

אתיקה מקצועית של עובדי מדינה

מלכיאל בלס*

- א. מבוא
- ב. כללי
 1. על אתוס, אתיקה, אתיקה מקצועית ואתיקה ציבורית של משרתי ציבור
 2. על חשיבות העיסוק באתיקה ככלי לשיפור תפקוד מקצועי
 3. על היחס שבין אתיקה למשפט
 4. אתיקה ומשפט – "הסף", "הרף" ו"הענישה"
- ג. אתיקה מקצועית של עובדי מדינה
 1. מיהו עובד המדינה
 - 1.1 עובדי ציבור שיש להתייחס אליהם בנפרד לצורך גיבוש כללי אתיקה מקצועית
 2. מעמדו של עובד המדינה
 - 2.1 למי נתונה חובת האמונים של עובד המדינה?
 - 2.2 העסקת עובדי המדינה וסיום תפקידם
 - 2.2.1 קליטת עובד חדש במכרז פומבי
 - 2.2.2 קליטת עובדים בפטור ממכרז ועובדים בחוזה מיוחד
 - 2.2.3 על ה"קביעות" בשירות המדינה
 - 2.2.4 "משרות אמון"
 - 2.2.5 המנהל הכללי של המשרד הממשלתי
 - 2.2.6 סיום העסקה בשירות המדינה
 3. הדין הפלילי, המשמעתי והמינהלי החל על עובדי המדינה
 - 3.1 נורמות שיש להן זיקה להתנהגות ראויה שעוגנו בחקיקה או בתקשי"ר

* לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ); יו"ר הוועדה להמלצה על קוד אתי חדש לשירות המדינה. תודתי למני מזוז שזכיתי לסייע בכהונתו כיועץ המשפטי לממשלה; לפרופ' יצחק זמיר ופרופ' אסא כשר על תרומתם הרבה לפיתוח האתיקה המקצועית; לרעייתי תרצה וילדי גיא, נועה ומאיה המסייעים לי בחשיבה אתית; למשה דיין נציב שירות המדינה לשעבר שהקים את הוועדה להמלצה על קוד אתי חדש ופעל לאישור המלצותיה; לחברי הוועדה עו"ד לבנת משיח, גב' דלית שטאובר ומר הראל עזר; ומנציבות שירות המדינה למרכז הוועדה מר רון צור וליועץ המקצועי לוועדה עו"ד יוסי גוילי, וכן לחברי המערכת ולקורא החיצוני על הערותיהם המחכימות והמועילות.

- 3.2 חקיקה הנוגעת להליך הכניסה לעבודה בשירות המדינה
- 3.2.1 חקיקה והוראות הנוגעות לממשק בין עובד המדינה לזירה הפוליטית-מפלגתית
- 3.2.2 חקיקה והוראות הנוגעות לשמירה על טוהר המידות בעת השירות ולאחר פרישה
- 3.3 דין משמעתי של עובדי המדינה
- 3.3.1 עבירות פליליות ייחודיות לעובדי ציבור
- 3.3.2 חקיקה הנוגעת להפעלה כדין של סמכויות מינהליות
- 3.3.3 מניעת הטרדה מינית
- 3.4 הוראות נוספות בנוגע למשמעת, סדר ומינהל תקין הקבועות בתקשי"ר
- 3.5 אתיקה מקצועית של עובדי המדינה בתחום המשפט המינהלי שפותחה בפסיקת בתי המשפט
- 3.6 נורמות מינהליות המוצאות על ידי גורמים כגון מנכ"ל המשרד והיועץ המשפטי של המשרד
4. מהות תפקיד עובד המדינה – חוקיות, ממלכתיות וא-פוליטיות, מקצועיות וטוהר המידות
- 4.1 עיקרון חוקיות המינהל
- 4.2 ממלכתיות וא-פוליטיות
- 4.3 מקצועיות
- 4.4 ציות להוראות
- 4.5 טוהר המידות
5. הייחוד של עובדי המדינה – או האם עובדי המדינה הם אזרחים עם זכויות מופחתות?
6. כללי האתיקה של עובדי המדינה (1987) והשפעתם על הדין המשמעתי
- 6.1 על היחס בין האתיקה המקצועית לבין הדין המשמעתי
- 6.2 על הנזק שנגרם מחיבור בין הקוד האתי להליכי המשמעת והצורך בהפרדה
7. אתגרים ודילמות בעת גיבוש קוד אתי ותוכנית אתיקה אפקטיבית לעובדי המדינה
- 7.1 גיבוש הקוד האתי החדש לעובדי המדינה – רקע
- 7.2 דילמות בעת גיבוש קוד אתי חדש
- 7.2.1 קוד אתי "רזה" או קוד אתי "עבה"
- 7.2.2 האם לכלול בקוד האתי גם כללים שנמצאים בתקשי"ר?
- 7.3 מבנה ארגוני להטמעת האתיקה בשירות המדינה
- 7.4 תוכנית אפקטיבית להטמעת האתיקה המקצועית בשירות המדינה

8. הקוד האתי החדש לשירות המדינה

ד. סיכום

נספח – הקוד האתי החדש לשירות המדינה (2017)

א. מבוא

החברה הישראלית מפולגת בשאלה אם נאשם בעבירות על טוהר המידות יכול לכהן כראש הממשלה, זאת בניגוד מוחלט לעמדה האחידה של בית המשפט העליון לפיה אין מניעה משפטית לכהונת נאשם בתפקיד ראש הממשלה.¹ על רקע זה חשובים נימוקי השופט (בדימוס) מני מזוז לפסק-דינו לגבי היחס שבין מערכת המשפט למערכת האתיקה הציבורית:

1. [...] המציאות בה נאשם בפלילים בעבירות חמורות מתחום טוהר המידות מקים ממשלה ועומד בראשה, מעוררת קושי ציבורי-מוסרי שקשה להפריז בעוצמתו. מציאות כזו משקפת משבר חברתי וכשל מוסרי של החברה ושל המערכת הפוליטית בישראל.

ואולם, בית המשפט אינו יכול להחליף את תפקיד הציבור והמערכת הפוליטית אל מול מציאות כזו.

2. [...] בעת כהונתי כיועץ המשפטי לממשלה, עמדתי על כך כי אין לראות במשפט את חזות הכל, וכי לצד המשפט יש מקום גם לנורמות חברתיות-ציבוריות-אתיות. חברה מתוקנת היא חברה המבוססת על מערכת רב-רבדית של נורמות ומערכות בקרה ותיקון. יש את המשפט, ויש את 'משפט הציבור'; יש אתיקה ציבורית של 'לא ייעשה כן במקומנו' (it isn't done), ויש פוליטיקה; ויש גם שיח ציבורי ותקשורתי – ולכל אחד מאלה תפקיד חשוב בעיצוב דמותה של הציבוריות הישראלית.

[...] עדיפה מציאות בה בני-החברה ופרנסיה פועלים על-פי נורמות של טוהר מידות ומינהל תקין, מתוך כיבוד נורמות ציבוריות-מוסריות ראויות, ולא מכוח אכיפה משפטית. החוק אינו המקור היחיד לספק לחברה כללי 'עשה' ו-'אל תעשה'. המערכת המשפטית והנורמות המשפטיות אינן יכולות להיות ואינן צריכות להיות

¹ בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 2 לפסק הדין של השופט מ' מזוז (נבו 27.5.2020).

'שחקניות' בלעדיות בעיצוב הנורמות בחברה, ובעיקר נכון הדבר בתחום הנורמות של הזירה הציבורית. ל'משפטיזציה' של נורמות בזירה הציבורית יש מחירים לא מבוטלים".²

אתיקה היא ענף של פילוסופיה העוסק בשאלה "מהי ההתנהגות הראויה בנסיבות מסוימות". לענייננו השאלה היא מהי האתיקה, ההתנהגות הראויה, של העובדים בשירות המדינה?

דרך התבוננות באתיקה המקצועית בשירות המאמר מבקש לחזק את גישת השופט (בדימוס) מזוז שהמשפט אינו חזות הכול. המאמר עוסק בהיבטים הנורמטיביים של האתיקה המקצועית בשירות המדינה, להבדיל מהיבטים אמפיריים שהם תפיסות העולם של עובדי המדינה והציבור בנושא, או מידת היישום בפועל של אתיקה מקצועית זו. היבטים אלו ראויים למחקר מעמיק יותר. החלק הראשון של המאמר עוסק במושגים בסיסיים החיוניים להבנה מהי אתיקה והיחס בינה למשפט. החלק השני עוסק באתיקה מקצועית בשירות המדינה, ומתאר מיהם עובדי המדינה, את מעמדם ותפקידם כנאמני הציבור שעליהם ליישם סמכויות שהוקנו להם בדיון, ואת הנורמות המשפטיות החלות לגביהם וקובעות את ייחודם ואת זהותם המקצועית.

המאמר מתאר את השינוי שחל בכללי האתיקה לעובדי מדינה שנקבעו בידי נציבות שירות המדינה בשנת 1987 ככללים מנחים בלבד, אך בעקבות מדיניות התביעה המשמעתית הפכו לחלק מהדין המשמעתי, וקיבלו תוקף מחייב בפסיקת בית הדין למשמעת ובית המשפט העליון. ועדה ציבורית שמונתה לנושא האתיקה בשירות המדינה, מצאה שמיזוג כללי האתיקה עם הדין המשמעתי הביא לפגיעה בפיתוח האתיקה בשירות המדינה. בעקבות דוח הוועדה, בשנת 2017, החליט נציב שירות המדינה שבהליכי הדין המשמעתי של עובדי המדינה לא ישתמשו בקוד האתי של עובדי המדינה. תכלית שינוי המדיניות הייתה לנתק את כללי האתיקה מתחום המשפט ולהחזירם למעמד של כללי אתיקה מנחים-חינוכיים, ולא כללים משפטיים מחייבים. זאת כדי לקדם את פיתוח האתיקה המקצועית על ידי עובדי המדינה.

המאמר מפרט אתגרים בפיתוח כללי אתיקה לעובדי המדינה; המלצות הוועדה לקוד אתי חדש, למבנה ארגוני בנציבות שירות המדינה ובמשרדי הממשלה; וכן לתוכנית הטמעה אפקטיבית בשירות המדינה. המאמר סוקר את ערכי-הליבה להתנהגות ראויה של עובדי המדינה שבקוד האתי החדש, ובנספח מצורף הקוד האתי החדש לשירות המדינה, שהתקבל בשנת 2017.

2 ש.ם.

מטרת המאמר כפולה: א. לעודד פיתוח והטמעת "האתיקה הציבורית-מקצועית" של שירות מדינה, בידי עובדי המדינה, ככלי חיוני משלים, בעל ערך חינוכי-חברתי, לכללים משפטיים החלים עליהם, כדי לשפר את שירות המדינה ואמון הציבור בו; ב. להתריע מפני נטיית בתי המשפט להפוך כללי אתיקה מקצועית שנוצרו באופן וולונטרי לכללים מחייבים משפטית כדי להכריע במקרה נקודתי, זאת בשל הנזק הצפוי מכך לפיתוח העיתידי של אתיקה מקצועית בידי העובדים עצמם.

א. כללי

1. על אתוס, אתיקה, אתיקה מקצועית ואתיקה ציבורית של משרתי ציבור

הפילוסופיה עוסקת, בין היתר, באתיקה, המכונה גם "תורת המוסר" או "תורת המידות". בבסיס האתיקה ניצב המושג **אתוס**, שמשמעו תפיסות עולם, מאפיינים או ערכים בסיסיים המיוחדים לאדם מסוים, לעם, לתרבות ולתנועה.³ אתוס הוא יצירה אנושית המועברת מדור לדור, בתחילה בעל פה ובהמשך מועלה על הכתב. המושג אתוס קיים לגבי המדינה⁴ ולגבי ארגון או גוף המקיים פעילות. כך, לדוגמה, "האתוס של צה"ל" או "האתוס של מחלקת הבג"צים", משקפים חלק מהתרבות הארגונית באותם גופים. אתוס בארגון מתגבש לאורך זמן בהתנהגות; לעיתים בהנחיית המנהלים; ולעיתים ביוזמה "מלמטה למעלה".⁵ לעיתים אתוס מוצא ביטוי במסמכים של הארגון הנקראים "חזון", "ייעוד" ו"ערכים". אתוס הוא כלי עוצמתי וחיוני המסייע לעובדים להבין את תכלית הארגון וייעודו; מגבש תרבות ארגונית המקדמת יצירת הרמוניה בעבודה; מגביר אמון הציבור; מסייע למשיכת עובדים טובים לארגון ועוד.

3 לפירוש ראו The American Heritage Dictionary of the English Language, <https://bit.ly/4adD74Q>.

4 בג"ץ 5555/18 חסון נ' **כנסת ישראל**, פס' 22-23 ו-32 לפסק הדין של השופטת ברק-ארז (נוב 8.7.2021); שם, בפס' 4 לפסק הדין של השופטת ברון; פסק דין זה דן בחוק-יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי, ומתייחס לאתוס הציוני ולא אתוס של מדינת ישראל.

5 לדוגמה להתפתחות האתוס במחלקת הבג"צים ראו: מרים נאור "התמחות במשרד המשפטים בסימן בחירת הרבנים הראשיים" **שורשים במשפט** 253 (2020); בג"ץ התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 1. על תוכן אתוס זה ראו מיכל שקד "הראשונה, דורית ביניש, פרקליטה, שופטת, נשיאה" **משכל** 60-74 (2021). עוד על אתוס מחלקת הבג"צים ראו דינה זילבר "המון דברים יפים ראו עיניי: מחלקת הבג"צים כאתר של חינוך משפטי" **מעשי משפט** טו 153 (2017).

אתיקה נוצרת בעקבות התהוות האתוס והתגבשות ערכים במסגרתו. אתיקה, עוסקת, בין היתר, בחשיבה שיטתית בדבר ההצדקות וההמלצות לגבי ההתנהגות הראויה או הפסולה.⁶ כחלק מחשיבה זו מגובשים ערכים וגם כללים מפורטים שיש לגביהם הסכמה בדבר ההתנהגות הראויה בכל תחומי החיים – חיי המשפחה, הקהילה, וכן בתחומים מקצועיים שונים.⁷

דילמה אתית היא מצב שבו אדם נדרש להחליט כיצד לנהוג. כל דרך פעולה שיבחר – לרבות הבחירה לא לעשות דבר – תוביל לפגיעה בערך או בעניין משמעותי עבורו.

המונחים "אתיקה" (ethics) ו"מוסר" (morality) משמשים כיום כמושגים דומים.⁸ פרופ' זמיר כתב כי "תורת האתיקה היא תורת המוסר או לשון אחר: תורת המידות הטובות".⁹ גם בפסיקה השתמשו באתיקה ובמוסר כמושגים דומים.¹⁰

האתיקה מתחלקת לענפים שונים ובהם גם אתיקה מקצועית ואתיקה ציבורית. על פי הגדרתו של פרופ' כשר "אתיקה מקצועית" היא "תפיסה סדורה של האידאל המעשי של ההתנהגות, במסגרת מקצועית, שהיא מסגרת מוגדרת של פעילות אנושית מיוחדת".¹¹

אתיקה מקצועית, כמושג פילוסופי, היא רחבה יותר מאשר החובה לפעול על פי חוק. היא כוללת מערכת שיקולים המנחה בחירה בהתנהגות הראויה גם במצבים שבהם החוק שותק או מותר מרחב של שיקול דעת בביצוע התפקיד.

חשוב להבדיל בין "אתיקה מקצועית" כמושג פילוסופי, לבין משמעותה בתחום המשפט. בעוד בפילוסופיה היא עוסקת בהתנהגות ראויה, בתחום המשפט היא מתבטאת בכללים מחייבים הקבועים בחקיקה עבור בעלי מקצוע. כך, לדוגמה, כללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו-1986, שהם דין משמעותי מחייב, ולא רק התנהגות ראויה.

"אתיקה ציבורית" עוסקת בהתנהגות הראויה של משרתי ציבור – הן עובדי ציבור והן נבחרים ציבור. בשיח המקצועי, כאשר מדברים על נבחרים על נבחרים ציבור, מקובל להשתמש במונח "אתיקה ציבורית" ולא "אתיקה מקצועית". זאת אף שלמעשה

6 ראו The Internet Encyclopedia of Philosophy, Ethics, <https://iep.utm.edu/ethics/> וכן Britannica, ethics, <https://bit.ly/42apTDS>.

7 יצחק זמיר "אתיקה בפוליטיקה" משפטים יז 250 (1987) (להלן: זמיר "אתיקה בפוליטיקה").

8 ראו "How is ethics different from morality?", Britannica, ethics, לעיל ה"ש 6.

9 זמיר "אתיקה בפוליטיקה", לעיל ה"ש 7.

10 לדוגמה רע"פ 6477/20 שחם נ' מדינת ישראל, פס' 53 לפסק הדין של השופט אלרון (נבו 15.11.21): "עבירת הפרת האמונים דורשת מן השופט להלך על חבל דק המפריד בין האיסור הפילי מזה, ובין הפגם האתי או המוסרי מזה".

11 אסא כשר "אתיקה מקצועית" מבואות לאתיקה א כרך א 1 (2009) (להלן: כשר "אתיקה מקצועית").

"האתיקה הציבורית" היא "האתיקה המקצועית" של נבחרי הציבור. האתיקה הציבורית כוללת מערכת ערכים וכללי התנהגות, אשר חלקם מעוגנים בכתב, וחלקם מבוססים על תפיסות עולם בעל פה, שמידת ההסכמה החברתית לגביהן לא תמיד ברורה.

בבחינת יכולת האכיפה של אתיקה ציבורית באמצעות "משפט הציבור", להבדיל מהליך שיפוטי, אפשר להבחין בשני רבדים בהתייחס לנבחרי ציבור: הרובד הראשון כולל תפיסות משותפות לרוב הציבור, המשקפות הסכמה רחבה, גם כאשר אינן מעוגנות בכתובים. הרובד השני מאופיין במחלוקת ציבורית עמוקה באשר לערכים ולהתנהגות הראויה.

הרובד הראשון, המשקף הסכמה ציבורית רחבה, כולל כיום בעיקר התנהגות בתחום עבירות מין והטרדה מינית, אך אינו כולל את תחום טוהר המידות. ככלל, היחס למשרתי ציבור שמועלות כלפיהם טענות לגבי התנהגותם המינית, לא סלחני. עם חשיפת התנהגות פסולה, בכלי התקשורת או ברשתות החברתיות, משרתי ציבור רבים פורשים מתפקידם, מסירים מועמדות לתפקיד ציבורי, ונעלמים מהעין הציבורית.¹²

הרובד השני, המאופיין במחלוקת ציבורית עמוקה באשר להתנהגות נבחרי הציבור, עניינו טוהר המידות, חשדות לשחיתות, אי-אמירת אמת, הפרת הבטחות שלטוניות, התבטאויות בוטות וגזעניות וכדומה. בתחומים אלה, כאשר שנחשפות טענות לגבי נבחרי ציבור, או אם נפתחת חקירה ומתקבלת החלטה על העמדה לדין – חלקם ממשיכים בתפקידם, ולעיתים זוכים לאהדה ציבורית מחלק רחב בציבור. האהדה מוצדקת, לכאורה, בטיעונים כ"חזקת החפות", "רדיפה פוליטית", "אכיפה בררנית" וכדומה. לעומתם, לגבי עובדי ציבור, קיים דין משמעותי, ולכן למחלוקת הציבורית ברובד זה יש השפעה פחותה, ובמקרים רבים הם יושעו מתפקידם עם פתיחת חקירה בחשד למעשי שחיתות.

2. על חשיבות העיסוק באתיקה ככלי לשיפור תפקוד מקצועי

לאתיקה מקצועית בכל ארגון, ובייחוד בשירות הציבורי, יש כמה תכליות ותועלות.¹³ ראשית, אתיקה מקצועית ברמה גבוהה היא גורם חשוב בביצוע התפקיד של מתן שירות מקצועי וטוב לציבור; מסייעת בחיזוק תחושת השליחות של העובדים, ובפתרון דילמות אתיות.

¹² חריג לכך הוא מינויו של חיים רמון, שהורשע בביצוע מעשה מגונה ללא קלון, לשר ומשנה לראש הממשלה. ראו בג"ץ 5853/07 אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, פ"ד סב(3) 445 (2007).

¹³ מתוך הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה דין וחשבון 36-37 (2016), <https://bit.ly/40tnOSd>

שנית, אתיקה מקצועית ברמה גבוהה מסייעת בהפחתת השחיתות בארגון. הפחתת השחיתות תורמת להגברת אמון הציבור ברשויות השלטון. שלישית, אתיקה מקצועית היא נושא שעוסקים בו במדינות שישראל שואפת להידמות אליהן.

רביעית, ממחקרים שנעשו, רבים מהם בעולם העסקים, עולה שסביבת עבודה שבה רמה אתית גבוהה מביאה תועלות לעובדים ולארגון. הניסיון מלמד שרמת ביצוע גבוהה מאפיינת ארגונים המונעים על ידי ערכים. ארגונים אלה שמים את הנושא האתי במקום גבוה ברשימת ערכי הארגון. מחקר מסוים בדק את השפעת ההכשרה האתית על שביעות הרצון של עובדים בחברות עסקיות. נמצא שהכשרה באתיקה השפיעה באופן חיובי על דפוסי ההתנהגות התאגידית, ואלו השפיעו על שביעות הרצון של העובדים. במחקר אחר שנערך בקרב אחיות ועובדים סוציאליים, נמצא שאקלים אתי חיובי, תמיכת הארגון בנושאים אתיים ושביעות רצון של עובדים בארגון – מסייעים להפחית כוונות עזיבה של עובדים.

במחקר נוסף נמצא כי בארגונים המיישמים תוכניות אתיקה, ובהם המנהלים והממונים משמשים דוגמה אישית בהתנהגות אתית, העובדים חווים פחות לחץ להתפשר על עקרונות אתיים. כאשר ערכים כמו יושרה, כבוד ואמון מוטמעים ומיושמים באופן שוטף בסביבת העבודה, העובדים מדווחים על חוויות חיוביות יותר במגוון תחומים וחשים פחות לחץ להתפשר בנושאים אתיים; נצפו פחות התנהגויות בלתי תקינות בעבודה; גדלה הנכונות לדווח על התנהגויות בלתי תקינות; שביעות רצון גדולה יותר ביחס לתגובת הארגון להתנהגות בלתי תקינה; שביעות רצון כללית גדולה יותר מן הארגון; וישנה סבירות רבה יותר כי יחשו מוערכים בידי הארגון. במחקר שנערך בקרב מנהלי מערכות מידע בחברות נמצא שהם יותר שבעי רצון מהיבטים שונים של עבודתם כאשר מנהלים בכירים מדגישים התנהגות אתית וכשהם אופטימיים באשר ליחס בין אתיקה והצלחה בחברה.¹⁴

באשר לחשיבות העיסוק באתיקה ראויים לציון דבריה של המלומדת ד"ר לימור זר גוטמן:

"החינוך לאתיקה מדגיש את חשיבותה ומרכזיותה של האתיקה לקיומה של חברה, את אי-יכולתו של המשפט להתמודד עם כל בעיה ואת הצורך לפתח את האתיקה ולהתבסס עליה".¹⁵

14 ההפניות למחקרים דלעיל – שם.

15 לימור זר-גוטמן "החינוך לאתיקה אינו בשמים" משפט ועסקים יט 1319, 1321 (2016).

המלומד בלאייר הצביע על ערכים שהתפתחו בחברה הישראלית, ובהם "לא לצאת פראייר", אובדן הבושה, מאצ'ואיזם וגורמים נוספים להתנהגות לא אתית, ולתופעות חברתיות פסולות כנהיגה פרועה, הטרדה מינית, אי-כיבוד הסכמים ועוד. תופעות אלה מובילות להתערבות המשפט בחקיקה ובפסיקה. עם זאת לטענתו אין המשפט התרופה היחידה היכולה להדביר תופעות אלה, ונחוצה עשייה חינוכית רבה, שחשובה לאין שיעור מן המשפט.¹⁶

מערכת הדין המשמעתי בשירות המדינה מתמודדת עם פער משמעותי בין היקף הפניות לבין ההליכים המשמעתיים המתקיימים בפועל. בעוד המערכת מקבלת אלפי פניות מדי שנה, רק מאות בודדות מתורגמות להליכים משמעתיים, בין בבית הדין למשמעת ובין במסגרת הליכים פנימיים במשרדי הממשלה. נתון זה ממחיש את המגבלות המובנות של המערכת המשפטית בהתמודדות עם מכלול הסוגיות המועלות בפניה.¹⁷ מכאן שהדין המשמעתי לבדו לא נותן מענה לכלל הסוגיות של התנהגות עובדי המדינה, ויש צורך להשלים טיפול בנושא במערך הולם של אתיקה מקצועית, הדרכה וניהול.¹⁸

דוגמה לחשיבות העיסוק באתיקה כלולה בדוח "הוועדה הציבורית לעניין יחסי עבודה בתאגיד השידור הישראלי",¹⁹ בראשות השופטת בדימוס אילה פרוקצ'יה, שדן בתלונות על התערבות והתנהלות קשה כלפי עובדים בתאגיד. הוועדה מצאה שיש לתאגיד השידור קוד אתי, אך הוא עוסק רק בצד המקצועי של התקשורת ולא דן בסוגיית היחס לעובדים. הוועדה סברה שיש צורך בקוד אתי בתחום יחסי העבודה, והמליצה להיעזר בקוד האתי החדש לשירות המדינה הכולל פרק העוסק ב"חובות הממונה בשירות המדינה כלפי עובדים הכפופים לו".²⁰

16 ארתור בלאייר "כן ירבו פראיירים: משפט, אתיקה ותרבות החיים בישראל" המשפט טו 313, 354 (2010).

17 נציבות שירות המדינה – אגף המשמעת דין וחשבון שנתי לשנת 2020 4-6 (2020); בשנת 2020 נפתחו באגף המשמעת 2,461 פניות בנושאים משמעתיים; לבית-הדין למשמעת הוגשו 125 תובענות; ב-197 תיקים נקטו המשרדים באמצעי משמעת פנימי לפי ההנחיה והמלצה של אגף המשמעת, וב-167 מקרים נקטו אמצעי משמעת פנימי ביוזמתם, ובסך הכול ננקטו 489 הליכי משמעת.

18 על מגבלות המשפט להתמודד עם תופעות פוליטיות חברתיות קלוקלות, ובהן לגיטימציה של מוסדות השלטון להפרת חוק מטעמים אידאולוגיים, מינויים פוליטיים ועוד. ראו אריאל רוזן-צבי "תרבות של משפט (על מעורבות שיפוטית, אכיפת חוק והטמעת ערכים)" עיוני משפט יז 689, 714 (1992): "שום בית-משפט וכל מידה של מעורבות שיפוטית לא יצליחו להקים תרבות של משפט שאין לה שורשים בהנהגה השלטת ואין מלווה בדוגמה אישית של בעלי השררה או של המוסדות האמורים להשליט את שלטון-החוק".

19 הדוח הוגש למועצת תאגיד השידור הישראלי בדצמבר 2021.

20 שם, בעמ' 34-35.

על רקע מוגבלותה של מערכת המשפט להביא לבדה לשיפור בהתנהגות האנושית, יש הכרח לשקוד על פיתוח כלים נוספים שיתרמו לשיפור, ובהם האתיקה המקצועית. כך, למשל, ראויה להתייחסות מעמיקה ההצעה להשתמש באמצעים מינהליים המבוססים על מחקרים מתחום האתיקה ההתנהגותית, למשל, כדי להתמודד עם שחיתות. כך, לדוגמה, עידוד שימוש מושכל בחובות גילוי, אישור החלטות בידי גורם נוסף, תזכורות אתיות, חשיפה תדירה לקודים אתיים וכדומה.²¹

3. על היחס שבין אתיקה למשפט

האתיקה הכללית והאתיקה הציבורית מעוגנות עמוקות בכתבים הלכתיים²² ופילוסופיים.²³ שתיהן מבוססות על מערכת ערכים מוגדרת. תרומתן של האתיקה והערכים שבבסיסה להתפתחות המשפט באה לידי ביטוי באמירתו המפורסמת של נשיא בית המשפט העליון של ארצות הברית, ארל וורן: "In civilized life, law floats in a sea of ethics" (בחיים התרבותיים, החוק צף בים של אתיקה – המחבר). כאשר מתגלות תופעות חברתיות בלתי רצויות, עיסוק בשאלה "כיצד ראוי להתנהג" מקדם חקיקה. כך, לעיתים, תפיסות אתיות הופכות לעבירות פליליות, משמעותיות או עוולות אזרחיות. אתיקה מקצועית הופכת, לעיתים, בחקיקה גם לדין משמעותי בתחומי מקצוע הדורשים רישוי.²⁴

21 יובל פלדמן וגיא פריבר אתיקה התנהגותית והמאבק בשחיתות שלטונית (המכון הישראלי לדמוקרטיה הצעה לסדר 22, 2019).

22 העיקרון המוסרי "ואהבת לרעך כמוך" מופיע בתורה בספר ויקרא יט, יח; בתלמוד בבלי, שבת ל"א, א' מסופר שנכרי אחד שביקש משמאי ללמדו את התורה כולה כשהוא עומד על רגל אחת, אך שמאי סירב, וכשפנה להלל הזקן בבקשה שיגיירו, הוא השיב לו בארמית: "דעלך סני – לחברך לא תעביד, זו היא כל התורה כולה, ואיך פירושה הוא, זיל גמור", ובעברית: מה ששנוא עליך – אל תעשה לחברך. זו כל התורה, והשאר פירוש הוא – לך ללמוד.

23 לדוגמה ניקולו מקיאוולי הנסיך (1532), העוסק בהתנהגות הראויה לשליט המבקש לשמר את שלטונו. העיקרון המוסרי "ואהבת לרעך כמוך" עומד גם בבסיס הנצרות ותורת המוסר התועלתנית. ראו ג'ון סטיוארט מיל התועלתיות 41–42 (חיים יהודה רות עריכה, יוסף אור מתרגם 1933).

24 כשר "אתיקה מקצועית", לעיל ה"ש 11, בעמ' 21. על התנועה מאתיקה למשפט, ראו, לדוגמה, יצחק זמיר "אתיקה ומשפט" מבואות לאתיקה א 22, 27–33 (2009) (להלן: זמיר "מבואות לאתיקה"). לכללי אתיקה מקצועית שהם כיום כללים משפטיים ראו: כללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו–1986; תקנות העובדים הסוציאליים (כללי אתיקה מקצועית), התשנ"ט–1999; תקנות חוקרים פרטיים ושירותי שמירה (אתיקה מקצועית), התשל"ג–1972; תקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית), התשכ"ו–1966; כללי אתיקה לדיינים, התשס"ח–2008; כללי אתיקה לשופטים, התשס"ז–2007; כללי

בה-בעת, לצד המערכת המשפטית הפורמלית, קיימים כללי אתיקה שהתפתחו באופן וולונטרי, מחוץ למסגרת החקיקה הרשמית. כללים אלה, אף שאינם מעוגנים בחוק, ממשיכים להתקיים ולהשפיע גם בהיעדרן של סנקציות משפטיות מחייבות.²⁵ כללים אלה יכולים להשפיע על פסיקת בתי המשפט בדרך של פרשנות, השראה או בחינת סבירות התנהלותם של בעלי מקצוע.²⁶ פרופ' זמיר כתב שבתי המשפט הקימו גדר בין האתיקה למשפט, אך אין היא מונעת את צמצום המרחב האתי על ידם:²⁷

"ההנחה היא שמוסכמות חברתיות וכללי אתיקה יספיקו כדי להסדיר את ההתנהגות בתחום זה באופן סביר ללא צורך בהתערבות המשפט. [...] כל זמן שכך הוא, המשפט נשאר בתחום שלו ואיננו עובר את הגדר לתחום האתיקה, אולם טעות היא לחשוב שהמשפט איננו מתעניין במה שמתרחש מעבר לגדר. הגדר איננה אטומה. המשפט עוקב בעיניים פקוחות אחר האתיקה. יש מקרים שבהם נראה לעין כי האתיקה חלשה, ואין בכוחה להבטיח התנהגות ראויה אם משום שאיננה ברורה ומוסכמת, אם משום שאין לה מנגנון יעיל של אכיפה ואם מטעם אחר. במקרה כזה, אם אינטרס ציבורי חשוב נתון בסכנה ממשית, עשוי המשפט לעבור את הגדר המפרידה בינו לבין האתיקה ולהפוך כלל אתי לכלל משפטי כדי להקנות לו את הכוח הנדרש להשליט סדר ראוי. זהו תהליך מוכר. המשפט מתרחב בהתמדה על חשבון האתיקה. זהו בתמצית עיקר היחס בין אתיקה לבין משפט" (ההדגשה הוספה).

הפסיכולוגים (אתיקה מקצועית), התשנ"ב-1991.

25 לדוגמה הקוד האתי של ההסתדרות הרפואית בישראל: אתיקה רפואית כללים וניירות עמדה (2018), <https://bit.ly/3WeK67Q>; תקנון האתיקה המקצועית של מועצת העיתונות והתקשורת בישראל (2020), <https://bit.ly/3DQ9N8u>; תקנון האתיקה המקצועית של העיתונות (2017); הקוד האתי – כללי האתיקה לדוברים בשירות הציבורי (10.4.2022), <https://bit.ly/4fTWwsT>.

26 לדוגמה ע"א 1303/09 קדוש נ' בית החולים ביקור חולים, פ"ד סה (3) 164, פס' 23, 49 ו-66 לפסק הדין של השופט י' עמית (בדעת מיעוט) (2012); שם, בפס' י"ג לפסק הדין של השופט רובינשטיין; דנ"א 2121/12 פלוני נ' דיין-אורבך, פ"ד סז (1) 667, פס' 10 לפסק הדין של השופט הנדל (2014); שם, בפס' 78 לפסק הדין של השופט גרוניס.

27 יצחק זמיר "אתיקה ומשפט" ספר ברנזון כרך שלישי 101 (2007) (להלן: זמיר "ספר ברנזון").

העיסוק באתיקה בכתיבה משפטית-אקדמית, השפיע על הפסיקה. למשל, פרופ' זמיר במאמרו "אתיקה בפוליטיקה" משנת 1988, כתב:²⁸

"[...] ניתן לומר כי פעולה של נבחר-הציבור בניגוד לדרישה זאת של יושר והגינות, לשון אחר: פעולה בניגוד לאתיקה הציבורית, יש בה משום הפרה של חובת נאמנות כלפי הציבור".

עמדת פרופ' זמיר צוינה כמקור משפטי בבג"ץ שליט נ' פרס משנת 1990, שם נקבעה חובת הסיעות בכנסת לחשוף הסכמים קואליציוניים לפני הצבעת אמון בממשלה. זאת בתקופה שבה לא היה הסדר חקוק בנושא. השופט (כתוארו אז) ברק פסק בדבר מקור חובת גילוי ההסכמים, בין היתר:

"מחובת נאמנות זו שאיש הציבור נושא בה נגזרות חובות מספר, כגון החובה להימנע מניגוד עניינים [...], או החובה לפעול מתוך אתיקה ציבורית (ראה י' זמיר, "אתיקה בפוליטיקה" משפטים יז (תשמ"ז-מ"ח) 250, 261)."²⁹

הטמעת האתיקה ציבורית כמקור לחובות משפטיות יוצרת עמימות בשאלת היחס שבין "אתיקה ציבורית" הנעדרת כוח משפטי מחייב, לבין "אתיקה ציבורית-משפטית" המעוגנת בכללים משפטיים מחייבים. עמימות זו מכבידה על הוודאות המשפטית ועל ההבנה מה אסור מכוח חוק ומה פסול מכוח כללים חברתיים ואינו אכיף משפטית. עמימות זו מייצרת הרחבה של המשפט הפלילי והדין המשמעתי תוך חשש לפגיעה בעקרון החוקיות, ועלולה להרתיע אנשים טובים מלהיכנס לזירה הציבורית,³⁰ וכן להרתיע מפני פיתוח האתיקה הציבורית. פרופ' אריאל רוזן-צבי הזהיר מפני שימוש במשפט בתחומים שלא מתאימים לו, כגון תחומים פוליטיים או חברתיים, בציינו בצדק כי:

"השלטת מרות משפטית על תחום שאינו הולם מעורבות כזו, הן מבחינת אופי הפעולה הנדונה והן מבחינת יכולת האכיפה, עשויה להרחיב את הפער בין הנורמה למציאות [...]."

²⁸ זמיר "אתיקה בפוליטיקה", לעיל ה"ש 7, בעמ' 262.

²⁹ בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353, 365 (1990).

³⁰ למאמר המזהיר מפני עירוב התחומים בין אתיקה לעבירה פלילית ומשמעתית ראו מרים גור-אריה "פניקה מוסרית והשחיתות השלטונית: השתלטות העבירה הפלילית של הפרת אמונים על התחום האתי והמשמעתי" משפט ועסקים יז 447 (2014).

מעורבותו של בית-המשפט בעניין פוליטי או בשאלות חברתיות מובהקות תועלתה מועטת. אין היא מצליחה להשליט את הנורמות. מערכת פוליטית מתנהגת על-פי כללים שמכתבים לה מסורת פוליטית, מציאות חברתית ואילוטי מציאות משתנים, ובעיקר יצר ההישרדות הפוליטי, החזק מכל".³¹

העמימות שבין האתיקה למשפט היא בלתי נמנעת. בשל השלכות המעבר מאתיקה למשפט, על יוצרי המשפט לתת דעתם לכך ולבחון אם חיוני להפוך כלל אתי לכלל משפטי מחייב.

נוסף על כך, לעיתים, על העוסקים באתיקה ומשפט לבחון אם יש צורך לשנות את כיוון התנועה מהמשפט בחזרה לאתיקה, כאשר מתברר שהפיכת אתיקה מקצועית לכללי משפט גרמה לנזק ציבורי. כמפורט להלן, זהו המקרה של פיתוח האתיקה המקצועית של עובדי מדינה ושל הקוד האתי החדש לעובדי המדינה, המשקף פניית פרסה מהמשפט הכופה חזרה אל האתיקה החינוכית.

4. אתיקה ומשפט – "הסף", "הרף" ו"הענישה"

היחס שבין האתיקה למשפט, תואר בידי פרופ' אסא כשר ופרופ' יצחק זמיר כסולם שבו שלב תחתון שהוא "סף" ושלב עליון שהוא "רף". זאת כדי להבין מהן דרכי הפעולה הפתוחות בפני מי שנוקק לקבל החלטה מקצועית, ומהם "המחירים" המשפטיים או האתיים הצפויים בעקבות כל החלטה שתתקבל.³² כלשונו של פרופ' יצחק זמיר:³³

"מקובל, אם כי זה לא לגמרי מדויק, לחלק את כללי המשפט ואת כללי האתיקה לשלוש מדרגות בסולם התנהגות אנושית: במדרגה התחתונה נמצאים כללים או נמצאות צורות התנהגות הנוגדים את החוק. ההתנהגות הזאת היא, כך אומרים לעתים, התחום השחור של התנהגות. מעבר לסף הזה אנחנו עולים מדרגה אל המדרגה האמצעית, שבה ההתנהגות איננה בלתי חוקית, אבל היא בלתי אתית. זהו, כך אומרים, התחום האפור, וממנו אנו מגיעים למדרגה

31 רוזן-צבי, לעיל ה"ש 18, בעמ' 697.

32 כשר "אתיקה מקצועית", לעיל ה"ש 11, בעמ' 10-16; זמיר "מבואות לאתיקה", לעיל ה"ש 24, בעמ' 25-27.

33 זמיר "ספר ברנזון", לעיל ה"ש 27, בעמ' 103-104; ראו, גם, אסא כשר "אתיקה, משפט ושיפוט" ספר שמגר מאמרים חלק ב 433, 440-445 (2003); כשר "אתיקה מקצועית", לעיל ה"ש 11, בעמ' 11-12.

העליונה של התנהגות, שהיא גם חוקית וגם אתית – זהו התחום הלבן, התחום הרצוי, שכל חברה שואפת להגיע אליו".

אשר למשרתי ציבור המוסמכים להפעיל שיקול דעת וסמכות לפי דין, ראוי להרחיב את היקף הנורמות שמתחת לסף, ולומר כי בתחום השחור נמצאת גם התנהגות בניגוד לכללי המשפט המינהלי, או המשפט האזרחי. כך, למשל, קבלת החלטה מינהלית משיקולים זרים, ללא תשתית עובדתית או בניגוד עניינים, או הפרת חוזה שלא כדין – אלו החלטות פסולות "בתחום השחור". החלטות כאלה עלולות להתבטל בידי בית המשפט, לגרום לדו"ח ביקורת מבקר המדינה, ולהביא לתביעה אזרחית. גם אם אין בהכרח סנקציה אישית, פלילית או משמעטית כלפי מי שפעל בניגוד לכללי המשפט המינהלי או האזרחי, יש לראות החלטה שקיבל כהתנהגות שאינה ראויה.

שלב ה"רף" ומה שמעליו מייצג את "התחום הלבן" של ההתנהגות הראויה מבחינה אתית. ובלשון של פרופ' כשר – "את האידיאל המעשי של ההתנהגות המקצועית"³⁴.

בין שני השלבים, "הסף" ו"הרף", קיים מתחם בינוני או "אפור" שבו התנהגות מקצועית נחשבת חוקית, שכן היא מעל לסף, אך אין היא ראויה מבחינה אתית, בהיותה מתחת לרף. המתחם הבינוני מאופיין במצבים של שיקול דעת, וקיים מנעד החלטות חוקיות אפשריות, אשר חלקן בלתי ראויות. להדגמת התנהגות במתחם הבינוני אפשר להקיש מביטויים מקובלים כ"נבל ברשות התורה", או "כשר אבל מסריח", המשקפים, למשל, מצבים שבהם אדם פועל לפי החוק היבש, אך בניגוד לרוח החוק. כך, לדוגמה, בתקופת הקורונה, אפשר לדמיין שוטר הרואה אדם זקן בחלל סגור שאינו עוטה מסכה; השוטר מוסמך להטיל עליו קנס, אך התנהגות ראויה יותר תהיה לברר תחילה מדוע אין הוא עוטה מסכה, לתת לו התראה, ואף להציע לו מסכה אם לשוטר מסכה נוספת.

הפרת החוק בכל תחומי המשפט – פלילי, משמעתי, מינהלי ואזרחי – גוררת סנקציות משפטיות הניתנות לאכיפה. לעומת זאת, מעשים שהם בגדר הפרה אתית בלבד, בלי הפרת הדין, גוררים תוצאות במגוון מישורים: במישור האישי – רגשות אשם וייסורי מצפון, ובמישור הציבורי – גינוי חברתי ותקשורת, "ענישה" בהצבעה בקלפי, או התייחסות כחלק מהערכת עובד תקופתית ועוד.

אשר לנבחרי ציבור דומה שהמונח "משפט הציבור" מכוון בעיקר להצבעה בבחירות, ופחות לגינוי ציבורי חברתי ותקשורתי שלכאורה אפשר להתעלם ממנו. לגבי אזרחים, "משפט הציבור" יכול להתקיים גם בדמות "בתי דין" דתיים

³⁴ כשר "אתיקה מקצועית", שם, בעמ' 11.

הפועלים באופן וולונטרי, למשל, בחברה היהודית ובחברה הבדואית, שלהם השפעה והרתעה גם בהיעדר סמכות חוקית.³⁵

ב. אתיקה מקצועית של עובדי מדינה

1. מיהו עובד המדינה

היישות המשפטית "מדינת ישראל" מורכבת מאגד רשויות ובהן סוגים שונים של משרתי ציבור. נשיא המדינה, חברי הכנסת, חברי הממשלה, מבקר המדינה והשופטים הם נבחרים ציבור או נושאי משרה שנבחרו לתפקיד בידי נציגי ציבור, ולא נחשבים עובדי מדינה.³⁶

עובדי המדינה מועסקים במשרדי ממשלה ובעשרות יחידות סמך.³⁷ הם מסייעים לחברי הממשלה למלא את תפקידם, וממלאים תפקידים שהטיל עליהם המחוקק. עובדי המדינה כפופים לסמכותה ולפיקוחה של נציבות שירות המדינה. עובדי המדינה מועסקים בצורות העסקה שונות – כתב מינוי, חוזה מיוחד או חוזה אישי, העסקה זמנית ומתנדבים) ומועסקים במקצועות שונים. עובדי מדינה הם בכירים – מנהלים כלליים, מנהלי אגפים, מחלקות ויחידות ועובדים מן השורה. הם ממלאים תפקידים מקצועיים המחייבים השכלה ורישוי, ותפקידים מינהליים הנלמדים במהלך העבודה.

³⁵ ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1111 "דרכי הטיפול של רשויות המדינה בכתבי סירוב המוצאים על ידי בתי דין דתיים" (1.3.2013).

³⁶ דיון בשאלה מיהו עובד המדינה התקיים בוועדת העבודה של הכנסת, בדיון בסעיף התחולה של הצעת חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1958, ה"ח 84 שבה צוין שאין החוק חל על נשיא המדינה, על חברי הממשלה, על חברי הכנסת ועל שופטים. בדיון ביום 31.12.1958, היועץ המשפטי לממשלה, חיים כהן ציין כי: "אילו היינו קוראים לעובדי המדינה בשם הארצי; כלומר פקידי הממשלה, לא היתה מתעוררת כל השאלה הזאת, לא היינו צריכים להזכיר את הנשיא, חברי הכנסת והשופטים, שהם בוודאי אינם פקידי הממשלה, הם עובדי רשויות אחרות שאינן זהות עם הממשלה, אבל הם כולם עובדי המדינה; גם הנשיא הוא עובד המדינה, גם השר הוא עובד המדינה וגם חברי הכנסת הם עובדי המדינה – הם מקבלים שכר מקופת המדינה". לעמדה זו התנגדו חלק מחברי הכנסת שסברו שנבחרים אינם בגדר עובדים, ושהחוק נועד לעסוק בפקידי ולא בנבחרים. בסוף של דבר נקבע בס' 2 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, מיהם העובדים שהחוק לא חל לגביהם, בלי לציין בקבוצה זו את חברי הכנסת, את הנשיא ואת השרים.

³⁷ פס' 03.221 לתקשי"ר (22.7.2009) קובעת כי "יחידת סמך היא יחידה שהוענקו לה סמכויות מנהליות מהסמכויות של המשרד, ובכלל זה הסמכות לעמוד בקשר ישיר עם נציבות שירות המדינה".

יש יותר מ-70,000 עובדים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.³⁸ כללי האתיקה המקצועית לשירות המדינה חלים על העובדים הכפופים ישירות לממשלה ולנציבות שירות המדינה.

1.1 עובדי ציבור שיש להתייחס אליהם בנפרד לצורך גיבוש כללי אתיקה מקצועית

אין המונח "עובד המדינה", זהה למונח "עובד הציבור", המוגדר בסעיף 34 ככד לחוק העונשין, התשל"ז-1977 וכולל גם את מי שאינם עובדי מדינה, או למונח הנוהג בשפה שאינה משפטית – "משרת ציבור". בתחום האתיקה המקצועית יש להתייחס לחלק מעובדי הציבור באופן שונה. זאת אף שבהיבטים מסוימים חל עליהם דין זה לעובדי המדינה, סביבת עבודתם שונה מבחינה ניהולית, משפטית ולעיתים אף מקצועית. לפיכך, נדרש עבורם תהליך נפרד של גיבוש כללי אתיקה מקצועית. למשל, לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק שירות המדינה (מינויים)"), ההוראות המסדירות מינוי עובדי מדינה והעסקתם חלות גם על עובדי לשכת נשיא המדינה, עובדי הכנסת, עובדי לשכת מבקר המדינה ועובדי ועדת הבחירות המרכזית – אף כי עובדים אלה לא כפופים למרות הרשות המבצעת.³⁹

המדינה פועלת גם באמצעות עשרות גופים שהוקמו בחקיקה – "תאגידי סטטוטוריים", כרשות שדות התעופה, תאגיד השידור הציבורי הישראלי ועוד. בחוקים שהורו על הקמת גופים אלה ישנן הוראות לגבי מעמד העובדים בהם, ובמקרים רבים נקבע שמעמדם כשל עובדי המדינה, בשינויים המחויבים. בעלי הסמכות לגבי העסקת עובדים אלה וניהולם הם המוסדות המוסמכים של הגוף. המשרתים בצה"ל, לרבות בשירות קבע, לא נחשבים "עובדים", אלא נמצאים במעמד (סטטוס) של חייל.⁴⁰ אשר לשוטרים וסוהרים קיימת חקיקה המבחינה בינם לעובדי מדינה, למשל לגבי זכות ההתאגדות וסמכות השיפוט של בית הדין לעבודה. כאמור לעיל, האתיקה המקצועית של עובדים בתאגידי סטטוטוריים או

38 הנתון הוא ממשרד האוצר דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2019 13 (2021) <https://bit.ly/3WhHqpY>. בנתון זה נכללים עובדי משרד הביטחון ומערכת הבריאות, אך לא נכללים עובדי הגופים הביטחוניים המסווגים, וכ-136,000 עובדי מערכת החינוך שבמשרד החינוך. כמו כן לא נכללים חיילים, שוטרים וסוהרים.

39 ס' 1 לחוק שירות המדינה (מינויים) (הגדרת "משרד"); שם, בס' 41 נקבע מיהם בעלי הסמכות לגבי העובדים בגופים שאינם משרדי הממשלה.

40 בג"ץ 279/72 עובד נ' שר הביטחון, פ"ד כז(1) 169 (1972).

משרתים בגופים ביטחוניים ראוייה לדיון נפרד מזה של עובדי המדינה, גם אם חלק גדול מכללי האתיקה של עובדי המדינה רלוונטי לגביהם.
חוק שירות המדינה (מינויים) קובע כי:

”הממשלה רשאית, לאחר התייעצות עם ועדת העבודה של הכנסת ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע שירותים, מפעלים או יחידות שעל עובדיהם או על סוגי עובדיהם לא יחולו הוראות חוק זה או מקצתן”.⁴¹

הממשלה החריגה עובדי מדינה שהם עובדי הוראה מתחולת הוראות מסוימות של החוק, העוסקות בפיתורים בשל אי-התאמה. במערכת החינוך מועסקים גם מורים שאינם עובדי המדינה, כגון אלה המועסקים ברשתות חינוך חרדיות, במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים וכדומה. בשל המאפיינים היחודיים של עובדי ההוראה ראוי לפתח עבורם כללי אתיקה מקצועית המותאמים לתחום עיסוקם.⁴² עובדי רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות, לא כפופים לנציבות שירות המדינה, ואין המאמר עוסק בהם, למעט היקש ממקרים שיש להם זיקה גם לעובדי מדינה.

נוסף על כך, בשנים האחרונות מתרחבת תופעה של מילוי תפקידים ציבוריים בידי גורמים שאינם עובדי המדינה. תפקידים אלה נעים על פני רצף החל מסיוע טכני ומינהלי לעובדי המדינה ועד ביצוע תפקידי ליבה. למשל, לעיתים, שירותי שמירה או מיחשוב ניתנים בידי עובדי חברות פרטיות. גם מתן שירות לאזרחים, וייעוץ מקצועי או אסטרטגי לגיבוש מדיניות ציבורית ניתן בידי גורמים פרטיים, המשתתפים בישיבות עבודה עם עובדי המדינה, נחשפים למידע פנימי רגיש, מעלים הצעות, ומבצעים פעילות במישרין מול אזרחים. לעיתים קשה לדעת מיהו עובד המדינה ומיהו עובד חיצוני. תופעה זו, המכונה הפרטה, רכישת שירותים,

⁴¹ ס' 4 לחוק שירות המדינה (מינויים).

⁴² נמרוד אלוני "אתיקה בחינוך, למה מחויבים מחנכים: הומניזם, פדגוגיה ביקורתית ואתיקה מקצועית" **מבואות לאתיקה א** 37 (2009); עש"ם 8622/05 עלי נ' מדינת ישראל, פס' 9 לפסק הדין של השופטת פרוקציה (נבו 25.12.2006); שם פסקה השופטת פרוקציה לגבי מורה, עובד מדינה, שהוציא כספים במרמה מהמדינה כך: "ישנם תפקידים שבהם להפרת הנורמה המשמעתית נודע מישנה חומרה בשל המעמד המיוחד של בעל התפקיד בשירות המדינה. כזה הוא תפקיד המורה והמחנך, המופקד מטעם המדינה על חינוך הדור הצעיר. עובד ההוראה אינו עובד מדינה מן השורה. הוא דמות שהתנהגותה ורמתה המוסרית משמשת אמת מידה ודוגמה לציבור התלמידים המתחנכים לאורה. הפרת נורמות ההגיונות והאתיקה בידי עובדי הוראה טומנת בחובה חומרה מיוחדת על שום המעמד המיוחד הנלווה לתפקיד זה, והציפיות הגבוהות שהחברה מציבה להתנהגותם של נושאי משרה אלה על שום השפעתם על בני הנוער בחברה הישראלית".

מיקור חוץ ועוד, מייצרת ממשק רגיש בין עובדי המדינה לגורמים עסקיים – ממשק הטומן בחובו פוטנציאל להתנהגות פסולה.⁴³ הדבר מעורר שאלות הנוגעות לאתיקה המקצועית של גורמים חיצוניים שמטרתם להשיא רווחיהם או לקדם אג'נדה, ומחייב התייחסות נפרדת, ובחינה עד כמה צריכה המדינה לכלול בהתקשרויותיה עם גופים חיצוניים הוראות שיחייבו אותם ואת עובדיהם לנורמות אתיות שייקבעו.

2. מעמדו של עובד המדינה

מעמדו של עובד המדינה מעלה שאלות יסוד הנוגעות לאופי תפקידו הציבורי ולמערכת החובות והזכויות הנגזרות ממנו. למי חב עובד המדינה את חובת האמונים שלו? האם מדובר בעובד רגיל ככל עובד אצל מעסיק פרטי, או שמא הוא בעל מעמד מיוחד הנובע מזוהות מעסיקו ומהות תפקידו? לצד שאלות מהותיות אלה עולות גם סוגיות מעשיות: מהן דרכי מינויו לתפקיד וכיצד הוא עשוי לסיים את עבודתו בשירות המדינה? התשובות לשאלות אלה מעצבות את האתיקה המקצועית של עובד המדינה והציפיות ממנו כמשרת ציבור.

2.1 למי נתונה חובת האמונים של עובד המדינה?

בדיון בהצעת חוק שירות המדינה (מינויים) בכנסת הציג ראש הממשלה דאז, דוד בן-גוריון, את תפיסתו אשר למעמד עובד המדינה:

”נכון הדבר שבכמה מובנים הממשלה מופיעה כמעביד, אבל גם כאשר היא מופיעה כמעביד, אין היא מעביד כמו כל המעבידים. היא אינה מעביד לשם רווחים פרטיים. זה משנה גם את האופי וגם את מעמדו של המעביד. עובד המדינה אינו עובד אצל מעביד פרטי. הוא עובד אצל המדינה, אצל כלל העם. והעם זכאי לקבוע את התנאים, החובות והזכויות של עובדיו, ולא הרי עובד מדינה כהרי עובד במקום פרטי.”⁴⁴

⁴³ לדוגמה בת”פ (שלום י-ם) 12166-09-12 מדינת ישראל נ’ כהן (נבו) 10.10.2013. במקרה זה סגן החשב הכללי, שהיה ממונה על המחשוב הממשלתי, יחד עם חשב משרד האוצר, פיתח מערכת קשרים עסקיים פסולה עם יועצי מחשוב חיצוניים עימם התקשר משרד האוצר. החשב הועמד לדין פלילי ומשמעתי והורשע.

⁴⁴ ד”כ 22.12.1958, 630.

מעמד עובד המדינה נובע ממעמד המשרד הממשלתי שבו הוא מועסק, שהוא זרוע ביצוע של הממשלה. משרד ממשלתי הוקם כדי לפעול לטובת הציבור ומשמש נאמן הציבור.⁴⁵ מחובת נאמנות זו נגזרות החובה לפעול בהתאם לחוק, לשקול שיקולים ענייניים, לנהוג בהגינות, בתום לב, בשוויון, להימנע מניגוד עניינים ועוד. מכיוון שמשרד ממשלתי חייב לפעול באמצעות עובדים, הרי שחובותיו לציבור מחייבות גם את עובדיו. מכאן, שעובדי המשרד הממשלתי, שהחוק מעניק להם סמכויות, הם נאמני הציבור, וחבים בחובות הנאמנות של המשרד. נוסף על כך, שכר עובדי המדינה משולם מתקציב המדינה שמקורו במיסים שמשלם הציבור, ולכן גם מטעם זה עובדי המדינה הם נאמני הציבור. הקביעה שאנשי ציבור הם נאמני הציבור נוצרה בפסיקת בתי המשפט, והמשיכה גם לגבי עובדי ציבור אחרים ובהם עובדי רשויות מקומיות ועובדי המדינה.⁴⁶

עובד המדינה פועל במסגרת ארגונית, שבראשה שר, מנהל כללי, בעלי תפקידים בכירים נוספים, ועובדים מהשורה. מערכת זו חייבת להתנהל בצורה היררכית הבנויה על חובת ציות להוראות הממונים וחובת נאמנות פנים ארגונית, שבלעדיהן לא יוכל המשרד לתפקד.

חובת הנאמנות של עובד המדינה מעוגנת בחוק שירות המדינה (מינויים), הקובע חובת "הצהרת אמונים" לפני קבלת כתב מינוי –

"אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא ביושר ובאמונה כל חובה המוטלת עלי כעובד המדינה".⁴⁷

הצהרת האמונים מגדירה את מערך הנאמנויות של עובד המדינה בשלוש רמות: הנאמנות הראשונה היא למדינה ולכלל הציבור; הנאמנות השנייה לחוקי המדינה; והנאמנות השלישית למילוי החובות המוטלות על העובד בהתאם להוראות הממונים – הממשלה, השרים והמנהלים במשרד.

חובת אמונים משולשת זו טומנת בחובה פוטנציאל לדילמות אתיות במצב של התנגשות בין הנאמנויות. תפקידה של האתיקה המקצועית הוא להבהיר לעובדי

⁴⁵ בג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד (3) 729, 745 (1980); לעניין מעמד הרשות הציבורית אפשר להקיש מהפסיקה לגבי רשות מקומית ראו בג"ץ 262/62 פרץ נ' המועצה המקומית, כפר שמריהו, פ"ד טז 2101, 2111 (1962): "אלא שהכלל הוא שאין המועצה מוציאה מקרקעיה מרשותה, אלא תחזיק ותנהל אותם לטובת הציבור אשר לשמו נוצרה ועבורו היא פועלת".

⁴⁶ בג"ץ 669/86 רובין נ' ברגר, פ"ד מא (1) 73, 78 (1987); ע"פ 121/88 מדינת ישראל נ' דרויש, פ"ד מה (2) 663, 697 (1991) ("עובד הציבור הוא נאמן הציבור"); ע"ש 6713/96 מדינת ישראל נ' בן אשר, פ"ד נב (1) 678, 650 (1998) ("אכן, כל עובד ציבור הוא נאמן הציבור [...] ומורה, כלפי התלמידים, על אחת כמה וכמה).
⁴⁷ ס' 34 לחוק שירות המדינה (מינויים).

המדינה את מורכבות חובת האמונים, ולסייע להם בפתרון דילמות אלה.

2.2 העסקת עובדי המדינה וסיום תפקידם

2.2.1 קליטת עובד חדש במכרז פומבי

חוק שירות המדינה (מינויים), קובע עיקרון שלפיו "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי [...]".⁴⁸ תכליות חובת פרסום מכרז פומבי לפני קליטת עובד המדינה הן לאפשר לכל מעוניין העומד בתנאי הסף להתמודד במכרז, ולבחור את האדם המתאים ביותר למשרה (merit principle).

