

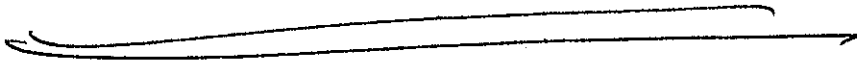
4397

342.518 (#) 1512

תחילת מסמך

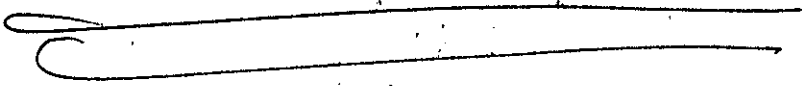


ד"ר וחשבון הועדה הצבורית | 4397



ניגון צוניהם של לפים

1000 לפים



1977

342.518

בנושא ניגוד ענינים של

שרים וסגני שרים

חלק ראשון: מ ב ו אהקמת הוועדה ודרכי עבודתה

1.1 כיום י"ז בתמוז תשל"ז (3 ביולי 1977) יזמה הממשלה הקמת ועדה ציבורית והטילה עליה להמליץ על כללים למניעת ניגוד ענינים של שרים וסגני שרים. הממשלה החליטה על כינון הוועדה בעיקר בשל העדר כל כללים שבכתב שינחו את שרי הממשלה.

1.2 כתב המינוי מיום י"ח בתמוז תשל"ז (4 ביולי 1977) הגדיר תפקידי הוועדה כדלקמן:

"... תמליץ על כללים למניעת ניגוד ענינים העלול להתעורר בין כהונתם של שרים וסגני שרים ופעילותם בתפקידהם הממלכתיים לבין זיקתם - במשריין או בעקיפין - לעסק, לרכוש, למקצוע או לעיסוק או תפקיד כלשהם, בין למטרת רווחים ובין שלא למטרת רווחים.

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

הוועדה תגיש המלצותיה תוך ששה שבועות".

1.3 כיו"ר הוועדה נתמנה מר שלמה אשר - שופט בית המשפט העליון; וחבריה - מר דוד גולן, מנכ"ל הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, וד"ר יעקב נאמן עו"ד. הוועדה קיימה כירושלים 12 ישיבות.

1.4 עם כינונה פנתה הוועדה לכל חברי הממשלה וסגני השרים והודיעה להם כי אם רצונם בכך, הם מוזמנים להופיע בפני הוועדה וכי רשאים הם להמציא לוועדה חומר ככתב. בפני הוועדה הופיעו:

מר ש. ארליך - שר האוצר;

מר י. הורוביץ - שר התעשייה המסחר והתיירות;

מר י. מודעי - שר האנרגיה והחשמית;

מר ג. פת - שר השיכון והבינוי;

מר א. שרון - שר החקלאות;

מר י. פלומין - סגן שר האוצר.

בנוסף על כך קיבלה הוועדה חומר בכתב משרים שהופיעו בפניה.

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

1.5

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

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

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

1.6

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

2.4 בחוות דעת שיצאו מטעם היועץ המשפטי לממשלה בשנים האחרונות נתגבש ונתחזק הכלל כי שר חייב להקפיד שלא ייווצר מצב של ניגוד ענינים בין חפיקו לבין עניניו האישיים<sup>4</sup>. כלל יסוד זה משמש אבן היסוד להצעותינו ואנו לא באנו אלא למלא כלל זה בחוכן ובצורה. הכללים המוצעים באים לגבש ולפרט את עקרון היסוד על פרטיו ודקדוקיו.

העקרונות המונחים ביסוד הכללים

- 3.1 שני עקרונות הינחו את הוועדה בעת שבחנה את הסוגיה של ניגוד ענינים.
  - 3.1.1 מחר גיסא הצורך בשמירה קפדנית על טוהר המידות של אישי ציבור.
  - 3.1.2 מאידך גיסא, הרצון לאפשר ולעודד כהונתם של שרים בעלי הכשרה מתאימה וגם בעלי נסיון מגוון בחחום בו יעסקו במשרד הממשלתי.
- 3.2 הגשמת העקרון הראשון באופן עיקבי מביאה למסקנה שיש למנוע כל מצב בו עלול להיווצר ניגוד ענינים בין חפיקו של השר לבין עניניו האישיים. השר חייב להיות חופשי לחלוטין מכל השפעה של מניעים זרים בשעה שהוא נדרש להחליט בענין הקשור עם כהונתו. מסקנה הכרחית מקבלת עקרון זה שעל השר לוותר על כל פעילות שאיננה מתחייבת ממילוי חפיקו כשר, ועל כל עסקיו אשר עלולים - ולו רק למראית עין - לגרום לו למשוא פנים בהחלטותיו ובפעולותיו.
- 3.3 לעומת זאת, המסקנה המתבקשת מהעקרון השני היא שיש להגביל את השר בצורה סבירה ולהמנע מקיצוניות מיותרת בכל הנוגע לאיסורים והגבלות שיוטלו עליו עקב עיסוקיו בעבר.

