



מדינת ישראל

ירושלים, ז' באב התשס"ג  
5 באוגוסט 2003  
סימוכין: מ03\_0101

אליעזר גולדברג  
מבקר המדינה  
נציב תלונות הציבור

לכבוד  
ח"כ אמנון כהן  
יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה  
הכנסת  
ירושלים

מכובדי יו"ר הוועדה,

**הנדון: מהלכים לשינוי החלטה 755 של מועצת מקרקעי  
ישראל וניגוד עניינים בפעולת ראש הממשלה**

1. ב-30.4.03 הונח על שולחנה של הכנסת הדוח השנתי 53 של מבקר המדינה. הדוח השנתי כולל דוח בנושא "מהלכים לשינוי החלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל - וניגוד עניינים בפעולות ראש הממשלה" (להלן - הדוח).
2. על פי ממצאי הדוח, פעל ראש הממשלה כדי לקדם במועצת מקרקעי ישראל קבלת תיקון להחלטה 755 של המועצה (להלן - החלטה 755), הנוגעת לקרקעות חקלאיות, למרות שהיה מצוי במצב של נגיעה אישית וניגוד עניינים. "בעשותו כן, הפר ראש הממשלה את הוראת הכללים [למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים] האוסרת עליו להשתתף בקבלת החלטה בנושא, ואת הנחיית מבקר המדינה".
3. טרם הוצאת הדוח ניתנה לראש הממשלה, כלכל מבוקר, הזכות להגיב על טיוטת הדוח שנשלחה אליו. זאת כמתחייב מעקרונות הביקורת הנהוגים במשרד מבקר המדינה ומכללי הצדק.
4. טיוטת דוח כוללת עובדות, ממצאים ומסקנות **לכאוריים**, על פי חומר הראיות והמסמכים המצויים אותה שעה בידי משרד מבקר המדינה. טיוטת הדוח נשלחת אל המבוקר כדי לתת לו הזדמנות להגיב על הכתוב בטיוטה. שלב זה הוא חיוני בתהליך הביקורת, ובאמצעותו עומדת טיוטת הדוח לליבון נוסף. ואכן, לא אחת מביאה תגובת המבוקר, אשר נשקלת ביסודיות, לשינויים בדוח הסופי לעומת הטיוטה.

5. מינהל תקין מחייב כי תגובתו של מבוקר לטיוטת דוח תהיה מלאה וכנה. רק באופן זה יש בידי מבקר המדינה להוציא מתחת ידיו מלאכה שלמה. אין בידי מבוקר להגיב לשיעורין: חלק מהתגובה לטיוטת הדוח, וחלקה האחר של התגובה **לאחר** פרסומו של הדוח, על אף **שהיה** בידי המבוקר להעלות גם טענות אלה עוד בתגובה לטיוטה. דרך כזאת חורגת מכללי מינהל תקין ומכללי הביקורת, ומערערת את סופיותה.

6. תגובתו של ראש הממשלה לטיוטת הדוח (שהוגשה בשמו למבקר המדינה על ידי היועצת המשפטית בפועל של משרד ראש הממשלה) הובאה בדוח. התגובה מסתכמת בכך כי ראש הממשלה סבר בתום לב כי פעולתו אינה אסורה, וכי ראה בהעברת הבקשה להעלאת הנושא על סדר היום של מועצת מקרקעי ישראל עניין טכני בלבד. על כך נאמר בדוח:

"לדעת מבקר המדינה, הסיכום מפגישתו של ראש הממשלה עם שר החקלאות ביום 20.8.02, ובקשתו [בטלפון] באותו יום ממנהל ממ"י כי יתמוך בהצעה לשינוי ההחלטה, מלמדים על מעורבותו של ראש הממשלה בתיקון ההחלטה, הרחוקה מלהיות 'עניין טכני בלבד'".

7. והנה, בדיון שקיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - הוועדה) בדוח ביום 10.6.03, העלה ראש הממשלה טענות כנגד הדוח שזכרן לא בא בתגובתו לטיוטת הדוח, למרות שהיה בידו להעלותן כבר אז. הטענות הנוספות באו להראות כי טעה מבקר המדינה בממצאיו ובמסקנותיו שבדוח.

8. למרות הדרך בה נקט ראש הממשלה, עליה התרעתי מיד לאחר דבריו בוועדה, הגעתי לכלל דעה כי נסיבותיו המיוחדות של מקרה זה והחשיבות הציבורית בהעמדת דברים על מכונם, מצדיקות חריגה מן המקובל לגבי סופיות הדוח, והתייחסות מצדי לטענות הנוספות שהעלה ראש הממשלה. יצויין, כי גם טיוטה של מכתב זה הועברה לתגובתו של ראש הממשלה, ומנהל לשכתו השיב עליה בשמו במכתב מיום 31.7.03 (להלן – תגובת ראש הממשלה).

9. **אקדים ואומר כבר כאן, כי לאחר שבדקתי ושקלתי את הטענות הנוספות וכן את תגובת ראש הממשלה לטיוטת מכתב זה, מסקנתי הברורה והחד משמעית היא, כי יש לדחות את טענות ראש הממשלה אחת לאחת.**

10. טרם שאנמק את מסקנתי האמורה, אציין מספר עובדות, ולא ארחיב מעבר לצריך:

א. אמו המנוחה של ראש הממשלה חכרה, בין היתר, נחלה במושב כפר מל"ל (להלן - הנחלה). שטח חלקה א' בנחלה הוא 9,308 מ"ר. בנחלה קיים מבנה מגורים, בית אימון שאינו פעיל, ומחסן קטן.

ב. אמו המנוחה של ראש הממשלה נפטרה ב-12.5.1988. ממסמכים שצורפו לתגובת ראש הממשלה עולה, כי את זכויותיה בנחלה ציוותה אמו של ראש הממשלה בצוואתה לבנו של ראש הממשלה, ח"כ עמרי שרון; כי ב-19.10.1988 ניתן צו לקיום הצוואה; וב-10.9.1990 הוגשה ללשכת רישום המקרקעין בקשה לרשום את הנחלה על שמו של עמרי שרון, בהתאם לצו קיום הצוואה. יצוין, כי למרות שהבקשה הוגשה ללשכת רישום המקרקעין לפני כ-13 שנה, הזכויות בנחלה רשומות גם כיום על שם אמו המנוחה של ראש הממשלה, הן בלשכת רישום המקרקעין, והן בספר הנכסים של מינהל מקרקעי ישראל. בתגובת ראש הממשלה נאמר, שאין בכך כדי לשלול את העובדה, שזכויות אלו שייכות מכל בחינה לבנו של ראש הממשלה.

מכל מקום, לעניין הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, טובת הנאה לבנו של ראש הממשלה כמוה כטובת הנאה לראש הממשלה.

11. בדיון בוועדה העלה ראש הממשלה את הטענות הבאות:

"חלק ממשק זה - אותו משק בכפר מל"ל - מוגדר אמנם כנחלה, אך לא ניתן להפעיל לגביו את החלטה 755, שכן המשק אינו עומד כלל בתנאים המוקדמים אשר קבועים בהחלטה 755. אין בחלקה זו כל מבנה שאיננו חקלאי; אין תוכנית בניין עיר מאושרת; אין היתר לשימוש חריג; אין הסכמה של האגודה השיתופית; ומעולם אף לא הוגשה בקשה לקבלת כל האישורים הללו... אין במשק בכפר מל"ל כל מבנה שהחלטה 755 חלה עליו, ואף לא ניתן להקים מבנה שכזה, ואם אין מבנים שכאלה, ממילא לא ניתן להשכירם או להעניק בהם שותפות. וכיוון שכך, החלטה 755 לא נוגעת כלל לי או לבן משפחתי, וממילא התיקון להחלטה אינו מציב אותי במצב של חשש לניגוד עניינים".

