

הרבנות הראשית לישראל - התקשרות עם חברה

ריכוז ממצאים

מועצת הרבנות הראשית או רב שהיא הסמיכה לכך מופקדים על מתן תעודת הכשר לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980, וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983 (להלן - החוק). החוק קובע, כי אין למכור מצרך שאינו כשר "תוך הצגתו בכתב ככשר". בתחילת שנת 1996 החליטה הרבנות הראשית להפעיל פיקוח על בתי עסק כדי לאכוף את הוראות החוק.

בתחילת 1996 פנתה חברה בע"מ (להלן - החברה) לרבנות הראשית והציעה לספק לה כוח אדם לפיקוח על הכשרות, ו"תכנית לשיתוף פעולה" עם הרבנות בתחום זה. עוד הציעה החברה לשמש חברת כוח אדם לאספקת מפקחי כשרות ושוחטים לחו"ל, כדי שתהיה הפרדה מוחלטת ביניהם לבין יבואני מזון כשר. במענה לפניית הרבנות הראשית, אישרה לה ועדת פטור ממכרזים במשרד האוצר פטור ממכרז להתקשרות עם חברה בתחומים אלו; מתן הפטור הותנה בבדיקת הצעות של חברות אחרות לפני ההתקשרות. הרבנות פנתה אל חברות אחרות, אך הקצתה להן זמן קצר בלבד להגשת הצעותיהן.

הרבנות הראשית גיבשה מבחנים שעל פיהם תיבחר החברה. אחדים מהם מקנים לחברה יתרון לעומת החברות האחרות.

הרבנות הראשית החליטה שהצד הכספי של ההתקשרות אין בו כדי להשפיע על בחירת חברה.

הרבנות הראשית החליטה לחייב את היבואנים לחתום על הסכם עם החברה לשם העסקת שוחטים ומשגיחי כשרות בחו"ל, בלא שנתנה משקל לעלות ההסכם ליבואנים, כאחד השיקולים לבחירת החברה. החלטה זו אינה מתיישבת עם חובת הנאמנות שהיא חבה ליבואנים.

החברה היא אחת מקבוצת חברות העוסקות גם בייצור וביבוא של מזון וגם במסעדנות. ההתקשרות העמידה את החברה במצב של ניגוד עניינים.

הרבנות הראשית הטילה קנסות מינהליים על בתי עסק שעברו על החוק. מרבית הנקנסים לא שילמו את הקנס, מיעוטם בחרו להישפט על העבירה. הרבנות הראשית לא העבירה לפרקליטות המדינה את רשימת בתי העסק שלא שילמו את הקנס כדי שתדאג להעמידם לדין.

ישנם בתי עסק שהרבנות הראשית והרבנויות המקומיות אינן נותנות להם תעודת הכשר, והמשתמשים בתעודת השגחה של גוף כלכלי המספק להם שירותי השגחת כשרות. על בתי עסק כאלה הטילה הרבנות הראשית קנסות מינהליים, בניגוד לדעתו של היועץ המשפטי לממשלה.



מועצת הרבנות הראשית או רב שהיא הסמיכה לכך מופקדים על מתן תעודת הכשר לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983. הטיפול בנושאי כשרות נמצא ברבנות הראשית בידי אגף הכשרות. באגף פועלת, בין השאר, מחלקת יבוא מוצרי מזון האחראית לפיקוח על הכשרות של מזון מיובא וחומרי גלם המשמשים את תעשיית המזון בארץ, ומחלקה ליבוא בשר ושחיטת חו"ל, האחראית לארגון השחיטה הכשרה של בשר בקר וצאן שנשחט בחו"ל ומיועד לישראל ולמתן תעודות הכשר לכל אלה. אגף הכשרות עוסק גם ביעוץ, בהכוונה ובסיוע לרבנויות המקומיות ולמועצות הדתיות בעבודתן בענייני הכשרות.

בחודשים יולי-ספטמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ברבנות הראשית לישראל את סדרי ההתקשרות בין הרבנות הראשית לבין חברה בע"מ. ההתקשרות נעשתה כדי לסייע לרבנות הראשית באכיפת החוק. ביקורת קודמת בנושא הפיקוח על הכשרות ראה בדוח שנתי 41 (עמ' 231).

תעודת הכשר

החוק ותקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר), התשמ"ט-1988 (להלן - התקנות), מפרטים מי מוסמך לתת תעודת הכשר, החובות והאיסורים בתחום הכשרות החלים על העוסקים במצרכי מזון - בעלי בתי אוכל, יצרנים ומוכרים של מצרכים - ומה הצעדים שיינקטו נגד מי שעובר על הוראות החוק והתקנות. סעיף 2 לחוק קובע, כי הרשאים לתת תעודות הכשר הם מועצת הרבנות הראשית או רב שהיא הסמיכה לכך, וכן רב מקומי המכהן במקום שבו נמצא בית האוכל, מקום השחיטה או מקום הייצור של מצרך. לפי ההגדרה בחוק, "רב מקומי" הוא "מי שבידו אישור בכתב מאת מועצת הרבנות הראשית לישראל שהוא רב בישראל, והוא מכהן בתפקיד רב עיר, רב מועצה אזורית, רב מושב או רב קיבוץ".

בסעיף 5 לחוק נקבע, כי "העוסק במכירת מצרכים לציבור לא ימכור ולא יציע למכירה מצרך שאינו כשר לפי דין תורה תוך הצגתו בכתב ככשר". בתקנה 4 לתקנות נקבע: "בקשה לתעודת הכשר ... עבור מצרך או חומר גלם מיובא, תוגש למועצת הרבנות הראשית ...". תקנה 5(ב) לתקנות שבה ומדגישה, כי "לא יציין אדם מוצר ככשר בכל דרך שהיא אלא אם כן ליצרנו ניתנה תעודת הכשר לפי תקנות אלה".

תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי- איסור הונאה בכשרות), התשנ"ב-1992, שהתקין שר המשפטים בתיאום עם השר לענייני דתות, קובעות, כי עבירה על הוראה מהוראות החוק היא עבירה מינהלית. שיעור הקנס על עבירות אלה הוא 1,000 ש"ח, ולתאגיד 2,000 ש"ח.

נסיעות של מפקחי כשרות לחו"ל

יבואן המבקש לייבא מצרך ככשר צריך לקבל לשם כך תעודת הכשר מן הרבנות הראשית. לצורך זה עליו לפנות לרבנות הראשית על פי "נוהל קבלת אישור כשרות על מוצרי מזון מחו"ל", המבוסס על תקנה 4 לתקנות. לחלק ממצרכי המזון המיובאים ניתנים אישורי כשרות מרבנים בחו"ל שהוסמכו לכך בידי הרבנות הראשית. על סמך האישורים הללו מנפיקה הרבנות הראשית ליבואנים תעודות הכשר למצרכים אלה. אם הוגשה בקשה לייבא מוצר, והרב המקומי בחו"ל לא הוסמך בידי הרבנות הראשית לתת אישורי כשרות, או שלרב המוסמך בחו"ל אין אפשרות לבדוק

את המוצר הנדון, משגרת מחלקת יבוא מזון לחו"ל מפקחי כשרות מטעמה. על מפקחי הכשרות לברר מה הם חומרי הגלם שמהם מורכב המוצר וללמוד את תהליכי הייצור שלו, ועל פי המלצותיהם נקבע התהליך למתן ההכשר. את הוצאות הנסיעה והשהייה של מפקחי הכשרות והשוחטים בחו"ל נדרש היבואן לממן.

בדוח שנתי 41 (עמ' 246) קבעה מבקר המדינה, כי הנהלים שנקבעו לגביית כספים מיבואנים לצורך מימון נסיעותיהם של מפקחי כשרות לחו"ל, כדי להפריד הפרדה מוחלטת בין היבואן לבין מפקח הכשרות, הופרו פעם אחר פעם; גם הסדרים שנקבעו בעקבות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הופרו; עוד קבעה המבקר, כי יש לתקן ליקויים חמורים אלה לאלתר.

בתחילת 1996 התקשרה הרבנות הראשית עם החברה להעסקת מפקחי הכשרות בחו"ל מטעמה, כדי להפריד בין היבואנים לבין מפקחי הכשרות, כמפורט להלן.

סדרי התקשרות עם חברה

1. עד סוף שנת 1995 לא היתה הרבנות הראשית ערוכה להפעיל פיקוח על בתי עסק כדי לאכוף את החוק. בתשובתה מנובמבר 1997 מסרה הרבנות הראשית למשרד מבקר המדינה, כי בתחילת שנת 1996 החלו להתקיים דיונים מעשיים בדרכים להפעלת המערכת של פיקוח על איסור הונאה בכשרות. על רקע זה פנתה החברה לרבנות הראשית והציעה לספק כוח אדם לפיקוח על הכשרות וכן הציעה "תכנית פעולה".

בעקבות פניית החברה, ביקשה ממנה הרבנות הראשית להכין "תכנית לשיתוף פעולה" בעניינים האלה: (א) אכיפת חוק איסור הונאה בכשרות; (ב) גביית אגרות על יבוא בשר ויבוא מוצרי מזון; (ג) "ניתוק הזיקה הכספית בין משגיחים ומפקחי כשרות בארץ ובחו"ל, ויצירת הסדר חדש שרבנים ועובדים אלה יקבלו את שכרם מחברתם...".

בתשובה לבקשת הרבנות הראשית הכינה החברה תכנית מפורטת "לשיתוף פעולה" עם הרבנות בנושאים האמורים. מהמסמכים עולה שהרבנות הראשית דנה בתכנית זו והיתה מעוניינת לחתום על הסכם התקשרות עם החברה.

במאס 1996 הכינו הרבנות הראשית והחברה טיוטת זיכרון דברים להתקשרות ביניהן, ובמאי 1996 הוכנה טיוטה נוספת. מטיוטות אלו עולה שהרבנות הראשית והחברה הסכימו ביניהן מה תהיה התמורה שהחברה תקבל בעד שירותיה, הן מיבואני המזון הכשר והן מהרבנות הראשית. בתשובתה מינואר 1998 מסרה הרבנות הראשית למשרד מבקר המדינה כי לחברה "הובהר חד-משמעית כי ההתקשרות מותנית בקבלת הפטור מועדת המכרזים".

לפי תקנה 5(א)(2) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג 1993- (להלן - תקנות חובת המכרזים), התקשרות לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז אם היא "התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אומן מיוחדים...". לפי תקנה 5(ב) לתקנות חובת המכרזים, התקשרות כאמור "תיערך לאחר בדיקת מספר הצעות הבאות בחשבון; הפנייה לקבלת הצעות תיעשה, ככל הניתן, בסבב מחזורי, באופן הוגן והמעניק את מרב היתרונות למשרד".

2. יועץ הרבנות הראשית (להלן - היועץ) נתבקש על ידי מנכ"ל הרבנות הראשית לבחון אם החובה לקיים מכרז פומבי חלה על ההתקשרות הנדונה. בחוות דעת שהגיש היועץ במאס 1996 הוא קבע, כי "נושא הכשרות תלוי באופן מוחלט בנאמנות ובאומן שנותן ההכשר רוכש למי שמפקח עבורו על הכשרות ולמי אשר לו ניתנת תעודת הכשרות...". לכן, לדבריו, לפי תקנה 5(א)(2) לתקנות חובת המכרזים, התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אומן מיוחדים אינה טעונה מכרז.

