

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697

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

העותרת

- נגד -

1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
מרח' צאלח א-דין 29, ירושלים.
טל': 073-3925590 ; פקס: 02-6467011

המשיבים

עתירה למתן צו על-תנאי

ובקשה לקביעת דיון דחוף

1. מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו על תנאי נגד המשיבים 1-2, להפכו למוחלט, ולקביעת דיון דחוף בעתירה כדלקמן:
 - 1.1. צו על-תנאי כנגד המשיבים 1-2 המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא יתקיים דיון בממשלה במסקנות הוועדה לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה (להלן: "ועדת שמגר"), ובמסקנות ועדת שרים לעניין כללי אתיקה לחברי הממשלה (להלן: "ועדת נאמן"), וזאת לנוכח הטעמים הבאים, העומדים כל אחד בפני עצמו ובהצטברם יחד:
 - 1.1.1. נוכח החשיבות הרבה בהחלת כללי אתיקה על חברי הממשלה ובדיון במסקנות הוועדה הציבורית והמקצועית שהוקמה בראשות הנשיא בדימ. שמגר ופרסמה דין וחשבון בנושא;
 - 1.1.2. נוכח שיקול הדעת הצר של הממשלה בנושא, היות והדיון במסקנות ועדות שמגר ונאמן הוא בהתאם לאינטרס הציבורי הרחב ובניגוד לאינטרס האישי;
 - 1.1.3. נוכח העובדה שהחלטת הממשלה שלא לדון במסקנות ועדות שמגר ונאמן התקבלה ללא נימוקים ובאופן שרירותי;

1.1.4. נוכח הפגיעה הקשה באמון הציבור בנבחרי הציבור וברשויות הממשלה שנלווית לאי-הסדרה של הקוד האתי החל על חברי הממשלה;

1.1.5. נוכח גרירת הרגליים של הממשלה לקביעת דיון בנושא, אשר נמשכת על פני למעלה מעשור ומהווה חריגה קיצונית ממתחם הסבירות.

בקשה לקיום דיון דחוף

1.2. כמו כן, מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, וזאת נוכח הצורך העז בקיום הדיון במסקנות ועדות שמגר ונאמן בממשלה כאשר נמשכת גרירת הרגליים של הממשלה על פני למעלה מעשור; נוכח שיקול הדעת המוגבל של חברי הממשלה שלא לדון בנושא בעל אינטרס ציבורי מובהק שעלול להיות נגד האינטרס האישי שלהם עצמם; והפגיעה הנלווית לאמון הציבור בנבחרי הציבור וברשויות. על מנת שחברי הממשלה יידרשו לסוגיה ובמהירות הדרושה עולה הצורך בקיום דיון דחוף בסוגיה.

העותרת תבקש מבית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות הגשת עתירה זו, לרבות שכ"ט עו"ד.

יצוין כי אלא אם צוין אחרת, ההדגשות בציטוטים המובאים בעתירה דנן הם של הח"מ.

א. הצדדים לעתירה

העותרת:

1. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית ולא מפלגתית, המונה כ-52,000 חברים ופעילים ומציינת בימים אלו 31 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטתה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

המשיבים:

2. **המשיבה 1**, היא הממשלה, היא שהקימה כבר בשנת 2006 ועדה לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה בראשות הנשיא בדימו. שמגר; ובהמשך הקימה את הוועדה לגיבוש כללי אתיקה בראשות השר נאמן, בשנת 2009; ואך מעולם לא קיימה דיון בהמלצותיהם, או החילה על חבריה כללי אתיקה.

3. **המשיב 2**, הוא ראש הממשלה, הוא הקובע את סדר היום של ישיבות הממשלה, על פי סעיף 1 לפרק ב' של תקנון הממשלה ה-36, ובהתאם להסכמתו של ראש הממשלה החלופי.

4. **המשיב 3**, הוא היועץ המשפטי לממשלה, הוא העומד בראש המערכת המשפטית של הממשלה ואחראי על ההנחיה המשפטית של חבריה. בתפקידו זה, הוא גם מייצג את האינטרס הציבורי בשמירה על קיום הדין.

ב. מבוא

5. עניינה של עתירה זו בחשיבות הדיון בהחלת כללי האתיקה על בסיס המלצות ועדת שמגר שעמלה ביסודיות ומקצועיות על ניסוח קוד אתי שיחול על חברי הממשלה. העותרת תטען – לאחר מיצוי הליכים שנמשך על פני כעשור – כי הממשלה גוררת רגליים ובכוונת מכוון לא מקיימת דיון במסקנות הוועדות שהמליצו על קביעת קוד אתי לשרים ולסגני השרים.

6. העותרת תזכיר, כי בית המשפט הנכבד הזה כבר התריע לפני הממשלה ועמד על החשיבות בעיגונם של כללי האתיקה לחברי הממשלה בבג"ץ 3095/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (נבו 13.08.2015) (להלן: "עניין דרעי"), שם עמדה כבי' השופטת (כתוארה אז) א' חיות, על העובדה שראש הממשלה לא יכול להסתייע בכללי האתיקה לצורך הפעלת שיקול דעתו במינוי שרים, והדגישה את הדחיפות בהחלת קוד אתי לקידום וביסוס תרבות שלטונית ראויה בממשלה:

"סוגיה זו אינה עומדת אמנם במוקד הדיון בעתירה דנן, עם זאת ראיתי להעיר כי בשל חשיבותו של קוד אתי לקידום ולביסוס תרבות שלטונית ראויה, הגיעה השעה להשלים את הדיון בכללי האתיקה לממשלה ויפה שעה אחת קודם." (שם, פסקה 22 לפסק דינה של כבי' השופטת א' חיות, עמ' 17; ההדגשות אינן במקור).

7. לאחרונה, בית המשפט הנכבד שוב עמד על הצורך העז שהממשלה תאמץ את דו"ח ועדת שמגר ותחיל על עצמה את קובץ כללי האתיקה, בבג"ץ 3056/20 התנועה לאיכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה (ארי"ש 25.3.2021) (להלן: "עניין הסדר ניגוד העניינים"), שעסק בשאלת סמכות חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה לקביעת הסדר ניגוד העניינים של ראש הממשלה:

"לסיום אעיר כי התיק שלפנינו מדגים שוב את הצורך באימוץ דו"ח הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי האתיקה לחברי הממשלה משנת 2008 (להלן: דו"ח וועדת שמגר), והפיכתו למסמך מחייב. בית משפט זה ציין בעבר שהדבר נדרש לשם ביסוס תרבות שלטונית נאותה [...] הערה זו במקומה עומדת. הנה כי כן, אם דו"ח ועדת שמגר היה עכשיו כבר בגדר דין – יתכן ושאלות רבות שמגיעות אלינו היו נחסכות, ועדיין לא מאוחר." (שם, פסקה 5 לפסק דינו של כבי' המשנה לנשיאה ח' מלצר (כתוארה אז); ההדגשות אינן במקור).

8. אם כן, העותרת תבקש להרחיב ולטעון כי הממשלה מחויבת לדון במסקנות ועדת שמגר ונאמן, ובנושא החלת כללי האתיקה על חבריה, ומאחר שלא עשתה כן, העותרת פונה כעת להתערבות בית המשפט הנכבד.

9. העותרת תטען כי דיון בנושא מתחייב עקב האינטרס הציבורי והחשיבות הגדולה שבהסדרת הסוגייה. כמו כן, תוסיף העותרת, עם כל הזהירות המתבקשת ולאור מיצוי ההליכים אשר יוצג להלן, כי דומה שחברי הממשלות השונות משנת 2011, בוחרים לגרור רגליים ולא לעסוק בנושא שעה שהוא עומד בניגוד לאינטרס האישי שלהם עצמם – ומכאן מרחב שיקול הדעת של הממשלה מצומצם.

10. עוד תטען העותרת כי לא ניתנו כל נימוקים מצד הממשלה מדוע לא התקיים דיון במסקנות הוועדות; כי אי-דיון הממשלה בהמלצות פוגע פגיעה אנושה באמון הציבור ברשויות ובנבחרי הציבור; ומכלל הנימוקים האלה ואף כל אחד לחוד, הדבר מהווה חריגה קיצונית ממתחם הסבירות של הממשלה לשיקול ולקבוע את סדר יומה.

11. אשר על כן, ולאחר שמוצו כל ההליכים במשך למעלה מעשר שנים, לא נותרה לעותרת כל ברירה וולת פנייה דחופה זו לבית המשפט הנכבד, על מנת שיתערב ויוציא את הצווים המבוקשים ברישא לעתירה זו.

ג. התשתית העובדתית

1.1. ועדת שמגר

"השרים כנבחר ציבור מהווים דוגמה אישית, והם צריכים לקבל עליהם קוד אתי מחמיר. אנו קיוונו שהדו"ח שלנו יאומץ על ידי הממשלה הנוכחית ככתבו וכלשונו ולא יוצאו ממנו חלקים. ועדת שמגר הכינה קוד אתי מתבקש לאחר שבמשך שנה שלמה התכנסה אחת לשבוע מבוקר ועד ערב ושמעה הערכות של עשרות שרים, מומחים לאתיקה ופרופסורים. כתבנו את הדו"ח מתוך תחושה ואמונה שהמדינה זכאית לכך שייקבע קוד אתי לשרים" (פרופ' גבריאלה שלו, נספח 2/ע).

12. ביום 25.6.2006, התקבלה החלטת ממשלה מס' 194, במסגרתה הוחלט להקים "ועדה לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה" - ועדה ציבורית, בלתי-תלויה ומקצועית, ובראשה עמד הנשיא (בדימוס) מאיר שמגר, וחבריה היו פרופ' אסא כשר ופרופ' גבריאלה שלו (לעיל ולהלן: "ועדת שמגר").

13. לפי החלטת הממשלה: "הוועדה תציע לממשלה כללי אתיקה של חברי הממשלה ואת דרך העיגון המשפטי של מסקנותיה. המלצות הוועדה יובאו לאישור הממשלה".

העתק החלטת ממשלה מס' 194 בנושא הקמת ועדת שמגר, מיום 25.6.2006, מצורף ומסומן כנספח 1/ע.

14. במשך כשנתיים שקדה הוועדה על ניסוח הצעה מקיפה וראויה לקוד אתי שלם בעבור חברי הממשלה, עד אשר בחודש מאי 2008 הגישה לממשלה את המלצותיה בדו"ח (להלן: "דו"ח ועדת שמגר").

15. כללי האתיקה שגיבשה ועדת שמגר מסדירים את פעילות חברי הממשלה בכלל התחומים הנוגעים לפן המוסרי-אתי שבפעילותם ומטרותיהם להכווין לפן העשייה הראוי – כזה שישב את האמון הציבורי במעשי הממשלה. כך, בין היתר, קובעים הכללים:

א. **איסור להשפיע על מינוי, או למנות מועמדים שאינם מקצועיים, או מתאימים לתפקידים במשרד, או כאלה בעלי זיקה מפלגתית, אישית או עסקית.** (דו"ח ועדת שמגר, פרק ד', עמ' 65).

ב. **איסור על שימוש במשאבי המדינה לצרכים אישיים** – לרבות שימוש ברכב ונהג השרד לשימוש אחרים, ניצול התפקיד לשם נסיעות מרובות לחו"ל, שימוש בתפקידי משרות האמון שלא לצרכי המשרד, איסור על שימוש בתקציב הקשר עם הציבור לשם תעמולת בחירות (דו"ח ועדת שמגר, פרק ד', עמ' 67).

ג. **איסורים וחובות בכל הנוגע למניעת ניגוד עניינים** – במקרה של עניין אישי ייחודי או העדפה אישית בנושא בו חבר הממשלה מעורב מתוקף תפקידו, עליו החובה לידע את כל הנוגעים בסוגיה (דו"ח ועדת שמגר, פרק י', עמ' 82).

- ד. חובה לשאת באחריות מיניסטריאלית למעשיהם של נושאי משרות אמון – חברי הממשלה יטילו על נושאי משרות האמון את החובה לפעול גם הם ברוח כללי האתיקה, ובהתאם לעקרונות השקיפות, מידע מלא ומדויק, שימוש לרעה במידע (דו"ח ועדת שמגר, פרק י"ג, עמ' 112).
- ה. איסור על ביצוע פעולות שאינן מתיישבות עם החלטות ממשלה קודמות (דו"ח ועדת שמגר, פרק ג', עמ' 59).
- ו. חובה לפרסם לציבור דו"ח שנתי על פעילות המשרד, תוך הקפדה על מסירת מידע מדויק ואמיתי (דו"ח ועדת שמגר, פרק ג', עמ' 61).
- ז. חתימת כל חבר ממשלה על הצהרת הונו, נכסיו, זכויותיו והתחייבויותיו, של בני משפחתו וילדיו הבגירים, עם כניסתו לתפקיד (דו"ח ועדת שמגר, פרק י', עמ' 92).
- ח. הקמת ועדת אתיקה שתבחן הפרות של כללי האתיקה אצל חברי הממשלה – לוועדה לענייני אתיקה תהיינה הסמכויות להטיל סנקציות על חברי הממשלה במקרה של הפרת כללי האתיקה. (דו"ח ועדת שמגר, פרק י"ד, עמ' 119-117).
16. כמו כן, ועדת שמגר המליצה כי הכללים עצמם ייקבעו על ידי הממשלה, ומעמדם הנורמטיבי יהיה כשל החלטת ממשלה, וזאת מאחר שלקביעת הכללים על ידי הממשלה יש חשיבות רבה לכך שחברי הממשלה יפנימו את הכללים המוצעים, ובעקבות זאת גם את חובתם לנהוג על פיהם, וזאת בין היתר באמצעות קבלת עול הכללים מרצונם ובעזרת ועדת האתיקה" (דו"ח ועדת שמגר, עמ' 23).
17. ועדת שמגר נפגשה עם עשרות שרים לשעבר, מומחים לאתיקה וגורמים שערכו קוד אתי לשרים במדינות נוספות, במהלך הכנת הדו"ח וכתובת הכללים. כל זאת כפי שהוסיפה פרופ' גבריאלה שלו מתוך נקודת הנחה שהשרים מהווים דוגמה אישית.
- העתק כתבתו של צבי זרחיה, "שרי הממשלה צריכים לאמץ את הקוד האתי שהוצע ב-2008", מיום 13.12.2010, מצורף ומסומן כנספח ע/2.**
18. דו"ח ועדת שמגר פורסם והוגש לראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט בחודש מאי 2008. העותרת תצרף את העמודים הרלוונטיים אליהם התייחסה מדו"ח המונה 152 עמ' – אם תתבקש העותרת על ידי מי הצדדים, או בית המשפט הנכבד היא תצרף לתיק בית המשפט את הדו"ח המלא.
- העתק העמ' הרלוונטיים מתוך דוח ועדת שמגר, מצורפים ומסומנים כנספח ע/3.**
19. רצה הגורל, ובסמוך להגשת הדוח באותו החודש, פורסם ברבים דבר התקירות הפליליות כנגד ראש הממשלה אולמרט בפרשה אשר זכתה לכינוי "מעטפות הכספים" וסמוך לאחר מכן, בחודש יולי 2008 הודיע אולמרט כי בכוונתו להגיש את התפטרותו מתפקיד ראש הממשלה, לאחר שייבחר מחליף ליו"ר מפלגת קדימה.
20. כך, מיד לאחר התפטרותו בחודש ספטמבר 2009 נפלה הממשלה ה-31 ולמעשה מבלי שקיימה דיון בממשלה בנושא המלצות דו"ח ועדת שמגר, או בנושא החלת כללי האתיקה על חברי הממשלה.

ג.2. ועדת נאמן

21. בחודש מרץ 2009 הושבעה הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו. מאחר והממשלה הקודמת התפרקה ולא דנה במסקנות ועדת שמגר התכנסה ממשלת נתניהו ביום 12.10.2009, והתקבלה החלטת הממשלה מס' 789 בנושא הקמת ועדת שרים לעניין כללי אתיקה לחברי הממשלה שתדון בהמלצות דו"ח ועדת שמגר, תקבע כיצד יעוגן הקוד האתי, ולאחר ניסוחו הוא יובא לאישור הממשלה, בראשות הוועדה הועמד שר המשפטים דאז יעקב נאמן (לעיל ולהלן: "ועדת נאמן"):

"מחליטים:

- א. להודות לוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה, בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר ("הוועדה הציבורית"), על עבודתה המקיפה בניסוח דין וחשבון לעניין כללי אתיקה לחברי הממשלה.
- ב. למנות ועדת שרים לעניין כללי אתיקה לחברי הממשלה, אשר סמכויותיה יפורטו להלן.
- ג. ועדת השרים תעדכן את הממשלה בתוך חצי שנה באשר לבחינת המלצותיה של הוועדה הציבורית.
- ד. חברי הממשלה יביאו את הערותיהם לגבי המלצות הוועדה הציבורית - לוועדת השרים.

ה. להלן הרכבה וסמכויותיה של הוועדה כדלהלן:
הרכב הוועדה:

שר המשפטים - יושב ראש; השר אהוד ברק; השר סטס מיסז'ניקוב;
השר דן מרידור; השר משולם נהרי השר גדעון סער.
מוזמן קבוע:
היועץ המשפטי לממשלה.

סמכויות הוועדה:

הוועדה תבחן את המלצות הוועדה הציבורית והקוד האתי המוצע על-ידה.
הוועדה תנסח ותביא בפני הממשלה לאישור קוד אתי לחברי הממשלה.
הוועדה תקבע כיצד יעוגן הקוד האתי שייקבע על-ידה."

22. ועדת נאמן ישבה אף היא במשך כשנתיים על המדוכה וביום 7.7.2011, פרסמה את הדו"ח להערות חברי הממשלה.

23. יצוין כבר עתה, כי דו"ח ועדת נאמן ריכך בצורה משמעותית חלק מהמלצות ועדת שמגר. כך, חובת הדיווח על מניעת ניגוד עניינים נמחקה; בכל הנוגע לדיווח התקופתי לציבור, הנושא הושאר לשיקול דעתו של השר; סמכויות החקירה של ועדת האתיקה צומצמו במידה ניכרת ולפי החלטת שר; צומצמה ההגבלה על שימוש במשאבי לשכת השר לפעילות אישית ומפלגתית ועוד.

העתק כתבתו של יובל יועז "הקוד האתי לשרים שניסחה ועדת נאמן", מיום 13.8.2013, מצורף ומסומן כנספח 4/ע.

24. לצד זאת, ועדת נאמן גם הקשיחה חלק מהמלצות, כאשר קבעה שכדי להימנע מניגוד העניינים אצל חברי הממשלה, חבר הממשלה יהיה חייב לקבל את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה (עמ' 14 לדוח ועדת נאמן) – דבר שלא נקבע לפני כן בדו"ח ועדת שמגר.

25. העתק דוח ועדת נאמן, כפי שפורסם ביום 13.7.2011, מצורף ומסומן כנספח 5/ע.

26. ועל אף כל זאת, המלצות ועדת נאמן וועדת שמגר נותרו מאז כאבן שאין לה הופכין. למעשה, מיום פרסום דו"ח ועדת נאמן בחודש יולי 2011, לא דנה הממשלה במסקנות ועדות שמגר ונאמן, או בכלל בנושא החלת כללי האתיקה על חברי הממשלה.

27. כפי שתרחיב העותרת בפרק מיצוי ההליכים שלהלן, במהלך הממשלה ה-33 הצהירה שרת המשפטים דאז ציפי לבני, כי בכוונתה להביא את המלצות ועדת שמגר לאישור הממשלה. אף בעת כהונת הממשלה ה-34, שרת המשפטים דאז איילת שקד, הביעה אף היא נכונות לקדם את הסוגיה ולהביאה לדיון בממשלה, אך לא עשתה כן.

28. בהתאם, וכפי שתפרט העותרת, חברי הממשלה לדורותיהם, כלל לא דנו במסקנות ועדות שמגר ונאמן. מעל עשור מאז פרסום דו"ח ועדת שמגר – והממשלה טרם מצאה לנכון לדון באימוץ הכללים. הדו"ח המפורט של ועדת שמגר בנושא החלת כללי אתיקה לחברי הממשלה נותר כ"תפוח אדמה לוחט" העובר מממשלה אל ממשלה, בלא שנערך כל דיון בנושא.

ג.3. מיצוי הליכים מטעם העותרת

29. כאמור, העותרת היא עמותה ותיקה הפועלת למעלה משלשה עשורים. והנה, לא זכור לעותרת מיצוי הליכים כה ארוך. כך, בטרם הוגשה עתירה זו, חיפשה העותרת ומצאה כי מזה 12 שנים היא שבה ופונה אל הממשלות השונות בבקשות על גבי בקשות אשר כולן הושבו ריקן, וכדלקמן.

30. עוד ביום 2.7.2009, בהיעדר קידום הסוגיה בידי ממשלות ישראל ה-31 וה-32 מעל שנה לאחר פרסום המלצות ועדת שמגר, פנתה העותרת ביום 02.7.2009, במכתב לראש הממשלה ולמזכיר הממשלה, בבקשה לקיים דיון בממשלה בהמלצות ועדת שמגר.

31. העותרת התייחסה אז במכתבה אל הצורך בהחלת כללי אתיקה על שרים וסגני שרים בנוסח שהומלץ על ידי ועדת שמגר. כמו כן, צוין כי גם הממשלה ה-32 ביקשה בקווי היסוד של ממשלתה לקדם רפורמות ממשלתיות בנושאים אלו ממש.

העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה ומזכיר הממשלה, מיום 2.7.2009, מצורף ומסומן כנספח ע/6.

32. ביום 2.11.2009 התקבל מענה מטעם משרד ראש הממשלה, בו דווח כי במסגרת החלטת ממשלה מס' 789, הוקמה ועדת נאמן, שהוסמכה לבחון את המלצות ועדה שמגר ולנסח ולהביא בפני הממשלה לאישור קוד אתי לחברי הממשלה, תוך שישה חודשים.

העתק המענה מטעם משרד ראש הממשלה, מיום 2.11.2009, מצורף ומסומן כנספח ע/7.

33. בחלוף שנתיים, ולאחר שלא פורסם דו"ח ועדת נאמן בנושא, פנתה העותרת ביום 24.3.2011, לראש הממשלה, יושב-ראש הכנסת, שרי ממשלת ישראל וחברי כנסת ישראל לשם הדגשת החשיבות שבניסוח הקוד האתי שיתווה את התרבות השלטונית של חברי ממשלת ישראל.

34. העותרת ביקשה לקדם דיון במסקנות ועדות שמגר והוסיפה: "דיונים מאוחרים שעסקו בהמלצות הוועדות, אף ביקשו להנמיך את הרף האתי שנקבע בהמלצות, ולמעשה לחזור לאחור מבחינת קיומן של מגבלות אתיות על נבחרי הציבור".

35. העותרת הוסיפה אז כי: "דווקא הוואקום במישור האתי ובכלי ההתמודדות הקיימים, יוצר עודף שימוש במשפט הפלילי, וזאת גם במקרים שאינם מתאימים או אינם הולמים".

העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה, יו"ר הכנסת וחברי הממשלה, מיום 24.3.2011,

מצורף ומסומן כנספח ע/8.

36. ביום 5.4.2011 התקבל מטעם היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, עו"ד שלומית ברנע פרגו, ובו נמסר לעותרת כי הצעתה של ועדת נאמן כבר גובשה והועברה להתייחסותו של מבקר המדינה. בהמשך לכך, הוסיפה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה: "וועדת השרים ממתינה להתייחסות זו שאמורה להינתן בקרוב".

העתק המענה מטעם היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, מיום 5.4.2011, מצורף ומסומן כנספח ע/9.

37. ביום 17.5.2011, ולאחר שהועברו הערות מבקר המדינה למשרד המשפטים לגבי טיוטת ועדת נאמן, פנתה שוב העותרת לראש הממשלה ולשר המשפטים, בבקשה שיפעלו להחלת קוד אתי על חברי הממשלה.

38. כמו כן, העותרת בקשה אז לקבל את ההערות מבקר המדינה ואת הערות העותרת, כפי שזו הובאה במכתבים מוקדמים, במטרה להציב רף נורמטיבי ראוי והולם לחברי הממשלה.

העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה ושר המשפטים, מיום 17.5.2011, מצורף ומסומן כנספח ע/10.

39. ביום 13.7.2011 התקבל אצל העותרת מענה מטעם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, לפיו החלק הארי של הערות מבקר המדינה אכן התקבלו ויושמו במסגרת נוסח הקוד האתי של ועדת נאמן, אשר פועלת על מנת להביא לידי אישור הכללים בהחלטת ממשלה.

40. המענה נחתם כי "ככלל, ועדת השרים פעלה ופועלת להצבת רף אתי-נורמטיבי הולם לחברי הממשלה. אנו תקווה כי הדברים יובהרו לאחר שיאושרו הכללים בהחלטת ממשלה כנדרש ויפורסמו לציבור".

העתק המענה מטעם משרד המשפטים, מיום 13.7.2011, מצורף ומסומן כנספח ע/11.

41. ביום 4.7.2011 פנתה העותרת בפנייה דחופה לראש הממשלה, ודרשה "ליתן עדיפות בקידום הנושא" (ההדגשות במקור). העותרת פירטה על החשיבות הרבה והצורך העז בהחלת כללי האתיקה וקראה כאמור לתת עדיפות גבוהה לקידום ניסוח ואישור הכללים, אשר יקבעו רף התנהגות שלטונית אתי לחברי וחברות ממשלת ישראל.

42. העותרת הוסיפה במכתבה, כי: "ה"חוסר" בהסדרת המישור האתי הן בכללי הכוונה כמו גם בכלי ענישה הולמים במקרה הצורך, הביאה לעיתים למצב של "פלילוציה", קרי שימוש במשפט הפלילי כרף נורמטיבי, להתנהגויות שנמצאות בתחום האתי".

העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה, מיום 4.7.2011, מצורף ומסומן כנספח ע/12.

43. ביום 13.7.2011 התקבל מענה מטעם היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, עו"ד שלומית ברנע פרגו, אשר ציינה את החשיבות הרבה שהממשלה רואה באימוץ כללי האתיקה והוסיפה כי ועדת נאמן: "קיימה כעשרים ישיבות, העבירה את נוסח הכללים שגיבשה להתייחסות מבקר המדינה, קיבלה ממנו את הערותיו, ורובן הוטמעו בנוסח הכללים, אשר יובא בימים הקרובים לאישור הממשלה".

העתק המענה מטעם היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, מיום 13.7.2011, מצורף ומסומן כנספח ע/13.

44. והנה, לאחר שהנוסח הכללי האתיקה שגובש על ידי ועדת נאמן, לא הובא לדיון, או הצבעה בממשלה, שבה ופנתה העותרת ביום 27.3.2012 לראש הממשלה ולמזכיר הממשלה בבקשה לקדם דיון בממשלה.

45. כמו כן, העותרת הוסיפה "כי לא די בהקמת וועדה ציבורית כדי להעיד על חשיבותו הרבה של קיום קוד אתי בעיני הממשלה, ואף ייתכן כי מצטייר ההיפך מאי-אימוצו, שנים לאחר שגובש, דבר שיכול להעיד על זילות הקוד האתי בעיני הממשלה".

העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה ומזכיר הממשלה, מיום 27.3.2012, מצורף ומסומן כנספח ע/14.

46. ביום 4.11.2013 פנתה העותרת שוב אל ראש הממשלה ולמזכיר הממשלה, בבקשה שיקדמו דיון בנושא בממשלה ויפרסמו להערות הציבור את נוסח הקוד האתי שגובש על ידי ועדת נאמן, אשר הופץ לשרי הממשלה לקבלת הערותיהם.

העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה ומזכיר הממשלה, מיום 4.11.2013, מצורף ומסומן כנספח ע/15.

47. ביום 5.11.2013, התקבל אצל העותרת מענה ממזכיר הממשלה שהשיב כי הנושא "מצוי בטיפולו של משרד המשפטים אשר מרכז את עבודת המטה בעניין". בהתאם ביום 5.12.2013, התקבל אצל העותרת מענה מטעם עו"ד הושע גוטליב, ראש מטה שרת המשפטים דאז, הגב' ציפי לבני, לפיו לאחר גיבושם הסופי של כללי האתיקה, תבחן בקשת העותרת לפרסום להערות הציבור קודם הבאתם לאישור הממשלה.

העתק מענה מטעמו של מזכיר הממשלה, מיום 5.11.2013, ומענה מטעמו של ראש מטה שרת המשפטים, מיום 5.12.2013, מצורפים ומסומנים כנספח ע/16.

48. ביום 26.12.2013, פנתה העותרת לשרת המשפטים דאז, הגב' ציפי לבני, בדרישה לגבש ולעגן את כללי האתיקה כפי שהומלצו על ידי ועדות שמגר ונאמן.

49. כמו כן, העותרת צירפה את הערותיה על דו"ח נאמן כפי שהופץ לחברי הממשלה, בנושאי מינוי חבר ממשלה, אחריות מיניסטרילית של חבר ממשלה, שקיפות במקרים של חשש לניגוד עניינים, מינוי נושאי משרות אמון וסמכויות מבקר המדינה.

העתק מכתבה של העותרת אל שרת המשפטים, מיום 26.12.2013, מצורף ומסומן כנספח ע/17.

50. ביום 23.1.2014 התקבל אצל העותרת מענה מעו"ד הושע גוטליב, ראש מטה שרת המשפטים, לפיו: "שרת המשפטים שותפה להשקפתכם כי הסדרה שיטתית ומלאה של כללי אתיקה לחברי הממשלה היא בעלת חשיבות רבה ובהתאם לכך פועלת לקידום".

51. עוד המשיך ראש מטה שרת המשפטים להודות לעותרת על הערותיה "אשר יילמדו וייבחנו במסגרת תהלי גיבוש הכללים", והצהיר כי שרת המשפטים ביקשה "מהגורמים המקצועיים במשרד לערוך בחינה מקיפה של נוסח כללי האתיקה שגובשו עד כה, **במטרה לקדם נוסח כללים הולם ולהכינו לקראת אישורה של הממשלה ה-33**".

העתק מענה מטעמו של ראש מטה שרת המשפטים, מיום 23.1.2014, מצורף ומסומן כנספח ע/18.

52. לאחר כחמישה חודשים נוספים בהם הנושא לא התקדם, פנתה העותרת ביום 6.7.2014, לעו"ד הושע גוטליב, ראש מטה שרת המשפטים, בבקשה להביא לקידום נוסח כללי האתיקה שגובשו

לאישור בממשלה. תשובתו של ראש מטה שרת המשפטים התקבלה אצל העותרת ביום 24.8.2014, ובה נאמר לעותרת כי "בימים אלה אנו שוקדים על כללי האתיקה על מנת להביאם לדיון".

העתק מכתבה של העותרת אל ראש מטה שרת המשפטים מיום 6.7.2014, ותשובת לשכת שרת המשפטים מיום 24.8.2014, מצורפים ומסומנים כנספח ע/19.

53. בחודש דצמבר 2014 פוטר מהממשלה שרת המשפטים דאז חה"כ לבני, והממשלה ה-33 בראשות חה"כ נתניהו נפלה. לאחר שקמה והתבססה הממשלה ה-34 בראשות חה"כ נתניהו, החלה העותרת לשוב ולפנות אל הממשלה כדי שתדון במסקנות הוועדות.

54. כך, ביום 12.1.2017, פנתה העותרת אל ראש הממשלה, שרת המשפטים דאז, הגב' איילת שקד ומזכיר הממשלה, בבקשה להביא את נוסח כללי האתיקה שגובשו במשרד המשפטים לדיון בממשלה.

55. עוד ציינה העותרת, כי גם בית המשפט העליון נדרש לסוגיה בעניין זרעי, והעיר כי הדבר נדרש "לקידום ולביסוס תרבות שלטונית ראויה". כך טענה העותרת, על הממשלה להביא את הסוגייה לדיון בהקדם האפשרי, ולהבהיר לציבור כי היא "פועלת ללא כל דופי בשם הציבור ולמען הציבור".

העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה ושרת המשפטים, מיום 12.1.2017, מצורף ומסומן כנספח ע/20.

56. ביום 12.3.2017 התקבל מענה מטעמה של שרת המשפטים, לפיה שרת המשפטים שותפה לעמדת העותרת "בשאר לחשיבות התקנתם של כללי אתיקה לחברי הממשלה, כאמצעי להתוויית התנהגות ראויה של חברי הממשלה, להבטחת תפקודה התקין ולחיזוק אמון הציבור בה".

57. על כן, נחתם במענה מטעמה של שרת המשפטים כי "מאז כניסתה לתפקיד היא פועלת לגיבוש נוסח מעודכן של הכללים, אותו בכוונתה להביא לאישורה של הממשלה, בהקדם האפשרי".

העתק המענה מטעמה של שרת המשפטים, מיום 12.3.2017, מצורף ומסומן כנספח ע/21.

58. והנה לאחר כשישה חודשים מיום קבלת המענה מלשכת שרת המשפטים, ולאחר שלא התקיים בממשלה דיון במסקנות ועדות שמגר ונאמן, פנתה העותרת בשנית ביום 10.9.2017 אל שרת המשפטים בדרישה להביא את הסוגייה לדיון הממשלה.

העתק מכתבה של העותרת אל שרת המשפטים, מיום 10.9.2017, מצורף ומסומן כנספח ע/22.

59. לאחר שלא התקבל מענה נוסף משרת המשפטים, או כל עדכון הנוגע להבאת מסקנות ועדות שמגר ונאמן לדיון בממשלה, פנתה שוב העותרת ביום 7.11.2017 אל שרת המשפטים דאז, הגב' איילת שקד, בבקשה נוספת להביא את מסקנות ועדות שמגר ונאמן לדיון בממשלה.

העתק מכתבה של העותרת אל שרת המשפטים, מיום 7.11.2017, מצורף ומסומן כנספח ע/23.

60. ביום 10.1.2018 התקבלה אצל העותרת תגובה מטעם שרת המשפטים, ולפיה בעקבות כוונת משרד המשפטים לערוך שינויים בכללים כפי שנוסחו עד כה, מקיימים הצוותים המקצועיים של המשרד התייעצות נוספת עם חברי ועדת שמגר.

61. כמו כן, במענה נמסר כי "שרת המשפטים סבורה כי מדובר במהלך ערכי מהמעלה הראשונה, הנושא עימו מסר ציבורי משמעותי הן כלפי הממשלה והן כלפי הציבור".

העתק מענה מטעם שרת המשפטים, מיום 10.1.2018, מצורף ומסומן כנספח ע/24.

62. ביום 26.4.2018 פנתה שוב העותרת לשרת המשפטים בבקשה שתקדם את דיון בממשלה בנושא החלת כללי אתיקה על חברי הממשלה בהקדם האפשרי.

63. כמו כן, חזרה העותרת במכתבה על החשיבות הרבה שציינה שרת המשפטים – במילותיה שלה לדחיפות לדון בנושא, וביקשה לקבל מידע נוסף לגבי הלבטים, או הקשיים הקיימים לגבי ניסוח הכללים והפעילות הכוללת שנעשתה לטובת קידום הדיון בממשלה. על פניה זו לא קיבלה העותרת מענה עד סוף כהונתה של שרת המשפטים.

העתק מכתבה של העותרת אל שרת המשפטים, מיום 26.4.2018, מצורף ומסומן כנספח ע/25.

64. לאחר משבר פוליטי נרחב במסגרתו נערכו ארבע מערכות בחירות ושיאו בפירוקה המהיר של הממשלה ה-35, הוקמה הממשלה ה-36 בחודש יוני 2021. לכן, לאחר התבססות הממשלה שבה ופנתה העותרת ביום 19.8.2021 לכלל חברי ממשלת ישראל ה-36, בדרישה לקדם ולהחיל את כללי האתיקה, על בסיס נוסח ועדת שמגר, בהקדם האפשרי.

65. העותרת פרשה בפני חברי הממשלה ה-36 את מסקנות ועדות שמגר ונאמן שקמו מהחלטות ממשלה קודמות; את הצורך בדיון במסקנות הוועדות בממשלה והחלת כללי אתיקה על שרים וסגני השרים; ואף את הערות בית המשפט העליון בדבר הצורך המשפטי בעיגון כללי האתיקה לחברי הממשלה.

66. בין היתר, טענה העותרת כי קידום הסוגייה ימנע את עודף השימוש הקיים כיום במשפט הפלילי לצורך אכיפת נורמות אתיות, יגביר את אמון הציבור בממשלה ואת מחויבות הממשלה לתרבות שלטונית נאותה.

העתק מכתבה של העותרת אל כלל חברי הממשלה ה-36, מיום 19.8.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/26.

67. לאחר שלא התקבל מענה מאף אחד מחברי הממשלה, פנתה העותרת שוב, לאחר חודשיים נוספים, אל ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי ושר המשפטים במכתב תזכורת מיום 17.10.2021. במכתבה דרשה שוב העותרת לקדם ולקיים דיון בהחלת כללי האתיקה על חברי הממשלה לאור החלטות הממשלה הקודמות. העותרת שוב פרשה בקצרה את מסקנות הוועדות והרחיבה על הצורך העז בהחלת כללי אתיקה על חברי הממשלה.

68. העותרת שבה ופירטה כי אמון הציבור ברשויות ובנבחרי הציבור מחייב כי הממשלה תדון ותחיל על עצמה כללי אתיקה. עוד הזכירה העותרת את הערות בית המשפט הנכבד ביחס לדחיפות הדבר.

העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי ושר המשפטים, מיום 17.10.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/27.

69. עד ליום הגשת העתירה דנן לא נתקבלה כל תגובה מטעם של המשיבים, וזאת על אף פרק הזמן הארוך שניתן למתן תשובה זו, ועל אף שמדובר בסוגיה חשובה במיוחד שאף בית המשפט הנכבד העיר בעניינה.

70. והנה, לאחר שמוצו כל ההליכים בחיוב הממשלה לדון במסקנות ועדות שמגר ונאמן, ולאחר שביקשה כן העותרת בשלל מכתביה שפורטו לעיל – על פני למעלה מעשור שלם – לא נותר לה לעותרת אלא להגיש עתירה זו לבית המשפט הנכבד כדי שהממשלה תקיים את חובתה ותדון במסקנות ועדות שמגר ונאמן.

ד. הטיעון המשפטי

ד.1. התשתית הנורמטיבית

71. ועדת שמגר המליצה כאמור לעיל, כי הכללים עצמם ייקבעו על ידי הממשלה, ומעמדם הנורמטיבי יהיה כשל החלטת ממשלה.

72. הסמכות של הממשלה לדון ולהחיל עצמה כללי אתיקה, כפי שהומלץ על ידי ועדת שמגר, מצויה על הממשלה בהתאם לסמכות השיורית של הממשלה הקבועה בסעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה: "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת."

