

הוועדה למתן היתרים לפי פרק ז להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד

העניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003

החלטה בבקשת השר יואב גלנט לקבלת היתר לאי-קיום כלל מהכללים למניעת ניגוד

עניינים של שרים וסגני שרים

1. שר הבינוי והשיכון, השר יואב גלנט, פנה בבקשה לוועדה למתן היתרים (להלן - הוועדה), כדלקמן:

"בהמשך להתייעצות שקיימתי עם היועץ המשפטי לממשלה, ועל פי הנחייתו, אבקש את אישור הוועדה למתן היתרים בהתאם למפורט להלן:

1. מר רמי אונגר, איש עסקים ישראלי, הינו חבר אישי שלי מזה שנים רבות. ביום שלישי שעבר, 3.7.2018, במהלך ארוחה משותפת שקיימנו, סיפר לי מר אונגר כי חברת קיה, המהווה נותנת חסות רשמית למשחקי גביע העולם בכדורגל ברוסיה, העניקה לו, כיבואן הרשמי שלה בישראל, זוג כרטיסים למשחק הגמר. שווי כל כרטיס \$1100, והם הוענקו למר אונגר במתנה וללא תשלום מצידו. כיון שאין בכוונתו להגיע למשחק, הציע לי מר אונגר את הכרטיסים.

2. כיוון שמדובר במתנה בעלת אופי אישי-פרטי, על רקע חברות אישית ארוכת שנים, וללא שום זיקה לתפקידי כשר הבינוי והשיכון, וכן לנוכח העובדה שלמר אונגר ולפעילותו העסקית אין ממשק כלשהו עם משרד הבינוי והשיכון, פניתי ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לקבל הנחייתו באשר לאפשרותי לקבל את ההצעה ולעשות שימוש בכרטיסים למשחק הגמר, אשר צפוי להתקיים במוסקבה ביום ראשון הבא, 15 ביולי 2018. למען הסר ספק, מובן, כי רכישת כרטיסי הטיסה וכל עלויות השהייה במלון תהיינה כולם על חשבוני הפרטי, וכי הבקשה עסקה בשאלת השימוש בכרטיסים, בלבד.

3. בהמשך לכך התקבלה הנחייה מטעמו של היועץ, על פיה, בנסיבות המקרה המפורטות לעיל, אכן לא מדובר במתנה הניתנת לי אגב תפקידי כעובד הציבור, ועל כן היא אינה אסורה מצד הוראות חוק המתנות. לצד זאת, נמסר לי כי עליי לפנות בבקשה האמורה לוועדת ההיתרים הפועלת במשרד מבקר המדינה, על מנת שתתיר את השימוש בכרטיסים.

4. על רקע כל האמור, ובשים לב לנסיבות המפורטות לעיל, אבקש לקבל את אישור הוועדה, בהקדם האפשרי."

2. כאמור בבקשת השר, עמדת היועץ המשפטי לממשלה שנמסרה לו הינה כי המתנה שמבקשים לתתה לשר, לא ניתנת לו "באשר הוא עובד ציבור", ולפיכך הסמכות לדון בבקשה איננה של ועדת המתנות מכוח חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (להלן - "חוק המתנות"), אלא של הוועדה למתן היתרים מכוח הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן - "הוועדה" ו - "הכללים", בהתאמה).

זו לשון העמדה שהועברה לשר מטעם היועץ המשפטי לממשלה:

"מפנייתך עולה כי מר אונגר הוא חבר אישי של השר גלנט מזה שנים רבות. בנסיבות אלה, אין מקום לומר כי המתנה ניתנת לשר גלנט באשר הוא עובד הציבור. משמע, חוק המתנות אינו קובע איסור על קבלת המתנה."

לצד זאת, גם אם הוראות חוק המתנות אינן אוסרות על קבלת המתנה המוצעת, חלים על השר הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (כללי אשר), הקובעים בסעיף 6(3)(א) כי שר לא יקבל שכר או טובת הנאה, זולת שכרו. בנסיבות העניין, קבלת כרטיסים לגמר המונדיאל (גם אם זה אינו מלווה בכרטיס טיסה או בלינה בבית מלון), מהווה טובת הנאה לעניין כללי אשר. על כן, ככל שהשר מבקש לקבל אישור לקבלת הכרטיס למרות האיסור החל בכללי אשר, עליו לפנות בבקשה האמורה לוועדת ההיתרים הקבועה בכללי אשר. כמו כן, נוכח הצהרת השר על יחסי חברות קרובים עם מר אונגר, יש מקום לבחון האם למר אונגר ישנם עסקים או עניינים אשר עשויים להיות מושפעים מעיסוקו של השר גלנט כשר הבינוי והשיכון, ולגבש במידת הצורך חוות דעת למניעת ניגוד עניינים בהתאם.

3. ביום 11 ביולי 2018 העבירה הוועדה לשר שאלות מקדימות, עליהן השיב עו"ד אלעזר במברגר, היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון, בשם השר, כדלקמן:

"במענה לשאלות שהועברו מחברי הוועדה, כמפורט בפנייתך, מסר לי השר את התייחסותו, כדלקמן:

1. לשאלה בדבר משך הקשר בין השר לבין מר אונגר, השיב השר כי הוא מכיר את מר אונגר מזה למעלה מעשר שנים.
2. לשאלה בדבר הרקע והבסיס לקשר בין השר לבין מר אונגר, השיב השר כי בינו לבין מר אונגר ישנה חברות אישית, שלא על רקע מקצועי או עסקי. השניים נפגשו לראשונה בטקס יום השואה ביישוב תל יצחק – משואה, ובעקבות היכרות זאת ומפגשים נוספים שבאו בעקבותיה נוצרה ביניהם חברות אישית כאמור.
3. לשאלה בדבר אופי היחסים בין השניים לאורך השנים, השיב השר כי במסגרת קשרי החברות ביניהם הם נפגשים בקביעות, פעמים אחדות בכל שנה, לעיתים במסגרת אישית ולעיתים במסגרת משפחתית.
4. לשאלה בדבר אופי עסקיו של מר אונגר בישראל, בדגש על עסקים בתחום הנדל"ן, אם ישנם, הבהיר השר כי הוא אינו יודע וכי אינו עוסק בשום צורה בענייניו העסקיים של מר אונגר, באשר החברות ביניהם הינה על רקע אישי בלבד, וללא כל נגיעה למישור עסקי או אחר. באופן כללי ידוע לשר כי למר אונגר פעילות עסקית נרחבת בתחום של ייבוא כלי-רכב (בין היתר, מר אונגר הינו בעלים של סוכנות הרכב "קיה"), וכן עסקי ספנות בינלאומיים.
5. מעבר לאמור, ביקש השר לציין כי בהעדר האפשרות לשלם על הכרטיסים (שכן מר אונגר קיבל אותם בעצמו ללא תמורה), ועל מנת להסיר כל חשש בעניין, הוא ישמח לתרום את עלות הכרטיסים לארגון המסייע לחיילים בודדים, או לכל מטרה ראויה אחרת.

אשר להתייחסות שלי לעניין הזיקה למשרד, אני מבצע בדיקה שמטרתה לוודא את העניין מול גורמי המקצוע במשרד, ואתייחס לעניין בדיון שיתקיים מחר, אליו אגיע יחד עם ראש מטה השר.

4. הוועדה התכנסה ביום 12 ביולי 2018 ושמעה את נציגי השר, ובתום הדיון קבעה כך:

"לפנינו בקשתו של שר השיכון, השר יואב גלנט, בה מתבקשת הוועדה להתיר לשר לקבל מחברו האישי מר רמי אונגר, שני כרטיסים לגמר המונדיאל (אותם קיבל החבר ללא עלות). לדברי השר שווי כל כרטיס הינו כ- \$1,100. כפי שיפורט בנימוקי ההחלטה, שיפורסמו בנפרד, הוועדה סבורה שככלל, אין זה ראוי ששרים יקבלו טובות הנאה מבעלי הון. עם זאת, נוכח עמדת היועץ המשפטי לממשלה כי אין מדובר במתנה לעובד ציבור באשר הוא עובד ציבור, ונוכח עמדת מבקר המדינה כי באופן חריג ובהתחשב בנכונות השר לתרום את שווי טובת ההנאה ניתן להיענות לבקשה, מחליטה הוועדה כי בנסיבות הייחודיות של מקרה זה, היא מתירה לשר לקבל את הכרטיסים, בכפוף להרמת

תרומה בסך 10,000 ש"ח. התרומה תינתן לארגון המסייע לחיילים בודדים, כהצעת השר."

להלן נימוקי ההחלטה:

5. האיסור נשוא בקשה זו הינו זה שנקבע בכלל 6(3)(א) לכללים, הקובע כי "שר לא יקבל שכר או טובת הנאה, זולת שכרו שמשלמת לו המדינה".

סמכויות הוועדה נקבעו בכלל 19 לכללים, כדלקמן:

"19. סמכות הועדה
הועדה מוסמכת לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מכללים אלה.
הועדה רשאית לסרב למתן היתר, לתתו או לתתו בתנאים, אם הדבר נראה לה
מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית.
תוקף ההיתר לא יעלה על משך תקופת כהונת הממשלה."

כמו כן, קובע כלל 21(א) לכללים, כי "הועדה תשמע, לפני מתן החלטתה, את חוות דעתו של מבקר המדינה לגבי המקרה שלפניה."

6. כמפורט לעיל, בפני הוועדה עומדת חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, כי במקרה זה אין מדובר במתנה שניתנת לשר באשר הוא עובד ציבור, לאור אופי קשריו של השר עם נותן המתנה, וכן כי במצב כזה הסמכות לאשר את קבלת המתנה נתונה לוועדה למתן היתרים מכוח הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים.

7. בנסיבות העניין ולאחר ששמענו את נציגי השר, שהוסיפו שבין השר לבין נותן המתנה, ובין משפחותיהם, מתקיימים יחסי חברות כעשור שנים, בין היתר על בסיס רקע משותף בתחום הימאות, אנו מקבלים את עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה כי היות השר בתפקידו זה, איננה מהווה סיבה יחידה או דומיננטית למתן המתנה.

9. כמו כן, לאור הצעתו של השר כי, **בהיעדר אפשרות** לשלם לנותן המתנה את שוויה (שהרי אף מר אונגר קיבל את הכרטיסים במתנה מחברת קיה, כאמור לעיל) הוא יתרום את שוויה לארגון המטפל בחיילים בודדים, והואיל והשר נושא בעצמו בעלויות הטיסה והשהות, סברנו, לאחר ששמענו את חוות דעתו של מבקר המדינה בעניין זה, כי בכך מפחית השר באופן משמעותי את הפגיעה בערכים המוגנים על ידי האיסור לקבל מתנה. יובהר שהפחתה זו איננה מאיינת כליל את האיסור והואיל ועדין מדובר במועד בו אדם מן השורה איננו יכול לרכוש כרטיסים, וכן לא נטען בפנינו כי נותן המתנה פנה לכל מכריו וידידיו, גם כאלה שאינם עובדי ציבור, בהצעה דומה.

נוסף לכך, במהלך הדיון ציין עו"ד במברגר, היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון, כי עד כמה שברר ובדק, לא נמצא כל ממשק בין פעילותו העסקית של מר אונגר לבין סמכויות השר ומשרדו. לאור כך, פוחת החשש כי מתקיים, בעת הזו, חשש לניגוד עניינים בין נותן המתנה לבין השר גלנט.

10. לאור כל האמור, סברנו, אף זאת לאחר ששמענו את חוות דעתו של מבקר המדינה, כי באופן חריג, ולאור הנסיבות הייחודיות של מקרה זה, ראוי שהשר ירים תרומה העולה על שווי הכרטיסים, וקבענו כי עליו לתרום סך של 10,000 ש"ח, כתנאי לקבלת ההיתר לעשות שימוש בכרטיסים אלה. על השר להמציא לעיונו אסמכתא על העברת התרומה. האסמכתא תישמר בתיק הוועדה.

8. עם זאת, אנו מוצאים להעיר כי בכל הנוגע לראש הממשלה, לשרים ולסגני השרים, עליהם יש להחיל נורמות אתיות מוגברות, ראוי לבחון לא רק את היחסים הקיימים שבין שר לבין נותן מתנה, אלא גם את הרקע להיווצרותם.

ישנם מקרים מובהקים בהם מדובר על חברות בין מי שהם כיום איש שלטון ובעל-הון, אך מדובר בחברות שנוצרה עוד בילדותם, או במהלך תקופת חיים מוקדמת (כדוגמת שירות צבאי סדיר משותף וכיוב') - עוד טרם היו אלה לאנשי שלטון והון. כך גם, ישנן מתנות הניתנות לשרים על ידי בני משפחה בסדר גודל התואם את המקובל בנסיבות בהן ניתנת המתנה (לדוגמה, במסגרת אירוע משפחתי וכיוב'). במקרים אלה אפשר, בהתקיים נסיבות המאפשרות זאת, לנטות לקולא. לעומת זאת, ישנם מקרים בהם בעת ההיכרות היו שני הצדדים בעמדות משפיעות, או אז - אף אם בהמשך הדרך נוצרה ביניהם חברות שלכאורה איננה תלויה בדבר, עולה השאלה האם אין להחמיר עמם ולהגדיר מתנה זו כמתנה שניתנה לעובד הציבור באשר הוא עובד ציבור, במובן הפרשני הרחב של מונח זה?

יש לזכור כי קביעת בית המשפט העליון בפרשת סויסא¹ נגעה לפרשנות מונח זה בפן הפלילי והמשמעתי שלו, וכאשר בוחנים פרשנות זו בראי האיסור האתי, אנו סבורים שיש ליתן לו פרשנות מרחיבה.

במקרה דנן, מדובר, כאמור, בהיכרות בת כ- 10 שנים. לפני כעשור שימש השר גלנט כאלוף בצה"ל, לאחר ששימש גם בתפקיד המזכיר הצבאי של ראש הממשלה שרון. באותה העת גם נותן המתנה כבר היה ידוע כבעל-הון. אלמלא עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, יישום גישה זו במקרה דנן יכול להביא למסקנה שהיכרות מעין זו יוצרת חזקה כי המתנה ניתנת לשר באשר הוא עובד ציבור², וככל שהשר היה עומד על בקשתו כפי שהוגשה, דהיינו לקבל היתר לקבלת הכרטיסים ללא מתן תמורה מצדו, היה עליו לסתור חזקה זו.

פרסום החלטת

11. לפי החלטת הוועדה למתן היתרים מיום 28.11.2010 בנוגע לפרסום החלטותיה, ובהתאם לפסק דין בעת"מ 1981/09 **התנועה לחופש המידע נ' משרד מבקר המדינה ואח'**, מיום 15.3.11 של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, 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**

¹ בג"ץ 7074/93 **סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מח(2) 748 (1994).

² ראו לדוגמה - החלטה מספר 19/18 של ועדת האתיקה של הכנסת מיום 22 בדצמבר 2009.

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 ונשלח ליועץ המשפטי לממשלה.

ניתנה היום, ד' אלול תשע"ח (15 אוגוסט 2018).



עו"ד נורית ישראלי
חברת וועדה



עו"ד אביגדור רביד
חבר הוועדה



השופט (בדימ') ד"ר עוני חבש
יו"ר הוועדה