עוד קבע היועץ, "כדי למנוע לזות שפתיים בדבר כישוריה ויכולתה של החברה לבצע את המוטל עליה ראוי לציין, כי בחינת הצעתה של החברה ... מלמדת כי לא רק אמן ונאמנות יש כלפי החברה בתחום הדתי אלא שהרבנות הראשית שוכנעה גם ביכולתה ובמקצועיותה של החברה לבצע את העבודה".

בהתבסס על חוות דעתו של היועץ, פנה מנכ"ל הרבנות הראשית, בסוף מארס 1996, אל סגן החשב הכללי במשרד האוצר, וביקש פטור ממכרז להתקשרות עם החברה מהסיבות האלה: "1. ראשי החברה מוכרים כשומרי מסורת ואמינים בנושא הכשרות. 2. החברה הגישה תכנית מרשימה העונה על צורכי הכשרות על פי הקריטריונים של הרבנות הראשית לישראל. 3. יש לחברה ניסיון עשיר וידע מקצועי רב בהפעלת מערכות שהרבנות הראשית מעוניינת בהן".

ועדת פטור ממכרזים שבמשרד האוצר, בישיבתה במאי 1996, לא אישרה פטור ממכרז מהסיבות האלה: "1. הנושא הוא פעילות שלטונית. 2. הוועדה לא מצאה לנכון לתת פטור לגורם חיצוני שיקבע אגרה וייהנה מאחוז מגבייתה. 3. הוועדה אינה מקבלת את הטיעון שאין אפשרות לערוך מכרז. 4. ואפילו אם מקבלים החלטה לפי תקנה 5(א) (2), חובה היה על המשרד לבדוק את תקנה 5(ב)".

בעקבות זאת חזר מנכ"ל הרבנות הראשית ופנה אל ועדת פטור ממכרזים במאי וביוני 1996, בבקשה שתדון מחדש בפטור ממכרז רק בשנים משלושת תחומי פעילות האמורים, ואלו הם: "התקשרות עם חברה כלכלית שתשמש כמאגר כוח אדם מקצועי-הלכתי למשלוח צוותים לחו"ל לצורך ביצוע השחיטה עבור היבואנים"; "יצירת מערך כוח אדם שיעשה ביקורות בבתי עסק (מפעלים, מוסדות וחנויות) בארץ ויודיע לרבנות על כל בית עסק העובר על הוראות החוק. המנכ"ל ציין בפניותיו, כי "המפקחים" שיגישו דוחות ויטילו קנסות [על הפרת החוק] יהיו... מבין עובדי הרבנות הראשית".

בישיבתה ב- 2.7.96 אישרה ועדת פטור ממכרזים את בקשת הרבנות הראשית לפי תקנה 5(א) (2) לתקנות חובת המכרזים, אך הורתה "לבדוק הצעות אחרות הבאות בחשבון טרם בחירת הספק".

סדרי בחירת חברה

1. בעקבות האישור שנתנה ועדת פטור ממכרזים, פנתה הרבנות הראשית ב- 8.7.96 אל ארבע חברות, בהן החברה, ב"בקשה לקבלת הצעה לביצוע ושיתוף פעולה עם הרבנות הראשית" בשני תחומי הפעילות האמורים. הרבנות הראשית לא הגדירה לחברות את ההיקפים של הפעילויות שיידרשו מהן, ולחלופין מה הם סוגי הפעילויות שיידרשו מהן במסגרת תקציבית כזאת או אחרת. הרבנות ביקשה מהחברות להגיש לה תכנית מחולקת "לשלבם תוך תמחור ועלויות ... בכל אחד מהתחומים הנ"ל"; על החברות היה להגיש את הצעותיהן בתוך 20 יום, עד ליום 26.7.96.

2. שלוש מארבע החברות ובהן החברה הגישו לרבנות הראשית את הצעותיהן. בישיבה שקיימה ועדת הרכישות של הרבנות הראשית ב- 31.7.96 היא גיבשה שלושה מבחנים לבחינת ההצעות: "נאמנות אישית - הזיקה של מנהלי החברה לנושא המכרז; דחיפות וזמינות - היות ההצעה ישימה לביצוע מידי בהערכות החברה; ניסיון קודם -- ניסיון בהפעלת מערכות בנושאים ובסדר גודל דומה". באותה ישיבה נידונו ההצעות שהגישו החברות. הוועדה נתנה לכל אחת מההצעות ציון לפי כל אחד מהמבחנים, וכן ציון על "התרשמות כללית מפרטי ההצעה והפרוגרמה שצורפה להצעה". ההיבט הכספי של ההתקשרות לא נכלל במבחנים לבחירת החברה (ראה להלן). הציון הסופי שניתן לכל חברה היה סיכום הציונים שלה על שלושת המבחנים ועל "ההתרשמות". בסיכום הדיון בחרה ועדת הרכישות בחברה, משום שהציון הסופי שלה היה הגבוה ביותר.

בנסיבות שתוארו לעיל היה לחברה יתרון בולט על מתחרותיה: עוד לפני פניית הרבנות אל החברות באה החברה בדברים עם הרבנות בנושא זה; היא ידעה במדויק מה הן דרישות הרבנות ומה היקף הפעילות הנדרשת; היא כבר הציעה לרבנות תכנית פעולה מתאימה לדרישותיה ודנה עליה עם הרבנות הראשית; תכנית הפעולה השביעה את רצון הרבנות; היא סיכמה עם הרבנות מהי התמורה שתקבל בעד ביצוע התכנית, והיתה ערוכה ליישמה מיד.

3. במסגרת אותו דיון של ועדת הרכישות, על המבכנים לבחירת חברה, נדונה השאלה אם יש להביא בחשבון כשיקול את "ההיבט הכספי" של ההתקשרות : (א) עלות שיגור מפקחי הכשרות והשוחטים לחו"ל באמצעות החברה ובמימון היבואנים ; (ב) עלות של הפעלת המערך לאכיפת החוק על ידי החברה.

בעניין העלות של שיגור מפקחי הכשרות והשוחטים לחו"ל ציינה ועדת הרכישות, "שעיקר המימון לא נעשה מכספי המדינה אלא מתשלום ישיר של היבואנים לחברה". בעניין הפעלת המערך לאכיפת החוק ציינה הוועדה, כי "למרות שבתחילת הדרך יוקצו משאבים להפעלת המערכת מתוך הכספים של המשרד", הרי בסופו של דבר אמור להיווצר מצב שבו הוצאה זו תכוסה מקנסות שתטיל הרבנות הראשית על בתי עסק שיפירו את החוק.

לפיכך החליטה ועדת הרכישות שאין ב"היבט הכספי" כדי "להשפיע על השיקולים המתקבלים מבחינת ההצעות [של החברות] לפי העקרונות [המבכנים] לעיל". על אף שכאמור, התבקשו החברות לתמחר את התכניות שהן מציעות.

בתשובתה מנובמבר 1997 ציינה הרבנות הראשית, כי "נושא אכיפת איסור ההונאה בכשרות 'בער בעצמות' העוסקים בכך ברבנות, והמידע שהצטבר על ההונאה המעשית בפרהסיה תוך הכשלת הרבים היה בו כדי להכריע בצורך הדחוף להפעיל את המערכת מהר ככל האפשר ... בשקלול השיקולים שהעמידה הרבנות לנגד עיניה ... ובנסיבות שהיו קיימות לא היה בשיקול הכספי כדי להכריע".

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת ועדת הרכישות בעניין ה"היבט הכספי" של ההתקשרות עם החברה היה בה טעם לפגם מהסיבות האלה:

(א) הרבנות הראשית תכננה, עוד בטרם נבדקו ההצעות, לחייב את היבואנים להתקשר עם החברה הזוכה לשם העסקת שוחטים ומשגיחי כשרות בחו"ל, כתנאי לקבלת תעודת הכשר על המוצרים המיובאים. בהסכם ההתקשרות שנחתם עם החברה (ראה להלן) צוין, כי הרבנות הראשית "תפעל אצל היבואנים ואצל העובדים על מנת שאלה יחתמו על חוזה עם [החברה] בהתאם לתמורה המפורטת ...". כן נקבעו בו התעריפים שעל פיהם ישלמו היבואנים לחברה בעד השירותים שהיא תספק להם (ראה להלן). מכאן, שהחלטת ועדת הרכישות שלא להביא בחשבון את ההיבט הכספי מהנימוק ש"עיקר המימון לא נעשה מכספי המדינה אלא מתשלום ישיר של היבואנים לחברה" - אינו מתיישב עם חובת הנאמנות של הרבנות הראשית כלפי היבואנים.

(ב) הפיקוח על הכשרות ואכיפת החוק הוא חובה שלטונית של אכיפת חוק. תמוה אפוא שוועדת הרכישות ראתה בקנסות מקור לכיסוי מלא של הוצאות האכיפה.

(ג) הפעלת מערך לאכיפת החוק היתה כרוכה בהוצאה כספית כבדה שהוטלה ישירות על הרבנות הראשית ומיד עם תחילת ההתקשרות. לכן היה על ועדת הרכישות לכלול גם את ההיבט הכספי של ההתקשרות בנושא זה כאחד המבכנים לבחירת החברה. יצוין שהרבנות הראשית שילמה לחברה בשנת (1996 בחודשים ספטמבר עד

דצמבר) סכום של כ- 436,000 ש"ח בעד שירותיה בתחום אכיפת החוק, והוצאותיה על האכיפה בשנת 1997 (עד אוקטובר) היו בסך של כ- 1.58 מיליון ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1997 כתב סגן החשב הכללי: "לאחר בדיקת ... ההצעות ועדת המכרזים של המשרד [הרבנות הראשית] אמורה היתה לחזור ולפנות אל ועדת הפטור ממכרז ולבקש פטור ממכרז להתקשרות או לפחות לדווח בדיעבד על הליכתה בדרך שנתבקשה לפעול בה", זאת לפי מכתב הרבנות הראשית מחודש מאי 1997. אך בסופו של דבר "הרבנות הראשית לישראל לא נהגה כך".

הסכם ההתקשרות

ביום 19.8.96 חתמה הרבנות הראשית על הסכם התקשרות עם החברה (להלן - ההסכם), לשנה אחת עם אפשרות להאריך אוטומטית בשלוש שנים. לפי ההסכם, על החברה לבצע את המשימות האלה: (1) טיפול בכל הכרוך בהעסקת עובדי הכשרות במסגרת יבוא בשר ומוצרי מזון אחרים באופן שתנותק הזיקה הכספית בין עובדי הכשרות לבין היבואנים. (2) הקמת מנגנון לטיפול באכיפת החוק על ידי ביצוע ביקורות ואיסוף נתונים עובדתיים לגבי ביצוע מעשים המהווים לכאורה עבירות על החוק והגשתם לגורמים המוסמכים ברבנות ...".

ההסכם קובע את התמורה שישלמו לחברה יבואני הבשר והמזון הכשר בעד ביצוע המשימה הראשונה, והתמורה שתשלם הרבנות הראשית בעד ביצוע המשימה השנייה (ראה להלן). יצוין שהתמורה שנקבעה בהסכם היא זו שהוסכם עליה עוד לפני שהרבנות הראשית פנתה אל ועדת פטור ממכרזים.

בהסכם מודגש, כי המנגנון של החברה ישמש כלי עזר בלבד למפקחים מטעם הרבנות, "כאשר האחרונים יהיו האחראים להטלת הקנסות המינהליים על מפירי החוק".

העסקת עובדי כשרות במסגרת יבוא בשר ומוצרי מזון אחרים

בהסכם נקבע שבעד העסקת עובדי כשרות בכל הכרוך ביבוא בשר ומוצרי מזון אחרים תהיה החברה זכאית, בשנה הראשונה להסכם, "לתמורה השווה ל-5% מעלות היבואן (עלות שכר העובדים + עלות טיסות ושהייה בחו"ל) ובנוסף ל-5% מעלות שכר העובדים"; בשנה השנייה ל-4.5% מהעלויות האמורות; ובשנה השלישית – ל-4%. התמורה תשולם לחברה במישרין מידי היבואנים.

