

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)

ירושלים : י"ט אב תש"פ
9 אוגוסט 2020
תיקנו : 803-05-2020-000008
סימוכין : 803-99-2020-039755

לכבוד
הרב יעקב אביטן
השר לשירותי דת

שלום רב,

הנדון : חוות דעת למניעת ניגוד עניינים

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

רקע:

1. במסגרת השאלון שמסרת לידינו, דיווחת אודות מספר זיקות שעלולות לעורר חשש לניגוד עניינים בקשר עם תפקידך כשר לשירותי דת, אליהן אבקש להתייחס בחוות דעת זו. באשר לעיסוקיך הקודמים, דיווחת כי עד לכניסתך לתפקידך כשר כיהנת בתפקיד רב אזורי במועצה האזורית חוף אשקלון, ועדכנת כי בכוונתך להמשיך לכהן בתפקיד זה בחופשה ללא תשלום (חל"ת) לאורך כהונתך בתפקיד השר לשירותי דת. כן דיווחת כי כיהנת בתפקיד סגן ראש מועצת העיר אשקלון, וכן כחבר ועד העמותה "יושב אוהלים". מתפקידים אלה התפטרת עם תחילת כהונתך. כן מסרת כי אתה מכהן כחבר ועדת הלסינקי וכחבר ועדת האתיקה במרכז הרפואי ברזילי, וכי התפטרת מתפקידים אלה. באשר לזיקות של קרובי משפחתך, ציינת כי אחיך מכהן כרב המושב ניר משה, ואח נוסף שלך מכהן כרב המושב אמונים. עוד עלה כי אחיך, המכהן גם כרב מושב ניר משה, משמש כמשגיח כשרות במועצה האזורית חוף אשקלון, כאשר סמכות החתימה על תעודת הכשרות הועברה לרב העיר אשקלון ולמועצה הדתית באשקלון.
2. במסגרת חוות הדעת, נבקש לבחון האם יש בזיקות האמורות כדי לעורר חשש לניגוד עניינים, וזאת באמצעות בחינת הממשקים והעיסוקים של המשרד לשירותי דת (להלן : **המשרד**) בעניינים הנוגעים להיבטים אלה, ובהתאם לכך יפורט להלן האופן שבו עליך לפעול על מנת להימנע ממצבים כאמור.

המשך כהונה כרב המועצה האזורית אשקלון בחל"ת:

3. כפי שצוין לעיל, ציינת כי במקביל לכהונתך כשר לשירותי דת, בכוונתך להמשיך ולכהן במקביל בתפקיד כרב המועצה האזורית אשקלון במסגרת חופשה ללא תשלום. משמעות הדברים היא כי לא תמשיך בעיסוקך בפועל בתפקיד רב המועצה האזורית, אלא תצא

- לחופשה ללא תשלום, אך משרתך והתקן יישמרו לך עד סיום כהונתך כשר. כלומר, הלכה למעשה אתה מוסיף להחזיק במשרה זו ולא סיימת בה את תפקידך.
4. כלל 5(ב) לכללי אשר קובע כי "שר לא יעסוק בכל עסק, ולא יחזיק בכל משרה זולת משרת השר" (ההדגשה הוספה). מכך עולה כי שר לא יכול לכהן בכל תפקיד אחר לצד כהונתו כשר, לרבות כהונה בחל"ת.
5. משמעות הדברים היא כי לא תוכל להמשיך ולכהן במקביל בתפקידך כרב המועצה האזורית, וזאת אלא אם תקבל היתר אישי לסטייה מהכללים האמורים מן הוועדה למתן היתרים אשר מוסמכת ליתן היתר לאי קיום כלל מהכללים.
6. אם כן, **המשך הכהונה בחל"ת כפוף לקבלת היתר אישי מן הוועדה למתן היתרים**. מסרת לנו כי בכוונתך לפנות לוועדה בבקשה לקבלת ההיתר האמור, וזאת מן הטעמים המובנים המתקיימים בענייך. בין היתר, הבהרת כי אינך נמנה ברשימת חברי הסיעה של ש"ס ואינך מגיע מרקע של פעילות פוליטית ארצית, והמשך כהונתך כשר תלוי במידת מה בהתפתחויות הפוליטיות. הבהרת כי בשל כך ברצונך לשמור על האפשרות לשוב למקום עבודתך הקודם בשירות הציבור. רצונך זה מובן ומשכך, נבקש לבחון בחוות דעת זו מהן המגבלות שיש לקבוע על מנת לאפשר לך למלא את תפקידך כשר לשירותי דת במקביל לכהונתך בחל"ת כרב המועצה האזורית, ככל שהוועדה למתן היתרים תיעתר לבקשתך בעניין זה.
7. לשם גיבוש חוות דעת זו, עלינו לבחון מהן הזיקות בין תפקידך לבין המועצה האזורית חוף אשקלון, ואילו פעולות ניתן לנקוט כדי למנוע את ניגוד העניינים הפוטנציאלי. ככל שהוועדה תאשר את הישארותך בחל"ת, ודאי שניגוד העניינים יהיה מתמשך ויעמוד בעינו לכל תקופת הכהונה, וכפי שעולה מחוות דעת זו, הוא צפוי להטיל מגבלות על תפקודך ועל אפשרותך לטפל בנושאים מסוימים המצויים באחריות המשרד.
8. בכדי לבחון חששות לניגוד עניינים בקשר עם כהונתך כרב המועצה האזורית חוף אשקלון, ביקשנו מהיועצת המשפטית למשרדך פירוט בנוגע לממשקים של המשרד, ובכלל זאת לממשקים אפשריים שלך באופן אישי, עם רשויות מקומיות. כן, ביקשנו התייחסות בנוגע לעיסוק המשרד לשירותי דת בעניינים הנוגעים לרבנים, וביתר פירוט לתנאי ההעסקה ולשכר של רבנים. נפרט להלן את הממשקים הרלוונטיים למשרד.
- ממשקים של המשרד עם רשויות מקומיות:**
9. כאמור, יש לך זיקה למספר רשויות מקומיות: מועצה אזורית חוף אשקלון, מכוח היותך רב המועצה בחל"ת; עיריית אשקלון, מכוח היותך סגן ראש העיר עד תחילת כהונתך כשר וכן נוכח כהונתך של אחיך כמשגיח כשרות מטעם המועצה הדתית אשקלון; מושב אמונים בו אחיך מכהן כרב המושב, והמועצה האזורית באר טוביה, כמעסיקתו של אחיך; מושב ניר משה בו אחיך מכהן כרב המושב ומועצה אזורית מרחבים, כמעסיקתו של אחיך. למען הנוחות, יכוננו להלן רשויות אלו כולן **הרשויות**.
10. נוכח זיקתך לרשויות, יובהר כי **טיפול, קבלת החלטה או כל עיסוק אחר שלך בעניין פרטני הנוגע במישרין למי מהרשויות עלול להציבך במצב של חשש לניגוד עניינים ולפיכך עליך להימנע מכל עיסוק כאמור**. עם זאת, כיוון שזיקתך לעיר אשקלון הסתיימה עם תחילת כהונתך כשר, המגבלה האמורה תחול ביחס לעיריית אשקלון למשך חצי שנה מתחילת מועד כהונתך כשר.

11. לשם הנוחות, יפורטו להלן בתמצית ממשקים אפשריים של המשרד עם הרשויות האמורות, אשר לגביהם תתבקש להימנע מכל עיסוק שנוגע במישרין למי מהרשויות האמורות:

א. תקצוב מועצות דתיות: ככל שתבקש לעסוק בעניינים הנוגעים לתקציב כלל המועצות, כגון במסגרת הסמכות (המשותפת לך ולשרי הפנים והאוצר) לשנות סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה בהוצאות התקציב של כלל המועצות הדתיות, נוכח האופי הכללי של החלטה מסוג זה והעובדה שהיא מתקבלת בדעת רוב של השרים הרלוונטיים, לא תהיה מניעה שתעסוק בעניין. יחד עם זאת, ככל שתבקש להתקבל החלטה הנוגעת לחלק מן הרשויות המקומיות, יהיה מקום לבחון אם יש להחלטה השפעה מהותית או מיוחדת על המועצה הדתית אשקלון או המועצה הדתית אזורית מרחבים (בהן יש מועצות דתיות), וייתכן כי יהיה עליך להימנע מלעסוק באותה החלטה, בהתחשב בעוצמת הזיקה שלך לרשויות ובמכלול נסיבות העניין. למען הסדר הטוב, נבקש כי ככל שיעמדו על הפרק החלטות שנוגעות רק לחלק מהמועצות הדתיות, וביניהן מועצות דתיות בתחומן של הרשויות המנויות לעיל, יופנה העניין לידיעת הח"מ, אשר תבחן אם מתקיים ניגוד עניינים באותה החלטה ואם יש צורך לנקוט בצעדים נוספים.

