

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות

הנחייה מס' 3

אתיקה

א. מבוא

- (1) כללי אתיקה מקצועית הם כללי התנהגות מיוחדים, הנוספים על כללי ההתנהגות הנורמטיבית הרגילים של כלל הציבור. ייחודם של כללי אתיקה מקצועיים בכך, שהם מתייחסים באופן ייחודי לאותם המצבים שבהם עשוי בעל אותו מקצוע להיתקל במסגרת עיסוקו. תפקידם של כללי האתיקה להנחות להתנהגות נורמטיבית בנסיבות אותו אירוע, התנהגות אשר תשמור על כבודו של כל מי ששותף באירוע, על כבוד המקצוע והעוסקים בו.
- (2) במרבית הקודים האתיים של המקצועות השונים אנו מוצאים הוראות התנהגות זהות. זאת, בגלל הקרבה הרעיונית שבין הקודים האתיים השונים באשר למותר, לאסור ולרצוי, בהתנהגות שתשמור על כבוד המקצוע וכבודם של העוסקים בו ותבטיח רמת אמינות גבוהה בציבור.
- (3) הביקורת ברשויות המקומיות מהווה חלק בלתי נפרד ממערך הבקרה והאיזונים של מערכת המשטר הדמוקרטי בישראל. הביקורת משתפת, בין היתר, גם בשמירה על חוקיות פעולותיהם ועל טוהר מידותיהם של המחזיקים ברסן השלטון ברשויות המקומיות ועובדיהם.
- (4) ככל שמעמדו של המקצוע בעיני הציבור גבוה יותר, כך כללי האתיקה שחלים על העוסקים בו מחמירים יותר. חשיבותה הציבורית והקונסטרוקטיביות של הביקורת ברשויות המקומיות מטילה על מבקרי הרשויות המקומיות כללי התנהגות אתית ברמה גבוהה במיוחד, גם כדי לענות על ציפיות הציבור מהם.
- (5) מבקרי הרשויות המקומיות נמצאים תמיד תחת עיניהם הבוחנות של כל מי שכפוף לסמכות הביקורת שלהם, בעיקר של נבחר ציבור, הרגישים במיוחד לכל דבר ביקורת על מילוי תפקידם. שמירה קפדנית על כללי האתיקה, משמשת למבקר הרשות המקומית מגן ורשת ביטחון מפני האשמות שווא.

ב. כפיפות לכללי משמעת על פי דין החלים על עובדי השירות הציבורי

(1) על מבקרי הרשויות המקומיות, בהיותם עובדי הרשויות שבהן הם ממלאים את תפקידם, חלים כללי המשמעת על פי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 ועל פי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978. זאת, בנוסף למכלול כללי ההתנהגות הנורמטיבית החלים על כלל הציבור בישראל.

(2) סעיף 20 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978 קובע כדלקמן:

20. החלת הוראות חוק שירות המדינה (משמעת)

בכפוף להוראות חוק זה יחולו הוראות חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת), למעט סעיפים 19 עד 30, על עובדי הרשויות המקומיות, על חברי בתי הדין ועל ההליכים בבתי הדין, וסמכויות בתי הדין יהיו כסמכויות בית הדין למשמעת לפי חוק המשמעת, הכל בשינויים ובתיאומים שיקבע שר הפנים, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

(3) בנוסף להוראות חוק שירות המדינה (משמעת), על עובדי הרשויות המקומיות חל חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978. שני החוקים מגדירים מהי עבירת משמעת וקובעים את המנגנונים המטפלים בחקירת חשדות נגד עובדים, הגשת גיליונות אישום ודרכי הדיון בבתי הדין למשמעת המוקמים על פי החוק.

(4) חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978 מגדיר עבירות משמעת כדלקמן:

9. עבירות משמעת

עובד רשות מקומית שעשה אחת מאלה אשם בעבירת משמעת:

(1) עשה מעשה או התנהג באופן שפגע במשמעת עובדי הרשות המקומית;

(2) לא קיים את המוטל עליו כעובד הרשות המקומית על פי חוק, תקנה, נוהג, הוראה כללית או הוראה מיוחדת שניתנה לו כדין, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור;

(3) התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד הרשות המקומית או התנהג

התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתה או בשמה הטוב של הרשות המקומית;

(4) התנהג התנהגות בלתי הוגנת במילוי תפקידו או בקשר אתו;

(5) השיג את מינויו כעובד הרשות המקומית במסירת ידיעה כוזבת או בהעלמת עובדה הנוגעת לעניין, או בשימוש באיומים או בכוח או באמצעים פסולים אחרים ;
(6) הורשע על עבירה שיש עמה קלון.

בנוסף לעבירות המשמעת המנויות בסעיף 9 הנ"ל, סעיף 18 לחוק שירות המדינה (משמעת), החל על עובדי הרשויות המקומיות, קובע כעבירת משמעת גם שותפות לעבירה :

18. שותפות לעבירת משמעת

עובד המדינה שהיה שותף לעבירת משמעת, באופן שהיה עושה אותו אחראי בפלילים לפי פרק ה' לפקודת החוק הפלילי, 1936, אילו היתה העבירה עוון או פשע – אשם אף הוא בעבירת משמעת.

(5) שני החוקים קובעים גם את העונשים שבתי הדין למשמעת מוסמכים לגזור על עובד שהורשע בדין משמעתי כדלקמן : סעיף 17 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), קובע :

17. אמצעי משמעת

בית דין מוסמך להחליט על אחד או אחדים מאמצעי משמעת אלה :

(1) התראה ;

(2) נזיפה ;

(3) שלילת זכויות הוותק, כולן או מקצתן, הכל לתקופה שיקבע ;

(4) הורדה בדרגה או הקפאתה, במידה ולתקופה שיקבע ;

(5) הפקעת משכורת עד החלק השישי ממנה לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים ;

(6) העברה – בתיאום עם ראש הרשות המקומית – למשרה אחרת, בהגבלת זמן או ללא הגבלה ;

(7) פסילה, לאחר העברה כאמור בפסקה (6), למילוי תפקידים מסוימים, במידה ולתקופה שיקבע ;

(8) פיטורים בתשלום פיצויי פיטורים, כולם או מקצתם, או ללא תשלום פיצויי פיטורים ורשאי הוא להורות על תשלום פיצויי הפיטורים שנשללו, כולם או מקצתם, כפי שיחליט, למי שהעובד חייב בפרנסתם.

(9) פסילה, לאחר פיטורים או פרישת העובד מעבודתו ברשות המקומית בדרך אחרת, למילוי תפקידים מסוימים ברשות המקומית או בכלל הרשויות המקומיות, לצמיתות או לתקופה שיקבע ;

(10) פסילה, לאחר פיטורים או פרישת העובד מעבודתו ברשות המקומית בדרך אחרת, לעבודה ברשות המקומית או בכלל הרשויות המקומיות, לצמיתות או לתקופה שיקבע;

(11) בצירוף לאמצעי משמעת אחר – פרסום החלטת בית הדין, כולה או מקצתה, באופן שיקבע בית הדין.

17.א. השבה

בעת הטלת אמצעי משמעת כאמור בסעיף 17 או בסמוך לאחר מכן, רשאי בית הדין להורות, לאחר ששמע את טענות בעלי הדין לעניין זה, כי על הנאשם להחזיר למעבידו את מה שהשיג על ידי מעשיו נושא התובענה, או את תמורתם, ושהמעביד זכאי להם, בשיעור שלא יעלה על שש משכורות חודשיות של העובד; התמורה תיגבה בדרך של ניכוי ממשכורתו, מקצבתו או מפיצויי פיטוריו או בדרך שבה נגבה קנס שהטיל בית משפט בהליך פלילי, בסכום אחד או בשיעורים, הכל כפי שיקבע בית הדין, ובלבד שאם תוגש על ידי הרשות המקומית תביעה אזרחית לעניין זה, יקוזז ממנה הסכום שבית הדין הורה עליו כאמור.

ג. כללי התנהגות

למען הבטיח למעמד מבקרי הרשויות המקומיות את מקומו במסגרת כלל התפקידים המופקדים על שמירת הדינים של השירות הציבורי, למען עצב בציבור את דמותו של מבקר הרשות המקומית כבעל רמה מוסרית ומקצועית מעולה ולמען טפח יחסי אמון כלפי מבקר הרשות המקומית, מחויבים חברי איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל, לנהוג לפי כללים אלו:

(1) מבקר הרשות הוא נאמן הציבור במערכת שלטונית ובתור שכזה עליו לנהוג באופן שיש בו כדי לשמור על כבוד המקצוע.

(2) מבקר הרשות המקומית ינהג בדרך ההולמת את מעמדו ואת חובותיו כמבקר הרשות המקומית, וימנע משימוש בלתי ראוי בסמכויות שהוענקו לו בחוק.

(3) מבקר הרשות ישתמש בתואר "מבקר הרשות המקומית" במהלך עבודתו ובמסגרתה באופן מכובד ובתבונה. מבקר הרשות ימנע משימוש בתואר זה שלא לצורך או לעניינים שאינם קשורים בתפקידו.

(4) מבקר הרשות ימלא את תפקידו באובייקטיביות וללא משוא פנים.

- (5) מבקר הרשות ימלא את תפקידו בנאמנות, במיומנות ובחריצות מרבית ויחתור תמיד לשיפור מיומנותו המקצועית.
- (6) מבקר הרשות יימנע מלקחת חלק בתפקידי ביצוע ברשות המקומית.
- (7) מבקר הרשות ישמור על כבודם של כל הכפופים לסמכות הביקורת, בין במהלך ביצוע ביקורת ספציפית ובין באופן כללי.
- (8) מבקר הרשות יימנע מלהשתמש בלשון מעליבה, בין בדוחות הביקורת ובין בעל פה, ויימנע מלהיכנס לוויכוחים קולניים עם אלו המותחים ביקורת על עבודתו. תשובתו של מבקר הרשות למתווכחים תהיה תמיד בלשון מתונה ובלא הרמת קול.
- (9) בהיותו עובד הרשות המקומית זכאי המבקר למשכורת ולכל ההטבות הנלוות כדן. מבקר הרשות יימנע מלדרוש ומלקבל כל טובת הנאה מן הרשות המקומית, או מאחד הגופים המבוקרים שבסמכותו, אלא במסגרת הכללים המחייבים.
- (10) מבקר הרשות לא יפעיל שיקולים פוליטיים בקביעת תכנית עבודתו או בקביעת דרכיה.
- (11) מבקר הרשות יפעל באופן שגם יראה שאינו פועל תוך העדפה פוליטית.
- (12) מבקר הרשות לא ישתתף באופן אקטיבי בפעילות פוליטית.
- (13) מבקר הרשות לא יהיה שותף לכל פעילות בלתי הולמת וכן לא יהיה שותף לחיפוי או להסתרה של פעילויות כאלה.
- (14) מבקר הרשות יקפיד בכל מעשיו על מידת היושר וההגינות ועל הרמה המקצועית והמוסרית שכבוד המקצוע מחייב בהן.
- (15) בכפוף לחובתו של המבקר לדווח על ממצאיו על פי הדין, מבקר הרשות ישמור בקפדנות על סודיות כל מידע שהגיע אליו במסגרת תפקידו.
- (16) מבקר הרשות לא ישתמש ולא ינצל, בין במישרין ובין בעקיפין, ידיעה שהגיעה אליו במסגרת תפקידו, לשם הפקת טובת הנאה אישית כלשהי לו או לכל אדם אחר.
- (17) מבקר הרשות לא יעסוק בעיסוק נוסף שאינו הולם את תפקידו ומעמדו, זולת תפקיד המורשה לטיפול בתלונות הציבור. זאת, בתנאי שעיסוק נוסף זה לא יפגע ביכולת תפקודו כמבקר הרשות.
- (18) מבקר הרשות ינקוט באמצעים סבירים להבטיח שגם המבוקרים עובדי לשכתו ינהגו על פי כללי התנהגות אלו.