באוגוסט 1996 שלחה הרבנות הראשית מכתב ליבואנים ובו ציינה, שהחברה נבחרה להיות "הזרוע הניהולית" שלה להעסקת ישירה של עובדי הכשרות בחו"ל; כי החברה תהיה המעסיקה של עובדים אלו ותחתום עמם חוזה העסקה, הן בתחום יבוא הבשר והן בתחום יבוא מוצרי מזון אחרים. במכתב פורטו נוהלי עבודה חדשים למתן תעודות כשרות על מוצרי יבוא; הנהלים קובעים, בין השאר, כי "החברה תחתום חוזה מול היבואן, אשר יסכם את השירותים הנדרשים ואת התמורה הכספית בעדם. היבואן יעביר ישירות [לחברה] את כל עלויות ביצוע ההשגחה בתוספת העמלה שסוכמה". במכתב צוין כי "ההסדר המחייב החדש יכנס לתוקפו עם פרסום מכתב זה".

1. מאז חתימת ההסכם, מעסיקים יבואנים של מצרכי מזון כשרים - למעט יבואני בשר ודגים (ראה להלן) - משגיחי כשרות באמצעות החברה, לפי הנהלים האמורים. בכך נותקה הזיקה הכספית בין היבואנים לבין עובדי הכשרות.

2. יבואני הבשר סירבו לחתום על חוזה עם החברה. במכתב ששלח בא כוחם לרבות הראשית ב-25.9.96 הוא טען, כי בעצם העובדה שהרבנות הראשית התקשרה עם חברה אחת בלבד, שאמורה להעסיק את כל השוחטים, הבודקים, המשגיחים והמפקחים "יש פגיעה חמורה בחופש העיסוק ... שהרי כולם הוכרחו להתקשר רק עם חברה מונופוליסטית אחת אשר תכתוב את כל הקשור בשכר, תנאי עבודה ... ללא כל אפשרות של תחרות כמתחייב מקיומו של משק חופשי ...". הרבנות הראשית דחתה את הטענה וסירבה לאשר ליבואני הבשר לשגר צוותי שוחטים ומשגיחים לחו"ל שלא באמצעות החברה.

נוכח סירוב הרבנות הראשית, עתרו יבואני הבשר, באוקטובר 1997, לבג"ץ נגד מועצת הרבנות הראשית ונגד החברה. הם תבעו שהרבנות תאפשר להם להמשיך להעסיק את צוותי השחיטה שלא דרך החברה, כפי שנהגו עד אז. בעתירתם טענו היבואנים, בין היתר:

(א) בהתקשרות עם חברה אחת "אשר היא בלבד אמורה להעסיק את כל השוחטים, הבודקים והמשגיחים" יצרה הרבנות הראשית "מונופולין דה-פקטו (ולא דה-יורה) עשתה 'הסדר כובל' ופגעה פגיעה קשה בחופש העיסוק של העותרים, כמו גם של צוותי השחיטה".

(ב) ההסדר החדש אינו מביא ל"ניתוק הזיקה בין צוותי השחיטה לבין היבואנים". "כל מה שההסדר החדש יוצר הוא הכנסת גוף פרטי הגובה עמלה של 10% (5% מהיבואנים ו-5% מן השוחטים) וזאת ללא כל הצדקה עניינית או כלכלית. התוצאה היחידה מ'ההסדר החדש' תהא ייקור מחירי הבשר המיובא".

(ג) החברה "היא חברה פרטית הקשורה לחברת [אם], חברה שעסקה בעבר הקרוב ביבוא בשר. הענקת הזיכיון ל[חברה] בכל הקשור להעסקת העובדים הקשורים לתהליך הכשרות, תעניק ל[חברה] את הכוח לבקר במפעלים הקשורים עם העותרים ושהם מתבצעת השחיטה ובכך ליצור קשר ישיר עם בעלי ומנהלי מפעלים אלה, ולמעשה תכריח את העותרים לגלות בפני עובדי [החברה] את כל סודותיהם המסחריים".

באוקטובר 1996 נתן בג"ץ, לבקשת העותרים, צו ביניים "המורה לרבנות להמשיך ולאפשר לעותרים להעסיק את צוותי השחיטה ... וכן להימנע מחתימת חוזים מחייבים עם [החברה]".

בסוף אותו חודש הגיעו הרבנות הראשית והעותרים להסדר חד-פעמי כדי לאפשר לצוותי השחיטה לצאת לחו"ל לתקופה שמסוכות התשנ"ז עד פסח התשנ"ז (אוקטובר-1996-1997) בהסדר נקבע, כי "בשלב זה לא יחול שינוי באופן תשלום שכרם של השוחטים", ולכן יעסיקו היבואנים את השוחטים וישלמו להם את שכרם, ואילו "המשגיחים [משגיחי הכשרות] יקבלו את שכרם באמצעות נאמן שהרבנות הראשית תחליט עליו".

במועד סיום הביקורת, ספטמבר 1997, העתירה עדיין תלויה ועומדת. העסקת השוחטים והמשגיחים עדיין נעשית לפי ההסדר הזמני.

ביצוע ביקורות

1. כאמור, התחייבה החברה בהסכם להקים "מנגנון לטיפול באכיפת החוק על ידי ביצוע ביקורות ואיסוף נתונים עובדתיים לגבי ביצוע מעשים המהווים לכאורה עבירות על החוק והגשתם לגורמים המוסמכים ברבנות". בהסכם הודגש, כאמור, כי "מנגנון זה יהיה כלי עזר בלבד לפקחים מטעם הרבנות, כאשר האחראים יהיו האחראים להטלת הקנסות המינהליים על מפרי החוק".

בהסכם נקבע שבשלב ראשון תקיים החברה כ-1,000 ביקורות, ובשלב שני כ-5,000 ביקורות; בשנה הראשונה להסכם תשלם הרבנות לחברה 500 ש"ח בעבור כל דוח ביקורת, בשנה השנייה - 450 ש"ח, ומהשנה השלישית ואילך - 400 ש"ח.

2. בחודש ספטמבר 1996 החלה החברה לעשות ביקורות בבתי עסק. במסגרת הביקורות נבדקו מוצרי מזון מיובאים המשווקים בבתי עסק לממכר אוכל (מרכולים, רשתות שיווק וכו') שקיבלו תעודות הכשר; הביקורות נעשו כדי לוודא שלמוצרים אלה ניתן אישור כשרות מטעם הרבנות הראשית. עוד נבדקו בתי עסק כמו מסעדות המציגים את עצמם ככשרים, כדי לוודא שיש להם תעודת הכשר על פי דרישות החוק. עובדי החברה שעשו את הביקורות דיווחו לחברה על הממצאים שהעלו. החברה העבירה לרבנות הראשית המלצות בדבר הדרך שבה יש לטפל (מתן התראה, הטלת קנס מינהלי או העמדה לדין) בבתי עסק שהפירו לכאורה את החוק.

מספטמבר 1996 ועד סוף אוגוסט 1997 עשתה החברה כ- 4,500 ביקורות בכ- 3,100 בתי עסק. בכ-60% מהביקורות נמצאו ליקויים, ואלה העיקריים שבהם: "הצגת בית אוכל ככשר, אף על פי שאין לו תעודת כשרות", ו"מכירת מוצרים ללא ציון כשרות ו/או מוצרי יבוא שאינם כשרים על פי חוק (ללא אישור הרבנות הראשית בישראל)" בבתי עסק שיש להם תעודת הכשר. החברה שלחה מכתב התראה לכל בית עסק שנמצא בו ליקוי, ולאחר כחודשיים עשתה ביקורות חוזרות בכ- 1,400 מהם. על כל בית עסק שנמצא שלא תיקן את הליקויים המליצה החברה לאגף הכשרות להטיל קנס מינהלי. לדברי הרבנות הראשית כ-45% מבתי העסק שנעשתה בהם ביקורת חוזרת תיקנו את הליקויים.

3. בכל חודש התכנסה ברבנות הראשית ועדה בהשתתפות מנכ"ל הרבנות הראשית, מנהלי מחלקות הכשרות, היועץ ונציגי החברה. הוועדה דנה בתוצאות הביקורות שעשתה החברה באותו חודש, לרבות בהמלצותיה ובתכנית הביקורת לחודש הבא אחריו.

4. ביולי 1997 הודיע חשב המשרד לענייני דתות לחברה, כי "בהתחשב במצב התקציבי הנוכחי, אין באפשרות הרבנות הראשית לחדש את החוזה לעוד שנה או יותר". ההתקשרות הופסקה ב- 31.8.97. יש לציין כי יבואני המזון הכשר (למעט יבואני בשר ודגים) ממשיכים להעסיק את משגיחי הכשרות באמצעות החברה.

ניגוד עניינים

1. כאמור, כבר במארס 1996, עוד בטרם הגישה הרבנות הראשית בקשה לקבל פטור ממכרז להתקשרות עם החברה, היא הכינה טיוטת זיכרון דברים להתקשרות עם החברה. בטיטה נאמר, "והואיל ולאור האמון הרב שרוחשת הרבנות למנכ"ל [החברה] ... ול ... (בעלי השליטה בחברת האם של [החברה]) המעורבים והמעוררים בחיי הקהילה הדתית, ביקשה הרבנות מ[החברה] להכין תכנית שיתוף פעולה בין הרבנות ל[חברה] בנושאים האמורים ...".

2. בדיקה אצל רשם החברות, ביולי 1997, העלתה כי 25% ממניות החברה מוחזקות בידי מנכ"ל החברה. יתר 75% ממניות החברה מוחזקות בידי חברה ב' הנמצאת בשליטת החברה האם של החברה (להלן - החברה האם).

לחברה האם עוד חברות בנות, הנמצאות בשליטתה; אחדות מהן מהוות את חטיבת המזון שלה ועוסקות ביבוא ובייצור של מזון, בהפצתו ובמסעדנות.

הרבנות הראשית הפקידה אפוא את הפיקוח על אכיפת החוק בידי חברה שהיתה אמורה לעשות ביקורות על מוצרים שמיובאים ומשווקים בידי חברות הנמנות עם חטיבת המזון של החברה האם שלה, ועל בתי אוכל המופעלים בידי חברה הנמנית עם אותה חטיבה. עוד היה עליה לעשות ביקורות על חברות מתחרות המייבאות ומשווקות מוצרים דומים, ועל בתי אוכל מתחרים. הדבר העמיד את החברה במצב של ניגוד עניינים. להלן דוגמאות:

(א) במכתב ששלח מנכ"ל החברה אל מנהל מחלקת יבוא ברבנות הראשית בדצמבר 1996, הוא המליץ להטיל קנסות מינהליים על יבואנים שייבאו מוצרים שלא קיבלו אישורי כשרות מן הרבנות הראשית. חברות הנמנות עם חטיבת המזון של החברה האם מייבאות מוצרים דומים ומתחרים לאלו שבגינם המליץ מנכ"ל החברה להטיל קנס על יבואנים.

(ב) מדוח סיכום ביקורות שעשתה החברה בירושלים עולה כי נעשו ביקורות במסעדות ובבתי קפה במרכז העיר. יצוין כי באותו אזור פועלות שתי מסעדות השייכות לרשת שמופעלת בידי חברה בת אחרת של החברה האם.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם בכך שהרבנות הראשית התקשרה עם חברה כדי שתשמש "הזרוע הניהולית" שלה בכל הקשור באכיפת החוק, אף על פי שהחברה נמנית עם קבוצת חברות העוסקות גם בייצור, ביבוא ובהפצה של מזון וגם במסעדות.

