

החלטת ועדת האתיקה
בענין השתתפות חברי הכנסת בכנסים הנערכים בישראל
מיום כ"ט בתשרי התשס"ט (28 באוקטובר 2008)

מבוא

ועדת האתיקה רואה לנכון לפתוח החלטה זו בקביעה לפיה דיונים בנושאים ציבוריים המיועדים בעיקרם לחברי הכנסת, אשר נועדים לשם השפעה על עמדת המחוקק, יש לערוך במשכן הכנסת ובוועדותיה בלבד. יש להימנע מהעתקת זירת הפעולה הציבורית אל מוסדות שאינם נבחרים.

כמו כן, יש להדגיש כי מחויבותם של חברי הכנסת באשר לנוכחותם בדיוני הכנסת וועדותיה בימים בהם הכנסת פעילה, חייבת להיות קודמת להשתתפותם בכנסים הנערכים מחוץ לכנסת. כך יישמר כבודה של הכנסת כבית הנבחרים של ישראל וכבית המחוקקים שלה.

מאידך גיסא, לעיתים השתתפותם של חברי הכנסת בכנסים מסויימים עשויה לתרום לעבודתם הפרלמנטרית ולטיפוח הקשר בין חברי הכנסת והציבור. עיקרה של החלטה זו עוסקת בשאלות העולות מכיסוי הוצאותיו של חבר הכנסת על ידי הגורם המזמין, וזאת בהמשך להחלטות אחרות שקיבלה ועדת האתיקה בהן נקבעו חריגים לאיסור הקיים על פי חוק לקבלת טובת הנאה, כפי שיפורט בהמשך.

חוק שירות הציבור (מתנות), התש"מ-1979, החל גם על חברי הכנסת, אוסר על עובד הציבור קבלת מתנה, דהיינו קבלת "נכס שלא בתמורה או שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה". הפרת הוראות החוק האמור מהווה עבירה פלילית.

כלל 4 לכללי האתיקה של חברי הכנסת קובע כי חבר הכנסת לא יקבל, במישרין או בעקיפין, הנאה חומרית בעד מעשה שעשה, בכנסת או מחוץ לה, בתפקידו או במעמדו כחבר הכנסת. כלל 5 לכללי האתיקה קובע כי לא יהיה לחבר הכנסת במילוי תפקידו ענין אישי, וכן כי לא יהיה לחבר הכנסת ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו לבין עניינו האישי.

החלטת ועדת האתיקה בעניין קבלת מתנות וטובות הנאה בידי חברי הכנסת, מיום ל' בשבט התשס"ב-12.2.2002 קובעת אף היא כי לשם מניעת פגיעה באמון הציבור, על חברי הכנסת לסרב לקבל טובת הנאה כלשהי, במישרין או בעקיפין, העלולה להתפרש בעיני הבריות כנסיון להשפיע על הדרך שבה ימלאו את תפקידם הציבורי.

בהחלטה האמורה נקבע כי "טובת הנאה" כוללת גם הזמנות או כרטיסים לאירועים או למתקנים שהכניסה אליהם היא בתשלום כדוגמת בתי מלון, ובכלל זה – השתלמויות על חשבון גופים עסקיים וגופים אחרים שאינם במימון הכנסת. אולם, בצד זאת נקבע חריג, לפיו מימון השתתפות חבר הכנסת בהשתלמויות או ימי עיון שבהם חבר הכנסת משמש כמרצה או כדובר, לא ייחשבו כטובת הנאה שאסור לקבלה.

בהחלטת ועדת האתיקה בעניין מימון נסיעות לחו"ל של חברי הכנסת, מיום ל' בשבט, התשס"ב-12.2.2002 נקבע כי מימון נסיעה לחו"ל לחבר הכנסת יכול להיחשב כמתן הנאה חומרית כאמור בכלל 4 לכללי האתיקה, ולעיתים אף כמתנה האסורה לפי חוק שירות הציבור (מתנות). מאידך גיסא, עקב החשיבות הרבה בנסיעות לחו"ל של חברי הכנסת לצורך שמירה על קשרים עם מדינות הים ועם גופים שונים בעולם, ההחלטה מפרטת את הנסיעות שמימון מותר, באישור ועדת האתיקה, במסגרת הכללים החלים על חברי הכנסת.

על רקע פניות שהתקבלו מחברי כנסת שונים ודיונים בוועדת האתיקה, ביקשה הוועדה להניח בפני חברי הכנסת החלטה שמטרתה להציג כללים ברורים בנוגע למימון השתתפותם של חברי הכנסת בכנסים הנערכים בישראל על ידי גופים שונים.

הכללים החלים על חברי הכנסת, בצירוף החלטותיה הקודמות של ועדת האתיקה בנושאים המשיקים להחלטה זאת, מאפשרים לשרטט את ההנחיות בנושא מימון השתתפותם של חברי הכנסת בכנסים כאמור, כדלהלן:

1. מימון השתתפות חברי הכנסת בכנסים על ידי הכנסת

אין מניעה בהשתתפותו של חבר הכנסת בכנסים בבתי מלון, מטעם הכנסת ובמימונה, לרבות כנסים סגורים לקהל הרחב, ואירועים אחרים בעלי עלות כספית. מאחר והגורם המארגן מקבל תשלום מהכנסת, לא יראו אותו כמעניק טובת הנאה לחבר הכנסת. יובהר כי מימון השתתפות בכנסים ואירועים אלו יהיה כולו על ידי הכנסת.

השתתפות בכנסים ואירועים אלו אינה טעונה אישורה של ועדת האתיקה.

2. מימון השתתפות בכנסים על ידי תקציב קשר עם הציבור

בהתאם לסעיפים 26 ו-27(ג) להחלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001, נקבע בתוספת השישית כי ניתן להשתמש בכספים המוענקים לחבר הכנסת לצורך מילוי תפקידו והקשר עם הציבור, לשם תשלום דמי רישום והוצאות מלון בו שוהה חבר הכנסת לצורך כנס מקצועי או כנס הקשור בעבודתו הפרלמנטרית.

לפיכך, חבר הכנסת יכול לעשות שימוש בתקציב השנתי לשם מימון השתתפות בכנסים כאמור, בכפוף להוראות החלטה האמורה ובהתאם להבהרות חשב הכנסת, ללא צורך באישור של ועדת האתיקה.

עם זאת, ראוי להדגיש שעל חבר הכנסת להקפיד שהשימוש בכספי קשר עם הציבור לצרכי מימון הוצאות כנסים יעשה בצורה מידתית בכנסים שנכוחתו נדרשת בהם מתוקף תפקידו כחבר הכנסת.

3. מימון השתתפות בכנסים על ידי גופים עסקיים

גופים עסקיים, לעניין החלטה זו, הינם חברות וגופים אחרים שתכליתם המרכזית היא השאת רווחיהן, בדומה להגדרת סעיף 11(א) לחוק החברות, התשנ"ט-1999. הכללים באשר לכנסים המאורגנים על ידי גופים שתכליתם המרכזית שונה, על אף שלחלקם יש אינטרסים כלכליים מסויימים (כגון התאחדויות של בעלי מקצוע, גופים שונים של ההסתדרות, אוניברסיטאות ומכללות, גופי תקשורת, עמותות למיניהן וכד'), יפורטו בסעיף הבא.

בהתאם להגדרה זו, חזקה שאחת ממטרותיו של כנס שאורגן על ידי גוף עסקי היא להביא להשאת רווחיו בדרך זו או אחרת. השאת רווחים זו יכולה להעשות בצורה ישירה על ידי שיווק מוצרים במהלך הכנס, או בצורה עקיפה על ידי העצמת המוניטין של הגוף העסקי שתביא להשאת רווחים עתידיים.

לפיכך קיימת מניעה לעצם השתתפותו של חבר כנסת כמרצה בכנסים אלו, גם ללא קבלת תמורה או מימון, שכן השתתפות חבר הכנסת עלולה להראות כמתן חסות לכנס שבין מטרותיו קידום ענייניו של הגוף העסקי, חסות שעשויה ליצור מראית עין של פגיעה במעמד הכנסת וחבר הכנסת.

כמו כן, קיימת מניעה לקבלת מימון כלשהו מגוף עסקי, בין אם חבר הכנסת מוזמן כמרצה ובין אם הוא מוזמן כמשתתף שאיננו מרצה, בשל החשש מפני מראית עין של קבלת טובת הנאה פסולה, חשש ליצירת ניגוד עניינים ופגיעה בכבוד הכנסת.

4. מימון השתתפות בכנסים על ידי גופים שאינם עסקיים

מימון ההשתתפות חברי הכנסת בכנסים על ידי גופים חיצוניים לכנסת, אף אם אינם גופים עסקיים, עלול להביא לידי פגיעה בכבוד הכנסת, ובמקרים מסויימים אף לחשש מפני מראית עין של קבלת טובת הנאה פסולה. מסיבה זאת, הכלל שצריך להנחות את חברי הכנסת הינו כי קבלת מימון ההשתתפות בכנסים ואירועים בבתי מלון מהגוף המזמין או מכל גוף חיצוני אחר, הינה, על דרך הכלל, אסורה.

לכלל האמור, לפיו קבלת המימון אסורה, קיימים מספר חריגים המפורטים להלן.

4.1 מימון ההשתתפות בכנסים כאשר חבר הכנסת הינו מרצה או משתתף בפנאל

לעיתים, מוזמנים חברי הכנסת לשאת דברים במסגרת כנסים ואירועים או להשתתף כחברים בפנאל הנערך במסגרת הכנס. מימון השתתפות חבר הכנסת על ידי הגורם המזמין בכנסים ואירועים כאמור הוא מותר, ובלבד שחבר הכנסת אינו מקבל מימון שהוא שונה מהמימון אותו מקבלים שאר המשתתפים, והמימון נועד על מנת לאפשר את השתתפותו האמורה, ואותה בלבד. במובן זה, אין דינו של חבר הכנסת שונה מדין כל משתתף המוזמן לקחת חלק בכנס ואשר הוצאות השתתפותו מכוסות על ידי מארגני האירוע.

בכל מקרה, המימון האמור ייעשה על דרך של החזר הוצאות ממשי בפועל בלבד או פטור מחיוב בתשלום (כרטיסי טיסה, הוצאות לינה בבית המלון, פטור מדמי השתתפות בכנס), ואין חבר הכנסת רשאי לקבל החזר הוצאות גלובאלי.

קבלת מימון כאמור אינה דורשת את אישורה של ועדת האתיקה.

יובהר, כי אין בקיומו של החריג לקבלת המימון האמור משום מתן הכשר גורף לעצם השתתפותו של חבר הכנסת במסגרת הכנס האמור. ייתכנו מקרים אשר סיבות אחרות, כדוגמת החשש ממראית עין של ניגוד עניינים, יובילו לאיסור ההשתתפות ובוודאי איסור מימון ההשתתפות בכנס מסויים.

4.2 מימון השתתפות בכנסים כאשר חבר הכנסת אינו מרצה או משתתף בפנאל

כאמור, במקרים שבהם חבר הכנסת הינו אורח בלבד, אף אם הוזמן בקשר לכהונתו בכנסת, קיימת מניעה לקבלת מימון להשתתפותו של חבר הכנסת בכנס האמור. כמובן, שחבר הכנסת יכול, אם יחפוץ בכך, להשתתף בכנס האמור במימון התקציב השנתי לקשר עם הציבור, בהתאם לכללים שנקבעו לעניין זה כאמור או במימונו האישי.

ואולם, במקרים חריגים כאשר חבר הכנסת רואה חשיבות ציבורית בהשתתפותו בכנס ובאין אפשרות לממנו באחת מהדרכים האמורות, רשאי חבר הכנסת לפנות בבקשה מנומקת לוועדת האתיקה של הכנסת.

ועדת האתיקה תדון במתן אישור ספציפי בבקשה כאמור של חבר הכנסת, אם הוכח להנחת דעתה כי מימון ההשתתפות דרוש על מנת לעודד את השתתפותם של חברי הכנסת בדיונים ציבוריים שונים, בהתאם לכללים המפורטים להלן, ואם קיימת בעיתיות במימון ההשתתפות באחת מהדרכים האמורות ובלבד שחבר הכנסת אינו מקבל תמורה מהגוף המזמין ושאינו חשש לניגוד עניינים בין פעילותו של חבר הכנסת לבין הגוף המזמין.

במסגרת החלטתה, תבחן ועדת האתיקה בין היתר את השיקולים הבאים: מהות הגוף המזמין; מטרת הכנס; הרכב הכנס; תפקידו של חבר הכנסת בכנס; הקשר בין הכנס לבין כהונתו של חבר הכנסת; גובה המימון המבוקש והרכבו.

כך לדוגמא, ככל שתפקידו של חבר הכנסת בכנס אינו שונה מאורח פרטי אחר, תטה הוועדה שלא לסטות מהכלל לפיו אין לאשר את מימון ההשתתפות.

כאמור, אין מדובר ברשימה סגורה של שיקולים, וכל בקשה תדון לגופה. יובהר כי אין באישור הוועדה האמור כדי לחייב את הכנסת בתשלומים כלשהם הכרוכים בנסיעה כאמור (כגון תשלומי אש"ל, כיסוי ביטוחי וכיוצא באלה) ואין באישור כדי להטיל על הכנסת אחריות כלשהי עבור השתתפות בכנסים שאינה מטעמה.

5. צירוף מלווה

אין מניעה שבני זוג של חברי הכנסת יצטרפו לכנסים כאמור בהחלטה זו, אולם, בכל מקרה ההוצאות שנוספו בשל צירוף בני הזוג ישולמו על ידי חבר הכנסת עצמו ולא על ידי הכנסת או הגוף המזמין, או תקציב חבר הכנסת למילוי הוצאותיו, לפי הענין. גם כאשר חבר הכנסת הינו מרצה או משתתף בפאנל, כל תוספת עלות הנדרשת עקב צירוף בני הזוג להשתלמות או לאירוע צריכה להיות משולמת על ידי חבר הכנסת עצמו.

הכלל האמור נכון גם בנוגע לצירוף עוזר פרלמנטרי לכנס או כל נלווה אחר לחבר הכנסת.

טבלת סיכום - השתתפות חברי הכנסת בכנסים הנערכים בישראל

מימון ההשתתפות על ידי הכנסת		אין צורך באישור ועדת האתיקה .
מימון ההשתתפות על חשבון תקציב קשר עם הציבור	אין צורך באישור ועדת האתיקה (אך נדרש אישור חשב הכנסת לפי הקריטריונים שבהחלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001).	

מימון ההשתתפות בכנסים על ידי גופים עסקיים (שמטרתם העיקרית להשיא רווח)	קבלת תמורה או מימון הוצאות ההשתתפות כמרצה	קיימת מניעה קיימת מניעה
---	--	----------------------------

מימון ההשתתפות בכנסים על ידי גופים שאינם עסקיים

חבר הכנסת משתתף בכנס שקיימת חשיבות ציבורית להשתתפותו	חבר הכנסת מרצה או חבר בפאנל	אין מניעה, כל עוד המימון שמקבל חבר הכנסת זהה למימון שמקבלים כל שאר המרצים או החברים בפאנל	מימון ההשתתפות חבר הכנסת בכנס
		קיימת מניעה לכל מימון חיצוני . ההצטרפות עצמה מותרת – כל תוספת עלות בשל ההצטרפות תשולם על ידי חבר הכנסת .	קבלת תמורה ; קבלת החזר הוצאות גלובאלי מימון תוספת עלות בגין ההשתתפות בן זוג או מלווה אחר