

מדינת ישראל
נציבות שירות המדינה
אגף המשמעת



א' חשון תש"ע
19 אוקטובר 2009

המש 2009-4317

אל: הסמנכ"לים הבכירים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, המוסד לביטוח לאומי
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, רשות שדות התעופה
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, חברת דואר ישראל
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, שירות התעסוקה
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, רשות השידור
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, רשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, רשות העתיקות
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, כנסת ישראל
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, מבקר המדינה
הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, בית הנשיא

שלום רב,

הנדון: אמנת ארגון ה-OECD בדבר המאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים

1. מעשי שחיתות ושוחד מהווים איום על מוסדות דמוקרטיים, יש בהם כדי לפגוע בשלטון החוק ולהביא לפגיעה בהתפתחות הכלכלית. מזה שנים מחויבת מדינת ישראל למאבק בשחיתות ולקידום ערכים נורמטיביים של יושרה וטוהר מידות ויצירת מנגנונים למיגור תופעת השחיתות במינהל הציבורי ובסקטור הפרטי.
2. אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה רואה עצמו מחויב למאבק בשחיתות ולקידום ערכים נורמטיביים בקרב עובדי מדינה, ובהתאם רואה במאבק בשחיתות ובשוחד כנושא חשוב מן המעלה הראשונה.
3. מדינת ישראל החלה לפני כשנתיים את תהליך הצטרפותה לארגון ה-OECD, אשר צפוי להיות מושלם במהלך שנת 2010. במקביל, הצטרפה לאחרונה ישראל לאמנה למאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים – התפיסה העומדת בבסיס המחויבות של ה-OECD ושל המדינות החברות באמנה היא התגייסות משותפת של הקהילה הבינלאומית למאבק יעיל בשחיתות בכלל ובשוחד בפרט, שתכליתו לאכוף את האיסור של מתן שוחד לעובד ציבור זר.
4. במסגרת חוזר זה אבקש להביא לידיעתכם ולידיעת כלל העובדים את תיקון מס' 99 לחוק העונשין, וכן להבהיר את דרכי הפעולה הנדרשות מעובד אשר במהלך מילוי תפקידו קיבל הצעה לשוחד או שהיה בידיו מידע ממשי על כך שעובד אחר קיבל שוחד או הציע שוחד לעובד ציבור זר ולא דיווח על כך.

איסור מתן שוחד לעובד ציבור זר – סעיף 291 לחוק העונשין, תשל"ז – 1977

5. מדינת ישראל, כשותפה למאבק על יצירתו של אקלים בין-לאומי נקי משחיתות, הוסיפה לחוק העונשין הישראלי עבירה של מתן שוחד לעובד ציבור של מדינה זרה או לעובד של ארגון ציבורי בינלאומי - סעיף 291 לחוק העונשין.
6. ביום 14.7.08 התקבל בכנסת חוק העונשין (תיקון מס' 99), תשס"ח – 2008, במסגרתו חוקק סעיף 291 לחוק העונשין, הקובע עבירה של מתן שוחד לעובד ציבור זר, שניתן במטרה לקדם פעילות עסקית, או להשיג יתרון הנוגע לפעילות כאמור.
7. נוסח העבירה הוא כדלקמן:

291א. מתן שוחד לעובד ציבור זר

(א) הנותן שוחד לעובד ציבור זר בעד פעולה הקשורה בתפקידו, כדי להשיג, להבטיח או לקדם פעילות עסקית או יתרון אחר בנוגע לפעילות עסקית, דינו כדין נותן שוחד לפי סעיף 291.

(ב) לא יוגש כתב אישום בעבירה לפי סעיף זה אלא בהסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה.

(ג) בסעיף זה –

"מדינה זרה" - לרבות כל יחידה שלטונית במדינה הזרה, ובכלל זה יחידה ארצית, מחוזית או מקומית;
 "עובד ציבור זר" - כל אחד מאלה:

(1) עובד המדינה הזרה וכל מי שנושא משרה ציבורית או ממלא תפקיד ציבורי מטעם המדינה הזרה, ובכלל זה מי שנושא משרה או ממלא תפקיד ברשות המחוקקת, ברשות המבצעת או ברשות השופטת של המדינה הזרה, בין בבחירה, בין במינוי ובין בהסכם;

(2) נושא משרה ציבורית או ממלא תפקיד ציבורי מטעם גוף ציבורי שהוקם לפי חיקוק של מדינה זרה, או מטעם גוף הנמצא בשליטה ישירה או עקיפה של מדינה זרה;

(3) עובד של ארגון ציבורי בין-לאומי, וכל מי שנושא משרה ציבורית או ממלא תפקיד ציבורי מטעם ארגון כאמור; לעניין זה, "ארגון ציבורי בין-לאומי" - ארגון שנוסד בידי שתי מדינות או יותר, או בידי ארגונים שנוסדו בידי שתי מדינות או יותר.

8. העבירה, על פי סעיף 291 לחוק העונשין, אוסרת על הצעה או מתן שוחד לעובד ציבור זר במטרה לקדם פעילות עסקית, או להשיג יתרון הנוגע לפעילות כאמור. מטרתו של שוחד אסור יכולה להיות קידום עסקה או הקניית יתרון בקידומה באופן ישיר, למשל באמצעות תשלום לעובד הציבור הזר בעל השפעה על כך, או קידום של עסקים באופן עקיף, למשל תשלום לעובד ציבור זר תמורת מידע שנמסר שלא כדין, במטרה להקנות לנותן השוחד יתרון בהשגת עסקה.

דיווח עובדי מדינה על מקרים של שוחד לעובדי ציבור זרים

9. לקראת ביקור של משלחת הבדיקה של ארגון ה-OECD בארץ בחודש יולי 2009 בנושא יישום האמנה למאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים, בה השתתף גם הח"מ, עמדה לפתחינו הסוגיה בדבר חובת דיווח של עובדי מדינה על חשדות למקרים של תשלום שוחד לעובדי ציבור זרים או קבלת שוחד מחברה זרה או מקומית.

10. אבקש להבהיר את דרכי הפעולה הנדרשות מעובד מדינה אשר במסגרת תפקידו קיבל במישרין או בעקיפין הצעה לתשלום שוחד, או היה בידיו מידע ממשי על כך שעובד אחר קיבל שוחד או הוצע לו שוחד, או הציע שוחד לעובד ציבור זר (להלן – חשדות למקרי תשלום שוחד).

11. כידוע, עבירת השוחד היא עבירה אשר יסוד של שחיתות טבוע בה וככזו היא עשויה להפר את האמון של הפרט בשלטון ולערער את היציבות החברתית. עבירת השוחד יש בה כדי להשחית את מערכת המינהל הציבורי, ולפגוע ברקמה העדינה של מערכת היחסים בין הפרט לבין עובדי הציבור, המושתתת על הגינות, ענייניות, אי-משוא פנים, שוויון ועוד.

12. עובד המדינה הינו נאמן הציבור, וככזה חלה עליו אחריות מיוחדת לפעול במסגרת תפקידו בהגינות, יושר וניקיון כפיים. עובד מדינה במסגרת תפקידו אינו מייצג את עצמו או את צרכיו הפרטיים, אלא את אזרחי המדינה בהתאם לאינטרס הציבורי. לפיכך, עובד מדינה אשר בתוקף תפקידו מגיע אליו מידע ממשי באשר לחשדות למקרי תשלום שוחד, מצופה ממנו כי לא יתייחס למידע זה כאל עניינו הפרטי ויימנע מלחשוף אותו, אלא ידווח על החשדות האמורים. **חובתו של עובד המדינה לספק מידע זה הינה חלק טבעי מחובותיו כעובד מדינה.**

13. סעיף 4.02 לכללי האתיקה קובע כי :

"על עובד המדינה לדווח דיווח מלא לממונים עליו ולנוגעים בדבר על פעולות ועניינים שיש לדווח עליהם בנסיבות העניין, ולהביא לפנייהם את מלוא המידע אשר נראה לו רלוונטי".

14. סעיף זה מלמדנו כי על עובדי ציבור מוטלת חובת דיווח על "עניינים שיש לדווח עליהם בנסיבות העניין", ובכלל אלה באים גם דיווחים שעניינם חשדות ממשיים למקרי תשלום שוחד.

15. זאת ועוד, בשורה ארוכה של פסקי דין, נקבע באשר לסעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג – 1963 (להלן – חוק המשמעת) כי הוא סעיף בעל "רקמה פתוחה", המכיל אמות מידה כלליות. כך לדוגמא הנורמה בדבר "התנהגות שאינה הולמת" היא מושג רחב ביותר המפנה אל הערכים, העקרונות, והאינטרסים המעצבים את השירות הציבורי והיא מתמלאת תוכן מעת לעת.

16. מכוח תתי הסעיפים של סעיף 17 לחוק המשמעת אנו מעמידים לדין משמעתי עובדים על מגוון רחב של התנהגויות שיש בהן כדי לפגוע בזולת, להעכיר את אוירת העבודה, לשבש

את יחסי העבודה, לערער את יחסי האמון של הציבור בשירות המדינה, או לפגוע בדרך אחרת בתפקוד התקין של השירות, ובנסיבות המתאימות אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה יסקול נקיטת צעדים משמעתיים, ובהם העמדה לדין משמעתי, של עובד ציבור אשר הגיע לידי מידע ממשי על חשדות למקרי תשלום שוחד ונמנע מלדווח על כך לאחראי במשרד או לגורמי אכיפת החוק, בגין התנהגות שאינה הולמת עובדי מדינה או בגין התנהגות בלתי הוגנת, הכל בהתאם לנסיבות המקרה הספציפי שיעמוד לפנינו.

הגנה על חושפי שחיתויות

17. סוגיה זו מעלה מאליה את שאלת ההגנה הניתנת לעובדי מדינה מקום בו חשפו מעשי שחיתות במקום עבודתם. להרחבה בעניין זה ראו, בין היתר, הודעה מס' סב/4 "הגנה על חושפי שחיתויות – הודעת מבקר המדינה" וכן את הודעה מס' סח/11 "חוות דעת מבקר המדינה אודות הגנה על חושפי מעשי שחיתות".

18. כידוע, המחוקק הישראלי ביקש באמצעות מספר חוקים להגן על עובד החושף מעשי שחיתות, מפני פגיעה והתנכלות שמקורן בחשיפת מעשי השחיתות או המעשה הבלתי תקין, ובהם:

- א. סעיפים 445א-445 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב];
- ב. חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997;
- ג. חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992, והתקנות שהותקנו מכוחו.

19. בנוסף לחוקים המפורטים, סעיף 43.523 (א) לתקשי"ר קובע כי "לא יפגע בעל סמכות בתנאי עבודתו של העובד המתלונן ולא יפטרו בשל כך שהגיש תלונה, או שסייע לעובד אחר להגיש תלונה." הגנה כאמור תינתן בהתקיים מספר תנאים, ביניהם אם התלונה אותה הגיש העובד הוגשה בתום לב, ואם התלונה עניינה "פגיעה בטוהר המידות או במינהל תקין." זאת ועוד, תנאי להגנה שתינתן לעובד הוא כי הפגיעה שפגע בו הממונה עליו באה בתגובה לחשיפת מעשי שחיתות.

20. מכאן, שעובד ציבור אשר ידווח על חשדות למקרי תשלום שוחד כאמור בחוזר זה, יזכה להגנה הקבועה בתקשי"ר, ככל שיעמוד בתנאים האמורים לעיל.

סיכום

21. "איש הציבור הוא נאמן הציבור. לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס של הציבור הוא פועל" [ראה בג"צ 669/86 יעקב רובין נ' ועד מחוז חיפה של לשכת עו"ד ואח'].

22. אמון הציבור בשירות הציבורי מחייב כי עובד מדינה הינו נאמן הציבור, וככזה עליו לפעול לקידום האינטרס הציבורי ולא לקידום ענייניו האישיים, בוודאי שעה שמדובר בעניינים

הקשורים לעבודתו. לפיכך, עובד מדינה אשר במסגרת תפקידו מגיע אליו מידע ממשי על חשדות למקרי תשלום שוחד – אל לו להתייחס למידע זה כאל עניינו הפרטי ומצופה ממנו כי ידווח על כך לאחראי במשרדו או לגורמי אכיפת החוק.

23. החשדות האמורים בחוזר זה, עניינם מעשי שחיתות המסוכנים לחברה ולסדרי הממשל, מעשים המכרסמים בעבותות הקושרות אותנו כבני חברה אחת, מפריס את האמון של הפרט בשלטון ומעודדים זילזול ברשויות הציבור ובעובדי הציבור. התנהגות כאמור בחוזר זה תסייע למאבק בשחיתות ולקידום ערכים נורמטיביים של יושרה וטוהר מידות.

24. בהזדמנות זאת, אעדכנכם כי ברוח חוזר זה אנו בוחנים בימים אלה, בשיתוף עם משרד המשפטים, אפשרות של הוספת חובת דיווח כללית בחקיקה ראשית על עובדי ציבור לעניין מידע ממשי המגיע אל עובד ציבור במהלך מילוי תפקידו או בקשר עם מילוי תפקידו על כך שבוצעה עבירה פלילית חמורה.

25. כמו כן, לאחרונה עלה לאוויר אתר האינטרנט של משרד המשפטים המיועד לקידום המודעות לאיסור הפלילי על מתן שוחד לעובדי ציבור זרים ולפעולות ישראל בנוגע לאמנת ה OECD - למאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים ואמנת האו"ם למניעת שחיתות. האתר כולל מידע עדכני ושוטף בעניין הצעדים הננקטים במישור הפנימי והבינלאומי לקידום השתתפותה של ישראל במאבק הבינלאומי בשחיתות על כל צורותיה. כתובת האתר: www.corruption.justice.gov.il.

בברכה,



אסף רוזנברג, עו"ד
ממונה בכיר (משמעת)

העתק:

מר מני מזוז - היועץ המשפטי לממשלה
מר משה לדור - פרקליט המדינה
מר שמואל הולנדר - נציב שירות המדינה
המנכ"לים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך והגופים הכפופים לאגף המשמעת
מר יעקב ברגר - המשנה לנציב שירות המדינה
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)
גב' לילי בורישנסקי - פרקליטת מחוז חיפה (פלילי)
מר דן אלדד - מנהל תחום תפקידים מיוחדים, פרקליטות המדינה
גב' הילה אקרמן - ממונה, יחידה להסכמים בינלאומיים, משרד המשפטים
גב' עמית מררי - ממונה, מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי), משרד המשפטים
מר נתנאל לויט - מנהל אגף חקירות משמעת
היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך והגופים הכפופים לאגף המשמעת