

החלטה מס' 4/2017

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

**החלטה בבקשתו של סגן שר החינוך הרב מאיר פרוש לקבלת היתר להמשך
השתתפותו כחבר בעמותת החינוך העצמאי**

1. ביום 21.11.17 פנה עו"ד אקסלרד בשם סגן השר הרב מאיר פרוש (להלן סגן השר) לוועדה למתן היתרים בבקשה לאשר את המשך חברותו בהנהלת העמותה - מרכז החינוך העצמאי (להלן גם המרכז), זאת לאחר שהשעה עצמו מכל תפקיד בוועד העמותה.
2. בקשה זו הוגשה לאחר שהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ) עו"ד דינה זילבר קבעה כי סגן השר יוכל לפנות לוועדה לצורך קבלת היתר להמשך הכהונה בעמותה, על אף שסברה שהדבר אינו עולה בקנה אחד עם הכללים למניעת ניגוד העניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג - 2003 (להלן - הכללים).
3. עו"ד אקסלרד, פירט את טיעוניו במכתבו מיום 21.11.17 ושב וטען בפניו, בישיבת הוועדה מיום 7.12.17. לדבריו, מרכז החינוך העצמאי מאוגד כעמותה על פי חוק העמותות, התש"ס - 1980, אולם הוא מהווה את אחד מארבעה הזרמים בחינוך, כאשר מעמדם של שלושה זרמים הוסדר בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 ואילו "הזרם הרביעי" - זרם החינוך החרדי, הוגדר כחינוך מוכר שאינו רשמי ומופעל באמצעות מרכז החינוך העצמאי, ועל כן יש לראותו כחלק ממשרד החינוך או אורגן בלתי נפרד ממנו. לחיזוק הטענה בדבר מעמדו של המרכז צוין כי נציג החשב הכללי יושב במשרדי מרכז החינוך העצמאי וכי תקציב העמותה מוסדר בחוק כחלק מתקציב המדינה.
4. עוד הבהירו סגן השר ובא כוחו כי החברות במרכז החינוך העצמאי מהווה מסורת משפחתית. סבו של סגן השר נמנה על מייסדי המרכז ואף אביו היה חבר בהנהלתו, כך שהחברות בעמותה היא בעלת חשיבות רבה מבחינת סגן השר וכי קיים חשש כי אם יפרוש מהעמותה, יתקשה לחזור אליה בעתיד.
5. על רקע זה טען עו"ד אקסלרד כי הפתרון שזה מכבר אומץ ע"י סגן השר פרוש, לפיו הוא השעה עצמו מכל פעילות בהנהלת העמותה, כך שאין לו כל חלק אופרטיבי בהנהלתה, פרט לנשיאה בתואר, מהווה פתרון הולם ונותן מענה הולם להסדרת המשך כהונתו של סגן השר בעמותה במקביל לכהונתו כסגן שר החינוך, כיוון שהשעה זו יצרה נתק מוחלט מפעילות המרכז המנטרל כל חשש לניגוד עניינים.

החלטת הוועדה

6. במקרה הנדון מבקר המדינה הדיר עצמו מעיסוק בעניין, בשל היכרותו וחברותו עם עו"ד אקסלרד, והוא הסמיך את היועץ המשפטי למשרדו להציג עמדה מטעמו.
- לאחר שהוועדה שמעה את טיעוניו של עו"ד אקסלרד החליטה כי אין מקום להיענות לבקשתו של סגן השר להתיר לו להמשיך להיות חבר בעמותת מרכז החינוך העצמאי וזאת מן הטעמים שיפורטו להלן:
7. כלל 6(2) לכללים קובע כי "שר לא יהיה נושא משרה, חבר בהנהלה או בכל מוסד אחר של חבר בני אדם המקבל מימון מאוצר המדינה, בין באופן ישיר ובין באופן עקיף." המרכז הוא עמותה, שתקציבה ניתן מאוצר המדינה, ולכן חל עליה כלל 6(2) לכללים שמטרתו למנוע מצב שבו שר או סגן השר יכהן בתפקידו במקביל לכל תפקיד בעמותה, באופן העלול ליצור חשש של ניגוד עניינים בין שני התפקידים, כפי שנפרט להלן.
8. הוועדה אינה מקבלת את עמדתו של עו"ד אקסלרד כי על אף שמרכז החינוך העצמאי מאוגד כעמותה יש להתייחס אליו כאל גוף המהווה חלק ממשרד החינוך. המרכז מאוגד כעמותה ופועל כעמותה, וככזה - הוא כפוף להוראות ולפיקוח של רשם העמותות ואין לראות בו חלק ממשרד החינוך או מחלקה ממחלקותיו.
9. כמנהל בעמותה חלות על סגן השר חובות אחריות וחובת אמון לעמותה. סעיף 27 לחוק העמותות קובע כי - "על חברי הוועד לפעול לטובת העמותה במסגרת מטרותיה ובהתאם לתקנון ולהחלטות האסיפה הכללית." החובה המוטלת על חבר ועד העמותה היא לפעול לטובת העמותה ואסור לו להביא עצמו למצב שייווצר ניגוד אינטרסים בין חובתו לעמותה ובין טובתו האישית או חובתו לכל אדם או גוף אחר. בנוסף חלות על חבר הוועד חובות נאמן על פי חוק הנאמנות. אם לא יפעל לטובת העמותה עלול חבר הוועד להיתבע לדין על ידי העמותה ועל ידי גורמים חיצוניים. העובדה כי סגן השר השעה עצמו מפעילות המרכז אינה פוטרת אותו מחובותיו לנהוג לטובת העמותה - דבר העלול ליצור חשש לניגוד עניינים.
10. כמו כן, בקשתו של סגן השר להמשיך ולהחזיק בתפקידו כחבר עמותה מהווה אינטרס כשלעצמו, כך שגם אם הוא אינו נושא בתפקיד בעמותה הרי שיש לו אינטרס בה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם חובותיו לפעול תוך הימנעות מניגוד עניינים.
11. נוסף על האמור לעיל, בבוא הוועדה לבחון האם ניתן להתיר את חברותו של סגן השר פרוש בעמותה במקביל לכהונתו כסגן שר יש לתת את הדעת גם למראית פני הדברים בעיני הציבור. הפסיקה התייחסה לא אחת לחשיבות שיש למראית פני הדברים ולאופן בו הם מתפרשים בעיני הציבור ולכך כי הצורך בהסדרת ניגוד העניינים נועד לא רק למנוע חשש

להתנהלות במשוא פנים ומתוך שיקולים זרים אלא גם מתוך הצורך בשמירה על אמון הציבור.

12. כך למשל נקבע בבג"ץ 531/79 **"סיעת הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה ואח'**, פ"ד לד(2) 571, 566 נאמר:

"הטעם: טעמו של הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא כפול (ראה בג"ץ 214/79); ראשית, טעם פרגמטי. עובד הציבור, שבידו הופקדה סמכות, חייב להפעיל את סמכותו מתוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלבנטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים קיים חשש כי הוא ייקח בחשבון, שעה שיפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד. כתוצאה מכך עשויה לבוא הפעלה בלתי ראויה של הסמכות. חשש זה בא הדין למנוע. שנית, טעם ערכי. קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות. עובדת הימצאו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים, פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית. **בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור, ואמונו במערכת השלטונית נפגם. חשש זה בא הדין למנוע.**" (הדגשה שלנו)

13. וכן בבג"ץ 2874/93 **קופטי כמאל נ' בית הדין הארצי לעבודה**, פ"ד מח(2) 673, 679:

"... 'עובד ציבור אסור לו להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין האינטרס הקשור בביצוע סמכותו וכוחו, לבין אינטרס אחר כלשהו שאף עמו הוא קשור' ...

כלל זה, שהוא מן החשובים בעקרונות הצדק הטבעי, מיועד, בעיקרו, להבטיח, כי במילוי תפקידו יפעל עובד הציבור (או מי שנושא בחובת נאמנות בתחום המשפט הפרטי) על יסודם של שיקולים ענייניים, ביושר, בסבירות ובהגינות; שכן באפשרות שייקלע למצב של ניגוד עניינים טמון חשש שלא יעלה בידו למלא את חובתו כהלכה ויחטא – במודע או אף שלא במודע – במשוא פנים. **כשהמדובר במילוי תפקיד ציבורי, מיתוסף לראציונאל של הכלל גם הצורך לקיים את אמון הציבור ברשויות המינהל.**" (הדגשה שלנו)

14. הנשיא לשעבר של בית המשפט העליון, פרופ' אהרון ברק במאמרו **"ניגוד אינטרסים במילוי תפקיד"** (משפטים י (התש"מ) 11, 16) כותב כלהלן:

"קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה נאותה, מחייב שיהיה אמון בציבור כי ההחלטות של הרשויות הן ענייניות, נעשות ביושר ובהגינות, ללא משוא פנים וכי לכל אזרח הבא במגע עם השלטון ניתן יחס של שוויון. **עובד ציבור הנמצא במצב של ניגוד עניינים פוגע באמון הציבור ובשלטון החוק, ויוצר מועקה ואכזבה בציבור כולו.** לא רק שלעיתים לא נעשה צדק, אלא תמיד לא נראה שניעשה צדק." (הדגשה שלנו)

15. מן המתואר על ידי סגן השר ובא כוחו עולה כי העמותה מזוהה עם משפחת פרוש לדורותיה, והיום עם סגן השר באופן אישי ומשפחתי. במצב דברים זה, על אף העובדה שסגן השר השעה עצמו מכל פעילות בוועד העמותה, הרי שהמשך חברותו בה, גם ללא נשיאה בתפקיד ניהולי, עלולה להתפרש בעיני הציבור כמעורבות בענייני העמותה העוסקת בתחום החינוך, שכן הציבור איננו מודע להשעיה ואינו יכול להבחין בין מעורבותו של סגן השר בהנהלת העמותה באופן פעיל ובין חברות נטולת מעורבות.

עולה מכאן, שמבחינת השקיפות הנראות הציבורית, לעיני-כל עלולה המשך חברותו של סגן השר במרכז להתפרש כניגוד עניינים ועל ידי כך עלול להיפגע אמון הציבור.

16. לפיכך ולנוכח החשש בדבר חוסר יכולתו של הציבור להבין כי חברותו של סגן השר בעמותה הינה ללא כל מעורבות בהנהלה באופן פעיל, לא נוכל להתיר לסגן השר פרוש להמשיך ולכהן בעמותה אף בלא תפקיד בפועל, גם מתוך החשש שייפגע אמון הציבור.

17. בשולי הדברים נציין כי באשר לחשש שהעלה סגן השר כי הוא לא יוכל לשוב ולכהן בעמותה לאחר שיחדל לכהן כסגן שר, הרי לאור המעורבות של סגן השר ושל משפחתו בפעילות העמותה לאורך שנים רבות, ונוכח הזכויות הרבות העומדות למשפחת פרוש בהקמת העמותה והבאתה עד כאן אנו מקווים כי בבוא העת וכאשר סגן השר יהיה משוחרר מאילוצי החשש לניגוד עניינים, יהיו דלתות העמותה פתוחות בפניו.

18. כעולה מן המקובץ ולאור האמור לעיל, הוועדה מחליטה שלא לאשר את בקשת סגן השר פרוש ולא להתיר לו להמשיך ולכהן כחבר העמותה או בכל תפקיד אחר בה במקביל לכהונתו כסגן שר החינוך, מן הטעמים שפירטנו לעיל.

19. 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 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"**.

20. נסיבות הבקשה שלפנינו אינן מצדיקות הימנעות מפרסום ההחלטה, ולפיכך אנו מורים על פרסומה.

21. העתק ההחלטה נמסר למבקר המדינה.

ניתנה י"ט בכסלו תשע"ח (7.12.2017)



פרופ' אביעד הכהן
חבר הוועדה



עו"ד נורית ישראלי
חברת הוועדה



עזרא קמא (שופט בדימוס)
יו"ר הוועדה