

הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים ובבנק ישראל

הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים

תקציר

מאז קום המדינה הוקמו על פי חוקים שונים יותר מ-50 תאגידים המכונים תאגידים סטטוטוריים (להלן - תאגידים סטטוטוריים או תאגידים) לצורך ביצוע תפקידים שלטוניים. כל אחד מהתאגידים הוקם בחוק נפרד (להלן - החוק המכונן), ובו נקבעו, בין היתר, תפקידיו וסמכויותיו של התאגיד; הגופים שינהלו אותו והרכבם; סדרי האישור של תקציב התאגיד; והשר הממונה על ביצוע החוק.

הליכי אכיפת המשמעת בחלק מהתאגידים הסטטוטוריים מושתתים על חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת), ועל התקנות שהותקנו על פיו, כמות שהם או בשינויים; בכך נוצרת זיקה מסוימת (בהתאם לתחולת החוק) בין חלק מתאגידים אלה ובין נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). בתאגידים אחרים מתנהלים הליכי אכיפת המשמעת גם על פי הסכמי עבודה קיבוציים או על פי הסכמים כאלה בלבד.

בחודשים אפריל-אוקטובר 2005 בחן משרד מבקר המדינה את הליכי אכיפת המשמעת בתאגידים סטטוטוריים. נבחנו 17 תאגידים שהעסיקו 50 עובדים ויותר, ולצורך ביצוע הבדיקה התבקשו התאגידים לענות על שאלונים; בארבעה מהתאגידים האמורים - המוסד לביטוח לאומי, רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת), מכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים), והרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רשות שמירת הטבע) - נעשתה בדיקה מפורטת של נושא המשמעת. בדיקות השלמה נעשו בנש"ם ובמשרד המשפטים. נוסף על כך נבחנו ענייני המשמעת בבנק ישראל. נוכח מעמדו של הבנק, השונה מזה של תאגיד סטטוטורי "רגיל" בין השאר בכך שלא קיימת זיקה בינו לבין שר מסוים, יובאו הממצאים וההמלצות לגביו בפרק נפרד.¹

פעולות להסדרת הטיפול במשמעת בתאגידים

1. כל אחד מהתאגידים הסטטוטוריים במדינה הוקם בתהליך נפרד, ולא עקב החלטה כללית עקרונית. גם החלת חוק המשמעת על תאגידים סטטוטוריים נעשתה באותו אופן - ללא שיטה מוגדרת ולא על פי אמות מידה או שיקולים מנחים.²

1 ראה עמ' 125.

2 לעניין זה ראו דוח שנתי 53 של מבקר המדינה בפרק "תכנון והקמה של מבנים ארגוניים בשירות המדינה" עמ' 82.

2. בשנת 1992 מינה שר המשפטים דאז מר דן מרידור מועצה לתאגידים ציבוריים (להלן - המועצה). ביוני 2003 פרסמה המועצה דוח, ושתיים מהמלצותיו העיקריות היו לחוקק חוק מסגרת בעניין התאגידים הסטוטוריים ולהקים רשות לתאגידים ציבוריים, כמענה למתח שנוצר בין הצורך לפקח על פעילותו של התאגיד לבין הצורך לשמר את עצמאותו. עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2005, לא יושמו ההמלצות האמורות. נוכח ממצאים בנוגע להעסקת קרובי משפחה ברשות שדות התעופה, התריע מבקר המדינה לפני ראש הממשלה במכתב מאוגוסט 2005 כי יש צורך בהסדר שיבטיח פיקוח ובקרה נאותים על התאגידים הסטוטוריים. בתשובה למבקר המדינה מנובמבר 2005 הודיע ראש הממשלה כי נושא הפיקוח על התאגידים נמצא על סדר יומו, וכי הוא הטיל על היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ועל משרד המשפטים לקדם את המלצות המועצה לחוקק חוק מסגרת בעניין התאגידים הסטוטוריים ולהקים רשות לתאגידים ציבוריים.

סוגיות באכיפת המשמעת

1. הטיפול בתלונות: כאשר מוגשת לגוף ציבורי תלונה כל שהיא - לרבות תלונה אנונימית - סדרי מינהל תקין מחייבים שהגורמים המוסמכים בארגון ייתנו עליה את הדעת ויחליטו באשר לאופן הטיפול בה. אפשר שיוחלט שלא להמשיך בטיפול בתלונה, משום שהמידע המובא בה מופרך או משום שהיא נראית קטנונית וקנטרנית; אפשר שיוחלט להתחיל בבדיקה סמויה של התלונה או אף בבדיקה גלויה; ואפשר אף שיוחלט להעביר את התלונה לחקירת משטרה. תהליך הטיפול בתלונה, תהא אשר תהא ההחלטה בעניינה, חייב להיות מנומק ומתועד. אולם, בתאגידים אחדים שנבדקו לא היו מסמכים המעידים שגורם כלשהו קיבל החלטה באשר לאופן הטיפול בתלונות.

2. תיעוד הטיפול בתלונות הציבור: כדי להבטיח את תקינות פעולותיו של התאגיד ואת אמון הציבור במערכת הציבורית, שהתאגיד הוא חלק ממנה, על הנהלת התאגיד לטפל בתלונות הציבור על עובדי התאגיד. נמצאו תלונות אחדות של הציבור כלפי עובדים בכמה תאגידים שהיה בהן עניין משמעותי אשר תהליך הטיפול בהן לא תועד. משרד מבקר המדינה חוזר על עמדתו העקרונית, ולפיה תהליך קבלת ההחלטות בעניין הליכים משמעתיים נגד עובדי ציבור, ובכלל זה עובדי תאגידים, חייב להיות מתועד.

3. הליכי החקירה ומיצוי הדין המשמעתי: כאשר בדיקת תלונה מניבה מסקנה מפורשת לגבי הצורך בנקיטת הליך משמעתי נגד מפר הוראות המשמעת, יש לנקוט נגדו הליך משמעתי. נמצאו מקרים שבהם האחראים למשמעת לא נהגו כך.

4. עבר משמעתי של העובד כשיקול בעת הדיון בעניינים המיטיבים עם העובד: ראוי שבעת בחינת קידומו של עובד בתאגיד ובעת הדיון בעניינים אחרים המיטיבים עם העובד כגון קביעות, החתמת עובד על חוזה בכירים, מתן מלגת לימודים ומתן פרס הצטיינות, תיתן הנהלת התאגיד את דעתה בין היתר על התנהגות העובד ותביא בחשבון בשיקוליה גם את היבטי המשמעת בתפקוד העובד ואת אמצעי המשמעת שנקטו נגדו, אם היו כאלה. נמצא כי הנוהלים בכמה

תאגידים שנבדקו אינם מבטיחים ששיקולים הנוגעים לשמירת כללי המשמעת יובאו בחשבון בדיוני הנהלת התאגיד בעניינים האמורים.

ההיערכות האירגונית לאכיפת המשמעת בתאגידים

1. מערכת הנורמות באחדים מהתאגידים חסרה כללים ונהלים המסדירים את הבירור והחקירה של חשד לעבירת משמעת, את הדיווח להנהלת התאגיד על נושאי המשמעת בתאגיד ואת התיעוד והשמירה של המידע הנוגע לנושא המשמעת.

2. כדי לקיים את המשמעת בגוף ציבורי יש לקבוע אחראי לתחום המשמעת ולהגדיר את תפקידיו. מניתוח השאלונים שהגיעו למשרד מבקר המדינה עולה כי בחלק מהתאגידים, לא מונה אחראי לטיפול בנושא משמעת. בתאגידים סטטוטוריים שבהם מונה בעל תפקיד לשמש אחראי לטיפול בנושאי משמעת לא נמצא כי בתיאור תפקידו או במסמכים אחרים של הנהלת התאגיד הוגדרו במפורש סמכויותיו ותחומי אחריותו בנושא המשמעת.

3. יש חשיבות רבה לריכוז מידע בתוך התאגיד על כלל התלונות ועל הטיפול בהן. ריכוז המידע יספק תמונה מהימנה על ממדי התופעה של הפרות המשמעת, על סוגיהן, שכיחותן, חומרתן וצעדי האכיפה שננקטו בעקבותיהן, ועשוי לסייע בהערכת מידת האפקטיביות של צעדי האכיפה והמניעה הננקטים כדי להביא לצמצום תופעה זו. כמו כן הוא עשוי לשפר את הבקרה על הנעשה בתחום המשמעת בתאגיד ולתת להנהלת התאגיד אחת לפרק זמן מסוים תמונת מצב של הנעשה בתחום ולהגביר את המודעות של מועצת התאגיד לנושא זה. הועלה כי בחלק מהתאגידים לא היה רישום מרוכז של הנתונים על הפרות משמעת, והמסמכים בעניין זה היו פזורים בין התיקים השונים (תיקים אישיים, תיקי הנהלה וכד'). כמו כן לא היה באותם תאגידים מעקב אחר הטיפול בהליכי המשמעת שננקטו בתאגיד.



