

בעניין שבין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או רחל אל-
שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס
ו/או סתיו לבנה-להב ו/או טלילה דביר ו/או יעל בלוך ו/או עדן
בויס

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076 ;
דוא"ל: office@mqq.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. היועצת המשפטית לממשלה
 2. ראש ממשלת ישראל, ח"כ בנימין נתניהו
 3. שר המשפטים, ח"כ יריב לוין
 4. שר הביטחון, ישראל כ"ץ
 5. שרת החדשות, המדע והטכנולוגיה, ח"כ גילה גמליאל
 6. שר הבינוי והשיכון, מר יצחק גולדקנופף
 7. השר לעניינים אסטרטגיים, מר רון דרמר
 8. שר התפוצות והמאבק באנטישמיות, מר עמיחי שיקלי
 9. השר במשרד החינוך, מר חיים ביטון
 10. סגן שר החקלאות וביטחון המזון, ח"כ משה אבוטבול
 11. שר נוסף במשרד האוצר, ח"כ זאב אלקין
 12. שר החוץ, ח"כ גדעון סער
 13. סגנית שר החוץ, ח"כ שרון השכל
 14. שר ללא תיק, ח"כ אבי מעוז
 15. שר התיירות, השר לביטחון לאומי, שר הנגב, הגליל והחוסן
הלאומי ושר המורשת, מר חיים כץ
- ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
רח' צאלח א-דין 29, ירושלים
טל': 02-6466590 ; פקס: 02-6467011

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

א. הסעדים המבוקשים

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא תחת ידיו את הצווים הבאים :

א.1. צו על תנאי כנגד המשיבה 1, היא היועצת המשפטית לממשלה, המורה לה לבוא ולנמק מדוע לא תערוך ותפרסם באופן מיידי את הסדרי ניגוד העניינים עבור שרי הממשלה וסגני השרים בממשלת ישראל ה-37, המצורפים כמשיבים לעתירה זו, וזאת מהטעמים הבאים, בנפרד ובמצטבר :

א.1.א. נוכח כך שהימנעות זו מפרה את הנחיית היועצת המשפטית לממשלה עצמה, אשר קובעת חובת פרסום יזום של הסדרי ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים **עוד בטרם ייכנסו לתפקידם** ;

א.1.ב. נוכח כך שהמחדל לערוך ולפרסם את ההסדרים עומד בניגוד להוראות כללי אשר, שאומצו בהחלטה 794 של הממשלה ה-18 (8.6.1980) ותוקנו בהחלטה 2801 (תמ/61) של הממשלה ה-29 (28.11.2002), ואשר מחייבים מניעת ניגוד עניינים במילוי תפקידם של שרים וסגני שרים ;

א.1.ג. נוכח כך שהמחדל בעריכת ופרסום הסדרי ניגוד העניינים הם בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון, שהדגיש את החובה לערוך ההסדרים ואת חשיבות פרסומם לציבור ;

א.1.ד. נוכח כך שהימנעותה מפרה את החובה המינהלית לפעול בסבירות ;

א.1.ה. נוכח כך שהעיכוב המתמשך בפרסום ההסדרים מפר את החובה לפעול במהירות ראויה, כמצוות החוק והפסיקה.

ההדגשות במסמך זה נוספו על-ידי הח"מ, אלא אם נכתב אחרת.

ב. הצדדים לעתירה

העותרת

1. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית ובלתי מפלגתית, הפועלת זה יותר משלושה עשורים בזירה הציבורית והמשפטית, ומונה כ-65,000 חברים ופעילים. העותרת חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שמירה על משאבי הציבור, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

המשיבים

2. **המשיבה 1 היא היועצת המשפטית לממשלה** (להלן: "היועמ"ש") העומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת מחד גיסא, ומהווה הפרשנית המוסמכת של הדין בפני הרשות המבצעת, מאידך גיסא. בתפקידה אלו, מייצגת היועצת המשפטית לממשלה את האינטרס הציבורי ושומרת על קיום הוראות הדין, ואחראית על הבטחת שמירת הממשלה על הדין. במסגרת תפקידה, אמונה היועצת המשפטית לממשלה על עריכת הסדרי ניגוד עניינים של שרי הממשלה וסגניהם ופרסומם.

3. **המשיב 2 הוא ראש ממשלת ישראל, ח"כ בנימין נתניהו**, אשר נושא באחריות על התנהלות הממשלה ושריה. בעניינו של ח"כ נתניהו נערך בשנת 2020 הסדר ניגוד עניינים עת כיהן כראש הממשלה ה-35, הקובע כי הוא מנוע מעיסוק בהחלטות הנוגעות למערכת אכיפת החוק, למערכת בתי המשפט, לעדים או לנאשמים אחרים במשפטו, וכן לעיסוק בתחום הפעילות של משרד התקשורת ובחקיקה בעלת השפעה על ההליך הפלילי בעניינו. עם זאת, במסגרת תגובתו לבג"ץ 44/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה** טען כי הסדר ניגוד העניינים שנערך עבורו אינו מחייב אותו.

4. **המשיב 3 הוא שר המשפטים, ח"כ יריב לוין**, אשר נכנס לתפקידו כשר ביום 29.12.2022, ואשר נכון למועד הגשת העתירה טרם פורסם בעבורו הסדר ניגוד עניינים.

5. **המשיב 4 הוא שר הביטחון, ישראל כ"ץ**, אשר נכנס לתפקידו כשר הביטחון ביום 8.11.2024, ואשר נכון למועד הגשת העתירה טרם נערך ופורסם בעבורו הסדר ניגוד עניינים.

6. **המשיבה 5 היא שרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה, ח"כ גילה גמליאל** אשר נכנסה לתפקידה כשרה ביום 18.3.2024, ואשר נכון למועד הגשת העתירה טרם נערך ופורסם בעבורה הסדר ניגוד עניינים.

7. **המשיב 6 הוא שר הבינוי והשיכון, מר יצחק גולדקנופף**, אשר נכנס לתפקידו כשר ביום 29.12.2022, ואשר נכון למועד הגשת העתירה טרם פורסם בעבורו הסדר ניגוד עניינים.

8. **המשיב 7 הוא השר לעניינים אסטרטגיים, מר רון דרמר**, אשר נכנס לתפקידו כשר ביום 29.12.2022, ואשר נכון למועד הגשת העתירה טרם פורסם בעבורו הסדר ניגוד עניינים.

9. **המשיב 8 הוא שר התפוצות והמאבק באנטישמיות, מר עמיחי שיקלי**, אשר נכנס לתפקידו

כשר ביום 29.12.2022, ואשר נכון למועד הגשת העתירה טרם פורסם בעבורו הסדר ניגוד עניינים.

10. **המשיב 9 הוא השר במשרד החינוך, מר חיים ביטון**, אשר נכנס לתפקידו כשר ביום 29.12.2022, ואשר נכון למועד הגשת העתירה טרם פורסם בעבורו הסדר ניגוד עניינים.

11. **המשיב 10 הוא סגן שר החקלאות וביטחון המזון, ח"כ משה אבוטבול**, אשר נכנס לתפקידו כסגן שר ביום 31.1.2023, ואשר נכון למועד הגשת העתירה טרם פורסם בעבורו הסדר ניגוד עניינים.

12. **המשיב 11 הוא שר נוסף במשרד האוצר, ח"כ זאב אלקין**, אשר נכנס לתפקידו כשר ביום 8.11.2024, ואשר נכון למועד הגשת העתירה טרם נערך ופורסם בעבורו הסדר ניגוד עניינים.

13. **המשיב 12 הוא שר החוץ, ח"כ גדעון סער**, אשר נכנס לתפקידו כשר החוץ ביום 8.11.2024 (וזאת לאחר שמונה לשר ללא תיק ביום 30.9.2024) ואשר נכון למועד הגשת העתירה טרם נערך ופורסם בעבורו הסדר ניגוד עניינים.

14. **המשיבה 13 היא סגנית שר החוץ, ח"כ שרון השכל**, אשר נכנסה לתפקידה כסגנית שרה ביום 11.11.2024, ואשר נכון למועד הגשת העתירה טרם נערך ופורסם בעבורה הסדר ניגוד עניינים.

15. **המשיב 14 הוא שר ללא תיק, ח"כ אבי מעוז**, אשר נכנס לתפקידו כשר ביום 5.6.2023, ואשר נכון למועד הגשת העתירה טרם פורסם בעבורו הסדר ניגוד עניינים.

16. **המשיב 15 הוא שר התיירות, השר לביטחון לאומי, שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי ושר המורשת, מר חיים כץ** אשר נכנס לתפקידו כשר התיירות ביום 29.12.2022 וביום 6.3.2024 פורסם הסדר ניגוד העניינים שלו לתפקיד זה; ואשר מונה ביום 23.1.2025 לתפקיד ממלא מקום השר לביטחון לאומי, שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי ושר המורשת ואשר נכון למועד הגשת עתירה זו לא פורסם הסדר ניגוד עניינים עדכני בעניינו.

ג. מבוא

17. עניינה של עתירה זו במחדל מתמשך של היועצת המשפטית לממשלה, אשר בהימנעותה ממילוי חובותיה החוקיות לערוך ולפרסם הסדרי ניגוד עניינים לשרים ולסגני שרים בממשלת ישראל ה-37, הפרה את הוראות הדין, את הנחיותיה שלה עצמה ואת החובה המינהלית לפעול במהירות הראויה.

18. בקצרה, עניינה של העתירה הוא זה: על מנת להבטיח את טוהר המידות ואת אמון הציבור במערכת השלטונית, נקבעה חובת עריכת הסדרי ניגוד עניינים לשרים ולסגני שרים טרם כניסתם לתפקיד. הסדרים אלה נועדו לשרת את כללי הצדק הטבעי ולמנוע מצב שבו נושאי משרה ציבורית פועלים תוך ניגוד עניינים, העלול לפגוע במנהל התקין ובקבלת החלטות ענייניות. כמו כן, קובע הדין במפורש כי יש לפרסם את הסדרי ניגוד העניינים על מנת להבטיח שקיפות, לאפשר ביקורת ציבורית, לשמור על טוהר המידות ועל אמון הציבור, ולמנוע חשש לניגוד עניינים הפוגע במנהל התקין. בהתאם להנחיות היועצת המשפטית לממשלה, על הסדרים אלו להתפרסם עוד בטרם נכנסו נושאי המשרה לתפקידם הציבורי.

19. ואולם, מאז השבעת ממשלת ישראל ה-37 בדצמבר 2022, לא פעלה היועצת המשפטית לממשלה במהירות ראויה, ונכון למועד הגשת העתירה, **טרם נערכו או פורסמו בפומבי הסדרים עבור 13 שרים וסגני שרים כנדרש.**

20. על היועצת המשפטית לממשלה – אשר תפקידה המרכזי להבטיח כי רשויות השלטון יפעלו בהתאם לחוק ועל פי עקרונות המינהל התקין – מוטלת חובה מינהלית וחוקית לערוך את ההסדרים ולפרסמם. מחדליה המתמשכים עומדים בניגוד להוראות הדין, להנחיות היועמ"ש עצמן ולחובה לפעול במהירות ראויה. הפרות אלו פוגעות בטוהר המידות, בשלטון החוק, ובאמון הציבור בממשלה.

21. **המדובר במחדל מתמשך של הממשלה, של שריה, ושל היועצת המשפטית לממשלה.**

22. משחברי הממשלה אינם מקפידים על הוראות הדין, ומשהיועצת המשפטית נמנעת לאוכפו, ובחלוף פרק זמן בלתי סביר, נדרשת התערבותו של בית המשפט הנכבד. לאחר שפניות חוזרות ונשנות למשיבים בדרישה שימלאו את חובתם בדין העלו חרס, לא נותר מנוס מפניית העותרת לבית המשפט הנכבד בבקשה שיורה על עריכת ופרסום ההסדרים כנדרש בדין, כדי להבטיח את אמון הציבור ואת תקינות המינהל.

ד. התשתית העובדתית

1.ד הקמת ממשלת ישראל ה-37

23. בהתאם לתוצאות הבחירות לכנסת ה-25, המליצו 64 חברי הכנסת על המשיב 2, ח"כ בנימין נתניהו, להרכבת הממשלה וזה קיבל את המנדט להרכבת הממשלה מנשיא המדינה ביום 13.11.2022. בהמשך לכך, ביום 29.12.2022 קיבלה הממשלה את אמונה של הכנסת ה-25 והושבעה לממשלת ישראל ה-37 (להלן: **"הממשלה"**). עם השבעת הממשלה ובחודשים שלאחר מכן, נכנסו לתפקידי שרים וסגני שרים המשיבים 15-3.

24. בחודש ספטמבר 2024 הצטרפה סיעת הימין הממלכתי לממשלת ישראל, ובחודש נובמבר 2024 מונו מטעמה שלושה שרים וסגני שרים: ח"כ גדעון סער, ח"כ שרן השכל וח"כ זאב אלקין.

25. בחודש נובמבר 2024 פוטר שר החוץ יואב גלנט, ובמקומו מונה לתפקיד שר הביטחון ח"כ ישראל כ"ץ, לאחר שסיים את תפקידו בתור שר החוץ.

26. בחודש ינואר 2025 התפטרו במחאה על החלטת הממשלה לקדם עסקה להשבת חטופים חברי הכנסת איתמר בן גביר, יצחק שמעון וסרלאוף ועמיחי אליהו מתפקידיהם כשר לביטחון לאומי, שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי ושר המורשת (בהתאמה) ובמקומם מונה השר חיים כץ כממלא מקום.

27. אם כן, בממשלת ישראל ה-37 מכהנים כיום 34 שרים וסגני שרים משש סיעות: הליכוד, ש"ס, יהדות התורה, הציונות הדתית, והימין הממלכתי.

2.ד. פרסום הסדרי ניגוד העניינים של שרי ממשלת ישראל ה-37

28. כידוע, וכפי שיפורט בהרחבה בטיעון המשפטי להלן, על הייעוץ המשפטי לממשלה לערוך ולפרסם את הסדרי ניגוד העניינים של השרים וסגני השרים.

29. לטענת מערך הייעוץ המשפטי לממשלה (במענה לפניית העותרת), עם השבעת הממשלה ה-37 בדצמבר 2022 פנתה היועצת המשפטית לממשלה לחברי הממשלה בבקשה למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים.

העתק מענה הייעוץ המשפטי לממשלה לפניית העותרת מיום 8.10.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/1.

30. **עם זאת, בין מועד הבחירות לבין מועד השבעת הממשלה ה-37 לא פורסמו הסדרי ניגוד עניינים עבור השרים וסגני השרים המיועדים לממשלה, ואלו נכנסו לתפקידם בלא שפורסם עבורם הסדר ניגוד עניינים.**

31. בשנתיים האחרונות, פורסמו הסדרי ניגוד עניינים בעבור מינויים בכירים רבים בשירות המדינה, לרבות מנכ"לי משרדי הממשלה, וכן בעבור חלק משרי הממשלה:

31.1. ביום 7.5.2023 פורסם הסדר ניגוד עניינים בעבור שר התרבות והספורט, מיקי מכלוף זוהר;

31.2. ביום 8.6.2023 פורסם הסדר ניגוד עניינים בנוגע למינויו של אלי כהן לתפקיד שר החוץ;

31.3. ביום 16.7.2023 פורסם הסדר ניגוד עניינים ביחס למינויה של מיכל וולדיגר לתפקיד סגנית שר האוצר;

31.4. ביום 1.8.2023 פורסם הסדר ניגוד עניינים ביחס למינויו של אבי דיכטר לתפקיד שר החקלאות ופיתוח הכפר;

31.5. ביום 21.8.2023 פורסם הסדר ניגוד עניינים הנוגע למינויו של אורי מקלב לתפקיד סגן שר במשרד ראש הממשלה ובמשרד התחבורה;

31.6. ביום 11.9.2023 פורסם הסדר ניגוד עניינים ביחס למינויו של אופיר אקוניס לתפקיד שר במשרד החדשנות

31.7. ביום 11.9.2023 פורסם גם ההסדר הנוגע למינויו של אופיר סופר לתפקיד שר העלייה והקליטה;

31.8. ביום 23.11.2023 פורסם הסדר ניגוד עניינים באשר למינויו של יעקב מרגי לתפקיד שר הרווחה והשירותים החברתיים;

31.9. ביום 30.11.2023 פורסם הסדר ניגוד העניינים ביחס למינויו של בצלאל סמוטריץ' לתפקיד שר האוצר;

31.10. ביום 7.12.2023 פורסם הסדר ניגוד העניינים ביחס למינויו של השר יואב בן צור לתפקיד העבודה,

- 31.11. ביום 7.12.2023 פורסם גם ההסדר ביחס למינויו של ניר ברקת לתפקיד שר הכלכלה והתעשייה;
- 31.12. ביום 12.12.2023 פורסם הסדר ניגוד עניינים ביחס למינויו של יצחק וסרלאוף לתפקיד שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי [שאינו מכהן עוד בתפקיד];
- 31.13. ביום 26.12.2023 פורסם הסדר ניגוד העניינים ביחס למינוי משה ארבל לתפקיד שר הפנים;
- 31.14. ביום 26.12.2023 פורסם גם ההסדר ביחס למינוי דוד אמסלם לתפקיד השר לשיתוף פעולה אזורי;
- 31.15. ביום 15.2.2024 פורסם הסדר ניגוד העניינים ביחס למינויו של יעקב טסלר לתפקיד סגן שר התרבות והספורט;
- 31.16. ביום 29.2.2024 פורסם הסדר ביחס למינויה של מאי גולן לתפקיד השרה לשוויון חברתי;
- 31.17. ביום 19.3.2024 פורסם ההסדר ביחס למינויה של עידית סילמן לתפקיד השרה להגנת הסביבה;
- 31.18. ביום 25.6.2024 פורסם הסדר ניגוד העניינים ביחס למינויו של מאיר פרוש לתפקיד שר ירושלים ומסורת ישראל;
- 31.19. לאחר חילופי תפקידים בין שר החוץ ושר האנרגיה, פורסם ביום 23.7.2024 הסדר ניגוד עניינים ביחס למינויו של השר אלי כהן לתפקיד שר האנרגיה;
- 31.20. ביום 18.8.2024 פורסם הסדר ניגוד עניינים ביחס למינויו של יואב קיש לתפקיד שר החינוך;
- 31.21. ביום 7.11.2024 פורסם הסדר ניגוד עניינים ביחס למינויו של עמיחי אליהו לתפקיד שר המסורת [שאינו מכהן עוד בתפקיד];
- 31.22. ביום 24.11.2024 פורסם הסדר ניגוד עניינים ביחס למינויו של שלמה קרעי לתפקיד שר התקשורת;
- 31.23. ביום 23.12.2024 פורסם הסדר ניגוד עניינים ביחס למינויו של אוריאל בוסו לתפקיד שר הבריאות;
- 31.24. ביום 29.12.2024 פורסם הסדר ניגוד עניינים ביחס למינויו של מיכאל מלכיאלי לתפקיד השר לשירותי דת;
- 31.25. במהלך חודש פברואר 2025 פורסם הסדר ניגוד העניינים עבור שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות, אורית סטרוק [פרסום המתוארך באתר משרד המשפטים ליום 24.7.2024, אך בפועל לא פורסם במועד זה].
32. ביום 9.1.2025 מסר הייעוץ המשפטי לממשלה לעותרת, במענה לפנייתה, כי נחתמו במערך הייעוץ המשפטי לממשלה 28 חוות דעת למניעת ניגוד עניינים, מתוכן פורסמו לציבור 23 חוות דעת. בנוסף נמסר כי חמש חוות דעת נוספות נמצאות "בשלבים מתקדמים לקראת פרסומן"

וכי לצד זאת, הועברו חמש טיוטות מחייבות לחברי ממשלה.

33. כן הבהירו נציגי היועמ"ש כי בעניינם של חברי הממשלה: בנימין נתניהו, איתמר בן גביר [שאינו חבר ממשלה נכון למועד הגשת עתירה זו], גדעון סער, זאב אלקין ושרן השכל – **טרם נחתמה חוות דעת סופית או הועברה טיוטה מחייבת לחברי הממשלה.**

העתק מענה ייעוץ וחקיקה לפניית העותרת מיום 9.1.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/2.

34. באשר לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, לטענת הייעוץ המשפטי לממשלה טרם נחתם הסדר ניגוד עניינים בעבורו. יצוין, עם זאת, כי למיטב ידיעת העותרת, וכפי שפורט בפסק הדין בבג"ץ 44/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה** (פורסם בנבו 19.3.2023), ביום 17.1.2023 שלחה היועצת המשפטית לממשלה מכתב לראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו, בו נקבע כי:

"חלות בעניינך גם בכהונתך הנוכחית הקביעות שקבע בית המשפט העליון במסגרת בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 25.3.2021), אשר אישר חוות דעת למניעת ניגוד עניינים כתוצאה של ההליך המתנהל בעניינך בבית המשפט המחוזי בירושלים. זאת, בכפוף להערות ולהבהרות מסוימות כמפורט בסעיף 43 לפסק דינה של כבוד הנשיאה א' חיות". (שם, בפס' 5 לפסק דינו של השופט שטיין).

כלומר, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה כפי שהובעה בעבר, הסדר ניגוד העניינים שנערך לראש הממשלה נתניהו בכהונתו הקודמת מחייבו גם כיום. קביעה זו הולמת את עמדת בית המשפט הנכבד בפסק דינו בבג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו 25.3.2021), שם נקבע כי הסדר ניגוד העניינים שנערך עבור נתניהו בכהונתו הראשונה נערך בסמכות והוא מחייב. עם זאת, כפי שהובהר במסגרת פסק הדין בבג"ץ 44/23 הנזכר לעיל, ראש הממשלה מוסיף וטוען כי הסדר ניגוד העניינים שנערך עבורו ביום 2.11.2020 אינו מחייב אותו. משכך, ולאור שינויים בתשתית העובדתית מאז נערך הסדר ניגוד העניינים הראשון, **נראה שיש לערוך ולפרסם הסדר ניגוד עניינים חדש גם בעבור ראש הממשלה נתניהו.**

35. באשר לחה"כ איתמר בן גביר – חבר הכנסת נכנס לתפקידו ביום 29.12.2022 כשר לביטחון לאומי, תפקיד בו כיהן במשך למעלה משנתיים ימים (ועתירה בעניין כהונתו עודנה תלויה ועומדת, בבג"ץ 52917-09-24 **אביטל-אפשטיין ואח' נ' ראש הממשלה**). במשך כל תקופה זו, לא פורסם הסדר ניגוד עניינים בעניינו של השר בן גביר, ומתגובת משרד המשפטים לפניות העותרת עולה כי הסדר כאמור אף לא נערך. בתאריך 21.1.2025 נכנסה לתוקף התפטרותו של חה"כ בן גביר מתפקידו, ועל כן עתירה זו אינה עוסקת בהסדר ניגוד עניינים הנוגע לכהונתו זו. יודגש, עם זאת, כי ככל שחה"כ בן גביר ישוב לכהונה בממשלה, יש לראותו כמחויב בדין באותן חובות החלות ביחס ליתר השרים לפרסום הסדרי ניגוד עניינים.

36. **כך, על אף קיומה של חובה משפטית ברורה, שתבואר להלן, לערוך ולפרסם הסדרי ניגוד עניינים עבור שרי הממשלה וסגניהם בחלוף שנתיים מהשבעת הממשלה – בעבור 13 מהם טרם פורסם או נערך הסדר כאמור.**

3.ד. מיצוי הליכים בידי העותרת

37. ביום 18.8.2024 פנתה העותרת במכתב ליועצת המשפטית לממשלה ובו היא עמדה על כך שטרם פורסמו הסדרי ניגוד עניינים בעבור שרים וסגני שרים בממשלת ישראל ה-37. בתוך כך, הבהירה העותרת כי על פי דין האחריות לפרסום הסדרי ניגוד העניינים היא על היועצת המשפטית לממשלה ודרשה כי זו תפעיל את סמכותה ותפרסם את ההסדרים כדין.

העתק מכתבה של העותרת ליועצת המשפטית לממשלה מיום 18.8.2024 מצורף ומסומן כנספח 3/ע.

38. ביום 8.10.2024 נתקבל במשרדי העותרת מענה מטעם היועמ"ש ולפיו:

"נחתמו 24 חוות דעת למניעת ניגוד עניינים, מתוכן פורסמו 18 חוות דעת ו-6 חוות דעת מצויות בהליכים לקראת פרסום. בנוסף, 9 טיוטות מחייבות הועברו לחברי הממשלה.

בארבעה מקרים בלבד טרם נחתמה חוות דעת סופית או הועברה טיוטה מחייבת לשרים. בעניינו של ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו, השר לביטחון לאומי, ח"כ איתמר בן גביר, שרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה, ח"כ גילה גמליאל והשר גדעון סער" (וראו: **נספח 1/ע**).

39. ביום 18.12.2024 פנתה העותרת בשנית ליועצת המשפטית לממשלה ועמדה על כך כי להבנתה טרם פורסם הסדר ניגוד העניינים בעבור מספר שרים וסגני שרים, וזאת חרף העובדה כי חלפו כשנתיים ממועד השבעת הממשלה.

העתק מכתבה של העותרת ליועצת המשפטית לממשלה מיום 18.12.2024 מצורף ומסומן כנספח 4/ע.

40. ביום 9.1.2025 נענתה פניית העותרת, ובה טענו נציגי היועמ"ש כי:

"נכון להיום (9.1.2025), נחתמו 28 חוות דעת למניעת ניגודי עניינים (מתוכן פורסמו 23, ו-5 חוות דעת מצויות בהליכים לקראת פרסום). בנוסף, 5 טיוטות מחייבות הועברו לחברי הממשלה" (וראו: **נספח 2/ע**).

41. אם כן, עד למועד הגשת עתירה זו, לא נערך הסדר ניגוד עניינים לחלק מהשרים ולא פורסמו הסדרי ניגוד העניינים של 13 מתוך 34 שרים וסגני שרים בממשלת ישראל [בשל חוסר הבהירות בעניין, במניין זה לא נמנה ראש הממשלה], וזאת בחלוף מעל שנתיים ממועד הרכבת הממשלה.

42. במצב עניינים זה, ונוכח האיטיות הניכרת בפרסום ההסדרים, לא נותרה בידי העותרת כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה, בבקשה כי ייתן את הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה, וזאת מן הטעמים המשפטיים הבאים.

ה. הטיעון המשפטי

ה.1. התשתית הנורמטיבית

ה.1.א. האיסור החל על כל עובד ציבור להימצא בניגוד עניינים

43. כידוע, "כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים" (בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' עיריית פתח תקוה, פ"ד לד (2) 566, 568 (1980) (להלן: "פרשת סיעת הליכוד")). כלל יסוד זה, מעיקרי הצדק הטבעי, מושרש ומעוגן היטב בדין המנהלי ובהלכה הפסוקה.

