלבד, ומחייב התייחסות נפרדת לנושא. במסגרת זו ראוי לבחון האם ועד כמה צריכה המדינה לכלול בהתקשרויותיה עם גורמים חיצוניים אלה הוראות שיחייבו אותם ואת עובדיהם לנורמות אתיות שייקבעו.

<sup>8</sup> סעיף 4 לחוק.

<sup>9</sup> נמרוד אלוני, אתיקה בחינוך, למה מחוייבים מתנכים: הומניזם, פדגוגיה ביקורתית ואתיקה מקצועית, מבואות לאתיקה א, הוצאת מאגנס האוניברסיטה העברית ירושלים והמרכז לאתיקה ירושלים (2009); בעשמ 8622/05 עלי נ' מדינת ישראל, (פסק דין מיום 25.12.06), פסקה השופטת פרוקציה לגבי מורה, עובד מדינה, שהוציא כספים במרמה מהמדינה: "ישנם תפקידים שבהם להפרת הנורמה המשמעתית נודע מישנה חומרה בשל המעמד המיוחד של בעל התפקיד בשירות המדינה. כזה הוא תפקיד המורה והמחנך, המופקד מטעם המדינה על חינוך הדור הצעיר. עובד ההוראה אינו עובד מדינה מן השורה. הוא דמות שהתנהגותה ורמתה המוסרית משמשת אמת מידה ודוגמה לציבור התלמידים המתחנכים לאורה. הפרת נורמות ההגיונות והאתיקה בידי עובדי הוראה טומנת בחובה חומרה מיוחדת על שום המעמד המיוחד הנלווה לתפקיד זה, והציפיות הגבוהות שהחברה מציבה להתנהגותם של נושאי משרה אלה על שום השפעתם על בני הנוער בחברה הישראלית."

<sup>10</sup> לדוגמה – סגן החשב הכללי, שהיה ממונה על המחשוב הממשלתי, ביחד עם חשב משרד האוצר, פיתח מערכת קשרים עסקיים פסולה עם יועצי מיחשוב חיצוניים עימם התקשר משרד האוצר, הועמד לדין פלילי ומשמעתי והורשע - ת"פ 12166-09-12 מדינת ישראל נ' כהן ואח' (גזר דין מיום 10.10.13).

## ג. מעמדו של עובד המדינה

מהו מעמדו של עובד המדינה? האם הוא עובד רגיל ככל עובד אחר אצל מעסיק פרטי, או שמא הוא בעל מעמד מיוחד הנובע מזהות מעסיקו או מהות תפקידו? מהן דרכי מינויו לתפקיד וכיצד הוא עשוי לסיים את עבודתו בשירות המדינה? התשובות לשאלות אלה חשובות להבנת התשתית עליה ניתן לבנות את האתיקה המקצועית של עובד המדינה ואת הציפיות ממנה.

### למי נתונה חובת האמונים של עובד המדינה?

בעת שהובאה הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) לאישור הכנסת הציג ראש הממשלה דאז, דוד בן-גוריון, את תפיסתו לגבי מעמדו של עובד המדינה – "נכון הדבר שבכמה מובנים הממשלה מופיעה כמעביד, אבל גם כאשר היא מופיעה כמעביד, אין היא מעביד כמו כל המעבידים. היא אינה מעביד לשם רווחים פרטיים. זה משנה גם את האופי וגם את מעמדו של המעביד. עובד המדינה אינו עובד אצל מעביד פרטי. הוא עובד אצל המדינה, אצל כלל העם. והעם זכאי לקבוע את התנאים, החובות והזכויות של עובדיו, ולא הרי עובד מדינה כהרי עובד במקום פרטי."<sup>11</sup>

בחינת מעמדו של עובד המדינה ראשיתה בבחינת מעמד המשרד הממשלתי בו הוא מועסק, המהווה זרוע ביצוע של הממשלה. משרד ממשלתי הינו ישות שהוקמה במטרה לפעול לטובת כלל הציבור. המשרד הממשלתי משמש כנאמן הציבור<sup>12</sup>. מחובת נאמנות זו נגזרות מספר חובות היוצקות תוכן ממשי למושג זה, כגון החובה לפעול בהתאם לחוק, להפעיל שיקול דעת מתוך שיקולים ענייניים, לנהוג בהגינות, בתום לב, בשוויון, להימנע מניגוד עניינים ועוד.

כיוון שמשרד ממשלתי חייב לפעול באמצעות עובדים, הרי שהחובות כלפי הציבור, החלות עליו כישות משפטית, מחייבות גם את עובדיו. מכאן, שעובדי המשרד הממשלתי, שהחוק מעניק להם סמכויות שונות, הם בגדר נאמני הציבור, ובפעולתם חבים בכל חובות הנאמנות של המשרד. הקביעה שאנשי ציבור, ובהם גם עובדי המדינה, הם נאמני הציבור נוצרה בפסיקת בתי המשפט, שניתחה את מעמדם ותפקידם של אישי ציבור שהם נבחרים, והמשיכה גם לגבי עובדי ציבור אחרים ובהם עובדי רשויות מקומיות ועובדי המדינה<sup>13</sup>.

מעמד עובד המדינה אינו מסתכם רק בנאמנות לציבור. עובד המדינה פועל במסגרת ארגונית, שבראשה שר, וכן עובדי מדינה - מנהל כללי, בעלי תפקידים בכירים נוספים, ועובדים מן השורה. מערכת זו חייבת להתנהל בצורה היררכית, הבנויה על חובת ציות להוראות הממונים וחובת נאמנות פנים ארגונית, שבלעדיהן לא יוכל המשרד לתפקד.

הבסיס לחובות הנאמנות של עובד המדינה מצוי בחוק שירות המדינה (מינויים), הקובע חובת "הצהרת אמונים" –

<sup>11</sup> דברי הכנסת, 22.12.58, עמ' 630.

<sup>12</sup> בג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונינים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 729, 745; לענין מעמד הרשות הציבורית ניתן להקיש מהפסיקה לגבי רשות מקומית - בג"ץ 262/62 פרץ נ' המועצה המקומית כפר שמריהו, פ"ד טז 2101, 2111: "... אלא שהכלל הוא שאין המועצה מוציאה מקרקעיה מרשותה, אלא תחזיק ותנהל אותם לטובת הציבור אשר לשמו נוצרה ועברו היא פועלת."

<sup>13</sup> בג"ץ 669/86 רובין נ' ברגר, פ"ד מא(1) 73, 78; עפ 121/88 מדינת ישראל נ' דרויש, פ"ד מה(2) 663, 697: "עובד הציבור הוא נאמן הציבור"; עש"מ 6713/96 מדינת ישראל נ' בן אשר, פ"ד נב(1) 650, 678: "אכן, כל עובד ציבור הוא נאמן הציבור. ... ומורה, כלפי התלמידים, על אחת כמה וכמה."

"עובד המדינה חייב לפני שיימסר לו כתב מינוי לפי סעיף 17 או כתב הרשאה לפי סעיף 37 להצהיר הצהרה זו :

"אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא ביושר ובאמונה כל חובה המוטלת עלי כעובד המדינה".

ההצהרה תהיה בפני שר או עובד המדינה שהוסמך לכך בתקנות.<sup>14</sup>

להצהרת אמונים זו חשיבות רבה, שכן היא מגדירה מיהו "הלקוח" של עובד המדינה, באופן הכולל שלושה מרכיבים שונים: הנאמנות הראשונה היא למדינה, כלומר לכלל הציבור; הנאמנות השנייה היא לחוקי המדינה; הנאמנות השלישית מגולמת בחובה למלא חובות המוטלות על העובד, דבר שנעשה, בין היתר, באמצעות הוראות מן הממונים עליו – הממשלה, השרים ודרגי הניהול במשרד. חובת אמונים משולשת זו טומנת בחובה, מטבע הדברים, פוטנציאל לא מבוטל לדילמות אתיות, הנובעות מהתנגשות בין נאמנויות.

#### אופן ההעסקה וסיום ההעסקה של עובד המדינה

##### קליטת עובד חדש במכרז פומבי

עיגון מעמדו של עובד המדינה נעשה לפי חוק שירות המדינה (מינויים), הקובע עיקרון בסיסי לפיו "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי..."<sup>15</sup>. התכליות שבבסיס חובת פרסום מכרז פומבי לפני קליטת אדם כעובד המדינה הן לאפשר לכל מי שמעוניין ויעמוד בתנאי הסף להתמודד במכרז, וכן לבחור את האדם המתאים ביותר למשרה ( merit principle).

לענין דרך המינוי של עובד המדינה, נקבע כי "מינוי עובד המדינה יהיה בכתב חתום בידי נציב השירות והוא יחתום גם על כתבי המינוי של המתמנים על ידי הממשלה לפי חוק זה; על כתב המינוי של נציב השירות יחתום ראש הממשלה."<sup>16</sup>

##### קליטת עובדים בפטור ממכרז

החוק מאפשר, בתנאים מסוימים, גם העסקת עובדים זמניים, העסקה לשעה והעסקה בתקופת ניסיון, עליהם לא חלה חובת המכרז הפומבי<sup>17</sup>. החוק מסמיך את הממשלה, לקבוע פטור ממכרז למשרות מסוימות<sup>18</sup>, וקובע, שהעסקת המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה פטורה מחובת המכרז<sup>19</sup>.

החוק מאפשר למדינה גם להעסיק עובדים בחוזה מיוחד<sup>20</sup>. בשנים האחרונות חל גידול משמעותי בהעסקת עובדים בחוזה מיוחד<sup>21</sup>. משום מה, חובת הצהרת האמונים, הנדרשת לפי החוק מכל עובד

<sup>14</sup> סעיף 34 לחוק.

<sup>15</sup> סעיף 19 לחוק.

<sup>16</sup> סעיף 17 לחוק.

<sup>17</sup> סעיפים 37, 38 ו-39 לחוק.

<sup>18</sup> סעיף 21 לחוק. פטור שכזה נקבע, למשל, למשרות בשירותי הביטחון, למשרות בכירות או זוטרות מסוימות ועוד. לעיתים מותנה הפטור ממכרז בקיומה של ועדת איתור המקיימת הליך "מעין מכרזי" ומציעה מועמדים לאיוש המשרה, ולעיתים הפטור ממכרז הוא מלא והמינוי נעשה בידי הממשלה או גורם אחר שנקבע לענין זה. פירוט רשימת המשרות להן אישרה הממשלה פטור ממכרז פומבי מופיע בפסקה 11.956 לתקשי"ר (תקנון שירות המדינה).

<sup>19</sup> סעיף 12 לחוק.

<sup>20</sup> סעיף 40 לחוק קובע - "הוראות חוק זה לא יחולו על אדם המועסק לפי חוזה מיוחד אלא במידה שנקבע בחוזה". המקרים בהם ניתן להעסיק עובד מדינה בחוזה מיוחד ומשך תוקפו של החוזה נקבעו בתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), תש"ך-1960. תקנות מיוחדות לענין זה נקבעו לעובדי הכנסת, לשכת נשיא המדינה ולשכת מבקר המדינה.

המדינה המקבל כתב מינוי, אינה מהווה חלק מהחווה המיוחד הנערך עם עובדים אלה, ועובדים אלה אינם נדרשים להצהיר את הצהרת האמונים. אין לייחס להיעדר חובת הצהרת האמונים מצד עובדים אלה משום שינוי בחובות האמונים שלהם לעומת עובדי המדינה המקבלים כתב מינוי, אלא פגם טכני בלבד.

### על ה"קביעות" בשירות המדינה

מקובל לראות בעובדי המדינה, ככלל, כאנשים שבחרו בתפקיד זה כדרך חיים, המצפים לקריירת התמדה בשירות הציבורי, שתאפשר להם, אם יבצעו את תפקידם כהלכה, לפרוש מרצון בהגיעם לגיל פרישה, או קודם לכן אם יבקשו זאת.<sup>22</sup> עובדי המדינה, ככל עובד אחר, מבקשים לעצמם ביטחון תעסוקתי, והמונח המקובל לענין זה הוא "קביעות", אף שהמונח אינו מופיע בחוק. עובד המועסק בעבודה צמיתה<sup>23</sup> במשרה בתקן שניתן לו כתב מינוי – העסקתו אינה מוגבלת בזמן<sup>24</sup>. עובדי המדינה, ככלל, אינם מסיימים את שירותם במדינה בעקבות בחירות והקמת ממשלה חדשה. בענין זה נפסק על ידי בית המשפט העליון, כי "...עצם החילופים בשלטון אינם מצדיקים חילופים בשירות הציבורי, למעט אותן משרות מעטות שניתן לכנות "משרות אמון". משרתו של נציב שירות המדינה אינה נמנית עם "משרות האמון". כדי להצדיק החלפתו של נציב שירות המדינה יש להראות טעמים ראויים לכך"<sup>25</sup>. דברים שנאמרו על משרת נציב שירות המדינה חלים, מקל וחומר, על משרות אחרות בשירות המדינה.

### "משרות אמון"

"משרות אמון" הן משרות מוגדרות במטה משרד ראש הממשלה, ומספר מצומצם של משרות עוזרים ויועצים בלשכות שרים ומנכ"לים<sup>26</sup>. משרות אמון הן משרות שהממלא אותן צפוי לכך שהעסקתו כעובד המדינה תסתיים עם סיום העסקת נבחר הציבור או המנהל הכללי שבלשכתו הוא מועסק. העובדים המשמשים במשרות אמון מסייעים לחבר הממשלה במילוי תפקיד, אך אינם בעלי סמכויות על פי דין בעצמם, וככלל, נאסר עליהם לתת הוראות והנחיות לדרג המקצועי במשרד<sup>27</sup>.

### המנהל הכללי של המשרד הממשלתי

משרה מיוחדת היא משרתו של המנהל הכללי של המשרד הממשלתי, המתמנה בידי הממשלה, על פי הצעת השר הממונה על המשרד, ועל משרה זו לא חלה הדרישה לקיום מכרז פומבי<sup>28</sup>. מצד אחד מדובר בעובד המדינה הבכיר ביותר במשרד הממשלתי, הנושא בסמכויות מקצועיות וניהוליות רבות ביותר; כך למשל, לגבי רכש טובין ושירותים, המנהל הכללי הוא יו"ר ועדת המכרזים וחבר בוועדת

<sup>21</sup> בשנת 2013 הועסקו בשירות המדינה למעלה מ-8,500 עובדים בחווה מיוחדת, לא כולל עובדי משרד הביטחון, שהיוו כ-13% מכלל עובדי המדינה – הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 13.3.13, בקישור – <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03159.pdf>

<sup>22</sup> לדוגמה, ראו את התנגדות העוזרים המשפטיים של השופטים לכפות עליהם סיום העסקה בשירות המדינה בהתאם לחוזה אישי שנחתם עימם - סק (ת"א) 1054-11-13 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הנהלת בתי המשפט** (החלטה מיום 25.11.14).

<sup>23</sup> הכוונה לעבודה שלפי טיבה אינה מוגבלת בזמן, עבודה שאינה זמנית.

<sup>24</sup> סעיף 02.231 לתקשי"ר.

<sup>25</sup> בג"ץ 4446/96 **התנועה למען איכות השלטון בישראל ופרופ' יצחק גל-נור נ' ממשלת ישראל**, פ"ד (3) 705

<sup>26</sup> סעיף 02.5 לתקשי"ר.

<sup>27</sup> סעיף 02.532 לתקשי"ר.

<sup>28</sup> חוק שירות המדינה (מינויים), סעיף 12.

הפטור ממכרז<sup>29</sup>; בנוסף הוא נושא באחריות למשמעת ולפעילות המקצועית של עובדי המשרד. לכן עליו לעמוד ברמה מקצועית הולמת לתפקיד ובאמות מידה ראויות של טוהר מידות, ודרישות אלה נבדקות בידי ועדת מינויים בראשות נציב שירות המדינה<sup>30</sup>. מצד שני, מדובר במי שנדרשים יחסי אמון מיוחדים בינו לבין חבר הממשלה המביא לממשלה את ההצעה למנותו למנכ"ל, או להחליפו במנכ"ל אחר. לכן יכול שתהיה לו זיקה אישית או פוליטית לחבר הממשלה, ואין לו תקופת כהונה קבועה מראש מפני הפסקת כהונתו בידי הממשלה, ומטעמים אלה למשרה זו יש מאפיינים של משרת אמון<sup>31</sup>. ביצוע ראוי של תפקיד המנהל הכללי של המשרד הממשלתי מחייב ידע של הכללים וההוראות החלים בשירות המדינה. כיוון שחלק מן המנכ"לים באים מחוץ לשירות המדינה, נציבות שירות המדינה מביאה את המידע לידיעת המנכ"לים בחוברת מיוחדת לענין זה<sup>32</sup>.

משרת המנכ"ל מצריכה הבנה של הקשר הישיר הקיים בין המנכ"ל לחבר הממשלה, ההגנה המועטה שיש למנכ"ל בפני פיטורין, העובדה שמנכ"ל הוא לעיתים בעל הסמכויות בעצמו במישרין לפי הדין, וכן החוליה המקשרת בינו לבין עובדי המדינה המקצועיים ובעלי הסמכויות על פי דין. על רקע זה, משרת המנכ"ל מעוררת את סוגיית שיקול הדעת העצמאי של הרשות המוסמכת על פי דין<sup>33</sup>, וכן דילמות אתיות ייחודיות לה, למשל במקרים בהם שר פועל לאיזו משרת במשרד הממשלתי במקורבים פוליטיים. מעשים כאלה עשויים להיגרר לביקורת מבקר המדינה<sup>34</sup>, לחקירה ולהעמדה לדין פלילי<sup>35</sup>.

#### סיום העסקה בשירות המדינה

עובד המדינה יכול לסיים את העסקתו מרצונו או בהגיעו לגיל פרישה, אך החוק מאפשר להביא לסיום העסקה גם שלא לפי רצון העובד בנסיבות שונות – פיטורין בשל עבירת משמעת<sup>36</sup>, פיטורין בשל אי התאמה<sup>37</sup>, פיטורין מסיבות נוספות כגון בשל צמצום בכוח האדם בשירות הציבורי, סגירת יחידות, תום תקופת כהונה בתפקיד ועוד<sup>38</sup>. לצד אפשרויות אלה לסיום העסקתו של עובד המדינה, יש לתת את הדעת להלך הרוח של כמחצית מהמנהלים בשירות המדינה, הסבורים (בטעות מהבחינה

<sup>29</sup> תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, תקנות 8 ו-10א; במקרה מסוים מנכ"ל המשרד לביטחון פנים לא יידע את ועדת הפטור ממכרז בדבר קשר אישי קרוב שהיה לו עם יועצת של המשרד, עד סמוך למועד בו הוועדה, בראשותו, דנה בפטור ממכרז ליועצת, והועמד לדין משמעתי – בד"מ 80/11 עו"ד רוזנברג נ' פלג (גז"ד מיום 14.12.11).

<sup>30</sup> בג"ץ 6163/92 איזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229 (ניסיון למנות את יוסי גינוסר למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון למרות הודאתו בביצוע עבירות בעקבות פרשת קו 300); דרכי המינוי ודרישות הסף, על פי החלטת הממשלה, למינוי מנכ"ל מפורטות בפסקה 17.121 לתקשי"ר.

<sup>31</sup> בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, (פסק דינה של השופטת פרוקצ'יה, סעיף 28) (בוטלה החלטת ממשלה למנות אדם לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי, לתקופת ניסיון, שוועדת המינויים קבעה שהיה בעל זיקה פוליטית ולא עמד בתנאי הסף של כשירות מקצועית נדרשת); הוראות בענין סיום שירותו של מנכ"ל מפורטות בסעיף 17.16 לתקשי"ר.

<sup>32</sup> כללים, נהלים והנחיות למנהלים כלליים ומוקבליהם בשירות המדינה –

<http://www.csc.gov.il/DataBases/ArticlesAndPublications/documents/ceosguidelines2015.pdf>

<sup>33</sup> ראשית ההלכה בענין עצמאות שיקול הדעת של הרשות המוסמכת בבג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות, פ"ד ד, 319, בו נקבע שחל איסור לתת הוראות לרשות מוסמכת על פי דין. ההלכה עברה שינויים וריכוך בפסיקה מאוחרת יותר. ראו – דפנה ברק ארז, משפט מינהלי (ההוצאה לאור של לשכת עוה"ד, 2010), כרך א', 173-159. הלכה זו רלבנטית גם למערכת היחסים בין חבר הממשלה לעובדי מדינה אחרים שיש להם סמכות על פי חוק, אך היא מתחדדת כשמדובר במנכ"ל שיש לו סמכות על פי דין.

<sup>34</sup> מבקר המדינה, דו"ח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה, אוגוסט 2004

<sup>35</sup> פרשת המינויים הפוליטיים במשרד להגנת הסביבה נדונה בתפ (י-ם) 4063/06 מדינת ישראל נ' הנגבי והרשקוביץ (בפסק דין מיום 13.7.10, בדעת רוב, של השופטים רומנוב ושחם נקבע ש"מינויים פוליטיים" הם עבירה פלילית של מרמה והפרת אמונים, אך בשל עקרון ההגנה מן הצדק יש לקבל טענה זו לגבי מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ולבטל את האישום בעניינו. גם לגבי השר להגנת הסביבה נקבע בידי שני שופטי הרוב שעבר עבירה זו, אך מאחר שהיתה מחלוקת ביניהם בשאלה אם חל בעניינו עקרון ההגנה מן הצדק, גברה הדעה המקלה של השופט רומנוב, ובוטל כתב האישום בעבירה זו. השופט השלישי, צור, זיכה את הנאשמים מעבירה זו).

<sup>36</sup> סעיף 34(8) לחוק שירות המדינה (משמעת).

<sup>37</sup> סעיף 46א לחוק שירות המדינה (מינויים).

<sup>38</sup> סעיף 15 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922 עד 1947.

המשפטית, אך כנראה על סמך ניסיון מעשי) שעובד מדינה קבוע הוא מעמד שכמעט בלתי אפשרי להביא לסיום העסקתו ("מסמר בלי ראשי"), ונדרשים לכך הליכים מורכבים או שלארגון היציג של העובדים יש "זכות וטו" בענין.<sup>39</sup>

מאז שנת 2008 התקבלו החלטות ממשלה שמטרתן לקבוע תקופות כהונה (קדנציות) לעובדי מדינה המכהנים בסגל הבכיר של שירות המדינה, שעשויות להביא לסיום שירותם בתום מספר שנות כהונה בתפקיד ניהולי, אם לא ימונו לתפקיד אחר.<sup>40</sup> כמו כן, במסגרת הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בשנת 2015 התקבלה החלטת ממשלה שתכליתה לקבוע הסדר למעבר בין תפקידים בסגל הבכיר (רוטציות) ופרישה משירות במקרים מסוימים.<sup>41</sup> השפעת החלטות אלה, המקטינות את הביטחון התעסוקתי, על מעמדם בפועל של עובדי המדינה, יעילות עבודתם והתנהלותם האתית תיבחן בעתיד. תהא זו השפעה מצטברת לשינויים נוספים שנעשו בעניינם של עובדי המדינה, בכל הנוגע לביטול הפנסיה התקציבית בתיקון לחוק שירות המדינה (גמלאות) שנעשה בשנת 2002,<sup>42</sup> וקליטת עובדים חדשים בתנאים כלכליים פחות טובים של פנסיה צוברת. בנוסף, לשינויים תעסוקתיים אלה עלולה להיות השפעה על דפוסי התנהלות של עובדי מדינה מסוימים שיבקשו להישאר בשירות המדינה ולקבל תפקיד אחר בסיום תקופת הקדנציה, ולכן יטו את שיקול דעתם המקצועי לטובת ציפיות גורמים שיכולים להשפיע על מינויים העתידי ויתנו משקל קטן יותר לחובת הנאמנות שלהם לציבור ולחוק.

#### ד. הדין הפלילי, המשמעתי והמינהלי החל על עובדי המדינה

עובדי המדינה נתונים תחת מספר רבדים של נורמות משפטיות המכוונות את התנהגותם הראויה. לנורמות משפטיות אלה מקורות סמכות שונים והשלכות שונות במקרים של אי קיומן. את הנורמות החלות לגבי פעולתם המקצועית והתנהגותם של עובדי המדינה ניתן לחלק כדלקמן:

א. נורמות מתחום המשפט הפלילי או הדין המשמעתי שעוגנו בחקיקה או בהוראות התקשי"ר; הפרתן עלולה לגרום לענישה פלילית או משמעטית של עובד המדינה או לבטלות פעולותיו או החלטותיו. למסגרת זו משתייכות גם הנורמות שפותחו בפסיקה, בדין הפלילי והמשמעתי, שיצקו תוכן לסעיפי העבירה השונים.

<sup>39</sup> רון דול, "קביעות בעבודה בשירות הציבורי: ממצאים חדשים על סף עידן חדש?" עמ' 51, בקישור - [http://socsci.tau.ac.il/government/images/PDFs/Kviut\\_Final\\_web.pdf](http://socsci.tau.ac.il/government/images/PDFs/Kviut_Final_web.pdf)

<sup>40</sup> החלטות הממשלה במסגרת קביעת קדנציות לעשרות בעלי תפקידים בכירים שמינויים לתפקיד נעשה בידי הממשלה - החלטות הממשלה מס' 4062 מיום 7.9.2008 ומס' 4470 מיום 8.2.2009. ראו רשימת משרות שנקבעה להם קדנציה בסעיף 11.961 לתקשי"ר, במסגרת משרות שהמינוי להן טעון אישור הממשלה. עקרון של קדנציה של שבע שנים נקבע גם ליועצים משפטיים למשרדי הממשלה - החלטת ממשלה 4528 מיום 1.3.2009. לאחרונה תוקנה החלטת ממשלה 4062, ושונה הסמכויות בענין המלצה על הפסקת כהונה של מינויים בכירים שמונו בידי הממשלה - "קביעת תקופת כהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה - תיקון החלטת הממשלה (הפסקת כהונה)", החלטה מס' 1148 מיום 14.2.2016.

<sup>41</sup> החלטות ממשלה במסגרת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה מס' 3993 מיום 18.12.2011, מס' 481 מיום 30.6.2013, והחלטה מס' 2464 מיום 8.3.2015 בנושא "השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר המוביל של שירות המדינה", הקובעת הסדרים החלים על מי שיבחר למשרה לאחר 15.6.15.

<sup>42</sup> חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002, שתיקן את חוק שירות המדינה (גמלאות)(תיקון מס' 41)[נוסח משולב], תש"ל-1970.

ב. נורמות מתחום המשפט החוקתי והמינהלי, שמקורן העיקרי בפסיקת בית המשפט, וחלקן אף עוגנו בחקיקה; אי קיום כללים אלה בידי עובד המדינה עלול, ככלל, לגרום לביטול פעולותיו בידי בית משפט או ערכאה מוסמכת אחרת, לחיוב המדינה בפיצוי, לביקורת מבקר המדינה, ביקורת פנים וכדומה. במקרים קיצוניים, הפרה של כללי המשפט החוקתי והמינהלי, עלולה להיחשב גם לעבירה פלילית או משמעתית.<sup>43</sup>

ג. בנוסף, על עובדי המדינה חלו כללי האתיקה של עובדי המדינה משנת 1987 וכללי אתיקה שעוגנו בהוראות מינהליות, בין באופן כללי לגבי כלל עובדי המדינה ובין באופן נקודתי למשרדים או יחידות מסוימות; אי קיום כללים אלה עלול היה, לגרור הליכי משמעת<sup>44</sup>, כאשר מדובר בכללים שנקבעו בידי גורם ממונה מוסמך.

#### א. נורמות שיש להן זיקה להתנהגות ראויה שעוגנו בחקיקה או בהוראות התקשי"ר

מהן הנורמות האתיות המחייבות את עובדי המדינה שעוגנו בחקיקה או בתקשי"ר, כלומר הנורמות אשר בלשונו של פרופ' יצחק זמיר השלימו את התנועה מן האתיקה לעולם המשפט<sup>45</sup>? על עובד המדינה חלה מערכת שלמה של דינים שנועדו להבטיח שיפעיל את סמכותו השלטונית מתוך הגינות, יושר, ענייניות ושוויוניות, וכדי להגן על שמו הטוב של השירות ועל תדמיתו בעיני כלל הציבור, ובעיני ציבור הנזקקים לו בפרט. נקודת המוצא לקיום הוראות ייחודיות לעובד הציבור היא העיקרון לפיו עובד הציבור הוא נאמן הציבור ועליו לפעול למען אינטרס הציבור<sup>46</sup>. חלק מהחובות הנורמטיביות של עובד המדינה מקורן בדברי חקיקה ראשית או משנית; אחרות הן תוצר של הוראות נוהל שקבע המעסיק באופן חד צדדי, וחלקן תוצר של הסכמים קיבוציים בין המעסיק לארגונים יציגים של עובדי המדינה.

רוב החובות חלות על כלל עובדי המדינה ללא הבדל דרגה או עיסוק; חלקן חלות רק על סוגים מסוימים של עובדים, בהתאם למשרה שהם ממלאים או בהתאם לבכירותם. חלק מההוראות מטילות סנקציה פלילית על מי שמפר אותן; אחרות יכולות להיות מושא להליכים משמעתיים בהתאם לחוק המשמעת.

לצד ההוראות הנורמטיביות החלות על עובדי המדינה בשל היותם עובדי מדינה, קיימת מערכת חוקית נוספת של הוראות המסדירות תחומי עיסוק ומקצוע (למשל עו"ד, רופאים, רואי חשבון ועוד), שחלה על אותם עובדים בשל השתייכותם למקצוע, ולא בשל מעמדם כעובדי מדינה או כעובדי ציבור.

<sup>43</sup> לדוגמה - פעולה של עובד מדינה הנמצא במצב של ניגוד עניינים עלולה להיחשב כבטלה במישור המינהלי, וגם להיחשב כעבירה של מרמה והפרת אמונים, או עבירה משמעתית של התנהגות שאינה הולמת או אינה הוגנת. בדנ"פ 1397/03 **מדינת ישראל נ' שמעון שבס**, פ"ד נט (4) 385, 416, קבע הנשיא ברק: "ביסוד האיסור הפלילי על מעשה הפרת אמונים הפוגע בציבור מונחים אחד או יותר משלושת הערכים האלה: הבטחת אמון הציבור בעובדי הציבור; טוהר המידות של עובדי הציבור; הבטחת תקינותה של פעולת המינהל תוך הגשמתו של התפקיד הציבורי. כל אחד משלושה אלה נועד האיסור הפלילי על "מעשה הפרת אמונים הפוגע בציבור" להגשים. מכאן מסקנתנו כי הדיבור "מעשה הפרת אמונים הפוגע בציבור" משמעותו - לעניין התנהגות שיש בה ניגוד עניינים - אותו ניגוד עניינים המביא לפגיעה מהותית באינטרס המוגן על ידי האיסור הפלילי על הפרת אמונים."

<sup>44</sup> עשמ 5493/07 **טליה ויינשטיין נ' מדינת ישראל שירות התעסוקה** (פסק דין מיום 13.8.07)

<sup>45</sup> יצחק זמיר, "אתיקה ומשפט", מבואות לאתיקה א', הוצאת מאגנס האוניברסיטה העברית, ירושלים והמרכז לאתיקה בירושלים, עמ' 21, 27-33.

<sup>46</sup> "נקודת המוצא היא מעמדו של עובד הציבור כנאמן הציבור. עובדי הציבור, משלהם אין להם ולא כלום. כל שיש להם, למען הציבור יש להם... איש הציבור הוא נאמן הציבור. לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס של הציבור הוא פועל..." - בגץ 7074/93 **סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מח (2) 774, 749 (פרשת מפכ"ל המשטרה רפי פלד).

בנוסף להוראות החוק, נורמות רבות מופיעות בתקשי"ר, המהווה את הקובץ המרכזי של ההוראות הנורמטיביות החלות על עובד המדינה<sup>47</sup>. התקשי"ר מפורסם על ידי נציב שירות המדינה, ומקבץ הוראות נורמטיביות ממקורות שונים ובהם חקיקה ראשית ומשנית, הסכמים קיבוציים בעלי תחולה והיקף משתנה, והוראות מינהל שנקבעו באופן חד צדדי על ידי המעסיק הממשלתי מכוח הפרורוגטיבה הניהולית המוענקת לו, לרבות נוהגים מסוימים שהשתרשו בשירות המדינה. התקשי"ר כשלעצמו אינו מקור תוקפן או מקור הסמכות של הנורמות. יחד עם זאת, התפישה היא שהתקשי"ר נטמע ונארג לתוך חוזה העבודה האישי של כל אחד מעובדי המדינה<sup>48</sup>. כמסמך רשמי המוצא על ידי המעסיק הממשלתי, חזקה על התקשי"ר שהוראותיו משקפות נאמנה את הסדרי המקור העומדים בבסיסו. במקרה של ספק או אי בהירות, ניתן לפנות אל הוראות המקור לבחון אותן, וללמוד מהן על תוכנה המדויק של הוראת תקשי"ר.

להלן יפורטו עיקרי דברי החקיקה ופרקי התקשי"ר המסדירים נורמות החלות על עובדי המדינה, שיש להם זיקה להתנהגות ראויה, בכל תחומי המשפט – הפלילי, המשמעתי, החוקתי והמינהלי. סדר הדברים הוא לפי מועד אישור החקיקה בכנסת.

#### **חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958**

סעיף 2 – חובת עובד המדינה לתת תשובה במועד לפנייה בכתב, ככלל, תוך 45 ימים.

סעיף 2א-3 – ככלל, חובת עובד המדינה לתת הנמקה לסירוב להפעיל סמכות, אלא אם מתקיים פטור מהנמקה הקבוע בחוק.

סעיף 5 – חובת עובד המדינה לתת הודעה בכתב לפונה על זכות ערר או ערעור, אם קיימת כזו על ההחלטה, ועל דרכי הגשתם ומועדיהם במידה שנקבעו בחיקוק.

פרק משנה 61.3 לתקשי"ר- עוסק בנושא ההתכתבות של עובדי המדינה, ובין היתר, במתן תשובה עניינית על פנייה בכתב, ומרחיב מעבר להוראות החוק, למשל, בקובעו חובה להשיב לפנייה בכתב בתוך 14 ימים.

#### **חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959**

חוק שירות המדינה (מינויים) מטיל מגבלות או חובות על עובד המדינה, שהן חלק מהליך מינויו לשירות המדינה -

סעיפים 29-32 – קובעים חובה לערוך בדיקת כושר רפואי וויתור על סודיות רפואית. סעיף 33 – דן בסייגים בנוגע לקרבה משפחתית. מכוח סעיף זה נקבעו כללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבה משפחתית), התשס"ח-2007, האוסרים על העסקת קרובי משפחה באותו משרד או יחידה מינהלית, לרבות במקרים של קרבה משפחתית הנוצרת תוך כדי השירות, אלא אם ניתן היתר על ידי נציב שירות המדינה, בכפוף לתנאים ולמבחנים הקבועים בכללים.

סעיף 34 – חובה על עובד המדינה להצהיר אמונים למדינה כתנאי לקבלת כתב מינוי.

<sup>47</sup> קישור לקובץ התקשי"ר, בו קרוב ל-1000 עמודים - <http://www.csc.gov.il/Takshir/terms/Pages/default.aspx>  
<sup>48</sup> ראו למשל - בג"צ 826/89 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' ביה"ד הארצי לעבודה, פ"ד מג (4) 745, 748.

סעיף 35 – מטיל חובה על עובדים שהממשלה קבעה להצהיר על רכוש. מכוח הסעיף הותקנו תקנות שירות המדינה (הצהרה על רכוש), התשס"ח-2008, המסדירות את דרך הגשת ההצהרה, מועדים, נוסח ההצהרה, ואחריות משמעתית על הפרת החובה. פרק משנה 14.24 לתקשי"ר מעגן את הוראות החוק והתקנות בנושא, ומפרט את סוגי העובדים שעליהם חלה חובת ההצהרה על רכוש בהתאם להחלטת הממשלה. (ככלל, עובדים בכירים ביותר הנמנים על שתי הדרגות העליונות בכל סולם דירוג).<sup>49</sup>

סעיפים 45-46 – קובעים הוראות בנוגע לקבלת משרה שלא כדין תוך מסירת מידע כוזב או אי מסירת מידע הנוגע לענין. הפרה של הוראה זו יכולה להביא לביטול המינוי והיא אף מהווה עבירה פלילית.

### **חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959**

חוק זה מטיל סייגים בנוגע לפעילות פוליטית של עובד המדינה. חלק מהסייגים חלים על כלל העובדים ללא הבדל דרגה או תפקיד, וחלקם חלים רק על עובדים שהממשלה קבעה לאותו סייג.

סעיף 1 – קובע חמישה סייגים שונים על פעילות פוליטית של עובדי מדינה שהממשלה תקבע לענין זה, ובכלל זה איסורים: על חברות בהנהלה פעילה של מפלגה; ארגון אסיפה בעלת אופי מדיני; השתתפות בהפגנה או בתהלוכה בעלת אופי מדיני; השתתפות בתעמולה פומבית בכתב או בעל-פה לבחירות לכנסת או לרשות מקומית ולבקר את מדיניות המשרד שלהם או מדיניות הממשלה או שר משריה במסיבת עיתונאים, בראיון עיתונאי, בנאום פומבי, בעיתון או בספר. הממשלה קבעה שהמגבלות יחולו על עובדים בכירים ב-4 הדרגות העליונות בכל סולם דירוג, וכן רשימת נושאי משרה נוספים המפורטים בתקשי"ר.<sup>50</sup>

סעיף 3א – אוסר על עובד המדינה בארבע הדרגות העליונות להיות חבר בגוף בוחר.<sup>51</sup> על עובדי מדינה שאינם בכירים לא נאסר להיות חברים בגוף בוחר, אך נאסר עליהם להשתתף בהצבעה הנערכת באותו גוף אם היא לא חשאית.

סעיף 3ב - אוסר על כלל עובדי המדינה פעילות מפלגתית בנכסי ציבור, אך נותן הקלה לעובדי לשכות שרים המבצעים פעילות מינהלית כסיוע לשר או לסגן שר.

סעיף 4 - אוסר על עובד המדינה לארגן הפגנות בעלות אופי מדיני.

סעיף 5 - אוסר על עובד המדינה להתרים כספים למטרות פוליטיות.

פרק משנה 42.3 לתקשי"ר עוסק בהרחבה בסייגים על פעילות פוליטית, תוך שהוא מרחיב על הסייגים הקבועים בחוק. התקשי"ר מרחיב את האיסור הקבוע בסעיף 3ב לחוק בדבר פעילות מפלגתית במשרדי הממשלה, ובכלל זה אוסר על כלל עובדי המדינה לבצע כל פעילות פוליטית מטעם מפלגה או למען מפלגה במשרדי הממשלה לרבות פעולות שכנוע, שתדלנות להצטרפות מפלגה, עריכת

<sup>49</sup> בשנת 2016 נחקק חוק שירות הציבור (הצהרת הון), תשע"ז-2016, שהחיל את החובה להגיש הצהרת הון גם על משרתי ציבור שאינם במעמד של עובדי מדינה, ובהם שופטים, דיינים, קאדים קצינים בכירים בצה"ל, משטרה, שירות בתי הסוהר ועובדים בכירים ברשויות המקומיות. עוד נקבע כי הפרת החובה להגיש הצהרת הון מהווה עבירת משמעת.

<sup>50</sup> סוגי העובדים עליהם חלות המגבלות מפורטים בסעיף 42.321 לתקשי"ר.

<sup>51</sup> "גוף בוחר" הוא – "גוף שתפקידו או אחד מתפקידיו לבחור מועמדים לכנסת או לכהונת ראש הממשלה או שר בממשלה, או לכל תפקיד ברשות מקומית, בהסתדרות הציונית העולמית או בסוכנות היהודית לארץ ישראל, למעט בחירות ישירות שבהן משתתפים כלל החברים של מפלגה או גוף מדיני".

מפקדים, תליית מודעות ועוד<sup>52</sup>. התקשי"ר אוסר על עובד המדינה לתת הסכמה ששמו יתנוסס מטעם פרסום של המפלגה או כתומך שלה אם לצד פרסום שמו מצויין גם תפקידו של עובד המדינה<sup>53</sup>. התקשי"ר קובע הגבלות שונות בנוגע להשתתפות או נאום של עובד המדינה ב"חוג בית"<sup>54</sup>.

לרובד נורמטיבי זה יש השלמה בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לפעילות פוליטית של עובדי המדינה: הנחייה מס' 1.1700 - מתן חסויות וגיוס תרומות בידי עובד הציבור, והנחייה מס' 1.1704 – פעילות מפלגתית בלשכות שרים.

#### **חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963**

לעובדי המדינה נקבע דין משמעת ייחודי, המוסדר בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. סעיף 17 לחוק זה מגדיר מהן עבירות המשמעת החלות על עובד המדינה, בשל מעשה שעשה בישראל או בחוץ לארץ:

- (1) עשה מעשה, או התנהג, באופן שפגע במשמעת שירות המדינה;
- (2) לא קיים את המוטל עליו כעובד המדינה על פי נוהג, חוק או תקנה, או הוראה כללית או מיוחדת שניתנו לו כדין, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור;
- (3) התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד המדינה או התנהג התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה;
- (4) התנהג התנהגות בלתי הוגנת במילוי תפקידו או בקשר אתו;
- (5) השיג את מינויו בשירות המדינה במסירת ידיעה כוזבת או בהעלמת עובדה הנוגעת לענין, או בשימוש באיומים או בכוח או באמצעים פסולים אחרים;
- (6) הורשע על עבירה שיש עמה קלון.

#### **חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד-1964**

סעיף 2 - מגביל את האפשרות של עובדי מדינה המנויים בתוספת לחוק זה (שבעה סוגי נושאי משרה ובעלי תפקידים, כגון פקחים, עובדי סעד ועוד) מלהתמודד בבחירות לרשות מקומית, אלא אם התפטרו קודם מתפקידם בשירות המדינה.

סעיף 3 - מגביל את האפשרות של חבר מועצה שנהיה לעובד מדינה באחת מהמשרות המנויות בתוספת לחוק, לאחר שכבר נבחר למועצה, מלהמשיך ולכהן כחבר מועצה אלא אם יתפטר מתפקידו במדינה.

#### **פקודת העיריות [נוסח חדש]**

סעיף 120 - עובד מדינה בכל דרגה או תפקיד שנבחר למועצה מקומית יוכל לכהן כחבר מועצה במקביל לעיסוקו במדינה, רק אם עבודתו אינה קשורה לשלטון המקומי או ענייני המינהל המחוזי, או אם אין ניגוד עניינים בין שני התפקידים. הוראה דומה קיימת גם לגבי עובד מדינה שנבחר

<sup>52</sup> פיסקאות 42.312-42.315 לתקשי"ר.

<sup>53</sup> פיסקה 42.316 לתקשי"ר.

<sup>54</sup> פיסקאות 42.361-42.363 לתקשי"ר.

למועצה אזורית<sup>55</sup>. היועץ המשפטי לממשלה קבע בהקשר זה שאם מתקיים בעובד המדינה הסייג הראשון (עבודתו קשורה לשלטון המקומי) אזי קיימת חזקה מוחלטת של ניגוד עניינים שאין אפשרות להסדירה ועל כן עליו לבחור בין שני התפקידים.

פרק משנה 42.35 לתקשי"ר מעגן את כל ההוראות ביחס להתמודדות של עובד המדינה בבחירות לרשות מקומית או מועצה אזורית.

### חוק הבחירות לכנסת התשכ"ט-1969

סעיף 56 – קובע, בהמשך לסעיף 7(8) לחוק יסוד: הכנסת, הוראות בענין הגבלת התמודדות של עובד המדינה בבחירות לכנסת. הסעיף אוסר על עובדי מדינה בכירים להתמודד בבחירות לכנסת, אלא אם התפטרו קודם לכן מתפקידם בשירות המדינה<sup>56</sup>. עובדים שאינם בכירים רשאים להתמודד, אך אם שמם מופיע ברשימת מועמדים שירותם יופסק (חופשה ללא תשלום או חופשה) מיום הגשת הרשימות ועד הבחירות, ואם נבחרו לכנסת – למשך כל תקופת כהונתם בכנסת.

פרק משנה 42.34 לתקשי"ר מעגן את ההוראות לעיל, וכן קובע את פרשנות המעסיק לגבי המונח "יופסק שירותו". ככלל, המעסיק לא מתחייב לאשר חופשה ללא תשלום למי שנבחר לכנסת והמשמעות של אי אישור במקרה שכזה היא התפטרות.

סעיף 130 לחוק קובע שעובד המדינה, לרבות עובד של תאגיד שהוקם בחוק וכן עובד של ועדות הבחירות, עובד של רשות מקומית, של הסוכנות היהודית או של הקרן הקיימת לישראל, שיש להם סמכות מינהלית או תפקיד שכוון בו מגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות. הפרת הוראה זו מהווה עבירה.

### חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969

חוק זה מטיל מגבלות על עובד הציבור<sup>57</sup> לאחר פרישתו מהשירות, וקובע הסדרים לקבלת הקלות מחלק מהמגבלות. עיקרי הוראות חוק זה הן –

סעיף 2 לחוק – אוסר על ייצוג מול המוסד בו שירת העובד בענין שהיה בטיפולו (ללא מגבלת זמן וללא אפשרות לקבל היתר<sup>58</sup>).

סעיף 3 לחוק – אוסר על ייצוג בפני מי שהיה כפוף למייצג (חל רק על סוגי עובדים שקבע שר המשפטים, והמגבלה היא לשנה ללא אפשרות לקצר את התקופה).

<sup>55</sup> סעיף 19 לצו המועצות האזוריות.

<sup>56</sup> כדוגמה ליישום של הגבלה זו ראו – החלטת יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20, השופט גיבראן בענין פניית מפלגת "כולנו בראשות משה כחלון" בבקשה להכרעה מוקדמת בשאלה האם גב' צגה מלקו, עובדת בכירה ברשות השידור כעורכת שידורים ומגישה, שדינה כדין עובד המדינה, כשירה להיכלל ברשימות מועמדים בבחירות לכנסת ה-20. השופט גיבראן דחה את הבקשה בשל המגבלות שנקבעו בחוק, למרות התחושה שבכך נפגעו זכותה של גב' מלקו להתמודד בבחירות וזכות אזרחי ישראל בני הקהילה האתיופית לבחור את נציגתם. קישור להחלטה –

<http://www.bechiro20.gov.il/election/Decisions/AllDecisions/kneset20/Decisions/Disqualification20-1.pdf>

לפירוש מצמצם להוראות אלה ביחס למי ששמה היה ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת, לא מונתה לחברת כנסת, הפכה לעובדת מדינה ולאחר רצח ראש הממשלה יצחק רבין נוצר מצב המאפשר מינויה לחברת הכנסת כיוון ששמה היה נקוב ראשון לאחר אחרון המועמדים המכהן בחבר-כנסת – בגץ 7157/95 נאוה ארד נ' יושב-ראש הכנסת, ח"כ פרופ' שבח ייטס, פ"ד נ (1) 573.

<sup>57</sup> חוק זה חל על עובדי ציבור המוגדרים בו ולא רק על עובדי המדינה.  
<sup>58</sup> לפירוש המצמצם מגבלה זו ראו – עתמ (ת"א) 1890/07 יצחק פוגל נ' עיריית רמלה (פס"ד מיום 12.10.08).

סעיף 4 – אוסר על קבלת עבודה או טובת הנאה מעסק שהיה בטיפולו של עובד הציבור; חל על כל העובדים. האיסור מוגבל לשנה מהפרישה או עד שנתיים מתום הטיפול. ניתן לפנות לוועדה להיתרים לקבלת היתר להעסקה תוך קיצור תקופת הצינון.

סעיף 5 – מטיל הגבלות על פורש שמילא תפקיד ברשות אכיפת חוק או איסוף מודיעין לתקופה של עד שלוש שנים מהפרישה. חל על עובדים וסוגי תפקידים ברשות כאמור שהשר הממונה על הרשות קבע בצו. ניתן לפנות לוועדה להיתרים לצורך קבלת היתר.

סעיף 6 – מטיל הגבלות, בפרישה מתפקיד בחוץ לארץ, על קבלת תפקיד או רכישת זכות בעסק בארץ שבה שירת ללא היתר, אלא אם חלפו שנתיים מהפרישה. ניתן לפנות לוועדה לקבלת היתר.

פרק משנה 43.6 לתקשי"ר דן בהגבלות לאחר פרישה לפי החוק. התקשי"ר קובע הוראות בנוגע להתנהגות בתקופת צינון<sup>59</sup>, והנחיות לעובדי המשרד כיצד להתנהג מול עובד שפרש מהשירות, במיוחד במקרה שמתעורר ספק אם הפורש עובר על הוראות החוק<sup>60</sup>. התקשי"ר מסדיר מנגנון של התייעצות עם היועץ המשפטי של המשרד ממנו פרש העובד, ודרכו עם נציבות שירות המדינה, לצורך ביורר תחולת החוק על הפורש וקבלת הנחיות כיצד לפעול, לרבות קבלת עמדה מוקדמת של נציג השירות<sup>61</sup>.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1711 קובעת הוראות לענין גיבוש עמדת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה לפורשים משירות המדינה.

### **הוראות מחוק העונשין, התשל"ז-1977**

חוק העונשין קובע עבירות החלות על עובד הציבור<sup>62</sup>, ובכלל זה גם עובד המדינה. עבירות המיוחדות לעובד הציבור קבועות בפרקים העוסקים בביטחון המדינה וסודות רשמיים, פגיעה בסדרי שלטון ומשפט, עבירות בשירות הציבור וכלפיו ועבירות השוחד. עבירות אלה הן:

סעיפים 117-119 – עבירות הנוגעות לעובד הציבור ומידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו: איסור על מסירת מידע שלא כדין, התרשלות בשמירה על מידע, הסתרת מידע שלא היה צריך להסתיר אותו בידי עובד ציבור, גילוי בהפרת אמון.

סעיף 120 - מעשי התחזות – מסירה או מכירה של חותמת, נייר המתחזה כרשמי או מדים רשמיים לאחר, ללא סמכות כדין.

סעיף 267 – אוסר על עובד הציבור להוציא מסמך ממשמורת ללא רשות.

סעיף 277 – עובד הציבור המשתמש בכוח או באלימות נגד אדם כדי לסחוט ממנו או מאחר הודיה בעבירה או מידע בדבר עבירה.

<sup>59</sup> פיסקה 43.628 לתקשי"ר.

<sup>60</sup> פיסקה 43.629 לתקשי"ר.

<sup>61</sup> פיסקה 43.634 לתקשי"ר.

<sup>62</sup> הגדרת עובד ציבור כלולה בסעיף 34 לחוק העונשין והיא רחבה יותר מזו של עובד המדינה.

סעיף 278 – עובד הציבור שיש לו זיקה פרטית - משתמש בכוח משרתו או סמכותו השיפוטית או המינהלית בענין מסוים למרות שיש לו לגביו במישרין או בעקיפין זיקה פרטית.

סעיף 279 – דרישות כוזבות של עובד הציבור.

סעיף 280 – עובד הציבור המשתמש לרעה בכוח המשרה.

סעיף 281 - מסירת תעודה כוזבת בידועין.

סעיף 284 – מרמה והפרת אמונים – עובד ציבור העושה במילוי תפקידו מעשה מרמה או הפרת אמונים הפוגע בציבור, אף לא היה במעשה משום עבירה אילו היה נעשה כנגד יחיד.

סעיף 285 – אי מילוי חובה רשמית – עובד ציבור הנמנע במזיד מלמלא חובה המוטלת עליו על פי דין.

סעיפים 290 – 297 -עבירות השוחד (עבירות אלה חלות על קבוצה רחבה יותר של עובדי ציבור לרבות עובד של תאגיד המספק שירות לציבור).

סעיף 390 – גניבה בידי עובד ציבור.

סעיף 421 – זיוף בידי עובד ציבור.

### **חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979**

חוק זה מסדיר את סוגיית קבלת מתנות בידי עובד ציבור, לרבות עובד המדינה, בתוקף תפקידו, וכיצד עליו לנהוג במקרה שקיבל מתנה כאמור.

סעיף 2 לחוק קובע שמתנה הניתנת לעובד ציבור באשר הוא עובד ציבור – תקום לקנין המדינה, למעט חריגים כגון מתנה קטנת ערך וסבירה, שנהגו בה לפי הליכים שנקבעו.

סעיף 3 מטיל חובה על עובד הציבור לדווח על קבלת מתנה בדרך ובמועד שנקבעו בתקנות, ואי מילוייה מהווה עבירה.

תקנות שירות הציבור (מתנות), תש"ס-1980, קובעות, בין היתר, חובה להודיע על מתנה בתוך 15 ימים.

פרק משנה 42.7 לתקשי"ר מסדיר את נושא קבלת פרסים, מתנות וטובות הנאה. הפרק יוצא מנקודת המוצא של החוק, אך מוסיף ומרחיב עליו. הוא מגדיר מהן טובות הנאה אסורות ומהן טובות הנאה מותרות<sup>63</sup>. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1709 קובעת הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים.

### **חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו [1992]**

<sup>63</sup> פסקאות 42.72-42.73 לתקשי"ר.

זכויות היסוד של האדם במדינת ישראל ראשיתן בהכרזת העצמאות, ופיתוחן נעשה מאז שנותיה הראשונות של המדינה בפסקי הדין של בית המשפט העליון, שסייעו לעצב את מהותה הדמוקרטית של המדינה בכך שהכירו בזכות לחירות, לחופש העיסוק, חופש התנועה, חופש הביטוי, לשוויון ועוד. זכויות יסוד אלה, בחלקן, עוגנו בשנת 1992 בשני חוקי יסוד הקובעים רשימה של זכויות יסוד מוגנות, כיצד ניתן לפגוע בהן, ואת חובת רשויות המדינה לכבד זכויות אלה.

חוק יסוד: חופש העיסוק קובע כי "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד"<sup>64</sup>. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי "אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם"; "אין פוגעים בקנינו של אדם"; "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו"; "אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם במאסר, במעצר, בהסגרה או בכל דרך אחרת"; "כל אדם חופשי לצאת מישראל"; "כל אזרח ישראלי הנמצא בחוץ לארץ זכאי להיכנס לישראל"; "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו"; "אין נכנסים לרשות היחיד של אדם שלא בהסכמתו"; "אין עורכים חיפוש ברשות היחיד של אדם, על גופו, בגופו או בכליו"; "אין פוגעים בסוד שיחו של אדם, בכתביו או ברשומותיו"<sup>65</sup>.

תקצר היריעה מלפרט כאן את מלוא השפעתם החוקתית של חוקי היסוד, אך ייאמר, שלחלק מזכויות היסוד יש השפעה רחבה יותר מאשר נדמה במבט ראשון. כך למשל, זכות היסוד של כבוד האדם פורשה בפסיקה ככוללת בתוכה גם היבטים מסוימים של ערך השוויון<sup>66</sup>, ואת חופש הביטוי<sup>67</sup> ועוד.

במדינה דמוקרטית זכויות היסוד אינן בבחינת ערך מוחלט אלא ערך יחסי, וחוקי היסוד מסדירים כיצד ניתן לפגוע בזכויות בשל קיומו של אינטרס ציבורי גובר, בקבעם כי "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו."<sup>68</sup>

ההוראה המחייבת, מבחינת עובדי המדינה והמשפיעה על ההתנהגות המצופה והנדרשת מהם, היא הקביעה כי "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה."<sup>69</sup>

### חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח – 1998

חוק זה האוסר על הטרדה מינית והתנכלות על רקע מיני במקום העבודה, חל כמובן גם על שירות המדינה, ומטיל חובות על המעסיק למנוע מעשים של הטרדה מינית ולטפל בתלונות כאמור, לרבות החובה לפרסם תקנון בנושא.

פרק משנה 43.4 לתקשי"ר דן בנושא הטרדה מינית והתנכלות על רקע מיני, לרבות התנכלות על רקע הגשת תלונה על הטרדה מינית וכיצד יש לטפל בתלונות אלה. ההוראות מבוססות על החוק והתקנות בנושא, ועל נהלים שפרסמה המדינה כמעסיק, לרבות התקנון בענין זה.

### הוראות נוספות מתוך התקשי"ר

<sup>64</sup> סעיף 2 לחוק יסוד: חופש העיסוק.

<sup>65</sup> סעיפים 2-7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

<sup>66</sup> לדוגמה - בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 110, 2-131.

<sup>67</sup> לדוגמה - בג"ץ 2481/93 יוסף דיין נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456, 468.

<sup>68</sup> סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובנוסף דומה סעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק.

<sup>69</sup> סעיף 11 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובנוסף דומה סעיף 5 לחוק יסוד: חופש העיסוק.

חלק מהוראות התקשי"ר מבוססות על דברי חקיקה ראשית או משנית. לצד הוראות אלה קיימות הוראות רבות נוספות שנקבעו באופן חד צדדי על ידי המעסיק הממשלתי, והן נועדו לקבוע את אמות המידה הראויות להתנהגותו של עובד המדינה במסגרת תפקידו. להלן ייסקרו הוראות שברובן מעוגנות בחלק 4 לתקשי"ר שכותרתו "משמעת וסדר":

פרק משנה 42.2: מילוי הוראות ותפקידים – קובע כללים, בין השאר, בענין מילוי הוראות, קבלת מרות, שמירה על סדר וניקיון, דיוק בעבודה, התנהגות מנומסת, וכן קובע הוראות בענין פגישות בעבודה.

פרק משנה 42.4: עבודה פרטית לגבי כלל העובדים ופרקטיקה פרטית לגבי רופאים. זהו פרק הקובע את האסור והמותר בכל הנוגע לאפשרות של עובד המדינה לעסוק בעבודה פרטית ונוספת מעבר לעבודתו הרגילה. ככלל, עיסוק בעבודה פרטית נוספת אסור, אלא אם ניתן היתר לכך ועל פי הכללים שנקבעו בפרק זה. הוראות הפרק, למעט החלק שדן בפרקטיקה פרטית של רופאים, נקבעו חד צדדית על ידי המדינה. ההוראות בדבר פרקטיקה פרטית של רופאים הן תוצר של הסכמים קיבוציים עם ההסתדרות הרפואית בישראל. הפרק כולל הוראות גם ביחס לחברות עובדי מדינה בוועדות וכדירקטורים של חברות ממשלתיות.

פרק משנה 42.5: מסירת ידיעות – פרק זה מאזכר את הסעיפים מחוק העונשין שנסקרו לעיל, בנוגע למסירת מידע שלא כדין, ומוסיף שורת סייגים בנוגע לטיפול במידע ופרסום מידע, לרבות בנוגע לפרסום ביקורת על המשרד או הממשלה.

פרק משנה 42.8: התרמות, גביית כספים ומתן חסות בידי עובדי מדינה.

פרק משנה 43.1: שימוש ברכוש של המדינה – הוראות בנוגע לאופן שבו עובד המדינה אמור להשתמש ברכוש שניתן לו מטעם המדינה, וסייגים בנוגע לאפשרות להשתמש ברכוש זה לצרכים פרטיים.

התקשי"ר קובע גם הוראות הנוגעות לאיכות ומצוינות בפרק 60, ובדבר השירות לקהל בפרק 61.

כאמור, הוראות התקשי"ר מחייבות את עובדי המדינה, והפרתן עלולה לגרור הליכים משמעתיים.

#### ב. אתיקה מקצועית של עובדי המדינה בתחום המשפט המינהלי שפותחה בפסיקת בתי המשפט

תקצר היריעה מלתאר את תרומתה וחשיבותה של פסיקת בתי המשפט, ובמיוחד פסיקת בג"ץ, לפיתוח ההתנהגות האתית של עובדי המדינה ושל משרתי ציבור אחרים. דרך הביקורת השיפוטית על מעשי המינהל הציבורי, לרבות על החלטות שרים או ממלאי תפקידים ציבוריים, קבעה הפסיקה נורמות המשפיעות על התנהגות עובדי המדינה, ובכך הפכה אותה לראויה יותר. המשפט המינהלי שפותח במשך השנים במאות ואלפי פסקי דין כולל עקרונות רבים שהם בבחינת מצפן ערכי ומקצועי לפעולת עובדי המדינה.

עקרונות המשפט המינהלי כוללים, בין השאר, את החובה ליתן זכות טיעון לפני קבלת החלטה הפוגעת בזכויות<sup>70</sup>, ליתן הנמקה להחלטה הדוחה בקשה להפעלת סמכות<sup>71</sup>, לקבל החלטה רק על סמך

<sup>70</sup> בג"ץ 3/58 יונה ברמן ואח' נ' שר הפנים, יב 1.  
<sup>71</sup> בג"ץ 143/56 אחי' נ' המפקח על התעבורה, פ"ד יא 370.

שיקולים ענייניים<sup>72</sup> ולאחר בחינתה של תשתית עובדתית ראויה<sup>73</sup>, להימנע מניגוד עניינים<sup>74</sup>, להימנע ממשוא פנים ודעה קדומה<sup>75</sup>, לשמור על טוהר מידות<sup>76</sup>, לקבל החלטה סבירה<sup>77</sup> ומידתית<sup>78</sup> ועוד.

עקרונות אלה משפיעים על הפעלתה של כל סמכות על פי דין של כל עובד מדינה, ובמיוחד כאשר נדרשת הפעלת שיקול דעת. לכן עיגון העקרונות בכללי אתיקה מקצועית לעובדי המדינה אינו בבחינת חידוש מהותי, אלא דרך נוחה להבאת ההלכה הפסוקה למודעות של כלל עובדי המדינה.

## ה. מהות התפקיד של עובד המדינה – חוקיות, ממלכתיות וא-פוליטיות, מקצועיות

### וטוהר המידות

לאחר שבחנו מיהו עובד המדינה, כיצד הוא מועסק, ומהן הנורמות המשפטיות החלות לגביו, יש לתת מענה לשתי שאלות – האחת, מהי מהות התפקיד אותו ממלאים עובדי המדינה, והשנייה, האם יש מהות אחת של התפקיד בארגון שיש בו מגוון כה גדול של תפקידים.

במענה לשאלה הראשונה בדבר מהות תפקידו של עובד המדינה, ייאמר שהוא נגזר מייעודו הכללי של שירות המדינה. עובד המדינה הוא חלק מזרוע הביצוע של הממשלה, ועליו לסייע לה ולשרים לקדם את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על פי דין, ולעשות כן במקצועיות, תוך כיבוד החוק וחובת נאמנותו לציבור.

במענה לשאלה השנייה, אם תיתכן מהות אחת של תפקיד בגוף בו יש מאות תפקידים שונים, ייאמר שאמנם לכל תפקיד יש מאפיינים ייחודיים משלו, אך יש מספר מאפיינים משותפים המהווים חלק מתפקידו של עובד המדינה, יהיו מקצועו או עבודתו בפועל אשר יהיו. מאפיינים או יסודות משותפים אלה הם – עקרון חוקיות המינהל או שלטון החוק, ממלכתיות וא-פוליטיות, מקצועיות, וטוהר מידות. מאפיינים אלה הם ערכי-על המשותפים לכל עובדי המדינה ואמורים להנחותם בביצוע תפקידם. ערכי-העל הללו בנויים, ככלל, מכמה ערכי משנה המעניקים להם את מלוא המשמעות. לכן ניתן לומר שערך-על הוא בעצם אגד של ערכים.

### עקרון חוקיות המינהל

עקרון חוקיות המינהל משמעותו החובה לפעול רק בהתאם לסמכויות שניתנו לעובדי המדינה לפי חוק, תקנה או כל כלל משפטי מחייב אחר. במשטר דמוקרטי עובד המדינה חייב שיהיה לו מקור סמכות חוקי לפעולתו. עובד המדינה אינו רשאי ליצור לעצמו מקור סמכות יש מאין, גם אם הוא סבור שעליו לפעול למען מטרה ציבורית טובה. בכדי ליצור מקור סמכות לפעולה, שלא קיים בדין, על עובד המדינה לשכנע את הממונים עליו, ובעיקר את הממשלה, לקדם חקיקה חדשה בכנסת, שתעניק את מקור הסמכות הדרוש. זוהי מהות עקרון חוקיות המינהל לו מחויבים עובדי המדינה, כמו גם

<sup>72</sup> בגץ 392/72 אמה ברגר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז חיפה, פ"ד כז(2) 764.

<sup>73</sup> בגץ 635/95 מוניות הדריס שרות רחובות ק. עקרון מזכרת בתיה בע"מ נ' שר התחבורה, נא (5) 723.

<sup>74</sup> בגץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, לד (2) 566.

<sup>75</sup> בגץ 1356/96 ד"ר אמנון בן דוד נ' שמעון פרס, ראש ממשלת ישראל, נ (1) 661.

<sup>76</sup> בגץ 7074/93 מאיר סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749.

<sup>77</sup> בגץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, לה (1) 421.

<sup>78</sup> בגץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל, נח (5) 807.

שאר הרשויות הציבוריות ועובדיהן. את עקרון חוקיות המינהל, המגלם היבט מהותי של שלטון החוק, ניתן לראות גם כתנאי סף לעצם פעולתם של עובדי המדינה.

על עקרון חוקיות המינהל עמד בית המשפט העליון עוד בראשית ימי המדינה, למשל, כשמשרד החינוך שימש כאמצעי מסייע לשר הביטחון וראש הממשלה, דוד בן-גוריון, שרצה למנוע את העסקת המורה ופעיל ארגון הלח"י לשעבר, ישראל שייב (אלדד) כמורה בבית ספר פרטי. ראש הממשלה בן גוריון כתב לשייב כי – "משרד הביטחון התנגד להזמנתך כמורה מפני שאתה מטיף בספרך ובעתונך להשתמש בנשק נגד צבא-ההגנה לישראל וממשלת ישראל במקרים הנראים לך". בית המשפט העליון ביטל את החלטת משרד החינוך למנוע את העסקת שייב כמורה, כיוון שלא היה למשרד מקור סמכות חוקי לעשות כן.<sup>79</sup>

למרות שעקרון חוקיות המנהל נראה פשוט, הרי שמעת לעת עדיין מגיעה לפתחו של בית המשפט, השאלה האם פעולה מסוימת שנוקטים עובדי המדינה, בעיקר כזו הפוגעת בזכויות אדם, היא בסמכות חוקית או שמא בחריגה מסמכות.<sup>80</sup> לכן יש חשיבות רבה לבחינת סוגיית מקור הסמכות החוקית לפעולת עובדי המדינה עוד בטרם יחלו בהפעלת סמכותם.

### ממלכתיות וא-פוליטיות

ערך-העל של הממלכתיות, הוא יסוד חדש יחסית,<sup>81</sup> שכן בעבר השיטה המקובלת למינוי עובדי מדינה, גם במדינות דמוקרטיות, היתה למנות מקורבים (political patronage), בין היתר, כדרך לתגמולם על תמיכה פוליטית. יסוד הממלכתיות התפתח במאה התשע-עשרה בשירות המדינה הבריטי,<sup>82</sup> ועולה בקנה אחד עם התפתחויות במדינות דמוקרטיות נוספות.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> בג"ץ 144/50 ד"ר ישראל שייב נ' שר הביטחון, פ"ד ה 399, 408-9, 411. השופט אולשן הבהיר בפסק הדין מהו "שלטון החוק" - "אין הרשות המבצעת בת חורין להטיל הגבלות רק מפני שהיא חושבת אותן כרצויות, אלא אם כן החוק, הדין בענין הנדון, מקנה לה את הסמכות להטיל את ההגבלות, אם תמצא צורך בהן. אם סמכות כזאת אינה מצוייה בחוק מסויים, על הרשות המבצעת לשכנע ולהניע את המחוקק שסמכות זו תינתן לה, אבל כל עוד לא ניתנה לה, אין היא רשאית ליטול אותה לעצמה, אחרת כל העיקרון של "שלטון החוק", אחת הערובות למשטר הדימוקרטי במדינה, ייפך למליצה ריקה, וכל החוקים המטפלים, למשל, בהסדרת התעסקות האזרחים במקצועות השונים ייעשו טפלים."  
<sup>80</sup> לדוגמה - בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג 817 (4), בו נקבע שאין מקור סמכות בדין הישראלי לשיטות חקירה מסוימות שנקט שירות הביטחון הכללי, שכללו הפעלת "לחץ פיזי מתון"; בג"ץ 6824/07 ד"ר עאדל מנאע נ' רשות המסים (פסק דין מיום 20.12.10), בו נקבע שעובדי רשות המיסים אינם מוסמכים לבצע במחשומי דרכים עיקול של כלי רכב בשל חוב מיסים.

<sup>81</sup> על התפתחות מושג הממלכתיות החל בימים שקדמו להקמת המדינה ובשנותיה הראשונות, ראו - ניר קידר, ממלכתיות, התפיסה האזרחית של דוד בן-גוריון, הוצאת מכון בן גוריון לחקר ישראל אוניברסיטת בן גוריון ויד יצחק בן צבי (2009).

<sup>82</sup> השינוי בהתייחסות לאופיו של שירות המדינה בבריטניה החל ב-1854, כשהוגש לראש הממשלה גלדסטון דו"ח נורטוקוט-טרוליאן, שהמליץ לעבור משיטת מינוי מקורבים לשירות מדינה מקצועי. חלפו כעשרים שנה עד שהמלצות אלה יושמו בפועל והחלה בחירת עובדים לשירות המדינה לפי מבחנים תחרותיים -

<http://www.civilservice.gov.uk/about/a-partial-history-of-the-civil-service-the-origins-of-the-modern-civil-service-the-1850s>. לאחר מכן התפתחה בבריטניה תרבות של נייטרליות פוליטית של עובדי המדינה, שעוגנה בקוד התנהגות של עובדי המדינה. רק בשנת 2010 עוגן בבריטניה בחקיקה מעמדו של שירות המדינה, לרבות הקביעה שעובדי מדינה צריכים למלא את תפקידם באובייקטיביות וללא הטיה (objectivity and impartiality) - Constitutional Reform and Governance Act 2010, Sec. 7(4)(b). חובה זו אינה חלה על "משרות אמון" הנקראים special advisor (סעיפים 7(5) ו-15 לחוק הבריטי). הערך impartiality מפורש בקוד ההתנהגות של עובדי המדינה בבריטניה כהכרעה בענין על פי עובדותיו, ומתן שירות הולם שווה לכל ממשלה ללא הבדל של נטיה פוליטית -

<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code-the-civil-service-code>  
<sup>83</sup> לדוגמה - בסוף המאה התשע-עשרה החל בארצות הברית מעבר, משירות מדינה בו חולקו המשרות כשלל בידי הזוכה בבחירות (spoils system), לשירות מדינה בו העובדים נבחרים על פי הצלחה בבחירות. אחד הגורמים שדחפו לשינוי היתה העובדה שבשנת 1881 נרצח נשיא ארצות הברית ג'יימס גארפילד בידי פעיל במפלגתו, שהתאכזב מכך שלא זכה במשרה בשירות המדינה. בשנת 1883, שונתה שיטת בחירת העובדים בחוק הידוע בשם Pendleton Act, קישור לנוסח החקיקה - <http://legisworks.org/sal/22/stats/STATUTE-22-Pg403a.pdf>. בארצות הברית קביעת איסור על עובדי המדינה להשתמש בסמכותם להתערבות בבחירות או להשתתף במסע בחירות נעשתה בחוק משנת 1939, הידוע בשם Hatch Act. על החוק בארה"ב, הרציונאליים שלו והשינויים שעבר ראו - Scott J. Bloch "THE JUDGMENT OF

ליסוד הממלכתיות מספר פנים. ראשית, משמעותו שעובדי המדינה משרתים את כלל הציבור וכל ממשלה נבחרת באשר היא, ללא קשר להשקפתם הפוליטית האישית. שנית, על עובדי המדינה להיות א-פוליטיים בביצוע תפקידם, כלומר – בעבודתם בשירות המדינה עליהם להיות נייטראליים מבחינה פוליטית, ואל להם להפוך את הסמכות והמשאבים שנמסרו לידם לשם קידומה של מפלגה פוליטית זו או אחרת או תומכיה של אותה מפלגה. היבט שלישי של הנושא הוא שמוטלות על חלק מעובדי המדינה מגבלות שונות בנוגע לפעילות פוליטית גם מחוץ לתפקידם ומחוץ לשעות עבודתם.<sup>84</sup>

היקף המגבלות על פעילות פוליטית של משרתי ציבור התעורר בעתירה שהוגשה לבג"ץ נגד פעילות הרב עובדיה יוסף, בעת ששימש כדיין בבית הדין הרבני הגדול, ובמקביל היה חבר ב"מועצת חכמי התורה" ונתן עצות בענייני מדינה ופוליטיקה. העותר, ח"כ יאיר צבן, ביקש למנוע פעילות זו, למרות שלא היה חיקוק שאסר עליה במפורש, ולמרות שנטען שהיא מותרת במסגרת תפקידו של הדיין כרב. השופט ברק פסק<sup>85</sup>:

"חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים) אינו כולל רשימה סגורה, לא לעניין אלה שעליהם הוא חל ולא לעניין אלה שעליהם הוא אינו חל. המחוקק ביקש לקבוע הסדרים מיוחדים בנושאים מספר, הנוגעים לפעילות מפלגתית, ואין בחקיקה זו כל היתר לפעילות פוליטית או אחרת. פעילות שאינה נתפסת בהוראות החוק תיבחן לגופה, על-פי המערכת הנורמטיבית החלה עליה. הימצאותה מחוץ לחוק השירות אין משמעותה הימצאותה מחוץ לכל חוק, ומלשון האיסור של החוק אין ללמוד היתר לגבי כל עניין ודבר המצוי מחוצה לו."

למרות היעדרה של נורמה חקוקה המסדירה את מגבלות הביטוי הפוליטי של דיינים, השופט ברק התבסס על עקרונות היסוד של המשטר החוקתי של ישראל, ובהם הצורך ברשות שופטת עצמאית, בלתי תלויה שהציבור נותן בה אמון. את הנורמות החלות על שופטים הוא קובע שיש להחיל גם על דיינים. בשל חשיבות השמירה על אמון הציבור במערכת השפיטה, קבע השופט ברק:

"... שופט, הנותן עצה בבעיה פוליטית המוצגת לו על-ידי אנשים או גופים פוליטיים, פוגע עמוקות באמון הציבור במערכת השיפוט. אמת, לשופט עשויות להיות דעות פוליטיות משלו. הוא ייתן להן ביטוי בקלפי ביום הבחירות. אסור לו ליתן להן ביטוי מחוץ לתא סגור זה. הציבור בישראל מצפה לכך, כי השופט יהא מחוץ למסגרת הפוליטית, וכי הוא יימנע מכל הבעה שיש בה גוון פוליטי. הציבור בישראל מצפה לכך, כי השופט לא ייתן כל ביטוי חיצוני (פומבי או פרטי, גלוי או נסתר) להערכותיו הפוליטיות. רק כך ניתן להבטיח את אמון הציבור בהכרעה השיפוטית. שופט, המעדיף זרם פוליטי או פעילות פוליטית זה על פני זה, פוגע בציפיותיו של הציבור הישראלי, כי ההכרעה השיפוטית תהא ללא נטיות וניטראליות. בעל דין, שדעותיו הפוליטיות נוגדות את אלה שהובעו על-ידי השופט, לא ירגיש עצמו שווה בין שווים. לעניין זה אינה

HISTORY: FACTION, POLITICAL MACHINES, AND THE HATCH ACT", U. PA. JOURNAL OF LABOR AND EMPLOYMENT LAW [Vol. 7: 2, 2005], p. 225

בקנדה, בשנת 1908 תוקנה חקיקה במטרה לעבור לשירות מדינה מקצועי, ובתיקון זה הוטלו לראשונה מגבלות על עיסוק של עובדי המדינה בפעילות מפלגתית, שהוחמרו בהמשך בתיקוני חקיקה נוספים - Service Commission of Canada, <http://www.psc-> "Public Service Impartiality: Taking Stock" (July 2008), p. 9-14

<sup>84</sup> ראו לעיל המגבלות שפורטו בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959.

<sup>85</sup> בג"ץ 732/84 ח"כ יאיר צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ (4) 141, 147.

מכריעה תחושתו הסובייקטיבית של השופט כי בעיניו הכול שווים, וכי הוא פועל ללא נטייה. בעניין זה יש להתחשב, כפי שראינו, במראית פני הדברים ובהשפעתם על אמון הציבור במערכת השפיטה"<sup>86</sup>.

דברים שנפסקו לגבי דיין, שהוא נושא משרה ציבורית, כוחם יפה גם לגבי עובדי מדינה, ולכן ההלכה הנובעת מפסק דין צבן היא שההימנעות מהבעת דעות פוליטיות על ידי עובדי מדינה, עשויה לחייב אותם מכוח מסגרות נורמטיביות שונות, כגון הדין המשמעותי.

יישום מושג הממלכתיות לגבי עובדי המדינה יכול להיעשות בהקשרים שונים. כך למשל, נבחן הנושא בבג"ץ אגב דיון בסוגיית המעבר של עובד המדינה משירות המדינה לחברות בכנסת. הנשיא ברק קבע, בפרשו את המגבלות שבחוק יסוד: הכנסת על הכללת מועמדים שהם עובדי ציבור מסוימים ברשימת המועמדים בבחירות, כדלקמן:

"מטרת חוק היסוד הינה אפוא להפריד בין תפקידים מסוימים בשירות הציבור לבין הפעילות הפוליטית הקשורה בתהליך הבחירות. אין אדם יכול, בעת ובעונה אחת, לקיים את אמון הציבור באופי הממלכתי של משרתו ולבקש את אמון הבוחר באופי המפלגתי של מועמדותו. אכן, ה"דה-פוליטיזציה" של השירות הציבורי (במובנו הרחב) היא שאיפה מרכזית של המבנה השלטוני בישראל, והיא ערך יסוד של המבנה החוקתי שלנו. באמצעותה יגבר אמון הציבור ברשויות השלטון ותתחזק הרקמה הדמוקרטית של המשטר."<sup>87</sup>

יישום תפיסת הממלכתיות נדון גם אגב דיון בסוגיית המינויים הפוליטיים בשירות המדינה, המאתגרת את תפיסת הממלכתיות:

"התפיסה הבסיסית של שיטת המינהל הציבורי בישראל – המוצאת את ביטויה בהלכות שיצאו מלפני בית-משפט זה, בדברי חקיקה ובדברי מלומדים – רואה בשירות המדינה שירות בעל אופי ממלכתי מקצועי וא-פוליטי. זוהי תפיסת יסוד שהיא נחלתנו מימים ימימה. היא עוברת כחוט השני לאורך הספרות המשפטית, הפסיקה והחקיקה."<sup>88</sup>

קצרה היריעה מלדון במסגרת זו בכל הנושאים שמעורר מושג הממלכתיות. נושא המינויים הפוליטיים מעורר שאלות בדבר השפעותיו על יכולת הביצוע של הממשלה, על העובדים הקיימים בשירות ואלה המבקשים להצטרף אליו, ועל החשש מהשפעתו על השוויון בחלוקת משאבים וטוהר המידות. העיסוק בנושא הממלכתיות מתחייב על רקע כניסתם של אלפי עובדי מדינה חדשים לשירות המדינה מידי שנה, והצורך שלהם לעבור שינוי מאזרח שעשוי להיות מעורב פוליטית לעובד המדינה שחלות עליו מגבלות בתחום הפוליטי. העיסוק בנושא נדרש גם על רקע ההתפתחויות הטכנולוגיות

<sup>86</sup> שם, בעמ' 150-1.

<sup>87</sup> בג"ץ 7157/95 נאוה ארד נ' יושב-ראש הכנסת, ח"כ פרופ' שבח וייס, פ"ד נ(1) 573, 587; במקרה זה גבי ארד היתה ברשימת המועמדים של מפלגת העבודה לכנסת, ומשלא נכנסה לכנסת מונתה כיועצת ראש הממשלה למעמד האשה. לאחר רצח יצחק רבין ביקשה להתפטר מתפקידה בשירות המדינה ולהתמנות כחברת כנסת. בג"ץ דן בהרכב של שבעה שופטים, והכריע, ברוב דעות, שסעיף (8)7 לחוק יסוד: הכנסת, וחוק הבחירות לכנסת המטיל מגבלות על מועמדות של עובדי מדינה, אינם מונעים את מינויה כחברת כנסת, ובנסיבות הענין גוברת זכותה להיבחר.

<sup>88</sup> בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 118 ("פרשת אינשטיין"); על הבעייתיות שבמינויים פוליטיים בשירות הציבורי ראו – יצחק זמיר, מינויים פוליטיים, משפטים, כרך כ (תש"ן), 19; יצחק זמיר, מינויים פוליטיים בביקורת שיפוטית, משפטים, כרך כא (תשנ"א) 145.

המשנות את אפשרויות הביטוי הפוליטי ומקלות עליו מאוד על דרך העלאת "פוסט", כתיבת תגובות (טוקבק), שיתוף מידע ברשת חברתית וכדומה. גם תחולת מושג הממלכתיות על הגופים השונים בשירות הציבורי מצדיקה דיון מעמיק והכרעות חברתיות לא פשוטות, למשל, בשאלה עד כמה הוא מגביל פעילות פוליטית של עובדי רשויות מקומיות באופן כללי, ובמיוחד לקראת בחירות כלליות או לרשויות המקומיות.<sup>89</sup>

יחד עם זאת, חשוב להדגיש שהממשלה היא גוף פוליטי שתפקידו לקדם את מדיניותו, המכהן מכוח הסכמים קואליציוניים ואמון הכנסת, שאף היא גוף פוליטי. הממשלה מוסמכת למנות את המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ועוד כמה עשרות משרות בכירות בשירות המדינה, ותפקידו של שירות המדינה הוא, בין היתר, לסייע לממשלה בביצוע מדיניותה.<sup>90</sup> לכן הפוליטיקה נמצאת בקרבה הדוקה לשירות המדינה המקצועי, וזו מלאכה מאתגרת לשרטט את גבולות הלגיטימיות של השיקולים הפוליטיים של הממשלה בגיבוש מדיניותה, ואת הפעולה הממלכתית של עובדי המדינה הכפופים לה. ממשק זה מהווה פוטנציאל מתמיד לדילמות אתיות אצל עובדי מדינה.

### מקצועיות

ערך-העל של המקצועיות, התפתח אף הוא בשירות המדינה הבריטי, שעבר במחצית השניה של המאה ה-19 משיטת מינוי מקורבים למינוי האנשים המתאימים ביותר לביצוע התפקיד (merit principle). יסוד המקצועיות רלבנטי לכל עובדי המדינה, ויש לו מספר היבטים.

בשירות המדינה קיימים מאות תיאורי תפקיד החל מתפקיד המנהל הכללי של המשרד, דרך תפקידי ניהול בכירים וזוטרים, תפקידי גיבוש מדיניות, מחקר, ביצוע ואכיפה, וכלה בתפקידים מינהליים של ניהול משרד, ארכיב, רכש וכדומה. תפקידים אלה מחייבים בחלקם ידע מקצועי הנרכש במוסדות השכלה גבוהה כגון רפואה, כלכלה, הנדסה, משפטים וכדומה, ובחלקם ידע מקצועי שיכול להירכש תוך כדי העבודה, כגון הפעלת מערכות מחשב ייעודיות. בנוסף, עובד המדינה זקוק גם לידע והכרה של תהליכי העבודה בשירות המדינה כגוף ארגוני (הליכים להוצאת כספים, ניהול כוח אדם וכדומה), שכן משימות רבות מחייבות שיתוף פעולה בין היחידות הממשלתיות השונות. בחלק מהתפקידים נדרשת הכרה של שיטת המשטר בישראל ותהליכי עבודה מול גורמים שמחוץ לממשלה (כגון הליכי חקיקה).

בחלק ניכר מהתפקידים בשירות המדינה, ליבת הידע הייחודי הנדרשת היא – **כיצד להפעיל את שיקול הדעת המוענק לעובד המדינה לפי החוק**. הפעלת שיקול דעת כדן היא היסוד המרכזי של רכיב המקצועיות של עובד המדינה. הפעלת שיקול דעת כדן היא מלאכה שמצריכה איסוף ומיון עובדות, עליה להיעשות בהתאם להוראות המפורטות בחקיקה, לפי הלכות שנפסקו בבתי המשפט, ובעיקר נדרש יישום ראוי של הדין על מערכת עובדתית ונסיבתית מסוימת. על עובד המדינה לדעת כיצד לקבל החלטה סבירה, מידתית, עניינית, שאינה נגועה בניגוד עניינים או בשיקול זר הפוסל

<sup>89</sup> הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1902 – פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות. לקראת בחירות נוהג מנכ"ל משרד הפנים לפרסם חוזר מיוחד לרשויות המקומיות המפרט את המגבלות בנושא. ראו לדוגמה את החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, השופט ריבלין, המגבילה את העסקת עובדי לשכת ראש רשות מקומית לקראת הבחירות לרשות המקומית, לסיוע טכני מינהלי ואקראי ומזדמן בלבד, והעסקת עובדי קבלן בתנאי שלא יועסקו בעתיד בידי העיריה – תר"מ 80/18 **בן אסולין נ' בן דוד** (החלטה מיום 28.10.08).

<sup>90</sup> גם מינוי הנעשה על ידי הממשלה הוא לא בהכרח מינוי פוליטי, אלא יכול להיחשב כמינוי מקצועי, והדבר תלוי בנסיבות העובדתיות הנוגעות לענין – בגץ 43/16 **תנועת אומ"ץ אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ממשלת ישראל** (סעיף 76 לפסק דינו של השופט ג'ובראן, פסק דין מיום 1.3.16, שעסק במינוי לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה של מי שהיה עד למינוי מזכיר הממשלה, ובעברו כיהן בתפקידים בפרקליטות הצבאית).

אותה ועוד. מיומנות זו, המחייבת ידע בקבלת החלטות בשילוב עם הכרה של עקרונות המשפט המינהלי, כמעט ואינה נלמדת במקצועות השונים באקדמיה. שירות המדינה, ככלל, אינו מחייב הכשרה בתחומי הידע של קבלת החלטות ומשפט מינהלי לפני קליטת עובד לשירות המדינה. בניסיון לשפר את הפעלת שיקול הדעת המינהלי של עובדי הציבור, הוכנה במשרד המשפטים הצעה לחקיקת חוק סדרי מינהל, שיעגן בחקיקה את עיקרי המשפט המינהלי, אך הצעה זו טרם הבשילה לכדי חקיקה<sup>91</sup>.

בנוסף לידע והפעלת שיקול דעת, עובד המדינה צריך לבצע את תפקידו באופן אפקטיבי, המספק מענה מהיר ויעיל לצרכים<sup>92</sup>, לדרישות הממונים ולציפיות הציבור ממנו. סוגיית האפקטיביות של השירות הציבורי היא סוגיה שיש לה מספר היבטים. בכדי לבצע עבודה באופן אפקטיבי על העובד להתאים את עצמו במהירות לסביבה המשתנה ולעולם הגלובלי, וכן לשינויים במדיניות הממשלה, בעיקר לאחר בחירות. אפקטיביות בביצוע העבודה מחייבת גם לתת מענה ראוי לסוגים שונים של אוכלוסיות, בשפות שונות ולאפשר נגישות למי שמתקשים בקבלת השירות.

עובד המדינה פועל במציאות שבה יש תחרות על המשאבים הציבוריים, ולעיתים קרובות משאבים מצטמצמים והולכים בעקבות החלטות ממשלה על שינוי סדרי עדיפויות. גם בעולם כזה הציפיה מעובדי המדינה היא להוסיף ולספק את השירות לציבור. לכן המקצועיות, ביחד עם חובת הנאמנות לציבור, מחייבות לפעול ל**חיסכון** במשאבי ציבור<sup>93</sup>. חיסכון זה יכול להיות מושג, בין היתר, באמצעות שאיפה מתמדת ל**חדשנות** ופיתוח מתמיד של יכולות ביצועיות.

בקרב עובדי המדינה עלולה להיווצר תחושה מוטעית, שכיוון שמשרדי הממשלה הן מעין מונופול שאין לו תחרות, כלומר הציבור ממילא ייזקק לשירות הציבורי, למשל בכדי לקבל רישיון מסוים, תמיכה כספית וכדומה – אין סיבה להתאמץ ולשפר את השירות. האחריות הניהולית בשירות המדינה היא לשרש תפיסה זו. אחת הדרכים לעשות זאת היא על ידי עידוד ה**צטיינות** בביצוע התפקיד, שתכלול הצעת רעיונות חדשניים ויעילים למתן השירות לציבור, הטמעת טכנולוגיות חדשות המקצרות זמני תגובה ועוד.

מקצועיות משמעותה גם **ריסון הכוח** בהפעלת הסמכויות לפי דין שניתנו לעובדי המדינה. סמכויות לפי דין יכולות לכלול פגיעה בזכויות יסוד, על דרך של פגיעה בכבוד האדם, חדירה לפרטיות, פגיעה בחופש העיסוק ועוד. הפעלת סמכות, כמו גם הימנעות מהפעלתה, היא כוח עצום, המחייב לחשוב על גם על משמעות הפעלת הסמכות מבחינת האדם כלפיו מופעלת הסמכות. על כן, המקצועיות מחייבת להפעיל סמכות באופן מושכל, מבוקר, הוגן ולמטרה לשמה הוענקה הסמכות. המושג של ריסון הכוח מופיע כערך במסגרת ערכי שירות הביטחון הכללי<sup>94</sup>, משטרת ישראל<sup>95</sup>, ובנוסח דומה גם בקוד האתי של פרקליטי המדינה<sup>96</sup>. אולם, הפעלת סמכויות נעשית גם על ידי עובדי מדינה אחרים שהוענקו להם

<sup>91</sup> תזכיר חוק – סדרי מינהל (הסדרת עבודת הרשות המינהלית וזכויות הפונה לרשות), התשע"ד-2014.

<sup>92</sup> חוק הפרשנות, תשמ"א-1981 קובע בסעיף 11, לגבי חיוב שלא נקבע זמן לביצועו – "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות."

<sup>93</sup> ערכי היעילות והחיסכון הם מבין הנושאים שעל בדיקתם מופקד מבקר המדינה. חוק יסוד: מבקר המדינה, קובע בסעיף 2(ב) כי "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך."

<sup>94</sup> קישור למסמך – <https://www.shabak.gov.il/about/pages/values.aspx>

<sup>95</sup> קישור למסמך – <http://www.police.gov.il/portal.aspx?pid=49&mid=17>

<sup>96</sup> סעיף 14 לקוד האתי של פרקליטי המדינה, קישור למסמך – <http://mishkenot.org.il/wp-content/uploads/2015/04/praklitot.pdf>

סמכויות רישוי, חקירה, אכיפה ועוד, והמקצועיות של כל עובדי המדינה בעלי הסמכות מחייבת אותם לרסן את כוחם.

ביצוע ראוי של התפקיד כולל גם **ראייה מערכתית**, היינו הבנה של העובד כחלק מיחידה ממשלתית, וראיית היחידה כחלק משירות המדינה כמכלול המורכב ממשרדי ממשלה ויחידות סמך, אשר על כל המשרתים בהם לעשות כל מאמץ לפעולה משותפת, הן לקיים את החוק והן לסייע לממשלה לקדם את מדיניותה. גישה אינדיבידואליסטית או אגואיסטית מצד עובד המדינה לביצוע התפקיד המוטל עליו צפויה לעורר קושי ביצירת שיתופי פעולה שהם הכרחיים בביצוע התפקיד. ראייה מערכתית היא ערך מורכב להשגה במציאות שבה תגמול וקידום עובדים נעשה במסגרת משרד או יחידה מסוימים, ולכן היא מהווה אתגר אתי בעל חשיבות רבה.

ערך נוסף והוא **שירותיות**, הכולל, לא רק ביצוע מהיר ויעיל של התפקיד, אלא גם פתיחות המחייבת הקשבה בלב פתוח ובנפש חפצה לצרכי הציבור הנזקק לשירות, לצרכי הממשלה, ולצרכי העמיתים בשירות המדינה השותפים לעשייה הציבורית. לערך זה חשיבות רבה בבניית אמון הציבור בשירות המדינה כגוף הפועל ב"גובה העיניים", ללא התנשאות, זלזול וריחוק מן הזקוקים לו. הקשבה אמיתית לצרכי הציבור והעמיתים לעבודה מביאה עמה גם שיפור בביצועים והתאמת המענה לצורך הציבורי.

שירותיות משמעותה גם **אדיבות**. ביצוע אדיב ומכובד של התפקיד, הן כלפי הציבור והן כלפי עמיתים לעבודה, מפחית מתחים, מגביר את יכולת ההקשבה ובונה אמון.

ביצוע ראוי של התפקיד כולל גם את ערך **האחריותיות** (accountability). ערך זה כולל מספר ערכי משנה, ובהם - לקיחת אחריות למעשים, החלטות וטעויות; דיווח מהימן לממונים, ועדכון עובדים ושותפים למשימה; שקיפות - ביצוע התפקיד תוך מתן מידע לציבור ולגופים אחרים כנדרש על פי דין, לרבות הנמקה להחלטות והכל תוך שמירה על סודיות במקרים המתאימים.

### ציות להוראות

אחד הרכיבים החשובים של המקצועיות של עובד המדינה הוא מילוי ההוראות הניתנות לו בידי הממונים עליו. חובת הציות להוראות מעוגנת בהצהרת האמונים של עובד המדינה<sup>97</sup>. ההצהרה מחייבת את עובד המדינה למלא "כל חובה המוטלת עלי כעובד המדינה", אך ברור שחיי המעשה מורכבים יותר. לעיתים מוטלות על עובד משימות שונות במקביל והוא אינו יכול לעמוד בזמנים הנקבעים לו, או שאינו מקבל משאבים הנדרשים למילוי החובה. כמו כן, יתכן שהממונה יטיל על עובד חובה שאינה כדין, היינו חובה הסותרת חוק או תקנה או אך את ההוראות הפנימיות של המשרד. האם גם במצבים אלה על עובד המדינה מוטל למלא את החובה שהוטלה עליו? ומה הדין אם לא מילא חובה שהוטלה עליו בנסיבות אלה?

חוק שירות המדינה (משמעת) קובע עבירת משמעת של אי מילוי הוראות, שהיא מצומצמת יותר מהצהרת האמונים הכללית. סעיף 17(2) לחוק קובע שעובד המדינה עובר עבירת משמעת אם - "לא קיים את המוטל עליו כעובד המדינה על פי נוהג, חוק או תקנה, או הוראה כללית או מיוחדת שניתנו לו **כדין**, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור;" (ההדגשה שלי - מ.ב.). מכאן שהחוק מכיר בכך

<sup>97</sup> חוק שירות המדינה (מינויים) קובע בסעיף 34 את נוסח ההצהרה: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא ביושר ובאמונה כל חובה המוטלת עלי כעובד המדינה".

