

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה

ירושלים: כ"ז כסלו תשפ"א
13 דצמבר 2020
תיקנו: 803-05-2020-000015
סימוכין: 803-99-2020-052732

לכבוד
ח"כ יעקב ליצמן, שר הבינוי והשיכון

שלום רב,

הנדון: חוות דעת למניעת ניגוד עניינים בכהונתך כשר הבינוי והשיכון

על פי כלל 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136) (להלן: **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 עובדתי:

1. ביום 11.6.2020 העברת לעיוננו שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, ובו ציינת כי יש לך קשר אישי העלול להעמיד אותך במצב של ניגוד עניינים עם הגורמים הבאים:

א. **אברהם מרדכי מנלה** – הבהרת כי מר מנלה הוא יו"ר מד"א, ומנכ"ל חברה קדישא תל אביב. בנוסף, על פי בירור שערכנו, מר מנלה מכהן גם כחבר דירקטוריון בחברת החשמל וכיו"ר אחוזות החוף – חברה עירונית בתל אביב המבצעת פרויקטים בתחום התחבורה והחניה. במסגרת תפקידו כמנכ"ל חברה קדישא תל אביב, הוא מכהן גם כיו"ר פורום חברות קדישא – פורום הפועל לייצוג האינטרסים המשותפים של חברות קדישא בישראל.

ב. **שלמה טייטל, שמואל נרקיס ואברהם גוטסמן** – הבהרת כי הם פועלים כקבלני בניין.

ג. **מנחם וינגוט** – חבר המועצה המקומית חצור הגלילית, אשר פעל בעבר גם בתחום המקרקעין באזור.

2. ציינת כי הקשר עם גורמים אלו בא לידי ביטוי בוועדות של מוסדות חסידי גור שאתה עומד איתם בקשר מעת לעת, ואנו יוצאים מתוך הנחה שאתה סבור כי קיים בינך ובינם קשר אישי המצדיק הימנעות שלך מטיפול בעניינים הנוגעים אליהם. נציין כי מפרסומים שונים עולה כי גורמים אלו קשורים, במידה כזו או אחרת, לוועדת הדיור של חסידות גור.

3. בנוסף, ציינת כי אשתך עובדת בעיתון "המודיע".

ניתוח משפטי

4. במסגרת תפקידך כשר הבינוי והשיכון, אתה אחראי על פעילות משרד הבינוי והשיכון, ועל חברות ממשלתיות ואורגנים נוספים המצויים באחריותו (דוגמת החברות הממשלתיות עמידר, ערים ודירה להשכיר, הרשות להתחדשות עירונית וכן חברות ממשלתיות-עירוניות). לצד זאת, בהתאם לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 שר הבינוי והשיכון מכהן כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל, הקובעת את המדיניות שלפיה פועלת רשות מקרקעי ישראל, ומפקחת על פעולותיה.
5. לגורמים שצוינו לעיל צפויה להיות פעילות בתחום הבינוי ובנושאי המקרקעין, שיש לה השקה עם תחומי הפעילות של משרדך ושל רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י"). ממשקים אלו מעוררים חשש לניגוד עניינים, ולהלן נעמוד על טיבו ועל היקפו.
6. לגבי מר טייטל, מר נרקיס ומר גוטסמן – כיוון שהם פועלים כקבלני בניין, הם עשויים להיות בעלי עניין בפרויקטים שהמשרד מקדם, וצפויים להיות להם ממשקים תדירים עם רמ"י. כך למשל, עשויים משרד הבינוי והשיכון ורמ"י, ביחד או לחוד, לעודד בניה במתחמים מסוימים, ולנהל מכרזים לרכישת מקרקעין ולבנייה בהם – מכרזים שלקבלנים עשוי להיות עניין בהם. מטבע הדברים, קבלן שזכה במכרז, מקיים ממשקי עבודה שוטפים עם המשרד או עם הרשות, לפי העניין. הן רמ"י והן המשרד מופקדים על הליכי הקצאת משאבים של המדינה בתחומי הבינוי והמקרקעין, וכמובן שקבלנים ויזמים הם בעלי עניין ישירים בנושאים אלו.
7. באופן כללי, בהתחשב בעוצמת האינטרסים שיש לחברות קבלניות למקסם את ערך הקרקע, יש להישמר מפני ניסיון להשפיע על שיקול הדעת של נבחרי הציבור ועובדי הציבור במקרים שיש להם זיקה אישית לבעלי עניין בתחומים אלו. מהטעם הזה, עוצמת החשש לניגוד עניינים בגין זיקה לקבלנים היא משמעותית.
8. בהתחשב באופי הדינמי של פעילות המשרד ופעילות רמ"י בתחומים אלו, קשה לצפות באופן ברור אילו ממשקים יתקיימו הלכה למעשה למול אותם גורמים, אולם אין חולק שממשקים כאלו צפויים להתקיים.
9. לגבי מר וינגוט – נמסר כי פעל בעבר כבעל מניות כמנהל במסגרת חברה שרכשה מגרשים בחצור הגלילית וכי כיום המקרקעין נמכרו והוא אינו משמש כמנהל בחברה. לפיכך, אנו יוצאים מתוך הנחה שלא אמורה להיות לו פעילות בתחום המקרקעין, ואולם ככל שתהיה לו פעילות בתחום המקרקעין בעתיד – יתקיים חשש לניגוד עניינים באותם מצבים שתוארו לעיל לעניין חברות קבלניות.
10. לגבי הפעילות בגופים אחרים שצוינו לעיל – חברה קדישא תל אביב, פורום חברות קדישא, חברת החשמל, מועצה מקומית חצור הגלילית, החברה העירונית אחוזת החוף, וארגון מד"א. מובן כי חשש לניגוד עניינים עשוי להתקיים גם בגין הזיקה לגופים אלו, מאותם טעמים:

- א. חברה קדישא תל אביב היא עמותה המנהלת את ענייני הקבורה בשטח נרחב באזור תל אביב רבתי (השטח שבו היא מעניקה שירותי קבורה מתפרס על פני רשויות מקומיות נוספות מלבד תל אביב). חברה קדישא תל אביב מחזיקה בנכסי מקרקעין רבים ומנהלת הליכים ספציפיים מול רמ"י. בין היתר מתקיימים דיונים בשיתוף עם משרד האוצר לגבי שטחים שהופקעו בעבר על ידי המדינה לטובת חברה קדישא תל אביב לצורך הקמת בתי עלמין – דיונים שאמורים להבשיל להסדר כלכלי מול העמותה שייתכן שיצריך החלטת מועצה.
- ב. לחברת החשמל ממשקים שוטפים עם משרד הבינוי והשיכון, הן בעניינים שוטפים הנוגעים לפעילות המשרד באתרי בנייה ספציפיים, והן בעניינים רוחביים ייחודיים (כך למשל, המשרד כיום במגעים מול החברה לקבוע אמנת שירות שמטרתה קבלת תמורה מיטבית לתשלומים שהמשרד מעביר לה).
- ג. לארגון מד"א יש ממשקים עם רמ"י ביחס לנכסיו, וגם בעניינים אלו עשויים להתקיים דיונים בעתיד (ראה לדוגמה פרק סעיף 9.1.262 לקובץ החלטות מועצה, העוסק בהקצאה פרטנית של מקרקעין לטובת מד"א).
- ד. אחוזות החוף היא חברה עירונית בבעלות עיריית תל אביב, הפועלת בתחום החניה והתנועה וכן מטפלת בהקמת מוסדות ציבור ותפעול מתחמים עירוניים. באופן טבעי, לפעילות החברה אמורים להיות ממשקים שוטפים עם רמ"י, בנוגע למקרקעין שבהם היא פועלת.
- ה. פורים חברות קדישא הוא גוף הפועל בשמן של עמותות חברה קדישא שונות ברחבי הארץ, ולא ניתן לשלול אפשרות שגוף זה יבקש לפעול גם מול רמ"י, לפי הצורך.
- ו. לגבי המועצה המקומית חצור הגלילית – המשרד מבצע עבודות פיתוח בשטח המועצה במסגרת מספר פרויקטים העומדים על הפרק בימים אלו.
11. בשונה מעניינים האישי של הקבלנים, שתואר למעלה, הגופים שנמנו כאן – שבהם פועל בעיקר מר מנלה – הם מלכ"רים וגופים ציבוריים. בהקשר זה, מר מנלה אינו בעל אינטרסים עסקיים, אלא פועל במסגרות ציבוריות שהוא משתייך אליהן. עם זאת, גם כאשר מדובר בגוף ציבורי, נקודת המוצא היא כי עליך להימנע מלטפל בגופים שמנוהלים על ידי אדם שיש לך קשר אישי איתו, ולפיכך החשש לקיומו של ניגוד העניינים לגבי גופים אלו עומד בעינו. הדברים אמורים הן לגבי כהונה כיושבי ראש וכמנכ"לים, והן לגבי כהונה כדירקטור בתאגיד.
12. התמונה שונה בכל הנוגע לזיקה עם המועצה המקומית חצור הגלילית – מר וינגוט אינו עומד בראש המועצה אלא מכהן כחבר מועצה מן המניין. המועצה המקומית חצור הגלילית היא רשות שלטונית, ולא ניתן לקבוע שהקשר עם מר וינגוט מקים זיקה אישית בינך ובין הרשות בכללותה. חשש ממשי לניגוד עניינים עשוי להתקיים באותם עניינים שבהם ידוע לך שמר וינגוט מטפל בהם באופן אישי ומעורב בהם באופן משמעותי (אין הכוונה למעורבות שנובעת רק מעצם חברותו במועצה, אלא להשתתפות פעילה ומשמעותית שלו במסגרת הפעילות של המועצה והדיונים באותו נושא).

13. בכל הנוגע לפעילות רמ"י, נקודת המוצא היא כי הפעילות של המועצה, בה אתה מכהן, נסובה על התוויית מדיניות רוחבית, וככלל, אתה והמועצה לא אמורים להידרש לנושאים פרטניים או להחלטות מקצועיות ספציפיות של הרשות. יחד עם זאת, ייתכן שנושאים פרטניים יעלו באופן כזה או אחר במסגרת אחריותך הרחבה כשר, ובאותם מקרים עלול להתעורר חשש ממשי לניגוד עניינים בהחלטות הנוגעות לגורמים המנויים לעיל. כמו כן, כמתואר לעיל, עם חלק מהגופים שצוינו מתקיים שיח ייחודי שעשוי אף להצריך מעורבות פורמלית של המועצה.
14. בכל הנוגע לפעילות המשרד, לצד העיסוק בסוגיות הרוחב ובהתוויית המדיניות הכללית, יש להנהלת המשרד מעורבות ישירה יותר גם בנושאים פרטניים, אשר לגביהם החשש לניגוד עניינים, מול הגופים שצוינו לעיל, רלוונטי ביתר שאת.
15. נציין כי בין התפקידים השונים שלך בנושאים המנויים לעיל, לא מצאנו **בשלב זה** כי מסורה לך סמכות סטטוטורית שאותה אתה עשוי להפעיל ביחס לגורמים אלו, וכי פעילותך בהקשרים אלו נסמכת באופן כללי על האחריות הרחבה שיש לך ביחס למשרד ולגופים שבאחריותך.
16. לבסוף, יש להזכיר כי במשרד הבינוי והשיכון פועל גם רשם הקבלנים, האחראי על האישור הרגולטורי לעיסוקם האישי של אלו שנמנו לעיל שעוסקים בעבודות קבלנות. גם בנושאים פרטניים אלו לא אמורה להיות מעורבות של השר, אך נוכח האופי האישי של ההחלטות בנושאים אלו, יש מקום לציין למען הזהירות גם בהקשר הזה את החובה להימנע מניגוד עניינים.

עיתון "המודיע"

17. בחוות דעת שהעברתי לך ביום 24.3.2019, בנוגע לתפקידך דאז כסגן שר הבריאות, עמדתי על האפשרויות שבהן יכול להתעורר חשש לניגוד עניינים למול עבודתה של אשתך בעיתון המודיע. לעניין זה, הדברים האמורים בחוות הדעת מאותה העת עומדים בעינם גם כיום.
18. בתמצית, אזכיר כי מסקנות חוות הדעת הקודמת לעניין זה הן כדלהלן:
- א. במסגרת תפקידך הממשלתי, עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לעיתון "המודיע".
 - ב. עליך ועל לשכתך להימנע מלקבוע את זהות העיתונים שבהם יפורסמו מודעות מטעם המשרד, אף אם הדבר מתבקש באופן רגיל.
 - ג. במסגרת הטיפול שלך כשר בהליכי חקיקה ממשלתיים או בהקשרים אחרים שבהם נדונים בעניינים הנוגעים לתחום העיתונות באופן כללי ורחב, אין מניעה שתטפל, ואולם אם יש לעניינים אלו השפעה משמעותית על ההכנסות של עיתון "המודיע" או על אינטרסים קונקרטיים אחרים שלו, הדבר עלול להיות בעייתי ויש צורך לבחון באופן פרטני בתיאום עם הח"מ אם יש להחלטה השפעה על עיתון המודיע.

צעדים למניעת ניגוד עניינים

19. נוכח הממשקים שפורטו לעיל, יהיה עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים באופן אישי לאנשים שצוינו בסעיף 1. מכך נגזרות המסקנות הבאות:

א. החובה להימנע מלטפל בענייני גורמים אלו משתרעת כמובן גם על הפעילות העסקית שהם מקיימים במסגרת חברות שבבעלותם. לפיכך, עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לחברות שבבעלותם של אלו המנויים בסעיף 1 (ככל שיהיה ידוע לך שמדובר בחברה שבבעלותם, בשים לב לנסיבות העניין).

ב. מחובה זו נגזרת גם המסקנה שעליך להימנע מלטפל בפניות של גורמים אלו, ובכל נושא שידוע לך שהם מעורבים בו באופן אישי – גם אם אין להם באותו עניין פעילות עסקית. כך למשל, ככל שלגורמים אלו יש פעילות בוועדת הדיור של חסידי גור, המטפלת בצרכי הדיור של חברי החסידות, אזי ככל שהם יפנו אליך בקשר לפעילות זו, יהיה עליך להימנע מלטפל בפניות אלו – גם אם הן אינן נוגעות לענייניהם האישיים או העסקיים. כמו כן, עליך להימנע מלטפל בכל נושא שבו ידוע לך שהם מעורבים – גם אם הם לא פנו אליך באותו נושא במישרין.

20. בנוסף, עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לגופים ציבוריים ומוסדות שהאנשים שצוינו בסעיף 1 אחראים עליהם או מנהלים אותם – ובכלל זה, אלו המנויים בסעיף 9 לעיל: חברה קדישא תל אביב, פורום חברות קדישא, חברת החשמל, החברה העירונית אחוזת החוף, וארגון מד"א. בנוסף, עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים למועצה המקומית חצור הגלילית, אם ידוע לך שמר וינגוט מטפל בהם באופן אישי ומעורב בהם באופן משמעותי. הממשקים עם גורמים אלו תוארו בקווים כלליים לעיל, ואולם מובן כי חובת ההימנעות עומדת בעינה גם אם יתעוררו בעתיד ממשקים אחרים שלא עמדנו עליהם מראש.

21. לעניין עיתון "המודיע" – המסקנות הן כמפורט בסעיף 15 לעיל.

22. כאמור, בשלב זה לא ראינו נושא הנוגע להפעלת סמכויות הנתונות לך לפי חוק, שבו מתעורר חשש ממשי לניגוד עניינים. ואולם ככל שיתעורר צורך בהפעלת סמכות המעוררת חשש כאמור, אבקש שתעביר את העניין לידיעת הח"מ, לצורך מתן הנחיות פרטניות באשר לאופן הפעולה ביחס לאותן סמכויות.

בברכה,
דינה זילבר

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

העתק: היועץ המשפטי לממשלה

מבקר המדינה

עו"ד ארז קמיניץ, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי)

עו"ד אלעזר במברגר, היועץ המשפטי, משרד הבינוי והשיכון

עו"ד מניה לייקין, היועצת המשפטית, רשות מקרקעי ישראל