

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים: ט' בטבת תשפ"א  
24 בדצמבר 2020  
תיקנו: 803-04-2020-000897  
סימוכין: 803-99-2020-066480

לכבוד  
חה"כ יולי אדלשטיין  
שר הבריאות

שלום רב,

### הנדון: חוות דעת למניעת ניגוד עניינים בכהונתך כשר הבריאות

על פי כלל 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136) ("כללי אשר"), במקרה של חשש לניגוד עניינים, יש לפעול בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. נוכח הפרטים שמסרת לנו, אבקש לחוות את דעתי, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, כדלהלן:

### רקע

- ביום 13.8.2020 העברת לעיוננו שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, ובו צוינו פרטים על אודות חמ"ד, מר ליאוניד נבזלין, ועל אודות אשתך, גב' אירנה נבזלין, כמפורט להלן. נוכח המידע שנמסר בשאלון על אודות תאגידים שאשתך מעורבת בהם ופועלת במסגרתם, עלה צורך לקבל פרטים נוספים אודות תחומי העיסוק של תאגידים אלה, על מנת לבחון אם ישנן זיקות בין עיסוקיה של אשתך, ובין תחומי אחריותך ותפקידך כשר הבריאות וכחבר ממשלה.
- לצורך כך, הופנינו על ידי אנשי לשכתך לעורך הדין שמייצג את אשתך, אשר נאות למסור לנו פרטים כלליים בלבד אודות תאגידים אלה. בשיחה שהתקיימה איתו, הדגיש עורך הדין כי בינך ובין אשתך נחתם הסכם ממון ולפיו אמור להתקיים חיץ בינך ובין אשתך בעניינים כלכליים, וכי בשמה של אשתך, הוא מבקש להימנע מלמסור מידע נוסף מעבר למה שנמסר.
- להבהרת הדברים, נציין את הפרטים הידועים לנו, ואת המידע החסר אשר עשוי להיות רלוונטי:  
א. אשתך, הגב' אירנה נבזלין, היא בעלת מניות ובעלת תפקידים בתאגידים שונים, כמפורט להלן:

- נבזלין גרופ בע"מ ואל אנגרום בע"מ – נמסר לנו כי חברות אלו מספקות שירותים שאין להם נגיעה לענייני בריאות, וכי גב' נבזלין היא בעלת מניות ומכהנת כדירקטורית בחברה, אך לא הובהר מהם תחומי הפעילות של החברות הללו ולמי הן מספקות שירותים.

