

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (יעוץ)

ירושלים: כ"ג אדר ב' תשע"ד

25 מרץ 2014

תיקנו: 803-05-2014-000014

סימוכין: 803-99-2014-013446

לכבוד:

דרורה ליפשיץ, היועצת המשפטית, משרד האנרגיה והמים
אריאל כהאן, היועץ המשפטי, המשרד לפיתוח הנגב והגליל והמשרד לשיתוף פעולה אזורי

שלום רב,

הנדון: השר סילבן שלום - חשש לניגוד עניינים בהחלטות בעניין המועצה התעשייתית נאות חובב

ביום 14.1.2014 הודיע השר סילבן שלום ללשכה המשפטית של משרד האנרגיה והמים כי ראש המועצה התעשייתית נאות חובב, מר אנדריי אוזון, הוא בן דודו (בן אחות אמו). עובדה זו צוינה אגב בקשה שהופנתה אליו – לפטור את המועצה התעשייתית נאות חובב מן החובה להפעיל את שירותי המים והביוב שבתחומה באמצעות תאגיד, בהתאם לסמכותו כשר האנרגיה והמים לפי סעיף 6א(ג) לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן – חוק תאגידי מים וביוב).

בהתאם לסעיף 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים¹ (להלן – הכללים), הצעדים שאותם יש לנקוט במקרה של חשש לניגוד עניינים של שר, נקבעים על פי חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה. על דעת היועץ המשפטי לממשלה, להלן התייחסותנו לנושא זה:

- ראשית, יש לתת את הדעת לעוצמת הזיקה ולהשפעתה האפשרית בנסיבות העניין. ככלל, מקובל לומר שקירבת משפחה עשויה ליצור חשש לניגוד עניינים, ואולם הדעת נותנת שיש משקל גם לדרגת הקירבה – לא הרי זיקה משפחתית במעגל המשפחתי הקרוב (כגון הורה, בן זוג וצאצא), כהרי זיקה משפחתית במעגלים רחוקים יותר.
- בסעיף 1 לכללים, צוין כי בגדר עניין אישי נכלל גם "עניין אישי של קרוב של השר", והגדרת קרוב נקבעה כך:

(8) "קרוב" -

- בן-זוג, הורה, הורי הורה, אח, אחות, צאצא וצאצאי בן הזוג, בן זוגו של כל אחד מאלה, צאצא של אח או אחות ואח או אחות של הורה;
- כל אדם אחר שיש לשר עניין אישי במצבו הכלכלי;

¹ פ"פ התשס"ג 1136

3. הנה כי כן, בן דוד אינו נמנה על רשימת קרובי המשפחה המפורטת בסעיף קטן (א) של ההגדרה. עם זאת, יש לזכור כי סעיף קטן 7(ב), המסדיר את אופן הטיפול במצב של ניגוד עניינים, אינו נוקט במונח "עניין אישי" (שננקט בסעיף קטן 7(א)), אלא במונח כללי יותר – "ניגוד עניינים". שינוי זה עשוי ללמד שאין כוונה לצמצם את הטיפול במסגרת סעיף זה באותם עניינים שנכנסים לגדר "עניין אישי", הנסמכים לגבי קרובים על הגדרת קרוב, אלא גם לעניינים אחרים שעשויים לעורר חשש לניגוד עניינים.
4. להבנתנו, זיקה משפחתית של שר עם בן דוד מעוררת לכל הפחות תהייה, האם פעולותיו של השר לגבי בן דודו תהייה אובייקטיביות ונטולות משוא פנים או העדפה מיוחדת. במילים אחרות, ניתן לומר שזיקה כזו עלולה ליצור למצער מראית עין של ניגוד עניינים. החשש עשוי לגבור בנסיבות הקונקרטיות של המקרה הנדון – מן העבר האחד שר, דרג בכיר ביותר במישור הממשלתי, ומן העבר השני ראש רשות מקומית, בתפקיד הבכיר ביותר במישור המוניציפלי, ושניהם נושאים בסמכויות משמעותיות ומשפיעים על חיי הציבור, כל אחד לפי תפקידו וסמכויותיו; זיקה משפחתית בין בעלי תפקידים בכירים כאלו, גם אם היא רחוקה (בני דודים בלבד), מעוררת ביתר שאת את מראית העין הבעייתית של קירבת משפחה. למרות שמשני הצדדים מדובר בתפקידים ציבוריים, ואין לאף אחד מבני המשפחה אינטרס כספי אישי בנושא הנדון, האופי של שני התפקידים והמעמד שלהם מחייב התייחסות מיוחדת. להלן נפרט את חוות דעתנו לצעדים הנגזרים מקביעה זו.

