

מדינת ישראל

משרד מבקר המדינה ונוציב תלונות הציבור

הנדון: העברת כספים לחברות שהיו בבעלות שר הביטחון, אהוד ברק - חוות דעת

לפי סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב]

בהתאם להחלטת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, מוגשת בזאת חוות דעת בנדון, לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

סעיף 21(א) לחוק קובע כי המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת או מאת הממשלה. חוות דעת כאמור תונח על שולחן הכנסת ותפורסם במועד שיקבע המבקר. סעיף 21(ב) לחוק קובע כי על אף האמור בסעיף קטן (א) אם הכין המבקר חוות דעת כאמור באותו סעיף קטן בימי פגרת הכנסת, תפורסם חוות הדעת האמורה במועד שיקבע המבקר, מוקדם ככל האפשר, ותונח על שולחן הכנסת לא יאוחר מתום השבוע הראשון של הכנס הקרוב של הכנסת.

מבוא

1

הכלל אשר לפיו אישי ציבור, ובכללם שרים וסגני שרים, חייבים להקפיד שלא ייווצר ניגוד עניינים - לרבות חשש לניגוד עניינים - בין תפקידיהם לבין ענייניהם האישיים הוא כלל יסוד במינהל הציבורי. במטרה לגבש נורמות ברורות מונתה בשנת 1977 ועדה ציבורית שעסקה בסוגיית מניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. בכתב המינוי של הוועדה, אשר הוקמה על פי החלטת ממשלה מיום 3.7.77 ובראשה עמד כב' השופט שלמה אשר ז"ל (להלן: ועדת אשר), נקבע, בין היתר, כי היא "... תמליץ על כללים למניעת ניגוד עניינים העלול להתעורר בין כהונתם של שרים וסגני שרים ופעילותם בתפקידיהם הממלכתיים לבין זיקתם - במישרין או בעקיפין - לעסק, לרכוש, למקצוע או לעיסוק או לתפקיד כלשהם, בין למטרת רווחים ובין שלא למטרת רווחים".

2

ועדת אשר בחנה את המציאות בישראל גם בהשוואה לחוקים ולמצב הנוהג במדינות אחרות; שני עקרונות היו נר לרגליה: הצורך בשמירה קפדנית על טוהר המידות של שרים וסגני שרים והרצון לאפשר את כהונתם של שרים בעלי הכשרה מתאימה וניסיון מגוון בתחומי הפעולה של המשרדים שנבחרו לעמוד בראשם.

3

דוח ועדת אשר קבע את המסגרת הנורמטיבית להגנה על עקרון היסוד **למניעת ניגוד עניינים** (כאמור, לרבות חשש לניגוד עניינים) בקשר למילוי תפקידיהם של השרים וסגני השרים בהמליצו על כללים למניעת ניגוד עניינים (להלן: הכללים), שקיבלו תוקף מחייב בהחלטת הממשלה ותוקנו

במשך השנים בהחלטות ממשלה נוספות.¹

4

הוועדה למתן היתרים שממנה מבקר המדינה מכוח הכללים² (להלן: הוועדה), מוסמכת לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי-קיום כלל מהכללים. יושב ראש הוועדה הינו שופט בדימוס וחבריה נציגי ציבור משפטנים ותיקים ומנוסים, שמילאו וממלאים תפקידים מרכזיים בשירות הציבורי ובתחומים משפטיים וציבוריים. השר הנוגע בדבר או מי שמועמד להיות שר יכול לפנות לוועדה בבקשה לקבל היתר³. על פי הכללים, הוועדה רשאית לסרב למתן היתר, לתיתו בלי תנאי או לתיתו בתנאים, אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית⁴.

המסגרת הנורמטיבית

5

כאמור, תכלית הכללים היא לנתק את השר מפעילויותיו טרם כניסתו לכהונה וליצור חיץ בינו ובין ענייניו הכספיים. לפי כלל 1 לכללים "עניין אישי" של שר מוגדר "לרבות עניין אישי של קרוב של השר", כן נקבע כי קרוב כולל בין היתר בן-זוג וצאצא. בכלל 4 נקבע כי "מחובתו של השר לנהל את ענייניו כך שלא ייוצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים". בכלל 5 לכללים נקבע, בין היתר, כי "שר יקדיש את כל זמנו ומרצו למילוי תפקידו כשר" ו"לא יעסוק בכל עסק, ולא יחזיק בכל משרה זולת משרת השר". כלל 6 מונה רשימה של הוראות מיוחדות שמטרתן איסור על הימצאות במצבים המעוררים חשש לניגוד עניינים בין כהונת השר לבין אינטרס אחר שלו. ההוראה המרכזית בכלל זה היא האיסור על כהונה בגוף שמטרתו השגת רווחים.

6

כלל 13, העוסק בחובות השר עם כניסתו לתפקיד, מחייב שר שהוא בעל זכויות בעסק או בעל מניות המקנות לו שליטה בחבר בני אדם, לנקוט בתוך 60 ימים מתחילת כהונתו באחת מהדרכים המנויות ב־פ.לל וזאת כדי למנוע מצב של ניגוד עניינים: (1) "ימכור את הזכויות בעסק או את המניות לאדם שאיננו קרובו ולא חבר בני אדם בשליטתו"; (2) עבד קרוב של השר עמו בעסק או בחבר בני אדם כאמור לפחות שנה לפני המינוי כשר, רשאי השר למכור או להעביר את כל הזכויות בעסק או את כל המניות לאותו קרוב בתנאי כי הקרוב איננו בן זוגו או ילדו הקטין; (3) יחכיר את העסק לאדם שאיננו קרובו ושאינו חבר בני אדם שבשליטתו, תמורת דמי חכירה קבועים מראש לכל תקופת כהונת השר, בתנאי כי דמי החכירה אינם תלויים בהכנסות מהעסק"

¹ הנוסח התקף היום, שבו אפשר לעיין אף באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, מבוסס על החלטת הממשלה מס' 2801 (תמ/61), מ-28.11.02 שבה תוקנו הכללים לאחרונה ועל החלטות קודמות של הממשלה. הנוסח פורסם בילקוט הפרסומים התשס"ג, עמ' 1139-1136, מיום 16.1.03.

² על פי כלל 18.

³ על פי כלל 20. בהתאם להגדרת הכללים "שר" - לרבות ראש הממשלה וסגן שר.

⁴ על פי כלל 19 (א) ו-(ב).

(ההדגשה של משרד מבקר המדינה). תכלית הכלל להבטיח ניתוק בין השר לבין העסק הנתון בשליטתו. בהתאם להוראת הכלל, לצורך יצירת נתק זה השר אינו רשאי להעביר את השליטה בעסק לקרובו, אם הלה לא עבד עמו בעסקו לפני העברת השליטה במשך שנה לפחות.

7

לפי כלל 14(א)(2) לכללים, "א) נוסף על חובות השר על פי כללים אלה חייב השר לגרום לכך שעסק או חבר בני אדם שאיננו גוף מבוקר, יעמוד לביקורת מבקר המדינה על ידי חתימת הסכם עם הממשלה על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, במקרים אלה: ... (2) אם הועברו זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה בחבר בני אדם לקרוב של השר בתוך שלוש שנים לפני מינויו לשר".

8

כלל 15 מתייחס למכירת עסק ומניות עם תחילת הכהונה ומאפשר לשר לשמור לעצמו זכות לרכישה חוזרת של הזכויות או המניות שמכר (לפי כלל 13) בתנאי ש"הרכישה החוזרת תהיה תמורת תשלום המחיר המלא של כל הזכויות או המניות בעת הרכישה החוזרת". כללים אלה נועדו אפוא ליצור חיץ בין השר לחברה שבה היה בעל שליטה טרם תחילת כהונתו.

9

לעניין ניירות ערך וכספים בסכום גדול מ-200,000 ש"ח נקבע בכלל 16 כי בתוך 60 ימים מיום מינויו יעביר השר את הכספים ואת ניירות הערך שבבעלותו ובבעלות בני משפחתו לחברת נאמנות ציבורית ובלתי-תלויה שתחזיק ותנהל אותם בדרך של נאמנות עיוורת.

10

לפי כלל 20, כאמור, גם מועמדים לכהונת שרים וסגני שרים (לרבות ראש הממשלה) רשאים לפנות אל הוועדה בבקשה לקבלת היתר שלא לקיים כלל מן הכללים. כלל זה מאפשר למועמדים לכהונה לפנות בבקשה לקביעת הסדרים הנוגעים לעסקיהם מבעוד מועד וקודם לתחילת כהונתם.

11

על פי הכללים, נדרש שר, בין היתר, להגיש למבקר המדינה בתוך 60 ימים מיום תחילת כהונתו הצהרה הכוללת דין וחשבון מפורט על עניינים שונים⁵ ובהם ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לו ולבני משפחתו ביום כניסתו לתפקיד; המקורות והסכומים של הכנסתו והכנסת בני משפחתו בשנה שקדמה למינויו כשר; פרטים מלאים על זכויות או מניות שהיו לו בעסק ואשר הועברו לאדם אחר בתוך 60 ימים מיום תחילת כהונתו⁶, וזאת בציון שם הרוכש או מקבל ההעברה וקרבתו לשר; פרטים מלאים על עסק שהשר החכיר⁷ ועל תנאי החכירה בצירוף ההסכם המקנה את הזכות לרכישה חוזרת; הזכויות והמניות שנשארה לגביהן זכות לרכישה

⁵ על פי כלל 17.

⁶ על פי כלל 13(1) ו- (2).

⁷ על פי כלל 13(3).

