

**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. ראש הממשלה מר 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

המשיב 7 בבג"ץ 6061/19

8. מר ספנסר פרטרידג'

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

תגובה מטעם היועץ המשפטי לממשלה לעתירות המתוקנות

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, מתכבדים היועץ המשפטי לממשלה ויתר המשיבים המיוצגים על-ידי פרקליטות המדינה להגיש תגובתם לעתירות המתוקנות.
2. ראש אחד של העתירות המתוקנות עוסק בהחלטת הוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג – 2003 (להלן, בהתאמה: "הוועדה" ו-"כללי אשר") מיום 2.7.20, הקובעת כי המשיב 1, ראש הממשלה, בנימין נתניהו, נדרש להשיב סך של 110,000 ש"ח, מתוך סכום כולל של 300,000 דולר ארה"ב, שקיבל ממר נתן מיליקובסקי (להלן: "מר מיליקובסקי"). בהחלטות קודמות (מיום 20.2.19 ומיום 24.6.19) הורתה הוועדה למשיב 1 להשיב למר מיליקובסקי את מלוא הסכום, אלא שבהחלטה אחרונה זו (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. בעתירות נטען כי על המשיב 1 להשיב את מלוא הסכום שהתקבל ממר מיליקובסקי, וזאת – בין היתר – משום שאין מקום למתן היתר לסטייה מכללי אשר, ולחלופין כי מדובר במתנה אסורה על פי חוק שירות הציבור (מתנות), תש"ס-1979 (להלן: "חוק המתנות").
3. הראש השני של העתירות המתוקנות עוסק בהלוואה שנטל המשיב 1 ממר ספנסר פרטרידג' (להלן: "ההלוואה") לצרכים משפטיים, וזאת על בסיס אישור שניתן לו מאת היועץ המשפטי למבקר המדינה מיום 13.6.19. נטען כי מדובר בטובת הנאה, והסעד המבוקש בעתירות בעניין זה הוא כי אישור זה יבוטל, וכי המשיב 1 יידרש לפנות בנדון לוועדת ההיתרים שתבחן אם יש מקום לאשר את קבלת ההלוואה לפי כללי אשר. עוד התבקש כי היועץ המשפטי לממשלה ינחה את המשיב 1 לבקש היתר לקבלת ההלוואה, וכי הוא ישוב בו מכל קביעה או הנחייה באשר לשאלת ניגוד העניינים שבין המשיב 1 למר פרטרידג', בכל הקשור עם מתן ההלוואה.
4. נוסף על האמור, מתבקש בגדרי בג"ץ 6061/19 כי היועץ המשפטי לממשלה יורה על פתיחה בחקירה פלילית בגין הסכום שקיבלו המשיב 1 ורעייתו ממר מיליקובסקי.
5. להלן נציג את תמצית הרקע העובדתי והשתלשלות ההליכים עד כה, ולאחר מכן תובא עמדת היועץ המשפטי לממשלה בהתייחס לסוגיות שעל הפרק.

רקע עובדתי

- א. פניותיו של המשיב 1 בבקשה להסתייע באחרים לצורך מימון הוצאותיו המשפטיות, החלטות ועדת ההיתרים בנדון (2018-2019), וההחלטות בעניין הסכום שהתקבל ממיליקובסקי (\$300,000)
6. 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 כפי שעלו מההליכים המשפטיים הקודמים ומהחלטות ועדת ההיתרים, וכן מהתכתבויות עם גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

7. 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 ספנסר פרטרידג', לצורך מימון הוצאותיו המשפטיות.

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

8. 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.

9. 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 בירור משלים 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.

10. 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 6(3)(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 9-11 למכתב).

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

11. 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.

12. 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 שיעשה 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.

צילום החלטת הוועדה מיום 29.11.18 צורף לעתירה המקורית בבג"ץ 5604/19 וסומן נספח 2/ע.

13. 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 השלמות פרטים נוספים, במענה למכתב מרכז הוועדה מיום 18.7.18. בשולי הבקשה, ביקש ב"כ המשיב 1 להביא את טיעוניו המלאים בדיון בעל פה.

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

צילום פניית היועץ המשפטי של משרד מבקר המדינה מיום 14.1.19 מצורף ומסומן מ/4.

15. ביום 4.2.19 השיב עוזרו הבכיר 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 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 של היועץ המשפטי לממשלה מיום 4.2.19 מצורף ומסומן מ/5.

16. 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 לדיון 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.

17. 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).

18. 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).

19. 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".

20. 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

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).

21. צילום החלטת הוועדה מיום 20.2.19 צורף לעתירה המקורית בבג"ץ 5604/19 וסומן נספח 3/ע.

22. 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)) המכוונת להחלטות 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".