שייתכנו מצבים בהם עובד המדינה יקבל הוראות שאינן כדו, ואי קיומן על ידו, לכאורה, לא ייחשב כעבירת משמעת. הקביעה שחובת הציות היא רק לגבי הוראות שניתנו כדו מכוונת יסוד של חוסר ודאות לחובת הציות, אך הדבר בלתי נמנע, שכן האינטרס הציבורי מחייב שלא להעניש את מי שלא ציית להוראה שבבירור אינה חוקית.

חובת הציות עשויה להתברר במסגרת הליכים משמעתיים. עובדים שביצעו מעשה בלתי תקין יעלו טענה שפעלו בהתאם להוראה שקיבלו, ועובדים שסרבו למלא הוראה מסוימת יטענו שהיתה שלא כדו. ההלכה שנפסקה בנושא חיזקה את חובת הציות וצמצמה את התנאי שההוראה תהא "כדו", באופן שהפטור מחובת הציות ניתן רק לגבי הוראות ש"ברור וגלוי שאינן כדו"<sup>98</sup>. בענין זה פסק השופט שמגר:

4. (א) השירות של רשות מקומית - כדוגמת שירות המדינה - הוא שירות בעל מבנה הירארכי. משמע, העובד בשירות כאמור נתון למרותם של הממונים עליו וחייב לקיים הוראותיהם. המשמעת היא מרכיב יסודי בשירות הציבורי כאמור, ובלעדיה לא ייכון השירות ולא יוכל לקיים את המוטל עליו בהתאם לחוקים, המגדירים חובותיה וסמכויותיה של הרשות המקומית. עובר לקבלה לשירות מסורה בידי המועמד האפשרות לשקול מראש, אם הוא נכון לקבל על עצמו את העבודה, אשר למען ביצועה הוא מגיש את מועמדותו. אולם, אחרי שנתקבל לשירות, שומה עליו לקיים הוראות הממונים עליו, לרבות ההוראות בדבר אופי תפקידו ואופן ביצועו. ... לעובד שמורה הזכות לערער על החלטה ולהציג דעתו השונה לפני מי שנתן את ההוראה או הממונים עליו או לפני מוסדות הביקורת של הרשות, אך הערעור אינו פוטר מחובת מילוי ההוראה. אין צריך לומר, כי יש נסיבות, בהן יהיה העובד סבור, כי משימה זו או אחרת המוטלת עליו היא בגדר הרעת תנאי עבודה או הינה בניגוד למוסכם או בניגוד למה שהניח מראש שיידרש ממנו. בנושאים אלה מטפלים דיני העבודה, אשר מגדירים את יחסי העובד והמעביד, וייתכנו נסיבות, בהן תקבע הערכאה המשפטית המוסמכת, כי חלה, למשל, הרעה בתנאי העבודה, והעובד זכאי לפרוש מעבודתו תוך קבלת תשלום פיצויים. יש גם נסיבות, בהן נזקק העובד להגנה המקצועית של המסגרות, המאגדות את העובדים, ומבקש להעביר את מה שנראה לו כרוע הגזירה באמצעות נציגיו שנבחרו לכך. אולם בכל הנסיבות האלה אין בפתיחת הליכים או מהלכים כאמור כדי לפטור את העובד מן החובה לקיים את ההוראות שניתנו לו, כל עוד הוא ממשיך להיות עובד שמשמיתו הוגדרה, ותרעומתו על הממונים עליו או הסתייגותו מן הדרך, בה הם פועלים ביחסם אליו, אין בה כדי לשחרר אותו מן החובות שהוטלו עליו. לא למותר גם לשוב ולהזכיר, כי חובת המשמעת חלה על קיום אותן הוראות שאינן בלתי חוקיות באופן ברור וגלוי. ...

<sup>98</sup> ע"מ 1/82 עיריית תל-אביב-יפו נ' רובין, פ"ד לו (3) 579, 581-2 - מציל עובד עירייה, על רקע ויכוח על תנאי עבודה בין העובדים לבין העירייה בענין קביעת כמות תחנות ההצלה, מיקומן וקביעת האחראים עליהן, סרב לנהל תחנת הצלה בחוף, הניף עליה דגל שחור כאשר הים שקט, ולא הוציא את קהל המתרחצים מן המים. הוא הועמד לדו משמעתי והורשע.

הוראה יכולה להיות נבונה או בלתי נבונה. היא יכולה להימסר בדרך נאותה או בלתי נאותה מבחינת היחס בין העובד לבין המעביד, אולם כל עוד אינה בלתי חוקית באופן ברור וגלוי, על העובד לקיימה ולהגיש השגותיו, ערעוריו והסתייגותיו לאחר מכן.”

במקרה אחר, סייגה מעט הנשיאה ביניש את ההלכה, וציינה, כי -

”... מוכנה אני לקבוע כי כאשר מדובר במשמעת בשירות המדינה, להבדיל למשל מהצבא, ניתן להסתפק באי ציות כשמדובר בהוראה בלתי חוקית באופן ברור וגלוי; מוכנה אני גם להניח כי הרף לעניין זה עשוי בנסיבות מסוימות להיות נמוך מהרף בהוראה ”בלתי חוקית בעליל”.<sup>99</sup>”

האם מידת הציות של עובדי המדינה להוראות הממונים עליהם צריכה להיות כשל מידת הציות לפקודות של חיילים? התשובה לכך היא, ככל הנראה, שראוי שתהיה הבחנה בין שתי קבוצות אלה של משרתי הציבור. הבחנה זו ניתן לבסס על טעמים שונים, ובהם – חיילים מתחילים את שירותם בשירות חובה כפוי ואינם בגדר עובדים, ואילו עובדי מדינה מתקבלים לעבודה מרצונם וכפופים לדיני העבודה; חיילים עוסקים בנושאים ביטחוניים ונדרשים לסכן את חייהם, ועובדי מדינה ברובם עוסקים בנושאים שאינם מסכני חיים. יחד עם זאת, גם בין החיילים יש המשרתים מרצונם בקבע ובתפקידים שאינם מסכני חיים, וגם בין עובדי המדינה יש מי שמסכנים את חייהם בשירותי הביטחון, כיבוי האש וכדומה.

פרופ' זמיר סבור שצריכה להיות הבחנה בין חובת הציות של חיילים לזו של עובדי ציבור -

”...לדעתי, שיקול היעילות המנהלית אינו דורש למתוח את חובת הציות של עובדי המדינה עד כדי כך, ומכל מקום אין זה ראוי להקל עד כדי כך על מתן הוראות בלתי חוקיות ועל ביצוע של הוראות שכאלה, במסגרת המינהל הציבורי. אני סבור כי באופן עקרוני חובת הציות של עובדי מדינה אינה כוללת הוראה לביצוע עבירה פלילית, קלה כחמורה, ולו רק משום שהוראה כזאת אינה נדרשת לביצוע התפקיד. כמו כן, אני סבור כי חובת הציות אינה צריכה לכלול הוראות שהן באופן ברור בלתי-חוקיות לפי המשפט המנהלי, כגון, חורגות מן הסמכות או יוצרות הפליה על בסיס פסול. לכן דומה כי אין זה רצוי לומר שעובד ציבור פטור מן הציות להוראה רק אם היא בלתי חוקית בעליל. ...לפיכך, יתכן שעדיף לומר כי עובד הציבור חייב לציית להוראות של הממונים עליו, אלא אם ברור (דגש על ברור) כי ההוראה בלתי חוקית.”<sup>100</sup>

מהדוגמאות דלעיל עולה, שכאשר חוסר הציות של עובד המדינה להוראות שיקבל יהיה בנושאים מינהליים, כגון לעבוד במקום מסוים או תחת ניהול ממונה מסוים, גם אם ידבק פגם מינהלי בהוראה - ככלל, על עובד המדינה לציית להוראה, ואחר כך להעלות השגותיו בפני הגורמים המוסמכים; אם לא כן – הוא צפוי לעבור עבירת משמעת. יחד עם זאת, אם תינתן לעובד המדינה הוראה שיהיה בה

<sup>99</sup> ע"ש 318/04 מנוס נ' נציב שירות המדינה, פ"ד נח (3) 470, 478-9. באותו מקרה, עובד של יחידת הסמים במכס סרב לשינוי ארגוני שהכפיף אותו למנהל תחנת המכס באשדוד, בין היתר, בטענה שהחלטה התקבלה על ידי מנהל המכס ולא בהחלטת ממשלה, שהיא שהקימה את היחידה בה שרת. בית המשפט סרב לראות בפגם זה כמצדיק אי ציות להוראה לעבוד תחת מנהל תחנת אשדוד.

<sup>100</sup> זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א (1996), עמ' 3-602.

בבירור משום עבירה על הדין הפלילי (גם אם ההוראה אינה לוקה בפגם מוסרי עמוק ואינה מגיעה כדי סיכון חיי אדם, היינו שדגל שחור מתנוסס מעליה) – יתכן שעובד המדינה אינו חייב לציית לה.<sup>101</sup>

להשלמת סוגיית הציות להוראות, יש להביא בחשבון שאין ציפייה מעובד המדינה לציות עיוור לכל הוראה שיקבל. ציות עיוור להוראות עלול לגרום לנזק לשירות המדינה, לקופת הציבור ולאזרחים, שכן יתכן ונותן ההוראה אינו מודע, למשל, למלוא העובדות וההשלכות של ביצוע הוראות, נתונים שבידיעת העובד מקבל ההוראה. הציפייה מעובד המדינה היא שישוב על מהות ההוראה שקיבל, ואם יש לו השגה שיעלה אותה בפני הממונים בעיתוי הנכון, באופן הראוי, ובדרך שיהיה בה לשפר את פעולת השירות הציבורי. בענין זה ציינה השופטת ביניש כי:

"הנחת היסוד בבסיס כל מערכת ציבורית הינה כי הנחיות הניתנות על-ידי ראשי המערכת יבוצעו על-ידי הכפופים להם במורד השרשרת ההיררכית. אכן, הטלת ספק בחוקיות הוראה או במידת היותה ראויה הינה אפשרית, ולעתים אף רצויה והכרחית, כל עוד זו מתבצעת באפיקים שהותוו לכך בדן."<sup>102</sup>

לחובת הציות להוראות יש מגבלות, גם אם אלה לא פורטו בחקיקה הנוגעת לעניין. הציפייה היא שעובד המדינה יבצע את המשימות המוטלות עליו, גם אם יהיו כרוכים בכך קשיים ומאמץ רב, אך זאת עד גבול מסוים, שקשה לשרטטו בצורה חדה. גבול זה אינן זהה לכל משרתי הציבור. לגבי חיילים חלה החובה הרחבה ביותר של ציות לפקודות, חובה המגיעה בשיאה לאפשרות של הקרבת החיים, כפי שקובעת הצהרת האמונים שנשבע כל חייל<sup>103</sup>; מנגד, הצהרת האמונים של שוטר אינה כוללת הצהרה בדבר נכונות להקרבת החיים<sup>104</sup>, אם כי ערכי המשטרה עוסקים בחתירה למגע ובנכונות להסתכן<sup>105</sup>; לגבי עובדי המדינה, לרבות אלה המשרתים בגופים ביטחוניים, אין הצהרת האמונים מגיעה כדי הצהרה אישית בדבר נכונות להקרבת החיים<sup>106</sup>. כמו כן, יש לזכור שחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע ש"אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם", וכן ש"כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו"<sup>107</sup>. מכאן, שסמכות הממונה לתת הוראות לעובד המדינה, וחובת עובד המדינה לציית להוראות, ככלל, אינן מגיעות כדי סיכון חיי או גופו של עובד המדינה, למעט תפקידים בהם הדבר נדרש מעצם מהות התפקיד, כגון מאבטחי אישים. יחד עם זאת,

<sup>101</sup> על רקע חוסר הבהירות בנושא, ראוי לעיון מאמרו של זיו בורר, "כן, אדוני השר: על חובתו של עובד ציבור לציית להוראות בלתיחוקיות שניתנו לו מגבוה, ועל ההגנה בפלילים עקב ציות כזה", עיוני משפט לה (2012), 185. המחבר מציע, בין היתר, לשקול את תיקון החקיקה בנוגע לחובת הציות של עובדי ציבור, ולהבחין בין עתות חירום לשגרה, כאשר בעת שגרה אין לחייב ציות להוראה בלתי חוקית שמילווה כרוך בביצוע עבירה, וכן להגן על סירוב לבצע הוראה שמילווה עלול לגרום לנזק בלתי ניתן לריפוי לרכוש (שם, בעמ' 217 ואילך).

<sup>102</sup> ע"ש מנוס, בעמ' 477. לענין החובה שלא לציית ציות עיוור להוראה שקצין סבור שהיא אולי בלתי חוקית בעליל, הצורך ללבן את שאלת חוקיותה עם הממונים עליו, והגברת האחריות ככל שהדרגה והסמכות גבוהה יותר, ראו בג"ץ 425/89 צופאן נ' הפרקליט הצבאי הראשי, פ"ד מג (4) 718, 743-4 (פרשת יהודה מאיר).

<sup>103</sup> נוסח שבועת האמונים של חייל לפי פקודת מטכ"ל 33.0915: "הנני נשבע(ת) ומתחייב(ת) בהן צדקי לשמור אמונים למדינת ישראל לחוקיה ולשלטונותיה המוסמכים, לקבל על עצמי ללא תנאי וללא סייג עול משמעתו של צבא הגנה לישראל, לציית לכל הפקודות וההוראות הניתנות על ידי המפקדים המוסמכים ולהקדיש את כל כוחותיי ואף להקריב את חיי המולדת ולחירות ישראל." (ההדגשה הוספה – מ.ב.).

<sup>104</sup> תקנות המשטרה (גיוס), תשי"ח-1957.

<sup>105</sup> משטרת ישראל, חזון וערכים - <http://www.police.gov.il/portal.aspx?pid=49&mid=17>

<sup>106</sup> מסמך "ייעוד, ערכים וחזון" של שירות הביטחון הכללי אינו כולל התייחסות להקרבת החיים.

<sup>107</sup> סעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד, וכן סעיף 11 הקובע: "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה."

חובת עובד המדינה לבצע הוראות המחייבות אותו להקדיש מאמץ משמעותי, לרבות מאמץ פיזי ונפשי, הכולל גם עבודה בשעות נוספות ובתנאים לא שגרתיים, במגבלות הקבועות בדיני העבודה<sup>108</sup>.

### טוהר המידות

ערך-על נוסף המרכיב את האתיקה המקצועית של עובדי המדינה הוא טוהר המידות (Morality)<sup>109</sup>, הכולל בתוכו את נושא היושר האישי (Honesty). בהפעלת סמכות על פי החוק, במקצועיות ובממלכתיות אין די בכדי לקיים ממשל תקין במדינה דמוקרטית. אם עובדי הציבור לא יהיו אנשים ישרים, השומרים על טוהר המידות, לא ניתן יהיה לבסס את אמון הציבור במערכות השלטון. חשש מבוסס הוא שבסופו של יום התנהגות אישית פסולה אינה יכולה לעלות בקנה אחד עם ביצוע ראוי של התפקיד הציבורי, ולכן תביא לחוסר יעילות ולקריסת מערכות.

בעולם המקדש את הביצועים והתוצאה הסופית, יש מי שאומרים על משרת ציבור פלוני, בהערכה מסוימת – "הוא אולי אדם לא ישר, שלא לומר מושחת, אך הוא ביצועיסט!". כראיה לגישה זו יש המביאים את מה שנאמר בתלמוד – "אין מעמידין פרנס על הציבור אלא אם כן קופה של שרצים תלויה לו מאחוריו, שאם תזוח דעתו עליו, אומרים לו: חזור לאחוריק"<sup>110</sup>. אך האם אפשר לקבל תפיסת עולם של השירות הציבורי, המקדשת את התוצאה הסופית ומתעלמת מן התכונות של הפועלים להשגתה? בבחינה מעמיקה של הסוגיה, דומה שרוב הציבור יעדיף שלא יכהנו בשירות המדינה עובדים לא ישרים, שאינם שומרים על טוהר המידות. בטווח הארוך, עובדים שכאלה מערפלים את ההבדלים בין מותר ואסור, משחיתים את סביבתם, וקשה לסמוך שיעדיפו את האינטרס הציבורי על פני האינטרס האישי. בטווח הארוך נזקם של עובדים שאינם ישרים ואינם שומרים על טוהר המידות, גדול מהתועלת שאולי קיימת בטווח הקצר ביכולותיהם הביצועיות.

מהו אותו טוהר המידות בו מדובר? השופט חיים כהן רואה במידות בהן מדובר מקבילה למוסר, מוסריות, אופי, תכונות ומגמות של אדם; הוא מאמץ את מטבע הלשון שטבע השופט ברק בבג"ץ **סויסא**, לפיו טוהר המידות של עובדי הציבור הוא "טוהר השירות והשורות"<sup>111</sup>.

המונח "טוהר המידות" עוגן במספר דברי חקיקה, שהחשוב שבהם לגבי עובדי המדינה, הוא חוק יסוד: מבקר המדינה, הקובע, שמבקר המדינה יבחן, בין היתר, את טוהר המידות של הגופים המבוקרים<sup>112</sup>. המחוקק לא הגדיר מהו טוהר המידות בו מדובר, או מהו היושר הנדרש מעובד

<sup>108</sup> חוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963, קובע בסעיף 11(א) כי – "התפטר עובד מחמת הרעה מוחשית בתנאי העבודה, או מחמת נסיבות אחרות שביחסי עבודה לגבי אותו העובד שבהן אין לדרוש ממנו כי ימשיך בעבודתו, רואים את ההתפטרות לענין חוק זה כפיטורים."

<sup>109</sup> המונח "טוהר המידות" תורגם ל-Integrity בתרגום רשמי לאנגלית של חוק יסוד: מבקר המדינה; קישור לאתר הכנסת - [https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic9\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic9_eng.htm). עמדת האקדמיה היא שמן המילונים ומן השימוש בציבור אפשר ללמוד שטוהר מידות זו חלופה נשגבת למוסריות (Morality), וזהו מושג רחב יותר מיושר. האקדמיה ציינה, שהמילה האנגלית Integrity פירושה שילוב של יושר אישי ודבקות באידאליים או בדרך כלשהי ושלמות עמה. עמדת האקדמיה היא שהחלופה העברית לאינטגרטי היא גְּשָׁרָה, שזו מילה שחודשה תחילה בציבור, ואחר כך אומצה גם באקדמיה.

<sup>110</sup> תלמוד בבלי, מסכת יומא, דף כב ע"ב; ראו הסבר לדברים אלה, לפיהם מדובר בגוזמא בלבד – "הדחת איש ציבור מכהונתו בשל התנהגות שאינה הולמת", אביעד הכהן, פרשת שלח, תשס"ג, גיליון 126, בקישור - <http://www.daat.ac.il/mishpat-ivri/skirot/126-2.htm>. פרשנות נוספת לגישת התלמוד בעניין זה גורסת שיש יתרון במינוי של אדם שטעה בעבר אם למד לקח והדבר ירתיע אותו מלנצל את כוחו לרעה בעתיד – בג"ץ 43/16 ה"ש 90 דלעיל, סעיף 14 לפסק דינו של השופט סולברג.

<sup>111</sup> חיים כהן, הרהורים על טוהר המידות, משפט וממשל ב (תשנ"ד-תשנ"ה), 403, 411-412.

<sup>112</sup> סעיף 2(ב) לחוק היסוד. הביטוי "טוהר המידות" לא נכלל עת נחקק לראשונה חוק מבקר המדינה, תש"ט-1949, אך הוסף בתיקון הראשון לחוק מבקר המדינה, שהתקבל ביולי 1952 (ס"ח 104, מיום 5.8.52, עמ' 266). הביטוי נכלל גם בחוק מבקר המדינה, [נוסח משולב], תשי"ח-1958, המפרט את היקף הביקורת דרכי הטיפול בתוצאות הביקורת והדיווח עליה,

המדינה. מלאכה זו נותרה לפרשנות הגורמים השונים המופקדים על תקינות פעולת שירות המדינה – מבקר המדינה, הגורמים המופקדים על חקירת עבירות פליליות ומשמעתיות, גופי התביעה ובתי המשפט שידונו במקרים אלה, וכן המנהלים המופקדים על ניהול שירות המדינה והערכת עובדיהם.

טוהר המידות או היושר בהם מדובר אינם זהים למושג שחיתות, למרות שיש חפיפה חלקית בין המושגים. כל מעשה שחיתות הוא מעשה לא ישר, הפוגע בטוהר המידות, אך מעשה לא ישר יכול להיות גם מעשה שאינו מושחת<sup>113</sup> (לדוגמה, עובד מדינה המציג לממונה עליו מצג עובדתי חסר, בכדי להשיג תקציב לפעילות לטובת ציבור זכאי, אינו מושחת במובן זה שהוא רוצה להשיג לעצמו טובת הנאה, אך אינו נוהג ביושר)<sup>114</sup>.

הפגיעות בטוהר המידות, או המעשים שאינם ישרים מצד עובד המדינה יכול שיהיו עבירות פליליות (כגון שוחד ומרמה והפרת אמונים), או עבירות משמעתיות, אך גם פגיעות מוסריות השאובות מנורמות שאינן משפטיות ואינן נתונות לסמכות המערכת המשפטית<sup>115</sup>.

על כך שהפגיעות בטוהר המידות הינן רחבות יותר מהפרות הדין, אנו למדים גם מחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), תשנ"ז-1997, הקובע שההגנות לפי החוק ניתנות לגבי תלונה, ש"הוגשה על הפרת חיקוק במקום העבודה, או על הפרת חיקוק בקשר לעבודת העובד או בקשר לעסקו או לפעילותו של המעסיק, ובגוף ציבורי – גם אם התלונה הוגשה על פגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין"<sup>116</sup>.

פגיעה בטוהר המידות יכולה להתרחש בתוך מסגרת העבודה, אך גם מחוץ למסגרת העבודה וללא כל קשר להפעלת סמכות שלטונית מצד העובד. בפרשה שנדונה בבג"ץ סויסא ראה בית המשפט בהנחות שקיבל מפכ"ל המשטרה בעת שהות עם משפחתו בחופשה בבית מלון, כפגיעה בטוהר המידות, והסתמך בענין זה, בין היתר, על הוראות התקשי"ר<sup>117</sup>:

"אמונם של בני הציבור בטוהר המידות של השוטרים ייפגע, אם הם יראו שוטרים מקבלים הנחות שבן-תמותה "רגיל" אינו מקבל. לזות השפתיים והחשש להשפעות "בלתי הוגנות" היא בלתי נמנעת. אמון הציבור בשוטר כנאמן הציבור נפגם. יש בכך כדי לפגוע בתדמיתה של המשטרה. אכן, בכל הנוגע לעובדי המדינה אשר התקשי"ר חל עליהם, מצויה בענין זה התייחסות מפורשת (42.722), הנגזרת מהעיקרון הכללי בדבר התנהגות שאינה הולמת את תפקידו של עובד המדינה והתנהגות העלולה לפגוע בתדמיתו של שירות המדינה. וזו לשון התקשי"ר:

"לא יקבל עובד מאדם טובת הנאה, הניתנת לו בידעיתו, אם הדבר עשוי לגרום לניצול תפקידו או מעמדו בשירות המדינה למטרת פרסומת לאותו אדם."

בסעיפים 10, 14 ו-15. המונח טוהר המידות נכלל, בין היתר, גם בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992, בסעיף 4 – תפקידי המבקר הפנימי.

<sup>113</sup> החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, תשנ"ב-1992, מגדיר תלונה מבוססת של עובד ככזו המדווחת על "מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות שבוצעו במקום עבודתו".

<sup>114</sup> עובד מדינה החורג מהנהלים בנוגע לשליפת מידע ממוחשב, גם אם תתקבל טענתו שעשה כן בכדי להגיע לגביית מס אמת, פוגע בערך המשמעת ועובר עבירת משמעת - עשמ 3275/07 ציילר נ' נציבות שירות המדינה (פסק דין מיום 26.4.09).

<sup>115</sup> חיים כהן, שם, 412-413.

<sup>116</sup> סעיף 2)4 לחוק.

<sup>117</sup> בג"ץ סויסא, שם, בעמ' 791.

טוהר המידות נוגע גם לסוגיית ניגוד העניינים ולקיומן של מערכות יחסים אינטימיות בשירות המדינה, ובמיוחד במערכות היחסים בין ממונה לעובד או עובדת הכפופים לו. החוק למניעת הטרדה מינית קובע איסור פלילי, בין היתר, על ניצול יחסי מרות, אך עבירת המשמעת של התנהגות שאינה הולמת, שימשה אמצעי להרחבת האיסור על קשר אינטימי בין ממונה לעובדת הכפופה לו, גם במצבים שאולי אינם מכוסים על ידי החוק למניעת הטרדה מינית. במקרה מסוים ממונה קיים יחסי מין, בהסכמה, עם עובדת הכפופה לו בבית מלון ובביתה, כאשר הקשר היה ידוע לעובדים אחרים, ואחד מהם, שהיה כפוף לאותו ממונה אף סייע לו לשלם עבור בית המלון. בתקופת הקשר ביניהם הממונה גם נתן המלצה לאותה עובדת. השופטת ביניש קבעה בענין זה כדלקמן<sup>118</sup>:

"באמור עד כה יש כדי להמחיש את הבעייתיות הטמונה בקיום קשר אינטימי בין ממונה לעובדת בשירות המדינה הכפופה למרותו, אף אם אין ניצול מרות מצד הממונה, ואף אם נשמרת לכאורה הפרדה פורמאלית בין שעות העבודה לבין המפגשים האינטימיים בין הצדדים. עצם קיומו של קשר כאמור מעורר חשש ממשי לניגוד עניינים בין אחריותו המקצועית של הממונה כלפי הכפופים לו וכלפי הציבור בכללותו נוכח חובת אמון שהוא חב במילוי תפקידו לבין האינטרס הפרטי שיש לממונה ביחסיו עם העובדת הכפופה לו. תכליותיו של הדין המשמעת הן המחייבות לראות במצב דברים זה התנהגות בלתי הולמת: ראשית, הימצאות במצב של ניגוד עניינים כאמור עלולה לפגום בתדמית הראויה של שירות המדינה ואף לפגוע באמון הציבור בטוהרו של השירות, שהם תנאים הכרחיים לתקינות פעילותו. שנית, ניגוד עניינים כאמור עלול לשבש את אוירת העבודה ואת היחסים המקצועיים שבין הממונה לבין העובדת הכפופה לו שעמה הוא מקיים במקביל קשר אינטימי. זאת ועוד, במצב המתואר עלולים עובדים אחרים לחשוש מפני משוא פנים ומפני שיקולים זרים בניהול ענייני העבודה באופן שיגרום להערכת האווירה ולשיבוש התפקוד התקין של שירות המדינה.

בית־משפט זה כבר פסק 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 זוטרי".... עניין זה אף רלוונטי נוכח השפעת הקשר האישי של הממונה עם אחד העובדים או העובדות באופן שעלול לערער את האמון ביחס הענייני שאמור הממונה לגלות כלפי עובדיו. בהתחשב בכך ונוכח תכליותיו של הדין המשמעת מתבקשת המסקנה כי ככלל, אין זה ראוי כי ממונה בשירות המדינה יקיים קשרים אינטימיים עם עובדת, או עובד, בשירות, כל עוד מתקיימים ביניהם יחסי כפיפות ומרות."

ו. הייחוד של עובדי המדינה – או האם עובדי המדינה הם אזרחים עם זכויות

מופחתות?

<sup>118</sup> עש"מ 7113/02 מדינת ישראל נ' שחר לוי, פ"ד נו (3) 817, 829-830.

כאמור לעיל, עובד המדינה חייב בחובת אמונים למדינה ולחוקיה, בציות להוראות הממונים עליו, הוא אמור לפעול כנאמן הציבור, ועליו להיות מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי, להפעיל שיקול דעת בביצוע סמכויותיו, ולפעול מתוך יושר וטוהר מידות. עובד המדינה נתון תחת רבדים נורמטיביים רבים המגבילים את חופש הפעולה שלו. בה בעת המדינה מעניקה לחלק מעובדיה סמכויות רבות לביצוע תפקידם, ובהן סמכויות איסוף מידע, חקירה, אכיפה, כניסה למקרקעין, הגשת כתבי אישום, ועוד סמכויות רבות ומגוונות היכולות להשפיע רבות על מהלך חייו של אדם, מלידה עד פטירה. במסגרת הפעלת סמכויות אלה על עובד המדינה לכבד את זכויות היסוד של האדם המעוגנות בחוקי היסוד בדבר זכויות האדם<sup>119</sup>.

חובת כיבוד זכויות היסוד חלה בראש ובראשונה על כל "רשויות השלטון", מושג שלא הוגדר בחוקי היסוד. מושג זה כולל את הכנסת, הממשלה, מבקר המדינה, בתי המשפט וגופים נוספים שהוקמו בחוק. יחד עם זאת, זרוע הביצוע של רשויות אלה, הבאה במגע עם האזרחים והתושבים, הם עובדי המדינה, ולכן יש לראותם כחלק מ"רשויות השלטון", וחובת כיבוד זכויות היסוד של האדם היא בגדר האתיקה המקצועית של עובדי המדינה.

לאור היקף הסמכויות הרחב המוענק לעובדי המדינה, והרצון לבסס את אמון הציבור בשירות מדינה מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי, החקיקה, הפסיקה והתקשי"ר הטילו מגבלות רבות על חופש הפעולה של עובדי המדינה, ולמעשה צמצמו את זכויות האדם שלהם לעומת יתר אזרחי המדינה ותושביה.

לדוגמה, במדינה דמוקרטית כל אזרח יכול לבטא את דעתו בפומבי בכל נושא, ואם הוא חפץ בכך – הוא יכול להיכנס לפעילות פוליטית במגוון דרכים במטרה להשפיע על נושאים היקרים ללב. לעומת זאת, אדם שבחר להיות עובד המדינה, קיבל על עצמו מגבלות בכל הנוגע לפעילותו הפוליטית.

המגבלות על פעילות מפלגתית אינן היחידות המוטלות על עובדי המדינה בהקשר זה. פעילות פוליטית היא חלק מחופש הביטוי של אזרח ותושב במדינה דמוקרטית, אך חופש הביטוי של עובדי המדינה מקוצץ ביותר לעומת חופש הביטוי של שאר האזרחים. הבסיס למגבלות אלה נמצא בדין המשמעותי האוסר על התנהגות שאינה הולמת ומחייב קיום ההוראות שניתנו לעובד המדינה. במסגרת הוראות אלה התקשי"ר מטיל מגבלות על חופש הביטוי של עובדי המדינה בשעות העבודה, וגם מחוץ לשעות העבודה, אם הפעילות נעשית בין כותלי המשרד הממשלתי; עובד המדינה לא יעסוק בפעילויות כגון: שכנוע אדם להצטרף כחבר למפלגה, או עריכת מפקד של חברי מפלגה, או הפצת הזמנות לפעילות מפלגתית, בין כותלי המשרד, המוסד או המתקן הממשלתי, גם לאחר שעות העבודה<sup>120</sup>.

התקשי"ר אוסר על עובד המדינה "להשתתף באסיפות פומביות של מפלגות או של גופים מדיניים כדי לתת הרצאות על איזה נושא שהוא, כיוון שעצם הופעתו של העובד מעל במה מפלגתית עלול ליצור רושם של זיקה מפלגתית"<sup>121</sup>. התקשי"ר קובע הגבלות גם לנושא "חוגי בית" – "על עובד בכל דרגה שהיא, שהוא בעל סמכות מינהלית או בעל תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, אסור לארח "חוג בית" המיועד לתעמולת בחירות לכנסת, או לנאום ב"חוג בית" כאמור<sup>122</sup>".

