

הוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003

החלטה מס' 2/2019

החלטה בבקשת סגן השר מאיר פרוש לקבלת היתר לאי קיום כלל מהכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים

1. לפנינו בקשתו של סגן השר מאיר פרוש, סגן שר החינוך, לקבלת היתר לאי-העברה לנאמנות עיוורת של מניותיה של בת זוגו בחברת בשורות (להלן: "החברה") בה היא מחזיקה 80% מהמניות, על פניו בניגוד לכלל 16(א) לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן: "הכללים").
2. כלל 16(א) לכללים קובע כי על שר או סגן שר להעביר בתוך 60 יום מיום מינויו את הכספים ואת ניירות הערך שבבעלותו ובבעלות בני משפחתו לחברת נאמנות ציבורית ובלתי תלויה, שתחזיק ותנהל אותם בדרך של "נאמנות עיוורת".
3. המונח "ניירות ערך" הוגדר בכללים כ"תעודות המונפקות בסדרות על-ידי תאגיד ומקנות זכות חברות, השתתפות או תביעה בו, בין אם הן על שם ובין למוכ"ז, לרבות ניירות ערך שמנפיקה המדינה, אופציות וחוזים עתידיים כמשמעותם בחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994".
4. מטעם סגן השר פרוש הוגשה עמדתו, באמצעות בא כוחו, עו"ד אשר אקסלרד, בה נטען כי הוראת כלל 16 לכללים איננה רלבנטית לדיון במקרה דנן, היות ומדובר בחברה פרטית שמרבית מניותיה מוחזקות בידי רעיית סגן השר, המניות אינן נמכרות ונרכשות ואין בהן כל מסלול של "השקעה". עו"ד אקסלרד הפנה לשני תקדימים של ועדת ההיתרים בהם נפסק ברוח זו. עוד נטען מטעם סגן השר כי הוראת סעיף 16(א) לכללים בעייתית מהטעם שהיא עלולה לגרום לפגיעה בקניינה הפרטי של רעיית סגן השר ואין לכפות עליה ויתור שכזה.
5. סמכויות הוועדה למתן היתרים נקבעו בכלל 19 לכללים, כדלקמן:

"19. סמכויות הועדה

(א) הועדה מוסמכות לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מכללים אלה.

(ב) הועדה רשאית לסרב למתן היתר, לתתו או לתתו בתנאים, אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית.

(ג) תוקף ההיתר לא יעלה על משך תקופת כהונת הממשלה."

על פי כלל 21 (א) לכללים "הועדה תשמע, לפני מתן החלטתה, את חוות דעתו של מבקר המדינה לגבי המקרה שלפניה".

6. בהחלטות 4/2014, 2/2015 ו- 1/2016 של הוועדה (להלן: "ההחלטות הקודמות"), כבר נקבע, שכאשר מדובר בבקשה של בן או בת זוג של שר/ה כבמקרה דנן, אין צורך להיזקק להוראות כלל 13 לכללים, שכותרתו "מכירת עסק או מניות עם תחילת כהונה", הואיל וכלל זה עוסק רק בבעלות בעסק או במניות שליטה של השר/ה או סגן/ית השר/ה עצמם ולא בבן/ת הזוג. עם זאת, העובדה כי מתקין הכללים מצא לנכון לקבוע הוראה כזו רק לגבי השר עצמו ולא לגבי בן או בת הזוג, מהווה כלי עזר לפרשנות מתאימה של הכללים.

7. עוד נקבע בהחלטות הקודמות, כי לעמדת הוועדה יש להחריג מהמונח "ניירות ערך" על פי הכללים, מניות בחברה פרטית, המוחזקות באופן מלא בידי בן/ת הזוג של השר/ה, וכאשר החברה המהווה הלכה למעשה את עסקו/משלח ידו של בן/ת הזוג.

כמו כן, עמדת הוועדה הינה כי העובדה שהגדרת המונח "ניירות ערך" (ראה לעיל) הועתקה מחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, מהווה עדות לכוונת מתקין הכללים כי ההגבלה על אחזקת ניירות ערך על פי כלל 16 לכללים תחול על ניירות ערך סחירים. פרשנות זו עולה בקנה אחד גם עם משמעות ההגבלה הקבועה בכלל 16 לכללים, אשר עניינה ניתוק השר ובני משפחתו משליטה במכשירים הפיננסיים אשר עלולים להעמידו במצב של ניגוד עניינים. כך גם, פרשנות זו עולה מלשון כלל 16 לכללים, העוסק במכירה ורכישה, בהוראות השקעה, בסוגי השקעה, בשווי תיק ובעסקאות, מונחים השייכים ברגיל לעולם המסחר בניירות ערך ולא למניות בחברה פרטית.

