

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים: ג' תשרי תשע"ט

12 ספטמבר 2018

תיקנו: 803-04-2018-001597

סימוכין: 803-99-2018-040562

לכבוד

זאב אלקין, השר להגנת הסביבה והשר לענייני ירושלים ומורשת

שלום רב,

הנדון: התמודדות על ראשות עיריית ירושלים במקביל לכהונה כחבר הממשלה

עם מתן הודעתך על כוונתך להתמודד על תפקיד ראש עיריית ירושלים בבחירות המקומיות הקרובות, פנית אלי לצורך בירור השאלות העשויות להתעורר בתקופת ההתמודדות, ובכלל זה לצורך בירור השאלה האם מתקיים חשש לניגוד עניינים ומהן המגבלות שעשויות לחול עליך. בפגישה שקיימתי איתך ועם היועצות המשפטיות של המשרד לענייני ירושלים ומורשת והמשרד להגנת הסביבה ביום 3.6.2018, עמדתי על עיקרי ההנחיות, ואולם למען הסדר הטוב ולצורך הבהרת הדברים, כפי שסוכם, אבקש להעביר לעיונך חוות דעת משפטית מפורטת בהקשר זה.

1. במציאות הפוליטית הרווחת בישראל, הסיטואציה שבה שר מתמודד על תפקיד ראש רשות מקומית אינה נפוצה. חשוב לציין, בפרט, את אופיו הייחודי של אחד מהתפקידים שאתה מכהן בהם – השר לענייני ירושלים ומורשת – שהוא התפקיד הממשלתי היחיד שיש לו זיקה לענייניה של רשות מקומית אחת ספציפית. בנסיבות אלה, יכולות להתעורר שאלות משפטיות שונות, ולהלן נתייחס אליהן כסדרן. למען הסדר הטוב, נציין בתמצית כבר כעת את המסקנה המעשית בכל אחד מהמישורים:

א. **חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידך כחבר הממשלה וקבלת החלטות בתקופת**

בחירות: אנו סבורים כי עלול להתעורר ניגוד עניינים בין מילוי תפקידך ובין האינטרס הפוליטי האישי שלך במסגרת התמודדות בבחירות, ואולם תוצאת הדברים עשויה להשתנות מעניין לעניין – בעניינים מסוימים יהיה צורך להימנע מלטפל בעניין שיש לו השלכה על ירושלים, ואילו בעניינים אחרים ניתן יהיה לפעול בהתאם לכללי האיפוק והריסון החלים על נבחר ציבור בתקופת בחירות.

(1) **השלכות על מילוי תפקידך כשר לענייני ירושלים:** ניתן להמשיך לקיים

את הפעילות השוטפת של המשרד, תוך בחינה מתמדת של המהלכים

וההחלטות שהמשרד מעורב בהם, בהתייחס לכללי האיפוק והריסון בתקופת בחירות. החלטות חריגות וכן מהלכים חדשים להקצאת תקציבים נוספים לירושלים עשויים להיפסל מכוח עקרונות אלו.

(2) השלכות על מילוי תפקידך במשרד להגנת הסביבה ובתחום המורשת: יש להימנע מקידום החלטות שעניינן סיוע לירושלים; החלטות אחרות בעניין ירושלים ייבחנו באופן פרטני.

(3) השלכות על מילוי יתר תפקידך כחבר הממשלה: יחולו עקרונות דומים וככל שיתעוררו נושאים הנוגעים לירושלים הם ייבחנו באופן פרטני.

(4) מינויים בתקופת הבחירות: לגבי חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים שאינם פועלים בעיקר בירושלים - אין מניעה למנות דירקטורים וחברי מועצה בתקופה זו, ואולם לא ניתן יהיה למנות אדם שיש לו זיקה פוליטית. לגבי חברות ותאגידים הפועלים בעיקר בירושלים יש לפעול בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה – ניתן לקדם רק מינויים שיש להם נחיצות ודחיפות מיוחדת ורק בהיעדר זיקה פוליטית. לעניין השאלות המתעוררות בחוות דעת זו, יש לראות זיקה פוליטית ככוללת גם זיקה לחברי מועצה בעיריית ירושלים או למועמדים לתפקיד ראש העירייה.

ב. איסור על תעמולת בחירות: הובהר כי החוק אוסר על שימוש במשאבי המשרד הממשלתי לצורך פעולות שהן בגדר תעמולת בחירות, והוזכרו ההנחיות בעניין. יש לבחון בזהירות השתתפות באירועים ציבוריים בירושלים, על רקע החשש שבהשתתפות השר יהיה ביטוי של תעמולה.

ג. הסתייעות בעובדי מדינה ובמשאבי המשרד בפעילות פוליטית: עובדי לשכת השר הם עובדי מדינה שאסור להם להיות מעורבים בפעילות הפוליטית של השר. כך גם לגבי שירותי הלשכה ומשאבי המשרד (למעט מקרים חריגים פעילות פוליטית מתקיימת בלשכת השר בלית ברירה, באורח אקראי ומוגבל בהיקפו (כגון סיוע מינהלתי בקיום שיחות טלפון, או פגישות פוליטיות המתקיימות במשרד במהלך יום העבודה)).

2. להלן נתייחס בפירוט לכל אחד מהנושאים שצוינו לעיל, ונעמוד על טעמי חוות הדעת ועל השלכותיה המעשיות.

א. חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידך כשר לענייני ירושלים וקבלת החלטות בתקופת בחירות

3. נקודת המוצא לדיון היא כי שר – יהא תפקידו אשר יהא – אינו רשאי לכהן במקביל גם כראש רשות מקומית. לעניין זה רלוונטית ההוראה הקבועה בסעיף 13א(א) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 לפיה "חבר הכנסת לא יכהן כנבחר בגוף ציבורי, אף שלא בתמורה". כפי שצוין בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1100, שעניינה "כהונת ראש רשות מקומית כחבר הממשלה", איסור זה מבוסס גם על

בעיית ניגוד העניינים, אשר "בולטת במיוחד כאשר התפקיד הממשלתי נוגע, כולו או חלקו, בתחומי הפעולה המוניציפליים".

4. בהקשר זה, נכון לציין גם את חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד-1964; החוק אמנם מתייחס לעובדי המדינה שיש להם זיקה לשלטון המקומי, ולא לחברי הממשלה, אך הוא אוסר על עובדי המדינה המנויים בו להיות מועמדים בבחירות.

5. חוקים אלה לא מגבילים את השר מהתמודדות על תפקיד ראש רשות מקומית, אך ניתן ללמוד מהם על המתח המובנה בין כהונה בתפקידים שיש עמם סמכויות בתחומה של רשות מקומית לבין ההתמודדות על כהונה באותה רשות. מתח זה מתקיים לגבי כל שר המתמודד בבחירות לרשויות המקומיות, והוא בוודאי ייחודי במקרה של כהונה בתפקיד השר לענייני ירושלים, במקביל להתמודדות על ראשות עיריית ירושלים.

6. יחד עם זאת, כאמור, המחוקק לא אסר על חברי כנסת או על חברי ממשלה להתמודד על תפקיד ראש רשות מקומית, ואין הוראה מפורשת המחייבת התפטרות של שר מתפקידו בתקופת ההתמודדות בבחירות. השאלה היא האם בתקופת ההתמודדות מתעורר חשש לניגוד עניינים – בין אם מדובר בניגוד עניינים תדיר המחייב את פסילתו מהתפקיד, ובין אם מדובר בניגוד עניינים לגבי חלק מתפקידיו של השר.

