

משפט מינהלי ממשלה – מינויים בשירות הציבורי	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה	תאריך: סיון התשס"ו, יוני 2006 עדכון: מאי 2008 מרץ 2013 מאי 2015 אוגוסט 2015
	מספר הנחיה: 1.1555

### עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה

#### כללי

1. עובד ציבור עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית כאשר עניין עליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא.<sup>1</sup>
2. העיקרון האוסר על עובד הציבור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית מוצא את ביטויו במספר רב של הוראות חקוקות. בבג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה<sup>2</sup> (להלן – פסק דין סיעת הליכוד) קבע בית המשפט כי ההוראות החקוקות הן בית קיבול לעיקרון האוסר על המצאות במצב של חשש לניגוד עניינים, אך אין הוא מתמצה בהן. זהו עיקרון מהותי המהווה חלק מהמשפט הציבורי, ואשר ממנו נגזרות זכויות הפרט מזה וסמכויות השלטון מזה. שתיקתו של המחוקק אין בה כדי להוות הסדר שלילי לגבי תחולתו של עיקרון זה, ושליטת תחולתו מחייבת קיומה של הוראה מפורשת בחיקוק.<sup>3</sup>
3. האיסור החל על עובד ציבור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים מבוסס על מספר מקורות, ובהם כללי הצדק הטבעי, האוסרים על עובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות למשוא פנים או דעה משוחדת, וכן קיום יחסי אמון בין עובד הציבור לבין הציבור, מהם נובע כי עובד הציבור חב כלפי הציבור חובות מסוימים.<sup>4</sup> מקורות נוספים עליהם מבוסס הכלל הם כללי המינהל התקין וחובת ההגינות ותום הלב.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> להרחבה בנושא ראה גם: טניה שפניץ וורדה לוטסהוויז "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" ספר אורי ידן 315 (אהרן ברק וטניה שפניץ עורכים, 1990).  
<sup>2</sup> פ"ד לד(2), 566 (1980).  
<sup>3</sup> שם, בעמ' 573.  
<sup>4</sup> שם, בעמ' 569-571.  
<sup>5</sup> דברי כב' השופטת נתניהו בבג"צ 35/82 ישפאר בע"מ נ' שר הביטחון, פד"י לז(2) 505, 518-519 (1982).

4. בית המשפט הסביר כי טעמו של האיסור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים הוא כפול: הטעם הראשון הוא פרגמאטי. עובד הציבור שבידו הופקדה סמכות חייב להפעיל את סמכותו תוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלוונטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. הטעם השני הוא טעם ערכי. קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות.<sup>6</sup>

5. בית המשפט תיחס את תחולת הכלל בדבר מניעת ניגוד עניינים והתווה את גבולותיו. כך, הורה כי תחולת הכלל אינה מוגבלת לניגוד עניינים בין אינטרס שלטוני לאינטרס אישי אלא משתרעת גם על מצב שבו עובד הציבור מופקד על שני אינטרסים שלטוניים.<sup>7</sup> עוד הדגיש כי מטרתו של הכלל הינה למנוע את הרע בטרם יארע, ולכן אין צורך להוכיח קיומו של ניגוד עניינים בפועל, אלא די בכך שקיים חשש אובייקטיבי לניגוד עניינים. בית המשפט לא הכריע בשאלה האם נדרשת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים, או שמא די בחשש סביר כי עלול להתקיים ניגוד עניינים.<sup>8,9</sup>

6. בית המשפט הוסיף כי תוצאותיו של האיסור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים משתרעות על שטחי המשפט כולם. כך, למשל, בתחומי המשפט המנהלי עשויה התנהגות שיש בה חשש לניגוד עניינים להביא לביטולה של פעולה שכבר בוצעה, או למניעת פעולה שטרם בוצעה, ואף לפגום בעצם המינוי או הבחירה של עובד הציבור המצוי בניגוד עניינים לאותו תפקיד; בתחומי המשפט הפלילי, עשויה התנהגותו של עובד ציבור תוך ניגוד עניינים לקיים את היסודות של עבירת השוחד והפרת האמונים, ולעיתים להוות עבירה משמעתית; בתחומי המשפט הפרטי עשויה התנהגות שיש בה ניגוד עניינים לשמש בסיס לזכות השבה של כספים שנתקבלו תוך הפרתו של הכלל.<sup>10</sup>

7. פסיקה מאוחרת לפסק דין סיעת הליכוד המשיכה בביסוס מעמדו של הכלל למניעת ניגוד עניינים ובחיזוקו.<sup>11</sup>

### מהו הסדר למניעת ניגוד עניינים

<sup>6</sup> עניין **סיעת הליכוד**, להלן ה"ש 2, בעמ' 571.

<sup>7</sup> שם, בעמ' 571-572.

<sup>8</sup> שם, בעמ' 573.

<sup>9</sup> בבג"צ 244/86 **רביבו נ' ראש המועצה המקומית אופקים**, פ"ד מב(3) 183 (1988), התגלו הבדלי השקפה בין שופטי ביהמ"ש העליון באשר למידת החשש הדרושה כדי ליצור מצב המחייב פסילה מכהונה מקבילה כאמור. האסכולה המקלה, הצדיקה ניתוק בין שני התפקידים אך ורק כאשר קיימת דרגה גבוהה של חשש לניגוד עניינים - דרגה של אפשרות ממשית. האסכולה המחמירה סברה שדי בחשש סביר לצורך זה. בית המשפט קבע כי בנסיבות המקרה אין צורך להכריע בין שתי האסכולות; בעש"מ 6529/03 **קליגר נ' נציבות שרות המדינה**, פ"ד נח(1) 734 (2003), קבע בית המשפט כי יש מקום להבחין בין ניגוד בין שני אינטרסים שלטוניים של עובד ציבור המכהן בשני תפקידים, לבין ניגוד העניינים הקיים בין אינטרס שלטוני לבין אינטרס אישי. בית המשפט הורה כי במקרה של התנגשות בין אינטרס שלטוני לאינטרס אישי, המבחן המקובל, שהוא גם המבחן הראוי, הוא מבחן "החשש הסביר".

<sup>10</sup> עניין **סיעת הליכוד**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 573.

<sup>11</sup> ראו לדוגמה: עניין **ישפאר**, לעיל ה"ש 5. בפסק דין זה מנתה השופטת נתניהו את המקורות לכלל בדבר מניעת ניגוד עניינים והוסיפה לכללי האמון וכלל משוא פנים גם מקורות אחרים כמו כללי המינהל התקין וחובת ההגינות ותום הלב; בג"צ 11269/03 **כמאל נ' שר המשפטים**, נט(3) 205 (2004); בג"צ 971/99 **התנועה למען איכות השלטון נ' ועדת הכנסת**, נו(6) 117 (2002); בג"צ 1100/95 **קאסוטו נ' ראש עיריית ירושלים**, פ"ד מט(3) 691 (1995).

8. הסדר למניעת ניגוד עניינים הינו מסמך בו חושף המועמד להיות עובד הציבור (להלן - **המועמד**) את ענייניו האחרים או תפקידו האחרים שעלולים לגרום לו להיות במצב של חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי, ומתחייב לקבל על עצמו מגבלות מסוימות, בעבודתו הציבורית או בתחום האישי, שימנעו את ניגוד העניינים האמור<sup>12</sup>.

9. ככלל, הסדר למניעת ניגוד עניינים נערך על ידי היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי או היחידה הממשלתית הנוגעים בדבר, בשיתוף עם המועמד. במידת הצורך, יערב היועץ המשפטי בעריכת ההסדר את נציבות שירות המדינה ואת היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך.

10. ככלל, מן הראוי שמינוי המועמד לתפקיד, חתימת חוזה העסקה עימו או כניסתו לתפקיד בפועל, ייעשו **רק לאחר** שהיועץ המשפטי של הגוף הנוגע בדבר בדק את שאלת ניגוד העניינים ולאחר, שהמועמד חתם על הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים, ככל שהוא נדרש לכך.

11. **למען הסר ספק יודגש, כי יש לבדוק את שאלת ניגוד העניינים, ובמידת הצורך לערוך הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים, גם למי שהוא כבר עובד ציבור שהתעורר בעניינו חשש לניגוד עניינים.**

#### **יישום הכלל בדבר מניעת ניגוד עניינים**

12. ככלל, ככל שניגוד העניינים בין תפקידו של המועמד לבין העניין האחר שלו הוא מתמיד ובתחום נרחב ומרכזי הרי שאין מנוס מלפסול את המועמד מכהונה בתפקיד הציבורי. ואולם פתרון זה, שהינו הקיצוני ביותר, עלול להרחיק אנשים טובים ומוכשרים מתפקידים אותם מתאימים הם למלא. לכן, יש ליישם את הכלל בצורה זהירה ואחראית, ובמקרים בהם ניתן לערוך למועמד הסדר למניעת ניגוד עניינים, במסגרתו יושתו עליו מגבלות שימנעו את ניגוד העניינים, וזאת מבלי לפגוע בפעילות השוטפת והתקינה של הגוף הנוגע בדבר, הרי שיש לבחור בדרך זו.<sup>13</sup>

13. עם זאת יודגש כי בנושא ניגוד עניינים נודעת חשיבות מיוחדת למראית פני הדברים. לכן, יש להבהיר שניגוד העניינים הנבחן הוא אובייקטיבי, ופסילת אדם מלשמש בשתי כהונות או מלקבל החלטה מסוימת שהוא נגוע בה, אין בה משום הטלת דופי אישי באותו אדם.

13א. ככלל, טרם קבלת החלטה בדבר פסילתו של מועמד מלכהן בתפקיד צריך ליתן לו אפשרות, בכתב או בעל פה, להסביר את עניינו ולהתמודד עם הקביעה לפיה הוא פסול מכהונה כאמור; זאת בפרט כאשר החשש לניגוד עניינים התעורר לאחר מינויו של בעל התפקיד או לאחר תחילת כהונתו בתפקיד.

<sup>12</sup> ראו בהרחבה בספרה של טנה שפניץ, **ניגוד עניינים בשירות הציבורי להלכה ולמעשה** (2013).  
<sup>13</sup> ע"א 6983/94 פחימה נ' פרץ, פ"ד נא(5) 829, 854 (1998).

## עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים

14. ככלל, קיימים שני שלבים עיקריים בעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים: בשלב הראשון - יש לאתר את הנושאים בהם עלול להיווצר ניגוד העניינים בין תפקידו של המועמד לשירות הציבורי לבין ענייניו האחרים, ולברר את מהותו של ניגוד העניינים בכל אחד מנושאים אלה; בשלב השני – יש לנסות למצוא פתרון הולם ל"נטרול" ניגוד העניינים שאותר. להלן נתייחס ביתר פירוט לשלבים השונים.

### שלב 1: איתור ניגוד העניינים ובחינת מהותו

#### כללי

15. איתור ניגוד העניינים נעשה בדרך של השוואה בין מערכת התפקידים המוטלים על עובד הציבור בתפקידו הציבורי למערכת ענייניו האחרים. לשם איתור ניגוד העניינים, יש לתאר באופן מפורט ומדויק, ככל שניתן, את התפקיד הציבורי ואופן מילוי בפועל, ולאסוף את כל הנתונים לגבי ענייניו האחרים של המועמד. מההשוואה בין שתי מערכות אלה עשוי להתבהר ניגוד העניינים האפשרי שביניהן, ככל שקיים כזה.

16. דרך נוחה ויעילה לחשיפת התחומים בהם עלול להיווצר ניגוד עניינים היא באמצעות שאלון עליו יידרש המועמד להשיב. רצוף להנחיה זו השאלון המופנה לעובדי המדינה, אשר נועד לסייע באיתור התחומים בהם עלול להיווצר ניגוד עניינים בשירות המדינה. למותר לציין כי על הגורמים המבררים את סוגיית ניגוד העניינים להתאים שאלון זה, לפי הצורך, לנסיבות המקרה שבפניהם. כמובן שבמידת הצורך על היועץ המשפטי של המשרד לדרוש מן המועמד הבהרות לתשובותיו, פרטים נוספים או התייחסות לעניינים נוספים, בכתב או בעל-פה.

### איתור ניגוד עניינים

17. המעגל הראשון והמידי לאיתור ניגוד העניינים נוגע למועמד עצמו. על היועץ המשפטי שעורך את ההסדר למניעת ניגוד עניינים לברר עם המועמד כל מידע רלוונטי שיש בו כדי לתרום לבירור האם קיים חשש לניגוד עניינים בין תפקידו בשירות הציבורי לבין ענייניו האישיים או תפקידים אחרים בהם הוא מכהן. המועמד נדרש לפרט בכתב, בין היתר, את עסקיו ועיסוקיו, השקעותיו, שותפיו, הספקים עימם הוא עבד, הלקוחות להם נתן שירותים וכל מידע רלבנטי אחר. בעניין זה יצוין כי אי קבלת שכר, כשלעצמה, עבור ביצוע תפקיד מסוים אינה שוללת את האפשרות של קיום ניגוד עניינים בקשר אליו.

18. מעגל נוסף לאיתור ניגוד עניינים נוגע לקרוביו של המועמד. העיקרון הכללי הוא שגם ענייניהם של קרובים של המועמד או של מקורבים אליו עשויים להעמיד אותו במצב של חשש לניגוד עניינים. ההגדרה מיהם אותם קרובים ומקורבים עשויה להשתנות על פי נסיבות המקרה, אך ברוב המקרים, יש לראות כקרוב, לכל הפחות, את בן זוגו של המועמד, את הוריו, את צאצאיו ואת מי ש"סמוך על שולחנו". לפי נסיבות המקרה ייתכן שיהיה צורך להרחיב את מעגל הקרובים ולכלול בו קרובים נוספים כמו אחים ובני זוגם, דודים, צאצאי צאצאים וכיו"ב.

19. מעגלים דומים יש ליצור לעניין תאגיד או גוף שהמועמד או קרוביו הם בעלי עניין בו. גם כאן, כמו לגבי "קרובים", הגדרת "בעל עניין" היא גמישה ותלויה בנסיבות המקרה.

19א. במקרים מיוחדים, שבהם העובד צפוי לעסוק בעיסוקים נוספים במקביל לתפקידו הציבורי (כגון, עובד המתמנה במשרה חלקית, חבר מועצה או ועדה קבועה, יועץ חיצוני וכדומה), יש צורך לתת את הדעת גם לעניינים האישיים שיתעוררו אצלו בשלב מאוחר יותר, כתוצאה מעיסוקים אלה. במקרים כאלו על היועץ המשפטי להעריך את החשש לניגוד עניינים העלול לנבוע מן העיסוקים הנוספים של אותו עובד, ולקבוע בהסדר ניגוד העניינים הוראות המחייבות מסירת מידע ועדכונים לגבי העיסוקים הנוספים של המועמד, לרבות עדכונים שוטפים בדבר התקשרויות עם מעסיקים או עם לקוחות חדשים. במקרים המתאימים, יש צורך להתנות התקשרויות נוספות או עיסוקים חדשים באישור מראש של היועץ המשפטי, על מנת למנוע מראש סיטואציה אפשרית של ניגוד עניינים עתידי.

20. יודגש כי על היועץ המשפטי שעורך את ההסדר להזהיר את המועמד כי האחריות להימנע מהיקלעות למצב של ניגוד עניינים מוטלת עליו. לכן על המועמד מוטלת האחריות לדווח ליועץ המשפטי על כל עניין שבידיעתו שעלול להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים עם התפקיד, וזאת אף אם לא נשאל לגביו במפורש.

#### מהותו של ניגוד העניינים

21. לאחר שאותרו נקודות המגע הפוטנציאליות בין התפקיד אותו מיועד המועמד למלא לבין ענייניו האחרים, יש להתייחס לשלושה היבטים נוספים: **כמות** העניינים שלגביהם קיים חשש לניגוד עניינים (מאליו מובן שהפתרון שיוצע יהא חריף יותר ככל שהנושאים בהם מתעורר ניגוד עניינים רבים יותר וחשובים יותר); **סוג** הנושאים לגביהם קיים ניגוד עניינים (קרי, האם הנושאים בהם עלול להתעורר החשש הם בעלי חשיבות בתפקיד אותו מיועד המועמד למלא או שהם שוליים בהתייחס לכלל פעילותו הציבורית והאם ניתן לבדד את הנושאים הללו); **האינטנסיביות** של המגע בין שתי המערכות (קרי, האם החשש לניגוד עניינים עלול להתקיים לעיתים נדירות או לעיתים תכופות).

#### שלב 2: פתרונות אפשריים למצב של ניגוד עניינים

22. כאמור, הדרך הפשוטה והקיצונית ביותר למנוע מצב של ניגוד עניינים היא לפסול את המועמד מלכהן בתפקיד הציבורי או לנתק אותו באופן מוחלט מעניינו האחר. ואולם, נוכח מחירו של פתרון זה, ככלל יש לנקוט בו במשורה, רק מקום בו ניגוד העניינים הוא מתמיד ובתחום נרחב ומרכזי בתפקיד אותו מיועד המועמד למלא. לכן, טרם פסילתו של המועמד, יש מקום לנסות לבחון האם ניתן להגביל אותו, בתפקידו הציבורי או בעניין האחר שלו, במידה הנדרשת כדי למנוע את ניגוד העניינים. זאת, מבלי לפגוע בפעילות השוטפת והתקינה של הגוף הנוגע בדבר.

23. קיימים מספר פתרונות למניעת ניגוד עניינים, הן במערכת הציבורית והן במערכת הפרטית, אותם ניתן לנקוט כדי לצמצם את החשש מפני ניגוד העניינים. כמובן שפתרונות אלה אינם ממצים, וניתן לשכללם ולגזור מהם פתרונות מתאימים יותר לנסיבות העניין. להלן נבחן בקווים כלליים פתרונות אלה.

