



## בבית המשפט העליון

עש"ם 3275/07

בפני: כבוד השופטת א' פרוקצ'יה

המערער: שמואל ציילר

נגד

המשיבה: נציבות שירות המדינה

ערעור על הכרעת דינו של בית הדין למשמעת של עובדי המדינה בתיק בד"מ 141/02 מיום 26.10.06 שניתן על-ידי עו"ד יוסף תלרז - אב"ד, גב' שלומית מור ומר עמי ממך - חברים

בשם המערער: עו"ד שושנה אטד

בשם המשיבה: עו"ד מורן סילס

### פסק - דין

1. המערער הועסק כמפקח שומת מקרקעין באגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין במשרד האוצר. הוא הורשע על-ידי בית הדין למשמעת של עובדי המדינה בביצוע עבירות משמעת בשל כניסה למחשב שלא לצרכי עבודתו, ונדון לאמצעי משמעת שונים. בהליך זה הוא מערער על הרשעתו בלבד.

2. המערער, יליד 1946, החל לעבוד כמפקח שומת מקרקעין במשרד מס רכוש בנצרת בשנת 1980, ועם הזמן התקדם לדרגת מפקח בכיר. בחודש ספטמבר 2000 הועבר לעבוד במשרד מס רכוש בטבריה. ביום 4.8.02 הוגשה נגדו תובענה לבית הדין למשמעת של עובדי המדינה, שעל-פיה, בתקופה שבין 24.1.00 ועד 24.6.01, שלף ב-12 מקרים ממאגרי המידע של נציבות המס שלא כדין ושלא לצרכי עבודתו, מידע על גושים וחלקות אשר לא היו בתחום אחריותו, ואשר השתייכו לאזור גיאוגרפי אחר מזה שעליו הופקד. כן הואשם בתשעה מקרים של שליפת מידע על נישומים חסרי נכסים, ובהוצאת מידע בשלושים ואחד מקרים ביחס לנישומים שחדל לטפל בשומתם לאור העברתו מהמשרד בנצרת למשרד בטבריה. עוד הואשם ב-48 מקרים של שליפת מידע ביחס לנישומים שעסקותיהם כבר נסתיימו.

3. בגין מעשים אלה, הואשם המערער בביצוע עבירות שונות על-פי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת), ובהן, עבירות על סעיפים 17(1) (התנהגות הפוגעת במשמעת שירות המדינה), ו-17(3) (התנהגות שאינה הולמת את התפקיד כעובד המדינה או העלולה לפגוע בתדמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה). כן הואשם בעבירה על סעיף 17(2) לחוק המשמעת, שעניינה אי-קיום הדין והוראות המוטלות על עובד מדינה, ובכלל זה כללי אתיקה לעובדי המדינה, האוסרים על עובד להוציא מידע ממחשב שלא לצורך מילוי תפקידיו, ואיסור על עובד לנצל את מעמדו ותפקידו בשירות המדינה לקידום כל מטרה שאינה קשורה במילוי תפקידיו; בנוסף נכללות בכך הוראות התקש"ר, המחייבות את העובד למלא הוראות, להתנהג באופן הולם, להימנע מעיסוק בעניינים שאינם קשורים בביצוע עבודתו, ואוסרות עליו להשתמש במחשב לצרכים החורגים מתפקידו; נכללות בכך גם הוראות סעיפים 2(7) ו-2(8) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), שעניינם הפרת חובת סודיות לגבי ענייניו הפרטיים של אדם; וסעיף 4 לחוק המחשבים, התשנ"ה-1995 (להלן - חוק המחשבים), המגדיר עבירת חדירה שלא כדין לחומר המצוי במחשב; סעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה, הקובע חובת סודיות על כל מי שממלא תפקיד רשמי בביצוע פקודת מס הכנסה; וכן נכללות בכך הוראות ביצוע שונות הנוגעות לאבטחת מידע באגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין.

4. המערער לא התכחש לכך כי שלף מידע מהמחשב של אגף מס הכנסה כמיוחס לו בתובענה, אך כפר באשמה שיוחסה לו. עמדתו בבית הדין למשמעת, כמו גם בערעור זה, היא כי בתפקידו כמפקח, הוא ראה כחובה עליונה, הנובעת מתפקידו, לדאוג לגביית מס אמת בעסקאות מקרקעין שלא דווחו כהלכה. לטענתו, הוא שלף מידע ממאגרי המחשב של רשות המס לצורך חשיפת שחיתויות, וכאמצעי להגיע לגביית מס אמת, מתוך דאגתו הכנה לקופת המדינה. כאשר התעורר חשדו לגבי עסקאות מסויימות שבוצעו או ביחס לנישומים מסויימים שנתוניהם העלו סימני שאלה, נהג לערוך בכוחות עצמו בירור פנימי מקדים תוך שימוש במאגרי המחשב. הוא אף הגיש תלונות בנדון לאגף הביקורת באגף מס הכנסה, שהוא הגוף המוסמך לברר תלונות מעין אלה, וצירף להן תדפיסי מידע שהפיק מתוך המאגרים, לתמיכה בטענותיו. לדברי המערער, התרשמותו היתה כי תלונותיו לא טופלו באופן רציני, וזאת בעיקר ביחס לעסקה מסויימת. על כן, אף כי התלונה המתייחסת לאותה עסקה עברה לטיפול הגורם המוסמך במחלקת הביקורת של האגף, נהג המערער להמשיך ולבחון את המידע הרלבנטי לאותה עסקה גם בהמשך, ושלף לצורך כך מידע מהמחשב.

עוד טען המערער, כי הגורמים באגף מס הכנסה היו מודעים למידע שמסר במסגרת תלונותיו, וחרף זאת, איש מעולם לא התריע בפניו על האיסור החל עליו לבחון עסקאות שחרגו מהתחום הגיאוגרפי שלו. כמו כן, פירט המערער שורה של תרחישים שונים אפשריים, המסבירים, לכאורה, את הצורך שהתעורר, לטענתו, בביצוע מספר רב של שאילתות במחשב. בין היתר, טען המערער כי רבות מהשאילתות המיוחסות לו בכתב התובענה, נעשו במסגרת "ניקוי שולחן" במעבר שחל מעבודתו במשרד בנצרת למשרדו בטבריה. אשר לשאילתות אחרות, המערער התקשה להסביר את פשרן, בטענה שהן לא הוצגו לו במלואן.

הכרעת הדין של בית הדין למשמעת

5. בית הדין למשמעת (עו"ד יוסף תלרז - אב"ד, גב' שלומית מור, ומר עמי ממן - חברים) הרשיע את המערער במיוחס לו בכתב התובענה. לא היתה מחלוקת בין הצדדים באשר לעובדה כי המערער הוא שביצע את שליפות המידע ממאגרי המידע של רשות מיסים, כפי שמיוחס לו בתובענה. השאלה העיקרית שעמדה להכרעה היתה, האם מעשיו של המערער בשליפת המידע נעשו במסגרת תפקידו כמפקח שומת מקרקעין, או שמא מדובר בהוצאת מידע למטרה שאינה מתיישבת עם הגדרת התפקיד.

6. על בסיס עדויות התביעה וההגנה שנשמעו קבע בית הדין, כי מפקח שומת מקרקעין מופקד על שומת המקרקעין בתחום גיאוגרפי מוגדר, ועליו בלבד. אף כי לעיתים רשאי מפקח לחדור גם לגבולות הגזרה הנתונה לאחריות מפקח אחר, נדרש אישור מיוחד של הממונה לצורך כך. טיפול קודם של מפקח במקרקעין מסויימים גם הוא איננו מצדיק חריגה מגבולות התחום הגיאוגרפי המסור לאחריותו של המפקח בזמן נתון. עם סיום תפקידו של מפקח באיזור מוגדר הנתון לפיקוחו, עליו להיפרד מתיקו, ולא לחזור ולעסוק בהם. על כן נקבע, כי עם מעברו של המערער לעבודת פיקוח במשרד בטבריה, היה עליו לנטוש לחלוטין את הטיפול בתיקי אזור נצרת, והמשך עיסוק באי-אלה מהם חייב אישור מיוחד של הממונים. בית הדין הסיק מן הראיות כי המערער היה מודע היטב לכללים אלה ולמשמעות החלוקה הגיאוגרפית בין המפקחים, אשר הגדירה את אחריותם האזורית. כן קבע בית הדין, כי מפקח שומת מקרקעין במסגרת תפקידו אינו אמור לשמש בודק ומגן על קופת המדינה, ואין הוא רשאי לעיין לצורך כך במאגרי המידע של רשות המס באופן החורג מהגדרת תפקידו. זאת, במיוחד שעה שבתחומי רשות המיסים קיים מנגנון מיוחד המופקד על ביקורת ומעקב בנושאים אלה.

7. ממשיך בית הדין וקובע, כי המערער אמנם הגיש תלונות על חשדותיו בדבר קיום עבירות שונות בתחום המס למנגנון הביקורת ברשות המיסים. התלונות נבדקו לגופן, וחלקן נמצא מוצדקות. המערער אף קיבל מענה כללי על הטיפול בתלונותיו. בית הדין קבע, כי היה על המערער לסמוך ידיו על מנגנון הביקורת, ועמדה בפניו גם אפשרות להגיש את תלונותיו לגורם אחר. אולם הוא לא היה רשאי לפעול כפי שפעל, ולבדוק את חשדותיו בכוחות עצמו, אגב שימוש במידע שלא נכלל במסגרת תפקידו. עוד נקבע, כי בהיות המערער מפקח בכיר ולמוד ניסיון, נדרשת ממנו הקפדה יתירה על טוהר המידות והתנהגות הולמת, אף ברמה גבוהה מזו המצופה מעובד זוטר.

8. בית הדין קבע, כי חרף אמונתו של המערער כי במעשיו הוא מסייע להגנה על קופת המדינה וחושף שחיתויות, לא עומדת לו ההגנה הקבועה בסעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות, המיוחדת לאדם שפגע בפרטיות בנסיבות בהן היתה מוטלת עליו חובה חוקית, מוסרית, חברתית או מקצועית לעשות כן. בית הדין הוסיף, כי תחולתה של ההגנה מותנית בתום לבו של המערער, שבקימו הטיל בית הדין ספק. הוא הוסיף וציין, כי כשהפעיל את המחשב מידי יום, הופיע לנגד עיני המערער נוסח אזהרה, המופיע על צגי המחשב של עובדי רשות המס, בו מצוין, בין היתר, כי "עיון שלא לצרכי עבודה מהווה עבירה".

9. לעניין שליפות המידע בנוגע לנישומים חסרי נכסים, ונישומים שהעסקאות שלהם הסתיימו (סעיפים 5 ו-6 לכתב התובענה), קבע בית הדין כי, בהתחשב בהיקפן, במועדן, ובתדירותן של שליפות המידע, לא נראה כי הן בוצעו במסגרת מילוי תפקידו של המערער, במסגרת "ניקוי שולחן" או בעקבות פניות של נישומים. בכך דחה בית הדין את גרסת המערער באשר לתרחישים שונים בהם עשוי היה, לכאורה, להיזקק לביצוע השאלות במסגרת עבודתו. כמו כן, בית הדין התקשה לתת אמון בגרסת המערער, לפיה איש לא התריע בפניו על צירוף נתוני המחשב שהגיש עם תלונותיו. בענין זה קיבל בית הדין את עדותה של גב' יעל שביט, אשר כיהנה במועד הרלבנטי כראש אגף הביקורת בנציבות המס, לפיה עוד בשנת 1994 הפנתה את המערער לדרך הטיפול הנאותה בהגשת תלונות לאגף הביקורת, תוך הדגשה כי אין לצרף להן מידע ונתונים המתייחסים לנישומים שאינם נכללים בתחום אחריותו. לבית הדין אף הוצגו מכתבים שונים של ממונים, בהם נכללו התראות כלפי המערער, לפיהן עליו להימנע מביצוע בדיקות עצמאיות, היזומות על-ידו, באמצעות שימוש במאגרי המחשב (מוצגים ת/8 ו-ת/9 למוצגי התביעה).

נוכח כל האמור, קבע בית הדין למשמעת כי יש להרשיע את המערער בביצוע העבירות שיוחסו לו בכתב התובענה. בגזר הדין הוטלו עליו, על-פי הסדר בין הצדדים, אמצעי משמעת של נזיפה חמורה, וכן הוחלט כי המערער יעזוב מיוזמתו את שירות המדינה ויצא לקצבה עם מלוא זכויותיו. פרישה זו, כך נקבע, תיכנס לתוקף תוך חודש לאחר מתן פסק דינו של בית המשפט העליון על הכרעת הדין, אם יידחה הערעור.

אמצעי המשמעת שהוטלו בפסק הדין של בית הדין למשמעת אינם חלק מערעור זה, והם הובאו להשלמת תמונת הנתונים בלבד.

10. בערעורו, מבקש המערער כי בית משפט זה יקבע כי הוא זכאי בדין. הוא טוען, כי העבירות בהן הורשע אוסרות על-פי מהותן עשיית שימוש במידע הנגיש לאדם במסגרת עבודתו לצרכים פרטיים, בעוד לא הוכח בעניינו כי השימוש שעשה במאגרי המחשב היה לצורך כזה. אדרבא, המערער מסר את ממצאי בדיקותיו לממונים עליו, וגם עובדה זו אינה מתיישבת עם ביצוע עבירות שהעובר עליהן מדווח אודותן לממונים עליו. למצער, היה מקום, לטענת המערער, לקבוע כי פעל בתום לב, שכן סבר, כאז כן עתה, כי היה זה מתפקידו לשלוף את המידע הנחוץ לתלונותיו מתוך המחשב. מן הראוי שייקבע, כך על-פי הטענה, כי לא נתקיים במערער היסוד הנפשי הנדרש בעבירות בהן הואשם, אלא נתקיימה בו כוונה אחת ויחידה, והיא - למלא את תפקידו כראוי, ובאחריות.

11. המערער שב וטוען, כי בכתב התובענה מתוארות כניסות למחשב במקרים בהם סבר שישנם גורמים המנסים לחמוק מתשלום המס המגיע מהם. רק עמידתו העיקשת על תשלום מס אמת הביאה לכך שבסופו של דבר נגבה מס באותן עסקאות. המערער מוסיף, כי לא ברור על סמך מה קבע בית הדין כי פניותיו לגורמי הביקורת זכו לטיפול. כן טעה בית הדין למשמעת כאשר שלל ממנו את הגנת סעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות.

12. המערער חוזר על טענתו כי פעל, בין היתר, במסגרת "ניקוי שולחן" עקב העברתו מתפקיד לתפקיד, וכי במסגרת זו רשאי היה לבצע בדיקות שונות במחשב, בהקשר לפניות של נישומים, טעות בהקלדה, בדיקת עסקאות לצורך עריכת שומות, ועוד. התביעה לא סיפקה הסבר אחר לשימוש זה במחשב, ומשכך, לשיטת המערער, עומדת טענתו בעינה, בלא שנסתרה.

13. המערער טוען עוד, כי עבד מעל עשרים שנה כמפקח שומת מקרקעין, וביצע את תפקידו כראוי, וכי מעשיו בשימוש במחשב היו ידועים לממונים עליו, ואיש לא טען כלפיו כי בהתנהגותו הוא חורג ממסגרת תפקידו. הטענות כנגדו התעוררו רק לאחר מעשה.

14. המדינה איננה חולקת על טענת המערער, לפיה בפעולותיו במחשב סבר כי הוא מקדם ענין חשוב למערכת הציבורית, וכי לא פעל בכך למען עצמו. עם זאת, לעמדתה, הוא חרג מתפקידו באופן בו פעל. אם סבור היה שהגורמים הנוגעים בדבר ברשות המיסים אינם פועלים בדרך הנכונה לגביית המס, היה עליו להגיש תלונות על כך, ולא לחדור לפרטיותם של נישומים, ולהפר את הנהלים הקיימים בכל הקשור לשימוש במידע ולנתונים מהמחשב, ונוכח האיסור הקיים להשתמש בנתונים כאלה שלא במסגרת התפקיד. המדינה מוסיפה, כי המערער הורשע בשנת 1999 בעבירות דומות, ולא הפנים מאז את לקח הדברים. כמו כן, המערער קיבל לפני מספר שנים התראות מהנציבות כי מעשיו מסוג זה הינם אסורים, אך הוא המשיך בדרכו זו גם לאחר קבלת ההתראות.

15. בחנתי את טענות הצדדים שלפני, והגעתי לכלל מסקנה כי דין הערעור להידחות.

המגבלות על שימוש במאגרי מידע שלא במסגרת התפקיד בשירות המדינה

16. הליך זה מעמיד את השאלה מהי אחריותו המשמעתית של עובד מדינה אשר חורג מסמכויותיו, מפר את כללי המשמעת החלים עליו, וכל זאת, על בסיס הטענה כי באמצעות חריגה זו הוא מקדם את האינטרס הציבורי, ואת עניינה של המדינה ושל המערכת אותה הוא משרת. שאלה זו כרוכה בשאלה מה דינו של עובד המשתמש במנגנוני השירות הציבורי כדי להפיק מהם מידע ונתונים לצרכים החורגים ממסגרת תפקידו המוגדר.

17. נקודת המוצא בענייננו היא כי עובד ציבור הנתון למערכת כללי משמעת מחייבים אינו אדון לעצמו לחרוג מהם ולהפר אותם, בין אם תכלית ההפרה נועדה לקדם ענין פרטי, ובין אם היא נועדה לקדם אינטרס ציבורי כזה או אחר הנראה בעיני העובד חשוב וראוי. מערכת כללי המשמעת בשירות הציבורי נועדה, בין היתר, לתחום ולשים גבולות לפעולתו של העובד במסגרת תפקידו. חריגה מודעת ממסגרת התפקיד, תוך שימוש שלא כדין באמצעים שמקום העבודה מעמיד לרשות העובד לצרכי התפקיד

אינה מותרת, והיא מהווה הפרה של כללי המשמעת. הדבר בולט במיוחד כאשר השימוש באמצעים נעשה לצרכים פרטיים. אך הוא מהווה הפרה גם כאשר הוא נועד, בעיני העובד, לקדם אינטרס ציבורי כזה או אחר. המעסיק הציבורי הוא הגורם המגדיר את האמצעים הניתנים בידי העובד לצורך מילוי תפקידו, והוא מניח בכך כי השימוש בהם נועד לצרכי התפקיד בלבד ולא מעבר לכך - בין לצורך פרטי ובין למטרה אחרת כלשהי המצויה מחוץ לגדר התפקיד. חריגה ממסגרת המותר בשימוש באמצעים הניתנים לעובד לצורך ביצוע תפקידו מהווה הפרה של כללי המשמעת. חומרתה של ההפרה משתקפת בקשת אמצעי המשמעת שניתן להטיל על העובד בשל הפרה כזו, בהתאם לחומרת הפגיעה בכללי המשמעת.

18. שימוש שלא כדין באמצעים שמעמיד המעסיק לרשות העובד עלול להיות כרוך בפגיעה לא רק במעסיק, אלא גם בצדדים שלישיים תמי לב. הדוגמא של חדירה שלא כדין למאגרי מידע ונתונים העומדים לרשות העובד לצורך ביצוע תפקידו משקפת מצב דברים מעין זה.

19. עובד שעומדים לרשותו מאגרי מידע הכוללים פרטים רבים ביחס לאנשים שונים אמור להשתמש בהם לצרכי תפקידו בלבד, ולא מעבר לכך. השימוש במאגרי מידע הנוגעים לנתונים אישיים של בני אדם פוגע באופן טבעי בזכותם לפרטיות. ככל שהדבר נדרש לצורך הפונקציה הציבורית הספציפית שהעובד נדרש לבצע, הפגיעה בפרט מתאזנת על-ידי מימוש אינטרס ציבורי הטמון בבצוע התפקיד שהעובד מופקד עליו. אופן ביצוע התפקיד כפוף גם לביקורת ולמעקב הממונים במקום העבודה. משעה שהשימוש במידע חורג מהפונקציה המוגדרת על-פי התפקיד, האינטרס הציבורי העשוי להצדיק שימוש במידע פרטי כבר אינו ברור לעין. הוא מטשטש, ויוצא מתחומי הבקרה של מנגנון הביקורת הציבורית על פעולות עובדי הציבור. באותו שלב, נתון השימוש במידע ובנתונים להחלטתו השרירותית של העובד בלבד, בהתאם לתכלית האישית שאותה הוא מבקש לממש. ברי, כי אכדן השליטה של המעסיק על השימוש בנתוני המחשב בידי עובדיו הוא הפרה עמוקה של מסגרת המשמעת המחייבת במקום עבודה, ובמיוחד בשירות הציבורי. מעבר לפגיעה באמון שחב העובד כלפי מקום העבודה, עלול הדבר לפגוע פגיעה שאינה מידתית בצדדים שלישיים תמי לב. חומרה כפולה זו של ההפרה מחייבת התייחסות מתאימה של המשפט ושל מערך דיני המשמעת.

20. בעידן בו אנו חיים, התפתחותה המתמדת של הטכנולוגיה הופכת את אפשרות החדירה לתחומו של הפרט לקלה יותר ויותר, ולכן המשפט המודרני מטפל בתופעות

חדירה כאלה בדרכים שונות. בענין ע"פ 9893/06 אלון-לאופר נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 31.12.07), פסקה 19, נאמרו הדברים הבאים:

"עבירת החדירה למחשב... הינה בעלת השלכה נורמטיבית כללית על ציבור רחב של בני אדם, אשר נתוניהם האישיים מצויים במאגר המידע, ואשר הופכים, ... הפקר בידי עברייני מחשב, העושים במאגרים כבתוך שלהם. הצורך בהגנה על הפרטיות, ועל עולמו האינטימי של האדם בעולם המודרני, בצד הקלות הבלתי נסבלת הכרוכה בחדירה לעולמו הפרטי באמצעים טכנולוגיים כאלה ואחרים, מחייבים גישה שיפוטית מחמירה אשר תישם אמצעי אכיפה נאותים לצורך הדברת תופעה עבריינית, המהווה סימן היכר ליכולות ההרסניות הטמונות בשימוש לרעה בטכנולוגיה המודרנית. החדירה למחשב שוב אינה מצטמצמת לעניינו של פרט שפרטיות חיו הופרה. עניינה בתופעה כללית נרחבת, העלולה לפגוע בפרטיות חייהם של בני ציבור רחב. קיים, אפוא, אינטרס ציבורי חשוב ומיוחד בהחדרת מסר ברור של אכיפה בסוג עבירות זה, להדברת תופעה הולכת ומתגברת של עבריינות מחשב, המאפיינת את העולם הטכנולוגי המתפתח".

21. על הפסול בשימוש שלא כדין במאגר מידע ממוחשב עמדנו בפרשת אטו (עש"מ 222/07 אטו נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 11.11.07)), והצבענו על החומרה המיוחדת הנילווית לשימוש כזה בידי עובד מדינה, המנצל את תפקידו לצורך גישה למאגרים החסומים בפני הקהל הרחב, וזאת לצרכים שמחוץ לתפקידו (ראו גם עש"מ 6843/01 בן דוד נ' נציב שירות המדינה, פד"י נו(2) 918 (2002) (להלן - ענין בן דוד); כן ראו עש"מ 3216/02 יוסף נ' נציבות שירות המדינה (לא פורסם, 19.12.02) (להלן - ענין יוסף)). מאגרי המידע המצויים בידי רשויות השלטון, ובמיוחד ברשות המס, מרכזים בתוכם מידע רב, מפורט ואישי על אנשים וגופים. כפועל יוצא מכך, נתונים בידי עובדי הרשות, שלהם נגישות למאגרים, אפשרויות קלות ובנות-מימוש לאסוף כרצונם מידע נרחב ובמגוון תחומים על חייהם של אנשים רבים בישראל. לא בכדי נקבעו הוראות חוק והנחיות מפורטות באשר להגבלת השימוש במידע הנגיש לעובדי רשות המסים. כללים אלה נועדו להשיג מספר מטרות עיקריות: האחת - להטיל הגבלות על שימוש במידע אך ורק למטרות שלשמן הוא מוחזק בשליטת העובד, כדי להגן ככל האפשר על פרטיות בני האדם שהמידע נוגע אליהם; השנייה - שמירת סודיות המידע בידי העובדים, ואיסור על מסירתו לצדדים שלישיים. השלישית - שמירה על חסיון מקורות המידע של רשויות המס, כדי לקדם את אינטרס גביית מס אמת מן הציבור (ענין בן דוד, שם, עמ' 924-925). ואכן, מידע נרחב ומפורט נמסר לרשויות המס על-ידי הנישומים, המניחים



כי המידע בעניינם יישמר במאגרי מידע מאובטחים, וייחשף רק לעיני הגורמים המוסמכים, העושים בו שימוש כדין לצורך מילוי תפקידם בלבד.

22. שימוש במאגר מידע שלא למטרה לשמו הופקד בידי העובד, מהווה, אפוא, חריגה מהותית מכללי המשמעת. יש בו לא רק משום הפרה של הוראות הממונים, אלא נילוה לו חשש ממשי לפגיעה קשה בפרטים, שנתוניהם מצויים במאגר הממוחשב בשירות המדינה למטרה מוגדרת בלבד, להבדיל ממטרות אחרות שעובד זה או אחר, רואה להגדיר לעצמו. ההפרה והפגיעה הכרוכים בשימוש במידע מחוץ למסגרת התפקיד, נגרמים בין אם השימוש שהעובד עושה במידע נועד לצורך פרטי, ובין אם למטרה כלשהי שהעובד מגדיר אותה כמשרתת אינטרס ציבורי כזה או אחר. תפקידו בשירות המדינה אינו מקנה לו שיקול דעת לעשות שימוש באמצעים שהופקדו בידו לצרכי עבודתו למטרות אחרות כלשהן, והוא אינו בן-חורין לקבוע לעצמו יעדים אחרים שלשם ניתן להשתמש באותם אמצעים. הפגיעה הנגרמת כתוצאה משימוש אסור במידע לצרכים שמעבר לתפקיד אינה מצטמצמת לפגיעה ביחסי האמון בין העובד למעסיקו ובפרטיותם של צדדים שלישיים. היא כרוכה בגרימת נזק מבחינת אמון הציבור ברשות הציבורית ובעובדיה, ובתדמיתם המקצועית והמוסרית כמי ששומרים ומגינים על חסיון המידע שברשותם, ומשתמשים בו כדין במסגרת תפקידם בלבד. ברשויות ציבוריות שתפקידן בנוי על שימוש במידע ובנתונים אישיים המתייחסים לאזרחים, כדוגמת רשויות המס, עלולה הפרה של כללי ההגנה על חסיון המידע להוליד סירוב של נישומים לשתף פעולה בדרך של מסירת נתונים אישיים לרשות מחשש כי המידע יגיע ליריב, למתחרה או לגורם אחר כלשהו שאינו מוסמך לקבלו. בלא שיתוף פעולה הכרחי מצד נישומים, תיפגע באופן מהותי יכולתו של השירות הציבורי למלא את תפקידו (עש"ם 7111/02 נציבות שירות המדינה נ' אשואל, פד"י נז(1) 920, 926-927 (2003) (להלן - ענין אשואל)).

התשתית העובדתית

23. אשר לתשתית העובדתית, בית הדין למשמעת, כדרכו, פרש יריעה נרחבת של עדויות וראיות אחרות שהוצגו בפניו, וניתח אותם אחד לאחד בקפידה רבה. בית הדין הגיע למסקנה כי המערער שלף מידע לגבי כלל הקטיגוריות בהן הואשם, וכי שליפת המידע התייחסה לנישומים השייכים לאיזור נצרת, בעת שהמערער היה מופקד על איזור טבריה. על בסיס הראיות שהובאו בפניו, הוא קבע כי על-פי הנהלים הקיימים ברשות המיסים אסור למפקח שומת מקרקעין להשתמש במידע ובנתוני מחשב ביחס לנכסים ונישומים שמחוץ לתחום אחריותו, ושימוש כזה אינו יכול להיחשב כאילו בוצע לצרכי תפקידו. עוד נקבע, כי ההסבר שניתן לשימוש במידע כחלק מפעולות

"ניקוי שולחן" אינו מבוסס, וחלק משליפות המידע כלל לא היו קשורות לתלונותיו של המערער, או למעברו מנצרת לטבריה. בית הדין קבע (פסקה 14 ואילך לפסק דינו) כי מפקח שומת מקרקעין פועל במסגרת אזור גיאוגרפי מוגדר ואינו רשאי לחצות את גזרת פעולתו אלא באישור הממונה. מפקח שומת מקרקעין אינו מוסמך לשמש בודק ומגן על קופת המדינה, ולעיין לצורך כך במאגרי מידע של רשויות המס, במיוחד כאשר ברשות המיסים קיים מנגנון ביקורת העוסק בכך, ושאליו אמנם פנה המערער בתלונותיו, אשר רק חלק מהן נמצאו מוצדקות. כן קבע, כי לא נתקיימו במערער בפועל אי-אלו מההגנות על-פי סעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות, ובכלל זה ההגנה בסעיף 18(2)(ב) לחוק זה. בית הדין הוסיף כי לא שוכנע במניעיו תמי הלב של המערער במעשיו, וסבר כי חברו להתנהגותו גם מניעים הקשורים ברצונו לנגח עובדים בכירים במחלקת המס בנצרת.

24. חלק גדול מטענותיו של המערער בערעור נסבו על קביעות עובדתיות שנקבעו בידי בית הדין, לאחר שנפרשה בפניו מסכת ראייתית מקיפה, אשר נותחה לפרטיה בידי שופטי בית הדין.

25. הכרעת הדין של בית הדין למשמעת מתבססת על ניתוח מפורט של העדויות שהובאו, הן מצד התביעה והן מצד ההגנה, כל אחת כשהיא לעצמה, ובהשתלבותן זו בזו. בפני בית הדין הוצגו גם מוצגים אשר השלימו את התמונה שעלתה מן העדויות, ביניהם דו"חות על כניסות למחשב ומכתבים מגורמים שונים. על יסוד כל אלה, מצא בית הדין ליתן אמון בגרסת התביעה, ולדחות את גרסת ההגנה, אשר לא התיישבה עם מכלול התשתית הראייתית, ולעיתים נגדה אף את השכל הישר. דרך כלל, אין בית משפט זה מתערב בממצאי עובדה ומהימנות שנקבעו על-ידי בית הדין על יסוד התרשמותו הישירה מהעדים והראיות לאורך ההליך, אלא אם כן קביעותיו אינן מעוגנות בחומר הראיות, או שהגרסה העובדתית כפי שנקבעה בערכאה הדיונית אינה מתקבלת על הדעת (עש"מ 7/78 פוידברגר נ' נציבות שירות המדינה, פד"י לב(3) 216, 223 (1978); עש"מ 2868/04 שמיאן נ' נציבות שירות המדינה (לא פורסם, 4.7.04), פסקה 6; ענין אטו, שם; ענין יוסף, שם). בענייננו, לא הצביע המערער על טעם כלשהו המצדיק לסטות מקביעותיו העובדתיות של בית הדין. לפיכך, יש לבחון את הערעור על בסיס קביעותיו העובדתיות של בית הדין, שאין מקום לסטות מהן.

26. טענה מרכזית בערעור הינה כי לא הוכח היסוד הנפשי הנדרש לעבירות המשמעת, שכן המערער פעל בתום לב, מתוך אמונה כנה כי שליפות המידע מהמחשב נעשות במסגרת תפקידו.

27. המערער הואשם בעבירות משמעת לפי סעיפים 17(1), (2) ו- (3) לחוק המשמעת שאלה עיקריהן:

על-פי ס"ק (1) - עשה מעשה או התנהג באופן שפגע במשמעת בשירות המדינה;

על-פי ס"ק (2) - לא קיים את המוטל עליו כעובד מדינה על פי נוהג, חוק או תקנה, או הוראה כללית או מיוחדת שניתנו לו כדין, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור;

על-פי ס"ק (3) - התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד מדינה, או התנהג התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה.

28. לענין יסודות סעיף 17(2), הואשם המערער בהפרת הוראות שונות בחוק הגנת הפרטיות, חוק המחשבים, סעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה, הוראות שונות בתקש"ר, וסעיפים שונים בכללי האתיקה החלים על עובדי מדינה.

29. חשוב להזכיר בהקשר זה את סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות הקובע כי פגיעה בפרטיות תיחשב, בין היתר "הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדיון לגבי ענייניו הפרטיים של אדם" (סעיף 2(7) לחוק), וכן "הפרה של חובת סודיות לגבי ענייניו הפרטיים של אדם, שנקבעה בהסכם מפורש או משתמע" (סעיף 2(8) לחוק).

30. בסעיף 231 לפקודת מס הכנסה נקבע:

"חובת סודיות"

הממלא תפקיד רשמי בביצוע הפקודה, או המועסק בביצועה, חייב לראות כל תעודה, ידיעה, רשימת שומה או העתק מהם, והם מתייחסים להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו, כדבר שבסוד ושבמהימנות אישית, ולנהוג בהם על דרך זו."

31. בסעיף 4 לחוק המחשבים נקבע:

"חדירה לחומר מחשב שלא כדין

החודר שלא כדין לחומר מחשב הנמצא במחשב, דינו - מאסר שלוש שנים. לענין זה - 'חדירה לחומר מחשב' - חדירה באמצעות התקשרות או התחברות עם מחשב או על ידי הפעלתו, אך למעט חדירה לחומר מחשב שהוא האזנה לפי חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979."

32. הוראות התקשי"ר, שגם בהפרתן הואשם המערער, קובעות:

65.131

המידע האצור במאגרי המידע שייך ברובו לתחום צנעת הפרט של העובדים, ועל כן הוא חסוי, והגישה אליו מוגבלת רק לעובדים בתחום עיסוקם בלבד. למען הסר ספק, מובהר בזאת כי גישה למידע כוללת גם ראיית הצג של המחשב.

65.194

לא ישתמש עובד במחשב או במסוף אלא לצרכי העבודה בלבד.

65.195

לא ישלוף עובד נתונים ממאגר מידע, אלא אם הוסמך לכך, ולצורך תפקידו בלבד.

33. כללי האתיקה החלים על עובד המדינה שבהפרתם הואשם המערער הם:

9.03

עובד מדינה לא יוציא מידע ממחשב או מרשומות שבידו או באחריותו או בהישג ידיו, שלא לצורך מילוי תפקידו, ולא יעשה במידע זה שימוש שלא כדין.

12.01

אסור לעובד מדינה לנצל את מעמדו ותפקידו בשירות המדינה לקידום ענין אישי שלו, או של אדם אחר לכל מטרה שאינה קשורה למילוי תפקידו.

34. מהוראות אלה בכללותן עולה איסור ברור החל על עובד מדינה לעשות שימוש במאגרי מידע ונתונים המצויים ברשותו שלא למטרת תפקידו. די בקיום חריגה ממסגרת

התפקיד כדי שתתהווה הפרה כזו, ואין נפקא מינה אם החריגה נועדה לספק צורך אישי, או להגשים תכלית שהמשתמש רואה בה תכלית ציבורית כללית.

35. היסוד הנפשי הנדרש בדרך כלל בעבירות משמעת הוא יסוד של מודעות לטיב המעשה, ובנסיבות מסוימות, אף יסוד של רשלנות יספק דרישה זו (ענין בן דוד, שם, פסקה 5; עש"מ 5550/98 גל-אור נ' מדינת ישראל, פד"י נג(1) 326 (1999); ער"מ 6494/00 חזי נ' עיריית תל אביב-יפו, פד"י נד(5) 101 (2000); עש"מ 3849/03 אלבז נ' נציבות שירות המדינה, פד"י נח(2) 880 (2004); גם עש"מ 6335/02 שוחט נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 8.1.03)). רמת ההוכחה הנדרשת לצורך עבירות משמעת נוטה לזו הקיימת בדין הפלילי (עש"מ 3725/91 בכרך נ' מדינת ישראל, פד"י מה(5) 401 (1991); עש"מ 7858/03 יופה נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 10.2.04)).

36. בית הדין למשמעת קבע בענייננו כממצא עובדתי כי התקיימה במערער מודעות מלאה לטיב מעשיו ולנסיבות שאפפו אותם. מודעות זו מקיימת את היסוד הנפשי הנדרש בעבירות משמעת. המערער היה מודע לאיסור להשתמש בנתוני מידע שלא במסגרת תפקידו. הוא ידע כי מסגרת התפקיד שהוגדרה עבורו מעוגנת באזור הנתון לפיקוחו, וכל חריגה ממסגרת זו טעונה אישור הממונים עליו. כמו כן, הובאו עדויות כי המערער הותרה לא אחת בעבר בדבר האיסור לשלוח מידע מהמחשב שלא במסגרת תפקידו. הוא היה מודע לכך שהוא איננו רשאי להשתמש במאגרי מידע הנוגעים למקרקעין המצויים מחוץ לאזור הנתון לסמכותו. חרף מודעות זו, הוא לא עמד בדחף להשתמש בנתונים תוך הפרת הכללים, ולקדם בכך תכלית שהציב לעצמו. לא נמצא ממש גם בטענה כי הממונים ידעו על מעשיו והעלימו עין מהם.

37. המערער טען כי במעשיו פעל, מנקודת ראותו, לקידום עניינה של המדינה בגביית מס אמת המגיע מעסקאות מקרקעין. בית הדין לא היה משוכנע באמיתותה של טענה זו, והטיל ספק בתום לבו של המערער גם ביחס אליה. אולם אפילו היה נקבע ממצא כי מניעיו של המערער היו תמי לב, וכל מטרתו היתה להועיל לציבור, גם אז לא היה בכך כדי לפטור אותו מאחריות. אחריות זו בנויה על שני צירים: האחד - הפרת כללי המשמעת המחייבים כל עובד בשירות המדינה, ופגיעה באמון הציבור במערכת הציבורית הכרוכה בכך. והשני - הפגיעה בפרטיות, הכרוכה בשליפת המידע שלא למטרת התפקיד.

38. אשר לפן הראשון - כידוע, משמעת היא "מערכת הנורמות, הנהלים והנוהגים, המסדירה את אופן פעולתה של מסגרת ארגונית בעלת מעמד מיוחד, והקובעת את סדריה, ובכלל זה את חובותיהם וסמכויותיהם של המשרתים בה, בזיקתם זה לזה, ובזיקתם למסגרת עצמה. קיום המשמעת - ביטויה בהתנהגות על-פי המערכת המתוארת" (עש"ם 3/75 דבוש נ' נציבות שירות המדינה, פד"י ל(1) 231, 235 (1975)). שמירה קפדנית ותמת-לב על כללי המשמעת להם כפופים העובדים בשירות המדינה, היא אחד הנדבכים היסודיים וההכרחיים לתקינות פעילותו של השירות הציבורי ולהבטחת יעילותו:

"אין צריך לומר שאין מעשה או התנהגות הפוגעים במשמעת השירות כמו החתירה, המאורגנת או המתמדת, תחת סדרי העבודה הקבועים: אם כל עובד, או כל סוג או קבוצה של עובדים, יקבע לו סדרי עבודה או שעות עבודה או דרכי עבודה, משלו, כי אז יבוא במקום המשמעת תוהו ובוהו, ואנרכיה של איש הישר בעיניו יעשה" (עש"ם 1/76 כהן נ' שירות המדינה, פד"י ל(3) 500, 503 (1976) (להלן - ענין כהן)).

39. החובה לפעול על-פי כללי המשמעת המחייבים כחלק מהשתייכות למסגרת ארגונית המספקת שירות לציבור, היא תנאי הכרחי לתיפקודה הראוי של המערכת הציבורית. קיומם של כללי המשמעת אינו נתון לשיקול דעת העובד, גם אם מניעיו בהפרת הכללים עשויים להיות חיוביים ומבקשי תיקון, שאם לא כן, היו נוצרות אנדרלמוסיה ואי-יציבות שעומן אין שירות ציבורי יכול להשלים, ועמן הוא אינו יכול לפעול. ערך המשמעת בכל מערך עבודה, ובמיוחד בשירות המדינה, הוא ערך העומד בפני עצמו:

"אין נפקא מינה מה היו מניעי הפוגעים: אפילו היו מניעיהם 'טובים', למשל להביא לידי שיפור תנאי העבודה או סדריה, נפגעת המשמעת על-ידי עצם ערעורה. העבירה הקבועה בחוק איננה בפגיעה במשמעת 'שלא כדין' או 'שלא כהוגן' או 'שלא למטרה סבירה': כל פגיעה במשמעת השירות עבירה היא, תהא אשר תהא מטרתה, ויש דברים בגו, שהמשמעת בשירות המדינה... ערך בפני עצמו היא: שירות המדינה אינו יכול להתנהל אלא מתוך המשמעת, ואין חיי המדינה או חיי אזרחיה חיים אלא כל עוד מתנהל שירות המדינה (ענין כהן, שם, עמ' 503) (ההדגשה אינה במקור).

המערער פגע במעשיו במשמעת בשירות המדינה, גם אם מניעיו היו חיוביים וכוונותיו היו טובות.

40. המערער טוען, שוב ושוב, כי לא די היה בפעולות הביקורת שנקטה מחלקת הביקורת, האמונה על חקירת תלונות בדבר חשדות הנוגעים לתשלום מס. בטענה זו אין כדי להצדיק חריגה מכללי המשמעת המחייבים. אמנם, המערער היה רשאי להגיש תלונות על חריגות שנראו לו מצדיקות את טיפולה של מחלקת הביקורת; אולם הוא לא היה רשאי לנקוט לשם כך צעדים אקטיביים לבירור הפרטים הנוגעים לנשוא תלונתו, בדרך של חדירה בלתי חוקית למאגרי מידע ממוחשבים, תוך ניצול נגישותם במסגרת תפקידו. על מקרה דומה אמר בית משפט זה:

“...כאשר מפקח מס מגלה חשד להעלמת מס, עליו להעביר את חשדותיו לפקיד השומה אשר יעביר את החומר לרפרנט לענייני חקירות. אין המפקח רשאי לעסוק ב'מסע דיג' על דעת עצמו, שבמסגרתו הוא מחטט ברשומות המידע של אנשים שונים שאינם באחריותו תוך פגיעה חמורה בפרטיותם, וזאת מתוך סקרנות גרידא” (ענין בן דוד, שם, עמ' 926).

והדברים יפים לענייננו. בהתנהגותו זו, פגע המערער בכללי המשמעת המחייבים שחלו עליו כעובד מדינה. הוא פגע באמון הציבור בדרך פעולתה התקינה של רשות המיסים, ובטחוננו של האזרח כי בנתונים אישיים הנמסרים לרשות ייעשה שימוש אך ורק למטרות התפקיד. הוא פגע באמון הכללי של הציבור בשירות המדינה בכללותו, שרשות המיסים נמנית עליו.

41. מעשיו של המערער היוו לא רק הפרה של כללי המשמעת בשירות המדינה, אלא היה בהם גם משום פגיעה ממשית בזכותם של אנשים שונים לפרטיות.

42. במשפט בישראל הזכות לפרטיות זכתה לא רק להגנת החוק, אלא הועלתה לרמה של זכות חוקתית עם חקיקת סעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (ענין אשואל, שם, עמ' 927).

מימד הפגיעה בפרטיות הכרוכה בשליפה שלא כדין של פרטים ונתונים אישיים ממאגר מידע ממוחשב בשירות המדינה מעצים את הפגיעה הנובעת מהפרת כללי המשמעת, ומשווה לה מימד של הפרת ערך חוקתי. יתר על כן, בהקשר שלפנינו, הפגיעה בפרטיות אינה מסתכמת בפגיעה באותם פרטים שנעשה שימוש בנתוניהם. היא מגלמת נזק רחב יותר לאינטרס הציבורי בפגיעתה באמון הציבור ברשויות המדינה, האמורות לשמש נאמן הציבור בקבלת מידע ונתונים שחלה עליהם חובת סודיות,

ולעשות בהם שימוש אך ורק על-פי המותר מכוח הדין. הפרת חובת הסודיות כאמור, מעבר לפגיעתה בפרטיות האדם שנעשה שימוש בנתוניו האישיים שלא כדין, מערערת את אמינותה של הרשות הציבורית בעיני הציבור, ועלולה לפגוע ביכולתה של הרשות לקבל ולרכז בידיה בעתיד נתונים חיוניים הדרושים לביצוע תפקידה. נזקי ההפרה משתרעים, אפוא, על הפרט ועל הכלל כאחד, וחומרתם רבה.

43. 910 תבד: אין מקום להתערב בהכרעתו של בית הדין למשמעת, אשר קבע את אחריותו של המערער לבצוע עבירות המשמעת בהן הואשם. פסק דינו מבוסס הן במישור העובדתי והן במישור המשפטי.

הערעור נדחה.

ניתן היום, ב' באייר התשס"ט (26.4.09).

ש ו פ ט ת