

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה – אתיקה
תאריך: כו' תמוז תשע"ב, 16 יולי 2012 עדכון: אוגוסט 2015 ספטמבר 2020 נובמבר 2021 מספר הנחיה: 1.1711	גיבוש עמדת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה לפורשים משירות הציבור

גיבוש עמדת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה לפורשים משירות הציבור

- א. מבוא 3.....
- ב. המסגרת הנורמטיבית 4.....
1. מהות ההגבלה לפי חוק הצינון 4.....
2. בקשה לקבלת היתר לקבלת זכות בשנה שלאחר הפרישה 6.....
3. המשיב לבקשות ותפקידיו 6.....
4. פניה מקדמית לנציג השירות לבירור תחולת החוק במקרה מסויים 8.....
- ג. השיקולים שיש לשקול בעת גיבוש עמדת נציג השירות ביחס לבקשה להיתר 8.....
5. שמירה על טוהר המידות 9.....
6. תפקיד המבקש בשירות הציבור ובכירותו 9.....
7. היקף הסמכות בשירות המדינה 10.....
8. נסיבות הפרישה משירות המדינה 11.....
9. הזכות 11.....
10. הממשק בין המבקש - לזכות - ולגוף היעד 12.....
- א. משקל הנושא בתפקידו של הפורש 12.....
- ב. האם מדובר ביחסים של מפקח-מפוקח או מבקר-מבוקר 12.....
- ג. סוג הממשק עם שירות הציבור בגוף שאליו מבקש הפורש לעבור 12.....
- ד. מתי הסתיים טיפולו של הפורש בזכות 13.....
- ה. ממתי יש למנות את תקופת הצינון? 14.....
- ו. האם התקיימה תקופת צינון פנימי פורמאלית בהתאם להוראות התקשי"ר 15.....
- ז. האם היה הסדר ניגוד עניינים שמנע את הבעייתיות במעבר המבוקש 17.....
- ח. מיהות הגוף אליו מבקש העובד הפורש לעבור 17.....
11. מדרג בכירות למשרתי הציבור (דרג בכיר, דרג ביניים ודרג זוטרי) 18.....
- ד. שיקולים נוספים שיש בהם להשליך על תקופת הצינון 19.....
- ה. סיכום 19.....
12. גיבוש העמדה לבקשה לוועדת ההיתרים 19.....
- נספח א' - טבלת תקופות הצינון 21.....
- נספח ב' - עיקרי השיקולים לקולא ולחומרא 21.....

א. מבוא

מטרת הנחייה זו לסייע בהבניית שיקול הדעת של הגופים שחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן: "**חוק הצינון**" או "**החוק**"), חל עליהם ואשר נדרשים לגבש עמדה לגבי בקשות עובדים הפורשים משירות הציבור, לקצר את תקופת הצינון החלה עליהם לפי סעיף 4 לחוק, המוגשות לוועדה למתן היתרים (להלן גם: "**הוועדה**") הפועלת לפיו.¹

עמדת המשיב לגבי תקופות הצינון הראויות להיקבע לגבי כל עובד, תגובש בהתאם למודל המפורט בפסקה 12 לפרק ה' להנחיה זו, ובהתבסס על המפורט בנספח א', ובשים לב לשיקולים המפורטים בנספח ב'.

סעיף 4 לחוק, הקובע תקופת צינון כפי שיפורט להלן, חל על מי שפרש משירות הציבור בשירות המדינה, שירות ברשות מקומית או במועצה דתית, או כסוהר בשירות בתי הסוהר או משירות בכל גוף אחר שפורט בתוספת לחוק.²

כמו כן, הוחלו הוראות החוק על מי שפרש משירות הציבור מגופים נוספים, בהתאם להוראות חוקים שונים.³ בנוסף נקבעו הגבלות לאחר פרישה במתכונת שונה, תוך שינויים בתחולת החוק או הגבלות אחרות, לגבי מי שפרש מגופים אחרים⁴ (וראו גם יצחק אליאסוף, חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, **עבודה חברה ומשפט**, עמ' 341, בעמ' 350).

ההנחיה מפרטת שיקולים שיש לבחון בעת גיבוש עמדה לגבי בקשה, במטרה להבנות את שיקול הדעת של הגופים ולקבוע את אמות המידה בהתייחס, בין היתר, לבכירות תפקידו של העובד, היקף סמכויותיו, מידת העיסוק בשירות המדינה בענייני הגוף אליו מתבקש המעבר וכיוצא באלה. באמצעות קביעת אמות מידה ושיקולים ברורים ושקופים ניתן לצמצם את אי הוודאות באשר

¹ הוועדה שהוקמה לפי סעיף 11 לחוק ; יצוין שהנחייה זו אינה עוסקת בהגבלות נוספות על פי החוק, ובהן ההגבלות שלפי סעיפים 2, 3, ו-6 לחוק.

² בהתאם לסעיפים 1, 3 ו-5 לחוק, לתוספת לחוק, ולתקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (תחולה על חיילים ושוטרים), התשל"ו-1973. בתוספת נמנו התאגידים הסטוטוריים הבאים: המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה, רשות הנמלים, הרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום, המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, המועצה לענף הלול, המועצה להסדר הימורים בספורט, מועצת הצמחים ומפעל הפיס.

³ עובדי תאגיד השידור הישראלי, ס' 56(5) לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014; עובדי הרשות הלאומית למלחמה בסמים, ס' 25(4) **לחוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים**, התשמ"ח-1988; חברי המועצה ועובדי הרשות לפיקוח חקלאי, ס' 25(4) **לחוק הרשות לפיקוח חקלאי**, התשמ"ח-1988; חברי המועצה ועובדי הרשות לפיתוח ירושלים, ס' 22(4) **לחוק הרשות לפיתוח ירושלים**, התשמ"ח-1988; חברי מועצת ועובדי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, ס' 129(א)(7) **לחוק הרשות העתיקות**, התשמ"ט-1989; חברי מועצת ועובדי הרשות לפיתוח הגליל, ס' 23(3) **לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו**, התש"ן-1990; חברי מועצת ועובדי הרשות לפיתוח הנגב, ס' 23(3) **לחוק הרשות לפיתוח הנגב**, התשנ"ב-1991; חברי מועצת ועובדי הרשות לפיתוח הגליל, ס' 23(3) **לחוק הרשות לפיתוח הגליל**, התשנ"ג-1993; חברי מועצת אזוריים חופשיים לייצור בישראל ס' 9(ד)(7) **לחוק אזוריים חופשיים לייצור בישראל**, התשנ"ד-1994; חברי הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל, ס' 28(7) **לחוק משק החשמל**, התשנ"ו-1996; חברי המועצה ועובדי הרשות הלאומית להסמכת מעבדות ס' 25(4) **לחוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות**, התשנ"ז-1997; חברי המועצה לענייני משק הגז הטבעי ס' 65 **לחוק משק הגז הטבעי**, התשס"ב-2002; המנהל, חברי המועצה (למעט חברי מועצת העירייה ונציגי הציבור) ועובדי הרשות לפיתוח ולקידום התרבות, התיירות וקשרי החוץ של ירושלים, ס' 22(א)(4) ו- (ב) **לחוק הרשות לפיתוח ולקידום התרבות, התיירות וקשרי החוץ של ירושלים**, התשס"ו-2005; חברי מועצת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, ס' 22 **לחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה)**, התשס"ו-2006; חברי מועצת איגוד ערים כנרת, ס' 23(7) **לחוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת**, התשס"ח-2008; חברי ועדה, מועצה ועובדים של בנק ישראל, ס' 81 **לחוק בנק ישראל**, התש"ע-2010.

⁴ מי שפרש משירות כחייל בצה"ל או כשוטר במשטרת ישראל, לפי תקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (תחולה על חיילים ושוטרים), התשל"ו-1976; ראש הממשלה, שרים וסגני שרים לפי סעיף 14(ג) ו-(ד) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 וסעיף 167(1) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994; סוכן לעניין ציד צבאי, לפי סעיף 16 לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 ותקנות הפיקוח על מצרכים ושירותים (סיגים לעיסוק כסוכן בציד צבאי), תשל"ז-1977; שמאי מכריע, לפי סעיף 202(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; עובדי הרשות לניירות ערך, לפי סעיפים 10א עד 10ג לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968; ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ועובד מוסמך כאמור בסעיף 29(ד) לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, לפי סעיף 29א לחוק האמור; עובדי הרשות להגנה על עדים לפי סעיף 10(ד) לחוק להגנה על עדים, התשס"ח-2008.

לתקופת הצינון הצפויה, ולקצר את זמן הטיפול בפניות של עובדי הציבור בבקשה להחלטה מוקדמת בעניינם, או בגיבוש עמדה לגבי בקשה לוועדה למתן היתרים. על-ידי קביעת אמות מידה ברורות ניתן להשיג גם אחידות ושמירה על השוויון בטיפול בבקשות השונות המוגשות בעניין זה, תוך מתן אפשרות לסטייה במקרים המתאימים בהתאם לנסיבות המקרה, למשל כאשר מתקיים חשש לפגיעה בטוהר המידות או בשל נסיבות פרישה ייחודיות.