להלן התייחסתי לטענות הנ"ל. לא אשוב ואדרש במכתב זה למה שכבר נדון בדוח.

12. ההצעה לתיקון החלטה 755 (להלן - ההצעה) באה לאפשר, בתנאים הקבועים בה, לבעל הזכויות בנחלה חקלאית, להשכיר מבנה קיים, או שיוקם, בחלקה א' של הנחלה, לפעילות לא חקלאית, בעוד שהחלטה 755 הקיימת מאפשרת רק לבעל הזכויות בנחלה עצמו לעשות שימוש לא חקלאי במבנה. כמו כן, בעוד שהחלטה 755 מבחינה בין הסבת מבנים חקלאיים קיימים לשימושים לא חקלאיים, לבין הקמת מבנים חדשים מבחינת שטחם - לגבי מבנה

13. קיים ההגבלה היא ל-500 מ"ר, ולגבי מבנה חדש ל-300 מ"ר - הוצע בהצעה לבטל אבחנה זו. כאמור בדברי ההסבר להצעה: "מוצע לבטל את האבחנה בין מבנה קיים שהוסב לשימוש לא חקלאי [לבין] הקמת מבנה חדש ולכן מוצע לאפשר עד 500 מ"ר בשתי האופציות הנ"ל".

13. כאן המקום להדגיש את שכבר הדגשתי בדיון בוועדה. מדובר **בהצעה** הטומנת בחובה **פוטנציאל** לטובת הנאה למשפחתו של ראש הממשלה. הפוטנציאל הוא באפשרות **להשכיר** מבנה לשימוש בלתי חקלאי, אפשרות שאינה קיימת לפי החלטה 755 בנוסחה היום, והיא בעלת ערך כלכלי. הפוטנציאל תקף לא רק למבנה קיים אלא גם למבנה **שייבנה**. לפיכך, אין חשיבות לכך אם יש או אין כיום בנחלה מבנה שההצעה מתייחסת אליו. די לעניין ניגוד העניינים בו עסקינן כי ניתן היה לממש את הפוטנציאל שבהצעה אם זו היתה הופכת להחלטה. כל זאת אף בלי להתייחס לאפשרות, שאולי קיימת, להסב את בית האימון הקיים בנחלה לשימוש שאינו חקלאי ולהשכירו.

בשאלה מהי עצמת הניגוד שבין עניין אישי לעניין ציבורי, שיש בה כדי לחייב נושא משרה למשוך ידו ממעורבות בקבלת ההחלטה, פסק בית-המשפט העליון: "לא כל ניגוד עניינים פוסל את ההחלטה המינהלית. פסלותה של ההחלטה היא פועל יוצא מעוצמתו של ניגוד העניינים. על-כן, ניגוד רחוק המקים חשש תיאורטי להשפעה של אינטרסים זרים על ההחלטה, אינו מספיק לפסילת ההחלטה... המבחן לניגוד עניינים בין עניין ציבורי לבין עניין פרטי הוא מבחן החשש הסביר. על-פי מבחן זה, עובד הציבור יהיה מנוע מלדון בנושא שבו יש לו עניין פרטי, אם מתקיים חשש סביר כי ההחלטה תושפע מעניינו הפרטי, וזאת אף אם חשש זה אינו עולה כדי אפשרות ממשית... מבחן החשש הסביר מבוסס על אמת מידה אובייקטיבית. השאלה אינה מה הן אישיותו ותכונותיו של עובד ציבור מסויים זה או אחר, אלא מהי עוצמתו של הניגוד בין העניין הציבורי לבין עניינו הפרטי של עובד הציבור הנוגע בדבר. עוצמת ניגוד העניינים נקבעת על-פי הקירבה בין האינטרסים המנוגדים" (בג"ץ 3132/92 מושלב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז הצפון, פ"ד מז(3) 741, 747).

14. אלא שכאמור, לטענת ראש הממשלה לא היה כל פוטנציאל לטובת הנאה, אפילו היתה ההצעה מתקבלת במועצת מקרקעי ישראל. זאת כיוון שלדבריו, אין תכנית בניין עיר מאושרת; אין היתר לשימוש חריג; ואין הסכמה של האגודה השיתופית.

**אין לקבל טענות אלה: יש תכנית בניין עיר מאושרת; מדיניות האגודה השיתופית היא לתת את הסכמתה; ומשיש תכנית בניין עיר מאושרת, אין צורך בהיתר לשימוש חורג. לכן יש פוטנציאל מוחשי ובר מימוש לטובת הנאה שיש לו ערך כלכלי, והוא יוצר מצב של ניגוד עניינים.**  
להלן אפרט.

15. סעיף 3 להחלטה 755 מתנה את השימוש בנחלה למטרה לא חקלאית ("מפעל") בכך: "א) השימוש למפעל יותר על פי תכנית בנין ערים מאושרת, על פי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, או "ב) השימוש למפעל יותר כשימוש חורג במבנה משקי קיים, על פי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965". סעיף 7 להחלטה קובע, כי "אם הנחלה מצויה בתחום ישוב המהווה אגודה חקלאית שתופית, או שיש לה זיקה לאגודה כאמור, תדרש הסכמת האגודה לשימוש של החוכר בנחלתו, למטרת מפעל".

כפר מל"ל הוא אגודה חקלאית שיתופית. הוא מצוי בתחום מרחב התכנון המקומי דרום השרון שבמחוז המרכז.

### **תכנית מתאר מאושרת**

16. לאחר שנתקבלה החלטה 755, אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבניה תכנית מתאר מחוזית למחוז המרכז מס' תמ"מ/3 שינוי מס' 7<sup>1</sup>. מטרתה של תכנית זו היא הוספת שימושים בתחום המגורים שבחלקה א' בנחלות שבמושבים (בכפוף למגבלות שבתכנית), ונקבעו בה הוראות והנחיות להכנת תכניות מתאר מקומיות המייעדות שטחים לתעסוקה לא חקלאית.

17. כנגזרת מתכנית המתאר המחוזית, אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז המרכז ב-17.6.01 את תכנית מתאר מקומית שד/1000/א/1<sup>2</sup>. תכנית זו חלה בתחום המועצה האזורית דרום השרון, ובכלל זה בכפר מל"ל. התכנית מסדירה פעילות יצרנית לא חקלאית בתחום המגורים שבחלקה א' של הנחלות במושבי המועצה האזורית. היא מאפשרת הוצאת היתרים לבניית מבנים לשימושים לא חקלאיים מסוימים, או הסבת מבנים קיימים לשימושים כאלה.

18. תכנית שד/1000/א/1 קובעת, שעל מנת לקבל היתר מהוועדה המקומית, יש צורך בתכנית מתאר מקומית מפורטת ליישוב. צורך זה קיבל מענה בתכנית שד/1000/א/15, אשר חלה בכפר מל"ל. תכנית זו אושרה ע"י הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז המרכז ב-7.7.02, והודעה בדבר אישורה פורסמה ברשומות ב-5.2.03<sup>3</sup>. לאחר מועד זה החלו בעלי נחלות בכפר מל"ל להגיש לוועדה המקומית לתכנון ולבניה דרום השרון בקשות להיתרים לבניית מבנים חדשים לשימושים לא חקלאיים או להסבת מבנים חקלאיים קיימים לשימושים לא

<sup>1</sup> הודעה בדבר אישור התכנית פורסמה ב-14.5.00 בילקוט הפרסומים התש"ס, עמ' 3416.

<sup>2</sup> הודעה בדבר אישור התכנית פורסמה ב-27.6.02 בילקוט הפרסומים התשס"ב, עמ' 3210.

<sup>3</sup> בילקוט הפרסומים התשס"ג, עמ' 1365.

חקלאיים, לפי תכניות המתאר החדשות. בקשות אלה מצויות בשלבים שונים של טיפול. מעיון בהחלטות ביניים שנתקבלו בוועדה המקומית עד כה אפשר לקבוע, כי אין מניעה עקרונית להוציא היתרי בנייה מכוח התכניות, וכי בקשות שיעמדו בתנאים שנקבעו בהן ובדרישות הוועדה (הסטנדרטיות) - ייענו. כך מוצאים אנו בקשה להיתר להסבת מבנה קיים למטרות אחסנה תוך הקמת תוספת למבנה, שלגביה החליטה ועדת משנה של הוועדה המקומית "לאשר בתאום עם המהנדס ובתנאים הבאים", כאשר בהמשך מצויינים תנאים למתן ההיתר, כגון אישור ממנהל מקרקעי ישראל, אישור שירותי הכבאות, הסדרת התשתיות במבנה, תשלום היטל השבחה וכיו"ב.

מעבר לנדרש יש להוסיף, כי גם בהעדר תכנית מקומית מפורטת (המהווה תנאי להוצאת היתרי בנייה) הותירה תכנית שד/1000/א/1 פתח לתת היתרים באישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה.

19. בתגובת ראש הממשלה לטיוטת מכתב זה נאמר, שתכנית שד/15/1000 לא היתה בתוקף ב"תקופה הקובעת", שהיא התקופה שבין מועד פגישתו של ראש הממשלה עם שר החקלאות (באוגוסט 2002), ועד למועד שתוכן לדיון בהצעה לתיקון החלטה 755 (17.11.02), משום שהודעה על אישורה פורסמה ברשומות לאחר מכן, ב-5.2.03. טענה זו בוודאי שאין לקבל.

כעולה מהתיאור דלעיל, התשתית התכנונית המאפשרת הוצאת היתרים לבניית מבנים לשימושים לא חקלאיים או הסבת מבנים קיימים לשימושים לא חקלאיים בנויה משלושה נדבכים: תכנית מתאר מחוזית, תכנית מתאר מקומית ותכנית מתאר מקומית מפורטת לכפר מל"ל. ב"תקופה הקובעת" אושרו כבר שלוש התכניות, ושתי הראשונות גם קיבלו תוקף. אשר לתכנית השלישית, לא נותר אלא להמתין לפרסום הודעה על אישורה ברשומות, ופרסום זה בא רק חודשים ספורים לאחר מעורבותו של ראש הממשלה. יוצא אפוא, כי הפוטנציאל לטובת הנאה היה כבר מוחשי ביותר בעת מעורבותו של ראש הממשלה, ואין בפער הזמנים הקצר עד לפרסום ברשומות כדי לגרוע כמלוא הנימה מעובדת הימצאותו של ראש הממשלה בניגוד עניינים.

20. בתגובת ראש הממשלה הועלתה טענה נוספת, הנוגעת לסימון שטח המגורים בתשריטת התכנית המפורטת. לדבריו, תכנית שד/1000/א/1 חלה על השטח המותר למגורים בחלקה א' של הנחלה בלבד, אולם שטחי המגורים בכפר מל"ל לא סומנו בתשריטת. לטענתו, התכנית מחייבת כתנאי להקמת "מפעל" שהשטח יסומן כשטח למגורים בתכנית המתאר המקומית המפורטת, ובאין סימון בתשריטת של שטח המגורים, לא מתקיים התנאי האמור.

קשה לקבל טענה שלפיה העדר סימון שטח המגורים בתשריטת התכנית המפורטת מונע מתושבי כפר מל"ל לקבל היתרי בנייה כאשר ההפניה לסימון האמור לא נוסחה כתנאי

מוקדם להוצאת היתרים, וגם לא נתפסה כך במציאות הנוהגת, מה עוד שהכללים לסימון שטח המגורים נקבעו בתכניות. מכל מקום, לעניין קיומו של פוטנציאל, הרי שמבחינה מעשית, בהעדר סימון שטח המגורים בכפר מ"ל מוגשת תכנית בינוי לאישור ועדת משנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ובה מסומן שטח המגורים בחלקה שלגביה מתבקש ההיתר, לפי הכללים שנקבעו בתכניות, ולאחר מכן אפשר להגיש בקשה להיתר. לא למותר לשוב ולהזכיר, בהקשר זה: לא נמצא שהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה דחתה על הסף בקשה כלשהי להיתר בנימוק של העדר סימון שטח המגורים בתכנית המפורטת. נהפוך הוא: בקשות שהוגשו זכו לאישורים מותנים, בהסתמך על תכניות המתאר הנזכרות ועל תכניות בינוי מאושרות.

21. נוכח האמור לעיל, אי אפשר היה לומר, כפי שאמר ראש הממשלה בוועדה, ש"אין תכנית בניין עיר מאושרת" המתירה שימוש בנחלה למטרת "מפעל", כנדרש בהחלטה 755.

#### אישור האגודה השיתופית

22. משרד מבקר המדינה בדק כמה בקשות להיתרי בנייה, ונמצא, שכולן נחתמו על-ידי ועד האגודה השיתופית כפר מ"ל. מכך ניתן ללמוד על הסכמתו לשימוש בנחלות למטרות לא חקלאיות, כנדרש בהחלטה 755 (כמו גם בתכנית שד/1000/א/1 עצמה).

יודגש שוב: לשאלה אם לגבי החלקה הנדונה הוגשה בקשה להיתר בנייה או להסבת מבנה קיים, ואם נתבקשה הסכמת האגודה השיתופית לשימוש לא חקלאי בחלקה זו, אין משמעות מבחינת ניגוד העניינים. השאלה היא אם היה קיים פוטנציאל לקבלת היתר בנייה ולהסכמת האגודה לכך. נוכח קיומה של תכנית מתאר מתאימה, ומדיניות של האגודה השיתופית להסכים לשימושים בלתי חקלאיים בנחלות, ברור כי פוטנציאל כזה קיים, והוא בר מימוש.

#### היתר לשימוש חורג

23. ראש הממשלה טען בדבריו בוועדה גם להעדרו של היתר לשימוש חורג. אם כוונתו היתה לכך שלא נתבקש ולא ניתן היתר לשימוש חורג ביחס לחלקה הנדונה, כי אז כמוסבר לעיל, אין לכך משמעות מבחינת ניגוד העניינים. באשר לאפשרות לקבל היתר בעתיד, הרי משנתקבלה תכנית שד/1000/א/1, המתירה שימושים לא חקלאיים מסויימים, ממילא אין עוד צורך בהיתר לשימוש חורג ביחס לשימושים אלה. אך למעלה מן הצורך יצוין, כי לפני שקיבלה התכנית תוקף, הגישו בעלי נחלות בכפר מ"ל בקשות לשימושים חורגים על-מנת

ליהנות מהאפשרויות שבהחלטה 755, וגם על בקשות אלו חתם ועד האגודה השיתופית.

24. הנה כי כן, מתקיימים התנאים המוקדמים שבהחלטה 755 ביחס לנחלה, ולכן היה גם היה פוטנציאל לטובת הנאה. פוטנציאל זה היה ידוע גם בעת כתיבת הדוח, אך בהעדר טענה מצד ראש הממשלה נגד קיומו של פוטנציאל כזה בתגובה לטיוטת הדוח, לא ראיתי לנכון להרחיב עליו את הדיבור. כעת, משהעלה ראש הממשלה טענות בעניין עצם קיומו של פוטנציאל לטובת הנאה, מצאתי לנכון לתאר את מלוא הפרטים, ומשרד מבקר המדינה אף אסף נתונים נוספים. נתונים אלה רק מחזקים את המסקנה בדבר קיומו של ניגוד עניינים, וממחישים עד כמה היה הפוטנציאל מוחשי ובר מימוש.

**לא יכול, אפוא, להיות ספק כי בכל הנוגע להצעה לתיקון החלטה 755 היה ראש הממשלה במצב של ניגוד עניינים, כיוון שבהצעה היה פוטנציאל לטובת הנאה (כמוסבר לעיל); הפוטנציאל היה מוחשי ולא רחוק ותיאורטי; וגם ניגוד העניינים לא היה רחוק ותיאורטי (ראה פסק-הדין בעניין מושלב הנזכר לעיל).**

25. טענה אחרת של ראש הממשלה היא, כי הוא שימש באותה תקופה יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל ו"על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, קביעת סדר היום של המועצה נתונה בלעדית ליושב ראש המועצה. זו חובתי על פי דין".

26. לעניין זה יש להעיר, כי ראש הממשלה היה אמנם אותה עת יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל, אולם לא היתה זו חובתו להעמיד את ההצעה על סדר יומה של המועצה, גם כשהוא במצב של ניגוד עניינים. שכן על פי סעיף 4א(ג) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, היה עליו למנות, באישור המועצה, "ממלא מקום ליושב ראש המועצה, מקרב חבריה", ובסמכות ממלא המקום (לפי סעיף 4א לחוק) למלא את תפקידי יושב הראש, אם נבצר מהאחרון לעשות כן. לפיכך, אין מקום לטענה כי "קביעת סדר היום של המועצה נתונה בלעדית ליושב ראש המועצה".

בתגובת ראש הממשלה נטען, כי במשך השנים הנוהג במועצת מקרקעי ישראל היה למנות ממלא מקום ליו"ר המועצה אד-הוק ולא באופן קבוע; כי על מנת למנות ממלא מקום ליו"ר המועצה היה על ראש הממשלה להמתין לישיבה הקרובה של המועצה, לצורך קבלת אישורה, אך לא היה בכך להועיל, שכן עליו לקבוע את סדר יומה של ישיבת המועצה ששה ימים לפני התכנסותה. אין לקבל טענה זו. ראש הממשלה ידע, כי הוא מנוע מלטפל בנושאים הקשורים לקרקע חקלאית. בנסיבות אלה בוודאי יכול וצריך היה ראש הממשלה למנות ממלא מקום מבעוד מועד.

27. האם הפר ראש הממשלה בפעולותיו לקדם את ההצעה, גם הנחיה של מבקר המדינה?



להבהרת העניין יש לציין, כי הנורמה הציבורית והמשפטית הכללית בדבר האיסור להימצא במצב של ניגוד עניינים, וכן ההוראות שבכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים - **עומדים ומחייבים כשלעצמם, גם בלי הנחיה של מבקר המדינה**. כמו כן, הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים חלים על שר בכל תפקיד שהוא ממלא, בתוקף היותו שר.

יש שמבקר המדינה מפנה את תשומת לבו של שר או סגן שר לנורמה ולכללים, כדי שיהיה ער להם ולא ייכשל בעניין מסוים. כך נהג מבקר המדינה כשנושא הפשרת קרקעות עמד, על פי פרסומים, לעלות על סדר יומה של הממשלה. במכתבו של מבקר המדינה אל ראש הממשלה מיום 11.12.01 נכתב: "אם מתעתדת הממשלה לקבל החלטות בנושא הפשרת קרקעות, שיהיה בהן כדי להשפיע על קרקעות שבחזקתן או בחזקת בניך, כי אז אני מפנה את תשומת לבך לסעיף 7 לכללים" למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. במכתבו של מבקר המדינה אליו מיום 24.1.02 נכתב: "מסקנתי היא, על כן, שאין בידי לומר, הן לפי הכללים והן לפי הפסיקה, כי הנך נעדר עניין אישי בהחלטות הממשלה שבהן עסקינן".

נוסחם של המכתבים היה יפה לשעתו ולנסיבותיו, שכן אותה עת לא כיהן ראש הממשלה כשר התשתיות הלאומיות וכיושב ראש מועצת מקרקעי ישראל. אולם תוכנם ורוחם של המכתבים, וההפניה החוזרת שבהם לסעיף 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, לא יכלו להותיר ספק בלבו של ראש הממשלה, כי עם קבלת תפקיד יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל, חלה ההנחיה גם בקשר לנושאי קרקעות שבהן עוסקת מועצת מקרקעי ישראל. גם ראש הממשלה עצמו פעל בהתאם לכך. שהרי כאמור בדוח, ראש הממשלה ידע שהוא מנוע מלעסוק בנושא התיקון להחלטה 755, ואף עזב ישיבה של מועצת מקרקעי ישראל כשעמדה לדון בנושאים מסוימים הנוגעים למדיניות בקרקעות, באומרו, כי: "בנושאים הבאים אני מנוע מלהשתתף בדיון".

לפרשנות הפורמלית שניתנה בעת הדיון בוועדה להנחיית מבקר המדינה, אין, על כן, כל הצדקה.

28. **לסיום. האחריות חייבה אותי שלא לדחות על הסף את טענותיו הנוספות של ראש הממשלה אותן העלה רק בדיון בוועדה, בלי שאבדוק עצמי פעם נוספת. אולם גם לאחר הבדיקה מסקנתי החד-משמעית היא, כאמור, כי אין בטענות הנוספות כדי להביא לשינוי הדוח.**

29. לא בשולי הדברים אוסיף שתי הערות.

האחת, בדיון בוועדה נשמעו מפי כמה מחברי הכנסת דעות כי תפקודם של שרים ייפגע אם

יקפידו עמם בקיום האיסור על ניגוד עניינים. אין חלקי עם מהלכי האימים. תפקוד ראוי ויעיל ותפקוד על פי נורמות של מינהל תקין אינם סותרים זה את זה. מגבלה על שרים הבאה להקדים רפואה למכה ולמנוע תופעות שליליות שיש לשרשם מנוף חיינו הציבוריים אינה בבחינת "הכנסת מקלות" לגלגליהם של השרים. זאת במיוחד כשפתרונות למצבים של ניגוד עניינים אינם חסרים, ואף ניתנה בידיהם הדרך לפנות לוועדה למתן היתרים שליד מבקר המדינה, כדי לקבל ממנה היתר אישי, אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית. על מבקר המדינה כאחד "משומרי החומות", להתריע על כל הפרה של הנורמה האוסרת ניגוד עניינים, קלה כחמורה, ועל פי חובתי זאת נהגתי גם במקרה הנדון.

והערה שנייה. ב-13.7.03 החליט היועץ המשפטי לממשלה שממצאי הדוח אינם מבססים חשד לביצוע עבירה פלילית על ידי ראש הממשלה, וב-4.8.03 פרסם את נימוקי החלטתו. ער אני לאי הבנה שעלולה להיווצר בקרב הציבור בנסיבות כאלה, בייחוד בהתחשב בסמיכות הזמנים בין פרסום נימוקי היועץ לבין פרסום מכתבי זה. חשוב אפוא לשוב ולהבהיר מושכלות ראשוניים, ולשרש דעה הרואה את חזות הכל בהיבט הפלילי: סמכויות מבקר המדינה וסמכויות היועץ המשפטי לממשלה שונות הן. מבקר המדינה עוסק בתחום המינהלי-ציבורי, בעוד שהתחום הפלילי נתון בתחום סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה. יש מעשים, ולעתים אף חמורים, המנוגדים לנורמות מחייבות, אך הם אינם מגיעים כדי עבירה פלילית. יכול מבקר המדינה להגיע למסקנות ביקורתיות ביחס להתנהגותו של נושא משרה, ויכול היועץ המשפטי להחליט שאין מקום לפתוח בהליך פלילי, ואין בכך כל סתירה. החלטה של היועץ המשפטי לממשלה שלא לפתוח בחקירה פלילית אינה מעניקה, ולא נועדה להעניק, הכשר למעשים שנמתחה עליהם ביקורת על-ידי מבקר המדינה.

בכבוד רב,



**אליעזר גולדברג**  
מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור