

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



משרד ראש הממשלה -
נציבות שירות המדינה

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - ביקורת מעקב מורחבת



הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - ביקורת מעקב מורחבת

רקע

גופי השירות הציבורי בישראל הם משרדי הממשלה, יחידות הסמך שלהם ומאות גופים נוספים, ובהם חברות ממשלתיות, מועצות דתיות, תאגידים שהוקמו על פי חוק. השירות הציבורי מופקד על מתן שירותים לתושבי המדינה בתחומי החיים השונים, ואיכותו תלויה במידה רבה ברמתם המקצועית-תפקודית של עובדי הציבור וברמתם הערכית. לשם הבטחת פעולה תקינה על הארגון לוודא שמערכת החובות מקוימת בו הלכה למעשה. פגיעה בארגון מצד עובד מחייבת תגובה מצד המעסיק בדמות הטלת אמצעי משמעת על מי שהפר את החובות. המטרה העיקרית של אמצעי המשמעת, מהתראה או מזיפה ועד הרחקתם של מי שאינם ראויים לשירות, היא הגנתית ובעלת אופי מניעתי, והיא נועדה להבטיח משמעת, סדר ופעילות תקינה של המינהל הציבורי. נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) יחד עם משרדי הממשלה, יחידות הסמך והגופים הציבוריים שחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת או החוק), והתקנות שהותקנו מכוחו חל עליהם כאמור, מופקדים על הטיפול במשמעת בשירות המדינה.



נתוני מפתח

76%	18%	828	כ- 253,000
שיעור תלונות המשמעת שהטיפול בהן מסתיים במסקנה שאין מקום לנקוט אמצעי משמעת נגד העובד	הקיטון שחל במספר חקירות המשמעת בשנים 2015-2020, לעומת גידול במספר תיקי המשמעת באותן שנים	תיקי משמעת נפתחו בשנת 2020	עובדים שחוק המשמעת חל עליהם בשנת 2021 (גידול של 13% יחסית לשנת 2015)
87.9 מ"ש"ח	74%	1	20
אומדן עלות השכר הכוללת למעסיק (המדינה) לתקופת ההשעיה של 114 העובדים. 38% מהעובדים היו מושעים במשך שלוש שנים או יותר	מפריטי המידע ("תאים") במסד הנתונים של אגף החקירות היו ריקים וכך גם 65% מהתאים במסד של אגף המשמעת	חוקר משמעת פעיל במערכת החינוך, לעומת הצורך ב-17 חוקרים, על פי נש"ם	סך כל התובעים וחוקרי המשמעת בנש"ם ב-2021 (12 תובעים ו-8 חוקרים)

פעולות הביקורת

בחדשים ינואר-יוני 2016 קיים משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה" (להלן - הביקורת הקודמת), וממצאיה פורסמו בדוח ביקורת באפריל 2017¹ (להלן - הדוח הקודם). בחדשים אפריל-אוגוסט 2021 בדק משרד מבקר המדינה אם ובאיזו מידה תוקנו ליקויים שהועלו בדוח הקודם בנושאים האלה: משך ההליך המשמעת, קידום תיקון של חוק המשמעת, הטיפול השוטף בעבירות משמעת, חוקרי המשמעת במשרדים, קשיים מינהליים הנוגעים לניהול הליכים בבית הדין למשמעת, השעיות עובדים בשל הליך פלילי או משמעת ופחיתות חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים (להלן - ביקורת המעקב). בחלק מהנושאים נבדקו גם סוגיות חדשות שלא נבדקו בביקורת הקודמת, וכמו כן נבדקו כמה נושאים נוספים: מאגר המידע של נש"ם ככלי ניהול מקצועי והמבנה הארגוני והתקינה של מערך המשמעת. הביקורת נעשתה בנש"ם. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד החינוך, בבנק ישראל, בתאגיד השידור הישראלי ובכמה תאגידים ציבוריים נוספים.

1 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד**, אפריל 2017, "הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה".



תמונת המצב העולה מן הביקורת



היקף הפעילות בתחום המשמעת - מספר תיקי המשמעת שנפתחו בשנים 2015 - 2020 גדל ב-126%, ועם זאת, שיעור המקרים שבהם מצאו אגף המשמעת או המשרדים כי יש ממש בחשד שהועלה ולכן ננקטו אמצעי משמעת או הוגשה תובענה לבית הדין למשמעת, מכלל הפניות שהתקבלו, פחת בשנים 2015 - 2020 מ-31% ל-20%. את הירידה בשיעור המקרים האלה יש לבחון על רקע הירידה שחלה במספר חקירות המשמעת (18%) והגידול המצומצם שחל בהיקף התובענות שהגיש אגף המשמעת (כ-15%). נראה כי נעשה שימוש גובר והולך באמצעים הקלים ופחות, באופן יחסי, באמצעי המשמעת המחייבים נקיטת הליך בבית הדין למשמעת.



משך הטיפול בעבירות משמעת - נש"ם לא קבעה תקן בדבר משך ההליך המשמעתי לרבות שלבי הטיפול בו. משך הטיפול הממוצע בתלונת משמעת התארך מ-18.5 חודשים בביקורת הקודמת ל-20.6 חודשים בביקורת הנוכחית: משך הטיפול הממוצע של אגף החקירות התארך בחודש וחצי, ושל אגף המשמעת - בחודש. רוב תלונות המשמעת (76%) הסתיימו ללא נקיטת אמצעי משמעת משרדי וללא הגשת תובענה, לרבות תלונות שהטיפול בהן התמשך מעל שנה ועד לכמה שנים. הימשכות ההליך המשמעתי באגפי החקירות והמשמעת, יותר משלוש שנים מאז דווח לנציבות על החשד לעבירות משמעת, הייתה שיקול מרכזי בהפחתת הענישה.



קידום תיקון חוק המשמעת - נש"ם לא השלימה את פעולותיה הנחוצות לצורך קידום תיקון חוק המשמעת שהחל בשנת 2005. משרד המשפטים מצידו לא יזם קידום תהליך החקיקה, אלא המתין לטיפול נש"ם בהערותיו על טיוטת תזכיר החוק. בכלל זאת, נש"ם ומשרד המשפטים לא בחנו מאז הדוח הקודם את ההסדרה הרצויה בנוגע לסמכויות המשרדים ולוועדות המשמעת. כיוון שכך, עדיין קיים חשש לטיפול חסר ומקל במקרים שבהם ראוי היה לנקוט הליכי משמעת מחמירים יותר או להגשת תובענות במקרים שבהם ניתן היה להסתפק בהליכי משמעת קלים יותר.



אמצעי משמעת משרדיים - מאז פרסום הדוח הקודם לא גובש הסדר הולם הנותן מענה לחולשת הטיפול של המשרדים בעבירות משמעת, בייחוד עבירות שחומרתן בינונית. הסדר כזה אף לא מוטמע בטיוטה של תיקון חוק המשמעת.



ערר על החלטת אגף המשמעת - אין אפשרות להגיש ערר על ההחלטות בתחום המשמעת (שאינן בתחום הטרדות המיניות). החל מיוני 2017 המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה היא הגורם המטפל בעררים של נפגעי עבירה על החלטות אגף המשמעת בעבירות של הטרדות מיניות, אך טרם אושר נוהל קבוע המסדיר את הגורם שיטפל בערר.



חוקרי משמעת - לפי ניתוח שנעשה יש למנות חוקרי משמעת ב-49 משרדים; וב-6 משרדים אחרים אין צורך למנות חוקרי משמעת; לא נקבע אם יש למנות חוקרים ב-8





משרדים, ואם כן - כמה חוקרים, ובסך הכול יש למנות, על פי הדוח, 120 חוקרים. בפועל היו בשנת 2021 במשרדים 112 חוקרי משמעת, ונמצאו פערים בין התפלגות החוקרים בין המשרדים על פי הנדרש, לבין ההתפלגות בפועל: בפועל מונו בהם 94 חוקרים (78% מהנדרש); ב-14 מ-49 המשרדים האמורים (29%) שבהם נדרש למנות חוקרי משמעת על פי הנדרש, לא מונו חוקרים. ב-12 משרדים נוספים (22%) מספר חוקרי המשמעת היה קטן מהנדרש; ב-8 המשרדים האמורים היו חוקרים.

השעיית עובדים בשל הליך פלילי או משמעתי - מספר העובדים המושעים במשך שלוש שנים או יותר ושיעורם מכלל העובדים המושעים עלה מ-28 (24%) במועד הביקורת הקודמת ל-43 (38%). נש"ם לא בחנה את ההיבט הכספי של תשלום שכר בתקופת השעיה ולא חישה את העלות השנתית של תשלומי השכר לעובדים מושעים. על פי תחשיב של משרד מבקר המדינה, אומדן עלות השכר הכוללת לכל תקופת ההשעיה של 114 העובדים שהיו מושעים באוגוסט 2021 הסתכמה ב-67.6 מיליון ש"ח, ועלות השכר למעסיק הממוצעת לפי 30% תוספת על השכר ברוטו היא 87.9 מיליון ש"ח.

מערכת המידע של נש"ם ככלי ניהול מקצועי - בידי נש"ם אין נתונים אמינים ועקביים על שלבי הטיפול בעבירות המשמעת, ואין בידיה כלים מתאימים לבקרה ולמעקב אחר שלבי הטיפול בעבירות; עלו הפערים האלה במערכות המידע - 65% מתאי המידע של שלבי הטיפול במסד הנתונים של אגף המשמעת היו ריקים. למשל, ב-69% מהתלונות לא צוין במאגר באיזה שלב נמצא הטיפול בתלונה, וב-69% מהתלונות לא צוין מי הוא הגורם המטפל בתלונה; 74% מהתאים במסד הנתונים של אגף החקירות היו ריקים. למשל, ב-88% מהחקירות לא צוין במאגר התאריך שבו התקבלה התלונה, וב-74% מהחקירות לא צוין המספר הסידורי של החקירה; 69% מהתאים במסד הנתונים של בית הדין למשמעת - היו ריקים. למשל, ב-30% מהתיקים נותרו ריקים התאים שבהם יש לציין באיזה מחוז של בית הדין מדובר, וב-93% מהתיקים לא צוין תאריך הגשת התובענה. נכון לנובמבר 2021, תיק התלונה או החקירה הוא תיק פיזי, שחלק מהמידע בו מוזן ידנית למודול משמעת, ונש"ם לא גיבשה פתרון לקידום מחשוב התיקים. נש"ם לא הקימה מאגר אלקטרוני של נתונים על כל הליכי המשמעת שנפתחו שיאפשר בין השאר מעקב אחר ביצוע המלצותיה, ואין בידיה נתונים סטטיסטיים על מידת אימוץ המלצות אגף המשמעת בידי המשרדים או על פרק הזמן שחולף עד לאימוץ ההמלצות.

מבנה ארגוני ותקינה של מערך המשמעת - בשנים 2015 עד 2020 מספר הפניות של משרדים לנש"ם כמעט הוכפל והגיע ל-2,460 פניות; מספר תיקי המשמעת שנפתחו בשנים אלו בעקבות הפניות גדל ב-126%, ובד בבד הצטמצם מספר התובעים וחוקרי המשמעת בנש"ם ב-13% (מ-23 בשנת 2015 ל-20 בשנת 2021). עקב צמצום משאבי האנוש בתחומי הליבה (חוקרים ותובעים) באגפי המשמעת, והגידול שחל במספר תלונות המשמעת, מספר התלונות לתובע ולחוקר גדל במהלך חמש שנים פי 2.5 ופי 2.8, בהתאמה (מכ-28 תלונות לתובע בשנת 2015 ל-69 תלונות לתובע בשנת 2020, ומכ-37 תלונות לחוקר בשנת 2015 לכ-104 תלונות לחוקר בשנת 2020). מנהל אגף המשמעת תיאר זאת לפני נציב שירות המדינה כהיעדר יכולת לתת מענה על צורכי המשרדים ועל צרכים של נפגעי העבירה בתיקי המשמעת.

החלת חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים - משרד המשפטים לא מיפה את התאגידים הציבוריים לשם איתור התאגידים שאין הוראה המסדירה את הדין המשמעתי



החל על עובדיהם, ולא בחן את המשך הטיפול בהסדרת מערכת נורמטיבית מחייבת בנושאי המשמעת בהם. כמו כן, לא קודם פתרון הסדרתי וחסימים כללים ונהלים המסדירים את הבירור והחקירה של חשד לעבירת משמעת בחלק מהתאגידים.

- **בנק ישראל** - אף שחלפו כ-15 שנה מאז החליטה הממשלה להחיל את חוק המשמעת על עובדי בנק ישראל, וחמש שנים מאז הביקורת הקודמת, הנהלת בנק ישראל טרם הסדירה מסגרת נורמטיבית שלמה לטיפול בעבירות משמעת בבנק ישראל.
- **יד ושם - רשות הזיכרון לשואה ולגבורה** - יד ושם (ארגון המעסיק יותר מ-800 עובדים) טיפל בחשד אחד לעבירת משמעת במשך יותר מחמש שנים ועשה שימוש בתקנון משמעת כללי שאינו מתאים לתחומי העשייה של הארגון.
- **מכון התקנים הישראלי** - הנהלת מכון התקנים סבורה כי ההסדרה הנורמטיבית הקיימת אינה נותנת לה את הכלים הנדרשים לטיפול בחשדות לעבירות משמעת של עובדי המכון.
- **מגן דוד אדום** - אין בידי הנהלת הארגון תמונת מצב מלאה על כלל החשדות לעבירות משמעת בארגון, על הליכי הטיפול בהם ועל תוצאותיהם. לדוגמה, אין בידי הנהלת הארגון נתונים סטטיסטיים על מספר תלונות המשמעת, על מספר המקרים שבהם ננקטו אמצעי משמעת ועל מספר העובדים שהושעו.
- **תאגיד השידור הישראלי** - התאגיד ערך בירורי משמעת פנימיים (בלא להעבירם לנש"ם) לגבי 11 עובדים. לגבי 6 מ-11 העובדים התאגיד נדרש לדווח לנש"ם, אך לא עשה זאת.



שיתוף הפעולה בין אגף החקירות לאגף המשמעת השתפר.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותה של רשות המיסים לפרסום אמצעי המשמעת שננקטו כלפי עובדים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ שנש"ם תקבע תקן למשך ההליך המשמעתי על שלביו, באופן שיאפשר לממש את תכליות הדין המשמעתי ולקיים את הוראות חוק המשמעת, תוך שמירה על זכויות העובדים. 💡

מומלץ שנש"ם תפעל לקידום תיקון חוק המשמעת, ובכלל זאת תשלים את טיפולה בטיטות תזכיר החוק, כדי שמשרד המשפטים יוכל להמשיך לקדם את הליך החקיקה. מומלץ שבמסגרת הטיפול בגיבוש נוסח עדכני מוסכם לתיקון החקיקה בין נש"ם למשרד המשפטים, יוסדר הטיפול ברובד הביניים של עבירות המשמעת וייבחן הצורך לחדש את פעילותן של ועדות המשמעת. כמו כן מומלץ שנש"ם תפעל לבחינה ולגיבוש של הסדר שימש בסיס לתיקון חוק המשמעת, כגון ההסדר שהציעה ועדת קרמניצר - להקנות לממונים אמצעים מינהליים נוספים לטיפול בהפרות משמעת. 💡



מומלץ שנש"ם תפעל לתיקוף מספרי החוקרים הנדרשים בכל המשרדים ולמינוי חוקרי משמעת בהיקף הנדרש בכל הגופים שחל עליהם חוק המשמעת. עוד מומלץ שאגף החקירות יוודא כי חוקרי המשמעת במשרדים עומדים בתנאי הסף שהוא קבע, וכי הם עוברים הכשרה ומוסמכים במועדים שנקבעו, וכן יוודא עם המשרדים שיש מקום להאריך את תוקף הסמכת החוקר קודם שיאריך את תוקפה.



על נש"ם לפעול לצמצום תקופות ההשעיה הארוכות הכרוכות בתשלום שכר, אם באמצעות זירוז השלב בהליך המשמעת המצוי בתחום אחריותה של הנציבות כאמור, אם באמצעות מימוש האפשרות לבחון הפחתת שכר, במקרים המתאימים, ואם באמצעות הגברת הפיקוח על המשרדים בכל הנוגע לקיזוז מהשכר המשולם לעובד המושעה בגין הכנסותיו מעבודה נוספת, כדי למנוע תשלום שכר בתקופת ההשעיה שלא כדין. עוד מומלץ, כי נש"ם תבחן דרכים נוספות להתמודד עם השעיות הנמשכות תקופה ארוכה, הן בהיבט של מילוי תפקידו של העובד המושעה, הן באמצעות בחינת מודל חילופי שיקור באופן תקופתי את המשך ההשעיה ותחולתה ויעודד עובדים בהשעיה ארוכה למצוא תעסוקה פרטית באישור, כנגד הפחתה חלקית בשכרם. כמו כן, נוסף על הפעולות שנקט משרד המשפטים, עליו לפעול לצמצום משך הטיפול בתיקים שבהם מעורבים עובדים המושעים מעבודתם.



מומלץ שנש"ם תבחן את המשאבים של אגפי המשמעת והחקירות ואת תהליכי העבודה שבהם לנוכח המשימות המוטלות עליהם, ועל פי ממצאי הבחינה תקבע אם נדרש להוסיף משרות, ואם כן - תפעל להשגתן. עוד מומלץ כי נש"ם תפעל לאיזוש כלל המשרות באגף החקירות. נוסף על כך, מומלץ שנש"ם תשקול לבצע משימות של חוקרי משמעת ושל תובעים גם באמצעות מיקור חוץ, במקרים המתאימים.



מומלץ כי נציבות שירות המדינה, בהתייעצות עם משרד המשפטים, תפעל לגיבוש מערכת נורמטיבית להסדרת דיני המשמעת בתאגידים הציבוריים שעליהם חל חוק המשמעת, עם המשרדים האחראים לתאגידים.



מומלץ כי הנהלת בנק ישראל תפעל להחלת חוק המשמעת על הבנק, ולחלופין תחיל עליו כללים דומים לכללי המשמעת החלים בשירות המדינה.



מומלץ כי הנהלת מכון התקנים תשלם את המשא ומתן עם העובדים ותסדיר כלי עבודה מספקים לטיפול בחשדות לעבירות משמעת.



מומלץ כי תאגיד יד ושם יגבש כללים עדכניים לטיפול בחשדות לעבירות המשמעת, ובכלל זה בחשדות להטרדות מיניות, ויפעל בהתאם לאמור בהם, בדרך שתביא לטיפול ממצה בהיבטי משמעת בארגון.



על מד"א לרכז מידע מלא על כלל החשדות לעבירות משמעת בארגון, על הליכי הטיפול בהם ועל תוצאותיהם, לבקר את הטיפול בתחום המשמעת בכל חלקי הארגון ולוודא שהוא מבוצע כנדרש.



מומלץ שהיועץ המשפטי לממשלה יבחן אם מדיניות הנציבות בנוגע לבירור תלונות על הטרדות מיניות בתאגיד השידור הישראלי תקפה מהבחינה המשפטית ויעביר את ממצאי בחינתו לנציבות ולתאגיד





מומלץ כי נש"ם תגבש כללי פעולה לטיפול בחשדות לביצוע עבירות משמעת של עובדי תאגיד השידור הישראלי ובפניות שעניינן הטרדות מיניות בתאגיד השידור, גם על סמך ממצאי הבחינה האמורה. על תאגיד השידור הישראלי לפעול בהתאם לכללים שתגבש הנציבות, כדי לוודא שעובדים בתאגיד זוכים ליחס מכבד משאר העובדים וממנהלי התאגיד השידור, וכדי לוודא שתלונות של עובדים ומנהלים יטופלו באופן ראוי.

מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
					נש"ם לא קבעה לוח זמנים מחייב לשלבי ההליך המשמעתי.	תקן למשך ההליך המשמעתי
					במועד סיום הביקורת הקודמת טרם הסתיים הטיפול בטיטות תזכיר החוק משנת 2014.	קידום תיקון חוק המשמעת
					היו חילוקי דעות בנש"ם בדבר הטיפול בפניית משרד נש"ם בשל חשד לעבירת משמעת; חלק ניכר מהליכי המשמעת לא נפתחים בהתאם להוראת התקשי"ר הנוגעת לפתיחת הליך משמעתי.	פתיחת הליך משמעתי
					הועלה חשש שביטול ועדות המשמעת, לצד חסרים נוספים שלא מולאו בשל אי-תיקון החקיקה, הובילו לטיפול חסר ומקל במקרים שבהם ראוי היה לנקוט הליכי משמעת מחמירים יותר או להגשת תובענות במקרים שבהם ניתן היה להסתפק בהליכי משמעת קלים יותר.	ביטול ועדות המשמעת
					כמחצית (48%) ממשרדי הממשלה סברו שאין בידם אמצעי משמעת מספקים לטיפול בעבירות משמעת. הומלץ לנש"ם לבחון עם משרד המשפטים וגורמים אחרים את האפשרות לגבש הסדר שישקף את המדיניות הרצויה כמענה הולם על עבירות שחומרתן בינונית, במסגרת תזכיר חוק המשמעת.	אמצעי משמעת משרדיים



מידת תיקון הליקוי					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן מועטה	לא תוקן		
				←	אין אפשרות להגיש ערר על החלטות בתחום המשמעת (שאינן בתחום ההטרדות המיניות).	ערר על החלטת אגף המשמעת
	←				לא נקבע מיהו הגורם שידון בערר על החלטות נש"ם בתיקי הטרדה מינית.	
		←			נש"ם טרם קבעה כי החלטה על הפסקת הליך משמעת נגד עובד בעקבות פרישתו תתקבל לאחר שקילת הסיכויים שהעובד ישוב לשירות המדינה בעתיד.	פרישה חלף המשך הליכים משמעתיים
←					נש"ם לא קבעה תנאי סף הנדרשים מחוקר משמעת במשרדי הממשלה.	הסמכת חוקרי משמעת במשרדים
		←			נש"ם לא קבעה אמות מידה בנוגע למספר החוקרים הרצוי בכל משרד ויחידת סמך; אגף החקירות לא ניתח את הסיכונים הקיימים בכל ארגון כדי להחליט כמה חוקרים נדרשים בו.	מספר חוקרי המשמעת המוסמכים במשרדים
				←	קשיים מינהליים שציין אב בית הדין למשמעת טרם באו על פתרונם.	קשיים מינהליים בבית הדין למשמעת
		←			החלטותיו של בית הדין למשמעת התפרסמו כקבצים סרוקים, ולא היה אפשר לערוך בהם חיפוש באמצעות מילות מפתח.	פרסום פסקי הדין של בית הדין למשמעת
				←	בידי נש"ם לא היו נתונים אמנים ועקביים על שלבי הטיפול בעבירות המשמעת.	הנתונים במערכת הממוחשבת
				←	לא רוכזו נתונים סטטיסטיים כוללים שאפשר ללמוד מהם באיזו מידה אימצו משרדי הממשלה את המלצות אגף המשמעת בדבר נקיטת אמצעי משמעת, ובתוך כמה זמן ממועד ההמלצה נקטו המשרדים את אמצעי המשמעת.	מעקב אחר יישום המלצות נש"ם



מידת תיקון הליקוי					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
					אם לאחר סגירת תיק משמעותי לא התבסס חשד נגד עובד, הרישום בדבר פתיחת ההליך המשמעותי נותר במערכת מרכב"ה, אינו נמחק ומלווה את העובד כל זמן שירותו בשירות המדינה.	מחיקת רישומים משמעותיים במערכת מרכב"ה
					מערכת הנורמות באחדים מהתאגידים חסרה כללים ונהלים המסדירים את הבירור והחקירה של חשד לעבירת משמעת, את הדיווח להנהלת התאגיד על ענייני המשמעת ואת תיעוד המידע בנושא המשמעת.	החלת חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים
					הנהלת הבנק החליטה בשנת 1994 לפעול להחלת חוק המשמעת על עובדי הבנק, אך היא לא עשתה כן. המסגרת הנורמטיבית שעל בסיסה אמור בנק ישראל לטפל באירועי משמעת לוקה בחסר, והכלים שבידי הבנק לא איפשרו לטפל באופן ראוי ושלם בעבירות משמעת.	בנק ישראל



סיכום

חוק המשמעת חל על כ-253,000 עובדים בשנת 2021, והטיפול בתחום המשמעת מוטל בעיקרו על 33 עובדים בפועל באגפי המשמעת והחקירות בנש"ם, גם באמצעות 112 חוקרי משמעת בפועל במשרדים. בשנים 2015 עד 2020 מספר תיקי המשמעת גדל ב-126%. ביקורת המעקב העלתה כי נש"ם לא תיקנה חלק ניכר מהליקויים שעלו בדוח הקודם. משרד מבקר המדינה ממליץ לנש"ם לפעול לתיקון הליקויים, כמפורט לעיל, לצורך פעילות תקינה של המינהל הציבורי ועובדיו.



הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה¹ - מעקב מורחב

מבוא

1. גופי השירות הציבורי בישראל הם משרדי הממשלה, יחידות הסמך שלהם ומאות גופים נוספים, ובהם חברות ממשלתיות, מועצות דתיות ותאגידים שהוקמו על פי חוק. השירות הציבורי מופקד על מתן שירותים לתושבי המדינה בתחומי החיים השונים, ואיכותו תלויה במידה רבה ברמתם המקצועית-תפקודית של עובדי הציבור וברמתם הערכית. הוא נאמן של הציבור בביצוע הסמכויות הנתונות בידיו, ומוטלת עליו חובה להבטיח שעובדי הציבור יתאימו לתפקידם הן מבחינת כישוריהם ותפקודם והן מבחינת רמתם המוסרית².
2. משמעת היא מערכת נורמות, נהלים ונהגים המסדירה את אופן פעולתו של ארגון וקובעת סדרים ובכלל זה את חובותיהם וסמכויותיהם של המשרתים בארגון, בזיקתם זה לזה ובזיקתם לארגון עצמו³. לשם הבטחת פעולה תקינה על הארגון לוודא שמערכת החובות מקוימת בו הלכה למעשה. פגיעה בארגון מצד עובד מחייבת תגובה מצד המעסיק בדמות הטלת אמצעי משמעת על מי שהפר את החובות⁴.
- המטרה העיקרית של אמצעי המשמעת, מהתראה או נזיפה ועד הרחקתם של מי שאינם ראויים לשירות, היא הגנתית ובעלת אופי מניעתי, והיא נועדה להבטיח משמעת, סדר טוב ופעילות תקינה של המינהל הציבורי⁵.
3. המקור הנורמטיבי העיקרי של הדין המשמעתי במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך ובחלקים נוספים של השירות הציבורי הוא חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת או החוק), והתקנות שהותקנו מכוחו. עם חקיקתו הוחל החוק על עובדי המדינה המתמנים בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959⁶. על פי החלטות ממשלה או חוקים ייעודיים, במהלך השנים הוחל החוק על קבוצות נוספות של עובדי ציבור, ובהם עובדי הוראה, עובדי מועצות דתיות, עובדים בחלק מהתאגידים הציבוריים, דוגמת המוסד לביטוח לאומי, רשות שדות התעופה ותאגיד השידור הציבורי

1. לרבות גופים נוספים מהמגזר הציבורי: מועצות דתיות, תאגידי בריאות, חברת דואר ישראל וכמה תאגידים ציבוריים שהוקמו על פי חוק.
2. בג"ץ 5657/09 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09).
3. עש"מ 3/75 **דבוש נ' נציבות שירות המדינה**, פ"ד (1) 231 (1975).
4. עו"ד נחמיה בן-תור, **דיני משמעת בשירות הציבורי**, מהדורה שנייה (2011), עמ' 1.
5. בג"ץ 7074/93 **סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מח (2) 749 (1994).
6. עובדי מדינה - עובדים במשרדי ממשלה, יחידות סמך ובתי חולים ממשלתיים, וכן עובדי לשכת נשיא המדינה, כנסת ישראל, משרד מבקר המדינה וועדת הבחירות המרכזית לכנסת.



ועובדים בתאגידי הבריאות⁷. בשנת 2021 חל חוק המשמעת על כ-253,000 עובדים בכ-250 משרדי ממשלה וגופים ציבוריים (להלן יחד - המשרדים) (ראו פירוט להלן).

חוק המשמעת מגדיר עבירת משמעת של עובד מדינה כאחד מאלה: מעשה או התנהגות הפוגעים במשמעת שירות המדינה; אי-קיום המוטל על העובד על פי נוהג, חוק או תקנה או הוראה כללית או מיוחדת שניתנו לו כדין או התרשלות בקיום המוטל עליו כאמור; התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד המדינה או התנהגות העלולה לפגוע בתדמית של שירות המדינה או בשמו הטוב; התנהגות בלתי הוגנת במילוי תפקידו או בקשר איתו; השגת מינוי בשירות המדינה במסירת ידיעה כוזבת או בהעלמת עובדה הנוגעת לעניין, או בשימוש באיומים או בכוח או באמצעים פסולים אחרים; וכן הרשעה בעבירה שיש עימה קלון⁸.

4. נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) יחד עם משרדי הממשלה, יחידות הסמך והגופים הציבוריים שחוק המשמעת חל עליהם כאמור, מופקדים על הטיפול במשמעת בשירות המדינה. בנש"ם פועלים שני אגפים המרכזים את הפעולות בתחום המשמעת: אגף חקירות משמעת המבצע בעיקר חקירות משמעת מכל הסוגים (להלן - אגף החקירות) ואגף המשמעת האחראי, בין היתר, להגיש תובענות לבית הדין למשמעת, המשמש גוף שיפוטי, ולייצג את המדינה לפני בית הדין למשמעת, וכן פועל בו מערך למעקב אחר הליכים פליליים ולטיפול בהשעיות של עובדים. במאי 2021 היו בשני האגפים יחד 33 עובדים (בדבר פירוט מספרי העובדים בכל אגף - ראו להלן). המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה היא גורם מטעם היועץ המשפטי לממשלה המייעץ לנציב שירות המדינה בנוגע להשעיות עובדים שנפתחה נגדם חקירה פלילית או הוגשה נגדם קובלנה משמעתית⁹.

5. ככלל, על פי הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), ריכוז הטיפול בעבירות משמעת במשרד נמצא תחת אחריותו של ה"אחראי"¹⁰, והוא נדרש לדווח מייד לאגף החקירות במקרה של חשד לעבירת משמעת. מנהל האגף מחליט אם לפתוח בחקירה, ואם כן, אם לבצעה באמצעות חוקרי המשמעת באגף או בסיוע חוקרי המשמעת במשרדים. בסיום החקירה מועברים הממצאים לבחינת אגף המשמעת לשם קבלת החלטה בדבר הטיפול המשמעי הנדרש. להלן תרשים המתאר את ההליך שנקבע בחוק ובתקשי"ר. יצוין כי ועדות המשמעת ואמצעי הענישה שבסמכותן להטיל, המסומנים כלא פעילים, אינם מתקיימים בפועל¹¹ (עוד בנוגע לוועדות משמעת - ראו להלן).

7 לפי סעיף 21 (2) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, תאגיד בריאות הוא "עמותה, אגודה שיתופית, חברה או כל גוף משפטי אחר הכשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות, המוכר שירותי בריאות בתוך בית חולים ממשלתי או תוך שימוש במתקני בית חולים כאמור".

8 גם עובד מדינה ועובד של גוף נתמך או מתקצב שעברו על הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 נחשבים כמי שעברו עבירת משמעת.

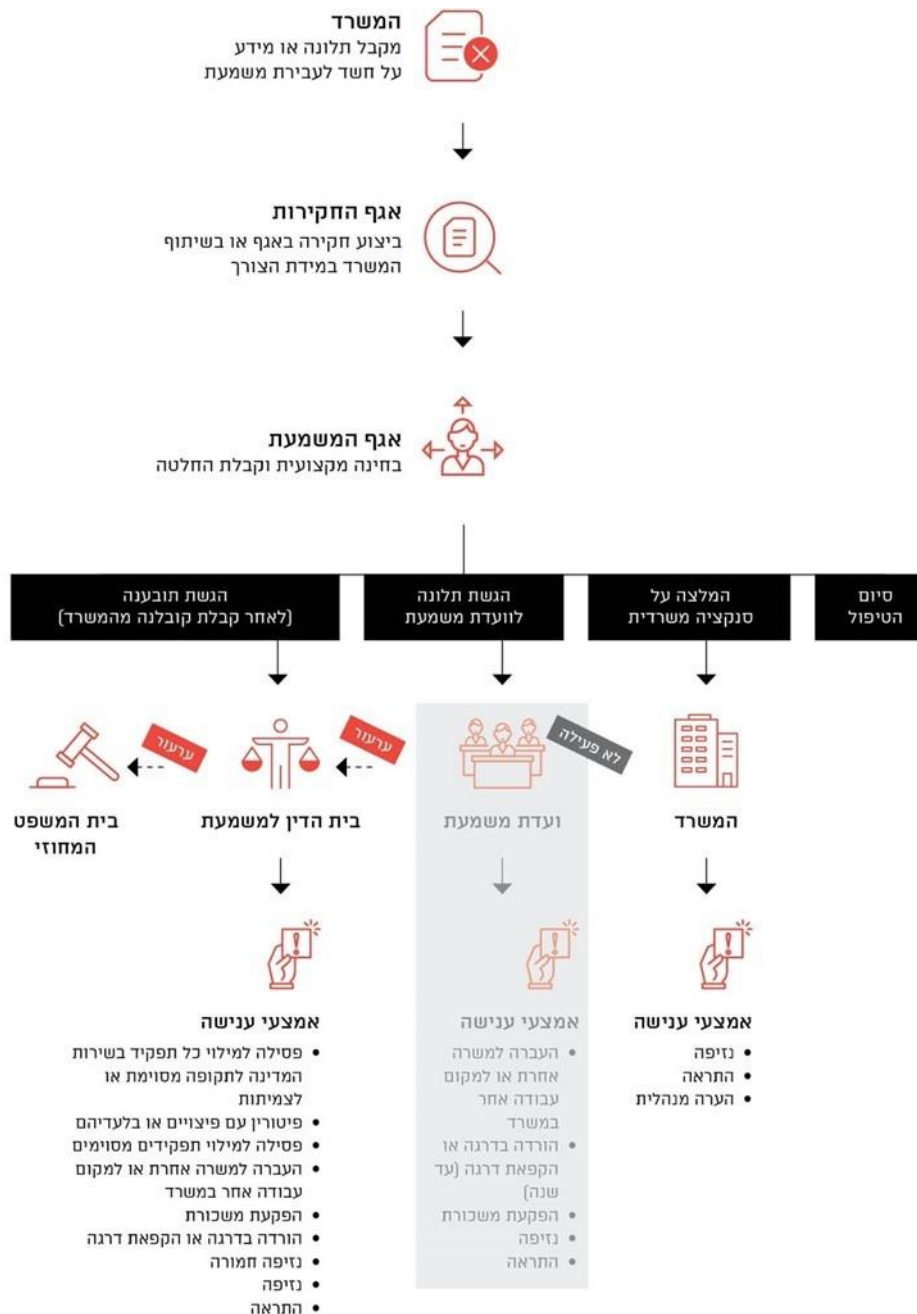
9 בהתאם להוראות סעיף 47 לחוק המשמעת.

10 בתקשי"ר מוגדר האחראי כאחד מאלה: מנכ"ל המשרד, סמנכ"ל בכיר לניהול ההון האנושי ולמינהל, מנהל יחידת סמך, סגן מנהל יחידת סמך לניהול ההון האנושי ומינהל, או בעל תפקיד אחר שמנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה לאחראי, באישור נציב שירות המדינה.

11 על פי סעיף 19 לחוק המשמעת יוקמו ועדות משמעת של שלושה עובדי המדינה כל אחת, שמתפקידן לשפוט את עובדי המדינה על עבירות משמעת מן הסוגים שיקבע שר המשפטים לעניין זה בתקנות.



תרשים 1: הליך הטיפול בעבירות משמעת (על פי חוק המשמעת והוראות התקשי"ר)



על פי חוק המשמעת והוראות התקשי"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יוני 2016 קיים משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה" (להלן - הביקורת הקודמת) וממצאיה פורסמו בדוח ביקורת באפריל 2017¹² (להלן - הדוח הקודם). בביקורת הקודמת נעשה שימוש בשאלונים שהופצו ל-85 גופים ממשלתיים, בהם הם התבקשו למסור בין השאר מידע על אירועי המשמעת שבהם טיפלו, על אופן הטיפול בהם ועל ממשקי העבודה שלהם עם נש"ם.

בחודשים אפריל-אוגוסט 2021 בדק משרד מבקר המדינה אם ובאיזו מידה תוקנו ליקויים שהועלו בדוח הקודם בנושאים האלה: משך ההליך המשמעת, קידום תיקון של חוק המשמעת, הטיפול השוטף בעבירות משמעת, חוקרי המשמעת במשרדים, קשיים מינהליים הנוגעים לניהול הליכים בבית הדין למשמעת, השעיות עובדים בשל הליך פלילי או משמעת ופיקוח המשמעת על תאגידים ציבוריים (להלן - ביקורת המעקב). בחלק מהנושאים נבדקו גם סוגיות חדשות שלא נבדקו בביקורת הקודמת, וכמו כן נבדקו כמה נושאים נוספים: מאגר המידע של נש"ם ככלי ניהול מקצועי והמבנה הארגוני והתקינה של מערך המשמעת. הביקורת נעשתה בנש"ם. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד החינוך, בבנק ישראל, בתאגיד השידור הישראלי ובכמה תאגידים ציבוריים נוספים.

דיווחים על תיקון ליקויים שהועלו בדוח הקודם

בסעיף 21א לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי בכל גוף מבוקר ימונה צוות לתיקון ליקויים, בראשות המנהל הכללי של הגוף (או בעל התפקיד המקביל לו באותו הגוף), ועליו לדון בדרכים לתיקון הליקויים, להחליט בדבר תיקון הליקויים שהועלו בדוח הביקורת ולדווח על דיוניו והחלטותיו לראש הגוף המבוקר. סעיף 21ב לחוק קובע כי על ראש הגוף המבוקר לדווח למבקר המדינה על החלטות הצוות, במועדים שנקבעו בחוק. בסך הכול עומדים לרשות הגוף המבוקר 105 ימים מיום פרסום הדוח ועד לדיווח הנדרש למבקר המדינה.

נמצא כי הגופים המבוקרים המרכזיים בדוח הקודם - נש"ם, משרד המשפטים, משרד החינוך ובנק ישראל - העבירו למשרד מבקר המדינה את הדיווחים הנדרשים על אודות תיקון הליקויים על פי הוראות החוק.

12 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד**, אפריל 2017, "הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה".

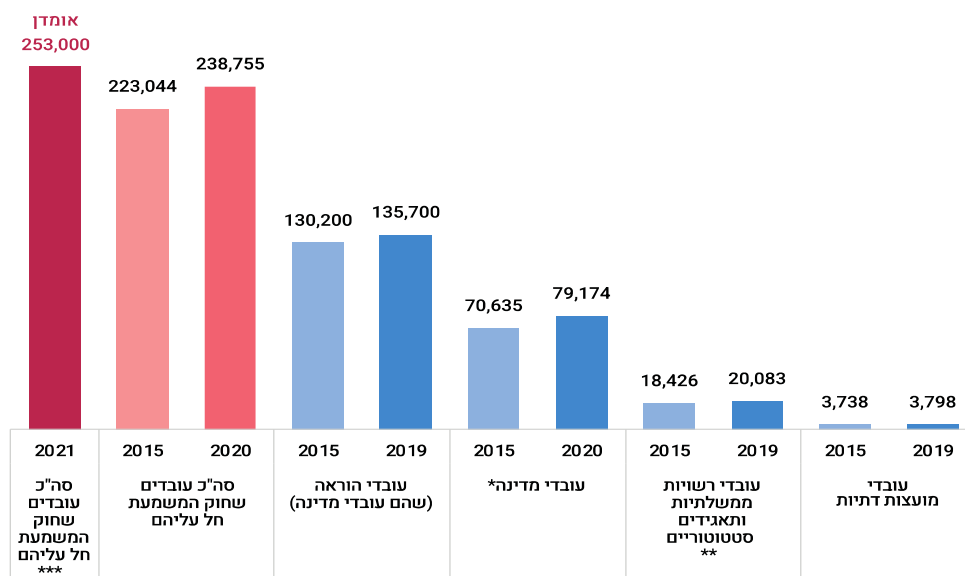


הטיפול בחשדות לעבירות משמעת - היקפו ומשכו

מספר העובדים שחוק המשמעת חל עליהם

חוק המשמעת חל כאמור על עובדי מדינה, לרבות עובדי הוראה, ועל עובדים ממספר גופים ציבוריים נוספים שחוק המשמעת הוחל עליהם במהלך השנים על פי חקיקה ייעודית או החלטת ממשלה¹³. בתרשים שלהלן מובאים סוגי הגופים ומספרי העובדים שעליהם חלו הוראות חוק המשמעת, לפי סוג הגוף, במועד הביקורת הקודמת (שנת 2015) ובסמוך למועד הביקורת הנוכחית.

תרשים 2: מספר העובדים שחוק המשמעת חל עליהם, בחלוקה לפי סוג הגוף¹⁴



המקור: נתוני נש"ם, אגף השכר וגופים נוספים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* עובדים במשרדי ממשלה, ביחידות סמך ובבתי חולים ממשלתיים. משרד ממשלתי כהגדרתו בחוק שירות המדינה. (מינויים), תשי"ט-1959, לרבות עובדי משרד מבקר המדינה, עובדי מינהל הכנסת, עובדי בית הנשיא ועובדי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת.
** לרבות חברה ממשלתית אחת: חברת דואר ישראל.
*** לרבות עובדי תאגידי הבריאות בבתי חולים ממשלתיים וסטודנטים בשירות המדינה, אשר חוק המשמעת הוחל עליהם בשנת 2021.

13 על פי סעיף 75 לחוק המשמעת. מותנה באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

14 נתוני משרדי ממשלה, יחידות סמך ובתי חולים ממשלתיים מבוססים על נתוני נש"ם, נתוני הכנסת, בית הנשיא, משרד מבקר המדינה ונתוני ועדת הבחירות המרכזית והם נכונים לשנת 2020. נתוני יתר הגופים מבוססים על נתוני אגף השכר ויחסי עבודה במשרד האוצר לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



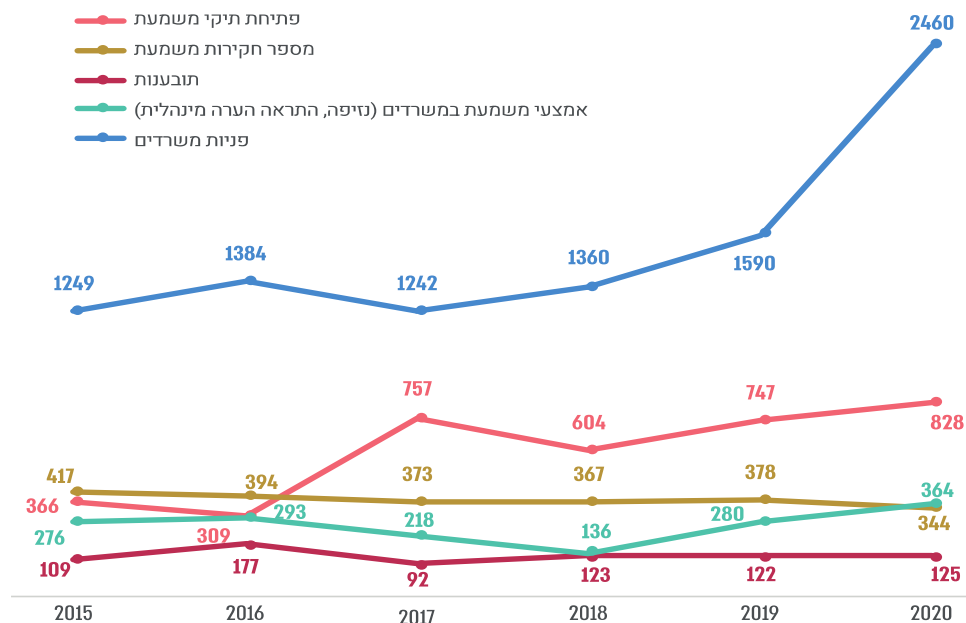
מספר העובדים שעליהם חלות הוראות החוק גדל מ-2015 עד 2021 בכ-30,000 (עלייה של כ-13%)¹⁵ (בשנים 2015 - 2020 עלייה של 7%, ובשנת 2021 עלייה נוספת של 6%). כ-32% מהגידול נובע מהחלת הוראות החוק על תאגידי הבריאות בבתי החולים הממשלתיים, כ-29% מהגידול נובע מעלייה במספר עובדי המדינה, כ-18% מהגידול נובע מעלייה במספר עובדי ההוראה שהם עובדי מדינה, כ-15% מהגידול נובע מהחלת הוראות החוק על כ-4,500 הסטודנטים בשירות המדינה ויתר הגידול נובע מתוספת עובדים לגופים הציבוריים. באגף המשמעת ואגף החקירות יחד היו בתקופת הביקורת (מאי 2021) 33 עובדים, והם טיפלו כאמור בחשדות לעבירות משמעת בגופים שעליהם חל חוק המשמעת, ובהם 253,000 עובדים. מאז שנת 2015 (תקופת הדוח הקודם) גדל מספר העובדים בשני האגפים יחד בשלושה (ראו גם להלן).

הפעילות בתחום המשמעת

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על השינויים בהיקפי הפעילות בתחום המשמעת בשנים 2015 - 2020: מספר פניות המשרדים לנש"ם בדבר החשד לעבירת משמעת¹⁶, מספר תיקי המשמעת שנפתחו, מספר חקירות משמעת שנפתחו באותה שנה, מספר אמצעי המשמעת שנקטו המשרדים (ביוזמה עצמאית או בעקבות המלצת אגף המשמעת) ומספר התובענות שהוגשו לבית הדין למשמעת.

15 לרבות סטודנטים ועובדי תאגידי הבריאות, שחוק המשמעת חל עליהם כאמור בשנת 2021.

16 הפניות כוללות גם תלונות כלליות שלא הוכנסו למערכת הממוחשבת ולכן לא הוקצה להן מספר תלונה, וגם תלונות שהוקלדו למערכת.

תרשים 3: הפעילות בתחום המשמעת בשנים 2015 - 2020¹⁷

על פי נציבות שירות המדינה, **דין וחשבון אגף המשמעת לשנים 2016 - 2020**, איסוף ועיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור פניות המשרדים לנש"ם בדבר חשדות לעבירות משמעת גדל ב-27% בשנים 2015 - 2019, ובשנת 2020 חלה עלייה ניכרת נוספת של 55% נוספים; בסך הכול מ-2015 עד 2020 מספר הפניות כמעט הוכפל והגיע ל-2,460 פניות; מספר תיקי המשמעת שנפתחו בשנים אלו בעקבות הפניות גדל ב-126% (הגידול האמור במספר העובדים שהוראות חוק המשמעת חלות עליהם עד 2020 - כ-7% - מסביר חלק מהגידול במספר התיקים). עם זאת מספר החקירות פחת ב-18%, ושיעור המקרים שבהם מצאו אגף המשמעת או המשרדים כי יש ממש בחשד שהועלה ולכן ננקטו אמצעי משמעת או הוגשה תובענה לבית הדין למשמעת, מכלל הפניות שהתקבלו, פחת בשנים 2015 - 2020 מ-31% ל-20%. את הירידה בשיעור המקרים האלה יש לבחון על רקע הירידה שחלה במספר חקירות המשמעת (18%) והגידול המצומצם בהיקף התובענות שהגיש אגף המשמעת (כ-15%); שיעור הגידול במספר המקרים שבהם ננקט אמצעי משמעת משרדי - כלי המשמעת הקלים יחסית בעולם המשמעת בשירות המדינה - גדל בשיעור של 31%. לפיכך נראה כי נעשה שימוש גובר והולך באמצעים הקלים ופחות, באופן יחסי, באמצעי המשמעת המחייבים הליך בבית הדין למשמעת.

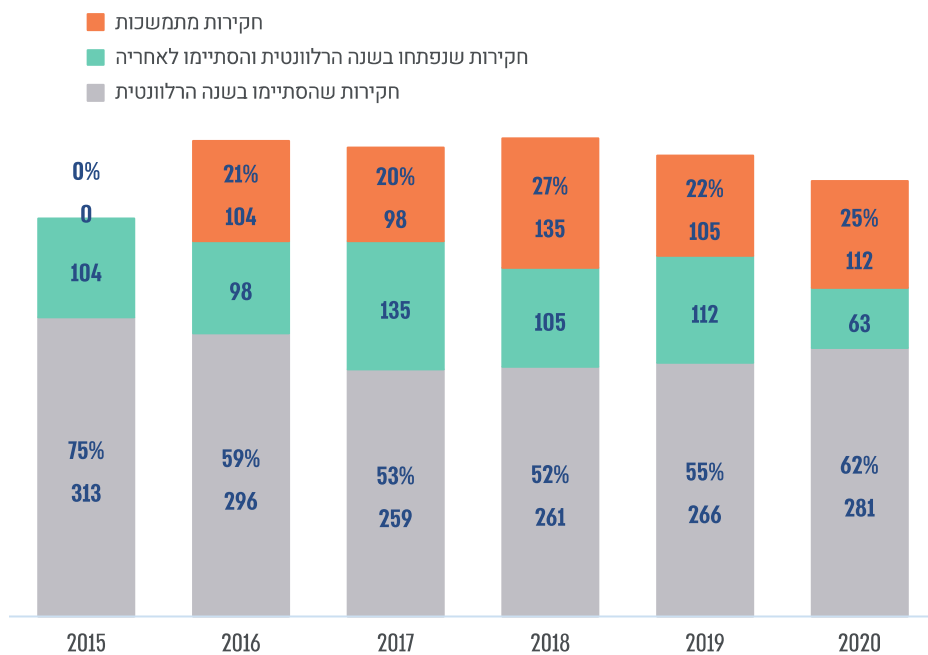
17 מספר החקירות שנפתחו בשנת 2015 (417) לקוח מנתונים מעודכנים של נש"ם לשנה זו, והוא שונה מהנתון שהוצג בדוח הקודם (329) אשר תאם את נתוני נש"ם באותה תקופת ביקורת.



היקף חקירות המשמעת

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על חקירות המשמעת: מספר חקירות משמעת שבהן עסק אגף החקירות בכל שנה, בחלוקה לחקירות שהסתיימו בשנה הרלוונטית, חקירות שהחלו באותה שנה והסתיימו לאחריה, וחקירות מתמשכות אשר החלו לפני השנה הרלוונטית והסתיימו לאחריה¹⁸.

תרשים 4: חקירות המשמעת בשנים 2015 - 2020, בחלוקה לחקירות שהסתיימו בשנה הרלוונטית, חקירות שנפתחו בשנה הרלוונטית והסתיימו לאחריה, וחקירות מתמשכות



על פי נציבות שירות המדינה, דוחות סיכום פעילות של לשנים 2015 - 2020, מוגש לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. איסוף ועיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מספר החקירות המתמשכות גדל בשנת 2018, פחת בשנת 2019 וגדל שוב בשנת 2020; שיעור החקירות המתמשכות מכלל החקירות קבוע למדי, עם עליות קטנות בשנים 2018 ו-2020; שיעור החקירות שהסתיימו בשנה הרלוונטית מכלל החקירות קטן בשנת 2017 (מ-59% בשנת 2016 ל-53%) וגדל בשנת 2020 (מ-55% בשנת 2019 ל-62%). נתונים אלה עשויים להעיד על התמשכות החקירות בשנת 2020 בהשוואה לשנת 2016 (עוד בנוגע למשך ההליך המשמעתי ראו להלן).

¹⁸ בשנת 2015 מספר החקירות המתמשכות היה 0, כיוון שלא נמצאו נתונים זמינים על אודות חקירות שעברו לטיפול האגף משנת 2014.



נש"ם ציינה בתשובתה כי בשנת 2020 התפרצה מגפת הקורונה, ובתקופות מסוימות צומצם היקף העבודה, ולכן חל צמצום בהיקף הפעולות בחקירות המשמעת.

סיום הטיפול בתלונות משמעת

לאגף המשמעת מגיעות פניות ממקורות שונים (חלקן אף לא רלוונטיות לטיפול האגף). ככלל האגף מחשיב פניות שעוסקות בענייני משמעת של עובדים שחוק המשמעת חל עליהם כתלונות, ואלה מוזנות במערכת מרכב"ה.

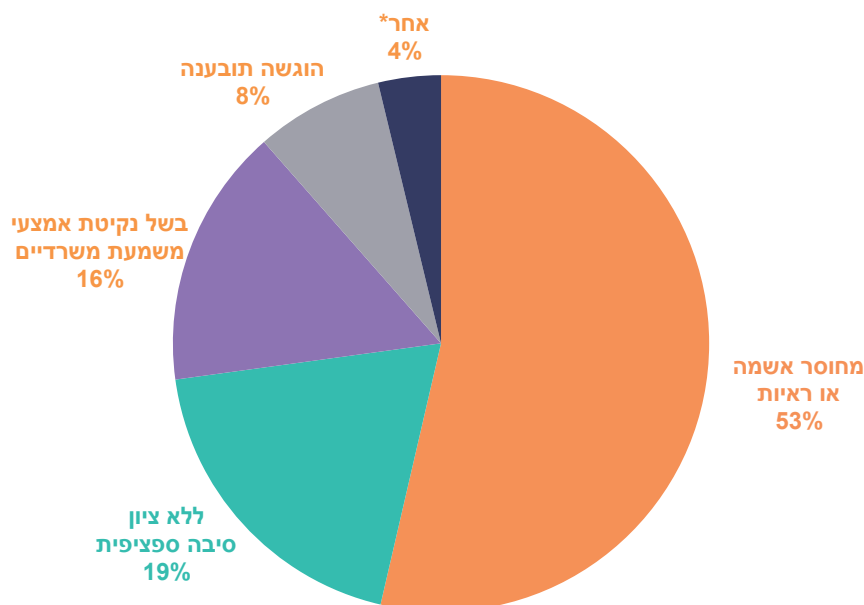
1. יש פער בין הנתונים שאגף המשמעת מפרסם לציבור על פניות שהוא מקבל בנוגע לחשדות לעבירות משמעת, המוצגים בתרשים 3 לעיל, לבין נתוני המפורטים על תלונות במערכת מרכב"ה. למשל, פרסומי האגף מציגים נתונים על מספר פניות של המשרדים בשנים 2017 - 2020 - 6,652, ובמערכת מרכב"ה לא מוצגים נתונים על פניות שהאגף מקבל באמצעות הדואר האלקטרוני, אלא על רקע מספר הפניות לאחר סינון שעורך האגף (פניות שהאגף מצא לנכון שלא לטפל בהן, כגון פניות שעוסקות בעובדים שחוק המשמעת לא חל עליהם ופניות שעוסקות בנושאים שלדעת האגף אינם נוגעים לתחום המשמעת), המכונות "תלונות", ומספרן בשנים האלה היה 5,378; על פי פרסומי אגף המשמעת לשנים האלה, בשנים האמורות נפתחו 2,936 תיקי משמעת, ננקטו 998 אמצעי משמעת והוגשו 462 תובעות, בעוד שעל פי נתוני מערכת מרכב"ה נפתחו 3,705 תיקים, ננקטו 508 אמצעי משמעת והוגשו 502 תובעות (פערים של 26%, 96% ו-9%, בהתאמה).

יצוין כי ניתוחי המידע שיובאו להלן מבוססים על נתונים מדוחות שהופקו ממערכת מרכב"ה.

2. בתרשים שלהלן מוצגים נתוני נש"ם על 3,310 תלונות שנסגרו בין ינואר 2017 למאי 2021, בפילוח לפי הסיבות לסגירת התלונה.



תרשים 5: התפלגות התלונות, בפילוח לפי הסיבות לסגירתן, מ-2017 ועד מאי 2021



על פי נתוני נציבות שירות המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * העובד עזב את שירות המדינה (91); העובד אינו עובד מדינה (30); העובד נפטר (2); העובד פרש בפרישה מוקדמת במקום העבודה לדין משמעתי (1); העובד זוכה בבית משפט (1).

מהתרשים שלעיל עולה כי על פי נתוני נש"ם, הטיפול ב-76% מתלונות המשמעת מסתיים במסקנה שאין מקום לנקוט אמצעי משמעת נגד העובד¹⁹. למעשה, אחת מארבע תלונות משמעת מסתיימת בנקיטת אמצעי משמעת או בהגשת תובענה לבית הדין למשמעת. נתונים אלה יכולים להעיד על אחד משניים: תלונות רבות באפיק המשמעתי הן חסרות בסיס או שבדיקת התלונות באגף המשמעת ובמשרדים אינה ממצה.

עוד עולה מהתרשים כי בכרבע מהתלונות שהסתיימו במסקנה שאין מקום לנקוט אמצעי משמעת או להגיש תובענה, לא צוינה בדוחות מערכת מרכב"ה של נש"ם סיבת הסגירה - ממצא דומה לממצא שהועלה בדוח הקודם.

נש"ם השיבה כי לצד נתונים שמופיעים בדוחות מערכת מרכב"ה יש מידע שקיים במערכת אך אינו מופיע בדוחותיה, לרבות הערה שהטיפול בתלונה הסתיים כיוון שנסיבות עניינה לא הצדיקו טיפול משמעתי.

19 מחוסר אשמה או ראיות, ללא ציון סיבה ספציפית או סיבה אחרת.



מומלץ שאגף המשמעת יציין את סיבת הסגירה המפורטת בדוחות מערכת מרכב"ה לגבי כל תלונה שנסגרת.

תקן למשך ההליך המשמעת

מיצוי דין במועד קרוב ככל האפשר למועד העבירה מגביר את ההרתעה. בית המשפט העליון עמד על החשיבות שבסמיכות התגובה המשמעתית למועד ביצוע המעשה הפסול לצורך הגשמת התכלית והייעוד של ההליך המשמעת²⁰, באומרו כי "המשמעת נשכרת בדרך כלל מצעדים, הננקטים תוך זמן קצר יחסית אחרי אירוע עבירת המשמעת, ועם חלוף הזמן מעבר למידה הראויה הופכת התגובה המשמעתית למעשה מיותר או, לעתים, אף לבעלת תוצאות הפוכות מאלו אשר להן מקווים"²¹.

ההליך המשמעת כולל כאמור כמה שלבים ובהם חקירת משמעת, בחינת ממצאי החקירה וקבלת החלטה על המשך הטיפול, ניהול הליך משמעת בבית דין ונקיטת אמצעי משמעת (ראו תרשים 1 לעיל). הגדרת הליך הטיפול בעבירת משמעת, קביעת תקן למשך כל אחד משלבי ההליך ואיסוף הנתונים על משך שלבי הטיפול בכל עבירה הם בסיס לבקרה על משכו של ההליך המשמעת, ייעולו והשגת מטרותיו, לרבות הרתעה בפני ביצוע עבירות משמעת ומניעת עינוי דין.

הביקורת הקודמת

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנוגע להליך הפלילי²² נקבע כי משך הטיפול של רשויות התביעה עד להגשת כתב אישום יהיה עד שישה חודשים כשמדובר בעבירה מסוג חטא, עד שנה כשמדובר בעבירה מסוג עוון ועד שנתיים כשמדובר בעבירה מסוג פשע²³.

20 עיקר התכלית של הדין המשמעת הוא הגנה על תפקוד השירות הציבורי ועל תדמיתו של השירות בעיני הציבור. תכלית זו מושגת, בין היתר, באמצעות קביעתן של נורמות ההתנהגות הראויות לעובדים בשירות הציבורי ובאמצעות ענישתם של עובדים שסטו מנורמות אלו, וזאת תוך יצירת הרתעה אפקטיבית מפני ביצוע מעשים שיש בהם סטייה כאמור ותוך העברת מסר ברור לציבור באשר לסטנדרטים שבהם מחויב השירות הציבורי (ראו בעניין זה: עש"מ 1928-00 **מדינת ישראל נ' ברוכין**, פ"ד נד(3) 694 (2000), עש"מ 9433/07 **מדינת ישראל נ' אבשלומוב**, פסקה 7 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 21.5.08).

21 עש"מ 5/85 **מדינת ישראל נ' מגדלני**, פ"ד לט(3) 334, 335 (1984). כן ראו: בגץ 8079/18 ארליך **נ' מפכ"ל המשטרה**, פסקה 21 לפסק דינו של השופט גרוסקופף (פורסם במאגר ממוחשב, 3.5.20).

22 הנחיית יועץ משפטי לממשלה מס' 4.1202, "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום", מאוגוסט 2010 (עדכון אחרון - ינואר 2021).

23 בחוק העונשין, התשל"ז-1977, נקבע: **חטא** - עבירה פלילית שנקבע לה עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים, ואם העונש הוא קנס בלבד - קנס שאינו עולה על 14,400 ש"ח; **עוון** - עבירה פלילית שנקבע לה עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ושאינה עולה על שלוש שנים, ואם העונש הוא קנס בלבד - קנס העולה על 14,400 ש"ח; **פשע** - עבירה פלילית שנקבע לה עונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים.



ממצאי הביקורת הקודמת העלו כי בשונה מהנורמה שנקבעה בנוגע לרשויות התביעה הפלילית, נש"ם לא קבעה לוח זמנים מחייב לשלבי ההליך המשמעת. לפיכך אי אפשר לקבוע על סמך השוואה לתקן אם משכם של שלבים שונים בהליך המשמעת הוא תקין.

משרד מבקר המדינה המליץ לאגף החקירות ולנש"ם כי עליהם לקבוע תקן למשך ההליך המשמעת ולשלביו, גם כדי שתהיה אפשרות לבקר את משך ההליך המשמעת, לאתר נקודות תורפה ולשפרן.

יצוין כי בדיווח של נש"ם על תיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם, היא לא דיווחה על פעולותיה לקביעת תקן למשך ההליך המשמעת ולשלביו.

הביקורת הנוכחית

בדצמבר 2020 העביר נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (להלן - הנת"ם) לנציב שירות המדינה את ממצאיו בנוגע לבדיקת תלונה שקיים בעניין עיכוב בטיפול בתיק משמעת באגף משמעת. ממצאי הבדיקה העלו כי הטיפול בתיק התעכב יותר משנתיים שלא לצורך, ובשל ממצאים אלו המליץ הנת"ם לנציב שירות המדינה לעגן בהנחיות מטעמו הוראות לעניין זמני הטיפול בתלונות המתקבלות באגף המשמעת עד לקבלת החלטה בדבר סגירת התיק או הגשת תובענה. הנת"ם ביקש לעדכנו בתוך שלושה חודשים באשר לסטטוס יישום החלטתו.

הנת"ם השיב למשרד מבקר המדינה כי ב-19.4.21 התקבל עדכון מאת נציב שירות המדינה ובו נמסר כי אגף המשמעת לומד את ההחלטה, וכי במסגרת תוכנית העבודה השנתית של האגף תיערך בדיקה של זמני הטיפול בתלונות שהוא מקבל ותיבחן האפשרות להכין נוהל בנושא; בקשת הנת"ם מהנציב ב-25.4.21 לקבל עדכון נוסף ובקשה נוספת מדצמבר 2021 לא נענו.

נמצא כי נש"ם לא קבעה תקן בדבר משך ההליך המשמעת לרבות שלבי הטיפול בו.

מנהל אגף המשמעת ציין במהלך הביקורת כי אף שנושא קביעת התקן למשך ההליך המשמעת הופיע בתוכנית העבודה לשנת 2021, הדבר טרם בוצע. הוא הוסיף כי בשל המחסור בכוח האדם באגף, קשה לקבוע תקן שיהיה קצר מתקופת ההתיישנות הקבועה בחוק המשמעת (שנתיים מהמועד שבו נודעו הפרטים לבעל הסמכות).

נש"ם השיבה כי ביצעה סקר שביעות רצון בשנת 2021 באשר לתפקוד אגף המשמעת, בקרב המשרדים ושאר הגופים הכפופים לחוק המשמעת; הסקר העלה שביעות רצון ממקצועיות המענה הראשוני וכן מהזמינות ומרמת השירות של האגף; הסקר הצביע על חוסר שביעות רצון ממשך הזמן שאורכים ההליכים המשמעתיים.

מומלץ שנש"ם תקבע תקן למשך ההליך המשמעת על שלביו, באופן שיאפשר לממש את תכליות הדין המשמעת ולקיים את הוראות חוק המשמעת, תוך שמירה על זכויות העובדים. על רקע דברי מנהל אגף המשמעת והתרעותיו על הקשיים של האגף למלא את תפקידו, כמפורט להלן, יש לוודא כי האמצעים שבידי האגף מתאימים למילוי משימותיו.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי לא תוקן.



משך הטיפול בעבירות משמעת

הביקורת הקודמת

1. הביקורת הקודמת העלתה כי במהלך כשלוש שנים וחצי (מתחילת שנת 2012 עד סוף מאי 2015) טיפלה נש"ם בכ-4,900 תלונות על עבירות משמעת. בעקבות כמחצית מהן (2,700, 55%) נפתחו תיקי משמעת, ובכמחצית מהתיקים (1,297) נערכו חקירות. משך הטיפול הממוצע בתיק משמעתי עמד על כ-18 חודשים וחצי (לפירוט זמני הטיפול בתחנות השונות - ראו בהמשך).
2. בדוח הקודם נכתב כאמור כי אין אפשרות לקבוע אם משכי ההליך המשמעתי תקינים, כיוון שנש"ם לא קבעה לוחות זמנים מחייבים לשלביו. אך יש לשים לב כי יותר ממחצית מ-60 המשרדים שהשיבו על השאלון בביקורת הקודמת הביעו שביעות רצון בינונית ומטה ממשך הטיפול של אגף המשמעת באירוע משמעת, וכרבע הביעו שביעות רצון בינונית ומטה ממשך הטיפול של אגף החקירות בביצוע חקירת משמעת.

הביקורת הנוכחית

1. מדיווח של נש"ם למשרד מבקר המדינה על תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם (דיווח מאוגוסט 2017), עולה כי מנהל אגף המשמעת סיים את תפקידו, והמנהל החדש שייבחר יונחה לבצע עבודת מטה שבה ינותחו הבעיות הקיימות, במטרה לקצר את משך ההליך המשמעתי (לרבות פעולות אגף החקירות ואגף המשמעת וניהול התיק בבית הדין למשמעת).
2. נמצא כי במהלך ארבע שנים וחצי (מתחילת שנת 2017 עד סוף מאי 2021, להלן - התקופה הנבדקת) טיפלה נש"ם בכ-6,000 תלונות; כ-4,100 מהתלונות (68%) הובילו לפתיחת תיקי משמעת; ב-25% מהתלונות (כ-1,500) נערכו חקירות משמעת. נכון לסוף מאי 2021 הסתיים הטיפול ב-3,310 מהתלונות המטופלות (55%).

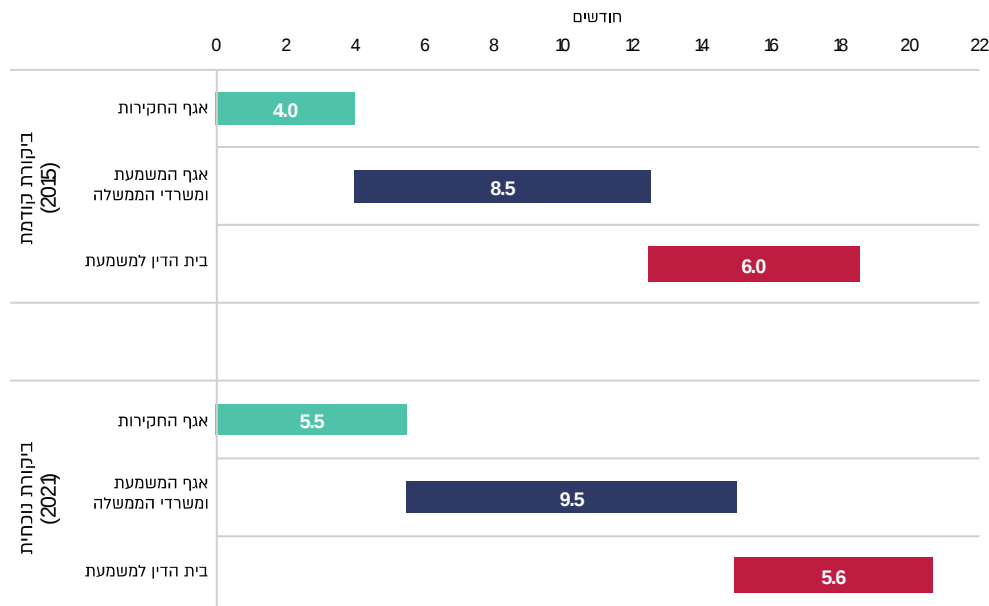
משך הטיפול הממוצע בתיק משמעת

משרד מבקר המדינה בחן את נתוני מאגר המידע של נש"ם בנושא המשמעת לצורך חישוב משך שלבי ההליך המשמעתי בתקופה הנבדקת. בתרשים שלהלן מוצגת השוואה של הנתונים על משכי הטיפול הממוצעים של הגורמים המטפלים בתלונות שהטיפול בהן הסתיים, בהשוואה לביקורת הקודמת: באגף החקירות - מפתחת חקירה ועד לסיומה; באגף המשמעת²⁴; ובבית הדין למשמעת - מהגשת תובענה ועד למועד הכרעת הדין (במקרים שבהם העובד לא הורשע) או עד מועד גזר הדין (במקרים בהם העובד הורשע).

24 בכל הנוגע למשך הטיפול הממוצע באגף המשמעת, במקרים שבהם הוגשה תובענה לבית הדין נמדד פרק הזמן ממועד סיום החקירה ועד מועד הגשת התובענה; במקרים שבהם לא הוגשה תובענה ואגף המשמעת המליץ שלא לנקוט אמצעי משמעת, נמדד פרק הזמן ממועד סיום החקירה ועד למועד סגירת תיק המשמעת; במקרים שבהם המליץ אגף המשמעת שהמשרד יטיל אמצעי משמעת, נכלל גם זמן הטיפול המשרדי עד להטלת אמצעי המשמעת.



תרשים 6: משכי טיפול ממוצעים בתלונות משמעת²⁵, בחודשים, בביקורת הקודמת ובביקורת הנוכחית



על פי נתוני נש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משך הטיפול הממוצע בתלונות משמעת התארך מ-18.5 חודשים בביקורת הקודמת, ל-20.6 חודשים בביקורת הנוכחית (תוספת של 11% למשך זמן הטיפול הממוצע). משך הטיפול הממוצע של אגף החקירות התארך בחודש וחצי ושל אגף המשמעת - בחודש. משך הטיפול הממוצע של בית הדין למשמעת התקצר בשבועיים.

מספר הימים שהושקעו בטיפול בתלונות משמעת²⁶

ניתוח נתוני אגף המשמעת העלה שונות גדולה במספר ימי הטיפול של אגף המשמעת בתיקי משמעת: לעתים, האגף פותח וסוגר תיקים באותו היום ובמקרים אחרים, מטפל בתיק אחד במשך כמה שנים. להשלמת התמונה מוצג להלן תרשים ובו התפלגות מספר הימים הכולל שהושקע בטיפול בתלונות משמעת שהטיפול בהן הסתיים (תלונות שנסגרו, 3,310), מסך

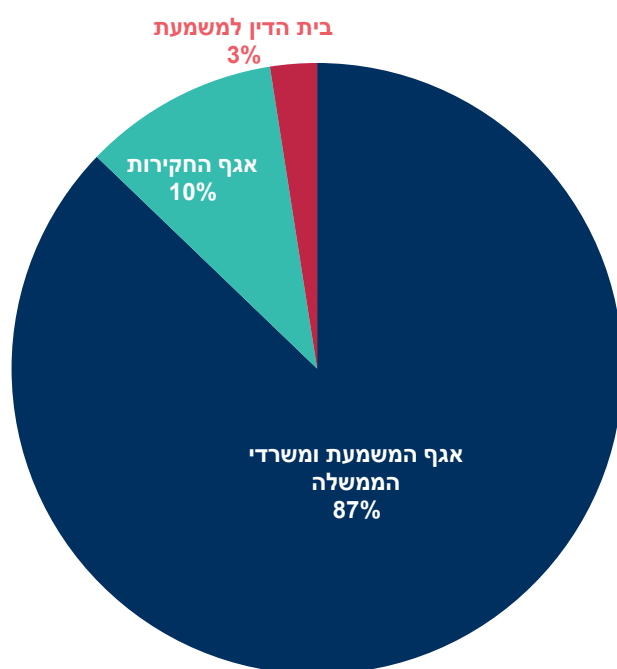
25 נותחו נתונים על כלל תלונות המשמעת בתקופה הנבדקת, שבעניין הוזנו למאגר המידע של נש"ם תאריכים תקינים בכל השדות הרלוונטיים. בביקורת הנוכחית: נתוני אגף החקירות על 1,346 תלונות שהחקירה בהן הסתיימה; נתוני אגף המשמעת ומשרד הממשלה על 3,269 תלונות שנסגרו באגף משמעת (לרבות אלו שהובילו לנקיטת אמצעי משמעת במשרדים או שהוגשו בהן תובענות); נתוני בית הדין למשמעת על 144 תיקים שהתקבל בהם פסק דין. בביקורת הקודמת: נתוני אגף החקירות ב-1,750 תלונות; נתוני אגף המשמעת ומשרד הממשלה ב-1,290 תלונות; נתוני בית הדין למשמעת ב-262 תיקים.

26 החישוב התייחס לימי לוח. ההצגה בתרשים זה, כמוותית ולא ממוצעת, כך שכמות הימים הגבוהה ביותר אינה מצביעה בהכרח על הממוצע הארוך ביותר.



התלונות בתקופת הבדיקה, בחלוקה בין הגופים המטפלים השונים (אגף המשמעת ומשרדי הממשלה²⁷, אגף החקירות ובית הדין למשמעת).

תרשים 7: התפלגות מספר הימים הכולל של הטיפול בתלונות משמעת, לפי הגופים המטפלים



על פי נתוני נש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי חלק הארי (87%) של ימי הטיפול בתלונות משמעת הוא באגף המשמעת ובמשרדי הממשלה.

משך הטיפול בתלונות לפי הסיבות לסגירתן

משרד מבקר המדינה עיבד ושילב את מסד הנתונים של בית הדין למשמעת עם מסד הנתונים של אגף המשמעת, בכל הנוגע לתקופה הנבדקת. לאחר השילוב, חולקו התלונות שהטיפול בהן הסתיים (3,215)²⁸ לשלוש קבוצות עיקריות: תלונות שבהן הוטלו אמצעי משמעת בידי המשרדים (ולא הוגשה תובענה) (519); תלונות שהוגשה במסגרתן תובענה וניתנה בהן החלטה של בית

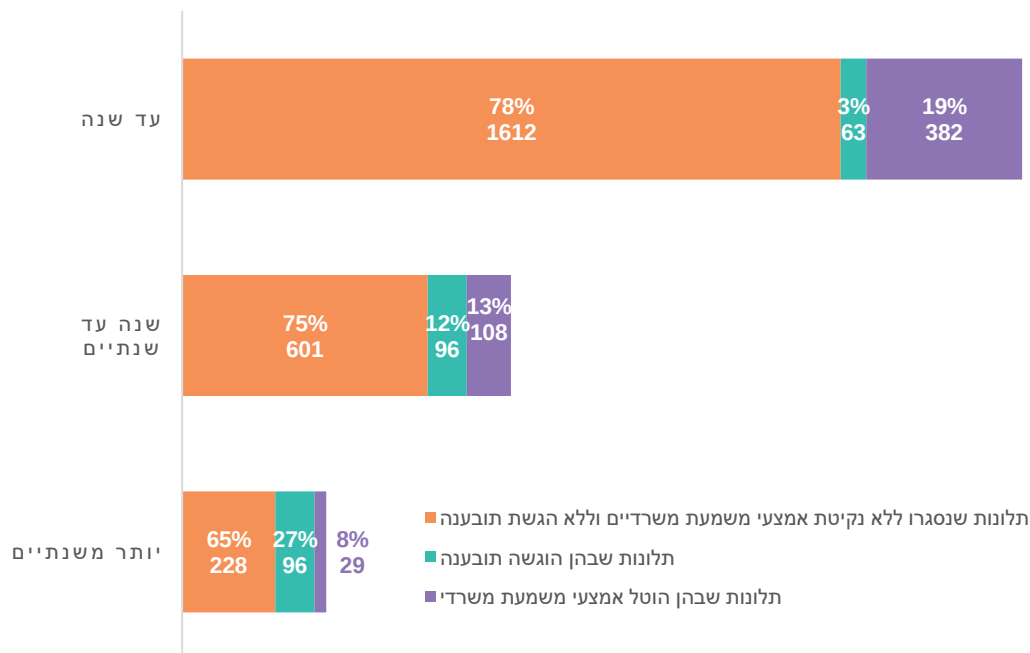
27 המערכת הממוחשבת של נש"ם שבה מוזנים נתוני המשמעת אינה מאפשרת להבחין בין תקופת הטיפול במשרד לתקופת הטיפול באגף המשמעת.

28 לא כולל 95 תלונות שסיבות סגירתן היו כלהלן: העובד אינו עובד מדינה או עזב את שירות המדינה; העובד התפטר, פוטר, פרש לגמלאות או נפטר.



הדין למשמעת (255); ותלונות שנסגרו ללא נקיטת אמצעי משמעת משרדיים וללא הגשת תובענה (2,441). בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על משך הטיפול בתלונות משמעת, בחלוקה לשלוש הקבוצות האמורות, בחודשים. יצוין כי הנתונים בתרשים כוללים את משך הטיפול בתלונה, לרבות את משך הטיפול בחקירתה.

תרשים 8: משך הטיפול בתלונות משמעת, בחלוקה לשלוש קבוצות



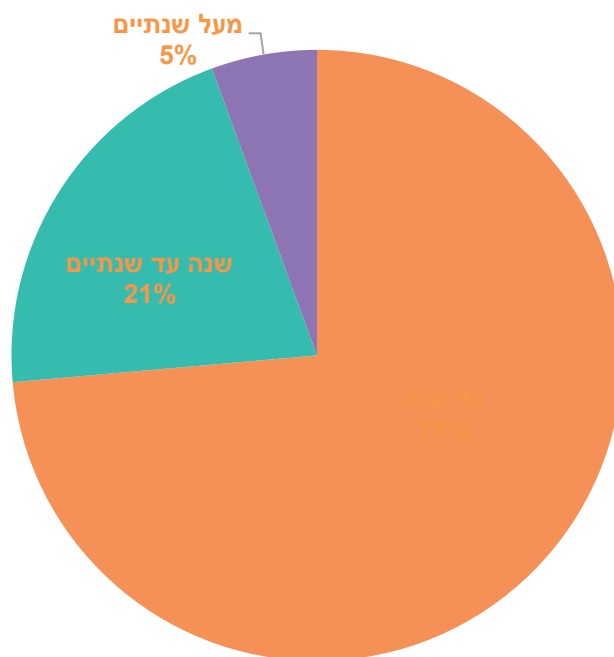
על פי נתוני נש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי רוב תלונות המשמעת הסתיימו ללא נקיטת אמצעי משמעת משרדי וללא הגשת תובענה, לרבות תלונות שהטיפול בהן התמשך: 78% מהתלונות שטופלו עד שנה; 75% מהתלונות שטופלו במשך שנה עד שנתיים; ו-65% מהתלונות שטופלו יותר משנתיים.

בתרשים שלהלן מוצגות 519 תלונות משמעת שהסתיימו בנקיטת אמצעי משמעת בידי המשרד, במשך ארבע שנים וחצי, החל משנת 2017 ועד סוף מאי 2021, בהתפלגות לפי משך הטיפול בהם בחודשים.



תרשים 9: התפלגות תלונות המשמעת שבהן ננקטו אמצעי משמעת במשרדים, לפי משך הטיפול בתלונה, בשנים



על פי נתוני נש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אמצעי משמעת משרדיים נועדו לאפשר לגורמי הטיפול במערכת המשמעת לנקוט פתרונות מהירים, ככל הניתן, במקרים שבהם עבירות המשמעת אינן מצדיקות הגשת תובענה, כדי שהטיפול יהיה אפקטיבי וישיג הרתעה מיידית. זאת, גם במקרים שבהם מתקיימת חקירת משמעת (ראו תרשים 6 לעיל, לרבות פרק הזמן הממוצע לביצוע חקירה - 5.5 חודשים). מהתרשים עולה כי ב-26% מתלונות המשמעת שבהן ננקטו אמצעי משמעת, הטיפול ארך יותר משנה. נקיטת אמצעי משמעת משרדיים לאחר שנה ויותר של התמשכות ההליך המשמעתי עלולה לצמצם את יעילותו של ההליך ואת מידת ההרתעה בפני עבירות משמעת.

השפעת משך זמן ההליך המשמעתי על תוצאותיו

להלן יובאו כמה מקרים שבהם משך ההליך המשמעתי השפיע על תוצאותיו. במקרים האלה הוגשו גם תלונות למשרד מבקר המדינה.

1. באפריל 2016 קיבלה נש"ם תלונה אנונימית על שלושה עובדים של רשות המיסים, בחשד לדיווחים כוזבים. בשנת 2017 חקר אגף החקירות את החשד, בדצמבר 2017 הוא העביר את תיק החקירה לאגף המשמעת, כעבור כמעט שנה, בנובמבר 2018, ביקש אגף המשמעת מאגף החקירות להשלים את החקירה, וזו הושלמה בינואר 2019. ביולי 2019 המליץ אגף



המשמעת בפני רשות המיסים לנוף בשלושת העובדים. אגף המשמעת הציג שני נימוקים להמלצתו לנקוט אמצעי משמעת של מיפה בעניינם של שניים מהעובדים: האחד - כיוון שמספר הדיווחים הכוזבים היה קטן, והשני - כיוון שחלף זמן רב מאז החל ההליך. בנוגע לעובד השלישי, כתב אגף המשמעת: "אמנם מדובר בחמישה מועדים של דיווח כוזב ובמספר שעות רב, אולם לאור חלוף הזמן מאז הוחלט להסתפק בהמלצה על נקיטת מיפה משמעתית".

הימשכות ההליך המשמעת באגף החקירות והמשמעת, יותר משלוש שנים מאז דווח לנציבות על החשד לעבירות משמעת, הייתה אפוא שיקול מרכזי בהפחתת הענישה.

2. בינואר 2018 התקבל באגף המשמעת דיווח על חשדות לעבירות משמעת של שני עובדים בכירים במשרד ממשלתי. החשדות גובו בדוח ביקורת פנים שנעשה במשרד, ובו הועלו חשדות לביצוע התקשרות עם ספק תוך חריגה מסמכות והטעיות של ועדת המכרזים וועדת הפטור של המשרד. בפברואר 2018 העביר אגף המשמעת את החומרים לבחינת היועץ המשפטי לממשלה לצורך החלטה אם לפתוח בהליך פלילי, ובינואר 2019 החליט היועץ המשפטי לממשלה שלא לפתוח בהליכים פליליים ולהחזיר את התיק לבחינת אגף המשמעת. בפברואר 2019 נפתחה חקירה משמעתית שלוותה בתובעת מאגף המשמעת, וזו נוהלה במשך שנתיים, עד אפריל 2021, אז הועברו לאגף המשמעת חומרי החקירה. בנובמבר 2021 החליט אגף המשמעת להגיש תובענה נגד עובד בכיר אחד²⁹, והמליץ למשרד לנוף בעובד הבכיר השני.

אגף המשמעת ואגף החקירות מסרו במהלך הביקורת כי מדובר בחקירה סבוכה שהצריכה, בין היתר, לגבות עדויות מעשרות אזרחים שאינם עובדי מדינה תוך היוועצות עם גורמים בפרקליטות בנוגע לאופי גביית עדויות כאמור, פגישות עם גורמים בפרקליטות ועם היועץ המשפטי לממשלה, וכל זאת בעת מגפת הקורונה.

בתשובתו של העובד הבכיר השני הוא טען כי התארכות הטיפול בעניינו פגעה בתנאי שכרו, וכי היא גרמה לו לעינוי דין המלווה בחוסר ודאות, לחץ, מתח, פגיעה בבריאות וענישה לא מידתית; לדבריו, הוא התקשה להתייחס לפרטי המקרה, שלוש שנים וחצי אחרי שאירע; עוד לדבריו, הוא פנה כמה פעמים לנציבות שירות המדינה בנוגע להימשכות ההליכים והבדיקה, אך פניות אלה לא זכו להתייחסות.

עולה אפוא כי הטיפול בחשד לעבירות משמעת של שני העובדים הבכירים ארך כארבע שנים. התמשכות ההליך, במשרד המשפטים ובנש"ם, מפחיתה, ככלל, את יעילות ההליך המשמעת ואת מידת ההרתעה בפני עבירות משמעת. יצוין כי במהלך ארבע השנים האמורות העובדים המשיכו בעבודתם.

29 כיוון שהעובד סיים את עבודתו במחצית השנייה של 2021, הגשת התובענה תלויה קודם לכול בהגשת קובלנה בידי נציב שירות המדינה.



3. בינואר 2018 קיבל אגף המשמעת תלונה על חשד לעבירת משמעת של עובד בכיר ביחידת סמך. נוסף על תפקידו, העובד הבכיר נכלל ברשימת חברי בית הדין מטעם ארגוני העובדים, המשמשים כחברי הרכב בית הדין למשמעת. על פי חוק המשמעת, שר המשפטים רשאי להעביר מכהונה בבית הדין חבר בית דין שהורשע בעבירה פלילית או משמעתית, אם לדעתו אין זה ראוי שימשיך בכהונתו כחבר בית הדין³⁰.

החשד נחקר באגף החקירות במשך יותר משלוש שנים עד מרץ 2021, אז הועבר לאגף המשמעת לצורך קבלת החלטה בעניינו. אגף המשמעת החליט להעמיד את העובד הבכיר לדין משמעתי, ובאוקטובר 2021, הוגשה תובענה נגדו לבית הדין למשמעת.

נש"ם השיבה כי חקירת המשמעת במקרה הזה כללה פעולות רבות, בתקופת מגפת הקורונה, ולכן משך החקירה התמשך. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר העובד הבכיר כי הימשכות הזמן ממועד החקירה ועד המועד שבו התקבלה ההחלטה על ההעמדה לדין גרמה לו נזק, לרבות בנוגע לאפשרויות הקידום שלו בדרגה ובתפקיד.

מאז הוגשה התלונה לאגף המשמעת נגד העובד האמור חלפו כארבע שנים, במהלכן העובד הנילון הופיע ברשימת חברי בית הדין למשמעת³¹ ויכול היה להימנות על מותב בית הדין, אף כי בפועל לא שימש בהרכב החל משנת 2018. אגף המשמעת ציין כי עם הגשת התובענה הוא יפנה לאב בית הדין למשמעת בעניין זה.

מומלץ שנש"ם תבחן הסדרה של הקפאה או העברה מכהונה בבית הדין למשמעת של חבר בית דין שהוחלט להגיש נגדו תובענה לבית הדין למשמעת, בנסיבות ובתנאים המתאימים.



ממצאי הביקורת מצביעים על היעדר תקן למשכי השלבים בהליך המשמעתי, התארכות משך ההליך המשמעתי בין הביקורת הקודמת לביקורת הנוכחית, שיעור גבוה (65% - 78%) של הליכים המסתיימים ללא נקיטת אמצעי משמעת וללא הגשת תובענה, ושיעור ניכר (26%) של תלונות שמסתיימות בנקיטת אמצעי משמעת משרדי רק כעבור יותר משנה של טיפול.

מנהל אגף המשמעת מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי מטעמים של מחסור במשאבי חקירה ותביעה האגף מתקשה לעמוד בעומס המוטל עליו, ונאלץ להעביר לחקירה רק חלק מהתלונות המצדיקות שימוש בכלי זה, ואף להותיר למשרדים לטפל בכוחות עצמם בתלונות משמעת, גם במקרים חמורים שרצוי היה להותירם לטיפול בנש"ם. מנהל האגף ציין כי

30 סעיף 9 (א) לחוק המשמעת.

31 ילקוט הפרסומים 7582, 7.9.17.



לעיתים פרק הזמן שבו טופלה התלונה כה ארוך עד כי אין זה הוגן להגיש תובענה נגד העובד, מושא התלונה, או שהעוקץ שבעבירה כבר קהה³².

מומלץ כי נש"ם תפעל לייעול ההליך המשמעתי כך שהתלונות יטופלו בפרק זמן סביר שייקבע מראש, לשם הגברת ההרתעה בפני ביצוע עבירות משמעת ולשם מניעת עינוי דין של עובדים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה נש"ם ציינה כי לאחרונה אושר תקציב למימון ייעוץ ארגוני לאגף המשמעת, בין השאר כדי לייעל את תהליכי העבודה שבו.

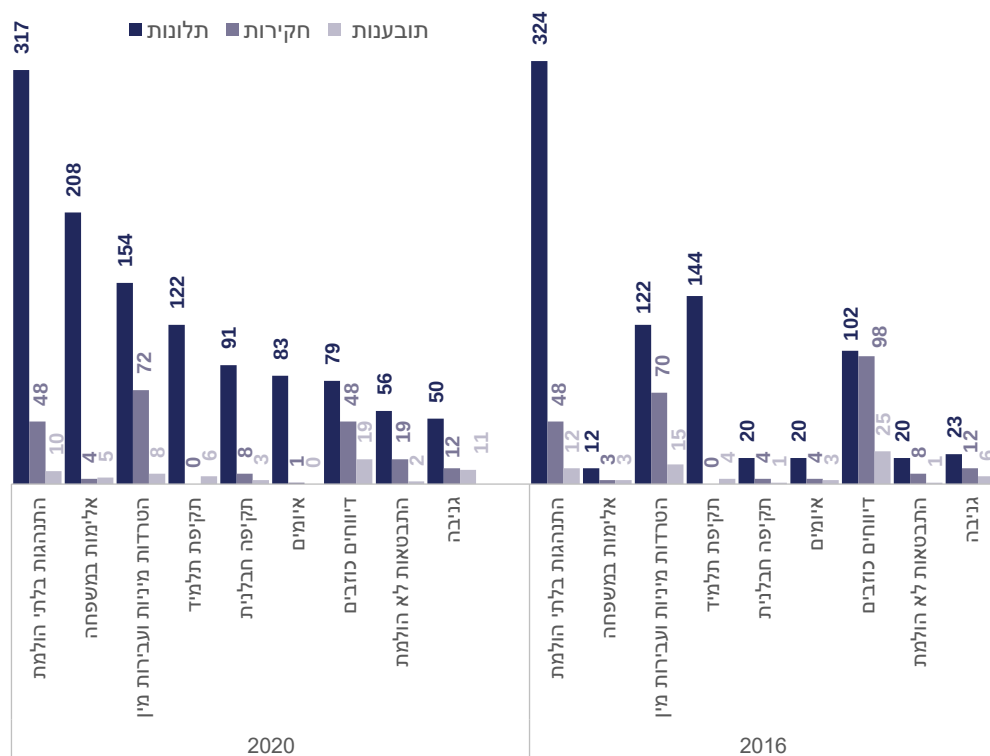
פילוח החשדות לעבירות משמעת שכיחות לסוגיהן והטיפול בהן

בפרסומים של אגף המשמעת לציבור, לפי חוק חופש המידע, הוא כלל נתונים על פילוח תלונות משמעת לפי סוג העבירה. בסך הכול ניתח האגף 1,670 תלונות בשנת 2020³³. כ-70% מהתלונות בשנת 2020 התייחסו לתשע העבירות השכיחות בשנה זו³⁴, ושאר התלונות התחלקו בין 49 סוגי עבירות נוספים. בתרשים להלן מוצגים נתונים על תלונות על עבירות השכיחות בשנת 2020, מספר החקירות שנפתחו בגינן ומספר התובענות שהוגשו בנוגע לכל סוג עבירה בשנים 2016³⁵ ו-2020. יצוין כי חלק מהעבירות, כגון אלימות במשפחה, מתבצעות מחוץ למקום העבודה, אך עקב ההליך הפלילי מתקיים כאמור גם הליך משמעתי. בתרשים שאחריו מוצגים השינויים שחלו במספר התלונות בנוגע לארבע העבירות השכיחות ביותר בשנת 2020.

32	דוא"ל ממנהל אגף המשמעת, 8.11.21.
33	בשנת 2016 - 1,185 תלונות; בשנת 2017 - 1,295 תלונות; בשנת 2018 - 990 תלונות; ובשנת 2019 - 1,541 תלונות.
34	עבירה שכיחה - עבירת משמעת שמספר הפניות הנוגעות אליה בשנת 2020 היה 50 או יותר.
35	בתרשים זה, בשונה מתרשימים קודמים, נעשתה השוואה לשנת 2016 ולא לשנת 2015, בשל שוני ניכר בהתפלגות העבירות בשנת 2015 לעומת השנים שאחריה.



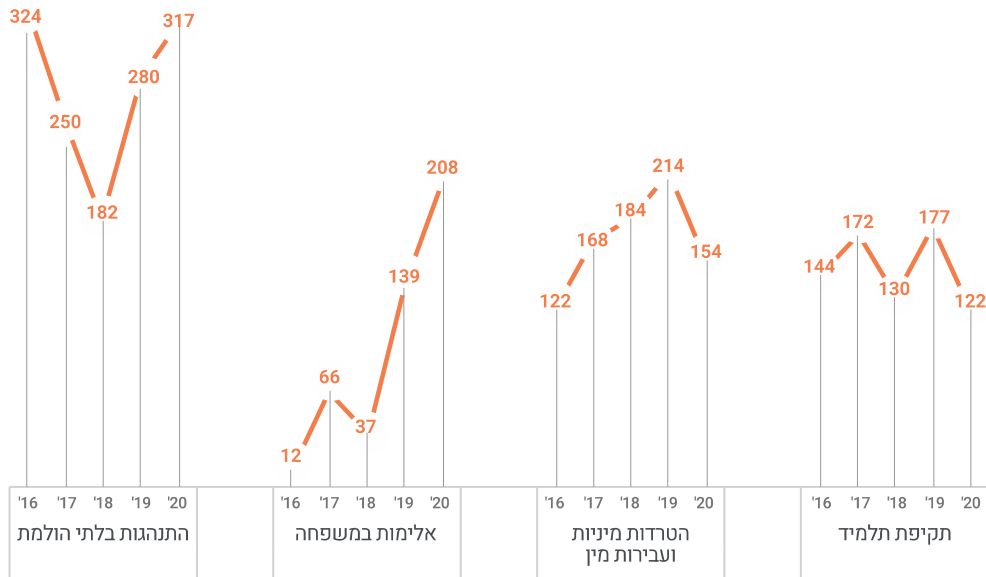
תרשים 10: תלונות על עבירות המשמעת השכיחות, החקירות שנפתחו והתובענות שהוגשו בגין בשנים 2016 ו-2020



על פי נציבות שירות המדינה, **דוח אגף המשמעת לשנים 2016 ו-2020** - דוחות סיכום פעילות לשנים אלה, מוגשים לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 11: מספר התלונות על ארבע עבירות המשמעת השכיחות³⁶, 2020 - 2016



על פי נציבות שירות המדינה, **דוח אגף המשמעת לשנים 2016 - 2020**, דוחות סיכום פעילות לשנים אלה, מוגש לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, איסוף ועיבוד משרד מבקר המדינה.

משני התרשימים עולה כי מ-2016 עד 2020 חלה עלייה ניכרת במספרי התלונות על עבירות של אלימות במשפחה, תקיפה חבלנית, איומים, גניבה והתבטאות בלתי הולמת, וחלה ירידה קלה, עם תנודתיות, במספרי התלונות הנוגעות לדיווחים כוזבים ולתקיפת תלמיד³⁷.

אירועי משמעת במשרדים גדולים

1. בלוח שלהלן מוצגים נתונים על תלונות לנש"ם נגד עובדים במשרדים גדולים (משרדים שבהם עבדו 1,000 עובדים או יותר בשנת 2020) בדבר חשד לעבירות משמעת בשנת 2020 בהשוואה לשנת 2015, שהנתונים עליה הוצגו בדוח הקודם. לצורך הניתוח, בנתוני מערכת החינוך נכללו הנתונים של עובדי משרד החינוך ושל עובדי מוסדות החינוך ובנתוני משרד הבריאות נכללו הנתונים של עובדי משרד הבריאות ועובדי בתי החולים הממשלתיים³⁸.

36 בתרשים זה נבחרו עבירות שכיחות שמספר הפניות הנוגעות אליהן בשנת 2020 היה 100 או יותר. יצוין כי הנתונים על הטרדות מיניות ועבירות מין אינם כוללים נתונים על מעשים מגונים.

37 מתשובת נש"ם עולה כי לצד הנתונים האלה, יש פניות שהתקבלו באמצעות הדואר האלקטרוני ולכן אינן נכללות בנתונים ששימשו בסיס לתרשים 11.

38 הנתונים על רשות המיסים בישראל כוללים הנתונים של אגף מס הכנסה, אגף מכס ומע"מ ואגף שירות עיבודים ממוחשבים (שע"ם). נתוני משרד החוץ אינם כוללים עובדים מקומיים ישראלים בנציגויות.



לוח 1: תלונות נגד עובדים במשרדים גדולים בחשד לעבירות משמעת בשנים 2015 ו-2020³⁹

השינוי בין השנים 2015 ו-2020*	2020			2015			הגוף הממשלתי
	מספר הפניות ל-500 עובדים	מספר העובדים	מספר הפניות	מספר הפניות ל-500 עובדים	מספר העובדים	מספר הפניות	
↑	3.31	137,768	912	1.52	132,195	402	מערכת החינוך
↓	2.51	37,521	188	2.72	31,635	172	מערכת הבריאות
↓	6.64	5,570	74	12.53	6,266	157	רשות המסים בישראל
↓	2.36	5,501	26	2.79	6,101	34	חברת דואר ישראל
↓	0.51	4,880	5	1.44	3,830	11	רשות שדות התעופה
↑	3.48	4,170	29	2.83	4,061	23	משרד המשפטים
↑	3.53	4,245	30	2.08	4,090	17	הנהלת בתי המשפט
↓	0.94	4,268	8	1.45	3,794	11	המוסד לביטוח לאומי
↑	2.90	3,798	22	0.79	3,783	6	מועצות דתיות
↑	10.22	3,423	70	6.52	3,142	41	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
↑	9.04	2,988	54	3.56	2,807	20	הרשות הארצית לכבאות והצלה
↓	5.94	2,104	25	6.32	2,057	26	רשות האוכלוסין וההגירה
↓	6.34	1,104	14	13.43	1,266	34	משרד החוץ
↑	4.61	976	9	3.57	1,261	9	משרד האוצר
↓	6.12	981	12	12.86	739	19	משרד ראש הממשלה
↓	3.78	1,058	8	4.78	1,045	10	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

על פי נציבות שירות המדינה, דוח אגף המשמעת לשנים 2015 ו-2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* השינוי במספר התלונות ל-500 עובדים, בשנים 2015 ו-2020.

39 נתוני מערכת הבריאות בלוח אינם כוללים את עובדי תאגידי הבריאות.



בדוח הקודם נכתב שיש שונות בין המשרדים הגדולים מבחינת היקף הפניות שלהם לנש"ם בדבר חשד לעבירת משמעת יחסית למספר העובדים: במשרד החוץ היקף הפניות היחסי היה גדול פי תשעה מהיקפן במערכת החינוך ופי חמישה מהיקפן במערכת הבריאות. היקף יחסי גדול של עבירות משמעת יכול ללמד כי במשרד מתבצעות עבירות משמעת רבות, ולחלופין כי מתבצעת פעילות נמרצת של מערך הטיפול בעבירות.

מהלוח עולה כי גם בשנת 2020 היתה שונות בין המשרדים הגדולים לאחרים מבחינת היקף הפניות שלהם לנש"ם בחשד לעבירת משמעת (יחסית למספר העובדים). שינויים ניכרים בהיקף הפניות יחסית למספר העובדים בשנים 2015 ו-2020 חלו במערכת החינוך הכוללת את קבוצת העובדים הגדולה ביותר - גידול פי 2.2, וגידול של כמעט 500 במספר הפניות; במשרד החוץ, במשרד ראש הממשלה וברשות המיסים, שמספרי הפניות שלהם יחסית למספרי העובדים היו גבוהים, חלה ירידה של פי 2 לערך⁴⁰; גידול ניכר חל במספר הפניות יחסית למספר העובדים של הרשות הארצית לכבאות והצלה (פי 2.5 לערך), וכן בהנהלת בתי המשפט ובמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (פי 1.5 לערך). במערכת הבריאות, שכוללת את קבוצת העובדים השנייה בגודלה, היקף הפניות יחסית למספר העובדים בשנת 2020 דומה לזה שב-2015.

הנהלת בתי המשפט השיבה למשרד מבקר המדינה כי הגידול במספר הפניות לנש"ם משקף אכיפה מוגברת וכן את העלאת המודעות בקרב עובדי מערכת בתי המשפט. הרשות הארצית לכבאות והצלה השיבה כי הפניות לאגף המשמעת נובעות מהצורך לטפל במקרים שיש בהם חשד לביצוע עבירת משמעת, וכי "מקרים לא מועטים אינם מועברים לטיפולם עקב מגבלות כוח אדם ועומסי עבודה באגפי המשמעת והחקירות".

המוסד לביטוח לאומי השיב כי בשנים 2020 ו-2021 הוא טיפל ב-61 מקרים שבהם נדרש טיפול משמעתי, והם היו ברף הנמוך של עבירות המשמעת, לכן המוסד לא העבירם לנציבות. בין המקרים האלה ציין המוסד לביטוח לאומי נקיטת אמצעי משמעת של הערה נגד עובד אשר נכנס למאגרי מידע שלא לצורכי עבודה; מקרה של התנהגות עובד שאינה הולמת, אשר הביא להפסקת עבודתו בתום חוזה שנחתם עימו; והתנהגות שאינה הולמת של עובד אשר טופלה בסניף שבו הוא עובד. המוסד לביטוח לאומי ציין בתשובתו כי בעבר, הוא סיכם עם אגף החקירות שאירועי משמעת ברף הנמוך של עבירות המשמעת ייבדקו בידי המוסד לביטוח לאומי, ואם החקירה תוביל לנקיטת אמצעי משמעת, הוא יעדכן את אגף החקירות.

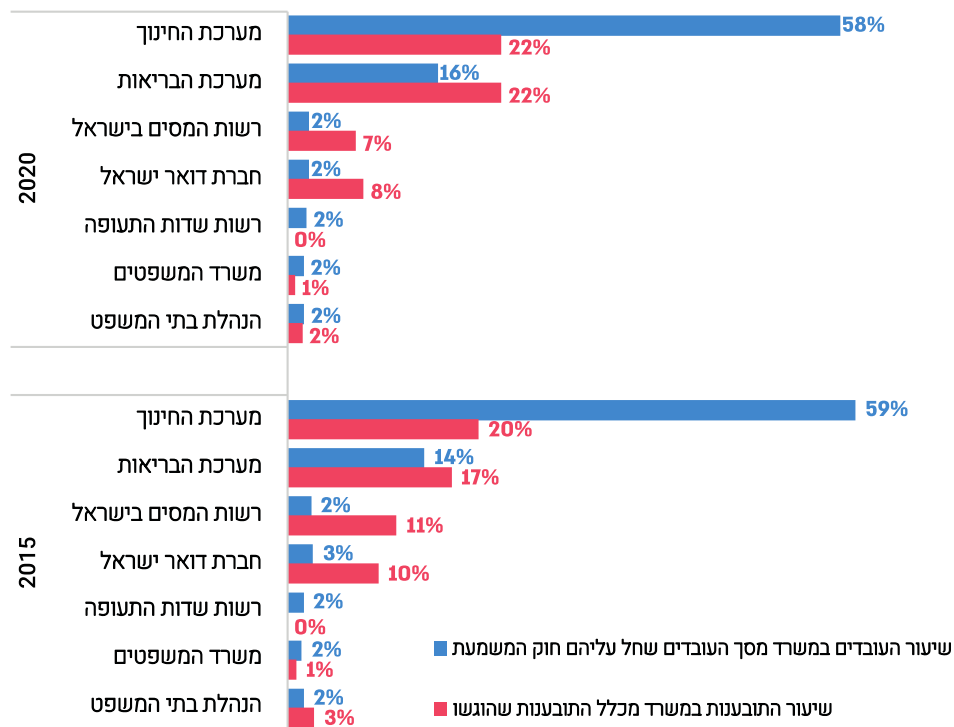
40 ברשות שדות התעופה חלה ירידה של פי 3 לערך, אך בשתי השנים מדובר במספר קטן מאוד של פניות יחסית למספר העובדים.



כאמור, על פי הוראות התקשי"ר האחראים במשרדי הממשלה נדרשים לדווח לאגף החקירות בנש"ם על כל חשד לעבירת משמעת. מומלץ כי נש"ם תוודא שהירידות הניכרות במספר הפניות יחסית למספרי העובדים בגופים מסוימים (רשות המיסים בישראל, רשות שדות התעופה, המוסד לביטוח לאומי, משרד החוץ, משרד ראש הממשלה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), אינן נעוצות בצמצום הטיפול של הגופים האלה בחשדות לעבירות משמעת. כמו כן, על הרשות הארצית לכבאות והצלה ועל המוסד לביטוח לאומי להעביר לטיפול הנציבות את כל המקרים שבהם עולים חשדות לעבירות משמעת, ועל הנציבות לטפל בהם כנדרש.

3. בתרשים להלן מוצגים נתונים על שבעת המשרדים הגדולים ביותר מבחינת מספרי העובדים בהם, לרבות מערכת החינוך ומערכת הבריאות: פילוח התובענות שהגיש אגף המשמעת לפי משרד, והשיעור של עובדי המשרד מסך העובדים שחל עליהם חוק המשמעת, בשנים 2015 ו-2020.

תרשים 12: פילוח התובענות שהוגשו לפי משרד בהשוואה לשיעור עובדי המשרד מסך העובדים שחל עליהם חוק המשמעת, בשנים 2015 ו-2020



על פי נציבות שירות המדינה, **דין וחשבון אגף המשמעת לשנים 2015 ו-2020**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בדומה לממצאי הדוח הקודם, שיעור התובענות במערכת החינוך מכלל התובענות קטן במידה ניכרת מחלקם של עובדי מסך העובדים שחל עליהם חוק המשמעת (22%-ו-58%, בהתאמה בשנת 2020), ושיעור התובענות במערכת הבריאות גבוה מחלקם של עובדי מסך העובדים שחל עליהם חוק המשמעת (22%-ו-16%, בהתאמה בשנת 2020). שיעורים גבוהים של תובענות בנוגע למספר העובדים מאפיינים גם את רשות המיסים וחברת דואר ישראל, כפי שעלה בדוח הקודם, אם כי הפערים הצטמצמו.

משרד הבריאות השיב כי העלייה במספר פניות המשמעת ושיעור התובענות הגבוה בנוגע למספר העובדים במערכת הבריאות נובעות מפעילות נמרצת של מערך המשמעת.

מומלץ שנש"ם תחדד את הנחיותיה בכל הנוגע לטיפול בעבירות משמעת בקרב משרדים שבהם שיעור התובענות שהוגשו נגד עובדיהם מכלל התובענות קטן במידה ניכרת מחלקם של עובדיהם מסך העובדים שחל עליהם חוק המשמעת. זאת, כדי לוודא שהנתונים על המשרדים האלה אינם נובעים מאכיפה חסרה של כללי המשמעת.

שיקוף פעילות המשמעת לציבור

1. בכל שנה נש"ם מפרסמת דוח סיכום פעילות שנתי, לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - דוח חופש המידע). הדוח כולל סקירה תמציתית של פעילות אגף המשמעת וסקירה מפורטת יותר של פעילות אגף החקירות ובית הדין למשמעת. נוסף על כך, אגף המשמעת מפרסם מדי שנה בשנה דוח ובו סקירה מפורטת של פעילות האגף (להלן - דוח אגף המשמעת) ובשנים האחרונות פרסם גם דוחות לסיכום פעילותו בתחום ההטרדות המיניות. בדוחות האלה נש"ם מציגה לציבור נתונים על פעילותה בתחום המשמעת.

נמצא כי הפרסום השנתי של נש"ם לציבור בתחום המשמעת במסגרת דוח חופש המידע אינו מספק מידע מלא על הטיפול המשמעי הכולל, וגם דוח אגף המשמעת אינו נותן ביטוי לכלל הפעילות של הגורמים השונים בתחום המשמעת, ובהם אגף החקירות ובית הדין למשמעת. לדוגמה בדוח חופש המידע מוצג נתון בדבר מספר החקירות שבוצעו בכל שנה ומידע על אמצעי המשמעת שהטיל בית הדין למשמעת, ואילו המידע על מספר התובענות שהוגשו ואמצעי המשמעת המשרדיים מוצג בדוח אגף המשמעת.

אגף המשמעת השיב למשרד מבקר המדינה כי הדוחות השנתיים שהוא מפרסם נוגעים רק לפעילות האגף הזה וכי הוא אינו סוקר את הפעילות בתחום המשמעת כולו בשירות המדינה, פעילות שראוי לפרסם בדוח של נציבות שירות המדינה.

2. בדוח הקודם נכתב כי המידע הנוגע למשך ההליך המשמעי אינו מובא לידיעת הציבור בדוחות השנתיים שמפרסם אגף המשמעת וכי לצורך שקיפות והגברת אמון הציבור מומלץ



כי מנהל אגף המשמעת ישקול לפרסם מידע על משך ההליך המשמעת בדוח סיכום הפעילות השנתי או במסגרת אחרת. בדיווח של נש"ם למשרד מבקר המדינה על תיקון הליקויים האלה, מאוגוסט 2017, היא מסרה כי עמדת המבקר מקובלת עליה והממונה על המשמעת יבחן את הסוגיה יחד עם מנהלת אגף בכיר מערכות מידע של נש"ם.

נמצא כי הנתונים בנוגע למשך ההליך המשמעת אינם מוצגים בדוחות שנש"ם מפרסמת לציבור.

מנהל אגף המשמעת מסר למשרד מבקר המדינה כי הדבר נובע מפערים בהזנת הנתונים למערכת המרכז"ה, בייחוד בין המועד שבו התקבלה החלטה המסיימת את הטיפול בתלונה לבין מועד הזנת ההחלטה, ובין המועד שבו אגף המשמעת המליץ למשרד לנקוט אמצעי משמעת למועד שבו המשרד מדווח על נקיטת האמצעי.

3. נמצא כי סיווג עבירות המשמעת אינו עקבי בכל אחת מהשנים 2016 - 2020 ואף אינו זהה בין שני סוגי הדוחות. לפיכך קשה לדעת אם מספר עבירות המשמעת מסוג מסוים עלה או ירד במהלך השנים. לדוגמה עבירות שוחד וקבלת טובת הנאה מסווגות כעבירה אחת בדוח אגף משמעת, וכשתי עבירות בדוח חופש המידע; הנתונים על תלונות על עבירות בתחום המיני מוצגים ללא הבחנה בין עבירות של הטרדה מינית ועבירות מין, ואילו בנתונים על תובענות נעשית הפרדה בין עבירות של הטרדה מינית ועבירות מין.

מומלץ שנש"ם תפרסם לציבור דוח שנתי על פעילותה בתחום המשמעת ותרכז בו את כל הנתונים הרלוונטיים, לרבות על חקירות משמעת, תובענות שהוגשו ותוצאותיהן ושאר הטיפול בעבירות משמעת ומשכו, באופן שיאפשר להשוות בין השנים.



קידום תיקון חוק המשמעת

הביקורת הקודמת

1. חוק המשמעת נחקק לפני כמעט שישה עשורים - בשנת 1963. עם השנים גדל שירות המדינה באופן ניכר וכאמור החוק הוחל גם על גופים ציבוריים נוספים שאינם בשירות המדינה.

בשנת 1998 פורסם דוח ועדה ציבורית שמינו שר האוצר ושר המשפטים דאז, בראשות פרופ' מרדכי קרמניצר (להלן - ועדת קרמניצר), שכלל ממצאים בדבר בעיות וקשיים בטיפול בהליכי המשמעת בשירות המדינה וכן מסקנות והמלצות לייעול הטיפול בנושא⁴¹.

לאור מסקנות ועדת קרמניצר, בשנת 2005 פורסמה ברשומות הצעה של הממשלה לתיקון חוק המשמעת, ובה הוצעו שינויים נרחבים, ובהם: הרחבת הסמכויות של החוקרים באגף החקירות; הרחבת סמכויות הענישה של המשרדים; שינוי הרכב בית הדין למשמעת והרחבת סמכויותיו; מתן סמכות לנציב להשעות עובד כבר בשלב חקירת המשמעת; ודחיית מועד ההתיישנות של עבירות משמעת. בשנת 2007 פורסמה ברשומות הצעת חוק ממשלתית דומה, ואולם שתי הצעות חוק אלה לא קודמו לכדי חקיקה.

2. בביקורת הקודמת ציינו אב בית הדין למשמעת (להלן - אב בית הדין) ומנהל אגף החקירות את הצורך בתיקונים מהותיים בחוק המשמעת. וכן כמחצית ממשרדי הממשלה שהשיבו לשאלונים בנושא ציינו כי אין בידיהם כלים מספקים לטיפול בעבירות משמעת.

בנובמבר 2014 הגיש מנהל אגף המשמעת לשעבר ליועץ המשפטי לממשלה דאז טיוטת תזכיר של חוק שירות המדינה (משמעת), שכללה תיקונים מהותיים בחוק, ובמאי 2015 הגיש נוסח מעודכן של טיוטת התזכיר. לקראת סיומה של הביקורת, ביולי 2016, פנה מנהל אגף המשמעת ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה כי יסייע בקידום הצעת החוק.

במועד סיום הביקורת הקודמת טרם סיים משרד המשפטים את טיפולו בטיטות תזכיר החוק מ-2014.

הביקורת הנוכחית

בשנת 2019 העביר משרד המשפטים למנהל אגף המשמעת, לבקשתו, את ההערות האחרונות של מחלקת ייעוץ וחקיקה לטיטות תזכיר החוק שהועברו כאמור לנש"ם בשנת 2015. משרד המשפטים ביקש מאגף המשמעת להציע נוסח מתוקן של תזכיר החוק כדי לקדם את תיקון החקיקה.