ההנחיה מבוססת על ההחלטות של ועדת ההיתרים שניתנו עד היום, ועמדת המדינה שגובשה בנושא זה במקרים השונים.

ב. המסגרת הנורמטיבית

1. מהות ההגבלה לפי חוק הצינון

בחוק נקבעו מספר הגבלות שיחולו על עובדי הציבור לאחר פרישתם. אחת מההגבלות שנקבעה בסעיף 4 לחוק, היא איסור על מי שפרש משירות הציבור לקבל זכות, ובכלל זה איסור לקבלת משרה כשכיר, ממי שנוקק במהלך עסקיו להחלטתו של הפורש במהלך שירותו, או ממי שהפורש היה מוסמך להפעיל לגביו שיקול דעת על הענקת זכות, וזאת בשנה לאחר פרישתו (להלן - תקופת הצינון).

בהקשר זה, נקבע בהחלטות הוועדה כי יש להעניק למונח 'הענקת זכות' פרשנות רחבה:

"לא אחת הובהר כי הוראה זו יש לפרש באופן רחב, כאשר מטרתה היא למנוע מעובד הציבור מלנצל, בתקופת שירותו, את מעמדו וסמכויותיו לטובת קידום ענייניו האישיים אצל הגורם שאליו הוא מבקש לעבור לאחר פרישתו, זאת כאשר מתוקף תפקידו הציבורי, הוא בעל הסמכות- גם פוטנציאלית- להחליט בענייניו של אותו גורם, אם במישרין ואם בעקיפין."⁵

כפי שעולה מפסיקת הוועדה, את המונח "הענקת זכות" יש לפרש באופן רחב כך שהכוונה תהיה **לכל זכות שהיא**, ולא רק להענקת זכות ישירה כגון זכיה במכרז, מתן היתר, רישיון או הקלה בלבד.⁶ שנית, פרשנות המונח איננה מצריכה הענקת זכות בפועל מצד הפורש, שכן לשון החוק מתייחסת גם **לפוטנציאל** ההחלטות שהיה לעובד הציבור, כך שמספיק שלפורש ישנה סמכות להעניק או להמליץ על הענקת זכות בכוח.⁷ לפיכך, כעולה מהחלטות ועדת ההיתרים, בהתאם לנסיבות המקרה, **כל עיסוק של הפורש באותו גוף במהלך עבודתו בשירות המדינה, יכול להוות 'הענקת זכות' לצרכי סעיף זה.**⁸

יחד עם זאת, בסעיף 4(ג)(3) לחוק הצינון, נקבע כי ניתן לקבל היתר לקבלת הזכות במהלך תקופת הצינון. בהתאם לסעיף 11 לחוק, הוקמה ועדה למתן היתרים, שבראשה עומד שופט של בית המשפט המחוזי, אחד מחבריה הוא עובד בשירות הציבור והשני אינו עובד בשירות הציבור. וזו לשונו של סעיף 4:

"איסור עבודה או 4. (א) מי שפרש משירות הציבור ובתפקידו בשירות הציבור טובת הנאה היה מוסמך להחליט על פי שיקול דעתו על הענקת זכות

⁵ ו"ע (י-ם) 15007-11-11 אוליאל נ' נציבות שירות המדינה, פס' 7 (פורסם בנבו, 14.12.2011).

⁶ שם, שם; ו"ע (י-ם) 39709-04-10 שוורצמן נ' נציבות שירות המדינה, פס' 5 (פורסם בנבו, 6.7.2010).

⁷ ו"ע (י-ם) 6031/03 ניר גלעד נ' נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 17.07.2003).

⁸ עוד על המשמעות של מהות הזכות שהוענקה על-ידי הפורש, ראו בסעיף 7 להנחיה זו העוסק בהיקף הסמכות.

בעסקים שהיו
בטיפולו של
עובד הציבור

לאחר, או להמליץ על הענקת זכות כאמור, או שהיה
ממונה על עובד אחר בשירות הציבור המוסמך כאמור, לא
יקבל זכות מאדם שנזקק במהלך עסקיו להחלטתו בתחום
הסמכות האמורה.

(ב) לענין סעיף זה, אין נפקא מינה –

(1) אם העובד שפרש היה מוסמך לבדו או
ביחד עם אחרים;

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

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

(4) אם הזכות שקיבל העובד שפרש היא
משרת שכיר בשירותו של האדם שהיה נזקק
להחלטה או להמלצה, או שלא כשכיר אלא בדרך
של התקשרות עם אותו אדם לשירות לתקופה
מסוימת או בלתי מוגבלת, או אם היא זכות בעסק
שנזקק להחלטתו או להמלצתו או שלטובתו החליט
או המליץ;

(5) אם הזכות נתקבלה כאמור בפסקה (4) על
ידי העובד עצמו שפרש או על ידי קרובו.

(ג) סעיף זה לא יחול בכל אחד המקרים האלה:

(1) עברה שנה מיום פרישתו של העובד;

(2) הועדה שהוקמה לפי סעיף 11 אישרה
שעברו שנתיים מיום גמר טיפולו של העובד
בהחלטה או בהמלצה;

(3) ניתן היתר לפי חוק זה לקבלתה של
הזכות.

פרופ' זמיר עמד על תכליתו של חוק הצינון:

"הטעם שביסוד חוק זה הוא, בראש ובראשונה, השמירה על טוהר המידות בשירות
הציבורי. מכאן נגזרים טעמים נוספים, ובעיקר שמירה על אמון הציבור בשירות
הציבורי וכן הניהול התקין והיעיל של השירות. באופן מיוחד, ההגבלות נועדו
למנוע שתי תופעות שליליות. ראשית, הן נועדו למנוע מצב שבו איש ציבור מתכנן,
לקראת פרישתו משירות הציבור, להתקשר מיד לאחר הפרישה, כעובד שכיר או
כנותן שירות, עם גוף עסקי שבו הוא מטפל במסגרת התפקיד הציבורי שלו, והקשר
הצפוי עם גוף זה עשוי להשפיע עליו במילוי תפקידו, כגון במסגרת הטיפול בבקשה
למתן רשיון או תמיכה לאותו גוף. שנית ההגבלות נועדו למנוע מצב שבו מי שהיה
איש ציבור, מנצל לאחר פרישתו משירות הציבור את המעמד והקשרים שנוצרו
בתקופת כהונתו בשירות כדי לקדם עניינים אישיים או עסקיים." [יצחק זמיר,
הסמכות המינהלית, כרך א' [מהדורה שניה], עמ' 665].

ראו גם מאמרו המקיף של יצחק אליאסוף, שם, בעמ' 343.

עמדה על תכלית זו הוועדה למתן היתרים במספר פעמים, וכך קבעה -

"אכן, אין חולק, כי החוק פוגע פגיעה מסוימת בחופש העיסוק. עם זאת, במתן המשקל הראוי לעוצמת הפגיעה, מול התכלית שהיא משרתת, ראוי לעמוד על כך, שיש לראות בה, באופן עקרוני, פגיעה שהפרט הסכים לקבל על עצמו, משבחר לשרת בשירות הציבורי. ראוי לציין, כי החוק איננו חדש, הוא קיים למעלה מ-34 שנים וחזקה שמשרתי הציבור מודעים לקיומו. הבוחר בשירות הציבורי ובפרט בתפקיד בכיר במסגרת השירות הציבורי, נוטל על עצמו אחריות גדולה ובצידה כוח רב וסמכות להשפיע על האינטרסים של הכלל ושל הפרט, הנזקק להחלטותיו. עליו להיות מודע לכך, שבצד הכוח הניתן לו, מוטל עליו גם עול, בדמות מגבלות מיוחדות על זכויותיו כאדם וכאזרח, במידה הנדרשת כדי להבטיח את פעולתו התקינה של השירות הציבורי. מי שאינו מוכן לקבל עליו מגבלות אלה, יבחר לו בקריירה מחוץ לשירות הציבורי. מידה זו של וולונטריות ואפשרות בחירה, מקטינה את עוצמת הפגיעה בחופש העיסוק, לעומת פגיעה הנכפית על אדם פרטי, למשל, בדרך של חיובו בחוק לקבל רשיון לעיסוק בתחום בו עסק עד עתה, מבלי שיזדקק להיתר של השלטונות.

11. מול חופש העיסוק, עומד האינטרס של שמירה על טוהר המידות. שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי ואמון הציבור בשירות הציבורי, הוכרו כבר בפסיקת בית המשפט העליון של השנים האחרונות, כתכליות ראויות, העשויות להצדיק הטלת מגבלות על מימוש זכויות אזרחיות חשובות של עובד הציבור לאחר פרישתו. " [ו"ע 6048/03 אל"מ כהן נ' מדינת ישראל]

כאמור, המחוקק קבע בסעיף 4 לחוק הצינון תקופת צינון **מקסימאלית** בת שנה, והתווה מסלול לקיצור תקופה זו. ברבות השנים נתנה הוועדה למתן היתרים, היתרים רבים לקיצור תקופת הצינון.

2. בקשה לקבלת היתר לקבלת זכות בשנה שלאחר הפרישה

ישנן שתי תכליות מרכזיות לפניה לוועדה למתן היתרים :

- (א) התכלית הראשונה, והיא זו שעומדת בבסיס החוק, היא שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי וממנה נגזרת גם תכלית המשנה, שהיא שמירה על אמון הציבור בעובדים בשירות הציבורי.
- (ב) התכלית השנייה - שמירה על שקיפות מתן ההיתרים. בפני הוועדה, מוצגת בקשתו של הפרש, ומוצגת עמדת נציג השירות שממנו פרש המבקש, או עומד לפרוש ממנו, בהתאם לסעיף 13 לחוק (להלן: "**נציג השירות**"). ככלל, פסיקות הוועדה גלויות ומפורסמות כפסקי דין של בית המשפט המחוזי שבו היא יושבת, והנסיבות שבהן ניתן או לא ניתן היתר לקיצור תקופת הצינון גלויות לציבור.⁹

3. המשיב לבקשות ותפקידיו

⁹ זאת, בהתאם לעקרונות המעוגנים בסעיף 3 לחוק יסוד: השפיטה ולסעיף 68(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984.

סעיף 13 לחוק קובע כי: "הועדה תתן לנציג השירות שממנו פרש המבקש או עומד לפרוש ממנו הזדמנות להשמיע את דבריו". בתקנה 3 לתקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (סדרי דין בועדה), התשל"א-1971 (להלן – תקנות סדרי הדין) נקבע כי נציב שירות המדינה הוא המשיב לכל הפורשים משירות המדינה, שחל עליהם חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ולכן שיקול הדעת להחליט בעניין עמדת המדינה לבקשה מסור בידו. תכלית היות המשיב נציג שירות המדינה, היא שבידי הנציב הכלים להציג בפני הוועדה את כל הנתונים הנוגעים לפרישת העובד, ואת השיקולים של המדינה כמשיב למרבית הבקשות שמוגשות לוועדה, ולאזן בין שיקולי המדינה, כמעסיקה הגדולה במשק, לגיוס עובדים לבין השיקול המרכזי של שמירה על טוהר המידות, כפי שקבעה הוועדה:

"במסגרת השיקולים יש להביא בחשבון שההגבלה שנקבעה בחוק מצירה במידה מסוימת את חופש העיסוק של הפרט ובכך, בעקיפין, עלולה להיות פגיעה בשירות המדינה שעשוי לעמוד בפני קושי לקבל לשורותיו עובדים טובים אשר אפשר שלא יסכימו לקבל על עצמם מגבלה זו. אך ההוראה שבחוק מחייבת והיא נושאת את פניה להשגת מטרות חשובות של שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי" [ע"ש (י-ם) 128/97 ד"ר טורבוביץ' נ' נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 02.03.1997)].

משכך, בעת הצגת עמדת המדינה ביחס לבקשת היתר על נציג השירות לאזן בין השיקול המכריע של שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, לבין השיקול של שמירה על חופש העיסוק של עובדי הציבור לאחר פרישתם.

בתקנה 3 לתקנות סדרי הדין נקבע כי אם שירות הציבור שממנו פרש הפורש הוא צבא ההגנה לישראל, הנמען לבקשות (המשיב) הוא קצין בצה"ל שיודיע עליו הרמטכ"ל מזמן לזמן ליושב ראש הוועדה. כן נקבע שאם שירות הציבור האמור הוא משטרת ישראל – יהיה הנמען לבקשה המפקח הכללי למשטרת ישראל.

על מנת לשמור על מדיניות משפטית אחידה לפורשים משירות המדינה, משירות בצבא ההגנה לישראל, בשירות במשטרת ישראל או משירות בשירות בתי הסוהר, בשינויים המתחייבים, סוכם בעבר כי נציגי הגופים האמורים יתייעצו עם לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), במקרים שבהם מדובר בשאלה משפטית מורכבת וחדשה; כשמדובר בענייני מדיניות; במקרים שיש להם השלכות רוחב או במקרים הנוגעים לבעלי תפקידים בכירים או רגישים במיוחד; וזאת בטרם תוגש תשובת הגוף הרלוונטי לוועדה.

לגבי גופים שאינם מנויים בתקנה 3 לתקנות סדרי הדין כאמור, נציג השירות הוא היועץ המשפטי לגוף שממנו פרש המבקש. כך למשל, כאשר מדובר בפורש מרשות מקומית, היועץ המשפטי לרשות המקומית יהיה הגורם המשיב לבקשתו.¹⁰ היועץ המשפטי רשאי להיוועץ, טרם הגשת תגובתו, עם הלשכה המשפטית של נציבות שירות המדינה (שהיא המשיבה ברוב הבקשות המוגשות לוועדה), ועם לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי).

¹⁰ ו"ע (י-ם) 53381-11-18 בן חמו נ' עיריית נתניה, פס" 9 (פורסם בנבו, 27.3.2019).

יצוין שבכל מקרה, בהתאם לתקנה 17 לתקנות סדרי הדין, רשאי היועץ המשפטי לממשלה, או נציגו, להופיע בכל עת בפני הוועדה ולהשמיע את טענותיו.

4. פניה מקדמית לנציג השירות לבירור תחולת החוק במקרה מסוים

בהתאם לפרקטיקה הקיימת, עובד רשאי לפנות לנציג השירות לשם בירור מקדמי האם סעיף 4 לחוק חל במקרה מסוים. בעת בירור פניה זו על נציג השירות לבחון את השאלות הבאות -

(א) האם סעיף 4 לחוק חל בנסיבות של הפורש – לגבי עובדי מדינה נקבע בנסמן 43.632 לתקשי"ר, כי עובד המבקש לפרוש רשאי לפנות ליועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה, באמצעות היועץ המשפטי למשרד שבו הוא מועסק, בבקשה לקבוע האם הצינון הקבוע בסעיף 4 לחוק חל בנסיבות האמורות. יודגש, כי היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי אינו מוסמך לקבוע בעצמו כי חוק הצינון אינו חל על עובד משרדו, והגורם המוסמך לכך הוא היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה.¹¹ הטיפול במקרים מורכבים או הנוגעים לבכירים נעשה בדרך כלל גם בהתייעצות עם נציג היועץ המשפטי לממשלה.

ככל שההכרעה היא שהחוק אינו חל הרי שהמגבלה אינה חלה על העובד והוא אינו צריך לפנות לוועדת ההיתרים.

(ב) ככל שהוכרע שסעיף 4 לחוק אכן חל, או במקרים בהם מלכתחילה אין ספק, יש לבחון האם ראוי להסכים לבקשה למתן היתר לפרוש לקבל את הזכות לפני תום תקופת הצינון, ואם כן מהי תקופת הצינון הראויה. בהתאם לנסמן 43.634 לתקשי"ר, בטרם הגשת בקשה למתן היתר לקיצור תקופת הצינון מוועדת ההיתרים, רשאי העובד הפורש, באמצעות היועץ המשפטי של משרדו, לפנות ליועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה בבקשה לקבלת עמדה מוקדמת של נציב שירות המדינה לבקשתו למתן היתר, במסגרת הליך של "פרה-רולינג".

מכל מקום, יובהר כי בהתאם לסעיפים 4(ג) ו-14 לחוק, רק הוועדה למתן היתרים מוסמכת לתת היתר לקבלת זכות בתקופת ההגבלה (קרי, לקצר את תקופת הצינון).

בכל מקרה, עומדת האפשרות בפני העובד לוותר על פניה מקדמית למשיב על-מנת לזרז הליכים, ולפנות במישרין לוועדה בבקשה כי תכריע האם החוק חל בנסיבות המקרה דנן, ואם הוא חל - בבקשה למתן היתר לקבלת הזכות.

ג. השיקולים שיש לשקול בעת גיבוש עמדת נציג השירות ביחס לבקשה להיתר

להלן יפורטו השיקולים שעל נציג השירות לשקול בעת שהוא מגבש עמדה ביחס לבקשה לקבלת היתר לוועדת ההיתרים לפי החוק.

¹¹ כאמור, הוראה זו רלוונטית לפרשים משירות המדינה בלבד ולא לפרשים מצה"ל או ממשטרת ישראל.

5. שמירה על טוהר המידות

השיקול של שמירה על טוהר המידות הוא שיקול מכריע, כפי שעולה מכותרת השוליים של סעיף 14 לחוק, המתווה את שיקול דעת הוועדה במתן היתר, והקובע כי:

- ”שמירה על 14. (א) הועדה תתן את ההיתר המבוקש, אם נוכחה כי אין טוהר המידות שיקול מכריע ברכישה או בקבלתה של הזכות המבוקשת משום פגיעה בטוהר המידות.
- (ב) בבואה להחליט בבקשה למתן היתר, תביא הועדה בחשבון, בין השאר, את –
- (1) נסיבות הפרישה;
 - (2) מידת הכפיפות בין המבקש לבין מחליט ההחלטה כאמור בסעיף 4 או הממליץ עליה;
 - (3) המידה שבה חרגה החלטה כאמור או ההמלצה עליה מהשיגרה בענינים מאותו סוג;
 - (4) היקף הנושא של ההחלטה ומשקלו;
 - (5) העובדה כי ההעסקה המבוקשת היא בתאגיד ממלכתי או בחברה ממשלתית.”

משכך, כאשר הנסיבות מעלות חשש לפגיעה בטוהר המידות - ראוי שעמדת נציג השירות תהיה שאין מקום להענקת היתר כמבוקש.

6. תפקיד המבקש בשירות הציבור ובכירותו

תקופת הצינון הראויה ביחס לבקשתו של פורש מושפעת, בין היתר, מתפקיד המבקש בשירות הציבור ומדרגת בכירותו. הוועדה פסקה פעמים רבות כי:

”14. ככל שהמשרה רמה יותר ובעלת עוצמות השפעה בחזית רחבה והיקף בעל משמעות מהמעלה הראשונה, כך יש להקפיד יותר שמטרת החוק לא תסוכל גם באופן מעשי וגם מבחינת מראית הדברים.

מטבע הדברים, עיני הציבור נשואות למי שממלא תפקיד במעמד ובהשפעה מרכזיים במשק. לפיכך ראוי כי לא יהיה במקרים מעין אלה, ולו ספק, בטוהר המידות ובמראית ההגונה והראויה של נסיבות קבלת התפקיד החדש.

15. אין ספק כי המשרה בה כיהן המבקש נמצאת ברמה הגבוהה ביותר בשירות הציבורי ומעטות הן המשרות שיש להן עוצמה והשפעה כה רחבות היקף. כאמור, כגודל המשרה כך גודל הצפיות וכך גודלה של העין הציבורית בה יש לבחון את העניין ומראיתו” [ו”ע 6031/03 גלעד נ’ מדינת ישראל – נציבות שירות המדינה]

”רום המשרה מהווה שיקול בעל חשיבות מרובה בהחלטה אם יש ליתן היתר אם לאו, שכן, ככל שהמשרה רמה יותר ובעלת עוצמות השפעה בחזית רחבה, כך יש להקפיד יותר שמטרת החוק לא תסוכל, והוא, הן מעשית והן מבחינת מראית העין. לשון אחר- כגודל המשרה כך גודל הצפיות וכך מידת הדקדקנות בה יש לבחון את עניין מראית העין.” [ו”ע 6037/03 עברי נ’ מדינת ישראל].

על נציג השירות לבחון את בכירות התפקיד אותו ממלא המבקש, ולהתחשב בכך בעת גיבוש עמדתו בבקשה. לפירוט דרגות הבכירות וחלוקתן בין הדרג הבכיר, לדרג הביניים ולדרג הזוטר ראו פסקה 11 להנחיה.

תקופת הצינון הראויה לדעת נציג השירות ביחס לבקשה של מבקש תחושב, בין היתר, בהתאם למידת בכירותו של המבקש, כמפורט בפסקה 12 ובנספח א' להנחיה. לעניין זה יובהר, כי מידת הבכירות מהווה שיקול משמעותי לצורך קביעת תקופת הצינון, ויש על כן לתת לתקופת הצינון המוצעות בנספח א' להנחיה משקל משמעותי בהתאם. ואולם, יובהר כי בהעדר החלטה אחרת של ועדת ההיתרים, תקופת הצינון אשר תחול, כפי שנקבעה בחוק, תעמוד על שנה, ללא קשר למידת בכירותו של בעל התפקיד. כמו כן, ברי, כי בקביעת תקופת הצינון הראויה בעניינו של פלוני יהיה מקום להתחשב בנסיבות הרלוונטיות לכל מקרה ומקרה. לעניין זה ראו חוות דעתו של עו"ד משען, חבר בוועדה למתן היתרים, כפי שהופיעה במסגרת ו"ע 10899-06-10 **עמית נ' נציבות שירות המדינה** (פורסם ביום 03.07.2019).

כאשר למבקש, בתפקידו בשירות המדינה, הייתה סמכות להחליט לפי דין על הענקת זכות לאחר, בין בעצמו ובין ביחד עם אחרים, והמבקש השתמש בסמכותו זו או החליט שלא להשתמש בה, הרי שיש לראותו, ביחס לבקשה לעבור לגורם שכלפיו הופעלה הסמכות האמורה, כמי ששירת בדרג הבכיר, וזאת בלי קשר לדרגתו בעת הפרישה [וראו ו"ע 39709-04-10 **טל שחר שוורצמן נ' מדינת ישראל – נציבות שירות המדינה**].

7. היקף הסמכות בשירות הציבור

המבקש עשוי להיות לעיתים בעל סמכות החלטה ולעיתים בעל סמכות המלצה. כאמור בסעיף 14(ב)(2) לחוק, כאשר המבקש אינו מוסמך להחליט החלטה שהעניקה או שהייתה יכולה להעניק זכות לגורם ממנו הוא מבקש לקבל זכות, והוא מוסמך אך להמליץ לגורם אחר בשירות הציבור האם לקבל את ההחלטה - הרי שטרם קבלת ההחלטה גורם נוסף בשירות הציבור בוחן את מתן הזכות ומחליט בעניין. במקרים אלו, הפוטנציאל לפגיעה בטוהר המידות מצטמצם וניתן לגבש עמדה לפיה ניתן לקצר את תקופת הצינון.

יש מקרים בהם עובדים מחוויים דעתם גם כאשר אין בידם אפילו סמכות המלצה. כפי שקבעה גם הוועדה בעבר :

"ככלל, בנסיבות בהן עובד פורש לא היה מוסמך להמליץ על הענקת זכות מתוקף תיאור תפקידו והבעת עמדתו בפועל לא נסמכה על ידע מקצועי כלשהו, אלא על היכרות כלשהי עם המערכת בה הוא עובד, קשה יהיה לראות בו כמי שהיה מוסמך להמליץ על הענקת זכות. יתכנו אמנם מקרים יוצאי דופן, בהם העובד הפורש הוא בכיר שצבר וותק רב בשירות, ועל כן הגם שאינו גורם מקצועי עמדתו יכולה להישמע היטב ולהשפיע באופן ממשי על המוסמכים להעניק זכות או להמליץ על כך. ואולם, אלה אינם פני הדברים בעניינה של המבקשת." [ו"ע 122/07 **כהן נ' נציבות שירות המדינה**]

יש להדגיש שגם כאשר לעובד הציבור נתונה סמכות כלפי אחר, אך לא השתמש בה בפועל, חל סעיף 4, כפי שקבעה הוועדה –

”לשונו של סעיף 4 רחבה ואינה מוגבלת למקרים בהם עובד הציבור החליט בפועל בעניינו של הגוף אליו הוא מבקש לעבור לאחר פרישתו. הוראות החוק בכלל וסעיף 4 בפרט, נועדו לקבוע הסדר נורמטיבי בעל חשיבות עליונה לשם שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, הן בהיבט הממשי והן מבחינת מראית פני הדברים. לשונו של סעיף 4(א) ותכליתו מכוונים לא רק להחלטות שהתקבלו בפועל אלא גם לפוטנציאל ההחלטות שהיה לעובד הציבור. די בכך שעובד הציבור היה מוסמך להחליט בעניינו של אותו גוף או שהיה ממונה על עובד אחר שהיה מוסמך להחליט כאמור, כדי שסעיף 4(א) לחוק יחול עליו.”[נ”ע 319/08 **מזוז נ’ נציבות שירות המדינה**]

עם זאת, אין דינה של החלטה מסוימת להעניק זכות או להפעיל סמכות כדינה של סמכות פוטנציאלית שלא הופעלה על ידי המבקש, ושאינה נקרתה בפניו של המבקש הזדמנות להפעילה. במקרה שלמבקש הייתה נתונה סמכות, אך הוא לא נדרש לה כלפי גורם פלוני, הרי שתקופת הצינון שלו כלפי אותו הגורם תהיה נמוכה מתקופת הצינון שלו כלפי מי שהוא הפעיל את סמכותו כלפיו או בחר שלא להפעיל את סמכותו כלפיו.

8. נסיבות הפרישה משירות הציבור

נסיבות הפרישה של העובד משירות הציבור בו עבד, מהוות שיקול משמעותי בבחינת בקשתו לוועדה. כאמור בסעיף 14(ב)(1) לחוק, כאשר נסיבות הפרישה היו ידועות מראש (תקופת כהונה קצובה לדוגמה), או כאשר העובד ביקש לסיים את שירותו טרם קיבל את הצעת העבודה שבגינה מוגשת הבקשה, או כאשר סיים את שירותו בנסיבות חריגות או עקב פיטורין, הרי שבנסיבות אלו החשש לפגיעה בטוהר המידות ובאמון הציבור מצטמצם. [נ”ע 5519-05-10 **חי-עם נ’ מדינת ישראל**].

כך אכן נפסק בעבר על ידי הוועדה, שכאשר הצעת העבודה התקבלה לאחר פרישתו של העובד, או לאחר שהודיע העובד בפומבי על מועד פרישתו, הרי שיש בכך נסיבה לקולא בכל הנוגע לאפשרות לקצר את תקופת הצינון בהתאם [נ”ע 1063/06 **קליין נ’ מדינת ישראל – נציבות שירות המדינה**; ו”ע 1018/05 **אל”מ משיח נ’ מדינת ישראל – צה”ל**].

במקרה בו העובד לא בחר לפרוש משירות הציבור, ופרישתו נובעת מנסיבות שאינן תלויות בו, הרי שראוי להתחשב בעובדה זו בעת קביעת המגבלות שיחולו עליו לאחר פרישתו. במקרה כאמור, וככל שלא קיימים שיקולים נוספים המעוררים חשש לפגיעה בטוהר המידות או באמון הציבור בשירות הציבורי – ככלל, נכון כי ייטה נציג השירות להסכים לקבלת ההיתר.

9. הזכות

יש לבחון את היקף הנושא של ההחלטה שאותה העניק המבקש, או היה מוסמך להעניק או להמליץ על הענקתה כאמור, ומשקלו, כאמור בסעיף 14(ב)(4) לחוק ואת המידה שבה חרגה ההחלטה או ההמלצה מהשגרה בעניינים מאותו סוג (לפי סעיף 14(ב)(3) לחוק). בהתאם לכך, יש לבחון מה היקף

הזכות שניתנה בפועל, ככל שניתנה; האם מדובר בזכות "קטנה"; האם ההחלטה שניתנה היא שגרתית או יוצאת דופן; האם היא תואמת את המדיניות הנהוגה, והאם אין דבר יוצא דופן בהחלטה הנדונה. כך למשל, הענקת היתר כניסה לשטח סגור למי שעומד בקריטריונים (מהווה החלטה "קטנה" ושגרתית) לעומת החלטה לגבי רכישה חד פעמית וייחודית בסכום גבוה (המהווה החלטה "גדולה" ויוצאת דופן) [ו"ע 1024/05 אמיר גוטוירט נ' נציבות שירות המדינה].

10. הממשק בין המבקש - לזכות - ולגוף היעד

א. משקל הנושא בתפקידו של הפורש

השיקולים בסוגיה שונים כאשר הזכות שניתנה מהווה את מלוא היקף עבודתו של העובד או שהיא בעלת היקף גדול ממנה, לעומת מצב שבו מדובר בעניין שולי, חלק ממצבור עניינים גדול אחר בו עוסק העובד. ככלל, במקרה האחרון מצטמצם החשש לפגיעה בטוהר המידות ובאמון הציבור. עם זאת, ככל שאינטנסיביות העיסוק בגורם לו מבוקשת הענקת הזכות גדולה יותר, יש להקפיד על תקופת צינון משמעותית. כפי שפסקה הוועדה בעבר -

"אנו סבורים כי בנסיבות אלה, כאשר המבקש ניהל בשם המשיבה פעילות עסקית שוטפת מול החברות במסגרת סמכויותיו הישירות כפי שתואר לעיל, יש להקפיד על תקופת צינון משמעותית." [ו"ע 1048/06 פרידמן נ' מדינת ישראל – משטרת ישראל]

ב. האם מדובר ביחסים של מפקח-מפוקח או מבקר-מבוקר?¹²

יש לבחון האם מדובר ביחסים של מפקח-מפוקח או מבקר-מבוקר בין העובד לבין הגוף שאליו הוא מתכוון לעבור. במקרים שבהם עובד הציבור מפקח על הגורם שאליו הוא רוצה לעבור, אמון הציבור בשירות הציבורי יפגע אם הדבר יעשה בסמוך לאחר פרישתו של אותו עובד משירות הציבור. לפיכך, כאשר מדובר ביחסים כאמור, יש לגבש עמדה מחמירה יותר בעניין קיצור תקופת הצינון הקבועה בחוק. זאת, כפי שקבעה הוועדה למתן היתרים בעבר –

"...קבלתה התכופה של משרה מחוץ לשירות מיד עם סיום התפקיד בשירות – כאשר קיים קשר הדוק בין השניים ובמיוחד כאשר קיימים יחסים של כפיפות, מתן הוראות, הנחיות, היתרים או הגבלות – יוצר לא רק חשש לניגוד עניינים אשר עלול לפגוע בתדמית ההגונה של השירות הציבורי ובאמון הציבור כלפיה שירות הציבורי בכלל ומשרתי הציבור בפרט אלא גם חשש למראית עין של אלה." [ע"ש (י-ם) 128/97 ד"ר טורבוביץ נ' נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 02.03.1997)]

ג. סוג הממשק עם שירות הציבור בגוף שאליו מבקש הפורש לעבור

על המשיב לבחון מהו סוג הממשק של הפורש עם הגוף שממנו הוא מבקש לקבל זכות. האם מדובר בגוף שכל פעילותו היא מול שירות הציבור שבו הועסק העובד, ואז מתגבר החשש לפגיעה באמון הציבור ומראית העין מעוררת חשש להתנהלות לא ראויה של השירות הציבורי. במקרה בו הפעילות מול שירות הציבור שבו הועסק העובד היא זניחה ואין חשש לכוונה להפיק רווח מהעסקתו, אזי פוחת החשש לפגיעה בטוהר המידות.

¹² בבחינת רכיב זה, של יחסי מפקח-מפוקח / מבקר-מבוקר, תיבחן שאלה האם אופי תפקידו של הפורש כ"מפקח" או "מבקר" ביחס לגורם חוץ נלקח בחשבון במסגרת סיווגו כמשתייד לדרג בכיר ב', כהגדרתו בסעיף 11(ב) להנחיה זו.

ד. מתי הסתיים טיפולו של הפורש בזכות?

יש לבחון את פרק הזמן שחלף מאז שסיים הפורש לטפל בזכות. ככל שפרק הזמן גדול יותר, קטן החשש לפגיעה בטוהר המידות כמפורט להלן –

א. מעל שנתיים – בהתאם לסעיף 4(ג)(2) לחוק, אם הוועדה מאשרת שמבחינה עובדתית עברו מעל שנתיים ממועד סיום הטיפול של הפורש בהחלטה או בהמלצה הנוגעת לגוף שבו הוא מעונין להיות מועסק, אזי סעיף 4 לא יחול על הפורש ואין צורך בתקופת צינון. במצב כאמור, על נציג השירות להבהיר לפורש שעליו לפנות לוועדה, ולתמוך בבקשתו.

יוער, כי במצב בו עובד עבר תפקיד במסגרת שירות המדינה, ומבקש לפרוש ולעבור לגוף בו עסק בתפקידו הקודם, כאשר בתפקידו האחרון לא היה בעל סמכות לקבל החלטה ביחס לאותו גוף, תיספר התקופה של השנתיים מהיום בו סיים את תפקידו הקודם, קרי מהמועד האחרון בו היה בעל סמכות ביחס לאותו גוף. כך, במקרה בו חלפו שנתיים מסיום תפקידו הקודם, אין צורך בפנייה לוועדה על מנת שתאשר כי חלפו שנתיים.

ב. בין שנתיים לשנה – ככל שהמועד שבו טיפל הפורש בהחלטה או בהמלצה האמורה יותר רחוק – החשש לפגיעה בטוהר המידות מצטמצם, וככלל, ניתן לתמוך בבקשת הפורש לקבל היתר; יצוין שבהתאם לסעיף 4(ג)(2) לחוק אם במועד פרישתו של העובד טרם חלפו שנתיים מיום גמר הטיפול האמור, במועד בו יושלמו שנתיים כאמור, יוכל הפורש לפנות לוועדה על מנת שתאשר כי התקופה האמורה אכן חלפה, ובמועד זה תסתיים תקופת הצינון. (וראו: ו"ע (י-ם) 9965-01-15 **רבניאן נ' נציבות שירות המדינה** (פורסם בנבו, 16.2.15); ו"ע (י-ם) 9045/04 **שי נ' נציבות שירות המדינה** (פורסם בנבו, 9.9.2004)).

ג. מתחת לשנה – ככל שהמועד שבו טיפל הפורש בהחלטה או בהמלצה קרוב יותר גובר החשש לפגיעה באמון הציבור בשירות הציבורי – ועל נציג השירות לבחון לעומק האם מתקיימים שיקולים נוספים לתמיכה בבקשה.

ד. עדיין מטפל בעניין – ככל שהמבקש מבקש לקבל זכות ממי שהוא עדיין מטפל בעניינו – ישנו חשש הן לפגיעה בטוהר המידות והן לפגיעה באמון הציבור בשירות הציבורי – במקרים כאלו, יש להקים חיץ בין עבודתו בשירות הציבורי לבין קבלת הזכות האמורה – ועל המשיב לדרוש תקופת צינון מסוימת בפועל. לעניין זה תוזכר פסקה 43.627 לתקשי"ר, הקובעת כי:

"(א) עובד אשר שוקל לקבל הצעת עבודה, תפקיד או כל זכות אחרת (להלן - "הזכות") מגורם מחוץ לשירות המדינה ו/או החל לנהל מגעים לקבלת זכות כאמור, ובמסגרת תפקידו בשירות המדינה הוא מוסמך להחליט או להמליץ על הענקת זכות לאותו גורם, או שהוא ממונה על עובד המוסמך כאמור, ידווח לאלתר לממונה עליו וליועץ המשפטי של המשרד אודות ההצעה שקיבל ויימנע מכל טיפול, במישרין או

בעקיפין, בענייניו של אותו גורם, אלא אם קבע היועץ המשפטי אחרת, מטעמים שיירשמו;

(ב) עובד שדחה על הסף הצעת עבודה כאמור בנסמך (א) לעיל, ידווח על כך לממונה עליו, אשר ישקול אם יש צורך בקבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד.

ה. ממת י ש למנות את תקופת הצינון?

סעיף 4(ג)(1) לחוק, קובע כי הוראות הסעיף לא יחולו אם "עברה שנה מיום פרישתו של העובד".¹³ הוועדה פסקה בעבר כי –

"לפי החוק, ההגבלות המוטלות על העובד מתייחסות למועד פרישתו (ראה למשל סעיפים 2-4 חוק). לא יכול להיות ספק כי המונח "פרישה" בהקשר זה מכוון למועד סיום יחסי עובד ומעביד. בענייננו יחסי עובד ומעביד של המבקש מסתיימים בתום חודשי ההסתגלות שניתנו לו, היינו ביום 1.10.03. יחד עם זאת נראה לנו כי נכון בנסיבות העניין לקבוע כי תקופת הצינון תחל לגבי המבקש עם סיום תפקידו כחשב הכללי בפועל, היינו - ביום 1.7.03. אנו רואים לנכון לעשות זאת לאחר שהוברר לנו שהמבקש אמנם סיים את תפקידו ביום 30.6.03 וניתק את עצמו מכל עיסוקיו במשרד האוצר כך שמטרת הצינון הקבועה בחוק מושגת די צורכה ממועד זה." (ו"ע 6031/03 גלעד נ' מדינת ישראל - נציבות שירות המדינה).

כלומר, הוועדה החליטה לראות במועד סיום התפקיד בפועל, כמועד הקובע לעניין סעיף 4(ג)(1) לחוק, ולכן המגבלה הקבועה בסעיף זה לא תחול אם כבר עברה שנה ממועד סיום התפקיד בפועל.

בהמשך להחלטה זו, בשורה ארוכה של החלטות הכירה הוועדה, לבקשת הפורש ובהסכמת המדינה, בתקופת הצינון לפי סעיף 4 כמתחילה ביום שסיים הפורש את תפקידו בפועל, אף אם פרישתו הפורמלית הייתה במועד מאוחר יותר (וראו למשל, ו"ע 302/08 שילת נ' מדינת ישראל; ו"ע 347/08 סא"ל רואימי נ' מדינת ישראל; ו"ע 353/08 סורוקה נ' נציבות שירות המדינה ועוד)¹⁴.

משכך, ככלל, תימנה תקופת הצינון הראויה, בתגובת המשיב לוועדה, החל מיום יציאתו של המבקש לחופשת פרישה (מועד הפרישה בפועל), או ממועד מוקדם יותר, שממנו נעשה "נתק" פורמאלי וברור בין המבקש לבין התפקיד שמילא בשירות הציבור - ולא ממועד הפרישה הפורמאלי.

¹³ השוו - סעיף 3 לחוק, שקובע שהאיסור שבו יחול "כל עוד לא עברה שנה אחת מהיום שבו פסקו יחסי הכפפות" וסעיף 6 לחוק המונה את תקופת ההגבלה שהוא מחיל מהיום שבו "עברו שנתיים לאחר שגמר אותו" (את התפקיד בשירות הציבור בחוץ-לארץ).

¹⁴ כך, למשל, קבעה הוועדה בו"ע 152/07 תא"ל דגול נ' מדינת ישראל - צבא הגנה לישראל – "מעת שיצא המבקש לחופשת פרישה חלפו כבר 8 חודשים, שהם שני שלישים של תקופת הצינון הקבועה בחוק. חישוב תקופת הצינון, על פי המקובל, נעשה מעת הפרישה בפועל ולא ממועד הפרישה הפורמאלי, ככל שניתן להתרשם כי מעת הפרישה בפועל חדל עובד הציבור מכל עיסוק במסגרת תפקידו, כפי שאכן הם פני הדברים בענייננו".

עוד פסקה הוועדה כי: "יש לציין כי, פסיקת הוועדה בעבר סמכה ידה על העקרון שתקופת השנה הקבועה בסעיף 4 נמנית ממועד הפרישה בפועל, בהבדל ממועד הפרישה הפורמאלי" (ו"ע 1406/05 רכלבסקי נ' נציבות שירות המדינה). כך גם פסקה הוועדה, בו"ע 1014/05 יצחקי נ' נציבות שירות המדינה: "אנו מקבלים את עמדת המשיבה בעניין סעיף 4(ג)(1). קרי, תחילת תקופת השנה הנדרשת מיום הפרישה תמנה מיום היציאה לחופשה וסיום התפקיד בפועל" (וזאת לאחר שהוועדה ציינה שעמדת המדינה היא "כי את סעיף 4(ג)(1) לחוק שירות הציבור יש לראות מיום סיום התפקיד בפועל כפי שנקבע במקרים קודמים בעבר").

ו. התחשבות בתקופת צינון פנימי במניין תקופת הצינון

כאמור לעיל, סעיף 4(ג) (1) לחוק קובע כי תקופת הצינון תחול במשך שנה מיום פרישתו של העובד. אולם, בפסיקת הוועדה, ובתמיכת המדינה, השתרש הנוהג של הכרה ב"צינון פנימי" של העובד - תקופה בה העובד הפסיק לעסוק בעניינים הנוגעים לגוף אליו הוא מבקש לעבור - כתקופה המהווה שיקול לקולא בשקלול תקופת הצינון שתחול על העובד הפורש:

"במרוצת השנים הכירה הוועדה, במסגרת שיקול דעתה ובנסיבות מיוחדות, בתקופת צינון שהחלה עוד לפני שעובד הציבור פרש מתפקידו, כשהוכח לה שעובד הציבור ניתק את עצמו מפעילות כלפי הגוף אליו ביקש לעבור (צינון פנימי)." (ו"ע (י-ם) 3011/09 שאלתיאלי נ' נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 4.5.2009).

בהתאם להוראות התקשי"ר, כאשר עובד שוקל לקבל הצעת עבודה מגורם אשר במסגרת תפקידו הוא מוסמך להחליט או להמליץ על הענקת זכות עבורו, כאמור, עליו לפנות לאלתר לממונה הישיר וליועץ המשפטי למשרד ולעדכנם בדבר.¹⁵ במצב זה, נוכח החשש לניגוד עניינים בו העובד עלול להימצא ככל שיהיה עליו לעסוק בענייני הגוף אליו הוא מבקש לעבור, על היועץ המשפטי לבחון האם ניתן להגיע להסדר סביר המאפשר לעובד לבצע את תפקידו בשירות המדינה תוך שהוא נמנע מהממשק מול הגוף שבו הוא מתעתד לעבוד, או שהעובדה שהעובד יימנע מעיסוק באותו הגוף תפגע ביכולתו למלא את תפקידו כראוי. במצבים בהם יימצא לנכון, ייערך לעובד הסדר למניעת ניגוד עניינים במסגרתו ייקבע כי עליו להימנע מלעסוק בעניינים הנוגעים לאותו גוף. מנגד, במקרי קצה בהם קביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים תמנע מעובד למלא את עיקר תפקידו, הצעת העבודה עשויה להציב אותו בניגוד עניינים תדיר והוא יידרש לסיים את תפקידו.

ואמנם, יש לעמוד על ההבחנה בין הסדר למניעת ניגוד עניינים שנערך על מנת למנוע מעובד להימצא במצב של ניגוד עניינים במסגרת תפקידו, לבין השאלה האם יש מקום לראות בתקופה בה העובד נמנע מלעסוק בענייני הגוף כתקופת צינון פנימי אשר יש להתחשב במלואה בדעיכה במסגרת חישוב תקופת הצינון שתחול על הפורש. בהקשר זה יוער כי הסמכות להכיר בצינון הפנימי במסגרת חישוב תקופת הצינון מסורה באופן בלעדי לוועדת ההיתרים, ויש מקום להבהיר לעובד כי הגם שנערך לו הסדר לצורך הימנעות מהימצאותו בניגוד עניינים, המשמעות אינה בהכרח כי הוועדה תתחשב בתקופה זו לצורך חישוב תקופת הצינון כולה.

עוד יש להעיר, כי השימוש התדיר שנעשה לעיתים בצינון הפנימי לצורך קיצור תקופת הצינון הסטטוטורית, מעלה את הצורך להבהיר כי הצינון הפנימי, ככלל, עשוי לטמון בחובו מורכבויות אליהן יש לתת את הדעת.

כך למשל, הצינון הפנימי נותן תוקף למצב בו העובד בוחן אפשרות להתקשר עם גופים בהם הוא מטפל במסגרת תפקידו, עוד בטרם פרישתו. בנוסף, כאשר העובד נמנע מלעסוק בנושאים משמעותיים שבתחום אחריותו, נוכח הצינון הפנימי, עלולה להיפגע יכולתו לבצע את תפקידו, בפרט כאשר מדובר בעיסוק מרכזי של העובד. במקרים מסוימים אף תפקודו היעיל והתקין של המשרד עלול להיפגע. כמו כן, מתן משקל ניכר לצינון פנימי, גם במקרים שאינם מתאימים לכך,

¹⁵ נסמן 43.627 לתקשי"ר.

עלול להביא לפגיעה באמון הציבור (בפרט כשהצינון הפנימי ממושך או כשתקופת הצינון כולה מקוצרת באופן משמעותי);

להלן יפורטו השיקולים אותם יש לקחת בחשבון לצורך התחשבות בתקופת הצינון הפנימי:

א. דיווח רשמי וקביעת הנחיות בכתב: ניתן יהיה לקחת בחשבון את תקופת הצינון הפנימי, רק במקרים שבהם נקבע הסדר ניגוד עניינים רשמי וכתוב המעגן את חובתו של בעל התפקיד להימנע מעיסוק בנושא מסוים, או למצער כאשר קיבל העובד הנחיות מפורשות בכתב ובזמן אמת מהיועץ המשפטי למשרדו, תוך פירוט באילו עניינים יימנע העובד הפורש מלטפל ולמי יעברו סמכויותיו במהלך תקופת הצינון הפנימית (ו"ע (מחוזי י-ם) 10899-06-19 עמית נ' מדינת ישראל, פס' 29-31 (פורסם ביום 3.7.2019)). ככל שהצינון הפנימי לא נעשה באופן הפורמאלי הנדרש, אזי אין מקום להכיר בתקופה זו כתקופת צינון פנימי, למעט במקרים חריגים, כפי שקבעה הוועדה:

"יש לעמוד על כך שהתקופה תימנה החל ממועד עריכת ההסדר הפורמלי. אין המדובר בדקדוקי עניות. החששות המפורטים בפסקה 24 לעיל, יוצרים מראית עין בעייתית ביותר מבחינת תפיסת הציבור את טוהר המידות בשירות הציבורי ואת הקושי שיוצרת בהקשרו תופעת "הדלתות המסתובבות" כאשר מי שהיו מוסמכים להעניק זכויות מטעם המדינה לגוף או אדם פרטי עוברים תוך פרק זמן קצר ביותר לצד השני של המתרחש ועוסקים מטעמו בדיוק באותם עניינים. לפיכך, יש לטעמנו להקפיד הקפדה יתרה גם בדרישה הפורמלית. אמנם ייתכנו מצבים חריגים שבהם יעלה בידי העובד להראות כי התקיים הסדר ניגוד עניינים בפועל תוך הפנייה למסמכים ולתיעוד מזמן אמיתי".¹⁶

ב. בכירות העובד: הקשיים הטמונים בפרקטיקה של צינון פנימי עלולים לקבל משנה תוקף כאשר מדובר בעובד בכיר. לכן, ככלל, כאשר עסקינן בבעל תפקיד בכיר, יש לנהוג בזהירות בטרם מאפשרים לו להימנע מלעסוק בעניינים מסוימים תחילה, ולאחר מכן מהכרה בתקופה זו לצורך קיצור תקופת הצינון. יפה לעניין זה קביעתה של ועדת ההיתרים בו"ע (מחוזי י-ם) 3011/09 שאלתיאלי נ' נציבות שירות המדינה, פס' 20 (פורסם בנבו, 4.5.2009):

"לעניין הצינון הפנימי יש לנקוט גישה זהירה, במיוחד כשמדובר בבעלי תפקידים בכירים. יש לזכור כי בתקופת 'הצינון הפנימי' לא נשמרת המטרה של מראית עין שהיא חלק מהותי ממטרות החוק והצורך לשמור על אמון הציבור בטוהר המידות בשירות הציבורי. ככלל, אנו סבורים כי, כשמדובר במשרה רמה של מנכ"ל משרד, קשה להכיר ב'צינון פנימי' שלמעשה בדרך כלל אינו אפקטיבי ומעצם טיבו אינו עונה על הצורך לשמור על מראית פני הדברים".¹⁷

ג. משך הזמן בו מבקשים להכיר בצינון הפנימי: גם בהקשר זה, תקופת צינון פנימי ממושכת, בפרט במקרים בהם מדובר בצינון ביחס לחלק משמעותי בתפקידו של העובד, מביאה לידי ביטוי את הקשיים הגלומים בצינון פנימי ביתר שאת.¹⁸ לכן גם בהקשר זה יש להיות

¹⁶ ו"ע 56632-06-19 רצ'ולסקי נ' נציבות שירות המדינה פס' 27 להחלטת הרוב (פורסם ביום 04.11.2019).
¹⁷ עוד ראו: ו"ע (מחוזי י-ם) 1046/06 רונן נ' נציבות שירות המדינה, פס' 10 (פורסם ביום 9.11.2006); ו"ע (מחוזי י-ם) 325/08 וינשטוק נ' נציבות שירות המדינה, פס' 5 (פורסם ביום 8.7.2008); ו"ע 10899-06-19 עמית נ' נציבות שירות המדינה (פורסם ביום 03.7.2019).
¹⁸ ו"ע (מחוזי י-ם) 13290-07-17 לייבוויץ' נ' מדינת ישראל, פס' 9 (ד) (פורסם ביום 25.7.2017).

זהירים, בעיקר לעניין ההכרה בצינון הפנימי בדיעבד, ולשקול האם יש מקום להתחשב בצינון הפנימי במלואו.

ד. צינון פנימי ביחס לגוף מסוים: ככלל, הסדר המחיל צינון פנימי ייקבע באופן קונקרטי ביחס לגוף מסוים אליו מתעתד העובד לעבור. צינון פנימי כללי ורחב שישמש כ"רשת ביטחון" של העובד, המבקש להשאיר לו אפשרויות פתוחות למעבר תאורטי אל מחוץ לשירות המדינה מעורר קושי ועל כן, ככלל, יהיה מקום להימנע ממנו.

השיקולים שנמנו לעיל אינם בגדר תנאים מצטברים להכרה מראש ולהתחשבות בדיעבד בצינון פנימי, אלא מדובר בשיקולים אותם על היועץ המשפטי לקחת בחשבון בקביעת הצינון הפנימי לכתחילה ובהתחשבות בו בדיעבד, בהתאם לנסיבות המקרה.

בכל הנוגע להכרה בדיעבד בתקופת צינון פנימי כחלק מתקופת הצינון, יש לעמוד על כך, שעל הדבר להיעשות באופן סביר, אשר יאזן בין הפגיעה המסוימת בחופש העיסוק של העובד והרצון להתחשב במועד בו חדל כל קשר בינו לבין הגוף בו הוא מבקש לעבוד בפועל, לבין תכליות חוק הצינון והקשיים שעלולים להיווצר בהינתן שימוש תדיר בצינון פנימי.

לצד האמור, יש לבחון בזהירות בקשה לקיצור תקופת צינון המבוססת כולה על צינון פנימי, ללא תקופת צינון בפועל (קרי, תקופה בה העובד כבר לא מכהן בתפקידו והוא נטול סמכויות ביחס לאותו הגוף). רק במקרים המתאימים, בהם ניתן להשתכנע כי אין חשש לפגיעה יתרה בתכליות החוק, ובפרט באמון הציבור נוכח המעבר התכוף משירות המדינה לגוף פרטי, יהיה מקום לאפשר זאת.

ז. האם היה הסדר ניגוד עניינים שמנע את הבעייתיות במעבר המבוקש?

במקרים בהם עבד פורש בהתאם להסדר ניגוד עניינים שהתקיים במהלך מילוי תפקידו (להבדיל מהסדר צינון פנימי שנערך לאחר שהעובד הצהיר על כוונתו לעבור לגוף מסוים), אשר ניטרל את סמכותו הפוטנציאלית אל מול הגוף שממנו הוא מעוניין לקבל זכות, והסדר זה נשמר, ככלל אין מניעה לתמוך בבקשת הפורש לקבלת הזכות, שכן לא היה כלל ממשק בינו לבין גוף היעד. [ו"ע 5519-05-10 חי-עם נ' מדינת ישראל; ו"ע 3021/09 עמיחי נ' מדינת ישראל].

ח. מיהות הגוף אליו מבקש העובד הפורש לעבור

כאמור בסעיף 14(ב)(5) לחוק הצינון, העובדה שהגוף ממנו מתקבלת הזכות הוא גוף ציבורי או חברה ממשלתית מהווה שיקול למתן היתר.¹⁹ גם במקרים אלה יש להגיש בקשה למתן היתר לוועדת ההיתרים, ועמדת נציג השירות תשקף גישה מקלה לבקשה, בהתאם לנסיבות.

¹⁹ בהתאם לתקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (תחולה על חיילים ושוטרים), התשל"ו-1973, סעיף 4 לחוק הצינון חל על קבלת זכות של שפרש משירות בצבא הגנה לישראל או ממשטרת ישראל רק במקרה שבהם קבלת הזכות היא מגורם אזרחי; גורם אזרחי הוגדר בתקנות האמורות כ"יחיד שאיננו חייל, שוטר או עובד אחר בשירות הציבור" או "חבר בני אדם, מואגד או שאינו מואגד, שהשליטה בו איננה בידי המדינה או בידי תאגיד שיש למדינה שליטה בו". קרי סעיף 4 לחוק כלל אינו חל על מעבר של פורש כאמור לחברה ממשלתית.

בהתאם לפסיקת הוועדה, ככל שמהותו של הגוף שבו מבקש המבקש לעבוד משמש יותר כ"זרוע ביצועית" של המדינה, הרי שניתן יהיה להסתפק בתקופת צינון קצרה יותר, שכן החשש לפגיעה בטוהר המידות מצטמצם עד מאוד, כפי שקבעה הוועדה –

"מקובלת עלינו עמדת המשיבה. מדובר במעבר לגוף אשר שימש כזרוע של המדינה וימשיך לשמש ככזה גם בעתיד. לא מתעורר במקרה זה חשש לטוהר המידות, אשר הוא מונח ביסוד תכלית הוראת הצינון, כעולה מסעיף 14 לחוק. לא ניתן לדבר על ניצול קשרים אישיים בעבר לצורך המעבר, או על ניצול קשרים כאלה אחרי המעבר. מדובר במעבר לגוף שמעצם מהותו היה אמור לעבוד בתיאום מלא עם המדינה ואמור להמשיך לעשות כן." [ו"ע 1030/06 ריגל נ' נציבות שירות המדינה]

במקרים רבים בעבר הכירה הוועדה, בהסכמת המשיב, כשיקול לקולא גם במעבר לגופים ציבוריים שאינם תאגידים ממלכתיים או חברות ממשלתיות כמעבר לגוף ציבורי כמשמעותו בסעיף 14(ב)(5) לחוק.²⁰

11. מדרג בכירות למשרתי הציבור (דרג בכיר, דרג ביניים ודרג זוטא)

לצורך בחינת שיקול "תפקיד המבקש ובכירותו" כפי שצוין בפסקה 6 לעיל, להלן יפורט מדרג הבכירות למשרתי הציבור בשירות המדינה ובגופים שעליהם חל חוק הצינון:

1. שירות המדינה - 21

(א) **דרג בכיר א'** – נושאי המשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה – המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, משרות שהמינוי להן הוא בידי הממשלה או טעון אישורה או מי שתנאי משרתו מוקבלים לתנאי מנהל כללי של משרד ממשלתי או לתנאי שופט מחוזי או עליון; וכן היועצים משפטיים למשרדי הממשלה או ליחידות הסמך, חשבים של הגופים האמורים, מנהלי בתי חולים ממשלתיים, פקיד השומה של מס ההכנסה ומנהלי תחנות המכס.

(ב) **דרג בכיר ב'** – עובדים הנמנים על הסגל הבכיר²² בשירות המדינה שהם או עובדיהם מוסמכים להפעיל סמכויות רגולציה או פיקוח כלפי גופים מחוץ לשירות המדינה או מוסמכים לאשר מינויים או תקציבים של גופים כאמור, לרבות להמליץ על הפעלת

²⁰ ראו ו"ע 1024/05 אמיר גוטוירט נ' נציבות שירות המדינה (מעבר לרשות מקומית); ו"ע 1064/06 אמסלם נ' נציבות שירות המדינה (מעבר להסתדרות העובדים הכללית החדשה); ו"ע 151/07 מימון נ' נציבות שירות המדינה, ו"ע 302/08 שילת נ' נציבות שירות המדינה (מעבר להסתדרות הציונית); ו"ע (י-ם) 3038/09 רלבג נ' נציבות שירות המדינה (מעבר לבית חולים עירוני); ו"ע 51249-01-11 שורץ-חנוך נ' נציבות שירות המדינה (מעבר לחברה להגנת הטבע).

²¹ בשאלות המתעוררות בנוגע לסיווגה של משרה פלונית בשירות המדינה באחד מהדרגים המפורטים מעלה, ניתן לפנות ללשכה המשפטית בנציבות שירות המדינה לצורך קביעתה בנוגע לסיווג המשרה. לפניית כאמור יש לצרף את תיאור המשרה ופירוט הסמכויות הנתונות לגורם המחזיק בה.

²² "סגל בכיר" – מי שמשוּבץ בתפקיד במתח דרגות 44-42 ומעלה בדירוג המח"ר ומקביליהם בכל הדירוגים השונים, לרבות במערכת הבריאות; ואולם לגבי דירוג הפרקליטים, מי שמשוּבץ בתפקיד במתח דרגות 4א – 6א ומעלה.

סמכויות כאמור ; וכן ראשי המטה של שרי הממשלה או מי שמכהן בתפקידו יועצו הבכיר של השר אף אם אינו מוגדר כראש מטה, וכן ראשי המטה של המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה או מי שמכהן בתפקיד יועצו הבכיר של המנהל הכללי אף אם אינו מוגדר כראש מטה וכן של מוקבליהם של המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה או של ראשי יחידות סמך.

- (ג) **דרג הביניים** – מי שאינו מצוי בדרגים הבכירים או בדרג הזוטר.
- (ד) **הדרג הזוטר** – התפקידים התחיליים בשירות המדינה – משרות שדרגת השיא הצמודה למשרתם לא עולה על דרגה 41 בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות לה בכל סולם דרגות, כפי שתפרסם נציבות שירות המדינה מעת לעת.

2. צבא ההגנה לישראל –

- (א) **הדרג הבכיר** – מי שדרגתו, טרם פרישתו, הייתה דרגת תת-אלוף ומעלה ;
- (ב) **דרג הביניים** – מי שאינו מצוי בדרג הבכיר או בדרג הזוטר ;
- (ג) **הדרג הזוטר** – קצין שדרגתו הייתה דרגת סרן או דרגה הנמוכה ממנה ונגד שדרגתו הייתה דרגת רב-סמל או דרגה הנמוכה ממנה.

3. משטרת ישראל - ²³

- (א) **הדרג הבכיר** – מי שדרגתו, טרם פרישתו, הייתה דרגת תת-ניצב ומעלה ;
- (ב) **דרג הביניים** – מי שאינו מצוי בדרג הבכיר או בדרג הזוטר ;
- (ג) **הדרג הזוטר** – מי שדרגתו, טרם פרישתו, הייתה דרגת מפקח משנה או דרגה הנמוכה ממנה ונגד שדרגתו הייתה נמוכה מדרגת רב-נגד.

ד. שיקולים נוספים שיש בהם להשליך על תקופת הצינון

ההנחיה והטבלה מפרטות אמות מידה כלליות. יחד עם זאת, בנסיבות של כל מקרה עשויים להתקיים שיקולים שונים בהם כדי להשליך על קביעת עמדת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה במקרה מסוים, ככלל בתוך טווח התקופה המוצע הקבוע בטבלה, אך במקרים חריגים גם מחוץ לטווח זה. בנספח ב' להנחיה זו מפורטת רשימת השיקולים לקולא ולחומרא.

ה. סיכום

12. גיבוש העמדה לבקשה לוועדת ההיתרים

גיבוש העמדה לגבי כל בקשה המוגשת לוועדת ההיתרים ייערך לאחר בחינת כל השיקולים הכלליים שפורטו לעיל, בהתבסס על בכירותו של המבקש בשירות המדינה, ויתבסס על הטבלה שבנספח א'

²³ ובדרגות מקבילות בשירות בתי הסוהר.

להנחיה זו, ותוך התחשבות בשיקולים לחומרא ולקולא, ככל שהם קיימים בנסיבות המקרה ובהתבסס על העובדות הצריכות לעניין.

לא ניתן לקבוע "נוסחה מתמטית" לשם גיבוש העמדה, ומתחייבת בחינה של נסיבות המקרה על מנת לגבש עמדה לגבי תקופת הצינון הראויה לגבי כל בקשה, בהתאם לאמות המידה המוצעות בהנחיה זו – כך, תקודם אחדות וודאות מירבית.

נספח א' - טבלת תקופות הצינון²⁴

דרגת המבקש	תקופת הצינון
בכיר א'	12 חודשים מיום הפרישה ;
בכיר ב'	9 חודשים מיום הפרישה ;
ביניים	6 חודשים מיום הפרישה ;
זוטר	3 חודשים מיום הפרישה.

נספח ב' – עיקרי השיקולים לקולא ולחומרא

שיקולים לקולא	שיקולים לחומרא
<p>א. נסיבות פרישה כפויות על העובד ;</p> <p>ב. מעבר לגוף ציבורי, גוף מייצג או גוף שאינו פועל בשגרה מול המשרד ;</p> <p>ג. קיום הסדר ניגוד עניינים בתפקיד בשירות הציבור או קיום צינון פנימי בתקופת העבודה בשירות הציבורי בהתאם להוראות התקשי"ר.</p>	<p>א. נסיבות המעוררות חשש לפגיעה באמון הציבור ובטוהר המידות ;</p> <p>ב. ממשק אינטנסיבי או החלטות המקנות זכות משמעותית ;</p> <p>ג. החלטה החורגת משמעותית מהשגרה באותו נושא.</p>

²⁴ תקופת הצינון תיקבע בהתבסס על בכירותו של המבקש בשירות המדינה, כמפורט בטבלה, ותוך התחשבות בשיקולים המפורטים בהנחיה זו ובנספח ב', ככל שהם קיימים בנסיבות המקרה.