

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים : כ"א בשבט תשפ"א  
3 בפברואר 2021  
תיקנו : 803-04-2020-000897  
סימוכין : 803-99-2020-080893

לכבוד  
חה"כ אורלי לוי-אבקסיס,  
השרה לחיזוק וקידום קהילתי

שלום רב,

### הנדון : חוות דעת למניעת ניגוד עניינים בכהונתך כשרה לחיזוק וקידום קהילתי

על פי כלל 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136), במקרה של חשש לניגוד עניינים, יש לפעול בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. נוכח הפרטים שמסרת לנו, אבקש לחוות את דעתי, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, כדלהלן :

### רקע:

1. ביום 1.11.2020 קיבלנו לעיוננו את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים שמילאת, ובו צוינו, בין היתר, הפרטים הבאים הרלוונטיים לענייננו :

א. אחיד, מר ז'קי לוי, מכהן כראש עיריית בית שאן.

ב. בן דוד, מר חיים ביבס, מכהן כראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות (להלן : "עיריית מודיעין") וכיו"ר המרכז השלטון המקומי בישראל.

ג. אחותך, הגב' אתי לוי עובדת בפרויקט שיקום שכונות של משרד הבינוי והשיכון.

2. המשרד לחיזוק וקידום קהילתי (להלן : "המשרד") הוקם מכוח החלטת ממשלה מס' 31 מיום 31.5.2020. על פי ההחלטה, הועברו למשרד מספר תחומי אחריות מהמשרד לביטחון הפנים בתחום המאבק באללימות, בסמים ובאלכוהול. בתוך כך הוחלט להעביר אלייך, כשרה הממונה על המשרד, חלק מסמכויותיו של השר לביטחון הפנים מכוח חוק הרשות למאבק באללימות, בסמים ובאלכוהול, התשע"ז-2017, ופקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973. כיום, המשרד פועל בשלושה תחומים עיקריים : א. המשרד אמון על הרשות למאבק באללימות, אלכוהול וסמים ; ב. מערך מאו"ר – מערך למניעת אלימות ופשעה נגד ילדים ובני נוער ברשת (אשר הוקם בהחלטה מספר 1972 של הממשלה ה-34 מיום 27.9.2016) ; ג. קידום פרויקטים בקהילה וברשויות המקומיות.

### ניתוח משפטי וצעדים למניעת ניגוד עניינים :

3. **קרוביך המכהנים כראשי רשויות מקומיות בעיריית בית שאן ובעיריית מודיעין:** הכלל האוסר על ניגוד עניינים מתייחס למצבים שבהם לבעל התפקיד יש עניין אישי בהחלטה הנדונה, ובכלל זה גם ביחס להחלטות שקרוב משפחה של בעל התפקיד הוא בעל עניין בה. לנוכח כהונתם של קרובי משפחתך כראשי רשויות מקומיות, יפורטו ממשקים אפשריים בין פעילותך כשרה ופעילות המשרד ובין רשויות מקומיות בנושאים שעליהם אמון המשרד :

א. המאבק באלומות, בסמים ובאלכוהול: פעילות המשרד והרשות למאבק באלומות, אלכוהול וסמים בתחום זה נעשית בעיקר באמצעות הרשויות המקומיות. במסגרת פעילות המשרד מועברים תקציבים לרשויות המקומיות בשתי דרכים: דרך אחת היא בהחלטות ממשלה אשר מתוות את האופן שבו יוקצו תקציבי המשרד לרשויות המקומיות השונות. יוער כי ככלל, החלטות הממשלה אינן עוסקות ברשות מקומית מסוימת, אלא במגזרים או אזורים מסוימים. הדרך השנייה, והעיקרית לשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות היא באמצעות הרשות למאבק באלומות, אלכוהול וסמים, שמתקשרת עם רשויות מקומיות (בפטור במכרז). בבסיס ההתקשרויות עם הרשויות המקומיות עומד הסכם התקשרות בסיסי אשר לפיו נקבעים תעריפי השירות. כל רשות מקומית אשר מעוניינת להתקשר עם המשרד מגבשת תכנית עבודה שנתית ליישום תכניות למאבק באלומות, בסמים ובאלכוהול בתחומה. תכנית עבודה זו נעשית בהנחיית הרשות והמשרד ובהתאם לתכניות המקצועיות של המשרד בהסכם ההתקשרות הבסיסי. לאחר גיבושה, התכנית עוברת לאישורה של הרשות למאבק באלומות, אלכוהול וסמים, ולאישור המשרד, ולאחר אישור זה מעביר המשרד תקציבים לרשויות המקומיות כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות.

