

החלטה מס' 3/2018

**הוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד העניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003**

**החלטה בבקשת ראש הממשלה מר בנימין נתניהו לקבלת היתר לאי-קיום כלל מהכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים**

**1. רקע**

בפני הוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד העניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003 (להלן "הכללים", וכן "כללי אשר") הונחה בקשת ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו, באמצעות באי-כוחו ממשד עורכי הדין וינרוט ושות', להתיר לו להסתייע לצורך מימון הוצאותיו המשפטיות בשניים שאינם אזרחי ותושבי ישראל, מר ספנסר פרטרידג' ומר נתן מיליקובסקי, שהוא בן-דודו. סעיף 1 לכללים הקובע: "שר - לרבות ראש ממשלה וסגן שר", כך שהכללים חלים גם על ראש ממשלה.

ראש הממשלה הופנה לוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים (להלן "הוועדה") על ידי היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבליט, שקבע כי על בקשתו של ראש הממשלה חלים שני מקורות נורמטיביים: האחד, חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979; השני, הכללים:

"אף שחוק המתנות לא חל בנסיבות העניין, חל איסור על קבלת המימון המבוקש ועל ראש הממשלה להימנע מקבלתו. ככל שראש הממשלה מבקש לקבל את המימון על אף האיסור הקבוע בכללי אשר, עליו לפנות לוועדת ההיתרים לשם קבלת היתר" (מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה מיום 27 ביוני 2018).

באי-כוחו של ראש הממשלה פנו לוועדה בבקשה למתן היתר אישי כאמור. הבקשה, רובה ככולה, נסבה על הטענה כי הוועדה אינה מוסמכת לדון בעניין זה (מכתבו של עו"ד עמית חדד ממשד עורכי הדין וינרוט ושות' לוועדה מיום 2 יולי 2018). כן הובאה בפני הוועדה ההתכתבות בין באי כוחו של ראש הממשלה, היועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה.

הוועדה ביקשה מבאי-כוחו של ראש הממשלה להמציא לה מידע ואסמכתאות לתמיכה בבקשה לגופה. בדיון שהתקיים בטענת חוסר הסמכות ביום 19 ביולי 2018 טענו באי-כוח ראש הממשלה גם כנגד רמת הפירוט שנדרשה מהם ועל כך שהמידע התבקש זמן קצר לפני הדיון. על כך נענו "אם לא ניתן לתת מידע מדויק, לפחות לתת תשובה משוערת". ממילא הדיון האמור יוחד לשאלת הסמכות ולא לדיון בבקשה לגופה, כך שהמידע והאסמכתאות לא נתבקשו לאותו מועד וניתן היה להמציאם בהמשך.

ביום 21 באוקטובר 2018 נתנה הוועדה החלטה שבה נדחתה הטענה בדבר חוסר הסמכות של הוועדה לדון בבקשה. בהחלטה זו הוזכרו, בין היתר, מקרים קודמים שבהם דחתה הוועדה בקשות של שרים לקבל היתר אישי לחריגה מהכללים לצורך קבלת מימון להליכים משפטיים.

ביום 24 באוקטובר 2018 ביקשו באי-כוח ראש הממשלה לקבל העתק מהחלטות הוועדה האמורות, ובימים 5 ו-6 בנובמבר 2018, לאחר קבלת הסכמת השרים (והשרים לשעבר) הנוגעים בדבר בהתאם לכלל 11(ב), נשלחו אליהם שלוש ההחלטות.

ביום 6 בנובמבר 2018 הודיעו באי-כוח ראש הממשלה "לאחר מחשבה, אנו סבורים כי אין מקום לכנס פעם נוספת את הוועדה. נבקש שהוועדה תקבל החלטה בבקשתו של ראש הממשלה על בסיס המסמכים שהוגשו לה עד כה". ודוק, הודעה זו מטעם באי-כוח ראש הממשלה הוגשה לוועדה בטרם הוגשו פרטים כלשהם לוועדה. לפיכך, בפני הוועדה לא היו תשובות לשאלות בסיסיות כגון מהו הסכום הכללי שאותו מבקש ראש הממשלה לגייס מהתורמים? מהו הסכום אותו מוכן לתרום כל אחד משני התורמים? לגבי איזה תיקים מבקש ראש הממשלה לקבל תרומות ומהו שכר הטרחה שכבר הצטבר בכל תיק?

## 2. המסגרת הנורמטיבית

העיקרון החולש על הכללים קבוע בכלל 4, שלפיו: "מחובתו של השר לנהל את ענייניו כך שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים".

כלל 6(3)(א) קובע כך: "שר לא יקבל שכר או טובת הנאה, זולת שכרו שמשלמת לו המדינה".

הוועדה מוסמכת לתת היתר אישי לאי קיום כלל מהכללים "אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית" (כלל 19(ב)). עוד נקבע בכללים כי "הוועדה תשמע, לפני מתן החלטתה, את חוות דעתו של מבקר המדינה לגבי המקרה שלפניה" (כלל 21(א)).

יצוין כי לאחרונה (16 ביולי 2018) ניתנה החלטה מס' 20/56 של ועדת האתיקה של הכנסת בעניין גיוס תרומות לצורך רפואי או למימון הוצאות משפטיות. בהחלטה זו כוללת ההגדרה של "בן משפחה" גם בן דוד. אלא שסעיף 17 להחלטה קובע שהנוהל שנקבע יחול על חברי כנסת אך לא על שרים וסגני שרים, שעליהם ימשיכו לחול ההוראות וההנחיות הקיימות קרי, בסוגיה הנדונה, הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. בהתאם לכלל 1(1) לכללים הגדרה של "בן משפחה" כוללת בן זוג, ילד קטין, או כל קרוב שפרנסתו על השר". היוצא, שבענייננו, הגדרת "בן משפחה" חלה על בני משפחה קרובים שיש ביניהם זרימה הדדית של ההון המשפחתי, ובכל מקרה אין ההגדרה כוללת בענייננו "בן דוד".

## 3. החלטות קודמות של הוועדה

בפני ועדה זו נדונו בעבר מספר בקשות להיתר אישי לאי קיום הכללים, לשם קבלת תרומה למימון הוצאות משפטיות:

א. בשנת 1990 פנה שר בבקשה לוועדה על מנת לקבל היתר אישי לקבלת תרומות שייאספו בחו"ל לשם מימון הוצאות הגנה משפטית בהליכים פליליים. הוועדה הציעה לשר "לבחון אם אכן הדרך שהציע למימון הוצאות הגנתו המשפטית היא הדרך הנאותה".

נוכח הערות הוועדה, השר חזר בו וההיתר המבוקש לא ניתן (החלטת הוועדה מיום 13.8.1990).

ב. בשנת 2002 ביקש שר להתיר לו לאסוף תרומות בארץ ובחוי"ל לצורך תביעה אזרחית שרצה ליזום כדי להגן על שמו הטוב ועל שמם של עובדי משרדו. הוועדה קבעה כדלקמן:

"היקף סמכותה של הוועדה מצוי בדיבור 'היתר אישי'. דיבור זה מצביע על היותו של ההיתר חריג לכלל, שכן הוא נוגע, באופן אישי, לשר מסוים ולא לכלל השרים. דיבור זה מצביע גם על כך, שהטעם להיתר נעוץ בנסיבותיו האישיות של אותו שר. כלומר, הוועדה מוסמכת לתת היתר במקרה בו נסיבות אישיות מיוחדות מצדיקות מתן 'היתר אישי' לאותו שר. מדובר במקרים בהם החלת הכללים, ככתבם וכלשונם, תגרום לפגיעה בלתי מוצדקת בשר." (החלטת הוועדה מיום 7.4.2002).

בקשתו של השר נדחתה.

ג. בשנת 2010 ביקש שר להתיר לו לגייס תרומות כספיות לצורך הליך משפטי מינהלי הקשור בהליכי מינוי, לאחר סיום הכהונה כשר. וכך קבעה הוועדה:

"6. נקודת המוצא להחלטתנו היא האיסור הכללי החל על עובדי ציבור ועל שרים וסגני שרים לקבל מתנות או טובות הנאה במהלך תפקידם. איסור זה מקורו הן בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 והן בכללים עצמם (סעיף 6(א)(3) לכללים). כך, סעיף 4 לכללים קובע כי 'מחובתו של השר לנהל את ענייניו כך שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים'. הטעם לאיסור נעוץ בצורך לשמור על היגיינה ציבורית בפעולתו של שר או סגן שר ולמנוע מצב של ניגוד עניינים – ישיר או פוטנציאלי – בין תפקידו הממלכתי של השר ובין מחויבותו כלפי גורמים המוכנים להעניק לו טובות הנאה או תרומות כספיות. לעניין זה לא צריכה להיות העדפה לשר או סגן שר על פני עובד ציבור. נורמה זו היא מובנת מאליה ויש לה חשיבות ציבורית מן המעלה הראשונה והיא כאמור נקודת המוצא להחלטתנו.

7. על פני הדברים בקשת השר לגייס תרומות לצורך מימון הליכים משפטיים הנוגעים למינוי משרה פוליטית לאחר סיום כהונתו כשר, אינה עולה בקנה אחד עם האיסור שבחוק ובכללים. בקשר לכך קבעה הוועדה בעבר:

'אין זה ראוי ששר או סגן שר בממשלת ישראל יידרש לנדבת ליבם של בעלי ממון וגם/או של בעלי עסקים שכן מטבע האדם הוא שאנשים אלה עשויים לראות [...] בתרומות שהם תורמים לו, משום שלח לחמד'." (החלטת הוועדה מיום 23.3.2003).

8. יחד עם זאת, מוסמכת הוועדה לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מן הכללים והיא רשאית להתיר סטייה מן הכללים אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית (סעיף 19 לכללים). " (החלטת הוועדה מיום 11.10.2010).

בקשתו של השר נדחתה.

#### 4. ההחלטה והטעמים לה

העולה מתוך החלטות הוועדה שניתנו בעבר הוא, שמיומן הוצאות משפט איננו מסוג העניינים בהם מוצדק ליתן היתר אישי לחריגה מהכללים, וכי, ככלל, לא מדובר בסוג העניינים "שהוא מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית." הדברים יפים גם לענייננו. כפי שנקבע בעבר, נדרשות

נסיבות אישיות ייחודיות וכבודות משקל ביותר כדי לחרוג מכך. נסיבות כאלה כלל לא הוצגו בפני הוועדה.

מימון הוצאות משפט הנובעות מחקירה פלילית, הכוללת חשש למעשים פליליים בקשר עם בעלי הון שונים, לא ראוי שייעשה בידי בעלי הון. "מצב של גביר המשלם כספים לנושא משרה ציבורית, יש להימנע ממנו הן מהותית והן בשל מראית העין..." (החלטת היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין מיום 24.5.2000 בעניין נשיא המדינה עזר ויצמן סעיף ו' עמוד 10 להחלטה). מימון כזה עלול לפגוע באמון הציבור בשלטון בהקשר של טוהר המידות. מתן היתר אישי לאי קיום הכללים בנסיבות העניין אינו מוצדק ואינו ראוי מבחינה ציבורית.

בטרם קבלת ההחלטה, וכמצוות כלל 21(א) לכללים, שמעה הוועדה את חוות דעתו של מבקר המדינה, כבוד השופט (בדימו') יוסף חיים שפירא, לפיה הוועדה פנתה לב"כ המבקש לקבלת פרטים, אולם לא נענתה לכך, ואף ב"כ המבקש הודיע לוועדה כי אין מקום לכנסה פעם נוספת. לפיכך ובהיעדר מידע וטיעונים מפורטים לא ניתן לקבל את הבקשה.

על בסיס כל הטעמים שלעיל הוחלט לדחות את הבקשה.

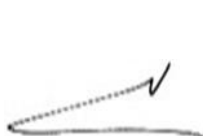
לפי החלטת הוועדה למתן היתרים מיום 28.11.2010 בנוגע לפרסום החלטותיה, ובהתאם לפסק דין בעת"מ 1981/09 התנועה לחופש המידע נ' משרד מבקר המדינה ואח', מיום 15.3.11 של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, ככלל, החלטות הוועדה למתן היתרים יפורסמו. עם זאת, הוועדה החליטה כי "בהתחשב בסוג העניינים בהם מדובר וברגישותם יישקל כל מקרה לגופו, והוועדה תוכל לקבוע לפי שיקול דעתה ובהתחשב בנסיבות כל מקרה לפרסם את החלטות באופן חלקי, תוך השמטת פרטים או עריכת שינויים או ללא פרטים מזהים. לעניין זה הוועדה תשקול גם את עמדת השר או סגן השר הנוגע בדבר לגבי הפרסום".

נסיבות הבקשה שלפנינו אינן מצדיקות הימנעות מפרסום ההחלטה, ולפיכך אנו מורים על פרסומה.

העתק ההחלטה נמסר למבקר המדינה ונשלח ליועץ המשפטי לממשלה.

בשולי הדברים יוזכר כי התנועה לטוהר המידות פנתה לוועדה ביום 22 ביולי 2018 בבקשה להופיע בפניה בעניין בקשה זו. בנוסף, על שולחן הוועדה הונחה בקשתו של עורך דין פרטי מסוים שהעלה שאלות שונות באשר למימון המבוקש והשימוש המיועד בו. בנסיבות העניין ונוכח ההחלטה אליה הגיעה הוועדה לא נמצא לנכון להזמין לטעון בפני הוועדה.

ניתנה בכ"א בכסלו התשע"ט (29 בנובמבר 2018).



עו"ד נורית ישראלי  
חברת הוועדה



עו"ד אביגדור רביד  
חבר הוועדה



ד"ר עוני חבש (שופט בדימוס)  
יו"ר הוועדה