

אתיקה של עובדי ציבור בישראל*

יצחק אליאסוף

א. מבוא

ההגדרה המילונית של "אתיקה" היא: "מוסר, תורת המדות; התורה המתארת את הטוב שיבחר לו האדם ואת הרע שעליו להתרחק ממנו" (מילון אבן-שושן). יסוד אחר של הגדרה זו הוא הבחירה שאדם בוחר לנהוג בדרך מסוימת, מבלי שיש כפייה בבחירה זו ומבלי שתהיה ענישה פורמלית על מי שאינו מקיים את האתיקה שבה בחר.

למונח "עבירה" ניתנה בישראל הגדרה משפטית: "מעשה, נסיון או מחדל, שדינם ענישה"¹,² ואולם חיקוקים ישראלים אשר נעשה בהם שימוש במונח "אתיקה" בהקשרים שונים, לא הגדירו מונח זה כשלעצמו.³ בדרך כלל השימוש במונח "אתיקה" בחיקוק צמוד ל"כללים", דהיינו "כללי אתיקה"⁴, ויש וכללי אתיקה אלה קשורים לעיסוק במקצוע, ואז הם "כללי אתיקה מקצועית"⁵,⁶. כאשר "כללי אתיקה" או "כללי אתיקה מקצועית" נקבעים בחוק או על פיו, מתלווה אליהם סנקציה שאיננה סנקציה פלילית.⁷

בעוד שאין לנו בחקיקה בישראל הגדרה של "אתיקה", הרי שהמונח "עובד ציבור" שגור בידי המחוקק בהקשרים שונים ולמטרות שונות, הן בדרך הגדרה ישירה של מונח זה,⁸ הן בדרך הגדרת "שירות הציבור"⁹, והן בשימוש במונח "עובד מדינה", או "נושא משרה בשירות המדינה"¹⁰. ברשימה זו נדון באתיקה של "עובדי ציבור" במובן מצומצם של מונח זה,¹¹ והיא תתייחס לעובדי ציבור אלה:

- א. עובדי מדינה;
- ב. שופטים¹²;
- ג. דיינים¹³;
- ד. שרים וסגני שרים¹⁴;
- ה. חברי כנסת.

ב. התנהגות הפוגעת באתיקה

במערכת נורמות ההתנהגות החלות על עובדי הציבור אנו מבחינים בשלושה נדבכים:

"כדי למנוע מעשי שחיתות ולשמור על מינהל ציבורי תקין ונקי כפיים, מוטלת על עובדי הציבור באשר הם עובדי ציבור, מערכת של נורמות התנהגות. במערכת זו של חובות ניתן להבחין בשלושה גוונים. כאשר הגוון האחד הוא סוג המעשים המהווים עבירות פליליות; השני הוא סוג המעשים המהווים עבירות משמעותיות אך לא עבירות פליליות; ואילו הגוון השלישי הוא סוג המעשים שאינם עולים בקנה אחד עם האתיקה הציבורית של עובדי ושליחי הציבור, אך מסורים למצפונם של אלה"¹⁵.

הבחנה בין נורמות אלה לגבי עובדי ציבור "עלינו להלך על חבל דק, המפריד בין האיסור הפלילי מזה לבין ההתנהגות הלא פלילית מזה, גם אם כי האחרונה פגומה מבחינה אסתטית או אתית". ניתן להבחין בעניין זה לגבי עובדי ציבור בין "התנהגות, שהיא בתחום של 'יגם אסתטי', שהחברה מעבירה אותה על-ידי כללי אתיקה, כאשר אינה רצויה מבחינה חברתית, אל התחום ה'אפור' של

העבירה האתית, לבין המצב, שבו התופעה מכה שורשים ומניבה פרי אסור, ואז היא עוברת אל התחום ה'שחור' של האיסור הפלילי¹⁶.
יחד עם זאת נקבע כי:

"גם עובד ציבור הוא ככל האדם בחיי המעשה, אולם במעמדו המיוחד, המציב לפניו חובת אמינות גבוהה, אחריות והגינות כלפי מעבידו והציבור גם יחד – מצפים ממנו לרמת התנהגות הולמת, נקיה מרבב של סטייה מדרך הישר. אולם, גם אדם כזה, יהא זהיר והוגן ככל שיהיה, עלול להיכשל, חלילה, בשיקול דעת מוטעה, בהתנהגות הראויה לביקורת, במעשה הפגום מבחינה אסתטית או הנוגד עקרונות אתיקה ראויה בתחום עשייתו. יהא זה מסוכן ולא רצוי, מבחינת המדיניות השיפוטית, להטביע מיניה וביה על כל מעשה לא ראוי שכזה גושפנקא של התנהגות פלילית, שכן בהחלט אפשר שהתנהגותו החריגה תמימה היא. חשוב וראוי אפוא, כי כל מעשה ייבדק וייבחן לגופו, מתוך ראיה כוללת של נורמות ההתנהגות, החייבות להתקיים בעובד ציבור ובמנהל תאגיד בעת מילוי תפקידם"¹⁷.

על עובדי הציבור חלים, אפוא, שלושה סוגי נורמות התנהגות:

1. נורמות התנהגות שלהפרתן יש תוצאות פליליות וענישה;
2. נורמות התנהגות שלהפרתן יש תוצאות משמעותיות וענישה;
3. נורמות התנהגות ראויה במסגרת "אתיקה", שיש באי קיומן טעם לפגם, שלעיתים יש לגביהן מנגנוני אכיפה וסנקציות ולעיתים הן אינן אלא מסגרת מנחה ומדריכה.

הדיון ברשימה זו יתרכז בעיקר בנורמות ההתנהגות מהסוג השלישי.

ג. עובדי מדינה

על עובדי המדינה בהיותם חלק מ"עובדי הציבור" כמוגדר בפיסקה (1) של הגדרת "עובד הציבור" שבסעיף 2 לחוק העונשין, התשל"ז–1977, חלים איסורים פליליים מיוחדים שנקבעו באותו חוק (לדוגמה: הסעיפים 117, 277, 278, 279, 280, 284, 285, 290, 421 לחוק העונשין) וכן בחוקים אחרים (לדוגמה: סעיף 2(ב) לחוק שירות הציבור [מתנות], התש"ם–1979). נורמות אלה שנקבעו בדיעבי העונשין נועדו למנוע מעשי שחיתות ופגיעה בציבור¹⁸.

בצד נורמות התנהגות בעלות תוצאה פלילית קבע המחוקק לגבי עובדי המדינה חובה של קיום המשמעת כנדרש בשירות שהוא בעל מבנה הייררכי¹⁹, וכן קיום נורמות התנהגות שתוצאתן משמעתית. לגבי נורמות אלה נפסק כי "לא הרי הליך פלילי כהרי דיון משמעת. התביעה הפלילית נועדה לקבוע אם הנאשם עבר על החוק ואם הוא ראוי כי יטילו עליו את העונש הקבוע בחוק, ואילו הדיון המשמעתתי לא נועד להעניש את העבריין, כי אם לקבוע, בראש ובראשונה, אם הוא עודנו ראוי לאמון אשר רחשו לו השלטונות והציבור לפני שנמתח עליו קו של חשד"²⁰. נורמות אלה האוסרות על עובד המדינה קבלת טובת הנאה של אכדין "באות להגן על מראיתו ותדמיתו של השירות הציבורי, הווה אומר הן אינן באות רק למנוע מעשי שוחד ממש (למטרה זו קיים החוק הפלילי), אלא מגמת פניהן היא קביעת דפוסי התנהגות שיבטיחו יחס שווה אל כל מי שפונה אל הרשות הציבורית, ישללו היווצרותם של יחסי תלות בין עובד לבין מי שפונה אליו וימנעו חוסר אמון ולזות שפתיים, הפוגעות במירקם היחסים בין הציבור לבין עובדי הציבור"²¹.

הנורמות שיש להן תוצאה משמעותית לגבי עובדי המדינה נקבעו בסעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. בסעיף זה לא פירט המחוקק את עבירות המשמעת של עובדי המדינה אלא הגדיר אותן בהגדרות כלליות תוך שהוא הסמיך את בית-הדין למשמעת לצקת תוכן להגדרות אלה.²² שיטה זו של הגדרת עבירות משמעת נקוטה בידי המחוקק אף לגבי עבירות משמעת אחרות, למרות החשש שלא מתקיים בה הכלל שאין עונשין אלא אם כן מזהירין.²³ ואולם, כפי שהסביר בית-המשפט העליון שיטה זאת:

"ככל שהדבר נוגע לקביעת כללי המותר והאסור במערכות מקצועיות או אירגוניות הפועלות על פי נורמות אתיות מיוחדות, לא ניתן לפעול בדרך יעילה בלעדיהם; היינו ככל שיעשה מאמץ להגדיר את כללי המותר והאסור באופן מפורט ומפורש, נותר הצורך לקבוע גם הוראה כללית המאפשרת לגופים המופקדים על ענישת האסור את היישום של נורמות כלליות למערכת נסיבות קונקרטיים".²⁴

על עובדי המדינה חלים, אפוא, איסורים ונורמות התנהגות בעלי אופי משמעותי, שנקבעו בחוק²⁵, בהסכמים קיבוציים, או על-פי הוראות של נציב שירות המדינה.²⁶ הוראות אלה מרוכזות בעיקר בתקנות שירות המדינה (התקשי"ר) והפרתן היא אפוא בגדר עבירת משמעת בהתאם לסעיף 17(2) לחוק שירות המדינה (משמעת), הקובע כי עובד המדינה אשם בעבירת משמעת אם "לא קיים את המוטל עליו כעובד המדינה על-פי נוהג, חוק או תקנה, או הוראה כללית או מיוחדת שניתנו לו כדין, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור".

ואולם, פסקאות אחרות בסעיף 17 לחוק קובעות הגדרות נוספות של עבירות משמעת של עובד המדינה אשר "עשה מעשה, או התנהג, באופן שפגע במשמעת שירות המדינה"²⁷, או "התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד המדינה או התנהג התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה"²⁸.

במסגרת הגדרות אלה נכללת התנהגות בעבר של עובד המדינה אשר בית-הדין למשמעת קובע או לא קובע לה מקום בנורמות ההתנהגות של עובדי המדינה, ואכן בית-הדין למשמעת ובית-המשפט העליון (בהליך ערעור) קבעו בפסקי-דין רבים נורמות התנהגות של עובדי המדינה הנובעות מהגדרות אלה.

מעבר לנורמות ההתנהגות של עובדי המדינה שיש להן תוצאה פלילית או משמעותית התפתחו במשך השנים נורמות התנהגות נוספות בעלות אופי מחייב הנשענות על מקורות שונים, כגון: פסקי-דין של בתי-המשפט ובתי-הדין, דינים וחשבונות של מבקר המדינה, חוות דעת והנחיות של היועץ המשפטי לממשלה.²⁹ נורמות אלה החלו להתגבש כנורמות התנהגות ראויה של "אתיקה", מהסוג השלישי, אשר על עובדי המדינה להתנהג לפיהן, ואשר טרם גובשו כנורמות שיש להן תוצאות משמעותיות עד אשר בית-הדין למשמעת יקבע אותן כעבירות משמעת. בהודעת נציבות שירות המדינה, מס' מז81/ מיום א' בתמוז התשמ"ז (28.6.1987) שכותרתה היא "כללי אתיקה לעובדי המדינה", נאמר כדלקמן:

1. עובדי המדינה מופקדים על מתן שירות לציבור ועל תחומים רגישים ורבי חשיבות בניהול ענייני המדינה. מעמדם, סמכויותיהם ומהות עבודתם מחייבים הקפדה על רמה אתית גבוהה ביותר, הן במישור היחסים בינם לבין עצמם והן כלפי הציבור עמו הם באים במגע.

2. במשך השנים התפתחו ועוצבו נורמות התנהגות מחייבות בשירות. נורמות אלו נקבעו בפסיקות בתי-המשפט, בדו"חות מבקר המדינה ועוד. חלק מן הנורמות האלו

- גובש באופן פורמלי ונקבע בדברי חקיקה שונים ובהוראות התקשי"ר. חלק אחר היה בבחינת 'תורה שבעל פה' שהיה צורך להפכו ל'תורה שבכתב'.
3. קובץ כללי האתיקה המצורף כנספח להודעה זו מהווה ריכוז כללי ההתנהגות על רבדיהם השונים והוא כולל את ההוראות הכתובות ואת אלו שאינן כתובות, כאמור. הקובץ הוא פרי עבודה של ועדה מיוחדת בנציבות שירות המדינה יחד עם צוות משפטי של משרד המשפטים. כללי אתיקה אלה אושרו על ידי ועדת שירות המדינה וקיבלו את ברכת היועץ המשפטי לממשלה.
4. אני מאמין שפרסום קובץ כללי האתיקה הינו צעד חשוב בשיפור נורמות ההתנהגות וטוהר המידות בשירות המדינה.
5. על האחראים במשרדי הממשלה להפיץ את תכנו של קובץ זה בין כל עובדי המשרד ולהקפיד כי הכללים המפורטים בו יקוימו כלשונם".

כנספח להודעה מובאים תריסר פרקים המתייחסים להתנהגות עובד המדינה וכן נקבע כי ועדת שירות המדינה³⁰, תשמש גם כוועדה לקביעת כללי התנהגות עובדי המדינה (אתיקה). הוועדה תדון ותחליט בכל נושא בתחום האתיקה לפי בקשת נציב שירות המדינה, חבר הוועדה או מנכ"ל משרד ממשלתי. כמו כן נקבע בנספח כי בדיוניה ובהחלטותיה של ועדת שירות המדינה אין "כדי לגרוע מסמכותו של בית-הדין למשמעת לקבוע ולהגדיר התנהגות פסולה".

כללי האתיקה שבנספח להודעה, שטרם נקבעו כעבירות משמעת, תהיינה בגדר הנחייה ומדריך להתנהגות ראויה של עובדי המדינה וכן בבחינת הסרת מכשול מפני התנהגות שעלולה להיות לה תוצאה משמעתית. נביא להלן את קובץ כללי ההתנהגות של עובדי המדינה שפורסמו על-ידי נציבות שירות המדינה בנספח להודעה הנ"ל:

פרק א' – העובד והמדינה

1.01

1. עובד המדינה חייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא ביושר ובאמונה כל חובה המוטלת עליו כעובד המדינה³¹.
2. עובד המדינה יפעל בנאמנות כלפי החלטות הממשלה המכהנת באותה עת, ללא קשר עם השקפותיו האישיות.

1.02

עובד המדינה ינהג בדרך ההולמת את מעמדו, תפקידיו וחובותיו כעובד המדינה. הוראה זו חלה אף על ההתנהגות שאינה קשורה בתפקידו³².

1.03

עובד המדינה יימנע ממעשים אשר יש בהם עלבון למדינת ישראל, מוסדותיה וסמליה.

1.04

עובד המדינה לא יעסוק בפעילות פוליטית או מפלגתית אלא בהתאם לחוק ולתקשי"ר³³.

פרק ב' – העובד והשירות

2.01

עובד המדינה חייב למלא בנאמנות תפקידים המוטלים עליו על ידי מי שהוסמך לכך כדון וכן לקיים כל נוהל מחייב כגון: התקשי"ר, הודעות נשי"מ, תכ"מ, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונהלי המשרד בו הוא מועסק.

2.02

על העובדים, הן ממונים והן כפופים, לשמור על כללי היררכיה בשירות.

2.03

לא יעסוק עובד המדינה בעבודה פרטית אלא בהיתר ועל פי התנאים שנקבעו לכך בתקשי"ר³⁴.

2.04

על עובד המדינה לשמור, ככל האפשר ובהתאם ליכולתו, על כשרו המקצועי בהתאם לדרוש למילוי תפקידיו.

2.05

עובד המדינה חייב לשמור על בטיחות וגיהות ולהקפיד על מילוי כל ההוראות הקשורות בכך.

2.06

על עובד המדינה למלא את תפקידיו על פי אמות מידה מקצועיות ושיקולים ענייניים בלבד.

2.07

על עובד המדינה לשמור בעת מילוי תפקידו על הופעה ההולמת את מעמדו ותפקידו על פי המקובל והנסיבות.

2.08

אסור לעובד המדינה לעסוק בשעות עבודתו בכל פעילות אחרת שאינה קשורה לעבודתו ולתפקידיו בשירות המדינה, כגון: פעילות פרטית, עסקית, חברתית, ציבורית, פוליטית ומפלגתית למעט פעילויות שסביר לעשותן בשעת העבודה.

2.09

בביצוע עבודתו, על עובד המדינה לשקוד על שיתוף פעולה עם עמיתיו לשירות.

2.10

עובד המדינה המופיע לפני גורמים שמחוץ ליחידתו או למשרדו יקפיד לייצג את עמדות יחידתו או משרדו.

פרק ג' – שמירת רכוש המדינה

3.01

1. עובד המדינה חייב לשמור על רכוש המדינה מכל סוג שהוא הנמסר לשימוש, לטיפולו או להשגחתו ועליו לנהוג בו על פי כללי החיסכון והיעילות.

2. עובד המדינה יקפיד על אחזקתו התקינה של כל רכוש או ציוד המופקדים בידיו או שהוא אחראי להפעלתם.

3. עובד המדינה לא יעשה שימוש אחר ברכוש המדינה מלבד התכלית והיעוד שנקבעו לו על ידי המדינה.

פרק ד' – העובד והממונה

4.01

בביצוע עבודתו על עובד המדינה לפעול בתיאום עם הממונים עליו ולמלא אחר כל הוראה שניתנה לו כדין על ידי מי שהוסמך לכך כדין.

4.02

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

פרק ה' – הממונה והעובד

5.01

עובד המדינה שאצל סמכויות לעובד אחר, אין בכך כדי לפטור אותו מן האחריות לפיקוח ולביקורת על השימוש בסמכות שנאצלה.

5.02

הממונה יפקח ויבקר את עבודתם של הסרים למרותו.

5.03

1. הממונה יעודד יוזמה, הדרכה והצעות לשיפורים כדי להגביר את ידיעותיהם, מיומנותם וייעול עבודתם של עובדים הכפופים לו.

2. הממונה ידאג לעדכן את העובדים הכפופים לו בעניינים הנדרשים לביצוע עבודתם ובנושאים עקרוניים הנוגעים לפעילות יחידתם.

5.04

הממונה יעודד שיתוף פעולה בין העובדים הכפופים לו.

5.05

בשיקוליו במיטני ובקידום עובדים יביא הממונה בחשבון אך ורק גורמים הנוגעים לכישוריו של העובד והתאמתו לתפקיד.

5.06

1. לא יבקש ממונה מעובדים הכפופים לו הלוואה כספית או טובת הנאה. הוראה זו לא תחול לגבי הלוואה או טובת הנאה פעוטת ערך המקובלת בנסיבות העניין.

2. לא יבקש ממונה מעובדים הכפופים לו לחתום לו על ערבות כספית.