<sup>119</sup> חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, סעיף 11, וחוק יסוד: חופש העיסוק, סעיף 5, קובעים: "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את חופש העיסוק של כל אזרח או תושב."

<sup>120</sup> פסקאות 42.312-42.313 לתקשי"ר.

<sup>121</sup> פסקה 42.322(ה) לתקשי"ר.

<sup>122</sup> פסקה 42.361 לתקשי"ר. פסקה 42.362 קובעת הוראות דומות לגבי בחירות לרשויות המקומיות.

כיוון שבשירות המדינה עובדים עשרות אלפי עובדים, משמעות הדברים היא שממגזר שלם באוכלוסייה נמנעת האפשרות להשפיע באופן פומבי על עניינים העומדים במרכזו של הדיון הציבורי. הציפיה מעובדים אלה היא שהם יבטאו את חופש הביטוי שלהם בהצבעה בקלפי, אך לא מעבר לכך.

המגבלות אינן רק על השתתפות פומבית של עובדי המדינה בהליכי בחירות. ההגבלות על עובדי המדינה נוגעות לעצם חופש הביטוי. כך למשל, חוק שירות הציבור (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים) קובע<sup>123</sup> איסור על עובדי מדינה בדרגות בכירות שנקבעו: "לבקר את המדיניות של משרדיהם, של משרדים אחרים או של הממשלה, במסיבת עיתונאים, בראיון עיתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעתון או בספר." במקרה מסוים, עובד מדינה שעבד בתפקיד של הסברת חוץ, שלח מספר מכתבים לעיתונות, ובהם נכללו דברי ביקורת על מדיניות הממשלה בנושא "מדיניות הכיבוש והסיפוח, של השליטה והדיכוי כלפי העם הפלסטינאי". בשל מכתבים אלה הוא הועמד לדין משמעתי, והורשע בביצוע עבירות של התנהגות שאינה הולמת והפרת הוראות. הנשיא שמגר, התייחס לדילמה שבין היות עובד המדינה אזרח במדינה דמוקרטית הזכאי להביע את דעתו, לבין הצורך ליצור שירות מדינה ממלכתי וא-פוליטי שהציבור יאמין בו והמסוגל לתפקד בצורה היררכית, ולכך שבפנינו מצב המחייב איזון בין אינטרסים שונים. הוא קבע:

"מעניינה של המדינה הוא שתתגבש מדיניות, כי יוחלט עליה על-ידי מי שמוסמך לכך, ושזו תבוצע בדרכים שנקבעו לכך על-ידי אלה המשרתים בשירות הציבורי מרצונם החופשי; ביקורת הציבור עליה צריכה להיות חופשית, אך חירות זו אינה יכולה לחול בכל היקפה על כל פרט בשירות הציבורי. על חלק מאלו חל הסייג, שביקורתו והשגותיו בענייני הממשל יכולות לעלות בתוך המסגרת, אך לא בוויכוח ברבים המושמע באוזני כולי עלמא; הטפה של פקיד הציבור לא-ביצועה של המדיניות אשר על ביצועה הוא הופקד, היא בגדר תרתי דסתרי. אמת המידה הסבירה בכגון דא לצורך קביעת האיסור היא, שאין להתיר ביקורת כלפי המדיניות, שאומצה על-ידי שירות הציבור והמושמעת ברבים על-ידי עובד הציבור, אם צפויה הימנה, לאור מכלול הנסיבות, ודאות קרובה של נזק לשירות הציבור או פגיעה בו, וכך יש גם לפרש את סעיף 1(5) הנ"ל. ...

... הבעיה חריפה במיוחד כאשר המדובר בביקורת פומבית בעלת גוון פוליטי מובהק. עובד הציבור צריך לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת. נזקק אליו הציבור כולי, על כל זרמיו וגווניו, ולא רק אלה המזדהים עם השקפותיו. ואם הוא נוטל חלק בוויכוחים פוליטיים פומביים, במיוחד בסגנון קיצוני ומיליטאנטי, נוצר הסיכון, שחלק מן הציבור לא יראה בו עובד של הכלל שהוא נטול פניות, אלא את מי שמשרת רק השקפה פוליטית מוגדרת או אך מסגרת פוליטית מסוימת, וככל שהסגנון חריף יותר, תתחזק התחושה, שהעובד נכון לשרת רק מטרות בעלות גוון מוגדר, הנראות לו כנכונות. במלים אחרות, תדמיתו של עובד כחסר פניות וכחסר העדפות פוליטיות, המשרת את הציבור כולו, נעלמת עקב עוצמת מעורבותו הפוליטית הפומבית ועקב השמעתה ברבים של הביקורת בעלת הגוון הפוליטי המובהק על מדיניות הממשלה או נטילת חלק בוויכוח פוליטי פומבי תוך צידוד בגישה פוליטית פלונית. אצל אלה שאינם מזדהים עם השקפותיו תפחת הנכונות

<sup>123</sup> סעיף 1(5) לחוק.

לפנות אליו. קרי, הוא שולל מן הציבור הזכאי לעובדי ציבור חסרי פניות את האמון והביטחון בהעדר הפניות הפוליטיות של השירות, מערער את הנכונות להיזקק לשירות הציבורי ופוגע באמון הכללי בו.<sup>124</sup>

פסק דין **ספירו** עסק בהבעת ביקורת פומבית בעניינים פוליטיים. במקרים אחרים, יכול עובד מדינה לרצות לבקר עניינים הנוגעים למדיניות משרד ממשלתי שאינו מועסק בו, שיש לו בהם מומחיות או ענין אישי (למשל, עובד במשרד הבריאות, שילדיו לומדים בבית ספר יסודי, יבקש לבקר באופן פומבי את מדיניות משרד החינוך בנושא פלוג). עובד שיבקר ביקורת פומבית שכזו, ויהיה מזוהה כעובד המדינה, מסתכן בביצוע עבירת משמעת, אם ייקבע שיש ודאות קרובה שדבריו יגרמו לנזק לשירות המדינה. לנורמה זו יש בוודאי היבט מצנן מאוד על נכונותם של עובדי מדינה להתבטא בפומבי. בכתובה האקדמית נמתחה ביקורת על חלק מההנמקות בענין **ספירו**:

"אשר במידה רבה הן פיקטיביות ונעדרות כל אחיזה בחיי המעשה. האומנם ניתן להעלות על הדעת שעובד משרד ממשלתי מסוים יביא לפני הממונים עליו ביקורת בתחום שהוא מעניינו של משרד ממשלתי אחר לחלוטין? האם יהיה שר הבריאות מוכן לענות בסוגיה מתחום הביטחון משום שעובד ממשרדו פנה אליו בהקשר לכך?"<sup>125</sup>

במקרים אחרים עובדים מעוניינים לשפר את תפקוד הגוף בו הם עובדים, ולעיתים נוקטים בדרך של מתיחת ביקורת פומבית על הגוף בו הם עובדים. במקרה מסוים, מורה בבית ספר תיכון, שהיה עובד רשות מקומית, פרסם בשוב שלושה כרוזים שמתחו, בין היתר, ביקורת אישית חריפה על ראש המועצה המקומית וחוסר תפקודו בנוגע למצב החינוך בשוב, מינויים ברשות וקישור בין הרצח במערת המכפלה לבין הקורה בשוב. הוא הועמד לדין משמעתי בעבירות של פגיעה במשמעת והתנהגות שאינה הולמת. טענותיו לכך שהדבר פוגע בחופש הביטוי שלו – נדחו, והשופט זמיר קבע<sup>126</sup>:

"... שברור לגמרי כי הדברים שהמערער כתב ופירסם אינם עולים בקנה אחד עם חובת הנאמנות של עובד רשות מקומית כלפי נבחר הציבור באותה רשות והממונים עליו מטעם הרשות. יש בהם, לא רק משום פגיעה אישית בנבחרים ובממונים, אלא גם משום פגיעה ביחסי העבודה הראויים ברשות, בתדמית הרשות ואפילו בכבודו של הציבור שבשמו הם פועלים. אכן, אפשר לומר שהדברים פוגעים באופן ממשי, ברמה של ודאות קרובה, בשירות הציבור. אמנם אי-אפשר למדוד במדויק את מידת הוודאות ואת עוצמת הפגיעה הצפויה. כך הדבר לא רק במקרה זה, אלא גם במקרים אחרים של שימוש לרעה בחופש הביטוי. אך אפשר וצריך להעריך, במידת הסבירות, את מהות הפגיעה. כמבחן אפשרי, גם אם לא בלעדי, ניתן לשאול כיצד ייראו פני הדברים אם ההתנהגות הנדונה תיעשה נורמה כשרה ומקובלת. האם השירות הציבורי יוכל לתפקד כראוי וכנדרש אם עובדי ציבור ישמיעו, מעשה שיגרה, ביקורת על הרשות הציבורית ועל הממונים עליהם באופן פומבי ובלשון גסה, כפי שעשה המערער?"

<sup>124</sup> עש"מ 5/86 ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ (4) 227, 244-5.

<sup>125</sup> דפנה ברק ארז, "חופש הביטוי של עובדי ציבור", עיוני משפט טז (2) (אוקטובר 1991), 369, 377.

<sup>126</sup> ער"מ 259/96 שמא נ' המועצה המקומית תמרה, פ"ד נ (1) 837, 842.

במקרה נוסף, הועמד לדין משמעתי עובד רשות מקומית, ששימש כטכנאי רנטגן בבית חולים איכילוב, והיה מסוכסך עם הנהלת בית החולים, הדביק מדבקות עליהן נכתב "מחדלים באיכילוב ברבש תתפטר!" על גבי שלטי הכוונה ותמרורים ועל גבי דופן גשר באזור מחלף ינאי, הרחק מבית החולים. הוא הורשע בעבירות של התנהגות בלתי הולמת והתנהגות בלתי הוגנת. בית המשפט דחה את טענתו שמעשיו חוסים תחת עקרון חופש הביטוי והיה מדובר במתיחת ביקורת עניינית על התנהלות בית החולים. בית המשפט קבע:

"נקודת המוצא צריכה להיות כי ביקורת חופשית הינה דרך טובה לביעור תופעות פסולות מקרב שורות השירות הציבורי.... עם זאת, מובן כי אף הזכות להתריע ולבקר – שיש בה, למעשה, גם מימד של חובה המוטלת על עובד הציבור מתוקף היותו נאמן הציבור – איננה בלתי מסויגת. בכפוף לנוסחת האיזון הכללית שנקבעה בהלכת ספירו, חופש הבעת הדעה והביקורת עשוי להיות מסויג במספר מישורים. ראשית, יש שתחייב הטלת סייגים על ההתבטאות במישור התוכני. זהו המצב, למשל, מקום בו תוכן התבטאותו של עובד ציבור והזיקה בין התבטאות זו לבין תפקידו עלולים לסכל את יכולתו למלא תפקיד זה כהלכה וכתוצאה מכך לפגום ביכולת הפעולה של השירות הציבורי...."

מישור נוסף בו עשוי להיות חופש הביטוי של עובד ציבור מסויג הוא המישור הסגנוני. עובד ציבור מצופה להימנע בהתבטאותו מנקיטת סגנון בוטה, מעליב ופוגע, שאינו עולה בקנה אחד עם יסוד השמירה על המשמעת בשירות הציבורי..."<sup>127</sup>

מעניין להשוות את החומרה בה התייחס בית המשפט למדבקות המחאה של עובד בית החולים נגד הנהלת בית החולים, מול מקרה אחר בו תושבים בבאר שבע תלו כרזות בגודל 1 מ"ר על קירות ביתם עליהן נכתבו דברים נגד ראש העיריה: "ראש העיר נכשלת", "רגר פישלת", "רגר לך הביתה" ועוד. פקחי העיריה הסירו את הכרזות בנימוק של אי קיום הוראות חוק עזר עירוני, אך בג"ץ קבע שההסרה היתה שלא כדין, בין היתר בשל פגיעתו הקשה בחופש הביטוי הפוליטי שנעשה על גבי ביתו של אדם<sup>128</sup>. אילו תולי הכרזות היו עובדי הגוף אותו הם מבקרים – יש להניח שפסק הדין היה שונה.

ראוי לציין שבתקשי"ר אין הוראה כללית האוסרת על עובדי מדינה להתבטא בנושאים פוליטיים, ואין הוראה האוסרת לכתוב דברי שבח על שר מכהן או ביקורת על מתנגדו של השר, למשל, בתקופה שאינה תקופת בחירות ואם דברי השבח נאמרים במדיה חברתית מחוץ לשעות העבודה. השאלה אם יש מקום להבחין בין ביקורת אסורה על הממשלה או מי מחבריה לבין תמיכה בהם מצד עובדי המדינה, מצדיקה עיון נוסף. התרת דברי תמיכה והזדהות פומביים מצד עובדי המדינה, עלולה לפתוח פתח ללחצים על עובדי המדינה לתמוך בממשלה או להוקיע את מתנגדיה, וליצור תחושה שמי שלא יעשה כן – עלול להינזק.

הבעייתיות של המגבלות על חופש הביטוי של עובדי מדינה מתגברת על רקע שתי מגמות – האחת נובעת מן ההתפתחויות הטכנולוגיות וההתפתחות של המרחב האינטרנטי ועולם הרשתות

<sup>127</sup> ערמ 1430/05 תירס נ' עיריית תל אביב (פסק דינה של השופטת ביניש מיום 7.11.2005, בסעיף 9). ראו גם מקרה נוסף של העמדה לדין משמעתי בשל התבטאות עובד מדינה מחוץ לשעות העבודה – בדמ 47/10 עו"ד הוניגמן-ליפץ נ' עו"ד קורב (גזר דין מיום 24.5.10) – פרקליט מפרקליטות המדינה, שלימד קורס אקדמי במשפטים, הורשע בשל התבטאותו בוטות שלו נגד שופטים במסגרת הקורס.  
<sup>128</sup> בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש-עיריית באר-שבע, פ"ד נגד (3) 289, 303.

החברתיות. עובדי מדינה רבים מקיימים קשרים ברשתות כגון פייסבוק, טוויטר ואינסטגרם, ובהן הם מתבטאים בקלות ובחופשיות, ואף משתפים אחרים במידע שקיבלו, לעיתים גם בלא לחוות דעה לגביו. השניה, היא מגמה של הקצנה בעת התרחשותם של אירועים ביטחוניים - כאשר הלחץ והמתח הציבורי גואים גובר גם הצורך להתבטא ולפרוק רגשות, ובה בעת מתקצר פתיל הסובלנות החברתית. תוצאת הדברים היא מצד אחד גידול במספר ההתבטאויות בעניינים פוליטיים, מדיניים וביטחוניים, ומצד שני גידול במספר הדרישות לענוש מידיית כל מי שהתבטא במה שמצטייר כפגיעה בערכים לאומיים, ואף החלטות על פיטורין מידיים<sup>129</sup>. בהקשר זה חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988, האוסר על מעסיק להפלות בין עובדים מחמת השקפתם או מפלגתם, לרבות לענין קידום בעבודה או פיטורים, מהווה הגנה חלקית בלבד לעובדי מדינה, שעליהם חלות גם נורמות אחרות שבדין המגבילות את חופש הביטוי שלהם.

המסקנה היא שמוטלות מגבלות של ממש על חופש הביטוי של עובדי המדינה, בין אם מדובר בעניינים פוליטיים ובין אם מדובר בעניינים מקצועיים. הציפייה מעובדי המדינה היא לפעול בתוך המסגרת הארגונית וההיררכית של שירות המדינה לתיקון ליקויים<sup>130</sup>; אך האמת חייבת להיאמר, שמסגרת זו מוגבלת ביכולתה לתת מענה אמיתי לסוגיות כבדות משקל שיעלה עובד מדינה, אם מרכז הכובד שלהן הוא בתחום הפוליטי או בתחומי משרד ממשלתי אחר. עובד שיבקש להעלות נושאים מסוג זה בפני הממונים עליו עלול להזיק לעצמו, ומן הסתם יימנע מכך. לכן, יש נושאים שבהם עובדי המדינה מנועים מלהתבטא באופן פומבי, בשל האינטרס הציבורי הגובר בקיומו של שירות מדינה ממלכתי הזוכה לאמון הציבור.

פגיעה זו בזכויות האזרח של עובד המדינה היא, ככלל, מוצדקת, שכן העובד אמור היה לדעת בהצטרפו לשירות המדינה מה המגבלות שיחולו עליו (יסוד של הסכמה מדעת), ובלעדי מגבלות מסוג זה עלול שירות המדינה להגיע לאנרכיה, לירידה באמון בו ופוליטיזציה, שמחיריהם יהיו יקרים יותר מן המגבלות המוטלות על חופש הביטוי של עובדי המדינה.

חופש הביטוי אינו התחום היחיד בו נפגעות זכויות יסוד של עובדי המדינה. מגבלות מוטלות עליהם, בין היתר, גם בנוגע לעבודה פרטית, והן פוגעות בזכות היסוד לחופש העיסוק; בנוסף, חובת גילוי פרטים על רכושם האישי ורכוש קרובי משפחתם, פוגעת בזכות היסוד לפרטיות.

לאור הפגיעה בזכויות יסוד אלה של עובדי המדינה, ובעיקר בבכירים שבהם, לכאורה ניתן לראות בהם אזרחים שזכויות האזרח שלהם מופחתות לעומת יתר אזרחי המדינה. יחד עם זאת, עובדי המדינה, ובעיקר הבכירים שבהם, קיבלו "פיצוי" בדמות סמכויות על פי חוק שהעניק להם המחוקק, לרבות חלוקת משאבים, וכן יכולת להשפיע על שינוי מדיניות והליכי קבלת החלטות בעניינים

<sup>129</sup> לדוגמה – במהלך מבצע "צוק איתן", פסיכולוגית העובדת בעיריית לוד כתבה בביתה תגובה בדף החדשות של ערוץ 10, בו דווח על נפילת 13 חיילי צה"ל בקרב בשכונת סגעייה – "שירבו. אמנ". למחרת זומנה לשימוע, ויום לאחר מכן פוטרה. העירייה הסבירה שפוטרה בשל חוסר התאמה לתפקיד ומשבר אמון בינה לבין העירייה. בית הדין לעבודה דחה את בקשת העובדת לסעד זמני שימנע את הפיטורין: "לדעתנו, ההחלטה לפטר את המבקשת, לאור התבטאותה החריפה, בשים לב לאופי תפקידה כפסיכולוגית המטפלת בילדים, בני נוער ומשפחות תושבי העיר, ולאור המשבר שנוצר ביחסי האמון בין הצדדים, היא פעולה אפשרית וסבירה, ומצויה במתחם הזכות הניהולית של העירייה... עובד ציבור שתפקידו **המהותי הוא חינוכי פסיכולוגי**, הציפייה ממנו היא לאיפוק ריסון ודוגמא כלפי כל מי שנוזק לשרותיו. הבעת השמחה בנפול חיילי צה"ל, ואיחולים לנפילת חיילים נוספים, היא פעולה שסליחת המעביד היא קשה." - סעש (ת"א) 2793-08-14 **גרה נ' עיריית לוד** (החלטה מיום 20.10.14). לעומת זאת, ראו החלטה שונה, בה ניתן סעד זמני שהחזיר לעבודה עובדת, שפוטרה בידי חברה פרטית, לאחר שבתקופת "צוק איתן" ביצעה בדף הפייסבוק שלה שיתוף המפנה את חבריה לקישור באינטרנט, בו תמונות של יהודים בתקופת השואה לצד תמונות של פלסטינים - סעש (נצ') 26396-08-14 **רואשדה נ' מור מאר בע"מ** (החלטה מיום 26.8.14).

<sup>130</sup> ער"מ 259/96 **שמא נ' המועצה המקומית תמרה**, פ"ד נ (1) 837, 842.

ציבוריים, שמקורה במקצועיות שלהם ובקרבתם לחברי הממשלה<sup>131</sup>. על כן, דומה שהאיזון הכולל של האינטרסים מצדיק, ברמה העקרונית, הטלת מגבלות על עובדי המדינה, שהן לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. אלמלא מגבלות אלה שירות המדינה היה משנה לחלוטין את פניו, ויש להניח שהיה הופך לגוף פוליטי, שמידת אמון הציבור במקצועיותו ובשירותו את הכלל היתה פוחתת.

כיוון שהמחוקק הסמיך גורמים שונים לפגוע בזכויות עובדי המדינה לתכלית ראויה, האתגר של המערכות הניהוליות והמשמעתיות הוא, ברמה הפרטנית, להפעיל את סמכותן העלולה לפגוע בזכויות יסוד בזהירות ובאופן מושכל, שלא יגביל את זכויות האזרח של עובד מדינה מסוים מעבר לנדרש<sup>132</sup>. על הגבלה זו להיעשות רק במקרים בהם יש ודאות קרובה לנזק של ממש לשירות המדינה או לאמון הציבור בשירות המדינה.

## ז. כללי האתיקה של עובדי המדינה משנת 1987 וחלחולם לדין המשמעתי

### כללי האתיקה של עובדי המדינה משנת 1987 וכללי אתיקה נוספים

בשנת 1987 פרסם נציב שירות המדינה "כללי אתיקה לעובדי המדינה"<sup>133</sup>. הכללים נועדו להפוך "תורה שבעל פה", שהתגבשה בפסיקת בתי המשפט, דוחות מבקר המדינה, הוראות התקשי"ר ומסגרות אחרות, לכדי "תורה שבכתב" של כללי התנהגות לעובדי הציבור<sup>134</sup>. בכללים אלה, שנועדו לכלל עובדי המדינה בכל הדרגות והמקצועות, פורטו למעלה מחמישים הוראות ובהן תיאור מפורט של ההתנהגות הראויה של עובדי המדינה. כללים אלה חולקו לשנים עשר פרקים, העוסקים בנושאים הבאים - העובד והמדינה, העובד והשירות, שמירת רכוש המדינה, העובד והממונה, הממונה והעובד, העובד והציבור, חריגה מסמכות, איסור פרסום ברבים, העובד והמידע, ניגוד אינטרסים וטוהר המידות, איסור קבלת טובת הנאה ואיסור ניצול מעמד לרעה. חלק מהכללים נשען על הוראות שבדין הפלילי או בחקיקה אחרת, חלק מקורו בתקשי"ר וחלק נוצר בכללים אלה.

כללי האתיקה לא כללו הקמת ועדת אתיקה לבירור תלונות בנושאים אתיים, או גוף שיעסוק בהטמעת הכללים או במתן ייעוץ אתי לעובדים. כללי האתיקה לא נכללו כחלק מהתקשי"ר. עם השנים, כללי האתיקה של עובדי המדינה נשתכחו, ועובדי המדינה לא היו מודעים להם, למרות שהם צורפו מעת לעת לפרסומי נציבות שירות המדינה.

בנוסף לכללי האתיקה משנת 1987, במשך השנים, גופים ממשלתיים מסוימים קבעו לעצמם כללי אתיקה מקצועית. לדוגמה ניתן לציין את הקוד האתי של משרד החוץ<sup>135</sup>, כללי האתיקה שקבע בשנת 2012 משרד הפנים<sup>136</sup>, ואת כללי האתיקה שנקבעו בשנת 2013 לפרקליטים בפרקליטות המדינה<sup>137</sup>.

<sup>131</sup> John A. Rohr, Public Service, Ethics & Constitutional Practice, p. 59-66 (1998, University of Kansas Press)

<sup>132</sup> ראו - בגץ 1800/07 לשכת עורכי הדין נ' נציבות שירות המדינה (פסק דין מיום 7.10.08), בו ניתן אישור למגבלה שקבע נציב שירות המדינה האוסרת על עובדי מדינה לציין את תוארם כעורך דין אם אינם עובדים בשירות המשפטי, מחשש להטעיה.

<sup>133</sup> קישור לכללי האתיקה משנת 1987 - <http://www.csc.gov.il/DataBases/Rules/Documents/200881.pdf>

<sup>134</sup> דין ותשובו הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה ("ועדת קוברסקי"), 1989, כרך א', עמ' 113.

<sup>135</sup> קישור לקוד האתי של משרד החוץ -

### מהו היחס בין האתיקה המקצועית לבין המערכת המשפטית

בכדי להבין את מקומה של האתיקה המקצועית בעולמם הנורמטיבי של עובדי המדינה ניתן להסתייע במודל שני שלבי הסולם, או הסף והרף, לבחינת היחס בין עולם המשפט לעולם האתיקה המקצועית.

מערכת המשפט קובעת כללי התנהגות מסוימים, שהפרתם עלולה לגרור ענישה פלילית או סנקציה אזרחית אישית, וכן להשפיע על פעולות והחלטות עובד המדינה מבחינה מינהלית, כגון ביטול החלטה שקיבל בתוקף סמכותו על פי דין. כללים אלה נקבעים על ידי המחוקק בחקיקה ראשית או מכוחה בחקיקת משנה. כללי התנהגות משפטיים יכולים להיקבע גם בין צדדים לחוזה, או במסגרת רישיון לפי דין. כללי התנהגות משפטיים יכולים להתפתח גם בפסיקת בתי המשפט. כללים משפטיים כאמור ניתן לאכוף בבית משפט.

לעומתם כללים אתיים, לפחות בתחילת דרכם, אינם נושאים עימם תוקף משפטי, אלא נקבעים בידי גוף או חברים בגוף כדי להעלות את רמת ההתנהגות המקצועית הראויה של החברים באותו גוף. לכן כללי אתיקה נתפסים כחלשים יותר מכללים משפטיים. אמנם למפר את כללי אתיקה יכולה לדבוק תווית של מי שאינו נוהג באופן אתי, אך זו אינה בהכרח בעלת השפעה על המשך פעילותו ועיסוקו. חולשת כללי האתיקה היא בעיקר בשל היעדר הסנקציה המשפטית במקרה של הפרתם.

יחד עם זאת, בחלוף הזמן, קורה לא אחת שכללים אתיים, ובעיקר אתיקה מקצועית, מתמזגים עם עולם התוכן המשפטי, והופכים להיות כללים משפטיים, תוך שהם ממשיכים להיקרא בשם "אתיקה מקצועית".<sup>138</sup> פרופ' זמיר קורא לכך "התנועה מאתיקה למשפט"<sup>139</sup>. לכן, יש כללי אתיקה מקצועית שכבר עברו תהליך של חקיקה, ויש כללים שנוצרו באופן וולונטרי וטרם עברו תהליך שכזה, והם עדיין נמצאים בעולם חופשי, יחסית, מסנקציות משפטיות מחייבות.<sup>140</sup>

במערכת היררכית קביעת כללי האתיקה היא תהליך המחייב הירתמות של ההנהלה לתהליך. גם ההכרזה על החלת כללי אתיקה בארגון היא, ככלל, מעשה שבאחריות ההנהלה. הליך גיבוש כללי האתיקה המקצועית ראוי שייעשה בשיתוף העובדים ובעלי העניין המרכזיים, אך בסופו של דבר מדובר בהחלטה ניהולית. לצד זאת, יש מקרים שבהם העובדים לבדם מקיימים תהליך במסגרתו הם קובעים לעצמם כללי אתיקה, ואלו כמובן נשארים וולונטריים לחלוטין. דוגמה לכללים וולונטריים

[http://mfa.gov.il/MFAHEB/freedominformation/Pages/Hanchayot\\_minhaliyot.aspx](http://mfa.gov.il/MFAHEB/freedominformation/Pages/Hanchayot_minhaliyot.aspx)

<sup>136</sup> קישור לקוד האתי של משרד הפנים –

[http://aqg.org.il/Content/PDFs/%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%93%20%D7%94%D7%90%D7%AA%D7%99\\_%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%20\(1\).pdf](http://aqg.org.il/Content/PDFs/%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%93%20%D7%94%D7%90%D7%AA%D7%99_%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%20(1).pdf)

<sup>137</sup> קישור לקוד האתי לפרקליטי המדינה –

<http://mishkenot.org.il/wp-content/uploads/2015/04/praklitot.pdf>

<sup>138</sup> כללי אתיקה מקצועית שהם כיום כללים משפטיים: כללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), תשמ"ו-1986; תקנות העובדים הסוציאליים (כללי אתיקה מקצועית), תשנ"ט-1999; תקנות חוקרים פרטיים ושירותי שמירה (אתיקה מקצועית), תשל"ג-1972; תקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית), תשכ"ו-1966; כללי אתיקה לדיינים, תשס"ח-2008; כללי אתיקה לשופטים, תשס"ז-2007; כללי הפסיכולוגים (אתיקה מקצועית), תשנ"ב-1991; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומת בשידורי רדיו), תשנ"ט-1999; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה), תשנ"ד-1994; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בשידורי טלוויזיה ולרדיו), תשנ"ד-1994; לעיתים נקבעות מגבלות על פעילות מסוימת גם ללא שימוש במונח אתיקה - כללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו), תשנ"ג-1993.

<sup>139</sup> פרופ' יצחק זמיר, "אתיקה ומשפט", מבואות לאתיקה א, עמ' 21, 27-33.

<sup>140</sup> לדוגמה – תקנון האתיקה המקצועית של העיתונות, שאושר בידי מועצת העיתונות; כללי האתיקה לדוברים בשירות הציבורי -

<http://www.gpo.gov.il/%D7%A9%D7%99%D7%93%D7%A2-%D7%A9%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%A9%D7%99/%D7%A7%D7%95%D7%93-%D7%90%D7%AA%D7%99-%D7%A9%D7%93%D7%95%D7%91%D7%A8>

מסוג זה הם כללי האתיקה לדוברים בשירות הציבורי, שנקבעו בידי פורום של הדוברים עצמם ולא בידי גורם ממונה כלשהו.

### הסף, הרף ומה שמעליו

היחס בין התחום המשפטי לבין המרחב האתי מצריך חידוד מושגי. במקרה אחד, בו הואשם עובד מדינה בעבירה של שוחד, ציין בית המשפט העליון כדלקמן:

"כדי למנוע מעשי שחיתות ולשמור על מינהל ציבורי תקין ונקי כפיים מוטלת על עובדי הציבור באשר הם עובדי ציבור, מערכת של נורמות התנהגות. במערכת זו של חובות ניתן להבחין בשלושה גוונים, כאשר הגוון האחד הוא סוג המעשים המהווים עבירות פליליות; השני הוא סוג המעשים המהווים עבירות משמעותיות אך לא עבירות פליליות; ואילו הגוון השלישי הוא סוג המעשים שאינם עולים בקנה אחד עם האתיקה הציבורית של עובדי ושליחי הציבור, אך מסורים למצפונם של אלה."<sup>141</sup>

פיתוח נוסף של היחס בין עולם המשפט ועולם האתיקה נעשה בידי מלומדים העוסקים בנושא, וזהו הרעיון ולפיו ענין לנו במעין סולם ובו שני שלבים – לתחתון ייקרא הסף ולעליון הרף, והם מייצרים למעשה שלוש מדרגות, או שלושה סוגים של ההתנהגות האנושית. בלשונו של פרופ' יצחק זמיר<sup>142</sup>:

"מקובל, אם כי זה לא לגמרי מדויק, לחלק את כללי המשפט ואת כללי האתיקה לשלוש מדרגות בסולם התנהגות אנושית: במדרגה התחתונה נמצאים כללים או נמצאות צורות התנהגות הנוגדים את החוק. ההתנהגות הזאת היא, כך אומרים לעתים, התחום השחור של התנהגות. מעבר לסף הזה אנחנו עולים מדרגה אל המדרגה האמצעית, שבה ההתנהגות איננה בלתי חוקית, אבל היא בלתי אתית. זהו, כך אומרים, התחום האפור, וממנו אנו מגיעים למדרגה העליונה של התנהגות, שהיא גם חוקית וגם אתית - זהו התחום הלבן, התחום הרצוי, שכל חברה שואפת להגיע אליו."

