

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: כ"ו אייר התשנ"ו, 15 מאי 1996 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 חשון התשס"ט, נובמבר 2008 מספר הנחיה: 1.1907	הגבלות לקראת ולאחר פרישת שרים וסגני שרים

הגבלות לקראת פרישה ולאחר פרישת שרים וסגני שרים

1. במסגרת תפקידם מוקנים לשרים ולסגניהם סמכויות רבות וכוח השפעה רב. כוח זה הוקנה להם על מנת לשרת את הציבור כולו. בעת הפרישה מהעולם הפוליטי והמעבר לעולם העסקי עלולות לעלות טענות כי כוח השררה נוצל לרעה. הנחיה זו נועדה להנחות את השרים לקראת פרישתם על מנת למנוע ולו מראית עין של ניצול כוחם לרעה.

2. בנוסף, עולה בתקופה זו קושי במישור ניגוד העניינים:

"יש ובעל התפקיד אינו נמצא במצב של ניגוד עניינים עם כניסתו לתפקידו ואף לא במשך כהונתו, אולם לקראת פרישתו כאשר הוא מתכנן את עתידו, הוא מתכוון להתקשר דווקא עם גוף עמו הוא מקיים קשרי עבודה.

החשש לניגוד עניינים מתעורר בתקופה שהוא עדיין ממלא את תפקידו הציבורי אולם בתודעתו נמצא כבר האינטרס של הגוף בו הוא עומד להיות פעיל. כדי להקהות את המצב, שבו יהיו לנגד עיניו האינטרס הנוכחי והאינטרס העתידי, ניתן לקבוע מראש פסק זמן בין סיום התפקיד הציבורי לבין תחילת הכהונה בתפקיד החדש, פרק זמן הידוע כ"תקופת צינון".
(ט' שפניץ וו' לוסטהויז, ניגוד עניינים בשירות הציבורי, ספר אורי ידין (ב' 315, 326).

בתקופה שלקראת פרישת שר מתפקידו

3. בתקופה שלקראת פרישת שר, חלים הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן – הכללים), לרבות חובתו של השר, הקבועה בסעיף 4 לכללים, לנהל את ענייניו כך שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים. מכללים אלו יש לגזור איסור מוחלט על שר מכהן ליצור קשר עם גופים כלכליים הנזקקים לשר או למשרדו, לשם בירור אפשרויות תעסוקה, או אפשרויות מסחריות אחרות לאחר פרישתו, וכל שכן התקשרות ממש.

בדומה, יצירת קשר עסקי על ידי השר עם גופים הנזקקים למשרדי ממשלה אחרים מעלה קושי במישור של ניגוד עניינים, ובמקרים רבים תהיה אסורה, ואולם קשה לקבוע כלל גורף

בהקשר זה. לפיכך, על שר המבקש ליצור קשר עם גופים כלכליים שאינם נזקקים למשרדו, לפנות למבקר המדינה על מנת לקבל את חוות דעתו.

בתקופה שלאחר פרישת השר מתפקידו

4. בסעיף 14 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א - 1951 (כפי שתוקן בתשנ"ז, ס"ח 1625, עמ' 164), נקבעו איסורים מפורשים על ראש הממשלה, שרים או סגני שרים, בקשר לעיסוקם שלאחר תום כהונתם:

"(א) חבר הכנסת, שר וסגן שר, אסור לו להשתמש בתואר תפקידו בכל פעולה הכרוכה בעסקו או במקצועו.

(ב) מי שהיה חבר הכנסת, ראש ממשלה, שר או סגן שר, אסור לו, לאחר תום כהונתו, להבליט בכתב בכל עניין הכרוך בעסקו או במקצועו את העובדה שהיה חבר הכנסת, ראש ממשלה, שר או סגן שר.

(ג) מי שהיה ראש הממשלה או שר, אסור לו, שלוש שנים לאחר תום כהונתו כראש הממשלה או כשר, להיות חבר בהנהלת חברה או איגוד אחר שקיבלו בזמן כהונתו זכיון מהמדינה.

(ד) מי שהיה סגן שר, אסור לו, שלוש שנים לאחר תום כהונתו כסגן שר, להיות חבר בהנהלת חברה או איגוד אחר שקיבלו בזמן כהונתו זכיון מהמדינה באמצעות המשרד שבו הוא כיהן כסגן שר.

(ה) העובר על הוראה מהוראות סעיף זה, דינו - מאסר עד שתי שנים או קנס עד שלושת אלפים לירות או שני העונשים כאחד."

5. בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן – החוק) נקבעו שורה של מגבלות לאחר פרישה משירות הציבור. הרציונל שעומד בבסיס החוק תומצת בבהירות בדברי ההסבר להצעת החוק (הצ"ח 772, 24.4.1968 בעמ' 209):

"מטרת ההצעה היא למנוע תופעות שליליות בשירות הציבור הכרוכות בניצול קשרים אישיים של עובד הציבור שרכש בתוקף תפקידו לפני פרישתו. כל זמן שהעובד נמצא בשירות יש בניצול קשרים אלה למטרות אישיות משום פגיעה בכללי המשמעת ויש בידי מעבידו אמצעי הרתעה מתאימים. לא כן המצב אחרי פרישתו של העובד. הוא עשוי להעמיד את קשריו עם מוסדות ציבור, שרכש במילוי תפקידו, לרשותם של אנשים הנושאים ונותנים עם אותם מוסדות. הוא עשוי להגיע למעמד באותם עסקים שהיו נתונים לטיפולו בהיותו עובד ציבור, ויש למנוע שאפשרות זו תשפיע עליו בשעת מתן החלטה".

יושב-ראש ועדת העבודה, אמר בשעתו בהביאו את הצעת החוק לקריאה שניה ושלישית, כי החוק -

**"נמנה עם מערכת אותם חוקים הבאים לבצר ולחסן את דמותה
החברתית של המדינה מפני פגיעות בטוהר המידות והמוסר הציבורי..."**

הרינון המוצדק בתוך הציבור על התופעות השונות שנתגלו עם ניצול
היחסים והקשרים, שיצר לעצמו העובד בזמן שירותו, כבסיס לקבלת
הנאות שונות לאחר פרישתו, כגון, קבלת משרה במפעלים שאיתם בא
במגע בזמן כהונתו, ייצוג ממפעלים, חברות במוסדות ממשלתיים
וציבוריים, מתוך ניצול הידע שרכש בכהונתו הקודמת..."
(דברי הכנסת התשכ"ט 3157)

6. אף שהוראות חוק זה עוסקות בעובדי ציבור ולא בשרים ובסגני שרים, ההיגיון שבבסיסן יפה גם לגבי שרים וסגניהם, ואולי אף מכוח קל וחומר. לכן ההגבלות שבחוק חלות בשינויים המחויבים, על שרים וסגני שרים מכוח עקרונות המשפט המנהלי בכלל, ודיני ניגוד העניינים בפרט. בית המשפט עמד על טעמים אלו:

**"אכן, מקובל עלינו כי לא הרי נבחר ציבור כהרי עובד ציבור. הראשון
נבחר על-ידי העם ועומד לשיפוט. השני נבחר על-ידי נבחר העם ועומד
לשיפוטם, אך שוני זה אין משמעותו כי נבחר העם עומד לפני דין הבוחר
בלבד, ורק במקרים חריגים ויוצאי-דופן הוא יעמוד גם לדין המשפט. דין
הבוחר אינו בא במקום דין המשפט ואין הוא יכול להחליפו. אכן, דווקא
עובדת היותו של אדם נבחר ציבור מחייבת אותו ברמת התנהגות קפדנית
יותר, אתית יותר, מעובד ציבור "רגיל". מי שנבחר על-ידי העם צריך
לשמש מופת לעם, נאמן לעם וראוי לאמון שהעם נתן בו".
(בג"צ 4267/93, 4287, 4634 אמייתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר
המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 470.)**