



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"ד חשוון תשע"ו
27 אוקטובר 2015

מס' מסמך: 004-99-2015-019374
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ח"כ בנימין נתניהו
ראש הממשלה ושר התקשורת

שלום רב, *מכ/צ"י*

הנדון: מניעת חשש לניגוד עניינים בכהונתך כשר התקשורת

אבקש להביא בפניך את חוות דעתי בנושא הנדון כמפורט להלן:

מבוא

1. על פי סעיף 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136 ; **להלן – הכללים**), במצב של ניגוד עניינים אפשרי בין תפקידיו של שר ובין עניין אישי שלו, יש לנקוט בצעדים המתאימים על פי חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה. הגדרת "עניין אישי" על פי הכללים, כוללת גם עניין אישי של "קרוב", אשר כולל, בהגדרה נפרדת, גם "אדם אחר שיש לשר עניין אישי במצבו הכלכלי".
2. במכתבו של מבקר המדינה צוינו פניות של גורמי עיתונות בנוגע לקשרים של גורמים עסקיים בתחום התקשורת עם משרד עו"ד א. ש. שמרון, י. מלכו, פרסקי ושות' (**להלן – המשרד**, או **משרד עורכי הדין**). החששות מתעוררים על רקע מערכת היחסים בינך ובין עו"ד שמרון, המשמש כבא כוחך, וכן לנוכח כהונתו של עו"ד מלכו כשליח מיוחד מטעמך בעניינים מדיניים. עוד יוזכר כי עו"ד שמרון ועו"ד מלכו מצויים עמך בקשרי משפחה.

רקע עובדתי

3. באתר האינטרנט של המשרד, נמנה תחום ה"תקשורת וטלקומוניקציה" כאחד מתחומי העיסוק העיקריים של המשרד, וצוין, בין היתר, כי המשרד הוא אחד המשרדים המובילים בתחום דיני התקשורת, כי נציגי המשרד מופיעים דרך קבע בפני רשויות ההסדרה וועדות הכנסת בענייני רגולציה, וכי המשרד ייצג גופי תקשורת מובילים בהליכים מינהליים ומשפטיים.



היועץ המספטי לממשלה

9. אין צורך להרחיב בדבר ענייניהם של לקוחות משרד עורכי הדין בתוצאותיה של הרגולציה הנקבעת על ידי משרד התקשורת. השאלה הנוגעת לעניין היא מידת הזיקה שיש לך כשר התקשורת לאותם עניינים, על רקע הזיקה המיוחדת שיש לך עם משרד עורכי הדין.

10. מטבע הדברים, בבחינת העניינים האישיים של אדם שהוא עורך דין, לא ניתן להתעלם מן האינטרסים של לקוחות שהוא מטפל בעניינם, במערכת יחסים משמעותית של אמון. הדברים אמורים גם ביחס לשותפות עורכי דין – בעת שותף במשרד עורכי דין מטפל בעניינים של לקוח, ההכנסות מאותו לקוח מתחלקות בין השותפים במשרד. הלכה למעשה, על רקע יחסי האמון הכרוכים בייצוג, ניתן לומר שהאינטרס העסקי של שותף במשרד כולל בתוכו במידה מסוימת גם את ענייניהם האישיים של כלל לקוחות המשרד, אף אם אינו מייצג אותם באופן אישי.

11. שרשרת זיקות מסוג זה מתקיימת במקרה הנוכחי: עורכי הדין שמרון ומלכו, מקיימים כלפיך מערכות יחסים של אמון מיוחד, ואולם הלקוחות של משרד עורכי הדין שבעלותם בתחום התקשורת מטופלים על ידי שותף אחר במשרד. בנסיבות אלה, אין מקום לקבוע כי עליך להימנע מלטפל בכל עניין המשפיע על לקוחות משרד עורכי הדין, ואולם יהיה עליך להימנע מלטפל באותם עניינים שבהם משרד עורכי הדין מייצג את לקוחותיו. הלכה למעשה, הצעדים שאותם יש לנקוט הם כדלהלן:

א. ההסדר שהוצע על ידי עו"ד שמרון יימשך, במובן זה שפניות משרד עורכי הדין תועברנה אל הדרגים המקצועיים, ולא אליך כשר התקשורת.

ב. בה בעת, עליך להימנע מלטפל בכל עניין שבו משרד עורכי הדין מייצג לקוח, ובפרט בפניות של משרד עורכי הדין אל משרד התקשורת. בכלל זה, עליך להימנע מלטפל בנושאים שעליהם נסובה הפנייה למשרד התקשורת, גם אם הפניה הועברה לדרג מנכ"ל או לדרגים מקצועיים כמתואר לעיל.

ג. על מנת ליישם את ההוראות האמורות מעלה, יש לנקוט בצעדי הבקרה הבאים:

1) בתיאום עם משרד עורכי הדין, יש לפעול לכך שרשימת לקוחות המשרד בתחום התקשורת תועבר לעיוןך ולעיון המשנה ליועץ המספטי לממשלה (ייעוץ) אחת ל-3 חודשים; הרשימה תכלול גם התייחסות לנושאים שבהם מיוצג הלקוח על ידי המשרד, בדגש על עניינים שבהם הייצוג קשור לרגולציה של משרד התקשורת. הרשימה תישמר חסויה, ולא תימסר אלא לידי



היועץ המשפטי לממשלה

4. המשרד נאות לשתף פעולה ולמסור, לצורך עריכת חוות דעת זו, מידע הנוגע ללקוחותיו בתחום התקשורת. ברשימת לקוחות המשרד בתחום התקשורת, שנמסרה אל היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, והועברה גם לעיונו, ניתן למצוא ספק תקשורת, חברות טלקום, ערוצי טלוויזיה, חברת הפקה, וכן חברות העוסקות במיזמים אחרים שיש להם נגיעה לתחום התקשורת; כמו כן צוין ברשימה מידע כללי בנוגע לנושאים שבהם יוצג הלקוח על ידי המשרד, בדגש על עניינים שבהם הייצוג קשור לרגולציה של משרד התקשורת. רשימה זו מצורפת כנספח א' לחוות דעת זו.
5. לנוכח החשש לניגוד עניינים, הודיע עו"ד שמרון ליועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ביום 15.6.2015 כי משרד עורכי הדין לא יפנה אל ראש הממשלה, וכי פניות של עורכי דין אל משרד התקשורת יופנו אל מנכ"ל משרד התקשורת ואל הדרגים המקצועיים. כמו כן, ציין עו"ד שמרון כי עד להסדרת הנושא, ידווח ליועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה על כל פניה של משרד עורכי הדין אל משרד התקשורת.

ניתוח משפטי

6. מספר רב של דברי חקיקה מקנים לשר התקשורת סמכויות בנוגע לגופי תקשורת פרטיים – בתחום הטלקום ובתחום השידורים בטלוויזיה וברדיו, בנוגע לתשתיות פיזיות, בנוגע לשירותי תקשורת שונים, ובנוגע לצידוד תקשורת; עניינים אלה מפורטים בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, בפקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972, בחוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, בחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012, ובדברי חקיקה נוספים).
7. בענייני הטלקום, פועל משרד התקשורת כרגולטור דומיננטי, במקרים רבים מול מספר מצומצם של גופים פרטיים; הסמכויות המינהליות בעניינים אלה נתונות, בדרך כלל, לשר עצמו. בתחום השידורים פועלים כיום שני גופים רגולטוריים – הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין; בעניינים אלה, הגופים הרגולטוריים פועלים בעצמאות יחסית, אם כי גם לשר ישנן סמכויות בתחום זה, במספר עניינים נקודתיים.
8. לצד הסמכויות המוקנות לשר התקשורת על פי החקיקה הקיימת, השר גם אחראי על תחום הפעולה בכללותו ועל עריכת תיקוני חקיקה. כך למשל, בתחום הטלוויזיה, אף שהרגולציה השוטפת מבוצעת על ידי שני גופים רגולטוריים, לשר יש תפקיד דומיננטי בהובלת שינויים מערכתיים בדברי החקיקה הרלוונטיים.



היועץ המשפטי לממשלה

היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה והיועצת המשפטית של משרד התקשורת.

2) עם קבלת פניה מאת משרד עורכי הדין, היא תועבר אל היועצת המשפטית של משרד התקשורת, אשר תבחן האם נושא הפניה מטופל על ידי ראש הממשלה בהקשר הספציפי או בהקשר דומה, או עשוי להיות מטופל בתקופה הקרובה.

3) עם קבלת רשימת הלקוחות והנושאים שבטיפול המשרד, תבחן היועצת המשפטית של משרד התקשורת, בתיאום עם היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ועם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), האם נושאים המצויים בטיפול ראש הממשלה, או עשויים להיות בטיפולו, קשורים אל הנושאים המטופלים על ידי משרד עורכי הדין.

ד. בכל מקרה שבו יתעורר צורך בהפעלת סמכות או במעורבות שלך, והפעלת הסמכות או המעורבות תהא כרוכה במישרין או בעקיפין, לדעת היועצת המשפטית של משרד התקשורת, בנושא שבו מטפל משרד עורכי הדין, וכן בכל מקרה אחר של ספק, יש צורך לפנות אל הח"מ על מנת לבחון את הצורך בהעברת סמכויות או בנקיטת צעדים אחרים בהתאם לכללים.

ה. העקרונות האמורים לעיל יחולו גם במקום שבו יתעורר צורך בהפעלת סמכות או במעורבות שלך בעניינים המצויים באחריות המועצה לשידורי כבלים ולוויין או באחריות הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו. בכל מקרה שבו אחד הגופים האמורים יפנה אליך בבקשה להפעיל את סמכותו או להתערב בעניין שבתחום אחריותו, ימסור היועץ המשפטי של אותו גוף הודעה על כך אל היועצת המשפטית של משרד התקשורת, וכן יציין האם לפי ידיעתו משרד עורכי הדין היה מעורב באותו עניין. היועצת המשפטית של משרד התקשורת תבחן, בהתאם לרשימת הלקוחות והנושאים שבהם מייצג משרד עורכי הדין, האם הפעלת הסמכות או המעורבות תהא כרוכה במישרין או בעקיפין בנושא שבו מטפל משרד עורכי הדין, ואם כן – יש לפעול כאמור בפסקה ד' לעיל.

בבדכה, אהרן קרני

יהודה וימשוין



היועץ המשפטי לממשלה

העתק:

מר יוסף שפירא, מבקר המדינה

גבי דינה זילבר, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

גבי שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה

גבי דנה נויפלד, היועצת המשפטית, משרד התקשורת

גבי הילה שמיר, היועצת המשפטית, הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו

מר דודו קובסניאנו, היועץ המשפטי, המועצה לשידורי כבלים ולוויין