

כ"ט תמוז תשע"א
31 יולי 2011

המש 2011-3347



לכבוד
המנכ"לים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך
מנכ"ל הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים
מנכ"ל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים
מנכ"ל הרשות הממשלתית למים וביוב
מנכ"ל הרשות להגבלים העסקיים
מנכ"ל הרשות לשיקום האסיר
מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי
מנכ"ל רשות שדות התעופה
מנכ"ל הרשות לניירות ערך
מנכ"ל חברת דואר ישראל
מנכ"ל שירות התעסוקה
מנכ"ל רשות השידור
מנכ"ל רשות העתיקות
מנכ"ל כנסת ישראל
מנכ"ל מבקר המדינה
מנכ"ל בית הנשיא

שלום רב,

הנדון: חוזר בנושא הדין המשמעתי

בחוזר זה, אבקש להביא לידיעתכם פסק דין של בית המשפט העליון בבקשה לרשות ערעור אשר ניתן ביום 24.7.11, בר"ש 2736/11 מדינת ישראל נ' ד"ר פלוני. המדובר בפסק דין בנושא הגנה מן הצדק ואכיפה בררנית בדין המשמעתי, והוא בעל חשיבות רבה לעבודתנו באגף המשמעת ולכלל עובדי המדינה. בית המשפט אף המליץ כי החלטה זו תובא בפני גורמי ההנהלה והאמרכלות במשרדים וברשויות, כדי שיופקו לקחים וגם ייענו פניות במועד. וכך אעשה;

1. ברקע הדברים, עומדת תובענה אשר הוגשה על ידינו כנגד רופא מחוזי במוסד לביטוח לאומי (להלן – העובד), אשר במקביל להעסקתו במוסד לביטוח לאומי עסק בעבודות פרטיות ללא היתר, ובאחת מהן אף תוך המצאות במצב של חשש לניגוד עניינים. בית הדין למשמעת קיבל את טענת ההגנה מן הצדק שהעלה העובד ועל בסיסה הורה על ביטול כתב התובענה בעניינו, בציינו כי לאורך שנים הגישו רופאי המוסד לביטוח לאומי בקשות לקבלת היתר לעבודה פרטית, אך הנהלת המוסד לביטוח לאומי התעלמה מבקשותיהם ולא השיבה להם, ולמעשה הם עסקו בעבודה פרטית בידיעת הממונים עליהם. בית המשפט המחוזי בירושלים דחה את ערעור המדינה על החלטת בית הדין למשמעת ובעקבות החלטה זו הוגשה בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון.
2. בית המשפט העליון (בפסק דינו של כב' השופט א' רובינשטיין), לא מצא לנכון להיעתר לבקשת המדינה. יחד עם זאת, ראיתי לנכון להביא פסק דין זה לידיעתכם מכיוון שמדובר בפסק דין בעל חשיבות גדולה, זאת נוכח הדיון בנושא ההגנה מן הצדק בדין המשמעתי, העמדת דברים על דיוקם בכל הקשור לנקיטת הליכים משמעתיים מקום בו עולה טענה כי "עובדים רבים" נוהגים לעבור את אותה העבירה, ואמירות נוספות בפסק הדין אשר חשוב שתודעו אליהן.

3. באשר לדוקטרינת ההגנה מן הצדק בדין המשמעת, הבהיר בית המשפט העליון כי נציבות שירות המדינה היא האמונה על המשמעת של עובדי המדינה, ומקרים בהם המשרד פעל באופן שאינו תקין, אנם מונעים את השימוש בסמכויות המוקנות לאגף המשמעת בנציבות שירות המדינה לצורך אכיפת כללי המשמעת:

“שירות הציבור בנוי נדבכים נדבכים, כדברי הפסוק “כי גבוה על גבוה שומר, וגבוהים עליהם” (קהלת ה', ז'). המערכת היא היררכית אנכית וגם כוללת רכיבים אופקיים-אנכיים, כמו נציבות שירות המדינה האמונה על משמעת כלל שירות הציבור. הנציבות נמצאת ביחס אופקי למשרד הממשלתי, במובן זה שאינה יכולה להורות לו כיצד ינהל את משימותיו הייעודיות, אך בהחלט ביחס אנכי לו ככל שמדובר בנושאי כוח אדם ומשמעת. על כן תופעות מקומיות של אי תקינות במשרד ממשלתי מצד הנהלתו, אינן יכולות לבטל את סמכותה של הנציבות בענייני משמעת, שאחרת תרוקן מלאכתה בתחום זה במידה רבה. על יישום הדוקטרינה של הגנה מן הצדק במקרי משמעת להביא בחשבון גם רכיב זה, כדי שלא לרפות את ידיו של אגף המשמעת במלאכתו החשובה. קיומה של נציבות שירות המדינה מטרתו, בין השאר, פיקוח מרכזי על דרכם של המשרדים לשם אחידות ככל הניתן בעשיית המשרדים בנושאי כוח אדם. ועם זאת, לצורך הדין המשמעתי תיתכן נפקות להתנהלות שאינה נאותה במשרדים. אין צורך להפריז בדימוי הציורי של סתירה בין “יד ימין” ל”יד שמאל” כשעסקינן בגוף ענק כמו שירות המדינה ונלוויו – אך אין צורך גם לזלזל בו ולבטלו מכל וכל. נחוצה תמונה כוללת, והשכל הישר אל יפקד מקומו, כשיבחן כל מקרה לגופו.” [ההדגשות אינן במקור – א.ר.]

