

בפני הוועדה לבחינת השעיית ראשי רשויות בשל הגשת כתב אישום

המבקש: היועץ המשפטי לממשלה

-נגד-

המשיב: צבי גנדלמן

מטעם המבקש: עו"ד ניל בילבסקי, עו"ד עמיקם אשל, פרקליטות מחוז תל אביב (אזרחי)

מטעם המשיב: עו"ד ליאור אפשטיין, עו"ד עמית חדר

החלטת הוועדה

1. המשיב מכהן כראש עיריית חדרה. ביום 26.10.21 הגישה המדינה כתב אישום נגד המשיב ונאשם נוסף, שבו מיוחסות למשיב העבירות הבאות:

א. מרמה והפרת אמונים - עבירה לפי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז - 1977 (להלן: "חוק העונשין");

ב. מידע כוזב או פלט כוזב בצוותא חדא - עבירה לפי סעיף 3א לחוק המחשבים, תשנ"ה - 1995 יחד עם סעיף 29 לחוק העונשין;

ג. קבלת דבר במרמה בצוותא חדא - עבירה לפי סעיף 415 רישא יחד עם סעיף 29 לחוק העונשין;

ד. שיבוש מהלכי משפט בצוותא חדא - עבירה לפי סעיף 244 יחד עם סעיף 29 לחוק העונשין.

2. בד בבד עם הגשת כתב אישום הגיש המבקש לוועדה זו את הבקשה שלפנינו, **מכוח חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975 (תיקון מס' 30)**, לפיה מבוקש כי הוועדה תפעל מכוח הסמכות הניתנת לה בחקיקה האמורה ותורה על השעיית המשיב מתפקידו כראש עיריית חדרה, ולקבוע את התפקידים שיהיה המשיב רשאי למלא כחבר מועצה משך תקופת ההשעייה.

3. כאמור, בכתב האישום מיוחסות למשיב מספר עבירות. נפרט אותן אחת לאחת יחד עם התייחסותנו ומסקנותינו.

ניגוד עניינים

4. פרטי ניגוד העניינים בגינם מואשם המשיב בעבירה של מרמה והפרת אמונים:

א. ביום 22.10.2013 נערכו בחירות לרשויות המקומיות בישראל, בהן המשיב התמודד על ראשות עיריית חדרה נגד ראש העירייה המכהן, חיים אביטן, אשר היה באותה עת ביחסים עכורים עם אדם בשם שמואל לוי (להלן: "לוי").

ב. במועדים הרלוונטיים לכתב האישום, לוי היה קבלן ויזם נדל"ן, בעל אינטרסים כלכליים משמעותיים בעיר חדרה. בין השנים 2003 – 2011 כיהן לוי כחבר מועצת העיר חדרה מטעם סיעת ש"ס, ומילא מגוון תפקידים במנגנון העירוני, לרבות סגן ראש העירייה וממלא מקום ראש העירייה.

ג. במהלך מערכת הבחירות, לוי השתמש בכוחו הפוליטי, וביכולתו להשפיע על ציבור הבוחרים בעיר, כדי למנוע את בחירתו מחדש של אביטן ולקדם את מועמדותו של המשיב לראשות עיריית חדרה. פעולותיו של לוי לטובת קמפיין הבחירות של המשיב כללו, בין היתר, פניות למועמדת מתחרה במטרה לשכנעה לוותר על מועמדותה לטובת המשיב, שכנוע בוחרים תושבי העיר ליתן קולם למשיב, ולימים השתתפות מטעמו של המשיב במר"מ הקואליציוני עם הסיעות השונות שקיבלו ייצוג במועצת העיר, לאחר שזה נבחר לתפקיד.

ד. בתום מערכת בחירות צמודה, המשיב נבחר לראשות עיריית חדרה.

ה. לפי המפורט בכתב האישום, לאחר היבחרו לתפקיד ולאורך כל התקופה הרלוונטית לכתב האישום, המשיב חש מחויבות אישית עמוקה כלפי לוי בשל התמיכה שלו העניק לו במערכת הבחירות של שנת 2013. במקביל, המשיב חשש כי אם לוי לא יקבל ממנו ומלשכתו יחס מועדף ואוזן קשבת, הוא ישתמש בכוחו הפוליטי בעיר חדרה כדי להדיחו מכהונתו, או כדי למנוע את בחירתו מחדש לתפקיד, כפי שעשה לאביטן.

ו. בשל כל אלה, נטען בכתב האישום, כי המשיב נקלע למצב של ניגוד עניינים חריף בין תפקידו הציבורי לבין רצונו להטיב עם לוי ולהיבחר לכהונה נוספת כראש העירייה.

ז. במהלך התקופה הרלוונטית לכתב האישום, המשיב לא דיווח על ניגוד עניינים זה ליועצת המשפטית של עיריית חדרה או לכל גורם אחר, לא חתם על הסדר ניגוד עניינים כנדרש בדין, ולא פסל את עצמו מלדון בענייניו של לוי במסגרת תפקידו הציבורי, לרבות בכובעו כיו"ר הוועדה המקומית.

ח. במהלך התקופה הרלוונטית לכתב האישום, המשיב ביצע פעולות וקיבל החלטות בעניינים הקשורים ללוי במסגרת תפקידו הציבורי. בכתב האישום מפורטים פעולות/החלטות דלהלן בעניינים הקשורים ללוי:

1. בית החולים הסייעודי:

(א) ביום 6.12.2016 חברת אוריאל-חן, שבשליטתו המלאה של לוי, הגישה בקשה לוועדה המקומית לקבלת היתר בנייה להקמת בית חולים סיעודי בעיר חדרה, אשר תוכנן לקום במקרקעין שבבעלות משותפת שלה ושל חברת ש.פ. ספדי בע"מ, גם היא בשליטתו המלאה של לוי, וכן לקבלת הקלות בנייה שונות, לרבות תוספת של קומות נוספות. הדיון הראשון בבקשה להיתר נערך בוועדה המקומית ביום 7.5.2017, בהשתתפותם של המשיב כיו"ר הוועדה ושל לוי כמגיש הבקשה להיתר. לאחר שמיעת הצדדים, הוועדה החליטה לדחות את הדיון בבקשה עד לקבלתם של נתונים נוספים, שנדרשו להכרעה בנושא.

(ב) לאחר שהתקבלו הנתונים המבוקשים, ביום 4.6.2017 הוועדה המקומית קיימה דיון נוסף בבקשה להיתר, בהשתתפותו של המשיב כיו"ר הוועדה. בתום הדיון, הוועדה המקומית הצביעה ברוב של 9 נגד 3 חברים בעד קבלת הבקשה להיתר ומתן הקלות הבנייה שהתבקשו במסגרתה.

המשיב השתתף בדיון והצביע בעד קבלת הבקשה להיתר ומתן הקלות הבנייה, על אף שידע כי הוא נמצא בניגוד עניינים, שכן ללוי אינטרס כלכלי משמעותי בפרויקט נושא הבקשה להיתר.

(ג) שינוי ייעוד: בהמשך לאמור לעיל, לוי החל לקדם מהלך של שינוי ייעוד המקרקעין נושא הבקשה להיתר המתוארת לעיל, ממבני ציבור למסחר ומגורים. לצורך קידום שינוי הייעוד, ביום 28.2.2018 לוי נפגש עם המשיב בלשכתו, ללא נוכחות של גורמי מקצוע כלשהם מטעם העירייה. במהלך הפגישה לוי ביקש מהמשיב לשלוח מכתב רשמי של עיריית חדרה למשרד האוצר, שהיה אחראי באותה תקופה על מוסדות התכנון ועל רשות מקרקעי ישראל, בו יצוין כי העירייה תומכת בבקשתו של לוי לשינוי הייעוד. המשיב הביע בפני לוי נכונות לשלוח את המכתב המבוקש.

לאחר הפגישה, המשיב התייעץ עם היועצת המשפטית של עיריית חדרה, מבלי לחשוף בפניה את ניגוד העניינים בו הוא מצוי, והיא המליצה למשיב שלא לשלוח את המכתב בשלב זה, אלא רק אם תתקבל פנייה ממשרד האוצר לעירייה.

2. חריגת בנייה ברחוב וייצמן 2: הבניין ברח' הנשיא וייצמן 2 הוא בניין משרדים הממוקם במרכז העיר חדרה. הבניין נמצא בבעלותה המלאה של חברת אוריאל-חן, אשר כאמור בשליטתו המלאה של לוי. ביום 6.8.2014, מפקחי בנייה מטעם עיריית חדרה גילו חריגה של בניית קומה נוספת מעבר למותר על-פי היתר הבנייה החל על הבניין. בעקבות גילוי זה, אוריאל-חן ביקשה להכשיר את החריגה והגישה בקשה לתוכנית שינויים מהיתר הבנייה המקורי.

הבקשה נדונה ביום 10.8.2014 ע"י רשות הרישוי המקומית, המורכבת מהמשיב כיו"ר הוועדה המקומית וממהנדס העיר (להלן: "רשות הרישוי"). לאחר דיון, רשות הרישוי בראשות המשיב קיבלה את הבקשה של החברה בכפוף למספר תנאים.

המשיב ידע כי הוא מצוי בניגוד עניינים שכן ללוי אינטרס כלכלי משמעותי בבניין, אך לא חשף עובדה זו ולא נמנע מלדון בבקשה.

3. **פרויקט "קו ראשון לים":** פרויקט זה הוא מיזם נדל"ן הכולל שני מגדלי מגורים בני 25 קומות, אשר ממוקם בעיר חדרה (להלן: "הפרויקט"). הפרויקט נמצא בבעלותה המלאה של חברת **קו ראשון לים בע"מ**, כאשר במועדים הרלוונטיים, לוי החזיק ב-25% ממניותיה של קו ראשון לים. ביום 6.6.2017 המשיב חתם על היתר הבנייה לפרויקט, וכן על היתר הבנייה למשרד המכירות הזמני שנבנה ע"י קו ראשון לים בשטח הפרויקט, על אף שידע כי הוא נמצא בניגוד עניינים שכן ללוי אינטרס כלכלי משמעותי בפרויקט.

4. **מתן יחס מועדף ללוי:** החל מיום בחירתו של המשיב לתפקיד ראש העירייה ובמהלך כל התקופה הרלוונטית לכתב האישום, המשיב העניק יחס מועדף ללוי בכך שאפשר ללוי באופן תדיר גישה ישירה לשכת ראש העירייה ולעובדיה, תוך מתן אוזן קשבת לבקשותיו ופניותיו השונות בענייניו ובעניינים שונים נוספים, כגון קבלה וקידום של עובדי עירייה ותנאי העסקתם.

לוי ניצל את הגישה הישירה שניתנה לו לקיום פגישות רבות עם המשיב, לעתים ללא קביעת פגישה מראש או תיאום מוקדם, ולפניות תדירות לעובדי הלשכה. לפי הנטען בכתב האישום, תדירות פניותיו של לוי למשיב ולצוות עובדיו הייתה גבוהה עד כדי שיבוש שגרת עבודתה של לשכת ראש העירייה.

5. המשיב נתן ידו למתואר בסעיפים 5-6 לעיל, על אף שידע כי הוא נמצא בניגוד עניינים חריף בין תפקידו הציבורי לבין מחויבותו ללוי, וכי תדירות הפניות של לוי בעניינים שונים מפריעה לפעילותה התקינה של לשכת ראש העירייה.

בקשה לפי חוק חופש המידע ומחיקת פרטים מהיומן ושינוי פרטים בו

5. האישום השני בכתב האישום מייחס למשיב עבירה לפי סעיף 3(א) לחוק המחשבים, התשנ"ה – 1995, יחד עם סעיף 29 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977, בכך שבתאריך 29.1.2018 התקבלה בלשכתו פניה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998, שעניינה בקשה לקבל את יומני הפגישות של המשיב ושני סגניו לשנת 2017. סמוך לאחר מכן, ביום 21.2.2018, בפגישת עבודה שקיים המשיב עם גב' נגר, מנהלת לשכתו, "סיכמו" השניים, כך לשון כתב האישום, על מחיקת חלק מהפגישות מיומנו של המשיב. בין הפגישות שסוכם למחוק היו גם פגישות עם לוי. אין בכתב האישום פירוט על מספר הפגישות שנמחקו בכלל ומספר הפגישות עם לוי בפרט. כמו כן סוכם בפגישתם לשנות נושא ומיקום של פגישות אחרות.

6. האישום השלישי בכתב האישום מייחס למשיב ולמנהלת לשכתו עבירה לפי סעיף 415 רישא ביחד עם סעיף 29 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977, עבירה של קבלת דבר במרמה בצוותא, בכך שבאותו מעמד סוכם עוד בין השניים כי גב' נגר תעביר לממונה על חופש המידע בעירייה הערכה

מופרזת של שעות הטיפול בבקשה, דבר שיגביה את עלות הטיפול בה ואת אגרת התשלום עבורה, על מנת להרתיע את הפונה ולגרום לו למשוך את הבקשה.

7. בהתאם לסיכום, גב' נגר ביצעה את השינויים ביומן הממוחשב והעבירה לממונה הערכה מופרזת של שעות העבודה וזה העביר לפונה את עלות הטיפול בבקשתו, בסך 4,000 ש"ח, דבר שהרתיעו וגרם לו למשוך את הבקשה. היומן המעובד לא נמסר לאיש. לפי כתב האישום, ה"ויתור" של הפונה על הבקשה והסתרת המידע ממנו ומן הציבור, הוא ה"דבר" שקיבל המשיב במרמה.

שיבוש מהלכי משפט

8. האישום הרביעי מייחס למשיב עבירה של שיבוש מהלכי משפט בניגוד לסעיף 244 ביחד עם סעיף 29 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977, בכך שביום 13.3.2018 קיבל מידע מנהגו, מר אפללו, לפיו אחד מחברי המועצה נחקר באותו יום במטרה על קשריו של המשיב עם מר לוי. המידע הגיע לנהג מעובדת עירייה, שבעלה שירת כשוטר במשטרת חדרה, ונכח בחדר החקירה באמתלה של צרכי עבודה.

9. לאחר שקיבל את המידע, הנחה המשיב את הנהג לעדכן את מר לוי בדבר קיומה של חקירה, זאת בכוונה למנוע או להכשיל חקירה פלילית, ולמחרת, ביום 14.3.2018, הביע את חששו בפני הנהג על כך שמערכת יחסיו עם לוי תתגלה, והנחה אותו להעביר ללוי מסר לפיו מוטב לו להתרחק מן העירייה בתקופה הקרובה, זאת במטרה למנוע או להכשיל חקירה פלילית.

10. עוד באותו יום נפגש הנהג עם מר לוי, עדכן אותו בדבר החקירה, וביקש ממנו לא להגיע לבניין העירייה בתקופה הקרובה, זאת על מנת למנוע או להכשיל חקירה פלילית.

המסגרת הנורמטיבית:

11. סמכותה של הוועד נקבעה, כאמור, בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגנו וכהונתם), תשל"ה-1975 (תיקון מס' 30) (להלן: "החוק"). בסעיף 19א(ה)(1) לחוק נקבע כדלהלן:

הוגש כתב אישום נגד ראש רשות במהלך כהונתו או תלוי ועומד נגד ראש רשות כתב אישום שהוגש לפני תחילת כהונתו, בין שהעבירה נעברה בזמן שכינה כראש רשות ובין לפני שהחל לכהן כראש רשות, רשאית הוועדה לבחינת השעיה, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר שנתנה לראש הרשות הזדמנות להשמיע את טענותיו, להשעות את ראש הרשות מכהונתו, אם סברה כי מפאת חומרת האישומים המיוחסים לו בכתב האישום אין הוא ראוי לכהן כראש הרשות.

12. בסעיף 19א(ו) לחוק נקבעו הקריטריונים שעל פיהם אמורה הוועדה לגבש את החלטתה:

(ו) לשם קבלת החלטתה כאמור בסעיף קטן (ה), תשקול הוועדה לבחינת השעיה, בין השאר, את כל אלה:

(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 כראש הרשות;

(4) פרק הזמן שחלף מהמועד שבו בוצעו העבירות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום.

13. כבר נקבע לא אחת בפסיקה כי כתב האישום מהווה ראייה מינהלית בעלת משקל, ועל כן, ביישום השיקול המפורט בס"ק (1), קרי – "העבירות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום", על הוועדה לצאת מתוך ההנחה כי הגשת כתב האישום מייצגת את מסקנת היועץ המשפטי לממשלה ושל הפרקליטות כי העובדות המפורטות בכתב האישום אכן מקימות סיכוי סביר להרשעה. אמנם, ב"כ המשיב טען בפנינו כי העובדות עליהן מבוסס כתב האישום אינן נכונות ועל כן ביקש להציג בפנינו את גרסת המשיב ואת הוכחותיו בנוגע לעובדות הרלוונטיות; ברם, מקובלת עלינו טענת ב"כ המבקש כי אין זה מתפקידה וסמכותה של הוועדה לדרוש ולדון בראיות שבבסיס כתב האישום או לקיים מעין הליך פלילי זוטא ולהסיק מסקנות עצמאיות בשאלות המתעוררות בדרך כלל בהליך הפלילי באשר לפירושן, משקלן ואופיין הפלילי של הראיות והעובדות הרלוונטיות. תפקידה של הוועדה אינו לקבוע האם ראש הרשות אשם בפלילים, אלא, בהינתן כי הוגש נגד המשיב כתב אישום, על הוועדה לשקול האם מכלול הנסיבות המפורטות בס"ק (ו) הנ"ל מחייב את המסקנה כי אף בטרם הכרעת הדין בהליך הפלילי, כאשר ראש הרשות ממשיך ליהנות מחזקת החפות, וכאשר מעמדו כראש הרשות מבוסס על זכותו היסודית של הציבור לבחור את ראש הרשות כרצונו בבחירה אישית וישירה, יש בכל זאת להשעות את ראש הרשות מתפקידו, על מנת שלא לפגוע באמון הציבור ובעקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק.

14. ודוק: הוועדה אמנם חייבת להתייחס לכתב האישום כאל ראייה מינהלית, ברם אין מלאכתה מסתיימת עם הגשת כתב האישום אליה. לא כל כתב אישום בפלילים מחייב השעייה: לפי האמור בסעיף 19א(ה)(1) לחוק, המצוטט לעיל, הוועדה תהיה רשאית להשעות את ראש הרשות מכהונתו רק "אם סברה כי מפאת חומרת האישומים המיוחסים לו בכתב האישום אין הוא ראוי לכהן כראש הרשות". עינינו הרואות, כי כל החלטה בבקשת השעייה תלויה בהכרעת הוועדה בדבר רמת החומרה של העבירות המפורטות בכתב האישום.

15. לשם גיבוש עמדתה בדבר חומרת העבירות בהן מואשם ראש הרשות, פירט המחוקק רשימה לא סגורה של "שיקולי עזר" שישרתו את הוועדה במלאכתה, ומתוך מכלול הקריטריונים המנויים בס"ק (ו) הנ"ל אנו למדים, כי גם אם בוצעה העבירה המתוארת בכתב האישום, יכולים להיות מצבים בהם הפגם באמון הציבור שנגרם מכך יהיה פגם קל יחסית או לא חמור דיו, ועל כן ניתנה לוועדה הסמכות לשקול את מלוא הנסיבות הקשורות לביצוע אותן עבירות המיוחסות לראש הרשות ולהחליט לפי שיקול דעתה האם העבירות האלה הן ברף החומרה הגבוה המצדיק והמחייב השעייה מיידית.

דיון והכרעה

16. החלטתנו בעניינינו של המשיב נסמכת על ניתוח כל אחת מן העבירות המיוחסות למשיב וכן על ניתוח משקלן המצטבר, שכן קיים פער בדרגת חומרתן של העבירות, והתייחסות בלעדית לכל אחת מהן עלולה להביא למסקנה שונה מן המסקנה המתחייבת מהתייחסות כוללת לכלל המעשים ולתמונה המתקבלת ממשקלן המצטבר.

ניגוד עניינים

17. ראשית נציין כי אין בפנינו נסיבות "שגרתיות" של ניגוד עניינים, שכן אין מדובר בקשר אינהרנטי שבין המשיב לבין "נשוא" הניגוד, כדוגמת קרוב משפחה או שותף עסקי. מדובר באדם בשם לוי המוגדר כתומך פוליטי בעל השפעה, בכמה מישורים, כאשר אין זה ברור מתוך כתב האישום מה אכן הייתה מידת השפעתו: לפי הנתען סייע לניצחוננו של המשיב בבחירות 2013 בדרכים שונות, שכללו, בין היתר, שכנוע בוחרים תושבי העיר להצביע למשיב (מבלי לציין באיזה היקף); "פניות למועמדת מתחרה במטרה לשכנעה לוותר על מועמדותה" (מבלי לציין את העובדה, שעלתה בדיון לפנינו ואשר פורסמה בשעתו בכלי התקשורת, שפניות אלו לא הצליחו לשכנעה, שכן, אותה מועמדת לא הסירה את מועמדותה, ואף גרפה 18% מקולות המצביעים); ולאחר מכן השתתף במו"מ הקואליציוני "מטעם גנדלמן" (מבלי שיצוין האם גנדלמן הוא שביקש ממנו לייצגו); ומסקנת כתב האישום בדבר קיום ניגוד אינטרסים מבוססת על "חששות" של המשיב שאם לא יפעל לטובת לוי יסיר לוי ממנו את תמיכתו ויפעל נגדו בבחירות הבאות. לגישת המבקש, אף אילו לא היה המשיב "חושש" מפני האפשרות הזאת התקיים כאן ניגוד עניינים בשל עצם העובדה שלוי הינו תומך פוליטי חשוב שלו.

18. ראש רשות מקומית הוא נבחר ציבור בכיר הממלא תפקיד פוליטי, תפקיד המזמן לו ביום יום קבלת החלטות בעלות השלכה כלכלית. בהתחשב במציאות השוררת בכל רשות מקומית באשר היא, צפוי כי תומכיו הפוליטיים של ראש רשות יעמידו אותו מעת לעת במצב בו ייאלץ להימנע מלקבל החלטות בעניינים הנוגעים להם, קל וחומר עניינים שיש להם השלכה כלכלית ברורה על עסקיהם, על אף שהדבר ודאי מכביד על פעילות ראש הרשות.

19. לא בכדי זכה הדבר להתייחסות בשאלון ניגוד העניינים שעל כל ראש רשות למלא. להזכיר, בסעיף 8 של אותו טופס נכתב כי עליו לדווח על מי שתרים לו, נתן ערבות, או סייע בדרך אחרת לרשימה שבמסגרתה נבחר, אם למיטב ידיעתו של ראש הרשות, יש לו עיסוקים בתחום המקרקעין או התכנון והבניה. אמנם, נוסח זה של הטופס האמור הינו מיום 30.9.2016 ולא מתחילת כהונתו של המשיב ואין ספק כי אינו מושלם בניסוחיו, אך הדברים ברורים והיו אמורים להיות ברורים עוד קודם לכן. לא ראוי שראש רשות או נבחר ציבור יקבל החלטות בעלות משמעות כלכלית בבקשות של תומך פוליטי מקורב המסייע לרשימה של ראש הרשות, שיש לו עניינים בתחום המקרקעין או התכנון והבניה.

20. על אף שחסרים בכתב האישום פרטי הנסיבות שצינו בסעיף 18 לעיל, אין ספק שאכן מדובר כאן במצב של ניגוד עניינים. ברם, לא כל ניגוד עניינים עולה בהכרח כדי עבירה פלילית של מרמה והפרת אמונים (ראה בעניין זה את הגישות השונות, הלבטים ודברי הביקורת על עמימותה של העבירה והקושי לישמה בע"פ 3817-17 מדינת ישראל נ' אלון חסן ודוד חסן), וכן אינו עולה בהכרח כדי עילה להשעייה. אנו סבורים כי ניגוד העניינים במקרה שלפנינו, כשהוא עומד לבדו, אינו מן החמורים, קל וחומר כאשר באחת משלושת הפרשיות, זו הקשורה לבית החולים הסייעודי (סעיף 14 לעיל), בקשת לוי לשינוי יעוד (סעיף 414ג) לעיל) נדחתה.

21. יצוין, כי האמור בכתב האישום אינו השיקול היחיד העומד נגד עיני הועדה, וזו בוחנת גם את מה שלא מופיע בו (כפי שגם הערנו בסעיף 18 לעיל). מעיון בכתב האישום נמצאנו למדים כי במקרה דנן, כתב האישום מבוסס על חקירה שבה נבדקו פעולותיו והתנהגותו של המשיב משך התקופה שמאז בחירתו ב-22 אוקטובר 2013 ועד 4.6.2018, דהיינו, תקופה של כחמש שנים. מן הסתם נבדקו כל החלטות המשיב – למאות ואף לאלפים – שהתקבלו משך אותה תקופה. והנה, כאמור, מתוך בדיקה מקיפה זו נמצאו שלוש פרשיות רלוונטיות בלבד, כאשר, כאמור, אחת מבקשות לוי נדחתה.

22. לא זו אף זו: במסגרת ההליך הפלילי, המשיב נעצר ביום 4.6.18, עם פתיחת החקירה הגלויה נגדו, ולאחר ששה ימי מעצר שוחרר בתנאים, וביניהם – הרחקה משרדי העירייה, מוועדותיה ומחלקותיה למשך 45 יום. מן הדיון שהתקיים בפנינו נמצאנו למדים שתנאי ההרחקה הוארכו עד ל- 60 ימים. בתום תקופה זו לא ביקשה המדינה הארכה כלשהי של צו ההרחקה, וכך ניתן למשיב להמשיך ולתפקד, וכמובן לקבל החלטות בעלות משמעות כלכלית ניכרת ובעלות משמעויות אחרות, משך כל השנים שלאחר מכן. אין אלא להסיק כי המדינה המאשימה לא סברה שנשקפת סכנה כלשהי מצד המשיב שיחזור על המעשים או על סוג המעשים עליהם נחקר, ונזכיר, דובר אז בחשד לעבירת שוחד; ובכך נחלש הבסיס לבקשה הנוכחית.

23. גם הטענה שניתנה עדיפות ללוי במסדרונות העירייה ובלשכת המשיב אינה עומדת ברף הגבוה הנדרש להורות על השעייתו מכהונתו. ניהולה של עירייה מאופיין בדרך כלל במגע ישיר ושוטף בין ראש העירייה לבין תושביה, בכלל, ובין הגורמים החשובים והמשפיעים בעיר, בין אם כלכלית ובין אם פוליטית, בפרט. לפי כתב האישום, נתן המשיב יחס מיוחד ללוי במגעיו עמו, אך אמירה עמומה זו אינה נראית בעינינו עילה שמצדיקה את השעייתו. לכך נוסיף שאין בכתב האישום פירוט של אותו יחס מועדף, מהי הנורמה המדידה שאותה חצה לכאורה המשיב, ואיזה יחס נתן לאחרים.

24. נציין גם כי באחד האירועים המתוארים בכתב האישום, ואשר פורט בסעיף 24(2) לעיל, פנה המשיב ליועצת המשפטית של העירייה על מנת לבדוק האם ניתן להיענות לבקשת לוי לקבל מכתב תמיכה לבקשת שינוי היעוד. היועצת המשפטית של העיר חדרה היתה מנוסה בתפקידה, והיא כיהנה כיועצת המשפטית גם בקדנציה הקודמת, כך שאין ספק שהכירה את הנפשות הפועלות, מצד אחד, וכמובן, את כללי האתיקה והדיון, מצד שני. אילו הייתה היועצת המשפטית סבורה שעצם הנגיעה של המשיב בבקשתו של לוי מהווה ניגוד עניינים, סביר להניח שהייתה מעירה לו על כך ומתפקידה היה

לעשות כן. כאשר המשיב הגיש טופס ניגוד עניינים מתוקן, הוא עשה זאת לאחר שנועץ ביועצת המשפטית בעת מילויו, ואף הוסיף וציין בטופס שמותיהם של שלושה אנשים מקורבים. גם באותו מעמד, לא ראתה היועצת המשפטית כל צורך לציין ברשימת המקורבים את שמו של לוי.

25. לסיכום נקודה זו, אף שאין לנו אלא לקבל את הנאמר בכתב האישום בדבר קיומו של ניגוד עניינים והגעתו לכדי עבירה פלילית של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז - 1977, נראה כי לו היתה עבירה זו עומדת לבדה, ספק אם היינו מגיעים לתוצאה אליה הגענו בסופו של דבר. אלא שפעולותיו של המשיב המתוארות בפרט האישום השני, שם בין השאר מחק פגישות עם מר לוי, ופרטי האישום הרביעי של שיבוש מהלכי משפט שיפורט להלן ושבו מתואר כיצד שלח המשיב את נהגו להזהיר את לוי כי יתרחק מן העירייה, משליכים בעינינו גם על פרט זה של ניגוד העניינים ומלמדים כי המשיב הבין היטב שקשריו עם לוי ופעולותיו לגביו מעוררים קושי רב וכי חשיפת קשריו עם לוי ע"י המשטרה תזיק לו.

בקשה לפי חוק חופש המידע ומחיקת פרטים מהיומן ושינוי פרטים בו

26. מדובר בעבירה שדינה עד חמש שנות מאסר והיא מקיפה מספר רב של התנהגויות. ברור כי מחיקת פגישות ושינוי תוכנן אינו שייך להתנהגויות הניתן לשייכן למדרג הגבוה והחמור של העבירה אליה התכוון המחוקק בסעיף 3(א) לחוק המחשבים. בנוסף, לא הוצג בפנינו, ואיננו מכירים, מקרה שבו הועמד לדין ראש רשות על עבירה דומה, ודאי שלא הושעה מתפקידו בשל כך. להפך, נמצאנו למדים כי היו פניות בעבר בעניינים דומים בחשד להזנת פרטים פיקטיביים ביומנים ע"י נבחר ציבור וכלל לא ברור אם נפתחה על כך חקירה כלשהי.

27. זאת ועוד, חוק חופש המידע כולל סוגי מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו ולא ברור אם המידע שנמחק או שונה נופל להגדרות אלה. ניתן להניח כי אם היה המשיב מוסר לפונה יומן ובו סימני מחיקה של פגישות, לא היה בכך כל נזק עבורו. לכל היותר המחיקות היו מתבררות במסגרת עתירה שהיה מגיש הפונה בהתאם לחוק חופש המידע ואולי היו נפסלות, כך שהפגישות היו נחשפות. אי מסירת מידע אינה מהווה עבירה פלילית לפי אותו חוק. העבירה המיוחסת למשיב כאן אינה עוסקת בטיב או במהות המידע שנמחק אלא בסיכום אליו הגיע המשיב עם מנהלת לשכתו בדבר הזנת המחשב במידע כוזב, פעולה שבהמשך בוצעה על ידה והופק פלט כוזב, פלט שלא שיקף את לוח הפגישות האמיתי של המשיב, וביטא מצב דברים שונה מן המציאות כאשר נחזה כאותנטי.

28. פעולה זו של המשיב אינה ראויה, בלשון המעטה, ואינה הולמת נבחר ציבור. אמנם לשון האישום מתייחסת ל"סיכום" בין השניים ולא ברור מה היה חלקו של כל אחד, פרט אותו הזכירו ב"כ המשיב בטיעוניהם בפנינו, אך עניין זה אינו גורע מחלקו ובפרט מאחריותו של המשיב, ראש רשות מקומית, להזנת מידע כוזב.

29. שינוי היומן או כל מידע, גם אם הוא פעוט, במחשב, מהווה פעולה אסורה ובלתי הולמת, כך גם "ניפוח" עלות שעות העבודה במטרה להניא את הפונה מעמידתו על הבקשה לקבל את היומן בהתאם

לחוק חופש המידע, ופיליות המעשה תתברר בבית המשפט הפלילי. ספק אם עניין זה כשלעצמו היה מגיע לרף הדרוש להשעיה של ראש רשות, שכן מדובר בפעולה חד פעמית שנעשתה לפני ארבע שנים; אך יש בה כדי ללמד על הקלות שבה המשיב מתעלם מהוראות החוק, מציווי המוסר ומההיגיון הבריא שהיה צריך להדריכו שלא לבצע פעולות זיוף, גם אם הן מיותרות לגמרי ולא היו נחוצות להשגת המטרה אותה ביקש להשיג, קרי, העלמת פגישות כאלה ואחרות. לו היה מוחק את המידע מיומנו הכתוב ומעביר אותו, היה מסתכן בכך שבעתירה שהייתה מוגשת, היו מורים לו לחשוף את החלק המחוק, אלא שהוא בחר שלא להסתכן בכך ולבצע פעולה אסורה.

30. באשר לאישום השלישי, המשכו של השני, העוסק ב"ניפוח" שעות הטיפול בבקשה של הפונה על מנת להניא את הפונה מתשלום האגרה ומעמידה על בקשתו, נראה כי גם כאן, מדובר בהתנהגות שאינה ראויה, התנהגות פסולה שאינה הולמת ראש רשות מכהן, האמור לשמש מופת להתנהגות שלטונית נקיה ומופתית לשאר עובדי הרשות ולתושבי עירו. מעבר לנדרש לצורך הדיון בבקשת ההשעיה נעיר כי ספק בעינינו אם העבירה המתאימה להתנהגות זו הינה קבלת דבר במרמה וספק אם הוויתור של הפונה על בקשתו מהווה "דבר" שקבלתו במרמה עולה כדי עבירה פלילית. ברם, נוכח היות האישום ראיה מנהלית ונוכח כך שהאישומים עומדים במבחן "הסיכוי הסביר" להרשעה, לא לנו לדון בכך ואנו סמוכים ובטוחים כי עניין זה יתברר בערכאה הפלילית המתאימה. עם זאת, במסגרת שיקולינו בשאלה האם מצדיקה ההפרזה בעלות הטיפול בבקשה השעיה מתפקיד, ראוי לשקול את חומרת העניין וזו נראית לנו, כשהיא נפרדת מכל השאר, נמוכה.

שיבוש מהלכי משפט

31. ייאמר מייד, התרחקותו של לוי מן העירייה לא הייתה יכולה למנוע את איתורו וחקירתו על קרבתו למשיב, ולא הייתה יכולה "למחוק" את ההיסטוריה של יחסיו עימו ושל ביקוריו הקודמים של לוי בבניין העירייה ובלשכתו של המשיב. לצערנו, קורה לא אחת בחקירות משטרה, שחשודים נוקטים יוזמות כאלה ואחרות במטרה לשפר בעיני עצמם את מצבם בחקירה, ונכשלים בביצוע עבירות פליליות חמורות, לעתים אף חמורות הרבה יותר מן המעשים בהם הם נחשדים ושבגינם נפתחה החקירה.

32. בניגוד לטענת ב"כ המשיב בעניין השיבוש, העובדה שהמשיב נחקר לראשונה לאחר אותו שיבוש, רק ביום 4.6.2018, אינה שוללת קיומה של עבירה לכאורה ואינה גורעת מחומרת המעשה. עבירת השיבוש הינה רחבה וכוללת כל פעולה הנעשית במטרה למנוע או להכשיל הליך משפטי, גם חקירה כמובן, וגם מקום שזו נפתחה אך יש חשש או צפי שזו תיפתח, וראה ע"פ 236/88 איזמן נ' מדינת ישראל פ"ד מד (3) 485, 508-509 וכן ע"פ 8702/12 שמואל זאוי נ' מדינת ישראל, פורסם בנוב, 28 ביולי 2013.

33. מנוסח סעיף 244 לחוק העונשין ברור כי אין כל צורך בהשגת התוצאה של השיבוש. הנחת המחוקק היא שהפגיעה באושיות המשפט ע"י מעשה שנעשה מתוך שאיפה לשיבוש הליכים היא כה

חמורה ומסוכנת, עד כי אסר על כך בלי לדרוש שיבוש הליכים ממש, וראה ע"פ 150/88 לוי נ' מדינת ישראל פ"ד מב (2) 650, 658.

34. אין אלא להצטער על כך שהמשיב, ראש רשות, מפקד בכיר לשעבר בצבא הגנה לישראל, מצא לנכון להתערב בחקירה משטרתית ולהעביר מסר לחשוד אחר במטרה לשבש אותה.

35. בבקשה שהגישה המבקשת להשעות את המשיב, היא מציינת כי השוטר שנכנס לחדר החקירות עת נחקר חבר המועצה על יחסי המשיב ולוי, זאת באמתלת שווא, ושהעביר את המידע לאשתו, עובדת עירייה, שהעבירה את המידע הלאה לנהג, שהעבירו למשיב, כלל לא הועמד לדין, גם לא דין משמעתי, ונחתם עימו הסדר מותנה בהתאם לסעיף 67 לחוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב – 1982.

36. הפער בגישת המדינה אל השניים, האחד שוטר, נציג רשויות האכיפה שצלח את המעשה ללא פגע, והאחר המשיב, ראש רשות, העומד לדין על עבירה חמורה נגד סדרי השלטון והמשפט, בניגוד לחוק העונשין, ואף מתבקשת השעייתו, מטריד. אמנם המשיב קיבל את המידע ולפי האישום החטיא אחר, את הנהג, והשתמש בנהג על מנת לשבש את החקירה, מעשה המצדיק העמדה לדין, אך מעשיו של השוטר, איש רשויות החוק, הנכנס לחדר החקירות באמתלת שווא, מאזין לתוכן ואחר כך מעביר אותו במטרה או בידיעה שיגיע לידיעת חשוד, או מי שעלול להיות חשוד, אינם נופלים בחומרתם.

סיכום

37. נגד המשיב הוגש כתב אישום המייחס לו שורה של עבירות פליליות בדרגות חומרה שונות, ויתכן שאם היו עומדות כל אחת בפני עצמה, לא היה מקום להשעות את המשיב מתפקידו. לכך יש להוסיף שחורף החשדות הכבדים שהיו נגדו, עבירות שוחד, הוא המשיך לעבוד בתפקידו ללא מגבלה כלשהי, המדינה לא ביקשה להרחיקו מן העירייה מעבר למסגרת הימים שנקבעה בסמוך לחקירה ובסופו של דבר בחרה להאשים אותו בעבירה קלה יותר של מרמה והפרת אמונים, עבירה שעממותה מותרת כר נרחב של טענות שבהם יעשו שימוש, מן הסתם, באי כוחו. הקושי הוא שלעבירה זו שנעברה מספר פעמים על פני תקופה של מספר שנים, הצטרפו עבירות נוספות שנעברו לכאורה על ידו, שינוי יומנו האישי הממוחשב, הפרזה בעלות טיפול בבקשה לחשוף את היומן, במטרה להניא את המבקש מלעמוד עליה, ושיבוש מהלכי משפט עת שלח את נהגו לאדם לגביו היה צפוי להיחקר והעביר לו הודעה כי נפתחה חקירת משטרה וכן צירף מסר לאותו אדם, מר לוי, המוזכר לכל אורך כתב האישום, להתרחק מן העירייה.

38. צבר המעשים מלמד כי לא היו למשיב עכבות בנקיטת פעולות בניגוד לדין ולמינהל ציבורי תקין, ואף שמדובר במקרים בדרגות חומרה משתנות ואף שלא דובר בפעולות מתוחכמות יתר על המידה, הן אינן הולמות ראש רשות שאמור לשמש מופת לניקיון כפיים וטוהר המידות.

39. ההסדר החקיקתי מכוחו פועלת ועדה זו אמור להביא לידי איזון בין ערכים של טוהר מידות ואמון הציבור בשלטון המקומי לבין המימד הדמוקרטי המגולם בבחירה ישירה של ראש הרשות והזכות לבחור ולהיבחר. המשיב נבחר פעמיים לתפקיד, בפעם השנייה זכה בבחירות בסמוך לאחר

החקירה נשוא בקשה זו, חרף החשדות הכבדים שהיו אז נגדו בעבירות שוחד, חשדות שנזנחו ע"י המדינה עת הוגש כתב אישום בעבירה של מרמה והפרת אמונים. עבירה זו קלה יותר ואף בגדרה הואשם רק בכך שלא פסל עצמו מלהשתתף בדיונים ולא בכך שהיטה פניו לטובת אותו לוי המככב בכתב האישום.

40. על הוועדה לשקול את חומרת כתב האישום, את נסיבותיו, את הזיקה בין העבירות לתפקיד ראש הרשות, מספר האישומים, משך הזמן שחלף מאז בוצעו לכאורה וכיוב' שיקולים אשר ישמשו אותה בקבלת ההחלטה האם כתב האישום שהוגש מגלם הצדקה להשעיית ראש הרשות. לא נעלמו מעיני הוועדה נסיבותיו האישיות, עברו המפואר בצה"ל והשבחים שקיבל והציג בפנינו על ניהול העיר. אלא שהצטברות המעשים, התמשכותם וזיקתם הישירה לתפקידו של המשיב מטים את הכף לחובתו של המשיב ומצדיקים השעייתו.

41. עם זאת, בהתחשב במלוא השיקולים לקולא ולחומרא אשר פירטנו לעיל, לא מצאנו כי מוצדקת השעייה לתקופה המירבית של שנה, ועל כן, אנו מורים בזה על השעיית המשיב מכהונתו כראש עיריית חדרה עד לסיום שנת המשפט הנוכחית, ביום 20 יולי 2022.

42. לא התרשמנו כי יש מקום להשעות אותו מפעילותו בוועדות הרשות ומתפקידיו השונים בה, ולפיכך, ובעיקר נוכח העובדה שמאז נפתחה החקירה נגדו ועד היום, לא היה מוגבל בסמכויותיו, בהחלטותיו ובפעילותו, נוכח כך שהחשד העיקרי נגדו בגין שוחד, נזנח, נוכח הזמן שעבר מאז, שלוש שנים וחצי, ונוכח כך שלא הואשם בהפקת טובת הנאה פרטית ושאר הנימוקים שפורטו לקולא, איננו מוצאים מקום להיעתר לבקשה להשעותו מתפקידים אלה.



אשר אברג'ל, חבר



רחל תורן, חברה



בן ציון גרינברגר, יו"ר