- סנייפר השקעות בע"מ ואיי אן אל השקעות בע"מ – נמסר לנו כי חברות אלו עוסקות בהשקעות שאין להן נגיעה לענייני בריאות, וכי גב' נבזלין היא בעלת מניות ומכהנת כדירקטורית; אך לא הובהר באילו תאגידים או פעילויות עסקיות משקיעות חברות אלו.
- לאונסאן בע"מ – נמסר לנו כי מדובר בחברת השקעות, וכי גב' נבזלין מכהנת כדירקטורית בחברה; אך לא הובהר באילו תאגידים או פעילויות עסקיות משקיעה החברה.
- אימפרווייט דה פיוצ'ר בע"מ – נמסר כי גב' נבזלין היא בעלת מניות בחברה באמצעות חברת Improvate Group LTD, וכן כי היא דירקטורית בחברה וממלאת בפועל תפקיד של יו"ר דירקטוריון או תפקיד דומה. הובהר כי החברה עוסקת ביצירת פלטפורמה שמנגישה טכנולוגיה וחדשנות למדינות בעולם. בתוך כך, נמסר לנו כי החברה מקיימת כנסים המחברים בין חברות טכנולוגיה לבין שווקים חדשים. על פי פרסומים לא רשמיים עולה כי מעת לעת, החברה מזמינה שרים בממשלת ישראל להשתתף בכנסים שהחברה עורכת.
- Improvate Group Ltd. – הגב' נבזלין היא חברת דירקטוריון בחברה. החברה היא בעלת מניות בחברת איפרווייט דה פיוצ'ר בע"מ, לא הובהר אם יש לחברה עיסוקים נוספים.
- The Future of Russia Foundation – נמסר כי גב' נבזלין היא חברת דירקטוריון, וכי לחברה אין פעילות בישראל. מעבר לכך, לא נמסר כל מידע על פעילות החברה.
- בית התפוצות (חל"צ) – החברה מנהלת ומפעילה את בית התפוצות. לחברה התקשרויות רבות עם משרדי ממשלה שונים: משרד ראש הממשלה (התקשרויות במיליוני שקלים), משרד התרבות והספורט (התקשרויות באלפי שקלים) ומשרד המדע הטכנולוגיה. כמו כן, חברת בית התפוצות נתמכת במיליוני שקלים על-ידי משרד התרבות והספורט, אשר מהווים חלק ניכר מתקציב החברה. הגב' נבזלין מכהנת כיו"ר הדירקטוריון.
- אירוסטרים בע"מ – על-פי הנמסר החברה מצויה בהליכי פירוק מרצון. לא הובהר מהי זיקתה של גב' נבזלין לחברה, והאם יש לחברה פעילות עסקית בשלב זה.
- אוארפילמס בע"מ – גב' נבזלין מכהנת כדירקטורית בחברה. נמסר כי החברה אינה פעילה.
- קרן משפחת נבזלין – נמסר לנו כי גב' נבזלין היא חברת העמותה, חברת ועד העמותה, וכן מכהנת כמנכ"לית העמותה. לשאלותינו, הובהר כי העמותה עוסקת בין השאר בענייני בריאות, וכי היא תומכת במוסדות שעוסקים בבריאות – אך לא נמסרו לנו פרטים נוספים מעבר לכך. על פי פרסומים רשמיים, מטרותיה של עמותה זו כוללות, בין היתר: קידום פרויקטים בתחום הבריאות; מתן תמיכה למוסדות בריאות ולארגונים חברתיים העוסקים בענייני בריאות; סיוע למחקרים רפואיים בתחומים שונים. בתוך כך, על פי הנמסר מעורך דינה של רעייתך, העמותה מימנה בעבר רכישה של ציוד רפואי עבור בית חולים.

- מרכז ישראלי לילדות טובה יותר – הובהר כי גב' נבזלין היא חברת עמותה ומכהנת כחברת ועד. לשאלותינו, הובהר כי העמותה עוסקת בין השאר גם בענייני בריאות, וכי היא מממנת רכישה של תרופות שאינן נכללות בסל הבריאות – אך לא צוין אם בכך מתמצה הקשר לתחום הבריאות. על פי פרסומים רשמיים, מטרת העמותה היא סיוע לילדים, סיוע למשפחות לשם שיפור רמת חייהן, לרבות מתן סיוע בענייני בריאות. בתוך כך, על פי הנמסר מעורך דינה של רעייתך, העמותה מממנת תרופות שאינן כלולות בסל הבריאות לילדים וצעירים החולים במחלת הסרטן או הסובלים ממחלות דם. כמו כן, העמותה מימנה בעבר ועשויה לממן בעתיד מחקרים בתחום הרפואה.
- פועלים לעתיד טוב יותר – נמסר לנו כי גב' נבזלין היא חברת עמותה, ולשאלתנו לגבי מעורבותה בעמותה, מסר עורך דינה שיש מקום להתייחס למעורבותה בעמותה ככזו שמעוררת חשש לניגוד עניינים (הגם שלחברות בעמותה גרידא עשויות להיות משמעויות שונות). לשאלתנו הובהר, כי כפי שעולה גם מהפרסומים הרשמיים, מטרת העמותה כוללת עיסוק בענייני בריאות – אך לא נמסרו לנו פרטים נוספים מעבר לכך. על פי הנמסר העמותה טרם החלה לבצע פעילות ממשית.
- קרן נדב – הובהר כי גב' נבזלין היא חברת עמותה ומכהנת כנשיאת העמותה. עיקר עיסוקה של העמותה הוא פיתוח בית התפוצות ומוזיאון העם היהודי הפועל במסגרתו, והובהר כי העמותה אינה עוסקת בעניינים הנוגעים לבריאות. על פי פרסומים לא רשמיים באינטרנט, הקרן נוסדה על ידי חמיק, ליאוניד נבזלין, ושותפים בה גם מיכאל ברודנו וולדימיר דובוב.

