

בג"ץ 4921/13

בג"ץ 5126/13

בג"ץ 5597/13

בג"ץ 5598/13

א

1. אומ"ץ – אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי  
ומשפטי

ב

2. לירן זילברמן

3. צביקה צמח

נגד

1. ראש עיריית רמת השרון, יצחק רוכברגר

ג

בג"ץ 4921/13 2. מועצת העיר רמת השרון

1. התנועה למען איכות השלטון בישראל

2. זאב הרטמן, חבר מועצת עיריית נצרת עילית

נגד

ד

1. מועצת עיריית נצרת עילית

2. שר הפנים והממונה על מחוז הצפון במשרד

הפנים

בג"ץ 5126/13 3. שמעון גפסו, ראש עיריית נצרת עילית

ה

איליה רוזנפלד

נגד

1. שמעון גפסו, ראש עיריית נצרת עילית

2. סיעת "עורי עיר" למועצת העיר נצרת עילית

3. שר הפנים והממונה על מחוז הצפון במשרד

הפנים

בג"ץ 5597/13 4. היועץ המשפטי לממשלה

ז

## אהרון אלמוג אסולין

נגד

א

1. יצחק רוכברגר, ראש עיריית רמת השרון
2. סיעת "רמת השרון שלנו" למועצת העיר רמת השרון

3. שר הפנים והממונה על מחוז תל אביב במשרד

הפנים

ב

4. היועץ המשפטי לממשלה בג"ץ 5598/13

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

ג

[14.10.2013, 17.9.2013, 10.9.2013]

לפני הנשיא א' גרוניס, המשנה לנשיא מ' נאור והשופטים  
ע' ארבל, א' רובינשטיין, א' חיות, נ' הנדל, צ' זילברטל

ד

נגד המשיב 3 בבג"ץ 5126/13 (המשיב 1 בבג"ץ 5597/13, להלן: גפסו), ראש עיריית נצרת עילית, הוגש כתב אישום על עבירות שוחד. לפי כתב האישום, ניצל גפסו את כוחו והשפעתו בתאגיד בבעלות העירייה כדי להשפיע על חבר מועצה ולהשיג השפעה פוליטית. המשיבה 1 בבג"ץ 5126/13 התכנסה כדי לדון בהעברתו של גפסו מתפקידו בשל התנהגות שאינה הולמת את מעמדו של ראש עיר, לפי סעיף 22 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן: סעיף 22).

ה

היא החליטה לא להעביר את גפסו מתפקידו. נגד המשיב 1 בבג"ץ 4921/13 ובבג"ץ 5598/13 (להלן: רוכברגר), ראש עיריית רמת השרון, הוגש כתב אישום על עבירות רישום כוזב במסמכי תאגיד, מרמה והפרת אמונים בתאגיד. לפי כתב האישום, קיבל רוכברגר כספים מקרן ההשתלמות של עובדי הרשויות המקומיות על אף האיסור על ראש עיר לקבל תגמול עבור עיסוק אחר. לשם כך הוא הגיש תיעוד על הוצאות אישיות שלו ושל אחרים שבו זויפו פרטים. המשיבה 2 בבג"ץ 4921/13 החליטה להוריד מסדר היום את שאלת העברתו של רוכברגר מתפקידו משום שלא היה רוב לדון בכך. שני כתבי האישום הוגשו כמה חודשים לפני הבחירות לראשות העירייה. גפסו ורוכברגר הודיעו שיתמודדו בהן על התפקיד. מכאן העתירות.

ו

העותרים בבג"ץ 5126/13 ביקשו להורות למשיבה 1 בבג"ץ 5126/13 להעביר את גפסו מכהונתו, להורות לגפסו להתפטר מתפקידו ולחייבו שלא להתמודד עליו בבחירות. העותרים בבג"ץ 4921/13 ביקשו לחייב את רוכברגר להתפטר מתפקידו

ז

ולהורות למשיבה 2 בבג"ץ 4921/13 להעביר את רוכבגרו מתפקידו. העותר בבג"ץ 5597/13 והעותר בבג"ץ 5598/13 ביקשו למנוע מגפסו ומרוכבגרו, בהתאמה, להתמודד בבחירות לראשות העירייה – בין בדרך של חיובם להימנע מכך, בין בדרך של חיוב סיעותיהם להימנע מלהציב אותם בראשן, ובין בדרך של הוראה לשר הפנים, לממונה על המחוז במשרד הפנים וליועץ המשפטי לממשלה לגרום להסרת המועמדות או להורות על בחירת ראש עירייה חדש.

בית המשפט העליון (מפי המשנה לנשיא מ' נאור) פסק:

א. (1) גם אם לא נפסלה כהונתו של ראש הרשות המקומית פסילה אוטומטית מכוח הדין, קיימת חובה על מועצת העירייה לשקול נתונים אחרים בהחלטתה אם להעבירו מכהונתו אם לאו, ובהם הגשת כתב אישום נגד ראש העירייה. זאת בהפעלת שיקול הדעת המוקנה למועצת הרשות מכוח סעיף 22. (123-בג)

ג (2) לשונו של סעיף 22, המתייחסת להתנהגות "שאינה הולמת", היא רחבה, ובגדרה יכולים להיכנס מגוון מקרים. מבין קשת האפשרויות הלשוניות יש לבחור את אותה משמעות אשר תגשים את מטרת החוק. (180-א-ב)

ד (3) ביסודו של סעיף 22 עומדים הרצון להבטיח את קיומם של "ההיגיינה הציבורית", אמון הציבור, שלטון החוק וטוהר המידות מחד גיסא, ושמירה על מעמדו של ראש רשות הנבחר בבחירות אישיות, הזכות לבחור ולהיבחר ופעולתו התקינה של השלטון המקומי מאידך גיסא. (180-ג)

ה (4) בשל שיקולים מתחרים אלה נקבע בפסיקה כי עילה להדחתו של ראש רשות תהיה התנהגות חריגה ויוצאת דופן של ראש רשות. (180-ג-ד)

ו (5) (אליבא דשופט צ' זילברטל): הביטוי "התנהגות שאינה הולמת" הוא "מונח שסתום" שמטרתו לשקף את התפיסות הבסיסיות המונחות ביסוד השירות הציבורי, והוא מבטא את הערכים והעקרונות אשר שוררים בשירות הציבורי. (229-ד-ה)

ב. (1) ההלכה שהשתרשה בפסיקה, המבחינה בין תנאי הכשירות להפעלת שיקול הדעת בהפסקת כהונה ציבורית, יושמה במקרים שבהם דובר בהפסקת כהונתו של נושא משרה או נבחר ציבור אשר מונה לתפקידו מכוח החלטה מנהלית ולא באמצעות בחירות. (180-ז-181א)

ז (2) אין בעובדה כי מדובר בהפסקת כהונה של נבחר ציבור אשר נבחר לתפקיד ראש רשות מקומית בבחירות ישירות, כדי להביא למסקנה כי דיני הכשרות תוחמים את גבולותיו של סעיף 22. (181א)

ח (3) הזכות להיבחר אינה יכולה לשמש "מחסום" מפני העברתו של ראש רשות מכהונתו. חשיבות הזכות לבחור ולהיבחר יכולה לבוא לידי ביטוי באופן הפעלת שיקול הדעת ובשקלול הזכויות והאינטרסים המתחרים. (181ב, ד)

- (4) קיימת סמכות שבשיקול דעת למועצת רשות מקומית להעביר מכהונתו ראש רשות המעורב בפלילים אף שאינו מקיים את תנאי הפסלות הסטטוטוריים. (184ג-ד)
- א
- ג. (1) בכוא מועצת העירייה לשקול אם להעביר ראש עיר שהואשם בפלילים מכהונתו, יש להביא בחשבון מגוון של שיקולים. (184ה)
- (2) יש להביא בחשבון את ההבחנה בין כשירות להעברה מכהונה, אך גם את השיקול בדבר היחס בין שיקול דעת בהעברה מכהונה לגבולות הכשירות הסטטוטוריים. (184ה-ו)
- ב
- (3) יש לשקול את חומרת העבירות המיוחסות לראש הרשות המקומית. בהקשר זה יש לשקול את הערך שעליו באה העבירה להגן, וחומרה מיוחדת תימצא בעבירות שביסודן ערכים מוגנים בדבר טוהר המידות, אמן הציבור ברשויות השלטון והבטחת יושרם האישי של משרתי ציבור. (184ז-ח)
- ג
- (4) יש מקום לשקול גם את התמשכותן של העבירות מושאות כתב האישום ואת היקפן; את מספר האישומים; את פרק הזמן שחלף מאז המועד שנטען שעבירות אלה בוצעו בו. (184ט)
- (5) שיקול חשוב נוסף הוא הזיקה בין העבירות שבהן הואשם ראש הרשות לסמכויותיו ומעמדו כראש הרשות. (184י-יא)
- (6) שיקול אחר הוא השיקול בדבר חזקת החפות: לכל אדם עומדת חזקת החפות כל עוד לא הורשע בדין. (186א)
- ד.
- (1) אין סתירה בין חזקת החפות במשפט הפלילי לקביעה מנהלית על בסיס ראיות מנהליות שלפיה אדם היה מעורב בפלילים. (188ב)
- (2) הגשת כתב אישום היא ראיה מנהלית למעשים הפליליים המיוחסים לראש העירייה. (188ג)
- ה.
- (3) (אליבא דשופט נ' הנדל): הגשת כתב אישום משקפת הכרעה של גורם מקצועי לאחר שהוענקה לנאשם זכות השימוע. בנסיבות דנן, כתיב האישום הם ראיה מנהלית בעלת עוצמה גבוהה. (184יב-יג)
- (4) (אליבא דשופט א' דובינשטיין): המינוח "ראיה מנהלית" בא לומר כי ראיה זו היא חומר רציני שנבחן בקפידה ואשר ניתן להשתית עליו החלטה מנהלית אף שלא עבר את מסננת בית המשפט. במקרים דנן הייתה המסננת ברמה גבוהה, של היועץ המשפטי לממשלה, בשל הרגישות הציבורית. יש להידרש אליה במשקל הראוי. (184יד-יט)
- ו.
- (1) שיקול נוסף שיש לו נגיעה לעניין, הוא סמיכות מועד הבחירות למועד ההחלטה אם להעביר ראש רשות מכהונתו או לא להעבירו ממנה. (188יז-יח)
- (2) אם הסוגיה של העברה מכהונה מתעוררת לקראת מערכת בחירות, יש משקל
- ז

- א
- רב לשאלה אם בכוונת נבחר הציבור להתמודד בבחירות הקרובות כמועמד. אם נבחר הציבור מתכוון להשתתף בבחירות או לפחות אינו מצהיר כי לא יעשה כן, אזי, בדומה למצב בתחילת כהונה או באמצעה, יש לייחס משקל פחות לקרבה לבחירות. (189, ב, ג-ד)
- (3) יש להביא בחשבון, בין השאר, גם את אורך הכהונה הפוטנציאלי של נבחר הציבור, שלא בהכרח הוא זהה לתקופה שנותרה עד הבחירות. (189 ד)
- ב
1. (1) אין מדובר ברשימה סגורה של שיקולים. דווקא מפני שמדובר בהפעלת שיקול דעת, יש ליתן את הדעת תמיד לכלול נסיבות העניין העומד על הפרק. (190, א, ב)
- (2) לשחיתות לכאורה יש משקל כבד, משקל העשוי להעמיד בצל את כל יתר השיקולים. (190 ב)
- ג
2. (1) שיקול הדעת של מועצת הרשות המקומית בשאלה אם להעביר את ראש הרשות המקומית מכהונתו אם לאו, כפוף לאמות המידה של המשפט המנהלי והוא נתון לביקורת שיפוטית. (190 ד-ה)
- (2) ככלל היקף הביקורת השיפוטית נגזר ממאפייניה של הרשות המנהלית העומדת לביקורת וממאפייניה של החלטת הנבחנת. (190 ה-ו)
- (3) מועצת הרשות המקומית היא גוף נבחר שמוקנות לו סמכויות ביצועיות שלטוניות. כמו כן, החלטותיה של מועצת הרשות הן לא אחת החלטות בעלות אופי פוליטי. (190 ז)
- (4) ההחלטה על העברת ראש רשות מכהונתו מכוח סעיף 22 אינה החלטה פוליטית בעיקרה, ואף לא רצוי כי יינתן בגדרה משקל גבוה לאינטרסים פוליטיים או קואליציוניים. (192 ב-ג)
- (5) השיקולים הדומיננטיים שעל מועצת הרשות לשקול הם השיקולים של טוהר המידות, שלטון החוק ואמון הציבור. בהפעלת ביקורת שיפוטית על החלטה מעין זו אין לומר כי על בית המשפט לנקוט ריסון מיוחד. (192 ג, ד)
- ד
- ה
- ח. (1) מהבחינה הציבורית ראוי כי השיקולים המובילים להעברת ראש רשות מקומית מכהונתו – יחולו גם בשלב ההתמודדות בבחירות לתפקיד זה. אף שההתמודדות אינה ראויה, אין בפן המשפטי אפשרות למנוע התמודדות כזו. (193 ב-ג)
- (2) בנסיבות דנן, על פי תנאי הכשירות שבהתקייםם זכאי אדם להיות מועמד לראש רשות או שאינו זכאי לכך, זכאים גפסו ורוכברגר להשתתף כמועמדים בבחירות. יש לבחון אם מוקנית בדין סמכות למאן שהוא לא לאשר את התמודדותו של מועמד המקיים את הכשירות הקבועה בחוק, אם המועמד מואשם בפלילים. (193 ד, 194 ז, 195 א)
- ט