בנקודה זו, כשעוסקים בעובדי מדינה, ואף בעובדי ציבור אחרים המוסמכים להפעיל סמכות לפי דין, ראוי להרחיב את היקף הנורמות הנמצאות מתחת לסף. כשמדובר בעובדים המוסמכים להפעיל

<sup>141</sup> עפ 534/78 קוביליו חיים נ' מדינת ישראל, פ"ד לד(2) 281, 287-8. במקרה אחר, ציין השופט ברק: "דינים 'עונשיים' או 'מעין עונשיים' אלה נועדו להבטיח את פעולתו התקינה של השירות הציבורי. הם באו לקיים את אמון הציבור בשירות הציבורי. על רקע זה נקבעו 'נורמות וסטאנדארטים, שיבטיחו, כי האינטרס הציבורי (עליו מופקד עובד הציבור) יוגשם הלכה למעשה, וכי אמון הציבור, בכך שהחלטות עובד הציבור הן ענייניות ונעשות ביושר ובהגינות, יובטח" ... נורמות ואמות מידה אלה הם משני סוגים עיקריים: נורמות פליליות ונורמות משמעותיות ... המייחד נורמות אלה הוא שהן מטילות איסורים על עובד הציבור. אין הוא חופשי לקיימן או לדחותן. אין הן נתונות להכרעתו האינדיווידואלית של עובד הציבור. אי-קיומן של אמות המידה הקבועות מטיל סנקציה (פלילית או משמעותית). בכך הן נבדלות מאותם מעשים, שיש בהם 'פגם אסתטי' אך הנתונים לשיקול-דעתו של עובד הציבור, ואשר אין הם בגדר האיסור הפלילי או המשמעותי. התנהגות שיש בה 'פגם אסתטי' בלבד אינה גוררת סנקציה (פלילית או משמעותית), אם כי היא עשויה להיות כרוכה בתגובה ציבורית ... אכן, קיים שוני מהותי בין 'הפגם האסתטי', שעניינו פעולה הנתפסת כבלתי ראויה 'מבחינה ציבורית' ... אך שאינה מגיעה לגדר הפרת איסור שבדין, לבין התנהגות הנתפסת באיסוריו של הדין הפלילי או המשמעותי." בגץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 776.

גישה זו הרואה באתיקה "פגם אסתטי" בלבד משקפת גישה משפטית לסוגיה, ועלולה להביא להחמצה משמעותית של המאמץ הנדרש לחינוך להתנהגות אתית. לכן ראוי לצמצם את השימוש במושג "פגם אסתטי", בכדי לא להפחית מן המאמץ הנדרש לפיתוח האתיקה במסגרות חוץ משפטיות. באותו פסק דין, אגב בחינת גבולות העבירה המשמעותית של "התנהגות שאינה הולמת", ציין השופט ברק: "אכן 'עליון להלך על חבל דק, המפריד בין האיסור הפלילי מזה לבין ההתנהגות הלא פלילית מזה, גם אם זו האחרונה פגומה מבחינה אסתטית או אתית... גבולו התחתון של הדין המשמעותי הוא בהתנהגות שיש בה פגם אסתטי או אתי, אך שאין בה משום פגיעה במשמעות. על שיטת המשפט להימנע מיצירת איסור משמעותי להתנהגות יומיומית שהיא טבעית לבני-אדם הגונים." (שם, בעמ' 783)

<sup>142</sup> יצחק זמיר, "אתיקה ומשפט", ספר ברנזון, עמ' 101, 103-4; ראו גם – אסא כשר, "אתיקה, משפט ושיפוט", ספר שמגר – מאמרים ב', עמ' 440-445; אסא כשר, "אתיקה מקצועית", ה"ש 1, בעמ' 11-12.

שיקול דעת וסמכויות על פי הדין ונתונים לביקורת שיפוטית ולביקורת מבקר המדינה, ראוי לומר שמתחת לסף נמצאת גם התנהגות שאינה עולה בקנה אחד עם כללי המשפט המינהלי, המחייבים את עובדי המדינה בהפעילם את סמכויותיהם. גם קבלת החלטה מינהלית, למשל, מתוך שיקולים זרים, ללא תשתית עובדתית או תוך הימצאות במצב של ניגוד עניינים, היא החלטה פסולה הנמצאת "בתחום השחור". החלטה שכזו עלולה לגרום בעקבותיה את ביטולה בידי בית המשפט, דו"ח ביקורת של מבקר המדינה שיכלול התייחסות אישית לגבי עובד המדינה, ואף תביעה כספית נגד המדינה. לכן, גם אם אין בהכרח סנקציה אישית, פלילית או משמעתית, כלפי העובד שפעל שלא בהתאם לכללי המשפט המינהלי, יש לראות את ההחלטה שקיבל כהחלטה שאינה משקפת התנהגות ראויה. התייחסות ערכית כזו להתנהגות עובד המדינה אינה תלויה בקיומו של קוד אתי או ברצונם של חברי הארגון להחיל על עצמם את המשפט המינהלי. במובן זה, ההתנהגות שביצע העובד נמצאת מתחת לסף, היינו – במישור ההתנהגויות הפסולות.

#### על היחס בין האתיקה המקצועית לבין הדין המשמעת

למותר להכביר מילים על חשיבות קיומו של רובד הדין המשמעתני כדי להבטיח את התנהגותם התקינה של עובדי המדינה<sup>143</sup>. הפרת נורמות משמעתיות היא התנהגות אסורה הנמצאת מתחת לסף, בנוסף לנורמות מתחום הדין הפלילי והמשפט המינהלי. מסקנה זו נובעת מחוק שירות המדינה (משמעת), הקובע מהן עבירות המשמעת של עובדי המדינה ועובדים אחרים עליהם חל החוק. חלק מעבירות המשמעת הן עבירות עמומות – אי קיום המוטל על העובד על פי נוהג או הוראה כללית, התנהגות שאינה הולמת, והתנהגות שאינה הוגנת. ההתנהגות האסורה לפי עבירות אלה מתפתחת, בין היתר, בעקבות כתבי תובענה המוגשים לבית הדין למשמעת ופסקי הדין בענין.

בהקשר לפיתוח הנורמות החלות על עובדי מדינה כתב יצחק אליאסוף, ששימש, בין היתר, כשופט בית הדין הארצי לעבודה, כדלקמן<sup>144</sup>:

"מעבר לנורמות התנהגות של עובדי המדינה שיש להן תוצאה פלילית או משמעתית התפתחו במשך השנים נורמות התנהגות נוספות בעלות אופי מחייב הנשענות על מקורות שונים כגון: פסקי דין של בתי המשפט ובתי הדין, דינים וחשבונות של מבקר המדינה, חוות דעת והנחיות היועץ המשפטי לממשלה. נורמות אלה החלו להתגבש כנורמות התנהגות ראויה של "אתיקה" מהסוג השלישי, (שתי האחרות הן נורמות פליליות ומשמעתיות) אשר על עובד המדינה להתנהג לפיהן, ואשר טרם גובשו כנורמות שיש להן תוצאות משמעתיות עד אשר בית הדין למשמעת ייקבע אותן כעבירות משמעת".

כאמור לעיל, בשנת 1987 פרסם נציב שירות המדינה בהודעה "כללי אתיקה לעובדי המדינה". כללים אלה לא נתפסו בתחילת דרכם ככללים שהפרתם עלולה לגרום בעקבותיה הליכים משמעתיים. בדו"ח ועדת קוברסקי, נכללה בהקשר זה המלצה "להקנות תוקף מחייב לכללי האתיקה שגיבשה נציבות

<sup>143</sup> ראו את החלק העוסק באגף המשמעת בדו"ח סיכום הפעולות השנתי של נציבות שירות המדינה לשנת 2014, עמ' 98 ואילך; קישור לדו"ח - <http://csc.gov.il/DataBases/Reports/Documents/fullReport2014.pdf>.  
<sup>144</sup> יצחק אליאסוף, "אתיקה של עובדי ציבור בישראל", שנתון משפט העבודה (האגודה הישראלית למשפט העבודה ולביטחון סוציאלי), כרך ב' (תשנ"א-1991), עמ' 45, סעיף ג'.

שירות המדינה.<sup>145</sup> העובדה שכללי האתיקה לא נתפסו כמחייבים עולה גם מדברים שכתב השופט אליאסוף:

”כללי האתיקה שבנספח להודעה, שטרם נקבעו כעבירות משמעת, תהיינה בגדר הנחייה ומדריך להתנהגות ראויה של עובדי המדינה וכן בבחינת הסרת מכשול מפני התנהגות שעלולה להיות לה תוצאה משמעתית”<sup>146</sup>.

אולם היחס לכללי האתיקה לעובדי המדינה השתנה במשך השנים. מספר שנים לאחר פרסום כללי האתיקה, התביעה המשמעתית בנציבות שירות המדינה, החלה להשתמש בכללי האתיקה משנת 1987, במסגרת הליכי הדין המשמעתית, על מנת לקבוע תוצאה משמעתית להפרתן. הממונה על המשמעת דאז, בנציבות שירות המדינה, החליט לציין בכתב התובענה, המוגש נגד העובד לבית הדין המשמעתית, את העובדה שהעובד המואשם בעברת משמעת, במקרים המתאימים, הפר את האמור בכלל מסוים מכללי האתיקה שבתוקף<sup>147</sup>. עמדה מקצועית זו של התביעה המשמעתית היא שחיברה למעשה את כללי האתיקה של עובדי המדינה לעולם הדין המשמעתית.

עמדת התביעה המשמעתית לפיה הפרת כללי האתיקה יכולה להוביל לתוצאה משמעתית, לגבי עובד המדינה ואף לגבי עובדים בתאגידים סטוטוריים, זכתה לגיבוי מבית הדין המשמעתית של עובדי המדינה, ובהמשך גם מבית המשפט העליון. במקרה מסוים בו הואשמה עובדת בשירות התעסוקה, שטיפלה במסגרת תפקידה בעניינם של קרובי משפחתה, בהפרת שש הוראות מתוך כללי האתיקה שבתוקף, קבע השופט רובינשטיין<sup>148</sup>:

”יב(2) אוסיף כי כללי האתיקה לעובדי המדינה מ-1987 בהם עסקינן מגבשים, והופכים לנורמה כתובה, דברים המובנים למדי מאליהם; ”מאחר שהלכות שנפסקו בבתי המשפט והשגות של מבקרי המדינה נכללו בכללים אלה, אין עוד מן הצורך לברר באיזו מידה היו מחייבים את עובדי המדינה בלאו הכי” .... כללים אלה, גם אם לא קיבלו קודיפיקציה בגדרי חוק שירות המדינה (משמעת) ... , הריהם בודאי בסיס לקביעת התנהגות הולמת או שאינה הולמת על פי דין, ומתוך הבנה כי הנושא, גם אם לא הובא בפלילים, אינו עניין אסתטי-אתי בלבד, אלא גם מהווה עבירת משמעת. מובן כי הדברים אמורים בכפוף לבחינת כל מקרה לגופו ...”

עמדת התביעה המשמעתית, הממזגת את כללי האתיקה שבתוקף לתוך הדין המשמעתית, שהתקבלה על דעת בית המשפט העליון, יצרה מצב שבו הפרת כללי האתיקה אינה רק ענין להתנהגות ראויה במישור האתי, אלא עלולה להפוך גם לעבירה משמעתית של אי קיום הוראות כלליות או מיוחדות שניתנו כדין.

במישור העיוני, פרופ' כשר רואה קושי במיזוג בין כללי אתיקה לבין הדין המשמעתית. לשיטתו היה מקום לשקול את צירופן של ההתנהגויות המשמעתיות החמורות לתחום הפלילי, ואת ההתנהגויות שיש בהן היבטים מקצועיים לתחום האתי, שיבדוק ”את ההתנהגות לאור האידיאל המעשי של

<sup>145</sup> דו"ח ועדת קוברסקי, בעמ' 114.

<sup>146</sup> אליאסוף, שם.

<sup>147</sup> פרוטוקול ישיבת הוועדה להמלצה על קוד אתי חדש לעובדי המדינה עם הממונה על המשמעת בעבר, מר יגאל חיות,

מיום 25.5.2014.

<sup>148</sup> ה"ש 44.

המקצוע וגם לגבש תגובה מקצועית נאותה כדי להעלות את הרמה המקצועית של הפעילות. לפי הצעה זו, מנגנוני המשמעת של קהילה מקצועית לא יתנהלו כבתי-דין, אלא במתכונת של גופים מקצועיים המיומנים בניהול בדיקות מקצועיות וגיבוש תגובות מקצועיות נאותות, שהן חינוכיות מטיבן.<sup>149</sup>

כאמור לעיל, המציאות בשירות המדינה היתה הפוכה – במקום לבדל את האתיקה המקצועית מן הדין המשמעותי, האתיקה המקצועית, כפי שמצאה ביטוייה בכללי האתיקה, חלחלה או הותכה לתוך הדין המשמעותי, וזהו המקום העיקרי בו התקיימה בשירות המדינה.

פרופ' כשר מודע לכך שהדין המשמעותי הוא עובדה קיימת והוא אינו מציע לבטלו, אלא שהוא מציע להפריד בין התנהגויות משמעותיות חמורות לבין התנהגויות מקצועיות-אתיות. הבעיה בהקשר זה היא, שבפועל קיים קושי לשרטט בצורה ברורה וחד-משמעית את הגבול שבין פעולה או התנהגות חמורה שראויה ליפול בגדר הדין המשמעותי, לבין פעולה מקצועית או אחרת, שהינה במישור האתי לבדו. בנוסף לכך, בפועל, קודים אתיים כוללים במקרים רבים כללי אתיקה שמקורם הן בנורמות בעלות תוקף משפטי (פלילי, משמעותי או מינהלי), והן נורמות שמקורן ברובד האתי הטהור. לכן יש קושי לייצר קוד אתי שיכלול רק נורמות מעולם האתיקה, מבלי להחמיץ את ההזדמנות להדריך את העובדים לגבי מכלול הנורמות שראוי לפעול לאורן, כולל הנורמות שמתחת לסף.

בנוסף לכך, ניסיון החיים המלמד, שההסתברות לציות לנורמות פוחתת לגבי חלק מן האוכלוסיה ללא מיידה כלשהי של סמכות אכיפה שלטונית, ארגונית או חברתית.

לסיכום מצב הדברים המשפטי שנוצר בעקבות פסק דין **וינשטיין**, ייאמר, שכאשר רשויות מוסמכות במדינה קבעו קוד אתי לעובדי המדינה, בין אם יהיה זה קוד כללי ובין אם יהיה זה קוד פרטני ליחידה מסוימת, לאחר שהקוד האתי הובא לידיעת העובדים, הוא עשוי היה להיחשב כהוראה מחייבת ביחידה, והיה זה בשיקול דעת התובע מטעם המדינה להחליט מתי וכיצד הוא יעשה שימוש בקוד במסגרת הליכי הדין המשמעותי. מצב זה השתנה לאחר שנציב שירות המדינה קבע בשנת 2017 את הקוד האתי החדש לשירות המדינה, כפי שיפורט להלן.

#### על הצורך בהפרדת הקוד האתי מהליכי המשמעת

לשימוש בקוד האתי בהליכים משמעותיים יש לכאורה יתרון, שכן התנהגויות אתיות פסולות יכולות להוות עבירת משמעת ולגרור ענישה והרתעת אחרים מפני חזרה על התנהגות זו. יחד עם זאת, למצב דברים זה יש גם חיסרון גדול, והוא שהחיבור בין כללי אתיקה לבין הדין המשמעותי - מרתיע עובדים מפני פיתוח ראוי של האתיקה המקצועית בשירות המדינה ומקשה על הזדהות עם הקוד האתי. הטעם לכך הוא חשש העובדים שכל נורמה אתית חדשה, אם תנוסח באופן ברור, עלולה לפעול נגדם, במקרה של הפרתה. מצד שני, אם הנורמה תנוסח באופן עמום (כגון – "העובד ישאף ל.....") – לא בהכרח תשיג את התוצאה של הבהרת ההתנהגות הראויה, תפתח פתח לפרשנות שונה של כל עובד ועובדת את הנורמה, ולא תקדם באופן ממשי את האתיקה המקצועית.

מצב דברים זה מחייב לשים על כפות המאזניים את היתרונות והחסרונות של חיבור כללי האתיקה לדין המשמעותי בשירות המדינה, ולהכריע האם להמשיך במצב הקיים, או שמא לשנותו, באופן

<sup>149</sup> אסא כשר, "אתיקה מקצועית", ה"ש 1, עמ' 16

שבעתיד כתבי התובענה המוגשים נגד עובדי מדינה שעברו עבירות משמעת לא יכללו התייחסות לכללי האתיקה. ענין זה הוא סוגיה של מדיניות תביעה, ונמצא למעשה בסמכותו של נציב שירות המדינה, כמי שמופקד, ביחד עם פרקליט המדינה, על הדין המשמעותי בשירות המדינה<sup>150</sup>.

בהקשר זה יצוין, שהקוד האתי של עובדי המדינה משנת 1987 כלל בחלקו נורמות השאובות מהחקיקה, הפסיקה והתקשי"ר (כגון, איסור התרמת כספים, זולת התרמות שהותרו בחוק), ובחלקו נורמות שהן יציר עולם האתיקה (כגון, "בביצוע עבודתו, על עובד המדינה לשקוד על שיתוף פעולה עם עמיתיו לשירות"). מצב זה, של ניסוח קוד אתי השואב ממקורות שונים, ראוי ומסייע לקידום האתיקה המקצועית. כאשר מבקשים להנחיל לעובדי המדינה את האתיקה המקצועית שלהם, אין חשיבות אמתית לשאלה מהו המקור הנורמטיבי של ההתנהגות הראויה. העיקר הוא שהעובדים יידעו מהי ההתנהגות המצופה מהם. שאלת המקור הנורמטיבי חשובה במסגרת הליכים משפטיים, ופחות במסגרת מערך הכשרה לאתיקה.

לכן, ההפרדה בין עולם האתיקה המקצועית לעולם המשפט יכולה להיעשות על ידי הימנעות התביעה מהפנייה בכתבי התובענה המשמעותיים ובהליכי המשמעת לקוד האתי של עובדי המדינה, ותחת זאת להפנות, במקרים המתאימים, רק למקור הסמכות המחייב משפטית של הנורמה שהופרה – חוק, תקנה, הוראה בתקשי"ר, כלל שנקבע בפסיקת בתי המשפט וכדומה. בדרך זו כללי האתיקה המקצועית יוכלו להתפתח בידי העובדים במסגרת השיח הארגוני שבינם לבין עצמם, או בינם לבין ההנהלה, ללא חשש שיהפכו במישרין לנורמה מחייבת משמעותית. בהקשר זה למותר להרחיב בענין חשיבות פיתוח האתיקה בידי העובדים עצמם על פני קבלת הנחיות מן הממונים. אם יבקש גורם מוסמך להפוך כלל אתי לנורמה משמעותית מחייבת, יהא עליו לעגן זאת בחקיקה או בתקשי"ר או בדרך ראויה אחרת להוראה מחייבת, וראוי שהדברים ייעשו בצורה שקולה, המביאה בחשבון גם את החשש מצינון הפיתוח של האתיקה המקצועית.

הטעמים העיקריים לגישה זו מעוגנים ברצון שלא לזהות את הקוד האתי עם עולם עבירות המשמעת, ולאפשר את פיתוח האתיקה המקצועית של עובדי המדינה, ואת יישומה במרחב העיקרי ממנו היא באה ושאליה היא מיועדת – עולם שיפור ההתנהגות המקצועית הראויה בדרך של פעולות חינוך, הדרכה, יצירת הזדהות אישית של העובד עם הערכים והכללים, ויחסי עבודה שבין המנהל והעובדים ובין העובדים לבין עצמם, ולא ענישה והרתעה.

העירוב של כללי האתיקה עם הדין המשמעותי עלול לפגוע במרכיבי התרבות הארגונית וההזדהות של העובד עם תעודת הזהות הערכית שלו. הציות לכללי האתיקה רק בשל הסנקציה שבצידם, שפעמים רבות אינה מתקיימת בפועל מסיבות שונות, עלול לבוא במקום הבחירה בדרך התנהגות מסוימת כי כך ראוי לנהוג, ולהביא לצמצום של יישום הכללים בידי עובדי המדינה.

### ח. אתגרים ודילמות בעת גיבוש תכנית אתיקה אפקטיבית לעובדי המדינה

<sup>150</sup> סעיף 14 לחוק קובע כי "התובע לפני בית הדין יהיה פרקליט המדינה או מי שהוסמך לכך על ידי או על ידי נציב השירות".; סעיף 15 לחוק קובע כי "נציב השירות ימנה לענין חוק זה חוקרים שיפעלו לפי הוראות התובע; לא נתן התובע לחוקר הוראה לענין פלוני, רשאי נציב השירות לתיתה".

כאמור, כללי האתיקה משנת 1987 לא היו מוכרים לעובדים ולמנהלים בשירות המדינה, והתקיימו בעיקר במסגרת הליכי הדין המשמעת. בנוסף, אין בשירות המדינה יחידה ייעודית שתפקידה לעסוק בקידום ופיתוח האתיקה המקצועית של עובדי המדינה, להטמיע בקרב העובדים ערכים וכללים אתיים, או לתת ייעוץ בנושאים אתיים. העיסוק בענייני אתיקה בשירות המדינה נעשה באופן אקראי, ולא באופן סדור. אין להסיק מכך ששירות המדינה, ככלל, אינו פועל באופן אתי, אך יש יסוד להערכה שניתן לעשות הרבה יותר להעלאת מודעות העובדים לנושא האתיקה המקצועית וליישומה בפועל.

כאשר מבקשים לקדם את נושא האתיקה המקצועית בקרב עובדי המדינה, לכאורה מדובר במשימה קלה, כי בגוף היררכי נציבות שירות המדינה יכולה להכין קוד אתי לכלל העובדים בו. יחד עם זאת, יש לתת את הדעת למאפיינים ייחודיים לשירות המדינה, המשפיעים הן על תוכן הקוד האתי והן על התהליך לגיבושו:

א. שירות המדינה מונה עשרות אלפי עובדים ועובדות, מכל קצות הקשת החברתית ומגורי החברה בישראל, ויש בו תחלופה של אלפי עובדים מידי שנה.

ב. עובדי המדינה מבצעים מאות סוגי עיסוק, חלקם תפקידים של מתן שירות ישיר לציבור וחלקם סיוע בגיבוש מדיניות ממשלתית.

ג. שירות המדינה הוא גוף מבוזר הפרוס בכל רחבי המדינה, מחולק ליותר מעשרים משרדי ממשלה, וכמעט בכל אחד מהם יש יחידות סמך, ובסך הכל מדובר בעשרות יחידות, חלקן קטנות וחלקן גדולות.

ד. עובדי מדינה מוסמכים להפעיל רק את הסמכויות שהוענקו להם בחוק או לפי חוק, ולכן, לכאורה, קל יחסית לקבוע אם פעלו כדין.

ה. עובדי מדינה נתונים למערך נרחב של גופי ביקורת – מבקר המדינה, הכנסת, בתי משפט, ביקורת הפנים ועוד, וכן כפופים לדין משמעת על פי חוק. עובדי המדינה שהם גם בעלי רישוי על פי דין, נתונים גם למערך הפיקוח לפי חוקי הרישוי של מקצועם.

ו. ממשלת ישראל היא ממשלה קואליציונית, ועובדים במשרדים השונים נמצאים תחת סמכותם של חברי ממשלה ממפלגות שונות. מציאות זו משפיעה לא מעט על אפשרויות של שיתוף פעולה בין משרדים, בעיקר בתקופות של משברים פוליטיים. בכשבעים שנות קיומה של המדינה היו בה 34 ממשלות, ובממוצע כל כשנתיים מתחלפת ממשלה. במקרים רבים חילופי שר הממונה על משרד ממשלתי נעשים בפרקי זמן קצרים. משרת מנכ"ל משרד ממשלתי, שיש לה היבטים מקצועיים, נתפסת כמשרת אמון, ולכן פעמים רבות עם חילופי שר היו גם חילופי מנכ"ל במשרד. כתוצאה מכך מנכ"לים רבים כיהנו בתפקיד שנתיים ופחות מכך. שינויים תכופים אלה משפיעים על עבודת עובדי המדינה.

ז. המדינה הוציאה למיקור חוץ תפקידים שונים שבוצעו בעבר בידי עובדי מדינה, וגורמים אלה לא נמצאים תחת התחולה של חלק מן החקיקה החלה על עובדי המדינה, כגון חוק שירות המדינה (מינויים) וחוק שירות המדינה (משמעת) והנורמות החלות על עובדי מדינה המפורטות בתקשי"ר.

ועדת טרכטנברג

המציאות המורכבת בה פועל שירות המדינה גרמה לכך שהוא יעד לטענות וביקורת מצד הציבור, חברי הממשלה ואף העובדים עצמם בנוגע לחוסר יעילות, חוסר יכולת לקדם מדיניות, חוסר חדשנות ועוד.

לצד טענות אלה ייאמר, שבמשך השנים לא יושמה תכנית אפקטיבית לפיתוח והטמעה של אתיקה מקצועית בשירות המדינה. היחס לאתיקה המקצועית השתנה בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, כאשר ראש הממשלה בנימין נתניהו מינה ועדה לגיבוש צעדים להקלת נטל המחיה בישראל, בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. הוועדה הגישה דו"ח ביום 26.9.11, שבין היתר, בחן את הצורך בשינויים בנושא ההון האנושי וניהולו בשירות המדינה, מתוך הבנה שלא יכולה להיות הקלה בנטל המחיה ללא שיפור בתחום זה. במסגרת זו המליצה הוועדה על רפורמה בנציבות שירות המדינה, וציינה –

”6. נדרשים גם כללי אתיקה ברורים אשר יסדירו את עבודתם של פקידי הממשלה ונבחרי הציבור עם לוביסטים ויקבעו כללים ברורים ביחס לתקופת הצינון הנדרשת במעבר מהממשלה לסקטור הפרטי, תוך אבחנה מתאימה בין רמות בכירות שונות של עובדים בצד תגמול הולם בתקופת הצינון וצמצום תופעת המעבר של פקידי ציבור לעבודה בתפקידים שעיקרם פעילות מול מערכי הרגולציה הממשלתיים שבהם פעלו בתקופת כהונתם בממשלה.

7. מעל כל אלה נדרשים בנייה וטיפוח של האתוס הציבורי והגדרה של מערכת הערכים שעליה נשענת עבודתו של ‘משרת הציבור’ תוך יצירת תחושת שליחות, אחריות ותרבות של “Civil Servant”.

הוועדה סבורה שנושא זה צריך להיות במרכז סדר העדיפויות הממשלתי. השיח הציבורי והממשלתי סב שנים רבות סביב הסוגיות שפורטו לעיל, וקיימת תמימות דעים לגבי הצורך בשינוי מערכת בכיווני המדיניות שפורטו. חרף זאת השינוי המיוחל מתמהמה. הוועדה רואה בעניין זה יסוד מרכזי בשינוי הנדרש בסדר החברתי כלכלי וקוראת לממשלה לראות בכך יעד לאומי ולפעול באופן נמרץ ונחוש למימושו.<sup>151</sup>

החלטת ממשלה מספר 3993 מיום 18.12.2011 בנושא שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ודו"ח הרפורמה

בעקבות דו"ח ועדת טרכטנברג החליטה הממשלה להקים ועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בראשות נציב שירות המדינה, עו"ד משה דיין, לבחינת מכלול ההיבטים הנדרשים לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. ועדה זו הגישה לממשלה דו"ח מסכם בחודש יוני 2013. ההמלצה הראשונה שבדו"ח עסקה ביסודות הרפורמה: ערכים, תרבות ותפיסת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה כמכלול. בהקשר זה תפס מקום נכבד הרעיון של קידום האתיקה בשירות המדינה, וצוין:

<sup>151</sup> דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, עמ' 53. קישור לדו"ח – [http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf?bcsi\\_scan\\_99FE300B8A2E1F36=1](http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf?bcsi_scan_99FE300B8A2E1F36=1)

"מטרת העל של הרפורמה היא התאמת היכולות של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור בישראל, באמצעות יצירת תרבות הנהגה ומכניזם מערכתי הפועל באופן רציף וקבוע להתאמת שירות המדינה על מבנהו הארגוני, דרכי פעולתו, תמהיל כוח העבודה והיכולות של האנשים העובדים בו, לשינויים בסביבה הפנימית והחיצונית שבה הוא פועל. ....

### **תרבות ארגונית**

#### **ערכים משותפים בשירות המדינה, קוד אתי ושפה ארגונית משותפת**

קוד אתי, הוא סל הערכים המשמשים כמגדלור ערכי לתכנון, לביצוע ולבקרת פעילות שירות המדינה. ערכים אלו נדרשים להיות פשוטים להבנה והזדהות ולאפשר הטמעה מתכנון פעילות שירות המדינה כמערכת ועד פעילותו השוטפת של הפרט.

ה"שפה הארגונית המשותפת" היא מכלול המושגים הניהוליים, המקצועיים והתפקודיים, המאפשרת הבנה בהירה של פעולתם של כל מרכיב או תת מערכת או אדם במערכת הממשלתית, על ידי כל מרכיב, תת מערכת או עובד אחר בשירות המדינה. הבנה זו מאפשרת השתתפות, השפעה, מעורבות וניידות של אנשים בין ארגונים והעברת ידע מהאחד לאחר.

#### **עיקרי המצב הקיים**

בחודש יוני שנת 1987, פרסם נציב שירות המדינה כללי אתיקה לעובדי המדינה. עם זאת, כללי אתיקה אלו אינם ערוכים ואינם מוכרים כ"קוד אתי". כללים אלו באופן הצגתם בפרסום המקורי, אינם מוטמעים במסגרת פעילות הדרכה כלשהי של משרדי הממשלה או של נציבות שירות המדינה, אינם מוכרים לרוב המנהלים והעובדים בשירות המדינה ומכיוון שכך, אינם מהווים מגדלור ערכי לפעילות שירות המדינה ולאנשיה. בנוסף, רשימה זו אינה כוללת חלק מהערכים הנובעים מתפיסות היסוד אשר עמדו לעיני חברי ועדת ההיגוי לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. דוגמה לכך היא היעדר ביטוי לערך המצוינות.

הממצא הבולט ביותר שעלה מניתוח סקר המנהלים שבוצע ביוזמת נציבות שירות המדינה במסגרת ההיערכות לרפורמה, הוא הצורך המובהק של הסגל הבכיר באתוס משותף לשירות המדינה. שאיפה לאתוס התבטאה בצורך להבהרת חיבור ערכי משותף ולזיהוי שייכות לעשייה איכותית, ייחודית ויוקרתית.

מכאן עולה הצורך לקיומו של קוד אתי עבור כלל העובדים והמנהלים בשירות המדינה.

152  
...

בהמשך הדו"ח פורטה המלצה באשר לאופן גיבושו של הקוד האתי החדש לעובדי המדינה. הממשלה החליטה לאמץ את עיקרי דו"ח הרפורמה, והנחתה את נציב שירות המדינה לפעול ליישומם<sup>153</sup>.

<sup>152</sup> דו"ח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (25.6.2013), עמ' 77-81. קישור לדו"ח - <http://www.csc.gov.il/databases/articlesandpublications/documents/reformreport2013.pdf>

### מינוי וועדה להמלצה על קוד אתי חדש לעובדי המדינה ועבודת הוועדה

ביום 2.4.2014 מינה נציב שירות המדינה, עו"ד משה דיין, ועדה לגיבוש המלצה לקוד אתי לשירות המדינה<sup>154</sup>. עם תחילת עבודתה הוועדה פרסמה הודעה פומבית לציבור וביקשה להעביר לה רעיונות, הצעות, נתונים, פרסומים וכל מידע רלבנטי אחר, שיוכלו לסייע לה במלאכתה. בנוסף הוועדה פנתה באמצעות הסמנכ"לים למינהל לכלל עובדי המדינה וביקשה לקבל רעיונות והצעות כאמור. בכך ניסתה הוועדה לקבל התייחסות מכלל בעלי העניין בפעולתם של עובדי המדינה.

