

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה – שרים
תאריך: כ' אייר התשל"ה, 1 מאי 1975 עדכון: מרץ 2003 מרץ 2009 מאי 2020 מספר הנחיה: 1.1100 (21.469)	כהונת ראש רשות מקומית כחבר הממשלה

כהונת ראש רשות מקומית כחבר הממשלה

האם קיימת מניעה חוקית למינויו של ראש רשות מקומית כשר בממשלה? התשובה היא, שאכן קיימת מניעה לכהונה של ראש רשות מקומית כחבר הממשלה, בו זמנית, וזאת מהטעמים שיפורטו, בתמצית, להלן:

1. כבר בשנת 1975, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מאיר שמגר, לימים נשיא בית-המשפט העליון, נקבע כי חבר הממשלה אינו יכול לכהן בעת ובעונה אחת גם בתפקיד ראש רשות מקומית:

”3. ניתן לקבוע כי כהונה כחבר הממשלה איננה מתיישבת עם כהונה בתפקיד ראש עיר. מסקנה זו מושתתת על בחינת מקומו של חבר הממשלה במערכת החוקתית שלנו ועל יישומם של כללים בדבר סדרי ממשל תקינים.

4. הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה. בידיה מכלול הסמכויות, המפורשות והשיוריות, הדרושות לניהול ענייניה של המדינה.

כהונה בממשלה אינה מותירה מקום לנשיאה באחריות הביצוע של תפקיד ראש עיר, והיא בגדר קדימה ראשונה למי שמכהן בה. תכונות כאלה צמודות כמובן גם למשרת ראש העיר, והמשקל המצטבר של תכונותיהם של שני העיסוקים, הוא אשר שולל אפשרות ביצועם הבו-זמני.

5. בהקשר שבפנינו מתעוררת גם סוגיית ”ניגוד האינטרסים”. תופעה זו בולטת במיוחד כאשר התפקיד הממשלתי נוגע, כולו או חלקו, בתחומי הפעולה המוניציפליים...

6. סיכומו של דבר, גיבוש התפיסות בדבר אופיין ודרך פעילותן התקינה של רשויות השלטון, הוא שיוצר את הנורמה החוקתית, והוא המביא למסקנה כי כהונה כחבר הממשלה איננה מתיישבת עם כהונה בתפקיד ראש עיר.”

הנה כי כן, כבר לפני כמחצית מאה נקבעה הנורמה החוקתית, לפיה ראש רשות מקומית אינו רשאי לכהן, בעת ובעונה אחת, גם כחבר הממשלה, וזאת הן בשל הצורך האינהרנטי לכל אחד

משני נושאי התפקידים להקדיש את כל זמנו ומרצו לתפקיד, והן בשל הצורך למנוע ניגוד עניינים ולהבטיח סדרי מינהל תקינים.

2. בהתאם לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן: חוק החסינות), חל איסור על חבר הכנסת לכהן, בין היתר, כראש רשות מקומית, אף שלא בתמורה (סעיפים 13א ו-13א1 לחוק החסינות). שר שהוא חבר הכנסת, אסורה עליו הכהונה, במקביל, כראש רשות מקומית מכוח הוראות סעיפים 13א ו-13א1 הנזכרים לעיל. ברם, האיסור חל גם על שר שאינו חבר הכנסת, וזאת מכוח הוראת סעיף 15 לחוק החסינות, הקובע כפי נוסחו כיום כי "לעניין חוק זה, דין חבר הממשלה שאינו חבר הכנסת, כדין חבר הממשלה שהוא חבר הכנסת".

3. בפסק דינו בבג"ץ 7107/98 רון נחמן, ראש עיריית אריאל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נב(5) 625 (1998), עמד בית המשפט העליון על הטעמים שביסוד האיסור האמור כדלקמן:

"נורמה חדשה זו בחיינו הציבוריים השעינה עצמה על שני טעמים. הטעם האחד – ולטעמי הוא הטעם העיקרי – ניתן לתמצתו באמירה (שעניינה בנושא נעלה יותר) "בכל לבבך ובכל נפשך ובכל מאודך".

ראש רשות אמור להקדיש את כל אוננו, את כל מרצו, את כל זמנו, לניהול הרשות המקומית. כמותו של ראש רשות הוא חבר-הכנסת, אשר אף הוא אמור להקדיש את כל אוננו, את כל מרצו, את כל זמנו, לכהונתו בכנסת. כיצד זה אפוא תמצאנה שתי כהונות אלו מקום בלבבו של אותו אדם? אף אתה אמור: חבר-כנסת לא יורשה לשמש כראש רשות מקומית לעת כהונתו בכנסת. ובלשונו של חבר-הכנסת דב שילנסקי לעת הקריאה הראשונה של החוק, ביום 4 באפריל 1995 (ד"כ 145 (תשנ"ה) 8375):

'... אני מבין שיש אנשים מוכשרים ממני. אבל מוכשרים עד כדי כך, שיכולים לעשות נכון את עבודת הכנסת, שהיא Full-time job, והם מצליחים לעשות את העבודה של יושב-ראש רשות מקומית, שלעתים היא עיר גדולה, וגם זה Full-time job ... אינני מבין את זה. האם הם גאוניים כאלה? איך הם יכולים לעשות זאת? לדעתי הם אינם יכולים. הם עושים לא טוב גם את התפקיד הזה וגם את התפקיד הזה.'

...

הטעם השני שניתן לייחוד הכהונה היה הצורך לחזק את אי תלותם של חברי-הכנסת, ולהביא למניעת היווצרותו של ניגוד עניינים במילוי תפקידו של חבר-הכנסת." (שם, בעמ' 629).

דברים מאלפים אלה, שנאמרו בהתייחס לחבר הכנסת, כוחם יפה, ביתר-שאת ומקל וחומר, באשר לכהונה של אדם כחבר הממשלה, במקביל לכהונתו כראש רשות מקומית.

4. מסקנה דומה עולה גם מהכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, אשר ככלל אוסרים על חברי הממשלה לעסוק בעיסוקים נוספים (י"פ התשס"ג 1136, 1139 ; ראו כלל 5 לעניין ייחוד הכהונה ואיסור התעסקות נוספת, כלל 6(2) לעניין איסור כהונה בגוף אחר וכלל 6(3) לעניין איסור קבלת שכר והכנסות אחרות).

5. העולה מן המקובץ, כי אין למנות ראש רשות מקומית כשר בממשלה.

6. כאשר מדובר בשר מיועד שהוא גם חבר הכנסת, כהונתו כראש רשות מקומית נבחר פוקעת על-פי חוק ביום היותו לחבר הכנסת (סעיף 13א1(א) לחוק החסינות), וזאת בין אם נשבע אמונים לכנסת ובין אם לאו. לגבי שר כזה לא תעלה, אפוא, שאלת כפל התפקידים. כאשר השר המיועד איננו חבר הכנסת, אין למנותו כל עוד לא התפטר מתפקידו כראש רשות מקומית, בין אם הוא ראש רשות נבחר ובין אם הוא ראש רשות ממונה. הוא הדין בשר מיועד שהוא גם חבר הכנסת המכהן כראש רשות ממונה.