

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580278697

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי
ו/או אביתר אילון ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטווירט ו/או רחלי אל-שי רוזנפלד
מרח' יפו 208 ירושלים
ת.ד. 36054 ירושלים 9136001
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת

- נגד -

1. ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו

ע"י ב"כ ממושרד יוסי כהן ושות'; דרך מנחם בגין 144, תל
אביב-יפו
טל': 03-5168484; פקס: 03-516066

2. הוועדה למתן היתרים

3. מבקר המדינה

ע"י ב"כ ממושרד ש.הורוביץ ושות'; אחד העם 31, תל אביב-יפו
טל': 03-5670700; פקס: 03-5660974

4. היועץ המשפטי לממשלה

5. היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

6. מנהל הכספים במשרד ראש הממשלה

ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 02-6466590; פקס: 02-6467011

7. נתן מיליקובסקי

8. ספנסר פרטרידג'

ע"י עו"ד ממושרד א.ש. שמרון, י. מלכו, פרסקי ושות'
הגן הטכנולוגי, בניין 1 מנחת
טל': 02-6490649; פקס: 02-6490659

משיבים

עתירה מתוקנת למתן צווים על תנאי

1. מוגשת בזאת עתירה מתוקנת לבית משפט נכבד זה, למתן צו על תנאי כנגד המשיבה
- 2, המורה לה להתייצב וליתן טעם מדוע לא תבטל החלטתה בנוגע לסכום שעל המשיב 1 להשיב למשיב 7 וזאת באשר היא:
 - 1.1. לנוכח העובדה שחרגה מסמכותה, בהתאם לפרשנות סעיף 6(3)(א) ולנוכח סעיף 10 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים.
 - 1.2. לנוכח העובדה כי מדובר בהחלטה, ההופכת את החלטתה הקודמת, וזאת מבלי שהוצגו לה נתונים חדשים; ומבלי שהתרחש שינוי נסיבות מהותי, משמעותי ורלוונטי.
 - 1.3. לנוכח העובדה שהחלטת המשיבה 2 התקבלה ללא ביסוס עובדתי מספק.
2. לחילופין להורות למשיב 4 כי יורה למשיב 1 להשיב את יתרת הכסף, \$270,000, למשיב 7, לנוכח היותה מתנה אסורה על פי סעיפים 1 ו-2 לחוק שירות הציבור (מתנות), תש"ס-1979.
3. להורות למשיב 3 להתייצב וליתן טעם מדוע לא ישוב בו מהחלטתו לאשר למשיב 1 לקבל הלוואה למימון הוצאותיו המשפטיות מהמשיב 8 וזאת לנוכח הנימוקים הבאים:
 - 3.1. לנוכח העדר הסמכות בה ניתנה החלטה זו, וזאת מאחר שההלוואה מהווה "טובת הנאה" אסורה לפי סעיף 6 לכללי אשר, ומקל וחומר, לאור העובדה שההלוואה אינה עומדת ב"תנאי השוק", ומאחר שלפי הקבוע בסעיף 19 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, המשיבה 1 היא בעלת הסמכות לתת היתר אישי לאי קיום כלל מהכללים האמורים.
 - 3.2. לנוכח העובדה שגם לשיטת המשיב 3, אין באמצעותו יכולת לפקח על החזרת ההלוואה, ומשכך מדובר בהחלטה שלא יכולה להתקבל על ידו.
 - 3.3. לנוכח כך שהחלטת המשיב 3 נעשתה ללא שהונחה בפניו תשתית ראייתית מספקת לקבלת ההחלטה המנהלית ומשכך בטלה.
 - 3.4. לנוכח כך שהחלטת המשיב 3 לאשר למשיב 1 את קבלת ההלוואה איננה סבירה באופן קיצוני, חרף יצירת מסלול עוקף המשיבה 2, היוצרת פגיעה האנושה באמון הציבור, וחרף ההובלה למצב שבו המשיב 1 מצוי בחשש לניגוד עניינים.
4. להורות למשיב 4 ליתן טעם מדוע לא יורה על פתיחה בחקירה פלילית ועל תפיסת הכסף והרכוש, נוכח העובדה כי המשיב 1 בחר להסתיר, את קבלת \$300,000 מהמשיב 7.

א. הצדדים לעתירה

העותרת

העותרת הינה עמותה, רשומה כדין, אשר חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות

הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

המשיבים

1. המשיב 1 הוא ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, העומד בראש מפלגת הליכוד, ואשר כנגדו הוגש כתב אישום על ידי המשיב 4 בגין ביצוע עבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים בפרשות הידועות בציבור בכינויים תיקי 1000, 2000, 4000, ושקיבל הלוואה, שלדעת העותרת אינה ב"תנאי שוק" מהמשיב 8 בסך 2,000,000 ₪, תוך הימצאות בניגוד עניינים עמו, וכן כי הסתיר את העובדה שקיבל כ- 300,000\$ מהמשיב 7.
2. המשיבה 2 היא הוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן: "כללי אשר", "הכללים למניעת ניגוד עניינים") שליד משרד מבקר המדינה, שבסמכותה לדון בבקשתו של המשיב 1 למתן היתר לקבלת תרומה למימון הוצאותיו המשפטיות, אשר לדעת העותרת פעלה בחוסר סמכות ובחוסר סבירות קיצונית כאשר אפשרה למשיב 1 שלא להשיב 270,000\$ שקיבל מהמשיב 7.
3. המשיב 3 הוא מבקר המדינה, רו"ח מתניהו אנגלמן, אשר לדעת העותרת, קודמו בתפקיד אישר בחוסר סמכות ובחוסר סבירות, מתן הלוואה מהמשיב 8 למשיב 1, בסך 2,000,000 ₪.
4. המשיב 4 הוא עו"ד ד"ר אביחי מנדלבלויט, ראש מערכת התביעה הישראלית, האמון על האינטרס הציבורי ושמירת קיום החוק, אשר בסמכותו להורות על פתיחה בחקירה פלילית כנגד ראש ממשלה, וכן בסמכותו לאכוף את החלטות המשיבה 2, ואת השבת הכספים מהמשיב 1 למשיבים 7 ו-8.
5. המשיבה 5 היא עו"ד שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית במשרד ראש הממשלה, אשר ביום 2.7.2020, המשיבה 2 הטילה עליה בצוותא עם המשיב 6, את הטיפול בנושא תשלום שווין של החליפות למשיב 8 או תשלום שווין למטרה ראויה שתיקבע.
6. המשיב 6 הוא רו"ח איציק דוידיאן, ראש אגף הכספים במשרד ראש הממשלה, אשר בצוותא עם המשיבה 5, על פי החלטת המשיבה 2 מיום 2.7.2020, הוטל עליו הטיפול בנושא השבת שווין של החליפות שהמשיב 1 קיבל מהמשיב 8.
7. המשיב 7 הוא איש עסקים אמיד ובן דודו של המשיב 1, אשר העביר לו סכום של 300,000\$ למטרת מימון הגנתו המשפטית, ללא היתר מטעם המשיבה 2 ושלא כדין.
8. המשיב 8 הוא איש עסקים אמיד וחברו של המשיב 1, אשר העביר לו 2-3 חליפות יקרות, ללא היתר מטעם המשיבה 2 ושלא כדין, ואשר המשיבים 3 ו-4 אישרו למשיב 1 לקבל ממנו הלוואה ע"ס 2 מיליון ₪ למימון הוצאותיו המשפטיות.

ב. מבוא

9. עניינה של עתירה מתוקנת זו בשלושה מקרים שונים, המשתלבים יחדיו לכדי סיפור אחד שתחילתו בלקיחת כספים והסתרתם על-ידי ראש הממשלה, וזאת בניגוד לדין, ממשיך באישור הלוואה בחריגה מסמכות וללא הסמכה כדין על-ידי מבקר המדינה, ומסתיים בחריגה מסמכות בדרך של מחדל, בהחלטת ועדת ההיתרים כי ראש הממשלה יוכל שלא להחזיר כ-270,000 דולרים, מסך הכספים שנטל שלא כדין.
10. במרכזה של עלילה זו עומדת מערכת היחסים בין ראש הממשלה למר מיליקובסקי ומר פרטרידג', אשר ראש הממשלה מסרב בכל מעודו לפרט את טיב הקשר ביניהם, למרות שהסכים לכך תחת קורת גגו של בית המשפט הנכבד. עם זאת, הן ועדת ההיתרים והן היועץ המשפטי לממשלה כבר עמדו על טיב היחסים הללו, והגדירו אותם כמנועי אינטרסים בין אנשי עסקים לפוליטיקאי הן במקרה של מר פרטרידג', והן במקרה של מר מיליקובסקי, ואף למעין שותפים עסקיים בעבר, במקרה של מר מיליקובסקי.
11. תחילתה של עלילה זו, כפי שיפורט בחלקה העובדתי של העתירה, בהחלטת ועדת ההיתרים מיום 29.11.2010, הדוחה את בקשתו של ראש הממשלה למימון הוצאותיו המשפטיות בעזרת תרומות של המשיבים מר מיליקובסקי ומר פרטרידג'. בהמשך לכך, ולאחר שראש הממשלה נמנע מהעברת חומרים שנדרשו לועדת ההיתרים לשם דיון מחודש בבקשתו, דחתה ועדת ההיתרים ביום 20.2.2019 את בקשתו של ראש הממשלה לדיון מחודש בבקשתו.
12. כאשר ועדת ההיתרים החליטה לדחות את הבקשה לדיון מחודש, נחשפה עובדה חדשה, שלא הייתה ידועה קודם לכן. היא, כי ראש הממשלה כבר קיבל ממר מיליקובסקי סכום של 300 אלף דולר, ללא היתר. כל האמור הציב את ראש הממשלה בניגוד עניינים חמור, לפי החלטת ועדת ההיתרים.
13. והנה, למרות קביעה זו, החליטה ועדת ההיתרים, תוך כדי חריגה מסמכות, להותיר בידי ראש הממשלה כ-270 אלף דולר, תוך קביעות שמקורן אינו בדין, ותוך שינוי החלטתה המנהלית הקודמת, ללא כל שינוי נסיבות.
14. זאת ועוד, על אף היות ועדת ההיתרים כגורם יחיד בעל סמכויות קנויות בדין לאישור היתר לחריגה מהכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, בחר מבקר המדינה לאשר לראש הממשלה, ללא כל סמכות בדין ובמסלול "עוקף" של ועדת ההיתרים, לקבל הלוואה ממר פרטרידג'. זאת למרות, שהן ועדת ההיתרים והן היועץ המשפטי לממשלה עמדו על כך שטיב היחסים בין ראש הממשלה למר פרטרידג' נגוע באופן אינהרנטי בטיב יחסים אינטרסנטי של בעל הון לעומת בעל שררה. יתרה מכך, לעותרת התחוויר כי הן לראש הממשלה והן למר פרטרידג' אין עניין בהחזר הלוואה, מאחר שראש הממשלה ביקש כי מר פרטרידג' יעביר לו 10 מיליון ₪, אשר הלוואה תקוזז מתוכם. כך למעשה, הטענה כי ההלוואה ניתנה ב"תנאי שוק", אינה עומדת במבחן המציאות.
15. ביום 2.8.2020 הורה בית משפט נכבד זה על הגשת עתירה מתוקנת, תוך 60 יום, בהתייחס

להחלטה החדשה, וכן בהתייחס לאישור ההלוואה לראש הממשלה בסך שני מיליון ₪ על ידי מבקר המדינה.

16. אשר על כן, העותרת תבקש מבית המשפט הנכבד ליתן את הצווים על תנאי המופיעים ברישא לעתירה ולעשותם מוחלטים, והכל, כפי שיפורט להלן.

ג. רקע עובדתי לעתירה

17. נוכח כך שהשתלשלות האירועים המלאה פורטה באריכות בעתירה המקורית, הדברים בחלק זה יובאו בקצרה, ויתייחסו בעיקרם לשינויים שהתרחשו מיום הגשת העתירה המקורית.

ג.1. ההליכים הפליליים נגד ראש הממשלה

18. ביום 13.2.2018 פרסמה משטרת ישראל את עמדתה לפיה התגבשה התשתית הראייתית לביסוס החשדות כנגד ראש הממשלה בתיקים אשר זכו לכינוי הציבורי תיקים 1000 ו-2000 בעבירות של קבלת שוחד, בקשת שוחד, ומרמה והפרת אמונים.

19. כמו כן, ביום 2.12.2018 פרסמו משטרת ישראל והרשות לניירות ערך את עמדתן לפיה התגבשה התשתית הראייתית לביסוס החשדות כנגד ראש הממשלה בתיק 4000, בעבירות של לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים וקבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות.

20. ביום 21.11.2019, הודיע היועץ המשפטי לממשלה על הגשת כתב האישום כנגד ראש הממשלה, על בסיסו יועמד לדין בשלושת התיקים האמורים. בתיק 1000 ובתיק 2000 החליט היועץ המשפטי לממשלה להעמיד את ראש הממשלה לדין בגין עבירת מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין"). בתיק 4000 החליט היועץ המשפטי לממשלה להעמיד את ראש הממשלה לדין בגין לקיחת שוחד, לפי סעיף 290 לחוק העונשין ובגין מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין.

ג.2. בקשותיו של ראש הממשלה מועדת ההיתרים למימון הוצאותיו

המשפטיות על ידי נתן מיליקובסקי וספנסר פרטרידג'

ג.2.א. בקשתו הראשונה של ראש הממשלה מועדת ההיתרים

21. ביום 18.3.2018, לאחר פרסום המלצות המשטרה בתיקים 1000 ו-2000, ובטרם הגשת כתב האישום, פנה ראש הממשלה אל היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה על מנת לבחון את האפשרות להסתייע בבן דודו, מר נתן מיליקובסקי, ובחברו מר ספנסר פרטרידג', לצורך מימון הוצאותיו המשפטיות. בקשה זו הועברה אל היועץ המשפטי לממשלה, אשר סבור היה כי יש להעביר את העניין לדיון בפני ועדת ההיתרים.

22. ואכן, ביום 19.7.2018 התקיים דיון בפני ועדת ההיתרים, בשאלת סמכותה לדון בבקשה כי תאושר לראש הממשלה קבלת מימון מבעלי ההון הזרים, בהתאם לכללי אשר משנת 1977, למימון הוצאותיו המשפטיות. ראש הממשלה ביקש לקבל מימון על סך שני מיליון דולר ממר

מיליקובסקי וממר פרטרידג'.

23. בדיון, טענו ב"כ נתניהו כי ועדת ההיתרים משוללת סמכות לעסוק בבקשה. ועדת ההיתרים דחתה טענות אלו בהחלטתה מס' 2/2018 (להלן: "החלטת הוועדה הראשונה"). כמו כן, בהחלטה זו, עמדה הוועדה על תכליתם של כללי אשר שנועדו להסדיר את סוגיית ניגוד העניינים של חברי הממשלה, מתוך הגנה על טוהר המידות. כללים אלו הקובעים כשני עקרונות כללים את החובה למלא את תפקיד חבר הממשלה בלא משוא פנים, ואת החובה למנוע ניגוד עניינים, וכל זאת במטרה להבטיח את אמון הציבור:

"תכלית הכללים היא רחבה ונועדה להגן על טוהר המידות. הכללים נועדו אכן להבטיח את ייחוד הכהונה וייחוד קבלת שכר מאוצר המדינה בלבד, אך גם למנוע מצב שבו שר מקבל טובת הנאה ללא תמורה מגורם חיצוני, מצב העלול לגרום לניגוד עניינים – להשפיע על שיקול הדעת של השר או ליצור מראית עין לפגיעה כזו או לפגוע באמון הציבור. התכלית המרכזית במקרה כזה הוא מניעת חשש לניגוד עניינים והבטחת התקינות הציבורית, במטרה להבטיח את אמון הציבור." (החלטת הוועדה הראשונה, בעמ' 3, ההדגשות אינן במקור).

העתק החלטה מס' 2/2018 של ועדת ההיתרים "החלטה מקדמית בשאלת סמכותה של הוועדה" (החלטת הוועדה הראשונה) מיום 18.10.2018 מצורף ומסומן כנספח ע/1.

24. בתום הדיון בשאלת סמכותה, עברה הוועדה לדון בבקשת ראש הממשלה לגופא, למימון הוצאותיו המשפטיות באמצעות כספים של תורמים בעלי הון. ביום 29.11.2018 פרסמה ועדת ההיתרים את החלטה מס' 3/2018, ובה נדחתה, לראשונה, בקשתו של ראש הממשלה (להלן: "החלטת הוועדה השנייה").

25. החלטה זו התבססה על מספר אדנים, בין היתר, על העובדה כי על אף בקשת ועדת ההיתרים מב"כ ראש הממשלה לקבל את פרטי הבקשה, כמו סך הסכום המבוקש, שכר הטרחה שהצטבר בתיקים השונים בהם חשוד וכד' – מידע זה לא הועבר לוועדה (שם, בעמ' 4).

26. כמו כן ולגופו של עניין, הדגישה ועדת ההיתרים כי מימון הוצאות משפט הנובעות מחקירה פלילית, הכוללת חשש למעשים פליליים בקשר עם בעלי הון שונים, לא ראוי שייעשה בידי בעלי הון. לדבריה, מתן היתר אישי לאי קיום הכללים בנסיבות העניין עלול לפגוע באמון הציבור בשלטון בהקשר של טוהר המידות, והוא אינו מוצדק ואינו ראוי מבחינה ציבורית:

"העולה מתוך החלטות הוועדה שניתנו בעבר הוא, שמימון הוצאות משפט איננו מסוג העניינים בהם מוצדק ליתן היתר אישי לחריגה מהכללים, וכי, ככלל, לא מדובר בסוג העניינים 'שהוא מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית.' הדברים יפים גם לענייננו. כפי שנקבע בעבר, נדרשות נסיבות אישיות ייחודיות וכבדות משקל ביותר כדי לחרוג מכך. נסיבות כאלה כלל לא הוצגו בפני הוועדה.

מימון הוצאות משפט הנובעות מחקירה פלילית, הכוללת חשש למעשים פליליים בקשר עם בעלי הון שונים, לא ראוי שייעשה בידי בעלי הון. 'מצב של גביר המשלם כספים לנושא משרה ציבורית, יש להימנע ממנו הן מהותית והן בשל מראית העין... (החלטת היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין מיום 24.5.2000 בעניין נשיא המדינה עזר ויצמן סעיף ו' עמוד 10 להחלטת הוועדה). מימון כזה עלול לפגוע באמון הציבור בשלטון בהקשר של

טוהר המידות. מתן היתר אישי לאי קיום הכללים בנסיבות העניין אינו מוצדק ואינו ראוי מבחינה ציבורית (שם, בעמ' 3-4 : ההדגשות אינן במקור).

העתק החלטה מס' 3/2018 של ועדת ההיתרים "החלטה בבקשת ראש הממשלה מר בנימין נתניהו לאי-קיום כלל מהכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים" (החלטת הוועדה השנייה) מיום 29.11.2018 מצורף ומסומן כנספח ע/2.

