

היערכות להילולת הבבא סאלי בנתיבות בד' בשבט תשפ"ד (14 בינואר 2024) ולהילולות

בשנים הבאות

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. להטיל על השר לשירותי דת (להלן – השר) את האחריות לאירוע הילולת הבבא סאלי בנתיבות אשר עתידה להתקיים ביום ד' בשבט תשפ"ד (14 בינואר 2024) וכן להילולות הבבא סאלי בשנים לאחר מכן (להלן – "אירוע ההילולה" ו/או "האירוע") וזאת עד לקביעת הסדר חוקי אחר.
2. תפקידי השר וסמכויותיו יכללו אתריות לניהול, ארגון והפקת האירוע והביצוע וההוצאה לפועל של תכנית ההיערכות להילולה על כל הנדרש לכך לרבות תיאום בין משרדי הממשלה הרלוונטיים ויתר הגורמים המוסמכים עפ"י דין, בתוך כך משטרת ישראל ובהתאם לסמכויותיהם עפ"י דין.
3. אתריות וסמכות השר תכלול גם את הסדרת קיום כל התנאים הפיזיים הנדרשים והנלווים לקליטת קהל המבקרים של אירוע ההילולה במתחם קבר הבבא סאלי ובסביבתו (לרבות ציון הקבר) וזאת בתיאום מול כל הגורמים המחזיקים במתחם קבר הבבא סאלי ובסביבתו ובין היתר - עיריית נתיבות, רשות מקרקעי ישראל והקרן להנצחת הבבא סאלי ובכפוף לכל דין.
4. השר ימנה את אחד מעובדי משרדו לארגן ולנהל את אירוע ההילולה באמצעות המשרד לשירותי דת (להלן - "המשרד") ובהתאם להנחיות השר, אשר יפעל, בין היתר, לעריכת התקשרות המשרד עם חברת הפקה. אין באמור כדי להקנות לעובד זה סמכות לתת הנחיות לגורמי ממשלה אחרים. התקשרויות של המשרד לצורך ארגון וניהול ההכנות לאירוע והאירוע עצמו, יבוצעו בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו.
5. התקציב הנדרש עבור אירוע ההילולה לשנת תשפ"ד (ינואר 2024) הנגזר מהפעולות הנכללות בהחלטה זו יוקצה מתקציב המשרד לשירותי דת במהלך שנת 2023. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2023, הקצאת התקציבים לפי החלטה זו כפופה להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיפים 47 ו- 47ד לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

דברי הסבר

רקע כללי

מתחם קברו של הרב ישראל אבוחצירא, הנודע בכינויו ה"בבא סאלי" ואשר נמצא בעיר נתיבות – הינו אחד מהאתרים המתויירים ביותר בישראל ומושך אליו המוני מבקרים יהודים מדי שנה. ביום השנה לפטירתו של הבבא סאלי (ז' בשבט) מתקיימת במתחם הקבר ובסביבותיו הילולה המונית, המושכת רבבות מבקרים. ההילולה הבאה בשנת תשפ"ד תתקיים ביום 14 בינואר 2024.

בשנים האחרונות אירוע ההילולה מתקצב ע"י הממשלה והאירוע מאורגן ומנוהל ע"י עיריית נתיבות (להלן: "העירייה"). מטרת הצעת המחליטים להסדיר את ארגון וניהול ההילולה כדי שתתבצע ע"י גורם ממשלתי אחד.

הנחיצות בארגון וניהול ההילולה ע"י גורם ממשלתי אחד נובעת מהמורכבות הכרוכה בכך שמתחם קבר הבבא סאלי וסביבתו (לרבות ציון הקבר) מוחזקים ע"י מספר גורמים ובין היתר - עיריית נתיבות, רשות מקרקעי ישראל והקרן להנצחת הבבא סאלי.

בהקשר זה יצוין כי בשלהי שנת 2021, ולבקשת משטרת ישראל, נערך אצל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי מנהל), ד"ר גיל לימון (להלן: "המשנה ליועמ"ש") דיון בדבר סמכויות משטרת ישראל לאכיפת הסדר הציבורי בין היתר באירוע הילולת הבבא סאלי שעתידיה הייתה להתקיים בינואר 2022. בעקבות הדיון פנה המשנה ליועמ"ש ביום 19.12.2021 למזכיר הממשלה והמליץ כי ייקבע גורם ממשלתי אשר יהיה אחראי על ארגון וניהול האירוע, למצער בדרך של מימון שכירת שירותיה של חברת הפקה שתפעל לקיום דרישות הבטיחות, בשיתוף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים בקרן להנצחת הבבא סאלי ובעיריית נתיבות ובסיוע משטרת ישראל.

במהלך שנת 2022 פנתה עיריית נתיבות לגורמים שונים בבקשה לגבש מתווה קבוע לארגון ולהפקת הילולת הבבא סאלי לשנים הבאות, לרבות בדרך של מינוי גורם ממשלתי אשר ייטול את האחריות על האירוע בשנים הבאות. ביום 6.11.22 הגישה עיריית נתיבות עתירה לבג"ץ כנגד משרדי הממשלה הנוגעים בדבר וכנגד הקרן להנצחת הבבא סאלי (בג"ץ 7392/22) במסגרתה ביקשה העירייה כי המשיבים ימנו גורם ממשלתי אשר יהיה אחראי על ארגון וניהול הילולת הבבא סאלי.

אשר על כן מוצע להטיל את האחריות לניהול, ארגון והפקת אירוע ההילולה לרבות תיאום בין משרדי הממשלה הרלוונטיים ויתר הגורמים המוסמכים על פי דין – על השר לשירותי דת. בנוסף לכך – כדי לאפשר את קליטת המבקרים הרבים בהילולה במתחם הקבר ובסביבתו – מוצע לקבוע כי אחריות וסמכות השר תכלול גם הסדרת קיום התנאים הפיזיים הנדרשים באתר בתיאום מול כל הגורמים המחזיקים במתחם הקבר ובסביבתו. בנוסף לכך מוצע לקבוע כי השר ימנה את אחד מעובדי משרדו לארגן ולנהל את אירוע ההילולה אשר יפעל, בין היתר, לעריכת התקשרות המשרד עם חברת הפקה.

יודגש כי נוסח דומה של "הצעת מחליטים" הוגש עבור נושא ארגון הילולת הרשב"י במירון (החלטת ממשלה מס' 60 מיום 22.1.23).

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

התקציב הנדרש להילולה הבאה אשר עתידה להתקיים בינואר 2024 - יוקצה מתקציב המשרד לשירותי דת במהלך שנת 2023 .

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ראש הממשלה - אין מניעה לאשר את ההחלטה.
שר האוצר – אין מניעה לאשר את ההחלטה.
השר לביטחון לאומי – אין מניעה לאשר את ההחלטה.
שר הפנים – אין מניעה לאשר את ההחלטה.
שר הגב, הגליל והחוסן הלאומי – אין מניעה לאשר את ההחלטה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועצת המשפטית של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת

מגיש: השר לשירותי דת

ח' בניסן התשפ"ג

30 במרץ 2023

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: היערכות להילולת הבבא סאלי בנתיבות בא' בשבט תשפ"ג (23 בינואר 2023) ולהילולות בשנים הבאות

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

רקע כללי -

ביום השנה לפטירתו של הבבא סאלי מתקיימת במתחם הקבר ובסביבותיו בעיר נתיבות הילולה המונית, המושכת רבבות מבקרים. ההילולה הקרובה אמורה להתקיים ביום ד' בשבט תשפ"ג, 23 בינואר 2023.

מסיכום הדיון שנערך ביום 1.12.2021 בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי מנהל), ד"ר גיל לימון (להלן: "המשנה ליועמ"ש") עלה מבירור עם רשות מקרקעי ישראל כי שטח ציון הקבר מוחזק, מכוח חוזה חכירה, על ידי הקרן להנצחת הבבא סאלי, שמנהלת את אתר הקבר. ביחס לשטחים הציבוריים הסובבים את ציון הקבר – צוין כי חלקם הקטן מוחזק לעיריית נתיבות, אך החלק הארי ובכלל זאת החלק בה מצוי פארק "חמסה" הסמוך, אינם מוחזקים על ידה ולא קיימים לגביהם חוזה חכירה בתוקף.

בסיכום הדיון קבע המשנה ליועמ"ש כי נראה שההילולה כשלעצמה, לאור נסיבותיה הקונקרטיות, אינה טעונה רישוי לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, או לפי חיקוק אחר. בהתאם, על פני הדברים ומבלי לקבוע מסמרות בעניין, נראה כי חל על האירוע חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, תשכ"ג-1962 אשר מטיל את האחריות להיבטי הבטיחות באירוע על המחזיק במקרקעין, או על מארגן האירוע, לפי העניין. עוד עלה מסיכום הדיון כי מחעובדות שהוצגו נכון לחיום, עיריית נתיבות אינה בעלת זכויות בעלות או חכירה במירב המקרקעין הרלוונטיים, ואילו הקרן להנצחת הבבא סאלי מחזיקה באתר ציון הקבר בלבד. משכך, ובהעדר גורם שמארגן את האירוע כדוגמת חברת ההפקות שנשכרה לשם כך בשנים קודמות, דומה כי אין גורם אשר ניתן להטיל עליו לבדו את האחריות להיבטי הבטיחות באירוע מכוח הדין, וזאת כאשר ממילא הגורמים הרלוונטיים טוענים כי מבחינה מעשית אין באפשרותם לעשות כן. לאור האמור, ומשהדין אינו נותן מענה מעשי לסוגיה שבה אין גורם אחד שאותו ניתן לראות כאחראי על היבטי הבטיחות לפי החיקוקים הרלוונטיים, מדובר בשאלה, שעיקרה אינו בשדה המשפטי, אלא בתחום קביעת מדיניות. לאור זאת, ולנוכח הסיכונים עליהם עמדה המשטרה לשלום הציבור ולבטיחותו הכרוכים בקיום אירוע ההילולה במצב הנוכחי, קבע המשנה ליועמ"ש כי נדרש לקבוע בהקדם האפשרי גורם ממשלתי אשר יהיה אחראי על ארגון וניהול האירוע.

בהתאם לכך ביום 19.12.2021 פנה המשנה ליועמ"ש למזכיר הממשלה והמליץ כי ייקבע גורם ממשלתי אשר יהיה אחראי על ארגון וניהול האירוע. ביום 6.11.22 חגישה עיריית נתיבות עתירה לבג"ץ כנגד משרדי הממשלה הנוגעים בדבר וכנגד הקרן להנצחת הבבא סאלי (בג"ץ 7392/22) במסגרתה ביקשה העירייה כי המשיבים ימנו גורם ממשלתי אשר יהיה אחראי על ארגון וניהול הילולת הבבא סאלי (בהתאם להחלטת ביהמ"ש על המשרד לעדכן עד אמצע יולי 2023 בעניין זה).

בשנים האחרונות (לרבות בשנים 2021-2023) אירוע ההילולה מתקצב ע"י הממשלה והאירוע מאורגן ומנוהל ע"י עיריית נתיבות (להלן: "העירייה"). מטרת הצעת המחליטים, נשוא חוות דעת זו, היא להסדיר את ארגון וניהול ההילולה כדי שתתבצע ע"י גורם ממשלתי אחד.

הנחיצות בארגון וניהול ההילולה ע"י גורם ממשלתי אחד נובעת מהמורכבות הכרוכה בכך שמתחם קבר הבא סאלי וסביבתו (לרבות ציון הקבר) מוחזקים ע"י מספר גורמים ובין היתר - עיריית נתיבות, רשות מקרקעי ישראל והקרן להנצחת הבא סאלי וכפי שפורט לעיל.

אשר על כן מוצע להטיל את האחריות לניהול, ארגון והפקת אירוע ההילולה לרבות תיאום בין משרדי הממשלה הרלוונטיים ויתר הגורמים המוסמכים על פי דין – על השר לשירותי דת. בנוסף לכך – כדי לאפשר את קליטת המבקרים הרבים בהילולה במתחם הקבר ובסביבתו – מוצע לקבוע כי אחריות וסמכות השר תכלול גם הסדרת קיום התנאים הפיזיים הנדרשים באתר בתיאום מול כל הגורמים המחזיקים במתחם הקבר ובסביבתו.

בנוסף לכך מוצע לקבוע כי השר ימנה את אחד מעובדי משרדו לארגן ולנהל את אירוע ההילולה אשר יפעל, בין היתר, לעריכת התקשרות המשרד עם חברת הפקה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

לאחר בחינה מול הנהלת המשרד, נכון להיום במשרד לשירותי דת, אין גורם מקצועי אשר ערוך לארגן הילולה המונית דוגמת הילולת הבא סאלי. לאור האמור :

1. יש חשיבות לכך שהמשרד יערוך עבודת מטה מסודרת ומקיפה לבחינת החיבטים הכרוכים בניהול ההילולה על ידי המשרד לשירותי דת ובפרט אף לנוכח הקביעה כי השר לשירותי דת ימנה את אחד מעובדי משרדו לצורך ארגון וניהול ההכנות לאירוע ההילולה. טרם בוצעה עבודה מקצועית הבוחנת את השלכות לקיחת האחריות על ההילולה על ידי המשרד לשירותי דת ויש לבצע מבעוד מועד ולהגיש את ממצאיה באופן רשמי לשר ולהנהלת המשרד לצורך היערכות והתרת חסמים או קשיים ככל שיעלו.

2. מאחר שמדובר בנושא המתכלל חיבטים של אחריות מטעם מספר משרדי ממשלה מומלץ כי גם כאן ייקבע כי השר לשירותי דת הוא השר האחראי על תכלול האירוע, בדומה להילולת הרשב"י במירון ובכלל זה : קביעת מתווה ההילולה, קביעת תכנית היערכות להילולה, שימוש בתקציב הייעודי להילולה, הנחיית הגורמים בכל הנדרש להיערכות להילולה, מעקב וביקורת על יישום הנחיותיו והתקדמות ההכנות והכרעה במחלוקות בין הגורמים השונים ככל שיתעוררו.

3. קושי מסוים קיים בכך כי בשונה מהילולת הרשב"י בחר מירון, קברו של הבא סאלי איננו כלול ברשימת המקומות הקדושים הנמצאים תחת אחריות העמותה הממשלתית "המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים" ומוחזקים על ידה ועל כן לגבי הילולת הבא סאלי לוקחת המדינה אחריות באופן יזום על ניהול ההילולה במקום אשר איננו נמצא ברשימת המקומות הקדושים הנמצאים בטיפול של העמותה. לעמדת הנהלת המשרד לשירותי דת - הנימוק

ללקיחת האחריות כאמור - הוא העובדה שמדובר באחד מהאתרים בישראל אשר מספר התיירים בו הוא רב מאוד וממילא יש צורך בגורם ממשלתי אחד אשר ינהל את הטיפול בהילולה החמונית.

ניהול ההילולה על ידי גורם ממשלתי אחד נדרש גם בשל המורכבות בכך שישנם מספר גורמים המחזיקים במתחם ציון הקבר ובסביבתו : עיריית נתיבות, רשות מקרקעי ישראל והקרן להנצחת הבבא סאלי וכפי שפורט לעיל. המשמעות הנגזרת מהאמור לעיל היא שניהול וארגון ההילולה תכלול את הטיפול באירוע אל מול מספר גורמים וזאת גם בכל הנוגע להסדרת קיום התנאים הפיזיים הנדרשים באתר.

משיח עם הנהלת המשרד עולה כי הכוונה היא שהמשרד יערוך התקשרות עם חברת הפקה אשר תנהל ותארגן את אירוע ההילולה לרבות רכישת שירותי אבטחה, תדאג לקיומם של הביטוחים הנדרשים וכל מה שיש בו צורך כדי להוציא לפועל אירוע מסוג זה. לעומת זאת הסדרת קיום התנאים הפיזיים הנדרשים באתר – יתבצעו ע"י המשרד ו/או באמצעות גורמים אחרים מטעמו.

באשר לשאלת האחריות הנזיקית של המשרד לשירותי דת ושל מדינת ישראל – יובהר כי כאשר המדינה לוקחת על עצמה את ארגון ההילולה – היא לוקחת על עצמה לכאורה גם את הסיכון הנזיקי לאחריות בשל נזקים שייגרמו לגורם כלשהו בעוולה בקשר לכך לרבות אם חלילה ייגרמו נזקי גוף לאדם כלשהו תוך כדי ההילולה או תוך כדי ההיערכות אליה.

באשר לשאלת האחריות הנזיקית של השר לשירותי דת, ככל שהממשלה תטיל עליו את האחריות כאמור, - סעיף 7א לפקודת הנזיקין מקנה לעובד ציבור חסינות מפני הגשת תובענה בגין מעשה או מחדל שעשה תוך כדי מילוי תפקידו השלטוני – בדומה לפעולות השר בהתאם להחלטת הממשלה. חסינות זו לא תעמוד לשר אם יפעל מתוך "כוונה לגרום נזק או בשוויון נפש לאפשרות גרימתו". כלומר, ככלל לא תוטל אחריות נזיקית על השר באופן ישיר, זאת בכפוף לנסיבות המקרה הספציפי.

יודגש כי נוסח דומה של "הצעת מחליטים" הוגש עבור נושא ארגון הילולת הרשב"י במירון (תחלטת ממשלה מס' 60 מיום 22.1.23).

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת התחלטה נוגעת להם :

משרד האוצר – אין מניעה משפטית.

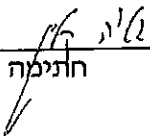
משרד ראש הממשלה – אין מניעה משפטית.

המשרד לביטחון לאומי (ביטחון פנים) – אין מניעה משפטית.

משרד הפנים – ההצעה אינה מעלה היבטים משפטיים הנוגעים למשרד הפנים.

משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי - אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
היועצת המשפטית של המשרד לשירותי דת סבורה כי אין מניעה לאשר את החחלטה.


חתימה

עו"ד גליה קליין היועצת המשפטית למשרד שירותי דת
שם תפקיד