

מדינת ישראל
נציבות שירות המדינה
אגף המשמעת



י"ז בטבת התשס"ז
7 בינואר 2007

המש 5095-2006

הנדון: דו"ח - סקירת הפעילות של אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה לשנים 2005 - 2006

"עיקרו של ההליך המשמעתי בשירות המדינה טמון בהגנה על רמתו המוסרית, דמותו ותדמיתו של השירות הציבורי בעיני הציבור... אדם, אשר במסגרת שירותו במדינה מנצל את תפקידו לרעה, ומוציא בטענות שווא כספי ציבור תוך הצגת מצגי כזב, פוגע פגיעה עמוקה בתשתית המוסרית של השירות הציבורי ובערך טוהר המידות הנדרש בהתנהגותו של עובד המדינה הן בתחום עבודתו והן מחוצה לה. תפקידו של הדין המשמעתי הוא לא רק להעניש את העובד שסרח, אלא גם לשמש מסר לציבור עובדי המדינה כולו בדבר נורמות ההתנהגות המתחייבות ממשרתי הציבור וחובות האתיקה החלות עליהם בביצוע תפקידם" (עש"מ 8622/05 נעאמנה עאדל עלי נ' מד"י ואח'). דברים יפים אלו של כב' השופטת פרוקצ'יה הלכוחים מתוך פס"ד שיצא מפתחו של בית המשפט העליון, אך בשבוע האחרון, ועסק בעובד הוראה אשר קיבל כספים במרמה, ופוטר משירות המדינה על ידי בית הדין למשמעת, ממחיש ומדגישים את המשמעות שישנה לביצוע מעשה מרמה לא רק בספקטרום הצר של מעשה פלילי אלא בראי הדין המשמעתי על תכליותיו ומטרותיו המיוחדות.

עם כלות שנת 2006 ועל סיפה של שנת 2007, מוגש לכם דו"ח סיכום פעילות של אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה, כחלק מהעלאת המודעות לנושא המשמעת בקרב עובדי המדינה ועובדי הציבור הכפופים לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג – 1963 (להלן – החוק) ולצורך חיזוק הקשר עם משרדי הממשלה, יחידות הסמך והגופים השונים הכפופים לחוק המשמעת.

א. על אגף המשמעת בקליפת אגוז – אגף המשמעת מחולק לשני אגפים: התביעות והחקירות כאשר אגף התביעות מורכב מכ-10 תובעים ומנהל אגף, ואגף החקירות מורכב מכ-10 חוקרים ומנהל אגף. כמו כן, ישנם כלמעלה ממאה חוקרי משמעת במשרדים השונים, הכפופים מקצועית ומוסמכים על ידי אגף החקירות בנש"מ. אגף המשמעת אמון על הגנת תפקוד השירות ותדמיתם של משרדי הממשלה, יחידות הסמך והתאגידים הסטטוטוריים הכפופים לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג – 1963 (להלן – התאגידים הסטטוטוריים), וזאת באמצעות הנחת מערכת נורמות, נהלים ונוהגים המוטלת על העובד, אשר מטרתה להבטיח את התנהגותו הנאותה של העובד. יישום ואכיפת המשמעת יתואר להלן בקצרה תוך שימת דגשים על הפעילות של השנה האחרונה והבהרת המטריה בה מתעסק אגף המשמעת.

ב. טיפול אגף המשמעת כללי – אגף המשמעת, מקבל מדי שנה מאות פניות כנגד עובדים, כאשר כל פנייה ופנייה מטופלת ונענית בהתאם לעניינה ודחיפותה ר' לעניין זה טבלת "כלל הפניות שטופלו באגף המשמעת - לפי משרדים". כך, למשל נפתחו בשנת 2005 כ-755 תיקים ובשנת 2006 כ-981 תיקים.

