

החלטה מס' 1/2020

הוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד העניינים של השרים, התשס"ג-2003

החלטה בבקשה לדיון מחודש

ביום 24/6/19, ניתנה החלטת הוועדה למתן היתרים, לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003 (להלן: "הכללים").

במסגרתה נדחתה בקשת ראש הממשלה מר בנימין נתניהו (להלן: "ראש הממשלה"), להתיר לו לקבל מימון הוצאותיו המשפטיות כתרומה ממר נתן מיליקובסקי- בן דודו ומחברו הקרוב מר ספנסר פרטרידג' (להלן: "מיליקובסקי" ו-"ספנסר" בהתאמה).

בהחלטה הנדונה נסקרו כל האירועים והבקשות שקדמו לה. בהחלטתה דחתה הוועדה את הבקשה בהתבסס על כל אשר בפניה ובעיקר בשל שסברה כי תנאי מוקדם לדיון בבקשה הינו הצגת הנתונים הכלכליים שבידי ראש הממשלה, ואשר לא הוצגו בפניה. זאת, למרות התחייבותו של ראש הממשלה בפני הבג"צ (להלן החלטת הבג"צ ופרוטוקול הדיון שם בג"צ 1820/19 מיום 18/3/19).

כחודש לפני מתן ההחלטה האמורה הודיע ב"כ ראש הממשלה כי הוא מבקש לוותר על הבקשה לקבלת מימון ממר מיליקובסקי בן דודו של ראש הממשלה ומבקש לאשר לו קבלת מימון ממר ספנסר בלבד.

יודגש עוד כי בעת דיוניה בבקשה לא ראתה הוועדה מקום לאפשר לבאי כוח ראש הממשלה לטעון בפניה, כל עוד לא הציג ראש הממשלה את אשר נתבקש על ידה- גילוי מצבו הפיננסי.

עוד יצוין כי גם בשתי החלטות קודמות סורבה הבקשה למימון הוצאות הגנה על סמך החומר הכתוב- על פי שימוע בכתב בלבד. זאת לאחר שלא נתקבלה בקשת באי כוח ראש הממשלה להופיע ולטעון בפני הוועדה.

בסופו של יום החלטת הוועדה הדוחה את הבקשה למימון נתקבלה על בסיס הטענה כי כל עוד ראש הממשלה איננו מקיים הצהרתו בפני בג"צ, למסור לוועדה כל מסמך שתבקש הנוגע למצבו הכלכלי, לא תוכל הוועדה לדון לגופה של בקשה. על כן נדחתה הבקשה.

בפנינו בקשה נוספת וחדשה לדון בבקשה למימון הוצאותיו המשפטיות של ראש הממשלה, נוכח שינוי נסיבות מהותי שחל בעניינו.

בהחלטתנו מיום 30/1/2020, החלטנו לזמן את באי כוח ראש הממשלה לטיעון בעל פה לפנינו.

בבקשתם בכתב- הפניה הראשונה לוועדה- מיום 2/1/2020, פרטו באי כוח ראש הממשלה את טענתם בעניין שינוי הנסיבות המחייב דיון מחדש בוועדה על בסיס הנקודות הבאות:

א. העובדה שהוחלט להעמידו לדיון, בשלוש פרשות שונות בהן הוגש כתב אישום.

ב. הוצאות הגנה כבדות ביותר.

בטיעוניהם בפנינו ביום 9/2/2020, הבהירו באי כוח ראש הממשלה כי שינוי הנסיבות מתבטא בעיקר במצב המשפטי החדש שנוצר עתה, לאחר מתן החלטת הוועדה הקודמת, בכך שעתה עומדים כנגד ראש הממשלה שלושה כתבי אישום:

- תיק 1000- ראש הממשלה נאשם לבדו

- תיק 2000- ראש הממשלה נאשם יחד עם מר מוזס

- תיק 4000- ראש הממשלה נאשם יחד עם שאול ואיריס אלוביץ

עלויות ההגנה המשפטית בשלושת כתבי האישום הוערכה על ידי באי כוח ראש הממשלה בלא פחות מ-10 מיליון ₪ וזאת בטרם נקבע מיחס משרדי עורכי הדין אשר ייטלו את ההובלה בייצוגו, בכל אחד מן התיקים.

עוד הדגישו כי בכתבי האישום ישנה רשימה של 333 עדי תביעה. כן הוגשו עד כה לידי באי כוח ראש הממשלה חומר ראיות המתפרש על פני כ-1000 קלסרים. טרם הוגשו הקלטות והתמלולים מטעם המדינה. במסגרת עבודת הסנגוריה חובה על הסגורים, כך לטענתם, שלא לסמוך על תמלולי המדינה, אלא לבצע תמלול על ידי חברה מטעמם כדי לבחון ולבדוק את נכונות התמלול שהוגש על ידי המדינה. לכך חשיבות רבה ביותר בהגנה נכונה על עניינו של נאשם ויש בכוונתם לבצע זאת; עלויות תמלול כזה גבוהות ביותר וכל עוד אינם יודעים את הכמות, אינם יכולים לשער עלותה.

עוד בטיעוניהם הדגישו באי כוח ראש הממשלה את העובדה כי למעשה לא ניתן בשלב זה, להעריך נכונה את עלות הוצאות ההגנה בשל המפורט מעלה ובשל כך שלא ברור כמה עורכי דין ישתתפו בהגנתו, בכל אחד מן התיקים. הדגישו עוד כי החומר הראייתי שעד כה נמסר להם הוא עצום ממדים וכי דרושות שעות אין ספור רק למיון ולימודו.

הוסיפו והדגישו כי בנוסף לעדי התביעה יופיעו בפני בית המשפט עדי הגנה רבים אשר יידרשו להיחקר בבית המשפט. בשל כך לטענתם, יהיה מקום להגיש בקשה נוספת לקבלת מימון נוסף על זה המוערך עתה. בשל גובה עלויות הוצאות המימון לקבל הגנה משפטית ראויה להיקף עצום זה של חומר ראיות.

כן הדגישו באי כוח ראש הממשלה רק לצורך ההשוואה, את הכמות העצומה של השקעת המדינה בחקירת הפרשות והגשת כתבי האישום. לשם דוגמא הביאו את השימוע בו נכחו למעלה מ-30 פרקליטים בכירים, כך לטענתם.

בנוסף הדגישו באי כוח ראש הממשלה כי בפנינו כיום עומדת בקשה לקבלת מימון ממר ספנסר, חברו הטוב של ראש הממשלה בלבד. בעניין זה הוסיפו כי מר ספנסר העניק הלוואה בסך 2 מיליון ₪ לראש הממשלה, באישור היועץ המשפטי לממשלה וכן נחתם הסכם בעניין ניגוד עניינים שאושר על ידי היועמ"ש. ההלוואה נתנה בתנאים שנקבעו על ידי מבקר המדינה. לפיכך ומאחר וכיום יש הסכם בדבר ניגוד עניינים בין מר ספנסר לבין ראש הממשלה, יש מקום להיעתר לבקשתם וכן לראות בכך שינוי נסיבות משמעותי.

לאחר בחינת טיעוני באי כוח ראש הממשלה, שוכנענו כי יש בהם כדי להצביע על שינוי נסיבות משמעותי בין הנסיבות שהיו בעת מתן ההחלטות הקודמות לבין

הנסיבות הנוכחיות. שינויים אלה באים לידי ביטוי בעצם הגשת שלושה כתבי אישום אליהם צורפה רשימת עדים המונה מאות עדים וכן למעלה מאלף קלסרים של חומר חקירה, וזאת עוד טרם הוגשו תמלולים. כן נתנו דעתנו לעלות הגבוהה של הכנת תמלול מטעם הסניגורים לחומר כה רב. אנו נותנים משקל רב לעובדה שטרם הוברר היקף העלות הממשי והמדויק של הסכום שיידרש לתשלום עבור עורכי הדין שישתתפו בהגנת ראש הממשלה ויהיה עליהם להשקיע בהכנת הגנה ראויה שעות אין ספור. כך שההערכה של 10 מיליון ₪ עלולה להשתנות. בעת הזאת לא ניתן להעריך במדויק את העלויות אלא לשערן כעלויות רבות עד מאוד. לפיכך, לטעמינו יש לראות בכך די לצורך ביסוס המסקנה על שינוי הנסיבות המשמעותי.

לבד מזאת נאמר כי כיום הבקשה העומדת בפנינו הינה לקבלת מימון ורק ממר ספנסר, חברו הטוב של ראש הממשלה, אשר כבר חתם על הסכם ניגוד עניינים ונתן לראש הממשלה הלוואה בתנאים שאושרו על ידי מבקר המדינה.

סופיות החלטת הוועדה

עתה נידון בשאלה האם החלטת הוועדה הקודמת הייתה סופית שאחריה אין דבר.

לצורך דיונינו נציין תחילה את סעיף 21 (ב) לכללים הקובע:

"החלטת הוועדה תהיה סופית".

משמעות סעיף זה, לכאורה, קובע כי החלטת הוועדה הינה סופית שאין לאחריה דבר, אלא שכאן באה השאלה מדוע נקבע בסעיף 22 (א):

"ראה מבקר המדינה שהנסיבות בהן ניתן היתר השתנו באופן בולט, יביא את הדבר לידיעת הוועדה".

סעיף קטן (ב) משלים וקובע:

"קיבלה הוועדה הודעה כאמור, רשאית היא, אם לדעתה שינוי הנסיבות מצריך זאת, לבטל או לשנות את ההיתר שנתנה והיא תודיע על החלטתה למבקר המדינה ולשר הנוגע בדבר".

נשאלת אם כן השאלה, האם לאור הקבוע בסעיף 22 (א) (ב) אתה למד כי כאשר לא ניתן היתר ההחלטה אכן סופית. כן נשאלת השאלה לאיזה צורך היא סופית או האם כאשר יש שינוי נסיבות כפי אלה המתוארות בסעיף 22, ההחלטה שלא להיעתר איננה סופית מכח ההיקש. לגישתנו הקבוע בסעיף 21 (ב) לכללים איננו קובע מניעות לחזור ולדון בקביעות וועדה שנמנעה מלתת היתר - פעם נוספת, מכוח שינוי נסיבות המצריך דיון מחדש. אלא, משמעותו סופיות ההחלטה רק לצורך ערעור.

נדגיש כי הוועדה היא וועדה מנהלית והחלטותיה כפופות למשטר הדיון בהחלטות מנהליות בה נוהג כלל יסוד לפיו החלטות מנהליות, בשונה מהחלטות שיפוטיות, לא חל לגביהן עקרון סופיות הדיון. לכן החלטות אלה אינן מהוות מעשה בית דין ולמעשה ניתנות לשינוי מקום בו קיימת הצדקה משום שינוי נסיבות.

בפסיקה נקבע, לא אחת, כי גוף מנהלי רשאי לעיין מחדש בהחלטותיו ולשנותן או לבטלן מנימוקים ועילות שונות. כגון, תרמית הטעיה, טעות בעובדה, טעות שבדין, מידע חדש, שינוי נסיבות ועוד, (ראה בג"צ 6747-05 מועצה מקומית תל שבע נגד שר הפנים (29-7-2008)). כמו כן ראה דבריו של המלומד יצחק זמיר בספרו "הסמכות המנהלית" כרך ב' 1373-1402 (2011) (מהדורה שניה).

עוד ראה דברי כ"ב השופט מזוז בע"א 3604/13 - מנהל רשות המיסים נ' יגאל צבי איזנר בו נאמר בסעיף 18 לפסק הדין:

"הכלל בדבר אי סופיות החלטות שלטוניות עובר כחוט השני בהלכות השונות של המשפט המנהלי העוסקות בהיבטים שונים של החלטות מנהליות - שלטוניות, כלליות ואינדיבידואליות. ביסוד הלכות אלה כולן עומדים שני עקרונות יסוד של המשפט הציבורי: האיסור על רשות שלטונית לחרוג מסמכויותיה (עיקרון האולטרה-וירס) וחובתה הבסיסית של הרשות להפעיל את סמכויותיה לטובת האינטרס הציבורי ולטובת הכלל, כפי שהם מעת לעת. על כן מקום בו מסתבר כי החלטה שהתקבלה, כללית או ספציפית, מנוגדת לדין או איננה מתיישבת עם האינטרס הציבורי בין שהדבר נובע מהטעיה או מטעות בעת קבלת ההחלטה ובין שהסתירה לטובת הכלל נובעת משינוי בנסיבות מעת קבלת ההחלטה - מוטלת על הרשות חובה לבחון את ביטולה או שינויה..."

דברים ברורים אלה עולים בקנה אחד עם החלטתנו כי שינוי הנסיבות עליו הצביעו באי כוח ראש הממשלה מחייבים דיון מחדש בהחלטות הוועדה ושמיעת טיעוניהם בפנינו.

חיוזק נוסף באשר לסמכותנו בעניין דיון מחדש בבקשה למימון ההוצאות המשפטיות שהוגשה בפנינו, מצאנו בסעיף 15 לחוק הפרשנות תשמ"א 1981 הקובע:

"הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראות מינהל - משמעה גם הסמכה לתקן, לשנות, להתלות, או לבטלן בדרך שהתקנו התקנות או ניתנה ההוראה".

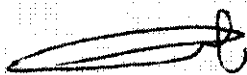
ראה לעניין זה (ע"א 5035-98 משה"ב חב' לשיכון בניין ופיתוח בע"מ נ' מנהל מקרקעי ישראל פדי נו (4) ע' 11) שם נקבע כי עם שינוי הנסיבות מוסמכת הרשות המנהלית לשנות מהחלטה קודמת שנתקבלה על ידה, כאשר נסמכו על סעיף 15 לחוק הפרשנות.

מכל האמור מעלה אנו למדים כי בחיות הוועדה מנהלית, אשר חלים עליה כללי משפט המנהלי, יש בסמכותה ואף חובתה לדון ולשנות כל החלטה, בהתאם לשינוי הנסיבות שהובאו בפניה.

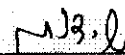
התוצאה

מאחר וקבענו כי יש בפנינו שינוי נסיבות משמעותי, חריג קובעים כי בכך יש כדי להצדיק דיון מחדש לגופה של בקשה.

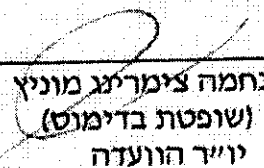
ניתן ביום 25/2/2020



ישראל תיק
חבר הוועדה



שולמית דהן
(שופטת בדימוס)
חברת הוועדה



יחזקאל זימרינג מוניץ
(שופטת בדימוס)
יו"ר הוועדה