- (3) בחוקים שמסמיכים גורמים שונים לפעול בקשר לניהול הבחירות בעיריות ובמועצות מקומיות, לא נקבעה סמכות שבשיקול דעת אף לא לאחד מהגורמים הנזכרים למנוע ממועמד העומד בתנאי הכשירות להתמודד בבחירות. (195ג, ה)
- (4) קיים קושי לקבוע כי "מועמד" בבחירות הוא בעל תפקיד ציבורי על פי דין. כפועל יוצא מכך הוא אינו, לעניין המועמדות, בגדר רשות ציבורית, ואין לבית המשפט בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק (או לבית המשפט לעניינים מנהליים) סמכות להעביר ביקורת שיפוטית על החלטתו של אדם ב"כובעו" כמועמד להתמודד בבחירות, אף מקום שאין הדבר ראוי. (199ג-ד)
- (5) קשה לראות קבוצה של 750 איש שהקשר היחיד ביניהם הוא שהם יחד מציעים מועמד, בגדר אנשים אחרים הממלאים תפקידים על פי דין. מעמד הסיעות לעניין הצגת מועמדים הוא בדיוק כמעמדם של 750 איש שהציעו יחד מועמד. המציעים, כמו המועמדים, אינם ממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין. (200ג-ד)
- ט. ניתן להעביר ראש רשות מכהונתו מכוח סעיף 22 גם לאחר הבחירות, גם אם הוגש נגדו כתב אישום עוד לפני הבחירות. "דין הבוחר" הוא שיקול שמותר להביאו בחשבון בין שאר השיקולים, אך הוא אינו יכול להכריע את הכף. (206ב-ג)
- י. (1) בנסיבות דנן, העבירה המיוחסת לגפסו היא לקיחת שוחד (על דרך התניית שוחד). זו עבירה הנוגעת לטוהר המידות, עבירה אשר חומריתה מצדיקה בדרך כלל מאסר בפועל. נוסף על כך, עבירת השוחד המיוחסת לגפסו על נסיבותיה הייחודיות מצביעה לכאורה על כך שהיה בהתנהגותו של גפסו פגם מוסרי הכרוך עימו קלון פוטנציאלי. (207ב, ה-ו)
- (2) בנסיבות דנן, במעשה המיוחס לגפסו יש כדי לפגוע במישרין בעקרונות הדמוקרטיה, ובפרט בזכות לבחור ולהיבחר שבשמה טוען גפסו לפני בית המשפט. נוכח העובדה כי גפסו נושא בתפקיד הבכיר ביותר ברשות המקומית, פגיעתה של התנהגות מעין זו באמון הציבור במוסדות השלטון המקומי גדולה אף יותר. (208א-ב)
- (3) בנסיבות דנן, לטובתו של גפסו ניתן לזקוף את העובדה כי מיוחס לו לכאורה מעשה בודד של לקיחת שוחד. נוסף על כך, לא הוברר די הצורך אם ביסוד ה"מהלך" מושא כתב האישום עמד אינטרס אישי או רצון להיטיב עם סיעתו. מכל מקום, משקלו של שיקול זה אינו גבוה שכן בין שפעל גפסו לכאורה למען סיעתו ובין שפעל לטובתו שלו, אין בכך כדי להפחית מן הפגיעה לכאורה בטוהר המידות ובשלטון החוק. (208ב-ג)
- (4) בנסיבות דנן, גפסו הודיע במפורש כי בכוונתו להתמודד על ראשות עיריית

- נצרת עילית גם בבחירות הקרובות. לפיכך קיימת אפשרות ממשית להתמשכות של כהונתו. בנסיבות אלה יש חשיבות להבהרת עמדתו של בית המשפט בנוגע להמשך כהונתו גם בשלב זה שהוא קודם לבחירות. (208ד)
- א (5) בנסיבות דנן, החלטת המשיבה 1 בבג"ץ 5126/13 שלא להעביר את גפסו מכהונתו אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק, והיא בלתי סבירה באופן קיצוני. על כן יש להעביר את גפסו מייד מכהונתו כראש עיריית נצרת עילית. (208ז–209א)
- ב יא. (1) אירוע של הגשת כתב אישום נגד ראש עירייה הוא אירוע דרמטי בכהונתה של העירייה. אירוע כזה מחייב כשלעצמו התכנסות ודיון בשאלת המשך כהונתו של ראש הרשות. (209ד–ה)
- (2) בנסיבות דנן, משמעות הסרת נושא העברתו של רוכברגר מכהונתו מסדר היום בשל כך שאין רוב לדיון בכך, היא כהחלטת רוב חברי המשיבה 2 בבג"ץ 4921/13 שלא להעביר את רוכברגר מכהונה. (209ז–210א)
- ג יב. (1) מעשיו לכאורה של רוכברגר הם מעשי שחיתות. אכן חלף זמן רב מאז העבירות, ולא הוסבר כיצד התגלגלו הדברים כך שכתב האישום הוגש רק לאחרונה. ואכן רוכברגר החזיר זה מכבר את הכסף. אולם כל אלה אינם יכולים לעלות כדי משקל נגד מספיק לחומרת המעשים שתוארו ולהיותם בעליל התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות מקומית. (210ד, ה–ז)
- ד (2) בנסיבות דנן, החלטת המשיבה 2 בבג"ץ 4921/13 שלא לדון, שמשמעותה החלטה שלא להדיח את רוכברגר מכהונה, היא בלתי סבירה באופן קיצוני. על כן יש להעביר את רוכברגר מייד מכהונתו כראש עיריית רמת השרון. (210ז–211א)
- ה יג. (1) סמכותו של בג"ץ היא סמכות מקבילה לסמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים. בדרך כלל מקום שקיים סעד חלופי בבית המשפט לעניינים מנהליים לא ייזקק בית המשפט הגבוה לצדק לעתירה. עם זאת מדובר בעניין שבשיקול דעת. (211ב)
- (2) בנסיבות דנן, אין צורך לדקדק בשאלה אם קיים סעד חלופי, ויש לדון בעניין לגופו בשל הצורך הדוחק לקבוע הלכה בשאלת העברה מכהונה של ראש רשות מקומית אשר תלוי ועומד נגדו כתב אישום, לפי סעיף 22. (211ב–ג)
- ז יד. (אליבא דשופט נ' הנדל): כשמדובר בחקירות פליליות נגד ראשי עירייה, על הפרקליטות להציב אל מול עיניה כל העת את מועד הבחירות הקרובות הידוע זמן רב מראש. יש לעשות מאמץ כי החלטה להגיש כתב אישום תינתן בהזדמנות המוקדמת ביותר לפני מועד הבחירות. לבטח לא רצוי להגיש את כתב האישום בסמיכות למועד הבחירות. (214ז–215א)

- טו. (אליבא דשופט א' רובינשטיין): אין להשתמש במושג של אמון הציבור דווקא, אלא בפרמטרים המשפטיים המקובלים של המשפט המנהלי המטעימים את מעשה המנהל הציבורי ובמידה פחותה את הזווית החיצונית. לא ב"טהרנות" צדקנית מדובר, אלא בנדבכי משפט שנבנו לאורך עשרות שנים ורק הועילו לשירות הציבורי. אם תוצאת סעיף 22 אגרסיבית, אין ממנה מנוס. (226ב-ג, ד)
- טז. (אליבא דשופט צ' זילברטל): לא סביר להחליט כי אדם שהוגש נגדו כתב אישום כגון כתבי האישום הנדונים בעתירות דנן, יכול להמשיך בתפקידו כראש רשות מקומית. מדובר בראש ובראשונה בתפקיד ביצועי רב עוצמה ועתיר סמכויות שטוהר המידות הוא תנאי שקיומו הכרחי כדי שיהיה ניתן לכהן בו. (229ז-230א)
- יז. (אליבא דשופטת א' חיות):
- (1) הזכות לבחור ולהיבחר בבחירות המקומיות, חשובה וחוקתית ככל שהיא, לא ראוי לה כי תאפיל על עקרונות חשובים אחרים שביסוד השיטה המשפטית, ובהם שלטון החוק וטוהר המידות של רשויות השלטון המרכזי והמקומי כאחד. (231ד-ה)
- (2) בחירתו של ראש עיר הנאשם בביצוע עבירות הנוגעות לטוהר המידות ולניקיון הכפיים הציבורי, אם ייבחר על ידי תושבי אותה רשות, עלולה לפגוע פגיעה של ממש במעמדן של כלל רשויות השלטון במדינת ישראל. (233ג)
- (3) מעמדן של רשויות אלה כולן מושתת על אמון הציבור ביושרן ובניקיון כפיהן. יש להיזהר מפני כרסום מסוכן והתערעורת מעמדן בעיני הציבור נוכח העובדה שאנשים אשר התנהלותם הציבורית וטוהר מידותיהם עומדים למבחן פלילי, ממלאים תפקידים ציבוריים בכירים ומופקדים מתוקף כך על כספי ציבור ועל אינטרסים ומשאבים ציבוריים. (233ג-ד)
- יח. (אליבא דשופטת ע' ארבל):
- (1) העובדה שההליך הפלילי טרם הסתיים, אינה מאפשרת התעלמות ממנו במישור הציבורי ואינה מאפשרת התייחסות אל הנאשם כאל נקי מכל רבב כאשר נבחנת מועמדותו למשרה ציבורית, או כאשר נבחן המשך כהונתו במשרה ציבורית שהוא או חזו בה. (237ב)
- (2) הנאמנות שחב עובד הציבור או נבחר הציבור לציבור, והערכים הנגזרים ממנה, הם יסוד מרכזי של אמון הציבור ברשויות. הם הבסיס לאמון הציבור כי פקידי פועלים מתוך שקילת האינטרס הציבורי גידא, כי מונחים הם בעקרונות של הגינות, יושר ויושרה, כי ממלאים הם את תפקידם נאמנה, וכי מורא החוק עליהם. עקרונות אלה חלים בהתאמות הנדרשות גם לעת החלטה על סיום כהונה או העברה ממנה. (238ה-ו, 239ב)



- (3) המשך כהונתו של אדם בתפקיד של ראש רשות מקומית כשתלוי ועומד נגדו כתב אישום חמור – ודאי כאשר מיוחסות לו עבירות שהשחיתות או המרמה טבועות בהן – יש בו משום התעלמות מכתב האישום התלוי ועומד נגדו. הוא משקף יחס של זלזול וביטול כלפי רשויות החוק וכלפי הציבור כולו. הוא מבטא השלמה עם מציאות שבה הפרת החוק אינה עוד מושא לגנאי והוקעה. (ה-240)
- (4) הפונקציה שממלא הבוחר בהליך הדמוקרטי, שונה לחלוטין מזו שממלא בית המשפט. זו גם זו חשובות לתפקודו התקין של המשטר הדמוקרטי. זו אינה מסיגה את גבולה של זו. (1243)

א

ב

יט. (דעת מיעוט – הנשיא א' גרוניט):

- (1) המחוקק קבע הסדר ספציפי לעניין הליך פלילי נגד ראש רשות מכהן. על פי ההסדר, ראש רשות מקומית שהורשע בעבירה שיש עימה קלון יושעה מתפקידו לאחר מתן גזר הדין ועד שפסק הדין יהפוך לסופי. רק משעה שפסק הדין הפך לסופי, תפקע כהונתו. בנסיבות דנן, מדובר אך בשלב של הגשת כתבי אישום נגד שני ראשי העיריות. (ה-249)
- (2) כדי שתשתכלל החלטה להעביר מכהונה ראש רשות מקומית, אין די בהחלטה של מועצת הרשות (ברוב מיוחס), אלא יש צורך באישור של שר הפנים. בשני המקרים דנן אין טענה כי שר הפנים נתן החלטה בעניין. (ה-249)
- (3) (אליבא דמשנה לנשיא מ' נאור): לא יעלה על הדעת כי בית המשפט ייתן תחילה אותה החלטה שראוי היה שהרשות המקומית תיתן, דהיינו שבמקרה מתאים יתערב בית המשפט בהחלטה, ולאחר מכן יישקל על ידי השר אם יש "לאשר" את החלטתו של בית המשפט. (ה-212)

ג

ד

כ. (דעת מיעוט – הנשיא א' גרוניט):

- (1) יש לתת משקל רב לכך שהבחירות לרשויות המקומיות עומדות בפתח. עובדה זו יש בה כדי להשפיע על מידת הריסון השיפוטי הנדרש לעניין התערבות בהחלטות דוגמת אלה העומדות לביקורת לפני בית המשפט. (ז-1249)
- (2) החלטה שיפוטית שעניינה העברתו מתפקידו של ראש הרשות כרוכה בהתערבות עמוקה ברצונו המפורש של הבוחר. מתוך כבוד לעיקרון הדמוקרטי על בית המשפט לנהוג משנה זהירות בהתערבות בהחלטות מסוגן של אלה העומדות לדיון, במיוחד כאשר נמצאים על סיפן של בחירות. (ג-251, ד)
- (3) לא ניתן ללמוד גזירה שווה לשאלה שלפני בית המשפט מהפסיקה שעסקה בהגבלות החלות בשל מעורבות בפלילים במקרה של מינוי למשרה

ה

ו

ז

ציבורית. אין דינו של מי שנבחר לתפקיד על ידי הציבור כדין מי שמתמנה לכהונה ציבורית על ידי רשות מנהלית. (251ה)

א

כא. (דעת מיעוט – הנשיא א' גרוניס):

(1) אמון הציבור – אם מוגש כתב אישום במהלך הקדנציה ושלא בסמוך לפני מועד הבחירות – אינו סומך על ממצא אמפירי בדוק, אלא על הערכה של בית המשפט מה היא עמדתו של הציבור. בנסיבות דנן, את "אמון הציבור" ניתן למדוד מדידה אמפירית באמצעות בחירות. (256ה-)

ב

(2) התוצאה המוזרה של העברה מכהונה ועריכת בחירות לאחר מכן וחוזר חלילה אמורה להשפיע על הגישה הפרשנית. במילים אחרות, התוצאה האמורה אף היא מלמדת על הבעייתיות בהסתמכות על סעיף 22 לחוק כאשר מדובר בהגשת כתב אישום. (257ה-)

ג

(3) מבחינת עקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי אמירה כי בחירתו הישירה של הציבור לוקה בפגם של חוסר סבירות קיצוני, היא מרחיקת לכת. (258ה)

(4) בצד עקרונות העל של שלטון החוק וטוהר המידות חלים במקרה דנן שני עקרונות על נוספים, והם העיקרון הדמוקרטי וחזקת החפות. לעיתים יימצא הפתרון בקביעתה של היררכיה בין עקרונותיהם. אם כך פועלים במקרה דנן, הרי שהעקרונות הגוברים הם רצון הבוחר וחזקת החפות. (259ג, ה-1)

ד

כב. (דעת מיעוט – הנשיא א' גרוניס):

(1) על בית המשפט להיות מודע למגבלות כוחו. במקרה דנן עליו להתחשב בהסדר החוקי הקיים ובכך שציבור הבוחרים עומד לומר את דברו בימים הקרובים. בשל כל אלה אין מנוס מכך שהדין הרצוי אינו המשפט המצוי. (262ג-ד)

ה

(2) (אליבא דמשנן לנשיא מ' נאור): על בית המשפט לפעול לקרב את המצוי לרצוי בגבולות שהדין מאפשר זאת. (202ה-)

(3) (אליבא דשופט נ' הנדל): הקביעה כי נסיבות העתירות דנן – שבהן הוגשו כתבי אישום המייחסים לראשי העיריות עבירות חמורות בנושאי שחיתות הקשורות למילוי תפקידים הציבורי – עולות כדי "התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות", היא קביעה נורמטיבית רצויה ומצויה. (220א-ב)

ו

חוקי יסוד שאוזכרו:

– חוקי יסוד: הממשלה.

– חוקי יסוד: הכנסת.

ז

– חוקי יסוד: השפיטה, סעיף 15(ד)2.

## חקיקה ראשית שאוזכרה:

א	<p>– חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה–1975, סעיפים 1, 2, 4, 4(ב), 4(ג)–4(ד), 4(ד), 5(א), 6(א), 7(ב), 9, 20(ד), 20(ה), 20(ז)–20(3), 22(א), 22(ב), 22(ג), 24(א), 24(א)–24(3).</p> <p>– פקודת העיריות, סעיפים 120, 120(8), 141, 143, 143(ב), 258.</p>
ב	<p>– חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה–1965, סעיפים 1, 5, 7, 7(א), 7(ב), 29.</p> <p>– חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח–1988, סעיף 6ב.</p>
ג	<p>– חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969, סעיף 17.</p> <p>– חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000, סעיף 2.</p> <p>– חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה–1965, סעיף 6.</p> <p>– חוק העונשין, התשל"ז–1977, סעיפים 29, 290, 294, 294(א).</p> <p>– חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו־2014), התשע"ג–2013, סעיפים 6–15.</p>
ד	<p>– חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד–1964.</p>

## חוקיקת משנה שאוזכרה:

ה	<p>– צו המועצות המקומיות (א), התשי"א–1950, סעיף 101(7).</p> <p>– צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג–1953, סעיף 7(ב).</p> <p>– צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח–1958, סעיף 19(ב).</p>
---	---

## הצעות חוק שאוזכרו:

ך	<p>– הצעת חוק העיריות, התשס"ז–2007, ה"ח הממשלה 360.</p> <p>– הצעת חוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (מס' 4), התשל"ג–1972, ה"ח 94.</p>
---	--

ז

## פסקי דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

- א
- [1] בג"ץ 4888/10 ליליאן נ' ראש עיריית רמת גן ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה (לא פורסם, ניתן ביום 27.12.2010).
- [2] בג"ץ 5141/11 ליליאן נ' ראש עיריית רמת גן ויו"ר החברה הכלכלית לרמת גן (לא פורסם, ניתן ביום 14.7.2013).
- [3] בג"ץ 7367/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נב(4) 547 (1998).
- ב
- [4] בג"ץ 6749/12 חייט נ' מורי (לא פורסם, ניתן ביום 22.11.2012).
- [5] בג"ץ 689/81 בן-אברהם נ' ארבילי, פ"ד לו(2) 389 (1982).
- [6] בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404 (1993).
- ג
- [7] בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441 (1993).
- [8] בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229 (1993).
- ד
- [9] בג"ץ 4668/01 שריד נ' ראש-הממשלה, פ"ד נו(2) 265 (2001).
- [10] בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האשה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, פ"ד סב(3) 445 (2007).
- [11] בג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 46 (1997).
- ה
- [12] בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה, פ"ד נז(6) 817 (2003).
- [13] בג"ץ 1400/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממלא מקום ראש הממשלה (לא פורסם, ניתן ביום 6.3.2006).
- ו
- [14] בש"פ 5816/09 מדינת ישראל נ' זגורי (לא פורסם, ניתן ביום 9.9.2009).
- [15] ד"נ 40/80 קניג נ' כהן, פ"ד לו(3) 701 (1982).
- [16] בג"ץ 636/87 עסאף נ' שר הפנים, פ"ד מג(1) 177 (1988).
- [17] בג"ץ 299/88 אבו חיג'לי נ' ראש המועצה המקומית ג'לג'וליה, פ"ד מג(2) 862 (1988).
- ז

- [18] בש"פ 2841/13 חדיגה נ' מדינת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 6.5.2013).
- [19] א עע"ם 3911/05 חוה נ' מועצה מקומית אזור (לא פורסם, ניתן ביום 23.10.2006).
- [20] בג"ץ 953/87 פרוז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309 (1988).
- [21] ב בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459 (1999).
- [22] בג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נט(5) 865 (2005).
- [23] בג"ץ 4733/94 נאות נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד מט(5) 111 (1996).
- [24] עע"ם 584/11 מועצת עיריית נצרת עלית נ' שפושניק (לא פורסם, ניתן ביום 5.8.2012).
- [25] ג בג"ץ 2658/06 הזימה נ' משלב (לא פורסם, ניתן ביום 3.4.2006).
- [26] בג"ץ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס, פ"ד סא(1) 185 (2006).
- [27] ע"פ 3575/99 דרעי נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 721 (2000).
- [28] ד בג"ץ 160/72 אחים שרבט, חברה לבנין בע"מ נ' האגודה למען הזקן באזורי העמקים בישראל, פ"ד כז(1) 620 (1973).
- [29] בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203 (2002).
- [30] בג"ץ 3090/97 כהן נ' הממונה על מחוז הדרום, משרד הפנים, פ"ד נב(2) 721 (1998).
- [31] ה בג"ץ 5663/13 פז נ' משרד הפנים (לא פורסם, ניתן ביום 9.9.2013).
- [32] בג"ץ 6057/07 חאג' יחיא נ' שר הפנים (לא פורסם, ניתן ביום 23.12.2007).
- [33] עש"ם 4123/95 אור נ' מדינת ישראל – נציב שירות המדינה, פ"ד מט(5) 184 (1996).
- [34] בג"ץ 436/66 בן אהרן נ' ראש המועצה המקומית, פרדסיה, פ"ד כא(1) 561 (1967).
- [35] ע"פ 2083/96 כתב נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(3) 337 (1997).
- [36] ז בג"ץ 2208/02 סלאמה נ' שר הפנים, פ"ד נו(5) 950 (2002).

- [37] בג"ץ 5699/07 פלונית (א') נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(3) 550 (2008).
- א [38] בש"פ 8087/95 זאדה נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 133 (1996).
- [39] בג"ץ 6280/07 פורום משפטי למען ארץ-ישראל נ' נשיא המדינה (לא פורסם, ניתן ביום 14.12.2009).
- [40] עע"ם 7357/03 רשות הנמלים נ' צומת מהנדסים תכנון תאום וניהול פרויקטים בע"מ, פ"ד נט(2) 145 (2004).
- ב [41] בג"ץ 7074/93 טויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749 (1994).
- [42] בג"ץ 10769/05 אלמקייס נ' שר הפנים (לא פורסם, ניתן ביום 20.2.2006).
- ג [43] בג"ץ 9882/06 שביט נ' שר הפנים (לא פורסם, ניתן ביום 15.8.2007).
- [44] בג"ץ 2534/97 יהב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(3) 1 (1997).
- [45] בג"ץ 669/86 רובין נ' ברגר, פ"ד מא(1) 73 (1987).
- [46] בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749 (1991).
- ד [47] בג"ץ 9223/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה (לא פורסם, ניתן ביום 19.11.2012).
- [48] בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה (לא פורסם, ניתן ביום 12.10.2008).
- [49] בג"ץ 727/88 עורד נ' השר לענייני דתות, פ"ד מב(4) 487 (1989).
- ה [50] בג"ץ 6050/94 עמותת "אמיתי" אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ניצן (לא פורסם, ניתן ביום 22.5.1995).
- [51] בג"ץ 6790/08 לנציאנו נ' שר הפנים (לא פורסם, ניתן ביום 27.10.2008).
- ו [52] ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995).
- [53] בג"ץ 6427/02 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל, פ"ד סא(1) 619 (2006).
- [54] בג"ץ 7146/12 אדם נ' כנסת ישראל, פ"ד סו(1) 717 (2013).

ז

פסקי דין אמריקניים שאוזכרו:

[55] *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964).

א

ספרים ישראליים שאוזכרו:

[56] יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א (מהדורה שנייה מורחבת, 2010).

[57] ישראל היילפרין פנקס ועד ארבע ארצות (התש"ה).

[58] אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית (2004).

[59] דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א (2010).

ב

מאמרים ישראליים שאוזכרו:

[60] חיים ה' כהן "הרהורי כפירה באמון הציבור" מבחר כתבים קציר עשור הגבורות 367 (אהרן ברק ורות גביוזן עורכים, 2001) (פורסם גם בספר שמגר מאמרים – חלק ב 365 (אהרן ברק יושב ראש המערכת, 2003)).

[61] ישי בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואישוויון מרחבי בישראל" משפטים לד 197 (2004).

[62] מנחם מאוטנר "בין כשירות לסבירות – בעקבות בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט" המשפט יד 403 (2010).

[63] אורן גזל-אייל ואמנון רייכמן "אינטרסים ציבוריים כזכויות חוקתיות?" משפטים מא 97 (2011).

[64] רינת קיטאי "פגיעה במשרתו של אדם בשירות הציבורי בשל חשד לביצועה של עבירה פלילית" עלי משפט ב 107 (2002).

[65] משה לנרדי "על ניסוח פסקידין" ספר תמיר 187 (יוסף תמיר ואורה הירש עורכים, 1999).

ג

ד

ה

ו

שונות:

[66] "נורמה" אברהם אבן-שושן מלון אבן-שושן המרכז – מחדש ומעדכן לשנות האלפים 623 (משה אזר עורך ראשי, 2004).

ז

## מקורות המשפט העברי שאוזכרו:

	[א]	משנה תורה, הלכות סנהדרין, פרק ד, הלכה טו.
א	[ב]	הגהות הרמ"א, שולחן ערוך, חושן משפט, סימן לז, סעיף כב.
	[ג]	תשובות הגאונים (שערי תשובה), סימן קעח.
	[ד]	שו"ת זקן אהרן, יורה דעה, סימן ל.
	[ה]	המאירי, בית הבחירה, בבלי, יומא כב, ע"ב.
ב	[ו]	שו"ת חתם סופר, חושן משפט, סימן קס.
	[ז]	בבלי, בבא קמא נב, ע"א.
	[ח]	רש"י, בבלי, בבא קמא נב, ע"א, ד"ה "עביד לנגדא סמותא".
	[ט]	ספר הכוזרי, מאמר ב, אות כד.
	[י]	משנה, אבות ב, ה.
ג	[יא]	בבלי, יומא כב, ע"ב.
	[יב]	במדבר לב 22.
	[יג]	שמונה פרקים לרמב"ם, פרק ד.

עתירות למתן צו על תנאי. העתירה בבג"ץ 4921/13 התקבלה ברוב דעות, נגד דעתו החולקת של הנשיא א' גרוניס. העתירה בבג"ץ 5126/13 התקבלה בעיקרה ברוב דעות, נגד דעתו החולקת של הנשיא א' גרוניס. העתירות בבג"ץ 5597/13 ובבג"ץ 5598/13 נדחו.

חיים משגב – בשם העותרים בבג"ץ 4921/13;  
אליעד שרגא, צרויה מידד-לוזון, דפנה קירו-כהן, נדאל חאיק – בשם העותרים  
בבג"ץ 5126/13;  
עפר לרינמן – בשם העותר בבג"ץ 5597/13 והעותר בבג"ץ 5598/13;  
ליאור אפשטיין, ענת כהן – בשם המשיב 1 בבג"ץ 4921/13 (המשיב 1 בבג"ץ  
5598/13);  
אילן בומבך, יריב רונן – בשם המשיבה 2 בבג"ץ 4921/13;  
אדם פיש – בשם המשיבה 1 בבג"ץ 5126/13;  
חני אופק, ערין ספדי עטילה, מיכל מיכלין-פרידלנדר – בשם המשיבים 2 בבג"ץ  
5126/13 והמשיבים 3-4 בבג"ץ 5597/13 ובבג"ץ 5598/13



פנינת ינאי – בשם המשיב 3 בבג"ץ 5126/13 (המשיב 1 בבג"ץ 5597/13)  
והמשיבה 2 בבג"ץ 5597/13;  
מיכל רוזנבוים, אבי מן – בשם המשיבה 2 בבג"ץ 5598/13;  
עידן למדן – בשם המבקשים להצטרף בבג"ץ 4921/13 (עו"ד עידן למדן וסיעת  
מרצ).

א

ב

### פסק דין (נימוקים)

המשנה לנשיא מ' נאור:

ג

1. ביום 17.9.2013 ניתן על ידי חברי השופטת ע' ארבל, השופט א' רובינשטיין, השופטת א' חיות, השופט נ' הנדל והשופט צ' זילברטל ועל ידי פסק דין לא מנומק, ובו קבענו כך:

ד

1" העתירות שבכותרת עוסקות בשני ראשי עיריות מכהנים – ראש עיריית נצרת עילית מר שמעון גפסו וראש עיריית רמת-השרון מר יצחק רוכברגר, נגדם הוגשו, בעת האחרונה, כתבי אישום.

ה

2. נגד מר גפסו הוגש כתב אישום ביום 17.6.2013. כתב האישום מייחס לגפסו עבירת לקיחת שוחד (התניית שוחד) בהתאם לסעיפים 290, 294(א) ו-29 ר' לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין). בהתאם לפרטי כתב האישום, במהלך המגעים להקמת הקואליציה, אשר נתקיימו לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2008, קיבל מר סימיון ברון, אשר נבחר למועצת העיר מטעם סיעת "קדימה", פניות מגורמים שונים, אשר המליצו לו להצטרף לקואליציה או להתפטר מתפקידו כחבר מועצת העיר, שאם לא כן, עשויה גרושתו, אשר הועסקה על-ידי החברה הכלכלית של העירייה, לעמוד בפני פיטורין.

ז

א בהמשך, על-פי הנטען בכתב האישום, הורה מר גפסו, בשיתוף עם נאשם נוסף, חבר סיעתו ויו"ר הדירקטוריון של החברה הכלכלית של עיריית נצרת עילית, למנכ"ל החברה הכלכלית להכין רשימה של עובדים המועמדים לפיטורין, והביא להכללתה של גרושתו של ברון ברשימה זו. משנודע לברון על הכוונה לפטר את גרושתו, פנה ברון לנאשמים ואמר כי הוא מסכים להצעה להצטרפותו לקואליציה. אולם, הובהר לו כי האפשרות של הצטרפות לקואליציה אינה רלוונטית, אולם אם יתפטר ברון ממועצת העיר, גרושתו לא תפוטרו. על-פי הנטען, מאחר ומר ברון לא התפטר עד למועד שקבעו הנאשמים, פוטרה גרושתו. לאחר פיטוריה, שב ופנה ברון אל הנאשמים בהצעה כי יצטרף לקואליציה בתמורה להשבתה של גרושתו לעבודתה, אולם הנאשמים דחו את הצעתו.

ב נגד מר רוכברגר הוגש ביום 12.5.2013 כתב אישום בגין ריבוי עבירות של רישום כוזב במסמכי תאגיד וריבוי עבירות של מרמה והפרת אמונים בתאגיד, בהתאם לסעיפים 423 ו-425 לחוק העונשין שנעברו כולן, על-פי הנטען, בין השנים 2003–2007. בתקופה הרלוונטית לכתב האישום כיהן מר רוכברגר כמנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון של 'קרן ההשתלמות של עובדי הרשויות המקומיות' (להלן: הקרו), וזאת במקביל לכהונתו כראש עיריית רמת-השרון. בשנת 2004, החליט דירקטוריון הקרן לאשר לרוכברגר החזר הוצאות חודשי עד לגובה מירבי של 500 ₪ בחודש.

ג בהתאם לכתב האישום, בין רוכברגר לבין אחד מבכירי הקרן התגבשה הסכמה לפיה סכום זה יוגדל, כך שיעמוד על 6000 ₪ בחודש, כנגד הצגת קבלות. הסכמה זו, כך נטען, נועדה לעקוף את האיסור הקבוע בסעיף 15ב לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה–1975 (להלן: חוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם),

שעניינו איסור על ראש רשות לעסוק בכל עסק או עיסוק נוסף בתמורה.

א

על-פי כתב האישום, ורכברגר נהג להגיש לקרן קבלות וחשבונות שאינן קשורות לפעילותו בקרן ובהן רכישת מצרכים ביתיים, הוצאות נסיעה לחו"ל של בתו ושיעורי אנגלית שלמדה תוך זיוף פרטים המופיעים בהן, כך שייחזו כהוצאות אשר בגינן התאפשר לו לקבל החזר מן הקרן. ההחזרים שקיבל ורכברגר מהקרן בגין הוצאות אלו, מסתכמים בסך של 118,000 ₪. משנתגלו מעשי המרמה הנטענים, החזיר ורכברגר את מלוא הסכום לידי הקרן.

