

כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים

(מבוססים על דו"ח הוועדה בראשות השופט אשר)

הנוסח שלהלן הוא נוסח חדש המבוסס על החלטות קודמות של הממשלה ועל החלטת הממשלה מס' 2801(תמ/61), מיום 28.11.02 בה תוקנו הכללים. הנוסח שלהלן (הנוסח המלא של הכללים לרבות התיקון האמור) פורסם בילקוט הפרסומים התשס"ג, עמ' 1139-1136, מיום 16.1.03.

פרק א': כללי

1. הגדרות

בכללים אלה -

- (1) "בן משפחה" - בן זוג, ילד קטין, או כל קרוב שפרנסתו על השר;
- (2) "חבר בני אדם" - כל גוף של שני בני אדם או יותר, בין מואגד ובין לא מואגד, חברה, אגודה שיתופית, שותפות, אגודה עותמאנית, התאחדות וכל גוף שנוסד על פי דין;
- (3) "כספים" - פיקדונות לסוגיהם השונים, בסכום העולה על הסכום הקובע, במטבע ישראלי, במטבע חוץ או באגרות חוב המונפקות לפי חוק מילווה קצר מועד, התשמ"ד-1984¹, בכל סוג השקעה, למעט בתוכניות חיסכון, בקרנות השתלמות ובקופות גמל;
- (4) "הסכום הקובע" - 200,000 שקלים חדשים, הסכום האמור יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) וישתנה ב- 1 בפברואר של כל שנה (להלן - יום השינוי) לפי שיעור עליית המדד שפורסם לאחרונה לפני יום השינוי לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני יום השינוי הקודם; מזכיר הממשלה יפרסם את הסכום שעודכן כאמור בהודעה ברשומות;
- (5) "ניירות ערך" - תעודות המונפקות בסדרות על ידי תאגיד ומקנות זכות חברות, השתתפות או תביעה בו, בין אם הן על שם ובין למוכ"ז, לרבות ניירות ערך שמנפיקה המדינה, אופציות וחוזים עתידיים כמשמעותם בחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994².
- (6) "ענין אישי" - לרבות ענין אישי של קרוב של השר;
- (7) "עסק" - לרבות משלח יד, מקצוע, מסחר, מלאכה, חקלאות או תעשייה;
- (8) "קרוב" -
 - א) בן-זוג, הורה, הורי הורה, אח, אחות, צאצא וצאצאי בן הזוג, בן זוגו של כל אחד מאלה, צאצא של אח או אחות ואח או אחות של הורה;
 - ב) כל אדם אחר שיש לשר ענין אישי במצבו הכלכלי;
- (9) "שליטה" - כל זכות הקיימת לאדם לבדו או יחד עם קרובו ל- 10% לפחות מהון המניות המוצא, או ל- 10% לפחות מכוח ההצבעה, או בזכות לקבל 10% לפחות מהרווחים או בזכות למנות מנהל, של כל חבר בני אדם;
- (10) "שר" - לרבות ראש הממשלה וסגן שר.

2. שמירת דינים

כללים אלה יחולו נוסף על האמור בכל דין.

¹ ס"ח התשמ"ד, עמ' 69
² ס"ח התשנ"ד, עמ' 308

3. מילוי התפקיד בלא משוא פנים

שר ינהג במילוי תפקידיו בלא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל ובלא שיהיה לו ענין אישי בהחלטותיו או בפעולותיו אף למראית עין.

4. חובה למנוע ניגוד ענינים

מחובתו של השר לנהל את עניניו כך שלא ייוצר ולא יהיה ניגוד ענינים בין מילוי תפקידו כשר לבין עניניו האישיים.

5. ייחוד הכהונה ואיסור התעסקות נוספת

(א) שר יקדיש את 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 בלא תמורה;

(ג) שר לא יעסוק, תמורת תשלום, בהשמעת נאומים או הרצאות, בכתיבת מאמרים או בפעילות ספרותית, אלא באישור ועדת ההיתרים האמורה בפרק ד'.