1. מאז קום המדינה הוקמו, על פי חוקים שונים, יותר מ-50 תאגידים (להלן - תאגידים סטטוטוריים או תאגידים), לצורך ביצוע תפקידים שלטוניים. כל אחד מהתאגידים הוקם בחוק נפרד (להלן - החוק המכונן), ובכל אחד מהחוקים המכוננים נקבעו בין היתר תפקידיו וסמכויותיו של התאגיד; הגופים האמורים לנהל אותו והרכבם; סדרי אישור התקציב של אותו תאגיד והשר הממונה על ביצוע החוק.

התאגידים הסטטוטוריים נבדלים זה מזה מבחינות רבות, ובעיקר במידת אי-תלותם בממשלה, בתפקידיהם, בהיקף תקציבם ובהיקף כוח האדם המועסק בהם³: התאגידים עוסקים במגוון רחב של תפקידי ניהול, הפעלה, הסדרה ופיקוח בתחומי הכלכלה, התשתיות, החינוך, החברה ועוד; תקציבו של תאגיד עשוי להיות מיליארדי ש"ח בשנה - כמו במוסד לביטוח לאומי, מאות מיליוני ש"ח - כמו ברשות שמירת הטבע והגנים הלאומיים, או עשרות מיליוני ש"ח - כמו במועצה לענף הלול; מספר העובדים בתאגיד עשוי להגיע לאלפים - כמו ברשות שדות התעופה, במוסד לביטוח לאומי וברשות

3 בעניין זה ראו: מבקר המדינה, דוח ביקורת על תאגידים סטטוטוריים (1995).

הדואר, למאות - כמו במכון התקנים, או לעשרות ספורות בלבד - כמו ברשות הלאומית למלחמה בסמים.

לתאגידים הסטטוטוריים יש תפקיד חשוב במערכת השירות הציבורי; בתחומים רבים השירותים שהם מספקים לציבור הם בעלי אופי מונופוליסטי, והציבור אינו יכול לקבלם מגוף אחר זולת התאגיד. בנסיבות אלה הצורך לשמור על משמעת נאותה בתאגידים מקבל משנה חוקית.

הליכי אכיפת המשמעת בשירות המדינה מושתתים על חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת), התקנות שהותקנו על פיו (להלן - תקנות המשמעת) ותקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר). סעיף 75 לחוק המשמעת קובע כי הממשלה, באישור ועדת העבודה של הכנסת, רשאית, בהודעה ב"רשומות", להחיל את הוראות החוק או את חלקן על גופים שונים, ובהם תאגידים סטטוטוריים, בשינויים המתאימים למבנה הגוף שעליו הן מוחלות. חוק המשמעת חל על חלק מהתאגידים הסטטוטוריים מכוח החוק המכונן או מכוח החלה לפי סעיף 75 לחוק המשמעת, והדבר יוצר זיקה מסוימת (בהתאם לתחולת החוק) בין חלק מתאגידים אלה ובין נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). בחלק מהתאגידים האלה מתנהלים הליכי אכיפת המשמעת גם בהתאם להסכמי עבודה קיבוציים, ובתאגידים אחרים על פי הסכמי עבודה קיבוציים בלבד.

2. בחודשים אפריל-אוקטובר 2005 בחן משרד מבקר המדינה את הליכי אכיפת המשמעת בתאגידים הסטטוטוריים, ובכלל זה את סדרי קליטתן וחקירתן של תלונות ואת קיומם של סדרים לדיון משמעתי ולבקרה ומעקב אחר נקיטת צעדים משמעתיים. כמו כן נבדקו פעולות הממשלה בכל הנוגע לטיפול בעבירות משמעת בתאגידים. הבחינה הקיפה 17 תאגידים שהעסיקו 50 עובדים ויותר, ולשם ביצועה הפיץ משרד מבקר המדינה שאלונים לתאגידים (להלן - השאלונים) וניתח את הנתונים שהתקבלו בהם. בארבעה מהתאגידים האמורים - המוסד לביטוח לאומי, רשות שדות התעופה, מכון התקנים הישראלי ורשות שמירת הטבע והגנים הלאומיים⁴ - נעשתה בדיקה מפורטת של הליכי המשמעת. בבדיקה השלמה נעשו במשרד המשפטים ובנש"ם.

3. להלן פרטים על ארבעת התאגידים שנבדקו בבדיקה מפורטת:

(א) **המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד):** המוסד לביטוח לאומי הוא תאגיד הפועל על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי). על ביצוע חוק הביטוח הלאומי ממונה שר הרווחה. המוסד אחראי להפעלת החוקים לביטחון סוציאלי של הציבור במדינה, לגביית דמי ביטוח מכלל השכירים והמעסיקים ולתשלום גמלאות לזכאים לפי חוק הביטוח הלאומי ולפי חוקים סוציאליים אחרים. במועד הבדיקה במוסד (אוגוסט 2005) העסיק המוסד כ-3,500 עובדים קבועים וכ-300 עובדים של חברות כוח אדם. כמו כן הועסקו במוסד עוד כ-1,000 עובדי קבלן ונותני שירותים בתחומי השמירה והניקיון. התקציב התפעולי של המוסד לשנת 2005 היה 55.4 מיליארד ש"ח (בכלל זה דמי ביטוח בריאות), מזה כ-1.1 מיליארד ש"ח תקציב מינהלי (לרבות הוצאות בגין גביית דמי ביטוח בריאות). על פי חוק הביטוח הלאומי, חוק המשמעת חל על עובדי המוסד.

(ב) **רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת):** רש"ת היא תאגיד סטטוטורי הפועל על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - חוק רשות שדות התעופה). השר הממונה על ביצוע חוק רשות שדות התעופה הוא שר התחבורה. על פי חוק זה תפקידי רש"ת הם, בין היתר: להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את שדות התעופה של הרשות, לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולתת בהם שירותים נלווים; לנקוט אמצעים לביטחונם של שדות התעופה של רש"ת ושל בני

4 ארבעת התאגידים נבחרו מבין 17 התאגידים שנשלחו אליהם שאלונים. נבחרו שני תאגידים שחוק המשמעת חל עליהם (המוסד לביטוח לאומי ורשות שדות התעופה), תאגיד אחד שחוק המשמעת חל עליו בשינויים מחייבים (הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים) ותאגיד אחד שחוק המשמעת לא חל עליו (מכון התקנים).

האדם, הטובין, כלי הטיס, המבנים ועוד, בהתאם להוראות שר התחבורה. על פי חוק רשות שדות התעופה (הוראת שעה) התש"ס-1980, נוסף על תפקידיה האחרים של רש"ת, כאמור לעיל, על רש"ת להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את מסופי המעבר בין שהם בישראל ובין שהם מחוצה לה, לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולתת בהם שירותים נלווים לכל הפעולות האלה. בעת הביקורת העסיקה רש"ת כ-3,200 עובדים, לרבות עובדים במסופי המעבר, מהם כ-1,300 עובדים קבועים, והיתר ארעיים. כמו כן העסיקה רש"ת כ-2,800 עובדי קבלן ונותני שירותים. תקציב רש"ת לשנת 2005 נקבע לכ-1.32 מיליארד ש"ח. על פי חוק רשות שדות התעופה, חוק המשמעת חל על עובדיה.

(ג) **מכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים):** מכון התקנים הוקם בשנת 1953 על פי חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - חוק התקנים); השר הממונה על ביצוע חוק התקנים הוא שר התעשייה והמסחר. מטרת מכון התקנים היא תקינה והבטחת טיב נאות של המוצרים, אם בקביעת תקנים ואם בדרך אחרת; המכון רשאי, בין השאר, לעשות מחקרים, סקרים ובדיקות של חומרים, מוצרים ומתקנים, לאשר מפרטים וכללים טכניים ולעודד את השימוש בהם ולקיים השגחה על ייצור מצרכים בהתאם לכללים שקבע. בעת הביקורת הועסקו במכון 750 עובדים; תקציב המכון היה כ-210 מיליון ש"ח לשנה, ומרביתו מומן מהכנסותיו העצמיות. חוק המשמעת לא הוחל על עובדי מכון התקנים, לא בחוק התקנים ולא באמצעות סעיף 75 לחוק המשמעת.

(ד) **הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רשות שמירת הטבע):** רשות שמירת הטבע הוקמה בשנת 1998 על פי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הגנים הלאומיים), לאחר שרשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים אוחדו לרשות אחת. השר הממונה על ביצוע חוק הגנים הלאומיים הוא השר לאיכות הסביבה, ותפקידיה המרכזיים הם לטפל בכל ענייני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם, להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפחם. בעת הביקורת הועסקו ברשות 410 עובדים; תקציבה היה 230 מיליון ש"ח ומומן ברובו מהכנסותיה העצמיות. בחוק הגנים הלאומיים נקבע, בין היתר, כי על עובדי הרשות יחול חוק המשמעת, בשינויים אחדים למעט הסעיפים הדנים בוועדות משמעת. כן חלים ברשות הסכמים קיבוציים, הכוללים גם הסדרים לגבי משמעת.

פעולות להסדרת הטיפול במשמעת בתאגידים

התאגידים הסטטוטוריים הם חלק מהמגזר הציבורי, ועובדיהם הם עובדי ציבור. אחת מתפיסות היסוד בחוקים המכוננים של התאגידים היא, שלתאגיד מוקנית גמישות ועצמאות ניהולית רבות יותר מאלה המוקנות ליחידות במשרדי הממשלה. עם זאת, מדובר בעצמאות מוגבלת ומבוקרת, שכן התאגיד הסטטוטורי נתון במידה לא מבוטלת להשפעת הממשלה; על ביצוע החוק המכונן של כל תאגיד ממונה שר משרי הממשלה (להלן - השר הממונה); התאגידים נתונים לפיקוח מסוים של הממשלה, ובעיקר של השרים הממונים על ביצוע החוק, הממנים את חברי מועצת התאגיד ומאשרים את מינויים של מנכ"ל התאגיד ושל יו"ר המועצה; תקציבו של התאגיד טעון אישור של השר הממונה ושל שר האוצר; וככלל, הכללים שמפרסם התאגיד טעונים אישור של השר הממונה, ויש שגם את אישורם של גורמים שלטוניים נוספים.

דוח המועצה לתאגידים ציבוריים

בשנת 1992 מינה שר המשפטים דאז (מר דן מרידור) מועצה לתאגידים ציבוריים (להלן - המועצה). הקמת המועצה נבעה מהצורך לגבש מדיניות כוללת בכל הנוגע לתאגידים ציבוריים, שנוצר נוכח הקמתם של תאגידים ציבוריים רבים שכל אחד מהם פועל לפי הסדרים מיוחדים שנקבעו בחוק שעל פיו הוקם. ביוני 2003 פרסמה המועצה דוח, ושתיים מהמלצותיו העיקריות היו לחוקק חוק מסגרת לעניין התאגידים הסטוטוריים ולהקים רשות לתאגידים ציבוריים, כמענה למתח בין הצורך לפקח על פעילותו של התאגיד לבין הצורך לשמר את עצמאותו. המועצה הציעה כי בסמכותה של רשות התאגידים הציבוריים ייכללו בין היתר הנושאים האלה: ביקורת על כללים בנושאים הקשורים להעסקת עובדים בתאגידים וסיוע באכיפת חובות האמונים והזהירות של נושאי משרה בתאגיד באמצעות קביעת קוד אתי לנושאי משרה. נושאים אלה נוגעים גם לענייני משמעת.

בדוח המועצה צוין כי במצב המשפטי הקיים, ההוראות שבחוק המשמעת מוחלות על חלק מן התאגידים; ואילו על חלקם האחר חלים הסכמים קיבוציים, הכוללים הוראות המחילות על העובדים דין משמעת ומנגנון לאכיפתו. המועצה סברה כי ראוי להחיל דין משמעת על כלל עובדי התאגידים הציבוריים, וכי בהיעדר דין משמעת בתאגיד עלול להיווצר מצב שבו הטיפול בעבירה שאינה עבירה פלילית מובהקת יועבר לאפיק הפלילי, או שלא תוטל כל סנקציה על עובר העבירה. כמו כן המליצה המועצה להרחיב את סמכותו של בית הדין לענייני משמעת של עובדי המדינה באופן שתחול גם על עובדי התאגידים הציבוריים, וכן לחייב את התאגידים הציבוריים להודיע לרשות התאגידים הציבוריים על תלונות שהוגשו נגד עובדיהם. עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2005, לא יושמה המלצת המועצה לחוקק חוק מסגרת לעניין התאגידים הסטוטוריים ולהקים רשות לתאגידים ציבוריים.

נוכח ממצאים שהעלתה הביקורת בנוגע להעסקת קרובי משפחה ברש"ת (ממצאים אלה יפורסמו בדוח נפרד) התריע מבקר המדינה לפני ראש הממשלה מר אריאל שרון במכתב מאוגוסט 2005 כי יש צורך לקבוע הסדר שיבטיח פיקוח ובקרה נאותים בנושא העסקת קרובים ומקורבים, וכן בנושאים נוספים בתאגידים הסטוטוריים הטעונים הסדר כולל, תוך אזכור המלצות דוח המועצה.

ראש הממשלה השיב למבקר המדינה בנובמבר 2005 כי נושא הפיקוח על התאגידים הסטוטוריים נמצא על סדר יומו, וכי הוא הטיל על היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ועל משרד המשפטים לקדם את המלצת המועצה לחוקק חוק מסגרת ולהקים רשות לתאגידים ציבוריים.

מערכת הנורמות בתאגידים

ועדת קרמניצר⁵ הצביעה על ייחודה של מערכת הנורמות החלה על עובדי הציבור וציינה כי "עולים ומתנשאים שני ראשים עיקריים לייחוד המתבקש מנורמות ההתנהגות החלות על עובדי השירות הציבורי: האחד - היותם מופקדים על האינטרס הציבורי, כלומר חובת הפעלה בהתאם לצורכי הציבור ולטובתו. והשני - חובת הנאמנות המוטלת על עובדי הציבור כתוצאה מכך כלפי הציבור שתכליתה, בין השאר לשמור את אמון הציבור במערכת השירות הציבורי. ודוק: חובת הנאמנות של עובדי הציבור כלפי הציבור נובעת מתפישת הציבור כריבון במדינה דמוקרטית". בהידרשה

5 ועדה לבדיקת הטיפול המערכתי במשמעת בשירות המדינה שמינו בשנת 1995 שר האוצר ושר המשפטים דאז ובשנת 1998 פירסמה דוח מפורט ובו מסקנות והמלצות.

למערכת הנורמות ציינה ועדת קרמניצר כי יש עניינים שקיימת בהם "עמימות והעדר הנחיות בנושאים רגישים", וכי היא "סבורה שיש מקום להסדיר כל אחד מהתחומים האלה בהנחיות".

מהתשובות לשאלונים ומהבדיקה המפורטת עולה כי מערכת הנורמות הנוגעות למשמעת בתאגידים סטטוטוריים מורכבת בעיקר מכללים שמקורם בחוקים המכוננים, חוק המשמעת, שחל, כאמור, על תאגידים סטטוטוריים מסוימים, עיקרי התקש"ר, הסכמי עבודה קיבוציים, נהלים פנימיים של תאגידים וקודים אתיים. מרכיבי מערכת הנורמות של תאגיד סטטוטורי צריכים להתאים זה לזה ועל התאגיד לפעול לפיהם.

נמצא כי מערכת הנורמות באחדים מהתאגידים האמורים חסרה כללים ונהלים המסדירים את הבירור והחקירה של חשד לעבירת משמעת, את הדיווח להנהלת התאגיד על נושאי המשמעת בתאגיד ואת התייעוד והשמירה של המידע הנוגע לנושא המשמעת.

לדוגמה: מערכת הנורמות במכון התקנים כוללת הסכם עבודה קיבוצי שבו נקבע כי הפרות משמעת יידונו בוועדת משמעת פריטטית, אך אין במכון נהלים מפורטים בעניין הליכי המשמעת בכלל, ובעניין סדרי עבודתה של ועדת המשמעת בפרט.

מכון התקנים מסר בתשובתו מנובמבר 2005 כי הוא מסכים שרצוי לקבוע כללים לטיפול בעבירות, ואולם, לטענת המכון, ההסכם הקיבוצי גובר על כל נהל, והוא קובע שכל עבירות המשמעת יטופלו על ידי ועדה פריטטית, ולפיכך כל שינוי בעניין זה דורש שינוי של ההסכם הקיבוצי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המכון לעשות את כל הנדרש כדי לקבוע נוהלי משמעת הולמים.

החלת חוק המשמעת על תאגידים

התכלית העיקרית של חוק המשמעת היא שמירה על תפקוד ראוי ותדמית ראויה של שירות המדינה.⁶ סעיף 17 לחוק המשמעת, שכותרתו "עבירות משמעת", מגדיר את הנורמות שחלות על עובדי המדינה ומה הן עבירות משמעת, ובהן גם עשיית מעשה או התנהגות שפוגעים במשמעת בשירות המדינה; אי-קיום חוקים, תקנות והוראות; התנהגות שאינה הוגנת או אינה הולמת את תפקיד עובד המדינה; הרשעה על עבירה שיש עמה קלון. נורמות המשמעת מפורטות גם בתקש"ר ובהודעות נציבות שירות המדינה המתפרסמות מפעם לפעם.

הביקורת העלתה שחוק המשמעת חל על 11 מ-17 התאגידים שנבדקו ואילו על ששת התאגידים האחרים הוא אינו חל.

6 בעניין הליכי המשמעת במשרדי הממשלה ראו בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה, בפרק "הליכי משמעת בשירות המדינה", עמ' 273–305.

כל אחד מהתאגידים הסטטוטוריים במדינה הוקם בתהליך נפרד, ולא עקב החלטה כללית עקרונית. גם החלת חוק המשמעת על תאגידים סטטוטוריים נעשתה באותו אופן - ללא שיטה מוגדרת ולא על פי אמות מידה או שיקולים מנחים.⁷

סוגיות באכיפת המשמעת

משרד מבקר המדינה בדק בארבעת התאגידים הסטטוטוריים שצוינו לעיל את סדרי הטיפול בתלונות שעניינן הפרות משמעת שהוגשו בשנים 2000-2005, החל בהגשת התלונה וכלה בנקיטת אמצעים נגד העובדים שהואשמו בהפרת משמעת. נבדקו הסוגיות האלה: הטיפול בתלונות שעניינן הפרות משמעת; הטיפול בתלונות שהיה בהן חשד לעבירות פליליות; בירורן של תלונות ציבור בעלות היבטים משמעתיים; סדרי נקיטת אמצעי המשמעת, לרבות אמצעי משמעת נגד עובדים בכירים; השמירה על כללי המשמעת כשיקול בקידום עובדים. להלן פירוט הממצאים:

הטיפול בתלונות

כאשר מוגשת לגוף ציבורי תלונה כל שהיא - לרבות תלונה אנונימית - סדרי מינהל תקין מחייבים שהגורמים המוסמכים בארגון ייתנו את הדעת על הטענות שהועלו בתלונה ויכריעו באשר להמשך הטיפול בה. אפשר שיוחלט שלא להמשיך בטיפול משום שהמידע המובא בתלונה מופרך או משום שהיא נראית קטנונית וקנטרנית; אפשר שיוחלט להתחיל בבדיקה סמויה של התלונה או בבדיקה גלויה שלה בתאגיד עצמו; ואפשר שיוחלט להעביר את התלונה לחקירת המשטרה. תהליך הטיפול בתלונה, תהא אשר תהא ההחלטה בעניינה, חייב להיות מנומק ומתועד.

הבדיקה העלתה שלגבי 3 מ-34 תלונות שהוגשו נגד עובדי מכון התקנים בשנים 2000-2005, ולגבי 6 מ-20 תלונות שהוגשו באותן שנים נגד עובדי רשות שמירת הטבע, לא היו מסמכים המעידים שגורם כלשהו קיבל החלטה באשר לאופן הטיפול בתלונות.

1. טיפול בידיעות או בתלונות על עבירות פליליות: ביולי 2004 התלונה עובדת רשות שמירת הטבע במכתב למנכ"ל הרשות על שעובד ברשות מעורב בסחר בסמים ומנצל לשם כך את תעודת העובד שברשותו. העובדת ציינה שהעלתה את הנושא לפני הממונים עליה ביוני אותה שנה.

ברשות שמירת הטבע לא נמצאו מסמכים המעידים שמנכ"ל הרשות בדק את התלונה על העובד והחליט כיצד לטפל בחשדות אלה.

מנכ"ל רשות שמירת הטבע השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005 כי המתלוננת "הייתה עובדת בעייתית שהוחלט ברשות על פיטוריה ומשהייתה מודעת להליך הפיטורין העומד בפתח האשימה עובד אחר. הרשות בדקה את התלונה ולא מצאה כל בסיס לה לבד מרצון להטיל דופי ולהכפיש".

ראוי לציין כי מהמסמכים שבידי הרשות אי אפשר לדעת שהתלונה של העובדת אכן נבדקה, כנטען בתשובת הרשות, וגם אי אפשר ללמוד מהם על הכרעתו ונימוקיו של מנכ"ל הרשות לגבי תלונת העובדת כפי שהובאו בתשובתו. היעדר מסמכים מעין אלה, המתעדים את הטיפול בתלונה יש בו טעם לפגם. יוטעם כי ככל שהתלונה מתייחסת לחשש למעשה חמור יותר, כך היעדר המסמכים חמור יותר.

2. תיעוד הטיפול בתלונות הציבור: כדי להבטיח את תקינות פעולותיו של התאגיד ואת אמון הציבור במערכת הציבורית, שהתאגיד הוא חלק ממנה, על הנהלת התאגיד לטפל גם בתלונות הציבור על עובדי התאגיד.

נמצאו תלונות אחדות של הציבור כלפי עובדים במכון התקנים וברשות שמירת הטבע שהיה בהן עניין משמעותי ותהליך הטיפול בהן לא תועד. להלן דוגמאות:

מכון התקנים: ממסמכי המכון עולה כי מנהל חברה פרטית, שציוד שייבא לארץ התעכב במבדקי התקן ולאחר מכן נפסל, הגיש תלונה למבקר המכון בספטמבר 2003 נגד עובד שהיה אחראי לביצוע בדיקות התקן למוצרים שייבא, ולפיה קיבל ממנו העובד ציוד אלקטרוני לצרכיו הפרטיים. עוד טען מנהל החברה כי העובד ביקש לקבל ממנו ציוד נוסף לצרכיו הפרטיים אך הוא לא נענה לבקשה זו; וכי עיכוב המשלוחים של חברתו ופסילתם לאחר מכן נבעו מאי-היענותו לדרישת העובד. העובד זומן לשיחה עם מבקר המכון ועם מנהלו הישיר והודה לפנייהם בקבלת המכשיר האלקטרוני לשימושו האישי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2006 טען העובד כי החזיר את המכשיר כעבור שבועיים.

הביקורת העלתה כי מבקר המכון בירר את התלונה אך לא תיעד את תוצאות הבירור ואת החלטתו בעניין המשך הטיפול בתלונה.

מכון התקנים ציין בתשובתו מנובמבר 2005 למשרד מבקר המדינה כי מנהל החברה הפרטית אכן נתן לעובד את המכשיר, אך העובד הבין בעצמו כי שגה ולאחר כשבועיים החזיר את המכשיר לחברה ביוזמתו; עקב כך, ו"מכיוון שהטיפול בשחרור המוצר היה ללא דופי, ומכיוון שהעובד ביוזמתו החזיר את המוצר" החליט המבקר הפנימי בתיאום עם הממונים עליו שלא לנקוט נגד העובד צעדים נוספים ולהסתפק במעקב אחר תפקודו. העובד הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אירועים אלה אירעו כשנתיים לפני התלונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה לתעד בכתב את החלטתם של המבקר הפנימי של המכון ושל הממונים עליו שלא לנקוט צעדים נגד העובד, ואת הנימוקים להחלטה זו.

רשות שמירת הטבע: במכתב שנשלח למנכ"ל רשות שמירת הטבע בינואר 2004 התלונן אזרח על שעובדי הרשות נסעו נסיעה מסוכנת ברכב הרשות. באפריל אותה שנה נשלחה למתלונן

תשובה מטעם עוזר המנכ"ל, ולפיה "נהג הרכב ושאר עובדי הרשות שנסעו ברכב אותו וננופו בחומרה".

בבדיקה במסמכי הרשות - לרבות תיקיהם האישיים של העובדים שעליהם הוגשה התלונה - לא נמצאו מסמכים המעידים שהתלונה נבדקה והעובדים ננזפו, כפי שנמסר למתלונן.

מנכ"ל רשות שמירת הטבע מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2005 כי נהג הרכב זומן לשיחה עם מנהל המרחב וננזף בעל פה, אך השיחה לא תועדה. עוד מסר המנכ"ל בתשובתו כי הנהלת הרשות תוציא הנחיה, ולפיה כל תלונה על עובד או הערה לעובד תהיה בכתב ותתויק בתיק האישי.

3. הליכי החקירה ומיצוי הדין המשמעותי: אם בבדיקת תלונה מניבה מסקנה מפורשת לגבי הצורך בנקיטת הליך משמעותי נגד מפר הוראות המשמעת, יש לנקוט נגדו בהליך משמעותי. נמצאו מקרים שבהם האחראים למשמעת לא נהגו כך. להלן אחת הדוגמאות:

בעקבות תלונות של כמה כבאים שהועסקו ביחידת הצלה וכיבוי אש בשדה התעופה באילת (להלן - יחידת הצלה) על ביצוע מעשים שנוגדים סדרי מינהל תקין, מינה הסמנכ"ל למינהל וארגון ברש"ת צוות לבדיקת תפקוד היחידה (להלן - הצוות), שחבריו ראש אגף העובדים וראש המחלקה לכיבוי והצלה ברש"ת. הצוות החל את בדיקתו במרס 2003 וב-7.4.03 הגיש את דוח הבדיקה לסמנכ"ל למינהל וארגון. דוח הבדיקה הצביע, בין היתר, על סדרי עבודה לקויים ביחידת ההצלה, ה"חורגים מסדרי מינהל תקין", על שימוש לרעה בסמכות ועל כך שהדרג הפיקודי ביחידה נוהג אפיה ואיפה בדרגים הנמוכים יותר. בדוח נקבע, בין היתר, כי יש לנקוט נגד אחד העובדים "הליכים משמעתיים חמורים" בגין שימוש לרעה שעשה בסמכותו - שימוש בכלי רכב של רש"ת שלא לצורכי העבודה, היעדרויות מהעבודה לצרכים פרטיים ללא דיווח לממונים וללא החתמת כרטיס נוכחות, הזעקת עובדים מבתיים כדי שימלאו את מקומו כשהוא נעדר מהעבודה ודרישה מכבאים שיבצעו בביתו עבודות פרטיות בזמן העבודה ואף לאחר שעות העבודה.

יודגש שבנסיבות האמורות אין מדובר רק בעבירות משמעת אלא גם בחשש לפגיעה בסדרי בטיחות, שחריגה מהן עלולה לעלות בחיי אדם או לגרום נזק לרכוש. נמצא כי למרות זאת לא יושמה המלצת הצוות בעניין העובד האמור, ורש"ת לא נקטה נגדו כל אמצעי משמעותי; ברש"ת לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד מדוע לא בוצעה ההמלצה.

בתשובת רש"ת למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2005 נאמר כי בהמשך לדיון בדוח הבדיקה שהתקיים אצל מנכ"ל רש"ת, התקיימו התייעצויות עם יועץ ארגוני חיצוני, "ובוצעו וממשיכות להתבצע פעולות להגברת מעורבות הנהלת הנמל בפעילות היחידה ובשגרת חייה".

לדעת משרד מבקר המדינה, נקיטת צעדים ארגוניים להגברת הפיקוח והבקרה על הנעשה ביחידת ההצלה אין בה כדי לפטור את רש"ת מהצורך לשקול נקיטת צעדים משמעתיים פרטניים נגד העובד האמור, שהיה מעורב ב"סדרת התנהגויות פסולה", כדברי מנכ"ל רש"ת בדיון על ממצאי דוח הבדיקה.

הליכי משמעת בגין אי דיווח על קרובי משפחה ברש"ת

1. החובה של מועמדים לאיוש משרה ברש"ת לדווח על קרובי משפחה שכבר מועסקים בארגון נועדה להבטיח עמידה בכללי מינהל תקין, ובהם מניעת מצב של ניגוד עניינים ושל יחסי כפיפות בין קרובי משפחה. חובה זו באה לידי ביטוי בהוראות התקשי"ר⁸, שעיקריהן חלות על רש"ת בתוקף הוראות חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 וחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים); ולפיכך אם התברר כי מועמד לתפקיד לא הצהיר שיש לו קרוב משפחה באותה יחידה, ורק לאחר שנבחר למשרה נודע הדבר, ונוצרו יחסי כפיפות או קשרי עבודה ביניהם, תיפסל בחירתו של אותו מועמד.

2. בטופס לקליטת עובד חדש ברש"ת נדרש כל מועמד לאיוש משרה הנקלט לעבודה למסור הצהרה להנהלת רש"ת על קרובי משפחה המועסקים ברש"ת, ובכלל זה שמו של קרוב המשפחה, יחס הקרבה אליו, היחידה שבה מועסק הקרוב ותפקידו.

משרד מבקר המדינה בדק 30 תיקים אישיים של עובדים שיש ביניהם קרבה משפחתית, אשר הגישו את מועמדותם לעבודה ברש"ת ונקלטו בעבודה בפרק הזמן ינואר 2000-אפריל 2004. בדיקת התיקים העלתה כי המידע שמסרו אותם עובדים היה ברובו חסר או חלקי.

3. עוד בפברואר 2000 הגיש המבקר הפנימי של רש"ת למועצת רש"ת דוח ביקורת על העסקת קרובי משפחה ברש"ת. על פי הדוח, בבדיקה מדגמית של 44 טפסים שמילאו מועמדים לעבודה ברש"ת נמצא כי שבעה מועמדים הצהירו בעת קבלתם לעבודה שאין להם קרובי משפחה המועסקים ברש"ת, ולאחר מכן התברר שהצהרתם לא הייתה נכונה. שישה מועמדים אחרים מסרו הצהרות חלקיות בלבד על קרובי משפחה שכבר הועסקו ברש"ת. בדוח נקבע כי "יש לראות בכך עבירה משמעתית, עליה על המנהל לתת את הדעת" (ההדגשה לא במקור).

גם ממצאי ביקורת מעקב של המבקר הפנימי מדצמבר 2002 העלו, כי 11 מבין 32 עובדים חדשים שנקלטו ברש"ת מינואר 2000, לא הצהירו שיש להם קרובי משפחה ברש"ת, אף שרש"ת הודיעה עוד קודם לכן כי אי הצהרה כנדרש היא עבירה משמעת. בוועדת הביקורת של מועצת רש"ת מ-24.12.02 טען המבקר הפנימי, כי "חטיבת מינהל וכוח אדם לא עשתה עבודה יסודית בנושא זה....".

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול המשמעתי באותם עובדים שלא קיימו את חובת הדיווח על קרובי משפחה ברש"ת, כפי שעולה מדוח המבקר הפנימי, כאמור לעיל. בדיקה זו מהווה חלק מבדיקה מקיפה שעשה משרד מבקר המדינה בנושא של העסקת קרובי משפחה ברשות שדות התעופה אשר ממציאה יפורסמו בדוח נפרד.

בדיקת מסמכי רש"ת העלתה, כי הממונה על כח אדם לשעבר ברש"ת (להלן בכיר א') הביא לידיעתו של מבקר רש"ת במכתב מאוגוסט 2002 את החלטתו של הסמנכ"ל למסופי הגבול. יצויין, שבפרק הזמן יוני 2001-אוקטובר 2002 שימש הסמנכ"ל למסופי גבול גם סמנכ"ל למינהל וארגון בפועל, ועל כן היה אחראי למשמעת ברש"ת (להלן - בכיר ב'). לפי המכתב, החליט בכיר ב' "שלא לנקוט בצעדים משמעתיים על תקופת העבר נגד עובדים שלא הצהירו על קרבה משפחתית, עקב שכחה ואי הבנה ובהתחשב כי עברו מאז הרבה שנים". עם זאת "הוחלט כי מעתה ואילך עובד שימצא מצהיר לא אמת על קרבה משפחתית, ינקטו נגדו אמצעים משמעתיים, על כל המשתמע מכך".

ההחלטה האמורה של בכיר ב' אינה עולה בקנה אחד עם המלצת המבקר הפנימי.

בכיר ב' הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2006 שאינו זוכר אם התקבלה החלטה כזו, אך אין לו ספק בכך שגם אם הייתה מתקבלת החלטה בעלת משמעות רבה שכזו, הרי שהיא הייתה נעשית בידיעת גורמים בכירים ממנו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין בכיר א', כי פעל על פי החלטתו של הסמנכ"ל למינהל וארגון ברש"ת, שלא לנקוט בצעדים משמעותיים נגד עובדים שלא הצהירו על קרובי משפחה, ובהיותו כפוף לסמנכ"ל למינהל וארגון "לא הייתה לי כל אפשרות לפעול אחרת".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום לטיפול משמעותי בעובדים אשר לא מסרו בעת קליטתם לעבודה ברש"ת מידע כנדרש, אף שהיו להם קרובי משפחה שעבדו ברש"ת.

רש"ת הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2006 כי בדצמבר 2005 הנחה המנהל הכללי של רש"ת לטפל בכל מקרה בו הוגש על ידי עובד תצהיר כוזב בדבר קרובי משפחה העובדים ברש"ת.

הליכי משמעת נגד עובדים בכירים

עובדי ציבור בכירים אמורים לשמש דוגמה לכפופים להם, ולכן יש להקפיד עמם הקפדה יתרה בכל הנוגע לדיני המשמעת. בעניין זה קבע בין המשפט העליון: "עובדי המדינה אף הם נבדלים זה מזה. גם אם כולם כפופים לאותו דין, יהיו אלה חוקי המדינה או כללי המשמעת, אין מקפידים עם כולם באותה מידה. ככל שעובד המדינה נושא משרה רמה יותר, שיש עמה אמון רב יותר וסמכויות חזקות יותר, כך יש מקום לדרוש ממנו שיקפיד יותר במילוי תפקידו, על טוהר המידות ועל התנהגות הולמת. לעניין זה יש הבדל בין עובד בכיר, הממונה על עובדים רבים ואמור לשמש דוגמה להם ולציבור, לבין עובד זוטא. יש מקום לצפות ולדרוש ממנהל כללי של משרד ממשלתי יותר מאשר מצפים ודורשים מן המזכירה שלו".⁹

ועדת קרמניצר קבעה ברוח זו כי "יש לתבוע מהמנהלים בשירות הציבורי, כמו גם מנבחרי הציבור העומדים בראש המערכות, לשמש דוגמה אישית בתחום המשמעת. ככל שעולה בכירותו של העברין כך יש להחמיר ענישתו כביטוי לעוצמת הדוגמה השלילית של מעשהו".

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הטיפול בתלונות בענייני משמעת שהוגשו נגד שני נושאי משרות בכירות - סמנכ"ל למשאבי אנוש במוסד לביטוח לאומי, ששימש גם אחראי בתחום אכיפת המשמעת, ומנהל סניף במוסד; להלן פירוט הממצאים:

נקיטת אמצעי משמעת נגד סמנכ"ל למשאבי אנוש במוסד לביטוח לאומי: הסמנכ"ל למשאבי אנוש במוסד אחראי בתוקף תפקידו גם לענייני משמעת. בעקבות תלונות שהתקבלו בנש"ם ובמוסד בשנים 2001-2003 התנהלו בנש"ם כמה תיקי חקירה נגד הסמנכ"ל למשאבי אנוש ששימש בתפקיד זה בשנים 1998-2004 (להלן - בכיר ג'), בעניין חשד לעבירות משמעת שונות, ובהן קבלת עובדים לעבודה במוסד בחריגה מנוהלי המוסד והתקשי"ר וקידום עובדים שלא כדין.

בדצמבר 2004 העביר סגן נציב שירות המדינה (משמעת) (להלן - סגן הנציב) למנכ"ל המוסד את ממצאי חקירת נש"ם בעניינו של בכיר ג' ואת המלצות נש"ם בדבר אמצעי המשמעת שיש לנקוט

9 עש"ם 4123/95 אור נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(5), 191,184.

נגדו (להלן - דוח החקירה). סגן הנציב קבע כי בשני עניינים - הליכי בחירתו של מועמד במכרז לתפקיד מנהל סניף ירושלים ודרך קליטתו של מקורב בעבודה במוסד - נהג בכיר ג' במשוא פנים ובניגוד לנוהלי המוסד.

בסיכום דוח החקירה הודיע סגן הנציב למנכ"ל המוסד כי בנש"ם הוכנה טיוטת תובענה נגד בכיר ג' בשני העניינים האמורים, ואולם הוא סבור שאין טעם להגיש את התובענה לבית הדין למשמעת כיוון שמנכ"ל המוסד הודיע לו ב-29.11.04 שבכיר ג' הועבר מתפקידו כסמנכ"ל משאבי אנוש ביוני 2004, ונוכח הכוונה לנקוט נגדו הליכים בבית הדין למשמעת בדעתו לפרוש מהשירות באמצע שנת 2005. סגן הנציב קבע בסיכום הדוח כי "בנסיבות העניין אין כל טעם במיצוי ההליכים וניתן להסתפק בהליך משמעת פנימי ולא להעמידו בפני בית הדין למשמעת".

יצוין שבכיר ג' מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005 גרסה שונה מזו שצוינה לעיל בנוגע לנסיבות העברתו מתפקידו ופרישתו מהמוסד, ולפיה "קצה [נפשו] בתפקיד הארוך הזה", והעברתו לתפקיד אחר נעשתה על פי בקשתו ולאחר ששר הרווחה לשעבר (מר ז' אורלב) נענה בחיוב לבקשתו לכהן בתפקיד אחר. בכיר ג' מסר כי מעולם לא ביקש לסיים את עבודתו במוסד "בתמורה לכך שטיוטת הקובלנה אשר הוגשה למנכ"ל המוסד על ידי נש"ם תתמסמס" (ההדגשה במקור). לדבריו, הוא פנה למנכ"ל המוסד וביקש לסיים את עבודתו במוסד באמצע שנת 2005 מסיבות אישיות. בעניין מכתבו של מנכ"ל המוסד לנש"ם מ-29.11.04 ציין בכיר ג', כי הוא "רואה בחומרה רבה מהלך זה, בו פונה מנכ"ל המוסד לנש"ם בענייני בנושא טיוטת הקובלנה מבלי ליידע אותי... בנושא כל כך רגיש שמן הסתם ועל פי כל הגיון דורש את הסכמת".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2006 חזר מנכ"ל המוסד וציין, שפנייתו לסגן הנציב מ-29.11.04 בעניינו של בכיר ג', שבה הביא לידיעתו של סגן הנציב את הסיכום בדבר פרישתו של בכיר ג' מהמוסד וביקש ממנו "להסתפק בהליך משמעת פנימי, בשל עובדה זו, הייתה על דעתו ובהסכמתו של [בכיר ג']".

מנכ"ל המוסד לא נקט אמצעי משמעת נגד בכיר ג' בעקבות המלצת סגן הנציב. בפנייה נוספת אל מנכ"ל המוסד מ-23.6.05 כתב סגן הנציב: "לא יעלה על הדעת כי [בכיר ג'] יפרוש משירות המדינה מבלי שינקטו נגדו כל צעדי משמעת, תוך 'מסמוס' של החקירה שנערכה נגדו". רק לאחר פנייה זו, ב-27.6.05 - שלושה ימים בלבד לפני פרישת העובד משירות המדינה, שלח מנכ"ל המוסד לבכיר ג' מכתב נזיפה בגין התנהגות שאינה הולמת.

מנכ"ל המוסד הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2005 כי מכתב הנזיפה לבכיר ג' נשלח "בעיתי שנמצא כמתאים ביותר מבחינת אפקט המכתב כלפי העובד וכלל המערכת, באופן בו המערכת והעובד מבינים שלא ניתן לעבור לסדר היום כשנושאים של כוח אדם מטופלים באופן חריג".

בעניין זה יש לציין את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה¹⁰, ולפיה מטרת ההליכים המשמעתיים היא הדרכת המנגנון הממלכתי בדבר כללי התנהגות של עובדי הציבור והעברת מסר מרתיע לעובדים אחרים; "הכלל הוא לפרסם את ההליך, אלא אם קיימים טעמים מיוחדים לאי-פרסום, שאז יש לנמק את אי-הפרסום, וזאת כחלק מן השקיפות הראויה ולהרתעת הרבים".

לדעת משרד מבקר המדינה, בשליחת מכתב הנזיפה לבכיר ג' שלושה ימים לפני פרישתו מעבודתו במוסד בלי לתת לה פומבי, הוחמצה ההזדמנות להעביר מסר מרתיע לכלל המערכת.

סגן הנציב הסביר בתשובתו מנובמבר 2005 למשרד מבקר המדינה כי נוכח ההאשמות שיוחסו לבכיר ג' בטיטת התובענה שגובשה נגדו, מורכבות הראיות וסדרי העבודה בבית הדין למשמעת, היה ניתן להעריך כי משפטו ימשך זמן רב - "וזאת, תוך הערכה שקולה, כי אין כל ודאות כי בסופו של יום, יורשע, ואם יורשע - יפוטר מעבודתו... הוסף לכך את העובדה כי נוכח מורכבות המשפט לא היה [בכיר ג'] פורש מעבודתו במשך תקופה ארוכה, היה נותר בתפקיד... בעל כורחם של הממונים עליו... בנסיבות אלה, הסכמת העובד לפרישה מעבודתו, והעברתו מתפקיד לתקופת ביניים עד פרישתו, ייתרה את הצורך בקיום הליך משמעת שנוקו, רב מתועלתו" (ההדגשה במקור).

ראוי לציין, כי יש שוני מהותי בין העמדת עובד לדין לפני בית הדין למשמעת, שעלולות להיות לה תוצאות חמורות (פיטורין, שלילת גמלה וכיו"ב), ובין העמדת עובד לדין משמעת בהליך פנימי לפני שר או מנהל כללי לפי סעיף 31 לחוק המשמעת, שתוצאותיה הן התראה או נזיפה בלבד; וקל וחומר כשמדובר בעובד שעומד לפרוש, כאשר להתראה או לנזיפה אין נפקות מעשית. על כן החלטתו של סגן הנציב להסתפק בהליך משמעת פנימי הייתה הגורם המכריע בקביעת היחס המערכתי המקל למעשיו של בכיר ג'.

בהידרשה לפרישתו של עובד מסוים, שנחשד בביצוע עבירות משמעת והתפטר משירות המדינה בתמורה לכך שההליכים המשמעתיים נגדו יופסקו, כתבה המשנה לפרקליטת המדינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2002, כי "עמדתה העקרונית של הפרקליטת, כפי שגם הובאה לידיעת נש"ם, היא כי החלטה לפרוש אינה מהווה היא כשלעצמה עילה לסגירת תיק... פרישה כעילה לאי קיום הליכים, היא תהליך שגוי, שעשוי לתת פתח מילוט למי שעברו עבירות משמעת, שלא למצות את הדין עמם, בודעם שתמיד יוכלו לקום וללכת"¹¹.

סגן הנציב ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בנסיבות האמורות הפרישה של בכיר ג' לא שימשה "פתח מילוט" לעובד, וכי יש לסייג את עמדתה של המשנה לפרקליטת המדינה שבאה לידי ביטוי בעקרונות המותווים ב"נוהל הפסקת הליך משמעת עם פרישה משירות המדינה" שגיבשו הפרקליטות ונש"ם (להלן - טיוטת הנוהל). יצוין, כי בנובמבר 2005 עדיין לא פורסם הנוהל האמור.

לדעת משרד מבקר המדינה במצב שבו טיוטת נוהל נמצאת בשימוש תקופה ממושכת נוצרות עמימות ואי-תקינות, שכן יש שבנסיבות מסוימות מתייחסים לטייטה כאל נוהל מחייב ויש שבנסיבות אחרות סוטים ממנה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מינואר 2006 הודיעה נש"ם כי "נוהל הפסקת הליך משמעת עם פרישה משירות המדינה אושר סופית במהלך חודש ינואר 2006 ובמהלך התקופה הקרובה [לאחר ינואר 2006] יפורסם באתר הנציבות, ולאחר תקופה יתכן ויכנס לתקש"ר".

תפקוד מערכת אכיפת המשמעת בעת שננקטים הליכים משמעתיים נגד האחרים למשמעת: אחת הסוגיות שמחייבות מענה והסדרה בתחום אכיפת המשמעת במוסד שלטוני, היא הבטחת תפקודו התקיין של כל מנגנון שלטוני גם כאשר מתנהלים הליכי משמעת נגד בעלי תפקידים שאחראים להפעלת מנגנון זה. בעניין זה קבעה ועדת קרמניצר כי "מקום בו הליך החקירה ואיסוף הראיות בעייתי בשל המשך התפקוד של החשוד או שהמשך תפקודו, כאשר מוטל עליו צל של חשד, אינו מתיישב עם הסמכות המוסרית שעליו להקדין ועם אמון הציבור בשירות, יש מקום לשקול השעיה זמנית, כאמור, של העובד עד סיום החקירה".

11 בעניין זה ראו דוח שנתי 53 של מבקר המדינה, בפרק "הליכי משמעת בשירות המדינה", עמ' 299.

בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים כי המוסד ונש"ם, שניהלה חקירה משמעתית נגד בכיר ג', שקלו את השעייתו או העברתו מתפקידו כסמנכ"ל משאבי אנוש וכאחראי למשמעת במוסד עם תחילת ההליך המשמעי נגדו, בתחילת שנת 2002. רק כשנתיים וחצי לאחר מכן - ביוני 2004 - הועבר בכיר ג' מתפקידו.

סגן הנציב הסביר בתשובתו כי "השעית עובד משירות המדינה אינה מהווה הליך שבשגרה. השעיה פוגעת בכבודו, פרנסתו, ומשפחתו של העובד. השעיה צריכה להיעשות במשורה ובהקפדה על זכויות חוקתיות של אדם. רק בעבירות חריגות, וראשונה בעבירות קלון, ישקול הנציב אפשרות השעית העובד, תוך בחינת מהות החשד, נסיבות העבירה, חומר הראיות העומד נגד העובד, הסיכוי כי פוטר בתום ההליך, וכיו"ב באלה שיקולים המפורטים בנוהל השעית עובד".

מעורבות מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי לשעבר במינויים לא תקינים: במהלך החקירה שניהלה נש"ם בעניין עבירות המשמעת שבכיר ג' נחשד בביצוען היא הצביעה על מעורבותו של מנכ"ל המוסד לשעבר (להלן - בכיר ד') במינוי לא תקין של מנהל סניף ירושלים. בחוות דעת בעניין זה שהגישה התובעת באגף התביעות בנש"ם (להלן - התובעת) לסגן הנציב בדצמבר 2003 נכתב, בין היתר: "[בכיר ד'] פרש מכהונתו כמנכ"ל המוסד אולם יש לשקול את העמדתו לדין לפי סעיף 66 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (הגשת תובענה לאחר פרישת עובד). זאת בגין הפגמים הבאים: בחירתו של [המועמד שזכה] מבלי שעמד בבחינת מיון מלא ועל סמך מידע חלקי בניגוד לנוהל בחירת מנהלי סניפים".

בנש"ם לא נמצאו מסמכים המעידים שסגן הנציב דן בחוות הדעת האמורה.

בתשובת סגן הנציב נאמר כי התובעת קיימה "דיונים רבים מספור אצל סגן הנציב, בכל ענייני החקירה, כולל עניינו של [בכיר ד'], גם אם אלה לא תועדו בכתב". עוד נאמר בתשובה כי "לאחר בחינת חומר החקירה ועדויותיו של [בכיר ג'] ... הוחלט להגיש את התובענה נגד [בכיר ג'] בלבד" (בסופו של דבר לא הוגשה תובענה גם נגד בכיר ג' ראה לעיל).

משרד מבקר המדינה חוזר על עמדתו העקרונית, ולפיה תהליך קבלת ההחלטות בעניין הליכים משמעתיים נגד עובדי ציבור, ובכלל זה עובדי תאגידים, חייב להיות מתועד. הקביעה מקבלת משנה תוקף נוכח ההחלטה שלא להעמיד לדין משמעתי את מנכ"ל המוסד לשעבר.

הליכים משמעתיים נגד מנהל סניף במוסד: בשנים 1999-2002 הוגשו נגד עובד המשמש מנהל באחד מסניפי המוסד (להלן - מנהל הסניף) 19 תלונות על הפרות משמעת בתחומים שונים. לפי חוות דעת מנובמבר 2004 על הטיפול בתלונות האמורות שהגישה תובעת בנש"ם לסגן הנציב, ברוב התלונות נגד מנהל הסניף לא נמצאו ראיות להפרות משמעת; ובחלקן חסרו פרטים שלא איפשרו לקבוע מסקנה חד-משמעית. בחוות הדעת צוין כי "בשל חלוף הזמן והתמשכות ההליך, ובשל השנים הרבות שחלפו בחלק מהתלונות, נראה כי אין מקום להשלמת חקירה נוספת".

בדצמבר 2004 הגיש סגן הנציב למשנה למנכ"ל המוסד המלצות של נש"ם לנקוט צעדים משמעתיים פנימיים נגד מנהל הסניף בגין שתי תלונות שהוגשו נגדו: (א) תלונה מאפריל 2000, ולפיה בסוף שנת 1999 כתב מנהל הסניף תלונה נגד עובד המוסד ושידל אחד מקרובי משפחתו לחתום על התלונה ולהגיש אותה לאגף לביקורת פנים של המוסד; (ב) תלונה מאפריל 2000, ולפיה באוגוסט 1998 הורה מנהל הסניף למתלונן, שהיה כפוף לו באותה עת, לפקח במהלך שעות

העבודה על התקנת מזגן בביתה של עובדת הסניף. על פי הודאת מנהל הסניף בעת חקירת התלונה, גם הוא נמצא באותה עת בביתה של העובדת ולא דיווח על יציאתו מהסניף.

סגן הנציב קבע בעניין התלונה הראשונה כי נוכח מעמדו ותפקידו של מנהל הסניף יש להתרות בו ולהזהירו מפני התנהגות דומה בעתיד; ובעניין התלונה השנייה קבע כי יש לנזוף במנהל בשל היעדרות מהעבודה למטרה פרטית בלא לדווח על כך ובשל מתן הוראה לעובד אחר לבצע עבודה פרטית בזמן העבודה.

המשנה למנכ"ל המוסד קיים שימוע למנהל הסניף, ובעקבות זאת הודיע לסגן הנציב ביולי 2005 כי "גם אם קיים אבק של חשש לעבירת משמעת, הוסבר לעובד באופן הברור ביותר שגם דברים הנעשים בהיסח דעת וללא כוונה, יש להקפיד בהם ובמיוחד בהיותו מנהל סניף. לפיכך אין לדעתנו מקום לנקוט נגד [מנהל הסניף] באמצעי משמעת".

כאמור, יש שוני מהותי בין העמדת עובד לדין לפני בית הדין למשמעת, שעלולות להיות לה תוצאות חמורות (פיטורין, שלילת גמלה וכיו"ב), ובין העמדת עובד לדין משמעתי בהליך פנימי לפני שר או מנהל כללי, לפי סעיף 31 לחוק המשמעת, שתוצאותיה עשויות להיות התראה או נזיפה בלבד; על כן החלטתו של סגן הנציב להסתפק בהליך משמעתי פנימי הייתה הגורם המכריע בקביעת היחס המערכתי המקל למעשיו של מנהל הסניף. החלטה זו של סגן הנציב, שהיא בגדר של המלצה, גם אפשרה למוסד שלא לנקוט כלל אמצעי משמעת נגד מנהל הסניף.

אשר להנמקת חוות הדעת של התובעת בנציבות שירות המדינה ("בשל חלופה הזמן והתמשכות ההליך ובשל השנים הרבות שחלפו בחלק מהתלונות"), בדוח ועדת קרמניצר נאמר, בין היתר, כי קיימת במערכת השירות הציבורי בעיה חריפה של חוסר מוטיבציה להתמודד עם הפרות נורמות המשמעת. משכי הזמן הארוכים יחסית, למן הגשת תלונה ועד סיום ההליכים בתוך המערכת המשמעית, בעניינה, פוגע קשה ביעילות ובתכליתיות הנדרשות ממערכת אכיפת המשמעת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שנציבות שירות המדינה והתאגידים יעשו כל מאמץ כדי להחיש את הליכי החקירה של עובדים שחשודים בכיצוע עבירות משמעת.

עבר משמעתי כשיקול בעת הדיון בעניינים המיטיבים עם העובד

ראוי שבעת בחינת קידומו של עובד בתאגיד ובעת הדיון בעניינים אחרים המיטיבים עם העובד, כגון קביעות, החתמת עובד על חוזה בכירים, מתן מלגת לימודים ומתן פרס הצטיינות, תיתן הנהלת התאגיד את דעתה בין היתר על התנהגות העובד ותביא בחשבון בשיקוליה גם את היבטי המשמעת בתפקוד העובד ואת אמצעי המשמעת שננקטו נגדו, אם היו כאלה.

