

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

ירושלים: י"ד סיוון תשע"ט

17 יוני 2019

תיקנו: 803-05-2019-000001

סימוכין: 803-99-2019-000233

לכבוד

ח"כ זאב אלקין

השר להגנת הסביבה והשר לענייני ירושלים ומורשת

שלום רב,

הנדון: מניעת חשש לניגוד עניינים בכהונתך כשר להגנת הסביבה וכשר לענייני ירושלים ומורשת

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. בהתאם, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, אבקש לחוות את דעתי כדלהלן:

רקע:

1. ביום 30.10.2018 התקיימו הבחירות לרשויות המקומיות, ובהן הבחירות לראשות עיריית ירושלים, במסגרתן התמודדת על ראשות העיר במסגרת סיעת "ירושלים תצליח וירושלמים בראשות זאב אלקין". על פי הדיווחים שמסרת למבקר המדינה כנדרש על פי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, לצורך התמודדות בבחירות אלה, קיבלת תרומות בסך כולל של 152,900 ש"ח וערבויות בסכום כולל של 7,122,000 ש"ח.¹ דיווחים אלה מופיעים במלואם גם באתר האינטרנט של מבקר המדינה.

2. חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 מסדיר את אופן קבלת המימון של רשימות או סיעות בהתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות. על-פי חוק זה, סכום התרומה המקסימלי אשר סיעה או רשימה רשאיות לקבל מאת אדם או בני ביתו הוא לא יותר מ-5,000 ש"ח.² מהדיווחים שפורסמו באתר מבקר המדינה עולה שלא קיבלת תרומות בסכום הגבוה מסכום זה.

3. באשר לערבויות, אין כל מגבלה באשר לסכום הערבויות שנבחר ציבור רשאי לקבל בהתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות (הוא הדין גם בנוגע להלוואות). על כן, במקרים רבים ניתנות ערבויות בסכומים גבוהים.

¹ www.statements.mevaker.gov.il/GuarantyDonationPublisher/LocalGuarantyDonationPublisher.aspx

² ראו ס' 16(ב); הסעיף קובע הסדר זה גם ביחס למועמד לראש מועצה אזורית או מועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות, בין בחירות לבחירות.

4. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1712 שעניינה "ניגוד עניינים של נבחרי ציבור בגין קבלת תרומה" (להלן: **הנחיית היועץ**), מבהירה כי תרומה או מתן ערבות מגורם מסוים עשויה להעמיד את נבחר הציבור במצב של חשש לניגוד עניינים ביחס לאותו גורם. לשם יישום הכלל המשפטי האמור, בנוגע לתרומות, קובעת הנחיית היועץ חזקה לפיה ככלל, הרף הקובע לעניין התגבשות חשש לניגוד עניינים למועמד העומד בראש רשימה בשלטון המקומי הוא הרף המותר לתרומה לרשימה. קרי, תרומה שעולה על סך 5,000 ש"ח.

5. בכל הנוגע לערבויות, קובעת הנחיית היועץ חזקה לפיה גם במקרה זה יתעורר חשש לניגוד עניינים ביחס למי שהעניק ערבות בסכום שמעל הרף הקובע לתרומות, היינו מעל 5,000 ש"ח. יוער, כי הזיקה הנוצרת כתוצאה מערבות עומדת בעינה עד פקיעת הערבות, וכך גם ניגוד העניינים עומד בתוקפו עד פקיעת הערבות, ואף תקופה מסוימת לאחר מכן. בעניין שלפנינו, משום שהכנסת הודיעה על התפזרותה ואתה צפוי לסיים את תפקידך כשר במשרדים להגנת הסביבה ולענייני מורשת וירושלים עם קיום הבחירות לשלטון המרכזי, חוות דעת זו תעמוד בעינה עד מועד סיום תפקידך, קרי עד סיום פעולתה הרשמי של ממשלה זו. יחד עם זאת, ככל שיתברר כי ההלוואות שבגינן ניתנה הערבות לא הוחזרו על ידך, וכי סכומי הערבות יחולטו מן הערבים, אזי ככל שתוסיף לכהן כשר גם בממשלה הבאה, יהיה צורך לברר אם זיקות אלו יעוררו חשש לניגוד עניינים גם בשלב מאוחר יותר.

6. כאמור לעיל, בהתאם לדיווחיך כפי שפורסמו באתר מבקר המדינה, לא קיבלת כלל תרומות העולות על סכום של 5,000 ש"ח. באשר לערבויות, עולה כי קיבלת ערבויות ממספר גורמים, העומדים על סכומים גבוהים מ-5000 ש"ח, בהתאם לפירוט הבא: ולרי אדלר – 27,000 ש"ח; דוד אלן ארנוביץ – 50,000 ש"ח; גבריאל ליבלר – 50,000 ש"ח; ירון יעקב קופפר – 75,000 ש"ח; ניל כהן – 100,000 ש"ח; יונתן בנדהיים – 100,000 ש"ח; ורד שימל – 300,000 ש"ח (בשני מועדים שונים); דניאל פרבר – 100,000 ש"ח; ג'וזיה רוטנברג – 100,000 ש"ח; אריה גורלין – 100,000 ש"ח; אפרים גרינפלד – 150,000 ש"ח; לב קגנו – 700,000 ש"ח (בשני מועדים שונים); יעקב ברג – 200,000 ש"ח; אבי גוטסמן – 210,000 ש"ח; טימור בן יהודה – 360,000 ש"ח; יגאל שיינברג – 500,000 ש"ח; משה שוץ – 2,000,000 ש"ח (בשני מועדים שונים); יורי זלבנסקי – 1,000,000 ש"ח; אלכסנדר מלליס – 100,000,000 ש"ח.

7. מבירור ראשוני של הדברים, אשר אינו בהכרח ממצה את כלל הנתונים הרלוונטיים, נמסר לנו כי ישנו מספר מסוים של ערבים אשר ענייניהם העסקיים עשויים להיות בעלי זיקה לפעילות המשרדים בראשם אתה עומד. בהתאם, חוות זו תתייחס רק לערבים אלה, אך יובהר כבר עתה כי עליך להימנע מלעסוק בכל עניין הנוגע לאחד מן הערבים שהוזכרו לעיל, אף אם חוות הדעת אינה נוקבת בעניין זה במפורש. בכל מקרה של ספק, עליך להתייעץ עם היועצת המשפטית למשרד הנוגע בדבר, ובמידת הצורך גם עם הח"מ.

ערבים בעלי זיקות למשרד להגנת הסביבה

8. על בסיס רשימת הערבים באתר מבקר המדינה העבירה לנו היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה התייחסות בנוגע לזיקות אפשריות למשרד להגנת הסביבה, והערבים בעלי הזיקות הרלוונטיות יפורטו להלן:

א. יעקב ברג - מכהן כדירקטור במספר חברות,³ אך רק ביחס ל"רננית דלק בע"מ" נמצא כי יש זיקה למשרד. תחנת דלק זו זקוקה לקבלת אישור מהמשרד להגנת הסביבה לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 המקנה למשרד סמכויות אסדרה, פיקוח ואכיפה. בנוסף, למשרד סמכויות, אסדרה פיקוח ואכיפת מפגעים, לפי חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 וזיהומי קרקע ומים לפי חוק המים, התשי"ט-1959.

ב. יונתן בנדהיים - מנכ"ל חברת פיברו ישראל, הפועלת בתחום בריאות בעלי החיים.⁴ פיברו ישראל היא חברת בת של Phibro Animal Health Corp. Ltd, שמרכזת בארצות הברית. לפיברו ישראל שתי חברות בנות: חברת אביק מעבדות ביולוגיות בע"מ הפועלת בתחום הווטרינרי, ובפרט בפיתוח ושיווק תרכיבים, תכשירים וחומרי חיטוי למשק העופות והבקר; חברת פיברו בריאות בעלי חיים בע"מ, העוסקת בפיתוח, יצור, שיווק והפצה של ויטמינים ותוספי מזון לעופות וחיות משק.

לחברות אלו יש מפעלים הטעונים היתרים שונים מהמשרד להגנת הסביבה, בהתאם לפירוט הבא:

- (1) אביק מעבדות ביולוגיות בע"מ - מפעל בבית שמש, הזקוק להיתר רעלים מהמשרד להגנת הסביבה לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993; וכן לאישור המשרד לרישיון העסק לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.
- (2) אביק תוצרים וטרינריים - מפעל בפתח תקווה, הזקוק להיתרי רעלים מהמשרד להגנת הסביבה לפי חוק החומרים המסוכנים.
- (3) פיברו בריאות בעלי חיים בע"מ - מפעלים בפתח תקווה ובנאות חובב, הזקוקים להיתרי רעלים לפי חוק החומרים המסוכנים ולאישור לרישיון העסק לפי חוק רישוי עסקים.
- (4) סניפי הפצה של פיברו - המצויים ביקנעם עילית ובקריית גת, ולהם נדרשים היתרי רעלים לפי חוק החומרים המסוכנים.

ג. גארי ליבלר - הבעלים של קרן שביט, המשקיעה בחברות שונות בארץ ובעולם, ביניהן חברות בתחום הביומד שעשויות להיזקק לקבלת היתרים מהמשרד להגנת הסביבה. כך לדוגמה, על-פי פרסומים, חברת מאפי פארמה בה מושקעת הקרן, נזקקת לקבלת היתר רעלים לפי חוק החומרים המסוכנים;⁵ חברת פוליפיד נדרשת לקבלת היתר מהמשרד לרישיון עסק לפי חוק רישוי עסקים והיתר רעלים לפי חוק החומרים המסוכנים;⁶ אינטק

www.directors.dundb.co.il/Details/Director.aspx?id=qNdhnd4vYh9G98mpLpkLcg%3d%3d&name=%D7%99%D7%A2%D7%A7%D7%91+%D7%91%D7%A8%D7%92

<http://www.phibroisrael.com/profile.aspx>

www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001258714

www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001258714

<https://www.geektime.co.il/polypid-raises-22-mm>

פארמה לה נדרש אישור המשרד לרישיון עסק והיתר רעלים לפי החוקים האמורים;⁷
גמידה סל הזקוקה להיתר רעלים מהמשרד.⁸

9. ניתן לראות שעיקר הסמכויות של המשרד להגנת הסביבה באשר לגופים שצוינו נוגעות למתן היתרים בהתאם לחוקים שהוזכרו לעיל. בנוסף, למשרד להגנת הסביבה סמכויות נוספות בהיבטי מניעת זיהום ואכיפת טיפול במפגעים החלות באופן כללי על גופים שונים במשק.⁹

10. נמסר לנו מהמשרד להגנת הסביבה כי הגם שישנם חוקים שבהם ניתנה לך סמכות להוצאת צו (כגון חוק שמירת הניקיון), או שאתה מוגדר כנותן האישור (כגון חוק רישוי עסקים), בפועל שרים אינם עושים בעצמם שימוש בסמכויות אלה, והאחריות מסורה בפועל לדרג המקצועי במשרד.

11. כן נמסר לנו כי הסמכויות המרכזיות בהן אתה עושה שימוש בעצמך הן התקנת תקנות וצווים, הסמכות ומינויים. ההיבטים הנוגעים להסמכות ומינויים אינם נוגעים למפעלים אשר הוזכרו לעיל. באשר לסמכות להתקין תקנות וצווים, נמסר לנו כי לא ידוע על כוונה מצידך לפעול באופן המשפיע על הגופים שפורטו, וכן יוזכר כי אנו מצויים בתקופת בחירות כלליות, במסגרתה ממילא על השרים המכהנים בממשלה ועל משרדי הממשלה לנהוג בריסון ובאיפוק בכל הנוגע להחלטות המתקבלות, הקצאת המשאבים ויוזמות החקיקה. עם זאת, למען הסדר הטוב, נבקש כי ככל שיתעורר בכל זאת עניין כללי שיש לו השפעה משמעותית על אחד מהגורמים המנויים לעיל, תפנה אל היועצת המשפטית של המשרד הנוגע בדבר, אשר תיוועץ גם בח"מ לקבלת הנחיות פרטניות.

ערבים בעלי זיקות למשרד ירושלים ומורשת

12. ככלל, לא נמצאו זיקות של הערבים למשרד ירושלים ומורשת, למעט עניינו של מר יונתן בנדהיים. כך, נמסר לנו כי לפני כשנה התקשר משרד ירושלים ומורשת עם אלכ"א-ג'וינט לטובת מיזם משותף שעניינו תכנית הכשרה למגזר הציבורי בנושא סוגיות שונות במזרח ירושלים. במסגרת זו, העמיד הג'וינט מחצית מעלות ההכשרה ממקורותיו. מר יונתן בנדהיים תרם מחצית מהסכום שהעמידה הג'וינט לנושא (סכום העומד על כ-250 אלף ש"ח). נמסר כי הקשר בין הג'וינט למר בנדהיים בנוגע לתרומה נעשה ללא כל מעורבות של המשרד, ועוד לפני שהמשרד "נכנס לתמונה". חלקו של מר בנדהיים בתוכנית ההכשרה האמורה התבטא בכך שהתוכנית הוצגה לו ושהוא השתתף במספר מפגשים של חברי התוכנית, לרבות מפגש בבית הנשיא.

⁷ ההשקעה בחברה זו נעשתה על-ידי קרן גבריאלי קפיטל שנוסדה ומנוהלת על ידי מר ליבלר; <http://www.news1.co.il/Archive/001-D-335720-00.html>.

⁸ www.sec.gov/Archives/edgar/data/1600847/000114036118041581/s002295x16_424b4.htm#IPSS; www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001252073.

⁹ המשרד אחראי על מניעת זיהום ואכיפת טיפול במפגעים, בהתאם לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008; חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968; חוק המים, התשי"ט-1959; חוק מניעת זיהום המים (הטלת פסולת), תשמ"ג-1983; חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984; כן אחראי המשרד על מניעה וטיפול במפגעים סביבתיים, לרבות מפגעי רעש וריח לפי החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961; כמו כן אחראי המשרד על חוקי אחריות יצרן בתחום המחזור, לפי החוק להסדרת הטיפול באריוות, התשע"א-2011 וחוקים נוספים. עוד אחראי המשרד על דיווח פליטות והעברות מזהמים לסביבה לפי חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברה לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012.

בהתחשב בכך שכיום למר בנדהיים אין מעורבות במיזם, ובכך שעולה שלא צפוי לצמוח למר בנדהיים רווח עתידי ממשי מהמיזם, לעמדתנו ממשק זה אינו מעורר קושי בהיבט של ניגודי עניינים.

13. מעבר לכך, כאמור, לא ידוע על ממשקים נוספים של מי מהערבים לך למשרד לירושלים ומורשת.

הנחיות לפעולה :

14. נוכח האמור לעיל, על מנת שתימנע מלפעול במצב של ניגוד עניינים, עליך להימנע מלטפל, להביע עמדה או להיות מעורב בכל דרך אחרת בסוגיות הנוגעות לגופים שפורטו לעיל, ובפרט מעיסוק במתן ההיתרים האמורים. אמנם, טיפול בהיתרים אלה נעשה כעניין שבשגרה על-ידי גורמי המקצוע במשרדך, ועל הדבר להימשך כסדרו, אך עליך להימנע מלהיות מעורב בנושא זה, כאמור לעיל. כמו כן, עליך להימנע מלעסוק בכל עניין אחר הנוגע לערביך.

15. כפי שצוין לעיל, המידע שהובא במסגרת חוות דעת זו מבוסס על בדיקה ראשונית שנעשתה בנוגע לרשימת הערבים שהופיעה באתר מבקר המדינה. יובהר, כי ככל שיש או שיגיע לידיעתך מידע רלוונטי נוסף בדבר זיקות של הערבים שלא הוזכר בחוות דעת זו, עליך להימנע מלעסוק בו ולעדכן באופן מיידי את היועצת המשפטית למשרד הנוגע בדבר. בנוסף, בכל מקרה של ספק עליך להתייעץ בעניין זה עם היועצת המשפטית של המשרד הרלוונטי, ובמידת הצורך עם הח"מ.

בברכה

 דינה זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(משפט ציבורי-מנהלי)

העתק :

כב' השופט בדימוס יוסף (חיים) שפירא, מבקר המדינה
ד"ר אביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה
מר מאיר לוין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי)
גב' דלית דרור, היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה
גב' שירן שושנה, היועצת המשפטית למשרד לירושלים ומורשת
מר דני חורין, ממונה בכיר, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)
מר ערן עסיס, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)