



הכנסת

הלשכה המשפטית

תחום חקיקה
ומחקר משפטי

סוגיות במעבר עובדי ציבור למגזר הפרטי

– סקירה משווה –

סקירה משפטית

כתיבה: עו"ד גלעד נוח

כ"ד בניסן התשע"ג

4 באפריל 2013

אישור:

עו"ד הודיה קין, ממונה (חקיקה ומחקר משפטי)

מסמך זה הוא סקירה משפטית משווה ואינו חוות דעת משפטית

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ מיקי רוזנטל ועניינו מעבר עובדי ציבור מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי-עסקי, וזאת כחלק מהטיפול הרוחבי בתופעה שזכתה לעיתים לכינוי "הדלת המסתובבת" (תופעה בעלת שני היבטים מרכזיים: כניסתם של גורמים מהמגזר הפרטי או ממגזרים אחרים שעשויים להיות מוטים לטובת האינטרסים והאידיאולוגיות של מקום עבודתם הקודם במהלך עבודתם החדשה במגזר הציבורי; וכן יציאתם של גורמים מהמגזר הציבורי אל המגזר הפרטי תוך ניצול קשריהם במגזר הציבורי). המסמך מתמקד במגבלות החלות על עובדי ציבור לאחר סיום תפקידם, ובעיקר בהוראות הנוגעות ל"תקופות צינון" המוטלות על עובדים אלה לאחר תפקידם.

עובדי ציבור (civil servants - משרתי ציבור) משמשים כקבוצה בעלת מעמד מיוחד בהיותם **מעין נאמנים של הציבור**. עובדי הציבור משמשים כזרועו הארוכה של השלטון בהפעלת סמכויותיו ועוצמתו, המתבטאים במעורבות בחיי הפרט. כתוצאה מכך, לעיתים קרובות בידיהם של עובדי הציבור סמכויות מרחיקות לכת (הן ביחס לפרט והן ביחס למגזר העסקי), חלקם עוסקים בענייני הפרט ובעלי גישה למידע אישי, רגיש וחסוי, חלקם עוסקים במידע עסקי (וכאמור גם בעלי סמכויות ויכולת להשפיע על המגזרים המפוקחים) וכדומה. לאור כל זאת, עובדי הציבור נחשבים כקבוצה מיוחדת, ומכאן חלים עליהם הוראות וכללים שונים המטילים מגבלות על פעילותם הן במהלך תקופת עבודתם והן לאחריה. חלק ממגבלות אלה מתבטאות ב"תקופות צינון" שהן מגבלות המוטלות על המעבר של עובדים מהמגזר הציבורי אל הפרטי לאחר סיום תפקידם.

ההסדרה הפרטנית בתחומים אלה **תלויה וקשורה לסוגיות רבות נוספות שהמשותף למרביתן הוא הטיפול בניגודי עניינים**. כך, סוגיות אלה נקשרות בדרך-כלל **למדיניות הרוחבית** (או לצורך בקביעת מדיניות רוחבית ואחידה) **המטפלת במעבר מהמגזר הציבורי לפרטי ובמעבר ההפוך - מהמגזר הפרטי לציבורי**; לדרכים לשימור ולהגברת אמון הציבור ברשויות הציבוריות; ליחס בין הערכים עליהם מבוסס השירות הציבורי ומבנה השירות ועוד. כמו כן, לעיתים נקבעת הסדרה ספציפית למגזרים מסוימים או תפקידים פרטניים בהם הסיכונים לניגודי עניינים גדלים (כך לדוגמה בחלק ממדינות העולם יש דגש בנושא המעבר של נושאי משרה בכירים, דגש על מעבר מהמגזר הציבורי לגופים העוסקים בשדלנות או בתחום הפיננסי, הגברת פיקוח על מעבר למגזר הציבורי של גורמים העוסקים בתחומים בהם ההשפעה על דעת הציבור גדולה ועוד). ברי, כי לסוגיות שונות אלה השפעה על צורות ההסדרה.

מן הסקירה המשווה עולות הנקודות הבאות:

- ברחבי העולם מתקיים בשנים האחרונות **דיון תיאורטי ופרקטי משמעותי בסוגיות שונות של ניגודי עניינים במגזר הציבורי**. במסגרת דיון זה, מנותחות לעיתים קרובות סוגיות כלליות ורחבות, המתייחסות לנימוקים ולחששות המרכזיים שבגללם נדרשת הסדרה של תחום זה. בכלל זאת, ניתן דגש בדיון ובהסדרה הנובעת ממנו, **למניעת פגיעה באמון הציבור, לקידום המטרות שלשמן המגזר הציבורי נוצר ולמניעת תופעות פרטניות של ניגודי עניינים ומשוא פנים**. כך, בין היתר, ההסדרה בתחום זה מתייחסת לאיסורים פרטניים מפורשים ולמגבלות ברורות על עובדים מכהנים במגזר הציבורי ועובדים שפרשו ממנו.
- בשנים האחרונות מדינות רבות בחרו **לעדכן את חוקיהן הנוגעים לניגודי עניינים במגזר הציבורי ולניהול תופעות אלה במגזר זה**. במסגרת זו התפתחו ברחבי העולם בשנים האחרונות **מודלים שונים להסדרת הטיפול בתופעת "הדלת המסתובבת"** ובניגודי העניינים הפרטניים הנוצרים כתוצאה מתופעה זו.



- המודלים השונים שנועדו לטפל בתופעת ה"דלת המסתובבת" ובניגודי העניינים הנובעים ממנה מתבססים על טיפול בנקודות זמן שונות בהן יש סיכונים לניגודי עניינים של עובדי ציבור (בין אם המדובר בעובדים מכהנים, כאלה שפרשו כבר או כאלה שעתידיים לפרוש בטווח הקצר). כך, מדינות רבות גיבשו הסדרה ביחס לשתי נקודות זמן עיקריות - השלב בו עובדים עדיין מועסקים במגזר הציבורי והשלב בו הם עוזבים את המגזר הציבורי. כפי שיפורט להלן, במדינות רבות הטיפול בתופעה נעשה במשולב, ותוך שימוש בכמה אמצעים משפטיים ואחרים.
- בשלבם שבהם עובדי הציבור עדיין מועסקים ברשות הציבורית, בדרך-כלל, נקבעו לגביהם הוראות האוסרות עליהם לעסוק בפעילות נוספת מבלי ליידע את הממונים עליהם ואף לקבל את אישורם; הוראות האוסרות עליהם לנהל משא-ומתן לקראת העסקה עתידית בעודם מכהנים במגזר הציבורי; הוראות המחייבות אותם לדווח לממונים עליהם על משא ומתן כאמור או על נושאים אחרים המעלים בעיות של ניגודי עניינים; הוראות האוסרות עליהם לתת יחס מועדף לגורמים הפונים אליהם ואף הוראות המחייבות לערוך ראיון אישי עם הממונים לקראת סיום תפקידם בכדי לאתר ולזהות תחומים בעייתיים לקראת סיום העסקתם.
- כחלק מהחקיקה הנלווית או מהפעולות האחרות שנועדו לתמוך במניעת ניגודי עניינים שוטפים, נקבעו במדינות רבות הוראות בקוד הפלילי האוסרות על פעילויות המגיעות לכדי שחיתות וקובעות בנוגע אליהן סנקציות פליליות. כמו כן, במדינות רבות נקבעו גם תקנונים או קודים אתיים המיועדים ליצור תרבות ארגונית התומכת בתפיסת השירות הציבורי ומונעת פגיעה באמון הציבור. במקביל לפעולות אלה, בחלק מהמדינות הוחלט על יצירת גופים מיוחדים (בתוך המשרדים והחטיבות השונים או כגופים עצמאיים המטפלים בכל המגזר הציבורי), שבמסגרת תפקידם הוטל עליהם לערוך הדרכות ולסייע ולייעץ לנושאי תפקידים ולגופים שונים במערך הציבורי בנושאים אלה.
- מכלול פעולות אלה נועד לייצר הרתעה עונשית - פלילית ומשמעתית, במקביל לקידום של תרבות ארגונית (באמצעות הקודים האתיים, ההדרכות השוטפות וכדומה), המונע, עוד בשלבים שבהם עובדים מכהנים במשרות ציבוריות, את ההתפתחות של נורמות פסולות. כתוצאה מכך, נטען מבחינה תיאורטית, כי יש בכך הפחתה של הסיכון לפעילויות אסורות (או מזיקות) לאחר עזיבת עובדים אלה את תפקידם.
- לעומת זאת, בנקודת הזמן השנייה - בשלב בו עובדי הציבור עוזבים את המגזר הציבורי (או, לחילופין, במעבר מתפקידים ספציפיים במגזר הפרטי אל המגזר הציבורי), בדרך-כלל, נקבעו הוראות שונות ביחס לתקופות צינון החלות על עובדים אלה. ככלל, הוראות אלה מבוססות על איזון בין הצורך בשמירה על המגזר הציבורי (ובתוך כך מניעת שחיתות ופגיעה בשמו הטוב של השירות הציבורי או באמון הציבור, מניעת זליגה של מידע רגיש או יצירת יתרון תחרותי לא הוגן וכדומה) לבין אינטרסים אחרים (כמו חופש העיסוק, הרצון בקידום מוביליות והעשרה רעיונית-הדדית בין המגזרים ועוד).
- במדינות שנסקרו תקופות הצינון שנקבעו לעובדי ציבור הפורשים מתפקידם נעות בין חצי שנה לשלוש שנים; עם זאת, הצורה המדויקת שבה התקופות מוגדרות וסוג האיסור משתנים ממדינה למדינה. כך, בחלק מבין המדינות האיסור המרכזי מתייחס לאיסור מוחלט על עבודה כלשהי במגזר הפרטי (לדוגמה נורבגיה וספרד), ואילו במדינות אחרות האיסור מתייחס לביצוע של פעולות מסוימות שיש להן קשר לעבודה במגזר הציבורי, או לביצוע של פעולות שיש עימן

חשש גבוה לסיכון לניגוד עניינים. יש לציין כי לפי מחקר ה-OECD השימוש במנגנון של "תקופת צינון" נפוץ ברחבי העולם ונעשה בו שימוש באופן רחב.

