

בפני הוועדה לבחינת השעיית ראשי רשויות בשל הגשת כתב אישום

מכוח חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975

(תיקון מספר 30)

היועצת המשפטית לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד גיל בילבסקי ועו"ד עמיקם אשל מפרקליטות מחוז ת"א אזרחי
מדרך מנחם בגין 154 (בית קרדן), תל אביב
טל': 073-3736222 ; פקס: 073-3736490
- נגד -

המבקשת

מר חוסיין (בן אסמאעיל) הייב, ת.ז. [REDACTED]

מטובא-זנגריה

ע"י ב"כ עו"ד ציון אמיר ממשרד ציון אמיר עורכי דין
שד' דוד המלך 1, תל אביב
טל': 03-6913804/5

המשיב

החלטת הוועדה

1. המשיב מכהן כראש המועצה המקומית טובא-זנגריה. ביום 3.3.2025 הוגש נגד המשיב ונאשמים נוספים כתב אישום, שבו מיוחסות לו העבירות הבאות:

- (א) **לקיחת שוחד (שלוש עבירות)** – עבירה לפי סעיף 290(א) לחוק העונשין;
- (ב) **מרמה** – עבירה לפי סעיף 220(5) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש];
- (ג) **איסור הלבנת הון (שתי עבירות)** – עבירה לפי סעיף 3(א) לחוק איסור הלבנת הון.

2. נוכח הגשת כתב האישום נגד המשיב, ומכח הוראת סעיף 19א(ה) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) התשל"ה-1975 (תיקון מספר 30, התשע"ד 2013) (להלן: "החוק"), הוגשה ביום 3.3.25 על ידי בא כח היועץ המשפטי לממשלה, בקשה להשעות את המשיב מכהונתו כראש המועצה המקומית טובא-זנגריה וכן לקבוע את התפקידים שיהיה המשיב רשאי למלא כחבר מועצה משך תקופת ההשעיה.

כתב האישום שהוגש נגד המשיב

3. המשיב כיהן כראש המועצה המקומית טובא-זנגריה בין השנים 2013-2018 ונבחר לכהונה נוספת בשנת 2024. על פי כתב האישום שהוגש, החל משנת 2014 ניהלה רשת [REDACTED] - וביקשה לנהל - רשת בתי ספר תיכוניים במועצות אזוריות שונות במגזר הבדואי, וזאת בניהולו ובבעלותו של [REDACTED]. על פי הנטען, ראשי מועצות אלו – לצד עובדי ציבור נוספים - שהיה בידם להשפיע על קבלת ההחלטות בעניינה של ההתקשרות עם רשת טומשין מול המועצות האזוריות השונות, דרשו [REDACTED] דרישות שוחד שונות, שהוא נענה להן, מתוך תקווה כי הן יטיבו עם עניינה של הרשת. בעניינו של המשיב נטען כי ביולי 2014 פנה הוא ל [REDACTED] ועדכן אותו כי רשת סכנין מבקשת להעביר את

זכויותיה בהפעלת ניהול בתי הספר בתחום המועצה והציע לו לרכוש זכויות אלו. לאחר משא ומתן רכשה רשת [REDACTED] זכויות אלו ב-700 אלף ₪ וההסכם בין הצדדים נחתם באוגוסט 2014, לתקופת התקשרות למשך חמש שנים.

4. כנטען, למשיב, כראש המועצה, הייתה היכולת לקבל או להשפיע על החלטות בעניינה של הרשת, ובכלל זה החלטות על הפסקת או הארכת ההתקשרות עימה. במועדים רלוונטיים לאישום, דרש המשיב דרישות שוחד שונות מ [REDACTED]. כנטען, עובר לנובמבר 2014, דרש המשיב מ [REDACTED] להעסיק את בנו, מר איסמעיל הייב, חרף העובדה שמנהל בית הספר, נאשד הייב, טען כי אין צורך בהעסקתו. עוד כנטען, חרף אי שביעות רצון מתפקודו ותלונות רבות בעניינו – לא פוטר איסמעיל. עובר ליום 1.10.17 פנה המשיב ודרש להעלות את שכרו של איסמעיל ב-1,000 ₪, תוך שאיים לפטר את נאשד ככל ש [REDACTED] לא יפעל כאמור. על פי כתב האישום – הורה [REDACTED] להעלות את שכרו של איסמעיל בהתאם.

5. עוד נטען בכתב האישום, כי בפגישת עבודה בין [REDACTED] למשיב, שהתקיימה עובר ליום 1.9.24, דרש המשיב מטומשין דרישת שוחד בדמות שכירת שירותי שמירת לילה מחברת "מקיפי מרום 300" בע"מ, ו [REDACTED] נעתר לבקשה. במסגרת זו, העביר [REDACTED] דמי שוחד בסך של 21,000 ₪ מדי חודש, החל מיום 1.11.2014 ועד ליום 1.7.2015. החל מיום 1.8.2015 שילמה [REDACTED] 23,000 לחברת השמירה וזאת עד ליום 7.12.2017. התשלומים הופסקו נוכח חקירת משטרה שהתקיימה בעניינה של החברה. כנטען בכתב האישום, לאחר מכן דרש המשיב מ [REDACTED] להעביר לו ישירות 25,000 ₪ במזומן כדי לשלם לחברי המועצה המבקשים להפסיק את ההתקשרות עם הרשת. [REDACTED] נעתר להפצרותיו הרבות של המשיב בעניין והחל מספטמבר 2017 ועד ל-19.10.18 העביר למשיב בהזדמנויות שונות סכומים משתנים, בין 10,000 ל-50,000 ₪, במזומן, על פי חישוב של 25,000 ₪ לחודש, וזאת במקומות שונים, לרבות בלשכתו.

6. עוד כנטען, כאשר ביקש [REDACTED] לחמוק מהמשיב – איים עליו כי יביא להפסקת ההתקשרות עם [REDACTED]

7. עוד כנטען בכתב האישום, סמוך לבחירות שהתקיימו באוקטובר 2018, דרש המשיב מ [REDACTED] סך של 150,000 ₪ לצורך מימון תומכיו, [REDACTED] העביר לידיו סך של 65 אלף ₪ במזומן. עוד כנטען, גם לאחר שהפסיד בבחירות האמורות, הוסיף המשיב ודרש מ [REDACTED] את "יתרת החוב", של תשלומי השוחד הנוותרים.

8. נוכח כל אלו יוחסו למשיב בכתב האישום שלוש עבירות שוחד לפי סעיף 290 לחוק העונשין וכן עבירת מרמה ותחבולה לפי סעיף 220(5) לפקודת מס הכנסה וכן שתי עבירות של הלבנת הון, לפי סעיף 3(א) לחוק איסור הלבנת הון.

9. כל שאר האישומים בכתב האישום מגוללים מסכות של התנהלות עבריינית בעניינם של נאשמים אחרים באשר לרשת [REDACTED] בעליה, ואשר אין להן קשר לעניינו של המשיב.

טיעוני המבקשת

10. לשיטת המבקשת, למשיב מיוחסים מעשים חמורים המגלמות עבירות חמורות, שהתרחשו על פני תקופה ארוכה, תוך ניצול תפקידו הציבורי בזיקה מובהקת לתפקיד, ובהיקף של מאות אלפי שקלים. כך גם הפנתה לפסיקה הקובעת את המתווה הנורמטיבי לדיון בבקשה ותוך עמידה על החומרה המיוחדת הכרוכה בבקשת השוחד.

11. עוד ציינה המדינה בבקשתה כי רק ביום 15.6.20 הוחל בחקירה גלויה בעניינה של רשת [REDACTED] ובעקבות התפתחויות החקירה נעצר מר הייב, וזאת ביום 25.6.20. ביום 10.7.23 נשלח מכתב על כוונה להגשת כתב אישום וביום 26.2.24 התקיים השימוע; ואילו ביום 31.10.24 הודע לבא כח המשיב כי טענותיו בשימוע נדחו.

טיעוני המשיב

12. בדיון מיום 30.3.25 טען לפנינו בא כח המשיב באשר לתפקידו של [REDACTED] באירועים, לעובדה שסרב לקיים עימות עם המשיב, לעובדה כי המשיב לא נמצא על ידי הרשויות כמעורב באירועים לכתחילה אלא רק עם התפתחות החקירה. כן טען לעובדה כי נבחר מחדש על ידי הציבור חרף החקירה שהתקיימה נגדו, על האינטרסים הכרוכים בטיב האישומים המיוחסים לו, לחזקת החפות הקיימת לו, למשך הזמן הרב שחלף מאז האירועים הנטענים, החקירה שהתקיימה ולוחות הזמנים ששימשו להגשת כתב האישום – והכל תוך טלטול חייו של המשיב. כן הוסיף וטען למשך הזמן הארוך שבו עתיד ההליך להתקיים וכי לכן משמעות החלטה על ההשעייה היא בפועל החלטה על הדחה. כן טען כי כל מעשיו של המשיב בעניין [REDACTED] היו רק לשיפור איכות החינוך במסגרת המועצה, וכן ציין את עברו כאיש חינוך שניהל את בית הספר המדובר שנים רבות, את עברו הנורמטיבי ועתיר הזכויות הרבות של המשיב. תעברו

13. המשיב עצמו ביקש להוסיף כי פועלו הרב למען מדינת ישראל, על ייחודיות תרומתו החשובה ומעשיו הראויים והחשובים לשילובו של המגזר הערבי בחברה הישראלית, שזכו להוקרתו בהדלקת משואה באחד מטקסי יום העצמאות.

14. לאחר שהתקיים דיון בפנינו שבו שמענו את טיעוניהם של ב"כ הצדדים, ולאחר שעיינו במלוא החומר שהונח לפנינו, מצאנו לנכון להיעתר לבקשת המבקשת ולהורות על השעייתו של מר הייב כמבוקש, למשך שנה, כפי שיפורט להלן.

המסגרת הנורמטיבית

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

(ה)(1) הוגש כתב אישום נגד ראש רשות במהלך כהונתו או תלוי ועומד נגד ראש רשות כתב אישום שהוגש לפני תחילת כהונתו, בין שהעבירה נעברה בזמן שכהן 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. 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.

16. כבר נקבע לא אחת בפסיקה כי כתב האישום מהווה ראייה מינהלית בעלת משקל, ועל כן, ביישום השיקול המפורט בס"ק (ו)(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. בהקשר זה 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, האם מכלול הנסיבות המפורטות בס"ק 19א(ה)(1) ו-19א(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.

17. 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 נסיבות העבירות המפורטות בכתב האישום, ובשים לב לרשימת שיקולי העזר שפורטו בסעיף 19א(ו) לחוק, כרשימה בלתי סגורה.

18. מתוך מכלול הקריטריונים המנויים בס"ק (ו) לחוק אנו למדים כי גם אם לכאורה קיימת תשתית ראייתית לעבירה המתוארת בכתב האישום, הרי שיכולים 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 בביצוע אותן עבירות המיוחסות לראש הרשות ולהחליט לפי שיקול דעתה האם העבירות האלה הן ברף החומרה הגבוהה המצדיק והמחייב השעייה מיידית.

19. זאת ועוד, ובניגוד לנטען על ידי באי כח המבקשת, מהוראת החוק עולה מפורשות כי לא רק שהשיקולים המנויים ברשימה זו מהווים שיקולי עזר בלבד, כרשימה בלתי סגורה, אלא שברשימה זו מנה המחוקק לא רק שיקולים שבחינת עוצמתם כרוכה בכתב האישום גופו, אלא גם את משך הזמן שחלף מאז קרות האירועים הנטענים בכתב האישום, שיקול שאינו כרוך בכתב האישום גופו. חומרת האישומים אינה תלויה בזמן שחלף, אלא עומדת לכשעצמה, וחרף זאת הורה המחוקק לשקול את חלוף הזמן, משום שהאינטרס הציבורי שבמיצוי הדין עשוי להתקוות בעטיו – משיקולים שונים שלא זה המקום להכנס אליהם, וזאת, אף שחומרתה של עבירה בעינה עומדת. כך, לעולם, עבירת הרצח תמיד חמורה מעבירת גניבה, גם אם חלפו 15 שנים מביצועה, אל מול חלוף שנה בלבד מעבירת הרכוש.

20. הנה כי כן, הוראת החוק מלמדת מאליה כי יש לוועדה סמכות לשקול שיקולים שונים הכרוכים בנסיבות האירועים, ואינה מוגבלת לבחינת חומרתן לצורך סוגיית ההשעייה רק מכח האמור בכתב האישום עצמו.

21. כן לא מצאנו לנכון לקבל את התנגדות המבקשת לחסום את דרכו של המשיב להתגונן באמצעות טענות שונות תוך התנגדות להצגתן לפני הוועדה. ככלל, ראוי כי עם הפעלת ההליך הפלילי והליכים נגזרים ממנו, כאלו שיש בהם כדי לפגוע ביחיד הטוען לחפותו, תימנע המדינה מנגיסה במרחב הטיעון העומד למשיב ולבאי כוחו, הבאים לשכנע כחוכמתם באשר לנסיבות המתקיימות בעניינו, אשר לסברתם אינן מקימות הצדקה להשעייה. הדברים יפים לעניינו, וממילא, לוועדה שיקול הדעת לבחון אם יש בטיעונים כאלו או אחרים כדי להשפיע על השיקולים הנדרשים לבחינת ההשעייה.

