

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

החלטה בבקשת השר אליהו כהן לקבלת היתר לאי-קיום כלל מהכללים למניעת ניגוד
עניינים של שרים וסגני שרים

1. השר אליהו כהן מונה ביום 23 ינואר 2017 לתפקיד שר הכלכלה והתעשייה. לפנינו בקשתו של השר כהן לקבלת היתר להמשיך ולהחזיק בחברת אחזקות פרטית שבבעלותו המלאה (להלן - החברה הפרטית), שלא על פי כלל 13 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן - הכללים); וכן לאישור שטר הנאמנות שנחתם עם רואה החשבון של השר לפיו יחזיק וינהל רואה החשבון ניירות ערך לא סחירים של חברת הזנק (להלן - חברת הזנק) המצויים בבעלות השר, שלא על פי כלל 16(א) לכללים.

2. כלל 13 לכללים קובע כדלקמן:

"שר שהוא בעל זכויות בעסק או בעל מניות המקנות לו שליטה בחבר בני אדם, ינקוט בתוך 60 ימים מתחילת הכהונה כשר, באחת מדרכים אלה כדי למנוע מצב של ניגוד עניינים:

- (1) ימכור את הזכויות בעסק או את המניות לאדם שאיננו קרובו ולא חבר בני אדם בשליטתו;
- (2) עבד קרוב של השר עמו בעסק או בחבר בני אדם כאמור לפחות שנה לפני המינוי כשר, רשאי השר למכור או להעביר את כל הזכויות בעסק או את כל המניות לאותו קרוב בתנאי כי הקרוב איננו בן זוגו או ילדו הקטין;
- (3) יחכיר את העסק לאדם שאיננו קרובו ושאינו חבר בני אדם בשליטתו, תמורת דמי חכירה קבועים מראש לכל תקופת כהונת השר, בתנאי כי דמי החכירה אינם תלויים בהכנסות מהעסק."

כלל 16 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" והוראות נוספות בעניין זה, כדלקמן:

"(א) בתוך 60 ימים מיום מינויו יעביר השר את הכספים ואת ניירות הערך שבבעלותו ובבעלות בני משפחתו לחברת נאמנות ציבורית ובלתי תלויה, אשר תחזיק ותנהל אותם בדרך של "נאמנות עיוורת".

(ב) השר ובני משפחתו לא יתנו לחברת הנאמנות כל הוראות באילו ניירות ערך להחזיק ואילו ניירות ערך למכור או לרכוש, למעט הנחיה חד פעמית, קודם לתחילת מתן השירות, בדבר סוגי ההשקעה שיכללו בתיק ובדבר השיעור המירבי של כל סוג ביחס לשווי התיק, או הנחיה כי אלה ייקבעו לפי שיקול דעתה של חברת הנאמנות.

- (ג) חברת הנאמנות לא תמסור לשר ולבני משפחתו, כל עוד מכהן השר בתפקידו, כל מידע על העסקאות שנעשו בניירות הערך; המידע היחיד שיימסר יהיה שווי כלל ניירות הערך, הרווחים שמומשו, והמס ששולם בשל רווחים אלה.
- (ד) שטר הנאמנות בין השר לבין חברת הנאמנות יובא לאישור היועץ המשפטי לממשלה.
- (ה) הוראות סעיף זה לא יחולו על מניות שקיימת חובה להעבירן על פי סעיף 13.

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".

3. ביום 26 מרץ 2017 התקיים דיון בבקשות השר כהן, בנוכחותו. לשאלות הוועדה הבהיר השר שנכון למועד מינוי לתפקיד שר החזיקה החברה הפרטית ניירות ערך סחירים וכן כ-3% ממניות חברת הזנק הרשומה בחו"ל, וכי מעת רכישת מניות חברת הזנק לא היתה לו כל מעורבות בהשקעה זו והוא לא ביצע השקעה נוספת. עוד ציין השר שעם מינוי לתפקיד שר נעשה ניסיון למכור את האחזקה בחברת הזנק אולם הדבר לא הסתייע, בהיעדר רוכשים.

השר מסר לוועדה כי את ניירות הערך הסחירים העביר לנאמנות עיוורת, בהתאם להוראות הכללים. אולם, מאחר שחברות לניהול השקעות פועלות רק בתחום ניירות הערך הסחירים, הוא כרת - בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה - הסכם נאמנות נפרד עם רואה החשבון לשם החזקת וניהול ניירות הערך של חברת הזנק. הסכם זה אושר עקרונית על ידי היועץ המשפטי לממשלה, בכפוף לקבלת היתר מאת הוועדה למתן היתרים ביחס למתווה. הסכם הנאמנות הוצג לנו לשם אישורו.

בנוגע לבקשתו להמשיך ולהחזיק בחברה הפרטית, ציין השר שלחברה אין עוד נכסים וגם לא יהיו לה במשך כהונתו כשר, וכי הוא מעוניין לשמור על קיומה של החברה הפרטית ולא לפרקה, זאת מנימוקים שפורטו בפנינו שאין בהם משום פגיעה בכללים.

4. בהקדמה לדוח הוועדה הציבורית בנושא ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (דוח ועדת אשר) עמדה הוועדה על העקרונות המנחים ביסוד הכללים, כדלקמן:

- 3.1" שני עקרונות הינחו את הוועדה בעת שבחנה את הסוגיה של ניגוד עניינים.**
- 3.1.1. מחד גיסא הצורך בשמירה קפדנית על טוהר המידות של אישי ציבור.**
- 3.1.2. מאידך גיסא, הרצון לאפשר ולעודד כהונתם של שרים בעלי הכשרה מתאימה וגם בעלי ניסיון מגוון בתחום בו יעסקו במשרד הממשלתי.**
- 3.2 הגשמת העיקרון הראשון באופן עיקבי מביאה למסקנה שיש למנוע כל מצב בו עלול להיווצר ניגוד עניינים בין תפקידו של השר לבין עניניו האישיים. השר חייב להיות חופשי לחלוטין מכל השפעה של מניעים זרים בשעה שהוא נדרש להחליט בענין הקשור עם כהונתו. מסקנה הכרחית מקבלת עקרון זה שעל השר לוותר על כל פעילות שאיננה מתחייבת ממילוי תפקידו כשר, ועל כל עסקיו אשר עלולים - ולו רק למראית עין - לגרום לו למשוא פנים בהחלטותיו ובפעולותיו."**

יסודות דומים נמנו על ידי הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי ממשלה (ועדת שמגר), אשר במבוא לדוח, ביחס לפרק העוסק במניעת ניגוד עניינים, קבעה כך:

”78. הפרק משלב שני שיקולים: האחד, השמירה על עקרון טוהר המידות, אשר מחייב למנוע מראש מצבים בהם עלול להימצא חבר הממשלה בניגוד עניינים בין תפקידו כחבר ממשלה נאמן לטובת כלל הציבור לבין ענייניו האישיים היחודיים או העדפותיו האישיות. השני, הרצון לעודד אנשים מתאימים לשרת את הציבור כחברי הממשלה, מבלי להכביד יתר על המידה על חבר הממשלה עד כדי כך שיאלץ להתנער מכל מפעל חייו רק לשם כהונה כחבר הממשלה, העשויה להיות קצרת מועד.”

5. יוצא אפוא כי גם היפרדות השר מעסקים שבבעלותו וגם העברת הנכסים הפיננסיים לאחזקתה וניהולה של חברת נאמנות ציבורית הינם אמצעים, חשובים, לצורך מימוש המטרה למנוע מהשר להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בין שליחותו הציבורית לבין ענייניו האישיים, אף למראית עין. כפי שצויין בהחלטת הוועדה מספר 3/2016, העברת ניירות הערך לחברת נאמנות ציבורית בנאמנות עיוורת מביאה לכדי מימוש המטרה רק כאשר מדובר בניהול נכסים פיננסיים סחירים. השילוב בין הדינאמיות של שוק ההון לבין ההוראה המונעת מהשר לקבל מידע מהנאמן, מונע מהשר את האפשרות לקבל מידע בדבר המניות המוחזקות בידי הנאמן, ובכך נמנע החשש שהוא יושפע ממניעים זרים ומשיקולים אישיים.

6. סמכויות הוועדה למתן היתרים נקבעו בכלל 19 לכללים, כדלקמן:

- 19. סמכות הועדה**
- (א) הועדה מוסמכת 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.”

אישור שטר הנאמנות עם רואה החשבון

7. במקרה דנן, הודיע השר שאין הוא רואה חשיבות בהמשך החזקת ניירות הערך של חברת ההזנק ולו היה הדבר אפשרי הוא היה מוכר אותם או מעבירם לניהולה של חברת הנאמנות הציבורית; אולם, בהינתן שאפשרויות אלה אינן ישימות הוא מבקש שנאשר את שטר הנאמנות שנחתם עם רואה החשבון - היוצר מתווה חלופי של נאמנות עיוורת, תוך השגת היעד של מניעת ניגוד העניינים באמצעים אחרים.

8. לאחר שדנו בבקשה, עיינו בשטר הנאמנות עם רואה החשבון ולאחר ששמענו את חוות דעתו של מבקר המדינה, אנו סבורים שככלל שטר הנאמנות המוצע עולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד העומדים בבסיס הכללים, ואנו מאשרים את המתווה המוצע, **בכפוף** להבהרת סעיף 4.5

להסכם בנוגע לזהות נותן ההוראה וכן בתנאי שתקיים בחינה על ידי היועץ המשפטי לממשלה בדבר הצורך בקיומו של הסדר ניגוד עניינים הן ביחס לתחומי העיסוק של חברת ההזנק והן ביחס למנהליה או בעלי מניות מהותיים בה.

היתר זה יכנס לתוקפו לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה יאשר את שטר הנאמנות המתוקן.

המשך החזקה בחברה הפרטית

9. כאמור, בהינתן שכל נכסיה של החברה הפרטית הועברו לאחזקה וניהול של חברת הנאמנות הציבורית או בידי רואה החשבון - בנאמנות עיוורת, ולאור הצהרתו של השר כי לחברה אין עוד נכסים וגם לא יהיו לה במשך כהונתו כשר, אנו סבורים, לאחר ששמענו את חוות דעתו של מבקר המדינה, שלא עולה חשש לקיומו של מצב של ניגוד עניינים בהמשך החזקתו של השר בחברה, הריקה מתוכן, ומתן היתר בנסיבות מקרה זה עולה בקנה אחד עם העקרונות המנחים של הכללים. עם זאת, אין זה ראוי שהשר יעסוק בניהולה של החברה הפרטית (חתימה על מסמכים, הגשת דוחות וכיוב'), ולפיכך הוועדה סבורה שניתן לאשר לשר להמשיך ולהחזיק בחברה בכפוף לתנאים הבאים:

- א. מינוי דירקטור - שאינו רואה החשבון המשמש כנאמן ביחס לניירות הערך של חברת ההזנק - שיהיה מוסמך לנהל באופן בלעדי את החברה הפרטית ולחתום על כל מסמך מטעמה.
- ב. קבלת התחייבות של הדירקטור בדבר אי-קיום ניגוד עניינים בינו לבין השר, וכן התחייבות שלא ימסור לשר שום מידע בכל הנוגע להתנהלות החברה הפרטית ו/או כל מידע אחר שמסירתו לשר ולקרוביו אסורה על פי הכללים למניעת ניגוד עניינים (ועל פי תנאי הנאמנות), עד לסיום כהונתו של השר.
- ג. קבלת התחייבות של השר שלא יקבל לידיו עותק של הדוחות הכספיים של החברה הפרטית ו/או כל מידע אחר שמסירתו לשר ולקרוביו אסורה על פי הכללים למניעת ניגוד עניינים (ועל פי תנאי הנאמנות), עד לסיום כהונתו.

היתר זה יכנס לתוקפו לאחר שיומצאו ליזמו פרוטוקול החברה הפרטית המסדיר את מינוי הדירקטור וסמכויותיו ואישור רשם החברות על רישום הדירקטור, ולאחר שנאשר את נוסחי ההתחייבות של הדירקטור והשר.

פרסום החלטה

10. לפי החלטת הוועדה למתן היתרים מיום 28.11.2010 בנוגע לפרסום החלטותיה, ובהתאם לפסק דין 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 לפרסם 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."

במסגרת ישיבת הוועדה הודיע השר שהוא איננו מתנגד לפרסומה של ההחלטה או חלקים ממנה, ולפיכך אנו מתירים על פרסומה של ההחלטה.

11. בהתאם לכלל 19(ג) לכללים, תוקף ההיתר לא יעלה על משך כהונתה של הממשלה.

העתק ההחלטה נמסר למבקר המדינה.

ניתנה היום, ו' ניסן תשע"ז (02 אפריל 2017).



עו"ד רנאטו יאראק
חבר הוועדה



עו"ד אביגדור רביד
חבר הוועדה



השופט (בדימ') עזרא קמא
יו"ר הוועדה