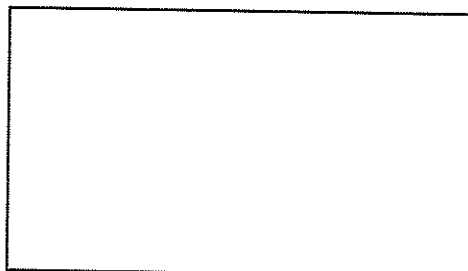




המחלקה המשפטית

ירושלים, ח' תשרי, תשע"ז

10 אוקטובר, 2016



שלום רב,

**הנדון: מענה לבקשה על-פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998**

סימוכין: מכתבך מיום 28.8.2016

הריני מתכבד להשיב למכתבך, שנשלח בשם ~~XXXXXXXXXX~~, כדלקמן:

1. במכתבך שבסימוכין פנית ל"שות' ההגבלים העסקיים בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע") לקבלת מידע הנוגע להסדר ניגוד העניינים עליו חתמה גב' מיכל הלפרין, הממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "ההסדר").
2. ביחס לבקשה שבסעיף 1 למכתבך, סעיף 10 להסדר הוא ההבהרה שניתנה לממונה כי לקוחות משרד מיתר ושות' המנויים בנספחים א'-ג' להסדר יוותרו חסויים, למעט אלו שניתן פומבי לכך שהם מיוצגים על ידי המשרד, בשל היותם סוד מסחרי,<sup>1</sup> ואין הבהרה אחרת שנתנה לממונה בעניין.
3. ביחס לבקשה שבסעיף 2 למכתבך, עקרונות ההסדר שמגדיר את התחומים בהם מנועה הממונה לעסוק גובשו על ידי מחלקת יעוץ וחקיקה (יעוץ) במשרד המשפטים בשיתוף עם הלשכה המשפטית של משרד הכלכלה בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה<sup>2</sup> ולאמות המידה שפורסמו על ידו.<sup>3</sup> מעבר למסמכים אלו, להסדר עצמו, ולמסמכים המפורטים בסעיף 4 להלן, לא קיימים מסמכים נוספים העונים על הבקשה שבסעיף 2 למכתבך.
4. ביחס לבקשה בסעיף 3 למכתבך מצורפים המסמכים הבאים:

<sup>1</sup> הבהרה זו נתנה לממונה גם בעל-פה.

<sup>2</sup> הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555 שכותרתה עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה (להלן: "הנחיית היועץ בעניין עריכת הסדרים").

<http://www.justice.gov.il/Units/YoezMespati/HanchavotNew/Seven/1.1555.pdf>

<sup>3</sup> מסמך "אמות מידה ומתכונת מוצער" לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים – עדכון" שפרסם היועץ המשפטי לממשלה כנוסחו מיום 12.5.2015 (להלן: "אמות המידה לעריכת הסדרים").

<http://www.justice.gov.il/Publications/News/Documents/1305Standards.docx.pdf>

א. רשימה של גופים שבענייניהם מנועה הממונה לעסוק שאין מניעה לגלותם מצורפת **כנספח א'**.

ב. סיכום דיון במשרד המשפטים "מיכל הלפרין – חשש לניגוד עניינים בבחינה מחדש של מדיניות הרשות בסוגיית גביית מחיר מופרז" מצורף **כנספח ב'**.

ג. מכתב מדני חורין, ממונה בכיר (ייעוץ וחקיקה) במשרד המשפטים, לחברי ועדת האיתור לבחירת הממונה על הגבלים עסקיים שכותרתו "מועמדת לתפקיד הממונה על הגבלים עסקיים – בחינת חשש לניגוד עניינים" מיום 2.12.2015. מסמך זה הוא מסמך פנימי שחוסה תחת החריג שבסעיף 9(ב)(4) לחוק. חרף זאת, בשל האינטרס הציבורי שבבסיס הבקשה, החלטנו להעמיד לעיונכם נוסח שלו כשחלקים ממנו מושחרים **כנספח ג'**.

ד. הנחיית היועץ בעניין עריכת הסדרים.

ה. אמות המידה לעריכת הסדרים.

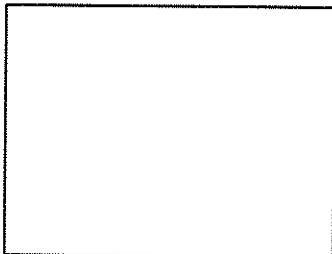
5. למען הסר ספק, נדגיש, כי התחייבויות הממונה הן כמפורט בהסדר ניגוד העניינים עליו חתמה, ולא כפי שהם מתוארות באופן שגוי בסעיפים 2-3 למכתבך.

6. ביחס לבקשה שבסעיף 4 למכתבך, בהתאם להסדר ניגוד העניינים עליו חתמה, הממונה מנועה מלעסוק בעניינים הנוגעים לניולוגי בע"מ, אי מושן מדיקל בע"מ, ארליסנס בע"מ ולבעלי מניות המחזיקים למעלה מ-5% ממניות ארליסנס, וזאת עקב פעילות מר אבנר הלפרין בן זוגה.

7. ביחס לבקשה שבסעיף 5 למכתבך, בהתאם להסדר ניגוד העניינים עליו חתמה, הממונה מנועה מלעסוק בעניינים הנוגעים למנד"ן בע"מ, לאיפטיק בע"מ וללקוחות משמעותיים שלהן, ככל שאלו ידועים לה, וכן בעניינים הנוגעים לאקדמון ישראל בע"מ ובנק רוטשילד, וזאת עקב פעילות חמה, מר דני הלפרין.

8. תשובה זו, על נספחיה, תפורסם לציבור באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע שבמשרד המשפטים.

אנו עומדים לרשותך בכל שאלה או הבהרה.



לוט:

משרד המשפטים, מחלקת יעוץ וחקיקה (יעוץ)  
הממונה על חוק חופש המידע ברשות ההגבלים העסקיים

### לקוחות שאין מניעה לגלותם

מדנס סוכנות לביטוח בע"מ, אדמה פתרונות לחקלאות בע"מ, סימנס גרמניה, אל-על נתיבי אויר לישראל, Glaxo Smith Kline, גי פור אס פתרונות אבטחה, טמבור בע"מ, Cisco System, Inc, יינות ביתן בע"מ, ליימן שליסל בע"מ, סטורנקסט בע"מ, מוצרי שלם אריזות (1998) בע"מ, פי גלילות מסופים וצינורות נפט, מרכז סליקה בנקאי(מס"ב), בנק איגוד לישראל בע"מ, קבוצת לאומי, Stratasys Ltd, פוקס ויזל בע"מ, תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית, שבא – שירותי בנק אוטומטיים, נטו מ.ע. אחזקות בע"מ.

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)

ירושלים: ג אדר ב' תשע"ו

13 מרץ 2016

סימוכין: 803-99-2016-027841

שלום רב,

סיכום דיון בנושא: מיכל הלפרין – חשש לניגוד עניינים במזינה מחדש של מדיניות הרשות בסוגיית

גביית מחיר מופרז

מועד הדיון: 6.3.16

**משתתפים:** דני חורין, ממונה בכיר (ייעוץ וחקיקה)

מיכל הלפרין, הממונה על הגבלים עסקיים

אורי שוורץ, היועץ המשפטי לרשות ההגבלים העסקיים

ד"ר אסף אילת, הכלכלן הראשי, רשות ההגבלים העסקיים

נועה צבי אוליבר, עוזרת לממונה על הגבלים עסקיים

לירון נעים, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקלי)

ערן עסיס, מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)

**רקע לדיון:** בחודש אפריל 2014, פרסמה רשות ההגבלים העסקיים גילוי דעת בנושא "האיסור על גביית מחיר מופרז על ידי בעל מונופולין". אופן היישום של סוגיה כללית זו מצוי בבחינה, ובמסגרת זו מתעוררות שאלות כבדות משקל הנוגעות למדיניות הרשות כפי שבאה לידי ביטוי בגילוי הדעת והעשויות להצריך בחינה מחדש של הנושא. הדיון התקיים לצורך בירור הפרשנות הראויה להסדר ניגוד העניינים שנקבע לממונה על הגבלים עסקיים בקשר לסוגיה זו.

**עיקרי הדיון:**

1. היועץ המשפטי לרשות ההגבלים העסקיים (להלן – **הרשות**) הציג את הסדר ניגוד העניינים שנערך לגבי מיכל הלפרין, הממונה על הגבלים עסקיים (להלן – **הממונה**) לפני שבועות אחדים, טרם מינויה לתפקיד. לפי הסדר ניגוד העניינים עליו חתמה הממונה, היא נדרשת, בין היתר, להימנע מלטפל במשך שנה וחצי בעניינים הנוגעים למי שהיא לקוח שלה שניתנו לו שירותים בהיקף משמעותי, ובכלל זה – חברת תנובה (סעיף 57) להסדר). לצד זאת, נקבעה הוראה כללית לפיה הממונה תהא רשאית לטפל בנושאים כלליים, שיש להם השפעה על כלל הציבור או על סקטורים רחבים, על קבוצה גדולה או

על תחום פעילות שלם, אף אם יש בכך כדי להשפיע בעקיפין על גורמים שנאסר עליה לטפל בעניינם, ואולם אם מדובר בהשפעה מהותית ומיוחדת על אותו גורם – היא תהא רשאית לטפל רק באישור היועץ המשפטי של הרשות ובתנאים שייקבע (סעיף 107) להסדר). עוד נקבע בהסדר כי למשך שנה וחצי עליה להימנע מלטפל בכל תחום פעילות שבו תנובה מהווה גורם דומיננטי (סעיף 8 להסדר).

2. במסגרת בג"ץ 1328/16 שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה, שנקבע לדיון בשבועות הקרובים, נדונות טענות כנגד הסדר ניגוד העניינים, אך נוכח העובדה שההסדר חתום על ידי הממונה, ובהינתן העובדה שלא התבקש ולא התקבל בעתירה סעד זמני נגד נוקפו של ההסדר, יש לפעול בהתאם להסדר ניגוד העניינים שהינו מחייב.

3. גילוי הדעת שפורסם על ידי רשות ההגבלים העסקיים בשנת 2014 עוסק בסוגיה כללית ורחבה של גביית מחיר מופרז. בתמצית ייאמר כי לפי סעיף 29א(ב)(1) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן – החוק), קיימת חזקה שבעל מונופולין מנצל לרעה את מעמדו בשוק, אם הוא קובע מחיר בלתי הוגן לנכס או לשירות שבמונופולין; הפסיקה קבעה כי מדובר בחזקה חלוטה, אולם המונח "מחיר בלתי הוגן" נתון מטבע הדברים לפרשנות; בעוד שלגבי גביית מחיר בלתי הוגן נמוך מדי קיימת הסכמה רחבה כי הוא עלול להיחשב, בהתקיים נסיבות מסוימות, כבלתי הוגן, הרי שבנוגע למחיר מופרז קיימת מחלוקת; גילוי הדעת קובע את המדיניות של הרשות בפרשנות סעיף זה, בקשר עם גביית מחיר מופרז – לפי המדיניות שגובשה על ידי הממונה על הגבלים עסקיים הקודם, גם קביעת מחיר מופרז מהווה הפרה של החוק, מדיניות שונה מזו שנהגה ברשות ההגבלים העסקיים קודם לכן. גילוי הדעת מתיימר לקבוע את אמות מידה כלכליות לחישוב מחיר מופרז, וכן מגדיר חוף מבטחים למחירים מתחת לרף מסוים. כאמור, הקביעה העקרונית בדבר האיסור לגבות מחיר מופרז, כמו גם קביעת הספים והדוקטרינה הכלכלית, שנויים במחלוקת בין מומחים ובין שיטות משפט שונות בעולם. גילוי הדעת מצדד בדעה המכירה באיסור ואף מתיימר לאפשר בחינה מעשית שלו לפי מדדים שנקבעו, ואולם אמות המידה שנקבעו בגילוי הדעת ייחודיות לישראל.

4. מאז פרסום גילוי הדעת בשנת 2014, ננקטו ברשות מספר צעדים ליישום המדיניות האמורה והושקעו לטובת העניין משאבים רבים. נוכח האופי הראשוני והגולמי של הסוגיה, נבחנו בקפידה כמה מקרים שבהם עלה חשש לגביית מחיר מופרז בידי בעל מונופולין, על מנת לבחון האם מתקיימות הנסיבות המצדיקות נקיטה תקדימית בהליכים נגד בעל המונופול. 13 מקרים נבחנו על ידי הרשות, וב-4 מתוכם הופנתה אל החברות דרישת נתונים. בנוסף, הוגשו לרשות 38 תלונות שעניינן גביית מחיר מופרז. בבחינת רשימת הלקוחות והסדר ניגוד העניינים שנקבע לממונה, עולה כי מתוך כלל 51 המקרים הספציפיים שנבחנו, שישה עניינים ספציפיים נוגעים ללקוחות או לגורמים שעל הממונה על הגבלים עסקיים להימנע מלטפל בעניינם (שנים מהמקרים שנבחנו ביוזמת הרשות, מתוכם אחד שבו הוצאה דרישת נתונים, וכן ארבעה מהמקרים שהוזכרו בתלונות; מבין שישה עניינים אלה, ארבעה עניינים נוגעים לתנובה). עד עתה, בכל המקרים שנבחנו, לא נמצאה הצדקה מקצועית לנקוט בצעדים בגין הפרת האיסור לגבות מחיר מופרז.