7. לפי המשטר החוקתי בישראל, ברוב המקרים, חברי הממשלה נושאים בכובע כפול – הם ממלאים את תפקידים הממלכתי כשרים בממשלה, בד בבד עם התפקיד הפוליטי, בהיותם חברי כנסת. נקודת המוצא היא שהתפקיד הממלכתי המוטל על השרים הוא פועל יוצא של תפקידם הפוליטי, וכי קביעת מדיניות ופעילות למימושה הן חלק לגיטימי ואף מתחייב מהיותם נבחר ציבור ומי שכפופים לדינו של הבוחר. נבחר ציבור פועלים לשם מימוש מדיניותם שעל בסיסה נבחרו וקביעת מדיניות תוך התחשבות בעמדת הציבור בעניין אינה נתפסת כשיקול פוליטי פסול או ככזו הנגועה בניגוד עניינים. על כן, מובן כי קבלת החלטות על ידי נבחר ציבור תוך התחשבות בשיקול הפוליטי, אינה מלמדת כשלעצמה על ניגוד עניינים.

8. יחד עם זאת, ישנם מצבים חריגים, בהם המתח בין התפקיד הממלכתי ובין התפקיד הפוליטי חורג מגדר הרגיל, ולגביהם עשויה להידרש מעורבות משפטית-רגולטורית – לעיתים לפי עולם המושגים של ניגוד עניינים אישי, ולעיתים בכלים אחרים (ראו בג"ץ 7767/07 **אסרף נ' שר הפנים**; י' מרזל, **ניגוד עניינים של חברי כנסת: בין הנאמנות למפלגה לנאמנות לציבור**, בתוך: ניגוד עניינים במרחב הציבורי – משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה, תשס"ט, עמ' 389).

9. אחד המקרים החריגים הללו הוא המקרה של התנהלות חברי הממשלה בתקופת בחירות. בכמה מקרים שהובאו בפני בית המשפט העליון, נקבע כי בנסיבות מסוימות, בתקופת הבחירות לכנסת, מתחם הסבירות של הממשלה היוצאת עשוי להיות מצומצם יותר, והממשלה צריכה לנהוג באיזון בין הצורך בעשייה ובין דרישת האיפוק המתבקשת בתקופה זו (ראו בבג"ץ 5167/00 **וייס נ' ראש הממשלה**, פ"ד נה(2) 455; בג"ץ 8815/05 **לנדשטיין נ' שפיגלר** (מיום 26.12.2005); ובג"ץ 2453/06 **הסתדרות הרפואית נ' היועץ**

המשפטי לממשלה (מיום 21.3.2006). עקרונות אלו חלים באותו אופן גם על קבלת החלטות ברשויות מקומיות בתקופת בחירות (ראו החלטת מ"מ יו"ר ועדת הבחירות בתר"מ 249/20 **עובד נור נ' עיד סלים**, מיום 26.5.2015).

10. כפי שהבהיר היועץ המשפטי לממשלה בתקופות בחירות קודמות, בהתבסס על פסיקת בית המשפט העליון, המגבלות שעשויות לחול על קבלת החלטות בתקופת בחירות נשענות בעיקרן על שני שיקולים מרכזיים: (א) החשש מפני יצירת עובדות מוגברות, אשר יעמידו את נבחר הציבור שיבואו לאחר הבחירות בפני מצב בלתי הפיך (חשש מפני 'מחטף'; ב) חשש מוגבר לכריכת שיקולים מפלגתיים ואישיים בהליכי קבלת ההחלטות, ובכלל זאת חשש מוגבר לניגוד עניינים ולהעדפה של האינטרס המפלגתי או האישי הצר על פני האינטרס הממלכתי הרחב, לעיתים תוך ניסיון לתת הטבות או להשפיע באופן אחר על האהדה של קהל יעד ספציפי (חשש מפני 'קריצה לקהל הבוחרים'). ויוזכר, כי בפסיקה – ובהתאם לכך אף בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה – הובהר (לעניין קבלת החלטות על מינויים בתקופת בחירות), כי בהקשר זה די אף במראית פני הדברים, העלולה להעלות ספק או חשד לפגם בהליך קבלת ההחלטות, כדי להצדיק, בדרך כלל, הימנעות ממנו בתקופה מעין זו, נוכח הפגיעה העלולה להיגרם בכך לאמון הציבור, גם אם, לגופו, לא דבק בהליך פסול מהותי (ראו והשוו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 בדבר "מינויים בתקופת בחירות").

11. כזכור, בענייננו אין מדובר בבחירות לשלטון המרכזי, לקראת החלפת הכנסת והממשלה, אלא בבחירות לשלטון המקומי. כפי שהודגש לעיל, מילוי תפקיד ממשלתי בכיר מעורר מתח עם כהונה בתפקיד ראש רשות מקומית, ומתח זה עשוי לעמוד בעינו כבר בעצם ההתמודדות ובמהלך תקופת ההתמודדות. בנסיבות כאלו, שאיפתו של השר לקדם את עניינו הפוליטי האישי, אינו נגזר מכפל הכובעים המובנה בתפקיד השרים, אלא מעצם העובדה שהשר בחר להתמודד על תפקיד בשלטון המקומי.

12. במצב של התמודדות בשלטון המקומי, ככל שיש לשר תפקיד ממשלתי בעניין הנוגע לרשות המקומית שבה הוא מתמודד, החשש העיקרי הוא מפני כריכת שיקולים מפלגתיים ואישיים בהליכי קבלת ההחלטות. המענה שניתן בפסיקה לחשש זה הוא בחובת האיפוק והריסון, המתבטאת בצמצום מתחם הסבירות. השאלה היא האם העובדה שההתמודדות בבחירות נעשית במרחב המוניציפלי, המהווה מרחב שלטוני אחר, מחייבת מסקנה מחמירה יותר, הפוסלת את השר ממעורבות בכל עניין הנוגע לרשות המקומית שבה הוא מתמודד. בנסיבות שבהן מתחייבת המסקנה המחמירה, משמעות הדברים היא כי השר מנוע מלקבל החלטה בעניין הנוגע לרשות המקומית שבה הוא מתמודד; בכל מקרה, גם אם המסקנה המחמירה אינה מתחייבת, יש צורך לבחון את ההחלטה בהתחשב בחובת האיפוק והריסון הנדרשת בתקופת בחירות.

13. לטעמנו, אין מקום לקבוע כלל גורף, הפוסל או מכשיר כל מעורבות של שר בענייני רשות מקומית שבה הוא מתמודד. יש לבחון את מכלול נסיבות העניין, בדגש על מערכת היחסים בין המשרד הממשלתי ובין הרשות המקומית, ובמידת הצורך, ניתן להבחין בין עניינים שונים שהמשרד מופקד עליהם. לא מן הנמנע שהשר יהיה מנוע מלטפל בענייני

הרשות המקומית בסוג אחד של מקרים, ובסוג אחר של מקרים – יהיה עליו לפעול תוך שמירה על כללי האיפוק והריסון המקובלים בתקופת בחירות. כפי שיודגם להלן, החלת כללי האיפוק והריסון עשויה לנטרל ממילא את החשש מפני עירוב השיקול הפוליטי המוניציפלי במקרים שבהם מתעוררת רגישות מיוחדת לכך, ובהינתן מתחם הסבירות המצומצם בתקופה זו – הפער בין כלל של פסלות ובין בחינה על פי כללים של איפוק וריסון אינו גדול.

14. בהקשר זה, יש לתת את הדעת גם להשלכותיה של פסילת מעורבות השר בעניינים הנוגעים לירושלים – מסקנה זו עלולה להוביל לכך שיהיה על השר להתפטר מתפקידו כשר לענייני ירושלים ומורשת. בשים לב לעקרון המידתיות, וביתר שאת לגבי נבחר ציבור, יש לבחון חלופה זו בזהירות המתבקשת. כמו כן יש לתת את הדעת לעובדה שמדובר בנבחר ציבור, ולכך שנבחר ציבור אחרים – ראשי עיר מכהנים בתקופת בחירות לרשות המקומית ושרים מכהנים בתקופת בחירות לכנסת – רשאים להמשיך במילוי תפקידם.