ב. במסגרת תפקידך כשרה הנך מעורבת בהחלטות הנוגעות להתוויית המדיניות של המשרד ושל הרשות למאבק באלומות, אלכוהול וסמים. ככלל, לא צפויה להיות מעורבות של הדרג המיניסטריאלי בהתקשרות ספציפית עם רשות מקומית מסוימת, לא בשלב ההתקשרות ולא בשלב ביצוע התכנית.

למען שלמות התמונה יוער כי המשרד החל להתקשר מעת לעת באופן ישיר עם גופים ועמותות מהמגזר השלישי לקידום המאבק באלומות, בסמים ובאלכוהול. התקשרויות אלו נעשות בהתאם לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992. עד כה, התקשרויות מסוג זה נועדו לפרויקטים כלל ארציים אשר חלקם אמורים לצאת לפועל בשיתוף פעולה של רשויות מקומיות, אם כי על פי הנמסר ממשרדך אין מדובר בפרויקטים הנוגעים באופן ספציפי לרשויות בהם מכהנים קרובי משפחתך.

ג. מערך מאו"ר: על פי הנמסר, בעת הזו, אין קשר ישיר בתחום זה בין תפקידך ופעילות המשרד ובין רשויות מקומיות. ואולם, מעת לעת, במסגרת עבודת המערך מתקיימות הרצאות ברשויות מקומיות שונות בנושא מניעת אלימות ופשיעה נגד ילדים ובני נוער ברשת. התקשרויות בעניין זה מתבצעות בהתאם לתכנית העבודה של המשרד ואין לך

מעורבות ישירה בהן. פרט לכך, ייתכן שבעתיד יהיו התקשרויות נוספות עם רשויות מקומיות בתחום זה, אך נראה כי גם בעניין זה לא צפויה להיות לך מעורבות בהתקשרויות פרטניות.

ד. קידום פרויקטים בקהילה וברשויות המקומיות באמצעות הרשויות המקומיות או באמצעות המגזר השלישי כחלק מפעילות המשרד.

4. מן האמור לעיל עולה, כי ככלל, מתוקף תפקידך המיניסטרילי, אינך צפויה להיות מעורבת בהחלטות הנוגעות באופן פרטני לרשות מקומית מסוימת. עם זאת, עיקר פעילות המשרד מתבצעת אל מול רשויות מקומיות (ובהן גם עיריית מודיעין ועיריית בית שאן) ובאמצעות המשרד מוציא לפועל את מדיניותו. במצב כזה, לא מן הנמנע כי רשויות מקומיות ייפנו למשרד מעת לעת בבקשות שונות, לרבות לעניין קבלת תקציב נוסף או ליווי בקשר עם הנושאים שעליהם אמון המשרד. לכך יש להוסיף את ההתקשרויות השונות שהמשרד מקיים עם גופים מהמגזר השלישי אשר פועלים ברשויות המקומיות ובכללן עשויים להימנות עיריית מודיעין ועיריית בית שאן.

5. **אחיך, מר ז'קי לוי, המכהן כראש עיריית בית שאן:** נקודת המוצא היא כי עלייך להימנע מלטפל בכל עניין בעל השפעה ישירה על הענקת טובת הנאה או זכות לעיריית בית שאן, ובכלל זאת להימנע מפגישות עבודה פרטניות עם ראש עיריית בית שאן לשם דיון בנושאים מקצועיים. כמו כן, עלייך להימנע מלטפל במסגרת תפקידך בעניינים כלליים ובעניינים אחרים שיש בהם, לפי מיטב ידיעתך, השפעה מיוחדת על עיריית בית שאן, לרבות בעניינים המתייחסים למספר מצומצם<sup>1</sup> של רשויות מקומיות, כאשר עיריית בית שאן כלולה ביניהן. ככל שיתעורר ספק בדבר יישום מגבלה זו עלייך להתייעץ עם היועץ המשפטי של המשרד אשר במידת הצורך יתייעץ עם הח"מ.

6. **בן דוד, מר חיים ביבס, המכהן כראש עיריית מודיעין וגם כיו"ר מרכז השלטון המקומי:** לגבי תפקידו של מר ביבס כראש עיריית מודיעין, ההנחה היא שרמת הקרבה לבן דוד נמוכה מרמת הקרבה לאח, ועל כן אנו סבורים כי בעניין זה החשש לניגוד העניינים הוא נמוך יותר. לפיכך, יהיה עלייך להימנע מלטפל בכל עניין בעל השפעה ישירה על הענקת טובת הנאה או זכות לעיריית מודיעין אלא באישור היועץ המשפטי למשרד. בתוך כך, ככל שיתעורר צורך להיפגש עם מר ביבס לשם דיון בנושאים מקצועיים, ניתן יהיה לקיים את הפגישה בנוכחות גורמי המקצוע הרלוונטיים במשרד, ולאחר קבלת אישור מאת היועץ המשפטי למשרד.

לגבי תפקידו של מר ביבס כיו"ר המרכז לשלטון מקומי: על פי הנמסר, עבודתו השוטפת של המשרד, ובכלל זאת גם פעילותך כשרה, אינה כוללת ממשקי עבודה הדוקים עם מרכז השלטון המקומי. על-כן ובשים לב לכך שמדובר ברמת קרבה רחוקה יחסית, נראה כי ניגוד העניינים

<sup>1</sup> מספר הרשויות המקומיות אשר ייחשב "מצומצם" עשוי להשתנות ממקרה למקרה בהתאם לנסיבות. אמת מידה רלוונטית ניתן למצוא בפרק העוסק בהטלת מגבלות רוחביות בדו"ח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים (2018). כעולה מהדו"ח, ככלל החלטה החלה על למעלה מ-20 גורמים תיחשב כחלה על מספר רב של גורמים.

בעניין זה הוא מופחת. מכל מקום, ככל שיתעורר צורך להיפגש עם מר ביבס לשם דיון בנושאים מקצועיים הנוגעים למרכז השלטון המקומי, ניתן יהיה לקיים את הפגישה בנוכחות גורמי המקצוע הרלוונטיים במשרד.

7. **אחותך, הגב' אתי לוי, אשר עובדת במשרד הבינוי והשיכון בפרויקט שיקום שכונות:** נראה כי אין ממשקי עבודה בין פעילות המשרד לבין פעילות משרד הבינוי והשיכון לרבות ביחס לפרויקט שיקום שכונות, ולכן החשש לניגוד עניינים בהקשר זה הוא מופחת. ואולם, למקרה שיתעורר בעתיד עניין הנוגע לפרויקט שיקום שכונות, יובהר למען הזהירות כי עליך להימנע מטיפול בכל עניין אשר קשור במישרין לאחותך, לרבות לעניינים המטופלים על-ידיה.

בברכה,



דני חוריץ

ראש אשכול טוהר המידות וביקורת שיפוטית  
ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

ד"ר אביחי מנדלבלויט, היועץ המשפטי לממשלה  
מר מתניהו אנגלמן, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור  
עו"ד בשארה אלי-פראן, היועץ המשפטי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי