

לכבוד :

**הסמנכ"לים הבכירים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך**



הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, כנסת ישראל  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, מבקר המדינה  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, בית הנשיא  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, המוסד לבטיחות וגיהות  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, הרשות הממשלתית למים וביוב  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, הרשות למלחמה בסמים  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, הרשות לפיתוח הנגב והגליל  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, רשות ההגבלים העסקיים  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, הרשות לשיקום האסיר  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, המוסד לביטוח לאומי  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, רשות שדות התעופה  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, הרשות לניירות ערך  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, חברת דואר ישראל  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, שירות התעסוקה  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, רשות העתיקות  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, רשות השידור  
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, רשות החשמל

שלום רב,

כ"ג אדר א תשע"ד  
23 פברואר 2014

**הנדון : איסורים בנושא קבלת מתנות וטובות הנאה על ידי עובדי ציבור – לרבות לשמחות**

**ולאירועים משפחתיים**

לאור מקרים שהצטברו לאחרונה באגף המשמעת במסגרת חקירות פליליות והליכים משמעתיים כנגד עובדי מדינה, שעניינם קבלת מתנות וטובות הנאה על ידי עובדי מדינה מצד אזרחים עמם הם מצויים בקשרי עבודה ו/או הנזקקים לשירותם, מצאנו לנכון לרענן את הכללים וההנחיות הקיימים בנושא.

כפי שיפורט בגוף החוזר, על עובד ציבור אסור לקבל מתנות אלא על פי התנאים שנקבעו לכך בחוק ובתקשי"ר. איסור זה חל גם על מתנות הניתנות **במסגרת שמחות ואירועים משפחתיים**.

על כל העובדים לתת את דעתם לכך שבמקרים בהם ידובר בקבלת מתנה או טובת הנאה בשווי כספי **שאינו נהוג בנסיבות העניין**, בדגש על מתנות מצד גורמים עימם הם מצויים בקשרי עבודה או גורמים הנזקקים לשירותם, הם עשויים לתת את הדין במישור הפלילי ו/או המשמעתי.

1. נושא קבלת מתנות וטובות הנאה על ידי עובדי מדינה מוסדר בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס – 1970 (להלן – "חוק המתנות"); בחוק שירות המדינה (משמעת) – התשכ"ג – 1963 (להלן: "חוק המשמעת"); בתקנון שירות המדינה (להלן – "התקשי"ר"); בכללי האתיקה של עובדי המדינה, בפסיקת בית הדין למשמעת, וכן בהנחיית נציב שירות המדינה (מצ"ב) מיום 19.3.13 שעניינה "קבלת מתנות וטובות הנאה לפי חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס – 1970, - הודעת ריענון" (הנחיה 4.1).

2. חוק המתנות קובע כי מתנה אשר ניתנה לעובד מדינה באשר הוא עובד מדינה הופכת לקניין המדינה, ועל העובד להודיע על קבלתה ולנהוג בה בדרך שנקבעה בתקנות שירות הציבור (מתנות), תש"ס – 1980. "מתנה" מוגדרת בחוק כ"הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה", הגדרה זו חלה על כל טובת הנאה, בין "חפצית" ובין שאינה חפצית.

3. סעיף 42.712 לתקשי"ר אף קובע במפורש כי :

**"עובד יימנע להיענות להזמנה לאירוע משפחתי, חברתי או אחר, מאת אדם שאינו חבר לעבודה, הנוקק להחלטתו, להמלצתו, לטיפולו או לכל שירות אחר, במישרין או בעקיפין, הקשורים במילוי תפקידו, באחריותו ובסמכויותיו וכן יימנע עובד להזמין אדם כזה לאירוע כאמור לעיל"**

4. בית המשפט העליון הבהיר את תכליתו של חוק המתנות, בבג"צ 7074/93 מאיר סויסה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 748, בו קבע, בין היתר, כדלקמן :

**"תכליתו של חוק המתנות היא להבטיח טוהר מידות בשירות הציבור. הוא נועד לחזק את אמון הציבור ברשויות השלטון. הוא מכוון למנוע תחושה בציבור שעובד הציבור מקבל את שאינו "מגיע לו". הוא בא להקדים תקופה למכה ולשלול רינונים כי המתנה נועדה להשפיע על שיקול-דעתו של עובד הציבור, ושהיא באה לא רק באשר הוא עובד ציבור אלא בעד פעולה הקשורה בתפקידו. ביסוד חוק המתנות מונח הרצון לקבוע כללי התנהגות של עובדי ציבור, שהם רחבים יותר מאלה המכוסים על-ידי עבירת השוחד או הפרת האמונים. מטרתו של חוק המתנות להסדיר קבלת מתנות הניתנות לעובדי ציבור באשר הם עובדי ציבור, בין שהמתנה הינה בעד פעולה הקשורה בתפקידם ובין שהיא אינה קשורה בו..."**  
[ההדגשות אינן במקור]

