



הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

25 בנובמבר 2013

819

כ"ב בכסלו התשע"ד

עמוד

הצעת חוק הרשויות המקומיות (השעיית ראש רשות) (תיקוני חקיקה), התשע"ד–2013 146

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

1. תיקון חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975'
(להלן – חוק הבחירה הישירה) –
(1) אחרי סעיף 19 יבוא:
"השעיה בשל כתב אישום
א.א.19. (א) בסעיף זה, "הוועדה לבחינת השעיה" – כמשמעותה בסעיף 19ב(א).
(ב) הוגש כתב אישום נגד ראש רשות במהלך כהונתו או תלוי ועומד נגד ראש רשות כתב אישום שהוגש לפני תחילת כהונתו, רשאית הוועדה לבחינת השעיה, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, להשעות את ראש הרשות מכהונתו, אם סברה כי מפאת חומרת האישומים המיוחסים לו בכתב האישום אין הוא ראוי לכהן כראש הרשות.
(ג) לצורך קבלת החלטתה כאמור בסעיף קטן (ב), תשקול הוועדה לבחינת השעיה, בין השאר, את כל אלה:

ד ב ר י ה ס ב ר

- בללי מטרת החוק המוצע להסדיר בחקיקה את סוגיית כהונתם של ראשי רשויות מקומיות אשר הוגש נגדם כתב אישום. זאת, לאור פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"צ 4921/13 אומ"ץ אורחים למען מנהל תיקון וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת השרון ואח', שבו קבע בית המשפט כי המשך כהונתם של ראשי הרשויות המקומיות שעניינם נדון בעתירות אלה אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק, ומשום כך נפסק כי הם מועברים מכהונתם לאלתר.
בהתאם להסדר המוצע, במקרה שהוגש נגד ראש רשות מקומית (להלן – ראש רשות) כתב אישום אשר מפאת חומרת האישומים המפורטים בו אין הוא ראוי לכהן כראש רשות (להלן – כתב אישום חמור), תוסמך ועדה מיוחדת שתוקם לעניין זה להשעות את ראש הרשות מתפקידו בהתאם לכללים ולהליכים שמוצע לקבוע בהצעת חוק זו. זאת, להבדיל מהעברתו מכהונתו כפי שהדברים התחייבו על פי המצב המשפטי הקיים בהתאם לפסיקתו של בית המשפט העליון דלעיל. השעיה, להבדיל מהעברה מכהונה, מהווה פעולת הרחקה זמנית הניתנת לשינוי אם יחול שינוי נסיבות המצדיק זאת.
ההסדר המוצע מגלם איוון בין האינטרס של שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי המקומיים בכך שראש הרשות חדל מכהונתו, לבין שמירת האפשרות להשיב את ראש הרשות לכהונתו תוך מתן המשקל הראוי לזכות לבחור ולהיבחר, אם יחול שינוי נסיבות המצדיק זאת.
בנוסף, ההסדר המוצע של השעיה עולה בקנה אחד עם הדין החל על ראש רשות שהורשע בפסק דין שאינו

¹ ס"ח התשל"ה, עמ' 211; התשע"ב, עמ' 136.

- (1) העבירות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום, נסיבותיהן, היקפן והתמשכותן;
- (2) מספר הפרשות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום;
- (3) הזיקה בין האישומים המיוחסים לראש הרשות בכתב האישום ובין סמכויותיו ותפקידיו של ראש הרשות;
- (4) פרק הזמן שחלף מהמועד שבו בוצעו העבירות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום.
- (ד) החלטת הוועדה לבחינת השעיה תתקבל בתוך 45 ימים מיום שהוגשה לה בקשת היועץ המשפטי לממשלה.
- (ה) החליטה הוועדה לבחינת השעיה להשעות ראש רשות מכהונתו לפי סעיף קטן (ב), תעמוד ההשעיה בתוקפה לתקופה כפי שתקבע הוועדה אשר לא תעלה על שנה (בסעיף זה – תקופת ההשעיה); ואולם רשאית הוועדה לבחינת השעיה, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, להאריך את תקופת ההשעיה בתקופות נוספות שלא יעלו על שנה בכל פעם.
- (ו) על אף הוראות סעיף קטן (ה), תקופת ההשעיה תסתיים בהתקיים אחד מאלה:
- (1) בית המשפט לא הרשיע את ראש הרשות בהליך הפלילי שהתנהל נגדו או שבית המשפט הרשיע את ראש הרשות וקבע כי אין עם העבירה שבה הורשע משום קלון;
- (2) ראש הרשות הושעה מכהונתו לפי סעיף 20(ד).
- (ז) הושעה ראש רשות מכהונתו לפי סעיף קטן (ב), יחולו הוראות אלה:

