

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 5604/19
בג"ץ 6061/19
בג"ץ 6651/19

התנועה לטוהר המידות

באמצעות ב"כ, עו"ד אביה אלף, עו"ד בעז ארד
ועו"ד עומר מקייס
רח' רמב"ן 32 ירושלים
טלפון: 02-5662211; פקס: 02-5666222

העותרת בבג"ץ 5604/19 ובג"ץ 6651/19

התנועה למען איכות השלטון

באמצעות ב"כ, עו"ד אליעד שרגא, עו"ד תומר נאור,
עו"ד זהר אלטמן-רפאל ועו"ד אלון ספיר
רח' יפו 208 ירושלים
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת בבג"ץ 6061/19

נ ג ד

1. חבר הכנסת בנימין נתניהו

באמצעות ב"כ, עו"ד יוסי כהן
רח' קלישר 17 תל אביב-יפו
טל: 03-5168484; פקס: 03-5166066

המשיב 1 לכל העתירות

2. היועץ המשפטי לממשלה

באמצעות פרקליטות המדינה
רח' צלאח א דין 29 ירושלים
טלפון: 02-6466590; פקס: 02-6467011

המשיב 2 בבג"ץ 5064/19 ובבג"ץ 6651/19
המשיב 4 בבג"ץ 6061/19

3. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

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

באמצעות ב"כ, עו"ד אוריאל פרינץ
ממשרד ש. הורוביץ ושות'
רח' אחד העם 31 ת"א-יפו
טל: 03-5670700; פקס: 03-5660974

המשיבים 3-4 בבג"ץ 5064/19 ובבג"ץ
6061/19 והמשיבים 2-3 בבג"ץ 6061/19

5. היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

6. מנהל הכספים במשרד ראש הממשלה
באמצעות פרקליטות המדינה
רח' צלאח א דין 29 ירושלים
טלפון: 02-6466590; פקס: 02-6467011

המשיבים 5-6 בבג"ץ 6061/19

7. מר נתן מיליקובסקי ז"ל

המשיב 7 בבג"ץ 6061/19

8. מר ספנסר פרטרידג'

המשיב 8 בבג"ץ 6061/19
המשיב 5 בבג"ץ 6651/19

כתב תשובה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

1. ביום 22.7.21 ניתן צו על תנאי בעתירות המתקנות, אשר מורה למשיבים להתייצב וליתן טעם כדלהלן:

"(א) מדוע לא ייקבע כי הסיוע שניתן לחבר הכנסת בנימין נתניהו (להלן: ח"כ נתניהו) ולרעייתו על ידי מר נתן מיליקובסקי בסך 300,000 דולר (להלן: הסיוע) מהווה מתנה שניתנה לח"כ נתניהו באשר הוא עובד ציבור, ומשכך עליו להשיבה במלואה בהתאם להוראות חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 (להלן: חוק המתנות).

(ב) ככל שחוק המתנות אינו חל ביחס לסיוע הכספי האמור, מדוע לא תבוטל החלטת הוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003 (להלן בהתאמה: ועדת ההיתרים ו-כללי אשר) מיום 2.7.2020, לפיה ח"כ נתניהו נדרש להשיב 110,000 ש"ח בלבד מתוך כספי הסיוע.

(ג) מדוע לא תבוטל קביעת מבקר המדינה לפיה ח"כ נתניהו אינו נדרש לפנות לוועדת ההיתרים לצורך קבלת הלוואה ממר ספנסר פרטרידג', וזאת בשל היעדר סמכותו לקבוע קביעה זו ולחלופין בשל היותה של הלוואה "טובת הנאה" לפי כלל 6(א) לכללי אשר".

עוד נקבע בסעיף 2 לצו על תנאי כי: "במסגרת תצהירי התשובה יתייחסו המשיבים לשאלת זהות הגורם המוסמך להכריע מראש בדבר קיומה או אי-קיומה של סטייה מכללי אשר בנסיבות קונקרטיות. כמו כן, יתייחסו המשיבים לשאלה מהן ההשלכות – ככל שיש כאלה – הנובעות מן העובדה כי ח"כ נתניהו אינו מכהן כיום כחבר ממשלה, על איזה מן הסוגיות שפורטו בצו על תנאי לעיל".

2. ראש אחד של העתירות המתקנות עוסק בהחלטת הוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג – 2003 (להלן, בהתאמה: "ועדת ההיתרים" או "הוועדה" ו-"כללי אשר") מיום 2.7.20, הקובעת כי המשיב 1, חבר הכנסת בנימין נתניהו (להלן: "המשיב 1"), נדרש להשיב סך של 110,000 ש"ח, מתוך סכום כולל של 300,000 דולר ארה"ב, שקיבל ממר נתן מיליקובסקי ז"ל (להלן: "מר מיליקובסקי ז"ל"). בהחלטות קודמות (מיום 20.2.19 ומיום 24.6.19) הורתה הוועדה למשיב 1 להשיב למר מיליקובסקי ז"ל את מלוא הסכום, אלא שבהחלטה האחרונה, מיום 2.7.20, הוחלט, על בסיס האמור בפנייתו של המשיב 1, כי הוא לא יידרש להשיב את חלק הארי של הסכום אשר ניתן לפי הנטען למימון הוצאותיה המשפטיות של רעייתו של המשיב 1.

בצו על תנאי, הורה בית המשפט הנכבד למשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא ייקבע כי הסיוע שניתן למשיב 1 ורעייתו ממר מיליקובסקי ז"ל, מהווה "מתנה" בהתאם להגדרתה בחוק שירות הציבור (מתנות), תש"ס-1979 (להלן: "חוק המתנות"), אשר ניתנה למשיב 1 באשר הוא עובד ציבור ועל כן יש להשיבה במלואה. לחלופין, וככל שחוק המתנות אינו חל ביחס לסיוע הכספי האמור, התבקשו המשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת ועדת ההיתרים מיום 2.7.20.

3. הראש השני של העתירות המתוקנות עוסק בהלוואה שנטל המשיב 1 ממר ספנסר פרטרידג' (להלן, בהתאמה: "ההלוואה" ו-"מר פרטרידג'") לצרכים משפטיים, וזאת בהתבסס על עמדת המבקר שהועברה למשיב 1 ביום 2.9.19, לפיה קבלת ההלוואה בתנאים שנקבעו ונבדקו על ידו, אינה מהווה הפרה של כללי אשר (תגובת מבקר המדינה לעתירות המתוקנות, בסעיף 131 וכן בסעיף 143).

בצו על תנאי, הורה בית המשפט הנכבד למשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא תבוטל קביעת מבקר המדינה לפיה המשיב 1 אינו נדרש לפנות לוועדת ההיתרים לצורך קבלת הלוואה ממר פרטרידג', וזאת בשל היעדר סמכותו לקבוע קביעה זו ולחלופין בשל היותה של ההלוואה "טובת הנאה" לפי כלל 6(א) לכללי אשר.

4. היועץ המשפטי לממשלה מתכבד אפוא להגיש כתב תשובה זה מטעמו, בכל אחת מן הסוגיות שהובאו מעלה.

הילוך הטיעון יעשה כדלקמן: תחילה, תובא תמצית הרקע העובדתי והשתלשלות ההליכים עד כה. לאחר מכן, תובא עמדת היועץ המשפטי לממשלה בהתייחס לסוגיות שעל הפרק. יובהר, למען הסר ספק, כי כתב תשובה זה מתייחס אך ורק לסוגיות אלו, ואינו כולל את התייחסות היועץ המשפטי לממשלה לטענות נוספות שעלו בגדר העתירות המתוקנות.

ומן ההקדמה – אל המלאכה.

א. רקע עובדתי

5. בפתח הדברים יובהר, כי היועץ המשפטי לממשלה לא היה צד לחלק לא מבוטל מן ההליכים שהתנהלו בין ב"כ המשיב 1 לבין ועדת ההיתרים וגורמים במשרד מבקר המדינה, ולכן הדברים מתוארים להלן כפי שעלו מההליכים המשפטיים הקודמים, הנספחים שצורפו על ידי הצדדים, החלטות ועדת ההיתרים, וכן מהתכתבויות עם גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

(1) פניותיו של המשיב 1 בבקשה להסתייע באחרים לצורך מימון הוצאותיו המשפטיות, החלטות ועדת ההיתרים בנדון (2018-2019), וההחלטות בעניין הסכום שהתקבל ממר מיליקובסקי ז"ל (\$300,000)

6. ביום 18.3.18 פנה ב"כ המשיב 1 ליועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בבקשה לבחון מבחינה משפטית את האפשרות כי יוכל להסתייע בבן דודו, מר נתן מיליקובסקי, ובחברו הקרוב, מר פרטרידג', לצורך מימון הוצאותיו המשפטיות.

צילום פניית ב"כ המשיב 1 מיום 18.3.18 מצורף ומסומן מש/1.

7. לאחר ליבון הסוגיה עם מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי) פנתה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה למשיב 1 ביום 2.5.18, וביקשה לקבל נתונים נוספים הנדרשים לצורך בחינת השאלה האם יש תחולה בנסיבות העניין לחוק המתנות, קרי: האם מדובר במתנה המוצעת למשיב 1 בקשר להיותו עובד ציבור. לצורך כך התבקש פירוט בנוגע לטיב, משך והיקף הקשר עם כל אחד מהאישים הנ"ל, וכן לבחון אם יש למי מהשניים אינטרסים שהמשיב 1 יכול לקדם במסגרת תפקידו הציבורי, לצורך הכנת חוות דעת למניעת ניגוד עניינים. במכתב היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה הובהר, כי אם יימצא שהמתנה ניתנת למשיב 1 ללא קשר להיותו עובד ציבור, יהיה עליו לפנות לוועדת ההיתרים הפועלת בהתאם לכללי ועדת אשר, כדי לקבל היתר לקבלת הכספים. הובהר כי העמדה המשפטית האמורה היא על דעת היועץ המשפטי לממשלה.

צילום מכתב היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה מיום 2.5.18 מצורף ומסומן מש/2.

8. ביום 15.5.18 ערכה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה בירור עם המשיב 1 לצורך בירור השאלות העובדתיות שזכרו במכתבה מיום 2.5.18. ממצאי בירור זה הועברו לבחינת מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי), ונמצא – לאחר עריכת בדיקה משלימה ביום 17.6.18 – כי חוק המתנות אינו חל בנסיבות העניין, ועל המשיב 1 לפנות לוועדת ההיתרים. עמדה זו, שהייתה על דעת היועץ המשפטי לממשלה, הובהרה לב"כ המשיב 1 על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ביום 14.6.18.

9. ביום 27.6.18 הועבר מכתב היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה (וכן לב"כ המשיב 1, באמצעות היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה), לפיו בנסיבות העניין אין תחולה לחוק המתנות, וזאת בשל טיב יחסיו של המשיב 1 עם מר מיליקובסקי ומר פרטרידג', שכן בהתאם לפרטים שעלו מהבירור שנערך באותה עת, עלה כי אין מקום לקבוע כי הטעם היחיד או הדומיננטי למתן הסיוע הוא היותו של המשיב 1 עובד ציבור (פסקאות 4-8 למכתב).

לצד זאת הובהר, כי עדיין חל על המשיב 1 איסור לקבל טובת הנאה, מכוח כלל (3)6(א) לכללי אשר, שלפיו "שר לא יקבל שכר או טובת הנאה, זולת שכרו שמשלמת לו המדינה", ולכן הופנה המשיב 1 לוועדת ההיתרים במשרד מבקר המדינה, ככל שהוא מבקש לסטות מכלל זה, וזאת מבלי שיהיה בכך משום הבעת עמדה ביחס לגוף החלטת הוועדה (פסקאות 11-9 למכתב).

צילום מכתב היועץ המשפטי לממשלה מיום 27.6.18 מצורף ומסומן מש/3.

10. בסמוך לאחר מכן, ביום 2.7.18, פנה המשיב 1 לוועדת ההיתרים, בבקשה להתיר לו להסתייע באחרים לצורך מימון הוצאותיו המשפטיות. ביום 29.11.18 ניתנה החלטת הוועדה הדוחה את בקשת המשיב 1. יוער, כי ביני לביני התקיימו דיונים והתכתבויות בין המשיב 1 לוועדה בעניין סמכות הוועדה לדון בנושא, וכן ניתנה, ביום 18.10.18, "החלטה מקדמית בשאלת סמכותה של הוועדה", הדוחה את טענות המשיב 1 כי הוועדה אינה מוסמכת לדון בעניין זה.

11. את דחיית בקשתו של המשיב 1 לגופה ביום 29.11.18, נימקה הוועדה כדלקמן:

"העולה מתוך החלטות הוועדה שניתנו בעבר הוא, שמימון 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 וכבדות 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".

צילום החלטת הוועדה מיום 18.10.18 צורף לעתירה המקורית בבג"ץ 5604/19 וסומן נספח 1/ע, ולנוחיות בית המשפט הנכבד מצ"ב ומסומן מש/4.

צילום החלטת הוועדה מיום 29.11.18 צורף לעתירה המקורית בבג"ץ 5604/19 וסומן נספח 2/ע, ולנוחיות בית המשפט הנכבד מצ"ב ומסומן מש/5.

12. ביום 7.1.19 פנה ב"כ המשיב 1 בבקשה נוספת ומחודשת לקבלת היתר לקבלת סיוע במימון הוצאות הגנה (להלן: **הבקשה הנוספת**). כעולה מהחלטת הוועדה מיום 20.2.19, בבקשה זו פירט ב"כ המשיב 1 את הטעמים אשר לשיטתו מצדיקים את מתן ההיתר, ובכלל זה – היקף התיקים הפליליים שבהם נחקר המשיב 1 וטיב היחסים בין התורמים למשיב 1. עוד נכללו בבקשה השלמת פרטים נוספים, במענה למכתב מרכז הוועדה מיום 18.7.18. בשולי הבקשה, ביקש ב"כ המשיב 1 להביא את טיעוניו המלאים בדיון בעל פה.

13. ביום 14.1.19 נשלח מכתב מטעם היועץ המשפטי של משרד מבקר המדינה, אל היועץ המשפטי לממשלה, ובו צוין כי לפי הנטען בבקשה הנוספת, קיבלו בני הזוג נתניהו סיוע כספי ממר מיליקובסקי ז"ל בסך של \$300,000 למימון הוצאות הגנתם, הן לליווי המשיב 1 בחקירות, והן ליווי רעייתו בפרשה המכונה "תיק המעונות", וזאת לפני שנקבע כי על המשיב 1 לפנות לוועדת ההיתרים בנסיבות העניין.

צילום פניית היועץ המשפטי של משרד מבקר המדינה מיום 14.1.19 מצורף ומסומן מש/6.

14. ביום 4.2.19 השיב עוזרו הבכיר דאז של היועץ המשפטי לממשלה למכתב היועץ המשפטי למבקר המדינה, בציינו כי יהיה על המשיב 1 לבקש מהוועדה לאשר בדיעבד את קבלת הסכום, וככל שהוועדה תדחה את הבקשה לדון מחדש, או שתדון בה אך תסרב לאשר את תשלום הכספים – יידרש המשיב 1 להשיב למר מיליקובסקי ז"ל את הסכומים שכבר שולמו על-ידו. זאת, תוך שהובהר כי אין בעמדה האמורה כדי להצדיק את קבלת הכספים ללא היתר מראש מאת הוועדה, וכי דרך המלך – שבה נדרשים כלל חברי הממשלה לנקוט – היא פנייה מראש לקבלת היתר מתאים.

צילום המענה של עוזרו הבכיר דאז של היועץ המשפטי לממשלה מיום 4.2.19 מצורף ומסומן מש/7.

15. ביום 20.2.19 ניתנה החלטת הוועדה, הדוחה את הבקשה המחודשת של המשיב 1 מיום 7.1.19, מן הטעם שהחלטתה מיום 29.11.18 היא סופית, וכי "למבקש לא עומדת זכות לדין חדש והדרך לתקוף את החלטת הוועדה שלא נתנה היתר איננה בפניה חוזרת ונוספת לוועדה". עם זאת, הוועדה ראתה להוסיף ולהתייחס לטענות המרכזיות שהוצגו בבקשה המחודשת לגופן.

16. בין היתר, נקבע כי על המשיב 1 למצות את השימוש בהונו שלו תחילה, בטרם יפנה לבקש תרומות:

"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 [...] 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" (עמ' 6 להחלטה מיום 20.2.19).

17. באשר למערכת היחסים של המשיב 1 עם מר פרטרידג', צוין כי:

"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 כקשר 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 שלטון ובעל הון. חזקה היא, שחברות כזו נוצרה על בסיס אינטרסים הדדיים" (ההדגשה במקור, עמ' 6-7 להחלטה מיום 20.2.19).

18. לעניין מר מיליקובסקי, ציינה הוועדה כדלקמן:

"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 המיידים 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 הייתה 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".

19. באשר לבקשתו של המשיב 1 לקבל הכשר בדיעבד לקבלת \$300,000 שניתנו לו ממר מיליקובסקי, בנימוק כי פעל בתום לב ובהתאם לייעוץ משפטי שניתן לו, קבעה הוועדה:

"הדברים אינם פשוטים כלל ועיקר – שר וסגן שר נמצאים ב"משטר" צפוף של דינים והסדרים, המגבילים את יכולתם לקבל מתנות וכספים. [...] ראש הממשלה אינו '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 [...] 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 [...] אף יועציו המשפטיים אינם "טירונים" ואינם קוטלי קנים. [...]

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 פתרוני. לנו נראה שניסיון לקבל הכשר כזה בדיעבד אינו 'מוצדק בנסיבות המקרה' ואינו 'תקין מבחינה ציבורית' (עמ' 9-10 להחלטה מיום 20.2.19).

צילום החלטת הוועדה מיום 20.2.19 צורף לעתירה המקורית בבג"ץ 5604/19 וסומן נספח ע/3, ולנוחיות בית המשפט מצ"ב ומסומן מש/8.

20. ביום 11.3.19 הגיש המשיב 1 עתירה לבית המשפט הנכבד (בג"ץ 1820/19 **ראש הממשלה נ' הוועדה למתן היתרים** (פורסם באר"ש, 18.3.19)) נגד החלטות הוועדה. במהלך הדיון בעתירה ביום 18.3.19, ניתן, בהמלצת בית המשפט הנכבד, פסק הדין בהסכמת הצדדים כדלקמן:

"בשלב זה, בהמלצתנו – שניתנה מבלי לנקוט עמדה לגופם של דברים – הודיע בא כוח המשיבה 1 כי אין למרשתנו התנגדות לכך שתתאפשר לעותר השלמת טיעון בפניה בעל-פה וכי היא תשמע את הדברים בלב פתוח ובנפש חפצה.

בא כוח העותר הודיע מצידו כי העותר ימציא למשיבה 1 לבקשתה כל פרטים שיתבקשו על ידה לצורך הדיון המשלים כאמור. לאחר מיצוי הדיון המשלים תינתן על ידי המשיבה 1 החלטה חדשה בהתבסס על מכלול הטיעונים, הפרטים והמסמכים שיובאו בפניה.

אנו נותנים תוקף של פסק-דין להסכמות אלה".

21. ביום 2.4.19 התקבל מכתב היועץ המשפטי של מבקר המדינה, על דעת מבקר המדינה (דאז), במסגרתו פורטו הבדיקות המשלימות שהתבקשו על ידי המבקר טרם קבלת החלטה נוספת על ידי ועדת ההיתרים. במסגרת זו, התייחס היועץ המשפטי של מבקר המדינה לתוצאות הבדיקות במספר הקשרים ובהם "דבר מכירת מניות בשותפות מוגבלת NMSD"; "קבלת תרומה בהיקף של \$300,000 ממר נתן מליקובסקי, בן דודו של ראש הממשלה" וכן "הערכות לקבלת הלוואה ממר מיליקובסקי ומר פרטרידג".

מכתב ב"כ המבקר ליועץ המשפטי לממשלה, מיום 2.4.19, מצורף ומסומן מש/9.

22. ביום 24.6.19 ניתנה החלטתה השלישית של הוועדה הדוחה את בקשת המשיב 1 לקבלת היתר. בהחלטה זו הושם הדגש על כך שהמשיב 1 לא נענה לבקשות הוועדה להשלים מידע ונתונים שהתבקשו, ועל כן הובהר כי בקשתו נדחת באופן סופי.

בהמשך לאמור, הבהירה הוועדה כי החלטותיה מיום 20.2.19 בעניין 300,000 הדולרים (כמו גם בעניין השבת שוויין של חליפות שקיבל ממר פרטרידג') בעינן עומדות, ועל כל הנוגעים בדבר לגרום לכך שהמשיב 1 ימלא, בתוך זמן סביר, החלטות אלה. יוער, כי במסגרת ההחלטה צוין שב"כ המשיב 1 הודיע לוועדה כי המשיב 1 מוותר על בקשת המימון ממר מיליקובסקי ז"ל, ותחתיו אפשר שיוצג תורם אחר.

צילום החלטת הוועדה מיום 24.6.19 צורף לעתירה המקורית בבג"ץ 5604/19 וסומן נספח ע/4, ולנוחיות בית המשפט מצ"ב ומסומן מש/10.

23. ביום 14.8.19 פנה ב"כ המשיב 1, עו"ד חדד, ליועץ המשפטי לממשלה, בבקשה לאשר למרשו להשיב לבן דודו, מר מיליקובסקי ז"ל, רק את הכספים אשר קיבל ממנו עבור מימון הוצאות ההגנה המשפטית שלו, מתוך הסכום של 300,000 הדולרים ששולם על-ידי מר מיליקובסקי ז"ל, ולא את הכספים אשר שימשו למימון ההגנה המשפטית של רעיית המשיב 1, גב' שרה נתניהו. במסגרת זו, הפנה עו"ד חדד למכתבו של עו"ד יחיאל וינרוט, שבו נטען כי מתוך שכר הטרחה ששולם על-ידי מר מיליקובסקי ז"ל, שולמו 110,000 ש"ח (כולל מע"מ) עבור הליווי המשפטי של המשיב 1, ואילו יתר התשלומים שולמו עבור ייצוגה של רעיית המשיב 1, הן בהכנה לחקירה והן במהלך השימוע.

צילום מכתבו של עו"ד חדד מיום 14.8.19 מצורף ומסומן מש/11.

24. ביום 22.10.19 השיב עוזרו הבכיר דאז של היועץ המשפטי לממשלה לעו"ד חדד, כדלקמן: "שעה שהחובה להשיב את הכספים מעוגנת בהחלטות של הוועדה, מדובר למעשה בבקשה לתיקון או להבהרת החלטות אלו ועל כן יש מקום שהבקשה תוגש ותבחן על-ידי ועדת ההיתרים הפועלת מכוח סעיף 19 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן: 'כללי אשר')".

צילום מכתבו של עוזרו הבכיר דאז של היועץ המשפטי לממשלה מיום 22.10.19 מצורף ומסומן מש/12.

25. ואכן, ועדת ההיתרים, בהרכב שונה, נדרשה לנושא כחלק מבקשה מחודשת שהגיש המשיב 1 (שעליה נרחיב להלן) וביום 2.7.20 התקבלה החלטת ועדת ההיתרים כדלקמן: "לאור המפורט במכתבו של ד"ר יחיאל וינרוט אנו מקבלים את האמור בו בקשר עם התשלומים ועבור איזה ייצוג משפטי שולמו. גב' נתניהו איננה חברת ממשלה ועל כן כלל 6 "לכללי אשר" אינו חל עליה. לכן מצאנו כי על רוח"מ להחזיר סך של 110,000 ש"ח (מאה ועשרה אלף ש"ח) אשר שימש ליעוץ וייצוג משפטי בעניינו, למשלם". עוד קבעה הוועדה כי "אישור בדבר השבת התשלום בסך 110,000 ש"ח (מאה ועשרה אלף ש"ח) יועבר לעיון מבקר המדינה בתוך 30 יום ממועד מסירת החלטה זו לבאי כוח רוח"מ".

