



**אמיר אלשטיין**  
יו"ר הוועד המנהל

**הנשיא העשירי ראובן ריבלין**  
יו"ר של כבוד

**יוחנן פלסטר**  
נשיא

**ברנד מרכוס**  
יו"ר בינלאומי

**חברי הוועד המנהל**

עיד לייט אהרונוסון  
אלי גרונר  
פרופ' ורד וניצקו-טרוסי  
ד"ר חן ליכטנשטיין  
מזל מועלם  
שגירי לשעבר סלי מרידור  
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהג'א  
עיד אבי פישר  
ד"ר מיכל צור  
יוסי קוצניק

**המועצה הבינלאומית**

**פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר**  
השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה  
אליזא אברמס, ארה"ב  
שגירי לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב  
אן אמלבראום, ארה"ב  
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה  
השופטת דורית ביניש, ישראל  
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב  
השופט סלים ג'ובראן, ישראל  
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה  
פרופ' משה הלברטל, ישראל  
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב  
פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב  
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה  
השופט אברהם סופר, ארה"ב  
ברט סטפנס, ארה"ב  
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה  
פרופ' גרהרד סופר, ארה"ב  
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב  
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

**סגני נשיא**

פרופ' סווי נבות, מחקר  
פרופ' קרנית פלוג, מחקר  
ד"ר ישי ג'יסין פרט, אסטרטגיה

**עמיתים בכירים**

פרופ' איסמעיל אבו סעד  
פרופ' תמר הרמן  
פרופ' נתן זוסמן (אורח)  
פרופ' עמיחי כהן  
פרופ' יותם מרגלית  
פרופ' דניאל סטמון  
פרופ' בני פורת  
פרופ' יובל פלדמן  
פרופ' מרדכי קרמניצ'ר  
פרופ' געדון דהט  
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר  
פרופ' יובל שני

**מייסדים**

ד"ר אריק כרמון  
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

כ"א אדר, תשפ"ג

14 מרץ, 2023

**הנדון: הצעת חוק שירות הציבור (מתנות) (תיקון – תרומה למימון הליך משפטי או טיפול רפואי וחובת דיווח), התשפ"ג-2023**

אנחנו מתנגדים להצעת החוק שבנדון וסבורים שמן הראוי לדחות אותה, משום שמשמעותה פגיעה בטוהר המידות של השירות הציבורי ושל נבחרי הציבור, היא תביא לפגיעה אנושה באמון הציבור בשלטון, וניכר שהיא מקודמת מטעמים פרסונליים פסולים. להלן, בקצרה, חוות דעתנו.

1. הצעת החוק שבנדון מבקשת לתקן את חוק שירות הציבור (מתנות), תש"ם-1979 (להלן – חוק המתנות), ולקבוע כי על אף האמור בו יוכל כל עובד ציבור (לרבות נבחר ציבור) "לקבל תרומה כספית למימון הליך משפטי או טיפול רפואי הכרחי, עבורו, עבור בן זוגו המתגורר עמו או עבור ילדו הסמוך על שולחנו". הצעת החוק כוללת מגבלות מסוימות על קבלת תרומות אלה, כמו איסור קבלת תרומות במזומן, או איסור קבלת תרומות ממי שכפוף לעובד הציבור במישרין או בעקיפין, וכן קובעת כי לצורך גיוס התרומות לעובד הציבור נדרש להקים עמותה ייעודית, קובעת הוראות בנוגע לפרסום דבר קבלת התרומות על ידי משרד מבקר המדינה וקובעת אילו מגבלות יחולו על עובד הציבור בדבר קבלת החלטות במסגרת תפקידו הנוגעות לתורמים. ההצעה גם מגבילה את סכום התרומה באמצעות מימון המונים ואת מספר התורמים שלא באמצעות מימון המונים.
2. יודגש כי ההסדר הקיים בחוק המתנות אוסר על קבלת מתנה הניתנת לעובד הציבור באשר הוא עובד ציבור, ותחולתו רחבה – הוא חל על כלל עובדי הציבור, נבחרי ציבור ועובדי גופים ציבוריים.
3. חוק המתנות נועד לשמור על טוהר המידות בשירות הציבורי, ונועד גם למקרים שבהם המתנה ניתנה שלא על מנת להשפיע על שיקול דעת עובד הציבור (שאז מדובר בשוחד), אבל בכל זאת היא ניתנה בשל היותו של מקבל המתנה – עובד ציבור. תכליתו של חוק המתנות היא לשמור על טוהר המידות בשירות המדינה ולחזק את אמון הציבור בו (בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749 (1994); בג"ץ 5604/19 התנועה לטוהר המידות נ' ח"כ בנימין נתניהו 9.10.2022).