בעקבות פניות אלה קיבלה הוועדה פניות מהציבור ומעובדי המדינה. במקביל קיימה הוועדה ישיבות ושמעה גורמים משירות המדינה, מהאקדמיה, ומהשוק הפרטי והציבורי. הוועדה בחנה את המצב הקיים בנושא האתיקה של עובדי מדינה במספר מדינות בעולם, ובהן ארצות הברית, קנדה, בריטניה ואוסטרליה.

בשלב השני, הוועדה הכינה טיוטה מפורטת של הצעת קוד אתי לעובדי המדינה, ופרסמה פנייה שניה לציבור עם בקשה להערות להצעת הקוד. בעקבות פנייה זו התקבלו התייחסויות להצעת הקוד מאת עובדי מדינה וגורמים חיצוניים לשירות המדינה, ובהם מומחים בעלי שם לתחום האתיקה של עובדי ציבור. כמו כן הצעת הקוד האתי הועברה להסתדרות עובדי המדינה והתבקשה התייחסותה, והתקבלו הערות מטעמה.

בשלב השלישי לעבודת הוועדה התקיימו ימי עיון לקבוצות נבחרות של עובדי מדינה, לסמנכ"לים למינהל ומשאבי אנוש ולמנכ"לים. מטרת ימי העיון היתה לחבר את עובדי המדינה לתהליך הכנת הקוד האתי החדש, להכיר את הצעת הקוד לעובדי המדינה ולקבל הערות והצעות להצעת הנוסח.

בעקבות כל ההערות שהתקבלו הכינה הוועדה טיוטה מתוקנת של הצעת הקוד האתי וביום 6.3.2016 נחתם דו"ח הוועדה. להלן עיקרי הדילמות והמלצות הוועדה<sup>155</sup>.

#### דילמות בעת גיבוש קוד אתי חדש

במסגרת עבודת הוועדה היא התמודדה עם מספר דילמות שההכרעה בהן משפיעה על ניסוחו של הקוד האתי לעובדי המדינה. להלן יפורטו מקצתן.

#### קוד אתי "רזה" או קוד אתי "עבה"

אחת השאלות שעולה כשמתחילים בניסוח קוד אתי, היא האם לנסח אותו "רזה", הכולל ערכים בלבד, או שמא לנסח קוד אתי רחב יותר, המפרט גם כללי התנהגות אתיים<sup>156</sup>. בפני הוועדה נשמעו דעות שונות בענין זה. במסמך שהוגש מטעם היועץ המשפטי לממשלה נאמר שקוד מפורט מוביל בקלות רבה יותר לאכיפת הכללים כעבירה משמעתית, ואילו קוד רזה המבוסס על עקרונות מופשטים, מוביל לכיוון הוולונטרי, ו"עשוי להשביח את ההתנהלות עובדי המדינה לכדי סטנדרט נאות וראוי".

<sup>153</sup> החלטת ממשלה 481 מיום 30.6.2013.  
<sup>154</sup> כתברי הוועדה מונו: עו"ד מלכיאל בלס – יו"ר, עו"ד לבנת משיח, גב' דלית שטאובר ומר הראל עזר. למרכז הוועדה מונה מר רון צור, ראש מטה יישום הרפורמה במנגנוני ניהול ההון האנושי בנציבות שירות המדינה, וליועץ מקצועי מונה עו"ד יוסי גוילי, מנציבות שירות המדינה.

<sup>155</sup> קישור לדו"ח הוועדה - [https://www.gov.il/BlobFolder/reports/ethics\\_committee\\_report\\_4-2016/he/ethics\\_committee\\_report\\_4-2016.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/ethics_committee_report_4-2016/he/ethics_committee_report_4-2016.pdf)  
<sup>156</sup> בלע"ז ההבחנה היא בין code of ethics לבין code of conduct.

לדעת היועץ המשפטי לממשלה "עריכת הכללים צריכה לנטות לצד המופשט והערכי, באופן שישמר את הרוח האתית הוולונטרית של הכללים", כך שישמשו כלי חינוכי. עוד צוין על ידו, שגם אם יאומץ המודל הרחב והמפורט של הכללים, יש טעם לציין בתחילתם את ערכי הליבה שעליהם מבוססים הכללים.<sup>157</sup>

עמדה שונה השמיעה בפני הוועדה דר' ציפי גושפנץ, שסברה כי – "הקוד צריך להיות עם כללי עשה ואל תעשה. גם כמדד להערכה למה היה צריך להיות לנגד עיני העובד ולא היה בפועל. כשאין נורמה מעשית - הערכים בקוד נשארים לפרשנות הסובייקטיבית של המנהל."<sup>158</sup>

הפרקטיקה מלמדת שיש גופים ציבוריים בישראל שניסחו קוד אתי "רזה" ויש גופים ציבוריים שניסחו קוד אתי מפורט יותר, ואין לעניין זה דרך אחת ויחידה.<sup>159</sup> במסמך עמדה של ארגון ה-OECD נאמר שרוב הארגונים מוצאים עצמם במצב כלאיים בין שני סוגי קודים אלה, והם יכולים לבחור בקוד המאורגן סביב מספר ערכים, כשכל אחד מהם מפורט בהמשך לעקרונות וכללים, כדי לקבוע הנחיות ליישום הערכים.<sup>160</sup>

עמדת הוועדה היתה, "שבמצב דברים בו יש כללי אתיקה בתוקף, המחייבים עדכון והתאמה שלא נעשו בהם כמעט שלושים שנה, והם ככלל ראויים וטובים, אין אפשרות ממשית להותירם כמות שהם. מובן גם שלא ניתן ולא ראוי לבטל את כללי האתיקה שבתוקף, ולהחליפם בקוד אתי הכולל ערכים בלבד. משכך נותרה בעיקר אפשרות אחת והיא – השלמת כללי האתיקה שבתוקף בסל הערכים החסר בהם כיום, וכן עדכונם והתאמתם לבעיות העכשוויות של שירות המדינה. לצד זאת, יש לתת את הדעת, כמובן, לניסוח הכללים באופן שישקף קוד אתי ולא עוד נורמות מעולם המשמעת.

נימוק נוסף המטה את הכף לכיוון ניסוח מפורט של כללי האתיקה נובע מן ההיקף הגדול של העובדים בשירות המדינה והביזור הרב שלהם, המוביל לחשש שניסוח רזה של הקוד, מבוסס ערכים בלבד, יביא בעקבותיו פרשנויות רבות ושונות בכל משרד ויחידה, ותועלתו תהא מועטה. כמו כן, ניסוח לקוני יטיל את נטל היישום באופן מכביד על גורמי ההטמעה, מבלי שיתן בידם קווים מנחים ממשיים באשר להתנהגות האתית הראויה. מהפניות שקיבלה הוועדה מעובדי מדינה ניתן היה להתרשם שיש צורך שבא מהשטח לקביעת כללים יותר מפורטים בנושאים שונים שאינם מוסדרים או שאינם מוסדרים מספיק".<sup>161</sup>

במסגרת ניסוח הכללים, בתחילה נטתה הוועדה לניסוח של כללי עשה ואל תעשה, בדומה לנהוג, למשל, בקוד האתי של היחידה הקנדית העוסקת באתיקה של עובדי ציבור.<sup>162</sup> כך פורסמה טיוטת הקוד האתי להערות הציבור. לאור הערות שנשמעו על דרך ניסוח זו, וכדי למתן את הניסוח באופן

<sup>157</sup> סעיפים 35-31 למכתבה של עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), מיום 10.7.14.

<sup>158</sup> פרוטוקול הדיון מיום 27.7.14, עמ' 5.

<sup>159</sup> קודים אתיים קצרים, שנקראו בשמות שונים, נוסחו למשל, בידי צה"ל, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר ושירות הביטחון הכללי; קודים אתיים מפורטים יותר נוסחו, למשל, בשירות המדינה (1987), בפרקליטות המדינה ומשרד הפנים.

<sup>160</sup> Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for

Implementation (2009) p. 35 sec. 87,

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)

<sup>161</sup> עמ' 52 לדו"ח הוועדה.

<sup>162</sup> קישור לקוד היחידה הקנדית –

<http://ciec-ccie.parl.gc.ca/Documents/English/About%20the%20Office/Values%20and%20Conduct%20Code%20-%20E.pdf>

שיכוון לחיזוק הזדהות העובדים עם ההתנהגות הראויה, הנוסח הסופי של הצעת הכללים לא נכתב בדרך של חלוקה לכללי עשה ואל תעשה, ונכתב באופן רך יותר, בכללים שבהם ניתן הדבר.

#### הפרדה בין הקוד האתי לבין הדין המשמעותי

כפי שצוין לעיל, במשך השנים מוזגו כללי האתיקה לעובדי המדינה לתוך הליכי המשמעת, ונוצר מצב שהפרת כללי האתיקה הפכה להתנהגות שאינה הולמת או לאי קיום הוראות המחייבות בשירות המדינה. מצב דברים זה אושר בפסיקת בית המשפט העליון בפרשת **וינשטיין** בשנת 2007<sup>163</sup>. תהליך זה התרחש ללא דיון מעמיק בדבר השלכותיו על המשך פיתוח האתיקה בשירות המדינה. הוועדה למדה לדעת, כי במצב דברים זה קיים חשש, שלא ניתן לבטלו, שפיתוח קוד אתי חדש לכלל עובדי המדינה, כמו גם קודים אתיים יחידתיים, עלול לשמש בהליכים משמעותיים נגד מי שלא יעמדו ברף ההתנהגות האתי המצופה. חשש זה מהווה "אפקט מצנן" ומרתיע מפני פיתוח האתיקה בשירות המדינה.

על כן, כדי לחזק את הזדהות העובדים עם האתיקה המקצועית שלהם ולהוסיף לפתח קודים אתיים יחידתיים, הוועדה הגיעה למסקנה, שיש לנתק את עולם הקודים האתיים בשירות המדינה מן הדין המשמעותי. ענין זה נתון להחלטתם של הגורמים המוסמכים לעסוק במשמעת בנציבות שירות המדינה. למעשה די בהחלטה מינהלית של נציב שירות המדינה שלא להסתמך בכתבי התובענה שיוגשו לבית הדין למשמעת על כללי האתיקה, בכדי לייצר את הפרדה הנדרשת בין האתיקה לדין המשמעותי.<sup>164</sup>

יחד עם זאת, הוועדה סברה שאין לנתק את עולם האתיקה המקצועית והקודים האתיים מתחומי ההכשרה, ההדרכה, הניהול והפעילות השגרתית והשוטפת של הארגון. רק אם האתיקה תהפוך לשיח שוטף ומעשי – היא תוטמע בשירות המדינה. לכן, אין המדובר בקוד אתי שהוא וולונטרי במלוא מובן המילה, אלא בקוד שחשוב שיהפוך לחלק ממעגל החיים והפעילות השגרתית של שירות המדינה, כדי שיקבל את המשמעות האפקטיבית שלו.<sup>165</sup>

#### האם לכלול בקוד האתי גם כללים שנמצאים בתקשייר

בכללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987 ובקוד האתי החדש לשירות המדינה יש כללים המצויים גם במקורות נורמטיביים אחרים, כגון בתקשייר. כך למשל, התקשייר כולל הוראות העוסקות במניעת חשש לניגוד עניינים<sup>166</sup>, קבלת טובות הנאה מותרות ואסורות<sup>167</sup>, והוראות בדבר חובת עובד המדינה לנהוג בנימוס כלפי אחרים<sup>168</sup>.

במהלך מפגשים עם עובדים, שנערכו במסגרת הצגת הצעת הקוד האתי להערות הציבור, נשמעה טענה שאין טעם להתייחס בקוד האתי להוראות שממילא קיימות בתקשייר או במקורות נורמטיביים אחרים, וכי הקוד האתי צריך לכלול רק הוראות המוסיפות על ההוראות המחייבות.

<sup>163</sup> הי"ש 44.

<sup>164</sup> עמ' 34-35 לדו"ח הוועדה.

<sup>165</sup> דרכים מעשיות לחיבור האתיקה למעגלי החיים של הפעילות בשירות המדינה הוצעו במסגרת תכנית מעשית ואפקטיבית להטמעת האתיקה בשירות המדינה, עמ' 86-80 לדו"ח הוועדה.

<sup>166</sup> עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים – פרק משנה 13.6, וניגוד עניינים מוסדי – פרק משנה 6.35 ועוד.

<sup>167</sup> פרק משנה 42.7.

<sup>168</sup> למשל, סעיף 42.224.

עם דילמה זו התמודדו גם ועדות אחרות שמונו להציע כללי אתיקה למשרתי ציבור, ואף הן כללו בהצעותיהן לקוד אתי נורמות המשקפות התנהגות ראויה גם אם הן אסורות על פי חוק<sup>169</sup>.

הוועדה הגיעה למסקנה, שאין אפשרות מעשית ליצור קוד אתי אפקטיבי שלא יכלול סוגיות המוסדרות גם במקורות נורמטיביים אחרים. בראש ובראשונה, לא ניתן לצאת מן ההנחה שעובדי המדינה מכירים את מגוון הנורמות הקובעות את ההתנהגות המחייבת אותם; לכן קוד אתי הוא אמצעי אפקטיבי, בשלב הטמעתו בסדנאות והכשרות, להביא נורמות חשובות רבות לידיעת העובדים. בנוסף, הקוד האתי אמור לא רק ליצור שפה ואתוס משותפים בין עובדי המדינה, אלא גם להנחות את העובדים לגבי ההתנהגות הנכונה בשלל מצבים בהם ייתקלו בעבודתם בשירות המדינה. גם אם ברור מראש שאין כל אפשרות לכסות את כל קשת המצבים האפשריים, יש תופעות העלולות לחזור על עצמן בתדירות גבוהה, וראוי להבהיר לעובדים מראש מהי ההתנהגות הראויה. מצבים כמו חשש לניגוד עניינים, קבלת טובות הנאה או דיבור שאיננו מכבד - הם אירועים המתרחשים מעת לעת; התעלמות מהם בהצעת הקוד היתה משנה מהותית את כללי האתיקה שבתוקף, ויוצרת קוד מחורר וחלקי, שלא ניתן מענה לדילמות רבות, ולכן תועלתו מוטלת בספק.<sup>170</sup>

#### מבנה ארגוני להטמעת האתיקה בשירות המדינה

תמונת המצב בעת מינוי הוועדה היתה שאין אף גוף מרכזי בשירות המדינה המופקד על פיתוח והטמעה של אתיקה מקצועית בקרב עובדי המדינה. כללי האתיקה נאכפו במקרים מסוימים במסגרת הליכי הדיון המשמעותי, אך שיח אתי לא התקיים באופן סדור ולא פותחו תכניות להטמעת האתיקה בשירות המדינה.

על רקע חוסר בתשתית ארגונית זו הוועדה המליצה על מבנה ארגוני שיורכב משלושה רבדים<sup>171</sup>:

א. הקמת **יחידה מרכזית בנציבות שירות המדינה**, יחידה מקצועית קטנה, בכפיפות לנציב שירות המדינה, שתפקידיה העיקריים יהיו להסביר למשרדים את הקוד האתי ולספק להם הכוונה וההנחיה; להכשיר ממוני אתיקה משרדיים ולשמש כמנחה מקצועי של הממונים על האתיקה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך; לפתח כלי הדרכה והטמעה כגון פרסומים, הדרכות פרונטאליות, למידה מקוונת ועוד; ליעץ לעובדים שיפנו אליה בנושאים אתיים, במסגרת "קו חם" שתפעיל. היחידה לא תשמש כגוף לקבלת דיווחים על הפרות אתיות, ולא תפגע בסמכויות הקיימות של מערך המשמעת בשירות המדינה. היחידה תהיה אחראית על יישום תכנית ההטמעה של האתיקה במשרדי הממשלה.

ב. הקמת **ועדה ציבורית מיעצת לנציב שירות המדינה**, שתפקידיה העיקריים יהיו ליעץ בנושאי אתיקה מקצועית של עובדי מדינה לנציב שירות המדינה, לדון בסוגיות אתיות שיובאו בפניה על-ידי הנציב או היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית, לפרסם חוות דעת עקרוניות והמלצות במטרה להעלות את הרמה האתית בשירות המדינה, ליזום סקרים בנושא אתיקה, להגיש דו"ח שנתי לנציב ולראש הממשלה על מצב האתיקה בשירות המדינה, ולדון בסוגיות עקרוניות או מיוחדות. ועדה

<sup>169</sup> לדוגמה - הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה, דין וחשבון, התשס"ח-2008, שהציעה, בין היתר, כלל אתי של איסור קבלת מתנות בהתאם לחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (פרק ז' להצעת הוועדה). באופן דומה נהגה גם הוועדה להצעת קוד אתי לראשי הרשויות המקומיות, ובדין וחשבון שפרסמה (2013), ציינה כי "לעיתים היה צורך לחזור בכללים על הוראה קיימת לשם שלמות התמונה..." (עמ' 12, סעיף 35 לדו"ח).

<sup>170</sup> עמ' 54 לדו"ח הוועדה.  
<sup>171</sup> עמ' 76 לדו"ח הוועדה.

שכזו, אם תמצא לנכון, תוכל לדון לעומק, למשל, בסוגיית הדיווח מצד עובדי מדינה הנתקלים בהתנהגות בלתי תקינה, הפרסומים ברשתות חברתיות וכדומה.

ג. מינוי ממונה אתיקה בכל משרד ממשלתי או יחידת סמך, שיהיה כפוף למנכ"ל המשרד ותפקידיו העיקריים יהיו - להטמיע התנהגות אתית ראויה בהתאם לכלי הדרכה והטמעה, שיפותחו באחריות היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית; לקדם גיבוש קודים אתיים יחידתיים; לשמש אוזן קשבת ומיעצת לעובדים המעוניינים ביעוץ אתי, ולהעביר פניות לטיפול היחידה המרכזית בנציבות; להיות מעורב בפעולות הנהלת הארגון שיש להן קשר לאתיקה כגון חלוקת פרסים לעובדים מצטיינים, תכניות עבודה וסיכומי שנה.

#### תכנית אפקטיבית להטמעת האתיקה המקצועית בשירות המדינה

על סמך דברים שהושמעו על ידי גורמים שונים המתמודדים עם הטמעת האתיקה המקצועית בארגונים, ובחינת המצב בעולם, הוועדה הציעה תכנית הטמעה אפקטיבית, שעיקריה הם: ביצוע תהליך השקה של הקוד האתי בגיבוי של העומדים בראש שירות המדינה והנהלות המשרדים; הפצת הקוד האתי לכל עובדי המדינה בדואר האלקטרוני ומסירתו לידי עובדים חדשים עם קליטתם לשירות; פיתוח חומרי הכשרה והדרכה ייעודיים לעובדי המדינה, לרבות חומרים ממוחשבים, המבוססים, בין היתר, על סיפורי מקרה ועל מקורות מורשת ישראל; פיתוח תכניות הכשרה אישיות למנהלים במסגרת קורסי הניהול הבכירים, ותכניות הכשרה לעובדים חדשים וותיקים; שילוב נושא האתיקה בשיח הארגוני, לרבות בתהליכים הניהוליים; עידוד העיסוק בערכים אתיים בתכניות העבודה השנתיות וקביעת יעדים להטמעה ודיווח עליהם לנציבות; שילוב נושא האתיקה בהליכי מיון וגיוס עובדים; פיתוח מנגנוני בקרה ודיווח לנציבות על הפעילות בתחום.<sup>172</sup>

#### ט. הקוד האתי החדש לשירות המדינה

כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987 סייעו באופן מוגבל ליצירת אתוס משותף לכלל עובדי המדינה, כיוון שהכילו כללים בלבד ולא ערכים. על כן, הוועדה מצאה לנכון לערוך את המסמך מחדש, באופן שהקוד האתי של עובדי המדינה יכלול בחלקו הראשון חזון, ייעוד ופירוט של ששה ערכי-על או ערכי-ליבה, שכל אחד מהם כולל כמה ערכי משנה. בדרך זו ניתן יהיה להוביל את הקורא מן המופשט והכללי אל הפרט, ומערכי-הליבה לגזור כללי התנהגות ראויה מפורטים ומעשיים יותר. כמו כן הוועדה המליצה לעדכן את כללי האתיקה, ולהוסיף, בין היתר, כללים הנדרשים לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות, וכללים המכוונים להתנהגות ראויה של הנהלות המשרדים ולא רק לעובדים.

הצעת הקוד האתי החדש לשירות המדינה הובאה על ידי נציב שירות המדינה, עו"ד משה דיין, בפני ועדת שירות המדינה<sup>173</sup>. בפני הוועדה הוצגה גם המלצת הוועדה בדבר הניתוק בין הקוד האתי לבין הליכי המשמעת. ביום 1.11.2016 ועדת השירות אישרה את המלצות הוועדה לגיבוש קוד אתי. במסגרת זו הוחלט על תיקונים קלים בנוסח ההצעה ועל תיקון התקשי"ר באופן שייכללו בו הוראות מסוימות מכללי האתיקה משנת 1987 שעמדו להתבטל, ובכך יהפכו להוראות מחייבות.

<sup>172</sup> עמ' 86-80 לדו"ח הוועדה.

<sup>173</sup> ועדת השירות היא גוף הפועל בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים), ומורכבת מהנציב, מחמישה מנכ"לים של משרדי ממשלה ומחמישה נציגי ציבור.

ביום 9.5.2017 פרסם נציב שירות המדינה הודעה בדבר כניסתו לתוקף של הקוד האתי החדש לשירות המדינה, ועל כך שהוא מחליף את כללי האתיקה משנת 1987, וצירף להודעה את נוסח הקוד האתי החדש לשירות המדינה.<sup>174</sup> במסגרת ההודעה על אישור הקוד האתי החדש הבהיר נציב שירות המדינה את מדיניותו בנוגע להפרדה שתתקיים בין הקוד האתי החדש לשירות המדינה לבין דיני המשמעת:

4. בהתאם להמלצות הוועדה לגיבוש הקוד האתי, כדי לקדם את פיתוח כללי האתיקה המקצועית במטרה לשפר את תפקוד שירות המדינה, ראוי כי לא ייעשה שימוש בקוד האתי בהליכים משמעתיים, ויש להותיר את כללי האתיקה לשיח הארגוני, לשיח שבין עמיתים לבין עצמם, ולתווך שבין מנהל לעובדיו בדבר ההתנהגות הראויה.

5. משכך, אין לעשות שימוש בקוד האתי החדש בהליכים לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, לרבות הליכים לפי סעיף 31 לחוק. יובהר, כי אין באמור כדי לגרוע מהאפשרות לעשות שימוש בהליכי המשמעת בכל נורמה מחייבת ובת תוקף (כגון דין, הוראות שבתקשי"ר וכדומה), גם אם היא נכללת בקוד האתי, אך במקרים אלה, ההליך המשמעתי יינקט בשל הפרת הוראת הדין) לרבות תקשי"ר או כל נורמה מחייבת אחרת, אך לא בשל הפרת הקוד האתי."

הקוד האתי החדש נכנס לתוקף והופץ לעובדי המדינה. יתר המלצות הוועדה, בדבר מבנה ארגוני ייעודי בנציבות שירות המדינה ובמשרדים ותכנית להטמעת הקוד – טרם יושמו.

להלן יובאו החזון, הייעוד והערכים שבקוד האתי החדש לשירות המדינה, ובנספח למאמר יובאו גם הכללים האתיים החדשים שנקבעו.

### **החזון, הייעוד והערכים**

על פי הקוד האתי החדש **חזון** שירות המדינה הוא:

"שירות המדינה פועל כנאמן הציבור, באמצעות עובדיו, ובאופן פעולתו תורם לעיצוב תרבות של חברת מופת משגשגת והוגנת בישראל, לטובת הכלל, וברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל."

על פי הקוד האתי החדש **ייעוד** שירות המדינה הוא:

"שירות המדינה הוא זרוע ביצוע של הממשלה לשירות הציבור, ובפעולתו מסייע לממשלה ולשריה לקדם את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על פי דין, והכל תוך כיבוד החוק."

<sup>174</sup> הודעה מסי' עז/10. קישור להודעה - <https://www.gov.il/BlobFolder/policy/tashaaz10/he/tashaaz10.pdf>.

על פי הקוד האתי החדש ערכי-הליבה, או ערכי-העל, של שירות המדינה הם ששה – ממלכתיות, מקצועיות, טוהר המידות, מערכתיות, שירותיות ואחריותיות<sup>175</sup>. כל ערך-ליבה מורכב ממספר ערכי משנה, כדלקמן:

### **1. ממלכתיות**

**נאמנות לציבור** - ביצוע התפקיד תוך נאמנות למדינה, מתן חשיבות עליונה לאינטרס הציבורי וחיזוק אמון הציבור בשירות המדינה.

**שלטון החוק** - ביצוע התפקיד תוך כיבוד החוק ויישומו כראוי.

**א-פוליטיות** - ביצוע התפקיד תוך התעלמות מדעתו הפוליטית של העובד ותוך ומתן שירות שווה לכל ממשלה, שר או בעל תפקיד.

**כבוד האדם** - ביצוע התפקיד תוך שמירה על כבוד האדם וזכויותיו והימנעות מהשפלה, הטרדה מינית ומנוקשות יתרה.

**שוויון** - ביצוע התפקיד ללא הפלייה מטעמי מין, נטייה מינית, מגדר, מצב משפחתי, גיל, דת, לאום, השקפה, עדה, גזע, צבע, מוצא, מוגבלות גופנית, נפשית או שכלית, או כל מאפיין אחר שאינו נוגע לעניין ואינו מצדיק יחס שונה.

**צדק חברתי** - ביצוע התפקיד מתוך הכרה בחשיבות צמצום פערים חברתיים וכלכליים וקידום חובת ייצוג הולם על פי דין בשירות המדינה.

### **2. מקצועיות**

**מצוינות** - ביצוע התפקיד במסגרת הסמכות, מתוך ידע ומיומנות גבוהה, לאחר לימוד התחום המקצועי עליו הופקד עובד הציבור, תוך עדכון הידע מעת לעת וכיבוד האתיקה המקצועית.

**ענייניות** - ביצוע התפקיד תוך איסוף ובדיקת עובדות, שקילת השיקולים הנוגעים לעניין בלבד, ומתן משקל ראוי לכל עובדה ושיקול.

**ריסון הכוח** - הפעלת הסמכויות שהוקנו לצורך ביצוע התפקיד באופן מושכל, מבוקר והוגן ורק למטרות שלשמן הוקנו הסמכויות.

**יעילות** - ביצוע התפקיד במהירות האפשרית, באופן אפקטיבי המשיג את התוצאה הנדרשת, ותוך חיסכון ושמירה על משאבי הציבור.

**חדשנות** - ביצוע התפקיד מתוך סקרנות ופיתוח וקידום מתמיד של דרכים חדשות כמענה לצרכים קיימים ועתידיים.

### **3. טוהר המידות**

**יושר** - ביצוע התפקיד בהגינות, ללא ניגוד עניינים, ובהקפדה על הדין והנהלים.

<sup>175</sup> חלק מערכי-העל (מערכתיות, שירותיות ואחריותיות) ניתנים לקטלוג גם כחלק מערך-העל של המקצועיות, אך יש חשיבות בהבלטתם וביצירת שיח ייחודי לגביהם עקב ההערכה כי ערכים אלה מחייבים לעת הזו חיזוק ודגש ארגוני.

**יושרה** - ביצוע התפקיד בניקיון כפיים, תוך דבקות בערכי שירות המדינה והתאמת חובתו המקצועית והתנהגותו בפועל לערכים אלה.

**ענווה** - ביצוע התפקיד מתוך הכרה בחשיבותו, וללא התנשאות ויהירות.

#### **4. מערכתיות**

**סיוע לממשלה וחבריה** - ביצוע התפקיד במטרה לסייע לממשלה ולשרים לקדם ולממש את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על פי דין, תוך כיבוד החוק והמקצועיות.

**עבודת צוות** - ביצוע התפקיד תוך ראייה רחבה ושיתוף פעולה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר בשירות הציבורי.

**שיתוף במידע** - ביצוע התפקיד תוך שיתוף ממונים ועמיתים במידע הנחוץ לביצוע תפקידם, בכפוף למגבלות שבדין.

#### **5. שירותיות**

**שירותיות** - ביצוע התפקיד מתוך רצון לספק שירות אפקטיבי, יעיל ומספק, במועד הנדרש, לכל מי שזקוק לו, הן מקרב הציבור והן בתוך השירות הציבורי.

**פתיחות** - הקשבה בלב פתוח ובנפש חפצה לצרכי הציבור והשותפים לעשייה.

**אדיבות** - ביצוע אדיב ומכובד של התפקיד כלפי הציבור ועמיתים לעבודה.

#### **6. אחריותיות**

**אחריות** - מחויבות לתפקיד ולקיחת אחריות למעשים, החלטות וטעויות.

**דיווחיות** - ביצוע התפקיד תוך דיווח מהימן לממונים, ועדכון עובדים ושותפים למשימה.

**שקיפות** - ביצוע התפקיד כנאמן הציבור, תוך מתן מידע לציבור ולגופים אחרים כנדרש על פי דין, לרבות הנמקה להחלטות והכל תוך שמירה על סודיות במקרים המתאימים.

#### **כללי האתיקה החדשים**

בהתייחס לכל אחד מערכי-הליבה פורטו כללים בקוד האתי החדש, שכאמור, ברובם שאובים מכללי האתיקה משנת 1987 וממקורות נורמטיביים קיימים בחקיקה ובפסיקה, ובחלקם מהווים פיתוח של כללי אתיקה חדשים. בנספח למאמר זה מצורפים הכללים שבקוד האתי החדש, שהחליפו את כללי האתיקה הקודמים.

#### **י. סיכום**

האתיקה של עובדי המדינה נסמכת על מארג צפוף של נורמות מסוגים שונים – חקיקה, פסיקה, הוראות והנחיות וכללי אתיקה. לצד המציאות הנורמטיבית יש צורך ממשי ביצירת אתוס משותף, וקידום של תרבות אתית העונה לצרכי השעה ומפתחת את האתיקה באופן מתמיד בקרב עובדי המדינה. הצורך בגיבוש והטמעה אפקטיבית של כללי אתיקה לעובדי המדינה הם משימה שהממשלה רואה בה חשיבות לשיפור תפקודו של שירות המדינה, והשירותים שהוא מספק לכלל הציבור ולממשלה.

לאור מורכבות שירות המדינה מבחינה ארגונית, הביזור הגדול של יחידותיו, ההיקף העצום של כוח האדם, והמורכבות של הנורמות החלות על עובדיו, הדרך היחידה להוביל שינוי מותנית בשינוי בשלושה ממדים: א. גיבוש קוד אתי חדש; ב. מבנה ארגוני - הקמת יחידה מקצועית לנושא אתיקה בנציבות שירות המדינה בשילוב עם מועצה ציבורית מייצעת לאתיקה של עובדי מדינה ומינוי ממוני אתיקה במשרדים וביחידות הסמך; ג. יישום של תכנית הטמעה אפקטיבית ורב שנתית של אתיקה במעגלי הפעילות השונים של שירות המדינה מתוך דגש על הטמעת ופיתוח האתיקה דרך חינוך, הדרכה וניהול.