צילום החלטת הוועדה מיום 2.7.20 צורף להודעת העדכון מטעם הוועדה למתן היתרים ומבקר המדינה מיום 9.7.20 וסומן "4", ולנוחיות בית המשפט מצ"ב ומסומן מש/13.

26. ביום 26.7.20 הוגשה הודעה מעדכנת מטעם משיבי המדינה במסגרת העתירות המקוריות, במסגרתה צוין בהתייחס להחלטתה הנ"ל של הוועדה מיום 2.7.20, כי "בכל הנוגע לסכום ששולם לפי הנטען לסיוע בהגנתה המשפטית של רעיית ראש הממשלה (270,000 אלף דולר), נבקש להבהיר, כי במקרה מסוג המקרה דנו, נכון היה כי הוועדה תבחן תחילה אם לגוף הדברים מדובר בטובת הנאה הניתנת למעשה לראש הממשלה עצמו, לפי סעיף 6 לכללי ועדת אשר, ולפיכך אם יש צורך במתן ההיתר לפי סעיף 19 לכללים".

עוד צוין בהודעת משיבי המדינה, כי אין לפרש את הכללים כך שרק טובת הנאה הניתנת במישרין לשר, ובענייננו – ראש הממשלה – היא כזאת הטעונה היתר; וכי לא מן הנמנע כי טובת הנאה הניתנת לבן זוגו של שר, או אדם אחר הסמוך על שולחנו, יכול שתהיה כזאת אשר במהותה היא טובת הנאה הניתנת לשר. במישור האופרטיבי, צוין כי היה ותמצא הוועדה כי בנסיבות העניין חל סעיף 6 לכללי ועדת אשר, יהיה עליה להפעיל את שיקול הדעת הנדרש לצורך קבלת היתר לפי סעיף 19 לכללים.

היועץ המשפטי לממשלה הבהיר, כי אין בכך משום נקיטת עמדה בשאלת מתן ההיתר לגופה, ועניין זה מסור לשיקול דעתה הרחב של הוועדה, בהתאם לסמכותה לפי הכללים.

27. המשך השתלשלות העניינים בעניין זה אינה בידיעת גורמי היעוץ המשפטי לממשלה, אך לפי הנמסר ממבקר המדינה וועדת ההיתרים במסגרת התגובה המקדמית שהוגשה מטעמים לבית המשפט הנכבד, ביום 3.8.20 הודיעו באי כוחו של ראש הממשלה למבקר המדינה כי ראש הממשלה השיב סכום של 30,000 דולר למר מיליקובסקי ז"ל, בצירוף אסמכתאות (ראו פסקה 26 לתגובת מבקר המדינה וועדת ההיתרים לעתירות המתוקנות, מיום 26.1.2021).

(2) הבקשה לקבלת הלוואה ממר פרטרידג'

28. ביני לביני, ביום 6.6.19 פנה ב"כ המשיב 1, עו"ד ראבילו, למבקר המדינה, וציין כי מרשו מתכוון ללוות כספים ממר ספנסר פרטרידג', לאור הדחיפות בקבלת הסיוע. בפנייה צוין כי ההלוואה תהיה בסכום של עד 2 מיליון ש"ח לעשר שנים, כי מדובר בהלוואה בתנאי שוק וכי ההלוואה תדווח בהצהרת ההון שתוגש למבקר המדינה.

מכתבו של עו"ד ראבילו מיום 6.6.19 למבקר המדינה צורף לעתירה המקורית בבג"ץ 6651/19 וסומן נספח ע/7, ולנוחיות בית המשפט מצ"ב ומסומן מש/14.

29. ביום 13.6.19 השיב היועץ המשפטי של משרד מבקר המדינה, על דעת מבקר המדינה, כי אין מניעה עקרונית לאפשר למשיב 1 לקבל הלוואה ממר פרטרידג', ובלבד שיוכח כי ההלוואה אכן תינתן בתנאי שוק, להבדיל מקבלת הלוואה בתנאים מועדפים שטמונה בה טובת הנאה, אשר מחייבת הפניית הנושא לוועדה למתן היתרים.

לצורך גיבוש עמדה לעניין זה, התבקש המשיב 1 להעביר למבקר המדינה את טיוטת הסכם ההלוואה, סכום החוזר החודשי, שיעור הריבית וכיוצא באלה. עוד נדרש כי ההלוואה

תדווח במסגרת ההצהרה השנתית המוגשת למבקר המדינה, וכי "היועץ המשפטי לממשלה יקבע כי אין בקבלת ההלוואה חשש לניגוד עניינים או שייקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים פוטנציאלי".

מכתבו של היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה צורף לעתירה המקורית בבג"ץ 6651/19 וסומן נספח 8/ע, ולנוחיות בית המשפט מצ"ב ומסומן מש/15.

30. דרישת מבקר המדינה לבדיקת נושא ניגוד העניינים הועברה למשרד המשפטים בפנייתו של עו"ד ראבילו מיום 14.8.19. ביום 12.9.19, נערכה חוות דעת למניעת ניגוד עניינים בידי היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם לסעיף 7 לכללי אשר. בחוות הדעת, שהופנתה למשיב 1, סיכם היועץ המשפטי לממשלה, כי לאחר בחינת העניין, לא צפוי להתעורר חשש לניגוד עניינים בקבלת ההלוואה. מסקנה זו התקבלה על רקע הבהרות שהתקבלו ממר פרטרידג', לפיהן אין לו עסקים בישראל (למעט זיקות מינוריות לתחום הבריאות), והתחייבותו לעדכן בכל מקרה שתהיה לו בעתיד זיקה עסקית רלוונטית. לצד זאת נקבע, כי ככל שייודע למשיב 1 על זיקה עסקית לישראל מצד שותפים עסקיים או לקוחות מהותיים של מר פרטרידג', יהיה עליו לדווח ליועץ המשפטי לממשלה, והובהר כי הזיקות המינוריות לתחום הבריאות הובאו לידיעת היועץ המשפטי של משרד הבריאות, אשר יעדכן במידת הצורך ככל שיחולו התפתחויות. יודגש כי חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה עסקה בהיבטי ניגוד העניינים בלבד ולא בשאלת אישור ההלוואה.

צילום חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים מצורף ומסומן מש/16.

31. המשך השתלשלות העניינים בעניין זה אינה בידיעת גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, אך לפי הנמסר מהמשיב 1 לבית המשפט הנכבד, ביום 12.9.19 הוא כרת הסכם הלוואה עם המשיב 8, וקיבל כספים על פי הסכם ההלוואה בהם השתמש לצורך מימון הגנתו המשפטית בזמן השימוע (סעיף 16 לתגובת המשיב 1 לעתירות המקוריות, מיום 4.11.19). זאת, לאחר שביום 2.9.19 הודיע המבקר למשיב 1 כי קבלת ההלוואה בתנאים האמורים אינה בגדר "הטבה" המחייבת פניה לקבלת היתר (סעיף 143 לתגובת מבקר המדינה וועדת ההיתרים לעתירות המתוקנות).

צילום מכתב מיום 2.9.19 מצורף ומסומן מש/17.

(3) בקשתו המחודשת של המשיב 1 לקבלת סיוע משנת 2020

32. כעולה מהודעת העדכון מטעם ועדת ההיתרים ומבקר המדינה מיום 5.5.20, ביום 2.1.20 הגיש המשיב 1 בקשה שלישית לקבלת היתר לסיוע במימון הוצאותיו המשפטיות. בקשה זו נומקה בשינוי נסיבות עקב החלטת היועץ המשפטי לממשלה להגיש נגד המשיב 1 כתב אישום.

כאמור לעיל, בגדרה של אותה בקשה הוסיף המשיב 1 וביקש גם הבהרה מוועדת ההיתרים כי בכל הנוגע להשבת הכספים למיליקובסקי ז"ל עליו להשיב כספים ששימשו אותו עצמו,

אך לא כספים ששימשו את רעייתו – עניין שאליו התייחסנו בפרק א' של התשתית העובדתית לעיל. עוד נמסר מפי הוועדה ומבקר המדינה לבית המשפט הנכבד, כי ביום 25.2.20 החליטה ועדת ההיתרים כי נוכח שינוי נסיבות משמעותי יתקיים דיון מחודש בגוף בקשתו של המשיב 1.

צילום החלטת הוועדה מיום 25.2.20 צורף להודעת העדכון של ועדת ההיתרים ומבקר המדינה מיום 5.5.20 וסומנה "2", ולנוחיות בית המשפט הנכבד מצ"ב ומסומן מש/18.

33. ביום 10.3.20, הגישה העותרת בבג"ץ 6061/19 עתירה כנגד החלטת הוועדה מיום 25.2.20 (בג"ץ 1884/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הוועדה למתן היתרים**) (פורסם באר"ש, 23.4.20). ביום 23.4.20 ניתן פסק דין הדוחה את העתירה בהיותה מוקדמת, וזאת מאחר ו"אין מקום לביקורת שיפוטית בשלב זה של ההליך, בטרם התקבלה החלטת הוועדה בבקשה לגופה".

34. ביום 13.5.20 דנה הוועדה בבקשתו של המשיב 1 לקבל סיוע בהוצאותיו המשפטיות ממר פרטרידג', ובעקבות זאת פנתה ליועץ המשפטי לממשלה ביום 17.5.20, בבקשה לדעת "האם אין בקבלת המימון משום חשש לניגוד עניינים".

צילום פניית מזכיר ועדת ההיתרים ליועץ המשפטי לממשלה מיום 17.5.20 צורף להודעת העדכון מטעם הוועדה למתן היתרים ומבקר המדינה מיום 9.7.20 וסומנה "1", ולנוחיות בית המשפט הנכבד מצ"ב ומסומן מש/19.

35. ביום 30.6.20 השיב עוזרו הבכיר של היועץ המשפטי לממשלה לפניית ועדת ההיתרים שהועברה ליועץ המשפטי לממשלה, בדבר בקשת המשיב 1 לקבל היתר לקבלת מימון ייצוגי המשפטי ממר פרטרידג'. על פי האמור בתשובה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, בשים לב לנסיבות העניין, ובשים לב לסכום החריג שבו מדובר – כ-10 מיליון ש"ח – לא נסותר החזקה שלפיה טובת ההנאה ניתנת למשיב 1 "באשר הוא עובד ציבור", ומכאן שחל חוק המתנות. עוד הובהר כי הדברים מקבלים משנה תוקף בראי אופי הקשר בינו לבין מר פרטרידג', כפי שתואר על-ידי ועדת ההיתרים בהחלטה מיום 20.2.19. על כן, לא ניתן לקבוע כי קבלת סכום זה על ידי המשיב 1 מצד מר פרטרידג' אינה בבחינת מתנה הניתנת לו באשר הוא עובד ציבור.

צילום מכתב עוזרו הבכיר של היועץ המשפטי לממשלה מיום 30.6.20, מצורף ומסומן מש/20.

36. בעקבות מכתב עוזרו הבכיר של היועץ המשפטי לממשלה התקבלו אצל היועץ המשפטי לממשלה מספר פניות מאת ב"כ המשיב 1, שעניינן – לצד טענות שאינן ממין העניין – בטענות ביחס לעמדה האמורה. מטעם היועץ המשפטי לממשלה נמסר במענה לפניות אלה, כי השאלה אם קבלת מימון בסכום כזה או אחר אינה בגדר מתנה אסורה על פי חוק

המתנות הינה שאלה משפטית התלויה במכלול נסיבות העניין, שביכולתן לבסס כדבעי את המסקנה כי המתנה לא ניתנה לעובד הציבור "באשר הוא עובד ציבור"; וכי הפנייה אינה מציגה נסיבות כאמור, ומשכך, גם אין בה כדי לשנות מהעמדה המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה.