ב. קביעת הרכבי מועצות דתיות: יהיה עליך להימנע מלהיות מעורב, אף באופן בלתי פורמלי, בסוגיית הרכב המועצות הדתיות ברשויות שלעיל, לרבות בנושא מינוי הממונים, בכל הנוגע למועצה הדתית אשקלון ולמועצה דתית אזורית מרחבים.

ג. בחירת רבני עיר: למשך שנה ממועד תחילת כהונתך כשר, לא תוכל להיות מעורב ולהפעיל איזו מסמכויותך בנוגע לבחירת רב העיר באשקלון, ובכלל זאת הקביעה כי יש צורך במינוי רב עיר, ומינוי וועדה לבחירות רב העיר.

ד. תקצוב מבני דת: נושא זה אמנם מטופל על ידי ועדת התמיכות של המשרד, ולא אמורה להיות לך מעורבות ישירה בנושא, אך מכל מקום, יובהר כי עליך להימנע מלעסוק בכל עניין הנוגע לתקצוב מבני דת של אחת מן הרשויות שלעיל.

תקצוב רבני התיישבות במועצות אזוריות: יהיה עליך להימנע מלעסוק או מלהיות מעורב בקבלת החלטה הנוגעת לתקצוב המועצות האזוריות חוץ אשקלון ובאר טוביה או לאחד מהמושבים המאוגדים במסגרתן (אף אם מדובר בהחלטה בנוגע למספר רשויות אשר אחת מהמועצות האמורות היא אחת מביניהן).

ה. הנפקת רשיונות קבורה: ככל שתגיע לידיך בקשה לרשיון קבורה בנוגע לאחת הרשויות אשר בעניין אתה מנוע מלעסוק, לא תוכל לעסוק במתן הרשיון. לצד זאת, ככל שידובר בחברה או בעמותה פרטית שאינה שייכת לרשות, הגם שפועלת בתחומה, אין מניעה שתעסוק בעניינה ותחתום על הרשיון.

יצוין, כי בנוגע לסמכויות שהוקנו לך בחוק, והן הסמכויות בנוגע לקביעת הרכב מועצות דתיות, בחירת רבני עיר ומתן רשיונות קבורה, יהיה מקום לפעול להעברת הסמכויות האמורות לשר אחר בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.

ממשקים הנוגעים לרבנים :

12. כאמור, הואיל ואתה מכהן כרב אזורי במועצה האזורית אשקלון בחל"ת, ושני אחיך מכהנים כרבני מושבים ואחד מהם מכהן גם כמשגיח כשרות, יש צורך לבחון את הממשקים של המשרד הנוגעים לרבנים, ובפרט אלה הנוגעים לקביעת תנאי ההעסקה והשכר של הרבנים. עניינים אלה עשויים להשפיע עליך באופן אישי בהיותך נושא בתפקיד של רב אזורי במועצה אזורית (בחל"ת), אף אם אינך מקבל שכר בעת כהונתך כשר, וכן על עניינים האישיים של אחיך. בהתאם, הועבר לנו פירוט באשר לממשקים של המשרד מהיועצת המשפטית של המשרד וכן מהיועץ המשפטי לרבנות הראשית לישראל, כפי שיפורט להלן:

א. הסדרת נושא תנאי עבודה של רבני התיישבות: פסק הדין בעניין סק"כ (ארצי) -24301-02-15 הסתדרות העובדים הכללית החדשה – מדינת ישראל עסק בנושא תנאי העבודה של רבני התיישבות, ובפרט בנושא החובה לגור במקום הכהונה, דיווח על פעילות ועבודה נוספת ועוד. המשרד צפוי להוציא חוזר מנכ"ל המיישם את הוראות פסק הדין, שבמסגרתו, בין היתר, צפויה לקום ועדה שתדון במקרים החריגים בהם רבנים לא יעמדו בהוראות החוזר.

כיוון שחוזר המנכ"ל צפוי להסדיר היבטים הנוגעים לתנאי העבודה של רבני התיישבות, אשר אתה נמנה עליהם (אף אם בחל"ת), עליך להימנע מלעסוק בעניינים הנוגעים לגיבוש חוזר המנכ"ל האמור, לרבות להתוויית פעילותה של ועדת החריגים שצפויה לקום. אמנם, העבודה על גיבוש חוזר המנכ"ל תעשה על-ידי גורמי המקצוע במשרד, ורק בשלבים מגובשים יחסית ניתן להניח כי הדברים היו מובאים אליך, אך אנחנו סבורים שנוכח הקשר הישיר לתפקידך כרב המועצה האזורית חוף אשקלון, לא תוכל להיות מעורב בכל דרך בגיבוש חוזר המנכ"ל.

בנוסף, יהיה עליך להימנע מלעסוק בכל עניין הנוגע לקביעת שכרם של רבני התיישבות, לרבות בעניינים שלא נוגעים לחוזר המנכ"ל האמור.

ב. תחום הכשרות: בבג"ץ 3336/04 התנועה להגינות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית, נקבע כי על המדינה לפעול לניתוק הזיקה בין משגיחי הכשרות לבין בתי

העסק המושגחים ולהסדיר את הנושא בחקיקה. הנושא צפוי להיות מונח על שולחן בהקדם. למעשה, החקיקה עתידה להסדיר היבטים שונים הנוגעים למערך הכשרות המוסדי ובכלל זאת, ייתכן שהיא תתייחס גם לסמכויותיהם של הרבנים נותני ההכשר ברשויות המקומיות השונות, לממשקי העבודה שלהם עם הגופים שיספקו את שירותי השגחת הכשרות, ולאופן הסדרת העסקתם והפעלתם של משגיחי הכשרות. להסדרה זו צפויה להיות השפעה משמעותית ורחבה ביותר על כלל הגורמים הרלוונטיים בתחום, וביניהם על רבני התיישבות. לראיה, לאיגוד רבני התיישבות, אשר מתפקידו לייצג גם את האינטרסים שלך כמי שמשמש כרב התיישבות בחל"ת, יש עניין רב בהסדר זה כפי שבא לידי ביטוי עד כה לאורך קידומו של ההסדר. למעשה, לו תהיה מעורב בהסדרה זו, יהיה עליך להכריע בשאלות וסוגיות שונות שיתעוררו, אשר בחלקן תהיה לארגון רבני התיישבות עמדה אשר תהיה מנוגדת לעמדות של גורמים אחרים, כך שאתה תידרש להכריע במחלוקת בין ארגון במהותו מייצג אותך (גם אם בעת הזו

לא באופן פעיל) לבין גורם אחר, שלעיתים יהיה המשרד שאתה עומד בראשו. לפיכך, נוכח ההשפעה הצפויה על סמכויות רבני הערים וההתיישבות כתוצאה מקביעת ההסדרים האמורים, והעובדה שהסדרת התחום תדרוש בהכרח איזון בין עמדות שונות של כלל הגורמים בתחום, אשר על חלקם אתה כאמור נמנה, וכן העובדה שתידרש קבלת החלטות בעניין סמכויות רבנים נותני הכשר אשר ישפיעו באופן ניכר על עיצוב ותפיסת התפקיד האמור, עמדתנו היא כי כל עוד אתה מוסיף לכהן כרב התיישבות בחל"ת, לא תוכל לעסוק בעיצוב ההסדר ובקידום החקיקה בנושא שירותי ההשגחה על הכשרות.

ככל שתושלם ותאושר החקיקה בנדון, יהיה צורך לשוב ולבחון את הפעלת הסמכויות הנגזרות מחקיקה זו על ידיך, בשים לב להיבטים המעלים חשש לניגוד עניינים הנוגעים אליך. מעבר לכך, יובהר כי עליך להימנע מלעסוק גם בעניינים הנוגעים באופן פרטני לרשויות האמורות בתחום הכשרות והנישואין.

ג. השגחת הכשרות באשקלון: כיוון שאחיד מכהן כמשגיח כשרות מטעם עיריית אשקלון, לא תוכל לטפל בכל עניין פרטני הנוגע במישרין לאחיד. לצד זאת, ככל שגיגע לשולחן עניין הנוגע להסדרת היבטי השגחת הכשרות באשקלון, יהיה מקום לבחון האם להחלטה בעניין יש השפעה מהותית על אחיד ולכן נבקש כי במצב כזה תתייעץ עם הח"מ לצורך קבלת הנחיות פרטניות בנושא.