ג.2.ב. בקשתו השנייה של ראש הממשלה מועדת ההיתרים

27. לאחר שדחתה הוועדה את בקשתו הראשונה של ראש הממשלה, ביום 7.1.2019 זה הגיש לוועדה בקשה שניה לדון בבקשתו למתן היתר לקבלת מימון על סך שני מיליון דולר מאותם המקורבים. ביום 20.2.2019 התקבלה על ידי ועדת ההיתרים החלטה מספר 1/2019, במסגרתה נדחתה שוב בקשתו של ראש הממשלה לקבלת היתר, לנוכח שלושת הנימוקים שיפורטו להלן.

28. ראשית, קבעה ועדת ההיתרים כי סעיף 21(ב) קובע שהחלטותיה הינן סופיות, וככל שהיא מסרבת לתת היתר, החלטתה סופית ואין אחריה עוד. ולכן, אין לראש הממשלה זכות לדיון חדש בפניה. (בעמ' 3). בהקשר זה, הוזכר סירובו של ראש הממשלה להעמיד את המידע שהתבקש לרשותה (שם, בעמ' 4).

29. שנית, קבעה ועדת ההיתרים כי "בטרם יפנה שר לנדבת תרומתם של בעלי הון, עליו למצות את יכולותיו ממשאביו והונו העצמי" (בעמ' 5). בהתקיימותן של נסיבות חריגות ניתן לסטות מהכלל ולתת היתר, כאשר הוכח כי המבקש אינו מסוגל לממן ממקורותיו הכספיים. אך, במקרה דנן, "מהצהרות ההון שמגיש המבקש עולה שהמבקש הוא אדם אמיד. הוא נדרש אפוא להוכיח, בהתאם להחלטות הקודמות של הוועדה, כי מיצה את יכולותיו למימון עצמי בטרם יפנה לתרומות" (שם, בעמ' 5-6). בלא הוכחה זו, לא מתקיימות נסיבות חריגות למתן היתר.

30. שלישית, התייחסה ועדת ההיתרים לקשריו של ראש הממשלה עם התורמים. לעמדת הוועדה, אף שהיועץ המשפטי לממשלה קבע שהמתת של שני התורמים בעבור ראש הממשלה אינו נכנס תחת הגדרתה של מתנה אסורה לעובד ציבור באשר הוא עובד ציבור, בהתאם לחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (להלן: "חוק המתנות"), לא די בקביעה זו כדי שהמתת תהא גם מוצדקת ותקינה מבחינה ציבורית לפי הכללים.

31. בהמשך לכך, תיארה ועדת ההיתרים את קשריו של ראש הממשלה עם שני בעלי ההון מהם ביקש לקבל תרומות. לעמדתה, קשריו של ראש הממשלה עם מר מיליקובסקי ומר פרטרידגי הם בחלקם גם עסקיים, ולכן, קבלת המתנות מהם, עשויה להעמידו בניגוד עניינים.

32. באשר למר מיליקובסקי, הקושי התגבש אף בשל עדותו באחת מהפרשות הקשורות לראש הממשלה (תיק 3000), ובשל יחסיהם של השניים שנשאו אופי עסקי מעבר לקשרם המשפחתי – החזקה משותפת במניות בחברות פלדה:

"אולם, מהחלטה קודמת של הוועדה (החלטת הוועדה מיום 18.8.2009) עולה כי לראש הממשלה היו בשנת 2009 החזקות בשותפות שיתר המחזיקים בה הם מר מיליקובסקי ובני משפחתו המיידים וכי שותפות זו החזיקה בחלקים ניכרים מתאגיד תעשייתי העוסק בתוספי פלדה. באותו עניין הלווה מר מיליקובסקי למבקש כספים, באישור הוועדה, כדי שיוכל לעמוד בחוב מס שהוטל עליו בגין רווחי התאגיד, בשל החזקות אלה. ההלוואה אמורה היתה להיפרע מחלקו ברווחי התאגיד. **נמצא כי בין השניים יש או לפחות היו גם יחסים עסקיים, מעבר לקרבה משפחתית גרידא.** נמסר לנו כי מר מיליקובסקי מסר אף הוא עדות באחת הפרשות הנוגעות למבקש". (ההדגשות הוספו ע"י הח"מ, החלטת הוועדה מיום 20.2.2019, בעמ' 7).

33. באשר למר פרטרידג', עלה כי יחסיהם נרקמו לאחר שראש הממשלה הפך פוליטיקאי בכיר, ומר פרטרידג' היה בעל הון. חזקה על חברות זו כי נוצרה על בסיס של אינטרסים הדדים, קרי, בין איש שלטון ובעל הון (שם, בעמ' 8-9).

"[...] הקשר בין המבקש ומר פרטרידג' נוצר, לפי הבקשה, לפני כ-19 שנה (סעיף 121 לבקשה), דהיינו בשנת 1999 או 2000. בתקופה זו המבקש היה בשלהי תקופת כהונתו כראש ממשלה בקדנציה הראשונה, או כמי שפרש מהפוליטיקה ונמצא בעמדת המתנה לחזור לשלטון. באותה העת היה כבר מר פרטרידג' איש עסקים ובעל הון. **אף אם בהמשך התפתחה רעות וידידות אישית הקשר בין השניים התגבש בבסיסו כקשר בין בעל הון לפוליטיקאי בכיר, על כל המשתמע מכך.** לא מדובר בחברות משכבר הימים, מתקופת הלימודים, תנועת הנוער או השירות הצבאי אלא בחברות של שניים שבעת התגבשות הקשר היו איש השלטון ובעל הון. חזקה היא, שחברות כזו נוצרה על בסיס אינטרסים הדדיים. בנוסף, לא נמסר בבקשה מידע מפורט בכתב על מהות הקשר ותדירות הפגישות כפי שנתבקש במהלך הדיון בבקשה המקורית. בבקשה צוין כי מר ספנסר מסר עדות באחת הפרשות הנוגעות למבקש [...]

כללו של דבר, הדברים הם בעייתיים מן ההיבט הציבורי, אפילו היינו סבורים שיש מקום לאפשר תרומה, וכפי שכבר הוחלט, אין הדבר כך."

34. מהאמור עולה שבסיס היחסים בין ראש הממשלה למר פרטרידג' הינם בין פוליטיקאי בכיר לבעל הון, וחזקה היא, שחברות כזו נוצרה על בסיס אינטרסים הדדיים. ולכן, אישור בקשה מעין זו בעייתית מההיבט הציבורי. נוכח כלל האמור, החליטה הוועדה לדחות את הבקשה.

35. עוד צוין בהחלטה זו, כי במסגרת הפניה בבקשה לדיון מחודש, התחווה עובדה חדשה, והיא, כי ראש הממשלה כבר קיבל, ללא היתר, ממר מיליקובסקי סיוע כספי בסך \$300,000 למימון הוצאות הגנתו והגנת רעייתו. זאת משום, לכאורה, שראש הממשלה ופרקליטו סברו שאינם נדרשים לקבל היתר מן ועדת ההיתרים, בין היתר לאור עובדת היות מר מיליקובסקי בן דודו של ראש הממשלה.

36. בהקשר זה, ציינה ועדת ההיתרים, כי לאור הסתרת המידע הנ"ל על ידי ראש הממשלה, חלק ניכר מהבקשה הנוספת מהווה בקשה בדיעבד (שם, בעמ' 8). וכן, ועדת ההיתרים מתחה ביקורת קשה על ראש הממשלה והדגישה כי מעבר לכך שבחר לפעול על דעת עצמו וללא היתר מלכתחילה, בהמשך הוא אף נמנע מלציין זאת גם בעת הגשת הבקשה לקבלת היתר למימון. זאת, חרף העובדה ש"ראש הממשלה איננו 'טירון' בתפקידי שר וסגן שר" (בעמ' 9).

37. לאחר שדחתה ועדת ההיתרים את הבקשה, ובהתאם לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, קבעה כי על ראש הממשלה להשיב את הכספים שהתקבלו תוך המצאת אסמכתאות, להנחת דעתם של מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה ולפי לוח זמנים שייקבעו (שם,

בעמ' 11).

38. עוד נחשף כי ראש הממשלה קיבל ממר פרטרידג', 2-3 חליפות וסיגרים, והוועדה קבעה כי "מצב של גביר המשלם כספים לנושא משרה ציבורית, יש להיזהר ממנו הן מהותית והן בשל מראית העין, וזו בחינת פשיטא...". נקבע כי על ראש הממשלה להחזיר חליפות אלו למר פרטרידג' או לחילופין להחזיר לו את שווין או לשלם שווין למטרה ראויה שתיקבע, כאשר הטיפול בנושא זה הוטל על היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה ומנהל הכספים במשרד ראש הממשלה.

העתק החלטה מס' 1/2019 של ועדת ההיתרים "החלטה בבקשת ראש הממשלה מר בנימין נתניהו לאי-קיום כלל מהכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים" מיום 20.2.2019 מצורף ומסומן כנספח ע/3.

ג.3. עתירת ראש הממשלה - בג"ץ 1820/19 ואי עמידתו בהסכמות

שנקבעו בדיון

39. לאחר ששתי בקשותיו של ראש הממשלה לקבלת היתר למימון הוצאותיו המשפטיות נדחו על ידי ועדת ההיתרים, פנה זה והגיש עתירה בבג"ץ 1820/19 ראש הממשלה נ' הוועדה למתן היתרים (פורסם בנבו, מיום 18.3.2019).

40. בדיון שהתקיים ביום 18.3.2019 ניתן תוקף של פסק דין להסכמות בין הצדדים – לפיהן תתאפשר לראש הממשלה השלמת הטיעון בעל פה בפני הוועדה בעניין בקשת המימון, וכי ראש הממשלה, מצדו, ימציא לוועדת ההיתרים כל הפרטים שיתבקשו על ידה לצורך הדיון המשלים.

41. בעקבות ההסכם שהותווה בין כתלי בית המשפט הנכבד, פנתה ועדת ההיתרים אל ראש הממשלה, וביקשה ממנו להעביר אליה פירוט של מצב הונו ורכושו, ולהצהיר בפירוט על שיחותיו וקשריו עם מר מיליקובסקי ומר פרטרידג'.

42. ואולם, על אף ההסכמות שהושגו בבית המשפט הנכבד – בין היתר בשל התחייבות ראש הממשלה למסור את הפרטים לוועדת ההיתרים – סירב ראש הממשלה למסור לוועדת ההיתרים את המידע כפי שהתבקש. נוכח סירובו, החליטה ועדת ההיתרים להציב אולטימטום לצוותו של ראש הממשלה, ודרשה ממנו למסור את הצהרת ההון כפי שהתבקש עד ליום 24.5.2019, וככל שלא יעשה כן, בקשתו תידחה בשלישית.

העתק כתבתה של טובה צימוקי "ועדת ההיתרים לנתניהו: מסור הצהרת הון עד יום שישי" מיום 19.5.2019 באתר "Ynet" מצורף ומסומן כנספח ע/4.

43. ביום 24.6.2019, פורסמה החלטתה של ועדת ההיתרים הדוחה את בקשת ראש הממשלה לקבלת היתר למימון הוצאותיו המשפטיות. בהחלטה זו סקרה ועדת ההיתרים את התנהלותו הבעייתית של ראש הממשלה, ושוב חזרה על שלילת האפשרות כי ראש הממשלה יסתייע במר פרטרידג' לשם קבלת תרומה למימון הוצאותיו המשפטיות נוכח טיב קשריהם

שנוצרו בין איש עסקים בעל הון לפוליטיקאי בכיר (שם, בעמ' 8).

44. כמו כן, הדגישה הוועדה כי אף לו יציג ראש הממשלה אפשרות אחרת העומדת לרשותו בסוגיית מימון הגנתו המשפטית, על כל אפשרות שהיא יחולו, בשינויים המחויבים, אותם כללים ואותם העקרונות שנועדו להבטיח מניעת חשש לניגוד עניינים ואי פגיעה באמון הציבור בנבחרי (שם, בעמ' 8).

העתק החלטת ועדת ההיתרים מס' 2/2019 מיום 24.6.2019 מצורף ומסומן כנספח ע/5.

ג.4. קבלת ההלוואה ממר פרטרידג' ב"מסלול עוקף" לוועדת ההיתרים

45. בטרם החליטה ועדת ההיתרים לדחות את בקשתו של ראש הממשלה, ביום 19.6.2019 פורסם באמצעי התקשורת כי ראש הממשלה ביקש ממבקר המדינה לקבל הלוואה מספנסר פרטרידג', במסלול ש"עוקף" את ועדת ההיתרים, ובניגוד לכל דין או סמכות.

העתק כתבתו של גידי וייץ "בניסיון לעקוף את ועדת ההיתרים, נתניהו ביקש מהמבקר לאשר הלוואה למימון הגנתו" מיום 19.6.2019 באתר "הארץ" מצורף ומסומן כנספח ע/6.

46. ביום 4.9.2019 פורסם כי מבקר המדינה אישר את בקשתו של ראש הממשלה לקבלת "הלוואה" ממר פרטרידג', ב"מסלול עוקף" ועדת ההיתרים אשר מקורו בדין אינו ברור. בהלוואה יעזר לכאורה ראש הממשלה על מנת להשיב את התרומה שקיבל ללא היתר ונגד הדין אשר נחשפה בהחלטת ועדת ההיתרים. על פי הנטען על ידי דוברות ראש הממשלה, "רובו המוחלט של הכסף ממר מיליקובסקי לא נועד למימון הגנת נתניהו, אלא למימון הגנת אשתו שרה בתיק המעונות...". על פי הפרסום, היועץ המשפטי לממשלה בחן טענה זו, כאשר תקוות ראש הממשלה הייתה כי לאורה יפחית היועץ המשפטי לממשלה מהסכום על ראש הממשלה להשיב.

47. בעקבות פרסום זה, נמסרה משרדו של מבקר המדינה תגובה, בה פורסם האישור שניתן לראש הממשלה לקבל את הלוואה, אשר לוותה בהתניה לפיה על הלוואה להינתן בתנאי שוק, תוך עריכת הסדר ניגוד עניינים בתאום עם היועץ המשפטי לממשלה, ותוך דיווח בהצהרת ההון השנתית. , ולשונה :

"מבקר המדינה הקודם יוסף שפירא אישר עקרונית לראש הממשלה בנימין נתניהו את קבלת הלוואה, תוך התניה שהלוואה תינתן בתנאי השוק, עריכת הסדר ניגוד עניינים בתאום עם היועץ המשפטי לממשלה וכן דיווח בהצהרת ההון השנתית.

לאחרונה, העבירו פרקליטי רה"מ את הסכם הלוואה בין רה"מ למלווה, וכן את הסכם המשכון הנלווה להסכם. במסגרת העברת המסמכים ציינו פרקליטי רה"מ כי הלוואה מיועדת לכיסוי הוצאותיו המשפטיות של רה"מ, וכן למימון הסכומים אותם הוא אמור להשיב למיליקובסקי, בהתאם לפרטים שמסר ליועץ המשפטי לממשלה. עם קבלת המסמכים הנ"ל, ערכו במשרד מבקר המדינה, בחינה מקיפה של ההסכמים, ובסיומה נחה דעתו של מבקר המדינה כי הלוואה המתבקשת הינה בתנאי השוק המקובלים.

הובהר לפרקליטי רה"מ כי נדרש לערוך הסדר ניגוד עניינים בעניין הלוואה זו, אצל היועץ המשפטי לממשלה וכן לדווח על לקיחת הלוואה במסגרת הצהרות ההון השנתיות כמקובל".

העתק כתבתם תמר אלמוג ורועי ינובסקי "נתניהו מסרב להשיב את רוב הסכום שקיבל מבן דודו מיליקובסקי" מיום 4.9.2019 באתר "כאן" מצורף ומסומן כנספח ע/7.

48. ביום 13.9.2019 פורסם כי היועץ המשפטי לממשלה אישר אף הוא לראש הממשלה לקבל הלוואה מאת מר פרטרידג'. על פי הפרסומים, בין התאריכים 12-14.9.2019, העביר היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה חוות הנוגעת בסוגיית יחסייהם של ראש הממשלה ומר פרטרידג' (להלן: "חוות הדעת הראשונה"). בחוות דעת זו, קבעה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עוה"ד דינה זילבר, כי למר פרטרידג' אין זיקה משמעותית לישראל, ומשכך, אישרה את קבלת הלוואה.

העתק כתבתו של דניאל דולב "היועמ"ש אישר לנתניהו לקבל הלוואה ממקורבו למימון הגנתו המשפטית" מיום 13.9.2019 באתר "וואלה!" מצורף ומסומן כנספח ע/8.

5.ג. ראש הממשלה אינו משיב את הכספים והרכוש כפי שהתבקש על

ידי הועדה – והיועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה מסרבים

לאכוף את החלטותיה

49. ביום 24.6.2019 פנתה העותרת ליועץ המשפטי לממשלה ולמבקר המדינה בבקשה מהגורמים המוסמכים לאכוף את השבת הכספים והרכוש על פי החלטת ועדת ההיתרים מיום 20.2.2019.

50. עוד באותו היום התקבלה במשרדי העותרת תגובת היועץ המשפטי לממשלה, במסגרתה נכתב כי בהתאם לסעיף 11 לכללי אשר, אחריות אכיפת ההוראות והכללים מוטלת על כתפיו של מבקר המדינה. עם זאת, בשלב זה, מטעמו של מבקר המדינה לא התקבלה התייחסות בעניין, ואף אחד מהגורמים האמורים לא אכף את החלטותיה של ועדת ההיתרים, אשר כאמור, לא מולאו על יד ראש הממשלה.

העתק מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 24.6.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/9.

6.ג. שינוי ההרכב של חברי ועדת ההיתרים

51. במקביל לכל האמור לעיל, ביום 8.8.2019 התפרסם בתקשורת כי חברי ועדת ההיתרים באותה תקופה, פנו למבקר המדינה בבקשה שלא לחדש את מינויים לתפקיד, זאת, על פי הפרסומים, נוכח מחלוקת שהתגלתה ביניהם למבקר המדינה הנוגעת לחיוב ראש הממשלה בגילוי הון מלא כתנאי סף לבחינת הבקשה וקבלת אישורה למתן היתר למימון הוצאותיו המשפטיות. נוכח זאת, השתנה הרכב הועדה שקיבלה את ההחלטות בעניינו של ראש הממשלה, ומבקר המדינה מינה שמונה חברי ועדה חדשים, במקום שישה כבעבר.

העתק כתבתה של טל שניידר "ברקע הוויכוחים על התרומות לנתניהו: חברי ועדת ההיתרים התפטרו" מיום 8.8.2019 מצורף ומסומן כנספח ע/10.