44. הכלל אינו נובע מחוק חרות בלבד, אלא מהווה "עקרון יסוד, המצוי בהיכלם של עקרונות היסוד של השיטה. ממנו נגזרות הוראות חרותות. על פיו מתפרשות הוראות אלה. ממנו נגזרות הלכות שיפוטיות" (בג"ץ 595/89 שמעון ואח' נ' הממונה על מחוז משרד הפנים מחוז הדרום ואח', פ"ד מד(1) 409, 413 (1990)); עוד ראו לעניין זה בג"צ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת ואח', פ"ד נו(6) 117, 149 (2002):

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

45. ההצדקה בבסיס הכלל האוסר על עובד הציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים היא חשש שפעולתו של עובד הציבור תושפע לא מהאינטרס הציבורי והשיקולים המקצועיים הנוגעים לו, כי אם מעניין אחר שיש לעובד. כך, האיסור על ניגוד העניינים נועד למנוע מצב בו ישתרבו להם שיקולים לא רלוונטיים אל החלטותיהם של בעלי התפקיד הציבורי, ובדרך זו תיפגענה החלטות עובד הציבור וייפגע האינטרס הציבורי.

46. הימצאות במצב של ניגוד עניינים, פוגעת פגיעה קשה בחובת הנאמנות שחבים עובדי הציבור כלפי הציבור:

"מכוחו של כלל זה נגזר העיקרון כי עובד ציבור אסור לו להעמיד עצמו במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין האינטרס עליו הוא מופקד לבין אינטרס אחר כלשהו - רכושי או אישי שלו עצמו או אינטרס אחר שעליו הוא מופקד. אפשרות ממשית של ניגוד עניינים אינה עולה בקנה אחד עם חובת האמון, שכן חובה זו גורסת הינתקות מכל אינטרס נוגד". (פרשת סיעת הליכוד, בעמ' 571).

47. בנוסף לאמור, גם אם עובד הציבור לא מושפע בפועל מהעניין האישי שלו בהחלטה, קיים חשש שעצם העובדה שלעובד הציבור עלול להיות אינטרס אחר מלבד האינטרס הציבורי, עלולה לערער את אמון הציבור במערכת הציבורית:

"קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגיונות. עובדת הימצאו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים, פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית. בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור, ואמונו במערכת השלטונית נפגם. חשש זה בא הדין למנוע" (שם).

48. ויוטעם, כי האיסור על הימצאות בניגוד עניינים אינו דורש רק כי עובד הציבור לא יפעל או יתכוון לפעול מתוך אינטרס אישי חלף העניין הציבורי, ואף לא כי ישקול שיקול אישי – **האיסור חל אף על הימצאות במצב בו קיים חשש** לקיומו של ניגוד עניינים שכזה. הפסיקה הדגישה כי הכלל הוא צופה פני עתיד, ומטרתו "למנוע את הרע בטרם יארע". כך, הודגש כי על מנת לעורר מעורבות שיפוטית בעניין אין צורך להוכיח קיומו של ניגוד עניינים בפועל בהפעלת שיקול הדעת, ודי בכך שבחינה אובייקטיבית של הדברים תצביע כי קיים חשש סביר שיתקיים ניגוד עניינים.

49. ראו בעניין זה את קביעתו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 279/60 **אולמי גיל בע"מ נגד משה יערי ואח'**, פ"ד טו 673, 676 (1961):

"כשנוקטים אנחנו לענין זה לשון משוא-פנים, אין כוונתנו לכך שהמשיב ישא במזיד וביודעין פני צד אחד, וכשנוקטים אנחנו לענין זה לשון דעה משוחדת, אין כוונתנו לכך שדעתו של המשיב שוחדה בשוחד ממש. **הכוונה היא שמשוא-הפנים הוא, מטבע הדברים, מחוייב המציאות, או קרוב לוודאי, אפילו שלא במזיד ובלא יודעין, שהרי קרוב אדם אצל עצמו, ואין אדם רואה חובה לעצמו...**"

(ראו גם: פרשת **סיעת הליכוד**, בעמ' 571).

50. גם **הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, שעוגנו בהחלטה 794 של הממשלה ה-18 (8.6.1980)** על בסיס דו"ח הוועדה הציבורית בנושא ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים משנת 1977, ותוקנו בהחלטה 2801 (תמ/61) של הממשלה ה-29 (28.11.2002) (להלן: "**כללי אשר**"), קובעים בסעיף 4 את החובה למנוע ניגוד עניינים, כדלקמן:

"מחובתו של השר לנהל את עניניו כך שלא ייוצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין עניניו האישיים."

51. בהתאם, כלל 7 לכללי אשר קובע איסור על פעולת חברי הממשלה בניגוד עניינים ובתחום שיש להם בו עניין אישי וכן קובע כי בכל מקרה בו מתעורר חשש לניגוד עניינים, על השר לפעול בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה.

52. אלו, לאור העובדה שכללי אשר יוצאים מתוך הנחה כי קבוצת השרים וסגני השרים היא "**קבוצה מוגדרת, רבת סמכויות ורבת השפעה**" שיש להחיל לגביה "**הסדר מחמיר**" (טנה שפניץ **ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה** (2013) (להלן: "**שפניץ**")), בעמ' 531.

העתק הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים ("כללי אשר") מצורף ומסומן כנספח 5/ע.

העתק דין וחשבון הוועדה הציבורית בנושא ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים מיום 11.8.1977 מצורף ומסומן כנספח 6/ע.

53. לנוכח האיסור על הימצאות במצב של ניגוד עניינים – שמקורו עמוק בעקרונות השיטה המשפטית שלנו – והאינטרסים המוגנים העומדים בבסיס האיסור, הוטמעו בשיטת המשפט שלנו כלים שונים למניעת מצב שבו נבחר ציבור מצוי במצב של ניגוד עניינים. בין כלים אלה, מצוי "**הסדר למניעת ניגוד עניינים**" אותו יש לערוך ביחס לכל עובד בשירות הציבורי לגביו יש חשש כי הוא נמצא בניגוד עניינים.

ה.1.ב. החובה לערוך הסדר ניגוד עניינים

54. לאור העובדה שהקביעה האם מתקיים ניגוד עניינים אסור הוא תוצאה של בחינה משפטית, **הגורם המוסמך לקבוע האם מתקיים ניגוד עניינים ובאילו עניינים הוא מתקיים – לאחר פרשנות המבחנים המשפטיים לקיומו של ניגוד עניינים, הוא מוסד היועצת המשפטית לממשלה.** אם לא היה כך, אזי כל עובד ציבור או שר, באשר הוא, רשאי היה להכריע בתחולת המצב, כלפי עצמו (שפניץ, בעמ' 519-529; וכן בג"ץ 595/89 שמעון נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, פ"ד מד(1) 409 (1990)).

55. היועץ המשפטי אמון, במסגרת סמכותו, למנוע כשלים ולשמור על כך שהרשות תבצע תפקידה במסגרת החוק. כנגזרת מכך, בסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה לחוות דעתו בשאלת הימצאותו של שר או ראש ממשלה בניגוד עניינים. שהרי, בלא סמכות זו, יוותר שיקול דעת מלא בעניין בידי עובד הציבור, ולא יהא גורם האמון על שמירת קיום החוק והאינטרס הציבורי.

56. ואכן, מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה קבע במשך השנים עקרונות וכללים מחייבים לשמירת האיסור על הימצאות עובדי הציבור בניגוד עניינים, באמצעות עריכת ופרסום הסדר ניגוד עניינים. כך, הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 1.1555 בעניין "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי" מחודש יוני 2006 (להלן: "הנחיית היועצת" ש 1.1555) מגדירה הסדר למניעת ניגוד עניינים כדלקמן:

"הסדר למניעת ניגוד עניינים הינו מסמך בו חושף המועמד להיות עובד הציבור (להלן: המועמד) את ענייניו האחרים או תפקידיו האחרים שעלולים לגרום לו להיות במצב של חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי, ומתחייב לקבל על עצמו מגבלות מסוימות, בעבודתו הציבורית או בתחום האישי, שימנעו את ניגוד העניינים האמור".

העתק הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 1.1555 "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי" (יוני 2006) מצורף ומסומן כנספח ע/7.

57. בתוך כך, הסדיר הייעוץ המשפטי לממשלה את התחום ב"נוהל טיפול במניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים" (להלן: "הנוהל"), אשר מטרתו להבהיר את אופן הטיפול של היועץ המשפטי לממשלה וגורמים מטעמו בשאלות הנוגעות לניגוד עניינים של שרים וסגני שרים בהתאם לכללי אשר.

העתק נוהל הייעוץ המשפטי לממשלה "טיפול במניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים" מצורף ומסומן כנספח ע/8.

58. **אופן עריכת ההסדר** מפורט בסעיפים 3 ו-4(ב) לנוהל, הקובעים כי עם מינויו של שר לתפקיד עליו למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, כי המשנה ליועמ"ש יבחן את השאלון, ושככל שיתברר כי לשר יש עניין אישי בקשר עם ביצוע תפקידו – יערוך המשנה טיוטת חוות דעת, בה יפורטו הסמכויות והתפקידים שיש לשר, והצעדים שיש לנקוט למניעת ניגוד עניינים.

59. **המועדים לעריכת ההסדר** קבועים בסעיפים 4(ה) ו-5, המורים כי **טיטות חוות הדעת תיערך בתוך 21 ימים** ממועד קבלת מלוא המידע הנדרש (בידי המשנה ליועמ"ש). עוד קובע סעיף 5 כי טיוטת חוות הדעת תועבר להתייחסות השר וכי ככל שיש לשר הערות או הסתייגויות ביחס

לאמור בטייטה, עליו למסור את הערותיו בהקדם האפשרי, ובמידת האפשר בתוך עשרה ימים. כן נקבע (בסעיף 5(ג)) כי טייטה מתוקנת בהתאם להערות השר תועבר לאחר שבעה ימים, וכי לשר עומדים שבעה ימים נוספים להביא בפני המשנה ליועמ"ש הערות או הסתייגויות ביחס לטייטה המתוקנת.

60. בנוסף, הנוהל קובע (בסעיף 6) כי נוסח חוות הדעת יועבר לעיון היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה, וכי ככל שתתעוררנה מחלוקות הן תוכרענה על ידי היועץ המשפטי לממשלה. בהתאם לנוהל (בסעיף 6) הנוסח הסופי של חוות הדעת יופץ לראש הממשלה, עם העתק ליועמ"ש, למבקר המדינה וליועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה.

ה.1.ג. החובה לפרסם הסדר ניגוד עניינים

61. מלבד החובה לעריכת הסדר ניגוד העניינים עצמו, קבע היועץ המשפטי לממשלה כי ישנה **חובה לפרסמו לציבור**. כך, סעיף 7(א) לנוהל קובע מפורשות בנוגע לפרסום חוות הדעת כדלקמן:

"כמקובל בטיפול בהסדרי ניגוד עניינים בשירות המדינה, יובהר לשר במפורש שעל חוות הדעת חל חוק חופש המידע, ולכן חוות הדעת, ככלל, לא תהיה חסויה, למעט אותם חלקים בהם יש טעם לחיסויים כדין (ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1005)."

62. חובה זו מעוגנת בפירוש גם בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה 3.1005 בעניין "מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים" מיום 15.6.2005 (להלן: **"הנחיית היועמ"ש 3.1005"**) אשר קובעת גם היא בסעיף 12(ט) הסדר ספציפי לעניין **פרסום הסדר ניגוד העניינים של בעל תפקיד בכיר או שר**, כדלקמן:

"כאשר מדובר בבעל תפקיד בכיר, אשר מינויו הוא בידי הממשלה או טעון אישורה, או כאשר מדובר בשרים וסגני שרים, יש מקום לפרסם את ההסדר הפומבי או את חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים הפומבית (לפי העניין), באופן יזום מיד לאחר עריכתם, בכפוף לחריגים המנויים בחוק חופש המידע, כמפורט לעיל, ובכפוף לקבלת הסכמת בעל התפקיד. כלל ההסדרים וחוות הדעת ירוכזו ויפורסמו באתר משרד המשפטים, על מנת שהמידע יהיה זמין ונגיש לכלל הציבור."

העתק הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 3.1005 "מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים" (15.6.2005) מצורף ומסומן כנספח ע/9.

63. למעלה מן הצורך יוער כי בהמשך לפרסום הנחיית היועמ"ש 3.1005, נקבעה הנחייה ברוח דומה, המחייבת פרסום הסדרי ניגוד עניינים גם בקוד האתי לראשי הרשויות המקומיות, התשע"ג-2013 [להרחבה ראו אצל **שפניץ**, בעמ' 516-517].

64. מעבר לכך, החובה לפרסם את הסדרי ניגוד העניינים של נבחרי הציבור נובעת גם מעקרונות המשפט המינהלי, מחובות הגילוי החלות על הרשות המינהלית ומזכות הציבור לדעת. כך, עיקרון גילוי המידע עומד כזכות בסיסית וכלי לעיצוב התנהגות ראווה של הרשות הציבורית. הוא מאפשר ביקורת ציבורית, מגביר את אמון הציבור ברשויות השלטוניות ומחזק את מבנה המשטר והממשל. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים כגון שוויון,

שלטון החוק ואמון הציבור. כל אלה נועדו להבטיח את שקיפות השלטון שהיא מסימניה המובהקים של חברה דמוקרטית.

65. בית המשפט הנכבד עמד בעבר על החשיבות שבחשיפת מידע לציבור, ועל עיקרון הגילוי של המידע המצוי אצל רשויות הציבור. כך קבע בע"מ 9135/03 **המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ** (נבו 19.1.2006), בפס' 8 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) חיות:

"הזכות לקבלת מידע על פעילותן של רשויות ציבוריות היא מאבני היסוד של חברה חופשית. היא נוגעת לעצם קיומו של המשטר הדמוקרטי, היא מזינה את חירות הביטוי וניזונה ממנה, והיא משקפת את התפיסה המשפטית שלפיה הרשות כנאמן הציבור מחויבת לדאוג לציבור ולא לעצמה במילוי תפקידיה..."

שקיפות פעולותיהן של רשויות השלטון מאפשרת לאזרחים להתחקות אחר פעולות אלה ואחר השיקולים שעמדו בבסיסן ולבקרן, ככל שהדבר דרוש, והיא תורמת תרומה מכרעת ל"ההיגיינה הציבורית" ולשיפור איכותה של פעולת הרשות..."

66. בית המשפט חזר על חשיבות הנגשת המידע הנוגע לממשלה ולעומדים בראשה לציבור שוב ושוב, וקבע כי זרימת המידע מהשלטון לאזרח מהווה "מפתח לפעולת המערכת הדמוקרטית כולה" [בג"ץ 1/81 **שירן נ' רשות השידור**, לה (3) 365 (1981)], וכי אמון הציבור ברשויות תלויה בזרימת המידע כאמור [בבג"ץ 5771/93 **ציטרין נ' שר המשפטים**, מח (1) 661, 673 (1993)].

67. עם חקיקת חוק חופש המידע עוגנה הזכות לקבלת מידע בחוק מפורש. כך, סעיף 1 לחוק חופש המידע קובע, כי לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות החוק. סעיף 2 לחוק קובע כי הזכות לקבל מידע משתרעת על כל מידע המצוי ברשות ציבורית. כך **לעמדת מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה עצמו, חוק חופש המידע מבטיח גם את זכות הציבור לקבלת מידע על הסדרים למניעת ניגוד עניינים של שרי הממשלה.**

ה.1.ד. המועד בו יש לערוך ולפרסם את הסדרי ניגוד העניינים, הוא עם כניסתם

של השרים וסגני השרים לתפקיד

68. ההסדרים האמורים נועדו למנוע מצבים של חשש לניגוד עניינים ופגיעה באמון הציבור הנגזרת מחשש זה. על כן, יש לערוך אותם **טרם** ביצוע פעולה – בין אם מדובר במינוי בעל תפקיד, בקבלת החלטה מסוימת, או בכל פעולה אחרת העלולה להוביל למצב של ניגוד עניינים (וראו: **שפניץ**, בעמ' 497).

69. על החובה לערוך את הסדר ניגוד העניינים של השרים וסגני השרים מייד עם כניסתם לתפקיד ניתן ללמוד ממספר הסדרים מקבילים הנוגעים לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי.

70. ראשית, **הנחיית היועמ"ש 1.1555** מתייחסת לשאלת המועד בו יש לערוך הסדר למניעת ניגוד עניינים. סעיף 10 להנחיה מציין כי ראוי **שכניסה לתפקיד תיעשה רק לאחר חתימה על הסדר למניעת ניגוד עניינים**:

"מן הראוי שמינוי המועמד לתפקיד, חתימת חוזה העסקה עימו או כניסתו לתפקיד בפועל, ייעשו רק לאחר שהיועץ המשפטי של הגוף

הנוגע בדבר בדק את שאלת ניגוד העניינים ולאחר שהמועמד חתם על הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים, ככל שהוא נדרש לכך".

71. גם תקנון שירות המדינה (להלן: "התקשי"ר") מתייחס לכך שתנאי לכניסה לכל תפקיד בשירות המדינה הוא עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים ככל שיש צורך בכך. כך מורה סעיף 13.631 לתקשי"ר:

"(א) מובהר כי בכל מכרז, הליך בחירה אחר או הליך מינוי למשרה בשירות המדינה, תנאי לכניסתו לתפקיד של המועמד שייבחר... הוא בחינת סוגיית ניגוד העניינים ומילוי שאלון מתאים לאיתור חשש לניגוד עניינים, ובמידת הצורך, על פי החלטת היועץ המשפטי, עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים".

(ב) בדיקת סוגיית ניגוד העניינים, ובמידת הצורך חתימת המועמד על הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים, יתבצעו טרם מינוי המועמד לתפקיד, חתימת חוזה העסקה בינו לבין המדינה או כניסתו לתפקיד בפועל, לפי העניין ולפי המוקדם מביניהם;

[...]

(ד) באחריות האחראי לוודא כי מועמד כאמור לא יחל לעבוד בשירות המדינה או למלא את תפקידו החדש (לגבי עובד המתמנה מתוך השירות) בטרם מולאו הוראות נוהל זה."

העתק המקטעים הרלוונטיים מתקנון שירות המדינה (עודכן לאחרונה ביום 15.12.2024) מצורף ומסומן כנספח ע/10.

72. ניתן לומר כי שני הגיונות עומדים בבסיס הוראות אלו: ראשית, לאפשר לגורם הממנה לשקול את העניינים מהם מנוע מועמד לתפקיד להתעסק בשל היותו מנוגד עניינים; ושנית, למנוע מצב שבו אדם מתמנה לתפקיד תוך שהוא מנוגד עניינים ומבלי שהעניין מוסדר, ובשל כך מתקיים החשש שמא יפעל שלא בהתאם לאינטרס הציבורי, אלא לפי האינטרס האישי שלו.

73. אלו הם פני הדברים באשר לכל עובד ציבור. מקל וחומר, ברי שההגיונות האמורים יפים ונכונים גם לעניין שרים וסגני שרים. כך, "ככל שעובד המדינה נושא משרה רמה יותר, שיש עמה אמון רב יותר וסמכויות חזקות יותר, כך יש מקום לדרוש ממנו שיקפיד יותר במילוי תפקידו על טוהר המידות ועל התנהגות הולמת" [עש"מ 4123/95 יוסף אור נ' מדינת ישראל - נציב שירות המדינה (פ"ד מט(5) 184)]. בעניינם של שרים וסגניהם, ברור כי יש לאפשר לראש הממשלה לשקול את ניגודי העניינים הפוטנציאליים של השרים בטרם ימנה אותם לתפקיד, וברור כי אין לאפשר לשרים להפעיל את סמכותם החוקית לטובתם ענייניהם האישיים.

74. בנוסף, הנחיית היועמ"ש 3.1005, העוסקת כאמור בפרסום ההסדרים, קובעת כי כאשר מדובר בבעל תפקיד בכיר כדוגמת שרים וסגני שרים, יש לפרסם את הסדר ניגוד העניינים (בכפוף לקבלת הסכמת בעל התפקיד הבכיר) בסמוך לאחר עריכת ההסדר. כך, סעיף 9 להנחיה קובע כי:

"לצד זאת, כאשר מדובר בבעל תפקיד בכיר, העניין הציבורי בחשיפת הסדרים למניעת ניגוד העניינים הוא רב יותר, וישנם טעמים משמעותיים המצדיקים פרסום הסדרים אלה. בראשם, ההכרה בחשיבות עקרון השקיפות, לצד חיזוק יכולת הפיקוח

וההרתעה המתקיימת מקום בו מפורסמים ההסדרים למניעת ניגוד עניינים לידי כלל הציבור. מטעם זה, נקודת המוצא היא כי יש מקום לפרסם באופן יזום הסדרי ניגוד עניינים של בכירים בשירות הציבורי, בסמוך לאחר עריכתם, בכפוף לקבלת הסכמתם. קביעה זו תחול הן על חוות דעת למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, הנערכים בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136), והן על הסדרי ניגוד עניינים של עובדי מדינה בכירים, שמיוניים נעשה בידי הממשלה או טעון את אישורה, לרבות כאשר המינוי הוא של ממלא מקום או כשמדובר במינוי זמני.

75. מוסיפה ההנחיה וקובעת במפורש (בסעיף 12(ט)) כי כאשר מדובר בשרים וסגני שרים, יש לפרסם את ההסדר מיד לאחר עריכתו:

"כאמור מעלה, כאשר מדובר בבעל תפקיד בכיר, אשר מינויו הוא בידי הממשלה או טעון אישורה, או כאשר מדובר בשרים וסגני שרים, יש מקום לפרסם את ההסדר הפומבי או את חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים הפומבית (לפי העניין), באופן יזום מיד לאחר עריכתם, בכפוף לחריגים המנויים בחוק חופש המידע, כמפורט לעיל, ובכפוף לקבלת הסכמת בעל התפקיד. כלל ההסדרים וחוות הדעת ירוכזו ויפורסמו באתר משרד המשפטים, על מנת שהמידע יהיה זמין ונגיש לכלל הציבור."

76. לפיכך, הנחיית היועמ"ש 3.1005, קובעת בבירור כי יש לפרסם הסדרים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים בסמוך לאחר עריכתם. הוראה זו, בצירוף החובה לערוך את ההסדר למניעת ניגוד עניינים השרים וסגניהם עם כניסתם לתפקיד, מחייבת את היועצת המשפטית לממשלה לפרסם את הסדרי ניגוד העניינים של השרים מיד עם כניסתם לתפקיד, ואף כתנאי מקדמי לכך.

כך לא נעשה.

ה.2. המחדל לערוך ולפרסם את הסדרי ניגוד העניינים מנוגד לדין

77. אם כן, ראינו כי קיימת חובה חוקית לערוך ולפרסם הסדרי ניגוד עניינים לשרים ולסגני שרים. חובה זו מעוגנת היטב בהלכה בעקרונות הצדק הטבעי, בהלכה הפסוקה ובהנחיות היועצת המשפטית לממשלה. המשיבה אף אינה כופרת בחובה זו, ותעיד העובדה כי עד כה פורסמו הסדרי ניגוד עניינים למרבית חברי הממשלה.

78. ראינו כי קיימת חובה לערוך ולפרסם את הסדרי ניגוד העניינים עוד בטרם כניסת השרים וסגניהם לתפקידם [או, לחילופין, מיד לאחר מכן]. חובה זו מוטלת על היועצת המשפטית לממשלה, בין היתר מכוח הנחיותיה שלה.

79. על אף חובה חוקית זו המוטלת על היועצת המשפטית לממשלה, בחלוף שנתיים מהקמת הממשלה וחודשים ארוכים מאז מינויים של כלל השרים – טרם פורסמו הסדרי ניגוד העניינים של 13 שרים.

80. משאלו פני הדברים אין מנוס מן המסקנה כי היועצת המשפטית לממשלה הפרה את חובתה לערוך לפרסם את הסדרי ניגוד העניינים של השרים וסגני השרים – חובה המעוגנת בעקרונות המשפט המינהלי ובהוראותיה שלה. משכך, מחדל היועצת לערוך ולפרסם את

הסדרי ניגוד העניינים בעבור 13 שרים וסגני שרים מהווה גם חריגה מסמכות על דרך המחדל.

81. **מחדל זה מהווה הפרה חמורה ומתמשכת של חובתה החוקית של היועצת המשפטית לממשלה, ובכך פוגע פגיעה קשה בשלטון החוק בשלטון. פגיעה זו בשלטון החוק צורמת במיוחד בשל כך שהחובה שהופרה לערוך ולפרסם את הסדרי ניגוד העניינים מוטלת על היועצת המשפטית – העומדת בראש מערכת אכיפת החוק.**

82. **באשר לבכירי הממשלה שלא נערך עבורם הסדר ניגוד עניינים כלל, מדובר בהפרה חמורה של עקרונות הצדק הטבעי ושל הדין המנהלי, ומתעורר חשש כבד כי אלו מצויים בניגודי עניינים הפוגעים בטיב החלטותיהם ובטוהר המידות. חששות אלו – בין שהם מבוססים ובין שלא – פוגעים קשות באמון הציבור, ופוגעים בעבודה הממשלתית.**

83. **באשר לשרים ולסגני השרים שעבורם נערכו טיוטות מחייבות אך שאלו טרם פורסמו – עצם המחדל לפרסם את ההסדרים בניגוד להנחיות היועצת עצמה, פוגע בשקיפות ובאמון הציבור, ואף עלול לאפשר לשרים אלו להימצא במצבים של ניגוד עניינים, בניגוד מוחלט לתכלית ההסדרים עצמם.**

84. **למעשה, הימנעותה של היועצת המשפטית לממשלה מפרסום הסדרי ניגוד העניינים פוגעת בשלטון החוק פעמיים: פעם אחת בכך שהיועצת המשפטית לממשלה מפרה את חובתה החוקית; ופעם שנייה בכך שהסדרי ניגוד העניינים עצמם אינם מפורסמים ונמנע פיקוח וביקורת ציבורית הלכה למעשה.**

85. **מעבר לכך, בהפרת החובה לערוך ולפרסם את הסדרי ניגוד העניינים פגעה היועצת המשפטית לממשלה באמון הציבור, שכעת נאלץ לתהות שמא אי פרסום ההסדרים נועד לשרת מטרות אישיות; בזכות הציבור לדעת, שנראה כי הרשות אינה מייחסת לה חשיבות; ובביקורת על החלטות הדרג הפוליטי, שאינה מתאפשרת באופן ראוי בשל היעדר נגישות ציבורית למידע הרלוונטי.**

86. **מקום בו העיכוב בפרסום הסדרי ניגוד העניינים גורם להפרת חוק ארוכה מתמשכת מצד היועצת המשפטית לממשלה, ומשזו אינו פעלה אף לאחר פניותיה החוזרות של העותרת בדרישה כי תממש סמכותה – אין מנוס מהקביעה כי על בית המשפט הנכבד להתערב ולהוציא את הצווים המבוקשים ברישא לעתירה זו.**

ה.3. הפרת החובה לפעול במהירות ראויה

87. **מתגובת היועצת המשפטית לממשלה לפניות העותרת עולה כי היא אינה כופרת בחובתה לערוך ולפרסם את הסדרי ניגוד העניינים לשרים וסגניהם. עם זאת, המשיבה טענה (באוקטובר 2024, ושוב בינואר 2025) כי פרסום חוות הדעת מצוי ב"תהליכים".**

88. **עמדה זו אין לקבל. מחדל המשיבה לערוך ולפרסם את ההסדרים נמשך זה חודשים ארוכים, ובחלק מהמקרים למעלה משנתיים. הימשכות זו של המחדל עולה כדי הפרת חובתה של היועצת לפעול במהירות הראויה, ובאופן סביר.**

89. כך, חובתן של רשויות מנהליות לפעול במהירות הראויה מעוגנת בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן: "**חוק הפרשנות**"), הקובע כי "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו **במהירות הראויה** ולחזור ולעשותו מזמן לזמן **ככל הנדרש לפי הנסיבות**". בהקשר זה, קבע כב' השופט חשין (כתוארו אז) בבג"ץ 4681/97 **היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים – גוש צפון**, נא(4) 679 (1997):

"לציווי כי נעשה "במהירות הראויה" נלווה צליל של אזהרה מפני איחור: הישמרו לכם פן תאחרו בעשייה".

90. ואכן, בפסיקה ארוכת שנים קבע בית משפט נכבד זה כי רשות מינהלית נדרשת לקבל את החלטותיה ולהפעיל את סמכויותיה במהירות הראויה. חובה זו היא "מן המושכלות הראשונים של מינהל תקין", והיא ונובעת מחובת הנאמנות וההגינות של הרשות המנהלית כלפי הציבור (וראו: בג"ץ 4630/17 **ADAM GUBARA TAGAL ואח' נ' שר הפנים** (פורסם בנבו 25.4.2021); בג"ץ 5931/04 **מזורסקי נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו 8.12.2004); בג"ץ 6300/93 **המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות**, פ"ד מח(4) 441, 451 (1994); יצחק זמיר **הסמכות המינהלית כרך ב: ההליך המינהלי** 1098 (2011); דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א 407 (2010)).

91. **בענייננו, אין כל ספק כי היועצת המשפטית לממשלה היא הגורם המינהלי בעל הסמכות והחובה לערוך ולפרסם הסדרי ניגוד העניינים של השרים וסגני השרים.** על היועצת המשפטית לממשלה היה לערוך ולפרסם את הסדרי ניגוד העניינים עוד בטרם כניסתם לתפקיד של השרים וסגני השרים בממשלת ישראל ה-37. כך לא נעשה.

92. **לא יכול להיות כל ספק כי הימנעות מפרסום הסדרי ניגוד העניינים מזה למעלה משנתיים – יותר ממחצית זמן חייה של הממשלה – אינה יכולה להיחשב כפעולה במהירות הראויה.**

93. למעלה מן הצורך יצוין כי לא זו בלבד שהמחדל המתמשך באי פרסום הסדרי ניגוד העניינים מהווה הפרה של החובה המינהלית לפעול במהירות ראויה, הוא אף עולה כדי הפרת החובה המינהלית לפעול **בסבירות** (וראו למשל: בג"ץ 7198/93 **מיטראל בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר**, מח(2) 844, 853 (1994)). כך, גם אילו היה נתון בידי היועצת המשפטית לממשלה מרווח מה של שיקול דעת בהשתהות בפרסום, עיכוב של מעל שנתיים בפעולה הנחוצה כל כך בכדי לקדם שקיפות וביקורת ציבורית, כפי שמוסד הייעוץ המשפטי לממשלה עצמו קבע, הוא **בלתי סביר באופן קיצוני**.

94. כידוע, ישנן נסיבות בהן אפילו אי-הפעלתה של סמכות שבשיקול דעת עשויה להיות בלתי סבירה במידה היורדת לשורשו של עניין, ולהצדיק ביקורת שיפוטית [וראו למשל: בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 425 (1993)]. ואם כך ביחס לסמכות שברשות, הרי שהימנעות מהפעלת סמכות **שבחובה** במשך חודשים ארוכים, כאשר שיקולים כבדי-משקל עומדים מנגד, מהווה חריגה קיצונית מסבירות מקל וחומר, אף אם לא הייתה מהווה חריגה מסמכות.

ו. סיכום

95. עתירה זו עניינה במילוי חובתה החוקית של היועצת המשפטית לממשלה לערוך ולפרסם הסדרי ניגוד עניינים עבור שרי הממשלה וסגניהם. חובה זו מעוגנת היטב בכללי הצדק הטבעי ובפסיקת בית המשפט הנכבד, בהחלטת הממשלה לאמץ את כללי אשר ובהנחיות ונהלי הייעוץ המשפטי לממשלה עצמו. חובה זו מופרת זה למעלה משנתיים.

96. כך, העותרת הראתה כיצד המחלל המתמשך בעריכת ההסדרים ופרסומם מהווה הפרה ישירה של הדין ושל ההנחיות המחייבות שנקבעו על ידי היועצת עצמה, באופן המערער את שלטון החוק, פוגע בשקיפות הציבורית, מחליש את אמון הציבור, ומסכל את עקרונות המינהל התקין.

97. אשר על כן, ובהתאם לכל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן את הצווים המפורטים ברישא לעתירה זו ולעשותם למוחלטים, תוך הטלת הוצאות על המשיבים.

98. העתירה נתמכת בתצהירו של ד"ר שחף גל, מנכ"ל העותרת.

אורי הס, עו"ד

ג'תומר נאור, עו"ד

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת

יום חמישי, 13 בפברואר 2025

ט"ו בשבט ה'תשפ"ה, בירושלים

בעניין שבין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל
ברזילי ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או
תמר באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה-להב ו/או טלילה דביר
ו/או עדן בויס ו/או יעל בלוך
רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076 ;
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נגד -

1. היועצת המשפטית לממשלה
2. ראש ממשלת ישראל, ח"כ בנימין נתניהו
3. שר המשפטים, ח"כ יריב לוין
4. שר הביטחון, ישראל כ"ץ
5. שרת החדשות, המדע והטכנולוגיה, ח"כ גילה גמליאל
6. שר הבינוי והשיכון, מר יצחק גולדקנופף
7. השר לעניינים אסטרטגיים, מר רון דרמר
8. שר התפוצות והמאבק באנטישמיות, מר עמיחי שיקלי
9. השר במשרד החינוך, מר חיים ביטון
10. סגן שר החקלאות וביטחון המזון, ח"כ משה אבוטבול
11. שר נוסף במשרד האוצר, ח"כ זאב אלקין
12. שר החוץ, ח"כ גדעון סער
13. סגנית שר החוץ, ח"כ שרון השכל
14. שר ללא תיק, ח"כ אבי מעוז
15. שר התיירות, השר לביטחון לאומי, שר הנגב, הגליל והחוסן
הלאומי ושר המורשת, מר חיים כץ

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

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ ד"ר שחף גל, מס' זהות 053438794, המשמש מנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת, כי העובדות
המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.



חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד אורי הס, מ.ר. 91976 מאשר בזאת כי ביום 13.2.2025 חתם לפני ד"ר שחף גל, מס' זהות
053438794, 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.



אורי הס, עו"ד

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1/ע	העתק מענה הייעוץ המשפטי לממשלה לפניית העותרת מיום 8.10.2024	23
2/ע	העתק מענה הייעוץ המשפטי לממשלה לפניית העותרת מיום 9.1.2025	26
3/ע	העתק מכתבה של העותרת ליועצת המשפטית לממשלה מיום 18.8.2024	29
4/ע	העתק מכתבה של העותרת ליועצת המשפטית לממשלה מיום 18.12.2024	33
5/ע	הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים	37
6/ע	דין וחשבון הועדה הציבורית בנושא ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים מיום 11.8.1977	50
7/ע	הנחיה 1.1555-עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי	72
8/ע	נוהל הייעוץ המשפטי לממשלה "טיפול במניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים"	84
9/ע	העתק הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 3.1005 "מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים" (15.6.2005)	90
10/ע	המקטעים הרלוונטיים מתקנון שירות המדינה (עודכן לאחרונה ביום 15.12.2024)	98

נספח ע/1

העתק מענה הייעוץ המשפטי
לממשלה לפניית העותרת מיום

8.10.2024

עמ' 23



ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים, 8 באוקטובר 2024
ו' בתשרי תשפ"ה

לכבוד

עו"ד אריאל ברזילי, עו"ד אורי הס, מר אבירם רוזן
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

שלום רב,

הנדון: עריכת הסדרי ניגוד עניינים לשרי הממשלה ופרסומם

סימוכין: מכתבכם מיום 18.8.2024

פנייתכם שבסמך הועברה לטיפולי והריני להשיבכם, על דעתו של ד"ר לימון המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי):

- בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג - 2003 (להלן: "כללי אשר") שאושרו בהחלטת ממשלה, לפסיקת בית המשפט העליון ולנוהל למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן: "הנוהל"), עורכת היועצת המשפטית לממשלה חוות דעת למניעת ניגוד עניינים לכלל חברי הממשלה.
- בהתאם לכך, על כל חבר ממשלה למלא שאלון, ועל בסיס המידע שהתקבל, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) מכין חוות דעת למניעת ניגודי עניינים בכהונתו של אותו חבר ממשלה, על דעת היועצת המשפטית לממשלה. במהלך הכנת חוות הדעת, מועברת טיוטת חוות הדעת אל חבר הממשלה והיא מהווה הנחיה משפטית מחייבת עד לעריכת חוות הדעת הסופית (ראו לעניין זה: בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 25.3.2021); סעיף 5 לנוהל הטיפול). ככלל, חוות הדעת הסופית מפורסמת באופן יזום באתר משרד המשפטים.
- ביחס לחברי הממשלה ה-37, עם כניסתם לתפקידם פנתה היועצת המשפטית לממשלה לחברי הממשלה בבקשה למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. לאחר מכן, נערכו חוות הדעת ביחס לכל חבר ממשלה, בהתחשב במועד מילוי השאלון, מועד קבלת ההתייחסויות הנדרשות ומורכבות השאלות המשפטיות. נכון להיום, נחתמו 24 חוות דעת למניעת ניגודי עניינים, מתוכן פורסמו 18 חוות דעת ו-6 חוות דעת מצויות בהליכים לקראת פרסום. בנוסף, 9 טיוטות מחייבות הועברו לחברי הממשלה.
- בארבעה מקרים בלבד טרם נחתמה חוות דעת סופית או הועברה טיוטה מחייבת לשרים. בעניינו של ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו, השר לביטחון לאומי, ח"כ איתמר בן גביר, שרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה, ח"כ גילה גמליאל והשר גדעון סער. יצוין כי עם תחילת כהונתו הועבר לראש הממשלה מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה ביחס למגבלות הנובעות ממשפטו הפלילי, בהמשך לחוות הדעת שניתנה בעבר ואושרה בפסק הדין של בית המשפט העליון. כמו כן, נמסרה חוות דעת מקיפה בנוגע למגבלות שחלות עליו בכל הנוגע לרפורמה המשפטית. בכל הנוגע לשרה גמליאל, מינויה בעת האחרונה לשרת החדשנות, המדע

- והטכנולוגיה, הצריך מילוי שאלון מחודש וגיבוש חוות דעת עדכנית. ח"כ גדעון סער הושבע לשר לפני זמן קצר ביותר, ביום 30.9.2024.
5. באשר לשר במשרד החינוך, ח"כ חיים ביטון, נציין כי נערכה לו טיוטת חוות דעת מחייבת, שנשלחה אליו עוד בשנת 2023. חוות הדעת הסופית בעניינו מצויה בהליכי גיבוש ובמסגרת אלה יבחנו גם היבטים מסוימים העולים מפנייתכם.
6. באשר לשר הכלכלה, ניר ברקת, נציין כי בחוות הדעת שנערכה לו ביום 7.12.2023, בהתאם למידע שנמסר על ידו, לא מופיעה מגבלה בעניינו של מר שני.
7. הכנת חוות דעת למניעת ניגודי עניינים מצריכה קבלת מידע והתייחסויות מחברי הממשלה וממשרדי הממשלה השונים וכוללת הליך אישור בדרג בכיר ביותר. כאמור, הושלמו ופורסמו חוות דעת רבות, חלקן מורכבות ביותר. בחלק מהמקרים נדרשות עדיין השלמות והתייחסות ממשרדי הממשלה ומחברי הממשלה. לצד זאת, חלו שינויים בחלוקת סמכויות ותפקידים בין חברי הממשלה שהצריכו בחינה מחודשת וכן היה עיסוק בהכנת חוות דעת לחברי ממשלה נוספים שפרשו מהממשלה בשלבים שונים של התהליך.
8. יחד עם זאת, וחרף תקופת המלחמה שיצרה עיכוב בתהליך, הייעוץ המשפטי לממשלה פעל ופועל להשלמת עריכת חוות הדעת ומעניק ייעוץ משפטי שוטף בנוגע להיבטי ניגודי עניינים של חברי הממשלה.

בברכה,



אורן פונו, עו"ד

ראש אשכול טוהר המידות

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

לשכת היועצת המשפטית לממשלה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
היועצת המשפטית, משרד החינוך
היועצת המשפטית, משרד הכלכלה

נספח ע/2

**העתק מענה הייעוץ המשפטי
לממשלה לפניית העותרת מיום**

9.1.2025

עמ' 26



ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

ט' בטבת תשפ"ה
9 ינואר 2025

לכבוד

עו"ד אריאל ברזילי, עו"ד אורי הס, מר אבירם רוזן
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

שלום רב,

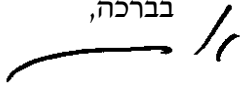
הנדון: עריכת הסדרי ניגוד עניינים לשרי הממשלה ופרסומם
סימוכין: מכתבכם מיום 18.8.2024; 18.12.2024; מכתבנו מיום 8.10.2024

במענה לפנייתכם מיום 18.12.2024 בנושא עריכת חוות דעת למניעת ניגודי עניינים לשרים ולסגני שרים, נשיבכם את הדברים הבאים:

1. בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003 שאושרו בהחלטת ממשלה, לפסיקת בית המשפט העליון ולנוהל למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן: "נוהל הטיפול"), עורכת היועצת המשפטית לממשלה חוות דעת למניעת ניגוד עניינים לכלל חברי הממשלה.
2. כידוע, על כל חבר ממשלה למלא שאלון, ועל בסיס המידע שהתקבל, עורך המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) חוות דעת למניעת ניגודי עניינים בכהונתו של אותו חבר ממשלה, על דעת היועצת המשפטית לממשלה. במהלך הכנת חוות הדעת, מועברת טיוטה של חוות הדעת אל חבר הממשלה, ומאותה העת היא מהווה הנחיה משפטית מחייבת עד לעריכת חוות הדעת הסופית (ראו לעניין זה: בג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 25.3.2021); סעיף 5 לנוהל הטיפול). ככלל, חוות הדעת הסופיות מפורסמות באופן יזום באתר משרד המשפטים תוך השחרת הפרטים הרלוונטיים. כאמור, מדובר בפרסום יזום, והנחיית היועצת מס' 3.1005 שעניינה "מתן פומבי להסדרים למניעת ניגודי עניינים" קובעת כי יש לפרסם את חוות הדעת כנקודת מוצא. יחד עם זאת, בהנחיה מצוין במפורש שהדבר כפוף לחריגי חופש המידע ולהסכמת בעל התפקיד (סעיף ט' להנחיה). בפנייתכם הפניתם גם להוראת תקשי"ר בנוגע לעובדי מדינה. אולם, לא מדובר בהוראה שחלה על חברי הממשלה.
3. ביחס לחברי הממשלה ה-37, עם כניסתם לתפקידם פנתה אליהם היועצת המשפטית לממשלה בבקשה למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. לאחר מכן, נערכו חוות הדעת ביחס לכל חבר ממשלה, בהתחשב במועד מילוי השאלון, מועד קבלת ההתייחסויות הנדרשות ומורכבות השאלות המשפטיות העולות מהמידע שנתקבל. נכון להיום (9.1.2025), נחתמו 28 חוות דעת למניעת ניגודי עניינים (מתוכן פורסמו 23 ו-5 חוות דעת מצויות בהליכים לקראת פרסום). בנוסף, 5 טיוטות מחייבות הועברו לחברי הממשלה.

4. ב-5 מקרים בלבד טרם נחתמה חוות דעת סופית או הועברה טיוטה מחייבת לחברי הממשלה: בעניינו של ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו; השר לביטחון לאומי, ח"כ איתמר בן גביר; שר החוץ, ח"כ גדעון סער; השר במשרד האוצר, ח"כ זאב אלקין וסגנית שר החוץ, ח"כ שרון השכל.
5. בכל הנוגע לראש הממשלה נשוב ונציין כי עם תחילת כהונתו הועבר לו מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה ביחס למגבלות הנובעות ממשפטו הפלילי, בהמשך לחוות הדעת שניתנה בעבר ואושרה בפסק הדין האמור למעלה של בית המשפט העליון. כמו כן, נמסרה חוות דעת מקיפה בנוגע למגבלות שחלות עליו בכל הנוגע לרפורמה המשפטית.
6. כאמור, טרם גובשה חוות דעת בעניינם של השרים סער ואלקין ושל סגנית השר השכל. חברי ממשלה אלו החלו את כהונתם במשרדיהם לפני תקופה קצרה. שאלונים נשלחו אליהם בסמוך לכניסתם לתפקיד.
7. נבקש לשוב ולהדגיש כי הכנת חוות דעת למניעת ניגודי עניינים מצריכה קבלת מידע והתייחסויות מחברי הממשלה וממשרדי הממשלה השונים וכוללת הליך אישור בדרג בכיר ביותר. כאמור, הושלמו ופורסמו חוות דעת רבות, חלקן מורכבות ביותר. בחלק קטן מהמקרים נדרשות עדיין השלמות והתייחסות ממשרדי הממשלה ומחברי הממשלה. לצד זאת, חלו שינויים בחלוקת סמכויות ותפקידים בין חברי הממשלה שהצריכו בחינה מחודשת וכן היה עיסוק בהכנת חוות דעת לחברי ממשלה נוספים שפרשו מהממשלה בשלבים שונים של התהליך.
8. אנו שותפים כמובן לגישה לפיה יש לקדם את הנושא החשוב במהירות האפשרית ולפיכך הייעוץ המשפטי לממשלה פעל ופועל להשלמת עריכת חוות הדעת ומעניק ייעוץ משפטי שוטף בנוגע להיבטי ניגודי עניינים של חברי הממשלה.

בברכה,



אורן פוני, עו"ד

ראש אשכול טוהר המידות

המחלקה למשפט ציבורי-מינהלי, ייעוץ וחקיקה

העתק:

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

נספח ע/3

**העתק מכתבה של העותרת ליועצת
המשפטית לממשלה מיום 18.8.2024**

עמ' 29



18 באוגוסט 2024, י"ד באב תשפ"ד

לכבוד

גב' גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

משרד המשפטים

ירושלים

שלום רב,

הנדון: עריכת הסדרי ניגוד עניינים לשרי הממשלה ופרסומם

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. מעיון באתר משרד המשפטים, עולה כי עבור רבים מן השרים וסגני השרים בממשלה הנוכחית, טרם נערכו ופורסמו הסדרי ניגוד עניינים, אותם הם מחויבים להשלים ולפרסם על פי חוק.¹ זאת, בניגוד לחוק, לכללי הממשלה ולהנחיות היועצת המשפטית לממשלה.
2. להלן רשימת השרים וסגני השרים שלא השלימו את ההסדרים: איתמר בן גביר, יצחק גולדקנופף, אוריאל בוסו, אורית סטרוק, גילה גמליאל, חיים ביטון, עמיחי אליהו, יריב לוין, רון דרמר, עמיחי שיקלי, מיכאל מלכיאלי, שלמה קרעי, מיקי זוהר, ומשה אבוטבול. **15 שרים וסגני שרים – כמחצית מחברי הממשלה – פועלים ללא הסדר ניגוד עניינים, בניגוד גמור לדין.**
3. כידוע, חל איסור על פעולת חברי הממשלה בניגוד עניינים ובתחום שיש להם בו עניין אישי. כפי שנכתב בלשון החוק:

"7. (א) בכל מקרה שיש לשר ענין אישי בפעולה או בהחלטה, שיש בה כדי להשפיע על הענקת טובת הנאה או זכות, אסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בפעולה או בקבלת ההחלטה; הובא ענין כאמור לפני השר כחבר ממשלה, כחבר ועדת שרים או בכל דרך אחרת, חייב השר להצהיר מיד על הענין האישי שיש לו; הודעה על הצהרת השר בדבר ענין אישי תישלח למבקר המדינה".²

¹ "איתור הסדרי ניגוד עניינים" משרד המשפטים, <https://tinyurl.com/e47xmbfc>

² הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003, ס' 7.
 רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
 شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
 208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
 E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



4. בנוסף לחובה לעיל, גם תקנון שירות המדינה (תקשי"ר) מחייב עריכת הסדר כאמור. כך, מכוח סימן 13.631 לתקשי"ר, קיימת חובה כי בעת מינוים מידי הממשלה או הטוענים את אישורה, יש לערוך הסדר למניעת ניגוד עניינים למועמד, ולתאמו עם נציבות שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה, וזאת בטרם הבאת המינוי בפני הממשלה.

5. מלבד החובה לעריכת הסדר ניגוד העניינים עצמו, ישנה חובה גם לפרסמו לציבור. כך, מהנחיות היועצת המשפטית לממשלה באשר להסדרי ניגוד עניינים, עולה כי כאשר מדובר בבעל תפקיד בכיר כמו שר או סגן שר, העניין הציבורי בחשיפת ההסדרים הוא רב יותר:

9. לצד זאת, כאשר מדובר בבעל תפקיד בכיר, העניין הציבורי בחשיפת ההסדרים למניעת ניגוד העניינים הוא רב יותר, וישנם טעמים משמעותיים המצדיקים פרסום הסדרים אלה. בראשם, ההכרה בחשיבות עקרון השקיפות, לצד חיזוק יכולת הפיקוח וההרתעה המתקיימת מקום בו מפורסמים ההסדרים למניעת ניגוד עניינים לידי כלל הציבור. מטעם זה, נקודת המוצא היא כי יש מקום לפרסם באופן יזום הסדרי ניגוד עניינים של בכירים בשירות הציבורי, בסמוך לאחר עריכתם, בכפוף לקבלת הסכמתם. קביעה זו תחול הן על חוות דעת למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, הנערכים בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136), והן על הסדרי ניגוד עניינים של עובדי מדינה בכירים, שמינויים נעשה בידי הממשלה או טעון את אישורה...³

6. מהפסיקה עולה כי הגורם האמון על הסדרי ניגוד העניינים, ככל שהדבר נוגע לשר משרי הממשלה, הוא היועץ המשפטי לממשלה.⁴ על כן, על היועצת המשפטית לממשלה מוטלת החובה להקפיד על קיומם הראוי של הסדרי ניגוד העניינים של השרים וסגניהם, ולפרסמם בפומבי. העובדה שעבור 15 שרים וסגני שרים מכהנים, טרם נוסחו ופורסמו הסדרי ניגוד העניינים, היא פגיעה חמורה בטוהר המידות, בשלטון החוק, ובזכות הציבור לדעת.

7. בהיעדר ההסדרים ל-15 מחברי הממשלה, תכלית ההנחיות בנושא אינה מתממשת. כך, גם בפסיקה ובמחקר האקדמי עמדו על התכלית המשמעותית של חובת הפרסום, מטעמי שקיפות ובקרה. עמדה על כך פרופ' דפנה ברק ארז בקבעה כי: "פרסום החלטות משרת את הביקורת הציבורית על פעולותיהן של הרשויות, והוא משתלב בעקרונות המתפתחים בנוגע לשקיפות מנהלית".⁵

³ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 3.1005 "מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים" (04.2017) (להלן: "ההנחיות").

⁴ בג"ץ 4287/93 אמיני – אזרחים למען מינל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל, מז(5) 441 (8.9.2023).

⁵ דפנה ברק ארז משפט מינהלי בעמ' 347 (כרך א', 2010).

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



8. מעבר להפרת הדין שבאי-פרסום הסדרי ניגוד עניינים כנדרש, בהיעדר הסדרים ופיקוח ציבורי עליהם עולים חששות משמעותיים שחברי הממשלה ינצלו את המצב בכדי לפעול באופן העלול להיתפס כמייצר ניגוד בין עניינם האישי, לאינטרס הציבורי.

9. מקרה בולט של פעולה בניגוד עניינים עולה בעניינו של השר במשרד החינוך, חיים ביטון. השר ביטון כיהן עד שנת 2021 כמנכ"ל רשת מעיין החינוך התורני (בני יוסף) – עמותת הוראה פרטית בבעלות מפלגת ש"ס, ושסחבה אז על גבה גירעון מצטבר של 250 מיליון שקל. כיום, השר וחבר מפלגת ש"ס מופקד על תקצוב רשתות החינוך החרדיות, לרבות רשת החינוך הפרטית של ש"ס, ובאחרונה פורסם כי נשא ונתן למול משרדי האוצר והמשפטים בנושא תקצוב הרשתות – לכאורה מטעם משרד החינוך, ובפועל מטעם הרשתות עצמן. כל זאת, יוזכר, מבלי שהשר ביטון ערך הסדר ניגוד עניינים, ולא פרסמו. בכך יש כדי הפרה בוטה וברורה של האיסור על פעולה בניגוד עניינים,⁶ והדבר אף מעורר חשש לפגמים משפטיים קשים בכל פעולה מינהלית שערך משרד החינוך במעורבות השר ביטון ביחס לרשתות החינוך הפרטיות של המפלגות החרדיות.

10. בנוסף, מתעורר חשש כי גם כאשר נערכו הסכמי ניגוד עניינים כדון, הם אינם נאכפים כנדרש. כך למשל, שר הכלכלה – ניר ברקת, קידם את מינויו של אמיר שני לתפקיד יו"ר מכון התקנים, על אף שהחוק לא מאפשר זאת בשל ניגוד העניינים שלו, ויחסי הקרבה בין השניים.⁷

11. נוכח החשיבות הציבורית המשמעותית, ומכיוון שעל השלמת הליך הסדרי ניגוד העניינים, לרבות פרסומם, אמונה היועצת המשפטית לממשלה, **אנו פונים אליך בדרישה כי הסדרי ניגוד עניינים לשרים וסגניהם יערכו כדון, יפורסמו, וכי ההסדרים הקיימים יקוימו ויאכפו כראוי.**

12. נוכח חשיבות הדברים, נבקש לקבל את התייחסותכם לדברים עד ליום 18.9.2024, וזאת על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדנו, לרבות פניה לערכאות.

בכבוד רב,

אבירם רוזן
רכז האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

אורי חס, עו"ד
האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

אריאל ברזילי, עו"ד
ראש האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

⁶ אבי בר-אלי "שחיתות בחסות החוק: חיים ביטון מקבל מאיתנו שחר – כדי לחלק 880 מיליון שקל לחבריה" **TheMarker** (25.12.2023) - <https://shorturl.at/tB38W>

⁷ יובל אזולאי "ברקת מקדם מינוי מקורבו למכון התקנים למרות ניגודי העניינים" **כלכליסט** (20.7.2023) - calcalist.co.il

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504, ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

נספח 4/ע

**העתק מכתבה של העותרת ליועצת
המשפטית לממשלה מיום**

18.12.2024

עמ' 33



18 דצמבר 2024, י"ז כסלו תשפ"ה

עו"ד גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

משרד המשפטים

ירושלים

שלום רב,

הנדון: תזכורת לעריכת הסדרי ניגוד עניינים לשרי הממשלה ופרסומם

סימוכין: פנייתנו מיום 18.8.2024; מכתבכם מיום 8.10.2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה"), אנו פונים אליכם בדברים הבאים:

1. כזכור, בתאריך 18.8.2024 פנינו אליכם במכתב שעניינו החובה המוטלת עליכם לערוך ולפרסם הסדרי ניגוד עניינים לכלל השרים וסגני השרים בממשלת ישראל.

2. במענה לפנייתנו טענתם כי "נכון להיום... 6 חוות דעת מצויות בהליכים לקראת פרסום. בנוסף, 9 טיוטות מחייבות הועברו לחברי הממשלה".¹

3. מעיון מחודש באתר משרד המשפטים עולה כי **טרם פורסמו הסדרי ניגוד העניינים של 12 שרים וסגני שרים** ביניהם ראש הממשלה, השר לביטחון לאומי, שר המשפטים ועוד.² **וזאת, חרף העובדה כי חלפו מעל שנתיים ממועד השבעת הממשלה ולמעלה מארבעה חודשים מפנייתנו הראשונה בנושא.**

4. יוזכר כי בדין נקבע איסור על פעולת חברי הממשלה בניגוד עניינים ובתחום שיש להם בו עניין אישי. כך, סעיף 7(א) להודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003 קובע במפורש כי:³

"בכל מקרה שיש לשר ענין אישי בפעולה או בהחלטה, שיש בה כדי להשפיע על הענקת טובת הנאה או זכות, אסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בפעולה או בקבלת ההחלטה...".

5. בנוסף לחובה זו, גם תקנון שירות המדינה (תקשי"ר) מחייב עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים. מכוח סימן 13.631 לתקשי"ר, קיימת חובה לערוך הסדר כאמור "**טרם מינוי המועמד לתפקיד, חתימת חוזה העסקה בינו לבין המדינה או כניסתו לתפקיד בפועל**".⁴

6. עוד מבהיר התקשי"ר כי "**באחריות האחראי לוודא כי מועמד כאמור לא יחל לעבוד בשירות המדינה או למלא את תפקידו החדש... בטרם מולאו הוראות נוהל זה**".⁵

¹ מענה ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי) לפניית התנועה מיום 8.10.2024, בפס" 3.
² "איתור הסדרי ניגוד עניינים" **משרד המשפטים**, <https://tinyurl.com/e47xmbfc>; רשימת השרים וסגני השרים שלא פורסם הסדר הניגוד העניינים כפי שעולה מבדיקתנו: איתמר בן גביר, יצחק גולדקנופף, אוריאל בוסו, אורית סטרוק, גילה גמליאל, חיים ביטון, יריב לוין, רון דרמר, עמיחי שיקלי, מיכאל מלכיאלי ומשה אבוטבול.
³ הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003, סי' 7.
⁴ סימן 13.631(ב) לתקנון שירות המדינה (תקשי"ר).
⁵ שם, בסימן 13.631(ד).



7. מלבד החובה לעריכת הסדר ניגוד העניינים עצמו, ישנה חובה גם לפרסמו לציבור. כך, הנחיות היועצת המשפטית לממשלה באשר להסדרי ניגוד עניינים מדגישות את החשיבות הציבורית בשקיפות ובהנגשת ההסדרים לציבור הרחב, בפרט כשמדובר בשרים ובסגני שרים:⁶

"לצד זאת, כאשר מדובר בבעל תפקיד בכיר, העניין הציבורי בחשיפת הסדרים למניעת ניגוד העניינים הוא רב יותר, וישנם טעמים משמעותיים המצדיקים פרסום הסדרים אלה. בראשם, ההכרה בחשיבות עקרון השקיפות, לצד חיזוק יכולת הפיקוח וההרתעה המתקיימת מקום בו מפורסמים ההסדרים למניעת ניגוד עניינים לידי כלל הציבור. מטעם זה, נקודת המוצא היא כי יש מקום לפרסם באופן יזום הסדרי ניגוד עניינים של בכירים בשירות הציבורי, בסמוך לאחר עריכתם, בכפוף לקבלת הסכמתם. קביעה זו תחול הן על חוות דעת למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, הנערכים בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136), והן על הסדרי ניגוד עניינים של עובדי מדינה בכירים, שמינויים נעשה בידי הממשלה או טעון את אישורה...".

8. גם בית המשפט העליון הבהיר לא אחת כי הגורם האמון על הסדרי ניגוד העניינים, ככל שהדבר נוגע לשר משרי הממשלה, הוא מוסד היועץ המשפטי לממשלה.⁷

9. משכך, על היועצת המשפטית לממשלה מוטלת החובה להקפיד על קיומם הראוי של הסדרי ניגוד העניינים של השרים וסגניהם, ולפרסמם בפומבי.

10. אי-השלמת ההסדרים מהווה הפרה ישירה של הוראות הדין, והיא חותרת תחת הצורך לעגן מנגנון אפקטיבי למניעת פעולה בניגוד עניינים של חברי הממשלה – מצב שלמרבה הצער נראה שמתממש.

11. במקביל, אי-פרסום ההסדרים פוגע באופן חמור בעקרון השקיפות ומונע מהציבור ומהגורמים המפקחים את האפשרות לבחון את עמידתם של חברי הממשלה בכללי ניגוד העניינים, כפי שנקבעו בדין.

12. לעמדת התנועה, העובדה שבעבור 12 שרים וסגני שרים מכהנים, טרם נחתמו ופורסמו הסדרי ניגוד העניינים, היא פגיעה חמורה בטוהר המידות, בשלטון החוק, ובזכות הציבור לדעת.

13. בכל הכבוד, בשלב זה ובחלוף כשנתיים מהקמת הממשלה, טענתכם כי "הייעוץ המשפטי פעל ופועל" להשלמת הסדרי ניגוד העניינים, אינה מספקת מענה לדרישות החוק הברורות בעניין זה.

⁶ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 3.1005 "מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים" (04.2017) (להלן: "ההנחיות").
⁷ בג"ץ 4287/93 אמיתי – אזרחים למען מיגל תקין וטוהר המידות נ' רבין, ראש ממשלת ישראל, מז(5) 441 (נבו) (8.9.2023).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

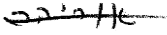
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



14. החוק והנחיות היועצת המשפטית לממשלה מטילים חובה מפורשת לערוך ולהשלים את ההסדרים ולפרסמם לציבור **במהירות ראויה**, על מנת להבטיח את מניעת ניגודי העניינים בפעילותם של חברי הממשלה. העובדה כי חלק מהשרים מכהנים כשנתיים ללא הסדר ניגוד עניינים גמור ומפורסם מהווה כשל ביישום החובה המוטלת עליכם.
15. בנוסף, גם הקביעה כי 6 חוות דעת מצויות בהליכים לקראת פרסום – אינה מספקת, ונראה שאינה עומדת בחובתכם לפעול במהירות ראויה. ויוזכר כי מאז מכתבכם חלפו מעל חודשיים.
16. כמו כן, לא ברור אם קביעתכם בדבר העברת "טיוטות מחייבות" לשרים ממלאות את הוראות החוק והנחיות היועצת המשפטית לממשלה, וממילא אין הצדקה לכך שלא פורסמו.
17. בפרט, מעניינו של השר במשרד החינוך, ח"כ חיים ביטון, ניתן ללמוד על הדחיפות בפרסום חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים. תשובתכם העלומה לפיה חוות הדעת בעניינו "מצויה בשלבי גיבוש" מאפשרת לשר להמשיך לעסוק בענייני רשת מעיין החינוך התורני, שבה כיהן כמנכ"ל, על אף החשש הכבד לניגוד עניינים.⁸ מצב זה מדגיש את הצורך המידי בהשלמת חוות הדעת ופרסומה, בהתאם לחובות החוק והנחיות היועצת המשפטית לממשלה.
18. לאור האמור לעיל, אנו פונים אליך בשנית בדרישה כי תפעלי ללא דיחוי לסיום עריכת הסדרי ניגוד העניינים של השרים וסגני השרים המכהנים, ולפרסומם בפומבי.
19. לנוכח חשיבותם הרבה של הדברים, **נבקש את תגובתכם לפנייה זו לא יאוחר מיום 30.12.2024**, וזאת על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדנו, לרבות פנייה לערכאות.

בברכה,


מייקל ויזר
רכז האגף הכלכלי


אורי הס, עו"ד
האגף הכלכלי


אריאל ברזילי, עו"ד
ראש האגף הכלכלי

העתק:

עו"ד גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי).
עו"ד אורן פונו, ראש אשכול טוהר המידות במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי).

⁸ וראו למשל: ליאור דטל "השתלטות על הרשויות המקומיות": הממשלה מעבירה את החברה למתנ"סים לש"ס" TheMarker (17.4.2024) <https://shorturl.at/LyyGs>; אבי בר-אלי "שחיתות בחסות החוק: חיים ביטון מקבל מאיתנו שכר – כדי לחלק 880 מיליון שקל לחבריה" TheMarker (25.12.2023) <https://shorturl.at/tB38W>

נספח 5/ע

**הכללים למניעת ניגוד עניינים של
שרים וסגני שרים**

עמ' 37

כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים

(מבוססים על דו"ח הוועדה בראשות השופט אשר)

הנוסח שלהלן הוא נוסח חדש המבוסס על החלטות קודמות של הממשלה ועל החלטת הממשלה מס. 2801(תמ/61), מיום 28.11.02 בה תוקנו הכללים. הנוסח שלהלן (הנוסח המלא של הכללים לרבות התיקון האמור) פורסם בילקוט הפרסומים התשס"ג, עמ' 1136-1139, מיום 16.1.03.

(לגבי החלטות קודמות של הממשלה בעניין הכללים לניגוד עניינים - ראה בסיפא של מסמך זה).

פרק א': כללי

1. הגדרות בכללים אלה -

- (1) "בן משפחה" בן זוג, ילד קטין, או כל קרוב שפרנסתו על השר;
- (2) "חבר בני-אדם" כל גוף של שני בני-אדם או יותר, בין מואגד ובין לא מואגד, חברה, אגודה שיתופית, שותפות, אגודה עותמאנית, התאחדות וכל גוף שנוסד על-פי דין;
- (3) "כספים" פקדונות לסוגיהם השונים, בסכום העולה על הסכום הקובע, במטבע ישראלי, במטבע חוץ או באגרות חוב המונפקות לפי חוק מילווה קצר מועד, התשמ"ד-1984, בכל סוג השקעה, למעט בתכניות חסכון, בקרנות השתלמות ובקופות גמל;
- (4) "הסכום הקובע" 273,155.03 שקלים חדשים; הסכום האמור יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) וישתנה ב-1 בפברואר של כל שנה (להלן - יום השינוי) לפי שיעור עליית המדד שפורסם לאחרונה לפני יום השינוי לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני יום השינוי הקודם; מזכיר הממשלה יפרסם את הסכום שעודכן כאמור בהודעה ברשומות.
- (5) "ניירות ערך" תעודות המונפקות בסדרות על ידי תאגיד ומקנות זכות חברות, השתתפות או תביעה בו, בין אם הן על שם ובין למוכ"ז, לרבות ניירות ערך שמנפיקה המדינה, אופציות וחוזים

עתידיים כמשמעותם בחוק השקעות משותפות בנאמנות,
התשנ"ד-1994;

- (6) "עניין אישי" לרבות ענין אישי של קרוב של השר;
- (7) "עסק" לרבות משלוח-יד, מקצוע, מסחר, מלאכה, חקלאות או תעשיה;
- (8) "קרוב" (א) בן-זוג, הורה, הורי הורה, אח, אחות, צאצא וצאצאי בן-הזוג, בן-זוגו של כל אחד מאלה, צאצא של אח או אחות ואח או אחות של הורה;
- (ב) כל אדם אחר שיש לשר ענין אישי במצבו הכלכלי;
- (9) "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 מנהל, של כל חבר בני-אדם;
- (10) "שר" לרבות ראש הממשלה וסגן שר.

2. שמירת דינים :

כללים אלה יחולו בנוסף לאמור בכל דין.

3. מילוי התפקיד בלא משוא פנים -

שר ינהג במילוי תפקידיו בלא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל ובלא שיהיה לו ענין אישי בהחלטותיו או בפעולותיו אף למראית-עין.

4. חובה למנוע ניגוד ענינים :

מחובתו של השר לנהל את ענייניו כך שלא ייוצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים.

5. ייחוד הכהונה ואיסור התעסקות נוספת :

- (א) שר יקדיש את כל זמנו ומרצו למילוי תפקידו כשר;
- (ב) שר לא יעסוק בכל עסק, ולא יחזיק בכל משרה זולת משרת השר; הוראה זו לא תחול על פעילות פוליטית ומפלגתית הנעשית בלא תמורה;

- (ג) שר לא יעסוק, תמורת תשלום, בהשמעת נאומים או הרצאות, בכתובת מאמרים או בפעילות ספרותית, אלא באישור ועדת ההיתרים האמורה בפרק ד'.

פרק ב': הוראות מיוחדות

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

(1) איסור כהונה בגוף שמטרתו השגת רווחים:

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

(2) איסור כהונה בגוף אחר:

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

(3) איסור קבלת שכר והכנסות אחרות:

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

(ב) שר לא יקבל הכנסות מעסק או מכל חבר בני אדם;

(ג) האמור בפיסקה זו לא יחול על: -

(1) הכנסות מרכוש ומהשקעות;

(2) הכנסות מתגמולים או תקבולים אחרים מקרן פנסיה, מקרן תגמולים ועל-פי פוליסת ביטוח ותשלומים אחרים כיוצא באלה;

(3) תקבולים הנובעים ממכירת זכויות בעסק או ממכירת מניות בחבר בני אדם שהשר השתתף בהם טרם היותו לשר, בתנאי כי תקבולים אלה אינם נמדדים ואינם תלויים בהכנסות העסק או חבר בני אדם לאחר מכירת הזכויות או המניות;

(4) איסור שימוש במידע:

שר לא יעשה עיסקה, בין במישרין ובין בעקיפין, תוך שימוש בידעה מוקדמת, בידעה סודית או בכל ידיעה אחרת שהיא בידעתו או שיש להניח שהיא בידעתו, שאינה נחלת הכלל;

(5) שר לא יחזיק כספים או ניירות ערך, אלא באמצעות "נאמנות עיוורת" כאמור בסעיף 16.

(6) איסור רכישת נכסי המדינה:

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

7. הסדרים למניעת ניגוד עניינים:

(א) בכל מקרה שיש לשר ענין אישי בפעולה או בהחלטה, שיש בה כדי להשפיע על הענקת טובת הנאה או זכות, אסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בפעולה או בקבלת ההחלטה; הובא ענין כאמור לפני השר כחבר ממשלה, כחבר ועדת שרים או בכל דרך אחרת, חייב השר להצהיר מיד על הענין האישי שיש לו; הודעה על הצהרת השר בדבר ענין אישי תישלח למבקר המדינה.

(ב) היה שר 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) להעביר את סמכויות הפעולה או ההחלטה של השר באותו ענין לשר אחר משרי הממשלה לפי סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה;

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

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

(א) להסמיך ועדת שרים להפעיל את הסמכות, ואותו שר לא ישתתף בדיון ובהחלטה בוועדת השרים באותו ענין;

(ב) שר 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.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב)(1) ו-(2), אם בשל מהות הענין האישי ויתר נסיבות הענין, 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 שני השרים, יובא הנושא להכרעת הממשלה או ועדת שרים, והשר יפעל לפי הכרעה כאמור.

8. ענין אישי הפוגע במילוי תפקיד השר:

ראה מבקר המדינה כי שר הצהיר על ענין אישי ונמנע מלקחת חלק בקבלת החלטות, כאמור בסעיף 7, במידה המפריעה לו למלא תפקידו כראוי, יפעל המבקר בדרך הקבועה למקרה של חריגה מכללים אלה, כמפורט בסעיף 11.

9. דיווח למבקר המדינה:

(א) שר שקיבל תשלום בעד פעילות כאמור בסעיף 5(ג) ידווח למבקר המדינה על פרטי התשלום בתוך חודש ימים מיום קבלתו.

(ב) שר שמפקדון תכנית חסכון או מקופת גמל שלו נמשכו כספים יודיע על-כך בתוך חודש מיום המשיכה למבקר המדינה.

10. הצהרה שנתית:

בתוך 60 יום מתום כל שנה לכהונת שר, ובתוך 60 ימים לאחר סיום כהונת השר, יגיש השר למבקר המדינה הצהרה ובה פרטים אלה:

(א) ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לשר ולבני משפחתו בתום אותה שנה או בתום תקופת הכהונה.

(ב) מקורות ההכנסה של השר ובני משפחתו באותה שנה או באותה תקופה וסכומי ההכנסה מכל מקור.

ההצהרה תהיה בהתאם לטופס שיקבע מבקר המדינה.

11. פעולות מבקר המדינה:

- (א) מבקר המדינה יבדוק מילוי הוראות וכללים אלה בידי השרים, ויהיו לו כל הסמכויות הקנויות למבקר המדינה בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (להלן - חוק מבקר המדינה).
- (ב) מלבד אם נאמר במפורש אחרת בכללים אלה, ישמור מבקר המדינה על סודיות הצהרות השרים ולא יגלה כל פרט בלי לקבל הסכמת השר הנוגע בדבר.
- (ג) מבקר המדינה רשאי להביא לידיעת ראש הממשלה כי הוא בודק אם שר נהג בהתאם לכללים אלה, ולהמציא לראש הממשלה מידע בנדון.
- (ד) מבקר המדינה רשאי, אם נסיבות הענין מצדיקות זאת לדעתו, לדווח על סטיה מכללים אלה לוועדת-משנה שתיבחר על-ידי ועדת הכנסת לעניני ביקורת המדינה ולהביא לידיעתה את מימצאיו.
- (ה) מצא מבקר המדינה כי קיים חשש לעבירה פלילית - יעביר את הענין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

פרק ג': חובות השר עם כניסתו לתפקיד

12. התפטרות והפסקת עיסוק:

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

13. מכירת עסק ומניות עם תחילת הכהונה:

שר שהוא בעל זכויות בעסק או בעל מניות המקנות לו שליטה בחבר בני אדם, ינקוט בתוך 60 ימים מתחילת הכהונה כשר, באחת מדרכים אלה כדי למנוע מצב של ניגוד עניינים:

(א) ימכור את הזכויות בעסק או את המניות לאדם שאיננו קרובו ולא חבר בני אדם שבשליטתו;

(ב) עבד קרוב של השר עמו בעסק או בחבר בני אדם כאמור לפחות שנה לפני המינוי כשר, רשאי השר למכור או להעביר את כל הזכויות בעסק או את כל המניות לאותו קרוב בתנאי כי הקרוב איננו בן-זוגו, או ילדו הקטין;

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

14. העמדה לביקורת מבקר המדינה:

(א) נוסף על חובות השר על-פי כללים אלה חייב השר לגרום לכך שעסק או חבר בני אדם שאיננו גוף מבוקר יעמוד לביקורת מבקר המדינה על-ידי חתימת הסכם עם הממשלה על-פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, במקרים אלה:

(1) אם מועברות זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה בחבר בני אדם לקרוב כאמור בסעיף 13(2);

(2) אם הועברו זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה בחבר בני אדם לקרוב של השר בתוך שלוש שנים לפני מינויו לשר;

(3) אם החכיר השר כאמור בסעיף 13(3).

(ב) בביצוע הביקורת ישתמש מבקר המדינה בסמכויות שהוענקו לו בחוק מבקר המדינה; מבקר המדינה יפעיל את סמכויותיו לגבי העסק או חבר בני אדם כדי לבדוק אם נהגו בטוהר-המידות ואם לא נוצלו לרעה הקירבה או הקשר עם השר.

15. מכירה תוך שמירת זכויות :

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

16. העברת ניירות-ערך לנאמנות :

(א) בתוך 60 ימים מיום מינויו יעביר השר את הכספים ואת ניירות-הערך שבבעלותו ובבעלות בני משפחתו לחברת נאמנות ציבורית ובלתי תלויה, אשר תחזיק ותנהל אותם בדרך של "נאמנות עיוורת".

(ב) השר ובני משפחתו לא יתנו לחברת הנאמנות כל הוראות באלו ניירות-ערך להחזיק ואלו ניירות-ערך למכור או לרכוש, למעט הנחיה חד פעמית, קודם לתחילת מתן השירות, בדבר סוגי ההשקעה שייכללו בתיק ובדבר השיעור המירבי של כל סוג ביחס לשווי התיק, או הנחיה כי אלה ייקבעו לפי שיקול דעתה של חברת הנאמנות.

(ג) חברת הנאמנות לא תמסור לשר ולבני משפחתו, כל עוד מכהן השר בתפקידו, כל מידע על העיסקאות שנעשו בניירות-הערך; המידע היחיד שיימסר יהיה שווי כלל ניירות-הערך, הרווחים שמומשו, והמס ששולם בשל רווחים אלה.

(ד) שטר-הנאמנות בין השר לבין חברת הנאמנות יובא לאישור היועץ המשפטי לממשלה.

(ה) הוראות סעיף זה לא יחולו על מניות שקיימת חובה להעבירן על-פי סעיף 13.

17. הצהרה על הון, נכסים וזכויות בעת תחילת הכהונה :

בתוך 60 ימים מיום תחילת כהונתו יצהיר השר למבקר המדינה בדין-וחשבון מפורט, ועל-פי טופס שיקבע המבקר, על עניינים אלה :

(1) ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לשר ולבני משפחתו ביום כניסתו לתפקיד ;

(2) המקורות והסכומים של הכנסתו והכנסת בני משפחתו בשנה מינויו כשר ;

(3) פרטים מלאים על נכסים שהועברו על-פי סעיף 13(1) ו-2), בציון שם הרוכש או מקבל ההעברה וקרבתו לשר ;

(4) פרטים מלאים על עסק שהשר החכיר על-פי סעיף 13(3), תנאי החכירה בצירוף ההסכם המקנה את הזכות לרכישה חוזרת ;

- (5) הזכויות והמניות שנשארה לגביהן זכות לרכישה חוזרת על-פי סעיף 15, בצירוף ההסכם המקנה את הזכות לרכישה חוזרת;
- (6) רשימת ניירות-הערך שהועברה לחברת נאמנות על-פי סעיף 16, והעתק משטר-הנאמנות;
- (7) רשימה מפורטת של כל התפקידים, המשרות והכהונות שבהן החזיק השר לפני מינויו ואשר מהן התפטר על-פי כללים אלה, ורשימת התפקידים, המשרות והכהונות שהשר ממשיך להחזיק בהן לאחר מינויו.

פרק ד': ועדה למתן היתרים

18. מינוי הוועדה :

- (א) מבקר המדינה ימנה ועדה בת שלושה חברים שבראשה שופט או שופט בדימוס (להלן - הוועדה).
- (ב) הוועדה תמונה לתקופה של שנתיים.
- (ג) הודעה על מינוי הוועדה תפורסם ברשומות.
- (ד) התפנה מקומו של חבר הוועדה, או נבצר מחבר הוועדה למלא תפקידו, יהיה מבקר המדינה רשאי למנות במקומו חבר אחר או ממלא מקום, לפי שיקול דעתו.

19. סמכות הוועדה :

- (א) הוועדה מוסמכת לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי-קיום כלל מכללים אלה.
- (ב) הוועדה רשאית לסרב למתן היתר, לתיתו או לתיתו בתנאים, אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית.
- (ג) תוקף ההיתר לא יעלה על משך תקופת כהונת הממשלה.

20. בקשה להיתר :

פנייה לוועדה בבקשה לקבל היתר יכול שתבוא מאת השר הנוגע בדבר או מאת מי שמועמד להיות שר.

21. החלטת הוועדה :

- (א) הוועדה תשמע לפני מתן החלטתה את חוות-דעתו של מבקר המדינה לגבי המקרה שלפניה.
- (ב) החלטת הוועדה תהיה סופית.
- (ג) העתק מהחלטת הוועדה ישלח למבקר המדינה.
- (ד) אין בהחלטת הוועדה כדי לגרוע מסמכות מבקר המדינה לפי חוק מבקר המדינה, ולפי כל חיקוק אחר.

22. ביטול היתר:

- (א) ראה מבקר המדינה שהנסיבות שבהן ניתן היתר השתנו באופן בולט, יביא את הדבר לידיעת הוועדה.
- (ב) קיבלה הוועדה הודעה כאמור רשאית היא, אם לדעתה שינוי הנסיבות מצדיק זאת, לבטל או לשנות את ההיתר שנתנה והיא תודיע על החלטתה למבקר המדינה ולשר הנוגע בדבר.

23. שכר והוצאות:

- (א) חברי הוועדה יקבלו החזר הוצאות מאוצר המדינה כפי שיקבע מבקר המדינה.
- (ב) חברי הוועדה שאינם מקבלים משכורת מאוצר המדינה יקבלו מאוצר המדינה שכר-טרוח בעד השתתפותם בישיבות הוועדה כפי שיקבע מבקר המדינה.

פרק ה': שונות

24. הארכת מועדים :

מבקר המדינה רשאי להאריך מועד שנקבע בכללים אלה מטעמים מיוחדים.

הערות :

להלן ציון החלטות הממשלה בהן אושרו הכללים למניעת ניגוד ענינים של שרים וכן ההחלטות בהן הם תוקנו לרבות ציון מועדי הפרסום שלהם בילקוט הפרסומים :

- אושרו לראשונה בהחלטה מספר 794 של הממשלה, מיום 8.6.80 ופורסמו בילקוט הפרסומים התש"מ, עמ' 2120.
- תוקנו בהחלטת הממשלה מספר 2445, מיום 5.10.00 ופורסמו בילקוט הפרסומים התשס"א, עמ' 462.
- תוקנו בהחלטת הממשלה מספר 2801(תמ/61), מיום 28.11.02 ופורסמו בילקוט הפרסומים התשס"ג, עמ' 1136.
- הסכום הקובע המעודכן ליום 1.2.2016 נשלח לפרסום ברשומות ביום 14.3.2016.
- הסכום הקובע המעודכן ליום 1.2.2019 התקבל מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביום 14.3.2019.
- הסכום הקובע המעודכן ליום 1.2.2024 התקבל מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביום 4.2.2024.

נספח ע/6

**דין וחשבון הועדה הציבורית בנושא
ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים
מיום 11.8.1977**

עמ' 50

נספח ע/6

4397

342.518 (#) / 151



✱

תחילת מסמך

דין וחשבון הועדה הצבורית | 4397

נ'קוד צונית מל לפ"ס

1098 לפ"ס

1977

342.518

בנושא ניגוד ענינים של

שרים וסגני שרים

חלק ראשון: מ ב ו אהקמת הוועדה ודרכי עבודתה

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

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

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

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

הוועדה תגיש המלצותיה תוך ששה שבועות".

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

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

מר ש. ארליך - שר האוצר;

מר י. הורוביץ - שר התעשייה המסחר והתיירות;

מר י. מודעי - שר האנרגיה והחשמית;

מר ג. פת - שר השיכון והבינוי;

מר א. שרון - שר החקלאות;

מר י. פלומין - סגן שר האוצר.

בנוסף על כך קיבלה הוועדה חומר בכתב משרים שהופיעו בפניה.

כן נפגשה הוועדה מיוזמתה מוספר פעמים עם ד"ר י. נבנצל - מבקר המדינה;

פרופ' א. ברק - היועץ המשפטי לממשלה; ד"ר מ. חשין - המשנה ליועץ המשפטי

לממשלה; ומר ח. צדוק - ח"כ ושר המשפטים לשעבר.

1.5

הוועדה מודה לכל האישים שהופיעו בפניה ועזרו לה לבחון את הנושא ולגבש

עמדה בסוגיה סבוכה וקשה זו. כל השרים שהופיעו בפני הוועדה דברו בגילוי

לב מוחלט, תוך הצגת הנושא הן מבחינתם האישית והן מהבחינה הציבורית. במיוחד

התרשמנו מהצהרת כל השרים כי הם מקבלים על עצמם מראש כל הגבלות שתקבע הוועדה

בכללים שתציע.

הוועדה רואה חובה נעימה לעצמה להודות למבקר המדינה, ליועץ המשפטי לממשלה

ולמשנהו על שהעמידו נסיונם הרב לרשות חברי הוועדה במשך שעות ארוכות וסייעו

לוועדה בעצתם ובתכונתם.

הוועדה נעזרה רבות במזכירה נמרצת ומוכשרת, עו"ד טנה שפניץ, ממשרד המשפטים,

שלא חסכה מעיתותיה לא רק בארגון ישיבות הוועדה אלא אף במחקר הנושא במדינות

רבות ובהמצאת חומר ביבליוגרפי רב לעיון חברי הוועדה. עו"ד שפניץ תרמה רבות

לגיבוש המלצות הוועדה ועל כך הערכתנו ותודתנו.

1.6

המלצות הוועדה שגובשו בכללים למניעת ניגוד ענינים המובאים בחלק השני לדין

וחשבון, נבחנו על רקע המציאות בישראל ותוך בדיקת החוקים והנהוגים בנושא

זה גם במדינות אחרות.

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

3. העקרונות המונחים ביסוד הכללים

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

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

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

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

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

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

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

נושאים אחרים

4.

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

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

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

מחן תוקף לכללים

.5

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

חלק שני: כללים למניעת ניגוד ענינים

פרק א' - כללי

הגדרות

1.

בכללים אלה:

—

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

2. שמירת דינים

כללים אלה יחולו בנוסף לאמור בכל דין.

3. מילוי התפקיד ללא משוא פנים

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

4. חובה למבוע נגוד ענינים

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

5. יחוד הכהונה ואיסור התעסקות נוספת

5.1 שר יקדיש כל זמנו ומרצו למילוי תפקידו כשר;

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

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

פעילות פוליטית ומפלגתית;

השמעת נאומים והרצאות;

כתיבת מאמרים ופעילות ספרותית.

פרק ב' - חוראות מי וחדות

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

6.1 איסור כהונה בגוף שמטרתו השגת רווחים

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

6.2 איסור כהונה בגוף אחר

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

6.3 איסור קבלת שכר והכנסות אחרות

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

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

6.3.3 האמור בסעיף זה לא יחול על:

6.3.3.1 הכנסות מרכוש ומתשקעות;

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

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

איסור שימוש במידע

6.4

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

איסור השקעה בניירות ערך

6.5

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

איסור רכישת נכסי המדינה

6.6

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

הצהרה על ענין אישי

7

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

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

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

ענין אישי הפוגע במילוי תפקיד השר

8

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

הצהרה שנתי

9.

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

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

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

ההצהרה תהיה בהתאם לטופס שיקבע מבקר המדינה.

פעולות מבקר המדינה

10.

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

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

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

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

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

פרק ג' - חובות השר עם כניסתו לתפקיד

11. התפטרות והפסקת עיסוק

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

12. מכירת עסק ומניות עם תחילת הכהונה

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

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

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

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

13. העמדה לבקורת מבקר המדינה

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

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

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

13.1.3 אם החכיר השר עסק כאמור בסעיף 12.3 לעיל.

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

מכירה תוך שמירת זכויות

14.

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

העברת ניירות ערך לנאמנות

15.

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

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

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

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

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

16. הצהרה על הון נכסים וזכויות בעת תחילת הכהונה

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

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

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

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

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

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

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

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

פרק ד' - תחולה ותורות מעבר

17. הארכת מועדים

מבקר המדינה רשאי להאריך מועד שנקבע בכללים אלה מטעמים מיוחדים.

18. פרסום

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

19. תחילה

כללים אלה יכנסו לחקפם ביום אישורם על ידי הממשלה.

20. הוראות מעבר

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

חוקים, הצעות חוק והנחיות

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

ספרים, מאמרים ודו"חות

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Incompatibilités Parlamentaires" Chronique Parliamantaire Fran iso, Revue du Droit Public," 427 (1972).

הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד ענינים של שרים וסגני-שרים

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

פרק א': כללי

1. הגדרות
בכללים אלה -

- (1) "בן משפחה" - בן זוג, ילד קטין, או כל קרוב שמגוריו על השר;
- (2) "חבר בני-אדם" - כל גוף של שני בני-אדם או יותר, בין מאגד ובין שלא מאגד, חברה, אגודה סיועית, שותפות, אגודה עותמאנית, התאחדות, וכל גוף שנוסד על-פי כל דין;
- (3) "ניירות ערך" - לרבות ניירות-ערך הנוגעים ביד המדינה או בפרבוקה, נח"ד ומטבע-חץ המופקד בכל צורה, ולמעט מילות-חיבה וזכויות על-מי תכניות-הסכנו מוכרות בבנקים; לענין זה, לא ייחשבו כמטבע-חץ -
- (א) סכום המוחזק ברשות השר בשיעור שהותר לתושב ישראל, מכוח חוק הפיקוח על המטבע, תשל"ח-1978, להחזיקו ללא היתר מיוחד;
- (ב) סכום עד לשווי של 10,000 דולר של ארזה של אמריקה כשהוא מופקד בבנק בישראל לפי החוק האמור או התקנות לפיו;

- (4) "ענין אישי" - לרבות ענין אישי של קרוב של השר;
- (5) "עסק" - לרבות משלח-יד, מקצוע, מסחר, מלאכה, חקלאות או תעשייה;
- (6) "קרוב" -

- (א) בן-זוג, הורה, הורי הורה, את, אחות, צאצא וצאצאי בן-הזוג, בן-זוגו של אחר מאלה, צאצא של אחר או אחות, ואח או אחות של הורה;
- (ב) כל אדם אחר שיש לשר ענין אישי בהצבו הכלכלי;
- (7) "שליטה" - כל זכות הקיימת לאדם, לבדו או ביחד עם קרובו, ל-10% לפחות מהון המניות המוצא, או ל-10% לפחות מכוח ההצבעה, או לקבל 10% לפחות מהרווחים, או למנות מנהל, של כל חבר-בני-אדם;
- (8) "שר" - לרבות סגן-שר.

2. שמירת דינים
בכללים אלה יחולו בנוסף לאמור בכל דין.

3. מילוי התפקיד ללא משוא פנים
שר ינזג במילוי תפקידיו ללא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל ובלי סיהיה לו ענין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו אף לבראית-עין.

4. חובת למנוע ניגוד ענינים
מחבתו של השר לנהל עניניו כך שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד ענינים בין מילוי תפקידו כשר לבין עניניו האישיים.

1 ס"ת תשל"ח, עמ' 108.

8. ייתור כהונה ואיסור התעסקות נוספת
- (א) שר יקדיש כל זמנו ומרצו למילוי תפקידו כשר;
- (ב) שר לא יעסוק בכל עסק, ולא יחזיק בכל משרה וזלת כשרת השר; חוראח זו לא תחול על פעילות פוליטית ומסלגתית הנעשית ללא תמורה;
- (ג) שר לא יעסוק, תמורה תשלום, בהשפעת נאומים או הרצאות, בכתיבת מאמרים או בפעילות ספרותית, אלא באיסור ועדת היתורים האמורה בפרק ד'.

פרק ב': הוראות מיוחדות

8. בלי לגרוע מההוראות הכלליות האמורות בפרק א', יחולו על השר בחקוקות כהונתו ההוראות הבאות:

- (1) איסור כהונה בגוף שמטרתו השגת רווחים:
שר לא יעסוק בכל עסק ולא יזוה נרשא משרה או חבר בהנהלה או בכל מוסד אחר של חבר-בני-אדם העוסק בפעילות כלשהי שמטרתה השגת רווחים;
- (2) איסור כהונה בגוף אחר:
שר לא יזוה נרשא משרה או חבר בהנהלה או בכל מוסד אחר של חבר-בני-אדם המקבל מימון מאוצר המדינה, בין באופן ישיר ובין באופן עקיף, או המקבל תרומות, למעט כהונה כחבר בהנהלה של מסלגה;

(3) איסור קבלת שכר והכנסות אחרות:

- (א) שר לא יקבל שכר או טובת-הנאה, זולת שכרו המשתלם מאת המדינה;
- (ב) שר לא יקבל הכנסות מעסק או מכל חבר-בני-אדם;
- (ג) האמור בפסקה זו לא יחול על -

- (1) הכנסות מרבוש ומהפקקות;
- (2) הכנסות מתגמולים או תקבולים אחרים מקרן פנסיה, מקרן תגמולים או על-מי פוליסת ביטוח ותשלומים אחרים כיוצא באלה;
- (3) תקבולים הנובעים ממכירת זכויות בעסק או ממכירת מניות בחבר-בני-אדם שחשך השתתף בהם טרם היווה לשר, בתנאי כי תקבולים אלה אינם נמדדים ואינם תלויים בהכנסות העסק או חבר-בני-אדם לאחר מכירת הזכויות או המניות;

(4) איסור שימוש במידע:

שר לא יעשה עסקה, בין במישרין ובין בעקיפין, תוך שימוש בידע מוקדמת, בידע סודית או בכל ידיעה אחרת שהיא בידעתו או שיש להניח שהיא בידעתו, שאיננה נחלת הכלל; במיוחד, משנודע לשר על ריגונים המתקיימים או עומדים להתקיים בממשלה או במוסד ממוסדות המדינה בענין העלול להשפיע במישרין על ערכו של מטבע-חץ, יימנע מכל פעולה בחשבון סקונו מטבע-חץ כאמור בפסקה 1 (3) (ב), עד שתתקבל החלטה בענין ותחיה לנחלת הכלל או שיוחלט שלא לגקס פעולה בענין.

7. הצהרה על
(א) בכל מע
על-סיה או בעקבה
להחזיר מיד על ח
בקבלת ההחלטה או
(ב) החלטה;
בידי ועדת שרים, וי
היה ענין אישי בהח
במקרים שההחלטה
הבשור לשר, תובא
(ג) הודעה;
המדינה.

8. ענין אישי ו
ראה מבקר המדינה כ
קבלת החלטות, כאמ
נראוי, יעסל המבקר
במפורט בפסקה 10.

9. דיווח למבקר
(1) שר סקיני
למבקר המדינה על פו
(2) שר דיווח
שלא בדרך של "נאמב
(3) שר דיווח
סקונו מטבע-חץ כאמ
(4) שר שמסקו
קר, תוך חודש מיום ה

10. הצהרה שנתינה
תוך 60 יום מתום
כונת השר, יגיש השר
(1) והגון, הנכס
משתתו בתום אותה ש
(2) מקורות ההג
כאותה תקופה וסכומי ה
הצהרה תחיה בהתאם ל

1 ס"ת תשי"ח, עמ' 12

ילקוט הפרסומים 2646, י"א באב תש"ם, 24.7.1980

ילקוט הפרסומים 2646, י"א

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

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

7. הצהרה על ענין אישי

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

(ב) והחלטה או מעולה שיש לשר ענין אישי בה, לא תתקבל אלא בידי ועדת שרים, ויצוין במפורש בפרוטוקול הישיבה כי לשר מלוני זה ענין אישי בהחלטה זו וכי אותו שר לא השתתף בדיון ובהחלטה; במקרים שהחלטה חייבת על-פי דין להתקבל בידי נושא משרה הנמנה לשר, תובא והחלטה לאיסור ועדת שרים.

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

8. ענין אישי המוגע במילוי חקיקה השר

ואם מבקר המדינה כי שר הצהיר על ענין אישי ונמנה מלקחת חלק בקבלת החלטות, כאמור בסעיף 7, במידה המפרעת לו למלא חקיקה טרואי, יסעל המבקר בדרך הקבועה למקרה של הריגה מכללים אלה, במפורט בסעיף 10.

9. דיווח למבקר המדינה

(1) שר שקיבל תשלום בעד פעילות כאמור בסעיף 5 (ג) ידווח למבקר המדינה על פרטי התשלום תוך חודש ימים מיום קבלתו.

(2) שר ידווח למבקר המדינה על כל הפקדת מטבע-חזק כבנק לא בדרך של "באמצעות עיוורת".

(3) שר ידווח למבקר המדינה על כל הימנעות ממעולה בחשבון דיון מטבע-חזק כאמור בסעיף 6 (4).

(4) שר שמפקדון תכנית חסכון שלו נמשכו כספים יודיע על-כך, תוך חודש מיום המשיכה, למבקר המדינה.

10. הצהרה שנתי

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

(1) הון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לשר ולבני משתחו בתום אותה שנה או בתום תקופת הכהונה;

(2) מקורות ההכנסה של השר ובני משתחו באותה שנה או אותה תקופה וסכומי ההכנסה מכל מקור;

הצהרה תחיה בהתאם לטופס שיקבע מבקר המדינה.

10. הצהרה שנתי, עמ' 92.

10. פעולות מבקר המדינה

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

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

(ג) מבקר המדינה רשאי להביא לידיעת ראש-הממשלה כי הוא בודק אם שר נהג בהתאם לכללים אלה, ולהמציא לראש-הממשלה מידע בנדר.

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

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

פרק ג': חובות השר עם כניסתו לתפקיד

11. התפטרות והפסקת עיסוק

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

12. מכירת עסק ומניות עם תחילת הכהונה

שר שהיה בעל זכויות בעסק או בעל מניות המקנות לו שליטה בחבר-בני-אדם ינקוט, תוך 60 יום מתחילת הכהונה כשר, אחת מהדרכים הבאות כדי למנוע מצב של ניגוד עניינים:

(1) ימכור את הזכויות בעסק או המניות לאדם שאיננו קרוב ולא חבר-בני-אדם שבשליטתו;

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

(3) יחזיר את העסק לאדם שאיננו קרוב ושאינו חבר-בני-אדם שבשליטתו תמורת דמי-החזרה קבועים מראש לכל תקופת כהונת השר, בתנאי כי דמי-החזרה אינם תלויים בהכנסות מהעסק.

13. העמדה לביקורת מבקר המדינה

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

(1) אם מועברות זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה בחבר-בני-אדם לקרוב כאמור בסעיף 12 (2);

(2) אם הועברו זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה בחבר-בני-אדם לקרוב של השר תוך שלוש שנים לפני מינוי כשר;

(3) אם החזיר השר עסק כאמור בסעיף 12 (3).

פרק ד: ועדה למתן היתרים

17. מינוי הועדה

- (א) מבקר המדינה ימנה ועדה בה יעלוש חברים הנבחרים שופט או שופט בדיוט (להלן - הועדה).
- (ב) הועדה תמונה לתקופה של שנים.
- (ג) הועדה על מינוי הועדה תפורסם ברשומות.
- (ד) התפנה מקומו של חבר הועדה, או נבצר מחבר הועדה למלא תפקידו, יחיה מבקר המדינה רשאי לבנות במקומו חבר אחד ממלא מקום, לפי שיקול דעתו.

18. סמכות הועדה

- (א) הועדה מוסמכת לדון בבקשה לקבלת היתר איש ליום כלל מכללים אלה.
- (ב) הועדה רשאית לסרב מתן היתר, לתיתו או לתיתו בתנאים הדבר נראה לה מוצדק במסגרת המקרה ותקין מבחינה ציבורית.
- (ג) תוקף ההיתר לא יעלה על מסך תקופת כהונה המכללים.

19. בקשה להיתר

- (א) הועדה בבקשה לקבל היתר יכול שתבוא מאת השר הנוגע בדבר או מאת מי שמרצה להיות שר.

20. החלטת הועדה

- (א) הועדה תשמע לפני מתן החלטתה את תות דעתו של בן המדינה לגבי המקרה שלפניה.
- (ב) החלטת הועדה תהיה סופית.
- (ג) העתק מהחלטת הועדה יישלח למבקר המדינה.
- (ד) אין בהחלטת הועדה לגרוע מסמכות מבקר המדינה לחק מבקר המדינה, תשרית-1958 [נוסח משולב], ולמי כל הדר אחר.

21. ביטול היתר

- (א) ראת מבקר המדינה שהנסיבות שבהן ניתן היתר נבדלו באופן בולט, יביא את הדבר לידיעת הועדה.
- (ב) קיבלה הועדה הודעה כאמור רשאית היא, אם לרעה דבר הנסיבות מצדיק זאת, לבטל או לשנות את ההיתר שנענה וועדה החלטתה למבקר המדינה ולשר הנוגע בדבר.

22. שכר והוצאות

- (א) חברי הועדה יקבלו תמורת הוצאות מאוצר המדינה שיקבע מבקר המדינה.
- (ב) חברי הועדה שאינם מקבלים משכורת מאוצר המדינה יקבלו מאוצר המדינה שכר-טרחה בעד השתתפותם בישיבות הועדה כפי שיקבע מבקר המדינה.

פרק ה: שעות

23. הארכת מועדים

- (א) מבקר המדינה רשאי להאריך מועד שנקבע בכללים אלה, במיוחדים.

כ"ב בתמוז תש"ם (6 ביולי 1980)

(חמ-1238-3)

אריה נאד
מזכיר הממשלה

ילקוט הפרסומים 2646, י"א באב תש"ם, 111

(ג) ביצוע הביקורת ישתמש מבקר המדינה בסמכויות שהוענקו לו בחוק מבקר המדינה, תשרית-1958 [נוסח משולב]; מבקר המדינה יפעיל סמכויותיו לגבי העסק או הבר-בני-האדם כדי לבדוק אם נהגו בסדר-המידות ואם לא נוצלו לרעה הקירבה או הקשר עם השר.

14. מכירה תוך שמירת זכויות

שר שפעם כניסתו לתפקידו כבר זכויות בעסק או מניות שליטה בחבר-בני-אדם רשאי לסמור לעצמו זכות לרכישה חוזרת של הזכויות או המניות עם תום תקופת כהונתו, בתנאי כי הרכישה תחזור תהיה תמורת תשלום המזכיר המלא של הזכויות או המניות בעת הרכישה החוזרת.

15. העברת ניירות-ערך לנאמנות

- (א) תוך 60 יום מיום מינויו יעביר השר את ניירות-הערך שבבעלותו ובבעלות בני משפחתו לחברת נאמנות ציבורית ובלתי חלויה, אשר תחזיק ותנהל את תיק ניירות-הערך בדרך של "נאמנות עיוורת".

- (ב) השר ובני משפחתו לא יתנו לחברת הנאמנות כל הוראות באלו ניירות-ערך לתחזיק ואלו ניירות-ערך למכור או לרכוש.

- (ג) חברת הנאמנות לא תמסור לשר ולבני משפחתו, כל עוד מכהן השר בתפקידו, כל מידע על העסקאות שנעשו בניירות-הערך; המידע היחיד שיומסר יהיה שווי כלל ניירות-הערך, תרומות שמומשו, וחמס ששולם בשל רוחצים אלה.

- (ד) סטוד-הנאמנות בין השר לבין חברת הנאמנים יובא לאישור היועץ המשפטי לממשלה.

- (ה) הוראה זו לא תחול על מניות שקיימת תובה להעבירן על-פי סעיף 12.

16. הצהרה על חון, נכסים וזכויות בעת תחילת כהונתו

תוך 60 יום מיום תחילת כהונתו יצהיר השר למבקר המדינה בדיוך וחשבון מפורט, ועל-פי טופס שקבע המבקר, על העניינים הבאים:

- (1) החון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לשר ולבני משפחתו ביום כניסתו לתפקיד;
- (2) המקורות והסכומים של הכנסתו והכנסת בני משפחתו בשנה שקדמה למינויו כשר;
- (3) פרטים מלאים על נכסים שהועברו על-פי סעיף 12 (1) ו-(2), בציון שם הרוכש או מקבל ההעברה וקרבנו לשר;
- (4) פרטים מלאים על עסק שהשר החזיר על-פי סעיף 12 (3) ועל תנאי החזירה, בצירוף הסכם-החזירה;
- (5) הזכויות והמניות שנשארה לבניון זכות לרכישה חוזרת על-פי סעיף 14, בצירוף הסכם המקנה את הזכות לרכישה חוזרת;
- (6) רשימת ניירות-הערך שהועברו לחברת נאמנות על-פי סעיף 15, והעתק משטר-הנאמנות;

- (7) רשימה מפורטת של התפקידים, המשרות והכהונות שבהן החזיק השר לפני מינויו ואשר מתן התפטר על-פי כללים אלה, ורשימת התפקידים, המשרות והכהונות שהשר ממשיך להתחזק בהן לאחר מינויו.

נספח ע/7

**הנחיה 1.1555-עריכת הסדרים
למניעת ניגוד עניינים בשירות
הציבורי**

עמ' 72

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה – מינויים בשירות הציבורי
תאריך: סיון התשס"ו, יוני 2006 עדכון: מאי 2008 מרץ 2013 אוגוסט 2015 יוני 2019 יוני 2021 דצמבר 2021 מספר הנחיה: 1.1555	עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי

עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי

כללי

1. עובד ציבור עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית כאשר עניין עליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא.¹

2. העיקרון האוסר על עובד הציבור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית מוצא את ביטוייו במספר רב של הוראות חקוקות. בבג"ץ 531/79 **סיעת "הליכוד" בעריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה**² (להלן: **עניין סיעת הליכוד**) קבע בית המשפט כי ההוראות החקוקות הן בית קיבול לעיקרון האוסר על המצאות במצב של חשש לניגוד עניינים, אך אין הוא מתמצה בהן. זהו עיקרון מהותי המהווה חלק מהמשפט הציבורי, ואשר ממנו נגזרות זכויות הפרט מזה וסמכויות השלטון מזה. שתיקתו של המחוקק אין בה כדי להוות הסדר שלילי לגבי תחולתו של עיקרון זה, ושליטת תחולתו מחייבת קיומה של הוראה מפורשת בחיקוק.³

3. האיסור החל על עובד ציבור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים מבוסס על מספר מקורות, ובהם כללי הצדק הטבעי, האוסרים על עובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות למשווא פנים או דעה משוחדת, וכן על קיום יחסי אמון בין עובד הציבור לבין הציבור, מהם נובע כי עובד הציבור חב כלפי הציבור חובות מסוימים.⁴ מקורות נוספים עליהם מבוסס הכלל הם כללי המינהל התקין וחובת ההגינות ותום הלב.⁵

4. בית המשפט הסביר כי טעמו של האיסור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים הוא כפול: הטעם הראשון הוא פרגמאטי. עובד הציבור שבידו הופקדה סמכות חייב להפעיל את סמכותו

¹ להרחבה בנושא ראה גם: טנה שפניץ וורדה לוסטהויז "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" **ספר אורי ידן** 315 (אהרן ברק וטנה שפניץ עורכים, 1990).

² בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה**, פ"ד לד(2), 566 (1980).

³ שם, בעמ' 573.

⁴ שם, בעמ' 569-571.

⁵ דברי כבי' השופטת נתניהו בבג"ץ 35/82 **ישפאר בע"מ נ' שר הביטחון**, פד"י לו(2), 505, 518-519 (1982).

תוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלוונטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. הטעם השני הוא טעם ערכי. קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב את אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות.⁶ עם זאת, באיזון בין שיקולים אלה יש לתת משקל רב יותר לשיקול הפרגמטי, ולבסס את ההחלטה בדבר קיומו של חשש לניגוד עניינים בעיקר על האפשרות הסבירה להטיית שיקול הדעת של המועמד, תוך מתן משקל פחות (אם כי לא אפסי) לחשש מפני פגיעה בטעם הערכי של פגיעה באמון הציבור, כשזה עומד בפני עצמו בלבד.⁷

5. בית המשפט תיחס את תחולת הכלל בדבר מניעת ניגוד עניינים והתווה את גבולותיו. כך, הורה כי תחולת הכלל אינה מוגבלת לניגוד עניינים בין אינטרס שלטוני לאינטרס אישי אלא משתרעת גם על מצב שבו עובד הציבור מופקד על שני אינטרסים שלטוניים.⁸ עוד הדגיש כי מטרתו של הכלל הינה למנוע את הרע בטרם יארע, ולכן אין צורך להוכיח קיומו של ניגוד עניינים בפועל, אלא די בכך שקיים חשש אובייקטיבי לניגוד עניינים. בית המשפט לא הכריע בשאלה האם נדרשת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים, או שמא די בחשש סביר כי עלול להתקיים ניגוד עניינים.⁹ לצד זאת, הנטייה בפסיקת בית המשפט היא שמקום בו ניגוד העניינים נובע מאינטרס אישי נוגד, להבדיל מאינטרס מוסדי או ציבורי, די להצביע על כך שמתקיים "חשש סביר".¹⁰

6. בית המשפט הוסיף כי תוצאותיו של האיסור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים משתרעות על שטחי המשפט כולם. כך, למשל, בתחומי המשפט המנהלי עשויה התנהגות שיש בה חשש לניגוד עניינים להביא לביטולה של פעולה שכבר בוצעה, או למניעת פעולה שטרם בוצעה, ואף לפגום בעצם המינוי או הבחירה של עובד הציבור המצוי בניגוד עניינים לאותו תפקיד; בתחומי המשפט הפלילי, עשויה התנהגותו של עובד ציבור תוך ניגוד עניינים לקיים את היסודות של עבירת השוחד והפרת האמונים,¹¹ ולעיתים להוות עבירה משמעתית;¹² בתחומי המשפט הפרטי עשויה התנהגות שיש בה ניגוד עניינים לשמש בסיס לזכות השבה של כספים שנתקבלו תוך הפרתו של הכלל.¹³

⁶ עניין **סיעת הליכוד**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 571.

⁷ משרד המשפטים **דין וחשבון הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים** 14-16 (2018) (להלן: **דו"ח חשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים**).

⁸ עניין **סיעת הליכוד**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 571-572.

⁹ שם, בעמ' 573; בבג"ץ 244/86 **רביבו נ' ראש המועצה המקומית אופקים**, פ"ד מב(3) 183 (1988), התגלו הבדלי השקפה בין שופטי בית המשפט העליון באשר למידת החשש הדרושה כדי ליצור מצב המחייב פסילה מכהונה מקבילה כאמור. האסכולה המקלה, הצדיקה ניתוק בין שני התפקידים אך ורק כאשר קיימת דרגה גבוהה של חשש לניגוד עניינים - דרגה של אפשרות ממשית. האסכולה המחמירה סברה שדי בחשש סביר לצורך זה. בית המשפט קבע כי בנסיבות המקרה אין צורך להכריע בין שתי האסכולות; בעש"מ 6529/03 **קליגר נ' נציבות שירות המדינה**, פ"ד נח(1) 734 (2003), קבע בית המשפט כי יש מקום להבחין בין ניגוד בין שני אינטרסים שלטוניים של עובד ציבור המכהן בשני תפקידים, לבין ניגוד העניינים הקיים בין אינטרס שלטוני לבין אינטרס אישי. בית המשפט הורה כי במקרה של התנגשות בין אינטרס שלטוני לאינטרס אישי, המבחן המקובל, שהוא גם המבחן הראוי, הוא מבחן "החשש הסביר".

¹⁰ בג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, (פורסם בנבו, 25.3.2021), פסקה 36 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות (להלן: **עניין התנועה למען איכות השלטון**).

¹¹ דני"פ 1397/03 **מדינת ישראל נ' שבס**, פ"ד נט(4) 385 (2004).

¹² בד"מ 87/15 **בן שמואל נ' ברוך צבי ליברמן** (פורסם בנבו, 31.10.2018).

¹³ עניין **סיעת הליכוד**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 573.

7. פסיקה מאוחרת לעניין **סיעת הליכוד** המשיכה בביסוס מעמדו של הכלל למניעת ניגוד עניינים ובחזקתו.¹⁴

מהו הסדר למניעת ניגוד עניינים

8. הסדר למניעת ניגוד עניינים הינו מסמך בו חושף המועמד להיות עובד הציבור (להלן: **המועמד**) את ענייניו האחרים או תפקידיו האחרים שעלולים לגרום לו להיות במצב של חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי, ומתחייב לקבל על עצמו מגבלות מסוימות, בעבודתו הציבורית או בתחום האישי, שימנעו את ניגוד העניינים האמור.

9. הסדר למניעת ניגוד עניינים נערך על ידי היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי או היחידה הממשלתית הנוגעים בדבר, בשיתוף עם המועמד. ואולם, יובהר כי בהתאם לנקבע בפסיקה גיבוש ההסדר נוגע בעיקרו להפעלת מבחנים משפטיים שנקבעו בפסיקה ביחס לכלל האוסר על הימצאות בניגוד עניינים ויישומם על נסיבות המקרה. לפיכך, ככל שמתעוררת מחלוקת ביחס לפרטי הגבלות הקבועות בהסדר ניגוד העניינים ההכרעה בעניין היא הכרעה משפטית הנתונה לגורם המשפטי.¹⁵ בהתאם לנסיבות, יערב היועץ המשפטי בעריכת ההסדר את היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך ובמידת הצורך גם את היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה.¹⁶

10. מן הראוי שמינוי המועמד לתפקיד, חתימת חוזה העסקה עימו או כניסתו לתפקיד בפועל, ייעשו **רק לאחר** שהיועץ המשפטי של הגוף הנוגע בדבר בדק את שאלת ניגוד העניינים ולאחר שהמועמד חתם על הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים, ככל שהוא נדרש לכך.

11. **למען הסר ספק יודגש, כי יש לבדוק את שאלת ניגוד העניינים, ובמידת הצורך לערוך הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים, גם למי שהוא כבד עובד ציבור, ככל שהתעורר בעניינו חשש לניגוד עניינים.**

יישום הכלל בדבר מניעת ניגוד עניינים

12. ככלל, ככל שניגוד העניינים בין תפקידו של המועמד לבין העניין האחר שלו הוא מתמיד ובתחום נרחב ומרכזי הרי שאין מנוס מלפסול את המועמד מכהונה בתפקיד הציבורי. ואולם פתרון זה, שהינו הקיצוני ביותר, עלול להרחיק אנשים טובים ומוכשרים מתפקידים אותם מתאימים הם למלא. לכן, יש ליישם את הכלל בצורה זהירה ואחראית, ובמקרים בהם ניתן לערוך למועמד הסדר למניעת ניגוד עניינים, במסגרתו יושתו עליו מגבלות שימנעו את ניגוד

¹⁴ ראו לדוגמה: עניין **ישפאר**, לעיל ה"ש 5. בפסק דין זה מנתה כב' השופטת נתניהו את המקורות לכלל בדבר מניעת ניגוד עניינים והוסיפה לכללי האמון וכלל משוא פנים גם מקורות אחרים כמו כללי המינהל התקין וחובת ההגינות ותום הלב; בג"ץ 11269/03 **כמאל נ' שר המשפטים**, נט' (3) 205 (2004); בג"ץ 971/99 **התנועה למען איכות השלטון נ' ועדת הכנסת**, נו' (6) 117 (2002); בג"ץ 1100/95 **קאסוטו נ' 6 ראש עיריית ירושלים**, פ"ד מט' (3) 691 (1995).

¹⁵ עניין התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 10, פסקה 29.
¹⁶ במשרות שמינויו הוא בידי הממשלה או טעון אישורה או בידי שר משרי הממשלה כמפורט בסעיף 11.96 לתקשי"ר, לא יובא המינוי בפני הממשלה או השר, לפי העניין, בטרם נבחנה סוגיית ניגוד העניינים על ידי היועץ המשפטי בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא מינה לכך, ובמידת הצורך עם היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה; נסמן 13.631 (ג) לתקשי"ר.

העניינים, וזאת מבלי לפגוע בפעילות השוטפת והתקינה של הגוף הנוגע בדבר, הרי שיש לבחור בדרך זו.¹⁷

13. יודגש כי ניגוד העניינים הנבחן הוא אובייקטיבי, ופסילת עובד ציבור מלשמש בשתי כהונות או מלקבל החלטה מסוימת שהוא נגוע בה, אין בה משום הטלת דופי אישי באותו עובד.

14. ככלל, טרם קבלת החלטה בדבר פסילתו של מועמד מלכהן בתפקיד צריך ליתן לו אפשרות, בכתב או בעל פה, להסביר את עניינו ולהתמודד עם הקביעה לפיה הוא פסול מכהונה כאמור; לכך יש משנה תוקף כאשר החשש לניגוד עניינים התעורר לאחר מינויו של עובד הציבור או לאחר תחילת כהונתו בתפקיד.

עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים

15. ככלל, קיימים שני שלבים עיקריים בעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים: בשלב הראשון – יש לאתר את הנושאים בהם עלול להיווצר ניגוד העניינים בין תפקידו של המועמד לשירות הציבורי לבין עניינו האחרים, ולברר את מהותו של ניגוד העניינים בכל אחד מנושאים אלה; בשלב השני – יש לנסות למצוא פתרון הולם ל"נטרול" ניגוד העניינים שאותר. להלן נתייחס ביתר פירוט לשלבים השונים.

שלב 1: איתור ניגוד העניינים ובחינת מהותו

כללי

16. איתור ניגוד העניינים נעשה בדרך של השוואה בין מערכת התפקידים המוטלים על עובד הציבור בתפקידו הציבורי למערכת עניינו האחרים. לשם איתור ניגוד העניינים, יש לתאר באופן מפורט ומדויק, ככל שניתן, את התפקיד הציבורי ואופן מילוי בפועל, ולאסוף את כל הנתונים לגבי עניינו האחרים של המועמד. מההשוואה בין שתי מערכות אלה עשוי להתבהר ניגוד העניינים האפשרי שביניהן, ככל שקיים כזה.

17. דרך מקובלת ויעילה לחשיפת התחומים בהם עלול להיווצר ניגוד עניינים היא באמצעות שאלון עליו יידרש המועמד להשיב. רצוף להנחיה זו שאלון לדוגמא שעשוי לסייע באיתור התחומים בהם עלול להיווצר ניגוד עניינים בשירות המדינה. חשוב לציין כי הגורמים המבררים את סוגיית ניגוד העניינים רשאים להתאים שאלון זה, לפי הצורך, לנסיבות המקרה שבפניהם. כמובן שבמידת הצורך על היועץ המשפטי של המשרד לדרוש מן המועמד הבהרות לתשובותיו, פרטים נוספים או התייחסות לעניינים נוספים, בכתב או בעל-פה.

איתור ניגוד עניינים

18. המעגל הראשון והמיידי לאיתור ניגוד העניינים נוגע למועמד עצמו. על היועץ המשפטי שעורך את ההסדר למניעת ניגוד עניינים לברר עם המועמד כל מידע רלוונטי שיש בו כדי לתרום לברור האם קיים חשש לניגוד עניינים בין תפקידו בשירות הציבורי לבין עניינו האישיים או תפקידים

¹⁷ ע"א 6983/94 פחימה נ' פרץ, פ"ד נא(5) 829, 854 (1998).

אחרים בהם הוא מכהן. המועמד נדרש לפרט בכתב, בין היתר, את עסקיו ועיסוקיו, השקעותיו, שותפיו, הספקים עימם הוא עבד, הלקוחות להם נתן שירותים וכל מידע רלוונטי אחר. בעניין זה יצוין כי אי קבלת שכר, כשלעצמה, עבור ביצוע תפקיד מסוים אינה שוללת את האפשרות של קיום ניגוד עניינים בקשר אליו.

19. מעגל נוסף לאיתור ניגוד עניינים נוגע לקרוביו ולמקורביו של המועמד. העיקרון הכללי הוא שגם ענייניהם של קרובים של המועמד או של מקורבים אליו עשויים להעמיד אותו במצב של חשש לניגוד עניינים. ההגדרה מיהם אותם קרובים ואותם מקורבים אשר עניינם עשוי להקים חשש לניגוד עניינים עשויה להשתנות על פי נסיבות המקרה וטיב ההחלטה.

20. ככלל, קרובי המשפחה שעניינים עשוי לעורר חשש לניגוד עניינים הם בן או בת-זוג (לרבות ידועה/ה בציבור), הורה, בן, בת, הורי הורה, אח, אחות, גיס, גיסה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה, דוד, דודה, אחיין, אחיינית, בן דוד ובת דוד (ככלל, מוצע לעשות שימוש ברשימה זו לצורך הגדרת קרוב משפחה בנהלים ובדברי חקיקה). הגדרה זו אמנם רחבה ומתייחסת גם לקרובי משפחה שלעיתים אדם מן השורה אינו מצוי עימם בקשר קרוב, אך ההנחה היא שעניין אישי של קרובים אלו עשוי לעורר לכל הפחות ספק בשאלה האם מתקיים חשש לניגוד עניינים והאם יש צורך לנקוט צעדים מתאימים.

21. על מנת לתת ביטוי להבדלים בטיב הקרבה בין המועמד לבין קרובי המשפחה השונים, יש להבחין ביניהם על בסיס השתייכותם לאחד מבין שלושת מעגלי קרבת המשפחה, אשר יפורטו להלן. מעגלי הקרבה מעידים, מבחינה אובייקטיבית, על טיב החשש ועוצמת החשש לניגוד עניינים של המועמד שנוצר כתוצאה מעניינו של קרוב המשפחה. מטבע הדברים, ככל שמדובר במעגל קרוב יותר, כך החשש עוצמתי יותר, והמגבלה שתוטל תהיה מחמירה ורחבה יותר בהתאם:¹⁸

(א) **המעגל הראשון** – בן או בת זוג (לרבות ידועה/ה בציבור), הורה, בן או בת.

(ב) **המעגל השני** – אחים, גיסים, חותנים (חם, חמות, חתן, כלה), הורה הורה, נכד.

(ג) **המעגל השלישי** – דודים, אחיינים ובני דודים.¹⁹

בשאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, המצורף להנחיה זו, ככלל – נדרש דיווח מפורט בנוגע לענייניהם האישיים של קרובי משפחה מהמעגל הראשון, ודיווח בנוגע לקרובי משפחה מהמעגלים האחרים נדרש רק אם לענייניהם האישיים יש קשר למשרד או לתפקיד. במקרים המתאימים, קרוב משפחה מהמעגל הראשון עשוי להידרש גם למסור רשימת לקוחות, לצורך בדיקת ניגוד עניינים, ואילו קרובי משפחה אחרים, ככלל, לא יידרשו לכך (למעט חריגים אחדים).

¹⁸ ביטוי להבחנות בין סוגי המגבלות שיש להטיל עקב עניין של קרובי משפחה ניתן למצוא במסמך אמות המידה לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים, שמופץ מעת לעת על-ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי), ואשר צורף גם כנספח ב' לדו"ח חשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים, לעיל ה"ש 7.

¹⁹ דו"ח חשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים, לעיל ה"ש 7, בעמ' 25-30.

22. בדומה לקרבת משפחה, גם יחסים של **חברות קרובה** בין בעל התפקיד לבין אדם עלולים ליצור ניגוד עניינים.²⁰ עם זאת, ברור כי לא כל היכרות אישית מביאה לקיומו של חשש לניגוד עניינים, והחשש יתעורר רק מקום בו מדובר בחברות שהיא קרובה.²¹ השאלה הרלוונטית בהקשר הזה היא האם יש בקשרי החברות כדי לבסס חשש סביר שבעל התפקיד יכרוך שיקולים אישיים שעשויים להשפיע על שיקול-דעתו. במקרים רבים, הערכה של טיב החברות היא עניין סובייקטיבי. לעניין זה, ככלל, די בהערכה של בעל התפקיד שהקשר עם אותו חבר עשוי להביא לכך שהוא יכרוך שיקולים אישיים בהחלטות הנוגעות אליו, בכדי לקבוע שהוא מנוע מלטפל בעניינו. עם זאת, במקום שבו בעל התפקיד אינו סבור כי המדובר בקשר קרוב שעשוי להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, או במקום שבו ניתן דיווח סתמי על קשרי חברות ללא הערכה לגבי טיב החברות, על היועץ המשפטי העורך את ההסדר לבחון בזהירות הנדרשת האם אכן מדובר ביחסי חברות קרובה כמפורט לעיל, וזאת על מנת להימנע מהטלת מגבלות שלא לצורך. לשם הבחינה האמורה, יוכל היועץ המשפטי להיעזר באמות המידה המובנות אשר יפורטו להלן:

(א) **עומק הקשר** – מפגשים אישיים, בלויים וחופשות משותפות, קשרים בין המשפחות,

הזמנות לאירועים אישיים;

(ב) **משך זמן** – תקופת החברות;

(ג) **תדירות וסדירות** – תדירות מפגשים, תדירות שיחות, דפוסים קבועים של פעילות משותפת;

(ד) **נסיבות ההיכרות** – ככל שנסיבות ההיכרות הן במסגרת מקצועית ועל רקע עבודה

משותפת, יידרשו אינדיקציות משמעותיות יותר לעוצמת החברות.²²

23. במקרים מיוחדים, שבהם עובד הציבור צפוי לעסוק בעיסוקים נוספים במקביל לתפקידו הציבורי (כגון, עובד המתמנה במשרה חלקית, חבר מועצה או ועדה קבועה, יועץ חיצוני וכדומה), יש לתת את הדעת גם לעניינים האישיים שיתעוררו אצלו בשלב מאוחר יותר, כתוצאה מעיסוקים אלה. במקרים כאלו, על היועץ המשפטי להעריך את החשש לניגוד עניינים העלול לנבוע מן העיסוקים הנוספים של אותו עובד, ולקבוע בהסדר ניגוד העניינים הוראות המחייבות מסירת מידע ועדכונים לגבי העיסוקים הנוספים של העובד, לרבות עדכונים שוטפים בדבר התקשרויות עם מעסיקים או עם לקוחות חדשים. במקרים המתאימים, יש צורך להתנות התקשרויות נוספות או עיסוקים חדשים באישור מראש של היועץ המשפטי, על מנת למנוע מראש סיטואציה אפשרית של ניגוד עניינים עתידי.²³

24. יודגש כי על היועץ המשפטי שעורך את ההסדר להזהיר את המועמד כי האחריות להימנע מהיקלעות למצב של ניגוד עניינים מוטלת עליו. לכן על המועמד מוטלת האחריות לדווח ליועץ

²⁰ בג"ץ 7678/16 דרוקר נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, (פורסם בנבו, 7.8.2017); יצחק זמיר "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" ניגוד עניינים במרחב הציבורי – משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה 225, 244 (דפנה ברק-ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר עורכים, 2009).

²¹ טנה שפניץ ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה 295 (2013).

²² דו"ח חשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים, לעיל ה"ש 7, בעמ' 31-36.

²³ במקרה של עיסוק נוסף כאמור יש לבחון את הצורך בקבלת היתר עבודה פרטית בהתאם לקבוע בהוראות פרק משנה 42.4 לתקשי"ר.

המשפטי על כל עניין שבידיעתו שעלול להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים עם התפקיד, וזאת אף אם לא נשאל לגביו במפורש.

מהותו של ניגוד העניינים

25. לאחר שאותרו נקודות המגע הפוטנציאליות בין התפקיד אותו מיועד המועמד למלא לבין ענייניו האחרים, יש להתייחס לשלושה היבטים נוספים: **כמות** העניינים שלגביהם קיים חשש לניגוד עניינים (מאליו מובן שהפתרון שיוצג יהא מחמיר יותר ככל שהנושאים בהם מתעורר ניגוד עניינים רבים יותר וחשובים יותר); **סוג** הנושאים לגביהם קיים ניגוד עניינים (קרי, האם הנושאים בהם עלול להתעורר החשש הם בעלי חשיבות בתפקיד אותו מיועד המועמד למלא או שהם שוליים בהתייחס לכלל פעילותו הציבורית והאם ניתן לבדד את הנושאים הללו); **האינטנסיביות** של המגע בין שתי המערכות (קרי, האם החשש לניגוד עניינים עלול להתקיים לעיתים נדירות או לעיתים תכופות).

שלב 2: פתרונות אפשריים למצב של ניגוד עניינים

26. כאמור, הדרך הפשוטה והקיצונית ביותר למנוע מצב של ניגוד עניינים היא לפסול את המועמד מלכהן בתפקיד הציבורי או לנתק אותו באופן מוחלט מעניינו האחר. ואולם, נוכח מחירו של פתרון זה, ככלל יש לנקוט בו במשורה, רק מקום בו ניגוד העניינים הוא מתמיד ובתחום נרחב ומרכזי בתפקיד אותו מיועד המועמד למלא. לכן, טרם פסילתו של המועמד, יש מקום לנסות לבחון האם ניתן להגביל אותו, בתפקידו הציבורי או בעניין האחר שלו, במידה הנדרשת כדי למנוע את ניגוד העניינים. זאת, מבלי לפגוע בפעילות השוטפת והתקינה של הגוף הנוגע בדבר.

27. קיימים מספר פתרונות למניעת ניגוד עניינים, הן במערכת הציבורית והן במערכת הפרטית, בהם ניתן לנקוט כדי לצמצם את החשש מפני ניגוד העניינים. כמובן שפתרונות אלה אינם ממצים, וניתן לשכללם ולגזור מהם פתרונות מתאימים יותר לנסיבות העניין. להלן נבחן פתרונות אלה.

28. פתרונות במערכת הציבורית:

א. **פסילת בעל התפקיד מלכהן בתפקידו** – דרך זו, שהיא כאמור הקיצונית ביותר, תינקט רק כאשר התפקידים אותם מיועד המועמד למלא אינם מתיישבים מעצם מהותם עם העניינים האחרים שלו, וכאשר קיימת התנגשות בין שתי המערכות בנושאים מרכזיים או בנושאים רבים בצורה תדירה. במצב דברים זה, בו פתרון של הימנעות מטיפול בנושאים עלול לשתק את פעילותו של עובד הציבור במילוי תפקידו או להגבילה במידה משמעותית עד כדי פגיעה של ממש ביכולת למלא את התפקיד הציבורי, מתבקשת התוצאה שהמועמד ייפסל מלכהן בתפקיד הציבורי.

ב. **הימנעות מהשתתפות בקבלת החלטות או בביצוען** – במקרים בהם ניגוד העניינים מוגבל לעניין מסוים שאין הכרח שעובד הציבור יהיה מעורב בו באופן אישי, ניתן לדרוש מהעובד שיימנע מליטול חלק בטיפול ובהחלטה באותו נושא. כמובן שעובד ציבור שעלול להיות

במצב של ניגוד עניינים בטיפול בעניין מסוים לא יכול לקבל החלטות או לתת הוראות בנושא זה. במרבית המקרים יש לדרוש מהעובד להימנע גם מלהשתתף בדיונים לגבי עניין זה, ואין להעביר לידיעתו העתק של פרוטוקול הישיבה המתייחס לעניין בו הוא מנוע מלטפל או תכתובות הנוגעות לעניין זה. למותר לציין כי על עובד הציבור להימנע מכל צורת טיפול שהיא בעניין שעלול להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, וזאת גם מחוץ לדיונים הפורמאליים הנערכים בנושא. במקרים חריגים, בהתחשב בעוצמת ניגוד העניינים, יכול שעובד הציבור יידרש להימנע מלטפל בתחום מסוים בכללותו, ולא רק בהחלטות מסוימות הנוגעות לעניין הפרטני.

כאשר עובד ציבור נדרש להימנע מלעסוק בעניין או בנושא מסוים, יש צורך לתת את הדעת לשאלה מי יהיה הגורם שיטפל במקומו באותו העניין או הנושא. השאלה הרלוונטית לעניין זה היא האם גורם הכפוף לבעל התפקיד עשוי להפעיל שיקול דעת עצמאי או שבשל הנסיבות יש לקבוע כי גם הוא עצמו מצוי בניגוד עניינים בגלל כפיפותו לבעל העניין, מפאת האפשרות שיפעל בכדי להפיש את דעת הממונה עליו. בפועל, רק במקרים חריגים עוצמת ניגוד העניינים תהיה כה חזקה כך שלא ניתן יהיה להסתפק בהפעלת הסמכות על ידי גורם כפוף, ואולם ההכרעה בדבר הפתרון המתאים בכל מקרה לגופו צריכה להיעשות על ידי היועץ המשפטי העורך את ההסדר. על מנת לקבל את ההכרעה יהיה על היועץ המשפטי לתת את דעתו לשיקולים הבאים: היקף העניין המועבר; הבעת דעה של עובד הציבור המנוע באותו עניין; עוצמת הזיקה של עובד הציבור המנוע לאותו עניין; הפגיעה בתפקוד הממשלתי בהתחשב בהעברת העניין לעובד ציבור מסוים.²⁴

יודגש כי ככל שהעובד מנוע מלהפעיל סמכויות המסורות לו בתפקידו הציבורי **על-פי דין**, הרי שראשית לכל יש לוודא שהחוק אכן מאפשר העברתן לבעל תפקיד אחר או מינוי ממלא מקום שיוכל להפעילן במקומו של העובד (כשמדובר בעובדי מדינה, בהעדר מענה בחקיקה הספציפית, ניתן להסמיק את בעל התפקיד האחר בהתאם להוראות סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959).

ג. **פעולה בשיתוף עם בעל תפקיד אחר** – במקרים מסוימים ניתן לפתור את החשש לניגוד עניינים בכך שעובד הציבור לא יפעל לבדו בנושא שהוא עלול להימצא בו בניגוד עניינים. כך למשל, אם ניגוד העניינים הוא באינטנסיביות נמוכה בנושא שעובד הציבור חייב להשתתף בו, יתכן וטיפול בשיתוף עם גורם אחר או טיפול במסגרת של ועדה יהווה פתרון מספק.

ד. **חובת גילוי** – במקרים שהחשש לניגוד עניינים הוא מרוחק וקלוש, ניתן למנוע אותו בדרך של גילוי העניין שיש לעובד לגוף או לבעל תפקיד שייקבע לכך מראש, ובמקרים המתאימים בהשתתפות דיווח לגוף זה על פעולות שנקט המועמד בנושא. ככלל, על הגילוי להיעשות בתחילת ההליך ובטרם תחילת הדיונים והטיפול באותו עניין.

ה. **הנמקה מיוחדת** – ישנם מקרים בהם ניתן לעשות שימוש בפתרון של הנמקה מיוחדת, הכוללת הצהרה או הסבר שמשקף את הזיקה האישית של עובד הציבור והתייחסות לטעמי

²⁴ דו"ח חשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים, לעיל ה"ש 7, בעמ' 46-51.

ההכרעה. פתרון זה יהא רלוונטי במקרים של חשש קל לניגוד עניינים, תוך ניסיון שלא לפגוע באופן משמעותי באופן קבלת ההחלטות הרגיל.

1. **פרסום הסדרים** – במקרים מסוימים בהם מדובר בחשש קל לניגוד עניינים, ניתן לשקול את האפשרות להציע לעובד הציבור לפרסם את הסדר ניגוד העניינים שלו באופן יזום, ובהתאם להטיל עליו מגבלה קלה יותר. זאת, מתוך תפיסה של חיזוק השקיפות והפיקוח הציבורי באופן שיכול לתת מענה לחשש קל לניגוד עניינים, המתעורר בעיקרו כתוצאה מחשש לפגיעה באמון הציבור. פתרון זה רלוונטי במקרים מסוימים בלבד, בעיקר כאשר מדובר במועמד למשרה בכירה אשר לציבור יש עניין בתפקודו, ומכל מקום יש לנקוט בו בזהירות.²⁵

29. פתרונות במערכת האישית:

א. **הגבלת העיסוק בעניין האישי או בתפקיד האחר** – לעיתים, הפתרון למניעת חשש לניגוד עניינים בין תפקידו וסמכויותיו של המועמד לבין ענייניו האחרים עשוי להיות בכך שהמועמד יקבל על עצמו מגבלות הנוגעות לענייניו האחרים. הדרך הקיצונית, בהקשר זה, היא לדרוש מהמועמד להתנתק מכל עניין אחר שעלול להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי. כך לדוגמה, ככל ש"העניין האחר" הינו עסק הנמצא בבעלותו של המועמד, ניתן לדרוש ממנו למכור את העסק או, במקרים פחות חמורים, להסתפק בהתחייבות של העסק או של המועמד בשם העסק, שלא לקיים קשרים עסקיים עם הגוף בו הוא ממלא תפקיד ציבורי. התחייבות לגבי העיסוק האישי עשויה להיות חשובה במקרה שבו התפקיד הציבורי אינו מהווה משרה מלאה, והמועמד צפוי להמשיך בעיסוקים שיש להם זיקה למשרד או לתפקיד שאותו הוא ממלא.

ב. **החזקה ב"נאמנות עיוורת"** – במקרים בהם "עניינו האחר" של המועמד הוא בנכסים סחירים במהותם שניתן להמירם תוך פרק זמן קצר יחסית, דוגמת ניירות ערך, הרי שבמקרים מסוימים אין צורך להורות לו להתנתק מהם באופן מוחלט, וניתן להסתפק בהעברת הנכסים לניהול בצורה של "נאמנות עיוורת". בנאמנות מסוג זה, המועמד נשאר הבעלים של הנכס, אולם אינו מעורב בניהולו של הנכס או בקבלת החלטות הנוגעות לו. היות שנכסים אלה הינם סחירים מעצם טיבם, הרי שהמועמד, למעשה, לא יודע מהו הנכס שנמצא ברשותו ולכן אינו נמצא במצב של ניגוד עניינים (כמובן שפתרון זה אינו ישים לגבי נכסים שלגביהם אין להניח שהנאמן ייקח על עצמו חירויות למכרם, דוגמת מפעלים, בתים להשכרה, מניות יסוד). רצוי שה"נאמנות העיוורת" תיעשה באמצעות בעלי מקצוע מורשים ומונחים על ידי כללי אתיקה דוגמת עורכי דין, רואי חשבון, מנהלי תיקי השקעות וכיו"ב.

30. מתווה מעשי ליישום הפתרונות שהובאו לעיל במסגרת עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים מוצע במסגרת מסמך "אמות מידה לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים", אשר מציג

²⁵ לגבי פתרונות העזר המפורטים כאן – ראו בהרחבה בדו"ח חשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים, לעיל ה"ש 7, בעמ' 60-51.

פתרונות אפשריים להסדרת החשש לניגוד עניינים בהתייחס למקרים השונים המתעוררים באופן תדיר, מופץ מעת לעת למשרדי הממשלה וליחידות הסמך על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי) ומפורסם באתר משרד המשפטים. אמנם, המדובר בפתרונות מוצעים שניתן לסטות מהם בנסיבות העניין, אך אלה מהווים הנחייה עקרונית ואחידה, אשר צריכה להיות נקודת מוצא לפתרון החששות לניגוד עניינים במצבים השונים.

31. טרם סיום נדגיש כי על היועץ המשפטי שעורך את ההסדר למניעת ניגוד עניינים להזהיר את המועמד, הן בעל-פה והן בציון מפורש בגוף ההסדר, כי האחריות להימנע מהיקלעות למצב של ניגוד עניינים מוטלת עליו. לכן, בכל מקרה בו יתעורר ספק בדבר יישום הוראות ההסדר או סוגיות שלא נצפו מראש שעשויות להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, עליו להיוועץ ביועץ המשפטי ולפעול לפי הנחיותיו. כן יזהיר היועץ המשפטי את המועמד כי אם חל שינוי בתוכן הצהרותיו בשאלון, מחובתו לפנות אל היועץ המשפטי, למסור לו, בכתב, את מלוא המידע הרלוונטי ולפעול לפי הנחיותיו.

32. כן נבקש להזכיר כי בכל הנוגע למתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים יש לפעול לפי הקבוע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 3.1005.

התחייבויות נוספות לשמירה על טוהר המידות

33. מקום שנערך לעובד ציבור הסדר למניעת ניגוד עניינים, מן הראוי לכלול בהסדר גם הצהרות בנושאים אחרים הנוגעים לשמירת טוהר המידות – התחייבות לשמור על סודיות ולהימנע משימוש פסול במידע פנים, והתחייבות לפעול על פי הוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן: **חוק הצינון**). אמנם, עניינים אלה אינם מהווים חלק אינהרנטי מהסדר ניגוד העניינים, ועובד מדינה מחויב אליהם ממילא מכוח החיקוקים הרלוונטיים (סעיף 17 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, חוק הצינון) אך הדעת נותנת כי במסמך בו מצהיר העובד על חובתו להפריד כנדרש בין ענייניו האישיים לתפקידו הציבורי, יצהיר העובד גם על חובתו לקיים את הדינים הללו.

34. בנוסף, בכל סיטואציה שבה העובד ממשיך לעסוק בעיסוקים נוספים במקביל לתפקידו הציבורי (כגון, עובד המתמנה במשרה חלקית, חבר מועצה או ועדה קבועה, יועץ חיצוני וכדומה), יש לקבוע בהסדר ניגוד העניינים הוראה המחייבת אותו להימנע מלקבל טובת הנאה מגורם שהוא, או עובד אחר הכפוף אליו, מוסמך להעניק לו זכות או להמליץ על הענקת זכות לאותו גורם אלא בחלוף שנתיים ממועד הטיפול באותו גורם, או בחלוף תקופה קצרה יותר, באישור היועץ המשפטי של המשרד (וראו לעניין זה את הוראות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1711, לעניין קיצור תקופת הצינון במקרים המתאימים, בשינויים המחויבים לנסיבות מיוחדות אלה). כפי שצוין לעיל, ישנם מקרים שבהם נכון יהיה להתנות מראש כי התקשרות נוספת או עיסוק חדש של העובד יהיו באישור היועץ המשפטי של המשרד לצורך מניעת ניגוד עניינים והסדר כזה עשוי לסייע גם לצורך מניעת הסיטואציה הפסולה לפי סעיף 4 לחוק הצינון.

35. דרישות אלה מתבקשות, על רקע הוראות סעיף 4 לחוק הצינון, האוסר על עובד שפרש לקבל טובת הנאה מגורם שהעובד (או עובד אחר הכפוף לו) מוסמך להעניק לו זכות, או להמליץ על הענקת זכות, למעט אם חלפו שנתיים ממועד הטיפול באותו גורם, אם חלפה שנה מיום פרישתו של העובד, או אם ניתן היתר מיוחד לפי חוק הצינון. יוטעם: חוק הצינון, על פי לשונו הפשוטה, חל על עובד שפרש בלבד, ואולם קבלת טובת הנאה בנסיבות האמורות לעיל על ידי עובד מכהן עלולה לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי באותה מידה, והיא פסולה בדיוק מאותן הסיבות שבגינן נאסרה בחוק לעובד שפרש (אם לא למעלה מכך). אשר על כן, מן ההכרח שעובד מכהן העשוי לקבל טובת הנאה ולעסוק בעיסוקים נוספים, ינקוט את ההתחייבות האמורה לעיל, כך שהוא יימנע מלקבל טובת הנאה בנסיבות האסורות לפי חוק הצינון.

נספח 8/ע

נוהל הייעוץ המשפטי לממשלה
"טיפול במניעת ניגוד עניינים של
שרים וסגני שרים"

עמ' 84



היועץ המשפטי לממשלה

נוהל טיפול במניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים

פרק א': כללי

- | | | |
|-------|----|--|
| מטרה | 1. | נוהל זה נועד להבהיר את אופן הטיפול של היועץ המשפטי לממשלה וגורמים מטעמו בשאלות הנוגעות לניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים ¹ (להלן – הכללים). |
| הגדרה | 2. | בנוהל זה –
"עניין אישי" – כהגדרתו בכללים;
"שר" – לרבות ראש הממשלה וסגן שר;
"משרד" – המשרד שבו מכהן השר. |

פרק ב': בדיקת ניגוד עניינים בתחילת מילוי תפקיד מיניסטרואלי

- | | | |
|-------------|----|--|
| מילוי שאלון | 3. | (א) עם מינויו של שר לתפקיד, ימלא השר שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, בנוסח שיקבע היועץ המשפטי לממשלה. השר יצהיר כי מלא את השאלון בצורה שלמה ומדויקת ומסר את כל המידע הנדרש, לרבות מידע המשתקף גם בהצהרת הון למבקר המדינה, וכי מלבד העניינים שעליהם דיווח לא ידוע לו על עניינים אישיים אחרים שמעוררים חשש לניגוד עניינים.
(ב) השאלון ימלא גם בכל מקרה של הטלת תפקיד מיניסטרואלי נוסף על שר שהתמנה בעבר, וגם במקרה של מינוי שר כממלא מקום לפי סעיף 24 לחוק יסוד: הממשלה. |
|-------------|----|--|

¹ י"פ התשס"ג 1136



היועץ המשפטי לממשלה

(ג) השר ימלא את השאלון ויעבירו ליועץ המשפטי לממשלה בהקדם האפשרי, וככל הניתן עד 30 יום ממועד כניסתו של השר לתפקיד (וראו סעיף 8(א)(1) לעניין מילוי שאלון על ידי שר שמונה כממלא מקום); עותקים מן השאלון יועברו לידיעת מבקר המדינה והיועץ המשפטי של המשרד.

(ד) היועץ המשפטי לממשלה, או מי מטעמו, יקיים פגישה אישית עם כל אחד מחברי הממשלה עם מינויו לשר, ככל הניתן במהלך התקופה שלפני מילוי השאלון.

עריכת טיוטת חוות דעת 4. (א) המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) יבחן את השאלון, וכן כל מידע נוסף שהועבר ממבקר המדינה, ככל שהועבר. ככל שיתברר כי עניין אישי של השר נוגע לפעילות המיניסטריאלית שלו או לפעילות משרדו, יערוך המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) טיוטת חוות דעת, בה יפורטו הסמכויות והתפקידים שיש לשר בנוגע לאותו עניין, ובמידת הצורך ייקבעו הצעדים שלדעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי) יש לנקוט לפי סעיף 7(ב) לכללים.

(ב) ככל שלדעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) נדרש לקבל מידע נוסף מהשר או מהמשרד הממשלתי – תיערך פניה אל היועץ המשפטי של המשרד לקבלת המידע. השר ימסור את המידע הנדרש בהקדם האפשרי, וככל הניתן לא יאוחר מ-10 ימים ממועד הפניה.

(ג) בעריכת הטיוטה, רשאי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) להתייעץ עם היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי או להסתייע בו באופן אחר לפי הצורך.

(ד) בעניינים הנוגעים לראש הממשלה, ובמידת הצורך גם לגבי שרים אחרים, יובא העניין להתייעצות מוקדמת עם היועץ המשפטי לממשלה.

(ה) טיוטת חוות הדעת תיערך בתוך 21 יום ממועד קבלת מלוא המידע הנדרש. עותק מן הטיוטה יועבר אף לידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה האחראי בייעוץ וחקיקה על הייעוץ המשפטי בתחום משרדו של השר.



היועץ המשפטי לממשלה

5. העברת טיוטה להערות השר ותחולתה עד לגיבוש ההסדר הסופי
- (א) טיוטת חוות הדעת תועבר להתייחסות השר, באמצעות היועץ המשפטי של המשרד. היועץ המשפטי של המשרד יבהיר לשר כי עד להשלמת עריכת חוות הדעת, יש לנהוג לפי טיוטת חוות הדעת והיא מהווה הנחיה משפטית מחייבת.
- (ב) ככל שיש לשר הערות או הסתייגויות ביחס לאמור בטיוטה, עליו למסור את הערותיו בהקדם האפשרי, ובמידת האפשר בתוך 10 ימים. ככל שהשר מעוניין לקיים דיון בעל פה ביחס לאמור בטיוטה בפני המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ייעשה מאמץ לקיימו בתוך 7 ימים ממועד בקשת השר.
- (ג) במידת הצורך, טיוטה מתוקנת בהתאם להערותיו של השר תגובש ככל הניתן בתוך 7 ימים ותועבר לעיונו של השר. השר ימסור אם יש לו הערות או הסתייגויות ביחס לטיוטה המתוקנת, שאותן הוא מבקש להביא בפני המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) או בפני היועץ המשפטי לממשלה, ככל הניתן בתוך 7 ימים.
6. אישור היועץ המשפטי לממשלה
- (א) נוסח חוות הדעת יועבר לעיון היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה. ככל שיוותרו מחלוקות בקשר לחוות הדעת למול השר, היועץ המשפטי לממשלה יכריע בהן וינחה את המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) באשר לנוסח הסופי שלה.
- (ב) הנוסח הסופי של חוות הדעת יופץ לשר, עם העתק ליועץ המשפטי לממשלה, למבקר המדינה, למשנה ליועץ המשפטי לממשלה הרלוונטי, וליועץ המשפטי של המשרד.



היועץ המשפטי לממשלה

- פרסום חוות הדעת 7. (א) כמקובל בטיפול בהסדרי ניגוד עניינים בשירות המדינה, יובהר לשר במפורש שעל חוות הדעת חל חוק חופש המידע, ולכן חוות הדעת, ככלל, לא תהיה חסויה, למעט אותם חלקים בהם יש טעם לחיסויים כדין (ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1005).
- (ב) לאחר העברת הנוסח הסופי של חוות הדעת, יפנה היועץ המשפטי של המשרד אל השר בבקשה לפרסומה הפומבי של חוות הדעת באתר האינטרנט של משרד המשפטים, ועל מנת שיוכל לבחון האם יש צורך להשחיר בחוות הדעת מידע שאין מקום לפרסמו על בסיס הסייגים הקבועים בחוק חופש המידע. ככל שעולה צורך לפרסם מידע הנוגע לצדדים אחרים, תיעשה פניה אליהם במתכונת הקבועה בסעיף 13 לחוק חופש המידע.
- (ג) הנוסח הפומבי יועבר לפני פרסומו לאישור השר, באמצעות היועץ המשפטי של משרדו. ככל שלא יתקבלו הערות השר בתוך 14 ימים, הנוסח יפורסם באתר האינטרנט של משרד המשפטים.
8. (א) בעת מינוי שר כממלא מקום לפי סעיף 24 לחוק יסוד: הממשלה, בשים לב לתקופה הקצרה בה יכול שר לכהן כממלא מקום בהתאם להוראות חוק היסוד, יחול הנוהל הבא:
- (1) השר ימלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים בהקדם האפשרי, וככל הניתן עד 15 ימים ממועד מינויו לתפקיד.
 - (2) מידע העלול לעורר חשש לניגוד עניינים יובא לידיעת היועץ המשפטי של המשרד.
 - (3) מקרים שבהם יתעורר חשש לניגוד עניינים יטופלו בהתאם להוראות סעיף 10 לנוהל זה.



היועץ המשפטי לממשלה

(ב) במקרים מסוימים, על אף האמור בפיסקה (א), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) רשאי לקבוע כי הטיפול במניעת ניגוד עניינים של שר בתקופת מילוי מקום ייעשה בהתאם לנוהל הרגיל, המפורט בסעיפים 4-7. זאת, בין היתר, אם עוצמת החשש לניגוד העניינים מצדיקה זאת, או אם הובהר שהשר צפוי לכהן בתפקיד תקופה ארוכה יותר.

פרק ג': בדיקת ניגוד עניינים במהלך תפקיד מיניסטריאלי

העברת מידע חדש 9. (א) אם מתעורר מידע חדש על עניין אישי של שר, בנושא שלא נערכה לגביו חוות דעת עם תחילת מילוי התפקיד המיניסטריאלי, המידע יועבר למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי).

(ב) אם לדעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) מדובר בעניין אישי שעשויה להיות לו נגיעה לפעילות המיניסטריאלית של השר או לפעילות משרדו, תיערך חוות דעת למניעת ניגוד עניינים, או שיערך תיקון לחוות דעת קיימת, לפי העניין, בהתאם להוראות פרק ב' לנוהל זה. ככל שמדובר במידע המעורר שאלה נקודתית בלבד, הוא יטופל אד-הוק.

טיפול בשאלות אד- 10. (א) שאלות אד-הוק תועברנה אל היועץ המשפטי לממשלה או אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי).

(ב) ביחס לשאלות אד-הוק, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) יעביר הנחיה כתובה בתוך 10 ימים (אלא אם נדרש מענה מהיר יותר בנסיבות העניין). נוסח ההנחיה יאושר על ידי היועץ המשפטי לממשלה. עותק מן ההנחיה הכתובה יועבר לידי הגורמים המוזכרים בסעיף 6(ב) לנוהל זה.

(ג) ההנחיה תהווה הנחיה משפטית מחייבת ממועד נתינתה. ככל שיש לשר הערות או הסתייגויות ביחס להנחיה, ניתן להביאן ולדון בהן בפני היועץ המשפטי לממשלה.

נספח ע/9

**העתק הנחיית היועצת המשפטית
לממשלה 3.1005 "מתן פומבי
להסדרים למניעת ניגוד עניינים"
(15.6.2005)**

עמ' 90

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט חוקתי זכויות חוקתיות - חופש המידע
תאריך: ח' סיון תשס"ה, 15 יוני 2005 עדכון: אפריל 2017 ספטמבר 2019 ינואר 2020 מספר הנחיה 3.1005	מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדי מדינה

מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדי מדינה

מבוא

הנחייה זו עוסקת בשאלה האם יש ליתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדים בשירות המדינה. זאת, נוכח פניות שהוגשו לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1988 (להלן – "חוק חופש המידע" או "החוק") לקבל העתק מן ההסדר שנערך לעובד בשירות הציבורי. בנוסף, עולה הטענה כי אי גילויים של הסדרים למניעת ניגוד עניינים, מקשה על היכולת לבדוק האם עובד המדינה פעל במצב של ניגוד עניינים, וזאת גם על ידי עובדי מדינה אחרים הבאים עמו בקשרי עבודה.

1. הסדר למניעת ניגוד עניינים נערך לעובד המדינה או למועמד להיות עובד המדינה (להלן – "העובד"), ובשיתוף עימו, על ידי היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר. במידת הצורך, מעורבים בעריכת ההסדר גורמים נוספים מנציבות שירות המדינה וממשרד המשפטים. בעת גיבוש ההסדר נערכת בחינה פרטנית של מכלול פעילויות העסקיות והציבוריות של העובד, בהתנדבות או בשכר, מול התפקידים והסמכויות שיש לו בשירות הציבורי. במסגרת ההסדר, נדרש העובד לפרט כל מידע רלוונטי שיש בו כדי לתרום לבירור האם קיים חשש לניגוד עניינים בין תפקידו בשירות הציבורי לבין ענייני הפרטיים. בין היתר, נדרש העובד לפרט את עסקיו ועיסוקיו, השקעותיו, שותפיו, הספקים עימם הוא עבד, הלקוחות להם נתן שירותים וכל מידע רלוונטי אחר. זאת, כמפורט בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555.

המדיניות שנהגה לעניין מתן פומבי להסדרי ניגוד עניינים

2. הגישה שננקטה בעבר גרסה כי, ככלל, יש להותיר את ההסדרים למניעת ניגוד עניינים חסויים, ולהביאם לידיעת מספר מצומצם של גורמים העוסקים בנושא. הטעמים לכך היו, בין היתר, הגנת פרטיותו של העובד, ופרטיותם של צדדים שלישיים המוזכרים בהסדר, החשש כי הגילוי ירתיע אנשים טובים מלבוא לשירות הציבורי, והחשש לפגיעה בעבודתה של הרשות הציבורית מצד גורמים אינטרסנטיים. במקרים בהם התבקש מידע ספציפי לגבי ההסדר – בדרך כלל נמסר מידע זה בדרך של פרפראזה.

על חופש המידע - כללי

3. עקרון חופש המידע במשמעותו הגרעינית היה קיים עוד קודם לחקיקת חוק חופש המידע. כשלושים שנה טרם חקיקתו של החוק, הורה ביהמ"ש העליון כי על הרשות הציבורית לתת

לאזרח זכות עיון בחומר שבידיעתו יש לו עניין לגיטימי, אלא אם תצביע על אסמכתא בחוק השוללת מהאזרח זכות זו. בית המשפט הדגיש כי רק מנימוקים כבדי משקל יכולה הרשות לטעון חיסוי למסמך מסוים שלאזרח יש בו עניין לגיטימי, וכי השכל וההגינות האלמנטרית ביחסים בין שלטון ואזרח מחייבים מסקנה זו. שלילת זכות העיון מן האזרח, מקימה, לשיטתו של בית המשפט, מחיצה בין השלטון לבין האזרח, ואינה עולה בקנה אחד עם עקרונות המינהל התקין במשטר חפשי (בג"ץ 337/66 **עזבון פיטל נ' ועדת השומה**, פ"ד כא(1) 69 (1967)).

4. בית המשפט חזר על עמדתו זו במספר פסקי דין נוספים, וציין כי חובת הגילוי המוטלת על הרשות הציבורית ועל עובד הציבור נובעת מחובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור, ומכך שהמידע המצוי בידי הרשות הציבורית ובידי עובד הציבור הינו "נכס" השייך לציבור, ולכן עליהם להביאו לידיעת הציבור (בג"ץ 142/70 **שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים**, פ"ד כה(1) 325, 331 (1971)).

5. בית המשפט ייחס חשיבות רבה לזכותו של הציבור לגישה למידע המוחזק בידי רשויות הציבור, וציין כי קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיונית ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותן של רשויות השלטון, וידיעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצידן ליתר סדר ומשטר, ותרתיע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי. בית המשפט הוסיף וציין כי כיבודה של זכות הציבור לדעת מהווה אף תנאי להגשמתה של זכות היסוד לחופש הביטוי (בג"ץ 5771/93 **ציטרין נ' שר המשפטים**, פ"ד מח(1) 661, 673 (1993)).

6. ואולם, בדבריו, הקפיד בית המשפט להדגיש כי חובת הגילוי אינה מוחלטת, וכי קיימים שיקולים רבי חשיבות, שביניהם, שיקולים של בטחון ויחסי חוץ ויחסים כלכליים וחברתיים, העשויים להצדיק את צמצומה (ראו: בג"ץ 1601/90 **שליט נ' פרס**, פ"ד מד(3) 353, 365-366 (1990)).

7. חוק חופש המידע בא לעגן בחקיקה את הזכות לקבל מידע, על סייגיה וחריגיה, במטרה לסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ולאפשר בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון (ראו: דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח 397. כן ראו דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996, ה"ח 608). התפיסה שביסוד החוק היא שהמידע בידי רשויות השלטון הוא נכס של האזרחים אשר הרשויות מחזיקות אותו בנאמנות עבורן. לפיכך, מחובתן של הרשויות לאפשר לציבור גישה למידע, בכפוף לנסיבות מיוחדות המצדיקות חיסיון (ראו גם הנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1000 שעניינה "חוק חופש המידע, התשנ"ה-1998").

8. חוק חופש המידע קובע כי על הרשות הציבורית למסור את המידע המצוי בידה, לכל מבקש, מבלי שיהיה עליו ליתן טעמים ולהסביר את הצורך שיש לו בפרטי אותו המידע (סעיף 7 לחוק). יחד עם זאת, כאמור לעיל, נקבעו בחוק שורה של סייגים וחריגים לחובת הגילוי (סעיפים 8, 9 ו-14 לחוק) שהם בגדר היוצא מן הכלל, ונועדו לאזן, בצורה ראויה, בין זכותו של הציבור לקבל את המידע לבין זכויות מוגנות אחרות וערכים של יעילות, אמון, תקינות עבודת המינהל וכו'. ואולם, סעיפים 8 ו-9 לחוק אינם עומדים לבדם. על-פי הוראות סעיף 10 לחוק חופש המידע, גם אם יש עילה לחסות את המידע מכוח הוראות סעיפים 8 ו-9 (ב) נדרשת הרשות לבצע איזון בין הפגיעה הנגרמת מחשיפת המידע לבין האינטרס של מבקש המידע ושל הציבור. כמו כן קובע סעיף 11 כי אם ניתן להתגבר על עילת הסירוב לפי סעיפים 8 ו-9 באמצעות מסירת מידע חלקי או על ידי עריכת שינויים, יש לעשות זאת ולחשוף את מירב המידע שניתן.

חוק חופש המידע ותחולתו על הסדרים למניעת ניגוד עניינים

9. הזכות לקבל מידע משתרעת על כל מידע המצוי ברשות ציבורית (סעיף 2 לחוק), ולפיכך גם על ההסדרים למניעת ניגוד עניינים המצויים בידי משרדי הממשלה. מסקנה זו מתבקשת גם מתכליתו האמורה של החוק, מחובת הנאמנות שהרשות חבה בה כלפי הציבור, ומהיותו של המידע המצוי בידיה קניינו של הציבור. כאמור, על פי החוק – גילוי המסמכים הוא הכלל, והחיסיון הוא החריג, כאשר על הרשות הנטל להצביע על החריג הנוגע לעניין. בהתאם להוראות סעיף 13 לחוק, במקרה של הסדר למניעת ניגוד עניינים, גם העובד שעומו נערך ההסדר זכאי להציג בפני הרשות או בפני בית המשפט, לפי העניין, את הטעמים לפיהם הוא זכאי, לדעתו, לחסות מידע מסוים מתוך הסדר ניגוד העניינים שנערך עימו.

10. כפי שצוין לעיל, בהסדר למניעת ניגוד עניינים נדרש העובד לחשוף את ענייניו הפרטיים, ביניהם, מצבו הכלכלי ופרטים אודות שותפים ולקוחות שהיו לו עובר למינויו לשירות המדינה. חשיפתם של פרטים אלה מההסדר עלולה לפגוע בפרטיותו של העובד או של צדדים שלישיים המוזכרים בו, באינטרסים כלכליים שלהם, ובכך עלולה לגרום להם נזק של ממש. כמו כן, חשיפת פרטי ההסדר עלולה לגרום, לעיתים, לניגוח של עובד הציבור ולהכבדה על עבודתו השוטפת, ואולי אף לשיבושה, מצד גורמים אינטרסנטיים שונים, או להרתיע אנשים טובים הנדרשים להסדרים מפורטים למניעת ניגוד עניינים, מלהצטרף לשירות המדינה. בכך עלול הדבר להביא גם לשיבוש עבודת הרשות.

11. מאידך גיסא, קיימים טעמים המצדיקים את שינוי המדיניות בנוגע למתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים, במגבלות שייקבעו. הטעם הראשון לכך הוא, שהסדרים למניעת ניגוד עניינים הנערכים לבעלי תפקידים בשירות המדינה הם, מטבעם, מידע שיש בו עניין ציבורי רב. בנוסף, מסירת ההסדרים לידי מספר מצומצם של גורמים, כפי שנעשה בעבר, עלולה, במקרים מסוימים, להכביד על אכיפתם, שכן לא תמיד יודעים גורמים אחרים בשירות הציבורי מהם העניינים בהם מנוע העובד מלטפל. מעבר לכך, גורם ההרתעה מפני התנהגות בלתי תקינה הגלום במתן פומבי להסדרים, חל במידה פחותה כלפי עובדי הציבור שיוודעים שהסדר ניגוד העניינים שלהם נשאר חסוי.

12. האיזון בין נדבכים אלה צריך להיעשות לפי הקריטריונים שהותוו בחוק חופש המידע. הטעמים המצדיקים מתן פומבי לאותם חלקים של הסדרים למניעת ניגוד עניינים שלא מתקיימים בהם הסייגים והחריגים לגילוי מידע הקבועים בחוק, גוברים על הטעמים המבססים את הגישה העקרונית של חיסיון גורף להסדרים. על כן, כאשר בוחנים את האפשרות ליתן פומבי להסדר למניעת ניגוד עניינים מסוים, הרי שהשאלה המרכזית צריכה להיות אילו רכיבים של ההסדר נכנסים לגדרם של הסייגים והחריגים לגילוי מידע הקיימים בחוק חופש המידע, וכיצד יש לאזנם אל מול הטעמים לגילוי, היכן שהדבר ניתן.