הוועדה להמלצה על קוד אתי חדש לשירות המדינה הניחה בפני הגורמים המוסמכים תשתית למלא בתוכן מעשי את שלושת הרבדים לקידום האתיקה. מן הראוי לבחון באופן מתמיד כיצד מיושמות ההמלצות שפורטו לעיל בכדי להבטיח שהנושא לא ייזנח.

נספח<sup>176</sup>

### כללים מנחים לאתיקה מקצועית לשירות המדינה

<sup>176</sup> קישור לקוד האתי החדש המלא (חזון, ייעוד, ערכים וכללים) – <https://www.gov.il/BlobFolder/policy/tashaaz10/he/tashaaz10.pdf>

מטרת כללים מנחים אלה להתוות את דרך ההתנהגות הראויה והמצופה מעובדי המדינה, מבחינה מקצועית ואתית. הם נועדו לשמש כמצפן המסייע לעובדי המדינה, בכל מקצוע או משרה, לבצע באופן המיטבי את תפקידם המורכב והחשוב, ולהתמודד עם דילמות של אתיקה מקצועית.

### **פרק א : כללי**

א. הגדרות :

(א) "עובד מדינה" – עובד קבוע, עובד זמני, עובד ארעי, עובד המועסק על-פי חוזה או מתנדב לפי הוראות תקנון שירות המדינה (להלן – התקשי"ר).

(ב) "ממונה" – עובד המדינה אשר עובד המדינה אחר או מי שמספק שירותים למדינה כפוף לו, במישרין או בעקיפין, מבחינה מינהלית או מקצועית.

(ג) "קרוב או בן משפחה" – בן/בת זוג לרבות ידוע בציבור ובן/בת זוג מאותו המין, הורה, הורה הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, אחיין אחיינית, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה, בני דודים לרבות קרבה משפחתית חורגת או קרבה הנוצרת עקב אימוץ.

ב. תחולה בזמן ובמקום – הערכים והכללים האתיים חלים על העובד בישראל או מחוץ לה, בשעות העבודה, בעת הפעלת סמכותו, וגם מחוץ לשעות העבודה כאשר התנהגות העובד יכולה לפגוע פגיעה ממשית בשירות המדינה, בתדמיתו או באמון הציבור, וזאת בשים לב לדרגתו ולמעמדו כעובד המדינה.

אף שערכים וכללים אלה אינם חלים על עובדים שפרשו משירות המדינה, יש לזכור שהציבור הורגל להתייחס אליו כאל עובד המדינה, ושיחס זה נמשך גם לאחר תום הכהונה. משכך, ראוי לעובד המדינה שפרש כי ישווה נגד עיניו את רוחם ומגמתם של הערכים והכללים, ויכוון התנהגותו ואורחותיו על פיהם, והכל בהתחשב במשך כהונתו של העובד, התפקיד ממנו פרש ובתקופה שחלפה מאז.

ג. אין בכללים שבקובץ זה כדי לגרוע מכללים שנקבעו בחוק, בתקשי"ר, בפסקי דין של בתי משפט ובתי הדין המשמעתיים, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, או בכללי אתיקה שיוחדו בדין למקצוע מסוים או בכללי ההתנהגות שייקבעו בעתיד על-ידי הגופים האמורים. כללים אלה באים במקום כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987, המתבטלים עם כניסתם לתוקף של כללים אלה.

ד. הכללים כתובים בלשון זכר, אך זאת מטעמי נוחות של השפה בלבד, והם מכוונים לגברים ונשים גם יחד.

### **פרק ב : ממלכתיות**

1. עובד המדינה יהיה נאמן למדינת ישראל, לחוקיה ולערכיה, ימלא ביושר כל חובה המוטלת עליו כעובד המדינה, יבצע את החלטות הממשלה, ללא קשר עם השקפותיו הפוליטיות או האישיות, וימלא את תפקידו באופן המכבד את שירות המדינה ומגביר את אמון הציבור בו.

2. עובד המדינה ינהג בדרך ההולמת את מעמדו, תפקידו וחובותיו כעובד המדינה, וישמור על תדמית שירות המדינה ושמור הטוב כעובד המדינה. הוראה זו חלה אף על התנהגות שאינה קשורה בתפקידו, ככל שיש בה פגיעה ממשית בשירות המדינה, בתדמיתו או באמון הציבור בו, בשים לב לדרגתו ולמעמדו של העובד.

3. עובד המדינה יכבד את רשויות השלטון הפועלות לצד הרשות המבצעת, ובהן הכנסת, בתי המשפט ומבקר המדינה, ויכיר בעצמאותן ובתפקידן.

4. עובד המדינה יימנע ממעשים אשר יש בהם פגיעה במדינת ישראל, במוסדותיה וסמליה.

5. עובד המדינה ימלא את תפקידו תוך שמירה על כבודו של כל אדם וכיבוד זכויותיו, מתוך הכרה בכך שהוא בעל ערך שווה, ללא הבדל מטעמי מין, נטייה מינית, מגדר, מצב משפחתי, גיל, דת, לאום, השקפה, עדה, גזע, מוגבלות או כל שוני אחר שאינו מן העניין.

6. עובד המדינה יקפיד במסגרת עבודתו שמעשיו או אמירותיו לא יתפרשו כאילו נועדו לקדם מפלגה כלשהי או בעל תפקיד פוליטי כלשהו, ויימנע מעיסוק בפעילות פוליטית או מפלגתית, שלא בהתאם לדין ולתקשי"ר. אין בסעיף זה למנוע פעילות בארגון עובדים בהתאם להוראות התקשי"ר.

7. עובד המדינה המציג את עמדת המשרד בפני גורמים שמחוץ ליחידתו, יציג את תמונת הדברים האמינה והמשקפת למיטב ידיעתו את הנושא לאשורו, בכפוף להוראות שבדין, וזאת אף אם עמדתו האישית שונה. אם אינו יודע מהי עמדת משרדו בענין שעליו להתייחס אליו, ינסה לבררה, ואם לא ניתן הדבר, בנסיבות הענין – יציין זאת בדבריו.

8. עובד המדינה יפעל, במקרים בהם הדבר במסגרת תפקידו, לצמצום אי השוויון והפערים בחברה הישראלית.

9. עובד המדינה יימנע מלעשות או להתיר פרסומת מכל סוג שהוא אשר תכנה בעל אופי מדיני, מפלגתי, מסחרי או עסקי, אלא אם היא אושרה כדין בהתאם להוראות החלות בשירות המדינה.

### **פרק ג : 1. מקצועיות**

10. עובד המדינה יפעל במסגרת הסמכויות שהוענקו לו בהתאם לחוק, תקנה או הוראה מינהלית, ויפעיל את סמכויותיו באופן מושכל, מבוקר והוגן.

11. עובד המדינה יחתור למצוינות אישית בכל תחומי פעילותו, תוך שאיפה להימצא בחזית הידע והמומחיות של תחומי עיסוקו, ומיצוי היכולת והמיומנות המקצועית הנדרשת למילוי תפקידו.

12. עובד המדינה ימלא את תפקידו על-פי אמות מידה מקצועיות ושיקולים ענייניים בלבד, ויקבל החלטה לאחר שהתבסס על תשתית עובדתית סבירה בנסיבות הענין.

13. עובד המדינה ישמור, ככל האפשר, על כושרו המקצועי בהתאם לנדרש למילוי תפקידו ולאפשרויות שיינתנו לו על ידי המשרד. בכלל זה ישתתף, ככל הניתן, באופן שוטף בהדרכות והכשרות מקצועיות לשימור ושיפור יכולתו המקצועית ושיפור איכות השירות הניתן לציבור.

14. עובד המדינה יביע את עמדתו המקצועית כאשר נדרש הדבר בדיונים מקצועיים, ויעשה כן ללא מורא, תוך כיבוד המשתתפים האחרים בדיון.

15. עובד המדינה יקפיד בביצוע תפקידו על עמידה בזמנים שנקבעו, כגון בהגשת מסמכים שנדרש להכין, בהגעה במועד לשיבות וכדומה.

16. עובד המדינה ימלא בנאמנות תפקידים המוטלים עליו כדין על-ידי מי שהוסמך לכך, יקיים כל נוהל מחייב, כגון: התקשי"ר, הודעות נציבות שירות המדינה, תקנון כספים ומשק, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונהלי המשרד בו הוא מועסק, יבצע את עבודתו בתיאום עם הממונים עליו, וישמור על כללי ההיררכיה בשירות.

17. עובד המדינה ישמור על בטיחות וגהות ויקפיד על מילוי כל ההוראות הקשורות בכך.

18. הנהלת המשרד תעניק לעובדים כלים מקצועיים, לרבות חניכה והכשרות, ותבטיח להם סביבת עבודה בריאה, נאותה, מתקדמת מקצועית ובטיחותית.

19. בכדי לאפשר לעובדים לבצע את תפקידם כראוי, הנהלת המשרד תחלק את משאבי המשרד בין היחידות השונות בהתאם לצרכיהן, באופן הגון, שוויוני ובשקיפות.

## **פרק ג' : 2. חובות הממונה בשירות המדינה**

20. הגדרה :

בפרק זה – "עובד" ו"עובדים" – מי שמבצע או מבצעים עבודה במסגרת שירות המדינה או מספקים שירותים למדינה, ונמצאים תחת סמכותו ואחריותו של הממונה, במישרין או כממונה עקיף, בין אם הם עובדים בשירות המדינה ובין אם לאו. אין בהגדרה זו בכדי להשפיע על מערכת היחסים המשפטית בין העובד והמדינה.

21. הממונה יבצע את תפקידו באופן שיהווה דוגמה אישית למקצועיות ברמה גבוהה ולהתנהגות ערכית ראויה.

22. הממונה ינהג בעובדים בכבוד וברגישות, תוך כיבוד פרטיותם ככל הניתן, ויצור סביבת עבודה, נעימה, הוגנת וחברית, שאינה משפילה או מאיימת.

23. הממונה יעודד שמיעת מגוון דעות של העובדים, יאפשר ל"קולות האחרים" או ל"קולות השקטים" להישמע, ויעודד יוזמות והצעות לשיפור של עובדיו.

24. עובד מדינה שאצל סמכות לעובד אחר, אחראי לפיקוח ולבקרה על השימוש בסמכות שנאצלה.

25. הממונה יפקח ויבקר את עבודת העובדים, וכן יעריכה בהתאם לנוהלים בשירות המדינה. ממונה המבקש להעביר ביקורת על עובד יעשה כן בהגינות, במקום ובזמן המתאימים.

26. הממונה ייזום פעולות הדרכה ויעודד השתתפות העובדים בהן כדי להגביר את ידיעותיהם, מיומנותם וייעול עבודתם.

27. הממונה יפעל להטמעת האתיקה בקרב עובדיו ולליבון נושאים אתיים באופן חופשי, תוך מתן מקום ללבטים ולניתוח דילמות אתיות.

28. הממונה ידאג לעדכן את העובדים בעניינים הנדרשים לביצוע עבודתם ולתנאי עבודתם ובנושאים עקרוניים הנוגעים לפעילות יחידתם.

29. הממונה יעודד שיתוף פעולה בין העובדים.
30. בשיקוליו במינוי ובקידום עובדים יביא הממונה בחשבון אך ורק גורמים הנוגעים לכישוריו של העובד והתאמתו לתפקיד ושיקולים המתחייבים על פי דין בנוגע לייצוג הולם.
31. הממונה ידאג שקידומו של עובד בעבודה או סיום העסקתו, יתבצעו באופן מקצועי, מכובד ותוך שמירה על זכויות העובד.
32. הממונה יזום, במקרים המתאימים, תחקיר פנימי של העשייה ביחידתו, לרבות בחינת התוצאות למול היעדים, לצורך שיפור איכות השירות או תפקוד היחידה עליה הוא ממונה, בהתאם לסמכויותיו.
33. הממונה יגלה התחשבות בעובד בעת מחלה, מצוקה או משבר אישי.
34. הממונה לא ידרוש מעובד לבצע עבורו פעילויות שאינן קשורות עם תפקידיו הרשמיים בשירות המדינה.
35. הממונה לא ייתן לעובד הוראה הסותרת כל דין או נוהל מחייב בשירות המדינה ולא יעמידו במצב שיגרום לו לפעול שלא בהתאם לדין או לכללי האתיקה.
36. הממונה לא יפגע בעובד בשל כך שהגיש תלונה נגדו או נגד עובד אחר, או שסייע לעובד אחר בקשר להגשת תלונה כאמור. לעניין זה "פגיעה", לרבות בעניין תנאי עבודה, קידום בעבודה, הכשרה או השתלמות מקצועית, פיטורים או פיצויי פיטורים, הטבות ותשלומים הניתנים לעובד בקשר לפרישה מעבודה, או יצירת סביבת עבודה עוינת.
37. הממונה לא יקיים קשר אינטימי עם עובד, או עם מי שהוא מטפל בעניינו במסגרת סמכותו, כל עוד מתקיימים יחסי המרות. האמור לעיל כפוף לסייגים לפי דין בענין העסקה בקרבה משפחתית.
38. הממונה לא יבקש מעובד לחתום על ערבות כספית, ולא יבקש הלוואה כספית או טובת הנאה. כלל זה לא יחול לגבי טובת הנאה פעוטת ערך המקובלת בנסיבות העניין.
39. הנהלת המשרד תפעל להבטיח הגנה ראויה לעובדים בביצוע תפקידיהם והממונה יעניק גיבוי לעובדיו, כל עוד פעלו בהתאם לחוק ולנורמות המחייבות.
40. הנהלת המשרד, רואה בעובדים שותפים מלאים בעשייה, ותנהג כלפיהם בהוגנות, בשוויון ותוך כיבוד זכויותיהם.

#### **פרק ד': 1. טוהר המידות**

41. עובד המדינה יימנע מלנצל את מעמדו או תפקידו בשירות המדינה לקידום עניין אישי שלו או של אדם המקורב לו, ולכל מטרה שאינה קשורה במילוי תפקידיו.

42. עובד המדינה יימנע בעבודתו מהצגת מצג שווא או מידע לא מדויק על מנת להשיג יתרון עסקי או טובת הנאה לעצמו או למשרד.

43. עובד המדינה יימנע מלעסוק במסגרת עבודתו בכל פעילות אחרת שאינה קשורה לעבודתו ולתפקידיו בשירות המדינה, כגון: פעילות פרטית, עסקית, חברתית, ציבורית, פוליטית ומפלגתית, למעט פעילויות שסביר לעשותן בשעות העבודה או שקיבל היתר כדין לעשותן.

44. עובד המדינה יעשה שימוש ברכוש המדינה רק לצורך התכלית והייעוד שנקבעו לו על-ידי המדינה, ישמור על רכוש המדינה הנמסר לשימוש, לטיפולו או להשגחתו, וינהג בו על-פי כללי החיסכון והיעילות.

45. עובד המדינה יימנע ככל הניתן, מפגיעה בפרטיות עמיתיו לעבודה והציבור, לרבות בעת שימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים.

46. ראוי לו לעובד המדינה, במיוחד מי שמכהן בתפקיד רגיש או בכיר, שיפעל בשיקול דעת ובזהירות המירבית ביחס לקיומם של מפגשים או קשרים אישיים או חברתיים אשר מפאת מהותם או נסיבותיהם עלולים להשפיע על שיקול הדעת שלו או להטות אותו באופן שייפגע בחובתו לפעול באופן שוויוני או ללא חשש לניגוד עניינים, או עלולים לפגוע בתדמיתו ובשמו הטוב של שירות המדינה. היה ונוצרו לעובד המדינה קשרים כאמור – ידווח על כך לממונה.

47. עובד המדינה לא ירכוש או יקבל נכס של המדינה, במישרין או בעקיפין, מלבד רכישה או קבלה של נכס כאמור, הנמכר או הנמסר לציבור ואשר לציבור אפשרות לרכוש או לקבל אותו נכס בתנאים שווים לתנאי הקבלה או הרכישה של עובד המדינה, ובהתאם לכללים שנקבעו בעניין זה בתקשי"ר.

48. עובד המדינה יימנע מקבלת מתנה או טובת הנאה מכל סוג, אלא על פי התנאים שנקבעו לכך בחוק ובתקשי"ר. כמו כן עובד המדינה -

א. לא יקבל הזמנות חינם או בתמורה מופחתת לאירועים או למקומות שהכניסה אליהם היא בתשלום, אלא אם הוזמן לאירועים אלה בתוקף תפקידו כעובד ציבור.

ב. לא יקבל הנחה ברכישת מוצר או בקבלת שירות, במסגרת תפקידו, או בשל תפקידו, אלא אם כן ההנחה היא חלק מהסדר כללי החל על עובדי המדינה או הניתנת לו עקב הימנותו עם הזכאים לאותה הנחה ללא קשר לתפקידו.

49. עובד המדינה יימנע בעת מילוי תפקידו או בקשר אליהם מלתת חסות בפני הציבור, בין ביחידות ובין בקבוצות, ישירות או בעקיפין, לכל בעל עסק, בעל מקצוע ונותן שירות. איסור זה אינו חל על חילופי מידע בין רשויות ציבוריות.

50. עובד המדינה לא יתרים במסגרת תפקידו כל כספים ולא יגבה ולא יקבל כספים שנתרמו לאיזו מטרה שהיא זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו, למעט התרמות שהותרו, כגון התרמות למטרות צדקה, להצלת חיים ועקב מצוקה כלכלית קשה, ובאישור מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך. אין בכלל זה למנוע איסוף כספים לשם הענקת מתנה או פעילות עובדים משותפת.

51. עובד המדינה לא יפרסם ברבים דבר הקשור לתפקידו הרשמי, אלא בהתאם לכללים שנקבעו לכך על-פי החוק והתקשי"ר.

52. עובד המדינה לא ישתמש בנייר רשמי ובסמל המדינה או בתואר תפקידו שלא לצורך מילוי תפקידו הרשמי.

53. עובד המדינה לא ישתמש בתואר תפקידו בשירות המדינה או בשם המשרד או היחידה בהם הוא מועסק, לצורך פעילויות שאינן קשורות לעיסוקו ולתפקידיו בשירות המדינה, אלא ברשות מי שהוסמך לכך. אין בכלל זה בכדי למנוע מעובד המדינה שימוש בתואר התפקיד במאמר או ספר שכתב, בהרצאה שנשא או בכרטיס ביקור.

54. במסגרת תפקידו עובד המדינה לא יציע סיוע או עזרה בקידום ענייניו של אדם אם עזרה זו אינה חלק מתפקידו הרשמי או נדרשת לביצוע תפקידו. אין באמור למנוע מסירת מידע לאדם כאמור אשר הוא נגיש לכלל הציבור, לסייע בהפניית הפונה לגורם המוסמך, או לתת סיוע שאין בו משום העדפה על פני אחר.

55. עובד המדינה לא יזמין לאירוע אישי, בני אדם אשר בעניינם הוא מוסמך להחליט על פי דין, כל עוד לא הסתיים הטיפול בעניינם, ויימנע מלהשתתף באירוע כאמור שהוזמן אליו. אין באמור לעיל בכדי למנוע הזמנת עמיתים לעבודה לאירוע אישי.

## **פרק ד': 2. החובה להימנע מניגוד עניינים**

56. א. עובד המדינה יימנע, במסגרת תפקידו, מלהימצא, אף למראית עין, במצב של חשש לניגוד עניינים בין:

א. תפקידו בשירות המדינה לבין עניין אישי שלו ("ניגוד עניינים אישי"); או

ב. בין תפקידו בשירות המדינה לבין תפקיד אחר שלו ("ניגוד עניינים מוסדי"),

וינקוט בצעדים הנדרשים לשם כך.

ב. הגדרות לענין פרק זה:

"עניין אישי" – מצב שבו יש חשש שלעובד מדינה, לקרוב משפחתו או למקורבו, תצמח תועלת כספית או אחרת, ישירה או עקיפה, אגב טיפול או החלטה שלו או שהוא משתתף בהליכים לקבלתה. ככלל, לא יראו ניגוד עניינים אישי, אם הטיפול או ההחלטה עשויות להשפיע על כלל הציבור או חלק גדול ובלתי מסוים ממנו שעובד המדינה משתייך אליו, אלא אם הוא עשוי להיות מושפע מאותה פעולה או החלטה באופן מיוחד, במישרין או בעקיפין.

"ניגוד עניינים מוסדי" – מצב בו עובד מדינה, בנוסף לתפקידו בשירות המדינה ממלא גם תפקיד בגוף נוסף או שיש לו ענין בו, גוף בעל מטרות או אינטרסים אחרים ועצם הקשר עימו עלול להשפיע על מילוי תפקידו בשירות המדינה.

"גורם מוסמך" – גורם שהוסמך לאשר הסדרים למניעת ניגוד עניינים במשרד הממשלתי, ביחידת הסמך או בנציבות שירות המדינה.

57. עובד המדינה הנמצא בניגוד עניינים אישי או מוסדי או במצב של חשש לניגוד כאמור, או שיש לו ספק אם הוא במצב כזה, ידווח על כך ללא דיחוי לממונה עליו ויפעל על פי הנחיותיו, ואם ניתנו לו הנחיות מינהליות או משפטיות בנושא – יפעל על פיהן.

58. עובד המדינה שהתבקש על ידי גורם מוסמך לדווח על ענייניו, יעביר דיווח מלא ומפורט כפי הנדרש, ובמקרה של ספק בשאלה אם יש צורך לדווח על ענין מסויים אם לאו – יתייעץ עם הגורם המוסמך.

59. עובד המדינה שנקבע לו הסדר למניעת ניגוד עניינים אישי או מוסדי, יחתום על התחייבות מתאימה ויפעל על פי ההנחיות שבה.

60. עובד המדינה הנתון במצב של ניגוד עניינים אישי או מוסדי רשאי, במקרים חריגים של כורח השעה, אם קיים לדעתו צורך בפעולה דחופה ואין כל אפשרות אחרת, לפעול לשם הגנה על אינטרס ציבורי חיוני ומהותי, ובלבד שיצמצם ככל הניתן את ניגוד העניינים, וידווח בהקדם האפשרי במפורט לממונה עליו או לגורם מוסמך אחר.

61. עובד המדינה יימנע מלטפל, בכל דרך שהיא, או להשתתף בדיון בנושא בו הוא עלול להימצא בניגוד עניינים אישי או מוסדי, וזאת אף אם הוא סבור שניגוד העניינים הוא למראית עין בלבד, או שלדעתו אין פגיעה באינטרס הציבורי עקב פעילותו זו, אלא אם קיבל היתר מהממונה וכל גורם נדרש אחר.

62. עובד המדינה יימנע מלמלא תפקיד אחר, בשירות המדינה או מחוצה לו, לרבות חברות בגופים ציבוריים או בוועדות לפי דין, אם הדבר יעמידו בניגוד עניינים אישי או מוסדי, אלא אם קיבל לכך אישור של הממונה וכל גורם נדרש אחר.

63. עובד המדינה, השוקל לקבל הצעת עבודה, תפקיד או כל זכות אחרת מגורם מחוץ לשירות המדינה, יימנע מכל טיפול בעניינו של אותו גורם, בכל אחד מאלה:

א. אם הוא מוסמך להחליט או להמליץ על הענקת זכות לאותו גורם;

ב. אם הוא ממונה על עובד המוסמך להחליט או להעניק זכות כאמור;

אלא אם קבע היועץ המשפטי או גורם מוסמך אחרת. עובד המדינה ידווח לאלתר לממונה עליו וליועץ המשפטי של המשרד אודות ההצעה שקיבל, ויפעל לפי הנחיותיהם. עובד שדחה על הסף הצעת עבודה כאמור לעיל, ידווח על כך לממונה עליו.

### **פרק ה : מערכתיות**

64. עובד המדינה יבצע את תפקידו מתוך ראייה כוללת של תפקיד שירות המדינה לסייע לממשלה ולשרים לקדם ולממש את מדיניותם, תוך כיבוד החוק והמקצועיות.

65. עובד המדינה ישקוד בביצוע עבודתו על שיתוף פעולה עם עמיתיו לשירות.

66. עובד המדינה ישאף במסגרת תפקידו לקדם את מדיניות משרדו תוך ראייה כוללת ורחבה של צורכי השירות, ומתוך הכרה בתפקידו ובעשייתה של מערכת השירות הציבורי כולה, ובסמכותם ותפקידם של גורמים אחרים בה.

67. עובד המדינה ישתף את עמיתיו לעבודה במידע בעל חשיבות שברשותו, שידוע לו שיכול להועיל להם בביצוע עבודתם, ושאינן מגבלה על מסירתו, כגון מטעמי אבטחת מידע.

**פרק ו : שירותיות**

68. עובד המדינה ינהג בכבוד, בנימוס ובהגינות כלפי זולתו.
69. עובד המדינה יבצע את תפקידיו במסירות, ביעילות ובמהימנות, וימנע השהייה והכבדה מן הבאים עמו בקשרי עבודה.
70. עובד המדינה יהיה קשוב לאדם הנזקק לשירותיו ויפעל, במסגרת סמכותו ובמידת האפשר, באופן שיסייע בידיו למצות את זכויותיו אל מול המשרד.
71. על העובדים האחראים על טיפול בציבור :
- א. לדאוג לנגישות לקבלת השירות מבחינת הזמן והמקום ;
  - ב. ליצור תנאים נוחים במתן השירות לציבור ;
  - ג. לסייע לציבור במתן מידע על זכויותיו והדרכים למימושן.
72. עובד המדינה יסייע במתן השירות לאנשים המתקשים בהסדרת ענייניהם, כגון עולים, המשרתים במילואים, תיירים, אנשים עם מוגבלות.
73. הנהלת המשרד תעמיד משאבים לשיפור הנגישות והזמינות של השירותים לציבור כנדרש למימוש המחויבויות בפרק זה.
74. עובד מדינה ישמור על צנעת הפרט של הנזקק לשירותיו, על זכויותיו ושמו הטוב, ויתחשב בשונות התרבותית.
75. עובד המדינה יפעל כמיטב יכולתו לכך שיינתן שירות לציבור בעברית ובערבית, שהן השפות הרשמיות במדינת ישראל, בהתאם לצורך, ובשפות נוספות ככל שיתאפשר.
76. עובד המדינה ילבש בעת ביצוע עבודתו לבוש הולם בנסיבות הענין.

**פרק ז : 1. אחריותיות**

77. בנושאים שבתחום טיפולו יפעל עובד המדינה כנאמן הציבור, באופן שקוף וגלוי, תוך כיבוד זכות הציבור לדעת, בכפוף להוראות הדין והתקשי"ר בענין זה.
78. עובד המדינה ידווח לממונים עליו ולנוגעים בדבר על פעולות ועניינים שיש לדווח עליהם בנסיבות העניין, וייקח אחריות למעשיו.
79. עובד המדינה הנפגש עם שדלן יקפיד על כך שאין בקיום קשר זה לפגוע בחובה המוטלת עליו לקבל החלטה משיקולים עניינים ומקצועיים בלבד, ולא ימסור לשדלן מידע פנימי שאינו נחלת הכלל. עובד המדינה ידווח לממונים עליו על כל מפגש עם שדלן<sup>177</sup> בו נדונו ענייני עבודה.

<sup>177</sup> לעניין כלל זה, "שדלן" הוא –

מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח, נוקט פעולות לשכנוע עובד מדינה בקשר לתיקוני חקיקה או לשינוי מדיניות ונהלים פנימיים, למינני או לבחירה של אדם לתפקיד, לבחירת זוכה בהליך לפי דיני המכרזים או למתן רישיון או היתר לפי דין, ולמעט אלה :

(1) מי שבמסגרת עבודתו נוקט פעולות כאמור למען מעבידו ;  
 (2) מי שממלא תפקיד על-פי חוק בשירות המדינה, ברשות מקומית או בתאגיד שהוקם בחוק, אף אם אינו עובד,

80. עובד המדינה ישתף פעולה עם גופי חקירה, בירור תלונות וביקורת פנימיים, ועדות בדיקה ממשלתיות, ביקורת המדינה ונציב תלונות הציבור ויסייע בידם בכל הנדרש לביצוע עבודתם, ובכלל זה חשיפת כל המידע הרלוונטי לבירור העניין ומתן תגובה מקצועית ועניינית, ובכפוף להוראות כל דין.

81. עובד המדינה ינהל את המידע שבאחריותו באופן שתכתובות שנעשו, התייעצויות שהתקיימו והחלטות שהתקבלו יתועדו באופן סביר, ויהיו נגישות לשימוש גם בעתיד ולצורך שמירה על הזיכרון הארגוני.

82. עובד המדינה ישמור על אבטחת המידע במחשבו האישי ומכשיר הטלפון הנייד שלו, בהתאם להוראות בנושא.

83. א. עובד המדינה ישמור על סודיות המידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו ואין הוא רשאי למסור מידע כלשהו, שאינו נחלת הכלל, אלא למי שהוסמך כדין לקבלו.

ב. לענין פרק זה - "מידע" – מידע שלא פורסם ברבים על-פי סמכות כדין או שלא הועמד לעיון הרבים על-פי סמכות כדין.

84. ידיעה שהגיעה לעובד המדינה בתוקף תפקידו, שאינה נחלת הכלל, תשמש אותו במסגרת תפקידו בלבד, והוא לא רשאי להשתמש במידע זה במישרין או בעקיפין לשם קידום ענייניו, או ענייניו של אדם אחר או לקידום מטרה אחרת שלא כדין.

85. עובד המדינה לא יוציא מידע ממחשב או מרשומות שבידו או שבאחריותו או בהישג ידיו, שלא לצורך מילוי תפקידו ולא יעשה במידע זה שימוש שלא כדין.

86. עובד המדינה לא יפתח מעטפות ולא יעיין במכתבים, דואר אלקטרוני או בכל חומר אחר הנמען על שם עובד אחר, אלא אם הוסמך לכך כדין.

87. עובד המדינה יבצע את תפקידו באופן ידידותי לסביבה, במידת האפשר.

88. עובדי המשרד ממנו פרש העובד יקפידו שלא לקיים קשרי עבודה עם העובד הפורש במצבים העומדים בניגוד לדין ולהוראות המחייבות, למשל במקרה בו הפורש מפר מגבלות החלות עליו מכוח הדין לאחר פרישתו. במקרה של ספק האם מדובר בקשרי עבודה אשר עלולים להעמיד את העובד במצב העומד בניגוד לדין, ייפנה העובד ליועץ המשפטי של המשרד ויפעל לפי הנחיותיו.

## **פרק ז': 2. פרסום ברבים**

89. עובד המדינה המתבטא באופן פומבי בעניין מקצועי או ציבורי שלא במסגרת תפקידו, יקפיד לציין כי הוא מביע דעה או עמדה אישית ולא את עמדת המשרד.

90. א. בסעיף זה, "רשת חברתית" – רשת תקשורת ממוחשבת הפתוחה לציבור הרחב, כגון פייסבוק, טוויטר, לינקדאין וכד', ולרבות דואר אלקטרוני הנשלח בתפוצה רחבה.

ב. עובד המדינה יהיה רשאי להשתמש ברשת חברתית לצורך תפקידו הרשמי, רק אם קיבל אישור לכך מראש מהממונה עליו.

---

ונוקט פעולות כאמור במסגרת תפקידו ובקשר לסמכויות ולתפקידים של הגוף שבעבורו הוא פועל; (3) מי שמייצג נושא משרה או ממלא תפקיד בהליך מעין שיפוטי בפני עובד המדינה.

ג. עובד המדינה המשתמש ברשת חברתית, ראוי לו שיימנע ממעשים או התבטאויות שעלולים לפגוע בשמו הטוב של השירות, בתדמיתו כעובד המדינה או בכבודם של משתמשים אחרים, ובכלל זה חבריו לעבודה, גם אם הדבר נעשה שלא במסגרת תפקידו, והכל בשים לב למעמדו ולתפקידו בשירות המדינה.

\* \*

\*