



**הוועדה הציבורית לעניין**

**גיבוש כללי אתיקה**

**לחברי הממשלה**

**דין וחשבון**

ירושלים, התשס"ח - 2008

הודפס בשרותי הדפסה כל בע"מ, תל-אביב



# הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה

## חברי הוועדה

נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) השופט מאיר שמגר - יושב ראש

פרופסור אסא כשר - חבר

פרופסור גבריאלה שלו - חברה

# הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה

ניסן תשס"ח  
אפריל 2008

לכבוד  
מר אהוד אולמרט  
ראש הממשלה

אדוני ראש הממשלה,

הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה מונתה  
על-ידי הממשלה בהחלטה מספר 194 ביום כ"ט סיוון התשס"ו  
(25 יוני 2006).

עם סיום עבודתה מתכבדת הוועדה להגיש לך דין וחשבון, אליו  
מצורפת הצעה לקובץ של כללי אתיקה לחברי הממשלה.

בכל הכבוד,



פרופסור גבריאלה שלו  
חברת הוועדה



פרופסור אסא כשר  
חבר הוועדה



נשיא (בדימוס) מאיר שמגר  
יו"ר הוועדה

## תוכן העניינים

### חלק ראשון: דין וחשבון

10	..... הקמת הוועדה ודרכי עבודתה
14	..... כללי התנהגות שחלו על חברי הממשלה בעת הקמת הוועדה
19	..... המלצות ביחס לדין הקיים
20	..... כללי אתיקה בעולם ובישראל
21	..... העקרונות העומדים בבסיס הכללים המוצעים
23	..... העיגון המשפטי של הכללים המוצעים
24	..... פרקי הכללים
24	..... פרק א' - ערכים
24	..... פרק ב' - עקרונות כלליים
26	..... פרק ג' - חבר הממשלה, הממשלה והכנסת
28	..... פרק ד' - חבר הממשלה והמערכת שבאחריותו
29	..... פרק ה' - חבר הממשלה והמנהל הכללי של משרדו
30	..... פרק ו' - תקופת בחירות
31	..... פרק ז' - מתנות
32	..... פרק ח' - מתן חסות

32	פרק ט' - שימוש לרעה במידע.....
33	פרק י' - מניעת ניגוד עניינים .....
35	פרק י"א - חבר הממשלה והציבור .....
36	פרק י"ב - חבר הממשלה לאחר סיום הכהונה .....
37	פרק י"ג - נושאי משרות אמון המסייעים לחבר הממשלה .....
38	פרק י"ד - ועדת האתיקה .....
41	פרק ט"ו - אחריות ראש הממשלה לאתיקה של חברי הממשלה .....
41	פרק ט"ז - מעמדם ותחילתם של הכללים.....
42	סיכום.....

## ח ל ק ש נ י : כללי האתיקה לחברי הממשלה

46	פרק א': ערכים .....
48	פרק ב': עקרונות כלליים .....
59	פרק ג': חבר הממשלה, הממשלה והכנסת .....
63	פרק ד': חבר הממשלה והמערכת שבאחריותו .....
71	פרק ה': חבר הממשלה והמנהל הכללי של משרדו .....
72	פרק ו': תקופת בחירות .....
74	פרק ז': מתנות .....
78	פרק ח': מתן חסות .....
80	פרק ט': שימוש לרעה במידע .....
82	פרק י': מניעת ניגוד עניינים .....
104	פרק י"א: חבר הממשלה והציבור .....
106	פרק י"ב: חבר הממשלה לאחר סיום הכהונה .....
112	פרק י"ג: נושאי משרות אמון המסייעים לחבר הממשלה .....
117	פרק י"ד: ועדת האתיקה .....
130	פרק ט"ו: אחריות ראש הממשלה לאתיקה של חברי הממשלה .....
132	פרק ט"ז: מעמדם ותחילתם של הכללים .....
134	– רשימת מינויים בכירים לפי סעיף 39 .....

## ח ל ק ש ל י ש י : נספחים לדין וחשבון

- 138 ..... נספח א' - נוסח הוראת ההסמכה המוצעת לכללי האתיקה
- 139 ..... נספח ב' - התיקונים הנדרשים בחקיקה
- 143 ..... נספח ג' - נוסח הפנייה למוזמנים להופיע בפני הוועדה
- 145 ..... נספח ד' - נוסח הפנייה למוזמנים להעיר הערותיהם בכתב
- 147 ..... נספח ה' - רשימת המוזמנים שהופיעו בפני הוועדה
- נספח ו' - רשימת הגופים והאישים שהעבירו לוועדה את חוות דעתם
- 150 ..... בכתב
- נספח ז' - רשימת הגופים והאישים שהעבירו לוועדה את הערותיהם
- 151 ..... לטיוטה



חלק ראשון

**דין וחשבון**

### הקמת הוועדה ודרכי עבודתה

1. הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה (להלן – "הוועדה") מתכבדת להגיש לראש הממשלה דין וחשבון זה, אשר מסכם את עבודתה. בדין וחשבון זה כלולים עיקרי עמדות הוועדה ומצורפת לו הצעת הוועדה לנוסח מלא של כללי האתיקה, הטעון אישור הממשלה.

2. ביום כ"ט סיון, התשס"ו (25.6.2006) רשמה לפניה הממשלה ה-31 את הודעת ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, כי החליט להקים ועדה שתגבש כללי אתיקה לחברי הממשלה. החלטת ממשלה מספר 194 מאותו יום אישרה את הודעת ראש הממשלה והגדירה את תפקידי הוועדה כדלקמן:

"הממשלה רושמת לפניה את הודעת ראש הממשלה, כי החליט להקים ועדה לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה כדי שזו תגבש כללים לעניין אופן התנהלותם של חברי הממשלה ושל המערכת הפועלת באחריותם. בראש הוועדה יעמוד נשיא בית-המשפט העליון בדימוס, השופט מאיר שמגר וחברים בה יהיו פרופ' אסא כשר ופרופ' גבריאלה שלו. הוועדה תציע לממשלה כללי אתיקה של חברי הממשלה ואת דרך העיגון המשפטי של מסקנותיה. המלצות הוועדה יובאו לאישור הממשלה."

3. ראש הממשלה מינה את חברי הוועדה ביום כ' תמוז, התשס"ו (16.7.2006), בהתאם לסמכותו על פי החלטת ממשלה מס' 194 האמורה.

4. ליושב ראש הוועדה מונה, כאמור, נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) מאיר שמגר, וכחברים בה מונו פרופסור אסא כשר, מופקד הקתדרה לאתיקה מקצועית ולפילוסופיה של הפרקטיקה ע"ש לאורה שוורץ-קיפ באוניברסיטת תל-אביב (כתוארו אז) וסגן יושב ראש המרכז לאתיקה בירושלים, ופרופסור גבריאלה שלו, רקטור ונשיאת המועצה האקדמית, הקריה האקדמית אונו, פרופסור (אמריטוס) ומופקדת הקתדרה לדיני חוזים ע"ש לורנס ד. ביל באוניברסיטה העברית בירושלים.

5. עם כינונה פנתה הוועדה בכתב לחברי ממשלה מכהנים ולחברי ממשלה לשעבר, למומחים לאתיקה ולמשפט ולבעלי תפקידים ציבוריים לשם שמיעתם או קבלת עמדתם הכתובה. נוסחי הפניות למוזמנים להופיע בפני הוועדה ולמוזמנים להעיר הערותיהם בכתב מופיעים כנספחים לדין וחשבון זה (מסומנים כנספחים ג' ו – ד').

6. הוועדה נפגשה עם ראש הממשלה מר אהוד אולמרט לשמיעת עמדתו.

7. הופיעו בפני הוועדה עשרים ושמונה מוזמנים, אחדים מהם הופיעו עם נציגים נוספים משרדם. רשימת המוזמנים (בין מיוזמתם ובין מיוזמת הוועדה) מופיעה כנספח לדין וחשבון זה (מסומנת כנספח ה'). הוועדה גם קיבלה חוות דעת בכתב מתשעה גופים ואנשים. רשימת הגופים והאנשים שהעבירו לוועדה את חוות דעתם בכתב מופיעה כנספח לדין וחשבון זה (מסומנת כנספח ו').

8. עם כינונה פרסמה הוועדה קול קורא לקבלת עמדות הציבור בכתב. הוועדה פרסמה את הקול הקורא בשני עיתונים יומיים בשפה העברית, בעיתון יומי בשפה הערבית ובעיתון יומי בשפה הרוסית, וכן באתר האינטרנט של משרד

ראש הממשלה – בעברית ובערבית. הוועדה קיבלה כעשרים פניות מן הציבור.

9. כחלק מעבודת הוועדה נפגש יו"ר הוועדה הנשיא (בדימוס) שמגר עם ראש ממשלת בריטניה לשעבר מר טוני בלייר. בכהונתו כראש ממשלת בריטניה פרסם מר בלייר כללי אתיקה מחייבים.

10. מידע רב עמד בפני הוועדה: חוקים, תקנות, כללים, תקנון עבודת הממשלה, תקנון עבודת הכנסת, החלטות ממשלה, הצעות לחקיקה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, דו"חות מבקר המדינה, כללי תקנון כספים ומשק (תכ"מ), פסיקה לסוגיה, תקנון שירות המדינה, מאמרים אקדמיים (כדוגמה, רון ש' קליינמן, "מאולמו של הדיין לעולמו של עובד הציבור, שלושה דגמים לפתרון מצבים של ניגוד עניינים", **עיונים במשפט עברי ובהלכה דיין ודין**, (יעקב חבה ועמיחי רדזינר – עורכים, 2007)), חומרים משווים מן העולם (ובכלל זה כללי אתיקה ממדינות שונות, חקיקה ופסיקה ממדינות שונות), נייר עבודה בעניין ניגוד עניינים של ארגון ה-OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) **"Managing Conflict of Interest in the Public Sector"** (Development Sector), ATOOLKIT 2005, ספרות רלוונטית (כדוגמה, ספרה של השופטת מרים בן פורת, **חוק יסוד: מבקר המדינה, פירוש לחוקי היסוד**, (פרופסור יצחק זמיר – עורך, הפקולטה למשפטים האוניברסיטה העברית ירושלים, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש סאקר 2005); ספרו של פרופסור יחזקאל דרור, **עקרונות להתנהגותם של עובדי ציבור** (האגודה הישראלית למדעי המדינה, ירושלים תשי"ח - 1958)), דוחות

ועדות (כדוגמה, דין וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (1989), הידועה כוועדת קוברסקי; דין וחשבון הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי כנסת (דצמבר – 2006)) פרסומים בתקשורת וכאמור חוות דעת בעל-פה ובכתב אשר קיבלה הוועדה מגורמים שונים.

11. הוועדה קיימה ארבעים ואחת ישיבות ממושכות, כולן (מלבד שלוש) במרכז לאתיקה במשכנות שאננים בירושלים.

12. לכל ישיבות הוועדה (למעט שלוש) נערכו פרוטוקולים מילוליים מלאים; הפרוטוקולים מחזיקים אלפי עמודים. הפרוטוקולים יישמרו במזכירות הממשלה עד להחלטת הממשלה בעניין כללי האתיקה.

בשל הטעמים המפורטים בסעיף 9 (ב) (4) לחוק חופש המידע, תשנ"ח – 1998<sup>1</sup> פרוטוקולים אלו יישארו חסויים.

13. ביום ה' תמוז, התשס"ז (21.6.2007) הפיצה הוועדה טיוטה של כללי אתיקה להערות. הטיוטה הופצה לכל חברי הממשלה ולכל מי שהופיע בפני הוועדה או העביר לה את חוות דעתו וכן פורסם עותק מן הטיוטה באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה. הוועדה קיבלה עשרים ואחת תגובות בכתב לטיוטה וארבע תגובות בעל פה. הוועדה דנה בכל ההערות שהתקבלו וכאשר מצאה זאת לנכון תיקנה את הטיוטה או הוסיפה הבהרה בדין וחשבון זה. רשימת הגופים והאנשים שהעבירו לוועדה את הערותיהם בכתב לטיוטה מופיעה כנספח לדין וחשבון זה (מסומנת כנספח ז').

---

<sup>1</sup> ס"ח התשנ"ט, עמ' 226.

14. הוועדה מודה לכל מי שהופיע בפניה, לכל מי שהקדיש מזמנו ומרצו והגיש את חוות דעתו בכתב ולכל מי שהעביר לוועדה את הערותיו. עוד מודה הוועדה למרכז לאתיקה במשכנות שאננים, אשר שימש אכסניה לדיוני הוועדה, ולספריית המרכז לאתיקה על העברת חומר לוועדה. תודתה של הוועדה נתונה למכון הישראלי לדמוקרטיה ולמר עזרא לוזון על עזרה באיסוף מידע מן העולם.

15. הוועדה מודה ומביעה הערכה רבה לעורכי הדין גיא לוריא וטל לוי ששימשו כמרכזי עבודת הוועדה; עו"ד גיא לוריא שימש כמרכז הוועדה מראשית עבודת הוועדה ועד לנסיעתו לחו"ל לצורך לימודים בחודש יולי 2007. עו"ד לוי העוזרת המשפטית לנשיא (בדימוס) שמגר נכחה בכל דיוני הוועדה ושימשה כמרכזת הוועדה מסוף חודש יולי 2007 ועד לתום עבודת הוועדה. משפטנים צעירים אלה השתתפו באורח פעיל בישיבות הוועדה ותרמו רבות לדיוניה. שניהם מילאו את תפקידם בצורה מעולה, תוך מסירות ובכשרון רב ותרומם לדיוני הוועדה ולתוצרי הדיון, אשר אף משתקפת בפרוטוקולי הדיונים, היא משמעותית וחשובה ביותר.

#### כללי התנהגות שחלו על חברי הממשלה בעת הקמת הוועדה

16. כללי התנהגות החלים על חברי הממשלה, בין בנושאי אתיקה ובין בנושאים אחרים, פזורים כיום על פני דברי חקיקה ופסיקה שונים, וכן על פני החלטות והנחיות שונות, ולא נערכו עד כה באופן מסודר. חלקם לא קיבלו עד כה מעמד מחייב.

17. כללי התנהגות נחלקים לסוגים שונים, בהתאם למעמדם הנורמטיבי, אופן אכיפתם ותוכנם: (א) דיני עונשין; (ב) כללים משמעותיים; (ג) כללי המשפט הציבורי החקוק והפסוק; (ד) כללי אתיקה.

18. המשפט הפלילי: חברי הממשלה כפופים למערכת המשפט הפלילי ככל אדם, ובנוסף חלים עליהם מספר איסורים פליליים, המיוחדים לעובדי ציבור, וביניהם גם לחברי כנסת ולחברי הממשלה.

19. כללים משמעותיים: על חברי הממשלה לא חל דין משמעותי. חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963<sup>2</sup>, אינו חל על חברי הממשלה אלא על עובדי מדינה, שנתמנו לשירות המדינה לפי חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959<sup>3</sup>.

20. כללי המשפט הציבורי החקוק: חוק-יסוד: הממשלה (להלן – "חוק היסוד")<sup>4</sup> מרכז את כללי היסוד לפעולת הממשלה, ובין היתר יש בו מספר הוראות בדבר התנהגות חברי הממשלה, ביניהן גם הוראות בעלות אופי אתי<sup>5</sup>. מלבד חוק היסוד, קיימים עוד מספר דברי חקיקה מתחום המשפט הציבורי, המחילים כללי התנהגות מסוגים שונים על חברי הממשלה, כגון: חוק הממשלה, התשס"א-2001<sup>6</sup>; חוק שירות הציבור (מתנות), תש"ם-1979<sup>7</sup>; חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959; חוק חובת המכרזים,

---

<sup>2</sup> ס"ח התשכ"ג, עמ' 50.

<sup>3</sup> ס"ח התשי"ט, עמ' 86.

<sup>4</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 158.

<sup>5</sup> ראו סעיף 35 לחוק היסוד (סודיות).

<sup>6</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 168.

<sup>7</sup> ס"ח התשי"ט, עמ' 2.

התשנ"ב-1992<sup>8</sup>; ועוד. חשוב לציין את חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951 (להלן – "חוק החסינות")<sup>9</sup>. בחוק זה נקבעו מספר הוראות בענייני אתיקה החלות על חברי הכנסת<sup>10</sup>. הוראות אלה חלות גם על חברי הממשלה, בין אם הם חברי כנסת ובין אם לאו.

21. כללי המשפט הציבורי הפסוק: מספר פסקי דין עוסקים בחובות המינהל הציבורי באופן כללי, ומספר פסקי דין אחרים מסדירים באופן פרטני את התנהגותם של חברי הממשלה. במקרים אחדים קבע בית המשפט כי התנהגותם של חברי הממשלה כפופה לכללי התנהגות מינהליים. העיקרון הכללי שנקבע הוא ש"המחזיק בשררת שלטון ובסמכויות על פי חוק, אינו אלא נאמן הציבור ונאמן החוק, ומחובתו לנהוג כנאמן"<sup>11</sup>. כאמור, חובות התנהגות פרטניות אחדות חלות על חברי הממשלה מכוח פסיקת בתי המשפט<sup>12</sup>. מתוך פסקי דין אלה, מעטים יחסית עוסקים בענייני אתיקה של

---

<sup>8</sup> ס"ח התשנ"ב, עמ' 114.

<sup>9</sup> ס"ח התשי"א, עמ' 228.

<sup>10</sup> ראו סעיף 14 לחוק החסינות (איסורים).

<sup>11</sup> בג"צ 5364/94 ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה הישראלית ואח', פ"ד מט(1) 758, 829, אשר בו נדונה עתירה שבה נדרש בית המשפט העליון להורות למפלגת העבודה להימנע מלחתום על הסכם קואליציוני עם מפלגת ש"ס (בהסכם נכתב כי "במידה ויופר הסטטוס קוו בענייני דת מתחייבים הצדדים לתקן את ההפרה על ידי חקיקה מתאימה"). בפסק הדין הוחלט ברוב דעות לדחות את העתירות.

<sup>12</sup> ראו למשל: בג"צ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, אשר בו הוחלט לחייב את ראש הממשלה להעביר מתפקידו שר, לאור הגשת כתב אישום נגד השר; בג"צ 1400/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממלא מקום ראש הממשלה (טרם פורסם), אשר ניתן במרץ 2006, ובו נדחתה עתירה לחייב את ראש הממשלה להעביר מתפקידו שר, וזאת אף בטרם הוגש נגדו כתב אישום. בית המשפט פסק שאפשר באופן תיאורטי שיהיו מקרים בהם תהיה חובה כזו (העברת שר מתפקידו אף בטרם הגשת כתב אישום או בלא התנהגות פלילית מצידו), אולם רק "בנסיבות קיצוניות, חריגות ויוצאות



חברי הממשלה. אך יחד עם זאת, נקבע מספר פעמים על ידי בית המשפט העליון כי חלות על חברי הממשלה חובות התנהגות אתית קפדניות יותר אף בהשוואה לעובדי ציבור<sup>13</sup>.

22. כללי ועדת אשר: מבין הסוגיות שנוגעות באתיקה של חברי הממשלה, סוגיית ניגוד העניינים של חברי ממשלה היא שהוסדרה עד כה באופן מפורט על ידי הממשלה, וזאת באמצעות כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, תשס"ג-2003 (להלן – "כללי ועדת אשר")<sup>14</sup>. כללי ועדת אשר נקבעו לראשונה על ידי הממשלה בשנת 1977, בעקבות המלצות של ועדה ציבורית בראשות השופט שלמה אשר. כללי ועדת אשר עודכנו מעת לעת. בשנת 1980 תוקנו הכללים בעקבות המלצות של ועדה בראשות השופט קנת, שהמליצה בין היתר על מינוי ועדה שתהיה מוסמכת ליתן היתר אישי לאי-קיום כלל או כללים מן הכללים הללו. ועדה זו פועלת באופן סדיר עד היום (כיום – בראשות השופט בדימוס יצחק אליאסוף והשופט בדימוס עזרא קמא). הגורם העיקרי שמפעיל את כללי ועדת אשר הוא מבקר המדינה. כללי ועדת אשר קובעים כשני עקרונות כלליים את החובה למלא את תפקיד חבר הממשלה בלא משוא פנים, ואת החובה למנוע ניגוד עניינים. מלבד זאת, כללי ועדת אשר מחייבים ייחוד כהונה

---

דופן"; בג"צ 295/65 **אופנהיימר נ' שר הפנים**, פ"ד כ(1) 309, אשר קבע את ההלכה, שלפיה במקרים מסויימים חלה על שרים חובה להתקין תקנות; בג"צ 2533/97 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נא(3) 46, אשר בו נקבע על ידי בית המשפט העליון, כי חובה על שר לגלות לממשלה מידע חיוני הנחוץ לשם הכרעה חשובה של הממשלה.

<sup>13</sup> ראו למשל: בג"צ 4267/93 **אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש הממשלה**, פ"ד מז(5) 441, 470, אשר בו הוחלט לחייב את ראש הממשלה להעביר מתפקידו סגן שר בשל הגשת כתב אישום נגד סגן השר.