ד ב ר י ה ס ב ר

- בכתב האישום, נסיבותיהן, היקפן והתמשכותן; מספר הפרשות בכתב האישום (הכוונה היא למספר האירועים המגבשים עבירות פליליות על פי כתב האישום); הזיקה בין האישומים לבין סמכויותיו ותפקידיו של ראש הרשות, ופרק הזמן שחלף מהמועד שבו בוצעו העבירות המיוחסות לראש הרשות.
- לסעיף קטן (ד)**
מוצע לקבוע שהחלטת הוועדה לבחינת השעיה תתקבל בתוך 45 ימים מיום שהוגשה לה בקשת היועץ המשפטי לממשלה.
- לסעיף קטן (ה)**
מוצע לקבוע כי החלטת הוועדה לבחינת השעיה להשעות ראש רשות מכהונתו תעמוד בתוקפה לתקופה כפי שתקבע הוועדה שלא תעלה על שנה, ואולם רשאית הוועדה, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, להאריך את תקופת ההשעיה בתקופות נוספות שלא יעלו על שנה בכל פעם.
- לסעיף קטן (ו)**
מוצע לקבוע כי אם הושעה ראש הרשות לפי סעיף קטן (ב) יחולו הוראות אלה:
- לסעיף קטן (ז)**
מוצע לקבוע כי עם העבירה שבה הורשע משום קלון;
- (1) בית המשפט לא הרשיע את ראש הרשות בהליך הפלילי או שבית המשפט הרשיע את ראש הרשות וקבע כי אין עם העבירה שבה הורשע משום קלון;
- (2) ראש הרשות הושעה מכהונתו לפי סעיף 20(ד), היינו, בית המשפט הרשיע את ראש הרשות וקבע כי יש עם העבירה שבה הורשע ראש הרשות משום קלון.

(1) המועצה תבחר ממלא מקום לראש הרשות, מבין חבריה, לפי הוראות סעיף 26, והוא יכהן עד תום תקופת ההשעיה או עד בחירת ראש הרשות בבחירות לפי סעיף 3, לפי המוקדם מביניהם;

(2) ראש הרשות שהושעה כאמור זכאי לקבל, במשך ששת חודשי ההשעיה הראשונים, מחצית מהשכר ותנאי שירות לפי הוראות סעיף 15א1 שהיה זכאי להם אלמלא הושעה מכהונתו, וממועד זה עד תום תקופת ההשעיה ישולמו לו שבעים אחוזים מהשכר ותנאי השירות כאמור;

(3) הוראות סעיף 15ב(ב) עד (ו) יחולו, בשינויים המחויבים, לגבי ראש רשות המקבל שכר ותנאי שירות כאמור בפסקה (2) במהלך תקופת ההשעיה.

(ח) הושעה ראש רשות מכהונתו לפי סעיף קטן (ב) ובמהלך תקופת ההשעיה התקיימו בחירות לראש הרשות ומי שהושעה כאמור נבחר שוב לכהן כראש הרשות, תימשך השעייתו של ראש הרשות עד תום תקופת ההשעיה.

(ט) שב ונבחר ראש רשות שהושעה מכהונתו בבחירות שהתקיימו לפי סעיף 3, לא יחולו הוראות סעיף קטן (ז)(1), וכממלא מקום ראש הרשות ישמש המועמד ששמו בא אחרי ראש הרשות שהושעה מכהונתו ברשימת המועמדים בבחירות למועצה, ובלבד שנבחר כחבר מועצה; לא נבחר המועמד האמור כחבר מועצה, יחולו הוראות סעיף קטן (ז)(1).

(י) הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ט) יחולו, בשינויים המחויבים, גם לעניין מי שנבחר לראש רשות וטרם התחיל בכהונתו, שהוגש נגדו כתב אישום לאחר בחירתו או שתלוי ועומד נגדו כתב אישום שהוגש לפני בחירתו.

ד ב ר י ה ס ב ר

שהושעה כאמור נבחר שוב לכהן כראש הרשות, תימשך השעייתו עד תום תקופת ההשעיה.

לסעיף קטן (ט)

מוצע לקבוע כי אם ראש רשות שהושעה מכהונתו שב ונבחר בבחירות, ישמש כממלא מקום לראש הרשות המועמד ששמו בא אחרי ראש הרשות שהושעה מכהונתו ברשימת המועמדים בבחירות למועצה, ובלבד שנבחר כחבר מועצה. לא נבחר המועמד האמור כחבר מועצה, תבחר המועצה ממלא מקום לראש הרשות, מבין חבריה, בהתאם להוראות סעיף קטן (ז)(1) המוצע.

לסעיף קטן (י)

ראש רשות שנבחר בבחירות בקלפי מתחיל לכהן 21 ימים לאחר יום בחירתו. מוצע לקבוע כי הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ט) המוצעים יחולו, בשינויים המחויבים, גם לגבי מי שנבחר לראש רשות וטרם התחיל בכהונתו,

(1) המועצה תבחר ממלא מקום לראש הרשות, מבין חבריה, לפי הוראות סעיף 26 לחוק הבחירה הישירה, והוא יכהן עד תום תקופת ההשעיה או עד בחירת ראש רשות שנבחר בבחירות לפי סעיף 3, לפי המוקדם מביניהם;

(2) ראש רשות שהושעה כאמור זכאי לקבל, במשך ששת חודשי ההשעיה הראשונים, מחצית מהשכר ותנאי שירות לפי הוראות סעיף 15א1 אלמלא הושעה מכהונתו, וממועד זה ועד תום תקופת ההשעיה, זכאי לקבל שבעים אחוזים מהשכר ותנאי שירות כאמור;

(3) ראש רשות שהושעה ומקבל שכר ותנאי שירות בהתאם להסדר האמור, יהיה רשאי לעסוק בעסק או בעיסוק נוסף בתקופת ההשעיה, בהתאם להוראות סעיפים 15ב(ב) עד (ו) לחוק הבחירה הישירה, בשינויים המחויבים.

לסעיף קטן (ח)

מוצע לקבוע כי אם הושעה ראש רשות ובמהלך תקופת ההשעיה התקיימו בחירות לראש הרשות, ומי

ב.19. (א) תמונה ועדה לבחינת השעיית ראשי רשויות בשל הגשת כתבי אישום (בסעיף זה – הוועדה לבחינת השעיה), ואלה חבריה:

- (1) שופט בית משפט מחוזי בדימוס, שימנו שר הפנים ושר המשפטים, והוא יהיה יושב ראש הוועדה;
 - (2) משפטן הכשיר לשמש שופט של בית משפט מחוזי, שימנה שר הפנים;
 - (3) ראש רשות מקומית לשעבר, שימנה שר הפנים.
- (ב) לא ימונה לחבר הוועדה לבחינת השעיה לפי פסקאות (1) או (2) של סעיף קטן (א) מי שבמהלך השנתיים שקדמו למינויו היה פעיל בחיים הפוליטיים.
- (ג) במהלך כהונתו לא יהיה חבר הוועדה לבחינת השעיה שמונה לפי פסקאות (1) או (2) של סעיף קטן (א) פעיל בחיים הפוליטיים.
- (ד) לעניין סעיפים קטנים (ג) ו-(ד), לא יראו חברות במפלגה בלא השתתפות בפעילות במוסדותיה, כפעילות בחיים הפוליטיים.
- (ה) שר הפנים רשאי לקבוע כללים נוספים לעניין כשירות ותקופות כהונה של חברי הוועדה לבחינת השעיה.
- (ו) שר הפנים יקבע את סדרי הדין של הוועדה לבחינת השעיה; כל עוד לא נקבעו סדרי דין כאמור, רשאית הוועדה לבחינת השעיה לקבוע בעצמה את סדרי עבודתה ודיוניה;

ד ב ר י ה ס ב ר

ימונה לחבר כאמור מי שבשנתיים שקדמו למינויו היה פעיל בחיים הפוליטיים, וכן לאסור על החברים כאמור פעילות בחיים הפוליטיים במהלך כהונתם. לעניין זה מוצע לקבוע כי לא יראו חברות במפלגה, בלא שותפות בפעילות במוסדותיה, כפעילות בחיים הפוליטיים.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי שר הפנים רשאי לקבוע כללים נוספים לעניין כשירות ותקופות כהונה של חברי הוועדה לבחינת השעיה.

לסעיף קטן (ג)

מוצע לקבוע כי שר הפנים יקבע את סדרי הדין של הוועדה לבחינת השעיה, וכל עוד לא נקבעו סדרי דין כאמור רשאית הוועדה לקבוע בעצמה את סדרי עבודתה ודיוניה.

שהוגש נגדו כתב אישום לאחר בחירתו או שתלוי ועומד נגדו כתב אישום שהוגש לפני בחירתו. זאת, כדי לאפשר לוועדה לבחינת השעיה להחליט בעניינו בטרם החל לכהן.

לסעיף 19 ב המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי תמונה ועדה לבחינת השעיית ראשי רשויות בשל הגשת כתבי אישום, ואלה חבריה:

- (1) שופט בית משפט מחוזי בדימוס שימנו שר הפנים ושר המשפטים, והוא יהיה יושב ראש הוועדה;
- (2) משפטן הכשיר לשמש שופט של בית משפט מחוזי, שימנה שר הפנים;
- (3) ראש רשות מקומית לשעבר, שימנה שר הפנים.

לגבי חברי הוועדה לבחינת השעיה המנויים בפסקאות (1) ו-(2) לעיל מוצע, כדי להבטיח את אופייה הניטרלי והאובייקטיבי של הוועדה, לקבוע סייג ולפיו לא

(2) בסעיף 20(ז), אחרי פסקה (2) יבוא:

"(א2) על אף הוראות פסקה (2), קדמה להשעיה כאמור באותה פסקה השעיה לפי סעיף 19א, ימשיך לכהן כממלא מקום ראש הרשות מי שמכהן בתפקיד האמור לפי סעיף 19א(ז) או (ט);";

(3) בסעיף 22, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ד) לענין סעיף זה לא יראו בהגשת כתב אישום נגד ראש רשות, כשלעצמה, כהתנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות, ויחולו באותו ענין הוראות סעיף 19א."

(4) בסעיף 26(א), ברישה, אחרי "10" יבוא "19א(ז)(1)".

תיקון חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה) – 1988² (להלן – חוק המועצות האזוריות) –

(1) אחרי סעיף 6א יבוא:

"השעיה בשל כתב אישום 1א6. הוראות סעיף 19א לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה–1975, יחולו, בשינויים המחויבים, לענין ראש מועצה שהוגש נגדו כתב אישום במהלך כהונתו או שתלוי ועומד נגדו כתב אישום שהוגש לפני תחילת כהונתו";

(2) בסעיף 6ב(ז), אחרי פסקה (2) יבוא:

"(א2) על אף הוראות פסקה (2), קדמה להשעיה כאמור באותה פסקה השעיה לפי סעיף 19א לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה–1975, כפי שהוא מוחל בסעיף 6א1, ימשיך לכהן כממלא מקום ראש המועצה מי שמכהן בתפקיד האמור לפי סעיף 19א(ז)(1) או (ט) כפי שהוא מוחל כאמור";

(3) בסעיף 6ד, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

(4) לפסקה

(2) לפסקה

סעיף 26 לחוק הבחירה הישירה, שעניינו בחירת המועצה בראש רשות וסגנו, קובע הוראות שיחולו לענין בחירת מועצת הרשות המקומית בממלא מקום לראש הרשות. בסעיף קטן (א) של הסעיף האמור מצוינים, ברישה, סעיפים המפנים להוראותיו.

מוצע לתקן את הרישה ולהוסיף בה את סעיף 19א(ז)(1) המוצע, המפנה גם הוא לסעיף 26.

סעיף 2 מוצע לתקן את חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח–1988 (להלן – חוק המועצות האזוריות), ולקבוע כי ההסדר האמור לגבי השעיית ראשי עיריות ומועצות מקומיות המוצע בחוק הבחירה הישירה, יחול, בשינויים המחויבים, גם לגבי ראשי מועצות אזוריות.

סעיף 20(ז)(2) לחוק הבחירה הישירה קובע מי ימלא את מקום ראש הרשות שהושעה בשל הרשעה לפי סעיף 20(ד) או (ו). מוצע להוסיף לסעיף 20(ז) את פסקה (א2) ולקבוע בה כי אם קדמה להשעיה בשל הרשעה לפי סעיף 20(ד) או (ו) הרשעה בשל הגשת כתב אישום לפי סעיף 19א המוצע, ימשיך לכהן כממלא מקום ראש הרשות מי שמכהן בתפקיד האמור לפי סעיף 19א(ז) או (ט) המוצע ולא ימונה ממלא מקום חדש.

(3) לפסקה

סעיף 22 לחוק הבחירה הישירה קובע כי מועצה של רשות מקומית רשאית להעביר מכהונתו ראש רשות, אם נוכחה כי התנהגותו אינה הולמת את מעמדו של ראש רשות. מוצע לתקן את סעיף 22 האמור ולקבוע כי לא יראו בהגשת כתב אישום, כשלעצמה, כהתנהגות שאינה הולמת את מעמדו של ראש רשות, ויחול באותו ענין ההסדר לענין השעיה המוצע בסעיף 19א.

² ס"ח התשמ"ח, עמ' 213; התשע"ב, עמ' 137.

"(ד) לעניין סעיף זה לא יראו בהגשת כתב אישום נגד ראש רשות, בשלעצמה, כהתנהגות שאינה הולמת את מעמדו של ראש רשות, ויחולו באותו עניין הוראות סעיף 19א לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, כפי שהוא מוחל בסעיף 1א6."

תיקון חוק בתי משפט לעניינים מינהליים

3. בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000³, בתוספת הראשונה, בפרט 8(ב), אחרי "לפי כל דין" יבוא "למעט החלטה לפי סעיף 19א לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, או לפי הסעיף האמור כפי שהוא מוחל בסעיף 1א6 לחוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח-1988".
4. הוראות סעיף 19א לחוק הבחירה הישירה והוראות סעיף 1א6 לחוק המועצות האזוריות יחולו גם לגבי ראש רשות או ראש מועצה, לפי העניין, שהוגש נגדם כתב אישום לפני תחילתו של חוק זה; לעניין זה –
"ראש מועצה" – כהגדרתו בחוק המועצות האזוריות;
"ראש רשות" – כהגדרתו בחוק הבחירה הישירה.

ד ב ר י ה ס ב ר

כי החלטה זו אינה מהווה החלטה בענייני משמעת ולכן אין היא כפופה להליך משמעת, אלא מתקבלת במסגרת הליך מינהלי. אשר על כן מוצע למעט את סעיף 19א המוצע לחוק הבחירה הישירה ואת סעיף 1א6 המוצע לחוק המועצות האזוריות, מפרט 8(ב) לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים אשר דן בענייני כשירות לכהונה ופסלות לכהונה של ראש רשות מקומית ושל חבר מועצת רשות מקומית לפי כל דין.

סעיף 4 מוצע לקבוע כי ההסדר המוצע בחוק זה יחול גם לגבי ראש רשות מקומית או ראש מועצה אזורית שהוגש נגדו כתב אישום לפני תחילתו של החוק המוצע.

סעיף 3 מוצע לתקן את פרט 8(ב) בתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, כך שהחלטות אשר יתקבלו לפי ההסדר המוצע בעניין השעיית ראש רשות מקומית או ראש מועצה אזורית, בשל הגשת כתב אישום נגדו, לא יהיו נתונות לסמכות בית משפט לעניינים מינהליים אלא יידונו לפני בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ.

החלטה בעניין השעיית ראש רשות מקומית או ראש מועצה אזורית בשל הגשת כתב אישום נגדו היא החלטה מינהלית אשר חשיבותה והרגישות הכרוכה בה מצדיקות כי הסמכות העניינית לדון בה תהיה נתונה לבג"ץ. יובהר

³ ס"ח התש"ס, עמ' 190.

