

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (יעוץ)

ירושלים: כ"ה תשרי תשע"ו

8 אוקטובר 2015

תיקנו: 803-05-2015-000043

סימוכין: 803-99-2015-051480

לכבוד
שר הפנים, סילבן שלום

שלום רב,

הנדון: צעדים למניעת ניגוד עניינים בכהונתך כשר הפנים

על פי כלל 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136; להלן – הכללים), במקרה של חשש לניגוד עניינים, יש לפעול בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. ככל הידוע לנו בשלב זה, חשש לניגוד עניינים עלול להתעורר בעניינים המפורטים להלן:

א. הכרעה בעניין הצעת תיקון מס' 2 לחוק עזר לתל אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות), התש"מ-1980

1. כידוע, בימים אלה מונחת על שולחן ההכרעה בעניין הצעת תיקון מס' 2 לחוק העזר לתל-אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות), התש"מ-1980. מתוקף סמכותך לפי 258 לפקודת העיריות, אתה רשאי לעכב את פרסומו של חוק עזר, ולאחר מכן להכריע האם לפסול את חוק העזר, להחזירו לדיון מחדש במועצה עם הערויך, או לבטל את העיכוב. בהתאם להחלטת בית המשפט העליון בבג"ץ 6322/14, בג"ץ 996/15 ובג"ץ 4458/15, מיום 6.7.15 נדרשת למסור את החלטתך בעניין הצעת תיקון מס' 2 לחוק העזר עד ליום 11.10.15.

2. ביום 11 באוגוסט 2015, התקיימה פגישה בנושא הנדון, בה מסרת לידיעתנו כי במהלך ישיבות שקיימת לשם גיבוש עמדתך התברר לך כי מר יהודה גואטה שתרים עבורך, את הסכומים המפורטים להלן, הינו בעלים של רשת מרכולים המפעילה בתל אביב כ-10 מרכולים הפועלים בשבת.

3. במסגרת בירור העניין הובהרו אף הפרטים הבאים:

א. מר יהודה גואטה, תרים עבורך בעבר במסגרת בחירות מקדימות שהתקיימו במפלגת הליכוד. ב-11.11.2012 תרים עבורך מר גואטה 10,000 ש"ח, וב-14.1.2015 תרים עבורך מר גואטה כ-8000 ש"ח.

ב. מר יהודה גואטה הוא הבעלים של רשת המרכולים "סופר יודה", המפעילה בתל אביב 10 מרכולים הפתוחים בשבת. מר יהודה גואטה הוא גם אחד המשיבים בהליך שנקטה עיריית תל אביב להוצאת צווי סגירה בגין פתיחת מרכולים בשבת. ההליך הסתיים אותה עת על רקע קביעתו של בית המשפט כי העיכוב שנעשה על ידי שר הפנים הקודם של תיקון מס' 2 לחוק העזר, נעשה שלא כדין ולפיכך, יש לראות את חוק העזר כמאושר. עם זאת, כאמור על רקע החלטת בית המשפט העליון, הוסכם כי חוק העזר עוכב כדין וכי ההכרעה על אישורו, כולו או חלקו, טעונה הכרעתו של שר הפנים. יצוין כי במסגרת העתירות הנוגעות לתיקון האמור, תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון, עתירה שמבקשת להורות על נקיטה בצעדי אכיפה כלפי המרכולים הפועלים בשבת בשים לב לאי תוקפן של חוק העזר על רקע החלטת שר הפנים לעכבו.

ג. ההכרעה שתתקבל לגבי התיקון המוצע לחוק העזר, לרבות פסילתו, אישורו או אישורו בתנאים, עשויה להוביל לסגירה (או לפתיחה) בשבת של מכלול רחב של חנויות מזון ובכללם רשת המרכולים אשר בבעלותו של מר גואטה ולחשיפתו להליך פלילי ככל שתמשך הפעלת המרכולים בלא שחוק העזר יאפשר את המשך פעולתם. לפיכך, ההחלטה בנושא זה עשויה להשפיע על מר יהודה גואטה באופן ניכר.

4. בחוות דעת שניתנו בעבר, נקבע כי תרומה שניתנה לנבחר ציבור בעת שהתמודד בבחירות מקדימות, עלולה לעורר חשש לניגוד עניינים, במקרה שבו נבחר הציבור המכהן כשר יידרש לאחר מכן לטפל בעניינו של אותו תורם, וזאת בשים לב לגובה התרומה ולמכלול הנסיבות.

5. במקרה הנדון, סכום התרומה שהעביר מר גואטה לידיך הוא סכום לא מבוטל, ואף נוצר הרושם שהקשר בינך ובין התורם לא היה חד פעמי. בנסיבות אלה, אנו סבורים שבתקופת כהונתך הנוכחית כשר הפנים עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים למר יהודה גואטה או לעסקיו.

6. יובהר כי לטעמנו, גם ההחלטה בעניין חוק העזר העירוני, שעשויה להתקבל על ידיך, מעוררת חשש לניגוד עניינים. הנושא שבטיפולך הוא אמנם נושא כללי, ואינו נוגע במישרין למר גואטה; אולם, בשים לב להיקף המרכולים המופעלים על ידי מר גואטה ועובדת קיומו של קשר ישיר בין היכולת להמשיך הפעלתם בשבתות, לרבות היקף הרווחים שניתן יהיה להפיק מהם, עלולים להיות מושפעים מן ההחלטה על חוק העזר ועל המשך היכולת לפתוח עסקים מעין אלו בשבת. זאת כאשר בנוסף, לדברים אלו ישנה משמעות גם בחשיפה להליך פלילי ככל שתמשך הפעלת המרכולים בלא שחוק העזר יאפשר את המשך פעולתם. על רקע מכלול הדברים, אנו סבורים כי להחלטה בעניין זה השפעה מהותית על מר גואטה, וכי יש לו עניין מיוחד בתוצאותיה.

7. הלכה למעשה, עליך להימנע מלטפל בנושא זה. מדובר בסמכות הנתונה לך לפי חיקוק, ובהתאם לכלל 7 לכללים, יש להעביר את הסמכות לפי סעיף 258 לפקודת העיריות ביחס לתיקון של חוק העזר האמור, לשר אחר. נוכח חשיבות הנושא ורגישותו כמו גם השלכות הרותב האפשריות שלו מוצע כי ההחלטה בדבר הדרך הנכונה להמשך הטיפול בנושא תתקבל בתיאום עם ראש הממשלה ומכל מקום תוכרע בנפרד.

ב. טיפול בתחום העיתונות

8. ככל הידוע לנו, אשתך, גב' גיודי שלום ניר מוזס, היא בת למייסדי העיתון 'ידיעות אחרונות', נוח ופולה מוזס, ואחותו של מר ארנון מוזס, מו"ל העיתון ידיעות אחרונות נכון להיום. כמו כן, אשתך היא בעלת מניות בעיתון ידיעות אחרונות. בנסיבות אלה, אין ספק כי הקשר המשפחתי יוצר זיקה אישית בין אשתך ובין העיתון ככל הידוע לנו, ניתן למצוא זיקות נוספות בין בני המשפחה ובין קבוצת ידיעות תקשורת, המוציאה לאור מקומונים ועיתונים נוספים.

9. בכהונתך כשר הפנים, אתה אחראי על יישום פקודת העיתונות. הפקודה מקנה לך ולמשרדך סמכויות נרחבות בקשר לעיתונות המודפסת, לרבות בעניין מתן רישיון להדפסת עיתון, סמכות להורות על הפסקת הוצאתו של עיתון, סמכות לאסור על הכנסת עיתון זר, ועוד.

10. לא למותר לציין כי מדובר בפקודה מנדטורית, וכי ברבות מן הסמכויות הקבועות בה (בפרט אלה שקשורות לסגירת עיתון) לא נעשה שימוש. בצד האמור, הסמכויות הקשורות לרישום עיתונים חדשים מופעלות כעניין שבשגרה.

11. במסגרת טיפול בעתירה לבית המשפט העליון בנוגע לשאלת חוקתיות הפקודה, נדרש משרד הפנים לבחון את הצורך בהסדרים הקיימים בפקודה, את האפשרות לערוך בה שינויים, ואף לבחון את האפשרות לבטלה (בהמשך להצעות חוק קודמות בעניין זה).

12. נוכח הזיקה האישית הברורה שיש בינך ובין העיתון, אנו סבורים כי מן ההכרח להעביר את כל הסמכויות המסורות לך לפי הפקודה – לשר אחר. יובהר כי תחום הפעולה הנוגע לעיתונות ישאר בתחום אחריותו של משרד הפנים וכי כל גורם במשרד הפנים, שהסמכות הוקנתה לו על פי הפקודה או הואצלה לו לרבות המנהלת הכללית, הממונים על המחוזות ועובדי מחוזות משרד הפנים המטפלים בנושאים אלו באופן שוטף, יוסיפו לטפל בנושא זה גם לאחר העברת הסמכויות לשר אחר. מעורבות השר שאליו תועברנה הסמכויות תהיה בעניינים שבהם נדרשת הכרעה של דרג מיניסטרילי.

13. עוד יש להעיר כי ממשקים נוספים לתחום העיתונות עשויים להתעורר בהקשרים שונים הנוגעים לחקיקה בתחום סמכותך לרבות בחקיקת משנה מטעם המשרד, המתמייחסות לאופן הפרסום לציבור של הודעות שונות של הרשויות המקומיות ובכלל זאת, הודעות

בנוגע למכרזים. במסגרת זאת, מצויה בטיפול משרד הפנים בשנים האחרונות, טיוטת תקנות חובת המכרזים (תאגידים מקומיים) שבה נכלל הסדר לגבי פרסום המכרזים בעיתונות, והיא עשויה להיות מקודמת בתקופה הקרובה. בעניין אחר, אופן הפרסום של מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות קבוע גם הוא בתקנות - תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979 וצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977; לא מן הנמנע שיתעורר הצורך לשנות את ההסדרים הקיימים בעניין הפרסום בעיתונות בתקנות אלה, ואף ידוע לנו שנושא זה נבחן על ידי הגורמים המקצועיים במשרדך.

14. בהקשר זה, יש מקום לקבוע באופן כללי, כי עליך להימנע מלהיות מעורב בקביעת ההסדרים הנוגעים לאופן הפרסום בעיתונות של הודעות שונות של הרשויות המקומיות לרבות מכרזים, ולהלן נתייחס להמחשת יישום הכלל האמור, לעקרון זה בנוגע לחקיקת המשנה שבתחום סמכותך ואשר נמצאת כיום בדיונים:

א. בנוגע לטיוטת תקנות חובת מכרזים (תאגידים מקומיים) – בתקופת כהונת שר הפנים הקודם, טיוטת תקנות הונחה על שולחנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט, והיא כללה התייחסות לסוגיית הפרסום בעיתונות (חובת פרסום זהה לחובה הקבועה בתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993). הוועדה החליטה על שינויים רבים בנוסח התקנות, וזאת בעיקר בהתאם להערותיו של מרכז השלטון המקומי, ובעקבות התיקונים, בהנחיית הח"מ, לא קידם שר הפנים את התקנות בנוסח שהוסכם. יוער כי אחד השינויים שעליהם הוחלט בוועדה נגע במישרין לקבוצת העיתונים שבהם ניתן לפרסם מכרזים. במסגרת התייעצויות נוספות שנערכו לאחר מכן, התגבשה הסכמה בין משרדי הממשלה ובין מרכז השלטון המקומי, וגובש נוסח מוסכם שאמור להיות מטופל בכנסת הנוכחית.

בהקשר זה, אנו סבורים כי אין מניעה שטיטת התקנות תקודם גם בכהונה הנוכחית, לרבות בחתימתך על העברתה אל הוועדה, בנוסח שגובש על ידי הגורמים המקצועיים וכמקשה אחת; עם זאת, יהיה עליך להימנע ממעורבות בדיון בנושא הנוגע לדרכי הפרסום בעיתונות בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ובכל דיון נוסף שייערך לאחר מכן לגבי פרטי התקנות. ככל שלפני חתימתך על התקנות ייערך שינוי בהוראות התקנות לעניין פרסום בעיתונות, יהיה צורך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיה פרטנית, וכך גם אם יתעורר צורך במעורבות של דרג מיניסטרילי לגבי פרטי התקנות בהיבט האמור, בשלב מוקדם יותר.

ב. בנוגע לתיקוני חקיקת המשנה העוסקת בפרסום מכרזים לקבלת עובדים, ככל שהגורמים המקצועיים יבקשו לערוך תיקונים בתקנות אלה – יש להבחין בין שני מצבים עיקריים:

(1) אם הגורמים המקצועיים במשרד יבקשו לערוך תיקון נקודתי, שעוסק אך ורק בהוראות הנוגעות לפרסום בעיתונות, או בעיקר בהם – יהיה צורך להעביר לשר אחר את הסמכות הנתונה לך לפי החיקוק הרלוונטי לצורך התיקון האמור.

(2) אם הגורמים המקצועיים במשרד יבקש לערוך תיקון רחב יותר של התקנות, ובמסגרתו ייערכו שינויים גם בהסדרי הפרסום בעיתונות, אזי טיוטת התקנות תועבר לעיון הח"מ, אשר תבחן אם יש צורך להעביר את הסמכויות בנושא לשר אחר לצורך התיקון האמור, או שניתן לקבוע תנאים אחרים לצורך הפעלת סמכויותך בעניין זה.

ג. זיקה משפחתית לראש המועצה התעשייתית נאות חובב

15. בתקופת כהונתך כשר האנרגיה והמים, דיווחת כי מר אנדריי אוזן, ראש המועצה התעשייתית נאות חובב, הוא בן דוד שלך. באותה עת, נדרשת להפעיל את סמכותך לצורך מתן פטור מהחובה להפעיל את שירותי המים והביוב באמצעות תאגיד באותה רשות מקומית. בחוות דעת שמסרת לך באותה עת, ציינו כי בן דוד אינו מנוי בין קרובי המשפחה בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, אולם בנסיבות הנוכחיות, נוכח מעמדך כשר מאידך ומעמדו כראש רשות מקומית מן העבר השני, עלולה להתעורר מראית עין של משוא פנים או העדפה פסולה. בעניין הספציפי, על רקע מעורבות של שרים נוספים, חיווינו דעתנו כי אין מניעה שתהיה מעורב במתן הפטור באותו עניין, ובלבד שתפעל בהתאם להמלצות הגורמים המקצועיים במשרד. לצד זאת, ציינו כי בכל מקרה אחר שבו תידרש להפעיל את סמכויותך ביחס למועצה התעשייתית נאות חובב, יש לבחון באופן מיוחד את ההסדר המתאים לפי נסיבות העניין.

16. בתקופה הנוכחית, בכהונתך כשר הפנים, אתה נדרש באופן תדיר לקבל החלטות בענייניהן של רשויות מקומיות, ולא מן הנמנע כי עניינים הנוגעים למועצה התעשייתית נאות חובב יצריכו את מעורבותך. חברי המועצה התעשייתית אינם נבחרים אלא מתמנים על ידי הגורמים הרלוונטיים (לרבות המפעלים במקום), בהרכב נציגויות הקבוע בפקודה, ובראשה עומד נציג שמינה שר הפנים. הבדלים רבים נוספים נגזרים מן העובדה שאין במועצה תושבים ומשאר מאפייניהם המיוחדים של רשויות תעשייתיות. יש לציין כי למועצה תעשייתית מאפיינים ייחודיים המבדילים אותה בהרבה מובנים מרשות מקומית רגילה. בהתאם לסעיף 2א לפקודת המועצות המקומיות (להלן – הפקודה), מועצה תעשייתית מופקדת על המערכות הציבוריות הקיימות באתר התעשייתי, לרבות הטיפול במערכות התשתית ושטחים ציבוריים אחרים, וכן אחראית על היבטים נוספים הנוגעים להפעלת התקינה של אזור התעשייה.

17. על פי סעיף 2א לפקודה, מסורות לך בעניינים אלה הסמכויות הבאות: הסמכות למנות את יושב ראש המועצה; הסמכות לאשר, יחד עם שר האוצר, את תקציב המועצה; עמוד 5 מתוך 7

הסמכות לקבוע, בהתייעצות עם שר האוצר, את מספר המשרות שהמועצה רשאית למלא. בנוסף, במקרה שבו נוצר גרעון בלתי מתוכנן בביצוע התקציב, על המועצה להביא את הדבר לידיעתך ולידיעת שר האוצר. לצד זאת, עשויות להיות לך סמכויות נוספות ביחס למועצה התעשייתית נאות חובב, מכוח סעיפים אחרים בפקודה.

18. באופן כללי, ניתן לומר כי מראית העין הפסולה, בדבר העדפה או משוא פנים לטובת מי שהוא בן דודך, אף אם אינו מנוי בהגדרת "קרוב", גוברת בהיותך שר הפנים. באופן כללי, יש לקבוע כי עליך להימנע מלהפעיל את סמכויותיך בעניינים הנוגעים למועצה התעשייתית נאות חובב. נכון להיום, המועצה התעשייתית נאות חובב היא אחת מתוך שתי מועצות תעשייתיות בלבד, ולא מן הנמנע כי גם בהחלטות בעניין המועצה התעשייתית האחרת (מגדל תפן) תהיה השלכה על נאות חובב. מצב דברים זה יוותר על כנו גם אם יתווספו בעתיד הקרוב מועצות תעשייתיות נוספות, שכן בכל מקרה מדובר במספר מצומצם של מועצות. הלכה למעשה, עליך לפעול כמפורט להלן:

ג. לגבי הסמכויות המנויות בסעיף 2א לפקודה, יש לאצול את הסמכויות למנכ"ל משרדך או לעובד אחר במשרד (ככל שסמכויות אלה טרם הוצעו), ולהבטיח כי עניינים שוטפים הנוגעים למועצות תעשייתיות לא יטופלו על ידיך באופן אישי.

ד. לגבי סמכויות אחרות המסורות לך לפי הפקודה, וכן עניינים אחרים תידרש מעורבות שלך כדרג מיניסטרילי מטעמים אחרים:

(1) בעניינים הנוגעים במישרין למועצה התעשייתית נאות חובב - עליך להימנע מלטפל.

(2) בעניינים הנוגעים למועצות תעשייתיות אחרות - תוכל לטפל רק לאחר שהיועץ המשפטי של משרדך אישר, בהתאם להמלצת הגורמים המקצועיים במשרד, כי אין לעניין הנדון השלכה ברורה על נאות חובב; אם נמצא כי לעניין הנדון יש השלכה ברורה על נאות חובב, ואולם אין ההשפעה על נאות חובב הכרוכה באותו עניין אינה מהותית - תוכל לטפל באותו עניין רק באישור הח"מ.

ה. במקרים שבהם יהיה עליך להימנע מלטפל, ויהיה צורך בקבלת החלטה בדרג מיניסטרילי, יהיה צורך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות פרטניות.

בברכה,

דינה זילבר

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

העתק: היועץ המשפטי לממשלה

מבקר המדינה

אורית קורן, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

ארז קמיניץ, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)

אסנת מנדל, מנהלת מחלקת הבג"צים