5. במקביל, בתקופה שחלפה מאז פרסום גילוי הדעת נדונות בבתי המשפט 9 תובענות ייצוגיות שעניינן גביית מחיר מופרז בידי בעל מונופולין. באופן בסיסי, רשות ההגבלים העסקיים אינה צד להליכים אלה, אולם ייתכן כי בהמשך ההליכים יבקש בית המשפט את התייצבות היועץ המשפטי לממשלה ועמדת הרשות תישמע. חלק מהתובענות הייצוגיות נגד תנובה ממתונות כעת להחלטות בית המשפט בבקשה לאישור התובענה כייצוגיות.
6. לגבי התובענות הייצוגיות, הובהר כי 6 מתוך 9 התובענות הייצוגיות המתנהלות כעת בסוגיה זו נוגעות לתנובה, שהיא בעלת מונופולין במוצרים מסוימים. תנובה הייתה לקוח משמעותי של הממונה בתפקידה הקודם, אך היא לא טיפלה עבור תנובה בתובענות אלו.
7. בדיון צוין כי בדיונים פנימיים שנערכו עובר לפרסום גילוי הדעת, הובעו דעות שונות וגורמי המקצוע ברשות, לרבות היועץ המשפטי והכלכלן הראשי, הביעו הסתייגות מהמדיניות הנוכחית, שגובשה לבסוף לפי הנחיותיו של הממונה הקודם. בנוסף, היועץ המשפטי של הרשות והכלכלן הראשי של הרשות העירו כי הניתוח של הצעדים המעשיים שננקטו עד כה ליישום המדיניות, מצדיקים כשלעצמם בחינה מחודשת של המדיניות הנוכחית. כך או כך, כיוון שמדובר בסוגיה כבדת משקל, המתבררת בתקופה זו באופן ראשוני ועשויה לעצב את מדיניות הרשות, אך מתבקש כי תידרש לכך הממונה עם כניסתה לתפקיד.
8. עיקרו של הסדר ניגוד העניינים שנערך לממונה מתייחס לגורמים פרטניים שהממונה נדרשת להימנע מטיפול בעניינים הנוגעים להם, ובכלל אלו תנובה, לתקופות שנקבעו. רובד נוסף בהסדר מתייחס לתחומי פעילות שבהם על הממונה להימנע מלטפל, ובכלל אלו תחומי הפעילות של תנובה (כגון תחום מוצרי החלב, תחום הירקות הקפואים). כיוון שעל הפרק כעת מונחת החלטה כללית של הממונה, שאינה מצומצמת לגורם ספציפי או אף לתחום פעילות עסקי – רלוונטית רק ההוראה הקבועה בסעיף 10(7) להסדר, המחייבת התייעצות עם היועץ המשפטי של הרשות במקרה של השפעה מהותית ומיוחדת על עניינו של לקוח. לצורך כך, יש לבחון את היחס שבין החלטות המדיניות בסוגיית גביית מחיר מופרז לבין האינטרסים של חברת תנובה.
9. באופן טבעי, כל בעל מונופול מושפע בעקיפין ממדיניות הרשות בדבר האיסור על גביית מחיר לא הוגן, או ההרחבה לאיסור על גביית מחיר מופרז. לצורך העניין, ניתן לצאת מתוך הנחה שתוצרי המדיניות של הרשות בסוגיה ספציפית זו עשויים להשפיע באופן מהותי על כל בעלי המונופולין, שכן האיסור עלול להטיל מגבלה ישירה על המחיר שניתן לגבות על הנכס או השירות שבמונופול. השאלה הרלוונטית היא האם בהחלטה זו גלומה השפעה מיוחדת על חברת תנובה, ואם כן – האם להתיר את השתתפותה של הממונה בהחלטה זו ובאילו תנאים.
10. היועץ המשפטי של הרשות העיר כי באופן עקרוני, מבחינת המשמעות המשפטית והמשמעות המעשית של האיסור על גביית מחיר מופרז, אין הבדל בין ההשלכות שיש לנושא כללי זה על תנובה לבין ההשלכות שיש לו על חברות אחרות שהן בעלות מונופולין. ההשפעה המיוחדת שיש לנושא זה על חברת תנובה מצטמצמת אם כך לחלקה הבולט של

תנובה בתובענות ייצוגיות המתבררות בבתי המשפט. כאמור, הרשות אינה מהווה צד לאותם דיונים, וההכרעה באותם עניינים מסורה לשיקול דעת בית המשפט. עם זאת, ייתכן שגילוי הדעת היווה טריגר להגשתן של התובענות הייצוגיות ובכל מקרה גילוי הדעת מהווה חלק מהתשתית לטענותיהם של התובעים, נוכח המעמד המשמעותי של הרשות בקביעת המדיניות בתחום זה; ככל שייערכו שינויים במדיניות הרשות הדבר עשוי להשפיע על תוצאותיהם של ההליכים, ולמצער, עלולה להתעורר הטענה ששינוי המדיניות נעשה מטעם זה ולמטרה זו. כמו כן, יש להביא בחשבון כי ייתכן שתידרש מעורבות של המדינה בתובענות הייצוגיות בהמשך הדרך, ככל שתידרש בהן התייצבות היועץ המשפטי לממשלה.

11. לשאלה שהתעוררה בקשר עם הצטברות התובענות הייצוגיות דווקא כלפי תנובה, השיב הכלכלן הראשי של הרשות כי ייתכן שהצטברות התביעות נגד תנובה נובעת מטעמים של בסיס ראייתי נוח, במקרה שמדובר במוצר שמחירו היה מפוקח בעבר (ובהקשר זה התביעות הן נגד תנובה דווקא, כיוון שהן עשויות להצטייר לכאורה כינוחות יותר לתובע); וייתכן שיש השפעה בהקשר זה גם לבלטות של מוצרי החלב במחאה הציבורית כנגד יוקר המחיה, שזכתה לכינוי "מחאת הקוטג'" (ובהקשר זה, התביעות נגד תנובה דווקא, כיוון שמחירי מוצרי החלב נכנסו לתודעה הציבורית יותר מאשר המחירים בקטגוריות אחרות). מכל מקום, הובהר כי אין מדובר במאפיין עקרוני של תנובה החושף אותה לאיסור על גביית מחיר מופרז מעבר לבעלי מונופולין אחרים.

#### ממונה בכיר (ייעוץ וחקיקה), מר דני חורין, סיכם:

12. הנושא העומד על הפרק הוא נושא עקרוני וכללי, היורד לשורשיה של מדיניות הרשות. מנקודת מבטה של רשות ההגבלים העסקיים, אין מדובר בנושא המיוחד לתנובה או לבעל מונופולין אחר, והגם שמדובר בנושא מהותי וחשוב, שעשויות להיות לו השפעות מהותיות – הוא אינו מיוחד לגורם זה או אחר. מסקנה זו מקבלת חיזוק מהנתונים המספריים שהועברו, מהם עולה כי בבדיקות שהרשות ערכה ובתלונות שהועברו לרשות, לא היה לתנובה מעמד מיוחד והיא מהווה מטרה לבדיקה בעניין זה באותו אופן שבו בעלי מונופולין אחרים מהווים מטרה לבדיקה. כמצוין לעיל, מבין 13 בדיקות שנפתחו ביוזמת הרשות ו-38 תלונות שהתקבלו, רק שישה מקרים עסקו במי שמוגדרים בהסדר ניגוד העניינים של הממונה כלקוחות שלה, וממילא גם לא כל ששת המקרים עוסקים בתנובה. כמו כן, מדיניות המחיר המופרז יצרה חשיפה לתובענות ייצוגיות בעילה של מחיר מופרז לכל בעלי המונופולין, ללא חשיפה מיוחדת לתנובה.

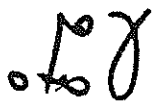
13. עם זאת, נושא כללי זה מקרין על הליכי תובענות ייצוגיות תלויים ועומדים, שבהם עשויה להיות להחלטות העקרוניות שיתקבלו ברשות השפעה מיוחדת על תנובה. הטעמים שבגינם הוגשו עד לעת הזאת תביעות בעיקר ביחס לתנובה אינם קשורים במאפיינה של החברה אלא ככל הנראה בנוחות ראייתית או בבולטות ציבורית. מכל מקום, ההשפעה הנגזרת על תנובה היא פועל יוצא של העיסוק בתחום העקרוני, ולא מן הנמנע שמנקודת

מבטה של תנובה – יש לה, לפחות בעת הזאת, עניין מיוחד בצמצום החשיפה לתובענות ייצוגיות, יותר מאשר העניין של בעלי מונופולין אחרים.

14. בפרספקטיבה כוללת, הרושם המתקבל הוא שמדובר בנושא מדיניות מאוד כללי ועקרוני, ומאידך ההשפעה העקיפה של נושא זה על תנובה עולה כדי השפעה מהותית ומיוחדת רק בנגזרת מסוימת של הנושא. הנושא אינו 'מוזהה' עם תנובה, וברמה המשפטית הוא אינו משפיע על תנובה יותר מאשר אחרים – למעט ההבדל המעשי בהשפעה האפשרית על הליכי התובענות הייצוגיות. **בנסיבות אלה, יש לקבוע כי אין מניעה שהממונה תטפל בנושא זה, ובלבד שההחלטות לא תתקבלנה על ידי הממונה באופן בלעדי, אלא בדיון משותף עם גורמי המקצוע ברשות.**

15. כמו כן, על מנת להרחיק מפני מראית עין של ניגוד עניינים, מוצע כי הרשות לא תסתפק בהכרזה על בחינה מחודשת של המדיניות, שלצדה הבטחה להקפיא את האכיפה בעניין זה, אלא תוסיף להודעה זו גם פירוט של כל הקשיים שבהם נתקלה בניסיון ליישם את המדיניות הנוכחית, ושל כל הטעמים שבגינם החליטה להעמיד מדיניות זו לבחינה מחודשת.

16. ייתכן שבעתיד תידרש המדינה להתייחס לתובענה ייצוגית קונקרטית (כגון, בבקשה לקבלת עמדת היועץ המשפטי לממשלה); במקרה כזה, אם מדובר בתיק שבו הנתבעת היא תנובה, יהיה על הממונה להימנע מלטפל בתיק הספציפי, ויחולו ההוראות הרגילות של ההסדר לעניין הימנעות מטיפול בעניינים פרטניים.



ב ב ר כ ה ,

ערן עסיס

מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)

העתק : דינה זילבר, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)  
אבי ליכט, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי)  
ערין ספדי-עטילה, מחלקת בג"צים, פרקליטות המדינה



# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)

ירושלים: כ' כסלו תשע"ו

2 דצמבר 2015

תיקנו: 803-05-2015-000093

סימוכין: 803-99-2015-092934

לכבוד  
חברי ועדת האיתור לבחירת הממונה על ההגבלים העסקיים

שלום רב,

**הנדון: מתעמדת לתפקיד הממונה על ההגבלים העסקיים – בחינת חשש לניגוד עניינים**

### מבוא

1. במסגרת בחינת מתעמדותה של עו"ד מיכל הלפרין לתפקיד הממונה על ההגבלים העסקיים, ובהתחשב בהיותה ראש המחלקה להגבלים עסקיים במשרד עורכי הדין מיתר ליקוורניק גבע לשם טל ולהלן: "משרד מיתר", התבקשנו לבחון את משמעות המגבלות שיוטלו עליו לשם מניעת חשש לניגוד עניינים, אם תמונה לתפקיד.
2. האיסור החל על עובד ציבור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים מבוסס על מספר מקורות, ובהם כללי הצדק הטבעי, האוסרים על עובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות למשוא פנים או דעה משוחדת, וכן קיום יחסי אמון בין עובד הציבור לבין הציבור, מהם נובע כי עובד הציבור חב כלפי הציבור חובות מסוימים. מקורות נוספים עליהם מבוסס הכלל הם כללי המינהל התקין וחובות ההגיונות ותום הלב.
3. טעמו של האיסור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים הוא כפול: הטעם הראשון הוא פרגמאטי. עובד הציבור שבידו הופקדה סמכות חייב להפעיל את סמכותו תוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלוונטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. הטעם השני הוא טעם ערכי. קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגיונות. יצוין כי מטרתו של הכלל הינה למנוע את הרע בטרם יארע, ולכן אין צורך להוכיח קיומו של ניגוד עניינים בפועל, אלא די בכך שקיים חשש אובייקטיבי לניגוד עניינים.
4. לשם מניעת החשש לקיומו של ניגוד עניינים ובהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולהוראות התקשי"ר, לפני מינויים של עובדי מדינה בכירים נערך הסדר ניגוד עניינים במסגרתו נבחנות הסוגיות העלולות לעורר חשש לניגוד עניינים ונקבעות המגבלות שיש להטיל על עובד המדינה בכדי למנוע את החששות האמורים. יצוין כי הכנת הסדרי ניגוד עניינים, נערכות, ככלל, בהתאם לאמות המידה לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים שהוכנו על ידי מחלקתנו (להלן: "אמות המידה").

לשם גיבוש עמדותי בשאלת המעבדות שיהיה מקום להחיל על עו"ד הלפרין במידה ותיבחר למשרת הממונה על ההגבלים העסקיים, בשל היותה שותפה במשרד מיתר, נפגשתי עם עו"ד הלפרין וקיבלתי ממנה נתונים שונים. המדובר בנתונים הנוגעים למעמדה במשרד עורכי הדין בו היא שותפה וכן בנתונים בנוגע ללקוחותיה וללקוחות המשרד. בהתאם לכך, הנתונים העובדתיים המצוינים ברווח דעתי זו הם נתונים שהתקבלו מעו"ד הלפרין.

## הגותונים העובדתיים

6. ע"ד מיכל חלפרין משמשת כראש מחלקה לחגובלים עסקיים במשרד מיתר ע"ד חלפרין היא שוכנת המשרד המשרד שלם 78

7. למסמך זה מצורף מסמך שהועבר ע"י עו"ד חלפרין והמפרט את רשימת התיקים של משרד מיתר מול רשות ההגבלים העסקיים מאז ראשית שנת 2014. במסמך מפורטים לקוחות של המשרד שבעיניים היה או ישנו עיסוק של המשרד מול רשות ההגבלים העסקיים בשנתיים האחרונות. המדובר בשורה משמעותית של לקוחות (וחלק מלקוחות אלה הם אף חברות משמעותיות במשק הישראלי), אך ללא האמץ במסמך, ביחס למרבית הלקוחות העיסוק היה בחיובים שאינם משמעותיים או המדובר בטיפול שוטף.

8. בעוסף כולל המסמך פירוט של לקוחות שלפי האמור במסמך עניינם צפוי לחגיע בפנ  
 הממונה על ההגבלים העסקיים בטווח הנראה לעין בין לקוחות אלה ניתן למנות את  
 חברת תעבות את ספקית חמוץ, נטו מען אחזקות בע"מ ואת [REDACTED]  
 [REDACTED] וייתכן כיתן בע"מ. בנוסף, נכללים  
 ברשימת לקוחות זו חברת הסליקה - מרכז סליקה בנקאי בע"מ ושבא - שירותי בנק  
 אוטומטיים בע"מ. חברות אלו הן בבעלות משותפת של הבנקים;

9. שייד הלפרין תעבירה לבקשתו נתונים נוספים. ראשית, את רשימת חלקות בהן טיפלה בהיקף של למעלה מ-100 שעות בשנה האחרונה. זאת, על מנת שניתן יהיה לחבין מיהם לקוחותיה המשמעותיים. רשימה זו כוללת את: חברת תנובה; אגל; תלבי אחיר לישראל בע"מ; שבא - שירותי בנק אוטומטיים בע"מ; GLAXO SMITHE KLEIN - חברת תרופות, שהטיפול בעניינה כלל לויטגניה אזרחית ושתי חברות טכנולוגיה בינלאומיות שאחת מהן עוסקת בתחום החומרה והשניה עוסקת בתחום מתן השירותים במערכת תומרה ותלכזה שמות חברות אלו לא נמסרו אך הובחר כי חשירות ניתן ביחל לפעילות בינלאומית של החברה, קוד להיבטי מיוזגים ורכישות בינלאומיות וכולל גם ייעוץ אחר הגנע לפעילותן של החברות הללו בחו"ל.

10. בנוסף, ביקשנו מעויד חלפרין להעביר לנו נתונים בדבר חלקות העיקריים של משה מיתר נשאלים מטופלים עידי חלפרין דוקא). התבקש לשמור על סודות הנתונים אך אוכל לצוין כי המדובר, בין היתר, בתורת הטור גדולה, אבנן, בקבוצת אחוזות

בחברת תקשורת בחברה העוסקת בתחום ציד השמל, במספר חברות טכנולוגיה וביו טכנולוגיה הפועלות לפי הנמסר בעיקר בזירה הבינלאומית, וכן בחברות השקעות ממדינות זרות.

#### הניתוח המשפטי

11. בפתח הדברים יובהר כי במידה ועו"ד חלפרין תיבחר לתפקיד הממונה על ההגבלים העסקיים עליו לעזוב באופן מיידי את משרד מיתר, לוותר על שותפות במשרד וכן על קבלת תגמולים כספיים עתידיים מחמשה. בהקשר זה יצוין כי מקובל ליתן בידי המועמד לכהן בתפקיד ציבורי זמן קצר של 30-60 יום לשם השלמת קבלת התגמולים הכספיים המגיעים לו (ואז התקופה בה חלות המגבלות על כהונתו של בעל התפקיד הציבורי נמנית ממועד השלמת קבלת התגמולים הכספיים). לעו"ד חלפרין מִסֵּרָה כִּי הָאִמּוֹר לַעֲיֵת מִקֻּבַּל עֲלֶיהָ

12. המגבלות שיוטלו על עו"ד חלפרין ככל שתמונה לתפקיד הממונה על ההגבלים העסקיים, בגין היותה שותפה במשרד עו"ד מיתר, הן שלוש מגבלות עיקריות. האחת, על עו"ד חלפרין יהיה להימנע מלטפל במניית של המשרד ובעניינים הנוגעים באופן ישיר למשרד, לשותפים בו ולעובדיו. מגבלה זו תחול למשך שנתיים ממועד הפסקת עבודתה במשרד ולאחר תום התקופה האמורה, וככל שיהיה בכך צורך, תפעל עו"ד חלפרין בהתאם להנחיות היועץ המשפטי של הרשות.

13. המגבלה השנייה נוגעת לטיפול בענייניהם של לקוחות משרד מיתר, וזאת גם אם משרד מיתר אינו מייצג אותם מול רשות ההגבלים העסקיים. בעניין זה יהיה מקום להבחין בין לקוחות משמעותיים של עו"ד חלפרין לבין יתר לקוחותיה וכן בין לקוחות עיקריים של משרד מיתר לבין יתר לקוחות המשרד. ניתן לקבוע כי על עו"ד חלפרין יהיה למנוע מעיסוקו בהחלטות העוסקות באופן ישיר בעניינם של לקוחותיה המשמעותיים וכן בעניינם של הלקוחות העיקריים של משרד מיתר למשך תקופה של שנה וחצי מיום הפסקת עבודתה במשרד מיתר. באשר ללקוחותיה שאינם משמעותיים, יהיה על עו"ד חלפרין להימנע מעיסוק בהחלטות העוסקות באופן ישיר בעניינם למשך תקופה של שנה מיום הפסקת עבודתה במשרד מיתר או מיום שהסתיים טיפלה בעניינם, לפי המוקדם מביניהם.

14. עוד יצוין כי בהתאם לאמות המידה, בכל תקופת המגבלה המצוינת לעיל, תוכל עו"ד חלפרין לעסוק בנושאים כלליים אשר יהיו בתחום סמכותה, אף אם יהיה בהם כדי להשפיע בעקיפין על לקוחותיה, על המשרד, על השותפים בו ועל עובדיו, למעט אם המדובר בהשפעה מהותית על לקוחות אלה, על המשרד או על השותפים בו, שאז יהיה עליה לפעול בהתאם להנחיית היועץ המשפטי של הרשות.

15. עוד ניתן לומר כבר עתה כי בהתחשב בכך שתנובה מהווה לקוח משמעותי של עו"ד הלפרין, יהיה עליה להימנע למשך שנה וחצי מיום הפסקת עבודתה במשרד מיתר בטיפול בטשאים שבהם תתבדה מהווה גורם דומיננטי בשוק. ~~נוספים שבהם היא דומיננטית, ככל שישנם כאלה.~~ בנוסף, יהיה מקום למנוע מעו"ד הלפרין מלטפל בתחום הסליקה הבנקאית למשך שנה וחצי. מגבלה דומה יהיה מקום לקבוע על תחום התעופה.

16. נוסף על אלה, בהתחשב בכך שעו"ד הלפרין מייצגת שתי רשות שיווק בינוניות (שאמנם אינן נמנות על לקוחותיה המשמעותיים, אך השילוב בין שתיהן הוא בעל משמעות בפני עצמו), ייתכן ובמסגרת קביעת הסדר ניגוד העניינים וייעוץ, יהיה מקום לקבוע מגבלות נוספות המתייחסות לענף הקמעונאות וזאת בעניינים שיש להם השפעה מהותית על לקוחות אלה.

17. באשר לתחום התחומים בהם עוסקים לקוחותיה המשמעותיים של עו"ד הלפרין וכן  
הלקוחות העיקריים של משרד מיתר, אין מקום לקבוע מלכתחילה איסור על עיסוק בכל  
תחום פעילותם, יחד עם זאת, בתקופה בה יחולו מגבלות על עיסוק בעניינים ככל שיעמדו על הפרק החלטות כלליות שישפיעו באופן מהותי על לקוחות אלה, יהיה על עו"ד הלפרין לקבל הנחיות מאת היועץ המשפטי של הרשות. במסגרת זאת, יהיה על היועץ המשפטי של הרשות לשקול על כמה גורמים ישפיעו ההחלטות האמורות וכן באיזו מידה צפויות ההחלטות להשפיע על הלקוח המשמעותי של עו"ד הלפרין / על הלקוח העיקרי של משרד מיתר. במקרים המתאימים, יבחן היועץ המשפטי של הרשות גם את מידת הריכוזיות באותו ענף ואת המשקל של אותו לקוח בענף. לאחר בחינת הדברים יקבע היועץ המשפטי של הרשות האם לתורות לעו"ד הלפרין להימנע מעיסוק בהחלטה הכללית העומדת על הפרק או לחילופין האם לאפשר לעו"ד הלפרין להמשיך ולעסוק בנושא בלא כל מגבלה או בכפוף לשיתוף גורמים נוספים מתוך הרשות.

18. המגבלה השלושית שתוטל על עו"ד הלפרין היא איסור מעיסוק בכל סוגיה פרטנית  
שנוגעת על ידה באופן אסטרטגי. מגבלה זו תחול למשך כל תקופת כהונתה של עו"ד הלפרין בתפקיד הממונה על ההגבלים העסקיים. יצוין כי עו"ד הלפרין מסרה כי ככל שמדובר בעניינים התלויים ועומדים בפני הרשות מדובר בעניינים ספורים בלבד.

#### סיכום

19. כמצוין לעיל, ככל שעו"ד הלפרין תמונה לתפקיד הממונה על ההגבלים העסקיים יהיה מקום לערוך לפני כניסתה לתפקיד הסדר ניגוד עניינים שיגדיר מהן המגבלות שיחולו על עבודתה ברשות. במסמך זה נבחנו המגבלות שיחולו על עו"ד הלפרין בגין היותה שותפה וראש המחלקה להגבלים עסקיים במשרד מיתר. מגבלות אלה הן, כדלקמן:

א. עו"ד הלפרין תיחדש לעזוב באופן מיידי את משרד מיתר, לוותר על שותפותה במשרד ועל קבלת תגמולים כספיים עתידיים מהמשרד.

ב. איסור על טיפול בכל פניה של משרד מיתר, ובעניינים הנוגעים באופן ישיר למשרד, לשותפים בו ולעובדיו, לתקופה של שנתיים ממועד הפסקת עבודתה במשרד.

ג. איסור על טיפול בענייניהם של לקוחותיה המשמעותיים של עו"ד הלפרין וכן בענייניהם של הלקוחות העיקריים של המשרד לתקופה של שנה וחצי ממועד הפסקת עבודתה במשרד.

ד. איסור על טיפול בתחומים שבהם חברת תנובה מהווה גורם דומיננטי בשוק. כך [REDACTED] ולתחומים נוספים שבהם היא דומיננטית ככל שישנם כאלה, וכן איסור על טיפול בתחום הסליקה הבנקאית ובתחום התעופה, והכל למשך תקופה של שנה וחצי ממועד הפסקת עבודתה במשרד.

ה. איסור על טיפול בלקוחות הלא משמעותיים של עו"ד הלפרין עצמה לתקופת של שנה ממועד הפסקת עבודתה במשרד.

ו. איסור על טיפול בסוגיות פרטניות שטופלו על ידי עו"ד הלפרין באופן אישי במסגרת עבודתה כעורכת דין פרטית, וזאת למשך כל תקופת כהונתה.

20. נראה כי על ועדת האיתור לחון עתה את רשימת הלקוחות שהועברה על ידי עו"ד הלפרין והמצורפת למסמך זה וכן את המגבלות המפורטות לעיל, ולתת עין אית מידת הפגיעה שתהיה למגבלות האמורות על תפקודה של עו"ד הלפרין. נראה כי אין במגבלות האמורות כדי לפסול את עו"ד הלפרין מכוחה בתפקידה המיוחד על החגבלים העסקיים. בחקשר זה יש לזכור כי מרבית המגבלות האמורות הן לתקופת קצובה ומנועות עיסוק בעניינים ספציפיים ולא בתחומי פעילות שלמים עוד יש לזכור כי בנושאים שבהם תהיה עו"ד הלפרין מנועה מלעסוק, יינתן המענה באמצעות הגורמים המקצועיים האחרים הפועלים ברשות ההגבלים העסקיים. יחד עם זאת, וכמצוין לעיל, על ועדת האיתור להידרש אף לעניין זה במסגרת מכלול שיקוליה.

בברכה  
דני חורין  
ממונה בכיר (יועץ וחקיקה)

העתק: גבי דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ)

מר רון דול, היועץ המשפטי, נציבות שירות המדינה

עו"ד מיכל הלפרין