ב. חמיק, מר לאוניד נבזלין, הוא בעלים של עיתון "הארץ" ושל מגזין "ליברל". גם אשתך היא בעלת מניות בחברה ליברל תקשורת בע"מ, ומכהנת כדירקטורית בחברה.

### היקף החשש לניגוד עניינים

4. הכלל האוסר על עובדי ציבור, ובכלל זה על שרים, להימצא במצב של ניגוד עניינים מתייחס למצבים שבהם יש לשר עניין אישי בהחלטה הנדונה, לרבות בשל עניינו של קרוב. בהתאם לכך נקודת המוצא היא כי כאשר קיימת זיקה של קרוב משפחה לגורם פרטי, אזי במסגרת מילוי תפקידו כשר עליו להימנע מטיפול בעניינו של אותו גורם.
5. מובן כי כאשר מדובר בקרובי משפחה מדרגה ראשונה, ההשלכות של עיקרון זה הן רחבות יותר. לגבי בני זוג, ההנחה היא שעובד הציבור מצוי בזיקה אישית הן עם התאגידים שבמסגרתם פועל בן הזוג, והן במעגל הרחב יותר, עם הגורמים המרכזיים שאיתם בן הזוג בא במגע באופן יומיומי.
6. ככלל, בחינת פרטי העיסוק של התאגידים השונים במסגרתם פועלים קרובי השר וקבלת מידע מפורט אודות אלה ואודות רמת המעורבות של קרוב השר בעיסוקיהן, מאפשרת, בנסיבות המתאימות, לתחום את היקף המגבלות שחלות בעניינו של השר. בנסיבות הקיימות, אין ברשותנו מידע מפורט אודות פעילותם של התאגידים השונים בהם מכהנת אשתך כנושאת משרה או כבעלת מניות, לרבות מידע אודות אחוזי החזקתה של אשתך במניות החברה

בתאגידים אלו. על כן, אין באפשרותנו לתחום, כאמור, את המגבלות הפרטניות החלות עליך כשר ביחס לכל אחד מהתאגידים המוזכרים לעיל ואת תחולתן של המגבלות על המעגל העסקי של תאגידים אלו.

7. בהינתן המידע שבידינו, כל שבאפשרותנו לקבוע הוא כי עליך להימנע מלטפל הן בעניינים הנוגעים לאותם תאגידים, והן בעניינים הנוגעים למי שנמצא בקשרים עסקיים משמעותיים עמם – ספקים בולטים, לקוחות קבועים, שותפים עסקיים – הכל לפי טיב העיסוק ואופי העניין. זאת, לצד מספר מגבלות פרטניות שיפורטו בהמשך.

8. יובהר כי הימנעותך מטיפול בענייני התאגידים המוזכרים לעיל חלה גם באשר לפעילות פילנתרופית הנעשית במסגרת תאגידים ללא כוונת רווח. בהמשך לכך, עליך להימנע מלטפל בכל עניין הנוגע באופן ישיר לאותן עמותות שצוינו לעיל, ובעמותות בהן רעייתך מכהנת בתפקיד מנכ"לית העמותה או בתפקיד יו"ר או נשיאת העמותה, יהיה עליך להימנע מלטפל גם בעניינים הנוגעים לתורמים שמהם העמותה מגייסת כספים בהיקף משמעותי (תרומות אשר מחויבות בדיווח לרשם העמותות – תרומה מעל 100,000 ש"ח, או מעל 50,000 ש"ח אם מדובר בתורם יחיד שסך התרומות שלו עולה על 20% ממחזור הפעילות של העמותה).

9. ברוח זו, הובהר בעבר כי במקרה שבו בן זוג של עובד ציבור עוסק בייצוג לקוחות (כגון, רואה חשבון או עורך דין), יש מקום כי עובד הציבור יעביר ליועץ המשפטי העורך את הסדר ניגוד העניינים את רשימת הלקוחות של בן זוגו (או את העיקריים שבהם, אם מדובר ברשימה ארוכה במיוחד). זאת על בסיס הנחה שאדם יודע מי האנשים והגופים שאיתם בן זוגו מצוי בקשרים יומיומיים (ראה דו"ח הצוות לבחינה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים, עמ' (39-46)). הוא הדין לגבי מי שאינו עוסק בייצוג אלא בפעילות אחרת – ולגביו עשוי להתבקש מידע אחר בנוגע למעגל העסקי הקשור אליו.

10. הנחה זו מבוססת הן על כך שככלל, בני זוג נהנים במשותף מהכנסות העבודה של כל אחד מהם, והן על יחסי הקרבה האישיים בין בני זוג. ההנחה היא שלעובד הציבור יש עניין לגבי מי שבן הזוג עובד איתו וקשור אליו באופן יומיומי, ושיקול דעתו עלול להיות מוטה אם הוא יצטרך לקבל החלטות לגביו.

11. בענייננו, נוכח מעמדה הבכיר של אשתך ואחריותה הניהולית כחברת הנהלה בתאגידים השונים, יש לה אינטראקציה עם גורמים נוספים המצויים בקשרים עסקיים עם תאגידים אלה, כשמדובר בחברות עסקיות, או עם גורמים אחרים כשמדובר בפעילות במוסדות ללא כוונת רווח. נוכח האמור לעיל, האופי של יחסי הממון בינך ובין אשתך, שאיננו נדרשים לפרטיו, לא אמור להשפיע באופן ממשי על עוצמת החשש לניגוד עניינים שבו אתה עלול להימצא בנסיבות אלו.

#### אחריות למניעת ניגוד עניינים ומסירת מידע

12. מבחינה משפטית, האחריות על הימנעות ממצב של ניגוד עניינים מוטלת על עובדי הציבור עצמם. לצד זאת, חוות דעת למניעת ניגוד עניינים הנערכות לשרים ולסגני שרים, נועדו לסייע לסגן השר או לשר, ולהבהיר מראש מהם המצבים שבהם ניגוד עניינים עלול להתעורר ויש לתת עליהם את הדעת. חוות הדעת נערכות על בסיס שאלון שמוסר השר, ועל בסיס מידע נוסף שמתבקש ככל שנדרש. מקום שהשר פועל בהתאם לחוות דעת שנמסרה לו מראש, ומעדכן לגבי עמוד 4 מתוך 7

מידע נוסף שיכול לעורר חשש לניגוד עניינים – ככל שמידע כזה יתברר רק בשלב מאוחר יותר – הוא נהנה מהגנה משפטית מובהקת.

13. בענייננו, בהיעדר בדיקה מוקדמת בשל המידע החסר, עלולים להתעורר מצבים של ניגוד עניינים שבהם, בזמן אמת, ייתכן שלא יהיו ברורות לך די הצורך ההשלכות של זיקה אישית כזו או אחרת, או שמא מפאת חוסר היכולת להעמיק חקר במסמכים המובאים לפניך לא תהיה ער לקיומה של זיקה אישית לנושא הנדון (הגם שבחינה אובייקטיבית יכולה לעלות חשש לניגוד עניינים). בהקשר זה, יודגש כי לא מתעורר חשש לניגוד עניינים לגבי מידע שאינו ידוע לך ואין באפשרותך לדעתך עליו.

14. בנסיבות אלו, מוטלת עליך אחריות לעדכן את היועץ המשפטי של משרדך על כל מקרה שבו ידוע לך כי עשוי להתעורר חשש, שמא החלטה הדורשת את מעורבותך נוגעת לאדם או לגוף שיש לו זיקה עסקית או אחרת עם אשתך, ובמידת הצורך יהיה עליך גם להימנע מהשתתפות בדיון או בקבלת החלטה עד לבירור העניין.

15. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, ובשים לב למידע החסר, נתייחס להלן לממשקים העולים מהמידע שנמסר ולצעדים שיש לנקוט ככל שיתעורר לגביהם חשש לניגוד עניינים.