7.ג. בקשתו הרביעית של ראש הממשלה מוועדת ההיתרים

52. לאחר התחלפות חברי ועדת ההיתרים, ובעוד שעתירה זו (בבג"ץ 6061/19) עודנה תלויה ועומדת, ביום 2.1.2020 פנה ראש הממשלה בפעם הרביעית לוועדת ההיתרים, בבקשה לקבלת היתר להסתייעות במר פרטרידג' לצורך מימון הוצאותיו המשפטיות. זאת, חרף העובדה כי טרם מילא אחר החלטות הועדה, כאשר לא השיב את \$300,000 למר מיליקובסקי.

53. ביום 25.2.2020 החליטה ועדת ההיתרים כי תדון מחדש בבקשת המימון המשפטי של ראש הממשלה, נוכח שינויי נסיבות משמעותיים שהתרחשו, שעיקרם הוא כתבי האישום שהוגשו כנגדו. ועדת ההיתרים לא התייחסה כלל לעובדה שראש הממשלה טרם עשה את הנדרש ממנו לפי החלטת בית המשפט הנכבד, על מנת שוועדת ההיתרים תקיים דיון בעניינו.

העתק החלטת ועדת ההיתרים מיום 25.2.2020 מצורפת ומסומנת כנספח ע/11.

54. למען השלמת התמונה ולמען שלא יעלם דבר מעיניו של בית המשפט הנכבד, העותרת תציין, כי לאור האמור, היא הגישה לבית המשפט הנכבד ביום 10.3.2020 עתירה בבג"ץ 1884/20 **התנועה לאיכות השלטון נ' הוועדה למתן היתרים**, ובה בקשה למתן צווים כנגד ועדת ההיתרים שעניינם מניעת התכנסות הוועדה בפעם הרביעית לדיון בבקשתו של ראש הממשלה למתן היתר למימון הוצאותיו המשפטיות). ביום 23.4.2020 דחה בית המשפט הנכבד את העתירה על הסף, בשל היותה עתירה מוקדמת.

ג.8. בג"ץ 6061/19 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש

הממשלה:

55. לאור האמור, הגישה העותרת לבית המשפט הנכבד ביום 15.9.2019 עתירה זו, ובה בקשה למתן צווים כנגד ראש הממשלה להשבת הכספים והרכוש שקיבל ממר מיליקובסקי וממר פרטרידג' בהתאם להחלטת ועדת ההיתרים, צווים כנגד מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה לאכיפת החלטת ועדת ההיתרים מיום 20.2.2019 המורה לראש הממשלה להשיב את \$300,000 שקיבל ללא היתר, צו כנגד היועץ המשפטי לממשלה המורה לו לפתוח בחקירה פלילית כנגד ראש הממשלה, וצו כנגד מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה, המורה להם לשוב בהם מהחלטתם לאשר לראש הממשלה לקבל הלוואה.

56. ביום 11.5.2020, התקיים הדיון בעתירה דן בפני בית המשפט הנכבד. בטרם הדיון בבג"ץ 6061/19, התחוויר לעותרת כי **ההלוואה ממר פרטרידג' לראש הממשלה, שאושרה על ידי מבקר המדינה, נועדה מלכתחילה להפוך למענק**. כך נלמד מהודעת העדכון שהגישו הועדה למתן היתרים ומבקר המדינה מיום 5.5.2020 (בסעיף 7). הדברים אף התחדדו מדבריו של ב"כ של ראש הממשלה בדיון, שכאמור התקיים ביום 11.5.2020, אשר ציין כי בכוונת ראש הממשלה לפנות לוועדת ההיתרים על מנת שזו תיתן לו היתר לקבלת **מענק בגובה 10 מיליון ₪ ממר פרטרידג' באמצעות מענק זה, בין היתר, ישב ראש הממשלה את ההלוואה שנטל מממר פרטרידג' עצמו, בגובה 2 מיליון ₪, המצוינת לעיל**.

57. לעניין זה חשוב לציין, כי בהתאם לכתב האישום שהוגש כנגד ראש הממשלה, **עולה כי מר פרטרידג' עומד כעז תביעה מס' 283 בפרשת "1000"**.

58. והנה, במהלך הדיון שהתקיים בעתירה, בעת שב"כ היועץ המשפטי לממשלה נשאל על-ידי הנשיאה חיות "האם שנוי הנסיבות או אם נחדד את השאלה, האם העובדה שמר פרטרידג' **עד תביעה נלקחה בחשבון?**" (עמ' 26 לפרוטוקול, שוי' 31-30), עמדה תשובת היועץ המשפטי לממשלה בשלילה, באומרו כי חוות הדעת התייחסה רק לכמות הזניחה של עסקיו של פרטרידג' בארץ (עמ' 26, שוי' 34-33).

59. עוד למדה העותרת כי בכוונתו של ראש הממשלה לפנות לועדת ההיתרים ולבקש ממנה לדון מחדש בעניין השבת 300,000 הדולרים למר מיליקובסקי (מתוך פרוטוקול הדיון, בעמ' 13, שוי' 35-34). זאת, נוכח טענתו כי מתוך סכום זה, \$30,000 בלבד יועדו למימון הוצאותיו המשפטיות של ראש הממשלה.

9.ג. חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בדבר ניגוד העניינים בין ראש הממשלה למר פרטרידג'

60. ביום 13.5.2020, בעקבות גילויים אלו, פנתה העותרת ליועץ המשפטי לממשלה, בבקשה למתן חוות דעת נוספת בנוגע להסכם ניגוד העניינים בין ראש הממשלה לספנסר פרטרידג', שתועבר לועדת ההיתרים, עוד בטרם תקבל את החלטתה בנוגע לבקשתו של ראש הממשלה, וכן בבקשה לפרסום חוות הדעת הראשונה.

העתק מכתבה של העותרת ליועץ המשפטי לממשלה מיום 13.5.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/12.

61. בנוסף, באותו היום, פנתה העותרת לועדת ההיתרים, בבקשה שלא לתקבל החלטה בענייניו של ראש הממשלה עד לקבלת חוות דעת נוספת מהיועץ המשפטי לממשלה, זאת לאור העובדה שוועדת ההיתרים התכנסה לדון בענייניו של ראש הממשלה באותו היום. במכתב זה הדגישה העותרת את שינוי הנסיבות שאירע מאז חוות הדעת הראשונה, לפיו בעקבות הגשת כתבי אישום נגד ראש הממשלה, משמש מר פרטרידג' כעד תביעה מס' 283 בפרשת "1000". שינוי זה, כך כתבה העותרת במכתבה, עלול להוביל ל"מצב אבסורדי בו עד תביעה במשפט פלילי מממן את הגנת הנאשם".

העתק מכתבה של העותרת לועדת ההיתרים מיום 13.5.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/13.

62. ביום 13.5.2020 התקיים דיון בפני ועדת ההיתרים בבקשתו של ראש הממשלה מיום 2.1.2020 לקבלת היתר לסיוע במימון הוצאותיו המשפטיות. ביום 17.5.2020 פנתה ועדת ההיתרים ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לקבלת עמדתו, קרי, האם אין בקבלת המימון משום חשש לניגוד עניינים. בפנייתה זו ביקשה ועדת ההיתרים חוות דעת עדכנית לאור העובדה שמר פרטרידג' מופיע ברשימת עדי התביעה בכתב האישום נגד ראש הממשלה.

63. ביום 30.6.2020 השיב ד"ר גיל לימון, עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה, לועדת ההיתרים במכתב. במכתב זה קבע כי "קיימת חזקה עובדתית לפיה טובת הנאה הניתנת לראש הממשלה, ניתנת לו באשר הוא עובד ציבור, ולכן היא אסורה לפי הדין" (להלן: "חוות הדעת הנוספת"). מסקנה זו, בצירוף העובדה שהסכום אותו מבקש ראש הממשלה עומד על 10

מיליון ₪, הביאה את היועץ המשפטי לממשלה לקבוע בחוות דעתו כי "לא ניתן לקבוע כי קבלת סכום זה על ידי ראש הממשלה מצד מר פרטרידג' אינה משום מתנה הניתנת לו [לנתניהו] באשר הוא עובד ציבור".

64. עוד צוין בחוות הדעת הנוספת כי החשש מפני ניגוד עניינים בין ספנסר פרטרידג' לבין ראש הממשלה נובע מלכתחילה מאופי יחסייהם, ללא קשר לסכום הכסף למימון ההוצאות המשפטיות של ראש הממשלה. לכן, ההסדר למניעת ניגוד עניינים "אינו דורש שינוי מהותי בגין העובדה כי מר פרטרידג' הינו עד תביעה" (שם, ההדגשות אינן במקור).

תצלום של מכתבו של ד"ר גיל לימון, עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה, אל ועדת ההיתרים מיום 30.6.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/14.

ג.10. החלטת ועדת ההיתרים מס' 2/2020

65. נוכח חוות הדעת הנוספת של היועץ המשפטי לממשלה מיום 30.6.2020, בנוגע לניגוד העניינים שבין ראש הממשלה למר פרטרידג', הודיעה ועדת ההיתרים לב"כ של ראש הממשלה ביום 2.7.2020 בהחלטה מס' 2/2020 כי היא אינה יכולה לדון בבקשה עליה חל האיסור הקבוע בחוק שירות הציבור (מתנות), תש"ס-1979 (להלן: "חוק המתנות"), ולפיכך היא איננה יכולה לדון בבקשתו של ראש הממשלה בעניין קבלת מענק בסך 10,000,000 ₪ ממר פרטרידג'.

66. עם זאת, בנוגע להחלטתה מס' 1/2019, שעניינה השבת \$300,000 שקיבל ראש הממשלה ממר מיליקובסקי, החליטה ועדת ההיתרים, בניגוד להחלטותיה הקודמות, כי על ראש הממשלה להשיב סכום של \$30,000 בלבד, אשר שימש עבור הייצוג המשפטי שלו, ולא את יתרת הסכום, קרי את 270,000 הדולרים, שקיבל ממר מיליקובסקי, ושימשו לטענתו, עבור ייצוגה המשפטי של רעייתו.

67. בהחלטתה זו קבעה ועדת ההיתרים כי לאור כך שרעייתו של ראש הממשלה איננה חברת ממשלה, סעיף 6 ל"כללי אשר" לא חל עליה. בכך למעשה קיבלה ועדת ההיתרים את עמדתם של ב"כ של ראש הממשלה.

68. החלטה זו התקבלה על סמך אישור ממשרד עו"ד וינרוט, חתום ע"י ד"ר יחיאל וינרוט נושא תאריך 14/8/19 ולפיו: "...מתוך שכר הטרחה ששולם על ידי מר נתן מיליקובסקי – בתאריכים 16.3.17, 12.11.17, ו-29.3.2018 - שולם סכום של 110 אלף ₪ (כולל מע"מ) עבור הליווי המשפטי של מר נתניהו." וכן, "יתר התשלומים שולמו עבור ייצוגה של גב' נתניהו, הן בהכנה לחקירות והן במהלך השימוע." (החלטת המשיבה 2 מס' 2/2020 מיום 2.7.2020; מש/1 לתגובת המדינה).

69. כמו כן, בהחלטתה זו של ועדת ההיתרים, נקבע כי על ראש הממשלה להגיש אסמכתא למבקר המדינה, בדבר השבת \$30,000 למר מיליקובסקי, עד לשלושים ימים ממועד החלטת הוועדה.

70. ביום 9.7.2020 הוגשה הודעה מעדכנת לעתירה זו מטעם מבקר המדינה וועדת ההיתרים, ובה

פורטו מכלול החלטותיה של הוועדה בהקשר דנן, מיום 2.7.20.

תצלום החלטתה של ועדת ההיתרים מיום 2.7.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/15.

ג.11. תגובות העותרת והיועץ המשפטי לממשלה

71. בתגובה להחלטת ועדת ההיתרים, ביום 23.7.2020 הגישה העותרת תגובה לבית המשפט הנכבד. בתגובתה זו, ביקשה העותרת מבית המשפט הנכבד להוסיף שלושה צווים על תנאי, שמטרתם להורות לוועדת ההיתרים לשוב בה מהחלטתה מיום 2.7.2020 שעניינה חיוב ראש הממשלה בהשבה של 110,000 ₪ בלבד, להורות לוועדת ההיתרים ולמבקר המדינה לנמק את מקור סמכותו של מבקר המדינה לפקח ולאכוף את החלטות ועדת ההיתרים, לאחר שזה הגיב לעתירה בבג"ץ 6061/19 כי הסמכות המוקנית למבקר המדינה הינה סמכות מובהקת של ביקורת, ולא סמכות אכיפתית. בנוסף, ביקשה העותרת מבית המשפט הנכבד להורות ליועץ המשפטי לממשלה להחיל את חוק המתנות על \$270,000 שניתנו על ידי מר מיליקובסקי לרעייתו של ראש הממשלה.

העתק של תגובת העותרת מיום 23.7.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/16.

72. ביום 26.7.2020 הגיש היועץ המשפטי לממשלה את תגובתו להחלטת ועדת ההיתרים מיום 2.7.2020. בתגובה זו ציין היועץ המשפטי לממשלה כי החלטתה של ועדת ההיתרים לדחות את בקשתו של ראש הממשלה, בדין יסודה. באשר להשבת הכספים שקיבלו ראש הממשלה ורעייתו ממר מיליקובסקי, עמדת היועץ המשפטי לממשלה תאמה לעמדת העותרת. לפי עמדה זו, לא מן הנמנע כי סעיף 6 ל"כללי אשר" אכן חל גם על מתנות הניתנות לבן זוגו של השר. בתגובתו, הביע היועץ המשפטי לממשלה את חששו, בדומה לעותרת, כי פרשנות מצמצמת של סעיף זה עלולה להביא לעקיפתם של "כללי אשר". כפועל יוצא, עלול להתרחש מצב בו בעלי הון מעבירים כספים לשרים ולנבחרי ציבור באופן שעלול להקים ניגוד עניינים, אך באמצעות מנגנון חוקי, ובלשונו:

"בכל הנוגע לסכום ששולם לפי הנטען לסיוע בהגנת המשפטית של רעיית ראש הממשלה (270,000 אלף דולר), נבקש להבהיר, כי במקרה מסוג המקרה דנן, נכון היה כי הוועדה תבחן תחילה אם לגוף הדברים מדובר בטובת הנאה הניתנת למעשה לראש הממשלה עצמו, לפי סעיף 6 לכללי ועדת אשר, ולפיכך אם יש צורך במתן ההיתר לפי סעיף 19 לכללים.

אמנם, סעיף 6(3)(א) לכללי ועדת אשר קובע כי "שר לא יקבל שכר או טובת הנאה, זולת שכרו שמשלמת לו המדינה", אך אין פירושו של דבר שרק טובת הנאה הניתנת במישרין לשר, ובענייננו – ראש הממשלה – היא כזאת הטעונה היתר. לא מן הנמנע כי טובת הנאה הניתנת לבן זוגו של שר, או אדם אחר הסמוך על שולחנו, יכול שתהיה כזאת אשר במהותה היא טובת הנאה הניתנת לשר. לשיטת היועץ המשפטי לממשלה, פרשנות מצמצמת מדי של סעיף זה עלולה להוביל במקרים מסוימים לעקיפה של כללי אשר, על הרציונאלים החשובים שעומדים בבסיסם, בדרך של קבלת טובות הנאה על-ידי קרובי השר, אשר ממנה נהנה במישרין או בעקיפין השר עצמו כחלק ממשק הבית המשותף, וזאת מבלי שהדבר יהיה כפוף לאישור הוועדה שהוסמכה לפי סעיף 19 לכללים "לסרב למתן היתר, לתתו או לתתו בתנאים, אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית. בהקשר זה נזכיר, כי סעיף 10 לכללי אשר, העוסקים בהצהרה השנתית, מתייחסים לא רק לשר עצמו אלא גם להכנסות של השר ובני משפחתו.

יהיה ותמצא הוועדה כי בנסיבות העניין חל סעיף 6 לכללי ועדת אשר, יהיה עליה להפעיל את שיקול הדעת הנדרש לצורך קבלת היתר לפי סעיף 19 לכללים. ויובהר, אין בכך משום נקיטת עמדה בשאלת מתן ההיתר לגופה, ועניין זה מסור לשיקול דעתה הרחב של הוועדה, בהתאם לסמכותה לפי הכללים."

העתק של תגובת היועץ המשפטי לממשלה מיום 26.7.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/17.

ג.12. השבת 30,000 הדולרים על-ידי ראש הממשלה

73. כאמור, בפסקה 66, החליטה ועדת ההיתרים כי על ראש הממשלה להשיב את שלושים אלף הדולרים שלקח ממר מיליקובסקי שלא כדין.

74. ביום 4.8.2020 פורסם בתקשורת כי ראש הממשלה הודיע לוועדת ההיתרים כי הוא השיב את 30 אלף הדולרים, ואף הציג אסמכתאות מספקות להחזרת הכסף.

העתק כתבתו של נטעאל בנדל, "נתניהו לוועדת ההיתרים: החזרתי למיליקובסקי 30 אלף דולר שקיבלתי ללא אישור" מיום 4.8.2020 מאתר הארץ, מצורף ומסומן כנספח ע/18.

75. עם זאת, העותרת תציין כי טרם יצאה הודעה רשמית מטעם ראש הממשלה כי הוא השיב את 30 אלף הדולרים למר מיליקובסקי.

ג.13. החלטת בית המשפט הנכבד מיום 2.8.2020

76. בעקבות התגובות שפורטו לעיל, ביום 2.8.2020 הורה בית המשפט הנכבד לעותרת להגיש עתירה מתוקנת בתוך 60 ימים, ומכאן מוגשת עתירה מתוקנת זו.

77. בעתירה מתוקנת זו, תתכבד העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד לעמוד על הצווים מהעתירה המקורית, המורים למשיב 2 להשיב מדוע אישר מתן הלוואה למשיב 4 בהיעדר סמכות, וכן למשיב 3 להשיב מדוע לא יפתח בחקירה פלילית כנגד המשיב 4 חרף הסתרת \$300,000 שקיבל מהמשיב 5. כן, תבקש העותרת להוסיף צווים המורים למשיב 1 לחזור בה מהחלטתה לאשר למשיב 4 שלא להשיב למשיב 5 \$270,000 שניתנו לצורכי מימון הוצאות המשפט של רעייתו של המשיב 4, או לחילופין להורות למשיב 3 להשיב מדוע לא יורה למשיב 4 להשיב את \$270,000 שניתנו לו מידי המשיב 5. זאת, מתוך הנימוקים שלהלן, בחלקה המשפטי של עתירה זו.

ד. הטיעון המשפטי

78. לנוכח מורכבותה של העתירה והצווים המבוקשים בה, תבקש העותרת לחלק את הטיעון המשפטי לשלושה חלקים, בהתאם למהות הסעדים שהתבקשו בפתח העתירה.

79. ראשית, תטען העותרת כי החלטת הוועדה למתן היתרים המבטלת את דרישת החזר ה-270 אלף דולר ממר מיליקובסקי נתקבלה שלא כדין, בהיותה נוגדת הן את כללי אשר והן את כללי המשפט המנהלי, ועל כן דינה בטלות.