4. עוד הבהיר בית המשפט העליון כי **“עבירה נפוצה עדיין היא עבירה”**, וכי עצם ריבוי העבירות אינו מכשיר עבירה, אלא מוסיף לסכנה ולחומרה ולפיכך ראוי להיאבק בעבירה כזאת ביתר נחישות, ואין להשלים עם מצב בו “בחסות הרבים” תהא הצדקה לביצוע עבירה. בית המשפט העליון גם דחה את הטענה כי מדובר במקרה זה באכיפה בררנית, תוך שציין כי:

“ככלל אין בכך שהליך משמעתי נפתח בעקבות תלונה, כבענייננו, כדי ללמד כי אכן מדובר באכיפה בררנית, כקביעת בית המשפט המחוזי. אפשר בהחלט כי תשומת הלב לתופעה פלונית תוסב בעקבות מקרה קונקרטי, ובעקבותיו תחל בדיקה כללית.”


5. בסופו של יום, בית המשפט העליון דחה את בקשת הערעור של המדינה. אולם הדגיש כי במקרה זה העובד “זכה מן ההפקר”, וכי הערעור נדחה לאחר לבטים, ולאור הצטברות הנסיבות יוצאות הדופן במקרה דנן ובהן חלוף הזמן והעובדה כי המדובר בדיון בערכאת שיפוט שלישית.

6. נוכח דברים אלה, אשר אינם משתמעים לשני פנים, אבקש להבהיר, כפי שהדגשתי לא אחת, כי עבודתנו הרבה באגף המשמעת היא **איננה** תחליף לעבודת הניהול השוטפת של המשרדים השונים. הדין המשמעתי הוא איננו תחליף לניהול לקוי, ואין ביכולתו לפצות על התנהלות שאינה בהתאם לכללים ולנהלים. אחת מתכליותיו של הדין המשמעתי הינה לאפשר למשרדים השונים להתנהל מבלי שבעיות משמעת יפגעו בסדר היום ובניהול השוטף של המשרד, לפיכך אנחנו באגף המשמעת נמשיך לפעול ללא חת ולמלא את מלאכתנו החשובה באכיפה והטמעה של הדין המשמעתי במשרדי הממשלה והגופים הכפופים לחוק המשמעת, אולם מלאכתנו תהיה יעילה יותר מקום בו תקפידו גם אתם על קיום הנהלים וניהול שוטף תקין של משרדכם, תוך שמירה על הכללים הקבועים בחוק, בתקשייר ובחוזרים המופצים על ידי אגף המשמעת ונציבות שירות המדינה, כפי שעולה מפסק דינו של בית המשפט העליון שהובא בפניכם.

7. אסיים את החוזר דנן בציטוט מתוך הסיפא של פסק הדין, בו הבהיר בית המשפט כי :

"אל תחשוש המבקשת [אגף המשמעת – א.ר.] כי כל פגם בהתנהלותה של רשות ציבורית משמעו היא ביטול התובענה המשמעתית; כך יקרה רק כאשר מדובר במערכת נסיבות יוצאת דופן. על אגף המשמעת בנציבות להמשיך ללא חת במלאכתו החשובה, ולא כל אי סדר במשרד ממשלתי יפטור עובד מחובותיו המשמעתיות." [ההדגשות אינן במקור – א.ר.]

בברכה,


אסף רוזנברג, עו"ד
ממונה בכיר (משמעת)

העתק:

מר יהודה וינשטיין - היועץ המשפטי לממשלה
מר משה לדור - פרקליט המדינה
מר משה דיין - נציב שירות המדינה
הסמנכ"לים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך והגופים הכפופים לאגף המשמעת
מר שי ניצן - משנה לפרקליט המדינה (עניינים מיוחדים)
מר מוטי אהרוני - סגן נציב שירות המדינה (משרדי ממשלה ויחידות הסמך)
מר יוסי קינר - סגן נציב שירות המדינה (מערכת הבריאות)
מר אלי אברבנאל - פרקליט מחוז ירושלים (פלילי)
מר עמית וייסמן – פרקליט מחוז חיפה (פלילי)
מר דן אלדד - מנהל תחום תפקידים מיוחדים, פרקליטות המדינה
היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך והגופים הכפופים לאגף המשמעת
מבקרי הפנים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך והגופים הכפופים לאגף המשמעת
מנהלי משאבי אנוש במשרדי הממשלה, יחידות הסמך והגופים הכפופים לאגף המשמעת
מר נתנאל לויט - מנהל אגף חקירות משמעת, נציבות שירות המדינה
גב' תהילה פרץ, תובעת – נציבות שירות המדינה