

החלטה מס' 1/2019

הוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד העניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003

החלטה בבקשה לדיון מחודש

1. רקע

ביום 29 בנובמבר 2018 ניתנה החלטת הוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד העניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003 (להלן – "הכללים"), או "כללי אשרי", בבקשת ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו, באמצעות באי-כוחו ממושרד עורכי הדין וינרוט ושות', להתיר לו להסתייע לצורך מימון הוצאותיו המשפטיות בשניים שאינם אזרחי ישראל או תושביה, מר ספנסר פרטרידג' ומר נתן מיליקובסקי, שהוא בן-דודו. ביום 5 בדצמבר 2018 פורסמה ההחלטה ברבים.

ראש הממשלה הופנה לוועדה למתן היתרים לפי הכללים (להלן "הוועדה") על ידי היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבליט, שקבע כי על בקשתו של ראש הממשלה לא חל חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, אולם חלים כללי אשר שלפיהם "חל איסור על קבלת המימון המבוקש ועל ראש הממשלה להימנע מקבלתו. ככל שראש הממשלה מבקש לקבל את המימון על אף האיסור הקבוע בכללי אשר, עליו לפנות לוועדת ההיתרים לשם קבלת היתר" (מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה מיום 27 ביוני 2018).

למרות האמור, טענו באי כוחו של המבקש באותה עת כי הוועדה אינה מוסמכת לדון בעניין זה (מכתבו של עו"ד עמית חדד ממושרד עורכי הדין וינרוט ושות' לוועדה מיום 2 יולי 2018). הוועדה ביקשה מבאי-כוחו של ראש הממשלה להמציא לה מידע ואסמכתאות לתמיכה בבקשה לגופה. הטיעון בעל פה שהתקיים ביום 19 ביולי 2018 יוחד לטענת העדר הסמכות וכן טענו באי-כוח ראש הממשלה גם כנגד עצם בקשת המידע והאסמכתאות, כנגד רמת הפירוט שנדרשה וכנגד מועד הבקשה. בישיבה זו הופיעו מטעם המבקש עו"ד ד"ר יעקב וינרוט ז"ל, עו"ד עמית חדד ועו"ד נועה מילשטיין יבדל"א. ביום 16 באוקטובר 2018 נפטר למרבה הצער עו"ד וינרוט ז"ל. ביום 21 באוקטובר 2018 נדחתה טענת העדר הסמכות, משכך, התבקשו באי כוח המבקש להציע מועדים נוספים לכינוס הוועדה ולדיון בגוף הבקשה. ביום 6 בנובמבר 2018 הודיעו באי-כוח ראש הממשלה כדלקמן:

"לאחר מחשבה, אנו סבורים כי אין מקום לכנס פעם נוספת את הוועדה. נבקש שהוועדה תקבל החלטה בבקשתו של ראש הממשלה על בסיס המסמכים שהוגשו לה עד כה".

יוצא אם כן, כי קו הטיעון שננקט ע"י באי-כוח ראש הממשלה היה התמקדות בטענת העדר הסמכות ובהימנעות מהגשת פרטים כלשהם לוועדה ומטיעון בעל פה לגוף העניין.

לפיכך, הוועדה דנה בבקשה לגופה ודחתה אותה על סמך החומר שהיה בפניה ועל בסיס החלטות קודמות של הוועדה בעניינים דומים. בהחלטה נקבע כי:

"מימון הוצאות משפט איננו מסוג העניינים בהם מוצדק ליתן היתר אישי לחריגה מהכללים, וכי, ככלל, לא מדובר בסוג העניינים 'שהוא מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית'. הדברים יפים גם לענייננו. כפי שנקבע בעבר, נדרשות נסיבות אישיות ייחודיות וכבודות משקל ביותר כדי לחרוג מכך. נסיבות כאלה כלל לא הוצגו בפני הוועדה.

מימון הוצאות משפט הנובעות מחקירה פלילית, הכוללת חשש למעשים פליליים בקשר עם בעלי הון שונים, לא ראוי שייעשה בידי בעלי הון. 'מצב של גביר המשלם כספים לנושא משרה ציבורית, יש להימנע ממנו הן מהותית והן בשל מראית העין...'. (החלטת היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין מיום 24.5.2000 בעניין נשיא המדינה עזר ויצמן סעיף ו' עמוד 10 להחלטה). מימון כזה עלול לפגוע באמון הציבור בשלטון בהקשר של טוהר המידות. מתן היתר אישי לאי קיום הכללים בנסיבות העניין אינו מוצדק ואינו ראוי מבחינה ציבורית."

ביום 7 בינואר 2019 הוגשה "בקשה נוספת ומחודשת לקבלת סיוע במימון הוצאות הגנה" מטעם ראש ממשלה.

טענת בא-כוח ראש הממשלה עתה, עו"ד נבות תל-צור (להלן "בא כוח המבקש"), בתמצית, היא כי יש לראות בהחלטת הוועדה האמורה "מעין החלטה של דחיית הבקשה על הסף, או בהיעדר התייצבות לדיון, להבדיל מדחיית הבקשה לגופה, על כל המשתמע מכך מבחינת "מעשה בית דין" (סעיף 9 לבקשה). הבסיס המשפטי לטענתו היא כי לשיטתו הוועדה "מוסמכת לבטל את החלטתה הקודמת ו/או לשנותה, בין היתר בשים לב להוראת סעיף 22 לכללים ... המקנה לוועדה שיקול דעת וסמכות לשנות מהחלטותיה הקודמות, אם חל לדעתה שינוי נסיבות המצדיק זאת" (סעיף 10 לבקשה).

2. המסגרת הנורמטיבית

העיקרון החולש על הכללים קבוע בכלל 4, שלפיו: "מחובתו של השר לנהל את ענייניו כך שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים".

כלל 6(3)(א) קובע כך: "שר לא יקבל שכר או טובת הנאה, זולת שכרו שמשלמת לו המדינה".