73. לעניין קביעת סדר יומה ודיוניה של הממשלה, נקבע בסעיף 31(ו) לחוק יסוד: הממשלה, כי: "הממשלה תקבע את סדרי ישיבותיה ועבודתה, דרכי דיוניה ואופן קבלת החלטותיה אם דרך קבע ואם לענין מסוים". בהתאם, תקנון הממשלה ה-36, שהתקבל בהחלטת הממשלה מיום 20.6.2021, מסדיר את אופן קביעת סדר יומה של ממשלת ישראל.

74. על פי סעיף 1 לפרק ב' של תקנון הממשלה ה-36, ראש הממשלה הוא שיקבע את סדר יומה של הממשלה בהסכמת ראש הממשלה החלופי.

75. כמו כן, לפי סעיף 2 לפרק ב' של תקנון הממשלה, שכותרתו "נושאים לסדר היום", כל חבר הממשלה רשאי להציע להעלות נושא לסדר יומה של הממשלה, בכפוף להנחיות פרק זה. ההצעה מוגשת בכתב למזכיר הממשלה, אשר בוחן אותה בטרם מעלה את הנושא לסדר היום.

76. הנה כי כן, סדר יומה של הממשלה מצוי תחת סמכותו של ראש הממשלה, בהתאם להצעות חברי הממשלה. קביעת סדר יומה של הממשלה היא באחריות חברי הממשלה וראש הממשלה בפרט. מכאן נטען העותרת כי זוהי גם חובתם לדון במסקנות ועדות שמגר ונאמן ובאפשרות של החלת כללי אתיקה. והכל כפי שיפורט להלן.

ד.2. החשיבות שבהחלת כללי אתיקה על חברי הממשלה

77. העותרת תבקש לפתוח ולהרחיב על חשיבות בעבודתה של ועדת שמגר (ולאחר מכן ועדת נאמן), שקבעה כללי אתיקה סדורים לחברי הממשלה – וכפועל יוצא מכך על ההכרח של הממשלה לדון בהמלצות המקצועיות שהונחו לפנייהן לגבי הצורך באימוץ כללי אתיקה.

78. כידוע, חברי הממשלה מהווים את חוד החנית של הרשות המבצעת, וככאלו הם בעלי אחריות ציבורית ראשונה במעלה לפעול באופן אתי, העולה בקנה אחד עם חובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור והמדינה.

79. לכללי האתיקה חשיבות מכרעת בקידום תרבות שלטונית תקינה בישראל, למילוי התחום הנרחב של פעולות שלטוניות בעייתיות שמצויות במתחם שבין מעשה פלילי לבין מעשה כשר,

לקביעת סטנדרט אחיד של התנהגות לשרי הממשלה ולמנוע מצב בו כל חבר ממשלה קובע את גבולותיו האתיים על פי שיקול דעתו וצו ליבו בלבד. על חשיבות זו עמד גם בית המשפט הנכבד בעניין הסדר ניגוד העניינים ובעניין דרעי.

80. העותרת תפתח ותטען, כי קביעת כללי אתיקה מחייבים כלפי חברי הממשלה, מהווה תנאי הכרחי לקיומה של תרבות שלטונית תקינה ומשימה בעלת חשיבות ראשונה במעלה לעיצוב מינהל תקין.

81. נזכיר, כי כל פונקציה שלטונית אשר נתונות לה סמכויות נרחבות נדרשת להדרכה באמצעות קוד אתי, ואכן מרבית האורגנים השלטוניים שאוחזים שיקול דעת רחב, כפופים לקובץ כללי אתיקה מוגדרים, וביניהם חברי הכנסת, שופטים ובכירים בשירות המדינה. בגופים ציבוריים רבים קיים קוד אתי מקיף, ואילו בממשלה, הגורם השלטוני הבכיר ביותר, טרם נקבעו כללים שכאלה.

82. לכן, בהיעדר קוד אתי מחייב כלפי הממשלה, הרף הפלילי הופך למעשה, לרף נורמטיבי מוסרי עליון ויחיד בעיצוב פניה של התרבות השלטונית בישראל. כלומר, מעשיהם של חברי הממשלה נבחנים רק לפי שאלת הדין הפלילי – שבהעדר קוד אתי נורמטיבי אחר – הופך בפועל לחזות הכול. וזאת, למרות שהדין הפלילי בחברה מתוקנת אינו מסמן את הרף הגבוה הנדרש מאישי ציבור לניקיון כפיים, טוהר המידות ואי-משוא פנים, אלא מציב רף נורמטיבי תחתון, כקו אדום בוהק שחצייתו היא עדות לשחיתות מובהקת, אסורה וחמורה, אשר דורשת התערבות אגרסיבית של המשפט.

83. אין צורך להכביר במילים על מעשיהם של חלק מחברי הממשלה בשנים האחרונות, כפי שאלה נחשפו בתקשורת: החל מהפרת הגבלות הקורונה; דרך מינוי מקורבים ומועמדים לא מתאימים למשרות אמון ומשרות בכירות; הצגת "פייק ניוז" ומידע לא אמין על עבודתם; שימוש לא ראוי ברכב השרד ובאבטחה הצמודה ועד שימוש בשפה לא-ראויה.

84. אם כן, כאשר הדין הפלילי הוא הכלי המרכזי שמכווין את התנהלות חברי הממשלה בין האסור לבין המותר, כל פעולה שאינה מצויה בטווח הפלילי הופכת מיד ל"כשרה למהדרין", או לחילופין מצריכה התערבות של ערכאה שיפוטית דוגמת בית משפט נכבד זה, המוצא עצמו תדיר נדרש למקרים שייתכן ולא היו צריכים לבוא בפניו במציאות בה היו נכתבים כללים אתיים, ואשר מוצא עצמו עושה שימוש בכלים הלקוחים מתוך המשפט המנהלי על מנת לפתור נושאים אשר יכול והיו נפתרים בקלות לו היה מוגדר מוסד האמור לטפל בהם (דוגמת ועדת האתיקה לחברי כנסת).

85. רק לאחרונה בעניין הסדר ניגוד העניינים, עלתה שאלת סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה לקבוע הסדר ניגוד עניינים לראש הממשלה המואשם בפלילים חמורים. כבר שם בית המשפט הנכבד העיר, כי לו היו כבר מוסדרים כללי האתיקה כפי שהומלצו על ידי ועדת שמגר לא היה כלל צורך בניהולו של ההליך בבית המשפט.

86. כמו כן, בעניין דרעי ביקשה העותרת כי על ראש הממשלה תחול החובה לבחון שיקולים נוספים מתחום טוהר המידות, בטרם הוא ממנה את מועמד שהורשע בעבירות חמורות הנושאות קלון לתפקיד שר – שבעקבות מעשיו בתפקיד זה ממש הוא הורשע. כבוד השופטת (כתוארה אז) אי חיות, ציינה בפסקה 21 לפסק דינה, כי:

"אמת מידה נוספת אשר ראש הממשלה יכול היה להסתייע בה לצורך הפעלת שיקול דעתו לעניין מינוי שרים היא אמת מידה אתית. ואולם,

למרבה הצער עד עצם היום הזה לא הותקן קוד אתי החל על חברי הממשלה ומשכך אין בידי ראש הממשלה כללי אתיקה אשר בהם יוכל להסתייע" (ההדגשות אינן במקור, הח"מ).

87. יתרה מכך, הוואקום במישור האתי אף עלול להוביל לשימוש-יתר בכלים מן המשפט הפלילי לאכיפת נורמות אתיות, אף במקרים שאינם הולמים זאת. זאת, בפרט כשמדובר בשרים הנושאים בתפקידים הבכירים ביותר במגזר הציבורי, אשר חייבים בחובת נאמנות לאינטרס הציבורי ועין הציבור כולו נשואה עליהם.

88. אשר על כן, קיימת חשיבות מכרעת בדיון והחלת כללי אתיקה על חברי הממשלה. לא בכדי ישבה על המדוכה ועדת שמגר במשך כמעט שנתיים רצופות ופרסמה דין וחשבון מקיף הכולל המלצות ליישום כללים. על חברי הממשלה חלה החובה לקבוע נורמות אתיות ברורות, לשם מניעת פעולות שלטוניות שמעלות סימני שאלה על כשירותם שלהם.

3.ד. הממשלה חורגת ממתחם הסבירות באופן קיצוני

89. לאחר שעמדה העותרת על חשיבותן המכרעת של נורמות אתיות, כתובות עלי ספר, המכווונות את התנהגותם השלטונית של חברי הממשלה, לא נותר אלא לקבוע כי הימנעות הממשלה מלדון בהמלצות הוועדות הציבוריות שמונו בעשור האחרון, ועמלו ביסודיות ומקצועיות על ניסוח הצעות להחלת קוד אתי על חברי הממשלה, חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות המוקנה לה.

90. העותרת תבקש להרחיב בפרק זה מדוע אי-הדיון בנושא זה בממשלה עומד בניגוד מובהק לאינטרס הציבורי; שרירותי וחסר כל נימוק; פוגע אמון הציבור בנבחרי הציבור וברשויות; ולאור המאפיינים הייחודיים של הדיון הנ"ל, אף מצר את מתחם שיקול הדעת של הממשלה בכל הנוגע לדרישה שתדון במסקנות ועדות שמגר ונאמן; והכל כפי שיפורט להלן.

91. ראשית לכל, העותרת תטען, כי על הממשלה חלה החובה להפעיל סמכויותיה ושיקול דעתה בתוך מתחם הסבירות. שיקול הדעת של הרשות מוקנה לה בנאמנות מן הציבור, ומהותה הנורמטיבית של עילת הסבירות היא הבטחת ההגנה על האינטרס הציבורי עליו מופקדת הרשות. יפים לעניין זה קביעותיו של הנשיא ברק בבג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, לה(1) 421 (1980):

"הרשות הציבורית להפעיל את שיקול-דעתה [...] על פי הנורמות המשפטיות החלות על הפעלתו של כל שיקול-דעת מינהלי. אמנות מידה אלה הן כי על הרשות המינהלית לפעול בהגינות וביושר. אסור לה לפעול מתוך שרירות, הפליה, משוא-פנים, ניגוד עניינים, חוסר תום-לב או חוסר סבירות, עליה לשקול את כל השיקולים הנוגעים לעניין ושיקולים אלה בלבד." (שם, בעמ' 436) (ההדגשות אינן במקור).

92. אם כן, תטען העותרת, כי על הממשלה חלה חובה לפעול ולהעלות לסדר יומה את המלצותיהן ומסקנותיהן של ועדת שמגר וועדת נאמן. כאשר הממשלה מסרבת לעשות כן – על פני תקופה ארוכה – היא חורגת בצורה קיצונית ממתחם הסבירות. זאת, בין היתר, לאור החשיבות בדבר ועבודת הוועדות שנעשתה בעבר, ולאור כל אחת מן העילות שלהלן – כל אחת לחוד וביחד.

ד.3.א. אי-דיון בממשלה עומד בניגוד לאינטרס הציבורי ובהתאם לאינטרס האישי של

חברי הממשלה

93. עד כאן עמדה העותרת על אינטרס הציבור הגלום בהבאת מסקנות הוועדות אל אישור הממשלה, ועתה תצביע העותרת על האינטרס האישי של חברי הממשלה בעניין זה – אשר למעשה סותר את זה הציבורי.

94. עניינה של עתירה קשור כחוט השני, גם בתוכנו של הקשה לקיים דיון – תוכן המכוון כלפי הממשלה פנימה – כלפי המגבלות, אשר חלות על חבריה והסטנדרטים בהם עליהם לעמוד. העותרת תטען כי חוסר הסבירות הקיצוני מומתש באופן מובהק דרך בחינת האינטרסים הנוגדים העומדים על כף המאזניים בהחלטה אם להביא את מסקנות ועדת שמגר וועדת נאמן אל שולחן הממשלה.

95. ברור לכל, כי קביעת כללי אתיקה תביא לצמצום חופש פעולותיהם של חברי הממשלה להתנהג ככל שעולה על רוחם, כל עוד אינם חוצים את הרף הפלילי; החלטה על החלת כללי אתיקה תביא לעיגון מפורש של הדרכות ברורות שמסדירות "תחומים אפורים", בהם יכולים כיום חברי הממשלה להלך בלא חשש; ואף היא טומנת בחובה אפשרות להטיל סנקציות ממשיות על חברי הממשלה. מגבלות אלו אינן "תופעות לוואי" של כללים אלו, אלא מהוות התוצאה הישירה והתכלית המפורשת של קביעת כללים אלו.

96. העותרת תזכיר, כי בבסיסו של עניין, חובת האמונים של נבחר הציבור כלפי הציבור מהווה מושכלת יסוד במשפט הציבורי הישראלי. על בסיסה מוטלת על איש-הציבור החובה לפעול למען האינטרס הציבורי, ללא משוא-פנים ומבלי לשקול את השפעת ההחלטה השלטונית על עצמו כאדם פרטי. גישה זו בוטאה לא אחת במסגרת פסיקות בית משפט נכבד זה. יפים לעניין דבריו של כב' השופט (כתוארו אז) חשין בבג"ץ 103/96 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, (נ4) 309 (1996):

"נבחר הציבור הינו שליח הציבור, וכאותו שליח ציבור האומר להיות פה לקהל ומציג עצמו כעני ממעש, נרעש ונפחד, כן הוא נבחר הציבור: משלו אין לו ולא כלום וכל אשר ברשותו ובהחזקתו - משל הקהל והקהילה הוא. הגינות, יושר לבב וטוהר המידות הינם סימני היכר מובהקים שניתן בנבחר ציבור ראוי לשמו, ותכונות נפש אלו הן עמוד האש ועמוד הענן שיוליכו את נבחר הציבור הדרך."

97. על כן, שתיקת הממשלה בנושא החלתם של כללי האתיקה, והימנעותה הנמשכת מעל עשור מהדיון במסקנות הוועדות המקצועיות, כל אלה עלולות להצביע כל סימני היכר הפוכים דווקא מהגינות וטוהר המידות.

98. העותרת תטען, כי על כף המאזניים עומד מצד אחד האינטרס הציבורי הרחב הגלום בהחלת כללי אתיקה על חברי הממשלה כפי שפירטה העותרת לעיל. מן הצד השני, עומד לו לבדו, צר ואילם, אך האינטרס האישי של חברי הממשלה עצמם – שלא להיות כבולים במגבלות כללי האתיקה, ולהמשיך ולזכות בזכויות-יתר שאינן מוקנות ליתר האורגנים ובעלי התפקיד בשירות הציבורי.

99. בית המשפט עמד כבר בעבר על החשש מהחלטה במסגרתה הגורם המחליט הוא גם הגורם הזוכה. החלטות אלה, שלתוצאותיהן השלכות ישירות על זכויות וחובותיהם של מקבלי החלטות עצמם, מטבען יוצרות סכנה לאינטרס הציבור. עמד על כך כב' השופט (כתוארו אז)

חשין היטב בבג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, נו(6) 117 (2002):

"לאדם [...] יש אינטרסים אישיים, קרא אינטרסים חומריים; כי לעת שהאינטרס האישי בא במעורב עם אינטרס ציבורי, נוצרת סכנה להשפעה בלתי ראויה על שיקול-הדעת."

100. בדומה לכך, קבע בית המשפט זה מכבר את היחס הראוי שיעמוד בין האינטרס האישי של מקבל החלטה לבין האינטרס הציבורי שבשמו הוענקו לו סמכויות ושיקול דעת מינהלי. על הצורך בהינתקותו של נבחר הציבור מכל אינטרס נוגד הרחיב כב' השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, לד(2) 566 (1980), ובמיוחד בעמ' 670 לפסק דינו.

101. למותר לציין, כי האינטרס של חברי הממשלה להיות משוחררים מהדרכה אתית הוא אינטרס שמשקלו האובייקטיבי הוא אפסי, ואין לו מקום במערכת קבלת החלטות של ממשלה סבירה.

102. ודוק, המצב המוסדי המורכב במסגרתו אורגן מינהלי או חוקתי קובע בעבור עצמו את ההסדרים המתווים את פעולותיו איננו חדש בשיטת משפטנו. מצב מוסדי זה מעורר חשש לפעולות בלתי-סבירות ולחידרת שיקולים פרטיים להחלטות ציבוריות, לאור ניגוד העניינים המובנה בין האינטרס האישי של חברי הממשלה לבין האינטרס הציבורי. חשש זה מתעורר במיוחד כאשר נראה כי הממשלה המחליטה בעבור עצמה.

103. אם כן, הימנעותן הממושכת של ממשלות ישראל לדון במסקנות הוועדות שהן עצמן הקימו, יחד עם ההגנה הברורה על האינטרס האישי של חברי הממשלה הגלומה בהימנעות זו, לא מותירות מקום לספק בדבר אי-הסבירות הקיצונית של החלטה זו.

104. על כן, העותרת סבורה כי אופייה של החלטה שלא להביא לדיון הממשלה את מסקנות ועדות שמגר ונאמן, מלמדת באופן מובהק ביותר על אי-סבירותה הקיצונית. מלבד החשיבות העצומה של קביעת כללי האתיקה, עצם קיומו של האינטרס האישי הברור של חברי הממשלה להימנע מדיון בעניין, מוביל באופן ישיר למסקנה כי החלטת הממשלה להימנע מדיון בעניין חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות, ומחייבת אף את התערבות של בית המשפט הנכבד.

ד.3.3. ההחלטה לא לדון בנושא היא שרירותית ומבלי שניתנו הנימוקים הנדרשים

105. עד כה עמדה העותרת על התחום הפעורה בין האינטרס הציבורי שבדיון הממשלה בכללי האתיקה לבין האינטרס הצר והאישי של חברי הממשלה להימנע ממנו. עתה, תפנה העותרת לבחון את ההחלטה שלא לדון במסקנות הוועדות לגופה.

106. העותרת תטען, כי כפי שמעיד מיצוי ההליכים הארוך כאלף עדים – ההחלטה להתעלם ממסקנות ועדות שמגר ונאמן ולא לקיים דיון בממשלה במשך למעלה מעשור – התקבלו בלא נימוק. בדחייתם את הקץ ובניסיונותיהם להימנע מדיון במסקנות, קיבלו למעשה המשיבים החלטה לדחות את מסקנותיהן של שתי ועדות ציבוריות שעמלו ביסודיות ובמקצועיות לניסוח כללי אתיקה לממשלה.

107. כמו כן, תוסיף העותרת כי אי-קיומו של דיון במסקנות הוועדות הוא למעשה התעלמות מציפייתו של הציבור בנושא ואף תוך הצגת מצג במענה לפניות העותרת, כי הממשלה אכן

מתכוונת לדון בנושא. קבלת החלטה זו – שלא לדון במסקנות ועדות שמגר ונאמן – התקבלה ללא נימוק ובשרירותיות.

108. כפי שעולה מפרק מיצוי ההליכים, העותרת פנתה בעשור האחרון מספר רב של פעמים אל ממשלות ישראל, ראשיהן, שרי המשפטים שלהן ויועציהן המשפטיים בדרישה לדון במסקנות ועדות שמגר ונאמן, או לכל הפחות לנמק מדוע זה ממשלת ישראל נמנעת מלדון בהן.

109. אם כן, על אף שהמשיבות נמנעו שוב ושוב מהדיון במסקנות, לאורך עשור הן לא מסרו לעותרת בכל פניותיה ולו נימוק או הסבר אחד מדוע מסקנות הוועדות לא הובאו בפני הממשלה לדיון ואישור. לא זו אף זו, המשיבות ונציגיהן חזרו והביעו לפני העותרת את נכונותן להביא את כללי האתיקה לאישור הממשלה ואף את מחויבותן לנושא.

110. כך, למשל, ביום 13.7.2011, הודיעה לעותרת (נספח ע/13), עו"ד שלומית ברנע פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, כי מלאכת כתיבת ואישור כללי האתיקה לחברי הממשלה נמצאת ממש לקראת סיום, וכי –

"ועדת השרים [ועדת נאמן] קיימה כעשרים ישיבות, העבירה את נוסח הכללים שגיבשה להתייחסות מבקר המדינה, קיבלה ממנו את הערותיו, ורובן הוטמעו בנוסח הכללים, אשר יובא **בימים הקרובים** לאישור הממשלה." (ההדגשות והתוספת שבסוגריים נוספו ע"י הח"מ).

111. בהמשך לכך, ביום 23.1.2014 בתגובה לפניית העותרת (נספח ע/18), הביע עו"ד הושע גוטליב, ראש המטה של שרת המשפטים דאז הגב' ציפי לבני, את מחויבות השרה לעניין, ובלשונו –

"שרת המשפטים שותפה להשקפתכם כי הסדרה שיטתית ומלאה של כללי אתיקה לחברי הממשלה היא בעלת חשיבות רבה ובהתאם לכך פועלת לקידום. לפיכך, ביקשה שרת המשפטים מהגורמים המקצועיים במשרד לערוך בחינה מקיפה של נוסח כללי האתיקה שגובשו עד כה, **במטרה לקדם נוסח כללים הולם ולהכינו לקראת אישורה של הממשלה ה-33**." (ההדגשות והתוספת שבסוגריים נוספו ע"י הח"מ).

112. זאת ועוד, ביום 12.3.2017 בתגובה לפניית העותרת (נספח ע/21), השיבה שרת המשפטים בממשלה ה-34, חה"כ איילת שקד, במענה מטעמה, כי –

"שרת המשפטים שותפה לעמדתכם באשר לחשיבות התקנתם של כללי אתיקה לחברי הממשלה, כאמצעי להתוויית התנהגות ראווה של חברי הממשלה, להבטחת תפקודה התקין של הממשלה ולחיוזוק אמון הציבור בה. לפיכך, מאז כניסתה לתפקיד היא פועלת לגיבוש **נוסח מעודכן של הכללים, אותו בכוונתה להביא לאישורה של הממשלה, בהקדם האפשרי**." (ההדגשות נוספו ע"י הח"מ).

113. הנה כי כן, התגובות החוזרות ונשנות על נכונות המשיבים להיענות לדרישות העותרת על פני למעלה מעשור, לא באו לידי ביטוי במציאות. כך, תמקו המשיבות מנימוק החלטותיהן שלא להביא בשום שלב את מסקנות הוועדות לדיון ואישור בממשלה, תוך גלגול הכללים מגורם מקצועי אחד למשנהו, והימנעות ממתן הסבר מניח את הדעת מדוע הן מבקשות "לדחות את הקץ".

114. הפער שבין הרטוריקה המחויבת לצורך בהחלת כללי האתיקה לבין הפרקטיקה המתנערת מאחריות על הסוגייה, בלא מתן נימוקים או הסברים מניחים את הדעת, בהעדר דיון רציני ומעשי באופן שקוף לציבור, מוליכות למסקנה אחת בלבד – כי ההחלטה שלא לדון במסקנות הוועדות בסדר יומה של הממשלה היא החלטה שרירותית.

115. שרירותיות ההחלטה מחזקת את טענת העותרת כי ההחלטה חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות. חובת ההנמקה היא מרכיב חיוני בכל שיטה משטרית המבקשת להגן על תקינות ההליך, לפקח על מקצועיות ואיכות השירות הציבורי ולהיאבק בשרירותיות ואפליה. עמדה על כך כבי' השופטת (כתוארה דאז) ביניש בפסקה 4 לפסק דינה בבש"פ (י-ם) 3810/00 אריאל גרוסמן נ' מדינת ישראל (נבו, 11.6.2000).

116. החובה לנמק החלטות שלטוניות היא חובה רחבה ומהותית, ומגלמת בתוכה את חובתה הבסיסית של הרשות להגינות כלפי האזרח (וראו לעניין זה, פסק דינו של כבי' השופט זמיר בבג"ץ 2159/97 מועצה אזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים ואח', פ"ד נב(1) 75, 89)). גם פרופ' דפנה ברק-ארז בספרה המשפט המינהלי עמדה על חשיבותה של ההנמקה בשמירה על הגינות ההליך המינהלי, במניעת שרירות, בהגנה על אמון הציבור ברשות המינהלית ובפיקוח על קיומו של הליך קבלת החלטות תקין בעמ' 423-424.

117. בהקשר זה תטען העותרת כי העובדה שמדובר במקרה דנן בהימנעות מהחלטה, ולא מדובר בנקיטת החלטה פוזיטיבית, אינה מורידה מחובתה של ממשלת ישראל לנמק את החלטתה. זאת, מפני שדה-פקטו טיבה של ההימנעות מביאה לידי דחיה של מסקנות הוועדות ללא נימוקים, וכן לאור פניותיה התוזרות והנשנות של העותרת שקיבלו מענה שאינו משקף את המצב לאשורו ולאור ציפייתו הסבירה של הציבור מהממשלה לדון בהמלצות הוועדות.

118. מסקנה זו מתחזקת נוכח עמידת בית המשפט על חשיבות הדיון במסקנותיהן של ועדות ציבוריות, ועל ציפיית הציבור מהממשלה לעשות כן. הגם שמדובר בערכאה דלמטה, סבורה העותרת שנכון יהיה לעניין זה להביא את דבריו המדויקים והקולעים שלשל כבי' השופט שאול שוחט, בעת"מ (מינהליים ת"א) 19336-08-16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משרד הביטחון (נבו 11.12.2018), בפסק דין אשר דן בפרסום מסקנות דוח שמגר הדן במדיניות הרצויה בתחום השבויים והנעדרים, שם קבע כי:

"ועדה ציבורית ש"מוקמת כדי לענות על צורך בעל חשיבות ציבורית חיונית הטעון בירור" (גם אם אינה ועדת חקירה ממלכתית [...]) שכוללת בדו"ח מטעמה המלצות באשר לדרך ההתנהלות הנכונה, לטעמה, בהקשר לאותו צורך, מצפה, כי ייערך, תוך זמן סביר, דיון רציני ומעמיק בהמלצותיה גם אם לא מוטלת חובה על הממשלה שהורתה על הקמתה לאמץ. ציפייה זו אינה רק של הועדה וחבריה אלא של הציבור כולו. הועדה בענייננו מסרה את המלצותיה בשנת 2012, ועד עתה לא מצאה הממשלה לנכון לקיים דיון בדו"ח ובהמלצותיו" (שם, פס' 36) (ההדגשות אינן במקור).

119. אם כן, ההחלטה לדון בהמלצות ועדה מקצועית היא החלטה שהציבור מצפה לה והיא ההחלטה הראויה במקרה זה, בוודאי בהיעדר הסבר מניח את הדעת להימנעות ממנה.

120. בנוסף, בבג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גילית" נ' שר החינוך, התרבות והספורט, (3) 002 (1996), התייחס כבי' השופט אור לכך שלמרות שהשר המופקד על סמכות מינהלית רשאי לדחות את המלצותיה של ועדת מומחים שהוקמה לבקשתו, הוא איננו רשאי לדחותה ללא דיון ובלא נימוקים. ונביא את הדברים כלשונם –

"שר החינוך הוא המוסמך לקבל את ההכרעה. המלצותיה של ועדת המומחים אינן סוף פסוק מבחינתו. לא מוטלת עליו החובה לקבל את דברי הוועדה כסוף פסוק. אדרבא. השר רשאי, ואף חייב, לקיים תהליך מלא של הערכה ובחינה גם באשר למסקנותיה של ועדה זו. ודוק: אין מדובר באורגן מוסמך של משרד החינוך אשר ניתנה לו סמכות הכרעה בעניין הנדון [...] מדובר בוועדת מומחים קיצונית, אשר נתבקשה ליתן הערכה מקצועית על אודות תכנית גילית. [...] רק בדרך

של הערכה, ניתוח ובחינה עניינית של מכלול החומר, יוכל השר לזקק הכרעה מינהלית מושכלת. (שם, פס' 31) (ההדגשות נוספו ע"י הח"מ).

121. כלומר, במקום בו הוקמה ועדה רצינית בראשות הנשיא בדימוס שמגר וחבריה פרופ' גבריאלה שלו ופרופ' אסא כשר, אשר ישובה על המדוכה במשך כשנתיים ופרסמה דין וחשבון מקיף הכולל כללי אתיקה עלי ספר, הרי שעל הממשלה חלה החובה לכל הפחות לדון בהחלט כללי האתיקה. במידה והממשלה מבקשת לדחות את המלצות ועדות שמגר ונאמן עליה להציב נימוקים ראויים.

122. אשר על כן, ולאור כל האמור, אי-הדיון בסוגיית כללי האתיקה ללא נימוקים, תוך ערפול העניין באמצעות הצהרות כוונות ריקות ואף תוך העברת מסרים מסולפים שאינם מתיישבים עם התנהלותה בפועל של הממשלה, מעיד הדבר על שרירותיות. שרירותיות אשר מחזקת את אי-סבירותה הקיצונית של החלטת הממשלה שלא לדון במסקנות הוועדות.

ד.ג.3. ההחלטה לא לדון פוגעת באמון הציבור ברשויות ובנבחרי הציבור

123. החלטת המשיבים שלא לדון באפשרות להטיל על חברי הממשלה כללי אתיקה, תוך הימנעות מדיון במסקנות הוועדות שהן עצמן מינו, היא בלתי סבירה אף בשל העובדה שהן פוגעות באופן אנוש באמון הציבור ברשויות ובנבחרי הציבור.

124. העותרת תזכיר, כי ועדת שמגר קמה כדי לגבש כללים אתיים לחברי הממשלה על רקע הצורך להשיב את האמון הציבורי במעשי הממשלה – מסיבה זו מונתה ועדה ציבורית, מקצועית ובלתי-תלויה, אשר בראשותה עמד הנשיא בדימוס. שמגר ומונו פרופ' אסא כשר ופרופ' גבריאלה שלו לחבריה.

125. בית משפט נכבד זה עמד לא אחת על חשיבותו של אמון הציבור בשירות הציבורי ובכך שפעולות רשויות השלטון נעשות לטובת הכלל בלבד, ולא על מנת להגן על אינטרס נסתר, אישי וצר של חברי הממשלה. אמון הציבור בממשלה, כפורום המוביל של השלטון המרכזי בישראל, מהווה תנאי הכרחי ובסיסי לקיומו של שלטון תקין. כך נקבע בע"פ 121/88 מדינת ישראל נ' דרוויש, פ"ד מה(2) 663 (1991), כי האמון שרוחש הציבור היא תנאי הכרחי לקיומו של שלטון תקין.

126. אמון הציבור אינו שיקול מדיניות מופשט, ההפך הוא הנכון – בית המשפט הנכבד קבע בעבר כי במצב בו קיים חשש כבד שמא הרשות פועלת באופן שפוגע באמון הציבור, עליו להגשים את תפקידו, ולהגן על הציבור מפני הפרת האמונים של הרשות. כך קבע בית המשפט הנכבד בבג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, אריאל שרון (פורסם בנבו, 9.10.2003):

"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 דינו לא שפכו את הדם ועינינו לא ראו. במובן מסויים יש בהתערבות של בית-המשפט באירועים מעין-אלה התערבות שבהגנה עצמית". (שם, בעמ' 904-903, ההדגשות הוספו ע"י הח"מ).

127. בעניינו, אמון הציבור בממשלה נפגע בשלושה מישורים מרכזיים. ראשית, בשל החשש שמא חברי ממשלות ישראל מקבלים הכרעות שלטוניות כשהאינטרס האישי שלהם עומד במרכז מערכת קבלת ההחלטות. כפי שנאמר לעיל, חברי הממשלה מבקשים שלא לכבול את עצמם בכללים אתיים מחייבים, פוגעת באמון הציבור בצורה קשה.

128. שנית, בשל האופן הבלתי-מקצועי וההליך הבלתי-סדור בו מטפלות המשיבות בעניין זה על פני למעלה מעשור. הליך מינהלי סדור מבוסס על איסוף תשתית עובדתית, ניהול דיון רציני, הקשבה להמלצות דרגים וועדות מקצועיות "בלב פתוח ובנפש חפצה", תוך העמקה בסוגיות הנדרשות. הליך כזה מחזק את אמון הציבור ברשות השלטונית ומעניק לגיטימציה ציבורית להחלטותיה. לעומת זאת, בענייננו, הימנעותה הפסיבית של הממשלה נעשתה כלאחר יד ובהעדר דיון, תוך התעלמות מוחלטת מהמלצות ומסקנות הוועדות המקצועיות ודחייתן על הסף בלא נימוקים.

129. שלישית, לאור הפער המשמעותי הקיים בין התנהלות המשיבות לבין הרטוריקה של נציגייהן בשנים האחרונות. כמפורט לעיל בהרחבה המשיבות הביעו את מחויבותן כלפי העותרת שוב ושוב למלאכת קידום קביעת כללי האתיקה לחברי הממשלה. למרות זאת, קשה שלא להבחין כי בעוד יד ימין כתבה מסרים אלו, יד שמאל הסירה מסדר היום את אשר התחייבה רעותה לעשות. התנהלות זו, אשר יוצרת תחושה קשה בציבור של "אחד בפה ואחד בלב", פוגעת אנושות באמון הציבור ובאדנים עליהם מונחים יחסי העם והשלטון במשטר דמוקרטי.

130. נוכח כל האמור, העותרת סבורה כי אי-דיון בממשלה במסקנות הוועדות פוגעת באמון הציבור ולכן חורגת רק מסיבה זו לבדה חורגת ממתחם הסבירות באופן קיצוני.

ד.3.ד. שיקול הדעת של הממשלה בנושא דנן הוא צר

131. לאחר שעמדה העותרת על אי-סבירותה של ההחלטה לא לדון במסקנות ועדות שמגר ונאמן, קעת תטען העותרת כי לאור אופייה של ההחלטה לא לדון בהחלט כללי האתיקה מתחם הסבירות של הממשלה הוא צר במיוחד.

132. פעמים רבות מספור התייחס בית המשפט הנכבד אל "מתחם הסבירות" כמתחם יחסי, המשתנה בהתאם לאופי ההחלטה המינהלית, על בסיס שיקולים שונים. עמד על כך כב' השופט זמיר בבג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, נא(3) 46 (1997), בקביעתו, כי:

"השאלה אם החלטה מינהלית לוקה בחוסר סבירות קיצוני תלויה בגבולות של מיתחם הסבירות, הוא המיתחם שבו הרשות המינהלית רשאית להחליט לפי שיקול דעתה. מיתחם הסבירות של כל סמכות מינהלית תלוי במאפיינים של הסמכות: מה הלשון והתכלית של החוק המסמך; מי הרשות המוסמכת; מהו העניין המוסדר על-ידי הסמכות. [...] בהתאם למאפיינים אלה משתנה מיתחם הסבירות: יש שהוא צר ויש שהוא רחב. בהתאם לכך משתנה גם הביקורת השיפוטית: אף שהכלל בדבר הסבירות, המשמש את הביקורת השיפוטית, הוא אותו כלל לגבי כל סמכות וסמכות, היישום של כלל זה משתנה לפי מיתחם הסבירות מסמכות לסמכות. ככל שמיתחם הסבירות מתרחב, הביקורת על הסבירות מצטמצמת" (שם, פס' 11).

133. כלומר, לפי אופי הנסיבות ואופיו של הדיון במסקנות ועדות שמגר ונאמן, תטען העותרת כי כאשר מדובר על מסקנות של ועדה ציבורית ומקצועית שדנה בעניינים הקשורים באופן מהותי לאינטרסים האישיים של חברי הממשלה – שיקול הדעת של הממשלה שלא לדון – ללא כל נימוקים – הוא צר במיוחד.

134. בית המשפט נכבד זה כבר דן באופן הייחודי שבו עליו לבקר את סבירותן של החלטות במקרים דומים. כך, למרות שלרשות עומדת חזקת החוקיות והמינהל התקין – בעניינים הקשורים באופן מהותי לעניינים האישי של קובעי המדיניות חזקה זו – הולכת ונחלשת. כב' השופט

(כתוארו אז) חשין עמד על הדברים כאשר התייחס לסבירות ההחלטה של ועדת הכנסת על גמלת שכר לחברי הכנסת עצמם בבג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, נו(6) 117 (2002) (להלן: "עניין גמלת השכר"):

"החלטותיה של רשות מוסמכת נהנות, על דרך הכלל, מחזקת חוקיות וסבירות. [...] אשר להחלטותיה של ועדת הכנסת בנושא גימלה לחברי-כנסת-לשעבר, יהיו מי שיטילו ספק אם חזקת החוקיות והסבירות תתפוש בהחלטות אלו, ולו בשל ניגוד העניינים המובנה והגלוי לעין שבו נתונים חברי-הכנסת לעת שהם מחליטים בנושאי גימלה לחבריהם ולהם-עצמם." (שם, פס' 52) (ההדגשות נוספו ע"י הח"מ).

135. כמו כן, בעניין גמלת השכר קבע כב' השופט ריבלין (בפסקה 11 לפסק דינו), כי אופי של החלטה המשפיעה באופן אינדיבידואלי על קבוצה מצומצמת ומוגדרת של פרטים, אשר הם אותם הפרטים המקבלים את ההחלטה הזו בפועל בכובעיהם, מצרה את מתחם הסבירות שלהם. ובלשון פסק הדין –

"תקנה זו שהתקינה ועדת הכנסת מתקרבת באופייה לצו אינדיבידואלי. [...] הסממן המעין-אישי הזה של ההחלטה, שעוטה לבוש של החלטה כללית, עשוי להשפיע – לצד גורמים אחרים – על עיצוב רף הביקורת השיפוטית בכך שהוא מכפיף את ההחלטה לבדיקה דוקנית ומצר את מתחם הסבירות שבו היא רשאית לדור." (שם, פס' 11) (ההדגשות נוספו ע"י הח"מ).

136. הנה כי כן, בעניינינו וודאי כי מתחם הסבירות של הממשלה הוא צר באופן משמעותי. ראשית, ההחלטה אם לדון או לא לדון בהמלצות הוועדה המקצועית אמנם מצויה תחת סמכותה של הממשלה, אך היא איננה עניין שבמומחיות ומקצועיות הנתונה לממשלה. ההפך הוא הנכון, הגורם המקצועי הוא ועדת שמגר, אותה ועדה שהגישה את המלצותיה לפני 13 שנים ומאז הן מעלות אבק על מדפי הממשלה. שנית, ברי שהחלטת הממשלה נושאת "סממן מעין-אישי" מצרה באופן מהותי את מתחם הסבירות הנתון לה בקבלת החלטה זו.

137. אי לכך, מתחם הסבירות של הממשלה בקביעת סדר יומה בעניין הוא צר, וממילא ברור כי ההחלטה שלא לדון במסקנות ועדות שמגר ונאמן חורגת באופן קיצוני ומהותי ממתחם הסבירות הרלוונטי.

ד.4. סיכום

138. הנה כי כן, משהונחה לפני בית המשפט הנכבד התשתית העובדתית והמשפטית, כי הממשלה מחויבת לדון במסקנות ועדת שמגר ונאמן, ובנושא החלת כללי האתיקה על חבריה, ומאחר שלא עשתה כן – למרות מיצוי ההליכים מצידה של העותרת שנמשך על פני למעלה מעשור – העותרת פונה כעת להתערבות בית המשפט הנכבד.

139. העובדה שדיון במסקנות ועדות שמגר ונאמן הוא בהתאם לאינטרס הציבורי ועלול לעמוד בניגוד לאינטרס האישי של חברי הממשלה; שלא ניתנו כל נימוקים מצד הממשלה מדוע לא התקיים דיון במסקנות הוועדות על פני למעלה מעשור; שאי-דיון במסקנות פוגע פגיעה אנושה באמון הציבור ברשויות ובנבחרי הציבור; כל אלה מהווים חריגה קיצונית ממתחם הסבירות של הממשלה בקביעת סדר יומה.

140. אשר על כן, מתכבדת העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד כי יוציא את הצווים המבוקשים ברישא לעתירה.

141. כמו כן, ובנסיבות העניין, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על קיומו של דיון דחוף בעתירה.

142. עתירה זו נתמכת בתצהירו של עמק ברכה, סמנכ"ל העותרת.

143. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה זו והצווים המבוקשים בכותרת.


הידי נגב, עו"ד


תומר נאור, עו"ד


ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת

09 נובמבר 2021; ה' כסלו תשפ"ב, בירושלים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עו"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומד נאור ו/או אריאל
ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטווירט ו/או רחלי אל-שי
דזנפלד ו/או דותם בבלי דביר
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054, 9136001.
טל': 02-5000073; פקס': 02-5000076

העותרת

- נגד -

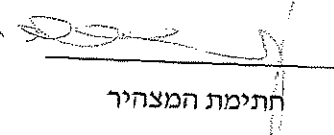
1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
מרח' צאלח א-דין 29, ירושלים.
טל': 073-3925590; פקס': 02-6467011

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ מר עמק ברכה, מס' זהות 028959716, סמנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת כי העובדות
המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.


חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד הידי נגב, מאשר בזאת כי ביום 9.11.2021, חתם לפני מר עמק ברכה, מס' זהות 028959716,
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.


הידי נגב, עו"ד

מ.ר. 81512

הידי נגב, עו"ד

רשימת נספחים

העתק החלטת ממשלה מס' 194 בנושא הקמת ועדת שמגר, מיום 25.6.2006.	<u>נספח ע/1</u>
העתק כתבתו של צבי זרחיה, "שרי הממשלה צריכים לאמץ את הקוד האתי שהוצע ב-2008", מיום 13.12.2010.	<u>נספח ע/2</u>
העתק העמ' הרלוונטיים מתוך דו"ח ועדת שמגר.	<u>נספח ע/3</u>
העתק כתבתו של יובל יועז "הקוד האתי לשרים שניסחה ועדת נאמן", מיום 13.8.2013.	<u>נספח ע/4</u>
העתק דו"ח ועדת נאמן, כפי שפורסם ביום 13.7.2011.	<u>נספח ע/5</u>
העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה ומזכיר הממשלה, מיום 2.7.2009.	<u>נספח ע/6</u>
העתק המענה מטעם משרד ראש הממשלה, מיום 2.11.2009.	<u>נספח ע/7</u>
העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה, יו"ר הכנסת וחברי הממשלה, מיום 24.3.2011.	<u>נספח ע/8</u>
העתק המענה מטעם היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, מיום 5.4.2011.	<u>נספח ע/9</u>
העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה ושר המשפטים, מיום 17.5.2011.	<u>נספח ע/10</u>
העתק המענה מטעם משרד המשפטים, מיום 13.7.2011.	<u>נספח ע/11</u>
העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה, מיום 4.7.2011.	<u>נספח ע/12</u>
העתק המענה מטעם היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, מיום 13.7.2011.	<u>נספח ע/13</u>
העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה ומזכיר הממשלה, מיום 27.3.2012.	<u>נספח ע/14</u>

העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה ומזכיר הממשלה, מיום 4.11.2013.	.....	<u>נספח ע/15</u>
העתק מענה מטעמו של מזכיר הממשלה, מיום 5.11.2013, ומענה מטעמו של ראש מטה שרת המשפטים, מיום 5.12.2013.	.....	<u>נספח ע/16</u>
העתק מכתבה של העותרת אל שרת המשפטים, מיום 26.12.2013.	.....	<u>נספח ע/17</u>
העתק מענה מטעמו של ראש מטה שרת המשפטים, מיום 23.1.2014.	.....	<u>נספח ע/18</u>
העתק מכתבה של העותרת אל ראש מטה שרת המשפטים מיום 6.7.2014, ותשובת לשכת שרת המשפטים מיום 24.8.2014.	.....	<u>נספח ע/19</u>
העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה ושרת המשפטים, מיום 12.1.2017.	.....	<u>נספח ע/20</u>
העתק המענה מטעמה של שרת המשפטים, מיום 12.3.2017.	.....	<u>נספח ע/21</u>
העתק מכתבה של העותרת אל שרת המשפטים, מיום 10.9.2017.	.....	<u>נספח ע/22</u>
העתק מכתבה של העותרת אל שרת המשפטים, מיום 7.11.2017.	.....	<u>נספח ע/23</u>
העתק מענה מטעם שרת המשפטים, מיום 10.1.2018.	.....	<u>נספח ע/24</u>
העתק מכתבה של העותרת אל שרת המשפטים, מיום 26.4.2018.	.....	<u>נספח ע/25</u>
העתק מכתבה של העותרת אל כלל חברי הממשלה ה-36, מיום 19.8.2021.	.....	<u>נספח ע/26</u>
העתק מכתבה של העותרת אל ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי ושר המשפטים, מיום 17.10.2021.	.....	<u>נספח ע/27</u>

נספח ע/1

העתק החלטת ממשלה מס' 194
בנושא הקמת ועדת שמגר, מיום
.25.6.2006

החלטות ממשלה
ועדה לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה

מספר החלטה: 194

יחידה: מזכירות הממשלה
ממשלה: הממשלה ה-51, אחוד אלמרט
תאריך פרסום: 25.06.2006

החלטה מס. 194 של הממשלה מיום 25.06.2006

נושא ההחלטה:

ועדה לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה

מחליטים:

הממשלה רושמת לפניה את הודעת ראש הממשלה, כי החליט להקים ועדה לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה כדי שזו תגבש כללים לעניין אופן התנהלותם של חברי הממשלה ושל המערכת הפועלת באחריותם.

בראש הוועדה יעמוד נשיא בית-המשפט העליון בדימוס, השופט מאיר שמגר וחברים בה יהיו פרופ' אסא כשר ופרופ' גבריאלה שלו.

הוועדה תציע לממשלה כללי אתיקה של חברי הממשלה ואת דרך העיגון המשפטי של מסקנותיה.

המלצות הוועדה יובאו לאישור הממשלה."

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

נספח ע/2

העתק כתבתו של צבי זרחיה,
"שרי הממשלה צריכים לאמץ
את הקוד האתי שהוצע ב-
2008", מיום 13.12.2010.

הוועדה בראשות השר נאמן קבעה: הקוד האתי של השרים לא יחול על השר נאמן

הוועדה תציע קוד מרוכך לעומת ההצעה שגיבשה ועדה בראשות מאיר שמגר. אסא כשר, שהיה חבר בוועדת שמגר: אפילו לא הזמינו אותנו לשמוע את עמדתנו

צבי זרחיה 13.12.2010 21:50

<< "שרי הממשלה צריכים לאמץ את הקוד האתי שהוצע ב-2008 על ידי ועדת שמגר בלא לשנותו. אם השרים הולכים למרוח או למסמס את המלצות ועדת שמגר, זה מצער מאוד" - כך אמרה אתמול ל-TheMarker פרופ' גבריאלה שלו, שהיתה חברה בוועדת שמגר.

ועדת שמגר הזקמה ביוני 2006 על ידי ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט, וכיהנו בה נשיא בית המשפט העליון לשעבר מאיר שמגר, פרופ' אסא כשר ושלו. באפריל 2008 הגישה הוועדה קוד אתי לשרים.

לפני שנה הטיל רה"מ בנימין נתניהו את בדיקת ההמלצות של ועדת שמגר על ועדת שרים לענייני אתיקה בראשות שר המשפטים יעקב נאמן ובהשתתפות השרים אהוד ברק, גדעון סער, סטס מיסז'ניקוב, דניאל הרשקוביץ, ודן מרידור. הוועדה קיימה שורה של דיונים שבסופם התגבשה הצעה לשנות חלק מהמלצותיה של ועדת שמגר. היום צפויה ועדת השרים להתכנס לישיבה מסכמת.

שלו הוסיפה כי לא ראתה את ההמלצות המסתמנות של ועדת נאמן, אבל הדגישה כי "השרים כנבחר ציבור מהווים דוגמה אישית, והם צריכים לקבל עליהם קוד אתי מחמיר. אנו קיוונו שהדו"ח שלנו יאומץ על ידי הממשלה הנוכחית ככתבו וכלשונו ולא יוציאו ממנו חלקים. ועדת שמגר הכינה קוד אתי מתבקש לאחר שבמשך שנה שלמה התכנסה אחת לשבוע מבוקר ועד ערב ושמעה הערכות של עשרות שרים, מומחים לאתיקה ופרופסורים. כתבנו את הדו"ח מתוך תחושה ואמונה שהמדינה זכאית לכך שייקבע קוד אתי לשרים".

כשר, שאף הוא לא ראה את המלצותיה הסופיות של ועדת נאמן, אמר כי "ועדת נאמן לא פגשה אף אחד מאתנו אפילו פעם אחת. הייתי מצפה לכך שלפחות יתנו לנו הזדמנות להציג את הדו"ח בפניהם. זה נראה לי מהותי. שמענו עשרות רבות של מומחים ועשינו עבודה יסודית. הנשיא שמגר נפגש עם טוני בלייר שערך קוד אתי לשרים".

ח"כ רותמה אברהם (קדימה) הגישה הצעת חוק פרטית המעגנת את המלצות ועדת שמגר, שנדחתה לפני כמה חודשים בכנסת. אתמול אמרה אברהם כי "אי קבלת הקוד האתי שהוצע על ידי ועדת שמגר מוכיח שהממשלה הנוכחית לא מעוניינת להתנהל על פי קוד אתי. בכוונתי להעלות מחדש את המלצות שמגר כהצעת חוק פרטית".

נאמן היה הרוח החיה

ועדת נאמן התכנסה בשנה האחרונה ודנה בהמלצותיה של ועדת שמגר. השר ברק כמעט שלא נכח בישיבותיה. השר סער, עורך דין בהכשרתו, הרבה להשתתף אבל נעדר מהישיבה האחרונה. גם מיסז'ניקוב נעדר מהישיבה האחרונה שבה סוכמו חלק מהסעיפים. את דיוני הוועדה הוביל נאמן בעצמו. ההערכה היא כי נאמן קבע את רוח המלצות הוועדה.

ועדת נאמן השמיטה את הסעיפים בהצעת שמגר המחייבים את השרים להעביר את הצהרת ההון שלהם למבקר המדינה חודשיים לאחר פרישתם, ולממש נכסים וני"ע רק באישור ועדת האתיקה. בעוד לפי ועדת שמגר, ניהול ני"ע ייעשה על ידי חברת נאמנות בלא התערבות השר או משפחתו, קבעה ועדת נאמן כי ניהול התיק ייעשה בידי נאמן. ועדת נאמן גם קבעה שהקוד האתי לא יחול על שרים שאינם חברי כנסת. כלומר, הקוד האתי לא יחול על השר נאמן עצמו, שאינו משמש כחבר כנסת.

ועדת נאמן גם הקלה בסעיף הדיווח על מתנות. בעוד ועדת שמגר הציעה שכל מתנה - נכס, שירות או טובת הנאה שניתנה במחיר מופחת או בחינם - תחויב בדיווח, קבעה ועדת נאמן שהדיווח יחול רק אם המתנה ניתנה בחינם, ולא יחול על "מתנה סבירה".

בעניין אחר קבעה ועדת נאמן כי אין מניעה לשר לקיים פעילות מפלגתית, בעוד ועדת שמגר קבעה כי פעילות מפלגתית מותרת רק אם אינה מפריעה לשר למלא את תפקידו. בנוסף, בעוד ועדת שמגר הטילה איסור על השרים לבצע שימוש במשאבים ממשלתיים לצורכי בחירות, קבעה ועדת נאמן שאין מניעה לשימוש במשאבים כאלה. בעוד שוועדת שמגר תבעה כי דובר השר יעסוק רק בפעילות ממשלתית, לפי ועדת נאמן, הדובר יוכל לעסוק גם בפעילות אחרת.

זאת ועוד, ועדת שמגר לא התייחסה למטלות של נהג השר, בעוד ועדת נאמן קבעה שהנהג יסיע את השר גם לנסיעות פוליטיות ופרטיות וייתן לו סיוע אישי למילוי תפקידו. ועדת נאמן גם השמיטה מהמלצותיה את הסעיף שלפיו שר לא ישתף פעולה עם גורם חוץ ממשלתי בארגון אירוע.

גיות שמגר ובית נאמן

המלצות הוועדות השונות לכללי אתיקה לשרים

ועדת נאמן	ועדת שמגר	ההצעה
בוטל	השרים יעבירו הצהרת הון למבקר המדינה חודשיים לאחר פרישתם	הצהרת הון
בוטל	רק באישור ועדת האתיקה	מימוש נכסים וני"ע
ניהול התיק ייעשה בידי נאמן	על ידי חברת נאמנות בלא התערבות השר או משפחתו	ניהול ני"ע
רק אם המתנה ניתנה בחינם. לא יחול על "מתנה סבירה"	כל מתנה תחויב בדיווח	דיווח על מתנות
אין מניעה לשר לקיים פעילות מפלגתית	מותרת רק אם אינה מפריעה לשר למלא את תפקידו	פעילות מפלגתית
אין מניעה לשימוש במשאבים כאלה	איסור על השרים לבצע שימוש במשאביהם לצורכי בחירות	שימוש במשאבי המשרד
יוכל לעסוק גם בדברים אחרים	פעילות ממשלתית בלבד	ניסוק על דובר השר
ישמש גם לנסיעות פוליטיות ופרטיות	אין התייחסות	נהג השר
לא יחול על שרים שאינם חברי כנסת	הקוד יחול על כל השרים	ניהול הקוד האתי

הוועדה בראשות השר נאמן קבעה: הקוד האתי של השרים לא יחול על השר נאמן

נספח ע/3

העתק העמ' הרלוונטיים מתוך
דו"ח ועדת שמגר.



הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה

חברי הוועדה

נשיא בית המשפט העליון (כדימוס) השופט מאיר שמגר - יושב ראש

פרופסור אסא כשר - חבר

פרופסור גבריאלה שלו - חברה

40. עקרון בסיסי נוסף ביסוד הכללים המוצעים הוא השמירה על טוהר המידות בקרב חברי הממשלה. לית מאן דפליג כי חבר הממשלה, מתוקף מעמדו כמשרת ציבור הפוסע בראש המחנה, חייב להיות נקי כפיים וישר מידות. לכל אורך הדרך ראתה הוועדה לנכון לבטא את העקרון הזה, המחייב הקפדה יתרה עם חבר הממשלה בכל הקשור במימוש האינטרסים הפרטיים שלו. יחד עם זאת ניתנה הדעת למניעת הכבדת יתר וסרבול שירתיעו אנשים ראויים ומנוסים מלשמש כחברי ממשלה.

41. בסיכומו של דבר, כללי האתיקה המוצעים מציבים רף אתי שהוא מטיבו עצמאי ונוסף על מה שנקבע בחקיקה.

העיגון המשפטי של הכללים המוצעים

42. הוועדה סבורה שראוי שהכללים עצמם ייקבעו על ידי הממשלה ומעמדם הנורמטיבי יהיה כשל החלטת ממשלה. יש חשיבות רבה לכך שחברי הממשלה יפנימו את הכללים המוצעים, ובעקבות זאת גם את חובתם לנהוג על פיהם, וזאת בין היתר באמצעות קבלת עול הכללים מרצונם ובעזרת ועדת האתיקה.

43. מוצע לעגן את ההסמכה להתקין כללי אתיקה באמצעות הוראה בחוק יסוד: הממשלה. נוסח התיקון המוצע מצורף כנספח א' לדין וחשבון זה.

פרק ג': חבר הממשלה, הממשלה והכנסת

21. **מטרה** הכללים בפרק זה נועדו לפרט את חובותיו של חבר הממשלה בממשלה ובכנסת.
22. **אחריות משותפת** (א) חבר הממשלה נושא על פי דין באחריות משותפת בפני הכנסת עם יתר חבריו לממשלה; חבר הממשלה ימלא את תפקידו ויפעיל את סמכויותיו על פי דין ועל פי החלטות הממשלה.
- (ב) על חבר הממשלה לתמוך בהחלטה שנתקבלה על ידי הממשלה ולפעול באופן המתיישב עם החלטה כזאת, לרבות בעת הופעתו במליאת הכנסת או בוועדה מוועדותיה.
- (ג) חבר הממשלה לא יביע בפומבי דעה החולקת על החלטת ממשלה, מלבד תיאור עמדתו בעת הדיון לקראת החלטת הממשלה.

(ב) נפלה טעות במידע שנמסר, יתקן חבר הממשלה את הנתונים בהקדם האפשרי.

שקיפות 27. (א) חבר הממשלה ייתן לציבור דיווח תקופתי ומנומק על מדיניותו ופעילויותיו, ויקפיד על מסירת מידע מדוייק, מלא ואמיתי בכפיפות לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998²⁹.

(ב) נפלה טעות במידע שנמסר, יתקן חבר הממשלה את הנתונים בהקדם האפשרי.

מילוי מקום 28. חבר ממשלה הממלא את מקומו של חבר ממשלה אחר, לא יערוך שינויים מהותיים במדיניות, בהסדרים הקבועים במשרד שבו הוא משמש כממלא מקום, או באיוש משרות בכירות, אלא באישור ראש הממשלה.

נסיעות לחוץ-לארץ 29. (א) נסיעת חבר הממשלה לחוץ-לארץ בתפקיד תהיה באישור הממשלה או בנסיבות מיוחדות באישורו של ראש הממשלה.

²⁹ ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.

(ג) ההחלטה הסופית תהא באחריות אישית של חבר הממשלה.

- | | | |
|-----|--|----------------|
| 35. | חבר הממשלה ישתף פעולה כנדרש עם בדיקה או חקירה שנערכת על פי דין בתחומים שהוא מופקד עליהם ויתחשב בממצאי הבדיקה או החקירה ותוצאותיה. | בדיקה או חקירה |
| 36. | חבר הממשלה המסיים את תפקידו, יערוך תהליך של חפיפה מסודרת עם הבא אחריו או עם ממלא מקומו, ויעביר לו את כל המידע והתיעוד בנושאים שהיו בטיפולו. | חפיפה מסודרת |
| 37. | (א) חבר הממשלה יפעל כדי שייבחרו ויקודמו במשרדו ובכל חבר בני אדם שבאחריותו כחבר הממשלה, המועמדים המתאימים ביותר על פי נתוניהם המקצועיים ועל פי הוראות הדין. | מינויים ראויים |
| | (ב) מינויים, פסילת מינויים או קידום במשרה או בדרגה, מטעמים שעיקרם זיקה מפלגתית, זיקה אישית או זיקה עסקית – הם פסולים. | |

**שימוש
במשאבי
מדינה**

40. (א) חבר הממשלה יקפיד על הגבלת פעילות משרדו למסגרת תקציבו וסמכויותיו וינהג במשאבי המדינה העומדים לרשותו בקפדנות ובחסכנות.

(ב) חבר הממשלה רשאי להסתייע בעבודת עובדי המדינה שבמשרדו וביועצים בהתאם להוראות תקנון עבודת הממשלה, החלטות ממשלה והתקשייר.

(ג) חבר הממשלה יפריד בין פעילותו המפלגתית לבין הסתייעותו במשאבי המדינה, וישתמש בכוח אדם, או במשאבים כספיים או חומריים של המדינה לצרכי תפקידו הממלכתי בלבד.

(ד) השימוש במאבטחי חבר הממשלה, מטעם המדינה, לצרכי האבטחה, ייעשה בהתאם לדין ולנהלים הרלוונטיים.

פרק י': מניעת ניגוד עניינים

66. מטרה הכללים בפרק זה נועדו למנוע מראש ניגוד עניינים בין העניין הציבורי עליו מופקד חבר הממשלה לבין עניין אישי ייחודי.
67. חובה למנוע ניגוד עניינים (א) בביצוע תפקידו יימנע חבר הממשלה מכל החלטה, מעשה, מחדל, או השתתפות בדיון אם הוא יודע, או צריך היה לדעת, שיש בכך במישרין או בעקיפין כדי להשפיע על עניין אישי ייחודי.
- (ב) האחראיות להימנע מניגוד עניינים מוטלת על חבר הממשלה.

רכישת נכסים ציבוריים 73. חבר הממשלה לא ירכוש ולא יקבל נכסי ציבור, אם במישרין ואם בעקיפין, מלבד רכישה או קבלה של נכסים הנמכרים או הנמסרים לציבור על פי דין ועל פי עקרונות כלליים ומוגדרים מראש, ואשר לציבור בעלי הזכויות הזדמנות שווה לרכשם או לקבלם.

לעניין סעיף זה נכסי ציבור, לרבות נכס של חברה ממשלתית ונכס של רשות מקומית.

הצהרה בעת תחילת כהונה 74. (א) בתוך 60 ימים מיום תחילת כהונתו יצהיר חבר הממשלה למבקר המדינה, בדין וחשבון מפורט ועל פי הטופס שבמשרד מבקר המדינה, על עניינים אלה:

(1) ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לו, לבני משפחתו ולילדיו הבגירים ביום כניסתו לתפקיד;

(2) המקורות והסכומים של הכנסתו, הכנסת בני משפחתו והכנסת ילדיו הבגירים בשנה שקדמה למינויו כחבר הממשלה;

פרק י"ג: נושאי משרות אמון המסייעים לחבר הממשלה

- מטרה 97. הכללים בפרק זה נועדו להטיל חובות והגבלות על חבר הממשלה בדבר נושאי משרות אמון, העובדים בלשכתו ומתמנים כדי לסייע לו במישרין בעבודתו.
- משרות אמון 98. בפרק זה, "נושאי משרת אמון" – עובדי לשכתו של חבר הממשלה, שהם: מנהל לשכה, מזכיר, עוזר, יועץ ונהג.
- אחריות חבר הממשלה 99. (א) חבר הממשלה יטיל על נושאי משרות האמון את החובה לפעול ברוח כללים אלו, ובפרט בהתאם לאמור בכלל 26 (מידע מלא ומדויק), כלל 27 (שקיפות), כלל 34 (עבודת מטה) כלל 84 (שימוש בתואר) ופרקים א' (ערכים), ב' (עקרונות כלליים), ז' (מתנות), ח' (מתן חסות) ו-ט' (שימוש לרעה במידע) בשינויים המחוייבים; חבר הממשלה יישא באחריות מיניסטרילית למעשיהם.

כפיפות
לדין

פרק י"ד: ועדת האתיקה

- מטרה
107. מטרת פרק זה לכונן את ועדת האתיקה ולהגדיר את תפקידיה ואת סמכויותיה.
- ועדת האתיקה
108. (א) הממשלה תמנה, על פי הצעת ראש הממשלה, ועדת אתיקה בת שלושה חברים (בכללים אלה – "ועדת האתיקה"), שבראשה יעמוד שופט בית המשפט העליון בדימוס.

(ב) לא ימונה כחבר וועדת האתיקה –

(1) חבר ממשלה מכהן, חבר כנסת מכהן או שופט מכהן.

(2) עובד מדינה.

(3) מי שהוא פעיל בחיים הפוליטיים.

(4) חבר במפלגה.

(5) מי שיש ניגוד עניינים בין ענייניו לבין חברותו בוועדה.

109. לוועדת האתיקה יהיו התפקידים הבאים:

תפקידי

ועדת

האתיקה

(1) לקדם את האתיקה של חברי הממשלה ולהטמיע כללים אלה בקרבם;

(2) להמליץ בפני הממשלה על תיקון כללים אלה ככל
שתמצא הוועדה שראוי לתקנם ;

(3) לתת היתר אישי לפי פרק י' (מניעת ניגוד עניינים)
כלל 81 ;

(4) ליתן ייעוץ מוקדם לחבר ממשלה ולחבר ממשלה
לאחר סיום כהונתו, בעקבות פנייתו, כיצד ראוי שינהג
במקרה מסוים ;

(5) לבדוק טענות על הפרת כללים אלה ולהגיש חוות דעת
לראש הממשלה בעקבות בדיקת הטענות ;

(6) לבדוק טענות על סתירה בין כללים אלה לבין
כללים אחרים החלים על חברי הממשלה, ולהגיש חוות
דעת לראש הממשלה בעקבות בדיקת הטענות ;

(7) למלא את שאר התפקידים המוטלים עליה לפי
כללים אלה ;

נספח ע/4

העתק כתבתו של יובל יועז
"הקוד האתי לשרים שניסחה
ועדת נאמן", מיום 13.8.2013.

סגור חלון



"גלובס" חושף: הקוד האתי לשרים שניסחה ועדת נאמן

הקוד כולל הקמת ועדת אתיקה שתדון בהפרת הכללים, אך אין בידיה כל סנקציה מלבד העברת החלטתה לרה"מ ■ בנוסח הקוד שגיבשה ועדת נאמן יש הקלות לעומת הקוד שהציעה ועדת שמגר: השרים לא יחויבו בדיווח על ניגוד עניינים
יובל יעד 13/8/13

שר שיימצא שהפר את כללי האתיקה לחברי הממשלה - ראש הממשלה לא יוכל להשעותו בלבד לתקופה קצובה, אלא יוכל רק להעבירו מכהונתו, אם יבחר בכך - כך עולה מנוסח הקוד האתי לשרים ולסגני שרים, שגיבשה בתקופת הממשלה הקודמת ועדת שרים בראשות שר המשפטים דאז, יעקב נאמן.

נוסח כללי האתיקה של ועדת נאמן, הנחשף כעת לראשונה במלואו ב"גלובס", כולל סדרה של שינויים והקלות, לעומת הנוסח שהציעה הוועדה הציבורית בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר - שעל בסיסו קיימה ועדת נאמן את עבודתה.

בין הסעיפים שוועדת נאמן החליטה "לרכך" לעומת הקוד שהציעה ועדת שמגר - סעיפים המאפשרים לשרים לעשות שימוש במשאבי הלשכה ובעובדי מדינה לצורך פעילות פוליטית; ביטול חובות דיווח של השרים באשר לעניין אישי שיש להם במטרה למנוע ניגודי עניינים; הימנעות מתיקון חקיקה, שיאפשר לוועדת האתיקה שתוקם לקבל סמכויות של ועדת חקירה ממלכתית; וכן מתן סמכות לוועדת האתיקה לאפשר לשר להפר כל אחד מהכללים, שעל קיומם היא עצמה אמונה.

ללא עיגון בחקיקה

ועדת שמגר, שבה היו חברים מלבדו גם פרופ' אסא כשר ופרופ' גבריאלה שלו, הוקמה על-ידי ממשלת אולמרט ביוני 2006, במטרה לגבש קוד אתי לחברי הממשלה, שיחליף את הנוסח הישן והבלתי מספק של "כללי ועדת אשר", שגובשו ב-1997 ועודכנו לאחרונה ב-2003. כללים אלה אינם מקיפים את כלל ההיבטים האתיים בעבודת השרים, אלא מתמקדים במניעת ניגוד עניינים בלבד.

באפריל 2008 הגישה ועדת שמגר דוח עב-כרס, ובו הצעתה לקוד אתי, ואולם ממשלת אולמרט לא דנה בו עד להחלפתה.

באוקטובר 2009 דנה ממשלת נתניהו בדוח - והחליטה להקים ועדת שרים בראשות השר נאמן, ש"תבחן את הקוד של ועדת שמגר, תנסח את הקוד האתי ותביא אותו לאישור הממשלה".

הוועדה סיימה את עבודתה במאי 2011, ואולם הקוד האתי שגיבשה מעולם לא פורסם בציבור, בניגוד להצעת ועדת שמגר - ומעולם אף לא הובא לדיון ולאישור בממשלה.

לפני כשבועיים, בעקבות פניות חוזרות ונשנות של עמותת "הצלחה" לנתניהו, הפיץ מזכיר הממשלה, אביחי מנדלבליט, לשרים את נוסח כללי האתיקה של ועדת נאמן, במטרה לקבל את הערותיהם עד סוף ספטמבר ולגבש נוסח מעודכן שיוא לאישור הממשלה.

במקביל פועל צוות במשרד המשפטים, בראשות המשנה ליועמ"ש דינה זילבר, לגיבוש חוות-דעת משפטית חדשה ביחס לכללי האתיקה.

הן ועדת שמגר והן ועדת נאמן קבעו כי כללי האתיקה יעוגנו בהחלטת ממשלה, ולא בחקיקה. "לעובדה זו משמעות עקרונית", כתבה ועדת נאמן, "הממשלה נוטלת על עצמה מחויבות ציבורית ומוסרית מבלי שהייתה מחויבת לכך על-פי דין, ומבלי שהונחתה על-ידי גורם חיצוני לעשות כן. קביעת כללי אתיקה היא אבן דרך בזהותה של הממשלה, בחוסנה המוסרי ובשאיפתה לחזק את אמון הציבור בה".

לדברי הוועדה, "הכללים נועדו לעגן את השמירה על טוהר המידות של חברי הממשלה. כמי שצועדים בראש המחנה, חברי הממשלה חייבים להיות נקיי-כפיים וישרי-מידות, ולפעול בשקיפות מלאה".

עם זאת, ועדת שמגר הציעה לתקן את חוק יסוד: הממשלה, ולהוסיף סעיף שיסמיק את הממשלה מפורשות לעגן בהחלטה קוד אתי מפורט. ועדת נאמן החליטה להימנע מתיקון חקיקה שכזה, ובמקום זאת קבעה מפורשות כי הפרת הוראה אתית כלשעצמה אינה גוררת סנקציה פלילית או שיפוטית אחרת, אלא רק אם ההפרה כרוכה גם בהפרת חוק.

הקוד כולל גם הקמתה של ועדת אתיקה, שתדון בתלונות על הפרת הכללים ובנוסף תיתן מענה לפניות של השרים בנושאים אתיים, ואולם בידי הוועדה אין כל סנקציה, מלבד העברת החלטתה לידי ראש הממשלה, ובמקרים שבהם התגלו ממצאים פליליים - גם לידי היועץ המשפטי לממשלה.

ביטול השעיה כצעד ביניים

כאמור, ועדת נאמן קיימה את דיוניה על בסיס הקוד שגיבשה ועדת שמגר, ואולם "במקומות אחדים ראתה ועדת השרים לנכון לסטות מהמלצות הוועדה הציבורית" בראשות שמגר.

בין היתר הציעה ועדת שמגר לתקן את חוק יסוד: הממשלה, כך שראש הממשלה יוסמך להשעות שר כצעד-ביניים, בתקופת חקירה פלילית או אם נמצא שהפר את כללי האתיקה.

ועדת נאמן השמיטה הצעה זו, "מתוך הנחה שאין בכך תועלת ארגונית או אתית. ועדת השרים סברה כי בראש משרד ממשלתי צריך לעמוד שר מכהן, ובמקרה שבו נדרש בירור באשר לקיומן של עבירות אתיות, אין מקום להותיר את המשרד לא מאויש עד לתום הבירור, וניתן יהיה להשתמש בסמכות הקיימת של העברה מכהונה".

בנוגע למינוי חברי ממשלה, הציעה ועדת שמגר "להבנות את שיקולי האתיקה הצריכים להנחות את ראש הממשלה בבואו למנות אדם לחבר הממשלה".

ועדת נאמן החליטה להשמיט חלק זה, וקבעה כי "שיקולים אלה יילקחו בחשבון על-ידי ראש הממשלה ממילא, בראי הביקורת הציבורית".

ועדת שמגר קבעה עוד כי שר יחויב לדווח לציבור באופן תקופתי על מדיניותו ופעילותו. ועדת נאמן התנגדה: "אין לקבוע חובה כזו באופן פוזיטיבי, וניתן להשאיר את העניין לשיקול-דעתו האישי של חבר הממשלה".

באשר למינויים לתפקידים בכירים במשרדי הממשלה, ועדת שמגר הציעה לחייב את השרים להיוועץ בראש הממשלה באשר למינויים בכירים בתחומי משרדם, אלא אם התפקיד מאויש ממילא בידי ועדת איתור או באישור הממשלה.

ועדת נאמן החליטה לבטל הצעה זו, כדי "לא להכביד שלא לצורך, נוכח מספרן הרב של המשרות האמורות".

שינויים משמעותיים מהמלצות שמגר מצויים בכללים הנוגעים לפעילות הפוליטית של השרים. כך, החליטה ועדת נאמן לנקוט נוסח מקל יותר ביחס לשימוש השרים בשירותי לשכתם לפעילות אישית ופוליטית.

בשונה מהצעת שמגר, לאסור שימוש בנהג האישי של השרים לפעילות פוליטית, קבעה ועדת נאמן כי "הנהג ישמש למילוי תפקידיו הממלכתיים של חבר הממשלה, וכן בהתאם למתחייב מדרישות האבטחה" - סעיף שעשוי להצדיק שורה של פעולות המסייעות לפעילות הפוליטית של השר; ובנוסף "מתאפשרת הסתייעות אישית בנהג, כעזרה מינהלית, לשם ביצוע תפקידו של חבר הממשלה".

הקלות במניעת ניגוד עניינים

בפרק העוסק בקבלת מתנות על-ידי השר, קבעה ועדת נאמן כי היתרים לקבלת מתנה יוכלו להינתן על-ידי ועדת האתיקה, במקום על-ידי הוועדות הפועלות כיום מכוח חוק המתנות וסמכות מבקר המדינה כממונה על ביצוע כללי ועדת אשר.

בנוסף, נקבעו מקרים חריגים שעליהם לא יחול הכלל הרגיל ויתאפשר לשר לקבל מתנות - מתנה "קטנת ערך", מתנה מחברים לעבודה, פרס פומבי ואירוח על-ידי גורם זר.

הוועדה ציינה כי שר יוכל להשתתף בלא תשלום גם ב"אירוע חד-פעמי למטרה ציבורית". ועדת נאמן ביטלה גם את ההבחנה שערכה ועדת שמגר בין השתתפות באירועים לבין מתן חסות לאירועים, שאינם

מאורגנים על-ידי הממשלה, והתירה לשרים לתת את חסותם לאירועים, בתנאים מסוימים ותוך שמירה על שוויוניות, או באישור מוקדם של ועדת האתיקה.

השרים זכו להקלות גם בפרק הנוגע למניעת ניגוד עניינים. כך, ביטלה ועדת נאמן את הצעת שמגר לחייב שר לגלות לגורמים הממשלתיים העוסקים בנושא, וכן למזכירות הממשלה, כל עניין אישי שיש לו בתחומי פעולה מסוימים. "אין צורך לקבוע מסמרות בעניין חובת הדיווח הרצויה", קבע נאמן.

בנוסף, ועדת שמגר הציעה לבטל את המצב הקיים היום, שבו שר רשאי לצרף אליו שר נוסף בנושאים שבהם יש לו ניגוד עניינים קל. ועדת נאמן החזירה את האפשרות הזו, "המותיר פתח של גמישות".

ועדת שמגר הציעה להגביל חברות של שר בעמותה או ארגון שמטרותיו סותרות את מדיניות הממשלה, וכשחברותו עלולה לעורר חשש להעדפת מגזר אחד על פני אחרים. ועדת נאמן השמיטה סעיף זה מהכללים.

היתר חריגה גורף

בפרק הדין בעבודת ועדת האתיקה ודרכי מינויה, הציעה ועדת שמגר כי יו"ר הוועדה יהיה שופט בדימוס. ועדת נאמן קבעה כי היו"ר יוכל להיות גם מי שכשיר לכהן כשופט עליון.

עוד החליטה ועדת נאמן כי הוועדה תהיה רשאית לאשר לשר שלא לקיים כל אחד מכללי הקוד האתי, לעומת היתר לתרוג רק מכללי פרק ניגוד עניינים, שהציעה ועדת שמגר. נאמן וחבריו גם פטרו את ועדת האתיקה מניהול פרוטוקולים ומהגשת דוח שנתי על עבודתה.

משרד ראש הממשלה: הממשלה צפויה לעגן את כללי האתיקה עד סוף השנה

הממשלה מתכוונת לפעול לעיגונם של כללי אתיקה לשרים ולסגני שרים במהלך החודשים הקרובים, ככל הנראה עד סוף שנת 2013 - כך עולה ממכתב ששיגרה בימים האחרונים היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, עו"ד שלומית ברנע-פרגו, ושהגיע לידי "גלובס".

לדבריה, מזכיר הממשלה, אביחי מנדלבליט, הפיץ לפני כשבועיים לשרים את נוסח כללי האתיקה שגיבשה בתקופת הממשלה הקודמת ועדת השרים בראשות שר המשפטים דאז, יעקב נאמן. השרים הונחו להעביר את הערותיהם עד סוף ספטמבר.

"לאחר שיתקבלו ההערות וההצעות", כתב מזכיר הממשלה, "תעובד הצעה חדשה, לרבות דברי הסדר עדכניים, וכן חוות-דעת משפטית עדכנית".

"מיותר להכביר מילים על אודות חשיבות גיבושם והטמעתם של כללי אתיקה מחייבים, במסגרת הסדרה שיטתית ומלאה", כתבה ברנע-פרגו לעו"ד אלעד מן, היועץ המשפטי של עמותת "הצלחה". "לאור זאת, ראוי ששרי הממשלה, בהרכבה החדש, יתנו דעתם לנושא".

עם זאת, היא ציינה כי "כל עוד המלצות ועדת נאמן והצעת ההחלטה לממשלה שהוכנה על בסיסה הן בגדר מצע לדיון בעבור שרי הממשלה, עשויים לחול בהן שינויים והתאמות בהתאם לעמדות השרים".

ביחס לצורך לקדם במהירות את הסדרת כללי האתיקה לחברי הממשלה, השיבה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה כי "אף שהסדרת כללי אתיקה של שרי הממשלה היא עניין ראשון במעלה, היא איננה עולה בחשיבותה על כל נושא אחר שעל הממשלה מוטלת אחריות לדון בו. לוח הזמנים לטיפול בנושא זה בממשלה החדשה שהוקמה במארכ 2013 הוא סביר ביותר, לאור הנושאים כבדי המשקל הרובצים לפתחה".

