

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט חוקתי הרשות המחוקקת - חברי הכנסת
תאריך: כ' חשון התשמ"ה, 15 נובמבר 1984 עדכון: א' סיון התשס"ג, 1 יוני 2003 מספר הנחיה: 2.1100 (21.429, 21.433, 21.433א)	סייגים למינוי חברי הכנסת לתפקידים ממשלתיים

סייגים למינוי חברי הכנסת לתפקידים ממשלתיים

תוכן עניינים

1	העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים
1	ניגוד עניינים בין מבקר לבין מבוקר
2	ניגוד עניינים בין חברות בכנסת לבין מילוי תפקיד ממשלתי
2	שרים וסגני שרים: חברות כפולה בכנסת ובממשלה
4	השיקולים נגד מינוי חבר הכנסת לתפקיד ממשלתי
6	תחולת העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים על חברי הכנסת
7	שני סוגים של כללים בדבר מניעת ניגוד עניינים אצל חברי הכנסת
7	כשירות לכהן כחבר הכנסת
8	מגבלות לפי חוק החברות הממשלתיות
9	תפקידי ייעוץ לרשויות ממשל
10	דוגמאות למצבים של ניגוד עניינים
11	תחולת ההנחיה

סייגים למינוי חברי הכנסת לתפקידים ממשלתיים

1. העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים

"כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים": דברי השופט ברק בפסק הדין שניתן בבג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה, פ"ד ל"ד (2) 566, 569 (להלן - משפט עיריית פתח-תקוה). כפי שהוסבר באותו פסק דין, לכלל זה מקורות מספר, אשר החשובים שבהם הם כללי הצדק הטבעי וכללי האמון. מכוחו של הכלל 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: אינטרס רכוש או אישי שלו או אינטרס אחר שעליו הוא מופקד.

שני טעמים עיקריים תומכים בכלל זה. ראשית, כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים, קיים חשש כי הוא יקח בחשבון, שעה שהוא מפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד, וכתוצאה מכך עשויה לבוא הפעלה בלתי ראויה של הסמכות. ושנית, הימצאו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים פוגע באמון הציבור במערכת השלטונית, שכן בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור ואמונו במערכת השלטונית נפגם, מטעמים אלה הכלל חל לא רק כאשר קיים ניגוד בין אינטרס שלטוני לבין אינטרס פרטי של עובד הציבור, אלא גם כאשר קיים ניגוד בין שני אינטרסים שלטוניים, אשר על שניהם הוא מופקד. (שם, עמ' 569 - 572).

2. ניגוד עניינים בין מבקר לבין מבוקר

דוגמא בולטת לניגוד בין שני אינטרסים הוא הניגוד בין מבקר לבין מבוקר. ברור, למשל, כי מבקר המדינה לא יוכל למלא את תפקיד הביקורת כראוי אם יהיה חבר בגוף המבוקר. ראו חוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958, סעיף 7. הביקורת מחייבת הפרדה מסוימת בין הגוף המבקר לבין הגוף המבוקר. טשטוש הגבול המפריד בין גופים אלה, בדרך של כהונה בשני הגופים באותו זמן, יוביל גם לטשטוש הביקורת.

הצורך למנוע זהות אישית בין המבקר למבוקר בא לידי ביטוי גם במשפט עיריית פתח-תקוה, במשפט זה נדונה השאלה אם חבר ההנהלה של העיריה כשיר לכהן בעת ובעונה אחת גם כיושב ראש הועדה לענייני ביקורת של אותה עיריה. וכך השיב לשאלה זאת השופט ברק (בעמ' 578 - 579):

"נראה לי כי האפשרות הממשית לניגוד עניינים בין ביצוע תפקידיו של (פלוגי) כחבר ועדת ההנהלה לבין ביצוע תפקידיו בועדה לענייני הביקורת בולטת לעין... אין מבוקר נעשה מבקר. אמת הדבר, ניגוד העניינים שלפנינו אינו בין אינטרס ציבורי לבין אינטרס פרטי, אלא בין שני אינטרסים שלטוניים, אך גם ניגוד עניינים זה אסור הוא בעניין שלפנינו. חזקה על (פלוגי) כי יעשה הכל כדי למלא כראוי את שני התפקידים בהם הוא נושא, אך הדין מבקש למנוע ממנו מלהימצא במצב בו יהא עליו להמליץ המלצות ביקורתיות על פעולותיו הוא כדי שלא

להעמידו בניסיון שלא יוכל לעמוד בו. לא רק עבודתה של הועדה לענייני ביקורת נפגעת בשל כך, אלא אמון הציבור במערכת הביקורת מתערער. בני הציבור לא יתנו אמון בהמלצות הועדה לענייני ביקורת שעה שהם יראו כי המלצות אלו נוסחו בידי אלה הנתונים לביקורת עצמה... הפונקציה אשר ממלאה הועדה לענייני ביקורת - הפונקציה של עיון והמלצות בענייני ביקורת - אין בה דבר שיש בו כדי לצמצם או לשלול את תחולתם של הכללים בדבר ניגוד עניינים. נהפוך הוא: דווקא לעניין הביקורת - כמו לעניין השיפוט - יש לשמור, ככל האפשר, על עצמאותו ואי תלותו של העוסק בביקורת."

על יסוד דברים אלה פסק בית-המשפט העליון כי שמכהן כחבר ההנהלה של העיריה פסול מלכה, בו בזמן, כיושב-ראש או חבר בועדה לענייני ביקורת של העיריה.

3. ניגוד עניינים בין חברות בכנסת לבין מילוי תפקיד ממשלתי

האם יש מקום ליישם את העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים גם על היחסים שבין הכנסת לבין הממשלה?

הכנסת והממשלה, אף כי יש ביניהם שיתוף פעולה, ממלאות תפקידים שונים:

הכנסת, כידוע, היא בית הנבחרים של המדינה (חוק יסוד: הכנסת, סעיף 1) והרשות המחוקקת (פקודת סדרי השלטון והמשפט, התשי"ח - 1948, סעיף 7(א), וחוק המעבר, התשי"ט - 1949, סעיף 1), ואילו הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה (חוק יסוד: הממשלה, סעיף 1). אחד התפקידים העיקריים של בית נבחרים הוא לפקח על הרשות המבצעת ולבקר. הפיקוח והביקורת של הכנסת על הממשלה באים לידי ביטוי בשאלות, הצעות לסדר היום, דיוני התקציב, הדיון על דו"חות של מבקר המדינה, הצעות אי-אמון בממשלה, ועוד. וכאמור, תפקידי הפיקוח והביקורת מחייבים הפרדה בין הגוף המבקר לבין הגוף המבוקר.

העובדה שמדובר בגופים נבחרים אין בה כדי לשנות לעניין זה. וכך נאמר בפסק הדין במשפט עיריית פתח-תקווה (בעמ' 579):

"עצם העובדה כי עניין לנו בגוף פוליטי נבחר אין בה כדי לשלול את תחולתם של הכללים בדבר ניגוד עניינים. כל משרתי הציבור חייבים להימנע מניגוד עניינים, ודבר זה חל במיוחד על נבחר הציבור, החשופים לעין הציבור והחייבים לשמש דוגמה לציבור".

מכאן נובע לכאורה שהעיקרון המחייב הפרדה בין תפקיד המבקר לבין תפקיד המבוקר צריך לחול גם על היחסים שבין הכנסת לבין הממשלה.

4. שרים וסגני שרים: חברות כפולה בכנסת ובממשלה

החלת העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים על היחסים בין הכנסת לבין הממשלה, באופן קפדני ומלא, היה מונע בעד חבר הכנסת לכהן כשר או כסגן שר. אולם, כידוע, בפועל אין זה כך. המשטר

הפרלמנטרי הנוהג בישראל, בדומה למשטר הפרלמנטרי של בריטניה, מניח שהשרים, רובם אם לא כולם, באים מקרב החברים של בית הנבחרים. הדבר אף בא לידי ביטוי בחוק. חוק יסוד: הממשלה קובע בסעיף 5(ב) כי "ראש הממשלה יהיה מבין חברי הכנסת; שר אחר יכול שיהיה שלא מבין חברי הכנסת." ואילו לגבי סגן שר נקבע סעיף 25(א) לאותו חוק כי הוא חייב להתמנות מקרב חברי הכנסת. נראה כי הסדר זה נובע, בין היתר, מן העיקרון שהממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת ואחראית בפני הכנסת אחריות משותפת, כפי שנקבע בסעיפים 3 ו-4 לחוק יסוד: הממשלה.

לפיכך מתעוררת מחדש השאלה אם, בכל זאת, ראוי להחיל את העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים גם על היחסים שבין הכנסת לבין הממשלה. אם המשטר הפרלמנטרי מאפשר לחברי הכנסת לכהן גם כחברי הממשלה, ואף החוק החרות נותן גושפנקא למצב זה, מה טעם למנוע בעד חברי הכנסת האחרים למלא, בעת ובעונה אחת, גם תפקידים ממשלתיים אחרים, כגון, תפקידים של יועצים לשרים או תפקידי מינהל במשרדי הממשלה?

ראשית, התשובה לשאלה זאת היא שהמצב הקיים לגבי שרים וסגני שרים, בדבר חברות כפולה בממשלה ובכנסת, יש בו גם חסרון. החסרון מתבטא בעיקר בכך שהשרים וסגני השרים חדלים במידה רבה לתפקד כחברי הכנסת, וגם במידה שהם פעילים בכנסת, פעילותם מתאפיינת על-ידי מעמדם כשרים וסגני שרים, ומעמדם כחברי הכנסת כמעט שאינו בא לידי ביטוי מעשי.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 21.473, מיום ח' בניסן התשמ"ב (1 באפריל 1982), נכתב בשעתה: "חבר הכנסת שקיבל על עצמו להיות סגן שר, נעשה חלק מן המערכת הממשלתית. אמנם מקובל בכנסת כי סגן שר ממשיך בפעילותו כחבר הכנסת, ובכלל זה הוא רשאי אף לכהן כחבר בועדה מועדות הכנסת. אולם פעילות זו צריכה להיות מסויגת משעה שנתמנה סגן שר. סעיף 25(ב) לחוק יסוד: הממשלה קובע כי "סגן שר יפעל, בכנסת ובמשרד שנתמנה לו, בשם השר שמינה אותו ובמסגרת העניינים שמסר לו השר". לכן, בתפקידו כסגן שר, הוא נוטל חלק באחריות המשותפת של השר שמינה אותו, ובאמצעותו גם באחריות המשותפת של כל הממשלה. פירוש הדבר, שסגן שר, כמוהו כשר, אינו רשאי לחייב את הממשלה באחריות משותפת להצעת חוק, אלא אם הצעת החוק אושרה על-ידי הממשלה."¹ והשוו, למעמדו של סגן שר, בג"צ 9/82 ח"כ וירשובסקי נ' שר המשפטים, פ"ד לו(ב) 645.

לא זו בלבד שסגן שר, להבדיל מחבר הכנסת אחר, צריך להימנע מהגשה של הצעות חוק פרטיות, אלא גם שפעילותו כחבר הכנסת בתחומים אחרים נפגמת. בין היתר, סגן שר, כמו שר, איננו פעיל בכנסת בתחום הביקורת על הממשלה. התוצאה היא שהתפקוד של הכנסת, ובאופן מיוחד הביקורת של הכנסת על הממשלה, נפגעים.

¹ מאז כתיבת הנחית היועץ המשפטי לממשלה האמורה תוקן תקנון הכנסת, וכיום הנוהג, לפיו שרים וסגני שרים אינם רשאים להציע הצעות חוק פרטיות, מעוגן בסעיף 134 לתקנון הכנסת. כן נקבע בסעיף 142 לתקנון הכנסת כי חבר הכנסת שמונה שר או סגן שר, יחולו על הצעתו הוראות סעיף 142 לתקנון, כאילו חזר בו מהצעתו. ראו הנחיה מס' 1.1002 מאדר א' התשס"ג (מרץ 2003), שהחליפה את הנחיה מס' 21.473.

הפגיעה בתפקוד הכנסת, ובעיקר בתפקודה כגוף מבקר, בולטת במיוחד משום שהכנסת, באופן יחסי לבתי נבחרים במדינות רבות, היא גוף קטן. אם עשרים או עשרים וחמישה חברי הכנסת מכהנים כשרים וסגני שרים, הרי זה חלק נכבד מחברי הכנסת. ככל שיגדל המספר של חברי הכנסת הממלאים תפקידים ממשלתיים, כאלה או אחרים, כן יקשה על הכנסת למלא כראוי את תפקידיה.

טעם זה תומך במסקנה כי ההסדר החל על שרים וסגני שרים, לגבי חברות כפולה בכנסת ובממשלה, צריך להישמר במסגרת המוגבלת שנקבעה לו במפורש בחוק, ואין להרחיב אותו מעבר לכך על חברי כנסת נוספים. העיקרון של המשפט הפרלמנטרי בא על סיפוקו המלא אם חברי הממשלה באים מקרב בית הנבחרים, ואין הוא דורש, לא במפורש ולא במשתמע, כי חברי נוספים של בית הנבחרים, יטלו חלק בפעילות הממשלתית. משם כך, העובדה שהמשטר הנוהג אצלנו מאפשר לחברי הכנסת לכהן כשרים וסגני שרים, אין בה כדי ללמד שאפשר להם למלא גם תפקידים ממשלתיים אחרים.

5. השיקולים נגד מינוי חבר הכנסת לתפקיד ממשלתי

יתרה מזאת, הלכה למעשה קיימים שיקולים כבדים נגד מינויים של חברי הכנסת, נוסף לאלה המכהנים כשרים וסגני שרים, לתפקידים ממשלתיים לסוגיהם. ואלה השיקולים העיקריים:

א) העיקרון בדבר הפרדת הרשויות. העיקרון בדבר הפרדת הרשויות אינו מתיישב עם מצב בו רוב חברי הרשות המחוקקת הם גם חברים ברשות המבצעת. עיקרון זה מחייב, בראש ובראשונה, הפרדה בין הרשויות מן הבחינה האישית. אמנם עקרון הפרדת הרשויות לא בא לידי מימוש מלא בשום מדינה ובשום תקופה. יתרה מזאת, המשטר הפרלמנטרי, כדוגמת המשטר הנוהג בישראל, פועל באופן מודע נגד עיקרון זה, במידה שהוא מאפשר לחברי הכנסת לכהן גם כשרים וסגני שרים. עם זאת, עדיין יש צורך וטעם בעקרון הפרדת הרשויות, בישראל כמו במדינות אחרות, והמשטר הפרלמנטרי אינו מחייב לנהוג בעניין זה בקיצוניות שיש עמה פגיעה קשה בעיקרון זה. גם במסגרת המשטר הפרלמנטרי ניתן וצריך למצוא את הדרך שתשמור על הפרדה ראויה, גם אם לא הפרדה מלאה, בין שתי הרשויות. מבחינה זאת, לא יהיה זה נכון להרחיב את המעגל של חברי הכנסת הממלאים תפקידים ממשלתיים מעבר לאלה המכהנים גם כשרים וסגני שרים.

ב) חשש לפגיעה בעצמאות של חברי הכנסת. חברי הכנסת חייבים להיות, במילוי תפקידי הביקורת על הרשות המבצעת, עצמאיים כלפי הממשלה. ברור שמבקר התלוי במבוקר, בעניין אישי או בדרך אחרת, וחושש שהמבוקר יכול ועשוי לפגוע בו, אינו מסוגל למלא את תפקיד הביקורת כנדרש. מכאן שחבר הכנסת הממלא גם תפקיד מכוח מינוי ממשלתי, כגון, יושב ראש של גוף ממשלתי או יועץ לגוף ממשלתי, איננו נמצא במצב בו הוא יוכל לבקר את הממשלה באופן עצמאי, בלי לחשוש שביקורתו תגרור תגובה שלילית מצד הממשלה, ואולי אף תוביל לביטול המינוי, אי-חידוש המינוי או פגיעה אחרת במעמד או בתנאים הנלווים למינוי. כך המצב אף כאשר מדובר במינוי לתפקיד שלא בשכר. גם במקרה כזה המינוי נעשה

לאחר שחבר הכנסת הביע נכונות לקבלו ולכן ניתן להניח שהוא מעוניין במינוי ועשוי לחשוש מפני פגיעה בו. התוצאה האפשרית היא שתפקודו של חבר הכנסת, ובעקבותיו גם תפקודה של הכנסת, יפגעו מכפילות כזאת של תפקידים.

(ג) סכנה של התערבות שיקולים זרים. השיקולים המנחים את מי שתפקידו לבצע שונים מן השיקולים המנחים את מי שתפקידו לבקר. חבר הכנסת הממלא גם תפקיד במסגרת הרשות המבצעת עשוי לערב את שיקולי הביצוע בשיקולי הביקורת ובכך לפגוע בתפקיד הביקורת. יתרה מזאת, מי שהיה מעורב באופן אישי בביצוע, שוב אינו מסוגל לבקר כראוי את מה שבוצע, אגב מעורבות שלו. במצב כזה מתערבים שיקולים אישיים, שהם שיקולים זרים ופסולים, בשיקולים הענייניים. ברור, לדוגמא, כי חבר הכנסת אשר שימש יועץ לגוף ממשלתי, וגוף זה פעל על-פי עצתו, אינו כשיר להעביר אותה פעולה תחת שבט הביקורת כראוי. ושוב נמצא כי התפקוד של חבר הכנסת ושל הכנסת, כגוף שתפקידו לבקר את הממשלה, ייפגעו.

(ד) פגיעה בתדמית הכנסת כגוף מבקר. אף אם בפועל יצליחו חברי הכנסת הממלאים גם תפקידים ממשלתיים להפריד בין התפקידים השונים, ולמלא את תפקיד הביקורת כשהם מתעלים ומתעלמים מתפקיד הביצוע, עדיין יש לחשוש שהציבור הרחב לא ישכיל להפריד בין השניים ויהיה סבור שתפקיד הביקורת מושפע מתפקיד הביצוע. סברה כזאת עלולה לפגוע בתדמית הכנסת ובאמון שהציבור רוחש לה ובכך אף טמונה סכנה לכנסת.

(ה) תפקידים ממשלתיים לחברי הכנסת מבחינת הממשלה. הטלת תפקידים ממשלתיים על חברי הכנסת, בין תפקידי ביצוע ובין תפקידי ייעוץ, עלולה לפגוע לא רק בכנסת אלא גם בממשלה. חבר הכנסת, במלאו תפקיד ממשלתי, אינו מנתק עצמו מן המעמד של חבר הכנסת על כל הכרוך בכך, כלומר, השיקולים הפוליטיים, המחויבות כלפי גורמים שונים בתוך הכנסת ומחוץ לכנסת, תדמית חבר הכנסת כלפי הבוחרים, חובתו להשתתף בתהליך הביקורת הפומבי של הממשלה. שיקולים וגורמים אלה, שאינם מקובלים אצל עובד ציבור, עלולים לפגוע במילוי תפקידי ביצוע וייעוץ במסגרת הרשות המבצעת. נוסף לכך, מי שממונה על חבר הכנסת הממלא תפקיד במסגרת הרשות המבצעת, יהיה זה שר או עובד מדינה, יתקשה לנהוג כלפי חבר הכנסת, כולל עצותיו והחלטותיו, כפי שהוא אמור לנהוג כלפי עובד ציבור, מכאן שאף מבחינת הממשלה אין זה רצוי להטיל על חבר הכנסת תפקיד ממשלתי.

6. תחולת העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים על חברי הכנסת

מכל אלה עולה המסקנה כי העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים צריך לחול גם על חברי הכנסת, כשם שהוא חל על עובדי ציבור אחרים, כדי שלא ייפגע התפקוד התקין של הכנסת מזה ושל הממשלה מזה. לעניין זה די לחזור ולומר, בלשונו של השופט ברק במשפט עיריית פתח-תקווה (בעמ' 578) כי "אין מבוקר נעשה מבקר", וברור שגם ההיפך נכון באותה מידה, וכן כי "דווקא לעניין הביקורת - כמו לעניין השיפוט - יש לשמור, ככל האפשר, על עצמאותו ואי-תלותו של העוסק בביקורת". לפיכך אין לאפשר לחבר הכנסת להתמנות לתפקיד ממשלתי, להוציא תפקיד של שר או סגן שר.

זו המסקנה שנתקבלה גם בבריטניה, אשר המשטר הפרלמנטרי שלה שימש דוגמה למשטר הפרלמנטרי שהונהג בישראל. החוק הבריטי בעניין זה, אף שהוא מקבל כי חברי הממשלה מכהנים גם כחברי הפרלמנט, מכיר בסכנה הנובעת מחברות כפולה כזאת, ולכן הוא קובע גבולות לחברות הכפולה. ראשית, קובע החוק כי רק מספר נקוב של חברי בית הנבחרים - כששית מכלל הנבחרים בבית הנבחרים - רשאים להיות בו בזמן גם שרים וסגני שרים לסוגיהם. ושנית, נוסף לאיסור הכללי המוטל בחוק על עובדי מדינה ואנשי צבא לכהן כחברים בבית הנבחרים, מוסיף החוק ומפרט רשימה ארוכה מאוד של תפקידים וגופים במסגרת הרשות המבצעת, ובהם תאגידים שהוקמו על-פי דין, חברות ממשלתיות וגופים מיעוצים, שהנבחרים בהם מנועים מלהיות חברים בבית הנבחרים. ראו: House of Commons Disqualification Act, 1975, ss. 1,2.

אכן, העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים הוחל הלכה למעשה על חברי הכנסת, הן על-ידי חוקים אחדים והן על-ידי כללי האתיקה לחברי הכנסת. כיום כבר אין מקום לשאלה אם באופן עקרוני ראוי להחיל עיקרון זה על חברי הכנסת. השאלה המשמעותית כיום היא, מה ההיקף של תחולת העיקרון על חברי הכנסת. ליתר דיוק, השאלה הקובעת היא: האם תחולת העיקרון מוגבלת לאותן הוראות מפורשות בחוקים ובכללי האתיקה האוסרים מצבים מסוימים של ניגוד עניינים אצל חברי הכנסת?

התשובה העקרונית ניתנה בשלילה בפסק הדין במשפט עיריית פתח-תקווה. בפסק דין זה (בעמ' 573 - 574) מביא השופט ברק שורה של הוראות חוק בהן ניתן ביטוי לעיקרון זה, והוא מוסיף ואומר:

"הוראות אלה הן בית קיבול לעיקרון האמור, אך אין העיקרון מתמצה בהן. העיקרון בדבר ניגוד עניינים הוא חלק "מהמשפט המקובל נוסח ישראל" שנוצר ונתגבש בפסיקתו של בית-משפט זה... זהו עיקרון מהותי, המהווה חלק מהמשפט הציבורי, ואשר ממנו נגזרות זכויות הפרט מזה וסמכויות השלטון מזה... עיקרון מהותי זה, יש והוא מוצא ביטוי בדבר חקיקה זה או אחר, ויש ודבר חקיקה אינו מזכירו. שתיותו של המחוקק אין בה כדי להצביע על העדרו של הכלל, שכן קיומו אינו מותנה בהוראה חקוקה... רק הוראה מפורשת וברורה של המחוקק תוכל לשלול את תחולתו של הכלל בדבר ניגוד עניינים".

7. שני סוגים של כללים בדבר מניעת ניגוד עניינים אצל חברי הכנסת

מה, אם כך, קובע באופן מעשי העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים, כפי שהוא בא לידי ביטוי בהוראות חוק, בכללי אתיקה ובהלכה הפסוקה, לגבי חברי הכנסת?

קיימים שני סוגים של כללים, המכוונים למנוע ניגוד עניינים אצל חברי הכנסת, כמו אצל אנשי ציבור אחרים. על הסוג הראשון נמנים הכללים בדבר הכשירות להיבחר ולכהן בכנסת (Ineligibility); על הסוג השני נמנים הכללים הפונים אל חבר הכנסת ואוסרים עליו למלא תפקיד נוסף שאינו מתאיב עם התפקיד של חברי הכנסת (Incompatibility).

הכללים מן הסוג הראשון קובעים כי אדם הממלא תפקיד מסוים אינו כשיר להיות מועמד לכנסת או חבר הכנסת. מקובל לומר על הכללים מסוג זה שמטרתם העיקרית היא להגן על הבחור, כדי שלא ייבחר אדם שאינו מסוגל לייצג את הבחור כראוי בגלל ניגוד עניינים.

הכללים מן הסוג השני מכוונים אל מי שכבר נבחר לכנסת, ואף כי הם אוסרים עליו לקבל על עצמו תפקיד מסוים או עיסוק מסוים, כדי למנוע ניגוד עניינים, אין הפרת האיסור מובילה להפסקת הכהונה בכנסת, אם כי היא עשויה לגרור תוצאה עונשית. על הכללים מסוג זה מקובל לומר שעיקר מטרתם להגן על הנבחר, כדי שלא יהיה נתון במצב החושף אותו ללחץ הנובע ממילוי תפקיד נוסף במערכת אחרת.

מכאן, נעבור ונציג את הכללים השונים, הנובעים מן העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים, כפי שהם חלים על חברי הכנסת.

8. כשירות לכהן כחבר הכנסת

החוק מציין נושאי משרות ועובדי ציבור מסוימים שאינם יכולים להיות מועמדים לכנסת. חוק יסוד: הכנסת קובע בסעיף 7 (תיקון 33, ס"ח התשס"א, עמ' 494) כדלקמן:

- "אלה לא יהיו מועמדים לכנסת:**
- (1) נשיא המדינה;
 - (2) שני הרבנים הראשיים;
 - (3) שופט;
 - (4) דיין של בית-דין דתי;
 - (5) מבקר המדינה;
 - (6) ראש המטה הכללי, צבא-הגנה לישראל;
 - (7) רבנים וכהני דתות אחרות, כשהם משמשים בכהונתם בשכר;
 - (8) עובדי-מדינה בכירים וקציני-צבא בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק.
 - (9) שוטרים וסוהרים בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק.
 - (10) עובדי תאגידים שהוקמו בחוק, בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק."

חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט - 1969, קובע בסעיף 56(א) מי הם עובדי המדינה ואנשי כוחות הבטחון שלא יהיו מועמדים לכנסת אלא אם חדלו להיות עובדי המדינה או אנשי כוחות הבטחון במועד מסוים לפני הבחירות, ומוסיף וקובע מי הם עובדי המדינה והחיילים בדרגות נמוכות יותר ששירותם יופסק מיום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמם.

(1א) אלה לא יהיו מועמדים לכנסת:

- (1) עובד המדינה שדרגתו היא אחת מארבע הדרגות העליונות בכל סולם דירוג;
- (2) עובד המדינה בדרגה נמוכה מהדרגה השלישית שמתחת לדרגה העליונה בכל דירוג, אם לתפקידו נקבע מתח דרגות הכולל את הדרגה השלישית האמורה;
- (3) קציני צבא בכל דרגה שהיא בשירות קבע של צבא-הגנה לישראל;
- (4) שוטר במשטרת ישראל וסוהר בשירות בתי הסוהר;

זולת אם חדלו להיות עובדי המדינה, קציני צבא, שוטרים או סוהרים כאמור, לפני היום הקובע; בסעיף-קטן זה, "היום הקובע" - "...

סעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת (תיקון התשס"א, לעיל) קובע לאמור:

"חבר הכנסת או מועמד לכנסת שנבחר או נתמנה לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מהיות מועמדים לכנסת, חברותו בכנסת או מועמדותו לכנסת, לפי העניין, נפסקת עם בחירתו או עם התמנותו לאחד התפקידים כאמור; לעניין זה, "מועמד לכנסת" - מי ששמו כלול ברשימת מועמדים לכנסת, מיום הגשת הרשימה עד יום תחילת כהונתו כחבר הכנסת."

איסורים דומים עשויים להיקבע על-ידי המחוקק בחוקים אחרים שעניינם משרה מסוימת או גוף מסוים. כך, לדוגמא, חוק בנק ישראל, התשי"ד - 1954, קובע בסעיף 13 כי אסור לנגיד הבנק וכן למשנה לנגיד להיות חבר הכנסת, וחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958, קובע בסעיף 7(א) כי אסור למבקר המדינה להיות חבר הכנסת או מועמד לחברות כזו.

סעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת מתייחס לפקיעת חברות או מועמדות אוטומטית עם התמנות לתפקיד בכיר כלשהו בשירות הציבורי או בתאגיד שהוקם על-פי דין. סעיף 13 לכללי האתיקה לחברי הכנסת (י"פ התשמ"ד 842) קובע כי חבר הכנסת לא יהיה חבר במועצת המנהלים של תאגיד שהוקם על-פי דין או של גוף ממשלתי.

לפי הקבוע בסעיף 13א לחוק חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א - 1951, חל איסור על חברי הכנסת לעבוד בכל עיסוק נוסף, מלבד כהונתם כחברי הכנסת. האמור חל גם על תפקידים במשרות לא בכירות בשירות המדינה, בתאגיד שהוקם על-פי דין או בגוף ממשלתי אחר.

9. מגבלות לפי חוק החברות הממשלתיות

חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה - 1975, קובע שחבר הכנסת לא יהיה, בחברה ממשלתית, אחד מאלה -

א) דירקטור (סעיף 17(א)(1))

ב) מנהל כללי (סעיף 37(ב))

ג) רואה חשבון (סעיף 44(ב))

ד) יועץ משפטי (סעיף 47(ב)).

10. תפקידי יועץ לרשויות ממשל

העיקרון בדבר ניגוד עניינים יש בו גם כדי למנוע בעד חבר הכנסת למלא תפקיד של יועץ בגוף בו הוא מנוע, בשל עיקרון זה, למלא תפקיד של הנהלה. החשש מפני הזדהות יתר של חבר הכנסת עם הממשלה, הקושי של חבר הכנסת לבקר כנדרש החלטה שהוא היה שותף לקבלתה והסכנה של פגיעה בתדמית הכנסת כגוף עצמאי, כל אלה קיימים גם כאשר הוא ממלא תפקיד של יועץ בגוף כזה.

אכן, אין החשש והפגיעה גדולים עד כדי כך שחבר הכנסת יהיה מנוע מלתת עצות אקראי לשר או לגוף ממשלתי, אף אין בהם, בדרך כלל, כדי למנוע בעדו מלכהן בועדה מייעצת המתמנה על-ידי שר או גוף ממשלתי לעניין מסוים ולזמן מוגבל. מבחינה מעשית גם אי אפשר למנוע התייעצויות-אקראי כאלה, ובחשבון סופי ייתכן שאף אין זה רצוי למנוע אפשרות להתייעצות כזאת או אפשרות של השתתפות בועדות מייעצות לסוגיהן, אך שונה מצב אם חבר הכנסת מקבל על עצמו תפקיד של יועץ שאינו מצומצם לעניין מסוים ולזמן מוגבל. קשה להתוות קו שיבחין באופן ברור בין תפקיד של יועץ שאינו מגיע עד כדי כך. בודאי ניתן לומר, כי תפקיד יועץ ממוסד לגוף ממשלתי, על-פי מינוי ממשלתי, שיש עמו מעמד מעין פקידותי, והוא משתלב בפעילות הרגילה של הגוף, עשוי ליצור אפשרות ממשית של ניגוד עניינים, ולכן ראוי להימנע ממנו.

גם לכך מתייחס חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א - 1951, הקובע בסעיף 13(א)(1) כי עיסוק נוסף כולל גם עיסוק חד-פעמי, ייצוג של אדם אחר, מתן ייעוץ או קיום פעילות שדלנית למענו, ואלה כולם אסורים על חבר הכנסת.

הסדר חלקי בנושא זה נקבע בכללי האתיקה לחברי הכנסת. סעיף 11 לכללים אלה קובע לאמור:

"חבר הכנסת לא ייצג בשכר רשות ממשל ולא ישמש יועץ בשכר לרשות ממשל."

ובסעיף 1 לכללים הוגדרה "רשות ממשל" כך:

"המדינה, רשות מקומית, תאגיד שהוקם מכוח דין, למעט בית-משפט ובית-דין."

האיסור שבסעיף 11, הנכלל בפרק על "הגבלות בעניין לקוחות" מופנה בעיקרו אל חברי הכנסת שהם גם בעלי מקצועות חופשיים, כגון, עורכי-דין ויועצים כלכליים, הנותנים שירותים מקצועיים ללקוחות שונים באופן פרטי. חברי הכנסת האלה אינם רשאים, לפי כלל אתיקה זה, לתת שירותי ייצוג או ייעוץ בשכר לרשויות ממשל. אף זהו כלל שמטרתו למנוע ניגוד עניינים אצל חברי הכנסת. אך מטרתו מוגבלת: עניינו של סעיף 11 לכללים, כפי שנאמר בכותרת לפרק בו נכלל סעיף זה, הוא "הגבלות בעניין לקוחות". לשון אחרת, הוא מסדיר מערכת של יחסים חיצוניים בין חבר הכנסת לבין רשות ממשל. אין הוא מסדיר את המקרה של חבר הכנסת המתבקש או מבקש למלא תפקיד של יועץ בתוך המסגרת של רשות הממשל, לא כשירות ללקוח, אלא במינוי העושה אותו כאילו חלק מן הרשות, בין בשכר ובין שלא בשכר. מקרה כזה מוסדר מכוח הוראות החוק הנזכרות.

11. דוגמאות למצבים של ניגוד עניינים

להלן דוגמאות אחדות למצבים שבהם קיים ניגוד עניינים בין התפקיד של חבר הכנסת לבין תפקיד מחוץ לכנסת:

א) השתתפות בועדת שרים

לפי סעיף 31(ה) לחוק יסוד: הממשלה, "הממשלה רשאית לפעול על-ידי ועדות שרים". ברור כי רק שרים יכולים להיות חברים בועדות שרים. לשון הסעיף והעיקרון בדבר ניגוד עניינים מונעים בעד חבר הכנסת שאינו שר להיות חבר בועדת שרים. אולם האם אפשר שחבר הכנסת יוזמן להשתתף דרך קבע (להבדיל מהשתתפות חד-פעמית או מזדמנת) בישיבות של ועדת שרים, כמשקיף או כיועץ?

התשובה אינה חיובית. ההחלטות של ועדת שרים, הנעשות בדרך-כלל החלטות הממשלה, ניתנות לפיקוח ולביקורת של הכנסת, כמו החלטות הממשלה. השתתפות קבועה של חבר הכנסת בישיבות של ועדת שרים עושה אותו, ולא רק מבחינת התדמית, מעין שותף להחלטות הועדה. שותפות זאת פוגעת בתפקודו של חבר הכנסת בתחום הפיקוח והביקורת על הממשלה. נוסף לכך גם מבחינתה של ועדת השרים צפויים קשיים כתוצאה משיתופו של חבר הכנסת דרך קבע בישיבות הועדה. בסיכום, שיתוף כזה פוגע בעיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים ולפיכך יש להימנע ממנו (ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1202 "השתתפות בדיוני ועדות שרים").

ב) יועץ לשר

העיקרון בדבר ניגוד עניינים מונע בעד חבר הכנסת להתמנות כיועץ לשר, אף אם אין הייעוץ ניתן תמורת שכר. תפקיד של יועץ לשר עושה את חבר הכנסת במידה מסוימת שותף למדיניות

ולהחלטות של השר, ומבחינה מסוימת אף תלוי בשר. מערכת יחסים כזאת אינה מתיישבת עם העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים.

ג) שר או סגן שר כממלא תפקידו של יושב ראש הכנסת

סעיף 20 לחוק יסוד: הכנסת (תיקון 27, התש"ס) קובע כי עד לבחירת יושב ראש הכנסת, יכהן הותיק שבחברי הכנסת, שאינו ראש הממשלה, ראש הממשלה הנבחר, שר או סגן שר, כיושב ראש הכנסת בפועל. בכך הוסדר בחוק מצב שהתאפשר בעבר, כאשר עד לבחירת יושב-ראש הכנסת מילא תפקיד זה, זקן חברי הכנסת (ולפי תיקון 27 לחוק יסוד: הכנסת - הותיק שבהם), שייתכן שהוא ראש הממשלה או חבר בה.

ד) מינוי יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת ליושב ראש הועדה המייעצת לבנק ישראל

הממשלה ממנה את יושב-ראש הועדה המייעצת לבנק ישראל, המכהן אף כיושב ראש המועצה המייעצת (סעיפים 20 ו- 23 לחוק בנק ישראל, התשי"ד - 1954). כפי שיוסבר להלן, קיים מצב של ניגוד עניינים בין תפקיד זה לבין התפקיד של יושב-ראש ועדת הכספים של הכנסת. זאת, בשל המעמד והתפקידים של הועדה המייעצת והמועצה המייעצת, כפי שנקבעו בחוק.

ראשית, הממשלה הממנה את יושב-ראש הועדה המייעצת, היא המוסמכת להעבירו מתפקידו. יש בכך כדי לפגוע באפשרות התפקוד הראוי של חבר הכנסת, החייב לקיים גם תפקיד של פיקוח וביקורת על הממשלה. שנית, לפי חוק בנק ישראל, מצד אחד הועדה המייעצת והמועצה המייעצת מייעצות לנגיד בנק ישראל, ומן הצד השני הבנק משמש יועץ לממשלה בעניינים כלכליים (סעיף 9(ב) לחוק בנק ישראל), והבנק עצמו משמש הבנקאי והסוכן הפיסקלי היחיד של הממשלה (סעיף 57 לחוק). ליושב-ראש הועדה המייעצת והמועצה המייעצת יש איפוא בעקיפין מעורבות ביעוץ הניתן לממשלה. ועדת הכספים של הכנסת עוסקת, בדרך של פיקוח וביקורת, בתחומים בהם עוסק בנק ישראל, ובכלל זה בתחומים בהם עוסקת, בדרך של ייעוץ, הועדה המייעצת של הבנק (ראו סעיף 13(א)(2) לתקנון הכנסת) מכאן שחבר הכנסת, המכהן בוועדת הכספים של הכנסת וכן בוועדה המייעצת של בנק ישראל, מצוי במעמד כפול של מבקר ושל מבוקר בעת ובעונה אחת. ולבסוף, לפי חוק בנק ישראל, החלטות שונות של נציג הבנק צריכות אישור של ועדת הכספים של הכנסת, כגון, קביעת שער הריבית המקסימלי (סעיף 56 לחוק), ועוד. באופן עקרוני, היחס הראוי בין גוף מחליט לבין גוף מאשר דומה ליחס הראוי בין גוף מבוקר לבין גוף מבקר. לפיכך אין זה ראוי שהתפקיד לאשר החלטות של נגיד הבנק יופקד בידי מי שמיעץ לנגיד לפני קבלת ההחלטות.

12. תחולת ההנחיה

כללי האתיקה לחברי הכנסת אוסרים על חברי הכנסת לייצג בשכר רשות ממשל, או לשמש יועץ בשכר לרשות ממשל (סעיף 11 לכללים). הכללים קובעים הגבלות נוספות לעניין ייצוג לקוחות על-

ידי חברי הכנסת בלא שכר (סעיפים 9, 10 ו- 12 לכללים). כן קובעים הכללים איסור על כהונה של חבר הכנסת במועצת המנהלים של תאגיד שהוקם על-פי דין או של גוף ממשלתי (סעיף 13 לכללים).

וידגש, כי יישום כללי האתיקה לחברי הכנסת הוא עניין לכנסת עצמה, ובמיוחד לועדת האתיקה של הכנסת, שהוקמה מכוח כללים אלה. הנחיה זאת, אף שהיא עולה בקנה אחד עם כללי האתיקה לחברי הכנסת, אינה חופפת אותם. יש לה קיום נפרד, אף מעבר לתחום המכוסה על-ידי כללי האתיקה לחברי הכנסת, מכוח העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים. עיקרון זה חל, לפי הפסיקה של בית-המשפט העליון, על כל רשויות הממשלה בישראל. בהתאם חלה ההנחיה על רשויות אלה.

היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, לתאגידים הציבוריים ולחברות הממשלתיות ינחו גופים אלה בהתאם לעיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים. אם יתעורר ספק לגבי יישום העיקרון במקרה מסוים, מתבקש היועץ המשפטי הנוגע בדבר לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה ולבקש את חוות דעתו.

בייחוד יש להקפיד על האמור להלן:

1. גוף ממשלתי לא יעסיק חבר הכנסת כמייצגו בשכר, כגון, כעורך-דין המייצג את הגוף הממשלתי במשא-ומתן עסקי או בהתדיינות בפני בית-משפט או בית-דין.
2. גוף ממשלתי לא יעסיק חבר הכנסת כיועץ בשכר, ובכלל זה כיועץ לשר, כגון, בתחום התכנון או בתחום המחקר.
3. א) גוף ממשלתי לא יקיים קשר עם חבר הכנסת כמייצג לקוח, כגון, כעורך-דין או כיועץ כלכלי של לקוח, למעט ייצוג לקוח בפני גוף ממשלתי בעניין הטעון רישום בפנקס המתנהל על-פי דין, כגון, אצל רשם המקרקעין בעניין רישום מקרקעין או רשם החברות בעניין רישום חברה.
- ב) פנה חבר הכנסת אל עובד מדינה לצורך ייצוג לקוח, יביא העובד את העניין לידיעת היועץ המשפטי של הגוף הממשלתי הנוגע בדבר, שיעבירו לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.