4. חשיבותם ועוצמתם של ההסדרים החלים על קבלת מתנות בידי עובדי ציבור עולים ככל שמעמדו ודרגתו של עובד הציבור עולים, כך שעל ההסדר הכללי הקבוע בחוק המתנות מתווספים גם הסדרים מפורטים המגבילים את שרי הממשלה (כללי אשר); הסדרים מפורטים המגבילים את חברי הכנסת (כללי האתיקה); הסדרים המגבילים עובדי מדינה וההסדרים לפי חוק שירות הציבור (סיוג פעילות פוליטית ומגבית כספים), התשי"ט – 1959 (להלן – חוק הסיוג),



הכל כפי שמפורט גם בחוות הדעת היסודית של ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, מיום 5.3.2023.

5. **פגיעה בטוהר המידות.** הצעת החוק שבנדון חותרת תחת תכליתו המרכזית של חוק המתנות: היא תפתח פתח נרחב לפגיעה בטוהר המידות ותחתור תחת אמון הציבור בשירות הציבורי ובנבחרי הציבור. היא עלולה לאפשר לעובדי הציבור ולנבחרי לעקוף את הוראות החוק ולקבל כספים בשל היותם עובדי ציבור ובזיקה לתפקידיהם, באופן שייצור זיקה ארוכת טווח לתורמים, תלות ותחושות מחויבות כלפיהם. החשש שיווצר באשר לאופן הפעלת שיקול דעתו של מי שקיבל את ה"תרומה", יפגע אנושות באמון הציבור בטוהר מידותיו. יתירה מכך, וכפי שיובהר להלן, הצעת החוק מאפשרת ניצול של התפקיד או המעמד הציבורי לצורך הפקת טובות הנאה אישיות, הכרוכות במעמדם של עובדי הציבור, ובכך לפתוח פתח של ממש לשחיתות שלטונית, והפיכתה לנורמה מושרשת.

הפגיעה בטוהר המידות עלולה להיות חמורה במיוחד משום שהצעת החוק לא מגבילה את סכום התרומה המותר (אלא אם מדובר במימון המוני). המשמעות היא שתורם בודד יוכל לתרום (דרך עמותה שהוקמה לצורך העניין) סכום של מיליוני שקלים – שבודאי עלול ליצור תלות ותחושות מחויבות כלפי התורם, ולכל הפחות חשש לתלות ומחויבות, באופן שיפגע באמון הציבור.

6. **העדר גורם מבקר או מאשר.** הצעת החוק אינה קובעת שום אמצעי לאישור מראש של גיוס התרומות, כלומר לבחינת קיומו של צורך ממשי המצדיק את קבלת התרומות, ולבחינת סכום התרומות הכולל הנדרש למימוש אותו צורך. ההיגיון מחייב שגם אם יכולה להתקיים הצדקה קונקרטיה במקרה מסוים וחריג לקבלת תרומות למטרה של הגנה משפטית או טיפול רפואי חיוני, משום שאין לעובד הציבור יכולת לממן את הפעולה מכיסו הפרטי ואף לא קיים פתרון הולם אחר – הרי שזה נדרש להיות החריג שבחריגים, שיוצדק על פי נסיבותיו הקונקרטיות והייחודיות, לאחר בחינה ואישור של גורם בלתי תלוי, ויהיה מנוטר ציבורית משלביו המוקדמים.

כך למשל, על פי המצב הקיים כיום, קבלת תרומות על ידי חברי כנסת ושרים לתכליות האמורות בהצעת החוק, ככל שאינן אסורות מכוח חוק המתנות (למשל – תרומות מחברים קרובים או בני משפחה שאינם מעניקים את התרומות לעובד ציבור בשל היותו עובד ציבור) – מחייבת קבלת אישור מראש: חברי הממשלה (בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, להלן – כללי אשר) נדרשים להיתר של ועדת ההיתרים הפועלת מכוח כללי אשר, ואילו חברי הכנסת צריכים לקבל אישור מראש מוועדת האתיקה של הכנסת (לתרומות מהסוג שעוסקת בהן הצעת החוק).

ההצעה לאפשר גיוס תרומות באופן בלתי מבוקר, וללא שנבדקים ההצדקה והצורך הקונקרטיים על ידי גורם בלתי תלוי, הם פתח נרחב לפגיעה חמורה בטוהר המידות ולשחיתות שלטונית והפיכתם לנורמה מושרשת בציבוריות הישראלית.



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

בנוסף להיעדר פיקוח ובקרה מראש, ההצעה אינה כוללת גם פיקוח ובקרה לאחר קבלת הכספים. כך, אמנם לפי ההצעה עובד הציבור נדרש להחזיר לעמותה את יתרת הכספים שנותרה אצלו לאחר סיום הצורך בגיוס תרומות – אך ההצעה לא יוצרת שום מנגנון המאפשר לפקח על כך שעובד הציבור אכן ניצל את כספי התרומות רק למטרות שאליהן נועדו, ואף לא מנגנון המאפשר לדעת אם החזיר את כספי התרומות לעמותה כנדרש.

7. **אין כל צורך בהצעת החוק.** שאלה היא עד כמה יש צורך בהסדר המוצע. מגיש הצעת החוק לא הציג נתונים כלשהם המצדיקים את ההצעה או מעידים על קיומה של בעיה של עובדי ציבור או נבחרי ציבור, שנקלעו למצוקה בשל חוסר יכולת לממן צרכים רפואיים או משפטיים, למרות ההסדרים הקיימים, ולמרות האפשרות לקבל אישורים במקרים מיוחדים גם לקבלת מתנות ותרומות.

כאמור, קיימת כבר כיום אפשרות לקבלת אישור לקבל מתנות ותרומות, ככל שאינן מוענקות לעובד הציבור בשל היותו עובד ציבור – בין לחברי ממשלה, על ידי ועדת ההיתרים לפי כללי אשר, ובין לחברי כנסת באישור ועדת האתיקה של הכנסת לחברי כנסת.

יתירה מכך, מערכות ציבוריות מעניקות מענה מקיף לכלל האוכלוסייה, ובכלל זאת גם לעובדי הציבור ונבחרי הציבור. כך בהקשרי הגנה משפטית, מקיימת המדינה הסדרים כלליים כמו סיוע משפטי וסיניגוריה ציבורית והסדרים ספציפיים לעובדי המדינה, ביחס להוצאות משפטיות הנובעות מתפקידם של עובדי המדינה. בהקשר הרפואי, מערכת הבריאות הישראלית מבטיחה באמצעות מערכת ביטוח הבריאות הממלכתית מענים מקיפים ויסודיים לצרכים רפואיים של כלל האוכלוסייה ולצידה גם מערכות ביטוח משלימות. אין כל הצדקה לאפשר לכלל עובדי הציבור לייסד עמותות בשל צרכים רפואיים עלומים, ללא הערכה אובייקטיבית ובלתי תלויה בדבר קיומו של צורך ממשי, כאשר עמותות אלה עלולות לשמש כסות לחתירה תחת עקרונות טוהר המידות ומניעת שחיתות ציבורית.

8. **עקיפה של כללי האתיקה החלים.** על פניו, נראה שהצעת החוק עונה בעיקרה לצורך מדומה – ולמעשה מנסה לעקוף כללים אתיים החלים היום על נבחרי ציבור, ומאפשרים להם בתנאים מסויימים לגייס תרומות אלה תוך קבלת היתר מראש. בפרט, לגבי חברי ממשלה, אם היה צורך אמיתי, יכלה הממשלה לקדם את כללי האתיקה לחברי ממשלה שהוצעו ב-2008 על ידי הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה (ועדת שמגר), וכללו הסדרה של סוגייה זו.