- בארה"ב יש הוראה חריגה יחסית ליתר המדינות שנסקרו, שבמסגרתה נקבע כי במקרים בהם עובד היה מעורב באופן אישי ומשמעותי בעניין מסוים, יחול עליו איסור מוחלט וללא הגבלת זמן על ייצוג בפני הרשויות באותו עניין פרטני.
- במקביל להוראות אלה בחלק מהמדינות שנסקרו נקבעו ועדות אתיקה שנועדו לטפל בסוגיות שונות של ניגודי עניינים (צרפת, בריטניה ועוד). כך, בחלק מבין המקרים לוועדות אלה תפקיד משמעותי והן משמשות כגוף הבוחן והמאשר של בקשות לעבודה במגזר הפרטי, ואילו במקרים אחרים הן רק מייצעות ומותירות את ההחלטה בידי דרגים בכירים יותר (לעיתים אף דרגים פוליטיים). כמו כן, בחלק מהמדינות נקבעו ועדות אתיקה פנימיות במשרדים השונים בהם עובדים עובדי ציבור המוודאות קיום הליכי ציות להוראות הדין בנושא איסור ניגודי עניינים ומשמשות כחלק ממכלול הטמעת ההוראות והתרבות הארגונית התומכת.
- במרבית המדינות שנסקרו נמצא כי ההסדרה נקבעה בחקיקה ראשית – בין אם מדובר בחקיקה כללית הקובעת סטנדרטים והוראות נורמטיביות ביחס לשירות הציבורי בכללותו (צרפת, בלגיה, גרמניה, יפן ועוד), בין אם לעניין מגזרים ספציפיים (ביחס לחיילים משוחררים בגרמניה, שופטים באוסטריה ועוד) ואף איסורים פליליים (ארה"ב לדוגמה) ובין אם מדובר בחקיקה העוסקת באופן ספציפי בהעסקה לאחר פרישה מהמגזר הציבורי (קנדה, ספרד, פולין, תורכיה ועוד). יחד עם זאת, בחלק מהמדינות מוקד ההסדרה נקבע דווקא בחקיקת משנה (לדוגמה בפורטוגל), וזאת בכדי שניתן יהיה לקבוע הוראות מפורטות (כולל טכניות) יותר מאלו הקבועות בחקיקה ראשית.
- שיטה נוספת לטיפול שלא באמצעים חקיקתיים בתופעה היא שימוש בחוזרים ובהנחיות מנהליות, כמו גם בהסכמים קיבוציים ובחוזים אישיים בכדי לקבוע הוראות ואיסורים מסוגים שונים בחוזה העסקה עם עובדים בשירות הציבורי (לדוגמה אוסטרליה, ניו-זילנד ונורבגיה בהן נעשה שימוש בשיטה זו). כך, ניתן לקבוע בחוזה העסקה סעיפים האוסרים על עובדים המסיימים את תפקידם לעבור למגזר הפרטי למשך תקופות מוגדרות או לעסוק בתחומי פעילות ספציפיים. אחד היתרונות של השימוש באמצעים אלה נובע מכך שהמסמכים יכולים לשמש כראיות בהליכים משפטיים.
- בחלק מהמדינות שנבדקו נקבעו גם הוראות פרטניות ביחס למגזרים ספציפיים לגביהם קיים סיכון גבוה יותר או אפשרות לנזק גדול יותר, כאשר המעבר בין המגזרים נעשה ללא הסדרה מתאימה. כך, בחלק מהמדינות נמצא כי במעבר של עובדים מהמגזר הציבורי שעסקו בתחומי הביטחון, הפיננסיים או בעבודה פוליטית הוטלו מגבלות שמקורן בחוקים פרטניים שנועדו להסדיר את אותו תחום.



1. רקע כללי

כאמור לעיל, הנושאים המרכזיים הנדונים במסמך הם תופעת "הדלת המסתובבת" (המעבר בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי ולהיפך) והסוגיה הנגזרת מתופעה זו של הטלת מגבלות על נושאי משרה לאחר פרישתם מהמגזר הציבורי.

במובנים רבים, **הטיפול בתופעה נגזר מסוגיות כלליות, החורגות מהטיפול "הנקודתי" בנושאי משרה שפרשו מהמגזר הציבורי**. סוגיות אלה מוסדרות, לעיתים קרובות, באמצעות מערך נרחב יותר של הוראות שנועדו לנטרל את החששות המרכזיים והבעיות ביחס למגזר הציבורי. כך, הסדרת הנושא מתייחסת, במקרים רבים, לא רק לחשש משחיתות שלטונית ברורה (דוגמת קבלת שוחד במהלך כהונה של עובד, או שימוש במידע אסור בידי מי שפרשו מהשירות הציבורי), אלא, ובמידה רבה, גם לחשש ממראית עין של שחיתות שלטונית והפגיעה האפשרית באמון הציבור כתוצאה ממערכות שלטוניות שאינן ממלאות כראוי את תפקידן (דוגמת רשויות רגולטוריות שנחזות בציבור הרחב כדואגות יתר על המידה ל"אינטרסים הפרטניים" של גורמים הפועלים בשווקים עליהם הן מפקחות ולא לרווחת הציבור בכללותו).

חלק זה מספק רקע כללי ביחס לסוגיות הרלוונטיות לנושא המסמך ובהן מעמדו הייחודי של עובד הציבור, החששות הנובעים מעוצמתו וסמכותיותו וההצדקות להטלת מגבלות עליו; כמו גם תופעת ה"דלת המסתובבת", בעיות ניגודי עניינים הנובעות ממנה ודרכי הטיפול האפשריות בבעיות אלה.

1.1. מעמדו הייחודי של עובד הציבור ותופעת "הדלת המסתובבת"

עובדי ציבור (ובייחוד העובדים הבכירים בקבוצה זו) הינם בעלי מעמד מיוחד כמעין נאמנים של הציבור. עובד ציבור חייב בנאמנות (בהיבט הרחב של המונח) למדינה בהיותה התגלמות של רצון הציבור ולממשלה בהיותה אורגן של המדינה.¹ עקרון זה מבוסס, בין היתר, על יוקרתו של המינהל הציבורי והאמון של הציבור כלפיו, המחייבים כי עובד הציבור יהיה מנותק מהשקפותיו האישיות ויפעל על-פי האינטרס המהותי של הגוף בו הוא עובד ועל בסיס חובותו כלפי הציבור הרחב.²

כך, משמעות העובדה כי אדם הוא עובד ציבור היא כי אותו אדם מצוי במעמד מיוחד. מכוחו של מעמד זה חלות על עובד הציבור חובות שונות (בעיקר ביחס לתקופת מילוי תפקידו, אך גם בשלבים מאוחרים יותר, דוגמת התקופה שלאחר פרישתו). במקביל לכך, אף חלות על המדינה חובות מסוגים שונים (בעיקר במועד קבלת ההחלטה על מינויו של אדם כעובד מדינה אך גם לאחר מכן; דוגמת החובה לקיים מכרזים, שקיפות ההליכים לבחירת מועמדים לתפקידים במגזר הציבורי וכדומה). חובות שונות אלה נקבעו ועוגנו בישראל במספר רב של הוראות מסוגים שונים, כשבמרכזן מצויים בדרך-כלל העקרונות של איסור ניגוד עניינים והעדר משוא פנים.³

¹ יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית** (התשנ"ו), פרק 20 - עובדי ציבור (להלן - זמיר הסמכות המנהלית), עמ' 489, 494-508.

² זמיר **הסמכות המנהלית**, עמוד 489. כמו כן, ראו: ע"פ 521/87 עינב נ' מדינת ישראל, פ"ד מה(1) 418, 435.

³ להרחבה בנוגע לחובות המוטלות על המדינה ועל העובד, ראו זמיר **הסמכות המנהלית**, עמ' 487-492.



עקרונות אלה מהווים עקרונות מרכזיים במשפט הציבורי, שתוכנם נקבע על בסיס כללי הצדק הטבעי ויחסי האמון שבין עובד הציבור לציבור כולו (ומהם גם נגזרות זכויות הפרט וסמכויות השלטון).⁴

עקרונות אלה אינם מוגבלים כאמור רק לתקופת כהונתו של עובד הציבור. כך, אחד החששות המרכזיים הוא פתיחת פתח לשחיתות במקרים בהם ייתכן וייעשה שימוש פסול בידע או בקשרים שהושגו בידי עובד המדינה לפני פרישתו מהשירות הציבורי. בעיה זו מכונה לעיתים תופעת "הדלת המסתובבת" של השירות הציבורי.⁵ לתופעה זו שני היבטים מרכזיים:

- הראשון, כניסתם של גורמים מהמגזר הפרטי או מגזרים אחרים (דוגמת ארגונים ללא כוונת רווח או ארגונים לא ממשלתיים) שיהיו מוטים לטובת האינטרסים והאידיאולוגיות של מקום עבודתם הקודם במהלך עבודתם החדשה במגזר הציבורי.

- השני, יציאתם של גורמים מהמגזר הציבורי אל המגזר הפרטי תוך ניצול ניסיונם וקשריהם במגזר הציבורי (לדוגמה מעבר של פקיד בכיר בממשלה לחברות העוסקות בפעילות שתדלנית – לובינג ושימוש במידע פנימי שהשיג בעת תפקידו הקודם כעובד ציבור).⁶

בהקשר של מעבר עובדים מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי עולים שני סוגים מרכזיים של חששות (שבשניהם המוקד הוא יצירת יתרון לא הוגן לגוף לא ממשלתי, מראית עין לשחיתות שלטונית והחשש מניגוד עניינים ממשלי):

- חשש מתמריצים שליליים לעובדים המסיימים כהונה במגזר הציבורי: חשש זה נובע מהאפשרות ליצירת יתרון לא מוצדק או לא הוגן לטובת מגזר, עסק או תחום כלשהו בתמורה לחוזים עתידיים או להעסקה עתידית לאחר הפרישה מהמגזר הציבורי. תת סוגיה חמורה עוד יותר נעוצה באפשרות של ניהול משא ומתן עוד במהלך תקופת הכהונה של נושא המשרה במגזר הציבורי לקראת התקשרות עתידית מסוג זה. דבר העלול להכתים את שמו של השירות הציבורי וליצור ניגודי עניינים מובהקים.

- שימוש ב"מידע פנימי" וקשרי עבודה: "מידע פנים" יכול להיות מוגדר כמידע שהושג במהלך העבודה במגזר הציבורי, ואשר יכול לשמש בעתיד בידי נושא המשרה במגזר הפרטי. בעיה זו יכולה לבוא לידי ביטוי בעוצמה רבה יותר כאשר המדובר במידע חסוי או מידע רגיש (בין אם הוא אישי או מקצועי), שעל-פניו לא ידוע לכל הציבור. בעיה נוספת היא השימוש בקשרי עבודה כדי ליצור יתרון תחרותי לא הוגן.

כפי שצוין לעיל וכפי שיפורט להלן, כבר כיום במדינות רבות (כולל בישראל) נעשה שימוש בהסדרים שונים לצורך מתן מענה לבעיות אלה (לדוגמה הצבת הגבלות לאחר פרישה, קיום חובת מכרזים ופעולות נוספות הנובעות ממעמדו של עובד המדינה). הסדרים שונים אלה מבקשים לבטא את החובות השונות

⁴ הפסיקה דנה רבות בסוגיות שונות אלה וקבעה ככלל בסיסי כי על עובד הציבור לפעול בהגשמת הכוח המסור לו תוך הפעלת סמכותו מתוך אמון ונאמנות וכשנגד עיניו האינטרס עליו הוא מופקד ואינטרס זה בלבד. להרחבה ראו לדוגמה: בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה, פ"ד לד(2), 566, 569-570. בג"צ 174/54 ישראל שימל נגד רשות מוסמכת ואח', פ"ד ט 459; פ"ע יח 374. בג"צ 279/60 אולמי גיל בע"מ נגד משה יערי ו-עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד טו 676, 673; פ"ע נב 298. בג"צ 262/62 ישראל פרץ, מאיר לוי ודינה פרידן נגד יושב-ראש, חברי המועצה המקומית ותושבי כפר-שמריהו, פ"ד טז 2115, 2101, בעמ' 2115. דוגמאות בולטות מהחקיקה כוללות, בין היתר: חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג – 1963, הוראות תקנון השירות הציבורי (התקש"יר); "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1555, התשס"ו ועוד.

⁵ Transparency International, "Regulating the Revolving Door", Working paper 6, 2010.

⁶ Ibid, pp 2-4.



המוטלות על העובדים בשירות הציבורי, כמו גם על המדינה. כך, בין היתר, נעשה שימוש ברחבי העולם במנגנונים כגון: קציבת כהונה של נושאי משרה (משך ומספר תקופות כהונה מותרות);⁷ קביעת תקופת צינון לאחר פרישתם של נושאי משרה בכירים מתפקידם;⁸ פיצול התפקידים והסמכויות של נושאי משרה שונים במגזר הציבורי; החלת חובת רוטציה בתוך שירות המדינה, קידום תרבות ארגונית התומכת ביעדי החקיקה באמצעות קודים אתיים וייעוץ שוטף ועוד (ראו הרחבה להלן בפרק 2).⁹

יחד עם זאת, ראוי להדגיש כי הוראות שונות אלה (הגם שנועדו למטרות חיוביות ובהן נטרול סיכונים למגזר הציבורי), בדרך-כלל **מוגבלות ומאוזנות על בסיס ערכים נוספים**.¹⁰ כך, לא ניתן בשם השמירה על אמון הציבור, התקינות השלטונית ואיסור ניגודי עניינים לפגוע **באופן לא מידתי בחירויות הפרט** המבקש להיות מועסק בשירות הציבורי או במגזר הפרטי.¹¹ בין היתר, הערכים שעלולים להיות בקונפליקט ישיר עם הניסיון ליצור מערכת פיקוח שלעובדיה אין ניגודי עניינים באופן מלא (וכתולדה מכך גם של הטיפול בתופעת "הדלת המסתובבת"), כוללים: **חירותו הכלכלית של הפרט וחופש העיסוק שלו**,¹² **הרצון לשמור על מוביליות ועל העשרה הדדית בין המגזר הפרטי לציבורי** (במטרה לקדם התפתחות רעיונית הדדית בשני המגזרים, המבוססים על יכולות וכישורים שונים; זאת לא רק כתוצר של פתיחת אפשרות המעבר ההדדי, אלא גם במסגרת עידוד אקטיבי של מעבר זה במטרה להכניס ערכים ונורמות המקובלים במגזר הפרטי ולהעשיר את הפעילות במגזר הציבורי), **הרצון למשוך למגזר הציבורי גורמים איכותיים בעלי ניסיון במגזר הפרטי ועוד**.¹³

כפי שיוצג בחלק הסקירה המשווה, הדרך המרכזית להשגת מטרה זו ברחבי העולם היא באמצעות הליכים משולבים של **זיהוי ומניעה של ניגודי עניינים, כמו גם ניהול של מקרים של ניגודי עניינים**. זאת, בין היתר, על בסיס החובות הציבוריות המוטלות על עובדי הציבור, המבקשות למנוע השפעה לא הוגנת מצד המגזר הפרטי, בייחוד בשלבי העזיבה או הפרישה מהמגזר הציבורי.¹⁴

יוער כי במקרים רבים ההסדרה של התופעה אינה פרטנית למגזר כזה או אחר, אלא נעשית באמצעות מנגנונים כלליים המתייחסים לכל נושאי המשרה הבכירים במגזר הציבורי (ולעיתים גם לדרגים הנבחרים, דוגמת שרים וראשי ממשלות).¹⁵

⁷ להרחבה בנושא קציבת כהונה ראו מסמך מרכז המחקר והמידע בנושא: **"קציבת תקופת כהונה של נושאי משרות בכירות בשירות המדינה - סקירה משווה"**, כתבה: פלורה קוז' דוידוביץ', 2 בספטמבר 2009.

⁸ ביחס לדין בישראל ראו **חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה)**, תשכ"ט-1969.

⁹ OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010.

¹⁰ ראו לדוגמה המקורות הבאים:

OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010. Question number 1764 to the ECPRD - Cooling-off periods for government members after leaving office, 27.6.2011. and Question number 1047 to the ECPRD - Cooling-off Period for Civil Servants, 6.8.2008.

¹¹ OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010, pp 16-18.

¹² על חופש העיסוק נאמר כי הוא מהעקרונות החשובים במדינה הדמוקרטית, שכן באמצעותו האדם מעצב את אישיותו ואת מעמדו החברתי, ובלעדיו ניטל מהאדם צלם וטעם לחיים. ראו אהרון ברק, **פרשנות במשפט**, כרך שלישי - פרשנות חוקתית, תשנ"ד, עמ' 583.

¹³ Transparency International, "Regulating the Revolving Door", Working paper 6, 2010, pp 4-5.

¹⁴ OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010.

¹⁵ להרחבה בנוגע למנגנונים פרטניים ביחס להגבלות על ראשי ממשלה ונשיאים לשעבר, ראו מסמך מרכז המחקר והמידע בנושא: **"הגבלות על פעילותם של ראשי ממשלה ונשיאים לאחר סיום כהונתם - סקירה משווה"**, כתב עו"ד ירון אונגר, 17 במרס 2010.



כך, לעיתים, "תקופת הצינון" נקשרה באופן כללי לכל סוג של עבודה במגזר הפרטי, ולעיתים ההתייחסות הייתה לסוגי פעולות פרטניות שעלולות להביא לניגודי עניינים או לפגיעה באמון הציבור. מגבלות מסוג זה עוגנו בדברי חקיקה שונים – החל בחקיקה ראשית וכלה בחקיקה משנית (ולעיתים גם נעשה שימוש באמצעים לא חקיקתיים כמו הנחיות, הסכמים קיבוציים וחוזים אישיים שהטילו איסורים על עובדים שפרשו וכן שימוש בקודי התנהגות במטרה ליצור תרבות ארגונית השוללת פעילות המנצלת את היות העובד בעבר עובד ציבור).

כפי שיוצג, לעיתים קרובות, לדברי החקיקה הקובעים תקופת צינון התלו גם הוראות שונות ודברי חקיקה נלווים, שלא היו אחידים בקרב המדינות השונות שנסקרו. כך, לעיתים הם עסקו בנושאים ספציפיים או טכניים ביחס להסדרה של מנגנון תקופת הצינון, ובעיקר הקמה והפעלה של ועדות מיוחדות לאתיקה הבוחנות בקשות לעבודה במגזר הפרטי ומייעצות לממשלות בתחום זה וכדומה; ולעיתים חקיקה זו מתייחסת לסוגיות נלוות או משלימות, דוגמת חוקי עונשין הקובעים עבירות פליליות בגין שחיתות, חוקים המבטיחים חיסיון על מידע שהושג במהלך השירות הציבורי, קודי התנהגות המבקשים לקדם תרבות ארגונית תומכת וכדומה.

מעבר לכך, ראוי לציין כי בחודש מרץ 2013 קיבלה הממשלה ה-32 החלטה על בסיס המלצות הוועדה לבחינת הענקת תגמולים לפורשים משירות המדינה ("ועדת גורן") להטיל על הממונה על השכר במשרד האוצר לקבוע הוראות והסדרים מיוחדים ביחס לתשלום פיצויים לעובדים החייבים ב"תקופת צינון".¹⁶ המלצתה המרכזית של ועדת גורן הייתה לתת תגמול לעובדים שחלות עליהם הגבלות מכוח סעיף 4 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, כאשר נמנע מהם להשתלב בשוק העבודה באופן ההולם את כישוריהם וכאשר רמת הכנסתם נפגעת באופן משמעותי ומוחשי בשל ההגבלות האמורות. כך, לפי הוועדה, הסדר מסוג זה, שיאפשר תשלום תגמולים, יצור איזון ראוי בין החשש לפגיעה בטוהר המידות (שהחוק מבקש לטפל בו ועל כן מטיל מגבלות) ובין הפגיעה בחופש העיסוק וזכותו של העובד הפורש להתפרנס בתחום עיסוקו והתמחותו. יתרה מכך, לפי הוועדה, תשלום של תגמול מסוג זה יביא לעידוד כניסתם של עובדים ומנהלים איכותיים, שבלעדיו לא היו מצטרפים לשירות הציבורי (כאשר ידוע להם מראש שיחולו עליהם מגבלות עם סיום תפקידם בשירות הציבורי) ולהגברת האטרקטיביות של המגזר הציבורי הן ביחס למגזר הפרטי והן ביחס לגורמים במגזר הציבורי שמתלבטים האם להישאר בו או לעזוב אותו לטובת המגזר הפרטי.

¹⁶ החלטה מספר 5382 של הממשלה ה-32 מיום 10.03.2013 בנושא: "תגמול לפורשים משירות המדינה בשל הגבלות לאחר פרישה". יוער כי המלצות אלה (וההחלטה) התבססו על חלק מהמלצות "ועדת טרטנברג" (הןועדה לשינוי כלכלי-חברתי) שעסקו בטוהר המידות בשירות הציבורי.



2. סקירה משווה

כאמור לעיל, תופעת "הדלת המסתובבת" והמגבלות המוטלות על נושאי משרה במגזר הציבורי לאחר פרישתם נגזרות במובנים רבים מסוגיית ניגוד העניינים והטיפול בה.

סוגיית ניגודי העניינים והמגבלות על נושאי משרה לאחר פרישתם ממוקדת ונוגעת להגבלות הפרטניות המוטלות על נושאי משרה במגזר הציבורי, בדגש על הטיפול בתופעת "הדלת המסתובבת", ותקופת הצינון לאחר פרישת נושאי המשרה. כך, סוגיה זו מתמקדת בניסיון למנוע את ניגודי העניינים המושפעים מהטיית ההליכים במגזר הציבורי, הפגיעה במוניטין המגזר הציבורי ובמידה רבה החשש כי רשויות ציבוריות לא ימלאו את תפקידן כהלכה ככל שלא יוטלו מגבלות על נושאי המשרה בהן.

כפי שיוצג להלן, מדינות רבות שנסקרו בחרו לעשות שימוש בהגבלות פרטניות המוטלות על עובדי ציבור לאחר עזיבתם את המגזר הציבורי. בסקירה נמצא כי ההגבלה המרכזית ברחבי העולם היא "תקופת הצינון" על צורותיה השונות (בין ביחס למשך תקופת הצינון ובין ביחס לסוג המגבלות החלות בה). כמעט בכל המדינות שנסקרו, כאשר נקבעת תקופת צינון, היא הוגבלה ונתחמה בפרק זמן מוגבל (לעיתים לפי אופי התפקיד או דרגת העובד לשעבר ולעיתים כתקופה קבועה לכלל עובדי הציבור).¹⁷

האמצעים המרכזיים בהם נעשה שימוש מגוונים ומבוססים על ארבע צורות הסדרה מרכזיות:¹⁸

- חקיקה ראשית: הוראות המטפלות בנושא בחקיקה ראשית יכולות להיות מסוגים שונים (ולעיתים קרובות נעשה שימוש בשילוב של כמה סוגי הוראות). כך, בחלק מהמדינות נקבעו הוראות כלליות ביחס לשירות הציבורי כולו, ה-civil service (צרפת, בלגיה, גרמניה, יפן ועוד) ובמסגרת זו נקבעו גם הוראות ביחס לעזיבת עובדים את המגזר הציבורי; כמו גם, בחלק מהמדינות, לעיתים, בחקיקה העוסקת באופן ספציפי בהעסקה לאחר פרישה מהמגזר הציבורי (קנדה, ספרד, פולין, תורכיה ועוד). בחלק מהמדינות נקבעו הוראות נפרדות בחקיקה הראשית ביחס למגזרים ספציפיים בהם הסיכונים לניגודי עניינים גבוהים או שהנזק שיכול להיווצר גבוה (לדוגמה בגרמניה ביחס לחיילים משוחררים, באוסטריה ביחס לעובדים במערכת השיפוטית). בחלק מהמדינות נקבעו הוראות בדין הפלילי ביחס להפרות הנוגעות למעבר עובדים למגזר הפרטי או ביחס לשימוש במידע אסור (לדוגמה בארה"ב ובדנמרק).
- חקיקת משנה: במדינות רבות מוקד ההסדרה נמצא דווקא בחקיקת המשנה. כך, לעיתים, נמצא כי נקבעו הוראות כלליות מסמיכות בחקיקה הראשית, בעוד מרבית ההסדרה (ובעיקר ההסדרה הטכנית) נקבעה בחקיקת המשנה (לדוגמה בפורטוגל וביפן). שיטה זו נועדה להקנות גמישות רבה יותר והתאמה מרבית ככל הניתן לבעיות ה"דלת המסתובבת" הפרטניות של הגופים והרשויות השונים בהם היא מתקיימת.
- הנחיות, חוזרים, הסכמים קיבוציים וחוזים אישיים: השימוש באמצעים אלה נועד להסמיך את הרשויות לפעול ברמה הפרקטית לצמצום אפשרויות של בעיות הנובעות מתופעת ה"דלת

¹⁷ למידע נוסף בנוגע למדינות נוספות (ובהן: קנדה, אוסטרליה, בולגריה, סלובקיה, רוסיה ועוד) ראו מסמך מרכזי המחקר והמידע בנושא: "הגבלות על פעילותם של ראשי ממשלה ונשיאים לאחר סיום כהונתם - סקירה משווה", כתב ע"ד ירון אונגר, 17 במרס 2010. יודגש כי המסמך האמור אומנם עוסק בתקופת צינון המוטלות על ראשי מדינה, אך יש בו לעיתים גם מידע בנוגע למשרתי ציבור אחרים.

¹⁸ OECD, Post-Public Employment - Good Practices For Preventing Conflict of Interest, 2010, chapter 4.



המסתובבת" (ובמידה רבה גם להטמיע בתוך הרשויות דפוסי פעולה ראויים). כך, בחלק מהמקרים נעשה שימוש בחוזי העסקה קיבוציים או בחוזים אישיים כדי לקבוע סעיפים האוסרים על מעבר לתפקידים במגזר הפרטי או ביצוע פעולות נוספות שיכולות לפגוע במגזר הציבורי (דוגמת סעיפים המחייבים שמירה על חיסיון בנוגע למידע שהיה ברשות העובד, איסור על שימוש במידע פנים בנוגע לפעילויות צפויות של הרשויות, קביעת תקופת צינון, הפנייה לחקיקת משנה או חקיקה ראשית בנושאים אלה וכדומה). יוער, כי יתרון גדול של השילוב של השימוש באמצעים אלה יחד עם אמצעים נוספים הוא היתרון הראייתי שהם מייצרים לרשויות במקרה של הליכים שיפוטיים כנגד עובדים שפרשו (בין המדינות בהן נמצא שימוש בשיטה זו – אוסטרליה, ניו-זילנד ונורבגיה).

- קודים אתיים: קודים אלה משמשים כמעין "חוקים רכים"; קודים אלה יכולים להתקבל בצורות שונות (כקוד אתי כלל מערכתי מחייב, כהצהרת עקרונות, הצהרת ערכים וכדומה). הקודים האתיים, על סוגיהם השונים, יכולים לשמש להטמעת ערכים ועקרונות בסיסיים בפעילות הגוף הציבורי ובתוך כך גם לשמש ככר נוח להבהרת האיסורים החלים על העובדים (דוגמאות בולטות לשימוש בקודים אתיים המכילים הוראות בנוגע למעבר עובדים כוללות את סלובקיה, תורכיה, ספרד, אירלנד ועוד).

בחלק זה יוצגו דוגמאות שונות מהתחום המשפטי במדינות שונות לטיפול בתופעה זו והשימוש בצורות ההסדרה האמורות, כמו גם את ההמלצות והממצאים המרכזיים של ארגון ה-OECD בתחום זה. יחד עם זאת, ובשל ההיקף של הדוגמאות השונות וסוגי האמצעים המרכזיים לטיפול בבעיה, סקירה ראשונית זו מציגה באופן תמציתי בלבד את המדיניות המשפטית המנחה במדינות הנסקרות ואינה מציגה באופן מלא את כלל האמצעים הננקטים בכל מדינה ומדינה.

2.1. הצעות ארגון ה-OECD

ארגון ה-OECD (ארגון המדינות המפותחות לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי) עסק רבות בסוגיה של ניגודי עניינים, וכנגזרת ממנה גם בתופעת "הדלת המסתובבת". כך, בין היתר, קבע הארגון כללים מנחים (Guidelines)¹⁹ בנוגע לטיפול בניגודי עניינים ובהם המלצות למדינות המתמודדות עם תופעת ניגוד העניינים במגזר הציבורי. מעבר לכך, הארגון אף ערך מחקר מקיף בשנת 2010 ביחס לתופעת "הדלת המסתובבת".²⁰ מחקר זה נערך ביחס למעבר נושאי משרה מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי, ובמסגרתו הוצגו הנקודות המרכזיות המחייבות התייחסות (הסכנות והנזקים האפשריים של התופעה, האיזונים הנדרשים במסגרת הטיפול וכדומה), כמו גם הוצעו במסגרת המחקר עקרונות כלליים לטיפול המדינות בסוגיה.

¹⁹ OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010.

יוער, כי כללים מנחים מטעם ה-OECD מסוג הכללים האמורים אין השפעה מחייבת על מדינות החברות בארגון והם נתפסים יותר כהמלצות למדינות האמורות.

²⁰ OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010.



הכללים המנחים אינם מיועדים דווקא לטיפול בסוגית המעבר של נושאי משרה מהמגזר הציבורי לפרטי; יחד עם זאת, חשיבותם נעוצה בהצגת תמונה רחבה יותר של השתלבות מנגנונים פרטיים למניעת ניגודי עניינים לאחר פרישת עובדי ציבור במדיניות רחבה יותר שצריכה לחול במגזר הציבורי.

כללים אלה מבוססים על התפיסה לפיה על הרשויות להבטיח כי החלטותיהם של נושאי משרה לא יפגעו בשל השתייכות פוליטית, ארגונית או אחרת או בשל אינטרסים פרטיים. הכללים מבוססים על ארבעת עקרונות היסוד הבאים: קידום האינטרס הציבורי; עידוד שקיפות וביקורת; עידוד אחריות אישית ודוגמה אישית; קידום תרבות ארגונית שאינה סובלת ניגודי עניינים.²¹ כך, מטרתם של הכללים לסייע לקובעי מדיניות לערוך ביקורת ולהפוך את המנגנונים הננקטים בידי מדינות שונות למודרניים, על בסיס תפיסה שאינה מבקשת לנסות ולהעלים או לבטל את כל גורמי הסיכון שיכולים להביא לניגוד עניינים (דבר שלא רק יצריך עלויות גבוהות, אלא גם עלול להיות בלתי אפשרי שכן סיכונים רבים אינם ידועים בשלב קביעת המדיניות), אלא מאפשרת קביעת הליכים לזיהוי ולניהול של גורמים אלה.²² הלכה למעשה, הכללים מעגנים מדיניות ארגונית וציבורית, המבוססת על מסגרת רעיונית רחבה (framework) של צורות הפעילות המומלצות עבור מדינות שונות ברחבי העולם, שמטרתן קידום תרבות ארגונית שתסייע במניעת ניגודי עניינים.²³

• זיהוי מצבים של ניגוד עניינים: מדינות נדרשות לקבוע תיאור ברור ומפורט בדבר הנסיבות וסוגי הקשרים שיכולים להוביל לניגודי עניינים. התיאור צריך להיות עקבי עם התייחסות לכך שיהיו מצבים בהם אינטרסים והשתייכויות פרטיות כאמור, ישפיעו או יוכלו להשפיע, על ביצוע תפקידים ציבוריים. במסגרת זו, יש להתייחס גם לכל אותם המקרים שבהם ייתכן שלא ניתן יהיה למנוע את ניגוד העניינים, זאת במטרה להציף אותם לידיעת הכלל ולחזק תפיסה ארגונית כי למרות שלא ניתן למנוע אותם, גם הם מנוגדים לתפיסה של מילוי תפקיד ציבורי.

התיאור האמור צריך לכלול פירוט של דוגמאות של אינטרסים פרטיים, היכולים להיחשב כבסיס לניגוד עניינים (נושאים כלכליים ופיננסיים, השתייכות פוליטית, ארגונית או אחרת בתמורה או ללא תמורה, אפילו אם נעשית בארגונים ללא כוונת רווח). כמו כן, הדוגמאות צריכות לפרט התנהגויות וקשרים שאינם מקובלים. מעבר לכך, במסגרת זיהוי המצבים של ניגוד עניינים על הרשויות לקבוע אסטרטגיה ארגונית ונוהגים במטרה לאתר מקרים מסוג זה. על הרשויות לקבוע בחקיקה ובקודים אתיים הגדרות, עקרונות ודרישות לצורך קיום המדיניות האמורה. כמו כן, יש לקבוע הנחיות (guidelines), מדריכים (manuals) וייעוץ שוטף, במסגרתם יינתנו דוגמאות בולטות לניגודי עניינים והדרכים לפתרונן.²⁴

• קביעת הליכים לניהול ולפתרון מצבים של ניגוד עניינים: חלק זה של המנגנון נועד להבטיח את קיומם של ההליכים לזיהוי ניגוד עניינים ולהציע אפשרויות לניהול מקרים אלה. בדומה למצב בישראל, נדרשים נושאי משרה לספק הצהרה ראשונית במועד תחילת העסקתם בכדי שניתן

²¹ Ibid, Box 3.1.

²² Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003, pp 1-3. Also OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010.

²³ Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003.

²⁴ Ibid. Article 1.1.



יהיה לזהות "גורמי סיכון" רלוונטיים, כמו גם לספק **דיווח שוטף** (עתי) ביחס לנושאים שונים שיכולים להעלות בעיות של ניגוד עניינים (דוגמת התקשרויות פרטיות וכדומה). מעבר לכך, צריכים להינקט בידי הרשויות **אמצעים להטמעת התפיסה כי על נושאי המשרה לדווח על שינויי נסיבות, וכן אמצעי בקרה מטעם הגוף הציבורי להבטחת גילוי מלא ומהימן.**

על הגופים הציבוריים לקבוע **כללים ברורים ביחס לדרכי התנהגות מקובלות מטעם נושא משרה הנתקל במקרה של ניגוד עניינים.** הכללים צריכים, בין היתר, לקדם קבלת אחריות מצד נושאי המשרה לצורך זיהוי מצבים בהם הם מצויים בניגוד עניינים ובדיווח עליהם, וכן לנקוט באמצעים נוספים לטיפול בניגודי עניינים (כגון: הגבלת מידע, מידור או הימנעות של נושא המשרה מקבלת החלטות בהן יש לו ניגוד עניינים וכדומה).

מעבר לכך, ובכדי למנוע מצבים של ניגוד עניינים מובנה (ביחס לרשויות השלטוניות השונות או נושאי משרה בתוך הרשויות האמורות),²⁵ נדרשת **שקיפות מלאה ביחס לדרכי קבלת ההחלטות בגוף הציבורי, ניגודי העניינים האפשריים וכן האמצעים שנקטו בידי הגוף הציבורי בכדי לנהל אותם (ולמנוע את השפעתם).**²⁶

- הליכי ציות לכללים: אחד החלקים המשמעותיים ביותר בכללים הוא שלב היישום והבטחת הציות לכללים. חלק זה מבקש להביא לכך שמדיניות ניהול ניגודי עניינים תיושם בצורה אפקטיבית תוך יצירת תרבות ארגונית תומכת. כך, לא רק שנושאי המשרה נדרשים לנהל באופן גלוי את האינטרסים הפרטיים שלהם במטרה לקדם את אמון הציבור, אלא הרשויות נדרשות גם לקדם שיתופי-פעולה ומידע עם העובדים במטרה לקדם מודעות ביחס לתופעה והתנהגות ארגונית ראויה (לדוגמה, באמצעות פרסום קודי התנהגות במשותף, קביעת מדיניות למניעת ניגוד עניינים, סימולציות והדרכת עובדים חדשים, הפצת דפי מידע ועוד).

מעבר לכך, על הרשויות לשקול את הפעילויות שנושאי משרה יכולים לבצע לאחר פרישתם מהגוף הציבורי, ולהגדיר את הנסיבות, כולל ההליכים הפרוצדוראליים הראויים, בהן נושאי משרה יכולים לעסוק במגזר הפרטי.²⁷

- שיתוף המגזר העסקי והמגזר ללא כוונת רווח: חלק נוסף של הכללים מבקש לקדם מעורבות של המגזר הפרטי והמגזר ללא כוונת רווח בהחלטות במגזר הציבורי. כך, בכדי להקטין השפעה עקיפה (העלולה להוביל לניגודי עניינים) מוצע לאפשר מעורבות של מגזרים אלה בוועדות המקצועיות בגופים ציבוריים, שמיעת נציגיהם בעת קבלת החלטות ברשויות ועוד.²⁸

מחקר ה-OECD בנוגע לתופעת "הדלת המסתובבת"

כאמור לעיל, המחקר שנערך בידי ה-OECD כלל מספר רב של מדינות החברות בארגון בהן עלתה בעיה ה"דלת המסתובבת". מן המחקר האמור עולה כי בכל המדינות שנסקרו יש טיפול ברמה כלשהי בנושא,

²⁵ כדוגמת מקרים בהם לכמה רשויות או לכמה נושאי משרה סמכויות מקבילות או חופפות.

²⁶ Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003, Articles 2.1-2.2.

²⁷ Ibid, Article 2.3.

²⁸ Ibid, article 2.4.



וכי מדינות רבות מבקשות לנקוט באמצעים להגבלת הפעולות או העיסוק של מי שעזבו את השירות הציבורי ומבקשים כעת לפנות למגזר הפרטי.

מעבר להצגת הסכנות והנזקים של התופעה (האפשרות לשחיתות במגזר הציבורי, החשש משימוש במידע רגיש או חסוי, הפגיעה האפשרית באמון הציבור ועוד), כמו גם האיזונים הנדרשים במסגרת הטיפול בסוגיה (חופש העיסוק, שמירה על מוביליות והעשרה הדדית בין המגזרים וכדומה), הוצגו במחקר גם **המלצות כלליות לגיבוש מדיניות**. כך, בין היתר, הוצע כי המדינות החברות **יגבשו מדיניות רחבה וכללית** על בסיס הקטגוריות הבאות:²⁹

- **הוראות בנוגע לתקופת הכהונה של עובדים כעובדי ציבור**: יש להטיל על עובדים מכהנים את הדרישות והאיסורים הבאים - (א) **איסור מתן טיפול מועדף** במהלך העבודה השוטפת של נושאי המשרה במגזר הציבורי למעסיקים אפשריים במגזר הפרטי; (ב) דרישה להגשת **דיווחים עתיים בדבר חיפוש עבודה או ניהול משא-ומתן ביחס להעסקה** כאמור עם גופים במגזר הפרטי או במגזר ללא כוונת רווח אשר יכולים להביא לניגודי עניינים; (ג) ככל שהדבר אפשרי, **הימנעות מקבלת החלטות בידי נושא משרה שעתיד להיות מועסק במגזר הפרטי או במגזר ללא כוונת רווח**, שיכולות להביא לניגודי עניינים; (ד) קיום **ראיון של העובדים הפורשים עם גורמים ממונים בסיום התפקיד** כדי לבחון באילו תחומים עלולים להתעורר ניגודי עניינים ומה הדרך הנכונה (ואולי גם המוסכמת) לטפל בהם.

- **הוראות בנוגע לעזיבת העובדים את המגזר הציבורי**: הוראות אלה נועדו לטפל בפעולות שעשויות להינקט בידי עובדים שפורשים מהשירות הציבורי לאחר סיום כהונתם והן כוללות את ההוראות המרכזיות הבאות - (א) הטלת איסור על עובדי ציבור שעזבו את השירות לעשות שימוש במידע חסוי או "פנימי"; (ב) הטלת מגבלות על פעילות שתדלנית ("לובינג") בידי עובד לשעבר בקרב מי שעבדו עימו או גורמים שהיו כפופים לו בטרם עזב את השירות הציבורי וכן הטלת מגבלות או הוראות מיוחדות בדבר ניהול ניגודי עניינים בהתקשרות עם גורמים עימם לעובד היו קשרים רשמיים נכבדים, בכלל זאת יש לשקול קביעת מגבלות על עיסוק בתחומים ספציפיים, או במשך תקופות צינן מתאימות; (ג) קביעת איסור על עובדים לשעבר לייצג את מעסיקיהם החדשים בפני הרשויות בעניין מתמשך בו לגביו הייתה להם אחריות אישית ישירה ("החלפת צדדים").

- **הוראות בדבר חובות המוטלות על עובדים מכהנים במהלך התנהלות מול עובדים לשעבר**: איסורים אלה מיועדים לטפל בעובדים המכהנים במגזר הציבורי בעת התנהלותם מול עובדים לשעבר ("קולגות" לשעבר) והם כוללים, בין היתר, את ההוראות הבאות - (א) הטלת איסור על עובדים מכהנים מלהעניק לכל אדם, כולל עובדים לשעבר, טיפול מיוחד או גישה מיוחדת למידע שבידיהם; (ב) התקשרות חוזית של גופים במגזר הציבורי עם עובדים לשעבר, במסגרתה העובדים לשעבר נדרשים לבצע את אותן הפעולות שביצעו בהיותם עובדי ציבור, חייבת להיעשות בדרך המבטיחה כי ההתקשרות נעשית באופן תחרותי ושקוף (competitive and transparent).

²⁹ OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010, pp 34-39.



- הוראות בדבר אחריות הגופים המעסיקים עובדים לשעבר: הטלת מגבלות (כולל איסורים פליליים) על גופים במגזר הפרטי והמגזר ללא כוונת רווח מביצוע פעולות שיש בהן כדי לעודד מעשים בניגוד לדין בידי עובדים המבקשים לעזוב את השירות או שעזבו אותו.

2.2. ארה"ב

בארה"ב לא קבועה הוראה גורפת בדבר "תקופות צינון" גורפת, עם זאת מוטלים איסורים מסויימים על כל עובדי הציבור ודרגי הפקידות בממשל הפדראלי, ובמקביל לכך גם מוטלות הגבלות ספציפיות ביחס לרגולטורים פיננסיים.³⁰

כך, בארה"ב המגבלות על עובדי ציבור אינן אוסרות עליהם לקבל עבודה לאחר עזיבתם את השירות הציבורי. יחד עם זאת, חלים עליהם איסורים בנוגע לביצוע פעולות פרטניות:³¹

- איסור מוחלט על ייצוג בנושאים פרטניים: חל איסור מוחלט על נושא משרה שעזב את תפקידו בממשל האמריקני, לייצג בפני הרשויות או לפנות אליהן בעניין בו הוא היה מעורב באופן אישי ומהותי (personally and substantially) ביחס לקבוצה ספציפית (party) או קבוצות ספציפיות, במטרה להשפיע על הרשויות.³²

- תקופת צינון ביחס לנושאים בהם נושא המשרה היה מעורב: במשך שנתיים לאחר עזיבת נושא משרה את תפקידו חל עליו איסור לפנות ביוזעין ובמטרה להשפיע על הרשויות בנוגע לנושאים, שהוא יודע או היה עליו באופן סביר לדעת, כי היו תלויים ועומדים במהלך שנה אחת לפני עזיבתו את השירות או שהיו במהלך תקופה זו תחת אחריותו.³³

- תקופת צינון לנושאי משרה בכירים בגין ייעוץ וסיוע: במשך שנה אחת לאחר העזיבה של נושאי משרה בכירים שעבדו ברשות המחוקקת, או שימשו כחברי קונגרס את תפקידם, חל עליהם איסור לעסוק בייעוץ וסיוע בעניין אמנות והסכמים (trade or treaty) שהמשא-ומתן לגביהם עדיין מתמשך ושבעבר היו מעורבים בו, אלא אם הדבר נעשה עבור ממשלת ארה"ב.³⁴

- תקופת צינון לנושאי משרה בכירים: על נושאי משרה בכירים (מי ששכרם עולה על סכום הקבוע בחקיקה האמריקנית או שמינויים נעשה בידי נשיא ארה"ב לתפקידים מיוחדים או שהועברו מגוף במגזר הפרטי לסוכנות מיוחדת בממשל) חל איסור למשך שנה אחת ממועד עזיבתם את המגזר הציבורי, לייצג בפני רשויות בהן הם כיהנו או לפנות אליהן בעניינו של אדם אחר, אלא אם הדבר נעשה עבור ארה"ב.³⁵

הוראות דומות לאלה קיימות גם ביחס לנושאי משרה בכירים יותר (בין היתר מי שהועסק בממשלה ברמת השכר הגבוהה ביותר במגזר הציבורי בארה"ב וכן מי שהועסק במשרד הנשיא ברמה זו וברמה

³⁰ Ibid, pp 60-63.

³¹ ראו: המשרד לאתיקה בממשל – הגבלות על עובדים לשעבר. וכן: 18 U.S.C. § 207.

³² 18 U.S.C. § 207(a)(1).

³³ 18 U.S.C. § 207(a)(2).

³⁴ 18 U.S.C. § 207(b).

³⁵ 18 U.S.C. § 207(c).



שתחתיה). האיסור המוטל עליהם הוא למשך **שנתיים** ממועד עזיבתם את המגזר הציבורי.³⁶ כמו כן, חל איסור על בכירים ובכירים ביותר מהמגזר הציבורי לסייע ולייעץ לממשל זר או למפלגה זרה בפעילות מול הממשל האמריקני במשך שנה לאחר סיום כהונתם.³⁷

משרד האתיקה האמריקני (OGE – Office of Government Ethics) קבע הנחיות בנושא זה, הכוללות הבהרות בנוגע לאיסורים השונים ותחולתם;³⁸ והוא אף מפרסם מסמכי ייעוץ משפטי בדבר הוראות אלה.

מעבר להוראות אלה, קבועות בארה"ב גם **מגבלות פרטניות על נושאי משרה פיננסיים** :

- נושאי משרה שניהנו בגוף במגזר הציבורי שקיבל החלטה בנוגע להסכם שסכמו עולה על **10 מיליון דולר** (או קיבלו את ההחלטה האמורה בעצמם, או שילמו סכום זה מטעם המדינה או ביצעו פעולה דומה), אינם רשאים **למשך שנה אחת לקבל תשלומים מגוף זה**.³⁹
- הגבלות מיוחדות חלות על העובדים בסוכנויות של ה-Federal bank, ה-Federal Reserve bank, וה-National Credit Union. על עובדים אלה חל **איסור לקבל תשלום למשך שנה אחת מגופים שהיו תחת פיקוחם במגזר הציבורי**, ככל שהם כיהנו במשך לפחות חודשיים מתוך שנת העסקתם האחרונה כבוחנים ראשיים (senior examiner) בנוגע לגופים אלה.⁴⁰

2.3. צרפת

כפי שיוצג להלן, התפיסה הצרפתית היא **תפיסה תרבותית רחבה יחסית בדבר תפקידו וחובותיו של משרת ציבור**. כך, בצרפת הטיפול בסוגית המעבר של נושאי משרה בכירים מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי נעשה במגוון אמצעים, וביניהם: סטנדרטים, חוקים והתחייבויות בחוזים אישיים.⁴¹

העיקרון הבסיסי עליו מבוססת השיטה הצרפתית מעוגן בהצהרה בדבר זכויות האדם והאזרח משנת 1789.⁴² בהצהרה זו נקבע כי **אזרחים זכאים להסתמך על כך ששלוחי הציבור (public agent) יישאו באחריות (accountable) למילוי תפקידם**.⁴³

³⁶ 18 U.S.C. § 207(d).

³⁷ להרחבה ראו מסמך מרכז המחקר והמידע בנושא: "הגבלות על פעילותם של ראשי ממשלה ונשיאים לאחר סיום כהונתם - סקירה משווה", כתב עו"ד ירון אונגר, 17 במרס 2010.

³⁸ 5 C.F.R. , part 2641.

³⁹ OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010, Box 4.14.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010, Box 4.25. See also: Pierre-Christian Soccoja, Ministry of Justice-France, "Prevention of Corruption in State Administration: France", Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, Bucharest 29-30 May 2007.

⁴² The Declaration of the Rights of Man and the Citizen of 26 August 1789.

⁴³ Ibid, Articles 14-16. See also: Pierre-Christian Soccoja, Ministry of Justice-France, "Prevention of Corruption in State Administration: France", Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, Bucharest 29-30 May 2007



מעבר לכך, חוק השירות הציבורי משנת 1946 (Statut de la Fonction publique), על תיקונו השונים, מהווה חוק רחב המסדיר היבטים שונים בפעילות השירות הציבורי ובמסגרת זו הוא קובע את החובות והסמכויות של נושאי משרה בשירות הציבורי וכן את הסנקציות על הפרות שלהן. בין האיסורים המרכזיים המופיעים בחוק זה נכללות ההוראות הבאות:⁴⁴

- על עובד ציבור (public servant) חל איסור לעבוד במגזר הפרטי במקביל לעבודתו במגזר הציבורי. על העובד להקדיש באופן בלעדי את פעילותו המקצועית למילוי חובותיו, ועליו להימנע מכל פעולה פרטית למטרות רווח (gainful private professional activity); זאת, למעט פעולות שצוינו בצו מתאים. הסנקציה על הפרת כלל זה יכולה לנוע בין אזהרה לפיטורין של העובד.
- איסור נוסף נוגע לדרישת חוסר עניין (disinterestedness). לפי דרישה זו, אסור לעובד הציבור להפיק יתרון או תועלת שאינם מגיעים לו (undue advantage) כתוצאה מעבודתו; כך, אסור לעובד ציבור שיהיה לו, במישרין או באמצעות צד שלישי, אינטרס בחברה הנתונה לפיקוח הגוף בו הוא עובד, או אשר מתקשרת עם גוף זה, אשר עשוי להביא לסיכון עצמאותו של העובד (liable to compromise their independence).
- מניעת ניגודי עניינים בקבלת החלטות במגזר הציבורי, בין היתר באמצעות ועדת האתיקה (ראו להלן).⁴⁵

חלק נוסף במכלול ההסדרה בצרפת מבוסס על עריכתן של הכשרות מקצועיות המיועדות לייזע את עובדי הציבור על הסכנות של ניגודי עניינים והבעיות השונות העולות מתופעה זו. ה- Service central de prévention de la corruption (SCPC) מעביר הדרכות לעובדים, בדגש על עובדים המצויים בתפקידים רגישים או בתפקידים של איתור שחיתות במגזר הציבורי.⁴⁶

חלק נוסף במכלול האמור הוא מערכת חובת הנייד (mandatory mobility), המופעלת בקרב נושאי משרה בכירים. מערכת זו מחייבת נושאי משרה בכירים (בדרך-כלל, המדובר בפקידים בכירים בשירות הציבורי, בכירים בהנהלת משרד האוצר וכדומה) לעבור תפקיד בתוך אותו ארגון, לא רק בכדי למנוע שחיתות, אלא גם כדי לשפר את ניהול הגוף בו הם מכהנים.⁴⁷

רובד נוסף של ההסדרה בצרפת מעוגן בדברי החקיקה השונים העוסקים בשקיפות.⁴⁸ כללים אלה קובעים את זכותם של אזרחים לעיין במסמכים שונים; הפיקוח על יישום החוק בגופים הציבוריים נעשה בידי ועדה מיוחדת (CADA - Commission on access to administrative documents). באמצעות כללים אלה יכולים האזרחים לבחון את החלטות הרשויות ולראות כי אכן נעשו ללא משוא פנים.

⁴⁴ Pierre-Christian Soccoja, Ministry of Justice-France, "Prevention of Corruption in State Administration: France", Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, Bucharest 29-30 May 2007, pp 2-4.

⁴⁵ מעבר לכך, גם בקודקס הפלילי הצרפתי יש הוראות בעניין שחיתות.

⁴⁶ Pierre-Christian Soccoja, Ministry of Justice-France, "Prevention of Corruption in State Administration: France", Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, Bucharest 29-30 May 2007, pp 3-4.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ ראו לדוגמה: Act n°2000-321 of April 2000 on Citizen's rights in their relations with government.



בעקבות החוק למניעת שחיתות משנת 1993,⁴⁹ וחוק המודרניזציה של השירות הציבורי משנת 2007,⁵⁰ נקבעו ועדות אתיקה מיוחדות (Commissions de Déontologie) וכן עוגנו ותוקנו הוראות פרטניות בנוגע למעבר של עובדים מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי:⁵¹

- ועדת האתיקה: בצרפת פעלו בעבר שלוש ועדות אתיקה נפרדות עבור כל אחד משלושת המגזרים הממשלתיים – הממשלה המרכזית (central government service), הרשויות המקומיות (territorial authorities), בתי החולים הציבוריים (public hospital sector). **כיום, ועדה מרכזית אחת** (Commission de déontologie de la fonction publique) **מרכזת את הטיפול בסוגיות אלה.**
עובד ציבור המבקש לעזוב את מקום עבודתו בשירות הציבורי מכל סיבה שהיא, נדרש להיוועץ בוועדת האתיקה.⁵² כפי שיוצג להלן ובדומה לבריטניה, ועדת האתיקה מגישה את המלצותיה והיא רשאית גם להמליץ בנושא זה לראש הממשלה הצרפתי; יחד עם זאת, לראש הממשלה אין חובה לקבל בכל מקרה ומקרה את עמדת הוועדה.⁵³
- איסור על עבודה בגופים קשורים: עובד ציבור העוזב את השירות הציבורי, בין באופן מוחלט ובין באופן זמני, **אינו רשאי לעבוד (work) בגופים עליהם הוא פיקח, שלט, או שעימם הוא ניהל מגעים** במסגרת תפקידו, במשך חמש השנים שקדמו לעזיבתו את השירות הציבורי.
מגבלה זו חלה למשך 3 שנים לאחר עזיבת העובד את השירות הציבורי; ככל שמדובר בעזיבה זמנית המגבלות יחולו למשך התקופה הזמנית כולה.
- איסור על פעילות פרטית: על עובד ציבור העוזב את השירות הציבורי, ואשר מעוניין לעסוק בפעילות פרטית (exercising a private activity), **חל איסור לעסוק בפעילות שמטבעה או מעצם צורת העיסוק בה, עלולה לסכן את כבוד הגוף הקודם בו עבד, עצמאותו, הניטרליות שלו או פעולותיו.** מגבלה זו חלה גם היא למשך 3 שנים.

הפרה של חובות אלה עשויה להביא לכך שיוטלו על העובד לשעבר **סנקציות**, וביניהן: **הפחתת פנסיה** (בהליך המתנהל בפני ועדת משמעת בגוף בו הוא הועסק), **ובמקרים חמורים אף קנסות ומאסר.**⁵⁴

גופים נוספים למניעת שחיתות ולאכיפה

בשנת 1993 הוקם בצרפת (Service central de prévention de la corruption (SCPC), שהינו גוף בינמשרדי המרכז מידע הנחוץ לאיתור ומניעה של עבירות (פאסיביות או אקטיביות) של שחיתות ואשר מדווח לשר

⁴⁹ Law on the Prevention of Corruption, approved in January 1993 (loi n° 93-122 du 29 janvier 1993).

⁵⁰ The 2007 Act on Modernization of Public service. See also: Decree No. 2007-611 of 26 April 2007 (Décret n°2007-611 du 26 avril 2007).

⁵¹ Pierre-Christian Soccoja, Ministry of Justice-France, "Prevention of Corruption in State Administration: France", Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, Bucharest 29-30 May 2007, pp 4.

⁵² OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010, Box 4.25.

⁵³ Pierre-Christian Soccoja, Ministry of Justice-France, "Prevention of Corruption in State Administration: France", Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, Bucharest 29-30 May 2007.

⁵⁴ תשובת הפרלמנט הצרפתי לשאלה מס' 1047 מטעם הפרלמנט הגרמני באמצעות ה-ECPRD.



המשפטים ולראש הממשלה הצרפתי. גוף זה גם מספק מידע לרשויות שונות בצרפת בנוגע לעבירות כאמור וכן מפרסם מידע שיכול לסייע במניעתן.⁵⁵

גופים נוספים הפועלים בצרפת הם גופים פנימיים במשרדי הממשלה ובפרלמנט האחראים על קידום ערכי ניהול חיוביים, כמו גם אמצעי פיקוח פנימיים וניסיונות לאיתור של התנהגויות לא ראויות.⁵⁶

2.4. בריטניה⁵⁷

בריטניה לא קבועות הוראות בדבר "תקופות צינון" בהן נאסר באופן מוחלט ומלא להתמנות לתפקידים במגזר הפרטי. יחד עם זאת, נקבעו בחקיקה מגבלות על נושאי משרה שעזבו את השירות הציבורי.

המגבלות האמורות מוטלות באמצעות ועדה מיוחדת - הוועדה העצמאית המייעצת למינויים עסקיים (ACOBAs - The Independent Advisory Committee on Business Appointments). ועדה זו נקבעה בשנת 1975 בידי ראש ממשלת בריטניה. הוועדה משמשת, בין היתר, כוועדה לאישור בקשות להעסקה מחוץ לשירות הציבורי עבור מי שפרשו מהשירות, קובעת מדיניות כללית בתחום זה ומייעצת לראש הממשלה המכהן בנושאים אלה.

האיסורים על עובדי מדינה וסמכויות הוועדה מעוגנים בכללים לעובדי מדינה בדבר קבלת משרות עסקיות (The Business Appointment Rules for Civil Servants Appointments). כללים אלה הם חלק מקוד הניהול של עובדי המדינה (Civil Service Management Code) ומעוגנים במסגרתו.⁵⁸

בכללים נקבעו, בין היתר, ההוראות הבאות:

- בסמכות הוועדה להוציא הוראות והנחיות מחייבות לכל ציבור העובדים במגזר הציבורי בבריטניה (Crown Servants).⁵⁹

- ההוראה המרכזית הקבועה בכללים אוסרת על קבלת תפקיד או כהונה במשרה, בבריטניה או מחוצה לה, במשך שנתיים לאחר עזיבת המגזר הציבורי (וזאת בהתאם לדרגה של אותם עובדים, כפי שיפורט להלן), אלא לאחר הגשת בקשה לוועדה האמורה ואישורה.⁶⁰ הדיון

⁵⁵ Pierre-Christian Soccoja, Ministry of Justice-France, "Prevention of Corruption in State Administration: France", Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, Bucharest 29-30 May 2007, pp 4-6.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ המידע בחלק זה מבוסס, בין היתר, על המקורות הבאים:

[The Advisory Committee on business Appointments](#), Civil Service Management Code, 4.3 ANNEX A: THE BUSINESS APPOINTMENT RULES FOR CIVIL SERVANTS.

⁵⁸ קוד זה נקבע על בסיס Part 1 of the Constitutional Reform and Governance Act 2010, המסמיך את שר השירות הציבורי (Minister of the civil service) לקבוע תקנות והוראות ביחס לניהול המגזר הציבורי (כולל תנאי ההעסקה של עובדי הציבור). להרחבה ראו: [The Advisory Committee on business Appointments](#). כללים דומים לכללים אלה קבועים ביחס לנושאי משרה בשירות הדיפלומטי, כוחות הצבא ורשויות המודיעין.

⁵⁹ בין היתר ההוראות מחייבות עובדי מדינה, יועצים מיוחדים, חברי כוחות הביטחון, דיפלומטים ועוד. להרחבה בעניין הקבוצות הנכנסות לגדר הוראות אלה ראו: Par. 4, Civil Service Management Code, 4.3 Annex A, וכן:

[The Advisory Committee on business Appointments](#).

⁶⁰ Par. 5, Civil Service Management Code, 4.3 Annex A.



בבקשות האמורות נעשה באופן חסוי, אולם בדרך-כלל ההחלטות בבקשות עצמן מתפרסמות ככל שהוחלט על קבלת המשרה בידי עובד המדינה לשעבר.⁶¹

• הליך האישור והמגבלות הנוספות המוטלות על העובד נקבעים לפי דרגת הבכירות שלו. ככלל, הכללים מתייחסים בנפרד לקבוצות העובדים הבכירים (SCS – Senior Civil Servants) השונות. העובדים מדורגים לפי שלוש קבוצות דירוג עיקריות ולגבי כל אחת מהן נקבעו הוראות ספציפיות:⁶²

○ SCS3 ומעלה: עובדים לשעבר שניהנו בדרגות אלה, שהינן הבכירות ביותר בשירות הציבורי הבריטי, נדרשים להגיש בקשה מתאימה בגין כל תפקיד חדש או הצעת העסקה המוצעים להם (any new appointment or employment). החלטות בדבר בקשות אלה מתקבלות בידי ראש הממשלה הבריטי, על בסיס המלצת ה-ACOPA.

מעבר לכך, מזכירי משרדים ממשלתיים (Permanent Secretaries),⁶³ שמעצם תפקידם חשופים למידע רגיש, נדרשים גם לתקופת מינימום בת שלושה חודשים ממועד עזיבתם את השירות הציבורי, בטרם יוכלו להיות מועסקים במגזר הפרטי. יחד עם זאת, בסמכות הוועדה המיוחדת לבטל תקופה זו (ככל שלא עולים נימוקים של צורך ציבורי) או להחליט על הארכתה (תוך לקיחה בחשבון את תקופת הצינון הכללית בת השנתיים בה הם נדרשים להגיש בקשות כאמור לעיל). עוד יצוין, כי נקבע איסור מוחלט למשך שנתיים על פעילותם של מזכירי משרדים ממשלתיים כלוביסטים לאחר פרישתם.

○ SCS2: עובדים בדרגה זו נדרשים אף הם להגיש בקשה מתאימה בגין כל תפקיד חדש או אפשרות העסקה מחוץ למגזר הציבורי. החלטה בדבר בקשות אלה נעשית בידי המזכיר הממשלתי הרלוונטי.

○ SCS1 ומטה: עובדים אלה נדרשים בהגשת בקשה מתאימה במקרים הבאים – העובדים היו חלק מקביעת מדיניות הנוגעת למעסיקים העתידי (בין אם כקובעי מדיניות או כבעלי גישה למידע בדבר מדיניות כאמור); הם היו אחראים במהלך השנתיים האחרונות לעבודתם בשירות הציבורי לקבלת החלטות בעלות השפעה על המעסיק העתידי; טיפלו באופן רשמי במהלך השנתיים האחרונות לפני עזיבתם את השירות הציבורי בענייניו של המעסיק העתידי; טיפלו באופן שוטף החוזר על עצמו (continued or repeated nature) לאורך תקופת עבודתם במגזר הציבורי בענייניו של המעסיק העתידי; הם עסקו במידע מסחרי רגיש של מתחריהם של המעסיק העתידי; התפקיד כרוך בייצוג בפני הממשלה מטעם המעסיק או בפעילות לובינג; אופיו של התפקיד ייעוצי והוא כרוך בעבודה עם גופים מתחום בו טיפל העובד באופן רשמי בשנתיים האחרונות לפני עזיבתו את השירות הציבורי. בקשות כאמור יאושרו בידי המחלקה הרלוונטית (department), תוך קבלת ייעוץ מתחום משאבי אנוש.

⁶¹ [The Advisory Committee on business Appointments – Former Crown Servants](#).

⁶² מעבר לכך, בכללים גם קבועות הוראות נוספות בנוגע ליועצים מיוחדים הדומות במהותן להוראות שנסקרו לעיל.
⁶³ המדובר במזכירי המשרדים הממשלתיים הידועים גם בשם - permanent under-secretary of state, ואשר מהווים את הדרגה הבכירה ביותר בשירות הציבורי במשרדי הממשלה (למעט מזכירי הקבינט).



- **עובדי ציבור מכל דרגה נדרשים לדווח לממונים עליהם על פניות שהם מקבלים מגוף חיצוני, אשר לפי הכללים היו נדרשים בגינם אישורים לו היו מחוץ לשירות הציבורי. מעבר לכך, גורמים העוסקים בחוץ התקשרות ממשלתיים נדרשים לדווח על כל פנייה הנעשית אליהם בנושא העסקה עתידית באופן מידי.**

2.5. נורבגיה

ההסדרה בנורבגיה של נושאי ניגוד עניינים במגזר הציבורי מבוססת על **מכלול רחב היקף** של חקיקה העוסקת, בין היתר, גם בהגבלות על נושאי משרה לאחר עזיבתם את השירות הציבורי.⁶⁴ כך, בין היתר, מבוסס המודל הנורבגי על חקיקה בתחומי **נהלי העבודה** בשירות הציבורי, **סביבת העבודה**, **שקיפות ההליכים** באופן כללי ועל פעולותיהם של נושאי משרה באופן פרטני, כמו גם על שימוש בהנחיות פנימיות, בהוראות בהסכמים עם העובדים, קוד אתי ועוד. מכלול זה מיועד לקדם **תרבות ארגונית רחבה וכללית של ציות להוראות השונות והטמעת עקרון איסור ניגוד העניינים**. המודל הנורבגי נוצר לאחר דיונים רבים שנערכו בפרלמנט הנורבגי בין השנים 2000-2001. בדיונים אלה עלה כי קיים חשש כי גופים מהשוק הפרטי ישיגו מידע שאינו גלוי על המדיניות של הרשויות או מידע בנוגע לסודות מסחריים המגיע לרשויות כתוצאה מפעילותן השוטפת; כמו גם כי יש לפעול למניעת יצירת יתרון שאינו הוגן של גופים פרטיים העושים שימוש בקשרי עבודה קודמים עם המגזר הציבורי.⁶⁵

בכל הנוגע לאיסורים לאחר עזיבת עובד את המגזר הציבורי נקבעו ההוראות הבאות:⁶⁶

- **איסור מוחלט: למשך 6 חודשים** לאחר עזיבת עובד את המגזר הציבורי חל עליו **איסור להיות מועסק בידי גוף או לספק שירותים לגוף, שאינו מהמגזר הציבורי ושיש לו ו/או היה לו קשר לתחום בו אותו עובד עסק במגזר הציבורי, או גוף שמסיבות אחרות עלול לזכות ליתרון מיוחד לאור העסקתו של אותו עובד במגזר הציבורי (פוטנציאל).**

- **הימנעות מתחומים מסוימים: למשך שנה אחת** ממועד עזיבת העובד את המגזר הציבורי חל עליו **איסור להיות מעורב במקרים או בתחומים אשר קשורים לתחום האחריות של אותו עובד כעובד ציבור (קשר ישיר).**

יחד עם זאת, וכאמור לעיל, הוראות אלה מהוות חלק ממכלול רחב של הוראות חקיקה בנורבגיה. אחד החלקים המרכזיים ממכלול זה הוא **הכללים האתיים לעובדי השירות הציבורי**. מטרתם המרכזית של כללים אלה היא קביעת **עקרונות רחבים וכלליים**, שנועדו להשלים את דברי החקיקה האחרים, בכדי לקדם את **אמון הציבור במגזר הציבורי**. מטרה מצרפית של כללים אלה היא **הבטחת ידיעת הכללים והטמעתם בקרב עובדי הציבור במטרה לקשור את האינטרס שלהם עם שמירת אמון הציבור ברשויות וקידום תרבות ארגונית תומכת**. כך לדוגמה, על העובדים בשירות הציבורי חלות הוראות פרטניות בדבר **דרכי התנהגות מקובלת כאשר עובדים לשעבר פונים אליהם**.⁶⁷

⁶⁴ Ibid, pp 93-103.

⁶⁵ Ibid, Box 2.1.

⁶⁶ Ibid, Box 5.2.

⁶⁷ Ibid, pp 101-102.



התפיסה הנורבגית היא שקידום הוראות הקוד האתי צריך להיעשות בעיקר בידי נושאי משרה בכירים בכדי שאלה ישפיעו על יתר העובדים ויתנו דוגמה אישית; זאת גם לאור העובדה שהתפיסה הארגונית הציבורית הנורבגית מבוססת על הסתמכות על נושאי המשרה הבכירים שיפעילו שיקול דעת ותבונה ניהולית ויבטיחו כי כל הארגון הפועל תחתם יכיר ויישם את הכללים האמורים.⁶⁸

בדרך-כלל אין סנקציות הקבועות בכללים עצמם בגין הפרתם, אולם הפרת הכללים הנוגעים לניגוד עניינים מביאה בדרך-כלל לבטלות ההחלטה או הפעולה שננקטה. כמו כן, מקרים של פעולה או מחדל שנעשו בניגוד עניינים יכולים אף להיחשב כרשלנות במילוי תפקיד – דבר העלול להביא להטלת סנקציות על אותו עובד, כולל פיטורין והטלת אמצעים עונשיים.⁶⁹

עוד יצוין, כי ההוראות המשלימות הקבועות בחקיקה בנורבגיה קובעות את החובות הבאות:⁷⁰

- הוראות בדבר ניהול ציבורי: עקרון מרכזי הוא כי החלטות ציבוריות צריכות להיעשות באופן יסודי (thorough), ועליהן להיות מפורטות ומוסברות באופן רחב ככל הניתן. כמו כן, מוטלת חובה על נושאי משרה ליידע את הגורמים הרלוונטיים להחלטתם בטרם קבלת החלטות מנהליות ולאפשר להם שימוע ככל שהדבר רלוונטי. מעבר לכך, כאשר החלטה עלולה להיתפס כמחלישה את החזות האובייקטיבית של נושאי המשרה וקבלת החלטות במגזר הציבורי, עשוי נושא משרה ספציפי להימנע מטיפול בה.
- חופש מידע: עקרון נוסף עליו מבוסס מכלול החקיקה הוא שקיפות וחופש מידע בדבר החלטות הרשויות הנורבגיות. כך, יכול הציבור לקבל גישה למסמכים רלוונטיים ומידע ממשלתי בדבר דרכי קבלת החלטות.
- הוראות עונשיות: עקרון נלווה נוסף מעוגן בהוראות חוק העונשין הנורבגי הקובעות, בין היתר, הוראות שונות בדבר שחיתות (העונש על העבירות החמורות מביניהן הוא עד 10 שנות מאסר). בהוראות אלה גם נקבע העקרון כי אסור לנושאי משרה ציבורית לקבל מתנות, מינויים או הטבות אחרות במטרה שהחלטותיהם כנושאי משרה יושפעו על-ידי התורם.
- סביבת עבודה תומכת: עקרון מרכזי נוסף הוא שמירת סביבת העבודה של עובדי המגזר הציבורי הנורבגי. על עובדים ליידע, בהתאם לנסיבות, את הממונים עליהם האחראים על בטיחות בעבודה, ואף עובדים אחרים, על כשלים במקום העבודה או על שחיתות. עובדים אלה מוגנים בידי החוק, בדומה להוראות הקיימות במרבית העולם בדבר הגנה על חושפי שחיתות (whistle-blowing).

2.6. שבדיה

בשבדיה חלות על כלל עובדי הציבור הוראות חוקי החיסיון השונים השבדיים וכן הוראות חוק העונשין השבדי המגבילות את המידע שבו יכולים עובדי הציבור לעשות שימוש לאחר עזיבתם את השירות הציבורי.⁷¹

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid, p. 101.

⁷⁰ Ibid, pp. 102-103.



יוער, כי בעבר הועלו הצעות להגבלת נושאי משרה ולהצגת תקופות צינון על כלל העובדים בשירות הציבורי. דוח של ועדת החוקה השבדית משנת 2003 קבע כי הוראות חוקי החיסיון מספקות אומנם להגנה על האינטרסים של המדינה, אך ייתכן והמדינה צריכה בכל זאת להציג "תקופת צינון" מסוג זה בשל פגיעה אפשרית באמון הציבור.⁷²

מעבר לכך, קבועות גם הוראות פרטניות בדבר "תקופת צינון" של נושאי משרה פיננסיים בכירים במגזר הציבורי. הוראות אלה קבועות ב-Sveriges Riksbank Act (1988:1385).⁷³ חוק זה עוסק בבנק המרכזי השבדי והוא קובע הוראות שונות ביחס לניהול הבנק ובדבר הזכאים לכהן במשרות בכירות בו.⁷⁴

לפי חוק זה, חל איסור במשך שנה אחת לאחר סיום תפקידו של חבר בהנהלת הבנק המרכזי השבדי (Executive board) לכהן כחבר בדירקטוריון או כסגן בדירקטוריון של בנק או בגוף אחר המפוקח בידי רשות השירותים הפיננסיים השבדית (FSA); או לכהן בתפקיד הנהלה אחר שהמכהנים בו אינם רשאים לכהן כחברי הנהלת הבנק המרכזי השבדי (למעט בתפקידים כחברי ממשלה, פרלמנט, גופי הנהלה של מפלגות או משרדי ממשלה); כל זאת, אלא אם ניתן לכך אישור המנהל הכללי של הבנק המרכזי (general council).

2.7. ספרד

בספרד חל איסור כללי על נושאי משרה בכירים למשך שנתיים ממועד עזיבת השירות הציבורי לקבל תפקיד בתאגידים ובחברות פרטיות, להם יש קשר ישיר לתפקיד הקודם של נושאי המשרה בשירות הציבורי.⁷⁵

כמו כן, במהלך התקופה האמורה נושאי משרה בכירים אלה אף חייבים לדווח למשרד לניגודי עניינים (Oficina de Conflictos de Intereses),⁷⁶ על כל תפקיד שהם מעוניינים לקבל במגזר הפרטי. משרד זה בוחן את הדיווחים וככל שעולה חשש כי התפקיד נוגד את האיסור הבסיסי הקבוע בספרד, אזי ייקבע שימוע (בו ישמע גם התאגיד או החברה הפרטיים), שלאחריו תינתן החלטה סופית בנושא בידי משרד זה.

⁷¹ The Secrecy Act (1980:100), the Trade Secrets Act (1990:409), and the Insider Penal Act (2000:1086).

⁷² תשובת הפרלמנט השבדי לשאלה מס' 1047 של הפרלמנט הגרמני באמצעות ה-ECPRD.

⁷³ תשובת הפרלמנט השבדי לשאלה מס' 1047 של הפרלמנט הגרמני באמצעות ה-ECPRD.

⁷⁴ Sveriges Riksbank Act (1988:1385), Ch. 3, Art. 1.

⁷⁵ תשובת הפרלמנט הספרדי לשאלה מס' 1047 של הפרלמנט הגרמני באמצעות ה-ECPRD - European Centre for Parliamentary Research & Documentation

⁷⁶ משרד ממשלתי השייך למשרד המנהל הציבורי הספרדי (Ministry for Public Administration).



2.8. פורטוגל

בפורטוגל מוסדרות המגבלות לאחר פרישה דווקא **בחקיקת משנה** כמפורט להלן:⁷⁷

- פקידים בכירים אינם מורשים **במהלך תקופת כהונתם ובמשך שנה אחת לאחר סיומה, לשמש כמומחים או כבוררים (arbitrator) בהליך בו המדינה או גופים ציבוריים מעורבים**. הפרה של הוראה זו תביא **לבטלות הפעולות**.
- הגבלה נוספת המוטלת על מנהלים ציבוריים (public managers), **אוסרת עליהם במהלך כהונתם להתקשר בהסכמי העסקה או בחוזים למתן שירותים עתידיים עם חברות בסקטור בו הם פעלו**. למעט במקרים בהם ניתן **אישור בידי השר האחראי על תחום המימון ובידי השר האחראי על הסקטור הספציפי**. הפרה של הוראות אלה יכולה להוביל לפיטורין ולאובדן הטבות או פיצויים המגיעים לעובד בשל סיום ההתקשרות עימו.⁷⁸
- הוראה נוספת מחייבת עובדים **לדווח לממונים עליהם על תוכניותיהם** (ככל שישנן תוכניות כאמור) **להעסקה עתידית מחוץ למגזר הציבורי**.⁷⁹
- על החלטות בנוגע להעסקה או התקשרות עתידית **ניתן לערער לגוף אדמיניסטרטיבי בשירות הציבורי וכן לערכאה שיפוטית**.⁸⁰

⁷⁷ חלק זה מבוסס על המידע המצוי ב- OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010.

⁷⁸ Ibid, pp 45-46. See also the decree on the public manager statute (Decree Law 71/2007, 27 March).

⁷⁹ OECD, POST-PUBLIC EMPLOYMENT - GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST, 2010, pp 74-75.

⁸⁰ Ibid, pp 80-81.

