

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - אתיקה
תאריך: ט"ז סיון התשע"ט, 19 יוני 2019 מספר הנחיה: 1.1713	נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון חוץ-ממשלתי

נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון חוץ-ממשלתי

נושא נסיעותיהם לחו"ל של שרים וסגני שרים במימון חוץ-ממשלתי (להלן גם: מימון זר או חיצוני) מערב שיקולים והיבטים שונים ומוסדר במספר מקורות נורמטיביים המשיקים זה לזה. על רקע זאת, הנחיה זו נועדה להתוות את אמות-המידה לבחינת נסיעות כאמור ואת ההליך הנדרש לצורך אישורן.¹

בהנחיה זו: "שר" – לרבות סגן שר, אלא אם כן צוין אחרת; "מימון" – הן הוצאות ישירות הנדרשות לצורך נסיעה (כגון עלות הטיסות) והן הוצאות נלוות (כגון לינה, מזון ונסיעות פנימיות).

יובהר, כי ההנחיה אינה עוסקת בהצטרפות עובדי מדינה כגון יועצים ועוזרים לנסיעות שרים. נושא זה מוסדר בהוראות התקשי"ר והתכ"ם ונדון על-ידי ועדות הנסיעות המשרדיות.

1. קבלת מימון לנסיעות שרים לחו"ל – עקרונות כלליים

קבלת מימון זר לפעילות בתפקיד של שרי הממשלה, בענייננו – נסיעות לאירועים בחו"ל, מערבת היבטים משפטיים עם היבטים שעיקרם במישור הציבורי, אך הם כרוכים בהיבטים משפטיים ועשויים להשליך עליהם. במישור המשפטי, נדרש להבטיח את חוקיותה ותקינותה של פעילות הממשלה, ובכלל זאת למנוע ניגוד עניינים, גגיעה בטוהר-המידות וסטייה מכללי מינהל תקין, באופן השומר על אמון הציבור בעשייה הממשלתית.

בשים לב לכך שהסוגיה היא בעיקרה במישור המדיניות, ובשים לב לכך שעמדת הממשלה כיום אינה שוללת מימון חיצוני של נסיעות שרים לחו"ל, תתווה הנחיה זו את אמות-המידה המשפטיות שלפיהן יש לבחון ולאשר בקשות לקבלת מימון זר כאמור.

ככלל, נוכח הקושי המשפטי העשוי להתעורר בקבלת מימון זר לצורך פעילות בתפקיד של שר בחו"ל, כאמור לעיל, מוטב כי הדבר יישמר למקרים שבהם קיים עניין או אינטרס ממשלתי משמעותי בהשתתפות שר בפעילות האמורה, למרות שלא הוקצה לכך מימון ממשלתי, ובכפוף לכך שאופי ותוכן הפעילות המתוכננת עולה בקנה אחד עם המדיניות הממשלתית הנוגעת בדבר. היבטים אלו צריכים לעמוד הן לנגד עיניו של השר השוקל להיענות להצעה לקבלת מימון זר לנסיעה במסגרת התפקיד; והן לנגד עיניו של הגורם המאשר את הנסיעה: ראש הממשלה – בהתייחס לנסיעת שר, והשר הממונה – בהתייחס לנסיעת סגן שר.

¹ ההנחיה באה במקום "נוהל נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון גורמים חיצוניים" (משרד המשפטים, 9.2.2010); היא מיישמת לקחים שהופקו בנושא מאז פורסם הנוהל; וכן מבקשת להשלים פערים וחסרים שעלו מדו"חות מבקר המדינה שפורסמו בנושא (מבקר המדינה דין וחשבון שנתי 64 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012 (פרק "נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי", עמ' 3, מאי 2014); מבקר המדינה דין וחשבון שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014 (פרק "מימון נסיעות שר לחו"ל", עמ' 375, מאי 2016)).

בנוסף, במישור המשפטי, הדבר מותנה בכך שלא מתעורר חשש לניגוד עניינים או לפגיעה בטוהר-המידות או בסדרי מינהל תקין. על היבטים אלו להיבחן על-ידי היועץ המשפטי למשרד הנוגע בדבר, באופן האמור בתקנון לעבודת הממשלה (להלן: **תקנון הממשלה**) ובהתאם לכל דין.

אשר לנסיעות שאינן בתפקיד, מימון חיצוני עבורן עלול להיות בגדר מתנה או טובת-הנאה אסורה, ולפיכך, הוא מותנה באישורן של הוועדות המוסמכות לכך, בהתאם לעניין.

2. המסגרת החוקית

מספר מקורות נורמטיביים רלוונטיים לעניין נסיעותיהם של שרים לחו"ל במימון חיצוני:

א. בהתאם לחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (להלן: **חוק המתנות**), מימון חיצוני של נסיעת שר לחו"ל, הניתן לו באשר הוא עובד ציבור וללא מתן תמורה מצדו, עלול להיחשב בגדר "מתנה" שאותה אין לקבל. ככלל, על מנת לקבל היתר לקבלת מתנה כאמור יש לפנות לוועדת ההיתרים הפועלת מכוח תקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1980 (להלן: **ועדת המתנות ו-תקנות המתנות**, בהתאמה), וזו רשאית לתתו מקום בו אין בהקניית המתנה משום חשש לפגיעה בטוהר-המידות וכאשר אין למתנה ערך בעבור המדינה, מלבד ערכה הכלכלי (סעיף 2(א1) לחוק המתנות).