"אמון הציבור בשפל"

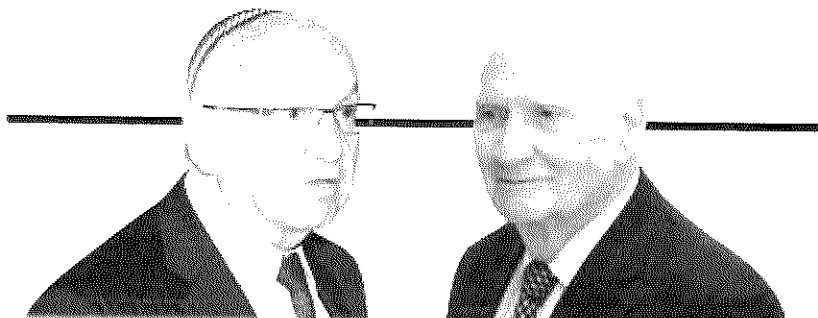
ח"כ מיקי רוזנטל (העבודה), שהיה בין הפונים לממשלה בדרישה שזו תאמץ כללי אתיקה, מסר בתגובה כי "אמון הציבור בנבחרינו מצוי בשפל חסר תקדים. אימוץ כללי האתיקה לנבחרי ציבור, ובהם לשרים ולחברי הכנסת, הוא הכרחי. כולי תקווה שהכללים כפי שהופצו יתקבלו, ובכך תיסלל הדרך להחזרת אמון הציבור בנבחרינו. כחבר כנסת תפקידי לפקח על התנהלות הממשלה, ואעמוד על כך שהתחייבותה של היועצת המשפטית לאמץ הכללים האמורים במסגרת הזמנים שנקבעו תקוים".

עו"ד אלעד מן, היועץ המשפטי של עמותת "הצלחה", מסר כי "בצד הצער שיש להביע על השיהוי הניכר שמתן התשובה מצד ראש הממשלה ומזכירות הממשלה והשימוש לרעה שנעשה במנגנון הארכות הקבוע

בחוק חופש המידע שלא היה בהן כל צורך, יש להביע מידה לא מבוטלת של סיפוק על העמדה המהותית המובעת במכתב.

"תקוותנו כי כעת, משנקצב מועד קרוב לקבלת הערות השרים, יושלם במהירה תהליך עיגונם של כללי האתיקה המחייבים את השרים, ותתעצב מסגרת נורמטיבית טובה וקוהרנטית יותר בהקשר זה.

"דרישתנו לקבלת נוסח הכללים טרם עיגונם הסופי עדיין תלויה ועומדת, ואנחנו עומדים עליה. נמשיך ונעקוב אחר יישום התהליכים ובמידת הצורך נבקש את התערבותו של בג"ץ, ככל שנאתר תקלות משמעותיות בהקשר זה".



השינויים בכללי האתיקה - בין שמגר לנאמן

המלצות ועדת נאמן	המלצות ועדת שמגר	סנקציה כנגד שר שהפר כלל מכללי האתיקה
לרה"מ נתונה רק סמכות להעביר שר מכהונתו	לרה"מ תהיה סמכות להשעות שר או להעבירו מכהונתו	המעמד הנורמטיבי של כללי האתיקה
הכללים ישוגנו כהחלטת המשלה בהתאם לסמכותה הכללית	הכללים ישוגנו בהחלטת המשלה מכוח סעיף מיוחד בחוק יסודי. הממשלה	דיווח לציבור
הנושא הושאר לשיקול דעתו של כל שר	כל שר ידווח לציבור באופן תקופתי על מדיניותו ופעילותו	שימוש בלשכה לפעילות אישית ומפלגתית
השר יוכל להשתמש בשירותי הלשכה ל"פעילות מינהלית מוגבלת"	שימוש השר כמשאבים הנובל ל"פעילות מינהלית, אקראית ומוגבלת בהיקפה"	שימוש בנהג לצרכים פרטיים
הנהג יפעל במתחייב מדרישות האבטחה; מתאפשרת הסתייעות בנהג, כעזרה מינהלית, לביצוע תפקידו של השר	דין הנהג כדיון יתר עובדי המדינה - השר לא יעשה כו שימוש לצרכים פרטיים	מניעת ניגוד עניינים
לא נקבעה חובת דיווח, ניתן לנקוט מגוון של צעדים למניעת ניגוד עניינים	שר שיש לו עניין אישי ידווח על כך לעסקים בנושא ולמוכידות הממשלה	איסור קבלת הכנסה נוספת
נוסף חרין המאפשר לשר לקבל תשלום ע"ח החזר חובות שנוצרו לפני המינוי כתבר הממשלה	הוועדה קבעה כמה חריגים לאיסור לקבל טובת הנאה או שכר מלבד השכר מהמדינה	יו"ר ועדת האתיקה
יו"ר הוועדה יהיה שופט בדימוס, או מי שכשיר לכהן כשופט עליון	יו"ר הוועדה יהיה שופט בדימוס	סמכויות ועדת האתיקה
הוועדה דשאית לתת לשר היתר לאי קיום כל כלל מכללי האתיקה	הוועדה רשאית לתת לשר היתר לחרוג מהפרק העוסק בניגוד עניינים	כלי החקירה של הוועדה
הוועדה תוכל לקבל, במקרים מסוימים, סמכויות חקירה על פי החלטת שר, בדומה לוועדת בדיקה ממשלתית	לוועדה יינתנו כחוק סמכויות חקירה של ועדת חקירה	

צילומים: איל יצהר, אוריה חדמיר

נספח ע/5

העתק דו"ח ועדת נאמן, כפי
שפורסם ביום 13.7.2011.

ועדת נאמן

מעודכן ליום 13.7.11

כללי האתיקה לחברי הממשלה

הממשלה קובעת בזה, כללי אתיקה לחבריה, כמפורט להלן -

פרק א': מטרה ופרשנות

1. מטרת הכללים מטרת הכללים היא לטפח התנהגות ראויה של חבר הממשלה כנאמן הציבור וכשליח הציבור, בהתאם להצהרת האמונים של חבר הממשלה, כדי לשרת את טובת הכלל ולהבטיח את התפקוד התקין של הממשלה, את השקיפות ואת טוהר המידות.
2. פעולה ברוח הכללים חבר הממשלה יקפיד על שמירת כללים אלה ככתבם וכרוחם.
3. הגדרות בכללים אלה -

"בן משפחה" - בן זוג, ילד קטין, או כל קרוב שפרנסתו על חבר הממשלה;

"ועדת האתיקה" - הוועדה שמינתה הממשלה לפי פרק י"ד;

"חבר בני אדם" - כל גוף בין מואגד ובין בלתי מואגד, לרבות חברה, אגודה שיתופית, שותפות, עמותה, אגודה עותמאנית, התאחדות וכל גוף שנוסד על פי דין;

"חבר הממשלה" - ראש הממשלה, שר וכן סגן שר בשינויים המחוייבים;

"מוצר מובנה" - השקעה, בין בפיקדון ובין בדרך אחרת שהתשואה עליה או הסיכון הכרוך בה נקבעים על פי נוסחה המבוססת על שינויים באחד או יותר מאלה:

- (1) מדד או מספר מדדים;
- (2) מחיר של נייר ערך או של מספר ניירות ערך;
- (3) מחיר של סחורה או של מספר סחורות;
- (4) מחיר של אופציות או של חוזים עתידיים;
- (5) ריבית או הפרשים בין שערי ריבית שונים;
- (6) שערי חליפין או הפרשים בין שערי חליפין שונים;

ותאז ותאז

למעט השקעה המבטיחה, באופן בלתי מותנה, את תשלום הקרן בשינויים הנובעים מפסקאות (1) או (2) שלהלן, אם נקבעו בתנאי ההשקעה, וכן באופן בלתי מותנה את התשלום כאמור בפסקה (3) שלהלן, אם נקבע כזה, ובלבד שאם ניתנה ברירה בין שניים או יותר מהמנויים להלן יובטח תשלום לפי הגבוה מביניהם:

(1) הפרשי מדד, שאינו מדד ניירות ערך;

(2) הפרשי שערי מטבע חוץ;

(3) ריבית קבועה או משתנה;

שר האוצר, בהתייעצות עם רשות ניירות ערך ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע השקעות, שעל אף האמור לעיל, נכללות בהגדרה זו או שאינן נכללות בה; שר האוצר יפרסם על כך הודעה ברשומות;

"מקורב" – אדם, אשר הוא בזמן הרלוונטי, בעל קשר אישי משמעותי עם חבר הממשלה;

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

"ניגוד עניינים" – לרבות חשש סביר לניגוד עניינים ולרבות מראית עין של ניגוד עניינים;

"נייר ערך" – תעודה המונפקת בסדרה על ידי תאגיד ומקנה זכות חברות, השתתפות או תביעה בו, בין אם היא על שם ובין אם למוכ"ז, לרבות נייר ערך שמנפיקה המדינה, וכן נכס פיננסי;

"נכס פיננסי" – יחידות כהגדרתן בחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994¹, אופציה, חוזה עתידי וכן מוצר מובנה, או נכס נוסף, כפי שיקבע שר האוצר בהתייעצות עם רשות ניירות ערך ובאישור ועדת הכספים של הכנסת; שר האוצר יפרסם על כך הודעה ברשומות;

"עניין אישי" – טובת הנאה, כספית או אחרת, העשויה לצמות, במישרין או בעקיפין, לחבר הממשלה או לאדם קרוב אליו, כתוצאה מפעולתו או מהחלטתו של חבר הממשלה; ואולם, לא יראו חבר ממשלה כמי שיש לו עניין אישי בפעולתו או בהחלטה מסוימת שלו אם הפעולה או ההחלטה עשויות להשפיע על כלל הציבור או על חלק גדול ובלתי מסוים מהציבור שאותו אדם משתייך אליו, אלא אם כן חבר הממשלה יושפע מאותה פעולה או החלטה באופן מיוחד;

¹ ס"ח התשנ"ד, עמ' 308.

"עסק" – לרבות משלח יד, מקצוע או שירות;

"קרוב" – בן זוג, צאצא, הורה, הורי הורה, אח, אחות, צאצאי בן הזוג, בן הזוג של כל אחד מאלה, צאצא של אח או אחות ואת או אחות של הורה וכן כל אדם אחר שיש לחבר הממשלה עניין אישי במצבו הכלכלי;

"קרוב מדרגה ראשונה" – בן, בת, הורה, אח, אחות, ובן ובת של בן הזוג;

"שליטה" – כל זכות הקיימת לאדם לבדו או יחד עם קרובו ל-10% לפחות מהון המניות המוצא, או ל-10% לפחות מכוח ההצבעה, או בזכות לקבל 10% לפחות מהרווחים, או בזכות למנות דירקטור או מנהל, של כל חבר בני אדם;

"תקשי"ר – תקנון שירות המדינה;

פרק ב': ערכים ועקרונות כלליים

4. חבר הממשלה יכבד את הערכים הבאים:

ערכים

(1) אחריות - חבר הממשלה, כנאמן הציבור וכשליח הציבור, ישקוד על מילוי חובתו לשרת את טובת האדם, הכלל והמדינה בתחומי פעילותו בממשלה, בגבולות סמכותו כחלק מן הרשות המבצעת, וישא באחריות אישית לכל פעולותיו, באחריות מיניסטריאלית לנעשה במשרדו ובתחומי סמכותו ובאחריות משותפת למדיניות הממשלה ולהחלטותיה;

(2) יושר - חבר הממשלה ימלא את תפקידו וינהג בכל הליכותיו בדרך ישרה, בהקפדה על טוהר המידות, על שלטון החוק ועל השימוש בסמכותו אך ורק למטרות להן נועדה, על יסוד שיקולים ענייניים, כלליים וסבירים, ללא משוא פנים, ללא ניגוד עניינים ואף ללא מראית עין של התנהלות לא ראויה;

(3) יושרה - חבר הממשלה יבטא בכל הליכותיו את עקרונות היסוד של תפקידו כחבר הממשלה ויכבד את היושרה של בעלי התפקידים בכנסת, בבית המשפט, בביקורת המדינה וברשויות הציבוריות האחרות;

(4) מנהיגות - חבר הממשלה ימלא את תפקידו וינהג בכל הליכותיו בדרך החולמת את מעמדו כחלק מן הצוות המוביל את הרשות המבצעת, כשליח ציבור וכנאמן הציבור, הנותן דוגמה אישית להתנהגות נאותה;

(5) נאמנות לערכי המדינה - חבר הממשלה ימלא את תפקידו בנאמנות לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, המתבטאים בדינה;

(6) עבודת צוות - חבר הממשלה ימלא את תפקידו כשותף פעיל בעבודת הממשלה, ישתף פעולה כנדרש עם שאר חברי הממשלה וישקוד על טיפוח אמון הציבור בממשלה ובמשרדה.

5. חובת אמונים
 חבר הממשלה חב אמונים למדינת ישראל, לערכיה ולחוקיה. עליו לשקוד על טובת המדינה ותושביה ולנהוג במילוי תפקידו ביושר, בהגינות, ביושרה, בשוויוניות, בסבירות וללא פניות.
6. תפקידי חבר הממשלה
 חבר הממשלה, כחבר הרשות המבצעת, יתווה את המדיניות בתחומים שהוא מופקד עליהם בהתאם למדיניות הממשלה ויהיה אחראי על ביצועה בהתאם למדיניות הממשלה, ימלא כל תפקיד שיוטל עליו בממשלה וישא באחריות המשותפת, באחריות האישית ובאחריות המיניסטריאלית.
7. טובת הציבור
 חבר הממשלה יפעל במילוי תפקידו אך ורק לטובת הציבור.
8. נאמן הציבור
 (א) חבר הממשלה הוא נאמן הציבור ושליחו, וישרת אותו כחובתו ובמיטב יכולתו.
 (ב) במילוי תפקידו לא יונחה חבר הממשלה על ידי שיקולים של רווח כלכלי שיצמח לו, לקרוביו, למקורביו או לאדם אחר שהוא חפץ ביקרו, או על ידי שיקול זר אחר.
 (ג) יתרון פוליטי או מפלגתי הצומח כתוצאה מביצוע מדיניות הממשלה אינו בגדר רווח הנעוץ בשיקול זר.
9. אמן הציבור
 חבר הממשלה ינהג בדרך המטפחת אמן ברשויות השלטון ובכלל זה בממשלה ובגופים שבאחריותו.
10. שמירת אמונים
 חבר הממשלה יקפיד על כך שמעשיו יחזקו את היסוד להנחה, כי פעולות השר ופעולות העובדים באחריותו עולות בקנה אחד עם הנאמנות הנדרשת לטובת הכלל, לעקרונות המינהל התקין ולטוהר המידות.
11. מרכזיות מילוי התפקיד
 חבר הממשלה יקדיש את עיקר זמנו ומרצו למילוי תפקידו כחבר הממשלה.
12. דוגמה אישית
 חבר הממשלה ישמש דוגמה אישית בכל אורחותיו.
13. יצירת מחויבות
 (א) בכפוף לאמור בפרק ו' לענין תקופת בחירות, חבר הממשלה רשאי להבטיח הבטחות בעלות משמעות תקציבית ישירה רק במסגרת מדיניות משרדו או במסגרת המדיניות הממשלתית ובתוקף סמכותו.
 (ב) חבר הממשלה יימנע מיצירת מחויבות כלפי יחיד או גוף העלולה להשפיע על מהלכיו במילוי תפקידו בניגוד לחובותיו לטובת הכלל.
14. יחס של כבוד
 חבר הממשלה ינהג בכבוד ובנימוס כלפי הציבור על מגוריו, כלפי הממשלה וחבריה, כלפי רשויות המדינה, כלפי עובדי משרדו, כלפי עובדי הציבור וכלפי כל אדם אחר.

מראית עין 15. (א) חבר הממשלה יקפיד על שמירת כללים אלה וימנע אף מפני מראית עין של פגיעה בהם.

(ב) לא יראו את חבר הממשלה כמי שהפר כלל מכללים אלו, החלים עליו לגבי קרובו, אם עשה כל שניתן בידו לעשות כדי למלא את חובתו, ובכלל זה הבאת הכלל לידיעת קרובו ובקשה ממנו לנהוג בהתאם לו.

(ג) חבר הממשלה ימנע ממראית עין של מעורבות או תמיכה בעבירה פלילית.

כיבוד שלטון החוק 16. (א) חבר הממשלה יפעל לשמירת שלטון החוק ולקידומו, ולקיום סדרי מינהל תקינים.

(ב) חבר הממשלה ימנע מכל מעורבות בהליך שיפוטי שאינו צד לו, ושאינו נוגע לתחום אחריותו כחבר הממשלה; אם הוא צד לדיון, באופן אישי, יביא זאת לידיעת ועדת האתיקה.

ייחוס מעשי עבירה 17. (א) חבר הממשלה יתפטר כאשר רשויות אכיפת החוק מודיעות לו, בהודעה לחבר הממשלה רשמית של מי שמוסמך להגיש כתב אישום, על החלטה סופית להגיש כתב אישום, בשל מעשי עבירה חמורים, הפוגעים באמון הציבור בממשלה.

(ב) חבר הממשלה, שנחקר על ידי המשטרה או מי שנמסרו לו סמכויות של שוטר לפי כל דין, בחשד לביצוע עבירה במילוי תפקידו או תפקיד ציבורי אחר, לא ימנע מלהשיב לשאלות החוקר.

(ג) מבלי לגרוע מסמכויותיו של ראש הממשלה על פי כל דין, ראוי שראש הממשלה ישקול אם לעשות שימוש בסמכותו להעביר את חבר הממשלה מכהונתו אם הוא לא פעל על פי חובתו לפי סעיפים קטנים (א) או (ב).

פרק ג': חבר הממשלה, הממשלה והכנסת

מטרת פרק ג' 18. הכללים בפרק זה נועדו לפרט את חובותיו של חבר הממשלה בממשלה ובכנסת.

אחריות משותפת 19. (א) חבר הממשלה נושא על פי דין באחריות משותפת בפני הכנסת עם יתר חבריו לממשלה; חבר הממשלה ימלא את תפקידו ויפעיל את סמכויותיו על פי דין ועל פי החלטות הממשלה.

(ב) על חבר הממשלה לתמוך בהחלטה שנתקבלה על ידי הממשלה ולפעול באופן המתיישב עם החלטה כזאת, לרבות בעת הופעתו במליאת הכנסת או בוועדה מוועדותיה.

(ג) חבר הממשלה לא יביע בפומבי דעה החולקת על החלטת ממשלה, מלבד תיאור עמדתו בעת הדיון לקראת החלטת הממשלה.

1/66
הממשלה
ממנו

- (ד) חבר הממשלה לא יזום הצעות חוק פרטיות ולא ישא בתפקידים בכנסת.
20. חבר הממשלה יפעל לתיעוד סביר של פעילויותיו כחבר ממשלה המופקד על משרד או מופקד על תחום אחריות.
21. חבר הממשלה ייתן, בממשלה ובכנסת, דיווח שיטתי ומנומק על מדיניותו, החלטותיו ופעילויותיו, בדרכים שנקבעו בתקנון עבודת הממשלה ובתקנון הכנסת.
22. חבר הממשלה יקיים את הכללים שנקבעו בתקנון הכנסת בדבר מתן תשובה לשאילתא, הן לעניין התוכן, הן לעניין המועד.
23. (א) חבר הממשלה המוסר מידע לממשלה, לכנסת ולעובדי מדינה בתוקף תפקידם, יקפיד על מסירת מידע מדויק, מלא ואמיתי, במגבלות כל הוראה, זכות או חיסיון בדין.
(ב) נפלה טעות במידע שנמסר, יתקן חבר הממשלה את הנתונים בהקדם האפשרי.
24. חבר ממשלה הממלא את מקומו של חבר ממשלה אחר, לא יערוך שינויים מהותיים במדיניות, בהסדרים הקבועים במשרד שבו הוא משמש כממלא מקום, או באיוש משרות בכירות, אלא באישור ראש הממשלה.
25. (א) נסיעת חבר הממשלה לחוץ-לארץ בתפקיד תהיה באישור הממשלה או בנסיבות מיוחדות בידיעת ראש הממשלה.
(ב) נסיעת חבר הממשלה לחוץ-לארץ באורח פרטי תהיה באישור ראש הממשלה.

פרק ד': חבר הממשלה והמערכת שבאחריותו

26. מטרת פרק ד' הכללים בפרק זה נועדו לפרט את חובותיו של חבר הממשלה בכל הקשור למערכת שבאחריותו.
27. (א) חבר הממשלה אחראי בפני הכנסת, בפני הממשלה, בפני ראש הממשלה ובפני הציבור להפעלה תקינה של המשרד שעליו הוא מופקד. (כאשר ירצה להודיע על אי-אפשרות להיעדר מן הכנסת) (10328)
(ב) חבר הממשלה אחראי בפני הכנסת ובפני ראש הממשלה על כל הנעשה בתחומים שעליהם הוא מופקד.
(ג) סגן שר אחראי בפני חבר הממשלה שמינה אותו.
(ד) חבר הממשלה יפנה לראש הממשלה אם יראה שנבצר ממנו למלא את תפקידו בתחום מסוים או בנסיבות מסוימות.

← אין אחריות על חלקים אחרים

- עבודת מטה 28. (א) חבר הממשלה יקיים נהלי עבודה סדורים במשרדו ובכל גוף אחר אשר בו הוא פועל על פי דין, ויחליט תוך הפעלת שיקול דעת ענייני, הוגן, שיטתי ומושכל.
- (ב) במסגרת עבודת המטה העוסקת בגיבוש מדיניות בתחומים שעליהם הוא מופקד, יקיים חבר הממשלה התייעצות עם המומחים שבמשרדו, ייתן משקל ראוי לכל חוות דעת מקצועית, מנומקת ומבוססת של עובדי הציבור הכפופים לו ויבחן אותה בכובד ראש, בהתחשב במידת הדחיפות ובחובת סודיות המגבילה את המידע; ההחלטה הסופית תהא באחריות אישית של חבר הממשלה.
- בדיקה או חקירה 29. חבר הממשלה ישתף פעולה כנדרש עם בדיקה או חקירה שנערכת על פי דין בתחומים שהוא מופקד עליהם ויתחשב בממצאי הבדיקה או החקירה ותוצאותיה.
- חפיפה מסודרת 30. חבר הממשלה המסיים את תפקידו, יערוך תהליך של חפיפה מסודרת עם הבא אחריו או עם ממלא מקומו.
- מינויים ראויים 31. (א) חבר הממשלה יפעל כדי שייבחרו ויקודמו במשרדו ובכל חבר בני אדם שבאחריותו כחבר הממשלה, המועמדים המתאימים ביותר על פי נתוניהם המקצועיים ועל פי הוראות הדין.
- (ב) החלטה בענייני מינויים או בענייני קידום במשרה או בדרגה, הנובעת מזיקה מפלגתית, זיקה אישית או זיקה עסקית – פסולה.
- חוות דעת על כישורים 32. חבר הממשלה רשאי ליתן חוות דעת על כישוריו של אדם המוכר לו אישית בעבר או בהווה; חוות דעת כאמור לא תכלול המלצה מפורשת למינויו של אדם לתפקיד או לבחירה בו, במכרז או בהליך מכרזי ברשות ציבורית הפועלת על פי דין, לרבות חברה ממשלתית; אין באמור בסעיף זה בכדי לגרוע מסמכותו של חבר הממשלה, החבר בגוף בוחר או ממנה, לחוות דעתו על כישוריו של אדם בעניינו הוא עוסק, או במענה לפנייתו של גוף בוחר או ממליץ על מינויו של אדם; ואולם לא ייתן חבר הממשלה חוות דעת כאמור לגבי מינוי כאמור במשרד שבו הוא מכהן כחבר הממשלה.
- שימוש במשאבי מדינה 33. (א) חבר הממשלה יקפיד על הגבלת פעילות משרדו למסגרת תקציבו וסמכויותיו וינהג במשאבי המדינה העומדים לרשותו בקפדנות ובחסכנות.
- (ב) חבר הממשלה רשאי להסתייע בעבודת עובדי המדינה שבמשרדו וביועצים בהתאם להוראות תקנון עבודת הממשלה, החלטות הממשלה והתקשי"ר.

(ג) חבר הממשלה יפריד בין פעילותו המפלגתית לבין הסתייעותו במשאבי המדינה, וישתמש בכוח אדם, או במשאבים כספיים או חומריים של המדינה בעיקר לצרכי תפקידו הממלכתי; על אף האמור בסעיף זה, חבר הממשלה רשאי לעשות שימוש בשירותי לשכתו לפעילות אישית או פוליטית, אם מדובר בפעילות מוגבלת.

(ד) השימוש במאבטחי חבר הממשלה, מטעם המדינה, לצרכי האבטחה, ייעשה בהתאם לדין ולנהלים הרלוונטיים.

(ה) חבר הממשלה המקיים אירוע פרטי או פוליטי במקום שהוא רכוש המדינה, או שהוקצה לו כדירת שרד, יכסה את הוצאות האירוע ממקורותיו הכספיים או ממקורות מפלגתיים ולא מכספי המדינה.

(ו) חבר הממשלה לא יפיץ חומר מפלגתי באמצעות משרדו, או על חשבון משרדו.

34. (א) חבר הממשלה לא יעסיק עובדי מדינה לצרכים פרטיים.
הגבלות בקשר לעובדי הציבור במשרד

(ב) חבר הממשלה יסתייע בנהג, לפי ההוראות שלהלן -

(1) נהג יסיע את חבר הממשלה לכל מקום כחלק מתפקידו ומדרישות האבטחה, לרבות נסיעות פרטיות ולרבות נסיעות לאירועים פוליטיים; בנוסף, רשאי חבר הממשלה להיעזר בנהג עזרה מינהלית, כסיוע אישי לחבר הממשלה בעצמו לשם ביצוע תפקידו, בזמן שהשר עסוק במילוי תפקידו הממלכתי;

(2) נהג לא ישמש להסעת בני משפחתו של חבר הממשלה, למעט במקרים שבהם אף השר נוכח ברכב;

(3) האמור בסעיף קטן זה, לא יחול על הסתייעות בנהג לכל מטרה כשהיא מתחייבת מדרישות האבטחה.

(ג) חבר הממשלה לא יבקש או יקבל מעובדי המדינה הלוואות, ערבויות או התחייבויות כספיות או חוזיות.

(ד) חבר הממשלה יימנע מלערב את עובדי המדינה במשרדו ובגופים שתחת אחריותו בפעילות מפלגתית, ולא יעסיקם בפעילות שאינה במסגרת תפקידם.

35. (א) חבר הממשלה ידאג לכך שפרסומים מטעם משרדו יתייחסו לפעילות משרדו ברוח עקרונות חופש המידע והשקיפות.
פרסומים מטעם משרד ממשלתי

(ב) פרסום מטעם משרדו של חבר הממשלה לא ישמש בעיקר כלי לפרסום אישי של חבר הממשלה, אך יכול לכלול, באופן סביר, מידע הנוגע לפעילות השר במסגרת תפקידו.

(ג) חבר הממשלה יימנע מפרסום הנוגד את מדיניות הממשלה.

(ד) חבר הממשלה לא יזוּם פרסום מטעם משרדו או במימון ממלכתי של מודעת ברכה או איחולים שאינה קשורה לעבודת המשרד.

פעולת עובדי המשרד 36. על חבר הממשלה לפעול כדי שעובדי משרדו יפעלו בהתאם לדין, לתקשייר, לנוהלי שירות המדינה, ולרוח כללים אלה.

פרק ה': חבר הממשלה והמנהל הכללי של משרדו

מטרת פרק ה' 37. הכללים בפרק זה נועדו להגדיר את היחס הראוי של חבר הממשלה לאופן מינויו וחובותיו של המנהל הכללי של משרד ממשלתי.

מינוי המנהל הכללי 38. מינוי מנהל כללי יהיה לפי הוראותיו של סעיף 12 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.²

39. חילופי מנהל כללי ניתן למנות מנהל כללי עם חילופי חבר הממשלה המופקד על המשרד.

40. דינו של מנהל כללי כדין עובד מדינה לכל דבר ולא כדין נושא משרת אמון לענין העיסוק בפעילות פוליטית.

פרק ו': תקופת בחירות

מטרת פרק ו' 41. הכללים בפרק זה נועדו לקבוע חובות זהירות מיוחדות לתקופת בחירות.

הגדרה 42. בפרק זה, "תקופת בחירות" – 90 יום לפני מועד הבחירות, לרבות בחירות לכנסת, בחירות מקדימות, כהגדרתן בסעיף 28 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992,³ ולרבות תקופת כהונתה של ממשלת מעבר כמשמעותה בסעיף 30(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.⁴

קבלת החלטות בתקופת בחירות 43. חבר הממשלה יביא בחשבון בהחלטות שהוא מקבל בתקופת בחירות, לרבות במינויים, את החשש המיוחד למראית עין של הפרת הכללים בתקופה זו.

פעילות ופרסומים בתקופת בחירות 44. (א) בתקופת בחירות יקפיד חבר הממשלה באופן מיוחד על הפרדה ברורה בין תפקידו כפעיל מפלגתי לבין תפקידיו הממלכתיים.

² סייח התשי"ט, עמ' 86.
³ סייח התשנ"ב, עמ' 190; התשס"ח, עמ' 580.
⁴ סייח התשס"א, עמ' 158.

(ב) בתקופת בחירות, זמבלי לפגוע בכלליות האמור בסעיף 35, חבר הממשלה לא ייזום פרסום או אירוע מטעם משרדו, במימון ממלכתי, או באמצעות אמצעי תקשורת ממלכתיים, שיש בו תעמולת בחירות, ולו רק מבחינת עיתוין, מהותו, היקפו או נסיבות אחרות של קיומו.

(ג) חבר הממשלה ימנע ממתן הבטחות או התחייבויות מסוימות למתן תקציבים במהלך מסע בחירות או בזיקה אליו; אין בסעיף זה כדי למנוע מחבר הממשלה להציג מדיניות המתוכננת על ידיו או על ידי מפלגתו כחלק ממצע בחירות וזאת אף אם איננה במסגרת המדיניות הממשלתית הנוכחית.

פרק ז': מתנות

קבלת מתנה 45. (א) ניתנה לחבר הממשלה, באשר הוא חבר הממשלה, מתנה – בין בישראל ובין בחוץ לארץ, בין שניתנה לו עצמו ובין שניתנה לבן זוגו החי עמו או לילדו הסמוך על שולחנו – וחבר הממשלה לא סירב לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תקום המתנה לקנין המדינה; ובמתנה שאין בה קנין חייב חבר הממשלה לשלם לאוצר המדינה את שווייה.

(ב) חבר הממשלה רשאי לבקש היתר להקנות לו מתנה שקיבל, ויחולו ההוראות לפי חוק שירות הציבור (מתנות), התשי"ם-1979⁵ ואולם במקום הוועדה המשרדית וועדת ההיתרים, תבוא ועדת האתיקה.

(ג) סעיף קטן (א) לא יחול על -

- (1) מתנה קטנת ערך וסבירה שניתנה לפי הנהוג בנסיבות הענין;
- (2) מתנה מחבריו של חבר הממשלה לעבודה, לשירות או לתפקיד;
- (3) פרס שהוענק לחבר הממשלה על הישגיו מאוצר המדינה וכן פרס שהוענק לחבר הממשלה על הישגיו שלא מאוצר המדינה אם ניתנה להענקתו פומבי בדרך שנקבעה בתקנות שירות המדינה (מתנות), התשי"ם-1980⁶;
- (4) אירוח חבר הממשלה על ידי ממשלה זרה, במסגרת ביקור רשמי וכחלק מתפקידו.

השתתפות באירוע 46. חבר הממשלה אינו רשאי להשתתף בלא תשלום, או בתמורה סמלית, באירוע ללא תשלום שהכניסה אליו מותנית בתשלום, אלא אם כן זהו אירוע חד-פעמי למטרה ציבורית, שאליו הוזמן בתוקף תפקידו, כדוגמת האירועים המפורטים להלן-

⁵ ס"ח התשי"ם, עמ' 2.
⁶ ק"ת התשי"ם, עמ' 1646.

- (1) אירוע ממלכתי או אירוע בעל אופי ציבורי-רשמי (כגון אירוע לציון מאורע בתולדות המדינה);
- (2) אירוע שהכנסותיו מיועדות למטרה ציבורית בו חבר הממשלה נושא דברים או משתתף בדרך אחרת לשם קידום המטרה הציבורית;
- (3) אירוע פומבי בעל משמעות ציבורית מיוחדת בו משמש חבר הממשלה אורח כבוד; ככלל, באירוע מסוג זה לא נמנים אירועים שגרתיים כגון תחרויות ספורט או מופעי תרבות הנערכים דרך שגרה למנויים או לצופים מזדמנים, אשר אין כל הצדקה שיהיו בהם אורחי כבוד;
- (4) כנסים, השתלמויות, ימי עיון או אירועים דומים שבהם משתתף חבר הממשלה כמרצה או דובר.
- מתן מתנות 47. (א) חבר הממשלה רשאי לתת מתנה מתוקף תפקידו כפי שמקובל וראוי על פי סוג האירוע.
- (ב) חבר הממשלה לא ייתן מתנה על חשבון תקציב המדינה למטרותיו הפרטיות; גם מתנה שנותן חבר הממשלה באירוע משפחתי של עובד או עמית לעבודה לא תנתן על חשבון תקציב המדינה.
- תרומות לצרכי בחירות 48. חבר הממשלה לא יקבל תרומה, אלא בכפוף לכללים אלו או לצרכי מימון בחירות מקדימות בהתאם לפרק ב' לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992.⁷
- החזר הוצאות 49. (א) חבר הממשלה לא יקבל החזר הוצאות עבור כספים שהוציא, מכל מקור אחר זולת החזר הוצאות שאותו זכאי חבר הממשלה לקבל, על פי כל דין, מאוצר המדינה.
- (ב) החזר ההוצאות יהיה בכפיפות לאמור בדין הרלוונטי ובגבולות הסביר.
- מימון עזרה רפואית 50. כאשר חבר הממשלה או בן משפחתו של חבר הממשלה זקוק לתרומות מן הציבור למימון עזרה רפואית, איסוף הכספים יעשה באמצעות עמותה שתוקם לצורך זה, באישור מראש של ועדת האתיקה, לאחר שמצאה כי קיימות נסיבות חריגות המצדיקות את איסוף התרומות; חבר הממשלה לא יאסוף תרומות ממי שנדרש או שסביר שיידרש להפעלת סמכויותיו בתפקידו כשר או כחבר הממשלה.
- ייצוג משפטי 51. (א) ייצוג משפטי ללא תמורה, בהליכים בהם חבר הממשלה הוא צד לדיון, יינתן לו רק באישורה של ועדת האתיקה, במקרים חריגים.

⁷ ס"ח התשנ"ב, עמ' 190.

(ב) איסוף תרומות מן הציבור עבור חבר הממשלה למימון הוצאות משפטיות, בנסיבות חריגות, ייעשה באמצעות עמותה שתוקם לצורך זה ורק באישור מראש של ועדת האתיקה; חבר הממשלה לא יאסוף תרומות ממי שנדרש או שסביר שיידרש להפעלת סמכויותיו בתפקידו כשר או כחבר הממשלה.

(ג) אישרה ועדת האתיקה קבלת תרומות כאמור בסעיף זה או בסעיף 50, יובא הרכב העמותה ותקנונה לאישורה; הוועדה תאשר את דרך איסוף התרומות ורשאית היא גם לקבוע נהלים כלליים לענין זה; חבר הממשלה ימסור את רשימת התורמים וסכומי התרומות לוועדת האתיקה, והיא רשאית לקבוע שתרומה שניתנה בסכום בלתי סביר או החורגת מכללים אלו או מאישורה של הוועדה לקבלתה, תוחזר, כולה או חלקה, לתורם.

מימון נסיעות 52. (א) מימון נסיעה פרטית של חבר הממשלה, לרבות מימון השהות, על ידי כל גורם שאינו המדינה, למעט קרובו מדרגה ראשונה, בין אם בארץ ובין אם בחוץ-לארץ, דינו כדין מתנה.

(ב) נסיעה בתפקיד של חבר הממשלה במימון גוף שאינו המדינה טעונה אישור מראש של ועדת האתיקה, שתבחן אם אין במימון כאמור ניגוד עניינים או יצירת מחויבות בלתי-ראויה.

(ג) יתרת ימי נסיעה, שאינם לצורכי התפקיד, ייחשבו כחופשה.

(ד) במקרה שבו מצרף חבר הממשלה את קרובו לנסיעה לחוץ לארץ, מימון הנסיעה של הקרוב לא יהיה על ידי המדינה, הגוף המזמין או הגוף המממן, למעט כאשר הצטרפות הקרוב מתחייבת לפי כללי הפרוטוקול והטקסט, או באישורה של ועדת האתיקה.

פרק ח': מתן חסות

מטרת פרק ח' 53. הכללים בפרק זה נועדו למנוע שימוש במעמדו ובשמו של חבר הממשלה למטרות פרטיות בלתי ראויות.

הגדרה 54. בפרק זה, "מתן חסות"- מקום בו עלול להיווצר, בעיני האדם הסביר, הרושם כי חבר הממשלה תומך בגורם חוץ ממשלתי או בפעילות שהוא עורך, או שפעילות זו נעשית מטעמו של חבר הממשלה או המשרד הממשלתי שבראשו הוא עומד ובאישורו, לרבות מתן חסות באופן קבוע או באופן זמני, חברות או מילוי תפקיד בגופים מבקשי החסות, השתתפות באירועים, סיוע בפרסום, מתן המלצה או ברכה, פניות לגורמים שונים במשק וסיוע בגיוס תרומות.

תנאים למן חסות 55. (א) חבר הממשלה רשאי ליתן חסות לגורמים חוץ ממשלתיים בהתחשב בשיקולים שלהלן, אשר באים להוסיף על כלל אחר בכללים אלה:

- (1) יש במתן החסות חשיבות ציבורית;
- (2) אין במתן החסות משום קידום עסקיו של מקבל החסות;
- (3) אין במתן החסות פגם מבחינה ציבורית, מוסרית או מבחינה אחרת.
- (ב) האמור בסעיף קטן (א) לא יחול על אירועים המאורגנים על ידי גורמים קהילתיים, משפחתיים, צבאיים וכיוצא באלה.
- (ג) אין באמור בסעיף קטן (א) בכדי למנוע מחבר הממשלה להשתתף בדיון ציבורי המאורגן על ידי כלי תקשורת.
56. בקשות דומות בטרם ייענה לבקשה למתן חסות, ישקול חבר הממשלה האם יוכל להיעתר לבקשות חסות דומות באופן שוויוני, במסגרת הזמן העומד לרשותו.
- פרק ט': שימוש לרעה במידע**
57. מטרת פרק ט' הכללים בפרק זה נועדו למנוע התנהגות לא ראויה ביחס למידע, להשגתו ולשימוש בו.
58. סודיות חבר הממשלה ישמור בסוד דברים שנועדו להישמר בסודיות, או שסודיותם היתה צריכה להיות ידועה לו, הן על פי חוק-יסוד: הממשלה, והן על פי כל דין אחר.
59. שימוש במידע (א) מבלי לגרוע מן האמור בסעיף 58, חבר הממשלה יעשה שימוש במידע, שהגיע אליו בתוקף תפקידו, רק לטובת הציבור ובמסגרת תפקידו.
- (ב) חבר הממשלה לא יעשה כל עסקה ולא יעשה כל שימוש אחר בכל ידיעה שהגיעה לידיעתו עקב תפקידו הממלכתי ושאינה נחלת הכלל, למען ענייניו האישיים או ענייני אחרים, במישרין או בעקיפין, ולא יפעל תוך שימוש במידע כאמור.
- (ג) חבר הממשלה לא ינצל את תפקידו כדי להשיג מידע, שאינו נחלת הכלל, לשם עניין אישי.
- פרק י': מניעת ניגוד עניינים**
60. מטרת פרק י' הכללים בפרק זה נועדו למנוע מראש ניגוד עניינים בין העניין הציבורי עליו מופקד חבר הממשלה לבין עניין אישי.
61. חובה למנוע ניגוד עניינים (א) בביצוע תפקידו יימנע חבר הממשלה מכל החלטה, מעשה, מחדל, או השתתפות בדיון אם הוא יודע, או צריך היה לדעת, שיש בכך במישרין או בעקיפין כדי להשפיע על עניין אישי.
- (ב) האחריות להימנע מניגוד עניינים מוטלת על חבר הממשלה.

62. צעדים אישיים
למניעת ניגוד עניינים
(א) על חבר הממשלה לנקוט צעדים הדרושים למניעת ניגוד עניינים כדי שהאינטרס הציבורי יוגן.

(ב) אם לשם מניעת ניגוד עניינים דרושים צעדים נוספים מעבר לאמור בפרק זה, ינקוט חבר הממשלה את הצעדים הדרושים ויקבל על עצמו מגבלות נוספות הנוגעות לענייניו האישיים.

→ הוסיפו
תגובה (ב) 111

(ג) צעדים שנקטו לפי סעיף זה יועלו על הכתב וימסרו לוועדת האתיקה.

(ד) בגיבוש הצעדים למניעת ניגוד עניינים רשאי חבר הממשלה להיוועץ בוועדת האתיקה.

63. צעדים מערכתיים
למניעת ניגוד עניינים
(א) היה חבר הממשלה במצב של ניגוד עניינים -

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

(א) היה ניגוד העניינים זמני ולא מתמשך, לקבוע כי ימלא את התפקיד ראש הממשלה, או חבר ממשלה אחר לפי סעיף 24(ב) לחוק-יסוד: הממשלה;

(ב) אם ניגוד העניינים לא היה זמני אלא מתמשך, להעביר את סמכויות הפעולה או ההחלטה של חבר הממשלה באותו עניין לחבר ממשלה אחר לפי סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.

(2) לגבי סמכות אחרת, שעולה בה צורך בקבלת החלטה בדרג של שר ניתן, לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, לפעול באחת מדרכים אלה:

(א) להסמיך ועדת שרים להפעיל את הסמכות, ואותו חבר ממשלה לא ישתתף בדיון ובהחלטה בוועדת השרים באותו עניין;

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

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

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

(ג) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), אם בשל מהות העניין האישי ונסיבות העניין נראה כי מדובר אך במראית עין של חשש לניגוד עניינים, ניתן, לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, לנקוט צעדים נוספים לאלו המנויים בסעיפים הקטנים האמורים.

(ד) צעדים שננקטו לפי סעיף זה יועלו על הכתב ויימסרו לוועדת האתיקה אשר תודיע עליהן לראש הממשלה, למזכיר הממשלה ולמבקר המדינה.

עיסוקים נוספים 64. (א) חבר הממשלה לא יעסוק בכל עיסוק נוסף ולא ישא בכל תפקיד פעיל נוסף מחוץ למשרתו בממשלה, בין בשכר ובין ללא שכר, מלבד תפקידו כחבר הכנסת ומלבד פעילות מפלגתית שנעשית בלא תמורה.

(ב) סמוך לאחר תחילת כהונתו כחבר הממשלה ולא יאוחר מ-15 ימים לאחר מכן, יתפטר חבר הממשלה מכל משרה, תפקיד או כהונה אחרת, בין בתמורה ובין ללא תמורה, ויפסיק כל עיסוק או פעילות שאינם בהתאם לכללים אלה.

(ג) מבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, יחולו על חבר הממשלה בתקופת כהונתו הוראות אלה:

(1) חבר ממשלה לא יעסוק בכל עסק ולא יהיה נושא משרה, חבר בהנהלה או פעיל בצורה כלשהי בכל מסגרת אחרת של חבר בני אדם, שאינו מפלגה או סיעה בכנסת, העוסק בפעילות כלשהי שמטרתה השגת רווחים או המקבל מימון מאוצר המדינה, בין באופן ישיר ובין באופן עקיף, או המקבל תרומות מן הציבור;

(2) חבר הממשלה לא יעסוק, תמורת תשלום, בהשמעת נאומים או הרצאות, בכתיבת מאמרים או בפעילות ספרותית, אלא באישור ועדת האתיקה, כמפורט בפרק זה; חבר הממשלה שקיבל תשלום בעד פעילות כאמור בפסקה זו, ידווח למבקר המדינה על פרטי התשלום בתוך חודש מיום קבלתו;

(3) חבר הממשלה לא יהיה פעיל ולא יהיה חבר בגופים העוסקים באיסוף כספים, אלא באישור מראש של ועדת האתיקה;

(4) חבר הממשלה לא יכהן כחבר ברשות מקומית;

- (5) חבר הממשלה לא יהיה פעיל בעסקי קרוביו, בין אם היה פעיל בהם טרם החל בכהונתו ובין אם לאו;
- (6) על אף האמור בסעיף זה, חבר הממשלה רשאי לכהן כחבר במסגרת ארגונית שאחראית רק על קביעת מדיניותה של מפלגה.
65. איסור קבלת שכר והכנסות אחרות
- (א) חבר הממשלה לא יקבל, במישרין או בעקיפין, שכר או טובת הנאה ממקור כלשהו, זולת שכרו כחבר ממשלה, שמשלמת לו המדינה.
- (ב) חבר הממשלה לא יקבל, במישרין או בעקיפין, הכנסה מעסק או מכל חבר בני אדם.
- (ג) האמור בסעיף זה לא יחול על –
- (1) הכנסה מרכוש ומהשקעות בכפופות לסייגים שיפורטו בפרק זה;
- (2) הכנסה מתגמול או תקבול אחר, מקרן פנסיה, מקרן תגמולים, על פי פוליסת ביטוח, מגמלאות או קצבאות על פי דין, מפנסיה תקציבית;
- (3) תקבול הנובע ממכירת זכות בעסק או ממכירת מניה בחבר בני אדם שחבר הממשלה השתתף בהם טרם היותו חבר ממשלה, בתנאי שתקבול זה אינו נמדד ואינו תלוי בהכנסות הקונה מהממכר, שנתקבלו לאחר מכירת הזכויות או המניות;
- (4) תקבול הנובע משכר סופרים על יצירות שפרסם בהיתר, או על יצירות שפרסם לפני כהונתו כחבר ממשלה;
- (5) פיצויים או תשלומים לפי פסק דין;
- (6) החזר חובות שנוצרו בשל זכויות בטרם המינוי כחבר הממשלה.
- (ד) חבר הממשלה לא יחזיק כספים או ניירות ערך, אלא בנאמנות עיוורת, בהתאם להוראות סעיף 68.
66. רכישת נכסים ציבוריים
- חבר הממשלה לא ירכוש ולא יקבל נכסי ציבור, אם במישרין ואם בעקיפין, מלבד רכישה או קבלה של נכס הנמכר או הנמסר לציבור על פי דין ועל פי עקרונות כלליים ומוגדרים מראש, ולציבור בעלי הזכויות הזדמנות שווה לרכשו או לקבלו; לעניין זה, "נכסי ציבור" – לרבות נכס של חברה ממשלתית ונכס של רשות מקומית.
67. הצהרה בעת תחילת הכהונה
- (א) בתוך 60 ימים מיום תחילת כהונתו יצהיר חבר הממשלה למבקר המדינה, בדין וחשבון מפורט על פי הטופס שבמשרד מבקר המדינה, על עניינים אלה:

(1) החון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לו, לבני משפחתו ולכל קרוב שפרנסתו על חבר הממשלה ביום כניסתו לתפקיד ;

(2) המקורות והסכומים של הכנסתו, הכנסת בני משפחתו וכל קרוב שפרנסתו על חבר הממשלה בשנה שקדמה למינויו כחבר הממשלה ;

(3) פרטים מלאים על נכס שהועבר לפי סעיף 69 בציון שם הרוכש או מקבל ההעברה וקרבתו לחבר הממשלה ;

(4) פרטים מלאים על העברה של כל זכות בעסק או כל מניה המקנה שליטה בחבר בני אדם לקרוב של חבר הממשלה בתוך שנה לפני מינויו לחבר הממשלה ;

(5) זכות ומניה שנשארה לגביהן זכות לרכישה חוזרת לפי סעיף 69(ב), בצירוף ההסכם המקנה את הזכות לרכישה חוזרת ;

(6) רשימה של כל נייר ערך שהועבר לחברת נאמנות לפי סעיף 68, והעתק משטר הנאמנות ;

(7) רשימה מפורטת של כל תפקיד, משרה והכהונה שבהן החזיק חבר הממשלה בתקופת שנה לפני מינויו, או לאחר מינויו, ואשר מהן התפטר על פי כללים אלה, ורשימה של כל תפקיד, משרה וכהונה שחבר הממשלה ממשיך להחזיק בהן לאחר מינויו ;

(8) זיקות העלולות ליצור חשש לניגוד עניינים, לרבות זיקות של קרובים של חבר הממשלה.

(ב) חובה על חבר הממשלה לנקוט גילוי מלא בהצהרה, אך אין בכך כדי להסיר ממנו את האחריות להימנע מניגוד עניינים.

(ג) התגלה לחבר הממשלה פרט נוסף לאחר הגשת הצהרתו, עליו להשלים את הצהרתו למבקר המדינה לגביו, לאלתר.

(ד) לא דיווח חבר הממשלה בהצהרתו על פרט מסוים משום שאדם לא הסכים למסור לחבר הממשלה מידע, יובא העניין על ידי חבר הממשלה לידיעת מבקר המדינה.

נאמנות עיוורת 68. (א) בתוך 60 ימים מיום מינויו יעביר חבר הממשלה את הכספים מעל הסכום הקובע וכל נייר ערך שבבעלותו ובעלות בני משפחתו, למעט נייר ערך בבעלות בני משפחתו שהם חלק מעסקם, להחזקה ולניהול בדרך של "נאמנות עיוורת".

(ב) החזקה ונגהול תיק ניירות הערך ייעשו בידי נאמן אשר יהיה בעל רישיון מנהל תיקים כמשמעותו בסעיף 8 לחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995⁸ (להלן, בפרק זה – חברת הנאמנות);

(ג) ההחזקה והניהול של תיק ניירות הערך ייעשו על פי הסכם שיכלול, בין היתר, את העקרונות המופיעים בנוסח הסכם הנאמנות שבתוספת לכללים אלו.

(ד) בסעיף זה -

"מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

"כספים" – פיקדונות לסוגיהם השונים, בסכום העולה על הסכום הקובע, במטבע ישראלי, במטבע חוץ או באיגרות חוב, בכל סוג השקעה, למעט בתכניות חיסכון, בקרנות השתלמות ובקופות גמל;

"הסכום הקובע" – 250,000 שקלים חדשים, או סכום שווה ערך במטבע חוץ; הסכום האמור יעודכן ב-1 בפברואר של כל שנה (להלן – יום העדכון), לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד היסודי ובלבד ששינוי זה עלה על 5%; מזכיר הממשלה יפרסם את שיעור העדכון בהודעה ברשומות; לעניין זה, "המדד החדש" – המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון; "המדד היסודי" – המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון שקדם לו, ולגבי העדכון הראשון, מדד החודש שבו פורסמו כללים אלה.

(ה) קיבל חבר הממשלה או בן משפחתו כספים או נייר ערך לאחר מינויו, יעבירם בהקדם האפשרי לחברת הנאמנות בהתאם להוראות סעיף קטן (א).

(ו) הסכם הנאמנות, לרבות הוראות מדיניות ההשקעות, שטר הנאמנות וכל נספח אחר המצורף לו, וכן כל תיקון שיעשה בו יובאו לאישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לשם כך.

(ז) הוראות סעיף זה לא יחולו על מניה שקיימת חובה להעבירה לפי סעיף 69.

⁸ ס"ח התשנ"ה, עמ' 416.

מכירת עסק ומניות 69.
עם תחילת הכהונה

(א) חבר הממשלה, שהוא בעל זכות בעסק או בעל מניה המקנה לו שליטה בחבר בני אדם, ינקוט בתוך 60 ימים מתחילת כהונתו אחת מדרכים אלה כדי למנוע מצב של ניגוד ענינים:

(1) ימכור את הזכות בעסק או את המניה לאדם שאיננו קרובו ולא חבר בני אדם בשליטתו;

(2) עבד קרוב של חבר הממשלה עמו בעסק או בחבר בני אדם כאמור שנה לפחות לפני המינוי כחבר ממשלה, רשאי חבר הממשלה למכור או להעביר את כל הזכויות בעסק או את כל המניות לאותו קרוב בתנאי כי הקרוב איננו בן זוגו או ילדו הקטין;

(3) יחכיר את העסק לאדם שאיננו קרובו ושאינו חבר בני אדם שבשליטתו, תמורת דמי חכירה קבועים מראש לכל תקופת כהונת חבר הממשלה, בתנאי כי דמי החכירה אינם תלויים בהכנסות מהעסק.

(ב) חבר הממשלה, שעם תחילת הכהונה מכר זכות בעסק או מניית שליטה בחבר בני אדם, רשאי לשמור לעצמו זכות לרכישה חוזרת של הזכות או המניה עם תום תקופת כהונתו, בתנאי שהרכישה החוזרת תהיה תמורת תשלום המחיר המלא של כל הזכויות או המניות בעת הרכישה החוזרת.

(ג) חבר הממשלה ינקוט צעדים כדי שהעסק או חבר בני האדם, שהעביר לפי סעיף קטן (א) והעניינים הקשורים בו, לא יהיו בגדר סמכויותיו או תפקידיו כחבר הממשלה; חבר הממשלה רשאי להיוועץ בוועדת האתיקה בקשר לגיבוש ההסדר לפי סעיף קטן (א).

(ד) דיווח על הסדר כאמור בסעיף קטן (א) יימסר על ידי חבר הממשלה לוועדת האתיקה ולמבקר המדינה.

(ה) חבר הממשלה העורך עסקה לפי סעיף זה, יימנע מעסקה מלאכותית או בדויה, או שאחת ממטרותיה העיקריות היא הימנעות מקיום חובות חבר הממשלה על פי כללים אלה.

הצהרת הון 70.

(א) עד יום 31 במרס בכל שנה לכהונתו, יגיש חבר הממשלה למבקר המדינה הצהרה המתייחסת לשנה הקודמת שהסתיימה ביום 31 בדצמבר, על יסוד הצהרתו הקודמת לפי סעיף 67 ובה פרטים אלה:

(1) ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לו, ולבני משפחתו שפרנסתם עליו בתום התקופה או בתום תקופת הכהונה;

(2) מקורות ההכנסה, שלו ושל בני משפחתו שפרנסתם עליו וסכומי ההכנסה מכל מקור בתום התקופה או בתום תקופת הכהונה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הגיש חבר ממשלה את הצהרתו לפי סעיף 67 לאתר יום 1 ביולי, יגיש הצהרתו לפי סעיף קטן (א) עד יום 31 במרס של השנה העוקבת לשנה שלאחר מכן.

(ג) הצהרה כאמור בסעיף זה תוגש גם תוך 60 ימים לאחר פרישתו של חבר הממשלה מתפקידו.

(ד) ההצהרה תהיה בהתאם לטופס שעליו הורה מבקר המדינה.

71. העמדה לביקורת מבקר המדינה (א) נוסף על חובות חבר הממשלה על פי פרק זה, הוא חייב לגרום לכך שעסק או חבר בני אדם שאיננו גוף מבוקר, יעמוד לביקורת מבקר המדינה על ידי חתימת הסכם עם הממשלה על פי סעיף 69(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958⁹ [נוסח משולב] (להלן – חוק מבקר המדינה), בו ייקבע כי המבקר רשאי לבדוק אם נוצלו לרעה הקרבה או הקשר עם חבר הממשלה, במקרים אלה:

(1) אם מועברת זכות בעסק או מניה המקנה שליטה בחבר בני אדם לקרוב, בהתאם להוראות סעיף 69;

(2) אם הועברו כל הזכויות בעסק או כל המניות המקנות שליטה בחבר בני אדם לקרוב של חבר הממשלה בתוך שלוש שנים לפני מינויו לחבר הממשלה.

(ב) נוסח ההסכם האמור בסעיף קטן (א) יועבר לחבר הממשלה על ידי מבקר המדינה.

72. פעולות מבקר המדינה (א) מבקר המדינה יודא כי חבר הממשלה ימלא את הכללים הדנים בחובות בקשר לרכוש של חבר הממשלה – עם כניסתו לתפקיד, מדי שנה, בכל עת שחל שינוי, ועם פרישתו מן התפקיד.

(ב) מבקר המדינה רשאי, אם נסיבות העניין מצדיקות זאת לדעתו, לדווח על סטייה מכללים אלה לוועדת האתיקה.

(ג) מצא מבקר המדינה כי קיים חשש לעבירה פלילית – יעביר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

(ד) בביצוע הביקורת לפי פרק זה ישתמש מבקר המדינה בכל הסמכויות הקנויות לו בחוק מבקר המדינה.

(ה) מבקר המדינה רשאי להאריך מועד שנקבע בפרק זה מטעמים מיוחדים.

⁹ ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

73. שמירת סודיות (א) מי שקיבל הצהרות הון של חברי הממשלה לפי סעיפים 67 ו-70 לכללים אלה, ישמור על סודיות ההצהרות ולא יגלה כל פרט בלי לקבל את הסכמת חבר הממשלה הנוגע בדבר, מלבד אם נאמר במפורש אחרת בכללים אלה.
(ב) על הסדרי ניגוד עניינים לפי פרק זה, יחולו הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998¹⁰.

פרק י"א: חבר הממשלה והציבור

74. פניות הציבור חבר הממשלה אשר קיבל פנייה אישית מן הציבור –
(1) יבדוק אם יש צורך בטיפול מערכתי, קיבוצי או בשינוי מדיניות בעקבות הפנייה, ויטפל בה בהתאמה לתוצאות הבדיקה;
(2) אם יש צורך בטיפול מקצועי, יפנה את הפנייה לדרג המקצועי הבכיר הנוגע בדבר לצורך טיפול בהתאם למדיניות ולכללים החלים במקרים מסוג זה;
(3) ידאג לכך שקבלת הפנייה תאושר במועד סביר וכי דרך הטיפול בפנייה תובהר לפונה;
(4) חבר הממשלה ידאג לתיעוד בכתב של הטיפול בפנייה לפי סעיף זה.

75. שימוש בתואר (א) חבר הממשלה יעשה שימוש בתוארו כחבר הממשלה לצרכי תפקידו או בפעילותו הציבורית בלבד.
(ב) חבר הממשלה יימנע משימוש בנייר רשמי או בסמלים כדי שלא לעורר מראית עין של פנייה מטעם הממשלה או מטעם משרדו כאשר הפנייה אינה כזאת.
(ג) חבר הממשלה רשאי להשתמש בתוארו כחבר ממשלה, או בתוארו כשר המופקד על משרד מסוים לצורך תפקידו הציבורי, אך לא לצורך מטרה מסחרית או לתועלת אישית-פרטית.

76. שימוש בשם היה שמו של חבר הממשלה חלק משמו של תאגיד בו היה שותף לפני מינויו לממשלה, ינקוט חבר הממשלה בכל האמצעים הדרושים כדי להסיר את מראית העין הנובעת משימוש בשמו.

פרק י"ב: חבר הממשלה לאחר סיום הבהונה

77. מטרת פרק י"ב מטרת הכללים בפרק זה להסדיר את התנהגותם, לאחר סיום כהונתם, של מי שהיו חברי ממשלה.

¹⁰ ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.

78. התנהגות לאחר סיום כהונה
חבר הממשלה ינהג לאחר סיום כהונתו ברוח הערכים שפורטו בכללים אלו.
79. איסור על שימוש בתואר לאחר סיום התפקיד
לאחר תום כהונתו, לא יבליט חבר הממשלה בכתב, בכל עניין הכרוך בעסקו, במקצועו או בפנייה פרטית, את העובדה שהיה חבר ממשלה.
80. איסור הטיפול בענין שהיה בטיפול של חבר הממשלה
חבר הממשלה שטיפל, אגב מילוי תפקידו בממשלה, בעניין פלוני של אדם פלוני, לא ייצג אחרי סיום תפקידו בממשלה, את האדם באותו ענין כלפי מוסדות הממשלה שבהם כיהן.
81. שימוש במידע (א) חבר הממשלה שסיים את תפקידו לא ישתמש ולא יעביר לאחר מידע פנימי שהגיע אליו בעת היותו חבר ממשלה, במסגרת תפקידו או בקשר עם מילוי תפקידו, לשם קידום עניין אישי שלו, של קרובו או של מקורבו;
(ב) בסעיף זה "מידע פנימי" – מידע שלא פורסם לציבור ולא היה אמור להתפרסם באותה עת, ואשר תוכנו, צורתו, מקורו, נסיבות קבלתו או סדרי החזקתו מעידים על החובה לשומרו בסוד, אף אם המידע עתיד להתפרסם;
(ג) אין בסעיף זה בכדי למנוע הכללת ידיעה סודית בפרסום שהותר על ידי הוועדה למתן היתרים לפרסומים בהתאם להודעה בדבר כללים לעניין היתרים לפרסום¹¹.
82. יחסי כפיפות בעבר (א) חבר הממשלה, שסיים את תפקידו, לא ייצג אדם לפני עובד בשירות הציבור שהיה כפוף לו במישרין ערב פרישתו, כל עוד לא עברו שלוש שנים מהיום שבו פסקו יחסי הכפיפות; ואם לא היה כפוף לו במישרין – לא ייצג כאמור כל עוד לא עברה שנה אחת מהיום שבו פסקו יחסי הכפיפות.
(ב) חבר הממשלה שסיים את תפקידו, לא יבקש מעובד בשירות הציבור, שהיה כפוף לו במישרין ערב פרישתו, להעניק זכות לו, לקרובו או לצורך עסק שלו או של קרובו, בין בהסכם ובין כמעשה של רשות, כשההענקה מסורה לשיקול דעתו של אותו עובד, כל עוד לא עברו שנתיים מהיום שבו פסקו יחסי הכפיפות.
(ג) במקרים בהם הזכות המבוקשת היא עניין של צורך חיוני, יפנה חבר הממשלה לשעבר את בקשתו לעובד אחר או לדרג בכיר, שלא היה כפוף אליו.
83. איסור כהונה בחבר בני אדם
(א) חבר הממשלה לא יהא, במשך שלוש שנים לאחר תום כהונתו, עובד בשכר או חבר בהנהלה של חבר בני אדם שקיבל בזמן כהונתו זיכיון או כל הטבה אחרת מהמדינה.

¹¹ מיפ התשלי"ח, חוב' 2097, עמ' 1316.

(ב) סגן שר לא יהא, במשך שלוש שנים לאחר תום כהונתו כסגן שר, עובד בשכר או חבר בהנהלה של חבר. בני אדם שקיבל בזמן כהונתו זיכיון או כל הטבה אחרת מהמדינה באמצעות המשרד שבו הוא כיהן כסגן שר.

(ג) בסעיף זה, "הטבה אחרת" – הטבה ייחודית, שהענקתה מותנית בשיקול דעת השר או מי שהיה כפוף לו במשרד, ושאינה מוענקת בשגרת הדברים לכלל לציבור או לחלק בלתי מסוים בו.

84. הוראת סעיף 66, תחול גם במשך שנתיים לאחר תום כהונתו של חבר הממשלה.

רכישת נכסים
ציבוריים לאחר
תום הכהונה

85. חבר הממשלה שסיים את כהונתו, ובתפקידו היה מוסמך להחליט על פי שיקול דעתו על הענקת זכות לאחר, או להמליץ על הענקת זכות כאמור, או שעובד בשירות הציבור שהיה כפוף לו במשרד, לא יקבל זכות מאדם שנוקק בעסקיו להחלטה בתחום הסמכות האמורה, כל עוד לא עברו שנתיים מיום שחבר הממשלה סיים את תפקידו במשרד הנוגע בדבר.

איסור לקבל זכות
בעסקים שהיו
בטיפולו של חבר
הממשלה

86. לענין פרק זה, אין נפקא מינה -
תחולת הוראות
הפרק

(1) אם חבר הממשלה היה מוסמך לבדו או ביחד עם אחרים;

(2) אם ההחלטה או ההמלצה היא על הענקת זכות או על קביעתה;

(3) אם ההחלטה הייתה דרך הסכם או כמעשה של רשות;

(4) אם הזכות שיקבל חבר הממשלה היא משרת שכיר בשירותו של האדם שהיה נזקק להחלטה או להמלצה, או שלא כשכיר אלא בדרך של התקשרות עם אותו אדם לשירות לתקופה מסויימת או בלתי מוגבלת; לענין זה "שירות" – לרבות חוזה להספקת טובין;

(5) אם הזכות שיקבל חבר הממשלה היא זכות בעסק שנוקק להחלטתו או להמלצתו או שלטובתו החליט או המליץ חבר הממשלה;

(6) אם הזכות תתקבל כאמור בפסקה (4) על ידי חבר הממשלה עצמו או על ידי בן משפחתו או ילדו הבגיר.

87. חבר הממשלה לשעבר, שהמדינה מאבטחת, בהתאם להחלטת ממשלה, ישתתף בהוצאות אבטחתו בנסיעותיו העסקיות לחוץ לארץ.

אבטחת חבר
הממשלה לשעבר

88. לא יאוחר מ-60 ימים מתחילת כהונתו, יצהיר חבר הממשלה בפני ועדת האתיקה כי הכללים בפרק זה הובאו לידיעתו, והוא מתחייב לפעול על פיהם.

הצהרה בתחילת
הכהונה

פרק י"ג: נושאי משרות אמון המסייעים לחברי הממשלה

89. משרות אמן זה, "נושאי משרת אמן" – עובדי לשכתו של חבר הממשלה, שהם: מנהל לשכה, מזכיר, עוזר, יועץ ונהג.
90. תנאים להעסקה חבר הממשלה יקבע את-תיאור התפקיד ודרישות המשרה של נושאי משרת אמן, לפני תחילת מילוי התפקיד של נושא משרת האמן, וימסור את הפרטים הללו לידיעת סגן המנהל הכללי למינהל ולמשאבי אנוש במשרדו או למי שממלא תפקיד זה בפועל.
91. סמכויות במשרד (א) יועצים ועוזרים הם בבחינת ידו הארוכה של חבר הממשלה.
(ב) יועצים ועוזרים יעסקו במשימות שיטיל עליהם חבר הממשלה, ולא יתערבו בפעילות הדרג המקצועי לרבות מינויים, אלא אם כן נקבעה בהגדרת תפקידם, באישור נציבות שירות המדינה, פעילות אחרת.
92. דובר חבר הממשלה (א) חבר הממשלה רשאי לקבוע, כי אחד מעוזריו יוגדר כדובר.
(ב) דובר חבר הממשלה יעסוק בפעילות הממשלתית של חבר הממשלה.
(ג) הודעותיו של דובר חבר הממשלה יהיו בהתאם להנחיות חבר הממשלה.
93. פניות הציבור חבר הממשלה יקפיד כי נושא משרת אמן, שקיבל פנייה אישית בעניין אישי, יפנה בכתב את הפנייה כלשונוה לדרג המקצועי הבכיר הנוגע בדבר, ללא הוספת הערות מצידו.
- פרק י"ד: ועדת האתיקה**
94. ועדת האתיקה (א) הממשלה תמנה, על פי הצעת ראש הממשלה ולאחר התייעצות עם מבקר המדינה, ועדת אתיקה בת שלושה חברים (בכללים אלה – ועדת האתיקה), שבראשה יעמוד מי שהיה שופט ויצא לקצבה, או מי שכשיר לכהן כשופט של בית המשפט העליון.
(ב) לא ימונה כחבר ועדת האתיקה -
(1) חבר הממשלה, חבר הכנסת או שופט, בתקופת כהונתם;
(2) עובד מדינה;
(3) מי שהוא פעיל בחיים הפוליטיים;
(4) מי שיש ניגוד עניינים בין ענייניו לבין חברותו בוועדה.
95. תפקידי ועדת האתיקה לוועדת האתיקה יהיו התפקידים הבאים:

(1) ליתן ייעוץ מוקדם לחבר ממשלה, למועמד לחבר ממשלה, ולחבר ממשלה לאחר סיום כהונתו, בעקבות פנייתו, כיצד ראוי שינהג במקרה מסוים;

(2) לתת היתר אישי לאי קיום כלל מכללים אלה, לתתו בתנאים, או לסרב למתן היתר, אם הדבר נראה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית;

(3) לבדוק טענות על הפרת כללים אלה ולהגיש חוות דעת לראש הממשלה בעקבות בדיקת הטענות;

(4) להמליץ בפני הממשלה על תיקון כללים אלה;

(5) למלא את שאר התפקידים המוטלים עליה לפי כללים אלה.

(א) 96. ועדת האתיקה תמונה לתקופה של חמש שנים.

מינוי ועדת האתיקה

(ב) הודעה על מינוי ועדת האתיקה תפורסם בפרסום רשמי.

(ג) התפנה מקומו של חבר ועדת האתיקה או נבצר מחבר ועדת האתיקה למלא את תפקידו, תהיה הממשלה רשאית למנות במקומו חבר אחר או ממלא מקום, לפי שיקול דעתה.

(א) 97. ועדת האתיקה תקבע את סדרי עבודתה ודיוניה, ככל שלא נקבעו בכללים אלה.

דרכי עבודת ועדת האתיקה

(ב) עבודת ועדת האתיקה תרוכז על ידי מזכירות הממשלה, באמצעות עובדים ייעודיים.

(א) 98. המבקש היתר יגיש לוועדת האתיקה בקשה בכתב, ובה יציג את כל העובדות הנוגעות לעניין ויפרט את הנסיבות המיוחדות המצדיקות את מתן ההיתר; לבקשה יצורפו תצלומי מסמכים הנוגעים לעניין;

ועדת האתיקה בשבתה כוועדה למתן היתרים

(ב) ועדת האתיקה תשמע לפני מתן החלטתה את חוות דעתו של מבקר המדינה לגבי המקרה שלפניה;

(ג) החלטת ועדת האתיקה תהיה סופית;

(ד) העתק מהחלטת ועדת האתיקה יישלח למבקר המדינה וליועץ המשפטי לממשלה;

(ה) השתנו הנסיבות שבשלן ניתן היתר, יביא חבר הממשלה את הדבר לידיעת ועדת האתיקה בהקדם האפשרי;

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

- (ו) קיבלה ועדת האתיקה הודעה כאמור בסעיף קטן (ה) או (ו), רשאית היא, אם לדעתה שינוי הנסיבות מצדיק זאת, לבטל או לשנות את ההיתר שנתנה, בהתאם להוראות סעיף זה.
99. תישמר סודיות הפניות של חברי הממשלה לוועדת האתיקה לקבלת ייעוץ מוקדם ולא ייחשף כל פרט מזהה מהן אלא לבקשת חבר הממשלה הנוגע בדבר.
100. (א) הוגשה לוועדת האתיקה פניה, ובה טענה בדבר הפרת כלל מכללים אלה, תעבירה ועדת האתיקה לחבר הממשלה הנוגע בדבר לשם קבלת תגובתו; התגובה תימסר בתוך פרק זמן שתקצוב ועדת האתיקה.
- (ב) לאחר קבלת עמדתו של חבר הממשלה, תנקוט ועדת האתיקה אחת מן הדרכים הבאות:
- (1) דחיית הטענה על הסף אם מצאה שהיא קנטרנית או טרדנית, שאין בה פירוט עובדתי, שהיא בניגוד לייעוץ מוקדם שניתן לפי סעיף 195(1), שאין בבירורה עניין לציבור או שאין היא מראה על פניה הפרה של כללים אלה;
- (2) בדיקת הטענה והגשת חוות דעת לראש הממשלה;
- (3) העברת הטענה לגורם אחר המוסמך לדון בה לפי הדין.
- (ג) חוות הדעת של ועדת האתיקה תהיה מנומקת בכתב ותימסר לראש הממשלה ולחבר הממשלה שכלפיו הועלתה הטענה.
- (ד) בחוות דעתה לראש הממשלה מוסמכת ועדת האתיקה להמליץ על דרכים לתגובה על הפרת הכלל, לשם תיקון המעוות ולשם יישום הכללים.
101. (א) בכל הנוגע לזימון עדים, לגביית עדויותיהם ולהמצאת מסמכים, יהיו לוועדת האתיקה כל הסמכויות הקנויות לוועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968,¹² בשינויים המחוייבים.
- (ב) ועדת האתיקה תקיים את דיוניה בדלתיים סגורות.
102. (א) בכפוף לאמור בסעיף 99, תפרסם ועדת האתיקה את החלטותיה, וכן תודיע על החלטותיה לוועדה שתקבע הכנסת לעניין זה.
- (ב) ועדת האתיקה תהא רשאית להימנע מפרסום או לפרסם את החלטתה באופן חלקי, לרבות תוך השמטת פרטים מזהים, וזאת במקרים המתאימים ובהתחשב בין היתר בעמדתו של חבר הממשלה לעניין זה.

¹² ס"ח התשכ"ט, עמ' 28.

- (ג) תמצית הלכות אתיות, בעקבות ייעוץ מוקדם או בעקבות החלטה של ועדת האתיקה בשבתה כוועדה למתן היתרים, שיש בהן חידוש, תועבר מזמן לזמן לממשלה באופן שלא יאפשר את זיהוי הפגמים.
103. עם קבלת חוות הדעת של ועדת האתיקה, יפעל ראש הממשלה לפי שיקול דעתו. סמכות ראש הממשלה
104. מצאה ועדת האתיקה כי טענה כנגד ראש הממשלה היא מוצדקת וכי הפגם האתי בהתנהגותו הוא חמור, תפרסם ועדת האתיקה את חוות דעתה בצורה מלאה. טענה המופנית כלפי ראש הממשלה

פרק ט"ו: תחילה ותחולה

105. (א) כללים אלה באים להוסיף על הוראות הדין ועל כללי האתיקה לחברי הכנסת ולא לגרוע מהם. מעמד הכללים
- (ב) ועדת האתיקה לא תדון בטענה או בקשה העוסקות בתפקוד חבר הממשלה כחבר הכנסת; עניינים כאמור יידונו על ידי ועדת האתיקה לחברי הכנסת, הפועלת מכוח סעיף 13 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.¹³
106. ראש הממשלה מופקד על יישום הכללים. ראש הממשלה המופקד על האתיקה
107. הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003¹⁴ (להלן – הכללים הקודמים) - בטלים. ביטול הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים
108. (א) תחילתם של כללים אלה שישה חודשים מיום פרסומם. תחילה והוראת מעבר
- (ב) כל הצהרה שהוגשה לפי הכללים הקודמים או הסדר שנעשה על פיהם, או היתר של הוועדה למתן היתרים לפי הכללים האמורים שניתן לפני תחילת תוקפם של כללים אלה, יראו אותם כאילו הוגשו, נעשו או ניתנו, לפי הענין, על פי כללים אלה.

תוספת

נוסח הסכם נאמנות

(סעיף 68)

¹³ ס"ח התשי"א, עמ' 228.
¹⁴ י"פ התשס"ג, עמ' 1136.

"כל מקום בו הנוסח בלשון זכר,
הכוונה גם ללשון נקבה וההפך.

הסכם ניהול השקעות בנאמנות עיוורת

שנערך ונחתם ב _____, בתאריך _____

בין :

מצד אחד ;

(להלן - חברת הנאמנות)

בין :

מצד שני ;

(להלן - השר או הנהנה)

והואיל ועל השר חלים כללי האתיקה לחברי ממשלה, אשר פורסמו בילקוט הפרסומים מס' _____ (להלן - הכללים) ;

והואיל ולפי סעיף 68 לכללים על השר להעביר את הכספים ואת ניירות הערך שבבעלותו ובבעלות בני משפחתו או שיגיעו לרשותם במשך כהונתו כשר לחברה שהיא בעלת רישיון מנהל תיקים כמשמעותו בחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה- 1995 (להלן - חוק הייעוץ) אשר תחזיק ותנהל אותם בדרך של "נאמנות עיוורת".

והואיל וחברת הנאמנות היא חברה שעיסוקה במתן שרותי נאמנות, בעלת רישיון מנהל תיקים כמשמעותו בחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה- 1995.

והואיל והשר מעוניין כי ניירות ערך וכספים בבעלותו ובבעלות בני משפחתו ינוהלו על ידי חברת הנאמנות בנאמנות עיוורת לפי הוראות הכללים, וחברת הנאמנות מסכימה לקבל על עצמה לנהל את הכספים וניירות הערך של השר ובני משפחתו, בדרך של נאמנות עיוורת, והכול בכפוף להוראות הסכם נאמנות זה, הוראות הכללים והוראות חוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה- 1995.

לפיכך הוצהר, הותנה והוסכם בין הצדדים כדלקמן :

כללי 1. (א) המבוא להסכם נאמנות זה מהווה חלק בלתי נפרד הימנו ויראו את המבוא כאילו הוא נכלל בגוף שטר הנאמנות ;

(ב) כותרות הסעיפים הינן לצרכי נוחיות ולא ישמשו לפרשנות להסכם זה;

(ג) מונחים אשר נעשה בהם שימוש בהסכם זה ולא הוגדרו בו במפורש, יפורשו בהתאם להוראות הכללים, הוראות חוק הייעוץ והוראות חוק ניירות ערך; בכל מקרה של סתירה בין הוראות הסכם זה להוראות הכללים, יפורש הסכם זה בהתאם להוראות הכללים.

מטרת ההסכם 2. הסכם זה נעשה לצורך הסדרת ניהול כספים וניירות ערך בבעלות השר ובני משפחתו, בהתאם להוראות הכללים, ומהווה הסכם נאמנות, כהגדרת המונח בכללים.

תחולה 3. הוראות הסכם זה יחולו לגבי חשבון השר, וחשבונות בני משפחתו, לרבות בן או בת זוגו, ילדו הקטין וכל בן משפחה אחר שפרנסתו על השר, ויהיו בתוקף החל במועד החתימה על הסכם זה וכל עוד השר מכהן כשר וכפוף להוראות הכללים.

התחייבות הצדדים 4. בסמוך לאחר החתימה על הסכם זה, ובתוך 60 ימים מיום שהחל השר לכהן בתפקידו, מתחייבים הצדדים לפעול כדלקמן:

(1) השר יעביר לחברת הנאמנות את הכספים מעל הסכום הקובע כהגדרתו בכללים ואת ניירות הערך שבעלותו ובבעלות בני משפחתו, או שיגיעו לרשותם במהלך תקופת כהונתו כשר, למעט ניירות ערך בבעלות בני משפחתו שהם חלק מעסקים; ניהול הכספים וניירות הערך ייעשה על ידי חברת הנאמנות בדרך של "נאמנות עיוורת";

(2) ידוע לצדדים והם מתחייבים כי ניהול תיק ניירות הערך ייעשה על ידי חברת הנאמנות על פי שיקול דעתה הבלעדי והמוחלט ואין היא רשאית לפעול לפי הוראות שנתנו לה, בין במישרין ובין בעקיפין, בעניין ניהולו, אלא כקבוע בסעיפים-קטנים 4(3) ו-4(4) שלהלן;

(3) השר ובני משפחתו לא ייתנו לחברת הנאמנות כל הוראות שוטפות באלו ניירות ערך להחזיק ואלו ניירות ערך למכור או לרכוש, למעט הנחיה חד-פעמית, בכתב, לפני תחילת כינון הנאמנות, בדבר סוגי ההשקעה שייכללו בתיק ובדבר השיעור המרבי של כל סוג ביחס לשווי התיק, או הנחיה בכתב כי אלה ייקבעו לפי שיקול דעתה של חברת הנאמנות (להלן - מדיניות השקעות);

(4) נוסף להנחיה שניתנת לפני תחילת כינון הנאמנות, יוכל השר לתת הנחיה בכתב לאחר תחילת כינון הנאמנות, לפיה העניינים האמורים בסעיף קטן (3) ייקבעו לפי שיקול דעתה של חברת הנאמנות;

(5) הוראות מדיניות ההשקעות הינן כמפורט בנספח א' המצורף להסכם זה (יש להעביר לאישור היועץ המשפטי לממשלה במצורף להסכם הנאמנות);

(6) כל עוד מכהן השר בתפקידו, חברת הנאמנות לא תמסור לאיש, למעט מבקר המדינה או מי שיפנה בכתב מטעמו, כל מידע על העסקאות שנעשו בניירות הערך; המידע היחיד שיימסר לשר או למי מטעמו יהיה שווי כלל ניירות הערך, הרווחים שמומשו, והמס ששולם בשל רווחים אלה;

(7) חברת הנאמנות לא תהיה רשאית לבצע עסקאות בניירות ערך שכתוצאה מהן יהפכו השר ובני משפחתו לבעלי עניין כמשמעותם בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

(8) הוראות הסכם זה יגברו על כל הסכם או מסמך שנחתם בין הצדדים או בידי מי מהצדדים, בקשר לכל דבר ועניין הקשור לחשבון ניירות הערך.

5. סיום יחסי
הנאמנות
- (א) תברכת הנאמנות והשר יהיו רשאים להפסיק את יחסי הנאמנות במועד בו יבחרו; אם חברת הנאמנות מחליטה להפסיק את יחסי הנאמנות בתוך התקופה בה מכהן השר, עליה ליתן לו הודעה על כך זמן סביר מראש, ולאפשר לו להיערך ולהעביר את הכספים ישירות לחברת נאמנות אחרת.
- (ב) אם הופסקו יחסי הנאמנות בתקופה בה ממשיך השר לכהן, עליו להעביר את הכספים וניירות הערך ישירות לחברת נאמנות אחרת.
- (ג) שטר הנאמנות של חברת הנאמנות אליה הועברו הכספים וניירות הערך חייב, גם הוא, באישור היועץ המשפטי לממשלה.
6. דיווח למבקר
המדינה
- בכל תקופת הנאמנות, ובמשך תקופה של 12 חודשים לאחר סיומה, תמסור חברת הנאמנות למבקר המדינה, או למי מטעמו, לפי דרישה בכתב, כל מידע שיידרש על ידם בקשר לכספים ולניירות הערך ובקשר לפעולות שבוצעו לגביהם.
7. אישור היועץ
המשפטי לממשלה
- הסכם נאמנות זה וכל תיקון שיעשה בו יבאו לאישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהסמיך לשם כך.

ולראיה באו הצדדים על החתום :

<hr style="width: 80%; margin: 0 auto;"/> חברת הנאמנות	<hr style="width: 80%; margin: 0 auto;"/> השר
--	---

נספח א' - מדיניות ההשקעות

מוסכם על הצדדים כי ניירות הערך שיוחזקו בחשבון יהיו מסוג של -

[רשימת סוגי ניירות הערך, כפי שהוסכמה]

נספח ע/6

העתק מכתבה של העותרת אל
ראש הממשלה ומזכיר
הממשלה, מיום 2.7.2009.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



י" תמוז תשס"ט

02 יולי 2009

לכבוד	לכבוד
עוה"ד צבי האוזר	מר בנימין נתניהו
מזכיר הממשלה	ראש הממשלה
משרד רש הממשלה	משרד ראש הממשלה
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

באמצעות פקס

מכובדיי,

הנדון: כללי האתיקה לחברי הממשלה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן-"התנועה") הריני פונה אליך כדלקמן:

1. בהתאם להחלטת הממשלה ה-31 מיום 25 ביוני 2006 (החלטת ממשלה מספר 194) הוקמה הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה (להלן-"הוועדה הציבורית"). חברי הוועדה הנכבדים, הנשיא (בדימוס) מאיר שמגר, יו"ר הוועדה, הפרופ' אסא כשר והפרופ' גבריאלה שלו הגישו את דין וחשבון הוועדה לראש הממשלה הקודם, מר אהוד אולמרט, כבר במאי 2008.
2. למיטב ידיעתה ובדיקתה של התנועה ועל אף חשיבותו הרבה של הנושא, טרם התקיים כל דיון בהמלצות הוועדה. למעשה, מאז מאי 2008 ועד היום, למעלה משנה, לא מצאו ממשלות ישראל ה-31 וה-32 לנכון לקיים דיון בנושא כה חשוב. נציין כי דיון בנושא חשוב פי כמה דווקא בעת הזו, בה אנו עדים לרפיון ותדלון מוסריים מצד אי אלו נבחרי ציבור.
3. ראוי לציין כי בגיבוש כללי אתיקה ובאימוצם תצטרף ממשלת ישראל לממשלות רבות בעולם (כגון בריטניה, קנדה או אוסטרליה), אשר החליטו להחיל על חבריהן קוד אתי, ערכי ומוסרי, כפי שמציינת הוועדה בדין וחשבון הוועדה הציבורית (עמ' 20-21).
4. אין די בהקמת וועדה ציבורית כדי להעיד על חשיבותו הרבה של קיום קוד אתי בעיני הממשלה, יש לקיים דיון בהמלצות הוועדה הציבורית.
5. נזכיר כי בקווי היסוד של ממשלתך, התחייבה הממשלה ה-32 לפעול "לקידום רפורמות ממשליות לשיפור היציבות והמשילות" [ההדגשה אינה במקור] (מתוך אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה www.pmo.gov.il). אין ספק שאין הזדמנות טובה מדיון אמת

רח"ל יוני 2008 ירושלים, טען למכתבים: ת.ד. 4207 ירושלים 91043, טל: 02-5000073, פקס: 02-5000076

mail@mqg.org.il www.mqg.org.il

עמוד 1 מתוך 2

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- בהמלצות הוועדה הציבורית כדי להתחיל רפורמה חשובה ולקדם את איכות המשילות בממשלתך ובממשלות ישראל הבאות.
6. נוכח הדברים נבקש כי ממשלתך תקיים בהקדם דיון על המלצות הוועדה כפי שהוגשו לממשלה ה-31 כבר במאי 2008, ויפה שעה אחת קודם.
7. נודה לתגובתכם המהירה לפנייתנו זו.

בכבוד רב,


מיקה קוהן קרסטן, עו"ד

העתק

נשיא (בדימוס) מאיר שמגר, יו"ר הוועדה הציבורית

נספח ע/7

העתק המענה מטעם משרד ראש
הממשלה, מיום 2.11.2009.



היועצת המשפטית

ירושלים, ט"ו חשוון תשי"ע
2 נובמבר 2009
תיק: 23 - פניות הציבור כללי
מזהה מלי: 267186D

התנועה למען
ייכות השלטון בישראל (ע"ד)

10. 11. 2009

נתקבל

לכבוד
עו"ד מיקה קונר קרטן ✓
התנועה לאיכות השלטון בישראל
רח' יפו 208
ת.ד. 4207
ירושלים 91043

שלום רב,

הנדון: כללי האתיקה לחברי הממשלה
סימוכין: מכתבך לראש הממשלה ולמזכיר הממשלה מיום 2.7.09

מכתבך שבסימוכין הועבר לטיפול הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה והריני להשיבך כדלקמן:


ביום 12.10.09 התקבלה החלטת ממשלה מס' 789, שבמסגרתה מונתה ועדת שרים לעניין כללי אתיקה לחברי הממשלה.

הוועדה הוסמכה לבחון את המלצות הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה, בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר (להלן: "הוועדה הציבורית"), ואת הקוד האתי המוצע על ידה. כמו כן, הוסמכה ועדת השרים לנסח ולהביא בפני הממשלה לאישור קוד אתי לחברי הממשלה, ולקבוע כיצד יעוגן הקוד האתי שייקבע על ידה.

בהחלטת הממשלה נקבע כי ועדת השרים תעדכן את הממשלה בתוך חצי שנה באשר לבחינת המלצותיה של הוועדה הציבורית.

אנו מתנצלים על העיכוב במתן המענה.

בברכה,


מיכל גרוסמן, עו"ד
ממונה (ייעוץ משפטי)

העתק: תכתובת עברית

נספח ע/8

העתק מכתבה של העותרת אל
ראש הממשלה, יו"ר הכנסת
וחברי הממשלה, מיום
.24.3.2011

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תאריך: י"ח אדר ב, תשע"א 24/03/2011

סומן: מ-09-6705

בפנייתך אלינו אנא ציין מספר תיק

לכבוד

ראש ממשלת ישראל, מר בנימין נתניהו
שרי ממשלת ישראל וחברי כנסת ישראל
יו"ר הכנסת, חבר הכנסת ראובן ריבלין
מזכיר הממשלה, עו"ד צבי האוזר

נכבדיי שלום רב,

הנדון: החלת קוד אתי ראוי ומגובש לשרים ולחברי כנסת

עניינה של פנייה זו היא קריאה להחלת קוד אתי לשרים ולחברי כנסת, אשר הינו חיוני ונדרש לצורך התנהלות אתית ראויה של שרי הממשלה ושל חברי הכנסת ישראל

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הריני פונה אליך כדלקמן:

1. מפרסומים בכלי התקשורת (כתבתו של רביב דרוקר בתוכנית "המקור" אשר שודרה אמש, ביום 23.3.2011, בערוץ 10, וכן פרסומים בעיתונות הכתובה היום, 24.3.2011), עלה החשש כי בשורת מקרים שונים פעל ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, בתקופת כהונתו כחבר כנסת וכשר אוצר, באופן העומד בניגוד לכללי האתיקה התלים על חברי הכנסת.
2. מבלי להתייחס לגופם של דברים ולכונות הפרסומים, אשר התנועה סבורה כי עליהם להיבחן על ידי ועדת האתיקה של הכנסת, הרי שהסוגיה העולה מהפרסומים שבה ומחדדת את הצורך והחיוניות בקביעת קוד אתי ברור ומוקפד לשרים ולחברי כנסת, אשר יהווה עוגן ומצפן להתנהלותם השוטפת.
3. אמנם, במצב הנוכחי, ישנם כללים המסדירים היבטים מסוימים בפעילותם של השרים וחברי הכנסת. ברם, אין בנמצא קוד אתי אחד שלם, קוהרנטי וסדור, אשר נותן מענה ערכי ברור ומוגדר להתנהגות המצופה, ציבורית ומוסרית, מהשרים ומתחברי הכנסת.
4. במצב דברים זה, בחינת ההתנהלות לאחר מעשה נתונה תמיד למחלוקות ולאי בהירות, וחמור מכך, נמנעת הסדרה מראש אשר עשויה למנוע התנהלות בעייתית.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 • מיקן למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 • טל: 02-5000073 • פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem • Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 • Tel: 02-5000073 • Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il • Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



5. לאור נתיבות זו, הוקמו ועדות בראשות כבוד הנשיא (בדימוס) מאיר שמגר ובראשות כבוד השופט העליון (בדימוס) יצחק זמיר, לשם גיבוש כללי אתיקה לחברי ממשלה ולחברי כנסת בהתאמה.
6. ועדות אלו פעלו באופן מקצועי ויסודי במשך מספר שנים לשם הכנת הקודים האתיים הנדרשים.
7. ברם, מאז חוגשו המלצות שתי הוועדות, חלפו למעלה משלוש שנים, והלכה למעשה המלצותיהן טרם נתקבלו על ידי הממשלה והכנסת. יתרה מזאת, דיונים מאוחרים שעסקו בהמלצות הוועדות, אף ביקשו להנמיך את הרף האתי שנקבע בהמלצות, ולמעשה לחזור לאחור מבחינת קיומן של מגבלות אתיות על נבחרי הציבור.
8. במצב הנוכחי, סבורה התנועה כי דווקא הוואקום במישור האתי ובכלי ההתמודדות הקיימים, יוצר שימוש עודף במשפט הפלילי, וזאת גם במקרים שאינם מתאימים או הולמים זאת.
9. מצב זה יוצר נזק אדיר הן למשפט הפלילי עצמו והן לנורמות המוחלטות על נבחרי הציבור, בבחינת אס אינו "שחור" במונח הפלילי משמע שהוא כשיר לכהן בתפקיד. לא זו הנורמה הראויה לנבחרי ציבור במדינה מתוקנת, אשר מצפה מנבחריה לנהוג כראש לראשונים, לשמש דוגמה ומופת ולהקפיד "בקלה כבחמורה". לשם כך דרוש קוד אתי אשר יגדיר מראש נורמות התנהגות ראויות ומחייבות.
10. דווקא על רקע הפרסומים האחרונים, עולה הצורך הדחוף לחזק את אמון הציבור בנבחריהם. לפיכך, אנו סבורים כי זו העת לגלות מנהיגות, וקוראים לנכבדי לפעול לשם אימוץ המלצות ועדות שמגר וזמיר, ולקדם בהקדם האפשרי את כינונו של קוד אתי מוקפד וראוי.

בכבוד רב,

דפנה קרוי-כהן (ע"ר)
מ"מ סמנכ"ל משפט וכלכלה

העתק

מבקר המדינה

נספח ע/9

העתק המענה מטעם היועצת
המשפטית למשרד ראש
הממשלה, מיום 5.4.2011.



התנועה למען
ישראל (ע"ר)

היועצת המשפטית

12.04.2011

ירושלים, ל' אי ניסן תשע"א

5 אפריל 2011

תיק: 23 - פניות הציבור כללי

מזהה מלי: 301419D

לכבוד:

גבי דפנה קירו-כהן, עו"ד
מ"מ סמנכ"ל משפט וכלכלה
התנועה למען איכות השלטון בישראל
רח' יפו 208,
ירושלים 94383

שלום רב,

הנדון: החלת קוד אתי לשרים
סימוכין: מכתבך מיום 24.03.11

במענה למכתבך שבסימוכין אבקש להשיבך כדלהלן:

הממשלה ראתה חשיבות רבה בקביעת כללי אתיקה לשרים, ועל כן הוקמה, בהחלטת ממשלה מס' 789 מיום 12.10.09, ועדת שרים לעניין כללי אתיקה לחברי ממשלה, השוקדת על גיבושו של קוד אתי לשרים ולסגני שרים, על בסיס הצעת הוועדה בראשות כבי' השופט מאיר שמגר.
סיוטה של הצעה שגיבשה ועדת השרים הועברה למשרד מבקר המדינה להתייחסותו, וועדת השרים ממתינה להתייחסות זו שאמורה להינתן בקרוב.
התייחסותי דלעיל היא כמובן רק באשר לקביעת כללי אתיקה לשרים ולסגני שרים, ולא לחברי כנסת.

בברכה,

שקומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית

העתק: מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה
פרופ' יעקב נאמן, שר המשפטים
מר צביקה האוזר, מזכיר הממשלה
עו"ד מייק בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ)

נספח ע/10

העתק מכתבה של העותרת אל
ראש הממשלה ושר המשפטים,

מיום 17.5.2011.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



י"ג אייר תשע"א, 17/05/2011

סומן: 5856

בפנייתך אלינו אנא ציין מספר תיק

לכבוד
פרופ' יעקב נאמן
שר המשפטים
ירושלים

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש ממשלת ישראל
ירושלים

באמצעות פקס

שלום רב,

הנדון: היערות מבקר המדינה לטיוטת הקוד האתי של שרים

מכתבינו מיום 15/12/10 ומיום 24/3/11

מכתבה של עוה"ד שלומית ברנע פרגו מיום 5/4/11

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה") הריני פונה אליך כדלקמן:

עניינה של פנייה זו היא בקשה חוזרת ונשנית כי תפעלו להחלת קוד אתי ראוי ומלא על שרים, כפי שגובש על ידי הועדה המקצועית בראשה של השופט שמגר או לכל הפחות לאחר התייעצות עמה. זאת חלף, הקוד האתי אשר מוצע על ידי ועדת נאמן ובעיקר לאור היערות מבקר המדינה בכל הנוגע לנוסח המקל של הקוד המוצע על ידי ועדת נאמן.

1. כפי שוודאי ידוע לך, נכון להיום אין כל חוק או הנחייה המסדירים באופן שלם את המישור האתי המצופה משרים. על כן, למעט הכללים למניעת ניגוד עניינים לשרים וסגני שרים, נותר התחום הזה פרוץ.

2. חוסר הסדרה זה יוצר בעייתיות הן במניעה מראש כמו גם בהתמודדות בדיעבד עם התנהלויות "אפורות", אשר מחד אינן מגיעות לתחום הפלילי והשחור, אך מאידך אינן ראויות ואו אתיות, בפרט כשמדובר בשרים הנושאים בתפקידים הבכירים ביותר במגזר הציבורי ועין הציבור כולו נשואה עליהם. יש לציין, כי ה"חוסר" בהסדרת המישור האתי הן בכללי הכוונה כמו גם בכלי ענישה הולמים במקרה הצורך, הביאה לעיתים למצב של "פלילוציה", קרי שימוש במשפט הפלילי כרף נורמטיבי, להתנהגויות שנמצאות בתחום האתי.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع باقا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



3. בהמשך לפניוטינו בעבר בכל הנוגע לאימוץ הקוד האתי, אשר גובש על ידי ועדת שמגר או לכל הפחות התייעצות עם חברי ועדת שמגר וקידום קוד אתי מקיף, ראוי ומלא, אשר מציב את הרף הנורמטיבי היכן שראוי שיוצב משעסקינן בנבחרי הציבור ובמשרתי הציבור הבכירים ביותר.
4. ביום 5/4/11 ענתה לפניוטינו היועצת המשפטית של משרד רוה"מ, עוה"ד ברנע פרגו, כי טיוטת ההצעה שגיבשה ועדת נאמן הועברה למבקר המדינה להתייחסותו "וועדת השרים ממתינה להתייחסות זו".
5. מפרסומים בכלי התקשורת היום (תומר אביטל, כלכליסט, 17/5/11) עולה כי מבקר המדינה אכן העביר הערותיו למשרד המשפטים בכל הנוגע לטיוטה המוצעת על ידי ועדת נאמן.
6. בדומה לרוח מכתבנו האחרונים בדבר הצורך בהצבת רף נורמטיבי ממשי וראוי וכן בדומה להערות הנקודתיות, אשר הערנו אף אנו בנוגע להקלות מקוממות, אשר מוצעות בטיוטת ועדת נאמן ביחס להצעת ועדת שמגר- כך מצא גם מבקר המדינה, כעולה מן הפרסומים.
7. מהיערות מבקר המדינה עולה ביקורת קשה באשר לרף הנורמטיבי המקל שהוצב במסגרת הקוד האתי. כמו גם, הכפפת הפיקוח על יישום עניינים אתיים שונים תחת מנגנונים פנימיים תלויים ולא עצמאיים (לוועדת השרים לענייני אתיקה).
8. כך, למשל, מבקר המבקר את ה"הקלות" שעשתה ועדת נאמן עם השרים, כאשר ביטלה את המלצות ועדת שמגר לעניין העברת הצהרת הון וגילוי מלא ומפורט של זיקות שיכולות לגרום לניגודי עניינים- למבקר המדינה. עוד מעיר מבקר המדינה כי מן הראוי היה שכללי האתיקה לא יקבעו על ידי השרים עצמם (ועדת נאמן), אלא על ידי ועדה בלתי תלויה כועדת שמגר.
9. משעה שמתקבלות היערות כה נוקבות של מבקר המדינה ולצידן גם מופנית קריאה ציבורית חוזרת ונשנית לתיקון טיוטת הקוד האתי המוצעת תוך הצבת הרף הנורמטיבי במקום, אשר הולם ומכבד מעמדם של מי שאליהם הינו מכוון- יש מקום לשמוע הדברים בנפש חפצה ומן הראוי אף להפנימם וליישמם.
10. נוכח כל המובהר לעיל ולאור מכתבינו, התנועה קוראת לראש הממשלה ולחברי ועדת נאמן לקבל את היערות המבקר כמו גם היערות התנועה, כפי שהובאו במכתבנו

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



האחרונים בנושא, ולפעול להצבת רף נורמטיבי ראוי ההולם נבחרי ציבור ומשרתיו אשר מכבדים לא רק את עצמם אלא גם את הציבור אותו הם אמורים לשרת.

11. נודה לתגובתך בהקדם.

בכבוד רב,

מיקה קוגר קרטון, ע"ד

העתק:

מבקר המדינה



לשבת שר המשפטים

ירושלים
י"ג אייר תשע"א
17 מאי 2011

התנועה למען
ישראל (ע"ר)

מס' מכתב: 2011-0002-4619
פנימי: נ-ק

25. 05. 2011

ת ק ב ל

לכבוד
מיקה קונר קרטן
יפו 208, ת.ד. 4207
ירושלים 91043

שלום רב,

הנדון: היערות מבקר המדינה לטיוטת הקוד האתי של שרים

הריני לאשר קבלת מכתבך שבנדון מיום י"ג אייר תשע"א (17 במאי 2011) אל שר המשפטים.

אתכבד להשיבך כי פנייתך הועברה לעיונם וטיפולם של הגורמים הרלוונטיים במשרדינו, עם קבלת התייחסותם נשיבך דבר.

בבחינת
תמר שטיינר
ראש מטה השר

העתק: מר' מייק בלס, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ)

נספח ע/11

העתק המענה מטעם משרד
המשפטים, מיום 13.7.2011.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

התנועה לבטוח
הייעוץ בישראל (ע"מ)

13.07.2011

נתקבל

מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)

ירושלים: י"א תמוז תשע"א

13 יולי 2011

תיקנו: 803-09-2009-000176

סימוכין: 803-99-2011-037018

לכבוד:

עו"ד מיקה קונר קרטן

התנועה למען איכות השלטון בישראל


שלום רב,

הנדון: הערות מבקר המדינה לטיוות כללי האתיקה לשרים
סמך: מכתבך מיום 17.5.2011

המכתב שבסמך הועבר לטיפול, והריני להשיבך כדלהלן:

1. הערות מבקר המדינה נדונו בישיבתה האחרונה (ביום 22.5.2011) של ועדת השרים לקביעת כללי אתיקה לחברי ממשלה, בצורה נרחבת ועניינית. חלקן של הערות המבקר אכן התקבלו על ידי ועדת השרים, והודעה על כך נמסרה למבקר המדינה זה מכבר.
2. מעבר לכך, אבקש לדייק ולהבהיר כי בהתאם לכללים המוצעים, הפיקוח על ענייני האתיקה ניתן לוועדת אתיקה, ועדה בלתי תלויה שתמונה על ידי הממשלה לעניין זה ולא לוועדת שרים, כאמור במכתבך. זאת בהתאם להצעת הוועדה המקצועית בראשות הנשיא (בדימוס) שמגר, אשר סברה כי אין בעצם העובדה שהמינוי נעשה על ידי הממשלה בכדי לפגוע באי התלות הנדרשת (זאת בדומה למינוי היועץ המשפטי לממשלה הנעשה על ידי הממשלה).
3. בנוסף, הערות מבקר המדינה באשר להצהרה על זיקות העלולות לגרום לניגוד עניינים היא הצעה חדשה, שלא הוצעה על ידי ועדת שמגר. ועדת השרים קיבלה את ההצעה החדשה של המבקר בעניין זה, והרחיבה בהתאם את הכללים לגבי הצהרת ההון.
4. ככלל, ועדת השרים פעלה ופועלת להצבת רף אתי-נורמטיבי הולם לחברי הממשלה. אנו תקווה כי הדברים יובהרו לאחר שיאושרו הכללים בהחלטת ממשלה כנדרש ויפורסמו לציבור.

בברכה


ערן עסיס

מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)

העתק:

לשכת שר המשפטים

מר מלכיאל בלס, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), משרד המשפטים

גבי נורית ישראלי, היועצת המשפטית, משרד מבקר המדינה

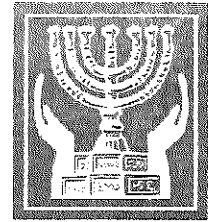
גבי שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה

גבי גלי בן-אור, ממונה בכירה (ייעוץ וחקיקה), משרד המשפטים

נספח ע/12

העתק מכתבה של העותרת אל
ראש הממשלה, מיום 4.7.2011.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

ב' תמוז, תשע"א, 4 יולי, 2011

סומן: 5856

בפנייתך אלינו אנא ציין מספר תיק

לכבוד

מר בנימין נתניהו

ראש ממשלת ישראל

ירושלים

באמצעות הפקס

נכבדי שלום רב,

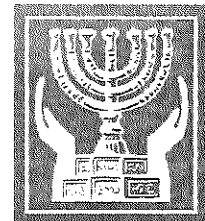
הנדון: הצעת קוד אתי לחברי כנסת ושרים

מכתבינו מיום 15/12/10, 24/3/11 ומיום 17/5/11

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה") הריני פונה אליך כדלקמן:

1. כפי שוודאי ידוע לך, נכון להיום אין כל חוק או הנחייה המסדירים באופן שלם את המישור האתי המצופה משרים ומחברי כנסת. על כן, למעט הכללים למניעת ניגוד עניינים, נותר התחום הזה פרוץ.
2. לעניין הקוד האתי של שרים, הרי שבשנת 2006 הוגשה הצעה לקוד אתי לשרים אשר גובש על ידי הועדה המקצועית בראשה עמד השופט שמגר. הצעה זו עברה אף בחינה נוספת על ידי ועדת השרים בראשותו של שר המשפטים פרופ' יעקב נאמן.
3. לעניין הקוד האתי של חברי הכנסת, הועדה המקצועית בראשה עמד השופט זמיר שעמלה על הכנת הצעת קוד אתי הגישה הצעתה כבר בשנת 2006. משלא עברו המלצות הועדה, הוקמה בשנת 2009 ועדת המשנה בראשותו של חבר הכנסת חיים אורון וגם זו האחרונה הגישה המלצותיה לפני מספר חודשים.
4. המשותף להליכי גיבושם של שני קודים אתיים אלה הינו פשוט מחד, וחמור ביותר מאידך: "מה שהיה, הוא שיהיה, ומה שנעשה, הוא שיעשה; ואין כל חדש תחת השמש" (קוהלת, פרק א' פסוק 9). חברי הכנסת והשרים לא ששים לאשר את הקודים האתיים העוסקים בעניינים. נהפוך הוא, הם מגישים הסתייגויות מדוברות והתנגדויות, המונעות, בפועל, כל התקדמות באישור ההצעות האמורות.
5. יצוין כי לעניין הקוד האתי של השרים, הרי שמדובר בהצעה מרוככת של הקוד האתי שהציעה ועדת שמגר, וזאת בעקבות הבחינה המחודשת של ועדת השרים בראשות השר נאמן. יובהר כי על השינויים שערכה ועדה זו הביע כב' מבקר המדינה ביקורת חריפה, ועל

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel
כך בהרחבה ראו מכתבנו מיום 17.5.11 שבסימוכין, בו אף ביקשנו אימוץ הערות המבקר
הנזכרות.

6. למיותר לציין כי חוסר הסדרה זה יוצר בעייתיות הן במניעה מראש כמו גם בהתמודדות
בדיעבד עם התנהלויות "אפורות", אשר מחד אינן מגיעות לתחום הפלילי והשחור, אך
מאידך אינן ראויות ו/או אתיות, בפרט כשמדובר בשרים הנושאים בתפקידים הבכירים
ביותר במגזר הציבורי ועין הציבור כולו נשואה עליהם. יש לציין, כי ה"חוסר" בהסדרת
המישור האתי הן בכללי הכוונה כמו גם בכלי ענישה הולמים במקרה הצורך, הביאה
לעיתים למצב של "פליליזציה", קרי שימוש במשפט הפלילי כרף נורמטיבי, להתנהגויות
שנמצאות בתחום האתי.

7. אנו קוראים לך, בכל הכבוד, ליתן עדיפות לקידום הנושא. פעילותם של חברי הכנסת
והשרים בעניין אינה חפה מהטיות, בלשון המעטה, ונדמה שכל העת הנ"ל עסוקים
בניסיון למנוע קידום ההצעות בעניין הקודים האתיים.

8. התנועה קוראת לאדוני לגלות מנהיגות ולקחת את מושכות הנושא לידי. קביעת רף
נורמטיבי ראוי לפעילותם של חברי הכנסת והשרים תבטיח אמון הציבור, שאין שני לו
בחשיבות, בכנסת ובמשלה ותסיר את התחושה הקשה האופפת את הנושא, בוודאי
מקום בו חברי הכנסת עוסקים בנושא הקשור בהם במישרין.

9. נודה לתגובתך בהקדם.

בכבוד רב,

נדאל חאיק, עו"ד

התנועה למען איכות השלטון בישראל

העתק:

כב' השופט מיכה לינדנשטראוס, מבקר המדינה

נספח ע/13

העתק המענה מטעם היועצת
המשפטית למשרד ראש
הממשלה, מיום 13.7.2011.



היועצת המשפטית

ירושלים, י"א תמוז תשע"א

13 יולי 2011

תיק: 23 - פגיוות הציבור כללי

מזהה מלי: 308004D

התנועה למען
איכות השלטון בישראל (ע"ר)

19.07.2011

נתקבל

לכבוד

עו"ד נדאל חאיק

התנועה למען איכות השלטון

ת.ד. 4207

ירושלים 91043

שלום רב,

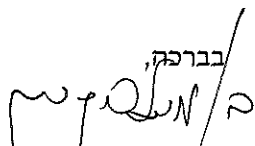
הנדון: הצעת קוד אתי לחברי כנסת ושרים

סימוכין: מכתבך לראש הממשלה מיום 4.7.11

מכתבך שבסימוכין לראש הממשלה הועבר לטיפול הלשכה המשפטית והריני מתכבדת להשיבך כדלקמן:

נושא האתיקה של חברי הממשלה הוא נושא בעל חשיבות לממשלה, ולכן הוקמה ועדת שרים בראשות שר המשפטים, פרופ' יעקב נאמן, על מנת לבחון את המלצות הוועדה הציבורית בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט מאיר שמגר.

ועדת השרים קיימה כעשרים ישיבות, העבירה את נוסח הכללים שגיבשה להתייחסות מבקר המדינה, קיבלה ממנו את הערותיו, ורובן הוטמעו בנוסח הכללים, אשר יובא בימים הקרובים לאישור הממשלה.

בברכה,

שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית

העתק: מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה

פרופ' יעקב נאמן, שר המשפטים

עו"ד מייק בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

נספח ע/14

העתק מכתבה של העותרת אל
ראש הממשלה ומזכיר
הממשלה, מיום 27.3.2012.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ד' ניסן תשע"ב

27/03/12

לכבוד	לכבוד
עוה"ד צבי האוזר	מר בנימין נתניהו
מזכיר הממשלה	ראש הממשלה
משרד ראש הממשלה	משרד ראש הממשלה
ירושלים	ירושלים

באמצעות פקס

מכובדי,

הנדון: כללי אתיקה לחברי הממשלה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן-התנועה) הריני מתכבד לפנות אליכם כדלקמן:

1. בהתאם להחלטת הממשלה ה-31 מיום 25 ביוני 2006 (החלטת ממשלה מספר 194) הוקמה הועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה (להלן-הועדה הציבורית). חברי הועדה הנכבדים, הנשיא (בדימוס) מאיר שמגר, יו"ר הועדה, הפרופ' אסר כשר והפרופ' גבריאלה שלו הגישו דין וחשבון הועדה לראש הממשלה הקודם, מר אהוד אולמרט, כבר במאי 2008.
2. למעלה משנה לאחר מכן ביום 02/07/09 שלחנו מכתב בירור בנושא עם בקשה לזרז, שכן מוסכם על הכל כי מדובר בנושא חשוב.
3. בתשובתכם מיום 02/11/09 נאמר כי מונתה וועדת שרים (וועדת השרים לעניין כללי האתיקה לחברי הממשלה) בכדי שתנסח את המלצות הועדה הציבורית ותביא אותן בפני הממשלה בתוך חצי שנה.
4. מתשובתכם ועד היום עברו למעלה משנתיים, ולמעט סע 6 להחלטת הממשלה מיום ה-07/04/11 (החלטת ממשלה מספר 3108) בו נגרעה חברותו של השר אהוד ברק והתווספה חברותו של השר שלום שמחון, נראה כי לא נעשה שום צעד בעניין ולא חלה כל התקדמות.
5. ראוי לציין כי לא די בהקמת וועדה ציבורית כדי להעיד על חשיבותו הרבה של קיום קוד אתי בעיני הממשלה, ואף ייתכן כי מצטייר ההיפך מאי-אימוצו, שנים לאחר שגובש, דבר שיכול להעיד דווקא על זילות הקוד האתי בעיני הממשלה.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



6. נוכח הדברים והזמן הרב מדיי שחלף, נבקש לדעת היכן עומדת עבודת וועדת השרים בנושא; ראשית נבקש לדעת כמה ישיבות קיימה ועדת השרים בנושא, כן נבקש לדעת מתי לאחרונה התכנסה הוועדה ומהו מועד הסיום הצפוי של עבודתה.
7. נודה לתשובתכם המהירה לפנייתנו בנושא חשוב זה.

בכבוד רב,

עמוס ויצמן

מיקה קוני קרטן, עו"ד

נספח ע/15

העתק מכתבה של העותרת אל
ראש הממשלה ומזכיר
הממשלה, מיום 4.11.2013.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



א' בכסלו תשע"ד

04/11/13

לכבוד	לכבוד
מר בנימין נתניהו	מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה	ראש הממשלה
משרד ראש הממשלה	משרד ראש הממשלה
ירושלים	ירושלים

באמצעות פקס

מכובדיי,

הנדון: כללי אתיקה לחברי הממשלה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן-**התנועה**) הריני מתכבד לפנות אליכם כדלקמן:

1. בהתאם להחלטת הממשלה ה-31 מיום 25 ביוני 2006 (החלטת ממשלה מספר 194) הוקמה הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה. חברי הוועדה הנכבדים, הנשיא (בדימוס) מאיר שמגר, יו"ר הוועדה, הפרופ' אסר כשר והפרופ' גבריאלה שלו הגישו דין וחשבון הוועדה לראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, כבר במאי 2008.
2. באוקטובר 2009 דנה הממשלה ה-32 בדוח - והחליטה להקים ועדה נוספת, ועדת שרים בראשות השר נאמן, ש"תבחן את הקוד של ועדת שמגר, תנסח את הקוד האתי ותביא אותו לאישור הממשלה".
3. הוועדה סיימה את עבודתה במאי 2011, ואולם הקוד האתי שגיבשה מעולם לא פורסם לציבור, בניגוד להצעת ועדת שמגר. היעדר זה של שקיפות בנושא ציבורי כה מהותי, צורם חורש טיפול והתייחסות.
4. נציין כי כעולה מפרסומים, קיימים הבדלים ניכרים בין המלצות ועדת שמגר, שכאמור, פורסמו לציבור, לבין המלצות ועדת נאמן שגובשו לאחר מכן, ללא עין ציבורית בוחנת, אף לא לאחר מעשה.
5. למיטב הבנתנו, בראשית אוגוסט 2013, הופץ לשרים נוסח כללי האתיקה של ועדת נאמן, במטרה לקבל את הערותיהם עד סוף ספטמבר בכדי לגבש נוסח מעודכן, שיובא לאישור הממשלה.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



6. נבקש להבהיר כי עסקינן בנושא מהותי, אשר לציבור עניין רב בו- עסקינן בקוד האתי אשר חברי הממשלה, הזרוע המבצעת, אשר באה לשרת הציבור- מחילה על עצמה.
7. לציבור בכללותו עניין רב בכללים אלה, אשר עוסקים בנושאים עקרוניים כגון אחריות, שקיפות, ניגודי עניינים ובנושאים פרטניים מהותיים לא פחות כגון קבלת מתנות על ידי חברי ממשלה, טיסות לחו"ל, חופשות, שימוש בנהג ועוד.
8. הממשלה, נזכיר, מונתה ומכהנת מכוח אמונו של הציבור; החלת כללי אתיקה על חברי הממשלה הינו נושא ציבורי מהותי, שמן הראוי לתת לציבור הזדמנות להביע עמדתו בנושא. על אחת כמה וכמה לאחר שהכללים הרלוונטיים כלל לא פורסמו ולא הובאו לידיעת הציבור במהלך כל הזמן שחלף מאז סיימה ועדת נאמן את עבודתה.
9. משכך, מן הראוי כי, בטרם תתקבל החלטה לאמץ הכללים ולאחר קבלת הסתייגויות השרים, ככל שהתקבלו, מן הראוי להוציא הנוסח המעודכן להערות הציבור, בהקדם וקודם לאישור הסופי של הכללים.
10. נודה להתייחסותכם המהירה,

בכבוד רב,


מיקה קופר, עו"ד
מנהלת תחום חקיקה ומדיניות

העתק:

- עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפט לממשלה
- ח"כ אמנון כהן, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للمراسل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

נספח ע/16

העתק מענה מטעמו של מזכיר
הממשלה, מיום 5.11.2013,
ומענה מטעמו של ראש מטה
שרת המשפטים, מיום
5.12.2013.

14. 11. 2013

י ת ק צ ל



מזכיר הממשלה

ירושלים, ב' כסלו התשע"ד
05 בנובמבר 2013

לכבוד

הגב' מיקה קונר קרסן, עו"ד
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

שלום רב,

הנדון: כללי אתיקה לחברי הממשלה

סימוכין: מכתבכם מיום ה-04.11.13

אבקש להודיעך כי הנושא שבנדון מצוי בטיפולו של משרד המשפטים אשר מרכז את עבודת המטה בעניין.
לאור האמור לעיל, פנייתך שבסימוכין מועברת לבחינתו של משרד המשפטים אשר ישיבך דבר בהתאם לצורך.

בברכה,

אביחי מנדלבליט

מזכיר הממשלה

העתק:

חה"כ אמנון כהן, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה
עוה"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

17. 12. 2013

ג ת ק ג ל



לשכת שרת המשפטים

ירושלים

ב' טבת תשע"ד
5 דצמבר 2013

מס' מכתב: 2013-13625
פנימי-ג-ק

לכבוד
עו"ד מיקה קונר קרסן
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

שלום רב,

הנדון: כללי אתיקה לחברי ממשלה

הריני לאשר כי מכתבך לשרת המשפטים בענין שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 14 נובמבר
2013.

לגופו של עניין, אתכבד להשיבך כי עם גיבושם של כללי האתיקה לחברי הממשלה תיבחן
בקשתכם לעניין פרסומם להערות הציבור.

בברכה,

הושע גוטליב
ראש המטה

העתק: מר דני חורין, ממונה בכיר (יעוץ וחקיקה)

נספח ע/17

העתק מכתבה של העותרת אל
שרת המשפטים, מיום
.26.12.2013

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תאריך: כ"ג טבת, תשע"ד 26/12/13

סומן: ח-09-6705

בפנייתך אלינו אנא ציין מספר תיק

לכבוד

הגב' ציפי לבני

שרת המשפטים

משרד המשפטים

באמצעות דוא"ל ופקס

שלום רב,

הנדון: גיבוש כללי אתיקה לשרים לאור המלצות ועדת נאמן וועדת שמגר

מכתבנו מיום 4/11/13; מכתבכם מיום 5/12/13 (מסי מכתב 13625-2013).

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הריני פונה אליך כדלקמן:

1. כידוע, מזה מספר שנים עומד על סדר יומה של הממשלה עניין גיבוש כללי אתיקה מנחים לתברי ממשלה. בתאריך 25.06.2006 התקבלה החלטת ממשלה מס' 194, במסגרתה הוחלט להקים ועדה ציבורית שתגבש את כללי האתיקה, ובראשה עמד השופט (בדימוס) מאיר שמגר (להלן: **ועדת שמגר**). ב-2008 הגישה הוועדה את המלצותיה.
2. בתאריך 12.10.2009 התקבלה החלטת ממשלה מס' 789, שבה הוקמה ועדת שרים בראשות שר המשפטים דאז, יעקב נאמן (להלן: **ועדת נאמן**), שהוסמכה לבחון את המלצות דו"ח ועדת שמגר; ב-7.7.2011 הופץ דו"ח ועדת נאמן להערות חברי הממשלה. יובהר כי דו"ח נאמן מעולם לא פורסם לציבור, למיטב בדיקתנו.
3. **נכון ליום זה, על אף שלל הוועדות והטיוטות, כללי האתיקה טרם גובשו באופן סופי ועוגנו כנדרש.**
4. לדאבונו, היום אנו עדים למשפטיזציה המרובה מזדי בתברה הישראלית, אשר אחד מביטוייה החמורים הוא התייחסות לרף הפלילי כרף נורמטיבי ומוסרי. התנועה רואה חשיבות עליונה בהשרשת נורמות שלטוניות ראויות, שאינן בגדר נורמה פלילית, אלא אתית, ציבורית ומוסרית. אי לכך רואה התנועה בקוד האתי לשרי הממשלה, כלי ראשון במעלה, שראוי כי ימסד שורה של נורמות שלטוניות ראויות.
5. ביום 04/11/13 פנינו לראש הממשלה ולמזכיר הממשלה בקריאה לפרסום הקוד האתי שפורסם על ידי ועדת נאמן, להערות הציבור.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

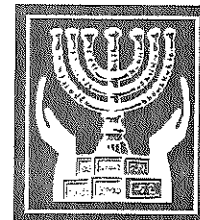


6. ביום 17/12/13 נענינו על-ידי עו"ד הושע גוטליב, ראש מטה לשכת שרת המשפטים, כי עם גיבושם של כללי האתיקה תיבחן בקשתנו לעניין פרסומן להערות הציבור.
 7. אנו סבורים כי יש חשיבות מכרעת לשמיעת קולו של הציבור בנושא כה מהותי, אשר נוגע לנורמות ההתנהגות המוחלטות על חברי הממשלה, ונפנה לפרוטוקול הדיון שנערך בנושא בוועדה לענייני ביקורת המדינה ביום 5/11/13 ולקריאתו של יו"ר הוועדה למתן הזדמנות הולמת לציבור להתייחס לנושא.¹
 8. נראה כי פרסום הקוד קודם טרם אישורו, לציבור הרחב, עשוי לתרום תרומה משמעותית להליך עצמו ולהבשלתו וכן לאמון הציבור בנבחריו.
 9. למיטב הבנתנו, הנושא מרוכז ומטופל כיום על ידך; בשל תשובת עו"ד גוטליב, ראש המטה, מיום 17/12/13 ומתוך חשש כי לא תינתן ההזדמנות לציבור להגיב על הדברים, נבקש להביאם בכל זאת כעת להתייחסותכם. מתוך תקווה שהערותינו ימצאו דרכן אל נוסח הקוד האתי הסופי, המתגבש בימים אלה- ובתקווה שהליך זה יסתיים באישור הקוד על ידי חברי הממשלה.
 10. בהתאם לכך, וכאמור לאור החשיבות הרבה שמייחסת התנועה לגיבוש כללי אתיקה לחברי ממשלה, אשר עיגונם יבסס קוד התנהגות הולם וראוי, שיעלה בקנה אחד עם חשיבות התפקיד הציבורי שממלאים חברי הממשלה, התנועה מעבירה בזאת הערותיה המבוססים על דו"ח ועדת נאמן, בהתחשב בשינויים שנערכו לעומת דו"ח ועדת שמגר.
11. **מינוי חבר ממשלה:**
- 11.1. כלל 20 לדו"ח ועדת שמגר קובע כי בטרם מינויו של חבר הממשלה לממשלה, **יביא בחשבון ראש הממשלה לפי העניין**, בין היתר את תכונותיו, ניסיונו, כשירותיו, התאמתו לתפקיד **ועברו האתי של המועמד ומשמעותו של עבר זה**. ואולם, ועדת נאמן **השמיטה את החלק העוסק במינוי חבר ממשלה**.
 - 11.2. התנועה רואה חשיבות רבה בהבניית אופן המינוי של חבר ממשלה, ומשעה משגובשים כללי אתיקה, מן הראוי שיכללו כלל ברור ונחרץ בדבר מינוי חבר ממשלה. ניסיון העבר מלמדנו על מקרים בהם החוק הפורמאלי התיר מינוי של חבר ממשלה, אולם בעברו של המועמד דבק רבב, אשר קיומו מנוגד לתפקיד הציבורי הבכיר אותו הוא ממלא, ולפיכך מנוגד לערכים של ניקיון כפיים וטוהר המידות, שראוי שייחוסו לחבר ממשלה.
- עיגון לדברים אלה ניתן למצוא בבג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון:

¹ פרוטוקול ישיבה מספר 58 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-19, (05.11.2013), מפורסם באתר הכנסת.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



"היעדרה של הוראת חוק מפורשת בעניין פסילתו של בעל עבר פלילי מקיימת את כשירותו של המועמד, אך אין היא שוללת את האפשרות להתחשב בעברו בגדר השימוש בשיקול הדעת המנהלי הנתון לרשות הממנה. אכן, עברו הפלילי של מועמד למשרה ציבורית הינו שיקול רלוואנטי, אשר הרשות הממנה רשאית וחיבת לקחתו בחשבון שיקוליה בטרם ייעשה המינוי".

וכן:

"החלטת הממשלה או העומד בראשה כי פלוני יכהן בתפקיד אלמוני ... יכול שתהיה לה השפעה רבה הן על תפקודה של הרשות הציבורית הן על אמון הציבור בה. לעניין אחרון זה כבר נפסק כי "המפתח לקיומו של שירות ציבורי ראוי לשמו הוא אמון הציבור בטוהר השירות הציבורי... אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור, והוא המאפשר להן למלא את תפקידן". (שם)

[ההדגשות הוספו]

לפיכך, יש לעגן כלל בדבר אופן מינוי חבר ממשלה אף בכללי האתיקה לחברי ממשלה כפי שהיה בועדת שמגר.

12. אחריות אישית של חבר הממשלה:

- 12.1. במסגרת שתי הועדות הוצע כלל בדבר אחריות אישית של חבר ממשלה. ועדת שמגר פירטה בס' 32(ג) כי כחלק מהאחריות האישית של חבר הממשלה "השר ינהיג נהלי עבודה המבטיחים כי עניינים חשובים בתחום אחריותו יובאו לידיעתו". ועדת נאמן השמיטה חלק זה, בטענה שלא ניתן להכתיב מראש את אופן ההתנהלות הפנימי של המשרד, וכי הדבר מסור לאחריותו האישית של השר.
- 12.2. התנועה סבורה כי השמטת חלק זה מהיבט האחריות האישית הינו חמור ובבחינת "פרצה הקוראת לגנב". אין מטרתו של הכלל לקבוע כללים לניהול המשרד, אלא מטרתו היא הנחת כללי יסוד ללקיחת אחריות ולהבניית נורמות של לקיחת אחריות בקרב חברי הממשלה.
- 12.3. עיגון לדברים אלה ניתן למצוא בבג"צ 6728/06 עמותת "אומץ" ואח' נ' ראש ממשלת ישראל, סעיף ז' לדבריו של השופט רובינשטיין (30.11.2006), אשר מצטט שר פנים בריטי:

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



"שרים אחראים לא רק להחלטותיהם האישיות אלא גם לכך שתהיה שיטה נהוגה במשרדיהם המבטיחה כי עניינים חשובים המתעוררים יובאו לידיעתם. כן הם אחראים לכך שיוקטנו ככל האפשר הסכנות של טעויות ומשגים, וכך ברור שהם אחראים לניהול השוטף של משרדיהם. זו עדיין התורה הנכונה של אחריות מיניסטריאלית".

[ההדגשות הוספו]

12.4. עיגונו של כלל זה יביא לכך ששרים לא יוכלו להתנער מאחריות בכל הקורה במסגרת העניינים המשמעותיים והחשובים ביותר במשרדם. ניתן אף להניח כי ביכולתו של כלל זה להקדים תרופה למכה, בכך ששר יהיה מיודע, כל העת, בדבר העניינים החשובים והמהותיים המתרחשים במשרדו וכך יוכל למנוע משגים ומחדלים בטרם יתרחשו.

13. שקיפות במקרה של ניגוד עניינים:

13.1. נושא ניגוד העניינים עולה לכותרות לעיתים תכופות, ונמצא בעוכריהם של נושאי משרות ציבוריות רבות. מסיבה זו, ייחסה ועדת שמגר חשיבות רבה לנושא זה, וקבעה בס' 69 כי במצב בו לחבר ממשלה עניין ייחודי או העדפה אישית בנושא, אשר בו הוא מעורב מתוקף תפקידו, יגלה חבר הממשלה מראש וכראוי את דבר קיומו של עניין זה או העדפה זו לכל העומדים לעסוק בסוגיה.

13.2. למרות חשיבות הנושא, ועדת נאמן השמיטה הוראה זו בפרק העוסק בניגוד העניינים, בתואנה כי חובת הגילוי הינה רק צעד אפשרי אחד, ואין צורך לקבוע מסמרות בעניין חובת הגילוי הרצויה. הועדה מוסיפה כי הוראה על דיווח מסוג זה אף לא עוגנה בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003. (להלן: כללי ועדת אשר).

גם בנושא זה התנועה אינה רואה עין בעין עם ועדת נאמן.

חשיבותו של הכלל בדבר איסור על ניגוד עניינים מעוגנת היטב בפסיקה: "כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים (conflict of interest). לכלל זה מקורות מספר, אשר החשובים שבהם הם כללי הצדק הטבעי מזה וכללי האמון מזה".

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



(בג"ץ 531/79 סיעת 'הליכוד' בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית

פתח תקוה, פ"ד לד(2) 566, 571 (1980)).

13.3. לגישת התנועה, חובת הגילוי במקרה של גילוי עניינים היא נדבך נוסף, חשוב והכרחי באחריות האישית, שחבר ממשלה מחויב לקחת על עצמו, במסגרת תפקידו הציבורי.

13.4. כללי ועדת אשר קובעים כי במקרה של ניגוד עניינים העומד בפני חבר הממשלה, חייב הוא להצהיר מיד על העניין האישי שיש לו, והודעה על הצהרתו תישלח למבקר המדינה. אמנם כללי ועדת אשר אינם דורשים דיווח לכל העומדים לעסוק בעניין, אלא מסתפקים בדיווח למבקר המדינה, אך הם מכירים בחשיבות הדיווח כצעד הכרחי למניעת ניגוד עניינים.

13.5. ודוק, בעובדה שכללי ועדת אשר אינם כוללים דיווח לעומדים לעסוק בנושא אין כדי להצדיק הימנעות מדיווח כאמור- עלינו לשאוף לקוד אתי שיקבע נורמות ראויות ונכונות ולא יסתפק רק בהוראות הקיימות, שכן לשם כך הוא נוצר. ישנה חשיבות עליונה בכך שהנוגעים בדבר ידעו על קיומם של ניגודי עניינים ואין די בדיווח למבקר בלבד, כמתחייב בכללי ועדת אשר. ידיעה זו תוביל להתנהלות זהירה יותר וראויה יותר מהבחינה האתית של כל הנוגעים בדבר מול השר המצוי בניגוד עניינים.

הגיעה העת לעשות צעד אתי קדימה ולהחיל בכללי האתיקה העומדים לפנינו חובה זו. חובת הגילוי עשויה להרתיע חבר ממשלה מלהיות מצוי בדבר ניגוד עניינים, וכך למגר או לכל הפחות להפחית תופעה זו.

14. אחריות חבר הממשלה על נושאי משרות אמון:

14.1. ועדת שמגר מטילה בכלל מספר 99, אחריות אישית ומיניסטריאלית על חבר הממשלה בכל הנוגע לחובת נושאי משרות האמון לפעול ברוח כללי האתיקה, ובמקרים מסוימים אף אחריות אישית על מעשיהם של עובדי לשכתו, גם אם אינם נושאי משרות אמון. כאמור בכלל 103, יועצים ועוזרים הם בבחינת ידו הארוכה של חבר הממשלה, וניתן להשליך זאת על כלל נושאי משרות האמון.

14.2. ועדת נאמן השמיטה מפרק זה את ההיבטים הנוגעים לאחריותו של חבר הממשלה על נושאי משרות האמון המועסקים תחתיו, כיוון שסברה כי יש קושי בקיום כללים המטילים אחריות על חברי ממשלה בקשר לעובדיהם ולרמת ציוותם לתוק.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



14.3. אולם, התנועה סבורה כי השמטת כללים אלה מעידה על מגמתה של ועדת נאמן, אשר מסירה אחריות מעל כתפיהם של חברי הממשלה, באופן המנוגד למהותם של כללי אתיקה, ומנוגד לתפיסה של חשיבות המשרה הציבורית הבכירה של חברי הממשלה.

14.4. ראוי להדגיש כי, עוזרים ויועצים הממונים על ידי חברי הממשלה אינם כפופים לכללי משמעת החלים על עובדי המשרדים הממשלתיים השונים; הם אינם ממונים מכוחו של מכרז,² אלא כמשרות אמון-משכך, מן הראוי להגביר הפיקוח ולהבהיר לחברי הממשלה כי בחירתם בעוזרים ויועצים צריכה להיות שקולה וזהירה וכי אלה אינם יכולים לפעול כאוות נפשם מבלי שמישהו יהא בעל אחריות כלפי התנהלות זו. אך טבעי כי מי שבחר באותם עוזרים ויועצים יהא אחראי במידה מתקבלת על הדעת, על התנהלותם.

15. סמכויות מבקר המדינה:

הכללים אשר מציעה ועדת נאמן מעלים מספר קשיים הנוגעים לכרסום סמכויותיו של מבקר המדינה בכל הנוגע לכללי האתיקה של חברי הממשלה:

15.1. ראשית, יצויין כי שתי הוועדות קבעו כי במקרה בו עולות טענות בנוגע להפרת כללי אתיקה, אלו יופנו לוועדת האתיקה שתקום לצורך עניין זה. אולם, בעוד כיום עיקר סמכויות הפיקוח לעניין הצהרות הון ומניעת ניגודי עניינים נתונות בידי מבקר המדינה, וניתנות בידי הוועדה למתן היתרים במקרים חריגים בלבד בהתאם להוראות פרק ד' של כללי ועדת אשר, כלל 2)95 לכללי ועדת נאמן קובע כי הסמכויות למתן היתר לעניינים אלה, כחלק מהפרת כלל מבקרי האתיקה, יהיו בסמכות ועדת האתיקה, אשר תוקם על-ידי הממשלה.

15.2. בכדי להתמודד עם קושי זה, קבעה ועדת שמגר מפורשות בכלל 113(ט) כי "אין בהחלטת ועדת האתיקה בכדי לגרוע מסמכויות מבקר המדינה לפי חוק מבקר ולפי כל חיקוק אחר". הלכה למעשה, יש בקביעה זו בכדי לרסן את כוחה הבלעדי של ועדת האתיקה, שכאמור הורכבה על-ידי הממשלה עצמה, ולהותיר מידה של פיקוח ובקרה על מעשי הוועדה בידי מבקר המדינה, אשר פעולות מסוג זה הינן חלק מתפקידו השוטף.

15.3. על אף חשיבותו, ועדת נאמן השמיטה כלל זה. לגישת התנועה, בהשמטת חלק זה עולה חשש לפגיעה באיכותן וסבירותן של החלטות הוועדה. יש לזכור כי למבקר המדינה יתרון מוסדי מובהק ואינהרנטי בכל הנוגע לתחומים אלה, ובידו ראייה רחבה והבנה בסיסית של הבעיות והקשיים הצצים בתחומים אלה, והשפעתם על חברי הממשלה

² ס' 5(א)2 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993; "התקשרות עם עוזרים פוליטיים בלשכות שרים וסגני שרים" הנחיות החשב הכללי 13.9.5 (2013).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ותפקודם. היעדר הבקרה והביקורת על-ידי גוף חיצוני, דווקא בכללים שאמורים למסד את הקוד האתי ולהיות נקיים מכל רבב, הינה תמונה וראויה להתייחסות.

15.4. בצד צמצום סמכויות הפיקוח של מבקר המדינה בנושאים דן, הרחיבה ועדת נאמן את סמכויות וועדת האתיקה. אומנם גם ועדת שמגר בכלל 109(3) קבעה כי בין תפקידיה של ועדת האתיקה, יהיה מתן היתר פעולה לחבר ממשלה בעניין ניגוד עניינים. אולם, ועדת נאמן **מרחיבה את סמכויות הוועדה, ומעניקה לה סמכות למתן היתר לסטייה מכל כלל מכללי האתיקה.**

לדעתנו מדובר בהקניית סמכות רחבה מדי שאינה מידתית ועלולה לאיין משמעותם של כללי אתיקה אלה.

16. לסיכום, כאמור לעיל, התנועה רואה חשיבות ציבורית מהותית בנושא של גיבוש והחלת קוד אתי על חברי ממשלה. חברי הממשלה מהווים את הזרוע המבצעת, וככאלה הינם בעלי אחריות ציבורית ראשונה במעלה לפעול באופן אתי, העולה בקנה אחד עם חובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור והמדינה. לכן, גיבוש ועיגון כללי אתיקה הוא צורך חיוני בכל הנוגע לחברי הממשלה.

17. למיטב ידיעתנו, בימים אלה משרד המשפטים עובד על ניסוח הנוסח הסופי של כללי האתיקה. לפיכך ובהתאם לזאת, התנועה מסבה את תשומת לבו של משרד המשפטים לשינויים שהצגנו לעיל, וקוראת למשרד להתחשב בשינויים אלה בעודו מגבש את נוסחם הסופי של הכללים.

18. נודה להתייחסותכם ונשמח לערוך עימכם פגישה בנושא.

בכבוד רב,

ד"ר כהנר

רכות מחלקת חקיקה ומדיניות

מיקה קונר-קרסון עו"ד

מנהלת מחלקת חקיקה ומדיניות

העתק:

עוה"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

עוה"ד דני חורין, אשכול טוהר המידות- מחלקת ייעוץ וחקיקה.

נספח ע/18

העתק מענה מטעמו של ראש
מטה שרת המשפטים, מיום
.23.1.2014



23. 01. 2014

נתקבל



לשכת שרת המשפטים

ירושלים

כ"ב שבט תשע"ד
23 ינואר 2014

מסי מכתב: 2014-1162
פגמי: נ-ק

לכבוד
עו"ד מיקה קונר-קרטון, גבי דרור כהנר
התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר
באמצעות פקס: 02-5000076

שלום רב,

המזון: כללי אתיקה לחברי הממשלה
פגמי: נ-ק מס' 26.12.2013

שרת המשפטים שותפה להשקפתכם כי הסדרה שיטתית ומלאה של כללי אתיקה לחברי הממשלה היא בעלת חשיבות רבה ובהתאם לכך פועלו לקידום.

לפיכך, ביקשה שרת המשפטים מהגורמי המקצועיים במשרד לערוך בחינה מקיפה של נוסח כללי האתיקה שגובשו עד כה, במטרה לקדם נוסח כלליים הולם ולהכינו לקראת אישורה של הממשלה ה-33. גורמים אלה שוקדים בימים אלו ממש על בחינת מכלול הסוגיות הרלבנטיות, לרבות אלו שהועלו בפנייתכם ואשר נשמעו בפגישה שנערכה בנושא עם נציגיכם ביום 13 ינואר 2014.

נבקש להודות על הערותיכם, אשר יילמדו ויבחנו במסגרת ההליך גיבוש הכללים.

בזריחה,
הוטע גוטליב
ראש המטה

העתיק: עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי הממשלה (יעוץ)
עו"ד דני חורין, ממונה בכיר, יעוץ וחקיקה (יעוץ)

נספח ע/19

העתק מכתבה של העותרת אל
ראש מטה שרת המשפטים מיום
6.7.2014, ותשובת לשכת שרת
המשפטים מיום 24.8.2014.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תאריך: ח' תמוז, תשע"ד 06/07/2014

סומן: ת-09-6705

לכבוד

מר הושע גוטליב, עו"ד

ראש מטה לשכת שרת המשפטים

משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: קידום גיבוש כללי אתיקה לחברי ממשלה

סימוכין: מכתבנו מיום 26.12.13; מכתבך מיום 23.01.14

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הריני פונה אליך כדלקמן:

1. פנייתנו זו הינה בהמשך לפגישתנו עם נציגים ביום 13 בינואר 2013 ובהמשך למכתבכם מיום 23.01.14 בנושא גיבוש כללי אתיקה לחברי ממשלה.
2. כאמור בתכתובת המוזכרת לעיל, אנו שותפים לתפיסה כי יש להסדיר באופן מלא ויסודי כללי אתיקה לחברי ממשלה. ידוע לנו כי נושא זה נמצא בימים אלה בבחינה של הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים.
3. לאור חשיבותו הרבה של נושא זה, נתכבד לבקש ולדעת היכן עומדים כרגע הדברים וכן האם ישנו לוח זמנים צפוי לסיום העבודה בנושא זה, ועיגונו הלכה למעשה?
4. נוסף, כי כמובן שנשמח לסייע בקידום נושא חשוב זה.
5. נודה לתשובתכם המהירה.

בכבוד רב,

דרור כהנר

רכזת מחלקת חקיקה ומדיניות

צרויה מידד-לוזון, עו"ד
היועצת המשפטית

העתק:

עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ)

עו"ד דני חורין, ממונה בכיר, יעוץ וחקיקה (יעוץ)

037634277



לשכת שרת המשפטים

י ר ו ש ל י ם

י"ב תמוז תשע"ד
10 יולי 2014

מסי מכתב: 2014-10099
פנימי: נ-ק

לכבוד
גב' כהנר דרור, רכזת מחלקת חקיקה ומדיניות
עו"ד צרויה מידד לוזון, היועצת המשפטית
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

שלום רב,

הנדון: קידום גיבוש כללי אתיקה לחברי ממשלה

הריני לאשר כי מכתבך בענין שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 6 יולי 2014.

אבקש לעדכן כי עו"ד הושע גוטליב, ראש מטה שרת המשפטים, זומן בצוו 8 למילואים, אם שובו יעביר התייחסות מסודרת לפנייתכם.

בברכה,
קודל שריג
מנהלת הלשכה

התנועה למען
איכות השלטון בישראל (ע"ר)

10. 07. 2014

נ ר ת ק ג ל



לשכת שרת המשפטים

ירושלים

כ"ח אב תשע"ד
24 אוגוסט 2014

מס' מכתב: 2014-12267
פנימי: נ-ק

לכבוד
גב' כהנר דרור, רכזת מחלקת חקיקה ומדיניות
עו"ד צרויה מידד לוזון, היועצת המשפטית
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

שלום רב,

הנדון: גיבוש כללי אתיקה לחברי ממשלה

בחמשך למכתבכם מיום 6 יולי 2014 אבקש לעדכן, כי בימים אלה אנו שוקדים על כללי
האתיקה על מנת להביאם לדיון.

בברכה,

הושע גוטליב
ראש המטה

העתק: עו"ד דינה זילבר, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

נספח ע/20

העתק מכתבה של העותרת אל
ראש הממשלה ושרת
המשפטים, מיום 12.1.2017.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



י"ד בטבת תשע"ז 12/01/2017

סומן : ח-09-6705

בפנייתך אלינו אנא ציין מספר תיק.

לכבוד

מר יצחק ברורמן	חה"כ איילת שקד	חה"כ בנימין נתניהו
מזכיר הממשלה	שרת המשפטים	ראש הממשלה
<u>משרד ראש הממשלה</u>	<u>משרד המשפטים</u>	<u>משרד ראש הממשלה</u>

נכבדיי שלום רב,

הנדון: אימוץ כללי אתיקה לחברי הממשלה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו פונים אליך כדלקמן:

- מזה למעלה מעשור עומד על סדר יומה של הממשלה עניין גיבוש כללי אתיקה מנחים לחברי הממשלה. כך, בתאריך 25/06/2006 ממשלת ישראל ה-31 בראשות ראש הממשלה לשעבר מר אהוד אולמרט החליטה על הקמת ועדה ציבורית שתגבש את כללי האתיקה, וזאת במסגרת החלטת ממשלה מס' 194. השופט (בדימוס) מאיר שמגר מונה לעמוד בראשות הוועדה (להלן: "ועדת שמגר"). ואכן בשנת 2008 הגישה הוועדה לממשלה את המלצותיה.
- דו"ח הוועדה קובע את דפוס ההתנהגות המצופה מחבר ממשלה כנאמן הציבור, אשר נדרש לפעול אך רק ורק לטובת הציבור תוך שמירה על שלטון החוק. בנוסף, הדו"ח מסדיר את התנהלותם של חברי הממשלה וקובע כיצד נדרש מהם לנהוג בתחומים שבהם עלולות להיווצר שאלות אתיות.
- הדו"ח עוסק במגוון רחב של נושאים הנוגעים לפעולות חברי הממשלה. ואכן, חלק מהנושאים העולים מן הדו"ח לא זכו לעיגון נורמטיבי קודם לכן, ובמובן זה היו חסרי תקדים. כך למשל, הדו"ח עוסק באופן השימוש הראוי בשירותי הלשכה לפעילות אישית ומפלגתית; הנחיות להתנהלות במצב של ניגוד עניינים; דרך ההתנהלות הראויה בעת מינוי עובדים במשרדים הממשלתיים; והגבלת הפעולות הכלכליות שחבר הממשלה רשאי לבצע בענייניו האישיים.
- בתאריך 12/10/2009 קיבלה הממשלה ה-32 בראשות אדוני ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, את החלטת ממשלה מס' 789 - הקמת ועדת שרים בראשות שר המשפטים דאז, יעקב נאמן (להלן: "ועדת נאמן"), שהוסמכה לבחון את המלצות דו"ח ועדת שמגר ולהביא את המלצותיה שלה להחלטת הממשלה. במהלך שנת 2011, כשנתיים מאוחר יותר, הופץ דו"ח ועדת נאמן לעיונם של חברי הממשלה.
- למיטב ידיעתנו, נכון לאוגוסט 2014, עמל משרד המשפטים על ניסוח כללי האתיקה לשרים והתכוון לקראת הבאתם לדיון בממשלה. ואולם, על פי הידוע לנו, קרוב לשנתיים ומחצה חלפו

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



וזאת כדי להבהיר לציבור באופן חד משמעי שממשלת ישראל הנוכחית פועלת ללא כל דופי בשם הציבור ולמען הציבור.

11. לאור האמור לעיל, אנו קוראים לכבודכם להביא את ההצעה לדיון בממשלה בהקדם האפשרי, ולקדמה ככל הניתן, תוך שיתוף הציבור בניסוח הכללים. כן נבקש לדעת היכן הדברים עומדים.

12. לתגובתכם, נודה.

בכבוד רב,

אופל לוי

התנועה למען איכות השלטון בישראל

דניאל דושניצקי, עו"ד

התנועה למען איכות השלטון בישראל

נספח ע/21

העתק המענה מטעמה של שרת
המשפטים, מיום 12.3.2017.

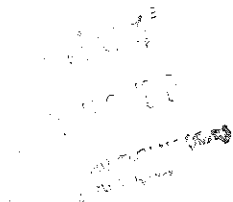


לשכת שרת המשפטים

ירושלים

י"ד אדר תשע"ז
12 מרץ 2017

מס' מכתב: 2017-3720
פנימי: א.א.



לכבוד
עו"ד דניאל דושניצקי
התנועה למען איכות השלטון בישראל
רח' יפו 208
ירושלים 94383

שלום רב,

הנדון: אימוץ כללי אתיקה לחברי הממשלה

במענה למכתבכם מיום 12 ינואר 2017, הריני להשיבכם כי שרת המשפטים שותפה לעמדתכם באשר לחשיבות התקנתם של כללי אתיקה לחברי הממשלה, כאמצעי להתוויית התנהגות ראויה של חברי הממשלה, להבטחת תפקודה התקין של הממשלה ולחיזוק אמון הציבור בה.

לפיכך, מאז כניסתה לתפקיד היא פועלת לגיבוש נוסח מעודכן של הכללים, אותו בכוונתה להביא לאישורה של הממשלה, בהקדם האפשרי.

בברכה,

מורן שניידר (רוזנבלום), עו"ד
יועצת השרה

העתק: לשכת היועץ המשפטי לממשלה
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ)
עו"ד דני חורין, יועץ וחקיקה (יועץ)

נספח ע/22

העתק מכתבה של העותרת אל
שרת המשפטים, מיום

.10.9.2017

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



י"ד בטבת תשע"ז 10/09/2017

סומן : ח-09-6705

בפנייתך אלינו אנא ציין מספר תיק.

לכבוד

חה"כ איילת שקד

שרת המשפטים

משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: אימוץ כללי אתיקה לחברי הממשלה – בקשת עדכון

סימוכין : מכתבנו מיום 12.01.2017

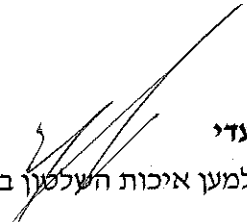
מכתבה של עו"ד מורן שניידר (רוזנבלום) מיום 12.03.2017

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו פונים אליך כדלקמן:

1. ביום 12.01.2017 פנינו לכבודך בקריאה לקדם את אימוצם של כללי האתיקה לחברי ממשלה, נושא אשר עומד על סדר יומה של הממשלה מזה למעלה מעשור. כפי שציינו בפנייתנו, אנו רואים בנושא זה חשיבות ציבורית רבה, הנובעת הן מתוך הבטחת פועלם של נבחרי הציבור לטובת הציבור בלבד, והן מתוך חיזוק אמון הציבור בממשלה.
2. על כן, שמחנו לקבל את תשובתה של יועצתך עו"ד מורן שניידר (רוזנבלום), מיום 12.03.2017, בה השיבה כי גברתי שותפה לעמדת התנועה כאמור, תוך הדגשת חשיבותם של התקנת כללי האתיקה כאמצעי להתוויית התנהגות ראויה, הבטחת תפקודה התקיין של הממשלה וחיזוק אמון הציבור בה. עוד הוסיפה עו"ד שניידר כי מאז כניסתה של גברתי לתפקיד, הנה פועלת לגיבוש ואישור נוסח מעודכן של הכללים דנן בהקדם האפשרי. על כך ברצוננו לברך.
3. לאור זאת, בעבור כשישה חודשים מיום קבלת תשובתה של עו"ד שניידר, נבקש להתעדכן בנעשה בנושא עסקינן, בפרק זמן זה.
4. לתגובתך, נודה.

בכבוד רב,


נילי אבן-חן, עו"ד
התנועה למען איכות השלטון בישראל


עמית גלעדי
התנועה למען איכות השלטון בישראל

נספח ע/23

העתק מכתבה של העותרת אל
שרת המשפטים, מיום
.7.11.2017

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



י"ח חשוון התשע"ח 07/11/2017

סומן : ח-09-6705

בפנייתך אלינו אנא ציין מספר תיק.

לכבוד

חה"כ איילת שקד

שרת המשפטים

משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: אימוץ כללי אתיקה לחברי הממשלה – בקשת עדכון שניה

סימוכין: מכתבנו מיום 12.01.2017

מכתבה של עו"ד מורן שניידר (רוזנבלום) מיום 12.03.2017

מכתבנו מיום 12.09.2017

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו פונים אליך כדלקמן:

1. ביום 12.01.2017 פנינו לכבודך בקריאה לקדם את אימוצם של כללי האתיקה לחברי ממשלה, נושא אשר עומד על סדר יומה של הממשלה מזה למעלה מעשור. כפי שצינו בפנייתנו, אנו רואים בנושא זה חשיבות ציבורית רבה, הנובעת הן מתוך הבטחת פועלם של נבחרי הציבור לטובת הציבור בלבד, והן מתוך חיזוק אמון הציבור בממשלה.
2. על כן, שמחנו לקבל את תשובתה של יועצתך עו"ד מורן שניידר (רוזנבלום), מיום 12.03.2017, בה השיבה כי גברתי שותפה לעמדת התנועה כאמור, תוך הדגשת חשיבותם של התקנת כללי האתיקה כאמצעי להתוויית התנהגות ראויה, הבטחת תפקודה התקין של הממשלה וחיזוק אמון הציבור בה. עוד הוסיפה עו"ד שניידר (רוזנבלום) כי מאז כניסתה של גברתי לתפקיד, פועלת היא לגיבוש ואישור נוסח מעודכן של הכללים דן בהקדם האפשרי. על כך נברך.
3. על כן, בעבור למעלה משישה חודשים מיום קבלת תשובתה של עו"ד שניידר (רוזנבלום), פנינו אל גברתי בשנית ביום 12.09.2017, בבקשה לקבלת עדכון בנעשה בנושא בפרק הזמן שחלף. עם זאת, עד היום לא זכתה פנייתנו לתגובתך.
4. לכן, פונים אנו לגברתי בבקשה נוספת לקבלת עדכון בנושא חשוב זה.
5. לתגובתך ולטיפולך, נודה.

בכבוד רב,

דניאל דושניצקי, עו"ד
התנועה למען איכות השלטון בישראל

דניאל דושניצקי
ב/עמית גלעדי

התנועה למען איכות השלטון בישראל

נספח ע/24

העתק מענה מטעם שרת
המשפטים, מיום 10.1.2018.



לשכת שרת המשפטים

ירושלים

כ"ג טבת תשע"ח
10 ינואר 2018

מס' מכתב: 2018-728
פנימי: א.א.

התאחדות המעסיקים
במחלקת השירותים
מס' 101

22.02.2019

פתיחה

עמית גלעדי
התנועה למען איכות השלטון בישראל

לכבוד
עו"ד דניאל דושניצקי
התנועה למען איכות השלטון בישראל
רח' יפו 208
ירושלים 94383

שלום רב,

הנדון: אימוץ כללי אתיקה לחברי הממשלה

הריני לאשר קבלת מכתבכם מיום 7 נובמבר 2017.

אכן, שרת המשפטים סבורה כי מדובר במהלך ערכי מהמעלה הראשונה, הנושא עימו מסר ציבורי משמעותי הן כלפי חברי הממשלה והן כלפי הציבור כולו. בעקבות השינויים שבכוונתנו לערוך בכללים, אנו מקיימים בימים אלה התייעצות עם חברי הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה ("וועדת שמגרי").

בברכה,

מורן שניידר (רוזנבלום), עו"ד
יועצת השרה

נספח ע/25

העתק מכתבה של העותרת אל
שרת המשפטים, מיום
.26.4.2018

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel / الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



26/11/2017
26/10/2018
סומן: ח-09-6705

בפנייתך אלינו אנא ציין מספר תיק.

לכבוד

גב' מורן שניידר (רוזנבלום), עו"ד

יועצת שרת המשפטים

משרד המשפטים

חה"כ איילת שקד

שרת המשפטים

משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: אימוץ כללי אתיקה לחברי הממשלה

סימוכין: מכתבנו מיום 12.01.2017
מכתבך מיום 12.03.2017
מכתבנו מיום 12.09.2017
מכתבנו מיום 07.11.2017
מכתבך מיום 10.01.2018

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו פונים אליך כדלקמן:

1. אנו פונים אל גבירותי בהמשך להתכתבותנו האמורה בסימוכין, בנושא אימוצם של כללי אתיקה לחברי ממשלה – נושא המהווה, כפי שציינתן בעבר, מהלך ערכי הכרחי, בעל חשיבות ציבורית רבה.
2. התנועה תבקש להודות על תשובתכן האחרונה מיום 10.01.2018, ולברך על גישתה החיובית והחשובה של גברתי, שרת המשפטים, בנושא מהותי זה, ועל פועלה לקידום הנושא.
3. במכתבך האמור צוין כי בימים אלו נערכים דיונים עם חברי הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי ממשלה ("ועדת שמגרי"). על כן, תשמח התנועה לקבל, ככל הניתן, מידע בדבר ההתפתחויות בדיוני הוועדה, ובדבר לבטיה העומדים על הפרק. כמו כן, תבקש התנועה לקבל עדכון בדבר כל צעד נוסף שנעשה בשלושת החודשים האחרונים לשם קידום נושא זה.
4. לתשובתכן המירה, נודה.

בכבוד רב,

צרויה מליד-לוזון, עו"ד
התנועה למען איכות השלטון בישראל

עמית גלעד
התנועה למען איכות השלטון בישראל

נספח ע/26

העתק מכתבה של העותרת אל
כלל חברי הממשלה ה-36, מיום

.19.8.2021

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



19 אוגוסט 2021, י"א אלול תשפ"א

לכבוד		
מר גדעון סער שר המשפטים וסגן ראש הממשלה משרד המשפטים ירושלים	חה"כ יאיר לפיד שר החוץ וראש הממשלה החלופי משרד החוץ ירושלים	חה"כ נפתלי בנט ראש הממשלה משרד ראש הממשלה ירושלים
חה"כ מרב מיכאלי שרת התחבורה משרד התחבורה ירושלים	מר אביגדור ליברמן שר האוצר משרד האוצר ירושלים	חה"כ בני גנץ שר הבטחון וסגן ראש הממשלה משרד הבטחון תל אביב
ד"ר אביחי מנדלבליט היועץ המשפטי לממשלה משרד המשפטים ירושלים	חברי הממשלה ה-36	מר ניצן הורוביץ שר הבריאות משרד הבריאות ירושלים

שלום רב,

הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כלהלן:

- עניינו של מכתב זה בדרישת התנועה לקדם ולדון בהחלת כללי אתיקה על חברי הממשלה.
- אנו עדים בשנים האחרונות ובוודאי בתקופה האחרונה, למגמת ירידה מדאיגה בכל הנוגע לאמון הציבור במערכות השלטון, ופרט בחברי הממשלה. לכן, לעמדתנו קיימת חשיבות עליונה בהשרשת נורמות שלטוניות ראויות, וקיים צורך עז בהחלת קוד אתי על חברי הממשלה, ובנוסף שהומלץ על ידי הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי האתיקה לחברי הממשלה משנת 2008.
- חברי הממשלה צריכים להוות דוגמה ציבורית, לפעול ביושר ובאופן שהולם את תוארם. בוודאי שמחברי הממשלה מצופה לעמוד ברף נורמטיבי-מוסרי גבוה יותר מתוקף תפקידם הציבורי, והכוח הנלווה לו.
- על כן, לא ניתן לטעמנו להסתפק ברף הפלילי והבעייתי בכל הקשור לאתיקה של חברי הממשלה. אנו סבורים שעליכם רובצת האחריות לפעול לקידום והחלת כללי האתיקה על שרים וסגני שרים בהקדם האפשרי, והכל בהמשך לעבודת הגורמים המקצועיים והציבוריים שישבו על המדוכה וכבר הגישו את המלצותיהן להחלת הכללים.
- על החשיבות הרבה בהחלת כללי האתיקה לחברי הממשלה והצורך בעיגונם התייחס גם בית המשפט העליון בבג"ץ 3095/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (נבו 13.08.2015). שם עמדה כב' השופטת (כתוארה אז) א' חיות, על העובדה שראש הממשלה לא יכול להסתייע בכללי האתיקה לצורך הפעלת שיקול דעתו במינוי שרים, והדגישה את הדחיפות בהחלת קוד אתי לקידום וביסוס תרבות שלטונית ראויה בממשלה:

"סוגיה זו אינה עומדת אמנם במוקד הדיון בעתירה דנן, עם זאת ראיתי לחער כי בשל חשיבותו של קוד אתי לקידום ולביסוס תרבות שלטונית ראויה, הגיעה השעה להשלים את הדיון בכללי האתיקה לממשלה ופנה

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



שעה אחת קודם. (שם, פסקה 22 לפסק דינה של כב' השופטת חיות, עמ' 17; ההדגשות אינן במקור).

רקע כלכלי האתיקה

6. המסגרת הנורמטיבית אשר מכתובה את התנהלותם של חברי הממשלה פזורה כיום על פני חקיקה ופסיקה רבה, וכן על פני החלטות והנחיות שונות. כל אלו טרם נערכו או קובצו לכללים ברורים בעלי תוקף.¹
7. לאור הבעיות התכופות שעלו בעבר עם התנהגות לא ראויה של חברי הממשלה, או מעשים אסורים שאינם מחייבים העמדה לדין פלילי, אך לכל הפחות מחייבים התייחסות, החליטה ממשלת אולמרט להקים ועדה ציבורית שתגבש את כללי האתיקה לחברי הממשלה.
8. כך, ביום 25.6.2006, התקבלה החלטת ממשלה מסי' 194, במסגרתה הוחלט להקים ועדה ציבורית, בלתי-תלויה ומקצועית שתגבש את כללי האתיקה לחברי הממשלה, ובראשה עמד הנשיא (בדימוס) מאיר שמגר, וחבריה היו פרופ' אסא כשר ופרופ' גבריאלה שלו. בשנת 2008 הגישה ועדת שמגר לממשלה את המלצותיה בדו"ח (להלן: "דו"ח ועדת שמגר").
9. כללי האתיקה שגיבשה ועדת שמגר מסדירים את פעילות חברי הממשלה בכלל התחומים הנוגעים לפן המוסרי-אתי שבפעילותם ומטרתיהם להכווין לפן העשייה הראוי – כזה שישב את האמון הציבורי במעשי הממשלה. כך, בין היתר, קובעים הכללים:
 - א. **איסור על שימוש במשאבי המדינה לצרכים אישיים** – לרבות שימוש ברכב ונהג השרד לשימוש אחרים, ניצול התפקיד לשם נסיעות מרובות לחו"ל, שימוש בתפקידי משרות האמון שלא לצרכי המשרד, איסור על שימוש בתקציב הקשר עם הציבור לשם תעמולת בחירות (דו"ח ועדת שמגר, פרק ד', עמ' 67).
 - ב. **איסורים וחובות בכל הנוגע למניעת ניגוד עניינים** – במקרה של עניין אישי ייחודי או העדפה אישית בנושא בו חבר הממשלה מעורב מתוקף תפקידו, עליו החובה ליידע את כל הנוגעים בסוגיה (דו"ח ועדת שמגר, פרק י', עמ' 82).
 - ג. **איסור להשפיע על מינוי מועמדים** – שאינם מקצועיים, או מתאימים לתפקידים במשרד, או כאלה בעלי זיקה מפלגתית, אישית או עסקית. (דו"ח ועדת שמגר, פרק ד', עמ' 65).
 - ד. **חובה לשאת באחריות מיניסטריאלית למעשיהם של נושאי משרות אמון** – חברי הממשלה יטילו על נושאי משרות האמון את החובה לפעול גם הם ברוח כללי האתיקה, ובהתאם לעקרונות השקיפות המחייבים שלא לעשות שימוש לרעה במידע ולמסור מידע מלא ומדויק (דו"ח ועדת שמגר, פרק י"ג, עמ' 112).

¹ לשם השוואה – ראו את קובץ כללי האתיקה לחברי הכנסת בתקנון הכנסת, המאוגד יחד עם החלטות ועדת האתיקה של הכנסת.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- ה. חובה לפרסם לציבור דו"ח שנתי על פעילות המשרד, תוך הקפדה על מסירת מידע מדויק ואמיתי (דו"ח ועדת שמגר, פרק ג', עמ' 61).
- ו. חתימת כל חבר ממשלה על הצהרת הון עם כניסתו לתפקיד – הכוללת גם נכסים, זכויות והתחייבויות של בני משפחתו ונפעל להעמיד אותה שקופה גם לציבור (לעניין העמדת הצהרת ההון לפני הגורמים הרלוונטיים ושינוי אחזקות ל"נאמנות עיוורת", ראו דו"ח ועדת שמגר, פרק י', עמ' 92-94).
- ז. הקמת ועדת שרים לענייני אתיקה שתבחן הפרות של כללי האתיקה אצל חברי הממשלה – לוועדה לענייני אתיקה תהיינה הסמכויות להטיל סנקציות על חברי הממשלה במקרה של הפרת כללי האתיקה. (דו"ח ועדת שמגר, פרק י"ד, עמ' 117-119).
10. ביום 12.10.2009, התקבלה החלטת ממשלה מס' 789 במסגרתה הוקמה ועדת שרים בראשות שר המשפטים דאז, יעקב נאמן (להלן: "ועדת נאמן"), אשר הוסמכה לבחון את המלצות דו"ח ועדת שמגר ולקבוע את כללי האתיקה לחברי הממשלה.
11. ועדת נאמן ביצעה מספר שינויים בהמלצותיה לממשלה, ובין היתר, המליצה שכדי להימנע מניגוד העניינים אצל חברי הממשלה, חבר הממשלה יהיה **חייב** לקבל את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה.
12. ביום 7.7.2011, פורסם דו"ח ועדת נאמן להערות חברי הממשלה. **אולם נכון ליום זה, חברי הממשלה לדורותיהם, כלל לא דנו בהחלת כללי האתיקה כנדרש.**
13. במצב העניינים הנוכחי, סבורה התנועה כי דווקא הוואקום במישור האתי ובכלי ההתמודדות הקיימים, יוצר עודף שימוש במשפט הפלילי, וזאת גם במקרים שאינם מתאימים או הולמים זאת.
14. כך דומה, כי לצערנו הרב בשנים האחרונות הפך הדין הפלילי לחזות הכל, דבר אשר אינו רצוי ובוודאי אינו מקובל. לא זו הנורמה הראויה לנבחרי ציבור במדינה מתוקנת, עליהם לשמש דוגמה ולשרת לפי קוד אתי ברור.

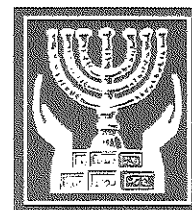
החלת כללי האתיקה כבר היום

15. ועדת שמגר המליצה, כי הכללים עצמם ייקבעו על ידי הממשלה, ומעמדם הנורמטיבי יהיה כשל החלטת ממשלה, זאת משני טעמים.² ראשית, לקביעת הכללים על ידי הממשלה משמעות דקלרטיבית, שתגביר את אמון הציבור בממשלה. שנית, החלטת ממשלה תביא את השרים למידת הכללים והפנמתם, ובכך תגביר את המחויבות המתבקשת מהם בשמירה על הכללים.

² ראו דו"ח ועדת שמגר, עמ' 23.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



16. לאחרונה עמד שוב בית המשפט העליון בבג"ץ 3056/20 התנועה לאיכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה (ארי"ש 25.3.2021) שעסק בשאלת סמכות חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה לעניין הסדר ניגוד העניינים של ראש הממשלה, על הצורך העז שהממשלה תאמץ את דו"ח ועדת שמגר ותחיל על עצמה את קובץ כללי האתיקה :

"לסיום אעיר כי התיק שלפנינו מדגים שוב את הצורך באימוץ דו"ח הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי האתיקה לחברי הממשלה משנת 2008 (להלן: דו"ח וועדת שמגר), והפיכתו למסמך מחייב. בית משפט זה ציין בעבר שהדבר נדרש לשם ביסוס תרבות שלטונית נאותה [...] הערה זו במקומה עומדת. הנה כי כן, אם דו"ח ועדת שמגר היה עכשיו כבר בגדר דין – יתכן ושאלות רבות שמגיעות אלינו היו נחסכות, ועדיין לא מאוחר." (שם, פסקה 5 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה ח' מלצר (כתוארו אז); ההדגשות אינן במקור).

17. על כן, לעמדת התנועה, חלה עליכם החובה לשוב ולדון בהחלת כללי האתיקה על חברי הממשלה. החלת כללי האתיקה על חברי הממשלה היא אינטרס משמעותי שלכם בהשבת אמון הציבור לרשויות ולממשלה בפרט.

18. לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לתשובתכם בהקדם.

בכבוד רב,

הידי נגב, עו"ד
מחלקת מדיניות וחקיקה

תומר נאור, עו"ד
מנהל האגף המשפטי

העתק :

מר שלום שלמה, מזכיר הממשלה, משרד ראש הממשלה.

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"א אלול תשפ"א
19 אוגוסט 2021

מס' מסמך: 004-99-2021-022679
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
עו"ד תומר נאור
עו"ד הידי נגב
התנועה למען איכות השלטון בישראל
באמצעות דוא"ל: office@mqg.org.il

שלום רב,

הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה
סמך: מכתבך מיום 19 אוגוסט 2021

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 19 אוגוסט 2021.

בכבוד רב,
אורן
אוריאלן שם טוב מיכאלי

ראש לשכת היועץ המשפטי לממשלה

Office2

מאת: <natavhebrew2@pmo.gov.il> נתב עברית
גשלה: 11:00 יום חמישי 19 אוגוסט 2021
אל: Office2
נושא: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה RE:

התקבל

From: Office2 [mailto:Office2@mqg.org.il]
Sent: Thursday, August 19, 2021 10:13 AM
To: <natavhebrew2@pmo.gov.il> נתב עברית
Subject: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

שלום,
מצ"ב מכתב לכבוד: חה"כ נפתלי בנט
הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

נא לאשר קבלת מייל זה במייל חוזר.

ניצן אבירם
מזכירות
התנועה למען איכות השלטון בישראל (עיר)
רח' יפו 208, ירושלים, ת.ד. 4207
טל': 02-5000073
פקס: 02-5000076
www.mqg.org.il

התנועה
לאיכות
השלטון



Office2

מאת:
נשלח:
אל:
נושא:

שר המשפטים <sar@justice.gov.il>
יום חמישי 19 אוגוסט 2021 10:33
Office2
אישור קבלת דוא"ל בנושא דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה,
מתאריך 19/08/2021

שלום וברכה,

הריני לאשר בתודה את קבלת הדוא"ל שנשלח ללשכת שר המשפטים, חה"כ גדעון סער.

תוכנו עבר לטיפול ולתגובת הגורמים הממונים על כך.

Office of The Minister of Justice

Israel Ministry of Justice

Office: +972 (73) 3925527

Fax: +972 (2) 6285438



לשכת שר המשפטים

משרד המשפטים

עבודה: 073-3925527

פקס: 02-6285438

Sar@justice.gov.il

כחלק מחשירות שניתן לך אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר יכל זכותי - כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!

Office2

מאת: <sar@mfa.gov.il> לשכת השר יאיר לפיד
בשלה: יום חמישי 19 אוגוסט 2021 10:20
אל: Office2
נושא: Automatic reply: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

שלום,

תודה שפניתם אל לשכת שר החוץ.

פנייתכם התקבלה ותועבר לגורמים הרלוונטיים.

בברכה,

לשכת השר

Thank you for contacting the Foreign Minister's Office.

Your request has been received and will be forwarded to the relevant authorities.

Regards,

Foreign Minister's Bureau

Office2

מאת:
נשלח:
אל:
נושא:

שרת התחבורה <sara@mot.gov.il>
יום חמישי 19 אוגוסט 2021 10:24
Office2

מענה אוטומטי: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

תודה על הפנייה ללשכת שרת התחבורה.

הפנייה התקבלה והועברה לטיפול.

תודה ויום טוב

Office2

מאת: <sar@MOH.GOV.IL> שר הבריאות
נשלח: יום חמישי 19 אוגוסט 2021 10:16
אל: Office2
נושא: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה
קבצים מצורפים: image001.png; image002.jpg; image003.jpg

שלום רב,

תודה על פנייתך ללשכת שר הבריאות..

פנייתך התקבלה והעוברה לטיפול ובדיקות הגורמים המקצועיים.

בברכה,

<p>מלכתחילה שר הבריאות call.gov.il</p>	<p>קול הבריאות 5400</p>	<p>לשכת שר הבריאות פקס: 02-5655993 sar@MOH.GOV.IL</p>
--	-----------------------------	---

Office2

מאת: <memshala@pmo.gov.il> מזכירות הממשלה
נשלח: יום חמישי 19 אוגוסט 2021 10:42
אל: Office2
נושא: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה RE:

שלום,

קבלנו את המייל.

שימו לב שאנו לא מעבירים את המכתב אל חברי הממשלה.

בברכה,

מזכירותה הממשלה

From: Office2 [mailto:Office2@mqg.org.il]
Sent: Thursday, August 19, 2021 10:40 AM
To: <memshala@pmo.gov.il> מזכירות הממשלה
Subject: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

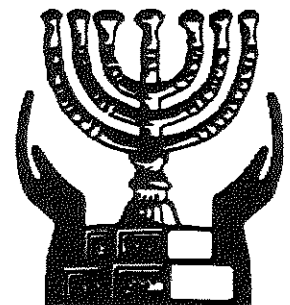
שלום,

מצ"ב מכתב לכבוד: מר שלום שלמה
הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

נא לאשר קבלת מייל זה במייל חוזר.

ניצן אבירם
מזכירות
התנועה למען איכות השלטון בישראל (עיר)
רח' יפו 208, ירושלים, ת.ד. 4207
טל': 02-5000073
פקס: 02-5000076
www.mqg.org.il

התנועה
לאיכות
השלטון



Office2

מאת: פניות ציבור - לשכת השר <Sar@moch.gov.il>
בשלה: יום חמישי 19 אוגוסט 2021 11:51
אל: Office2
נושא: Automatic reply: על חברי הממשלה

שלום רב,
פנייתך התקבלה בלשכת שר הבינוי והשיכון והועברה לטיפול מול הגורמים המקצועיים במשרד.
מתן מענה יינתן בהקדם.
בברכה,
לשכת שר הבינוי והשיכון.

Office2

מאת:
נשלח:
אל:
נושא:

Sara@economy.gov.il
יום חמישי 19 אוגוסט 2021 11:56
Office2
פנייתך ללשכת שרת הכלכלה והתעשייה

שלום רב,

אנו מאשרים בתודה קבלת פנייתך בלשכת שרת הכלכלה והתעשייה .

פנייתך תועבר לגורמים הרלוונטיים.

בברכה
לשכת שרת הכלכלה והתעשייה.

Office2

מאת: sar <sar@most.gov.il>
נשלח: יום חמישי 19 אוגוסט 2021 11:57
אל: Office2
נושא: RE: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

שלום רב,

פנייתך התקבלה בברכה בלשכת שרת המדע והטכנולוגיה, אורית פרקש-הכהן.

Office2

מאת:
נשלח:
אל:
נושא:

לשכת שר המודיעין <sar@moi.gov.il>
יום חמישי 19 אוגוסט 2021 12:00
Office2
תשובה אוטומטית

שלום רב,

אנו מאשרים בתודה קבלת פנייתך בלשכת שר המודיעין.

פנייתך תועבר לגורמים הרלוונטיים.

בברכה
לשכת שר המודיעין

Office2

מאת: ayelets@moia.gov.il
נשלח: יום חמישי 19 אוגוסט 2021 12:22
אל: Office2
נושא: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

שלום רב,
המייל התקבל.

בברכה,

איילת שטרית
רכזת לשכה בכירה
לשכת השרה
טלפון: 073-3972204

משרד העלייה והקליטה
Ministry of Aliyah and Integration



From: Office2 [mailto:Office2@mqq.org.il]
Sent: Thursday, August 19, 2021 12:00 PM
To: שרה
Subject: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

שלום,
מצ"ב מכתב לכבוד: פנינה תמנו שטה
הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

נא לאשר קבלת מייל זה במייל חוזר.

ניצן אבירם
מזכירות
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
רח' יפו 208. ירושלים. ת.ד. 4207
טל': 02-5000073
פקס: 02-5000076
www.mqq.org.il

התנועה
לאיכות
השלטון



Office2

מאת: <Sar@molsa.gov.il> שר הרווחה והשירותים החברתיים
נשלח: יום חמישי 19 אוגוסט 2021 12:29
אל: Office2
נושא: אישור קבלת פנייתך בלשכת שר העבודה והרווחה
קבצים מצורפים: image001.jpg

שלום רב,

פנייתך התקבלה בתודה בלשכת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
הפנייה תועבר לטיפול, בתום הטיפול נודיעך דבר.

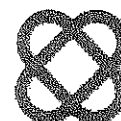
בברכה,

לשכת השר

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

טלפון : 02-6752523

פקס : 02-5085555



Office2

מאת: SarMoag בשם <KerenA@moag.gov.il> [Keren Aknine] קרן אקנין
<SarMoag@moag.gov.il>
נשלח: יום חמישי 19 אוגוסט 2021 12:33
אל: Office2
נושא: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה RE:

שלום,
מאשרת קבלת המייל.

בברכה,

קרן אקנין
מנהלת לשכה
לשכת שר החקלאות ופיתוח הכפר
משרד: 03-9485800 שלוחה 2
דוא"ל: kerena@moag.gov.il



מוקד שירות ותמיכה: *6016



חפשו אותנו ב:

From: Office2 <Office2@mqg.org.il>
Sent: Thursday, August 19, 2021 11:52 AM
To: SarMoag <SarMoag@moag.gov.il>
Subject: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

שלום,
מצ"ב מכתב לכבוד: עודד פורר
הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

נא לאשר קבלת מייל זה במייל חוזר.

ניצן אבירם
מזכירות
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
רח' יפו 208, ירושלים, ת.ד. 4207
טל': 02-5000073
פקס: 02-5000076
www.mqg.org.il

התנועה
לאיכות
השלטון



Office2

מאת: SAR-DA <SAR-DA@pmo.gov.il>
נשלח: יום חמישי 19 אוגוסט 2021 12:35
אל: Office2
נושא: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה
קבצים מצורפים: image001.jpg

שלום רב,

תודה על פנייתך

פנייתך הועברה לטיפול ומשתדל לצור עמך קשר בהקדם.

בברכה

לשכת שר התפוצות

[cid:image001.jpg@01D6337B.C8A26C10]

Office2

מאת:
נשלח:
אל:
נושא:

לשכת שר התקשורת <sar@moc.gov.il>
יום חמישי 19 אוגוסט 2021 12:36
Office2
אישור קבלת פנייתך בלשכת שר התקשורת

שלום רב,

פנייתך התקבלה בתודה בלשכת שר התקשורת.
הפנייה תועבר לטיפול, בתום הטיפול נודיעך דבר.

בברכה,
לשכת השר
משרד התקשורת
משרד : 02-6706301
פקס : 02-6240029

Office2

מאת: Ministerts <Ministerts@most.gov.il>
נשלח: יום חמישי 19 אוגוסט 2021 12:42
אל: Office2
נושא: תודה על פנייתך
קבצים מצורפים: image001.png

שלום רב,

תודה על פנייתך ללשכת שר התרבות והספורט.

פנייתך הועברה לטיפול הגורם הרלוונטי להמשך התייחסות וקבלת מענה.

הנך מוזמן/ת ליצור עמנו קשר לצורך ברור סטטוס בצירוף הפניה המקורית במייל או בטלפון 0723452345.

נא לא להשיב למייל זה.

בתודה,

לשכת השר
חילי טרופר
שר התרבות והספורט



Office2

מאת:
גשלה:
אל:
נושא:

<sarmail <sar@mops.gov.il
יום חמישי 19 אוגוסט 2021 12:44
Office2
הודעה אוטומטית- פנייתך התקבלה

פנייתך התקבלה.

בברכה,
לשכת השר לביטחון הפנים, עמר בר לב

Office2

מאת:
נשלח:
אל:
נרשא:

השרה להגנת הסביבה <sara@sviva.gov.il>
יום חמישי 19 אוגוסט 2021 12:48
Office2
פנייתך התקבלה בלשכת השרה להגנת הסביבה

פנייתך התקבלה בלשכת השרה להגנת הסביבה והועברה לגורמים הרלוונטיים במשרדנו.

בברכה,

לשכת השרה להגנת הסביבה

Office2

מאת: Ministry for Regional Cooperation <sar@morc.gov.il>
נשלח: יום חמישי 19 אוגוסט 2021 12:54
אל: Office2
נושא: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה RE:

מאשרת קבלת המייל

From: Office2 [mailto:Office2@mqg.org.il]
Sent: Thursday, August 19, 2021 12:49 PM
To: Ministry for Regional Cooperation <sar@morc.gov.il>
Subject: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

שלום,
מצ"ב מכתב לכבוד: עיסאווי פריג'
הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

נא לאשר קבלת מייל זה במייל חוזר.

ניצן אבירם
מזכירות
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
רח' יפו 208, ירושלים, ת.ד. 4207
טל': 02-5000073
פקס: 02-5000076
www.mqg.org.il

התנועה
לאיכות
השלטון



Office2

מאת:
גשלה:
אל:
נושא:
קבצים מצורפים:

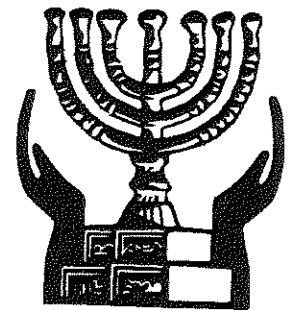
Office2
יום חמישי 19 אוגוסט 2021 10:15
minister@mod.gov.il
דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה
דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה.pdf

שלום,
מצ"ב מכתב לכבוד: חה"כ בני גנץ
הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

בא לאשר קבלת מייל זה במייל חוזר.

ניצן אבירם
מזכירות
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
רח' יפו 208, ירושלים, ת.ד. 4207
טל': 02-5000073
פקס: 02-5000076
www.maq.org.il

התנועה
לאיכות
השלטון



טלפון: 03-6976663
שם המקבל: גל
תפקיד המקבל: מנכ"ל
משרד/רשות: משרד המשפטים
שעה: 13:00
תאריך: 19/8
שם מבצע האישור: גל

Office2

מאת:
נישלח:
אל:
נושא:
קבצים מצורפים:

Office2
יום חמישי 19 אוגוסט 2021 11:51

sar@edu.gov.il
דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה
דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה.pdf

שלום,
מצ"ב מכתב לכבוד: יפעת שאשא ביטון
הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה

נא לאשר קבלת מייל זה במייל חוזר.

ניצן אבירם
מזכירות

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
רח' יפו 208, ירושלים, ת.ד. 4207
טל': 02-5000073
פקס: 02-5000076
www.mqg.org.il

התנועה
לאיכות
השלטון



טלפון: 033333060
שם המקבל: גמלי
תפקיד המקבל: מזכיר
משרד/רשות: משרד ראש הממשלה
שעה: 9:50
תאריך: 24/8
שם מבצע האישור: ניצן

נספח ע/27

העתק מכתבה של העותרת אל
ראש הממשלה, ראש הממשלה
החלופי ושר המשפטים, מיום
.17.10.2021

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



17 אוקטובר 2021, י"א חשוון תשפ"ב

מר גדעון סער
שר המשפטים וסגן ראש הממשלה
משרד המשפטים
ירושלים

חה"כ יאיר לפיד
שר התוך וראש הממשלה התלופי
משרד התוך
ירושלים

לכבוד
חה"כ נפתלי בנט
ראש הממשלה
משרד ראש הממשלה
ירושלים

שלום רב,

הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה – תזכורת

סימוכין: מכתבנו מיום 19.8.2021.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם שוב ולהלן:

- במכתבנו שבסימוכין מיום 19.8.2021, פנינו אליכם בדרישת התנועה – כפי שפנינו אל הממשלות הקודמות לכם שכיחנו החל משנת 2009 – לקדם ולדון בהחלת כללי אתיקה על חברי הממשלה.
- כפי שהרחבנו בפנייתנו הקודמת, קיימת חשיבות עליונה בהשרשת נורמות שלטוניות ראויות, וקיים צורך עז בהחלת קוד אתי על חברי הממשלה, ובנוסף שהומלץ על ידי הוועדה הציבורית, בראשות הנשיא (בדימוס) שמגר, לעניין גיבוש כללי האתיקה לחברי הממשלה משנת 2008.
- כידוע, ביום 25.6.2006, התקבלה החלטת ממשלה מס' 194, במסגרתה הוחלט להקים ועדה ציבורית, בלתי-תלויה ומקצועית שתגבש את כללי האתיקה לחברי הממשלה, ובראשה עמד הנשיא (בדימוס) מאיר שמגר, וחבריה היו פרופ' אסא כשר ופרופ' גבריאלה שלו. בשנת 2008 הגישה ועדת שמגר לממשלה את המלצותיה בדו"ח (להלן: "דו"ח ועדת שמגר").
- ועדת שמגר המליצה, כי הכללים עצמם ייקבעו על ידי הממשלה, ומעמדם הנורמטיבי יהיה כשל החלטת ממשלה, זאת משני טעמים:¹ ראשית, לקביעת הכללים על ידי הממשלה משמעות דקלרטיבית, שתגביר את אמון הציבור בממשלה. שנית, החלטת ממשלה תביא את השרים למדידת הכללים והפנמתם, ובכך תגביר את המחויבות המתבקשת מהם בשמירה על הכללים.
- כמו כן, ביום 12.10.2009, התקבלה החלטת ממשלה מס' 789 במסגרתה הוקמה ועדת שרים בראשות שר המשפטים דאז, יעקב נאמן (להלן: "ועדת נאמן"), אשר הוסמכה לבחון את המלצות דו"ח ועדת שמגר ולקבוע את כללי האתיקה לחברי הממשלה.
- כך, ביום 7.7.2011, פורסם דו"ח ועדת נאמן להערות חברי הממשלה. **אולם נכון ליום זה, חברי הממשלה לדורותיהם, כלל לא דנו בהחלת כללי האתיקה כנדרש.**
- על החשיבות הרבה בהחלת כללי האתיקה לחברי הממשלה והצורך בעיגונם התייחס גם בית המשפט העליון בבג"ץ 3095/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (נבו) (13.08.2015). שם עמדה כב' השופטת (כתוארה אז) א' חיות, על העובדה שראש הממשלה לא יכול להסתייע בכללי האתיקה לצורך הפעלת שיקול דעתו במינוי שרים, והדגישה את הדחיפות בהחלת קוד אתי לקידום וביסוס תרבות שלטונית ראויה בממשלה:

¹ ראו דו"ח ועדת שמגר, עמ' 23.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



"סוגיה זו אינה עומדת אמנם במוקד הדיון בעתירה דנן, עם זאת ראיתי להעיר כי בשל חשיבותו של קוד אתי לקידום ולביסוס תרבות שלטונית ראויה, הגיעה השעה להשלים את הדיון בכללי האתיקה לממשלה ויפה שעה אחת קודם." (שם, פסקה 22 לפסק דינה של כב' השופטת חיות, עמ' 17; ההדגשות אינן במקור).

8. כמו כן, לאחרונה שוב עמד בית המשפט העליון בבג"ץ 3056/20 התנועה לאיכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה (אר"ש 25.3.2021) שעסק בשאלת סמכות חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה לעניין הסדר ניוגוד העניינים של ראש הממשלה, על הצורך העז שהממשלה תאמץ את דו"ח ועדת שמגר ותחיל על עצמה את קובץ כללי האתיקה:

"לסיום אעיר כי התיק שלפנינו מדגים שוב את הצורך באימוץ דו"ח הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי האתיקה לחברי הממשלה משנת 2008 (להלן: דו"ח ועדת שמגר), והפיכתו למסמך מחייב. בית משפט זה ציין בעבר שהדבר נדרש לשם ביסוס תרבות שלטונית נאותה [...] הערה זו במקומה עומדת. הנה כי כן, אם דו"ח ועדת שמגר היה עכשיו כבר בגדר דין – יתכן ושאלות רבות שמגיעות אלינו היו נחסכות, ועדיין לא מאוחר." (שם, פסקה 5 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה ח' מלצר (כתוארו אז); ההדגשות אינן במקור).

9. במצב העניינים הנוכחי, סבורה התנועה כי זווקא הואקום במישור האתי ובכלי ההתמודדות הקיימים, יוצר עודף שימוש במשפט הפלילי, וזאת גם במקרים שאינם מתאימים או הולמים זאת.
10. כך דומה, כי לצערנו הרב בשנים האחרונות הפך הדין הפלילי לחזות הכל, דבר אשר אינו רצוי ובוודאי אינו מקובל. לא זו הנורמה הראויה לנבחרי ציבור במדינה מתוקנת, עליהם לשמש דוגמה ולשרת לפי קוד אתי ברור.
11. לכן, לא ניתן לטעמנו להסתפק ברף הפלילי והבעייתי בכל הקשור לאתיקה של חברי הממשלה. החלת כללי האתיקה על חברי הממשלה היא אינטרס משמעותי שלכם בהשבת אמון הציבור לרשויות ולממשלה בפרט.
12. אשר על כן, חלה עליכם החובה לשוב ולדון בהחלת כללי האתיקה על חברי הממשלה, והכל בהמשך לעבודת הגורמים המקצועיים והציבוריים שישבו על המדוכה וכבר הגישו את המלצותיהן להחלת הכללים.
13. לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לתשובתכם בהקדם

בכבוד רב,

הידי נגב, עו"ד
מחלקת מדיניות וחקיקה

תומר נאור, עו"ד
מנהל האגף המשפטי

העתק:

ד"ר אביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה.
מר שלום שלמה, מזכיר הממשלה.

Office

מאת:
נשלח:
אל:
נושא:
קבצים מצורפים:

Office
יום ראשון 17 אוקטובר 2021 11:25
גתב עברית

דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה- תזכורת
דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה - תזכורת.pdf

שלום,
מצ"ב מכתב לכבוד: ח"כ נפתלי בנט
הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה- תזכורת

נא לאשר קבלת מייל זה במייל חוזר.

עדי בן עמי
מנהלת משרד
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
רח' יפו 208, ירושלים, ת.ד. 36054
טל: 02-5000073
פקס: 02-5000076
www.maq.org.il

התנועה
לאיכות
השלטון



טלפון: 02-6705527
שם המקבל: איילה
תפקיד המקבל: אבירה
משרד/רשות: אגף סגל המטה
שעה: 11:05
תאריך: 18/10/21
שם מבצע האישור: א.א.

Office

מאת:
נשלח:
אל:
נושא:
קבצים מצורפים

Office
יום ראשון 17 אוקטובר 2021 11:26
memshala@pmo.gov.il
דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה - תזכורת
דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה - תזכורת.pdf

שלום,
מצ"ב מכתב לכבוד: מר שלום שלמה
הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה - תזכורת

נא לאשר קבלת מייל זה במייל חוזר.

טלפון: 09-6705532
שם המקבל: א/צ
תפקיד המקבל: מנכ"ח
משרד/רשות: משרד המשפטים
שעה: 11:06
תאריך: 18/10/21
שם מבצע האישור: א

עדי בן עמי
מנהלת משרד
התנועה למען איכות השלטון בישראל (עיר)
רח' יפו 208, ירושלים, ת.ד. 36054
טל: 02-5000073
פקס: 02-5000076
www.mqg.org.il

התנועה
לאיכות
השלטון



Office

מאת: <sar@mfa.gov.il> לשכת השר יאיר לפיד
נשלח: 11:28 17 אוקטובר 2021
אל: Office
נושא: Automatic reply: תזכורת - הממשלה- על חברי הממשלה-

שלום,

תודה שפניתם אל לשכת שר החוץ.

פנייתכם התקבלה ותועבר לגורמים הרלוונטיים.

בברכה,

לשכת השר

Thank you for contacting the Foreign Minister's Office.

Your request has been received and will be forwarded to the relevant authorities.

Regards,

Foreign Minister's Bureau

Office

מאת:
נשלח:
אל:
נושא:

שר המשפטים <sar@justice.gov.il>
יום ראשון 17 אוקטובר 2021 11:38
Office
אישור קבלת דוא"ל בנושא דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה-
תזכורת, מתאריך 17/10/2021

שלום וברכה,

הריני לאשר בתודה את קבלת הדוא"ל שנשלח ללשכת שר המשפטים גדעון סער.

תוכנו עבר לטיפול ולתגובת הגורמים הממונים על כך.

Office of The Minister of Justice

Israel Ministry of Justice

Office: +972 (73) 3925527

Fax: +972 (2) 6285438



לשכת שר המשפטים

משרד המשפטים

עבודה: 073-3925527

פקס: 02-6285438

Sar@justice.gov.il

כחלק מחשידות שניתן לך אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר יכל זכותי - כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!

Date/Time: 17.Oct. 2021 11:05

File No. Mode	Destination	Pg.(s)	Result	Page Not Sent
3423 LAN-Fax Transmission	026467001	P. 2	OK	

Reason for error
 E. 1) Hang up or line fail
 E. 2) No answer
 E. 3) Exceeded max. E-mail size

E. 2) Busy
 E. 4) No facsimile connection

התנועה למען איכות השלטון בישראל (עיר)

לכבוד: **רשות הממשלה**
 שם המפקיד: **משרד ראש הממשלה**
 שם המוקד/רשות: **משרד ראש הממשלה**
 תאריך: **18/10/21**

הנדון: דרישה לקדם ולהחיל כללי אתיקה על חברי הממשלה - התכונה

השם הרשמי למען איכות השלטון בישראל, עיר (תל אביב) - יחידת/מחלקה, תירגו במכתבים לפנות אליכם שוב מלבד:

- במהלך שמינוני מיום 29.5.2021, פנו אליכם בדרישה להענות - בני שמיני אל הממשלה הקודמת לבקש שיהיה חלק משנת 2009 - להחיל חוק במחלת כללי הממשלה על חברי הממשלה.
- כבר שרחחנו במינימום הקודמות, קיימת חשיבות יעילה בחשיבות הדברים שלטונות ראויים, ובענין צורך של במחלת קוד אנו על חברי הממשלה, נאשר שיהיה על ידי החלטה המוגדרת, באישור השוכן הממוי, לענין ניהול כללי האתיקה לחברי הממשלה משנת 2008.
- מיום 25.6.2008, החלטתה החלטתה הממשלה במי 19%, במסגרת החלטת לקיים ועדה ממונת, במחלת שיתובו שיתובו את כללי האתיקה לחברי הממשלה, ובאישור משרד ראש הממשלה (במחלת מלידה שמנו, חרבות היו חרוב אנו משרד ראש הממשלה). מיום 2008 החלטת מנדט שמנו הממשלה את החלטותיה בדיון (תל אביב) יחידת ועדה שמנו.
- החלטת שמנו הממשלה, כי הכללים שבסוגי יתקנו על ידי הממשלה, (במסגרת החרוב/משרד ראש הממשלה) הוא משוג טענתה ראשית, לקביעת הכללים על ידי הממשלה משמעות דסקרטיות, שיתובו את אופן הישור בממשלה. עמית, החלטת הממשלה תבטל את השוכן למחלת הכללים החלטה, ובהן הנו, את הממוי/מחלקת הממוי/מחלקת הממשלה על המכללה.
- כבר כן, מיום 11.10.2009, החלטתה החלטתה הממשלה בני קול במסגרת חרבות ועדת שרים באישור יחיד הממשלה. מ דאנו, יתקנו טעמו (לשון) יחידת/מחלקה, אשר החלטתה למען את המכללה יחידת ועדת שרים ולקיימו את כללי האתיקה לחברי הממשלה.
- מיום 27.7.2011, מודיעים דיווח ועדה סמוך להחלטת חברי הממשלה, אולם בנין ליום זה, חברי הממשלה לחיבתם, מכל לכן במחלת כללי האתיקה בדיוע.
- על החשיבות הרבה זאת, טענו... אתיקה לחברי הממשלה והחודך בעמית המייחיד בני היו הבשנה החלטה. מ יחיד/מחלקת הממשלה/מחלקת הממשלה/מחלקת הממשלה (במחלת מלידה שמנו, חרבות היו חרוב אנו משרד ראש הממשלה). מיום 2008 החלטת מנדט שמנו הממשלה את החלטותיה בדיון (תל אביב) יחידת ועדה שמנו.

טלפון: 0733925511
 שם המקבל: רשות
 תפקיד המקבל: משרד ראש הממשלה
 משרד/רשות: משרד ראש הממשלה
 שעה: 11:02
 תאריך: 18/10/21
 שם מבצע האישור: רש

1. ועד דירדיר/מחלקת הממשלה, בני יחיד/מחלקת הממשלה/מחלקת הממשלה/מחלקת הממשלה (במחלת מלידה שמנו, חרבות היו חרוב אנו משרד ראש הממשלה). מיום 2008 החלטת מנדט שמנו הממשלה את החלטותיה בדיון (תל אביב) יחידת ועדה שמנו.