אגף המשמעת, מכריע בפניות המוגשות אליו בכמה דרכים אפשריות: סגירת הפנייה מטעמים שונים או המשך בחינת הפנייה, באמצעות העברתה להתייחסות המשרדים או ע"י פתיחה בחקירה משמעתית. במידה והפנייה משתכללת כדי פתיחה בתיק משמעתית יכולות להיות מספר דרכי טיפול: סגירת התיק משיקולים שונים (חוסר אשמה, חוסר ראיות מספיקות), המלצה של הממונה על התביעה להסתפק בקיום אמצעי משמעת פנים-משרדי (ר' לעניין זה טבלת "אמצעי משמעת שננקטו על ידי המשרדים בהמלצת אגף המשמעת") או קיום הליך בבית הדין למשמעת.

בהקשר זה יוער, כי בעבירות מינוריות כמו היעדרויות מן העבודה, התבטאויות שאינן הולמות ועוד עבירות משמעת מובהקות, עדיף וראוי כי המשרד יעשה שימוש בכלים הניהוליים העומדים לרשותו בהתאם לסעיף 31 לחוק ולהוראות התקשי"ר של: הערה, התראה ונזיפה, וזאת תוך דיווח ידני וממוחשב לאגף המשמעת בהתאם לחובת הדיווח המצויה בתקשי"ר. ר' בעניין זה טבלת "אמצעי משמעת שננקטו על ידי המשרדים ביוזמתם ודווחו לאגף המשמעת לשנת 2006"

עוד יוסף, כי המשמעות של פתיחת תיק משמעתית כנגד עובד, הינה כי העובד לא יהיה זכאי לזכויות כל עוד מתנהלים נגדו הליכים פליליים/משמעתיים, אלא אם כן, מדובר בזכויות טבועות על פי חוקי מגן או זכויות המוקנות מכוח הסכמי/הסדרי עבודה, ואשר נגזרות מהיותו עובד. כאשר נפתח תיק משמעתית כנגד עובד, יכול להיפתח תיק זה בשני אופנים: אם ע"י פתיחת תיק משמעתית גרידא, ואם בפתיחת תיק משמעתית אשר מקורו בפתיחת תיק משטרה כנגד העובד, הגורר פתיחת תיק משמעת. כך, למשל בשנת 2005 נפתחו סך כולל של 412 תיקים כנגד עובדי מדינה כאשר מתוכם 146 תיקי משטרה שנפתחו כנגד עובדים והשאר תיקים משמעתיים. לעומת זאת, בשנת 2006 נפתחו סך כולל של 584 תיקים כנגד עובדי מדינה כאשר מתוכם 272 תיקי משטרה והשאר תיקים משמעתיים. נראה כי חל גידול משמעותי בין שנת 05' לשנת 06' בכל הקשור לתיקי משטרה שנפתחו כנגד עובדים וזאת ניתן להסביר, בין היתר, בשל הקשר שהתהדק בשנה האחרונה בין הנציבות לבין משטרת ישראל ופרקליטות המדינה. בעניין זה ר' נוהל "ניתוב תיקים בין נציבות שירות המדינה והמשטרה בחקירת חשדות כנגד עובדי מדינה ועובדי גופים ציבוריים" וטבלת "טיפול אגף המשמעת בתיקי משמעת".

לא פעם קורה, כי עובד העובר עבירה משמעתית ו/או נחקר בחקירה פלילית בוחנים לגביו נקיטת הליכים מנהליים של השעיה/העברה מתפקיד שבסמכות נציב שירות המדינה, וזאת אף בטרם הגשת כתב אישום. לעניין זה ר' נוהל "השעיה והעברה זמנית על ידי נציב שירות המדינה" וכן טבלת "נקיטת הליכי השעיה/העברה מתפקיד על ידי נציב שירות המדינה".

ג. הטמעת מערכת "משמעת" – בשנה האחרונה החילונו בכינונה של מערכת מעקב ממוחשבת ואינטגרטיבית, "משמעת", אשר הוקמה בהתאם להמלצות מבקר המדינה מתוך דו"ח המבקר מספר 53ב. מטרתה של המערכת היא לרכז את כל המידע שנצבר בנוגע לעבירות משמעת וזאת לצורך מעקב מסודר ואמין על כל שלבי הטיפול המשמעי כאשר כל גוף שיהיה מחובר למערכת יוכל לקבל אינפורמציה, בכל רגע נתון, לגבי השלב בו מצוי התיק ובכך גם ימנע מצב של כפילות בדיווחים. ר' לעניין זה טבלת "אמצעי המשמעת שננקטו על ידי המשרדים ודווחו לאגף המשמעת לשנת 2006".

ד. מיהות העבירות בהם עוסק אגף המשמעת - ספקטרום העבירות בהם מתעסק אגף המשמעת הוא רחב ביותר, וכך גם סקלת החומרה שלהן. אולם, ניתן לומר כי רובן ככולן נכנסות תחת הגדרה של עבירה פלילית, כזו או אחרת, ולפיכך ההתייחסות והטיפול בהם הוא בהתאם לעבירות פליליות. ר' לעניין זה טבלת "הפניות לאגף המשמעת סיווג על פי עבירות עיקריות". כמו כן, ראוי להדגיש בהקשר זה את נושא ההטרדות המיניות, נושא שהולך ותופס תאוצה בשנים האחרונות, כאשר על אף היותו במובהק בתחום הפלילי, הרי שכמעט כל הפסיקה בתחום הזה מקורה בבית הדין למשמעת, ומכאן שאגף המשמעת הוא, הוא הגוף המרכזי למעשה שמתעסק בתחום. לעניין זה ר' טבלת "הטרדות מיניות ועבירות מין". בהקשר זה יוער כי לתחום זה הוקצתה חוקרת באגף החקירות ותובעת באגף התביעות.

בנעילת הדברים, ברצוני להדגיש כי מטרתו העיקרית, ולמעשה היחידה, של שירות המדינה, היא שירות לטובת הציבור, כאשר התכלית של הדין המשמעי היא לשמש "כלב השמירה" האמון על התפקוד והתדמית הראויים של שירות המדינה, כאשר המשרדים הם למעשה הלקוחות/יסוד שאין בלתו בקיומו של ההליך המשמעי. כך, לא פעם חשיפת העבירות וגילויין הראשוני מתחיל דווקא במשרדים, המשרד הוא זה שעליו קיימת החובה לדווח על מנת שגלגלי ההליך המשמעי יוכלו להתחיל בפעולתם, המשרד ממשיך ללוות את ההליך גם כאשר זה כבר הגיע לסטטוס של חקירה או מצוי בטיפול ביחידת התביעה ובביה"ד, גם אם באופן מינורי יותר, של מעקב בלבד, הרי שבסוף ההליך שוב חוזר הכלי המשמעי לידי המשרד והוא זה שצריך לממש את פסה"ד וליישם את הסנקציות שנקבעו. אשר על כן הקשר עם המשרדים, יחידות הסמך והגופים השונים הכפופים לחוק המשמעת הנו קרדינלי לצורך יישום נושא המשמעת בקרב העובדים השונים.

מטרת סקירה זו, היא לפתוח בפניכם צוהר להכרה מעמיקה יותר של פעילות אגף המשמעת תוך תקווה להידוק הקשר שיתוף הפעולה והמשך עבודה פורה.

מצ"ב טבלאות סקירת פעילות אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה לשנים 2005-2006.

יצוין, כי ניתן למצוא את כל הנהלים שהוזכרו כמפורט לעיל, כמו גם נהלים וחוזרים נוספים באתר האינטרנט של נציבות שירות המדינה תחת הכותר של אגף המשמעת בכתובת

הבאה: <http://www.civil-service.gov.il/>.

בברכה,

עו"ד אסף רוזנברג
ממונה בכיר (משמעת)

סקירת פעילות אגף

המשמעת – תוכן עניינים

מס'	שם הטבלה	עמוד
1	טיפול אגף המשמעת - כללי	2
2	כלל הפניות שטופלו באגף המשמעת – לפי משרדים	3 - 8
3	כלל הפניות לאגף המשמעת סיווג על פי עבירות עיקריות	9 – 10
4	מספר התיקים שנסגרו ע"י אגף המשמעת	11
5	אמצעי משמעת שננקטו על ידי המשרדים בהמלצת אגף המשמעת (ללא הליך בביה"ד)	12
6	אמצעי המשמעת שננקטו על ידי המשרדים <u>ביוזמתם</u> ודווחו לאגף המשמעת לשנת 2006	13 – 14
7	הטרדות מיניות ועבירות מין	15
8	הסדרי טיעון	16
9	נקיטת הליכי השעיה/העברה מתפקיד על ידי נציב שירות המדינה	17
10	העובדים המושעים נכון להיום על פי מועד השעייתם	18

סקירתו של הממונה

על אגף המשמעת

עו"ד אסף רוזנברג

טיפול אגף המשמעת בתיקי

משמעת

2006	2005	
272	146	מספר העובדים שנפתחו נגדם תיקי משטרה
312	266	מספר העובדים שנפתחו נגדם הליכים משמעתיים
584	412	סה"כ
144	142	מספר תובענות שהוגשו

כלל הפניות שטופלו באגף

המשמעת – לפי משרדים

2006	2005		
981	755	מספר כולל של התיקים שנפתחו באגף המשמעת	
13	13	משרד האוצר	1
77	84	רשות המיסים	
1	1	נציבות שירות המדינה	2
136	154	משרד הבריאות (כולל יחידות הסמך – בתי חולים)	3
3	2	משרד התיירות	4
18	24	משרד החקלאות	5

-המשך-

2006	2005		
18	8	משרד הביטחון	6
11	11	משרד החוץ	7
193	160	משרד החינוך	8
19	30	משרד הפנים	9
16	20	משרד הרווחה	10
14	17	משרד התחבורה	11
19	24	משרד התמ"ת	12
4	5	המשרד להגנת הסביבה	13

-המשך-

2006	2005		
8	9	משרד הבינוי והשיכון	14
0	1	משרד המדע	15
21	12	משרד המשפטים	16
11	10	משרד רוה"מ	17
9	2	משרד הקליטה	18
8	3	משרד התקשורת	19
2	3	משרד התשתיות הלאומיות	20
2	1	המשרד לביטחון פנים	21

-המשך-

2006	2005		
41	20	הנהלת בתי המשפט	22
9	5	בתי דין רבניים	23
1	1	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	24
3	0	המדפיס הממשלתי	25
6	2	המרכז למיפוי ישראל	26
1	0	השירות המטאורולוגי	27
1	0	המכון לחקר ביולוגי	28

-המשך-

2006	2005		
2	3	השירותים הוטרינריים	29
4	2	מינהל מקרקעי ישראל	30
3	4	הטלויזיה החינוכית	31
0	2	ממ"ג	32
3	5	קמ"ג	33
60	50	חברת הדואר	34
15	4	רשות השידור	35
12	19	שירות התעסוקה	36

-המשך-

2006	2005		
25	29	הביטוח הלאומי	37
5	1	רשות העתיקות	38
1	2	נציבות המים	39
2	0	לשכת הנשיא	40
0	2	הכנסת	41
1	3	מבקר המדינה	42
25	2	רשות שדות התעופה	43
145	-	כללי	

כלל הפניות לאגף המשמעת

סיווג על פי עבירות עיקריות

2006	2005	סוג עבירה
142	92	התנהגות בלתי הולמת
86	93	דיווחים כוזבים
75	82	הטרדות מיניות ועבירות מין
70	52	מרמה והפרת אמונים (כולל קבלת דבר במרמה)
103	28	תקיפת תלמיד
39	35	אי קיום הוראות

-המשך-

2006	2005	סוג עבירה
26	35	עבודה פרטית ללא היתר
32	25	שוחד
27	28	תקיפה חבלנית
33	24	גניבה
23	14	זיוף
14	23	ניצול מעמד
9	7	העסקת קרובי משפחה
1	14	ניגוד עניינים

-המשך-

2006	2005	סוג עבירה
12	9	איומים
8	8	התנכלות
13	10	שימוש ברכב המשרד
7	22	פעילות מפלגתית אסורה
11	8	שליפות מידע
11	1	אי החתמת כרטיס נוכחות והחתמה הדדית
145	-	כללי

מספר התיקים שהטיפול

בהם נסתיים על ידי אגף

המשמעת

• שנת 2005 – 495 תיקים

(+ 127 תיקים שנסגרו ע"י ביה"ד למשמעת)

• שנת 2006 – 709 תיקים

(+ 185 תיקים שנסגרו ע"י ביה"ד למשמעת)

אמצעי משמעת שננקטו על ידי

המשרדים

בהמלצת אגף המשמעת

(ללא הליך בביה"ד)

2006	2005	
30	32	הערה
31	19	התראה
72	65	נזיפה
133	116	סה"כ

אמצעי משמעת שננקטו על ידי
המשרדים ביוזמתם ודווחו לאגף
המשמעת לשנת 2006

1	משרד רוה"מ
9	משרד התמ"ת
6	משרד החינוך
1	משרד הרווחה
14	משרד הבריאות
1	משרד המשפטים

-המשך-

12	הנהלת בתי המשפט
1	בתי הדין הרבניים
8	רשות המיסים
1	חברת הדואר
1	רשות העתיקות
14	רשות שדות התעופה
1	שירות התעסוקה

הטרדות מיניות

ועבירות מין

2006	2005	
64	82	מספר כולל של תלונות בשירות המדינה (כולל תיקי משטרה)
54	50	מספר הליכים משמעתיים שנפתחו
12	8	מספר תובענות שהוגשו

בשנת 2006: מתוך 11 הליכי המשמעת שנסתיימו על ידי בית הדין, 5 מהעובדים פוטרו. בנוסף, 5 עובדים פרשו משירות המדינה בעקבות ההליך המשמעתי שנפתח נגדם, בהנחיית אגף המשמעת.

הסדרי טיעון

• אוגוסט – דצמבר 2005 : 25

• ינואר – דצמבר 2006 : 63

פיטורים על ידי ביה"ד

למשמעת

• שנת 2005 – 29 עובדים

• שנת 2006 – 35 עובדים

נקיטת הליכי השעיה /
העברה מתפקיד
על ידי נציב שירות המדינה

2006	2005	
40	57	השעיה
6	3	העברה מתפקיד
8	4	העברה מתפקיד בהסכמת העובד

העובדים המושעים

נכון להיום

על פי מועד השעייתם

128	סה"כ
1	1997
1	1999
4	2000
10	2001
8	2002
13	2003
21	2004
36	2005
34	2006

סקירת פעילות אגף המשמעת

תוכן עניינים

מס'	שם הטבלה	עמוד
1	טיפול אגף המשמעת כללי	2
2	כלל הפניות שטופלו באגף המשמעת לפי משרדים	3-8
3	כלל הפניות לאגף המשמעת סיווג על פי עבירות עיקריות	9-11
4	מספר התיקים שהטיפול בהם נסתיים על ידי אגף המשמעת	12
5	אמצעי משמעת שננקטו על ידי המשרדים בהמלצת אגף המשמעת (ללא הליך בביה"ד)	13
6	אמצעי משמעת שננקטו על ידי המשרדים ביוזמתם ודווחו לאגף המשמעת לשנת 2006	14-15
7	הטרדות מיניות ועבירות מין	16
8	הסדרי טיעון	17
9	פיטורים על ידי ביה"ד למשמעת	18
10	נקיטת הליכי השעיה / העברה מתפקיד על ידי נציב שירות המדינה	19
11	העובדים המושעים נכון להיום על פי מועד השעייתם	20