



ירושלים, כ"א באלול התשס"ח
21 בספטמבר 2008

חוזר מס' 6/08

אל: סמנכ"לים למינהל - דוא"ל
מנהלים אדמיניסטרטיביים בבתי חולים ממשלתיים - דוא"ל

הנדון: הפרת כללי אתיקה - בד"מ 151/07

במסגרת הפעולות להטמעת כללי האתיקה ונורמות התנהגות בקרב עובדי המדינה ברצוני להסב את תשומת ליבכם לפס"ד, שיפורט להלן, שניתן ע"י ביה"ד למשמעת בגין הפרת כללי אתיקה. פסק דין זה פורסם באתר האינטרנט של נציבות שירות המדינה במדור אתיקה.

הנכם מתבקשים להביא את פסה"ד לידיעת כלל העובדים.

בברכה,

יגאל חיות, עו"ד
הממונה על האתיקה בשירות המדינה
ותפקידים מיוחדים

העתק: מר שמואל הולנדר - נציב שירות המדינה

טובות הונאה (בד"מ 151/07):

עובד המועסק במשרד הביטחון, בתפקיד מנהל מחלקת תשתיות וחשמל, הורשע בכתב תובענה בכך, שבין השנים 2003 ו-2006, הוא קיבל משני קבלנים שעליהם פיקח בחג הפסח ובראש השנה סלסלות שי בערך כולל של כ-300 ₪ לסלסלה, ומקבלן אחר שגם עליו פיקח, שירות של התקנת מזגן חדש בביתו תמורת מזגן ישן שהיה בביתו. ובנוסף, הנאשם הוזמן ונעתר לאותה הזמנה לאכול שתי ארוחות על חשבונו של קבלן שגם עליו פיקח, בערך כולל של 100 ₪.

ביה"ד התייחס לדפוס התנהגותו של העובד:

הנאשם, כעובד מדינה ותיק ואדם בכיר, היה צריך להימנע מקבלתן של אותן טובות הנאה, גם עם ערכן לא היה בעל ערך מופלג, לנוכח הערכה סבירה שקבלן זה או אחר שמנסה להמתיק את יומו, כיום, יבקש בעתיד איזה שהוא ויתור על איכות הפיקוח של עבודותיו. במצב דברים זה אותן טובות הנאה שהנאשם קיבל מאלה שעבודתם היתה נתונה לפיקוחו, יצרה חשש ממשי לקיומו של ניגוד עניינים, שדי בו כדי להכניס את הנאשם לאותם איסורים שפורטו בד"ן, בתקשי"ר ובכללי האתיקה, לגבי משמעותו והיקפו של האיסור, כדבר פסיקתו של בית המשפט העליון בשורה ארוכה של פסקי דין, כפי שיפורט להלן:

סוגיית ניגוד העניינים נדונה לא אחת בפסיקותנו ובפסיקת בית המשפט העליון וביטוי לה בספרות המשפטית.

כבוד הנשא ברק בבג"צ 5734/98, עזריאל נ' ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל, קבע כי:

"הכלל בדבר ניגוד עניינים הפך זה מכבר לחלק מהמשפט המקובל נוסח ישראל שנוצר ונתגבש בפסיקתו של בית משפט זה. טעמו של הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא כפול:

ראשית טעם פרגמאטי, עובד הציבור, שבידו הופקדה סמכות, חייב להפעיל את סמכותו מתוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלוונטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים, קיים חשש כי הוא יקח בחשבון שעה שיפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד. כתוצאה מכך עשויה לבוא הפעלה בלתי ראויה של הסמכות. חשש זה בא הדין למנוע.

שנית, טעם ערכי. קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר וההגינות. עובדת הימצאו של עובד הציבור במצב של ניגוד עניינים, פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית. בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור, ואמונו במערכת השלטונית נפגם. חשש זה בא הדין למנוע...".

כלל זה אוסר על ממלא תפקיד להיות לא רק במצב של ניגוד עניינים אלא אף במצב שעלול להביא לניגוד עניינים או במצב בו קיים חשש סביר או אפשרות ממשית לניגוד עניינים.

ראויים לציטוט גם דברי בית המשפט העליון מפי כב' הנשיא ברק בבג"צ 531/79 הקובע:

"זאת ועוד: האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיו ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הוא ראוי. מטרת הכלל היא למנוע פיתוח מאדם ישר והגון, בחינה אל תביאנו לידי ניסיון. על כן, אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים".
 (סיעת הליכוד בעיריית פי"ת נגד מועצת פועלי פי"ת לה (2) 566).

השופט בך בבג"צ 589/86 קבע הלכה מחייבת אשר אומצה בפסקי דין מאוחרים יותר:

"אין אנו מחוייבים להשתכנע כי הלכה למעשה נוצר כבר ניגוד אינטרסים כאמור, או כי הופקה ע"י העותר טובת הנאה עקב משרתו האמורה. די בכך מבחינת הנתונים האובייקטיביים ועל סמך שיקולים המבוססים על ניסיון החיים והשכל הישר, עלולות תוצאות כאלה לנבוע מכהונת העותר בשנית התפקידים.."

כאמור, המבחן על פיו נבחנים הדברים הוא המבחן האובייקטיבי. המבחן הוא מבחנו של האדם הסביר היודע את פרטי המקרה, המסתכל מבחוץ ואשר מסתמך הוא על ניסיון החיים שצבר.

פסק הדין הרלבנטי במיוחד לענייננו נדון בעש"מ 6529/03 בעניין רועי קליגר ופסק:

"נוסחן המילולי של הוראות התקשי"ר 43.021 ו-43.022 מלמד כי לגבי עובד המדינה נקבעו הוראות מחמירות האוסרות על "התנגשות עניינים" בלא לקבוע רף גבוה של קיום "אפשרות ממשית" לניגוד כזה.

הגישה העולה מסעיפי התקשי"ר הנ"ל תואמת את התפיסה לפיה כאשר מדובר בניגוד בין אינטרס שלטוני לבין אינטרס אישי בשירות המדינה, המבחן הוא מבחן קפדני (ראו: ט' שפניץ וו' לוסטהוויז, "ניגוד עניינים בשירו הציבורי" ספר אורי ידן (כרך ב', תש"ן) 315, 319 – 320). פסיקתו של בית משפט זה נקטה עמדה שכאשר מדובר בעוצמת ניגוד העניינים, יש מקום להבחין בין ניגוד שני אינטרסים שלטוניים, של עובד ציבור המכהן בשני תפקידים לבין ניגוד העניינים הקיים בין אינטרס שלטוני לאינטרס אישי, המבחן המקובל, שהוא גם המבחן הראוי, הוא מבחן "החשש הסביר" (ראו לעניין זה בג"ץ 3132/92 משולם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז הצפון ואח', פ"ד מז(3) 741,747: בג"ץ 244/86 רביבו נ' ר' המועצה המקומית אופקים, פ"ד מב(3) 183: וכן ע"א 6583/94 פחימה נ' פרץ, פ"ד נא(5) 853, 829). עם זאת, לצורך ענייננו מוכנה אני להניח כי אין די ב"חשש סביר" לקיום ניגוד עניינים ויש צורך לבסס קיומה של "אפשרות ממשית" של ניגוד כזה, ולבחון את עניינו של המערער על פי הרף הגבוה המקל עמו".

(ניתן ביום 9.12.03 – פורסם בפ"ד נח(1) בעמ' 734, ראה גם בהרחבה את בג"צ 166/05 המועצה האזורית חוף עזה ואח' פורסם בדינים עליון כרך ע"ב עמ' 964).

לנאשם היתה צריכה להיות מודעות, כי אותן טובות הנאה עלולות היו לפגוע בגישתו האובייקטיבית כלפי אותם קבלנים, נותני המתת בשעת הפיקוח על ביצוע חוזהים.

ביה"ד התייחס להפרתם של סעיפים בכללי האתיקה והתקשי"ר כמפורט להלן:

סעיפים שבתקשי"ר

סעיף 42.721:

"על עובד ציבור לנהוג בדרך ההולמת את מעמדו, תפקידו וחובותיו כעובד ציבור. בכלל זה אסור לעובד הציבור לקבל מתנה, לא מעובד אחר ולא מכל אדם מקרב הציבור, אלא על פי התנאים שנקבעו לכך בחוק ובתקשי"ר".

במקבץ המתנות שקיבל הנאשם כאמור, הוא לא עמד בכללי הבסיס שנקבעו בפסקת התקשי"ר 42.731 לענין קבלן של מתנות אישיות:

- א. מתנה הניתנת לעובד ללא קשר להיותו עובד המדינה;
- ב. מתנה הניתנת לעובד מחבריו לעבודה;
- ג. מתנה הניתנת לעובד מוועד העובדים;
- ד. מתנה הניתנת לעובד לרגל אירוע אישי או משפחתי, שניתנה לפי הנהוג בנסיבות הענין.

ה. פרסים הניתנים לעובד מאוצר המדינה שנוהל זה אינו חל עליהם;
 ו. פרסים הניתנים לעובד שלא מאוצר המדינה, אך בתיאום מלא עם מוסדותיה, ואשר ניתן להעניקם פומבי בעיתון יומי, ברדיו, בטלוויזיה או ברשומות, כגון: פרסי "עובד מצטיין".
 ז. מתנה קטנת ערך וסבירה שניתנה לפי הנוהג בנסיבות העניין, למעט מתנה ניתנת בכסף. (ראה פסקה 42.701).

42.722:

"עובד ציבור, אשר הוצעה לו מתנה באר הוא עובד ציבור, יסרב לקבלה, הואיל והדבר עלול להתפרש כטובת הונאה, אשר ניתנת בכדי להשפיע עליו ועל תפקודו בעבודתו. במקרים אלו המתנה אינה מתקבלת, תוך מתן הסבר מתאים לנותן המתנה".

כללי האתיקה:

ובנוסף, לעניין יסודות העבירה הנ"ל, הנאשם הורשע בגין הפרתם של כללי אתיקה אל: _

1.02

"עובד המדינה ינהג בדרך ההולמת את מעמדו, תפקידו וחובותיו כעובד המדינה. הוראה זו חלה אף על התנהגות שאינה קשורה בתפקידו".

6.07:

"אסור לעובד המדינה לקיים קשרים ויחסים אישיים העלולים לפגוע בתדמיתו ובשמו הטוב של שירות המדינה".

10.01:

"לא יהיה לעובד המדינה בין לעצמו ובין על ידי קרובו, סוכנו או שותפו, עניין אישי או תועלת כתוצאה ממילוי תפקידו ולא יבוא לידי מצב של ניגוד אינטרסים בין מילוי תפקידו לבין ענייניו האישיים".

ביה"ד הרשיע את העובד בעבירות של פגיעה במשמעת שירות המדינה, אי קיום הוראות, התנהגות בלתי הולמת העלולה לפגוע בתדמיתו ובשמו הטוב של שירות המדינה, התנהג התנהגות בלתי הוגנת במילוי תפקידו או בקשר איתו.

ביה"ד גזר את דינו של העובד והטיל עליו את אמצעי המשמעת הבאים:

- נזיפה חמורה
- הפקעת משכורת קובעת
- הורדה בדרגה אחת למשך 7 חודשים