

## תגובה לתזכיר חוק הרשויות המקומיות (השעיית ראש רשות) (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2013

רקע:

התנועה למשילות ודמוקרטיה, כתנועה שמטרותיה הגנה על זכויות האזרח בישראל ופעולה למען טוהר מידות בשירות הציבורי באמצעות חיזוק המשילות, הדמוקרטיה ועקרון הפרדת הרשויות לאור ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, מתכבדת להגיש את תגובתה לתזכיר החוק שבנדון.

תזכיר החוק מבקש להסדיר בחקיקה את סוגיית כהונתם של ראשי רשויות אשר הוגש נגדם כתב אישום, וזאת בהמשך להלכה המשפטית שניתנה בפסקי דינו של בית המשפט העליון בעניינם של ראשי הערים רמת השרון, נצרת עלית, בת ים ורמת גן.

התנועה למשילות ודמוקרטיה הגישה בקשה להצטרף כידיד בית המשפט בתיק בעניינו של ראש העיר רמת גן, מר צבי בר. בקשה זו נבעה מתוך התפיסה העקרונית שהדחתם של נבחרי ציבור חייבת להתבצע בהליך שנקבע בחוק, שהינו מעין הליך "Impeachment" ישראלי.

### **העקרונות המתנגשים בהדחה או השעיה של נבחר ציבור בגין כתב אישום:**

מציאות בה הגשת כתב אישום מביאה להדחה או להשעיה של נבחר ציבור, ובמיוחד כאשר מדובר בנבחר ישיר של הציבור, כדוגמת ראשי הערים, הינה מציאות המעמתת מצד אחד את העיקרון הדמוקרטי של ייצוג העם באמצעות נבחרי, לבין החשש מפני שימוש לרעה בסמכויות שלטוניות ופגיעה בטוהר המידות ובמנהל התקין.

קביעה כי כתב אישום טומן בחובו השלכות של הדחה או השעיה פוגעת, מלבד בעיקרון הדמוקרטי, גם בחזקת החפות, בזכות לבחור ולהיבחר, בעקרון המשילות ובעקרון הפרדת הרשויות.

אין ספק, שההסדר שנקבע בהחלטות בית המשפט העליון אינו נותן מענה של ממש לבעיה. ודברים ברוח זו נאמרו אף על ידי שופטי בג"ץ. קביעת חובה של הדחה מתפקיד כאשר אין מניעה חוקית מהתמודדות חדשה, מייצרת מצב אבסורדי ופוגעת באמון הציבור הן במערכת המשפט והן בנבחרי הציבור. זאת מלבד הבעיות האחרות עליהן הצבענו.

בעיה קשה נוספת היא "זיהום" ההליך הפלילי, של קבלת החלטה על העמדה לדין, בשיקולים מתחום המשפט המנהלי, דבר שעלול להשפיע באופן לא ראוי על קבלת ההחלטות בקרב גורמי המקצוע במשטרה, בפרקליטות ובמשרד היועץ המשפטי לממשלה. פרקליט המחליט להגיש כתב אישום, מחויב, ככל רשות מנהלית, לשקול גם שיקולים שמתחום המשפט המנהלי. כידוע מידת הפגיעה של ההחלטה המנהלית בזכויות אדם, ומידתיות הפגיעה, חייבת להנחות את שיקוליו, ועל כן ככל שלכתב אישום נודע משקל כבד יותר מבחינת הפגיעה בזכויותיו של הנאשם, כן יקשה על הפרקליט להגיע להחלטה "נקייה" משיקולים אלה.

## המצב החוקי כיום:

ההסדר בחוק כיום היה אמור להוביל לכאורה למסקנה כי הגשת כתב אישום אינה מהווה שיקול להדחת נבחר ציבור, שכן החוק קובע במפורש כי רק הרשעה בפסק דין סופי בעבירה שיש עמה קלון מהווה עילה להדחת ראש עיר. מאחר ואין דרך להגיע להרשעה ללא הגשה קודמת של כתב אישום, לכאורה עניין לנו בהסדר שלילי מפורש. אולם מאחר ובית המשפט העליון לא קיבל פרשנות זו, בהחלט יש מקום להבהרה נוספת של העניין וקביעה פוזיטיבית לפיה הגשת כתב אישום אינה מהווה התנהגות בלתי הולמת, תחזק את מעמדה של חזקת החפות, ואת הפרשנות הנכונה של החוק.

עם זאת, לא ניתן להתעלם מהמציאות הקיימת לצערנו, בה לעתים החשדות נגד ראש העיר המכהן הם כה חמורים, והעובדות שביסוד כתב האישום, מחייבות פעולה מיידית ותקיפה של רשויות החוק. ההסדר המוצע בתזכיר מיועד לפיתרון בעיה זו.

## הפיתרון המוצע בתזכיר החוק:

בנסיבות אלה מציע תזכיר החוק כי הגשת כתב האישום תאפשר פניה של היועץ המשפטי לממשלה אל "הוועדה לבחינת השעיית ראשי רשויות מקומיות בשל הגשת כתב אישום" שתוכל להחליט על השעיה של ראש הרשות המקומית.

## החסרונות בפיתרון המוצע:

1. פגיעה בזכויות אדם ואזרח ללא הליך שיפוטי
2. פגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות שבהדחת נבחר ציבור בידי הרשות המבצעת
3. חסר בקביעת הוראות לעניין התמשכות ההליך

פגיעה בזכויות אדם בסיסיות ללא הליך שיפוטי ובהחלטה מנהלית מייצרת מציאות בעייתית כאשר היא מתרחשת. לעתים אין מנוס מפגיעה בזכויות אדם וההליך הפלילי נועד להסדיר כללי האסור והמותר בתחום הזה. החלטה על הגשת כתב אישום, כאשר היא נושאת בחובה את הפגיעה או את פוטנציאל הפגיעה בזכויות אדם בסיסיות כדוגמת הזכות לבחור ולהיבחר או חופש העיסוק, אינה יכולה להתבצע ללא הליך שיפוטי הוגן. כבר כיום מוכרת הזכות לשימוע, אולם אין ספק שזכות השימוע אינה יכולה להיות הסדר ממצה.

כמו כן, התנועה למשילות ודמוקרטיה סבורה כי ההחלטה על הגשת כתב אישום כנגד נבחר ציבור לא יכולה להיות מנותקת מבחינת ההשפעה של ההגשה על תפקודה של הרשות המקומית ושל נבחר הציבור.



לאור השלכותיה החמורות והמיידיות של החלטה זו והפגיעה האנושה הצפויה בזכות לבחור ולהיבחר ובעקרון הפרדת הרשויות, ובמיוחד עקב כך שהחלטה זו היא לעתים בלתי הפיכה, ראוי כי החלטה שכזו תופקד בידי הרשות השופטת, ולא בידי הרשות המבצעת.

תזכיר החוק עצמו מסביר כי הסדר ההשעיה המוצע דומה להסדר הקיים במקרה של ראש רשות שהורשע בפסק דין שאינו סופי. אולם בעוד שהרשעה, גם אם אינה סופית, מראה על בחינה בלתי תלויה על ידי נציגות של הרשות השופטת, ההסדר המוצע כאן מנטרל את הרשות השופטת מהחלטה המתאימה לה במהותה.

ברוב מדינות העולם קיים פיקוח של הרשות השופטת על הליכי ההעמדה לדין, בין אם בדוגמא של Grand Jury הנהוג בארה"ב או שופט חוקר הנוהג בארצות המשפט המקובל והסדרים דומים במדינות אחרות. במדינת ישראל מסיבות היסטוריות, לא נהוגה ביקורת שיפוטית על שיקולי התביעה בהעמדה לדין, למעט התערבות מוגבלת של בג"ץ במקרים נדירים. אין זה המקום לדון בקביעת הסדרים אלה לגבי כלל האוכלוסייה, אולם העמדה לדין של נבחר ציבור, לאור השלכותיה מרחיקות הלכת, מחייבת לדעתנו אימוץ של הסדר ביקורת שיפוטית המובנה לתוך הליך הגשת כתב האישום.

כמו כן, לאור הפגיעה החמורה בתפקוד הרשות ובזכות לבחור ולהיבחר, חשוב כי לצד השעיית ראש הרשות, במקרים המתאימים לכך, ייקבעו הוראות דיוניות שיקצבו או יקצרו את זמן הדיון המשפטי, כדי לצמצם את הפגיעה במערכת השלטון המקומי. הוראות כאלה יכולות לכלול קביעה לדיון מיום ליום וכללים דיוניים אחרים שיקצרו את משך המשפט וההשעיה הנגזרת ממנו.

גם הוראות אלה, שייכות מעצם טיבן, לתחומי הרשות השופטת ועל כן ראוי להפקיד אותן במקומן הראוי להן.

### עיקרי ההסדר המוצע על ידי התנועה למשילות ודמוקרטיה

המלצה של גופי התביעה להגיש כתב אישום כנגד ראש רשות תובא בפני הוועדה, שתחליט לאחר שנתנה לראש הרשות זכות טיעון:

1. האם להגיש את כתב האישום במלואו או בחלקו
2. האם להשעות את ראש הרשות עד לסיום ההליך הפלילי
3. האם לקבוע הוראות והנחיות להרכב השיפוטי שידון בתיק ולגורמי התביעה במטרה לסיים את ההליך בהקדם האפשרי

ההרכב של הוועדה המוצע מתאים לתפקידים אלה, אולם כאמור מוצע שהוועדה תהיה שייכת ארגונית לרשות השופטת ואת השופט שיעמוד בראשה ימנה נשיא בית המשפט העליון.

למעשה, חובת השימוע הקיימת כיום לפני הגשת כתב אישום, תחוזק במקרה של נבחר ציבור, והשימוע יתבצע בפני הוועדה האמורה לעיל.



התנועה למשילות  
ודמוקרטיה

אנו סבורים כי הסדר שכזה, יביא להגשת המטרות שביסוד תזכיר החוק, מבלי לפגוע בעקרון הפרדת הרשויות ומבלי שתיווצר פגיעה חמורה ובלתי הפיכה בזכויות אדם ללא הליך משפטי הוגן, ראוי ושקוף.

יהודה עמרני

שמחה דן רוטמן, עו"ד

מנהל מחקר

מסמך זה נוסח בסיוע עו"ד עידית בן ברוך ממחלקת המחקר של התנועה למשילות ודמוקרטיה.