

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

החלטה בבקשת השר אריה מכלוף דרעי לקבלת היתר לאי-קיום כלל מהכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים

1. לפנינו בקשתו של השר אריה מכלוף דרעי, שר הפנים והשר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, לקבלת היתר לאי-העברת מניות בשתי חברות המוחזקות על ידו במישרין, לנאמנות עיוורת, 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. הוועדה קיימה בבקשה זו שני דיונים, וזאת על מנת לאפשר לעוה"ד נדב עשהאל, בא כוחו של השר דרעי, למסור לוועדה פרטים נוספים כפי שהתבקש, לרבות שמות בעלי השליטה בחברות והמשקיעים בהן. מדבריו של ב"כ השר וכן מהמסמכים שהוצגו בפני הוועדה, עולה כי מדובר בשתי חברות הזנק העוסקות בתחום הטכנולוגיה הרפואית. ביחס לחברה א' נמסר לוועדה כי נכון להיום שווי מניותיה אפסי, ולפיכך מניותיה אינן סחירות. עוד צויין ביחס לחברה א' כי בכוונת הנאמן של החברה לשנות את מעמדה המשפטי לחברה פרטית ולבצע חלוקה של רווחים. ביחס לחברה ב' נמסר שהיא חברה אמריקאית אשר מניותיה אינן רשומות למסחר בבורסה כלשהיא אלא הן נסחרות באופן ספורדי - "מעבר לדלפק" (OTC - Over The Counter), ואף ערכן נמוך. כמו כן צויין כי מדובר, לעת עתה, בהשקעה הפסדית, אולם הטכנולוגיה הרפואית של

חברה ב' ממתינה לאישור מנהל המזון והתרופות האמריקאי, ה-FDA. לאור כך השר מעוניין להמשיך ולהחזיק במניות אלא מתוך אמונה כי בעתיד השקעה זו תניב רווחים.

5. 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 עניניו 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."

6. יוצא אפוא כי העברת הנכסים הפיננסיים לאחזקתה וניהולה של חברת נאמנות ציבורית הינה אמצעי, חשוב, לצורך מימוש המטרה למנוע מהשר להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בין שליחותו הציבורית לבין עניניו האישיים, אף למראית עין. עם זאת, אמצעי זה מביא 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.

7. בנסיבות המקרה דנן, מבקש השר כי נתיר לו להמשיך ולהחזיק במניות המסוימות שבבעלותו, תוך השגת היעד של מניעת ניגוד העניינים באמצעים אחרים.

8. 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.”

9. לאחר שדנו בבקשה ולאחר ששמענו את חוות דעתו של מבקר המדינה, כמצוות כלל 21(א) לכללים, אנו סבורים כי כאשר מדובר על מניות שאינן סחירות וכן על רצונו של השר להמשיך ולהחזיק דווקא במניות אלה, ציווי על העברת המניות לניהולה של נאמנות עיוורת מאיין את יסודות הנאמנות העיוורת ואין בו כל תכלית. מנגד, אי מתן היתר כלל יביא לכך שהשר יחוייב להתפרק מנכסיו הפיננסיים הקיימים בנקודת זמן בה יגרם לו הפסד ניכר, דבר שאיננו עולה בקנה אחד עם השיקול השני.

לפיכך, אנו מקבלים את בקשתו של השר דרעי ופוטרים אותו מהעברת המניות של חברות א' ו-ב', המוחזקות על ידו, לנאמנות עיוורת, אולם, על דעתו של השר ובהסכמתו, אנו קובעים שהיתר זה יהיה בכפוף לתנאים הבאים:

א. המניות יוחזקו על ידי רואה החשבון של השר בנאמנות עבורו, תוך מתן הנחיה לנאמן שבתקופת כהונתו של השר לא תיעשה כל דיספוזיציה מצדו של הנאמן במניות הקיימות, ולא תירכשנה מניות נוספות של החברות הללו.

ב. השר לא יהיה מעורב כלל בנעשה במניות אלה ועליו להקפיד שלא להיחשף לכל מידע ביחס לחברות אלה. המידע היחיד שיימסר לשר על ידי הנאמן יהיה זה המותר על פי כלל 16(ג) לכללים בלבד.

ג. ככלל, על השר להימנע מעיסוק בכל תחום שיכול להשפיע על שווי המניות וכן בעניינים הנוגעים לבעלי השליטה בחברות ו/או לבעלי עניין אחרים. לשם כך תועבר ההחלטה ליועץ המשפטי לממשלה לבדיקת סוגיית ניגוד העניינים והסדרתה.

ד. ביחס לחברה א' - במידה ותהיה חלוקת רווחים או נכסים של החברה, על השר לפנות לוועדה לקבל את אישורה לקבלת הכספים.

על בא כוחו של השר להמציא את ההחלטה לנאמנה של החברה תוך 10 ימים, ולדווח לוועדה על מסירת ההחלטה.

ה. ביחס לחברה ב' - על בא כוחו של השר להמציא את ההחלטה לדירקטוריון החברה תוך 10 ימים, ולדווח לוועדה על מסירת ההחלטה.

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"**.

נסיבות הבקשה שלפנינו אינן מצדיקות הימנעות מפרסום ההחלטה, אולם קיבלנו את בקשת השר שלא לפרסם פרטים מזהים ביחס לחברות נשוא הבקשה.

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

העתק ההחלטה נמסר למבקר המדינה.

ניתנה היום, ח' אלול תשע"ו (11 ספטמבר 2016)



ד"ר אורנה דויטש
חברת הוועדה



עו"ד אביגדור רביד
חבר הוועדה



השופט (בדימ') עזרא קמא
יו"ר הוועדה