ב. הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן: **הכללים למניעת ניגוד עניינים**) קובעים איסור מפורש על קבלת שכר והכנסות אחרות על-ידי שר זולת השכר שמשלמת לו המדינה, ובכלל זאת כל "שכר או טובת הנאה" (כלל 6(3)(א)). לפיכך, גם כאשר אין מדובר במתנה שקבלתה מחייבת היתר לפי חוק המתנות, מימון חיצוני לנסיעת שר לחו"ל עלול לעלות לכדי "טובת הנאה", או לכדי "שכר" (באם ניתנת תמורה על-ידי השר), אשר הכללים למניעת ניגוד עניינים אוסרים לקבל. ועדה הפועלת מכוח הכללים (להלן: **הוועדה למתן היתרים**) רשאית להתיר חריגה מכלל זה כאשר הדבר נראה לה "מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית" (כלל 19(ב)).

ג. בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1700 בדבר "מתן חסות על-ידי עובדי ציבור", היענות שר לבקשת גוף חיצוני להשתתף בפעילות באופן העלול ליצור רושם כי השר תומך בגוף או בפעילות שהוא עורך, או שפעילות זו נעשית מטעמו או באישורו מהווה "מתן חסות". בקשות של גופים חיצוניים ל"מתן חסות" על-ידי שר צריכות להיבדק בהתאם לתנאים המפורטים בהנחיה האמורה ולהיענות רק במקרים המתאימים. ככלל, יש לבחון היבט זה קודם לבחינת אפשרות קבלת המימון החיצוני לנסיעה.

ד. החלטת ועדת האתיקה של הכנסת מיום 12.2.2002 בעניין מימון נסיעות לחו"ל של חברי כנסת (להלן: **החלטת ועדת האתיקה של הכנסת**) קובעת כי מימון נסיעה לחו"ל לחבר כנסת יכול להיחשב כמתן הנאה חומרית אשר מטרתו להשפיע על שיקול-דעתו של חבר הכנסת במהלך פעילותו, ולעתים אף כמתנה האסורה לפי חוק המתנות. בהתאם להחלטה זו, נסיעות לחו"ל של חברי כנסת במימון חיצוני טעונות אישור מראש של ועדת האתיקה של הכנסת. יחד עם זאת, כפי שיוסבר בהמשך, ביחס לחברי כנסת שהם שרים או סגני שרים, אין צורך בקבלת אישורה של ועדת האתיקה מעבר לאישורים הנדרשים בהתאם להנחיה זו.

ה. דיני מימון מפלגות קובעים הוראות שונות לעניין הוצאות והכנסות בהקשר של מימון מפלגות ומימון בחירות (וראו בפרט: חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973; חוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (ובמיוחד פרק ב': מימון בחירות מקדימות); וחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993). ברי כי מימון נסיעות לחו"ל כפוף גם לדינים אלו.

3. התשתית העובדתית הנדרשת

לצורך בחינת היבטיה המשפטיים של הנסיעה, על השר (או מי מטעמו) למסור ליועץ המשפטי למשרד, זמן סביר לפני המועד המתוכנן של הנסיעה, מידע בעניין אופי הנסיעה ומהותה והגורמים המעורבים במימונה, תוך התייחסות לנושאים הבאים:

א. מהות הנסיעה וחשיבותה הציבורית: מטרת הנסיעה (צורך מקצועי של המשרד או הממשלה, הענקת/קבלת פרס, השתתפות ביום עיון, תערוכה או כנס, סיוע לגיוס תרומות וכדומה) והאינטרסים הציבוריים או הממשלתיים שצפויים להיות מקודמים במסגרתה. ככל שידוע כי הוזמנו גורמים נוספים מטעם הממשלה, יש לציין זאת.

ב. תכנית הנסיעה: לוח הזמנים המתוכנן, כולל פגישות ואירועים שבהם השר עתיד להשתתף. ככל שהשר צפוי להשתתף במסגרת הנסיעה גם באירועים פרטיים או באירועים אחרים החורגים מהמטרה שעבורה התבקש אישור המימון החיצוני (להלן: נסיעה "מעורבת") – יש לציין זאת.

ג. גורמים מעורבים: הגורמים המזמינים או מממנים, תחומי פעילותם, מהותם ומעמדם (גורם שלטוני, מוסד ללא כוונת רווח, גורם עסקי וכדומה); וככל שהמידע מצוי בידעת השר או מי מטעמו – הליכים משפטיים שהתנהלו או מתנהלים בנוגע לחשד לפעילות בלתי-תקינה שלהם או של בעלי תפקידים בכירים בהם, או כל היבט אחר באופיו או פעילותו של אותו גורם העלול לעורר טעם לפגם בקבלת מימון ממנו.

ד. קשרים וזיקות בין הגוף החיצוני לשר ולמשרד: האם מתקיימים בין המשרד (או, ככל הידוע, גורמים אחרים בממשלה) לבין הגורם המממן קשרים וזיקות כדוגמת אספקת שירותים, התקשרויות, יחסי פיקוח ובקרה, קבלת תמיכות או מימון בדרך אחרת, בקשות תלויות ועומדות לקבלת החלטות וכדומה. בנוסף, האם קיימים קשרים בעלי אופי אישי או עסקי בין השר ו/או קרובי משפחתו לגורם המממן; וכן האם השר או קודמיו בתפקיד נסעו בעבר במימון הגורם המממן.

4. קבלת מימון חיצוני לנסיעות בתפקיד – מסגרת שיקול-דעת השר והגורם המאשר

כפי שצוין, קבלת מימון חיצוני לנסיעות שרים במסגרת תפקידם עשויה לעורר קשיים שונים, שיש לשקול טרם קבלת החלטה בעניין. לפיכך, בעת שהשר שוקל האם להיענות להזמנת גורם חיצוני להשתתף בפעילות לצורך וכחלק ממילוי תפקידו עליו לבחון האם יש בנסיבות העניין הצדקה לקבלת המימון החיצוני, ובכלל זאת לוודא כי אופי ותוכן הפעילות המתוכננת עולה בקנה אחד עם המדיניות הממשלתית הנוגעת בדבר.

עוד ראוי, כי השר יביא בין שיקוליו הוצאות הצפויות להיות מושתות על אוצר המדינה בגין הנסיעה, בשל הצטרפות נלווים, ובהן עלויות אבטחה העשויות להיות משמעותיות ביותר, עלויות תכנון

הנסיעה וכדומה. על מכלול היבטים אלו להיבחן בהמשך גם על-ידי הגורם המוסמך לאשר את הנסיעה, היינו: ראש הממשלה לעניין נסיעת שר והשר הממונה לעניין נסיעת סגן שר.

5. אמות-המידה המשפטיות לבחינת הנסיעה

בהתאם לתקנון הממשלה, נסיעת שר במימון חיצוני מצריכה קבלת חוות-דעת מן היועץ המשפטי של המשרד בשאלה אם יש בקבלת המימון האמור משום חשש לניגוד עניינים או פגיעה בטוהר-המידות או בסדרי מינהל תקין. נסיעות שאינן בתפקיד מצריכות בנוסף קבלת היתר מהוועדה למתן היתרים או מוועדת המתנות, לפי העניין, ולפיכך, לצורך הפניית השר להליך הבחינה המתאים, נדרש לקבוע אם הנסיעה נערכת במסגרת תפקידו של השר אם לאו, והאם יש לסווגה כמתנה או כטובת-הנאה אחרת. לעניין נסיעה "מעורבת" – ראו בהמשך. על חוות-הדעת המשפטית להתייחס, אפוא, למכלול סוגיות אלו. ככל שידוע כי לנסיעה הוזמנו מספר שרים, על היועצים המשפטיים למשרדים הרלוונטיים לחוות-דעתם בתיאום זה עם זה, תוך התייחסות למאפיינים המיוחדים של כל משרד.

א. היבטי טוהר מידות:

בחינת קיומו של חשש לניגוד עניינים או לפגיעה בטוהר-המידות או בסדרי מינהל תקינים מצריכה, בין היתר, התייחסות למטרות הנסיעה, הגורמים המעורבים בה וקיומן של זיקות שונות בין המשרד או השר עצמו לבין הגורם המממן. להלן אמות-מידה מנחות בהקשר זה:

1) כאשר השר או המשרד נדרש לאחרונה לקבל החלטה או לטפל בדרך אחרת בעניינו של הגורם המממן או עשוי להידרש בקרוב להחלטה או לטיפול בעניינו (בין היתר בהיבטי רישיון, זיכיון, אספקת שירותים, התקשרויות, מכרזים, תמיכות וכדומה), וכן כאשר הגורם המממן הוא גורם המפוקח על-ידי המשרד, קיים חשש מובנה (ואף חזקה) לניגוד עניינים בקבלת המימון המוצע, או למצער – מראית עין של ניגוד עניינים. על כן, ככלל, בנסיבות אלו אין לקבל מימון מאותו גורם.

2) כאשר מתנהלים (או התנהלו בעבר) נגד הגורם המממן או בעלי תפקידים בכירים בו הליכים משפטיים הנוגעים לחשד לפעילות בלתי-תקינה, ככלל, לא יהיה מקום לאשר קבלת מימון מאותו גורם. זאת, נוכח הצורך להימנע מהתקשרויות ופעילות משותפת של נציגי הממשלה עם גורמים שקיים ספק לגבי חוקיות או תקינות פעילותם.

3) כאשר הגורם המממן הוא גוף מסחרי או עסקי – ככלל, אין מקום לקבל מימון מאותו גורם.

4) כאשר הגורם המממן הוא ממשלה זרה, גורם שלטוני זר אחר או מוסד בינלאומי שחברות בו מדינות (דוגמת האו"ם או ארגון ה-OECD), ככלל, אין מניעה לקבל מימון מאותו גורם.

5) כאשר קבלת המימון עלולה לפגוע בתדמית הממשלה או השירות הציבורי בכללותו, או להציגם באור שלילי, בין היתר נוכח מטרותיו ומאפייני פעילותו של הגורם המממן, או כאשר קבלת המימון עלולה לעורר טעם לפגם אחר מבחינה ערכית, ציבורית, או אחרת, ראוי להפנות את תשומת ליבו של השר לעניין זה על מנת שישקול היבטים אלו במסגרת החלטתו האם להיענות להזמנה.

ב. נסיעות במסגרת התפקיד:

ככלל, "מסגרת תפקידו" של שר עשויה להתפרש על-פני מגוון נסיבות אפשריות. להלן אמות-מידה מנחות בהקשר זה:

6) בליבת תפקידו של השר מצויים תחומי אחריות שעליהם מופקד המשרד שהוא עומד בראשו. מכאן, למשל, שנסיעת שר לצורך מתן הרצאה בתחום שעליו מופקד משרדו, תיחשב במסגרת תפקידו של השר, במובן הצר של המונח.

7) מעבר לכך, השרים נושאים, כידוע, באחריות משותפת ביחס לפעילות הממשלה ולא פעם מוענקות להם סמכויות או מוטלות עליהם משימות שאינן קשורות במישרין לפעילות המשרד שבראשו הם עומדים. גם פעילות בהקשרים אלו, אשר אמורה לקדם את מדיניות הממשלה, עשויה להיחשב כנעשית במסגרת תפקידו של השר, במובנו הרחב של המונח. כך לדוגמה, נסיעה לצורך פעילות הסברתית הקשורה למדיניות הממשלה בתחומים שונים, גם אם אינה מצויה תחת אחריותו המיניסטרילית של השר.

8) השתתפות שר באירוע בחו"ל שאליו הוזמן מתוקף היותו אישיות פוליטית, למשל לצורך מתן הרצאה בכנס פוליטי או מפלגתי (כדוגמת כזה המאורגן על-ידי עמותת ידידים של מפלגה), או לחלופין על רקע קשרים אישיים שאינם קשורים לפעילותו הממלכתית, לא תיחשב כנעשית במסגרת תפקידו של השר.

ג. נסיעות שאינן במסגרת התפקיד:

נסיעות מסוג זה מצריכות בחינה האם מדובר ב"מתנה", אשר קבלתה מחייבת היתר בהתאם לחוק המתנות, או ב"שכר או טובת הנאה", אשר קבלתם מצריכה היתר מהוועדה למתן היתרים לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים. לצורך הפניית השר להליך המתאים, על היועץ המשפטי למשרד להידרש להיבטים הבאים:

9) האם ההזמנה מוצעת לשר "באשר הוא עובד הציבור"² בהתאם לפסיקה, מתנה או טובת הנאה ניתנת לעובד ציבור "באשר הוא עובד הציבור" אם היות המקבל עובד ציבור הינו "הטעם (היחיד או הדומיננטי) להענקת טובת ההנאה". זאת, בין אם טובת ההנאה היא בעד פעולה הקשורה בתפקידו של עובד הציבור ובין אם היא אינה קשורה בו.³ לפיכך, כאשר הזמנת השר לנסיעה לא היתה מוצעת לו אלמלא היה עובד ציבור, ניתן לומר כי היא ניתנת לו באשר הוא עובד ציבור. ההנחה היא כי ככלל, ולמעט מקרים חריגים ונדירים, מימון חיצוני מוצע לשר בשל תפקידו או מעמדו כשר ועל כן ייחשב ככזה שניתן לו "באשר הוא עובד ציבור".

10) האם ניתנת על-ידי השר "תמורה" לגוף המממן את נסיעתו⁴: כך למשל, מתן הרצאה על-ידי השר בנושא מקצועי או בנוגע לתפקידו עשוי להוות "מתן תמורה" לעניין הנחיה זו. לעומת זאת, אין לראות בעצם היות השר אורח-כבוד באירוע, אף אם הוא נושא דברי ברכה במהלכו, משום מתן "תמורה" לגורם המממן את הנסיעה.

² סעיף 2(א) לחוק המתנות.

³ בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 790-791 (1994).

⁴ סעיף 1 לחוק המתנות.

6. הנחיות לפעולה

א. נסיעות בתפקיד:

במישור המשפטי, התפיסה המקובלת היא כי כאשר פעילות הקשורה למילוי תפקידו של עובד או נבחר ציבור כרוכה בטובת-הנאה, טובת-הנאה זו לא תיחשב לאסורה, בכפוף לכך שקבלתה לא עלולה להשפיע, או להיראות כעלולה להשפיע, על מילוי תפקידו של עובד או נבחר הציבור כאמור.⁵ לפיכך, ככל שנמצא כי קבלת המימון אינה מעוררת חשש לניגוד עניינים, פגיעה בטוהר-המידות או בסדרי המינהל התקינים, אין מניעה משפטית לקבלת המימון, ולא יידרשו הליכי בחינה משפטיים נוספים. יחד עם זאת, כאמור, הן השר המוזמן והן הגורם המאשר את הנסיעה, נדרשים לבחון האם נסיבות העניין אכן מצדיקות את קבלת המימון החיצוני בהתאם לשיקולים שפורטו לעיל.

ב. נסיעות שאינן בתפקיד:

כאמור, מימון חיצוני עבור נסיעות שאינן בתפקיד עלול להיות בגדר מתנה או טובת-הנאה אסורה, ולפיכך, הוא מותנה באישורן של הוועדות המוסמכות לכך:

1) כאשר ההזמנה מוצעת לשר "באשר הוא עובד הציבור" ולא ניתנת על-ידי תמורה בעד מימון הנסיעה – המימון המוצע הוא בגדר מתנה אשר על השר להימנע מקבלתה. ככל שהשר מעוניין לבקש היתר להקנות לו את המתנה, עליו לפנות לוועדת המתנות המשרדית בבקשה מתאימה וזו תעביר את הבקשה לוועדת המתנות, בצירוף חוות-דעתו של היועץ המשפטי של המשרד.

2) כאשר ההזמנה מוצעת לשר "באשר הוא עובד הציבור" אך ניתנת על-ידי תמורה (שאינה במסגרת תפקידו כאמור) – אין מדובר במתנה. יחד עם זאת, לאור החובה המוטלת על השר שלא לקבל שכר או טובת הנאה זולת שכרו שמשלמת לו המדינה, וכן לאור האיסור על קבלת תשלום עבור נאומים או הרצאות, עליו לפנות לוועדה למתן היתרים לצורך קבלת היתר לקבל מימון חיצוני עבור הנסיעה, בצירוף חוות-דעתו של היועץ המשפטי של המשרד.

3) במקרים החריגים והנדירים בהם יימצא כי ההזמנה מוצעת לשר שלא "באשר הוא עובד הציבור", למשל – על רקע קשר אישי עם הגורם המזמין שאינו קשור כלל להיותו של השר עובד הציבור בהווה או בעבר, אין תחולה לחוק המתנות. יחד עם זאת, גם במקרה זה, חל האיסור הקבוע בכללים למניעת ניגוד עניינים באשר לקבלת שכר או טובת-הנאה. לפיכך, יש להפנות את הבקשה לבחינת הוועדה למתן היתרים, בצירוף חוות-דעתו של היועץ המשפטי של המשרד.

⁵ ראו והשוו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1709 בדבר "הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים".

7. מקרים טיפוסיים

א. נסיעות במימון גופים בעלי זיקה ייחודית למדינה:

שרים מקבלים לעתים הזמנות לנסיעות מטעמים ובמימוןם של גופים כדוגמת קרן היסוד – המגבית המאוחדת לישראל, קרן קיימת לישראל, ארגון הבונדס והסוכנות היהודית. ככלל, אין חולק על כך שבין גופים אלו לבין המדינה קיימות זיקות ייחודיות בהיבטים רבים.⁶ עם זאת, הם אינם אורגנים של הממשלה והאינטרסים שלהם אינם בהכרח זהים לאלו של הממשלה: לעיתים הם צד לחוזה שנערך עם המדינה; לעיתים החלטות או המלצות של הממשלה עשויות להשליך באופן משמעותי על פעילותם, במישור הכלכלי או במישור אחר, וכדומה. לפיכך, אין מקום להקל באופן גורף בבחינת הזמנות שרים לאירועים בחו"ל מטעם גופים אלו ודומיהם, ויש לראות בהם בגדר "גורם חיצוני" לעניין תחולת ההנחיה. לצד זאת, מעמדם הייחודי של גופים אלו וזיקותיהם למדינה עשויים לבוא לידי ביטוי במסגרת הבחינה הפרטנית שתיעשה בכל מקרה ומקרה. בפרט, יהיה מקום ליתן משקל לעובדה כי מדובר בגופים הפועלים, ככלל, לקידום מטרות ציבוריות ולזיקות הקיימות בינם לבין המדינה. שיקול זה יוביל לכך שככלל, נסיעות לצרכי הסברה, מיזמים משותפים וקידום מדיניות של ממשלת ישראל במימון גופים אלו תיחשבנה לנסיעות במסגרת תפקידם הרחב של השרים. מנגד, נוכח האפשרות כי פעילותם של הגופים האמורים תנבע ממניעים ואינטרסים שאינם עולים, בהכרח, בקנה אחד עם אלה של המדינה (כך למשל, מקום בו מימון לנסיעת שר מוצע במועד סמוך למועד שבו נדרש שר להכריע בשאלת חידוש מינויו של בעל תפקיד בגוף המממן), נדרש לבחון האם קבלת המימון לנסיעה אינה מעוררת קשיים בהיבטי טוהר-מידות, מניעת ניגוד עניינים ומינהל תקין – על רקע מכלול הזיקות המתקיימות בין הגוף המדובר לבין תפקידו ותחומי אחריותו של השר.

ב. נסיעות שרים בכובעם כחברי כנסת:

הנחת יסוד היא שככלל, מרגע שחבר כנסת מונה לשר, עיקר פעילותו נעשית במסגרת הממשלה, והניסיון מלמד כי גם מקום בו שר מוזמן לחו"ל שלא בקשר ישיר לתפקידו המיניסטריאלי, תוארו לעולם הולך עמו – הוא מוצג כנציג הממשלה וכך הוא גם עשוי להציג את עצמו. יתר על כן, לפעולותיו והתבטאויותיו של שר בחו"ל עשויות להיות השלכות רחבות מאלו הכרוכות באלו של חברי כנסת, ונלוויות אליהן רגישות מיוחדת שהיא מעניינה של הממשלה ולא רק של הכנסת. גם בהיבטים האתיים, מימון חיצוני של נסיעה של שר מעלה לעתים שאלות מורכבות יותר מאלו הכרוכות בנסיעות חברי כנסת, נוכח ההבדלים בסמכויות ובתחומי האחריות של השרים לעומת חברי הכנסת. לפיכך, גם נסיעת שר בכובעו כחבר הכנסת, צריכה להיבחן בהתאם לכללים החלים על נסיעות שרים, כמפורט לעיל. כפועל יוצא מכך, ועל דעת היועץ המשפטי לכנסת, כשמדובר בחבר כנסת המכהן כשר או סגן שר, אין מקום או צורך לפנות בנוסף לקבלת אישורה של ועדת האתיקה של הכנסת לנסיעה.

⁶ כך למשל, החליטה הממשלה בעבר להתיר לעובדי המדינה להתרים כספים לטובת קרן היסוד - המגבית המאוחדת לישראל ולטובת קרן קיימת לישראל, וכן לגבות ולקבל כספים שנתרמו לטובת קרנות אלו, בארץ או בחו"ל, בכפוף לכך שפעולות אלו, כשהן נעשות בארץ, לא תיעשינה בשכר (פסקה 42.813 לתקשי"ר).

ג. נסיעות שרים בכובעם כאישים פוליטיים:

שרים עשויים להיות מוזמנים לפעילויות ואירועים בחו"ל שלא מתוקף היותם חברי ממשלה אלא בכובעם כאישים פוליטיים. כך למשל, עשוי שר להתבקש לקחת חלק בפעילות פוליטית בחו"ל בהיותו חבר במפלגה אותה הוא מייצג. ככלל, נסיעות מסוג זה, מעצם טיבן, אינן קשורות במישרין לכהונתו של השר כנציג הממשלה, ולפיכך, הן לא ייחשבו לנסיעות המבוצעות במסגרת תפקידו של השר. עם זאת, כאמור, שר נושא את כובעו המיניסטריאלי עמו בכל אשר ילך, ולכן מימון חיצוני של נסיעתו לחו"ל – גם בהיותו אישיות פוליטית – צריך להיבחן במסלול המתחייב מהיותו חבר ממשלה, קרי: על-ידי הוועדה למתן היתרים או ועדת המתנות, לפי העניין. למותר לציין, כי אין בהליכים המתחייבים בהתאם לאמור בהנחיה זו כדי לגרוע מחובותיו של שר ומהכללים החלים עליו על-פי דיני מימון בחירות ומימון מפלגות.

ד. נסיעות פרטיות:

נסיעות בעלות אופי משפחתי-פרטי, אשר ממומנות על-ידי קרוב משפחה כהגדרתו בסעיף 8(א) לכללים למניעת ניגוד עניינים,⁷ אינן נחשבות נסיעות הנעשות "במסגרת תפקידו" של חבר הממשלה או "באשר הוא עובד הציבור", ועל כן, ככלל, אינן מהוות מתנה אסורה על-פי חוק המתנות. כמו כן, כיוון שממילא אסור לשר לטפל בעניינים של קרוביו אלה במסגרת תפקידו, הרי שככלל, קבלת מימון כאמור אינה מעוררת חשש לאי-תקינות ציבורית, ואין לראות בה אף משום "שכר או טובת הנאה", שקבלתם אסורה לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים. כיוון שכך, אין קבלת מימון כאמור מצריכה קבלת היתר אף מן הוועדה למתן היתרים.

ה. נסיעות "מעורבות":

כאמור, לעתים בכוונת השר לשלב במסגרת נסיעה בתפקיד גם השתתפות באירועים פרטיים או באירועים אחרים החורגים מהמטרה שלשמה התבקש אישור הנסיעה במימון חיצוני. בהקשר זה יודגש, כי ההיתר לקבלת מימון חיצוני עבור נסיעה במסגרת התפקיד מתייחס לימי הפעילות או האירוע ולפעילויות הכרוכות בהשתתפות השר באירוע ולא מעבר לכך, למעט זמן סביר הנדרש להגעה לאירוע או לעזיבתו. כל מימון חיצוני נוסף עלול להוות "מתנה" או "טובת הנאה", אשר קבלתן אסורות על-פי חוק המתנות והכללים למניעת ניגוד עניינים, בהתאמה. על כן, כאשר מדובר בנסיעה "מעורבת" כאמור, יש לדווח על כך במסגרת תכנית הנסיעה וכן להקפיד כי הפעילות שאינה בתפקיד לא תמומן במסגרת המימון הזר.⁸

8. הוראות משלימות

א. הצטרפות בני זוג לנסיעות שרים:

אף שאין מניעה כי בני זוג של שרים יצטרפו לנסיעותיהם לחו"ל, מימון הצטרפות בן הזוג כאמור יעשה על-ידי השרים ובני זוגם, ולא על-ידי הממשלה או הגוף המממן את נסיעת השר,

⁷ סעיף 8 לכללים למניעת ניגוד עניינים קובע כי "קרוב" הינו: (א) בן-זוג, הורה, הורי הורה, אח, אחות, צאצא וצאצאי בן הזוג, בן זוגו של כל אחד מאלה, צאצא של אח או אחות ואח או אחות של הורה. (ב) כל אדם אחר שיש לשר עניין במצבו הכלכלי. יודגש, כי לצורך הנחיה זו, נסיעה במימון "קרוב משפחה" שאינה מצריכה קבלת היתר מיוחד היא נסיעה הממומנת על-ידי מי מן הגורמים המנויים בסעיף-קטן (א) בלבד.

⁸ ראו לעניין זה הוראת תכ"ם 13.10.0.1 "טיסות ושירותים נלווים לנסיעות בתפקיד לחוץ לארץ".

בהתאם לעניין. מימון חיצוני לנסיעת בן הזוג מהווה "מתנה" אסורה לפי חוק המתנות ולחלופין הוא בגדר "שכר או טובת הנאה" שקבלתם אסורה לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים.⁹ חריגים נדירים לכלל זה עשויים להיות במקרה בו נוכחות בן הזוג מתחייבת לפי כללי הפרוטוקול או הטקס, ובעניין זה יש להיוועץ עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד החוץ, באמצעות היועץ המשפטי של משרד החוץ. ככלל, אין די בכך שאל משתתפים אחרים באירוע המתוכנן צפויים להתלוות בני זוג, כדי להצביע על כך שהדבר מתחייב בהתאם לכללי הפרוטוקול והטקס. ביתר המקרים, הצטרפות בן זוג לנסיעת שר במימון חיצוני תיחשב בגדר מתנה או טובת הנאה אסורה, וככל שיבוקש לאשרה באופן חריג, על השר לפנות לוועדת המתנות או לוועדה למתן היתרים, לפי העניין ובהתאם לאמות-המידה שפורטו לעיל ובכללן שאלת קיומה של "תמורה" מצד בן הזוג, בצירוף חוות-דעתו של היועץ המשפטי של המשרד.

ב. היקף המימון הזר וטיסות במטוסים פרטיים:

ככלל, מימון זר של עלויות הטיסה והשהייה צריך להיות מוגבל להיקף ולסטנדרטים שהיו מתאפשרים לו הנסיעה היתה מבוצעת במימון ממשלתי ולא מעבר לכך. זאת, מאחר שמימון נסיעה בסטנדרט גבוה באופן משמעותי מזה המקובל במימון ממשלתי, עשוי להיחשב כטובת הנאה או מתנה כשלעצמם. ככלל זאת, יצוין לעניין טיסות פרטיות כי הזמנת שרים לטוס בטיסות פרטיות במימונם של גופים חיצוניים עלולה לעורר קושי מבחינת טובת ההנאה הפוטנציאלית הגלומה בהן נוכח הפער בין עלות טיסה פרטית לעלות טיסה מסחרית. לפיכך, ככלל, מן הראוי כי טיסות שרים לחו"ל במימון חיצוני תבוצענה באמצעות טיסות מסחריות. ההסתייגות בטיסות פרטיות תהיה במקרים חריגים ונדירים, ורק אם הנסיבות מחייבות זאת על מנת שלא לסכל באופן משמעותי את מטרת הנסיעה.¹⁰

ג. זכאות להטבות מחברות תעופה:

מסגרת נסיעה לחו"ל במימון חיצוני, אין שר זכאי לקבל הטבות שונות המוענקות על-ידי חברות תעופה, כדוגמת נקודות מועדון "הנוסע המתמיד". זיכוי חשבונו של שר בנקודות מועדון כאמור עלול להוות משום קבלת טובת הנאה אסורה בגין הנסיעה, ועל השר האחריות לוודא כי חשבונו האישי לא יזוכה בנקודות מועדון כאמור בגין נסיעות שאינן במימונו העצמי.

ד. שקיפות:

על מנת לצמצם את החשש לפגיעה בטוהר-המידות ובמינהל התקין בהקשר זה, יש חשיבות להגברת השקיפות בנושא. לפיכך, על השרים לדווח למזכירות הממשלה על פרטי נסיעותיהם בתפקיד במימון זר. פרטי הנסיעות, שירוכזו במזכירות הממשלה על פי דוחי השרים כאמור, יכללו את מועדי ויעדי הנסיעה וכיצד מומנה. מזכירות הממשלה תפרסם את נתוני הנסיעות כמקובל. בנוסף, על המשרד לרכז את פרטי נסיעותיהם של שרים וסגני שרים שאינן מפורסמות על-ידי מזכירות הממשלה, וכן פרטים נוספים אודות הנסיעות, לרבות האם מדובר בנסיעה

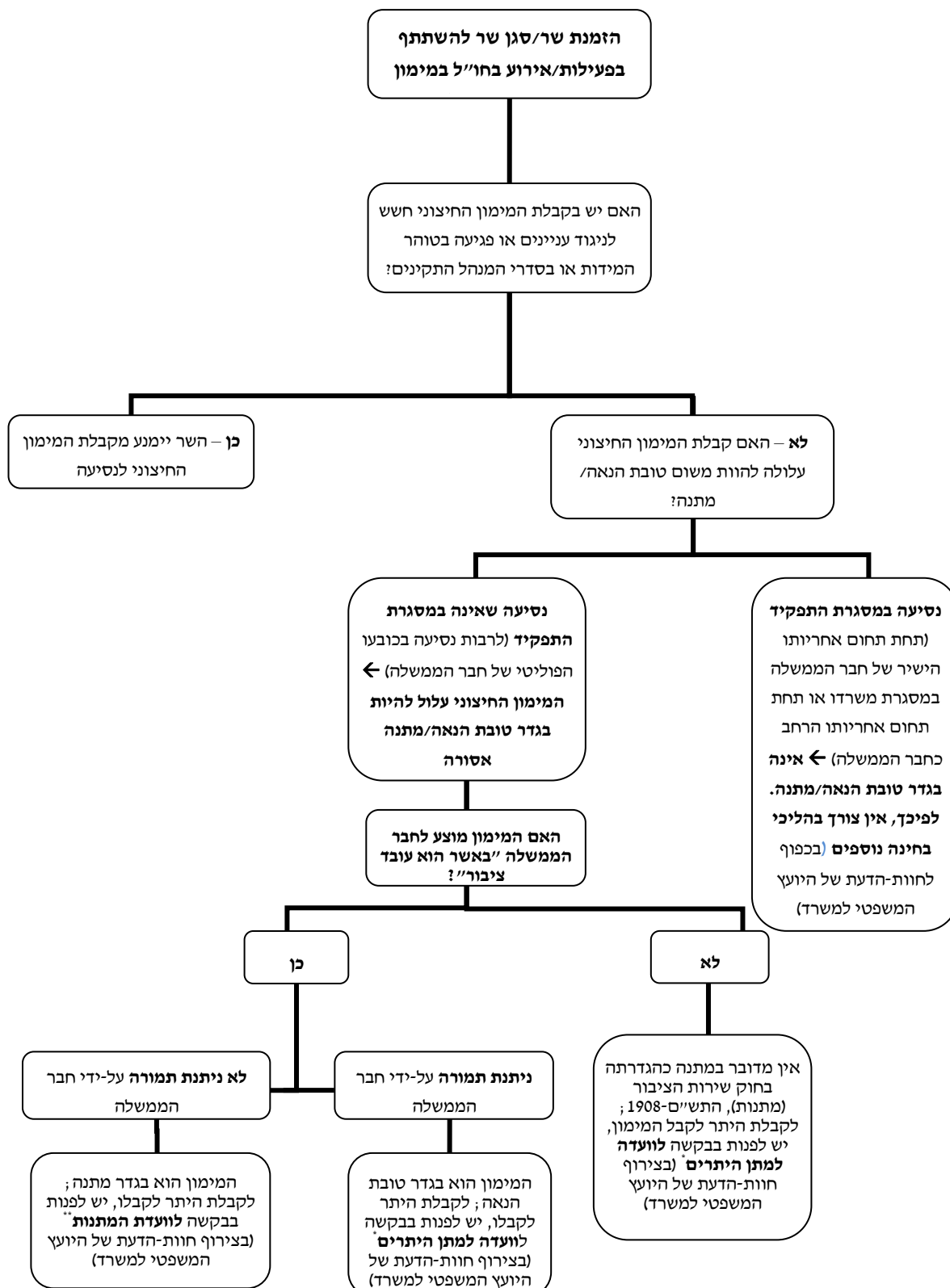
⁹ ראו והשוו: החלטת ועדת האתיקה של הכנסת הקובעת כי "בכל מקרה מימון הנסיעה של בן הזוג יהיה על ידי חבר הכנסת עצמו ולא על ידי הכנסת או הגוף המזמין, לפי העניין".

¹⁰ ראו והשוו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1710 בדבר "נסיעות רבנים ראשיים לחוץ לארץ במימון גורם שאינו ממשלתי", פסקה ח' (2010).

במסגרת התפקיד או במסגרת אחרת; מטרת הנסיעה ופגישות מרכזיות שנערכו במסגרתה; היקף המימון שניתן; גורמים שהצטרפו לנסיעה; ועלויות נלוות שהוצאו על חשבון קופת המדינה, ככל שהוצאו. יובהר, כי ריכוז נתונים זה כפוף כמובן גם להוראותיו של חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

ה. קבלת האישורים הנדרשים מכוח תקנון הממשלה:

למותר לציין, כי הליכי הבחינה המתוארים בהנחיה זו אינם מייתרים את הצורך בקבלת האישורים הקבועים בתקנון הממשלה ביחס לנסיעה ובדיווחים המתחייבים אודותיה לפיו.



* הוועדה למתן היתרים – ועדת ההיתרים הפועלת מכוח הכללים למניעת ניגוד עניינים;

** ועדת המתנות – ועדת ההיתרים הבין-משרדית הפועלת מכוח תקנות המתנות.