החלטות השר לגבי המועצה התעשייתית נאות חובב - כללי

5. נוכח הזיקה האמורה למועצה התעשייתית נאות חובב, אנו סבורים שעל השר לנקוט זהירות בכל עניין הנוגע במישרין למועצה זו, או שיש לו השפעה מהותית עליה. כאמור לעיל, דינו של בן הדוד אינו דומה לדין קרובי משפחה אחרים, והחשש לניגוד עניינים יסודו בחשש קל להעדפה פסולה ובחשש מפני מראית העין הבעייתית של הטיפול בקרוב משפחה. תוצאת הדברים עשויה להשתנות ממקרה למקרה, בשים לב לאופי הסמכות שאותה מבקש השר להפעיל ולכלל נסיבות העניין.
6. הלכה למעשה, מקום שהשר מבקש להפעיל את סמכויותיו ביחס למועצה התעשייתית נאות חובב, או שעניינים הנוגעים למועצה יגיעו אל שולחנו במסגרת אחריותו כשר, עליו להודיע על כך ליועץ המשפטי של המשרד, אשר ייועץ בנו, ולפעול לפי ההנחיות שיקבל לאותם עניינים. קביעה זו רלוונטית הן ביחס לתפקידו וסמכויותיו של השר סילבן שלום כשר האנרגיה והמים והן ביחס לתפקידו וסמכויותיו כשר לפיתוח הנגב והגליל ולשיתוף פעולה אזורי.
7. להלן נבחן את הצעדים המתאימים במקרה שהובא בפנינו, בהתאם לטיב הסמכות שהופקדה בידי השר ולכלל נסיבות העניין.

החלטה על פטור מחובת תיאגוד לפי סעיף 6א לחוק תאגידי מים וביוב

8. על פי סעיף 6א(א) לחוק תאגידי מים וביוב, רשות מקומית אינה רשאית להפעיל את שירותי המים והביוב שבתחומה בעצמה, אלא באמצעות תאגיד מים וביוב. חובת התיאגוד נועדה בין היתר כדי למנוע ניגודי עניינים מבניים הנוצרים ממבנה ניהול משק המים על ידי רשות מקומית, ולהביא להתמקצעות בטיפול הרשויות במשק המים. יחד עם זאת, סעיף 6א(ג) מסמך את שר הפנים לפטור רשות מקומית מחובת התיאגוד "מטעמים מיוחדים", בהסכמת שר האוצר ושר האנרגיה והמים, ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת.
9. המקרה המיוחד הנדון כאן הוא עניינה של המועצה התעשייתית נאות חובב. מועצה מקומית תעשייתית היא מועצה מיוחדת במינה, שמופקדת על ניהול אזור תעשייה בין עירוני, הכולל מפעלים בעלי תשתיות משותפות (סעיף 2א לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]). בין מאפייניה הייחודיים של מועצה מסוג זה, ניתן למנות את העובדה שבמועצה מכהנים דרך קבע 2 חברי ממשלה, ושיושב ראש המועצה ממונה על ידי שר הפנים. (היו אף גורמים שתהו האם מועצה מקומית תעשייתית היא בגדר רשות מקומית שחלה עליה חובת התיאגוד, אך פרשנות זו אינה הפרשנות המקובלת לחוק).
10. הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן – רשות המים) היא רשות עצמאית, המופקדת על ניהול משק המים והביוב. במכתב משנת 2010, מאת מנהל רשות המים דאז פרופ' אורי שני, צוינה הצעתו של מנהל רשות המים לפעול לגבי מועצות מקומיות תעשייתיות בדרך של פטור מחובת תיאגוד, לפי סעיף 6א(ג). נכון להיום, עמדת רשות המים בנוגע לבקשת נאות חובב היא שיש הצדקה לקבל את הבקשה למתן פטור מחובת התיאגוד, תוך קביעת אבן בוחן בעוד חמש שנים כחלק בלתי נפרד מהפטור. גם הגורם המקצועי במשרד האנרגיה והמים, מר יחזקאל ליפשיץ, סמנכ"ל תשתיות ואנרגיה, סבור שיש לתת פטור ל-5 שנים, עם אפשרות להארכה אוטומטית כל עוד אין התנגדות בקרב השרים.
11. שר הפנים אישר את מתן הפטור מהטעמים האמורים לעיל, וגם שר האוצר נענה לבקשת הפטור כאמור. לאחר שתיתן הסכמת שר האנרגיה והמים, יידרש להשלמת המהלך גם אישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת.
12. עוד יש להעיר כי מהלך דומה החל בתקופת כהונת הממשלה הקודמת, וכבר ניתן אישור שר הפנים ושר האוצר דאז (החוק בנוסחו אז לא דרש אישור שר האנרגיה והמים), אך כיוון שהנושא לא נדון בוועדת הכלכלה לפני התפזרות הכנסת – נדרש לקבל מחדש את סבב האישורים, הכולל גם את אישור שר האנרגיה והמים.
13. כפי שהובהר לעיל, הזיקה המשפחתית מחייבת זהירות, אך אין מדובר בניגוד עניינים חריף מהסוג הפוסל כל מעורבות של השר. על פי כלל 7(ג) לכללים "אם בשל מהות העניין האישי ויתר נסיבות העניין, נראה כי אין מדובר בחשש לניגוד עניינים של ממש, ניתן, לאחר קבלת חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, להסתפק בכך שהשר ישתף בהחלטה או בפעולה שר נוסף שתקבע הממשלה...". במקרה הספציפי הזה, הסמכות למתן פטור מתיאגוד מופעלת ממילא, מכוח החוק, על ידי שלושה שרים, והיא טעונה גם אישור של ועדה בכנסת.

עמוד 3 מתוך 4

בהליך אישורים מורכב מסוג זה, משולבים רבדים שונים של בקרה ציבורית ומקצועית, והחשש מפני השפעה פסולה של שיקולים אישיים הוא פחות בהרבה.

14. אמנם, ניתן לטעון שלצד משרדי הפנים והאוצר, למשרד האנרגיה והמים יש תפקיד מאזן במתן פטור כאמור, שכן המשרד (ובפרט – רשות המים המצויה באחריותו), אחראי על הרגולציה במשק המים, ובמרכזה חובת התיאגוד. בהקשר זה, להבנתנו, יש לתת משקל להמלצת הגורמים המקצועיים הממליצים גם הם לאשר את הפטור – ל-5 שנים בלבד, עם אפשרות להארכה. (יוער כי עמדה מסויגת זו עולה בקנה אחד גם עם עמדת רשות המים בעבר, בתקופה שבה השר שלום לא כיהן כשר האנרגיה והמים, בשינוי קל הנובע מהתפתחויות שאירעו במשק המים).

15. נוכח האמור לעיל, **אנו סבורים שאין מניעה שהשר יפעיל את הסמכות למתן פטור מחובת התיאגוד לפי סעיף 6א(ג) לגבי המועצה התעשייתית נאות חובב, ובלבד שהחלטה תתבסס על המלצת הגורמים המקצועיים כמתואר לעיל.** ככל שהשר ירצה לקבל החלטה שאינה תואמת את המלצת הגורמים המקצועיים, יהיה עליו להביא את פרטי העניין בפני היועצת המשפטית של משרד האנרגיה והמים ובפנינו, כדי שנבחן את הסוגיה ונחליט האם נדרשת העברת הסמכות לשר אחר, לפי סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה או שניתן לפתור את בעיית ניגוד העניינים בדרך אחרת.

בברכה,

דינה זילבר

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

העתק:

השר האנרגיה והמים והשר לפיתוח הנגב והגליל ולשיתוף פעולה אזורי
היועץ המשפטי לממשלה
מבקר המדינה

דני חורין, ממונה בכיר (ייעוץ וחקיקה), משרד המשפטים
רועי גולדשטיין, הלשכה המשפטית, משרד האנרגיה והמים
ערן עסיס, מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ), משרד המשפטים