

פעילות עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה במוסדות איגוד הכדורסל בישראל

תקציר

במוסדות איגוד הכדורסל בישראל (להלן - איגוד הכדורסל או האיגוד) פעלו בשנת 2005 כמה עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה: 1. עובד מינהל הספורט שבמשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) שימש כנציג המינהל במעמד של משקיף "בדעה מיעצת" בהנהלת האיגוד; 2. שופטים במערכת בתי המשפט שימשו, במסגרת עיסוק נוסף, חברים בבית הדין העליון של האיגוד, ומנהל רשות המסים שימש, במסגרת עיסוק נוסף, חבר בהנהלת האיגוד ובנשיאותו וכיו"ר הוועדה המקצועית שלו. הביקורת העלתה ליקויים מהותיים בפעילותם במוסדות האיגוד ובהסדרתה על פי ההוראות והכללים המחייבים ועל פי סדרי מינהל תקין.

כהונת נציג מינהל הספורט בהנהלת האיגוד

מינהל הספורט לא הגדיר בנוהל את תפקיד נציגו במעמד של משקיפים בהנהלות של איגודי הספורט ואת זכויותיהם וחובותיהם, ובכלל זה את תפקיד נציגו באיגוד הכדורסל. המינהל גם לא קבע כללים בדבר הנושאים שבעניינם עליהם לדווח לממונים עליהם. לא נמצאו דיווחים בכתב שנציג המינהל באיגוד הכדורסל מסר לממונים עליו במשרד החינוך בעניין ישיבות ההנהלה שהשתתף בהן והנושאים שנדונו בהן, ובעניינים חשובים הקשורים בפעילות האיגוד.

מינהל הספורט ממנה את נציגו באיגודי הספורט לתקופה בלתי מוגבלת ורואה כחלק מתפקידם את ייצוג ענייני איגוד הספורט במינהל. ראייה זו היא בעייתית כאשר האינטרסים של המינהל והאיגוד אינם תואמים, ויש בה כדי לפגוע בחובת הנאמנות המלאה של הנציג למשרד החינוך.

מפקח במינהל הספורט המשמש נציג המינהל במעמד של משקיף בהנהלת איגוד הכדורסל, מר שלמה סביה, קיבל מהאיגוד במשך שש שנים (2000-2005), אף שאינו חבר הנהלת האיגוד, תעודה שהיא למעשה מינוי רב-שנתי הניתנת רק לחברי הנהלת האיגוד ומוסדותיו (להלן - תעודת האיגוד), ומקנה זכות כניסה ללא תשלום לכל משחקי הכדורסל שמארגן האיגוד (תחרויות ליגות הכדורסל, גביע המדינה ומשחקי נבחרת ישראל). כמו כן קיבל מר סביה מהאיגוד כרטיסי כניסה למשחקים רבים של קבוצת הכדורסל של מכבי תל אביב (להלן - הקבוצה) במסגרת משחקי היורוליג, שנתנה הקבוצה לאיגוד ללא תשלום. לרבים ממשחקים אלה קיבל מר סביה שני כרטיסים. המחיר של מינוי שנתי אחד רק למשחקי היורוליג של הקבוצה היה בשנת 2005 כ-5,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם יש צורך בנוכחות של נציג מינהל הספורט מדי פעם בפעם במשחקים של קבוצות ספורט המאורגנים על ידי איגוד הכדורסל, שמשרד החינוך תומך בפעילותו, לשם בחינת רמתם המקצועית והתרשמות מהאופן שבו האיגוד מנצל את תמיכת המשרד, אין מקום שהנציג יקבל תעודה המקנה כניסה

חופשית לכל המשחקים שהאיגוד מארגן, אלא כרטיסים ספורים בלבד למשחקים בליגות השונות שבאחריות האיגוד, שנוכחותו בהם חיונית לשם מילוי תפקידו. מכל מקום עובד מינהל הספורט שקיבל מינוי או כרטיסים לאירוע ספורט כזה חייב לדווח על כך בעוד מועד לגורמים הנוגעים בדבר במשרד, ועליהם לבחון אם יש צורך בנוכחותו באירוע ואם יש הצדקה לקבלת כרטיס כניסה ללא תשלום לשם כך. אשר למשחקי היורוליג של הקבוצה, תפקידיו של מר סביה במשרד ובאיגוד לא דרשו ממנו להיות נוכח במשחקים אלה ובוודאי לא לקבל שני כרטיסים לכל משחק.

מר סביה קיבל את התעודה והכרטיסים מהאיגוד באשר הוא עובד ציבור. על פי הוראות חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, תקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1980 (להלן - התקנות), והתקשי"ר, התעודה והכרטיסים הם מתנה, והיא על מר סביה לדווח על קבלתם לוועדת המתנות במשרד החינוך, ואולם הביקורת העלתה כי הוא לא דיווח על כך לוועדה ובהיעדרה לגורמים המוסמכים במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת התעודה והכרטיסים במשך שש שנים היא קבלת טובת הנאה בניגוד להוראות החוק והתקשי"ר. יש לראות בחומרה את פעולותיו של מר סביה בעניין קבלת התעודה והכרטיסים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך ונציבות שירות המדינה לנקוט את הצעדים המתחייבים מכך.

על משרד החינוך לבדוק בהקדם אם גם נציגיו באיגודי ספורט אחרים קיבלו תעודות וכרטיסים ללא תשלום לאירועי ספורט ולא דיווחו על כך, והאם הדבר היה ידוע להנהלת המשרד, ולנקוט את הצעדים המתחייבים מכך. על המשרד להבהיר בהקדם לכל עובדיו ובכללם נציגיו באיגודי ספורט את הכללים בעניין קבלת תעודות, הזמנות, כרטיסים ומינויים לאירועים שונים ובכללם אירועי ספורט, ולתת לכללים אלה ביטוי בנהליו.

פעילות שופטים מכהנים בבית הדין העליון של האיגוד

בבית הדין העליון של איגוד הכדורסל (להלן - בית הדין) היו חברים במועד התחלת הביקורת באיגוד - פברואר 2005 - שלושה שופטים המכהנים במערכת המשפט: כבוד השופט אורי גורן, נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב, כיהן בבית הדין מ-1998 עד אפריל 2005; כבוד השופט אלון גילון, נשיא בית משפט שלום וסגן מנהל בתי המשפט, מכהן בבית הדין מ-1993; כבוד השופט עודד מודריק, שופט בבית המשפט המחוזי בתל אביב, החל לכהן בבית הדין ב-1988, עוד קודם שהתמנה לשופט. באוגוסט 2005, בעקבות הביקורת, הודיע על הפסקה מיידית של פעילותו באיגוד הכדורסל.

הביקורת העלתה כי למרות האמור בחוק יסוד: השפיטה (להלן - חוק היסוד) משנת 1984, ובכללי אתיקה שיפוטית, התשנ"ג-1993 (להלן - כללי האתיקה מ-1993) מילאו שלושת השופטים את תפקידם בבית הדין העליון של האיגוד בלא לקבל היתר בכתב מאת נשיא בית המשפט העליון ומאת שר המשפטים, כמתחייב מחוק היסוד.

מנהל בתי המשפט דאז וועדת האתיקה של השופטים דאז נתנו לאחד השופטים האמורים היתרים לפעילויות שונות בגופי ספורט אף שלא הוסמכו בחוק היסוד או בכללי האתיקה מ-1993 לתת לשופטים היתרים לעסוק בעיסוק נוסף. על הגורמים המופקדים על יישום חוק היסוד וכללי האתיקה מ-1993 ועל פעילותו של מינהל בתי

המשפט, להוציא הנחיית רענון לגבי הגורמים המוסמכים לתת לשופטים היתרים לעסוק בעיסוק נוסף, לרבות הבהרת העיסוקים המחייבים הגשת בקשת היתר.

שלושת השופטים קיבלו מאיגוד הכדורסל את תעודת האיגוד, המקנה זכות כניסה ללא תשלום לכל משחקי הכדורסל שמארגן האיגוד. שניים מהם, כבוד השופטים אורי גורן ואלון גילון, גם קיבלו מהאיגוד כרטיסי הזמנה למשחקי קבוצת מכבי תל אביב בתחרויות היורוליג, שמקבל האיגוד מהקבוצה. לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שאין מדובר באירוע חד-פעמי, אלא בתעודה ובכרטיסים למשחקים רבים, על שלושת השופטים היה להימנע מלקבל את תעודת האיגוד, ועל כבוד השופטים אורי גורן ואלון גילון היה להימנע מלקבל כרטיסי הזמנה למשחקי היורוליג. העובדה שלא עשו כן אינה עולה בקנה אחד עם המלצות הוועדה לבחינת נושא האתיקה המקצועית של השופטים, בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס השופט משה לנדוי, ועם חובתם על פי כללי האתיקה מ-1993.

חברות מנהל רשות המסים במוסדות האיגוד

מר איתן רוב פעיל משנת 1993 במוסדות איגוד הכדורסל כנציג מרכז "הפועל" באיגוד וממלא בו תפקידים בכירים. בחודשים יולי-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה אם מר רוב דיווח על פעילותו הכלכלית והמסחרית של איגוד הכדורסל ועל תפקידיו במוסדותיו ואם הם נבחנו וקיבלו התייחסות ראויה עם כניסתו לתפקידיו הציבוריים, בשני הסדרים למניעת ניגוד עניינים שעליהם חתם; האחד (להלן - ההסדר הראשון) בשנת 2001, לתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ, והשני (להלן - ההסדר השני) בשנת 2005, לאחר שמונה גם לנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן יחד - מנהל רשות המסים)¹. את ההסדרים גיבשו, בתיאום עמו, יחידת היועץ המשפטי בנש"מ; לגבי ההסדר הראשון - יחידת היועץ המשפטי לאגף המכס והמע"מ (להלן - היועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ), ולגבי ההסדר השני - יחידת היועץ המשפטי לרשות המסים (להלן - היועץ המשפטי לרשות המסים); ומחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) במשרד המשפטים (להלן - משרד המשפטים). משרד מבקר המדינה גם בדק היבטים הנוגעים להיתרי עבודה פרטית באיגוד הכדורסל שקיבל מר רוב מנש"מ בשנים 2001-2005. הביקורת נעשתה בנש"מ, ברשות המסים ובמשרד המשפטים.

הסדר למניעת ניגוד עניינים בתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ

1. במגעים לגיבוש ההסדר הראשון מסר מר רוב כי איגוד הכדורסל אינו עוסק בענייני רכש וכי פעילותו באיגוד מוגבלת לתחום המקצועי בלבד (להלן - ההודעה); כמו כן הצהיר כי הוא משמש באיגוד כיו"ר הוועדה המקצועית בלבד, וכי לא יהיה מעורב בשום נושא כספי באיגוד (להלן - ההצהרה).

המידע שמסר לא היה מדויק ומלא, ובדיעבד התברר כי היה בו כדי להטעות: לאיגוד הכדורסל פעילות כלכלית ומסחרית נרחבת; מר רוב הוא גם חבר בנשיאות האיגוד

1 ב-15.9.03 החליטה הממשלה לאחד את אנפי המסים במשרד האוצר (אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, אגף המכס והמע"מ ושע"מ - שירותי עיבודים ממוכנים). בעקבות החלטה זו מונה מנהל אחד לאנפי המסים, והוא הוסמך לבצע את חוקי המס הרלוונטיים.

ובהנהלתו, העוסקות גם בנושאים כלכליים ומסחריים, וחברים בהן, בין היתר, אנשי עסקים בעלי קבוצות כדורסל וחברות מסחריות וכלכליות; מר רוב השתתף לפני כניסתו לתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ בחלק משיבות הנשיאות והנהלה של האיגוד שבהן נדונו נושאים כלכליים ומסחריים, וקיבל באופן שוטף את הפרוטוקולים של כל ישיבותיהן, ועל כן הוא היה מודע לכל הנושאים שנדונו בהן ולהחלטות שהתקבלו בהן.

נוכח פעילותו הכלכלית והמסחרית של האיגוד היה פוטנציאל לניגוד עניינים בין פעילותו של מר רוב במוסדות האיגוד ובין תפקידו כמנהל אגף המכס והמע"מ. בבואו לקבל החלטות ולבצע פעולות בתפקיד זה בנוגע לנושאי ספורט ולגופים כלכליים ומסחריים שאיגוד הכדורסל קשור עמם, היה מר רוב עלול להיות מושפע מהאינטרסים של איגוד הכדורסל ולהביא בחשבון גם את האינטרסים שלו כחבר הנהלת האיגוד ונשיאותו, ואף אם לא היה מתקיים ניגוד עניינים בפועל - הייתה עלולה להיווצר מראית עין של השפעה כאמור. גם המגעים עם אנשי עסקים בישיבות הנהלת האיגוד ונשיאותו היו עלולים להשפיע על תפקידו המיועד של מר רוב.

מר רוב לא דיווח על פעילותו הכלכלית והמסחרית של האיגוד ועל כל תפקידיו בו על המשתמע מהם. נוסף על כך לא נמצאו מסמכים המעידים כי מלבד הבירורים שנעשו עם מר רוב במישרין ובאמצעות בא כוחו ואשר באו לידי ביטוי בהודעה ובהצהרה, בדקו הגורמים השותפים להכנת ההסדר ולו באופן ראשוני בלבד את פעילות איגוד הכדורסל ואת המידע שמסר ולפיו פעילותו באיגוד מוגבלת לתחום המקצועי בלבד.

בשל כל אלה ניתנה הדעת בהסדר רק לפעילותו של מר רוב בוועדה המקצועית של האיגוד וגם זאת באופן חלקי בלבד, ונקבע בעניין איגוד הכדורסל, כי במסגרת תפקידו כמנהל אגף המכס והמע"מ הוא יימנע רק מעיסוק בעניינים הקשורים לסיווג קבוצות ספורט כמלכ"רים. ההודעה של מר רוב באמצעות בא כוחו והצהרתו ומידע נוסף שהיה בידי נש"מ ומשרד המשפטים על פעילותו באיגוד, לא קיבלו כל ביטוי בהסדר הראשון אף שהיו הבסיס העיקרי להחלטות שקיבלו הגורמים המעורבים בהכנת ההסדר בדבר הגבלת פעילותו של מר רוב באיגוד הכדורסל.

ראוי היה שהגורמים השותפים להכנת ההסדר יבדקו את סוגיית ניגוד העניינים שמעוררת הפעילות באיגוד הכדורסל באותה יסודיות שבה בדקו את הסוגיות שעוררה פעילותו המסחרית והעסקית של מר רוב. היה עליהם לעמוד על המתחייב מאופי הפעילות של איגוד הכדורסל, מתפקידי הנהלתו ונשיאותו ומתפקידי מר רוב בהם ועל כל המתחייב והמשתמע מתפקידו כיו"ר הוועדה המקצועית. היה עליהם גם לבדוק באיזו מידה יש לתפקידו הקודמים באיגוד כגזבר, כמנהל כספים וכיו"ר ועדת שיווק קשר לפעילות אגף המכס והמע"מ. כמו כן היה עליהם לבדוק את מכלול הנושאים בתחום הספורט ובענף הכדורסל שיש להם היבטים כלכליים ומסחריים והיבטי מיסוי הקשורים לפעילות אגף המכס והמע"מ, שהיו מודעים אליהם, ולתת לתוצאות הבדיקות האמורות ביטוי ראוי בהסדר. למצער, היה ראוי לתת ביטוי למה שנאמר בהודעה ובהצהרה או לבקש ממר רוב לאשר בחתימתו את המידע שמסר.

2. גם לאחר ההצהרה והחתימה על ההסדר הראשון השתתף מר רוב בחלק משיבות נשיאות האיגוד והנהלתו שבהן נדונו נושאים כלכליים ומסחריים והמשיך לקבל את הפרוטוקולים המלאים של כל ישיבותיהן, לרבות ישיבה שעסקה בנושא מיסוי.

3. ביוני 2002 הקים האיגוד בשיתוף קבוצות ליגת העל בכדורסל חברה פרטית בשם "מינהלת ליגת-העל בכדורסל 2002 (בע"מ)" (להלן - חברה מינהלת הליגה), העוסקת, בין היתר, בניהול מקצועי, כלכלי ושיווקי של ליגת העל ובמכירת זכויות שידור וחסויות. לאיגוד קשרים כספיים ואחרים עם החברה והם נדונו פעמים רבות בנשיאות האיגוד ובהנהלתו ובדירקטוריון החברה. הביקורת העלתה כי אף שהיה מדובר בשינוי מהותי במקום העבודה הפרטי לא דיווח מר רוב לגורמים השותפים להכנת ההסדר על הקמת החברה ועל פעילותה המסחרית והכלכלית, וכן על נוכחותו בחלק משיבות הנשיאות וההנהלה של האיגוד שנדונו בהן נושאים הקשורים בחברה, ועל קבלת הפרוטוקולים של כל ישיבותיהן.

הסדר למניעת ניגוד עניינים בתפקיד נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין

התקשי"ר והוראות נש"מ מחייבים כי הסדר למניעת ניגוד עניינים בתפקיד ציבורי ייחתם לפני כניסת העובד לתפקיד ולא אחריו. הביקורת העלתה כי רק במרס 2005, כתשעה חודשים לאחר כניסת מר רוב לתפקידו המורחב גם נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, הוא חתם על ההסדר השני שגובש בתיאום עמו על ידי היועץ המשפטי לאגף המכס והמע"מ (שהתמנה אחר כך ליועץ המשפטי לרשות המסים) ונש"מ ואושר על ידי משרד המשפטים. גם בהסדר השני התחייב מר רוב, בעניין פעילותו באיגוד הכדורסל, כי ימנע רק מלעסוק בעניינים הקשורים בסיווג קבוצות ספורט כמלכ"רים.

החתימה על ההסדר השני 9 חודשים לאחר כניסתו של מר רוב לתפקידו המורחב וכ- 14 חודשים לאחר החלטת הממשלה על מינויו לתפקיד זה אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין ועם הוראות נש"מ והתקשי"ר בעניין זה. מאחר שהתפקיד החדש הוא אחד התפקידים הרגישים והחשובים בשירות הציבורי והוא מקנה סמכויות ניכרות ונרחבות יותר, על נש"מ ומשרד המשפטים היה שלא לאשר את כניסתו של מר רוב לתפקיד עד להשלמת הסדר חדש המתייחס כראוי לתפקידו החדש.

גם במהלכים לגיבוש ההסדר השני לא דיווח מר רוב לגורמים השותפים להכנת ההסדר, כי הוא חבר בנשיאות האיגוד ובהנהלתו, על כל המשתמע מכך, ולא הבהיר את כל המתחייב והמשתמע מתפקידו כיו"ר הוועדה המקצועית.

מר רוב לא דיווח גם כי בפברואר 2005, עוד לפני חתימת ההסדר השני, הוא מונה לדירקטור בחברה פרטית שעיקר עיסוקה הוא בנושאים כלכליים ומסחריים - חברה מינהלת הליגה - מינוי שהומלץ עליו כבר באוגוסט 2004. יש לראות בחומרה את כהונתו של מר רוב כדירקטור בחברה מינהלת הליגה ואת אי-דיווחו על כך לגורמים השותפים להכנת ההסדר.

הגורמים השותפים להכנת ההסדר לא בדקו מחדש וביסודיות את פעולות האיגוד ואת תפקידיו של מר רוב במוסדותיו נוכח השינוי הניכר בהיקף סמכויותיו בתפקידו השני ונוכח חלוף הזמן ממועד הכנת ההסדר הראשון.

גם לאחר החתימה על ההסדר השני השתתף מר רוב בחלק משיבות נשיאות האיגוד והנהלתו ובישיבות הדירקטוריון של חברת מינהלת הליגה שנדונו בהן נושאים כלכליים ומסחריים, וקיבל את הפרוטוקולים המלאים של כל ישיבותיהם לרבות ישיבות שעסקו בנושאי מיסוי.



היועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ והיועץ המשפטי שהחליף אותה ואחר כך מונה ליועץ המשפטי לרשות המסים, המכירים באופן יסודי את תחומי העיסוק של אגף המכס והמע"מ ונציבות מס הכנסה, לא סייעו די הצורך לנש"מ ולמשרד המשפטים, במהלך גיבוש שני ההסדרים למניעת ניגוד עניינים, לקבל את מלוא המידע באשר לפוטנציאל לניגוד עניינים בין תפקידיו של מר רוב באיגוד לבין תפקידיו כמנהל אגף המכס והמע"מ וכנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, ולא התריעו לפנייהם על הנושאים הרבים שבתחום הספורט, ענף הכדורסל ואיגוד הכדורסל שבטיפול גופים אלה. נש"מ ומשרד המשפטים היו צריכים לדרוש ביוזמתם מבעלי תפקידים אלה להרחיב את היריעה ולהעמיד לרשותם את מלוא המידע בעניין זה.

השתתפותו של מר רוב בישיבות מוסדות האיגוד ודירקטוריון חברת מינהלת הליגה שבהן נדונו נושאים כלכליים ומסחריים וקבלת הפרוטוקולים של כל ישיבותיהם, גם אלה שעסקו בנושאי מיסוי, מצביעים על כך שמר רוב לא עמד בהתחייבותו למניעת פוטנציאל לניגוד עניינים, ולמעשה החשש אף התגבר. מר רוב היה מודע לפוטנציאל לניגוד עניינים, ולפיכך הייתה מוטלת עליו החובה לפרוס בעת גיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים את מלוא המידע הרלוונטי לפני הגופים המופקדים על הנושא, כדי שיוכלו לבדוק את הפוטנציאל האמור ולקבוע הסדר מתאים למניעת ניגוד העניינים. מר רוב לא היה רשאי להשאיר את ההחלטה על הצורך בהסדרת החשש ועל דרך הסדרתו לשיקול דעתו הבלעדי, כפי שלדבריו עשה.

יצוין כי אף אם מידע רלוונטי לבחינת מינויו של מועמד הוא זמין וגלוי, אין בכך כדי לפטור את המועמד מהחובה לפרט בבירור ובאופן מלא את המידע הזה בשאלון ובתשובותיו לשאלות שנשאל. גם חובתם של הגורמים הממשלתיים לבדוק את החשש לניגוד עניינים ולבקש השלמות כשהדבר נדרש, אין בה כדי לפטור מועמד מחובתו הנפרדת לגילוי מלא.

היתרי עבודה פרטית

בבקשות להיתר עבודה פרטית ציין מר רוב בבירור כי הוא משמש חבר הנהלת האיגוד ונשיאותו נוסף על תפקידו כיו"ר הוועדה המקצועית, בשונה מכפי שמסר בהודעה ובהצהרה. היחידה בנש"מ שטיפלה בבקשות לקבלת ההיתר לא ידעה כי מר רוב מסר ליחידה אחרת בנש"מ, שעסקה בגיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים, כי עיסוקו באיגוד מתמצה בפעילותו בוועדה המקצועית, וכי על בסיס מידע זה אישרה היחידה האחרת את פעילותו באיגוד. עקב כך ניתנו למר רוב ההיתרים לעבודה פרטית בלא שניתנה הדעת על השוני בפרטים ועל ניגוד העניינים האפשרי שעיסוקו בהנהלה ובנשיאות יוצרים.

מינויו של מר רוב לדירקטור בחברת מינהלת הליגה בפברואר 2005 היה שינוי מהותי במקום העבודה הפרטי, ואולם הוא לא הגיש בקשה להיתר חדש בעקבות מינוי זה.

תהליך מתן היתרי העבודה הפרטית, שהיה בו כדי לספק לרשות המסים ולנש"מ הזדמנות נוספת לבדוק את סוגיית ניגוד העניינים של מר רוב, בוצע על ידם ללא

שיקול דעת נוסף וללא בדיקה. בכך הוחמצה הזדמנות נוספת לעמוד על הפוטנציאל לניגוד עניינים בשל פעילותו באיגוד הכדורסל.

קבלת מינוי וכרטיסים

מר רוב קיבל מאיגוד הכדורסל בשנים 2001-2005, כמו יתר חברי הנהלת האיגוד, את תעודת האיגוד, המקנה כניסה ללא תשלום לכל המשחקים שהאיגוד מארגן. כן קיבל מהאיגוד ללא תשלום, בכל אחת מאותן שנים, מינוי במקום יוקרתי בהיכל הכדורסל ביד אליהו לכל משחקי קבוצת מכבי תל אביב במסגרת ליגת העל בכדורסל ותחרויות היורוליג שהקבוצה נותנת לאיגוד ללא תשלום, על פי תקנון האיגוד. מחירו של מינוי שנתי זה הוא יותר מ-7,500 ש"ח. יצוין כי את תעודת האיגוד והמינוי קיבל מר רוב בתוקף תפקידו במוסדות האיגוד גם לפני מינויו לתפקידו הציבוריים.

גם אם תפקידו של מר רוב כיו"ר הוועדה המקצועית חייב את נוכחותו במשחקים ולפיכך הוא נזקק לתעודת האיגוד ולמינוי, לאור כללי מינהל תקין מן הראוי היה כי בהצהרותיו ובבקשות להיתר עבודה פרטית ידווח על קבלתם, כדי שנס"מ ורשות המסים יוכלו לבחון אם הדבר ראוי לנוכח מעמדו הציבורי הבכיר ואם אין בו כדי לפגוע בדימוי של השירות הציבורי. יתרה מזו, ממסמכים שבידי משרד מבקר המדינה עולה שלרבים ממשחקי היורוליג - שמר רוב יכול להיכנס אליהם באמצעות המינוי השנתי - הוא קיבל כרטיס כניסה נוסף, שבוודאי לא היה דרוש לו למילוי תפקיד כלשהו; מחירו של מינוי אחד רק למשחקי היורוליג של הקבוצה הוא כ-5,000 ש"ח לשנה.

בקבלת תעודת האיגוד, המינוי והכרטיסים הנוספים ששוויים כה רב, יש משום טעם לפגם מבחינה ציבורית, נוכח תפקידו הרגיש והחשוב של מנהל רשות המסים. מן הראוי שנס"מ ומשרד המשפטים יבחנו את ההיבטים השונים של הנושא ויסיקו מסקנות בעניין זה.

פעולות שנעשו בעקבות הביקורת

בעקבות הביקורת ביקש משרד המשפטים ממר רוב שיפרט לפניו את מלוא ההקשרים של פעילותו באיגוד הכדורסל, בדגש על תפקידים בעלי היבטים כלכליים. בעקבות הפגישה שקיימו נציגי משרד המשפטים עם מר רוב התפטר מר רוב מדירקטוריון חברת מינהלת הליגה.

רק ימים אחדים לאחר שמר רוב הודיע על כוונתו לפרוש גם מתפקיד מנהל רשות המסים, הודיע לו משרד המשפטים כי "לאור היקף העניינים בהם עוסק איגוד הכדורסל, המערבים נושאים תקציביים וכלכליים, והכמות הגדולה של חברי הנהלת האיגוד ומגוון עיסוקיהם", המשרד מוצא קושי בכהונה באיגוד במקביל לתפקיד מנהל רשות המסים. "קושי זה נובע מההקשר הרחב של הכללים האתיים החלים על עובדי מדינה בכירים, ובהם חשש לניגוד עניינים, הכללים העוסקים בכהונה נוספת והתדמית של השירות הציבורי... יש לבחון ברצינות האם יש מקום לכך שנושא משרה מעין זו ישמש בתפקיד ציבורי עתיר חשיפה, השפעה וחיכוך עם גורמים עסקיים, במקביל לתפקידו הציבורי".



לדעת משרד מבקר המדינה, על אף התפטרותו של מר רוב מדירקטוריון חברת מינהלת הליגה ומתפקיד מנהל רשות המסים, מן הראוי שמשרד המשפטים ונש"מ יבחנו בהקדם אם יש מקום לנקוט נגד מר רוב צעדים בשל המידע הלא שלם והלא מדויק שמסר בעת גיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים ובבקשות להיתר לעבודה פרטית; בשל אי-דיווחו על מינויו לדירקטור בחברת מינהלת הליגה; ובשל השתתפותו בישיבות מוסדות האיגוד ודירקטוריון חברת מינהלת הליגה שבהן נדונו נושאים כלכליים ומסחריים וקבלת הפרוטוקולים של כל ישיבותיהם, לרבות ישיבות שעסקו בנושאי מיסוי.

הליקויים שהועלו בביקורת זו מצביעים על כשל מהותי בטיפול הגורמים הממשלתיים - נש"מ, משרד המשפטים ויחידת היועץ המשפטי לאגף המכס והמע"מ ואחר כך היועץ המשפטי לרשות המסים - בגיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים של מר רוב ובבחינת בקשותיו להיתר עבודה פרטית. לדעת משרד מבקר המדינה, על גופים אלה להפיק בהקדם, כל אחד בתחומו וכולם יחד, לקחים מהליקויים שהועלו בביקורת. מן הראוי שמשרד המשפטים ונש"מ יבחנו ביסודיות את תהליכי גיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים ויקבעו נהלים שימנעו את הישנות הליקויים.



מבוא

במוסדות איגוד הכדורסל בישראל (להלן - איגוד הכדורסל או האיגוד) פעלו בשנת 2005 כמה עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה: 1. עובד מינהל הספורט שבמשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) שימש כנציג המינהל בהנהלת האיגוד; 2. שופטים במערכת בתי המשפט שימשו, במסגרת עיסוק נוסף, חברים בבית הדין העליון של האיגוד, ומנהל רשות המסים שימש, במסגרת עיסוק נוסף, חבר הנהלת האיגוד ונשיאותו וכיו"ר הוועדה המקצועית שלו. פעילות של עובדים ונושאי משרה בשירות המדינה מחוץ לתפקידם בשירות המדינה היא רגישה מבחינה ציבורית, ועל כן חשוב מאוד שפעילות זו תיעשה על פי הוראות החוק, התקש"ר וסדרי מינהל תקין ולא תפגע בעבודתם, גם לא למראית עין. בחודשים פברואר-אוקטובר 2005 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, אם התפקידים שאותם עובדים ונושאי משרה בשירות המדינה מילאו במוסדות האיגוד הוסדרו כראוי ואם פעילותם באיגוד נעשתה על פי ההוראות והכללים המחייבים ועל פי סדרי מינהל תקין. הביקורת נעשתה באיגוד הכדורסל, בהנהלת בתי המשפט, במינהל הספורט, ברשות המסים, במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ). להלן עיקרי הממצאים:

כהונת נציג מינהל הספורט בהנהלת האיגוד

הגדרת תפקידו, חובותיו וזכויותיו של הנציג

מינהל הספורט ממנה זה שנים רבות מפקחים של המינהל לנציגים מטעמו, כהגדרתו - במעמד של משקיפים "בדעה מייעצת", בכ-60 הנהלות של איגודי ספורט, ובהם איגוד הכדורסל. המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה כי תפקיד הנציג הוא, בין היתר, לעקוב אחר האיגודים בתחום המקצועי, ללוותם ולפקח עליהם, לייעץ להם ולהנחותם בתחום זה; הנציגים אינם חברים בהנהלות האיגודים וגם לא בוועדות ובמוסדות אחרים שלהם, אין להם זכות הצבעה והם אינם משתתפים בניהול של האיגודים.

1. הגדרת התפקיד: התפקיד של נציג מינהל הספורט בהנהלת עמותה שמשרד החינוך תומך בה, ובכלל זה איגודי הספורט, ראוי שיוגדר בכתב באופן מפורט ככל האפשר, כדי שפעולותיו, זכויותיו ומגבלותיו, תחומי אחריותו ונאמנותו יהיו ברורים, וגם כדי ליצור אחידות בפעילותם של נציגי משרד החינוך באיגודי הספורט השונים.

הביקורת העלתה כי מינהל הספורט לא הגדיר בכתב את תפקיד נציגו באיגודי הספורט ואת זכויותיהם וחובותיהם, ובכלל זה את תפקיד נציגו באיגוד הכדורסל.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 ציין ראש מינהל הספורט, בין היתר, כי "לא קיים נוהל והגדרת תפקיד מפורט של עובד המינהל באיגודי הספורט ובכלל זה איגוד הכדורסל. הנוהל נקבע באופן כללי יותר ובהנחיות בישיבות המינהל ובשיחות אחרות... התפקיד הוגדר בהכללה... 'בחזקת תורה-שבע"פ'... [גם] הנציג מחליט באילו נושאים הוא מבקר, משתתף ומעדכן, הכל על פי הצורך והעניין". עוד ציין ראש מינהל הספורט כי "לא נקבעו כללים של זכויות וחובות הנציג בשל העובדה... [שתפקיד הנציג אינו] מתפקידו העיקרי של מפקח [המינהל]".

לדעת משרד מבקר המדינה, תפקידו של נציג המינהל באיגודי ספורט הוא רגיש, בין היתר בשל הבעייתיות הטמונה בעצם השתתפותו של נציג משרד ממשלתי בישיבות של הנהלת עמותה שמשרדו מתקצב והחשש להיווצרות ניגוד עניינים כאשר האינטרסים של המינהל והאיגוד אינם תואמים; לכן יש צורך להגדיר תפקיד זה ואת חובותיו וזכויותיו ומגבלותיו של בעל התפקיד בנוהל מפורט וברור.

2. הדיווחים שעל הנציג למסור: הביקורת העלתה כי מינהל הספורט גם לא הנחה את נציגו באיגודי הספורט לדווח לממונים עליהם על ההחלטות המתקבלות באיגודים ולא קבע כללים בעניין זה. לא נמצאו דיווחים בכתב שנציג המינהל באיגוד הכדורסל מסר לממונים עליו במשרד החינוך בעניין ישיבות ההנהלה שהשתתף בהן והנושאים שנדונו בהן, גם לא בעניינים חשובים הקשורים לפעילות האיגוד כגון הצבעות באמצעות ייפויי כוח באסיפה הכללית של האיגוד וההסכם בין מרכזי הספורט הגדולים בעניין ניהול האיגוד².

לדעת משרד מבקר המדינה, בנוהל שיגדיר את תפקידם של נציגי מינהל הספורט באיגודי הספורט יש לקבוע גם כללים הנוגעים לחובת הדיווח ולמתכונתו, לנושאים שיש לדווח עליהם, לתדירות הדיווחים ולטיפולו של משרד החינוך בדיווחים.

2 את ממצאי משרד מבקר המדינה בנושאים אלה ראו בדוח זה, בפרק על איגוד הכדורסל בישראל, עמ' 839.

3. כתב מינוי : מינהל הספורט מוסר ליושבי הראש של איגודי הספורט "כתב מינוי" לנציגיו באיגודים. בכתבי מינוי שהוציא ראש המינהל בנובמבר 1999 נאמר, בין היתר: "במטרה להגביר את המשך הקשר ושיתוף הפעולה עם [איגוד הספורט], הנני מבקש למנות את... כנציגינו באיגודך במעמד של משקיף". בכתבי המינוי האמורים צוין כי תוקפם הוא עד ספטמבר 2001; בין כתבי המינוי נכלל כתב מינוי למר שלמה סביה, מפקח במינהל הספורט, לנציג המינהל באיגוד הכדורסל (להלן גם: נציג המינהל באיגוד).

בינואר 2001, לפני סיום תוקפו של המינוי הקודם של נציג המינהל באיגוד, כתב ראש מינהל הספורט ליו"ר האיגוד: "במטרה להמשיך ולייעל את התקשורת בין ארגונכם למינהל הספורט, להתייעצות, לליווי - בנושאים מיקצועיים, תקציביים, מנהליים ואחרים, ולאישור תוכניות עבודה בפני ועדת התמיכות של המשרד, מיניתי את מר שלמה סביה כנציגינו בארגונכם... בנוסף לכך, מר שלמה סביה ישמש כמשקיף בהנהלתכם, ובעיקר כרפרנט ומיצג נושאים משותפים וכדו'. מובן מאליו שהוא אמור לייצג את עניינכם במינהל הספורט, ובכך אני מקווה שנוכל לסייע בידכם לקדם את ענייני הארגון"³. במכתב לא צוינה תקופת המינוי. ביוני 2005 כתב ראש מינהל הספורט למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי נציגי המינהל "משמשים 'כשגרירים' של מינהל הספורט באיגוד ושגרירי האיגוד במינהל הספורט", וכי הדבר בא לידי ביטוי "במתן מענה לשאלות ודרישות שעולות, עידכון, סיוע בתהליכים טכניים...".

לדעת משרד מבקר המדינה הקביעה כי תפקידיו של נציג המינהל באיגוד כוללים ייצוג של האיגוד במינהל היא בעייתית ביותר, שכן יש בה כדי לפגוע בחובת הנאמנות המלאה של הנציג למשרד החינוך. גם מינוי של נציג המינהל באיגוד ספורט לפרק זמן לא מוגבל אינו רצוי, מאחר שבמהלך השנים עלולים להיווצר יחסים של תלות ומחויבות בין הנציג לאיגוד; על מינהל הספורט לקבוע זמן קצוב לכהונתם של נציגיו באיגודי הספורט.



ראש מינהל הספורט הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005 כי משרד החינוך ייערך "להגדרת התפקיד של עובד המינהל באיגודי הספורט, למסד אותו בהוראות ברורות יותר על תדירות הליווי, על נושאי הדיווח, חובת הדיווח ועוד... וכן לקצוב את התקופה של עובד המינהל שיפעל מול ועם האיגוד כרפרנט".

קבלת תעודה וכרטיסים ללא תשלום⁴

1. כלל יסוד הוא שנבחרי הציבור ועובדיו פועלים בתור נאמנים של הציבור: "עובדי הציבור, משלהם אין להם ולא כלום. כל שיש להם, למען הציבור יש להם"⁵. מעיקרון זה נובע, בין השאר, האיסור על נבחרי הציבור ועובדיו לקבל טובות הנאה ממי שבא עמם במגע במסגרת תפקידם. קבלת טובת הנאה, גם אם בפועל לא גרמה לפגיעה במילוי תפקידו של העובד אך עלול להיווצר הרושם כי

3 ההדגשות בציטוטים בקטע זה אינם במקור.

4 בעניין קבלת כרטיסים ללא תשלום לאירועים שונים על ידי עובדי ציבור ראו גם דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, יולי 2003, עמ' 51.

5 בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד מח (2) 749 עמ' 774 (להלן – פסק דין סויסא); וראו גם דברים דומים בבג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נגד ראש הממשלה ואח', פ"ד מה (1) 749; בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, פ"ד כה (1) 325.

תגרום לכך, פוגעת באמון הציבור בהם, מעוררת חשש לשיקולים לא ענייניים בהחלטותיהם ועלולה להעמידם במצב של ניגוד עניינים.

(א) האיסור על קבלת טובות הנאה בא לידי ביטוי הן במשפט הפלילי, המגדיר עבירות של קבלת טובות הנאה בידי עובדי ציבור - ובראשן עבירות השוחד ועבירת מרמה והפרת אמונים - והן במישור המשמעתי, בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 (להלן - חוק המתנות), הקובע כי אם ניתנה מתנה⁶ לעובד ציבור כאשר הוא עובד הציבור⁷ עליו לסרב לקבלה, ואם לא סירב לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תקום המתנה לקניין המדינה; עוד נקבע כי אם מדובר במתנה שאין בה קניין, חייב עובד הציבור לשלם לאוצר המדינה את שווייה. בסעיף 2(א1) בחוק נקבע כי עובד הציבור רשאי לבקש היתר שתוקנה לו מתנה שקיבל וקבלת המתנה מותנית בתשלום לאוצר המדינה. בסעיף 3 לחוק המתנות נקבע כי עובד הציבור חייב להודיע על קבלת מתנה שהחוק חל עליה. לצורך זה נקבע, בין היתר, בתקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1980 (להלן - התקנות), כי בכל משרד ממשלתי וגוף ציבורי תמונה ועדה לטיפול במתנות (להלן - ועדת מתנות); עובד הציבור חייב להודיע לוועדה על מתנה שקיבל ולהפקיד אותה בידיה, והוועדה תרשום הודעות ומתנות שקיבלה. סעיף 3(ב) לחוק קובע כי הפרה ביועצין של חובת ההודעה על קבלת מתנה דינה קנס.

סעיף 2(ב1) לחוק המתנות קובע כי החוק לא יחול על מתנה קטנת ערך וסבירה, שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין; שלושה תנאים אלה - קטנות ערך, סבירות והנהוג בנסיבות העניין - הם תנאים מצטברים. על פי התקשי"ר מתנה שערכה בשקלים אינו עולה על 300 ש"ח היא בגדר קטנת ערך וסבירה.

(ב) האיסור על עובד ציבור לקבל מתנות במסגרת תפקידו עוגן בפרק 42.7 בתקשי"ר, ונקבע בו כי בכל משרד ימנה המנכ"ל ועדת מתנות וכן נקבע הרכב הוועדה. לפי התקשי"ר עובד ציבור רשאי לבקש מוועדת המתנות במשרדו לקבוע אם מתנה שקיבל היא בגדר מתנה קטנת ערך וסבירה, שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין. עוד נקבע כי עובד המבקש כי תוקנה לו מתנה שקיבל, יפנה לוועדת המתנות בבקשה מנומקת.

2. הביקורת העלתה כי מר סביה, נציג המינהל באיגוד הכדורסל, קיבל מהאיגוד במשך שש שנים (2000-2005) תעודה שהיא למעשה מינוי רב-שנתי (להלן - תעודת האיגוד) הניתנת לחברי הנהלת האיגוד ומוסדותיו ומקנה זכות כניסה ללא תשלום לכל משחקי הכדורסל שמארגן האיגוד (תחרויות ליגות הכדורסל, גביע המדינה ומשחקי נבחרת ישראל). כמו כן קיבל מר סביה מהאיגוד כרטיסי כניסה לרוב המשחקים של קבוצת הכדורסל של מכבי תל אביב (להלן - קבוצת מכבי תל אביב או הקבוצה) במסגרת משחקי היורוליג שנתנה הקבוצה לאיגוד ללא תשלום, בהתאם לתקנון האיגוד; יצוין כי לרבים מהמשחקים קיבל מר סביה שני כרטיסים. המחיר של מינוי שנתי אחד רק למשחקי היורוליג של הקבוצה היה בשנת 2005 כ-5,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמר סביה קיבל את תעודת האיגוד ואת הכרטיסים למשחקי הקבוצה בשל תפקידו, כלומר כאשר הוא עובד הציבור, הרי שמדובר במתנה לפי חוק המתנות, ועל פי חוק זה, התקנות והתקשי"ר היה עליו לדווח על קבלתם לוועדת המתנות במשרד.

6 "מתנה" מוגדרת בחוק המתנות "הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה" (סעיף 1 לחוק). הגדרה זו רחבה וכוללת כל טובת הנאה אפשרית.

7 לפי פסק דין סויסא, "באשר הוא עובד ציבור" פירושו שהיותו של המקבל עובד ציבור הוא הטעם היחיד או הדומיננטי להענקת המתנה. הביקורת בחנה את הממצאים לפי חוק המתנות רק במקרים שהגדרה זו חלה עליהם.

3. (א) משרד החינוך הודיע למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי ועדת המתנות שמונתה במשרד לפני שנים רבות לא התכנסה כלל בשנים האחרונות ואין פרוטוקולים של ישיבות שקיימה. עוד הודיע המשרד, כי ביולי 2005, במהלך הביקורת בנושא, מינתה מנכ"לית המשרד ועדת מתנות חדשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלא מונתה ועדה במשרד, היה על מר סביה להודיע על קבלת המתנה לגורמים המוסמכים במשרד.

(ב) מר סביה כתב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2005 כי תפקידו כנציג המינהל באיגודי ספורט שונים "הוא גם להגיע לאירועים, ללוות את הפעילות ברמה הארצית הלאומית והבינלאומית, לבחון את רמתן המקצועית ולבדוק כיצד מנוצלת התמיכה [של המשרד] וכל זאת במסגרת מילוי תפקידי האירועים מתקיימים בפריסה ארצית ובכל ימי השבוע... האם מצופה ממני לשלם מכיסי עבור אירוע שאליז אני הולך במסגרת תפקידי? לכל האירועים הללו הוזמנתי בתוקף מילוי תפקידי [ההדגשה במקור]... על קבלת הכרטיסים [דיווחתי] לראש מינהל הספורט. לא קיבלתי אישור להשתמש בכרטיסים אלו מהוועדה לטיפול במתנות [שבמשרד] מאחר [ו]לא ידעתי שישנה ועדה כזו ואם בכלל אני צריך לפנות אליה; גם היום אינני חושב שאני צריך לפנות לוועדה שכזו, מאחר וקבלת הכרטיסים לאירועים אלה מותנית בזיקה של התפקיד עם האירוע, וזה נעשה במסגרת מילוי תפקידי".

בנובמבר 2005 כתב מר סביה למשרד מבקר המדינה כי לא קיבל מתנה; איגודי ספורט ובכלל זה איגוד הכדורסל מזמינים את אנשי מינהל הספורט לאירועים שהם מארגנים ושולחים להם הזמנות כדי שיעקבו אחר פעילות האיגוד, ונוהג זה קיים במינהל הספורט מאז הקמתו; לטענתו הוא ניצל את "תעודת החבר" שברשותו כדי לראות שלושה משחקי ליגה, ונוכחותו בהם הייתה חיונית ונדרשה מתוקף תפקידו. את הכרטיסים למשחקי קבוצת מכבי תל אביב במסגרת תחרויות היורוליג קיבל מאיגוד הכדורסל ולא מהקבוצה, על פי סכב שעשה האיגוד בין חברי הנהלתו. ראש מינהל הספורט כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005 בעניין זה, בין היתר, כי נוכחות "עובדי המינהל באירועי ספורט וביניהם משחקי הכדורסל נעשים מתוקף תפקידם, ועל כן אנו סבורים שאין זאת 'טובת הנאה', וגם לא 'מתנה' ומשום כך זה לא הובא לוועדת-מתנות, מה גם שלא ידוע לנו על ועדת מתנות במשרד".

מר סביה קיבל כאמור את תעודת האיגוד, המוענקת רק לחברי הנהלת האיגוד ומוסדותיו, אף על פי שלא היה חבר הנהלת האיגוד. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם יש צורך בנוכחות של נציג מינהל הספורט מדי פעם בפעם במשחקים של קבוצות ספורט המאורגנים על ידי איגוד הכדורסל, שהמשרד תומך בפעילותו, לשם בחינת רמתם המקצועית והתרשמות מהאופן שבו האיגוד מנצל את תמיכת המשרד, אין מקום שהנציג יקבל תעודה המקנה כניסה חופשית לכל המשחקים שהאיגוד מארגן, אלא כרטיסים ספורים בלבד למשחקים בליגות השונות שבאחריות האיגוד, שנוכחותו בהם דרושה לשם מילוי תפקידו. מכל מקום, עובד מינהל הספורט שקיבל מינוי או כרטיסים לאירוע ספורט כזה חייב לדווח על כך בעוד מועד לגורמים הנוגעים בדבר במשרד, ועליהם לבחון אם יש צורך בנוכחותו באירוע, ואם יש הצדקה לקבלת כרטיס כניסה ללא תשלום לשם כך. זאת ועוד, גם אם על עובד המינהל להיות נוכח במשחק כלשהו מתוקף תפקידו והוא קיבל אישור לכך, אין הצדקה לכך שיקבל כרטיס נוסף.

אשר לכרטיסים הרבים שקיבל מר סביה למשחקי היורוליג של קבוצת מכבי תל אביב, מינהל הספורט אינו מתקצב קבוצה זו, ואין לו כל קשר למשחקיה במסגרת תחרויות היורוליג; גם איגוד הכדורסל אינו קשור במשחקים אלה, ועל כן לא נדרש ממר סביה מתוקף תפקידו באיגוד להיות נוכח בהם כדי לבחון את רמתם המקצועית ולבדוק כיצד מנוצלת תמיכת המינהל, כפי שטען בהסבריו למשרד מבקר המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת תעודת האיגוד במשך שש שנים, ועוד יותר קבלת הכרטיסים הרבים למשחקי היורוליג של קבוצת מכבי תל אביב, הם קבלת טובת הנאה בניגוד להוראות החוק, התקנות והתקשי"ר, ועל מר סביה הייתה חובה לדווח על קבלתם לוועדת המתנות במשרד ובהיעדרה לממונים עליו, דבר שכאמור לא נעשה. על משרד החינוך ונציבות שירות המדינה לבדוק בהקדם את פעולותיו של מר סביה בעניין קבלת תעודת האיגוד והכרטיסים ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים מכך. על המשרד גם לבדוק אם נציגיו באיגודי ספורט אחרים קיבלו תעודות וכרטיסים ללא תשלום לאירועי ספורט ולא דיווחו על כך והאם הדבר היה ידוע להנהלת המשרד, ולנקוט את הצעדים המתחייבים מכך.

4. ביולי 2005, בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה, הכינה הלשכה המשפטית של משרד החינוך חוות דעת ובה נאמר, בין היתר, כי בעל תפקיד רשאי לקבל כרטיסים לאירועי ספורט אם יש זיקה בין תפקידו לבין האירוע, ואם נוכחותו באירוע דרושה למילוי תפקידו. עוד נאמר בחוות הדעת כי כאשר אנשי מינהל הספורט מבקרים באירועים של גופים נתמכים וצופים בפעילותם כדי להכירם, לבחון את רמתם המקצועית ולהתרשם מהאופן שבו ניצלו את כספי התמיכה, הרי שהם פועלים במסגרת מילוי תפקידם; כאשר מדובר באירועים שאינם קשורים למילוי תפקידם, ספק אם יש בקבלת הזמנה או הכרטיס משום פעולה במסגרת מילוי התפקיד.

באוקטובר ובנובמבר 2005 כתבה היועצת המשפטית של המשרד למנכ"לית משרד החינוך, כי במסגרת חוות הדעת עדיין לא נבחנה שאלת קבלתם של מינויים לאירועי ספורט, וכי תבחן אותה בהקדם עם מינהל הספורט. היא הוסיפה כי אנשי מינהל הספורט התבקשו להימנע מקבלת מינויים וכרטיסים לאירועי ספורט עד לבחינת הנושא.

5. בנובמבר 2005, במהלך הביקורת, השלים ופרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה שעסק בהכנתה בנושא "קבלת הזמנות וכרטיסים שגלומה בהם טובת הנאה למופעים ואירועים". בהנחיה נאמר, בין היתר, כי "נקודת המוצא היא שאסור לעובד הציבור לקבל כל טובת הנאה. עם זאת פעילות הקשורה למילוי תפקידו של עובד הציבור הכרוכה בטובת הנאה, אין לראותה, ככלל, כטובת הנאה אסורה, וזאת בסייג שקבלת טובת הנאה לא עלולה להשפיע, ולא להיראות כעלולה להשפיע על מילוי תפקידו של עובד הציבור. בהתאם לכך, ככלל, השתתפות עובד הציבור, ללא תמורה כמקובל, באירועים דוגמת האירועים המפורטים להלן, הכרוכים לגבי כלל הציבור בתשלום, אליהם הזומן עובד הציבור בתוקף תפקידו כעובד הציבור, לא יהיו בגדר טובת הנאה אסורה: א. אירוע ממלכתי או אירוע בעל אופי ציבורי-רשמי...; ב. אירוע שהכנסותיו מיועדות למטרה ציבורית בו עובד הציבור נושא דברים או משתתף בדרך אחרת לשם קידום המטרה הציבורית; ג. אירוע פומבי בעל משמעות ציבורית מיוחדת בו משמש עובד הציבור אורח כבוד. ככלל, באירוע מסוג זה לא נמנים אירועים שגרתיים כגון תחרויות ספורט או מופעי תרבות הנערכים דרך שגרה למנויים או לצופים מזדמנים אשר אין כל הצדקה שיהיו בהם אורחי כבוד; ד. כנסים, השתלמויות, ימי עיון או אירועים דומים שבהם משתתף עובד הציבור כמרצה או דובר".

בהנחיה הודגש כי היא אינה חלה על עובד ציבור שתפקידו מחייב אותו להיות נוכח במקום האירוע לשם מילוי תפקידו כגון לשם בדיקת היבטי בטיחות, רישוי עסקים וכד'. בנסיבות אלה עובד ציבור רשאי להיות נוכח באירוע הפתוח לציבור בתשלום ככל הנדרש לצורך מילוי תפקידו, אך הביקור במקום אמור להתקיים ביוזמתו ולא כתוצאה מקבלת כרטיס או הזמנה ממארגן האירוע.

כן הודגש בהנחיה כי האחזיות העיקריות להימנעות מעבירה על חוק המתנות ועל הוראות ההנחיה מוטלת על עובד הציבור. לכן, אם יש לעובד ספק בעניין זה, עליו להיוועץ ביועץ המשפטי של הגוף שבו הוא עובד ולפעול לפי הנחיותיו. עוד נאמר בהנחיה כי אם משרד או גוף ציבורי אחר סבורים כי השתתפות עובד מטעמם באירוע מסוים דרושה למילוי תפקידו, אין מניעה, ככלל, שישתתף באירוע בתמורה מלאה כמקובל. בדצמבר 2005 הביא היועץ המשפטי לממשלה את ההנחיה האמורה

לידיעת ראש הממשלה, שרי הממשלה וסגניהם וציין כי יש חשיבות רבה להקפדה על מילוי ההנחיה לשם הבטחת ארון הציבור ברשויות השלטון ולשם שמירת טוהר המידות והמינהל התקין בשירות הציבורי. העתק ההנחיה נשלח למנכ"לים וליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעקבות חוות הדעת בנושא של הלשכה המשפטית במשרד מיולי 2005 וההנחיות שפרסם היועץ המשפטי לממשלה, על משרד החינוך להבהיר בהקדם לכל עובדיו ובכללם לנציגיו באיגודי הספורט ובגופי תרבות את הכללים בעניין קבלת הזמנות, כרטיסים ומינויים לאירועים שונים. נוסף על כך רצוי לתת לכללים אלה ביטוי בנהלים.



1. מינהל הספורט ממנה זה שנים רבות מפקחים של המינהל לנציגים מטעמו במעמד של משקיפים "בדעה מייעצת" בהנהלות של איגודי ספורט, ובהם איגוד הכדורסל. המינהל לא הגדיר בכתב את תפקיד נציגיו באיגודי הספורט ולא קבע את הנושאים שבעניינם עליהם לדרווח לממונים עליהם כפועל יוצא מתפקידם זה ואת דרך טיפולו של המשרד בדיווחים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה נוכח החשש לניגוד עניינים הטמון בעצם השתתפותו של נציג משרד ממשלתי בשיבות של הנהלת עמותה שמשרדו מתקצב, המתעצם נוכח עמדת מינהל הספורט כי תפקידו של הנציג גם כולל ייצוג של האיגוד במינהל הספורט, חשוב מאוד שתפקידיו, חובותיו וזכויותיו, מגבלותיו ותחומי אחריותו של הנציג יוגדרו בהקדם בנוהל מפורט וברור וינקטו הצעדים הדרושים ליישומו.

2. מר שלמה סביה, נציג מינהל הספורט בהנהלת איגוד הכדורסל, קיבל מהאיגוד במשך שש שנים תעודה שהיא למעשה מינוי שנתי מתמשך המקנה זכות כניסה ללא תשלום לכל משחקי הליגות בכדורסל, גביע המדינה ונבחרות ישראל. נוסף על כך קיבל מהאיגוד כרטיסי כניסה למשחקים רבים של קבוצת מכבי תל אביב במסגרת תחרויות היורוליג; למרבית המשחקים קיבל כרטיסים זוגיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מר סביה קיבל את התעודה והכרטיסים מהאיגוד באשר הוא עובד הציבור, ולכן הם בגדר מתנה לפי חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979. מר סביה לא דיווח על קבלת טובת ההנאה, כמתחייב מהוראות החוק, התקנות והתקשי"ר, לוועדת המתנות במשרד ובהיעדרה לגורמים המוסמכים במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרד החינוך ונציבות שירות המדינה יבדקו בהקדם את פעולותיו של מר סביה בעניין קבלת התעודה והכרטיסים מהאיגוד וינקטו את כל הצעדים המתחייבים מכך.

על משרד החינוך לבדוק אם נציגיו באיגודי ספורט אחרים קיבלו כרטיסי כניסה לאירועי ספורט ולא דיווחו על כך, ולנקוט בכל הצעדים המתחייבים מכך. על המשרד גם להבהיר בהקדם לכל עובדיו ובכללם נציגיו באיגודי ספורט ובגופי תרבות, את הכללים בעניין קבלת הזמנות, כרטיסים ומינויים לאירועים שונים, ורצוי שאף ייתן לכללים אלה ביטוי בנהלים.

פעילות שופטים מכהנים בבית הדין העליון של האיגוד

חוק יסוד: השפיטה, אשר נחקק בשנת 1984 (להלן - חוק היסוד), קובע (בסעיף 11) כי "שופט לא יעסוק בעיסוק נוסף ולא ימלא תפקיד ציבורי, אלא לפי חוק או בהסכמת נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים". בהנחיה 50.020 של בית המשפט העליון ממרס 1985 בנושא "ייחוד הכהונה" (להלן - הנחיית בית המשפט העליון)⁸ נאמר, בין היתר, כי לגבי קבלת תפקיד ציבורי שהעיסוק בו מותנה בהסכמת נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים, יחולו כללים אלה: שופט הרוצה לקבל עליו תפקיד ציבורי כלשהו, זמני או קבוע, בשכר או שלא בשכר, יגיש בקשה בכתב למנהל בתי המשפט, והוא יעבירנה לנשיא בית המשפט העליון ולאחריו לשר המשפטים לקבלת החלטתם; הבקשה תועבר לנשיא ולשר באמצעות הנשיא של בית המשפט שהשופט מכהן בו; לצורך קבלת ההיתר דרושה הסכמת הנשיא ושר המשפטים גם יחד, וסירובו של אחד מהם דינו כתשובה שלילית של שניהם; תשובת הנשיא ושר המשפטים תימסר בכתב ותתויק בתיק האישי של השופט בהנהלת בתי המשפט.

במרס 1984 מינה נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט בדימוס מאיר שמגר (להלן גם: נשיא בית המשפט העליון לשעבר), ועדה לבחינת נושא האתיקה המקצועית של השופטים, בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס השופט משה לנדוי (להלן - ועדת לנדוי). הוועדה הגישה את המלצותיה ביוני 1985. בהמלצותיה ציינה, בין היתר, כי אינה רואה מניעה לכהונה בגופי ספורט, אך המליצה ששופט לא יכהן במוסדות שיפוט של גופים מסוימים שפורטו בהמלצות, בהם ערכאות שיפוט פנימיות של גופי ספורט. בכללי אתיקה שיפוטית, התשנ"ג-1993, שהוציא נשיא בית המשפט העליון לשעבר, והם בגדר כללים מחייבים אף שלא קיבלו תוקף מחייב באורח פורמלי (להלן - כללי האתיקה מ-1993), נקבע בין היתר: "שופט רשאי לקבל על עצמו עיסוק הולם בצרכי ציבור מחוץ לכותלי בית המשפט, אם אין הדבר נוגד עקרונות המותווים בכללים אלה... שופט לא יקבל על עצמו עיסוק נוסף ולא יעסוק בעיסוק נוסף הטעון היתר לפי חוק יסוד: השפיטה, בטרם יקבל היתר לדבר...; שופט לא יכהן בתפקידי שיפוט בגוף וולנטרי".

כהונה בבית הדין של איגוד הכדורסל

1. לאיגוד הכדורסל (להלן - איגוד הכדורסל או האיגוד) בית דין עליון שחבריו מתמנים על ידי האסיפה הכללית של האיגוד. על פי תקנון האיגוד הוא הערכאה השיפוטית העליונה שלו, והוא מוסמך לדון בכל בקשה או ערעור על כל החלטה של מוסד ממוסדות האיגוד. משרד מבקר המדינה בדק כמה היבטים של פעילותם של שופטים במערכת בתי המשפט בבית הדין העליון של האיגוד ולהלן עיקרי הממצאים:

בבית הדין העליון של האיגוד היו חברים במועד הביקורת שלושה שופטים (להלן - שלושת השופטים) ואלה שמוטיהם, תפקידיהם ותקופת כהונתם בבית הדין:

(א) כבוד השופט אורי גורן (להלן - שופט א'), נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב - כיהן בבית הדין העליון של האיגוד מ-1988 עד אפריל 2005.

(ב) כבוד השופט אלון גילון (להלן - שופט ב'), נשיא בית משפט שלום וסגן מנהל בתי המשפט - מכהן בבית הדין העליון של האיגוד מ-1993.

(ג) כבוד השופט עודד מודריק (להלן - שופט ג'), שופט בבית המשפט המחוזי בתל אביב - כיהן בבית הדין העליון של האיגוד כ-20 שנה, והחל לכהן בו עוד בטרם התמנה לשופט (בשנת

8 לדברי נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט בדימוס מאיר שמגר, ההנחיה נועדה ל"מתן לבוש לנהל בקשת אישור לעיסוק נוסף".

1993). שופט ג' הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 על הפסקה מידית של פעילותו באיגוד הכדורסל.

הביקורת העלתה כי למרות האמור בחוק יסוד: השפיטה משנת 1984 ובכללי האתיקה מ-1993, מילאו שלושת השופטים את תפקידם בבית הדין העליון של האיגוד בלא לקבל היתר בכתב מאת נשיא בית המשפט העליון ומאת שר המשפטים, כמתחייב מחוק היסוד.

2. (א) שופט א' כתב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי החל לפעול באיגודי ספורט כבר בשנת 1982, לפני חקיקת חוק היסוד. עוד ציין כי עשה זאת בעקבות פניית שופט בית המשפט העליון שבינתיים נפטר, ואשר שימש גם נשיא בית הדין העליון של איגוד הכדורסל (להלן - שופט בית המשפט העליון המנוח).

שופט א' הוסיף כי בשנת 1983 קיבל ממנהל בתי המשפט דאו היתר לכהן כחבר ועדת המשמעת של איגוד שופטי הכדורסל בהתאחדות לכדורסל בישראל. בשנת 1988 הוא הודיע לסגן נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב על מינויו לבית הדין העליון של ההתאחדות לכדורסל ולבית הדין העליון של איגוד הכדורסל; להודעתו צירף את האישור שנתן לו באפריל 1983 מנהל בתי המשפט להתמנות לחבר ועדת המשמעת האמורה. מהמסמכים שהמציא שופט א' למשרד מבקר המדינה עולה כי הוא לא ביקש היתר למינויו לבתי הדין העליונים של ההתאחדות לכדורסל ושל איגוד הכדורסל, כמתחייב על פי חוק היסוד, אלא רק הודיע על כך לסגן נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב וביקש לאשר את קבלת מכתבו ולתייקו בתיקו האישי. כן המציא שופט א' למשרד מבקר המדינה היתרים שקיבל מוועדת האתיקה של השופטים, במרס 2004, לכהונתו בבית הדין הבין-לאומי של ההתאחדות הכדור-עף העולמית, וביוני 2005, להשתתפותו בפיקוח על הגרלת משחקי הכדור במכבייה.

באפריל 2005, במהלך הביקורת, מסר האיגוד למשרד מבקר המדינה כי שופט א' הודיע לו באותו מועד על פרישתו מפעילות במסגרת האיגוד.

(ב) שופט ב' כתב למשרד מבקר המדינה כי לפני כ-12 שנה פנה אליו שופט בית המשפט העליון המנוח וביקש ממנו להצטרף לבית הדין העליון של האיגוד. הוא נענה להצעה, ולדבריו, אותו שופט הבטיח לו שיפעל עבורו לקבלת כל האישורים הנדרשים לפי חוק היסוד ולפי כללי האתיקה מ-1993 כדי שיוכל לכהן בבית הדין של האיגוד. כעבור זמן מה הודיע לו שופט בית המשפט העליון המנוח כי קיבל את אישור נשיא בית המשפט העליון לשעבר⁹ ושכל מי שהיה צריך לתת את הסכמתו נתן אותה. שופט ב' ציין במכתבו למשרד מבקר המדינה כי באותה תקופה כיהנו בבתי הדין של איגוד הכדורסל וההתאחדות לכדורסל מספר לא מבוטל של שופטים מבית המשפט העליון ומבתי משפט מחוזיים, ולכן לא הפתיעה אותו תשובתו של שופט בית המשפט העליון המנוח; עם זאת ציין כי אין לו אישור בכתובים בהתאם לחוק היסוד, אך הוא "משוכנע [ששופט בית המשפט העליון המנוח] קיבל את כל האישורים בהתאם לחוק, כי הרי לא יעלה על הדעת שאדם במעמדו ובתפקידו יטעה ויכשיל שופט וחבר"; ברור היה לו לחלוטין שהוא מכהן כחבר בית הדין העליון של האיגוד ברשות ובסמכות לפי חוק היסוד.

(ג) שופט ג' כיהן כאמור בבית הדין העליון של האיגוד כ-20 שנה; השופט כתב למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 2005, כי שופט בית המשפט העליון המנוח הזמינו למלא תפקיד זה ומסר לו כי קיבל את הסכמתו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר לשילובם של שופטים מכהנים בבית הדין; כיהנו עמו בבית הדין של האיגוד שופטים נוספים, ולכן הוא לא סבר שיש פגם כלשהו בהצטרפותו

9 ראו להלן את תגובתו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר בעניין זה, עמ' 886-887.

לבית הדין. שופט ג' ציין במכתבו למשרד מבקר המדינה כי הודיע לאיגוד על הפסקת תפקידו באיגוד לאלתר.

3. (א) מתשובות שלושת השופטים עולה כי למרות האמור בחוק יסוד: השפיטה משנת 1984 ובכללי האתיקה מ-1993, הם כיהנו בבית הדין העליון של האיגוד בלא שהיה להם היתר בכתב של נשיא בית המשפט העליון ושל שר המשפטים כמתחייב מחוק היסוד. לשופט א' היו רק אישור מלפני שנים רבות של מנהל בתי המשפט דאז לעניין כהונתו בהתאחדות לכדורגל ואישורים מהשנים 2004-2005 של ועדת האתיקה של השופטים לעניין תפקידיו בהתאחדות הכדור-עף הבין-לאומית ובמשחקי המכבייה. שופטים ב' וג' קיבלו רק אישור בעל פה משופט בית המשפט העליון המנוח מלפני שנים רבות, כי כהונתם באיגוד אושרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משנחקק חוק היסוד היה על השופטים לפעול לקבלת אישורים מהגורמים המוסמכים, ומכל מקום היתר לפעילות בגוף אחד אין בו כדי להתיר פעילות בגופים אחרים. על השופטים להקפיד לבקש היתר מבעלי התפקידים המפורטים בחוק היסוד ולהימנע מכל פעילות כל עוד לא ניתן להם ההיתר הנדרש בכתב. מן הראוי גם שההיתר יינתן לפרק זמן מוגבל שייקבע, ויהיה צורך לחדשו מדי פעם בפעם, כדי לאפשר לבעלי התפקידים האמורים לשקול אותו מחדש.

