

מדינת ישראל

משרד המשפטים

פרקליטות המדינה
המחלקה להנחיית התובעים
מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה
תאריך: כ"ה שבט תשפ"ג
16 פברואר 2023
מספרנו: 799-10-2022-001602

לכבוד: התובעים בעלי הסמכה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

הנדון: עבודת מערכי האכיפה והתביעה בשלטון המקומי בשנת בחירות

בהמשך לדוח הביקורת השנתי 71 של מבקר המדינה, בעניין פעילות התביעה העירונית בכמה מועצות מקומיות, התשפ"א-2021 (להלן דוח מבקר המדינה), נבקש לפנות אליכם כמפורט להלן:

1. דוח מבקר המדינה בחן את פעילות התביעה העירונית בשנת 2018, שבה נערכו בחירות לרשויות המקומיות, ומצא כי בשנה זו הצטמצמה האכיפה ברשויות המקומיות שנבדקו במידה ניכרת בהשוואה לשנה שקדמה לה. בעקבות זאת המליץ מבקר המדינה לרשויות המקומיות להקפיד על כך ש"גם בשנת בחירות יפעל מערך הפיקוח והאכיפה באופן שוויוני וקבוע על פי דין לשמירה על הסדר הציבורי ועל איכות החיים של תושביהן". עוד המליץ דוח המבקר כי "התובעים העירוניים השותפים בגיבוש מדיניות האכיפה של הרשות ינחו את מערך הפיקוח בדבר חשיבות המשך האכיפה בשנת בחירות".

2. בעקבות דברים אלה נבקש להדגיש, כי על מערכי האכיפה והתביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לפעול בשנת בחירות בהתאם לסמכויות הנתונות להן על פי דין ולפי הוראות כל דין. על גופי האכיפה לפעול בהתאם למדיניות הקבועה בשגרה ובהתאם להיקף הפעילות שהם מקיימים בתקופה שאינה תקופת בחירות, ולא לצמצם את פעילותם. חובה זו נועדה להבטיח כי השמירה על הסדר הציבורי ועל איכות חיהם של תושבי הרשות לא תיפגע בתקופת בחירות. בתוך כך, על הרשויות לוודא כי לא תהיה פגיעה בכוח האדם במערך האכיפה והתביעה, באופן שיוביל לפגיעה בהיקף הפעילות של מערכים אלה.

לירידה בהיקף פעילותם של מערכי האכיפה והתביעה העירונית ישנה השפעה ישירה על יכולתה של הרשות המקומית לקיים את חובתה להבטיח את הסדר הציבורי בתחומיה, ולדאוג לביטחונם ולאיכות חייהם של תושביה. משכך צמצום האכיפה עלול להוביל לפגיעה שלא כדין בתושבי הרשות המקומית.

מדינת ישראל משרד המשפטים

3. בנוסף וכפי שמציין דוח מבקר המדינה, "בתקופת בחירות יש צורך שהרשויות המקומיות ינהגו במשנה זהירות כדי לא להשפיע באופן פסול על הצבעתו של הבוחר". דוח מבקר המדינה אף מפנה [להנחיית היועצת המשפטית לממשלה 1.1910 העוסקת בטוהר הבחירות](#), בה נכתב כי "מתן טובת הנאה אישית לבוחר כדי להשפיע על הצבעתו בבחירות עלול לשבש ולסלף את שיקול דעתו ולהשפיע על הצבעתו. בפסיקה אף נקבע כי אין צורך בהוכחת קיומה של השפעה בפועל על הבוחר, ולמעשה די בקיומה של אפשרות להשפיע על אופן הצבעתו".

4. בהקשר זה נפנה אף [להנחיית היועצת המשפטית לממשלה 1.1913 בעניין מדיניות התביעה והאכיפה לפני הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות](#), הקובעת כי פעילות רשויות אכיפת החוק השונות בתקופת ערב בחירות תתנהל כסדרה, גם ביחס להליכים בעניינם של נבחרים ציבור ומועמדים לבחירה, וכי הטיפול בתיקים אלה יהיה, ככלל, בהתאם למהלך העניינים השוטף ועל-פי סדרי העדיפויות הנוהגים.

5. לא למותר אף לחזור ולהפנות לעקרונות בדבר עצמאות התביעה הפלילית, כפי שמופיעים [בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה 4.1001](#), בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים 4/2000 ו-1/2007 ובפסיקה בנושא. בהנחיות אלה נקבע כי ראש הרשות או נבחר ציבור אחרים אינם מוסמכים להורות על נקיטת הליכי אכיפה פליליים: "משפטן שהוסמך כבא כוח היועץ המשפטי לממשלה, כדי שישמש תובע במשפטים פליליים מסויימים מטעם רשות מקומית או ועדה לתכנון ובניה, חייב גם הוא להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה. אין הוא כפוף, בתחום התביעה הפלילית, להוראות של ראש הרשות המקומית, או נבחרים אחרים או עובדים בכירים של הרשות, בשאלה אם להגיש כתב אישום במקרה זה או אחר, מה העונש שראוי לתבוע בבית המשפט, אם לחזור מן האישום לאחר שכתב האישום הוגש, וכיוצא בזה".

זאת ועוד, כפי שמצוין בהנחיה האמורה, ניסיונות התערבות לטובת נאשם או חשוד זה או אחר – או לחובתו – מטעם נבחר ציבור הם בלתי ראויים: "מעשים אלה פוגעים בעצמאות התביעה הפלילית, שבמערכת הישראלית היא יסוד מוסד, ועלולים לפגוע בעקרון השוויון של ההליך הפלילי ולצבוע בצבעים פוליטיים - אם במהות ואם במראית עין - ובמקרים מסוימים, עלולים לעלות אף כדי עבירה".

עצמאות התביעה הפלילית נועדה להבטיח את אמון הציבור במערכת אכיפת החוק ולשמור על עקרון השוויון בפני החוק. הדברים הם בבחינת מושכלות יסוד, והם תנאי לקיומה של מערכת אכיפת חוק מקצועית, עניינית ושוויונית. בהתאם להם, על התביעה להפעיל את הסמכויות המסורות לה מתוך שיקול דעת עצמאי, ענייני ומקצועי, ובמנותק מכל מעורבות של גורם חיצוני כלשהו, גם אם יסודה בכוונות טובות. בהפעלת שיקול דעתם, כפופים התובעים אך ורק להוראות הדין, להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה ולהנחיות המחלקה, הפועלת מטעמם.

מדינת ישראל משרד המשפטים

עוד נזכיר, למען הסר ספק, כי תובע הוא אך ורק מי שהוסמך לכך על ידי היועצת המשפטית לממשלה. יועץ משפטי או עורך דין שאינו מחזיק בכתב הסמכה תקף מאת היועצת המשפטית לממשלה, אינו מוסמך לטפל בהליכים פליליים או בהליכי אכיפה לפי פרק י' לחוק התכנון והבניה, ואינו מוסמך ליתן לתובע הנחיות מקצועיות בעניינים אלה.

נוכח כל האמור, נבקש כי תנחו את כל גורמי הפיקוח, האכיפה והתביעה ברשות להוסיף ולקיים את פעילותם כסדרה בהתאם לדין, למדיניות הקבועה ובהיקפים הנהוגים בשגרה, באופן שוויוני ואחיד גם בתקופת הבחירות לשלטון המקומי.

כמו כן, נבקש כי תעבירו לידיעתנו כל התנהלות חריגה בתקופה זו, שיש בה כדי להשפיע על האכיפה ברשות המקומית או על סדרי העבודה הקיימים.

אנא העבירו מכתבי זה לידיעת היועץ המשפטי של הרשות ולכל גורם אחר ברשות המקומית הנוגע בעניין.

בכבוד רב,



בת-אור כהנוביץ

מנהלת המחלקה להנחיית תובעים
מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה
בפרקליטות המדינה

העתק: היועצת המשפטית לממשלה

פרקליט המדינה

המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)