פרק ד' לכללים קובע מנגנון המאפשר חריגה מהכללים. בכלל 18(א) נקבע כי: "(א) מבקר המדינה ימנה ועדה בת שלושה חברים שבראשה שופט או שופט בדימוס". הוועדה מוסמכת לתת היתר

אישי לאי קיום כלל מהכללים "אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית" (כלל 19(ב)). עוד נקבע בכללים כי "הוועדה תשמע, לפני מתן החלטתה, את חוות דעתו של מבקר המדינה לגבי המקרה שלפניה" (כלל 21(א)).

כלל 21(ב) קובע כי: **"החלטת הוועדה תהיה סופית"**.

כלל 22 שכותרתו "ביטול היתר" קובע כדלקמן:

"(א) ראה מבקר המדינה שהנסיבות שבהן ניתן היתר השתנו באופן בולט, יביא את הדבר לידיעת הוועדה.

(ב) קיבלה הוועדה הודעה כאמור, רשאית היא, אם לדעתה שינוי הנסיבות מצדיק זאת, לבטל או לשנות את ההיתר שנתנה והיא תודיע על החלטתה למבקר המדינה ולשר הנוגע בדבר."

הנה כי כן, ההסדר הנורמטיבי ברור וחד משמעי. הכלל העקרוני והבסיסי אוסר על שר לקבל שכר או טובת הנאה זולת שכרו. במקרים חריגים ונדירים, כאשר הוועדה השתכנעה שהדבר "מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית" מוסמכת הוועדה לתת היתר אישי לאי קיום כלל זה. במקרה בו נתנה הוועדה היתר, מוסמכת הוועדה, אם קיבלה הודעה של מבקר המדינה על שינוי בולט בנסיבות, לפי שיקול דעתה, לבטל את ההיתר או לשנותו. לעומת זאת, **במקרה בו סירבה הוועדה לתת היתר, החלטתה סופית ואין אחריה עוד**.

לשון הכללים מפורשת ואף הגיונם עמם. תכלית הכללים היא להבטיח את טוהר המידות ולמנוע פגיעה באמון הציבור בעניינות החלטותיו ופעולותיו של שר. לשם כך נקבע כי "שר ינהג במילוי תפקידיו בלא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל ובלא שיהיה לו ענין אישי בהחלטותיו או בפעולותיו אף למראית עין" (כלל 3); וכן נקבע כי "מחובתו של השר לנהל את ענייניו כך שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים" (כלל 4). לשם כך נקבע בכלל 5 ייחוד הכהונה ואיסור התעסקות נוספת ובכלל 6 נקבעו איסורים נוספים ובהם איסור כהונה בגוף שמטרתו השגת רווחים; איסור כהונה בגוף אחר; איסור שימוש במידע; איסור החזקת כספים או ניירות ערך, אלא באמצעות "נאמנות עיוורת"; איסור רכישת נכסי המדינה ואיסור קבלת שכר והכנסות אחרות, הוא האיסור נשוא ענייננו.

האפשרות לתת היתר פותחת פתח צר, במקרים מיוחדים, לפי שיקול דעת הוועדה, לחרוג מהכללים ולתת היתר אישי לאי קיום כלל מהכללים, בהתחשב בנסיבות המקרה ובתקינות הציבורית של מתן ההיתר. נפתח הפתח, הוא עלול להיסגר במקרה של שינוי נסיבות בולט, לא נפתח הפתח – יישארו הכללים בתוקפם באותו עניין וכלפי אותו שר וההחלטה תהא סופית.

כלל 21(ב) קובע כי **"החלטת הוועדה תהיה סופית"**. סופית פירושו סופית. איננו רואים דרך משפטית לקבוע כי **"סופית" פירושו "לא סופית"**. כלל 22 שכותרתו כאמור "ביטול היתר" הוא הכלל הקובע ביטול היתר, אם ניתן. אין ללמוד מכלל 22 אפשרות לקבוע דיון חוזר, נוסף ומחודש אם לא ניתן היתר, כטענת בא כוח המבקש. **למבקש לא עומדת זכות לדיון חדש והדרך לתקוף את החלטת הוועדה שלא נתנה היתר איננה בפניה חוזרת ונוספת לוועדה.**

3. לטענות בא כוח המבקש

די היה באמור לעיל כדי לסתום את הגולל על הבקשה הנוספת והמחודשת ולהביא לדחייתה. מתוך הכרה בחשיבות העניין, רגישותו ומשמעותיותו ונוכח רוחב היריעה שפרש בא כוח המבקש (בקשה הכוללת 25 עמודים ו-151 סעיפים) נתייחס, מעבר לנדרש, בקצירת האומר, לטענות המרכזיות של בא כוח המבקש לגופן.

א. בא כוח המבקש קושר בין האופן בו נוהל ההליך בפנינו ובין מצבו הקשה של עו"ד ד"ר וינרוט ז"ל (סעיף 5,6 לבקשה). חבל על דאבדין ולא משתכחין. חבל שטענה זו הועלתה. לא נשכח את הופעתו המרשימה - רבת העוצמה, המקצועית והעניינית של עו"ד וינרוט בפנינו, חרף מצבו מכמיר הלב. נלוו אליו שני עורכי דין נוספים שאף הם השתתפו בדיון. עורכי דין אלה ניהלו את ההליך לאחר פטירתו של עו"ד וינרוט, **והם אלה שבחרו לוותר על טיעון נוסף, משיקוליהם ולאחר שהתוודעו להחלטות קודמות של הוועדה בנוגע למימון ייעוץ משפטי**. לא נוכל לקבל את טענת בא כוח המבקש כי על רקע מצבו של עו"ד וינרוט המנוח הצוות המשפטי האמור לא נתן מענה הולם לפניות הוועדה והטיפול בבקשה הוקפא למעשה. הדבר אינו מתיישב עם ההתנהלות כפי שהתרשמנו ממנה באופן בלתי אמצעי ועם העובדות.

ב. בא כוח המבקש טוען לנסיבה חדשה, בכך שלאחר מתן החלטה הקודמת נוספה למכלול התיקים הקודמים שעמדו בפני הוועדה המלצת משטרת ישראל לגבי תיק 4000 (סעיף 7 לבקשה). אלא שהוועדה התייחסה לכל החקירות ולכל הפרשות כאל מכלול ולא התייחסה באופן פרטני לכל אחת מהחקירות. משכך, אין המלצה זו (מצד המשטרה) בגדר נסיבה חדשה מבחינת החלטת הוועדה.

ג. בא כוח המבקש מעלה טענה לפיה מינויו כראש צוות ההגנה אף הוא בגדר נסיבה חדשה המצדיקה דיון מחדש בוועדה (סעיף 8 לבקשה). גם טענה זו דינה להידחות. כאור לעיל, לפי הכללים החלטת הוועדה היא סופית. כמוה כפסק דין חלוט. האם תישמע טענה מסוג זה לאחר שניתן פסק דין חלוט, כנסיבה המצדיקה פתיחת ההליך לדיון נוסף ומחודש? כך בכלל ובפרט כאשר עורכי הדין שהיו חברים בצוות הבקשה הראשונה (ובהם עו"ד עמית חדד) עדיין חברים בצוות ההגנה של המבקש.

ד. עוד נטען כי יש לראות בהחלטת הוועדה האמורה "מעין החלטה של דחיית הבקשה על הסף, או בהיעדר התייצבות לדיון, להבדיל מדחיית הבקשה לגופה, על כל המשתמע מכך מבחינת 'מעשה בית דין'" (סעיף 9 לבקשה). אנו דוחים טענה זו מכל וכל. באי כוחו של ראש הממשלה נקטו קו טיעון מושכל ומודע. לאחר שקבע היועץ המשפטי לממשלה כי חוק המתנות לא חל בנסיבות העניין, ביקשו להביא לתוצאה ולפיה וועדת ההיתרים אינה אוחזת בסמכות לדון בעניין ולכן ראש הממשלה בן חורין לקבל תרומות שלא חל עליהן הסדר נורמטיבי כל שהוא. טענת חוסר הסמכות נדונה בהרחבה ונדחתה בהחלטה מיוחדת לעניין זה, ביום 18 באוקטובר 2018. מטעמים השמורים עמם (שחלקם אולי יתבררו בהמשך) באי הכוח של ראש הממשלה לא עתרו נגד החלטה זו ובחרו שלא להעמיד לרשות הוועדה מידע כמבוקש ושלא לקיים דיון ובו להציג טיעון בעל פה לגוף העניין. הבקשה נדונה לגופה והוכרעה באופן מהותי, כאשר העובדה שמידע שנדרש לא נמסר פורטה במסגרת השתלשלות העניינים ולהשלמת התמונה ואין בה, כשלעצמה,

נימוק לדחיית הבקשה. ההחלטה מהווה מעשה בית דין, מוגמר ומושלם. לפי הכללים דיון בפני הוועדה (במקרה בו לא ניתן היתר) הוא דיון סופי, אין הוא בגדר "חזרה גנרלית" לקראת המופע עצמו ואין בצדו אפשרות ל"מקצה שיפורים", משהתברר שקו הטיעון שננקט לא הוביל לתוצאה המקווה.

ה. בא כוח ראש הממשלה מבקש לגייס מימון מתורמים אלה בסכום כולל של \$2,000,000 (סעיף 30 לבקשה). בהמשך הבקשה הוא מבחין בין מימון ליעוץ משפטי שכבר ניתן, צופה פני עבר בלשונו, כאשר חלק הארי צופה פני עתיד (סעיף 42 לבקשה). בהמשך הוא מבקש לאפשר "בשלב ראשון" ל"תקציב הגנה ראשוני" המיועד ליעוץ המשפטי שכבר ניתן וממשיך להינתן ועד לקבלת החלטת היועץ המשפטי לממשלה בתיקים השונים (לא כולל הליכי שימוע) גיוס תרומות בסך מיליון דולר, חצי מיליון דולר מכל תורם, ובהמשך הדרך ובמידת הצורך, תוגשנה בקשות נוספות לקבל מאותם תורמים סכומים נוספים, עד לתקרה כוללת של שני מיליון דולר (סעיפים 46 ו-142 לבקשה). לדבריו, "הודיע ראש הממשלה כי גם הוא עצמו ישתתף במימון" (סעיף 47 לבקשה).

אין אנו יכולים לקבל מודל של "תרומות תחילה" ואח"כ השתתפות הנוגע בדבר עצמו במימון. **הוועדה קבעה בעבר עיקרון הפוך – בטרם יפנה שר לנדבת תרומתם של בעלי הון, עליו למצות את יכולותיו ממשאביו והונו העצמי - בהחלטת הוועדה מיום 11.10.2010 בעניין גיוס תרומות כספיות לצורך הליך משפטי מינהלי נקבע כך:**

"7. על פני הדברים בקשת השר לגייס תרומות לצורך מימון הליכים משפטיים הנוגעים למינוי משרה פוליטית לאחר סיום כהונתו כשר, אינה עולה בקנה אחד עם האיסור שבחוק ובכללים. בקשר לכך קבעה הוועדה בעבר: אין זה ראוי ששר או סגן שר בממשלת ישראל יידרש לנדבת ליבם של בעלי ממון וגם/או של בעלי עסקים שכן מטבע האדם הוא שאנשים אלה עשויים לראות [...] בתרומות שהם תורמים לו, משום שלח לחמך". (החלטת הוועדה מיום 23.3.2003).

8. יחד עם זאת, מוסמכת הוועדה לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מן הכללים והיא רשאית להתיר סטייה מן הכללים אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית (סעיף 19 לכללים). כפי שהחליטה הוועדה בעבר, **ניתן לסטות מן העיקרון הגלום במקרה בו מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת... בנסיבות בהן הוכח להנחת דעת הוועדה שהמבקש אינו מסוגל לממן... ממקורותיו הכספיים"**

בקשה אחרת שבאה בפני הוועדה, בעניינו של המבקש עצמו, בהיותו שר האוצר, נסבה על קבלת תרומות מחמישה תורמים, שלגבי ארבעה מהם נמסר כי לא הייתה להם מעורבות עסקית במשק הישראלי, והבקשה נגעה לכיסוי חובות שנוצרו בתקופה בה פרש המבקש מהכנסת, לא היה חבר כנסת ולא כיהן בתפקיד רשמי כל שהוא. לפי המפורט בהחלטה, החובות נוצרו עקב עיסוקו של המבקש טרם נבחר לתפקידו כשר, לקידומו הפוליטי ולקידום ענייניו האישיים. הבקשה נדחתה תוך שהוועדה חוזרת על הכלל ולפיו אין לתת לשר היתר אישי לקבל תרומות... כחריג לכלל נדרש כי תתקיימנה נסיבות

מיוחדות: "נסיבות מיוחדות כאלה, יכולות להיחשב, למשל, הצורך במימון טיפול רפואי יקר של המבקש או של בן משפחתו והוכח להנחת דעתה של הוועדה שהמבקש אינו מסוגל לממן טיפול זה ממקורותיו הכספיים והפרטיים" (החלטת הוועדה מיום 23.3.2003).

בא כוח המבקש טוען כי "מבחינה מושגית אין הבחנה בין היתר לסיוע חיצוני לשר שהוא עתיר נכסים לבין שר שהוא דל נכסים. החשש לניגוד עניינים זהה בשני המקרים" (סעיף 102 לבקשה). לא נוכל לקבל טענה זו. ההיתר המבוקש הוא אישי ומותנה בנסיבותיו האישיות של המבקש ובנסיבות העניין. ודאי שהצדקת ההיתר ותקינותו הציבורית כרוכות ביכולתו הכלכלית של המבקש. על שר עתיר נכסים לממן את הגנתו ממשאביו העצמיים תחילה וגם לגבי שר בעל פחות נכסים ייבדק תחילה שאיננו מסוגל לממן את הנדרש ממקורותיו. **מהצהרות ההון שמגיש המבקש עולה שהמבקש הוא אדם אמיד. הוא נדרש אפוא להוכיח, בהתאם להחלטות הקודמות של הוועדה, כי מיצה את יכולותיו למימון עצמי בטרם יפנה לתרומות.** דברים ברוח זו נכתבו גם במכתב מיום 10 בינואר 2019 שהתקבל בלשכת מבקר המדינה, של יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ח"כ שלי יחימוביץ, שהובא בפני הוועדה.

1. טענה מרכזית של בא כוח המבקש להצדקת התרומה היא כי הזכות להגנה משפטית היא זכות חוקתית (סעיפים 88-104 לבקשה). טענתו יוצרת דרישה לשוויון או לסימטריה, כביכול, בין המשאבים שהמדינה – היינו, רשויות החקירה והתביעה הכללית משקיעים בחקירת הפרשות השונות וביתר ההליכים ובין המשאבים שראוי שיעמדו לרשות המבקש לצורך הגנתו (סעיפים 48-83 לבקשה). אין חולק על זכותו החוקתית של אדם להגנה. ואולם, כאשר מנגנוני החקירה והתביעה הכללית מופעלים, עקב פגיעה לכאורית בערכים מוגנים המצדיקה, מבחינת האינטרס הציבורי, הפעלת מנגנונים אלה לטובת הכלל, לעולם לא מתקיימת סימטריה בין החשוד או הנאשם ורשויות המדינה. העדר סימטריה זה מוצדק כיוון שרשויות המדינה פועלות למען האינטרס של הציבור בכללותו וכדי להגן על הרבים מפני פגיעה בערכים מוגנים שיש לגבי חשיבותם הסכמה חברתית רחבה. כך כשמדובר בעניין פשוט ובחשוד או נאשם "רגיל" וכך כשמדובר בתיקים מורכבים ומרובים ובחשוד או נאשם שהוא שר או חבר כנסת. נקודת האיזון באה לידי ביטוי בזכויות החשוד והנאשם המעוגנות בחוקי היסוד ובדין, במהות ובפרוצדורה. לאדם "רגיל" שאין לו אמצעים למימון הגנתו עומדת במקרים אלה האפשרות להסתייע בסנגוריה הציבורית ואילו נבחר הציבור או עובד הציבור יכול להסתייע בוועדה לעניין הגנה משפטית והשתתפות בהוצאות משפטיות לנושאי משרה ועובדי מדינה, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, הפועלת מכוח החלטת ממשלה מס' 2799 מיום 28 בנובמבר 2002. כללו של דבר, לא ניתן לקבל טענה זו כהצדקה לגיוס תרומות כמבוקש.

2. **באשר למר ספנסר פרטרידג'** (סעיפים 105-121 לבקשה) - היועץ המשפטי לממשלה קבע, לעניין חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, כי לא ניתן לקבוע שהמתת של השניים למבקש הוא "באשר הוא עובד ציבור" (כהגדרת החוק למתנה אסורה) ולכן לא חל על נתינה כזו החוק האמור. ייאמר כבר עתה, כי הקביעה שמתנה איננה "באשר הוא עובד ציבור" לא די בה כדי שתהא גם מוצדקת ותקינה מבחינה ציבורית, לפי הכללים. הקשר בין המבקש ומר פרטרידג' נוצר, לפי הבקשה, לפני כ-19 שנה (סעיף 121 לבקשה), דהיינו בשנת 1999 או 2000. בתקופה זו המבקש היה בשלהי תקופת כהונתו כראש

ממשלה בקדנציה הראשונה, או כמי שפרש מהפוליטיקה ונמצא בעמדת המתנה לחזור לשלטון. באותה העת היה כבר מר פרטרידג' איש עסקים ובעל הון. **אף אם בהמשך התפתחה רעות וידידות אישית הקשר בין השניים התגבש בבסיסו קשר בין בעל הון לפוליטיקאי בכיר, על כל המשתמע מכך.** לא מדובר בחברות משכבר הימים, מתקופת הלימודים, תנועת הנוער או השירות הצבאי אלא בחברות של שניים שבעת התגבשות הקשר היו איש השלטון ובעל הון. חזקה היא, שחברות כזו נוצרה על בסיס אינטרסים הדדיים. בנוסף, לא נמסר בבקשה מידע מפורט בכתב על מהות הקשר ותדירות הפגישות כפי שנתבקש במהלך הדיון בבקשה המקורית. בבקשה צוין כי מר ספנסר מסר עדות באחת הפרשות הנוגעות למבקש.

באשר למר נתן מיליקובסקי (סעיפים 105-120 לבקשה) - הוא בן דודו של המבקש. לא נמסר בבקשה מידע מפורט בכתב על מהות הקשר ותדירות הפגישות כפי שנתבקש במהלך הדיון בבקשה המקורית. בהחלטתנו המקורית עמדנו על מעמד בן משפחה מבחינת הכללים וקבענו כי "בענייננו, הגדרת 'בן משפחה' חלה על בני משפחה קרובים שיש ביניהם זרימה הדדית של ההון המשפחתי, ובכל מקרה אין ההגדרה כוללת בענייננו 'בן דוד'". בא כוח המבקש מבקש ללמוד מהחלטה מס' 20/56 של ועדת האתיקה של הכנסת בעניין גיוס תרומות לצורך רפואי או למימון הוצאות משפטיות, בה כוללת ההגדרה של 'בן משפחה' גם בן דוד (סעיפים 116 ו-117 לבקשה). אלא שכפי שכבר קבענו בהחלטתנו המקורית, סעיף 17 להחלטה קובע שהנוהל שנקבע יחול על חברי כנסת אך לא על שרים וסגני שרים, לגביהם יחולו הכללים, כשלפי כלל 1(1) לכללים הגדרה של "בן משפחה" כוללת בן זוג, ילד קטין, או כל קרוב שפרנסתו על השר". לא למותר לציין שהחלטה זו של ועדת הכנסת ניתנה לאחרונה (16 ביולי 2018) כאשר בפועל תרומות כבר נתנו קודם לכן (כפי שיפורט להלן), בעת שהייתה בתוקף החלטה אחרת של ועדת האתיקה של הכנסת, מיום 1 ביולי 1997, שאמנם אפשרה קבלת תרומות, בתנאים מסוימים, למימון הגנה במשפט פלילי או לשם מימון קבלת טיפול רפואי, החלטה בה לא היה מעמד מיוחד לבן משפחה ולא פירוט של בני משפחה שתרומתם מותרת. נמסר כי מר מיליקובסקי, שהוא אמנם קרוב משפחה, הוא בעל אינטרס כלכלי מסוים בחברת הייטק בתחום הרפואה בארץ. בפני הוועדה הונח מכתב אנונימי המתייחס לקשר בין זיקותיו הכלכליות של מר מיליקובסקי למדינת ישראל. בהיעדר בדיקה איננו מייחסים משקל כלשהו לטענות אנונימיות אלה. אולם, מהחלטה קודמת של הוועדה (החלטת הוועדה מיום 18.8.2009) עולה כי לראש הממשלה היו בשנת 2009 החזקות בשותפות שיתר המחזיקים בה הם מר מיליקובסקי ובני משפחתו המיידיים וכי שותפות זו החזיקה בחלקים ניכרים מתאגיד תעשייתי העוסק בתוספי פלדה. באותו עניין הלווה מר מיליקובסקי למבקש כספים, באישור הוועדה, כדי שיוכל לעמוד בחוב מס שהוטל עליו בגין רווחי התאגיד, בשל החזקות אלה. ההלוואה אמורה היתה להיפרע מחלקו ברווחי התאגיד. נמצא כי בין השניים יש או לפחות היו גם יחסים עסקיים, מעבר לקרבה משפחתית גרידא. נמסר לנו כי מר מיליקובסקי מסר אף הוא עדות באחת הפרשות הנוגעות למבקש.

כללו של דבר, הדברים הם בעייתיים מן ההיבט הציבורי, אפילו היינו סבורים שיש מקום לאפשר תרומה, וכפי שכבר הוחלט, אין הדבר כך.

4. המבקש כבר קיבל \$300,000 ממר מיליקובסקי ומספר חליפות ממר פרטרידג'

כאמור, לא ראינו בכל הנסיבות והטענות שהובאו לעיל משום נסיבה חדשה כבדת משקל שיש בה כדי להצדיק דיון מחדש, אפילו לא נקבע בכללים ש"החלטת הוועדה תהיה סופית". לעומת זאת, התחוורה בבקשה עובדה חדשה, ולפיה "בני הזוג נתניהו קיבלו ממר מיליקובסקי סיוע כספי בסך כ-300,000\$ למימון הוצאות הגנתם... יצוין כי הסיוע הכספי ממר מיליקובסקי ניתן לבני הזוג נתניהו בתקופה שמחודש מרץ 2017 עד חודש מרץ 2018, לפני שהתקבל מכתב היועמ"ש מיום 27.6.18 בו נקבע לראשונה כי על ראש הממשלה לפנות לוועדת ההיתרים..." (סעיף 142ז2) לבקשה, ההדגשות במקור).

במכתב למבקר המדינה, מיום 19 בינואר 2019, הרחיב בא כוח המבקש לגבי העברת כספים זו וטען כי "עד לקבלת חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה מיום 27.6.18, סברו פרקליטיו דאז של ראש הממשלה כי קבלת סיוע כספי למימון הגנה, הניתן מבין-דוד מקרבה ראשונה, אינו זקוק להיתר של הוועדה למתן ההיתרים, בין היתר לאור החלטת ועדת האתיקה של הכנסת לפיה סיוע למימון הגנה מבין דוד אינו זקוק להיתר" (סעיף 12ב) למכתב). עוד נמסר שהסיוע הכספי "שולם רובו ככולו ישירות לידי של עורך הדין ד"ר יעקב וינרוט ז"ל... אשר הנפיק קבלות וחשבוניות מס על שם התורם" (סעיף 12ג) למכתב).

נמצא, כי בטרם פנה המבקש ליועץ המשפטי לממשלה ובטרם פנו באי כוחו לראשונה לוועדה זו לאפשר להם לקבל תרומות, כבר התקבלו תרומות בהיקף של כמיליון שקל. בהקשר לך, המבקש עצמו ובאי כוחו מילאו פיהם מים ולא הביאו עובדה משמעותית זו לידיעת הגורמים המוסמכים הדנים בעניין. יוצא, למעשה, שחלק ניכר מהבקשה הנוספת והמחודשת מהווה בקשה להיתר בדיעבד.

ביקשנו לוודא כי אכן, הדבר לא היה בידיעת היועץ המשפטי לממשלה בעת שדן בבקשה (מכתבו של פרופ' רבין, היועץ המשפטי למבקר המדינה, מיום 14 בינואר 2019). במענה, השיב ד"ר גיל לימון, עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה, במכתב מיום 4 בפברואר 2019, כי: "המידע בדבר הסיוע הכספי שכבר ניתן לבני הזוג נתניהו לא נכלל בפניית עו"ד ויינרוט ז"ל לעו"ד ברנע-פרגו מיום 18.3.18, ואף לא הובא לידיעת היועץ המשפטי לממשלה בעת בחינת הדברים על ידו. למעשה, הדבר נודע לנו לראשונה מתוך מכתבו הנ"ל [הכוונה לבקשה מיום 7 בינואר 2019] של עו"ד תל-צור".

להלן התייחסות מטעם היועץ המשפטי לממשלה במלואה:

"כפי שהובהר במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה מיום 27.6.18, המסקנה המשפטית כי חוק המתנות איננו חל על אפשרות מימון הוצאות הגנתו של ראש הממשלה על-ידי ה"ה מיליקובסקי ופרטרידג', מבוססת על אופייה של מערכת היחסים בין ראש הממשלה לבין השניים, כפי שנלמדה מהבירור העובדתי שנערך. הממצא העובדתי החדש שעלה במכתבו של בא כוח המבקש למבקר המדינה, לפיו מר מיליקובסקי כבר

מימן את הוצאות הגנת ראש הממשלה ורעייתו בסכום של כ-300,000\$ איננו משנה מסקנה זו.

אולם, ממצא זה מלמד על הפרה כביכול של כללי אשר, המורים כי 'שר לא יקבל שכר או טובת הנאה, זולת שכרו שמשלמת לו המדינה', אלא אם ניתן לכך היתר על-ידי הוועדה למתן היתרים. לטענת באי-כוחו של ראש הממשלה, הדבר נעשה בתום לב, מאחר שבמועד קבלת הכספים, סברו באי-כוחו של ראש הממשלה דאז, שכללי אשר אינם חלים על מימון הוצאות ההגנה על-ידי קרוב המשפחה. יצוין, כי פנייתו הראשונה של עו"ד וינרוט ז"ל ליועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה בנושא שבנדון הייתה כאמור בתאריך 18.3.18, החודש בו נפסקה – לפי הנטען – העברת הכספים ע"י מר מיליקובסקי.

בנקודת הזמן הנוכחית, עמדתנו היא כי ככל שוועדת ההיתרים תיאותר לבחון מחדש את בקשתו למימון הוצאות ההגנה על-ידי ה"ה מיליקובסקי ופרטרידג', יהיה על ראש הממשלה לבקש את הוועדה לאשר בדיעבד את העברת הסכום של \$ 300,000, תוך שיהיה עליו להציג בפני הוועדה אסמכתאות מפורטות לסכומים ששולמו ולשימושים שנעשו בהם, כאמור בתנאים שפורטו במכתב היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה מיום 27.6.18 (פסקה 13 למכתב). אם הוועדה תדחה את הבקשה לדון מחדש בפניית ראש הממשלה, או שתמצא לנכון לקיים דיון מחודש, אולם תסרב לאשר בדיעבד את תשלום הכספים, יידרש ראש הממשלה להשיב למר מיליקובסקי את הסכומים ששולמו על-ידו".

לטענת בא כוח המבקש, "ראש הממשלה פעל בתום לב מוחלט ובהתאם לייעוץ משפטי ראוי ומקצועי שניתן לו בעניין זה" (סעיף 12 למכתב). הדברים אינם פשוטים בעינינו כלל ועיקר - שר וסגן שר נמצאים ב"משטר" צפוף של דינים והסדרים, המגבילים את יכולתם לקבל מתנות וכספים, תוך כללים ברורים לגבי מתנות, לגבי כספים המועברים למטרות פוליטיות (דיני מימון מפלגות) ולגבי קבלת שכר או טובת הנאה כל שהיא (הכללים). לכל אלה נלווים מנגנונים של גילוי נאות והכשרה במשורה באמצעות הצהרות, רישומים, המצאת אסמכתאות, ועדות המאפשרות חריגות במקרים מסויימים, רישום בפנקס מתנות, פרסום התורמים למטרות מימון מפלגות ברבים וכו'. שר מצווה לפנות בעניינים אלה בראש ובראשונה ליועץ המשפטי של משרדו, לגלות את העובדות כהווייתן ולבקש שייקבע אם מדובר במתנה מותרת או אסורה, קטנת ערך או מקובלת בנסיבות העניין או בסוג אחר של תקבול, ומהו מנגנון ההצהרה ו/או הדיווח ו/או הרישום ו/או הפרסום ו/או קבלת ההיתר ו/או ההשבה הנדרש. קשה להעלות על הדעת מחשבה לפיה ניתן לקבל כספים בהיקף של מעל מיליון שקל בלי לעבור שלבים ומדרגות מכל המפורטים לעיל. ראש הממשלה איננו "טירון" בתפקידי שר וסגן שר. החל מהכנסת השתיים עשרה, משנת 1988, הוא מכהן בתפקידים אלה, בשנת 1996 נבחר לראשונה לכהונת ראש ממשלה. החל מכהונתו הראשונה כסגן שר, הוא ממלא עם כניסתו לתפקיד הצהרה על הון, נכסים וזכויות בתחילת הכהונה בהתאם לכלל 17 לכללים והצהרה שנתית בהתאם לכלל 10 לכללים, לא נטען בבקשה כי ההצהרה האחרונה, המאוחרת למועד קבלת הכספים, מפרטת את ההכנסות האמורות, את מקורן ואת סכומיהן כנדרש. החל משנת 1990 הובאו ענייניו בפני הוועדה למתן היתרים לפי הכללים. נמצא כי שמונה פעמים בא בפני ועדה זו וביקש לקבל היתרים בעניינים

שונים. בחלק מהמקרים קיבל היתר ובאחרים נדחתה בקשתו, לרבות בעניין שלפנינו. בבקשה אחת שנוכרה לעיל ביקש המבקש לקבל היתר לקבלת כספי תרומות לכיסוי חובות שנוצרו לו בתקופה בה לא היה חבר כנסת ולא כיהן בתפקיד רשמי כל שהוא (החלטת הוועדה מיום 23.3.2003, שהובאה לעיל). בקשה זו סורבה. בבקשה אחרת ביקש המבקש לקבל הלוואה ממר מיליקובסקי לכיסוי חוב למס הכנסה, שנוצר עקב החזקותיו (בשותפות עם מר מיליקובסקי ובני משפחתו) בתאגיד תעשייתי, העוסק בתוספי פלדה, וקיבל לכך היתר אישי (החלטת הוועדה מיום 18.8.2009). מהחלטות אלה עולה, כי המבקש היה מודע לחובה לקבל היתר אישי של הוועדה לקבלת כספי תרומה בכלל וכן היה מודע לחובה לקבל היתר בנוגע לקבלת כספים מבן משפחה (שהרי אם יש צורך לקבל היתר הוועדה לקבלת הלוואה מבן משפחה אזי יש צורך לקבל היתר הוועדה לתרומה מאותו בן משפחה, בבחינת קל וחומר). אף יועציו המשפטיים אינם "טירונים" ואינם קוטלי קנים. כיצד יכלו להסתמך על החלטת ועדת האתיקה של הכנסת המאוחרת לקבלת הכספים (ההחלטה המאפשרת תרומת קרוב משפחה של ועדת הכנסת ניתנה ביום 16 ביולי 2018, כאשר תרומות בפועל כבר נתנו לטענת בא כוח המבקש ממרץ 2017 עד מרץ 2018)? כיצד יכלו להסתמך על החלטת ועדת האתיקה של הכנסת המוציאה מתחולתה במפורש שרים וסגני שרים? קודם לכן, לפני החלטה זו, הייתה בתוקף החלטה אחרת של ועדת האתיקה של הכנסת, מיום 1 ביולי 1997 בעניינים אלה, שלא הזכירה כלל קרובי משפחה ושחייבה לקיים מנגנון של תרומות באמצעות עמותה: "הדרך הנאותה לאיסוף תרומות, היא על ידי עמותה שתוקם על פי חוק העמותות, וחבר-הכנסת עצמו לא יהיה חבר בה. העמותה, היא שתעסוק במלאכת איסוף התרומות וכל הקשור בכך, והיא שתשלם את הוצאות ההגנה המשפטית או הטיפול הרפואי", דבר שלא נעשה, כך שגם מבחינה זו לא מתיישבות העובדות עם הסתמכות על החלטת ועדת האתיקה.

גם אם נניח שכל הנוגעים בדבר סברו בתום לב מוחלט עד למועד קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה ביום 27.6.18 כי קבלת תרומה כזו היא מותרת, מדוע כאשר קיבלו את חוות הדעת לא גילו עובדה זו ליועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה? ליועץ המשפטי לממשלה? למבקר המדינה? לוועדה למתן היתרים? האם קו הטיעון שננקט בפנינו בעת הדיון בבקשה המקורית נועד כדי להימנע מגילוי המידע, כולל העובדה כי כבר הועברו כספים ללא דיווח וללא היתר מראש וכי עובדה זו לא הובאה לידיעת כל הנוגעים בדבר? האם קו טיעון זה ננקט כדי להביא להכשרה בדיעבד של סכומים שהתקבלו, ללא שמבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה והוועדה מודעים לכך? כיצד מתיישבים כל אלה עם החובה לנהוג בתום הלב? למבקש ולבאי כוחו פתרוניים. לנו נראה שניסיון לקבל הכשר כזה בדיעבד אינו "מוצדק בנסיבות המקרה" ואינו "תקיין מבחינה ציבורית" (כלשון כלל 19(ב) לכללים).

בא כוח המבקש מציין כי המבקש קיבל ממר פרטרידגי "סיגרים ו-3-2 חליפות" (סעיף 142(ז1) לבקשה). וכי כמה עולה חליפה לראש ממשלה ומדוע עליו לקבל חליפות במתנה במקום לרכוש אותן לעצמו? כפי שכבר צוטט בהחלטתנו הקודמת "מצב של גביר המשלם כספים לנושא משרה ציבורית, יש להימנע ממנו הן מהותית והן בשל מראית העין, וזו בחינת פשיטא... אין להוציא מכלל אפשרות קיומן של חיבה והערצה המתורגמות למתנה אמיתית על ידי בעל יכולת. אך האידך גיסא לכך הוא השקיפות כלפי הציבור כשהמדובר בנבחר ציבור, וזו לא קוימה כל עיקר. התהיות שהועלו על ידינו יצרו איפוא תמונה בעייתית קשה, שבה נבחר ציבור 'נסמך על שולחנם' של שועים, בניגוד לכללים" (החלטת היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין מיום 24.5.2000 בעניין נשיא המדינה עזר ויצמן סעיף ו' עמוד 10 להחלטה).

לפיכך, אנו סבורים כי מן הראוי שהמבקש יחזיר את החליפות לנותנם. ואולם אם כבר עשה בחליפות שימוש והחזרתן אינה אפשרית, כדי שהמבקש יוכל להותיר את החליפות בידיו יהיה עליו להחזיר את שווי החליפות לנותנם או לשלם את שוויין למטרה ראויה שתיקבע. הטיפול בנושא יוטל על היועצת המשפטית ועל החשב של משרד ראש הממשלה, לשם קביעת מספר החליפות שהתקבלו במתנה ושוויין והסדרת נושא התשלום להנחת דעתם ובלוח זמנים שייקבעו. זאת, ברוח ההסדר הקבוע בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, ובתקנות על פיו ובהתאם להחלטה קודמת של הוועדה, בה התאפשר לשר לקבל כרטיסים למשחק הגמר של המונדיאל שנקבע לגביהם שאינם ניתנים לו "באשר הוא עובד ציבור", בתנאי שירים תרומה לארגון המסייע לחיילים בודדים (החלטת הוועדה מס' 1/18 בעניין השר יואב גלנט מיום 15 באוגוסט 2018). השניים יבדקו גם את נושא הסיגרים ויטפלו בו לפי שיקול דעתם.

5. לסיכום

בטרם קבלת ההחלטה, וכמצוות כלל 21(א) לכללים, שמעה הוועדה את חוות דעתו של מבקר המדינה, כבוד השופט (בדימו') יוסף חיים שפירא, לפיה יש להיענות בחיוב לבקשתו של בא כוח המבקש לאפשר לו לטעון גם בעל פה בפני הוועדה (סעיף 150 לבקשה). שקלנו את הדברים בכובד ראש, בהתחשב במכלול נסיבות העניין, במעמדו של המבקש ובמשמעות שיש לדברים. הבאנו במניין שיקולינו את נקודת המוצא המשפטית, והיא שהחלטתנו הקודמת היא סופית ואין למבקש זכות לחזור אל הוועדה ולטעון בפניה. כן הבאנו בחשבון את העובדה שלא הובא לידיעתנו, בדיון הראשון, דבר קבלת התרומה בהיקף ניכר. כן התייחסנו, מעבר לנדרש, לנימוקים שהובאו בפנינו ולמשקלם. בהתחשב באיזון בין מכלול השיקולים ובכך שאנו מונחים לפעול לפי שיקול דעתנו בהתאם למה שנראה לנו מוצדק בנסיבות העניין ותקין מבחינה ציבורית, ולאחר שקיימנו שני דיונים פנימיים בנושא, החלטנו להסתפק בטיעון בכתב, על בסיס הבקשה המפורטת מיום 7 בינואר 2019 והמכתב הנוסף מיום 19 בינואר 2019. הטיעון בכתב הוא דרך מקובלת וראויה במשפטנו המינהלי, גם כשלאדם יש זכות טיעון וגם כשמדובר בזכויות חוקתיות הקשורות לכבוד האדם וחירותו ולחופש העיסוק, כגון פיטורים. מקל וחומר כאשר מדובר בהליך סופי וחלוט, כשאינן זכות לדיון חוזר או לדיון נוסף כלל.

על בסיס כל הטעמים שלעיל הוחלט לדחות את הבקשה.

היועץ המשפטי לממשלה הביע דעתו כי אם הוועדה תדחה את הבקשה לדון מחדש בפניית ראש הממשלה, יידרש ראש הממשלה להשיב למר מיליקובסקי את הסכומים ששולמו על-ידו. על ראש הממשלה להשיב אפוא את הסכומים האמורים תוך המצאת אסמכתאות, להנחת דעתם של מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה ולפי לוח זמנים שייקבעו.

לפי החלטת הוועדה למתן היתרים מיום 28.11.2010 בנוגע לפרסום החלטותיה, ובהתאם לפסק דין בעת"מ (י-ס) 1981/09 **התנועה לחופש המידע נ' משרד מבקר המדינה** (פורסם בנבו, החלטה מיום 15.3.11), ככלל, החלטות הוועדה למתן היתרים יפורסמו. עם זאת, הוועדה החליטה כי "בהתחשב בסוג העניינים בהם מדובר וברגישותם יישקל כל מקרה לגופו, והוועדה תוכל לקבוע לפי שיקול דעתה ובהתחשב בנסיבות כל מקרה לפרסום את ההחלטות באופן חלקי, תוך השמטת פרטים או עריכת שינויים או ללא פרטים מזהים. לעניין זה הוועדה תשקול גם את עמדת השר או סגן השר הנוגע בדבר לגבי הפרסום".

נסיבות הבקשה שלפנינו אינן מצדיקות הימנעות מפרסום ההחלטה, ולפיכך אנו מורים על פרסומה.

העתק ההחלטה נמסר למבקר המדינה ונשלח ליועץ המשפטי לממשלה.

בשולי הדברים יוזכר כי היו בפני הוועדה מספר פניות ובקשות – מכתבה של יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת מיום 10 בינואר 2019; מכתב התנועה לטוהר המידות מיום 12 בינואר 2019; ומכתב התנועה למען איכות השלטון מיום 15 בינואר 2019. בנוסף, הובאה בפנינו תלונת אזרח המלין בפני מבקר המדינה בכובעו כנציב תלונות הציבור על קבלת \$300,000 ע"י ראש הממשלה וכן מכתב אנונימי שנשלח למבקר המדינה ביום 14 בינואר 2019 או בסמוך לכך המתייחס למר מיליקובסקי וזיקותיו. בנסיבות העניין ונוכח ההחלטה אליה הגיעה הוועדה לא נמצא לנכון להזמין גורם כלשהו לטעון בפני הוועדה.

ניתנה היום 20 בפברואר 2019.



עו"ד נורית ישראלי
חברת הוועדה



עו"ד אביגדור רביד
חבר הוועדה



ד"ר עוני חבש (שופט בדימוס)
יו"ר הוועדה