צילום פניות ב"כ המשיב 1 מיום 16.8.20, 14.9.20 ו-8.10.20 ותשובות עוזרו הבכיר של היועץ המשפטי לממשלה מיום 3.9.20 ו-29.11.20 מצורף ומסומן מש/21.

(4) השתלשלות העניינים מאז מועד הגשת העתירות המתוקנות

37. כאמור, ביום 1.10.20 הוגשה העתירה המתוקנת בבג"ץ 6061/19, וביום 11.10.20 הוגשה העתירה המתוקנת בבג"ץ 5604/19 ובג"ץ 6651/19.

38. ביום 26.1.21 הוגשה התגובה המקדמית לעתירות המתוקנות מטעם ועדת ההיתרים ומבקר המדינה.

39. ביום 27.1.21 הוגשה התגובה המקדמית לעתירות המתוקנות מטעם המשיב 1 וביום 25.4.2021, הוגשה מטעמו תגובה משלימה.

40. ביום 26.1.21 הוגשה התגובה המקדמית לעתירות המתוקנות מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

41. ביום 13.6.21 סיים המשיב 1 את תפקידו כראש ממשלת ישראל והחל לשאת בתפקידו כחבר כנסת וראש האופוזיציה.

42. ביום 21.7.21 התקיים הדיון בעתירות המתוקנות, ולמחרת ניתן בהן הצו-על-תנאי המתואר מעלה.

43. ביום 28.7.21 נפטר מר מיליקובסקי ז"ל.

ב. מסגרת נורמטיבית : חוק המתנות, כללי אשר ומה שביניהם

44. סעיף 2(א) לחוק המתנות קובע כדלקמן :

"2. (א) ניתנה לעובד הציבור באשר הוא עובד הציבור מתנה – בין בישראל ובין בחוץ לארץ, בין שניתנה לו עצמו ובין שניתנה לבן זוגו החי עמו או לילדו הסמוך על שולחנו – ועובד הציבור לא סירב לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תקום המתנה לקנין המדינה; ובמתנה שאין בה קנין חייב עובד הציבור לשלם לאוצר המדינה את שווייה".

סעיף 1 לחוק המתנות מגדיר את התיבה "עובד ציבור" כך: "נושא משרה או תפקיד מטעם המדינה, לרבות חייל...".

45. הנה כי כן, חוק המתנות קובע בסעיף 2(א) איסור על עובד ציבור, ובכלל זאת שר וחבר כנסת, לקבל מתנה "**באשר הוא עובד ציבור**". מתנה מוגדרת בחוק כ"הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה" (ראו סעיף 1 לחוק). מאיסור זה מוחרגת מתנה קטנת ערך וסבירה שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין; מתנה מחבריו לעבודה; פרס שהוענק לו על הישגיו בכפוף לתנאים שנקבעו (סעיף 2(ב) לחוק).

46. בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, מתנה או טובת הנאה ניתנת לעובד ציבור "באשר הוא עובד ציבור", אם היות המקבל עובד ציבור הוא הטעם היחיד או הדומיננטי להענקת טובת ההנאה (בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749 (1994)).

47. **עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי בכל הנוגע לחברי הממשלה, קיימת חזקה לפיה מתנות הניתנות להם, ניתנות באשר הם עובדי ציבור, ואולם חזקה זו ניתנת לסתירה, כך שיכול חבר הממשלה להוכיח כי במקרה מסוים ניתנה לו מתנה בשל טעמים אחרים, ולא בשל היותו עובד ציבור. יחד עם זאת, הנטל לסתירת החזקה הולך ונהיה כבד ככל שהמתנה חריגה יותר בהיקפה או באופיה.**

כללי ועדת אשר והיחס בינם לבין חוק המתנות

48. בשנת 1977 קבעה הממשלה את כללי ועדת אשר, הם כאמור הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, המבוססים על דוח הוועדה בראשות השופט אשר. הכללים מטילים על שרים וסגני שרים חובות ומגבלות.

צילום הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים מצורף ומסומן **מש/22**.

49. מבקר המדינה הוא האמון על בדיקת מילוי הכללים על ידי שרי הממשלה, ולשם כך נתונות לו כל הסמכויות לפי חוק מבקר המדינה. כך קובע סעיף 11 לכללים:

"11. (א) מבקר המדינה יבדוק מילוי הוראות וכללים אלה בידי השרים, ויהיו לו כל הסמכויות הקנויות למבקר המדינה בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן – חוק מבקר המדינה).

(ב) מלבד אם נאמר במפורש אחרת בכללים אלה, ישמור מבקר המדינה על סודיות הצהרות השרים ולא יגלה כל פרט בלי לקבל את הסכמת השר הנוגע בדבר.

(ג) מבקר המדינה רשאי להביא לידיעת ראש הממשלה כי הוא בודק אם שר נהג בהתאם לכללים אלה, ולהמציא לראש הממשלה מידע בנדון.

(ד) מבקר המדינה רשאי, אם נסיבות הענין מצדיקות זאת לדעתו, לדווח על סטייה מכללים אלה לועדת משנה שתבחר על ידי ועדת הכנסת לעניני ביקורת המדינה, ולהביא לידיעתה את ממצאיו.

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

50. במישור הכללי, מתייחסים כללי ועדת אשר לחובתו של שר למלא תפקידו בלא משוא פנים (כלל 3 לכללים); ללא ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין עניניו האישיים (כלל 4 לכללים) וייחוד הכהונה ואיסור התעסקות נוספת (כלל 5 לכללים). כלל 6 לכללים קובע שורה של הוראות החלות על שר בתקופת כהונתו, ובכלל זה איסור כהונה בגוף למטרות רווח (כלל 6(1) לכללים); איסור כהונה בגוף אחר המתקצב על-ידי המדינה או המקבל תרומות, למעט מפלגה (כלל 6(2) לכללים); איסור קבלת שכר והכנסות אחרות (כלל 6(3) לכללים); איסור שימוש במידע פנים (כלל 6(4) לכללים); איסור החזקת ניירות ערך שלא בנאמנות עיוורת (כלל 6(5) לכללים); איסור רכישת נכסי המדינה (כלל 6(6) לכללים). עוד קובעים הכללים הסדרים למניעת ניגוד עניינים (כלל 7 לכללים); חובת דיווח למבקר המדינה, הצהרה שנתית ופעולות מבקר המדינה (כללים 9-11 לכללים); וכן חובות השר עם כניסתו לתפקיד (כללים 12-17 לכללים).

סעיפים 18-23 לכללים מסדירים את מינויה ואופן פעילותה של הוועדה למתן היתרים, אשר ממונה על-ידי מבקר המדינה, ומוסמכת לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מכללים אלה (כלל 19(א) לכללים). לפי כלל 19(ב), הוועדה רשאית לסרב למתן היתר, לתתו או לתתו בתנאים, "אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית".

51. כללי ועדת אשר חלים גם כאשר אין תחולה לחוק המתנות. זאת, בשים לב לכך שכללי ועדת אשר קובעים במפורש כי הם יחולו "בנוסף לכל דין" (כלל 2 לכללים). מעבר לכך, אף במישור המהותי, התפיסה שבאה לידי ביטוי בכללי ועדת אשר היא כי יש מקום לקבוע הסדר ייעודי לשרים ולסגני שרים, שהוא נדבך נוסף על יתר הדינים אשר קובעים מגבלות ביחס לעובדי ציבור ונושאי משרה. זאת, בשל הסמכויות המשמעותיות והנכבדות שיש לשרי הממשלה ולסגני שרים בהשוואה לעובדי ציבור ולנבחרי ציבור אחרים, אשר מצדיקות החלת אמת מידה מחמירה יותר בכל הנוגע לשמירה על טוהר המידות ומניעת ניגוד העניינים.

52. הכלל הרלוונטי לענייננו הוא כלל 6(3)(א) לכללי ועדת אשר, שלפיו "שר לא יקבל שכר או טובת הנאה, זולת שכרו שמשלמת לו המדינה" [ההדגשה הוספה – הח"מ].

53. מכאן עולה כי מקום בו חבר הממשלה מקבל טובת הנאה, נדרשת בדיקה דו-שלבית: ראשית, האם מדובר במתנה שאינה אסורה לפי חוק המתנות; ושנית, האם ניתן היתר לקבלתה של טובת הנאה מאת ועדת ההיתרים. היה ונמצא בשלב הראשון כי מדובר במתנה אסורה, אין צורך להמשיך בבדיקה לשלב השני, שכן ועדת ההיתרים לא תהיה מוסמכת להתיר את קבלתה.

ג. עמדת היועץ המשפטי לממשלה

(1) עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי הסיוע שניתן למשיב 1 ולרעייתו על ידי מר מיליקובסקי ז"ל, בסך 300,000 דולר, מהווה מתנה שיש להשיבה במלואה בהתאם להוראות חוק המתנות

54. באשר לסעיף הראשון שבצו על תנאי – עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי הסכום שניתן למשיב 1 ולרעייתו על ידי מר מיליקובסקי ז"ל בסך 300,000 דולר, לטענת המשיב 1 עבור מימון ייצוג משפטי, מהווה מתנה שיש להשיבה במלואה לפי חוק המתנות. זאת, כפי שצוין גם במסגרת התגובה המקדמית לעתירות המתוקנות שהוגשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, מיום 26.1.21.

55. כאמור לעיל, בשנת 2018, נערך מול המשיב 1 בירור עובדתי ביחס לטיב קשריו עם מר מיליקובסקי ז"ל ומר פרטרידג' על-ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה. בחינת ממצאי הבירור על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, כפי שנמסרו אז, העלתה כי על-פניו נסתרת החזקה לפיה מתנה הניתנת לראש ממשלה, ניתנת לו באשר הוא עובד ציבור. זאת, על רקע מאפייני הקשר כפי שתוארו באותה העת על-ידי המשיב 1, שבעטיים סבר היועץ המשפטי לממשלה שאין מקום לקבוע בנסיבות העניין שהטעם היחיד או הדומיננטי למתן הסיוע הוא היותו של המשיב 1 עובד ציבור. לנוכח האמור, נקודת המוצא לדיון לאורך ההליכים שהתנהלו הייתה, בשלב ההוא, כי האיסור הקבוע בחוק המתנות לא חל על קבלת המימון המוצע למשיב 1 מבן דודו, מר מיליקובסקי ז"ל; כמו גם ביחס לחברו מר פרטרידג'.

56. על בסיס הנחה ראשונית זו, לפיה חוק המתנות לא חל בעניין דנן, הפנה היועץ המשפטי לממשלה את המשיב 1 לוועדת ההיתרים, כדי שזו תבחן את בקשתו בהתאם לשיקול הדעת המוקנה לה להתיר סטייה מן הכלל הקבוע בסעיף 6(א) לכללים. ואכן, הוועדה בחנה בשעתו את בקשותיו של המשיב 1 להיתר לקבלת סיוע כספי לצורך מימון הוצאות משפטיות ממר מיליקובסקי ז"ל ומר פרטרידג', ודחתה אותן מן הטעמים שפורטו בהחלטותיה משנת 2018 ו-2019.

על בסיס הנחה ראשונית זו, גם הפנה היועץ המשפטי לממשלה (ביום 12.11.19) את בקשת ההבהרה מטעם המשיב 1, לוועדת ההיתרים, ביחס ליישום החלטת הוועדה בכל הנוגע לכספים שלפי הנטען התקבלו ממר מיליקובסקי ז"ל עבור רעיית המשיב 1.