15. יש להעיר כי במקום שבו מתבקשת מסקנה שהמענה הרלוונטי הוא בעיקר לפי כללי האיפוק והריסון הנוהגים בתקופת בחירות, יש לבחון אותם בענייננו באור מעט שונה. כיוון שהמתח מגולם בהתמודדות של שר אחד בלבד, בעוד הממשלה עומדת על כנה, החשש מפני יצירת עובדות מוגמרות מצומצם יותר, והשאלה העיקרית היא מה מידת החשש שהשיקולים הפוליטיים והאישיים יהיו כרוכים בהחלטה.

16. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית שאותה מבקש נבחר הציבור להפעיל. את ההחלטות המתקבלות בעניינים הנוגעים לירושלים בתקופת בחירות, יש לבחון על בסיס העקרונות והשיקולים שיפורטו להלן. אין מדובר בכללי אצבע פשוטים; מדובר בעניין של מידה, וההבחנה בין מקרה למקרה מבוססת על הערכה ושיקול דעת. הכוונה היא להתוות עקרונות שיסייעו למשרד לזהות את המקרים שבהם יש להימנע מקבלת החלטה:

א. **הבחנה בין החלטות שהתקבלו בעבר לבין החלטות חדשות:** יש צורך לבחון החלטות חדשות המתקבלות בתקופת בחירות, אך אין צורך להימנע מיישום של החלטות שהתקבלו לפני תקופת בחירות, גם אם הביצוע מתקיים בתקופת הבחירות.

כפי שיובהר להלן, במקרים מסוימים החלטות שהתקבלו בעבר הן החלטות כלליות או החלטות 'מסגרת', והיישום שלהן מצריך קבלת החלטות נוספות. ההחלטות החדשות, הנגזרות מההחלטות הקודמות, צריכות להיבחן לגופן לפי העקרונות שיתוארו להלן. יחד עם זאת, ככל שההחלטה הנגזרת היא המשך מתבקש של ההחלטה שהתקבלה בעבר, וככל שטווח שיקול הדעת ביישום הוא מצומצם יותר – ניתן לקחת זאת בחשבון כשיקול המצדיק את קבלת ההחלטה גם בתקופת הבחירות.

לצד זאת, ישנם מקרים בהם בתקופת בחירות מסתיים הליך קבלת החלטה שגיבושה ארך זמן רב, כאשר היוזמה לגיבוש אותה החלטה ועיקר עבודת ההכנה

נעשו לפני תקופת הבחירות. בסיטואציה כזו, ככל שהליך קבלת ההחלטות התנהל באופן שגרתי, העובדה שסיומו של התהליך אירעה רק במקרה בתקופת הבחירות עשויה להיות שיקול המצדיק את קבלת ההחלטה.

ב. **מידת השפעה על ציבור הבוחרים בירושלים:** יש לבחון עד כמה ההחלטה עשויה להשפיע על ציבור הבוחרים בירושלים ועד כמה השפעה זו תהיה מוחשית. בשל מעורבות השר בבחירות, על המשרד להימנע בתקופה זו מקבלת החלטות שיש להן השפעה רבה על התושבים ועל איכות חייהם, והנטייה להימנע תגבר ככל שלהשפעה זו יש אפקט יותר מיידי ומוחשי. לעניין זה ניתן להסתייע בכמה מבחני עזר – א) עד כמה ההשפעה על ציבור הבוחרים הפוטנציאליים היא מוחשית ומיידית; ב) ככל שמדובר בהקצאת סכומים כספיים או בתמריצים והטבות כלכליות: (1) עד כמה מדובר בסכום גבוה או חריג בהיקפו; (2) האם ישנה הקצאה או הטבה שמגיעה ישירות לכיסם של התושבים.

לשם הדוגמה, ניתן להבחין בין החלטה ארוכת טווח בדבר מתן תמריצים להקמת מפעלים חדשים, לבין החלטה מיידית על סבסוד פעולות של חינוך בלתי פורמלי; לשתי ההחלטות יש השפעה על ציבור הבוחרים, אך סבסוד של פעילויות חינוך עשוי להשפיע באופן מיידי על הבוחרים הפוטנציאליים, אולי אף בסבסוד ישיר של עלויות המושטות עליהם, ואילו להחלטה בנושא תמריצים ארוכי טווח יש השפעה פחותה על התושב הספציפי. כך או כך, גם בהחלטות בעניין תמריצים ארוכי טווח, יש להימנע מקבלת ההחלטה אם מדובר בסיוע בסדר גודל חריג, שגלומה בו השפעה מיטיבה בקנה מידה רחב, גם אם אינה מוחשית ומיידית.

ג. **מידת הדחיפות בקבלת ההחלטה, בהתחשב בקירבה למועד הבחירות:** ככל שההחלטה סמוכה למועד הבחירות, עוצמת ניגוד העניינים גוברת, שכן כל השפעה על הבוחרים הפוטנציאליים היא מיידית. מן העבר השני, ככל שהמועד מתקרב פוחת גם הנזק מהשהיית אותה ההחלטה עד לאחר הבחירות. בהתאם לעקרון זה, לגבי החלטות שגלומה בהן רגישות מיוחדת, לפי השיקולים שצוינו לעיל, יהיה מקום לשיקול גם עד כמה הן דחופות והאם ניתן לדחות את קבלתן לאחר מועד הבחירות. יובהר כי אין מדובר בשיקול בלעדי, וכי יש לאזן בין שיקול הדחיפות ומידת האפשרות לדחות את מועד קבלת ההחלטה לבין טיב ההשפעה על הבוחרים ופוטנציאל ההשפעה של אותה ההחלטה על הבחירות.

ד. **שיתוף פעולה בין משרדים:** ככל שמדובר בהחלטה הנעשית ביוזמת משרדים אחרים, והמעורבות של המשרד לענייני ירושלים ומורשת היא בגדר הכרח – הנטייה היא לאפשר את ההשתתפות באותו עניין, גם אם היא כרוכה בקבלת החלטות. מאידך, אם המשרד לענייני ירושלים הוא יוזם הפעילות או גורם מוביל בה, יש מקום לנקוט זהירות לפי יתר העקרונות המתוארים כאן.

17. נציין כי העקרונות והשיקולים שנמנו לעיל רלוונטיים לבחינה של החלטות המתקבלות בתקופת בחירות. ככלל, אין צורך בבקרה אודות תהליכי עבודה פנימיים, או פגישות ודיונים עם גורמים חיצוניים – אולם ככל שתהליכי העבודה והפגישות הללו נועדו להוביל

להחלטות, לשינויי מדיניות, ולמהלכים קונקרטיים – יש לבחון אותם בהתאם לאמור לעיל.

18. להלן נבחן לגופם של דברים כיצד הכללים הקיימים עשויים להשפיע על מילוי תפקיד המיניסטרואליים, בשים לב לנושאים שאליהם משרד צפוי להידרש בתקופה הקרובה.

(1) השלכות על מילוי תפקיד כשר לענייני ירושלים

19. ככלל, תפקיד השר לענייני ירושלים, בשונה מרוב התפקידים המיניסטרואליים, מיועד מלכתחילה לדאגה הממשלתית שיכולה וצריכה להיות לטובת עיר הבירה כעיר ספציפית. בראיה כוללת, הצלחות שיוחסו לשר לענייני ירושלים הן הצלחותיה של עיר הבירה. במובן זה, ישנה מידה רבה של חפיפה בין האינטרס הפוליטי האישי של השר, כמתמודד בבחירות, לבין האינטרס הפוליטי ה'לגיטימי' שהיה לו ממילא, כשר לענייני ירושלים גם אילולי היה מתמודד בבחירות (אינטרס שכאמור לעיל, לא נחשב פקטור שיש בו, כשלעצמו, ניגוד עניינים).

20. מבחינת סיווג אופי ההחלטות של המשרד כלפי הרשות המקומית, מדובר אמנם בהחלטות שהן בגדר מתן הטבות וסיוע לרשות המקומית. יחד עם זאת, אין מדובר בתפקיד המצריך בחירה בין העיר ירושלים לבין רשויות אחרות, ואדרבא – הסיוע לעיר ירושלים הוא חלק אינהרנטי מהתפקיד הממלכתי שעליו מופקד השר. כאמור לעיל, הטבות הניתנות באופן ייחודי לעיר ירושלים הן אינטרס ממלכתי של המדינה (וראו בהקשר זה סעיף 4 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל).

21. חשוב לציין כי במסגרת מילוי תפקיד השר לענייני ירושלים, עשויים להתעורר מקרים שבהם האינטרס של המערכת המוניציפלית הוא מובחן ושונה מהאינטרס של המשרד כמשרד ממשלתי. כך למשל, במסגרת הטיפול בנושאים שהמשרד מופקד עליהם, עשויה להתעורר השאלה אם להפנות תקציבים ומשאבים לעיריית ירושלים או לחברות הממשלתיות, ועשוי להתעורר מתח לגבי זהות הגורם המוביל בתהליכי עבודה משותפים.

22. מתח כזה עשוי להתקיים באופן תדיר בין גופים ציבוריים הפועלים בשיתוף פעולה, וכיוון שמדובר בגופים ציבוריים ובאינטרסים ציבוריים שהם ביסודם משותפים – אזי באופן בסיסי אין לראות בהתמודדות של השר על ראשות העירייה כעניין חריג שמעורר חשש לניגוד עניינים. יחד עם זאת, במקרים שבהם מתעורר מתח משמעותי בין העירייה ובין המשרד, או במקרים שיש להחלטות של המשרד השפעה יוצאת דופן על העירייה, כאשר האינטרס של עיריית ירושלים הוא **אינטרס מובחן העומד במוקד קבלת ההחלטה**, השר עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים ויהיה עליו להימנע ממעורבות בקבלת אותה ההחלטה. התנהלות זו אינה מנת חלקו היומיומית של המשרד, וחובת ההימנעות מפאת ניגוד העניינים של השר מטעם זה עשויה להתעורר במקרים חריגים בלבד (ולא ניתן להעריך מראש אם יתעורר מקרה כזה בתקופה הקרובה).

23. כאמור לעיל, במקרים שבהם אין חשש לניגוד עניינים, יש לבחון את קבלת ההחלטות בהתאם לכללי האיפוק והריסון החלים בתקופת בחירות, ולפי מכלול השיקולים המפורטים לעיל. לצורך הבהרת הדברים, ראינו לנכון להתייחס למשמעות המעשית של

הדברים, ביחס לנושאים המשמעותיים שהמשרד עשוי להידרש אליהם בתקופה הקרובה, ולטיב המעורבות הצפויה של השר בנושאים אלו:

א. **ניהול התקציב השוטף של המשרד** – תקציב הבסיס של המשרד עומד על כ-60 מלש"ח, ורובו ככולו מופנה ליעדים שנקבעו מראש ושאינם מיושמים על ידי גורמי המקצוע במשרד. עיקר התקציב מיועד להשקעה באמצעות החברה הממשלתית לפיתוח מזרח ירושלים, להשקעה בפעילות לחיזוק העיר בשטח הבינלאומי ולשותפויות עם משרדים. במסגרת זו יכולות להתקבל החלטות על קיומם של פרויקטים חדשים שונים, כאשר אישור פרויקטים לביצוע באמצעות חברת פיתוח מזרח ירושלים טעון גם אישורו של פורום מקצועי מוסמך.

ב. **יישום החלטת ממשלה מס' 3790 מיום 13.5.18 שעניינה צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים** – תוכנית חומש שהיקף התקציב הכולל שלה מגיע ללמעלה מ-2 מיליארד ₪ (על פני חמש שנים). בהתאם להחלטת הממשלה, התוכנית ממוקדת באזור מזרח ירושלים, ומיועדת להביא לשיפור המצב ולצמצום פערים בתחומים אלו: חינוך והשכלה גבוהה, כלכלה ומסחר, תעסוקה, רווחה, תחבורה, שיפור איכות החיים, בריאות תכנון ורישום מקרקעין. במסגרת זו, צפוי להידרש המשרד בתקופה הקרובה, להחלטות אסטרטגיות על אודות קווי היסוד של מנגנוני הניהול והליווי של התוכנית מטעם המשרד, אופי וזהות הספקים שיתמכו ביישום התוכנית: גופים מייעצים, מכון מחקר, גורמי בקרה וכו'; כמו כן – בכפוף לקווים המנחים שנקבעו בהחלטת הממשלה – ייקבעו בתקופה הקרובה ההתקשרויות והפרויקטים שייעשו עם העיריה במסגרת התוכנית וכן ייקבעו סוגי הפרויקטים שיבוצעו במסגרת התוכנית, היקפיהם, יעדיהם וכו', וזאת בהתייעצות או בהובלת משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

ג. **יישום תוכנית 'היובל' – החלטת ממשלה מס' 1483 מיום 2.6.16 – שעניינה פיתוח הכלכלי של ירושלים**, ובמסגרתה צפוי המשרד להשקיע באמצעות הרשות לפיתוח ירושלים כ-850,000,000 ₪ בארבעה תחומי פעילות שנקבעו בהחלטת הממשלה: תיירות, תעשייה מתקדמת, אקדמיה והשכלה ושיפור איכות החיים בעיר. אבני הדרך ליישום כל אחד מתחומי הפעילות נקבעו אף הם, והתכנית מצויה בשלבי יישום. במסגרת יישום התוכנית, עשויים להידרש מעת לעת להחלטות על הקצאות תקציבים ושינויים בזהות הפרויקטים שיתמכו.

ד. **חיזוק ומיצוב מרחב אגן העיר העתיקה בירושלים** – החלטה מספר 3788 מיום 13.5.18 שעניינה תוכנית חומש המשכית לתוכניות חומש קודמות בנושא ומטרתה פיתוח המרחב הציבורי באגן העיר העתיקה, פיתוח המסחר והכלכלה, פיתוח צירי גישה, פיתוח תשתיות חיוניות לרווחת התושבים והמבקרים בעיר. תקציב התוכנית עומד על 350,000,000 ₪ ויישומה צפוי להיפתח בשנת 2019.

ה. **תוכנית אגן העיר העתיקה ב'** – החלטת ממשלה מספר 4651 מיום 20.5.12 – מדובר בתוכנית שהפרויקטים והתוכניות המיושמים במסגרתה נקבעו רובם ככולם בראשית שנות התוכנית.

24. בהתאם לסקירה זו, עיקר הפעילות של המשרד בתקופה הקרובה נסוב על יישום של החלטות הממשלה הקיימות. אמנם, סמכויותיו ותפקידיו של המשרד עומדים בעינם, ובאופן תיאורטי – המשרד רשאי ליזום מהלכים חדשים, לרבות כאלו שמיטיבים עם העיר ירושלים ועם תושביה באופן ניכר, אולם לא ידוע לנו על החלטות מסוג זה בתקופה הקרובה.

25. להבנתנו, בשים לב לנושאים העומדים על הפרק ולחששות המתעוררים בתקופה זו במשרד לענייני ירושלים, וכן לשיקולים שנמנו לעיל, **אין מקום לקבוע שהשר מצוי בניגוד עניינים המצדיק פסילה מכהונה זו או הטלת מגבלות קבועות לגביה, ודי בכך שההחלטות ייבחנו בהתאם לכללים הנהוגים בתקופת בחירות.** ביחס לנושאים העומדים על הפרק בשלב זה, הפער בין האינטרס הפוליטי האישי של השר כמתמודד לבין המחויבות שלו לתפקיד שמוטל עליו כשר ממילא אינו גדול, ועל מנת לאזן את החשש מפני שילוב שיקולים פוליטיים אישיים, די בכללי האיפוק והריסון החלים בתקופת בחירות. במסגרת הכללים שיחולו בתקופה זו, ככלל, לא יהיה מקום לקדם מהלכים חדשים שיש בהם הטבות תקציביות משמעותיות עבור ירושלים, ואילו ההחלטות בנוגע ליישום החלטות הממשלה הקיימות ייבחנו בזהירות כמקובל.

26. אמנם, בדומה לכל מצב אחר שבו מתקבלות החלטות בתקופת בחירות, גם במסגרת יישום ההחלטות הקיימות עשוי להיווצר מתח מסוים, ברמת המיקרו – שמא התקציבים שכבר אושרו לא ינותבו רק למטרות שיש להן חשיבות לאומית ולפי מידת חשיבותן, אלא גם לפי מידת ההטבה עם תושבי ירושלים או עם קבוצות ספציפיות בעיר ירושלים. במקרים כאלו, לא ניתן להתעלם מהחפיפה האפשרית בין השיקולים הלאומיים, שאותם השר נדרש לשקול במסגרת תפקידו, לבין השיקול הפוליטי הצר, שהשר עלול לכוון בהם. יחד עם זאת, המצב דומה במידה רבה לסיטואציה שבה נבחר מקבל בתקופת בחירות החלטות העשויות להשפיע על ציבור המצביעים, והמענה המשפטי הוא בהתאם לכללים החלים בתקופת בחירות.

27. לצד זאת, כאמור לעיל, ייתכנו מקרים חריגים שבהם תעמוד על הפרק החלטה שיש לה השפעה יוצאת דופן על עיריית ירושלים, כאשר לעירייה יש אינטרס מובחן ומובהק, ובהם יהיה על השר להימנע מלטפל. מטעם זה, יהיה צורך לבחון באופן מיוחד החלטות שיש להן השפעה כספית יוצאת דופן על העירייה, או השפעה משמעותית מובהקת אחרת על העירייה.

28. הלכה למעשה, נצביע להלן על סוגי ההחלטות שאותן יש להביא בפני היועצת המשפטית של המשרד, על מנת שניתן יהיה לבחון – במידת הצורך בתיאום עם הח"מ – האם יש להימנע מקבלת ההחלטה בשל תקופת הבחירות, או האם ניגוד העניינים מוביל למסקנה כי השר לבדו מנוע מלטפל באותו עניין.

א. **החלטות בנושאים חדשים:** כאמור לעיל, המסקנה המאפשרת את המשך מילוי התפקיד בידי השר מבוססת על כך שהמשרד פועל בעיקר על מנת ליישם את ההחלטות שהתקבלו, ואינו יוזם בשלב זה החלטות חדשות בקנה מידה משמעותי. אשר על כן, כל מיזם חדש, שאינו מהווה יישום של ההחלטות

הקודמות, ייבחר על ידי היועצת המשפטית; ככלל, לא יאושרו מיזמים חדשים בקנה מידה משמעותי, אלא אם אינם מעוררים רגישות לפי העקרונות והשיקולים שצוינו לעיל.

ב. **החלטות על הקצאות חדשות במסגרת תוכניות קיימות:** בחלק מהמקרים, גם בתוכניות שהתקבלו לגביהם בעבר החלטות 'מסגרת', ישנה גמישות בהפעלה של התוכנית, וישנם תקציבים פנויים שניתן לנתב לפרויקטים מסוימים. החלטות כאלו, הנגזרות מההחלטות המסגרת, ייחשבו כמובן כהחלטות חדשות, וניתן לקיימן רק לאחר בחינה של היועצת המשפטית של המשרד, לפי העקרונות דלעיל.

ג. **החלטות על הסטת תקציבים מפרויקט אחד למשנהו או הגדלה משמעותית של תקציב פרויקט קיים:** באותו אופן, עשוי המשרד לקבל החלטות להסיט תקציבים שלא נוצלו. גם במקרים כאלו, מתאפשרת קבלת החלטות חדשות על הקצאות לפרויקטים או הגדלה משמעותית שלהם, וניתן לקבל החלטות רק לאחר בחינה של היועצת המשפטית של המשרד, לפי העקרונות דלעיל.

ד. **החלטות בנושאים שיש להם השלכה ישירה ומשמעותית על ציבור הבוחרים:** קבלת החלטות בנושאים שיש להם השלכה ישירה ומשמעותית על ציבור הבוחרים, עשויה לעורר רגישות מיוחדת. במקרים רבים, המדובר בהחלטות שהן מוניציפאליות בעיקרן. בפגישה שהתקיימה הובהר כי הנושאים המוניציפליים אינם בסמכות ובאחריות המשרד. יחד עם זאת, למען הסדר הטוב, מובהר כי ככל שיתעוררו עניינים שעשויה להיות להם השלכה ישירה ומשמעותית על ציבור הבוחרים, ההחלטות ייבחנו בתיאום עם היועצת המשפטית של המשרד.

ה. **החלטות שיש להן השפעה יוצאת דופן על עיריית ירושלים:** נושאים שכרוכים בהשפעה משמעותית ויוצאת דופן על עיריית ירושלים, הן במישור הכספי והן במישור של מערכת היחסים עם המשרד ומנגנוני קבלת ההחלטות – ייבחנו בתיאום עם היועצת המשפטית של המשרד. היועצת המשפטית של המשרד תבחן, בתיאום עם הח"מ, האם מדובר בעניין שבו האינטרס של המערכת המוניציפלית הוא אינטרס מובחר העומד במוקד קבלת ההחלטה, שבו השר נדרש להימנע מקבלת החלטה.

29. למען הסדר הטוב, נבקש להדגים את ההשלכות שעשויות להיות לכללים אלו על התוכניות הספציפיות שהמשרד מיישם לפי החלטות הממשלה השונות:

א. **החלטה בעניין צמצום פערים חברתיים וכלכליים במזרח ירושלים (החלטה מס' 3790 מיום 13.5.18)** – מדובר בהחלטת מסגרת מובהקת, אשר יישומה כרוך בסידרה של החלטות נגזרות העומדות על הפרק בתקופה הקרובה. המשרד ציין את הדחיפות ביישום ההחלטה, ואת החשיבות שבהוצאתה אל הפועל בשנת הכספים הנוכחית; בנוסף, הודגש כי מבחינה פוליטית, ההחלטה אינה מיועדת לקהל הבוחרים הטבעי של השר. יחד עם זאת, עדיין מדובר בסדרת החלטות שהמשרד אמור לקבל בתקופה הקרובה, בהיקף כספי חריג, בתחומים שיש להם

השפעה על קהל הבוחרים במזרח ירושלים. בנסיבות אלו, הובהר כי השר רשאי לקבל החלטות על סמך המלצות גורמי המקצוע, וכי אישור היועצת המשפטית של המשרד יידרש רק ביחס לעניינים שבהם השר יבקש לשנות מההמלצות המקצועיות; במקרים בהם יבקש השר לסטות מהמלצות גורמי המקצוע, תתקיים התייעצות עם היועצת המשפטית של המשרד, אשר תוודא שהחלטות השר בעניינים אלו אינן מעוררות רגישות מיוחדת על רקע הטעמים שצוינו לעיל. ככל שיתברר כי החלטה של השר מעוררת רגישות מיוחדת – יהיה צורך לבחון בתיאום עם הח"מ אם ניתן לקבל החלטה זו בתקופת הבחירות.

עוד יש לציין כי בתקופה הקרובה מתגבשים דפוסי העבודה של מסגרת היישום של התוכנית האמורה, ולא מן הנמנע שיתגלעו מחלוקות לגבי מידת המעורבות של עיריית ירושלים בפרויקט. ככל שהחלטה בנושא זה תעמוד על הפרק באופן מובחן, וככל שהמחלוקת בעניין תהיה משמעותית, יהיה על הדרג המקצועי לקבל את ההחלטה ללא מעורבות השר.

ב. **החלטה בעניין חיזוק ומיצוב אגן העיר העתיקה בירושלים** (החלטה מס' 3788, מיום 13.5.18) – במסגרת ההיערכות ליישום התוכנית צפויות להתקבל בחודשים הקרובים החלטות עקרוניות בנוגע ליישומה. בהתאם להחלטת הממשלה, מטרותיה העיקריות של ההחלטה מתייחסות להיבטים שיש להם השלכה תיירותית על אזור העיר העתיקה – פסטיבלים ואירועים, ניקיון ותחזוקה שוטפת, פיתוח המרחב הציבורי והמראה החיצוני, ופיתוח המגזר העסקי באזור. יחד עם זאת, הובהר לנו כי המשרד נערך לקידום החלטת הממשלה באופן מעשי עוד טרם קבלת החלטת הממשלה, והשר אף נדרש לאפיקי הפעולה האופרטיביים עוד קודם לאישור החלטת הממשלה, בתקופה שבה השר טרם הודיע על התמודדותו. כן נמסר כי התוכניות תואמו באותה העת עם משרד האוצר. בנסיבות אלו, אף שההליך שמתווה קבלת ההחלטות לפי החלטת הממשלה כולל צורך לתקף את התוכנית במסגרת ועדת ההיגוי, מקובלת עלינו הקביעה שמבחינת המשרד אין מדובר בהחלטה חדשה ושניתן לקדם אותה בתקופת הבחירות. ככל שיתעורר צורך לשנות מההחלטות שכבר התקבלו לעניין זה, ניתן יהיה לפעול במתכונת האמורה לעיל לעניין החלטה מס' 3790 (קרי, בחינה של היועצת המשפטית של המשרד במקרה של סטיה מהמלצות הגורמים המקצועיים).

ג. **תוכנית אגן העיר העתיקה ב'** (החלטה מס' 4651 מיום 20.5.12) – מדובר בתוכנית שהפרויקטים והתוכניות שמיושמים דרכה נקבעו לפני זמן רב, ובהתאם לאמור לעיל – ניתן להמשיך לפעול ליישומה, בכפוף לכך שהקצאות חדשות והסטות תקציביות ייבחנו בתיאום עם היועצת המשפטית של המשרד.

ד. **פרויקט היוכל** (החלטה מס' 1483, מיום 2.6.16) – גם כאן מדובר בהחלטת מסגרת, אך בשלב זה, מתווה היישום שלה מובנה ומוגדר. כאמור לעיל, הקצאות חדשות והסטות תקציביות במסגרת הפרויקט ייבחנו בתיאום עם היועצת המשפטית של המשרד.

עמוד 11 מתוך 17

ה. **התקציב השוטף של המשרד** - ניהול התקציב השוטף של המשרד עשוי להיות מורכב מהחלטות שונות שקשה לאמוד מראש את טיבן. גם בהקשר זה, יעמדו בעינם העקרונות שהותוו לעיל.

30. מובן כי המגבלות הנגזרות מהפסיקה בנושא מתחם הסבירות בתקופת בחירות, רלוונטיות להחלטות שהשר מעורב בהן, באופן אישי או באמצעות הנהלת המשרד, ואין צורך להידרש להחלטות שוטפות של דרגי המקצוע במשרד שהשר אינו מעורב בהן.

(2) מילוי תפקידך במשרד להגנת הסביבה ובתחום המורשת

31. בכל הנוגע למשרד להגנת הסביבה, יש לבחון את הדברים באופן אחר, על רקע הסמכויות השונות הנתונות למשרד להגנת הסביבה ביחס לרשויות המקומיות.

32. מטבע הדברים, החלטות שעניינן סיוע או מתן הטבות לרשויות מקומיות, כרוכות בהקצאת משאבים מוגבלים, ולכל רשות מקומית עשוי להיות אינטרס 'להשיג' לעצמה את הסיוע מהמשרד הממשלתי. בנסיבות כאלו, כאשר לשר יש עניין מיוחד ברשות מקומית ספציפית אליה הוא מתמודד לתפקיד, עלולה להיות לו הטיה לטובת אותה רשות (וזאת בשונה מההחלטות במשרד לענייני ירושלים, שבהם העירייה אינה מתחרה מול רשויות אחרות על תקציב מוגבל). במקרה מסוג זה, ניתן לומר שהשר עלול להימצא בניגוד עניינים, ועליו להימנע מלהיות מעורב בהחלטות העוסקות בעיריית ירושלים באופן ספציפי.

33. בפגישה הובהר כי במשרד להגנת הסביבה, החלטות בנושא הטבות לרשויות מקומיות מוסדרות ככלל במסגרת קולות קוראים שמפרסם המשרד; קולות קוראים אלו ערוכים בהתאם לאמות מידה מקצועיות, ובדרך כלל ללא מעורבות של השר. ככל שאכן אין לשר מעורבות בעניינים הנוגעים להקצאות משאבים לשלטון המקומי בכלל, ולעיריית ירושלים בפרט, לא מתעורר בהקשר זה חשש מעשי לניגוד עניינים. יחד עם זאת, השר ציין בפגישה כי נכון להיום, הוא מבקש לקבל עדכונים אודות הטיפול של גורמי המקצוע במשרד ביישום החלטות ממשלה, לצורך טיפול בפסולת ובשפכים, לרבות החלטות בנוגע לירושלים.

34. אף אם הדברים אינם עומדים על הפרק בעת הזו, חשוב לומר כי באופן עקרוני, בעניינים הנוגעים להקצאת כספים מהמשרד להגנת הסביבה לירושלים, עשוי להתעורר חשש לניגוד עניינים וזאת במיוחד עת מדובר במקרים שבהם מספר רשויות מקומיות מתחרות על התקציבים האמורים. הדברים נכונים אף ביחס להחלטות שהתקבלו בעבר ומטופלות על ידי גורמי המקצוע, שכן במקרה שיתעוררו עיכובים או קשיים יישומיים, יהיה קשה להבטיח מראש שהשיקול הפוליטי האישי לא יהיה מעורב בנושא.

35. על כן, ככלל, על השר להימנע מלטפל בהקצאת כספים מהמשרד להגנת הסביבה לירושלים. ככל שיתעורר צורך במעורבות של השר בנוגע לנושאים כלליים שיש בהם סיוע או הטבה לרשויות מקומיות ויש בהם כדי להשפיע באופן מהותי על עיריית ירושלים, יהיה על השר להימנע מלטפל באותו עניין, אלא אם יתברר בתיאום עם

היועצת המשפטית של המשרד, שמעורבות השר באותו עניין אינה כרוכה בניגוד עניינים.

36. **בכל הנוגע להחלטות אחרות, כגון החלטות שעניינן רגולציה ופיקוח – ההבחנה בין האינטרסים של עיריית ירושלים וציבור הבוחרים בירושלים לבין האינטרסים של המשרד להגנת הסביבה היא עמומה יותר. ככלל, השיקול הסביבתי הוא אינטרס ציבורי שמחד גיסא גם עיריית ירושלים ותושבי ירושלים עשויים להיות שותפים לו, ומאידך גיסא, עשויה להיות למשרד פרספקטיבה שונה והמשרד עשוי לנקוט איזונים שונים מאשר אלו של העירייה. במקרים מסוג זה, איננו סבורים שיש מקום לקבוע באופן גורף כי השר מצוי בניגוד עניינים, ויש מקום לבחינה פרטנית לגבי טיב ההשפעה על ירושלים. הלכה למעשה, כל החלטה רגולטורית של המשרד להגנת הסביבה הנוגעת במישרין לירושלים, תיבחן בתיאום עם היועצת המשפטית של המשרד, על מנת לבחון האם מתקיים חשש לניגוד עניינים, או אם נכון לבחון את העניין בהתאם לכללים לגבי החלטות בתקופת בחירות.**

37. לצורך הבהרת הדברים, ניתן לבחון את ההחלטות השונות העשויות לעמוד על הפרק במשרד להגנת הסביבה בעת הקרובה, לגבי השלטון המקומי בכלל, ולגבי ירושלים בפרט:

א. **הכרזה על אזור נפגע זיהום אוויר בעיר ירושלים** – מדובר על הכרזה בצו בסמכות השר להגנת הסביבה. על השר להכריז על אזור נפגע זיהום אוויר אם נוכח כי באזור מסוים קיימים חריגה מתמשכת או חוזרת ונשנית מערכי סביבה או זיהום אוויר חריג. מדובר על פניו בסמכות חובה ולא בסמכות רשות, בהינתן זיהום אוויר כאמור, אולם קיים מרחב שיקול דעת ביישומה. הכרזה מחייבת את הרשויות המקומיות שבתחומה להכין תכנית פעולה לשיפור איכות האוויר. בנוסף, החוק קובע שלא יינתן היתר פליטה למפעל חדש טעון היתר באזור שהוכרז כנפגע זיהום אוויר, אלא מטעמים מיוחדים שיירשמו ובכל מקרה שהדבר יהיה שיקול במתן היתר פליטה. מערכת היחסים בין הגורמים המקומיים לבין המשרד היא מורכבת; אף שיש לגורמים העירוניים אינטרס בקידום סוגיית איכות האוויר בעיר, הובהר כי ישנן מחלוקות לגבי ההכרזה, וכי בנושא זה מתקיימת עבודת מטה מקצועית ענפה. לא מן הנמנע שעבודת המטה תסתיים בתקופת הבחירות, ואזי ההכרזה תהא נתונה לסמכות השר. מדובר בהחלטה שעשויה להיות לה השפעה של ממש על עיריית ירושלים ועל התושבים, וקשה לשלול את החשש ששיקולים שאינם מענייניו של המשרד להגנת הסביבה יהיו כרוכים בהחלטת השר. על כן, יהיה על השר להימנע ממעורבות במתן ההכרזה, וככל שההחלטה תגיע לידי מימוש יהיה צורך להעביר את הסמכות לשר אחר.

ב. **הקצאת כספים מקרן שמירת הניקיון לצורך הקמת כביש גישה למיתקן טרמי לטיפול בפסולת** – מדובר על מתקן שהקמתו מתוכננת באזור התעשייה של מעלה אדומים, והוא צפוי לשרת בעיקר את הפסולת של ירושלים, לצד רשויות מקומיות נוספות העשויות לעשות בו שימוש. נושא זה צפוי להיות מטופל עמוד 13 מתוך 17

במסגרת החלטת ממשלה בתקופה הקרובה, שצפויה לטפל בפיתוח עניינים סביבתיים באזור יהודה ושומרון. המשרד מסר כי נושא המתקנים הטרמיים מטופל באופן רוחבי במשרד, וכי בתקופה הקרובה המשרד צפוי לפעול באופן דומה להקמת מתקנים טרמיים במקומות נוספים בארץ. עולה כי ההחלטה בכללותה אינה מתייחסת לירושלים באופן ספציפי, וגם ההתייחסות למתקן הטרמי מופנית לרשות מקומית אחרת, ותשפיע רק על אמצעי סילוק הפסולת מהעיר ירושלים. לפיכך, אין מניעה שהשר יטפל בהצעת ההחלטה.

ג. **תקנות בעניין דמי כניסה לגנים ציבוריים** – מדובר בתקנות שמצויות בסמכות שר הפנים והועברו להתייעצות עם השר להגנת הסביבה כנדרש בחוק. בנושא זה ישנה מחלוקת מסוימת בין גורמי המקצוע במשרדי הפנים והגנת הסביבה, שמשקפת מתח בין האינטרס של השלטון המקומי לבין המטרות החברתיות-סביבתיות שהמשרד מופקד עליהן. לטעמנו, מדובר נושא כללי שאינו כרוך בהשפעה מיוחדת על ירושלים; המתח בין המטרות שהשלטון המרכזי מופקד עליהן לבין האינטרסים של השלטון המקומי אינו עילה לקבוע שהשר מצוי בניגוד עניינים, אף בתקופה זו.

(3) השלכות על מילוי תפקידך כחבר הממשלה

38. לצד האמור לעיל, ייתכן שנושאים הנוגעים לירושלים יובאו לטיפולך במסגרת מילוי תפקידך כחבר הממשלה (כגון, בדיונים במליאת הממשלה בוועדות השרים). גם בהקשרים כאלו יחולו העקרונות האמורים לעיל, וכדי לקבוע את ההשלכות המשפטיות של העניין, ככל שיתעורר מקרה כזה – נבקש שתקיים התייעצות עם הח"מ לצורך מתן הנחיות פרטניות.

(4) מינויים בתקופת בחירות

39. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501, הכללים החלים על חברי ממשלה בתקופת בחירות כוללים גם מגבלות מסוימות על מינויים בתקופת בחירות. בין היתר, קובעת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה כי מינויי דירקטורים לחברות ממשלתיות ולתאגידים סטטוטוריים שהועברו לוועדה לבדיקת מינויים בתקופת הבחירות לא יקודמו בתקופה זו, אלא בהתקיים שני תנאים: (א) נחיצות ודחיפות המינוי (בשים לב לקוורום המינימלי הנדרש בדירקטוריון התאגיד); (ב) היעדר זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה.

40. במצב הנוכחי, כיוון שהממשלה כולה פועלת באופן שגרתי ואינה עומדת לבחירות, סברנו שאין הכרח להימנע מקידום מינויים רק מפאת קיומן של הבחירות המוניציפליות. מטעם זה, ככל שלא מדובר בחברה או בתאגיד שעיקר פעולתם באזור ירושלים, נקודת המוצא צריכה להיות הפוכה לזו הקבועה בהנחיית היועץ – ניתן לקדם מינויים בתקופת בחירות, ללא תלות בשאלת הנחיצות או הדחיפות לקיום המינוי.

41. יחד עם זאת, בתקופה שבה השר מצוי במערכת בחירות מוניציפלית, עומד בעינו החשש מפני עירוב שיקולים פוליטיים במינוי (ובפרט בהתחשב בעובדה שבעיר גדולה כמו ירושלים, הפוליטיקה המקומית אינה פועלת במנותק מהפוליטיקה בשלטון המרכזי). מטבע הדברים, קשה לאמוד את טיב ההשפעה של זיקה פוליטית, וקשה להוכיח את קיומו של השיקול הפוליטי בתהליך קבלת ההחלטה על המינוי. בהקשר זה, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000, בעניין "מינויים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים", מורה כי כאשר המינוי של אדם בעל זיקה פוליטית "הוצע או אושר סמוך לסיום כהונתו של אחד השרים בממשלה, יש בכך בלבד כדי להעלות חשש לשיקולים פוליטיים במינוי" (עמ' 35 להנחיה). שיקול זה עומד גם ביסודה של הנחיה מס' 1.1501 שהוזכרה לעיל. מטעם זה, לא ניתן יהיה למנות בתקופה זו אדם אם יש לו זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה, לחבר מועצה בירושלים או למועמד לתפקיד ראש עיריית ירושלים. מועמדים שיוצעו בתקופה זו יידרשו למלא תוספת לשאלון הסטנדרטי ולהצהיר על קיום זיקות לחברי מועצה ולמועמדים לתפקיד ראש עיריית ירושלים, ככל שישנן.

42. לצד זאת, ככל שמדובר בחברה ממשלתית או בתאגיד ציבורי שעיקר פעולתו היא באזור ירושלים (כגון, הרשות לפיתוח לירושלים והחברה לפיתוח מזרח ירושלים) – יש חשש מוגבר לכך שההחלטה על מינוי בתקופה זו תהיה כרוכה בשיקול פוליטי, ויש לפעול לפי הכללים הרגילים הקבועים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 – קרי, ניתן למנות דירקטור או חבר מועצה רק בהתקיים התנאי של נחיצות ודחיפות (בהיעדר קוורום) ורק כאשר למועמד אין זיקה פוליטית – לשר, לחבר מועצה או למועמד לתפקיד ראש העירייה.

43. ציון כי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 מתייחסת גם למינויים של עובדי מדינה בכירים שהשר עשוי להיות מעורב בהם (כגון, מינוי מנכ"ל ומינויים בכירים בוועדות איתור). ככל שיעמוד על הפרק מינוי לתפקיד כגון זה, הנושא יבחן באופן פרטני בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ובשינויים המתבקשים נוכח העקרונות שצוינו לעיל.

ב. איסור על תעמולת בחירות

44. בהקשר של תעמולת בחירות יש לשוב ולהדגיש את האיסור על שימוש במשאבי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות לצורכי תעמולה הקבוע בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 והחל גם לעניין בחירות לרשויות המקומיות. איסור זה מקבל פירוט נוסף בפסיקה ובכלל זאת החלטות יושבי ראש וועדת הבחירות המרכזית וכן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובכלל זאת – ההנחיה מספר 1.9100, בעניין "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה"; הנחיה מספר 1.1908, בעניין "איסור על תעמולת בחירות בכספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות"; והנחיה מספר 1.1901, בעניין

"איסור על תעמולת בחירות בכספי גוף מבוקר – עריכת סקרים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת הבחירות". התייחסות נוספת לסעיף 2א האמור נכללת גם בחוזר מנכ"ל מיוחד מספר 5/2018 שהופץ מטעם משרד הפנים לקראת הבחירות המוניציפאליות הקרובות. במקורות אלו ניתן למצוא אף את התייחסות הפסיקה, לרבות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית, לאיסור כנוזר לעיל.

45. ההסדרים אלו כוחם יפה, בשינויים המחויבים, אף בנסיבות שבהן שר מתמודד לתפקיד בשלטון המקומי, ובמיוחד בסיטואציה הנוכחית.

46. בהקשר זה, יש לתת את הדעת להשתתפות באירועים ציבוריים בירושלים או הנוגעים לירושלים, השתתפות שעשויה אף היא לעורר חשש לכך שהפלטפורמה הציבורית המוקצית לשר מתוך משאבים ציבוריים תנוצל לצרכי תעמולה. לכן במקרים אלו יש להתייץ עם היועצת המשפטית של המשרד, ובמידת הצורך עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), ולבחון את העניינים שיתעוררו בהמשך באופן פרטני.

47. תשומת הלב גם לכך כי על-פי החלטות יושבי ראש וועדת הבחירות גם פעולות שלטוניות יכול שייבחנו באספקלריה של האיסור על תעמולת בחירות הקבוע בסעיף 2א. (ראו **ת"מ 36/20 מר שלמה פדידה נ' מר שמעון לנקרי – ראש עיריית עכו, ת"מ 26/20 ריצ'רד פרס חבר מועצת העיר בית שמש נ' משה אבוטבול, ראש העיר בית שמש, ת"מ 249/20 עובד נ' עיד סלים ממלא מקום המועצה אזורית גלבע**).

ג. הסתייעות בעובדי מדינה ובמשאבי המשרד בפעילות פוליטית

48. להבדיל מהכללים החלים על השר באופן אישי, עובדי המשרד מנועים מלהשתתף בפעילות פוליטית כלשהי. הדברים בוודאי ידועים, אולם בכל הנוגע לשכת השר, יש מקום לחזור ולהדגיש את הצורך בהפרדה בין הפעילות הפוליטית לבין פעילות המשרד. מבחינת עובדי המשרד, ובפרט אנשי לשכת השר, יש לראות את הפעילות הפוליטית של השר כעניין אישי שלו, שיש לשמור על הפרדה בינו ובין התפקיד הציבורי שעובדי המדינה ממלאים.

49. בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704, שעניינה "פעילות מפלגתית בלשכות שרים", על השר להימנע מלהשתמש בשירותי הלשכה והמשרד הממשלתיים לצרכיו הפוליטיים-מפלגתיים. בהנחיה נקבע כי אין לבצע מתוך הלשכה פעילות מפלגתית-אישית גרידא, הן בשל הפן התקציבי והן משום הדימוי הציבורי הנלווה לכך. עם זאת, נקבע בהנחיה כי "ניתן להשלים, ככורח המציאות, עם פעילות מפלגתית מתוך הלשכה רק ככל שהמדובר בפעילות אקראית ומוגבלת בהיקפה". הכוונה היא למקרים חריגים בהם פעילות פוליטית מתקיימת בלשכת השר בלי ברירה, באורח אקראי ומוגבל בהיקפו - כגון סיוע מזכירותי בתיאום פגישות ובקיום שיחות טלפון, או פגישות פוליטיות המתקיימות במשרד במהלך יום העבודה. בתקופה זו יש לחזור ולהדגיש את ההנחיות הללו ביתר שאת. כך למשל, אין מקום שצוות לשכת יגיע עמך לאירועים פוליטיים, ואולם אין מניעה שיתלווה אליך עוזר אישי אחד לצורך מענה לטלפונים, או לטיפול בעניינים דחופים העשויים להידרש לצורך מילוי תפקידך כשר. ככלל, לעניין זה די בעוזר

אחד, אך במקרים חריגים בהם יתעורר צורך בסיוע של עוזר נוסף, לצרכים דחופים שיתעוררו במסגרת מילוי תפקידך כשר – אין מניעה כי גם הוא יתלווה אליך.

50. עוד יש להזכיר כי בהתאם לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, נאסר על עובדי מדינה בדרגות מסוימות למלא תפקידים פוליטיים. ההוראות לעניין זה מרוכזות בסעיף 42.3 בתקשי"ר.

51. בשולי הדברים, יש להזכיר כי מקום שאתה מצוי בניגוד עניינים, מנועים גם אנשי לשכתך מלטפל באותם עניינים, שכן הם פועלים כזרוע ארוכה שלל ודינם שווה לדיןך בעניין זה. עם זאת, מנכ"ל המשרד ויתר הגורמים המקצועיים במשרד יכולים להמשיך למלא את תפקידם, והם אינם מנועים מלעסוק בעניינים הנוגעים לירושלים גם במקום אתה מנוע מלטפל.

בברכה,

דינה זילבר
משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)



העתק:

מבקר המדינה

היועץ המשפטי לממשלה

רז נזרי, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי)

דלית דרור, היועצת המשפטית, המשרד להגנת הסביבה

שירן שושנה, היועצת המשפטית, המשרד לענייני ירושלים ומורשת

דני חורין, ממונה בכיר, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מינהלי)

אורן פונו, ממונה בכיר, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מינהלי)

עמי ברקוביץ, ממונה, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי)

נטע קניגשטיין, ממונה, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מינהלי)

ערן עסיס, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מינהלי)