ב

4. מועצת עיריית נצרת עילית התכנסה ביום 13.8.2013 כאמור בסעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם, והחליטה, ברוב דעות, שלא להעביר את מר גפסו מתפקידו.

ג

מועצת עיריית רמת-השרון לא קיבלה החלטה אם להעביר או לא להעביר את מר ורכברגר מכהונתו לאחר שהחליטה להוריד נושא זה מסדר היום.

ד

5. בעתירות שלפנינו התבקשנו, בין השאר, להתערב בהחלטתה של עיריית נצרת עילית ולקבוע כי יש מקום להורות על העברתו של מר גפסו מכהונתו לאלתר; עוד התבקשנו לראות בהחלטתה של מועצת עיריית רמת-השרון להוריד את נושא ההעברה מכהונה מסדר היום כסירוב להורות על העברה מכהונה בו יש להתערב; התבקשנו לקבוע, כי יש למנוע משני ראשי העיריות להתמודד בבחירות הקרובות, ועוד התבקשנו להצהיר כי אם נקבע כי אין מקום למנוע את ההתמודדות, ואם ייבחרו השניים או מי מהם, תקום חובה למועצת העיר לקיים, לאחר הבחירות, דיון בישיבה מיוחדת כאמור בסעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם. סעיף זה מורה:

ה

ו

ז

א

העברה 22. (א) נוכחה המועצה כי ראש  
מכהונה הרשות מתנהג התנהגות  
מחמת שאינה הולמת מעמדו של  
התנהגות ראש רשות וסבורה היא שעל  
כן אין הוא ראוי לכהונתו,  
רשאית היא, לאחר שנתנה לו  
ב הזדמנות להשמיע דברו,  
להעבירו מכהונתו.

ג

(ב) ההחלטה להעביר את ראש  
הרשות מכהונתו תהיה  
מנומקת ותתקבל בישיבה  
מיוחדת, סגורה, של  
המועצה ברוב של שלושה  
רבעים ממספר חבריה;  
ד ההחלטה טעונה אישור  
השר.

ה

(ג) לא קרא ראש הרשות  
לישיבה מיוחדת כאמור תוך  
14 יום מהיום שרוב חברי  
המועצה דרשו ממנו לעשות  
כן, רשאים רוב חברי  
המועצה לקרוא לישיבה  
כאמור והם יקבעו מי ישב  
ו. בראשה.

ז

6. על פי מה שנמסר לנו, המועד האחרון להגשת רשימת  
המועמדים הוא היום. הבחירות לרשויות המקומיות עתידות  
להתקיים ביום 22.10.2013. הדיון לפנינו נשמע ביום  
10.9.2013, והוסכם כי הדיון ייראה כאילו ניתנו בו צווים

על-תנאי. בשל לוח המועדים כאמור, לא ראינו מנוס מלידת את הכרעתנו ללא נימוקים, ואת נימוקינו נפרסם בהמשך הדברים.

א

7. שופטי הרוב (המשנה לנשיא מ' נאור, השופטת ע' ארבל, השופט א' רובינשטיין, השופטת א' חיות, השופט נ' הנדל, והשופט צ' זילברטל), קובעים כדלקמן:

(1) נוכח כתבי האישום שהוגשו נגד שני ראשי העיריות, חייבות היו מועצות הרשויות להתכנס ולדון בענין העברת ראשי העיריות מכהונתם, כאמור בסעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם.

ב

(2) החלטתה של מועצת עיריית נצרת עילית שלא להעביר את מר גפסו מכהונתו אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק. התנהגותו כמתואר בכתב האישום, המהווה ראיה מנהלית בעלת משקל, היא בגדר התנהגות שאינה הולמת, כאמור בסעיף 22 לחוק. ההחלטה היא בלתי סבירה באופן קיצוני גם בשים לב לכך שהבחירות לרשויות המקומיות עומדות בפתח, וזאת בשל כוונתו המוצהרת של גפסו לשוב ולהתמודד על כהונת ראש העירייה. על-כן, ניתן בזאת צו החלטי לפיו מועבר מר גפסו לאלתר מכהונתו כראש עיריית נצרת עילית.

ג

ד

ה

(3) המשמעות של אי-התכנסותה של מועצת עיריית רמת השרון בנסיבות הענין היא בגדר החלטה לסרב להעביר את מר רוכברגר מכהונתו. החלטה זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק. התנהגותו כמתואר בכתב האישום, המהווה ראיה מנהלית בעלת משקל, היא בגדר התנהגות שאינה הולמת, על פי האמור בסעיף 22 לחוק. ההחלטה היא בלתי סבירה באופן קיצוני גם בשים לב לכך שהבחירות

ו

ז

- א רשויות המקומיות עומדות בפתח, וזאת בשל כוונתו המוצהרת של מר רוכברגר לשוב ולהתמודד על כהונת ראש העירייה. עליכן, ניתן בזאת צו החלטי לפיו מועבר מר רוכברגר לאלתר מכהונתו כראש עיריית רמת השרון.
- ב 8. דעתנו אינה נוחה, בפן הציבורי, מהתמודדותם של השניים על תפקיד ראש העירייה בבחירות הקרובות עלי-אף כתיב האישום שהוגשו נגדם (ראו: בג"ץ 5141/11 ליליאן נ' ראש עיריית רמת גן ויו"ד החברה הכלכלית לרמת גן (14.7.2013)). עם זאת, לא ראינו, בפן המשפטי, אפשרות למנוע התמודדות כזו.
- ג 9. אנו מבהירים כי אם ייבחרו המועמדים או מי מהם לכהונת ראש העירייה תקום חובה על המועצה להתכנס בסמוך לאחר הבחירות לדון ולהכריע בשאלה האם להעביר את ראש העירייה מכהונתו, כאמור בסעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם. למותר לציין כי ההחלטה שתתקבל נתונה אף היא לביקורת שיפוטית".
- ד חברנו הנשיא א' גרוניס היה בדעה שונה מדעתנו, והוחלט ברוב דעות כאמור בפסקה 7 לפסק הדין הלא מנומק.
- ה 2. עתה נעמוד על נימוקינו. הנימוקים ניתנים עתה בשים לב למועד הבחירות ביום 22.10.2013 וכדי לאפשר לצדדים ולאחרים לכלכל את צעדיהם.
- ו 3. בעתירות התבקשה הכרעתנו לגבי שלוש שאלות עיקריות המתייחסות לשלושה מצבים שונים: שאלת העברת ראש רשות מקומית מכהונה בשל כתב אישום המוגש נגדו תוך כדי הכהונה (המצב הראשון); שאלת מניעת מועמדות לראשות רשות מקומית בשל כתב אישום שהוגש נגד ראש הרשות המקומית או נגד מועמד שאינו ראש הרשות (המצב השני); ושאלת העברת ראש רשות מקומית מכהונה אחרי הבחירות בשל כתב אישום אשר הוגש נגדו עוד לפני הבחירות שבהן נבחר לכהונה (המצב השלישי).
- ז

4. מבחינה נורמטיבית יש קשר הדוק בין שלושת המצבים השונים שפירטנו לעיל (שאלת העברה מכהונה בגין כתב אישום שהוגש בזמן הכהונה, שאלת מניעת התמודדות בשל כתב אישום ושאלת העברה מכהונה לאחר הבחירות כאשר כתב אישום כבר הוגש לפני הבחירות). השאלה המהותית הנשאלת היא אם מי שנגדו הוגש כתב אישום כמו כתבי האישום שעליהם עמדנו לעיל, יכול לכהן כראש רשות מקומית. עם זאת, כפי שנראה, השאלות המשפטיות המתעוררות במצבים השונים שעליהם עמדנו אינן זהות, והן מחייבות התייחסות נפרדת.

א

ב

5. התעוררה גם השאלה אם עומד לעותרים או למי מהם סעד חלופי בבית המשפט לעניינים מנהליים. כידוע, לבית משפט זה יש סמכות מקבילה לסמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים. ראינו להיזקק לעתירות ולהותיר את ההכרעה בשאלת הסעד האלטרנטיבי לעת מצוא.

ג

## פרשת צבי בר

6. הפרשות שלפנינו אינן הפרשות הראשונות שבהן נדונה לאחרונה שאלת העברה מכהונה ואי השתתפות בבחירות של ראש רשות מקומית שנגדו הוגש כתב אישום. כחודשיים לפני הדיון בעתירות שלפנינו נדונה הפרשה של ראש עיריית רמת גן ויושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה צבי בר (להלן: צבי בר). כבר בשנת 2010 הוגשה נגד צבי בר עתירה לבית משפט זה, ובה התבקש כי הוא ישעה עצמו מתפקידו כיושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן ומהוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל אביב, בשל חקירה פלילית שהתנהלה נגדו. במהלך בירור אותה עתירה הודיע צבי בר כי הוא התפטר מתפקידו כראש הוועדה המקומית וכיושב ראש ועדת המשנה שלה. כן הודיע כי אם יוחלט על הגשת כתב אישום נגדו, כפוף לקיום שימוע – ואף אם החלטה כזו אינה סופית – יתפטר מחברותו בוועדה המחוזית. בשל הודעות אלה החליט בית משפט זה כי נכון לאותה עת – טרם הגשת כתב אישום – אין מקום ליתן את הסעד המבוקש (בג"ץ 4888/10 ליליאן נ' ראש עיריית רמת גן ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה [1]), להלן: עניין צבי בר הראשון).

ד

ה

ו

ז

בהמשך הפרשה הגיש העותר עתירה נוספת שבה ביקש להעביר את צבי בר  
מכהונתו כראש העירייה, והמדינה הודיעה בה כי הוגש נגד צבי בר כתב אישום  
א (בג"ץ 5141/11 ליליאן נ' ראש עיריית רמת גן ויו"ר החברה הכלכלית לרמת גן [2],  
להלן: עניין צבי בר השני). העתק ההודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה מיום  
26.5.2013 באותה עתירה הוגש בעתירות שלפנינו (להלן: עמדת היועמ"ש  
בפרשת צבי בר). כפי שפורט באותה הודעה, נגד צבי בר הוגש כתב אישום  
ב חמור המייחס לו ביצוע של עבירות שוחד, מרמה והפרת אמונים, הלבנת הון  
ושיבוש מהלכי משפט במהלך כהונתו כראש עיריית רמת גן וכאשר שימש יושב  
ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חבר בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה  
ב מחוז תל אביב וחבר בוועדת משנה ב להתנגדויות של הוועדה המחוזית. בכתב  
ג האישום נטען כי במהלך התקופה שבין 1989 עד 2008 הייתה לצבי בר במלואו  
תפקידו השפעה, בין במישורין ובין בעקיפין, על קידום אינטרסים כלכליים של  
אנשי עסקים ויוזמי נדל"ן בתל אביב וברמת גן ועל שמירת אותם אינטרסים. נטען  
כי צבי בר קיבל מבעלי אינטרסים בתקופה הרלוונטית לכתב האישום שוחד  
שהסתכם ב-1,924,014 ש"ח. כן נטען כי צבי בר השמיט הכנסות אלה מהדוחות  
ד שהגיש לשלטונות המס. בישיבה מיוחדת של מועצת העירייה ביום 19.3.2013,  
שבה נדונה שאלת העברתו של צבי בר מכהונה בהתאם לסמכות מועצת העירייה  
לפי סעיף 22(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו  
וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן: חוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם),  
הוחלט ברוב דעות (16 נגד 6, נמנעת אחת וחבר אחד שלא השתתף) שלא  
ה העבירו מכהונתו.

עמדת היועמ"ש בפרשת צבי בר הייתה כי ההחלטה הנזכרת של מועצת  
העירייה לוקה בחוסר סבירות קיצוני ואין היא יכולה לעמוד. בהודעה נטען כי  
עילת הפסלות הסטוטורית של ראש ראשות מקומית, המתגבשת כאשר ראש  
ה רשות המקומית הורשע בעבירה שיש עימה קלון, אינה סוף פסוק. כלומר גם  
אם החוק אינו קובע פסלות אוטומטית, אין בכך כדי לשלול את הסמכות  
שבשיקול הדעת המסורה למועצת העירייה לבחון את התנהלותו של ראש  
העירייה. על רקע זה טען היועץ המשפטי לממשלה כי כאשר עסקינן בביצוען  
של עבירות חמורות שבוצעו בזיקה למשרה הציבורית, המשך כהונתו של נבחר  
ד הציבור מאיים לפגוע פגיעה קשה באמון הציבור ובתפיסת טוהר המידות בעיני



הציבור. על כן בנסיבות אלה נסוגה הזכות לבחור ולהיבחר מפני הרצון למנוע את הפגיעה באמון הציבור ובטוהר המידות. במקרה של צבי בר, כך נטען, מדובר בכתב אישום בעל חומרה יתרה, הן בשל התפרסותן של העבירות לכאורה על פני כמה שנים (2000–2006), ומדובר בכמה פרשיות המצביעות על דפוס פעולה עקבי לאורך שנים; הן בשל כך שהעבירות המיוחסות לו בוצעו במילוי תפקידו הציבורי, והמשרה הציבורית שימשה כלי לביצוען; הן בשל כך שהתמורה שניתנה לכאורה בעד השוחד הייתה בתחום המקרקעין של הרשות המקומית, שהם משאב חשוב ומרכזי המצוי במחסור; הן בשל היקפה הכלכלי הרב של התמורה שניתנה לצבי בר (1,924,014 ש"ח); הן בשל מעמדו הבכיר של צבי בר כראש הרשות המקומית, שהוא תפקיד בעל סמכויות ביצועיות שלטוניות.

הדיון האחרון בעניין צבי בר השני [2] התקיים ביום 14.7.2013 לפני הרכב מורחב – הנשיא א' גרוניס, המשנה לנשיא מ' נאור והשופטים ע' ארבל, א' רובינשטיין, ס' ג'ובראו, א' חיות וע' פוגלמן. וכך נקבע בפסק הדין בעקבות הצעה שהציע הרכב השופטים לצדדים:

"בתום הדיון, ואף בטרם ניתנה הכרעה משפטית, הבענו באולם את דעתנו כי מבחינה ציבורית קיים קושי רב בכך שהמשיב 1 [צבי בר – מ' נ'] ימשיך לכהן בתפקיד ראש עיריית רמת-גן, לאחר שהוגש נגדו כתב אישום חמור, בו נטען כי ביצע עבירות הקשורות במילוי תפקידו. נוכח העובדה שהבחירות לרשויות המקומיות אמורות להיערך בעוד כשלושה חודשים, הצענו כי המשיב 1 יתחייב שלא יעמיד מועמדותו בבחירות הקרובות לראשות עיריית רמת-גן ולמועצת העירייה. פרקליטו של המשיב 1 התחייב בשמו של שולחו כי אכן לא יגיש מועמדות כאמור. בנסיבות העניין סבורים אנו כי העתירה מוצתה. זאת במיוחד לאור המסר הציבורי העולה מדברינו.

ניתן בזה תוקף של פסק דין להתחייבותו של המשיב 1."