בהמשך, התייחס היועץ המשפטי לממשלה בהודעתו מיום 26.7.20 לבית משפט נכבד זה, לשאלת אופן החלת כללי אשר ביחס לכספים שלפי הנטען ניתנו עבור רעיית המשיב 1. כאמור לעיל, עמדת היועץ המשפטי לממשלה הייתה, כי לא מן הנמנע כי טובת הנאה הניתנת לבן זוגו של שר, או אדם אחר הסמוך על שולחנו, יכול שתהיה כזאת אשר במהותה היא טובת הנאה הניתנת לשר, וכי בנסיבות העניין היה נכון שהוועדה תבחן תחילה אם

לגוף הדברים מדובר בטובת הנאה הניתנת למעשה למשיב 1 עצמו, לפי סעיף 6 לכללי ועדת אשר, ולפיכך אם יש צורך במתן ההיתר לפי סעיף 19 לכללים.

57. זאת הייתה הנחת הבסיס לדיונים עד לאותו שלב. עם זאת, התפתחויות נוספות בעניין בדיקה בהיבטים פליליים, שהתקיימה בעניינו של המשיב 1, הצדיקו בחינה מחודשת של סוגיית סתירתה בנסיבות העניין של החזקה העובדתית שלפיה מתנה שניתנה לשר ניתנה לו באשר הוא עובד ציבור. בחינה כזו אכן נערכה, ובתאריך 26.1.21, במסגרת התגובה המקדמית לעתירות המתוקנות, נמסרה עמדתו המעודכנת של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שיפורט להלן.

כפי שצוין לעיל, מר מיליקובסקי ז"ל אכן היה קרוב משפחה וידידו של המשיב 1, ועל בסיס נתון זה ובשים לב למאפייני הקשר כפי שתוארו ולמהות הסיוע שהתבקש, נקבע בשעתו כי נסתרת החזקה שלפיה יש תחולה לאיסור הקבוע בחוק המתנות (מבלי שיש בכך כדי לגרוע מתחולת כללי אשר); ואולם, במסגרת פרשה אחרת שנבחנה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה ושעיקרי מסקנותיה פורסמו באוקטובר 2020, המכונה "פרשת המניות", נשפך אור נוסף על טיב היחסים בין המשיב 1 לבין מיליקובסקי ז"ל. אור נוסף זה על טיב הקשר, שמצטרף לאינדיקציות הקודמות שצוינו בהחלטות הוועדה הקודמות, חייב בחינה מחודשת של הנחות הבסיס משנת 2018 שתוארו לעיל.

58. סיכום פרשת המניות ועיקרי מסקנותיה, פורסמו ביום 15.10.20. לנוחיות בית המשפט הנכבד נציג בתמצית הקיצור את הרקע העובדתי והניתוח המשפטי שנערך בהחלטה, ולאחר מכן נפנה לבחון כיצד התובנות והמסקנות שבאו לידי ביטוי בהחלטה זו השליכו על בחינתו המחודשת של היועץ המשפטי לממשלה את הסוגיה שבפנינו לרבות תחולת החזקה העובדתית האמורה.

מסמך "עיקרי הנימוקים שלא לפתוח בחקירה פלילית בפרשת המניות" (להלן – "החלטת היועץ") מצורף ומסומן מש/23.

יוער כי עתירות שהוגשו ביחס להחלטת היועץ המשפטי לממשלה בעניין פרשת המניות נדחו על ידי בית המשפט נכבד זה (בג"ץ 3921/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם באר"ש, ניתן ביום 22.7.21).

59. בתמצית נציין, כי "פרשת המניות" היא כינוי לעסקת רכישת זכויות שביצע המשיב 1 בשנת 2007 בשותפות שהייתה בבעלות מיליקובסקי ז"ל ובני משפחתו הקרובים, רכישה אשר לימים הניבה רווח משמעותי למשיב 1, נוכח פער גדול בין מחיר רכישת הזכויות בשנת 2007 לבין מחיר מכירתן בשנת 2010.

60. כפי שעולה מהחלטת היועץ, "פרשת המניות" הובאה לשולחן היועץ המשפטי לממשלה בעקבות מידע שעלה מתוך החלטת הוועדה למתן היתרים מיום 20.2.19, אשר עסקה כאמור בבקשה שהגיש המשיב 1 לקבלת היתר לקבל ממר מיליקובסקי ז"ל וממר פרטרידגי סיוע כספי במימון הוצאות משפטיות.

בהחלטתה הדוחה את הבקשה האמורה, התייחסה ועדת ההיתרים להחלטה קודמת שניתנה בבקשה שהגיש המשיב 1 בשנת 2009, ולעניין זה צוין כי "לראש הממשלה היו בשנת 2009 אחזקות בשותפות שיתר המחזיקים בה הם מיליקובסקי ובני משפחתו המידיים, וכי שותפות זו החזיקה בחלקים ניכרים מתאגיד תעשייתי העוסק בתוספי פלדה".

61. לנוכח המידע שעלה מהחלטת ועדת ההיתרים, וכן פרסומים עיתונאיים בנוגע לזיקה העסקית האמורה בין המשיב 1 למיליקובסקי ז"ל, ביקש היועץ המשפטי לממשלה מפרקליטות המדינה, ובהמשך ממשטרת ישראל, לבחון את משמעות עסקת המניות שהתגלתה, בין היתר באמצעות מידע שנאסף קודם לכן בתיקי החקירה האחרים והגרסאות שנמסרו שם. במסגרת זו אף הנחה היועץ לקבל ממשד מבקר המדינה את מלוא התשתית העובדתית הנוגעת לעניין זה, וכן להעמיק חקר בבחינת הטענות על ידי קבלת מידע רלוונטי נוסף שנמצא בידי הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ובידי רשות המיסים, וכך נעשה.

גורמי מערכת אכיפת החוק בחנו את התשתית הראייתית שנאספה בכל הנוגע לפרשת המניות, ושכללה, בעיקרה, כאמור, איסוף מידע מרשויות המדינה, חומר שנאסף בחקירות הפליליות המכוננות פרשות 1000 ו-3000, ומידע נוסף.

מהתשתית שהוצגה, עלה כי בשנים 2007-2010 הייתה למשיב 1 זיקה עסקית לעסקי הפלדה של מר מיליקובסקי ז"ל, לאחר שרכש מניות בשנת 2007 ומכר אותן בשנת 2010, במסגרת עסקה כוללת של אותו התאגיד, ברווח ניכר מאד.

62. בהחלטתו מיום 15.10.20 עמד היועץ המשפטי לממשלה על השאלות שיש לבחון, על מנת לקבוע האם התשתית הראייתית מעלה חשד סביר לכך שבוצעו על-ידי נתניהו עבירות שוחד או מרמה והפרת אמונים אגב "עסקת המניות" כשלעצמה, וכן לקשר אפשרי בין עסקת המניות ועסקיו ועיסוקיו של מיליקובסקי ז"ל לבין האירועים שנחקרו במסגרת פרשת 3000 – היא פרשת "כלי השיטי".

63. במסגרת הניתוח, עלתה שאלה ביחס לקבלת טובת הנאה בהיקף ניכר במסגרת רכישת המניות על-ידי המשיב 1 בשנת 2007, כדלקמן:

"24. הפער המשמעותי בין מחיר רכישת האחזקות בשותפות NMSD, ובעקיפין בחברת סידריפט, בשנת 2007, עליו דיווח נתניהו, לבין מחיר מכירת הזכויות בשותפות למיליקובסקי בשלהי שנת 2010, כמו גם השוואה למחיר רכישת מניות סידריפט על-ידי צד ג' בשנים אלה, העלו אפשרות כי נתניהו רכש את הזכויות בשותפות ממשפחת מיליקובסקי בסכום הנמוך באופן

ניכר משווין הריאלי, ובכך קיבל טובת הנאה משמעותית ביותר.
 בהמשך, בשנת 2010, עת מכר נתניהו את הזכויות בשותפות למיליקובסקי, במחיר אשר, על פניו ובהתאם לאינדיקציות הראייתיות, משקף שווי ריאלי או קרוב לכך, צמח לנתניהו רווח גדול שמקורו באותה רכישה מעוררת סימני שאלה שבוצעה בשנת 2007. אמנם, נוכח חלוף הזמן הרב, קיים קושי לאסוף תשתית עובדתית מקיפה שתאפשר לקבוע ממצאים באשר לקיומה והיקפה של טובת הנאה, הנגזר גם משאלת שווי החברות בהן עסקינן. אולם, נוכח האמור לעיל, יצאתי מנקודת הנחה כי נתניהו אכן קיבל טובת הנאה משמעותית ממיליקובסקי בשנת 2007. אמשיך את הניתוח לאור הנחה זו." [ההדגשה הוספה – הח"מ]

64. על בסיס ההנחה לפיה קיבל המשיב 1 טובת הנאה משמעותית ממיליקובסקי ז"ל, נדרש היועץ המשפטי לממשלה, בעיקרם של דברים, לשאלה האם קבלת טובת הנאה האמורה, בפני עצמה, מגבשת חשד סביר לביצוע עבירת שוחד או מרמה והפרת אמונים של עובד ציבור, וכן האם המשיב 1 הפר אמונים במסגרת טיפולו בעסקאות כלי שיט של מדינת ישראל, בשים לב ליחסיו עם בן דודו שהציבו אותו, לפי הנטען, במצב של ניגוד עניינים.

65. בכל הנוגע לעבירת השוחד עמד היועץ המשפטי לממשלה על כך שלא נמצאה אינדיקציה ראייתית ממשית לביסוס חשד לפיו המשיב 1 לקח טובת הנאה בעד פעולה הקשורה בתפקידו, וכי בצד השיקולים הראייתיים המהותיים הללו, עומדים גם קשיים משמעותיים במישור חלוף הזמן ותוחלת החקירה (פסקאות 25-26 להחלטה).

66. בכל הנוגע לעבירת הפרת אמונים, עמד היועץ המשפטי לממשלה על כך שבנסיבות מסוימות קבלת טובת הנאה משמעותית, בפני עצמה, עשויה לגבש עבירת עוון מסוג הפרת אמונים של עובד ציבור (פסקה 27 להחלטה). לגופה של האפשרות לפיה בנסיבות העניין עצם קבלת טובת הנאה על ידי המשיב 1 מגבשת חשד לביצוע עבירה פלילית של הפרת אמונים, הדגיש היועץ המשפטי לממשלה את הדברים הבאים:

"גם אם היה ניתן, מבחינה מעשית, להעמיק בבדיקת נסיבות מתן טובת הנאה המגולמת ברכישת הזכויות בשנת 2007, לפני כ-13 שנה, ובבדיקת היקפה של אותה טובת הנאה, דבר שכאמור לשיטת כל העוסקים בעניין יש בו קושי ממשי, הרי שעבירת העוון של מרמה והפרת אמונים, שהיא הרלוונטית לענייננו, כבר התיישנה מבחינת הדין הפלילי מספר שנים לפני המועד בו הובא הדבר לפתחה של מערכת אכיפת החוק. בנסיבות אלה, קיבלתי, כאמור, את המלצת משטרת ישראל ופרקליטות המדינה כי המסד הראייתי בנושא אינו מצדיק חקירה, וזאת גם בשים לב לטענה אודות מערכת היחסים הייחודית בין מיליקובסקי לנתניהו כמתואר, ולאור הזמן הרב שחלף המשפיע מאוד על האפשרות להגיע לחקר האמת, ובפרט לאור קיומה של התיישנות מהותית. אם לחדד לעניין ההתיישנות, קבלת טובת הנאה אפשרית על ידי נתניהו ממיליקובסקי, הובאה לבחינת מערכת אכיפת החוק כאשר העבירה שהיא עשויה לגבש כבר התיישנה מספר שנים קודם לכן מבחינת הדין הפלילי." (סעיף 27 להחלטת היועץ, פסקה שניה).

67. לצורך שלמות התמונה נציין כי בהמשך הדברים, נבחנה על ידי היועץ המשפטי לממשלה גם אפשרות לפיה התגבש חשד סביר לביצוע עבירה של הפרת אמונים שאינה מתמקדת בקבלת טובת ההנאה, בפני עצמה, אלא בהשפעה החדית של יחסיהם של המשיב 1 ומיליקובסקי ז"ל על נושאים שנחקרו בפרשת כלי השיט. במוקד חיבור אפשרי זה בין נושא המניות לנושא כלי השיט ניצבה השאלה האם על רקע קשריו המשפחתיים והעסקיים של המשיב 1 עם מיליקובסקי ז"ל, טובות ההנאה שצמחו לו מקשר זה והחזקתו בזכויות בשותפות עד לשנת 2010, פעל המשיב 1 כדי להגדיל הליכי רכש של כלי שיט מטיסנקרופ, תאגיד אשר עושה שימוש במוצרי החברה בה התקיימה השותפות כנזכר לעיל, בהיותו בניגוד עניינים ולטובת מיליקובסקי ז"ל. בעניין זה נקבע כי אין ראיות המצדיקות קביעת קיומו של חשד סביר לכך שהמשיב 1 פעל בנדון בניגוד עניינים – הן בשים לב לזיקה הכלכלית המעורפלת בין מיליקובסקי ז"ל לבין עסקאות בתחום כלי השיט של טיסנקרופ; הן בשים לב להיעדר אינדיקציות ראייתיות למודעות המשיב 1 לזיקה האמורה (ראו פסקאות 28-37 להחלטת היועץ).

68. עד כאן, ניתוח היועץ המשפטי לממשלה את המסכת העובדתית ביחס למישור הפלילי, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטת היועץ, והמסקנה שאליה הגיע בנדון כי אין מקום לפתיחה בחקירה פלילית בעניין פרשת המניות.

69. אלא, שכפי שצוין מעלה, ניתוח הממצאים העובדתיים והתובנות שהתחדדו אגב הבדיקה שנערכה לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, לצורך בירור השאלות במישור הפלילי, משליך על הניתוח המשפטי בהתייחס לנורמות החלות ביחס לכספים שקיבל המשיב 1 ממר מיליקובסקי ז"ל בעניין דנן; וזאת בשים לב לתובנות שהתבהרו ביחס למאפייני מערכת היחסים שהייתה קיימת בין המשיב 1 לבין מיליקובסקי, כדלקמן:

א. בעוד שבמועד הבחינה הראשונית הדיון התמקד בבקשה שהדגישה את הצורך הקונקרטי הנטען בקבלת סכום כסף מקרוב משפחה לצורך מימון הוצאות משפטיות הנוגעות להליך פלילי, הרי שלכך נוספה ההבנה שמערכת היחסים הכספית בין השניים כוללת נדבכים נוספים. זאת, שכן ידוע כי בשנים 2007-2010 התקיימה בין השניים **זיקה עסקית בהיקף לא מבוטל, שהשיאה למשיב 1 רווחים משמעותיים, אשר היועץ המשפטי לממשלה סבר על בסיס ראיות מינהליות, כי ניתן להניח שראשיתה בטובת הנאה לא מבוטלת שקיבל ממר מיליקובסקי ז"ל** (ראו פסקה 27 להחלטת היועץ). לשיטת היועץ המשפטי לממשלה, יש בכך כדי להצביע על כך שבמערכת היחסים טמון מרכיב נוסף בצד המאפיינים המשפחתיים של סיוע בעת צורך, שהודגשו בבקשה.

ב. בעוד שבמועד הבחינה הראשונית הושם דגש על הזיקה המשפחתית והקשר הקרוב בין הצדדים לאורך השנים, הרי שבהמשך – על בסיס ניתוח התשתית שנאספה בבדיקה – עלה כי הסיוע הכספי מידי מיליקובסקי ז"ל, ניתן אך למשיב 1, ולא לאחיו. על פי ממצאי הבדיקה, מיליקובסקי ז"ל הסביר כי ביקש להקל בכך על נתניהו ו"לשחרר" אותו מדאגות כספיות בשעה שהוא ממלא תפקיד ציבורי חשוב (ראו פסקה 5 להחלטת היועץ).

מכאן, שממצאי הבדיקה העלו כי אף לגישת מר מיליקובסקי ז"ל, עצם היותו של המשיב 1 בעל תפקיד ציבורי היווה צידוק שביסוד מתן סיוע כספי מצדו דווקא עבור המשיב 1.

70. על בסיס תשתית עובדתית זו, לאחר שהתגבשה לצורך קבלת ההחלטה שפורסמה ביום 15.10.20 ביחס לבדיקה שנערכה באפיק הפלילי, ובשים לב לטענות שנטענו בעתירות המתוקנות מיום 1.10.20 ומיום 11.10.20, נדרש היועץ המשפטי לממשלה בשנית להנחת הבסיס שעמדה כאמור בבסיס ההתדיינות עד כה – קרי: סתירת החזקה שלפיה המשיב 1 קיבל את הכספים ממיליקובסקי ז"ל באשר הוא עובד ציבור.

71. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, בשים לב למכלול הדברים ולמערכת היחסים הכלכלית שתוארה לעיל, וטיבה השונה של מערכת היחסים שהייתה קיימת בין המשיב 1 למר מיליקובסקי ז"ל מזו שהייתה ידועה לנו, ותהיות מסוימות שעלו ביחס לגרסאות שנמצאו מוקשות בהקשרים שונים (פסקה 29 למסמך), הרי שלא ניתן עוד לומר כי נסתרת החזקה הראשונית שלפיה המשיב 1 קיבל את הכספים באשר הוא עובד ציבור.

ודוק, עמדתו זו של היועץ המשפטי לממשלה מבוססת, בין היתר, על ניתוח של ממצאים ראייתיים שהובאו בפניו אגב הבדיקה שנערכה, כמפורט לעיל. כמובן שהערכת השפעתם של ממצאים אלה על התמונה העובדתית הכללית יותר ועל המצב הנורמטיבי מצויה בתחומי מומחיותו של היועץ המשפטי לממשלה ובליבת שיקול דעתו המקצועי.

72. על כן, הפועל היוצא של מסקנה זו, הוא כי ועדת ההיתרים (הפועלת מכוח כללי אשר שהם רובד נורמטיבי **נוסף** לזה של חוק המתנות) ממילא אינה מוסמכת להתיר את קבלת הסכום האמור. יובהר כי הוועדה, כאשר נדרשה לנושא, פעלה אף היא על בסיס הנחת העבודה הקודמת שלפיה אין מדובר במתנה אסורה.

73. יוער, לעניין זה, כי כפועל יוצא של עמדה זו, אין זה רלוונטי האם הכספים הוענקו למשיב 1 או לרעייתו, שכן לפי סעיף 2 לחוק המתנות, ככל ש"ניתנה לעובד הציבור באשר הוא עובד הציבור מתנה – בין בישראל ובין בחוץ לארץ, בין שניתנה לו עצמו **ובין שניתנה לבן זוגו** החי עמו או לילדו הסמוך על שולחנו – ועובד הציבור לא סירב לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תקום המתנה לקנין המדינה; ובמתנה שאין בה קנין חייב עובד הציבור לשלם לאוצר המדינה את שווייה" [ההדגשה הוספה].

לפיכך, תחת ההנחה, שלא נסתרה, כי מימון הוצאות המשפט של רעיית המשיב 1 ע"י מר מיליקובסקי ז"ל נעשה אף הוא מכוחו של אותו צידוק שבשמו הוא סייע למשיב 1 עצמו, באשר בן הזוג שלה – קרי, המשיב 1, הוא עובד ציבור, הרי שהמענק שניתן לפי הנטען לרעיית המשיב 1, אסור גם הוא לפי חוק המתנות, ויש להשיבו.

74. נציין כי למעשה, תוצאה זו עולה בקנה אחד עם התוצאה שאליה הגיעה ממילא ועדת ההיתרים בהחלטותיה הקודמות משנת 2018 ו-2019, כאשר ההנחה היתה שמדובר ב"טובת הנאה" שיש לדון בה בהתאם לכללי אשר, ולפיהן על המשיב 1 להחזיר את מלוא הסכום שהתקבל ממר מיליקובסקי ז"ל (\$300,000). נזכיר, כי במסגרת החלטות אלה, שדחו את בקשתו של המשיב 1 להסתייע במר מיליקובסקי ז"ל ואף הורו לו להשיב את הכספים שהתקבלו, התייחסה גם הוועדה לאינדיקציות שהיו בידיה בעניין מערכת היחסים בין מיליקובסקי ז"ל לבין המשיב 1 תוך הפנייה לקיומו של מרכיב עסקי ביחסים, ולמעשה התייחסות זו היא שהניעה את הבדיקה שמסקנותיה פורסמו ביום 15.10.20.

75. אשר לסעד האופרטיבי הנובע מעמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה, יצוין כי המדינה איננה מתנגדת לכך שהכספים שהוענקו למשיב 1 יוחזרו לעיזבונו של מר מיליקובסקי ז"ל. בנסיבות ייחודיות אלו, ובשים לב לטיבה הכספי ולאופייה של המתנה, נציע כי אישור על השבת המתנה לעיזבונו מיליקובסקי ז"ל יוצג לחשב משרד ראש הממשלה או לגורם אחר, בהתאם לכל דרך אחרת שיימצא בית המשפט הנכבד לנכון.

(2) עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי אם ייקבע שחוק המתנות אינו חל ביחס לסיוע הכספי שניתן ידי מר מיליקובסקי ז"ל, אזי נכון כי השאלה אם הסכום שניתן עבור הוצאות המשפט של הגב' נתניהו הינו בגדר טובת הנאה תיבחן מחדש על-ידי ועדת ההיתרים

76. אשר לסעיף השני בצו על תנאי – כפי שהובהר מעלה, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי חוק המתנות חל ביחס לסיוע הכספי שניתן על ידי מר מיליקובסקי ז"ל לבני הזוג נתניהו. עם זאת, ככל שבית המשפט הנכבד ידחה את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, אז עדיין נדרש לבחון את החלטת ועדת ההיתרים מיום 2.7.20 והקושי הקיים לטעמו של היועץ המשפטי לממשלה בקביעתה במישור הסמכות.

נזכיר, כי במסגרת זו קבעה הוועדה כי המשיב 1 נדרש להשיב 110,000 ש"ח בלבד מתוך הסיוע הכספי, אשר שימשו להגנתו המשפטית; וכי רעייתו איננה נדרשת להשיב את יתר כספי הסיוע, הואיל ו-"הגב' נתניהו איננה חברת ממשלה ועל כן כלל 6 ל"כללי אשר" אינו חל עליה".

77. עמדת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהובאה בהודעה מעדכנת מיום 26.7.20 מטעם משיבי המדינה במסגרת העתירות המקוריות, היא כי במצב הדברים האמור, נכון הוא שהשאלה אם מדובר בטובת הנאה תיבחן על ידי ועדת ההיתרים תחילה לגוף הדברים. משמע, אם מדובר בטובת הנאה הניתנת למעשה לראש הממשלה עצמו, לפי סעיף 6 לכללי ועדת אשר, ולפיכך אם יש צורך במתן ההיתר לפי סעיף 19 לכללים.

כפי שצוין עוד במסגרת הודעה זו, אין לפרש את הכללים כך שרק טובת הנאה הניתנת במישרין לשר, ובענייננו – ראש הממשלה לשעבר – היא כזאת הטעונה היתר; ולא מן הנמנע כי טובת הנאה הניתנת לבן זוגו של שר, או אדם אחר הסמוך על שולחנו, יכול שתהיה כזאת אשר במהותה היא טובת הנאה הניתנת לשר.

78. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי יש לפרש את היקף סמכות הוועדה לאור מהותה כגוף שנועד לבדוק ניגוד עניינים ושמירה על טוהר המידות, ובאופן אשר הולם את המכלול הרחב של כללי אשר והתכלית המרכזית לאורה עוצבו. פרשנות אשר תתמקד אך בזהות הפורמאלית של המוטב, עלולה להחטיא אפוא את המטרה ולשמוט את הקרקע תחת עצם סמכותה של הוועדה לבחון האם שרי הממשלה עומדים בכללי אשר וכיצד עליהם לנהוג במקרים המסורים לסמכותה, וכן לייצר מסלול פוטנציאלי לעקיפת הכללים.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי בחינת היקף סמכות הוועדה היא שאלה פרשנית, שיש להכריע בה מתוך נקודת מבט רחבה המבקשת להתחקות אחר מהותה ותכליתה האמתית של טובת ההנאה הנבחנת. בתוך כך, ניתן לבדוק את מהותה ואופייה של טובת ההנאה שניתנה; את היקפיה של טובת ההנאה; את זיקתה של טובת ההנאה הניתנת לקרוב המשפחה אל השר ויכולתו של השר להפיק ממנה תועלת כספית או אחרת; את אופי קשריו של נותן טובת ההנאה אל השר ואת משכם של הקשרים; את מועד מתן טובת ההנאה; וכיוצא באלה פרמטרים המסייעים בחילוץ מהותה האובייקטיבית של טובת ההנאה העומדת לבחינה.

79. השאלה האם בנסיבות העניין הסכום שולם לסיוע בהגנתה המשפטית של רעיית ראש הממשלה על פי הנטען, ואם יש בו למעשה משום הטבה לראש הממשלה עצמו, היא שאלה הנתונה לפתחה של ועדת ההיתרים בהתאם לסמכותה ולשיקול הדעת הנתון לה על פי כללי אשר.

בהקשר זה, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי במכלול הנסיבות העומדות בבסיס המקרה החרג שבו עסקינן, מוסמכת הוועדה לבחון ולהתחקות אחר טיבה של טובת ההנאה על מנת להכריע האם מדובר בטובת הנאה הניתנת למעשה לשר, בניגוד להוראות סעיף 6(3) לכללי אשר, אשר קבלתה מחויבת היתר לפי סעיף 19 לכללים.

מכלול נסיבות זה, כולל לעמדת היועץ המשפטי לממשלה את היקפה המשמעותי של טובת ההנאה אשר נאמדת במאות אלפי שקלים; את העובדה כי דבר המענק שניתן לכיסוי חוב כספי של המשיב 1 ורעייתו הובא מלכתחילה **כמכלול אחד** בפני ועדת ההיתרים מטעם באי כוחו של המשיב 1 (ראו למשל החלטת הוועדה מיום 20.2.19, עמוד 8); ומהות היחסים בין מר מילקובסקי ז"ל למשיב 1 עליה עמדנו לעיל.

על כן, ככל שלא תתקבל עמדת היועץ המשפטי לממשלה לפיה חוק המתנות חל ביחס לסיוע הכספי שניתן על ידי מר מיליקובסקי ז"ל, נדמה כי יש להשיב את ההחלטה מיום 2.7.20 לבחינה מחודשת של הוועדה על-מנת שתכריע אם קבלת טובת הנאה על ידי רעיית המשיב 1 טעונה היתר בשל היותה טובת הנאה לשר עצמו; והאם יש מקום ליתן היתר כאמור. לחלופין, ככל שבית המשפט הנכבד יחליט על ביטול ההחלטה מיום 2.7.20 מבלי להשיב את העניין לעיון מחודש בוועדת ההיתרים, הרי שאז משמעות הדבר היא שישבו לעמוד על כן החלטותיה הקודמות של ועדת ההיתרים, משנים 2018 ו-2019, ולפיהן על המשיב 1 להחזיר את מלוא הסכום שהתקבל ממר מיליקובסקי ז"ל (\$300,000).

(3) קבלת הלוואה ממר פרטרידג'

80. אשר לסעד השלישי של הצו על תנאי – ראש נוסף של העתירות המתוקנות והצו על תנאי שניתן, עוסק בהלוואה שקיבל המשיב 1 ממר פרטרידג'.

81. עמדת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהובאה בהודעה הקודמת היא כי הלוואה, גם אם היא בתנאים מקובלים, עשויה להוות טובת הנאה אם היא לא ניתנת על ידי מי שעיסוקו במתן הלוואות לציבור הרחב.

82. בנסיבות העניין, בחינת טיב ההלוואה לגופו של עניין, לרבות נסיבותיה ותנאיה, וכן בחינת הצעדים שבהם יש לנקוט כדי לוודא כי אין מדובר בטובת הנאה שבקבלתה יש משום חריגה מכללי אשר, נערכו על-ידי משרד מבקר המדינה ולא על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

כפי שהובהר כבר בהודעה קודמת, מעורבותו של היועץ המשפטי לממשלה בעניין ההלוואה התמקדה עד כה בשאלה הנלווית של בחינת קיומו של ניגוד עניינים פוטנציאלי והצורך בקביעת הסדר ניגוד עניינים ביחס לתפקידו של המשיב 1 כעובד ציבור, וזאת בהתאם לקביעת מבקר המדינה, כפי שהובאה במענה שניתן מטעמו ביום 13.6.19 לפניית ב"כ המשיב 1 בעניין.

יוזכר, כי חוות הדעת למניעת ניגוד העניינים שגיבש היועץ המשפטי לממשלה (מיום 12.9.19) לא דנה בשאלת אישור מתן הלוואה ועמידתה בכללי אשר (עניין שבו עסק משרד מבקר המדינה), אלא התמצתה בבחינת השאלה אם נטילת הלוואה, בשים לב למאפייני עסקיו של פרטרידג' בישראל, מקימה ניגוד עניינים ביחס להפעלת סמכויות שלטוניות מצד המשיב 1; מה אופן ההתנהלות הנגזר מכך במבט צופה פני עתיד – חובת יידוע ועדכון ככל שתהיה זיקה עסקית למר פרטרידג' או שותפיו ולקוחותיו בישראל; וכן הבאת הזיקות המינוריות של מר פרטרידג' לעסקים בישראל בתחום הבריאות לידעת היועץ המשפטי למשרד הבריאות, אשר יעדכן במידת הצורך ככל שיחולו התפתחויות.

זאת ועוד, כפי שגם הובהר בהמשך (במכתב עוזרו הבכיר של היועץ המשפטי לממשלה דאז לוועדת ההיתרים מיום 30.6.20), החשש מפני ניגוד העניינים בין המשיב 1 לבין מר פרטרידג', נבע מלכתחילה מאופי יחסייהם; ולכן ההסדר למניעת ניגוד העניינים בין השניים, המעוגן במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 12.9.19, נדרש גם ללא קשר לכך שהמשיב 1 יקבל ממר פרטרידג' סכום כסף לשם מימון הוצאות ההגנה במשפטו, ואף לא דרש שינוי מהותי בגין העובדה כי מר פרטרידג' הוא עד תביעה בכתב האישום שהוגש נגד המשיב 1.

83. לנוכח הוצאת הצו על תנאי שניתן על ידי בית משפט נכבד זה, שבמסגרתו התבקשו כלל המשיבים להתייחס לטיבה של ההלוואה, נדרשו גם הגורמים המקצועיים ביועץ המשפטי לממשלה וכן היועץ המשפטי לממשלה, לסוגיית טיבה של ההלוואה עצמה.

84. יאמר כבר עתה, כי עמדת גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, לאחר בחינת העניין לגופו, היא כי ההלוואה שקיבל המשיב 1 ממר פרטרידג', אכן מגלמת טובת הנאה שהוענקה למשיב 1 בהיותו עובד ציבור.

כאמור, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי הלוואה, גם אם היא בתנאים המקובלים בשוק, עשויה להוות טובת הנאה אם היא לא ניתנת על ידי מי שעיסוקו הוא מתן הלוואות לציבור הרחב. ראו לעניין זה ע"פ 150/88 אליהו לוי נ' מדינת ישראל, מב(2) 650 (1988), במסגרתו קבע בית המשפט הנכבד כי גם הענקת הלוואה בתנאים רגילים עשויה להצביע לעתים על כוונה להעניק טובת הנאה מהנותן לעובד הציבור.

טובת הנאה הניתנת לעובד ציבור על ידי אדם פרטי שאינו עוסק ברגיל במתן הלוואות, עשויה לגלם בתוכה בפועל "מתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה", כקבוע בסעיף 1 לחוק המתנות, וזאת, אף אם ניתנת בתנאי השוק. טובת הנאה במקרים אלו עשויה להיות מגולמת בין היתר ברכיבים הבאים: ראשית, העובדה כי המלווה איננו גוף בעל יכולות פיקוח מוסדרות על ההלוואה; שנית, האפשרות לגמישות ולהעדר הנוקשות שיופגנו בעתיד כלפי הלווה בהחזר ההלוואה, שכן מלכתחילה היא לא ניתנה במסגרת עסקית רגילה; ושלישית, האפשרות העתידית של המלווה לוותר על חלק מהחזרים, בין היתר בשל העדר פיקוח על מלוא תקופת ההלוואה, למשל אם הלווה יחדל לשמש כחבר ממשלה או אף כעובד ציבור. כל זאת – בשונה ממתן הלוואה מטעם מוסד פיננסי אשר עיסוקו הוא הענקת הלוואות והוא בעל אינטרס כלכלי ברור לקבלת מלוא החזר ויכולות פיקוח על החזר ההלוואה.

85. בנסיבות העניין שלפנינו, הגמישות שהוענקה ללווה, הוא המשיב 1, בקבלת ההלוואה, מתבטאת בכך שההלוואה ניתנה בתנאי החזר הגמישים, קרי לתקופה בת חמש שנים הניתנת להארכה עד עשר שנים, לפי רצונו של הלווה.

זאת, לצד העובדה כי המלווה, בניגוד למוסד פיננסי אשר עיסוקו הוא בהענקת הלוואות, אינו מחויב כמו מוסד פיננסי, לעמוד על החזר ההלוואה בהתאם לתנאי השוק, והדברים נלמדים מגמישות התנאים בהם ניתנה, כמו-גם מאופי הקשר בין המשיב 1 לבין מר פרטרידג', כפי שתואר על-ידי ועדת ההיתרים בהחלטה מיום 20.2.19, כבעל אופי, בין היתר, של רעות וידידות שאיננו מאפשר פיקוח הדוק על החזר ההלוואה.

זאת ועוד - רכיב "טובת ההנאה" שבהלוואה דנן, מקבל חיזוק גם נוכח העובדה שביום 2.1.20 הגיש המשיב 1 בקשה למתן היתר לקבלת **מענק** ממר פרטרידג', ובהסכמתו, לצורך מימון הוצאות ההגנה שלו, ובסכום הגבוה מסכום ההלוואה. ב"כ המשיב 1 אף הצהיר, כי בקשה זו הוגשה לאחר פניית המשיב 1 למבקר המדינה בעניין ההלוואה, וזאת לצורך כיסויה בהמשך (ראו את שאלות כבוד הנשיאה א' חיות ומענה ב"כ המשיב 1 בפרוטוקול הדיון מיום 11.5.20 בעתירות המקוריות, עמוד 19, שורות 20-15; 31-38, עמוד 20, שורות 1-2).

משמעות הדבר היא, שהמלווה הביע נכונות מראש להעברת ההלוואה למסלול של מענק.

זאת ועוד, בהתאם לקביעת מבקר המדינה במכתבו מיום 13.6.19, נדרש מהמשיב 1 כי החזר ההלוואה ידווח במסגרת הצהרת ההון השנתית המוגשת למבקר המדינה מטעמו. תנאי זה שעמד עליו המבקר לצורך קבלת ההלוואה, נועד, בין היתר, למנוע ממנה להוות הטבה. עם זאת, בחינה שנערכה מטעם גורמי היעוץ המשפטי לממשלה העלתה כי נוכח האפשרות שהייתה קיימת, ולפיה המשיב 1 יסיים את תפקידו כחבר ממשלה ולא יהיה מחויב בהגשת הצהרת הון שנתית כאמור, המשך החזר ההלוואה לא יהיה נתון עוד כביכול לפיקוח.