2.2.2 קליטת עובדים בפטור ממכרז ועובדים בחוזה מיוחד

חוק שירות המדינה (מינויים) מאפשר בתנאים מסוימים העסקת עובדים זמניים, העסקה לשעה והעסקה לתקופת ניסיון. על עובדים אלה לא חלה חובת המכרז הפומבי.⁴⁹ החוק אף מאפשר להעסיק עובדים בחוזה מיוחד.⁵⁰ במהלך השנים חל גידול משמעותי בהעסקת עובדים בחוזה מיוחד.⁵¹ משום מה, חובת הצהרת האמונים, הנדרשת לפי החוק מכל עובד המדינה המקבל כתב מינוי, אינה חלק מהחוזה המיוחד הנערך עם עובדים אלה, ואין הם נדרשים להצהיר את הצהרת האמונים. אין לייחס להיעדר חובת הצהרת האמונים בידי עובדים אלה משום שינוי בחובת האמונים או באתיקה המקצועית שלהם לעומת עובדי המדינה המקבלים כתב מינוי, אלא פגם טכני שראוי לתקנו ולכלול את ההצהרה בנוסח החוזה המיוחד.

48 שם, בס' 19 לחוק.

49 שם, בס' 37-38, 39 לחוק.

50 ס' 40 לחוק שירות המדינה (מינויים) קובע כך "הוראות חוק זה לא יחולו על אדם המועסק לפי חוזה מיוחד אלא במידה שנקבע בחוזה". המקרים בהם אפשר להעסיק עובד מדינה בחוזה מיוחד ומשך תוקף החוזה נקבעו בתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960.

51 בשנת 2013 הועסקו בשירות המדינה יותר מ-8,500 עובדים בחוזה מיוחד, לא כולל עובדי משרד הביטחון, שהיוו כ-13% מכלל עובדי המדינה. ראו פלורה קוך דבידוביץ' מאבקם של עובדים המועסקים בשירות המדינה באמצעות חוזים אישיים להקמת ארגון עובדים יציג (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2013).

2.2.3 על ה"קביעות" בשירות המדינה

מקובל לראות ברבים מעובדי המדינה כאנשים שבחרו בעבודתם כדרך חיים, ומצפים לקריירה מתמשכת בשירות הציבורי. אם ימלאו תפקידם כראוי, הם צפויים לפרוש בגיל פרישה, או קודם לפי בחירתם.⁵² עובדי מדינה רבים מבקשים לעצמם ביטחון תעסוקתי, והמונח המקובל לעניין זה הוא "קביעות", אף שהמונח לא מופיע בחוק. עובד המועסק בעבודה צמיתה,⁵³ במשרה בתקן שניתן לו כתב מינוי – אין העסקתו מוגבלת בזמן.⁵⁴ עובדי המדינה, ככלל, לא מסיימים את שירותם בעקבות בחירות או עקב הקמת ממשלה חדשה.⁵⁵ הקביעות משפיעה על דפוסי העבודה ועל האתיקה המקצועית.

2.2.4 "משרות אמון"

"משרות אמון" הן משרות מוגדרות במטה משרד ראש הממשלה, במעון ראש הממשלה, עוזרים ויועצים בלשכות שרים, מנכ"לים ומוקבלי מנכ"לים (מבחינת שכר ותנאי העסקה או מנהלי יחידות סמך), משרות בלשכת נשיאת בית המשפט העליון, בלשכת היועץ המשפטי לממשלה, וכן משנה למנכ"ל.⁵⁶ העסקתו של עובד במשרת אמון כעובד המדינה תסתיים בסיום העסקת נבחר הציבור או הבכיר שבלשכתו הוא מועסק, או לפי שיקול דעת הממונה עליו. עובדים במשרות אמון מסייעים לחבר הממשלה במילוי תפקיד, אך הם לא בעלי סמכויות על פי דין בעצמם. ככלל, נאסר עליהם לתת הוראות והנחיות לדרג המקצועי במשרד.⁵⁷ הקלות שבה אפשר לסיים העסקה במשרת אמון מייצרת פוטנציאל לדילמות אתיות.

52 לדוגמה, בית המשפט העליון קיבל את טענת העוזרים המשפטיים לשופטים שאי אפשר לכפות עליהם סיום העסקה בחלוף שש שנים. ראו בג"ץ 3758/17 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הנהלת בתי המשפט (נבו) 20.7.2017.

53 הכוונה לעבודה שלפי טיבה אינה מוגבלת בזמן, עבודה שאינה זמנית.

54 ס' 02.231 לתקשי"ר 2009, לעיל ה"ש 37; בג"ץ 4755/19 אוזד נ' בית הדין הארצי לעבודה, פס' 18 לפסק הדין של השופט סולברג (נבו) 1.12.2021; קביעות היא זכות חוזית, שברוב המקרים מקורה בהסדרים קיבוציים.

55 בג"ץ 4446/96 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נ(3) 705 (1996).

56 ס' 02.5, 02.6 לתקשי"ר (17.12.2018).

57 שם, בס' 02.532.

2.2.5 המנהל הכללי של המשרד הממשלתי

מנכ"ל משרד ממשלתי, מתמנה בידי הממשלה, על פי הצעת השר הממונה על המשרד, וללא מכרז. מנכ"ל הוא עובד המדינה הבכיר ביותר במשרד, ונושא בסמכויות מקצועיות וניהוליות רבות. למשל, לגבי רכש טובין ושירותים, המנכ"ל הוא יושב ראש ועדת המכרזים וחבר בוועדת הפטור ממכרז.⁵⁸ המנכ"ל אף אחראי למשמעת ולפעילות המקצועית של עובדי המשרד. לכן עליו לעמוד ברמה מקצועית הולמת לתפקיד ובאמות מידה ראויות של טוהר מידות, ודרישות אלה נבדקות בידי ועדת מינויים בראשות נציב שירות המדינה.⁵⁹ בין מנכ"ל לשר העומד בראש המשרד הממשלתי מקובל שנדרשים יחסי אמון מיוחדים ולכן יכולה להתקיים בין השר למנכ"ל זיקה אישית או פוליטית. משכך לא נקבעת למנכ"ל תקופת כהונה קבועה מראש בשל האפשרות של הפסקת כהונתו בידי הממשלה. מטעמים אלה נושאת משרה זו מאפיינים של משרת אמון.⁶⁰ ביצוע ראוי של תפקיד מנכ"ל מחייב ידע של הכללים ושל ההוראות החלים בשירות המדינה. מכיוון שחלק מהמנכ"לים באים מחוץ לשירות המדינה, נציבות שירות המדינה מביאה את המידע לידיעתם בחוברת הכוללת גם את הקוד האתי החדש לעובדי המדינה.⁶¹

משרת מנכ"ל מחייבת הבנה של שלושה היבטים מרכזיים: ההגנה החלשה מפני פיטורין, הסמכויות המוקנות לו על פי דין, ותפקידו כחוליה המקשרת בין השר לבין עובדי המדינה המקצועיים ובעלי הסמכויות על פי דין. משרת מנכ"ל מעוררת את סוגיית שיקול הדעת העצמאי של רשות מוסמכת על פי דין,⁶² ודילמות אתיות

58 תק' 8 ו-10א לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

59 בבג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229 (1993) דן בית המשפט העליון בניסיון למנות את יוסי גינוסר למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון למרות הודאתו בביצוע עבירות בעקבות פרשת קו 300. ראו דרכי המינוי ודרישות הסף למינוי מנכ"ל, לפי החלטת הממשלה מס' 86 מיום 10.5.2009 מפורטות בס' 17.121 לתקשי"ר.

60 בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל פס' 28 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה (נבו 24.11.2009). במקרה זה בוטלה החלטת ממשלה למנות אדם לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי, לתקופת ניסיון, שוועדת המינויים קבעה שהיה בעל זיקה פוליטית ולא עמד בתנאי הסף של כשירות מקצועית נדרשת. ראו הוראות בעניין סיום שירותו של מנכ"ל מפורטות בס' 17.16 לתקשי"ר.

61 נציבות שירות המדינה כללים נהלים והנחיות למנהלים כלליים ומקובליהם בשירות המדינה (2020).

62 ראשית הלכת עצמאות שיקול הדעת של הרשות המוסמכת בבג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות, פ"ד ד 319 (1950); שם נקבע שחל איסור לתת הוראות לרשות מוסמכת על פי דין; ההלכה השתנתה ורוככה בפסיקה מאוחרת, ראו – דפנה ברק ארז משפט מינהלי כרך א' 159-173 (2010).

ייחודיות לה. כך, למשל, כאשר שר פועל לאיזוש משרות במשרד הממשלתי במקורבים פוליטיים ומצפה מהמנכ"ל לסייע לו. מעשים כאלה עלולים להוביל לביקורת מבקר המדינה,⁶³ לחקירה ולהעמדה לדין פלילי.⁶⁴ הפער שבין סמכויות מנכ"ל כלפי העובדים מול חולשתו כלפי השר, היכול להגביל את עבודתו ולהביא לפיטוריו בידי הממשלה, מייצר למנכ"ל פוטנציאל לדילמות אתיות רבות.

2.2.6 סיום העסקה בשירות המדינה

ככלל, עובד המדינה יכול לסיים את העסקתו מרצונו או בהגיעו לגיל פרישה. הדין מאפשר לסיים העסקה שלא לפי רצון העובד בנסיבות שונות – פיטורין בשל עבירת משמעת,⁶⁵ אי-התאמה,⁶⁶ צמצום בכוח האדם בשירות הציבורי, סגירת יחידות, תום תקופת כהונה בתפקיד ועוד.⁶⁷

מאז שנת 2008 התקבלו החלטות ממשלה שמטרתן לקבוע תקופות כהונה (קדנציות) לעובדי מדינה המכהנים בסגל הבכיר של שירות המדינה. החלטות אלה עשויות להביא לסיום שירותם של עובדי מדינה בתום מספר שנות כהונה בתפקיד ניהולי, אם לא ימונו לתפקיד אחר.⁶⁸ כמו כן, בשנת 2015 התקבלה החלטת ממשלה שתכליתה לקבוע הסדר למעבר בין תפקידים בסגל הבכיר (רוטציות) ופרישה

63 מבקר המדינה דו"ח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (2004).

64 פרשת המינויים הפוליטיים במשרד להגנת הסביבה נדונה בת"פ (שלום י-ם) 4063/06 מדינת ישראל נ' הנגבי (נבו 13.7.2010). בפסק דין בדעת רוב, של השופטים רומנוב ושחם נקבע ש"מינויים פוליטיים" הם עבירה פלילית של מרמה והפרת אמונים.

65 ס' 34(8) לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן: "חוק המשמעת").

66 ס' 46 לחוק שירות המדינה (מינויים).

67 ס' 15 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922-1947.

68 להחלטות הממשלה במסגרת קביעת קדנציות לבעלי תפקידים בכירים שמינויים נעשה בידי הממשלה ראו: החלטה 4062 של הממשלה ה-31 "קביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה" (7.9.2008); החלטה 4470 של הממשלה ה-31 "רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת כהונה או הפז"מ שנקבעה לגבי כל משרה" (8.2.2009). ראו גם רשימת משרות שנקבעה להם קדנציה בס' 11.961 לתקשי"ר, במסגרת משרות שהמינוי להן טעון אישור הממשלה. עיקרון קדנציה של שבע שנים נקבע גם ליועצים משפטיים למשרדי הממשלה – החלטה 4528 של הממשלה ה-31 "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום" (1.3.2009). החלטת ממשלה 4062 תוקנה ושוננו הסמכויות בעניין המלצה על הפסקת כהונה של מינויים בכירים שמונו בידי הממשלה ראו החלטה 1148 של הממשלה ה-34 "קביעת תקופת כהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה – תיקון החלטת הממשלה (הפסקת כהונה)" (14.2.2016).

משירות במקרים מסוימים.⁶⁹ את השפעת החלטות אלה, המקטינות ביטחון תעסוקתי, על יעילות העבודה וההתנהלות האתית ראוי לבחון לעומק. השפעתן מצטרפת לשינויים נוספים שנעשו בעניינם של עובדי המדינה, ובפרט לביטול הפנסיה התקציבית בתיקון לחוק שירות המדינה (גמלאות) משנת 2002,⁷⁰ וקליטת עובדים חדשים בתנאי פנסיה צוברת.

ראוי לבחון אם השינויים התעסוקתיים משפיעים על דפוסי התנהלות עובדי מדינה המבקשים להישאר בשירות המדינה בתפקיד אחר בסיום תקופת הקדנציה. וכן לבחון אם השינויים מגבירים את הנטייה להטות את שיקול הדעת המקצועי לטובת גורמים היכולים להשפיע על מינויים העתידי, תוך מתן משקל מופחת לחובת נאמנותם לציבור ולחוק.

3. הדין הפלילי, המשמעותי והמינהלי החל על עובדי המדינה

על עובדי המדינה חלות נורמות משפטיות המנחות את התנהגותם הראויה. נורמות אלה אפשר לחלק לתחומים הבאים:

א. נורמות מתחום המשפט הפלילי או הדין המשמעותי, לרבות נורמות שפותחו בפסיקה, שהפרתן עלולה לגרום לענישה פלילית או משמעותית או לבטלות פעולות או החלטות.

ב. נורמות מתחום המשפט החוקתי והמינהלי; אי-קיומן עלול לגרום לביטול החלטות בידי ערכאה שיפוטית, לחיוב המדינה בפיצוי, לביקורת מבקר המדינה, לביקורת פנים וכדומה. במקרים קיצוניים, הפרת כללי המשפט החוקתי והמינהלי, עלולה להיחשב עבירה פלילית או משמעותית.⁷¹

ג. נורמות מינהליות הנקבעות בידי גורמים כגון מנכ"ל המשרד והיועץ המשפטי של המשרד.

⁶⁹ החלטות ממשלה במסגרת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ראוי: החלטה 3993 של הממשלה ה-32 "שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (18.12.2011); החלטה 481 של הממשלה ה-33 "דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (30.6.2013); החלטה 2464 של הממשלה ה-33 "השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה" (8.3.2015), הקובעת הסדרים לגבי מי שייבחר למשרה לאחר ה-15.6.2015.

⁷⁰ חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002, שתיקן את חוק שירות המדינה (גימלאות) (תיקון מס' 41) [נוסח משולב], התש"ל-1970.

⁷¹ לדוגמה פעולת עובד מדינה הנמצא במצב של ניגוד עניינים עלולה להיחשב כבטלה במישור המינהלי, וגם להיחשב כעבירת מרמה והפרת אמונים, או עבירה משמעותית של התנהגות שאינה הולמת או אינה הוגנת. ראו דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4) 385, 416 (2004).

ד. על עובדי המדינה חלו כללי האתיקה של עובדי המדינה משנת 1987 וכללי אתיקה שעוגנו בהוראות מינהליות, הן באופן כללי לכלל עובדי המדינה והן באופן נקודתי למשרדים או יחידות מסוימות; אי-קיום כללים אלה עלול היה, עד שנת 2017, לגרור הליכי משמעת.⁷²

3.1 נורמות שיש להן זיקה להתנהגות ראויה שעוגנו בחקיקה או בתקשי"ר

על עובד המדינה חלה מערכת דינים שנועדו להבטיח שיפעיל את סמכותו השלטונית בהגינות, ביושר, בענייניות ושוויוניות, תוך הגנה על שמו הטוב של השירות ותדמיתו בעיני הציבור. ההצדקה לקיום הוראות ייחודיות לעובד מדינה היא שהוא נאמן הציבור ועליו לפעול למען אינטרס הציבור.⁷³ חלק מחובות עובד המדינה מקורן בחקיקה, וחלקן פרי הוראות שקבע המעסיק באופן חד-צדדי. רוב החובות חלות על עובדי המדינה ללא הבדל דרגה או עיסוק; חלקן חלות על סוגי עובדים, בהתאם למשרה שהם ממלאים או לבכירותם. חלק מההוראות מטילות סנקציה פלילית על המפר אותן; אחרות יכולות להיות מושא להליכים משמעתיים בהתאם לחוק המשמעת.

נוסף על כך, קיימת חקיקה המסדירה תחומי עיסוק ומקצוע – למשל עורכי דין, רופאים, רואי חשבון ועוד – שחלה גם על עובדי המדינה בשל היותם בעלי רישיון מקצועי, ולא בשל מעמדם כעובדי מדינה.

נורמות רבות כלולות בתקשי"ר, שהוא הקובץ המרכזי של ההוראות החלות על עובד המדינה.⁷⁴ התקשי"ר מפורסם על ידי נציב שירות המדינה, ומקבץ הוראות שמקורן בחקיקה ראשית ומשנית, הסכמים קיבוציים, והוראות מינהל שנקבעו חד-צדדית על ידי המעסיק הממשלתי מכוח הפררוגטיבה הניהולית שלו, לרבות נוהגים שהשתרשו בשירות המדינה. כשלעצמו אין התקשי"ר מקור תוקפן של הנורמות. התפישה היא שהתקשי"ר נטמע ונארג לתוך חוזה העבודה האישי של כל עובד מדינה.⁷⁵ כמסמך רשמי של המעסיק הממשלתי, חזקה על התקשי"ר שהוראותיו משקפות נאמנה את ההסדרים שבבסיסו. במקרה של ספק או אי-בהירות, אפשר לפנות להוראות המקור וללמוד מהן על תוכנה המדויק של ההוראה.

⁷² עש"ם 5493/07 ויינשטיין נ' מדינת ישראל שירות התעסוקה (נבו 13.8.2007).

⁷³ בבג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 774 (1994) נקבע כי "נקודת המוצא היא מעמדו של עובד הציבור כנאמן הציבור. עובדי הציבור, משלהם אין להם ולא כלום. כל שיש להם, למען הציבור יש להם [...]. איש הציבור הוא נאמן הציבור. לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס של הציבור הוא פועל".

⁷⁴ תקשיר (1.4.2024).

⁷⁵ ראו, למשל, בג"ץ 826/89 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מג(4) 748, 745 (1989).

להלן יפורטו עיקרי החקיקה ופרקי התקשי"ר המסדירים נורמות החלות על עובדי המדינה, שיש להם זיקה להתנהגות ראויה, בתחומי המשפט הפלילי, המשמעת, החוקתי והמינהלי. הפרת נורמות אלה חורגת מהסף האתי המקובל.

3.2 חקיקה הנוגעת להליך הכניסה לעבודה בשירות המדינה

חוק שירות המדינה (מינויים) קובע הוראות לגבי הליך מינוי עובד המדינה. חוק זה מחייב, בין היתר, בחינה אם קרובי משפחה של העובד מועסקים באותו משרד;⁷⁶ קובע חובה להצהיר אמונים למדינה כתנאי לקבלת כתב מינוי;⁷⁷ מחייב עובדים מסוימים שהממשלה קבעה להצהיר על רכושם;⁷⁸ וקובע הוראות בנוגע לקבלת משרה שלא כדין תוך מסירת מידע כוזב או אי-מסירת מידע הנוגע לעניין. הפרת ההוראות יכולה להביא לביטול המינוי ומהווה עבירה פלילית.⁷⁹

3.2.1 חקיקה והוראות הנוגעות לממשק בין עובד המדינה לזירה הפוליטית-מפלגתית

חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 קובע סייגים לפעילות פוליטית של עובד המדינה; חלק מסייגים אלה חלים על כלל העובדים ללא הבדל דרגה או תפקיד, וחלקם חלים רק על עובדים שהממשלה קבעה לאותו סייג. הממשלה קבעה שהמגבלות יחולו על עובדים בכירים בארבע הדרגות העליונות בכל סולם דירוג, וכן רשימת נושאי משרה נוספים המפורטים בתקשי"ר.⁸⁰

76 כללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבה משפחתית), התשס"ח-2007; ס' 33 לחוק שירות המדינה (מינויים).

77 חוק שירות המדינה (מינויים), בס' 34.

78 שם, בס' 35; תקנות שירות המדינה (מינויים) (הצהרה על רכוש), התשס"ח-2008; פרק משנה 14.24 לתקשי"ר; בשנת 2016 נחקק חוק שירות הציבור (הצהרת הון), התשע"ז-2016, המחייב להגיש הצהרת הון גם על ידי משרתי ציבור שאינם עובדי מדינה, ובהם שופטים, דיינים, קאדים קצינים בכירים בצה"ל, משטרה, שירות בתי הסוהר ועובדים בכירים ברשויות המקומיות. הפרת החובה להגיש הצהרת הון היא עבירת משמעת.
79 ס' 45 ו-46 לחוק שירות המדינה (מינויים).

80 סוגי העובדים שעליהם חלות המגבלות מפורטים בס' 42.321 לתקשי"ר. לרובד נורמטיבי זה יש השלמה בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה באשר לפעילות פוליטית של עובדי המדינה. ראו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1700 "מתן חסויות וגיוס תרומות בידי עובד הציבור" (29.11.2015); הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1704 "פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים" (13.9.1997).

תכלית החוק והוראות התקשי"ר להגביל פעילות מפלגתית של עובדי מדינה, ובעיקר הבכירים שבהם, כדי לשמר את שירות המדינה כגוף ממלכתי וא-פוליטי הראוי לאמון הציבור כולו, ולהפריד בינו לבין הפעילות הפוליטית-מפלגתית. חוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1969 קובע מגבלות על מועמדות עובדי מדינה בבחירות לכנסת והשתתפותם בתעמולת בחירות.⁸¹ חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד-1964⁸² ופקודת העיריות [נוסח חדש]⁸³ קובעים מגבלות על השתתפות עובדי מדינה כמועמדים בבחירות לרשויות המקומיות, ואם נבחרו – על כהונתם כחברי מועצת רשות מקומית במקביל לעבודה בשירות המדינה.

3.2.2 חקיקה והוראות הנוגעות לשמירה על טוהר המידות בעת השירות ולאחר פרישה

חיקוקים שונים, התקשי"ר וכן הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, נועדו לשמור על טוהר המידות בתקופת העבודה בשירות הציבורי, ואף לאחר הפרישה, ולחזוק אמון הציבור בשירות הציבורי. חוקים אלה קובעים הסדרים מינהליים ומשפטיים להתנהגות עובד הציבור, והפרת הוראות מסוימות בהם מהווה עבירה פלילית. חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979, מסדיר את סוגיית קבלת מתנות בידי עובד ציבור במסגרת תפקידו או בשל היותו עובד ציבור, וכיצד עליו לנהוג במקרה שקיבל מתנה כאמור.⁸⁴ חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, המכונה "חוק הצינון", מטיל מגבלות, רובן זמניות, על העסקת עובד שפרש ועל קבלת זכויות מאת מי שהעובד או כפיפיו עסקו בעניינם במסגרת עבודתם בשירות הציבורי.

81 ס' 56 לחוק בעניין הגבלת התמודדות בבחירות יוצק תוכן לס' 7(8) לחוק-יסוד: הכנסת; ס' 130 מגביל השתתפות בתעמולת בחירות; ראו גם הוראות לעניין הפסקת השירות של מועמדים, בתקשי"ר פרק משנה 42.34.

82 ס' 2 ו-3 לחוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד-1964 ראו גם ס' 37ג(א)(7) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958; פרק משנה 42.35 לתקשי"ר מעגן את כל ההוראות ביחס להתמודדות של עובד המדינה בבחירות לרשות מקומית או מועצה אזורית.

83 ס' 120 לפקודת העיריות.

84 תקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1980, מחייבות להודיע על מתנה בתוך 15 ימים, ומקימות גופים המוסמכים ליתן היתר לקבלת מתנה בנסיבות מסוימות; התקשי"ר מסדיר את נושא קבלת פרסים, מתנות וטובות הנאה, מוסיף ומגדיר מהן טובות הנאה אסורות ומהן טובות הנאה מותרות; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1709 "הגבלה על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים" (21.9.2005) קובעת הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים.

החוק קובע הסדרים לקבלת הקלות מחלק מהמגבלות בדרך של הגשת בקשה לוועדה בראשות שופט בית המשפט המחוזי.⁸⁵

3.3 דין משמעותי של עובדי המדינה

חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 קובע לעובדי המדינה דין משמעותי ייחודי. דין זה כולל עבירות משמעת בשל מעשה שנעשה בארץ או בחוץ לארץ.⁸⁶ אכיפת הדין המשמעותי על עובדי מדינה נעשית באמצעות תובע שמונה על ידי פרקליט המדינה או על ידי נציב שירות המדינה. התובע הוא הממונה על החוקרים שמינה נציב שירות המדינה. התובע מוסמך להגיש לבית הדין למשמעת תובענה נגד עובד מדינה שעבר עבירת משמעת.⁸⁷

3.3.1 עבירות פליליות ייחודיות לעובדי ציבור

חוק העונשין, התשל"ז-1977 קובע עבירות החלות על עובדי הציבור,⁸⁸ ובכללם עובדי המדינה. עבירות מיוחדות לעובד הציבור קבועות בפרקים העוסקים בביטחון המדינה ובסודות רשמיים, פגיעה בסדרי שלטון ומשפט, עבירות בשירות הציבור וכלפיו ועבירות השוחד.⁸⁹

⁸⁵ התקשי"ר קובע הוראות באשר להתנהגות בתקופת צינון, והנחיות לעובדים כיצד להתנהג מול עובד שפרש מהשירות, בייחוד כאשר מתעורר ספק אם הפורש עובר על הוראות החוק. התקשי"ר מסדיר מנגנון התייעצות עם היועץ המשפטי של המשרד ממנו פרש העובד, ודרכו עם נציבות שירות המדינה, לצורך בירור תחולת החוק על הפורש וקבלת הנחיות כיצד לפעול, לרבות קבלת עמדה מוקדמת של נציג השירות. ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1711 "גיבוש עמדת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה לפורשים משירות הציבור" (9.11.2021).

⁸⁶ ס' 17 לחוק קובע עבירות משמעת כדלקמן: (1) עשה מעשה, או התנהג, באופן שפגע במשמעת שירות המדינה; (2) לא קיים את המוטל עליו כעובד המדינה על פי נוהג, חוק או תקנה, או הוראה כללית או מיוחדת שניתנו לו כדין, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור; (3) התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד המדינה או התנהג התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה; (4) התנהג התנהגות בלתי הוגנת במילוי תפקידו או בקשר אתו; (5) השיג את מינויו בשירות המדינה במסירת ידיעה כוזבת או בהעלמת עובדה הנוגעת לעניין, או בשימוש באיומים או בכוח או באמצעים פסולים אחרים; (6) הורשע על עבירה שיש עמה קלון".

⁸⁷ ראו ס' 14, 15 ו-33 לחוק המשמעת.

⁸⁸ הגדרת עובד ציבור כלולה בס' 34 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 והיא כוללת גם מי שאינם עובדי מדינה.

⁸⁹ ס' 117-119 לחוק הן עבירות הנוגעות למידע שהגיע לעובד הציבור בתוקף תפקידו: איסור על מסירת מידע שלא כדין; התרשלות בשמירה על מידע; הסתרת מידע שלא היה צריך

3.3.2 חקיקה הנוגעת להפעלה כדין של סמכויות מינהליות

הפעלה ראויה של סמכויות לפי דין בידי עובדי מדינה מחייבת כיבוד זכויות היסוד של האדם וכללי המשפט המינהלי. זכויות היסוד של האדם בישראל עוגנו בחלקן בחוק יסוד: חופש העיסוק ובחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו הקובעים רשימת זכויות יסוד מוגנות, כיצד אפשר לפגוע בהן, ואת חובת רשויות המדינה לכבד זכויות אלה. מבחינת עובדי המדינה ההוראה המחייבת והמשפיעה על ההתנהגות המצופה והנדרשת מהם היא הקביעה בחוקי היסוד ש"כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק יסוד זה"⁹⁰. מובן כי גם לגבי זכויות יסוד שאינן מעוגנות במישרין בחוקי היסוד, אך נקבעו בפסיקה, חלה על עובדי המדינה חובת כיבוד זכויות אלה.

נוסף על כך, הפעלה ראויה של סמכויות מחייבת גם כיבוד כללי המשפט המינהלי, המעוגן בחלקו בחקיקה ובחלקו בפסיקה. זאת מכיוון שטרם נחקק חוק סדרי מינהל כללי. כך, לדוגמה, חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 קובע הוראות בדבר מתן תשובה לפנייה בכתב בתוך 45 ימים, מתן הנמקה לסירוב להפעיל סמכות, ומתן הודעה בכתב על זכות הפונה להגיש ערר או ערעור.⁹¹

3.3.3 מניעת הטרדה מינית

החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998, האוסר על הטרדה מינית והתנכלות על רקע מיני במקום העבודה, חל גם על שירות המדינה. חוק זה מטיל חובות על המעסיק למנוע מעשים של הטרדה מינית ולטפל בתלונות כאמור, לרבות החובה לפרסם תקנון בנושא.

להסתיר אותו בידי עובד ציבור; גילוי בהפרת אמון. ס' 120 לחוק אוסר על מעשי התחזות; ס' 267 לחוק אוסר על עובד הציבור להוציא מסמך ממשמורת ללא רשות; ס' 277 מתייחס לעובד הציבור המשתמש בכוח או באלימות נגד אדם כדי לסחוט ממנו או מאחר הודיה בעבירה או מידע בדבר עבירה; ס' 278 עניינו עובד הציבור שיש לו זיקה פרטית – המשתמש בכוח משרתו או סמכותו השיפוטית או המינהלית בעניין מסוים למרות שיש לו לגביו במישרין או בעקיפין זיקה פרטית; ס' 279 מגדיר דרישות כוזבות של עובד הציבור; ס' 280 עניינו עובד הציבור המשתמש לרעה בכוח המשרה; ס' 281 מתייחס למסירת תעודה כוזבת בידועין; ס' 284 דן במרמה והפרת אמונים; ס' 285 – אי מילוי חובה רשמית; ס' 290-297 – עבירות השוחד; ס' 390 – גניבה בידי עובד ציבור; ס' 421 – זיוף בידי עובד ציבור.