9. **חוסר הלימה להסדרים הקבועים בחוק המפלגות הנוגעים לקבלת תרומות על ידי נבחרי ציבור וחשש מפני עקיפתם.** חוק המפלגות מצטרף לכללים האחרים שפורטו לעיל, ומגביל את האפשרות של נבחרי ציבור (ומועמדים לכנסת בכלל) לקבל תרומות. מבלי להיכנס לעובי הקורה, נציין כי חוק המפלגות אוסר באופן כללי על נבחרי ציבור לקבל תרומות ולהשתמש בהן לצורך מימון פעילות פוליטית שגרתית שאינה קשורה לבחירות מקדימות. על חלקם נאסר לגייס



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

תרומות גם בהקשר של בחירות מקדימות – הכוונה לכל המועמדים לכנסת, לרבות נבחר ציבור, הנבחרים בידי גוף מפלגתי המונה עד 50 איש; וכן לראש הממשלה, שרים, סגני שרים וחברי כנסת המתמודדים בבחירות מקדימות "מזכות", שהן בחירות מקדימות המתקיימות במפלגות בעלות לפחות 5,000 חברים שרובם רשאים לבחור באותן בחירות.

במילים אחרות: שרים וחברי כנסת במפלגות בינוניות או גדולות המקיימות פריימריז לא רשאים לגייס תרומות (מלבד תרומות מהמועמד עצמו ומבני משפחתו). במקום זאת, הם מקבלים מימון מלא מהמדינה להתמודדותם. בשאר המקרים של נבחר ציבור המתמודדים בבחירות מקדימות (שרים וחברי כנסת המתמודדים בבחירות מקדימות מצומצמות יותר, למשל במרכז המפלגה, וכן חברי וראשי מועצות מקומיות המתמודדים בכל סוג של בחירות מקדימות), הם אמנם רשאים לקבל תרומות לצורך התמודדות בבחירות, אך מוטלות על כך מגבלות שונות, לרבות תקרות לתרומה בודדת ולסך כל התרומות.

הרציונל העיקרי העומד מאחורי מגבלות אלה דומה לזה העומד מאחורי המגבלות האחרות על קבלת מתנות בידי עובדי או נבחר ציבור: **לצמצם את הסכנה ליצירת תלות ומחויבות של מקבלי החלטות במי שהעניק להם מתנה או תרומה**. כאמור, הצעת החוק שבנדון חותרת במובהק תחת רציונל זה. בהקשר של חוק המפלגות, היא עלולה ליצור ערוץ נוסף, שיעקוף את חוק המפלגות, של תרומות עבור נבחר ציבור בסכומים בלתי-מוגבלים וכמעט ללא פיקוח. גם אם התרומות יינתנו אך ורק לצרכים רפואיים או משפטיים מוצדקים (וכאמור, בשל היעדר הפיקוח יהיה קשה להבטיח שכך יקרה), הרי שהתוצאה בפועל תהיה שעבור נבחר ציבור שהם-עצמם או בני משפחותיהם עוברים הליך משפטי או רפואי – הצעת החוק תאפשר כאמור קבלת תרומות בסכומים גבוהים, דבר שעלול ליצור תלות ומחויבות של נבחר ציבור בתורמים ובכך לסתור את מטרתו של חוק המפלגות.

10. **חשש ממניעים פרסונליים בקידום הצעת החוק**. נושא הצעת החוק מעורר חשש שקידומה נועד בעיקר לשרת את האינטרסים של ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו, ולהכשיר גיוס תרומות על ידו למרות ההחלטות של הגורמים המוסמכים שהתקבלו לגביו ועל אף פסיקת בית המשפט העליון בעניינו (בג"ץ 5604/19 התנועה לטוהר המידות נ' ח"כ בנימין נתניהו 9.10.2022). במלים אחרות, אם כך הדברים, הרי שזוהי הצעת חוק פרסונלית ופסולה, משום שהיא לא נועדה להחיל על הציבור כולו נורמה כללית, אלא נועדה לקידום עניינו האישי של אדם אחד, ראש הממשלה.

בכבוד רב,

עו"ד עדנה הראל-פישר ד"ר גיא לוריא עו"ד ליטל פילר ד"ר אסף שפירא