

**דין וחשבון
הוועדה הציבורית**

בנושא

**ניגוד ענינים
של
שרים וסגני שרים**

דין וחשבון הוועדה הציבורית

בנושא ניגוד עניינים של

שרים וסגני שרים

חלק ראשון: מבוא

הקמת הוועדה ודרכי עבודתה

- 1.1 ביום י"ז בתמוז תשל"ז (3 ביולי 1977) יזמה הממשלה הקמת ועדה ציבורית והטילה עליה להמליץ על כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. הממשלה החליטה על כינון הוועדה בעיקר בשל העדר כל כללים שבכתב שינחו את שרי הממשלה.
- 1.2 כתב המינוי מיום י"ח בתמוז תשל"ז (4 ביולי 1977) הגדיר תפקידי הוועדה כדלקמן:

"... תמליץ על כללים למניעת ניגוד עניינים העלול להתעורר בין כהונתם של שרים וסגני שרים ופעילותם בתפקידיהם הממלכתיים לבין זיקתם – במישרין או בעקיפין – לעסק, לרכוש, למקצוע או לעיסוק או תפקיד כלשהם, בין למטרת רווחים ובין שלא למטרת רווחים.

הוועדה תבחן את הנושא גם על רקע נתונים שימציאו לה שרים וסגני שרים המכהנים כיום.

הוועדה תגיש המלצותיה תוך ששה שבועות".
- 1.3 כיו"ר הוועדה נתמנה מר שלמה אשר – שופט בית המשפט העליון; וחבריה – מר דוד גולן, מנכ"ל הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, וד"ר יעקב נאמן עו"ד. הוועדה קיימה בירושלים 12 ישיבות.
- 1.4 עם כינונה פנתה הוועדה לכל חברי הממשלה וסגני השרים והודיע להם כי אם רצונם בכך, הם מוזמנים להופיע בפני הוועדה וכי רשאים הם להמציא לוועדה חומר בכתב. בפני הוועדה הופיעו:

מר ש. ארליך - שר האוצר ;
מר י. הורוביץ - שר התעשייה המסחר והתיירות ;
מר י. מודעי - שר האנרגיה והתשתית ;
מר ג. פת - שר השיכון והבינוי ;
מר א. שרון - שר החקלאות ;
מר י. פלומין - סגן שר האוצר.

בנוסף על כל קיבלה הוועדה חומר בכתב משרים שהופיעו בפניה.

כן נפגשה הוועדה מיוזמתה מספר פעמים עם ד"ר י. נבנצל – מבקר המדינה ;
פרופ' א. ברק – היועץ המשפטי לממשלה ; ד"ר מ. חשין – המשנה ליועץ המשפטי
לממשלה ; ומר ח. צדוק – ח"כ ושר המשפטים לשעבר.

1.5 הוועדה מודה לכל האישים שהופיעו בפניה ועזרו לה לבחון את הנושא ולגבש עמדה בסוגיה סבוכה וקשה זו. כל השרים שהופיעו בפני הוועדה דברו בגילוי לב מוחלט, תוך הצגת הנושא הן מבחינתם האישית והן מהבחינה הציבורית. במיוחד התרשמנו מהצהרת כל השרים כי הם מקבלים על עצמם מראש כל הגבלות שתקבע הוועדה בכללים שתציע.

הוועדה רואה חובה נעימה לעצמה להודות למבקר המדינה, ליועץ המשפטי לממשלה ולמשנהו על שהעמידו ניסיונם הרב לרשות חברי הוועדה במשך שעות ארוכות וסייעו לוועדה בעצתם ובתבונתם.

הוועדה נעזרה רבות במזכירה נמרצת ומוכשרת, עו"ד טנה שפניץ, ממשרד המשפטים, שלא חסכה מעיתותיה לא רק בארגון ישיבות הוועדה אלא אף במחקר הנושא במדינות רבות ובהמצאת חומר ביבליוגרפי רב לעיון חברי הוועדה. עו"ד שפניץ תרמה רבות לגיבוש המלצות הוועדה ועל כך הערכתנו ותודתנו.

1.6 המלצות הוועדה שגובשו בכללים למניעת ניגוד עניינים המובאים בחלק השני לדין וחשבון, נבחנו על רקע המציאות בישראל ותוך בדיקת החוקים והנוהגים בנושא זה גם במדינות אחרות.

הוועדה נעזרה בחומר השוואתי מארצות הברית, אנגליה, אוסטרליה, גרמניה המערבית, הודו, צרפת וקנדה. רשימת המקורות שעמדו לרשות הוועדה, מצורפת כנספח לדין וחשבון הוועדה. אף שרשימה זו איננה ממצה הרי שהיה די בחומר ההשוואתי שהועמד לרשות הוועדה לדלות ממנו רעיונות לכללים שיונהגו בישראל.

2. המצב המשפטי שקדם להחלטת הממשלה בדבר הקמת הוועדה

- 2.1. חוק יסוד: הממשלה, לא קבע כל הגבלות על עיסוק שרים ולא נגע בסוגית ניגוד העניינים שבין השר לבין ענייניו האישיים. יתרה מזו: האיסור החל על חבר כנסת לקבל משכורת מכל מקור אחר¹ איננו חל על חברי הממשלה.²
- 2.2. האיסור הראשון שנקבע בחקיקה נמצא בסעיף 14 (א) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א – 1951, לפיו:

"חבר כנסת, שר וסגן שר, אסור לו להשתמש בתואר תפקידו בכל פעולה הכרוכה בעסקו או במקצועו".

איסור זה יותר משיש בו איסור עשוי להשתמע ממנו כי שר וסגן שר רשאים לנהל עסק או להמשיך ולפעול במקצועם אף לאחר מינויים. כן נאסר על שר וסגן שר לכהן כדירקטור בחברה ממשלתית.³

- 2.3. יחד עם זאת, גובש במשך השנים הנוהג כי משנכנס שר לתפקידו המיניסטריאלי עוזב הוא את עסקו ומקצועו. נוהג זה אף שלא היה מעוגן בחקיקה יסודו בעקרונות הממשל התקין ובכללי היסוד שאין אדם דן בענין כשהוא נוגע בדבר. עול זה שקיבלו על עצמם חברי ממשלה מרצון – בעיקר בעלי מקצוע חופשי – לא תמיד ולא הכל נהגו על פיו. העדר הוראות מפורטות בסוגית ניגוד העניינים של שרים, יצרה חלל משפטי שהממשלה הנוכחית ביקשה להסדיר עם כינונה.

¹ חוק שכר חברי הכנסת, תשי"ט – 1949, סעיף 8.

² שם, בסעיף 10 "אין חוק זה חל על חבר כנסת שהוא מכהן כחבר הממשלה או כסגן שר".

³ סעיף 17 (א) (1) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה – 1975.

2.4. בחוות דעת שיצאו מטעם היועץ המשפטי לממשלה בשנים האחרונות נתגבש ונתחזק הכלל כי שר חייב להקפיד שלא ייווצר מצב של ניגוד ענינים בין תפקידו לבין עניניו האישיים⁴. כלל יסוד זה משמש אבן היסוד להצעותינו ואנו לא באנו אלא למלא כלל זה בתוכן ובצורה. הכללים המוצעים באים לגבש ולפרט את עקרון היסוד של פרטיו ודקדוקיו.

העקרונות המונחים ביסוד הכללים

3.1 שני עקרונות הינחו את הוועדה בעת שבחנה את הסוגיה של ניגוד ענינים.

3.1.1 מחד גיסא הצורך בשמירה קפדנית על טוהר המידות של אישי ציבור.

3.1.2 מאידך גיסא, הרצון לאפשר ולעודד כהונתם של שרים בעלי הכשרה מתאימה וגם בעלי ניסיון מגוון בתחום בו יעסקו במשרד הממשלתי.

3.2 הגשמת העיקרון הראשון באופן עיקבי מביאה למסקנה שיש למנוע כל מצב בו עלול להיווצר ניגוד ענינים בין תפקידו של השר לבין עניניו האישיים. השר חייב להיות חופשי לחלוטין מכל השפעה של מניעים זרים בשעה שהוא נדרש להחליט בענין הקשור עם כהונתו. מסקנה הכרחית מקבלת עקרון זה שעל השר לוותר על כל פעילות שאיננה מתחייבת ממילוי תפקידו כשר, ועל כל עסקיו אשר עלולים – ולו רק למראית עין – לגרום לו למשוא פנים בהחלטותיו ובפעולותיו.

3.3 לעומת זאת, המסקנה המתבקשת מהעקרון השני היא שיש להגביל את השר בצורה סבירה ולהמנע מקיצוניות מיותרת בכל הנוגע לאיסורים והגבלות שיוטלו עליו עקב עיסוקיו בעבר.

⁴ ראה חוות דעת מיום 7 בספטמבר 1970 בענין פעולות שרים וסגני שרים כמנהלי חברות ועמותות; חוות דעת מיום 1 במאי 1975 בענין כהונת חבר הממשלה בתפקיד ראש העיר.

3.4 נאמנים לשיטתנו קבלנו כמושכל ראשון את העקרון כי יש לאסור מכל וכל כל מעורבות אישית של השר בכל ענין שבו הוא נדרש לטפל כשר. יחד עם זאת, היינו ערים לכך שאזרח המועמד לכהן כשר בממשלה עלול לעמוד בפני הבחירה הקשה בין ויתור על כל מפעל חייו לבין כהונה של שר לתקופה מוגבלת אשר עלולה-מסיבות שאינן תלויות בשר-להסתיים אף כעבור תקופה קצרה. המלצות הוועדה מכוונת לסלול דרך שתענה לכל תופעה ממשית של ניגוד ענינים ויחד עם זאת לא תנעל הדלת בפני מועמדים רצויים לשמש בכהונת שרים.

נושאים אחרים

4.1 המלצות הוועדה דנות בסוגית ניגוד הענינים עם קבלת כהונת השר ובמשך תקופת הכהונה. הוועדה לא ראתה לנכון לדון בשאלות הכרוכות בסיום כהונת השר ובהגבלות המתבקשות לאחר סיום תקופת הכהונה. שאלה זו מצאה הסדר חלקי בסעיף 14 (ב), (ג) ו- (ד) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם תשי"א – 1951 לגבי שרים וסגני שרים. הסדר מפורט יותר, שאיננו חל על שרים, וסגני שרים, מצוי בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט – 1969. סוגיה זו ראויה לעיון נפרד ומעמיק, ומן הראוי שנושא ההגבלות לאחר הפרישה יבחן בעתיד הקרוב על מנת שיקבעו הוראות מפורשות בחוק.

4.2 כמו כן לא ראתה הוועדה לדון בנושאים אחרים שאף הם קרובים לנושא ניגוד הענינים אך אין הם בסמכות הוועדה. כך למשל: לא נגענו בשאלה הנגזרת מעצם הטלת ההגבלות והאיסורים על השרים בכללים המוצעים, והנוגעת לגובה שכר השרים והרכבו. כן לא ראינו זאת מסמכותנו לקבוע מה משמעות הנוספת המתבקשת מהטלת חובות על סגני שרים הזהות לחובות המוטלות על שרים.

4.3 נושא אחר הדורש הסדר מיוחד נוגע לענין קבלת מתנות על ידי שרים בתקופת כהונתם. נראה לנו, כי המתנות – מלבד מתנות פעוטות ערך הניתנות בנסיבות מסוימות – יש לראותם כרכוש המדינה. עקרון זה בא לידי ביטוי בהצעת חוק שירות הציבור (מתנות) תשל"ה – 1975, הנמצאת בהכנה על ידי הממשלה.

הוועדה בדעה, שעל הממשלה לתת להמלצותיה, כפי שבאו לידי ביטוי בכללים המוצעים בחלק השני להמלצותינו, תוקף של כללים מחייבים. אולם, לאור העובדה שכללים אלה הם ניסיון ראשון בארץ להסדיר את נושא ניגוד העניינים, נראה לנו שרצוי לרכוש ניסיון בהפעלתם לפני קבלת ההחלטה על הצורה המשפטית הסופית בה יהיו מוצקים הכללים, אם בחקיקה ואם בדרך אחרת.