<sup>14</sup> י"פ התשס"ג, עמ' 1136.

בתפקיד חבר הממשלה ואיסור עיסוק נוסף, איסור קבלת הכנסות מסויימות, העברת כספים לנאמנות עיוורת, איסור שימוש במידע או רכישת נכסי מדינה, קובעים הסדרים מפורטים למניעת ניגוד עניינים, ומטילים על חבר הממשלה חובות שונות עם כניסתו לתפקיד בקשר לרכושו ולתפקידים אחרים.

23. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה: סוגיות אחרות הנוגעות לאתיקה של חברי הממשלה מוסדרות באופן מפורט בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה שמבטאות את הדין או את פרשנותו. הנחיות אלו מטילות על חברי הממשלה חובות בתחומים רבים, ובהם גם ענייני אתיקה. קובץ של הנחיות רלבנטיות לעניין זה נמסר לכל חברי הממשלה בעקבות מינויים<sup>15</sup>.

24. כללי אתיקה לחברי הכנסת: על פי חוק החסינות, ועדת הכנסת התקינה כללי אתיקה לחברי הכנסת, וכללים אלה חלים על חברי הממשלה<sup>16</sup>. מכוח כללי האתיקה קבעה ועדת האתיקה של הכנסת נוהלי אתיקה (שנוגעים בין היתר לסדרי עבודתה). מעבר לכך, ועדת האתיקה של הכנסת נוהגת לפרסם את החלטותיה בעניינים שונים, כגון שימוש בנייר מכתבים של הכנסת, מינוי לתפקידים ממשלתיים, פרסומים פוגעים בתקשורת, ועוד. ביום ה' בטבת התשס"ז (26.12.2006) הגישה ועדה ציבורית בראשות השופט (בדימוס) יצחק זמיר את המלצותיה בדבר קובץ חדש של כללי אתיקה לחברי הכנסת. המלצות אלה נדונות, נכון למועד כתיבת שורות אלו, בוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת האתיקה של הכנסת.

---

<sup>15</sup> הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושאים הנוגעים לעבודת הממשלה, ירושלים, אייר התשס"ו, מאי 2006.

<sup>16</sup> י"פ התשמ"ד, עמ' 842.

25. מלבד כל אלה, בתקנון עבודת הממשלה כללים שונים, רובם בעלי אופי פרוצדוראלי ומיעוטם בעלי אופי אתי<sup>17</sup>. התקנון שחל נכון ליום מינוי הוועדה, אושר בהחלטת הממשלה מסי' 3 מיום 7 במאי 2006. תקנון הכנסת קובע אף הוא מספר הוראות החלות על חברי הממשלה אך רובן אינן בעלות אופי אתי.

26. יצויין כי קובץ הוראות הנוגעות לחובות המוטלות על חברי הממשלה, כולל מסמך מפורט בדבר "זכויות שרים", נמסר לחברי הממשלה על ידי מזכירות הממשלה עם מינויים<sup>18</sup>.

### המלצות ביחס לדין הקיים

27. הוועדה נדרשה לכללי ההתנהגות המגוונים החלים על חברי הממשלה, למעמדם הנורמטיבי וליחס ביניהם, והבחינה בין כללי אתיקה לבין כללי התנהגות אחרים. הוועדה הגיעה לכלל מסקנה שכללי אתיקה שחלים היום על חברי הממשלה צריכים לבוא לידי ביטוי במסמך משולב אחד, שיגבש את הכללים הללו לידי קובץ שלם וסדור. כללי האתיקה המוצעים על ידי הוועדה נועדו להוות מסמך כזה, על כן כללי האתיקה המוצעים על ידי הוועדה כוללים גם את ההוראות שבכללי ועדת אשר (הנפרדים עד כה), עם המלצות לשינויים, והם אמורים להחליפן.

---

<sup>17</sup> ראו סעיף 59 (נסיעת שר או סגן שר לחוץ לארץ).

<sup>18</sup> חוברת "זכויות שרים" (פנימי), מזכירות הממשלה, מהדורה 21, מעודכן ל- 1 במאי 2006.

28. כללי האתיקה המוצעים על ידי הוועדה אמורים להשלים את החסר בכל הנוגע לנושאי אתיקה שאינם מוסדרים כיום ביחס לחברי הממשלה.

29. הוועדה ממליצה על תיקונים מסוימים בחקיקה ובתקנות קיימות הנובעים מאימוץ כללי האתיקה המוצעים; כך למשל מוצע תיקון לחוק יסוד: הממשלה אשר יסמיך את הממשלה לקבוע את כללי האתיקה שלה. רשימת התיקונים המוצעים מופיעה כנספח לדין וחשבון זה (נוסח הוראת ההסמכה מסומן כנספח א'; רשימת התיקונים הנדרשים בחקיקה מסומנת כנספח ב').

30. מעתה, יהיה קובץ אחד המכיל את מכלול כללי האתיקה.

### כללי אתיקה בעולם ובישראל

31. בשנים האחרונות קיימת מגמה הולכת וגוברת בעולם ובישראל להתקין כללי אתיקה לבעלי מקצוע ולגופים רבים, ובין היתר גם לבעלי תפקידים ציבוריים כגון חברי ממשלה. בישראל נקבעו כללי אתיקה לחברי הכנסת, לשופטים, לעובדי מדינה ועוד. בחלק מן המדינות בעולם המערבי נקבעו כללי אתיקה גם לחברי ממשלה. הוועדה בחנה כללי אתיקה לחברי ממשלה במדינות שבהן תפקידם ומעמדם של חברי הממשלה דומים לישראל, כגון בריטניה, קנדה, אירלנד, דרום-אפריקה ואוסטרליה. הוועדה בחנה גם הסדרים במדינות שונות בעולם, כגון ארצות הברית ומדינות בדרום אמריקה, בהן חלים כללי אתיקה על כלל עובדי המדינה וביניהם גם על חברי הממשלה. כן בחנה הוועדה כללים בעלי אופי אתי החלים על עובדי מדינה במדינות כגון צרפת, גרמניה ואיטליה.

32. כאמור לעיל, כחלק מעבודת הוועדה נפגש יו"ר הוועדה הנשיא (בדימוס) שמגר עם ראש ממשלת בריטניה לשעבר מר טוני בלייר.

33. החלטת הממשלה היא ביטוי ראוי למגמה ההולכת וגוברת בעולם להתקין כללי אתיקה לנבחרי ציבור ובכללם לחברי ממשלה; עבודת הוועדה נעשתה ברוח זו.

### העקרונות העומדים בבסיס הכללים המוצעים

34. בפרק זה יתוארו ויוסברו העקרונות שעומדים ביסוד הכללים.

35. הנחת המוצא של הוועדה היא שחברי ממשלה מעוניינים לנהוג באופן אתי. הנחת מוצא מקבילה עומדת בבסיס כל קובץ של כללי אתיקה. כללי אתיקה מטבעם נועדו למי שמעוניין לנהוג באופן אתי – בבחינת "מורה נבוכים".

36. אשר על כן, הוועדה מצאה שיש מקום להחיל על חברי הממשלה, לאור מעמדם וחשיבות תפקידם, קובץ שלם של כללי אתיקה, שמובנם יהיה נהיר לחברי הממשלה ויתווה דרך פעולה חד משמעית. לפיכך, קובץ כללי האתיקה המוצעים על ידי הוועדה ממלא שני תפקידים: ראשית, הוא ממלא את החלל האתי מבחינת הכללים שחלים על חברי הממשלה ומשרטט בבירור את הגבול שבין כללים אתיים לבין דין פלילי ואחר; שנית, הוא מקבץ במסמך אחד ושלם את כל כללי האתיקה שחלים על חברי הממשלה. בין הכללים המוצעים יהיו גם כאלה שעשויים להראות כמובנים

מאליהם, אך ראוי שייכללו בין הכללים במסגרת הסדרה שיטתית ומלאה של האתיקה של חברי הממשלה.

37. בכללים מוצע להקים גוף חדש – ועדת האתיקה – אשר יעסוק בענייני אתיקה של חברי הממשלה. סמכויותיו מפורטות בפרק י"ד של כללי האתיקה המוצעים.

38. מהות תפקידו של חבר הממשלה היא שהכתיבה את תוכנם של הכללים המוצעים. תפקידו של חבר הממשלה מעוצב על ידי שיטת הממשל בישראל. ישראל היא דמוקרטיה פרלמנטארית בעלת שיטת ממשל קבינטי (שיטת ווסטמינסטר) ולחבר הממשלה מספר תפקידים בתור שכזה. ראשית, חבר הממשלה בישראל כשמו כן הוא: חלק מן הממשלה, שהיא הרשות המבצעת. חבר הממשלה נושא באחריות משותפת עם יתר חבריו בממשלה לקביעת מדיניותה של ישראל ולביצועה בהתאם לחוקיה. שנית, בדרך כלל חבר הממשלה ממונה על משרד ממשלתי. בתפקידיו, חבר הממשלה משמש כנאמן הציבור, ועליו לפעול לטובת הציבור כולו באופן הוגן. בצד כל זאת, בשיטה החוקתית הנוהגת בישראל, משמש חבר הממשלה כנבחר ציבור וכנציג של מפלגה המבקש לפעול למען הגשמת המצע לשמו נבחר. חבר הממשלה משרת את טובת הציבור כולו, לפי החלטות הממשלה, ובמידת האפשר על פי תפיסת המפלגה שהוא מייצג ובוחריה.

39. עקרון יסוד העובר כחוט השני לאורך כל הכללים המוצעים הוא החובה להבטיח את אמון הציבור בחברי הממשלה. לשם כך, נבחרה בכללים המוצעים אמת מידה ברורה לבחינת ההתנהגות הפומבית של חברי הממשלה.

40. עקרון בסיסי נוסף ביסוד הכללים המוצעים הוא השמירה על טוהר המידות בקרב חברי הממשלה. לית מאן דפליג כי חבר הממשלה, מתוקף מעמדו כמשרת ציבור הפוסע בראש המחנה, חייב להיות נקי כפיים וישר מידות. לכל אורך הדרך ראתה הוועדה לנכון לבטא את העקרון הזה, המחייב הקפדה יתרה עם חבר הממשלה בכל הקשור במימוש האינטרסים הפרטיים שלו. יחד עם זאת ניתנה הדעת למניעת הכבדת יתר וסרבול שירתיעו אנשים ראויים ומנוסים מלשמש כחברי ממשלה.

41. בסיכומו של דבר, כללי האתיקה המוצעים מציבים רף אתי שהוא מטיבו עצמאי ונוסף על מה שנקבע בחקיקה.

### העיגון המשפטי של הכללים המוצעים

42. הוועדה סבורה שראוי שהכללים עצמם ייקבעו על ידי הממשלה ומעמדם הנורמטיבי יהיה כשל החלטת ממשלה. יש חשיבות רבה לכך שחברי הממשלה יפנימו את הכללים המוצעים, ובעקבות זאת גם את חובתם לנהוג על פיהם, וזאת בין היתר באמצעות קבלת עול הכללים מרצונם ובעזרת ועדת האתיקה.

43. מוצע לעגן את ההסמכה להתקין כללי אתיקה באמצעות הוראה בחוק יסוד: הממשלה. נוסח התיקון המוצע מצורף כנספח א' לדין וחשבון זה.

## פרקי הכללים

### פרק א' - ערכים

44. כללי האתיקה המוצעים נפתחים בפרק בדבר "ערכים" שבו קבועים עקרונות יסוד מנחים אשר אותם צריך חבר הממשלה לכבד בכל פעילויותיו (כלל 1). ערכים אלה צריכים להתוות את התנהגותו של חבר הממשלה בכל הקשר, ועליו לשקול את העולה מהם ומרוחם בין היתר בכל מקום בו הוא ניצב בפני מקרה שלא נדון מפורשות בכללי האתיקה, כפי שנקבע בפרק האחרון של כללי האתיקה (כלל 127 (ד)), או כאשר נדרשת פרשנות לצורך הבנת רוח הכללים.

הערכים המנויים בכלל 1 סודרו בסדר א"ב על פי שמות הערכים ולכן אין בסדר הבאתם כדי להצביע על סדר חשיבותם.

### פרק ב' - עקרונות כלליים

45. בפרק זה מציעה הוועדה מספר עקרונות כלליים המהווים אמות מידה בדבר ההתנהגות האתית הרצויה של חברי הממשלה בכל עת. בפרק זה כלולות הנורמות שלפיהן צריך לפעול חבר הממשלה, באשר הן נובעות ממהות תפקידו. יתר פרקי הכללים מפרטים עקרונות אלה, וחלים בתחומים ובנושאים מוגדרים ומוגבלים.

46. כל פרק (החל מפרק זה) כולל בראשיתו סעיף מטרה של הכללים המוצעים באותו הפרק. בפרק זה בדבר "עקרונות כלליים" קבוע סעיף מטרה למכלול



הכללים (כלל 2)<sup>19</sup>. סעיף המטרה נועד להקל על הפרשנות של כללי האתיקה.

47. בפרק זה מצויה הוראת תחולה (כלל 4) בה מובהר כי למרות שסגן שר איננו חבר ממשלה הרי שכללים אלה, לרבות נשיאה באחריות משותפת, נשיאה באחריות אישית ונשיאה באחריות מיניסטרואלית יחולו גם עליו בשינויים המחויבים.

48. פרק זה כולל הגדרות שחלות גם על יתר הפרקים (כלל 5), למשל הגדרת המונח "בן משפחה".

49. כלל 6 מבהיר כי בכל מקום בכללים אלה בו מדובר על חבר הממשלה מדובר גם על חברת הממשלה.

50. בפרק זה כלולה הוראה (כלל 13) בדבר חובתו של חבר הממשלה להקדיש את עיקר זמנו ומרצו למילוי תפקידו כחבר ממשלה. בכללי האתיקה המוצעים לחברי הכנסת (הנזכרים בפסקה 24 לעיל) כלולה הוראה דומה (כלל 8 (א)) בנוסח אשר עמד לעיני הוועדה מחודש דצמבר 2006), דבר היוצר סתירה לכאורה. מוצע שבמצב בו חבר הכנסת הוא גם חבר הממשלה יחול כלל 13 שהוא הוראה ייחודית ונוספת לגבי חבר הממשלה, המטילה חובה על חבר הממשלה להקדיש את עיקר זמנו ומרצו לתפקידו בממשלה. מוצע כי הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת האתיקה של הכנסת תיישב את הסתירה על ידי כך שתתקן את כלל 8 (א) לכללי האתיקה

---

<sup>19</sup> להלן בכל מקום בו נכתב "כלל", הכוונה היא לכלל בכללים המוצעים.

המוצעים לחברי הכנסת ותוסיף את הסייג "למעט כשמדובר על חבר כנסת שהוא גם חבר ממשלה".

51. בפרק זה כלולה הוראה שמטרתה לשמור על אמון הציבור בנסיבות שבהן רשויות אכיפת החוק מייחסות לחבר הממשלה מעשי עבירה חמורים. במקרה כזה נקבע כלל המטיל על חבר הממשלה חובה להשעות את עצמו (ראו פסקה 52 להלן) או להתפטר (כלל 19 (א)). אם חבר הממשלה אינו ממלא את חובתו כאמור ראוי שראש הממשלה ישקול האם להשעות את חבר הממשלה או להעבירו מכהונתו (כלל 19 (ג)).

52. בהיות העברת חבר הממשלה מכהונה לפי הסמכות שניתנה לראש הממשלה בחוק יסוד: הממשלה צעד קיצוני, סבורה הוועדה כי יש מקום להקנות לראש הממשלה סמכות מפורשת לצעד ביניים והיא השעייה זמנית של חבר הממשלה. הוועדה ממליצה לתקן את חוק יסוד: הממשלה כך שתינתן לראש הממשלה סמכות זו.

53. הפרק כולל גם את חובת חבר הממשלה שנחקר על ידי רשויות אכיפת החוק להשיב לשאלות חוקריו (כלל 19 (ב)), ואת חובת ראש הממשלה להפעיל את שיקול דעתו אם חבר הממשלה לא ממלא חובה זו (כלל 19 (ג)).

#### פרק ג' - חבר הממשלה, הממשלה והכנסת

54. פרק זה מקבץ עקרונות אתיים חשובים המסדירים את יחסיו של חבר הממשלה עם הממשלה כגוף, עם חברי הממשלה האחרים ועם הכנסת. האחריות המשותפת של חבר הממשלה עם שאר חבריו בממשלה בפני הכנסת, וכן יתר חובותיו הציבוריות כלפי הכנסת, כלפי הממשלה וכלפי

הציבור, היו מעוגנות עד היום כהוראות מתחום המשפט הציבורי. להוראות הללו גם פן אתי, ובשל כך הן כלולות בפרק זה ומקובצות בו.

55. חבר הממשלה נושא באחריות להנהגת המדינה יחד עם חבריו ברשות המבצעת. כל חברי הממשלה מחויבים להחלטות הממשלה בין אם הסכימו עמן ובין אם לאו. על הממשלה לנהוג כלפי חוץ כגוף אחד, כדי לקיים משילות ראויה (governance). על כן מצאה הוועדה לנכון לשוב ולהדגיש בפרק זה את עקרון האחריות המשותפת (כלל 22). באשר לחובתו של חבר הממשלה לתמוך בהחלטה שנתקבלה על ידי הממשלה (כלל 22 (ב)) הרי שהוועדה סברה כי התמיכה המצופה מחבר הממשלה במקרה זה היא תמיכה בהצבעות. באשר לאיסור הבעת עמדה חולקת בפומבי (כלל 22 (ג)) - הוועדה סברה כי חבר הממשלה יוכל לתאר בפני התקשורת או הציבור את עמדתו בעת ישיבת הממשלה אך הוא לא יוכל לצאת בפומבי נגד החלטת ממשלה אשר נתקבלה.

56. בנוסף לעקרון האחריות המשותפת מוטלות על חבר הממשלה חובות נוספות ביחסיו עם הכנסת, עם הממשלה ועם הציבור, כגון חובת התייעוד (כלל 23), חובת הדיווח בממשלה ובכנסת (כלל 24) אשר נובעות מכך שעליו למלא את תפקידו כנאמן הציבור לו הוא חייב מתן מידע והסברים.

57. לשם הבהרת כלל 23 יצויין כי התייעוד הנדרש מתייחס לעניינים מהותיים שאינם זוטי דברים ואשר אין להם תיעוד במקום אחר.

58. בפרק זה מוצעת הוראה בדבר הצורך באישורים לנסיעות חבר הממשלה לחוץ-לארץ (כלל 29). הוועדה ממליצה על תיקון סעיף 59 לתקנון עבודת

הממשלה בהתאם לסעיף זה, הדורש אישור ראש הממשלה לגבי נסיעות חבר הממשלה לחוץ לארץ – גם באורח פרטי.

#### פרק ד' - חבר הממשלה והמערכת שבאחריותו

59. חבר הממשלה ממונה בדרך כלל על משרד ממשלתי. בתפקידו זה מוטלת עליו אחריות מיניסטריאלית לכל הנעשה במשרדו, ועליו מוטלת החובה לפעולתו התקינה של המשרד. על חבר הממשלה מוטלת גם אחריות אישית לנהל את משרדו באופן שיטתי ולקבל החלטות באופן מקצועי ומושכל. אחריות זו מוטלת על חבר הממשלה כנאמן הציבור, ולכן עליו לנהוג בנאמנות, באחריות, במקצועיות, תוך כיבוד עובדי הציבור במשרדו ותוך הפעלה ראויה שלהם. בתפקידו זה ניתן כוח ביצועי רב לחבר הממשלה, ועליו להקפיד למלאו בנאמנות לטובת הציבור בכללותו, ולא למען אינטרסים מפלגתיים צרים, ובוודאי שלא למען אינטרסים אישיים. בתוקף אחריותו האישית, חבר הממשלה יפנה לראש הממשלה אם יראה שנבצר ממנו למלא את תפקידו בתחום מסוים או בנסיבות מסוימות (כלל 32 (ד)).

60. הוועדה מבחינה בהקשר זה בין אחריות אישית (כלל 32), הכוללת את אחריותו של חבר הממשלה להפעלה תקינה של משרדו, לבין אחריות מיניסטריאלית (כלל 33), הכוללת אחריות על כל הנעשה במשרד ועל הנעשה בתחומים עליהם מופקד חבר הממשלה.

61. הוועדה מסדירה בכלל 39 את חובת ההיוועצות של חבר הממשלה בראש הממשלה בקשר למינויים מרכזיים המתבצעים במשרדו של חבר הממשלה או בגופים שבתחום אחריותו. לכללים מצורפת רשימה מוצעת של מינויים מרכזיים לגביהם קיימת החובה האמורה.

62. אחד התחומים החשובים המוסדרים בפרק זה הוא היחסים שבין חבר הממשלה לבין הכפופים לו. כך למשל, הוועדה מציעה לאסור על חבר הממשלה להעסיק עובדי מדינה באופן פרטי (כלל 41 (א)), וזאת בין אם הם ממשרדו של חבר הממשלה ובין אם לאו, ואפילו אם מותר לעובדי המדינה לעבוד באופן פרטי עבור גורם אחר.

63. הוועדה מסדירה בכלל 42 את נושא הפרסומים מטעם חבר הממשלה או מטעם משרדו; האמור בכלל 42 בכלל ובכלל 42 (ה) בפרט הינו בכפוף לאמור בפרק שעניינו מתן חסות (פרק ח').

64. בפרק זה מוצעות הוראות המטילות חובות בסיסיות על חבר הממשלה ביחס למשרדו, כגון החובה לנהוג כראוי במשאבי מדינה (כלל 40). חובות אלה אינן מוטלות בכללי האתיקה באופן ישיר על עובדי משרדו של חבר הממשלה, משום שהם כפופים ממילא להוראות תקנון שירות המדינה. יחד עם זאת, בכלל 43 נקבע כי חבר הממשלה יארגן הדרכה והסברה במשרדו כדי שעובדי המדינה הכפופים לו יפעלו ברוח כללים אלה.

65. סמכות חבר הממשלה להטיל על עובדי המדינה הכפופים לו לפעול ברוח כללי האתיקה של חברי הממשלה נובעת מפרק 42.2 לתקנון שירות המדינה אשר עניינו מילוי הוראות ותפקידים ומפרק 2 לכללי האתיקה לעובדי מדינה (ובפרט סעיף 2.01 לכללי האתיקה של עובדי המדינה).

#### פרק ה' - חבר הממשלה והמנהל הכללי של משרדו

66. מנהל כללי של משרדו של חבר הממשלה עומד בראש המערכת המקצועית במשרד. לפיכך, ישנה חשיבות מיוחדת לכך שייבחר למשרה זו האדם בעל

הכישורים והניסיון המתאימים ביותר. המנהל הכללי אינו בבחינת "נושא משרת אמון" (לעניין העיסוק בפעילות פוליטית (כאמור בפרק י"ג כלל 106)) וזאת על אף קיומם של יחסי אמון בין חבר הממשלה ובין המנכ"ל. עם זאת, אין בכל זה כדי למנוע מינוי מנהל כללי חדש עם חילופי חבר הממשלה המופקד על המשרד (כלל 46).

67. בשולי הדברים, הוועדה מציעה לממשלה לשקול את הפיכתה של משרת המנהל הכללי לכהונה קצובה לזמן אחיד. יהיה בכך כדי להוסיף יציבות וקביעות לכהונת מי שמופקד על מינהל המשרד.

#### פרק ו' - תקופת בחירות

68. הוועדה ממליצה על קביעת הסדר מיוחד לעניין תקופת בחירות, בה מתעוררות בעיות ייחודיות בפעילות של חברי הממשלה. אלו נדרשים, מחד גיסא, להמשיך ולהפעיל את סמכויותיהם בתוקף תפקידם כמשרתי הציבור כמו בכל תקופה אחרת, ומאידך גיסא, לפעול בתקופה זו, באופן מוגבר, בענייניהם המפלגתיים מכורח המצב הפוליטי של תקופת בחירות.

69. קיימת הבחנה בין הבטחות הניתנות במסעות בחירות המבטאות הצגת המדיניות הממשלתית המתוכננת לתפיסת המפלגה שהיא בעלת משמעות כספית, לבין הבטחות קונקרטיות אשר כורכות באופן ישיר בין בקשת התמיכה בבחירות ובין התמורה המוצעת. אלו האחרונות אסורות (כלל 50 (ג)).

## פרק ז' - מתנות

70. פרק זה עוסק בקבלת מתנות ובנתינתן. חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 חל על חברי הממשלה. פרק זה מוסיף הוראות אתיות על החובות הקבועות בדין, כגון במקרה של מימון נסיעות חבר הממשלה (כלל 59). כמו כן, פרק זה מבהיר מהן חובותיו של חבר הממשלה בעת מתן מתנות. בכל אלה, המטרה היא למנוע פגיעה באמון שרוכש הציבור לחבר הממשלה ולטוהר מידותיו, וזאת גם אם אין בדברים שעשה חבר הממשלה משום עבירה פלילית.

71. מתנה הניתנת לחבר הממשלה תטופל בהתאם להוראות פרק ז' לכללים אלה, גם אם מדובר במתנה הניתנת לחבר הממשלה שהוא גם חבר כנסת בשל היותו חבר כנסת. מכיוון שהדרישות האתיות מחבר ממשלה לגבי מתנות הן מחמירות יותר מוצע כי ועדת הכנסת תוסיף לפרק המתנות בכללי האתיקה של חברי הכנסת כלל המסדיר את סוגיית המתנות הניתנות לחברי כנסת שהם גם חברי הממשלה, וזאת בהתאם לפרק ז' לכללים אלה.

72. סוגיית התרומות לחברי הממשלה כלולה בפרק זה (כלל 55), המפנה לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992<sup>20</sup> (להלן – "חוק המפלגות"). הוועדה ממליצה על תיקון חוק המפלגות באופן שיסדיר בצורה מלאה וברורה את סוגיית התרומות.

73. ישנם מקרים חריגים שבהם חבר הממשלה זקוק לתרומות מן הציבור עבור מימון עזרה רפואית לו או לבן משפחתו או עבור מימון הוצאות משפטיות.

---

<sup>20</sup> ס"ח התשנ"ב, עמ' 190.

בהתאם לכללי האתיקה של חברי הכנסת, קבלת תרומות כאמור מותרת בתנאים מסויימים. כללים 57 ו – 58 קובעים את התנאים לגבי חברי הממשלה.

#### פרק ח' - מתן חסות

74. הוועדה מצאה לנכון להמליץ על הצמצום הראוי של הנוהג, שלפיו חברי הממשלה מעניקים חסותם לאירועים פרטיים (כלל 61). מטרת הכללים היא ראשית למנוע פעילות בלתי הולמת של חבר הממשלה ושנית, למנוע מצב שבו אדם יהיה סבור כי מחובתו לתרום לעמותה פלונית. הוועדה רואה לנכון להבחין בין מתן חסות שמשמעו נטילת אחריות על האירוע ובין השתתפות באירוע (המכונה לעיתים "במעמד"). השתתפות מוסדרת בכלל נפרד בפרק זה (כלל 62).

#### פרק ט' - שימוש לרעה במידע

75. תנאי הכרחי לפעולתה התקינה של הממשלה כגוף קולגיאלי שיכול לקבל את ההחלטות הטובות ביותר, הוא היכולת לנהל דיון ענייני וחופשי במליאת הממשלה. רק כך תוכל להתגבש המדיניות הטובה ביותר האפשרית, וזאת באמצעות החלפת דעות פתוחה והפעלת עבודת מטה מסודרת ומלאה. יכולתה של ממשלה לתפקד, גם בעניינים הרמים ביותר, עלולה להיפגע מחמת הפרות של חובת הסודיות. נגע של הדלפות מישיבות ממשלה עלול לגרום לכך שבישיבות הממשלה חברי הממשלה לא יוכלו להשמיע באופן חופשי את דעותיהם. לפיכך, ראתה הוועדה לנכון לקבוע כלל אתי המחייב שמירת סודיות (כלל 64).



76. בפרק בדבר "מידע" מוצעות גם הוראות בדבר האיסור לעשות שימוש במידע למטרות פרטיות (כלל 65).

#### פרק י' - מניעת ניגוד עניינים

77. אחד הפרקים המפורטים ביותר בכללים המוצעים הוא הפרק בדבר מניעת ניגוד עניינים, אשר משלב בכללים אלה, תוך שינויים והתאמות, את כללי ועדת אשר, אשר נקבעו לראשונה בשנת 1977. רמת הפירוט נדרשת מטבע הנושא הכולל סוגיות פיננסיות, ולפיכך ממליצה הוועדה לחברי ממשלה להיעזר בנושאים הפיננסיים הסבוכים באנשי מקצוע.

78. הפרק משלב שני שיקולים: האחד, השמירה על עקרון טוהר המידות, אשר מחייב למנוע מראש מצבים בהם עלול להימצא חבר הממשלה בניגוד עניינים בין תפקידו כחבר הממשלה נאמן לטובת כלל הציבור לבין ענייניו האישיים היחודיים או העדפותיו האישיות. השני, הרצון לעודד אנשים מתאימים לשרת את הציבור כחברי הממשלה, מבלי להכביד יתר על המידה על חבר הממשלה עד כדי כך שייאלץ להתנער מכל מפעל חייו רק לשם כהונה כחבר הממשלה, העשויה להיות קצרת מועד.

79. בפרק זה, ובעקבות כללי ועדת אשר, נקבעו הסדרים אחדים, ובהם חובות גילוי של עניינים אישיים יחודיים והעדפות אישיות; העברת נכסים ל"נאמנות עיוורת" (נאמנות שבה הנאמן לא יעביר מידע על הנכסים לחבר הממשלה), והיפרדות חבר הממשלה מעסקיו.

הוועדה רואה כ"עניין אישי ייחודי" של חבר הממשלה - כל תמורה, כספית או אחרת, ישירה או עקיפה, לחבר הממשלה, לקרובו, למקורבו, או לחבר

בני אדם שעימו קשור או היה קשור חבר הממשלה, קרובו או מקורבו בקשר אישי משמעותי.

"העדפותיו האישיות" של חבר הממשלה הן אלו אשר לגביהן לא צומחת לחבר הממשלה תמורה כספית או אחרת, אלא מדובר בהשקפה נחרצת של חבר הממשלה לגבי עניין מסוים שאינו חלק ממדיניות הממשלה או ממצע מפלגתו של חבר הממשלה וגם אינו בניגוד להם. לגבי העדפותיו האישיות חב חבר הממשלה בחובת גילוי (כלל 69 (א)) – בבחינת גילוי נאות, אולם לא מוטלת עליו החובה להימנע מהשתתפות בדיון, או מטיפול בנושא ונכון יהיה שהוא ימשיך להשתתף בישיבה או בטיפול בעניין.

80. ההסדרים בעניין העברת נכסי חבר הממשלה לנאמנות עיוורת מפורטים ולעתים מורכבים (כלל 75), וזאת מתוך הנחה, כאמור, שחבר הממשלה ייעזר באיש מקצוע לעניין העברת נכסיו לנאמנות עיוורת.

81. על דעת מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה נקבע בכלל 74 (ב) ששטר הנאמנות העיוורת יאושר על ידי מבקר המדינה, ולא כפי שהיה נהוג עד היום על ידי היועץ המשפטי לממשלה. עם זאת התנאים הנדרשים היום לצורך אישור שטר הנאמנות, נשארים בעינם מלבד במקומות בהם משנים הכללים המוצעים את תוכן ההוראות בכללי ועדת אשר בעניין זה.

82. לשם השתתת תפקיד מבקר המדינה בכללים המוצעים על בסיס סטטוטורי יש צורך, בהתאם לסעיף 5 לחוק יסוד: מבקר המדינה<sup>21</sup>, בחקיקה מתאימה, בין בחוק מבקר המדינה ובין בחוק מתאים אחר. יצויין כי

---

<sup>21</sup> ס"ח התשמ"ח עמ' 30.

למרות שבכללי אשר הוטלו על מבקר המדינה תפקידים שונים, הרי שכללים אלו לא עוגנו בחוק. מוצע לכן לתקן את חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]<sup>22</sup>, כדי שניתן יהיה להטיל על מבקר המדינה את התפקידים המוטלים עליו בכללים המוצעים. עד לתיקון החוק, מוצע להשאיר על כנו את המצב הקיים.

83. באשר לאמור בכלל 71 (ג) (2) הוועדה מבקשת לציין כי האמור בכלל לא חל על חברות במפלגה.

84. כללי ועדת אשר קבעו הליך לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מכללי ועדת אשר. ועדת האתיקה המוקמת בפרק י"ד תשמש גם כוועדה למתן היתר אישי לאי קיום כלל מכללים אלו (כלל 81 המפנה לפרק י"ד).

#### פרק י"א - חבר הממשלה והציבור

85. חבר הממשלה משמש כנאמן הציבור, ולפיכך מוטלת עליו החובה לכוון את מדיניות משרדו באופן הטוב ביותר לטובת הציבור כולו. חובתו של חבר הממשלה היא בתחום מדיניות המשרד עליו הוא מופקד, ואין הוא אמור להתערב בדרך כלל באופן אישי בעניינים פרטניים בהם מטפלים אנשי משרדו. על כן, לדעת הוועדה, אל לחבר הממשלה לטפל באופן אישי בבעיה פרטית של אדם שפנה אליו, מבלי שדאג כי תיפתר הבעיה הרחבה שממנה היא נובעת (כלל 83).

86. פרק זה כולל הוראה (כלל 85) לגבי שימוש בשמו של חבר ממשלה כחלק משמו של תאגיד שבו היה שותף, לשם מניעת מראית עין בלתי ראויה.

---

<sup>22</sup> ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

### פרק י"ב - חבר הממשלה לאחר סיום הכהונה

87. עד עתה לא נקבעו בחוק הגבלות על חברי הממשלה בדבר עיסוקיהם ופעולותיהם לאחר סיום תפקידם, כדוגמת ההגבלות שנקבעו ליתר משרתי הציבור בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969<sup>23</sup> ובחיקוקים רבים נוספים. אין לדעת הוועדה הצדקה להבדל הזה שבין ההגבלות המוטלות על עובדי המדינה לבין ההגבלות המוטלות על חברי הממשלה ולפיכך נקבעו הכללים שבפרק י"ב המחילים את ההגבלות הללו גם על חברי ממשלה.

הוועדה סבורה שיש צורך בתיקון החוק לשם הטלת ההגבלות האמורות בפרק בדבר הגבלות לאחר פרישה על חברי הממשלה. הכנסת והממשלה יוכלו לשקול אם הרחבת התחולה של החוק על חברי הממשלה תכלול גם את הסעיפים המתייחסים לסמכות הוועדה למתן היתרים (סעיף 11 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969) ולשיקוליה של הוועדה הנ"ל (סעיף 14 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969).

לא נכללה בכללים המוצעים הוראה בדבר תחולת ההגבלות שלאחר הפרישה על נושאי משרות אמון, והוועדה ממליצה שהממשלה תשקול אם להחיל את ההגבלות גם על אותם נושאי משרות אמון אשר חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) תשכ"ט-1969, אינו חל עליהם.

---

<sup>23</sup> ס"ח התשכ"ט, עמ' 144.

88. מעמדו המיוחד של חבר הממשלה גורם לכך שגם אחרי סיום כהונתו יש להטיל הגבלות על עיסוקו ופעילויותיו, במיוחד לגבי יחסיו עם מי שהיו כפופים לו (כלל 91).

89. הוועדה ממליצה גם כי ייערך דיון בשאלה, אם יש מקום לקבוע קצבה מטעם המדינה במשך התקופה שבה חל איסור העבודה לאחר סיום התפקיד וזאת ביחס לכל עובדי הציבור אשר חלות עליהם הגבלות לאחר סיום כהונתם.

90. המונח "זכות בעסק" המופיע בכלל 95 (5) הינו כמשמעותו בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) תשכ"ט – 1969, שם נכתב: "זכות כבעל, כשותף, כחבר הנהלה או כבעל מניות בעסק המתנהל לשם הפקת רווחים; ולעניין זה "חבר הנהלה" ו"בעל מניות" בעסק – לרבות חבר הנהלה ובעל מניות בתאגיד אשר לו השליטה במישרין או בעקיפין בתאגיד אחר שהעסק נמצא בשליטתו".

91. בכלל 96 הוועדה קובעת את חובתו של חבר הממשלה לשעבר, המאובטח לאחר סיום כהונתו, להשתתף בהוצאות אבטחתו בנסיעותיו העסקיות לחו"ל. הוועדה ממליצה כי הממשלה תקבע בנהלים את היקף ההשתתפות בהוצאות.

#### פרק י"ג - נושאי משרות אמון המסייעים לחבר הממשלה

92. פרק זה מחיל על חבר הממשלה את החובה לפעול כדי שנושאי משרות האמון, בהם מסתייע חבר הממשלה במישרין בעבודתו, ינהגו בהתאם להוראות מסוימות בכללים וזאת בהיותם ידו הארוכה של חבר הממשלה,

המסייעת בביצוע המדיניות. מדובר בנושאי משרות בלשכתו של חבר הממשלה, אשר פועלים לפי הנחיותיו של חבר הממשלה, ונקראים בפי הציבור "נושאי משרות אמון".

93. כלל 99 (ב) מטיל על חבר הממשלה אחריות אישית בגין המעשים של נושאי משרות האמון הכפופים לו. מכיוון שנושאי משרות האמון משמשים ידו הארוכה של חבר הממשלה, מוצדק להטיל עליו את האחריות למעשיהם.

94. הוועדה ממליצה להגביל את המספר המרבי של נושאי משרות אמון שרשאי חבר הממשלה לכלול בלשכתו מתחת להגבלה הנוכחית.

95. הוועדה ממליצה להענות לבקשת נציבות שירות המדינה מנובמבר 2004, בעקבות דו"ח מבקר המדינה, ולקבוע כללים ועקרונות בנושא הכישורים, ההשכלה והניסיון של העוזרים והיועצים<sup>24</sup>.

#### פרק י"ד - ועדת האתיקה

96. לדעת הוועדה יש לכונן ועדה שתעסוק באופן סדיר באתיקה של חברי הממשלה (כלל 107 וכלל 109 המגדיר את סמכויות ועדת האתיקה). מטרה של הקמת ועדת אתיקה היא לעזור לחברי הממשלה להכיר את הכללים המוצעים ולנהוג על פיהם, בין היתר באמצעות פעולות להטמעת הכללים ובאמצעות מתן ייעוץ מוקדם לחברי הממשלה במקרים שהם יבקשו זאת (להלן – "ועדת האתיקה").

---

<sup>24</sup> ראו סעיף 02.531 לתקנון שירות המדינה. השוו: דו"ח שנתי 55ב של מבקר המדינה (2005), עמ' 30, 31.

97. נוסף על תפקידיה המנויים בפסקה 96 לעיל, ועדת האתיקה תבדוק טענות שיעלו בדבר הפרת הכללים, ותחווה את דעתה לראש הממשלה בעניין זה. ועדת האתיקה תמליץ על דרכים לשם תיקון המעוות ולשם השרשת הכללים. אשר לחוות הדעת לראש הממשלה, ועדת האתיקה תמליץ לפי מיטב שיקוליה על הצעדים הנדרשים בנסיבות העניין.

98. ועדת האתיקה תמונה על ידי הממשלה על פי הצעת ראש הממשלה. הרכב ועדת האתיקה ישקף באופן מובהק את עצמאותה ואת אמון הציבור בממשלה. ועדת האתיקה תימנה שלושה חברים ובראשה שופט בית המשפט העליון בדימוס. לא ימונה כחבר ועדת האתיקה: חבר ממשלה מכהן, חבר כנסת מכהן, שופט מכהן, עובד מדינה, מי שהוא פעיל בחיים הפוליטיים, חבר במפלגה, מי שיש ניגוד עניינים בין ענייניו לבין חברותו בוועדה (כלל 108 (ב)).

99. בכללים מוצע כי האחריות לקיים את כללי האתיקה כלשונם וכרוחם תוטל על כל חבר ממשלה באופן אישי.

100. לוועדת האתיקה יהיו התפקידים הבאים (כלל 109):

100.1. לקדם את האתיקה של חברי הממשלה ולפעול להטמעת הכללים.

100.2. להמליץ לממשלה על תיקון הכללים, ככל שתמצא לנכון.

100.3. לתת היתר אישי לסטייה מהוראות פרק י' (מניעת ניגוד עניינים), בשבתה של ועדת האתיקה כוועדה למתן היתר אישי.

- 100.4. ליתן ייעוץ מוקדם לחבר ממשלה ולחבר ממשלה לאחר סיום כהונתו, בעקבות פנייתו, כיצד ראוי שינהג במקרה מסוים.
- 100.5. ועדת האתיקה תהא בעלת סמכות לבדוק טענות בדבר הפרת הכללים המוצעים, ולהגיש חוות דעת לראש הממשלה בעקבות בדיקת הטענות בדבר הפרת הכללים, מבלי לגרוע מסמכויות של גורמים אחרים בהקשרים אלה.
- 100.6. לבדוק טענות על סתירה בין כלל מכללים אלה לבין כללים אחרים החלים על חבר הממשלה ולהגיש חוות דעת לראש הממשלה בעקבות בדיקת הטענות.
- 100.7. למלא את שאר התפקידים המוטלים עליה לפי כללים אלה.
101. כאמור, ועדת האתיקה תשמש גם כוועדה למתן היתר אישי לאי קיום כלל מהכללים בפרק בדבר ניגוד עניינים, סמכות המסורה היום לוועדה למתן היתרים המתמנית על ידי מבקר המדינה.
- העברת הסמכות מידי ועדת ההיתרים שליד מבקר המדינה לידי ועדת האתיקה נובעת מן הרצון לרכז, ככל האפשר, את הפעילויות הקשורות ביישום כללי האתיקה של חברי הממשלה בידי גוף אחד.
102. בכל הנוגע לזימון עדים, לגביית עדויותיהם ולהמצאת מסמכים, יהיו לוועדת האתיקה כל הסמכויות הקנויות לוועדת חקירה על פי חוק ועדות חקירה, תשכ"ט - 1968<sup>25</sup>, בשינויים המחויבים (כלל 117 (א)); כלל 111 (א) קובע כי ועדת האתיקה תקבע את סדרי עבודתה ודיוניה;

---

<sup>25</sup> ס"כ התשכ"ט, עמ' 28.



לצורך עבודת ועדת האתיקה מוצע לתקן את תקנון שירות המדינה, כך שתוטל חובה על עובדי מדינה להיענות לזימוני ועדת האתיקה להעיד בפניה.

#### פרק ט"ו - אחריות ראש הממשלה לאתיקה של חברי הממשלה

103. פרק ט"ו מפקיד את האחריות להחלה ראוייה בממשלה של כללי האתיקה על ראש הממשלה. ראש הממשלה יחליט כיצד לפעול במקרה של הפרת הכללים, החל בשיחת בירור ועד כדי השעיית חבר הממשלה ומינוי ממלא מקום, או העברת חבר הממשלה מתפקידו במקרה של הפרה משמעותית של הכללים. ראש הממשלה ייעזר בהמלצת ועדת האתיקה שתבדוק טענות בדבר הפרת הכללים.

#### פרק ט"ז - מעמדם ותחילתם של הכללים

104. הוועדה ממליצה שהכללים המוצעים ייקבעו על ידי הממשלה ויהיו במעמד של החלטת ממשלה.

105. הנורמות האתיות בכללים אלה, מוטלות על חבר הממשלה בתור כללים הנוספים על כללי האתיקה של חברי הכנסת, אולם כללים אלה מחמירים מכללי האתיקה של חברי הכנסת בשל מעמדם ותפקידם של חברי הממשלה (כלל 127 (ב)).

106. כלל 127 (ג) מסדיר את היחס בין עבודת ועדת האתיקה לפי כללים אלה ובין עבודת ועדת האתיקה לפי כללי האתיקה לחברי הכנסת; מוצע כי הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת האתיקה של הכנסת תתקן את כללי האתיקה לחברי הכנסת כך שבמצבים בהם מוגשת תלונה כנגד

חבר כנסת שהוא גם חבר הממשלה תועבר התלונה לטיפול ועדת האתיקה לפי כללים אלה, וזאת גם אם התלונה הוגשה כנגד חבר הממשלה בתפקידו כחבר כנסת.

107. בכללים המוצעים משולבים כללי ועדת אשר תוך שינויים והתאמות (כלל 127 ה)).

108. הממשלה תחליט על מועד תחילתם של כללים אלה.

### סיכום

109. כללים אלה גובשו מתוך שאיפה להציג בפני הממשלה והציבור את התפיסה הכוללת של הוועדה בדבר התנהגותם האתית הראויה של חברי הממשלה. הוועדה מקווה שהכללים המוצעים בדין וחשבון זה ישמשו את חברי הממשלה בעבודתם השוטפת ויהיו מצפן אתי בדרכם.

110. הוועדה מתכבדת להגיש דין וחשבון זה לראש הממשלה. לדין וחשבון זה מצורפת הצעה מלאה של נוסח כללי אתיקה לחברי הממשלה. כן מצורף לדין וחשבון נספח ובו הפניות הוועדה לתיקונים בחקיקה ובתקנות אחרות, אשר לדעת הוועדה נובעים מאימוץ הכללים (נספח ב').

ולבסוף, הערה טכנית, בדו"ח הוועדה ובכללים המוצעים, שהינם חלק מהדו"ח, ישנן הערות שוליים הממוספרות באופן שוטף; יש לשים לב כי אם נוסח הכללים יופרד מדו"ח הוועדה לצורך הפצה נפרדת יש לקבוע מספור נפרד להערות השוליים.

חלק שני

**כללי אתיקה  
לחברי הממשלה**

## תוכן העניינים

### מספר הכלל

(כלל 1)	פרק א': ערכים
(כלל 2-20)	פרק ב': עקרונות כלליים
(כלל 21-30)	פרק ג': חבר הממשלה, הממשלה והכנסת
(כלל 31-43)	פרק ד': חבר הממשלה והמערכת שבאחריותו
(כלל 44-47)	פרק ה': חבר הממשלה והמנהל הכללי של משרדו
(כלל 48-50)	פרק ו': תקופת בחירות
(כלל 51-59)	פרק ז': מתנות
(כלל 60-62)	פרק ח': מתן חסות
(כלל 63-65)	פרק ט': שימוש לרעה במידע
(כלל 66-81)	פרק י': מניעת ניגוד עניינים
(כלל 82-85)	פרק י"א: חבר הממשלה והציבור
(כלל 86-96)	פרק י"ב: חבר הממשלה לאחר סיום הכהונה
	פרק י"ג: נושאי משרות אמון המסייעים
(כלל 97-106)	לחבר הממשלה

(כלל 107-122)

פרק י"ד : ועדת האתיקה

פרק ט"ו : אחריות ראש הממשלה לאתיקה של

(כלל 123-126)

חברי הממשלה

(כלל 127-129)

פרק ט"ז : מעמדם ותחילתם של הכללים

– רשימת מינויים בכירים לפי כלל 39

## פרק א': ערכים

**ערכים** 1. חבר הממשלה יכבד את הערכים הבאים :

**אחריות** (1) חבר הממשלה, כנאמן הציבור, ישקוד על מילוי חובתו לשרת את טובת האדם, הכלל והמדינה בתחומי פעילותו בממשלה, בגבולות סמכותו כחלק מן הרשות המבצעת, וישא באחריות אישית לכל פעולותיו, באחריות מיניסטרואלית לנעשה במשרדו ובתחומי סמכותו ובאחריות משותפת למדיניות הממשלה ולהחלטותיה.

**יושר** (2) חבר הממשלה ימלא את תפקידו וינהג בכל הליכותיו בדרך ישרה, בהקפדה על טוהר המידות, על שלטון החוק ועל השימוש בסמכותו אך ורק למטרות להן נועדה, על יסוד שיקולים ענייניים, כלליים וסבירים, ללא משוא פנים, ללא ניגוד עניינים ואף ללא מראית עין של התנהלות לא ראויה.

- |   |   |
|---|---|
| <p>(3) חבר הממשלה יבטא בכל הליכותיו את עקרונות היסוד של תפקידו כחבר הממשלה ויכבד את היושרה של בעלי התפקידים בכנסת, בבית המשפט, בביקורת המדינה וברשויות הציבוריות האחרות.</p>    | <p><b>יושרה</b></p>                       |
| <p>(4) חבר הממשלה ימלא את תפקידו וינהג בכל הליכותיו בדרך ההולמת את מעמדו כחלק מן הצוות המוביל את הרשות המבצעת, כשליח ציבור וכנאמן הציבור, הנותן דוגמה אישית להתנהגות נאותה.</p> | <p><b>מנהיגות</b></p>                     |
| <p>(5) חבר הממשלה ימלא את תפקידו בנאמנות לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, המתבטאים בדיניה.</p>  | <p><b>נאמנות<br/>לערכי<br/>המדינה</b></p> |
| <p>(6) חבר הממשלה ימלא את תפקידו כשותף פעיל בעבודת הממשלה, ישתף פעולה כנדרש עם שאר חברי הממשלה וישקוד על טיפוח אמון הציבור בממשלה ובמשרדיה.</p>                                 | <p><b>עבודת<br/>צוות</b></p>              |

**פרק ב': עקרונות כלליים**

- מטרה** 2. מטרת הכללים היא לטפח התנהגות ראויה של חבר הממשלה כנאמן הציבור, בהתאם להצהרת האמונים של חבר הממשלה, כדי לשרת את טובת הכלל ולהבטיח את התפקוד התקין של הממשלה, את השקיפות ואת טוהר המידות.
- פעולה ברוח הכללים** 3. חבר הממשלה יקפיד על שמירת כללים אלה ככתבם וכרוחם.
- תחולה** 4. כללים אלה, לרבות נשיאה באחריות משותפת, נשיאה באחריות אישית ונשיאה באחריות מיניסטרילית יחולו גם על סגני שרים בשינויים המחויבים.
- הגדרות** 5. בכללים אלה –



"אדם" – לרבות חבר בני אדם ;

"בן משפחה" – בן זוג, ילד קטין, או כל קרוב שפרנסתו על  
חבר הממשלה ;

"ועדת האתיקה" – הוועדה שתמונה על ידי הממשלה  
כאמור בפרק י"ד של כללים אלה ;

"חבר בני אדם" – כל גוף בין מואגד ובין בלתי מואגד,  
לרבות חברה, אגודה שיתופית, שותפות, עמותה, אגודה  
עותמאנית, התאחדות וכל גוף שנוסד על פי דין ;

"חבר הממשלה" – ראש הממשלה ושר לרבות שר שאינו  
חבר הכנסת ;

"כללים בדבר ניגוד עניינים" – כללים למניעת ניגוד עניינים  
של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003<sup>26</sup> ("כללי ועדת  
אשר");

---

<sup>26</sup> י"פ התשס"ג, עמ' 1136.

"מוצר מובנה" – השקעה, בין בפקדון ובין בדרך אחרת שהתשואה עליה או הסיכון הכרוך בה נקבעים על פי נוסחה המבוססת על שינויים באחד או יותר מאלה:

(1) מדד או מספר מדדים ;

(2) מחיר של נייר ערך או של מספר ניירות ערך ;

(3) מחיר של סחורה או של מספר סחורות ;

(4) מחיר של אופציות או של חוזים עתידיים ;

(5) ריבית או הפרשים בין שערי ריבית שונים ;

(6) שערי חליפין או הפרשים בין שערי חליפין שונים ;

למעט השקעה המבטיחה, באופן בלתי מותנה, את תשלום הקרן בשינויים הנובעים מפסקאות (1) או (2) שלהלן, אם נקבעו בתנאי ההשקעה, וכן באופן בלתי מותנה את התשלום כאמור בפסקה (3) שלהלן, אם נקבע כזה, ובלבד שאם ניתנה ברירה בין שניים או יותר מהמנויים להלן יובטח תשלום לפי הגבוה מביניהם :

(1) הפרשי מדד, שאינו מדד ניירות ערך ;

(2) הפרשי שערי מט"ח ;

(3) ריבית קבועה או משתנה ;

שר האוצר, בהתייעצות עם רשות ניירות ערך ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע השקעות, שעל אף האמור לעיל, נכללות בהגדרה זו או שאינן נכללות בה ; שר האוצר יפרסם על כך הודעה ברשומות ;

"מקורב" – אדם, אשר הוא בזמן הרלוונטי, בעל קשר אישי משמעותי עם חבר הממשלה ;

"מתנה" – הקניית נכס שלא בתמורה או בתמורה מופחתת, או מתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה או בתמורה מופחתת לרבות אירוח, ויכול שתהיה בויתורו של הנותן על זכות כלפי המקבל או כלפי אחר או במחילתו של הנותן על חיוב של המקבל כלפיו ;

"ניגוד עניינים" – לרבות חשש סביר לניגוד עניינים ולרבות מראית עין של ניגוד עניינים ;

"ניירות ערך" – תעודות המונפקות בסדרות על ידי תאגיד ומקנות זכות חברות, השתתפות או תביעה בו, בין אם הן על שם ובין אם למוכ"ז, לרבות ניירות ערך שמנפיקה המדינה, וכן נכסים פיננסיים ;

"נכסים פיננסיים" – יחידות כהגדרתן בחוק השקעות  
משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994,<sup>27</sup> אופציות, חוזים  
עתידיים וכן מוצרים מובנים, או נכסים נוספים, כפי שיקבע  
שר האוצר בהתייעצות עם רשות ניירות ערך ובאישור ועדת  
הכספים של הכנסת; שר האוצר יפרסם על כך הודעה  
ברשומות;

"עניין אישי" – לרבות עניין אישי של קרוב, מקורב, או חבר  
בני אדם שעמו קשור או היה קשור חבר הממשלה, קרובו  
או מקורבו בקשר אישי משמעותי;

"עסק" – לרבות משלח יד, מקצוע או שירות;

"קרוב" –

בן זוג, צאצא, הורה, הורי הורה, אח, אחות, צאצאי בן  
הזוג, בן זוגו של כל אחד מאלה, צאצא של אח או אחות  
ואח או אחות של הורה;  
כל אדם אחר שיש לחבר הממשלה עניין אישי במצבו  
הכלכלי;

---

<sup>27</sup> ס"ח התשנ"ד, עמ' 308.

”קרוב מדרגה ראשונה” –

בן משפחה ;

בן, בת, הורה, אח, אחות, ובן ובת של בן הזוג ;

”שליטה” – כל זכות הקיימת לאדם לבדו או יחד עם קרובו

ל-10% לפחות מהון המניות המוצא, או ל-10% לפחות

מכוח ההצבעה, או בזכות לקבל 10% לפחות מהרווחים, או

בזכות למנות דירקטור או מנהל, של כל חבר בני אדם ;

”תקשי”ר – תקנון שירות המדינה ;

**פרשנות** 6. חוק הפרשנות, התשמ”א-1981<sup>28</sup>, ובתוכו סעיף 6 שבו (זכר ונקבה), חל על כללים אלה, ומכאן כי כל מקום בו מדובר בחבר הממשלה גם חברת הממשלה במשמע.

**חובת אמונים** 7. חבר הממשלה חב אמונים למדינת ישראל, לערכיה ולחוקיה. עליו לשקוד על טובת המדינה וכלל תושביה ולנהוג במילוי תפקידו ביושר, בהגינות, ביושרה, בשוויוניות, בסבירות וללא פניות.

---

<sup>28</sup> ס”ח התשמ”א, עמ’ 302.

- תפקידי חבר הממשלה**
8. (א) חבר הממשלה, כחבר הרשות המבצעת, יתווה את המדיניות בתחומים שהוא מופקד עליהם בהתאם למדיניות הממשלה ויהיה אחראי על ביצועה בהתאם למדיניות הממשלה, ימלא כל תפקיד שיוטל עליו בממשלה וישא באחריות המשותפת, באחריות האישית ובאחריות המיניסטרילית.
- (ב) חבר הממשלה המופקד על משרד ינהל את משרדו ויהיה אחראי על מילוי תפקידיו של המשרד על פי כל דין.
- טובת הציבור**
9. חבר הממשלה יפעל במילוי תפקידו אך ורק לטובת הציבור.
- נאמן הציבור**
10. (א) חבר הממשלה הוא נאמן הציבור ושליחו, וישרת אותו כחובתו ובמיטב יכולתו.
- (ב) במילוי תפקידו לא יונחה חבר הממשלה על ידי שיקולים של רווח כלכלי או אחר שיצמח לו, לקרוביו, למקורביו או לאדם אחר שהוא חפץ ביקרו ולא יונחה על ידי כל שיקול זר אחר.

(ג) יתרון פוליטי או מפלגתי הצומח כתוצאה מביצוע  
מדיניות הממשלה אינו בגדר רווח הנעוץ בשיקול זר.

- |     |   |  |
|-----|---|--|
| 11. | חבר הממשלה ינהג בדרך המטפחת אמון ברשויות השלטון<br>ובכלל זה בממשלה ובגופים שבאחריותו.   | <b>אמון<br/>הציבור</b>                       |
| 12. | חבר הממשלה יקפיד על כך שמעשיו יחזקו את היסוד<br>להנחה, כי פעולות חבר הממשלה ופעולות העובדים<br>באחריותו עולות בקנה אחד עם הנאמנות הנדרשת לטובת<br>הכלל, לעקרונות המינהל התקין ולטוהר המידות ויימנע<br>מעשיית מעשה העלול לפגוע בהנחה זו. | <b>שמירת<br/>אמונים<br/>והפרת<br/>אמונים</b> |
| 13. | חבר הממשלה יקדיש את עיקר זמנו ומרצו למילוי תפקידו<br>כחבר הממשלה.   | <b>מרכזיות<br/>מילוי<br/>התפקיד</b>          |
| 14. | חבר הממשלה ישמש דוגמה אישית בכל אורחותיו, וינהג<br>בתפקידו הרשמיים ובחיייו הפומביים על פי אמות מידה<br>גבוהות.  | <b>דוגמה<br/>אישית</b>                       |

**יצירת מחויבות** 15. (א) בכפיפות לאמור בפרק ו' לעניין תקופת בחירות, חבר הממשלה רשאי להבטיח הבטחות בעלות משמעות תקציבית ישירה רק במסגרת המדיניות הממשלתית ובתוקף סמכותו.

(ב) חבר הממשלה יימנע מיצירת מחויבות כלפי יחיד או גוף העלולה להשפיע על מהלכיו במילוי תפקידיו בניגוד לחובותיו לטובת הכלל.

**יחס של כבוד** 16. חבר הממשלה ינהג בכבוד ובנימוס כלפי הציבור על מגזריו, כלפי הממשלה וחבריה, כלפי רשויות המדינה, כלפי עובדי משרדו, כלפי עובדי הציבור וכלפי כל אדם אחר.

**מראית עין** 17. (א) חבר הממשלה יקפיד על שמירת כללים אלה ויימנע אף מפני מראית עין של פגיעה בהם.

(ב) חבר הממשלה יימנע ממראית עין של מעורבות או תמיכה בעבירה פלילית.



18. (א) חבר הממשלה יפעל לשמירת שלטון החוק ולקידומו, ולקיום סדרי מינהל תקינים.

**כיבוד  
שלטון  
החוק**

(ב) חבר הממשלה יימנע מכל מעורבות בהליך שיפוטי שאינו צד לו, ושאינו נוגע לתחום אחריותו כחבר הממשלה; אם הוא צד לדיון, באופן אישי, יביא זאת לידיעת ועדת האתיקה.

(ג) חבר הממשלה לא ייתן עדות אופי.

19. (א) חבר הממשלה ישעה עצמו או יתפטר כאשר רשויות אכיפת החוק מייחסות לו, בהודעה רשמית של מי שמוסמך להגיש כתב אישום, מעשי עבירה חמורים, הפוגעים באמון הציבור בממשלה.

**ייחוס מעשי  
עבירה  
לחבר  
הממשלה**

(ב) חבר הממשלה, שנחקר על ידי המשטרה או מי שנמסרו לו סמכויות של שוטר לפי כל דין, בחשד לביצוע עבירה, לא יימנע מלהשיב לשאלות החוקר.

(ג) מבלי לגרוע מסמכויותיו של ראש הממשלה על פי כל דין, ראוי שראש הממשלה ישקול אם לעשות שימוש בסמכותו להשעות חבר ממשלה או להעבירו מכהונתו אם חבר הממשלה לא פעל על פי חובתו לפי סעיף-קטן (א) או (ב).

**מינוי חבר הממשלה** 20. (א) לפני מינוי של חבר הממשלה לממשלה או לתפקיד מסוים בה, יביא בחשבון ראש הממשלה או מרכיב הממשלה לפי העניין, בין היתר את תכונותיו, ניסיונו, כשירויותיו, התאמתו לתפקיד ועברו האתי של המועמד ומשמעותו של עבר זה.

(ב) הורשע המועמד בעבר, יביא ראש הממשלה בחשבון גם את מהות המעשים, חומרתם ונסיבותיהם.

(ג) הוצע תפקיד בממשלה למועמד, ישקול המועמד את התאמתו לתפקיד, ויביא את מסקנותיו לידיעת ראש הממשלה.

**פרק ג': חבר הממשלה, הממשלה והכנסת**

- מטרה** 21. הכללים בפרק זה נועדו לפרט את חובותיו של חבר הממשלה בממשלה ובכנסת.
- אחריות משותפת** 22. (א) חבר הממשלה נושא על פי דין באחריות משותפת בפני הכנסת עם יתר חבריו לממשלה; חבר הממשלה ימלא את תפקידו ויפעיל את סמכויותיו על פי דין ועל פי החלטות הממשלה.
- (ב) על חבר הממשלה לתמוך בהחלטה שנתקבלה על ידי הממשלה ולפעול באופן המתיישב עם החלטה כזאת, לרבות בעת הופעתו במליאת הכנסת או בוועדה מוועדותיה.
- (ג) חבר הממשלה לא יביע בפומבי דעה החולקת על החלטת ממשלה, מלבד תיאור עמדתו בעת הדיון לקראת החלטת הממשלה.

(ד) חבר הממשלה לא ייזום הצעות חוק פרטיות ולא ישא בתפקידים בכנסת.

**תיעוד** 23. חבר הממשלה יתעד כהלכה את פעילויותיו כחבר ממשלה המופקד על משרד או מופקד על תחום אחריות.

**דיווח בממשלה ובכנסת** 24. חבר הממשלה ייתן, בממשלה ובכנסת, דיווח שיטתי ומנומק על מדיניותו, החלטותיו ופעילויותיו, בדרכים שנקבעו בתקנון עבודת הממשלה ובתקנון הכנסת.

**שאלות** 25. חבר הממשלה יקיים בקפדנות את הכללים שנקבעו בתקנון הכנסת בדבר מתן תשובה לשאלתה, הן לעניין התוכן, הן לעניין המועד; פרט למקרים יוצאים מן הכלל יקפיד על תשובה אישית לשאלתה.

**מידע מלא ומדויק** 26. (א) חבר הממשלה המוסר מידע לממשלה, לכנסת ולעובדי מדינה בתוקף תפקידם, יקפיד על מסירת מידע מדויק, מלא ואמיתי, במגבלות כל הוראה, זכות או חיסיון בדין.

(ב) נפלה טעות במידע שנמסר, יתקן חבר הממשלה את הנתונים בהקדם האפשרי.

**שקיפות** 27. (א) חבר הממשלה ייתן לציבור דיווח תקופתי ומנומק על מדיניותו ופעילויותיו, ויקפיד על מסירת מידע מדוייק, מלא ואמיתי בכפיפות לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998<sup>29</sup>.

(ב) נפלה טעות במידע שנמסר, יתקן חבר הממשלה את הנתונים בהקדם האפשרי.

**מילוי מקום** 28. חבר ממשלה הממלא את מקומו של חבר ממשלה אחר, לא יערוך שינויים מהותיים במדיניות, בהסדרים הקבועים במשרד שבו הוא משמש כממלא מקום, או באיוש משרות בכירות, אלא באישור ראש הממשלה.

**נסיעות לחוץ-לארץ** 29. (א) נסיעת חבר הממשלה לחוץ-לארץ בתפקיד תהיה באישור הממשלה או בנסיבות מיוחדות באישורו של ראש הממשלה.

---

<sup>29</sup> ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.

(ב) נסיעת חבר הממשלה לחוץ-לארץ באורח פרטי תהיה  
באישור ראש הממשלה.

**חופשה** .30 חבר הממשלה היוצא לחופשה בישראל ידווח על כך מראש  
ובכתב למזכיר הממשלה, ויודיע על מועדי החופשה ועל  
מקום הימצאו בעת החופשה.

פרק ד': חבר הממשלה והמערכת שבאחריותו

- מטרה** 31. הכללים בפרק זה נועדו לפרט את חובותיו של חבר הממשלה בכל הקשור למערכת שבאחריותו.
- אחריות אישית** 32. (א) חבר הממשלה אחראי בפני הכנסת, בפני הממשלה, בפני ראש הממשלה ובפני הציבור להפעלה תקינה של המשרד שעליו הוא מופקד, לרבות קביעת מדיניות, הפעלת סמכויות ואמות מידה כלליות, תיקוני חקיקה, התקנת תקנות ונוהלי עבודה ופיקוח על ביצועם.
- (ב) סגן שר אחראי בפני חבר הממשלה שמינה אותו.
- (ג) חבר הממשלה אחראי להנהיג במשרדו נהלי עבודה המבטיחים, כי עניינים חשובים המתעוררים בתחום אחריות המשרד יובאו לידיעתו.

(ד) בתוקף אחריותו האישית, חבר הממשלה יפנה לראש הממשלה אם יראה שנבצר ממנו למלא את תפקידו בתחום מסוים או בנסיבות מסוימות.

**אחריות מיניסטרואלית** 33. חבר הממשלה נושא באחריות מיניסטרואלית בפני הכנסת ובפני ראש הממשלה על כל הנעשה בתחומים שעליהם הוא מופקד.

**עבודת מטה** 34. (א) חבר הממשלה יקיים עבודת מטה סדורה בממשלה, במשרדו ובכל גוף אחר אשר בו הוא פועל על פי דין, ויחליט תוך הפעלת שיקול דעת ענייני, הוגן, שיטתי ומושכל.

(ב) במסגרת עבודת המטה העוסקת בגיבוש מדיניות בתחומים שעליהם הוא מופקד, יקיים חבר הממשלה התייעצות עם המומחים שבמשרדו, יכבד את עצמאות שיקוליהם המקצועיים, ייתן משקל ראוי לכל חוות דעת מקצועית, מנומקת ומבוססת של עובדי הציבור הכפופים לו ויבחן אותה בכובד ראש, בהתחשב במידת הדחיפות ובחובת סודיות המגבילה את המידע.



(ג) ההחלטה הסופית תהא באחריות אישית של חבר הממשלה.

**בדיקה או חקירה** 35. חבר הממשלה ישתף פעולה כנדרש עם בדיקה או חקירה שנערכת על פי דין בתחומים שהוא מופקד עליהם ויתחשב בממצאי הבדיקה או החקירה ותוצאותיה.

**חפיפה מסודרת** 36. חבר הממשלה המסיים את תפקידו, יערוך תהליך של חפיפה מסודרת עם הבא אחריו או עם ממלא מקומו, ויעביר לו את כל המידע והתייעוד בנושאים שהיו בטיפולו.

**מינויים ראויים** 37. (א) חבר הממשלה יפעל כדי שייבחרו ויקודמו במשרדו ובכל חבר בני אדם שבאחריותו כחבר הממשלה, המועמדים המתאימים ביותר על פי נתוניהם המקצועיים ועל פי הוראות הדין.

(ב) מינויים, פסילת מינויים או קידום במשרה או בדרגה, מטעמים שעיקרם זיקה מפלגתית, זיקה אישית או זיקה עסקית – הם פסולים.

**חוות דעת על** 38. חבר הממשלה רשאי ליתן חוות דעת על כישוריו של אדם המוכר לו אישית מתוקף פעילויותיו של חבר הממשלה בעבר או בהווה, ובלבד שחוות הדעת לא תכלול המלצה למינוי כלשהו בהליך לפי דין. **כישורים**

39. (א) מחובת חבר הממשלה להיוועץ מראש בראש הממשלה באשר לכל מינוי בכיר במשרדו או בגופים שבתחום אחריותו; בהיוועצות זו יפרט חבר הממשלה את הנימוקים למינוי וכל מגבלה או מגרעת אפשרית העולים בקשר לכך. **מינויים**  
**מרכזיים**

(ב) בידי מזכיר הממשלה תימצא רשימת המינויים הבכירים, אך אין לראות בה רשימה ממצה אם יש בנסיבות או באופי המינוי כדי להצדיק היוועצות<sup>30</sup>.

(ג) הוראות כלל זה לא יחולו במקרים בהם חלים הליכי מינוי מיוחדים, כגון הקמת ועדת איתור או דיון לאישור המינוי במליאת הממשלה.

---

<sup>30</sup> ראו בסופם של הכללים רשימה שגובשה.

- שימוש**  
**במשאבי**  
**מדינה**
40. (א) חבר הממשלה יקפיד על הגבלת פעילות משרדו למסגרת תקציבו וסמכויותיו וינהג במשאבי המדינה העומדים לרשותו בקפדנות ובחסכנות.
- (ב) חבר הממשלה רשאי להסתייע בעבודת עובדי המדינה שבמשרדו וביועצים בהתאם להוראות תקנון עבודת הממשלה, החלטות ממשלה והתקשי"ר.
- (ג) חבר הממשלה יפריד בין פעילותו המפלגתית לבין הסתייעותו במשאבי המדינה, וישתמש בכוח אדם, או במשאבים כספיים או חומריים של המדינה לצרכי תפקידו הממלכתי בלבד.
- (ד) השימוש במאבטחי חבר הממשלה, מטעם המדינה, לצרכי האבטחה, ייעשה בהתאם לדין ולנהלים הרלוונטיים.

(ה) על אף האמור בכלל זה, חבר הממשלה רשאי לעשות שימוש בשירותי לשכתו לפעילות אישית או מפלגתית, אם מדובר בפעילות אקראית ומוגבלת בהיקפה, והכל כדי להימנע ממראית עין של פעילות אישית או מפלגתית במשרדו.

(ו) חבר הממשלה המקיים אירוע פרטי או מפלגתי במקום שהוא רכוש המדינה, או שהוקצה לו כדירת שרד, יכסה את הוצאות האירוע ממקורותיו הכספיים או ממקורות מפלגתיים ולא מכספי המדינה.

(ז) חבר הממשלה לא יפיץ חומר מפלגתי באמצעות משרדו, או על חשבון משרדו.

41. (א) חבר הממשלה לא יעסיק עובדי מדינה לצרכים לעובדי פרטיים.

הציבור

במשרד

(ב) חבר הממשלה לא יבקש או יקבל מעובדי המדינה הלוואות, ערבויות או התחייבויות כספיות או חוזיות.

(ג) חבר הממשלה יקפיד על האיסור שנקבע בתקשי"ר על מעורבותם של עובדי מדינה במשרדו ובגופים שתחת אחריותו בפעילות מפלגתית. ולא יעסיקם בפעילות שאינה במסגרת תפקידם.

**פרסומים** .42 (א) חבר הממשלה ידאג לכך שפרסומים מטעם משרדו יתייחסו לפעילות משרדו ברוח עקרונות חופש המידע והשקיפות.

(ב) פרסום מטעם משרדו של חבר הממשלה לא ישמש בעיקר כלי לפרסום אישי של חבר הממשלה.

(ג) חבר הממשלה יימנע מפרסום שיש בו העברת מסרים פוליטיים, שאינם מתיישבים עם מדיניות הממשלה.

(ד) חבר הממשלה לא ייזום פרסום מטעם משרדו או במימון ממלכתי של מודעות ברכה או איחולים שאינן קשורות לעבודת המשרד.

(ה) חבר הממשלה לא יפרסם, לא יסייע לפרסום ולא ייתן חסות לפרסום בעל אופי שעיקרו עסקי, או פרסום הממומן באופן מלא או חלקי על ידי גוף עסקי, או עלול להיראות ככזה.

פעולת עובדי המשרד 43. (א) חבר הממשלה יארגן הדרכה והסברה במשרדו כדי שעובדי המשרד יאמצו את רוח הכללים הללו ויפעלו על פיה.

(ב) היה והעובדים יפעלו בניגוד לרוחם של כללים אלה, יפעל חבר הממשלה לתיקון המעוות.

(ג) על חבר הממשלה לפעול כדי שעובדי משרדו יפעלו בהתאם לדין, לתקשי"ר ולנוהלי שירות המדינה.

**פרק ה': חבר הממשלה והמנהל הכללי של משרדו**

- מטרה** 44. הכללים בפרק זה נועדו להגדיר את היחס הראוי של חבר הממשלה לאופן מינויו וחובותיו של המנהל הכללי של משרד ממשלתי, ושל מי שמעמדו השווה לו.
- מינוי מנהל כללי** 45. מינוי מנהל כללי יהיה לפי הוראותיו של סעיף 12 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - "חוק שירות המדינה (מינויים)"),<sup>31</sup>.
- חילופי מנהל כללי** 46. ניתן למנות מנהל כללי עם חילופי חבר הממשלה המופקד על המשרד.
- דינו של מנהל כללי** 47. דינו של מנהל כללי כדין עובד מדינה לכל דבר ולא כדין נושא משרת אמון לעניין העיסוק בפעילות פוליטית (כאמור בפרק י"ג סעיף 106).

---

<sup>31</sup> ס"ח התשי"ט, עמ' 86.

### פרק ו': תקופת בחירות

**מטרה** 48. (א) הכללים בפרק זה נועדו לקבוע חובות זהירות מיוחדות לתקופת בחירות.

(ב) בפרק זה, "תקופת בחירות" – 90 יום לפני מועד הבחירות. לרבות בחירות לכנסת; לרבות בחירות מקדימות פנים-מפלגתיות כמובן בחוק המפלגות התשנ"ב-1992<sup>32</sup>; ולרבות תקופת כהונתה של ממשלת מעבר כמובנה בסעיף 30 לחוק יסוד: הממשלה<sup>33</sup>.

**קבלת החלטות בתקופת בחירות** 49. חבר הממשלה יביא בחשבון בהחלטות שהוא מקבל בתקופת בחירות, לרבות במינויים, את קרבת מועד הבחירות ואת החשש המיוחד למראית עין של הפרת הכללים.

---

<sup>32</sup> ס"ח התשנ"ב, עמ' 190.

<sup>33</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 158.



## בחירות

50.

(א) בתקופת בחירות יקפיד חבר הממשלה באופן מיוחד על הפרדה ברורה בין תפקידיו הממלכתיים לבין תפקידו כפעיל מפלגתי, ויקפיד במיוחד על הימנעות משימוש במשאבים ממלכתיים לצרכי בחירות ולתעמולת בחירות.

(ב) בתקופת בחירות, ומבלי לפגוע בכלליות האמור בכלל 42, חבר הממשלה לא ייזום פרסום או אירוע מטעם משרדו, במימון ממלכתי, או באמצעות אמצעי תקשורת ממלכתיים, שיש בו תעמולת בחירות, ולו רק מבחינת עיתויו, מהותו, היקפו או נסיבות אחרות של קיומו.

(ג) הבטחות תקציביות במהלך מסעות בחירות או בזיקה להם, יינתנו על ידי חבר הממשלה רק במסגרת הצגת המדיניות הממשלתית המתוכננת על פי תכניות מפלגתו, אף אם איננה במסגרת המדיניות הממשלתית הנוכחית.

### פרק ז': מתנות

51. **מטרה** הכללים בפרק זה נועדו להסדיר את נושא המתנות.
52. **קבלת מתנות** (א) חבר הממשלה יימנע מקבלת מתנה, כאמור בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (להלן - "חוק המתנות")<sup>34</sup>, ובכל דין אחר.
- (ב) ניתנה מתנה לחבר הממשלה באשר הוא חבר ממשלה או לבן משפחתו באשר הוא בן משפחתו של חבר הממשלה, ולא החזירה מייד למי שנתנה – תקום המתנה לקניין המדינה. המתנה תימסר למזכירות הממשלה; ויחולו יתר הוראות חוק המתנות והתקנות שעל פיו.
- (ג) אירוח חבר הממשלה על ידי ממשלה זרה, במסגרת ביקור רשמי וכחלק מתפקידו - לא ייחשב כמתנה.

---

<sup>34</sup> ס"ח התש"ס, עמ' 2.

- השתתפות באירוע ללא תשלום** .53 חבר הממשלה אינו רשאי להשתתף בלא תשלום, או בתמורה סמלית, באירוע שהכניסה אליו מותנית בתשלום, אלא אם כן זהו אירוע חד-פעמי בעל אופי ציבורי, שאליו הוזמן בתוקף תפקידו.
- מתן מתנות** .54 (א) חבר הממשלה רשאי לתת מתנות מתוקף תפקידו כפי שמקובל וראוי על פי סוג האירוע.
- (ב) חבר הממשלה לא ייתן מתנות על חשבון תקציב המדינה למטרותיו הפרטיות; גם מתנות שנותן חבר הממשלה באירוע משפחתי של עובד או עמית לעבודה לא יינתנו על חשבון תקציב המדינה.
- תרומות** .55 חבר הממשלה לא יקבל תרומה, אלא כאמור בחוק המפלגות, התשנ"ב-1992.
- החזר הוצאות** .56 (א) חבר הממשלה לא יקבל החזר הוצאות עבור כספים שהוציא, מכל מקור אחר זולת החזר הוצאות שאותו זכאי חבר הממשלה לקבל, על פי כל דין, מאוצר המדינה.

(ב) החזר ההוצאות יהיה בכפיפות לאמור בדין הרלוונטי  
ובגבולות הסביר.

מימון עזרה 57.

רפואית

כאשר חבר הממשלה או בן משפחתו של חבר הממשלה  
זקוק לתרומות מן הציבור למימון עזרה רפואית, איסוף  
הכספים ייעשה באמצעות עמותה שתוקם לצורך זה,  
באישור מראש של ועדת האתיקה, לאחר שמצאה כי קיימות  
נסיבות חריגות המצדיקות את איסוף התרומות. חבר  
הממשלה לא יעסוק באיסוף התרומות.

ייצוג 58.

משפטי

(א) ייצוג משפטי ללא תמורה, בהליכים בהם חבר  
הממשלה הוא צד לדיון, יינתן רק באישורה של ועדת  
האתיקה, במקרים חריגים.

(ב) איסוף תרומות מן הציבור עבור חבר הממשלה למימון  
הוצאות משפטיות, בנסיבות חריגות, ייעשה באמצעות  
עמותה שתוקם לצורך זה ורק באישור מראש של ועדת  
האתיקה. חבר הממשלה לא יעסוק באיסוף התרומות.

**מימון**

**נסיעות**

59. (א) מימון נסיעה פרטית של חבר הממשלה, לרבות מימון השהות, על ידי כל גורם שאינו המדינה, למעט קרובו מדרגה ראשונה, בין אם בארץ ובין אם בחוץ-לארץ, דינו כדין מתנה.

(ב) נסיעה בתפקיד של חבר הממשלה במימון גוף שאינו המדינה טעונה אישור מראש של ועדת האתיקה, שתבחן אם אין במימון כאמור ניגוד עניינים או יצירת מחויבות בלתי-ראויה.

(ג) יתרת ימי נסיעה, שאינם לצורכי התפקיד, ייחשבו כחופשה.

(ד) לעניין סעיף זה, קרוב של חבר הממשלה ופמלייתו המתלווים אל חבר הממשלה לנסיעה דינם לעניין מימון גוף חיצוני כדין חבר הממשלה.

### פרק ח': מתן חסות

- מטרה** 60. הכללים בפרק זה נועדו למנוע שימוש במעמדו ובשמו של חבר הממשלה למטרות פרטיות בלתי ראויות.
- איסור בדבר מתן חסות** 61. חבר הממשלה לא ייתן חסות לפעילות של גורם חוץ ממשלתי ולא ישתף פעולה עם גורם חוץ ממשלתי בארגון אירוע, אלא אם כן התירה זאת הממשלה.
- השתתפות באירוע** 62. (א) חבר הממשלה רשאי להשתתף באירוע שמאורגן על ידי גורמים חוץ ממשלתיים בתנאים הבאים, אשר באים להוסיף על כלל אחר בכללים אלה:
- (1) האירוע הוא בעל חשיבות ציבורית;
- (2) אין לאירוע היבטים עסקיים;
- (3) בהחלטה להשתתף באירוע אין פגם מבחינה ציבורית, מוסרית או מבחינה אחרת;

(ב) האמור בס"ק (א) לא חל על אירועים המאורגנים על ידי גורמים קהילתיים, משפחתיים, צבאיים וכיו"ב.

(ג) אירוע למטרה עסקית אשר יש בו עניין ממלכתי תחליט ועדת האתיקה אם לאשר לחבר הממשלה להשתתף בו.

**פרק ט': שימוש לרעה במידע**

- מטרה** 63. הכללים בפרק זה נועדו למנוע התנהגות לא ראויה ביחס למידע, להשגתו ולשימוש בו.
- סודיות** 64. חבר הממשלה ישמור בסוד דברים שנועדו להישמר בסודיות, או שסודיותם היתה צריכה להיות ידועה לו, הן על פי חוק-יסוד: הממשלה, והן על פי כל דין אחר.
- שימוש במידע** 65. (א) מבלי לגרוע מן האמור בכלל 64 (סודיות), חבר הממשלה יעשה שימוש במידע, שהגיע אליו בתוקף תפקידו, רק לטובת הציבור ובמסגרת תפקידו.
- (ב) חבר הממשלה לא יעשה עיסקה ולא יעשה כל שימוש אחר בכל ידיעה שהגיעה לידיעתו עקב תפקידו הממלכתי ושאינה נחלת הכלל, למען ענייניו או ענייני אחרים, במישרין או בעקיפין, ולא יפעל תוך שימוש במידע כאמור.



(ג) חבר הממשלה לא ינצל את תפקידו כדי להשיג מידע,

שאינו נחלת הכלל, לשם עניין אישי.

**פרק י': מניעת ניגוד עניינים**

- מטרה** 66. הכללים בפרק זה נועדו למנוע מראש ניגוד עניינים בין העניין הציבורי עליו מופקד חבר הממשלה לבין עניין אישי ייחודי.
- חובה למנוע ניגוד עניינים** 67. (א) בביצוע תפקידו יימנע חבר הממשלה מכל החלטה, מעשה, מחדל, או השתתפות בדיון אם הוא יודע, או צריך היה לדעת, שיש בכך במישרין או בעקיפין כדי להשפיע על עניין אישי ייחודי.
- (ב) האחריות להימנע מניגוד עניינים מוטלת על חבר הממשלה.

**צעדים**  
**אישיים**  
**למניעת**  
**ניגוד**  
**עניינים**

68. (א) על חבר הממשלה לנקוט לאלתר את כל הצעדים הדרושים למניעת ניגוד עניינים כדי שהאינטרס הציבורי יוגן.

(ב) אם לשם מניעת ניגוד עניינים דרושים צעדים נוספים מעבר לאמור בפרק זה, ינקוט חבר הממשלה את הצעדים הדרושים ויקבל על עצמו מגבלות נוספות הנוגעות לענייניו האישיים.

(ג) צעדים שננקטו לפי ס"ק (א) ו – (ב) יועלו על הכתב ויימסרו לוועדת האתיקה אשר תודיע עליהן לראש הממשלה, למזכיר הממשלה ולמבקר המדינה.

(ד) בגיבוש הצעדים למניעת ניגוד עניינים רשאי חבר הממשלה להיוועץ בוועדת האתיקה. ועדת האתיקה תיוועץ, ככל שתמצא לנכון, במבקר המדינה.

**שקיפות** 69. (א) היה לחבר הממשלה עניין אישי ייחודי או העדפה  
**במקרה של**  
**ניגוד**  
**עניינים**

אישית בנושא אשר בו הוא מעורב מתוקף תפקידו, יגלה חבר הממשלה מראש וכראוי את דבר קיומו של עניין זה או העדפה זו לכל העומדים לעסוק בסוגיה.

(ב) עם היוודע לחבר הממשלה דבר קיומו של עניין אישי ייחודי יודיע למזכיר הממשלה. מזכיר הממשלה יודיע על כך לראש הממשלה, לוועדת האתיקה ולמבקר המדינה.

(ג) נתגלה לחבר הממשלה דבר קיומו של עניין אישי ייחודי לאחר מעשה, יגלה ויודיע כאמור לעיל מייד אחר-כך; הודעה כאמור תישלח כאמור בס"ק (ב).

70. (א) היה חבר הממשלה במצב של ניגוד עניינים –  
**צעדים**  
**מערכתיים**  
**למניעת**  
**ניגוד**  
**עניינים**

(1) לגבי סמכות הנתונה לו על פי חיקוק, ניתן לפעול  
באחת מדרכים אלה :

(א) היה ניגוד העניינים זמני ולא מתמשך, לקבוע כי  
ימלא את התפקיד ראש הממשלה, או חבר ממשלה  
אחר לפי סעיף 24(ב) לחוק-יסוד : הממשלה ;

(ב) אם ניגוד העניינים לא היה זמני אלא מתמשך,  
להעביר את סמכויות הפעולה או ההחלטה של חבר  
הממשלה באותו עניין לחבר ממשלה אחר לפי סעיף  
31(ב) לחוק-יסוד : הממשלה ;

(2) לגבי סמכות אחרת, שעולה בה צורך בקבלת החלטה בדרג מיניסטריאלי – ניתן לפעול באחת מדרכים אלה:

(א) להסמיך ועדת שרים להפעיל את הסמכות, ואותו חבר ממשלה לא ישתתף בדיון ובהחלטה בוועדת השרים באותו עניין;

(ב) חבר ממשלה אחר, לפי קביעת הממשלה, יפעיל את הסמכות;

(ג) משתרע ניגוד העניינים על כל שטח הפעולה – להעביר את שטח הפעולה למשרד אחר לפי סעיף 31(ד) לחוק-יסוד: הממשלה;

(3) הועברה הסמכות לחבר ממשלה אחר על פי הוראות סעיף זה –

(א) חבר הממשלה אליו הועברה הסמכות ייתן את דעתו בין היתר לעמדת עובדי המשרד שמופקד על אותו עניין;

(ב) חבר הממשלה ממנו הועברה הסמכות ייזהר מהשפעה אפשרית על עובדי משרדו באותו עניין;

(ב) צעדים שננקטו לפי ס"ק (א) יועלו על הכתב ויימסרו לוועדת האתיקה אשר תודיע עליהן לראש הממשלה, למזכיר הממשלה ולמבקר המדינה.

(ג) בגיבוש הצעדים למניעת ניגוד עניינים רשאי חבר הממשלה להיוועץ בוועדת האתיקה. ועדת האתיקה תיוועץ, ככל שתמצא לנכון, ביועץ המשפטי לממשלה ובמבקר המדינה.

## עיסוקים

## נוספים

71. (א) חבר הממשלה לא יעסוק בכל עיסוק נוסף ולא ישא בכל תפקיד פעיל נוסף מחוץ למשרתו בממשלה, בין בשכר ובין ללא שכר, מלבד תפקידו כחבר כנסת ומלבד פעילות מפלגתית שנעשית בלא תמורה, במידה שאיננה גורעת מיכולתו למלא את תפקידו כחבר הממשלה.

(ב) סמוך לאחר תחילת כהונתו כחבר הממשלה ולא יאוחר מ-15 ימים לאחר מכן, יתפטר חבר הממשלה מכל משרה, תפקיד או כהונה אחרת, בין בתמורה ובין ללא תמורה, ויפסיק כל עיסוק או פעילות שאינם בהתאם לכללים אלה.

(ג) מבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, יחולו על חבר הממשלה בתקופת כהונתו הוראות אלה:

(1) חבר הממשלה לא יעסוק בכל עסק ולא יהיה נושא משרה, חבר בהנהלה או פעיל בצורה כלשהי בכל מסגרת אחרת של חבר בני אדם, שאינו מפלגה או סיעה בכנסת, העוסק בפעילות כלשהי שמטרתה השגת רווחים או המקבל מימון מאוצר המדינה, בין באופן ישיר ובין באופן עקיף, או המקבל תרומות מן הציבור;



(2) חבר הממשלה לא יהיה חבר בחבר בני אדם אשר מטרתו סותרת באופן כלשהו את מדיניות הממשלה;

(3) היה חבר הממשלה חבר בחבר בני אדם, שהחברות בו עלולה לעורר, ולו למראית עין, חשש שחבר הממשלה יעדיף אותו חבר בני אדם על פני הדומים לו, יתפטר חבר הממשלה מחבר בני האדם או ינקוט בצעדים הדרושים למניעת ניגוד העניינים;

(4) חבר הממשלה לא יעסוק, תמורת תשלום, בהשמעת נאומים או הרצאות, בכתיבת מאמרים או בפעילות ספרותית, אלא באישור ועדת האתיקה, כמפורט בפרק זה; חבר הממשלה שקיבל תשלום בעד פעילות כאמור בפסקה זו, ידווח למבקר המדינה על פרטי התשלום בתוך חודש מיום קבלתו;

(5) חבר הממשלה לא יהיה פעיל ולא יהיה חבר בגופים העוסקים באיסוף כספים, אלא באישור מראש של ועדת האתיקה;

(6) חבר הממשלה לא יכהן כחבר ברשות מקומית ;

(7) חבר הממשלה לא יהיה פעיל בעסקי קרוביו, בין אם היה פעיל בהם טרם החל בכהונתו ובין אם לאו ;

(8) על אף האמור בסעיף זה, חבר הממשלה רשאי לכהן כחבר במסגרת ארגונית שאחראית רק על קביעת מדיניותה של מפלגה ;

**איסור קבלת שכר והכנסות אחרות** .72 (א) חבר הממשלה לא יקבל, במישרין או בעקיפין, שכר או טובת הנאה ממקור כלשהו, זולת שכרו כחבר ממשלה, שמשלמת לו המדינה.

(ב) חבר הממשלה לא יקבל, במישרין או בעקיפין, הכנסות מעסק או מכל חבר בני אדם.

(ג) האמור בסעיף זה לא יחול על –

(1) הכנסות מרכוש ומהשקעות בכפיפות לסייגים

שיפורטו בפרק זה ;

(2) הכנסות מתגמולים או תקבולים אחרים

מקרן פנסיה, מקרן תגמולים, על פי פוליסת

ביטוח, מגמלאות על פי דין, מפנסיה תקציבית ;

(3) תקבולים הנובעים ממכירת זכויות בעסק או

ממכירת מניות בחבר בני אדם שחבר הממשלה

השתתף בהם טרם היותו לחבר ממשלה, בתנאי

שתקבולים אלה אינם נמדדים ואינם תלויים

בהכנסות העסק או של חבר בני אדם, שנתקבלו

לאחר מכירת הזכויות או המניות ;

(4) תקבולים הנובעים משכר סופרים על יצירות

שפרסם בהיתר, או על יצירות שפרסם לפני כהונתו

כחבר ממשלה ;

(5) פיצויים לפי פסק דין ;

(ד) חבר הממשלה לא יחזיק כספים או ניירות ערך, אלא

באמצעות "נאמנות עיוורת" כמפורט בכלל 75.

**רכישת נכסים ציבוריים** 73. חבר הממשלה לא ירכוש ולא יקבל נכסי ציבור, אם במישרין ואם בעקיפין, מלבד רכישה או קבלה של נכסים הנמכרים או הנמסרים לציבור על פי דין ועל פי עקרונות כלליים ומוגדרים מראש, ואשר לציבור בעלי הזכויות הזדמנות שווה לרכשם או לקבלם.

לעניין סעיף זה נכסי ציבור, לרבות נכס של חברה ממשלתית ונכס של רשות מקומית.

**הצהרה בעת תחילת כהונה** 74. (א) בתוך 60 ימים מיום תחילת כהונתו יצהיר חבר הממשלה למבקר המדינה, בדין וחשבון מפורט ועל פי הטופס שבמשרד מבקר המדינה, על עניינים אלה:

(1) ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לו, לבני משפחתו ולילדיו הבגירים ביום כניסתו לתפקיד;

(2) המקורות והסכומים של הכנסתו, הכנסת בני משפחתו והכנסת ילדיו הבגירים בשנה שקדמה למינויו כחבר הממשלה;

(3) פרטים מלאים על נכסים שהועברו על פי כלל 76 בציון שם הרוכש או מקבל ההעברה וקרבתו לחבר הממשלה;

(4) פרטים מלאים על העברה של כל הזכויות בעסק או כל המניות המקנות שליטה בחבר בני אדם לקרוב של חבר הממשלה בתוך שנה לפני מינויו לחבר הממשלה;

(5) הזכויות והמניות שנשארה לגביהן זכות לרכישה חוזרת על פי כלל 76, בצירוף ההסכם המקנה את הזכות לרכישה חוזרת;

(6) רשימת ניירות הערך שהועברה לחברת נאמנות על פי כלל 75, והעתק משטר הנאמנות;

(7) רשימה מפורטת של כל התפקידים, המשרות והכהונות שבהן החזיק חבר הממשלה בתקופת שלושה חדשים לפני מינויו ולאחר מינויו ואשר מהן התפטר על פי כללים אלה, ורשימת התפקידים, המשרות והכהונות שחבר הממשלה ממשיך להחזיק בהן לאחר מינויו;

(ב) לאחר בדיקת ההצהרה על ידי מבקר המדינה, על פי סמכותו בכלל 79 (א), ולאחר אישורו של מבקר המדינה את ההצהרה, יימסר העתק מן ההצהרה למזכיר הממשלה, שיעמידה לעיונו של ראש הממשלה.

(ג) כל טופס וכל החלטה בקשר לעניינים המפורטים בס"ק (א) ייערכו בכתב ויישמרו במזכירות הממשלה.

(ד) חובה על חבר הממשלה לנקוט גילוי מלא בהצהרה, אך אין בכך כדי להסיר ממנו את האחריות להימנע מניגוד עניינים.

(ה) התגלה לחבר הממשלה פרט נוסף לאחר הגשת הצהרתו, עליו להשלים את הצהרתו למבקר המדינה לגביו, לאלתר.

(ו) לא דיווח חבר הממשלה בהצהרתו על פרט מסוים משום שאדם לא הסכים למסור לחבר הממשלה מידע, יובא העניין על ידי חבר הממשלה לידיעת ראש הממשלה ומבקר המדינה.

## נאמנות

## עיוורת

75. (א) בתוך 60 ימים מיום מינויו יעביר חבר הממשלה את הכספים מעל הסכום הקובע ואת ניירות הערך שבבעלותו ובבעלות בני משפחתו, למעט ניירות ערך בבעלות בני משפחתו שהם חלק מעסקם, לחברה שהיא בעלת רשיון מנהל תיקים כמשמעותו בחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995<sup>35</sup> (בפרק זה – "חברת הנאמנות"), אשר תחזיק ותנהל אותם בדרך של "נאמנות עיוורת".

"כספים" – פיקדונות לסוגיהם השונים, בסכום העולה על הסכום הקובע, במטבע ישראלי, במטבע חוץ או באיגרות חוב, בכל סוג השקעה, למעט בתכניות חיסכון, בקרנות השתלמות ובקופות גמל;

"הסכום הקובע" - 200,000 שקלים חדשים, או סכום שווה ערך במטבע חוץ; הסכום האמור יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן (להלן - "המדד"), כפי שיעודכן ב-1 בפברואר של כל שנה (להלן - "יום השינוי"), לפי שינוי עליית המדד בשנה שחלפה מאז יום השינוי האחרון; מזכיר הממשלה יפרסם את שיעור העדכון בהודעה ברשומות;

<sup>35</sup> ס"ח התשנ"ה, עמ' 416.

(ב) קיבל חבר הממשלה או בן משפחתו כספים או ניירות ערך לאחר מינויו, יעבירם בהקדם האפשרי לחברת הנאמנות בהתאם להוראות ס"ק (א).

(ג) ניהול תיק ניירות הערך ייעשה בידי חברת הנאמנות על פי שיקול דעתה הבלעדי ואין היא רשאית לפעול לפי הוראות שנתנו לה, בין במישרין ובין בעקיפין, בעניין ניהולו, למעט כאמור להלן בס"ק זה; חבר הממשלה ובני משפחתו לא ייתנו לחברת הנאמנות כל הוראות שוטפות באלו ניירות ערך להחזיק ואלו ניירות ערך למכור או לרכוש, למעט הנחיה חד-פעמית, בכתב, לפני תחילת כינון הנאמנות, בדבר סוגי ההשקעה שייכללו בתיק ובדבר השיעור המירבי של כל סוג ביחס לשווי התיק, או הנחיה בכתב כי אלה ייקבעו לפי שיקול דעתה של חברת הנאמנות; נוסף להנחיה שניתנת לפני תחילת כינון הנאמנות, ניתן לתת הנחיה בכתב לאחר תחילת כינון הנאמנות, לפיה העניינים האמורים בס"ק זה ייקבעו לפי שיקול דעתה של חברת הנאמנות.



ההנחיה לפני תחילת כינון הנאמנות, לגבי סוגי  
ההשקעה שייכללו בתיק, תתייחס רק לתכונות כלליות  
של סוגי השקעה אפשריים ולא לסוגי השקעה  
אפשריים.

(ד) מימוש כספים וניירות ערך, לבקשת חבר הממשלה,  
יהיה באישור מראש של ועדת האתיקה.

(ה) חברת הנאמנות לא תמסור לחבר הממשלה ולבני  
משפחתו, כל עוד הוא מכהן בתפקידו, כל מידע, מלבד  
שווי כלל ניירות הערך, הרווחים שמומשו, והמס  
ששולם בשל רווחים אלה.

(ו) חבר הממשלה יעביר את שטר הנאמנות בינו או בין בן  
משפחתו לבין חברת הנאמנות לאישור מבקר המדינה.

(ז) הוראות סעיף זה לא יחולו על מניות שקיימת חובה  
להעבירן על פי כלל 76.

**מכירת עסק** 76. (א) חבר הממשלה, שהוא בעל זכויות בעסק או בעל מניות המקנות לו שליטה בחבר בני אדם, ינקוט בתוך 60 ימים מתחילת כהונתו באחת מדרכים אלה כדי למנוע מצב של ניגוד עניינים:

**ומניות עם תחילת הכהונה**

(1) ימכור את הזכויות בעסק או את המניות לאדם שאיננו קרובו ולא חבר בני אדם בשליטתו;

(2) עבד קרוב של חבר הממשלה עמו בעסק או בחבר בני אדם כאמור לפחות שנה לפני המינוי כחבר ממשלה, רשאי חבר הממשלה למכור או להעביר את כל הזכויות בעסק או את כל המניות לאותו קרוב בתנאי כי הקרוב איננו בן זוגו או ילדו הקטין;

(3) יחכיר את העסק לאדם שאיננו קרובו ושאינו חבר בני אדם שבשליטתו, תמורת דמי חכירה קבועים מראש לכל תקופת כהונת חבר הממשלה, בתנאי כי דמי החכירה אינם תלויים בהכנסות מהעסק;

(ב) חבר הממשלה, שעם תחילת הכהונה מכר זכויות בעסק או מניות שליטה בחבר בני אדם, רשאי לשמור לעצמו זכות לרכישה חוזרת של הזכויות או המניות עם תום תקופת כהונתו, בתנאי שהרכישה החוזרת תהיה תמורת תשלום המחיר המלא של כל הזכויות או המניות בעת הרכישה החוזרת.

(ג) חבר הממשלה ינקוט צעדים כדי שהעסק או חבר בני האדם, שהועבר על ידו לפי ס"ק (א) והעניינים הקשורים בו, לא יהיו בגדר סמכויותיו או תפקידיו כחבר הממשלה. חבר הממשלה רשאי להיוועץ בוועדת האתיקה בקשר לגיבוש ההסדר לפי ס"ק (א).

(ד) דיווח על הסדר כאמור בס"ק (א) יימסר על ידי חבר הממשלה לוועדת האתיקה ולמבקר המדינה.

(ה) חבר הממשלה העורך עסקה על פי כלל זה, יימנע מעסקה מלאכותית או בדויה, או שאינה מקוימת למעשה, או שאחת ממטרותיה העיקריות היא הימנעות מקיום חובות חבר הממשלה על פי כללים אלה.

הצהרת הון 77. (א) בתוך 60 ימים מתום כל שנה לכהונתו, ובתוך 60 ימים

לאחר פרישתו מתפקיד חבר הממשלה, יגיש חבר הממשלה למבקר המדינה הצהרה על יסוד הצהרתו הקודמת לפי כלל 74 ובה פרטים אלה:

(1) שינויים בהון, בנכסים, בזכויות ובהתחייבויות שיש לו, לבני משפחתו ולילדיו הבגירים בתום שנה או בתום תקופת הכהונה;

(2) שינויים במקורות ההכנסה, שלו, של בני משפחתו ושל ילדיו הבגירים ובסכומי ההכנסה מכל מקור בתום שנה או בתום תקופת הכהונה;

(ב) ההצהרה תהיה בהתאם לטופס שבמשרד מבקר המדינה.

(ג) חבר הממשלה יצהיר על שינוי בפרטי הצהרותיו בתוך 120 ימים לאחר השינוי כאמור, לרבות לאחר משיכת כספים מפקדון, מתכנית חיסכון או מקופת גמל שלו.

(ד) ההוראות האמורות בס"ק 74 (ב) עד (ו) יחולו גם על הצהרות לפי כלל זה.

העמדה  
לביקורת  
מבקר  
המדינה

78. (א) נוסף על חובות חבר הממשלה על פי פרק זה, הוא חייב לגרום לכך שעסק או חבר בני אדם שאיננו גוף מבוקר, יעמוד לביקורת מבקר המדינה על ידי חתימת הסכם עם הממשלה על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]<sup>36</sup> (להלן - "חוק מבקר המדינה"), בו ייקבע כי המבקר רשאי לבדוק אם נוצלו לרעה הקרבה או הקשר עם חבר הממשלה, במקרים אלה:

(1) אם מועברות זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה בחבר בני אדם לקרוב, בהתאם להוראות כלל 76;

(2) אם הועברו כל הזכויות בעסק או כל המניות המקנות שליטה בחבר בני אדם לקרוב של חבר הממשלה בתוך שנה לפני מינויו לחבר הממשלה.

---

<sup>36</sup> ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

(ב) נוסח ההסכם האמור בס"ק (א) יועבר לחבר הממשלה על ידי מבקר המדינה.

**פעולות מבקר המדינה** 79. (א) מבקר המדינה יודא כי חבר הממשלה ימלא אחר הכללים הדנים בחובות בקשר לרכוש של חבר הממשלה – עם כניסתו לתפקיד, מדי שנה, בכל עת שחל שינוי, ועם פרישתו מן התפקיד.

(ב) מבקר המדינה יביא לידיעת ראש הממשלה כי הוא בודק אם חבר הממשלה נהג בהתאם לכללים בפרק זה, וימציא מידע בעניין זה לראש הממשלה ולוועדת האתיקה.

(ג) מבקר המדינה רשאי, אם נסיבות העניין מצדיקות זאת לדעתו, לדווח על סטייה מכללים אלה לוועדת האתיקה.

(ד) מצא מבקר המדינה כי קיים חשש לעבירה פלילית – יעביר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

(ה) בביצוע הביקורת לפי פרק זה ישתמש מבקר המדינה בכל הסמכויות הקנויות לו בחוק מבקר המדינה.

(ו) מבקר המדינה רשאי להאריך מועד שנקבע בפרק זה מטעמים מיוחדים.

80. **שקיפות**  
**ההסדרים**  
(א) מי שקיבל הצהרות הון של חברי הממשלה על פי כללים 74 ו- 77 לכללים אלה, ישמור על סודיות ההצהרות ולא יגלה כל פרט בלי לקבל את הסכמת חבר הממשלה הנוגע בדבר, מלבד אם נאמר במפורש אחרת בכללים אלה.

(ב) הסדרי ניגוד עניינים לפי כללים 68 ו- 70, חשופים לציבור בכפוף למגבלות הקבועות בחוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998.

81. **ועדה למתן**  
**היתרים**  
(א) ועדת האתיקה תשמש כוועדה למתן היתרים לסטיה מהוראות הכללים של פרק זה.

(ב) סדרי העבודה של ועדת האתיקה, בשבתה כוועדה למתן היתרים יפורטו בפרק י"ד (ועדת האתיקה).

### פרק י"א: חבר הממשלה והציבור

**מטרה** 82. הכללים בפרק זה נועדו להבטיח שהקשר בין חבר הממשלה לבין הציבור יקוים באופן ההולם את מעמדו של חבר הממשלה כנאמן של כלל הציבור.

**פניות** 83. חבר הממשלה אשר קיבל פנייה אישית מן הציבור –  
**הציבור**

(1) יבדוק אם יש צורך בטיפול מערכתי, קיבוצי או בשינוי מדיניות בעקבות הפנייה, ויטפל בה בהתאמה לתוצאות הבדיקה;

(2) אם יש צורך בטיפול מקצועי, יפנה את הפנייה לדרג המקצועי הבכיר הנוגע בדבר לצורך טיפול בהתאם למדיניות ולכללים החלים במקרים מסוג זה;

(3) ידאג לכך שקבלת הפנייה תאושר במועד סביר וכי דרך הטיפול בפנייה תובהר לפונה;



(4) חבר הממשלה ידאג לתיעוד בכתב של הטיפול בפנייה לפי כלל זה ;

שימוש  
בתואר

84. (א) חבר הממשלה יעשה שימוש בתוארו כחבר הממשלה לצרכי תפקידו או בפעילותו הציבורית בלבד.

(ב) חבר הממשלה יימנע משימוש בנייר רשמי או בסמלים כדי שלא לעורר מראית עין של פנייה מטעם הממשלה או מטעם משרדו כאשר הפנייה אינה כזאת.

(ג) חבר הממשלה רשאי להשתמש בתוארו כחבר ממשלה, או בתוארו כשר המופקד על משרד מסוים לצורך תפקידו הציבורי, אך לא לצורך מטרה מסחרית או לתועלת אישית-פרטית.

שימוש  
בשם

85. היה שמו של חבר הממשלה חלק משמו של תאגיד בו היה שותף לפני מינויו לממשלה, ינקוט חבר הממשלה בכל האמצעים הדרושים כדי להסיר את מראית העין הנובעת משימוש בשמו.

**פרק י"ב: חבר הממשלה לאחר סיום הכהונה**

- מטרה** 86. מטרת הכללים בפרק זה להסדיר את התנהגותם, לאחר סיום כהונתם, של מי שהיו חברי ממשלה.
- התנהגות לאחר סיום כהונה** 87. חבר הממשלה ינהג לאחר סיום כהונתו ברוח הערכים שפורטו בכללים אלו.
- איסור על שימוש בתואר לאחר סיום התפקיד** 88. לאחר תום כהונתו, לא יבליט חבר הממשלה בכתב, בכל עניין הכרוך בעסקו, במקצועו או בפנייה פרטית, את העובדה שהיה חבר ממשלה.

89. חבר הממשלה שטיפל, בעת כהונתו כחבר הממשלה, בעניין פלוני, לא יטפל אחרי סיום תפקידו, במסגרת עסקו או מקצועו, באותו עניין וזאת כל עוד לא חלפו חמש שנים מהיום שבו סיים חבר הממשלה את כהונתו במשרד הנוגע בדבר.
- איסור הטיפול בעניין שהיה בטיפול חבר הממשלה**
90. חבר הממשלה שסיים את תפקידו, לא יעשה שימוש בידיעה שאינה נחלת הכלל שהגיעה לידיעתו במהלך כהונתו כחבר ממשלה או עקב כהונתו, אלא באישור מראש של ועדת האתיקה.
91. (א) חבר הממשלה, שסיים את תפקידו, לא ייצג אדם לפני עובד בשירות הציבור שהיה כפוף לו במישרין ערב פרישתו, כל עוד לא עברו שלוש שנים מהיום שבו פסקו יחסי הכפיפות; ואם לא היה כפוף לו במישרין – לא ייצג כאמור כל עוד לא עברה שנה אחת מהיום שבו פסקו יחסי הכפיפות.
- יחסי כפיפות בעבר**

(ב) חבר הממשלה שסיים את תפקידו, לא יבקש מעובד בשירות הציבור, שהיה כפוף לו במישרין ערב פרישתו, להעניק זכות לו, לקרובו או לצורך עסק שלו או של קרובו, בין בהסכם ובין כמעשה של רשות, כשההענקה מסורה לשיקול דעתו של אותו עובד; וזאת, כל עוד לא עברו שנתיים מהיום שבו פסקו יחסי הכפיפות.

(ג) במקרים בהם הזכות המבוקשת היא עניין של צורך חיוני, חבר הממשלה יודא כי שיקול הדעת בעניין הענקת הזכות יימסר לעובד אחר.

איסור כהונה בחבר בני אדם .92 (א) חבר הממשלה לא יהא, במשך שלוש שנים לאחר תום כהונתו, עובד בשכר או חבר בהנהלה של חבר בני אדם שקיבל בזמן כהונתו זיכיון או כל הטבה אחרת מהמדינה.

(ב) סגן שר לא יהא שלוש שנים לאחר תום כהונתו כסגן שר, עובד בשכר או חבר בהנהלה של חבר בני אדם שקיבל בזמן כהונתו זיכיון או כל הטבה אחרת מהמדינה באמצעות המשרד שבו הוא כיהן כסגן שר.

93. הוראת כלל 73 (רכישת נכסים ציבוריים), תחול גם במשך שנתיים לאחר תום כהונתו של חבר הממשלה.
- רכישת נכסים ציבוריים לאחר תום הכהונה
94. חבר הממשלה שסיים את כהונתו, ובתפקידו היה מוסמך להחליט על פי שיקול דעתו על הענקת זכות לאחר, או להמליץ על הענקת זכות כאמור, או שעובד בשירות הציבור שהיה כפוף לו במישרין היה המוסמך כאמור, לא יקבל זכות מאדם שנוקק בעסקיו להחלטה בתחום הסמכות האמורה; וזאת כל עוד לא עברו שנתיים מיום שחבר הממשלה סיים את תפקידו במשרד הנוגע בדבר.
- איסור קבלת זכות בעסקים שהיו בטיפולו של חבר הממשלה

**תחולת  
הוראות  
הפרק**

.95

לעניין פרק זה, אין נפקא מינה –

- (1) אם חבר הממשלה היה מוסמך לבדו או ביחד עם אחרים ;
- (2) אם ההחלטה או ההמלצה היא על הענקת זכות או על קביעתה ;
- (3) אם ההחלטה הייתה דרך הסכם או כמעשה של רשות ;
- (4) אם הזכות שיקבל חבר הממשלה היא משרת שכיר בשירותו של האדם שהיה נזקק להחלטה או להמלצה, או שלא כשכיר אלא בדרך של התקשרות עם אותו אדם לשירות לתקופה מסויימת או בלתי מוגבלת ;  
בסעיף זה "שירות" – לרבות חוזה להספקת טובין.
- (5) אם הזכות שיקבל חבר הממשלה היא זכות בעסק שנוקק להחלטתו או להמלצתו או שלטובתו החליט או המליץ חבר הממשלה ;
- (6) אם הזכות תתקבל כאמור בפסקה (4) על ידי חבר הממשלה עצמו או על ידי בן משפחתו או ילדו הבגיר ;

אבטחת  
חבר  
הממשלה  
לשעבר

96. חבר הממשלה, המאובטח על ידי המדינה, בהתאם להחלטת  
ממשלה, לאחר סיום כהונתו, ישתתף בהוצאות אבטחתו  
בנסיעותיו העסקיות לחו"ל.

**פרק י"ג: נושאי משרות אמון המסייעים לחבר הממשלה**

- מטרה** 97. הכללים בפרק זה נועדו להטיל חובות והגבלות על חבר הממשלה בדבר נושאי משרות אמון, העובדים בלשכתו ומתמנים כדי לסייע לו במישרין בעבודתו.
- משרות אמון** 98. בפרק זה, "נושאי משרת אמון" – עובדי לשכתו של חבר הממשלה, שהם: מנהל לשכה, מזכיר, עוזר, יועץ ונהג.
- אחריות חבר הממשלה** 99. (א) חבר הממשלה יטיל על נושאי משרות האמון את החובה לפעול ברוח כללים אלו, ובפרט בהתאם לאמור בכלל 26 (מידע מלא ומדוייק), כלל 27 (שקיפות), כלל 34 (עבודת מטה) כלל 84 (שימוש בתואר) ופרקים א' (ערכים), ב' (עקרונות כלליים), ז' (מתנות), ח' (מתן חסות) ו-ט' (שימוש לרעה במידע) בשינויים המחוייבים; חבר הממשלה יישא באחריות מיניסטרואלית למעשיהם.



(ב) חבר הממשלה יישא באחריות אישית למעשיהם של עובדי לשכתו, גם אם הם אינם נושאי משרות אמון, אם פעולותיהם היו דרושות באופן סביר לביצוע התקין של תפקידם או אם הורשו או נשלחו לכך על ידי חבר הממשלה.

100. חבר הממשלה יקפיד על כפיפותם לדין של נושאי משרות  
**כפיפות**  
האמון בלשכתו והכל בהתאם לפירוט הבא:  
**לדין**

(1) נושאי משרות אמון כפופים להוראות הרלבנטיות של כל דין וכן להוראות הרלבנטיות בתקשי"ר.

(2) העסקה של נושא משרת אמון וההתקשרות עמו תהיה בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים) ולתקשי"ר, ובהתקשרות יפורט התחום עליו מופקד נושא המשרה.

(3) בהתקשרות המדינה עם נושא משרת אמון ייקבע, בהתאם לטיב המשרה, אם נושא המשרה רשאי לעסוק בעיסוקים נוספים ולקבל הכנסות נוספות – ואם יהיה רשאי לכך, ייקבע באילו תחומים – וזאת על פי הוראות הדין והתקשי"ר.

101. **ניגוד עניינים של נושאי משרות אמון**  
 חבר הממשלה יקפיד כי הוראות הדין והתקשי"ר האוסרות על הימצאות בניגוד עניינים והנוגעות לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים אשר חלות על עובדי מדינה יחולו גם על נושאי משרות אמון, לרבות האיסור על שימוש במידע שהגיע אל נושא משרת אמון בתוקף תפקידו.
102. **תנאים להעסקה**  
 (א) חבר הממשלה יעסיק נושאי משרת אמון לאחר שבדק ומצא כי הם עומדים בתנאי הסף הנדרשים כדי למלא את תפקידיו, כמפורט בתקשי"ר.
- (ב) מבלי לגרוע מן האמור בס"ק (א), מינוי נושא משרת אמון לא ייפסל רק בשל הוראת כלל 37(ב) (מינויים ראויים).
103. **סמכויות במשרד**  
 (א) יועצים ועוזרים הם בבחינת ידו הארוכה של חבר הממשלה.

(ב) יועצים ועוזרים יעסקו רק במשימות מנהליות שיטיל עליהם חבר הממשלה, ולא יתערבו בפעילות הדרג המקצועי לרבות מינויים, אלא אם נקבעה בהגדרת תפקידם, באישור ועדת האתיקה ונציבות שירות המדינה, פעילות אחרת.

104. **דובר חבר הממשלה** (א) חבר הממשלה רשאי לקבוע, כי אחד מעוזריו יוגדר כדובר.

(ב) דובר חבר הממשלה יעסוק רק בפעילות הממשלתית של חבר הממשלה.

(ג) הודעותיו של דובר חבר הממשלה טעונות אישור מראש של חבר הממשלה.

105. **פניות הציבור** חבר הממשלה יקפיד כי נושא משרת אמון, שקיבל פנייה אישית בעניין אישי, יפנה בכתב את הפנייה כלשונה לדרג המקצועי הבכיר הנוגע בדבר, ללא הוספת הערות מצידו.

## **עיסוק**

## **בפעילות**

## **פוליטית**

106. על אף האמור בכללים 40 (שימוש במשאבי מדינה) ו-41 (הגבלות בקשר לעובדי הציבור במשרד), רשאי חבר הממשלה להסתייע בעובדי לשכתו שהם נושאי משרות אמון לצורך פעילות מפלגתית במסגרת פעולתם המנהלית בלבד ובתנאי שמדובר בפעילות אקראית ומוגבלת בהיקפה, והכל כדי להימנע ממראית עין של פעילות אישית או מפלגתית במשרדו.

**פרק י"ד: ועדת האתיקה**

- מטרה** 107. מטרת פרק זה לכונן את ועדת האתיקה ולהגדיר את תפקידיה ואת סמכויותיה.
- ועדת האתיקה** 108. (א) הממשלה תמנה, על פי הצעת ראש הממשלה, ועדת אתיקה בת שלושה חברים (בכללים אלה – "ועדת האתיקה"), שבראשה יעמוד שופט בית המשפט העליון בדימוס.

(ב) לא ימונה כחבר וועדת האתיקה –

(1) חבר ממשלה מכהן, חבר כנסת מכהן או שופט מכהן.

(2) עובד מדינה.

(3) מי שהוא פעיל בחיים הפוליטיים.

(4) חבר במפלגה.

(5) מי שיש ניגוד עניינים בין ענייניו לבין חברותו בוועדה.

**תפקידי** 109. לוועדת האתיקה יהיו התפקידים הבאים:

**ועדת**

**האתיקה** (1) לקדם את האתיקה של חברי הממשלה ולהטמיע כללים אלה בקרבם;

(2) להמליץ בפני הממשלה על תיקון כללים אלה ככל שתמצא הוועדה שראוי לתקנם ;

(3) לתת היתר אישי לפי פרק י' (מניעת ניגוד עניינים) כלל 81 ;

(4) ליתן ייעוץ מוקדם לחבר ממשלה ולחבר ממשלה לאחר סיום כהונתו, בעקבות פנייתו, כיצד ראוי שינהג במקרה מסוים ;

(5) לבדוק טענות על הפרת כללים אלה ולהגיש חוות דעת לראש הממשלה בעקבות בדיקת הטענות ;

(6) לבדוק טענות על סתירה בין כללים אלה לבין כללים אחרים החלים על חברי הממשלה, ולהגיש חוות דעת לראש הממשלה בעקבות בדיקת הטענות ;

(7) למלא את שאר התפקידים המוטלים עליה לפי כללים אלה ;

- מינוי ועדת האתיקה**
110. (א) ועדת האתיקה תמונה לתקופה של חמש שנים.
- (ב) הודעה על מינוי ועדת האתיקה תפורסם ברשומות.
- (ג) התפנה מקומו של חבר ועדת האתיקה או נבצר מחבר ועדת האתיקה למלא את תפקידו, תהיה הממשלה רשאית למנות במקומו חבר אחר או ממלא מקום, לפי שיקול דעתה.
- דרכי עבודת ועדת האתיקה**
111. (א) ועדת האתיקה תקבע את סדרי עבודתה ודיוניה, ככל שלא נקבעו בכללים אלה.
- (ב) עבודת ועדת האתיקה תרוכז במזכירות הממשלה.
- (ג) ועדת האתיקה תנהל פרוטוקול של דיוניה.
- דו"ח אתיקה שנתי**
112. ועדת האתיקה תגיש לממשלה, בראשית כל שנה, דין וחשבון על פעולותיה בשנה החולפת.



- ועדת  
האתיקה  
בשבתה  
כוועדה  
למתן  
היתרים**
113. (א) ועדת האתיקה מוסמכת לדון בבקשה לקבלת היתר אישי מראש או בדיעבד לאי קיום כלל מן הכללים בפרק י' (מניעת ניגוד עניינים), ולתת היתר כאמור, אם אין בכך כדי לנגוד את מגמת היסוד של אותו כלל, אם אין בכך כדי לפגוע בטוהר המידות, אם אין בכך מראית עין של פגיעה בכללים ואם אין בכך פגיעה באמון הציבור בממשלה ובלבד שהסטייה מכללים אלה תהיה במידה שאינה עולה על הנדרש.
- (ב) פנייה לוועדת האתיקה בבקשה לקבל היתר יכול שתבוא מאת חבר הממשלה הנוגע בדבר או מאת מי שמועמד להיות חבר הממשלה.
- (ג) חבר ממשלה המבקש היתר לפי פרק י' (מניעת ניגוד עניינים) יגיש לוועדת האתיקה בקשה בכתב, ובה יציג את כל העובדות הנוגעות לעניין ויפרט את הנסיבות המיוחדות המצדיקות את מתן ההיתר; לבקשה יצורפו תצלומי מסמכים הנוגעים לעניין.
- (ד) ועדת האתיקה תשמע, לפני מתן החלטתה, את חוות דעתו של מבקר המדינה לגבי המקרה שלפניה.

(ה) ועדת האתיקה רשאית לתת היתר, לתתו בתנאים, או לסרב למתן היתר, אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה והולם את רוח הכללים.

(ו) תוקף ההיתר לא יעלה על משך תקופת כהונת הממשלה.

(ז) החלטת ועדת האתיקה תהיה סופית.

(ח) העתק מהחלטת ועדת האתיקה יישלח למבקר המדינה.

(ט) אין בהחלטת ועדת האתיקה כדי לגרוע מסמכות מבקר המדינה לפי חוק מבקר המדינה ולפי כל חיקוק אחר.

(י) חל שינוי בתפקידו של חבר הממשלה או השתנו הנסיבות שבשלן ניתן היתר, יביא חבר הממשלה את הדבר לידיעת ועדת האתיקה בהקדם האפשרי.

(יא) קיבלה ועדת האתיקה הודעה כאמור בס"ק (י') לעיל, רשאית היא, אם לדעתה שינוי הנסיבות מצדיק זאת, לבטל או לשנות את ההיתר שנתנה והיא תודיע על החלטתה למבקר המדינה ולחבר הממשלה הנוגע בדבר.

**פניות** 114. (א) תישמר סודיות הפניות של חברי הממשלה לוועדת **לייעוץ** האתיקה לקבלת ייעוץ מוקדם ולא ייחשף כל פרט מהן **מוקדם** אלא לבקשת חבר הממשלה הנוגע בדבר.

(ב) תמצית הלכות אתיות, בעקבות ייעוץ מוקדם או בעקבות החלטה של ועדת האתיקה בשבתה כוועדה למתן היתרים, שיש בהן חידוש, תועבר מעת לעת לממשלה; ההעברה תתבצע באופן שלא יאפשר את זיהוי הפונה.

(ג) ראש הממשלה רשאי לבקש מוועדת האתיקה את החלטותיה, כולל הפניות שהניבו את החלטות.

- בדיקה של** 115. (א) כל אדם רשאי לפנות בכתב לוועדת האתיקה בטענה  
**טענות**  
**בדבר**  
**הפרת**  
**הכללים**  
בדבר הפרת כלל מכללים אלה.
- (ב) ועדת האתיקה תבדוק טענות בדבר הפרת כלל מכללים  
אלה ובדבר סתירה בינו לבין כללים אחרים.
- (ג) טענה בדבר הפרת כלל מכללים אלה תהיה בעניינו של  
חבר הממשלה, בעניינו של חבר הממשלה לשעבר או  
בעניינו של חבר הממשלה בקשר עם התנהגותו של  
נושא משרת אמון או עובד לשכתו.
- (ד) דיון בבית משפט בעניין הנוגע להפרת כלל מכללים  
אלה, או ממצא של מבקר המדינה בדבר פגיעה בטוהר  
המידות של חבר הממשלה לפי חוק מבקר המדינה,  
יחייבו את ועדת האתיקה לבדוק את העניין כאילו  
הוגשה לה טענה בדבר הפרת כלל מכללים אלה.

- טיפול**  
**בטענה**
116. (א) הוגשה טענה בדבר הפרת כלל מכללים אלה, תעבירה ועדת האתיקה לחבר הממשלה הנוגע בדבר לשם קבלת תגובתו; התגובה תימסר בתוך פרק זמן שתקצוב ועדת האתיקה.
- (ב) לאחר קבלת עמדתו של חבר הממשלה, תנקוט ועדת האתיקה אחת מן הדרכים הבאות:
- (1) בדיקת הטענה והגשת חוות דעת לראש הממשלה;
- (2) דחיית הטענה על הסף כאמור בסעיף-קטן (ד);
- (3) העברת הטענה לגורם אחר המוסמך לדון בה לפי הדין;
- (ג) ועדת האתיקה תביא לידיעת ראש הממשלה כי היא בודקת טענה לפיה חבר הממשלה לא נהג בהתאם לכללים אלה, ותמציא לראש הממשלה מידע בנדון.

(ד) ועדת האתיקה רשאית לדחות טענה על הסף אם מצאה שהיא קנטרנית או טרדנית, שאין בה פירוט עובדתי, שהיא בניגוד לייעוץ מוקדם שניתן לפי כלל 114 או שאין היא מראה על פניה הפרה של כללים אלה.

(ה) ועדת האתיקה אינה רשאית לדחות טענה על הסף אם הוגשה על ידי ראש הממשלה, יושב-ראש הכנסת, חבר הממשלה, היועץ המשפטי לממשלה או מבקר המדינה.

(ו) חוות הדעת של ועדת האתיקה תהיה מנומקת בכתב ותימסר לראש הממשלה ולחבר הממשלה שכלפיו הועלתה הטענה.

(ז) חוות דעתה של ועדת האתיקה תכלול את פירוט הטענה, ממצאים, מסקנות והמלצות.

(ח) בחוות דעתה לראש הממשלה מוסמכת ועדת האתיקה להמליץ על דרכים לתגובה על הפרת הכלל, לשם תיקון המעוות ולשם השרשת הכללים.

(ט) וועדת האתיקה תודיע לטוען על גמר עבודתה ואת החלטתה, בפירוט אשר ייקבע על פי שיקול דעתה.

(י) ועדת האתיקה לא תפרסם דבר עד לגמר עבודתה.

117. (א) בכל הנוגע לזימון עדים, לגביית עדויותיהם ולהמצאת מסמכים, יהיו לוועדת האתיקה כל הסמכויות הקנויות לוועדת חקירה על פי חוק ועדות חקירה, תשכ"ט – 1968<sup>37</sup> בשינויים המחויבים.

**סמכויות  
ועדת  
האתיקה  
בבדיקת  
טענות**

(ב) ועדת האתיקה תקיים את דיוניה בדלתיים סגורות.

118. (א) מצאה ועדת האתיקה שהופר כלל מכללים אלה, תפרסם את החלטתה באופן ובהיקף אשר תמצא לנכון בכפוף לאמור בכלל 121.

**פרסום**

---

<sup>37</sup> ס"ח התשכ"ט, עמ' 28.

(ב) מצאה ועדת האתיקה לנכון לדחות את הטענה היא  
רשאית לפרסם את תמצית ההלכה האתית בחוות  
הדעת באופן שלא יזהה את האנשים הנוגעים בדבר.

119. עם קבלת חוות הדעת של ועדת האתיקה, יפעל ראש  
הממשלה לפי שיקול דעתו.  
**סמכות ראש הממשלה**

120. מצאה ועדת האתיקה כי קיים חשש לעבירה פלילית –  
תעביר את העניין לידיעת ראש הממשלה והיועץ המשפטי  
לממשלה.  
**חשש לעבירה פלילית**

121. (א) טענה אשר הוגשה כנגד ראש הממשלה תטופל על ידי  
ועדת האתיקה בהתאם לכללים אלו.  
**טענה המוגשת כנגד ראש הממשלה**



(ב) מצאה ועדת האתיקה כי טענה כנגד ראש הממשלה היא מוצדקת וכי הפגם האתי בהתנהגותו הוא חמור, תפרסם ועדת האתיקה את חוות דעתה בצורה מלאה.

122. חברי ועדת האתיקה יקבלו שכר טירחה והחזר הוצאות מאוצר המדינה כמקובל בהשתתפות בוועדות ממלכתיות.

**שכר חברי ועדת האתיקה**

**פרק ט"ו: אחריות ראש הממשלה לאתיקה של חברי הממשלה**

- מטרה** 123. מטרת פרק זה לקבוע את מעמדו של ראש הממשלה לעניין יישום הכללים.
- ראש הממשלה כמופקד על האתיקה** 124. (א) ראש הממשלה מופקד על יישום הכללים.
- (ב) במקרה של הפרה חמורה של הכללים, ישקול ראש הממשלה לעשות שימוש בסמכותו להשעות חבר ממשלה או להעבירו מכהונתו.
- מינוי ועדת האתיקה** 125. (א) ראש הממשלה יציע לממשלה מינויה של ועדת אתיקה כאמור בסעיף 108 (א).
- (ב) ראש הממשלה יחתום על כתב המינוי של ועדת האתיקה.

סמכות  
ראש  
הממשלה

126. עם קבלת חוות הדעת של ועדת האתיקה, יפעל ראש  
הממשלה לפי שיקול דעתו כאמור בכלל 119.

**פרק ט"ז: מעמדם ותחילתם של הכללים**

- מעמד הכללים**
127. (א) כללים אלה מתווים נורמות אתיות להן כפופים חברי הממשלה.
- (ב) כללים אלה באים להוסיף על הוראות הדין ועל כללי האתיקה לחברי הכנסת ולא לגרוע מהם.
- (ג) הוגשה לכנסת טענה כנגד חבר הממשלה בדבר הפרת כלל מכללים אלה תועבר הטענה לוועדת האתיקה לפי כללים אלה.
- (ד) בכל עניין שאינו נדון מפורשות בכללים ינהג חבר הממשלה בהתאם לערכים הקבועים בהם ובהתאם לרוחם ולמגמתם של הכללים.
- (ה) הכללים בדבר ניגוד עניינים נכללו בכללים אלו ועל כן בטלים כללי ועדת אשר.

חובותיו של חבר הממשלה לפי הכללים הן אישיות, אלא אם	.128	<b>חובה</b>
נאמר אחרת בכללים.		<b>אישית</b>
תחילתם של כללים אלה מיום ....	.129	<b>תחילה</b>

### רשימת מינויים בכירים לפי כלל 39

תואר המשרה	המשרד
מנהל כללי של כל משרד	
היועץ המשפטי לממשלה	משרד המשפטים
פרקליט המדינה	משרד המשפטים
משנה היועץ המשפטי לממשלה	משרד המשפטים
החשב הכללי	משרד האוצר
הממונה על התקציבים	משרד האוצר
הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה	משרד האוצר
ראש רשות המיסים בישראל	משרד האוצר
הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון	משרד האוצר
הממונה על השכר	משרד האוצר
נציב מס הכנסה ומס רכוש	משרד האוצר
נציב שירות המדינה	משרד האוצר
מנהל רשות החברות	
הממשלתיות	משרד האוצר

משרד האוצר	נגיד בנק ישראל
משרד התמ"ת	ראש הרשות להגבלים עסקיים
משרד האוצר	ראש רשות ניירות ערך
משרד האוצר	ציר כלכלי בארה"ב
	הצירים הכלכליים בושינגטון,
משרד החוץ	בריסל ולונדון
משרד החוץ	כל שגריר
משרד החינוך והתרבות	מנהל האגף לחינוך דתי
	מנהל הרשות לפיתוח אמצעי
משרד הביטחון	לחימה (רפא"ל)
משרד הביטחון	ראש המטה הכללי בצה"ל
משרד הביטחון	סגן ראש המטה הכללי בצה"ל
משרד הביטחון	ראש אמ"ן בצה"ל
המשרד לביטחון פנים	המפקח הכללי של המשטרה
משרד השיכון	מנהל מינהל מקרקעי ישראל
המשרד לבטחון פנים	נציב שירות בתי הסוהר
משרד הבטחון	יו"ר ועדת מל"ח העליונה
משרד הפנים	מנהל מינהל האוכלוסין
משרד הפנים	מנהל מינהל השלטון המקומי

יו"ר המועצה לשידורי כבלים

ושידורי לוויין

משרד התקשורת



חלק שלישי

# נספחים לדיון וחשבון

נספח א' - נוסח הוראת ההסמכה המוצעת לכללי האתיקה

תיקון מס' X לחוק-יסוד: הממשלה

- כללי  
אתיקה  
לחברי  
הממשלה
1. בחוק-יסוד: הממשלה<sup>38</sup>, אחרי סעיף 31 יבוא:
- "31א. כללי אתיקה לחברי הממשלה.
- (א) הממשלה רשאית לקבוע כללי אתיקה לחברי הממשלה ואת אופן הפעלתם.
- (ב) הכללים יחייבו את חברי הממשלה, בעת כהונתם ולאחר סיומה, ובשינויים שייקבעו בכללים גם את נושאי המשרות אשר בהם מסתייע חבר הממשלה במישרין בעבודתו. רשימת נושאי המשרות תפורט על ידי הממשלה בצו.
- (ג) בכללים תוקם ועדת אתיקה שתפעיל את הכללים, ויוקנו לה סמכויות של ועדת חקירה על פי חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968<sup>39</sup>, בכל הנוגע לזימון עדים, לגביית עדויותיהם ולהמצאת מסמכים, בשינויים המחויבים.
- (ד) ועדת האתיקה תקבע את סדרי עבודתה ואת אופן דיוניה."

---

<sup>38</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 158.

<sup>39</sup> ס"ח התשכ"ט, עמ' 28.

נספח ב' – התיקונים הנדרשים בחקיקה

**חוק יסוד: הממשלה**

הנושא	הסעיף בחוק היסוד	הכלל בכללים המוצעים
הוספת סעיף הסמכה לכללים	לאחר סעיף 31	סעיף 31 א לחוק יסוד: הממשלה
הוספת סמכות השעיית חבר הממשלה על ידי ראש הממשלה	22(ב)	19, 124 (ב)
הרחבת חובת הסודיות	35(א)	64

**חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951**

הנושא	הסעיף בחוק	הכלל בכללים המוצעים
הרחבת האיסור על שימוש בתואר לאחר סיום התפקיד	14(ב)	88
הרחבת האיסור על כהונה של שר בחבר בני אדם לאחר סיום התפקיד	14(ג)	92(א)

(ב)92	14(ד)	הרחבת האיסור על כהונה של סגן שר בחבר בני אדם לאחר סיום התפקיד
-------	-------	---

**חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב]**

הכלל בכללים המוצעים	הסעיף בחוק	הנושא
פרק י'	הוספת סעיף בחוק מבקר המדינה.	עיגון סמכויות מבקר המדינה בחוק כדי לאפשר לו למלא תפקידים המוטלים עליו לפי פרק י'- מניעת ניגוד העניינים.

**חוק המפלגות, תשנ"ב-1992**

הכלל בכללים המוצעים	הסעיף בחוק	הנושא
55	28א-28כ"ח	הסדרת נושא התרומות למועמדים בבחירות מקדימות כולל חברי הממשלה

**חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979**

הנושא	הסעיף בחוק	הכלל בכללים המוצעים
הרחבת ההגדרה של מתנה	1	5

**חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969**

הנושא	הסעיף בחוק	הכלל בכללים המוצעים
הגבלות לאחר פרישה – החלה על חברי ממשלה	1	כל פרק י"ב

**כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, תשס"ג-2003**

הנושא	הסעיף בכללים	הכלל בכללים המוצעים
ניגוד עניינים	כל הכללים	כל הכללים

**תקנון עבודת הממשלה**

הנושא	הסעיף בתקנון	הכלל בכללים המוצעים
שינוי הסעיף בדבר נסיעות חבר הממשלה לחו"ל	59	29

## תיקונים הנדרשים בהנחיות ובכללים שונים

- הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ;

- כללי האתיקה לחברי הכנסת ;

\* הקדשת עיקר הזמן לתפקיד כחבר ממשלה.

\* הטיפול בסוגיית המתנות בהתאם לכללים אלה.

\* העברת טענה בדבר הפרת הכללים לוועדת האתיקה לפי

כללים אלה.

- תקנון שירות המדינה.

- נדרשת החלטת ממשלה ביחס להיקף ההשתתפות הנדרש של חבר

ממשלה לשעבר בהוצאות אבטחתו (בהתאם לכלל 96).

נספח ג' – נוסח הפנייה למוזמנים להופיע בפני הוועדה

\_\_\_ באוגוסט, 2006

לכבוד

-----  
-----  
-----

הנדון: הועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה

על פי החלטת הממשלה 194, לפי הצעת ראש הממשלה מר אהוד אולמרט, מונתה ועדה ציבורית שתגבש כללי אתיקה לחברי הממשלה. יושב-ראש הועדה הוא נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) מאיר שמגר, וחברים בה פרופ' אסא כשר ופרופ' גבריאלה שלו.

בכוונת הועדה לגבש כללים שיתבססו, בין היתר, על העקרונות שמצאו ביטויים בפסיקת בית המשפט העליון, על חומר השוואתי שמבטא את הכללים הנוהגים בתחומים דומים או המקובלים בארצות בעלות שיטת ממשל ומשפט הדומה לשלנו, ועל חוות דעתם של בעלי ניסיון ומורי הוראה בתחומים הנוגעים לנושא. בכל אלה אין, כמובן, כדי למצות את רשימת המקורות אשר מהם רשאית הועדה להסיק את מסקנותיה.

כאמור לעיל כוונת הועדה לתת דעתה לחוות דעתם ולהערותיהם של בעלי ניסיון בנושא. לכן תהיה הועדה אסירת תודה לך אם יהיה זה נכון בעיניך להופיע בפני הועדה ולהשמיע את חוות דעתך.

הועדה תודה לך לכן, על יצירת קשר לשם קביעת מועד ומקום ישיבת הועדה, לפי הכתובת הבאה של מרכז הועדה: עו"ד גיא לוריא, הועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה, ת.ד. 21603, תל-אביב 61216; או לכתובת הדואר האלקטרוני: [ethics@it.pmo.gov.il](mailto:ethics@it.pmo.gov.il); ניתן לשוחח עם מרכז הועדה בטלפון 050-7927094.

בכבוד רב,

נשיא בית המשפט העליון (בדימ') מאיר שמגר  
יו"ר הועדה, בשם הועדה

העתק: עו"ד גיא לוריא, מרכז הועדה



## נספח ד' – נוסח הפנייה למוזמנים להעיר הערותיהם בכתב

\_\_\_ באוגוסט, 2006

לכבוד

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### הנדון: הועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה

על פי החלטת הממשלה 194, לפי הצעת ראש הממשלה מר אהוד אולמרט, מונתה ועדה ציבורית שתגבש כללי אתיקה לחברי הממשלה. יושב-ראש הועדה הוא נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) מאיר שמגר, וחברים בה פרופ' אסא כשר ופרופ' גבריאלה שלו.

בכוונת הועדה לגבש כללים שיתבססו, בין היתר, על העקרונות שמצאו ביטויים בפסיקת בית המשפט העליון, על חומר השוואתי שמבטא את הכללים הנוהגים בתחומים דומים או המקובלים בארצות בעלות שיטת ממשל ומשפט הדומה לשלנו, ועל חוות דעתם של בעלי ניסיון ומורי הוראה בתחומים הנוגעים לנושא. בכל אלה אין, כמובן, כדי למצות את רשימת המקורות אשר מהם רשאית הועדה להסיק את מסקנותיה.

כאמור לעיל, כוונת הועדה לתת דעתה לחוות דעתם ולהערותיהם של מומחים לדבר. לכן תהיה הועדה אסירת תודה לך אם יהיה זה נכון בעיניך להעלות על הכתב את דעתך בנושא של כללי האתיקה שמן הראוי שיחולו על חברי ממשלה.

מובן שאם הועדה תרצה לשמוע מפיד השלמות לדברים הכתובים תבקש ממך להופיע בפניה, לאחר שתתקשר עמך תחילה מראש לשם קביעת מועד ומקום.

הועדה תודה לך לכן על משלוח חוות דעתך והערותיך בכתב, לפי הכתובת הבאה של מרכז הועדה: עו"ד גיא לוריא, הועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה, ת.ד. 21603, תל-אביב 61216; או לכתובת הדואר האלקטרוני: [ethics@it.pmo.gov.il](mailto:ethics@it.pmo.gov.il); ניתן לשוחח עם מרכז הועדה בטלפון 050-7927094.

בכבוד רב,

גיא לוריא, עו"ד

מרכז הועדה, בשם הועדה

העתק: נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) מאיר שמגר, יו"ר הועדה

## נספח ה' – רשימת המוזמנים שהופיעו בפני הוועדה

(על פי סדר הופעתם)

1. השופט (בדימוס) מישאל חשין ;
2. מר יוסף לפיד, לשעבר שר המשפטים ;
3. מר שמואל הולנדר, נציב שרות המדינה ;
4. השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג, לשעבר מבקר המדינה ;
5. מר דן מרידור, לשעבר שר המשפטים ;
6. גב' טנה שפניץ ;
7. השופט (בדימוס) עזרא קמא, יושב ראש הוועדה לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים ;
8. מר משה נסים, לשעבר שר המשפטים ;
9. חבר הכנסת יוסף ביילין, לשעבר שר המשפטים ;
10. מר יעקב נאמן, לשעבר שר המשפטים ;
11. השופט (בדימוס) יצחק רביבי ;
12. חבר הכנסת חיים אורון, יושב ראש ועדת האתיקה של הכנסת ;
13. חבר הכנסת בנימין נתניהו, יושב ראש האופוזיציה ולשעבר ראש הממשלה ;
14. מר מאיר שטרית, שר הבינוי והשיכון ;

15. נציגי מבקר המדינה: מר שלמה גור- המנהל הכללי של המשרד, גב' נורית ישראלי- היועצת המשפטית, וגב' שלומית לביא ;
16. מר אהוד אולמרט, ראש הממשלה; (לפני הפצת הטיוטה נפגש עם הוועדה להשמעת עמדתו, ולאחר הפצת הטיוטה נפגש ראש הממשלה עם יושב ראש הוועדה לצורך מתן הערותיו לטיוטה. בפגישה השניה נכחו גם מזכיר הממשלה מר עובד יחזקאל, המשנה למזכיר הממשלה מר אריה זוהר, עוזר ראש הממשלה מר אברהם וידרמן, דובר ראש הממשלה מר יעקב גלנטי ומרכזת הוועדה עו"ד טל לוי).
17. מר אריה שילה ;
18. מר ישראל מימון, מזכיר הממשלה ;
19. גב' ציפי לבני, שרת החוץ וממלאת מקום שר המשפטים ;
20. ד"ר סוזי נבות ;
21. השופט (בדימוס) יצחק זמיר, יושב ראש הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת ;
22. נשיאת בית המשפט העליון דורית ביניש ;
23. השופטת (בדימוס) דליה דורנר, נשיאת מועצת העיתונות ;
24. מר מני מזוז, היועץ המשפטי לממשלה ;
25. מבקר המדינה (נפגש עם יושב ראש הוועדה) ;
26. מר אריה זהר, המשנה למזכיר הממשלה (לאחר הפצת הטיוטה) ;

27. נציגות הייעוץ המשפטי למשרד ראש הממשלה (לאחר הפצת הטיוטה):

גב' שלומית ברנע פרגו- יועצת משפטית למשרד ראש הממשלה; עו"ד

יעל כהן- ממשרד הייעוץ המשפטי לראש הממשלה;

28. מר יצחק הרצוג, שר הרווחה (לאחר הפצת הטיוטה);

נספח ו' – רשימת הגופים והאישים שהעבירו לוועדה את חוות דעתם

בכתב

(על פי סדר קבלתן)

1. פרופ' יוסף גרוס, יושב ראש עמותת שבי"ל (שקיפות בין לאומית);
2. גב' נאוה בן-אור, המכון הישראלי לדמוקרטיה;
3. ד"ר סוזי נבות, המסלול האקדמי המכללה למינהל;
4. מר יאיר בר-קול, יושב ראש עמותת הסגל הבכיר בשירות הציבורי;
5. פרופ' עמיר ליכט, דיקן בית הספר למשפטים, המרכז הבינתחומי בהרצליה;
6. משרד מבקר המדינה;
7. פרופ' שמעון שטרית, האוניברסיטה העברית בירושלים;
8. היועץ המשפטי לממשלה;
9. לשכת עורכי הדין;

## נספח ז' - רשימת הגופים והאישים שהעבירו לוועדה את הערותיהם

### לטיוטה

(על פי סדר קבלתן)

1. גב' נאווה בן-אור, המכון הישראלי לדמוקרטיה ;
2. מר יוסף לפיד, לשעבר שר המשפטים ;
3. חבר הכנסת יוסף ביילין, לשעבר שר המשפטים ;
4. מר דן מרידור, לשעבר שר המשפטים ;
5. השופטת (בדימוס) דליה דורנר, נשיאת מועצת העיתונות ;
6. השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג, לשעבר מבקר המדינה ;
7. מר אריה שילה ;
8. השופט (בדימוס) יצחק זמיר, יושב ראש הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת ;
9. מר משה ניסים, לשעבר שר המשפטים ;
10. מר יאיר בר-קול, יושב ראש עמותת הסגל הבכיר בשירות הציבורי ;
11. מר יעקב נאמן, לשעבר שר המשפטים ;
12. מר שמואל הולנדר, נציב שרות המדינה ;
13. מר יצחק אהרונוביץ, שר התיירות ;
14. גב' ארבל אסטרון, מרכזת הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת ;

15. פרופ' שמעון שטרית, האוניברסיטה העברית בירושלים ;
16. פרופ' יוסף גרוס, יושב ראש עמותת שבי"ל (שקיפות בין לאומית) ;
17. גב' סוזאן תם, מנכ"ל עמותת שבי"ל (שקיפות בין לאומית) ;
18. גב' שלומית ברנע פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה ;
19. מבקר המדינה ;
20. הייעוץ המשפטי לממשלה ;
21. מר אברהם דיכטר, השר לבטחון פנים ;