23. 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 נדחית באופן סופי. בהמשך לאמור, הבהירה הוועדה כי החלטותיה מיום 20.2.19 בעניין 300,000 הדולרים (כמו גם בעניין השבת שווין 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, ותחתיו אפשר שיוצג תורם אחר.

צילום החלטת הוועדה מיום 24.6.19 צורף לעתירה המקורית בבג"ץ 5604/19 וסומן נספח 4/ע.

24. ביום 14.8.19 פנה ב"כ המשיב 1, עו"ד חדד, ליועץ המשפטי לממשלה, בבקשה לאשר למרשו להשיב לבן דודו, מר מיליקובסקי, רק את הכספים אשר קיבל ממנו עבור מימון הוצאות ההגנה המשפטית שלו, מתוך הסכום של 300,000 הדולרים ששולם על-ידי מר מיליקובסקי, 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, 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/6.

24. ביום 22.10.19 השיב עוזרו הבכיר 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 של היועץ המשפטי לממשלה מיום 22.10.19 מצורף ומסומן מש/7.

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 "3".

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 דנן, 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, כי אין לפרש את הכללים כך שרק טובת הנאה הניתנת במישרין לשר, ובעניינו – 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.

ב. הבקשה לקבלת הלוואה ממר פרטרידג'

27. 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.

28. 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 ההחזר 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 הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים.

מכתבו של היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה צורף לעתירה המקורית בבג"ץ 6651/19 וסומן נספח ע/8.

29. 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 הלוואה. 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.

צילום חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים מצורף ומסומן מש/8.

30. השתלשלות העניינים 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).

ג. בקשתו המחודשת של המשיב 1 לקבלת סיוע משנת 2020

31. כעולה מהודעת העדכון מטעם ועדת ההיתרים ומבקר המדינה מיום 5.5.20, ביום 2.1.20 הגיש המשיב 1 בקשה 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 עליו להשיב כספים ששימשו אותו עצמו, אך לא כספים ששימשו את רעייתו – עניין שאליו התייחסנו לעיל. עוד נמסר מפי הוועדה ומבקר המדינה לבית המשפט הנכבד, כי ביום 25.2.2020 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".

32. 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".

33. ביום 13.5.20 דנה הוועדה בבקשתו של המשיב 1 לקבל סיוע בהוצאותיו המשפטיות ממר פרטרידגי, 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 13.5.20 צורף להודעת העדכון מטעם הוועדה למתן היתרים ומבקר המדינה מיום 9.7.20 וסומנה "1".

34. 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 נסתרת החזקה שלפיה טובת ההנאה ניתנת למשיב 1 "באשר הוא עובד ציבור". עוד הובהר כי הדברים מקבלים משנה תוקף בראי אופי הקשר בינו לבין מר פרטרידג', כפי שתואר ע"י 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/9.

35. בעקבות מכתבו של 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/10.

ד. העתירות המתוקנות

36. 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.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

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

37. 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."

הנה כי כן, חוק המתנות קובע בסעיף 2(א) איסור על עובד ציבור לקבל מתנה "באשר הוא עובד ציבור". שר, בהיותו נושא משרה או תפקיד מטעם המדינה, כפוף לחוק זה. 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).

38. 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)).

39. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי בכל הנוגע לחברי הממשלה, קיימת חזקה לפיה מתנות הניתנות להם, ניתנו באשר הם עובדי ציבור, ואולם חזקה זו ניתנת לסתירה, כך שיכול עובד הציבור להוכיח כי במקרה מסוים ניתנה לו מתנה בשל טעמים אחרים, ולא בשל היותו עובד ציבור.

(1) כללי ועדת אשר והיחס בינם לבין חוק המתנות

40. 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/11.

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 ענייניו 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, לתת או לתת בתנאים, "אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית".

41. 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.

42. 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].

43. 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, ועדת ההיתרים לא תהיה מוסמכת להתיר את קבלתה.

ב. הסכום שהתקבל ממיליקובסקי – מהו הכלל המשפטי הרלוונטי?

44. כאמור לעיל, בשנת 2018, נערך מול המשיב 1 בירור עובדתי ביחס לטיב קשריו עם מר מיליקובסקי 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; כמו גם ביחס לחברו מר פרטרידג'.

45. 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(3)(א) לכללים. ואכן, הוועדה בחנה בשעתו את בקשותיו של המשיב 1 להיתר לקבלת סיוע כספי לצורך מימון הוצאות משפטיות ממר מיליקובסקי 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 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.

46. זאת הייתה הנחת הבסיס לדיונים עד לאותו שלב. עם זאת, התפתחויות נוספות בעניין בדיקה בהיבטים פלייליים, 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.

כפי שצוין לעיל, מר מיליקובסקי הוא אכן 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 לאחרונה באוקטובר 2020, המכונה "פרשת המניות", נשפך אור נוסף על טיב היחסים בין המשיב 1 לבין מיליקובסקי. אור נוסף זה על טיב הקשר, שמצטרף לאינדיקציות הקודמות שצוינו בהחלטות הוועדה הקודמות, חייב בחינה מחודשת של הנחות הבסיס משנת 2018 שתוארו לעיל.

47. 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 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/12.

יוער כבר עתה כי ביחס להחלטת היועץ המשפטי בעניין פרשת המניות, תלויות ועומדות עתירות בבית המשפט הנכבד (בג"ץ 3921/20, בג"ץ 7970/20 ובג"ץ 8124/20 – תגובת המשיבים הוגשה ביום 18.1.21; דיון התקיים ביום 25.1.21).

48. בתמצית נציין, כי "פרשת המניות" היא כינוי לעסקת רכישת זכויות שביצע המשיב 1 בשנת 2007 בשותפות שבבעלות מיליקובסקי 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.

49. 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 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".

50. לנוכח המידע שעלה מהחלטת ועדת ההיתרים, וכן פרסומים עיתונאיים בנוגע לזיקה העסקית האמורה בין המשיב 1 למיליקובסקי, 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 ובהן מבקר המדינה, רשות המיסים, הרשות לאיסור הלבנת הון, חומר שנאסף בחקירות הפליליות המכוונות פרשות 1000 ו-3000, ומידע נוסף.

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

51. 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 לבין האירועים שנחקרו במסגרת פרשת 3000 – היא פרשת "כלי השיט".

52. 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 משווי 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]

53. על בסיס ההנחה לפיה קיבל המשיב 1 טובת הנאה משמעותית ממיליקובסקי, 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.

54. 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).

55. 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 ההנאה 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).

56. 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 הדדית של יחסיהם של המשיב 1 ומיליקובסקי 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, 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. 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 לבין עסקאות בתחום כלי השיט של טיסנקרופ; הן בשים לב להיעדר אינדיקציות ראייתיות למודעות המשיב 1 לזיקה האמורה (ראו פסקאות 28-37 להחלטת היועץ).

57. 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.

58. 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 בעניין דנן; וזאת בשים לב לתובנות שהתבהרו ביחס למאפייני מערכת היחסים 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 (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, ניתן אך למשיב 1, ולא לאחיו. על פי ממצאי הבדיקה, מיליקובסקי הסביר כי ביקש להקל בכך על נתניהו ו"לשחרר" אותו מדאגות כספיות בשעה שהוא ממלא תפקיד ציבורי חשוב (ראו פסקה 5 להחלטת היועץ). מכאן, **שמצאי הבדיקה העלו כי אף לגישת מר מיליקובסקי, עצם היותו של המשיב 1 בעל תפקיד ציבורי היווה צידוק למתן סיוע כספי מצדו דווקא עבור המשיב 1.**

59. 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 באשר הוא עובד ציבור.

60. לשיטת היועץ המשפטי לממשלה, בשים לב למכלול הדברים ולמערכת היחסים הכלכלית שתוארה לעיל, וטיבה השונה של מערכת היחסים מזו שהייתה ידועה לנו, ותהיות מסוימות שעלו ביחס להגרסאות 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. הפועל היוצא של מסקנה זו, היא כי ועדת ההיתרים (הפועלת מכוח כללי אשר שהם רובד נורמטיבי **נוסף**) ממילא אינה מוסמכת להתיר את קבלתם. יובהר כי הוועדה, כאשר נדרשה לנושא, פעלה אף היא על בסיס הנחת העבודה הקודמת שלפיה אין מדובר במתנה אסורה.

61. משכך, אין זה רלוונטי אם הכספים הוענקו למשיב 1 או לרעייתו, והכרעה בעניין אינה נדרשת, 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, הרי שחל איסור גם על קבלת מענק על ידי בן הזוג של עובד הציבור (ככל שהמתנה הוענקה באשר בן הזוג עובד ציבור). בנסיבות אלו, המענק שניתן לפי הנטען לרעיית המשיב 1, אסור גם הוא לפי חוק המתנות, ויש להשיבו.

62. במישור האופרטיבי, נציין כי תוצאה זו עולה בקנה אחד עם התוצאה שאליה הגיעה ממילא ועדת ההיתרים בהחלטותיה הקודמות משנת 2018 ו-2019, ולפיהן על המשיב 1 להחזיר את מלוא הסכום שהתקבל ממר מיליקובסקי (\$300,000). נזכיר, כי במסגרת החלטות אלה,

שדחו את בקשתו של המשיב 1 להסתייע במר מיליקובסקי ואף הורו לו להשיב את הכספים שהתקבלו, התייחסה גם הוועדה לאינדיקציות שהיו בידיה בעניין מערכת היחסים בין מיליקובסקי לבין המשיב 1 תוך הפנייה לקיומו של מרכיב עסקי ביחסים, ולמעשה התייחסות זו היא שהניעה את הבדיקה שמשקנותיה פורסמו ביום 15.10.20.

63. לצד הדרישה בעתירה לקבוע כי על המשיב 1 להשיב את הכספים שקיבל ממר מיליקובסקי, התבקש גם סעד של פתיחה בחקירה פלילית בגין נסיבות קבלת הכספים.

64. בפתח הדברים יצוין כי, כפי שהובהר במכתבו של העוזר הבכיר ליועץ המשפטי לממשלה מיום 4.2.19, אין בהפנייתו של המשיב 1 לקבלת היתר לקבלת הכספים בדיעבד מאת ועדת ההיתרים (על בסיס ההנחה המשפטית שהייתה באותה העת כי הוועדה היא הגורם המוסמך בנסיבות העניין), כדי להצדיק את קבלת הכספים ללא היתר מראש.

65. עם זאת, בשים לב לכך שעסקינן בנושא שעודנו מצוי בהתדיינות משפטית, לרבות בשאלת המסגרת הנורמטיבית החולשת על קבלת הכספים, נראה כי בנסיבות העניין, ולמען הסדר הטוב, יש למצות בשלב זה את הבחינה בהקשר זה.

ג. קבלת הלוואה ממר פרטרידג'

66. ראש נוסף של העתירות המתוקנות עוסק בהלוואה שקיבל המשיב 1 ממר פרטרידג', שאושרה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה למשרד מבקר המדינה, על דעת מבקר המדינה, לאחר שנמצא כי זו ניתנה בתנאי שוק וכי אין מדובר בטובת הנאה.

67. אכן, 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 כי גם הענקת הלוואה בתנאים רגילים עשויה להצביע לעתים על כוונה להעניק טובת הנאה מהנותן לעובד הציבור.

68. בנסיבות העניין, בחינת ההלוואה, נסיבותיה ותנאיה, לרבות השאלה מהם הצעדים שנקטו כדי לוודא שאין מדובר בטובת הנאה שעליה עשויים לחול חוק המתנות או כללי ועדת אשר, נערכו על-ידי משרד מבקר המדינה, והחלטתו בהקשר זה היא שעומדת לביקורת שיפוטית בנקודת הזמן הנוכחית. לכן, מטבע הדברים, המענה לטענות העותרות בהקשר לשאלה אם ההלוואה במקרה דנן מהווה טובת הנאה עומד לפתחו של מבקר המדינה, וחזקה על המבקר כי קביעתו בעניין נשענה על בירור מקיף ביחס לתנאי ההלוואה והערובות להשבתה לפי תנאי השוק. ככל שבמסגרת ההליך הנוכחי ייקבע כי מדובר בטובת הנאה, על אף האמור, תידרש כאמור לעיל בחינה נוספת של העניין, בין היתר, בהתאם למסגרת הנורמטיבית שתוארה לעיל.

69. באשר לסעד המבוקש בגדרי בג"ץ 5604/19 ובג"ץ 6651/19, כי היועץ המשפטי לממשלה ישוב בו "מכל קביעה ו/או הנחייה באשר לשאלת ניגוד העניינים שבין המשיב 1 ומר פרטרידג', בכל הקשור עם מתן ההלוואה", יובהר, כי היועץ המשפטי לממשלה לא נדרש לעניין טרם קבלת ההחלטה על ידי מבקר המדינה; ומעורבותו בעניין זה התמקדה בשאלה הנלווית, של בחינת קיומו של ניגוד עניינים כפי שנדרש מכוח סעיף 7 לכללי אשר. יודגש, כי חוות הדעת למניעת ניגוד העניינים שגיבש היועץ המשפטי לממשלה (מיום 12.9.19), אינה דנה בשאלת אישור מתן ההלוואה (עניין שבו הכריע משרד מבקר המדינה), אלא מתמצה בבחינה אם נטילת ההלוואה, בשים לב למאפייני עסקיו של פרטרידג' בישראל, מקימה ניגוד עניינים ביחס להפעלת סמכויות שלטוניות מצד המשיב 1, ומה 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.

70. זאת ועוד, כפי שגם הובהר בהמשך (במכתב עוזרו הבכיר של היועץ המשפטי לממשלה לוועדת ההיתרים מיום 30.6.20), החשש מפני ניגוד העניינים בין המשיב 1 לבין מר פרטרידג', נובע 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 אינו דורש שינוי מהותי בגין העובדה כי מר פרטרידג' הוא עד תביעה בכתב האישום שהוגש נגד המשיב 1.

היום, י"ג בשבט תשפ"א

26 בינואר 2021


יונתן ברמן, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


שרון רוטשנקר, עו"ד

סגנית מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה