

החלטת ועדת האתיקה

בקובלנות של התנועה למען איכות השלטון בישראל ושל המטה למען א"י

נגד ח"כ אברהם הירשזון

מיום ג' בכסלו התשס"ה (16.11.2004)

הקובלנה של התנועה למען איכות השלטון בישראל

1. ביום י"ד בסיון התשס"ד (3.6.04) הגישה התנועה למען איכות השלטון בישראל קובלנה נגד ח"כ אברהם הירשזון. מהותה של הקובלנה, כפי שיפורט להלן - אפשרות ממשית לניגוד עניינים, הן ניגוד עניינים מובנה בתפקודו של ח"כ הירשזון בזמנית כיו"ר ועדת הכספים של הכנסת וכיו"ר הסתדרות העובדים הלאומית, והן ניגוד עניינים אישי.

כפל התפקידים - יו"ר ועדת הכספים ויו"ר הסתדרות העובדים הלאומית - ניגוד עניינים מובנה

2. לטענת הקובלת, כפי שתפורט בסעיפים 30 עד 40 להלן, כהונתו של ח"כ הירשזון בכפל תפקידים כיו"ר ועדת הכספים של הכנסת וכיו"ר הסתדרות העובדים הלאומית - יוצרת אפשרות ממשית לניגוד עניינים מובנה, הנובע מהעובדה שח"כ הירשזון ב"כובעו" כיו"ר ועדת הכספים מהווה "יעד מועדף" לחיזורי משרד האוצר, הזקוק לועדת הכספים לצורך תמיכה במהלכים כלכליים המתבצעים לאחרונה, ומאידך ב"כובעו" כיו"ר הסתדרות העובדים הלאומית אחראי ח"כ הירשזון לקרנות הפנסיה ולקופת חולים לאומית, שלמשרד האוצר השפעה משמעותית על עתידן.

הקובלת נותנת מספר דוגמאות לאפשרות הממשית ולמראית העין הנטענות על ידה לניגוד עניינים מובנה של ח"כ הירשזון עקב תפקידו כיו"ר ועדת הכספים:

- (א) קרנות הפנסיה של הסתדרות העובדים הלאומית קיבלו אורכה של שנה כדי להסדיר את רכישת חברת "ברגר הולדינגס", בניגוד לתקנות קרנות הפנסיה;
- (ב) בניגוד לשנים קודמות, בחר ח"כ הירשזון שלא לחדש את פעילותה של ועדת המשנה לשוק ההון, ועדה שהיתה מרחיקה את הטיפול בבנקים מידיו.

לטענת הקובלת, החשש לניגוד עניינים הוא חמור במיוחד לאור העובדה שלועדת הכספים מוקנה תפקיד משמעותי במהלכים הכלכליים ובשינויים המבניים המתרחשים בתקופה האחרונה בקרנות הפנסיה ובענף הבנקאות בישראל.

לדעת הקובלת, נראה שכמעט כל החלטה משמעותית שח"כ הירשזון נדרש אליה במהלך תפקידו כיו"ר ועדת הכספים מעמידה אותו במצב של ניגוד עניינים מהותי, או לפחות קיים חשש למראית עין של ניגוד עניינים, והוא מקבל משנה חשיבות ותוקף נוכח ההחלטות האקוטיות שעומדות בפני ועדת הכספים והשלכתן על הכלכלה הישראלית.

בישיבת ועדת האתיקה ביום י"ז באב התשס"ד (4.8.04) אמרה עו"ד נילי אבן חן, בשם הקובלת:

"... אנחנו מדברים פה על הנושא של מראית עין, לא בהכרח הדברים האלה התרחשו בפועל, אלא יש חשיבות שמראית העין כלפי הציבור תהיה כזאת שהתוכן יהיה בלי ניגוד עניינים.

הנושא השני שיעבור כחוט השני בטיעון שלי הוא הנושא של האפשרות הממשית, גם כשיש אפשרות, על אף שהדברים לא קורים בפועל, אנחנו צריכים להתייחס לאפשרות שהדברים יתקיימו ולא בהכרח לשאלה אם בסיכומו של דבר הם אכן קרו בפועל... יש ביקורת ציבורית מאד רחבה בנושא של מראית עין...

הנושא הראשון שאני מבקשת מועדת האתיקה לשקול בכובד ראש הוא עצם ניגוד העניינים המובנה, עצם חוסר היכולת הבסיסית מהמבנה של התפקידים, מהנושאים שעולים ונדרשים לשאלות ותשובות במסגרת שני התפקידים, כמשהו שבצורה בסיסית ויסודית לח"כ הירשזון יש קושי לנטרל את עצמו כשהוא חובש את שני הכובעים".

עו"ד ברק כלב, אף הוא בשם הקובלת, טען באותה ישיבה כי אין לקובלת טענה קונקרטית כלפי ח"כ הירשזון, אך עצם נוכחותו בתפקיד של יושב ראש ועדת הכספים יוצרת מראית עין של ניגוד עניינים.

ניגוד עניינים אישי

3. לטענת הקובלת, בנוסף לניגוד העניינים המובנה, נמצא ח"כ הירשזון, כיו"ר ועדת הכספים, גם בניגוד עניינים אישי עקב עיסוקיו של בנו, מר עופר הירשזון. הבן מנהל חברה עסקית בשם "הירשזון-ברק", שנמצאת בקשיים כספיים גדולים ומנהלת מו"מ עם הנהלת בנק הפועלים לפריסת חובותיה, בעוד שח"כ הירשזון, כיו"ר ועדת הכספים, עוסק באופן תדיר בנושאי בנקאות ובעסקי הבנקים.

לטענת הקובלת, לפי הפרסומים בעתונות והודעת חברת "הירשזון-ברק" לבורסה, החברה חייבת מעל 114 מיליון ₪ לבנקים ולפיכך תלויה בהם. בנק הפועלים אישר לחברה פריסת חובות ובין היתר מחק חוב בשל ריבית חריגה של 1.4 מיליון ₪.

זאת ועוד, לדעת הקובלת עקב הפיכת חברת הירשזון-ברק לחברה פרטית, הפיקוח הציבורי על הנעשה בחברה מתבטל, וכל הטבה עתידית שתניתן למר עופר הירשזון על ידי בנק הפועלים לא תיוודע לעולם, וכל הסדר בינו לבין הבנקים יסתתר, מטבע הדברים, תחת מעטה של חשאיות.

לטענת הקובלת, כל הטבה שתניתן למר עופר הירשזון בעתיד על ידי בנק הפועלים, ולו הזעירה ביותר, משמעה רוח של מאות אלפי שקלים לאדם שאביו, כיו"ר ועדת הכספים, עוסק באופן תדיר בעסקי הבנקים באופן המשפיע על רווחיהם ועל עתידם הכלכלי.

הקובלת טוענת כי שילובן של העובדות האמורות יוצר אפשרות ממשית לניגוד עניינים, וכן יוצר מראית עין, לפיה החלטות הנעשות בשני המישורים, הן של ועדת הכספים והן של בנק הפועלים, עלולות להיעשות מתוך השפעה ישירה או עקיפה של הקשר המשפחתי האמור.

הסעדים המבוקשים

4. לאור כל האמור בקובלנה, מבקשת התנועה למען איכות השלטון בישראל מועדת האתיקה:

- (א) לקבוע כי ח"כ הירשזון פעל בניגוד עניינים ולהטיל עליו את הסנקציות הקבועות בחוק.
- (ב) לדרוש מח"כ הירשזון לחדול מעתה ואילך מלהיות יו"ר ועדת הכספים או חבר בה, או לכל הפחות לחדול מעיסוק בעניינים בהם מתעוררת אפשרות לניגוד עניינים או אף חשש למראית עין לניגוד עניינים. בהקשר זה יצוין, כי על אף שבקובלנה עצמה נתבקשה ועדת האתיקה לדרוש מח"כ הירשזון לחדול לכהן כיו"ר ועדת הכספים, הרי שבדיון עצמו ביום י"ז באב התשס"ד (4.8.04), הודיע עו"ד ברק כלב, בשם הקובלת, כי אם ח"כ הירשזון יבחר לחדול מכהונתו כיו"ר הסתדרות העובדים הלאומית ולהמשיך בתפקיד יו"ר ועדת הכספים - מבחינת הקובלת תיפתר בכך בעיית ניגוד העניינים המובנה הנטען על ידה, אולם עדיין יישאר על כנו ניגוד העניינים האישי בנוגע לבנקים, כפי שיפורט להלן. גם בסיכום טענות הקובלת מיום כ"ד בחשון התשס"ה (8.11.04) לא נאמר כי על ח"כ הירשזון לחדול מכהונתו כיו"ר ועדת הכספים אלא כי עליו לוותר על אחד משני תפקידיו, על פי בחירתו.
- (ג) לחלופין, מבקשת הקובלת מועדת האתיקה לקבוע כי ח"כ הירשזון יהיה מנוע מטיפול או מעורבות בנושאים הבאים: ענף הבנקאות, קרנות הפנסיה וקופות הגמל, קופות החולים.