5.07

לא ידרוש ממונה מעובדים הכפופים לו לבצע עבורו פעילויות שאינן קשורות עם תפקידיו הרשמיים בשירות המדינה שהן בחזקת ניצול לרעה.

5.08

לא יתן ממונה לעובד הכפוף לו הוראה הסותרת כל דין או נוהל מחייב בשירות המדינה.

פרק ו' – העובד והציבור

6.01

על העובדים המטפלים במישרין או בעקיפין בציבור לראות עצמם כמשרתי הציבור וכמי שתפקידם לסייע בידו.

6.02

עובד המדינה ינהג בכבוד, בנימוס ובהגינות כלפי זולתו.

6.03

עובד המדינה יבצע את תפקידיו במסירות, ביעילות ובמהימנות, ימנע השתייה והכבדה מן הבאים עמו בקשרי עבודה ויעשה כמיטב יכולתו כדי לחסוך מזמנו של הציבור.

6.04

עובד המדינה ינהג ללא משוא פנים בכל עניין הנתון לטיפולו במילוי תפקידו.

6.05

עובד המדינה יימנע ממעשים או מהצהרות שיש בהם כדי לפגוע בדת, בעדה, בגזע, במין או בקבוצה אתנית כלשהי.

6.06

1. על העובדים האחראים על טיפול לציבור :

א. לדאוג לגישה נוחה וקבילה לקבלת השירות מבחינת הזמן והמקום ;

ב. ליצור תנאים נוחים במתן השירות לציבור ;

ג. לסייע לציבור על ידי אספקת מידע על זכויותיו והדרכים למימושו.

2. עובד המדינה יסייע במתן השירות לאנשים המתקשים בהסדרת עניניהם כגון עולים, תיירים, נכים, מוגבלים וכיו"ב.

6.07

אסור לעובד המדינה לקיים קשרים ויחסים אישיים העלולים לפגוע בתדמיתו ובשמו הטוב של שירות המדינה.

6.08

לא ימליץ עובד המדינה לפני הציבור, בין ביחידות ובין בקבוצות, ישירות או בעקיפין, על כל בעל עסק, בעל מקצוע ונותן שירות בעת מילוי תפקידו או בקשר אליהם. איסור זה אינו חל על חילופי מידע בין רשויות ציבוריות.

6.09

לא יתרים עובד המדינה כל כספים ולא יגבה ולא יקבל כספים שנתרמו לאיזו מטרה שהיא זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו, למעט התרמות שהותרו על פי החוק³⁵.

פרק ז' – חריגה מסמכות

7.01

ככלל יפעל עובד המדינה במסגרת הסמכויות שהוענקו לו בהתאם לחוק, תקנה או הוראה מנהלית³⁶.

7.02

עובד המדינה לא יתחייב בשם המדינה אלא אם הוסמך לכך כדין.

פרק ח' – איסור פרסום ברבים

8.01

לא יפרסם עובד המדינה ברבים דבר הקשור לתפקידו הרשמי אלא בהתאם לכללים שנקבעו לכך על פי החוק והתקשי"ר³⁷.

8.02

לא יעשה עובד המדינה ולא יתיר פרסומת מכל סוג שהוא אשר תכנה בעל אופי מדיני, מפלגתי, מסחרי או עסקי אלא בהתאם להוראות החלות בשירות המדינה.

פרק ט' – העובד והמידע

בפרק זה "מידע" – מידע שלא פורסם ברבים על פי סמכות כדין או הועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדין.

9.01

על עובד המדינה לשמור בסוד ולנקוט בכל האמצעים הנדרשים כדי לשמור בסוד כל מידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו ואין הוא רשאי למסור מידע כלשהו, אלא למי שהוסמך כדין לקבלו.

9.02

עובד המדינה לא ישתמש במישרין או בעקיפין במידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו או בקשר אליהם, לשם קידום עניינו או של אדם אחר שלא כדין.

9.03

עובד המדינה לא יוציא מידע ממחשב או מרשומות שבידו או שבאחריותו או שבהישג ידיו, שלא לצורך מילוי תפקידו ולא יעשה במידע זה שימוש שלא כדין.

9.04

לא יפתח עובד המדינה מעטפות ולא יעיין במכתבים או בכל חומר אחר הנמנע על שם עובד אחר אלא אם הוסמך לכך כדין.

פרק י' – ניגוד אינטרסים וטוהר המידות

10.01

לא יהיה לעובד המדינה בין לעצמו ובין על ידי קרובו, סוכנו או שותפו ענין אישי או תועלת כתוצאה ממילוי תפקידו, ולא יבוא לידי מצב של ניגוד אינטרסים בין מילוי תפקידו לבין עניניו האישיים³⁸.

10.02

לא ימלא עובד המדינה בנוסף לתפקידו בשירות המדינה כל תפקיד ציבורי אחר, אף ללא שכר, אם יש בכך משום ניגוד אינטרסים עם תפקידו בשירות המדינה.

10.03

לא ישתתף עובד המדינה בתהליך קבלת החלטה בנושא שיש לו או לקרובו, סוכנו או שותפו ענין אישי בו.

10.04

עובד המדינה אשר מוטל עליו לטפל בעניניו של אדם אשר היו או יש ביניהם קשרי עבודה, חברות, משפחה או כל קשר אחר ואשר יש חשש כי עקב כך יושפעו שיקוליו המקצועיים, יפסול את עצמו מלטפל בענין ויודיע על כך לממונה עליו.

10.05

לא ישתתף עובד המדינה בוועדות סטטוטוריות או אחרות אם קיים חשש של ניגוד אינטרסים.

פרק י"א – איסור קבלת טובת הנאה

11.01

לא יקבל עובד המדינה טובת הנאה לא מעובד מדינה אחר ולא מאדם מקרב הציבור אלא על פי התנאים שנקבעו לכך בחוק ובתקשי"ר³⁹.

11.02

אסור לעובד המדינה לרכוש או לקבל נכס של המדינה, במישרין או בעקיפין, מלבד רכישה או קבלה של נכס כאמור, הנמכר או הנמסר לציבור ואשר לציבור אפשרות לרכוש או לקבל אותו נכס בתנאים שווים לתנאי הקבלה או הרכישה של עובד המדינה, ובהתאם לכללים שנקבעו בענין זה בתקשי"ר.

פרק י"ב – איסור ניצול מעמד לרעה

12.01

אסור לעובד המדינה לנצל את מעמדו או תפקידו בשירות המדינה לקידום ענין אישי שלו או של אדם אחר ולכל מטרה שאינה קשורה במילוי תפקידו.

12.02

לא ישתמש עובד המדינה בתואר תפקידו או בשם המשרד או היחידה בהם הוא מועסק, לצורך פעילויות שאינן קשורות לעיסוק ולתפקידו בשירות המדינה אלא ברשות מי שהוסמך לכך.

ריכוז כללי האתיקה לעובדי המדינה ופרסומם על-ידי נציבות שירות המדינה שהיא הגוף הממונה על העסקת עובדי המדינה, הינם שלב נוסף בגיבוש נורמות התנהגות מתאימות של עובדי המדינה. ביטוי לכך נתנה הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה⁴⁰. בדו"ח שלה התייחסה הוועדה לכללי האתיקה לעובדי המדינה שפורסמו על-ידי נציבות שירות המדינה, והמליצה, בין השאר, "להקנות תוקף מחייב לכללי האתיקה שגיבשה נציבות שירות המדינה" וכן "להחיל על כל עובדי הציבור, ולא רק העובדים בשירות המדינה, כללי אתיקה אלה – באשר קיומם של כללים שונים ברשויות מקומיות, תאגידים ממשלתיים, המוסדות הלאומיים או מוסדות ההסתדרות עלול להכשיל ישום הכללים האמורים בשירות המדינה"⁴¹.

ד. שופטים

בהיות שופט נושא משרה על-פי חיקוק בדרך של מינוי⁴², הרי הוא בגדר "עובד הציבור" כמשמעות מונח זה לעניין עבירות פליליות (לפי פסקה 10) בהגדרת "עובד הציבור" בסעיף 2 לחוק העונשין). מכאן, שהאיסורים הפליליים בחוק העונשין החלים על "עובד הציבור" חלים גם על שופט. במקביל לכך, סעיף 13 לחוק יסוד: השפיטה, קובע כי "שופט נתון לשיפוט של בית-דין משמעתי" וכי "הוראות בדבר העילות לדין המשמעתי" ייקבעו בחוק. סעיף 18(א) לחוק בתי-המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד–1984, קובע כי שר המשפטים רשאי להגיש לבית-הדין המשמעתי לשופטים קובלנה על שופט על יסוד אחת מארבע עילות שנקבעו, וביניהן – "השופט נהג שלא כהלכה במילוי תפקידו" וכן "השופט התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו של שופט בישראל". העילות לשיפוט משמעתי של שופטים מושתתות אפוא על בסיס הגדרה, בדומה לשיטת הגדרת עבירות המשמעתי שנקבעה לגבי עובדי המדינה. סעיף 19 לחוק קובע את אמצעי המשמעתי שבית-הדין המשמעתי לשופטים מוסמך להטיל.

ביום 17.3.1984 מינה נשיא בית-המשפט העליון ועדה שתבחן את הנושא של האתיקה המקצועית של השופטים⁴³. הוועדה נתבקשה, בין השאר, לבחון אם קיים צורך בעיצובם בכתובים של כללי אתיקה החלים על השופט, ואם כן – מה הם הכללים שהוועדה מציעה.

בדו"ח שהגישה הוועדה ביום 28.6.1985⁴⁴ תוחמת הוועדה את נורמות ההתנהגות של שופט לפי העניין – התנהגות שופט בין כתלי בית-המשפט והתנהגותו בחייו הפרטיים, ולפי חומרתן – האיסורים הפליליים; התנהגות היכולה להיות נושא לאישום משמעתי; התנהגות של שופט "שיש בה טעם לפגם, מבלי שיש בה משום הפרת איסור פלילי ואף לא עילה להגשת קובלנה משמעתי"⁴⁵. הוועדה מפרטת כי מקרה קונקרטי יכול להיכלל ביותר מקטגוריית התנהגות אחת, וכדוגמה לכך: "התנהגות שעליה ניתן למצוא את השופט חייב בעבירה משמעתי הנה ממילא התנהגות שיש בה טעם לפגם מבחינת האתיקה המקצועית של השופט (הדרגה הראשונה). אך להיפך לאו דווקא: לא כל התנהגות שיש בה טעם לפגם עולה כדי עבירה משמעתי".

בהתייחסה לשאלה מי הוא המוסמך לפי הדין המצוי להורות הוראה בנושא האתיקה השיפוטית, מבחינה הוועדה בין האיסורים הפליליים והמשמעתיים לבין התנהגות שיש בה טעם לפגם, והיא קובעת כדלקמן:

7". אשר להתנהגות שיש בה טעם לפגם מבחינה אתית (הדרגה הראשונה), אך אין בה עבירה על איסור פלילי או עילה לאישום משמעותי, לא מצינו שקיימת סמכות סטטוטורית בידי מאן דהו להורות הוראה מחייבת לענין זה. סמכות כזאת אינה מצויה, לא בסעיף 83 של חוק בתי המשפט [נוסח משולב] המסמיך את שר המשפטים להסדיר ענינים מסויימים בתקנות, לא בסעיפים 107(א) ו-108 של החוק המסמיכים את השר להתקין תקנות בדבר סדרי הדין והנוהג ואף לא בסעיף 109 שלפיו רשאי השר להתקין תקנות לביצועו של חוק בתי המשפט. אשר לסמכות משתמעת ניתן לומר שבידי מי שהוסמך להגיש קובלנה משמעותית נגד שופט נתון ממילא גם הכוח להשפיע על התנהגותו של שופט פלוני על ידי מתן הודעה לשופט, שאם לא יחדל מהתנהגות הנותנת לכאורה יסוד לאישום משמעותי, יוגש נגדו אישום כזה. בהקשר זה יצוין בצער, ששעת הכושר אשר נזדמנה עם חקיקת חוק יסוד: השפיטה והנוסח המשולב של חוק בתי המשפט, לא נוצלה כדי לעשות תיקון שעמד על הפרק זה זמן רב, דהיינו הקניית הסמכות להגשת קובלנה משמעותית גם לנשיא בית המשפט העליון, נוסף על שר המשפטים (וראה להלן, בסוף פסקה 11). נותר כוחו המוסרי, שאינו מעוגן בחוק, של נשיא בית המשפט העליון, כעומד בקודקוד המשולש של מערכת השיפוט, לומר דברו בעניני האתיקה השיפוטית, אם כלפי שופט מסויים ואם כלפי כלל השופטים".

הוועדה דנה גם בסוגיה למי תהיה הסמכות להורות בנושא האתיקה השיפוטית, והביעה דעתה כי "נושא זה חייב להחתך בתוך הרשות השופטת פנימה, ולא על ידי גורם שמחוצה לה. הסדרים מבחוץ עלולים לפגוע בעצמאות של הרשות השופטת"⁴⁶. "בהמשך קובעת הוועדה כדלקמן:

12". ועוד בענין הדין הרצוי בשאלה מי יהיה בעל הסמכות להורות הוראה בנושא האתיקה השיפוטית: עיקר הבעיה נוגע למה שהגדרנו לעיל בתור הדרגה הראשונה: בידי מי יש להפקיד את הסמכות להדריך את כלל השופטים בהתנהגותם בבית המשפט ומחוצה לו, באותם מקרים שבהם אין לכאורה עילה לאישום משמעותי (וקל וחומר, אין עילה לאישום פלילי)? כבר רמזנו לעיל שהנושא כולו שייך לתחום האוטונומי של הרשות השופטת שבו היא צריכה 'לנצח על עצמה' ולעשות לביתה. משום כך הברירה היא לדעתנו בין הפקדת הסמכות בידי נשיא בית המשפט העליון לבדו או יחד עמו בידי גוף המורכב משופטים שנקרא לו בשם 'המועצה לאתיקה השיפוטית' (להלן גם: המועצה). אנו מעדיפים את החלופה השניה מבין שתיים אלה, והטעם לדבר ששיתופם של שותפים אחרים – ואנו מציעים שיהיו אלה שופטים מכל שלש הערכאות – יוסיף למשקל המוסרי של ההוראות שתתננה, כי הן לא תיכפינה על כלל השופטים 'מלמעלה', כי אם תשקפנה את דעותיהם של שופטי כל הערכאות – כל ערכאה וזוית הראיה שלה.

13. אנו מציעים שנשיא בית המשפט העליון יישב ראש במועצה ושהוא יבחר ביתר חבריה: שופט נוסף מבית המשפט העליון, שניים מבית המשפט המחוזי ושניים מבית משפט השלום, וכן שופט אחד בדימוס. ואלה יהיו תפקידי המועצה:

(א) להורות הוראות בענינים של אתיקה שיפוטית, בין בצורת הנחיות לכלל השופטים ובין במקרה קונקרטי בתגובה על מעשה שהיה, בעניינים שהנשיא מביא לפני המועצה על פי שיקול דעתו.

(ב) (1) לחוות דעתה בבעיות של אתיקה שיפוטית הבאות לפני, בין ביזמת נשיא בית המשפט העליון או ביזמתו של אחד מחברי המועצה ובין בבקשת עצה שהגיש לה שופט, למעט עניינים המסורים לסמכות הסטוטורית של הנשיא.

(2) ליעץ לנשיא בית המשפט העליון, על פי פנייתו למועצה, בעניינים של אתיקה שיפוטית המסורים לסמכותו הסטוטורית של הנשיא, כגון סמכותו לפי סעיף 11 לחוק יסוד: השפיטה, או סמכותו (אם זו תוקנה לו) להגיש קובלנה משמעתית.

ההוראות וחוות הדעת של המועצה לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב)1(1) דלעיל תובאנה לידיעת כלל השופטים, אלא אם המועצה החליטה שבנסיבות המיוחדות של מקרה קונקרטי אין זה מן הראוי לנהוג כך. הובאה הוראה או חוות דעת לידיעת השופטים ושופט הפר את האמור בה – תוכל (אך אינה חייבת) ההפרה לשמש עילה להגשת קובלנה משמעתית נגד השופט לפי סעיף 18(א) או (ב) של חוק בתי המשפט [נוסח משולב]. גם אם לא תוגש קובלנה משמעתית תהיה סנקציה כלשהי על ההפרה בעצם הרישום של חלופי הדברים, אשר התנהלו על כך, בתיקו האישי של השופט. 14. נתנו דעתנו על השאלה אם וכיצד יש לעגן את הקמת המועצה ואת תפקידיה בחוק החרות. ראוי שהדבר ייעשה בדרך תיקון לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] שיקנה סמכות לנשיא בית המשפט העליון להקים את המועצה ולהגדיר את תפקידיה. עד לעשיית התיקון הזה תוכל המועצה לפעול כפורום בלתי פורמלי לדיונים בשאלות של אתיקה שיפוטית".

בהמשך הדו"ח מתייחסת הוועדה לנורמות המהותיות הנכונות להתנהגותו של שופט בין כתלי בית-המשפט ומחוצה לו. לגבי נורמות ההתנהגות בין כתלי בית-המשפט קובעת הוועדה כי מוטב להמשיך בדרך הנהוגה של תגובה על מקרים קונקרטיים שקרו, ולטפל טיפול אינדיבידואלי בכל מקרה.⁴⁷ לגבי ההתנהגות הראויה של שופט מחוץ לכתלי בית-המשפט מפרטת הוועדה שיקולים כלליים שמן הראוי כי ידריכו את השופט עצמו ואת אלה המופקדים על נושא האתיקה השיפוטית.⁴⁸ כמו כן קובעת הוועדה מספר כללים קונקרטיים בעניין הופעות בפומבי של שופטים,⁴⁹ הימנעות מפעילות פוליטית,⁵⁰ חברות בגופים מנהלים של מוסדות חינוך,⁵¹ שליחות הסברה בחו"ל,⁵² השתתפות בהנהלה של גוף בלתי מפלגתי,⁵³ איסור הפקת טובת הנאה חמרית ממעמדו של שופט כשופט,⁵⁴ דרך ניהול קשרים חברתיים,⁵⁵ ניהול נכסיו של השופט,⁵⁶ התנדבות למשמר האזרחי,⁵⁷ ועוד.

עם הקמת מועצת השופטים הוקמו גם הוועדות של המועצה וביניהן "הוועדה לאתיקה שיפוטית"⁵⁸. תפקידי הוועדה לאתיקה שיפוטית הוגדרו כדלקמן:

"הוועדה לאתיקה שיפוטית

20. (א) הוועדה לאתיקה שיפוטית תפעל כגורם מיעץ ומכוון בענייני אתיקה. הוועדה תדון בפניות ישירות של שופטים המופנות אליה והיא רשאית לפרסם החלטותיה בענייני אתיקה בשאלות הספציפיות שהתעוררו.

(ב) שופט רשאי לבקש את הוועדה לדון בפנייתו תוך מתן חיסוי לעובדת הפניה ולתוכנה.

(ג) הצעה של תדריכים או כללי אתיקה שתוכן על ידי הוועדה טעונה אישור המועצה.

(ד) הצעה מאושרת של כללי אתיקה תובא לדיון בכנס הארצי של השופטים".

הוועדה לאתיקה שיפוטית דנה ביום 20.3.1988 בשורה של נושאים בענייני אתיקה ופרסמה את תוצאות דיוניה⁵⁹.

הנושאים שנדונו וסוכמו בוועדה היו:

- (א) האם נפגמת מראית הצדק כאשר שופט בדימוס פועל כפרקליט מן השורה במשפטים ובו בזמן גם מכהן כראש ועדה סטטוטורית בתוקף היותו שופט בדימוס? סוכם, בין השאר, כי רצוי להתנות מינויו של שופט בדימוס לכהן כיושב ראש ועדה סטטוטורית בהימנעותו מהופעות במשפטים, בעיקר באותו מקום ובאותו מישור בהם מתנהלת פעילותו כעורך-דין.
- (ב) חברותו של שופט בוועדות למיניהן: סוכם כי שופט לא יקבל הצעה להיות חבר בוועדה אלא לאחר פנייה לנשיא בית-המשפט העליון ומתן אישור על כך.
- (ג) קביעת מקום דיון כאשר שופט הוא בעל דין או בעל אינטרס בנושא הדיון או בתוצאותיו: הוועדה סיכמה את הכללים בסוגיה זו שעל פיהם ייקבע מקום הדיון.
- (ד) היווצרות יחסי רופא-חולה בין הרופא לבין שופט ומינוי אותו רופא כמומחה בהליך שיפוטי: סוכם כי יש להימנע ממינוי רופא כאמור על-ידי השופט, כל עוד נמשכים יחסי רופא-חולה.
- (ה) עיסוק נוסף בעריכת מחקר בנושא שנדון בבית-המשפט תוך עיון בתיקי בית-המשפט: סוכם כי מחקר כאמור הוא בגדר עיסוק נוסף המחייב קבלת אישור.
- (ו) קבלת תשורה על-ידי שופט: סוכם כי יש להימנע מקבלת תשורה מכל סוג שהוא הניתנת לשופט כשופט, להבדיל מתשורה המקובלת בין הבריות, כגון לרגל אירוע משפחתי, כל עוד התשורה היא יחסית צנועה בערכה. אין מניעה ששופט, כאחד המוזמנים למסיבה או אירוע אחר, יקבל תשורה המחולקת ממילא לכל הבאים באשר הם, ללא כל קשר למעמדו כשופט.
- (ז) האם רצוי לפרסם דבר כינונו של בית-דין למשמעת לשופטים, את ההליכים בפניו ואת החלטותיו: סוכם כי בתנאים רגילים אין לפרסם כאמור, אלא אם מתהוות נסיבות יוצאות דופן המחייבות פרסום מבוקר. אם השופט הנוגע בדבר מעוניין בפרסום יש לשקול את בקשתו כשיקול חשוב בין מכלול השיקולים.
- (ח) ישיבה בצוותא של שופטים ועורכי-דין במזנון בית-המשפט: סוכם כי אין לראות כל פסול במגע חברתי רגיל בין שופט לעורך-דין. לעומת זאת, יש להימנע מישיבה בצוותא במזנון בית-המשפט בהפסקה של המשפט המתנהל ולעיני בעלי דין או נאשמים.

גם לגבי שופטים הולכות ומתפתחות, אפוא, נורמות התנהגות ראויה של "אתיקה", מהסוג השלישי, אשר נקבעו על-ידי השופטים עצמם, מתוך ציפייה לקיומן על-ידי השופטים.

ה. דינים

אף דיין הוא בגדר נושא משרה על-פי חיקוק בדרך של מינוי⁶⁰, ועל כן הוא בגדר "עובד הציבור" כמשמעות מונח זה לעניין עבירות פליליות (לפי פסקה 10) בהגדרת "עובד הציבור" בסעיף 2 לחוק העונשין). האיסורים הפליליים בחוק העונשין החלים על "עובד הציבור" חלים, אפוא, גם על דיין. במקביל לכך, סעיף 20 לחוק הדיינים קובע כי "דיין יהיה נתון לשיפוטו של בית-דין משמעתית". סעיף 21(א) לחוק קובע כי השר לענייני דתות רשאי להגיש לבית-הדין המשמעתית לדינים קובלנה על דיין, בין השאר על כך ש"הדיין נהג שלא כהלכה במילוי תפקידו" וכן ש"הדיין התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו של דיין בישראל". גם עילות אלה לשיפוט משמעתית של דיין מושתתות על בסיס הגדרה בדומה לשיפוט המשמעתית של שופטים ושל עובדי המדינה. אף לגבי דינים קיימות

אפוא שלוש נורמות של התנהגות: האיסורים הפליליים; התנהגות היכולה להיות נושא לאישום משמעותי; התנהגות ראויה שהיא בגדר אתיקה. בעוד הנורמה הפלילית והנורמה המשמעותית דומות במהותן לאלה של השופטים, הרי שלגבי דיינים קיים חידוש מעניין אשר נקבע ב"כללי ההתנהגות הציבורית לדיינים" עליהם החליט ועד הדיינים. הרקע לקביעת כללי התנהגות אלה היה בדיון שהתנהל בבית-המשפט העליון ב-בג"צ 103/87 ח"כ צבן נ' השר לענייני דתות, אשר העתירה בו בוטלה על-פי הסדר ובין הצדדים. ואלה הם כללי ההתנהגות של הדיינים⁶¹:

"להלן מצוטטים בזה כללי התנהגות לדיינים, שהוחלט עליהם ע"י ועד הדיינים בהשתתפות נשיא בית הדין הגדול, ביום כ"א בסיון תשמ"ז (18.6.87).

א. מותר לדיין לתת הרצאות תורניות הלכתיות, אך אם הן ניתנות על ידו בשכר דרוש אישור מוקדם מהשר לענייני דתות.

ב. מותר לדיין להרצות גם על נושאים אחרים.

ג. הופעת דיין באמצעי התקשורת: רדיו, טלוויזיה, מסיבת עיתונאים, ראיון לעיתונאי, הופעות לפני ועדות הכנסת או גוף ציבורי אחר, זקוקה לאישור מראש של נשיא ביה"ד הרבני הגדול.

ד. דיין לא יגיב בפומבי על דעת עצמו על דברים שפורסמו באמצעי התקשורת עליו אישית או על עניינים הקשורים לרשות השיפוטית בכלל ובמקרים חמורים של ביקורת בלתי הוגנת או סילופים וכיו"ב תבוא התגובה מפי נשיא ביה"ד הגדול או מנהל בתי הדין או אחד מעוזריו.

ה. דיין יימנע מכל דבר שיש בו משום פרסומת עצמית וכן לא יקיים מגע ישיר או עקיף עם כתבים של אמצעי התקשורת במטרה להפנות את הציבור לנעשה בבית דינו או להסביר את פסיקתו או להביא לידיעתם פס"ד שנתן.

ו. דיין יימנע מכל פעילות פוליטית ומכל פעולה היכולה להיראות כפוליטית במסגרת מפלגות או במסגרת גופים וחוגים אחרים וכן יימנע מדיון פומבי בענייני דיומא השנניים במחלוקת פוליטית, ולא ישתתף ברב-שיח על נושאים פוליטיים.

ז. לא יעסוק דיין בגיוס כספים למען מוסד כל שהוא ללא אישור נשיא בית הדין הרבני הגדול או השר לענייני דתות.

ח. מותר לדיין לקבל על עצמו שליחות ארעית של הסברה בחו"ל מטעם המדינה או מטעם גוף ציבורי בעל רמה הולמת. עבור תפקיד כזה, אסור לדיין לקבל תמורה כספית או חומרית אחרת כל שהיא, מלבד הוצאות נסיעה או מחיה ברמה סבירה.

ט. לא ישמש דיין כבורר מחוץ לכותלי בית הדין אלא אם יש אינטרס ציבורי מיוחד בכך.

י. אסור לדיין להיות שותף בעסק מסחרי ואסור לו למלא תפקיד בחברה עסקית.

יא. על דיין להמנע מכל התנהגות העלולה לעורר רושם של העדפת בעל דין, עו"ד, או טוען רבני שעמם קשור הדיין בקשרי ידידות".

לפנינו אפוא כללי התנהגות ראויה שקבעו הדיינים לעצמם ואשר אופיים יכול להיות משמעותי ככל שהדבר יובא לפני בית-הדין המשמעותי לדיינים וייקבע על ידי כהפרת משמעת. כלל אשר יופר על-ידי דיין ולא יובא לפני בית-הדין המשמעותי לדיינים, יהיה – ככל המסתבר – דומה לכלל אתיקה של שופט אשר הופר והשופט לא הועמד עליו לדין משמעותי.

ו. שרים וסגני שרים

ביום 3.7.1971 מינתה הממשלה ועדה ציבורית בראשות השופט שלמה אשר והטילה עליה להמליץ על "כללים למניעת ניגוד עניינים העלול להתעורר בין כהונתם של שרים וסגני שרים ופעילותם בתפקידים הממלכתיים לבין זיקתם – במישרין או בעקיפין – לעסק, לרכוש, למקצוע או לעיסוק או תפקיד כלשהם, בין למטרה רווחית ובין שלא למטרת רווחים". הוועדה הגישה לממשלה ביום 11.8.1971 את הדו"ח שלה, ובו הצעת כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. הממשלה אישרה את דו"ח הוועדה ופירסמה הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים⁶². כעבור שנתיים קבעה הממשלה כללים חדשים בסוגיה זו⁶³. כללי היסוד בהחלטת הממשלה נקבעו בסעיפים 3 עד 5:

מילוי התפקיד ללא משוא פנים

3. שר ינהג במילוי תפקידו ללא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל ובלי שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו אף למראית עין.

חובה למנוע ניגוד עניינים

4. מחובתו של השר לנהל ענייניו כך שלא יוצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים.

ייחוד הכהונה ואיסור התעסקות נוספת

5. (א) שר יקדיש כל זמנו ומרצו למילוי תפקידו כשר.
- (ב) שר לא יעסוק בכל עסק, ולא יחזיק בכל משרה זולת משרת השר; הוראה זו לא תחול על פעילות פוליטית ומפלגתית הנעשית ללא תמורה.
- (ג) שר לא יעסוק, תמורת תשלום, בהשמעת נאומים או הרצאות, בכתיבת מאמרים או בפעילות ספרותית, אלא באישור ועדת ההיתרים האמורה בפרק ד'.

על יסוד כללים אלה הוטלו על שרים וסגני שרים מגבלות נוספות בעניין כהונה בגופים אחרים, קבלת שכר והכנסות אחרות, הצהרה על עניין אישי בהחלטה או בפעולה, הצהרת הון ועוד⁶⁴. ה"סנקציה" המוטלת על-פי הכללים אינה אלא דיווח לראש הממשלה על הסייגים מהכללים וכן דיווח לוועדת משנה של ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה⁶⁵.

ז. חברי כנסת

ביום 17.6.1969 מינה שר המשפטים דאז ועדה לבירור "בעיית היחסים המקצועיים בין עורכי הדין שהינם חברי הכנסת לבין הממשלה, רשויותיה וחברות ממשלתיות". כיו"ר הוועדה נתמנה ח"כ מ' אונא שכהן כיו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. הוועדה הגישה את הדו"ח שלה לשר המשפטים, ובעקבות זאת החליטה ועדת הכנסת ביום 10.7.1973 כדלקמן:

1. בענייני אתיקה של חברי כנסת, דין חבר כנסת שהוא עורך דין כדין חברי כנסת אחרים, היינו – עליו להמנע בעבודתו המקצועית ממעשים שאינם מתיישרים עם חובותיו ועם מעמדו כחבר הכנסת.

2. תלונה נגד חבר כנסת שהוא עורך דין על שימוש לרעה במעמדו כחבר הכנסת, תידון בפני ועדת הכנסת."

בסיום הדו"ח שלה, הציעה "ועדת אונא" יצירת כללי אתיקה לחברי הכנסת על-ידי הכנסת עצמה והקמת ועדת אתיקה בכנסת, כדלקמן:

"הוועדה סבורה כי יש לשאוף ליצירת כללי אתיקה לחברי הכנסת שקיומם יתרום ללא ספק להעלאת קרנה של הכנסת בעיני הציבור. המוסד המתאים ביותר לקביעת עקרונות אלה היא הכנסת עצמה ולא שום גוף אחר מחוצה לה, שכן קביעת כללי התנהגות של חברי הכנסת על ידי מי שאינו חבר הכנסת יהווה פגיעה בריבונותה של הכנסת. נראה לוועדה כי מוטב שכללים כאלה יוצרו על פי הנסיון המעשי ולאור מקרים קונקרטיים. על כן מציעה הוועדה כי הכנסת תקים מחבריה ועדה מצומצמת קבועה לעניני אתיקה של חברי הכנסת. החלטותיה של ועדה זו על תלונות שיימסרו לטיפול יתלכדו במשך הזמן לקודכס של כללי התנהגות לחברי הכנסת. הוועדה בדעה שאם תוקם בכנסת ועדת אתיקה, צריך שיהיה זה מסמכותה ומתפקידה לטפל בכלל חברי הכנסת ולא רק בחברי כנסת שהם עורכי דין, מאחר וכל חבר כנסת, יהיה אשר יהיה מקצועו או עיסוקו, עלול להוות נושא לביקורת ציבורית בשל התנהגותו כחבר כנסת על רקע של התנגשות אינטרסים או ניצול לרעה של מעמדו כחבר כנסת."

רק כעבור שנים רבות קבעה ועדת הכנסת כללי אתיקה של חברי הכנסת אשר פורסמו ברבים⁶⁶. כללי האתיקה לחברי הכנסת נקבעו לראשונה על-פי החלטת ועדת הכנסת עוד בטרם היתה הוראת חוק אשר הסמיכה אותה להתקין כללי אתיקה. כללים אלה קבעו הוראות בעניין התנהגות הולמת של חבר הכנסת ודרך מילוי תפקידיו כחבר הכנסת⁶⁷, הגבלות בעניין ניגוד עניינים ואיסור ניצול מעמדו כחבר הכנסת⁶⁸, הגבלה בעניין ייצוג לקוחות⁶⁹, הגבלות כהונה בתאגידים או בגופים ממשלתיים⁷⁰, הגבלות על קבלת תשלום בעד הרצאות והופעות⁷¹ וחובת הגשת הצהרה על נכסים ומקורות הכנסה⁷². במקביל לכך קבעו הכללים כי חבר הכנסת המפר כלל מכללי האתיקה יהיה נתון לשיפוטה של ועדת האתיקה של הכנסת⁷³ המורכבת מארבעה חברי הכנסת⁷⁴. לוועדת האתיקה הוענקה סמכות להטיל על חבר הכנסת אשר הפר או לא קיים את האתיקה, הערה, אזהרה, נזיפה או נזיפה חמורה, וכן לפרסם את ההחלטה בציון שמו של חבר הכנסת או ללא ציון שמו⁷⁵. עוד נקבע בכללי האתיקה כי חבר הכנסת אשר יש לו ספק אם מעשה מסוים שלו מתיישב עם כללי האתיקה רשאי לבקש חוות דעת של ועדת האתיקה⁷⁶. הוועדה הוסמכה גם לקבוע תקדימי אתיקה⁷⁷, ולפרסם קבצי כללי אתיקה להדרכת חברי הכנסת⁷⁸. כמו כן נקבע בסעיף 103ז' לתקנון הכנסת כי חברי ועדה מוועדות הכנסת "ישתתפו בדיוני הוועדה ובהצבעות הנערכות בה בכפוף לכללי האתיקה של חברי הכנסת".

כללי האתיקה לחברי הכנסת לא עסקו בצורה מקיפה וישירה בנושא שהיה שנוי במחלוקת במשך שנים רבות, והוא – העיסוקים הנוספים של חברי הכנסת. במרכז בעיה זו היו תחילה חברי הכנסת שהם גם עורכי דין, אולם במשך השנים התרחבה הבעיה והיא הקיפה גם בעלי מקצועות אחרים. כללי האתיקה שנקבעו על-ידי ועדת הכנסת הגבילו את חברי הכנסת בנושא ייצוג לקוחות בפני הכנסת ורשויות הממשל, אולם מעבר לכך הועלה רעיון של קביעת איסור טוטלי של עיסוק נוסף על-ידי חבר הכנסת על-פי חוק שיחקק על-ידי הכנסת. בהתאם לכך מינתה ועדת הכנסת ביום 9.3.1987 ועדה ציבורית לשם דיון והכנת הצעת חוק על-פיו לא יהיה חבר הכנסת רשאי לעסוק תמורת שכר או תמורה כספית אחרת, בעיסוק נוסף לעיסוקו כחבר הכנסת, וכן את החריגים

לעיקרון זה. ועדה זו (בראשות עו"ד י' טוניק) הגישה את הדו"ח שלה ביום 22.12.1987 ועל-פיו אישרה הכנסת את חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988,⁷⁹ אשר קבע לגבי חברי הכנסת איסור לעסוק בעיסוקים נוספים⁸⁰. סעיף 13 לחוק, אשר הוסף בתיקון הנ"ל, בא להסיר ספק באשר לסמכותה של ועדת הכנסת להתקין כללי אתיקה לחברי הכנסת והוא קבע במפורש כי "ועדת הכנסת רשאית להתקין כללי אתיקה לחברי הכנסת". בהמשך נקבע כי כללי האתיקה שהתקינה ועדת הכנסת לפני תחילתו של התיקון האמור לחוק חסינות חברי הכנסת, ייראו כאילו הותקנו מכוח סעיף זה ככל שהם אינם סותרים את הוראות החוק בעניין איסור עיסוק נוסף על-ידי חברי הכנסת.

מעתה זכו כללי האתיקה לחברי הכנסת לביסוס חוקי ולמעמד בעל תוקף מחייב, ועל-פיהן נקבע גם הנוהל להגשת קובלנות נגד חברי הכנסת והטיפול בהן⁸¹. מאז פורסמו כללי האתיקה לחברי הכנסת, דנה ועדת האתיקה במספר תלונות נגד חברי הכנסת ופרסמה אף החלטות במסגרת סעיף 24 לכללי אתיקה. הנושאים בהם דנה והחליטה ועדת האתיקה היו כדלקמן:

- א. איסור שימוש בנייר מכתבים של הכנסת, במכתבים אישיים של חבר כנסת⁸².
- ב. נזיפה בחבר הכנסת אשר סיעתו שלחה מכתבים של הסיעה, כאילו היו מכתביו האישיים של חבר הכנסת, הפטורים מתשלום⁸³.
- ג. פנייה לחברי הכנסת להימנעות מהעלאת האשמות מעל במת הכנסת נגד אזרחים שאין להם אפשרות להתגונן מעל אותה במה⁸⁴.
- ד. אזהרה לחבר הכנסת אשר עלב בכתב עיתונות בקשר לדרך סיקורו על דיון בכנסת⁸⁵.
- ה. דחיית תלונה נגד חבר הכנסת שהוא עו"ד בטענה של ניגוד אינטרסים⁸⁶.
- ו. שימוש בלתי נאות של חבר הכנסת במעמדו ובזכויותיו כחבר הכנסת לצורך ניהול מאבקו כיו"ר חבר המועצות הדתיות⁸⁷.
- ז. הערה לחבר הכנסת על התנהגות בלתי הולמת שלו כלפי חבר כנסת אחר ואורחיו בכנסת⁸⁸.
- ח. פעילות חבר הכנסת בכנסת גם בעניינים שיש להם נגיעה בתפקידו הציבוריים האחרים⁸⁹.
- ט. מתיחת ביקורת של חבר הכנסת על מנהל מוסד ממלכתי במהלך דיון בוועדה של הכנסת⁹⁰.
- י. הערה לחבר הכנסת אשר השתמש בכינויי גנאי כלפי עובד ציבור מעל במת הכנסת⁹¹.
- יא. חבר הכנסת אשר מעביר נושא לבדיקה או לחקירה כלשהי, יעביר העתק מפנייתו אל האדם שבקשר אליו פנה, ולא יפרסם את תוכן הפנייה כל עוד לא נתן לאותו אדם הזדמנות סבירה להגיב⁹².
- יב. איסור קבלת תיבת דואר קולי טלפוני חינוך שהועמד לרשות חברי הכנסת על-ידי חברה מסחרית⁹³.

ח. סיכום

סקירת נושא האתיקה של עובדי ציבור בישראל מעלה כי במקביל להעברת נורמות התנהגות מסוימות של עובדי ציבור אל המישור הפלילי⁹⁴, הולכות ומתגבשות נורמות התנהגות ראויה אתית של עובדי ציבור הנוצרות על-ידי עובדי הציבור עצמם מתוך בחירה מרצון, או על-ידי גופים ומוסדות הממונים או אחראים עליהם. נורמות אלה מושתתות על השקפות ומוסכמות המקובלות בישראל, והן משקפות את תחושת הציבור באשר למותר ולאסוק בהתנהגות עובדי הציבור ורמתם המוסרית, גם כאשר אין הדבר עולה כדי הפרת נורמות התנהגות שיש להן תוצאות פליליות או משמעותיות.

נורמות האתיקה, שהתפתחו ללא מעורבות חקיקתית, אינן כתובות תמיד והן אינן בבחינת רשימה סגורה או במסגרת הגדרה כללית. הן מתפתחות, נוצרות ומשתנות באופן דינמי ובדרך רצויה, לפי דרישות וצרכי סקטורים מסוימים, החברה וכן מודעות ותחושת הציבור בצורך לנהוג באופן אתי. המאפיין את כללי האתיקה הוא כי במרבית המקרים אין הפרתם גוררת אחריה סנקציה עונשית פורמלית אלא ביקורת או גינוי חברתיים או ציבוריים. כללי האתיקה משמשים גם כגורם מחנך ומדריך אשר יתרום לעיצוב שירות ציבורי תקין, הוגן ובעל רמה מוסרית גבוהה. יחד עם זאת, עולה השאלה מה הם תחומי כללי האתיקה. עד כמה כללים אלה מוגבלים לתחום מילוי תפקידו של עובד הציבור או שהם צריכים לחול גם על חייו הפרטיים. התנהגות מסוימת של עובד ציבור בעלת אופי אישי, חברתי או במסגרת המשפחה, אשר חלק מן הציבור הישראלי רואה בה משום פגם, האם היא תיחשב כפגם אתי? הדוגמאות הן לא מעטות אך התשובות להן אינן קלות. הדבר תלוי בהשקפות המקובלות בחברה ובנורמות ההתנהגות הכללית הקיימות. השירות הציבורי בכללו ובמגזריו השונים הוא במובן מסוים בבואה של החברה ממנה הוא בא ושאותה הוא משרת. ממנה הוא שואב את כללי המותר, האסור, הרצוי והראוי ועליה הוא משפיע על-פי מידת מוסריותו, יושרו והגינותו. הדרך בה מתפתחות נורמות האתיקה היא דרך נאותה משום שהיא משלבת דרישות וצרכים ומאזנת בין הרצוי והמצוי בנושאי ההתנהגות הראויה של עובדי הציבור בישראל.

הערות

- * פורסם ב"שנתון משפט העבודה" (האגודה הישראלית למשפט העבודה ולביטחון סוציאלי), כרך ב' (תשנ"א–1991), עמ' 45.
- 1 ראה: סעיף 1 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש], נ"ח 1; הגדרה זו נכללה, בנוסח שונה, בסעיף 3 להצעת חוק הפירושים, התש"ס–1980, ה"ח 288; אך לא נכללה בחוק הפרשנות, התשמ"א–1981, ס"ח 302.
- 2 הענישה על-פי החוק משמעה איסור לעבור עבירה פלילית: "בספר החוקים לא תמצא איסור על הריגת אדם, אך הוראת העונשין שבסעיף 212 לפקודת החוק הפלילי, 1936, משמיעה את האיסור" (בג"צ 159/73 **יצחקי נ' שר המשפטים**, פ"ד כח(2) 692, 696).
- 3 ראה: י' זמיר "אתיקה בפוליטיקה", **משפטים** יז (תשמ"ח) 250, הערה 2.
- 4 ראה: סעיף 13ה. לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א–1951 כפי שתוקן: ס"ח תשמ"ח 140; כללי אתיקה לחברי הכנסת (י"פ תשמ"ד 842; כפי שתוקן י"פ תשמ"ז 1964; כפי שתוקן י"פ תשמ"ז 1558) (להלן: כללי האתיקה).
- 5 סעיף 109 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א–1961, ס"ח 178; פרק ה' לחוק הנוטריונים, התשל"ו–1976, ס"ח 196; תקנות חוקרים פרטיים ושירותי שמירה (אתיקה מקצועית), התשל"ג–1972, ק"ת 6; תקנה 13 לתקנות הטוענים הרבניים, התשכ"ח–1967, ק"ת 16; תקנה 9 לתקנות הטוענים השרעיים, התשכ"ג–1963, ק"ת 1374.
- 6 כאשר כללי האתיקה המקצועית לא נקבעו בחוק או על פיו, אין הם עדיפים על פני הוראה שבחוק (בג"צ 447/72 **ד"ר ישמחוביץ נ' ברוך**, פ"ד כז(2) 253, 266).
- 7 סעיף 61 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א–1961; סעיף 34 לחוק הנוטריונים, התשל"ו–1976; סעיף 25 לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב–1972, ס"ח 90; תקנה 19 לתקנות הטוענים הרבניים, תשכ"ח–1967; תקנה 12 לתקנות הטוענים השרעיים, התשכ"ג–1963; סעיף 20 לכללי האתיקה לחברי הכנסת.

- 8 במקומות שונים ניתנה הגדרה מצומצמת למונח זה (ראה: סעיף 28 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, נ"ח 421; סעיף 1 לחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 ס"ח 226. אך הגדרה רחבה של מונח זה ניתנה בסעיף 2 של חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 226 (להלן: חוק העונשין). הגדרה זו כוללת 11 סוגי עובדים ונושאי משרה או תפקיד בשירות הציבורי במובן הרחב של מונח זה. כלולים בה, בין השאר, חייל (ע"פ 45/49 **מפן נ' הי"מ**, פ"ד ד 123, 128); שוטר (ע"פ 44/81 **מויאל נ' מ"י**, פ"ד לו(1) 505, 516; ע"פ 904/84 **כליפא נ' מ"י**, פ"ד מ(1) 533, 538); עובד רשות מקומית (בג"צ 39/82 **הנפלינג נ' ראש עיריית אשדוד**, פ"ד לו(2) 537, 540); עובד חברת "עמידר" (ע"פ 515/75 **כץ נ' מ"י**, פ"ד ל(3) 673, 684); עובד המועצה לייצור ולשיווק ירקות (ע"פ 759/80 **כהן נ' מ"י**, פ"ד לה(3) 603, 609); עובד חברה ממשלתית (ע"פ 645/81 **פניץ נ' מ"י**, פ"ד לו(3) 67, 69). כמו כן, על-פי הוראות מיוחדות בחוקים שונים נקבע כי נושאי משרה ועובדים של תאגידים שהוקמו בחוק ייחשבו כ"עובדי ציבור" לעניין הגדרה זו בחוק העונשין. לדוגמה: עובד שירות התעסוקה (סעיף 19 לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, ס"ח 32); עובד רשות השידור (סעיף 40(א)(1) לחוק שירות השידור, התשכ"ה-1965, ס"ח 106); חבר מועצה ועובד רשות הנמלים והרכבות (סעיף 64 לחוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961, ס"ח 145); חבר מועצה ועובד רשות שדות התעופה (סעיף 51(1) לחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, ס"ח 182); מנהל, חבר מועצה ועובד הרשות לפיתוח ירושלים (סעיף 22(ב)(5) לחוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח-1988, ס"ח 168). לעניין העבירה של לקיחת שוחד על-פי סעיף 290 לחוק העונשין, הורחבה הגדרת "עובד הציבור" והיא כוללת "עובד של תאגיד המספק שירות לציבור". מונח זה כולל, בין השאר, עובד של חברת שמירה (ע"פ 472/74 **אבוטבול נ' מ"י**, פ"ד כט(2) 301, 304), עובד התעשייה האווירית (ע"פ 288/81 **קישלס נ' מ"י**, פ"ד לז(2) 617); ועובד בנק (ע"פ 122/84 **מנצור נ' מ"י**, פ"ד לח(4) 94).
- 9 ראה: סעיף 1 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, ס"ח 144.
- 10 ראה: סעיף 1 לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, ס"ח 190.
- 11 לעניין כללי אתיקה של עובדי ציבור במשפט העברי, ראה: נ' רקובר **מחקרים וסקירות במשפט העברי**, חוברת נו (תשמ"ו).
- 12 לשאלה אם שופט הוא "עובד המדינה", ראה: דו"ח הוועדה לבחינת נושא האתיקה המקצועית של שופטים, "עלון מערכת השיפוט" מס' 6, ספטמבר 1985, פסקאות 9 ו-10; מ' גולדברג: סקירה על מעמד המשפטי של השופטים, "עלון מערכת השיפוט", מס' 13, אוקטובר 1988.
- 13 מעמד המשפטי של דיין דומה למעמד המשפטי של שופט. בעניין זה ראה: **לעיל**, הערה 12.
- 14 למעמד המשפטי של שרים, סגני שרים וחברי הכנסת ראה: צ' בר-ניב, **דיני העבודה (סדרי שלטון ומשפט)** (1971) 491-492; דב"ע לה-19/3 **אלבינגר - מ"י**, פד"ע ו 415, 420.
- 15 ע"פ 534/78 **קוביליו נ' מ"י**, פ"ד לד(2) 281, 288.
- 16 ע"פ 884/80 **מ"י נ' גרוסמן**, פ"ד לו(1) 405, 412; א' ברק "ניגוד אינטרסים במילוי תפקיד", **משפטים י** (תש"ס) 11, 13.
- 17 ע"פ 281/82 **אבו חצירא נ' מ"י**, פ"ד לז(3) 673, 704.
- 18 על ההבדל בין מעשים פליליים או משמעותיים לבין פגיעה בטוהר המידות, ראה: ד"ר י' נבנצאל "משמעותו של טוהר המידות" ב"חוק מבקר המדינה", **לקט כתבים זלכרו של אברהם וינשל**, (1977) 133.
- 19 ער"מ 1/82; 2/82 **עיריית תל-אביב-יפו נ' רובין**, פ"ד לו(3) 579, 581, 582.
- 20 בג"צ 13/57 **צמוקין נ' ביה"ד המשמעתי לעובדי המדינה**, פ"ד יא 856, 861.

- 21 עש"מ 8/79 **פלוני נ' עיריית תל-אביב**, פ"ד לד(1) 785, 789.
- 22 ראה: יי הורוביץ "הסדרי משמעת בעבודה", **משפטים**, י (תש"ס) 319, 303.
- 23 עלי"ע 7/73 **עו"ד פלוני נ' הוועד המחוזי של לשכת עוה"ד ת"א**, פ"ד כח(1) 679, 683, 686.
- 24 עלי"ע 17/79 **הוועד המחוזי של לשכת עוה"ד ת"א נ' פלוני**, פ"ד לד(3) 657, 660.
- 25 לדוגמא: סעיף 8 לחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, ס"ח 190.
- 26 לעניין סמכות מעביד להורות הוראות בענייני משמעת, ראה: דב"ע לה-8/3 **מקורות – מרקוביץ**, פד"ע ו 125, 133; יי הורוביץ "הסדרי משמעת בעבודה", **משפטים**, ט (תשל"ט) 477, 479.
- 27 סעיף 17(1) לחוק; נוסח דומה נקבע לגבי עובד רשות מקומית (סעיף 9(1) לחוק הרשויות המקומיות [משמעת], התשל"ח-1978, ס"ח 153), חייל (סעיף 132 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, ס"ח 171) ושוטר (סעיף 50א) לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, נ"ח 390, כפי שתוקן: ס"ח תשמ"ח 217).
- 28 סעיף 17(3) לחוק; נוסח דומה נקבע לגבי עובד רשות מקומית (סעיף 9(3) לחוק הרשויות המקומיות [משמעת], התשל"ח-1978), חייל (סעיפים 130 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955) ושוטר (סעיף 3 בתוספת לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 כפי שתוקן: ס"ח תשמ"ח 217).
- 29 ראה: זמיר, **לעיל**, הערה 3, בע' 266-267.
- 30 ועדת שירות המדינה מתמנית על-ידי הממשלה והיא מורכבת משבעה חברים: נציב שירות המדינה, שלושה מנהלים כלליים של משרדי הממשלה ושלושה אנשי ציבור שאינם עובדי המדינה (סעיף 7 לחוק שירות המדינה [מינויים], התשי"ט-1959, ס"ח 86).
- 31 נוסח זה תואם את נוסח הצהרת האמונים של עובד המדינה על-פי סעיף 34 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.
- 32 ראה: זמיר, **לעיל**, הערה 3, בע' 258.
- 33 ראה: פרק משנה 42.3 לתקשי"ר.
- 34 ראה: פרק משנה 42.4 לתקשי"ר.
- 35 ראה: פרק משנה 42.9 לתקשי"ר.
- 36 ראה: פרק משנה 42.6 לתקשי"ר.
- 37 ראה: פרק משנה 42.5 לתקשי"ר.
- 38 לניגוד עניינים בשירות הציבורי, ראה: בג"צ 351/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה**, פ"ד לד(2) 566, 579; ברק, **לעיל**, הערה 16; דו"ח הוועדה בנושא ניגוד עניינים של נבחר הציבור ברשויות המקומיות תשמ"ד; ט' שפניץ, ו' לוסטהויז "ניגוד עניינים בשירות הציבורי", **ספר אורי ידן**, כרך ב', ע' 315; פקודת מטכ"ל מס' 33.048.
- 39 ראה: פרק משנה 42.7 לתקשי"ר.
- 40 "ועדת קוברסקי", הדו"ח פורסם בחודש אוגוסט 1989.
- 41 בע' 114 בחלק א' של דו"ח הוועדה.
- 42 פרק ב' לחוק יסוד: השפיטה, ס"ח תשמ"ד 78; פרק א' לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, ס"ח 195.
- 43 חברי הוועדה היו השופטים מ' לנדוי, מ' נכט, ש' ולנשטיין וע' סיון.
- 44 פורסם ב"עלון מערכת השיפוט", מס' 6 ספטמבר 1985.
- 45 פיסקה 4 לדו"ח הוועדה.
- 46 פיסקה 11 לדו"ח הוועדה.

פיסקאות 15 עד 17 לדו"ח הוועדה; ראה בעניין זה: "שילה", "אתיקה שיפוטית או מוסר הדיינים?", הארץ 31.12.1980.	47
פיסקאות 18 ו-19 לדו"ח הוועדה.	48
פיסקה 21 לדו"ח הוועדה.	49
פיסקה 22 לדו"ח הוועדה.	50
פיסקה 23 לדו"ח הוועדה.	51
פיסקה 24 לדו"ח הוועדה.	52
פיסקה 25 לדו"ח הוועדה.	53
פיסקה 26 לדו"ח הוועדה.	54
פיסקה 29 לדו"ח הוועדה.	55
פיסקה 28 לדו"ח הוועדה.	56
פיסקה 30 (א) לדו"ח הוועדה.	57
תקנון מועצת השופטים פורסם ב"עלון מערכת השיפוט", מס' 11, אוגוסט 1987.	58
"עלון מערכת השיפוט", מס' 13, אוקטובר 1988.	59
סעיף 5 לחוק הדיינים, התשט"ו-1955, ס"ח 68.	60
הכללים פורסמו בחוזר מנכ"ל המשרד לענייני דתות מס' 4/87 מחודש יולי 1987.	61
י"פ תשל"ח 314.	62
י"פ תש"ם 2120.	63
ראה: זמיר, לעיל, הערה 3, בע' 269.	64
סעיף 10 י"פ תש"ם 2120.	65
כללי האתיקה, לעיל, הערה 4; ראה זמיר, לעיל, הערה 3, בע' 269.	66
סעיפים 2 עד 4 לכללי האתיקה.	67
סעיפים 5 עד 8 לכללי האתיקה.	68
סעיפים 9 עד 12 לכללי האתיקה.	69
סעיף 13 לכללי העתיקה.	70
סעיף 14 לכללי האתיקה.	71
סעיף 15 לכללי האתיקה.	72
סעיף 17 לכללי האתיקה.	73
סעיף 18 לכללי האתיקה.	74
סעיף 20 לכללי האתיקה; ראה: זמיר, לעיל, הערה 3, בע' 272.	75
סעיף 23 לכללי האתיקה.	76
סעיף 24 לכללי האתיקה.	77
סעיף 26 לכללי האתיקה.	78
ס"ח 140.	79
איסור זה שונה בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 6), התשמ"ט-1989, התשמ"ט-1989, ס"ח 4; ובחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 7), התש"ן-1989, ס"ח 22.	80
י"פ תש"ן 576.	81
החלט המיום 30.6.1986.	82
החלטה מיום 30.6.1986.	83
החלטה מיום 18.3.1987.	84
החלטה מיום 18.3.1987.	85
החלטה מיום 14.7.1987.	86

.26.1.1988	החלטה מיום	87
.26.1.1988	החלטה מיום	88
.15.3.1988	החלטה מיום	89
.2.8.1988	החלטה מיום	90
.2.8.1988	החלטה מיום	91
.2.8.1988	החלטה מיום	92
.10.8.1988	החלטה מיום	93
ראה :	זמיר, לעיל , הערה 3, בע' 253-255 ; ראה : ר' יובל "הערות לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969", משפטים ה (תשל"ד) 474.	94