### עיסוקיה של אשתך

16. כאמור לעיל, עיסוקיה של אשתך, עלולים להעמידך במצב של ניגוד עניינים. משכך מובן כי עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לעיסוקיה של הגב' נבזלין, כדלקמן:

א. העמותות – עליך להימנע מלטפל בכל עניין הקשור בעמותות המנויות לעיל: קרן משפחת נבזלין, עמותת מרכז ישראלי לילדות טובה יותר או עמותת פועלים לעתיד טוב יותר, לרבות פרויקטים בתחום הבריאות שעמותות אלו מקדמות או יקדמו בעתיד. לצד זאת, ובשים לב למידע החסר באשר לעיסוקיה של אשתך כאמור לעיל, יהיה עליך להימנע גם מעניינים הנוגעים לתורמים המשמעותיים של העמותות (שתרומתם מחייבת דיווח לרשם העמותות כאמור לעיל). נוסף על כך, כיוון שתחום פעולתן של חלק מעמותות אלו משיק לתחומי אחריותך כשר הבריאות ולתחומי העיסוק של משרדך, לא מן הנמנע כי תהיה לך מעורבות בהחלטות רחבות יותר, שתהיה להן השלכה על עמותות אלו. לפיכך, יהיה עליך להימנע מטיפול בעניינים שעשויים להשפיע משמעותית על עמותות אלו או על הגורמים הנוספים שצוינו לעיל. ככל שיעמדו על הפרק עניינים אשר עשויים להשפיע באופן משמעותי על עמותות אלו, אבקשך לפנות לח"מ וליועץ המשפטי של משרדך, על-מנת שיהיה ניתן לבחון את הסוגיה בנסיבותיה. באשר לקרן נדב, לא נראה כי תחומי אחריותך כשר הבריאות משיקים עם פעילות הקרן, ואולם למען הזהירות, יובהר כי עליך להימנע מלטפל במישורין בעניין הנוגע לקרן נדב.

ב. בית התפוצות – על-אף שנראה כי במסגרת תפקידך כשר הבריאות לא תידרש לקבל החלטות הנוגעות לבית התפוצות, ייתכן כי מתוקף היותך חבר הממשלה תידרש להחלטות או עניינים הנוגעים למוסד זה. זאת במיוחד לנוכח העובדה שבית התפוצות נתמך רבות על-ידי הממשלה ומעורב בהתקשרויות עם משרדי ממשלה שונים. בהתאם לזאת, עליך להימנע מכל עניין הנוגע במישורין לבית התפוצות.

ג. חברת אימפרווייט – כאמור מדובר בחברה אשר מבקשת לחבר בין ממשלות לבין חברות יוזמה וחדשנות. על-פי הנמסר על-ידי עורך דינה של אשתך, החברה מקיימת כנסים בנושאים שונים אשר בהם לעיתים יש נוכחות של שרי ממשלה, לצד עובדי ציבור נוספים מהארץ ומהעולם. על לקוחות החברה נמנות חברות הייטק אשר משתתפות בכנסים שמארגנת החברה תמורת תשלום.

מכאן עולה כי לחברה יש אינטרס מובהק להסתייע בשרי הממשלה ובבכירים אחרים שיש לך קשר אישי איתם, כדי לקדם את עניינה בקיום כנסים מסוג זה. לנוכח אופי פעילות החברה, לא ניתן להתעלם מהחשש שמעמדך כשר בממשלה, ישפיע על שיתוף הפעולה מצד שרים אחרים עם חברה שבבעלות אשתך. על כן, עליך להימנע מלנקוט בפעולות או לעשות כל שימוש במעמדך, לרבות באמצעות קשריך עם שרי ממשלה אחרים, כדי לסייע לפעילות העסקית של החברה. עם זאת, יוער כי הכללים אינם מטילים הגבלות על פעילות עסקית של בני זוג של שרים, וכי לכל היותר נדרש אישור הוועדה למתן היתרים לצורך החזקה במניות החברה שלא באמצעות נאמנות עיוורת. ככל הידוע לח"מ, הוועדה למתן היתרים נוהגת לאשר לבני זוג של שרים החזקה שהיא חלק מעיסוקו של בן הזוג, ואולם בעניינה של חברת אימפרווייט, יהיה על הוועדה למתן היתרים להידרש גם לשאלת ניגוד העניינים הפוטנציאלי. יובהר כי, איננו מחווים דעה לגבי התנהלות החברה ופעילותה של אשתך מול חברי הממשלה והשרים, אך מן הראוי שתביא את הדברים האמורים לעיל לידיעת אשתך ולתשומת ליבה.

ד. מבלי לגרוע מן האמור בסעיף זה, יובהר כי על פי העיקרון שנקבע לעיל ובשים לב למידע החסר בעניינך של חלק מהחברות, אין ביכולתנו לבחון את שאלת ניגוד העניינים, באופן המאפשר את תחימת מניעת העיסוק בעניינך, שעה שפרטי העיסוק של אותן חברות לא ידועים לנו. על כן, עליך להימנע מלטפל בכל עניין הנוגע במישרין לאחת או יותר מחברות אלו, ולגורמים המרכזיים במעגל העסקי שלהן כפי שפורט לעיל. כאמור, ככל שתידרש לטפל בעניין הקשור באחד מהגורמים האמורים, יהיה עליך לדווח ליועץ המשפטי של המשרד ולח"מ, וזאת על-מנת שניתן יהיה לבחון את הסוגיה בנסיבותיה ולבחון האם מתעורר חשש לניגוד עניינים והאם נדרשת מגבלה בעניין.

### כלי תקשורת בבעלות קרוביך

17. כפי שצוין לעיל, בבעלותו של חמיד, מר לאוניד נבזלין, עיתון "הארץ" ומגזין "ליברל". כמו כן, אשתך, הגב' נבזלין היא בעלת מניות ב"מגזין ליברל" ומכהנת כחברת דירקטוריון. בנסיבות אלו, ההנחה היא שעליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לעיתון "הארץ" ולמגזין "ליברל" באופן ספציפי במסגרת תפקידך כשר, ואולם אין מניעה שתטפל בעניינים הנוגעים לעיתונים אחרים.

18. ככלל, משרד הבריאות, אינו מקבל החלטות הנוגעות לעיתונים או מגזינים ובוודאי שלא החלטות הנוגעות באופן פרטני לעיתון מסוים. חריג לעקרון זה הוא הטיפול בפרסומים הנעשים בעיתונות, בדרך כלל מכוח חובה הקבועה בדיון. במקרים אלו נדרש המשרד לקבל החלטות על זהות העיתונים שבהם ייעשה הפרסום. כמו כן, ייתכן שבמסגרת תפקידך כחבר ממשלה תידרש להחלטות אשר יש להן השפעה על עיתונים. משכך יהיה עליך לפעול, כדלקמן:

- א. במסגרת תפקידך הממשלתי, עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לעיתון "הארץ" או למגזין "ליברל".
- ב. עליך ועל לשכתך להימנע מלקבוע את זהות העיתונים שבהם יפורסמו מודעות מטעם המשרד, אף אם הדבר מתבקש באופן רגיל.
- ג. עם זאת, לא מצאנו כי קיימת מניעה שתעסוק בעניינים הנוגעים לתחום העיתונות באופן כללי, במסגרת מעורבותך כשר בהליכי החקיקה או בהקשרים אחרים. אולם, אם יש לעניינים אלו השפעה משמעותית על ההכנסות של עיתון "הארץ" או מגזין "ליברל" (כגון עניינים שיש להם השלכה משמעותית על ההכנסות מפרסום או על אינטרסים מובהקים אחרים של כלי תקשורת אלה), עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים. במקרה כזה, יהיה צורך לבחון באופן פרטני בתיאום עם הח"מ מה מידת ההשפעה על עיתון "הארץ" או מגזין "ליברל" והאם יש צורך לנקוט בצעדים נוספים.

בברכה,



דני חורי

ראש אשכול טוהר המידות וביקורת שיפוטית  
ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה  
מר מתניהו אנגלמן, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור  
אורי שוורץ, היועץ המשפטי למשרד הבריאות