

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (יעוץ)

ירושלים: כ' אדר א' תשע"ו

29 פברואר 2016

תיקנו: 803-05-2015-000035

סימוכין: 803-99-2015-049300

לכבוד

מר זאב אלקין, שר העלייה והקליטה והשר לענייני ירושלים

שלום רב,

הנדון: חשש לניגוד עניינים - תוכנית לעידוד עליה וקליטה ברשויות מקומיות

על פי כלל 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136; להלן – הכללים), נדרש שר למסור הודעה בכל מקרה שבו מתעורר חשש לניגוד עניינים, ועליו לפעול בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. בנושא הנדון, הועברה אלי פנייתה של היועצת המשפטית של משרדך, ואבקש לחוות את דעתי כדלהלן:

רקע עובדתי

1. היועצת המשפטית של משרדך עדכנה אותי כי ציינת בפניה זיקה אישית שעשויה להיות לך להיבט מסוים של פעילות המשרד – גיסתך, גבי ויקטוריה אלקין, מועסקת – עוד לפני כניסתך לתפקיד – כמלווה לעולים חדשים בעיריית ירושלים.
2. על פי המידע שמסרה היועצת המשפטית של משרדך, משרה זו מתאפשרת בעקבות תמיכת המשרד שבראשו אתה עומד בתוכנית לעידוד עליה וקליטה ברשויות מקומיות. במסגרת התוכנית, מממן המשרד מספר פעילויות לעידוד עליה ולסיוע בקליטה, והעיקרית שבהן היא התמיכה בהעסקת מלווים לעולים שבתחומי הרשות המקומית, הדוברים את שפתם של העולים. התוכנית מגדירה באופן מפורט גם את תפקידיו השונים של המלווה.
3. המסגרת המשפטית של התוכנית היא תמיכות ברשויות המתבססות על קול קורא שהמשרד מפרסם בכל שנה, ואשר מפרט את תנאי אישור התמיכה. כפי שנמסר על ידי היועצת המשפטית של המשרד, קול קורא לתמיכה ברשויות מקומיות בנושא זה מגובש לפני כל שנה קלנדרית על ידי האגף המקצועי (אגף בכיר לעידוד עליה ותושבים חוזרים) בתיאום עם הלשכה המשפטית של המשרד, ומאושר על ידי - וועדת התמיכות ברשויות של המשרד, שבראשה עומד מנכ"ל המשרד. בהתאם לקול הקורא, מגישות הרשויות המקומיות הרלוונטיות בקשות לתמיכה, והגורם המוסמך לטפל בבקשות ולהחליט לגבי הזכאות של הרשויות המקומיות לפי הבקשה היא ועדת התמיכות.

4. במסגרת התוכנית, המלווים נבחרים לתפקידים ומועסקים באופן מלא על ידי הרשות המקומית (לעיתים במסגרת של תאגיד עירוני), אך המדינה מממנת את החלק הארי של שכרם. עד לאחרונה כיסתה תמיכת המשרד את כל עלות השכר של המלווה, ואולם בקול הקורא לשנת 2015 – נקבע כי הרשות המקומית צריכה להשתתף בשיעור של 25% מהוצאות השכר.

5. על פי הקול הקורא, מספר משרות המלווים הממומנות במסגרת התוכנית נקבע על ידי המשרד לגבי כל רשות מקומית על פי פרמטרים קבועים מראש, המשקללים את מספר העולים המצויים בתחום הרשות, ואת דירוג הרשות במדד הפריפריאליות; הרשות נדרשת להעסיק מלווים דוברי השפה של העולים המצויים בתחומה, על פי פירוט שקובע המשרד. כך למשל עבור העיר ירושלים, הקצה המשרד לפי התוכנית 3.5 משרות של מלווים, לפי הפירוט הבא: שלושה מלווים במשרה מלאה, דוברי אנגלית, רוסית וצרפתית, ומלווה בחצי משרה דובר ספרדית. נכון להיום, ממומנים במסגרת התוכנית כ-70 משרות של מלווים, ב-39 רשויות מקומיות, כאשר סכום התמיכה הכולל הוא כ-6.5 מיליון ש"ח. עיריית ירושלים עצמה נתמכת בהיקף של 530 אלף ש"ח.

6. יש לציין כי על פי הקול הקורא, ההחלטות מתקבלות בוועדת התמיכות לפי הפרמטרים שנקבעו, ואולם ועדת התמיכות רשאית לחרוג מהנוהל במקרים חריגים, על פי המלצה של האגף המקצועי ובהתייחס לנתונים הייחודיים של אותה רשות.

ניתוח והכרעה

7. ראשית, יש להעיר כי כהונתך כשר לענייני ירושלים ומורשת אינה נוגעת לעניין. אף שבמסגרת זו יש באפשרותך להשפיע על עניינים שבאחריות עיריית ירושלים, הרי שתחום העיסוק של גיסתך אינו מושפע מתוכניות שהן באחריות המשרד לענייני ירושלים, אלא מהתוכנית הספציפית האמורה לעיל של משרד העלייה והקליטה

8. העניין האישי שיש לך בתוכנית נובע מהעסקתה של גיסתך במסגרת התוכנית. נכון להיום, המימון להעסקתה של גיסתך תלוי באופן מוחלט בהחלטות שמתקבלות במשרדך. במובן זה, החשש לניגוד עניינים ביחס לתוכנית הנדונה הוא ברור, שכן ההחלטות על גובה התקציב לרשויות המקומיות לתוכנית זו ועל אופן הקצאתו, עשויות להשפיע על עתידה הכלכלי של גיסתך.

9. יחד עם זאת, ניתן להבחין במקרים ספציפיים שבהם למעורבות שלך בעניינים הנוגעים לתוכנית זו לא תהיה השפעה על עיריית ירושלים, או שהשפעה זו תהיה נגזרת של שינוי רוחבי והיא לא תהיה מהותית. כך למשל, קידום תכנית המקצה מלווים נוספים לרשויות מקומיות פריפריאליות, על מנת לעודד עליה, באופן שאינו משנה את התקציב הקיים ואין לו נגיעה לעיריית ירושלים.

10. לאור האמור לעיל עמדתנו היא כי עליך להימנע מכל מעורבות בתוכנית לעידוד עליה וקליטה ברשויות מקומיות, באופן המשפיע ישירות על עיריית ירושלים, ולהותיר את הטיפול בנושא בידי הגורמים המקצועיים במשרד. למען הסר ספק, הדברים מכוונים לתמיכה בעיריית ירושלים בגין תוכנית לעידוד עליה וקליטה שבמסגרתה מועסקת גיסתך, לרבות הקול הקורא המסדיר את התמיכה ולרבות החלטות אחרות הנוגעות לתקנה התקציבית שבה נקבע גובה התמיכה. הדברים אמורים הן ביחס להפעלתם השוטפת של מבחני התמיכה, אשר ממילא נתונה לסמכותה המיוחדת של ועדת התמיכות, הן ביחס לקביעת הקול הקורא ועדכונו משנה לשנה, והן ביחס לתנאי סף ואמות מידה שיוצע בעתיד לקבוע במסגרתו.

11. אשר למעורבותך בהחלטות המשפיעות על עיריית ירושלים באופן עקיף, אנו סבורים שיש לבחון כל מקרה לגופו, בשים לב לאופן השינוי המוצע ולמידת ההשפעה שלו על עיריית ירושלים. אשר על כן, במקרים שבהם תבקש להיות מעורב בעניין הנוגע לתוכנית האמורה, תוכל לעשות כן באישור הח"מ ובתנאים שתקבע. באותם מקרים, יהיה צורך לפנות אל הח"מ הן בשלב מוקדם, לאישור של מעורבות שלך בנושא, והן בשלב מאוחר יותר, כפי שייקבע באופן פרטני, וזאת על מנת לוודא שגם המתווה הראשוני וגם תוצאותיו לא יהיו כרוכים בהשפעה מהותית על עיריית ירושלים.

זיקה ללע"מ

12. בשאלון למניעת ניגוד עניינים שמליאת, ואשר הועבר לעיונו ביום 21.7.2015, ציינת כי אישתך גב' מריה אלקין עובדת בלע"מ כמרכזת בכירה (עיתונות רוסית). על פי הברור שערכנו, אין כיום התקשרויות של המשרד עם לע"מ, אך לא מן הנמנע כי המשרד יתקשר עם לע"מ בעתיד; מכל מקום, אף אם תתקיים התקשרות כזו, לא נראה כי היא תהיה קשורה לתפקידה של אישתך בלע"מ, ואף אין צפי לכך שההתקשרות תצריך מעורבות שלך, כדרג מיניסטרילי. למען הסדר הטוב, נבקש כי בכל מקרה שבו תידרש לטפל ובו יהיה קשר אל לע"מ, ככל שמקרה כזה יתעורר, תפנה אל הח"מ לקבלת הנחיות פרטניות.

בברכה,
דינה זילבר
משנה ליועץ המשפטי למ
עוץ)
משלה (יי

העתק: היועץ המשפטי לממשלה
מבקר המדינה

מיכל שטרית-רבל, היועצת המשפטית למשרד העלייה והקליטה
דני חורין, ממונה בכיר (ייעוץ חקיקה)
ערן עסיס, מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)