ס' 11 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובנוסף דומה ס' 5 לחוק יסוד: חופש העיסוק.⁹⁰
 ס' 2-5 לחוק למניעת הטרדה מינית; פרק משנה 61.3 לתקשי"ר. התקשי"ר מוסיף וקובע חובה על עובד המדינה להשיב תשובת ביניים לפנייה בכתב בתוך 14 ימים, בציון הזמן המשוער למתן תשובה עניינית.⁹¹

התקשי"ר דן בנושא הטרדה מינית והתנכלות על רקע מיני, לרבות התנכלות על רקע הגשת תלונה על הטרדה מינית וכיצד יש לטפל בתלונות אלה לפי החוק, התקנות ונהלים שפרסמה המדינה כמעסיק.⁹²

3.4 הוראות נוספות בנוגע למשמעת, סדר ומינהל תקין הקבועות בתקשי"ר

חלק מהוראות התקשי"ר נקבעו חד-צדדית על ידי המעסיק הממשלתי, ונועדו לקבוע אמות מידה ראויות להתנהגות עובד המדינה במסגרת תפקידו. הוראות התקשי"ר מחייבות את עובדי המדינה, והפרתן עלולה לגרור הליכים משמעתיים, ואינה רק בגדר אתיקה מקצועית וולונטרית. חלק 4 לתקשי"ר שכותרתו "משמעת וסדר" קובע, בין היתר, הוראות בנושאים הבאים:

מילוי הוראות ותפקידים – כללים בעניין מילוי הוראות, קבלת מרות, שמירה על סדר וניקיון, דיוק בעבודה, התנהגות מנומסת, וכן הוראות בעניין פגישות בעבודה ועוד.⁹³

עבודה פרטית – ככלל, עיסוק בעבודה פרטית נוספת אסור, אלא אם ניתן היתר לכך. הפרק כולל הוראות גם באשר לחברות עובדי מדינה בוועדות וכדירקטורים של חברות ממשלתיות.⁹⁴

מסירת ידיעות – התקשי"ר מפנה לסעיפי חוק העונשין העוסקים במסירת מידע שלא כדין, ומוסיף הוראות לטיפול במידע ופרסום מידע, לרבות באשר לפרסום ביקורת על המשד או הממשלה.⁹⁵

כספים וחסויות – הוראות לעניין התרמות, גביית כספים ומתן חסות בידי עובדי מדינה.⁹⁶

שימוש ברכוש של המדינה – הוראות לגבי שימוש ברכוש שניתן מטעם המדינה, וסייגים באשר לאפשרות להשתמש ברכוש זה לצרכים פרטיים.⁹⁷ התקשי"ר קובע גם הוראות הנוגעות לאיכות ולמצוינות,⁹⁸ ובדבר השירות לקהל.⁹⁹

92 פרק משנה 43.4 לתקשי"ר.

93 שם, בפרק משנה 42.2.

94 שם, בפרק משנה 42.4.

95 שם, בפרק משנה 42.5.

96 שם, בפרק משנה 42.8.

97 שם, בפרק משנה 43.1.

98 פרק משנה 60 לתקשי"ר.

99 פרק משנה 61 לתקשי"ר.

3.5 אתיקה מקצועית של עובדי המדינה בתחום המשפט המינהלי שפותחה בפסיקת בתי המשפט

לפסיקת בתי המשפט תרומה חשובה לפיתוח ההתנהגות האתית של עובדי המדינה ומשרתי ציבור אחרים. הביקורת השיפוטית על מעשי המינהל הציבורי קבעה נורמות המשפיעות על התנהגות עובדי המדינה, והפכה התנהגות זו לראויה יותר. המשפט המינהלי שפותח בפסיקה כולל עקרונות רבים שהם מצפן ערכי ומקצועי לעובדי המדינה.

עקרונות אלה כוללים, בין השאר, את החובה ליתן זכות טיעון לפני קבלת החלטה הפוגעת בזכויות;¹⁰⁰ חובה לנמק החלטה הדוחה בקשה להפעלת סמכות;¹⁰¹ חובה להחליט רק על סמך שיקולים ענייניים;¹⁰² ולאחר בחינת תשתית עובדתית ראויה;¹⁰³ חובה להימנע מניגוד ענייניים;¹⁰⁴ חובה להימנע ממשוא פנים ודעה קדומה;¹⁰⁵ חובה לשמור על טוהר מידות;¹⁰⁶ חובה לקבל החלטה סבירה;¹⁰⁷ ומידתית¹⁰⁸ ועוד.

עקרונות אלה משפיעים על הפעלת סמכות לפי דין של כל עובד מדינה המחייבת שיקול דעת. עיגון העקרונות בכללי אתיקה מקצועית היא דרך נוחה להבאת ההלכה הפסוקה למודעות עובדי המדינה, בייחוד אלה שאינם בעלי השכלה משפטית.

3.6 נורמות מינהליות המוצאות על ידי גורמים כגון מנכ"ל המשרד והיועץ המשפטי של המשרד

הנחיות מינהליות שמוציאים גורמים במשרדי הממשלה, העוסקות בכללי התנהגות ראויה, עשויות להיות בסיס לעבירת משמעת במקרה של הפרתן – ובלבד שהגורם המנחה פעל בגדר סמכותו. לדוגמה – היועץ המשפטי של משרד

100 בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493 (1958).

101 בג"ץ 143/56 אחגי'ג' נ' המפקח על התעבורה, פ"ד יא 370 (1957).

102 בג"ץ 392/72 ברגר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז חיפה, פ"ד כז(2) 764 (1973).

103 בג"ץ 635/95 מוניות הדריס שרות רחובות ק. עקרון מזכרת בתיה בע"מ נ' שר התעבורה, פ"ד נא (5) 723 (1997).

104 בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2) 566 (1980).

105 בג"ץ 1356/96 בן-דוד נ' ראש הממשלה, פ"ד נ(1) 661 (1996).

106 בג"ץ סויסא, לעיל ה"ש 73, בעמ' 749.

107 בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (1980).

108 בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 807 (2004).

האוצר פרסם הנחייה לעניין "קשר של עובדי המשרד עם שדלנים וגורמי חוץ".¹⁰⁹ ההנחיה זו כוללת הוראות בדבר רישום, דיווח ותיאום בנוגע לפגישות עם שדלנים. מטרת ההנחיה ראויה, אך לא פורט בה מקור הסמכות להוצאתה; ולא ברור אם המפר אותה עלול לעמוד לדין משמעתי; או שמא מדובר בהנחיה במישור ההתנהגות הראויה וללא אכיפה משפטית. זאת מכיוון שהיועץ המשפטי לא ממונה על עובדי המשרד, למעט עובדי יחידתו.

בתקשורת פורסם שנוהל דומה פרסמה השרה להגנת הסביבה לעובדי המשרד,¹¹⁰ ובכוונת מנכ"ל משרד המשפטים לפרסם חוזר מנכ"ל דומה.¹¹¹ הפרת הוראות השרה או המנכ"ל עלולה להיות עבירת משמעת בהיותם מוסמכים לתת הוראות לעובדי המשרד.

4. מהות תפקיד עובד המדינה – חוקיות, ממלכתיות וא-פוליטיות, מקצועיות וטוהר המידות

לשם פיתוח האתיקה המקצועית של עובדי המדינה יש לתת, בין היתר, מענה לשתי שאלות: האחת, מהי מהות התפקיד אותו הם ממלאים, והשנייה, האם יש מהות אחת של התפקיד בארגון בעל מגוון תפקידים גדול.

במענה לשאלה הראשונה ייאמר שמהות תפקיד עובד המדינה נגזרת מייעודו הכללי של שירות המדינה. עובד המדינה הוא חלק מזרוע הביצוע של הממשלה, ועליו לסייע לממשלה ולשרים לקדם את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על פי דין.¹¹² מהות התפקיד כוללת ערכים בסיסיים שהם האתוס של שירות המדינה – ממלכתיות וא-פוליטיות, מקצועיות, טוהר מידות ועוד. בהבעת, עובד המדינה הוא חלק ממערכת היררכית, ו"במילוי תפקידו חייב כל עובד לקבל את מרותו של כל ממונה עליו, לרבות שר המשרד, המנהל הכללי, האחראי וכל אדם אחר המוסמך לכך".¹¹³

במענה לשאלה השנייה ייאמר, שבגוף גדול כשירות המדינה יש מאות תפקידים שונים. אומנם לכל תפקיד מאפיינים ייחודיים משלו, אך ישנם כמה מאפיינים משותפים שהם חלק מתפקיד עובד המדינה, יהיו מקצועו או עבודתו אשר יהיו.

109 קישור להנחייה מיום 4.2.2021 – https://www.gov.il/BlobFolder/policy/mof-workers-lobbyists/he/Policies_Files_mof-workers-lobbyists.pdf

110 צבי זרחיה "זנדברג בנוהל לעובדים: להימנע מפגישות עם לוביסטים במסעדות" כלכליסט https://www.calcalist.co.il/local_news/article/byggcnlxt (11.8.2021)

111 ניצן שפיר "יותר שקיפות: משרד המשפטים יוציא הנחיה לגבי פגישות עם לוביסטים" גלובס <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001385201> (22.9.2021)

112 ראו הקוד האתי החדש לשירות המדינה <https://bit.ly/3R2yZfv> (9.5.2017)

113 ס' 42.221 לתקש"ר.

מאפיינים משותפים אלה הם הערכים הבסיסיים דלעיל – ערכי-על המשותפים לכל עובדי המדינה ואמורים להנחותם בביצוע תפקידם. ערכי-העל בנויים מכמה ערכי משנה המעניקים להם את מלוא המשמעות. לכן אפשר לומר שערך-על הוא בעצם אגד של ערכים. להלן יפורטו ערכי-העל המשותפים לכל עובדי המדינה. ערכים אלה מתבססים על הערכים שנכללו בקוד האתי החדש לשירות המדינה.

4.1 עיקרון חוקיות המינהל

עיקרון חוקיות המינהל משמעותו החובה לפעול רק בהתאם לסמכויות שניתנו לעובדי המדינה לפי חוק, תקנה או כלל משפטי מחייב אחר. במשטר דמוקרטי עובד המדינה חייב מקור סמכות חוקי לפעולתו. עובד המדינה לא רשאי ליצור לעצמו מקור סמכות יש מאין, גם אם הוא סבור שעליו לפעול למען מטרה ציבורית טובה. כדי ליצור מקור סמכות לפעולה, שלא קיים בדין, על עובד המדינה לשכנע את הממונים עליו, ובעיקר את הממשלה, לקדם חקיקה חדשה בכנסת, שתעניק את מקור הסמכות הדרוש.

כבר בראשית ימי המדינה קבעה הפסיקה את עיקרון חוקיות המינהל.¹¹⁴ אף על פי שעיקרון חוקיות המינהל נראה פשוט, מעת לעת עדיין מגיעה לפתחו של בית המשפט השאלה אם פעולה מסוימת שנקטו עובדי המדינה, בעיקר כזו הפוגעת בזכויות אדם, היא בסמכות חוקית או בחריגה מסמכות.¹¹⁵ לכן יש חשיבות רבה לבחינת סוגיית מקור הסמכות החוקית לפעולת עובדי המדינה עם כניסתם לתפקיד, וראוי להפנות את תשומת ליבם לסוגיה זו טרם יחלו בהפעלת סמכותם.

4.2 ממלכתיות וא-פוליטיות

ערך-העל של הממלכתיות, הוא יסוד חדש יחסית.¹¹⁶ זאת מכיוון שבעבר השיטה המקובלת למינוי עובדי מדינה, גם במדינות דמוקרטיות, הייתה למנות מקורבים

¹¹⁴ בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב 80, 82 (1949); בג"ץ 144/50 שייב נ' שר הבטחון, פ"ד ה 399, 408-409 ו-411 (1951).

¹¹⁵ לדוגמה בבג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817 (1999), נקבע שאין מקור סמכות בדין לשיטות חקירה מסוימות שנקט שב"כ, שכללו הפעלת "לחץ פיזי מתון"; בבג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים (נבו 20.12.2010), נקבע שעובדי רשות המסים לא מוסמכים לבצע במחסומי דרכים עיקול של כלי רכב בשל חוב מיסים; בבג"ץ 1550/18 עמותת הפורום החילוני נ' שר הבריאות (נבו 30.4.2020), נקבע שאין למאבטחים המועסקים על ידי בתי חולים סמכות לחפש או לתפוס מזון שאינו כשר לפסח בכלים של מבקרים בבית-החולים, או להגביל תנועת מבקרים בשל החזקת מזון חמץ. על התפתחות מושג הממלכתיות החל בימים שקדמו להקמת המדינה ובשנותיה הראשונות ¹¹⁶ ראו ניר קידר ממלכתיות, התפיסה האזרחית של דוד בן-גוריון (2009).

(political patronage), בין היתר, כדרך לתגמלם על תמיכה פוליטית. יסוד הממלכתיות התפתח במאה התשע-עשרה בשירות המדינה הבריטי,¹¹⁷ ובהמשך גם במדינות דמוקרטיות נוספות.¹¹⁸

ליסוד הממלכתיות כמה פנים.¹¹⁹ ראשית, משמעותו שעובדי המדינה משרתים את כלל הציבור וכל ממשלה נבחרת באשר היא, ללא קשר להשקפתם הפוליטית האישית. שנית, על עובדי המדינה להיות א-פוליטיים בביצוע תפקידם. כלומר, עליהם להיות נייטראליים מבחינה פוליטית, ולא להשתמש בסמכות ובמשאבים שנמסרו לידם לקידום מפלגה פוליטית זו או אחרת או את תומכיה. כמו כן, מוטלות על חלק מעובדי המדינה מגבלות שונות באשר לפעילות פוליטית גם מחוץ לתפקידם ומחוץ לשעות עבודתם.¹²⁰

היקף המגבלות על פעילות פוליטית של משרתי ציבור נדון בעתירה נגד

¹¹⁷ השינוי ביחס לאופי שירות המדינה בבריטניה החל בשנת 1854, כשהוגש לראש הממשלה ג'ורג' סטון דו"ח נורט'קוט-טריווליאן, שהמליץ לעבור משיטת מינוי מקורבים לשירות מדינה מקצועי. חלפו כעשרים שנה עד שההמלצות יושמו והחלה בחירת עובדים לשירות המדינה לפי מבחנים תחרותיים – לאחר מכן התפתחה בבריטניה תרבות של ניטרליות פוליטית של עובדי המדינה, שעוגנה בקוד התנהגות של עובדי המדינה. רק בשנת 2010 עוגן בבריטניה בחקיקה מעמד שירות המדינה, לרבות הקביעה שעובדי מדינה צריכים למלא את תפקידם באובייקטיביות וללא הטיה (objectivity and impartiality) – Constitutional Reform and Governance Act 2010, Sec. 7(4)(b). אין חובה זו חלה על "משרות אמון" הנקראות special advisor (ס' 5) ו-15 לחוק הבריטי). הערך impartiality מפורש בקוד ההתנהגות של עובדי המדינה בבריטניה ככרעה בעניין על פי עובדותיו, ומתן שירות הולם שווה לכל ממשלה ללא הבדל של נטייה פוליטית.

¹¹⁸ לדוגמה בארצות הברית, בסוף המאה התשע-עשרה החל מעבר משירות מדינה שבו חולקו המשרות כשלל בידי הווכה בבחירות (spoils system), לשירות מדינה שבו עובדים נבחרים לפי הצלחה בבחירות. אחד הגורמים שדחפו לשינוי הייתה העובדה שבשנת 1881 נרצח נשיא ארצות הברית ג'יימס גארפילד בידי פעיל במפלגתו, שהתאכזב מכך שלא זכה במשרה בשירות המדינה. בשנת 1883, שונתה שיטת בחירת העובדים בחוק הידוע בשם Pendleton Act. בארצות הברית קביעת איסור על עובדי המדינה להשתמש בסמכותם להתערבות בבחירות או להשתתף במסע בחירות נעשתה בחוק משנת 1939, הידוע בשם Hatch Act. על החוק בארה"ב והשינויים שעבר במשך השנים ראו, Cynthia Brwon & Jack Maskell, *Hatch Act Restrictions on Federal Employees' Political Activities in the Digital Age*, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 13.4.2016.

בקנדה, בשנת 1908 כדי לעבור לשירות מדינה מקצועי, תוקנה החקיקה והוטלו, לראשונה, מגבלות על עיסוק עובדי המדינה בפעילות מפלגתית. מגבלות אלו הוחמרו בהמשך בתיקוני חקיקה נוספים ראו *Public Service Commission of Canada, Impartiality: Taking Stock 9–14 (July 2008)*.

¹¹⁹ לעיון מעמיק במשמעות מושג הממלכתיות כיום ראו ידידה שטרן *ממלכתיות במאה העשרים ואחת* (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021).

¹²⁰ ס' 45–46 לחוק שירות המדינה (מינויים); חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט–1959.

פעילות הרב עובדיה יוסף, ששימש דיין בבית הדין הרבני הגדול, ובד בבד חבר ב"מועצת חכמי התורה" וייעץ בענייני מדינה ופוליטיקה. העותר, ח"כ יאיר צבן, ביקש למנוע פעילות זו, אף על פי שלא היה חיקוק שאסר עליה במפורש, ואף כי נטען שהיא מותרת במסגרת תפקיד הדיין כרב. השופט (כתוארו אז) ברק דן בסוגיית מגבלות הביטוי הפוליטי של דיינים. הוא ציין כי אף שאין חקיקה המסדירה נושא זה, יש להחיל על דיינים את אותן נורמות החלות על שופטים. נורמות אלה מחייבות הימנעות מהבעת דעות פוליטיות ומפעילות במסגרת פוליטית. הנמקתו התבססה על עקרונות היסוד של המשטר החוקתי, ובפרט על הצורך לשמור על רשות שופטת עצמאית ובלתי תלויה הזוכה לאמון הציבור.¹²¹ הדברים שנפסקו לגבי דיין, כוחם יפה גם לגבי עובדי מדינה. מהלכת צבן עולה שהבעת דעות פוליטיות על ידי עובדי מדינה במסגרת מילוי תפקידם, עלולה להוות עבירת משמעת.

יישום מושג הממלכתיות לגבי עובדי המדינה יכול להיעשות בהקשרים נוספים. כך, למשל, נבחן הנושא בג"ץ אגב דיון בסוגיית מעבר עובד המדינה משירות המדינה לחברות בכנסת. הנשיא ברק בפרשו את המגבלות העקרוניות שבחוק יסוד: הכנסת, על הכללת מועמדים שהם עובדי ציבור מסוימים ברשימת המועמדים בבחירות, קבע כי עובד מדינה לא יכול לקיים את אמון הציבור באופי הממלכת של המשרה ובה בעת לבקש את אמון הבוחר בו כמועמד מפלגתי.¹²²

¹²¹ ראו בג"ץ 732/84 צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, 147, 150-151 (1986). להרחבה בנושא התחומים שבהם על נושאי משרה שיפוטית להימנע מהתבטאות פומבית, ראו את הרפורמה במערך הכשרות שיוזם השר לשירותי דת. נקבע שפרסום הודעה בנושא, הנושאת את שמו ותוארו של דיין, עומד בניגוד גמור לאמור בס' 18 לכללי אתיקה לדיינים, התשס"ח-2008 הקובע כי: "דיין ימנע מהביע בפומבי דעה בעניין שאינו משפטי בעיקרו והשוני במחלוקת ציבורית". הנציב קבע שיש "לחדד את הדברים ולהורות לכלל הדיינים לבל ייטלו חלק בכל כינוס, מפגש או אסיפה, שאמורים לעלות בו נושאים השנויים במחלוקת ציבורית." הנציב הבחין בין הגנה פומבית על המערכת בה מכהן הדיין לבין התבטאות בעניינים ציבוריים אחרים. ראו החלטה 645/21 רבני ירושלים של נציב תלונות הציבור על שופטים "על פרסום הודעה הנושאת את שמותיהם של דיינים אשר השתתפו בכנס שארגנה מועצת הרבנות הראשית בנושאים השנויים במחלוקת ציבורית" (25.11.2021).

¹²² ראו בג"ץ 7157/95 ארד נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נ(1) 573, 587 (1996). ארד הייתה ברשימת מועמדי מפלגת העבודה לכנסת, ומשלא נכנסה לכנסת מונתה לתפקיד יועצת ראש הממשלה למעמד האשה. לאחר רצח ראש הממשלה יצחק רבין ביקשה להתפטר מתפקידה בשירות המדינה ולהתמנות לחברת כנסת. בג"ץ בהרכב של שבעה שופטים, דן והכריע, ברוב דעות, שס' 7(8) לחוק יסוד: הכנסת, וחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 המטיל מגבלות על מועמדות של עובדי מדינה – לא מונעים את מינויה לחברת כנסת, ובנסיבות העניין גוברת זכותה להיבחר.

יישום תפיסת הממלכתיות נדון גם כחלק מסוגיית המינויים הפוליטיים בשירות המדינה, המאתגרת את תפיסת הממלכתיות. נפסק כי התפיסה הבסיסית של המינהל הציבורי בישראל "רואה בשירות המדינה שירות בעל אופי ממלכתי מקצועי וא-פוליטי".¹²³

קצרה היריעה מלדון בכל הנושאים שמעורר מושג הממלכתיות לגבי עובדי מדינה.¹²⁴ כך, למשל, מינוי בשל זיקה פוליטית בלבד משפיע על השוויון בחלוקת משאבים ועלול לפגוע במקצועיות ובטוהר המידות. עיסוק בממלכתיות מתחייב על רקע כניסת אלפי עובדי מדינה חדשים לשירות המדינה מידי שנה, והצורך שלהם לעבור שינוי תפיסתי מאזרח, שאולי מעורב פוליטית, לעובד המדינה שחלות עליו מגבלות בתחום הפוליטי. עיסוק בממלכתיות מתחייב מכיוון שחלק מעובדי המדינה החדשים לא בהכרח למדו אזרחות ואין להם ידע לגבי מושג הממלכתיות. עיסוק בנושא נדרש גם על רקע ההתפתחויות הטכנולוגיות המשנות את אפשרויות הביטוי הפוליטי ומקלות מאוד על דרך העלאת "פוסט", תגובת (טוקבק), שיתוף מידע ברשת חברתית וכדומה.

יודגש כי הממשלה היא גוף פוליטי, תפקידה לקדם את מדיניותה, והיא מכהנת מכוח הסכמים קואליציוניים ואמון הכנסת, שאף היא גוף פוליטי. הממשלה מוסמכת למנות עובדים למשרות בכירות, ותפקיד שירות המדינה הוא, בין היתר, לסייע לה בביצוע מדיניותה בגבולות הדין.¹²⁵ לכן הפוליטיקה נמצאת בקרבה הדוקה לשירות המדינה המקצועי. עובדי המדינה שוחים בים של פוליטיקה, ואסור שיטבעו בו. ממשק זה מייצר דילמות אתיות לעובדי מדינה, ועל רשויות המדינה להדריך כיצד לשמור על הממלכתיות ולקיים יחסים מקצועיים בין דרג מקצועי לדרג פוליטי. קוד אתי ועיסוק באתיקה המקצועית של עובדי מדינה הם רכיבים חיוניים בהדרכת עובדי המדינה.

¹²³ ראו בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 118 (1998). על הבעייתיות במינויים פוליטיים בשירות הציבורי ראו: יצחק זמיר "מינויים פוליטיים" משפטים כרך כ 19 (2018); יצחק זמיר "מינויים פוליטיים בביקורת שיפוטית" משפטים כרך כא 145 (1990).

¹²⁴ לדיון מעמיק בקשרים השונים שבין ממלכתיות כמושג פילוסופי-חברתי למשמעותו בעולם המשפט ראו עדנה הראל פישר ועמרי בן-צבי "ממלכתיות כערך משפטי" ממלכתיות במאה העשרים ואחת 211 (2021).

¹²⁵ מינוי בידי הממשלה הוא לא בהכרח מינוי פוליטי, ויכול להיחשב מינוי מקצועי, תלוי בנסיבות המינוי. לדוגמה בבג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ נ' ממשלת ישראל, פס' 76 לפסק הדין של השופט ג'ובראן (נבו 1.3.2016) דן בית המשפט העליון במינוי לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה של מי שהיה מזכיר הממשלה, ובעברו כיהן בתפקידים בפרקליטות הצבאית.

4.3 מקצועיות

ערך-העל של המקצועיות, התפתח אף הוא בשירות המדינה הבריטי, שעבר במחצית השנייה של המאה ה-19 משיטת מינוי מקורבים למינוי האנשים המתאימים ביותר לביצוע התפקיד (merit principle). יסוד המקצועיות רלוונטי לכל עובדי המדינה, ויש לו מספר היבטים.

בחלק ניכר מהתפקידים, ליבת הידע הנדרשת היא כיצד להפעיל את שיקול הדעת המוענק לעובד המדינה לפי חוק. הפעלת שיקול דעת כדן היא יסוד מרכזי של רכיב מקצועיות עובד המדינה. מלאכה זו מצריכה איסוף ומיון עובדות, ועליה להיעשות בהתאם לדין ולהלכות שנפסקו בבתי המשפט. על עובד המדינה לדעת כיצד לקבל החלטה סבירה, מידתית, עניינית, ללא ניגוד עניינים או שיקולים זרים. מיומנות בקבלת החלטות לפי עקרונות המשפט המינהלי כמעט לא נלמדת במקצועות השונים באקדמיה (למעט במשפטים). שירות המדינה, ככלל, לא מחייב הכשרה בתחומי הידע של קבלת החלטות ומשפט מינהלי לפני קליטת עובד לשירות המדינה. כדי לשפר את הפעלת שיקול הדעת המינהלי של עובדי הציבור, הוכנה במשרד המשפטים הצעה לחוק סדרי מינהל, שיעגן בחקיקה את עיקרי המשפט המינהלי. אך, הצעה זו לא הבשילה כדי חקיקה.¹²⁶ בהקשר זה ראוי לציין חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, הקובע, בין היתר, עקרונות מנחים להפעלת שיקול הדעת בעת קביעת אסדרה.

נוסף על כך, עובד המדינה צריך לבצע את תפקידו באופן אפקטיבי, המספק מענה מהיר ויעיל לצרכים,¹²⁷ לדרישות הממונים ולציפיות הציבור ממנו. כדי לבצע עבודה באופן אפקטיבי על העובד להתאים עצמו במהירות לסביבה המשתנה, לעולם הגלובלי ולשינויים במדיניות הממשלה, בעיקר לאחר בחירות. המקצועיות וחובת הנאמנות לציבור, מחייבות לפעול לחיסכון במשאבי ציבור.¹²⁸ חיסכון זה אפשר להשיגו, בין היתר, באמצעות חדשנות ופיתוח מתמיד של יכולות ביצועיות.

¹²⁶ תזכיר חוק סדרי מינהל (הסדרת עבודת הרשות המינהלית וזכויות הפונה לרשות), התשע"ד-2014.

¹²⁷ ס' 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 קובע לגבי חיוב שלא נקבע זמן לביצועו כי "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות". ס' 2.13.42 לתקשי"ר קובע כי "עובד חייב למלא את עבודתו ואת התפקידים המוטלים עליו ללא השהייה, בנאמנות, בחריצות ולפי מיטב יכולתו, והוא חייב בעבודתו במשמעת ובדייקנות".

¹²⁸ ערכי היעילות והחיסכון הם מבין הנושאים שעל בדיקתם מופקד מבקר המדינה. ס' 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה, קובע כי "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך".

בקרב עובדי המדינה עלולה להיווצר תחושה מוטעית, שלפיה משרדי הממשלה הם מונופול ללא תחרות, כלומר הציבור ממילא ייזקק להם. משכך אין סיבה להתאמץ ולשפר את השירות. האחריות הניהולית בשירות המדינה היא לשרש תפיסה זו. אחת הדרכים לכך היא עידוד הצטיינות בביצוע התפקיד, שתכלול הצעת רעיונות חדשניים ויעילים למתן השירות לציבור, הטמעת טכנולוגיות חדשות המקצרות זמני תגובה ומפחיתות עלויות ועוד.

מקצועיות משמעותה ריסון הכוח בהפעלת סמכויות על פי דין העלולות לפגוע בזכויות יסוד. הפעלת סמכות, או הימנעות מהפעלתה, היא כוח עצום. כוח זה מחייב לשקול את משמעות הפעלת הסמכות מבחינת מי שכלפיו מופעלת הסמכות. מקצועיות מחייבת להפעיל סמכות באופן מושכל, מבוקר, הוגן ולמטרה לשמה הוענקה הסמכות. ריסון הכוח מופיע כערך מערכי שירות הביטחון הכללי¹²⁹ ומשטרת ישראל¹³⁰ ובנוסף דומה גם בקוד האתי של פרקליטי המדינה¹³¹ ובקוד האתי של רשות המסים¹³². מקצועיות כלל עובדי המדינה מחייבת אותם לרסן את כוחם.

מעטים הפרויקטים הממשלתיים שיכול לבצע משרד ממשלתי אחד בלבד. ביצוע ראוי של התפקיד מחייב ראייה מערכתית, קרי, הבנת היות העובד חלק מיחידה ממשלתית, וראיית היחידה כחלק ממכלול משרדי ממשלה ויחידות סמך, שעל המשרתים בהם לפעול במשותף לקיום החוק ולסיוע לממשלה לקדם את מדיניותה. גישה אינדיבידואליסטית או אגואיסטית מצד עובד המדינה בביצוע התפקיד המוטל עליו, מקשה ליצור שיתופי פעולה, החיוניים לביצוע התפקיד. ראייה מערכתית היא ערך מורכב להשגה במציאות שבה תגמול עובדים וקידומם נעשה במסגרת משרד או יחידה מסוימים, ולכן היא אתגר אתי בעל חשיבות רבה. ערך נוסף הוא שירותיות. ערך זה כולל, בין היתר, ביצוע מהיר ויעיל של התפקיד, ופתיחות המחייבת הקשבה בלב פתוח ונפש חפצה לצורכי הציבור הנזקק לשירות, לצורכי הממשלה, ולצורכי עמיתים השותפים לעשייה הציבורית. לערך זה חשיבות רבה בבניית אמון הציבור בשירות המדינה כגוף הפועל ב"גובה העיניים", ללא התנשאות, זלזול וריחוק מהזקוקים לו.

