

החלטת ועדת האתיקה

בענין השתתפותו של ח"כ אלי אפללו, שבבעלותו תחנות תידלוק, בדיוני הועדות בנושאים הקשורים במשק הדלק

מיום י' בתמוז התשס"ד (29.6.2004)

1. מבוא

על אף האיסור הכללי שחל על חבר הכנסת על פי חוק חסינות חברי הכנסת זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן - חוק החסינות) לעסוק בכל עסק או עיסוק נוסף על העיסוק כחבר הכנסת, קובע סעיף 13א(ג)(2) ו-(3) לחוק החסינות, כי מותר לחבר הכנסת להחזיק מניות בתאגיד וכן לקבל הכנסות מנכס שלו או של משפחתו.

2. מאידך, סעיף 13א(ב)(2) ו-(3) לחוק החסינות קובע, כי חבר הכנסת לא יעסוק בכל עסק או עיסוק נוסף, לרבות עיסוק המותר לפי סעיף קטן (ג), אף שלא בתמורה, אם יש בעיסוק כאמור חשש של ניצול לרעה או השגת כל יתרון או העדפה אישיים בשל היותו חבר הכנסת או שקיימת אפשרות של ניגוד עניינים בין העיסוק הנוסף לבין תפקידו כחבר הכנסת.

פרק ג' לכללי האתיקה לחברי הכנסת (להלן - כללי האתיקה), מטיל על חברי הכנסת הגבלות בעניינים אישיים.

3.

סעיף 5 לכללי האתיקה קובע:

"ענין 5. (א) לא יהיה לחבר הכנסת במילוי תפקידו עניין אישי, ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי אישי תפקידו כחבר הכנסת לבין עניינו האישי.

(ב) חבר הכנסת לא ייזום דבר שיש לו בו עניין אישי ולא יהיה שותף ליוזמה כזו."

סעיף 6 לכללי האתיקה קובע:

"גילוי 6. היה לחבר הכנסת עניין אישי בדיון או בהצבעה, בכנסת או בוועדותיה, יודיע על כך מיד לוועדת האתיקה וכן ליושב ראש הכנסת או ליושב ראש הוועדה, לפי העניין; חבר הכנסת כאמור לא ייזום, בין במישרין ובין עקיפין, הצעה כלשהי באותו נושא, ולא ישתתף בדיון בו, אלא לאחר שהודיע, בכנסת או בוועדה, לפי העניין, במעמד הדיון, על עניינו האישי; היה הדיון בוועדה - לא ישתתף חבר הכנסת בהצבעה על אותו נושא."

"עניין אישי" מוגדר בסעיף 1 לכללי האתיקה כך:

"עניין אישי" - הנאה חומרית, ישירה או עקיפה, של חבר הכנסת, של קרובו, של לקוחו, או של חבר בני אדם, מואגד ושאינו מואגד, העוסק בפעילות המכוונת להשגת רווחים שחבר-הכנסת חבר בהנהלתו או נושא משרה בו, למעט עניין הנוגע לענף משקי שחבר הכנסת משתייך אליו."

"קרוב" מוגדר בסעיף 1 לכללי האתיקה כ"בן זוג, הורה, צאצא וכל קרוב משפחה שפרנסתו על חבר הכנסת".

4. ועדת הכלכלה של הכנסת דנה בימים אלה בהצעות החוק הבאות לשם הכנתן לקריאה ראשונה:

א. הצעת חוק משק הדלק (הגבלת הפעלה ומכירת דלק לתחנות תידלוק הפועלות שלא כדין), התשס"ג-2003 של חברי הכנסת: מל פולישוק בלור, רוני בריזון, חמי דורון, יגאל יאסינוב, אתי לבני, אילן ליבוביץ, אהוד רצאבי ואילן שלגי (פ/800).

ב. הצעת חוק משק הדלק (הגבלת מכירה לתחנות תידלוק הפועלות שלא כדין), התשס"ג-2003 של ח"כ שלום שמחון (פ/1047).

על אף שח"כ אלי אפללו איננו חבר ועדת הכלכלה, הוא מצא לנכון להשתתף בדיון שקיימה הועדה בהצעות החוק האמורות, ביום י"א בסיוון התשס"ד (31 במאי 2004). במהלך הדיון (בעמוד 20 לפרוטוקול) אומר ח"כ אפללו: "למען הגילוי הנאות, בבעלותי כמה תחנות דלק חוקיות. למרות שלא אצביע אני מבקש לבטא את עמדותי".

השתתפותו האמורה של ח"כ אלי אפללו בדיוני ועדת הכלכלה, שבבעלותו תחנות תידלוק כפי שיפורט להלן, העלתה את שאלת תחולתן של ההגבלות בעניינים אישיים, הכלולות בסעיפים 5 ו-6 לכללי האתיקה שצוטטו לעיל.

5. ועדת הכספים של הכנסת דנה בצו הבלו על דלק (הטלת בלו) (תיקון מס' 2), התשס"ד-2003, שמטרתו להעלות את שיעור הבלו על סולר ונפט, במגמה לצמצם את פערי המיסוי שבין הסולר והנפט לבין הנזין.

ח"כ אלי אפללו, שהוא חבר ועדת הכספים, מונה כחבר בצוות בדיקה מטעם ועדת הכספים בנושא הצו האמור. גם השתתפותו זו של ח"כ אפללו מעלה את שאלת תחולתן של ההגבלות בעניינים אישיים הכלולות בסעיפים 5 ו-6 לכללי האתיקה שצוטטו לעיל.

6. גדר המחלוקת הוא בשאלה האם במקרים שלפנינו מדובר "בענין אישי" כהגדרתו בסעיף 1 לכללי האתיקה, או שמא מדובר בסייג הכלול בסופה של ההגדרה, דהיינו - "ב"ענין הנוגע לענף משקי שחבר הכנסת משתייך אליו" שאז ההגבלות אינן חלות.

שאלה נוספת שיש לבררה - גם אם יוחלט לגבי המקרים שלפנינו שמדובר "בענין הנוגע לענף משקי שחבר הכנסת משתייך אליו", האם אין בכך אפשרות של קיום ניגוד עניינים אסור בין עיסוקו הנוסף של חבר הכנסת לבין תפקידו כחבר הכנסת, כאמור בסעיף 13א(ב) לחוק החסינות.

פנייתו של ח"כ אפללו לוועדת האתיקה

7. ביום 1.6.2004 פנה ח"כ אלי אפללו לוועדת האתיקה כדלקמן:

"ביום שני, 31 במאי 2004 השתתפתי בדיון בוועדת

הכלכלה בנושא חוק משק הדלק.

בדיון הודעתי ליושב ראש הוועדה כי יש לי עניין אישי בנושא הדיון.

בנוסף, הודעתי כי אין בכוונתי להשתתף בהצבעה על הצעות החוק הנדונות ואף עזבתי את הדיון לקראת סופו מבלי להצביע.

אבקש לדעת אם קיימת מניעה להשתתפותי בעתיד בדיוני הוועדה במקרים דומים."

מעורבותו של ח"כ אפללו במשק הדלק

8. לצורך הדיון בוועדת האתיקה נבדקה מעורבותו של ח"כ אפללו במשק הדלק. בעקבות מידע שנמסר על ידו, נמצא כי לח"כ אפללו חלק במספר חברות, שבידיהן זכויות בעלות או חכירה והחזקה בלעדית בתחנות תידלוק.

חברות אלה מחכירות את תחנות התידלוק לחברות הדלק "דור אנרגיה" ו"פז", אשר משלמות להן דמי שכירות חודשיים.

בהתאם לחוזים בין הצדדים, דמי השכירות מורכבים מ"דמי שכירות קבועים", דהיינו, סכום חודשי קבוע, וכן מ"דמי שכירות משתנים", דהיינו עמלות "רגילות" ועמלות "מיוחדות" המשתלמות בגין מכירת סוגי דלקים בתחנת התידלוק, בכמויות מסוימות, כפי שנקבע בהסכם.

דמי השכירות צמודים ל"שינויים במרווח השיווק" דהיינו, להפרש שבין המחיר לצרכן הסופי לרכישת דלקים לסוגיהם בתחנה, על פי מחירון חברת הדלק, לבין המחיר שבו רוכשת חברת הדלק את הדלקים מבתי הזיקוק לנפט.

9. במילים אחרות, הכנסותיהן מדמי השכירות של החברות שבהן יש חלק לח"כ אפללו מושפעות באופן ישיר מהיקף המכירות של תחנות התידלוק וממחירי הדלקים.

מחירי הדלקים לצרכן הסופי, וכתוצאה מכך גם היקף המכירות של תחנות התידלוק, מושפעים, בין היתר, מגובה המסים (ובעיקר הבלו) המוטלים על הדלק, כפי שאישרה ועדת הכספים שח"כ אפללו הוא חבר בה, ממספר תחנות התידלוק הקיימות בשטח (לרבות התחנות "הפיראטיות"), ומגורמים כלכליים נוספים.

החלטת ועדת האתיקה

10. בפסיקת בית המשפט העליון, ובעיקר בבג"צ 5575/94 "מהדרין" בע"מ ואח' (פד"י מ"ט(3) עמ' 133), עושה בית המשפט הבחנה ממנה משתמע שיש הבדל בין מצב שבו מצוי חבר הכנסת, עקב חברותו בה, ואשר אמור, כנבחר הציבור, לממש את רצון בוחריו על ידי ייצוג האינטרסים של המגזר אליו הוא משתייך ("ענף משקי" בלשון כללי האתיקה), לבין מצב שבו עקב עיסוק נוסף, גם אם הוא מותר כשלעצמו, מצוי חבר הכנסת בהתנגשות חזיתית של אינטרסים ("ניגוד ענינים" ו-"ענין אישי" בלשון חוק החסינות וכללי האתיקה).

בבג"צ "מהדרין" קובע בית המשפט:

"אין המדובר בעניינים במקרה בו נציגי מגזר פלוני מבקשים, במסגרת מועצה ציבורית בה הם חברים, לחלק משאבים בין מגזרים שונים כך שהמגזר שלהם לא יקופח, כשלמועצה הציבורית אין אינטרס משל עצמה, פרט לכך שחלוקת המשאבים המצומצמים העומדים לרשותה יחולקו בדרך הולמת צודקת וראויה.

במקרה כזה, כמו במקרים אחרים בהם ניתן בגוף ציבורי ייצוג למגזרים שונים אשר יש להם עניין בפעולתו, אין ניגוד אינטרסים בין טובת הגוף הציבורי לבין טובתם של החברים בו, המייצגים אינטרסים של מגזרים שונים, שהרי הכוונה במתן ייצוג לנציגי המגזרים השונים מיועד למתן ביטוי, במסגרת פעילות הגוף הציבורי, לדברם ולאינטרס של אותם מגזרים, כך שהחלטות הגוף הציבורי יתנו ביטוי למיגון הדעות והאינטרסים של המגזרים השונים, ובמקרה מחלוקת - למכנה המשותף של הדעות והאינטרסים, או לפשרה ביניהם. במקרה כזה, אין לומר שקיים אינטרס מוקדם של הגוף הציבורי שהחברים בו - המייצגים אינטרסים של מגזרים שונים - פועלים נגדו.

האינטרס של אותו גוף ציבורי הוא, כאמור, שהחלטותיו יתנו ביטוי למיגון הדעות והאינטרסים של המגזרים השונים המייצגים בו. גם אין לומר על החברים בו שהם נמצאים במצב של ניגוד עניינים אסור. מטרת הכללתם בגוף הציבורי היא, שיתנו ביטוי למגזר אותו הם מייצגים, דבר אשר ישרת, בסופו של דבר, את מטרתו של אותו גוף ציבורי להחליט ולפעול לאחר שדברם של המגזרים המעוניינים בפעילותו הובא בפניו.

לא כן בענייננו. בענייננו עוסקים אנו בהתנגשות חזיתית של אינטרסים, התנגשות אינטרסים ברורה ובוטה בה נמצא כל אחד מהמשיבים השישי והשביעי: כחבר המועצה היה עליו להחליט בדבר שיעור הפיצוי המינימלי הראוי אשר יבטיח את המטרה של בניה בהקדם על קרקעות בעלות יעוד חקלאי (לאחר שייעודן ישונה). זה היה האינטרס של המועצה בהחלטה 666, אשר בדיון ובהצבעה הנוגעים לה השתתף כל אחד מהמשיבים השישי והשביעי. לעומת זאת, כחבר תנועת התישבותית וכנציגה, היה לכל אחד מהם אינטרס נוגד, דהיינו אינטרס הגדלתו של הפיצוי ככל האפשר."

לענין ניגוד עניינים, ראו גם: בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה ואח', פ"ד לד' (2) 566, בג"צ 5734/98 צדוק עזריאל ואח', פ"ד

נג' (2) 8, בג"צ 6499/99 המפד"ל נ' הרב שלמה בן-עזרא ואח', פ"ד נג (5) 606.

11. לדעת הועדה, ההבחנה האמורה רלבנטית גם למקרה שלפנינו.

בהחלטת ועדת האתיקה מיום 31.10.2000, בענין השתתפותם של ח"כים חקלאים בדיוני ועדת הכספים בהצעת חוק עיגון ורישום זכויות חקלאים בקרקע, החליטה הועדה שבמקרה האמור לא היה מדובר ב"ענין אישי" אלא ב"ענין הנוגע לענף משקי שחבר הכנסת משתייך אליו", ועל כן החליטה כי אין לפסול השתתפותם של חברי הכנסת שהם חברי מושבים וקיבוצים בדיונים ובהצבעות בוועדת הכספים.

עם זאת העירה הועדה:

"נראה כי במקרים דומים בעתיד, מן הראוי כי חבר הכנסת המייצג ענף משקי, אשר עשויה לצמוח לו טובת הנאה אישית מתוצאות ההצבעה בנושא זה, יצהיר על טובת הנאה זו, כך שתהיה שקיפות מלאה, והציבור הוא שישפוט אם חבר הכנסת פעל בעניין זה לטובת הציבור אותו הוא מייצג או לטובתו הוא."

12. במקרה שלפנינו, לח"כ אלי אפללו, עקב היותו בעלים של תחנות תידלוק כמפורט לעיל, עשויה לצמוח טובת הנאה מנושא הדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה והוא אכן הצהיר על כך במהלך הדיון בוועדה.

מאידך, לגבי נושא הטיפול בהעלאת הבלו על סולר, שגם לגביו עשויה לצמוח לח"כ אפללו טובת הנאה - לא הודיע ח"כ אפללו דבר לוועדת הכספים, ואף לא לוועדת האתיקה.

13. לדעת הועדה, גם אם נניח שמשק הדלק הוא "ענף משקי" שאליו משתייך ח"כ אפללו, עדיין הוא נתון, לגבי הדיונים בוועדת הכלכלה ובוועדת הכספים בנושאים שפורטו לעיל, "בהתנגשות אינטרסים חזיתית", כדברי בית המשפט העליון בפסק דין "מהדרין": כחבר הכנסת עליו להחליט בנוגע לתחנות התידלוק ה"פיראטיות" וכן בנוגע להעלאת הבלו על סולר, ומאידך להחלטות אלה יש השפעה על הכנסות החברות שבהן יש לו חלק מהחכרת תחנות תידלוק.

14. על כן החליטה ועדת האתיקה להודיע לח"כ אפללו כי עליו להימנע מכל מעורבות וטיפול בשני הנושאים האמורים, ובכל מקרה - לפעול לגביהם לפי סעיפים 5 ו-6 לכללי האתיקה.

15. החלטת הועדה תישלח לפונה וכן תונח על שולחן הכנסת.