חוזרת⁸ בצירוף ההסכם המקנה את הזכות לרכישה חוזרת; רשימת ניירות הערך שהועברה לחברת נאמנות בהתאם להוראות הכללים⁹ והעתק משטר הנאמנות; רשימה מפורטת של כל התפקידים, המשרות והכהונות שבהן החזיק השר לפני מינויו ואשר מהן התפטר על פי כללים אלה, ורשימת התפקידים, המשרות והכהונות שהשר ממשיך להחזיק בהן לאחר מינויו.

פניות השר אהוד ברק למבקר המדינה ולוועדה למתן היתרים

12

להלן יפורטו הרקע העובדתי והטיפול של הוועדה למתן היתרים בפניות השר למבקר המדינה ולוועדה למתן היתרים לפני אוקטובר 2009, המועד שבו פנתה הוועדה לענייני ביקורת המדינה למבקר המדינה בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן: החוק) על מנת שיכין חוות דעת בנושא.

13

ב-28.5.07 נערך הסיבוב הראשון של הבחירות לראשות מפלגת העבודה, שהתמודדו בו חמישה מועמדים: היושב ראש דאז, שר הביטחון (דאז) ח"כ עמיר פרץ, ח"כ (דאז) עמי איילון, מר אהוד ברק, ח"כ (דאז) אופיר פינס-פז וח"כ (דאז) דני יתום. הוסכם שהזוכה ימונה לשר הביטחון והדברים אף פורסמו בכלי התקשורת. בסיבוב הראשון לא קיבל איש מהמתמודדים 40% מן הקולות, ולכן על פי תקנון המפלגה¹⁰, נקבע סיבוב שני שבו התמודדו ב-12.6.07 אהוד ברק ועמי איילון; אהוד ברק ניצח וצורף עקב כך ב-18.6.07 לממשלה בתפקיד שר הביטחון במקומו של ח"כ עמיר פרץ.

14

ב-16.7.07 פנה מבקר המדינה לשר אהוד ברק בבקשה להמציא לו טופס הצהרת הון של שרים וסגני שרים בתוך 60 ימים, בהתאם לכלל 17 לכללים. ב-2.8.07 פנה נציג אהוד ברק וביקש דחייה של חודש במסירת טופס ההצהרה. ב-7.8.07 שלח עוזר מבקר המדינה את אישור מבקר המדינה לדחיית המועד האחרון להגשת ההצהרה. ב-15.8.07 פנה שוב נציגו של השר ברק וביקש כי "האורכה... להגשת ההצהרה, תחול גם על מילוי פעולותיו של מר ברק כאמור בסעיפים 13 ו-16 לכללים שבנדון". ב-15.8.07 השיב עוזר מבקר המדינה כי המבקר אישר את הארץ, כמבוקש. **יוזכר כי הפנייה האמורה לארכה לעניין סעיף 13 באה חודשיים לאחר שהעברת המניות כבר בוצעה בפועל.**

15

ב-16.9.07 הגיש השר ברק טופס הצהרת הון נכון ל-30.6.07. מהטופס עולה, בין היתר, כי השר

⁸ על פי כלל 15.

⁹ על פי כלל 16.

¹⁰ ראו דוח מבקר המדינה על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגת העבודה לכהונת יושב ראש המפלגה ומועמדה לראשות הממשלה הבחירות המוקדמות (נערכו ב-28.5.07 בחירות חוזרות נערכו ב-12.6.07), פורסם נובמבר 2007.

ברק העביר את מניותיו בחברת "אהוד ברק בע"מ" ובחברה א' שלוש בנותיו בחלקים שווים, ב-15.6.07, דהיינו שלושה ימים לפני תחילת כהונתו בממשלה. לטופס צורפה בקשה לוועדה למתן היתרים מאת מר אהוד ברק באמצעות עורכי הדין לקבלת היתר בכמה עניינים: אישור התחשבנות כספית בין "אהוד ברק בע"מ" ובין השר אהוד ברק; היתר לקבלת תקבולים מגופים שונים שיתקבלו בעתיד בגין פעילות של השר ברק טרם מינויו; היתר למתן הנחיות שונות לחברת הנאמנות; היתר להמשיך ולהחזיק בניירות ערך שונים שלא באמצעות חברת נאמנות; היתר כללי לפעילות עסקית עתידית של רעיית השר, שביקשה "לפעול בתחום הקישור לקרנות השקעה בינלאומיות...המעוניינות לבדוק אפשרויות ואפיקי השקעה בישראל בתחומים שונים" ובכלל זה לעסוק ב"יצירת קשר בין הרשויות הרגולטוריות בישראל ובין הקרנות על מנת לגשר על פערים העשויים להתקיים בהליכים בירוקרטיים כתוצאה מהבדלי תרבויות, מרחק וכיוצא ב".

16

בעקבות הפנייה התכנסה הוועדה למתן היתרים ב-14.10.07 כדי לדון בה. חברי הוועדה הסבירו לנציגי השר ברק שבפנייה חסר מידע רב ולכן לא יוכלו לקבל החלטה באותו דיון וביקשו לקבל פרטים נוספים. נציגי השר ברק ציינו שהשר ברק היה בעל שליטה בשתי חברות שנתנו שירותי ייעוץ עד מינויו לשר והודיעו כי "פרק הזמן הקצר מתום הבחירות במפלגה עד למינויו של מר ברק לשר [גרם] לשרשרת פעולות שנועדו להבטיח את זכויותיו של השר בגין הסכמים שנחתמו בעבר. השר היה בעל המניות והמנכ"ל בחברת "אהוד ברק בע"מ" ובלעדי השר אין לחברה זו מהות או קיום.... אילו היה לשר מספיק זמן להתארגן, היה מפרק את החברה".

17

בעקבות הדיון פנו חברי הוועדה ב-18.10.07 לנציגי השר וביקשו לקבל הבהרות ומידע נוסף בקשר לפנייה ולגופים השונים המוזכרים בה. אלה כמה מן ההבהרות ופריטי המידע שביקשו חברי הוועדה: תחומי הפעילות הכלכלית והעסקית של כל אחת מהחברות והגופים ופרטי בעלי המניות; התפקידים המדויקים של שלוש בנותיו של ברק בכל אחת מהחברות; פרטי הסכומים שאותם מבקש ברק לאפשר לו לקבל, מועדיהם ושמות המשקיעים באמצעות החברות; פרטים על אודות ניירות הערך שבהם השר ברק מעוניין להמשיך ולהחזיק שלא באמצעות נאמנות עיוורת; פרטי ההנחיה החד-פעמית שהוא מבקש לתת לחברת הנאמנות; מידע על אודות פעילותה הצפויה של רעייתו, הגב' נילי פריאל-ברק.

18

ב-1.11.07 מסרו עורכי הדין של השר ברק את תשובתם ובה, בין היתר, הפרטים האלה: חברת "אהוד ברק בע"מ" היא חברה פרטית ש"עסקה בייעוץ ובמתן שירותים אחרים, בעיקר לקרנות השקעה זרות הפועלות בניו יורק, ישראל, לונדון וג'נבה", ובאותו מועד לא קיימה כל פעילות, וכל מניותיו של ברק הועברו בחלקים שווים לשלוש בנותיו. צוין כי בחברה לא תהא "כל פעילות מעבר לקבלת כספים בגין שירותים שניתנו באמצעות השר עובר לתחילת כהונתו", ולבנותיו אין כל תפקיד בחברות, אלא הן בעלות המניות.

19

עורכי הדין מסרו כי חברה א' עסקה בייעוץ עסקי אסטרטגי ובפיתוח עסקים. במועד העברת המניות לבנותיו החזיק ברק כ-48.5% ממניות החברה, ואת השאר החזיקו שני גורמים אחרים.

כאמור, ברק העביר את כל מניותיו לבנותיו בחלקים שווים. כמו כן, צוינו פרטים על אודות תחומי עיסוק עיקריים ועל בעלי מניות לחברות נוספות. נציגי השר ברק הודיעו כי פעילות רעייתו טרם החלה, ובכוונתה לפעול בתחום הקישור לקרנות השקעה בינלאומיות המעוניינות לבדוק אפיקי השקעה בישראל בתחומים שונים.

20

בהחלטת הוועדה מ-24.12.07 לא ניתן היתר כללי כמבוקש, אלא נקבע שעל השר ברק לבקש היתר פרטני בכל מקרה. נקבע בין היתר "שאין מקום למתן היתר כללי לשר לקבל הכנסות שהזכויות לגביהן נוצרו עקב עיסוקיו של השר לפני כהונתו כשר אך ההכנסות עתידות להתקבל לאחר תחילת כהונתו כשר... עם זאת, לקראת ביצוע תשלום... ניתן לשקול מתן היתר או היתר מותנה על ידי הוועדה... החלטה... תינתן לאחר בחינה של פרטי אותה הכנסה ונסיבותיה".

21

בעקבות ההחלטה פנו עורכי הדין של השר ברק פעמיים אל הוועדה בבקשה להתיר לו לקבל תקבולים מחברת "אהוד ברק בע"מ" בגין הכנסות שהתקבלו בחברה מחברת השקעות. הוועדה למתן היתרים התירה את קבלת התקבולים.

22

בהחלטת הוועדה מ-24.12.07 נקבע כי המונח "עניין אישי" כולל גם "עניין אישי של קרוב השר" והמונח "קרוב" כולל גם את בן/בת זוגו. עוד קבעה הוועדה כי סמכויותיה "אינן כוללות סמכות לאשר או לא לאשר מראש פעילויות עסקיות של אשתו של השר" ו"ככל שסוג פעילות עסקית של אשת השר או שפעילות עסקית מסוימת שלה, עלולים להיות מנוגדים להוראה מהוראות הכללים, החלה על השר... על השר לפנות לוועדה למתן היתרים, בבקשה לקבל היתר אישי לאי קיום ההוראה".

23

במהלך שנת 2008 החלה רעיית השר ברק בפעילות עסקית שעלולה להיות מנוגדת להוראה מהוראות הכללים במסגרת חברה בבעלותה – חברת טאורוס ישראל פיננשל ונצ'רס 2008 בע"מ, בלי בקשה נוספת, באופן שאינו תואם את החלטת הוועדה. באוגוסט 2008, בעקבות פרסומים שונים בתקשורת ופנייתו של מבקר המדינה, סגרה רעיית השר ברק את החברה. נוסף על סגירת החברה, הביע מבקר המדינה דעתו כי ראוי שרעיית השר ברק תשיב לכל לקוחותיה את יתרת כספם. בספטמבר 2009 הודיע השר ברק למבקר המדינה כי רעייתו השיבה את כל יתרת התקבולים ללקוחותיה.

24

לדעת מבקר המדינה, אי הגשת בקשה לוועדה לגבי פעילות אשת השר בחברה, לא תאמה את הכללים ואת החלטת הוועדה. מבקר המדינה סבור, כי היה על השר להקפיד בכל הנוגע לביצוע הכללים המחייבים והנחיות הוועדה בנוגע להתנהלותו ולהתנהלות קרוביו ועל כך שהדבר לא נעשה יש להצטער. אולם, נוכח סגירת החברה על ידי רעיית השר והחזרת התקבולים ללקוחות החברה לא מוצא מבקר המדינה מקום לעיסוק נוסף בפרשת חברת טאורוס ישראל פיננשל ונצ'רס 2008 בע"מ.

25

בדיון שהתקיים בכנסת ביום 26.10.09, החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה לבקש מאת מבקר המדינה חוות דעת לפי סעיף 21 לחוק, על "הזרמת כספים לחברות בבעלות קודמת של שר הביטחון אהוד ברק". בפרוטוקול הוועדה צוין ש"הוועדה לענייני ביקורת המדינה אישרה את הבקשה, לפי סעיף 21, לפנות למבקר המדינה לבדוק את נושא הזרמת כספים לחברות בבעלות קודמת של שר הביטחון אהוד ברק על כל המשתמע מכך, כולל בחינת הנהלים וההנחיות באשר לאתיקה של שרים....".

26

בעקבות בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, כאמור, החל מבקר המדינה בדיקה מיוחדת בנדון. בבדיקה זו בחן מבקר המדינה היבטים כספיים בזיקה של השר ברק לפעולות של החברות שהיו בבעלותו.

ממצאים

א. פעילות השר בהיותו מועמד

27

כאמור, ב-12.6.07 זכה מר אהוד ברק בבחירות לראשות מפלגת העבודה, ב-15.6.07 העביר את מניותיו בחברות לשלוש בנותיו, וב-18.6.07 צורף לממשלה בתפקיד שר הביטחון.

28

לדעת מבקר המדינה, ככל שהסיכוי למינוי של איש ציבור לכהונה כשר או כסגן שר במשרד ממשלתי מסוים בממשלה עולה והוא בגדר קרוב לוודאי, וככל שמועדו מתקרב, מן הראוי להתייחס אליו מן הבחינה הציבורית כאל מי שכבר מונה. לפיכך ראוי שימנע מכל פעולה שאינה עולה בקנה אחד עם הכללים.

29

אמנם, השר ברק העביר את מניותיו לבנותיו שלושה ימים לפני מינויו הרשמי לתפקיד שר, אולם לאחר הסיבוב הראשון של הבחירות לראשות המפלגה יכול היה להניח כי אם ינצח בסיבוב השני ימונה לשחלאחר סיבוב הבחירות השני היה מינויו כבר בגדר ודאי. י. לכן גם אם פורמלית לא מונה עדיין לשר בעת העברת המניות לבנותיו, היה מקום להתייחס אליו מן הבחינה הציבורית כאל מי שכבר מונה. בנסיבות אלה ראוי היה שיפעל בהתאם לכללים.

30

בתשובתו ובפגישותיו עם מבקר המדינה טען השר ברק כי פעולותיו בעניין זה נעשו כדין, שכן מעשיו אינם אסורים במפורש על פי הכללים. במקום להעביר את המניות לבנותיו ימים ספורים קודם לכניסתו לתפקיד שר הביטחון, לדעת מבקר המדינה ראוי היה מן הבחינה הציבורית, ועל מנת לאפשר שקיפות ובקרה נאותים כי השר ברק ינקוט, בהתאם לכללים, אחת משתי הדרכים האלה: (1) יפנה לוועדה למתן היתרים לפני מינויו (לפי כלל 20) בבקשה כי תקבע הסדר בנוגע לעסקיו. (2) יפנה לשם כך

לוועדה עם מינויו (לפי כלל 19). פעולה כזו היתה עולה בקנה אחד עם רוח הכללים ותכליתם. יש להצטער כי לא כך נהג השר ברק.

ב. המידע שמסר השר

31

הכללים מבוססים על אמון בנבחרי הציבור ובמידע שהם מוסרים ועל חובתם לגילוי אמ. תי של פרטי רכושם. מבקר המדינה והוועדה פועלים ליישום הכללים בהתבסס על המידע שמוסרים השרים בהצהרות ההון שלהם ועל המסמכים הנלווים להן. מסירת מידע חלקי או לא מדויק למבקר המדינה או לוועדה עלולה לפגוע ביכולת הבדיקה של מבקר המדינה וביכולת הוועדה לקבל החלטות נכונות.

32

המידע שמסר השר ברק לוועדה למתן היתרים כשהחל לכהן כשר הביטחון כלל את הפרטים אודות פעילות החברות שהיו בבעלותו. עם זאת, לא צוין כי מלבד שתי החברות שהיו בבעלות השר (חברת אהוד ברק בע"מ וחברה א') היתה לו זיקה גם לחברות נוספות המוחזקות בידי שתי החברות הללו. מידע זה עלה רק בעקבות בדיקת מבקר המדינה, נוכח בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה לבדוק את העניין.

33

בעקבות החלטת הוועדה לענייני ביקורת המדינה פנה מבקר המדינה אל השר ברק ב-11.11.09 וביקש ממנו פרטים מלאים אודות החברות. לאחר קבלת תשובת השר ברק ונציגיו מ-13.12.09 פנה אליו המבקר שוב במכתב מיום 20.12.09 לשם השלמת פרטים. ב-26.1.10 השיבו השר ברק ונציגיו לפניית מבקר המדינה וצירפו לתשובה מסמכים ודוחות כספיים של החברות. ממסמכים אלו עולה כי חברת אהוד ברק בע"מ החזיקה במועד העברת החברות לבנות (יוני 2007) מניות בשתי חברות: חברה ד' וחברה ה'. החזקת המניות בחברות ד' וה' יוצרת קשרים עסקיים עם גורמים נוספים, ויש לבחון גם לגביהם חשש לניגוד עניינים.

34

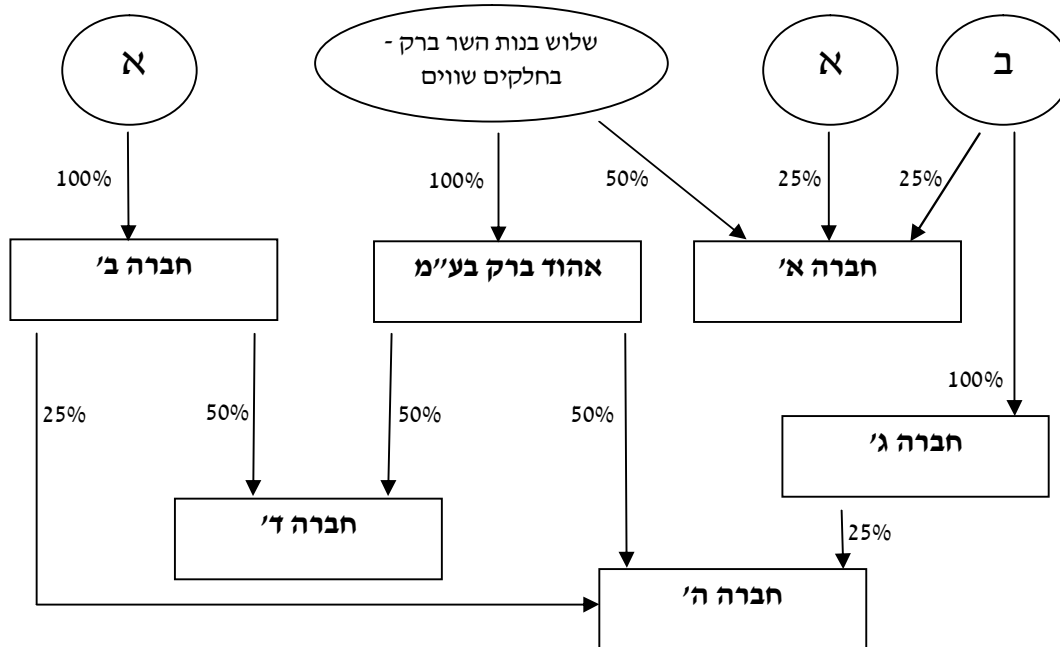
בהתייחסותם לטיוטת חוות הדעת מ-30.6.10 ציינו נציגי השר ברק כי שרים לא נדרשים לדווח על נכסיהם "המשורשרים" אלא רק על נכסיהם האישיים, ו"היעדר דיווח פרטני ונפרד על החברות הבנות, לא היווה מידע חסר ולא טמן בחובו פוטנציאל כלשהו לניגוד עניינים".

35

עוד ציינו במסמכים שנמסרו ב-13.12.09 וב-26.1.10 כי "חלק מההתקשרויות מול הלקוחות מטעם חברת אהוד ברק בע"מ נעשו באופן בו המתקשר הפורמאלי היה Barak & Associates LLC, תאגיד אמריקני בשליטתה של חברת אהוד ברק בע"מ". עד לתחילת הביקורת על ידי מבקר המדינה לא מסר השר ברק שום מידע אודות תאגיד זה. נציגיו ציינו במסמכים כאמור כי התאגיד האמריקאי פורק והיה רק מסגרת משפטית לפעילות של חברת אהוד ברק בע"מ בארה"ב, ולא הייתה לו פעילות עסקית עצמאית.

36

להלן מבנה ההחזקות של החברות שמסרו נציגי השר למבקר המדינה :



* א ו-ב הם שני אנשים.

37

כאמור, מר ברק העביר את מניותיו בחברות לשלוש בנותיו ב-15.6.07, ימים ספורים לפני תחילת כהונתו. בביאורים לדוחות הכספיים של חברת אהוד ברק בע"מ ליום 31.12.07 צוין, בין היתר, כי בעקבות מינויו לשר ביטחון "הפסיקה החברה את עיקר פעילותה העסקית".

38

במסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה על ידי השר ברק ונציגיו צוין, בין היתר, כי לאף אחד מלקוחות החברות (לרבות חברות הבנות) "אין ולא היו קשרים עסקיים כלשהם עם משרד הביטחון". בפגישה עם מבקר המדינה וצוותו במרס 2011, הצהירו השר ברק ובאי כוחו כי לא היה כל קשר בין תחומי העיסוק של חברות אלה לבין נושאי ביטחון או פעילות משרד הביטחון, ולפי הצהרתם זו לא נוצר כל חשש לניגוד עניינים.

מהדוחות הכספיים עולה כי גם לאחר ה-18.6.07, יום מינויו של מר ברק לשר הביטחון, קיבלו חברת אהוד ברק בע"מ וחברה א' תקבולים ושלמו הוצאות. בשנת 2009 התקבל בחברה דיבידנד מחברה ד' בסך 150,000 ש"ח, שחולק לבנותיו בחלקים שווים. השר ברק ונציגיו מסרו למשרד מבקר המדינה, כי אלו תקבולים בגין פעילות שקדמה למינויו כשר, וכי נדרש להוסיף ולקיים את החברות גם לאחר מינויו לתפקיד שר לצורך גביית חובות עבר (Run Off). יש לציין, כי מאחר ומניות החברות לא היו עוד בידי השר ברק, קבלת כספים בידי החברות, להבדיל ממשיכה, אינה

אסורה על פי הכללים. עוד יצויין, כי השר ברק לא משך כספים מהחברות, אלא בהיתר.

להלן נתונים על הכנסות החברות (מן הדוחות הכספיים וממאזני הבוחן שמסרו נציגי השר ברק ב-10.1.26). ההכנסות לשנת 2007 כוללות את תקבולי החברות ממועד מינויו כשר:

39

2009	2008	2007	הכנסות ברוטו לפני הוצאות ומסים (בש"ח)
			(ממועד המינוי)
0	1,613,109	3142	אהוד ברק בע"מ
580,565	718,504	0	חברה ד' (חלקה של חברת אהוד ברק בע"מ הוא 50%).
263,920	216,124	1,313,627	חברה א' (חלקו של ברק שהועבר לבנותיו הוא 50%).

40

העובדה שחברת אהוד ברק בע"מ היא בעלת מניות בחברות בנות, יוצרת למעשה שליטה, וקשרים נוספים, שגם לגביהם עלול להתעורר החשש לניגוד עניינים, שלא נבדק. בפועל נוצר מצב שלא התקיים גילוי מלא.

ג. פעולות של השר שלא בהתאם לכללים

41

כאמור, בכלל 14(א)(2) לכללים נקבע כי אם העביר שר לקרובו את מניותיו המקנות לו שליטה בחבר בני אדם בתוך שלוש שנים לפני מינויו לשר, עליו לגרום לכך שאותו חבר בני אדם, שאיננו גוף מבוקר, יעמוד לביקורת מבקר המדינה וזאת על ידי חתימת הסכם עם הממשלה. על השר היה לפעול לפי הכללים ולהעמיד את החברות לביקורת המדינה.

42

בתשובתם מיום 30.6.10 ציינו נציגי השר ברק כי הוא נכון לגרום לכך שהחברות יחתמו לאלתר על הסכם עם הממשלה, וכל החומר הרלוונטי של החברות הנ"ל נמסר למבקר המדינה על פי דרישתו גם ללא הסכם.

43

משלא פנה השר ברק לוועדה למתן היתרים לקבלת היתר אישי לאי-קיום כלל 13 מהכללים המחייבים שרים וסגני שרים למניעת ניגוד עניינים, והעביר את המניות (או הזכויות) לבנותיו, היה עליו, לפי כלל 14, לחתום על הסכם עם הממשלה על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ולהעמיד את החברות לביקורת מבקר המדינה, אולם השר לא עשה כן. זאת, במיוחד לאור העובדה שלכאורה תחום פעילות החברות אינו בגדר תחום עיסוקן של הבנות (בניגוד לכלל 13), ולא היה להן מלכתחילה כל תפקיד בהן.

44

אלמלא הזדרז מר ברק להעביר את מניותיו לבנותיו ימים ספורים לפני מינויו, ראוי היה שינקוט אחת משתי הדרכים האלה: (1) לפעול על פי אחת החלופות לפי כלל 13; (2) לפנות אל הוועדה למתן היתרים בבקשה לקבלת היתר לאי-קיום כלל 13. ממקרים דומים שאירעו בעבר ניתן

ללמוד שאילו הייתה מוגשת פנייה ברוח זו, כפי שראוי היה לעשות, הייתה הוועדה מעניקה פרק זמן ארוך יותר לסגירת החברה או הייתה דורשת הסדר מתאים להעברת השליטה בחברה לאדם זר תוך יצירת חיץ בין השר ברק לחברה שבה היה בעל שליטה תוך הקפדה על ניתוק מלא שלו מהפעילות.

ד. סיכום

45

ימים ספורים לפני מינויו לשר פעל השר ברק שלא בהתאם לרוח הכללים ולתכליתם. פעולותיו אלה של השר ברק לא עלו בקנה אחד עם נורמות ציבוריות שמצופות משר או ממועמד להיות שר.

46

בית המשפט העליון בשבתו כבג"צ¹¹ הציב שאלה: "פעולה של איש ציבור המתבצעת בגבולות החוק ואינה חורגת ממנו, עשויה עדיין להעלות את השאלה האם, חרף היות הפעולה מותרת על פי החוק, עדיין היא אסורה מכוח עקרונות משפט כלליים של המשפט הציבורי, שעל הפרתם הוא צפוי לסנקציה מינהלית. או שמא, גם אם הפעולה חוקית מבחינת הנורמה המשפטית – החקיקתית והפסיקתית, עדיין עשויה היא להפר נורמה אתית-ציבורית לבר [חוץ]-משפטית שמנגנוני הביקורת על הפרתה מצויים כולם מחוץ לתחום המשפט, בתוככי ההליך הציבורי-פוליטי השזור במשטר הדמוקרטי בישראל". בית המשפט השיב על השאלה בקבעו שחובתו של איש ציבור להתנהל גם לפי נורמות משפטיות מחייבות וגם לפי נורמות חוץ-משפטיות, שמקורן בכללי האתיקה הציבורית, ואף כי הן אינן כתובות, הן חקוקות בתודעה הציבורית.

47

אי הגשת בקשה לוועדה על ידי השר לגבי פעילות רעייתו בחברה, לא תאמה את הכללים המחייבים שרים וסגני שרים למניעת ניגוד עניינים ואת החלטת הוועדה למתן היתרים שליד מבקר המדינה.

העברת המניות של השר ברק לבנותיו אינה מנתקת אותו לחלוטין מזיקתו לחברות, כנדרש בכללים. בהימנעותו מפנייה לוועדה האמורה כמועמד לשר, בהעברת המניות לבנות טרם המינוי ובהיעדר גילוי מלא יצר השר ברק הסדר שספק אם יכול היה להשיגו אילו פנה לוועדה.

בהיעדר מלוא המידע בפני הוועדה, נמנעה האפשרות לבחון את מכלול קשריו של השר ברק ואת זיקותיו לגורמים שונים וגם לא נבחן הצורך, נוכח אלה, בהסדר ראוי למניעת ניגוד עניינים.

בנסיבות אלה הוא גם לא פעל להביא לכך שהחברות יעמדו לביקורת מבקר המדינה על ידי חתימת הסכם עם הממשלה כנדרש בכללים ובכך נמנע פיקוח אפקטיבי ראוי.

¹¹ בג"צ 6280/07, פורום משפטי למען ארץ – ישראל ואח' נ' נשיא המדינה מר שמעון פרס ואח', לא פורסם (פסקה 13).

מכל מקום, מבקר המדינה סבור כי על השר ברק לפעול מיד לניתוק מוחלט בינו ובין חברת אהוד ברק בע"מ ובינו ובין חברה א', בהתאם לחלופות המנויות בכללים הנזכרים לעיל.

48

מבקר המדינה סבור כי ראוי להציב גם למועמדים לתפקידי שרים רף התנהגותי גבוה ומשמעותי ולדרוש מהם להקפיד הקפדה יתרה בניהול ענייניהם, הקפדה שלא תותיר ספק באשר לתקינות פעולותיהם או תעורר חשש כלשהו. דרישות אלו מחייבות משרים וסגני שרים מיועדים ומכהנים - נוכח שליחותם הציבורית הרמה וכדי למנוע פגיעה באמון הציבור בנבחרינו.



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ירושלים, כ"ג בניסן התשע"א
27 באפריל 2011