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

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

#### נושאים אחרים

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

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

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

מחן תוקף לכללים

.5

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

חלק שני: כללים למניעת ניגוד ענינים

פרק א' - כללי

הגדרות

בכללים אלה:

—

- (1) "בן משפחה" - בן זוג, ילד קטין, או כל קרוב שפרנסתו על השר;
- (2) "חבר בני-אדם" - כל גוף של שני בני אדם או יותר בין מאוגד ובין לא מאוגד, חברה, אגודה שיתופית, שותפות, אגודה עותומנית, התאחדות, וכל גוף שנוסד על פי כל דין;
- (3) "ניירות ערך" - לרבות ניירות ערך המונפקים על ידי המדינה או בערבותה, נח"ד ומטבע זר המופקד בכל צורה ולמעט מילוות חובה;
- (4) "ענין אישי" - לרבות ענין אישי של קרוב של השר;
- (5) "עסק" - לרבות משלה-יד, מקצוע, מסחר, מלאכה, חקלאות או תעשיה;
- (6) "קרוב" -
  - (א) בן זוג, הורה, הורי הורה, אח, אחות, צאצא וצאצאי בן הזוג בן זוגו של אחד מאלה, הורה, צאצא של אח או אחות, ואח או אחות;
  - (ב) כל אדם אחר שיש לשר ענין אישי במצבו הכלכלי;
- (7) "שליטה" - כל זכות הקיימת לאדם לבדו או ביחד עם קרובו, ל-10% לפחות מהון המניות המוצא, או ב-10% לפחות מכח ההצבעה, או בזכות לקבל 10% לפחות מהרווחי או בזכות למנות מנהל, של כל חבר בני-אדם;
- (8) "שר" - לרבות סגן שר.

שמירת דינים .2

כללים אלה יחולו בנוסף לאמור בכל דין.

מילוי התפקיד ללא משוא פנים .3

שר ינהג במילוי תפקידו ללא משוא פנים, חוץ גישה הוגנת כלפי הכל ומבלי שיהיה לו ענין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו אף למראית עין.

חובה למנוע נגוד ענינים .4

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

יחוד הכהונה ואיסור התעסקות נוספת .5

5.1 שר יקדיש כל זמנו ומרצו למילוי תפקידו כשר;

5.2 שר לא יעסוק בכל עסק, ולא יחזיק בכל משרה זולת משרת השר;

5.3 האמור בסעיף 5.2 איננו חל על הפעילויות הבאות, בתנאי שהן נעשות ללא חמורה:

פעילות פוליטית ומפלגתית;

השמעת נאומים והרצאות;

כתיבת מאמרים ופעילות ספרותית.



פרק ב' - חוראות מי וחדות

6. מבלי לגרוע מהחוראות הכלליות האמורות בפרק א', יחולו על השר בחקופת כהונתו  
החוראות הבאות:

6.1 איסור כהונה בגוף שמטרתו השגת רווחים

שר לא יעסוק בכל עסק ולא יהיה נושא משרה, חבר בהנהלה או בכל מוסד אחר של חבר בני-אדם העוסק בפעילות כל שהיא שמטרתה השגת רווחים.

6.2 איסור כהונה בגוף אחר

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

6.3 איסור קבלת שכר והכנסות אחרות

6.3.1 שר לא יקבל שכר או טובת הנאה, זולת שכרו המשולם על ידי המדינה.

6.3.2 שר לא יקבל הכנסות מעסק או מכל חבר בני-אדם.

6.3.3 האמור בסעיף זה לא יחול על:

6.3.3.1 הכנסות מרכוש ומתשקעות;

6.3.3.2 הכנסות מתגמולים או תקבולים אחרים מקרן פנסיה, מקרן תגמולים ועל פי פוליסת ביטוח ותשלומים אחרים כיוצא באלה;

6.3.3.3 תקבולים הנובעים ממכירת זכויות בעסק או ממכירת מניות בזר-בני-אדם שהשר השתתף בהם טרם היותו לשר, כתנאי כי תקבולים אלה אינם נמדדים ואינם תלויים בהכנסות העסק או חבר בני-אדם לאחר מכירת הזכויות או המניות.

איסור שימוש במידע

6.4

שר לא יעשה עיסקה, בין במישרין ובין בעקיפין, תוך שימוש בידיעה - וקדמת, בידיעה סודית או בכל ידיעה אחרת שהיא בידיעתו או שיש להניח שהיא בידיעתו, שאיננה נחלת הכלל.

איסור השקעה בניירות ערך

6.5

שר לא ישקיע כספים בניירות ערך ולא יחזיק בניירות ערך אלא באמצעות "נאמנות עיוורת" כמפורט בסעיף 15 להלן.

איסור רכישת נכסי המדינה

6.6

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

הצהרה על ענין אישי

7

7.1 בכל מקרה שיש לשר ענין אישי בהחלטה או בפעולה אשר על פיהן או בעקבותיהן מוענקת טובת הנאה או זכות, חובתו של השר להצהיר מיד על הענין האישי ואסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בקבלת ההחלטה או בביצוע הפעולה.

7.2 החלטה או פעולה שיש לשר ענין אישי בה לא תתקבל אלא על ידי ועדת שרים, ויצויין במפורש בפרטי-כל הישיבה כי לשר פלוני היה ענין אישי בהחלטה זו וכי אותו שר לא השתתף בדיון ובהחלטה. במקרים שהחלטה חייבת על פי דין להתקבל על ידי נושא משרה הכתוף לשר, תובא ההחלטה לאשור ועדת שרים.

7.3 הודעה על הצהרת השר על ענין אישי תשלח למבקר המדינה.

ענין אישי הפוגע במילוי תפקיד השר

8

ראה מבקר המדינה כי שר הצהיר על ענין אישי ונמנע מלקחת חלק בקבלת החלטות, כאמור בסעיף 7 לעיל, במידה המפריעה לו למלא תפקידו כראוי, יפעל המבקר בדרך הקבועה למקרה של חריגה מכללים אלה, כמפורט בסעיף 10 להלן.

הצהרה שנתי

9.

תוך 60 יום מתום כל שנה לכהונת שר, ותוך 60 יום לאחר סיום כהונת השר, יגיש השר למבקר המדינה הצהרה ובה הפרטים הבאים:

9.1 ההון, הנכסים הזכויות וההתחייבויות שיש לשר ולבני משפחתו בתום אותה שנה או בתום תקופת הכהונה;

9.2 מקורות ההכנסה של השר ובני משפחתו באותה שנה או באותה תקופה וסכומי ההכנסה מכל מקור;

ההצהרה תהיה בהתאם לטופס שיקבע מבקר המדינה.

פעולות מבקר המדינה

10.

10.1 מבקר המדינה יכרוק מילוי הוראות וכללים אלה על ידי השרים, ויהיו לו כל הסמכויות הקנויות למבקר המדינה בחוק מבקר המדינה חסי"ח - 1958 (נוסח משולב).

10.2 מלבד אם נאמר במפורש אחרת בכללים אלה, ישמור מבקר המדינה על סודיות הצהרות השרים ולא יגלה כל פרט מבלי לקבל הסכמת השר הנוגע בדבר.

10.3 רשאי מבקר המדינה להביא לידיעת ראש הממשלה כי הוא בודק אם שר נהג בהתאם לכללים אלה, ולהמציא לראש הממשלה מידע כנדרון.

10.4 רשאי מבקר המדינה, אם לדעתו נסיבות הענין מצדיקות זאת, לדווח על סטייה מכללים אלה לוועדת משנה שחיבחר על ידי ועדת ביקורת המדינה של הכנסת ולהביא לידיעתה את מימצאיו.

10.5 מצא מבקר המדינה כי קיים חשש לעבירה פלילית - יעביר המבקר הענין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

פרק ג' - חובות השר עם כניסתו לתפקיד

11. התפטרות והפסקת עיסוק

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

12. מכירת עסק ומניות עם תחילת הכהונה

שר שהיבן בעל זכויות בעסק או בעל מניות המקנות לו שליטה בחבר בני-אדם ינקוט תוך 60 יום מתחילת הכהונה כשר, באחת מהדרכים הבאות על מנת למנוע מצב של ניגוד ענינים:

12.1 ימכור את הזכויות בעסק או המניות לאדם שאיננו קרובו ולא חבר בני אדם שבשליטתו; או

12.2 עבד קרוב של השר עמו בעסק או בחבר - בני - אדם כאמור לפחות שנה לפני המיבוי כשר, רשאי השר למכור או להעביר את כל הזכויות בעסק או את כל המניות לאותו קרוב בתנאי כי הקרוב איננו בן זוג, או ילדיו הקטינים; או,

12.3 יחכיר את העסק לאדם שאיננו יורבו ושאינו חבר-בני-אדם שבשליטתו תמורת דמי חכירה קבועים נראש לכל תקופת כהונת השר, בתנאי כי דמי החכירה אינם חלויים בהכנסות מהעסק.

13. העמדה לבקורת מבקר המדינה

13.1 בנוסף על חובות השר על פי כללים אלה חייב השר לגרום לכך שעסק או חבר בני-אדם שאיננו גוף מבוקר יעמוד לבקורת מבקר המדינה על ידי החימת הסכם עם הממשלה על פי סעיף 9 (6) לחוק מבקר המדינה תשי"ח - 1958 (נוסח משולב) במקרים הבאים:

13.1.1 אם מועברות זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה בחבר-בני-אדם לקרוב כאמור בסעיף 12.2 לעיל;

13.1.2 אם הועברו זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה בחבר-בני-אדם לקרוב של השר תוך 3 שנים לפני מינויו כשר;

13.1.3 אם החכיר השר עסק כאמור בסעיף 12.3 לעיל.

13.2 בכליזוע הבקורת ישתמש מבקר המדינה בסמכויותיו שהוענקו לו בחוק מבקר המדינה תשי"ח - 1958 (נוסח משולב). מבקר המדינה יפעיל סמכויותיו לגבי העסק או חבר - בני - אדם כדי לכדוק אם נהגו בטוהר המידות ואם לא נוצלו לרעה הקירבה או הקשר עם השר.

#### 14. מכירה תוך שמירת זכויות

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

#### 15. העברת ניירות ערך לנאמנות

15.1 תוך 60 יום מיום מינויו יעביר השר את ניירות הערך שכבעלותו ובבעלות בני משפחתו לחברה נאמנות ציבורית ובלתי תלויה, אשר תחזיק ותנהל חיק ניירות הערך בדרך של "נאמנות עיוורת".

15.2 השר ובני משפחתו לא יתנו לחברה הנאמנות כל הוראות באילו ניירות ערך להחזיק ואילו ניירות ערך למכור או לרכוש.

15.3 חברת הנאמנות לא תמסור לשר ולבני משפחתו, כל עוד מכהן השר בתפקידו, כל מידע על העסקאות שנעשו בניירות הערך. המידע היחיד שימסר יהיה שווי כלל ניירות הערך, הרווחים שמומשו, והמס ששולם בגין רנוחים אלה.

15.4 שטר הנאמנות בין השר לכין חברת הנאמנות יובא לאשור היועץ המשפטי לממשלה.

15.5 הוראה זו לא תחול על מניות שקיימת חובה להעבירן על פי סעיף 12 לעיל.

16. הצהרה על הון נכסים וזכויות בעת תחילת הכהונה

חוך 60 יום מיום תחילת כהונתו יצהיר השר למבקר המדינה בדין וחשבון מפורט, ועל פי טופס שיקבע על ידי המבקר, על הענינים הבאים:

16.1 ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לשר ולבני משפחתו ביום כניסתו לתפקיד;

16.2 מקורות וסכומי הכנסתו והכנסת בני משפחתו בשנה שקדמה למינויו כשר;

16.3 פרטים מלאים על נכסים שהועברו על פי סעיף 12.1 ו-12.2 לכללים אלה, בציון שם הרוכש או מקבל ההעברה וקרבתו לשר;

16.4 פרטים מלאים על עסק שהשר החכיר על פי סעיף 12.3 לכללים אלה, תנאי החכירה בצירוף הסכם החכירה;

16.5 הזכויות והמניות שנשארה לגביהן זכות לרכישה חוזרת על פי סעיף 14 לכללים אלה, בצירוף ההסכם המקנה הזכות לרכישה חוזרת;

16.6 רשימת ניירות הערך שהועברו לחברת נאמנות על פי סעיף 15 לכללים, והעתק משטר הנאמנות.

16.7 רשימה מפורטת של התפקידים, המשרות והכהונות שבהן החזיק השר לפני מינויו ואשר מהן התפטר על פי כללים אלה, ורשימת התפקידים, המשרות והכהונות שהשר ממשיך להחזיק בהן לאחר מינויו.

פרק ד' - חולה והוראות מעבר

הארכת מועדים .17

מבקר המדינה רשאי להאריך מועד שנקבע בכללים אלה מטעמים מיוחדים.

פרסום .18

כללים אלה יפורסמו ברשומות תוך 15 יום מיום אישורם על ידי הממשלה.

חולה .19

כללים אלה יכנסו לחקפם ביום אישורם על ידי הממשלה.

הוראות מעבר .20

שר המכהן בחפקירו ביום אישור כללים אלה, יראו את יום אישור הכללים כיום חליל הכהונה כשר, לענין המועדים הקבועים כפרק ג' לכללים אלה.

חיקוקים, הצעות חוק והנחיות

- חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א - 1951, סעיף 14
- חוק שכר חברי הכנסת, תשי"ט - 1949, סעיפים 8, 10
- חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה - 1975, סעיף 17
- חוק בנק ישראל, תשי"ד - 1954, סעיף 13
- חוק יסוד: נשיא המדינה, סעיף 17
- חוק מבקר המדינה, תשי"ח - 1958 (נוסח משולב), סעיף 7
- פקודת העיריות (נוסח חדש), סעיף 120
- חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט - 1969.
- חוק נכסי המדינה, תשי"א - 1951
- הצעת חוק שירות הציבור (מתנות), תשל"ה - 1975, ה"ח תשל"ה, עמ' 424
- תזכיר - הצעת חוק שירות הציבור (הצהרות רכוש)
- תקנות החברות הממשלתיות (הצהרות רכוש של מנהל כללי), תשל"ו - 1976, ק"ח תשל"ו, עמ' 864
- תקנות פשיטת הרגל (חיקון), תשל"ו - 1976, ק"ח תשל"ו, עמ' 1376
- תקנון שירות המדינה, סעיפים 42.4, 43
- כהונת חבר הממשלה בתפקיד ראש עיר, הנחיה מס' 21.469, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

ספרים, מאמרים ודו"חות

- דרור י. עקרונות להתנהגותם של עובדי ציבור, בהוצאת האגודה הישראלית למדע המדינה, תשי"ח, ירושלים
- רובינשטיין א. המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, תשל"ד, ירושלים
- בנצל י.א. משמעותו של "טוהר מידות" בחוק מבקר המדינה, אברהם וינשל, לקט כתבים לזכרו, 133 (1977)
- כללים במינהל הציבורי, משרד מבקר המדינה, תשכ"ו, ירושלים
- דיון בהצעה בכנסת בנושא שילוב המשרות של שר החינוך והתרכות ונשיא מכון ויצמן ביד מר אבא אבן, דברי הכנסת כרך 30, עמ' 235
- הודעה אישית של שר המשפטים י.ש. שפירא בכנסת, דברי הכנסת, כרך 47, עמ' 384
- דין וחשבון של הוועדה לרפורם בעית היחסים המקצועיים בין עורכי-הדין שהינם חברי הכנסת ובין הממשלה ורשויותיה וחברות ממשלתיות, בראשות חבר הכנסת מ. אונא, ירושלים, 1969.



18. U.S.C. S.208, 209 (1970).

N.Y. Public Officers Law S.74 (McKinneys 19).

Senate Bill No. 1446, 95th Congress, 1st. Sess., A bill to preserve and promote ethical standards throughout the executive branch (3.5.1977).

House Bill No. 6952, 95th Congress, 1st Sess., A bill to preserve and promote ethical standards throughout the executive branch (5.5.1977):

House Bill No. 6954, 95th Congress, 1st. Sess., A bill to preserve and promote ethical standards throughout the executive branch (5.5.1977).

Guidelines issued by President Elect Carter on Conflicts of Interest and Ethics and the Agreement to be signed by Top Political Appointees (N.Y. Times 5.1.1977 p. A17).

France - Constitution du 4 Octobre 1958 (Art 23).

- Ordonnance No. 58-1099 du 17 Novembre 1958 (art 6).

- Code Electoral - art L.O.145; L.O.146.

63 Am. Jur. 2d., public officers and employees. S.313 - S.318.

Assembly of the State of California, Interim - Committee Report on Conflict of Interest, Vol. 12, No. 6, 1963.

Eisenberg R. "Conflicts of Interests Situations and Remedies". 13 Rutgers L. Rev. 666 (1959).

Perkins, R.B. "The New Federal Conflict of Interest Law", 76 Harv. L. Rev. 1113 (1963).

David R.D. "The Federal Conflict of Interest Law" 54 Col. L. Rev. 893 (1954).

Draft, "A Conflict of Interests Act", 1 Harv. Journal on Legis. 51 (1964).

Jennings, I. Cabinet Government, London (1969).

May, E. Treaties, privileges, proceedings and use of Parliament, London 398 (1971).

Report from the Select Committee on Members' Interests (Declarations), London (1969).

General Guidelines on private Interests of Ministers given by the Prime Minister on 25th February, 1952 in the Report from the Select Committee on Members' Interests (Declarations), 119 London, (1969).

Drewry, G. "Declaring M.P.'s Interests," New Law Journal, 863 (1975).

Willey, F.T. "The Declaration and Registration of Members' Interests" 56 The Parliamentarian, 167 (1975).

Strauss G. "The Members' Financial Interests; Select Committee at Westminster" 51 The Parliamentarian, 96 (1970).

Houghton, D. "Financial Interest of Members of Parliament", 55 The Parliamentarian, (1974).

Vijay, K.I., "The Declaration of Interests by M.P.'s." An analysis of the current campaign for Reform", 44 The Political Quarterly, 478 (1973).

Shakdher, S.L. "India: Interests of Members", 56 The Parliamentarian, 189 (1975).

Little, J. "Conflicts of Interest - The Inquiry in Victoria", 56 The Parliamentarian, 172 (1975).

Note: "Pecuniary Interests of Ministers and Members" 56 The Parliamentarian, 186 (1975).

Grundgesetz, Fuer die Bundesrepublik Deutschland, paras. 55, 66.

Gesetz Ueber die Rechtsverhaeltnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesminitergesetz), para. 5.

Rogers, I.M. "Conflicts of Interest - A Trap for Unwary Politicians", 11 Osgoode Hall L.J. 537 (1973).

Robert, J. "La Querelle des Incompatibilites", Dalloz (Chronique), 79 (1972).

"Incompatibilités Parlamentaires" Chronique Parlementaire Fran çoise, Revue du Droit Public," 427 (1972).

הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני-שרים

מודיעים בזה כי הממשלה תיקנה את הכללים שקבעה למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני-שרים, שהודעה עליהם פורסמה בילקוט הפרסומים 2382, תשל"ח, עמ' 314; גישה הכללים המובא בזה, יבוא מיום י"ז בתמוז ה'ש"ם (1 ביולי 1980) במקום הכללים האמורים.

פרק א': כללי

1. הגדרות בכללים אלה -

- (1) "בן משפחה" - בן זוג, ילד קטין, או כל קרוב שמרשמו על השר;
- (2) "חבר בני-אדם" - כל גוף של שני בני-אדם או יותר, בין מוגדר ובין שלא מוגדר, חברה, אגודה סיועית, שותפות, אגודה עותמאנית, התאחדות, וכל גוף שנוסד על-פי כל דין;
- (3) "ניירות ערך" - לרבות ניירות-ערך הנוגעים ביד המדינה או בערבותה, נכ"ד ומטבע-החץ המוסק בכל צורה, ולמעט מילות-חיוב וזכויות על-פי תכניות-הספק מוכרות בבנקים; לענין זה, לא ייחשבו כמטבע-החץ -
  - (א) סכום המוחזק ברשות השר כשישיר שהותר לתושב ישראל, מכוח חוק הפיקוח על המטבע, תשל"ח-1878, להחזיקו ללא היתר מיוחד;
  - (ב) סכום עד לשווי של 10,000 דולר של ארזה של אמריקה כשהוא מוסק בבנק בישראל לפי חוק האמור או התקנה לפיו;
- (4) "ענין אישי" - לרבות ענין אישי של קרוב של השר;
- (5) "עסק" - לרבות משלח-יד, מקצוע, מסחר, מלאכה, חקלאות או תעסוקה;
- (6) "קרוב" -
  - (א) בן-זוג, הורה, הורי הורה, אח, אחות, צאצא וצאצאי בן-חוג, בן-זוג של אח מאלה, צאצא של אח או אחות, ואח או אחות של הורה;
  - (ב) כל אדם אחר שיש לשר ענין אישי בהצבו הכלכלי;
- (7) "שליטה" - כל זכות הקיימת לאדם, לבדו או ביחד עם קרובו, ל-10% למחות מהון המניות המוצא, או ל-10% למחות מכוח החצבנה, או לקבל 10% למחות מהרווחים, או למנות מנהל, של כל חבר-בני-אדם;
- (8) "שר" - לרבות סגן-שר.

- 2. שמירת דינים כללים אלה יחולו בנוסף לאמור בכל דין.
- 3. מילוי התפקיד ללא משוא פנים שר יונג במילוי תפקידיו ללא משוא פנים, חוץ גישה הוגנת כלפי הכל ובלי סיהיה לו ענין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו אף לבראית-עין.
- 4. חובת למנוע ניגוד עניינים מחובתו של השר לנהל ענייניו כשלא ייווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים.

1 ס"ת תשל"ח, עמ' 108.

ייחוד כהונה ואיסור התעסקות נוספת

- (א) שר יקדיש כל זמנו ומרצו למילוי תפקידו כשר;
- (ב) שר לא יעסוק בכל עסק, ולא יחזיק בכל משרה וזולת משרה השר; חוראה זו לא תחול על פעילות פוליטית ומסלבתית העשית ללא תמורה;
- (ג) שר לא יעסוק, תמורה תשלום, בהשמעת נאומים או הרצאות, כתיבת מאמרים או בפעילות ספרותית, אלא באישור ועדת היתרים האמורה בסדק ד'.

פרק ב': הוראות מיוחדות

6. בלי לגרוע מההוראות הכלליות האמורות בפרק א' יחולו על השר בהקפות כהונתו ההוראות הבאות:

- (1) איסור כהונה בגוף שמטרתו השגת רווחים: שר לא יעסוק בכל עסק ולא יהיה נושא משרה או חבר בהנהלה או בכל מוסד אחר של חבר-בני-אדם העוסק בפעילות כלשהי שמטרתה השגת רווחים;
- (2) איסור כהונה בגוף אחר: שר לא יהיה נושא משרה או חבר בהנהלה או בכל מוסד אחר של חבר-בני-אדם המקבל מימון מאוצר המדינה, בין באופן ישיר ובין באופן עקיף, או המקבל תרומות, למעט כהונה כחבר בהנהלה של מסלגה;
- (3) איסור קבלת שכר והכנסות אחרות:
  - (א) שר לא יקבל שכר או טובת-הנאה, זולת שכרו המשתלם מאת המדינה;
  - (ב) שר לא יקבל הכנסות מעסק או מכל חבר-בני-אדם; האמור בפסקה זו לא יחול על -
    - (1) הכנסות מרכוש והתקצות;
    - (2) הכנסות מתגמולים או תקבולים אחרים מקרן פנסיה, מקרן תגמולים או על-פי פוליטת ביטוח ותשלומים אחרים כיוצא באלה;
    - (3) תקבולים הנובעים ממכירת זכויות בעסק או ממכירת מניות בחבר-בני-אדם שחשר השתתף בהם טרם היווה לשר, בתנאי כי תקבולים אלה אינם נמדדים ואינם תלויים בהכנסות העסק או חבר-בני-אדם לאחר מכירת הזכויות או המניות;
  - (4) איסור שימוש במידע: שר לא יעשה עסק, בין במישרין ובין בעקיפין, חוץ שימוש בידיעה מוקדמת, בידיעה סודית או בכל ידיעה אחרת שהיא בידיעתו או שיש להניח שהיא בידיעתו, שאיננה נחלת הכלל; במיוחד, משנודע לשר על ריגונים המתקיימים או עומדים להתקיים בהמשלה או במוסד ממוסדות המדינה בענין העלול להשפיע במישרין על ערכו של מטבע-החץ, יימנע מכל פעולה בהשגתו סקונו מטבע-החץ כאמור בסעיף 1(3)(ב), עד שתתקבל החלטה בענין ותחיה לנחלת הכלל או שיוחלט שלא לגקוס פעולה בענין.

ילקוט הפרסומים 2646, י"א באב ה'ש"ם, 1980.7.21

7. הצהרה על (א) בכל מע פעל-סיהן או בשקבת להצהיר מיד על ה קבלת ההחלטה או (ב) החלטה; בידי ועדת שרים, וי היה ענין אישי בהח במקרים שהחלטה הכתוף לשר, תובא (ג) הודעה המדינה.

8. ענין אישי ו ראה מבקר המדינה כ קבלת החלטות, כאמ נראוי, יסעל המבקר כמפורט בסעיף 10.

9. דיווח למבקר (1) שר סקיני לבקר המדינה על פי (2) שר דיווח של בדרך של "נאמב. (3) שר דיווח סקונו מטבע-החץ כאב (4) שר שמסקו קר, חוץ חודש מיום ה

10. הצהרה שנתיה חוץ 60 יום מתום כהונת השר, יגיש השר (1) החון, הנכס שמספתו בתום אותה שו (2) מקורות הנכ כהונת תקופת וסכומי חו הצהרה תחיה בהתאם ל

1 ס"ת תשי"ח, עמ' 12

ילקוט הפרסומים 2646, י"א באב ה'ש"ם, 1980.7.21

10. פעולות מבקר המדינה  
(א) מבקר המדינה יבדוק מילוי הוראות וכללים אלה ביד  
השרים, ויהיו לו כל הסמכויות הסגויות למבקר המדינה בחוק מבקר  
המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] 2.

(ב) מלבד אם נאמר במפורש אחרת בכללים אלה, ישמור מבקר  
המדינה על סודיות הצהרות השרים ולא יגלה כל מרש בלי לקבל  
הסכמת השר הנוגע בדבר.

(ג) מבקר המדינה רשאי להביא לידיעת ראש-הממשלה כי הוא  
בדוק אם שר נהג בהתאם לכללים אלה, ולהצביא לראש-הממשלה  
מידע בנדרש.

(ד) מבקר המדינה רשאי, אם לדעתו נסיבות הענין מצדיקות  
זאת, לדווח על פטירה מכללים אלה לועדת-משנה שתבחר ועדת הכנסת  
לעניני ביקורת המדינה ולהביא לידיעתה את מימצאיו.

(ה) מצא מבקר המדינה כי קיים חשש לעבירה מלילית - יעביר  
את הענין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

**פרק ג': חובות השר עם כניסתו לתפקיד**

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

12. מכירת עסק ומניות עם החילת הכהונה  
שר שהוא בעל זכויות בעסק או בעל מניות המקנות לו שליטה בחבר-  
בני-אדם ינקוט, תוך 60 יום מתחילת הכהונה כשר, אחת מהדרכים  
הבאות כדי למנוע מצב של ניגוד עניינים:

- (1) ימכור את הזכויות בעסק או המניות לאדם שאיננו קרובו  
ולא חבר-בני-אדם שבשליטתו;
- (2) עבד קרוב של השר עמו בעסק או בחבר-בני-אדם כאמור  
לפחות שנה לפני המינוי כשר, רשאי השר למכור או להעביר  
את כל הזכויות בעסק או את כל המניות לאותו קרוב, בתנאי כי  
הקרוב איננו בן-זוג, או ילדיו הקטינים;
- (3) יחזיר את העסק לאדם שאיננו קרובו ושאינו חבר-בני-  
אדם שבשליטתו תמורת דמי-החזרה קבועים מראש לכל תקופת  
כהונת השר, בתנאי כי דמי-החזרה אינם חלויים בהכנסות  
המעסק.

13. העמדה לביקורת מבקר המדינה  
(א) בנוסף על חובות השר על-פי כללים אלה חייב השר לגרום  
לכך שעסק או חבר-בני-אדם שאיננו גוף מבוקר יעמוד לביקורת  
מבקר המדינה על-ידי חתימת הסכם עם הממשלה על-פי סעיף 9 (0)  
לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], במקרים הבאים:

- (1) אם מועברות זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה  
בחבר-בני-אדם לקרוב כאמור בסעיף 12 (2);
- (2) אם הועברו זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה  
בחבר-בני-אדם לקרוב של השר תוך שלוש שנים לפני  
מינוי כשר;
- (3) אם החזיר השר עסק כאמור בסעיף 12 (3).

(5) איסור השקעה בניירות ערך:  
שר לא ישקיע כספים בניירות ערך ולא יחזיק בניירות  
ערך אלא באמצעות "באמצעות עיוורת" כמפורט  
בסעיף 15;

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

7. הצהרה על ענין אישי  
(א) בכל מקרה שיש לשר ענין אישי בהחלטה או במעולה אשר  
על-ידיה או בעקבותיהן מוענקת טובת-הנאה או זכות, חובתו של השר  
להצהיר מיד על הענין האישי ואסור לו להשתתף בכל דרך שהיא  
בקבלת ההחלטה או בביצוע המעולה.

(ב) החלטה או מעולה שיש לשר ענין אישי בה, לא תתקבל אלא  
נידו ונדח שרים, ויצויין במפורש במרוסקול הישיבה כי לשר מלוני  
הה ענין אישי בהחלטה זו וכי אותו שר לא השתתף בדיון ובהחלטה;  
במקרים שהחלטה חייבת על-פי דין להתקבל בידי נושא משרה  
הצפוי לשר, תובא והחלטה לאישור ועדת שרים.

(ג) הודעה על הצהרת השר על ענין אישי תישלח למבקר  
המדינה.

8. ענין אישי המוגע במילוי תפקיד השר  
זאת מבקר המדינה כי שר הצהיר על ענין אישי ונגמעה מלקחת חלק  
בקבלת החלטות, כאמור בסעיף 7, במידה המפריעה לו למלא תפקידו  
טראוי, יסעל המבקר בדרך הקבועה למקרה של הריגה מכללים אלה,  
במורט בסעיף 10.

9. דיווח למבקר המדינה  
(1) שר שקיבל תשלום בעד פעילות כאמור בסעיף 5 (ג) ידווח  
למבקר המדינה על פרטי התשלום תוך חודש ימים מיום קבלתו.  
(2) שר ידווח למבקר המדינה על כל הפקות מטבע-חרוץ כבנק  
לא בדרך של "באמצעות עיוורת".  
(3) שר ידווח למבקר המדינה על כל הימנעות ממעולה בחשבון  
דיון מטבע-חרוץ כאמור בסעיף 6 (4).  
(4) שר שמפקדון חכנית חסכון שלו נמשכו כספים יודיע על-  
פי, תוך חודש מיום המשיכה, למבקר המדינה.

10. הצהרה שנחית  
חוך 60 יום מתום כל שנה לכהונת שר, ותוך 60 יום לאחר סיום  
כהונת השר, יגיש השר למבקר המדינה הצהרה ובה הפרטים הבאים:  
(1) הון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לשר ולבני  
משפחתו בתום אותה שנה או בתום תקופת הכהונה;  
(2) מקורות ההכנסה של השר ובני משפחתו באותה שנה או  
באותה תקופת וסכומי ההכנסה נוכח מקורן;  
הצהרה חתיה בהתאם לתוסף שיקבע מבקר המדינה.

11. תשי"ח, עמ' 92.