פרק ב': הוראות מיוחדות

6. הוראות מיוחדות

בלי לגרוע מההוראות הכלליות האמורות בפרק א', יחולו על השר בתקופת כהונתו הוראות אלה:

(1) איסור כהונה בגוף שמטרתו השגת רווחים;

שר לא יעסוק בכל עסק ולא יהיה נושא משרה, חבר בהנהלה או בכל מוסד אחר של חבר בני אדם העוסק בפעילות כלשהי שמטרתה השגת רווחים;

(2) איסור כהונה בגוף אחר:

שר לא יהיה נושא משרה, חבר בהנהלה או בכל מוסד אחר של חבר בני אדם המקבל מימון מאוצר המדינה, בין באופן ישיר ובין באופן עקיף, או המקבל תרומות, למעט כהונה כחבר בהנהלה של מפלגה;

(3) איסור קבלת שכר והכנסות אחרות:

(א) שר לא יקבל שכר או טובת הנאה, זולת שכרו שמשלמת לו המדינה;

(ב) שר לא יקבל הכנסות מעסק או מכל חבר בני אדם;

(ג) האמור בפסקה זו לא יחול על -

(1) הכנסות מרכוש ומהשקעות;

(2) הכנסות מתגמולים או תקבולים אחרים מקרן פנסיה, מקרן תגמולים ועל פי

פוליסת ביטוח ותשלומים אחרים כיוצא באלה;

(3) תקבולים הנובעים ממכירת זכויות בעסק או ממכירת מניות בחבר בני אדם

שהשר השתתף בהם טרם היותו לשר, בתנאי כי תקבולים אלה אינם נמדדים

ואינם תלויים בהכנסות העסק או חבר בני אדם לאחר מכירת הזכויות או

המניות;

(4) איסור שימוש במידע:

שר לא יעשה עסקה, בין במישרין ובין בעקיפין, תוך שימוש בידיעה מוקדמת, בידיעה סודית

או בכל ידיעה אחרת שהיא בידיעתו או שיש להניח שהיא בידיעתו, שאינה נחלת הכלל;

(5) שר לא יחזיק כספים או ניירות ערך, אלא באמצעות "נאמנות עיוורת" כאמור בסעיף 16;

(6) איסור רכישת נכסי המדינה :

שר לא ירכוש ולא יקבל נכסי המדינה, בין במישרין ובין בעקיפין, מלבד רכישה או קבלה של נכסים הנמכרים או המוענקים לציבור על פי עקרונות כלליים ומוגדרים מראש ואשר לציבור אפשרות שווה לרכוש או לקבל.

7. הסדרים למניעת ניגוד עניינים

(א) בכל מקרה שיש לשר עניין אישי בפעולה או בהחלטה, שיש בה כדי להשפיע על הענקת טובת הנאה או זכות, אסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בפעולה או בקבלת ההחלטה; הובא עניין כאמור לפני השר כחבר ממשלה, כחבר ועדת שרים או בכל דרך אחרת, חייב השר להצהיר מיד על העניין האישי שיש לו; הודעה על הצהרת השר בדבר עניין אישי תישלח למבקר המדינה.

(ב) היה שר במצב של ניגוד עניינים -

(1) לגבי סמכות הנתונה לו על-פי חיקוק, ניתן - לאחר קבלת חות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה - לפעול באחת מדרכים אלה:

(א) להעביר את סמכויות הפעולה או ההחלטה של השר באותו עניין לשר אחר משרי הממשלה לפי סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה³;

(ב) היה ניגוד העניינים זמני ולא מתמשך, לקבוע כי ימלא את התפקיד ראש הממשלה, או שר אחר לפי סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה.

(2) לגבי סמכות אחרת, ויש צורך בקבלת החלטה בדרג מיניסטריאלי - ניתן, לאחר קבלת חות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, לפעול באחת מדרכים אלה:

(א) להסמיך ועדת שרים להפעיל את הסמכות, ואותו שר לא ישתתף בדיון ובהחלטה בועדת השרים באותו עניין;

(ב) שר אחר, לפי קביעת הממשלה, יפעיל את הסמכות;

(ג) משתרע ניגוד העניינים על כל שטח הפעולה - להעביר את שטח הפעולה למשרד אחר לפי סעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה.

(ג) על-אף האמור בסעיף קטן (ב)1 ו-2, אם בשל מהות העניין האישי ויתר נסיבות העניין, נראה כי אין מדובר בחשש לניגוד עניינים של ממש, ניתן, לאחר קבלת חות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, להסתפק בכך שהשר ישתף בהחלטה או בפעולה שר נוסף שתקבע הממשלה. במקרה של חילוקי דעות בין שני השרים, יובא הנושא להכרעת הממשלה או ועדת שרים, והשר יפעל לפי הכרעה כאמור.

8. ענין אישי הפוגע במילוי תפקיד השר

ראה מבקר המדינה כי שר הצהיר על ענין אישי ונמנע מלקחת חלק בקבלת החלטות, כאמור בסעיף 7, במידה המפריעה לו למלא את תפקידו כראוי, יפעל המבקר בדרך הקבועה למקרה של חריגה מכללים אלה, כמפורט בסעיף 11.

9. דיווח למבקר המדינה

(א) שר שקיבל תשלום בעד פעילות כאמור בסעיף 5(ג) ידווח למבקר המדינה על פרטי התשלום בתוך חודש מיום קבלתו.

(ב) שר שמפיקדון תוכנית חיסכון או מקופת גמל שלו נמשכו כספים יודיע על כך בתוך חודש מיום המשיכה למבקר המדינה.

10. הצהרה שנתית

בתוך 60 ימים מתום כל שנה לכהונת שר, ובתוך 60 ימים לאחר סיום כהונת השר, יגיש השר למבקר המדינה הצהרה ובה פרטים אלה:

³ ס"ח התשס"א, עמ' 158.

- (1) ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לשר ולבני משפחתו בתום אותה שנה או בתום תקופת הכהונה ;
- (2) מקורות ההכנסה של השר ובני משפחתו באותה שנה או באותה תקופה וסכומי ההכנסה מכל מקור ;
- ההצהרה תהיה בהתאם לטופס שיקבע מבקר המדינה.

11. פעולות מבקר המדינה

- (א) מבקר המדינה יבדוק מילוי הוראות וכללים אלה בידי השרים, ויהיו לו כל הסמכויות הקנויות למבקר המדינה בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958- [נוסח משולב]⁴(להלן - חוק מבקר המדינה).
- (ב) מלבד אם נאמר במפורש אחרת בכללים אלה, ישמור מבקר המדינה על סודיות הצהרות השרים ולא יגלה כל פרט בלי לקבל את הסכמת השר הנוגע בדבר.
- (ג) מבקר המדינה רשאי להביא לידיעת ראש הממשלה כי הוא בודק אם שר נהג בהתאם לכללים אלה, ולהמציא לראש הממשלה מידע בנדון.
- (ד) מבקר המדינה רשאי, אם נסיבות הענין מצדיקות זאת לדעתו, לדווח על סטייה מכללים אלה לועדת משנה שתיבחר על ידי ועדת הכנסת לעניני ביקורת המדינה, ולהביא לידיעתה את ממצאיו.
- (ה) מצא מבקר המדינה כי קיים חשש לעבירה פלילית - יעביר את הענין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

פרק ג': חובות השר עם כניסתו לתפקיד

12. התפטרות והפסקת עיסוק

מיד עם תחילת כהונתו כשר ולא יאוחר מ- 30 ימים לאחר מכן, יתפטר השר מכל משרה, תפקיד או כהונה, ויפסיק כל עיסוק או פעילות שאינם בהתאם לכללים אלה.

13. מכירת עסק ומניות עם תחילת הכהונה

שר שהוא בעל זכויות בעסק או בעל מניות המקנות לו שליטה בחבר בני אדם, ינקוט בתוך 60 ימים מתחילת הכהונה כשר, באחת מדרכים אלה כדי למנוע מצב של ניגוד עניינים :

- (1) ימכור את הזכויות בעסק או את המניות לאדם שאיננו קרובו ולא חבר בני אדם בשליטתו ;
- (2) עבד קרוב של השר עמו בעסק או בחבר בני אדם כאמור לפחות שנה לפני המינוי כשר, רשאי השר למכור או להעביר את כל הזכויות בעסק או את כל המניות לאותו קרוב בתנאי כי הקרוב איננו בן זוגו או ילדו הקטין ;
- (3) יחכיר את העסק לאדם שאיננו קרובו ושאינו חבר בני אדם שבשליטתו, תמורת דמי חכירה קבועים מראש לכל תקופת כהונת השר, בתנאי כי דמי החכירה אינם תלויים בהכנסות מהעסק.

14. העמדה לביקורת מבקר המדינה

(א) נוסף על חובות השר על פי כללים אלה חייב השר לגרום לכך שעסק או חבר בני אדם שאיננו גוף מבוקר, יעמוד לביקורת מבקר המדינה על ידי חתימת הסכם עם הממשלה על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, במקרים אלה :

- (1) אם מועברות זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה בחבר בני אדם לקרוב כאמור בסעיף 13(2) ;
- (2) אם הועברו זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה בחבר בני אדם לקרוב של השר בתוך שלוש שנים לפני מינויו לשר ;
- (3) אם החכיר השר כאמור בסעיף 13(3).

(ב) בביצוע הביקורת ישתמש מבקר המדינה בסמכויות שהוענקו לו בחוק מבקר המדינה; מבקר המדינה יפעיל את סמכויותיו לגבי העסק או חבר בני האדם כדי לבדוק אם נהגו בטוהר המידות ואם לא נוצלו לרעה הקרבה או הקשר עם השר.

15. מכירה תוך שמירת זכויות

שר שעם כניסתו לתפקיד מכר זכויות בעסק או מניות שליטה בחבר בני אדם רשאי לשמור לעצמו זכות לרכישה חוזרת של הזכויות או המניות עם תום תקופת כהונתו, בתנאי כי הרכישה החוזרת תהיה תמורת תשלום המחיר המלא של כל הזכויות או המניות בעת הרכישה החוזרת.

16. העברת ניירות ערך לנאמנות

(א) בתוך 60 ימים מיום מינויו יעביר השר את הכספים ואת ניירות הערך שבבעלותו ובבעלות בני משפחתו לחברת נאמנות ציבורית ובלתי תלויה, אשר תחזיק ותנהל אותם בדרך של "נאמנות עיוורת".

(ב) השר ובני משפחתו לא יתנו לחברת הנאמנות כל הוראות באילו ניירות ערך להחזיק ואילו ניירות ערך למכור או לרכוש, למעט הנחיה חד פעמית, קודם לתחילת מתן השירות, בדבר סוגי ההשקעה שיכללו בתיק ובדבר השיעור המירבי של כל סוג ביחס לשווי התיק, או הנחיה כי אלה ייקבעו לפי שיקול דעתה של חברת הנאמנות.

(ג) חברת הנאמנות לא תמסור לשר ולבני משפחתו, כל עוד מכהן השר בתפקידו, כל מידע על העסקאות שנעשו בניירות הערך; המידע היחיד שיימסר יהיה שווי כלל ניירות הערך, הרווחים שמומשו, והמס ששולם בשל רווחים אלה.

(ד) שטר הנאמנות בין השר לבין חברת הנאמנות יובא לאישור היועץ המשפטי לממשלה.

(ה) הוראות סעיף זה לא יחולו על מניות שקיימת חובה להעבירן על פי סעיף 13.

17. הצהרה על הון, נכסים וזכויות בעת תחילת הכהונה

בתוך 60 ימים מיום תחילת כהונתו, יצהיר השר למבקר המדינה, בדין וחשבון מפורט ועל פי טופס שיקבע המבקר, על עניינים אלה:

- (1) ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לשר ולבני משפחתו ביום כניסתו לתפקיד;
- (2) המקורות והסכומים של הכנסתו והכנסת בני משפחתו בשנה שקדמה למינויו כשר;
- (3) פרטים מלאים על נכסים שהועברו על פי סעיף 13(1) ו- (2), בציון שם הרוכש או מקבל ההעברה וקרבתו לשר;
- (4) פרטים מלאים על עסק שהשר החכיר על פי סעיף 13(3), ועל תנאי החכירה, בצירוף ההסכם המקנה את הזכות לרכישה חוזרת;
- (5) הזכויות והמניות שנשארה לגביהן זכות לרכישה חוזרת על פי סעיף 15, בצירוף ההסכם המקנה את הזכות לרכישה חוזרת;
- (6) רשימת ניירות הערך שהועברה לחברת נאמנות על פי סעיף 16, והעתק משטר הנאמנות;
- (7) רשימה מפורטת של כל התפקידים, המשרות והכהונות שבהן החזיק השר לפני מינויו ואשר מהן התפטר על פי כללים אלה, ורשימת התפקידים, המשרות והכהונות שהשר ממשיך להחזיק בהן לאחר מינויו.

פרק ד': ועדה למתן היתרים

18. מינוי הועדה

(א) מבקר המדינה ימנה ועדה בת שלושה חברים שבראשה שופט או שופט בדימוס (להלן - הועדה).

(ב) הועדה תמונה לתקופה של שנתיים.

(ג) הודעה על מינוי הועדה תפורסם ברשומות.

(ד) התפנה מקומו של חבר הועדה או נבצר מחבר הועדה למלא את תפקידו, יהיה מבקר המדינה רשאי למנות במקומו חבר אחר או ממלא מקום, לפי שיקול דעתו.

19. סמכות הועדה

- (א) הועדה מוסמכת לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מכללים אלה.
- (ב) הועדה רשאית לסרב למתן היתר, לתתו או לתתו בתנאים, אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית.
- (ג) תוקף ההיתר לא יעלה על משך תקופת כהונת הממשלה.

20. בקשה להיתר

פניה לועדה בבקשה לקבל היתר יכול שתבוא מאת השר הנוגע בדבר או מאת מי שמועמד להיות שר.

21. החלטת הועדה

- (א) הועדה תשמע, לפני מתן החלטתה, את חוות דעתו של מבקר המדינה לגבי המקרה שלפניה.
- (ב) החלטת הועדה תהיה סופית.
- (ג) העתק מהחלטת הועדה יישלח למבקר המדינה.
- (ד) אין בהחלטת הועדה כדי לגרוע מסמכות מבקר המדינה לפי חוק מבקר המדינה, ולפי כל חיקוק אחר.

22. ביטול היתר

- (א) ראה מבקר המדינה שהנסיבות שבהן ניתן היתר השתנו באופן בולט, יביא את הדבר לידיעת הועדה.
- (ב) קיבלה הועדה הודעה כאמור, רשאית היא, אם לדעתה שינוי הנסיבות מצדיק זאת, לבטל או לשנות את ההיתר שנתנה והיא תודיע על החלטתה למבקר המדינה ולשר הנוגע בדבר.

23. שכר והוצאות

- (א) חברי הועדה יקבלו החזר הוצאות מאוצר המדינה כפי שיקבע מבקר המדינה.
- (ב) חברי הועדה שאינם מקבלים משכורת מאוצר המדינה יקבלו מאוצר המדינה שכר טרחה בעד השתתפותם בישיבות הועדה כפי שיקבע מבקר המדינה.

פרק ה': שונות

24. הארכת מועדים

מבקר המדינה רשאי להאריך מועד שנקבע בכללים אלה מטעמים מיוחדים.