כפי שצויין בהחלטות הקודמות, פרשנות זו איננה סוטה מלשון הכללים ומאזנת באופן הולם בין החובה של חברי הממשלה להימנע ממצב של ניגוד עניינים, או אף חשש למראית עין של ניגוד עניינים, לבין הזכויות החוקתיות לעיסוק ולקניין של בני זוגם ובנות זוגם של השרים וסגני-השרים לנהל את עסקם הפרטי באופן שתואם את אופיו של העסק ומאפייניו.

8. סגן השר פרוש ובא כוחו עו"ד אקסלרד הופיעו בפנינו והשיבו לשאלות שהופנו אל סגן השר ביחס למהות עיסוקיה של רעייתו, פעילות החברה שבבעלותה ואופן ניהולה. לאור דבריהם, בצירוף המסמכים שעמדו לפנינו, ולאחר ששמענו את חוות דעתו של מבקר המדינה, כמצוות כלל 21(א) לכללים, אנו מקבלים את עמדת סגן השר כי מדובר בחברה פרטית שבאמצעותה מנהלת רעיית השר את תחום העיסוק שמהווה את משלח ידה. לפיכך, לאור הפרשנות האמורה של הכללים ובהתייחס לנסיבות המקרה דנן, אנו קובעים כי רעיית השר איננה נדרשת להיתר לצורך המשך החזקתה במניות החברה והמשך עבודתה בחברה וכי היא יכולה להמשיך ולהפעיל את עסקה באופן בו הוא פועל עד כה, ואין היא נדרשת להעביר את מניותיה בחברה לניהולה של חברת נאמנות עיוורת.

9. הוועדה מבהירה כי ככל שיחול שינוי במבנה החברה, באחזקותיה או בתחומי עיסוקה, או כל שינוי מהותי אחר, על סגן השר ליידע את מבקר המדינה בכך תוך 30 יום מיום השינוי.

10. יובהר כי נוכח סעיף 19(ג) לכללים הקובע כי "תוקף ההיתר לא יעלה על משך תקופת כהונת הממשלה", תוקף החלטה זו של הוועדה הינו עד לתום תקופת הכהונה של

הממשלה הנוכחית בלבד. ממילא לא נבדקו מכלול המשמעויות של פעילות החברה לגבי סגן השר. במידה וסגן השר יכהן כשר או כסגן שר בממשלה הבאה, יהא עליו להגיש בקשה חדשה, שתבחן בהתאם לנסיבות. הוועדה מעירה כי על השרים, סגני שרים וכלל הנוגעים בדבר לפעול במהירות וביעילות ולהביא למיצוי הטיפול בסוגיות הטעונות טיפול על פי הכללים סמוך לתחילת הכהונה.

11. לפי החלטת הוועדה למתן היתרים מיום 28.11.2010 בנוגע לפרסום החלטותיה, ובהתאם לפסק הדין בעת"מ (מחוזי י-ם) 1981/09 **התנועה לחופש המידע נ' משרד מבקר המדינה** (ניתן ביום 15.3.2011), ככלל, החלטות הוועדה למתן היתרים יפורסמו. עם זאת, הוועדה החליטה כי **"בהתחשב בסוג העניינים בהם מדובר וברגישותם יישקל כל מקרה לגופו, והוועדה תוכל לקבוע לפי שיקול דעתה ובהתחשב בנסיבות כל מקרה לפרסום את ההחלטות באופן חלקי, תוך השמטת פרטים או עריכת שינויים או ללא פרטים מזהים. לעניין זה הוועדה תשקול גם את עמדת השר או סגן השר הנוגע בדבר לגבי הפרסום"**.

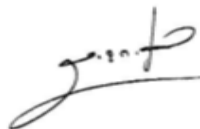
נסיבות הבקשה שלפנינו אינן מצדיקות הימנעות מפרסום ההחלטה, ולפיכך אנו מורים על פרסומה.

העתק ההחלטה נמסר למבקר המדינה.

ניתנה היום, ג' באב תשע"ט (5 באוגוסט 2019)



עו"ד נורית ישראלי
חברת הוועדה



עו"ד אביגדור רביד
חבר הוועדה



עזרא קמא, שופט (בדימוס)
יו"ר הוועדה