41 דין וחשבון הוועדה בנושא הטיפול המערכתי במשמעת בשירות המדינה (ינואר 1998).



נמצא כי נש"ם לא השלימה את תיקון חוק המשמעת. עוד עלה כי בתוכנית העבודה של אגף המשמעת בכל אחת מהשנים 2019 - 2021 נכללה המשימה "תיקון חוק המשמעת" ברמת חשיבות גבוהה שיש לסיימה עד סוף אותה שנה, וכי אב בית הדין העלה לפני הנציב דאז את הקשיים הכרוכים בעיכוב התיקון לחוק, אך תהליך החקיקה לא קודם. משרד המשפטים מצידו לא יזם קידום תהליך החקיקה, אלא המתין לטיפול נש"ם בהערותיו על טיוטת תזכיר החוק.

בין הקשיים האמורים שאב בית הדין העלה בפני הנציב דאז היו גם אלה: הקשיים לקיים דיונים בשל החובה לפי החוק למנות הרכבים של שלושה דיינים לכל דיון; החוק הקיים אינו מאפשר להטיל אמצעי משמעת נוספים כגון הפקעת יותר ממשכורת אחת מעובד שהורשע, פיטורין על תנאי, השבת שווי הנזק שגרם עובד שהורשע. כמו כן, אב בית הדין מסר למשרד מבקר המדינה כי יש טעם לפגם בעובדה שאגף המשמעת הוא הגורם שאמור לקדם את תיקונו של חוק המשמעת, ובכללם את התיקונים הנוגעים לבית הדין למשמעת, בשעה שעובדי האגף המשמשים כתובעי משמעת הם צד המתדיין מולו בהליך המשמעת. לפיכך אב בית הדין סבור כי הלשכה המשפטית בנש"ם צריכה להיות הגורם האמון על קידום תיקוני החקיקה.

מומלץ שנש"ם תפעל לקידום תיקון חוק המשמעת, ובכלל זאת תשלם את טיפולה בטיטת תזכיר החוק, כדי שמשרד המשפטים יוכל להמשיך לקדם את הליך החקיקה. עוד מומלץ, לנוכח דבריו של אב בית הדין, שנש"ם תיתן את הדעת לגורם האחראי מטעמה לטיפול בקידום תיקוני החקיקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 מסר משרד המשפטים כי לאחרונה הוא יזם פנייה לאגף המשמעת על מנת לבחון ייזום של תיקוני חקיקה בחוק המשמעת, וסוכם כי הנציבות ומשרד המשפטים ישתפו פעולה לקידום תיקוני החקיקה.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי לא תוקן.



הליך הטיפול בעבירות משמעת

פתיחת הליך משמעת

המשרד הוא הנושא באחריות לטיפול בעבירות משמעת של עובדיו. בהוראות התקשי"ר נקבע כי הטיפול בעבירות משמעת מרוכז בידי האחראי במשרד ונמצא באחריותו. על פי הוראות התקשי"ר, האחראי נדרש לדווח מייד לאגף החקירות על חשד לעבירת משמעת במשרד וליידע על כך את אגף המשמעת; על אגף החקירות להחליט אם לפתוח בחקירה, ואם כן - אם לבצע בעצמו או בסיוע חוקרי המשמעת במשרדים. אם נוהלה חקירה, עליו להעביר את ממצאיה לבחינת אגף המשמעת לשם קבלת החלטה בדבר הטיפול המשמעי. תלונה בדבר הטרדה מינית תועבר ישירות או באמצעות הממונה על שוויון מגדרי במשרד לבירור וחקירה באגף החקירות.

הביקורת הקודמת

הביקורת הקודמת העלתה ש-28% מהמשרדים דיווחו על חשד רק לאגף המשמעת, ו-20% נוספים פנו רק לאגף המשמעת כדי להתייעץ על דרכי חקירה שיש לנקוט, אף שאגף החקירות הוא כאמור הגורם המוסמך להחליט אם לבצע חקירה, ואם כן - באיזה אופן. מכאן שכמחצית מהמשרדים לא פעלו על פי כללי התקשי"ר בכל הנוגע לפתיחה בהליך משמעת.

בדוח הקודם הועלו עוד חילוקי דעות בנש"ם בדבר הטיפול בפניית משרד לנש"ם בשל חשד לעבירת משמעת: מנהל אגף המשמעת לשעבר מסר שכאשר מתקבל מידע בדבר חשד לעבירת משמעת, ולדעתו חומרתה אינה מצדיקה הליך משמעי בבית הדין אלא די בכלי המשמעת שבידי המשרד, הוא מעביר את הבירור למשרד או מבצע אותו בעצמו ואינו מערב בטיפול בחשד את אגף החקירות, כדי למנוע בזבז משאבים של חוקרים והארכה ניכרת של משך הטיפול בתלונה. מנהל אגף המשמעת לשעבר סבר כי ההוראה בתקשי"ר המחייבת דיווח מייד על חשד לעבירת משמעת חלה רק על מקרים רגישים או מורכבים הדורשים חוקרים מיומנים, או על חשדות חמורים שאם יימצא שיש בהם ממש יובילו להליך משמעי בבית הדין למשמעת; מנהל אגף החקירות לשעבר מסר כי מנהל אגף המשמעת לשעבר פעל בניגוד להוראות התקשי"ר בנוגע לפעילות מול המשרדים, ללא עדכון אגף החקירות ותוך התעלמות מקיומו; נציב שירות המדינה לשעבר מסר כי הוראת התקשי"ר המחייבת דיווח מייד על חשד לעבירת משמעת לאגף החקירות היא בעייתית, ונכון לדון בה ולשקול שינויים. הנציב ציין כי הוראתו לפעול על פי הוראות התקשי"ר ולדווח לאגף החקירות, אין פירושה שיש להורות על פתיחת חקירת משמעת בעניין כל תלונה, אלא רק להביאה לידיעתו של אגף החקירות, ובמקרים רבים יש מקום לבירור לפני פתיחה בחקירה. הדוח הקודם ציין ליקויים בשיתוף המידע ובהעברתו בין אגף המשמעת לאגף החקירות.

בדוח הקודם נכתב כי הטיפול בחשדות לביצוע עבירות משמעת בכלל שירות המדינה חייב להישען על הוראות ברורות בדבר גורמי הטיפול והליכי הטיפול על שלביו וכי הוראת התקשי"ר האמורה היא ההוראה התקפה היחידה הנוגעת במישרין לפתיחת ההליך המשמעי, ואולם בפועל חלק ניכר מההליכים לא נפתחים בהתאם לה. עוד נכתב כי על נש"ם להבטיח שהיא מיישמת דרך פעולה אחידה, הנשענת על הוראת דין ברורה בנושא אופן פתיחת הטיפול בעבירות



משמעת. אם יש שוני בין דרך הפעולה הרצויה ובין הוראות התקשי"ר, יש לפעול לתיקון הוראות התקשי"ר בנושא.

הביקורת הנוכחית

בדיווח של נש"ם על תיקון הליקויים מאוגוסט 2017 נכתב כי עם כניסתו של מנהל אגף המשמעת החדש יוסדרו יחסי העבודה ושיתוף הפעולה בין אגף המשמעת ובין אגף החקירות וכי נש"ם תעדכן את הוראות התקשי"ר בסוגיה זו אם יידרש.

בביקורת הנוכחית נמצא כי לא חל שינוי בהוראת התקשי"ר, וכי עדיין יש פער בין ההוראה לבין הפרקטיקה הנוהגת.

מנהל אגף המשמעת מסר למשרד מבקר המדינה כי בפועל, משרד המעלה חשד לעבירת משמעת נדרש לפנות לאגף החקירות לצורך שקילת הצורך בחקירה. מנהל האגף ציין כי הפניות נעשות לעיתים לאגף החקירות ולעיתים לאגף המשמעת, וכי שיתוף הפעולה בין שני האגפים הוא טוב, ולפיכך כל פונה מקבל מענה.

נמצא כי שיתוף הפעולה בין אגף החקירות לאגף המשמעת השתפר. עם זאת נמצא כי נש"ם לא עדכנה את דרך הפעולה הנדרשת לצורך התחלת טיפול בחשד לעבירת משמעת בהתאם לאמור בדיווחה על תיקון הליקויים מאוגוסט 2017.

על נש"ם להבטיח כי כלל המשרדים מיישמים דרך פעולה אחידה, בהתאם להוראות התקשי"ר, בנושא אופן פתיחת הטיפול בעבירות משמעת. אם נש"ם תסבור כי נדרש לשנות את הוראת התקשי"ר הקיימת כעת בנושא, עליה לעשות כן ולהבטיח כי המשרדים ינהגו בהתאם להוראה החדשה.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי תוקן במידה חלקית.

הטיפול במשמעת במשרדים

ביטול ועדות המשמעת

בסעיפים 19 - 30 לחוק המשמעת מעוגנת סמכותן של ועדות משמעת משרדיות כערכאת ביניים לטיפול בסוגים שונים של עבירות משמעת. בחוק נקבע כי שר המשפטים ימנה בכל משרד ועדת משמעת ובה שלושה עובדי מדינה שאינם עובדים באותו המשרד. הוועדה תפעל לבירור תלונות על עובדי המשרד, בכל דרך שתמצא לנכון, והיא רשאית להטיל על העובד אמצעי משמעת נרחבים יותר מאלה שרשאי משרד להטיל, אך פחותות מאלו שרשאי להטיל בית הדין למשמעת. למשל הן רשאיות להטיל הפקעת משכורת עד סכום מסוים, להעביר עובד למשרה אחרת או למקום עבודה אחר וכן להוריד עובד בדרגה או להקפיא את דרגתו לפרק זמן מסוים ולכל היותר למשך שנה. הן מי שהורשע והן הנציב רשאים לערער על החלטותיהן של ועדות המשמעת.



ועדת המשמעת עצמה רשאית להמליץ להעביר את הדיון לבית הדין למשמעת אם היא סבורה כי חומרת העבירה מצדיקה זאת.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם עמד מבקר המדינה על כך שמשנת 2000 ועדות המשמעת אינן מופעלות במשרדים, וכי הוראות התקשי"ר העוסקות בוועדות משמעת בוטלו; ראש אגף המשמעת דאז ציין כי זהו כלי מורכב שפעולתו מסובכת והוא יוצר בירוקרטיה מרובה וגורר השגות וערעורים רבים, ובשל כל אלה הוא "עבר מן העולם". עוד נכתב בדוח הקודם כי ביטול פעילותן של ועדות המשמעת, שהיו רובד הביניים לטיפול בעבירות משמעת, הותיר את הטיפול בעבירות משמעת בדרגת חומרה בינונית באחת משתי דרכים: טיפול משרדי והטלת אמצעי משמעת קלים יחסית או הגשת תובענה לבית הדין למשמעת. לפיכך הועלה החשש שביטול ועדות המשמעת, לצד חסרים נוספים שלא מולאו בשל אי-תיקון החקיקה, הובילו לטיפול חסר ומקל במקרים שבהם ראוי היה לנקוט הליכי משמעת מחמירים יותר או להגשת תובענות במקרים שבהם ניתן היה להסתפק בהליכי משמעת קלים יותר, וכן עלול להיווצר עומס על בית הדין למשמעת ועקב כך - עיכוב בהליכים שהוא מקיים.

הדוח הקודם הציג עמדות שונות בנוגע לביטול ועדות המשמעת. מנהל אגף המשמעת לשעבר סבר כי על פי הוראות החוק, לחברי הוועדות, שעושים זאת נוסף על תפקידם כעובדי מדינה, אין הסמכה מקצועית לנושא וכי כלי זה יוצר בירוקרטיה מרובה וההחלטות המתקבלות במסגרתן גוררות השגות וערעורים רבים, ובשל כל אלה הוא "עבר מן העולם". ואולם המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה, האחראית כאמור לליווי שוטף של יחידות המשמעת בנש"ם, מסרה כי נוכח המגמה להעצמתם של משרדי הממשלה בתחומים שונים, לרבות גיוס כוח אדם, קידום וניוד של עובדים, ייתכן שיש מקום לחדש את פעילותן של ועדות המשמעת ובכך לתת למשרדים יותר סמכות ואחריות בנושא המשמעת, בהדרכה ובפיקוח של נש"ם; ואף להסמיך את הוועדות לנקוט אמצעי משמעת נוספים, ובהם פגיעה כלכלית בעובד, בהליך שיש בו מאפיינים של הליך שיפוטי.

מבקר המדינה המליץ שלנוכח העמדות השונות של המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה ושל מנהל אגף המשמעת בנוגע לצורך בוועדות המשמעת המשרדיות, על נש"ם לבחון יחד עם משרד המשפטים את ההסדרה הרצויה בנוגע לסמכויות המשרדים ולוועדות המשמעת.

הביקורת הנוכחית

בדיון של הצוות לתיקון ליקויים של משרד המשפטים מאפריל 2017 הוחלט כי נושא ועדות המשמעת יידון עם הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים ובנש"ם כשימונה מנהל לאגף המשמעת בנש"ם וכן עם הנציב במידת הצורך. בדיווח משרד המשפטים על תיקון הליקויים נכתב כי חוק המשמעת הוא באחריות נש"ם, וכי משרד המשפטים יסייע אם יתבקש. בדיווח נש"ם על תיקון הליקויים נכתב כי האחריות לתיקון הוראות החוק בעניין זה מוטלת על משרד המשפטים.

במהלך הביקורת מסר מנהל אגף משמעת כי הוא סבור שוועדות המשמעת הן גוף שלא יכול לפעול, כיוון שמדובר בנושא מורכב מדי, שיוביל לערעורים, ולכן אין לחדש את פעילותן והטיפול ברובד הביניים של עבירות המשמעת צריך לעבור למשרדים. בטיטות תזכיר החוק הנוכחית אומנם יש הצעה לביטולן של ועדות המשמעת, ואולם יש לקבל החלטה על תיקון החוק בנושא



תוך ביטול הוועדות המשרדיות, בשים לב להשפעותיו של מהלך זה על הטיפול המשמעי ברובד הביניים של עבירות המשמעת. משרד המשפטים מסר במהלך הביקורת כי לא הובאה בפניו הצעה לחידוש פעילותן של ועדות המשמעת.

הביקורת הנוכחית העלתה כי נש"ם ומשרד המשפטים לא בחנו את ההסדרה הרצויה בנוגע לסמכויות המשרדים ולוועדות המשמעת. כיוון שכך, עדיין קיים חשש לטיפול חסר ומקל במקרים שבהם ראוי היה לנקוט הליכי משמעת מחמירים יותר או להגשת תובענות במקרים שבהם ניתן היה להסתפק בהליכי משמעת קלים יותר.

משרד מבקר המדינה ממליץ שבמסגרת הטיפול בגיבוש נוסח עדכני מוסכם לתיקון החקיקה בין נש"ם למשרד המשפטים, יוסדר הטיפול ברובד הביניים של עבירות המשמעת ויבחן הצורך לחדש את פעילותן של ועדות המשמעת. הצורך בהסדרה גובר בשל התמשכות הליכי המשמעת והעומס המוטל כאמור על אגף המשמעת, והוא אף עולה בקנה אחד עם מרכיב מרכזי ברפורמה שמקדמת נש"ם בניהול ההון האנושי בשירות המדינה - אצילת סמכויות נש"ם למשרדים.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי לא תוקן.

אמצעי משמעת משרדיים

למשרד נתונה הסמכות להטיל שלושה אמצעי ענישה בגין עבירות משמעת: התראה או נזיפה, שאותן מוסמך לתת מנכ"ל או שר לאחר שניתנה לעובד הזדמנות להשמיע או להסביר בעל פה או בכתב את מעשיו לפנייהם או לפני מי שהסמיכו לכך, בהתאם לסעיף 31 בחוק המשמעת; והערה מינהלית, שאותה מוסמך לתת הממונה על העובד, על פי הוראות התקשי"ר. על פי התקשי"ר, סוג הליכי המשמעת נגד עובד יינקטו לאחר התייעצות, במקרים המתאימים, עם מנהל אגף המשמעת בדבר האמצעי שיש לנקוט. כיוון שסמכות הענישה נתונה ככלל על פי חוק לשר או למנכ"ל, הרי שמורה להם הזכות שלא לקבל את המלצת מנהל אגף המשמעת ולנקוט אמצעי משמעת אחר או לא לנקוט אמצעי משמעת כלל.

בדוח ועדת קרמניצר נכתב כי יש להקנות למנהלים במשרדים כלים יעילים להתמודדות עם בעיות משמעת, וכי אין לקבל את "הרעה החולה" שהיא תחושת אין האונים של מנהלים במערכת הציבורית נוכח החסר באמצעים יעילים להתמודדות עם חריגות משמעת. בכלל זה המליצה הוועדה להקנות לממונים אמצעים מינהליים נוספים לטיפול בהפרות משמעת, כמו הקפאת קידום בדרגה לתקופה שתיקבע, שלילת הטבות מיוחדות (כמו יציאה ללימודים) והעברת העובד לתפקיד אחר.

הביקורת הקודמת

1. הביקורת הקודמת העלתה כי כמחצית (48%) ממשרדי הממשלה סבורים שאין בידם אמצעי משמעת מספקים לטיפול בעבירות משמעת. בין האמצעים החסרים שצינו בלשו השעיה לזמן ארוך והטלת קנס. המשרדים ציינו כי המחסור באמצעי משמעת מספקים מביא למקרים, ובהם: העובדים מנצלים את העובדה שידי הארגון כבולות בנוגע לאפשרות להעניש, וכי אפשרות הנזיפה, שהיא החמורה ביותר שבידי המשרד, פעמים רבות אינה



משפיעה על עובדים והם חוזרים ומבצעים עבירות משמעת. צוין גם הצורך בעיצומים כלכליים, שהם "מכאיבים" יותר, וכן המחסור בכלי ענישה קצרי טווח. משרד החינוך ציין כי הוא נאלץ להגיב באמצעי המשמעת של נזיפה, התראה או הערה על מגוון עבירות משמעת שביצעו עובדי הוראה בדרגות חומרה שונות, מיציאה לחו"ל ללא היתר ועד עבירות של אלימות.

2. עמדת נש"ם, כפי שבאה לידי ביטוי בטיטות תזכיר החוק מ-2015, הייתה כי יש לתת בידי המשרד סמכויות נוספות. בין הסמכויות שהוצעו: הטלת מגבלות לעניין ביצוע תפקיד לתקופה שלא תעלה על שנה והפקעת משכורת בסכום שלא יעלה על החלק השנים עשר ממשכורתו הקובעת של העובד, לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים.

משרד מבקר המדינה ציין בביקורת הקודמת כי 18 שנים אחרי שועדת קרמניצר התריעה על תחושת אין האונים של מנהלים במערכת הציבורית נוכח החסר באמצעים יעילים להתמודדות עם חריגות משמעת, תחושה זו נותרה שרירה וקיימת. לדעת כמה מהמשרדים, הטיפול בעבירות משמעת שחומרתן "בינונית" לעיתים אינו הולם את חומרת העבירה. יש מקום להתחשב בעמדתם זו של המשרדים גם בנושא ביטולן של ועדות המשמעת, אשר נועדו לשמש נדבך ביניים לטיפול בעבירות משמעת; חולשתו של טיפול המשרד בעבירות נבעה מהמנעד הצר של אמצעי המשמעת שהוא רשאי לנקוט כאשר אין מוגשת תובענה לבית הדין ומא-השלמת הטיפול בטיטות תזכיר החוק, המרחיבה את סמכויות המשרדים.

משרד מבקר המדינה המליץ כאמור בביקורת הקודמת לנש"ם לבחון יחד עם משרד המשפטים וגורמים אחרים הנוגעים בדבר את האפשרות לגבש הסדר שישקף את המדיניות הרצויה כמענה הולם לעבירות שחומרתן בינונית, במסגרת תזכיר חוק המשמעת.

הביקורת הנוכחית

הביקורת הנוכחית העלתה כי לא גובש הסדר הולם הנותן מענה לחולשת הטיפול של המשרדים בעבירות משמעת, בייחוד עבירות שחומרתן בינונית, וכי הסדר כזה לא מוטמע בטיטות של תיקון חוק המשמעת.

מומלץ שנש"ם תפעל לבחינה ולגיבוש הסדר שישימש בסיס לתיקון חוק המשמעת, כגון ההסדר שהציעה כאמור ועדת קרמניצר, להקנות לממונים אמצעים מינהליים נוספים לטיפול בהפרות משמעת, כמו הקפאת קידום בדרגה לתקופה שתיקבע, שלילת הטבות מיוחדות והעברת העובד לתפקיד אחר.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי לא תוקן.

פרסום אמצעי משמעת שננקטו כלפי עובדים

מטרת ההליכים המשמעתיים ופרסומם היא בין היתר הדרכת המנגנון הממלכתי בדבר כללי התנהגות של עובדי הציבור וכן העברת מסר מרתיע לעובדים אחרים⁴². על פי הנחיית היועץ

42 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6,6101, מה-1.1.71 (עדכון: 1.9.02), "חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג - 1963 - פרסום התראה או נזיפה שניתנו על-ידי שר או מנהל כללי".



המשפטי לממשלה, כחלק מן השקיפות הראויה ולשם הרתעת הרבים, הכלל הוא לפרסם את ההליך המשמעי, אלא אם כן יש טעמים מיוחדים לאי-פרסומו, ואז יש לנמקם. עוד נכתב בהנחיה כי ייתכן שאם יש פרטים מביכים פוגעים או שמטעם אחר ראוי לא לפרסמם, יש לציין זאת ולא לפרסם את אותם הפרטים, וכי שאלת פרסום שמו של העובד ראוי שתישקל בכפוף לשמירה על כבודו של אדם ופרטיותו.

נמצא כי אגף המשמעת לא פרסם הנחיות אופרטיביות בנוגע לפרסום הליכי המשמעת שהמשרדים נוקטים, כנדרש על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

רשות המיסים בישראל מפרסמת מינואר 2010 בכל רבעון לכלל עובדי חוזר ובו מידע על אמצעי המשמעת שנקטו נגד עובדים באותה תקופה, לרבות פסקי הדין למשמעת בנוגע לעובדי הרשות. החוזר מפורסם בפורטל הרשות. מדוגמה שקיבל משרד מבקר המדינה עולה כי בספטמבר 2020 פרסמה הרשות 17 החלטות על הליכי משמעת פנים-משרדיים שנקטו כלפי עובדים במהלך שני רבעונים באותה שנה, קובלנות שהוגשו והשעיות שנקטו (בעילום שם) ושתי החלטות של בית הדין למשמעת כלפי עובדים בציון שמות העובדים, שכן פרסום פסקי הדין של בית הדין למשמעת כוללים את שמות הנאשמים (עוד בנושא פרסום פסקי הדין של בית הדין למשמעת - ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותה של רשות המיסים לפרסום אמצעי המשמעת שנקטו כלפי עובדים. מומלץ כי נש"ם תסדיר כללים לפרסום הליכי משמעת ותפעל להטמעתם במשרדים.

ערר על החלטת אגף המשמעת

לאגף המשמעת סמכויות נרחבות לשם קיום ההליך המשמעי, ובהן הסמכות לסגור תיק משמעת או להגיש תובענה לבית הדין למשמעת. החלטות אלה מתקבלות בהתאם לשיקול דעתה של הנהלת האגף.

הביקורת הקודמת

הביקורת הקודמת העלתה שכמחצית מההחלטות בכ-2,700 תיקי משמעת בשנים 2012 - 2016 התקבלו בלא חקירת משמעת. כלומר בחלק ניכר מהמקרים החשד לעבירת משמעת טופל באגף המשמעת.

1. **הטיפול בעררים בתיקי הטרדה מינית:** בעקבות עתירת איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית לבג"ץ נגד נש"ם⁴³, במאי 2016 פרסמה נש"ם נוהל המסדיר את זכות היידוע וזכות הערר בהליכי משמעת הנוגעים להטרדה מינית, ונקבע כי הוא יופעל במתכונת ניסיונית (פיילוט) למשך שנתיים מיולי 2016. על פי הנוהל, על נש"ם לעדכן את המתלוננות

43 בג"ץ 7236/15 איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית נ' נציבות שירות המדינה. (פורסם במאגר ממוחשב, 9.6.16).



והמתלוננים על הטרדה מינית במהלך הטיפול בתלונה, ואם תחליט לסגור את התיק, הם יעודכנו גם לגבי האפשרות להגיש ערר על ההחלטה. עוד קובע הנוהל כי נציב שירות המדינה יסמך את הגורם שיטפל בערר לפי העניין, ובלבד שיהיה מדובר בגורם בקיא בתחום ובכיר מן הגורם שקיבל את ההחלטה המקורית. בפסק הדין שניתן בעתירה⁴⁴ נכתב כי נש"ם עדכנה כי הנוהל הופץ לידיעת כלל העובדים הכפופים לחוק המשמעת וכן הנוהל הועלה לאתר האינטרנט של אגף המשמעת בנציבות. סמוך למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2016, טרם הוגשו עררים לפי הנוהל החדש.

עד מועד סיום הביקורת הקודמת לא נקבע מיהו הגורם שידון בערר על החלטות נש"ם בתיקי הטרדה מינית. בדוח הביקורת הקודם הומלץ כי נש"ם והפרקליטות יקבעו בהקדם מי הגורם שיהיה מוסמך לדון בערר, באופן שישקף את עקרון אי-התלות בין הגורם שקיבל את ההחלטה לגורם שדן בערר עליה.

2. השגות של גורמים המעורבים בהליך המשמעת על החלטות אגף המשמעת:

הביקורת הקודמת העלתה כמה מקרים שבהם גורמים המעורבים בהליך המשמעת (אגף החקירות או המשרד) השיגו על החלטות אגף המשמעת בנוגע לתיקי המשמעת, וכי עמדתו של מנהל אגף המשמעת לשעבר הייתה כי אין מקום להסדיר מערכת ערר על החלטות בתחום המשמעת, בין השאר כיוון שהדבר נוגד את הרציונל של הליך מינהלי מהיר.

כמו כן, הביקורת הקודמת העלתה כי ככלל אי אפשר להגיש ערר על החלטות האגף, למעט החלטות הנוגעות כאמור להטרדה מינית, וגם אפשרות זו נקבעה במתכונת ניסיונית לשנתיים. משרד מבקר המדינה העיר כי היעדר האפשרות להגיש ערר על ההחלטות בתחום המשמעת, למעט אלו הנוגעות להטרדה מינית, מעורר קושי, המתעצם נוכח העובדה שההחלטות רובן ככולן מתקבלות על ידי אגף המשמעת, וכי יש מקום שמשרד המשפטים יבחן את הצורך במיסוד הליך ערר על החלטות האגף.

הביקורת הנוכחית

1. בדיווח של משרד המשפטים על תיקון הליקויים, נכתב בהקשר של החלטות נש"ם על הטרדות מיניות כי סוכם לקיים בפרקליטות המדינה תהליך הדומה לתהליך הטיפול בעררים בתחום הפלילי, היינו בחינת הערר במחלקת העררים בפרקליטות תוך קבלת תגובה מאגף המשמעת, וקבלת החלטה בערר בידי מנהל מחלקת העררים בפרקליטות. משרד המשפטים הוסיף בנוגע לעבירות האחרות כי האחריות לתיקון הליקוי היא של נש"ם וכי משרד המשפטים יסייע אם יתבקש. בפרוטוקול הצוות לתיקון ליקויים של משרד המשפטים נכתב כי נש"ם תתבקש לגבש טיוטת כללים בנושא שתועבר לבחינת משרד המשפטים ותפורסם בסוף שנת 2017.

2. הביקורת העלתה כי מיוני 2017 המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה היא הגורם המטפל בעררים של נפגעי עבירה על החלטות אגף המשמעת בעבירות של הטרדות מיניות. בשנים 2017 - 2020 סיים אגף המשמעת את הטיפול במאות תיקים שבהם חשדות להטרדות

44 בג"ץ 7236/15 איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית נ' נציבות שירות המדינה (פורסם במאגר ממוחשב, 9.6.16).



מיניות⁴⁵. בתקופה שבין יוני 2017 לאוגוסט 2021 - דהיינו יותר מארבע שנים, הוגשו 12 עררים על החלטות אגף המשמעת בעבירות של הטרדות מיניות, ארבעה מהם נדחו; שלושה התקבלו; וחמישה עדיין מתנהלים. יצוין כי הנוהל המסדיר את זכות היידוע וזכות הערר בהליכי משמעת הנוגעים להטרדה מינית אומנם נקבע במתכונת ניסיונית לשנתיים, אך בפועל הגורמים השונים המשיכו לפעול על פיו במשך כשלוש שנים, עד מועד סיום הביקורת.

3. במהלך הביקורת, במאי 2021, העביר אגף המשמעת למחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה טיוטת נוהל לקבלת הערותיה. על פי טיוטת הנוהל של אגף המשמעת, תורחב זכות הערר על החלטות אגף המשמעת לסגור תיקי משמעת שיש בהם נפגעי עבירה; אגף המשמעת ידון בערר ויחליט אם לקבלו, ואם לא יקבלו יעבירו לפרקליטות המדינה לשם דיון וקבלת החלטה סופית. האגף כתב כי לדעתו אין גורם אחר בנש"ם או מחוצה לה שיכול לבחון את החלטות האגף ולקבל החלטה בערר או לחלופין להמליץ בפני הנציב על קבלת החלטה בנושא, מלבד פרקליט שעוסק בפלילים. במהלך הביקורת פרקליטות המדינה מסרה כי היא לא תוכל להיות חלק ממנגנון הערר על החלטות אגף המשמעת בנש"ם, מהסיבות האלה: ערר הוא השגה על החלטה בפני גורם בכיר יותר באותה מערכת, ובמקרה זה - המערכת המשמעית, ופרקליטים מהתביעה הפלילית חסרי הכשרה לעסוק בביקורת על החלטות משמעתיות ואף אין בידם סמכות כזו על פי דין; לפרקליטות אין משאבי אנוש הדרושים כדי לטפל בעררים רבים, שבוודאי יוגשו כל העת מרגע שהסמכות הזאת תתגלה לעולם.

בתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה ציינה פרקליטות המדינה כי בסיומה של בחינת המחלקה הכלכלית בפרקליטות עררים על החלטות אגף המשמעת, היא מחזירה את העניין לנש"ם עם המלצה (ולא החלטה) אם לדחות או לקבל את הערר; זאת, נוכח העובדה שהליך הערר על החלטות אגף המשמעת אינו מוסדר בחוק.

עלה כי אין אפשרות להגיש ערר על ההחלטות בתחום המשמעת (שאינן בתחום ההטרדות המיניות). עוד עלה כי אגף המשמעת סבור כי הפרקליטות העוסקות בפלילים היא הגורם המתאים לטפל בעררים, ואולם עמדת הפרקליטות היא כי אין ביכולתה לעסוק בכך, וכי היא מהווה גורם ממליץ לפני נש"ם אם לדחות או לקבל את הערר (ולא גורם מחליט).

בתחום העררים על הטרדות מיניות, עלה כי החל מיוני 2017 המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה היא הגורם הבוחן את העררים של נפגעי עבירה על החלטות אגף המשמעת בעבירות של הטרדות מיניות, אך טרם אושר נוהל קבוע המסדיר את הגורם שיטפל בערר.

45 בשנת 2017 - הסתיים הטיפול ב-168 פניות; בשנת 2018 הסתיים הטיפול ב-102 תלונות; בשנת 2019 הסתיים הטיפול ב-94 תלונות; ובשנת 2020 - ב-127 תלונות. מקור: דוחות אגף המשמעת על הטיפול בהטרדות מיניות.



מומלץ כי נציב שירות המדינה ימשיך לפעול לאיתור גורם מתאים לטיפול דרך קבע בעררים, בתיאום עם משרד המשפטים, ובכלל זה יושלם הטיפול בטיטות הנוהל שאגף המשמעת העביר לפרקליטות המדינה במאי 2021. עוד מומלץ כי נש"ם תבחן אפשרות להסדיר את זכות הערר על החלטות אגף המשמעת בתיקי משמעת שיש בהם נפגעי עבירה.

מידת תיקון הליקוי על האפשרות לערור על החלטת אגף המשמעת בנוגע לעבירות הטרדה מינית - הליקוי תוקן במידה רבה.

מידת תיקון הליקוי על האפשרות לערור על החלטת אגף המשמעת בנוגע לעבירות משמעת אחרות - הליקוי לא תוקן.

פרישה חלף המשך הליכים משמעתיים

חוק המשמעת קובע כי פרישתו של עובד מהשירות לא תביא להפסקת הליכים משמעתיים המתנהלים בבית הדין, ובית הדין רשאי להמשיך בדיון אם ראה צורך בכך. כמו כן אפשר להתחיל בהליכים בבית הדין אף לאחר פרישתו של העובד מהשירות⁴⁶.

נוהל אגף המשמעת מפברואר 2017 העוסק בהפסקת הליך משמעתי בעת פרישת עובדים משירות המדינה הופץ למשרדים ומפורסם באתר אגף המשמעת. הנוהל נועד בין השאר לקבוע אמות מידה להחלטה על הפסקת הליך משמעתי בנסיבות האמורות ומפורטים בו השיקולים להפסקת ההליך המשמעתי בעקבות פרישה, לדוגמה: אופי העבירה המיוחסת לעובד, היקפה, חומרתה והזיקה בין תפקידו של העובד לעבירה המיוחסת לו; רמת הענישה הצפויה נוכח העבירה הנדונה; תפקידו של העובד, מקומו בהיררכיה של מקום העבודה, בחינת צרכי ההרתעה; הפגיעה בחוסנו ובתדמיתו של השירות הציבורי עקב הפסקת ההליך המשמעתי ועוד. הנוהל קובע גם כי הפסקת הליך משמעתי בשל פרישת עובד מצריכה אישור של הממונה על המשמעת בשירות המדינה, בתיאום עם הנציב. כמו כן, בנוהל נכתב כי אם אותו עובד שפרש מבקש להיות מועסק במשרד אחר, על המשרד לוודא כי נתונים על אודות ההליכים המשמעתיים או הפליליים שנוהלו נגדו יהיו גלויים בפני הגורם המאשר את ההעסקה, ויישקלו בטרם קבלת החלטה אם לשוב ולהעסיקו.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם הוצג מקרה של עובד בלשכה של סגן שר לשעבר שהעסקתו הסתיימה טרם מיצוי הליכים משמעתיים נגדו. בדוח נכתב כי מקרה זה מעלה את הצורך למנוע מצב שבו עובד שפרש וההליך המשמעתי בעניינו לא הושלם, יתמודד בעתיד על תפקיד בשירות המדינה ולפני מקבלי ההחלטה לא יהיה כל מידע על חשדות בעניינו שהוחלט שלא לבודקם.

בהתייחסות לדוח הקודם מסר מנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה כי בעת שקילת האפשרות שלא להעמיד עובד לדין משמעתי בשל פרישתו, יש להביא בחשבון גם את האפשרות

46 התנאי הוא כי התובענה תוגש בתוך שנתיים מיום הפרישה או בתוך שנה מיום סיום חקירת משטרה או הדיון הפלילי, המאוחר מבין השניים.



שהעובד שייך לקבוצת עובדים שיש להם נטייה ממילא לעזוב את שירות המדינה מפעם לפעם אך לבקש בעתיד לחזור לשירות המדינה. לגבי עובד שאפשרות זו רלוונטית אליו חשוב שתהיה הכרעת דין משמעתית שתעמוד לפני מי שישקול לקבלו בעתיד לשירות המדינה.

משרד מבקר המדינה ציין כי מן הראוי שנש"ם תקבע בנוהל האמור שיקול נוסף בהחלטתה על הפסקת ההליך המשמעתי בעקבות פרישה: הסיכויים שהעובד ישוב לשירות המדינה בעתיד.

הביקורת הנוכחית

בדיווח נש"ם על תיקון הליקויים נכתב כי הוחלט שמסמך מסכם בעניינו של העובד שפרש מן השירות כחלף המשך הליכים משמעתיים נגדו, יוצג בפני ועדת מכרזים או ועדת מינויים⁴⁷ בכל עת שבה יבקש העובד לשוב לשירות המדינה, וכי הנוהל הקיים יעודכן בהתאם.

הביקורת הנוכחית העלתה שנש"ם קבעה בנוהל האמור כי על משרד שבו מבקש עובד שפרש להיות מועסק לוודא כי הנתונים על אודות ההליכים המשמעתיים או הפליליים שנוהלו נגדו יהיו גלויים לפני הגורם המאשר את ההעסקה, וכי הנתונים יישקלו לפני קבלת החלטה אם לשוב ולהעסיקו. עם זאת, נש"ם לא עדכנה את הנוהל כאמור בהמלצת משרד מבקר המדינה בדוח הקודם, כיוון שלא כללה בין השיקולים בהחלטה על הפסקת ההליך המשמעתי בעקבות פרישה גם את הסיכויים שהעובד ישוב לשירות המדינה בעתיד.

מומלץ שנש"ם תקבע בנוהל כי החלטה אם להפסיק הליך משמעתי בעקבות פרישה תתבסס גם על הערכת הסיכויים שהעובד ישוב לשירות המדינה בעתיד.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי תוקן במידה חלקית.

47 ועדה הממונה על ידי הממשלה ותפקידה לבחון מינויים של עובדים בכירים שמשרתם פטורה מחובת מכרז.



חוקרי משמעת במשרדים

בתקשי"ר מפורטים המצבים שבהם אגף החקירות יפתח בחקירת משמעת במשרדים, ובין השאר נקבע: מנהל אגף החקירות רשאי להחליט אם אגפו ינהל את החקירה או שהיא תנוהל במשרד שבו נעשתה לכאורה העבירה; חקירה במשרד תיעשה בידי עובד המשרד שהוסמך בידי נציב שירות המדינה לשמש חוקר משמעת, בתיאום מלא עם מנהל אגף החקירות וכפוף להנחיותיו; בסיום החקירה יש להעביר את תיק החקירה לאגף המשמעת להמשך הטיפול.

התקשי"ר מורה כי חוקר משמעת יעסוק בבירור תלונות המייחסות לעובד מדינה עבירות משמעת על פי חוק המשמעת⁴⁸. לעניין זה אין הבחנה בין סמכויותיו של חוקר משמעת באגף חקירות משמעת בנש"ם ובין אלו של חוקר משמעת במשרד. לפיכך חוקרי המשמעת במשרדים הם זרועו הארוכה של אגף החקירות, ובאמצעותם מתרחבות במידה ניכרת יכולות האגף לנהל חקירות משמעת. מספר חוקרי המשמעת במשרדים, הכשרתם, התאמתם לביצוע התפקיד ואיכות עבודתם הם גורמי מפתח שיש בהם כדי להשפיע על יכולתו של אגף החקירות להשלים את פעולות החקירה.

1. בביקורת הקודמת היו במשרדים כ-134 חוקרי משמעת מוסמכים (כמחציתם לא פעילים), ששימשו על פי רוב בתפקיד זה נוסף על תפקידם העיקרי.

נכון למאי 2021 הועסקו באגף חקירות משמעת תשעה חוקרי משמעת, כולל מנהל האגף, ובמשרדים הועסקו 91 חוקרי משמעת מוסמכים, ששימשו על פי רוב בתפקיד זה נוסף על תפקידם העיקרי.

2. במהלך הביקורת הקודמת, בינואר 2017, מינה נציב שירות המדינה דאז ועדה שתיבחן את העסקת עובדי מדינה כחוקרי משמעת במשרדים וביחידות בראשות סגן מנהל אגף החקירות דאז (מנהל אגף החקירות במועד סיום הביקורת הנוכחית) ובהשתתפות נציגים ממשרדי ממשלה ומגופים ציבוריים נוספים. מטרת הוועדה הייתה לקבוע את תנאי הסף שחוקרי משמעת במשרדים יידרשו לעמוד בהם ואת מספר חוקרי המשמעת הנדרש בכל משרד בהסתמך על גודלו, פריסתו וגורמי סיכון המאפיינים את פעילותו.

הסמכת חוקרי משמעת

הביקורת הקודמת

1. על פי הוראות התקשי"ר, נציב שירות המדינה מוסמך להסמיך חוקרי משמעת לתקופה של שנתיים, ולהאריך את תוקף המינוי לשנתיים בכל פעם, ובסמכותו אף לבטל את ההסמכה שניתנה. בהתאם, תעודות החוקר שמונפקות לחוקרי המשמעת הן בעלות תוקף של שנתיים. במהלך הביקורת הקודמת מסר מנהל אגף החקירות כי הארכת תוקף תעודות ההסמכה

48 על פי הוראות חוק המשמעת, סמכויות חוקר משמעת הן סמכויות הניתנות לפי סעיפים 2 ו-3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), בשינויים המחייבים לפי העניין, ועל פיהן הוא רשאי לחקור בעל פה כל אדם המכיר, לפי הסברה, את העובדות והנסיבות של כל עבירה שהוא חוקר, והוא רשאי לרשום בכתב כל הודעה שמוסר האדם שנחקר.



נעשית לאחר היועצות עם המשרד, וככלל היא נעשית במקרים שבהם החוקר עדיין עובד במשרד.

בביקורת הקודמת נמצא כי ב-2016, 46% מהחוקרים המוסמכים (62 מ-134) היו חוקרים שמנהל אגף החקירות הגדיר כחוקרים לא פעילים. אגף החקירות נהג לחדש אוטומטית את תעודות החוקר כאשר תוקפן עמד לפוג, גם אם החוקר לא היה פעיל תקופה ארוכה, בלי למנות תחתיו חוקר אחר. עוד נמצא כי אגף החקירות לא המליץ לנציב לבטל את הסמכתו של שום חוקר משמעת, אף לא בשל היותו לא פעיל תקופה ארוכה.

2. הוראות התקשי"ר אינן מבחינות כאמור בין הסמכת חוקר באגף החקירות ובין הסמכת חוקר במשרד ממשלתי, ולכולם נתונות אותן הסמכויות.

בכל מכרז המתפרסם בשירות המדינה יש תנאי סף למילוי המשרה, בין היתר בנוגע לרמת ההשכלה ולניסיון הנדרשים. בהתאם, אגף החקירות קבע תנאי הסף לחוקר משמעת באגף החקירות, ואלה כוללים תואר אקדמי וניסיון של שנה עד שנתיים בחקירות (בהתאם לרמת השכלה). דרישות נוספות רצויות הן סיום קורס חוקרים משטרי או מקצועי אחר, יכולת לקיים מגע נאות עם קהל ועובדים וניסיון בחקירות משמעת.

ואולם הועלה כי נש"ם לא קבעה תנאי סף הנדרשים מחוקר משמעת במשרדי הממשלה. משרד מבקר המדינה המליץ לנש"ם לקבוע תנאי סף לתפקיד חוקר משמעת במשרד.

הביקורת הנוכחית

באפריל 2017 הגישה הוועדה האמורה לנציב דוח על פעולותיה ומסקנותיה (להלן - דוח בחינת חוקרי משמעת). מנהל אגף חקירות מסר למשרד המדינה שבסמוך להגשת הדוח לנציב, נש"ם החלה לפעול על פיו.

1. נמצא שבאגף החקירות יש רשימה מעודכנת ובה מועדי ההסמכה של כל חוקר משמעת במשרד. מנהל אגף חקירות מסר כי כל החוקרים ברשימה הם חוקרים מוסמכים, וכי תוקף התעודה שלהם מתחדש אחת לשנתיים, לאחר בדיקה עם המשרדים, שבה מוודאים כי העובד לא עזב את המשרד או עבר לתפקיד אחר.

2. בדוח בחינת חוקרי משמעת נכתב כי אף שסמכויות חוקרי המשמעת במשרדים זהות לאלו של חוקרי המשמעת באגף החקירות, הרי שעמדת האגף היא כי חוקר המשמעת במשרד פועל תחת הנחיית אגף החקירות, וכי אופי העבירות שבהן מטפלים החוקרים במשרדים, שהן עבירות המצויות במדרג הנמוך שבעבירות המשמעת שונה מאופיים של העבירות המטופלות באגף החקירות. לפי ההמלצה בדוח הקודם קבע אגף החקירות תנאי סף לחוקרי המשמעת במשרדים, תנאים הנמוכים מאלה שנקבע לחוקרים באגף המשמעת (תנאים מצטברים): 12 שנות לימוד; ותק של שנתיים לפחות בשירות הציבורי; ועבודה בפועל בתחום משאבי אנוש או בתחום הביטחון. דרישות נוספות שעמידה בהן היא יתרון במינוי לתפקיד הן הכשרה והסמכה בתחום חקירות המשמעת או התחייבות לעבור הכשרה והסמכה בתוך שנה מקבלת התפקיד. אגף החקירות קבע כי הכשרה והסמכה לתפקיד נוסף לעמידה בתקופת ניסיון של שנה הן תנאי לקבלת התפקיד.



המשרד הוא הקובע מי מעובדיו יוכשר להיות חוקר משמעת. אגף החקירות אחראי להכשיר את נציגי המשרדים והוא הקובע אם מי שעבר הכשרה יוסמך לתפקיד. אם העובד הוסמך - אגף החקירות מנפיק לו תעודת חוקר ומאריך את תוקפה בכל שנתיים.

נמצא כי אגף החקירות מסמיך את חוקרי המשמעת במשרדים בלי שווידא שהם עומדים בתנאי הסף ומאריך את תקופת הסמכתם בלי לוודא שעמדו בתקופת הניסיון.

יצוין כי מנהל אגף החקירות מסר לביקורת כי האגף אינו דורש מהחוקרים לעמוד בתקופת ניסיון, והוסיף שהוא הפסיק את תקופת ההסמכה רק במקרים שבהם המשרד הודיע כי החוקר פרש או עבר מתפקידו. מנהל האגף מסר עוד כי חוקר משמעת במשרד שהוכשר והתמנה לתפקיד זה עוסק בפועל בביצוע חקירות רק כאשר נפתח תיק חקירה והוא מועבר לטיפולו; ייתכן שבמשך שנה שלמה חוקר במשרד לא יבצע פעולת חקירה כיוון שלא הועבר תיק לטיפולו, ובמקרה זה לא ניתן לבחון אם עמד בתקופת הניסיון.

מומלץ שאגף החקירות יוודא כי חוקרי המשמעת במשרדים, הגם שהם אינם עובדי אגף החקירות, עומדים בתנאי הסף שהוא קבע וכי הם עוברים הכשרה ומוסמכים במועדים שנקבעו. עוד מומלץ שאגף החקירות יוודא עם המשרדים שיש מקום להאריך את תוקף הסמכת החוקר, בטרם יאריך את תוקפה.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי תוקן באופן מלא.

מספר החוקרים המוסמכים במשרדים

הביקורת הקודמת

בתכנון כוח אדם לצורך ביצוע חקירות משמעת צריך להביא בחשבון נתונים כגון מספר העובדים במשרד, מבנה הארגון, גודלו, פריסתו וגורמי הסיכון בו. כך לדוגמה רשות המיסים מחזיקה במידע חסוי ורגיש, הנוגע בין היתר לנכסיהם ולכספם של תושבי המדינה, ורשות האוכלוסין מחזיקה במידע על מספרי הזהות, הכתובות והקשרים המשפחתיים של תושבי המדינה ובמידע על היוצאים מהארץ והשבים אליה. משום כך נדרשים המשרדים לנהל במקצועיות ובקפדנות את הסיכונים הגלומים בדליפת המידע ממאגרי המידע שהם מחזיקים ומנהלים, ובכלל זאת לוודא שעובדיהם משתמשים במאגרים רק לצורכי עבודתם.

בביקורת נמצא כי נש"ם לא קבעה אמות מידה בנוגע למספר החוקרים הרצוי בכל משרד ויחידת סמך, וכי אגף החקירות לא ניתח את הסיכונים הקיימים בכל ארגון כדי להחליט כמה חוקרים נדרשים בו. כן נמצא כי החלטות המתקבלות בתחום זה במשרדים לא היו מבוססות על ניתוח צרכים מובנה וסדור.

עוד נמצא בביקורת כי הייתה שונות גדולה בין מספר החוקרים במשרדים יחסית למספר העובדים בהם וכי גם במספרים של אירועי המשמעת שנחקרו במשרדים בשנים 2013 - 2015



הייתה שונות גדולה. 30 משרדים (73% מהמשרדים שהשיבו לשאלונים בעניין זה) ציינו שהם קבעו בעצמם את מספר חוקרי המשמעת שלהם, ו-10 משרדים (כרבע מהמשרדים שהשיבו לשאלונים בעניין זה) סברו שחסרים להם חוקרי משמעת. לאור הנתונים ציין מבקר המדינה כי ייתכן שההחלטות בדבר חקירת אירועי משמעת מושפעות גם מכוח האדם שעומד לרשות המשרד לביצוע חקירות משמעת.

בדוח הקודם נכתב כי על אגף החקירות בנש"ם לקבוע, בתיאום עם המשרדים, כמה חוקרי משמעת נדרשים עבורם, על בסיס מיפוי צרכים סדור.

הביקורת הנוכחית

דוח בחינת חוקרי משמעת כלל גם נתונים על המספר המומלץ של חוקרי משמעת ב-55 משרדים על פי מפתח בסיסי של חוקר אחד לכל 1,500 עובדים, וכן על פי שלושה פרמטרים נוספים והמשקל שיש לתת לכל פרמטר: מספר העובדים הכולל (משקל - 50%); הפיזור הגיאוגרפי של יחידות המשרד (20%); וגורמי סיכון - רגישות ואבטחת המידע (30%).

1. בדוח בחינת חוקרי משמעת נקבע מספר החוקרים שיש למנות ב-49 משרדים; נקבע כי ב-6 משרדים אחרים אין צורך למנות חוקרי משמעת; לא נקבע אם יש למנות חוקרים ב-8 משרדים, ואם כן - כמה חוקרים, למשל ביחידות סמך של משרד ראש הממשלה, לרבות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בסך הכול יש למנות, על פי הדוח, 120 חוקרים.

בפועל, על פי נתוני אגף החקירות, היו בשנת 2021 במשרדים 112 חוקרי משמעת, ונמצאו פערים בין התפלגות החוקרים בין המשרדים על פי הדוח לבין ההתפלגות בפועל: השוואת פרטי הדוח למספרי החוקרים המוסמכים ב-55 המשרדים שנדונו בדוח העלתה כי בפועל מונו בהם 94 חוקרים (78% מהנדרש); ב-14 מ-49 המשרדים האמורים (29%) שבהם נדרש למנות חוקרי משמעת על פי דוח זה לא מונו חוקרים. ב-12 משרדים נוספים (22%) מספר חוקרי המשמעת היה קטן מהנדרש; ב-8 משרדים שלא נדונו בדוח בחינת חוקרי משמעת היו חוקרים.

2. נמצא כי נש"ם לא קבעה כמה חוקרי משמעת יש להעסיק ב-150 משרדים וגופים ציבוריים שחוק המשמעת חל עליהם, לרבות ב-130 מועצות דתיות, ובהם בסך הכול כ-3,800 עובדים.

מתשובת נש"ם עולה כי בעבר עובד המשרד לשירותי דת שימש חוקר משמעת במועצות הדתיות והוא סיים את תפקידו; כיוון שמספר העובדים ב-130 המועצות הדתיות אינו רב, אגף החקירות הוא המנהל את הטיפול בחקירות משמעת נגד עובדיהן.



עוד עלה כי בדוח בחינת חוקרי משמעת הוצג תחשיב המבהיר את חישוב מספר החוקרים על פי אמות המידה שבדוח: המפתח הבסיסי הוא חוקר לכל 1,500 עובדים, ואותו יש להכפיל במספר החוקרים שנקבע על פי שלושה פרמטרים - מספר העובדים במשרד (50%), הפיזור הגיאוגרפי שלו (20%) וגורמי סיכון (אשר לא פורטו בדוח, 30%)⁴⁹. ואולם נמצא, כי החישוב שערכה נש"ם בפועל שונה לעתים מאמות המידה האלה: מספר החוקרים באחד המשרדים חושב על פי משקל של 25% בגין פיזור גיאוגרפי, אף שכאמור השיעור המרבי היה 20%; מספר החוקרים בשלושה משרדים חושב על פי משקל של 30% לגורמי סיכון ובמשרד אחר - על פי 15%, ביתר המשרדים מספר החוקרים חושב על סמך 0% גורמי סיכון.

פעמים רבות בירור חשדות לעבירות משמעת נשען על חקירת משמעת, ורוב החוקרים העומדים לרשות אגף החקירות (112 מ-123, 91%) לצורך ביצוע חקירות משמעת הם החוקרים במשרדים. לנוכח ממצאי הביקורת האמורים, לרבות החסר בחוקרי משמעת באגף החקירות, מומלץ שנש"ם תפעל לתיקוף מספרי החוקרים בהיקף הנדרש בכל הגופים שחל עליהם חוק המשמעת ולמינוי חוקרי משמעת. בדרך זו תטיב פעילות מערך המשמעת במשרדים.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי תוקן במידה חלקית.

קושי בגיוס חוקרי משמעת למשרדים

על פי התקשי"ר, האחראי רשאי להטיל על עובד תפקידים זמניים, אף אם הם אינם בתחום פעולתו הרגילה; הטלת תפקידים של משרה שהתפתחה באופן זמני נוסף על תפקידו הקבוע של העובד מותנית בעמידת העובד בתנאי ההשכלה והניסיון הנדרשים למשרה; עובד חייב למלא כל תפקיד שהוטל עליו, כל עוד אין בהטלת התפקידים משום פגיעה בו ואין הם מעל יכולתו, ובתנאי שהטלת תפקיד זמני על עובד לתקופה ארוכה משישה חודשים - תהיה בהסכמתו.

על פי הוראות התקשי"ר והנחיות נש"ם, תפקידים מסוימים בשירות המדינה המתווספים לתפקיד העיקרי מזכים את העובד בתוספת שכר באמצעות דרגה נוספת מעל דרגתו בתקן המשרד בתקופה שבה הוא מבצע את תפקידו הנוסף. לדוגמה, הממונה על השוויין המגדרי ויועץ המנכ"ל לקידום נשים והממונה על הגיוון התעסוקתי של ההון האנושי במשרד ממשלתי מכהנים בתפקידים אלה נוסף על תפקידים העיקרי ומקבלים בשל כך תגמול נוסף⁵⁰. גם הממונה על

49 מנהל אגף החקירות הסביר את החישוב על דוגמה שבה 3,000 עובדים במשרד: $2 * (1.5 * \text{מספר העובדים} + 1.2 * \text{פיזור} + 1.3 * \text{גורמי סיכון}) = 4.68$.

50 לפי סעיף 03.284 לתקשי"ר בנוגע לממונה על הגיוון התעסוקתי במשרד - עובד יהיה זכאי לדרגה נוספת מעל דרגתו בתקן או כל תגמול אחר שתקבע הנציבות, בגין הטלת התפקיד מיום מינוי לתפקיד ועד לתום תקופת כהונתו (ובתנאי שדרגתו היא פחות מ-44 בדירוג המח"ר או בדירוגים מקבילים); סעיף 03.274(ג) - הממונה על השוויין המגדרי ויועץ המנכ"ל לקידום נשים במשרד יקבל דרגה אישית מיום קבלת המינוי.



העמדת מידע לציבור משמש בתפקיד זה נוסף על תפקידו ומקבל על כך תגמול נוסף⁵¹. חוקרי משמעת במשרדים ממלאים כאמור תפקיד זה נוסף על התפקיד הקבוע שלהם, ואולם הם אינם זכאים לתוספת שכר בגין תפקיד נוסף זה.

1. בתקופת הביקורת הנוכחית היו כאמור פערים בין התפלגות החוקרים בין המשרדים על פי הדוח לבין ההתפלגות בפועל. הפער בין מספר החוקרים הנדרש לבין מספרם בפועל היה גדול במיוחד במשרד החינוך - 3 חוקרים בפועל לעומת צורך ב-17 חוקרים; במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים⁵² - חוקר אחד בפועל לעומת צורך ב-5 חוקרים; ובמוסד לביטוח לאומי - 2 חוקרים בפועל לעומת צורך ב-7 חוקרים.

אגף החקירות הסביר את הפער בין מספר החוקרים הרצוי למספרם בפועל בקושי לגייס עובדים שימלאו את תפקיד חוקר המשמעת נוסף על תפקידם הקבוע במשרד. מנהל האגף ציין כי מדובר בתפקיד קשה ואין מקבלים תמורתו תגמול נוסף⁵³.

נמצא כי אגף החקירות לא העלה את הקושי לגייס חוקרי משמעת לצורך מציאת פתרון בפני נציב שירות המדינה.

ביוני 2021 ציין מנהל אגף חקירות בפני משרד מבקר המדינה כי חשוב מאוד להקים צוות לקידום תגמולם של חוקרי המשמעת כראוי, וכי בכוונתו להעלות זאת בפני הגורמים הרלוונטיים ולבחון זאת גם בתיאום עם הנהלות המשרדים.

2. במשרד החינוך יש כ-2,000 עובדים (במטה המשרד ובשבעת מחוזותיו), ובמוסדות החינוך יש כ-136,000 עובדי הוראה (שהם עובדי מדינה). בסך הכול במערכת החינוך עובדים יותר ממחצית מהעובדים הכפופים לחוק המשמעת. על פי הכללים שקבעה נש"ם בהתבסס על דוח בחינת חוקרי משמעת, נדרשים 17 חוקרי משמעת במשרד החינוך: שלושה חוקרים במטה המשרד ושני חוקרים בכל מחוז. ב-2020 נדרש משרד החינוך לקיים 15 חקירות משמעת, והן המתווכות שחוקרי המשמעת באגף יבצעו אותן. רק חוקר משמעת אחד ממשרד החינוך ביצע חקירות משמעת: במשך כארבע שנים ממועד הסמכתו בנובמבר 2017 הוא ביצע 29 חקירות משמעת, דהיינו ממוצע של 7 חקירות לשנה.

עלה כי במשרד החינוך מכהנים שלושה חוקרי משמעת, כ-18% ממספר החוקרים הנדרש כאמור⁵⁴. עוד עלה כי חוקר אחד מהם ביצע הלכה למעשה חקירות משמעת. שני חוקרים נוספים העובדים במחוזות המשרד הוסמכו לכך אך לא עסקו בחקירות.

51 בהנחיית נציב שירות המדינה מס' 1.12 מ-1.5.17 בנושא "הסדרת מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה ותפקידם" נקבע כי "ממונה אשר דרגתו עד דרגה 43 תקנית יהיה זכאי לדרגה זמנית נוספת לתקופה בה הוא מבצע תפקיד זה בלבד".

52 במועד הביקורת שמו של המשרד הוא משרד הרווחה והביטחון החברתי.

53 מכתב מיום 8.6.21 ו-28.6.21.

54 נתונים נכונים למאי 2021.



על פי דברים שמסרה מנהלת האגף למשמעת במשרד החינוך, הפער בין מספר החוקרים הנדרש למספרם בפועל נובע בין השאר מכך שמנהלים במשרד החינוך מתנגדים למינוי עובדיהם לתפקיד חוקר משמעת מחשש שהדבר עלול לפגוע בתפקידם העיקרי.

על רקע החוסר ב-29 חוקרים ובפרט במשרד החינוך, מומלץ שנש"ם תפעל על מנת לתת מענה על קשיים בגיוס חוקרי משמעת במשרדים ותפעל להשלמת איש מצבת החוקרים הנדרשת במשרדים. עוד מומלץ כי נש"ם תשקול להנחות את משרדי הממשלה לכלול במכרזים שהם מפרסמים באגפים הרלוונטיים גם את האפשרות למנות את המועמד שייבחר לתפקיד חוקר משמעת, נוסף על תפקידו העיקרי.

נש"ם השיבה כי משרד החינוך התבקש לאחרונה למסור שמות מועמדים נוספים לכהן כחוקרי משמעת. משרד החינוך מסר בתשובתו, כי הוא פעל לבחינת אפשרות של תוספת חוקרי משמעת ומתן תוספות שכר לעידוד ביצוע תפקיד משמעותי זה, וכי אושר להכשיר חלק מעובדי אגף הביטחון של המשרד לביצוע חקירות משמעת.



דוח המעקב העלה כי קיימים פערים בין צורכי שירות המדינה במערך חקירות משמעת מלא ואפקטיבי, לבין המערך שמפעיל אגף החקירות, באגף עצמו ובמשרדים. עלה כי חסרים חוקרים ובפרט במשרדים. את הפערים יש לבחון לאור הנתונים האמורים, ולפיהם בשנים 2015 - 2020 פחת היקף חקירות המשמעת ב-18%, אף על פי שמספר תיקי המשמעת שנפתחו בשנים אלו גדל ב-126% ולאור אי-יכולתו של אגף החקירות לבצע חקירות משמעת, גם באמצעות חוקרים במשרדים, בהיקף הנדרש מהעלייה במספר תיקי המשמעת. מומלץ כי נש"ם תפעל למינוי חוקרי משמעת בכל הגופים שחל עליהם חוק המשמעת בהיקף הנדרש.



בית הדין למשמעת

בית הדין למשמעת הוא הגורם שבסמכותו לדון ולהכריע בתובענות המוגשות בגין עבירות משמעת. בית הדין, שהוא ערכאה שיפוטית, פועל כיחידה ארגונית בתוך נש"ם. בסמכותו של בית הדין להורות על מתן התראה, נזיפה או חמורה; הורדה בדרגה או הקפאתה; הפקעת משכורת בהיקף המוגבל בחוק; העברה למשרה אחרת או למקום עבודה אחר במשרד; פסילה למילוי תפקידים מסוימים או לעבודה בשירות המדינה; פיטורים בתשלום פיצויי פיטורים, כולם או מקצתם, או ללא תשלום פיצויי פיטורים. בחוק המשמעת נקבע כי שיפוט פלילי בגין עבירה מסוימת אינו מיותר שיפוט משמעתי בעניינה⁵⁵. משום כך, גם אם עובד הורשע או זוכה בבית משפט בהליך פלילי בגין אותו מעשה או מחדל, עדיין יש לברר אם ראוי לנקוט נגדו גם הליך משמעתי כדי לעקור מן השורש תופעות פסולות בשירות הציבורי. על פסק דינו של בית הדין למשמעת ניתן לערער לבית המשפט המחוזי.

את חברי בית הדין למשמעת ממנה שר המשפטים בהתייעצות עם שר האוצר לתקופה של חמש שנים. החברים מתמנים מקרב שלוש רשימות של עובדי מדינה ועובדי גופים מבוקרים אחרים לפי חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב]: (א) רשימת משפטים הכשירים להתמנות לשופטי בית משפט השלום, שערך שר המשפטים; (ב) רשימה שערך נציב שירות המדינה; (ג) רשימה של עובדי המדינה ועובדים של גופים מבוקרים אחרים שהגישו ארגוני עובדים. בית הדין דן בהרכב של שלושה חברי מותב, שאותה ממנה אב בית דין - אחד מכל רשימה. כיו"ר ההרכב יכול לשמש אב בית הדין למשמעת, ממלא מקומו או חבר מותב אחר מרשימת המשפטים. אפשר לקיים דיון בהרכב חסר של שני חברי מותב, ובלבד שאחד מהם הוא היו"ר ושהנאשם אישר זאת⁵⁶.

במועד סיום הביקורת הנוכחית כלל תקן בית הדין עשר משרות: אב בית הדין, שופט נוסף, משפטן מתמחה, חמישה קלדנים ושתי משרות מינהליות. במועד סיום הביקורת המשרות של השופט הנוסף ושל המתמחה לא היו מאוישות. בית הדין פועל בשתי שלוחות - בירושלים ובחיפה.

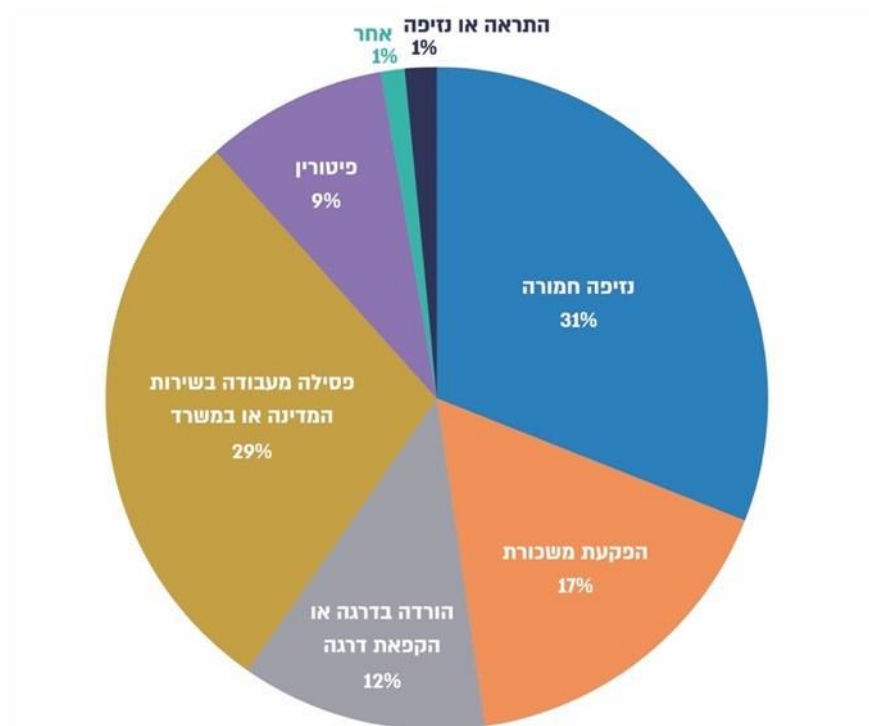
בשנת 2020 הגיש אגף המשמעת לבית הדין למשמעת 125 תובענות, 48 מהן (38.4%) הוגשו לאחר סיום הליך פלילי. בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות של 258 אמצעי המשמעת שהטיל בית הדין למשמעת בשנת 2020 בנוגע לתובענות שבהן ניתן גזר דין.

55 סעיף 61 לחוק המשמעת.

56 סעיף 6(ג) לחוק המשמעת.



תרשים 13: אמצעי המשמעת שהטיל בית הדין למשמעת, 2020*



על פי נציבות שירות המדינה, דוח סיכום פעילות לשנת 2020, מוגש לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.
* ייתכן יותר מאמצעי משמעת אחד לכל תיק משמעת.

קשיים מינהליים

הביקורת הקודמת

1. בביקורת הקודמת עלה כי בשנים 2012 - 2015 כיהן אב בית הדין כיו"ר בכמחצית מהמותבים בבית הדין, המשנה לאב בית הדין כיהנה בכשליש מהם, ויתר התיקים נדונו במותבים שבראשם עמדו משפטנים אחרים. כלומר יותר מ-80% מהתיקים נוהלו בידי אב בית הדין או ממלאת מקומו כיושבי ראש.
2. בביקורת הקודמת הוצגו קשיים שהעלה אב בית הדין במינוי יושבי ראש של הרכבים. אב בית הדין ציין כי על היו"ר מוטלות מטלות רבות הקשורות בניהול דיונים ברצף, ואי אפשר לנהל דיונים בהרכב חסר בלעדיו, ולדעתו יש לתקן את חוק המשמעת באופן שיאפשר לאב בית הדין להחליט באילו מקרים דן יחיד ידון בתובענה, בלי שתידרש הסכמתו של הנאשם.



בטיטת ההצעה לתיקון חוק המשמעת שגיבשה נש"ם כאמור נכללו פתרונות לחלק מן הקשיים שהעלה אב בית הדין ובכללם האפשרות לקיים דיון במושב יחיד והאפשרות להאריך את כהונתם של חברי בית דין שפרשו לגמלאות בחמש שנים נוספות. משרד מבקר המדינה המליץ לנש"ם ולמשרד המשפטים כי קידום תיקוני החקיקה האמורים עשוי להביא גם לייעול עבודתו של בית הדין למשמעת.

3. בביקורת הקודמת נכתב עוד על קשיים שהעלה אב בית הדין למשמעת, ובהם: מבנה בית הדין המפוצל בין שתי שלוחות - בירושלים ובחיפה, גורם לניצול לא יעיל של התקציב ושל משאבי האנוש שהוקצו לבית הדין; כמו כן, אב בית הדין נדרש לעסוק בנושאים מינהליים, כמו תשלומים לחברי בית הדין, תנאי שירות של עובדים, ענייני תחזוקה ואבטחה ומעקב אחר מצבת חברי המותב.

נש"ם מסרה בתשובתה לדוח הקודם כי הנציב החליט להותיר את מבנה בית הדין כפי שהוא, כלומר להותירו בירושלים ובחיפה, מאחר שביטול שלוחת חיפה יביא להרעת השירות לנאשמים, לבאי כוחם ולעדים שייאלצו לבוא מהצפון לירושלים, וכמו כן לביטול שלוחת חיפה יש חסרונות בהיבט של יחסי העבודה המורכבים והרגישים בנש"ם.

משרד מבקר המדינה המליץ כי מאחר שהוחלט לא לסגור את השלוחה בחיפה, הנציב יפעל בשיתוף אב בית הדין למשמעת לקידום פתרונות מעשיים לקשיים המינהליים הנוגעים לניהול ההליך המשמעי בבית הדין, וכי פעולות כאלה נוסף על קידום הצעת הנציבות לתיקון חוק המשמעת עשויות לסייע בייעול עבודת בית הדין.

הביקורת הנוכחית

בדיווח של נש"ם על תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת נכתב כי השינויים שאב בית הדין ציין דורשים תיקוני חקיקה. בנוגע לאיחוד שלוחות בית הדין, דהיינו ביטול שלוחת חיפה, הנציב לא קיבל את עמדת אב בית הדין במלואה והדיון בנושא התעכב. עוד נכתב כי יתקיים דיון בנושא כדי להביא את הסוגיה אל פתרונה.

1. הביקורת העלתה כי משנת 2017 עד מאי 2021 כיהן אב בית הדין כיו"ר בכ-88% מהמותבים בבית הדין⁵⁷, דהיינו גידול ניכר יחסית לנתוני הדוח הקודם (אז אב בית הדין כיהן כיו"ר בכמחצית מהמותבים בבית הדין, והמשנה לאב בית הדין כיהנה בכשליש מהם).

2. עוד נמצא כי טרם הוסדרה האפשרות לקיים דיונים עם דן יחיד בלי שתידרש הסכמת הנאשם, משום שכאמור, חוק המשמעת לא תוקן.

3. אב בית הדין מסר למשרד מבקר המדינה כי העיסוק בנושאים מינהליים כאמור מסיט אותו מעבודתו בתחום השיפוט ושואב כ-20% מזמנו. עוד נמצא כי נש"ם לא איישה את כל המשרות שעמדו לרשות בית הדין:

57 פי מסד הנתונים שהעבירה נש"ם, בהתייחס רק לנתונים בהם הוזן היו"ר (228 מתוך 259 תיקים). ב-115 תיקים לא הוזן שם היו"ר.



א. במועד סיום הביקורת המשרה של השופט הנוסף (שבביקורת הקודמת כיהנה בה המשרה לאב בית הדין) לא הייתה מאוישת זה שנתיים מאז פרישתה של המשרה לגמלאות.

נמצא כי בהסכמת אב בית הדין, המשרה הושאלה לאגף המשמעת למשך כשנה, ובמועד סיום הביקורת לא התאפשר לאישה. על פי דברים שמסר אב בית הדין עם פרישתה של משנתו לגמלאות, הוא ביקש לייעד את המשרה לאוכלוסיית המשפטנים או הפרקליטים גם יחד ובקשתו נענתה עקרונית, אולם בשלב זה נושא פתיחת מכרזי המשפטנים גם לפרקליטים ולהיפך נדון בבית הדין לעבודה וטרם הוכרע. מנהלת משאבי האנוש בנש"ם מסרה כי לאחר שתוסר הקפאת מכרזי הפרקליטים, אפשר יהיה להמשיך בהליכי המכרז.

ב. נש"ם הוסיפה בשנת 2007 משרה של מתמחה למשרות שעומדות לרשות בית הדין למשמעת. המשרה אוישה עד שנת 2012 ומאז העדיף אב בית הדין שלא לאישה. לשאלת משרד מבקר המדינה, מסר אב בית הדין כי אין לו אפשרות להעסיק מתמחה ולאמנו כראוי עקב לחצי העבודה הכבדים שבהם הוא נתון.

4. אשר לאיחוד שלוחות בית הדין מסר אב בית הדין למשמעת למשרד מבקר המדינה כי בדיון אצל הנציב שנערך בפברואר 2021 הוא העלה את ההכבדה המינהלית הכרוכה בהפעלת שלוחות בית הדין בחיפה. באפריל 2021 מינה הנציב צוות מייץ לבחינת איחוד בתי הדין למשמעת. הצוות, בראשות מנהל תחום רכש, נכסים ולוגיסטיקה בנש"ם, כלל כמה מנהלים בכירים בנש"ם ואת סגן החשב במשרד רה"ם. על הצוות הוטל לבחון את נושא איחוד בתי הדין למשמעת על כל היבטיו הארגוניים, המבניים והמשפטיים ולהגיש את המלצותיו לנציב עד סוף אוגוסט 2021. עלה כי עד תחילת אוקטובר 2021 לא הוגשו ההמלצות לנציב.

עלה כי הקשיים שציין אב בית הדין בדוח הקודם טרם באו על פתרונם ובכלל זה קידום תיקוני החקיקה הנדרשים וסוגיית שלוחות בית הדין. חלק מהקשיים שהעלה אב בית הדין עשויים להיפתר באמצעות תגבור מצבת העובדים של בית הדין, בפרט משום שמשרה שנועדה לשופט נוסף הושאלה לאגף המשמעת.

מומלץ שנש"ם תפעל לאיוש משרות שעומדות לרשות בית הדין למשמעת באופן שיסייע גם בהיבטים מנהליים של תפעול בית הדין, תשלום את גיבוש מסקנות הצוות המייעץ לבחינת איחוד בתי הדין למשמעת ותפעל ליישומן.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי לא תוקן.

פרסום פסקי הדין של בית הדין למשמעת

עקרון פומביות הדיון חל גם על ההליכים בבית הדין למשמעת, כאמור בסעיף 41(א) לחוק המשמעת. ואכן, ככלל, פרסום לציבור של פסקי הדין של בית הדין למשמעת חיוני, בדומה לחיוניות פרסומם של פסקי דין של ערכאות שיפוטיות אחרות. אופן הפרסום צריך לאפשר



למשרדים, לעובדים הנאשמים, לבאי כוחם ולאחרים לאתר פסיקה לפי סוג העבירה או העונש וכד'. פרסום נאות עשוי, בין השאר, להגביר את הוודאות המשפטית ולאפשר לעובדים הנאשמים להתגונן כראוי בהליך המשמעת המתנהל נגדם וליתר העובדים להפיק לקחים מהמקרה האחד.

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי החלטותיו של בית הדין למשמעת התפרסמו כקבצים סרוקים, ואי אפשר היה לערוך בהם חיפוש באמצעות מילות מפתח. בדוח נכתב כי מן הראוי שהנציבות תפרסם את החלטות בית הדין למשמעת באופן שיטתי, במאגר מידע יעיל ונגיש לגופים המטפלים בנושא ולציבור.

נש"ם מסרה בתשובתה לדוח הקודם כי אפשר ליישם את המלצת המבקר במסגרת הסבת אתר האינטרנט של נש"ם לאתר האינטרנט הממשלתי (gov.il), אשר תוכננה לסוף הרבעון הראשון של שנת 2017.

הביקורת הנוכחית

1. נמצא כי מאפריל 2016 פסקי הדין של בית הדין למשמעת (הכרעות דין וגזרי דין) מועלים באופן שוטף לאתר הנציבות שבתוך אתר האינטרנט של הממשלה (gov.il) תחת מידע משפטי. ממועד זה ועד 10 באוקטובר 2021 הועלו לאתר 452 החלטות של בית הדין למשמעת. נמצא כי אפשר לחפש פסקי דין באתר באמצעות הזנת מילות מפתח מסוימות במנוע החיפוש. עם זאת אפשרויות החיפוש והשליפה של המידע תלויות במידע שבית הדין למשמעת הזין בכל תיק משמעת, לרבות סיווג נכון של השדות השונים.

2. כדי לאפשר חיפוש יעיל בתיקי משמעת שנדונו בבית הדין למשמעת, יש לסווג את התיקים לפי סוג העבירה, לפי תוצאות הכרעת הדין ולפי גזר הדין. נמצא כי כיוון שחלק מהמידע על התיקים שהוזן חסר או לקוי, אפשרויות החיפוש והשליפה באתר חסרות, כמפורט להלן:

א. **סיווג העבירה או ההחלטה** - בכשליש מההחלטות שפורסמו בשנים אלו (145 מתוך 452) היו טעויות בסיווג העבירה או ההחלטה: 120 התיקים שנש"ם סיווגה בסיווג משני "לאחר הליך פלילי" (27% מכלל התיקים שפורסמו), לא סווגו גם לפי סוג עבירת המשמעת שבה נאשם העובד, ומשום כך אי אפשר לדעת מה סוג העבירה שבגינה נאשם; 13 החלטות (3%) סווגו תחת אישום "אחר", והאישומים אינם מצוינים בשדות המיועדים לכך; 12 החלטות (3%) בתיקים סווגו תחת "חוקים ותקנות" ולא תחת פסקי דין⁵⁸.

58 בשש החלטות היו טעויות גם בסיווג וגם בסיווג העבירה.



ב. **סיווג תוצאות הכרעת הדין** - פסק דין במשפט הפלילי מחולק להכרעת דין המתייחסת להרשעה או לזיכוי הנאשם, ולגזר דין שבו נקבע עונשו של הנאשם אם אכן הורשע. נמצא כי בשנים 2020 - 2021 נש"ם פרסמה את הרוב המוחלט של החלטותיה בלי להבחין בעת הזנת התיקים בין גזרי דין להכרעת דין. לפיכך אי אפשר לבצע חיפוש של הכרעות הדין או של גזרי הדין של בית הדין למשמעת. נמצא כי נש"ם העלתה לאתר האינטרנט הממשלתי 154 החלטות בנוגע לתיקים שהסתיימו בשנת 2020, מהן 151 (98%) סווגו כפסקי דין, שתי החלטות סווגו כהכרעת דין ואף החלטה לא סווגה כגזר דין. מינואר 2021 ועד אוקטובר 2021 הועלו לאתר 132 החלטות של בית הדין למשמעת, מהן 126 (95%) סווגו כפסקי דין ואף החלטה אחת לא סווגה כגזר דין או הכרעת דין.

ג. משרד מבקר המדינה סרק את 452 ההחלטות שהועלו לאתר⁵⁹. נמצאו 54 מקרים (12%) שבהם מידע חסר שלא הוזן בשדות המתאימים, המקשה לערוך חיפוש מדויק, שיטתי ויעיל במנוע החיפוש, כמפורט להלן: נמצאו 22 פסקי דין (כ-5% מההחלטות בתיקים שהועלו בשנים אלו) שבהם לא נרשמו שמות הדיינים ושלוחת בית הדין; בשישה פסקי דין שמות הנאשמים לא נרשמו⁶⁰, ובשלושה פסקי דין נוספים שם הנאשם נרשם כמה פעמים באופן לא אחיד; בחמישה פסקי דין היה שימוש לא אחיד בסימני חיבור של מספרי התיקים; שני פסקי דין סווגו באופן שגוי; ב-20 פסקי דין מספר התיק היה שגוי.

מומלץ כי נש"ם תפעל לתקן הליקויים שעלו בהזנת המידע על התיקים ולפיכך, באפשרויות החיפוש והשליפה באתר, ותזין באופן מלא את המידע על אודות פסקי הדין של בית הדין למשמעת למסד הנתונים עליהם באתר האינטרנט הממשלתי, באופן שיאפשר חיפוש ושליפת החלטות בית הדין למשמעת לסוגיהם באופן יעיל. עוד מומלץ לבצע בקרה באופן עיתי על המידע המתפרסם באתר.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי תוקן במידה חלקית.

59 ייתכן שיש מקרים נוספים שלא אותרו.

60 אי-הרישום לא נבע מהחלטה שלא לפרסם את שמם.



השעיית עובדים בשל הליך פלילי או משמעתי

על פי הוראות חוק המשמעת, הנציב רשאי להשעות עובד אם הוגשה נגדו קובלנה משמעטית⁶¹ או אם נפתחה נגדו חקירה פלילית בשל עבירה שלדעת הנציב יש עימה קלון, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ולאחר שניתנה הזדמנות לעובד המדינה להעלות את טענותיו בדבר השעייתו. ההשעיה אינה עונש והיא נועדה להפסיק זמנית את עבודתו של העובד ובכך להגן על סביבת העבודה שלו. ההשעיה נועדה גם לשמור על שמו הטוב של השירות הציבורי ועל אמון הציבור במערכת שבה הועסק העובד ובמערכת השירות הציבורי בכללותה⁶².

על פי חוק המשמעת, ההשעיה כאמור נמשכת עד לקבלת החלטה שלא להעמיד את העובד לדין פלילי או משמעתי, ואם הועמד העובד לדין פלילי או משמעתי - עד למתן פסק דין סופי באותם הליכים⁶³; ואולם לנציב נתונה הסמכות להפסיק את ההשעיה במועד מוקדם יותר. בחינת המשך השעייתו של עובד נעשית בידי נציב שירות המדינה, אחת לכמה חודשים.

השעיית עובד יוצרת קושי רב למשרד שבו הוא עובד, כיוון שבמשך תקופת ההשעיה העובד ממשיך ככלל לקבל את שכרו⁶⁴, ואף לא ניתן לאייש את משרתו.

השעיית עובדים בגופים ציבוריים אחרים

השעיית עובדי מגזר ציבורי במדינות אחרות

משרד מבקר המדינה בדק כיצד נוהגות מדינות אחרות בנוגע לתשלום שכר לעובדים מושעים במגזר הציבורי. במגזר הציבורי **באנגליה** עובד המושעה בשל הליך משמעתי או בשל הליך פלילי שננקט נגדו זכאי לתשלום שכר, אלא אם כן הסכם השכר שחל עליו קובע אחרת⁶⁵ או אם העובד הסכים להשעיה ללא שכר⁶⁶. במדינת קווינסלנד **באוסטרליה** עובד מושעה זכאי ככלל לקבל את שכרו, למעט במקרים מסוימים, כגון התמשכות ההליך הפלילי שננקט נגדו, וגם אז, לאחר תקופת השעיה שבה קיבל שכר⁶⁷. גם **בניו זילנד** עובד מושעה זכאי לקבל את שכרו, אלא אם כן על פי הסכם השכר שחל עליו אפשר להשעותו בלי לשלם את שכרו⁶⁸.

61 קובלנה מוגשת לאחר מיצוי הליכי חקירה, כאשר יש כוונה להגיש תובענה לבית הדין למשמעת.

62 ע"ע 1487/04 (ארצי) **נציב שירות המדינה נ' אהרון**, סעיף 8 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 21.11.04).

63 על פי הוראות חוק המשמעת, אם הוגש בשל עבירת משמעת כתב אישום בהליך פלילי או שהיועץ המשפטי לממשלה הודיע על כוונה לעשות כן, ההליכים המשמעתיים יעוכבו עד לסיומם של ההליכים הפליליים.

64 על פי פרק 46.3 בתקש"ר.

65 <https://www.gov.uk/disciplinary-procedures-and-action-at-work/suspension-from-work>

66 <https://www.acas.org.uk/acas-code-of-practice-for-disciplinary-and-grievance-procedures/html>

67 <https://www.forgov.qld.gov.au/working-in-the-public-service/conduct-and-performance/manage-conduct-and-performance-issues/workplace-complaints/employee-suspensions>

68 <https://www.employment.govt.nz/resolving-problems/steps-to-resolve/disciplinary-action/suspension>



השעיית עובדי גופים ציבוריים בישראל

חוק הגבלות על משך השעיה של עובד גוף ציבורי עקב הליכים פליליים, התשע"ח-2018 (להלן - חוק הגבלת משך השעיה), חל על עובדים בחברות ממשלתיות, בחברות בת ממשלתיות ובתאגידים שהוקמו בחוק וחוק המשמעת לא הוחל עליהם. החוק נועד להסדיר את משך ההשעיה של עובד באותם גופים, בשל פתיחה בהליך פלילי נגדו.

על פי חוק הגבלת משך השעיה, תקופת השעיה של עובד בשל פתיחה בהליך פלילי נגדו לא תעלה על 45 ימים, ואולם בית דין אזורי לעבודה רשאי, לפי בקשת מעסיק, לאשר השעיה לתקופות נוספות שכל אחת מהן לא תעלה על שישה חודשים, אם הוא מצא שההארכה המבוקשת סבירה בנסיבות העניין, ובין השאר אם השעיה כאמור היא בשל עבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה לא נכון שהעובד המושעה ישמש בתפקידו בתקופת ההשעיה. עוד נקבע בחוק, שבית הדין האזורי לעבודה שדן בבקשה להארכת השעיה רשאי לקבוע הוראות לעניין שכרו של עובד בגוף ציבורי בזמן השעייתו.

בית הדין הארצי לעבודה דן בכמה היבטים עקרוניים הכרוכים ביישום חוק זה, באומרו כי "בית הדין... [הוא] הגורם המאשר החלטה שהתקבלה בקשר לכך על ידי המעסיק מכוח דין או הסכם קיבוצי החל על אותו עובד. לפיכך, טרם פנייה לבית הדין על המעסיק לקבל החלטה - על עצם ההשעיה, משך ההשעיה או הארכתה, לפי העניין - בגדרי ההסדר הנורמטיבי החל עליו, בסבירות, בהליך הנדרש, לאחר שימוע, ולפי כל הכללים הקבועים לצורך כך בהסדר הנורמטיבי להשעיה מכוחו פעל... ולפי הפסיקה לרבות שקילת האפשרות להעברה לתפקיד אחר"; עוד ציין בית הדין הארצי בנוגע לתקופת ההשעיה כי "אין הכרח לאשר הארכה לשישה חודשים, וניתן לאשר הארכה גם לתקופה קצרה יותר". אשר לתשלום שכר בתקופת ההשעיה קבע בית הדין הארצי לעבודה: "מבלי לקבוע מסמרות, ועל פני הדברים, לאור האמור בסעיף 4 לחוק [חוק הגבלת משך השעיה], בית הדין רשאי להיטיב את מצבו של העובד המושעה בהיבט השכר לעומת ההסדר הנורמטיבי (לרבות בכל הנוגע להפקדות פנסיוניות והנזקים שעלולים להיגרם כתוצאה מהפסקת הפקדות או צמצומן) ולא לפגוע בו"⁶⁹.

השעיית עובדי רשויות מקומיות בישראל

הליכי אכיפת המשמעת ברשויות המקומיות מושתתים על חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978 (להלן - חוק הרשויות-משמעת). בסעיף 20 לחוק הרשויות-משמעת נקבע כי חוק שירות המדינה (משמעת) יחול על עובדי הרשויות המקומיות בשינויים שייקבעו בתקנות. בתקנות הרשויות המקומיות (משמעת) (התאמת הוראות), התשל"ט-1979, נקבעו התאמות להחלת חוק המשמעת על הרשויות המקומיות. בית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות (להלן - בית הדין) הוא הערכאה השיפוטית הדנה בתובענות נגד עובדי הרשויות המקומיות בנושא משמעת, והוא מופעל על ידי מרכז השלטון המקומי.

על פי חוק רשויות מקומיות-משמעת, אם החלה חקירה פלילית של המשטרה נגד עובד רשות מקומית, בעניין עבירה שמפאת חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי להמשיך לשמש בתפקידו, מוסמך ראש הרשות, לאחר שהתייעץ עם היועץ המשפטי של הרשות, להשעות את העובד לתקופה שלא תעלה על 45 ימים, ובית הדין רשאי להורות על הארכת תקופת ההשעיה לפי

69 ע"ע (ארצי) 36316-08-20 מזרחי - חברת חשמל לישראל בע"מ (4.4.21).



בקשת ראש הרשות המקומית לתקופות נוספות שכל אחת מהן לא תעלה על שישה חודשים. חוק הרשויות-משמעת העניק לראש הרשות המקומית את הסמכות להשעות עובד אם הוגשה נגדו קובלנה או תובענה, וכן את הסמכות ושיקול הדעת להחליט על השעיה דחופה במקרים חמורים⁷⁰ בכפוף למתן זכות שימוע.

מרכז השלטון המקומי מסר למשרד מבקר המדינה כי כאשר עובד רשות מקומית מושעה, הרשות ממשיכה לשלם לעובד את שכרו: את מחצית משכורתו הקובעת⁷¹ בשלושת החודשים הראשונים להשעיה, ולאחר מכן - את מלוא משכורתו הקובעת⁷². עוד מסר מרכז השלטון המקומי, כי רשויות מקומיות רשאיות להגיש לבית הדין בקשות לצמצם את השכר המשולם בתקופת ההשעיה, ואכן מספר הבקשות שהרשויות הגישו להורדת השכר גדל בתקופה האחרונה. עם זאת, כיוון שהסמכות להשעיית עובדים ניתנה לראשי הרשויות כאמור, אין בידי מרכז השלטון המקומי נתונים על מספר העובדים המושעים, על השכר המשולם להם ועל משך ההשעיות.



בדיקת הכללים להשעיית עובדי המגזר הציבורי בכמה מדינות וכן בגופים ציבוריים ובשלטון המקומי בישראל העלתה אפוא כי ככלל, עובדים מושעים זכאים לתשלום שכרם. בכל הנוגע לגופים ציבוריים שעליהם חל חוק הגבלת משך השעיה (חברות ממשלתיות, חברות בת ממשלתיות ותאגידים שהוקמו בחוק וחוק המשמעת לא הוחל עליהם) בסמכות בית הדין האזורי לעבודה להאריך את תקופת ההשעיה של עובד בשל פתיחה בהליך פלילי נגדו מעבר ל-45 ימים, ובנוגע לרשויות מקומיות - הסמכות להאריך את תקופת ההשעיה מעבר ל-45 יום עקב חקירה פלילית או הגשת כתב אישום נגד העובד, ולצמצם את שכרו, נתונה לבית הדין למשמעת. לעומת זאת, בשירות המדינה סמכות ההשעיה, בכל שלביה, היא בידי נציב שירות המדינה.

מספר העובדים המושעים בשירות המדינה

הביקורת הקודמת

על פי נתוני אגף המשמעת, בינואר 2016 היו 115 עובדים מושעים מעבודתם; 84 מהם (73%) היו מצויים בהליך פלילי, 22 (19%) היו מצויים בהליך משמעתי בעקבות הליך פלילי ו-9 (8%) היו מצויים בהליך משמעתי. שלושה מבין העובדים היו מושעים יותר מ-11 שנה ו-38 עובדים היו מושעים שלוש עד תשע שנים.

רובם המכריע (כ-92%) של העובדים שהיו מושעים בינואר 2016 היו מושעים בשל הליך פלילי (לרבות הליך משמעתי שננקט בעקבות ההליך הפלילי), ורק כ-8% היו מושעים בגין הליך

70 המקרים החמורים הם: כשהעובד מעל בידעין בתפקידו או השתמש בו לרעה או הפר את המשמעת הפרה זדונית וחמורה או עבר עבירה פלילית שיש עימה קלון.

71 ללא תשלום עבור שעות נוספות והפרשה לפנסיה, וללא החזר הוצאות אחזקת רכב.

72 מכתב ממנכ"ל מרכז השלטון המקומי, 16.1.22.



משמעת ישרי; למעט עובד אחד, כל 27 העובדים שהיו מושעים במשך ארבע שנים ויותר (מלפני שנת 2012 ובכלל) היו מושעים בשל הליך פלילי (לרבות הליך משמעת שנגקט בעקבות ההליך הפלילי).

המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי התמשכות ההשעיות עקב הליכים פליליים היא פן מצער של התמשכות ההליכים הפליליים בישראל, אך ציינה כי התמשכות ההשעיה עד להגשת כתב אישום הולכת ומצטמצמת עם השנים, נוכח מדיניות פרקליט המדינה שלפיה יש לתת עדיפות לטיפול בתיקים של עובדים מושעים.

עמדת מנהל אגף המשמעת לשעבר הייתה שיש לקצר את משך ההשעיה ולשאוף שלא תימשך יותר משנתיים ממועד הגשת כתב האישום בהליך הפלילי.

בביקורת נכתב כי השעיית עובדי מדינה כרוכה במחיר ציבורי כלכלי של תשלום שכר העובד ואף במחיר תפקודי של המשרדים המנועים מלאישי בקביעות את משרותיהם של העובדים המושעים, וכי לאור עמדתו של פרקליט המדינה ועמדתו של מנהל אגף המשמעת, ולאור הנתונים בדבר עשרות עובדי מדינה המושעים מתפקידם משך שנים, הומלץ כי משרד המשפטים יבחן, בשיתוף הנציבות, דרכים להתמודדות עם השעיות של כמה שנים, הן בהיבט של מילוי תפקידו של העובד המושעה והן בהיבט הכספי של תשלום שכרו בתקופת ההשעיה.

הביקורת הנוכחית

על פי נתוני אגף המשמעת, באוגוסט 2021 היו 114 עובדים מושעים מעבודתם. בלוח שלהלן פירוט מספר העובדים המושעים בחלוקה לפי השנה שבה החלה השעייתם וסוג ההליך שבגיני הושעו. סך העובדים המושעים לפי סוג ההליך שבגיני הושעו השווה לסך העובדים שהושעו לפי סוג ההליך במועד הביקורת הקודמת (ינואר 2016).

לוח 2: עובדים מושעים (אוגוסט 2021)

שנת תחילת ההשעיה	עובדים המצויים בהליך פלילי	עובדים המצויים בהליך משמעתי עקב הליך פלילי	עובדים המצויים בהליך משמעתי (שלא עקב הליך פלילי)	סה"כ
2014	1			1
2015	3	1		4
2016	1	1	1	3
2017	15	8		23
2018	7	4	1	12
2019	28		3	31



שנת תחילת ההשעיה	עובדים המצויים בהליך פלילי	עובדים המשמעת בהליך משמעתי עקב הליך פלילי	עובדים המשמעת בהליך משמעתי (שלא עקב הליך פלילי)	סה"כ
2020	26	4	4	34
2021	4		2	6
סה"כ מושעים 2021	85	18	11	114
סה"כ מושעים 2016	84	22	9	115

על פי נתוני אגף המשמעת בנש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי מספר העובדים שהיו מושעים באוגוסט 2021 דומה מאוד למספרם במועד הביקורת הקודמת (ינואר 2016) וכך גם התפלגותם לפי סוג ההליך שבגינו הם מושעים. עוד עלה כי מספר העובדים המושעים במשך שלוש שנים או יותר ושיעורם מכלל העובדים המושעים עלה מ-28 (24%) במועד הביקורת הקודמת ל-43 (38%).

המחיר הכלכלי של ההשעיה

הביקורת הקודמת

1. במועד הביקורת הקודמת חוק המשמעת קבע כי ככלל בששת חודשי ההשעיה הראשונים תשלום לעובד המושעה מחצית ממשכורתו הקובעת⁷³, ולאחריהם תשלום לו משכורתו הקובעת המלאה. החוק מאפשר לעובד המושעה לעבוד מחוץ לשירות המדינה, בתנאי שהכנסתו תקוז ממשכורתו הקובעת.
2. לבית הדין למשמעת יש סמכות להקטין או להפסיק את התשלום לעובד בתקופת ההשעיה לבקשת התובע, ובתקופה של ששת חודשי ההשעיה הראשונים - גם להגדיל את התשלום לבקשת העובד. מנהל אגף המשמעת מסר כי אמות המידה להגשת בקשה להפחתת שכר הן משך ההשעיה ושלב ההליך.

73 לפי סעיף 46א(2) לחוק - המשכורת הקובעת בזמן פלוני היא המשכורת שלפיה הייתה משולמת אותו זמן קצבתו של העובד המושעה אילו יצא לקצבה ביום השעייתו. בהוראה 46.312(ב) לתקש"ר נקבע כי לא ישולמו לעובד תשלום עבור עבודה נוספת, החזר הוצאות, תשלומים עקב זכויות נלוות (קצובת הבראה, קצובת ביגוד ומתנות) ותשלומים אחרים - מענק יובל, קרן השתלמות וקופת גמל. בהצעת חוק המשמעת מ-2005 הוצע לשנות את הגדרת המשכורת הקובעת ל"שכר העבודה המובא בחשבון לענין חישוב פיצויי פיטורים לפי סעיף 13 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963".



מנתוני בית הדין למשמעת עלה כי בשנה אחת (2015) הוגשו לו 31 בקשות של עובדים להגדלת שכר וכי משנת 2012 ועד מאי 2016 הוגשו רק שתי בקשות של התביעה להפחתת שכר.

הביקורת הנוכחית

1. בתיקון לחוק המשמעת משנת 2018⁷⁴, קוצרה התקופה שבה משולמת לעובד מחצית משכורתו, ונקבע שבשלושת חודשי ההשעיה הראשונים תשולם לעובד המושעה מחצית משכורתו הקובעת⁷⁵, ולאחר מכן תשולם לו משכורתו הקובעת המלאה.

2. מנתוני בית הדין למשמעת עולה כי במשך כארבע שנים וחצי, מתחילת שנת 2017 ועד מאי 2021 הוגשו 135 בקשות של עובדים להגדלת שכר (בממוצע 30 בקשות לשנה) ושמנה בקשות של אגף המשמעת להפחתת שכר. היקף הבקשות להגדלת שכר נותר אפוא דומה להיקפן בביקורת הקודמת.

3. בדוח הקודם נכתב, כאמור, כי יש מקום שמשרד המשפטים יבחן, בשיתוף הנציבות, דרכים להתמודדות עם השעיות של כמה שנים, גם בהיבט הכספי של תשלום השכר בתקופת ההשעיה. יצוין כי בדיון הצוות לתיקון ליקויים של משרד המשפטים נכתב כי תתקיים ישיבה לפני סוף יולי 2017 לבחינת הנושא עם הגורמים הרלוונטיים, ובהם נש"ם. גם נש"ם מסרה כי בכוונתה לנהל דיאלוג עם משרד המשפטים בנושא.

נמצא כי נש"ם ומשרד המשפטים לא בחנו דרכים להתמודדות עם השעיות של כמה שנים.

משרד מבקר המדינה בדק אם נש"ם בחנה את ההיבט הכספי של תשלום שכר בתקופת השעיה. עלה כי נש"ם לא בחנה זאת, ולא חישה את העלות השנתית של תשלומי השכר לעובדים מושעים.

נש"ם השיבה כי היא אינה אמונה על בחינת ההיבטים הכספיים של השעיית עובדים.

74 תיקון מס' 17 לחוק המשמעת. התיקון הוא תולדה של חקיקת "חוק הגבלות על משך השעיה של עובד גוף ציבורי עקב הליכים פלייליים, התשע"ח-2018", העוסק ברובו בהשעיית עובדים בגופים ציבוריים אשר אינם מוגדרים כעובדי מדינה בהתאם לסעיף 1 לחוק המשמעת.

75 במקום בששת החודשים הראשונים להשעייתו כפי שהוראות חוק המשמעת קבעו קודם לכן.



על פי תחשיב של משרד מבקר המדינה, אומדן עלות השכר הכוללת לכל תקופת ההשעיה של 114 העובדים שהיו מושעים באוגוסט 2021, הסתכמה ב-67.6 מיליון ש"ח. להלן פרטי החישוב: מספר חודשי ההשעיה של 114 העובדים הסתכם ב-4,152 חודשים⁷⁶; 342 מהחודשים האלה מיוצגים בתחשיב רק בחציים (בשלושת חודשי ההשעיה הראשונים משולמת רק מחצית השכר); מספר חודשי ההשעיה הוכפל בשכר הברוטו הממוצע החודשי של עובד מדינה - 16,991 ש"ח⁷⁷. יצוין כי עלות השכר למעסיק גבוהה משכר הברוטו הממוצע: עלות מעסיק המחושבת לפי 30% תוספת על השכר ברוטו היא 87.9 מיליון ש"ח.

4. חוק המשמעת מתיר לעובד מושעה לעבוד בעבודה פרטית ללא קבלת אישור. על פי הנחיות נש"ם, על העובד לדווח למשרד בכל חודש אם השתכר ואם לאו ועל גובה הכנסתו. יש לקזז מהשכר המשולם לעובד את הכנסותיו מעבודה נוספת ובתנאי שלא היה לו היתר לעבודה נוספת טרם השעייתו.

נמצא כי לצד חובת המשרדים כאמור, נש"ם אינה בודקת אם המשרדים מקבלים דיווחים על עבודה נוספת של המושעים בדבר השתכרותם בתקופת ההשעיה, ואינה בודקת האם עובדים מושעים משתכרים בשכר נוסף. כמו כן, לנש"ם אין נתונים על מספר העובדים שעובדים בעבודה פרטית בזמן השעייתם.

נש"ם ציינה בתשובתה כי הפיצה שני חוזרים בשנה האחרונה, ובהם חודדה בין השאר חובת העובד לדווח מדי חודש אם השתכר מעבודה פרטית וכן צוינה בהם האפשרות של המשרד לעכב תשלום שכר השעיה אם העובד לא דיווח כנדרש. עם זאת, הובאה בתשובת נש"ם עמדת הלשכה המשפטית שלה, ולפיה לא מתפקידה של נש"ם לפקח על המשרדים בנוגע לדיווחים על עבודה פרטית בתקופת ההשעיה, שכן זו סוגיה המצויה באחריות המשרדים.

על המשרדים לפעול לקבלת דיווחים מעובדים מושעים העובדים בעבודה פרטית. מומלץ כי נש"ם תבצע בקרה על יישום הנחייתה בנושא זה.



הביקורת הנוכחית העלתה כי לא חל שינוי במספר העובדים המושעים (114), ושיעורם של העובדים המושעים תקופות ארוכות (יותר משלוש שנים) מסך המושעים גדל לעומת הביקורת הקודמת (38% לעומת 24%).

76 מספר העובדים שהושעו בכל שנה כפול משך הזמן שעבר מאז ועד אוגוסט 2021 כפול 12 חודשים בשנה.

77 מבוסס על נתוני אגף השכר לשנת 2019. בהיעדר אפשרות להבחין בנתוני נש"ם בין עובדי מדינה מושעים לבין עובדים שאינם עובדי מדינה ההנחה היא שרובם המכריע הם עובדי מדינה - האוכלוסייה העיקרית שעליה חל חוק המשמעת. עלות השכר שבתחשיב אינה כוללת מרכיבים שבהם נושא המעסיק, כיוון שהמעסיק אינו נדרש להפריש את חלקו לרכיבים פנסיוניים.



חישוב אומדן עלויות מעסיק על השכר הכוללות לכל תקופת ההשעיה ל-114 עובדים שהיו מושעים באוגוסט 2021 לאוצר המדינה - הינו כ-87 מיליון ש"ח. עלות זו מגבירה את הצורך במציאת דרכי פעולה לצמצום תקופות ההשעיה וכן מצריכה בקרה על אמיתות דיווחי העובדים המושעים על עבודתם בתקופות ההשעיה.

על נש"ם לפעול לצמצום תקופות ההשעיה הארוכות הכרוכות בתשלום שכר, אם באמצעות זירוז השלב בהליך המשמעת המצוי בתחום אחריותה של הנציבות כאמור, אם באמצעות מימוש האפשרות לבחון הפחתת שכר, במקרים המתאימים, ואם באמצעות הגברת הפיקוח על המשרדים בכל הנוגע לקיזוז מהשכר המשולם לעובד המושעה בגין הכנסותיו מעבודה נוספת, כדי למנוע תשלום שכר בתקופת ההשעיה שלא כדין. כמו כן, נוסף על הפעולות שנקט משרד המשפטים, כאמור בתשובתו, עליו לפעול לצמצום משך הטיפול בתיקים שבהם מעורבים עובדים המושעים מעבודתם.

עוד מומלץ, כי נש"ם תבחן דרכים נוספות להתמודד עם השעיות הנמשכות תקופה ארוכה, הן בהיבט של מילוי תפקידו של העובד המושעה, הן באמצעות בחינת מודל חילופי שיסקור באופן תקופתי את המשך ההשעיה ותחולתה, ויעודד עובדים בהשעיה ארוכה למצוא תעסוקה פרטית באישור, כנגד הפחתה חלקית בשכרם.

נש"ם דנה בתשובתה באפשרות למצוא דרכים לקיצור תקופות ההשעיה, כלהלן: רוב העובדים המושעים הושעו בעקבות הליכים פליליים המתנהלים נגדם, ולנש"ם אין אפשרות לפעול לקיצור משך ההליכים האלה; מנהל אגף המשמעת העלה את הנושא לפני פרקליט המדינה, ואחת לחצי שנה הוא מעדכן את הפרקליטות בדבר כלל העובדים המושעים ומעלה את הצורך לזרז את הטיפול בהליך הפלילי המתנהל בעניינם. אגף המשמעת ציין עוד כי השעיה בשל הליך משמעת מתקיימת לאחר קבלת קובלנה מהמשרד והגשת תובענה, והתמשכות הליך כזה אינה תלויה בהכרח באגף המשמעת, אלא בנסיבות חיצוניות כגון לוח הזמנים של בית הדין למשמעת ואף סחבת מצד נאשמים. עוד עלה מתשובת נש"ם כי התיקון בחוק המשמעת בשנת 2018 כאמור אף העלה את השכר של עובדים מושעים בחודשים הראשונים להשעייתם. מתשובת נש"ם עולה כי לעמדתה, המלצת משרד מבקר המדינה לבחון דרכים להתמודדות עם השעיות של כמה שנים אינה מעשית.

נש"ם הוסיפה כי מאחר שלעיתים השעיית עובד נמשכת פרק זמן ארוך, משרתו מאוישת בהיעדרו בדרך של מינוי בפועל או מילוי מקום. נוכח הקושי הטמון במינויים כאלה לפרקי זמן ממושכים, בכוונת נש"ם לשקול את האפשרות לשמר את המשרה של העובד המושעה לפרק זמן של שנה, ולאחריה ייבחן אם לאפשר את איש המשרה דרך קבע בד בבד עם שמירת משרה חלופית לעובד המושעה.

משרד המשפטים השיב כי הפרקליטות עושה מאמצים רבים על מנת לטפל במהירות בתיקים שבהם מעורבים עובדי מדינה המושעים מעבודתם, וכי לאחרונה מונו בכל מחוזות הפרקליטות רפרנטים לטיפול בתיקי משמעת, כדי לייעל ולקצר את משך טיפול הפרקליטות בתיקים המגיעים לפתחה. משרד המשפטים השיב עוד כי בתוכנית העבודה לשנת 2022 נקבע כי יקודם תיקון חוק המשמעת, ובמסגרת התיקון ייבחן האפשרות לשנות את ההסדר הקיים בדבר השעיות של עובדים, וכי כבר התקיימה ישיבה של משרד המשפטים ונש"ם בנושא.



מערכת ממוחשבת לדיווח על הליכים פליליים

חוק המשמעת מאפשר כאמור לנציב שירות המדינה להשעות עובד בשל הליכים פליליים, החל ממועד פתיחת החקירה נגדו, ולתקף את החלטתו מפעם לפעם, בתקופת ההליך הפלילי. לצורך כך נדרש דיווח יעיל ומהימן של המשטרה והפרקליטות לנש"ם על שלבי ההליך הפלילי של עובדי המדינה ועובדי הגופים האחרים שעליהם חל חוק המשמעת.

כמה הנחיות של פרקליט המדינה מסדירות את דיווח הפרקליטות לאגף המשמעת בנוגע להליך הפלילי של עובד שחוק המשמעת חל עליו: דיווח לאגף המשמעת על הגשת כתב אישום או על גניזת תיק חקירה של עובד⁷⁸; דיווח לאגף המשמעת על הכרעת דין או גזר דין שניתנו בעניינו של עובד⁷⁹; ודיווח על הגשת ערעור או על פסק דין שניתן בערעור בעניינו של עובד⁸⁰. נוהל של מחלקת חקירות ותביעות במשטרה מסדיר את הדיווח על פתיחה בחקירה ועיון בחומרי חקירה בנוגע לעובדים שחוק המשמעת חל עליהם: בשלב ראשון - דיווח לנש"ם על תמצית החשדות נגד העובד וסיכום קצר של נסיבות המקרה; דיווח בשלב מאוחר יותר, כאשר התגבשו ראיות לכאורה נגד החשוד; מענה על פניות נש"ם לעדכון במצב החקירה; ודיווח על סיום החקירה.

יצוין שככלל, דיווחי המשטרה והפרקליטות לנש"ם כאמור, נעשים באופן ידני ולא באמצעות ממשק ממוחשב. למעט דיווחי המשטרה למשרד החינוך: מרץ 2019 קיים ממשק ממוחשב בין המשטרה למשרד החינוך, המאפשר למשטרה להתריע בזמן אמת לפני משרד החינוך על שינויים במרשם הפלילי של עובדי הוראה, ולציין בהתרעה את תמצית החשדות נגד העובד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי אם תוקם מערכת דיווח לשאר משרדי הממשלה, יבחן המשרד את החלטה על כלל עובדי משרד החינוך (ולא רק על עובדי ההוראה).

מנהל אגף המשמעת מסר לביקורת כי העברת הדיווחים האמורים באופן ידני גורמים נזק, כמפורט להלן: (1) יש מקרים שבהם חוקר המשטרה כלל אינו יודע כי מדובר בעובד מדינה (כאשר העבירה אינה קשורה למקום העבודה), ואינו מודע לכך שמקום העבודה של החשוד מחייב דיווח לנש"ם, ולכן אינו מדווח לנש"ם; (2) במצב הקיים נש"ם אינה מקבלת עדכונים שוטפים על סטטוס תיקי החקירה של המשטרה, ולפיכך אגף המשמעת נאלץ להשקיע משאבי עבודה רבים במעקב יזום אחר השתלשלות הטיפול בתיק, לרבות פניות חוזרות לתחנות המשטרה, לתביעה המשטרית ולפרקליטות. משרד המשפטים מסר כי העברת דיווחים ידניים על הליכים פליליים נגד כלל העובדים שחוק המשמעת חל עליהם, ללא ממשק ממוחשב, כרוך בטעויות, במידע חסר או בעיכוב העברת מידע על הליכים מתנהלים.

עוד עלה כי ביולי 2019 החליטו פרקליטות המדינה, משטרת ישראל ונש"ם לקדם ממשק ממוחשב בין שלושת הגורמים לצורך העברת מידע לנש"ם על הליך פלילי המתנהל נגד עובדי

78 הנחיית פרקליט מדינה 3.9, 2.1.1994 (עודכנה ב-28.5.19), "דיווח על גניזת תיק חקירה או על הגשת כתב אישום נגד עובד מדינה, עובד רשות ציבורית אחרת הכפוף לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, עובד רשות מקומית ובעל מקצוע רפואי".

79 הנחיית פרקליט מדינה 10.2, 2.1.94 (עודכנה ב-28.5.19), "דיווח על סיום הליכים פליליים שנוהלו נגד עובד מדינה, עובד רשות ציבורית אחרת הכפוף לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, עובד רשות מקומית ובעל מקצוע רפואי".

80 הנחיית פרקליט מדינה 11.6, 2.1.94 (עודכנה ב-28.5.19), "דיווח על הליכי ערעור פליליים נגד עובד מדינה, עובד רשות ציבורית אחרת הכפוף לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, עובד רשות מקומית ובעל מקצוע רפואי".



מדינה, ובשלב ראשון - כדי להעביר דיווחים לאגף המשמעת בנש"ם בנוגע לעובדים שחל עליהם חוק המשמעת.

משרד המשפטים השיב כי חל עיכוב בקידום פרויקט הקמת הממשק הממוחשב, בין היתר בשל אילוצי תקופת החירום במהלך מגפת הקורונה; עם זאת, בדצמבר 2021 החליט המשרד לשלב את הפרויקט בתוכנית העבודה לשנת 2022, והמשרד יפעל להתחיל לקדמו במהלך ינואר 2022. המשטרה השיבה כי טרם התקבלה החלטה יישומית, וכי לשם הקמת הממשק יש צורך בתקציב ייעודי.

עלה כי במועד סיום הביקורת, לא הוקם ממשק ממוחשב וכי דיווחי המשטרה והפרקליטות לנש"ם, הם ידניים ולא נעשים באמצעות ממשק ממוחשב. זאת, למעט דיווחי המשטרה למשרד החינוך.

מומלץ כי הגורמים הרלוונטיים - פרקליטות המדינה, המשטרה ונש"ם - יפעלו לקידום הקמת ממשק ממוחשב ביניהם לצורך העברת מידע על הליכים פליליים המתנהלים נגד עובדים שחוק המשמעת חל עליהם, כדי לייעל את העברת המידע ובתוך כך את הליכי קבלת ההחלטות על השעיית עובדים.



מערכת המידע של נש"ם ככלי ניהול מקצועי

הנתונים במערכת הממוחשבת לניהול המשמעת

מסוף שנת 2008 כוללת מערכת מרכז"ה מודול של ניהול המשמעת (להלן - מודול משמעת) המשמש את אגף המשמעת, את אגף החקירות ואת בית הדין למשמעת. מודול המשמעת מאפשר להזין נתונים הנוגעים לשלבי הטיפול השונים, החל בשלב קבלת התלונה המעלה חשד לעבירת משמעת דרך שלבי הטיפול השונים בהליך המשמעת ועד למתן גזר דין במקרים שבהם הוגשה תובענה לבית הדין למשמעת.

תיקי המשמעת מתנהלים באופן ידני, ולמודול המשמעת מוזנים נתונים באופן ידני הכוללים רק פרטים הנוגעים לתיק, ובהם: תאריכים, גורמים מטפלים וסוג העבירה. שיטת ניהול תיקי המשמעת באגף המשמעת היא כלהלן: בתחילת כל חודש התובעים מדווחים להנהלת האגף על התיקים שבאחריותם ועל סטטוס הטיפול בהם. אם התיק מועבר לטיפול המשרד עם המלצת אגף המשמעת לנקוט אמצעי משמעת, המשרד נדרש לדווח לאגף המשמעת בדבר החלטתו אם לנקוט אמצעי משמעת, ורק לאחר דיווח המשרד אגף המשמעת סוגר את התיק המשמעת.

הביקורת הקודמת

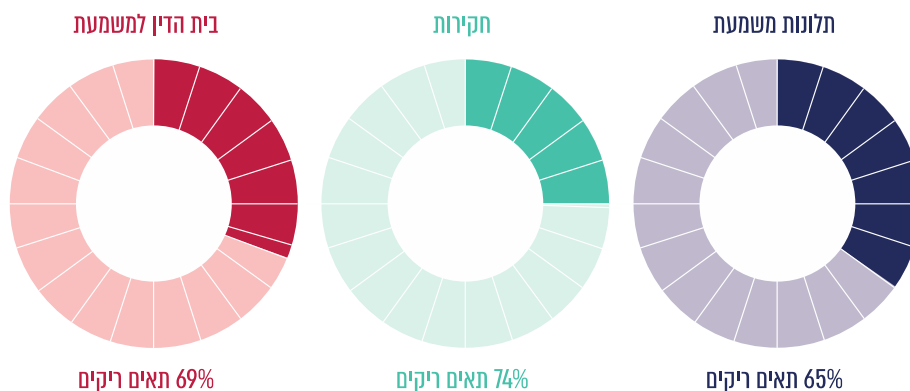
בדוח הקודם נכתב כי לא היו בידי נש"ם נתונים אמינים ועקביים על שלבי הטיפול בעבירות המשמעת, ולא היו בידיה כלים מתאימים לבקרה ולמעקב אחר שלבי הטיפול בעבירות. זאת גם לאחר שמבקר המדינה התריע על כך ב-1990 וועדת קרמניצר התריעה על כך ב-1998.

הביקורת הנוכחית

1. להלן תרשים המציג את שיעור השימוש בשלושת מסדי הנתונים העומדים לרשות הגופים המטפלים במשמעת בתקופה הנבדקת⁸¹. שיעור השימוש חושב באופן זה: ספירת סך כל התאים במסד הנתונים, ומהם - שיעור התאים המלאים ושיעור התאים הריקים (שלא הוזן בהם דבר).



תרשים 14: שיעורי השימוש במסדי הנתונים במודול המשמעת בתקופה הנבדקת



על פי מסדי נתונים במודול משמעת של נש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מתשובת נש"ם עולה כי חלק מהתארים הריקים אין צורך למלא. נש"ם ציינה שאפשר להזין עד שלוש עבירות בכל תיק משמעת, ומכאן שאילו הייתה עבירה אחת, שני תארים ייוותרו ריקים.

מהתרשים עולה כי 65% מתאי המידע במסד הנתונים של אגף המשמעת היו ריקים⁸² (50% היו בתארים בשדות שלא נעשה בהם שימוש כלל ו-15% תארים בשדות שהיו בשימוש חלקי). למשל, במאגר לא צוין באיזה שלב נמצא הטיפול ב-69% מהתלונות⁸³ וכן לא צוין מיהו הגורם המטפל ב-69% מהתלונות⁸⁴; 74% מהתארים במסד הנתונים של אגף החקירות היו ריקים. למשל, במאגר לא צוין התאריך שבו התקבלו 88% מהתלונות⁸⁶ וכן לא צוין בו המספר הסידורי של 74% מהחקירות⁸⁷; 69% מהתארים במסד הנתונים של בית הדין למשמעת היו ריקים. למשל, ב-30% מהתיקים נותרו ריקים התארים שבהם יש לציין באיזה מחוז של בית הדין מדובר⁸⁹, וב-93% מהתיקים לא צוין תאריך הגשת התובענה⁹⁰.

82 מסד "תלונות משמעת": 203,774 תארים ריקים מתוך 314,184 תארים (65%).

83 4115 מ-5926 תלונות.

84 4112 מ-5926 תלונות.

85 מסד "אגף החקירות": 43,470 תארים ריקים מתוך 58,461 תארים (74% ריקים).

86 1,319 מ-1,497 חקירות.

87 1,101 מ-1,497 חקירות.

88 מסד "בית הדין למשמעת": 16,497 תארים ריקים מתוך 24,064 תארים (69% ריקים).

89 114 מ-374 תיקים.

90 347 מ-374 תיקים.



2. לצורך קבלת החלטות המבוססות על נתונים, יש צורך כי המידע המנוהל במערכות ממוחשבות יהיה זמין, ייאסף באופן שוטף ויהיה בר-אחזור. לפיכך, על האחראים למידע לבצע פעולות שמטרתן מניעת "זיהום מידע" - שמירה על איכות המידע ועל שלמותו⁹¹.

בלוח זה מוצגות דוגמאות מתוך מערכת מרכז"ה, במודול המשמעת, לנתונים חסרים ולנתונים לא מהימנים.

לוח 3: דוגמאות לנתונים חסרים ולנתונים לא מהימנים במודול משמעת במערכת מרכז"ה

הנתון	מידת שלמות הנתונים במערכת	פירוט
תאריך תחילת טיפול ותאריך סיום	יש נתונים שגויים	233 מ-3310 (7%) תלונות נפתחו והסתיימו באותו היום, וב-79 מ-233 התלונות (34%) התקיימה חקירה, שנפתחה והסתיימה באותו היום; ב-5 מהתלונות הוגשה תובענה.
מועד העברה לטיפול המשרד	אין נתונים	אין נתונים על המועד שבו הטיפול הועבר למשרד לצורך נקיטת אמצעי משמעת.
סיבת סיום הטיפול בתלונה	נתונים חסרים	636 מ-3,055 תלונות (כ-21%) נסגרו ללא ציון סיבת הסגירה.
האם סיבת הסגירה תואמת את המלצת אגף משמעת?	אין נתונים	519 מ-3,055 התלונות (17%) שנסגרו הסתיימו בנקיטת אמצעי משמעת משרדי. מהנתונים במערכת לא ניתן לדעת אם אמצעי המשמעת שנקט המשרד תאם את האמצעי שעליו המליץ ידי אגף משמעת.
שלב הטיפול בתלונה	נתונים חסרים	ב-4,115 מ-5,926 (69%) תלונות לא היו נתונים על סטטוס הטיפול.
משך הזמן בו התיק התנהל בבית הדין למשמעת	נתונים חסרים	ב-137 מתוך 374 תיקים (כ-37%) שהתנהלו בבית הדין למשמעת, לא הוזן תאריך קבלת התובענה וב-37 מתוך 181 (20%) שהסתיימו הטיפול בהן לא הוזן תאריך הכרעת הדין או גזר הדין, על פיהם אפשר לחשב את משך הזמן שבו התיק התנהל בבית הדין.
שמות חברי המותב בבית הדין	יש נתונים שגויים	הזנת שמות החברים נעשית כטקסט חופשי (ולא מתוך רשימה סגורה), דבר היוצר טעויות איות.

91 זיהום מידע - מקרה שבו ניהול מערכות המידע מביא לכך שמידע נאסף באופן חלקי, לא מדויק או שאינו נאסף בשלמותו. מדריך האו"ם למערכות מידע ולניהול יעיל של טכנולוגיות מידע במגזר הציבורי - Government Information Systems - A guide to effective use of information technology in the public sector of developing countries (להלן - **מדריך האו"ם**), ST/TCD/SER.E/28, ניו יורק, 1995, עמ' 151 - 162.



מהלוח עולה כי בידי נש"ם אין נתונים אמינים ועקביים על שלבי הטיפול בעבירות המשמעת.

3. תיק התלונה או החקירה הוא תיק פיזי, וחלק מהמידע בו מוזן ידנית למודול משמעת. בדיון שקיים הנציב במאי 2021 עלה כי ניהול פעולות המשמעת בתיקים פיזיים יוצר קשיים מרובים, כגון התארכות משך הזמן לטיפול בתיקי משמעת; מחסור בכלים לניהול, למעקב ולבקרה של הנהלות האגפים; שיטות עבודה לא אחידות, ועקב כך - סרבול תהליכי עבודה פשוטים; היעדר ממשק ממוחשב בין היחידות השונות. הנציב החליט שיש למצוא פתרונות לטווח הקצר, עד שיגובש פתרון הולם לטווח הארוך - פיתוח מערכת ייעודית לתחום המשמעת אשר תמלא את כלל הצרכים.

נמצא כי נכון לנובמבר 2021, תיק התלונה או החקירה הוא תיק פיזי, שחלק מהמידע בו מוזן ידנית למודול משמעת וכי נש"ם לא גיבשה פתרון לקידום מחשוב התיקים.

צוין כי על פי אגף מערכות המידע של נש"ם, הזנת מידע ומילוי מלא של השדות עשוי להשיג שיפור ניכר במסדי הנתונים של מודול משמעת.

יוצא אפוא כי בידי נש"ם אין נתונים אמינים ועקביים על שלבי הטיפול בעבירות המשמעת, ואין בידיה כלים מתאימים לבקרה ולמעקב אחר שלבי הטיפול בעבירות.

מומלץ כי מנהל אגף המשמעת ינחה את הגורמים הרלוונטיים להקפיד על הזנת הנתונים הנדרשים במערכת הממוחשבת, כך שיוכלו להפיק את המיטב מהמערכת לצורך ניהול ובקרה, עד לגיבוש פתרון ארוך טווח. עוד מומלץ כי נש"ם תפעל לקדם פיתוח מערכת ממוחשבת ייעודית לתחום המשמעת אשר תיתן מענה על כלל הצרכים. פיתוח מערכת מתאימה והזנת נתונים מדויקים ומלאים יסייעו בידי נש"ם לנהל ביעילות את הטיפול בתיקי המשמעת ולקבל החלטות המתבססות על תשתית נתונים מלאה ומהימנה, וכן לשקף לציבור מידע מהימן על פעילותה בתחום המשמעת.

נש"ם השיבה כי בתוכנית העבודה שלה לשנת 2022 נכללה המשימה של פיתוח מערכת לניהול תהליכי המשמעת.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי לא תוקן.

מעקב אחר יישום המלצות אגף המשמעת

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי לעיתים המשרדים מתמהמהים בנקיטת אמצעי המשמעת שעליו המליץ אגף המשמעת, ובמקרים נדירים אינם נוקטים אמצעי זה כלל.



הביקורת העלתה כי לא רוכזו נתונים סטטיסטיים כוללים שאפשר ללמוד מהם באיזו מידה אימצו משרדי הממשלה את המלצות אגף המשמעת בדבר נקיטת אמצעי משמעת, ובתוך כמה זמן ממועד ההמלצה נקטו המשרדים את אמצעי המשמעת.

משרד מבקר המדינה המליץ לנש"ם לפעול להשלמת מסד הנתונים ולנטר באופן שיטתי וקבוע את הפעולות שהמשרדים נוקטים בעקבות המלצות אגף המשמעת, ואם יימצא שהמשרדים מתמהמהים בכל הנוגע לנקיטת אמצעי משמעת, הרי עליו לנקוט פעולות כלפי האחראים במשרדים כדי שהמלצת אגף המשמעת תישקל ואמצעי המשמעת יינקטו בסמוך ככל הניתן להמלצה. כן הומלץ שאגף המשמעת יקבע פרק זמן מרבי להשלמת ההליך המשמעתי, יודיע עליו למשרדים ויטמיעו, וכי ראוי שמשרד שאינו פועל לפי המלצת אגף המשמעת יגבש החלטה מנומקת ומפורטת בדבר ויביא אותה גם לידיעת הנציבות.

הביקורת הנוכחית

בדיווח נש"ם על תיקון הליקויים נכתב כי נש"ם תבחן הקמת מאגר אלקטרוני על כל הליכי המשמעת שנפתחו שיאפשר, בין היתר, מעקב אחר ביצוע המלצות אגף המשמעת ותיקון פעולות המשרד, ככל שנדרש. נש"ם הוסיפה כי אגף המשמעת יפנה במסמך דרישות לאגף מערכות מידע.

הביקורת הנוכחית העלתה שנש"ם לא הקימה מאגר אלקטרוני של נתונים כאמור, והיא אינה מנטרת את הפעולות שנוקטים המשרדים בעקבות המלצותיה; אין לנש"ם נתונים סטטיסטיים על מידת אימוץ המלצות אגף המשמעת בידי המשרדים או על פרק הזמן שחולף עד לאימוץ ההמלצות.

נש"ם השיבה למשרד מבקר המדינה שאגף המשמעת עוקב אחר ביצוע המלצות להליכים משמעתיים פנים-משרדיים ובתוך כך מתבקשים המשרדים לעדכן אותו באשר לקיומם של ההליכים ותוצאותיהם, וכן להעביר החלטות מנומקות בצירוף חומרים רלוונטיים, כגון פרוטוקול שימוע. נש"ם צירפה לתשובתה דוגמאות אחדות, ומהן עולה כי פנתה למשרדים לצורך קבלת דיווח, וכי לעיתים הדיווחים התקבלו רק כעבור כשנה ואף יותר.

מומלץ כי נש"ם תקים מאגר אלקטרוני לניטור הפעולות שנוקטים המשרדים בעקבות המלצותיה ולאיסוף נתונים סטטיסטיים על פרקי הזמן עד להשלמת פעולות המשרדים, וכי תכלול במאגר גם את נימוקי המשרדים להחלטותיהם שלא לאמץ את ההמלצות. מאגר כזה עשוי לשמש כלי ניהולי למעקב שיטתי אחר פעולות המשרדים, גם כדי לוודא שהן נעשות בסמוך למתן המלצת אגף המשמעת.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי לא תוקן.

מחיקת רישומים משמעתיים במערכת מרכז"ה

כאשר נפתח הליך משמעתי נגד עובד המדינה בשל חשד לעבירת משמעת, הדבר נרשם במערכת מרכז"ה במודול המשמעת. וכך מי שבודק את התיק האישי של העובד נחשף לדבר קיומו של ההליך המשמעתי.



הביקורת הקודמת

הדוח הקודם העלה כי גם לאחר סגירת תיק משמעת משלא התבסס חשד נגד העובד, הרישום בדבר פתיחת ההליך המשמעת נותר במערכת מרכב"ה, אינו נמחק ומלווה את העובד כל זמן שירותו בשירות המדינה, וכי בכל שלב שבו עולות שאלות בדבר אותו רישום, לדוגמה כאשר העובד מועמד במכרז, אגף המשמעת נשאל בדבר האירוע המשמעת ומספק תשובות.

משרד מבקר המדינה ציין שדרך פעולה זו במערכת מרכב"ה עלולה להסב שלא בצדק נזקים לעובדים ואף לפתוח פתח לשימוש לא ראוי של אגף המשמעת בסמכויותיו. על כן, ככלל, ברגע שנסגר תיק משמעת משלא נמצא בסיס לחשדות שהועלו יש להסיר את הרישום בדבר פתיחת תיק משמעת מהמערכת הממוחשבת. אם אגף המשמעת סבור שיש מקרים המצדיקים את הותרת דבר החשד במערכת, עליו לאפיין אותם מראש ולנמק את הותרתם על סמך המקרים שאופיינו.

בעקבות הביקורת נש"ם מסרה כי תפעל לתיקון הליקוי ועם סגירת תיק משמעת יימחק הרישום בדבר החשד במערכת הממוחשבת, למעט במקרים מסוימים (כגון פרישת העובד בלא מיצוי ההליכים בעניינו, בחירת המשרד שלא לקיים את המלצת האגף לנקוט הליך משמעת וכן מקרים שבהם נמצאו ראיות לביסוס החשדות אך מטעמים שונים לא מוצה ההליך).

הביקורת הנוכחית

בדיווח נש"ם על תיקון הליקויים נכתב כי "מערכת מרכב"ה אמורה למחוק באופן אוטומטי את הסימון המשמעת הדיגיטלי בתיק שנסגר או במקרים שבהם לא נמצא בסיס לחשדות שהועלו", וכי נש"ם תדאג להסדיר את הסרת הרישום המשמעת, לכשיידרש.

אגף המשמעת מסר במהלך הביקורת כי יש להבחין בין רישום משמעת כלפי חוץ לבין רישום פנימי, לצורכי האגף. רישום כלפי חוץ משפיע על חייו המקצועיים של העובד, והוא קיים כל עוד ההליך המשמעת מתנהל, וכן אם העובד הורשע בבית הדין או קיבל התראה או נזיפה בהליך משמעת. בשונה מכך, רישום פנימי נותר גם כאשר התיק המשמעת נגנז, לצורך איתורו בעתיד, ואולם, על פי אגף המשמעת, הוא אינו משפיע על חייו המקצועיים של העובד.

ביולי 2021 הנהל מנהל אגף המשמעת את האגף לבצע פעולות מסוימות במערכת הממוחשבת עם סגירת התיק המשמעת. מטרת הפעולות האלה היא להסיר רישום משמעת הגלוי כלפי חוץ, כלומר גם למשרד, ולהותיר רק רישום פנימי של האגף, במקרים שבהם התיק המשמעת נגנז בשל חוסר ראיות או בשל היעדר אשמה או כיוון שנסיבות העניין אינן מתאימות להליך משמעת. במקרים אחרים, לרבות מקרים שבהם התיק נסגר עקב פרישת העובד, הרישום המשמעת הגלוי למשרד ייוותר.

נמצא כי ההנחיה האמורה תקפה למועד הוצאתה ואילך, ואינה תקפה לגבי תיקים שנסגרו לפני יולי 2021.

מנהל האגף מסר למשרד מבקר המדינה כי ביקש מהגורמים הרלוונטיים בתחום מערכות המידע לטפל באופן הזה גם בתיקים שנסגרו לפני המועד האמור, והדבר טרם נעשה.



כמו כן נש"ם השיבה כי מתקיימת עבודת מטה לשם תיקון נוהל בחינת התאמתו של מועמד למשרה בשירות המדינה, ובמסגרתה יישקל אם להתייחס למועמדים שהתיקים בעניינם נסגרו ללא נקיטת הליך משמעת או פלילי אולם יש בעניינם מידע רלוונטי שעל ועדת הבוחנים לשקול בעת בחינת מועמדותם למשרה.

מומלץ כי נש"ם תשלים את הסרת הרישום המשמעתית של עובד שהתיק המשמעתית בעניינו נגזר בשל חוסר ראיות או בשל היעדר אשמה או כיוון שנסיבות העניין אינן מתאימות להליך משמעת, בתיקי משמעת שנסגרו לפני יולי 2021.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי תוקן במידה חלקית.



מבנה ארגוני ותקינה של מערך המשמעת

על רקע הגידול האמור (13%) במספר העובדים שעליהם חל חוק המשמעת בשנים 2015 - 2021, והעלייה הניכרת במספר תיקי המשמעת שנפתחו (126%), משרד מבקר המדינה בדק את המבנה הארגוני והיקף משאבי האנוש שעמדו לרשות אגף המשמעת ואגף החקירות.

1. נכון למאי 2021, עמדו לרשות אגף המשמעת 22 משרות של עובדים ולרשות אגף החקירות - 15 משרות. לשם השוואה, בשנת 2015 עמדו לרשותם 20 משרות ו-14 משרות, בהתאמה. הלוח שלהלן מפרט נתונים על המשרות שעמדו לרשות אגפי המשמעת והחקירות במאי 2021, בפילוח לסוגיהן, והשינוי שחל במספרי המשרות מאז שנת 2015.

לוח 4: משרות באגפי המשמעת והחקירות, אוקטובר 2021

השינוי מ-2015 (במספר המשרות המוקצות)	מס' משרות מאוישות (בפועל 2021)	מס' משרות המוקצות לאגף	סוג המשרה	
-	1	1	מנהל אגף	אגף המשמעת
-	1	1	סגנית מנהל אגף	
-1	12	11 + 1 זמנית*	תובעים	
-1	3	3	עובדים מינהליים	
-	1	1	מתמחים	
+3	3	3	סטודנטים	
+1	1	1	אזרח ותיק**	
+2	22	22	סך הכול	
-	1	1	מנהל אגף	אגף חקירות משמעת
-	0	1	סגן מנהל אגף	
-	8	11	חוקרים	
-	1	1	עובדים מינהליים	
+1	1	1	סטודנטים	
+1	11	15	סך הכול	

על פי נתוני נש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* משרה מושאלת זמנית מבית הדין למשמעת.

** משרה חדשה שנוצרה ב-1.6.21.



מהלוח עולה כי מאז שנת 2015 מספר המשרות באגף המשמעת עלה בשתי משרות ואולם מספר התובעים פחת במשרה אחת, וכמעט כל המשרות מאוישות. באגף החקירות מספר המשרות נותר יציב משנת 2015 (למעט תוספת של משרת סטודנט), אולם האגף נמצא בתת-איוש של 4 עובדים (כרבע ממצבת כוח האדם שלו), תת-האיוש בולט במשרות של חוקרים. משאבי האנוש בתחומי הליבה של האגפים - תביעה וחקירה, הצטמצמו בשנים 2015 - 2020.

2. בלוח שלהלן מוצג היחס שבין מספר התובעים והחוקרים באגפי המשמעת והחקירות בפועל לבין מספר תלונות המשמעת, בשנים 2015 ו-2020.

לוח 5: היחס בין מספר תלונות המשמעת לבין מספר התובעים והחוקרים בפועל, השוואה בין 2015 ל-2020

השנה	מס' התובעים	מס' החוקרים	מס' תלונות	מס' תלונות לחוקר	מס' תלונות לתובע
2015	13	10	366	36.6	28.1
2020	12	8	828	103.5	69

על פי נתוני נש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי עקב צמצום משאבי האנוש בתחומי הליבה (חוקרים ותובעים) באגפי המשמעת, והגידול שחל במספר תלונות המשמעת, מספר התלונות לתובע ולחוקר גדל במהלך חמש שנים פי 2.5 ופי 2.8, בהתאמה (מכ-28 תלונות לתובע בשנת 2015 ל-69 תלונות לתובע בשנת 2020, ומכ-37 תלונות לחוקר בשנת 2015 לכ-104 תלונות לחוקר בשנת 2020).

3. בשנים האחרונות ובהזדמנויות שונות, הביע מנהל אגף המשמעת (שנכנס לתפקידו בנובמבר 2017) התנגדות להחלת חוק המשמעת על גופים נוספים מחוץ לשירות המדינה, ובין נימוקיו הוא ציין חסר באמצעים מספקים להתמודד עם היקף הפעילות הקיים. החל בתחילת 2019 העלה מנהל אגף המשמעת בפני נציב שירות המדינה וגורמים בהנהלת נש"ם את הצורך לתגבר את אגף המשמעת בכוח אדם נוסף ולערוך שינויים במבנה הארגוני שלו, כמפורט להלן.

א. במענה על דברים שהעלה מנהל אגף המשמעת החליט נציב שירות המדינה באפריל 2019 להקצות שתי משרות זמניות לאגף ולהמיר את אחת המשרות באגף לשתי משרות סטודנט. יציין, כי משרות אלה אינן מצויות בליבת העשייה של האגף - תביעה.

ב. באוקטובר 2019 ביקש מנהל אגף משמעת מהסמנכ"לית למינהל ומשאבי אנוש של הנציבות לקבל שירותי ייעוץ ארגוני לאגף. מנהל האגף ציין כי במהלך השנים התפתחו תהליכי עבודה שנבנו טלאי על טלאי, וכי כדי לייעל את עבודת האגף יש לבחון לעומק



את מבנה האגף, את תהליכי העבודה בו ואת חלוקת הסמכויות והתפקידים. מנהל האגף חזר על בקשתו זו בינואר 2021, תוך ציון העובדה כי האגף מתקשה לעמוד במשימותיו השוטפות ובמשימות הקשורות בבנייה ובפיתוח. עד מועד סיום הביקורת בקשות אלו לא נענו.

ג. ביולי 2020 גובש במשרד ראש הממשלה, אשר הנציבות היא יחידת סמך שלו, נייר עבודה שעסק באגף המשמעת, וממצאיו הועברו לנציב שירות המדינה ולמנהל אגף המשמעת. משרד ראש הממשלה העלה כי לצד הגידול במספר העובדים שחוק המשמעת חל עליהם, חלה ירידה ביעילותו של מנגנון הטיפול במשמעת, וזו באה לידי ביטוי בעלייה במשך הטיפול בתלונות, ירידה במספר התובענות המוגשות לבית הדין למשמעת וירידה בכמות העובדים המפוטרים בעקבות פסקי הדין של בית הדין למשמעת. בנייר העבודה הובאו נתונים על מספר תיקי התביעה לתובע בפרקליטות שבמשרד המשפטים - בין 45 ל-60 תיקים לתובע, וכן צוין שנדרשות עוד 12 - 14 משרות של תובעים לאגף המשמעת, כדי שהיחס בין מספר התובעים למספר התיקים יהיה דומה לזה שבפרקליטות, דהיינו נדרשת הכפלה של מספר התובעים באגף, ואף יותר.

עוד העלה משרד ראש הממשלה כי כל תוספת של משרת תובע לאגף המשמעת עשויה להשיג גידול של 45 - 60 במספר תיקי המשמעת המטופלים באגף.

ד. בדצמבר 2020 העלה מנהל אגף המשמעת לפני נציב שירות המדינה את פערי כוח האדם של האגף והשפעותיהם על התנהלותו: (א) התובעים אינם יכולים לטפל כראוי בתיקי המשמעת או ליצור תעדוף נכון של המשימות, ולכן יש תיקים המגיעים לסף התיישנות בלי שהתובע הספיק לבחון אותם. מצב זה גורר עינוי דין לעובדים ואי-מיצוי דין בסופו של דבר בשל חלוף הזמן; (ב) עיסוק מצומצם ביותר, כמעט אפסי, בתחום התשתית ו"בניין הכוח", שמשמעותו פגיעה עתידית ניכרת באגף. מנהל האגף תיאר את היעדר היכולת לתת מענה על צורכי המשרדים ולצרכים של נפגעי העבירה בתיקי המשמעת. מנהל האגף ביקש להציג בפני הנציב את המצב ואת הצעותיו לפתרון. במהלך הביקורת, במאי 2021, כתב שוב מנהל אגף המשמעת לנציב שירות המדינה ולסמנכ"לית משאבי האנוש בנציבות על פערי כוח האדם באגף המשמעת והחקירות, וביקש לקיים דיון בנושא מבנה האגפים ומספר המשרות בהם, כדי להתאימם לצרכים ולמשימות המוטלות עליהם, וביוני 2021 חזר על בקשתו מהנציב לקיים דיון בנושא. עלה כי בסוף יולי 2021, התקיים דיון בהשתתפות הנציב בנושא המבנה הארגוני של אגף המשמעת ומספר המשרות שבו.

ה. באוגוסט 2021 מסר נציב שירות המדינה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הדיון שנערך בסוף יולי 2021, הוחלט כי יש לדרוש תוספת כוח אדם לאגף במסגרת דיוני התקציב לשנים 2021 - 2022, וכי במסגרת עבודת מטה לבחינת שינוי המבנה הארגוני של נש"ם תתבצע גם בחינה של אגף המשמעת לצורך שיפור תפקודו של האגף והתאמתו לאתגרים שלפניו ולהיקפי עבודתו.



ו. במועד סיום הביקורת אגף החקירות נמצא בתת-איוש של שליש ממצבת כוח האדם שלו. בשנת 2020 נערכו שני מכרזים לתפקידי חוקרים באגף, והם צלחו במידה מוגבלת: חמישה מועמדים שנמצאו כשירים לא איישו בפועל את המשרות, או עזבו פרק זמן קצר אחרי שנקלטו, ומועמד שישי התחיל את עבודתו באגף בסוף 2021.

נש"ם השיבה בדצמבר 2021 כי בימים אלה מתנהל מכרז לאיוש משרת סגן מנהל אגף החקירות וכי לפני כמה ימים פורסם מכרז לאיוש משרת חוקר משמעת.

בשנים 2015 עד 2020 מספר הפניות כמעט הוכפל והגיע ל-2,460 פניות; מספר תיקי המשמעת שנפתחו בשנים אלו בעקבות הפניות גדל ב-126%, ובד בבד הצטמצם מספר התובעים וחוקרי המשמעת בנש"ם ב-13% (מ-23 בשנת 2015 ל-20 בשנת 2021). עוד עלה כי עבודה שעשה משרד ראש הממשלה העלתה תימוכין לצורך בתוספת משרות של תובעים לאגף המשמעת, כדי שזה יוכל למלא את תפקידיו.

מומלץ שנש"ם תבחן את המשאבים של אגפי המשמעת והחקירות ואת תהליכי העבודה שבהם לאור המשימות המוטלות עליהם, ועל פי ממצאי הבחינה תקבע אם נדרש להוסיף משרות, ואם כן - תפעל להשגתן. עוד מומלץ כי נש"ם תפעל לאיוש כלל המשרות באגף החקירות. נוסף על כך, מומלץ שנש"ם תשקול לבצע משימות של חוקרי משמעת ושל תובעים גם באמצעות מיקור חוץ, במקרים המתאימים.

נש"ם השיבה כי הוקצה תקציב לתהליך ייעוץ ארגוני לאגף המשמעת, וביצוע התהליך צפוי להתחיל בזמן הקרוב.



החלת חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים

1. בשנת 2019 פעלו בישראל 56 תאגידים ציבוריים שהוקמו על פי חוק (להלן גם - תאגידים) ובהם כ-19,700 עובדים. התאגידים הציבוריים הם חלק מן המגזר הציבורי, אולם הם בעלי אישיות משפטית נפרדת מזו של המדינה. האישיות המשפטית הנפרדת מאפשרת גמישות ניהולית ועצמאות רבה יחסית, כפוף להסדרים בחוק שלפיו הוקם התאגיד.
2. חוק המשמעת מאפשר לממשלה, באישור ועדת העבודה של הכנסת, להחיל את הוראותיו, כולן או מקצתן, גם על עובדים של תאגידים ציבוריים, תוך התאמתן למבנה של אותו גוף ציבורי. נוסף על כך יש גופים ציבוריים שחוק המשמעת חל עליהם מכוח חקיקה ייעודית, כמו הרשות לניירות ערך (מכוח חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968) ורשות מקרקעי ישראל (מכוח חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960).

הביקורת הקודמת

במועד סיום הביקורת הקודמת חל חוק המשמעת על 17 תאגידים ציבוריים (כ-30% מהתאגידים) ובהם היו באותה העת כ-12,400 עובדים (כ-66% מכלל העובדים בתאגידים - כ-18,800 עובדים).

בדוח הקודם צוין כי כל אחד מהתאגידים הוקם בתהליך נפרד, ולא עקב החלטה כללית עקרונית, וכך גם החלת חוק המשמעת נעשתה ללא שיטה מוגדרת ולא על פי אמות מידה או שיקולים מנחים; מערכת הנורמות באחדים מהתאגידים חסרה כללים ונהלים המסדירים את הבירור והחקירה של חשד לעבירת משמעת, את הדיווח להנהלת התאגיד על ענייני המשמעת ואת תיעוד המידע בנושא המשמעת; למעט שני תאגידים⁹², לא הוחל חוק המשמעת על תאגידים נוספים מאז שנת 2006⁹³.

בינואר 2013 הופץ תזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013 (להלן - חוק התאגידים הציבוריים), שנועד ליצור חוק מסגרת לתאגידים הציבוריים לצד החוקים שלפיהם הוקם כל תאגיד ותאגיד. בתזכיר החוק נקבע, בין היתר, כי על עובד התאגיד הציבורי ועל חברי מועצת התאגיד יחולו הוראות חוק המשמעת, בשינויים שיקבע שר האוצר בהסכמת שר המשפטים. תזכיר החוק מחרג כמה גופים, לרבות בנק ישראל (ראו להלן).

הביקורת הקודמת העלתה כי הצעת חוק התאגידים הציבוריים של משרד המשפטים, המיועדת להסדיר גם את הטיפול בעבירות משמעת בתאגידים, לא קודמה מאז שנת 2013.

משרד המשפטים מסר בתשובתו לדוח הקודם כי בשל אופיים הציבורי של התאגידים הציבוריים מקובלת הדעה שיש להחיל על עובדי כלל התאגידים הציבוריים את הדין המשמעתי.

משרד מבקר המדינה המליץ כי עד לקידום הליך חקיקת חוק התאגידים הציבוריים, ולאור האינטרס הציבורי המובהק בקיום מערכת משמעטית רשמית בתאגידים ציבוריים, על משרד

92 רשות ניקוז כנרת (על פי החלטת ממשלה מ-17.4.14) והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (על פי חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים [הוראת שעה], התשס"ו-2006).

93 בשנת 2006 פורסם **דוח שנתי 56ב** (2006) של מבקר המדינה, ובו ממציא ביקורת על "הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים ובבנק ישראל" (עמ' 105 - 132).



המשפטים לבחון את קידום קביעתה של מערכת נורמטיבית מחייבת בגופים אלה שתכלול את הרכיבים הנדרשים לטיפול הולם בעבירות משמעת.

הביקורת הנוכחית

1. במועד סיום הביקורת חל חוק המשמעת על 18 תאגידים ציבוריים (כ-30% מהתאגידים) ובהם כ-14,100 עובדים (כ-72% מכלל העובדים בתאגידים), ובהם שני תאגידים שהחוק הוחל עליהם אחרי הביקורת הקודמת⁹⁴.

2. ביולי 2017 החליט הצוות לתיקון ליקויים של משרד המשפטים כי המשרד ימפה את התאגידים הציבוריים שאין הוראת חוק המסדירה את הדין המשמעתי בהם ויבחן את המשך הטיפול בהם.

נמצא כי משרד המשפטים לא מיפה את התאגידים הציבוריים לשם איתור התאגידים שאין הוראה המסדירה את הדין המשמעתי החל על עובדיהם וכי משרד המשפטים לא בחן את המשך הטיפול בהסדרת מערכת נורמטיבית מחייבת בנושאי המשמעת בהם.

3. במאי 2018 העלה אגף המשמעת לפני משרד המשפטים קשיים בעבודתו על רקע החלת חוק המשמעת על גופים ציבוריים שאינם חלק משירות המדינה. אגף המשמעת הסביר שבמקרים שבהם הוחל חוק המשמעת על עובדי גופים ציבוריים שאינם עובדי המדינה, בלי להתאים את הוראות החוק למערך יחסי העבודה באותם גופים, לאגף המשמעת אין יכולת הלכה למעשה להפעיל את הסמכויות המוקנות לו בחוק. לנוכח זאת סיכמו משרד המשפטים ואגף המשמעת באותו דיון כי יש להתאים את מערכות דיני המשמעת של הגופים השונים למאפיינים השונים של הגוף המוקם בחקיקה: תאגידים ציבוריים, גופים פרטיים שניתנו להם סמכויות שלטוניות וועדות ומועצות המוקמות בחקיקה בתוך המנגנון הממשלתי.

להלן דוגמה לקושי שהציג אגף המשמעת כאמור: בדיון שהתקיים במשרד המשפטים באוקטובר 2018, התנגד מנהל אגף משמעת בנש"ם לכוונה להחיל את חוק המשמעת על עובדי איגודי הכשרות לפי הצעת חוק להסדרת שירותי ההשגחה על כשרות. בין הטענות שהועלו:

א. העובדה שלצורך הפעלת חוק המשמעת יש להחיל על עובדי האיגודים את הוראות התקשי"ר המפרטות את נורמות ההתנהגות הנדרשות מהעובד. מנהל האגף ציין כי כאשר הוראות התקשי"ר אינן חלות (כמו במקרה זה), אין לנש"ם כלים להפעלת סמכויותיה בהליכי משמעת; ניסיון שנצבר מהחלת חוק המשמעת על מועצות דתיות

94 המרכז למורשת ששת הימים, שחרור ירושלים ואיחודה, בגבעת התחמושת, שהוקם בחוק המרכז למורשת מלחמת ששת הימים, שחרור ירושלים ואיחודה, בגבעת התחמושת, התשע"ז-2017, התאגיד לפיקוח וטרינרי שהוקם בשנת 2015 בתיקון מס' 6 לחוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991, ו.א. תאגיד השידור הישראלי, שהחליף את רשות השידור שנסגרה במסגרת חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014. הרשות למאבק באליומות, בסמים ובאלכוהול שהוקמה בחוק הרשות למאבק באליומות, בסמים ובאלכוהול, התשע"ז-2017, הוקמה במשרד לביטחון פנים ובכך הוכנסה לשירות המדינה בשנת 2017.



מלמד על קושי בהחלת החוק על עובדים שאינם כפופים להוראות התקש"ר.

ב. היעדר כלי אכיפה בנוגע לעובדים באיגודי הכשרות, כגון חיוב התייצבות לדיון ואכיפת פסקי הדין המשמעתיים.

4. משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2021 כי תזכיר חוק התאגידים הציבוריים לא קודם וכי משרד המשפטים מקבל את עמדת מנהל אגף המשמעת המתנגד להחלת חוק המשמעת על גופים שאינם חלק משירות המדינה, למעט מקרים חריגים ולפיכך גם לו יקודם חוק התאגידים, כלל לא ברור כי יבקשו להחיל באמצעותו את חוק המשמעת על כלל התאגידים באופן אוטומטי.

בביקורת הנוכחית עלה כי לא קודם פתרון הסדרתי וכי חסרים כללים ונהלים המסדירים את הברור והחקירה של חשד לעבירת משמעת בחלק מהתאגידים (ראו דוגמאות להלן).

משרד המשפטים השיב כי לנוכח אי-קידומו של תזכיר החוק משנת 2013, ונוכח חלוף הזמן, לא ברור כי מדיניות הממשלה היא להחיל באופן רוחבי את חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים, ולכן עניין זה טעון בחינה וליבון; כיוון שתחום המשמעת נמצא באחריות נציבות שירות המדינה וחוק המשמעת מצוי באחריות ראש הממשלה, וכיוון שלכל תאגיד יש שר שממונה עליו, משרד המשפטים סבור שהחלת חוק המשמעת על תאגידים, אם היא מתאימה ונדרשת, צריכה להיעשות על ידי נש"ם והמשרד האחראי לתאגיד; מכל מקום, לא מתפקידו של משרד המשפטים לקדם נושא זה, והוא ייתן מענה וילווה מהלכים כאלה אם יידרש.

מומלץ כי נציבות שירות המדינה, בהתייעצות עם משרד המשפטים, תפעל לגיבוש מערכת נורמטיבית להסדרת דיני המשמעת בתאגידים הציבוריים שעליהם חל חוק המשמעת, בשיתוף עם המשרדים האחראים לתאגידים.

מידת תיקון הליקוי - הליקוי לא תוקן.

תאגידים ציבוריים גדולים שחוק המשמעת לא חל עליהם

משרד מבקר המדינה בדק את המסגרת הנורמטיבית לטיפול בעבירות משמעת בארבעה תאגידים ציבוריים שאינם כפופים לחוק המשמעת, ועובדים בהם יותר מ-500 עובדים: בנק ישראל (שנבדק גם בביקורת הקודמת), מכון התקנים הישראלי, מגן דוד אדום לישראל (מד"א) ויד ושם - רשות הזיכרון לשואה ולגבורה (להלן - יד ושם). להלן הממצאים:



בנק ישראל

בנק ישראל הוא תאגיד ציבורי הפועל מכוח חוק בנק ישראל, התש"ע-2010. בבנק ישראל (להלן גם - הבנק) עבדו בשנת 2019 כ-880 עובדים.

הביקורת הקודמת

ליקויים בהסדרת המסגרת הנורמטיבית לטיפול במשמעת בבנק ישראל עלו בדוח ביקורת של מבקר המדינה משנת 2006⁹⁵ ובדוח הביקורת הקודם.

בביקורת נמצא כי המסגרת הנורמטיבית לטיפול בתחום המשמעת בבנק ישראל התבססה על חוקת העבודה ונהליה. בגין הפרת משמעת רשאית הנהלת הבנק למוף בעובד, בכתב או בעל פה, ובגין הפרת משמעת חמורה או שימוש לרעה בתפקיד, רשאי הבנק להפסיק זמנית את עבודתו של העובד לעשרה ימים. הפסקת עבודה ארוכה יותר טעונה הסכמתם של ההסתדרות ושל ועד העובדים. במקרים חמורים, כגון מעילה בכספי הבנק או הרשעה בעבירה פלילית המטילה דופי מוסרי, ניתן אף לשלול פיצויי פיטורין.

בדוחות הקודמים עמד מבקר המדינה על כך כי אף שהנהלת הבנק החליטה בשנת 1994 לפעול להחלת חוק המשמעת על עובדי הבנק היא לא עשתה כן.

באוקטובר 2006, לבקשת בנק ישראל ובתיאום עם משרד המשפטים, החליטה הממשלה להחיל את חוק המשמעת על עובדי הבנק בשינויים מסוימים⁹⁶, ואולם הדיונים בוועדת העבודה של הכנסת נדחו פעמים אחדות במהלך השנים על רקע בקשות של ההנהלה וועד העובדים. הנהלת הבנק נשאה ונתנה עם ועד העובדים והסתדרות העובדים על הסכם קיבוצי אשר יחליף את החלטת הממשלה בנושא, ובאמצע שנת 2008 גובשה טיוטה של תקנון משמעת, שהוכן לחתימה כהסכם קיבוצי בהתאם לעקרונות שנקבעו בחוק המשמעת (בשינויים המחויבים). טיוטת ההסכם הקיבוצי עסקה בין היתר במינוי ממונה משמעת, בהקמת בית דין למשמעת לעובדי הבנק ובהקמת בית דין לערעורים, וכן עוגנה בו סמכות לנגיד הבנק להשעות עובדים בגין עבירות משמעת. בנק ישראל מסר כי בסופו של דבר בחר ועד העובדים שלא לחתום על ההסכם הקיבוצי, וכי ההנהלה פנתה אליו מעת לעת כדי שיחתום על ההסכם. באוגוסט 2016 מסר הבנק כי בשנה האחרונה התקיימו מגעים עם הוועד בנושא תקנון המשמעת (שבעבר הוכן לחתימה כהסכם קיבוצי), וכי בכוונתה של הנהלת הבנק להעלות את הנושא הזה במשא ומתן שהתקיים באותה העת עם הוועד.

משרד מבקר המדינה העיר כי המסגרת הנורמטיבית שעל בסיסה אמור בנק ישראל לטפל באירועי משמעת לוקה בחסר, ובין היתר אין בה מנגנון לחקירת עבירות משמעת חמורות, והאפשרות להטיל עונשים חמורים מניפה והשעיית עובדים היא מוגבלת. זאת אף על פי שהצורך בהסדרת הנושא עלה כבר לפני יותר משני עשורים, והממשלה אף החליטה להחיל על הבנק את חוק המשמעת בשנת 2006, אך המהלך לא הושלם. לפיכך הכלים שהיו מצויים באותה עת בידי הבנק לא אפשרו לטפל באופן ראוי ושלם בעבירות משמעת. משרד מבקר המדינה המליץ

95 הדוח מ-2006, עמ' 126 - 127.

96 החלטה מס' 598 מ-29.10.06, "החלת חוק שירות המדינה (משמעת) על עובדי בנק ישראל".



להנהלת בנק ישראל לפעול להחלת חוק המשמעת על הבנק, ולחלופין להחיל עליו כללים דומים לכללי המשמעת החלים בשירות המדינה.

הביקורת הנוכחית

בדיווח בנק ישראל על תיקון הליקויים ביוני 2017 נכתב כי הבנק ער לכך שהמסגרת הנורמטיבית לטיפול באירועי משמעת בבנק אינה שלמה, בעיקר בעניין סמכויות החקירה והתביעה, וכי הנהלתו רואה את החשיבות שבהסדרת הדין המשמעת בבנק והוא פועל לקידום נושא זה במסגרת המשא ומתן הקיבוצי שמתקיים עם הוועד. הבנק גם פירט את מגוון הכלים שמאפשרת חוקת העבודה לעובדי בנק ישראל לטיפול בעבירות משמעת, ואלה היו זהים לכלים שפורטו בדוח הקודם.

ביוני 2021 מסרה מנכ"לית הבנק למשרד מבקר המדינה כי הנהלת הבנק טרם הצליחה להביא את המגעים עם הוועד לכדי הבשלה של מתווה הסדרה מוסכם, אף לא בהסכם האחרון שנחתם עם ועד העובדים ב-2019. היא הוסיפה כי בימים אלה מתנהל משא ומתן עם ועד העובדים והיא מקווה שניתן יהיה להסדיר, בין היתר, גם את נושא תקנון המשמעת.

יוצא אפוא שאף שחלפו כ-15 שנה מאז החליטה הממשלה להחיל את חוק המשמעת על עובדי בנק ישראל, וחמש שנים מאז הביקורת הקודמת, הנהלת בנק ישראל טרם הסדירה מסגרת נורמטיבית שלמה לטיפול בעבירות משמעת בבנק ישראל.

בנק ישראל השיב כי הנהלת הבנק תמשיך לשקוד על מציאת פתרון להסדרת הדין המשמעת בבנק. עוד עולה מתשובת הבנק כי בשנים 2018 - 2021 הוא ניהל 16 הליכים משמעתיים, תשעה מהם בשנת 2021, וכי בשניים מההליכים בשנה זו הוחלט על סיום העסקת העובד.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ להנהלת בנק ישראל לפעול להחלת חוק המשמעת על הבנק, ולחלופין להחיל עליו כללים דומים לכללי המשמעת החלים בשירות המדינה. מידת תיקון הליקוי - הליקוי לא תוקן.

מכון התקנים הישראלי

מכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים או המכון) הוא תאגיד ציבורי, אשר הוקם ופועל מכוח חוק התקנים, התשי"ג-1953. בשנת 2019 עבדו במכון התקנים 895 עובדים.

בדוח מבקר המדינה שפורסם ב-2016⁹⁷ צוין כי חוק המשמעת לא הוחל על מכון התקנים וכי המכון לא החיל על עצמו או הסדיר מערכת חלופית לטיפול בעבירות משמעת המתעוררות בארגון.

יחסי העבודה במכון מוסדרים בהסכמים קיבוציים שאוגדו ב-1990 להסכם בסיס. הסכם הבסיס לא כלל תקנון משמעת, אך נקבע בו שהוראות נוהל בענייני סדר ומשמעת כפי שיפורסם מדי

97 מבקר המדינה, דוח 67א, "סדרי מינהל וליקויים בפעילותו - מכון התקנים", נובמבר 2016.



פעם בפעם מנהל המכון בהסכמת ועד העובדים יחייבו את העובדים. בהסכם הבסיס גם נקבע שוועדה פריטטית שתורכב ממספר שווה של נציגי מינהל המכון וועד העובדים תדון, תברר ותוציא מסקנות לגבי כל פגיעה משמעתית של עובדי המכון, וכי אם הוועדה לא תגיע להסכמה יבוא העניין לטיפול באמצעות מנגנון ליישוב מחלוקות שנקבע בהסכם.

בספטמבר 2021 מסר מנכ"ל מכון התקנים למשרד מבקר המדינה כי הכלים העומדים לרשות המכון לטיפול בעבירות משמעת לוקים בחסר, באופן משמעותי המקשה על הנהלת המכון לטפל בעבירות משמעת באופן המיטבי, ופירט את החסרים הקיימים:

1. היעדר תקנון משמעת ואי פרסום "הוראות נוהל" בענייני סדר ומשמעת.
2. בהסכם הבסיס לא נקבעו סדרי העבודה של הוועדות הפריטטיות ולכן עם הקמת כל ועדה כזו יש להגיע להסכמה בין ההנהלה לבין ועד העובדים על סדרי עבודתה. מנכ"ל המכון הבהיר כי דרישה זו עלולה לטרפד לעיתים את עבודת ועדת המשמעת ולחייב את הצדדים לפנות להליך בוררות.
3. בשונה מסיום העסקתם של עובדים ארעיים, המכון אינו יכול לסיים את העסקתו של עובד קבוע ללא הסכמת ועד העובדים, ובהיעדר הסכמה כאמור הוא נאלץ להשתמש במנגנון יישוב חילוקי דעות (יישוב סכסוכים) שנקבע בהסכם הבסיס, המחייב פנייה להסתדרות, ואם לא הושגה הסכמה בין המכון להסתדרות יש להביא את הנושא להכרעת בוררות בפני הממונה על יחסי העבודה במשרד הכלכלה. מכאן שהליך סיום העסקתו של עובד קבוע אורכת שבועות ואף חודשים.
- במהלך השנים האחרונות נערכו ארבעה הליכי משמעת לעובדים קבועים. בשני מקרים הגיעו הוועדות הפריטטיות להסכמה, ובשני מקרים נאלצו הצדדים לקיים הליך בוררות בפני הממונה על יחסי עבודה במשרד הכלכלה שבסיומו הופסקה העסקת העובד.
4. סמכות ההשעיה של עובדים המוסדרת בהסכם הבסיס מסורבלת ואינה ישימה.
- מנכ"ל המכון מסר עוד כי בימים אלה מנהלים הצדדים משא ומתן לגיבוש הסכם קיבוצי, ובמסגרתו מבקש המכון לבסס כלים טובים יותר להתמודדות עם חשדות לעבירות משמעת של עובדים קבועים.

הנהלת מכון התקנים סבורה אפוא כי ההסדרה הנורמטיבית הקיימת אינה נותנת לה את הכלים הנדרשים לטיפול בחשדות לעבירות משמעת של עובדי המכון.

מומלץ שהנהלת מכון התקנים תשלם את המשא ומתן האמור ותסדיר כלי עבודה מספקים לטיפול בחשדות לעבירות משמעת.



יד ושם - רשות הזיכרון לשואה ולגבורה

מוסד יד ושם הוא תאגיד שהוקם להנצחת זכר השואה בישראל, והוא פועל על פי חוק זיכרון השואה והגבורה - יד ושם, התשי"ג-1953. בשנת 2019 הועסקו ביד ושם 825 עובדים⁹⁸.

בהסכם קיבוצי שנחתם במאי 2016 בין הנהלת יד ושם לבין "כוח לעובדים - ארגון עובדים דמוקרטי" וועד עובדי יד ושם נכתב כי "בכוונת הצדדים להסדיר את נושא המשמעת בתקנון מוסכם ומתואם לצרכי יד ושם". בהסכם נקבע כי הצדדים יפתחו בהליכים לקביעת תקנון משמעת מוסכם, וכי הם יעשו מאמץ להגיע להסכמות בתוך שישה חודשים; הנהלת יד ושם תביא לפני נציגות העובדים הצעת תקנון משמעת שהיא הבסיס לדיונים בין הצדדים; תוקם ועדת משמעת והרכב שבפניו יתקיימו הליכים של בירור משמעת; כל עוד לא נקבע תקנון משמעת מוסכם, תפעל ועדת המשמעת על פי כללים שבתקנון המשמעת הכללי - תקנון משמעת שהוסדר בהסכם קיבוצי שנחתם בספטמבר 1962 בין התאחדות התעשיינים לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל.

לאחר שנחתם ההסכם הקיבוצי התקיימו דיונים בין ועד עובדי יד ושם להנהלת הארגון בנוגע לגיבוש תקנון משמעת ייעודי ליד ושם. משהופסקו הדיונים, הוחלט לנהוג על פי הסכם המשמעת הכללי ולהקים ועדת משמעת אד הוק, בעת הצורך.

1. להלן לוח המפרט את סוגי העבירות שנקבעו בתקנון המשמעת הכללי והעונשים שאפשר לנקוט בגינם. בתקנון צוין כי ההנהלה ונציגות העובדים ידונו ויחליטו על האחריות שיש להטיל על העובד בעניינים שלא פורטו בתקנון.

לוח 6: תקנון המשמעת הכללי - עבירות המשמעת והעונשים בגינן

העבירה	העונש
עזיבת מקום העבודה או היעדרות ממנה בלי רשות או סיבה סבירה, איחור לעבודה ועישון במקום שלא מיועד לכך.	התראה בכתב (עם או בלי פרסום בלוח המודעות), קנס עד לשיעור של שכר יום עבודה, הפסקת עבודה ללא תשלום ל-3 ימים.
לא ציית להוראות ההנהלה, עבד במקום אחר ללא רשות ההנהלה, הכה או התקוטט או גרם לכך, העלים תוצרת המפעל והעבירה למשמרת או לאדם אחר כדי לזכות בטובת הנאה, ניצול לרעה של תעודת מחלה.	קנס כספי; הפסקה זמנית של העבודה ללא תשלום; פיטורים עם או בלי הודעה מוקדמת ועם תשלום פיצויים.

98 מ-825 העובדים היו מדריכים שהועסקו על בסיס שעת, לפי הצורך במתן הדרכה.



העבירה	העונש
הפר משמעת באופן חמור, "גרם להכאות במפעל שתוצאותיהן חמורות", גנב, מעל או חיבל במהלך התקין של העבודה, קלקל חומרים, מכשירים או מכונות במזיד, בזז חומרים בזדון, מסר סודות המפעל, עיזן במפעל במקום שיש בו סכנה, עבד במקום אחר ללא רשות מהנהלה ויש בכך משום גרימת נזק למפעל, עבד במקום אחר בתקופה שנעדר מחמת מחלה או תאונה, עבר עבירה פלילית חמורה.	הפסקת עבודה זמנית ממושכת ללא תשלום, פיטורים ללא הודעה מוקדמת ו/או שלילה חלקית של פיצויי פיטורים, פיטורים ללא הודעה מוקדמת וללא פיצויי פיטורים. "בגין אחת מהעבירות האלה ועובדת העבירה אינה מוטלת בספק הרשות בידי ההנהלה להפסיק את עבודת העובד עד לביורור אשר יתקיים בו ביום מחוץ לשעות העבודה". אם הגיעו לביורור לסיכום מוסכם, יועבר העניין לוועדה פריטטית והפסקת העבודה תימשך עד למתן החלטה (בתקנון צוין כיצד לפעול אם הביורור לא יסתיים בתוך שבועיים).

עלה כי יד ושם מטפל בחשדות לעבירות משמעת על פי תקנון המשמעת הכללי שנכתב לפני כשישים שנה והותאם לפעילות במפעל תעשייתי. ואולם עבירות המוזכרות בתקנון, כגון גרימת נזק למכונות, אינן מתאימות לסוגי הפעילות ביד ושם, תאגיד העוסק בתחום התיעוד, ההנצחה וההוראה של השואה. הנהלת יד ושם לא התאימה את העבירות שבתקנון לעבירות רלוונטיות לפעילותו.

2. משרד מבקר המדינה בדק את היקף התלונות על עבירות משמעת ואת היקף חקירות המשמעת שעשה תאגיד יד ושם במהלך כחמש שנים, ממועד חתימת ההסכם הקיבוצי. נמצא כי בשנים האלה יד ושם בדק תלונה אחת, שעניינה חשד להטרדה מינית, ובסיכומה של הבדיקה הוחלט לפטר את העובד הנילון.

היקף המקרים שבהם עלו חשדות לעבירות משמעת ביד ושם קטן במידה ניכרת מאשר בגופים שבהם מספר דומה של עובדים ושעליהם חל חוק המשמעת. כך לדוגמה בשנת 2020 בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שבה עובדים כ-1,000 עובדים, היו שמונה חשדות לעבירות משמעת ובמשרד ראש הממשלה, שבו מספר דומה של עובדים, היו 12 חשדות. דהיינו, ממוצע של 40 - 60 חשדות בתקופה של חמש שנים.

עלה כי יד ושם (ארגון המעסיק יותר מ-800 עובדים) טיפל בחשד אחד לעבירת משמעת במשך יותר מחמש שנים ועשה שימוש בתקנון משמעת כללי שאינו מתאים לתחומי העשייה של הארגון.

יד ושם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ההסתמכות על תקנון המשמעת הכללי נעשתה לאחר בדיקה מעמיקה של תקנוני משמעת ואשר הובילה למסקנה כי שום תקנון מהתקנונים הקיימים אינו מתאים במלואו ליד ושם; יש ביד ושם חומרים שגרימת נזק להם במזיד בלתי ניתנת



לתיקון; תלונות על הטרדות מיניות מטופלות בידי עובדת שהוכשרה לכך. יד ושם ציין כי מתנהלים בו תהליכי הסדרה וכן מתנהל משא ומתן לחידוש ההסכם הקיבוצי, וכי הוא שואף לשלב במסגרת ההסדרה גם את היבטי המשמעת בארגון.

מומלץ שתאגיד יד ושם יגבש כללים עדכניים לטיפול בחשדות לעבירות המשמעת, ובכלל זה בחשדות להטרדות מיניות, ויפעל בהתאם לאמור בהם, בדרך שתביא לטיפול ממצה בהיבטי משמעת בארגון.

מגן דוד אדום

מד"א הוא ארגון ההצלה הלאומי של ישראל, שמספק שירותי רפואה דחופה, והקמתו הוסדרה בחוק מיוחד - חוק מגן דוד אדום, התש"י-1950. בשנת 2019 פעלו במסגרת מד"א כ-30,000 אנשים, ובהם כ-3,200 עובדים והשאר מתנדבים, לרבות בני נוער ומתנדבים במסגרת השירות הלאומי אזרחי.

בדצמבר 2016 נחתם בין מד"א לארגוני עובדים⁹⁹ תקנון משמעת (להלן - התקנון) המסדיר את נושא המשמעת¹⁰⁰ שמטרתו "להסדיר את העבודה התקינה, נהלי המשמעת ואת האמצעים המשמעתיים במד"א". בתקנון נקבע ש"מנהל המרחב או מנהל המחלקה בה מועסק העובד לו מיוחסת עבירת המשמעת או גורם אחר שימונה לכך על-ידי מנהל משאבי אנוש" במד"א הוא הממונה על ההליך המשמעת, וכן נקבעו שלבי ההליך המשמעת, סדרי הדיון בהליך המשמעת, סמכויות ענישה, זכות ערעור ונהלי השעיה. בכלל זאת נקבעו כללים לשני גופי משמעת - ועדת משמעת מקומית, המוסמכת להטיל אמצעי משמעת כגון אזהרה, נזיפה, הקפאה בדרגה לתקופה שלא תעלה על שנתיים, קנס כספי¹⁰¹, הפסקת עבודה לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים ופיטורים; ועדת משמעת עליונה, אשר הוסמכה להכריע במקרים שבהם לא הועדה הסכמה בוועדה המקומית על אמצעי המשמעת שיש לנקוט או במקרים שבהם נציג הוועד בוועדה המקומית לא נתן הסכמתו לנקיטה באמצעי המשמעת שעליו החליטה. נוסף על התקנון, מד"א גיבש תקנון למניעת הטרדה מינית ונוהל לטיפול בתלונות מתנדבים.

מד"א מסר למשרד מבקר המדינה כי מאז חתימת ההסכם לא היה צורך להקים ועדת משמעת עליונה. מד"א ציין כי מתקיימות כ-70 ועדות משמעת מקומיות בשנה, והבהיר: "ייתכן והנתונים אינם מדויקים או מלאים"; מרבית ועדות המשמעת המקומיות עוסקות בענייני התייצבות לעבודה ואופן ביצועה וכן בנושאים הנוגעים למניעת הטרדה מינית ושמירה על מערכת יחסי עבודה תקינה; החל משנת 2016 הושעו 29 עובדים, התייעוד המצוי בידי מד"א בדבר תלונות על הטרדות מיניות הוא רק משנת 2018, ומשנה זו התבררו 515 תלונות. עוד ציין מד"א בתשובתו כי המידע המצוי בידיו על הליכי המשמעת בהתאם לתקנון המשמעת מ-2016 איננו מקוטלג, אלא מצוי בהנהלות הרלוונטיות ובתיקים אישיים של עובדים ואיננו מרוכז בצורה המאפשרת שליפת כלל הנתונים. מד"א הוסיף כי מינוי חבר ועדה מקומית בידי מנהל משאבי אנוש, תיעוד הליכי משמעת

99 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הסתדרות המעו"ף והוועד הארצי של עובדי מד"א.

100 הסכם קיבוצי - תקנון משמעת לעובדי מגן דוד אדום בישראל, שנערך ונחתם ביום 27.12.16.

101 בשיעור שלא יעלה על 14 ימי עבודה בערך יום חופשה.



בתיקים האישיים של העובדים והעברת הודעות לוועד העובדים על כינוס ועדות, מאפשרים לו לבקר את קיום הוועדות והחלטותיהן ולפקח עליהן.

במסגרת מד"א פועלים כאמור כ-30,000 אנשים, לרבות בני נוער. עלה כי אין בידי הנהלת הארגון תמונת מצב מלאה על כלל החשדות לעבירות משמעת בארגון, על הליכי הטיפול בהם ועל תוצאותיהם. לדוגמה, אין בידי הנהלת הארגון נתונים סטטיסטיים על מספר תלונות המשמעת, על מספר המקרים שבהם ננקטו אמצעי משמעת ועל מספר העובדים שהושעו.

על מד"א לרכז מידע מלא על כלל החשדות לעבירות משמעת בארגון, על הליכי הטיפול בהם ועל תוצאותיהם, לבקר את הטיפול בתחום המשמעת בכל חלקי הארגון ולוודא שהוא מבוצע כנדרש.

תאגיד השידור הישראלי

1. בשנת 2015 הוקם תאגיד השידור הישראלי (להלן - התאגיד) על פי חוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014 (להלן - חוק התאגיד), ובמאי 2017 הוא החל את שידוריו. בשנת 2019 הועסקו בתאגיד כ-1,000 עובדים.

חוק התאגיד¹⁰² קובע כי לעניין חוק המשמעת, דין עובדי התאגיד יהיה כדין עובדי המדינה בשינויים שיקבע שר התקשורת בהסכמת שר המשפטים.

מנכ"ל התאגיד מסר במהלך הביקורת כי ממועד תחילת שידוריו ועד אוקטובר 2020, נוכח שאלה משפטית בדבר חלות חוק המשמעת וכל עוד לא קבע השר את השינויים הנדרשים על פי חוק התאגיד, טיפל התאגיד עצמו בחשדות לעבירות משמעת, בליווי ייעוץ משפטי; באותה תקופה, התאגיד לא פנה לנש"ם בעניין חשדות לעבירות משמעת, למעט חשדות לעבירות הקשורות בהטרדות מיניות שהועברו לנש"ם.

2. באוקטובר 2020, בעקבות פניות של התאגיד ושל אגף המשמעת בנש"ם, גיבש משרד המשפטים חוות דעת בנוגע לתחולת חוק המשמעת על עובדי התאגיד. בחוות הדעת נכתב כי חוק המשמעת חל על עובדי התאגיד, אף בטרם הותקנו התקנות הקובעות את השינויים האמורים, וכי בתקופת הביניים שעד להתקנת התקנות על ידי שר התקשורת, יש להחיל את חוק המשמעת על עובדי התאגיד, תוך עריכת ההתאמות המינימליות הנדרשות בשים לב למהותו ולאופיו של התאגיד.

3. באוגוסט 2021, כשבע שנים לאחר חקיקת חוק התאגיד וכארבע שנים לאחר תחילת שידוריו, פורסמה טיוטת תקנות השידור הציבורי הישראלי (משמעת), התשפ"א-2021, לצורך קבלת הערות הציבור¹⁰³. עד מועד סיום הביקורת טרם הותקנו התקנות בדבר השינויים האמורים.

102 סעיף 56 לחוק התאגיד.

103 ב-20.9.21 נסגרה הטיוטה להערות הציבור בלי שהתקבלו עליה הערות.



משרד התקשורת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2022, כי נוסח התקנות הועבר לאישור משרד המשפטים ולקבלת הסכמת שר המשפטים, וכי עם קבלת האישורים ממשרד המשפטים יחתום שר התקשורת על התקנות.

בין השינויים העיקריים בהוראות חוק המשמעת בנוגע לתאגיד, על פי טיוטת התקנות, היו: התאמת בעלי התפקידים המנויים בחוק המשמעת לבעלי התפקידים הפועלים בתאגיד והעברת סמכויות השר הממונה לפי חוק המשמעת ליו"ר מועצת התאגיד, כדי לשמור על עצמאות התאגיד; התאמת אמצעי המשמעת המנויים בחוק המשמעת להגדרות של סוגי המשרות בתאגיד וסוגי המשכורות המשולמות לעובדיה¹⁰⁴; והוספת הוראות המתייחסות להיבטים הייחודיים של התאגיד בעניין שמירה על החיסיון העיתונאי וכללי האתיקה לשידור הציבורי.

4. באוגוסט 2021 מינתה מועצת התאגיד¹⁰⁵ ועדת בדיקה חיצונית בלתי תלויה בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס) אילה פרוקצ'יה (להלן - ועדת הבדיקה). במכתב המינוי של הוועדה נכתב כי יש חשש ש"קיימת בתאגיד 'תרבות' של יחס לא מכבד או לא ראוי לעובדים ולעובדות", וכי הוועדה הוקמה גם לצורך בחינת תלונות על התעמרות, השפלות והטרדות של עובדות ועובדים בתאגיד.

על הוועדה הוטל, בין היתר, לבחון את התלונות שהתקבלו, את דרך הטיפול של התאגיד בתלונות ואת תוצאות הטיפול; לשמש כתובת לתלונות נוספות בנושאים האמורים; ולבחון את מכלול ההיבטים של יחסי העבודה והתרבות הארגונית בתאגיד (בנוגע למסקנות והמלצות ועדת הבדיקה - ראו להלן).

5. כפי שצוין לעיל, אגף המשמעת העלה כי אין לו יכולת הלכה למעשה להפעיל את הסמכויות המוקנות לו בחוק המשמעת, בכל הנוגע לעובדי גופים ציבוריים שאינם עובדי המדינה, בלי להתאים את הוראות החוק למערך יחסי העבודה באותם גופים. לצורך הפעלת חוק המשמעת, נקבעו בתקשי"ר הוראות שונות, למשל בנוגע לתחילתו של הליך משמעת ודיווח משרדים לנש"ם על חשדות לעבירות משמעת (ראו תרשים 1 לעיל): על ה"אחראי" במשרד לרכז את הטיפול בעבירות משמעת של עובדי המשרד, והוא נדרש לדווח מייד לאגף החקירות על חשד לעבירת משמעת; מנהל האגף מחליט אם לפתוח בחקירה, ואם כן, אם לבצעה באמצעות חוקרי המשמעת באגף או בסיוע חוקרי המשמעת במשרדים; בסיום החקירה מועברים הממצאים לבחינת אגף המשמעת לשם קבלת החלטה בדבר הטיפול המשמעת הנדרש.

6. מנתונים שהעביר התאגיד למשרד מבקר המדינה עולה כי מאז התחלת שידוריו ב-2017 ועד יולי 2021, עלו חשדות לעבירות משמעת ולהטרדות מיניות בנוגע ל-30 עובדים, והוא דיווח לנציבות על חלק מהם:

104 לדוגמה: "במקום הורדה בדרגה או הקפאתה, ייקרא הורדה בטווח שכר או הקפאת קידום בשכר לתקופה שיקבע בית הדין".

105 על פי חוק התאגיד השר ימנה לתאגיד מועצה בת 12 חברים שהם נציגים של ציבורים שונים המפורטים בחוק. בחוק גם מפורטים הקריטריונים על פיהם יש למנות את יושב ראש המועצה.



א. נמצא כי התאגיד ערך בירורי משמעת פנימיים (בלא להעבירם לנש"ם) לגבי 11 עובדים. לגבי 6 מ-11 העובדים המועד שבו התקבל הדיווח בתאגיד חל אחרי אוקטובר 2020, מועד חוות הדעת האמורה של משרד המשפטים. עם זאת, התאגיד לא דיווח עליהם לנש"ם, כנדרש.

ב. מנובמבר 2020 ועד סיום בדיקת משרד מבקר המדינה, אוקטובר 2021, התאגיד העביר לנש"ם חשדות לעבירות משמעת של חמישה עובדים¹⁰⁶.

ג. מאז הקמת התאגיד, ב-14 מקרים עלה חשד להטרדה מינית נגד עובדיו. התאגיד מסר שבשלושת המקרים הראשונים הוא טיפל בעצמו, כי לא ידע שנדרש להעביר חשדות כאלה לטיפול נש"ם (אחד המקרים האלה הועבר לנש"ם מאוחר יותר), ואת 11 המקרים הנוספים העביר התאגיד לטיפול נש"ם, כנדרש.

7. מתשובות נש"ם והתאגיד למשרד מבקר המדינה עולים חילוקי דעות בשאלה אם על התאגיד לדווח לנש"ם על כל חשד לעבירת משמעת. גם ועדת הבדיקה עסקה בכך. להלן הפרטים.

א. מתשובת נש"ם עולה כי הדיווחים של התאגיד אליה בדבר חשדות לעבירות משמעת אינם משקפים במדויק את היקף החשדות להטרדות מיניות בתאגיד; חרף הנחיית התאגיד לדווח לה על כל חשד כזה, כדי שנש"ם תנחה בדבר אופן הטיפול בעניינו, התאגיד דיווח לה רק על חלק מהחשדות, ובחלק מהם התאגיד טיפל, באופן כזה או אחר, ללא דיווח לנש"ם, גם לאחר החלת חוק המשמעת על התאגיד; במהלך השנים 2017 - 2021 נפתחו בנש"ם 10 תיקי משמעת בנושא הטרדה מינית של עובדי התאגיד, ובהמשך, באוגוסט 2021, קיבלה נש"ם מידע נוסף מהתאגיד, בדיעבד, בדבר שבעה מקרים נוספים שלא דווחו לנש"ם. נש"ם ציינה בתשובתה כי דיווחי התאגיד נמסרו לה "באופן סלקטיבי".

ב. התאגיד השיב כי סעיף 31 לחוק המשמעת מקנה לשר או למנהל כללי את שיקול הדעת לנקוט כלפי עובד שעבר עבירת משמעת סנקציות של נזיפה או התראה, וכי מדובר בסמכות שבשיקול דעת שאינה כפופה להפעלת שיקול דעת מקדמי של נציבות שירות המדינה. הדבר מאפשר, על פי תשובת התאגיד, לאכוף את כללי המשמעת בלוח זמנים מהיר יחסית ומקל את העומס המוטל על הנציבות. התאגיד ציין כמה מקרים שבהם לעמדתו הנציבות השתתה בטיפול בחשד לעבירת משמעת, לרבות מקרה אחד שבו השתתה במשך שמונה חודשים עד למתן הנחיות לתאגיד בעניינו של אחד מעובדיו, מקרה שני שבו הנציבות ביקשה מהתאגיד להשלים בירורים עובדתיים בעניין תלונה על הטרדה מינית כשנה לאחר דיווח התאגיד עליה, ומקרה שלישי שבו נש"ם סגרה תיק משמעתי כארבע שנים לאחר פתיחתו בנובמבר 2017. עוד השיב התאגיד כי הוא ביקש לא פעם להעניק לו סמכויות טיפול רחבות יותר בענייני משמעת, בדגש על מקרי הטרדה מינית המוסדרים בחקיקה ספציפית.

106 אחד החשדות התייחס ל-2 עובדים.



ג. בדצמבר 2021 הגישה הוועדה למועצת התאגיד דוח המסכם את פעילותה, את מסקנותיה ואת המלצותיה. בדוח נכתב בין היתר שיש משבר ביחסי העבודה בתאגיד, במרבית חטיבותיו, וכי "המשמעת ודרכי הטיפול בה קשורות קשר הדוק למשבר ביחסי העבודה". הוועדה הציעה בין השאר לגבש נוהל מפורט שיעסוק בדרכי שיתוף הפעולה בין התאגיד לנציבות בענייני משמעת, ובכלל זה לקבוע לוחות זמנים למסירת הודעת התאגיד לנציבות על תלונה ולקבלת החלטות הנציבות בעניין פניות כאלה. בנוגע לדיווח על תלונות העוסקות בהטרדות מיניות ציינה הוועדה כי על פי עמדת התאגיד, מדיניות הנציבות שעל פיה התאגיד אינו רשאי לברר תלונה על הטרדה מינית אלא עליו להעבירה לבירור הנציבות אינה תקפה מהבחינה המשפטית כיוון שהוראות התקשי"ר אינן חלות עליו. הוועדה סיכמה כי ראוי שהשאלה המשפטית בדבר תקפותה של מדיניות הנציבות בנוגע לתאגיד בנושא הטרדות מיניות תוכרע בידי היועץ המשפטי לממשלה, וכי בעקבות הכרעה זו יגובש נוהל לטיפול בתלונות על הטרדות מיניות, אשר יסדיר את מערכת היחסים בין הנציבות לתאגיד בתחום זה.

מומלץ שהיועץ המשפטי לממשלה יבחן אם מדיניות הנציבות בנוגע לבירור תלונות על הטרדות מיניות בתאגיד תקפה מהבחינה המשפטית ויעביר את ממצאי בחינתו לנציבות ולתאגיד. עוד מומלץ כי נש"ם תגבש כללי פעולה לטיפול בחשדות על עבירות משמעת של עובדי התאגיד ובפניות שעניינן הטרדות מיניות בתאגיד, גם על סמך ממצאי הבחינה האמורה. על התאגיד לפעול בהתאם לכללים שתגבש הנציבות, כדי לוודא שעובדים בתאגיד זוכים ליחס מכבד משאר העובדים וממנהלי התאגיד, וכדי לוודא שתלונות של עובדים ומנהלים יטופלו באופן ראוי.

זאת ועוד, לנוכח עמדת נש"ם ולפיה כאשר הוחל חוק המשמעת על עובדי גופים ציבוריים שאינם עובדי המדינה, בלי להתאים את הוראות החוק למערך יחסי העבודה באותם גופים, לאגף המשמעת אין יכולת הלכה למעשה להפעיל את הסמכויות המוקנות לו בחוק: מומלץ שנש"ם תעביר לבחינת היועץ המשפטי לממשלה את סוגיית סמכויותיה כאמור בכל הנוגע לגופים ציבוריים אחרים, ועל בסיס ממצאי הבחינה תפעל לקביעת כללי פעולה כאמור.

עד להשלמת בחינת הסוגיות האמורות, על התאגיד לדווח לנש"ם על חשדות לעבירות משמעת, ועל נש"ם לפעול לצמצום פרק הזמן למתן מענים על פניות התאגיד בענייני משמעת.



סיכום

חוק המשמעת חל על כ-253,000 עובדים בשנת 2021, והטיפול בתחום המשמעת מוטל בעיקרו על 33 עובדים בפועל באגפי המשמעת והחקירות בנש"ם, גם באמצעות 112 חוקרי משמעת בפועל במשרדים.

ביקורת המעקב העלתה כי נש"ם לא תיקנה חלק ניכר מהליקויים שעלו בדוח הקודם, ובין השאר: לא גובש הסדר הולם לטיפול המשרדים בעבירות משמעת, בייחוד עבירות שחומרתן בינונית; נש"ם טרם קבעה תקן בדבר משך ההליך המשמעתי לרבות שלבי הטיפול בו, ומשך הטיפול הממוצע בתלונת משמעת התארך מ-18.5 חודשים בביקורת הקודמת ל-20.6 חודשים בביקורת הנוכחית; מטעמי מחסור במשאבים, אגף המשמעת נאלץ לעיתים להסתפק בהליך משמעתי ברמה הקלה יותר - הליך פנים-משרדי. את אלה יש לבחון גם על רקע הצורך שהועלה לתגבר את אגף המשמעת בכוח אדם נוסף ולערוך שינויים במבנה הארגוני שלו. נש"ם לא השלימה את תיקון חוק המשמעת, ומשרד המשפטים מצידו לא יום קידום תהליך החקיקה, אלא המתין לטיפול נש"ם בהערותיו לטיטוט תזכיר החוק.

כמו כן, יש פערים בין צורכי שירות המדינה במערך חקירות משמעת יעיל, לבין המערך שמפעיל אגף החקירות. את הפערים האלה יש לבחון לנוכח אי-יכולתו של אגף החקירות לנהל חקירות משמעת בהיקף הנדרש מהעלייה במספר תיקי המשמעת, ועל רקע הירידה בשיעור המקרים שבהם ננקטו אמצעי משמעת או הוגשה תובענה לבית הדין למשמעת (מכלל הפניות שקיבלה נש"ם).

הנזקים הכלכליים והתפקודיים הכרוכים בתקופות השעיה ארוכות הועלו בביקורת הקודמת. בביקורת הנוכחית נמצא כי אומדן עלויות השכר הכוללות לתקופת ההשעיה לעובדים (שהיו מושעים באוגוסט 2021) לאוצר המדינה הסתכמו ביותר מ-87 מיליון ש"ח. יצוין כי 38% מהם מושעים במשך תקופה של שלוש שנים או יותר.

משרד מבקר המדינה ממליץ לנש"ם לפעול לתיקון הליקויים, כמפורט לעיל, כדי להשיג פעילות תקינה של המינהל הציבורי.