80. שנית, העותרת תטען כי החלטת מבקר המדינה לאשר את ההלוואה בסך 2 מיליון ₪ ממר פרטרידגי לראש הממשלה, נתנה אף היא שלא כדין, ועל כן דינה בטלות.

81. שלישית, העותרת תבקש מבית המשפט הנכבד כי יורה ליועץ המשפטי לממשלה לנמק מדוע לא יורה על הליך בדיקה או חקירה פלילית כנגד ראש הממשלה, שכן קבלת \$300,000 והרכוש ללא היתר, בהסתרה, ובניגוד לדין, מעלה חשש חמור לביצוע עבירות פליליות מצד הנוגעים לעניין, באופן המחייב פתיחה בחקירה פלילית, ותפיסת רכוש שהושג בעבירה ונעברה בו עבירה.

82. רביעית, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה לראש הממשלה להציג אסמכתאות לעניין השבת \$30,000 למר מיליקובסקי. בהקשר זה, תבקש העותרת לטעון כי היא שומרת את טענותיה הנוגעות לסמכויות האכיפה של היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה לעניין החלטותיה של ועדת ההיתרים, והצווים שהתבקשו בעתירה המקורית. כל זאת, במקרה בו ראש הממשלה לא יציג לבית המשפט הנכבד אסמכתאות לכך שהוא השיב למר מיליקובסקי את שלושים אלף הדולרים, כפי שנקבע בהחלטת ועדת ההיתרים מיום 30.6.2020.

ד.1. החלטת הועדה למתן היתרים מיום 2.7.2020 המבטלת את דרישת

החזר \$270,000 שניתנו ממר מיליקובסקי עבור הוצאות המשפט של

רעיית ראש הממשלה

83. בפרק זה תבקש העותרת לטעון כי החלטת ועדת ההיתרים מיום 2.7.2020, המבטלת את דרישת החזר \$270,000 שניתנו ממר מיליקובסקי עבור הוצאות המשפט של רעיית ראש הממשלה ניתנה בחוסר סמכות; ניתנה בלא שהתרחש שינוי נסיבות משמעותי; ואיננה סבירה באופן קיצוני ומשכך דינה בטלות.

ד.1.א. התשתית הנורמטיבית – הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני

שרים

84. בשנת 1977 החליטה ממשלת ישראל לאמץ כללי אתיקה שמטרתם למנוע ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. החלטה זו ניתנה בהתאם למסקנותיה של הוועדה הציבורית בנושא ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, שהוקמה בראשותו של השופט (בדימוס), שלמה אשר. כללים אלו מכונים "כללי אשר".

85. "כללי אשר" הטילו על שרים וסגניהם חובות ומגבלות הנוגעות בעסקיהם וענייניהם האישיים בעת כהונתם, ובמקביל הטילו על מבקר המדינה לבדוק האם השרים עומדים בהם.

86. בשנת 1980, בעקבות ההמלצות בדו"ח וועדת אשר, ובעקבות המלצות וועדה נוספת שהוקמה בנושא בראשות השופט (בדימוס) מקס קנת, הוקמה ועדת ההיתרים, במטרה להוות פלטפורמה למתן היתר אישי לשר, סגן שר או ראש הממשלה לחריגה מהכללים במקרי צורך ובהתאם להחלטת הוועדה.

87. סמכויותיה של ועדת ההיתרים בפרק ד' לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003. מדובר בפרי תיקונם של הכללים לאורך השנים, ואיחודם לכדי נוסח עדכני ותקף.
88. על פי כלל 18 לכללים למניעת ניגוד עניינים, מבקר המדינה ימנה וועדה בת שלושה חברים שבראשה שופט או שופט בדימוס (לעיל ולהלן: **"ועדת ההיתרים"**, או **"הוועדה"**). הוועדה תמונה לתקופה של שנתיים והודעה על מינויה תפורסם ברשומות.
89. סמכותה של הוועדה, בהתאם לכלל 19 לכללים למניעת ניגוד עניינים, תהיה לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מהכללים האמורים. הוועדה רשאית לסרב למתן היתר, לתתו או לתתו בתנאים, אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית.
90. האיסור על קבלת "טובת הנאה" כגון אלו שעומדות במוקד העתירה דנן, מעוגן בסעיף 6 לכללים למניעת ניגוד עניינים. ולשונו:

"6. הוראות מיוחדות

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

(3) איסור קבלת שכר והכנסות אחרות:

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

91. אשר על כן, ככל שיחפוץ שר או ראש ממשלה לקבל שכר או טובת הנאה מגורם זר כאמור, יתבקש לקבל את אישור ועדת ההיתרים, בהתאם לכלל 19(א) לכללים למניעת ניגוד עניינים. ולשונו:

"(א) הוועדה מוסמכת לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מכללים אלה."

92. כמו כן, על פי סעיף 21 לכללים למניעת ניגוד עניינים, לוועדת ההיתרים יש את הסמכות לקבל החלטה בכל הנוגע לאישור או סירוב למתן היתר לחרוג מהכללים למניעת ניגוד עניינים.

"21. החלטת הוועדה:

(א) הוועדה תשמע, לפני מתן החלטתה, את חוות דעתו של מבקר המדינה לגבי המקרה שלפניה.

(ב) **החלטת הוועדה תהיה סופית.**

(ג) העתק מהחלטת הוועדה יישלח למבקר המדינה.

(ד) אין בהחלטת הוועדה כדי לגרוע מסמכות מבקר המדינה לפי חוק מבקר המדינה, ולפי כל חיקוק אחר. (ההדגשות אינן במקור).

93. עוד נוסף בעניין, כי סעיף 22 לכללים מקנה לוועדת ההיתרים סמכות **לבטל או לשנות היתר שנתנה** אם לדעתה שינוי הנסיבות מצדיק זאת, לאחר שהדבר הובא לידיעתה ממבקר המדינה, ולשונו:

"22. ביטול היתר:

(א) ראה מבקר המדינה שהנסיבות שבהן ניתן היתר השתנו באופן בולט, יביא את הדבר לידיעת הוועדה.

(ב) קיבלה הועדה הודעה כאמור, רשאית היא, אם לדעתה שינוי הנסיבות מצדיק זאת, **לבטל או לשנות את ההיתר שנתנה** והיא תודיע על החלטתה למבקר המשינה ולשר הנוגע בדבר" (ההדגשות אינן במקור).

94. הנה כי כן, כללי ועדת ההיתרים קבועים וברורים, ומחייבים את ועדת ההיתרים לפעול על פיהם.

ד.1.ב. החלטת ועדת ההיתרים חורגת מסמכותה בדרך של מחדל ולכן דינה בטלות:

95. כאמור בחלקה העובדתי של עתירה זו, ביום 2.7.2020 התפרסמה החלטת ועדת ההיתרים מס' 2/2020. בהחלטה זו קבעה ועדת ההיתרים בעניין השבת ה-300,000 דולר כי רעייתו של ראש הממשלה איננה חברת ממשלה, ועל כן כלל 6 לכללי אשר אינו חל עליה. נוכח זאת, על ראש הממשלה להשיב 30,000 דולר אשר שימשו עבור ייצוג המשפטי בלבד (החלטת ועדת ההיתרים מס' 2/2020 מיום 2.7.2020; הודעת עדכון מטעם ועדת ההיתרים ומבקר המדינה מיום 9.7.2020, בפס' 6).

96. החלטה זו התקבלה על סמך אישור ממשרד עו"ד וינרוט, עליו חתום ע"י ד"ר יחיאל וינרוט נושא תאריך 14/8/19, ולפיו: "...מתוך שכר הטרחה ששולם על ידי מר נתן מיליקובסקי – בתאריכים 16.3.17, 12.11.17, ו-29.3.2018 - שולם סכום של 110 אלף ₪ (כולל מע"מ) עבור הליווי המשפטי של מר נתניהו". וכן, "יתר התשלומים שולמו עבור ייצוגה של גבי נתניהו, הן בהכנה לחקירות והן במהלך השימוע." (החלטת ועדת ההיתרים מס' 2/2020 מיום 2.7.2020; מש/1 לתגובת המדינה).

97. לעמדת העותרת, אף ש-\$270,000 שניתנו ממר מיליקובסקי שימשו עבור ייצוג המשפטי של רעיית ראש הממשלה, מענק זה הוא עדיין בגדר "טובת הנאה" שניתנה לראש הממשלה, ולכן סעיף 6 לכללי אשר חל במקרה דנן. נוכח זאת, החלטת ועדת ההיתרים חורגת מסמכותה בדרך של מחדל ומשכך דינה בטלות, והכל כפי שיפורט להלן.

98. כאמור, האיסור על קבלת "טובת הנאה" כגון אלו שעומדות במוקד העתירה דנן, מעוגן בסעיף 6 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים.

99. כמצוין בפסקה 23 לחלקה העובדתי של העתירה, כללי אשר, נועדו להסדיר את סוגיית ניגוד העניינים של חברי הממשלה, וקובעים שני עקרונות מרכזיים: **את החובה למלא את תפקיד חבר הממשלה בלא משוא פנים, ואת החובה למנוע ניגוד עניינים.**

100. נוסף על כך, בהחלטת הועדה מיום 21.10.2018, עמדה הועדה על תכליתם של כללי אשר וקבעה כי תכלית הכללים להגן על טוהר המידות, התקינות הציבורית, ולמנוע מצבי ניגוד עניינים בדמות השפעה על שיקול הדעת של שרים וראש ממשלה במטרה להבטיח את אמון הציבור.

101. העותרת תטען כי יש לפרש את הכללים, ובתוך כך את סעיף 6(3) לכללים פרשנות ההולמת את תכליתם, ולקבוע כי 270,000 הדולרים שניתנו באמצעות רעיית ראש הממשלה אף הם

מהווים טובת הנאה האסורה במסגרת הכלל, ומחייבת השבה. מקל וחומר, נוכח הנסיבות הקיצוניות של המקרה דנן, ובכדי למנוע החשש להימצאותו של ראש הממשלה בניגוד עניינים, אשר עלול להשפיע על שיקול דעתו או ליצור מראית עין לפגיעה כזו או לפגוע באמון הציבור. יפים לעניין זה דבריה של ועדת ההיתרים בהחלטתה מס' 2/18 מיום 18.10.18, בעמ' 3:

"פרשנותם של ב"כ המבקש הוא ניסיון לקרוא את הביטוי "טובת הנאה" שבכללים למניעת ניגוד עניינים כרכיב שכר או תמורה בקשר לפעולה שעושה השר. טענה זו אינה מתיישבת עם לשון הכללים ועם תכליתם. הפרשנות שמציעים המבקשים היא פרשנות מצמצמת, **בעוד תכלית הכללים היא רחבה ונועדה להגן על טוהר המידות. הכללים אכן נועדו להבטיח את ייחוד הכהונה וייחוד קבלת שכר מאוצר המדינה בלבד, אך גם למנוע מצב שבו שר מקבל טובת הנאה ללא תמורה מגורם חיצוני, מצב העלול לגרום לניגוד עניינים – להשפיע על שיקול הדעת של השר או ליצור מראית עין לפגיעה כזו או לפגוע באמון הציבור. התכלית המרכזית במקרה זה הוא מניעת חשש לניגוד עניינים והבטחת התקינות הציבורית, במטרה להבטיח את אמון הציבור.**"

102. אשר על כן, העותרת תבקש לטעון כי החלטת ועדת ההיתרים מיום 2.7.2020 **אינה עולה בקנה אחד עם תכליות הכללים**, משום שזו מציבה למעשה את ראש הממשלה במצב של ניגוד עניינים, כפי שיפורט להלן.

103. זאת מאחר שהנסיבות החריגות כפי שיפורט להלן, מצביעות על כך כי אף שהכספים ניתנו עבור מימון הוצאותיה המשפטיות של רעיית ראש הממשלה, מהווים טובת הנאה האסורה לפי הסעיף. תחילה, יש לציין את **גובה הסכום החריג** שניתן לרעיית ראש הממשלה. מדובר בסכום חריג לכל הדעות, העומד על כמעט מיליון שקלים, המעלה חשש להיווצרות תלות כלכלית משפחתית בין משפחתו של ראש הממשלה למר מיליקובסקי, אשר היה שותף כלכלי שלו, בהתאם להחלטות הועדה. לפיכך, מיותר מלציין, כי מענק זה יוצר ניגוד עניינים חמור כשעסקן בנבחר ציבור, ובפרט בראש ממשלה.

104. בנוסף, טובת הנאה ניתנה לרעייתו של ראש הממשלה, אשר חיה עמו, ומקיימת עמו משק בית משותף, ככל שידוע לעותרת. כמו כן, למיטב ידיעת העותרת, השניים מחזיקים בנכסים וחשבונות בנק במשותף. פירוש החלטת הוועדה הוא שניתן לקיים מנגנון חוקי, שבו יעבירו בעלי הון כספים וטובות הנאה לשר או סגן שר באמצעות בן או בת הזוג, ובכך יעלה החשש להימצאותם בניגוד עניינים. זאת, באופן הסותר מפורשות את תכלית ומטרת הכללים.

105. יתרה מזאת, יש להתייחס לטיב היחסים העסקיים בין ראש הממשלה למר מיליקובסקי. שכן, אף שהשניים קרובי משפחה, לא אחת כבר נקבע כי טיבם מבוסס על **יחסים עסקיים שנמשכים מזה זמן רב**, כפי שפורט בהרחבה בפס' 32 לעיל.

106. נוכח האמור, לעמדת העותרת, אף שמימון הוצאות המשפט ניתנו עבור רעייתו של ראש הממשלה ולא ישירות אליו, מכלול הנסיבות במקרה דנן מעיד על טובת הנאה שניתנה לראש הממשלה. טובת הנאה זו מעמידה את ראש הממשלה במצב של ניגוד עניינים או חשש לניגוד עניינים, שאותם הכללים מבקשים למנוע. התוצאה המתבקשת כי אף על סכום זה הכללים חלים, ועל הוועדה לבחון האם ניתן להתיר לראש הממשלה לקבלם בהתאם לסעיף 19 לכללים.

107. העותרת תדגיש, כי **עמדה זו מתיישבת עם עמדת היועץ המשפטי לממשלה**, אשר בתגובתו מיום 26.7.2020, קבע כי על הוועדה לבחן לגוף הדברים האם מדובר ב"טובת הנאה" הניתנת למעשה לראש הממשלה עצמו, לפי סעיף 6 לכללי ועדת אשר, ולפיכך אם יש צורך במתן ההיתר לפי סעיף 19 לכללים, כפי שמפורט בפסקה 72 לחלק העובדתי.

108. שכן, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, טובת הנאה הניתן לבן זוגו של שר, או אדם אחר הסמוך על שולחנו, **יכול שתהיה כזאת אשר במהותה היא טובת הנאה הניתנת לשר**. לשיטת היועץ המשפטי לממשלה, **פרשנות מצמצמת מדי של סעיף זה עלולה להוביל במקרים מסוימים לעקיפה של כללי אשר, על הרציונאלים החשובים שעומדים בבסיסם**.

109. לעמדת העותרת, פרשנותה של ועדת ההיתרים, השוללת את תחולת המונח "טובת הנאה" מטובות הניתנות במישרין לבן או לבת הזוג של השר או סגן השר, יוצרת מסלול עוקף לשרים וסגני שרים לקבל טובת הנאה, ובכך, פוגעת מאופן חמור ביותר בתכליתם של הכללים. לכן, קיים קושי רב במצב הנורמטיבי שייווצר ככל שתקבל פרשנותה של ועדת ההיתרים, הסותרת אף את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, ויקבע כי סעיף 6 אינו חל על טובות הנאה הניתנות לקרובו של השר או סגן השר החולק עימו חשבון משותף. על כן, לעמדת העותרת, אין לקבל את פרשנותה של הוועדה, וחלה עליה החובה לדון בבקשה זו בהתאם לסעיף 19.

110. לצד זאת, תבקש לטעון העותרת כי פרשנותה של ועדת ההיתרים לסעיף 6 לכללי אשר אינה מתיישבת עם ההרמוניה החקיקתית, מקום בו היא עומדת בסתירה מלאה לחוק המתנות, **הרואה בעובד הציבור ובבן/ בת זוגו ישות אחת לעניין קבלת מתנות**, ובהתאם לסעיף 2, הוא אוסר על כל עובד ציבור באשר הוא עובד הציבור לקבל מתנה **בין שניתנה לו עצמו ובין שניתנה לבן זוגו החי עמו**.

111. כידוע, על פי הלכה פסוקה, יש לפרש כלל נורמטיבי באופן שישלים את ההרמוניה החקיקתית. יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט גולדברג בע"א 624/88 **מיכל ניחה גולד נ' פנחס מעוז**, מד(1) 497 (פורסם בנבו, מיום 14.2.1990):

"...עלינו לצאת, על-כן, מן ההנחה, כי "החוק קורם עור וגידם במסגרת שיטה פוליטית ומשפטית נתונה" (ע"ב 2/84, [3]3, בעמ' 307), וכי "דרך פרשנות ראויה היא להשקיף על דבר חקיקה כאורגניזם חי המורכב חלקים חלקים, אשר להם תפקידים שונים המבוצעים תוך התאמה הדדית" (ע"א 503/80 [4], בעמ' 835, וכן ע"א 165/82 [5], בעמ' 74, וע"א 214/81 [6], בעמ' 828). רוצה לומר, **עלינו להעדיף את הפירוש, המביא לשילוב ויוצר הרמוניה בין החוקים, על פני הפירוש, המעלה ניגוד ביניהם**..." (שם, בעמ' 502, ההדגשות הוספו ע"י הח"מ).

112. נוכח העובדה כי כללי אשר באים להוסיף על חוק המתנות, ומחילים חובות נוספות ומחמירות על שרים וסגניהם ביחס לכלל עובדי הציבור – פרשנות הכללים באופן הפוטר את השרים וסגניהם מחובות החלות עליהם מכוח חוק המתנות אינה מתיישבת עם ההרמוניה החקיקתית ונוגדת את תכליות הכללים.

113. והעותרת טען כי פרשנות סבירה של הכלל המעוגן בסעיף 6, בצורה המשלימה את ההרמוניה החקיקתית, בהכרח תבקש למנוע קבלת "טובת הנאה" של השר במסלול "עוקף"

אמצעות קרובו. שהרי ברור כי ראש הממשלה ורעייתו, המנהלים משק בית משוף וחיים יחדיו ישלמו מכספם המשותף את הוצאותיהם המשפטיות. וככל שאלו "נחסכו" על ידי הסכום שקיבלה רעיית ראש הממשלה ממר מיליקובסקי, יש לראותה כטובת הנאה שניתנה לשניהם יחדיו, ולכן אף שהיא ניתנה ישירות לרעיית ראש הממשלה, היא מהווה טובת הנאה אסורה על פי הכללים.

114. נוכח האמור החלטת ועדת ההיתרים ניתנה שלא בסמכות ולפיכך, דינה בטלות.

ד.1.ג. בענייננו לא מתקיים שינוי נסיבות אשר מצדיק את שינוי החלטת ועדת

ההיתרים

115. כאמור לעיל, ביום 2.7.2020 התקבלה על ידי ועדת ההיתרים החלטה מס' 2/2020 לפיה על ראש הממשלה להשיב 30,000 דולר עבור המימון שקיבל עבור הוצאותיו המשפטיות, בלבד. זאת, חרף העובדה כי ועדת ההיתרים כבר קבעה בהחלטתה האשונה, קרי החלטה מס' 1/2019, שעל ראש הממשלה להשיב את מלוא הסכום שקיבל ממר מיליקובסקי, בסך 300,000 דולר, שנועדו נועדו הן ראש הממשלה, והן לרעייתו, לצורך מימון הוצאות הגנתם.

116. נוכח חשיבות הדברים, נביאם במלואם בלשונה של ועדת ההיתרים:

"כאמור, לא ראינו בכל הנסיבות והטענות שהובאו לעיל משום נסיבה חדשה כבדת משקל שיש בה כדי להצדיק דיון מחדש, אפילו לא נקבע בכללים ש"החלטת הוועדה תהיה סופית". לעומת זאת, התחוורה בבקשה עובדה חדשה, ולפיה "**בני הזוג נתניהו** קיבלו ממר מיליקובסקי סיוע כספי בסך כ- \$300,000 למימון הוצאות הגנתם... יצוין כי הסיוע הכספי ממר מיליקובסקי ניתן ל**בני הזוג נתניהו** בתקופה שמחודש מרץ 2017 עד חודש מרץ 2018, לפני שתקבל מכתב היועמ"ש מיום 27.6.18 בו נקבע לראשונה כי על ראש הממשלה לפנות לוועדת ההיתרים..." (סעיף 142(2) לבקשה, ההדגשות במקור). " (נספח ע/3 לעתירה, בעמ' 8, ההדגשות הוספו ע"י הח"מ).

117. מהחלטה זו עולה בבירור כי ועדת ההיתרים הכירה בכך שהכספים ממר מיליקובסקי ניתנו למימון הוצאותיהם המשפטיות של בני הזוג נתניהו, ובחנה את כלל הסכום כסכום המהווה "טובת הנאה" בהתאם לסעיף 6 לכללים, המחייב את אישורה בטרם קבלתו. היות שהסכום התקבל ללא היתר, חייבה הוועדה את ראש הממשלה להשיבו (נספח ע/3 לעתירה, בעמ' 11).

118. ראשית לדברים, נזכיר שוב את דבריה של ועדת ההיתרים באותה החלטה ממש, מס' 1/2019, בדבר קביעותה לעניין **סופיות החלטותיה**. בהחלטה זו, דחתה ועדת ההיתרים את בקשתו החוזרת של ראש הממשלה לקבלת היתר, וקבעה כי על פי סמכויותיה המעוגנות בסעיפים 21-22 לכללים למניעת ניגוד עניינים, לא נתונה לה הסמכות לשוב ולבחון בקשה לאחר שסרבה ליתן היתר, שכן, החלטתה הקודמת הינה סופית ואין אחריה עוד (שם, בעמ' 3).

119. כזכור, סוגיה זו של סופיות ההליכים בהחלטות הוועדה הובאה לביקורת שיפוטית בבג"ץ 1884/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הוועדה למען היתרים (פורסם בנבו, מיום 23.4.2020), שם פסק בית המשפט הנכבד כי ניתן לשנות את החלטת הוועדה רק בהתקיים עילה לכך, ובין היתר שינוי נסיבות המצדיק זאת (שם, בפס' 9 לפסיקתו של השופט מזוז).

120. והנה, הרי שבענייננו, דומה כי לא מתקיימות הנסיבות החריגות המאפשרות את שינויה של החלטת ועדת ההיתרים מס' 2/2020, כפי שיפורט להלן, ועל כן החלטת ועדת ההיתרים לצמצום היקף השבת הכספים ניתנה שלא בסמכות ודינה בטלות.

121. כידוע, על פי כללי המשפט המנהלי, כל מקרה של שינוי החלטה חייב להיבחן לגופו בהתייחס למכלול נסיבותיו. אחת מהעילות המרכזיות אשר בקיומה רשויות בוחנות את הצורך לשנות החלטות קודמות הינה שינוי נסיבות.

122. בכדי ששינוי נסיבות יהווה עילה מספקת לשינוי החלטה, עליו להיות שינוי נסיבות הרלוונטי לעניין, וכן שינוי נסיבות משמעותי. לעניין זה יפים דבריו של כב' השופט זמיר בבג"ץ 15/96 תרמוקיר חורשים נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, פ"ד נ(3) 397, 408 (פורסם בנבו, מיום 24.7.1996):

"עם זאת, צריך אדם לדעת גם זאת, שבדרך כלל החלטה מינהלית, להבדיל מפסק-דין שניתן על-ידי בית-משפט, ניתנת לביטול או לשינוי על-ידי הרשות שנתנה את החלטה, אם התקיימו תנאים מסוימים. אחד התנאים שיש בהם כדי להצדיק ביטול החלטה או שינויה הוא שינוי הנסיבות. אכן, לא בכל מקרה יהיה בשינוי הנסיבות כדי להצדיק ביטול או שינוי החלטה. צריך ששינוי הנסיבות יהיה, ראשית, בדבר השייך לעניין (רלוואנטי), ושנית, שיהיה משמעותי (שם, בעמ' 408) (ההדגשות אינן במקור).

123. העותרת תטען כי במקרה דנן, כלל לא התרחש שינוי נסיבות המהווה עילה מספקת לשינוי או ביטול החלטה הקודמת.

124. שכן, לעניין דרישות השינוי "הרלוונטי" ו"המשמעותי", שני התנאים אינם מתקיימים. שהרי, החלטתה של ועדת ההיתרים התקבלה תוך ידיעה מלאה כי המימון שניתן היה עבור הוצאותיהם המשפטיות של ראש הממשלה ורעייתו. על כן, המידע והתשתית העובדתית שעל בסיסם קיבלה ועדת ההיתרים את החלטתה לפיה על ראש הממשלה להשיב את כל הסכום שקיבל ממר מיליקובסקי כלל לא השתנה, ונותר זהה כפי שהייתה בעת מתן החלטה. נוכח זאת, לא התרחש שוני רלוונטי או משמעותי בנסיבות המצדיק את ביטול או שינוי החלטתה המקורית של ועדת ההיתרים.

125. עוד תוסיף העותרת בעניין זה, כי בבואנו לבחון את שיקול הדעת בשינוי החלטה מנהלית יש לבחון האם התגלה נתון חדש ומהו. יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט לוין בע"א 196/90 עיני נ' הועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות (פורסם בנבו, ביום 13.4.1993):

"אולם כדי שהרשות תהיה רשאית לשוב ולדון בעניין, עליה להביא בחשבון את החלטתה הקודמת, תוצאותיה, מה הטעם שהיה מונח ביסודה ומה הנתון החדש שנתגלה. אין היא יכולה במקרה כזה לנהוג כלאחר יד, אלא עליה לבחון את המצב החדש בכובד ראש, לשקול ולהעריך אם התקיימו נסיבות חריגות המחייבות מתן פתרון שונה למצב נתון ואם מתקיים במקרה נושא הדיון אינטרס ציבורי מובהק, הגובר על כל אינטרס צר יותר של הפרט או חוג אזרחים מסוים (שם, בעמ' 133) (ההדגשות אינן במקור).

126. על כן, בקבלתה של החלטה המתקנת עליה להתחשב במציאות שיצרה החלטה הקיימת. לעניין זה, וכפי שהטעימה המלומדת פרופ' ברק-ארז בספרה "משפט מינהלי", התש"ע-

"בשונה מן ההחלטה המקורית, קבלתה של ההחלטה המתקנת אינה משולה עוד לכתובה על לוח חלק. **עליה להתחשב בעובדות שיצרה ההחלטה הקודמת ובתוצאותיהן**" (שם, בעמ' 385) (ההדגשות אינן במקור).

127. והנה, בפנינו פרושה החלטה מנהלית חדשה, **המשנה** החלטה קודמת, מבלי שעמדו בפניה נתונים חדשים, אסמכתאות שלא הוצגו קודם לכן, ומבלי שהתחשבה בעובדות שיצרה ההחלטה הקודמת – אלא כאילו המדובר ב"החלטה שנכתבה על לוח חלק".

128. בנסיבות העניין, לא עמדו המשיבים בנטל המונח על כתפיהם לנימוק החריגה מההחלטה, ועל כן החלטה זו בטלה.

129. ובעניין זה תבקש להוסיף העותרת, כי אף היועץ המשפטי לממשלה הכיר וסבר כי יש להתייחס ל-\$300,000 בכללותו כ"טובת הנאה" שניתנה לראש הממשלה המחייבת היתר, ולא להבחין בין הסכומים. דברים אלו עולים מתגובתו של היועץ המשפטי לממשלה שפורטה לעיל (בפס' 72) וכן מהחלטת ועדת ההיתרים מס' 1/2019, המצטטת את מכתבו של עוזרו הבכיר של היועץ המשפטי לממשלה, ולשונה:

"כפי שהובהר במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה מיום 27.6.18, המסקנה המשפטית כי חוק המתנות איננו חל על אפשרות מימון הוצאות הגנתו של ראש הממשלה על-ידי ה"ה מיליקובסקי ופרטרידג', מבוססת על אופייה של מערכת היחסים בין ראש הממשלה לבין השניים, כפי שנלמדה מהבירור העובדתי שנערך. הממצא העובדתי החדש שעלה במכתבו של בא כוח המבקש למבקר המדינה, לפיו מר מיליקובסקי **כבר מימן את הוצאות הגנת ראש הממשלה ורעייתו** בסכום של כ-\$300,000 איננו משנה מסקנה זו.

אולם, **ממצא זה מלמד על הפרה כביכול של כללי אשר, המורים כי 'שר לא יקבל שכר או טובת הנאה, זולת שכרו שמשלמת לו המדינה'**, אלא אם ניתן לכך היתר על-ידי הוועדה למתן היתרים (...).

בנקודת הזמן הנוכחית, עמדתנו היא כי ככל שוועדת ההיתרים תיאותר לבחון מחדש את בקשתו למימון הוצאות ההגנה על-ידי ה"ה מיליקובסקי ופרטרידג', **יהיה על ראש הממשלה לבקש את הוועדה לאשר בדיעבד את העברת הסכום של \$300,000**, תוך שיהיה עליו להציג בפני הוועדה אסמכתאות מפורטות לסכומים ששולמו ולשימושים שנעשו בהם..." (שם, בעמ' 8-9, ההדגשות הוספו ע"י ה"מ)

130. על כן, דברים אלו אף מחזקים את העובדה כי בעת מתן ההחלטה הראשונה של ועדת ההיתרים, שחייבה את ראש הממשלה להשיב את מלוא הסכום שקיבל ממר מיליקובסקי ללא היתר, היה ידוע לכל הנוגעים בדבר כי הסכום ניתן למימון הוצאותיהם המשפטיות של בני הזוג, אשר בנסיבות העניין יש לראותם כישות אחת שאינה ניתן להפרדה - ולכן, המדובר ב"טובת הנאה" על פי סעיף 6 לכללי אשר המחייבת את בחינת הוועדה ומתן היתר, ולא התרחש כל שינוי נסיבות המצדיק את ההחלטה החדשה.

ד.1.4. החלטת ועדת ההיתרים התקבלה ללא ביסוס עובדתי מספק ומשכך

בטלה

131. ככל שהשיגה ידה של העותרת, ובהתבסס על המסמכים שהציגה הוועדה לבית המשפט הנכבד, עולה כי בכל הנוגע לשאלת השימוש ב-270,000 דולר לצורך מימון הוצאות משפט של רעייתו של ראש הממשלה, הרי שהוצגו בפני הוועדה ראיות דלות ביותר, אשר אינן כוללות הצגת חשבוניות עסקה או פירוט שעות עבודה או אסמכתאות נוספות.

132. נראה כי החלטה זו התקבלה על בסיס אישור, לא מפורט, שהוצג על ידי משרדו של עוה"ד ויינרוט, כפי שפורט בחלקה העובדתי של עתירה זו בפס' 68. לעמדת העותרת, לא ניתן לראות במסך כמהווה תשתית עובדתית מספקת לקבלת ההחלטה.

133. הלכה ידועה היא, כי החלטה מינהלית חייבת שתהיה מבוססת על תשתית עובדתית ראויה. על מנת לעמוד בדרישה זו, מוטלת על הרשות שתי חובות מצטברות: החובה לאסוף ראיות שישמשו כתשתית להחלטה, והחובה לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות.

134. על התשתית הראייתית הראויה לכלול: עובדות, הערכות, חוות דעת או נתונים עיוניים, שעל פיהם יופעל שיקול הדעת המנהלי ותתקבל ההחלטה המנהלית. על הלכה זו חזר בית המשפט פעמים רבות (ראו למשל רע"ב 426/06 חווא נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, מיום 12.3.2006) (שם, בעמ' 7)); בבג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה (פורסם בנבו, מיום 13.4.1997) (בפס' 88 לדבריו של כב' הנשיא ברק).

135. הנה כי כן, חובת הרשות המנהלית לבסס את החלטתה על תשתית ראייתית ראויה הכוללת בתוכה גם את החובה לאסוף את כל הנתונים הרלבנטיים לעניין, אך גם את החובה לשיקול אותם לנתח אותם ולעמוד על מידת אמינותם ומשמעותם – ורק אז לעשות מעשה. ראו לעניין זה בג"ץ 7738/04 מזרחי נ' שר הרווחה (פורסם בנבו, מיום 17.1.2007):

"עיקרון יסוד של המשפט המנהלי הוא כי על ההחלטה המנהלית להתקבל לאחר שנאספו כל הנתונים האמינים הרלוונטיים לעניין, ועליה להיות מבוססת על תשתית ראיות מנהליות מוצקה במידה מספקת" (שם, בעמ' 6).

136. הדברים ברורים, ובוודאי נכונים לעניין נשוא תגובה זו, בה ההחלטה הנידונה תלויה בשיקוף העובדתי המובא על ידי ראש הממשלה, ואך ורק לפיו ועדת ההיתרים תוכל לקבוע האם אכן השימוש נעשה לטובת מימון הוצאותיה המשפטיות של רעיית ראש הממשלה ולצורך זה בלבד.

137. בזהירות רבה, ומבלי חלילה לחשוד בכשרים, תציין העותרת כי לעת הזו דומה שועדת ההיתרים קיבלה את החלטתה החדשה, שהיא כאמור שינוי החלטה קודמת, מבלי שהוצגו בפניה מכלול הראיות הצריכות לשם קבלת החלטה מעין זו, וגם מן הטעם הזה החלטה זו בטלה.

ד.1.ה. לחילופין, המתנה אסורה על פי חוק המתנות

138. לחילופין, תבקש העותרת לטעון כי ככל שלא חלים הכללים למניעת ניגוד עניינים על הכספים שנתן מר מיליקובסקי למימון הוצאותיה המשפטיות של רעיית ראש הממשלה, כפי שקובעת ועדת ההיתרים בהחלטתה 2/2020, יש להחיל את חוק המתנות, שהרי ה-270,000 דולר שנתן

מר מיליקובסקי לרעיית ראש הממשלה הם בגדר "מתנה" אסורה כמשמעותה בחוק שניתנה לרעיית עובד ציבור, ומשכך מחויב היה עליו לסרב לקבלה ולהחזירה לנותנה לאלתר.

139. סעיף 2(א) לחוק המתנות אוסר על עובד ציבור באשר הוא לקבל מתנה, בין שנתנה לו עצמו ובין שניתנה לבן זוגו החי עמו, ולשונו:

"(א) ניתנה לעובד הציבור באשר הוא עובד הציבור מתנה – בין בישראל ובין בחוץ לארץ, בין שניתנה לו עצמו ובין שניתנה לבן זוגו החי עמו או לילדו הסמוך על שולחנו – ועובד הציבור לא סירב לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תקום המתנה לקנין המדינה; ובמתנה שאין בה קנין חייב עובד הציבור לשלם לאוצר המדינה את שווייה" (ההדגשות אינן במקור).

140. כמו כן, סעיף 1 לחוק המתנות מגדיר מהי "מתנה", ולשונו:

"מתנה" – הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה.

141. כלומר, סעיפים אלו אוסרים על כל עובד ציבור באשר הוא עובד הציבור לקבל מתנה בין שניתנה לו עצמו ובין שניתנה לבן זוגו החי עמו. כאשר ניתנת לעובד הציבור, באשר הוא עובד הציבור, מתנה, קובע חוק המתנות שלוש תוצאות נורמטיביות: האחת, המתנה הופכת קניין המדינה. השנייה, עובד הציבור חייב להודיע על קבלת המתנה. השלישית, על פי סעיף 3(ב) לחוק המתנות, עובד הציבור אשר ביודעין אינו מקיים את חובת ההודעה, עובר עבירה פלילית, אשר עונשה הוא קנס.

142. בית המשפט הנכבד עמד על תכליותיו של חוק זה, שמטרתו להבטיח טוהר מידות בשירות הציבור, וחיזוק אמון הציבור ברשויות השלטון. וכן, הוא מכוון למנוע שעובד הציבור מקבל את שאינו "מגיע לו", וזאת כדי למנוע מצב, ולו למראית עין, כי המתנה נועדה להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור. יפים לעניין זה דבריו של כב' המשנה לנשיא ברק כתוארו דאז בבג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד מח(2) 749, 790 (פורסם בנבו, מיום 7.4.1994):

"...חוק המתנות קובע כי "מתנה" הניתנת לעובד הציבור באשר הוא עובד הציבור הופכת קניין המדינה, ועל עובד הציבור להודיע על קבלתה ולנהוג בה בדרך שתיקבע. בכך נקבעה בחוק נורמה של התנהגות שעניינה החובה להודיע על המתנה ולמסור אותה בהיעדר אישור להמשך החזקתה. הפרתה של נורמת התנהגות זו מהווה עבירת משמעת (השווה סעיף 17(2) לחוק שירות המדינה (משמעת)). אכן, תכליתו של חוק המתנות היא להבטיח טוהר מידות בשירות הציבור. הוא נועד לחזק את אמון הציבור ברשויות השלטון. הוא מכוון למנוע תחושה בציבור שעובד הציבור מקבל את שאינו "מגיע לו". הוא בא להקדים תקופה למכה ולשלול רינונים כי המתנה נועדה להשפיע על שיקול-דעתו של עובד הציבור, ושהיא באה לא רק באשר הוא עובד ציבור אלא בעד פעולה הקשורה בתפקידו.

143. הדברים ברורים, החוק אף נועד למנוע מצב בו יקבל נבחר ציבור מתנות אסורות דרך אחד מבני משפחתו, ובפרט רעייתו המנהלת עמו משק בית משותף. ואכן, חוק המתנות רואה בעובד הציבור ובבן או בת זוגתו כישות אחת שאינה ניתנת להפרדה.

144. נוכח נסיבות המקרה הייחודיות, הכוללות את גובה סכום המתנה שקיבלה רעייתו של ראש

הממשלה ממר מיליקובסקי, העולה לכדי **270,000 דולר**; טיב היחסים בין ראש הממשלה למר מיליקובסקי, המבוססים על **יחסים עסקיים שנמשכים מזה זמן רב**; ובכירות תפקידו של ראש הממשלה, **המכהן כראש ממשלת ישראל**, התפקיד הציבורי הרם ביותר מתוך הרשות המבצעת, מעידים על כך שמתנה זו איננה מתנה אישית המנותקת מכך שראש הממשלה מכהן כראש הממשלה, ניתנה לעובד הציבור נוכח תפקידו הציבורי, ויש להחיל את חוק המתנות במקרה הנדון. כן, תבקש העותרת להזכיר כי סכומי אלו בראשיתם הוסתרו מועדת ההיתרים והתקבלו ללא היתר, והתגלו רק לאחר שראש הממשלה פנה לקבל היתר מועדת ההיתרים לקבלת מימון להוצאותיו המשפטיות.

145. לעניין טיב היחסים בין ראש הממשלה למר מיליקובסקי, אין לה לעותרת אלא להפנות לדברים שכתבה ועדת ההיתרים בהחלטתה מיום 20.2.2019, כפי שמפורט בפס' 32 לחלק העובדתי, עת בחנה את בקשתו של ראש הממשלה לקבלת היתר משנת 2009, מהם עולה כי **לראש הממשלה ומר מיליקובסקי יחסי שותפות עסקיים, מעבר לקרבתם המשפחתית (שם, בעמ' 7).**

146. בנוסף לכך, נשוב ונציין את האמור במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 30.6.2020 לפיו **קיימת חזקה עובדתית לפיה טובת הנאה הניתנת לראש הממשלה, ניתנת לו באשר הוא עובד ציבור, ולכן היא אסורה על פי דין.** היועץ המשפטי לממשלה כתב אמנם כי החזקה יכולה להיסתר בנסיבות מסוימות, בהתאם לטיב מערכת היחסים של עובד הציבור עם נותן המתנה וטיב המתנה. ואולם, ככל שהמתנה חריגה יותר, הנטל לסתירת החזקה הולך ונהיה כבד, כאשר בנסיבות חריגות במיוחד כלל אינה קימת אפשרות לסתירת החזקה.

147. בענייננו המדובר בסכום של \$270,000, קרי כמעט כמיליון ₪, שניתנו במתנה לרעיית ראש הממשלה ממר מיליקובסקי. אין להקל ראש בסכום זה- המדובר בסכום חריג בגובהו, בין קרובי משפחה **בעלי יחסים עסקיים מהותיים**, ולכן, יש לראות בכך מתנה אסורה.

148. נוכח האמור, תטען העותרת כי **התרחש שינוי הנסיבות** המחייב את היועץ המשפטי לממשלה לבחון בעת הזו את הסוגייה, וכי יש להחיל את חוק המתנות על מימון הוצאות הגנתו של רעיית ראש הממשלה על ידי מר פרטרידג', שכן המדובר בנסיבות חריגות במיוחד, שאינן מאפשרות את סתירת החזקה.

ד.2. החלטת מבקר המדינה לאשר לראש הממשלה לקבל הלוואה בסך 2

מיליון ₪ ממר פרטרידג'

149. בפרק זה תבקש העותרת לטעון כי החלטת מבקר המדינה לאשר לראש הממשלה לקבל הלוואה על סך 2 מיליון ₪ ממר פרטרידג', ניתנה בחוסר סמכות, וכן אינה סבירה באופן קיצוני. משכך, דינה בטלות.

ד.2.א. החלטת מבקר המדינה לאשר את הלוואה נעשתה בחוסר סמכות

ומשכך בטלה

150. בתת פרק זה, תבקש העותרת לטעון כי ההלוואה שקיבל ראש הממשלה ממר פרטרידג' הינה "טובת הנאה" על פי סעיף 6(א)3 לכללי אשר, ומשכך, קבלתה מחייבת היתר מועדת ההיתרים, על פי סעיף 19 לכללי אשר. היתר שכאמור – לא ניתן.

151. למעשה, ועדת ההיתרים היא הגוף הבלעדי אשר מוסמך לדון ולקבל החלטה בבקשה למתן היתר לחריגה מהכללים למניעת ניגוד עניינים, ולמבקר המדינה אין כל סמכות לאשר את קבלת ההלוואה על ידי ראש הממשלה, המהווה למעשה היתר אישי לאי קיום כלל מהכללים, והכל, כפי שיפורט להלן.

ד.א.2.1. ההלוואה מהווה "טובת הנאה" אסורה לפי סעיף 6 לכללי אשר ומחייבת היתר

לטובת קבלתה:

152. כפי שפורט בפסקה 46 לחלקה העובדתי של עתירה זו, ביום 4.9.2019, פורסם כי מבקר המדינה אישר את בקשתו של ראש הממשלה לקבלת הלוואה בסך 2 מיליון ₪ ממר פרטרידג'. אישור זה הותנה בכך שההלוואה תינתן בתנאי השוק, יערך הסדר ניגוד עניינים בתאום עם היועץ המשפטי לממשלה וכן ידווח בהצהרת ההון השנתית.

153. לעמדת העותרת, בקשתו של ראש הממשלה לקבל הלוואה למימון הוצאותיו המשפטיות ע"ס 2 מיליון ₪, אף אם המדובר בהלוואה שהינה "בתנאי השוק", עולה היא לכדי "טובת הנאה", האסורה אלא כאשר ניתן לכך היתר אישי, על ידי ועדת ההיתרים.

154. בעניין זה תפנה העותרת למספר מקורות נורמטיביים עליהם מבוססת טענה זו. ראשית, לפי הנחיית נציב שירות המדינה-2013, מס' 4.1 שכותרתה "חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 – הודעת רענון" הקובעת מהי "מתנה" על פי חוק המתנות, "הענקת הלוואות על-ידי מי שאינו עוסק בדרך כלל במתן הלוואות - גם אם ההלוואה היא בתנאים המקובלים", מהווה **טובת הנאה** :

"מתנה" על פי הגדרת החוק הינה הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שירות או **טובת הנאה אחרת** שלא בתמורה, דהיינו, הכוונה היא לכל דבר שיש לו ערך חומרי, כגון: מתן הנחה במחירו של מוצר כלשהו; נסיעה לחו"ל או אירוח במסעדה, במועדון או בבית מלון; הענקת הלוואה על-ידי מי שעוסק במתן הלוואות בתנאים טובים מן המקובל; הענקת הלוואות על-ידי מי שאינו עוסק בדרך כלל במתן הלוואות - גם אם ההלוואה היא בתנאים המקובלים; מתן ערבות הלוואה וכיוצא באלו" (שם; ההדגשות אינן במקור).

155. בענייננו, אף כי מבקר המדינה קבע כי על בקשת ראש הממשלה להיתר למימון הוצאותיו לא חל חוק המתנות (ראו לעניין זה החלטת ועדת ההיתרים בעניין נתניהו מיום 18.10.2018, כמפורט בפס' 23 לחלק העובדתי), אין הדבר משפיע על עצם ההגדרה של "מתנה" ושל "טובת הנאה אחרת", כאשר בין היתר מצוין במפורש בהנחיה כי **טובת הנאה כוללת גם הענקת הלוואה על יד מי שאינו עוסק בדרך כלל במתן הלוואות וגם אם מדובר בהלוואה בתנאים המקובלים.**

156. כך עולה גם מלשונו של דו"ח הצוות הבין-משרדי לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים, מטעם יחידת היועץ המשפטי לממשלה (פורסם ביולי 2018), המציין כי יש להתייחס למונח "טובת הנאה" בהקשר רחב יותר של "טובת הנאה אישית משמעותית", ובכלל, לדון במקרים

בהם מדובר על אינטרס שיש לו השפעה רבה על בעל התפקיד או קרובו גם אם לא ניתן להצביע על אינטרס כספי או חפצי קונקרטי:

"לאחר שבחן הצוות היבטים אלה, הצוות סבור שיש לייחס חשיבות מיוחדת למבחן של טובת הנאה אישית הכוללת לעיתים קרובות רווח כספי, במסגרת בחינת קיומו של חשש לניגוד עניינים. הפרמטר של רווח כספי הוא דוגמה רווחת למקרים שבהם יש אינטרס מובהק לבעל התפקיד או לקרובו, אך הצוות סבור כי יש להתייחס בהקשר זה למונח רחב יותר של 'טובת הנאה אישית משמעותית'. הכוונה היא גם למקרים שבהם מדובר באינטרס שיש לו השפעה רבה על בעל התפקיד או קרובו, גם אם לא ניתן להצביע על אינטרס כספי או חפצי קונקרטי." (פס' 44)

157. כלומר, די בכך שיהא מדובר באינטרס בעל השפעה על בעל התפקיד על מנת להכניס את ההלוואה לגדר "טובת הנאה אישית משמעותית" ובענייננו – בוודאי שהמדובר באינטרס בעל השפעה, מקום שראש הממשלה טוען שיש לו צורך בקבלת הלוואה על מנת שיתאפשר לו להגן על עצמו מפני ההליכים הפליליים המתקיימים בענייננו.

158. לפיכך, ראש הממשלה עצמו טען שוב ושוב לאורך תקופת בחינת בקשותיו על ידי ועדת ההיתרים על הצורך שלו בקבלת סכום כסף מיידי למימון הוצאותיו המשפטיות, על מנת שיתאפשר לו להגן על עצמו מפני ההליכים הפליליים בענייננו, כך שבוודאי שמדובר באינטרס בעל השפעה רבה עליו, כלומר, בטובת הנאה.

159. איסור דומה על קבלת הלוואה על עובד ציבור קבוע בסעיף 3.א. לפקודת המטה הארצי מס' 06.02.08 שכותרתה "איסור קבלת טובת הנאה" ובה מצוין כי לא יקבל שוטר טובת הנאה אסורה:

3.א. לא יקבל שוטר טובת הנאה אסורה, כמשמעותה בסעיף 4 להלן, לא יבקש טובת הנאה אסורה ולא יסכים לקבלה, בין במישרין ובין בעקיפין - אם ידע שהיא טובת הנאה אסורה, או אם לא ידע שהיא טובת הנאה אסורה, אולם שוטר סביר צריך היה לדעת שהיא טובת הנאה אסורה."

160. וזאת כאשר טובת הנאה מוגדרת בס' 2 לפקודה כבין השאר גם כהלוואה:

"טובת הנאה" – מתנה, שירות שלא בתמורה, מענק בהלוואה, ערבות, הנחה, תרומה, בין שהם מוחשיים ובין שאינם מוחשיים, וכן הזכות לקבל כל אחד מאלה, בין שהם ניתנים במישרין ובין שהם ניתנים בעקיפין, לרבות השתלמות על חשבון גופים עסקיים כהגדרתה בפקודת המטה הארצי 10.10.13 – "השתלמות אנשי משטרה בארץ ובחו"ל במימון גורם חוץ", לרבות תעודת הוקרה, ולרבות הזמנה להשתתפות באירוע אומנותי או ספורטיבי;"

161. דוגמא נוספת לכך שהלוואה נחשבת אף היא טובת הנאה ניתן לראות בס' 43 לכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), תשמ"ו-1986 הקובע:

"לא ייתן עורך דין הלוואה או טובת הנאה אחרת כדי לקבל עבודה" (ההדגשות אינן במקור).

162. כמו כן, אף בפסיקה נקבע כי הענקת הלוואה ב"תנאים רגילים" קרי, תנאי שוק, יכולה להוות טובת הנאה, זאת עולה מע"פ 150/88 לושי נ' מדינת ישראל, פ"ד מב(2) 650, 656 (פורסם

בנבו, מיום 24.7.1988):

"...קבלת הלוואה בתנאים מועדפים עשויה אמנם להצביע לעתים על כוונה להעניק טובת הנאה מהנותן לעובד הציבור; אך **בנסיבות אחרות, גם הענקת הלוואה בתנאים רגילים היא תוך אותה כוונה ולאותה מטרה**. המבחן איננו בהכרח מה הם תנאי הלוואה, אלא אם היא ניתנת בכוונה לזכות למשוא פנים בעת מילוי התפקיד, ומקבל הלוואה יודע שהיא ניתנה בכוונה זו..." (ההדגשות אינן במקור).

163. ולכך יש להוסיף את החזקה לפיה טובת הנאה הניתנת לראש הממשלה ניתנת לו באשר הוא עובד ציבור, ולכן היא אסורה על פי דין. בנוסף, כאמור, נכון למועד מתן חוות דעתו הנוספת של היועץ המשפטי לממשלה ביום 30.6.2020, **טרם נסתרה**. זאת ועוד, נטל סתירת חזקה זו מוטל על מקבל טובת הנאה, ובענייננו, הנטל מוטל על ראש הממשלה (ראו ע"פ 1877/99 **מדינת ישראל נ' חיים בן עטר**, נג(4) 695 (פורסם בנבו, מיום 6.9.1999), בעמ' 716).

164. **מהאמור עולה כי הלוואה מגורם שאיננו נותן הלוואות בדרך עיסוקו הרגיל, כגון בנק, עשויה אף היא לעלות כדי טובת הנאה, מה שמכניס קבלת הלוואה על ידי שר, בין אם היא בתנאי השוק ובין אם בתנאים מיוחדים – תחת הגדרת "טובת הנאה" היפה גם לכללי אשר.**

165. **משכך, קבלת הלוואה זו מחייבת קבלת היתר מאת ועדת ההיתרים ואישורה כלל איננו תחת שמכותו של מבקר המדינה, ומשכך החלטתו לאשר קבלת הלוואה, בטלה היא.**

ד.א.2.2. ההלוואה ניתנה לא בתנאי שוק, ומשכך מהווה טובת הנאה אסורה לפי סעיף 6 לכללי אשר ומחייבת היתר לקבלתה:

166. עוד תבקש להדגיש העותרת, כי הלוואה זו לא ניתנה בתנאי שוק. זאת התגלה מבקשתו של ראש הממשלה מיום 2.1.2020, אשר במסגרתה ביקש היתר לקבלת מענק בגובה 10 מיליון ₪ ממר פרטרידגי, ובאמצעותו להשיב את הלוואה בסך 2 מיליון ₪. בעשותו כן, ראש הממשלה ביקש להפוך את הלוואה למענק. ברור כי מצב עניינים זה אינו מהווה או מתאפשר ב"תנאי שוק", ועל אחת כמה וכמה הוא מהווה "טובת הנאה".

167. השתלשלות האירועים שפורטה בחלקה העובדתי של עתירה זו מעלה חשש ממשי כי לראש הממשלה כלל לא הייתה כוונה להשיב הלוואה זו בתנאי שוק, עוד בעת בה היא אושרה על ידי מבקר המדינה. שני המיליון שניתנו לראש הממשלה הוצגו כהלוואה כלפי חוץ לציבור, כאשר בפועל לא הייתה כל כוונה ממשית להשבתה.

168. אך גם אם הייתה לראש הממשלה כוונה מלאה להשיבה בעת שניתנה, עצם האפשרות להופכה בדיעבד למענק הופכת את הלוואה לכך שלא ניתנה בתנאי שוק, ומשכך מהווה "טובת הנאה" המחייבת היתר. בהקשר זה, בעניין ע"פ 4506/15 בר נ' מדינת ישראל נקבע שיתור על חוב שהחל בהלוואה כשרה יכול להיחשב ל"מתת" ואף אם הייתה כוונה עתידית להחזיר את הלוואה. זאת משום שהארכת מועד הפירעון במשך שנים, ללא מועד פירעון מוגדר וללא כוונה של ממש לגבות את הריבית ההסכמית, מהווה טובת הנאה (ע"פ 4506/15 בר נ' מדינת ישראל, בעמ' 88 (פורסם בנבו, מיום 11.12.2016)).

169. על כן, הלוואה זו מהווה "טובת הנאה" ומחייבת קבלת היתר מאת ועדת ההיתרים. משכך, החלטת מבקר המדינה ניתנה בחוסר סמכות ובטלה היא.

ד.א.3. הפרת הכללים מחייבת היתר מועדת ההיתרים :

170. לאחר שביססנו כי עסקינן ב"טובת הנאה" לפי סעיף 6(א)(3) לכללי אשר, המחייבת היתר להפרתו – נדגיש כי הסמכות להעניק היתר זה מסורה לועדת ההיתרים. זאת עולה מסעיף 19 לכללי אשר, שקובע את סמכויותיה של ועדת ההיתרים, ולשונו:

"סמכות הועדה :

הועדה מוסמכת לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מכללים אלה.

הועדה רשאית לסרב למתן היתר, לתתו או לתתו בתנאים, אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית.

תוקף ההיתר לא יעלה על משך שתקופת כהונת הממשלה." (ההדגשות אינן במקור).

171. על כן, הסמכות למתן היתר נתונה היא לועדת ההיתרים, ולה בלבד. החלטת המבקר, אשר בפועל מעניקה היתר להפר את אחד מכללי אשר – נערכה תוך נטילת סמכות אסורה. שכן, סמכויותיה של ועדת ההיתרים ניטלו מידיה בניגוד לדין על ידי מבקר המדינה, אשר כפה את החלטתו עליה ללא כל בסיס חוקי. מבקר המדינה נתן את אישורו לראש הממשלה באופן עצמאי, ובכך לא אפשר לועדת ההיתרים להפעיל את סמכותה.

172. בכך פעל מבקר המדינה תוך נטילת סמכות אסורה, בניגוד לכללי אשר, המעניקים לועדת ההיתרים – ועדה עצמאית א-תלותית – ולה בלבד, סמכויות ייחודיות למתן היתרים לשרים ולסגני שרים לחרוג מכללי אשר. מתוקף כך, פעל מבקר המדינה שלא בסמכות, כאשר נטל סמכויות שלא לפי התנאים הקבועים בחוק.

173. בית המשפט הנכבד עמד מימים ימימה על כך שרשות יכולה לעשות שימוש בסמכות השלטונית רק בהתאם לכללים לחקיקה שהקימה את אותה הסמכות (ראו דבריו של הנשיא (בדימוס) אגרנט בבג"ץ 241/60 כרדוש נ' רשם החברות, פ"ד טו 1151, 1162 (1961)).

174. כפי שהבהיר בית המשפט הנכבד, דרישת הסמכות מתבקשת לאור עיקרון שלטון החוק - הפורמאלי והמהותי, ועל פי עיקרון חוקיות המינהל (ראו בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817, פס' 18 לפסק דינו של הנשיא ברק (פורסם בנבו, מיום 6.9.1999)).

175. ודוק, תכלית עילת הסמכות המנהלית היא הגשמת העיקרון הדמוקרטי. היא מבטיחה כי הרשות המנהלית תפעל במסגרת גבולות המנדט שניתן לה על ידי העם, הוא הריבון, וכפי שהוגדר על-ידי הרשות המחוקקת. כמו כן, דרישת ההסמכה מבטיחה את פעולתה התקינה של הרשות המנהלית, תוך מניעת פעולה שרירותית.

176. מבקר המדינה בהחלטתו סותר את כל התכליות שפורטו לעיל. לאור האמור לעיל, תבקש העותרות מבית המשפט הנכבד להורות על בטלות החלטתו של מבקר המדינה מחמת העדר סמכות וחריגה מסמכות.

177. עוד תבקש העותרת להתייחס לטענת מבקר המדינה, לפיה סמכות זו מוקנית לו מכוח סעיף 11(א) לכללי אשר, הקובע:

"מבקר המדינה יבדוק מילוי הוראות וכללים אלה בידי השרים, ויהיו לו כל הסמכויות הקנויות למבקר המדינה בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]"

178. מהאמור עולה כי סעיף זה מקנה למבקר סמכויות לבחינת "מילוי הוראות וכללים" בידי השרים. ההיגיון אומר, כי עסקינן בסמכויות פיקוח וביקורת אחר מילוי הכללים, ולא סמכויות הנוגעות לקביעת הכללים. זאת עולה אף מתגובת המבקר, וכן מיתר הסמכויות הקנויות למבקר בחוק במבקר המדינה, אשר אף הן, מקנות לו סמכות לבקר האם הרשויות פועלות בהתאם לדין, ולא לקבוע מה הוא הדין.

179. החלטתו של מבקר המדינה במקרה דנן, שהתירה לראש הממשלה לקבל את הלוואה – אינה פעולת ביקורת, אלא מהווה הנחיה המעצבת את הכלל הנורמטיבי, אשר אינה בסמכותו.

180. על כן, לעמדת העותרת, סעיף זה אינו מעניק למבקר המדינה סמכות ליטול את סמכותה של ועדת ההיתרים. וכן, העותרת מתקשה להבין מנין נובעת הקביעה החד משמעית בתגובתה של המבקר לעתירה זו, לפיה, מבקר המדינה מוסמך לקבוע האם מעשה כלשהו יהווה או שלא יהווה הפרה של אי אלו מכללי אשר – סמוכת שהוענקה מפורשות ובאופן בלעדי לוועדת ההיתרים בכללי אשר.

ד.2.א.4. ההחלטה נעשתה כאשר למבקר המדינה, לשיטתו, אין יכולת לפקח על החזרת הלוואה ומשכך מדובר בהחלטה שלא יכולה להתקבל על ידו

181. העותרת טוען כי מקום בו מבקר המדינה עצמו, בפרשת החזרת הכספים למר מיליקובסקי, מתנער למעשה מאחריותו לפיקוח על השבת כספים שנתקבלו אצל ראש הממשלה ללא היתר מאת ועדת ההיתרים, ומבקש את היועץ המשפטי לממשלה לבוא ולחלצו – מודה הוא בפה מלא, וקבל עם ועדה, כי אין ביכולתו ובוודאי בכוננתו לפקח על החזרי הלוואה של מר פרטרידג' לראש הממשלה.

182. ככל שמבקר המדינה סבור כי הסמכות לאכוף את החזרת הכספים, ולקבוע מנגנון פיקוח להשבת כספים אלו איננו מצוי תחת ידיו, אין הוא יכול הוא לאשר לראש הממשלה קבלת הלוואה מאת מר פרטרידג', על סך 2 מיליון ₪, כאשר למעשה אין בנמצא, כפי המתואר לעיל, כל מנגנון של פיקוח על החזרת הלוואה. כך, כפי שבנק לא היה מוכן לתת הלוואה לאדם ללא שייקבע מנגנון החזרת הלוואה, ערובות ובטוחות להחזרתה וללא שיהא מנגנון פיקוח מובנה ויציב על השבת הלוואה בהתאם לתנאים אלו.

183. העותרת סבורה, ולו בנסיבות אלו, כי מקום בו מתנער מבקר המדינה מסמכותו לוודא את

החזרי הלוואה, ובהעדר כל מנגנון פיקוח אשר יכול להבטיח החזר זה – הרי שלא ניתן לאשר הלוואה זו, וגם מן הטעם הזה המדובר בהחלטה שניתנה בחוסר סמכות ודינה בטלות.

ד.2.ב. החלטת מבקר המדינה נעשתה ללא שהונחה בפניו תשתית ראייתית

מספקת לקבלת ההחלטה המנהלית ומשכך בטלה

184. כאמור לעיל בחלק העובדתי, ככל שהשיגה ידה של העותרת, שהיא עותרת ציבורית אשר עשתה כל לאל ידה על מנת להעמיד תשתית עובדתית מלאה, ראש הממשלה לא העביר לוועדת ההיתרים את המסמכים המפרטים על מצבו הפיננסי, ועל הצורך שלו בקבלת הלוואה לשם מימון הוצאותיו המשפטיות, כמו גם על הקשר בינו לבין מר מיליקובסקי ומר פרטרידג', כפי שהורה לו בית המשפט העליון בפסק דינו, **אשר ניתן על פי הסכמתו של ראש הממשלה**.

185. מידע זה, אשר על פי החלטת בית המשפט ועל דעתה של ועדת ההיתרים, הינו דרוש באופן הכרחי לקבלת החלטה בנוגע למתן היתר לראש הממשלה לקבל כספים ממר מיליקובסקי וממר פרטרידג', ואשר ראש הממשלה סירב באופן עקבי ושיטתי להעבירו לידיה של ועדת ההיתרים אשר אף נאלצה משום כך לדחות את בקשתו לקבלת היתר – נדמה כי לא הוצג במלואו אף בפני מבקר המדינה.

186. על פי הלכה בעלת ותק רב בפסיקת בית משפט הנכבד, החלטה מינהלית צריכה שתהיה מבוססת על תשתית עובדתית. בפסק הדין בבג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב נ' שרת התקשורת, הגב' שולמית אלוני, מח (5) 412, (פורסם בנבו, מיום 16.11.199), קבע בית המשפט כי תוצאת אי עמידה במבחן ההליכי לאיסוף תשתית עובדתית, הינה **ביטולה של ההחלטה המינהלית בשל אי גיבוש תשתית עובדתית מתאימה**.

187. על כן, אף מסיבה זו יש לפסול את החלטת מבקר המדינה לאפשר לראש הממשלה לקבל הלוואה ממר פרטרידג', שכן ההחלטה אינה סבירה באופן קיצוני בשל הימנעות מאיסוף עובדות רלוונטיות להחלטה.

ד.2.ג. החלטת מבקר המדינה לאשר לראש הממשלה את קבלת

ההלוואה ממר פרטרידג' איננה סבירה באופן קיצוני ודינה

בטלות:

188. עקרון על במשפט הציבורי הוא כי על הרשות להפעיל סמכויותיה בסבירות, וכי הפעלה בלתי-סבירה של הסמכות היא עילה עצמאית שיכולה להביא אף לבטלותה של הפעולה שנעשתה, או לחיוב לפעול מקום שהרשות נמנעה באופן בלתי-סביר מפעולה (לעניין זה ראו למשל בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421 (פורסם בנבו, מיום 10.11.1980), בעמ' 437-437).

189. בענייננו, החלטת מבקר המדינה לאשר לראש הממשלה לקבל הלוואה ממר פרטרידג', איננה סבירה באופן קיצוני ודינה בטלות, זאת הן לאור הפגיעה האנושה במעמדה של ועדת ההיתרים ובאמון הציבור בה, הן לאור כך שהחלטה זו מעמידה, הלכה למעשה, את ראש

הממשלה במצב של ניגוד עניינים והן לאור בקשתו הנוספת של ראש הממשלה למימון בגובה 10 מיליון ₪, מאותו גורם מלווה, כפי שיפורט להלן.

ד.ג.1.2. החלטת מבקר המדינה מייצרת מסלול עוקף ועדה ופוגעת באופן אנוש באמון הציבור בוועדה למתן היתרים ומשכך דינה להתבטל

190. בית המשפט הנכבד הורה לרשות הציבורית לפעול כנאמן הציבור בכל אשר תלך, בכל החלטה אשר תקבל. בנוסף, רשות ציבורית, כשמה כן היא, שייכת לציבור, ובלעדי אמונו בה אין לה ולא כלום. דבריו של כב' השופט חיים כהן בבג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה (1) 325, עודם מהדהדים בפסיקותיו השונות של בית משפט זה:

"לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עשה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות." (שם, בעמ' 332, בפס' 5 לפסק דינו של השופט חיים כהן; ההדגשות אינן במקור).

191. אמון הציבור בשירות הציבורי ובכך שפעולות רשויות השלטון נעשות הן לטובת הכלל, איננו אך בבחינת "בונוס" או "יתרון", כי אם הוא מהווה תנאי הכרחי לקיומו של שלטון תקין. כך נאמר בע"פ 121/88 מדינת ישראל נ' מרדכי דרוויש, מה(2) 663 (1991) בפס' 36 לפסק דינו של המשנה לנשיא (כתוארו אז) אלון:

"תדמיתו של השירות הציבורי בעיני הציבור, האמון שרוחש הציבור לתקינות פעולותיו וטוהר המידות של עובדיו הם תנאים הכרחיים לקיומו של שלטון תקין, ועל-כן הינם אינטרסים חברתיים, הראויים להגנת המשפט הפלילי" (שם, בעמ' 692; ההדגשות אינן במקור).

192. בנוסף, אמון הציבור בכך שמשרתיו הציבור פועלים למענו, ולא למען אדם, ארגון או גוף אחד מסוים, מתוך יושר וניקיון כפיים, הוא הבסיס לאמנה החברתית עליה מושתתת החברה. בבג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' נ' שר הבינוי והשיכון פ"ד מז (2) 229, (1993) בעמ' 266, חזר והדגיש השופט ברק דברים אלו באומרו:

"אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר וניקיון כפיים. אכן, טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו (...)" (שם; ההדגשות אינן במקור).

193. הדבר מחייב כי החלטות ופעולות הרשויות יזכו לאמון הציבור, וכן מחייב כי בין הרשויות השונות יתקיים יחס של כבוד הדדי, על מנת לשמור על היוקרה והכבוד שרוחש הציבור לרשויות השונות.

194. בענייננו, החלטתו של מבקר המדינה לאשר לראש הממשלה לקבל הלוואה ממר פרטרידגי-

איננה מגיעה ב"חלל ריק". החלטה זו מגיעה לאחר שלמעשה, במשך תקופה של מעל לשנה, ראש הממשלה התנהל בצורה שערורייתית מול ועדת ההיתרים, לאחר שפנה אליה שוב ושוב בבקשות לאשר היתר לקבלת מימון להוצאותיו המשפטיות, ואולם סירב להעביר אליה מסמכים על מנת שתוכל לדון בבקשתו לעומק.

195. למעשה, ראש הממשלה ביזה בהתנהגותו את ועדת ההיתרים ואילו מבקר המדינה, המופקד על בדיקת מילוי כללי אשר בידי השרים, ואשר ועדת ההיתרים פועלת מתוך משרדו, הנפרדת אמנם, אך המצויה תחת מטרייתו – ממשיך במעשיו את הפגיעה הקשה במעמדה של ועדת ההיתרים.

196. ההחלטה של מבקר המדינה לאשר את קבלת ההלוואה, מובילה למצב בו ועדת ההיתרים מתייתרת, בו מי שמוצא עצמו מול סירוב מנומק ומסודר של ועדת ההיתרים, ובענייננו, לאחר שזו נהגה לפני משורת הדין עם ראש הממשלה שוב ושוב, יכול לפנות ב"מסלול עוקף ועדת ההיתרים" אל מבקר המדינה ולקבל מענה. משמעות הדבר היא למעשה, ייתור של ועדת ההיתרים.

197. כאשר חשש לאובדן אמון שכזה מתעורר, על בית המשפט הנכבד להגשים את תפקידו ולהגן על ציבור האזרחים מהתערערות אמונו במוסדות המדינה ורשויות השלטון. אל לו לבית המשפט לטמון ראשו בחול או לעצום את עיניו. עליו להגן על מערכת הממשל, המייצגת את הציבור ואת רצונותיו. דרישה זו מבית המשפט באה לידי ביטוי גם בדבריו של השופט (כתוארו אז) חשין בבג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה, **מר אריאל שרון**, נז(6) 817 (2003):

"בהעלות אירוע מסויים לפני בית-המשפט, ובהתעורר חשש כבד, חשש רציני, כי בשל מעשה או מחדל מסויים יאבד או ייפגע אנושות אמון העם במנהיגיו, בית-המשפט לא יותר לשבת באפס מעשה ולטעון ידינו לא שפכו את הדם הזה ועינינו לא ראו. במובן מסויים יש בהתערבותו של בית-המשפט באירועים מעין-אלה התערבות שבהגנה עצמית. הגנה עצמית על מערכת הממשל בכללה ובה הרשות השופטת אף-היא. כי מה ישיב בית-המשפט משיטען נגדו כי בעיניו ראה עיוות ולא עשה דבר? זו היא הילכת דרעי ופנחסי והיא שתוליד אותנו הדרך." (שם, בפס' 28 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) חשין (ההדגשות אינן במקור).

2.ג.2.ד. החלטת מבקר המדינה מובילה למצב שבו ראש הממשלה מצוי בחשש לניגוד עניינים ומשכך בטלה

198. החלטת מבקר המדינה לאשר את קבלת ההלוואה, מעמידה את ראש הממשלה במצב של חשש לניגוד עניינים. בשל חשש זה מלכתחילה נדרש ראש הממשלה לפנות אל ועדת ההיתרים, על מנת לקבל היתר לחרוג מהכללים למניעת ניגוד העניינים, ואילו כעת, למעשה, ניתן לו הכשר להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים על ידי מבקר המדינה, שאיננו בעל הסמכות בדבר.

199. כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית, **"כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים"** (השופט ברק (כתוארו אז) בפס' 2 לפסק דינו בבג"ץ

531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, לד(2) 566 (1980)
(להלן: "סיעת הליכוד").

200. הכלל אינו נובע מחוק חרות בלבד, אלא מהווה "משפט מקובל נוסח ישראל" ונמנה עם "עקרונות היסוד של השיטה ממנו נגזרות הוראות חרותות" (בג"ץ 595/89 משה שמעון נ' שלום דנינו, הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, מד(1) 409 (1990)) (להלן: "פרשת הממונה על מחוז דרום"). זהו כלל מכללי הצדק הטבעי, שלא נוכל בלעדיו. כך נקבע בבג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת ואח', פ"ד נו (6) 117, בעמ' 149:

"ההלכה האוסרת ניגוד עניינים מושרשת עמוק בשיטת המשפט בישראל והיא מכללי הצדק הטבעי שלא נוכל בלעדיהם. ההלכה הוכרזה כעקרון-יסוד 'המצוי בהיכלם של עקרונות היסוד של השיטה'... ומאז אין חיינו חיים בלעדיה. דומה שאין צורך כי נאריך בפרטי ההלכה והרי כל קטן נושא אותה עימו בציקלון שעל שכס" [ההדגשות של הח"מ].

201. הסיבה להתהוותו של הכלל האוסר על המצאות במצב של ניגוד עניינים היא החשש שעניין אחר שיש לעובד הציבור ישפיע על דרך פעולתו או על שיקול הדעת שלו. כך, האיסור על ניגוד העניינים נועד למנוע מצב בו ישתרבבו להם שיקולים לא רלוונטיים אל החלטותיהם של בעלי התפקיד הציבורי, ובדרך זו ייפגע התפקיד ותיפגענה החלטות.

202. בנוסף, גם אם עובד הציבור לא יושפע מהאינטרס והעניין האישי שלו, קיים חשש מעצם העובדה שלעובד הציבור עלול להיות אינטרס אחר מלבד האינטרס הציבורי. עובדת הימצאו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים עלולה לנטוע בלב הציבור ספק, אפילו אם קל שבקלים, ביושרתו של משרת הציבור ולערער את אמון הציבור במערכת הציבורית (ראו בג"ץ סיעת הליכוד, עמ' 570).

203. ויוטעם, כי הכלל האוסר על הימצאות בניגוד עניינים אינו דורש התקיימותו של מקרה של ניגוד העניינים בפועל, אלא מסתפק בחשש לקיומו של מצב כזה, אף ללא כוונה מושחתת של הצדדים (ראו בעניין זה בג"ץ 279/60 אולמי גיל בע"מ נ' משה יערי ו-עיריית תל-אביב-יפו, טו 673, 676 (1961)).

204. בענייננו, כפי שתואר לעיל בפסקה 33 לחלק העובדתי, ועדת ההיתרים כבר קבעה בהחלטתה מיום 20.2.2019 כי הקשר בין ראש הממשלה למר פרטרידג' הינו קשר שנוצר על בסיס אינטרסים הדדיים ואיננו קשר המבוסס חברות בלבד. ולכן קבלת הלוואה, קרי "טובת ההנאה", ממר פרטרידג' מעלה החשש להימצאו של ראש הממשלה בניגוד עניינים. הדבר נכון גם לעניין קבלת הלוואה בתנאי שוק.

205. יש לציין, כי חשש זה מתאשש בעקבות הנאמר בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ביום 30.6.2020, בנוגע לבקשת ראש הממשלה לסיוע נוסף בגובה 10 מיליון ש. כאמור, בחוות דעת זו נקבע כי קיימת חזקה עובדתית לפיה טובת הנאה הניתנת לראש הממשלה, ניתנת לו באשר הוא עובד ציבור, ולכן היא אסורה לפי הדין.

206. וכן, בית המשפט הנכבד קבע בע"פ 763/77 **מרדכי בריגה נ' מדינת ישראל**, לב(2) 824 (1978), את ההלכה לפיה טובת הנאה לעובד ציבור, ניתנת לו בדרך כלל **באשר הוא עובד ציבור** (ראו גם ע"פ 1877/99 **מדינת ישראל נ' חיים בן עטר**, נג(4) 695 (1999) בעמ' 716, וכן ע"פ 621/78 **יוסף אסא נ' מדינת ישראל**, לג(1) 75 (1978) בעמ' 79).

207. חזקה זו מתעצמת ככל **שעובד הציבור הוא בכיר יותר ובעל השפעה רבה יותר**. אם כן, כאשר עובד הציבור הוא ראש הממשלה, קרי, העומד בראש הרשות המבצעת, אשר נבחר בבחירות דמוקרטיות וקיבל את אמון העם, סתירת חזקה זו בוודאי מתעצמת. ולפיכך, ניגוד העניינים הפוטנציאלי הופך צורם יותר. כך קבע הנשיא (כתוארו אז) ברק בדנ"פ 1397/03 **מדינת ישראל נ' שמעון שבס**, נט(4) 385 (2004), בפסקה 50 לפסק דינו:

"לא כל ניגוד עניינים גורר פגיעה מהותית באינטרס המוגן. זו תלויה במהותו ובאופיו של ניגוד העניינים. בהקשר זה יש להתחשב, בין השאר, בעוצמת ניגוד העניינים; במידת הסטייה מהשורה, אם הייתה כזו; **במעמדו של עובד הציבור בהיררכיה הציבורית ובהשפעת פעולותיו על עובדי מדינה ועל הציבור**" (שם, ההדגשות אינן במקור).

208. חזקה זו מתעצמת גם לאור הסכום החריג אותו מבקש ראש הממשלה מפרטרידגי בבקשתו לקבלת הלוואה בגובה 2 מיליון ₪. זאת במיוחד לאחר שנודע כי היא לא ניתנה ב"תנאי שוק", שכן המלווה כלל אינו מעוניין בהשבתה, בהתאם לאמור לעיל.

209. יתרה מכך, לאור שינוי הנסיבות והיותו של מר פרטרידגי עד תביעה במשפטו של ראש הממשלה, האישור לקבלת הלוואה למעשה מכשיר מצב בו עד מטעם התביעה במשפט פלילי מממן את הגנתו המשפטית של הנאשם.

210. עוצמת ניגוד העניינים ביו מר פרטרידגי וראש הממשלה, אשר יסודה ביחסים בין איש עסקים ופוליטיקאי, בהתאם לדבריהם של ועדת ההיתרים והיועץ המשפטי לממשלה, וכן בין עד תביעה לנאשם במשפט פלילי, מביאים למסקנה כי החלטת מבקר המדינה איננה סבירה באופן קיצוני ודינה בטלות.

3.ד. פתיחה בחקירה פלילית על-ידי היועץ המשפטי לממשלה

211. בפרק זה תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה ליועץ המשפטי לממשלה לנמק מדוע לא יורה על פתיחה בחקירה פלילית כנגד ראש הממשלה, שכן קבלת \$300,000 והרכוש ללא היתר, בהסתרה, ובניגוד לדין, מעלה חשש חמור לביצוע עבירות פליליות מצד הנוגעים לעניין, באופן המחייב פתיחה בחקירה פלילית.

3.ד.א. תשתית נורמטיבית: ליועץ המשפטי לממשלה הסמכות

והחובה להורות על פתיחה בחקירה מקום בו קיימת ראשית

ראייה ונסיבות העניין בכללותן מתאימות לפתיחה בחקירה

212. בין תחומי פעולתו של היועץ המשפטי לממשלה, מופקד הוא על אכיפת הדין הפלילי ומוסמך להורות למשטרה על פתיחת חקירה פלילית. כן, ליועץ המשפטי לממשלה ישנה סמכות ייחודית ובלעדית להורות על פתיחה בחקירה מקום בו עולים חשדות כלפי ראש הממשלה. הדברים קבועים בחוק יסוד: הממשלה בסעיף 17(א) בזו הלשון:

”17. (א) לא תיפתח חקירה פלילית נגד ראש הממשלה אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.

213. כידוע, תחילתו של ההליך הפלילי הוא בתלונה או בחשדות המובאים לידיעת משטרת ישראל. סמכותה וחובתה של המשטרה לבצע חקירות פליליות מעוגנת בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ”ב-1982:

”59. חקירת המשטרה

”נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שנסיונות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה [הדגשה הוספה ע”י הח”מ].”

214. בהתייחס למונח ”נודע למשטרה על ביצוע עבירה” קבע בית המשפט כי השאלה העיקרית לעניין זה היא אם אכן נודע למשטרה על ביצוע עבירה. כדי להגיע להכרעה זו קבע בית המשפט כי בנסיבות מסוימות ניתן ורצוי לערוך בדיקה מקדמית טרם הפתיחה בחקירה [נראו דנג”צ 1396/02 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ’ היועמ”ש ואח’** (פורסם בנבו, מיום 24.4.2003), פסקה 6 להחלטתו של כב’ השופט מצא].

215. יצוין, כי בענייננו לעמדת העותרת אין כל צורך בבדיקה שכזו, שכן העובדות הגלויות והמפורשות כבר הן עולות לכדי ביצוע עבירה אשר נודע למשטרה עליה, שכן הרציונל הניצב ביסוד פסיקתו האמורה של בית המשפט הנכבד הינה שלא לחייב את המשטרה לפתוח בחקירה פלילית בכל מקרה ומקרה בו הוגשה תלונה, כאשר מדובר למשל בתלונת סרק או בתלונה שעל פניה הנה חסרת בסיס. כך, נאמר במפורש בפסקה 24 לפסק דינו של השופט גיבוראן בבג”ץ 1113/07 **ניסים צדוק נ’ ראש אח”מ ואח’** (פורסם בנבו, מיום 1.9.2008).

216. יחד עם זאת, קבע בית המשפט הנכבד כי פירוש הכלל הוא שאם יש ראשיות לכאורה לביצוע עבירה, יש לפתוח בחקירה, אלא אם כן השתכנע היועץ המשפטי לממשלה כי נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה, או, כנוסח הסעיף לפני תיקונו – אין עניין לציבור. לעניין זה, יפים דבריו של כב’ הנשיא שמגר בבג”ץ 935/89 **עו”ד אורי גנור נ’ ראש הממשלה**, פ”ד מד (2) 485 (פורסם בנבו, מיום 10.5.1990) (שם, בעמ’ 529) (להלן: **”פרשת גנור”**).

217. זאת בפרט, מקום בו מדובר בממלאי תפקידים ציבוריים, אז ישנן השלכות לניהולה של החקירה לא רק על הפרט עצמו אלא גם על המערכת הציבורית עליה הוא נמנה. התייחסה לכך כב’ השופטת פרוקצ’יה בפסק דינה בבג”צ 1689/02 **יעקב נימרודי נ’ היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, מיום 5.8.2003) (שם, בפס’ 20).

218. ובכל הנוגע לעתירה דן, תציין העותרת, כי מה שנכון לאיש משטרה, בהתאם לאמור לעיל –

נכון פי עשרות מונים לראש ממשלת ישראל. מילים אלו כמו נכתבו לענייננו, שכן סטיית ראש הממשלה מהנורמות המחייבות אותו בדוקה ומתועדת היטב.

219. הנה הכלל הגורף הוא, כי מקום בו יש ראשית ראייה לביצוע עבירה ואין המדובר במקרה בו נסיבות העניין אינן מתאימות לפתיחה בחקירה – יש לפתוח בחקירה. היוצא מן הכלל והנכון לענייננו דן, הוא כאמור לעיל, מקום בו מדובר בראש הממשלה שם נקבע כי הסמכות להורות על פתיחה בחקירה נתונה ליועץ המשפטי לממשלה. במקום זה, מוטלת על היועץ המשפטי החובה המנהלית לבחון לעומקם של דברים האם אכן יש לפתוח בחקירה, כאשר הוא כפוף לכללי המשפט המנהלי.

220. העותרת אינה מתיימרת להיכנס בנעליו של היועץ המשפטי לממשלה, אולם סבורה היא כי לכל הפחות קבלת הכספים בניגוד לכללי אשר, מבן דודו נתן מיליקובסקי, שאף נקבע בוועדת ההיתרים כי עליו להחזירם, מהווה עבירה חמורה על טוהר מידות חמורה שיש לחקור במלוא הכובד.

221. בהתקיים החשד כי הופר החוק על ידי נושא התפקיד הבכיר ביותר ברשות השלטונית, חייב החשד להיבחן לעומק, ובאמצעות כל הכלים הנתונים לרשות החוקרת ולמערכות האכיפה. הווה אומר, כי ממשל תקין צריך לשקוד על שלטון החוק, כדי לבנות את חומת המגן מפני האנרכיה. התייחס לכך כב' הנשיא מאיר שמגר בבג"צ 428/86 יצחק ברזילי, עו"ד נ' ממשלת ישראל, פ"ד 3, 505 (מיום 6.8.1986) (שם, בעמ' 555).

222. על כן, נוכח קיומה של ראשית ראייה, נוכח העניין לציבור, נוכח רום תפקידו של ראש הממשלה והחובה הציבורית בניקיון שמו מחד – או בהרשעתו במידה ואכן ביצע עבירה, וכן נוכח חובתו של היועץ המשפטי לממשלה לפתוח לכל הפחות בבדיקה לאור קיומם של כל אלו, מבקשת העותרת כי היועץ המשפטי לממשלה יורה על פתיחה בחקירה, כפי המבוקש בצו המופיע ברישא לעתירה זו.

ד.3.ב. הפרת אחד מכללי אשר יכולה להוביל להתגבשותה של עבירה

פלילית

223. אין חולק כי הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, נועדו, על פי שמם, למניעת ניגוד עניינים. בהקשר זה, יצוין אי מילוי אחר הכללים, משמעותו כי חריגה מהכללים, עשויה להציב את המבקש במצב של ניגוד עניינים.

224. בענייננו – משמעותה של החלטת ועדת ההיתרים בענייננו של ראש הממשלה היא כי קבלת והחזקת הכספים על ידיו, מציבה אותו במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כראש ממשלת ישראל לקשריו למר מיליקובסקי.

225. לעניין זה, חשוב לציין כי בפס' 126 של השופט ג'ובראן, בע"פ 8080/12 מדינת ישראל נ' אהוד אולמרט (פורסם בנבו, מיום 28.9.2016), נקבע גם אם הפרתם של כללים אלו, כשלעצמה, אינה מהווה עבירה פלילית, אין בכללי אשר כדי לגרוע מהוראות הדין הפלילי הקיימות,

ויתכנו מצבים בהם הפרתו של אחד מכללי אשר תוביל להתגבשותה של עבירה פלילית. כך למשל, כאשר ישנה חפיפה בין הכללים לדין הפלילי (כגון מעשה בניגוד עניינים המגיע לכדי עבירת מרמה והפרת אמונים), או כאשר הפרה של אחד הכללים מהווה נסיבה מנסיבותיה של עבירה פלילית העומדת לעצמה:

"אם כן, הפרתם של כללים אלו, כשלעצמה, אינה מהווה עבירה פלילית. עם זאת, ברי כי אין בכללים אלו כדי לגרוע מהוראות הדין הפלילי הקיימות, ויתכנו מצבים בהם הפרתו של אחד הכללים תוביל להתגבשותה של עבירה פלילית. כך כאשר ישנה חפיפה בין הכללים לדין הפלילי (כגון האיסור המוטל על שר לנהוג במשוא פנים ומתוך ניגוד עניינים הקבוע בסעיפים 3-4 לכללי ועדת אשר); וכך מקום בו הפרה של אחד הכללים מהווה נסיבה מנסיבותיה של עבירה פלילית העומדת לעצמה (כגון מרמה כלפי מבקר המדינה, המהווה נסיבה מנסיבותיה של עבירת קבלת דבר במרמה, כבמקרה שלפנינו) (שם, ההדגשות אינן במקור).

226. כך שלמעשה, ייתכן מצב בו עבירה על כללי אשר תוביל להתגבשותה של עבירה פלילית, כפי שיתכן שנעברו בעניין זה. זאת, כפי שיפורט להלן.

227. בעניין זה, העותרת תבקש לציין שגם לשיטת מבקר המדינה וועדת ההיתרים, מעמדם של כללי אשר מגיע לכדי מעמד של חיקוק או דין, ולא "רק" כמעמד של כללי אתיקה. כך, לפי תגובת מבקר המדינה וועדת ההיתרים לעתירה, מאחר שאלו הסתמכו על סעיף 11 לכללים, הקובע, לשיטת מבקר המדינה וועדת ההיתרים, כי מוקנית למבקר המדינה הסמכות לקבוע האם קבלת ההלוואה, בתנאים מסוימים, אינה עולה כדי אי-קיום של כלל מהכללים. בעניין זה, בהתאם לאמור לעיל, העותרת אינה מסכימה עם קביעה זו בדבר סמכותו של מבקר המדינה, אך מסכימה עם מעמדם של כללי אשר כמעמד חיקוק או דין.

ד.ג.3. עבירות לכאורה על פי חוק העונשין

228. כאמור בסעיף 35 לחלק העובדתי של העתירה, ראש הממשלה לא דיווח בזמן אמת על כספים בשווי של 300,000 דולר אשר קיבל ממר מיליקובסקי. כפועל יוצא, ישנו חשד כי ראש הממשלה שם עצמו בניגוד עניינים חמור ביותר המגיע עד לכדי הרף הפלילי.

229. הימצאות במצב של ניגוד עניינים עלולה לעלות לכדי עבירת מרמה והפרת אמונים (פורסם בנבו, מיום 25.2.1996). כך נקבע בפסי' 19 לפי פסיקתו של הנשיא א' ברק, בתוארו אז, בע"פ 5046/93 מדינת ישראל נ' רפאל הוכמן הימצאות במצב של ניגוד עניינים עלולה לעלות לכדי עבירת מרמה והפרת אמונים על פי סעיף 284 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין").

230. כמו כן, הסתרת המידע מהוועדה תוך בקשה לקבל "היתר בדיעבד" עשויה בהחלט לעורר חשש לקיום עבירה של ניסיון לקבלת דבר במרמה, על פי סעיף 415 לחוק העונשין (בצירוף עם סעיף 25 לחוק העונשין). או לחילופין, התנהלותו של רוח"מ עשויה לעלות לכדי עבירת ניסיון לתחבולה המעוגנת בסעיף 416 לחוק העונשין (בצירוף עם סעיף 25 לחוק העונשין).

231. בנוסף לעבירות המצוינות לעיל, המהוות רק חלק מרשימת העבירות שישנו חשש ממשי

שהתנהלות ראש הממשלה נופלת לגדרן, העובדה שראש הממשלה הסתיר מידע מהותי לעניין הכספים והחליפות שקיבל, מעלה חשש לביצוע עבירות מתחום הלבנת ההון והעלמת מס.

232. עוד יצוין, כי לעמדת העותרת ייתכן ואף כי מר פרטרידג' ומר מיליקובסקי חבים בפלילים. זאת כיוון, שלאור הימנעותם מלדרוש או לקבל את השבת הכספים והרכוש מראש הממשלה, יש לראותם כשותפים לעבירת המרמה והפרת אמונים, כמבצעים בצוותא או מסייעים לראש הממשלה.

ד.4. השבת 30 אלף הדולרים למיליקובסקי על ידי ראש הממשלה

233. לקראת סיום, תבקש העותרת להתעכב על סוגיית השבת סכום הכסף אשר כן הוכר בוועדה, בסך \$30,000. כזכור, ביום 2.7.2020, הורתה הוועדה כי על ראש הממשלה להשיב סכום של \$30,000. כן, ועדת ההיתרים החליטה כי על ראש הממשלה היה להגיש אסמכתא למבקר המדינה בעניין השבת הסכום תוך 30 ימים ממועד החלטת הוועדה.

234. והנה, על אף שנתנה למשיבים השהות להגיב בנושא בפני בית המשפט הנכבד, עד כה טרם יצאה הודעה רשמית מטעם ראש הממשלה, או מטעם מבקר המדינה וועדת ההיתרים המאשרת את השבתם של 30 אלף הדולרים למר מיליקובסקי, כפי שועדת ההיתרים הורתה לו ביום 30.6.2020.

235. על כן, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה לראש הממשלה להציג אסמכתאות לעניין השבת \$30,000 למר מיליקובסקי. בהקשר זה, תבקש העותרת לטעון כי היא שומרת את טענותיה הנוגעות לסמכויות האכיפה של היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה לעניין החלטותיה של ועדת ההיתרים, והצווים שהתבקשו בעתירה המקורית. כל זאת, במקרה בו ראש הממשלה לא יציג לבית המשפט הנכבד אסמכתאות לכך שהוא השיב למר מיליקובסקי את שלושים אלף הדולרים, כפי שנקבע בהחלטת ועדת ההיתרים מיום 30.6.2020.

ה. סיכום

236. הנה הונחה על שולחנו של בית המשפט הנכבד עתירה חשובה מאין כמותה, אשר עניינה בבעל המשרה הבכיר ביותר במדינת ישראל, ראש הממשלה, אשר מקבל בשיטתיות כספים שלא כדין מאנשים, אשר טיב קשריו עמם, נגוע באינטרסים של בעלי הון מול בעלי שררה.

237. לא זו אף זו, ראש הממשלה נהנה מ"פרס" בסך של 270 אלף דולר, אשר החליטה להותיר סכום זה בכיסו של ראש הממשלה, תוך כדי חריגה מסמכותה בדרך של מחדל, לאחר שזה החליט ליטול כספים אלו ללא אישורה. כמו כן, ראש הממשלה נהנה מסכום של 2 מיליון ₪, אשר נטל כ"הלוואה" ממר פרטרידג', ומבקר המדינה החליט ללא כל סמכות, לאשר הלוואה זו, על רקע ידיעת בית המשפט הנכבד, שראש ממשלה כלל אינו מתכוון להחזיר סכום זה, לאחר שביקש מועדת ההיתרים כי סכום זה יקוזז מתוך 10 מיליון ₪ נוספים שביקש ממר פרטרידג'.

238. ככל שכספים אלו לא יוחזרו, ראש הממשלה נמצא בניגוד עניינים חמור המגיע לכדי עבירה פלילית של ממש, ועל כן על היועץ המשפטי לממשלה לפתוח בחקירה פלילית בעניין זה.

239. לאור כל האמור לעיל תתכבד העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד ליתן הצווים על תנאי המפורטים ברישא לעתירה זו, ולעשותם למוחלטים.

240. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה זו.


אביתר אילון, עו"ד


תומר נאור, עו"ד


אליעזר שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת

י"ג תשרי, תשפ"א, 01 אוקטובר 2020

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580278697
ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי
ו/או אביתר אילון ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטווירט ו/או רחלי אל-שי רוזנפלד
מרח' יפו 208 ירושלים
ת.ד. 36054 ירושלים 9136001
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

העותרת


- נ ג ד -

1. **ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו**
ע"י ב"כ ממשרד יוסי כהן ושות'; דרך מנחם בגין 144, תל אביב-יפו
טל': 03-5168484 ; פקס: 03-516066
2. **הוועדה למתן היתרים**
3. **מבקר המדינה**
ע"י ב"כ ממשרד ש.הורוביץ ושות'; אחד העם 31, תל אביב-יפו
טל': 03-5670700 ; פקס: 03-5660974
4. **היועץ המשפטי לממשלה**
5. **היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה**
6. **מנהל הכספים במשרד ראש הממשלה**
ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 02-6466590 ; פקס: 02-6467011
7. **נתן מיליקובסקי**
8. **ספנסר פרטרידג'**
ע"י עו"ד ממשרד א.ש. שמרון, י. מלכו, פרסקי ושות'
הגן הטכנולוגי, בניין 1 מנחת
טל': 02-6490649 ; פקס: 02-6490659

משיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ אופק סלומון, מסי' זהות 204571285, רכז במחלקת ליטיגציה בתנועה למען איכות השלטון, (ע"ר), מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונותי.


חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד אביתר אילון, מאשר בזאת כי ביום 1.10.2020, חתם בפני מר אופק סלומון, מסי' זהות 204571285, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

84332

אביתר אילון, עו"ד