5. נושא זה מוסדר כאמור גם בפרק 42.7 לתקנון שירות המדינה, שעניינו "פרסים, מתנות וטובות הנאה". פרק זה מתייחס מפורשות ובהרחבה לנושא קבלת מתנות וטובות הנאה על ידי עובד מדינה, וסעיף 42.721 לתקשי"ר קובע כי :

**"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."**

6. נקודת המוצא לכללים שנקבעו בחוק המתנות ובתקשי"ר הינה העיקרון ולפיו עובד הציבור הוא נאמן הציבור ועליו לפעול למען אינטרס הציבור. בית המשפט העליון בשורה ארוכה של פסקי דין חזר ועמד על החשיבות הגדולה שיש לאמון שהציבור רוחש לעובדי המדינה. כך לדוגמא, בבג"צ 6163/92 אייזנברג נ' שר השיכון [טרם פורסם] נקבע :

**אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו, וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר וניקיון-כפיים. אכן, טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו"**

7. חוק המתנות והתקשי"ר מחריגים מקרים מסוימים, ומגדירים מהן מתנות או טובות הנאה שהינן "מותרות", ובכלל זה מתנה הניתנת לעובד מחבריו לעבודה ו"מתנה הניתנת לעובד לרגל אירוע אישי או משפחתי, שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין".

8. את החריגים הללו יש לפרש לאור תכלית האיסורים הקבועים בחוק ובתקשי"ר, וכן על רקע פסיקות בית הדין למשמעת בעניינים כגון אלה, אשר הרשיעו בשנים האחרונות עובדי מדינה בכירים בעבירות משמעת בשל כך שהזמינו לאירועים משפחתיים (חתונה, בר מצווה) מוזמנים אשר באים איתם במגע עקב מילוי תפקידו של העובד בשירות המדינה, וקיבלו מהם מתנות כספיות חריגות מהמקובל.

9. כך לדוגמא בבד"מ 26/05 נציבות שירות המדינה נ' פלוני, דובר בנאשם שהתנהלה כנגדו חקירה פלילית בחשד לעבירות שוחד, מרמה והפרת אמונים. תיק המשטרה נסגר ולאחר שעניינו נבחן באגף המשמעת הוחלט להגיש נגדו תובענה משמעתית ובסופו של יום הוא הורשע בשל כך שערך בר מצווה לבנו והזמין לאירוע כ- 80 אנשים שעם רובם הייתה לו היכרות שטחית במסגרת תפקידו כסגן מנהל מדור גביה ואכיפה ברשות המסים. הנאשם קיבל מאותם אנשים מתנה, בהמחאות או במזומן, בסכום ממוצע של כ- 500 ₪ לאדם.

10. בית הדין למשמעת קבע כי הנאשם העמיד את עצמו במצב בו מתעורר חשש ממשי לניגוד עניינים, תוך פגיעה בתדמית שירות המדינה בעיני הציבור, וכי התנהגות כאמור אינה הולמת את מעמדו כעובד מדינה. בגזר הדין הבהיר בית הדין למשמעת כי היה על עובד המדינה להימנע מלכתחילה מלהזמין את אותם מוזמנים לאירוע;

**"הנאשם כמידת קביעתו בהכרעת הדין צריך היה להימנע מלהזמין את אותם עוסקים לאירוע או להימנע מלטפל בעניינם, אם קשרי הידידות חייבו את הזמנתם ... קבענו כי הראיות שבאו בפנינו, לא הצביעו כי היה עיוות בפועל של שיקול דעת ענייני כלפי אותם עוסקים. ואולם עדיין היה מוטל על הנאשם אותו איסור שנסקר על ידינו בהכרעת הדין, למניעת מצב בו עלול להיות ניגוד אינטרסים בין תפקידו הציבורי ובין אינטרס אחר בעל מימד אישי משפחתי, בשל הזמנת אותם עוסקים חלקם חברים לארוע..."**

11. בפסק דין נוסף, בבד"מ 103/07 פלוני נ' נציבות שירות המדינה, דובר בנאשם עובד בכיר במשרד הבטחון, שהתנהלה כנגדו חקירה פלילית בחשד לעבירות שוחד, מרמה והפרת אמונים. תיק המשטרה נסגר ולאחר שעניינו נבחן באגף המשמעת הוחלט להגיש נגדו תובענה משמעתית ובסופו של יום הוא הורשע בשל כך שקיבל טובות הנאה שלא כדין מקבלנים שהיו נתונים לפיקוחו במסגרת עבודתו. אותו נאשם הורשע בין היתר, בכך שקיבל חבילות שי לרגל החגים; הזמנה לארוחה במסעדה וכן בשל כך שהזמין מספר קבלנים שעל עבודתם פיקח לאירוע חתונת בנו וקיבל מהם מתנות כספיות.

12. במקרה דנן השית בית הדין למשמעת על הנאשם אמצעי משמעת של פיטורים ופסילה משירות המדינה וממשרד הביטחון. בפסק הדין ציין בית הדין כדלקמן:

**"ויועז, כי הנאשם בשל קבלתם של טובת הנאה כאמור, לרבות הזמנות קבלנים לחתונת בנו וקבלת מתנות כסף, בהם היה עלול להימצא לפחות במצב פוטנציאלי של ניגוד עניינים, בשעה שיידרש להחליט אם להתקשר פעם נוספת עם אותו קבלן, דרכי הפיקוח על ביצוע עבודותיו, או סך התמורה בעבורן. גם אם בפועל אין טענה לתביעה כי, בשל אותו סל המצטבר של טובות ההנאה נפגם בשיקול דעתו, ואולם לא בכדי נפתחה נגדו חקירה פלילית, שלא הצמיחה כתב אישום אלא את ההליך שבפנינו."**

13. הנה כי כן, במקרים שהובאו לעיל בית הדין למשמעת ראה בעצם ההזמנה של אותם מוזמנים לאירוע מעשה אסור, אשר יוצר מצב פוטנציאלי של ניגוד עניינים. חשוב לציין כי בית הדין למשמעת הרשיע את הנאשמים באותם מקרים, על אף שלא נקבע כי עצם קבלת המתנה פגעה בפועל בשיקול דעתו של עובד המדינה.

14. על כל עובדי המדינה לזכור, כי בהיותם עובדי מדינה חלים עליהם כללי התנהגות שהם רחבים יותר מאלה המכוסים על ידי עבירות פליליות כגון שוחד או הפרת אמונים, וכי הדין המשמעתני מחיל עליהם חובה מוגברת להימנע מהימצאות בסיטואציה של ניגוד עניינים ומקבלת מתנות מגורמים עימם הם באים במגע במהלך עבודתם או שקיימת אפשרות ממשית וצפויה כי יבואו עמם במגע בעתיד.

15. עוד יש לציין כי התקשי"ר קובע במפורש כי האחריות להימנע מהיקלעות למצב של עבירה על ההוראות וההנחיות בענין זה "מוטלת בראש ובראשונה על עובד הציבור", וכי בכל מקרה של ספק "על עובד הציבור להיוועץ תחילה ביועץ המשפטי של משרד או של יחידת הסמך, למסור לו המידע הרלוונטי ולפעול לפי הנחיותיו."

16. למען הסר ספק יובהר כי מקרים בהם ידובר בקבלת מתנה או טובת הנאה בסכומי כסף גדולים שאינם מתקבלים על הדעת מצידם של מקבלי שירות, יתכן וימוצה עם העובד הדין הפלילי בגין עבירות שוחד ועבירות מרמה והפרת אמונים, עוד בטרם ימוצה עימו הדין המשמעתני.

17. אבקשכם, להעביר את המידע המובא בפניכם לכלל העובדים, וזאת על מנת לחדד את ההוראות וההנחיות הקיימים בנושא קבלת מתנות וטובות הנאה על ידי עובדי הציבור, מתוך תקווה כי יהיה בכך כדי להקדים תרופה למכה.

בברכה,



אסף רוזנברג, עו"ד  
ממונה בכיר (משמעת)

העתק :

מר יהודה וינשטיין - היועץ המשפטי לממשלה

מר שי ניצן - פרקליט המדינה

מר משה דיין - נציב שירות המדינה

מר אלי אברבנאל - משנה לפרקליט המדינה (פלילי), משרד המשפטים

גב' דינה זילבר - משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), משרד המשפטים

המנכ"לים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך והגופים הכפופים לאגף המשמעת

היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך והגופים הכפופים לאגף המשמעת

גב' תהילה פרץ - ממונה ותובעת בכירה (תחום ערעורים), נציבות שירות המדינה

 הנחיות נציב שירות המדינה	איסורים וחובות המוטלים על העובדים
תאריך: ח' בניסן התשע"ג, 19 במרץ 2013 מספר הנחיה: 4.1	קבלת מתנות וטובות הנאה

## קבלת מתנות וטובות הנאה לפי חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 - הודעת ריענון

1. סעיף 2 לחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 (להלן - "החוק") קובע: "ניתנה לעובד הציבור מתנה - בין בישראל ובין בחוץ לארץ, בין שניתנה לו עצמו ובין שניתנה לבן זוגו החי עימו או לילדו הסמוך על שולחנו - ועובד הציבור לא סירב לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תועבר המתנה לקניין המדינה; ובמתנה שאין בה קניין חייב עובד הציבור לשלם לאוצר המדינה את שווייה".
2. כוונת המחוקק לומר, כי עובד המדינה מקבל משכורת ותשלומים אחרים המגיעים לו מאוצר המדינה בלבד, על מנת למנוע שמץ של חשש לפגיעה בטוהר המידות, אין הוא רשאי לקבל בעד עבודתו או בקשר עימה כל מתנה או טובת הנאה, שעלולה להשפיע על מילוי תפקידו ועבודתו בשירות המדינה.
3. "מתנה" על פי הגדרת החוק הינה הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה, דהיינו, הכוונה היא לכל דבר שיש לו ערך חומרי, כגון: מתן הנחה במחירו של מוצר כלשהו; נסיעה לחו"ל או אירוח במסעדה, במועדון או בבית מלון; הענקת הלוואה על-ידי מי שעוסק במתן הלוואות בתנאים טובים מן המקובל; הענקת הלוואות על-ידי מי שאינו עוסק בדרך כלל במתן הלוואות - גם אם ההלוואה היא בתנאים המקובלים; מתן ערבות הלוואה וכיוצא באלו.
4. הוראות בדבר קבלת מתנות אינן חלות על קבלת מתנות אישיות כגון: מתנה הניתנת לעובד ללא קשר להיותו עובד מדינה, מתנה הניתנת מחבריו לעבודה, מתנה הניתנת לעובד מוועד עובדים, פרסים מאושרים הניתנים לעובד וכיו"ב.
5. פסקה 42.732 לתקשי"ר מורה כי פעילות הקשורה למילוי תפקידו של עובד הציבור שיש בה משום טובת הנאה, אין לראותה, ככלל, כטובת הנאה אסורה, וזאת בסייג שקבלת טובת ההנאה לא עלולה להשפיע, ולא להיראות כעלולה להשפיע, על מילוי תפקידו של עובד הציבור. בהתאם לכך, ככלל, השתתפות עובד הציבור ללא תמורה כמקובל, באירועים דוגמת האירועים המפורטים להלן, אשר לגבי כלל הציבור כרוכים בתשלום, או בתמורה מופחתת, אליהם הוזמן עובד הציבור בתוקף תפקידו כעובד הציבור, לא יהיו בגדר טובת הנאה אסורה:
  - א. אירוע ממלכתי או אירוע בעל אופי ציבורי רשמי (כגון: אירוע לציון מאורע בתולדות המדינה);
  - ב. אירוע שהכנסותיו מיועדות למטרה ציבורית בו עובד הציבור נושא דברים, או משתתף בדרך אחרת לשם קידום המטרה הציבורית;
  - ג. אירוע פומבי בעל משמעות ציבורית מיוחדת בו משמש עובד הציבור אורח כבוד. ככלל, באירוע מסוג זה לא נמנים אירועים שגרתיים, כגון: תחרויות ספורט או מופעי תרבות הנערכים דרך שגרה למינויים או לצופים מזדמנים אשר אין כל הצדקה שיהיו בהם אורחי כבוד;
  - ד. כנסים, השתלמויות, ימי עיון או אירועים דומים שבהם משתתף עובד הציבור כמרצה או דובר.
6. המשרדים מתבקשים בזאת להקפיד על הכללים בכל הקשור לטיפול במתנות כאמור בפרק 42.7 לתקשי"ר, ובפרט, בכל הקשור למינוי ועדה משרדית והטיפול בקבלת המתנה(גם אם הינה קטנת ערך למקבל). על האחראי במשרד לוודא כי קיימת וועדה משרדית לטיפול במתנות שקיבלו העובדים או נושאי המשרה במשרד וכי היא מודעת

לכל ההנחיות האמורות בכל הקשור לחדר המתנות, להצבת מתנות במשרד ולוועדת ההיתרים ברשות שופט כאמור בפרק משנה 42.7 לתקשי"ר.

7. עובד המקבל מתנה או טובת הנאה בניגוד להוראות חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, לתקנות על פיו, ולהוראות התקשי"ר, עובר עבירה פלילית או עבירת משמעת, לפי העניין.

8. על האחראים במשרדים להביא הוראות אלה לידיעת העובדים.