22. כך, גם ספק בעינינו אם רלוונטית הפניית המבקשת להחלטת בית משפט השלום בעניינו של המשיב בשלב מעצר הימים, אותה צירפה בתמיכה לבקשתה, ואשר בה נקבע כי קיימות ראיות לכאורה לביצוע העבירות המיוחסות למשיב בכתב האישום. זאת, שעה שהסטנדרט הראייתי הנדרש בשלב מעצר הימים הוא קיום חשד סביר בלבד, רף ראייתי נמוך ביותר, הנמוך מזה הנדרש לצורך הגשת כתב אישום. פרוטוקול הדיון בבית המשפט וההחלטה שניתנה כאמור משקפים שלב מקדמי מאד של בירור האמת, ועל כן עשויים להכיל חשדות שהתפוגגו, וצירופם על הקביעות המובאות בהם עלול אך להשחיר את המשיב בעניינו של טענות שאינן עומדות עוד.

23. לגופם של דברים. כתב האישום מגולל תמונה עגומה של שחיתות שלטונית קשה ונרחבת בשורה ארוכה של רשויות מקומיות במגזר הבדואי. ואולם, לא מצאנו לקבל את טענת באי כח המבקשת כי "התמונה הרחבה מעלה את הפרשה הזאת אפילו טיפת מדרגה של חומרה, כי יש כאן בעיה שהיא הרבה יותר רחבה", משאין כל טענה כי המשיב היה כרוך או קשור במעשי השחיתות הנטענים באישומים שעוסקים ברשויות המקומיות האחרות. העניין העומד לפנינו לצורך בחינת הבקשה להשעייתו מצומצם למעשים המיוחסים לו – כמי שעומד בכתב אישום לבדו.

24. והנה, העבירות המיוחסות למשיב בכתב האישום שהוגש נגדו מגלמות עבירות שחיתות הכרוכות בזיקה מובהקת לתפקידו כראש הרשות. תחילה ב"סידורי" עבודה למקורבים ואחר כך ומשך תקופה ארוכה, לכאורה, בקבלת כספי שוחד באופן מתוחכם באמצעות תשלום לחברת שמירה, בהיקפים נרחבים של מאות אלפי שקלים. זאת, שעה שלאורך כל התקופה לכאורה מחזיק המשיב מול [REDACTED] בכוחו להפסיק את ההתקשרות עם הרשת או לשנותה. על פי הנטען, גם לאחר שהחלה חקירת משטרה בעניינה של חברת השמירה לא אמר המשיב נואש – והמשיך לדרוש את הכספים, והפעם תוך אמירה מפורשת לכאורה כי אלו נועדו לצרכי הפוליטיים. המעשים המתוארים בכתב האישום מגלמים אפוא פגיעה חמורה בטוהר המידות, לאורך שנים, ואף בהיקפים נרחבים. אמנם, מקריאת כתב האישום עולה בברור, כטענת בא כוחו של המשיב, כי חלקו של [REDACTED] באירועים משמעותי ומחולל בסיס של ממש. ואולם, במקרה זה, אין בכך כדי להעלות או להוריד מחומרת המעשים המיוחסים למשיב, המעמידים לכאורה תשתית לעבירה החמורה ביותר בתחום טוהר המידות השלטוני- עבירת השוחד.

25. שיקול נוסף לו נדרשנו הוא חלוף הזמן הרב מאז האירועים. המעשים המתוארים הסתיימו בשנת 2018 וכתב האישום- כמפורט לעיל- הוגש רק בחלוף כשבע שנים מסיומם. חלוף זמן משמעותי זה עומד לרועץ למערכת האכיפה והאינטרס הציבורי כולו. ואולם, אין בו כדי לגבור על השיקולים התומכים בהשעייה. עוד נציין כי פרשיות נרחבות ומורכבות כבענייננו מתגלות לא אחת רק בחלוף זמן ועבודת הרשות החוקרת בעניינן נמשכת תקופה ארוכה. כך גם ניתנת שהות לצורך מיצוי ראוי והוגן של הליכי השימוע. לפיכך, אף שחלוף הזמן מאז האירועים משמעותי מאד – אין בו כדי לאיין את משקלם של השיקולים האחרים.

26. באשר לפועלו הרב והמשמעותי ביותר – ואף יוצא הדופן - של המשיב בחברה הישראלית, הרי שכבודם של כל אלו במקומם מונח, ואין בהחלטתנו כדי להמעיט מהם.

27. נוכח כל אלו אנו מקבלים את בקשת המדינה ומורים על השעיית המשיב למשך שנה מהיום מתפקידו כראש המועצה המקומית טובא-זנגריה, וכן מכל תפקידיו במועצה ומחוצה לה הכרוכים במעמדו כראש הרשות.



אשר אברגיל, חבר



סיון רוסו, חברה



בן ציון גרינברגר, יו"ר