ממשקים בנוגע לעמותת "יושב אוהלים"

13. כאמור, עד לתחילת כהונתך כשר כיהנת כחבר הוועד המנהל בעמותת "יושב אוהלים" (להלן: **העמותה**). העמותה פועלת באשקלון ומרכזת במסגרתה מספר מוסדות ובהם מרכז רוחני בו מתקיימות תפילות ושיעורי תורה, בית מדרש להוראה ודיינות ומכון להוצאת כתבי יד. נוכח כהונתך כחבר ועד מנהל בעמותה, יהיה עליך להימנע מכל עניין הנוגע באופן פרטני לעמותה, וזאת למשך שנה מיום התפטרותך מהעמותה, קרי עד יום 17.05.2021. ככלל, עמותה זו אינה עומדת בקשר עם המשרד ולא צפויים להיות ממשקים ישירים ביניהם. לצד זאת, ייתכנו ממשקים עקיפים יותר, כגון הגשת בקשה של העמותה לוועדת העזבונות, המעלה צורך בקבלת המלצה מטעם המשרד. בעניין כאמור, בדומה לכל עניין פרטני אחר הנוגע לעמותה, לא תוכל להיות מעורב בכל דרך.

סיכום

14. למען הנוחות, יפורטו להלן באופן מרוכז ותמציתי המגבלות שיחולו עליך במהלך כהונתך:

א. במהלך כל תקופת כהונתך, **לא תוכל לעסוק בכל עניין פרטני הנוגע למועצה האזורית חוף אשקלון**. כמו כן, כל עוד אחיד יוסיפו לכהן כרבני המושבים ניר משה ואמונים, **לא תוכל לעסוק בכל עניין פרטני הנוגע למושבים אלה וכן למועצה הדתית אזורית מרחבים ולמועצה האזורית באר טוביה**. בנוסף, **יהיה עליך להימנע מכל עניין פרטני הנוגע לעיריית אשקלון ולתאגידים שבשליטתה**, למשך חצי שנה מיום סיום כהונתך כסגן ראש העיר.

בפרט, לא תוכל לעסוק בעניינים הבאים ככל שהם נוגעים לרשויות האמורות : קביעת הרכב מועצות דתיות בעיר אשקלון (למשך חצי שנה מתחילת כהונתך כשר); בחירת רב העיר אשקלון (למשך חצי שנה מתחילת כהונתך כשר); תקצוב רבני התיישבות במועצות האזוריות חוף אשקלון ובאר טוביה ובמושבים המאוגדים במסגרתן; תקצוב מבני דת באחת מהרשויות האמורות; הנפקת רשיונות קבורה לרשויות אלה; עניינים פרטניים בתחום הכשרות והנישואין הנוגעים לרשויות האמורות; עניינים הנוגעים באופן פרטני לעמותת "יושב אוהלים" (וזאת למשך שנה מתחילת כהונתך כשר).

- ב. תקצוב המועצות הדתיות – ככל שתבקש להשתמש בסמכותך לשנות את התקצוב של חלק מהרשויות המקומיות, יהיה מקום לבחון אם יש להחלטה השפעה מהותית או מיוחדת על מי מהרשויות שצוינו לעיל, וייתכן כי יהיה עליך להימנע מלעסוק באותה החלטה, בהתחשב בעוצמת הזיקה שלך לרשויות ובמכלול נסיבות העניין. במצב האמור, יהיה מקום להביא את הדברים לבחינת הח"מ.
- ג. עיסוק בנושא קביעת תנאי עבודה של רבני התיישבות, ובפרט גיבוש חוזר המנכ"ל ליישום פסק הדין בנושא – כל עוד אתה מוסיף לכהן בתפקיד רב המועצה האזורית חוף אשקלון בחל"ת, עליך להימנע מלעסוק בכל עניין הנוגע לקביעת תנאי העבודה והשכר של רבני ההתיישבות, ובכלל זה גיבוש חוזר המנכ"ל האמור.
- ד. תחום הכשרות - כל עוד אתה מוסיף לכהן בתפקיד רב המועצה האזורית חוף אשקלון בחל"ת, עליך להימנע מכל עיסוק בגיבוש ההסדר וקידום החקיקה בנושא שירותי ההשגחה על הכשרות. לאחר השלמת החקיקה, יהיה צורך לבחון את משמעויותיה לגביך בשים לב לחששות האפשריים מפני ניגוד עניינים.
- ה. השגחת הכשרות באשקלון - כל עוד אחיך מכהן כמשגיח כשרות מטעם אשקלון, יהיה עליך להימנע מלעסוק בעניינים הנוגעים לאחיך במישרין, ובעניינים שנוגעים להסדרת מערך הכשרות באשקלון, יהיה עליך להתייעץ עם הח"מ לצורך קבלת הנחיות בעניין.

בברכה,

דינה זילבר

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)

העתק:

ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה

מר מתניהו אנגלמן, מבקר המדינה

מר ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי)

גב' גליה קליין, היועצת המשפטית למשרד לשירותי דת

מר הראל גולדברג, היועץ המשפטי לרבנות הראשית