שירותיות משמעותה גם אדיבות. ביצוע אדיב ומכובד של התפקיד, הן כלפי הציבור והן כלפי עמיתים לעבודה, מפחית מתחים, מגביר את יכולת ההקשבה ובונה אמון.

129 זמין ב-<https://bit.ly/40gZcLk>.

130 ייעוד משטרת ישראל משטרת ישראל (2023) <https://bit.ly/3PNtNuZ>.

131 ס' 14 לקוד אתי של פרקליטי המדינה (אוגוסט 2013).

132 רשות המסים בישראל הקוד האתי 14 (2017).

שירותיות כוללת גם את נושא ה**לבוש ההולם** בביצוע התפקיד. זהו נושא טעון בחברה רבת-תרבותית, ובאקלים ים תיכוני חם ולח. הנושא מתערר לגבי עובדים מקבלי קהל ובין עובדים לבין עצמם.

ביצוע ראוי של התפקיד כולל את ערך ה**אחריותיות** (accountability), הכולל ערכי משנה, ובהם – קבלת אחריות למעשים, החלטות וטעויות; דיווח מהימן לממונים, ועדכון עובדים ושותפים למשימה; ושקיפות – ביצוע התפקיד תוך מתן מידע לציבור ולגופים אחרים כנדרש על פי דין, לרבות הנמקה להחלטות.

4.4 ציות להוראות

אחד מרכיבי המקצועיות הוא מילוי ההוראות הניתנות בידי הממונים. חובת הציות מעוגנת בהצהרת האמונים,¹³³ המחייבת את עובד המדינה לשמור אמונים למדינה, לחוק ולמלא "ביושר ובאמונה כל חובה המוטלת עלי כעובד המדינה". הצהרת האמונים מעוררת דילמות אתיות. לעיתים מוטלות על עובד משימות שונות בזמן ואין הוא יכול לעמוד במועד שנקבע לו, או שאינו מקבל משאבים נדרשים למילוי החובה. כמו כן, ייתכן שממונה יטיל על עובד משימה שאינה כדין וסותרת חיקוק או הוראת מינהל. לדוגמה, אם מנכ"ל מורה לנהגו לנסוע במהירות העולה על המותר כדי שלא יאחר לישיבה חשובה, האם הנהג חייב למלא את ההוראה? ומה יקרה לנהג שלא יבצע את ההוראה?

חוק שירות המדינה (משמעת) קובע עבירת משמעת של אי-מילוי הוראות, שהיא מצומצמת יותר מהצהרת האמונים. סעיף 17(2) לחוק המשמעת קובע שעובד המדינה עובר עבירת משמעת אם "לא קיים את המוטל עליו כעובד המדינה על פי נוהג, חוק או תקנה, או הוראה כללית או מיוחדת שניתנו לו כדין, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור" (ההדגשה הוספה). מכאן שהחוק מכיר במצב שעובד המדינה יקבל הוראה שאינה כדין, ואי-קיומה, לכאורה, לא ייחשב עבירת משמעת. צמצום חובת הציות רק להוראות שניתנו כדין מכניס יסוד של חוסר ודאות לחובת הציות, אך הדבר בלתי נמנע, שכן האינטרס הציבורי מחייב לא להעניש את מי שלא ציית להוראה שבבירור אינה חוקית.

חובת הציות עשויה להתברר בהליכי משמעת. עובד שביצע מעשה בלתי תקין יטען שפעל בהתאם להוראה שקיבל, ועובד שסרב למלא הוראה יטען שהייתה שלא כדין. מתוך הכרה בכך שהשירות הציבורי הוא בעל מבנה היררכי, הפסיקה בנושא חיזקה את חובת הציות וצמצמה את התנאי שההוראה תהא "כדין", באופן שהפטור מחובת הציות ניתן רק לגבי הוראות ש"ברור וגלוי שאינן כדין".¹³⁴

¹³³ ס' 34 לחוק שירות המדינה (מינויים).

¹³⁴ בער"ם 1/82 עיריית תל-אביב-יפו נ' רובין, פ"ד לו(3) 579, 581-582 (1982) דן בית

במקרה אחר, סייגה מעט הנשיאה ביניש את ההלכה, וקבעה לגבי האפשרות של אי-ציות להוראות בשירות המדינה, לעומת אי-ציות בצבא, ש"הרף לעניין זה עשוי בנסיבות מסוימות להיות נמוך מהרף בהוראה 'בלתי חוקית בעליל'".¹³⁵ פרופ' זמיר סבור כי יש להבחין בין חובת הציות של חיילים לזו של עובדי ציבור. לדעתו חובת הציות של עובדי המדינה לא כוללת ציות להוראה לבצע עבירה פלילית, קלה כחמורה, או הוראות שברור כי הן בלתי חוקיות לפי המשפט המינהלי "אלא אם ברור (דגש על ברור) כי ההוראה בלתי חוקית".¹³⁶

מהדוגמאות דלעיל עולה כי עובד מדינה שמקבל הוראות בנושאים מינהליים, כגון לעבוד במקום מסוים או תחת ניהול ממונה מסוים, חייב ככלל לציית להן גם אם נפל פגם מינהלי בהוראה. רק לאחר מכן עליו להעלות את השגותיו בפני הגורמים המוסמכים; ולא – הוא צפוי לעבור עבירת משמעת. לעומת זאת, אם תינתן לעובד המדינה הוראה שהיא בכירור עבירה על הדין הפלילי – גם אם אינה לוקה בפגם מוסרי עמוק, לא מסכנת חיי אדם, ודגל שחור לא מתנוסס מעליה – ייתכן שעובד המדינה לא חייב לציית לה.¹³⁷

אין ציפייה מעובד המדינה לציית עיוור לכל הוראה שיקבל. ציות עיוור להוראות עלול לגרום נזק לשירות המדינה, לקופת הציבור ולאזרחים, שכן ייתכן שנותן ההוראה לא מודע, למשל, למלוא העובדות וההשלכות של ביצוע הוראתו, נתונים שבידיעת העובד מקבל ההוראה. הציפייה מעובד המדינה היא שיחשוב על מהות ההוראה שקיבל, ואם יש לו השגה שיעלה אותה בפני הממונים בעיתוי הנכון, באופן הראוי, ובדרך שיהיה בה לשפר את פעולת השירות הציבורי.¹³⁸

המשפט במקרה של מציל, עובד עירייה, שעל רקע ויכוח על תנאי עבודה בין העובדים לבין העירייה בעניין קביעת כמות תחנות ההצלה, מיקומן וקביעת האחראים עליהן, סרב לנהל תחנת הצלה בחוף. המציל הניף דגל שחור כאשר הים היה שקט, ולא הוציא את קהל המתרחצים מן המים. המציל הועמד לדין משמעתי והורשע.

בעש"ם 318/04 מנוס נ' נציב שירות המדינה, פ"ד נח (3) 470, 478–479 (2004) – עובד של יחידת הסמים במכס סרב לשינוי ארגוני שהכפיף אותו למנהל תחנת המכס באשדוד. זאת בין היתר, בטענה שהחלטה התקבלה על ידי מנהל המכס ולא בהחלטת ממשלה, שהיא שהקימה את היחידה שבה שרת. בית המשפט סרב לראות בפגם זה כמצדיק אי-ציות להוראה לעבוד תחת מנהל תחנת אשדוד.

יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 602–603 (1996).

על רקע אי-הבהירות בנושא, ראוי לעיון מאמרו של זיו בורר "כן, אדוני השר: על חובתו של עובד ציבור לציית להוראות בלתי חוקיות שניתנו לו מגבוה, ועל ההגנה בפלילים עקב ציות כזה" עיוני משפט לה 185 (2012). המחבר מציע, בין היתר, לשקול את תיקון החקיקה בנוגע לחובת הציות של עובדי ציבור, ולהבחין בין עיתות חירום לשגרה. כאשר בעת שגרה אין לחייב ציות להוראה בלתי חוקית שמילויה כרוך בביצוע עבירה, וכן להגן על סירוב לבצע הוראה שמילויה עלול לגרום לנזק בלתי ניתן לריפוי לרכוש (שם, בעמ' 217 ואילך). לעניין החובה לא לציית ציות עיוור להוראה שקצין סבור שהיא אולי בלתי חוקית בעליל; הצורך ללבן את שאלת חוקיותה עם הממונים עליו; והגברת האחריות ככל שהדרגה

לחובת הציות להוראות ישנן מגבלות, גם אם לא פורטו בחקיקה הנוגעת לעניין. הצפייה היא שעובד המדינה יבצע את המשימות המוטלות עליו, גם אם כרוכים בכך קשיים ומאמץ רב. אך, זאת, עד גבול מסוים, שקשה לשרטטו בבירור. הגבול אינו זהה לכל משרתי הציבור. לגבי חיילים חלה חובת הציות הרחבה ביותר, המגיעה בשיאה לאפשרות של הקרבת החיים, כפי שקובעת הצהרת האמונים שנשבע כל חייל.¹³⁹ מנגד, הצהרת האמונים של שוטר לפי דין לא כוללת נכונות להקרבת החיים,¹⁴⁰ אך פיתוח המקצועיות במסגרת ערכי המשטרה עוסק בחתירה למגע ובנכונות להסתכן.¹⁴¹ ניסוח זה מתקרב למצב של הקרבת חיים, אך לא מגיע אליו. לגבי עובדי המדינה, לרבות אלה המשרתים בגופים ביטחוניים, אין הצהרת האמונים מגיעה כדי הצהרה אישית בדבר נכונות להקרבת החיים.¹⁴²

יש לזכור שחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע ש"אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם", וכן ש"כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו".¹⁴³ מכאן, שסמכות הממונה לתת הוראות לעובד המדינה, וחובת עובד המדינה לציית להוראות, אינן מגיעות כדי סיכון חייו או גופו של עובד המדינה, למעט אולי תפקידים שבהם הדבר נדרש מעצם מהות התפקיד, כגון מאבטחי אישים ולוחמי אש. עם זאת, חובת עובד המדינה היא לבצע הוראות המחייבות אותו להקדיש מאמץ משמעותי, לרבות מאמץ פיזי ונפשי, הכולל גם עבודה בשעות נוספות ובתנאים לא שגרתיים, במגבלות הקבועות בדיני העבודה.¹⁴⁴

הסמכות גבוהה יותר, ראו בג"ץ 425/89 צופאן נ' הפרקליט הצבאי הראשי, פ"ד מג(4) 718,743-744 (1989).

139 נוסח שבועת האמונים של חייל לפי פ"מ 33.0915 "שבועת אמונים לצה"ל וחלוקת נשק לטירונים" (20.7.1982) הוא: "הנני נשבע(ת) ומתחייב(ת) בהן צדקי לשמור אמונים למדינת ישראל לחוקיה ולשלטונותיה המוסמכים, לקבל על עצמי ללא תנאי וללא סייג עול משמעתו של צבא הגנה לישראל, לציית לכל הפקודות וההוראות הניתנות על ידי המפקדים המוסמכים ולהקדיש את כל כוחותיי ואף להקריב את חיי להגנת המולדת ולחירות ישראל" (ההדגשה הוספה).

140 תקנות המשטרה (גיוס), התשי"ח-1957.

141 במסמך "ערכי משטרת ישראל", תחת "ערכי הביצוע", נאמר: "נחישות ודבקות במשימה – אנו השוטרים נבצע את המשימה, בכל עת, בכל מקום, נגלה מסירות ונחישות, נפעל בשיקול דעת, באומץ לב ובדבקות, מתוך נכונות להסתכן כנדרש, ונחתור למגע אל מול המשימה"; ראו ייעוד משטרת ישראל, לעיל ה"ש 131.

142 מסמך "ייעוד, ערכים וחזון" של שירות הביטחון הכללי לא כולל התייחסות להקרבת החיים. סעיפים 2 ו-4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

144 ס' 11(א) לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963 קובע כי "התפטר עובד מחמת הרעה מוחשית בתנאי העבודה, או מחמת נסיבות אחרות שביחסי עבודה לגבי אותו העובד שבהן אין לדרוש ממנו כי ימשיך בעבודתו, רואים את ההתפטרות לענין חוק זה כפיטורים".

4.5 טוהר המידות

ערך-על נוסף המרכיב את האתיקה המקצועית של עובדי המדינה הוא טוהר המידות, הכולל את נושא היושר האישי. בהפעלת סמכות לפי החוק, במקצועיות ובממלכתיות אין די. אם עובדי הציבור לא יהיו אנשים ישרים, השומרים על טוהר המידות, אי אפשר לבסס אמון ציבור במערכות השלטון. התנהגות אישית פסולה לא עולה בקנה אחד עם ביצוע ראוי של התפקיד הציבורי.

כידוע נאמר בתלמוד – "אין מעמידין פרנס על הציבור אלא אם כן קופה של שרצים תלויה לו מאחוריו, שאם תזוח דעתו עליו, אומרים לו: חזור לאחוריך".¹⁴⁵ האם אפשר לקבל תפיסת עולם של השירות הציבורי, המקדשת תוצאה סופית ומתעלמת מהתכונות של הפועלים להשגתה? סביר שרוב הציבור יעדיף שלא יכהנו בשירות המדינה עובדים לא ישרים, שאינם שומרים על טוהר המידות. לטווח ארוך, עובדים כאלה מערפלים את ההבדל בין מותר ואסור, משחיתים את סביבתם, וקשה לסמוך שיעדיפו את האינטרס הציבורי על פני האינטרס האישי. לטווח ארוך נזקם של עובדים לא ישרים גדול מהתועלת שאולי קיימת בטווח הקצר ביכולותיהם הביצועיות.

מהו טוהר המידות בו מדובר? השופט חיים כהן ראה במידות בהן מדובר מקבילה למוסר, מוסריות, אופי, תכונות ומגמות של אדם. כהן אימץ את מטבע הלשון שטבע השופט ברק בבג"ץ סויסא,¹⁴⁶ שלפיו טוהר המידות של עובדי הציבור הוא "טוהר השירות והשורות".¹⁴⁷

המונח "טוהר המידות" עוגן במספר דברי חקיקה, ובהם חוק-יסוד: מבקר המדינה, הקובע, שמבקר המדינה יבחן, בין היתר, את טוהר המידות של הגופים המבוקרים.¹⁴⁸ המחוקק לא הגדיר מהו טוהר המידות שבו מדובר, או מהו היושר

¹⁴⁵ בבלי, יומא, כב, ע"ב. להסבר לדברים אלה, לפיהם מדובר בגוזמא בלבד ראו אביעד הכהן "קופה של שרצים – הדחת איש ציבור מכהונתו בשל התנהגות שאינה הולמת" פרשת השבוע ברוח המשפט 126 (פרשת בשלח, התשס"ג). פרשנות נוספת לגישת התלמוד בעניין זה גורסת שיש יתרון במינוי של אדם שטעה בעבר אם למד לקח והדבר ירתיע אותו מלנצל את כוחו לרעה בעתיד. ראו בג"ץ תנועת אומ"ץ, לעיל ה"ש 125, פס' 14 לפסק הדין של השופט סולברג.

¹⁴⁶ בג"ץ סויסא, לעיל ה"ש 73.

¹⁴⁷ חיים כהן "הרהורים על טוהר המידות" משפט וממשל ב 403, 411–412 (1994).

¹⁴⁸ ס' 2 (ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה. הביטוי "טוהר המידות" לא נכלל בחוק מבקר המדינה, התש"ט–1949, והוסף בתיקון הראשון לחוק מבקר המדינה, ביולי 1952 (ס"ח 104, מיום 5.8.1952, עמ' 266). הביטוי נכלל גם בחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח–1958, המפרט את היקף הביקורת, דרכי הטיפול בתוצאות הביקורת והדיווח עליה, בס' 10, 14 ו-15. המונח טוהר המידות נכלל, בין היתר, גם בס' 4 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב–1992 – תפקידי המבקר הפנימי.

הנדרש מעובד המדינה. מלאכה זו נותרה לפרשנות הגורמים המופקדים על תקינות פעולת שירות המדינה – מבקר המדינה, חוקרי עבירות פליליות ומשמעתיות, גופי התביעה ובתי המשפט, והמנהלים המופקדים על ניהול השירות והערכת עובדים. המושגים טוהר המידות או יושר אינם זהים למושג שחיתות, אף על פי שיש חפיפה חלקית בין המושגים. כל מעשה שחיתות הוא מעשה לא ישר, הפוגע בטוהר המידות. אך, מעשה לא ישר יכול להיות גם מעשה שאינו מושחת. כך, לדוגמה, עובד מדינה המציג לממונה עליו מצג עובדתי חסר, רק כדי להשיג תקציב לטובת ציבור נזקק,¹⁴⁹ אינו מושחת מכיוון שאינו מבקש להשיג לעצמו טובת הנאה, אך אינו נוהג ביושר ועלול לעמוד לדין משמעתית.¹⁵⁰

פגיעות בטוהר המידות, או מעשים שאינם ישרים מצד עובד המדינה יכול שיהיו עבירות פליליות או משמעתיות, וגם פגיעות מוסריות השאובות מנורמות שאינן משפטיות ולא נתונות לסמכות המערכת המשפטית.¹⁵¹

על כך שהפגיעות בטוהר המידות רחבות יותר מהפרות הדין, אנו למדים גם מחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז–1997, הקובע שההגנות לפי החוק ניתנות לגבי תלונה, ש"הוגשה על הפרת חיקוק במקום העבודה, או על הפרת חיקוק בקשר לעבודת העובד או בקשר לעסקו או לפעילותו של המעסיק, ובגוף ציבורי – גם אם התלונה הוגשה על פגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין".¹⁵²

פגיעה בטוהר המידות יכולה להתרחש במסגרת העבודה, אך גם מחוץ למסגרת העבודה וללא כל קשר להפעלת סמכות שלטונית מצד העובד.¹⁵³

טוהר המידות נוגע גם לסוגיית ניגוד העניינים ולקיום מערכת יחסים אינטימית בשירות המדינה, ובייחוד במערכת היחסים שבין ממונה לעובד או עובדת הכפופים לו או לה. החוק למניעת הטרדה מינית קובע, בין היתר, איסור פלילי על ניצול יחסי מרות. אך, עבירת המשמעת של התנהגות שאינה הולמת, שימשה אמצעי להרחבת האיסור על קשר אינטימי בין ממונה לעובדת הכפופה לו, גם במצבים

149 החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב–1992, מגדיר תלונה מבוססת של עובד ככזו המדווחת על "מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות שבוצעו במקום עבודתו".

150 עובד מדינה החורג מהנהלים באשר לשליפת מידע ממוחשב, גם אם תתקבל טענתו שעשה כן כדי להגיע לגביית מס אמת, פוגע בערך המשמעת ועובר עבירת משמעת. ראו עש"ם 3275/07 ציילר נ' נציבות שירות המדינה (נבו 26.4.2009).

151 כהן, לעיל ה"ש 147, בעמ' 412–413.

152 ס' 4(2) לחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז–1997.

153 בג"ץ סויסא, לעיל ה"ש 73, בעמ' 791. בית המשפט ראה בהנחות שקיבל מפכ"ל המשטרה בעת שהות עם משפחתו בחופשה בבית מלון, כפגיעה בטוהר המידות, והסתמך, בין היתר, על הוראות התקש"ר.

שאולי אינם מכוסים על ידי החוק למניעת הטרדה מינית. במקרה מסוים ממונה קיים יחסי מין בבית מלון ובביתה, בהסכמה, עם עובדת הכפופה לו, שהקשר היה ידוע לעובדים אחרים, ואחד מהם, שהיה כפוף לאותו ממונה, אף סייע לו לשלם עבור בית המלון. בתקופת הקשר הממונה גם המליץ על אותה עובדת. הממונה הועמד לדין משמעתי והורשע בעבירת משמעת של התנהגות שאינה הולמת, בין היתר בשל הימצאותו בחשש ממשי לניגוד עניינים. נקבע ש"ככלל, אין זה ראוי כי ממונה בשירות המדינה יקיים קשרים אינטימיים עם עובדת, או עובד, בשירות, כל עוד מתקיימים ביניהם יחסי כפיפות ומרות".¹⁵⁴

לגבי עובדי ציבור, התנהגות חוזרת ונשנית של מעשים שכל אחד מהם כשלעצמו אינו עבירה, עלולה להפוך לא רק לעבירה משמעתית, אלא לעבירה פלילית של מרמה והפרת אמונים.¹⁵⁵

5. הייחוד של עובדי המדינה – או האם עובדי המדינה הם אזרחים עם זכויות מופחתות?

עובד המדינה כפוף למערכת נורמטיבית המגבילה את חופש פעולתו. בה-בעת המדינה מעניקה לחלק מעובדיה סמכויות לביצוע תפקידים שאינם נתונים לאזרח שאינו עובד מדינה: איסוף מידע, חקירה, אכיפה, כניסה למקרקעין, הגשת כתבי אישום ועוד. סמכויות אלה משפיעות על מהלך חיי אדם וזכויותיו, מלידתו ועד פטירתו.

בשל היקף הסמכויות הרחב המוענק לעובדי המדינה, והרצון לבסס את אופן הציבור בשירות מדינה מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי, החקיקה, הפסיקה והתקשי"ר הטילו מגבלות על חופש הפעולה של עובדי המדינה, וצמצמו את זכויות האדם שלהם לעומת יתר אזרחי המדינה ותושביה.

לדוגמה, במדינה דמוקרטית כל אדם רשאי לבטא את דעתו בפומבי. ואם חפץ בכך, זכותו להיכנס לפעילות מפלגתית-פוליטית במטרה להשפיע על נושאים

¹⁵⁴ עש"ם 7113/02 מדינת ישראל נ' לוי, פ"ד נז(3) 817, 829-830 (2003).

¹⁵⁵ ברע"פ 6477/20 שחם נ' מדינת ישראל פס' 10 לפסק הדין של השופט הנדל (נבו 15.11.2022), נפסק, בדעת רוב כי: "אף אם פעולה פסולה מסוימת שביצע עובד הציבור במסגרת תפקידו אינה חוצה לבדה את הרף הפלילי, יש והחזרה על הפעולות וביצוען לאורך זמן הן שמביאות לפגיעה מהותית בערכים המוגנים על ידי העבירה. מבחינת טוהר המידות של עובדי הציבור, לא דומה עובד ציבור שמעיד וביצע פעולה פסולה באופן חד-פעמי, לעובד ציבור שביצע פעולה כזו שוב ושוב במשך תקופה ארוכה. החזרה על המעשים והתמשכותם על פני זמן משליכה גם על התדמית של השירות הציבורי בעיני הציבור, ויש בה כדי להעצים את הפגיעה בפעולתו התקינה של המנהל". בקשה לדיון נוסף נדחתה דנ"פ 8227/21 שחם נ' מדינת ישראל, (נבו 16.1.2022).

היקרים לליבו. מנגד, על עובד המדינה, חלות מגבלות באשר לפעילות מפלגתית-פוליטית ומימוש חופש הביטוי שלו.

הבסיס המשפטי למגבלות אלה נמצא בחקיקה ובדין המשמעתי האוסר על התנהגות שאינה הולמת ומחייב ציות להוראות. נוסף על כך, התקשי"ר מטיל מגבלות על חופש הביטוי של עובדי המדינה בשעות העבודה, וגם מחוץ לשעות העבודה, אם הפעילות נעשית בין כותלי המשרד הממשלתי. עובד המדינה לא יעסוק בפעילויות כגון: שכנוע אדם להצטרף כחבר למפלגה, עריכת מפקד של חברי מפלגה, הפצת הזמנות לפעילות מפלגתית, בין כותלי המשרד, המוסד או המתקן הממשלתי, גם לאחר שעות העבודה.¹⁵⁶

התקשי"ר אוסר "להשתתף באסיפות פומביות של מפלגות או של גופים מדיניים כדי לתת הרצאות על איזה נושא שהוא, כיוון שעצם הופעתו של העובד מעל במה מפלגתית עלול ליצור רושם של זיקה מפלגתית".¹⁵⁷ התקשי"ר קובע הגבלות על "חוגי בית" – "על עובד בכל דרגה שהיא, שהוא בעל סמכות מינהלית או בעל תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, אסור לארח 'חוג בית' המיועד לתעמולת בחירות לכנסת, או לנאום ב"חוג בית" כאמור".¹⁵⁸

מכיוון שבשירות המדינה עובדים עשרות אלפי עובדים, משמעות הדבר היא שמגזר שלם באוכלוסייה מנוע מלהשפיע בפומבי על עניינים שבלב הדיון הציבורי. הציפיה מעובדים אלה היא שיממשו את חופש הביטוי הפוליטי שלהם בעיקר בהצבעה בקלפי.

המגבלות הן לא רק על השתתפות פומבית של עובדי המדינה בהליכי בחירות. ההגבלות על עובדי המדינה נוגעות לעצם חופש הביטוי. כך, למשל, חוק שירות הציבור (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים),¹⁵⁹ אוסר על עובדי מדינה בדרגות בכירות שנקבעו: "לבקר את המדיניות של משרדיהם, של משרדים אחרים או של הממשלה, במסיבת עתונאים, בראיון עתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעתון או בספר". במקרה מסוים, עובד מדינה שעבד בהסברת חוץ, שלח מכתבים לעיתונות, שכללו ביקורת על מדיניות הממשלה בנושא "מדיניות הכיבוש והסיפוח, של השליטה והדיכוי כלפי העם הפלסטינאי". בשל מכתבים אלה הועמד העובד לדין משמעתי, והורשע בעבירות של התנהגות שאינה הולמת והפרת הוראות. הנשיא שמגר, התייחס לדילמה שבין היות עובד המדינה אזרח במדינה דמוקרטית הזכאי להביע דעתו, לבין הצורך ליצור שירות מדינה ממלכתי וא-פוליטי שהציבור יאמין בו והמסוגל לתפקד בצורה היררכית, ולכך שבפנינו מצב המחייב איזון

156 פס' 42.312-42.313 לתקשי"ר.

157 פס' 42.322(ה) לתקשי"ר.

158 פס' 42.361 לתקשי"ר; פס' 42.362 לתקשי"ר קובעת הוראות דומות לגבי בחירות לרשויות המקומיות.

159 ס' 5(1) לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959.

אינטרסים. הנשיא שמגר סבר שביקורת יכולה לעלות בתוך המסגרת הציבורית, וקבע "שאינן להתיר ביקורת כלפי המדיניות, שאומצה על-ידי שירות הציבור והמושמעת ברבים על-ידי עובד הציבור, אם צפויה הימנה, לאור מכלול הנסיבות, ודאות קרובה של נזק לשירות הציבור או פגיעה בו", וכי "עובד הציבור צריך לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטראלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת". כדי לא לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי.¹⁶⁰

קיימת מחלוקת לגבי הטעמים להגבלת חופש הביטוי של עובדי ציבור. המחלוקת התחדדה בפסק דין שהורה להעמיד לדין משמעת רב עיר, שהוא מינוי לפי דין המקבל שכר שחלקו מתקציב המדינה. משך שנים רבות רב העיר התבטא התבטאויות פוליטיות, גזעניות נגד ערבים, ונגד נשים המשרתות בצה"ל וקהילת הלהט"ב. השופט שטיין ציין, בין היתר, שלציבור לא עומדת הזכות להתעלם מדברי משרת ציבור, והוא למעשה קהל שבוי.¹⁶¹ הנשיאה חיות שמה דגש על טעם אחר שציין השופט שטיין והוא "החשש לפגיעה באמון הציבור ובתדמית השירות הציבורי – שרב העיר הוא חלק ממנו – בשל התבטאויות פוגעניות".¹⁶² ואילו השופט עמית סבר שעל רב עיר חלות מגבלות מכוח הדין – חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים) "גם אם מי ששומע את דבריו והולך בעקבות פסיקותיו אינו קהל שבוי אלא קהל השומע את דבריו ומקבל את פסיקותיו מרצון חופשי".¹⁶³

מחלוקת נוספת היא בעניינם של עובדים המעוניינים לשפר את תפקוד הגוף שבו הם עובדים, ולעיתים מותחים ביקורת פומבית על הגוף זה. במקרה מסוים, מורה בבית-ספר תיכון, עובד רשות מקומית, פרסם ביישוב שלושה כרוזים שגם מתחו ביקורת אישית חריפה על ראש המועצה המקומית וחוסר תפקודו בנוגע למצב החינוך ביישוב, מינויים ברשות וקישור בין הרצח במערת המכפלה לבין הקורה ביישוב. המורה הועמד לדין משמעתי בעבירות של פגיעה במשמעת ובהתנהגות שאינה הולמת. טענותיו שהדבר פוגע בחופש הביטוי שלו נדחו. השופט זמיר קבע שהדברים לא עולים בקנה אחד עם חובת הנאמנות של עובד רשות מקומית כלפי נבחרי הציבור והממונים עליו באותה רשות, ופוגעים ביחסי העבודה ובתדמית הרשות, פגיעה ממשית ברמה של ודאות קרובה.¹⁶⁴ במקרה נוסף, הועמד לדין משמעתי עובד רשות מקומית, טכנאי רנטגן בבית-חולים איכילוב. העובד שהיה מסוכסך עם הנהלת בית-החולים, הדביק מדבקות על

160 ע"ש 5/86 ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) 227, 244-245 (1986).

161 בג"ץ 7150/16 המרכז הרפורמי לדת ומדינה התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' שרת המשפטים (נבו) 21.9.2020.

162 שם, בפס' 2.

163 שם, בפס' 1.

164 ע"ש 259/96 שמה נ' המועצה המקומית תמרה, פ"ד נ(1) 837, 842 (1996).

שלטי הכוונה ותמרורים ועל דופן גשר באזור מחלף ינאי, הרחק מבית-החולים, עליהן נכתב "מחדלים באיכילוב ברבש תתפטר!" העובד הורשע בעבירות התנהגות בלתי הולמת והתנהגות בלתי הוגנת. בית המשפט דחה את טענתו שמעשיו חוסים תחת עיקרון חופש הביטוי ומדובר בביקורת עניינית על התנהלות בית-החולים. נפסק, בין היתר, שמצופה מעובד ציבור להימנע מנקיטת סגנון בוטה, מעליב ופוגע.

165

ראוי להשוות את החומרה בה התייחס בית המשפט למדבקות המחאה של עובד בית-החולים נגד הנהלת בית-החולים, למקרה שבו תושבים בבאר שבע תלו כרזות בגודל 1 מ"ר על קירות ביתם עליהן נכתבו דברים נגד ראש העיריה: "ראש העיר נכשלת", "רגר פישלת", "רגר לך הביתה" ועוד. פקחי העיריה הסירו את הכרזות בנימוק של אי-קיום הוראות חוק עזר עירוני, אך בג"ץ קבע שההסרה הייתה שלא כדין. זאת, בין היתר, בשל פגיעתה הקשה בחופש הביטוי הפוליטי שנעשה על גבי ביתו של אדם.¹⁶⁶ לו תולי הכרזות היו עובדי העיריה – יש להניח שפסק הדין היה שונה.

דוגמה למתח שנוצר ממגבלות על חופש הביטוי של עובדי ציבור היא התבטאותה של פרופ' עידית מטות, מנהלת בכירה בבית-החולים הממשלתי-עירוני איכילוב, שמתחה בדף הפייסבוק הרשמי של בית-החולים איכילוב ביקורת על מדיניות הממשלה בנושא בידודים בתקופת מגפת הקורונה והאומיקרון: "[...] אנשים נאלצים להיות כלואים בבתיהם, אנחנו דה פקטו בסוג של סגר והמדינה על סף קריסה. תגידו, השתגענו? [...]. טירוף הבידודים – כדאי שיעבור הערכה מחדש".¹⁶⁷ משרד הבריאות פרסם תגובה ביקורתית חריפה על דברי פרופ' מטות, אך כעבור כחמישה ימים הודיעו ראש הממשלה ושר הבריאות על שינוי מדיניות הבידודים לחלוטין. יש לתהות אם הביקורת הפומבית של פרופ' מטות, שהשתמשה במילים בוטות כטירוף ושיגעון, האיצה את שינוי מדיניות הממשלה? כאשר עובדי ציבור מתבטאים באופן הנתפס כחורג מהמגבלות המוטלות עליהם, על הממונים עליהם לשקול אם וכיצד להגיב. האתיקה המקצועית היא מנגנון הולם לטיפול במקום דין משמעותי. לדוגמה, בעקבות אירועי ירי בגבול

165 ער"ם 1430/05 תירם נ' עיריית תל-אביב, פס' 9 לפסק הדין של השופטת ד' ביניש (נבו 7.11.2005). למקרה נוסף של העמדה לדין משמעתי בשל התבטאות עובד מדינה מחוץ לשעות העבודה ראו בד"ם 47/10 נציבות שירות המדינה נ' קורב (נבו 24.5.10). במקרה זה פרקליט מפרקליטות המדינה, לימד קורס אקדמי במשפטים, והורשע בשל התבטאויות בוטות שלו במסגרת הקורס נגד שופטים.

166 בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש-עיריית באר-שבע, פ"ד נגד (3) 303, 289 (1999).

167 פרופ' עידית מטות "רופאה בכירה נגד הממשלה: אנחנו בסוג של סגר, המדינה על סף קריסה" מעריב (15.1.2022) <https://www.maariv.co.il/corona/corona-israel/Article-891515>.

רצועת עזה במהלך הפרות סדר, שבהן נזרקו אבנים ובקבוקי תבערה סמוך לגדר, נהרגו כמה פלסטינים ונפצעו רבים אחרים. קובי מידן, מגיש תוכנית בגלי צה"ל פרסם, בדף הפייסבוק הפרטי שלו כי "היום אני מתבייש להיות ישראלי". מפקד גלי צה"ל שקל להפסיק את העסקתו כפריילנסר בתחנה, אך לאחר שיחה וקבלת התנצלות החליט שלא להדיחו וציין כי "מידן הפר את הקוד האתי של התחנה, אך התנצלותו כנה ואמיתית. הקוד האתי, שהוא המגדלור לפני המחנה, קובע שחיילי ועובדי גלי צה"ל, שעמם נמנה מידן, מחויבים להפעיל שיקול דעת בכל התבטאות מעל במה חיצונית, מקוונת או אחרת".¹⁶⁸

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד דינה זילבר, הציגה בדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בדבר הבעייתיות המשפטית בהצעה לתיקון חוק התרבות והאמנות, שכונתה "חוק הנאמנות בתרבות". הדיון התקיים לאחר שבאותו יום נדונה גם הצעת חוק שביקשה להפוך את היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה למשרות אמון. לאחר הצגת העמדה הרשמית, הוסיפה זילבר דברים בסגנונה האישי ובהם: "[...] והארץ שינתה את פניה. הימים אינם פשוטים והם מביאים איתם לא רק חוקים חדשים, אלא גם מילים חדשות: משילות. נאמנות. התגברות. שיח לעומתי, פוצע. מצלק את הרקמה החברתית המשותפת, מסמן ומתייג. מי לנו, מי לצרינו, ואם יש מי שנאמן אז יש מי שבוגד? גיס חמישי? הבו לנו יועמ"שים צייתנים, אמנים מסורסים, תקשורת מרוסנת, עם ממושמע, מחונך שחשיבתו אחידה".

בעת הדיון בכנסת הדברים לא עוררו ביקורת מיוחדת והיו המשך לדברי היועץ המשפטי של הכנסת שהצביע על קשיים משפטיים ניכרים בהצעת החוק. אולם, לאחר הדיון עלתה דרישה לפיטוריה, ושרת המשפטים הודיעה בריבויים שהיא מצפה שהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה תתפטר מיד מתפקידה, ושהיא אינה מייצגת יותר את עמדת המשרד בוועדות הכנסת.¹⁶⁹ היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבלט, קיים עימה שיחת בירור, ולאחריה פרסם מכתב אליה בו כתב, בין היתר, שהחליט להעיר לה בגין התבטאות שלא תואמה עימו ואותה הוא "רואה בחומרה, שכן זו חרגה לעמדתו באופן ממשי ממרחב ההתבטאות המקובל והראוי ליועץ משפטי בשירות הציבורי".¹⁷⁰ הערה פומבית במכתב ארוך של היועץ

168 איתי שטרן "קובי מידן התנצל – ולא יודה מגלי צה"ל" הארץ (2.4.2018) <https://www.haaretz.co.il/gallery/media/1.5974063>

169 טובה צימוקי ושחר שי "שקד למנדלבלט: מצפה לפיטורים מיידים של המשנה ליועמ"ש" Ynet (6.11.2018) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5390809,00.html>

170 מכתב מאביחי מנדלבלט, היועץ המשפטי לממשלה, לעו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפט לממשלה (משפטי ציבורי-מנהלי) בעניין הופעתה בוועדת החינוך של הכנסת בנושא הצעת חוק התרבות והאומנות (תיקון מס' 2) (15.11.2018) <https://bit.ly/3WpN1up>

המשפטי לממשלה על התבטאות משנה ליועץ במסגרת מילוי תפקידה, אינה פעולה רק במישור האתי, אלא אמצעי ענישה חריג המהווה פגיעה משמעותית. נקיטת אמצעי זה מחייבת להביא בחשבון גם את השלכותיו על הרתעת עובדים אחרים מלומר את שהם חושבים, ובו־זמנית להבהיר שאין הכוונה למנוע מעובדים לומר את דעתם המקצועית בפורומים מקצועיים וללא מורא.

היש הבדל בין ההתבטאות של פרופ' מטות, שעברה ללא ענישה, לבין ההתבטאות של עו"ד זילבר? אין חולק שראוי לעודד עובדי מדינה המזהים חשש לפגיעה באינטרס הציבורי, לבטא את עמדתם המקצועית בחופשיות וללא מורא, ובוודאי לא להענישם. בדיונים בכנסת על עובדי המדינה לייצג את עמדת הממשלה.¹⁷¹ במקרים קיצוניים נציגי היועץ המשפטי לממשלה המוזמנים לכנסת נקלעים לדילמה כשהממשלה קיבלה החלטה בניגוד לחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי לממשלה, ועליהם למצוא את הדרך המתאימה להציג את החלטת הממשלה, אך גם לא לחטוא למקצועיותם ולהציג לכנסת את הקשיים. עובד מדינה שחש שהוא לא יכול לייצג כראוי את עמדת הממשלה, יכול להציע לממונה עליו לשלוח לכנסת עובד מדינה אחר שאינו חש את הדילמה באותה עוצמה, וראוי לכבד בקשה שכזו.

כאשר מדובר בנושא מקצועי-מדעי בתחום עבודתו של עובד הציבור, וכאשר יש גיבוי ציבורי רחב לביקורת שהוא משמיע, הממונים מבינים כי עליהם להכיל את הביקורת ולהימנע מנקיטת צעדים נגדו. כאשר ביקורת מקצועית מתפרשת כהתערבות פוליטית-מפלגתית ונגד מדיניות הממשלה או המשרד הממשלתי – נוצר סיכון רב שהביקורת תחשב בלתי ראויה ואף כעבירת משמעת.

בתקשי"ר אין הוראה האוסרת על עובדי מדינה להתבטא בנושאים פוליטיים, ואין הוראה האוסרת לפרסם דברי שבח על שר מכהן או ביקורת על מתנגד של השר. כך, למשל, בתקופה שאינה תקופת בחירות ודברי השבח הם במדיה חברתית מחוץ לשעות העבודה. השאלה אם יש מקום להבחין בין ביקורת אסורה על הממשלה או מי מחבריה לבין תמיכה בהם מצד עובדי המדינה, מצדיקה עיון נוסף. התרת דברי תמיכה פומביים מצד עובדי המדינה, עלולה לפתוח פתח ללחצים על עובדי המדינה לתמוך בממשלה או להוקיע את מתנגדיה, וליצור תחושה שמי שלא יעשה כן – עלול להינזק.

הבעייתיות של המגבלות על חופש הביטוי של עובדי מדינה מתגברת על רקע שתי מגמות – האחת נובעת מהתפתחויות טכנולוגיות ומהרשתות החברתיות. עובדי מדינה רבים מקיימים קשרים ברשתות כפייסבוק, טוויטר, אינסטגרם וטיקטוק, ובהן הם מתבטאים בקלות ובחופשיות, ומשתפים אחרים במידע שקיבלו, גם בלא לחוות דעה לגביו. השנייה, היא מגמת הקצנה בעת התרחשות

171 ס' 43.321 לתקשי"ר.

אירועים ביטחוניים. כשהלחץ והמתח הציבורי גואים גובר גם הצורך להתבטא ולפרוק רגשות, ומתקצר פתיל הסובלנות החברתית. תוצאת הדברים היא גידול במספר ההתבטאויות בעניינים פוליטיים, מדיניים וביטחוניים, וגידול במספר הדרישות לענוש מיידית כל מי שהתבטא באופן הנראה כפגיעה בערכים לאומיים, ואף בהחלטות על פיטורין מדיניים.¹⁷² חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, האוסר על מעסיק להפלות בין עובדים מחמת השקפתם או מפלגתם, לרבות לעניין קידום בעבודה או פיטורים, משמש הגנה חלקית בלבד לעובדי מדינה, שעליהם חלות גם נורמות אחרות בדין המגבילות את חופש הביטוי שלהם.

המסקנה היא שמוטלות מגבלות של ממש על חופש הביטוי של עובדי המדינה, בעניינים פוליטיים ובעניינים מקצועיים. הציפייה מעובדי המדינה היא לפעול במסגרת הארגונית של שירות המדינה לתיקון ליקויים;¹⁷³ אך מסגרת זו מוגבלת ביכולתה לתת מענה אמיתי לסוגיות כבדות משקל שיעלה עובד מדינה, אם מרכז הכובד שלהן הוא בתחום הפוליטי או במשרד ממשלתי אחר. עובד שיעלה נושאים כאלה בפני הממונים עליו עלול להזיק לעצמו ויימנע מכך.

ככלל, מוצדקת הפגיעה בחופש הביטוי של עובד המדינה. זאת מכיוון שהעובד אמור היה לדעת בהצטרפו לשירות המדינה מה המגבלות שיחולו עליו (יסוד של הסכמה מדעת),¹⁷⁴ וללא מגבלות כאלה עלול שירות המדינה להגיע לאנרכיה, לירידה באמון בו ולפוליטיזציה. מחירים אלה יקרים יותר מהמגבלות המוטלות על חופש הביטוי של עובדי המדינה.

¹⁷² ראו לדוגמה, סע"ש (אזורי ת"א) 2793-08-14 גרה נ' עיריית לוד (נבו 20.10.2014). במקרה זה במהלך מבצע "צוק איתן", פסיכולוגית עובדת עיריית לוד כתבה, בביתה, תגובה בדף החדשות של ערוץ 10, שבו דווח על נפילת 13 חיילי צה"ל בקרב בשכונת סג'עיה – "שירבו. אמן". למוחרת זומנה הפסיכולוגית לשימוע, ויום לאחר מכן פוטרה. העירייה הסבירה שפוטרה בשל אי-התאמה לתפקיד ומשבר אמון בינה לבין העירייה. בית הדין לעבודה דחה את בקשת העובדת לסעד זמני שימנע את הפיטורין: "לדעתנו, ההחלטה לפטר את המבקשת, לאור התבטאותה החריפה, בשים לב לאופי תפקידה כפסיכולוגית המטפלת בילדים, בני נוער ומשפחות תושבי העיר, ולאור המשבר שנוצר ביחסי האמון בין הצדדים, היא פעולה אפשרית וסבירה, ומצויה במתחם הזכות הניהולית של העירייה. [...]."

עובד ציבור שתפקידו המהותי הוא חינוכי פסיכולוגי, הציפייה ממנו היא לאיפוק ריסון ודוגמא כלפי כל מי שנוקק לשרותיו. הבעת השמחה בנפול חיילי צה"ל, ואיחולים לנפילת חיילים נוספים, היא פעולה שסליחת המעביד היא קשה".

לעומת זאת, ראו החלטה שונה בסע"ש (אזורי נצ') 26396-08-14 רואשדה נ' מור מאר בע"מ (נבו 26.8.2014), ניתן סעד זמני שהחזיר לעבודה עובדת שפוטרה בידי חברה פרטית. זאת לאחר שבתקופת "צוק איתן" ביצעה בדף הפייסבוק שלה שיתוף המפנה את חבריה לקישור באינטרנט, שבו תמונות של יהודים בתקופת השואה לצד תמונות של פלסטינים. ער"ם שמא, לעיל ה"ש 164.

¹⁷⁴ בג"ץ המרכז הרפורמי לדת ומדינה התנועה ליהדות מתקדמת בישראל, לעיל ה"ש 161, בפס' 63 לפסק הדין של השופט שטיין.

חופש הביטוי אינו התחום היחיד שבו נפגעות זכויות יסוד של עובדי המדינה. מגבלות מוטלות עליהם, בין היתר, בנוגע לעבודה פרטית, דבר הפוגע בזכות היסוד לחופש העיסוק; כמו כן, חובת גילוי פרטים על רכושם האישי ורכוש קרובי משפחתם, פוגעת בזכות היסוד לפרטיות.

מחמת הפגיעה בזכויות יסוד של עובדי המדינה, ובעיקר בבכירים שבהם, אפשר לראות בהם אזרחים שזכויות האזרח שלהם מופחתות לעומת יתר אזרחי המדינה. עם זאת, עובדי המדינה, ובעיקר הבכירים שבהם, קיבלו "פיצוי" בדמות סמכויות לפי חוק שהעניק להם המחוקק, לרבות חלוקת משאבים והשפעה על קבלת החלטות בעניינים ציבוריים, שמקורה במקצועיותם ובקרבתם לחברי הממשלה.¹⁷⁵ לכן, האיזון הכולל של האינטרסים מצדיק הטלת מגבלות על עובדי המדינה, שהן לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. אלמלא מגבלות אלה שירות המדינה היה משונה פניו, ויש להניח שהיה הופך לגוף פוליטי, שמידת אמון הציבור במקצועיותו ובשירותו את הכלל הייתה פוחתת.

האתגר של המערכות הניהוליות והמשמעתיות הוא להפעיל את סמכויותיהן, העלולות לפגוע בזכויות יסוד, בזהירות ובאופן מושכל, כך שלא יגבילו את זכויות האזרח של עובד המדינה מעבר לנדרש.¹⁷⁶ יש לעשות כן רק במקרים שבהם יש ודאות קרובה לנזק של ממש לשירות המדינה או לאמון הציבור בשירות המדינה.

6. כללי האתיקה של עובדי המדינה (1987) והשפעתם על הדין המשמעתי

בשנת 1987 פרסם נציב שירות המדינה את "כללי אתיקה לעובדי המדינה".¹⁷⁷ מטרת כללים אלה הייתה "תורה שבעל פה", שהתגבשה בפסיקת בתי המשפט, דוחות מבקר המדינה, הוראות התקשי"ר ומסגרות אחרות, ל"תורה שבכתב".¹⁷⁸ הכללים ריכזו תורה מפוררת בכתובים רבים למסמך אחד. בכללים פורטו יותר מחמישים הוראות התנהגות ראויה של עובדי המדינה. עם זאת כללי האתיקה לא יזמו הקמת ועדת אתיקה לבירור תלונות, או גוף שיעסוק בהטמעת הכללים וביעוץ אתי לעובדים. כללי האתיקה לא נכללו בתקשי"ר. עם השנים, כללי האתיקה של עובדי המדינה נשתכחו, ועובדי המדינה לא היו מודעים להם.

175 JOHN A. ROHR, PUBLIC SERVICE, ETHICS & CONSTITUTIONAL PRACTICE 59–66 (1998).

176 ראו בג"ץ 1800/07 לשכת עורכי הדין נ' נציבות שירות המדינה (נבו 7.10.2018), בו אושרה מגבלה שקבע נציב שירות המדינה האוסרת על עובדי מדינה לציין את תוארם כעורך דין אם אין הם עובדים בשירות המשפטי, זאת מחשש להטעיה.

177 ראו כללי האתיקה לעובדי המדינה (2002).

178 הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה דין וחשבון (1989).

נוסף על כללי האתיקה משנת 1987, במשך השנים, משרדי ממשלה ויחידות ממשלתיות קבעו לעצמם כללי אתיקה מקצועית המשקפים את הייחודיות המקצועית שלהם. כך, לדוגמה, הקוד האתי של משרד החוץ¹⁷⁹; כללי האתיקה שקבע בשנת 2012 משרד הפנים¹⁸⁰; כללי האתיקה שנקבעו בשנת 2013 לפרקליטי המדינה¹⁸¹; הקוד האתי של רשות המיסים משנת 2017¹⁸²; הקוד האתי של משרד הביטחון¹⁸³; ומדריך פנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה משנת 2017.¹⁸⁴

6.1 על היחס בין האתיקה המקצועית לבין הדין המשמעותי

כאמור, לצד כללי האתיקה קיים רובד הדין המשמעותי. רובד זה חיוני להבטחת התנהגות תקינה של עובדי המדינה. חלק מעבירות המשמעת הן עבירות עמומות: אי-קיום המוטל על העובד על פי נוהג או הוראה כללית; התנהגות שאינה הולמת; והתנהגות שאינה הוגנת. ההתנהגות האסורה לפי עבירות אלה מתפתחת, בין היתר, בעקבות כתיב תובענה המוגשים לבית הדין למשמעת ופסקי הדין בעניין. באשר לפיתוח הנורמות החלות על עובדי מדינה כתב יצחק אליאסוף, שבין היתר, היה שופט בית הדין הארצי לעבודה, כך:¹⁸⁵

”מעבר לנורמות התנהגות של עובדי המדינה שיש להן תוצאה פלילית או משמעתית התפתחו במשך השנים נורמות התנהגות נוספות בעלות אופי מחייב הנשענות על מקורות שונים כגון: פסקי דין של בתי המשפט ובתי הדין, דינים וחשבונות של מבקר המדינה, חוות דעת והנחיות היועץ המשפטי לממשלה. נורמות אלה החלו להתגבש כנורמות התנהגות ראויה של 'אתיקה' מהסוג השלישי, (שתי האחרות הן נורמות פליליות ומשמעתיות) אשר על עובד המדינה להתנהג לפיהן, ואשר טרם גובשו כנורמות שיש להן

179 הקוד האתי של משרד החוץ נקבע בשנת 1998, וכיום לא מפורסם באתר המשרד.

180 הקוד האתי של משרד הפנים.

181 הקוד האתי לפרקליטי המדינה, לעיל ה"ש 131.

182 הקוד האתי של רשות המסים, לעיל ה"ש 132.

183 הקוד האתי של משרד הביטחון זמין ב-<https://bit.ly/3PGvKcN>.

184 המדריך, שהוא בעיקרו מקצועי, כולל גם ייעוד וערכים (עמ' 8-9) ואגב מתן הנחיות לעבודה המקצועית נעשה שימוש בהפניה להתנהגות "ראויה". המדריך הפנימי לעבודת

מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים זמין ב-<https://bit.ly/3DXitKq>.

185 יצחק אליאסוף "אתיקה של עובדי ציבור בישראל" שנתון משפט העבודה כרך ב 45 פס' ג' (1991).

תוצאות משמעותיות עד אשר בית הדין למשמעת ייקבע אותן
כעבירות משמעת".

כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987 לא נתפסו בתחילה ככללים שהפרתם עלולה לגרור הליכים משמעתיים. בדו"ח ועדת קוברסקי, נכללה המלצה "להקנות תוקף מחייב לכללי האתיקה שגיבשה נציבות שירות המדינה"¹⁸⁶. העובדה שכללי האתיקה לא נתפסו כמחייבים עולה גם מדברים שכתב השופט אליאסוף:

"כללי האתיקה שבנספח להודעה, שטרם נקבעו כעבירות משמעת, תהיינה בגדר הנחייה ומדריך להתנהגות ראויה של עובדי המדינה וכן בבחינת הסרת מכשול מפני התנהגות שעלולה להיות לה תוצאה משמעתית"¹⁸⁷.

שנים אחדות לאחר פרסום כללי האתיקה לעובדי המדינה, החלה התביעה המשמעתית בנציבות שירות המדינה להסתמך עליהם בהליכי הדין המשמעתי כדי לקבוע את התוצאות המשמעתיות של הפרתם. הממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה דאז החליט לציין בכתבי תובענה המוגשים לבית הדין המשמעתי את העובדה שהעובד הנאשם בעבירת משמעת הפר, במקרים המתאימים, גם כלל מסוים מכללי האתיקה שבתוקף¹⁸⁸. עמדה מקצועית זו של התביעה המשמעתיית חיברה את כללי האתיקה של עובדי המדינה לעולם הדין המשמעתי ויצרה כלל משפטי חדש.

עמדת התביעה המשמעתיית זכתה לגיבוי בית הדין המשמעתי של עובדי המדינה, ובהמשך גם של בית המשפט העליון. במקרה אחד עובדת בשירות התעסוקה, שטיפלה במסגרת תפקידה בעניינם של קרובי משפחתה, הואשמה בהפרת שש הוראות מתוך כללי האתיקה. השופט רובינשטיין קבע כי:¹⁸⁹

"(2) אוסיף כי כללי האתיקה לעובדי המדינה מ-1987 בהם עסקינן מגבשים, והופכים לנורמה כתובה, דברים המובנים למדי מאליהם; מאחר שהלכות שנפסקו בבתי המשפט והשגות של מבקרי המדינה נכללו בכללים אלה, אין עוד מן הצורך לברר באיזו מידה היו

186 הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה דו"ח הוועדה (1989).

187 אליאסוף, לעיל ה"ש 185.

188 פרוטוקול ישיבת הוועדה להמלצה על קוד אתי חדש לעובדי המדינה עם הממונה על המשמעת בעבר (25.5.2014).

189 עש"ם ויינשטיין, לעיל ה"ש 72.

מחייבים את עובדי המדינה בלאו הכי' [...]. כללים אלה, גם אם לא קיבלו קודיפיקציה בגדרי חוק שירות המדינה (משמעת) [...] הריהם בודאי בסיס לקביעת התנהגות הולמת או שאינה הולמת על פי דין, ומתוך הבנה כי הנושא, גם אם לא הובא בפלילים, אינו עניין אסתטי-אתי בלבד, אלא גם מהווה עבירת משמעת. מובן כי הדברים אמורים בכפוף לבחינת כל מקרה לגופו [...]."

עמדת התביעה המשמעתית, הממזגת את כללי האתיקה לדין המשמעת, שהתקבלה על דעת בית המשפט העליון, יצרה מצב שהפרת כללי האתיקה אינה רק במישור האתי, אלא עלולה להפוך לעבירה משמעתית של אי-קיום הוראות. במישור העיוני, פרופ' כשר רואה קושי במיזוג כללי אתיקה והדין המשמעת. לשיטתו היה מקום לשקול את צירוף ההתנהגויות המשמעתיות החמורות לתחום הפלילי, ואת ההתנהגויות שיש בהן היבטים מקצועיים לתחום האתי. לדבריו, יש לבדוק:

"את ההתנהגות לאור האידיאל המעשי של המקצוע וגם לגבש תגובה מקצועית נאותה כדי להעלות את הרמה המקצועית של הפעילות. לפי הצעה זו, מנגנוני המשמעת של קהילה מקצועית לא יתנהלו ככתב-דין, אלא במתכונת של גופים מקצועיים המיומנים בניהול בדיקות מקצועיות וגיבוש תגובות מקצועיות נאותות, שהן חינוכיות מטיבן".¹⁹⁰

המציאות בשירות המדינה הייתה הפוכה: במקום להפריד בין האתיקה המקצועית לדין המשמעת, חלחלה האתיקה המקצועית שבכללים אל תוך הדין המשמעת, וזה היה המקום העיקרי שבו התקיימה בשירות המדינה.

פסק דין ויינשטיין גרם לכך שכשנקבע קוד אתי לעובדי המדינה, קוד כללי או קוד פרטני ליחידה מסוימת לאחר שהקוד האתי הובא לידיעת העובדים, הוא נחשב הוראה מחייבת ביחידה, והיה זה בשיקול דעת התובע מטעם המדינה להחליט מתי וכיצד ישתמש בקוד במסגרת הליכי הדין המשמעת. כפי שיפורט להלן, המצב השתנה לאחר שנציב שירות המדינה קבע בשנת 2017 את הקוד האתי החדש לשירות המדינה והנחה לא להשתמש בו בהליכי משמעת.

¹⁹⁰ כשר "אתיקה מקצועית", לעיל ה"ש 11, בעמ' 16.

6.2 על הנוק שנגרם מחיבור בין הקוד האתי להליכי המשמעת והצורך בהפרדה

לכאורה, שימוש בקוד האתי בהליכי משמעת מועיל, שכן התנהגויות אתיות פסולות יכולות להיות עבירת משמעת, ולגרור ענישה והרתעה. אולם שימוש בקוד אתי שנוצר באופן וולונטרי בהליכי משמעת גורם לנזק. זאת מכיוון שהוא מרתיע עובדים מליזום פיתוח אתיקה מקצועית בשירות המדינה (chilling effect) ומקשה על הזדהות עם הקוד האתי. עובדים חוששים שכל נורמה אתית חדשה שיפתחו עלולה לפעול נגדם, במקרה של הפרתה. כמו כן, אם נורמה אתית תנוסח בעמימות (כגון – "העובד ישאף ל...") – לא בהכרח תושג הבהרת ההתנהגות הראויה, יפתח פתח לפרשנות שונה של הנורמה, ולא תקודם האתיקה המקצועית. דוגמה לנזק שנגרם מחיבור האתיקה המקצועית לדין המשמעתי היה החשש בפרקליטות המדינה, שפיתוח קוד אתי וולונטרי לפרקליטי המדינה יהפוך לרובד נוסף של הדין המשמעתי, ונימוק זה עיכב כתשע שנים, בין 2004 ל-2013, את אימוץ הקוד האתי לפרקליטי המדינה.

ההחלטה אם להמשיך לשלב את כללי האתיקה של עובדי המדינה בדין המשמעתי או להימנע מאזכורם בכתבי התובענה היא סוגיה של מדיניות תביעה. סוגיה זו מצויה בסמכותם המשותפת של נציבי שירות המדינה ופרקליט המדינה, המופקדים על הדין המשמעתי בשירות המדינה.¹⁹¹

כחלק מגיבוש הקוד האתי החדש לשירות המדינה, שאושר בשנת 2017, הוחלט על הפרדה בין התחום האתי לתחום המשמעתי. ההפרדה נעשתה על בסיס המלצת הוועדה שהכינה את הצעת הקוד האתי, מתוך רצון לעודד את פיתוח האתיקה המקצועית בידי העובדים והמשרדים, לשיפור התפקוד המקצועי ולא לצורכי ענישה. נציבי שירות המדינה דאו, משה דיין, הנחה את התביעה להימנע מלהשתמש בקוד האתי בהליכים לפי חוק שירות המדינה (משמעת),¹⁹² ותחת זאת להפנות, במקרים המתאימים, רק למקור הסמכות המחייב משפטית של הנורמה שהופרה – חוק, תקנה, הוראה בתקשי"ר, כלל שנקבע בפסיקת בתי המשפט וכדומה.¹⁹³

¹⁹¹ ס' 14 לחוק המשמעת קובע כך: "התובע לפני בית הדין יהיה פרקליט המדינה או מי שהוסמך לכך על ידי או על ידי נציב השירות"; ס' 15 לחוק קובע ש"נציב השירות ימנה לענין חוק זה חוקרים שיפעלו לפי הוראות התובע; לא נתן התובע לחוקר הוראה לענין פלוני, רשאי נציב השירות לתיתה".

¹⁹² לעיל ה"ש 112.

¹⁹³ לגישה שונה, לגבי שופטים, התומכת בעיגון חוקי לכללי האתיקה לשופטים והפיכתם לחלק מהדין המשמעתי, כפי שנעשה בישראל לאחר שהוברר שכיבודם ככללי אתיקה בלבד לא מספק, ראו לימור זר גוטמן "על אתיקה ומשפט בפרשת השופטת והמסורונים: בעקבות בד"ם 2081/18 שרת המשפטים נ' השופטת רונית פוזנסקי כץ" המשפט ברשת: זכויות

ההפרדה בין האתיקה למשמעת מאפשרת לפתח אתיקה מקצועית בידי העובדים בשיח בינם לבין עצמם, או בינם להנהלה, ללא חשש שקוד אתי יהפוך לנורמה מחייבת משמעתית. יש חשיבות רבה בפיתוח האתיקה בידי העובדים עצמם על פני קבלת הנחיות מהממונים, ובעידוד יצירת קודים אתיים המותאמים ליחידות השונות בשירות המדינה. הטעמים לגישה זו הם הרצון לפתח וליישם אתיקה מקצועית לשיפור ההתנהגות המקצועית הראויה בדרך של חינוך והדרכה המגיעה לעובדים רבים; יצירת הזדהות אישית עם ערכים וכללים; ופיתוח יחסי עבודה טובים בין ההנהלה והעובדים ובין העובדים לבין עצמם, ולא בענישה והרתעה.

עירוב כללי האתיקה עם הדין המשמעותי עלול לפגוע בתרבות הארגונית ובהזדהות העובד עם תעודת הזהות הערכית שלו. ציות לכללי האתיקה רק בשל הסנקציה שבצידם, שפעמים רבות אינה מתקיימת בפועל מסיבות שונות, עלול לבוא במקום הבחירה בדרך התנהגות מסוימת כי כך ראוי לנהוג, ולהביא לצמצום של יישום הכללים בידי עובדי המדינה.

מכיוון שהדין המשמעותי קיים ממילא לפי חוק, שיפור האתיקה המקצועית מצד ההנהלה והעובדים יחדיו, יוכל להתממש אם עובדים יחוו שותפים למהלך לטובת השירות הציבורי ולא לטובת שכלול אמצעי ענישה כלפיהם. בפסק הדין בעניין "המרכז הרפורמי" ציין השופט שטיין את הקוד האתי החדש לשירות המדינה והוסיף כי:

"איסורים וחובות כאמור אינם חסרי שיניים. הם משולבים בתוך דיני המשמעת אשר חלים על עובדי ציבור וקובעים עבורם מסגרת של עבירות ועונשים"¹⁹⁴.

דברים אלה אינם מדויקים לגבי הקוד האתי, שכן הוא נכתב מראש כמסמך אתי ולא כחלק מהדין המשמעותי. הנחיית נציב שירות המדינה היא שלא להשתמש בו בהליכי משמעת, והרציונל העיקרי הוא לפתח את האתיקה באופן נפרד מהדין המשמעותי, באמצעות פעילות של העובדים והנהלה. לכן אין לפרש אמרת אגב זו בפסק הדין כמשנה את הנחיית נציב שירות המדינה שלא להשתמש בקוד האתי בכתבי תובענה המוגשים נגד עובדי מדינה.

אדם: מבזקי הארות פסיקה 81, 4 (2018).

194 בג"ץ המרכז הרפורמי לדת ומדינה, לעיל ה"ש 161, בפס' 49-50.

7. אתגרים ודילמות בעת גיבוש קוד אתי ותוכנית אתיקה אפקטיבית לעובדי המדינה

7.1 גיבוש הקוד האתי החדש לעובדי המדינה – רקע

העובדה שקיים קוד אתי בארגון אינה מספקת. בשירות המדינה אין יחידה ייעודית שתפקידה לעסוק בקידום ופיתוח האתיקה המקצועית של עובדי המדינה, להטמיע ערכים וכללים אתיים, או לתת ייעוץ בנושאים אתיים. העיסוק באתיקה בשירות המדינה נעשה באופן אקראי ולא סדור. אין להסיק מכך ששירות המדינה, ככלל, לא פועל באופן אתי, אך אפשר לעשות הרבה יותר להעלאת מודעות העובדים לנושא האתיקה המקצועית וליישומה בפועל.

היחס לאתיקה המקצועית השתנה בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, שהביאה את הממשלה למנות ועדה בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג לגיבוש צעדים להקלת נטל המחיה. הוועדה הגישה דו"ח ביום 26.9.2011, שבין היתר, בחן את הצורך בשינויים בנושא ההון האנושי וניהולו בשירות המדינה. הוועדה המליצה על רפורמה בנציבות שירות המדינה, וציינה כי:

6. נדרשים גם כללי אתיקה ברורים אשר יסדירו את עבודתם של פקידי הממשלה ונבחרי הציבור עם לוביסטים ויקבעו כללים ברורים ביחס לתקופת הצינון הנדרשת במעבר מהממשלה לסקטור הפרטי, תוך אבחנה מתאימה בין רמות בכירות שונות של עובדים בצד תגמול הולם בתקופת הצינון וצמצום תופעת המעבר של פקידי ציבור לעבודה בתפקידים שעיקרם פעילות מול מערכי הרגולציה הממשלתיים שבהם פעלו בתקופת כהונתם בממשלה.

7. מעל כל אלה נדרשים בנייה וטיפוח של האתוס הציבורי והגדרה של מערכת הערכים שעליה נשענת עבודתו של 'משרת הציבור' תוך יצירת תחושת שליחות, אחריותיות ותרבות של 'Civil Servant'.

הוועדה סבורה שנושא זה צריך להיות במרכז סדר העדיפויות הממשלתי. [...] הוועדה רואה בעניין זה יסוד מרכזי בשינוי הנדרש בסדר החברתי כלכלי וקוראת לממשלה לראות בכך עד לאומי ולפעול באופן נמרץ ונחוש למימושו.¹⁹⁵

¹⁹⁵ ועדת טרכטנברג דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011).

בעקבות דו"ח ועדת טרכטנברג החליטה הממשלה להקים ועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה,¹⁹⁶ לבחינת מכלול ההיבטים הנדרשים לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. לראשות הוועדה מונה נציב שירות המדינה, עו"ד משה דיין. על הוועדה הוטל, בין היתר, לפעול ל:

"גיבוש קוד אתי ועדכון כללי האתיקה של עובדי המדינה, תוך בנייה וטיפול של האתוס הציבורי והגדרה של מערכת הערכים עליה נשענת עבודתו של משרת הציבור, תוך יצירת תחושת שליחות ואחריות".

ביוני 2013 הגישה הוועדה לממשלה דו"ח מסכם. ההמלצה הראשונה בדו"ח עסקה ביסודות הרפורמה: ערכים, תרבות ותפיסת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה כמכלול, והדגישה את הצורך בקיום קוד אתי לכלל העובדים והמנהלים בשירות המדינה, כחלק מהתרבות הארגונית.¹⁹⁷

בהמשך הדו"ח פורטה המלצה לאופן גיבוש הקוד האתי החדש לעובדי המדינה. הממשלה החליטה לאמץ את עיקרי דו"ח הרפורמה, והנחתה את נציב שירות המדינה לפעול ליישומו.¹⁹⁸

ביום 2.4.2014 מינה נציב שירות המדינה, עו"ד משה דיין, ועדה לגיבוש המלצה לקוד אתי לשירות המדינה.¹⁹⁹ הוועדה פרסמה הודעה לציבור ולעובדי המדינה וביקשה להעביר לה מידע שיסייע במלאכתה. הוועדה קיבלה עשרות פניות, קיימה ישיבות ושמעה גורמים משירות המדינה, מהאקדמיה, ומהשוק הפרטי והציבורי. הוועדה בחנה את נושא האתיקה של עובדי מדינה במדינות בעולם, ובהן ארצות הברית, קנדה, בריטניה ואוסטרליה.

בשלב השני, הכינה הוועדה טיוטה של הצעת קוד אתי לשירות המדינה, ופנתה לציבור בבקשה להערות. התקבלו התייחסויות להצעת הקוד מעובדי מדינה וממומחים לאתיקה של עובדי ציבור. ההצעה הועברה להסתדרות עובדי המדינה להתייחסותה, והתקבלו הערות מטעמה.

בשלב השלישי לעבודת הוועדה, כדי לחבר את עובדי המדינה לתהליך הכנת הקוד האתי החדש, להכיר את ההצעה ולקבל הערות לנוסח, התקיימו ימי עיון לקבוצות נבחרות של עובדי מדינה, לסמנכ"לים למינהל ומשאבי אנוש ולמנכ"לים.

196 החלטה 3993 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 69.

197 נציב שירות המדינה דו"ח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (2013).

198 החלטה 481 של הממשלה ה-33, לעיל ה"ש 69.

199 הרכב הוועדה פורט לעיל בהערת הכוכבית בפתיח למאמר.

בעקבות הערות שהתקבלו גובשה טיוטה מתוקנת של הצעת הקוד האתי, וביום 6.3.2016 נחתם דו"ח הוועדה. 200

7.2 דילמות בעת גיבוש קוד אתי חדש

7.2.1 קוד אתי "רזה" או קוד אתי "עבה"

אחת השאלות בתהליך ניסוח קוד אתי, היא האם לנסח אותו "רזה", הכולל ערכים בלבד, או לנסח קוד רחב יותר, המפרט גם כללי התנהגות אתיים? בפני הוועדה נשמעו דעות שונות בעניין זה. הפרקטיקה מלמדת שיש גופים ציבוריים בישראל שניסחו קוד אתי "רזה" וישנם גופים ציבוריים שניסחו קוד אתי מפורט יותר, ואין לעניין זה דרך אחת ויחידה.²⁰¹ במסמך של ארגון ה-OECD נאמר שרוב הארגונים מוצאים עצמם במצב כלאיים בין שני סוגי קודים אלה, והם יכולים לבחור בקוד המאורגן סביב מספר ערכים, כשכל אחד מהם מפורט בהמשך לעקרונות וכללים, כדי לקבוע הנחיות ליישום הערכים.²⁰²

עמדת הוועדה הייתה לפרט, לראשונה, את הערכים המאפיינים אתיקה מקצועית של עובדי המדינה, וכן להתבסס על כללי האתיקה משנת 1987, להרחיבם ולהתאימם לבעיות העכשוויות של שירות המדינה. הבחירה לגבש כללי אתיקה מפורטים נבעה, בין היתר, מחשש שקוד רזה עם ערכים בלבד, יביא בעקבותיו פרשנויות רבות ושונות בכל משרד ויחידה, ותועלתו תהא מועטה.²⁰³ הקוד האתי החדש מפרט תחת כל ערך את כללי האתיקה המקצועית הראויים ליישומו.

200 הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה דין וחשבון (2016).

201 קודים אתיים קצרים, שנקראו בשמות שונים, נוסחו למשל, בידי צה"ל, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר ושירות הביטחון הכללי. קודים אתיים מפורטים יותר נוסחו, למשל, בשירות המדינה (1987), בפרקליטות המדינה ובמשרד הפנים.

202 OECD, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation* 35 sec. 87 (2009).

203 עמ' 52 לדו"ח הוועדה. לגישה התומכת בניסוח "קוד אתי עבה" לגבי גופים בנקאיים, מכיוון שהוא "מבטא את זהותו הערכית של הארגון, מכיר בחובות הארגון לחברה שבה הוא פועל, מזהה את השאלות החברתיות והאתיות המרכזיות במערכת יחסי הארגון עם קבוצות של בעלי עניין (stakeholders) וקובע את מדיניות הארגון באשר לדרך הטיפול בהן", נושאים שהם מעבר לדרישות החוק ולשיקולים של רווחיות התאגיד, ראו אביבה גבע ורות פלאטו-שנער "קוד אתי – מה הוא מוסיף על הרגולציה של הבנקים?" מחקרי משפט כו. 263, 261 (2011).

7.2.2 האם לכלול בקוד האתי גם כללים שנמצאים בתקשי"ר?

במפגשים עם עובדים בעת הצגת הצעת הקוד האתי להערות הציבור, נשמעה טענה שאין טעם להתייחס בקוד האתי להוראות שממילא קיימות בתקשי"ר או במקורות נורמטיביים אחרים, וכי הקוד האתי צריך לכלול רק הוראות המוסיפות על ההוראות המחייבות.

עם דילמה זו התמודדו גם ועדות אחרות שמונו להציע כללי אתיקה למשרתי ציבור, ואף הן כללו בהצעותיהן לקוד אתי נורמות המשקפות התנהגות ראויה גם אם הן אסורות על פי חוק.²⁰⁴

הוועדה הגיעה למסקנה כי אין אפשרות מעשית ליצור קוד אתי אפקטיבי שלא יכלול סוגיות המוסדרות גם במקורות נורמטיביים אחרים. אי אפשר להניח שעובדי המדינה מכירים את מגוון הנורמות המחייבות אותם; לכן קוד אתי הוא אמצעי אפקטיבי, בשלב הטמעתו בסדנאות והכשרות, להביא נורמות חשובות לידיעת העובדים.²⁰⁵

7.3 מבנה ארגוני להטמעת האתיקה בשירות המדינה

תמונת המצב בעת מינוי הוועדה הייתה שאין גוף מרכזי בשירות המדינה המופקד על פיתוח והטמעה של אתיקה מקצועית בקרב עובדי המדינה. כללי האתיקה נאכפו בהליכי הדין המשמעתי, אך שיח אתי לא התקיים באופן סדור ולא פותחו תוכניות להטמעת האתיקה בשירות המדינה. הוועדה המליצה על מבנה ארגוני שיורכב משלושה רבדים:²⁰⁶

א. הקמת יחידה מרכזית בנציבות שירות המדינה, מקצועית וקטנה, שתפקידיה העיקריים יהיו להסביר למשרדים את הקוד האתי ולספק להם הכוונה וההנחיה; הכשרת ממוני אתיקה משרדיים שישמשו מנחים מקצועיים של הממונים על האתיקה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך; פיתוח כלי הדרכה והטמעה כגון פרסומים, הדרכות פרונטאליות, למידה מקוונת ועוד; ייעוץ לעובדים שיפנו אליה בנושאים אתיים, במסגרת "קו חם" שתפעיל. היחידה לא תשמש גוף לקבלת דיווחים על הפרות אתיות, ולא תפגע בסמכויות הקיימות של מערך המשמעת

204 הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה דין וחשבון בעמ' 12, בס' 35 (2008). הוועדה להצעת קוד אתי לראשי הרשויות המקומיות, ובדין וחשבון שפרסמה (2013), ציינה כי "לעיתים היה צורך לחזור בכללים על הוראה קיימת לשם שלמות התמונה [...]".

205 שם, בעמ' 54.

206 שם, בעמ' 76.

בשירות המדינה. היחידה תהיה אחראית על יישום תוכנית ההטמעה של האתיקה במשרדי הממשלה.

ב. הקמת ועדה ציבורית מייעצת לנציב שירות המדינה, שתפקידיה העיקריים יהיו: לייעץ בנושאי אתיקה מקצועית של עובדי מדינה לנציב שירות המדינה; לדון בסוגיות אתיות שיובאו בפניה על ידי הנציב או היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית; לפרסם חוות דעת עקרוניות והמלצות במטרה להעלות את הרמה האתית בשירות המדינה; ליזום סקרים בנושא אתיקה; להגיש דו"ח שנתי לנציב ולראש הממשלה על מצב האתיקה בשירות המדינה; ולדון בסוגיות עקרוניות או מיוחדות.

ג. מינוי ממונה אתיקה בכל משרד ממשלתי או יחידת סמך, שיהיה כפוף למנכ"ל המשרד. תפקידיו העיקריים של ממונה זה יהיו: הטמעת התנהגות אתית ראויה בהתאם לכלי הדרכה והטמעה, שיפותחו באחריות היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית; קידום גיבוש קודים אתיים יחידתיים; ייעוץ לעובדים, והעברת פניות לטיפול היחידה המרכזית בנציבות; מעורבות בפעולות הנהלת הארגון שיש להן קשר לאתיקה כגון חלוקת פרסים לעובדים מצטיינים, תוכניות עבודה וסיכומי שנה.

7.4 תוכנית אפקטיבית להטמעת האתיקה המקצועית בשירות המדינה

הוועדה הציעה תוכנית הטמעה אפקטיבית, שעיקריה: ביצוע תהליך השקה של הקוד האתי בגיבוי של העומדים בראש שירות המדינה והנהלות המשרדים; הפצת הקוד האתי לכל עובדי המדינה בדואר האלקטרוני ומסירתו לעובדים חדשים עם קליטתם לשירות; פיתוח חומרי הכשרה והדרכה ייעודיים לעובדי המדינה, לרבות חומרים ממוחשבים, המבוססים, בין היתר, על סיפורי מקרה ועל מקורות מורשת ישראל; פיתוח תוכניות הכשרה אישיות למנהלים במסגרת קורסי הניהול הבכירים, ותוכניות הכשרה לעובדים חדשים וותיקים; שילוב נושא האתיקה בשיח הארגוני, לרבות בתהליכים הניהוליים; עידוד העיסוק בערכים אתיים בתוכניות העבודה השנתיות וקביעת יעדים להטמעה ודיווח עליהם לנציבות; שילוב נושא האתיקה בהליכי מיון וגיוס עובדים; פיתוח מנגנוני בקרה ודיווח לנציבות על הפעילות בתחום.²⁰⁷

²⁰⁷ שם, בעמ' 80-86.

8. הקוד האתי החדש לשירות המדינה

הצעת הקוד האתי החדש לשירות המדינה, הכוללת חזון, ייעוד, ערכים וכללי התנהגות הובאה בפני ועדת שירות המדינה.²⁰⁸ ועדת שירות המדינה אישרה את ההמלצות ביום 1.11.2016. הוחלט על תיקוני נוסח קלים, ועל תיקון התקשי"ר באופן שיכלול הוראות מסוימות מכללי האתיקה משנת 1987 שעמדו להתבטל, וכך יהפכו להוראות מחייבות.

ביום 9.5.2017 פרסם נציב שירות המדינה הודעה בדבר כניסתו לתוקף של הקוד האתי החדש לשירות המדינה, ועל כך שהוא מחליף את כללי האתיקה משנת 1987.²⁰⁹ כחלק מההודעה על אישור הקוד האתי החדש הבהיר נציב שירות המדינה את מדיניותו בנוגע להפרדה שתתקיים בין הקוד האתי החדש לשירות המדינה לבין דיני המשמעת:

"4. בהתאם להמלצות הוועדה לגיבוש הקוד האתי, כדי לקדם את פיתוח כללי האתיקה המקצועית במטרה לשפר את תפקוד שירות המדינה, ראוי כי לא ייעשה שימוש בקוד האתי בהליכים משמעתיים, ויש להותיר את כללי האתיקה לשיח הארגוני, לשיח שבין עמיתים לבין עצמם, ולתווך שבין מנהל לעובדיו בדבר ההתנהגות הראויה.

5. משכך, אין לעשות שימוש בקוד האתי החדש בהליכים לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, לרבות הליכים לפי סעיף 31 לחוק. יובהר, כי אין באמור כדי לגרוע מהאפשרות לעשות שימוש בהליכי המשמעת בכל נורמה מחייבת ובת תוקף (כגון דין, הוראות שבתקשי"ר וכדומה), גם אם היא נכללת בקוד האתי, אך במקרים אלה, ההליך המשמעתי יינקט בשל הפרת הוראת הדין (לרבות תקשי"ר או כל נורמה מחייבת אחרת), אך לא בשל הפרת הקוד האתי".

הקוד האתי החדש נכנס לתוקף והופץ לעובדי המדינה. יתר המלצות הוועדה, בדבר מבנה ארגוני ייעודי בנציבות שירות המדינה ובמשרדים ותוכנית להטמעת הקוד – טרם יושמו. מאז אושר הקוד האתי החדש בשנת 2017 נעשו פעולות מעטות להטמעתו בקרב עובדי המדינה. לדוגמה, בדרך של הקדשת שעות לימוד ספורות

208 ועדת השירות היא גוף הפועל בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים), ומורכבת מהנציב, מחמישה מנכ"לים של משרדי ממשלה ומחמישה נציגי ציבור.

209 הקוד האתי של שירות המדינה, לעיל ה"ש 112.

בקורסי ניהול של הסגל הבכיר ועתודה ניהולית בשירות המדינה ובימי אוריינטציה לעובדים חדשים בשירות המדינה; הכללת הקוד בחוברת מידע למנכ"לים; פעולות לחשיפת הקוד בסדנאות שיזמה נציבות שירות המדינה ובקורסים מקצועיים שמקימים גופים ממשלתיים שונים (כגון משרד החוץ, משרד החינוך, רשות המיסים, רשות האוכלוסין וכדומה).

כמו כן הוכנה לומדה גנרית בשיתוף משרד הרווחה והנציבות, 210 ומונה ממונה אתיקה במשרד הרווחה והביטחון החברתי. פעולות אלה נעשות בעיקר ביוזמת עובדי מדינה או מנהלים החשים מחויבות לקידום האתיקה ולא כחלק מפעילות ניהולית סדורה ושיטתית.

בנספח למאמר זה מצורף נוסח הקוד האתי החדש לשירות המדינה, שהחליף את כללי האתיקה משנת 1987.

ד. סיכום

האתיקה של עובדי המדינה נסמכת על מארג צפוף של נורמות מסוגים שונים – חקיקה, פסיקה, הוראות, הנחיות וקוד אתי. בדין המשמעתי והפלילי אין די כדי לשפר את תפקוד שירות המדינה. לצד המארג הנורמטיבי יש צורך ממשי ביצירת אתוס משותף, וקידום תרבות אתית העונה לצרכי השעה ומפתחת את האתיקה בהתמדה בקרב עובדי המדינה. הצורך בגיבוש והטמעה אפקטיבית של כללי אתיקה לעובדי המדינה הם משימה שהממשלה, בתאוריה לפחות, רואה בה חשיבות לשיפור תפקוד שירות המדינה, והשירותים שהוא מספק לציבור ולממשלה.

בשל מורכבות שירות המדינה מבחינה ארגונית, הביזור הגדול של יחידותיו, ההיקף העצום של כוח האדם, והמורכבות של הנורמות החלות על עובדיו, הדרך להוביל שינוי מותנית בשינוי בשלושה ממדים:

א. גיבוש קוד אתי חדש; ב. מבנה ארגוני של גופים שיעסקו באתיקה; ג. יישום של תוכנית הטמעה אפקטיבית ורב-שנתית של אתיקה במעגלי הפעילות השונים של שירות המדינה, בדגש על פעילות חינוך, הדרכה וניהול.

הוועדה להמלצה על קוד אתי חדש לשירות המדינה הניחה בפני נציבות שירות המדינה תשתית למלוי בתוכן מעשי את שלושת הרבדים לקידום האתיקה. נוסף על פרסום הקוד האתי החדש ראוי לנציבות שירות המדינה ליישם גם את יתר ההמלצות דלעיל, ולעודד פיתוח קודים אתיים יחידתיים נוספים, כדי לשפר את

210 הודעת נציבות שירות המדינה מיום 11.4.2021 על הכנת הלומדה "לומדה חדשה להטמעת הקוד האתי בשירות המדינה" <https://bit.ly/4g5QzJi>.

האתיקה המקצועית של עובדי המדינה ולהתאימה לתפקידים המקצועיים השונים שממלאים עובדי המדינה.
ראוי שבתי המשפט יהיו זהירים בהפיכת כללי אתיקה לנורמות משפטיות מחייבות, מכיוון שפסיקה שכזו גורמת לדיכוי פיתוח האתיקה המקצועית בידי עובדי הארגון. על המשפט להותיר מרחב לפיתוח האתיקה בארגון, שכן אין בו די, לבדו, כדי לשפר את התנהגותם ואת תפקודם של עובדים.

נספח 211

הקוד האתי החדש לשירות המדינה (2017)**חזון**

שירות המדינה פועל כנאמן הציבור, באמצעות עובדיו, ובאופן פעולתו תורם לעיצוב תרבות של חברת מופת משגשגת והוגנת בישראל, לטובת הכלל, וברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.

ייעוד

שירות המדינה הוא זרוע ביצוע של הממשלה לשירות הציבור, ובפעולתו מסייע לממשלה ולשריה לקדם את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על פי דין, והכל תוך כיבוד החוק.

ערכים**1. ממלכתיות**

נאמנות לציבור – ביצוע התפקיד תוך נאמנות למדינה, מתן חשיבות עליונה לאינטרס הציבורי וחיזוק אמון הציבור בשירות המדינה.

שלטון החוק – ביצוע התפקיד תוך כיבוד החוק ויישומו כראוי.

א-פוליטיות – ביצוע התפקיד תוך התעלמות מדעתו הפוליטית של העובד ותוך ומתן שירות שווה לכל ממשלה, שר או בעל תפקיד.

כבוד האדם – ביצוע התפקיד תוך שמירה על כבוד האדם וזכויותיו והימנעות מהשפלה, הטרדה מינית ומנוקשות יתרה.

שוויון – ביצוע התפקיד ללא הפלייה מטעמי מין, נטייה מינית, מגדר, מצב משפחתי, גיל, דת, לאום, השקפה, עדה, גזע, צבע, מוצא, מוגבלות גופנית, נפשית או שכלית, או כל מאפיין אחר שאינו נוגע לעניין ואינו מצדיק יחס שונה.

צדק חברתי – ביצוע התפקיד מתוך הכרה בחשיבות צמצום פערים חברתיים וכלכליים וקידום חובת ייצוג הולם על פי דין בשירות המדינה.

2. מקצועיות

מציוניות – ביצוע התפקיד במסגרת הסמכות, מתוך ידע ומיומנות גבוהה, לאחר לימוד התחום המקצועי עליו הופקד עובד הציבור, תוך עדכון הידע

211 הקוד האתי של שירות המדינה, לעיל ה"ש 112.

מעט לעת וכיבוד האתיקה המקצועית.

ענייניות – ביצוע התפקיד תוך איסוף ובדיקת עובדות, שקילת השיקולים הנוגעים לעניין בלבד, ומתן משקל ראוי לכל עובדה ושיקול.

ריסון הכוח – הפעלת הסמכויות שהוקנו לצורך ביצוע התפקיד באופן מושכל, מבוקר והוגן ורק למטרות שלשמן הוקנו הסמכויות.

יעילות – ביצוע התפקיד במהירות האפשרית, באופן אפקטיבי המשיג את התוצאה הנדרשת, ותוך חיסכון ושמירה על משאבי הציבור.

חדשנות – ביצוע התפקיד מתוך סקרנות ופיתוח וקידום מתמיד של דרכים חדשות כמענה לצרכים קיימים ועתידיים.

3. טוהר המידות

יושר – ביצוע התפקיד בהגינות, ללא ניגוד עניינים, ובהקפדה על הדין והנהלים.

יושרה – ביצוע התפקיד בניקיון כפיים, תוך דבקות בערכי שירות המדינה והתאמת חובתו המקצועית והתנהגותו בפועל לערכים אלה.

ענווה – ביצוע התפקיד מתוך הכרה בחשיבותו, וללא התנשאות ויהירות.

4. מערכתיות

סיוע לממשלה וחבריה – ביצוע התפקיד במטרה לסייע לממשלה ולשרים לקדם ולממש את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על פי דין, תוך כיבוד החוק והמקצועיות.

עבודת צוות – ביצוע התפקיד תוך ראייה רחבה ושיתוף פעולה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר בשירות הציבורי.

שיתוף במידע – ביצוע התפקיד תוך שיתוף ממונים ועמיתים במידע הנחוץ לביצוע תפקידם, בכפוף למגבלות שבדין.

5. שירותיות

שירותיות – ביצוע התפקיד מתוך רצון לספק שירות אפקטיבי, יעיל ומספק, במועד הנדרש, לכל מי שזקוק לו, הן מקרב הציבור והן בתוך השירות הציבורי.

פתיחות – הקשבה בלב פתוח ובנפש חפצה לצרכי הציבור והשותפים לעשייה.

אדיבות – ביצוע אדיב ומכובד של התפקיד כלפי הציבור ועמיתים לעבודה.

6. אחריותיות

אחריות – מחויבות לתפקיד ולקיחת אחריות למעשים, החלטות וטעויות.
 דיווחיות – ביצוע התפקיד תוך דיווח מהימן לממונים, ועדכון עובדים ושותפים למשימה.

שקיפות – ביצוע התפקיד כנאמן הציבור, תוך מתן מידע לציבור ולגופים אחרים כנדרש על פי דין, לרבות הנמקה להחלטות והכל תוך שמירה על סודיות במקרים המתאימים.

כללים מנחים לאתיקה מקצועית לשירות המדינה

מטרת כללים מנחים אלה להתוות את דרך ההתנהגות הראויה והמצופה מעובדי המדינה, מבחינה מקצועית ואתית. הם נועדו לשמש כמצפן המסייע לעובדי המדינה, בכל מקצוע או משרה, לבצע באופן המיטבי את תפקידם המורכב והחשוב, ולהתמודד עם דילמות של אתיקה מקצועית.

פרק א: כללי

א. הגדרות:

(א) "עובד מדינה" – עובד קבוע, עובד זמני, עובד ארעי, עובד המועסק על-פי חוזה או מתנדב לפי הוראות תקנון שירות המדינה (להלן – התקשי"ר).

(ב) "ממונה" – עובד המדינה אשר עובד המדינה אחר או מי שמספק שירותים למדינה כפוף לו, במישרין או בעקיפין, מבחינה מינהלית או מקצועית.

(ג) "קרוב או בן משפחה" – בן/בת זוג לרבות ידוע בציבור ובן/בת זוג מאותו המין, הורה, הורה הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, אחיין אחיינית, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה, בני דודים לרבות קרבה משפחתית חורגת או קרבה הנוצרת עקב אימוץ.

ב. תחולה בזמן ובמקום – הערכים והכללים האתיים חלים על העובד בישראל או מחוץ לה, בשעות העבודה, בעת הפעלת סמכותו, וגם מחוץ לשעות העבודה כאשר התנהגות העובד יכולה לפגוע פגיעה ממשית בשירות המדינה, בתדמיתו או באמון הציבור, וזאת בשים לב לדרגתו ולמעמדו כעובד המדינה.

אף שערכים וכללים אלה אינם חלים על עובדים שפרשו משירות המדינה, יש לזכור שהציבור הורגל להתייחס אליו כאל עובד המדינה, ושיחס זה נמשך גם לאחר תום הכהונה. משכך, ראוי לעובד המדינה שפרש כי ישווה נגד עיניו את רוחם ומגמתם של הערכים והכללים, ויכוון התנהגותו ואורחותיו על פיהם, והכל בהתחשב במשך כהונתו של העובד, התפקיד ממנו פרש ובתקופה שחלפה מאז.

- ג. אין בכללים שבקובץ זה כדי לגרוע מכללים שנקבעו בחוק, בתקש"ר, בפסקי דין של בתי משפט ובתי הדין המשמעתיים, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, או בכללי אתיקה שיוחדו בדין למקצוע מסוים או בכללי ההתנהגות שייקבעו בעתיד על-ידי הגופים האמורים. כללים אלה באים במקום כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987, המתבטלים עם כניסתם לתוקף של כללים אלה.
- ד. הכללים כתובים בלשון זכר, אך זאת מטעמי נוחות של השפה בלבד, והם מכוונים לגברים ונשים גם יחד.

פרק ב: ממלכתיות

1. עובד המדינה יהיה נאמן למדינת ישראל, לחוקיה ולערכיה, ימלא ביושר כל חובה המוטלת עליו כעובד המדינה, יבצע את החלטות הממשלה, ללא קשר עם השקפותיו הפוליטיות או האישיות, וימלא את תפקידו באופן המכבד את שירות המדינה ומגביר את אמון הציבור בו.
2. עובד המדינה ינהג בדרך ההולמת את מעמדו, תפקידו וחובותיו כעובד המדינה, וישמור על תדמית שירות המדינה ושמו הטוב כעובד המדינה. הוראה זו חלה אף על התנהגות שאינה קשורה בתפקידו, ככל שיש בה פגיעה ממשית בשירות המדינה, בתדמיתו או באמון הציבור בו, בשים לב לדרגתו ולמעמדו של העובד.
3. עובד המדינה יכבד את רשויות השלטון הפועלות לצד הרשות המבצעת, ובהן הכנסת, בתי המשפט ומבקר המדינה, ויכיר בעצמאותן ובתפקידן.
4. עובד המדינה יימנע ממעשים אשר יש בהם פגיעה במדינת ישראל, במוסדותיה וסמליה.
5. עובד המדינה ימלא את תפקידו תוך שמירה על כבודו של כל אדם וכיבוד זכויותיו, מתוך הכרה בכך שהוא בעל ערך שווה, ללא הבדל מטעמי מין, נטייה מינית, מגדר, מצב משפחתי, גיל, דת, לאום, השקפה, עדה, גזע, מוגבלות או כל שוני אחר שאינו מן העניין.

6. עובד המדינה יקפיד במסגרת עבודתו שמעשיו או אמירותיו לא יתפרשו כאילו נועדו לקדם מפלגה כלשהי או בעל תפקיד פוליטי כלשהו, ויימנע מעיסוק בפעילות פוליטית או מפלגתית, שלא בהתאם לדין ולתקשי"ר. אין בסעיף זה למנוע פעילות בארגון עובדים בהתאם להוראות התקשי"ר.
7. עובד המדינה המציג את עמדת המשרד בפני גורמים שמחוץ ליחידתו, יציג את תמונת הדברים האמינה והמשקפת למיטב ידיעתו את הנושא לאשורו, בכפוף להוראות שבדין, וזאת אף אם עמדתו האישית שונה. אם אינו יודע מהי עמדת משרדו בענין שעליו להתייחס אליו, ינסה לבררה, ואם לא ניתן הדבר, בנסיבות הענין – יציין זאת בדבריו.
8. עובד המדינה יפעל, במקרים בהם הדבר במסגרת תפקידו, לצמצום אי השוויון והפערים בחברה הישראלית.
9. עובד המדינה יימנע מלעשות או להתיר פרסומת מכל סוג שהוא אשר תכנה בעל אופי מדיני, מפלגתי, מסחרי או עסקי, אלא אם היא אושרה כדין בהתאם להוראות החלות בשירות המדינה.

פרק ג: 1. מקצועיות

10. עובד המדינה יפעל במסגרת הסמכויות שהוענקו לו בהתאם לחוק, תקנה או הוראה מינהלית, ויפעיל את סמכויותיו באופן מושכל, מבוקר והוגן.
11. עובד המדינה יחתור למצוינות אישית בכל תחומי פעילותו, תוך שאיפה להימצא בחזית הידע והמומחיות של תחומי עיסוקו, ומיצוי היכולת והמיומנות המקצועית הנדרשת למילוי תפקידו.
12. עובד המדינה ימלא את תפקידו על-פי אמות מידה מקצועיות ושיקולים ענייניים בלבד, ויקבל החלטה לאחר שהתבסס על תשתית עובדתית סבירה בנסיבות הענין.
13. עובד המדינה ישמור, ככל האפשר, על כושרו המקצועי בהתאם לנדרש למילוי תפקידו ולאפשרויות שיינתנו לו על ידי המשרד. בכלל זה ישתתף, ככל הניתן, באופן שוטף בהדרכות והכשרות מקצועיות לשימור ושיפור יכולתו המקצועית ושיפור איכות השירות הניתן לציבור.
14. עובד המדינה יביע את עמדתו המקצועית כאשר נדרש הדבר בדיונים מקצועיים, ויעשה כן ללא מורא, תוך כיבוד המשתתפים האחרים בדיון.
15. עובד המדינה יקפיד בביצוע תפקידו על עמידה בזמנים שנקבעו, כגון בהגשת מסמכים שנדרש להכין, בהגעה במועד לישיבות וכדומה.

16. עובד המדינה ימלא בנאמנות תפקידים המוטלים עליו כדין על-ידי מי שהוסמך לכך, יקיים כל נוהל מחייב, כגון: התקשי"ר, הודעות נציבות שירות המדינה, תקנון כספים ומשק, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונהלי המשרד בו הוא מועסק, יבצע את עבודתו בתיאום עם הממונים עליו, וישמור על כללי ההיררכיה בשירות.
17. עובד המדינה ישמור על בטיחות וגהות ויקפיד על מילוי כל ההוראות הקשורות בכך.
18. הנהלת המשרד תעניק לעובדים כלים מקצועיים, לרבות חניכה והכשרות, ותבטיח להם סביבת עבודה בריאה, נאותה, מתקדמת מקצועית ובטיחותית.
19. בכדי לאפשר לעובדים לבצע את תפקידם כראוי, הנהלת המשרד תחלק את משאבי המשרד בין היחידות השונות בהתאם לצרכיהן, באופן הגון, שוויוני ובשקיפות.

פרק ג': 2. חובות הממונה בשירות המדינה

20. הגדרה:
- בפרק זה – "עובד" ו"עובדים" – מי שמבצע או מבצעים עבודה במסגרת שירות המדינה או מספקים שירותים למדינה, ונמצאים תחת סמכותו ואחריותו של הממונה, במישרין או כממונה עקיף, בין אם הם עובדים בשירות המדינה ובין אם לאו. אין בהגדרה זו בכדי להשפיע על מערכת היחסים המשפטית בין העובד והמדינה.
21. הממונה יבצע את תפקידו באופן שיהווה דוגמה אישית למקצועיות ברמה גבוהה ולהתנהגות ערכית ראויה.
22. הממונה ינהג בעובדים בכבוד וברגישות, תוך כיבוד פרטיותם ככל הניתן, ויצור סביבת עבודה, נעימה, הוגנת וחברית, שאינה משפילה או מאיימת.
23. הממונה יעודד שמיעת מגוון דעות של העובדים, יאפשר ל"קולות האחרים" או ל"קולות השקטים" להישמע, ויעודד יוזמות והצעות לשיפור של עובדיו.
24. עובד מדינה שאצל סמכות לעובד אחר, אחראי לפיקוח ולבקרה על השימוש בסמכות שנאצלה.
25. הממונה יפקח ויבקר את עבודת העובדים, וכן יעריכה בהתאם לנוהלים בשירות המדינה. ממונה המבקש להעביר ביקורת על עובד יעשה כן בהגינות, במקום ובזמן המתאימים.

26. הממונה ייזום פעולות הדרכה ויעודד השתתפות העובדים בהן כדי להגביר את ידיעותיהם, מיומנותם ויעול עבודתם.
27. הממונה יפעל להטמעת האתיקה בקרב עובדיו ולליבון נושאים אתיים באופן חופשי, תוך מתן מקום ללבטים ולניתוח דילמות אתיות.
28. הממונה ידאג לעדכן את העובדים בעניינים הנדרשים לביצוע עבודתם ולתנאי עבודתם ובנושאים עקרוניים הנוגעים לפעילות יחידתם.
29. הממונה יעודד שיתוף פעולה בין העובדים.
30. בשיקוליו במינזי ובקידום עובדים יביא הממונה בחשבון אך ורק גורמים הנוגעים לכישוריו של העובד והתאמתו לתפקיד ושיקולים המתחייבים על פי דין בנוגע לייצוג הולם.
31. הממונה ידאג שקידומו של עובד בעבודה או סיום העסקתו, יתבצעו באופן מקצועי, מכובד ותוך שמירה על זכויות העובד.
32. הממונה יזום, במקרים המתאימים, תחקיר פנימי של העשייה ביחידתו, לרבות בחינת התוצאות למול היעדים, לצורך שיפור איכות השירות או תפקוד היחידה עליה הוא ממונה, בהתאם לסמכויותיו.
33. הממונה יגלה התחשבות בעובד בעת מחלה, מצוקה או משבר אישי.
34. הממונה לא ידרוש מעובד לבצע עבודה פעילויות שאינן קשורות עם תפקידיו הרשמיים בשירות המדינה.
35. הממונה לא ייתן לעובד הוראה הסותרת כל דין או נוהל מחייב בשירות המדינה ולא יעמידו במצב שיגרום לו לפעול שלא בהתאם לדין או לכללי האתיקה.
36. הממונה לא יפגע בעובד בשל כך שהגיש תלונה נגדו או נגד עובד אחר, או שסייע לעובד אחר בקשר להגשת תלונה כאמור. לעניין זה "פגיעה", לרבות בעניין תנאי עבודה, קידום בעבודה, הכשרה או השתלמות מקצועית, פיטורים או פיצויי פיטורים, הטבות ותשלומים הניתנים לעובד בקשר לפרישה מעבודה, או יצירת סביבת עבודה עוינת.
37. הממונה לא יקיים קשר אינטימי עם עובד, או עם מי שהוא מטפל בעניינו במסגרת סמכותו, כל עוד מתקיימים יחסי המרות. האמור לעיל כפוף לסייגים לפי דין בענין העסקה בקרבה משפחתית.
38. הממונה לא יבקש מעובד לחתום על ערבות כספית, ולא יבקש הלוואה כספית או טובת הנאה. כלל זה לא יחול לגבי טובת הנאה פעוטת ערך המקובלת בנסיבות העניין.

39. הנהלת המשרד תפעל להבטיח הגנה ראויה לעובדים בביצוע תפקידיהם והממונה יעניק גיבוי לעובדיו, כל עוד פעלו בהתאם לחוק ולנורמות המחייבות.
40. הנהלת המשרד, רואה בעובדים שותפים מלאים בעשייה, ותנהג כלפיהם בהוגנות, בשוויון ותוך כיבוד זכויותיהם.

פרק ד': 1. טוהר המידות

41. עובד המדינה יימנע מלנצל את מעמדו או תפקידו בשירות המדינה לקידום עניין אישי שלו או של אדם המקורב לו, ולכל מטרה שאינה קשורה במילוי תפקידיו.
42. עובד המדינה יימנע בעבודתו מהצגת מצג שווא או מידע לא מדויק על מנת להשיג יתרון עסקי או טובת הנאה לעצמו או למשרד.
43. עובד המדינה יימנע מלעסוק במסגרת עבודתו בכל פעילות אחרת שאינה קשורה לעבודתו ולתפקידו בשירות המדינה, כגון: פעילות פרטית, עסקית, חברתית, ציבורית, פוליטית ומפלגתית, למעט פעילויות שסביר לעשותן בשעות העבודה או שקיבל היתר כדין לעשותן.
44. עובד המדינה יעשה שימוש ברכוש המדינה רק לצורך התכלית והיעוד שנקבעו לו על-ידי המדינה, ישמור על רכוש המדינה הנמסר לשימוש, לטיפול או להשגחתו, וינהג בו על-פי כללי החיסכון והיעילות.
45. עובד המדינה יימנע ככל הניתן, מפגיעה בפרטיות עמיתיו לעבודה והציבור, לרבות בעת שימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים.
46. ראוי לו לעובד המדינה, במיוחד מי שמכהן בתפקיד רגיש או בכיר, שיפעל בשיקול דעת ובוזהירות המירבית ביחס לקיומם של מפגשים או קשרים אישיים או חברתיים אשר מפאת מהותם או נסיבותיהם עלולים להשפיע על שיקול הדעת שלו או להטות אותו באופן שייפגע בחובתו לפעול באופן שוויוני או ללא חשש לניגוד עניינים, או עלולים לפגוע בתדמיתו ובשמו הטוב של שירות המדינה. היה ונוצרו לעובד המדינה קשרים כאמור – ידווח על כך לממונה .
47. עובד המדינה לא ירכוש או יקבל נכס של המדינה, במישרין או בעקיפין, מלבד רכישה או קבלה של נכס כאמור, הנמכר או הנמסר לציבור ואשר לציבור אפשרות לרכוש או לקבל אותו נכס בתנאים שווים לתנאי הקבלה או הרכישה של עובד המדינה, ובהתאם לכללים שנקבעו בעניין זה בתקשי"ר .

48. עובד המדינה יימנע מקבלת מתנה או טובת הנאה מכל סוג, אלא על פי התנאים שנקבעו לכך בחוק ובתקשי"ר. כמו כן עובד המדינה –
- א. לא יקבל הזמנות חינם או בתמורה מופחתת לאירועים או למקומות שהכניסה אליהם היא בתשלום, אלא אם הוזמן לאירועים אלה בתוקף תפקידו כעובד ציבור.
- ב. לא יקבל הנחה ברכישת מוצר או בקבלת שירות, במסגרת תפקידו, או בשל תפקידו, אלא אם כן ההנחה היא חלק מהסדר כללי החל על עובדי המדינה או הניתנת לו עקב הימנותו עם הזכאים לאותה הנחה ללא קשר לתפקידו.
49. עובד המדינה יימנע בעת מילוי תפקידו או בקשר אליהם מלתת חסות בפני הציבור, בין ביחידות ובין בקבוצות, ישירות או בעקיפין, לכל בעל עסק, בעל מקצוע ונותן שירות. איסור זה אינו חל על חילופי מידע בין רשויות ציבוריות.
50. עובד המדינה לא יתרים במסגרת תפקידו כל כספים ולא יגבה ולא יקבל כספים שנתרמו לאיזו מטרה שהיא זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו, למעט התרמות שהותרו, כגון התרמות למטרות צדקה, להצלת חיים ועקב מצוקה כלכלית קשה, ובאישור מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך. אין בכלל זה למנוע איסוף כספים לשם הענקת מתנה או פעילות עובדים משותפת.
51. עובד המדינה לא יפרסם ברבים דבר הקשור לתפקידו הרשמי, אלא בהתאם לכללים שנקבעו לכך על-פי החוק והתקשי"ר.
52. עובד המדינה לא ישתמש בנייר רשמי ובסמל המדינה או בתואר תפקידו שלא לצורך מילוי תפקידו הרשמי.
53. עובד המדינה לא ישתמש בתואר תפקידו בשירות המדינה או בשם המשרד או היחידה בהם הוא מועסק, לצורך פעילויות שאינן קשורות לעיסוקו ולתפקידו בשירות המדינה, אלא ברשות מי שהוסמך לכך. אין בכלל זה בכדי למנוע מעובד המדינה שימוש בתואר התפקיד במאמר או ספר שכתב, בהרצאה שנשא או בכרטיס ביקור.
54. במסגרת תפקידו עובד המדינה לא יציע סיוע או עזרה בקידום ענייניו של אדם אם עזרה זו אינה חלק מתפקידו הרשמי או נדרשת לביצוע תפקידו. אין באמור למנוע מסירת מידע לאדם כאמור אשר הוא נגיש לכלל הציבור, לסייע בהפניית הפונה לגורם המוסמך, או לתת סיוע שאין בו משום העדפה על פני אחר.

55. עובד המדינה לא יזמין לאירוע אישי, בני אדם אשר בעניינם הוא מוסמך להחליט על פי דין, כל עוד לא הסתיים הטיפול בעניינם, ויימנע מלהשתתף באירוע כאמור שהוזמן אליו. אין באמור לעיל בכדי למנוע הזמנת עמיתים לעבודה לאירוע אישי.

פרק ד': 2. החובה להימנע מניגוד עניינים

56. א. עובד המדינה יימנע, במסגרת תפקידו, מלהימצא, אף למראית עין, במצב של חשש לניגוד עניינים בין:

א. תפקידו בשירות המדינה לבין עניין אישי שלו ("ניגוד עניינים אישי"); או

ב. בין תפקידו בשירות המדינה לבין תפקיד אחר שלו ("ניגוד עניינים מוסדי"), וינקוט בצעדים הנדרשים לשם כך.

ב. הגדרות לענין פרק זה:

"עניין אישי" – מצב שבו יש חשש שלעובד מדינה, לקרוב משפחתו או למקורבו, תצמח תועלת כספית או אחרת, ישירה או עקיפה, אגב טיפול או החלטה שלו או שהוא משתתף בהליכים לקבלתה. ככלל, לא יראו ניגוד עניינים אישי, אם הטיפול או ההחלטה עשויות להשפיע על כלל הציבור או חלק גדול ובלתי מסוים ממנו שעובד המדינה משתייך אליו, אלא אם הוא עשוי להיות מושפע מאותה פעולה או החלטה באופן מיוחד, במישרין או בעקיפין.

"ניגוד עניינים מוסדי" – מצב בו עובד מדינה, בנוסף לתפקידו בשירות המדינה ממלא גם תפקיד בגוף נוסף או שיש לו ענין בו, גוף בעל מטרות או אינטרסים אחרים ועצם הקשר עימו עלול להשפיע על מילוי תפקידו בשירות המדינה.

"גורם מוסמך" – גורם שהוסמך לאשר הסדרים למניעת ניגוד עניינים במשרד הממשלתי, ביחידת הסמך או בנציבות שירות המדינה.

57. עובד המדינה הנמצא בניגוד עניינים אישי או מוסדי או במצב של חשש לניגוד כאמור, או שיש לו ספק אם הוא במצב כזה, ידווח על כך ללא דיחוי לממונה עליו ויפעל על פי הנחיותיו, ואם ניתנו לו הנחיות מינהליות או משפטיות בנושא – יפעל על פיהן.

58. עובד המדינה שהתבקש על ידי גורם מוסמך לדווח על ענייניו, יעביר דיווח מלא ומפורט כפי הנדרש, ובמקרה של ספק בשאלה אם יש צורך לדווח על

- ענין מסויים אם לאו – יתייעץ עם הגורם המוסמך.
59. עובד המדינה שנקבע לו הסדר למניעת ניגוד עניינים אישי או מוסדי, יחתום על התחייבות מתאימה ויפעל על פי ההנחיות שבה.
60. עובד המדינה הנתון במצב של ניגוד עניינים אישי או מוסדי רשאי, במקרים חריגים של כורח השעה, אם קיים לדעתו צורך בפעולה דחופה ואין כל אפשרות אחרת, לפעול לשם הגנה על אינטרס ציבורי חיוני ומהותי, ובלבד שיצמצם ככל הניתן את ניגוד העניינים, וידווח בהקדם האפשרי במפורט לממונה עליו או לגורם מוסמך אחר.
61. עובד המדינה יימנע מלטפל, בכל דרך שהיא, או להשתתף בדיון בנושא בו הוא עלול להימצא בניגוד עניינים אישי או מוסדי, וזאת אף אם הוא סבור שניגוד העניינים הוא למראית עין בלבד, או שלדעתו אין פגיעה באינטרס הציבורי עקב פעילותו זו, אלא אם קיבל היתר מהממונה וכל גורם נדרש אחר.
62. עובד המדינה יימנע מלמלא תפקיד אחר, בשירות המדינה או מחוצה לו, לרבות חברות בגופים ציבוריים או ובוועדות לפי דין, אם הדבר יעמידו בניגוד עניינים אישי או מוסדי, אלא אם קיבל לכך אישור של הממונה וכל גורם נדרש אחר.
63. עובד המדינה, השוקל לקבל הצעת עבודה, תפקיד או כל זכות אחרת מגורם מחוץ לשירות המדינה, יימנע מכל טיפול בעניינו של אותו גורם, בכל אחד מאלה:
- א. אם הוא מוסמך להחליט או להמליץ על הענקת זכות לאותו גורם;
- ב. אם הוא ממונה על עובד המוסמך להחליט או להעניק זכות כאמור;
- אלא אם קבע היועץ המשפטי או גורם מוסמך אחרת. עובד המדינה ידווח לאלתר לממונה עליו וליועץ המשפטי של המשרד אודות ההצעה שקיבל, ויפעל לפי הנחיותיהם. עובד שדחה על הסף הצעת עבודה כאמור לעיל, ידווח על כך לממונה עליו.

פרק ה: מערכתיות

64. עובד המדינה יבצע את תפקידו מתוך ראייה כוללת של תפקיד שירות המדינה לסייע לממשלה ולשרים לקדם ולממש את מדיניותם, תוך כיבוד החוק והמקצועיות.

65. עובד המדינה ישקוד בביצוע עבודתו על שיתוף פעולה עם עמיתיו לשירות.
66. עובד המדינה ישאף במסגרת תפקידו לקדם את מדיניות משרדו תוך ראייה כוללת ורחבה של צורכי השירות, ומתוך הכרה בתפקידו ובעשייתה של מערכת השירות הציבורי כולה, ובסמכותם ותפקידם של גורמים אחרים בה.
67. עובד המדינה ישתף את עמיתיו לעבודה במידע בעל חשיבות שברשותו, שידוע לו שיכול להועיל להם בביצוע עבודתם, ושאינן מגבלה על מסירתו, כגון מטעמי אבטחת מידע.

פרק ו: שירותיות

68. עובד המדינה ינהג בכבוד, בנימוס ובהגינות כלפי זולתו.
69. עובד המדינה יבצע את תפקידיו במסירות, ביעילות ובמהימנות, וימנע השהייה והכבדה מן הבאים עמו בקשרי עבודה.
70. עובד המדינה יהיה קשוב לאדם הנזקק לשירותיו ויפעל, במסגרת סמכותו ובמידת האפשר, באופן שיסייע בידי למצות את זכויותיו אל מול המשרד.
71. על העובדים האחראים על טיפול בציבור:
- א. לדאוג לנגישות לקבלת השירות מבחינת הזמן והמקום;
 - ב. ליצור תנאים נוחים במתן השירות לציבור;
 - ג. לסייע לציבור במתן מידע על זכויותיו והדרכים למימושו.
72. עובד המדינה יסייע במתן השירות לאנשים המתקשים בהסדרת ענייניהם, כגון עולים, המשרתים במילואים, תיירים, אנשים עם מוגבלות.
73. הנהלת המשרד תעמיד משאבים לשיפור הנגישות והזמינות של השירותים לציבור כנדרש למימוש המחויבויות בפרק זה.
74. עובד מדינה ישמור על צנעת הפרט של הנזקק לשירותיו, על זכויותיו ושמו הטוב, ויתחשב בשונות התרבותית.
75. עובד המדינה יפעל כמיטב יכולתו לכך שיינתן שירות לציבור בעברית ובערבית, שהן השפות הרשמיות במדינת ישראל, בהתאם לצורך, ובשפות נוספות ככל שיתאפשר.
76. עובד המדינה ילבש בעת ביצוע עבודתו לבוש הולם בנסיבות הענין.

פרק ז: 1. אחריותיות

77. בנושאים שבתחום טיפולו יפעל עובד המדינה כנאמן הציבור, באופן שקוף וגלוי, תוך כיבוד זכות הציבור לדעת, בכפוף להוראות הדין והתקשי"ר בענין זה.
78. עובד המדינה ידווח לממונים עליו ולנוגעים בדבר על פעולות ועניינים שיש לדווח עליהם בנסיבות העניין, וייקח אחריות למעשיו.
79. עובד המדינה הנפגש עם שדלן יקפיד על כך שאין בקיום קשר זה לפגוע בחובה המוטלת עליו לקבל החלטה משיקולים ענייניים ומקצועיים בלבד, ולא ימסור לשדלן מידע פנימי שאינו נחלת הכלל. עובד המדינה ידווח לממונים עליו על כל מפגש עם שדלן²¹² בו נדונו ענייני עבודה.
80. עובד המדינה ישתף פעולה עם גופי חקירה, בירור תלונות וביקורת פנימיים, ועדות בדיקה ממשלתיות, ביקורת המדינה ונציב תלונות הציבור וסייע בידם בכל הנדרש לביצוע עבודתם, ובכלל זה חשיפת כל המידע הרלוונטי לבירור הענין ומתן תגובה מקצועית ועניינית, ובכפוף להוראות כל דין.
81. עובד המדינה ינהל את המידע שבאחריותו באופן שתכתובות שנעשו, התייעצויות שהתקיימו והחלטות שהתקבלו יתועדו באופן סביר, והיו נגישות לשימוש גם בעתיד ולצורך שמירה על הזיכרון הארגוני.
82. עובד המדינה ישמור על אבטחת המידע במחשבו האישי ומכשיר הטלפון הנייד שלו, בהתאם להוראות בנושא.
83. א. עובד המדינה ישמור על סודיות המידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו ואין הוא רשאי למסור מידע כלשהו, שאינו נחלת הכלל, אלא למי שהוסמך כדין לקבלו.
- ב. לענין פרק זה – "מידע" – מידע שלא פורסם ברבים על-פי סמכות כדין או שלא הועמד לעיון הרבים על-פי סמכות כדין.

²¹² לעניין כלל זה, "שדלן" הוא – מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח; נוקט פעולות לשכנוע עובד מדינה בקשר לתיקוני חקיקה או לשינוי מדיניות ונהלים פנימיים; למינוי או לבחירה של אדם לתפקיד, לבחירת זוכה בהליך לפי דיני המכרזים או למתן רישיון או היתר לפי דין; ולמעט אלה: (1) מי שבמסגרת עבודתו נוקט פעולות כאמור למען מעבידו; (2) מי שממלא תפקיד על-פי חוק בשירות המדינה, ברשות מקומית או בתאגיד שהוקם בחוק, אף אם אינו עובד, ונוקט פעולות כאמור במסגרת תפקידו ובקשר לסמכויות ולתפקידים של הגוף שבעבורו הוא פועל; (3) מי שמייצג נושא משרה או ממלא תפקיד בהליך מעין שיפוטי בפני עובד המדינה.

84. ידיעה שהגיעה לעובד המדינה בתוקף תפקידו, שאינה נחלת הכלל, תשמש אותו במסגרת תפקידו בלבד, והוא לא רשאי להשתמש במידע זה במישרין או בעקיפין לשם קידום ענייניו, או ענייניו של אדם אחר או לקידום מטרה אחרת שלא כדין.
85. עובד המדינה לא יוציא מידע ממחשב או מרשומות שבידו או שבאחריותו או בהישג ידיו, שלא לצורך מילוי תפקידיו ולא יעשה במידע זה שימוש שלא כדין.
86. עובד המדינה לא יפתח מעטפות ולא יעיין במכתבים, דואר אלקטרוני או בכל חומר אחר הנמען על שם עובד אחר, אלא אם הוסמך לכך כדין.
87. עובד המדינה יבצע את תפקידו באופן ידידותי לסביבה, במידת האפשר.
88. עובדי המשרד ממנו פרש העובד יקפידו שלא לקיים קשרי עבודה עם העובד הפורש במצבים העומדים בניגוד לדין ולהוראות המחייבות, למשל במקרה בו הפורש מפר מגבלות החלות עליו מכוח הדין לאחר פרישתו. במקרה של ספק האם מדובר בקשרי עבודה אשר עלולים להעמיד את העובד במצב העומד בניגוד לדין, ייפנה העובד ליועץ המשפטי של המשרד ויפעל לפי הנחיותיו.

פרק ז': 2. פרסום ברבים

89. עובד המדינה המתבטא באופן פומבי בעניין מקצועי או ציבורי שלא במסגרת תפקידו, יקפיד לציין כי הוא מביע דעה או עמדה אישית ולא את עמדת המשרד.
90. א. בסעיף זה, "רשת חברתית" – רשת תקשורת ממוחשבת הפתוחה לציבור הרחב, כגון פייסבוק, טוויטר, לינקדאין וכד', ולרבות דואר אלקטרוני הנשלח בתפוצה רחבה.
- ב. עובד המדינה יהיה רשאי להשתמש ברשת חברתית לצורך תפקידו הרשמי, רק אם קיבל אישור לכך מראש מהממונה עליו.
- ג. עובד המדינה המשתמש ברשת חברתית, ראוי לו שיימנע ממעשים או התבטאויות שעלולים לפגוע בשמו הטוב של השירות, בתדמיתו כעובד המדינה או בכבודם של משתמשים אחרים, ובכלל זה חבריו לעבודה, גם אם הדבר נעשה שלא במסגרת תפקידו, והכל בשים לב למעמדו ולתפקידו בשירות המדינה.