13. עם זאת, כאשר מדובר בבעל תפקיד בכיר, העניין הציבורי בחשיפת הסדרים למניעת ניגוד העניינים הוא רב יותר, וישנם טעמים משמעותיים המצדיקים פרסום הסדרים אלה. בראשם, ההכרה בחשיבות עקרון השקיפות, לצד חיזוק יכולת הפיקוח וההרתעה המתקיימת מקום בו מפורסמים ההסדרים למניעת ניגוד עניינים לידי כלל הציבור. ממילא, לגבי הסדרי ניגוד עניינים של בכירים בשירות הציבורי מוגשות באופן תדיר בקשות חופש מידע, וניתן להניח שהן ייחשפו לעין הציבור בשלב זה או אחר. מטעם זה, נקודת המוצא היא כי יש מקום לפרסם באופן יזום הסדרי ניגוד עניינים של בכירים בשירות הציבורי, בכפוף לקבלת הסכמתם. מסקנה זו נכונה הן לגבי חוות דעת למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, הנערכים בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136), והן לגבי הסדרי ניגוד עניינים של עובדי מדינה בכירים, שמינויים נעשה בידי הממשלה או טעון את אישורה.¹

הטיפול בהסדרים למניעת ניגוד עניינים מכאן ולהבא

14. על כן, מכאן ואילך, בעת עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים יפעלו הגורמים הרלוונטיים בדרך זו:

¹ להרחבה, ראו משרד המשפטים **דין וחשבון הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים** 68-71 (2018); יצוין, כי בדו"ח נקבע שהמלצה זו, בדבר פרסום יזום של הסדרי ניגוד עניינים, תעמוד בעינה למשך שנתיים, קרי עד חודש יולי 2021, ולאחר מכן תיבחן מחדש (ראו, עמ' 71 לדו"ח).

- א. בעת גיבושו של הסדר למניעת ניגוד עניינים יציין היועץ המשפטי של המשרד בפני העובד החותם על ההסדר, במפורש, שעל ההסדר חל חוק חופש המידע, ולכן ההסדר, ככלל, לא יהיה חסוי, למעט פרטים אשר יש לחסותם, בהתאם לעקרונות שיתוו להלן. היועץ המשפטי של המשרד יציין במפורש בגוף ההסדר כי יחולו עליו הוראות חוק חופש המידע.
- ב. בהתאם לחוק חופש המידע, יינתן חיסיון לפרטים הנכנסים לגדרם של החריגים הקבועים בסעיף 9(א) לחוק, ובכלל זה החריג הנוגע לפגיעה בפרטיות (סעיף 9(א)(3) לחוק). על כן, בעת עריכת ההסכם יתבקש העובד לציין בפני היועץ המשפטי את הפרטים הנופלים לדעתו בגדרי סעיף זה ואשר לדעתו יש לחסותם. כמו כן, עובד המבקש לחסות פרטים המצוינים בהסדר שנערך עמו מטעמים אחרים, יפרט לפני היועץ המשפטי של המשרד את הטעם לחיסיון המבוקש על ידו. היועץ המשפטי של המשרד יחליט אם יש לחסות את הפרטים אשר צוינו על ידי העובד ואם ישנם פרטים נוספים שיש לחסותם בהתאם להוראות חוק חופש המידע. במידת הצורך, יוכל היועץ המשפטי של המשרד להתייעץ עם הגורמים הרלוונטיים ממשרד המשפטים בנושא.
- ג. באשר למידע אשר העובד מבקש לחסות על בסיס העילה הקבועה בסעיף 9(ב)(6) לחוק נציין כי במקרים מסוימים, בהם מתבקש חיסיון על זהותם של לקוחות שהיו לעובד במסגרת עיסוקו הקודם – מחשש שגילוייה יגרום לפגיעה בסוד מסחרי או באינטרס מקצועי, יש לשקול, בין היתר, האם מדובר בלקוחות שעובדת היותם ללקוחותיו של העובד הינה ידועה בציבור, למשל בנסיבות בהן הדבר פורסם באתר האינטרנט של עסקו הקודם של העובד, לבין לקוחות שהקשר בינם לבין העובד לא נחשף בשגרה, כגון לקוחות של עורך דין. בנסיבות שבהן זהות הלקוחות פורסמה בציבור ועל כן לא צפויה חשיפתם במסגרת ההסדר לגרום לפגיעה, לא יהיה ככלל מקום לחסות מידע זה על בסיס סעיף 9(ב)(6) לחוק.
- ד. לאחר השלמת ההסדר למניעת ניגוד העניינים והסדרת נושא הפרטים החסויים, אם יהיו כאלה, יאושרו שני נוסחים של ההסדר למניעת ניגוד עניינים: האחד, נוסח מלא, אשר יכלול את חלקיו החסויים של ההסדר, והשני, נוסח פומבי, בו יושחרו החלקים החסויים (להלן: "**ההסדר המלא**" ו-"**ההסדר הפומבי**"), בהתאמה, כך שתינתן אפשרות להעביר עותק מן ההסדר הפומבי כמפורט להלן.
- ה. היועץ המשפטי של המשרד יעביר העתק מנוסחו המלא של ההסדר למנכ"ל המשרד ולנציב שירות המדינה. במידת הצורך, וככל שתפקידו דורש זאת, ימסור היועץ המשפטי של המשרד העתק מנוסחו המלא של ההסדר גם לגורם שייקבע כמחליפו של העובד לאותם נושאים שבהם הוא מצוי במצב של חשש לניגוד עניינים. הסדר למניעת ניגוד עניינים שיערך למנכ"ל המשרד, יועבר על ידי היועץ המשפטי של המשרד גם לידי השר הרלוונטי.

היועץ המשפטי של המשרד יעביר העתק מנוסחו הפומבי של ההסדר למבקר הפנימי של המשרד ולחשב המשרד.

- ו. הגורמים שיקבלו לידיהם את ההסדר המלא, ידאגו להחזיקו כפי שנהוג להחזיק חומר רגיש, כך שלא יגיע לידיהם של מי שאינם מוסמכים לעיין בו.
- ז. כל גורם אשר יבקש לדעת את מלוא המגבלות המוטלות על העובד, בין אם מדובר בעובד אחר הזקוק למידע לצורך תפקידו, ובין אם מדובר בגורם חיצוני – יופנה ליועץ המשפטי של המשרד, אשר יבחן כל בקשה לגופה. היועץ המשפטי של המשרד יאזן בין האינטרסים השונים הנוגעים לעניין, ובמידת הצורך יתייעץ עם היועץ המשפטי לממשלה, או עם נציגו, בנושא.
- ח. כאמור מעלה, כאשר מדובר בבעל תפקיד בכיר, אשר מינויו הוא בידי הממשלה או טעון אישורה,² או כאשר מדובר בשרים וסגני שרים, יש מקום לפרסם את ההסדר הפומבי באופן יזום מיד לאחר עריכתו, בכפוף לחריגים המנויים בחוק חופש המידע, כמפורט לעיל, ובכפוף לקבלת הסכמת בעל התפקיד. כלל ההסדרים ירוכזו ויפורסמו באתר משרד המשפטים, על מנת שהמידע יהיה זמין ונגיש לכלל הציבור.
- ט. הוגשה בקשת חופש מידע לקבלת הסדר ניגוד עניינים, תטופל הבקשה בהתאם להוראות חוק חופש המידע. ככלל, יועבר למבקש המידע בהסדר הפומבי, שנערך מראש בהסכמת הצדדים.
- י. יודגש כי בכל מקרה בו סבורה הרשות כי בנסיבות העניין עשוי האינטרס הציבורי להצדיק גילוי של מידע שאינו אסור לגילוי מכוח סעיף 9(א) לחוק, אך עשוי לפגוע בצדדים שלישיים (אם במסגרת פרסום יזום של ההסדר, אם במסגרת בקשת חופש מידע), יהיה צורך לפעול בהתאם לסעיף 13 לחוק חופש המידע, וליידע אותם על אפשרות גילוי המידע ועל זכותם להתנגד לכך. כך למשל, ככל שהרשות תבקש לחשוף הסדר הכולל פרטים הנוגעים ללקוחות שהיו לעובד טרם עבודתו בשירות המדינה, ושחשיפת זהותם עלולה לגרום להם לנזק מקצועי-כלכלי, הרי שטרם חשיפתם של פרטים אלה, יהיה על הרשות הציבורית לפנות לכל אחד מן הלקוחות, ליידע אותם על הכוונה לגלות את המידע ולאפשר להם להתנגד למסירתו. מקום בו התנגד צד שלישי למסירת המידע, על הרשות לתת דעתה לעצם ההתנגדות ולנימוקים הנלווים לה ככל שישנם, ולבחנם בהתאם להוראות חוק חופש המידע.
- יא. כמו כן, במקרה בו הרשות סבורה כי קיים עניין ציבורי בגילוי של מידע שיש בו כדי לפגוע בפרטיותו של צד ג', באפשרותה לפנות אליו על מנת לברר אם הוא מסכים לחשיפת המידע. יובהר כי העדר התנגדות אינו מספיק לעניין זה.

² מינויים אלה מוגדרים בפסקה 11.96 לתקשי"ר.

יב. יצוין כי קיום הליך כאמור ומורכבותו (האם מדובר במספר רב או במספר מצומצם של לקוחות), שיש בו להכביד על עבודתה של הרשות הציבורית, עשוי להיות גם מלכתחילה אחד השיקולים שישקלו בעת ההחלטה האם לחסות את הפרטים, מול התועלת הציבורית שבחשיפתם.

15. יצוין כי הגיונה של הנחיה זו יפה, בשינויים המחויבים, לגבי כלל ההסדרים למניעת ניגוד עניינים הנערכים בשירות הציבורי, לרבות מי שאינו "עובד ציבור". זאת מן הטעם שתכליות גילוי המידע כפי שפורטו לעיל, מתקיימות גם במקרים אלה.

נספח ע/10

**המקטעים הרלוונטיים מתקנון
שירות המדינה (עודכן לאחרונה
ביום 15.12.2024)**

עמ' 98

13.6 - עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים

13.61 כללי / 13.62 תחולה / 13.63 נוהל
עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים

13.61 - כללי

13.611

- (א) עובד ציבור לא יהיה מעורב, במישרין או בעקיפין, בטיפול בעניין שבו הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים ;
- (ב) עובד ציבור עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית כאשר עניין עליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו או תפקיד אחר שהוא ממלא ;
- (ג) ככלל, בחינת שאלת ניגוד העניינים וגיבוש פתרונה ייעשו בהתאם להנחיה מספר 1.1555 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ;
- (ד) מטרת נוהל זה לקבוע את ההליך הפרוצדורלי שבאמצעותו יובטח כי טרם איושן של משרות מסוימות וטרם העסקתם של יועצים חיצוניים במשרדי הממשלה או ביחידות הסמך (להלן - "משרדי ממשלה"), תיבחן סוגיית ניגוד העניינים לגבי המועמד לתפקיד (להלן - "המועמד"), ויינקטו צעדי מנע, לפי הצורך, שימנעו מצבים בהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים ;
- (ה) עם קליטת עובד חדש. בין אם נוהל זה חל עליו ובין אם לאו, תובא בפניו החובה להימנע מניגוד עניינים, באמצעות טופס מדף 2202/1.

(פא/12)

13.62 - תחולה

13.621

- (א) נוהל זה יחול על כל מועמד המתמנה למשרה מן המשרות שיפורטו להלן, בין אם הוא מתמנה למשרה דרך קבע ובין אם באופן זמני (במילוי מקום או במינוי בפועל) ובין אם המינוי הוא מתוך שירות המדינה או מחוץ לשירות המדינה ;
1. משרות שהמינוי להן הוא בידי הממשלה או טעון אישורה, כאמור בסעיף 11.96 ;
 2. משרות בהן דרגת השיא במתח הדרגות הצמוד לתקן המשרה היא אחת משלוש הדרגות העליונות בכל סולם דירוג. ואולם, לגבי משרות בדירוגים הבאים יחול נוהל זה כמפורט להלן :

(א) בדירוג העובדים הסוציאליים, הרוקחים, הביוכימאים והמיקרוביולוגים, האחים והאחיות, עובדי הוראה ועובדי מחקר - נוהל זה יחול על משרות בהן דרגת השיא במתח הדרגות הצמוד לתקן המשרה היא אחת משתי הדרגות העליונות בסולם הדירוג ;

(ב) בדירוג הפארה-רפואיים ודירוג הרנטגנאים - נוהל זה יחול על משרות בהן דרגת השיא במתח הדרגות הצמוד לתקן המשרה היא הדרגה העליונה בסולם הדירוג ;

(ג) בדירוג הרופאים - נוהל זה יחול על משרות בהן דרגת השיא במתח הדרגות הצמוד לתקן המשרה היא אחת מארבע הדרגות העליונות בסולם הדירוג.
 3. יועצים ועוזרים בלשכות שר, סגן שר, מנכ"ל ורב ראשי ;
 4. משרות נוספות שייקבעו על-ידי מנכ"ל המשרד (להלן - "המנכ"ל") או האחראי, ביחד עם היועץ המשפטי למשרד או ליחידת הסמך (להלן - "היועץ המשפטי"), שלאור היקף האחריות והסמכויות של הנושא בהם, לרבות סמכויות אכיפה ופיקוח הנתונות בידו או השווי הכספי של העניינים עליהם הוא מופקד, מן הראוי להחיל עליהן נוהל זה. רשימת המשרות כאמור, תעודכן מעת לעת ככל שיימצא לנכון ;
 5. מועמד להיות עובד מושאל לשירות המדינה, כהגדרתו בפסקה 19.110, וכן מועמד למשרה בשירות המדינה השווה בחופשה ללא משכורת או בתקופת שבתון ממקום עבודה אחר.
- (סס/28)
- (ב) בנוסף, נוהל זה יחול על כל מועמד המתמנה לתפקיד של יועץ חיצוני במשרדי הממשלה לפי פרק משנה 02.4 ;

- (ג) למען הסר ספק, יודגש כי אין ברשימת התחולה לעיל כדי לגרוע מהחובה הכללית של כל עובד להימנע מניגוד עניינים ומהצורך לערוך הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים לכל עובד או מועמד לעבוד בשירות המדינה שקיים בעניינו חשש לניגוד עניינים.
(פא/12)(סו/25)

13.63 - נוהל עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים

13.631

מועד בדיקת שאלת ניגוד העניינים

- (א) מובהר כי בכל מכרז, הליך בחירה אחר או הליך מינוי למשרה בשירות המדינה, תנאי לכניסתו לתפקיד של המועמד שייבחר (לרבות לגבי עובד המתמנה מתוך השירות), הוא בחינת סוגיית ניגוד העניינים ומילוי שאלון מתאים לאיתור חשש לניגוד עניינים, ובמידת הצורך, על-פי החלטת היועץ המשפטי, עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים;
- (ב) בדיקת סוגיית ניגוד העניינים, ובמידת הצורך חתימת המועמד על הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים, יתבצעו טרם מינוי המועמד לתפקיד, חתימת חוזה העסקה בינו לבין המדינה או כניסתו לתפקיד בפועל, לפי העניין ולפי המוקדם מביניהם;
- (ג) יודגש, כי במשרות שהמינוי להן הוא בידי הממשלה או טעון אישורה, כמפורט בסעיף 11.96, לא יובא המינוי בפני הממשלה או השר, לפי העניין, בטרם נבחנה סוגיית ניגוד העניינים על-ידי היועץ המשפטי של המשרד או יחידת הסמך, לפי העניין, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא מינה לכך, ובמידת הצורך עם היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה, ובטרם חתם המועמד למינוי על הסדר למניעת ניגוד עניינים, ככל שיידרש לכך; חובת התיאום עם נציבות שירות המדינה ונציג היועץ המשפטי לממשלה, לא תחול לגבי הסדר למניעת ניגוד עניינים של מועמד למשרת ראש נציגות בחוץ-לארץ המתמנה מתוך הסגל הדיפלומטי הקבוע של משרד החוץ; (פב/6)
- (ד) באחריות האחראי לוודא כי מועמד כאמור לא יחל לעבוד בשירות המדינה או למלא את תפקידו החדש (לגבי עובד המתמנה מתוך השירות) בטרם מולאו הוראות נוהל זה.
(פא/12)(עז/10)

13.632

מילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים

- (א) לאחר סיום הליכי הבחירה למשרה, יפנה האחראי בכתב, אל המועמד למשרה מן המשרות המפורטות בפסקאות 13.621 (א) ו-ב, בבקשה למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים (להלן - השאלון) טופס מדף 2202. העתק הפנייה יישלח ליועץ המשפטי, למנכ"ל ולמונה על העובד וכל גורם רלוונטי נוסף. המועמד יתבקש להחזיר את השאלון אל היועץ המשפטי כשהוא מלא על כל חלקיו ולאחר שחתם עליו בפני עורך דין;
- (ב) היועץ המשפטי רשאי להוסיף על השאלון כדי להתאימו לתפקיד ספציפי או לתפקידים מסוימים, וזאת בהתחשב בדרישת התפקיד ובשאר נסיבות העניין. במידת הצורך, יתייעץ היועץ המשפטי בנושא עם הממונה על העובד וכל גורם רלוונטי אחר.
(פא/12)

13.633

בחינת שאלת ניגוד העניינים ופתרונה

- (א) היועץ המשפטי יבחן האם, בנסיבות המקרה, קיים חשש לניגוד עניינים בין מילוי התפקיד על-ידי המועמד לבין ענייניו האחרים; במידת הצורך בהתייעצות עם הממונה על העובד;
- (ב) במידת הצורך ידרוש היועץ המשפטי מהמועמד הבהרות לתשובותיו, פרטים נוספים או התייחסות לעניינים נוספים, בכתב או בעל-פה;
- (ג) בבחינת שאלת ניגוד העניינים וגיבוש פתרונה יפעל היועץ המשפטי בהתאם להנחיה מספר 1.1555 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ויסתייע באמות המידה לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים;
- (ד) במקרים בהם לדעת היועץ המשפטי ניתן לנטרל את ניגוד העניינים בין עניינו האחר של המועמד לבין תפקידו בשירות המדינה בדרך של עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים, יערוך היועץ המשפטי הסדר כאמור לפי העקרונות המותווים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שהוזכרה לעיל;
- (ה) סבר היועץ המשפטי כי בנסיבות המקרה לא ניתן לנטרל את ניגוד העניינים בדרך של עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים, ואין מנוס מלפסול את המועמד מלשמש במשרה, יעביר את מסקנתו זו, טרם שיודיעה למועמד, ליועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה, אשר ייוועץ במידת הצורך ביועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו. פסילת מועמד מלשמש במשרה כאמור תיעשה באישור נציב שירות המדינה;

- (ו) ככלל, טרם קבלת החלטה בדבר פסילתו של מועמד מלכהן בתפקיד, צריך ליתן לו אפשרות, בכתב או בעל-פה, להסביר את עניינו ולהתמודד עם הקביעה לפיה הוא פסול מכהונה כאמור; זאת בפרט כאשר המדובר במצב דברים בו החשש לניגוד עניינים התעורר לאחר מינויו של בעל התפקיד או לאחר תחילת כהונתו בתפקיד;
- (ז) בכל מקרה של ספק, רשאי היועץ המשפטי לפנות ליועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, ובמידת הצורך ניתן לפנות בנושא גם ליועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה לשם התייעצות ותיאום;
- (ח) במשרות שהמינוי להן הוא בידי הממשלה או טעון אישורה ובמשרות שהמינוי להן הוא בידי שר משרי הממשלה, כמפורט בסעיף 11.96, יעביר היועץ המשפטי את טיוטת ההסדר למניעת ניגוד עניינים לאישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, ובמידת הצורך יעביר בנוסף לאישור היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה; הוראה זו לא תחול על מועמד למשרת ראש נציגות בחוץ-לארץ המתמנה מתוך הסגל הדיפלומטי הקבוע של משרד החוץ;
- (ט) יודגש, כי במקרים בהם סבר היועץ המשפטי כי מן הראוי לערוך למועמד הסדר למניעת ניגוד עניינים, חתימת המועמד על הסדר כאמור תהיה תנאי למינוי המועמד לתפקיד, לחתימת חוזה העסקה עמו או לכניסתו לתפקיד בפועל, לפי העניין ולפי המוקדם מביניהם.
(פא/12)(צ/10)(ט/17)

13.634

מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים

בכל הנוגע למתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים, יפעל היועץ המשפטי לפי הקבוע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 3.1005, וכן בהוראות הנוהל המסלימות שלהלן:

- (א) בעת גיבושו של הסדר למניעת ניגוד עניינים יציין היועץ המשפטי בפני המועמד החותם על ההסדר, במפורש, שעל ההסדר חל חוק חופש המידע, ולכן ההסדר, ככלל, לא יהיה חסוי, למעט אותם חלקים אשר המועמד יצביע על טעם כדין לחיסום. היועץ המשפטי יבקש מן המועמד לפרט בפניו את הטעם לחיסון המבוקש על-ידו, ויחליט האם ניתן לחסות את הפרטים המבוקשים על-ידי העובד, הכל בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1005 ולהוראות חוק חופש המידע. היועץ המשפטי יציין במפורש בגוף ההסדר כי יחולו עליו הוראות חוק חופש המידע;
- (ב) ההסדר ימוען אל הממונה הישיר של המועמד; היועץ המשפטי יעביר העתק מנוסחו המלא של ההסדר למניעת ניגוד עניינים, כולל חלקיו החסויים, גם לגורמים הבאים, תוך שידגיש בפני הממונה הישיר ובפניהם את העובדה שהם כוללים מידע אישי ורגיש:
1. למנכ"ל המשרד או יחידת הסמך;
 2. לנציב שירות המדינה;
 3. לשר הממונה על המשרד - במקרה שההסדר הוא של מנכ"ל המשרד או יחידת סמך.
- (ג) גורמים אלה, אשר יקבלו לידיהם ההסדר במלואו, יחזיקו בו באופן שנהוג לשמור מסמכים רגישים ואישיים, כך שלא יגיע לידיהם של מי שאינם מוסמכים לעיין בו. בהתאם לכך, יש לשמור את ההסדר המלא בתיק האישי של העובד, תוך הפרדת החלק החסוי, אם יש כזה, מיתר הוראות ההסדר. החלק החסוי יישמר בתיק באופן חסוי, בהתאם להוראות פסקה 93.122 בשינויים המחויבים;
- (ד) היועץ המשפטי אחראי להפריד בין חלקיו החסויים של ההסדר, אם יש כאלה, ולהעביר עותק מחלקיו הלא חסויים של ההסדר לגורמים הבאים בתוך המשרד:
1. לסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש;
 2. לחשב;
 3. למבקר הפנימי;
 4. לגורם שנקבע, על-פי ההסדר, כמחליפו של העובד לאותם נושאים בהם הוא מנוע מלטפל עקב החשש לניגוד עניינים. במידת הצורך וככל שתפקידו של המחליף דורש החזקת עותק ההסדר המלא, יועבר אליו הנוסח המלא של ההסדר, לפי שיקול הדעת של היועץ המשפטי;
 5. לכל גורם רלוונטי במשרד, בהתאם לשיקול דעתו של היועץ המשפטי.
- (ה) הגורמים המקבלים לידיהם עותק מחלקיו הלא חסויים של ההסדר, כאמור בנסמן (ד) לעיל, יחזיקו בו כפי שנהוג להחזיק מסמכים אישיים, כך שלא יגיעו לידיהם של מי שאינם מוסמכים לעיין בו;
- (ו) בכפוף להוראות חוק חופש המידע וההנחיות המוזכרות לעיל, יוכל כל מבקש לקבל עותק מן ההסדר, למעט החלקים שנקבע כי יהיו חסויים, אם יש כאלה;

- (ז) כל גורם המבקש לדעת את מלוא המגבלות המוטלות על העובד, בין אם מדובר בעובד אחר הזקוק למידע לצורך ביצוע תפקידו, ובין אם מדובר בגורם חיצוני, יופנה ליועץ המשפטי, אשר יבחן כל בקשה לגופה בהתאם להוראות חוק חופש המידע ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה;
- (ח) במשרות שהמינוי להן הוא בידי הממשלה או טעון אישורה, כמפורט בסעיף 11.96, יפורסמו החלקים הלא חסויים של ההסדר באופן יזום מיד לאחר עריכת ההסדר, באתר משרד המשפטים, וזאת בכפוף לחריגים המנויים בחוק חופש המידע ובהסכמת המועמד למשרה.
(פא/12)(ט/17)

13.635

חובת עדכון

- (א) היועץ המשפטי יזהיר את המועמד כי האחריות להימנע מהיקלעות למצב של ניגוד עניינים מוטלת עליו. לכן מוטל עליו להיוועץ ביועץ המשפטי בכל מקרה של ספק בדבר יישום הוראות ההסדר. לכן, בכל מקרה בו יתעורר ספק בדבר יישום הוראות ההסדר או סוגיות שלא נצפו מראש שעשויות להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, עליו להיוועץ ביועץ המשפטי ולפעול לפי הנחיותיו. כן יזהיר היועץ המשפטי את המועמד כי אם חל שינוי בתוכן הצהרתו בשאלון, מחובתו לפנות אל היועץ המשפטי, למסור לו, בכתב, את מלוא המידע הרלוונטי ולפעול לפי הנחיותיו;
- (ב) בכל שנה קלנדרית, במהלך חודש ינואר:
1. יפנה האחראי באופן אישי אל עובדי המשרד במשרות שהמינוי להן הוא בידי הממשלה או טעון אישורה ובמשרות שהמינוי להן הוא בידי שר משרי הממשלה, כמפורט בסעיף 11.96, ויבקש מהם לדווח האם חל שינוי בנתונים שמסר העובד במסגרת השאלון. לפניה זו יצורף השאלון שמילא העובד והסדר ניגוד העניינים שנערך בעקבותיו. ככל שחלו שינויים, על העובד האמור לדווח עליהם ליועץ המשפטי של המשרד, אשר יבחן האם יש צורך בעדכון ההסדר למניעת ניגוד עניינים;
 2. יפנה האחראי בפניה כללית לעובדי המשרד, ויזכיר להם את העיקרון האוסר עליהם להימצא במצב של ניגוד עניינים והצורך לפנות ליועץ המשפטי של המשרד בכל מקרה שבו מתעורר חשש לניגוד עניינים. במסגרת זו, יתבקשו העובדים שנדרשו למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, לבחון אם חלו שינויים בנתונים שמסרו במסגרת זו, ואם כן לדווח על כך ליועץ המשפטי של המשרד.
(פא/12)

13.636

היחס בין ההוראות בעניין היתר עבודה פרטית לבין ההסדר למניעת ניגוד עניינים

- (א) יודגש כי מילוי השאלון ועריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים, על כל שלבי הבירור וגיבוש תנאי ההסדר, כמפורט בנוהל זה, אין בהם כדי להחליף את החובה לקבל היתר עבודה פרטית על-פי הוראות פרק משנה 42.4;
- (ב) היועץ המשפטי רשאי להתנות את הטיפול בעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים בהגשת בקשה לעבודה פרטית על-ידי המועמד ובהכרעה בה.
(ט/22)

13.637

הדרכה לעובדי המשרד

האחראי, באמצעות הממונה על ההדרכה במשרד או ביחידת הסמך ובשיתוף היועץ המשפטי של המשרד, יפתח ויארגן פעולות הדרכה לעובדי המשרד בנושא מניעת ניגוד עניינים, מעת לעת ובמידת הניתן בתדירות של אחת לשנה. פעולות הדרכה אלו יכול שיהיו ייחודיות לנושא זה ויכול גם שהן תהיינה משולבות בפעולות למידה אחרות המתקיימות במסגרת תכנית הלמידה השנתית של המשרד.
(פא/12)