הצדדים לפנינו הרבו בהשוואות בין כתב האישום בעניינו של צבי בר לכתבי האישום שהוגשו בעניינים מושאי העתירות שלפנינו, שעליהם עמדנו בפסק הדין

אלא מנומק. יש להדגיש בפתח הדברים – כתב האישום בעניין צבי בר אינו בגדר רף תחתון של חומרה שבהתקיימו יש לקבוע כי לא ראוי כי ראש הרשות ימשיך בכהונתו. בהמשך הדברים גם אבהיר מדוע ההצעה שהצענו לצבי בר עולה בקנה אחד עם עמדתנו בעתירות הנוכחיות.

עניין רמת השרון (בג"ץ 4921/13 ובג"ץ 5598/13)

7. המשיב בבג"ץ 4921/13 ובבג"ץ 5598/13, מר יצחק רוכברגר (להלן: רוכברגר), מכהן כראש עיריית רמת השרון החל משנת 2003. ביום 12.5.2013 הוגש נגד רוכברגר כתב אישום שעל פרטיו עמדנו בפסק הדין ללא נימוקים המצוטט לעיל.

8. ביום 14.7.2013 התקיימה ישיבה מן המניין של מועצת העירייה, ובה נדונה הצעה לסדר היום להעברתו של רוכברגר מכהונה בשל כתב האישום התלוי ועומד נגדו, על פי סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם. במהלך הישיבה הוקרא מכתבו של היועץ המשפטי לעירייה מיום 30.5.2013, אשר התייחס לפנייתם של שני חברי המועצה, מר למדן ומר גרובר, שיזמו את ההצעה להעביר את ראש העירייה מכהונתו. במכתב היועץ המשפטי לעירייה נטען כי אין בסיס משפטי להעברת רוכברגר מתפקידו, וממילא לא ניתן לעשות כן שלא בישיבה מיוחדת אשר לכינוסה יש צורך ברוב חברי מועצת העירייה. רוכברגר ביקש להסיר את ההצעה מסדר היום וזו הוסרה.

טענות העותרים

9. העותרים בבג"ץ 4921/13, עמותת אומ"ץ – אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי ומר לירן זילברמן ומר צביקה צמח, תושבי רמת השרון העתידים להתמודד בבחירות הקרובות למועצת העירייה, ביקשו מבית משפט זה להורות לרוכברגר להתפטר מכהונתו כראש עיריית רמת השרון, ולהורות למועצת העירייה להעבירו מכהונתו בישיבה מיוחדת שכונסה כדין בהתאם לסעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם. לטענת העותרים, נוכח כתב האישום התלוי ועומד נגד רוכברגר ונסיבותיו אי כיונס מליאת מועצת העירייה והימנעות מהעברת רוכברגר מכהונתו עולים כדי פגיעה בשלטון החוק

ובאמון הציבור. העותרים ביקשו לגזור גזירה שווה מעמדת היועמ"ש בפרשת צבי בר לעניינו של רוכברגר.

א

10. העותר בבג"ץ 5598/13, מר אהרון אסולין (להלן: אסולין), הוא תושב רמת השרון אשר מבקש מבית משפט זה לחייב את רוכברגר להימנע מלהציג את מועמדותו בבחירות או לחייבו להסיר את מועמדותו אם זו הוצגה. לחלופין מבקש אסולין להורות לסיעת "רמת השרון שלנו" להימנע מלהעמיד את רוכברגר בראשה, כמועמד ראשון ברשימת מועמדיה בהתאם לסעיף 4(ב) לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם, או להסירו מראשה. לחלופי חלופין מבקש אסולין כי בית המשפט יורה לשר הפנים, לממונה על מחוז תל אביב במשרד הפנים וליועץ המשפטי לממשלה להצהיר כי רוכברגר אינו ראוי לכהן כראש עירייה, ולגרום להסרת מועמדותו, בהתבסס על הסמכות הקבועה בסעיף 143 לפקודת העיריית, שלפיה רשאי שר הפנים להורות על בחירת ראש עירייה חדש ואף למנותו אם ראש העירייה אינו ממלא כשורה את התפקידים שהוטלו עליו בדין.

ב

ג

11. אסולין מפנה אף הוא לעמדת היועמ"ש בפרשת צבי בר. הוא מבקש ללמוד גזירה שווה לעניינו בציינו כי כאשר דבק פסול בנבחר ציבור, בהיותו מי שכפוף לנורמות מנהליות, עליו לפרוש מתפקידו. לא זאת אף זאת: עליו להימנע מלהתמודד בבחירות. אם לא ישקול את השיקולים הרלוונטיים כראוי ולא יגיע למסקנה כזו בעצמו, בית המשפט מוסמך להורות לו שלא להתמודד בבחירות.

ד

ה

#### תגובות המשיבים

12. בתגובותיו לעתירות טען רוכברגר כי אין להרחיב את עילות הפסלות הסטטוטוריות ולקבוע כי הגשת כתב אישום פוסלת אדם מלכהן כראש רשות מקומית או מלהתמודד בבחירות. עוד נטען כי אין לגזור גזירה שווה מעניין צבי בר לעניינו, שכן העבירות שרוכברגר נאשם בהן לא בוצעו בקשר לכהונתו כראש עירייה, חומרתן פחותה וחלף זמן רב מאז המועד הנטען לביצוען. כן ציין רוכברגר כי עוד בטרם נפתחה חקירה פלילית נגדו, הוא השיב את מלוא הסכום שקיבל. נטען גם כי שר הפנים אינו רשאי להפעיל את סמכותו מכוח סעיף 143 לפקודת העיריית להעביר ראש עירייה מכהונתו בשנה הקודמת למועד הבחירות.

ז

לבסוף טען רוכברגר כי הוא משוכנע בחפותו וכי הוא אינו סבור כי יש בניהול התיק הפלילי בעניינו כדי לפגוע בתפקודו כראש עירייה.

א

13. בתגובת פרקליטות המדינה, שהוגשה בשם שר הפנים, הממונה על מחוז תל אביב במשרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה, נטען כי גם אם כשרותו של אדם לכהן כראש עירייה לא נשללה מכוח הוראות פסלות סטטוטוריות, אין הדבר שולל את סמכותה, ולעיתים את חובתה, של מועצת העירייה לבחון את המשך כהונתו של ראש העירייה בגין התנהגות שאינה הולמת את מעמדו לפי סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם.

ב

המדינה הוסיפה וטענה כי בשל השיקולים של אמון הציבור וטוהר המידות אם קיימות ראיות מנהליות, דוגמת כתב אישום, לביצוע עבירות חמורות, מן הראוי כי ראש עירייה לא ימשיך בכהונתו. על כן, טענה המדינה, משהוגש נגד רוכברגר

ג

כתב אישום חמור בנושא טוהר המידות, על מועצת עיריית רמת השרון להתכנס ולהידרש לשאלה אם הוא ראוי להמשיך כהונתו. עם זאת, כך נטען, בשל הקרבה למועד הבחירות ראשית מועצת עיריית רמת השרון לשקול שיקולים מעשיים ולהימנע מלכנס ישיבה מיוחדת לפני הבחירות. המדינה הדגישה כי עמדתה היא

ד

כי אם ייבחר רוכברגר לראש עירייה בבחירות הקרובות, אזי יהיה על מועצת העירייה להתכנס ולדון בשאלת המשך כהונתו. לעניין התמודדותו של רוכברגר בבחירות הקרובות עמדה המדינה על הקשיים הקיימים בהתרת ההתמודדות כאשר ברור כי אם רוכברגר ייבחר יהיה על מועצת העירייה לדון בשאלת המשך

ה

כהונתו מכוח סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם. המדינה הוסיפה וטענה כי קשיים אלה עלולים להגיע לכדי אבסורד, למשל אם ראש עירייה מכהן יבקש לשוב ולהתמודד בבחירות על אף שבדין מכוח סעיף 22 הוא נמצא לא מתאים לכהונה. בשל קשיים אלה, טענה המדינה, עשויה להתעורר השאלה אם השיקולים החלים על מועצת עירייה בבואה לשקול אם להעביר

ו

ראש עירייה מכהונתו אם לאו, חלים גם על המועמד עצמו כך שעליו להימנע מהצגת מועמדותו. לטענת המדינה, בסוגיה זו קיימים פנים לכאן ולכאן. אולם בנסיבות העניין אין צורך להכריע בה. זאת מכיוון שמועצת עיריית רמת השרון טרם התכנסה לדון בשאלת המשך כהונתו של רוכברגר, וכאמור יהיה עליה

ז

לעשות כן לאחר הבחירות אם רוכברגר ייבחר. עוד טענה המדינה בתגובתה כי בעניינו של רוכברגר חל הסייג הקבוע בסעיף 143(ב) לפקודת העיריות, אשר

אינו מאפשר לשר הפנים לעשות שימוש בסמכות המוקנית לו במהלך שנת הבחירות, וכי לא ניתן לחייב את שר הפנים כבר עתה להתחייב כי ישתמש בסמכות הנתונה לו בסעיף לאחר הבחירות. א

14. מועצת עיריית רמת השרון טענה מצידה כי דין העתירה לחייבה להעביר את רוכברגר מכהונתו להידחות על הסף ולגופה. לטענת מועצת עיריית רמת השרון, החלטתה שלא לכנס ישיבה מיוחדת ושלא להעביר את רוכברגר מכהונתו היא בגדר "החלטה" של רשות מקומית, אשר הסמכות לדון בה מוקנית לבית המשפט לעניינים מנהליים. מטעם זה ומטעמים נוספים טענה מועצת עיריית רמת השרון כי דין העתירה להידחות על הסף. לגוף העניין נטען כי העברה מכהונה מכוח סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם אינה יכולה למנוע מרוכברגר להתמודד בבחירות הקרובות. לכן, כך נטען, בשל הקרבה למועד הבחירות אין הצדקה לחייב את מועצת עיריית רמת השרון לכנס ישיבה מיוחדת. מועצת עיריית רמת השרון הוסיפה והפנתה לפסק הדין בבג"ץ 7367/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה [3] (להלן: פרשת פנחסי השנייה) וטענה על בסיסו כי הדין החרות אינו מכיל מגבלת כשירות ולוונטית, ולכן מי שכשיר להיבחר יכול גם להמשיך בכהונתו. לחיזוק טענה זו ציינה מועצת עיריית רמת השרון כי הבחירות לרשויות המקומיות הן בחירות ישירות, ועל כן יש לתת עדיפות לרצון הבוחרים. עוד נטען כי הצעות חוק שהוגשו לשינוי המצב הקיים, ובהן הוצע ליתן סמכות להשעיית ראש רשות שהוגש נגדו כתב אישום, לא התקבלו עד היום. על כן, כך נטען, לא ניתן להשתמש בסעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם לשם העברת ראש עירייה מכהן שלא הורשע בדין. עוד טענה מועצת עיריית רמת השרון כי חומרתם של המעשים המיוחסים לרוכברגר נופלת מחומרת העבירות שבהן הואשם צבי בר, ומכל מקום היקף ההתערבות של בית המשפט בהחלטות מועצת עירייה, שבהן ניתן לשקול שיקולים פוליטיים וקואליציוניים – הוא מצומצם.

15. לטענת סיעתו של רוכברגר "רמת השרון שלנו" (להלן: הסיעה), שתיקתו של המחוקק בדבר פסילת מועמד שהוגש נגדו כתב אישום היא הסדר ז

שילי אשר אינו מאפשר לסיעה או לבית המשפט לחייב את המועמד להסיר את מועמדותו או למנוע ממנו להציגה. הסיעה הדגישה כי הסעד המבוקש, לחייב את רוכברגר שלא להתמודד בבחירות ולחייב את הסיעה להימנע מלהציב את רוכברגר בראשה, שונה מן הסעד שהתבקש בפרשת צבי בר, ולטענתה בית המשפט אינו מוסמך להעניקו. הסיעה הוסיפה והדגישה את חשיבותה של הזכות לבחור ולהיבחר וטענה כי יש להותיר את ההכרעה בדבר המשך כהונתו של רוכברגר לציבור הבוחרים. עוד טענה הסיעה כי חומרתן של העבירות המיוחסות לרוכברגר פחותה מהעבירות שבהן הואשם צבי בר, וכי גם מטעם זה אין מקום לחייב את הסיעה להימנע מלהציב את רוכברגר בראשה.

16. עו"ד עידן למדן, חבר מועצת העירייה, וסיעת מרצ ביקשו להצטרף כמשיבים, והם הגישו את עמדתם והתייצבו לדיון בהתאם להחלטת ההרכב. עו"ד למדן וסיעת מרצ ציינו כי רוכברגר סירב להעלות לסדר היום את הצעתם כי ישעה עצמו מתפקידו. בעקבות כך הם פנו אל הממונה על המחוז, בהעתק לשר הפנים וליועץ המשפטי לממשלה, בדרישה להורות לרוכברגר לקיים דיון בהצעתם. נטען כי לאחר מכן, בעת הדיון במועצה, טען רוכברגר על בסיס חוות דעת של היועץ המשפטי של העירייה כי מדובר בדיון לפי סעיף 22 הנזכר (קרי: העברה מכהונה), ולכן לא ניתן לקיימו שלא בישיבה מיוחדת. זאת למרות שכבר ניתנה החלטה של בית משפט זה המורה למועצת העירייה להגיש את תגובתה לעתירה. כפי הנטען החלטת מועצת עיריית רמת השרון להיעתר לבקשת מר רוכברגר להסיר את הנושא מסדר היום חרגה ממתחם הסבירות.

עוד טענו עו"ד למדן וסיעת מרצ כי תגובת מועצת העירייה לעתירה הוגשה שלא על דעת הסיעות המרכיבות אותה ובלי שהתקיים דיון בה. לטענתם, הטענה בדבר הקרבה לבחירות שמעלה מועצת העירייה בתגובתה, אסור לה שתישמע, מאחר שרוכברגר עצמו ביקש למנוע את הדיון בהצעה כמה פעמים.

עניין נצרת עילית (בג"ץ 5126/13 ובג"ץ 5597/13)

17. המשיב בבג"ץ 5126/13 ובבג"ץ 5597/13, מר שמעון גפסו (להלן: גפסו), מכהן כראש עיריית נצרת עילית משנת 2008.

18. נגד גפסו הוגש ביום 17.6.2013 כתב אישום שעל פרטיו עמדנו לעיל.

א 19. יש לציין כי לגפסו מייחסת המדינה עבירות נוספות אשר הגשת כתב אישום בעניינן כפופה לעריכת שימוע. מדובר בעבירות של לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים בקשר לקבלת שוחד ממנהל שוק "רמלה לוד" בעיר ושוחד בחירות בדמות הבטחת עבודה בעירייה לפעילים. לאחר שניתן פסק הדין ללא נימוקים הובאה לידיעתנו הודעה שהגישה באותו יום פרקליטות המדינה, ובה צוין כי בשל התנהלותו של גפסו מוצתה ההזדמנות לערוך שימוע בעניינו ובכוונת התביעה להגיש את כתב האישום במועד קרוב. עניין זה לא עמד לפנינו בעת מתן פסק הדין ללא נימוקים, ולא ראינו להידרש לו.

ג 20. ביום 13.8.2013 התכנסה מועצת העיר נצרת עילית, קיימה דיון בעניין המשך כהונתו של מר גפסו כראש הרשות והחליטה שלא להעבירו מכהונתו. זאת ברוב של שבעה חברי מועצה אל מול חמישה, וגפסו עצמו נמנע. יצוין כי ישיבה זו התכנסה לאחר שעו"ד פיש, אשר מייצג את מועצת העירייה בהליכים אלה, ייעץ למועצה לעשות כן, ולא ביוזמתם של חברי המועצה.

#### טענות העותרים

ה 21. העותרים בבג"ץ 5126/13, הם התנועה למען איכות השלטון בישראל ומר זאב הרטמן, חבר מועצה וחבר ועדת הביקורת של עיריית נצרת עילית, ביקשו כי נורה למועצת העיר נצרת עילית להתכנס מייד ולהעביר את גפסו מכהונתו על פי סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם. עוד ביקשו עותרים אלה כי נורה לשר הפנים ולממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים להפעיל את הסמכות הנתונה להם בסעיף 141 לפקודת העיריות, המאפשר לממונה לדרוש בצו כי מועצת העירייה תמלא את חובתה, ולהורות למועצת העירייה להעביר את גפסו מכהונתו. כן התבקשנו להורות לגפסו להתפטר מכהונתו ולחייבו שלא להתמודד לראשות העירייה בבחירות הקרובות.

ז טענת העותרים, כתב האישום שהוגש נגד גפסו הוא ראייה להתנהגות שאינה הולמת את מעמדו של ראש הרשות, בהתאם לסעיף 22 לחוק בחירת ראש

הרשות וסגנו וכהונתם. לטענתם, המעשים המיוחסים לגפסו הם מעשים חמורים הקשורים בקשר ישיר למשרתו הציבורית ואשר אינם עולים בקנה אחד עם בסיס שליחותו של ראש העירייה כנבחר ציבור. כפי הנטען, חומרת המעשים וזיקתם למשרה הציבורית מצדיקות את העברתו של גפסו מכהונתו ומחייבות את גפסו, כנבחר ציבור שחלות עליו הנורמות של המשפט המנהלי, להתפטר מכהונתו. עוד נטען כי הטעמים המצדיקים את העברתו של גפסו מכהונתו מצדיקים גם למנוע ממנו להתמודד בבחירות הקרובות, שאם לא כן – וגפסו ייבחר בשנית – יהיה הכרח לקיים בחירות חוזרות, על כל הנזקים המערכתיים והכלכליים שייגרמו עקב כך.

העותר בבג"ץ 5597/13 הוא איליה רוזנפלד, חבר מועצת העיר נצרת עילית ותושב העיר (להלן: רוזנפלד), ובקשתו היא כי נורה לגפסו להימנע מלהציג את מועמדותו בבחירות לראשות העירייה או להסיר את מועמדותו אם זו הוגשה. לחלופין מבקש רוזנפלד להורות לסיעת "עורי עיר" להימנע מלהציב את גפסו בראש רשימת מועמדיה או להסירו מראשה. לחלופי חלופין מבקש רוזנפלד כי בית משפט זה יורה לשר הפנים, לממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים וליועץ המשפטי לממשלה להצהיר כי גפסו אינו ראוי לכהן כראש עירייה ולגרום להסרת מועמדותו, מכוח סעיף 143 לפקודת העיריות. לטענת רוזנפלד, יש לצפות לסטנדרט ישר מוגבר מנבחר ציבור. רוזנפלד הוסיף וטען כי המעשים המיוחסים לגפסו פוגעים באמון הציבור ובטוהר המנהל הציבורי, ועל כן אין להתיר לו להתמודד על תפקיד ראש הרשות. עוד נטען כי די בראיה מנהלית ככתב אישום כדי לפסול את גפסו מלכהן כראש עירייה, ואין צורך בהרשעה לשם כך.

#### תגובות המשיבים

22. מועצת עיריית נצרת עילית טענה בתגובה כי דין הטענות שהועלו נגד המשך כהונתו של גפסו, להתברר בבית המשפט לעניינים מנהליים. לעניין זה הפנתה מועצת עיריית נצרת עילית לבג"ץ 6749/12 חייט נ' מורי [4] (להלן: עניין חייט). עם זאת, לאור חשיבות הנושא ציינה מועצת עיריית נצרת עילית כי היא אינה מתנגדת לדיון בבית משפט זה.



23. מועצת עיריית נצרת עילית הסכימה כי עם הגשת כתב אישום נגד ראש העירייה היא הייתה מחויבת לבחון את השלכותיו ולשקול את המשך כהונתו של ראש העירייה. עם זאת, נטען כי מועצת העירייה אינה חייבת להעביר את ראש העירייה מכהונתו. לטענתה שיקול דעתה בסוגיה זו הוא נרחב, והיקף ההתערבות בהחלטותיה בהיותה גוף פוליטי־קולגיאלי, הוא מצומצם. נוסף לכך נטען כי קביעה שלפיה הגשת כתב אישום מחייבת העברה מכהונה, מייתרת את הוראות הפסילה לכהונה הסטוטוריות ופוגעת ברצון הבחור. עוד נטען כי כיוון שלא ניתן למנוע מראש העירייה להציג את מועמדותו בבחירות הקרובות, אין הצדקה לחייב את מועצת העירייה להעבירו מכהונתו כעת, במועד הסמוך לבחירות. עוד נטען כי גם מבחינה פרוצדורלית לא נפל פגם בהתנהלות מועצת העירייה, אשר התכנסה ושקלה את כל השיקולים הרלוונטיים. עם זאת, מועצת העירייה אינה שוללת את האפשרות שיהיה ניתן לחייב את ראש העירייה עצמו או את שר הפנים להפסיק את כהונתו.

24. בתגובתו לעתירות (אשר אחת מהן הוגשה במשותף עם סיעתו של גפסו "עורי עור") טען גפסו כי יש להבחין בין עניינו לעניינו של צבי בר. לטענתו חוות הדעת של היועמ"ש בפרשת צבי בר ניתנה מתוך מודעות לכך שקיימים כתבי אישום נוספים אשר הוגשו נגד ראשי עיריות מכהנים, ועל כן טרח היועץ המשפטי לממשלה להדגיש את החומרה היתרה במקרה המסוים שבו עסקה חוות דעתו. לטענתו של גפסו העבירות המיוחסות לו אינן חמורות כעבירות שבהן הואשם צבי בר, בשים לב לכך שאין עימן קלון ובשים לב לשיקולים שצוינו בחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, והם היקפה של העבירה, מספר האישומים וחומרתם והשפעתה של העבירה על מרקם החיים ברשות המקומית. גפסו הוסיף וטען כי עומדת לו חזקת החפות, ועל כן בהפעלת שיקול הדעת המנהלי אם להעבירו מכהונתו יש לבחון בחינה מעמיקה את חומר הראיות המנהלי ואת משקלו. לטענתו משקלה של הראיה המנהלית בעניינו, קרי: כתב האישום, מצביע על כך שאין הצדקה להעברתו מכהונתו. עוד נטען כי היות שהבחירות בפתח, ממילא אין הצדקה להשתמש בשלב זה בסמכות הקבועה בסעיף 22 הנזכר.

25. אשר להתמודדותו של גפסו בבחירות טענו גפסו וסיעתו "עורי עור" כי אין הצדקה למנוע מגפסו להתמודד בבחירות, מכיוון שאין הוראה סטטוטורית השוללת ממנו זכות זו.

26. עמדתה הנורמטיבית של המדינה בעתירות אלה בדבר היקף תחולתו של סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם זהה לעמדתה שהוגשה בתגובה לעתירות בעניין רמת השרון. המדינה סבורה כי לעת הזו החלטת מועצת עיריית נצרת עילית שלא להעביר את גפסו מכהונתו היא במתחם הסבירות משום שאין בעבירה המיוחסת לו מאפייני חומרה יתרה. זאת מכיוון שמדובר במעשה בודד והתמורה שניתנה, לכאורה, "אינה בהיקף כזה שהופך את החומרה הקיימת ליתרה". לטענת המדינה, הייתה מועצת העירייה רשאית להעביר את גפסו מכהונתו, אך היא לא חרגה ממתחם הסבירות בכך שלא עשתה כן. זאת בשונה מעניין צבי בר השני [2], אשר בנסיבותיו הקונקרטיות הייתה החלטת מועצת העירייה שם שלא להדיח את ראש העירייה בלתי סבירה בשל טיב האישומים, היקפם וזיקתם לתפקיד הציבורי.

המדינה טענה כי יש להכריע כבר עתה בדבר היקף תחולתו של סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם, שכן מדובר בסוגיה עקרונית וחשובה שתהפך בסבירות לא מבוטלת לאקטואלית לאחר הבחירות.

27. אשר להתמודדותו של גפסו בבחירות הקרובות טענה המדינה כי למנהל הבחירות לא הוקנתה סמכות שלא לכלול אדם ברשימת המועמדים שלא על פי העילות המנויות בדין. עם זאת, עשוי להיווצר מצב אבסורדי שבו יועבר ראש עירייה מכהונתו אך לא תחול עליו מניעה לשוב ולהתמודד בבחירות. על כן, כך נטען, ניתן לשקול את הטלת החובה על המועמד עצמו, אך קונסטרוקציה זו טומנת בחובה קשיים. נטען כי לא ראוי להכריע בעניין בנסיבות המקרה הקונקרטי של גפסו משלא נתקבלה החלטה פוזיטיבית להעבירו מכהונתו על ידי מועצת העירייה. המדינה אף חזרה על עמדתה כי בשנה שלפני הבחירות אי אפשר להורות לשר הפנים להפעיל את סמכותו לפי סעיף 143 לפקודת העיריות.

ביום 10.9.2013 קיימנו דיון בעתירות. בהסכמת המשיבים דנו בעתירות כאילו הוצאו בהן צווים על תנאי. ביום 17.9.2013 ניתן פסק הדין ללא נימוקים.

## נימוקים להכרעה

א. 28. במוקד העתירות שלפנינו עומדת כאמור לעיל שאלת מעמדו של ראש רשות מקומית שהוגש נגדו כתב אישום הנוגע לפעילותו הציבורית. במוקד הדיון במצב הראשון (העברת ראש רשות מכהונתו לאחר שהוגש נגדו כתב אישום) ובמצב השלישי (העברת ראש רשות מכהונתו לאחר שנבחר בבחירות עת שהיה תלוי ועומד נגדו כתב אישום) עומדת שאלת פרשנותו של סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם והיקף תחולתו (בעניין מועצה אזורית מדובר בסעיף חקיקה נפרד אך דומה). במוקד הדיון במצב השני (מניעה ממועמד להתמודד בבחירות) עומדת השאלה אם מבחינה משפטית ניתן לחייב מועמד אשר הוגש נגדו כתב אישום חמור, שלא להציג את מועמדותו בבחירות, או אם ניתן לחייב את מי שמוסמך להציע את מועמדותו של מועמד שלא להציעו בשל הגשת כתב אישום נגדו.

המצב הראשון: העברת ראש רשות מקומית מכהונתו בשל כתב אישום שהוגש נגדו במהלך הכהונה

ב. 29. בחקיקה ראשית נקבעו תנאים לפקיעת הכהונה של ראש רשות מקומית או להשעייתה. בעניין עיריות ומועצות מקומיות כללים אלה מעוגנים בחוק בחירת ראש הראשות וסגניו וכהונתם (ראו הגדרת "רשות מקומית" ו"ראש רשות" בסעיף 1 לחוק). סעיף 20 לחוק זה קובע את התנאים אשר בהתקיימם פוקעת או מושעת כהונתו של ראש רשות מקומית מחמת הרשעתו בפלילים:

"פקיעת כהונה  
והשעיה מחמת  
קלון

20. (א) גזר בית המשפט את דינו של ראש רשות בשל עבירה פלילית, בין אם העבירה נעברה או ההרשעה היתה בזמן שכיחן כראש רשות ובין אם לפני שהחל לכהן כראש רשות, יקבע בית המשפט בגזר הדין אם יש בעבירה שעבר משום קלון; החלטת בית המשפט לענין

הקלון ניתנת לערעור כאילו  
היתה חלק מגזר הדין.

א

(ב) לא קבע בית המשפט כאמור  
בסעיף קטן (א), או שראש  
הרשות החל לכהן בין מועד מתן  
גזר הדין לבין המועד שבו פסק  
הדין נהיה סופי, רשאי היועץ  
המשפטי לממשלה או נציגו, כל  
עוד פסק הדין לא נהיה סופי,  
לפנות לבית המשפט ולבקשו  
לקבוע אם יש בעבירה משום  
קלון; הבקשה תוגש לבית  
המשפט שנתן את גזר הדין ואם  
הוגש ערעור, לבית המשפט  
שלערעור.

ב

ג

ד

...

(ד) קבע בית המשפט לפי סעיף זה  
כי יש עם העבירה שבה הורשע  
ראש הרשות משום קלון, יושעה  
ראש הרשות מכהונתו עד למתן  
פסק דין סופי בענינו.

ה

(ה) כהונתו של ראש הרשות תפקע  
מיום שפסק הדין, הקובע כי יש  
בעבירה משום קלון, נהיה סופי.

ו

(1) (1) ראש רשות שנידון  
למאסר כאמור בסעיף 7  
לחוק הבחירות [חוק

ז

הרשויות המקומיות  
(בחירות), התשכ"ה –  
1965 – מ' נ' ולא הצהיר  
אמת, או לא הגיש הודעה  
או בקשה לפי הוראות  
סעיף 7 לחוק האמור,  
תפקע כהונתו ויחדל  
לכהן כראש הרשות.

א

ב

...".

30. על פי הוראות סעיף זה, פוקעת הכהונה אם ראש הרשות הורשע בדין, ונקבע בפסק דין סופי כי בעבירה שביצע יש משום קלון (סעיף 20(ה) לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם); או אם ראש הרשות נידון למאסר בפועל כאמור בסעיף 7(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה–1965 (להלן: חוק הבחירות לרשויות המקומיות).

ג

ד

הוראות דומות בעניין פסלות לכהונה עקב הרשעה בעבירה שיש עימה קלון קיימות גם לגבי ראש מועצה אזורית (סעיף 6 לחוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח–1988, להלן: חוק בחירת ראש המועצה האזורית) ולגבי חברי מועצות של רשויות מקומיות (סעיף 120(8) לפקודת העיריות; סעיף 101(7) לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א–1950; סעיף 7 לצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג–1953; סעיף 19(ב) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח–1958, להלן: צו המועצות האזוריות).

ה

ההוראות שפורטו לעיל קובעות אפוא את המועד שבו פוקעת פקיעה אוטומטית כהונתו של ראש רשות מקומית בגין מעורבות בפלילים. כהונתם של שני ראשי העיריות שנגדם הוגשו כתבי האישום כאמור, לא פקעה מכוח ההוראות שצוטטו. אולם אין זה סוף פסוק. למועצת הרשות הוענקה סמכות לדון ולהחליט אם בשל נסיבות שונות, ובהן גם – להשקפתי – הגשת כתב אישום, יש מקום להעביר את ראש הרשות מכהונתו. סמכות זו מעוגנת בסעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם. נחזור ונצטט אותה:

ז

- א
- א (א) 22. "העברה מכהונה מחמת התנהגות נוכחה המועצה כי ראש הרשות מתנהג התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות וסבורה היא שעל כן אין הוא ראוי לכהונתו, רשאית היא, לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע דברו, להעבירו מכהונתו.
- ב (ב) ההחלטה להעביר את ראש הרשות מכהונתו תהיה מנומקת ותתקבל בישיבה מיוחדת, סגורה, של המועצה ברוב של שלושה רבעים ממספר חבריה; ההחלטה טעונה אישור השר.
- ג (ג) לא קרא ראש הרשות לישיבה מיוחדת כאמור תוך 14 יום מהיום שרוב חברי המועצה דרשו ממנו לעשות כן, רשאים רוב חברי המועצה לקרוא לישיבה כאמור והם יקבעו מי ישב בראשה".