קנסות מינהליים

כאמור, הרבנות הראשית הטילה קנסות מינהליים על בתי עסק שעברו על החוק. לפי תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - איסור הונאה בכשרות), התשנ"ב-1992, הקנס המינהלי הקצוב לגוף פרטי הוא, כאמור, 1,000 ש"ח, ולתאגיד - 2,000 ש"ח. בשנת 1997 הטילה הרבנות קנסות על כ- 500 בתי עסק.

סעיף 8(ג) לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, קובע שהקנס רשאי להודיע כי ברצונו להישפט על העבירה. הרבנות הראשית מסרה למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1997, כי כ- 30 קנסות שולמו; 29 קנסות בוטלו בעקבות ערעורים של בתי העסק; 54 בעלי עסקים בחרו להישפט; יתר הנקנסים לא שילמו ולא בחרו להישפט.

מתברר שרק בתחילת יוני 1997 שלח מנכ"ל הרבנות הראשית מכתב אל היועץ המשפטי לממשלה, ובו נאמר שכדי לאפשר לרבנות להעמיד לדין את אלו שלכאורה הפירו את החוק ובחרו להישפט "יש צורך בהסמכת עורך דין מטעם היועץ המשפטי לממשלה על מנת שיהיה מוסמך להגיש כתבי אישום על עבירות לפי חוק איסור הונאה בכשרות". במכתבו ביקש המנכ"ל מהיועץ המשפטי לממשלה להסמיך את יועץ הרבנות הראשית לייצגו לצורך הגשת כתבי אישום.

ביולי ובאוגוסט 1997 חזר מנכ"ל הרבנות הראשית ופנה אל היועץ המשפטי לממשלה באותה בקשה. במכתביו הוא ציין כי "הצטברו אצלנו מאות תיקים המחייבים הגשת תביעה משפטית". וכי "רוב העבריינים מעדיפים שתוגש נגדם תביעה משפטית, ואינם חפצים לשלם את הקנס המוטל עליהם". עוד ציין המנכ"ל, כי הרבנות הראשית אינה רשאית להגיש תביעות משפטיות, כיוון שלא הוסמכה לכך, ואילו "פרקליטות המדינה אינה מעוניינת להתעסק בדבר".

על בקשת המנכ"ל השיבה לשכת היועץ המשפטי לממשלה בספטמבר 1997, כי "אין צורך להסמיך עורך דין מטעם הרבנות הראשית; העמדה לדין תיעשה על ידי הפרקליטות, תוך שקילת מידת הצורך בכל מקרה לגופו". בתשובתו של היועץ המשפטי לממשלה באוקטובר 1997 צוין ש"מדיניות משרד המשפטים, מאז ומעולם, היא לרכז ככל הניתן את התביעה הפלילית בידי השירות הציבורי, ולא להעבירה לעורכי דין פרטיים".

עד מועד סיום הביקורת לא נעשה דבר בעניינם של בעלי עסקים שבחרו להישפט ובעניינם של בעלי העסקים שנקנסו, לא שילמו את הקנס וגם לא הודיעו שהם בוחרים לעמוד למשפט.

על שאלת משרד מבקר המדינה, מדוע לא בקשה הרבנות הראשית מפרקליטות המדינה שתתבע את בתי העסק שנקנסו ובחרו שלא לשלם את הקנס, השיבה הרבנות, בין היתר, כי "ניסיון העבר לימד כי תלונות אלה אינן בראש מעייני הפרקליטות ואם בכלל הן תזכנה לטפול יהיה זה בסדר עדיפויות נדחה". כן ציינה הרבנות הראשית כי "ה'אפקט' שרצתה הרבנות לקבל הוא בתכיפות ובמהירות של האקט השיפוטי, ואם לא ניתן לקבל את התוצאה שוב אין להליך המשפטי כל ערך".

בתשובתו מדצמבר 1997, למשרד מבקר המדינה, כתב עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה כי "למיטב ידיעתנו, ומטעמים השמורים עמה, לא העבירה הרבנות הראשית לפרקליטות המדינה ולו גם תיק אחד מקרב מאות התיקים שנזכרו ... דבר זה הוא, לכאורה, שגרם להצטברות תיקים, ולא חוסר רצונה של הפרקליטות להתעסק בדבר ... לא ניתנה כל הזדמנות לפרקליטות המדינה לנהל משפט בעניין זה".

קנסות מינהליים ללקוחות הוועד

באמצע שנת 1994 הוקם גוף כלכלי (להלן - הוועד) כדי לספק שירותי השגחה על כשרות. הוועד מספק שירותים אלה ללקוחות שהרבנות הראשית והרבנויות המקומיות אינן נותנות להם תעודות הכשר, ובהם לקוחות שאינם שומרי שבת. הוועד נותן לבתי האוכל שבהשגחתו "תעודת השגחה". תעודה זו אינה מחליפה את תעודת ההכשר שכאמור, לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, מוסמכים לתת אותה רק מועצת הרבנות הראשית או מי שהיא הסמיכה לכך.

בשנת 1996 פנה עורך דין, בשם המועצה הדתית ירושלים, אל היועץ המשפטי לממשלה בטענה כי תעודות ההשגחה שמוציא הוועד "משתמע מהן כאילו הן מעידות על 'כשרות' באופן שיש בו כדי להטעות ולהונות את הציבור". באותה שנה עתר חבר כנסת לבג"ץ באותו עניין, אולם משך את העתירה בעקבות התחייבות היועץ המשפטי לממשלה לשקול "אם יש מקום להורות על פתיחת חקירה נגד מאן דהוא [בעניין האמור] בחשד לביצוע עבירות של הונאה בכשרות".

בספטמבר 1996 הודיע נציג פרקליטות המדינה לעורך דינו של חבר הכנסת, שהיועץ המשפטי לממשלה החליט שאין בסיס להורות על פתיחת חקירה בעניין האמור, בין השאר מהנימוקים האלה: (א) החוק "מתייחס לעבירות שנעשות בידי 'בעל בית אוכל', 'יצרן של מצרך', ו'העוסק במכירת מצרכים לציבור'. מכיוון שהוועד ... אינו עוסק באחד מאלה ברור שאין חשד לכך שהוועד עבר ישירות על סעיפים אלה"; (ב) אשר לבתי העסק שיש להם תעודת השגחה, "סעיף 5 לחוק ... אוסר על מוכר המצרכים להציג את המצרכים שהוא מוכר ככשרים, רק אם המצרכים אינם כשרים לפי דין תורה, ואין בסעיף כל התייחסות לשאלה אם יש למוכר המצרכים תעודת הכשר אם לאו"; "בתעודת ההשגחה נכתב במפורש כי: 'תעודה זו אינה תעודת הכשר מטעם הרבנות הראשית לישראל' ... בשום מקום בתעודה לא נכתב כי המזון הינו 'כשר'".

בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה הנחה מנכ"ל הרבנות הראשית, בנובמבר 1996, את מנכ"ל החברה כי "ניתן להגיש דוחות נגד בתי העסק המשתמשים בתעודה כדי להציג את בית העסק ככשר". הנחיה זו התבססה, בין היתר, על חוות דעתו של יועץ הרבנות הראשית.

בחוות דעתו של יועץ הרבנות הראשית, שבאה לידי ביטוי במכתבו לראש אגף הכשרות בינואר 1997, נאמר "עמדת הרבנות הראשית חלוקה על פרשנות היועץ המשפטי לממשלה בעניין ההתייחסות לוועד ... בשאלה אם יש ב'תעודות' המוצאות על ידי הוועד, כשלעצמן, משום עבירה על חוק איסור הונאה בכשרות. עמדת הרבנות הראשית שיש ב'תעודות' אלו משום הונאה

בכשרות ועמדת היועץ המשפטי לממשלה ... כי ה'תעודות' כשלעצמן אינן מהוות עבירה על חוק זה". עוד נאמר בחוות הדעת, "חייב להיות ברור כי הרבנות הראשית לישראל רואה בהצגת ה'תעודות' של [הוועד] כתעודה המבקשת להציג את העסק כ'כשר' מבלי שיש בידי בעל העסק תעודת הכשר של הרבנות המקומית או הראשית. הצגה שהיא בניגוד לחוק ומהווה עבירה לכאורה על חוק איסור הונאה בכשרות".

בעקבות הטלת קנסות מינהליים על בתי עסק שהציגו תעודת השגחה של הוועד, פנה הוועד, ביוני 1997, במכתב אל היועץ המשפטי לממשלה, וציין כי הרבנות הראשית מפעילה "סנקציות עונשיות" נגד לקוחותיו של הוועד בשעה "שעל פי קביעתו הברורה של היועץ המשפטי לממשלה אין במעשיהם משום עבירה על החוק".

בעקבות המכתב האמור חזר היועץ המשפטי לממשלה והודיע לרבנות הראשית, בתחילת ספטמבר באותה שנה, כי "אין אפשרות להעמיד לדין פלילי, או למסור הודעות תשלום קנס, לבעלי עסק, בגין העובדה שהם נזקקים לתעודות השגחה של [הוועד]. הגם שאפשר שתעודות אלו עשויות להטעות את העין הבלתי מיומנת, הרי לפי ניסוחו של החוק ... אין הצגתן, כשלעצמה, עולה כדי עבירה פלילית. על מפקחי הרבנות הראשית לחדול אפוא ממסירת הודעות תשלום קנס בגין האמור".

כאמור, בסוף אוגוסט 1997 הפסיקה הרבנות הראשית את ההתקשרות עם החברה לצורך אכיפת החוק, וממילא היא חדלה להטיל קנסות. עם זאת, לא נמצא שהרבנות ביטלה את הקנסות המינהליים שהטילה על בתי עסק בגלל הצגת תעודות השגחה של הוועד.



הרבנות הראשית התקשרה עם חברה כדי שתספק לה שירותים לאכיפת הוראות חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983, ותשמש חברת כוח אדם שתשלח מפקחי כשרות לחו"ל. הממצאים מראים, כי המבחנים שגיבשה הרבנות הראשית לבחירת חברה שתספק לה את השירותים וכוח האדם האמורים, הקנו לחברה זו יתרון על חברות אחרות.

משרד מבקר המדינה העלה כי הרבנות התקשרה עם החברה אף על פי שהיא חברה בת של חברה שבשליטתה גם חברות העוסקות בייצור וביבוא של מזון, וגם במסעדנות.

הרבנות הראשית לא מילאה את חובת הנאמנות שלה כלפי היבואנים: היא חייבה אותם לשלוח מפקחי כשרות רק באמצעות החברה, ולשלם לה על פי תעריפים שנקבעו בהסכם בינה לבין החברה, בלי שנתנה משקל לעלות שליחת מפקחי הכשרות דרך החברה בזמן בחירת החברה.

ממצאי הביקורת מראים שהרבנות הטילה קנסות מינהליים על בתי העסק שלא קיימו את הוראות החוק, אבל לא פעלה מספיק כדי להעמיד לדין את אלו שלא שילמו את הקנסות.

התקשרות הרבנות הראשית עם החברה נעשתה כדי להפעיל מערכת פיקוח לצורך אכיפת חוק איסור הונאה בכשרות, מהר ככל האפשר, לאחר שבמשך שנים רבות לא נאכף החוק. עם הפסקת ההתקשרות חזר המצב לקדמותו, על כל החומרה שבדבר.