

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - אתיקה
תאריך: ט' חשוון תשע"ח, 29 אוקטובר 2017 עדכון: מאי 2019 מאי 2020 מספר הנחיה: 1.1712	ניגוד עניינים של נבחר ציבור בגין קבלת תרומה

## ניגוד עניינים של נבחר ציבור בגין קבלת תרומה

### רקע

1. בשנים האחרונות התעוררו מספר מקרים שבהם עלה חשש לניגוד עניינים בתפקידו של שר, בגין תרומות שהוא קיבל במהלך בחירות מקדימות ('פריימריז'). לא אחת, מתברר כי אדם שתרם לשר, מושפע בעסקיו ובענייניו האישיים באופן ממשי מהחלטות השר והמשרד שבראשו הוא עומד, וזאת אף בנסיבות שבהן התרומה ניתנה לפני כהונתו של השר בתפקיד הרלוונטי. מצב זה עלול לעורר חשש לניגוד עניינים, בין היתר על רקע החשש שהתורם יצפה לקבל יחס חיובי ממי שקיבל ממנו תרומה, יהא תפקידו בעתיד אשר יהא. שאלות דומות התעוררו בקשר עם נבחר ציבור בשלטון המקומי, העשויים גם הם ליהנות מתרומות מן הציבור לקראת הבחירות המקומיות. נכון להיום, נושא זה מטופל באופן ספורדי, באמצעות חוות דעת פרטניות במקרים שבהם מתעוררת טענה לניגוד עניינים והנחיה זו מבקשת לקבוע את הכללים והעקרונות לבחינת העניין.

2. הנחיה זו מתייחסת לנבחר ציבור – בממשלה: ראש הממשלה, שרים וסגני שרים, וכן בשלטון המקומי: ראשי רשויות מקומיות וחברי מועצה (לעיל ולהלן בהנחיה זו – נבחר ציבור). ההנחיה אינה עוסקת בדיון החל על חברי הכנסת.

3. כזכור, לגבי שרים וסגני שרים, מניעת האפשרות לניגוד עניינים מוסדרת בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים ('פ' התשס"ג, 1136). הלכה למעשה, בנסיבות ספציפיות שבהם מתעורר חשש לניגוד עניינים, ההכרעה האם מתקיים חשש לניגוד עניינים ומהם הצעדים בהם יש לנקוט נעשית בהתאם לחוות דעת פרטנית של היועץ המשפטי לממשלה (ראו כלל 7 לכללים).

4. לגבי השלטון המקומי, יש להעיר כי הנחיה זו ניתנת גם על רקע תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הקובע מנגנון מחייב לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים לנבחר ציבור המכהנים כחברי הוועדה המקומית לתכנון ובניה, תוך מעורבות מסוימת של השלטון המרכזי בקביעת ההוראות הכלליות הנוגעות לעניין. יש לציין כי העקרונות האמורים בהנחיה רלוונטיים גם לתחומים אחרים שבהם מטפלים נבחר ציבור ברשות המקומית בעניינים הנוגעים לתורמים, אף ללא מעורבות של השלטון המרכזי.

5. הנחיה זו עוסקת בכללים שלפיהם על נבחר ציבור להגביל את עצמו מלכתחילה, על מנת לעמוד בסטנדרטים אובייקטיביים למניעת ניגוד עניינים במסגרת סמכותם המינהלית ואחריותם הציבורית. פעולה בניגוד לכללים אלו, עלולה לפגום בתוקף המשפטי של האקט

המינהלי שנבחר הציבור נוקט בו, ובמקרים חמורים, אותה פעולה עלולה אף להתגבש לכדי עבירה פלילית של שוחד או מרמה והפרת אמונים.

### תרומות למועמדים לכנסת ולרשויות מקומיות

6. כידוע, פרק ב' לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המפלגות), מסדיר את אופן קבלת המימון של מי שמשתתף בבחירות מקדימות לבחירת מועמדי מפלגה לאחד מן התפקידים המנויים בחוק (ובכלל זה, לתפקידי ראש ממשלה, חבר כנסת, ראש רשות מקומית וחבר מועצה). החוק קובע הוראות שונות למועמדים המתמודדים לרשימה של מפלגה, למועמדים לראשות מפלגה, וכן למועמדים שאינם חברי מפלגה.

7. באופן כללי, חוק המפלגות מגביל את גובה התרומה המירבית לתורם, מחייב בדיווח למבקר המדינה ובשקיפות לציבור, ומקנה למבקר המדינה סמכויות פיקוח ובקרה על חשבונות המועמדים. סכומי התרומה המירביים לפי החוק משתנים לפי ההקשר שבו ניתנת התרומה. בבחירות מקדימות של מפלגה, הסכום המירבי שמועמד יכול לקבל מתורם עומד על **11,520 ₪** (וזאת בכפוף לתקרת התרומות הכללית המותרת למועמד כאמור בסעיף 28(ו)). אם מדובר במועמד לראשות מפלגה ומספר בעלי זכות הבחירה עולה על 50,000, סכום התרומה המירבי של תורם הוא **46,010 ₪**. לגבי אדם שהודיע ברבים על כוונתו להתמודד בבחירות בכנסת במסגרת מפלגה שטרם הוקמה, בתנאים הקבועים בחוק, סכום התרומה המירבי עומד על **10,000 ₪** (הסכומים נכונים ליום עדכון ההנחיה).

8. בכל אחד מהמקרים המנויים לעיל, במקרה שבו ניתנות מספר תרומות מתורם ומן הסמוכים על שולחנו – רואים אותן כתרומה אחת. כמו כן, ככלל, החוק קובע כי ניתן לקבל תרומה רק מיחיד ולא מתאגיד. בנוסף, החוק מציין כי הלוואה (למעט מתאגיד בנקאי) וערבות – דינן כדיוח תרומה. הלכה למעשה, בכל המקרים המנויים לעיל, רשימת התרומות שעליהן דיווח המועמד – לרבות שם התורם וכתובתו, וסכום התרומה – מתפרסמת במלואה באתר מבקר המדינה. יצוין כי החוק מתייחס באופן דומה גם לתרומה הניתנת בשווה כסף (כגון בשירות ללא תמורה, במתן הנחה וכדומה), ובמקרה כזה יש להעריך את שוויה של התרומה ולדווח גם עליה.

9. יצוין כי במסגרת תיקון מס' 24 לחוק המפלגות (חוק המפלגות) (תיקון מס' 24), התשע"ח-2018, פורסם בס"ח 2680, כ' בטבת התשע"ח, 7.1.2018 עמ' 98, הוסף לפרק ב' לחוק המפלגות סימן ד' הקובע בתנאים מוגדרים הסדר בדבר מימון ציבורי בבחירות מקדימות לתפקיד חבר כנסת הסדר זה מעמיד למתמודדים בבחירות כאמור, בדגש על מתמודדים שהם שרים, סגני שרים וחברי כנסת (אף שלא רק הם) מקורות מימון ציבוריים לשם מימון ההתמודדות, כל זאת כאמור בתנאים מוגדרים שנקבעו ותוך סיוג האפשרות לקבלת תרומות. הדברים האמורים להלן בהנחיה זו באשר לקבלת תרומה לצרכי התמודדות בבחירות מקדימות לתפקיד חבר כנסת מתייחסים מטבעם של דברים לנסיבות שבהן הדבר מתאפשר לפי תיקון מס' 24 לחוק המפלגות.

10. גם בבחירות לשלטון המקומי, ישנו הסדר המקנה אפשרות לקבלת תרומה. בהתאם להוראות חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן – חוק מימון בחירות ברשויות מקומיות), בבחירות לרשויות המקומיות רשאית רשימה או סיעה לקבל תרומה בתנאים די דומים לאלה שנקבעו בחוק המפלגות, ואולם רף התרומה המקסימלי, בכל מקרה, עומד על 5,000 ₪ לתורם. הבדל נוסף נעוץ בעובדה שהתרומות אינן ניתנות לאדם מסוים אלא לרשימה או לסיעה – למעט במקרים חריגים שבהם מתקיימת בחירה ישירה לראש הרשות ללא רשימות מועמדים (במועצות אזוריות, ובהליך של בחירות מיוחדות לראש רשות), בהם רשאי המועמד עצמו לגייס תרומות באותם תנאים. בנוסף, בשונה מהאמור לעיל לגבי תרומות למועמד בפריימריז, רשימה או סיעה רשאיות לקבל הלוואה או ערבות בסכום שאינו מוגבל. יש לציין כי דין מיוחד חל על תרומה הניתנת למפלגה או סיעה בכנסת (להלן – סיעת אס), הפועלת ברמה הארצית, לצורך בחירות לרשויות המקומיות – במקרה כזה, תרומות מכל הארץ עשויות להיות מופנות לסיעת אס כגורם מרכזי, כך שסיעת האס מקצה סכומי כסף ל'סיעות הבת', ברמה המקומית, ולפיכך, במקרה כזה אין בהכרח קשר ישיר בין התורם ובין הסיעה.

11. לגבי שני החיקוקים הללו, ניתן לומר באופן כללי, כי הוראותיהם מבטאות איזון בין זכויותיהם הפוליטיות של המועמדים ושל הבוחרים, לבין ערך השוויון בין המועמדים, באופן המביא בחשבון גם את החשש מפני יחסי התלות בין תורם ספציפי ובין נבחר הציבור, ואת החשש מפני פגיעה אפשרית בטוהר המידות הכרוכה בקבלת תרומות.

12. על פי המנגנון הקיים בחוק, במקרים שבהם אין מימון ממלכתי והחוק מאפשר גיוס תרומות, האיזון האמור מושג באמצעות הגבלות על סכום התרומה, ההלוואה או הערבות ועל מקורן, ובאמצעות השקיפות. הגבלות אלה מפחיתות את אפשרותו של תורם בודד להשפיע באופן ניכר על הצלחותיו של נבחר הציבור, ובכך היא מפחיתה את התלות של נבחר הציבור בתורם זה או אחר. בפועל, המועמד נדרש לקבל תרומות ממספר רב של תורמים באופן שיביא להפחתת המשקל של כל תורם בהצלחת נבחר הציבור לכדי חלק מוגבל בהיקפו. ההגבלה על קבלת תרומות, הלוואות וערבויות מתאגידים מבטאת את העובדה שהמימון לא אמור להיות כלי להשפעה אינטרסנטית של תאגיד (שמטבע הדברים אין לו השתייכות פוליטית), אלא להיות קשור להזדהות הפוליטית של אזרח עם רעיונות פוליטיים או עם אישיות פוליטית. השקיפות בזוהר התורמים מביאה לכך שעין הציבור עשויה להיות פקוחה על התנהלותו של נבחר הציבור – הוא יידע שאם הוא ייטה לטובתו של התורם ויפעל לקידום ענייניו, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם חובותיו כנאמן הציבור, הדבר עלול להתגלות.

#### **חשש לניגוד עניינים של נבחר ציבור ביחס לתורמים**

13. על אף האמור לעיל, המצב הנוכחי אינו מייתר את הצורך להתמודד עם החשש כי נבחר ציבור שקיבל תרומה יהיה במצב של ניגוד עניינים, וזאת כאשר הוא יידרש לקבל החלטות העשויות להשפיע על מי שתורם לו כספים. החשש לניגוד עניינים הגלום במקרה זה נובע מציפיה אפשרית של התורם, שמקבל התרומה ייטה לטובתו בבוא העת. הכללים בדבר הימנעות

מניגוד עניינים מבוססים על אמות מידה אובייקטיביות, והחשש הוא כי הטיה לטובת התורם טבועה בסיטואציה, יהיו אשר יהיו מניעיו של התורם. חשש דומה עשוי להתקיים גם כאשר התורם העניק הלוואה או ערבות – זיקה כספית מתקיימת בין הצדדים כל עוד ההלוואה לא הוחזרה וכל עוד הערבות לא פקעה, וזיקה אחרת, נובעת מעצם הנכונות להירתם לטובת המועמד (במקרים רבים אף בתנאים נוחים מן המקובל בהלוואה מגורם אחר), והיא עשויה להימשך גם לאחר החזרת ההלוואה ופקיעת הערבות.

14. כאמור לעיל, הכללים מורים על עריכת חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה במקרה של ניגוד עניינים אצל שרים וסגני שרים. בדומה למקובל לגבי עובדי מדינה, יש צורך לפעול לכך שתיערך מראש הגדרה ברורה של האינטרסים שיש בהם כדי להקים ניגוד עניינים, ושל המגבלות הנגזרות מהם. בהקשר זה, נראה כי מערכת היחסים בין נבחר הציבור ובין מי שתרמו לו כספים עדיין טעונה הסדרה והבהרה.

15. על רקע האמור לעיל, השאלה הראשונה העומדת על הפרק היא האם ההסדרים הקבועים בחוק המפלגות ובחוק מימון בחירות ברשויות מקומיות הם בגדר הסדרים מספקים לצורך זה, ובעיקר – האם המגבלות על גובה התרומה ומקורותיה, ומתן הפומבי לעצם קיומה של התרומה – מרפאות את חשש ניגוד העניינים ומנטרלות אותו. מטבע הדברים, גובה התרומה מהווה שיקול משמעותי, וכאמור לעיל, הרף המקסימלי משתנה ממקרה למקרה, ויש לתת את הדעת להבדלים בין המצבים השונים.

16. אשר למישור העקרוני, כבר נקבע בפסיקה שאין לפרש את הוראות המחוקק ככאלו שנועדו לצמצם או לסייג את תחולתו של האיסור להימצא בניגוד עניינים, בהיותו כלל מכללי הצדק הטבעיים, אלא אם הדבר נאמר במפורש בחוק, וכאשר החוק אינו מתייחס כלל לשאלת ניגוד העניינים – הרי שהאיסור עומד בעינו (וראו בהרחבה בבג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' ראש עיריית פתח תקווה**, פ"ד לד(2) 566). הדעת נותנת שעיקרון זה יפה גם לענייננו – עצם העובדה שנושא התרומות הוסדר בחקיקה, אינה שוללת אפשרות של ניגוד העניינים בתפקיד העתידי של מקבל התרומה.

17. אף לגופו של עניין, המגבלות שנקבעו בכדי למנוע חשש לניגוד עניינים אינן בהכרח מספקות. כאשר מדובר בסכומים משמעותיים, לא מן הנמנע כי התרומה תביא ליצירת תלות הדדית, או למצער מראית עין של תלות, כאמור, ובמקרים אלו החשש מפני הטיה לטובתו של התורם עומד בעינו.

18. בנסיבות שנראה שישנה או עלולה להיות תלות הדדית, מובן כי עצם קיומה של שקיפות בזהות התורמים אינה מהווה מענה מספק. ככלל, מקום שקיים חשש לניגוד עניינים, החשש הוא מפני שיקולים זרים ואישיים שיעמדו בבסיס החלטותיו של בעל הסמכות או לעיתים מראית עין של חשש כזה; חששות אלה, עומדים בעינם גם אם עצם התרומה, זהות התורם והיקף התרומה מפורסמים ברבים. בנוסף, יש לזכור כי שקיפות של שמות התורמים בלבד, אינה מעניקה תשתית מספקת לבחינת מכלול הזיקות – ובכלל זה הזיקות המשפחתיות

והעסקיות – של אותם תורמים אל העניינים העשויים להיות מסורים לסמכותו של נבחר הציבור בתפקיד הציבורי שאותו ימלא לאחר הבחירות.

19. יש לתת את הדעת לכך שההסדר החקיקתי המאפשר את קבלת התרומות מתייחס לנבחר ציבור באשר הם, כאשר הם מועמדים לתפקיד חבר הכנסת. העיקרון האוסר על עובד הציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים תקף בראש ובראשונה לגבי מי שממלא תפקידים ביצועיים ברשות המבצעת; גם אם עיקרון זה רלוונטי למילוי תפקידו של חבר כנסת בנסיבות מסוימות, ההשלכות לגבי שרים וסגני שרים, הנמנים על הרשות המבצעת, הן משמעותיות יותר. גם מטעם זה, אין לראות בהסדר החקיקתי מענה מספק לבעיית ניגוד העניינים שיכול להתעורר בתפקידו הביצועי של נבחר הציבור, במסגרת תפקידו כחבר הממשלה.

20. אשר על כן, יש לקבוע כי מתן תרומה, הלוואה או ערבות לנבחר ציבור עלול לעורר חשש לניגוד עניינים, חרף קיומו של הסדר חקיקתי שנועד לצמצם את יחסי התלות בין התורם לנתרם. כאמור, יש משמעות גם לגובה התרומה, ויהיו מקרים שבהם פוחת משמעותית החשש לניגוד עניינים – נתייחס לכך בהרחבה להלן.

21. סיטואציה אחרת היא כאשר ניתנת תרומה למפלגה. באופן כללי, ההנחה היא שהעניין האישי של מועמד כזה או אחר שיוצרת תרומה למפלגה הוא רחוק יותר מאשר תרומה הניתנת למועמד עצמו. תרומה מסוג זה אינה נושאת את האופי האישי הנוצר במקרה של מועמדות אישית, כאשר בין התורם לבין הנתרם נוצרת מערכת יחסים של אמון אישי, והחשש לניגוד עניינים המתעורר הוא פחות באופן משמעותי. יחד עם זאת, במקרים מסוימים, תרומה למפלגה עשויה להתפרש ככזו שיוצרת מערכת יחסים של מחויבות הדדית בין התורם לבין העומד בראש המפלגה. כך למשל, בנסיבות שבהן התרומה ניתנת לצורך הקמת מפלגה, הנבנית על מוניטין אישי של אדם דומיננטי העומד בראשה. זהו מקרה ייחודי, אשר יהיה צורך לבחון אותו לגופו בהתאם לנסיבות הרלוונטיות.

22. הדברים האמורים לעיל רלוונטיים גם בנוגע לתרומות העשויות להינתן לנבחר ציבור בשלטון המקומי, לצורך מימון הבחירות לרשויות המקומיות, אך בהקשר זה ישנם מאפיינים מיוחדים שיש לתת עליהם את הדעת:

(א) בבחירות המקומיות, ככלל, התרומות ניתנות לרשימות מועמדים, ולא לנבחר ציבור ספציפי. עם זאת, נראה כי ההתמודדות הפוליטית בשלטון המקומי נושאת במידה רבה אופי אישי – רשימות רבות מתפרסמות בעיקר בזכות שמו של העומד בראשן, והסיעה כולה מזוהה איתו באופן אישי. כך במיוחד לגבי רשימה שמעמידה גם מועמד לראשות הרשות, הנתון באופן אישי לבחירה ישירה, ונהנה באופן אישי מכספי הקמפיין הסיעתי. על כן, חרף העובדה שהתרומה ניתנת לרשימה ולא למועמד, ישנו זיהוי ברור בין הרשימה ובין העומד בראשה, והרי כאמור לעיל, יש זיקה בין התורמים ובין המועמד באופן אישי. כך גם בשני המקרים החריגים הנוספים שצוינו לעיל – בחירות לראשות מועצה אזורית ובחירות מיוחדות לראשות מועצה – שבהם הבחירה היא ישירה והתרומות יכולות להינתן במישרין. יש לזכור עם זאת שהקשר בין התורמים

ובין הסיעה או העומד בראשה אינו מתקיים במקרה שבו התרומות ניתנו למפלגה, ברמה הארצית. הלכה למעשה אפוא, ניגוד עניינים אישי בגין קבלת תרומה יכול להתעורר בדרך כלל רק אצל חבר מועצה שנבחר בראש רשימת מועמדים, ורק ביחס לתרומות שהרשימה קיבלה במישרין, ולא למימון המועבר לרשימה מסיעת האם.

(ב) בשלטון המקומי, סכומי התרומה הם נמוכים יותר (לכל היותר 5,000 ₪), וכפי שיובהר להלן – יש לכך השלכה מעשית על הכללים שייקבעו.

### חזקה לעניין תרומות בסכום גבוה

23. ההנחה שתרומה שהתקבלה בעבר מעוררת חשש לניגוד עניינים כבר התקבלה במספר חוות דעת שניתנו על ידי היועץ המשפטי לממשלה בשנים האחרונות. נוכח ריבוי המקרים ושאלות שהתעוררו בנושא, מצאנו לנכון לחדד את העקרונות שלפיהם יש לערוך את חוות הדעת בנושא, ובכלל זה את גובה התרומה שמעוררת חשש לניגוד עניינים וכן את משך התקופה שבה יש לקחת בחשבון את דבר קיומה של זיקה לתורם.

24. אין חולק כי גובה התרומה מהווה שיקול רלוונטי. גם בתוך טווח התרומות המותר, המתואר לעיל, אין דומה מי שתורם מאות שקלים או אף אלפים בודדים למי שתורם עשרות אלפי שקלים. על כן יש להוסיף את העובדה שנבחר הציבור נזקקים בפועל לתרומות של עשרות ואף מאות תורמים, כיוון שסכום התרומה המוגבל אינו מאפשר להם להתבסס על תורם אחד. ניתן להניח שבסכומים נמוכים, גם אם בגובה של אלפי שקלים בודדים, ככלל, החשש לניגוד עניינים המתעורר עקב קבלת התרומה הוא פחות, ואינו מצדיק כשלעצמו הטלת מגבלות על פעילות נבחר הציבור.

25. לענין שרים וסגני שרים – כיוון שסכום התרומה המקסימלי למועמד מן השורה בפריימריז עומד כיום ממילא על כ-11,500 ₪, ניתן לצאת מתוך הנחה מעשית שכל תרומה שניתנה בנסיבות הרגילות – תרומה שניתנה ודווחה כדן, ואשר גובהה אינו עולה על המותר למועמד (שאינו מועמד לראשות מפלגה) – מעוררת חשש פחות לניגוד עניינים ואינה מצדיקה כשלעצמה הטלת מגבלות על נבחר הציבור (להלן נעמוד על חריגים לכלל זה). מן העבר השני, כל תרומה שגובהה עולה על הסכום המותר למועמד רגיל (סכום שכיום הינו כ-11,500 ₪ כמצוין לעיל) – חזקה שהיא מעידה על קשר אישי בין התורם ובין מקבל התרומה; מסכום זה ואילך, כמפורט בסעיף 30 להלן, אם מקבל התרומה מכהן בתפקיד מיניסטרילי או מונה לתפקיד מיניסטרילי בסמוך לאחר מכן, יהיה עליו להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לתורם.

26. יש לחדד ולהבהיר כי השיקול הרלוונטי לעניין זה הוא גובה התרומה, ולא די בקביעה כי מדובר בתרומה מותרת. במקרה של התמודדות על תפקיד ראשות מפלגה, קבלת תרומות בסכומים הגבוהים מהרף המצוין לעיל, היא כשלעצמה מותרת על פי החוק, אך אם אותו מועמד מכהן או עתיד לכהן כשר, יהיה עליו להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לאותם תורמים (להלן נדון במקרים נוספים שבהם ניגוד עניינים עלול להתעורר גם אצל מי שלא התמודד על ראשות מפלגה).

27. למעלה לכך, אין לסבור כי קיימת זהות אינהרנטית בין הסכומים המותרים לקבלת תרומה במקרים הרגילים לבין הסכומים שבהם מתעורר חשש לניגוד עניינים. הסכום הקבוע כיום בחקיקה לגבי מועמד רגיל משקף הלכה למעשה גם את השאיפה להימנע מיצירת יחסי תלות בין התורם ובין מקבל התרומה, אך לא ניתן לצפות אם המחוקק יבקש לערוך שינויים ולהגדיל את הסכום המותר לגיוס מתורם בודד. הכלל האמור בהנחיה זו מבוסס על הערכה של מהות ההשפעה שעשויה להיות לתרומה בשיעור של אלפי שקלים בודדים, וכיוון שרף המקסימום הנוכחי של תרומה למועמד רגיל משקף בצורה נאותה גם את מניעת החשש מפני ניגוד עניינים – הרי שבעת הנוכחית ניתן להתבסס על רף זה. ככל שייערך תיקון חקיקה אשר ישנה את סדרי הגודל של סכומי התרומה המותרים, האמור בהנחיה זו ייבחן מחדש.

28. לגבי נבחר ציבור בשלטון המקומי – העיקרון האמור לעיל רלוונטי גם בהקשר זה. בשלטון המקומי, הסמכויות הביצועיות הן מיידיות וקרובות יותר לחיי היומיום של האזרח, ומטעם זה גם החשש לניגוד עניינים הוא משמעותי יותר. מן העבר השני, בשלטון המקומי סכום התרומות הוגבל לרף נמוך יותר – 5,000 ₪ בלבד. המסקנה המתבקשת היא כי גם במישור זה – הסכום הנוכחי הקבוע בחקיקה משקף איזון נכון המונע יחסי תלות בין התורם ובין מקבל התרומה. על כן גם במישור זה, תרומה שניתנה ודווחה כדין, שאינה עולה על הרף המותר כיום – ככלל, מעוררת חשש מופחת לניגוד עניינים, שאינו מחייב כשלעצמו הטלת מגבלות על פעילות נבחר הציבור; להלן נעמוד על מקרים חריגים, שבהם יהיה צורך להתייחס לתרומה בסכום גבוה מהסכום המקסימלי – וכמפורט לעיל, בנסיבות כאלו, כיוון שהתרומה אינה אישית אלא מיועדת לרשימה או לסיעה, המגבלה תהיה רק ביחס למי שעומד בראש ברשימה.

29. בכל המקרים שבהם, בהתאם לכלל האמור לעיל, התרומה היא מעל הרף הקבוע ומתעורר חשש לניגוד עניינים – יש לצאת מתוך הנחה שמצב ניגוד העניינים הפוטנציאלי נמשך ממועד קבלת התרומה ועד תום תקופת הכהונה העוקבת. כך למשל, שר מכהן המתמודד בפריימריז של מפלגתו, יימנע ככלל מלטפל בעניינים הנוגעים לתורם הן בתקופת כהונתו הנוכחית כשר, והן לכל אורך תקופת כהונתה של הממשלה המכהנת בכנסת הבאה שתיבחר לאחר הפריימריז (ככל שהוא יוסיף לכהן כשר בתקופה זו). כך, גם לגבי מתמודדים בשלטון המקומי. מטבע הדברים, קביעה זו נובעת מן ההנחה הסבירה שתורמה בשיעור משמעותי נועדה לסייע למועמד לקדם את מעמדו כנבחר הציבור באותה תקופה. בחלוף תקופה זו, ככלל, תהיה משמעות לקשר עם התורם רק אם הוא בא לידי ביטוי בתרומה נוספת בפריימריז או בבחירות המקומיות הבאות. אמנם, במקרים מסוימים יתכן ותהיה משמעות לקשר עם התורם גם לאחר תום תקופת הכהונה, אך לצורך הנחיה זו, האיזון הסביר מוביל להטלת המגבלות שפורטו לעיל עד תום תקופת הכהונה בלבד.

30. לגבי הלוואות וערבויות – באופן כללי, נבחר ציבור שנתמך בדרך של הלוואה או ערבות, מקבל סיוע ממי שנכון להעמיד מכספו האישי לצורך הצלחתו הפוליטית, ולכן גם סיוע שכזה יוצר ניגוד עניינים בנסיבות מסוימות, אם כי אופי הזיקה הוא מעט שונה, בוודאי בסיטואציה שבה ההלוואה מוחזרת והערבות פוקעת. בנוסף, כפי שצוין לעיל, בכל הנוגע למועמד בפריימריז, ערבויות והלוואות דינן כדן תרומה, וממילא הן לא יעלו על הסכום שמותר לקבל

מתורם בודד. עם זאת, בשלטון המקומי, מגבלה זו אינה קיימת וערבויות והלוואות ניתנות בדרך כלל בסכומים גבוהים, אשר מאפשרים לנבחר הציבור את הגמישות הפיננסית הנדרשת לו לצורך התמודדותו הפוליטית; באופן כזה הן עשויות להעיד על מחויבות גבוהה של נבחר הציבור לנותן ההלוואה או הערבות. לכן, הלכה למעשה, העקרונות האמורים לעיל יחולו גם על סיוע שניתן בדרך של הלוואה או ערבות בסכום גבוה לרשימה בשלטון המקומי. נקודת המוצא היא כי ערבות או הלוואה בכל סכום העולה על רף התרומה המותרת, תעורר חשש לניגוד עניינים. בפועל, מדובר בדרך כלל על סכומים גבוהים של עשרות או אף מאות אלפי שקלים, ואולם אם סכום ההלוואה או הערבות נמוך מ-50 אלף ₪, אזי בשים לב למכלול נסיבות העניין, ייתכן שיהיה מקום להעמיד את תקופת ההימנעות ביחס לנותן הערבות או ההלוואה לתקופה קצרה יותר.

### **מקרים שבהם יתעורר חשש לניגוד עניינים**

31. הכללים האמורים לעיל, ביחס למקרים שבהם החוק מתיר למתמודדים לגייס תרומות, מתווים רף ברור, ולפיו למרות החשש העקרוני מניגוד עניינים ביחס לתורמים, ככל שהתרומה עומדת בגדרי המותר למועמד רגיל – צפוי להתעורר חשש מופחת לניגוד עניינים שאינו מחייב כשלעצמו הטלת מגבלות על פעולות נבחר הציבור. יחד עם זאת, ייתכנו נסיבות חריגות שעליהן נבקש לעמוד להלן. למען הסדר הטוב, נציין כאן רשימת מקרים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים (אין מדובר ברשימה סגורה אלא בדוגמאות בלבד):

#### **א. תרומה מעל הרף הקובע**

32. כאמור, הרף הקובע לעניין התגבשות חשש לניגוד העניינים של מועמד בפריימריז בשלטון המרכזי הוא רף התרומה למועמד רגיל בפריימריז הקבוע היום בחוק. ביחס למי שעומד בראש רשימה בשלטון המקומי – הרף הוא הרף המותר לתרומה לרשימה. עם זאת, תרומה מעל הסכום הקובע יכולה להתקבל בכמה מצבים:

(א) **מועמד לראשות מפלגה** – כאמור מועמד לראשות מפלגה בשלטון המרכזי רשאי לגייס סכומים גבוהים יותר מכל תורם. על רקע האמור לעיל, חזקה כי נבחר ציבור יהיה בניגוד עניינים אם הוא התמודד על תפקיד ראשות מפלגה, וביחס לתורמים שהעניקו לו סכום גבוה מהתרומה המותרת למתמודד רגיל.

(ב) **תרומה שאינה מותרת** – לעיתים מתגלה כי מועמד קיבל במהלך קמפיין תרומה שאינה מותרת (לא אחת הדבר מתברר לאחר מעשה, במסגרת פיקוח של מבקר המדינה, כגון לגבי תרומה בשווה כסף שנקבע שהיה על המועמד לכלול אותה בדיווחיו). מבלי להתייחס למשמעות ההפרה עצמה, מדובר בסיטואציה שבה תרומה מתגלה בדיעבד, והיא עשויה להיות מעל הסכום הקבוע. במקרה כזה, אם התרומה שניתנה היא, בפועל, מעל הסכום הקובע – יש להתייחס אל חשש ניגוד העניינים העלול להיכרך בקשר עם התורם (והכל – בכפוף לאמור בסעיף 33 להלן).



(ג) **הלוואה או ערבות** – כאמור, בשלטון המרכזי, לעניין מועמדות בפריימריז, דינן של הלוואות וערבויות אינו שונה לענייננו מדין התרומות; עם זאת, בשלטון המקומי, במרבית המקרים ההלוואה או הערבות ניתנות בסכומים גבוהים, העולים על הרף המותר לתרומה בודדת. לכן בדרך כלל יתעורר חשש לניגוד עניינים גם ביחס למי שהעניק הלוואה או ערבות בסכום שמעבר לרף הקובע.

יש לתת את הדעת לכך שהזיקה הנוצרת כתוצאה מהלוואה או ערבות עומדת בעינה עד להחזרת ההלוואה או פקיעת הערבות. לפיכך, ועל רקע האמור לעיל, ניגוד העניינים ביחס למלווה (או לערב) בוודאי עומד בעינו בתקופה שעד להחזרת ההלוואה, וכן לתקופה מסוימת לאחר מכן. אם נקבעו הגבלות מכוח החשש לניגוד העניינים הנובע מהלוואה, אזי ככל שכספי ההלוואה מוחזרים זמן קצר לאחר בחירתו של נבחר הציבור, תעמוד בעינה הקביעה האמורה לעיל, לפיה על נבחר הציבור להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לאותו מלווה (או ערב) עד תום תקופת הכהונה. אם ההלוואה הוחזרה לאחר זמן ממושך, יש מקום לקבוע כי עליו להימנע מלטפל בענייניו למשך 5 שנים (כאורך הקדנציה בשלטון המקומי), שימנו ממועד החזרת ההלוואה (או פקיעת הערבות).

כאמור לעיל, אם מדובר בהלוואה או ערבות בסכום נמוך, פחות מ-50,000 ₪, יהיה מקום לשקול אם להעמיד את התקופה שבה על נבחר הציבור להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים למלווה (או הערב) לתקופה קצרה יותר, שתימנה ממועד החזרת ההלוואה (או פקיעת הערבות).

## **ב. מספר תרומות של גורמים קשורים**

33. אף במצבים שבהם התורם אינו תורם באופן אישי מעל הרף הקובע, עשויים להיות מצבים שבהם התרומה נקשרת באופן מעשי לתרומות של אחרים, ואין להתעלם מהזיקה המעשית ביניהם.

(א) **תרומות של קרובי משפחה**: בחיקוקים שצוינו לעיל, המחוקק הגביל את גובה התרומה שיכולה להינתן על ידי משק בית אחד, ולמעשה – תרומה הניתנת על ידי אדם ובן זוגו או ילדיו הסמוכים על שולחנו – מהווה תרומה אחת המוגבלת ברף הקבוע בחוק. יחד עם זאת, המחוקק אינו מגביל תרומות הניתנות על ידי קרובי משפחה אחרים שאינם בני זוג ואינם סמוכים על שולחנו של התורם האחר. כך, במקרים לא מעטים ניתן למצוא ברשימות התורמים קרובי משפחה מדרגה ראשונה – כגון ילדים בגירים, הורים, אחים וכדומה (אם כי, הזיהוי של קרבת המשפחה עשוי להיות מורכב יותר, בנסיבות שונות). גם אם מבחינת דיני הבחירות, כל תרומה כזו היא תרומה של אדם העומד בפני עצמו והיא אינה מוגבלת, מבחינת ניגודי העניינים יש להתייחס לפן הריאלי – המשפחה תורמת 'כאיש אחד'. כאשר הסכום המצרפי של תרומות קרובי משפחה עולה על הרף הקובע – יש להניח שחשש לניגוד עניינים עלול להתעורר לגבי כל אחד מהם (גם אם במקרים מסוימים זהותו של אחד מהם כבעל עניין תהא בולטת יותר בנסיבות העניין).

(ב) **תרומות של קבוצת תורמים בעלי קשר לתאגיד**: בעיה דומה עשויה להתעורר לגבי תורמים בעלי קשר לתאגיד מסוים – חברה פרטית, עמותה או כל גוף מאוגד אחר. כך למשל, תרומה מתחת לרף הקובע עשויה להתקבל מאדם שהוא בעליו של תאגיד, והיא כשלעצמה לא תעורר חשש לניגוד עניינים, אך אם מתברר שגם חברי הנהלה באותו תאגיד ראו לנכון לתרום לאותו מועמד, ככל הנראה המשמעות הריאלית של עובדה זו היא שהתרומות ניתנו בד בבד אלו עם אלו, או שאחד התורמים השפיע על אחרים. במקרים כאלו, כאשר הסכום המצרפי עולה על הרף הקובע – יהיה מקום לקבוע שמתקיים חשש ממשי כי נבחר הציבור מצוי בניגוד עניינים עם אותו תאגיד.

#### **ג. תורם בעל קירבה מיוחדת**

34. ייתכנו מצבים שבהם אדם ששמו נמצא ברשימת התורמים של נבחר הציבור מקיים עימו מערכת יחסים המעמידה את נבחר הציבור תחת מחויבות מיוחדת לאותו אדם. כך למשל, ייתכנו מצבים שבהם אותו תורם התגייס לטובתו של נבחר הציבור במובנים אחרים (אף אם אינם עולים כדי תרומה בשווה כסף) – כגון אם אותו תורם פעל למען הקמפיין שלו, סייע לו לגייס תורמים וכדומה. אפשרות אחרת היא שאותו אדם הוא מקורב אליו ומצוי עימו ביחסים מיוחדים שאינם קשורים לקמפיין הבחירות. מובן כי במקרים שבהם לאדם מסוים קירבה מיוחדת לנבחר הציבור, סכום תרומה נמוך מהרף הקובע, של אותו אדם, אינו גורע מהזיקה שקיימת ממילא בין נבחר הציבור ובינו.

#### **ד. תרומה שלא דווחה כדין**

35. ככל שיתעורר מקרה בו ישנה תרומה שאינה מדווחת כדין ולא מתקיימת לגביה השקיפות הנדרשת בחוק – אזי במקרה של חשש לניגוד עניינים אין להסתפק בכך שסכום התרומה הוא בגדר המותר, ויש לבדוק את העניין לגופו.

#### **יישום**

36. הדברים האמורים כאן הם בגדר הנחיה כללית. במקרה של חשש לניגוד עניינים, היישום המעשי של ההנחיה יבוא לידי ביטוי בבחינה פרטנית של היועץ המשפטי, בהתאם לדינים הרלוונטיים (במקרים של שרים וסגני שרים – היועץ המשפטי לממשלה, ולגבי חבר מועצה שעמד בראש רשימה ברשות מקומית – היועץ המשפטי של הרשות המקומית). במסגרת חוות הדעת הפרטנית, יש מקום להבהיר את השלכות הדברים לגבי תפקידיו וסמכויותיו של נבחר הציבור – בדרך כלל עליו להימנע מלטפל בענייניו הספציפיים של אותו תורם, וכן בענייני העסקים שאותם הוא מנהל ובענייני קרובי משפחתו (ככל שאלו בידיעת נבחר הציבור). במקרים מיוחדים, שבהם ניגוד העניינים נובע מזיקה אישית אינטנסיבית וקבועה לתחום עיסוק מסוים – ייתכן יש לקבוע כי עליו להימנע מלטפל באותו תחום.

37. כמו כן, בחוות דעת פרטנית באשר לניגוד עניינים של נבחר ציבור ספציפי, ביחס לתורם ספציפי, עשויים להיות שיקולים נוספים אשר יכתיבו יחס מיוחד בהתאם לנסיבות העניין. כך למשל, יש לתת את הדעת בנוסף לגובה התרומה גם לתפקיד שנבחר הציבור נושא בעת קבלת התרומה, או לתפקיד שהוא צפוי היה לשאת על פי מעמדו הפוליטי בעת מתן התרומה, לתפקיד שאליו מונה בפועל, למידת הזיקה בין ענייניו האישיים של התורם ובין תפקידו של נבחר הציבור, ולמכלול נסיבות העניין. כמו כן, ייתכן שיהיה צורך להתייחס באופן מיוחד לעובדה שמדובר באדם שתורם לאותו נבחר ציבור גם בעבר. נסיבות מעין אלו, עשויות לבוא לידי ביטוי – לקולא ולחומרא – בחוות דעת פרטניות שייערכו בעניינו של הנבחר.

38. לצורך השלמת הטיפול בסוגיה זו, מן הראוי שרשימת התורמים של שר או ראש ממשלה, שמונה לתפקיד לאחר שהתמודד על תפקיד יו"ר המפלגה בפריימריז, תדווח למבקר המדינה כנהוג במסגרת הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים ותיבחן על ידי היועץ המשפטי לממשלה בהתאם. בעיתוי זה, ניתן יהיה לבחון אם בין התורמים שתורמו בסכום העולה על הרף הקובע (או בין התורמים הנופלים לגדר החריגים שפורטו לעיל) ניתן לזהות גורמים שנבחר הציבור עשוי להפעיל את סמכויותיו ביחס אליהם (ובפרט אנשי עסקים, וגורמים אחרים שעיסוקם עלול להיקשר לתחום פעילותו כחבר הממשלה). לאחר בחינת רשימת התורמים וזיהוי הממשקים האפשריים בין תחומי פעילותו של השר לבין תחומי פעילותם של התורמים ייקבע הסדר פרטני המבוסס, ככלל, על העיקרון שלעיל. ככל שמתקיים אחד המקרים החריגים שצוינו לעיל, מחובתו של נבחר הציבור (השר, סגן השר או חבר המועצה בשלטון המקומי) לדווח על כך עם כניסתו לתפקיד, במסגרת שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים או בדרך אחרת, וחוות דעת מתאימה תיערך באופן ספציפי במידת הצורך.

39. הערה לפני סיום: הדברים האמורים לעיל מהווים מסגרת נורמטיבית כללית לבחינת ניגוד העניינים בעניינים המטופלים על ידי נבחר הציבור באופן שוטף ורגיל. אין בכך למשל בכדי להכשיר פעולה מיוחדת של נבחר ציבור, אם הוא מפעיל את מעמדו וסמכויותיו באופן חריג לטובתו של אדם שתורם לו סכום כסף מסוים, שסייע לו בשווה כסף, או פעל לטובתו בדרך אחרת. במקרה כזה, ההתערבות החריגה לטובת התורם עלולה להיות פסולה גם אם סכום התרומה לא עלה על הרף שצוין לעיל כמעורר חשש לניגוד עניינים.