

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מינהלי)

ירושלים: טז' אב תשע"ז
8 באוגוסט 2017
תיקנו: 803-04-2017-001725
סימוכין: 803-99-2017-046364

לכבוד
עו"ד אלעד מן
היועץ המשפטי של עמותת "הצלחה"

שלום רב,

הנדון: עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים לשרים ומסירת שאלונים
סמך: פנייתך במענה לתשובה על בקשת חופש מידע, בדואר אלקטרוני מיום 26.4.2017

פנייתך שבסמך הועברה לטיפול ואתכבד להשיבך:

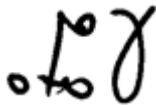
1. אבקש להתייחס תחילה לטענתך שצריך היה לגבש את ההסדר למניעת ניגוד עניינים (להלן: **ההסדר**) של השר הנגבי לפני כניסתו לתפקיד, וזאת, לשיטתך, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555 שעניינה "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה" (להלן – **הנחיית היועץ**). לעניין זה, חשוב לציין שהנחיית היועץ מתייחסת להסדרים הנערכים לעובדי מדינה ולא לשרים ולסגני שרים (כפי שעולה גם משמה של ההנחיה).
2. הטיפול במניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים שונה בכמה מובנים. ראשית, מבחינת המינוח המשפטי, אין מדובר בהסדר או הסכם למניעת ניגוד עניינים, אלא בחוות דעת הניתנת לפי סעיף 7(ב) לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, עמ' 1136). מינוח זה חשוב היות ששרים וסגני שרים מתמנים לתפקידם בהליך חוקתי שאיננו מותנה בעריכת הסדר, ולא ניתן להתנות את כניסתם לתפקיד בחתימה על הסדר, או אף במסירת מידע. זאת כמובן בשונה מעובדי מדינה, עליהם חלות הנחיות פרק 13.6 לתקשי"ר, המתנות את קליטתם בתפקיד בחתימה על הסדר.
3. למעלה מכך, בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, שנקבעו בשנת 1977, לא הוזכרה במפורש חובה לערוך הסדרי ניגוד עניינים. הכללים קובעים מגבלות שנועדו להרחיק את השר מאינטרסים כספיים ומאינטרסים של גופים אחרים, תוך מתן דיווחים שוטפים למבקר המדינה, ובכך כביכול למנוע או לצמצם את קיומן של זיקות אישיות; בסעיף 7 לכללים, נקבע כי במקרה שבו בכל זאת מתעורר חשש לניגוד עניינים, יינקטו הצעדים המתאימים לפי חוות דעת מאת היועץ המשפטי לממשלה.
4. על רקע הניסיון בנושא והטיפול בהסדרי ניגוד עניינים של עובדי מדינה, עלה הצורך לבחון מראש ובאופן שיטתי את מכלול הזיקות שיש לחברי הממשלה. מטעם זה, בשנים האחרונות, עם כניסתם של שרים וסגני שרים לתפקידם מבקש מבקר המדינה מהשרים,

- לצד הצהרת ההון הנזכרת בכללים, למלא שאלון לאיתור זיקות המעוררות חשש לניגוד עניינים, ולהגישו יחד עם הצהרת ההון בתוך 60 יום מתחילת כהונתם. מעת שמתקבל בשאלון מידע המעורר חשש לניגוד עניינים, נערכת לשרים חוות דעת מתאימה, וחוות הדעת מתייחסת גם לפוטנציאל של ניגוד עניינים – גם אם טרם התברר באופן ספציפי שהשר נדרש לקבל החלטה בעניינים שיש לו זיקה אליהם.
5. לשלמות התמונה, נציין כי הפרקטיקה של מסירת שאלונים ועריכת חוות דעת למניעת ניגוד עניינים החלה בתקופת כהונת הממשלה הקודמת, והתמסדה באופן שיטתי בתקופת כהונת הממשלה הנוכחית בלבד.
6. עוד יש להעיר כי עריכת חוות דעת למניעת ניגוד עניינים בתפקידו של שר היא מעט מורכבת יותר מעריכת הסדר רגיל למניעת ניגוד עניינים, וזאת לנוכח התפקידים הרבים והסמכויות הרחבות שעשויות להיות לשר במילוי תפקידו, וכן על רקע הצורך לקבוע מראש ביחס לכל זיקה, המעוררת חשש לניגוד עניינים, האם ובאיזו מידה היא רלוונטית למילוי תפקידו של השר, והאם בראיה צופה פני עתיד – נכון להעביר את הסמכויות בעניין לשר אחר. עיכובים נוספים עשויים להיגרם עקב השתהות של השרים במסירת השאלונים ולנוכח הצורך בתיאומים ובהתדיינות עם השרים בעת עריכת חוות הדעת.
7. הלכה למעשה, בהתחשב בהבדלים בדין ובמגבלות שצוינו, אנו שותפים לדעה שיש לקבוע גם ביחס לשרים ולסגני שרים חוות דעת למניעת ניגוד העניינים מוקדם ככל הניתן לאחר קבלת השאלונים.
8. לגבי סוגיית פרסום השאלונים: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1005 שעניינה "מתן פומבי להסדרי ניגוד עניינים של עובדי מדינה", התייחסה בהרחבה לעקרונות העומדים בבסיס הנושא הנדון. אם בעבר ההנחה הייתה שהזכות לפרטיות מצדיקה את חיסיון הסדר ניגוד העניינים, הרי שההנחה משנה את ברירת המחלל וקובעת כי זכות הציבור לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: **חוק חופש המידע**), משתרעת גם על הסדרי ניגוד עניינים. עם זאת, ההנחה אינה מתייחסת לאפשרות שיינתן פומבי לשאלון שאותו מסר המועמד לצורך עריכת ההסדר.
9. מילוי השאלונים כרוך במסירת מידע פרטי רב, שנוגע הן למועמד עצמו והן לצדדים שלישיים. לצורך עריכת ההסדר מתבקש מידע על בסיס חובת דיווח רחבה, כאשר עורך ההסדר נדרש להפעיל שיקול דעת ולהתייחס למידע הרלוונטי בלבד – רק לאותם עניינים שבהם מתעורר חשש לניגוד עניינים. בנוסח הסטנדרטי של הסדרי ניגוד עניינים, המידע הרלוונטי מוכתב לגוף ההסדר, ומופיע כהצהרה מטעם העובד על העניינים האישיים הרלוונטיים.
10. בבחינת בקשות לחשיפת חוות דעת לפי חוק חופש המידע, נעשה האיזון בין האינטרס הציבורי לבין האינטרסים הקבועים בסעיף 9 לחוק חופש המידע, ביניהם זכותו של העובד לפרטיות, הקבועה בסעיף 9(א)(3), וכך כמובן גם ביחס לשאלונים. הלכה למעשה, לנוכח שיקולי הפרטיות, (וראה סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע) ככלל לא נמסרים שאלונים במענה לבקשות חופש מידע. זאת, לנוכח העובדה שהסדר ניגוד העניינים כולל את המידע שיש אינטרס ציבורי בחשיפתו.

11. למעלה מכך, במסגרת האיזון בין האינטרסים, יש מקום לתת משקל גם ליתרונות המערכתיים שבשמירה על הימנעות מגילוי המידע המקדים, שנמסר בשלב ההתייעצות הלא פורמלית, בין ממלא השאלון לבין היועץ המשפטי. איתור חשש לניגוד עניינים מצריך שיתוף פעולה עם המועמד, ופרסום השאלון כפי שנמסר מלכתחילה עלול להרתיע מועמדים מלמסור דיווח במקרים שבהם יש להם ספק אם הם נדרשים לכך. הרתעה שכזו עלולה לשבש את תפקודה התקין של הרשות (ראה סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע).
12. אשר לשאלונים שנמסרו מהמשרד לשירותי דת, העובדה שבבקשת חופש מידע מסוימת המשרד לשירותי דת בחר למסור את השאלונים, אינה מעידה על הכלל, שכן הלכה למעשה, כל מקרה נבחן לגופו.
13. לצד האמור לעיל, נבקש להעיר כי נוכח המידע שהציג המשרד לשירותי דת, נשקול גם אנחנו את האפשרות להתייחס באופן פוזיטיבי לעצם ההחלטה על הצורך בהסדר למניעת ניגוד עניינים, ובפרט במקרים שבהם מתקבלת החלטה שאין צורך בעריכת הסדר. מסמך טכני, בו תצוין ההחלטה שלא נדרש לערוך הסדר למניעת ניגוד עניינים, בחתימתו של הגורם המשפטי שבחן את השאלון, עשוי לסייע בידי המשרד לשקף את ההחלטות שהתקבלו. אמנם אין הכרח משפטי במסמך טכני כזה, אך ייתכן שיש לכך תועלת במראית פני הדברים.

בברכה,

ערן עסיס, עו"ד



ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מינהלי)

העתק: דינה זילבר, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי)

דני חורין, ממונה בכיר, ייעוץ וחקיקה (ציבורי מינהלי)

שלומי בילבסקי, סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע

מיכל טנא, הממונה על חופש המידע ופניות הציבור

דנה יפה, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי)