



קרן קימת לישראל
K K L - J N F

לשכת היועץ המשפטי

20 בדצמבר 2016
כ"י כסלו תשע"ז

הנדון: הנחיות לפרסום הסדרי ניגוד עניינים בקק"ל

בהתאם להחלטת האסיפה הכללית של קק"ל מיום 27.6.2016, מובאות בזה הנחיות המעגנות את העקרונות למתן פומבי להסדרי ניגוד העניינים הנערכים בקק"ל.

הנחיות אלו אושרו בהחלטת האסיפה הכללית מיום 14.12.16, והן מחייבות אפוא את הדירקטורים והעובדים בקק"ל.

א. מבוא - העקרונות שעל בסיסם נערכים הסדרים למניעת חשש לניגוד עניינים

1. חבר דירקטוריון של קק"ל, עובד הקק"ל או ממלא תפקיד בקק"ל או בגוף קשור, עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בפעילותו בדירקטוריון או בעבודתו, לפי העניין, כאשר עניין עליו הוא מופקד עלול להתנגש עם עניין אחר הקשור לחייו האישיים או לקרוב שלו, או עם תפקיד אחר עליו הוא מופקד במסגרת עבודתו או עיסוקיו האחרים.
2. בהתאם לכך ולאור תפקידיה ומשאביה הציבוריים של קק"ל, החליטה הנהלת קק"ל להסדיר סוגיות של ניגוד עניינים בחברה, לאור העקרונות המשפטיים הכלליים שהתפתחו בפסיקה ובשירות הציבורי, בין היתר מכח כללי מנהל תקין, חובת ההגינות ותום הלב, והכל בהתאמה למתכונת פעילותה של הקק"ל.
3. עקרונות ההליך לאיתור חשש לניגוד עניינים וקביעת הסדר למניעתו, כוללים, בשלב הראשון, איתור בעלי סמכות לקבלת החלטות והשפעה, ובכלל זאת, כלל חברי הדירקטוריון, וכן עובדים שהם בעלי סמכות כאמור או הממליצים, המייעצים והמשפיעים על בעלי סמכות כאמור, באמצעות ניתוח ומיפוי של המבנה הארגוני ותחומי פעילות של החברה.

4. בעלי הסמכות מתבקשים למלא שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים, הכוללים מידע מפורט על ענייניהם האישיים, תפקידיהם, קשריהם לקק"ל, נכסיהם וכיו"ב.
5. לאחר מכן, נבדקות זיקותיהם הפרטניות של ממלאי השאלונים לפעילות הקק"ל, ככל שישנן כאלה, ונערכים להם הסדרים פרטניים למניעת חשש לניגוד עניינים, לפי הצורך. הסדרים כאמור כוללים פתרונות שונים לפי הנסיבות, והכול כמפורט במסמך "הנחיות לטיפול בנושא ניגוד עניינים", המתפרסם במקביל למסמך זה.
6. בימים אלה נמצא ההליך המתואר לעיל בעיצומו. המדובר בצעד משמעותי, אשר לו מרכיבים רבים כגון יצירת נהלים והטמעתם, ועריכת בדיקות רוחביות ומעמיקות אשר לכלל תחומי פעילות קק"ל כדי לאתר זיקות או קשרים בין ממלאי השאלונים לבין קק"ל. יצוין, כדי לסבר את האוזן ועל רקע התהליך אשר החל בקק"ל לפני מספר חודשים, כי מערכת הסדרת נושא ניגודי העניינים הקיימת כיום בשירות המדינה היא פרי פיתוחם של חוקים, כללים והנחיות, שגובשו באופן מדורג במשך עשרות שנים. בדומה, יש להניח, כי יישום כללי ניגוד העניינים בקק"ל אף הוא יוביל לפיתוחים עתידיים אפשריים.

ב. פרסום הסדרים למניעת חשש לניגוד עניינים – רקע עיוני

7. המלומדת שפניץ דנה בשאלת פרסום הסדרי ניגוד עניינים, סקרה את הגישות השונות בעניין והדגישה את החשיבות במתן משקל לשיקולים של הגנה על פרטיותם וסודותיהם המסחריים של צדדים שלישיים. כך היא ציינה:¹

"שאלה היא אם יש לפרסם ברבים הסדרים לניגוד עניינים ויש לה כמה גישות. יש שיאמרו כי מי שמצטרף למערכת הציבורית צריך להיות מוכן להיחשף בציבור, גם כשמדובר בענייניו הפרטיים; אחרים סבורים שהעובדה שאדם ממלא תפקיד בשירות הציבורי אינה מצדיקה פרסום של ענייניו הפרטיים גם אם הדין מתיר זאת... כדי להשיב על שאלת הפרסום במקרה ספציפי יש להביא בחשבון שהמידע המפורט בהסדר נוגע לעיתים קרובות לא רק לבעל התפקיד עצמו אלא גם לבני משפחתו, לשותפיו העסקיים, ללקוחותיו ולגורמים אחרים שעמם הוא נמצא בקשר."

8. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדי מדינה" (הנחיית היועץ) עומדת על חשיבותו של עקרון חופש המידע אך זאת במקביל לעמידה על כך שחובת הגילוי אינה מוחלטת שכן קיימים שיקולים רבי חשיבות העשויים להצדיק את הגבלתה,

¹ טנה שפניץ ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה (2013) בעמ' 514.

ובהתאם להוראות חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 ("חוק חופש המידע") ולאיוונים הכלולים בו, קובעת הנחיות למתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים.²

9. האסיפה הכללית של קק"ל החליטה ביום 22 במרץ 2016 על שינוי תקנון בהתייחס לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים, ובכלל זאת לפרסום ההסדר, כך:

"הסדר ניגוד עניינים יפורסם בדרך ובכללים כפי שיפורטו בנוהל שיאושר על ידי האסיפה הכללית ויהיה בשים לב למקובל בחברות ממשלתיות."

10. עם זאת, נכון לשעה זו טרם גובשו כללים אשר לפרסום הסדרים למניעת ניגוד עניינים בחברות ממשלתיות. יצוין כי חוק חופש המידע חל על חברות ממשלתיות וזאת בשונה מקק"ל, עליה החוק אינו חל.

11. אחת ההשלכות המרכזיות לכך שחוק חופש המידע אינו חל על קק"ל היא שהמנגנון הקבוע בחוק, והמוזכר גם בהנחיית היועץ, שלפיו בכל מקום שבו מתעוררת שאלה בנוגע לפרסום הסדר ניתן להתייעץ עם משרד היועץ המשפטי לממשלה, ובכל מקרה ניתן לעתור על החלטה בנוגע לפרסום בפני בית משפט לעניינים מנהליים או בפני בית המשפט העליון, אינו קיים בקק"ל.³

12. בין היתר על רקע ההשלכה המוזכרת לעיל, עמדת הייעוץ המשפטי של קק"ל הינה, כי ככל שמדובר בסוגיה של הסדרים למניעת ניגוד עניינים, אשר מעוררים לעיתים היבטים של פגיעה בפרטיות גם בנוגע לצדדים שלישיים, אין מקום לתחולה ישירה של מכלול הוראות חוק חופש המידע, ונכון יותר להקיש מהם לשם גיבוש ההסדר הראוי לענייננו.

13. לאור האמור לעיל, להלן יובאו עקרונות למתן פומבי והגברת השקיפות להסדרים למניעת חשש לניגוד עניינים בקק"ל.

ג. מון הכלל אל הפרט – הנחיות לפרסום הסדרי ניגוד עניינים בקק"ל

- 13.1 בעת גיבוש הסדר ניגוד עניינים יובהר לבעל התפקיד, כי ייתכן שיינתן להסדר פומבי.
- 13.2 בקשה לפרסום הסדר ניגוד עניינים תופנה ליועץ המשפטי של הקק"ל, תוך ציון זהות הפונה, זהות בעל התפקיד שאליו מתייחסת הבקשה, והעילות לבקשה.
- 13.3 בקשה לגילוי הסדר ניגוד עניינים תטופל על-ידי היועץ המשפטי של הקק"ל, והוא יעבירה להתייחסות בעל התפקיד הרלוונטי.

² הנחיה 3.1005 מיום 15 ביוני 2005, עודכנה בחודש אוקטובר 2007.

³ ר' סעיף 14.ח להנחיית היועץ וכן סעיף 17 לחוק חופש המידע.

- 13.4 היועץ המשפטי יבקש מבעל ההסדר, בעת עריכתו או לאחר קבלת בקשה לגילוי, למסור עמדתו בנושא, ולציין, אם ישנם חלקים בהסדר, שהוא מבקש שיישאר חסויים, ואת הטעמים לכך. היועץ המשפטי יקיים דיאלוג עם בעל ההסדר, ויפעל לגיבוש מתכונת לגילוי מוסכם של ההסדר או חלקים ממנו.
- 13.5 דוגמאות לטעמים המצדיקים חיסיון, גם לפי חוק חופש המידע, הן פגיעה בפרטיות, בסודות מסחריים או מקצועיים, או בענייניו של צד ג' שאינו בעל ההסדר. פגיעה בבעל ההסדר בהיבטים אלו, ובפרט בהיבט של פגיעה בפרטיות, עלולה להיות חמורה במיוחד. לפיכך, ככלל, יש לכבד בקשת בעל ההסדר שלא לגלות פרטים בהקשר זה, ובכלל זאת פרטים הנוגעים לרכושו האישי ולמצבו הכספי, וכן להגן על מידע הנוגע לצדדים שלישיים המוזכרים בהסדר, למשל קרוביו או לקוחותיו.
- 13.6 מקום שבו מתבקש להעביר מידע הנוגע לצדדים שלישיים, היועץ המשפטי של קק"ל יידע אותם קודם לכן, ויאפשר להם להעביר את עמדתם.
- 13.7 בכל מקרה לא יגולה השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים שמילא בעל ההסדר, אלא ההסדר עצמו או חלקים ממנו, כמפורט במסמך זה.
- 13.8 ניתן לגלות הסדרים באופן חלקי תוך "השחרת" חלקים בהם. לדוגמא, אם עובד מנוע מלעסוק בעניין הקשור לחברה מסויימת בגלל קשריו עם מנכ"ל החברה, ניתן לציין כי הוא מנוע מלעסוק בעניין מבלי לציין את הסיבה לכך, אם ישנם טעמים המצדיקים זאת.
- 13.9 בכל מקרה שבו בכוונת היועץ המשפטי לפרסם מידע על אף התנגדות בעל ההסדר או צד שלישי, ולאחר שנערך דיאלוג ולא הצליחו הצדדים לגבש מתכונת מוסכמת לפרסום, יכריע בעניין גורם שיפוטי שימונה על-ידי היועץ המשפטי של קק"ל (כגון: שופט בדימוס).
- 13.10 לבעל ההסדר תינתן הזכות למנוע את הפרסום באמצעות התפטרותו מתפקידו בקק"ל, למעט אם סבר הגורם השיפוטי שמונה לפי סעיף 13.9 לעיל, מטעמים של חשש לפגיעה בטוהר המידות או בשל עניין עקרוני אחר, כי פרסום ההסדר (במלואו או בחלקו) מחויב על אף התפטרותו של בעל התפקיד.
- 13.11 היועץ המשפטי ישלים את הטיפול בבקשה לפרסום הסדר ניגוד עניינים בתוך 30 ימי עסקים. נגע ההסדר נשוא הבקשה לעניינו של צד ג' שאינו בעל ההסדר, רשאי היועץ המשפטי להאריך את תקופת הטיפול ב-21 ימי עסקים נוספים.

דניאל טבקוב-סדן, עו"ד

ממונה על תכנון מדיניות, מעקב ובקרה

נדב עשהאל, עו"ד
היועץ המשפטי