הביקורת העלתה כי נוהלי התאגידים שנבדקו אינם מבטיחים שהתנהגות העובד ועברו המשמעתי יובאו בחשבון בשיקוליה של הנהלת התאגיד בבואה לדון בעניינים כגון המשך העסקה של עובד או קידום עובד בסולם הדרגות או התפקידים. להלן דוגמאות:

ק ב ל ת ק ב י ע ו ת : עובד שמועסק ברש"ת מאוקטובר 1999 הפר כללי משמעת במהלך עבודתו ואף הועמד לפני ועדת משמעת וננזף. בחוות דעת שכתבו מנהלי העובד תואר העובד כחסר משמעת, משתמט מעבודה, חצוף, "חסר תקנה" ועוד. מנהל המחלקה שהוא מועסק בה כתב במכתב תלונה מאפריל 2004 כי "יש לשקול פעם נוספת הענקת מעמד קבוע לעובד זה, זו עלולה להיות 'בכיה לדורות'".

על פי מסמכים שנבדקו, קיבל העובד מעמד של עובד קבוע בינואר 2005, בלי שרש"ת התייחסה להתנהגותו בעבר ולחוות הדעת השליליות שהממונים עליו כתבו.

אישור מלגת לימודים : על פי מסמכי המוסד, זמן קצר לפני פרישתו של בכיר ג' (סמנכ"ל משאבי אנוש לשעבר במוסד) אישר לו מנכ"ל המוסד מלגה למימון לימודים בקורס "ניהול שיווק" בעלות של כ-7,000 ש"ח, שהיה אמור להתקיים מאפריל 2005 עד יולי אותה שנה.

יצוין שכבר בנובמבר 2004 נקבע שבכיר ג' יפרוש מעבודתו בסוף יוני 2005. מכאן, שבעת אישור לימודיו בקורס האמור היה ברור שהם לא יתרמו לעבודתו במוסד, מה עוד שמדובר בעובד שננזף, כאמור לעיל.

ההיערכות הארגונית לאכיפת המשמעת בתאגידים

האחראים למשמעת

1. כדי לקיים את המשמעת בגוף ציבורי יש לקבוע אחראי לתחום המשמעת ולהגדיר את תפקידיו. התקשי"ר קובע כי הטיפול בעבירות משמעת של עובדים במשרד ממשלתי הוא באחריות הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש ("האחראי") במשרד; על פי התקשי"ר, ה"אחראי" הוא "סגן מנהל כללי בכיר למינהל ומשאבי אנוש; מנהל יחידת סמך; סגן מנהל יחידת סמך למינהל ומשאבי אנוש; בעל תפקיד אחר שהמנהל הכללי של המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה אותו להיות 'אחראי'". לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לשקול את החלת הכללים האלה על חלק מהתאגידים הסטטוטוריים, בשינויים המתחייבים מההבדלים המהותיים בין הגופים, ובהם מספר העובדים והיקף הפעילות בתאגיד.

(א) מניתוח השאלונים שהגיעו למשרד מבקר המדינה עולה כי בחלק מהתאגידים לא מונה אחראי לטיפול בנושא משמעת.

(ב) בתאגידים סטטוטוריים שבהם מונה בעל תפקיד לשמש אחראי לטיפול בענייני משמעת לא נמצא כי בתיאור תפקידו או במסמכים אחרים של הנהלת התאגיד הוגדרו במפורש סמכויותיו ותחומי אחריותו בנושא המשמעת.

בתשובת רש"ת למשרד מבקר המדינה מתחילת דצמבר 2005 נמסר כי ממלא מקום הסמנכ"ל למינהל וארגון ברש"ת הטיל על המהנדס הראשי לארגון ושיטות להכין נהלים בנושא המשמעת, בהתבסס על נהלים שקיימים בנושא זה בשירות הציבורי.

בסוף ינואר 2006 המציאה רש"ת למשרד מבקר המדינה ניהל "תנאי עבודה ומשמעת" שתחולתו מנובמבר 2005. בנוהל נכתב כי מטרתו "להגדיר ולקבוע סמכות ואחריות, סדרי טיפול בהפרות משמעת או עבירות משמעת של עובדי רש"ת ונקיטת אמצעים משמעתיים".

2. חקירת תלונות בנושאי משמעת היא השלב המכריע בגיבושה של תשתית עובדתית שתאפשר לקבוע אם העובד שנגדו הוגשה התלונה עשה את המעשה המיוחס לו או לא. על כן רצוי שתיעשה בידי עובדים שהוכשרו לכך, אם גודלו של התאגיד והיקף כוח האדם שבו מצדיקים הכשרת עובד כאמור.

הביקורת העלתה כי החקירות בעניין עבירות משמעת ברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים נעשית על ידי בעלי תפקידים שלא קיבלו הכשרה בתחום חקירת עבירות משמעת.

בתשובתו של מנכ"ל רשות שמירת הטבע צוין כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה תבוא הרשות בדברים עם נש"ם כדי לקבל ממנה הנחיות כלליות וסיוע בכל הנוגע להכשרת אחראים לחקירת תלונות על עבירות משמעת.

מן הראוי שלצד הכשרת חוקרי משמעת בתאגידים סטטוטוריים שגודלם מצדיק הכשרת עובד כאמור, תשקול נש"ם להוציא מדריך לניהול הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים.

ריכוז המידע הנוגע לעבירות משמעת

יש חשיבות רבה לריכוז מידע בתוך התאגיד על כלל התלונות שהוגשו נגד עובדיו ועל הטיפול בהן. ריכוז המידע יספק תמונה מהימנה על ממדי התופעה של הפרות המשמעת, על סוגיהן, שכיחותן, חומרתן וצעדי האכיפה שנקטו בעקבותיהן, ועשוי לסייע בהערכת ממדי התופעה ומידת האפקטיביות של צעדי האכיפה והמניעה הננקטים כדי להביא לצמצומה. כמו כן הוא עשוי לשפר את הבקרה על הנעשה בתחום המשמעת בתאגיד ולאפשר לתת להנהלת התאגיד אחת לפרק זמן מסוים תמונת מצב של הנעשה בתחום ולהגביר את המודעות של מועצת התאגיד לנושא זה.

הועלה כי בשניים מארבעת התאגידים שנבדקו בבדיקה מפורטת - ברשות שמירת הטבע וברש"ת - לא היה רישום מרוכז של הנתונים על הפרות משמעת, והמסמכים בעניין זה היו פזורים בתיקים שונים (תיקים אישיים, תיקי הנהלה וכד'). כמו כן לא היה באותם תאגידים מעקב אחר הטיפול בהליכי המשמעת שנקטו בתאגיד.

היעדר נתונים מרוכזים כאמור אינו מאפשר להנהלות התאגידים ולמועצות התאגידים להתוות את מדיניות התאגיד בנושא המשמעת.

מנכ"ל רשות שמירת הטבע ציין כי בעקבות הערות הביקורת תועד במרוכז כל המידע הקשור לעבירות משמעת.

בתשובת רש"ת נאמר כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הוכנה בה מערכת ממוחשבת לרישום ולריכוז תלונות על הפרות משמעת, והדבר יאפשר מעקב בעניין זה ודיווח תקופתי להנהלה ולמועצה של רש"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להגביר את המודעות של מועצת התאגיד לנושא המשמעת ראוי שנושא זה יוצג לפני מועצת התאגיד כדי שיהיה לה מידע על עבירות המשמעת בתאגיד ועל הפעולות שננקטו למניעתן.

מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי הודיע בתשובתו מינואר 2006 למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת הכין המוסד דוח משמעת לשנים 2004-2005 וכי הדוח הוצג למינהלת המוסד.



לדעת משרד מבקר המדינה, על כל אחד מהתאגידים הסטטוטוריים לתת את הדעת לשאלת הצורך במנגנון ממוסד לאכיפת המשמעת בתאגיד, נוסף על הדינים הכלליים בתחום המשמעת החלים עליו ממילא. אם יוחלט שיש צורך במנגנון כזה - יש לקבוע מנגנון כאמור ולהקפיד על אכיפת המשמעת בתאגיד באמצעותו.

ראוי שנושא המשמעת יוצג לפני מועצת התאגיד כדי שיהיה לה מידע על המשמעת בתאגיד ועל הפעולות שננקטו בנושא וכדי להגביר את המודעות של מועצת התאגיד לנושא זה.

משרד מבקר המדינה חוזר על עמדתו העקרונית, ולפיה תהליך קבלת ההחלטות בעניין הליכים משמעתיים נגד עובדי ציבור, ובכלל זה עובדי תאגידים, חייב להיות מתועד.

התמשכות הליכי חקירה בנציבות שירות המדינה והמלצה להקל בדינם של עובדים שהחקירה בעניינם התמשכה, הביאו לכך שבמקרים אחדים לא מוצה אף הדין המקל עם בעלי הדין וכפועל יוצא הוחמצה ההזדמנות להעביר מסר מרתיע לכלל המערכת.

מן הראוי, שלצד הכשרת חוקרי משמעת בתאגידים סטטוטוריים שגודלם מצדיק הכשרת עובד כאמור, תשקול נש"ם הוצאת מדריך להתנהלות הליכי משמעת, לרבות חקירת עבירות משמעת, בכלל התאגידים הסטטוטוריים.