(ב) כאמור, שופט א' המציא למשרד מבקר המדינה היתרים שנתנו לו מנהל בתי המשפט דאז וועדת האתיקה של השופטים לפעילויות שונות בגופי ספורט. ואולם מנהל בתי המשפט וועדת האתיקה של השופטים לא הוסמכו בחוק היסוד או בכללי האתיקה משנת 1993 לתת לשופטים היתרים לעסוק בעיסוק נוסף.

מנהל בתי המשפט בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2006 ציין, בין היתר, כי "בפועל, קיים נוהל ברור לפיו בקשה לעיסוק נוסף מועברת אל שרת המשפטים ואל נשיא בית המשפט העליון; דברים אלו ידועים מכוח החוק, ואין צורך בנהלים נוספים... יתר על כן, באחרונה הוצא נוהל, אך זה מתייחס בעיקרו של דבר למועד הגשתה של בקשה כזו, וכן על הנתונים שיש לצרף אליה, על מנת שמלוא החומר יהיה בפני מקבלי ההחלטות". מנהל בתי המשפט הצביע על קושי העלול להתעורר לגבי פעולות של שופטים שאינן נחשבות מבחינתם לעיסוק נוסף או לתפקיד ציבורי כמשמעותם בחוק היסוד, כגון מתן הרצאות מזדמנות או השתתפות בסמינריונים מסוימים. במקרים כאלה, לדבריו, אם מתעוררת שאלה אתית, נהוג להעביר את הבקשה לוועדת האתיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים המופקדים על יישום חוק היסוד וכללי האתיקה מ-1993 ועל פעילותו של מנהל בתי המשפט, להוציא הנחיית רענון לכל הנוגעים בדבר לגבי הגורמים המוסמכים לתת לשופטים היתרים לעסוק בעיסוק נוסף, לרבות הבהרת הקושי שעליו הצביע מנהל בתי המשפט.

(ג) לא מן הנמנע ששופטים פועלים גם במוסדות של איגודי ספורט אחרים. לפיכך המליץ מבקר המדינה באוקטובר 2005 לנשיא בית המשפט העליון, כבוד השופט אהרן ברק, ולשרת המשפטים, גב' ציפי לבני, לשקול להוציא לכל השופטים בישראל הנחיית רענון של הוראות חוק היסוד וכללי האתיקה מ-1993.

שרת המשפטים כתבה בנובמבר 2005 בתשובתה למבקר המדינה כי מיד עם היכנסה לתפקיד ביקשה לרענן את ההנחיות הקיימות בעניין סעיף 11 בחוק היסוד וחלקן אף הוחמרו. בין היתר נקבע כי יש לבקש אישור לעיסוק נוסף או לתפקיד ציבורי אחר מדי שנה בשנה, ואין לראות באישור

שניתן אישור שאינו מוגבל בזמן; כן נקבע כי לא יינתן אישור לעבודה נוספת לשופט המצוי בפיקוד במתן פסקי דין. עוד הודיעה השרה כי אין בכוונתה לאשר חברות שופטים בעמותות למיניהן ובוועדים מנהלים של ארגונים, שכן היא רואה בכך בעיה עקרונית.

המשנה למנהל בתי המשפט כתב בנובמבר 2005, בתשובה לפניית מבקר המדינה לנשיא בית המשפט העליון בנושא, כי נשיא בית המשפט העליון הבהיר כי לא קיבל משלושת השופטים בקשה לאישור פעילותם באיגוד, וכי עמדתו בנושא פעילותם של שופטים בתפקידי שיפוט בגופי ספורט היא כעמדת נשיא בית המשפט העליון לשעבר¹⁰, ואילו הוגשה לו בקשה לפעילות זו, הוא לא היה מאשר אותה. כמו כן כתב המשנה למנהל בתי המשפט כי הממצאים לכאורה של משרד מבקר המדינה בעניין שלושת השופטים הועברו על ידי מינהל בתי המשפט לנציבת תלונות הציבור על שופטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שעמדת שרת המשפטים בעניין עיסוקים נוספים של שופטים מכהנים, כפי שבאה לידי ביטוי בתשובתה למשרד מבקר המדינה, תקבל ביטוי מחייב בהנחיות מפורטות של מנהל בתי המשפט, וההנחיות יובאו בהקדם לידיעת השופטים.

בינואר 2006 כתב מנהל בתי המשפט למשרד מבקר המדינה, כי בתחילת 2005 התבקשו כל השופטים בהתאם להנחייתו, להגיש שוב בקשה לאישור עיסוק נוסף ככל התחומים. בעקבות זאת פנו להנהלת בתי המשפט "מספר רב [של] שופטים" אשר התברר כי לא היה להם אישור לעיסוק נוסף, ונעשה בעניין זה "תהליך של אישור ממוסמך", ונקבע שכל אישור שיינתן מכאן ולהבא יינתן לתקופה קצובה; הדבר נעשה על דעתה של שרת המשפטים. כן ציין מנהל בתי המשפט כי אף שהסמכות לאשר לשופטים עיסוק נוסף מצויה רק בידי שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון, ואין למנהל בתי המשפט סמכות לעניין זה, פורטו השיקולים הנוהגים היום (מאז כניסתה של שרת המשפטים לתפקידה), המתארים את תהליך קבלת ההחלטה, בנוהל חדש של מנהל בתי המשפט בנושא "הגשת בקשות לעיסוק נוסף - שופטים", שייכנס לתוקף ב-1.2.06.

(ד) בדצמבר 2005 ביקש מבקר המדינה מנשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט בדימוס מאיר שמגר, את תגובתו על גרסתם של השופטים ב' וג' למשרד מבקר המדינה ולפיה הזמין אותם שופט בית המשפט העליון המנוח לשמש בתפקיד באיגוד ומסר להם שקיבל לכך את הסכמתו של השופט שמגר. למכתבו צירף מבקר המדינה את תשובתו של השופט שמגר, מספטמבר 1989, לשופט אחר שביקש ממנו לעיין שוב בבקשתו לכהן בוועדת התקנון והמשמעת של איגוד שופטי הכדורסל ובבית הדין העליון של איגוד הטניס, ובה נאמר, בין היתר, כדלהלן: "המעורבות של שופטים בנושאים אשר אותם אתה מתאר אינה רצויה: ממה נפשך, אם המדובר רק במינוי פורמלי שאין עמו, למעשה, עיסוק נוסף, מדוע לערב שופט - כעלה תאנה - בעניינים שאין לו שליטה מעשית בהם. אם יש מעורבות, הלכה למעשה, הרי די לי בטשטוש הלשוני הרגיל, הנוהג בישראל בין שופט בתחרות לבין שופט ממש. עיקרו של דבר, אינני מעוניין בכך שנהיה מעורבים בנושאים המשמעותיים והאתיים. אם עורכי-דין מוכנים לתרום את זמנם ומרצם, הרי מה טוב; מרגע שנתמנו לשופטים - הם אינם מעורבים יותר בענייני¹¹". יצוין כי מסמך זה ותכתובת נוספת עם אותו שופט הובאו בזמנם על ידי השופט שמגר גם לידיעת שר המשפטים ומנהל בתי המשפט דאז.

השופט שמגר כתב בתשובתו למבקר המדינה מדצמבר 2005, בין היתר, כי ההחלטות של קודמיו בעניין פעילותם של שופטים מכהנים בגופי ספורט הובאו לפניו אחרי שהחל למלא את תפקידו

10 בעניין עמדתו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר ראו להלן.

11 ההדגשות בציטוטים בקטע זה אינן במקור.

בדצמבר 1983; אז ציין כי הוא סבור ששופט אינו צריך לכהן בבתי הדין של גופי ספורט, וגישתו זו בוטאה גם במכתבו האמור מספטמבר 1989; "הנושא עלה מחדש בעת מתן לכובש לנוהל בקשת אישור לעיסוק נוסף [בהנחיית בית המשפט העליון ממרס 1985 בנושא "ייחוד הכהונה"] ולאחר מכן בפני הוועדה לבחינת נושא האתיקה המקצועית של השופטים... הוועדה (בראשות הנשיא (בדימו') מ. לנדוי) לא ראתה מניעה לעצם הכהונה אך המליצה ששופט לא יכהן בפועל בערכאה משמעתית של הגופים המוזכרים בדוח"¹². השופט שמגר הוסיף כי הוא שב לעסוק בנושא זה כשפרסם את כללי האתיקה מ-1993, וכי "ההשקפה אשר לפיה לא היה תוקף מחייב לכללים [אלה], אינה נכונה ואינה מקובלת עלי". כן ציין השופט שמגר כי לא זכורות לו פניות של שלושת השופטים אליו בנדון בזמן כהונתו¹³.

קבלת תעודה וכרטיסים ללא תשלום

בכללי האתיקה מ-1993 נאמר בין היתר: "קבלת הזמנות חינם למופעים או למוסדות המחייבים כניסה בתשלום, עלולים להתפרש שלא כהלכה על ידי הציבור, ויש להימנע מכך. בוודאי יימנע שופט מלקבל דרך קבע הזמנות חינם כנ"ל לאירועים בעלי אופי מסחרי מובהק".

הביקורת העלתה כי שלושת השופטים קיבלו מהאיגוד בשנים שכיחנו בבית הדין העליון את תעודת האיגוד, שהיא כאמור למעשה מינוי רב-שנתי, המקנה זכות כניסה ללא תשלום לכל משחקי הכדורסל שמארגן האיגוד (תחרויות ליגות הכדורסל, גביע המדינה ומשחקי נבחרת ישראל). שניים מהם (שופטים א' וב') גם קיבלו מהאיגוד כרטיסי הזמנה למשחקי קבוצת מכבי תל אביב בתחרויות היורוליג, שמקבל האיגוד ללא תשלום מהקבוצה. יצוין כי תעודת האיגוד ניתנת לכל חברי הנהלת האיגוד ומוסדותיו, וכרטיסי ההזמנה למשחקי היורוליג ניתנו גם ליתר חברי בית הדין העליון.

שופט א' כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי לא זכור לו שניצל את תעודת האיגוד (משנת 1990) שנמצאת ברשותו, וכי מאז שנת 2001 "כמעט לא ניצלתי את זכותי" לקבל כרטיסים למשחקי מכבי תל אביב. שופט ב' כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2005, בין היתר: את תעודת האיגוד "קיבלתי במסגרת תפקידי כחבר בבית הדין העליון של איגוד הכדורסל ואני רואה [בביקור במשחקים] חלק ממילוי חובתי כשופט בבית הדין העליון... ולא כקבלת טובת הנאה כמו מכובדים שונים אשר מקבלים כרטיסי חינם רק בגלל שהם מכהנים במשרות מסוימות בלי שום עשייה ותרומה לאותו ארגון ממנו הם מקבלים את הכרטיסים". שופט ג' כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005, כי לא השתמש בתעודת האיגוד שקיבל ו"מזה שנים רבות [הוא] רוכש מאיגוד הכדורסל את כרטיסי המנוי למשחקי מכבי תל אביב", משחקי גמר גביע המדינה ומשחקי נבחרת ישראל שבהם ביקש לצפות.

השופט שמגר ציין בתשובתו למבקר המדינה מדצמבר 2005, כי בדוח הוועדה לבחינת נושא האתיקה המקצועית של השופטים "נאמר מפורשות כי שופט אינו רשאי לקבל הזמנות חינם למופעים אלא אם הוא פעיל בארגון העורך את המופע ומתן כרטיסי חינם מקובל לגבי פעילים אחרים כאלה".

12 דוח ועדת לנדוי פורסם ביוני 1985.

13 כל ההדגשות בקטע זה אינן במקור.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שאין מדובר באירוע חד-פעמי, אלא בתעודה שהיא למעשה מינוי רב-שנתי ובכרטיסים למשחקי כדורסל רבים, על שלושת השופטים היה להימנע מלקבל את תעודת האיגוד, ועל שופטים א' וב' היה להימנע מלקבל כרטיסי הזמנה למשחקי מכבי תל אביב ביורוליג. העובדה שלא עשו כן אינה עולה בקנה אחד עם המלצות ועדת השופט בדימוס משה לנדוי ועם כללי האתיקה מ-1993.



לדעת מבקר המדינה, אין מקום ששופטים מכהנים יכהנו בתפקידי שיפוט במוסדות ספורט, והדבר גם בא לידי ביטוי מפורש בדוח הוועדה לבחינת נושא האתיקה המקצועית של השופטים מינוי 1985, ובכללי אתיקה שיפוטית, התשנ"ג-1993. מן הראוי שהיתר לפעילות שופטים מכהנים בעיסוק נוסף או בתפקיד ציבורי אחר יינתן רק לפרק זמן מוגבל, ויהיה צורך לחדשו מדי פעם בפעם כדי שיישקל מחדש.

על שופטים גם להימנע מלקבל תעודות וכרטיסי כניסה ללא תשלום לאירועים שונים, משום שהדבר עלול ליצור רושם, ולו למראית עין, כי מדובר בקבלת טובת הנאה, ובכך לפגוע באמון הציבור במערכת המשפט.

מן הראוי שהגורמים הנוגעים בדבר יבהירו לכלל השופטים בדרך ראויה את עמדתם בעניין עיסוקים נוספים שלהם ובכלל זה במוסדות ספורט, ובעניין קבלת כרטיסים ללא תשלום לאירועי תרבות ולמשחקי ספורט, וינקטו את כל הצעדים הדרושים ליישומם המלא של הכללים המחייבים בעניין זה.

ההחלטה אם יש לנקוט צעדים כלפי שלושת השופטים היא עניין לשר המשפטים ולנשיא בית המשפט העליון. כיוון שמיינהל בתי המשפט הביא את ממצאי הביקורת לידיעת נציבת תלונות הציבור על שופטים, הפועלת על פי חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002, יש מקום, לדעת משרד מבקר המדינה, כי הנציבה תמשיך ותטפל בעניין זה.

חברות מנהל רשות המסים במוסדות האיגוד

מר איתן רוב פעיל משנת 1993 במוסדות איגוד הכדורסל בישראל (להלן - איגוד הכדורסל או האיגוד), כנציג מרכז "הפועל" באיגוד וממלא בו תפקידים בכירים. בספטמבר 2001 אישרה הממשלה על פי המלצת סגן ראש הממשלה ושר האוצר דאז, מר סילבן שלום, את מינויו של מר רוב לתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ. מועד כניסת מר רוב לתפקיד נקבע בהחלטת הממשלה ל-1.10.01. בינואר 2004 אישרה הממשלה, על פי המלצת שר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, את מינויו של מר רוב גם לתפקיד נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, נוסף על תפקידו כמנהל אגף המכס

והמע"מ (להלן יחד - מנהל רשות המסים)¹⁴. מועד כניסת מר רוב לתפקיד זה נקבע בהחלטת הממשלה ל-1.7.04, ב-1.9.04 הוקמה הלכה למעשה רשות המסים בישראל.

משרד מבקר המדינה בדק אם מר רוב דיווח על פעילותו הכלכלית והמסחרית של איגוד הכדורסל ועל תפקידיו במוסדותיו ואם הם נבחנו וקיבלו התייחסות ראויה עם כניסתו לתפקידיו הציבוריים, בשני הסדרים למניעת ניגוד עניינים שעליהם חתם; האחד בשנת 2001, לתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ, והשני בשנת 2005, לאחר שמונה גם לנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין. את ההסדרים גיבשו, בתיאום עמו, יחידת היועץ המשפטי בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ); לגבי ההסדר הראשון - יחידת היועץ המשפטי לאגף המכס והמע"מ (להלן - היועץ המשפטי לאגף המכס והמע"מ), ולגבי ההסדר השני - יחידת היועץ המשפטי לרשות המסים (להלן - היועץ המשפטי לרשות המסים); ומחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) במשרד המשפטים (להלן - משרד המשפטים). משרד מבקר המדינה גם בדק היבטים הנוגעים להיתרי עבודה פרטית באיגוד הכדורסל שקיבל מר רוב מנש"מ בשנים 2001-2005. הביקורת נעשתה בנש"מ, ברשות המסים ובמשרד המשפטים.

הסדרים למניעת ניגוד עניינים

סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע כי הממשלה רשאית, על פי הצעת ועדת השירות ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול חובת המכרז. עם משרות אלה נמנות משרת מנהל אגף המכס והמע"מ ומשרת נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין במשרד האוצר. בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) נקבע כי המינוי למשרות המפורטות בו, פטור מחובת מכרז וטעון אישור הממשלה. עוד נקבע כי ועדה שחבריה הם נציב שירות המדינה (יו"ר) ושני אנשי ציבור (להלן - ועדת המינויים) תחווה את דעתה על מועמדים למשרות האמורות. הצעה למינוי אדם לאחת המשרות האמורות תוגש לממשלה על ידי השר הממונה על המשרד שבו מצויה המשרה, בצירוף חוות דעת של ועדת המינויים והסדר למניעת ניגוד עניינים, אם הוא נדרש לפי התקשי"ר. בעניין זה קובע התקשי"ר, בין היתר, כי לא ניתן להעסיק עובד בכלל, ועובד במשרה פטורה ממכרז בפרט, בטרם יבחן היועץ המשפטי של נש"מ אם נדרשת התחייבות של העובד לפעול על פי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים.

על פי הנוהג הקיים, את ההסדר למניעת ניגוד עניינים לעובדי ציבור שממנה הממשלה מכין היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר בשיתוף העובד המתמנה; כאשר עולות שאלות משפטיות או ציבוריות, מעורבים בהכנת ההסדר גם נציבות שירות המדינה ויחידת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) (להלן - הגורמים השותפים בהכנת ההסדר). בעת גיבוש ההסדר למניעת ניגוד עניינים אמורים הגורמים השותפים בהכנתו לבחון באורח מפורט את מכלול פעילויותיו העסקיות והציבוריות של המועמד בשכר ובהתנדבות, ואת התפקידים והסמכויות שיש לו בשירות הציבורי. על המועמד לפרט כל מידע שיש בו כדי לתרום לבירור האם יש חשש לניגוד עניינים בין תפקידיו בשירות הציבורי לבין ענייני הפרטיים. בין היתר, עליו לפרט את עסקיו ועיסוקיו, השקעותיו, שותפיו, הספקים שעמם עבד, הלקוחות שנתן להם שירותים וכל מידע רלוונטי אחר.

בהודעת נש"מ מינואר 2001 בנושא "גיוס עובדים מחוץ לשירות המדינה - ניגוד עניינים" מוסבר העיקרון שבבסיס הוראות התקשי"ר האמורות, בין היתר, כדלהלן: "אסור לעובד ציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות של ניגוד עניינים. אפשרות זו מתעוררת לא פעם, בעת קבלת עובד מחוץ לשירות המדינה ותוך מעבר מעיסוקים פרטיים או ציבוריים אחרים, למיניהם. אפשרות זו הולכת וגוברת ככל שמדובר בקליטת עובד בכיר אשר בדרך כלל הינו בעל ניסיון עשיר בעיסוקים קודמים

14 ב-15.9.03 החליטה הממשלה לאחד את אנפי המסים במשרד האוצר (אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, אגף המכס והמע"מ ושע"מ - שירות עיבודים ממוכנים). בעקבות החלטה זו מונה מנהל אחד לאנפי המסים, והוא הוסמך לבצע את חוקי המס הרלוונטיים.

כאמור... על פי פסיקת בית הדין הגבוה לצדק, עדיף פתרון לבעיית ניגוד העניינים שאיננו מחייב פסלות מוחלטת אם ניתן למצוא פתרון כזה, ... עשיית ההסדר דורשת שיתוף פעולה מלא מצד המועמד, הן לעניין גילוי נאות על עיסוקיו הקודמים והן לעניין נכונותו להתחייב להימנע במהלך שירותו מפעילות שיוצרת אפשרות לניגוד עניינים. רצונם של המועמדים לשתף פעולה כנדרש, מטבע הדברים, פוחת באופן משמעותי לאחר קבלת התפקיד הנכסף, הגם שההסדר למניעת ניגוד עניינים אמור להגן אף עליהם. לפיכך תתווסף הוראה לתקשי"ר... לעניין גיוס עובדים מבחוץ לתפקידים הבכירים בשירות אשר נהנים מפטור ממכרז, מלא או חלקי, לפיה לא ניתן להעסיק עובד במשרה הפנויה, לפני השלמת ההסדר למניעת ניגוד עניינים על ידי היועץ המשפטי של המשרד או יחידת הסמך, ועל דעת נציבות שירות המדינה".

לכאורה הדרך הפשוטה ביותר למנוע ניגוד עניינים היא לפסול את המועמד לתפקיד בכיר בשירות המדינה או עובד בשירות המדינה מלכתחילה בתפקיד הציבורי או לנתק אותו באופן מוחלט מעניינו האחר. פתרון זה היה עשוי להביא לטוהר מוחלט של השירות הציבורי בתחום ניגוד העניינים, אולם הוא היה גובה מחיר כבד, משום שיתכן שהיה צורך לוותר על מועמדים בעלי כישורים טובים מהשוק הפרטי, רק משום שיש להם עניין אחר שמציב אותם במצב של חשש לניגוד עניינים. פתרון זה היה פוגע במיוחד ביכולת לגייס בעלי תפקידים מיומנים ומנוסים מהשוק הפרטי לתפקידים בכירים בשירות המדינה. מסיבות אלה יש מקום לבחון אם, בנסיבות כל מקרה, ניתן להגביל את בעל התפקיד בתפקידו הציבורי או בעניין האחר שלו, במידה הנדרשת כדי למנוע את ניגוד העניינים.

הסדר למניעת ניגוד עניינים בתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ

1. באוגוסט 2001 הודיע סגן ראש הממשלה ושר האוצר דאז לנציב שירות המדינה כי בדעתו להביא לאישור הממשלה את מינויו של מר רוב לתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ, וביקש מהנציב לכנס לשם כך את ועדת המינויים. ב"שאלון למועמד" המיועד לוועדת המינויים ואשר צורף לבקשה, השיב מר רוב בחיוב לשאלה האם הוא חבר בדירקטוריונים ובהנהלות של חברות, תאגידים וגופים ציבוריים כלשהם. מר רוב פירט חברות רבות שבמנייתיהן הוא מחזיק ותפקידים רבים בחברות עסקיות כלכליות. כן ציין כי הוא משמש מאוגוסט 2001 יו"ר הוועדה המקצועית של איגוד הכדורסל, ובהערת שוליים ציין כי האיגוד הוא עמותה ציבורית ובה הוא "מכהן בהתנדבות כחבר הנהלה". לשאלה בשאלון "האם כיהן או מכהן בכהונה ציבורית או בתפקיד בשירות הציבור בנושאים כלכליים, מסחריים ניהוליים או משפטיים" השיב בחיוב וציין כי משנת 1994 עד אוגוסט 2001 היה הגזבר ויו"ר ועדת השיווק של האיגוד, וכי מאוגוסט 2001 הוא יו"ר הוועדה המקצועית שלו. לשאלה "האם היית או הינך בעל תפקיד בתחום הניהול העסקי של חברה או תאגיד" השיב בחיוב וציין כי הוא משמש יו"ר הוועדה המקצועית של איגוד הכדורסל. בקורות החיים שצירף מר רוב לשאלון הוא ציין תחת הכותרת "חברות במועצות המנהלים", בין היתר, כי משנת 1994 ועד היום הוא חבר נשיאות האיגוד, מנהל הכספים ויו"ר ועדת השיווק.

בהצהרה שצורפה לשאלון ומר רוב חתם עליה נאמר, בין היתר, "לפי סעיף 45 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, המשיג או המנסה להשיג משרה בשירות המדינה, לעצמו או לאחר, במסירת ידיעה כוזבת או בהעלמת עובדה הנוגעת לעניין... ייענש על פי החוק... הריני מצהיר כי הפרטים שמסרתי בטופס זה הם נכונים... מעבר לאמור לעיל, לא ידוע לי על כל עניין אישי או כלכלי... העלול להביא למצב של ניגוד עניינים עם התפקיד".

2. ביום 12.9.01 התקיימה במשרד המשפטים ישיבה בהשתתפות נציגי נש"מ, היועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ, מר רוב ובא כוחו, בעניין הכנת הסדר למניעת ניגוד עניינים של מר רוב. בעקבות הישיבה הומצאה לבא כוחו של מר רוב טיוטת נוסח של הסדר ובו התייחסות מפורטת לכמה גופים כלכליים שמר רוב היה כאמור קשור אליהם והתבקשו הערותיו. הטיוטה לא עסקה

בפעילות של איגוד הכדורסל, בתפקידיו של מר רוב בו ובהסדרתם נוכח תפקידו המיועד באגף המכס והמע"מ. במכתב של משרד המשפטים מאותו יום (12.9.01), שצורף לטיטוט נוסח ההסדר ושהומצא לבא כוחו של מר רוב, נכתב, בין היתר: "בישיבה לא נדונה כלל כהונתו של מר רוב כחבר הנהלת איגוד הכדורסל"¹⁵. נודה להתייחסותכם לסוגיית חשש לניגוד עניינים בין כהונתו של מר רוב כמנהל המכס, לבין טיפולו בגופים עסקיים הפעילים בנושא זה במישורין (למשל משווקי ציוד ספורט) או בעקיפין (כגון טיפול בחברות הנותנות הסויות לאיגוד או לקבוצות כדורסל). העתק המכתב הומצא ליועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ ולסגן היועץ המשפטי לנש"מ.

מהאמור לעיל עולה כי משרד המשפטים, היועצת המשפטית לאגף המכס ונש"מ היו ערים לכהונתו של מר רוב כהנהלת האיגוד, ועל כן התבקשו ממר רוב הבהרות בעניין ניגוד העניינים האפשרי בין תפקידו בהנהלת האיגוד לתפקידו המיועד כמנהל אגף המכס והמע"מ, כדי לבחון את המתחייב מכך בהסדר למניעת ניגוד עניינים.

עוד באותו יום כתב מר רוב באמצעות בא כוחו, לגורם במשרד המשפטים שעסק בנושא (להלן - הגורם המטפל במשרד המשפטים), בין היתר: "בהמשך לשיחתנו - אנא רשום לפניך כי פעילותו של [מר רוב] באיגוד [הכדורסל] מוגבלת לתחום המקצועי בלבד - קביעת זהות מאמן הנבחרת, דיונים מקצועיים בהרכב הנבחרת, שיטות המשחק שלה, וכיו"ב. איגוד הכדורסל איננו עוסק בענייני רכש (למעט ציוד משרדי לעצמו), עניינים אלו נדונים בין הקבוצות לבין עצמן"¹⁶ (להלן - ההודעה). העתק ההודעה נשלח, על פי הרשום בה, לנציב שירות המדינה וליועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ.

3. על פי תרשומת שיחה שקיים הגורם המטפל במשרד המשפטים, באותו מועד, עם היועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ, הנושא המרכזי בעניין איגוד הכדורסל שדרש לדעתה טיפול בהסדר למניעת ניגוד עניינים של מר רוב לתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ היה הסיווג של קבוצות ספורט כמוסדות ללא כוונת רווח (להלן - מלכ"רים). היא לא הצביעה על נושאים נוספים הקשורים לתחום הספורט, לענף הכדורסל ולפעילות האיגוד שיש להם לכאורה קשר לפעילות אגף המכס והמע"מ, והדרושים לדעתה התייחסות בהסדר.

4. ב-13.9.01 כתב הגורם המטפל במשרד המשפטים למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) דאז בעניין המגבלות שיחולו על מר רוב נוכח פעילותו באיגוד הכדורסל כי קיימות החלופות האלה: "א) לא להטיל מגבלות כלל (גישתו של ב"כ של מר רוב, נוכח העובדה שמר רוב הנו חבר הנהלה המקצועית בלבד, אינו עוסק בכספים, ולא איגוד הכדורסל אין פעילות כלכלית); (ב) לאסור על עיסוק בסיווג קבוצות ספורט כמלכ"רים (גישתה של [היועצת המשפטית של אגף המכס והמע"מ]); (ג) להטיל איסור, בנוסף לאיסור בס"ק ב', הקשור למיסוי מוצרים רלוונטיים לתחום הכדורסל. (זאת [גישת כותב המכתב] למרות שלא ברור מה צריך להיות היקפה של מגבלה כזו)".

באותו יום (13.9.01) כתב הגורם המטפל במשרד המשפטים ליועץ המשפטי לממשלה דאז, כי נש"מ הודיעה לו כי ועדת המינויים חיוותה את דעתה שאפשר למנות את מר רוב למנהל רשות המסים בכפוף להכנת הסדר למניעת ניגוד עניינים וביקש את החלטתו בכמה עניינים. בעניין הסדרת פעילויותיו באיגוד הכדורסל נאמר במכתב כדלהלן: "האם יש להטיל על מר רוב איסור לגבי עיסוק בנושאים הקשורים לענף הכדורסל? איסורים אלה יכולים להיות במישורין (לגבי הגבלות או סיוע לייבוא או מיסוי פעילות הקשורה בציוד לענף הכדורסל) או בעקיפין (לגבי חברות הנותנות חסות לקבוצות כדורסל). עמדתנו הנה, על פני הדברים, כי יש להטיל מגבלה כלשהי, אולם אנו לא הכרענו בדבר".

15 ההדגשה אינה במקור.

16 ההדגשה אינה במקור.

5. ב-16.9.01 התקיימה ישיבה אצל היועץ המשפטי לממשלה בעניין הנושאים שטרם הוסדרו לקראת השלמת ההסדר עם מר רוב. לא נמצאו מסמכים המעידים שהיועץ המשפטי לממשלה השיב על השאלות שנשאל במכתב מ-13.9.01. משרד המשפטים כתב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי הנושא היחיד שממנו היה "מוטרד" באותו מועד בעניין פעילותו של מר רוב באיגוד הכדורסל ואשר חייב התייחסות לכך בהסדר ניגוד העניינים, ושהועלה בדיון עם היועץ המשפטי לממשלה, לא היה החשש לניגוד עניינים בין פעילותו באיגוד לתפקידו הציבורי, כי אם נושא "העבודה הנוספת" ומגבלות אחרות שבתחום האחריות של נש"מ, בעניין פעילות נוספת של עובדי ציבור בכירים¹⁷.

באותו יום (16.9.01) כתב הגורם המטפל במשרד המשפטים לבא כוחו של מר רוב מכתב המסכם את הדיונים שהתקיימו במשרד בעניין נוסח ההסדר למניעת ניגוד עניינים. במכתב נאמר, בין היתר: בעניין "סוגיית איגוד הכדורסל, מסר לנו סגן היועץ" של נציבות שירות המדינה... כי מדיניות נציבות שירות המדינה הנה לא לאפשר כהונה מקבילה בתפקידים בכירים בתוך שירות המדינה ומחוצה לו, על מנת להבטיח את השקעת מלוא המאמצים בתפקיד. עם זאת הוא הבטיח לברר סוגייה זו עד תום. במידה שמר רוב יוכל להמשיך ולכהן, מצאנו לנכון להגבילו מעיסוק בנושא סיווג קבוצות ספורט כמוסדות ללא כוונת רווח". העתק המכתב נשלח לסגן היועץ המשפטי בנש"מ. לפי מסמכי משרד המשפטים לא ניתן לדעת מדוע מצא המשרד לנכון להגביל את פעילותו של מר רוב בתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ, על פי עמדתה של היועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ, רק בתחום של סיווג קבוצות ספורט כמלכ"רים¹⁸, וזאת נוכח הסוגיות שהועלו במכתב של המשרד לבא כוחו של מר רוב מ-12.9.01 ובמכתב של הגורם המטפל בנושא במשרד ליועץ המשפטי לממשלה מ-13.9.01.

6. בתאריך 20.9.01 שלח סגן היועץ המשפטי בנש"מ ליחידת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים מזכר ובו נאמר, בין היתר, כדלהלן: "מר איתן רוב הצהיר בשיחה טלפונית עמי כי: הוא לא יעסוק בכל נושא כספי באיגוד הכדורסל, וכי תחום עיסוקו יהיה בצד המקצועי בלבד (יור"ד הוועדה המקצועית העוסקת במינוי המאמנים של נבחרות ישראל, קביעת שיטות משחק, החלטות לגבי העסקת שחקנים זרים וכיו"ב); הוועדה המקצועית תתכנס בימי ו' במשך כשעתיים; מר רוב לא ייקח חלק בישיבות ההנהלה של האיגוד שתתקיימנה בימי העבודה הרגילים; העבודה נעשית כולה בהתנדבות; אין כל ניגוד אינטרסים בין חברותו בוועדה המקצועית לתפקידו כמנהל אגף המכס והמע"מ; לאור הצהרותיו הנ"ל ובכפוף להן אנו מוכנים לאשר חברותו של מר רוב בוועדה המקצועית של איגוד הכדורסל" (להלן - ההצהרה) (ההדגשות בקו הן במקור).

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי מאחר שהצהרה הבהירה והגדרה באופן מפורש את תחום פעילותו של מר רוב באיגוד הכדורסל, ומאחר שממילא עמדתו של המשרד הייתה שהחלטה בנושא זה תהיה בידי נש"מ, האחראית לפעילות נוספת של עובדי מדינה, הניחה הצהרתו של מר רוב את דעתו, והוא לא סבר שיש מקום להמשך טיפולו בנושא.

7. ב-20.9.01 (לאחר קבלת ההצהרה במשרד המשפטים) חתם מר רוב על ההסדר למניעת ניגוד עניינים אשר כלל לעניין איגוד הכדורסל את המגבלות האלה בלבד: פעילותו באיגוד תוגבל לשעתיים בשבוע, הפעילות תתבצע, במידת האפשר, אך ורק בימי שישי, והוא לא יעסוק במסגרת תפקידו כמנהל אגף המכס ומע"מ בעניינים הקשורים לסיווג קבוצות ספורט כמלכ"רים. כן התחייב מר רוב כי במסגרת תפקידו יימנע "מלקבל החלטות, להשתתף בדיונים, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בנושאים העלולים [להעמידו] במצב של חשש לניגוד עניינים" (להלן - ההסדר הראשון).

17 את ממצאי הביקורת בסוגיית העבודה הפרטית ראו להלן, עמ' 889-900.

18 בעניין זה ראו להלן, עמ' 895.

ההודעה של מר רוב באמצעות בא כוחו מ-12.9.01 למשרד המשפטים שלפיה אין איגוד הכדורסל עוסק בענייני רכש ופעילותו באיגוד מוגבלת לתחום המקצועי בלבד; הצהרתו מ-20.9.01 לפני נש"מ כי תפקידו באיגוד מתמצים בתפקיד יו"ר הוועדה המקצועית בלבד והוא לא יהיה מעורב בשום נושא כספי באיגוד; החלטות נש"מ בהצהרה לאשר את חברותו של מר רוב בוועדה המקצועית בלבד, והמסקנה של הגורם המטפל במשרד המשפטים כי מר רוב "הינו חבר ההנהלה המקצועית בלבד, אינו עוסק בכספים, ולא איגוד אין פעילות כלכלית" כפי שבאה לידי ביטוי כאמור במכתבו מ-13.9.01 ליועץ המשפטי לממשלה - כל אלה לא קיבלו כל ביטוי בהסדר הראשון אף שהיו הבסיס העיקרי להחלטות שקיבלו נש"מ, משרד המשפטים והיועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ בעניין הסדרת מניעת ניגוד העניינים לגבי פעילותו של מר רוב באיגוד הכדורסל.

8. (א) הביקורת העלתה כי המידע שמסר מר רוב במישרין ובאמצעות בא כוחו על פעילותו של האיגוד ועל תפקידיו במוסדותיו לא היה מדויק ומלא, ובדיעבד התברר כי היה בו כדי להטעות, כמפורט להלן:

במקומות שונים ב"שאלון למועמד" וב"קורות החיים" מסר כאמור מר רוב, בין היתר, כי הוא משמש חבר הנהלה, נשיאות ויו"ר הוועדה המקצועית באיגוד הכדורסל. בהבהרות שביקש משרד המשפטים לקבל לגבי מהות פעילויותיו בהנהלת האיגוד, מסר מר רוב במישרין ובאמצעות בא כוחו והדגיש, בהודעה ובהצהרה, כי פעילותו באיגוד מוגבלת לתחום המקצועי בלבד (מינוי מאמנים של נבחרות ישראל, קביעת שיטות משחק וכו'), וכי איגוד הכדורסל אינו עוסק בפעולות רכש למעט רכישת ציוד משרדי.

על פי תקנון היסוד של האיגוד מטרותיו הן, בין היתר, פיתוח וקידום של ענף הכדורסל בישראל, ריכוז וניהול; ארגון תחרויות בין-ארציות ובין-לאומיות בכדורסל; ייצוג ישראל בתחרויות בין-לאומיות בכדורסל; הקמת בתי ספר, קיום קורסים והשתלמויות לכדורסלנים, מאמנים ושופטי כדורסל; ארגון תחרויות ליגה וגביע בכדורסל ומפעלים אחרים; סיוע לאגודות המסונפות לאיגוד; טיפול ביצירה ובהשגה של האמצעים הדרושים למימוש מטרות האיגוד מאת גופים ומוסדות ממשלתיים עירוניים, צבאיים ופרטיים; רכישת נכסים מכל מין וסוג, זכויות וזיכיונות לשם מימוש מטרות האיגוד.

לפי תקנון איגוד הכדורסל, תפקידי הנהלת האיגוד הם, בין היתר: ניהול ענייני הכספיים של האיגוד, בחינת התקציב ואישורו וקביעת המסים והאגרות שגובה האיגוד מקבוצות ושחקנים; תפקידי הנשיאות הם, בין היתר: פיקוח על הפעלת משרד האיגוד וניהולם התקין של העניינים המינהליים השוטפים; הוצאה לפועל של החלטות ההנהלה וועדות האיגוד וניהול ענייני השוטפים של האיגוד בין ישיבותיהן, קביעת לוח הישיבות וייצוג האיגוד כלפי גורמי חוץ לפי אישור ההנהלה.

מהדוחות הכספיים וממסמכים אחרים של איגוד הכדורסל עולה, כי האיגוד עוסק בנושאים כלכליים ומסחריים מגוונים ובפעולות רכש והתקשרויות רבות וכן בנושא מיסוי שחקנים זרים¹⁹ וכפועל יוצא מכך גם הנהלתו ונשיאותו עוסקות בנושאים אלה. תקציבו השנתי של האיגוד בשנת 2004 היה כ-20 מיליון ש"ח, מזה כ-5.6 מיליון ש"ח תמיכות (מהמועצה להסדר ההימורים בספורט וממינהל הספורט שבמשרד החינוך, התרבות והספורט); וכ-14 מיליון ש"ח הכנסות עצמיות (מסים ואגרות מקבוצות, דמי שיפוט, מפעלים בין-לאומיים, הכנסות מחברת מינהלת הליגה, משחקי חצי גמר וגמר גביע המדינה, חסויות, זכויות שידור ושכר דירה).

19 דיון בנושא "מיסוי שחקנים: הצעת חוק בכנסת" התקיים בישיבת הנהלת האיגוד שהתקיימה בתאריך 13.4.05. מר רוב לא נכח בישיבה זו.

האיגוד העסיק בשנת 2004 13 עובדי מינהלה קבועים וכן 40 שופטים ו-16 מאמנים ועוזרי מאמנים לפי חוזים אישיים. הוצאות השכר של האיגוד, כולל הוצאות ודמי שיפוט עבור כ-500 שופטים בכל הליגות המופעלים על ידי איגוד השופטים של האיגוד, הסתכמו בשנת 2004 בכ-10 מיליון ש"ח. לאיגוד יש תיק ניכויים במס הכנסה ובמע"מ; יש לו הסכמי חסות עם כמה גורמים מסחריים ובהם חברות מהגדולות בארץ בתחומי התקשורת, הפרסום והבנקאות וכן הסכם שידור של משחקים בטלוויזיה. לאיגוד קשרים עם גופים ממשלתיים וציבוריים (משרד החינוך, התרבות והספורט והמועצה להסדר ההימורים בספורט). האיגוד רכש ממקורותיו מבנה משרדים ומשכיר חלקים ממנו. האיגוד התקשר לביצוע פעולותיו עם גופים כלכליים ומסחריים ובכלל זה עם משרד רואה חשבון המשמש רשות לבקרה תקציבית על תקציבי הקבוצות והתקשוריותיהם; עם משרד נסיעות לצורך נסיעות לחו"ל של נבחרות ישראל ושל נושאי תפקידים באיגוד; ועם חברת ביטוח.

הביקורת העלתה כי במגעים לגיבוש ההסדר הראשון לא דיווח מר רוב ליועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ, לנש"מ ולמשרד המשפטים (להלן גם: הגורמים השותפים להכנת ההסדר הראשון), באופן מלא וברור, על היקף פעילותו הכלכלית והמסחרית של איגוד הכדורסל ועל כל תפקידיו ופעילויותיו באיגוד והמשתמע והמתחייב מהם.

יצוין כי בהנהלת האיגוד ובנשיאותו חברים, בין היתר, אנשי עסקים שהם בעלים של קבוצות כדורסל ושל חברות מסחריות וכלכליות; מר רוב השתתף לפני כניסתו לתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ בחלק משיבות הנשיאות וההנהלה של האיגוד שבהן נדונו נושאים כלכליים ומסחריים, וקיבל באופן שוטף, כחבר מוסדות אלה, את הפרוטוקולים של כל ישיבותיהן, ועל כן הוא היה מודע לכל הנושאים שנדונו בהן ולהחלטות שהתקבלו בהן. מר רוב לא דיווח על עובדות אלה, וגם הגורמים שעסקו בגיבוש ההסדר הראשון לא עמדו על עובדות אלה ומשמעויותיהן.

(ב) לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח פעילותו הכלכלית והמסחרית של האיגוד, היה פוטנציאל לניגוד עניינים בין פעילותו של מר רוב במוסדות האיגוד לתפקידו כמנהל אגף המכס והמע"מ. בבואו לקבל החלטות ולבצע פעולות בתפקיד זה בנוגע לנושאי ספורט ולגופים כלכליים ומסחריים שאיגוד הכדורסל קשור עמם, היה מר רוב עלול להיות מושפע מהאינטרסים של איגוד הכדורסל ולהביא בחשבון גם את האינטרסים שלו כחבר הנהלת האיגוד ונשיאותו ולא רק את האינטרסים הציבוריים שהוא מופקד עליהם כמנהל אגף המכס והמע"מ, ואף אם לא יתקיים ניגוד עניינים בפועל - אפשר שתיווצר מראית עין של השפעה כאמור. יתרה מזו, כאמור, בהנהלת האיגוד ונשיאותו חברים, בין היתר, אנשי עסקים שהם בעלים של קבוצות כדורסל ושל חברות כלכליות ומסחריות, והייתה לדבר השפעה על תפקידו המיועד של מר רוב ועל הצורך בהסדרתו.

(ג) מהמסמכים עולה כי בעת גיבוש ההסדר הראשון עשו הגורמים השותפים להכנת ההסדר הראשון עם מר רוב בירורים עובדתיים מקיפים בדבר המניות שהוא מחזיק בהן ותפקידו בחברות עסקיות שבהן כיהן לפני מינויו, וקבעו שורה של הוראות העוסקות במכירת מניות אלה ובטיפול בעניינים הקשורים אליהם, והוא נדרש לקיימן ללא פשרות ובמלואם.

לעומת זאת, לא נמצאו מסמכים המעידים כי מלבד הבירורים שנעשו עם מר רוב במישורין ובאמצעות בא כוחו ואשר באו לידי ביטוי בהודעה ובהצהרה, בדקו הגורמים האמורים ולו באופן ראשוני בלבד את פעילות איגוד הכדורסל ופעילותו של מר רוב במוסדות האיגוד ואת המידע שמסר ולפיו פעילותו באיגוד מוגבלת לתחום המקצועי בלבד. יתרה מזו, שלא כמו בשאלון ובקורות החיים, לגבי ההבהרות בעניין פעילותו של מר רוב באיגוד, לא דרשו גורמים אלה שמר רוב יאשר את המידע שמסר בהתימתו.

המידע הלא מדויק והלא מלא שמסר מר רוב במישורין ובאמצעות בא כוחו, בצירוף העובדה שהגורמים השותפים להכנת ההסדר הראשון לא בדקו את המידע ולו באופן ראשוני בלבד, הביא לכך שבהסדר ניתנה הדעת רק לפעילותו של מר רוב בוועדה המקצועית של האיגוד וגם זאת באופן חלקי בלבד²⁰.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהגורמים השותפים להכנת ההסדר הראשון יבדקו את סוגיית ניגוד העניינים שמעוררת הפעילות באיגוד הכדורסל באותה יסודיות שבה בדקו את הסוגיות שעוררה פעילותו המסחרית והעסקית של מר רוב. היה עליהם לעמוד על המתחייב מאופי הפעילות של איגוד הכדורסל, מתפקידי הנהלתו ונשיאותו ומתפקידי מר רוב בהם ועל כל המתחייב והמשתמע מתפקידו כיו"ר הוועדה המקצועית. מאחר שלצורך הכנת ההסדר נדרש מר רוב לדווח על עיסוקיו הקודמים, היה עליהם לבדוק גם באיזו מידה יש לתפקידי הקודמים באיגוד כגזבר, כמנהל כספים וכיו"ר ועדת שיווק קשר לפעילות אגף המכס והמע"מ. כמו כן היה עליהם לבדוק את מכלול הנושאים בתחום הספורט ובענף הכדורסל שיש להם היבטים כלכליים ומסחריים והיבטי מיסוי הקשורים לפעילות אגף המכס והמע"מ (כפי שבאו לידי ביטוי כאמור, בין היתר, גם במסמכים של משרד המשפטים מ-12.9.01 ומ-13.9.01). על כן לא היה מקום להסתפק בהגבלת עיסוקו בהסדר בתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ רק בתחום של סיווג קבוצות ספורט כמלכ"רים. על הגורמים האמורים היה לתוצאות הבדיקות האמורות ביטוי ראוי בהסדר הראשון. למצער, ראוי היה לתת ביטוי למה שנאמר בהודעה ובהצהרה או לבקש ממר רוב לאשר בחתימתו את המידע שמסר בהסדר.

9. הביקורת העלתה כי גם לאחר ההצהרה והחתימה על ההסדר הראשון השתתף מר רוב בחלק משיבות נשיאות האיגוד והנהלתו שבהן נדונו נושאים כלכליים ומסחריים והמשיך לקבל את הפרוטוקולים של כל ישיבותיהן, לרבות ישיבה שעסקה בנושא מיסוי, בלא שהושמטו מהם קטעים בנושאים שלגביהם היה לכאורה בניגוד עניינים. על כן הוא ידע על כל ההחלטות הכלכליות והמסחריות של האיגוד, גם אלה שהעמידו אותו לכאורה במצב של ניגוד עניינים.

ביוני 2002 הקים האיגוד בשיתוף קבוצות ליגת העל בכדורסל חברה פרטית בשם "מינהלת ליגת-העל בכדורסל 2002 (בע"מ)" (להלן - חברת מינהלת הליגה). חברה זו מפעילה את ליגת העל בכדורסל ומפקחת עליה ועוסקת, בין היתר, בניהול מקצועי, כלכלי ושיווקי של ליגת העל ובמכירת זכויות שידור וחסויות²¹. לאיגוד קשרים כספיים ואחרים עם החברה והם נדונו פעמים רבות בנשיאות האיגוד ובהנהלתו ובדירקטוריון החברה. הביקורת העלתה כי אף שמדובר היה בשינוי מהותי לא דיווח מר רוב לנש"מ, למשרד המשפטים או ליועץ המשפטי לאגף המכס על הקמת החברה ועל פעילותה המסחרית והכלכלית, וכן על נוכחותו בחלק משיבות הנשיאות והנהלה של האיגוד שנדונו בהם נושאים הקשורים בחברה, ועל כך שהוא מקבל את הפרוטוקולים של כל ישיבותיהן.

20 תפקיד יו"ר הוועדה המקצועית מחייב חברות בהנהלת האיגוד ובנשיאותו, והוועדה עוסקת גם בקביעת תקציב הפעולות של נבחרת ישראל בכדורסל אשר פועלת זה מספר שנים בחסות בנק מסחרי.

21 בעניין זה ראו להלן, עמ' 897.

הסדר למניעת ניגוד עניינים בתפקיד נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין באפריל 2004 פנתה המשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה אל מר רוב, וציינה כי בעקבות שיחתם ברצונה "להעלות על הכתב את הצורך בבדיקת הסדר ניגוד העניינים שנעשה בזמנו; ההסדר נערך על רקע הפוטנציאל לניגוד עניינים בין העסקים שהיו לך בזמנו לבין הסמכויות כמנהל אגף המכס והמע"מ. לנוכח הכוונה למנותך כנציב מס הכנסה, תפקיד בעל סמכויות ניכרות ונרחבות יותר, נראה כי יש מקום לבחון את הצורך לעדכן או לשנות את הוראות ההסדר ביחס לתפקיד זה, בשיתוף היועצים המשפטיים הרלוונטיים". מר רוב התבקש לבוא בדברים בעניין זה עם היועץ המשפטי לאגף מס הכנסה ועם היועץ המשפטי לנש"מ.

1. התקשי"ר והוראות נש"מ מחייבים כאמור כי הסדר למניעת ניגוד עניינים בתפקיד ציבורי ייחתם לפני כניסת העובד לתפקיד ולא אחריו. הביקורת העלתה כי רק במרס 2005, כתשעה חודשים לאחר כניסת מר רוב לתפקידו המורחב גם כנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, הוא חתם על הסדר חדש למניעת ניגוד עניינים (להלן - ההסדר השני), שגובש בתיאום עמו על ידי היועץ המשפטי לאגף המכס והמע"מ (שהתמנה ליועץ המשפטי לרשות המסים) ונש"מ ואושר על ידי משרד המשפטים (להלן גם: הגורמים השותפים להכנת ההסדר השני).

משרד המשפטים כתב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005, כי "העיכוב נבע משיהוי בטיפול בנציבות שירות המדינה וכמו כן במחלוקת עם מר רוב לגבי הטיפול באחזקותיו בחברה שהפכה פעילה במהלך תקופת ההסדר".

נש"מ כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005, בין היתר, כי העיכוב נגרם מעמידתה על יישום הוראות מחמירות בנוגע להעברת המניות שהחזיק מר רוב בחברות פרטיות. כן ציינה נש"מ כי "לא נגרם כל נזק שהוא מחמת העיכוב שחל בהכנת ההסדר השני, שהרי ההסדר הראשון המשיך לחול על מר רוב. זאת ועוד מבחינה מהותית לא הייתה אבחנה משמעותית בין שני התפקידים בהן כיהן מר רוב בכל הנוגע להסדרים למניעת ניגוד עניינים שחלו בענייניו".

לדעת משרד מבקר המדינה, החתימה על ההסדר השני 9 חודשים לאחר כניסתו של מר רוב לתפקידו המורחב וכ-14 חודשים לאחר החלטת הממשלה על מינויו לתפקיד זה אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין ועם הוראות נש"מ והתקשי"ר בעניין זה. מאחר שהתפקיד החדש הוא אחד התפקידים הרגישים והחשובים בשירות הציבורי והוא מקנה סמכויות ניכרות ונרחבות יותר, על נש"מ ומשרד המשפטים היה שלא לאשר את כניסתו של מר רוב לתפקיד עד להשלמת הסדר חדש ומלא המתייחס כראוי לתפקידו החדש ומביא בחשבון את פעילותו באיגוד הכדורסל. נש"מ ומשרד המשפטים לא פעלו כנדרש בעניין זה.

2. בהסדר השני התחייב מר רוב שוב, בעניין פעילותו באיגוד הכדורסל, כי יימנע מלעסוק בעניינים הקשורים בסיווג קבוצות ספורט כמלכ"רים בלבד, וכי פעילותו באיגוד תוגבל לשעתיים בשבוע ותיעשה במידת האפשר אך ורק בימי שישי. גם בהסדר השני התחייב מר רוב "להימנע מלקבל החלטות להשתתף בדיונים, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בנושאים העולים להעמיד אותו במצב של חשש לניגוד עניינים".

(א) (1) הביקורת העלתה כי גם במהלכים לגיבוש ההסדר השני לא דיווח מר רוב לגורמים השותפים להכנת ההסדר, כי הוא חבר בנשיאות האיגוד ובהנהלתו שעוסקות, כאמור, גם בנושאים כלכליים ומסחריים ובהיבטי מיסוי, וכי הוא משתתף בחלק משיבותיהן ומקבל במלואם את הפרוטוקולים של כל ישיבותיהן בלא שהושמטו מהם קטעים בנושאים שלגביהם היה לכאורה בניגוד עניינים, ועל כן הוא מודע לכל הנושאים וההחלטות שהתקבלו בהן. מר רוב גם לא דיווח על כל המתחייב והמשתמע מתפקידו כיו"ר הוועדה המקצועית ועל כך שבהנהלת האיגוד ובנשיאותו חברים כאמור, בין היתר, אנשי עסקים שהם בעלים של קבוצות כדורסל ושל חברות כלכליות ומסחריות, אף שיש לדבר השפעה על תפקידו המיועד ועל הצורך בהסדרתו.

(2) באוגוסט 2004 הודיע יו"ר איגוד הכדורסל בישיבת נשיאות האיגוד כי ימליץ לנשיאות למנות אותו ואת מר רוב לנציגי האיגוד בדירקטוריון של חברת מינהלת הליגה, שהיא כאמור חברה פרטית.²² החברה, שהיא בבעלות קבוצות הכדורסל המשתתפות בליגת העל ואיגוד הכדורסל, הוקמה על ידי הקבוצות בתיאום עם האיגוד, ומטרתה על פי תקנון ההתאגדות שלה הן, בין היתר, "ניהול מקצועי כלכלי ושווקי של ליגת העל... התקשרות בשם ועבור האיגוד והקבוצות עם גורמים חיצוניים בכל הקשור לזכויות שידור ושיווק של משחקי ליגת העל והעברת התמורה בגין מכירת הזכויות הנ"ל לקבוצות ולאגוד... פיתוח וטיפוח הקשר עם המדיה בעניין ליגת העל... הגדלת עניין הצופים במגרשים ובמצעי התקשורת בכדורסל בכל הנוגע לליגת העל".

בפברואר 2005 החליטה הנהלת האיגוד למנות את מר רוב לדירקטור בחברת מינהלת הליגה ומינויו נכנס לתוקף באותו מועד. מעמדם של הדירקטורים מטעם איגוד הכדורסל בדירקטוריון החברה זהה למעמדם של הדירקטורים נציגי הקבוצות וכולל זכות הצבעה.²³

הביקורת העלתה כי מר רוב לא דיווח לגורמים האמורים כי בפברואר 2005, עוד לפני חתימת ההסדר השני, הוא מונה גם לדירקטור בחברה פרטית שעיקר עיסוקה הוא בנושאים כלכליים ומסחריים - חברת מינהלת הליגה - מינוי שהומלץ עליו כבר באוגוסט 2004. יצוין כי מר רוב גם לא דיווח על חברותו זו לגורמים האמורים, עד אוגוסט 2005, מועד הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, והדבר התגלה רק בביקורת. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את כהונתו של מר רוב כדירקטור בחברת מינהלת הליגה ואת אי-דיווחו על כך לגורמים השותפים להכנת ההסדר, על אף חובתו לעשות כן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מר רוב הייתה מוטלת החובה לדווח לגורמים האמורים על התוכן המלא של תפקידו במוסדות האיגוד, כדי שהפוטנציאל לניגוד העניינים בהם, ייבחן לנוכח הכוונה למנותו גם לנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ולמנהל רשות המסים, שהוא כאמור אחד התפקידים הרגישים והחשובים בשירות הציבורי. כן היה עליו לדווח על קשרי הגומלין הכספיים של האיגוד עם חברת מינהלת הליגה; ובאוגוסט 2004 היה עליו להודיע על כוונת האיגוד למנותו לדירקטור בחברה זו ובפברואר 2005 על מינויו לתפקיד.

(ב) בפעולות לגיבוש הסדר ניגוד העניינים השני היה על הגורמים השותפים להכנתו לבדוק מחדש וביסודיות את פעילויות האיגוד ואת תפקידו של מר רוב במוסדותיו, נוכח השינוי הניכר בהיקף סמכויותו בתפקידו השני ונוכח חלוף הזמן ממועד הכנת ההסדר הראשון, אך הם לא עשו

22 חלק מהקבוצות בליגת העל בכדורסל הן כאמור חברות פרטיות בבעלות אנשי עסקים שחלקם חברים בהנהלת האיגוד ובנשיאותו.

23 על פי תקנון החברה, רשאי האיגוד למנות לדירקטוריון החברה שני דירקטורים. בפועל מינה האיגוד שלושה דירקטורים.

זאת ולו באופן ראשוני בלבד. אילו עשו כן, יכלו גורמים אלה גם לעמוד על כך שמר רוב התמנה לדיקטור בחברת מינהלת הליגה, העוסקת בין היתר בפעילויות כלכליות ומסחריות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגבלת הפעילות של מר רוב גם בהסדר השני רק בתחום הסיווג של קבוצות ספורט כמלכר"ים לא הייתה תקינה, מאחר שקיימים נושאים רבים ומגוונים בתחום הספורט ובענף הכדורסל, באיגוד הכדורסל ובחברת מינהלת הליגה שיש להם היבטים כלכליים ומסחריים והיבטי מיסוי²⁴. על הגורמים האמורים היה לבחון באופן יסודי אם נושאים אלה מעוררים חשש לניגוד עניינים, בעקבות מינויו של מר רוב גם לנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, ואם יש צורך להסדירם בהסדר השני.

3. הביקורת העלתה כי בתקופה שבה כיהן מר רוב גם כנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין הוא נקלע למצבים המעלים חשש לניגוד עניינים בין תפקידיו במוסדות איגוד הכדורסל וכדיקטור בחברת מינהלת הליגה לתפקידו כמנהל רשות המסים. להלן הפרטים בנושא:

(א) מר רוב הוסיף להשתתף בחלק משיבות נשיאות האיגוד והנהלתו שנדונו בהן נושאים כלכליים ומסחריים, שבהם עוסק כאמור האיגוד, וקיבל את הפרוטוקולים של כל ישיבותיהן, לרבות ישיבות שעסקו בנושאי מיסוי, ועל כן הוא היה מודע לכל הנושאים שנדונו בהן והחלטות שהתקבלו בהן.

(ב) מהפרוטוקולים של ישיבות דירקטוריון חברת מינהלת הליגה (גם ישיבות שהתקיימו לפני פברואר 2005, מועד מינויו של מר רוב לדיקטוריון החברה) עולה כי היא עוסקת, בין היתר, בנושאים כלכליים ומסחריים רבים ומגוונים ובכללם היבטים כספיים של פעילות קבוצות ליגת העל, התקשרויות למכירת זכויות שידור וחסויות לגופים כלכליים. כמו כן עוסקת החברה בענייני מס של שחקנים זרים בליגת העל בכדורסל, במסגרת זו אף מקיימת החברה דיונים עם נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין²⁵.

הביקורת העלתה כי הפרוטוקולים של כל ישיבות הדירקטוריון של החברה הובאו לידיעתו של מר רוב, בלא שהושטמו מהם קטעים בנושאים שלגביהם היה לכאורה בניגוד עניינים, ועל כן הוא היה מודע לכל הנושאים שנדונו בהם ולהחלטות שהתקבלו בהן. לדעת משרד מבקר המדינה, החשש לניגוד עניינים של מר רוב בפעילותו במוסדות איגוד הכדורסל ובחברת מינהלת הליגה התגבר בשל עצם העובדה שגופים אלה דנו בנושאים כלכליים ומסחריים ובהיבטי מיסוי, ומר רוב השתתף בחלק מאותם דיונים וקיבל את הפרוטוקולים של יתנם ולכן ידע אילו נושאים נדונו בהם ומה הוחלט בעניינם.

4. ב-7.8.05 נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם מר רוב והציגו לו את הממצאים לכאורה שהעלתה הביקורת בעניין המידע שמסר על פעילות איגוד הכדורסל ועל תפקידו במוסדות האיגוד ובעניין אי-מסירת המידע על מינויו לדיקטור בחברת מינהלת הליגה לקראת גיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים ובבקשות להיתר לעבודה פרטית (ראו להלן). מר רוב ציין בפגישה כי הוא נמנע מלהשתתף בדיונים באיגוד הכדורסל בנושאים שקשורים בתפקידו ברשות המסים, וכן נמנע

24 כגון חובות של קבוצות, טיפול בתיקי ניכויים, תשלומים חריגים לשחקנים ולמאמנים, תשלומים לשחקנים זרים, תשלומים לקבוצות בחו"ל, העברת זכויות באגודות ספורט ועוד. ראו בעניין דומה, גם את הפרק "מיסוי ענף הכדורסל" בדוח שנתי 2016 של מבקר המדינה (2002), עמ' 452.

25 לדוגמה, בישיבת דירקטוריון חברת מינהלת הליגה שהתקיימה בתאריך 2.3.05 (שהשתתף בה גם מר רוב), הוחלט לזמן לישיבה הבאה רו"ח כדי לתת תשובה בעניין המצב המשפטי של הקבוצות כלפי מס הכנסה בעניין השחקנים הזרים.

מלעסוק ברשות המסים בנושאים הקשורים באיגוד ובנושאי ספורט שבהם הוא מעורב. יצוין כי בפגישה השתתף היועץ המשפטי לרשות המיסים.

ב-23.8.05 פנה משרד המשפטים למר רוב וציין כי בעקבות ממצאים לכאורה שהביא לידיעתו משרד מבקר המדינה, עלו שאלות בדבר פעילויותיו במסגרת איגוד הכדורסל. כן צוין כי בעת הכנת ההסדר הראשון למניעת ניגוד עניינים מסר מר רוב כי פעילויותיו באיגוד הן כולן במישור המקצועי, והוא אינו מעורב בעניינים כלכליים כלשהם, ובהתאם לכך הוכן ההסדר עמו. עתה נודע למשרד כי ייתכן שיש לו פעילות כלכלית במסגרת האיגוד. מר רוב התבקש לפרט לפני המשרד את מלוא ההקשרים של פעילותו באיגוד הכדורסל, בדגש על תפקידים בעלי היבטים כלכליים.

הועלה כי על אף הפגישה של נציגי משרד מבקר המדינה עם מר רוב ופניית משרד המשפטים אליו, הוא השתתף בשיבה שקיים דירקטוריון חברת מינהלת הליגה ב-31.8.05, שבה התקבלו, בין היתר, החלטות בנושאים כלכליים ובכללם העברת כספים מהחברה לקבוצות בליגת העל ולאגוד הכדורסל.

היתרי עבודה פרטית

כדי לממש את מה שנקבע בהסדרים למניעת ניגוד עניינים, היה על מר רוב לקבל היתר לעבודה פרטית. קבלת היתר לעבודה פרטית, אף ללא שכר, מוסדרת בתקשי"ר, ולפיו השיקול המרכזי בהחלטה אם לתת את ההיתר הוא מניעת ניגוד עניינים בין השירות ובין העיסוק הפרטי. בתקשי"ר נאמר, בין היתר, כי "בעת מתן היתר לעבודה פרטית, במיוחד לבעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה, יילקחו בחשבון ההיבטים הנובעים ממתן היתר כזה, כגון: השלכות ציבוריות, חברתיות, שיקולים של מעמד העובד ותדמית השירות". עוד נאמר בתקשי"ר כי מנכ"ל או בעל תפקיד מקביל לו לא יעסוק בכל עיסוק אחר אף שלא בשכר, אלא אם כן נציב שירות המדינה אישור כי אין בעיסוק חשש כלשהו, אף למראית עין, של ניגוד עניינים עם תפקידו של מבקש ההיתר. אישור זה ניתן על ידי נציב שירות המדינה בעניינו של מר רוב.

במשך רוב התקופה שמאוגוסט 2001 ועד אוגוסט 2005 (למעט חודשיים וחצי, בחודשים יולי עד לספטמבר 2004) היו למר רוב היתרים לעבודה פרטית שנתנה לו נש"מ.

1. בהסדרים למניעת ניגוד עניינים התחייב כאמור מר רוב כי עיסוקו בענייני האיגוד יוגבל לכשעתיים בשבוע ויתקיים במידת האפשר אך ורק בימי שישי. הביקורת העלתה כי הישיבות של נשיאות האיגוד והנהלתו ושל דירקטוריון חברת מינהלת הליגה התקיימו בדרך כלל בימי העבודה הרגילים בשעות אחר הצהריים המוקדמות, ומר רוב השתתף בחלקן.

2. נמצא שבבקשות להיתר עבודה פרטית ציין מר רוב בבירור כי הוא משמש חבר הנהלת האיגוד ונשיאותו נוסף על תפקידו כיו"ר הוועדה המקצועית, בשונה מכפי שמסר כאמור בהודעה ובהצהרה.

הביקורת העלתה כי היחידה בנש"מ שטיפלה בבקשותיו של מר רוב לקבל היתר לעבודה פרטית באיגוד, לא ידעה כי מר רוב מסר ליחידה אחרת בנש"מ, שעסקה בגיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים, שעיסוקו באיגוד מתמצה בפעילותו בוועדה המקצועית, וכי על בסיס מידע זה אישרה היחידה האחרת את פעילותו באיגוד. עקב כך ניתנו למר רוב ההיתרים לעבודה פרטית בלא שניתנה הדעת על השוני בפרטים ועל ניגוד העניינים האפשרי שעיסוקיו בהנהלה ובנשיאות יוצרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע ליקויים דומים על נש"מ להבטיח שמידע על עובד מדינה או על מועמד לתפקיד ציבורי שנמסר ליחידה אחת שלה, יובא במלואו לידיעת יחידותיה המטפלות בהיבטים אחרים של תפקודו.

3. בתקשי"ר נקבע כי היתר לעבודה פרטית יהיה בתוקף, כל עוד העובד מכהן במשרה שצוינה בטופס הבקשה וכל עוד לא חל שינוי במקום העבודה הפרטי, בהיקף ההעסקה ובסכום ההשתכרות. עוד נקבע כי אם עבר העובד למשרה אחרת, בטל ההיתר לעבודה פרטית, העובד חייב לחדש את בקשתו והיא תידון על פי התנאים של משרתו החדשה; החובה לבקש את חידושו של ההיתר מוטלת על העובד. אף שמר רוב לא הגיש בקשה לחידוש במועד כאמור לעיל, לא התריעה נש"מ לפניו על כך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מינויו של מר רוב לדיירקטור בחברת מינהלת הליגה בפברואר 2005, היה שינוי מהותי במקום העבודה הפרטי. ואולם מר רוב לא הגיש בקשה להיתר עבודה חדש בעקבות מינוי זה וגם לא הביא כאמור עובדות חשובות אלה באופן אחר לידיעת נש"מ.

כללו של דבר - תהליך מתן היתרי העבודה הפרטית, שהיה בו כדי לספק לרשות המסים ולנש"מ הזדמנות נוספת לבדוק את סוגיית ניגוד העניינים של מר רוב, בוצע על ידם ללא שיקול דעת נוסף וללא בדיקה. לדעת משרד מבקר המדינה, בכך הוחמצה הזדמנות נוספת לעמוד על הפוטנציאל לניגוד עניינים בעניין פעילותו של מר רוב באיגוד הכדורסל ועל היקפו של פוטנציאל זה.

קבלת מינוי וכרטיסים

הביקורת העלתה כי מר רוב קיבל מאיגוד הכדורסל בשנים 2001-2005, כמו יתר חברי הנהלת האיגוד, תעודה שהיא למעשה מינוי רב-שנתי המקנה כניסה ללא תשלום לכל משחקי הליגה בכדורסל ולכל המשחקים שהאיגוד מארגן כגון משחקי גביע ומשחקים בין-לאומיים של נבחרת ישראל (להלן - תעודת האיגוד); כן קיבל מהאיגוד ללא תשלום, בכל אחת מאותן שנים, מינוי במקום יוקרתי בהיכל הכדורסל ביד אליהו לכל משחקי קבוצת מכבי תל אביב במסגרת ליגת העל בכדורסל ותחרויות היורוליג שהקבוצה נותנת לאיגוד ללא תשלום, על פי תקנון האיגוד. מחירו של מינוי שנתי זה הוא יותר מ-7,500 ש"ח. יצוין כי את תעודת האיגוד והמינוי קיבל מר רוב בתוקף תפקידו כמוסדות האיגוד גם לפני מינויו לתפקידו הציבוריים.

מר רוב כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005: "נוכחותי במשחקי כדורסל נדרשת והכרחית לצורך מילוי תפקידי באיגוד... יו"ר הוועדה המקצועית... ואין כל מקום להטיל עלי את נטל עלותם של הכרטיסים כאשר... התפקיד כולו נעשה בהתנדבות וללא שכר".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם תפקידו של מר רוב כיו"ר הוועדה המקצועית חייב נוכחות במשחקים וכפועל יוצא מכך לקבל את תעודת האיגוד והמינוי, לאור כללי מינהל תקין מן הראוי היה כי במסגרת הצהרותיו ובבקשות להיתר עבודה פרטית ידווח על קבלתם, כדי שנש"מ ורשות המסים יוכלו לבחון אם הדבר ראוי לנוכח מעמדו הציבורי הבכיר ואם אין בו כדי לפגוע בדימוי של השירות הציבורי. יתרה מזו, ממסמכים שבידי משרד מבקר המדינה עולה שלמרבית משחקי היורוליג - שמר רוב יכול להיכנס אליהם באמצעות המינוי השנתי - הוא קיבל כרטיס כניסה נוסף, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הסבריו; מחירו של מינוי רק למשחקי היורוליג של הקבוצה הוא כ-5,000 ש"ח לשנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בקבלת תעודת האיגוד, המינוי והכרטיסים הנוספים בשווי כה רב על ידי מנהל רשות המסים, יש משום טעם לפגם מבחינה ציבורית, זאת נוכח תפקידו הרגיש והחשוב. מן הראוי היה שנש"מ ומשרד המשפטים יבחנו את ההיבטים השונים של הנושא ויסיקו מסקנות בעניין זה.

להלן עיקרי ההסברים שמסרו הגורמים המבוקרים בדות זה למשרד מבקר המדינה:

תשובת נש"מ

נש"מ כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005, בין היתר, כי "איתור ניגוד עניינים נעשה בדרך של השוואה בין מערכת ענייניו הפרטיים, ובכלל זה ענייניו האישיים או כהונתו ציבוריות אחרות בהן הוא נושא... כמפורט בשאלון [שהגיש מר רוב]... עיקר העניינים שחייבו הסדרה בהקשר זה נגעו לעיסוקיו המסחריים הרבים, בהם פעל לאורך שנים רבות... בעקבות בקשתו של מר רוב להותיר לו לתרום לפעילות ציבורית [באיגוד הכדורסל] אפילו במסגרת מצומצמת ככל שתיקבע, לאור חשיבותה בעיניו כתחביב חייו ועניין מלא סיפוק עבורו, ולאחר קבלת הבהרות ממנו בנוגע לתוכן תפקידה של הוועדה המקצועית ודרישות תפקיד יו"ר הוועדה, פנה סגן יועמ"ש נש"מ למשרד המשפטים [ביום 20.9.01] עם תיאור מלא של עיסוקיו כפי שנמסר מפיו. כמצוין... מר רוב התבקש לעשות הפרדה מוחלטת בין פעילותו מטעם הוועדה המקצועית... לבין יתר פעולותיו של איגוד הכדורסל בעיקר בנושאים כספיים. הפרדה זו תחול, לפי הצעתו של מר רוב... אף לגבי ישיבות ההנהלה של האיגוד" (ההדגשה במקור).

עוד ציינה נש"מ כי "עקב קבלת הבהרות אלה ובהתאם להצעתו של מר רוב בדבר הגבלת פעילותו בהנהלת האיגוד [ההדגשה במקור] לנושא המקצועי בלבד, קיבלה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה את המלצתנו ואישרה את המשך חברותו של מר רוב בהנהלת איגוד הכדורסל...";

לעניין המשך חברותו באיגוד הכדורסל, ועל אף הכלל הקובע כי אין לאפשר כהונת ציבוריות נוספות 'למנכ"לים' ומקבליהם בשירות המדינה, הגענו למסקנה כי בקשתו המצומצמת של מר רוב נופלת במסגרת היוצאים מן הכלל המפורטים [בתקשי"ר]. כלומר חברותו באיגוד הכדורסל אושרה, מאחר שמדובר בפעילות ציבורית והתנדבותית שאין בה כאמור חשש כלשהו, אף למראית עין, של ניגוד עניינים. זאת בהתאם להתחייבותו, מחד, שלא לטפל במסגרת כהונתו בשירות בענייניו הכספיים של איגוד הכדורסל... ולאור התחייבותו, מאידך וכמפורט לעיל, לצמצם את פעילותו באיגוד לנושאים המקצועיים בלבד."

תשובת היועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ

היועצת המשפטית דאז לאגף המכס והמע"מ כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005, בין היתר, כי "במסגרת גיבוש ההסדר, היינו, למיטב זכרוני מודעים לפעילותו של מר איתן רוב באיגוד

הכדורסל, אם כי בשלבים הראשונים לא היה ברור תפקידו המוגדר באיגוד... לאור העובדה כי מר רוב ציין כי הוא פועל בתחום מקצועי בלבד בגוף... ללא מטרת רווח הקשור לתחום הספורט, ראיתי לנכון וכך אף ציינתי, כי המקום היחיד הרלוונטי לאגף המכס והמע"מ בו ייתכן ולו למראית עין, ניגוד עניינים הוא נושא סיווג עמותות הספורט... בנושא מע"מ אין כל בסיס לניגוד עניינים עם פעילותו של מר רוב באגף המכס והמע"מ שכן גוף שאינו למטרת רווח אינו משלם מע"מ ואינו מנכה תשומות. כגוף ללא מטרת רווח, כל הנגיעה לרשויות המס היא בתשלום משכורות... ניכוי המס ממשכורות הוא... נושא בתחום טיפול, אם בכלל, של אגף מס הכנסה... אין ליועץ משפטי אלא לסמוך על המצגות וההצהרות המוצגים בפניו שכן אין בידי כל סמכויות... או אפשרויות לבדיקת נכונותן של הצהרות אלה. משהציג מר רוב מצג בפנינו, לא היה כל מקום לבחינה או חקירה ובוודאי שלא הייתה סמכות לעשות כן... [נוכח] האמור לעיל, הצהרותיו של מר רוב ובא כוחו וכן המגבלות שהוטלו, לא היה כל מקום לנקוט דרך אחרת להגבלת ניגוד העניינים האפשרי של מר רוב.

תשובת היועץ המשפטי של רשות המסים

היועץ המשפטי לרשות המסים כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005, בין היתר, כי מר רוב הודיע "בהודמנויות שונות לכל הנוגעים בדבר כולל כל הסמנכ"לים הרלוונטיים, ליועצת המשפטית דאז ובהמשך גם לי יועץ משפטי, כי הוא מנוע מלטפל בכל נושא הספורט [ההדגשה במקור] נוכח פעילותו באיגוד הכדורסל... לאורך שנות כהונתו בתפקיד, כל סביבתו המקצועית, לרבות היועץ המשפטי למשרד, הונחו לא לשתף אותו בשאלות הנוגעות לענייני ספורט. כך גם היה הנוהג בהליכי החקיקה, מול משרד המשפטים. גם משרד המשפטים עודכן, כי אין להביא ענייני ספורט להכרעתו של המנהל, מאחר והוא פסל את עצמו לדון בעניינים אלה... כבר בתחילת דרכו [של מר רוב] בשירות המדינה וכך גם לאורכה, הוא לא נצמד להגדרה בהסדר ניגוד העניינים אלא החיל על עצמו נורמה רחבה הרבה יותר, של העדר טיפול מוחלט מצידו בנושאי הספורט בכלל".

עוד ציין היועץ המשפטי לרשות המסים כי ההסדר השני אמנם "נחתם מספר חודשים לאחר כניסתו של מר רוב לתפקידו החדש, אשר כולל גם את האחריות על מס הכנסה, אך כבר קודם לחתימתו על הסדר זה ראה עצמו מר רוב כפוף להסדר הראשון, שנעשה כאמור בצורה מפורטת ממצה ומחמירה. תפקיד מנהל אגף המכס ומע"מ אינו פחות רגיש מתפקיד נציב מס הכנסה, וקבלת האחריות גם על נציבות מס הכנסה במסגרת איחוד אגפי המסים מהווה רק הרחבה של תפקידו הקודם של מר רוב... גם אם... נפל פגם טכני בחתימה על מסמך הסדר מניעת ניגוד עניינים או בהיעדר פירוט מספק בהסדר של נושאי ניגוד עניינים בתחום הספורט (מעבר לתחום של סיווג קבוצות ספורט כמלכ"רים...), הרי ברור כי אין בפגם זה משום הכשר כלשהו להימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים. האיסור להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים נובע מעקרון משפטי כללי, ואף בהיעדר חתימה על הסדר למניעת ניגוד עניינים, האיסור חל ממילא בהתאם לדין הכללי... [מעבר לכך] חתם מר רוב במפורש גם על התחייבות בכתב, שיש בה ביטוי לאיסור האמור. פירוט הנושאים שנעשה בהמשך הסדר ניגוד העניינים, נועד אך ורק כדי לפרט ולהבהיר, אך כמוכרן שאין לראות בו רשימה סגורה. ככל שישנו נושא בו עלול המנהל להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים, הרי שזה מנוע ממילא מלטפל בו מכוח הדין הכללי, שאף קיבל עיגון בהתחייבותו הכללית המצויה בהסדר".

היועץ המשפטי לרשות המסים גם הדגיש בתשובתו כי "הרי ידוע לכל, כי לכל אדם, חברה, עסק, ואף לגופים ציבוריים התנדבותיים, יש קשר הדוק עם רשויות המס, ונראה, כי לא היה לי הרבה מה לחדש בהקשר זה לעורכי ההסדר... האם לעורכי ההסדר לא היה ברור מהם הנושאים שבהם עוסקים אגף המכס ומע"מ ונציבות מס הכנסה? האם לא ברור לכל, כי לרשויות המס יש קשר הדוק עם כל גוף פרטי, עסקי או ציבורי? ... רגישות התפקיד וסמכויותיו הנרחבות, היו ידועים לכל ולנו היועצים המשפטיים, לא היה מה להוסיף בנדון".

תשובת משרד המשפטים

במהלך הביקורת ולאחר סיומה הביא משרד מבקר המדינה לידיעת משרד המשפטים את ממצאי הביקורת בעניין פעילותו הכלכלית והמסחרית של האיגוד, תפקידיו של מר רוב במוסדות האיגוד וכהונתו בדירקטוריון חברת מינהלת הליגה. משרד מבקר המדינה הצביע לפני משרד המשפטים על הצורך לבחון בהקדם את ההסדר למניעת ניגוד עניינים שנעשה עם מר רוב ולהחליט על הצעדים שיש לנקוט.

משרד המשפטים כתב למשרד מבקר המדינה בתשובותיו מאוגוסט ומדצמבר 2005, בין היתר, כי מדובר בהסדר שנעשה, כפי שקורה לעתים בתחום זה, כאשר הממשלה מבקשת למנות את המועמד לתפקידו "בלחץ זמנים רציני". המשרד הוסיף כי לא בדק את התשתית העובדתית של האמור במזכר של נש"מ מ-20.9.01 ובתגובת מר רוב באמצעות בא כוחו מ-12.9.01, ולפיהם פעילותו של מר רוב באיגוד הכדורסל מוגבלת לתחום המקצועי בלבד.

עוד ציין המשרד כי לא היה ער לתפקידיו הנוספים של מר רוב באיגוד, וכי הדברים גם אינם עולים מטופס המועמדות של מר רוב לתפקיד, שבו נאמר כי הוא מכהן באיגוד כיו"ר הוועדה המקצועית בלבד. המשרד הדגיש כי לא ידע שמר רוב המשיך לכהן כחבר הנהלת האיגוד ונשיאותו לאחר מינויו למנהל אגף המכס והמע"מ, ולכן לא בחן את טיב ההחלטות המתקבלות במוסדות אלה. עוד ציין כי על פי המידע שמסר לו מר רוב באמצעות בא כוחו, הוא הניח שכל פעילותו של מר רוב אינה כלכלית אלא מקצועית טהורה, ולכן לא בדק את הסעיפים בתקנון האיגוד העוסקים בתפקידי הנהלת האיגוד ונשיאותו.

המשרד גם הדגיש בתשובתו כי לשיטתו הסדר למניעת ניגוד עניינים נועד לטפל בבעיות שאותרו בשלב הכנתו, והוא אינו ממצה את החובות האתיות של עובד הציבור, לרבות חובת האיסור להימצא במצב של ניגוד עניינים, ולפיכך הסדר למניעת ניגוד עניינים פותח בעיקרון הכללי והוא ההתחייבות להימנע ממצב של חשש לניגוד עניינים.

לדברי המשרד, "במסגרת שיקול הדעת בעיצוב ההסדר [למניעת ניגוד עניינים], לאחר ביצוע הברורים העובדתיים, מונחים על הכף מאפייניו של התפקיד הציבורי והסמכויות המוקנות לעובד הציבור, אל מול האינטרסים החיצוניים מהם עלול להיות מושפע עובד הציבור. לאחר שקול כל הגורמים הנוגעים לעניין ניתן לגבש דעה אם ניתן להסדיר את סוגיית ניגוד העניינים, ואם כן - מהי הדרך הראויה לעשות כן... אין בנושא זה פתרונות מן המוכן, שכן הסדר למניעת ניגוד עניינים נועד להתמודד באופן סביר עם החששות העולים במסגרת הברור העובדתי. המטרה - להתמודד באופן סביר - מניחה כי אין פתרונות מוחלטים".

המשרד כתב עוד כי "ההבנה בקרב מי שעסק... במשרד [בהסדרי ניגוד העניינים של מר רוב] הייתה כי יש כהונה אחת בלבד - בוועדה המקצועית ואין בלתי. לא הייתה כל תפיסה כי יש שתי כהונות, כפי שהמצב התברר בעקבות בדיקת [משרד מבקר המדינה] - כהונה כיו"ר ועדה מקצועית, וכהונה נוספת, מכוח התפקיד כיו"ר ועדה מקצועית, כחבר הנהלת האיגוד... משרד המשפטים אינו²⁶ בקיא בפרטים המקצועיים הקשורים לתפקיד שביחס אליו מסדירים את ניגוד העניינים. לכן יש צורך מלכתחילה להתייעץ עם הייעוץ המשפטי הרלוונטי...; [משרד המשפטים] אינו יכול, ואף אינו מעוניין, ככלל לבקר את הברור העובדתי ביחס לניגוד עניינים פוטנציאלי, של הייעוץ המשפטי של היחידה... [לדעת הייעוץ המשפטי לאגף המכס והמע"מ, האגף אינו עוסק בתחומים] תחומים נוספים בהם יש חשש לניגוד עניינים, שאחרת אלה היו נכללים בהסדר... האיסורים הספציפיים שנקבעים בהסדר למניעת ניגוד עניינים, נועדו לציין עניינים לא שגרתיים שידועים מראש לגביהם עשוי להיווצר מצב של חשש לניגוד עניינים, והם באים על רקע האיסור הכללי להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים שנקבע בהסדר".

"מן המידע שמסר מר רוב עלה כי הוא עלול להיות במצב של ניגוד עניינים הן בנוגע לענייניו האישיים-כלכליים, והן בנוגע לתפקידיו הציבוריים באיגוד הכדורסל. משרד המשפטים סבר, כי החשש לניגוד עניינים נובע בעיקר מענייניו האישיים-כלכליים, ונקט את כל הנדרש להסדרת נושא זה עד תום... משרד המשפטים ערך בירורים נדרשים להסדרת החשש מפני ניגוד עניינים בנוגע לפעילותו באיגוד הכדורסל, ואף קבע הסדר לנושא זה... פעילותו של מר רוב באיגוד הכדורסל נראתה מלכתחילה כפעילות התנדבות ציבורית, אשר החשש מפני ניגוד עניינים הטמון בה הינו חמור פחות מענייניו האישיים..."

תשובת מר רוב

1. מר רוב כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005, בתגובה על טיוטת דוח הביקורת, בין היתר: "בשנת 2001, עת הוצע לי תפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ, היה ברור לי כי אין בכוונתי לנטוש את עיסוקי בתחום הכדורסל בשל התפקיד שהוצע לי. לצורך כך, קיבלתי על עצמי את המגבלות הבאות: (א) במסגרת עיסוקי באיגוד הכדורסל - להימנע כליל מכל פעילות המערבת היבטים כלכליים ו/או מסחריים אשר אינם נוגעים ישירות להתנהלותו השוטפת של האיגוד (היינו מעורבות בתקציב האיגוד וכיו"ב); (ב) במסגרת כהונתי כמנהל אגף מכס ומע"מ - להימנע כליל מעיסוק סוגיות הנוגעות לענף הכדורסל בישראל ולכל תחום ספורט אחר אשר יש לו נגיעה לאיגוד. יצוין כי במועד כניסתי לתפקיד, הסוגיה הרלוונטית היחידה שעמדה על הפרק הייתה סיווג קבוצות ספורט כמוסדות ללא כוונת רווח; (ג) להגביל את העיסוק בכדורסל; במידת האפשר לשעות הפנאי, ובכל מקרה לוודא כי עיסוק זה לא יפגע במחויבותי המלאה לתפקידי כמנהל אגף המכס ומע"מ" (ההדגשות במקור). כן ציין מר רוב במכתבו: "בכל הנוגע לתפקידי השונים במשרד האוצר - ... במהלך ארבע שנות כהונתי לא עסקתי בכל עניין הקשור בכדורסל ואף לא בעניין אחר הקשור לתחומי עיסוקי באיגוד, והדרתי את רגלי מעניין זה מראש - תוך האצלת כל סמכויותי בעניינים אלה לכפופים לי".

מתגובת מר רוב עלה שהוא הכיר מלכתחילה בפוטנציאל לניגוד עניינים בין תפקידיו הציבוריים לבין פעילותו באיגוד הכדורסל, ולכן קיבל עליו מגבלות שלדעתו מנעו את התממשותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור כללי מינהל תקין ומכוח חובת הגילוי המלא, משהיה מר רוב מודע לפוטנציאל לניגוד עניינים, הייתה מוטלת עליו החובה לפרוס בעת גיבוש ההסדרים לניגוד עניינים את מלוא המידע הרלוונטי לפני הגופים המופקדים על הנושא, כדי שיוכלו לבדוק את הפוטנציאל האמור ולקבוע הסדר מתאים למניעת ניגוד העניינים. מר רוב לא היה רשאי להשאיר את ההחלטה על הצורך בהסדרת החשש ועל דרך הסדרתו לשיקול דעתו הבלעדי, כפי שלדבריו עשה.

מממצאי הביקורת עלה שלא זו בלבד שמר רוב לא מסר לגופים האמורים את מלוא המידע הנדרש על פעילויות האיגוד ועל פעילויותיו במוסדותיו (לרבות בדירקטוריון חברת מינהלת הליגה), אלא שבבירורים בנושא זה שעשו עמו חלק מגופים אלה מסר להם מר רוב במישרין ובאמצעות בא כוחו מידע שלפיו הצטיירה הפעילות כמצומצמת מכפי שהייתה בפועל. מר רוב דיווח במישרין ובאמצעות בא כוחו כי פעילותו באיגוד מתמצה בתפקידו כיו"ר הוועדה המקצועית ולא דיווח באופן ברור ומלא על פעילות ועדה זו וכל המשתמע והמתחייב ממנה. נוסף על כך לא דיווח על הפעילות הכלכלית והמסחרית של האיגוד ועל מעורבות מוסדותיו - הנשיאות וההנהלה - שבהם הוא חבר, בקביעת המדיניות ובהחלטות לגבי פעילות זו. מר רוב גם לא דיווח כי במוסדות האיגוד שהוא חבר בהם ובדירקטוריון חברת מינהלת הליגה, חברים גם אנשי עסקים רבים.

2. מר רוב כתב בתשובתו כי איגוד הכדורסל הוא "גוף ציבורי, הממומן, בין היתר, מכספי ציבור, אשר תקנונו גלוי לכל ופעילותו ידועה ומוכרת לכל המתעניין, ולו במעט, בתחום הספורט בישראל. אין כל דרך להסתיר מידע אודות גוף ציבורי ופומבי מעין זה, מעולם לא נתבקשתי ליתן (ואף לא נתתי) סקירה כוללת על מכלול תפקידיו ופועליו של האיגוד... לאורך כל שנות כהונתי נעשתה פעילותי בגלוי, וזכתה לכיסוי תקשורתי. כל שנתבקשתי היה לתאר את תפקידי במסגרת האיגוד - כך עשיתי".

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שלצורך גיבוש הסדר למניעת ניגוד עניינים נדרש כאמור המועמד לפרט כל מידע על עיסוק העלול להביא למצב ניגוד עניינים כדי שהדבר יוכל להיבחן כראוי, ומקל וחומר משנשאל על כך במפורש, היה על מר רוב לפרט את כל פעילויות האיגוד והגורמים הקשורים בו שעשוי להיות להן קשר לתפקידיו הציבוריים ואת מעורבותו בפעילויות אלה.

יתרה מזו, גם אם מידע רלוונטי לבחינת מינויו של מועמד הוא זמין וגלוי, אין בכך כדי לפטור את המועמד מהחובה לפרט בבירור ובאופן מלא את המידע הזה בשאלון ובתשובותיו לשאלות שנשאל. גם חובתם של הגורמים הממשלתיים האמורים לבדוק את החשש לניגוד עניינים ולבקש השלמות כשהדבר נדרש, אין בה כדי לפטור מועמד מחובתו הנפרדת לגילוי מלא.

3. מר רוב ציין בתשובתו: "אני עומד באופן מלא ומוחלט מאחורי הודעותיי והצהרותיי על פיהן עיסוקי באיגוד בכל המועדים הרלוונטיים התמצה בתחום המקצועי בלבד. כל מעורבות קודמת שהייתה לי בתחומים כלכליים ומסחריים של האיגוד - הסתיימה עוד קודם להגשת מועמדותי לתפקיד מנהל אגף המכס והמע"מ"²⁷. ממילא מתוקף התחייבותי והצהרתי בדבר הימנעות מניגוד עניינים (התחייבות והצהרה אשר הקפדתי לעמוד מאחוריהן ולקיימן במלואן, משך כל שנות כהונתי) - אף אם במסגרת תפקידי נקרו בדרכי במהלך השנים סוגיות המעוררות חשש לכאורה, ולו הקל שבקלים, לניגוד עניינים - נמנעתי באופן קטגורי ומוחלט מלעסוק בהן".

לדעת משרד מבקר המדינה, השתתפותו של מר רוב בישיבות מוסדות האיגוד ודירקטוריון חברת מינהלת הליגה שבהן נדונו נושאים כלכליים ומסחריים ונושאים שיש להם היבטי מס וקבלת הפרוטוקולים של ישיבותיהם, מצביעים על כך שמר רוב לא עמד בהתחייבותו למניעת פוטנציאל לניגוד עניינים, ולמעשה החשש אף התגבר.

4. מר רוב ציין כאמור בתשובתו כי במסגרת עיסוקו באיגוד הכדורסל קיבל עליו "להימנע כליל מכל פעילות המערבת היבטים כלכליים ו/או מסחריים אשר אינם נוגעים ישירות להתנהלותו השוטפת של האיגוד (היינו, מעורבות בתקציב האיגוד וכיו"ב)", וכי עמד בהתחייבותו זו.

יש להעיר כי בהצהרה שנתן מר רוב לסגן היועץ המשפטי לנש"מ, הוא קיבל עליו מגבלה רחבה יותר מהמגבלה האמורה, שכן התחייב להימנע מלעסוק "בכל נושא כספי באיגוד הכדורסל, וכי תחום עיסוקו יהיה בצד המקצועי בלבד (יו"ר הוועדה המקצועית העוסקת במינוי המאמנים של נבחרות ישראל, קביעת שיטות משחק, החלטות לגבי העסקת שחקנים זרים וכיו"ב)", ובין היתר לאור הצהרה זו אישרה נש"מ את חברתו בוועדה המקצועית של האיגוד בלבד. כאמור, ממצאי הביקורת עולה כי מר רוב לא עמד בהתחייבות זו.



על פי פסיקת בית המשפט העליון, מטרת הכלל האוסר על עובד הציבור להיות במצב של ניגוד עניינים היא למנוע את האפשרות שבעת מילוי תפקידו הציבורי הוא יושפע מאינטרסים זרים שלו או של גורם הקשור אליו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם במסגרת תפקידו הציבורי. על כן הכלל אינו אוסר רק ביצוע פעולה במצב של ניגוד עניינים, אלא אף הימצאות במצב היוצר פוטנציאל לניגוד עניינים. הפרת הכלל תיתכן גם כאשר בפועל העובד הנמצא בניגוד עניינים ממלא את תפקידו בתום לב ואינו מושפע מהאינטרס הזר²⁸.

1. מממצאי הביקורת שהובאו לעיל עולה כי היה חשש לניגוד עניינים בין פעילותו של מר רוב במוסדות איגוד הכדורסל לבין תפקידו כמנהל אגף המכס והמע"מ וכנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - תפקידו הציבוריים). מר רוב לא דיווח על כך במהלך גיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים לתפקידים אלה על אף חובתו לעשות כן והצהרתו בשאלון למועמד כי מלבד הפרטים שמסר לא ידוע לו על "כל עניין אישי או כלכלי העלול להביאו למצב של ניגוד עניינים עם התפקיד". גם לאחר השלמת ההסדרים לא דיווח מר רוב לגורמים האמורים על העובדות הנכונות בקשר לפעולות האיגוד ולתפקידו במוסדותיו ועל הפוטנציאל לניגוד עניינים שהיה בהם כפי שצייין בתשובתו למשרד מבקר המדינה.

2. עוד עולה מהממצאים כי הגופים הממשלתיים שהיו אחראים לבדיקה ולהסדרה של הפוטנציאל לניגוד עניינים של מר רוב בתפקידו הציבוריים - נש"מ, משרד המשפטים, יחידת היועץ המשפטי לאגף המכס והמע"מ ויחידת היועץ המשפטי לרשות המסים, פעלו שלא כהלכה ולא עמדו על קבלת מענה מלא, מפורט ומחייב לשאלות שהתעוררו בקשר לפעילויות האיגוד ולפעילויותיו של מר רוב במוסדותיו. הגופים האמורים גם לא נתנו את הדעת למכלול פעילותו הכלכלית והמסחרית של האיגוד ולכך שמר רוב הוא פעיל מרכזי במוסדותיו, שבהם חברים בין היתר אנשי עסקים רבים, ולכך ששימש לפני כניסתו לתפקיד יו"ר ועדת השיווק, גזבר ומנהל כספים, ובמסגרת זאת היה מעורב במישרין, במשך שנים רבות, בפעילויות הכלכליות והמסחריות של האיגוד. בין היתר, כפועל יוצא מכך, לא הוסדר כנדרש הפוטנציאל לניגוד עניינים בפעילותו של מר רוב בתפקידו הציבוריים ובמוסדות האיגוד במסגרת ההסדרים לניגוד עניינים שנקבעו לו ובהיתרי העבודה הפרטית שניתנו לו.

3. היועצת המשפטית לאגף המכס והמע"מ והיועץ המשפטי שהחליף אותה ואחר כך מונה ליועץ המשפטי לרשות המסים, המכירים באופן יסודי את תחומי העיסוק של אגף המכס והמע"מ ונציבות מס הכנסה, לא סייעו די הצורך לנש"מ ולמשרד המשפטים, במהלך גיבוש שני ההסדרים למניעת ניגוד עניינים, לקבל את מלוא המידע באשר לפוטנציאל לניגוד עניינים בין תפקידו של מר רוב באיגוד לבין תפקידו כמנהל אגף המכס והמע"מ וכנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, ולא התריעו לפנייהם על הנושאים הרבים שבתחום הספורט, ענף הכדורסל ואיגוד הכדורסל שבטיפול גופים אלה. נש"מ ומשרד המשפטים היו צריכים לדרוש ביוזמתם מבעלי תפקידים אלה להרחיב את היריעה ולהעמיד לרשותם את מלוא המידע בעניין זה.

28 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה ואח', פ"ד לד(2) 566, עמ' 569, 572.

פעולות שנעשו בעקבות הביקורת

1. ב-12.9.05 ביקש מר רוב לקיים פגישה עם נציגי משרד המשפטים, לצורך מתן ההבהרות שדרש ממנו כאמור המשרד במכתב מ-23.8.05; הפגישה התקיימה רק ב-11.10.05. בעקבות הפגישה הודיע מר רוב באותו יום ליו"ר איגוד הכדורסל וליו"ר חברת מינהלת הליגה: "עקב אילוצי תפקידי כמנהל רשות המסים בישראל לא אוכל להמשיך ולכהן כדירקטור במינהלת ליגת העל בכדורסל בע"מ"; כן הודיע כי תחולת התפטרותו היא מאותו יום.

2. (א) ב-30.10.05 כתב הגורם המטפל במשרד המשפטים ליועץ המשפטי לממשלה חוות דעת, ובה הובאה השתלשלות העניינים ותוארה הפגישה שהתקיימה עם מר רוב. בחוות הדעת נאמר, בין היתר, כי בעת הכנת ההסדר הראשון למניעת ניגוד עניינים, נוצר במשרד רושם, על סמך מידע שמסר מר רוב במישרין ובאמצעות בא כוחו, כי תפקיד יו"ר הוועדה המקצועית הוא מקצועי בלבד, ואין לו היבטים כלכליים או מסחריים כלשהם; ואילו בפגישה שהתקיימה בעקבות ממצאי משרד מבקר המדינה, מסר מר רוב שהוועדה המקצועית עוסקת גם בקביעת תקציב הפעולות של נבחרת ישראל, וכי הנבחרת פועלת זה כשש שנים בחסות בנק מסחרי.

עוד ציין הגורם המטפל במשרד המשפטים כי הגורמים השותפים להכנת ההסדרים לא היו ערים לכך שהכהונה כיו"ר הוועדה המקצועית קשורה ישירות לכהונה בהנהלת איגוד הכדורסל, מכוח תקנון האיגוד. לטענת מר רוב הוא משתתף פסיבי בישיבות הנהלת האיגוד ואינו פעיל בוועדות כלכליות ובנושאים כלכליים של האיגוד; היו אירועים שבהם היה עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים בשל פעילותו באיגוד הכדורסל, אולם הוא נוהג למשוך את ידו מכל מצב אפשרי כזה, הן במישור של טיפול בנושאים הקשורים לכדורסל ולקבוצות כדורסל והן בנושאים הקשורים לנושאי משרה שונים באיגוד הכדורסל; הוא אחד מ-30 חברי הנהלה ואינו נוהג להתערב בעניינים כלכליים ומסחריים, אלא להצביע מתוקף תפקידו בלבד. לשיטתו הוא אינו יכול להתפטר מהנהלת איגוד הכדורסל, הן מסיבות פורמליות - תקנון האיגוד מחייב כי יו"ר הוועדה המקצועית יכהן גם כחבר הנהלה - והן משום שלוועדה המקצועית תפקיד חשוב בניהול ענף הכדורסל.

הגורם המטפל במשרד המשפטים ציין כי "בשל הזיקה בין הנהלת איגוד הכדורסל לקבוצות כדורסל יש פעילות של גורמים בעלי פעילות עסקית משמעותית באיגוד הכדורסל... יש בעייתיות בכהונה של מנהל רשות המס בתפקיד כזה, אף אם אינו מעורב ישירות בהיבטים הכלכליים של פעילות האיגוד". כן ציין כי חוות הדעת עוסקת רק בהסדרת ההיבטים המידיים של ההסדר למניעת ניגוד העניינים, אך נראה כי לאחר פרסום ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, יהיה גם מקום לבחון את פעולותיו של מר רוב משנת 2001 בנושא זה.

(ב) באותו יום (30.10.05) כתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) (להלן - המשנה) אל היועץ המשפטי לממשלה, בין היתר, כי עם פרישת מר רוב מתפקידו כדירקטור בחברת מינהלת הליגה נותרו שני נושאים הדורשים את החלטת היועץ המשפטי לממשלה: (1) לנוכח העובדה שמר רוב סטה מהסדר ניגוד העניינים והיה מעורב בפעילות עסקית-כלכלית, האם ניתן לאפשר לו להמשיך ולהיות יו"ר הוועדה המקצועית של האיגוד וחבר הנהלתו; (2) האם לאור התנהגותו דלעיל אין מקום לנקוט כלפיו הליך משמעותי. המשנה ציין במכתבו כי "לאור היקף העניינים שבהם עוסק איגוד הכדורסל, המערבים נושאים תקציביים וכלכליים, והקושי שהוכיח מר רוב ביישום ההסכם עד כה... [אינן] סבור כי יש מקום שמר רוב יוסיף לשמש כחבר בהנהלת איגוד הכדורסל". המשנה צירף למכתבו את המכתב האמור של הגורם המטפל במשרד המשפטים.

למשרד מבקר המדינה נמסר כי עוד באותו יום (30.10.05), התקיים דיון בנושא בהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה והוא קיבל החלטות בעקבות המסמכים שהועברו אליו. אין סיכום במשרד המשפטים לדיון זה.

(ג) מהמסמכים שהמציא משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה עולה כי רק ב-20.11.05, לאחר שמר רוב הודיע ביום 14.11.05 באופן רשמי²⁹ כי מסר לשר האוצר על כוונתו לפרוש ב-1.1.06 מתפקידו כמנהל רשות המסים, פנה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למר רוב והביא לפניו את עמדת המשרד בעניין פעילותו באיגוד הכדורסל. במכתב, שנאמר בו כי הוא על דעת היועץ המשפטי לממשלה, כתב המשנה, בין היתר, כי בהסדר ניגוד העניינים ובהיתר לעבודה פרטית, הותר למר רוב לכהן כיו"ר הוועדה המקצועית באיגוד הכדורסל, בין היתר משום שהוא הבהיר באמצעות בא כוחו שמדובר בוועדה מקצועית שאינה עוסקת בעניינים כלכליים או מסחריים.

המשנה ציין במכתבו למר רוב כי בעקבות בדיקה של משרד מבקר המדינה התקיימה עמו פגישה במשרד המשפטים ובה הבהיר מר רוב כי מונה להיות דירקטור בחברת מינהלת הליגה, העוסקת, בין היתר, במכירת זכויות השידור של משחקי הכדורסל, היינו בפעילות כלכלית מסחרית, וכי סוכם עמו כי יפרוש לאלתר מתפקידו זה, שכן הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הסדר ניגוד העניינים שסוכם עמו ועם תפקידו כמנהל רשות המסים, וכך אכן עשה עוד באותו היום. כן נאמר במכתב כי בפגישה עמו עלתה לדיון השאלה האם בהתחשב בעוצמה, בסמכויות, בייחודיות ובחשיפה של תפקיד מנהל רשות המסים בישראל, ראוי שמנהלה יעסוק בפעילות ציבורית מהסוג שבו מדובר באיגוד הכדורסל. הובהר למר רוב, כי נציגי משרד המשפטים לא היו ערים לשלל ההקשרים של פעילותו כיו"ר הוועדה המקצועית באיגוד, וכי תפקיד זה מחייב, בין היתר, חברות בהנהלת האיגוד כחלק בלתי נפרד מהתפקיד של יו"ר הוועדה המקצועית. עוד נאמר במכתב כי בפגישה ציין מר רוב כי היו אירועים שבהם היה עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים בשל פעילות באיגוד, אולם הוא נוהג למשוך את ידו מכל מצב אפשרי כזה, הן במישור של טיפול בנושאים הקשורים לכדורסל ולקבוצות כדורסל, והן בנושאים הקשורים לנושאי משרה שונים באיגוד הכדורסל.

המשנה ציין במכתבו למר רוב: "אנו סבורים כי הכהונה כיו"ר הוועדה המקצועית באיגוד הכדורסל היא כהונה ציבורית לכל דבר. ככהונה זו, יש ממשק הן לגורמים ציבוריים שונים והן לגורמים כלכליים משמעותיים ביותר. זהו ממשק לגיטימי כאשר מדובר באיש ציבור, אבל הוא בעייתי כאשר מדובר במנהל רשות המסים. לאור היקף העניינים בהם עוסק איגוד הכדורסל, המערבים נושאים תקציביים וכלכליים, והכמות הגדולה של חברי הנהלת האיגוד ומגוון עיסוקיהם, אנו מוצאים קושי ככהונה באיגוד במקביל לתפקידך כמנהל רשות המסים. קושי זה נובע מההקשר הרחב של הכללים האתיים החלים על עובדי מדינה בכירים, ובהם חשש לניגוד עניינים, הכללים העוסקים ככהונה נוספת והתדמית של השירות הציבורי. יש מעט משרות כמו מנהל רשות המסים בשירות הציבור, ואנו סבורים כי יש לבחון ברצינות האם יש מקום לכך שנושא משרה מעין זו ישמש בתפקיד ציבורי עתיר חשיפה, השפעה וחיכוך עם גורמים עסקיים, במקביל לתפקידו הציבורי" (ההדגשה אינה במקור). מר רוב התבקש למסור למשרד המשפטים את תגובתו על עמדה זו של המשרד.

(ד) בתשובתו מ-11.12.05 כתב מר רוב למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בין היתר, כי ביום 31.12.05 הוא מסיים כאמור את תפקידו כמנהל רשות המסים ובכך תסתיים כהונתו בשירות הציבורי, ו"משכך - הרי שכל דיון הנוגע אלי באופן אישי נראה לי בעיקרו, כדיון תיאורטי ואקדמי בלבד". כן ציין כי בארבע שנות כהונתו בשירות הציבורי קיים במלואה, ככתבה וכלשונו, את החובה שלא להעדיף כל עניין זולת העניין הציבורי, ו"לא עלה ולו קצה-קצהו של חשש לניגוד עניינים או להחלטה כלשהיא שנתקבלה על ידי או מטעמי תוך הפעלתם של שיקולים זרים כלשהם, ואין בנמצא מי שיוכל לטעון למעשה כאמור. על פי הבנתי, אמונתי ומצפוני, כמו גם על פי הדינים להם אני כפוף בהתנהגותי לא דבק רב. ממילא, מתוקף התחייבותי והצהרתי בדבר הימנעות מניגוד עניינים (התחייבות והצהרה אשר הקפדתי לעמוד מאחריהן ולקיימן במלואן, משך כל שנות כהונתי)

- אף אם במסגרת תפקידי נקרו בדרכי במהלך השנים סוגיות המעוררות חשש לכאורה, ולו הקל שבקלים, לניגוד עניינים - נמנעתי באופן קטגורי מלעסוק בהן".



1. באוגוסט 2003 שלח היועץ המשפטי לממשלה, בין היתר, לראש הממשלה, לחברי הממשלה ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים³⁰ חוזר בנושא "הסתרת מידע על ידי מועמד לכהונה ציבורית". במכתב זה שב היועץ המשפטי לממשלה והדגיש את חשיבות הדבר, שמועמדים לכהונה ציבורית ינהגו בנאמנות וכישר ויצונו בשאלון שהם מתבקשים למלא מידע שלם ונכון על עצמם - הן מידע שהם נדרשים למוסרו והן כל מידע שעשוי להיות רלוונטי למינוי. בחוזר צוין כי "מסירת מידע לא נכון או לא שלם על ידי מועמד למשרה ציבורית היא חמורה ביותר, ולה השלכות הן במישור הפלילי והן במישור הציבורי... אין לאדם זכות מוקנית להתמנות לכהונה ציבורית. עליו להוכיח כי הוא ראוי למשרה, הן בכישוריו והן במידותיו. הסתרת מידע או מסירת מידע בלתי שלם יש בהן משום מעילה באמון הניתן במועמד לכהונה ציבורית, וזו עשויה כשלעצמה להצדיק פסילת המועמדות. כך במיוחד כאשר המידע שלא נמסר הוא מהותי לבחינת עמידתו של המועמד בתנאי הכשירות שבחוק... כללם של דברים, מסירת פרטים בלתי מדויקים כשלעצמה יכולה להיות עילה לאי מינוי של המועמד, ובמקרים מתאימים תישקל פתיחה בהליכים פליליים"³¹.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף התפטרותו של מר רוב מכהונתו בדירקטוריון חברת מינהלת הליגה ומתפקיד מנהל רשות המסים, מן הראוי, שמשרד המשפטים ונש"מ יבחנו בהקדם, בהתאם לנורמות הקיימות ולחוזר היועץ המשפטי לממשלה מאוגוסט 2003, אם יש מקום לנקוט נגד מר רוב צעדים בשל המידע הלא שלם והלא מדויק שמסר בעת גיבוש ההסדרים למניעת ניגוד עניינים ובבקשות להיתר לעבודה פרטית; בשל אי-דיווחו על מינויו לדירקטור בחברת מינהלת הליגה; ובשל השתתפותו בישיבות מוסדות האיגוד ודירקטוריון חברת מינהלת הליגה שבהן נדונו נושאים כלכליים ומסחריים וקבלת הפרוטוקולים של כל ישיבותיהם, לרבות ישיבות שעסקו בנושאי מיסוי.

2. משרד מבקר המדינה לא בדק במסגרת ביקורת זו את פעילותו של מר רוב בתפקידיו הציבוריים ובאיזו מידה נמנע מלעסוק בתפקידים אלה בכל עניין הקשור לנושאים בתחום הספורט, לענף הכדורסל ולאייגוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הביקורת יש מקום שרשות המסים בהתייעצות עם משרד המשפטים ונש"מ ישקלו את הצורך לבחון את ההחלטות שהתקבלו באגף המכס והמע"מ וברשות המסים בתקופה הנדונה, בעניינים הקשורים בנושאי ספורט, איגוד הכדורסל וחברת מינהלת הליגה וגופים כלכליים ומסחריים שהם קשורים עמם, ובעניין אנשי עסקים שחברים במוסדות האיגוד, כדי לוודא שההתייעצויות שנקבעו בהסדרים למניעת ניגוד עניינים מולאו כהלכה.

30 הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

31 העקרונות שפורטו במכתב זה שולבו בהנחיות היועץ המשפטי מס' 6.5000 מנובמבר 2003.

3. הליקויים שהועלו בביקורת זו מצביעים על כשל מהותי בטיפול הגורמים הממשלתיים - נש"מ, משרד המשפטים ויחידת היועץ המשפטי לאגף המכס והמע"מ ואחר כך היועץ המשפטי לרשות המסים - בגיבוש הסדרים למניעת ניגוד עניינים של מר רוב ובבחינת בקשותיו להיתר עבודה פרטית. לדעת משרד מבקר המדינה, על גופים אלה להפיק בהקדם, כל אחד בתחומו וכולם יחד, לקחים מהליקויים שהועלו בביקורת. מן הראוי שמשרד המשפטים יבחן בתיאום עם נש"מ ביסודיות את כל הנהלים והתהליכים הנהוגים לגיבוש הסדרים למניעת ניגוד עניינים ויקבעו נהלים שימנעו את הישנות הליקויים.