על כן, בנסיבות אלה, ההלוואה נלקחה כאשר אין מניעה מעשית לכך שבהמשך השנים תומר ההלוואה לכדי מענק, בשל ויתור המלווה על החזר ההלוואה, בהתאם לכוונותיו למתן מענק לכיסוי החובות המשפטיים, כמפורט לעיל. במצב דברים זה טובת ההנאה גלומה בהלוואה באופן אינהרנטי, אף אם ההלוואה ניתנת בתנאי שוק. למותר לציין כי אפשרות זו התממשה בעקבות מעבר המשיב 1 לתפקידו הנוכחי כיושב ראש האופוזיציה, אשר איננו נתון לפיקוחו של מבקר המדינה מכוח כללי אשר.

86. לאחר שאמרנו דברים אלה, ומשעה שנמצא כי ההלוואה במקרה דנן מגלמת רכיב של טובת הנאה, נדרש היועץ המשפטי לממשלה לבחון מה המסגרת הנורמטיבית החלה במקרה הנדון – חוק המתנות או כללי אשר.

87. בהינתן קביעת היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לטיב מערכת היחסים בין מר פרטרידג' לבין המשיב 1, כפי ששוקפה במכתבו של עוזרו הבכיר דאז של היועץ המשפטי לממשלה, מיום 30.6.20; ולנוכח היקפה הגדול של ההלוואה בסך 2 מיליון ש"ח סבור היועץ המשפטי לממשלה כי לא ניתן לומר שנסתרה החזקה הראשונית שלפיה המשיב 1 קיבל את ההלוואה ממר פרטרידג', באשר הוא עובד ציבור.

88. על כן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שההלוואה שקיבל המשיב 1 ממר פרטרידג', המגלמת רכיב של טובת הנאה, מהווה מתנה, בהתאם להגדרתה בחוק המתנות, אשר הוענקה לו בהיותו עובד ציבור ובאשר הוא עובד ציבור. בנסיבות אלה, חל סעיף 2 לחוק המתנות, ומקבל המתנה אינו רשאי להמשך ולהחזיק בה.

89. שאלה נפרדת היא מהו הסעד המתאים בנקודת הזמן הנוכחית, בשים לב למכלול הנסיבות דנן. בעניין זה, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי לנוכח ההשתלשלות העובדתית כפי שעלתה במסגרת ההליכים המשפטיים בהקשר זה, יש לתת משקל לכך שהמשיב 1 הודיע מראש למבקר המדינה על כוונתו לקחת את ההלוואה, וכי בלקחו את ההלוואה הסתמך על עמדת המבקר בעניין זה, כפי שיובהר להלן.

כאמור, המשיב 1 פנה למבקר המדינה בעניין ההלוואה ביום 6.6.19 (כפי שעולה ממכתב המבקר מיום 13.6.19). ביום 2.9.19 הודיע מבקר המדינה למשיב 1 כי "קבלת ההלוואה בתנאים האמורים אינה בגדר "הטבה" המחייבת פניה לקבלת היתר לאי קיום כלל מהכללים" (תגובת מבקר המדינה וועדת ההיתרים לעתירות המתקנות, סעיף 143). על פי הנמסר מהמשיב 1 לבית המשפט הנכבד, רק ביום 12.9.19 כרת הסכם הלוואה עם המשיב 8 וקיבל הכספים על פי הסכם ההלוואה בפועל, כלומר רק לאחר קבלת עמדת מבקר המדינה בעניין עמידת ההלוואה בכללי אשר לנוכח התנאים שנקבעו ולאחר שהועברה לו חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה למניעת ניגוד עניינים.

90. בנסיבות אלו, הואיל והמשיב 1 פנה לקבלת עמדה ממבקר המדינה, הגורם האמון על מילוי הוראות וכללי אשר, והדברים הובאו אף לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, נדמה כי נכון יהיה להעניק משקל להסתמכותו של המשיב 1 ביחס לשאלת קיומה של טובת הנאה בראי כללי אשר בעניין דנן.

91. מוצע אם כן, כי על אף תחולתו של סעיף 2 לחוק המתנות, יקבע בית המשפט הנכבד כי בהתאם לדוקטרינת התוצאה היחסית, יהיה על המשיב 1 להשיב את ההלוואה במלואה, בצירוף הריבית שהוסכם עליה, בתוך חמש שנים ממועד קבלתה (מועד הפרעון המלא הקבוע להחזר ההלוואה בהסכם), מבלי שתמומש אופציית הארכת התקופה להשבת ההלוואה בחמש שנים נוספות. נציין כי בשלב זה חלפו כבר שנתיים מיום קבלת ההלוואה, והמשמעות היא כי יתרת ההלוואה תושב בתוך שלוש שנים מהיום.

עוד מוצע, לצד זאת, כי מבקר המדינה או גורם שייקבע מטעמו, יפקח על ביצוע החזר ההלוואה. זאת הגם שהמשיב 1 אינו מכהן עוד במסגרת הממשלה. הסדר זה ימשיך לחול אף במידה והמשיב 1 יסיים את תפקידו הציבורי, גם כחבר כנסת וראש האופוזיציה.

יובהר, כי בסוגיה זו באו נציגי היועמ"ש בדברים עם נציגי המבקר, עובר להגשת כתב התשובה, לצורך גיבוש הסדר אופרטיבי לפיקוח על השבת מלוא ההלוואה. במסגרת זו, הודיע המבקר לנציגי היועמ"ש, כי אם ייקבע הסדר כאמור, הוא נכון להמשיך את הפיקוח על ההלוואה באותה מתכונת שבה נעשה הפיקוח עד שסיים המשיב 1 את תפקידו כראש ממשלה.

(4) מענה לעניינים נוספים הדורשים הבהרה

92. בהתאם לקבוע בסעיף 2 לצו על תנאי, מתכבדים המשיבים להביא את התייחסותם לשני נושאים נוספים הדורשים הבהרה בנסיבות העניין.

93. **ראשית**, אשר לגורמים המוסמכים להכריע מראש בדבר קיומה או אי-קיומה של סטייה מכללי אשר, יצוין תחילה כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה ישנם מספר גורמים המוסמכים למתן הכרעה כאמור. כך, בשים לב להשקה לתחום ניגודי העניינים, אך טבעי הוא כי הייעוץ המשפטי לממשלה או הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה הרלוונטיים הם שיהוו כתובת לחבר ממשלה המעוניין לקבל הכרעה מראש בדבר האפשרות לקיומה של סטייה מכללי אשר במעשיו. למותר לציין כי אף המשיב 1 בעצמו פנה בעבר לקבלת עמדה כאמור מגורמים אלו.

לצד זאת, מבקר המדינה גם הוא גוף מוסדי בכיר האמון, בין היתר, על מילוי כללי אשר על ידי חברי הממשלה ועל כן מהווה אף הוא גורם המוסמך למתן הכרעה ביחס להתקיימותם של כללי אשר (כאשר לא מדובר בשאלה של ניגודי עניינים בפעילותו הממשלתית של חבר הממשלה).

משכך, כפי שצוין לעיל, לא נפל פגם בהפניית הבקשה לקבלת ההלוואה אל מבקר המדינה, על מנת לוודא אם יש בכך משום סטייה מכללי אשר, בוודאי מקום בו הפנייה נעשתה מראש ולא בדיעבד.

למותר לציין כי ועדת ההיתרים רשאית גם היא להכריע כי פנייה אליה בבקשה לקבלת היתר, נעשתה שלא לצורך מאחר שהעניין העומד להכרעתה לא היווה סטייה מכללי אשר ועל כן, כי לא דרוש מתן היתר מטעמה.

94. **שנית**, אשר להשלכות הנובעות מן העובדה כי המשיב 1 אינו מכהן כיום כחבר ממשלה. כאמור, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה המענק שניתן למשיב 1 ממר מיליקובסקי ז"ל וההלוואה שניתנה למשיב 1 ממר פרטרידג' מהווים "מתנה" כהגדרתה בחוק המתנות, אשר הוענקה למשיב 1 בהיותו עובד ציבור ובאשר הוא עובד ציבור. על כן, העובדה שהמשיב 1 אינו מכהן כיום כחבר ממשלה אינה משליכה על הכרעה זו או על התוצאות האופרטיביות הנובעות ממנה, שכן מעמדו של המשיב 1 כעובד ציבור במועד בו נתקבל המענק ממר מיליקובסקי ז"ל והמועד בו נחתם הסכם ההלוואה למול מר פרטרידג', הוא המכריע לצורך תחולת חוק המתנות.

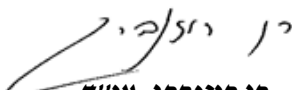
ממילא כאמור, גם חבר כנסת אינו רשאי לקבל מתנה או טובת הנאה אחרת, אם ניתנה לו בשל תפקידו או מעמדו, כך שהעובדה שהמשיב 1 אינו מכהן כיום כחבר ממשלה אלא כחבר כנסת וראש האופוזיציה – אינה משפיעה על ההכרעה בעניין.

95. כאמור, ככל שבית המשפט הנכבד לא יראה לנכון לקבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס לתחולת חוק המתנות על כל המענק שניתן למשיב 1 ורעייתו מטעם מר מיליקובסקי ז"ל בסך 300,000 דולר; וככל שימצא לנכון להחזיר את ההחלטה לבחינה מחודשת של ועדת ההיתרים; כי אז עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שהדבר אפשרי אף שהמשיב 1 אינו מכהן עוד כראש ממשלה או כחבר בממשלה. עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה נתמכת במספר נימוקים: ראשית - במועד קבלת המענק ממר מיליקובסקי ז"ל, המשיב 1 כיהן כחבר ממשלה וועדת ההיתרים היא זו שקיבלה את ההחלטה בה עסקינן. על כן, ראוי כי ההחלטה תוחזר אליה לבדיקה מחודשת כאמור, גם בהינתן שהיום המשיב 1 אינו מכהן עוד כשר בממשלה. מדובר למעשה בשקילת שינוי של החלטה שניתנה על ידי ועדת ההיתרים, ויש הגיון בכך שבדיקת העניין מחדש תוכל להיעשות על ידה. שנית - ועדת ההיתרים היא הגורם המקצועי בעל המומחיות לעסוק בעניין, וזאת בשל ניסיונה הרב של ועדת ההיתרים ונקודת המבט הרחבה שבה היא מצוידת כמי שבוחנת ברגיל סוגיות אלו. לפיכך, שיקולי יעילות ואחידות ההכרעה תומכים גם הם בהשבת העניין לוועדת ההיתרים, גם מקום שבו המשיב 1 אינו מכהן עוד כחבר ממשלה.

96. ככל שבית המשפט הנכבד לא יראה לנכון לקבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס לתחולת חוק המתנות על ההלוואה שניתנה למשיב 1 מטעם מר פרטרידג', ויקבע כי יש להעבירה לבחינתה של ועדת ההיתרים – כי אז ניתן, מאותו טעם, לאפשר למשיב 1 להגיש לוועדת ההיתרים בקשה לקבלת היתר בדיעבד לקבלת ההלוואה. יצוין כי על אף שהמשיב 1 אינו מכהן עוד כחבר ממשלה, נוכח מעמדו כחבר ממשלה במועד קבלת ההלוואה, הרי שוועדת ההיתרים היא הגוף אשר ראוי שידון בעניין זה, וזאת, בין היתר, נוכח המומחיות שלה בבחינת השאלה אימתית חבר ממשלה רשאי לקבל היתר לקבלת טובת הנאה על ידי חבר ממשלה.

היום, כ' בכסלו תשפ"ב

24 בנובמבר 2021


רון רוזנברג, עו"ד

סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


שרון רוטשנקר, עו"ד

סגנית מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה