

הוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד עניינים

של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003

החלטה בבקשת השרה גילה גמליאל לקבלת היתר לאי-קיום כלל מהכללים למניעת

ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים

1. לפנינו בקשתה של השרה גילה גמליאל, השרה לשוויון חברתי, לקבלת היתר לאי-העברת מניותיו של בן זוגה, עו"ד חובב דמרי, בחברה פרטית שבבעלותו המלאה, לנאמנות עיוורת, לכאורה 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. כאמור בהחלטות 4/2014 ו- 2/2015 (להלן - "ההחלטות הקודמות") של הוועדה, כאשר מדובר בבקשה של בן או בת זוג של שר/ה אין צורך להיזקק להוראות כלל 13 לכללים, שכותרתו "מכירת עסק או מניות עם תחילת כהונה". כלל זה עוסק רק בבעלות בעסק או במניות שליטה של השר/ה או סגן/ית השר עצמו 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.
5. 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."

6. כפי שנקבע בהחלטות הקודמות, עמדת הוועדה הינה שיש 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. לו היה מתקין הכללים סבור כי גם על בן/ת הזוג חל איסור להחזיק בעסק או להיות בעל שליטה בעסק, חזקה עליו כי היה מכליל איסור זה בכלל 13 לכללים. אולם, מכלל הן אתה שומע לאו, ואיסור זה אינו מהווה חלק מהמגבלות החלות על שרים ובני משפחותיהם.

כמו כן, עמדת הוועדה הינה כי העובדה שהגדרת המונח "ניירות ערך" 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, המדבר על מכירה ורכישה, הוראות השקעה, סוגי השקעה, שווי תיק ועסקאות, מונחים השייכים אך ורק למסחר 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 (הכוללת מצדה גם את חופש החוזים) של בני ובנות זוגם של השרים וסגני השרים לנהל את עסקם הפרטי באופן שתואם את אופיו של העסק ומאפייניו.

7. עו"ד דמרי הופיע בפנינו והשיב בהרחבה לשאלות שהופנו אליו ביחס למהות עיסוקיו השונים, לפעילות החברה שבבעלותו ולאופן ניהולה. כן ציין, כי מדובר בחברה שמלכתחילה הוקמה על ידי רעייתו, כאשר לא כיהנה כח"כ או כשרה (כפי שאף עולה מתדפיס רשם החברות שהועבר לעיונו, לבקשתנו), אולם עם בחירתה מחדש לכנסת וכחברת ממשלה הועברה החברה לבעלותו המלאה, לצורך ניהול עסקיו, וזאת חלף הקמת חברה חדשה ופירוק החברה הישנה (בהתאם לייעוץ מקצועי שקיבלו). עוד ציין עו"ד דמרי שעל מנת שלא יהיה כל חשש למצב של ניגוד עניינים הוא מסב את עיקר פעילותו העסקית של החברה לתחומים אשר ככלל אינם מצריכים קשר מיוחד עם גורמי שלטון מלבד קבלת שירותים ככל אחר.

8. לאור דבריו של עו"ד דמרי, בצירוף המסמכים שעמדו בפנינו, ולאחר ששמענו את חוות דעתו של מבקר המדינה, כמצוות כלל 21(א) לכללים, אנו מקבלים את עמדת השרה כי מדובר בחברה פרטית שבאמצעותה מנהל עו"ד דמרי חלק מתחומי העיסוק שמהווים את משלח ידו, וכן בעסק המתבסס על המוניטין האישי של עו"ד דמרי.

לפיכך, לאור הפרשנות האמורה של הכללים ובהתייחס לנסיבות המקרה דנן, אנו קובעים כי עו"ד דמרי איננו נדרש להיתר וכי הוא יכול להמשיך ולהפעיל את עסקו באופן בו הוא פועל עד כה, ואין הוא נדרש להעביר את מניותיו 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 השרה ליידע את הוועדה בכך תוך 30 יום מיום השינוי.

10. מהפרטים שנמסרו לוועדה נראה שאין כעת חשש שייווצר מצב של ניגוד עניינים בין תחומי עיסוקו של עו"ד דמרי ותחומי עיסוקה של החברה שבבעלותו לבין תחומי הפעילות של השרה גמליאל במסגרת הממשלה. עם זאת הוועדה מדגישה שככל שבעתיד ייווצר חשש, אף הקל ביותר, לקיומו של ניגוד עניינים בין עיסוקיו של עו"ד דמרי ועיסוקיה של החברה לבין תחומי הפעילות של השרה גמליאל, על השרה לדווח על כך לאלתר הן למבקר המדינה והן ליועץ המשפטי לממשלה, אשר הוא המוסמך על פי הכללים לבחון האם יש צורך בקיומו של הסדר לניגוד עניינים, וככל שיש צורך כזה לקבוע את היקפו.

11. 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, ולפיכך אנו מורים על פרסומה.

העתק ההחלטה נמסר למבקר המדינה.

ניתנה היום, כ"ב אייר תשע"ו (30 מאי 2016).



עו"ד רנאטו יאראק
חבר הוועדה



עו"ד אביגדור רביד
חבר הוועדה



ד"ר עוני חש, שופט (בדימוס)
יו"ר הוועדה