

משפט מינהלי ממשלה - אתיקה	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים	תאריך: י"ט חשוון התשס"ו, 21 נובמבר 2005 עדכון: מרץ 2013 מאי 2015 מספר הנחיה: 1.1709

## הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים

### רקע

1. הנחיה זו עוסקת בשאלה באילו נסיבות מותר לנבחר ציבור ולעובד מדינה (להלן: עובד ציבור) לקבל הזמנות או כרטיסים, אשר גלומה בהם טובת הנאה, למופעים או לאירועי ספורט, תרבות, אמנות וכדומה, אליהם הוא הזומן באשר הוא עובד הציבור.
2. השאלה עלתה בפני בית המשפט העליון בבג"צ 2937/05 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ההתאחדות לכדורגל בישראל** (פורסם בנבו, 30.3.2005), שם נדונה חלוקת כרטיסים על-ידי ההתאחדות לכדורגל למשחקי נבחרת ישראל בכדורגל לנבחרי ציבור, עובדי שירות המדינה ונציגי גופים רשמיים אחרים. במסגרת פסק דינו ציין בית המשפט כי "נוכח השאלות המשפטיות הנכבדות שמעורר הנושא, ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה ישקול הוצאת הנחיה מטעמו בעניין, כך שיקוימו טוהר המידות והמינהל התקין בשירות הציבורי" (סעיף 4 לפסק הדין).

### המסגרת הנורמטיבית

3. הסוגיה של מתן טובות הנאה לעובדי ציבור מוסדרת, ככלל, בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (להלן: חוק המתנות או החוק) ובתקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1980, אשר הותקנו מכוחו (להלן: התקנות).
4. חוק המתנות מבוסס על ההנחה שעובדי הציבור הם נאמנים של הציבור הפועלים למענו, ולפיכך, מבחינה עקרונית, כל טובת הנאה שצומחת לעובד הציבור בתוקף תפקידו, או בתמורה למילוי תפקידו, היא קניינו של הציבור (והשוו: בג"צ 1635/90 **ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה**, פ"ד מה(1) 749 (1991)).
5. מעבר להיבט הקנייני, הוראות חוק המתנות נועדו לשמור על טוהר המידות בשירות הציבורי ועל אמון הציבור ברשויות השלטון, ובכלל זאת למנוע מצב בו לעובד הציבור יהיה עניין מיוחד בנותן המתנה, ולמנוע את הרושם שהמתנה ניתנת כדי לשאת פנים, או שהיא עלולה לגרום לכך.

6. חוק המתנות חל על כל עובד ציבור, המוגדר בחוק כ"נושא משרה או תפקיד מטעם המדינה" (סעיף 1 לחוק). כך, בין היתר, החוק חל על חברי כנסת, שרים וסגני שרים, כלל עובדי המדינה, אנשי צבא, בעלי משרות ותפקידים מטעם רשויות מקומיות ומועצות דתיות. כן הוחל החוק על נושאי משרות ותפקידים מטעם גופים שהוקמו בחוק ומטעם חברות ממשלתיות (סעיף 1 לצו שירות הציבור (מתנות) (החלת החוק על עובדים ציבוריים אחרים) התשמ"ז-1987).

7. החוק קובע, ככלל, איסור על קבלת מתנה אשר ניתנה לעובד הציבור באשר הוא עובד הציבור, בין אם ניתנה לו עצמו ובין אם ניתנה לבן זוגו החי עמו או לילדו הסמוך על שולחנו. על-פי הפסיקה, מקובל לומר כי מתנה ניתנה לעובד ציבור "באשר הוא עובד הציבור" בין אם היותו עובד ציבור הוא הטעם היחיד או הטעם הדומיננטי למתן המתנה (בג"צ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 748 (1994)). מתנה מוגדרת כ"הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה" (סעיף 1 לחוק). הגדרה זו רחבה וכוללת כל טובת הנאה אפשרית.

8. בסעיף 2 לחוק נקבע העיקרון המנחה את עובד הציבור כיצד יש לנהוג כאשר ניתנה לו מתנה. בעניין זה, הכלל הוא כי מתנה שעובד הציבור הסכים לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תקום לקניין המדינה, ואם מדובר במתנה שאין בה קניין - על עובד הציבור לשלם את שווייה לאוצר המדינה. לצד זאת, נקבעו בסעיף 2(ב) לחוק מספר חריגים שלגביהם לא יחול הכלל האמור, ובכלל זאת, כאשר מדובר במתנה קטנת ערך וסבירה שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין. בחוק ובתקנות נקבעו הוראות נוספות המנחות את עובדי הציבור כיצד לפעול בסיטואציות שונות המתעוררות בהקשר זה, ובכלל זאת כיצד על עובד הציבור לפעול במקרה שהוא מעוניין לבקש היתר להקנות לו מתנה שקיבל.

9. בנוסף על הוראות חוק המתנות ותקנותיו, הוטלו על עובדי הציבור מערכות שונות של דינים באשר לאופן הפעלת שיקול דעתם. מערכות דינים אלה נועדו להבטיח, כי עובדי הציבור יפעילו את סמכותם השלטונית מתוך הגינות, יושר, ענייניות, שוויון וסבירות, וכך יגשימו את חובת הנאמנות שלהם לציבור. כך למשל - על עובדי מדינה חלות הוראות פרק 42.7 לתקשי"ר; על שרים וסגני שרים, יחולו הוראות הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, מס' חוברת 5147, מיום 16.1.2013, עמ' 1136); על נבחרי ציבור ברשויות המקומיות, חלות הוראות הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות (י"פ תשמ"ד, מס' חוברת 3087 מיום 21.8.1984, עמ' 3114); על חברי כנסת חלות החלטות ועדת האתיקה של הכנסת (ראו למשל: החלטת הוועדה בדבר "קבלת מתנות וטובות הנאה בידי חברי כנסת" מיום 12.2.2002).

#### כרטיסים והזמנות לאירועים ולמופעים שגלומה בהם טובת הנאה

10. כאמור, הגדרת "מתנה" בהתאם לחוק המתנות היא רחבה ביותר וכוללת גם קבלת כרטיסים או הזמנות, אשר גלומה בהם טובת הנאה, למופעים ואירועים שונים שהכניסה

אליהם היא בתשלום. נוסף על כך, בחלק מההסדרים המפורטים שקיימים לגבי עובדי ציבור מסוימים, ניתן למצוא התייחסות ספציפית לנושא הכרטיסים וההזמנות. כך למשל, בסעיפים 18-19 **לכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות**, ובהחלטת ועדת האתיקה של הכנסת בדבר "קבלת מתנות וטובות הנאה בידי חברי כנסת".

11. ככלל, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי **העקרונות שנקבעו ביחס לנבחרי ציבור ברשויות מקומיות וביחס לחברי כנסת יפים, בשינויים המחויבים, גם בנוגע לכלל עובדי הציבור**. פירוש הדבר הוא כי, ככלל, בגדר האיסור החל על עובדי ציבור לקבל טובות הנאה, באשר הם עובדי ציבור, אסור להם גם לקבל כרטיסים או הזמנות למופעים ואירועים כאמור, בין בלא תשלום ובין בעבור תשלום של תמורה מופחתת. במילים אחרות: **הכלל הוא כי עובד ציבור אינו רשאי להשתתף בלא תשלום, או בעבור תמורה מופחתת, באירוע שהכניסה אליו מותנית בתשלום**.

12. חריג לכלל זה הוא כאשר השתתפותו של עובד הציבור באירוע נעשית במסגרת מילוי תפקידו. במצב זה ניתן לומר כי **פעילות הקשורה למילוי תפקידו של עובד הציבור, גם אם כרוכה בה טובת הנאה, אין לראותה, ככלל, כטובת הנאה אסורה**, וזאת בסייג שקבלת טובת ההנאה לא עלולה להשפיע, ולא להיראות כעלולה להשפיע, על מילוי תפקידו של עובד הציבור. בהתאם לכך, ככלל, השתתפות עובד הציבור, ללא תמורה כמקובל, באירועים כדוגמת האירועים המפורטים להלן, הכרוכים לגבי כלל הציבור בתשלום, אשר אליהם הוזמן עובד הציבור בתוקף תפקידו כעובד הציבור, לא יהיו בגדר טובת הנאה אסורה:

- א. אירוע ממלכתי או אירוע בעל אופי ציבורי-רשמי (כגון אירוע לציון מאורע בתולדות המדינה);
- ב. אירוע שהכנסותיו מיועדות למטרה ציבורית בו עובד הציבור נושא דברים או משתתף בדרך אחרת לשם קידום המטרה הציבורית;
- ג. אירוע פומבי בעל משמעות ציבורית מיוחדת בו משמש עובד הציבור אורח כבוד, כגון: אירועי פתיחה חד-פעמיים, ערבי גאלה ופרמיירות הקשורים למילוי תפקידו של עובד הציבור. ככלל, באירוע מסוג זה לא נמנים אירועים שגרתיים כגון תחרויות ספורט או מופעי תרבות הנערכים דרך שגרה למנויים או לצופים מזדמנים אשר אין כל הצדקה שעובדי הציבור יהיו בהם אורחי כבוד;
- ד. כנסים, השתלמויות, ימי עיון או אירועים דומים שבהם משתתף עובד הציבור כמרצה או דובר.

ככלל, גם במקרים כדוגמת אלו המנויים לעיל שבהם נמצא כי אין מניעה שעובד הציבור ישתתף בלא תשלום באירוע שהכניסה אליו כרוכה בתשלום, היתר זה יחול על עובד הציבור עצמו, ולא יכלול קבלת הזמנות או כרטיסים נוספים עבור בני זוג, ילדים, וכדומה.

13. יצוין, כי הנחייה זו אינה חלה לגבי עובד ציבור אשר תפקידו הרשמי מחייב אותו להיות נוכח פיסית במקום האירוע או המופע לשם מילוי תפקידו, כגון לשם בדיקת היבטי בטיחות, רישוי עסקים, הבטחת הסדר הציבורי וכדומה. במקרים אלו, עובד ציבור כאמור רשאי להיות נוכח באירוע תרבות או ספורט הפתוח לציבור בתשלום, ככל הנדרש לצורך מילוי תפקידו. עם זאת, היוזמה להשתתפותו של עובד הציבור באותם אירועים ראוי שתהיה של הרשות הציבורית או של עובד הציבור עצמו ולא בדרך של חלוקת כרטיס או הזמנה מצד מארגן האירוע.

14. יודגש, כי האחריות העיקרית להימנע מעבירה על הוראות חוק המתנות ועל הוראות הנחיה זו מוטלת, בראש ובראשונה, על עובד הציבור. לכן, בכל מקרה של ספק לגבי התקיימותם של הוראות אלה, על עובד הציבור להיוועץ תחילה ביועץ המשפטי של המשרד או של הגוף, למסור לו את המידע הרלוונטי ולפעול בהתאם הנחיותיו.

15. לבסוף, ככל שמשרד או גוף סבורים כי השתתפות עובד הציבור מטעם באירוע מסוים דרושה במסגרת תפקידו של אותו גוף או עובד ציבור, אין מניעה, ככלל, להשתתפות עובד הציבור באירוע בתמורה מלאה כמקובל.