הקובלנה של המטה למען א"י

5. ביום ו' בתשרי התשס"ה (22.9.04) הגיש מר אביעד ויסולי, יו"ר המטה למען א"י (מרכז הסיוע ליש"ע) קובלנה נגד ח"כ אברהם הירשזון.

קובל מבקש מועדת האתיקה להורות לח"כ הירשזון לפסול את עצמו מיידית מעיסוק בנושא חקיקה הנוגעת לתכנית ההתנתקות, וזאת עקב אפשרות ממשית של ניגוד עניינים כתוצאה מההסדרים שאליהם הגיעו הבנקים עם בנו של ח"כ הירשזון ועם החברה "הירשזון-ברק".

לטענת הקובל:

"כשמסעודה משדרות לא משלמת את חובותיה לבנקים עד תומם, הבנקים ללא היסוס מסלקים אותה מביתה ומוכרים את הבית כדי לכסות את החוב. הנתונים המוזכרים לעיל מעלים חשש ואולי אף חשד למשוא פנים של ממש מצד הבנקים לבנו של ח"כ הירשזון עקב תפקידו של אביו כיו"ר ועדת הכספים של הכנסת."

הקובל טוען כי לתכנית ההתנתקות תהיה משמעות כלכלית רבה, בהיקף של מאות מיליוני שקלים על מחזורי הבנקים, החל בשלב המקדמות. לטענתו, הואיל והבנקים מחזיקים מאות הלוואות אישיות, משכנתאות, הלוואות עסקיות ועוד, בגוש קטיף וצפון השומרון, והואיל וועדת הכספים תחליט לגבי הכללים והתחשיבים שלפיהם תשולם כל הלוואה וכן לגבי מגוון עניינים שמשמעותם הכלכלית על מאזני הבנקים תגיע למאות מיליוני שקלים - הרי שיהיה בכך ניגוד עניינים מבחינת ח"כ הירשזון.

אומר מר ויסולי:

"לא יעלה על הדעת שבראשות ועדת הכספים יעמוד אדם שבנו מסובסד במליוני ₪ לשנה ע"י הבנקים והבנקים יכולים להפכו ממליונר לפושט רגל בהינף קולמוס."

תגובת הנקבל לקובלות

א. בקשה לפסילת יו"ר ועדת האתיקה, ח"כ אריה אלדד לדון בקובלות

6. לגבי שתי הקובלות, הגיש עו"ד קורן, בשם ח"כ הירשזון, ביום ג' בחשון התשס"ה (18.10.04) בקשה לפסילתו של יו"ר ועדת האתיקה מלדון בקובלות נוכח השקפותיו הפוליטיות הנוגדות את אלה של ח"כ הירשזון.

בקשה זו נדחתה על ידי ועדת האתיקה, בין היתר, נוכח החלטה של ועדת האתיקה מיום י"ב באדר התשס"א (7.3.01) הקובעת:

"ועדת האתיקה מורכבת מחברי הכנסת אשר נמנים עם סיעות שונות בכנסת, לאומים שונים - יהודים או ערבים, ולהם השקפות שונות - ימין, מרכז או שמאל, חילוניים ודתיים.

רבים המקרים בהם הקובל או מי שנגדו קובלים קרובים בהשקפתם לאחד מן הצדדים או שהם נמנים עם אותה סיעה או אותו לאום, ואם תפתח הועדה פתח לפסילה של חבר בשל כך, אנה אנו באים?

כל עוד חבר ועדת האתיקה מודיע כי ישתדל, עד כמה שהדבר ניתן מבחינה אנושית, לדון בנושא קובלנה שלפניו לגופו של עניין - אין מקום לפסילתו של אותו חבר ועדה."

ב. לגבי הקובלנה של התנועה למען איכות השלטון

7. עו"ד גדעון קורן הגיש לוועדת האתיקה ביום ד' בתמוז התשס"ד (23.6.04) מכתב ובו תגובה מפורטת לקובלנה של התנועה למען איכות השלטון בישראל. בישיבת ועדת האתיקה ביום ד' בחשון התשס"ה (19.10.04) פירט עו"ד קורן את טענותיו בעל-פה, והוסיף סיכום טענות בכתב ביום י"ח בחשון התשס"ה (2.11.04).

תגובתו של עו"ד קורן היא כדלקמן:

(א) מדובר בטענות סרק, שהופנו לוועדת האתיקה על סמך ידיעות בעתונות, מבלי שנערכה בדיקה כלשהי ומבלי שנעשתה פניה מקדימה לח"כ הירשזון לביור עמדתו בנושא. הקובלנה מכילה בתוכה ערב רב של טענות אשר כל אחת ואחת מהן נגועה בחצאי אמיתות ואי דיוקים.

(ב) אין כל ניגוד עניינים, מכל סוג שהוא, בין תפקידו של ח"כ הירשזון כיו"ר הסתדרות העובדים הלאומית לבין תפקידו כיו"ר ועדת הכספים של הכנסת.

(ג) את תפקידיו כיו"ר ועדת הכספים ממלא ח"כ הירשזון בנאמנות רבה וללא רבב כשלנגד עיניו עומדים האינטרסים של כלל הציבור בישראל. חרף העובדה שח"כ הירשזון מכהן בתפקידו זה למעלה משנה, לא הביאה הקובלת ולו דוגמא אחת להחלטה בלתי עניינית או בלתי ראויה שלו. עו"ד קורן הפנה את ועדת

האתיקה לדין שהתקיים בועדת הכספים ביום י"ח בסיון התשס"ד (7.6.04) בנושא שבמהלכו זכה ח"כ הירשזון לגיבוי מלא, ברור וחד משמעי, מצד כל חברי הועדה, לרבות חברי האופוזיציה, שהביעו תמיכה בלתי מסוייגת ביושורו ובהגינותו.

(ד) בסעיף 1א(2) לכללי האתיקה לחברי הכנסת נאמר במפורש כי חבר הכנסת הוא נאמן הציבור וחובתו לייצג את ציבור בוחריו באופן שישרת את כבוד האדם, קידום החברה וטובת המדינה.

הגדרת "ענין אישי" בכללי האתיקה גם מוציאה מגדרה, במפורש, מקרים בהם חבר הכנסת מייצג ענף משקי מסוים. הדבר חל גם על מגזר העובדים.

לאור העובדה שהדמוקרטיה הישראלית היא דמוקרטיה ייצוגית - חבר הכנסת הנדרש להתעלם מהסקטור אותו הוא מייצג נדרש, למעשה, למעול בתפקידו. לפיכך, הטענה לפיה חבר הכנסת הפועל בנושאים הנוגעים לסקטור שבחר בו פועל תוך ניגוד עניינים הינה למעשה היפוך של היוצרות.

(ה) לגבי תפקיד ציבורי של יושבי ראש ארגוני עובדים קבע המחוקק במפורש בסעיף 1א13(1) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן - חוק החסינות) כי כהונה מקבילה זו הינה מותרת ואף רצויה. דרישת הקובלת שח"כ הירשזון יחדל לכהן כיו"ר ועדת הכספים וימשיך לייצג את זכויות העובדים כחבר הכנסת מן השורה מתעלמת הן מן החקיקה בענין זה והן מן הפסיקה אשר קובעת כי חבר הכנסת כשיר למלא את מכלול התפקידים המוטלים על חברי הכנסת ובתוך זה כהונה כיושב ראש ועדה.

(ו) אשר לטענה כי ח"כ הירשזון מהווה "יעד מועדף" לחיזורי משרד האוצר - לדעת ב"כ הנקבל, זוהי טענה סתמית שעשויה להיטען לגבי כל אחד ואחד מחברי הכנסת. הסתדרות העובדים הלאומית אינה גוף הנתמך על ידי משרד האוצר ולכן הטענה מופרכת מיסודה. לכל אורך תפקידו כיו"ר ועדת הכספים נוהג ח"כ הירשזון ללא משוא פנים. כך למשל נמנע מלקחת חלק בדיונים הנוגעים לתקציבי קופות החולים מפאת מראית עין ציבורית, על אף שספק אם היה חייב לעשות כן.

(ז) אשר לטענה בנוגע להסדר קרנות הפנסיה - הצעת הרפורמה המקיפה להצלת קרנות הפנסיה, לרבות ההצעה למנות מנהל מורשה לקרנות שנמצאות בגירעון אקטוארי, גובשה על ידי משרד האוצר וביוזמתו, עוד לפני שח"כ הירשזון כיהן כיו"ר ועדת הכספים. כאשר הגיע הנוסח הסופי של ההצעה לאישור ועדת הכספים, הוא אושר בלא שנעשה בו כל שינוי שבעקבותיו זכתה קרן ה"ע"ל" (השייכת להסתדרות העובדים הלאומית) ליחס מועדף על פני קרנות פנסיה אחרות.

(ח) אשר לטענה בדבר הקשר בין הסתדרות העובדים הלאומית לבין קופת חולים לאומית - לח"כ הירשזון אין תפקיד כלשהו בקופת חולים לאומית, ואין לו כל נגיעה אישית לענייניה של הקופה.

(ט) אשר לטענה המתייחסת לרכישת חברת "ברגר הולדינגס" - לטענת עו"ד קורן, ח"כ הירשזון אינו בעל תפקיד או מעמד בקרנות הפנסיה של הסתדרות העובדים הלאומית. יתרה מכך - לטענת קרנות הפנסיה אין ולא היה כל פסול חוקי או אחר ברכישת חברת "ברגר הולדינגס". מדובר במחלוקת משפטית עם המפקח על שוק ההון שבמסגרתה הגיעו הצדדים להסדר, ולאופיו של ההסדר אין כל קשר עם כהונתו של ח"כ הירשזון כיו"ר ועדת הכספים.

(י) אשר לטענות בנוגע לניגוד עניינים אישי הקשור לבנו של ח"כ הירשזון - אין בקובלנה כל טענה ספציפית לפיה ח"כ הירשזון העניק לבנק הפועלים אי פעם יחס שונה על פני בנק אחר עקב קשריו של בנק זה עם בנו, מר עופר הירשזון. בנו של ח"כ הירשזון רשאי, ככל אזרח במדינה, לקיים קשרים עם מערכת הבנקאות בישראל ואין בעובדה זו כדי להביא את ח"כ הירשזון למצב של ניגוד עניינים. לח"כ הירשזון עצמו אין כל נגיעה או חלק בניהול חברת "הירשזון-ברק", והוא אינו ערב בכל דרך שהיא להבטחת חובות קבוצת החברות שבשליטתה. החברות האמורות נטלו אשראי מבנק הפועלים עוד בטרם רכשה חברת הירשזון-ברק את השליטה בהן, ואף בטרם מונה ח"כ הירשזון ליו"ר ועדת הכספים. לאור העובדה שהחברות הינן בשליטת חברת "הירשזון ברק", מיוחס האשראי מבחינה בנקאית למר עופר הירשזון, בנו של ח"כ הירשזון, אך אין למר עופר הירשזון כל חובות חריגים באופן אישי, הוא אינו ערב לחובות החברות הנ"ל, ומעולם לא הוענקו לו כל "הנחות מפליגות ובעייתיות" מאת הבנקים השונים, כדברי הקובל. אין כל דופי בהסדרי התשלומים שאליהם הגיעה חברת "הירשזון-ברק", הם אינם חריגים ולא נכללה בהם מחיקה של קרן חוב כלשהו. לחיזוק טענה זו צורף מכתב של עו"ד מנחם גורמן, המייצג את מר עופר הירשזון ובו אישור בדבר פרטי ההסדר.

אחת הסיבות העיקריות לאי מחיקת יתרת החוב היתה התעקשותו של מר עופר הירשזון להימנע ממראית עין ולזות שפתיים בשל תפקידו של אביו.

ג. לגבי הקובלנה של המטה למען א"י

8. לגבי הקובלנה של המטה למען א"י טוען עו"ד קורן בשם ח"כ הירשזון:

(א) מקריאת הקובלנה קשה שלא לקבל את הרושם כי הקובלנה נובעת מתוך מניעים זרים ומשיקולים פוליטיים ולא עניינים, ובראשם הרצון העז של הקובל, שהשקפותיו הפוליטיות מנוגדות להשקפותיו של ח"כ הירשזון התומך בנושא ההתנתקות, להביא לכך שח"כ הירשזון לא ייקח חלק בדיון שעתיד להתקיים בכנסת בנושא ההתנתקות. בראיון שנתן הקובל בערוץ 7 הוא לא הסתיר כי הגשת הקובלנה מהווה חלק ממאבק פוליטי כנגד תוכנית ההתנתקות.

(ב) לגבי הטענה העיקרית של הקובל לפיה, נוכח הסדרי התשלומים עם הבנקים שאליהם הגיעו מספר חברות שבשליטת חברת "הירשזון-ברק" נגוע ח"כ הירשזון בניגוד עניינים - ראה פירוט טענותיו של עו"ד קורן בסעיף 7(י') לעיל.

ד. בקשה לצרף מפלגות כמשיבות לקובלנות

9. ביום ג' בחשון התשס"ה (18.10.04) הגיש עו"ד קורן בקשה לצירוף מפלגת העבודה ומפלגות נוספות כמשיבות לקובלנות שהוגשו נגד ח"כ הירשזון.

לטענתו, לשיטת הקובלים כל המפלגות שהינן בעלות גרעון או חובות לבנקים ואשר הגיעו להסדר פריסת תשלומים עם הבנקים, עשויות להמצא בניגוד עניינים לאור האינטרס שיש להן בקשריהן עם הבנקים, ועל כן גם חברי הכנסת ממפלגות אלה מנועים מלדון בנושא הבנקאות בועדת הכספים.

ועדת האתיקה דחתה בקשה זו.

סמכויותיה של ועדת האתיקה הן כלפי חברי הכנסת ולא כלפי סיעות בכנסת. הואיל ולא הוגשה כל קובלנה כנגד חברי אחרים בועדת הכספים בנושא ניגוד עניינים כאמור, הרי שועדת האתיקה מנועה מלדון בטענות מסוג זה. מכל מקום, קביעה עקרונית של ועדת האתיקה בנושא ניגוד עניינים מחייבת את כלל חברי הכנסת.

הכלל בדבר מניעת ניגוד עניינים

10. "כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים".

דברים אלה נאמרו על ידי כב' השופט אהרון ברק בבג"צ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פ"ת (פ"ד לד

(2) עמ' 569, 556), שהוא פסק הדין המוביל בסוגיה של ניגוד עניינים.

11. עוד נקבע בפסק הדין האמור:

"זהו עקרון יסודי, המצוי בהיכלם של עקרונות היסוד של השיטה. ממנו נגזרות הוראות חרותות. על פיו מתפרשות הוראות אלה. ממנו נגזרות הלכות שיפוטיות - "משפט מקובל נוסח ישראל" - באשר לניגוד עניינים בתחומים שהחקיקה אינה מכסה. באמצעותו יתפתח המשפט, ויתן פתרון ראוי לבעיות של ניגוד עניינים שהחיים יעוררו במרוצת השנים..."

"...במקום שהוראת החוק ניתנת למספר פירושים נעדיף את הפירוש אשר יתן תוקף לכלל בדבר ניגוד אינטרסים..."

"...האיסור אינו רק על שיקול הדעת בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד ענינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הוא ראוי. מטרת הכלל היא למנוע פיתוי מאדם ישר והגון. בחינת אל תביאנו לידי נסיון. על כן, אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד ענינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשיית של ניגוד ענינים..."

12. בבג"צ 35/82 ישפאר בע"מ נגד שר הבטחון ואח' (פ"ד לז(2), עמ' 520, 505) נאמר:

"לא רק שיש למנוע ניגוד אינטרסים ממש אלא שיש גם למנוע חשש ואבק של ניגוד אינטרסים וגם מראית ורושם של ניגוד ענינים".

על פי הפסיקה, מקורותיו של הכלל בדבר מניעת ניגוד ענינים הם מצד אחד, כללי הצדק הטבעי האוסרים על משרת הציבור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות למשוא פנים או דעה משוחדת, ומצד שני, ההכרה כי אדם הנתון במצב של אמון כלפי רעהו חב כלפיו חובות מסוימים. מטרת כללי האמון היא ליצור פיקוח ולהטיל ריסון על בעל הכוח בהפעלתו של הכוח. לפיכך, על הנאמן לפעול כאשר לנגד עיניו עומד האינטרס שעליו הופקד, וממילא אם נקלע למצב שבו עלול לעמוד לנגד עיניו גם אינטרס אחר - הרי שמצב זה פסול.

זאת ועוד, כללי המינהל התקין וגם החובה לנהוג בתום לב ובהגינות מחייבים מניעת מצבי ניגוד ענינים.

ניגוד ענינים של חברי הכנסת

13. במאמרו של המשנה לפרקליט המדינה, עו"ד שי ניצן, "ניגוד ענינים של חברי הכנסת" שואל המחבר האם אמנם ראוי להחיל את הכלל בדבר ניגוד ענינים על נבחרי הציבור, להבדיל מעובדי הציבור, ובמיוחד על נבחרי העם כולו, ומסקנתו היא, כמסקנת הפסיקה, כי כל משרתי הציבור חייבים להמנע מניגוד ענינים, ודבר זה חל במיוחד על נבחרי הציבור החשופים לעין הציבור והחייבים לשמש דוגמה לציבור.

14. שאלה אחרת אותה בוחן המחבר היא, עד כמה ניתן להרחיב את תחולת הכלל על חבר הכנסת שבמהותו מייצג סקטורים שונים ועליו לייצג את האינטרס שלהם, אשר לעתים זהה לאינטרס האישי של חבר הכנסת.

מסקנת המחבר היא, כי אין פסול בכך שחבר הכנסת יפעל למען סקטור כלשהו, ואפילו מצומצם, ואין בכך משום מצב של ניגוד ענינים.

עוד אומר המחבר:

"יתרה מזו, אף אם פעולתו עבור סקטור זה או אחר טומנת בחובה פעולה שתהא גם לטובת האינטרס האישי שלו, אין בכך ככל הנראה פגם, שכן לא נוצר ניגוד בין אינטרס הסקטור (שהוא המנחה את הח"כ) לבין האינטרס האישי. רק מצב שבו פעולת ח"כ תיעשה כשבראש מעייניו עניינו האישי, ולא עניינו של הסקטור שעבורו הוא בוחר לפעול, ואף לא עניינו של הציבור ככלל - הוא פסול.

אשר למצב שבו ח"כ צריך לבחור בין טובת שני סקטורים, אף כאן נראה לנו כי כל עוד הוא פועל על פי אינטרס סקטוריאלי כלשהו, פעולתו כשרה. כך הדבר גם אם טובת הסקטור שבו בחר מזדהה עם עניינו האישי. כל הגבלה מעבר לכך תצמצם באופן בלתי סביר את תחום פעולתו של חבר הכנסת."

15. גם ד"ר סוזי נבות במאמרה "חבר הכנסת כ"נאמן הציבור" מתייחסת לנושא ניגוד הענינים ואומרת, בין היתר:

"... חבר הכנסת נבחר במסגרת מפלגה אשר לה מצע משלה וכן אינטרסים פרטיקולריים או סקטוריאליים שעליהם היא התחייבה להגן. במקרה זה חובת האמון שחב בה חבר הכנסת כלפי "הציבור" וחובת האמון שהוא חב בה כלפי מפלגתו עלולות לעמוד בסתירה.

קיים קושי נוסף בטיעון כי חבר הכנסת "חייב" כביכול לראות לנגד עיניו אך את האינטרס הציבורי הכללי או את האינטרס המפלגתי. המערכת הפוליטית מניחה פעילות על פי אינטרסים אישיים ולכן עקרונית קשה לטעון כי כל פעילות שיש בה כדי לקדם את עניניו האישיים של חבר הכנסת היא פעילות מתוך ניגוד ענינים."

16. בפסיקת בית המשפט העליון, ובעיקר בבג"צ 5575/94 "מהדרין" בע"מ ואח' (פ"ד מט(133) 3), עושה בית המשפט הבחנה ממנה משתמע שיש הבדל בין מצב שבו מצוי חבר הכנסת, עקב חברותו בה, ואשר אמור, כנבחר הציבור, לממש את רצון בוחריו על ידי ייצוג האינטרסים של המגזר אליו הוא משתייך לבין מצב שבו עקב עיסוק נוסף, גם אם הוא מותר כשלעצמו, מצוי חבר הכנסת בהתנגשות חזיתית של אינטרסים.

וכך קובע בית המשפט:

"אין המדובר בענייננו במקרה בו נציגי מגזר פלוני מבקשים, במסגרת מועצה ציבורית בה הם חברים, לחלק משאבים בין מגזרים שונים כך שהמגזר שלהם לא יקופח, כשלמועצה הציבורית אין אינטרס משל עצמה, פרט לכך שחלוקת המשאבים המצומצמים העומדים לרשותה יחולקו בדרך הולמת צודקת וראויה.

במקרה כזה, כמו במקרים אחרים בהם ניתן בגוף ציבורי ייצוג למגזרים שונים אשר יש להם עניין בפעולתו, אין ניגוד אינטרסים בין טובת הגוף הציבורי לבין טובתם של החברים בו, המייצגים אינטרסים של מגזרים שונים, שהרי הכוונה במתן ייצוג לנציגי המגזרים השונים מיועד למתן ביטוי, במסגרת פעילות הגוף הציבורי, לדברם ולאינטרס של אותם מגזרים, כך שהחלטות הגוף הציבורי יתנו ביטוי למיגוון הדעות והאינטרסים של המגזרים השונים, ובמקרה מחלוקת - למכנה המשותף של הדעות והאינטרסים, או לפשרה ביניהם. במקרה כזה, אין לומר שקיים אינטרס מוקדם של הגוף הציבורי שהחברים בו - המייצגים אינטרסים של מגזרים שונים - פועלים נגדו.

האינטרס של אותו גוף ציבורי הוא, כאמור, שהחלטותיו יתנו ביטוי למיגוון הדעות והאינטרסים של המגזרים השונים המיוצגים בו. גם אין לומר על החברים בו שהם נמצאים במצב של ניגוד עניינים אסור. מטרת הכללתם בגוף הציבורי היא, שיתנו ביטוי למגזר אותו הם מייצגים, דבר אשר ישרת, בסופו של דבר, את מטרתו של אותו גוף ציבורי להחליט ולפעול לאחר שדברם של המגזרים המעוניינים בפעילותו הובא בפניו.

לא כן בענייננו. בענייננו עוסקים אנו בהתנגשות חזיתית של אינטרסים, התנגשות אינטרסים ברורה ובוטה בה נמצא כל אחד מהמשיבים השישי והשביעי: כחבר המועצה היה עליו להחליט בדבר שיעור הפיצוי המינימלי הראוי אשר יבטיח את המטרה של בניה בהקדם על קרקעות בעלות יעוד חקלאי (לאחר שייעודן ישונה). זה היה האינטרס של המועצה בהחלטה 666, אשר בדיון ובהצבעה הנוגעים לה השתתף כל אחד מהמשיבים השישי והשביעי. לעומת זאת, כחבר תנועת התישבותית וקנציה, היה לכל אחד מהם אינטרס נוגד, דהיינו אינטרס הגדלתו של הפיצוי ככל האפשר."

17. בהחלטת ועדת האתיקה מיום ב' בחשון התשס"א (31.10.2000), בענין השתתפותם של ח"כים חקלאים בדיוני ועדת הכספים בהצעת חוק עיגון ורישום זכויות חקלאים בקרקע, החליטה הועדה שבמקרה האמור לא היה מדובר ב"ענין אישי" אלא ב"עניין הנוגע לענף משקי שחבר הכנסת משתייך אליו", ועל כן אין לפסול השתתפותם של חברי הכנסת שהם חברי מושבים וקבוצים בדיונים ובהצבעות בועדת הכספים.

עם זאת העירה ועדת האתיקה כי במקרים דומים בעתיד, מן הראוי כי חבר הכנסת המייצג ענף משקי, אשר עשויה לצמוח לו טובת הנאה אישית מתוצאות ההצבעה בנושא זה, יצהיר על טובת הנאה זו, כך שתהיה שקיפות מלאה, והציבור הוא שישפוט אם חבר הכנסת פעל בעניין זה לטובת הציבור אותו הוא מייצג או לטובתו הוא.

18. על פי הפסיקה, האיסור על הימצאות בניגוד עניינים איננו רק על הפעלת שיקול הדעת בביצוע פעולה בעת ששני האינטרסים מעורבים בענין, אלא האיסור הוא על עצם ההמצאות במצב של ניגוד עניינים.

הכלל צופה פני עתיד - האדם צריך להמנע מלהכנס למצב המעורר חשש כי הוא יובילו לידי המצאות במצב של ניגוד עניינים.

יחד עם זאת, קיימת מחלוקת בפסיקה בשאלה מהי מידת החשש המצדיקה התנתקות מאחת הפונקציות היוצרות את ניגוד העניינים. במלים אחרות, נשאלת השאלה מהם האמצעים שיש לנקוט בהם במקרה שבו מתגלה ניגוד עניינים בעוצמה כזו או אחרת, והאם בכל מקרה ישנה חובה להתנתק מאחת הפונקציות האומרות.

כפי שניתן לראות בפסיקה, הכל מסכימים כי אין די בחשש תיאורטי או סובייקטיבי על מנת להצדיק התנתקות מאחת הפונקציות (בג"צ 244/86 רביבו, פ"ד מב(183) 3). כמו כן, הכל מסכימים כי אם קיימת "אפשרות ממשית" לניגוד עניינים - ההתנתקות חייבת להעשות. השאלה היא מתי מדובר ב"אפשרות ממשית" שכזו.

בבג"צ רביבו אומר בית המשפט העליון:

"... מישור שבו קיימים הבדלי השקפה בין שופטי בית משפט זה הוא במידת החשש הדרושה כדי ליצור מצב המחייב התנתקות כזאת. כולי עלמא לא פליגי, שאין די בחשש רחוק או תיאורטי כשם שאין די בחשש סובייקטיבי של מאן דהוא... חייבת להיות אפשרות ממשית של ניגוד עניינים... אפשרות ממשית זו נמדדת באמות מידה אובייקטיביות..."

ומה אם רמת הסבירות אינה מגיעה כדי "אפשרות ממשית" אלא כדי "חשש סביר" בלבד?... בהעדר הגדרה של "אפשרות ממשית" מזה ו"חשש סביר" מזה, אין שני אלה ביטויים של כמות, בטויים של דרגות שונות של חומרה..."

בית המשפט קובע כי קיימות בנושא זה שתי השקפות בין שופטי בית המשפט העליון: אסכולה אחת, זו המקילה, מצדיקה ניתוק בין שני התפקידים אך ורק כאשר קיימת דרגה גבוהה יותר של חשש לניגוד עניינים, דרגה של אפשרות ממשית, ואילו אסכולה אחרת, מחמירה יותר, וסוברת שדי בחשש סביר לצורך זה.

לאור קיומה של המחלוקת, נראה שאין תשובה חד משמעית לענין זה, ויש לבחון כל מקרה לגופו.

הפתרון שמציע עו"ד שי ניצן במאמרו הוא לערוך בחינה השוואתית בין סמכויותיו ותפקידיו של חבר הכנסת במילוי תפקידו לבין עיסוקיו וענייניו האחרים, על מנת ללמוד מה גובה הסיכוי ליצירת מצב של ניגוד עניינים לגבי אותו חבר

הכנסת. על פי רמת הסיכון ליצירת מצב של ניגוד עניינים יש לקבוע את צעדי המנע, תוך פגיעה קטנה ככל שניתן בחבר הכנסת.

בהקשר זה, ראוי לצטט את דברי כב' השופט א. ריבלין בע.א. 6763/98 רם כרמי (פ"ד נה(418)1):

"... באשר לאמצעים בהם ראוי לנקוט, במקרה של הימצאות במצב של ניגוד עניינים, כלל הוא כי אין לומר מראש כי בכל מקרה של ניגוד עניינים - התוצאה היא שבעל התפקיד פסול מלמלא את תפקידו. "המגמה היא לשקול קודם כל יישום אמצעים מתונים יותר, ורק כמוצא אחרון לנקוט באמצעי קיצוני זה" (השופט ת' אור בבג"צ 7279/98), "יש ליישם את הכלל בצורה זהירה ואחראית, משום ששימוש בו בצורה קיצונית ובלתי מאוזנת, עלול להרחיק אנשים טובים ומוכשרים מתפקידים אותם מתאימים הם למלא מבלי שקיים חשש של ממש לפגיעה בטוהר המידות. הנטייה היא בדרך כלל להכשיר ולא לפסול" (השופט ט' שטרסברג-כהן בבג"צ 6983/94). על כן, "מקום שקיים ניגוד עניינים בין שני תפקידים ציבוריים יש לבחון, בראש ובראשונה, אם יש לאפשר המשך התפקיד בשני התפקידים, תוך "ניטרול" הניגוד על ידי הימנעות מהשתתפות והצבעה בעניין המצוי בתחום הניגוד (בג"צ 595/89)..."

החקיקה המתייחסת לשאלת ניגוד העניינים בהקשר לחברי הכנסת

20. המחוקק הישראלי בחר בקביעת רשימה של איסורים על חברי הכנסת, המתייחסים למעשיהם מחוץ לכנסת והמיועדים למנוע מצב של ניגוד עניינים. האיסורים מופיעים בחוק החסינות ובכללי האתיקה של חברי הכנסת.

חוק החסינות

21. סעיף 13ד(א) לחוק החסינות קובע, כי חבר הכנסת יהיה נתון לשיפוט של ועדת האתיקה של חברי הכנסת, בין היתר, אם עבר על הוראות סעיפים 13א (איסור עיסוק נוסף) או 13א1 (איסור לכהן כנבחר בגוף ציבורי), וכן אם הפר כלל מכללי האתיקה.

22. בסעיף 13א(א) לחוק החסינות נקבע הכלל לפיו חבר הכנסת לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף למעט עיסוק בהתנדבות וללא תמורה.

בסעיף 13א1(א) לחוק החסינות נקבע איסור על חבר הכנסת לכהן כנבחר בגוף ציבורי (רשות מקומית, מועצה דתית, ההסתדרות הכללית החדשה, הסתדרות העובדים הלאומית, ההסתדרות הציונית העולמית) אף שלא בתמורה.

לכלל האמור הוסף בשנת 1998 סייג, בסעיף קטן (א1), אשר קובע:

"הוראות סעיף קטן (א) לא יחולו על חבר הכנסת המכהן שלא בתמורה כיושב ראש נבחר של גוף ציבורי שהוא אחד מאלה:

ההסתדרות הכללית החדשה;

(א) הסתדרות העובדים הלאומית."

(ב) מכאן המסקנה, כי החל בשנת 1998, כהונה מקבילה, הן כחבר הכנסת והן כיושב ראש נבחר של אחד מהגופים הציבוריים האמורים, מותרת על פי החוק. יש לשים לב שהמחוקק מתייחס בהקשר זה לכל חבר הכנסת, ואין נפקא מינא לענין זה אם מדובר ביושב ראש ועדה כלשהי.

23. סעיף 13א(ב) לחוק החסינות קובע:

"חבר הכנסת לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, לרבות עיסוק המותר לפי סעיף קטן (ג), אף שלא בתמורה, ולא יכהן כנבחר ציבור לפי סעיף 13א1(א) אם יש בעיסוק או בכהונה כנבחר ציבור כאמור אחד מאלה:

(1)

(2) חשש של ניצול לרעה או השגת כל יתרון או העדפה אישיים בשל היותו חבר הכנסת;

(3) אפשרות של ניגוד עניינים בין העיסוק הנוסף לבין תפקידו כחבר הכנסת;

(4)

24. משילובם של סעיפים 1א13(א) ו-13א(ב) (3) לחוק החסינות, מתבקשת המסקנה כי על אף שחבר הכנסת רשאי לכהן גם כיושב ראש נבחר של ההסתדרות הכללית החדשה או של הסתדרות העובדים הלאומית - עדיין יש מקום לבדוק, באופן פרטני, אם אין בכהונה כפולה זו אפשרות ממשית של ניגוד עניינים. במלים אחרות, על אף האישור החריג שניתן בחוק לחברי הכנסת לכהן בתפקידים האמורים, אישור זה כפוף לאיסור החד משמעי של ניגוד עניינים.

25. בהקשר זה נשאלת השאלה האם, על אף הוראותיו הברורות של סעיף 1א13(א) לחוק החסינות המתיר את כפל התפקידים, אין מקום לסייג הוראה זו ולומר שאמנם חבר הכנסת רשאי להיות יו"ר ההסתדרות הכללית החדשה או יו"ר הסתדרות העובדים הלאומית, אך משקיבל על עצמו אחד מתפקידים אלה - אין הוא רשאי להיות יושב ראש ועדה שתחום עיסוקיה עלול להביאו למצב של ניגוד עניינים, כמו למשל ועדת הכספים.

להבדיל מנושא ניגוד העניינים עצמו, בענין זה ניתנה תשובה חד-משמעית על ידי בית המשפט העליון בבג"צ 7367/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל (פ"ד נב(547) (4), בעניינו של ח"כ פנחסי.

בית המשפט העליון קובע:

"תפקידו של יושב ראש ועדה של הכנסת נגזר מעצם הכהונה כחבר הכנסת והוא שייך באופן מובהק לתחום הארגון הפנימי של פעולות הכנסת. ליושב ראש ועדה נתונות, בתור שכזה, סמכויות מינהליות וארגוניות בלבד הקבועות בתקנון הכנסת... חשיבותה של ועדה מועדות הכנסת אינה נובעת ממעמדו של יושב ראש הוועדה כי אם מכוחה של הוועדה עצמה כגוף קולגיאלי. לענין הסמכויות המהותיות של הוועדות בכנסת, לרבות ועדת הכנסת, מעמדו של יושב ראש הוועדה הינו כשל כל אחד אחר מחבריה.

מכאן, שאין להבחין בין כשירותו של המשיב לכהן כחבר הכנסת מן השורה או כחבר ועדה כלשהי מועדות הכנסת, כשירות שעליה כאמור אין חולקים - לבין כשירותו לשמש כיושב ראש ועדה מועדות הכנסת..."

כללי האתיקה של חברי הכנסת

26. סעיף 1א(6) לכללי האתיקה של חברי הכנסת (להלן - כללי האתיקה), כפי שהוסף בפברואר 2004 בתיקון מס' 10 ("פ' התשס"ד, עמ' 2000), קובע כי חבר הכנסת יימנע מאפשרות של ניגוד עניינים, ובכל מקרה של ניגוד בין טובת הכלל לבין ענין אישי יעדיף את טובת הכלל.

בסעיף 1א האמור, בפסקה (4), נקבעה גם החובה של חבר הכנסת לעשות לטיפול אמון הציבור בכנסת.

אחת הדרכים המרכזיות לטיפול אמון הציבור בכנסת היא על ידי המנעות של חבר הכנסת מאפשרות של ניגוד עניינים. נראה שהמלה "אפשרות" כוללת גם "חשש ואבק של ניגוד אינטרסים וגם מראית ורושם של ניגוד עניינים", כאמור בבג"צ ישפאר בע"מ, שצוטט בפסקה 12 לעיל.

27. פרק ג' לכללי האתיקה עוסק בהגבלות בעניינים אישיים.

סעיף 5 לכללי האתיקה קובע:

"(א) לא יהיה לחבר הכנסת במילוי תפקידו עניין אישי, ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כחבר הכנסת לבין עניינו האישי.

(ב) חבר הכנסת לא ייזום דבר שיש לו בו עניין אישי ולא יהיה שותף ליוזמה כזו."

"ענין אישי" מוגדר בסעיף 1 לכללי האתיקה:

"הנאה חומרית, ישירה או עקיפה, של חבר הכנסת, של קרובו, של לקוחו, או של חבר בני אדם, מואגד ושאינו מואגד, העוסק בפעילות המכוונת להשגת רווחים שחבר הכנסת חבר בהנהלתו או נושא משרה בו, למעט עניין הנוגע לענף משקי שחבר הכנסת משתייך אליו".

"קרוב" מוגדר כבן זוג, הורה, צאצא וכל קרוב משפחה שפרנסתו על חבר הכנסת".

28. סעיף 6 לכללי האתיקה קובע:

"היה לחבר הכנסת עניין אישי בדיון או בהצבעה, בכנסת או בוועדותיה, יודיע על כך מיד לוועדת האתיקה וכן ליושב ראש הכנסת או ליושב ראש הוועדה, לפי הענין; חבר הכנסת כאמור לא יזום, בין במישרין ובין בעקיפין, הצעה כלשהי באותו נושא, ולא ישתתף בדיון בו, אלא לאחר שהודיע, בכנסת או בוועדה, לפי הענין, במעמד הדיון, על עניינו האישי; היה הדיון בוועדה - לא ישתתף חבר הכנסת בהצבעה על אותו נושא."

החלטת ועדת האתיקה בקובלנות

29. ועדת האתיקה קיימה מספר דיונים בקובלנות, ובמסגרתם בחנה את כל טענות הצדדים לגבי הנושאים שהועלו על ידם ולהלן החלטתה:

כפל התפקידים - יו"ר ועדת הכספים ויו"ר הסתדרות העובדים הלאומית

30. כפי שנאמר לעיל, לפי סעיף 13א(1) לחוק החסינות, לאחר תיקונו בשנת 1998, רשאי ח"כ הירשזון לכהן כיו"ר נבחר של הסתדרות העובדים הלאומית, במקביל לכהונתו בכנסת.

אמנם, מוטב היה אילו ח"כ הירשזון, עם היבחרו ליו"ר ועדת הכספים, היה מפסיק את כהונתו כיו"ר הסתדרות העובדים הלאומית, אולם כאמור - אין מניעה חוקית לכהונה בשני התפקידים.

התיקון האמור לחוק החסינות נתקבל בעקבות הצעת חוק פרטית (פ/10559) ח"כ (דאז) יוסי כץ.

בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר:

"לפי המצב המשפטי הקיים, על ראשי ארגוני העובדים המכהנים בכנסת ה-14 לסיים את כהונתם בכנסת אם הם חפצים להמשיך בתפקידם כראשי ארגוני העובדים לתקופת כהונה נוספת. הימים האחרונים הוכיחו ש**כדי לחזק את הרגשת השותפות של ציבור העובדים במדינת ישראל עם המוסדות הנבחרים, וכדי למנוע ניכור בינם ובין המוסד המחוקק, מן הראוי לאפשר למנהיגי ציבור העובדים לכהן בו זמנית גם בכנסת.**

מוצע איפוא לאפשר ליו"ר ההסתדרות הכללית החדשה וליו"ר הסתדרות העובדים הלאומית לכהן בכנסת, ובלבד שאת תפקידם מחוץ לכנסת ימלאו בהתנדבות מלאה וללא כל טובות הנאה."

בדיון המוקדם בהצעת החוק הוסיף ח"כ יוסי כץ:

"... אני רוצה להבהיר בפתיחת דברי כי אני תומך נלהב בחוק המטיל איסור על עיסוקים נוספים של חברי כנסת. אני חושב שהחוק הזה הוסיף להגיינה הציבורית, ואני מברך את מי שיזם את החוק ואת כל חברי הכנסת שתמכו באותו חוק.

אבל לפי המצב המשפטי שנוצר, ראשי ארגוני עובדים אינם יכולים לכהן בעת ובעונה אחת כחברי כנסת. המניע להצעת החוק שלי הוא בדיוק במסגרת אותו חוק הסדרים שדיברנו עליו לפני כמה דקות: הסתייגות שהגיש יושב ראש ההסתדרות, חבר הכנסת עמיר פרץ, לגבי נקודות הזיכוי, היתה ההסתייגות היחידה שעברה במליאה. היא מוכיחה שאם נתנים אפשרות לנציגים של העובדים במדינת ישראל, עדיף לפעמים שהוא יפעל במישור הפרלמנטרי, כי אחרת הדרך היחידה שתיוותר לו, היא דרך של שביתות וסכסוכי עבודה. אומר לכם יותר מזה: רק במדינות שיש בהן משטר טוטליטרי, אין אגודים מקצועיים בפרלמנט... עובדה היא שבמערכת הבלמים והאיזונים של כל משטר דמוקרטי, חשוב ורצוי לאזרחי המדינה, לעובדים השכירים במדינת ישראל, אבל קודם כל לכנסת, קודם כל לפרלמנט, שבמערכת הזו

של בלמים ואיזונים תהיה נציגות לעובדים בכנסת. מה יותר סביר וברור מאשר יושב ראש ארגון העובדים, ולכך התכוונה ההצעה.

ההצעה נועדה לחזק את ארגון העובדים שמייצג את כלל העובדים במדינת ישראל. היא נועדה להבטיח שקולם של העובדים במדינת ישראל יישמע מעל הבמה הזו, יישמע בהליכי החקיקה, יישמע כאשר נושאים שקשורים לעובדים במדינת ישראל יעלו על סדר היום הציבורי מעל הבמה הזו, על ידי האדם הבכיר ביותר.

טוענים כאילו יש קשר בין ההצעה הזו לבין ראשי הרשויות. שמא אם יתנו ליושב ראש ארגון העובדים להיות גם חבר כנסת, מחר תעלה הצעה לאפשר זאת לראשי הרשויות המקומיות. קודם כל הענין הזה יידון בנפרד. שנית, אני באופן אישי חושב שיש הבדל גדול, כי יושב ראש ארגון העובדים מייצג את כלל העובדים במדינת ישראל. **ראש רשות מקומית מייצג רשות מסוימת וקטע מסוים. יכול להיות כאן ניגוד אינטרסים, אבל מי שמייצג את כל הציבור, אני לא חושב שיש לגביו בעיה של ניגוד אינטרסים.**

31. מן האמור משתמע, כי בקבלו את התיקון בשנת 1998, המחוקק לא סבר שבעצם הכהונה של חבר הכנסת בשני התפקידים המפורטים בסעיף 13א(1) לחוק החסינות יש ניגוד עניינים מובנה. הואיל וכפי שפורט בסעיף 25 לעיל, חבר הכנסת כשיר למלא את מכלול התפקידים המוטלים על חברי הכנסת ובתוך זה גם כהונה כיו"ר ועדה מועדות הכנסת - על כן סבורה ועדת האתיקה כי לפי המצב המשפטי הקיים - אין מקום לדרוש מח"כ הירשזון לוותר על אחד מתפקידיו. בהקשר זה יש לזכור, כי עם מינויו כיו"ר ועדת הכספים מינה ח"כ הירשזון ממלא מקום ליו"ר הסתדרות העובדים הלאומית, מר אנשל אשכנזי, וזאת על מנת להתרחק ככל האפשר מהפעילות השוטפת של הסתדרות העובדים הלאומית.

32. הקביעה האמורה בסעיף 31 לעיל אינה פוטרת את ועדת האתיקה מלבחון, לגופו של ענין, את טענות הקובלת לגבי **המקרים הספציפיים** שהועלו על ידה.

במלים אחרות, יש לבחון האם אין בכהונתו של ח"כ אברהם הירשזון כיו"ר ועדת הכספים של הכנסת וכיו"ר הסתדרות העובדים הלאומית כדי להביאו למצב של אפשרות ממשיה לניגוד עניינים בנושאים שפורטו על ידי הקובלת בקובלתנה (קופות חולים, קרנות הפנסיה, וענף הבנקאות).

א. הסתדרות העובדים הלאומית וקופות חולים

33. הסתדרות העובדים הלאומית הינה ארגון עובדים, בדומה להסתדרות הכללית החדשה.

החל בשנת 1995, עם כניסתו לתוקף של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, הופרדו הסתדרויות העובדים מקופות החולים.

ח"כ אברהם הירשזון כיהן בעבר כיו"ר קופת חולים לאומית. עם תחילת כהונתה של הכנסת ה-16 ומינויו כיו"ר ועדת הכספים התפטר ח"כ הירשזון מתפקידו זה, וכיום ממלא את תפקיד יו"ר קופת חולים לאומית מר מיקי צולר, המכהן גם כיו"ר בנק יהב.

לטענת התנועה למען איכות השלטון בישראל, אין מחלוקת כי לקופת חולים לאומית תלות ממשית בהחלטות משרד האוצר בהיותה מצויה במצב גרעוני ונזקקת לכספי המדינה על מנת להמשיך ולתפקד. מכאן, שכיו"ר הסתדרות העובדים הלאומית יש לח"כ הירשזון אינטרס מבני לדאוג לרווחתה הכלכלית של קופת חולים לאומית. להסתדרות יש אף מחויבויות חתומות כלפי המדינה באשר להשתתפותה בתכנית ההבראה של קופת חולים ז.

על כן ברור, לטענת הקובלת, כי מדובר במקרה מובהק בו ישנה אפשרות ממשית לניגוד עניינים מן הטעם כי בה בעת שח"כ הירשזון זקוק לאוצר ב"כובעו" כיו"ר הסתדרות העובדים הלאומית בענייני קופת חולים לאומית, נזקק האוצר לח"כ הירשזון ב"כובעו" כיו"ר ועדת הכספים. הקובלת אף מצביעה על הסמיכות המדהימה שבין אישור תקציב המדינה וחוק ההסדרים לשנת 2004 לבין תאריך אישור הסכם ההבראה של קופת חולים לאומית בועדת הכספים (31.12.2003).

לטענת עו"ד קורן, אין לח"כ הירשזון תפקיד כלשהו בקופת חולים לאומית.

קופת חולים לאומית, כמו כל קופות החולים, נדרשה להפריד את פעילותה מפעילות הסתדרות העובדים הלאומית, לרבות הפרדת הנכסים של שני הגופים. במסגרת אותה הפרדת נכסים דרש האוצר מן הקופה, כחלק מתכנית ההבראה, כי הסתדרות העובדים הלאומית תשתתף באותו הסדר הבראה. לטענתו, מכאן ועד לטענת הקובלת כי יש קשר פיננסי הדוק בין שני הגופים ישנה תהום פעורה.

עוד טוען עו"ד קורן כי ח"כ הירשזון בחר על דעתו וביזמתו להימנע מלקחת חלק בדיוני ועדת הכספים שנגעו לתקציבי קופות החולים, וזאת מפאת מראית עין ציבורית ולזות שפתיים.

34. ועדת האתיקה סבורה כי הואיל וכאמור הופרדו קופות החולים מהסתדרויות העובדים - אין מניעה כי ח"כ הירשזון, כיו"ר ועדת הכספים, ימשיך לטפל "בענף המשקי" של כל קופות החולים. מאידך, לגבי קופת חולים לאומית נראה לועדה, על מנת למנוע מראית עין ולזות שפתיים, כי עליו להמשיך ולהימנע מלקחת חלק בדיונים ספציפיים של ועדת הכספים בקופת חולים זו כל עוד הוא ממשיך לכהן כיו"ר הסתדרות העובדים הלאומית, כפי שעשה בפועל בעבר. מובן מאליו שכך הוא הדבר גם לגבי דיונים ספציפיים הנוגעים להסתדרות העובדים הלאומית.

ב. קרנות הפנסיה של הסתדרות העובדים הלאומית ופרשת "ברגר הולדינגס"

35. ועדת האתיקה מקבלת את הבהרותיו של עו"ד קורן כפי שפורטו בסעיף 7(ז) לעיל בנוגע להסדר קרנות הפנסיה שנדון בזמנו בועדת הכספים.

אשר לפרשת "ברגר-הולדינגס": כפי שהוצג בפני הועדה, להסתדרות העובדים הלאומית יש שתי קרנות פנסיה - קרן "הע"ל", שהיא קרן ותיקה, וקרן "יובלים", שהיא קרן חדשה.

מעל קרן "הע"ל" עומדת חברת ניהול ואחזקות בשם "הע"ל תשורה" - שמר מיקי צולר הוא היו"ר שלה. לקרן "הע"ל" היתה במשך תקופה ארוכה שליטה של 100% במלון "הוד" בים המלח. מלון "הוד" ביחד עם קרן הפנסיה "יובלים" הקימו את שותפות "הוד יובלים" שבשליטת מר צולר.

חברת "ברגר הולדינגס", שהיא חברת ברוקרים ציבורית, נשלטת כיום על ידי השותפות "הוד יובלים".

לאור אחזקותיה של קרן "הע"ל" במלון "הוד", נטענה טענה על ידי הממונה על שוק ההון באוצר, מר אייל בן שלוש, כי אחזקותיה של "הוד יובלים" ב"ברגר הולדינגס" עומדות, לכאורה, בניגוד לתקנות ניהול קרנות הפנסיה האוסרות על קרן פנסיה להחזיק מעל 10% בחברה ריאלית. אחזקה גבוהה יותר, כמו זו של "הוד יובלים" ב"ברגר הולדינגס", עשויה לגרום להטלת סנקציות כלכליות על הקרנות השולטות בה.

החברה הגיעה להסדר עם הממונה על שוק ההון לפיו ניתנה ל"הוד יובלים" אורכה של כשנה לצורך ביצוע התאמות בקשר לאחזקותיה העודפות ב"ברגר הולדינגס" לתקנות ניהול קרנות הפנסיה.

לטענת הקובלת, החלטתו של הממונה על שוק ההון מושפעת, בין היתר, מהקשרים ההדוקים שבין מר מיקי צולר לבין ח"כ אברהם הירשזון.

ועדת האתיקה מקבלת את ההסבר של עו"ד קורן, כפי שפורט בסעיף 7(ט) לעיל, לפיו אין קשר בין החלטת הממונה על שוק ההון לבין כהונתו של ח"כ הירשזון כיו"ר ועדת הכספים וזאת לאור העובדה שאין לו שום תפקיד בקרנות הפנסיה של הסתדרות העובדים הלאומית.

36. לאור כל האמור, ועדת האתיקה הגיעה למסקנה כי הנושאים שבהם מטפל ח"כ הירשזון, מכח היותו יו"ר ועדת הכספים, והקשורים לקרנות הפנסיה וביניהן קרנות הפנסיה של הסתדרות העובדים הלאומית נוגעים לכלל הציבור, והם בגדר "ענף משקי" כאמור בסייג להגדרה של "ענין אישי" שבסעיף 1 לכללי האתיקה.

על כן סבורה הועדה, שאין מניעה כי ח"כ הירשזון ימשיך לטפל בנושאים אלה במסגרת ועדת הכספים, על אף היותו יו"ר הסתדרות העובדים הלאומית.

37. יחד עם זאת, מוצאת ועדת האתיקה להעיר כי טוב עשה ח"כ הירשזון שחדל מהעסקתו, בכל דרך שהיא, של מר מיקי צולר כיועץ לוועדת הכספים, גם אם הייעוץ ניתן ללא תמורה, וזאת בשל קשריו ההדוקים של מר צולר עם הסתדרות העובדים הלאומית, וקרנות הפנסיה שלה.

ג. ענף הבנקאות - אי חידוש פעילותה של ועדת המשנה לשוק ההון

38. הקובלת טוענת כי בניגוד לשנים קודמות, בחר ח"כ הירשזון שלא לחדש את פעילותה של ועדת המשנה לשוק ההון, ועדה שהיתה מרחיקה את הטיפול בבנקים מידיו.

סעיף 13(א)(2) לתקנון הכנסת קובע את תחומי ענייניה של ועדת הכספים של הכנסת:

"תקציב המדינה, מסים לכל סוגיהם, מכס ובלו, מילואות, ענייני מטבע ומטבע חוץ, בנקאות ושטרי כסף, הכנסות והוצאות המדינה".

על אף שהדבר לא נאמר במפורש בתקנון, עוסקת ועדת הכספים גם בשוק ההון, ובמסגרת תקציב המדינה וחוקי ההסדרים - גם בנושאי פנסיה, בריאות, קופות החולים, רווחה, שיכון וכו'. במלים אחרות - "עולם ומלואו".

סעיף 15 לתקנון קובע כי ועדה קבועה רשאית לבחור מזמן לזמן בועדות משנה, ורשאית היא, בהחלטה שתתקבל ברוב של שני שלישים של חבריה, להעביר את סמכויותיה, כולן או מקצתן, לוועדת משנה כזאת, פרט לסמכויות שיוחדו לה בחוק.

מכאן, שגם אם מוקמת ועדת משנה לנושא מסוים - עדיין ההחלטה הסופית באותו נושא היא של מליאת הוועדה.

39. מכל מקום, הטענה שהעלתה הקובלת בדבר אי הקמתה של ועדת המשנה לשוק ההון, אינה מצביעה, כשלעצמה, על ניגוד עניינים. לאור האמור לעיל, אין נפקא מינא אם הוקמה ועדת משנה לשוק ההון ואם לאו - בכל מקרה ההחלטות הסופיות בנושא הבנקים נמצאות בסופו של דבר בידי מליאת ועדת הכספים שח"כ הירשזון עומד בראשה.

לפיכך, יש לדחות טענה זו. מנגד, יש לבדוק אם אין ניגוד עניינים אישי לח"כ הירשזון בנוגע לנושא הבנקים, כאמור להלן.

ד. קשריו של בנו של ח"כ הירשזון עם בנק הפועלים

40. לאחר בחינת כל טענות הצדדים בענין זה הגיעה ועדת האתיקה למסקנה הבאה:

אכן, אין מחלוקת על כך שבנו של ח"כ הירשזון, כמו כל אזרח אחר במדינה, רשאי לקיים קשרים עסקיים עם מערכת הבנקאות ככל העולה על רוחו.

יחד עם זאת, המלצותיה של "ועדת בכר", שמונתה על ידי שר האוצר להמליץ על רפורמה כוללת בשוק ההון, יידונו, מטבע הדברים, בוועדת הכספים, ויש להניח שגם שינויי החקיקה בענין זה יגיעו לוועדת הכספים. לשינויי חקיקה אלה תהיה השפעה על כל הבנקים, לרבות בנק הפועלים.

עוד יצוין כי ח"כ הירשזון היה בין היוזמים להקמתה של "ועדת ברודט", שעוסקת אף היא בנושא הרפורמה בשוק ההון, ושהמלצותיה שהן מתונות יותר מאלה של "ועדת בכר". בהמלצות אלה כבר התקיים דיון ראשון בוועדת הכספים (ללא השתתפותו של ח"כ הירשזון), ויש להניח כי גם המשך הדיונים בנושא זה יהיה בוועדת הכספים.

41. כזכור, בקשתו של בנו של ח"כ הירשזון לפרוס את חובותיו מופנית לבנק הפועלים - אחד הבנקים שעשוי להיפגע מהמלצותיה של ועדת בכר.

כפי שפורט לעיל, עו"ד קורן, בא כוחו של ח"כ הירשזון, הודיע כי ההסדר שאליו הגיע הבן עם בנק הפועלים אינו חורג מההסדרים שעשה הבנק עם חייבים אחרים.

על אף זאת, סבורה ועדת האתיקה כי במקרה זה, קיימת מראית עין ציבורית לפיה החלטותיו של בנק הפועלים לגבי בקשת בנו של ח"כ הירשזון בכל זאת עשויות להיות מושפעות מן העובדה שהמלצות "ועדת בכר", שבחלקן נוגעות לו

ישירות, יידונו בעתיד - "לשבת או לחסד" - בועדת הכספים, שח"כ הירשזון עומד בראשה. הוא הדין לגבי המלצות "ועדת ברודט".

42. על אף שהקובלת עצמה הודתה שאין לה שום דבר קונקרטי נגד ח"כ אברהם הירשזון, ועל אף העובדה שחברי ועדת הכספים, מהקואליציה ומהאופוזיציה כאחד, מביעים תמיכה בלתי מסוייגת ביושרו ובהגינותו של ח"כ הירשזון - סבורה ועדת האתיקה, למען הזהירות ועל מנת למנוע לזות שפתיים, שמוטב שח"כ הירשזון יימנע בעתיד מטיפול בועדת הכספים בהמלצות "ועדת ברודט" ובהמלצות "ועדת בכר" הואיל והן נוגעות גם בבנק הפועלים. יודגש, כי אין בכך כדי למנוע מח"כ הירשזון מלטפל בכל נושא אחר הקשור באופן ישיר בבנקים אחרים, למעט בנק הפועלים.

הטיפול בנושאי תכנית ההתנתקות

43. כפי שפורט בסעיף 5 לעיל, המטה למען א"י טוען כי קשריו של בנו של ח"כ הירשזון עם בנק הפועלים מונעים מח"כ הירשזון כיו"ר ועדת הכספים, לעסוק בנושא תכנית ההתנתקות.

ועדת האתיקה סבורה כי אין ממש בטענה זו. הנושאים הכלכליים הקשורים בתכנית ההתנתקות, אם אכן יגיעו לטיפול של ועדת הכספים, הינם נושאים הנוגעים לכלל הציבור והנגיעה לבנקים הינה עקיפה בלבד, כמו לגבי כל הסדר במשק. על כן אין הועדה רואה מניעה שח"כ הירשזון יעסוק בנושאים אלה.

לסיכום

44. ניתן לסכם את החלטת ועדת האתיקה כך:

לגבי ניגוד העניינים המובנה - כפל תפקידיו של ח"כ הירשזון - כפי שפורט בסעיפים 30-32 לעיל, ועדת האתיקה סבורה כי מוטב היה שח"כ הירשזון לא יחזיק בשני התפקידים. אולם, כל עוד קיים סעיף 13א(1) לחוק החסינות - רשאי ח"כ הירשזון לכהן כיו"ר הסתדרות העובדים הלאומית והן כיו"ר ועדת הכספים של הכנסת, ואין הוא חייב להתפטר מאחד מהם.

(א) יחד עם זאת, אין בקביעה זו כדי לפטור את ועדת האתיקה מלבחון, לגופו של ענין, את הטענות לגבי המקרים הספציפיים כפי שהועלו בקובלות.

(ב) לגבי המשך טיפולו של ח"כ הירשזון בנושא קופות החולים - כפי שהובהר בסעיפים 33 ו-34 לעיל, הואיל וקופות החולים הופרדו מהסתדרויות העובדים - אין ועדת האתיקה רואה מניעה כי ח"כ הירשזון ימשיך לטפל בנושא קופות החולים, למעט בנושאים הקשורים באופן ישיר בקופת חולים לאומית. מובן מאליו שכך הוא הדבר גם לגבי דיונים ספציפיים הנוגעים להסתדרות העובדים הלאומית.

(ג) לגבי המשך טיפולו של ח"כ הירשזון בנושא קרנות הפנסיה, לאור פרשת "ברגר הולדינגס" - כפי שהובהר בסעיפים 37 - 35 לעיל, ועדת האתיקה סבורה שאין מניעה שח"כ הירשזון ימשיך לטפל בנושא קרנות הפנסיה, לרבות קרנות הפנסיה של הסתדרות העובדים הלאומית, בהיותם של נושאים אלה נוגעים לכלל הציבור ובגדר "ענף משקי", כאמור בסייג להגדרה של "ענין אישי" שבסעיף 1 לכללי האתיקה. כן סבורה ועדת האתיקה שלא הוכח כי החלטתו של הממונה על שוק ההון בענין חברת "ברגר הולדינגס" נתקבלה עקב היותו של ח"כ הירשזון יו"ר ועדת הכספים. מאידך, סבורה ועדת האתיקה כי טוב עשה ח"כ הירשזון כשחדל מהעסקתו, בכל דרך שהיא, של מר מיקי צולר כיועץ לוועדת הכספים וזאת בשל קשריו ההדוקים של מר צולר עם הסתדרות העובדים הלאומית, כפי שעולה מפרשת "ברגר הולדינגס".

(ד) לגבי אי חידוש פעילותה של ועדת המשנה לשוק ההון - כפי שפורט בסעיפים 39 - 38 לעיל, סבורה ועדת האתיקה שיש לדחות את טענות הקובלת בענין זה.

(ה) לגבי ניגוד העניינים האישי בנוגע לקשריו של בנו של ח"כ הירשזון עם בנק הפועלים - כפי שפורט בסעיפים 42 - 40 לעיל, ועדת האתיקה סבורה כי למען הזהירות ועל מנת למנוע לזות שפתיים ומראית עין, מוטב שח"כ הירשזון יימנע מטיפול בוועדת הכספים בהמלצות "ועדת ברודט" ובהמלצות "ועדת בכר" הואיל והן נוגעות גם בבנק הפועלים, אך אין בכך כדי למנוע מח"כ הירשזון לטפל בכל נושא אחר הקשור באופן ישיר בבנקים אחרים, למעט בנק הפועלים.

(ו) לגבי טיפולו של ח"כ הירשזון בתכנית ההתנתקות - כפי שפורט בסעיף 43 לעיל, ועדת האתיקה דוחה את הקובלנה של המטה למען א"י ואינה רואה מניעה כי ח"כ הירשזון יטפל בנושאים אלה כיו"ר ועדת הכספים.

45. החלטת ועדת האתיקה תונח על שלחן הכנסת.