

החלטה מס' 2/2015

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

החלטה בבקשת השר אקוניס לקבלת היתר לאי קיום כלל מהכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים

1. לפנינו בקשתו של השר אופיר אקוניס, לקבלת היתר לאי העברת מניותיה של בת זוגו בחברה בה היא מחזיקה מחצית מהמניות, 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. יובהר כי במקרה דנן אין צורך להיזקק להוראות כלל 13 לכללים, שכותרתו "מכירת עסק או מניות עם תחילת כהונה", הואיל וכלל זה עוסק רק בבעלות בעסק או במניות שליטה של השר/ה או סגן/ית השר עצמם 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 בהחלטה 4/2014, בבקשת השרה (דאז) יעל גרמן, אנו סבורים שיש להחריג מהמונח "ניירות ערך" על פי הכללים, מניות בחברה פרטית, המוחזקות באופן מלא בידי בן/ת הזוג של השרה, 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, אנו סבורים כי העובדה שפרשנות המונח "ניירות ערך" נלקחה 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 בהחלטה הנ"ל, פרשנות זו אינה יוצאת מידי לשון הכללים ומאזנת באופן הולם בין החובה של חברי הממשלה להימנע מלהיכנס למצב של ניגוד עניינים, או אף חשש למראית עין של ניגוד עניינים, לבין זכותו החוקתית של בן/ת הזוג לנהל את עסקו הפרטי באופן שתואם את אופיו של העסק ומאפייניו.

7. במהלך ישיבת הוועדה, הופיעה גב' אקוניס בפנינו והשיבה בהרחבה לשאלות שהופנו אליה ביחס למהות עיסוקה, לפעילות החברה ולאופן ניהולה. כן עמדה גב' אקוניס על משך הזמן בו היא עוסקת בתחום זה – החל משנת 1997 (תחילה כשכירה והחל משנת 2005 כעצמאית), זמן ניכר לפני בחירתו של השר אקוניס כחבר כנסת ומאוחר יותר כחבר ממשלה.

8. לאור דברי גב' אקוניס, בצירוף המסמכים שעמדו בפנינו, ולאחר ששמענו את חוות דעתו של מבקר המדינה, כמצוות כלל 21(א) לכללים, אנו מקבלים את עמדת השר כי מדובר בחברה פרטית, במשלח ידה של רעיית השר, ובעסקה האישי המתבסס על המוניטין האישי שלה.

לפיכך, לאור הפרשנות הנ"ל של הכללים ובהתייחס לנסיבות המקרה דנן, אנו קובעים כי גב' אקוניס אינה נדרשת להיתר וכי היא יכולה להמשיך ולהפעיל את עסקה באופן בו הוא פועל עד כה, ואין היא נדרשת להעביר את מניותיה בחברה לניהולה של חברת נאמנות עיוורת.

9. הוועדה מבהירה כי ככל שיחול שינוי במבנה החברה, אחזקותיה או תחומי עיסוקה, על השר ליידע את הוועדה בכך תוך 30 יום מיום השינוי.

10. מהפרטים שנמסרו לוועדה, לבקשת מבקר המדינה, עלה שעלול להיווצר מצב של ניגוד עניינים בין תחום עיסוקה של גב' אקוניס לבין תחומי הפעילות של השר אקוניס במסגרת

הממשלה, הוועדה ממליצה שנתונים אלו יועברו 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 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"**.

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

העתק ההחלטה נמסר למבקר המדינה.

ניתנה היום, כ"ו אב התשע"ה (11 אוגוסט 2015).

ד"ר אורנה דויטש
חברת הוועדה

עו"ד אביגדור רביד
חבר הוועדה

עזרא קמא, שופט (בדימוס)
יו"ר הוועדה