#### 24. פתרונות במערכת הציבורית:

א. **פסילת בעל התפקיד מלכהן בתפקידו** – דרך זו, שהיא כאמור הקיצונית ביותר, תינקט כאשר התפקידים אותו מיועד המועמד למלא אינם מתיישבים מעצם מהותם עם העניינים האחרים שלו, וכאשר קיימת התנגשות בין שתי המערכות בנושאים מרכזיים או בנושאים רבים בצורה תדירה. במצב דברים זה, בו פתרון של הימנעות מטיפול בנושאים עלול לשתק את פעילותו של עובד הציבור במילוי תפקידו, מתבקשת התוצאה שהמועמד ייפסל מלכהן בתפקיד הציבורי.

ב. **העברת תחום סמכות ואחריות לבעל תפקיד אחר** – ניתן לנקוט בפתרון זה כאשר מתקיים ניגוד עניינים רק בנושאים מסוימים בהם צפוי המועמד לטפל בתוקף תפקידו הציבורי ואם ניתן להעביר את הטיפול בנושאים אלה, מבלי לפגוע בהם מבחינה עניינית, לבעל תפקיד אחר. העברת הטיפול בנושאים אלה צריך שתיעשה על ידי מי שממונה על בעל התפקיד, ולא על ידי המועמד עצמו. בנוסף, חשוב לציין כי קיים קושי לפתור את ניגוד העניינים האמור בהעברת הנושאים לטיפולו של בעל תפקיד הכפוף למועמד. במקרים בהם, בלית ברירה, יש להעביר את הנושא למי שהוא כפוף למועמד, יש לשקול שיתוף עובד נוסף, שאינו כפוף למועמד, שילווח את הטיפול בנושא ( למשל, היועץ המשפטי או החשב של הגוף הנוגע בדבר. יודגש כי ככל שהמועמד מנוע מלהפעיל סמכויות המסורות לו בתפקידו הציבורי **על-פי דין**, הרי שראשית לכל יש לוודא שהחוק אכן מאפשר העברתן לבעל תפקיד אחר או מינוי ממלא מקום שיוכל להפעילן במקומו של המועמד.

ג. **הימנעות מהשתתפות בקבלת החלטות או בביצוען** – במקרים בהם ניגוד העניינים מוגבל לנושא מסוים שאין הכרח שבעל התפקיד יהיה מעורב בו באופן אישי, ניתן לדרוש מהמועמד שיימנע מליטול חלק בטיפול ובהחלטה באותו נושא. כמובן שעובד ציבור שעלול להיות במצב של ניגוד עניינים בטיפול בנושא מסוים לא יכול לקבל החלטות או לתת הוראות בנושא זה. במרבית המקרים יש להחמיר ולדרוש מהמועמד להימנע גם מלהשתתף בדיונים לגבי נושא זה, ואין להעביר לידיעתו העתק של פרוטוקול הישיבה המתייחס לעניין בו הוא מנוע מלטפל או תכתובות הנוגעות לעניין זה. למותר לציין כי על המועמד להימנע מכל צורת טיפול שהיא בנושא שעלול להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, וזאת גם מחוץ לדיונים הפורמאליים הנערכים בנושא.

ד. **פעולה בשיתוף עם בעל תפקיד אחר** – במקרים מסוימים ניתן לפתור את החשש לניגוד עניינים בכך שהמועמד לא יפעל לבדו בנושא שהוא עלול להימצא בו בניגוד עניינים. כך למשל, אם ניגוד העניינים הוא באינטנסיביות נמוכה בנושא שבעל התפקיד הציבורי חייב

להשתתף בו, יתכן וטיפול בשיתוף עם גורם אחר או טיפול במסגרת של ועדה יהווה פתרון מספק.

ה. **חובת גילוי** – במקרים שהחשש לניגוד עניינים הוא מרוחק וקלוש - ניתן למנוע אותו בדרך של גילוי העניין שיש למועמד לגוף שייקבע לכך מראש, ובמקרים המתאימים בהשתתף חובת דיווח והנמקה לגוף זה על פעולות שנקט המועמד בנושא.

#### 25. פתרונות במערכת האישית:

א. **הגבלת העיסוק בעניין האישי או בתפקיד האחר** – לעיתים, הפתרון למניעת חשש לניגוד עניינים בין תפקידו וסמכויותיו של המועמד לבין ענייניו האחרים עשוי להיות בכך שהמועמד יקבל על עצמו מגבלות הנוגעות לענייניו האחרים. הדרך הקיצונית, בהקשר זה, היא לדרוש מהמועמד להתנתק מכל עניין אחר שעלול להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי. כך לדוגמא, ככל ש"העניין האחר" הינו עסק הנמצא בבעלותו של המועמד, ניתן לדרוש ממנו למכור את העסק או, במקרים פחות חמורים, להסתפק בהתחייבות של העסק או של המועמד בשם העסק, שלא לקיים קשרים עסקיים עם הגוף בו הוא ממלא תפקיד ציבורי.

ב. **החזקה ב"נאמנות עיוורת"** - במקרים בהם "עניינו האחר" של המועמד הוא בנכסים סחירים במהותם שניתן להמירם תוך פרק זמן קצר יחסית, דוגמת ניירות ערך, הרי שבמקרים מסוימים אין צורך להורות לו להתנתק מהם באופן מוחלט, וניתן להסתפק בהעברת הנכסים לניהול בצורה של "נאמנות עיוורת". בנאמנות מסוג זה, המועמד נשאר הבעלים של הנכס, אולם אינו מעורב בניהולו של הנכס או בקבלת החלטות הנוגעות לו. היות שנכסים אלה הינם סחירים מעצם טיבם, הרי שהמועמד, למעשה, לא יודע מהו הנכס שנמצא ברשותו ולכן אינו נמצא במצב של ניגוד עניינים (כמובן שפתרון זה אינו ישים לגבי נכסים שלגביהם אין להניח שהנאמן ייקח על עצמו חירויות למכרם, דוגמת מפעלים, בתים להשכרה, מניות יסוד). רצוי שה"נאמנות העיוורת" תיעשה באמצעות בעלי מקצוע מורשים ומונחים על ידי כללי אתיקה דוגמת עורכי דין, רואי חשבון, מנהלי תיקי השקעות וכיו"ב.

ג. **גילוי מידע אודות רכוש ואינטרסים** – מניעת ניגוד עניינים מטרתה, בין השאר, למנוע את האפשרות שבעל התפקיד ישתמש לרעה בתפקידו. כאמצעי הרתעה ניתן לדרוש שיגלה את הרכוש שברשותו או את האינטרסים שיש בנכסים מסוימים. הפיקוח על בעל התפקיד יהא יעיל יותר אם הצהרות אלה תהיינה פומביות ופתוחות בפני כל מי שיש לו עניין בהן. מובן שהצהרות אלה תהיינה שימושיות יותר אם תעודכנה תקופתית או כאשר חל שינוי בנכסיו של בעל התפקיד.

25.א. מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) מפרסמת מעת לעת אמות מידה לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים, בהן מוצעים פתרונות מומלצים לסיטואציות אופייניות לעובדי המדינה.

26. טרם סיום נדגיש כי על היועץ המשפטי שעורך את ההסדר למניעת ניגוד עניינים להזהיר את המועמד, הן בעל-פה והן בציון מפורש בגוף ההסדר, כי האחריות להימנע מהיקלעות למצב של ניגוד עניינים מוטלת עליו. לכן, בכל מקרה בו יתעורר ספק בדבר יישום הוראות ההסדר או סוגיות שלא נצפו מראש שעשויות להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, עליו להיוועץ ביועץ המשפטי ולפעול לפי הנחיותיו. כן יזהיר היועץ המשפטי את המועמד כי אם חל שינוי בתוכן הצהרותיו בשאלון, מחובתו לפנות אל היועץ המשפטי, למסור לו, בכתב, את מלוא המידע הרלוונטי ולפעול לפי הנחיותיו.

כן נבקש להזכיר כי בכל הנוגע למתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים יש לפעול לפי הקבוע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 3.1005.

### **התחייבויות נוספות לשמירה על טוהר המידות**

27. מקום שנערך לעובד מדינה הסדר למניעת ניגוד עניינים, מן הראוי לכלול בהסדר גם הצהרות בנושאים אחרים הנוגעים לשמירת טוהר המידות – התחייבות לשמור על סודיות ולהימנע משימוש פסול במידע פנים, והתחייבות לפעול על פי הוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן – **חוק הצינון**). אמנם, עניינים אלה אינם מהווים חלק אינהרנטי מהסדר ניגוד העניינים, והעובד מחויב אליהם ממילא מכוח החיקוקים הרלוונטיים (סעיף 117 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, חוק הצינון), אך הדעת נותנת כי במסמך בו מצהיר העובד על חובתו להפריד כנדרש בין ענייני האישיים לתפקידו הציבורי, יצהיר העובד גם על חובתו לקיים את הדינים הללו.

28. בנוסף, בכל סיטואציה שבה העובד ממשיך לעסוק בעיסוקים נוספים במקביל לתפקידו הציבורי (כגון, עובד המתמנה במשרה חלקית, חבר מועצה או ועדה קבועה, יועץ חיצוני וכדומה), יש לקבוע בהסדר ניגוד העניינים הוראה המחייבת אותו להימנע מלקבל טובת הנאה מגורם שהוא, או עובד אחר הכפוף אליו, מוסמך להעניק לו זכות או להמליץ על הענקת זכות לאותו גורם – אלא בחלוף שנתיים ממועד הטיפול באותו גורם, או בחלוף תקופה קצרה יותר, באישור היועץ המשפטי של המשרד (וראו לעניין זה את הוראות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1711, לעניין קיצור תקופת הצינון במקרים המתאימים, בשינויים המחויבים לנסיבות מיוחדות אלה). כפי שצוין לעיל, ישנם מקרים שבהם נכון יהיה להתנות מראש כי התקשרות נוספת או עיסוק חדש של העובד יהיו באישור היועץ המשפטי של המשרד – לצורך מניעת ניגוד עניינים – והסדר כזה עשוי לסייע גם לצורך מניעת הסיטואציה הפסולה לפי סעיף 4 לחוק הצינון.

29. דרישות אלה מתבקשות, על רקע הוראות סעיף 4 לחוק הצינון, האוסר על עובד שפרש לקבל טובת הנאה מגורם שהעובד (או עובד אחר הכפוף לו) מוסמך להעניק לו זכות, או להמליץ על הענקת זכות, למעט אם חלפו שנתיים ממועד הטיפול באותו גורם, אם חלפה שנה מיום פרישתו של העובד, או אם ניתן היתר מיוחד לפי חוק הצינון. יוטעם: חוק הצינון, על פי לשונו הפשוטה, חל על עובד שפרש בלבד, ואולם קבלת טובת הנאה בנסיבות האמורות לעיל על ידי עובד מכהן



עלולה לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי באותה מידה, והיא פסולה בדיוק מאותן הסיבות שבגינן נאסרה בחוק לעובד שפרש (אם לא למעלה מכך). אשר על כן, מן ההכרח שעובד מכהן העשוי לקבל טובת הנאה ולעסוק בעיסוקים נוספים, ינקוט את ההתחייבות האמורה לעיל, כך שהוא יימנע מלקבל טובת הנאה בנסיבות האסורות לפי חוק הצינון.

## שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים

מועמד/ת לתפקיד \_\_\_\_\_

במשרד \_\_\_\_\_

על הנושא בתפקיד ציבורי מוטלת החובה להימנע ממצב שבו קיים חשש לניגוד עניינים בין העניין הציבורי שעליו הוא מופקד לבין עניין אישי או עניין אחר שלו.

משכך, נבקשך לתאר באופן מפורט ומדויק את כל הנתונים הנדרשים לגבי ענייניך השונים, בעבר ובהווה, ובכלל זה: עיסוקים, נכסים וזיקות שלך, של קרוביך ושל מקורביך, אשר עלולים להעמידך במצב של חשש לניגוד עניינים כאמור. למען הזהירות, מוצע לפרט גם לגבי מידע אשר קיים ספק אם הוא אכן רלוונטי.

למען הסר ספק, יובהר כי במסגרת תפקידך יהיה עליך להימנע מעיסוק גם בעניינים הנוגעים לקרובים או למקורבים שאינם מנויים בשאלון זה (כגון קרובי משפחה רחוקים, מכרים, שכנים וכיו"ב), וזאת ככל שיתעורר חשש לניגוד עניינים בעניין מסוים.

על המידע והפרטים הנמסרים בשאלון זה, בקשר לאדם, לקרוביו ולמקורביו להימסר מידעיה אישית. במקרה בו הפרטים אינם ידועים במלואם ו/או בחלקם ו/או אינם ידועים מידעיה אישית, יש לציין במפורש כי ההצהרה היא למיטב הידיעה.

### חלק א – תפקידים, כהונות ועיסוקים

1. פרטים אישיים

שם משפחה	שם פרטי	מספר זהות (9 ספרות)	תאריך לידה
		ס"ב 	שנה           חודש           יום
כתובת פרטית		מספר טלפון	מספר טלפון נייד

2. תפקידים ועיסוקים

פירוט תפקידים ועיסוקים נוכחיים ותפקידים ועיסוקים קודמים בארבע השנים האחרונות (לרבות כשכיר/ה, כעצמאי/ת, כנושא/ת משרה בתאגיד, כקבלן/ית, כיועץ/ת וכד'). יש להתייחס גם לתפקידים בתאגיד מכל סוג (חברה, שותפות, עמותה וכיו"ב), וכן לתפקידים בשכר או בהתנדבות (צייני/י במפורש לגבי תפקידים בהתנדבות). אין חובה להתייחס לתפקיד התנדבותי שאינו קשור, במישרין או בעקיפין, לתפקיד אליו את/ה מועמד/ת או לתחומי פעילות המשרד.		
שם המעסיק/ה	תחומי הפעילות של המעסיק/ה	כתובת המעסיק/ה
התפקיד ותחומי האחריות		תאריכי העסקה
שם המעסיק/ה	תחומי הפעילות של המעסיק/ה	כתובת המעסיק/ה
התפקיד ותחומי האחריות		תאריכי העסקה
שם המעסיק/ה	תחומי הפעילות של המעסיק/ה	כתובת המעסיק/ה

התפקיד ותחומי האחריות		תאריכי העסקה
שם המעסיק/ה	תחומי הפעילות של המעסיק/ה	כתובת המעסיק/ה
התפקיד ותחומי האחריות		תאריכי העסקה

### 3. תפקידים ציבוריים

פירוט תפקידים בשירות הציבורי וכהונות ציבוריות שלא צוינו בסעיף 2 לעיל. יש להתייחס לתפקידים נוכחיים ולתפקידים קודמים בארבע השנים האחרונות. אין חובה להתייחס לתפקיד התנדבותי שאינו קשור (במישרין או בעקיפין), לתפקיד אליו את/ה מועמד/ת או לתחומי פעילות המשרד.

שם המעסיק/ה	התפקיד	תאריכי מילוי התפקיד
		שנה   חודש   יום
		שנה   חודש   יום
		שנה   חודש   יום
		שנה   חודש   יום
		שנה   חודש   יום

### 4. חברות בדירקטוריונים או בגופים מקבילים

פירוט חברות בדירקטוריונים או בגופים מקבילים של תאגידים, רשויות או גופים אחרים, בין ציבוריים ובין שאינם ציבוריים. יש להתייחס לכהונות נוכחיות ולכהונות קודמות בארבע השנים האחרונות.

שם התאגיד/רשות/גוף	תחום העיסוק	תחילת הכהונה			סיום הכהונה			סוג הכהונה (1)	פעילות מיוחדת בדירקטוריון (2)
		שנה	חודש	יום	שנה	חודש	יום		
		שנה	חודש	יום	שנה	חודש	יום		
		שנה	חודש	יום	שנה	חודש	יום		
		שנה	חודש	יום	שנה	חודש	יום		
		שנה	חודש	יום	שנה	חודש	יום		
		שנה	חודש	יום	שנה	חודש	יום		
		שנה	חודש	יום	שנה	חודש	יום		

(1) דירקטור חיצוני או מטעם בעלי מניות. ככל שמדובר בדירקטור מהסוג השני, והמינוי איננו מטעם בעל השליטה היחיד בחברה - יש לפרט את זהות הגורם שמטעמו נעשה המינוי.  
(2) כנון חברות בוועדות או תפקידים אחרים.

### 5. קשר לפעילות המשרד

יש להשיב על השאלות בסעיף זה גם לגבי זיקה או קשר למשרד של גוף שהינך בעל עניין בו. "בעל עניין" בגוף - לרבות מי שיש לו/ה אחזקות בגוף ו/או מכהן/ת כדירקטור בדירקטוריון או בגופים מקבילים בו ו/או עובד/ת בו ו/או מייצג/ת אותה ו/או יועץ/ת חיצונית לו/ה. אין צורך לפרט אחזקה שלא כבעל עניין בתאגיד כמשמעותו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1969, בתאגידים הנסחרים בבורסה (3).

יש להתייחס לזיקות וקשרים נוכחיים ולזיקות וקשרים בארבע השנים האחרונות, ולציין כל זיקה או קשר באופן מפורט.  
א. האם יש או היו לך או לגוף שאתה בעלת עניין בו זיקה או קשר, שלא כאזרחות המקבלת שירות, לפעילות המשרד בו אתה מועמד/ת לעבוד או

לגופים הקשורים אליו (ובכלל זה זיקה או קשר לתאגידים סטוטוריים שבאחריות המשרד או לגופים אחרים שהמשרד קשור אליהם)?

כן  לא  
אם כן, פרטי:

ב. האם הינך עוסק/ת או עסקת בעבר, במסגרת כלשהי, בתחום עיסוקיו של המשרד בו אתה מועמד/ת לעבוד?

כן  לא

אם כן, פרטי:

ג. האם קיימים בהווה או התקיימו בעבר, קשרים בינך לבין המשרד (כגון: יחסי ספק-לקוח, מתן שירותים או קבלתם, פיקוח או בקרה, מתן ייצוג דרך

קבע או לעניין מסוים)?

אם כן, פרטי:

ד. האם קיים או התקיים בעבר קשר אחר בינך לבין המשרד בו אתה מועמד/ת לעבוד אשר עלול להעמידך במצב של חשש לניגוד עניינים?

אם כן, פרטי:

(3) "בעל עין", בתאגיד -

- (1) מי שמחזיק בחמישה אחוזים או יותר מהון המניות המונפק של התאגיד או מכוח ההצבעה בו, מי שרשאי למנות דירקטור אחד או יותר מהדירקטורים של התאגיד או מנהלו הכללי, מי שמכחן כדירקטור של התאגיד או מנהלו הכללי, או תאגיד שאדם כאמור מחזיק עשרים וחמישה אחוזים או יותר מהון המניות המונפק שלו או מכוח ההצבעה בו או רשאי למנות עשרים וחמישה אחוזים או יותר מהדירקטורים שלו; לעניין פסקה זו -
- (א) יראו מנהל קרן להשקעות משותפות בנאמנות כמחזיק בניירות הערך הכלולים בנכסי הקרן.
- (ב) החזיק אדם בניירות ערך באמצעות נאמן, יראו גם את הנאמן כמחזיק בניירות הערך האמורים; לעניין זה, "נאמן" - למעט חברת רישומים ולמעט מי שמחזיק בניירות ערך רק מכוח תפקידו כנאמן להסדר כמשמעותו לפי סעיף 46(א)(2) או כנאמן להקצאת מניות לעובדים בהגדרתו בסעיף 102 לפקודת מס הכנסה.
- (2) חברה בת של תאגיד, למעט חברת רישומים.

## 6. פירוט תפקידים, כהונות ועיסוקים כאמור בסעיפים 2-5 לעיל לגבי קרובים

יש לפרט את שם הקרוב, סוג הקרבה המשפחתית ואת הפרטים הרלוונטיים שנדרשו בשאלות לעיל, ולהתייחס לקיומו של קשר לפעילות המשרד בהתאם לשאלות שלעיל (כגון: כאשר בן/בת זוג/חברה בדירקטוריון, יש לפרט שם התאגיד ותחום עיסוקו, תאריך התחלת הכהונה, סוג הכהונה, פעילות מיוחדת שלו/ה בדירקטוריון והאם קיים קשר לפעילות המשרד).

יש לפרט את התפקידים, הכהונות והעיסוקים של הקרוב בהווה. בנוסף, יש לפרט כל תפקיד, כהונה או עיסוק אחר של הקרובים בשנתיים האחרונות, ככל שהם עשויים להיות קשורים לפעילות המשרד.

"קרוב" - בן/ת זוג, הורה, צאצא ומי שסמוך/ה על שולחנד.

א. תפקידים, כהונות ועיסוקים נוספים של בן/בת הזוג:

ב. תפקידים, כהונות ועיסוקים נוספים של הורים:

ג. תפקידים, כהונות ועיסוקים נוספים של צאצאים (או של אדם אחר הסמוך על שולחנד):

7. זיקות לכפופים או לממונים בתפקיד

א. האם אתה או קרוביך ומי שאמורים להיות ממונים עליך (ממונה ישיר או עקיף) או כפופים לך בתפקיד אליו אתה מועמד/ת מכהנים בכהונה משותפת בארגונים אחרים? כן  לא

ב. האם מתקיימים בינך או בין קרוביך לבין מי שאמורים להיות ממונים עליך או כפופים לך בתפקיד יחסים במסגרות אחרות, קשרים עסקיים, קשרי משפחה או זיקות אחרות (אין צורך לפרט היכרות שמקורה בהקשרים מקצועיים)?

"קרוב" - בן/בת זוג, הורה, צאצא ומי שסמוך/ה על שולחנד.

כן  לא   
אם כן, פרט/י:

8. פירוט קורות חיים ועיסוקים

יש לצרף בנפרד קורות חיים מעודכנים ליום מילוי השאלון, הכוללים השכלה ופירוט עיסוקים בעבר ובהווה, כנדרש בשאלון זה, כולל תאריכים.

9. פירוט לגבי הסדרי ניגוד עניינים שנערכו בעבר

האם נערך לך הסדר למניעת ניגוד עניינים, בארבע השנים האחרונות, במסגרת תפקיד ציבורי שמילאת?

כן  לא

ככל שנערך לך הסדר למניעת ניגוד עניינים במסגרת תפקיד ציבורי שמילאת בארבע השנים האחרונות, יש לצרף עותק חתום.

## חלק ב - נכסים ואחזקות

### 10. אחזקות במניות

פירוט אחזקות מניות בתאגידים, במישרין או בעקיפין, או שותפות בגופים עסקיים, שלך או של קרוביך.  
 (אין צורך לפרט אחזקה שלא כבעלת עניין בתאגיד כמשמעו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 בתאגידים הנסחרים בבורסה (4))  
**"קרוב"** - בן/בת זוג, הורה, צאצא ומי שסמוך/ה על שולחןך.

שם התאגיד/הגוף	שם המחזיק/ה (ככל שהמחזיק/ה אינו/ה מועמד/ת)	% החזקות	תחום עיסוק התאגיד/הגוף

(4) "בעל עניין", בתאגיד - (1) מי שמחזיק בחמישה אחוזים או יותר מהון המניות המונפק של התאגיד או מכוח ההצבעה בו, מי שרשאי למנות דירקטור אחד או יותר מהדירקטורים של התאגיד או מנהלו הכללי, מי שמכהן כדירקטור של התאגיד או כמנהלו הכללי, או תאגיד שאדם כאמור מחזיק עשרים וחמישה אחוזים או יותר מהון המניות המונפק שלו או מכוח ההצבעה בו או רשאי למנות עשרים וחמישה אחוזים או יותר מהדירקטורים שלו; לעניין פסקה זו -  
 (א) יראו מנהל קרן להשקעות משותפות בנאמנות כמחזיק בניירות הערך הכלולים בגנסי הקרן.  
 (ב) החזיק אדם בניירות ערך באמצעות נאמן, יראו גם את הנאמן כמחזיק בניירות הערך האמורים; לעניין זה, "נאמן" - למעט חברת רישומים ולמעט מי שמחזיק בניירות ערך רק מכוח תפקידו כנאמן להסדר כמשמעותו לפי סעיף 46(א)(2) או כנאמן להקצאת מניות לעובדים בהגדרתו בסעיף 102 לפקודת מס הכנסה.  
 (2) חברה בת של תאגיד, למעט חברת רישומים.

### 11. נכסים אחרים שאחזקתם, מכירתם או שימוש בהם עשויים להעמיד אותך במצב של חשש לניגוד עניינים

האם קיימים נכסים אחרים שבעלותך, בבעלות קרוביך או בבעלות גוף שאתה או קרוביך בעלי עניין בו, שאחזקתם, מכירתם או שימוש בהם עשויים להעמיד אותך במצב של חשש לניגוד עניינים בתפקיד אליו אתה/ה מועמד/ת?  
**"קרוב"** - בן/בת זוג, הורה, צאצא ומי שסמוך/ה על שולחןך.

כן  לא   
 אם כן, פרט \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

### 12. חבות כספית בהיקף משמעותי

האם אתה/ה, קרוביך או מי משותפיך העסקיים, אם ישנם, חייבים כספים או ערבים לחובות או להתחייבויות כלשהם?  
**"קרוב"** - בן/בת זוג, הורה, צאצא ומי שסמוך על שולחןך.  
 אין צורך לציין חוב בגין משכנתא או חובות שוטפים בהיקף שאינו עולה על 100,000 ₪

כן  לא   
 אם כן, פרט \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

## חלק ג - זיקות של קרובים אחרים ומקורבים

### 13. תפקידים, עיסוקים וכהונות או עניינים אחרים של קרובים אחרים או מקורבים שעלולים להעמידך במצב של חשש לניגוד עניינים

האם יש לך קרובים אחרים או מקורבים, אליהם לא התבקשת להתייחס בשאלות שלעיל, שעלולים להעמיד אותך במצב של חשש לניגוד עניינים בתפקיד אליו את/ה מועמד/ת?  
**לגבי קרובים - יש להתייחס גם לאחים ובני/בנות זוגם, וכן לקרובים אחרים שאינם מדרגה ראשונה; לגבי מקורבים - יש להתייחס, בין היתר, גם לחברים ולשותפים עסקיים.**  
יובהר, כי הפירוט הנדרש בסעיף זה מתבסס על ידיעתך האישית בלבד, וכי לא נדרש בירור מעבר לידוע לך.

**א. קרובים אחרים או מקורבים, שתפקידים, עיסוקים וכהונות שלהם (לרבות בתפקידי הנהלה ובתפקידים ציבוריים) עלולים להעמידך**

**במצב של חשש לניגוד עניינים:**

כן  לא  
אם כן, פרטי:

---

---

---

**ב. קרובים או מקורבים שעיסוקם קשור לפעילות המשרד:**

כן  לא  
אם כן, פרטי:

---

---

---

**ג. קרובים אחרים או מקורבים, שקיימת זיקה (משפחתית, עסקית או אחרת) בינם ובין הממונים או הכפופים אליך בתפקיד שאליו אתה**

**מועמד:**

כן  לא  
אם כן, פרטי:

---

---

---

**ד. קרובים או מקורבים שלהם אחזקות במניות או בנכסים אחרים או חובות כספיים שעלולים להעמידך במצב של ניגוד עניינים:**

כן  לא  
אם כן, פרטי:

---

---

---

**ה. קרובים או מקורבים שעלולים להעמידך במצב של חשש לניגוד עניינים מסיבה אחרת (בסעיף זה יש להתייחס גם לקרובים מדרגה**

**ראשונה):**

כן  לא  
אם כן, פרטי:

---

---

---

**חלק ד' - הצהרה**

**אני הח"מ מצהיר/ה בזאת כי:**

1. כל המידע והפרטים שמסרתי בשאלון זה, בקשר לעצמי, לקרובי ולמקורביי, הם מלאים, נכונים ואמיתיים;
2. מעבר לפרטים שמסרתי בשאלון זה, לא ידוע לי על כל עניין אחר שעלול לגרום לי להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים עם התפקיד;
3. אני מתחייבת להימנע מלטפל בכל עניין שעלול לגרום לי להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים במילוי התפקיד, עד לקבלת הנחיותו של היועץ המשפטי של המשרד בנושא;
4. אני מתחייבת כי אם יחולו שינויים בתוכן הצהרותיי בשאלון זה או יתעוררו, במהלך הדברים הרגיל, סוגיות שלא נצפו מראש, שעשויות להעמיד אותי במצב של חשש לניגוד עניינים, איוועץ ביועץ/ת המשפטי/ת למשרד, אמסור לו/ה את המידע הרלוונטי בכתב ואפעל לפי הנחיותיו/ה.
5. הוברר לי כי על ההסדר למניעת ניגוד עניינים שייערך לי, במידת הצורך, יחול חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998;
6. אני מצהירה כי קראתי את חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, הבנתי את תוכנו ואני מתחייבת לפעול לפי חוות דעת נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים, בכל הקשור לפירושן של הוראות החוק הנ"ל ויישומן.

_____	_____	_____	_____
חתימה	מספר זהות	שם	תאריך

מדף 2202(ח/ע)