לפי סעיף 24 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם, אם מועצת העירייה מעבירה את ראש הרשות מכהונתו מכוח סעיף 22 למעלה משנה לפני הבחירות, יתקיימו בחירות מיוחדות רק לראש הרשות, ואם היא עושה כן שנה או פחות לפני הבחירות, תבחר המועצה ממלא מקום לראש הרשות מבין חבריה.

זכור, בענייננו התכנסה מועצת עיריית נצרת עילית בעצת עו"ד פיש והחליטה שלא להעביר את ראש העירייה מתפקידו, ואילו במועצת עיריית רמת השרון הוסר הנושא מסדר היום. להשקפתי קיימת חובה לשקול אם להעביר את

ראש הרשות מכהונתו לאחר שהוגש נגדו כתב אישום. לכך אשוב בהמשך בעניין עיריית רמת השרון. עתה נחזור לפרשנותו של סעיף 22 הנזכר.

31. סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם קובע אפוא כי מועצת הרשות המקומית רשאית להעביר את ראש הרשות מתפקידו אם נוכחה כי ראש הרשות מתנהג התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות, וסבורה היא שעל כן אין הוא ראוי לכהונתו (לגלגולי החקיקה עד שחוקק סעיף 22 הנזכר ראו בג"ץ 689/81 בן-אברהם נ' ארבילי [5]).

השקפתי היא כי גם אם לא נפסלה כהונתו של ראש הרשות המקומית פסילה אוטומטית מכוח הדין, קיימת חובה על מועצת העירייה לשיקול נתונים אחרים בהחלטתה אם להעבירו מכהונתו אם לאו, ובהם – ורק עניין זה טעון הכרעה בהליך זה – הגשת כתב אישום נגד ראש העירייה. זאת בהפעלת שיקול הדעת המוקנה למועצת הרשות מכוח סעיף 22 האמור. ביסוד מסקנה זו עומדת ההבחנה שקנתה שביתה בפסיקתנו בין חוסר כשירות לכהונה לדינים הקובעים את שיקול הדעת בהפסקת כהונה.

32. ההבחנה בין הוראת פסילה סטטוטורית לשיקול הדעת אם להעביר מכהונה, הבחנה ותיקה היא עימנו. הבחנה זו יושמה עוד בפרשות דרעי [6] ופנחסי הראשונה [7] שעליהן אעמוד מיד: בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל [6] (להלן: פרשת דרעי) עסק בהמשך כהונתו של הרב דרעי כחבר הממשלה וכשר הפנים. נגד דרעי הוגש כתב אישום שכלל עבירות שוחד, הפרת אמונים של עובד ציבור, קבלת דבר במרמה ועוד. השאלה שנדונה הייתה אם על ראש הממשלה מוטלת חובה מן הדין להשתמש בסמכותו על פי חוקי-יסוד: הממשלה ולהעביר את השר דרעי מתפקידו בשל כתב האישום שהוגש נגדו. בית משפט זה קבע כי הגשת כתב אישום שבו הואשם השר דרעי בלקיחת שוחד במאות אלפי ש"ח ובשימוש לרעה באופנים אחרים במשרות שלטוניות, מחייבת את העברתו מכהונתו כשר. זאת למרות שלא הייתה בנמצא הוראה סטטוטורית המחייבת את ראש הממשלה במפורש להעביר את השר מכהונה עקב הגשת כתב אישום.

בבג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל [7] (להלן: פרשת פנחסי הראשונה) נדונה השאלה אם לאחר אגשת כתב אישום שייחס לסגן השר פנחסי עבירות של רישום כוזב במסמכי תאגיד, הצהרה כוזבת וניסיון לקבל דבר במרמה, יכול פנחסי להמשיך בתפקידו כסגן שר. בית המשפט שם עמד על משמעותם של דיני הכשירות וחיידר את ההבחנה בין דיני הכשירות של שר או סגן שר לשיקול הדעת המוקנה לגורם המוסמך להעביר שר או סגן שר מכהונתו:

25. אכן, דיני הכשירות באו ליצור 'מניעות סף' לכהונה. המחוקק עצמו איזן בין השיקולים השונים וקבע, כי בהתקיים תנאים מסוימים, אין אדם כשיר להתמנות לכהונה או למשרה או אינו כשיר להמשיך במשרתו או בכהונתו. לעתים די בקיום האובייקטיבי של תנאים מסוימים כדי להשיג את האפקט שהמחוקק רצה בו ('לא יתמנה לשר מי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון וטרם חלפו עשר שנים מיום שגמר לרצות את עונשו: סעיף 16(ב) לחוקי־סוד: הממשלה החדש, אשר יחול החל מהבחירות לכנסת הארבע־עשרה ואילך (סעיף 63(א)). לעתים נדרשת הפעלת שיקול־דעת של גורם מוסמך כדי להשיג את האפקט הרצוי ('הכנסת רשאית, בהחלטה, להעביר חבר הכנסת מכהונתו אם קבעה כי אין הוא ראוי לכהונתו מחמת שהורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית והוטל עליו עונש מאסר בפועל של שנה אחת או יותר': סעיף 42(א) לחוקי־סוד: הכנסת). כאשר נדרש בהקשר זה שיקול־דעת, הוא מכוון לשאלה אם תנאי הכשירות (או אי הכשירות) התקיימו. אין הוא מכוון לשאלה אם ראוי הוא למנות אדם לכהונה או להפסיק את מינויו אם תנאים אלה התקיימו, ואין הוא מכוון לעריכת איזון בין השיקולים השונים הבאים בחשבון בעניין זה. המחוקק עצמו ערך את האיזון וקבע כי בהתקיים תנאים מסוימים אין מקום למינוי לכהונה או להמשכת הכהונה. אין בעניין זה שיקול־דעת לרשות שלטונית כלשהי, פרט לשיקול הדעת המצוי, לעתים, בקביעת התנאים שקבע המחוקק. לא כן לעניין שיקול הדעת במינוי או בבחירה לכהונה או בהפסקתה. בהיעדר דיני כשירות אין 'מניעת סף' לעריכת המינוי או להפסקתו.



על בעל הסמכות לשקול בדבר. עליו לאזן בין השיקולים השונים שיש לקחתם בחשבון. אישום פלילי או הרשעה בפלילים הינם בין השיקולים החשובים. אין הם בבחינת שיקול יחיד" (שם [7], בעמ' 458–459).

א

על רקע ההבחנה האמורה הבהיר בית המשפט כי אף שהגשת כתב אישום היא פחותה מהרשעה, ואף שנבחר הציבור נהנה מחזקת החפות, הרי שאם מדובר בכתב אישום חמור חובה על ראש הממשלה להעביר שר או סגן שר מכהונתו. ביסוד מסקנה זו עמדה בין היתר קביעתו של בית המשפט שלפיה חזקת החפות אינה מונעת הפסקת כהונתו של נושא משרה ציבורית אם בידי הרשות המחליטה על הפסקת הכהונה מצויה ראיה מנהלית, קרי: ראיה "אשר כל אדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתי והיה סומך עליה", המצדיקה את הפסקת הכהונה (שם [7], בעמ' 468). לסוגיה זו אחזור בהמשך הדברים. בגין האישומים החמורים נגד סגן השר פנחסי נקבע כי אין סביר אלא להפסיק את כהונתו של סגן השר פנחסי, וכך הורה בית המשפט.

ב

ג

יצוין כי ההבחנה בין דיני פסלות סטטוטוריים להפעלת שיקול דעת יושמה עוד קודם לפרשת דרעי [6] ולפרשת פנחסי הראשונה [7] בהקשרים אחרים. כך למשל בפרשת אייזנברג [8], שבה נדון מינויו של יוסף גנוסר למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון על אף מעורבותו בפרשת "קו 300" ובפרשת נאפסו, קבע בית המשפט כי על הגורם הממנה מוטלת חובה לשקול את העבר הפלילי של המועמד אף אם אין הוראה סטטוטורית מפורשת הפוסלת מועמד בעל עבר פלילי מלהתמנות למשרה. קביעה זו נסמכה על ההבחנה בין שאלת הכשירות לכהונה לשיקול דעת במינוי:

ד

ה

"עלינו להבחין בין שאלות של כושר (או סמכות) לבין שאלות של שיקול-דעת. היעדרה של הוראת חוק מפורשת בעניין פסילתו של בעל עבר פלילי מקיימת את כשירותו של המועמד, אך אין היא שוללת את האפשרות להתחשב בעברו בגדר השימוש בשיקול הדעת המינהלי הנתון לרשות הממנה. אכן, עברו הפלילי של מועמד למשרה ציבורית הינו שיקול רלוואנטי, אשר הרשות הממנה רשאית

ו

ז

והיכת לקחתו בחשבון שיקוליה בטרם ייעשה המינוי" (בג"ץ

6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון [8], בעמ' 256–257.

א

כן ראו בג"ץ 4668/01 שריד נ' ראש-הממשלה [9] (להלן: עניין שריד); בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האשה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה [10] (להלן: פרשת אמונה).

ב

33. במהלך השנים שלאחר פרשת דרעי [6] ופרשת פנחסי הראשונה [7] ביקשו בעלי דין לא אחת מבית המשפט לפעול על פי ההלכות שנקבעו בפרשות אלה ולהעביר נושאי משרה מתפקידם. לא תמיד נענה בית המשפט לדרישה להעביר את פלוני מכהונתו. כך למשל קבע בית המשפט כי החלטת ראש הממשלה שלא להעביר מכהונתו את השר צחי הנגבי – אשר התנהגותו בפרשת מינויו של עו"ד רוני בר-און לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה חרגה מן הנורמה של התנהגות תקינה, אך לא עלתה כדי מעורבות בפלילים – מצויה במתחם הסבירות (בג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל [11]).

ג

כן ראו בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה [12], להלן: פרשת הנגבי השנייה, שבו נדחתה עתירה לאי מינויו של השר הנגבי ולהעברתו מכהונה על רקע מעורבותו בפרשה הנזכרת ובפרשות נוספות). נוסף לכך, מקום שהייתה חקירה פלילית נגד נושא משרה אך טרם גובש כתב אישום, העדיף בית המשפט להמתין עד שיתברר אם יוגש כתב אישום אם לאו. כך היה לדוגמה בפרשת צבי בר הראשונה [1] שעליה עמדתי לעיל. כך היה גם בבג"ץ 1400/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממלא מקום ראש הממשלה [13], להלן: פרשת הנגבי השלישית, שבו נקבע כי אין להתערב בהחלטה שלא להעביר את השר הנגבי מתפקידו על רקע פרשת מינויים פוליטיים, בין היתר משום שהחלטת היועץ המשפטי לממשלה אם להגיש נגדו כתב אישום לא הייתה מוגמרת.

ד

יש דוגמאות נוספות, ולא אאריך. החשוב הוא שגם כאשר לא התערב בית משפט זה בהחלטה אם להעביר – או לא להעביר – נושא משרה מכהונתו במקרים הנזכרים לעיל, הוא נמנע מלסטות מן ההבחנה שבין דיני הכשרות הסטטוטוריים להפעלת שיקול הדעת המוקנה לגורם המוסמך. כלומר נקודת

ה

המוצא לפסקי הדין האלה הייתה כי דיני הפסלות הסטוטוריים אינם בגדר רשימה סגורה, וכי בנסיבות המתאימות גם מקרים החורגים מתנאי הפסלות הסטוטוריים יחייבו את הפסקת כהונתו של נושא המשרה הציבורית. אי לכך פסקי הדין הנזכרים לעיל עשויים להיות רלוונטיים לשאלה אם יש להתערב בהפעלת שיקול הדעת במקרה הפרטני אם לאו, אך לא לעצם קיומו של שיקול הדעת או לעצם הסמכות להעביר נושא משרה מכהונתו על אף שהוא מקיים את תנאי הכשירות.

לסיכום דברים אלה: דומה כי היטיבה לתאר את ההלכה כפי שהתגבשה בדבר הבחנה בין דיני הפסלות הסטוטוריים לשיקול דעת בשאלה אם להעביר נושא משרה מכהונתו, השופטת א' פרוקצ'יה בפסק דינה (בדן יחיד) בבש"פ 5816/09 מדינת ישראל נ' זגורי [14] (להלן: עניין זגורי). וכך קבעה:

"התפיסה לפיה יש לראות ברשימת פסליות לכהונה של נבחר ציבור, המפורטת בדבר חקיקה, משום רשימה סגורה שאין בלתה, לא נתקבלה בהלכה הפסוקה. בשורה של פסקי דין בהקשרים שונים נקבע, כי עילות פסילה לכהונה של נבחרי ציבור, המפורטות במעשי חקיקה, אינן ממצות, ועשויים להתקיים תנאים ונסיבות, החורגים מעילות הפסילה הסטוטוריות, שבהתקיימם, המשך כהונתו של נבחר ציבור בתפקידו הנבחר עשוי לעמוד בסתירה לעקרונות המשפט הציבורי, ולחייב את סיום כהונתו. פסילת אדם לכהונה מכח עילות כלליות של המשפט הציבורי עשויה להישען על עקרונות הסבירות, ההגיונות, וחובת ההגנה על אמון הציבור בנבחרי. עקרונות אלה עשויים להצדיק במקרים ספציפיים הפסקת כהונתו של נבחר ציבור, הנאשם בפלילים, גם אם טרם הורשע, ובטרם נקבע כי העבירה שעבר נגועה בקלון.

... כך, למשל, בהפעלת סמכות המינויים למשרה ציבורית בשירות המדינה, פסק בית משפט זה כי בהעדר הוראת פסילה מפורשת בחוק מתקיימות באדם דרישות הכשירות לתפקיד. אולם כשירות לתפקיד אינה שוללת אפשרות או צורך להתחשב בנתונים שונים העשויים

א לפסול את המינוי במסגרת שיקול הדעת המינהלי הנתון לרשות  
הממנה (בג"צ 6163/92 איזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2)  
229, 258 (1993) (להלן: ענין איזנברג)). כאשר החוק לא קבע  
הוראת פסלות לענין מינוי מועמד בעל עבר פלילי כחבר מועצה  
דתית, נפסק כי אף שהרשעתו בעבירה שיש עמה קלון אינה פוסלת  
את כשירות המועמד להתמנות כחבר מועצה דתית – הרי כשירות  
לחוד, ושיקול דעת מינהלי במינוי – לחוד. אי פסילת המועמד  
מבחינת כשירותו אינה מולידה בהכרח את הכשרת מינויו לתפקיד,  
המותנית בשימוש בשיקול דעת מינהלי של הגורם הממנה. הרשעה  
בעבירה שיש עמה קלון הינה שיקול רלבנטי שכל רשות ממנה  
חייבת לקחת בחשבון, אולם שיקול זה אינו בלעדי, ואינו מכריע,  
ג וייתכנו שיקולים נוספים אחרים שיש להתחשב בהם בהתאם לענין  
(בג"צ 727/88 עווד נ' שר לענייני דתות, פ"ד מב(4) 487, 491  
(1989); בג"צ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג(2) 477, 513  
(1967)).

ד גישה זו, לפיה תנאי הפסילה הסטטוטוריים אינם מהווים רשימת  
תנאים סגורה, הוחלה ביחס למינויים למשרות ציבוריות ולכהונות  
נבחרות כאחד (בג"צ 5853/07 אמונה, תנועת האשה הדתית לאומית  
נ' ראש הממשלה, פסקה 24 (לא פורסם, 06.12.07)); גם בהעדר  
ה' מניעות סף סטטוטורית כלשהי, על בעל סמכות המינוי להפעיל  
שיקול דעת שבמסגרתו העבר הפלילי של האדם, ואופיו של עבר זה  
מהווים שיקולים רלבנטיים חשובים. עם זאת, לתנאי הכשירות  
הסטטוטוריים הקרנה מסוימת על אמות המידה המכוונות את סף  
הכניסה הערכי של אדם לתפקיד, או את המשך כהונתו בתפקיד  
ו(בג"צ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה, פ"ד  
נז(6) 817, 851 (2003)) " (שם [14], בפסקאות 25–26, ההדגשות  
במקור – מ' נ').

ו ובהמשך הדברים:

"העקרונות הנזכרים לעיל חלים בעיקרם על הליך מינויים או הסרה מתפקיד של עובדי מדינה או נבכרי ציבור אשר הורשעו בפלילים, או כאשר קיימות ראיות מינהליות לכך שעברו עבירה פלילית חמורה. שיקולים אלה עשויים להתקיים באותה מידה גם כאשר הוגש כתב אישום נגד נבחר ציבור, המאשימו בעבירות חמורות (פרשת פנחסי, עמודים 467–468) כפי שנאמר שם:

א

ענין לנו בפעולה שלטונית של הפסקת כהונה. לשם ביסוסה של פעולה זו, אין צורך בהרשעה פלילית. חזקת החפות – העומדת לכל נאשם – אינה מונעת הפסקת כהונתו של נושא משרה שלטונית, ובלבד שבפני הרשות השלטונית המחליטה מצויה ראיה, אשר בשים לב לנסיבותיה, היא כזו אשר כל אדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתי והיה סומך עליה...'

ב

ג

קיומן של ראיות מינהליות בדבר מעורבות אדם בעבירות פליליות הנוגעות במישורין למשרה הציבורית ולאמון הציבור בנושא המשרה עשויות להיות בעלות משקל רב ביחס להמשך מימוש זכותו לכהן בתפקיד ציבורי כנבחר ציבור.

ד

... עקרונות אלה חלים לא רק על נבכרי ציבור בשלטון המרכזי, אלא גם על נבכרי ציבור ברשויות המקומיות. על נסיבות בהן הגשת כתב אישום כנגד חבר מועצה עשויות להביא להפסקת כהונתו, גם כל עוד עומדת לו חזקת החפות, ראו ע"מ 3911/05 ציון חוה נ' מועצה מקומית אזור (לא פורסם, 23.10.06) (השופט ג'ובראן). אכן, המינהל הציבורי לא יתקיים אם נורמות של הגיינה ציבורית לא תשלוטנה בו, ואמון הציבור בנבחרים יאבד ואיננו, אם אלה לא יהיו אנשים שרידרך ונקיי דעת' (המישנה לנשיא חשין, בתב"כ 3/01 בענין סעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת ובענין חבר הכנסת לשעבר מר שמואל פלאטו שרון – זכותו להיבחר לכנסת, פ"ד נו(5) 14 (2002)) " (שם [14], בפסקאות 30–31, ההדגשות, למעט הראשונה, במקור – מ' נ').

ה

ו

ז

השאלה הטעונה הכרעה עתה במישור הנורמטיבי היא אם סעיף 22 הוא בגדר אכסניה מתאימה לשקול העברה מכהונה במקרה של הגשת כתב אישום. א

34. לשונו של סעיף 22 האמור, המתייחסת להתנהגות "שאינה הולמת", היא רחבה, ובגדרה יכולים להיכנס מגוון מקרים. מבין קשת האפשרויות הלשוניות יש לבחור את אותה משמעות אשר תגשים את מטרת החוק (ד"ר 40/80 קניג נ' כהן [15], בעמ' 715). "אין המבחן אם לתת לחוק פירוש מרחיב או מצמצם, אלא לתת פירוש ההולם את מטרתו ותכליתו של החוק" (בג"ץ 636/87 עסאף נ' שר הפנים [16], בעמ' 181, להלן: עניין עסאף). ביסודו של סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם עומדים הרצון להבטיח את קיומם של "ההיגיינה הציבורית", אמוץ הציבור, שלטון החוק וטוהר המידות מחד גיסא, ושמירה על מעמדו של ראש רשות הנבחר בבחירות אישיות, הזכות לבחור ולהיבחר ופעולתו התקינה של השלטון המקומי מאידך גיסא. בשל שיקולים מתחרים אלה נקבע בפסיקה כי עילה להדחתו של ראש רשות תהיה התנהגות חריגה ויוצאת דופן של ראש רשות (עניין עסאף [16]). אכן העברת ראש רשות מתפקידו בשל סטייה קלת ערך בהתנהגותו מתעלמת מחשיבותה של הזכות לבחור ולהיבחר ומהצורך למנוע את התופעה של הדחות ואיומי הדחות של ראשי רשויות מקומיות הפוגעת פגיעה קשה בתפקוד מערכת השלטון המקומי (ראו בג"ץ 299/88 אבו ח'ג'לי נ' ראש המועצה המקומית ג'לג'וליה [17]). אולם קיימת סמכות לשקול העברה מכהונה במקרה של הגשת כתב אישום נגד ראש רשות מכהן אף שאין הדבר מקיים את תנאי הפסילה הסטטוטוריים המפורטים לעיל. כפי שנקבע בפסיקה, שאלת הסמכות ושאלת אופן הפעלת שיקול הדעת הן שאלות נפרדות (ראו והשוו גם פרשת הנגבי השנייה [12], בעמ' 833–834, שם יישם השופט א' ריבלין את ההבחנה בין דיני כשירות לשיקול דעת להעברת שר מכהונתו אף שחוקי-סוד: הממשלה החדש כלל הוראת פסלות סטטוטורית שבהתקיימה כהונתו של שר פוקעת).

ההלכה שהשתרשה בפסיקה, המבחינה בין תנאי הכשירות להפעלת שיקול הדעת בהפסקת כהונה ציבורית, יושמה במקרים שבהם דובר בהפסקת כהונתו של נושא משרה או נבחר ציבור אשר מונה לתפקידו מכוח החלטה מנהלית ולא

באמצעות בחירות. ואילו בענייננו מדובר בהפסקת כהונה של נבחר ציבור אשר נבחר לתפקיד ראש רשות מקומית בבחירות ישירות. אולם לדעתי אין בעובדה זו כדי להביאנו למסקנה כי דיני הכשרות תוחמים את גבולותיו של סעיף 22. גבולותיה של סמכות נקבעים על פי התכלית שביסוד הסמכות. בבסיס הסמכות המוקנית למועצת העירייה להעביר את ראש הרשות מכהונתו עומדים, כאמור לעיל, השיקולים של שלטון החוק, אמון הציבור וטוהר המידות. אין לכחד: כאשר מדובר בכהונתו של נבחר ציבור אשר מונה לתפקידו באמצעות בחירות, הזכות לבחור ולהיבחר מקבלת משנה תוקף. אולם לדעתי הזכות להיבחר אינה יכולה לשמש "מחסום" מפני העברתו של ראש רשות מכהונתו. אכן,

א

ב

"... לא הרי נבחר ציבור כהרי עובד ציבור. הראשון נבחר על-ידי העם ועומד לשיפוטו. השני נבחר על-ידי נבחריו העם ועומד לשיפוטם, אך שוני זה אין משמעותו כי נבחר העם עומד לפני דין הבוחר בלבד... דין הבוחר אינו בא במקום דין המשפט ואין הוא יכול להחליפו" (פרשת פנחסי הראשונה [7], בעמ' 470).

ג

כן ראו עניין זגורי [14], בפסקה 29. חשיבות הזכות לבחור ולהיבחר יכולה לבוא לידי ביטוי באופן הפעלת שיקול הדעת ובשקלול הזכויות והאינטרסים המתחרים. לעמדה זו יש ביטוי בפסיקתו של בית משפט זה (פרשות צבי בר הראשונה [1] והשנייה [2]; בש"פ 2841/13 חדיגה נ' מדינת ישראל [18], בפסקה 28, השופטת ד' ברק-ארז; עניין זגורי [14]; עניין חייט [4], בפסקה 14; עמדתו של השופט ס' גובראן בעמ"ס 3911/05 חוה נ' מועצה מקומית אזור [19], להלן: עניין חוה).

ד

ה

35. נטען לפנינו כי עם ראשי העיריות, שהם נבחרים ציבור, ראוי לנהוג כמו עם חברי כנסת. הופנינו לעניין זה לפרשת פנחסי השנייה [3]. בעניין זה נקבע, ועניין זה אף לא היה שנוי במחלוקת שם, כי אפילו הרשעה בפלילים בעבירות שיש עימן קלון ושבגינן הוטל עונש מאסר על תנאי בלבד, אינה פוגעת בכשירות של חבר כנסת להמשיך בכהונתו. נקבע שם כי בהעדר הוראה חרותה מפורשת אין להפריד בין כשירותו הבסיסית של אדם לכהן כחבר כנסת הקבועה בחוקי-יסוד: הכנסת לכשירותו למלא את תפקידו של חבר כנסת. בכלל זה, כך

ו

ז

א נפסק שם, כשירותו לכהן כיושב ראש ועדה של הכנסת. בית המשפט הבחין שם בין השאלה שעמדה לדיון בפרשת פנחסי הראשונה [7], שם נקבע כי על ראש הממשלה להעביר את פנחסי מתפקידו כסגן שר, לסוגיית העברה מכהונה של חבר כנסת מתפקיד יושב ראש ועדה שהוא חלק מתפקידיו של חבר כנסת.

ב לדעתי אין ללמוד גזירה שווה ממה שנקבע בעניין כהונתם של חברי כנסת כחברים בה וכהונתם של חברי כנסת כראשי ועדות בכנסת לעניינם של ראשי רשויות מקומיות. ראשי רשויות מקומיות הם אכן נבחרי ציבור שנבחרו בבחירה ישירה, אך אין דינם כדין חברי כנסת. יש דמיון בין ראשי הרשויות המקומיות לראש ממשלה בתקופה שבה נבחר ראש הממשלה בבחירה ישירה. מועצת הרשות, שבראשה ראש העירייה, אכן מכהנת לעניין חקיקת חוקי משנה כמו רשות מחוקקת זוטא, אולם תפקידה העיקרי של מועצת הרשות המקומית הוא תפקיד של רשות מבצעת. ראשי העיריות עומדים בראש העשייה הציבורית העירונית. הם משתתפים בהחלטות אינדיווידואליות, לעיתים מזומנות החלטות שיש להן השפעה רבת עוצמה על כיסי הבוחרים ואחרים. צומת ההכרעות שבראשו עומדים ראשי העיריות מעמיד אותם בנקודה רגישה החשופה לפגיעה בטוהר המידות. זאת ועוד: לעניין ראשי עיריות יש סמכות שבשיקול דעת (המצויה בסעיף 22 הנזכר) הכפופה לביקורת שיפוטית, להעברה של ראשי עיריות מכהונתם בשל התנהגות שאינה הולמת. כאמור סמכות זו אינה בלתי מוגבלת, אולם לאור לשונה ותכליתה היא יכולה לשמש אכסניה להעברת ראש רשות מכהונתו עקב כתב אישום חמור התלוי ועומד נגדו. הוראה מקבילה אינה בנמצא לגבי חברי כנסת או ראשי ועדות הכנסת. אעיר כאן כי אף לעניין תפקידה של מועצת רשות מקומית כרשות מחוקקת "זוטא" קיימים הבדלים מהותיים בינה לכנסת. הדגש בעניין הרשות המקומית כרשות מחוקקת הוא במילה "זוטא" שכן השלטון המקומי במשפט הישראלי אינו בנוי על מודל עצמאי, והרשות המקומית כפופה לשלטון המרכזי בשורה של נושאים. השלטון המרכזי יכול לפזר את המועצה של הרשות המקומית – את "בית המחוקקים" שלה – ואף למנות ועדה קרואה כדי לנהל אותה. ודוקו: אף הפעילות החקיקתית של רשות מקומית – חקיקת חוק עזר – כפופה לאישור הרשות המבצעת של השלטון המרכזי (שר הפנים). המחשה נוספת להבדל בין המעמד של הכנסת למעמד של מועצה מקומית כרשויות מחוקקות נעוצה בכך שהחסינות המוקנית



לחבר הכנסת בשל תפקידו הרגיש בייצוג בבית המחוקקים הלאומי – אינה מוקנית לחבר מועצת רשות מקומית. ההבדל המהותי בין הכנסת למועצה של רשות מקומית בא לידי ביטוי גם לעניין היקף הביקורת השיפוטית: בעוד בית המשפט נוקט ריסון רב בהתערבות בהחלטות הכנסת, ריסון הנובע ממעמדה המיוחד של הכנסת במשולש הרשויות, ריסון עצמי זה מיוחד הוא לכנסת ואין להחילו על גורמים שלטוניים אחרים כגון מועצת עירייה (בג"ץ 953/87 פורד נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו 1990, [20], בעמ' 321, להלן: עניין פורד). בסופו של דבר, העובדה שראש הרשות המקומית הוא נבחר ציבור, אין בה כדי למנוע מבית המשפט להתערב בהחלטה שלא להעבירו מכהונתו כראש הרשות המקומית.

בפרשת דרעי [6] ובפרשת פנחסי הראשונה [7] שעליהן עמדתי לעיל, התייחס בית משפט זה להעברה מכהונה של נבכרי ציבור שכיחנו במשרה ציבורית ביצועית, מכוח החלטה מנהלית. בענייננו כאמור עסקינן בכהונה במשרה ציבורית מכוח בחירות במישרין. בנסיבות אלה משקלה של הזכות לבחור ולהיבחר אל מול השיקולים האחרים הצריכים לעניין ובראשם אמון הציבור ברשויות השלטון – אולי גבוה יותר. אולם למרבה הצער התופעה של הגשת כתבי אישום נגד ראשי רשויות מקומיות התגברה, התגברה עד למאוד. בסופו של דבר, בהתחשב בשיקולי שלטון החוק, טוהר המידות ואמון הציבור בנבחריו ואף בכך שכאמור מעמד של ראשי עיריות אינו כשל חברי כנסת, דומה כי יש להחיל אמות מידה דומות לאלה שהוחלו בפרשות דרעי [6] ופנחסי הראשונה [7], גם על נבכרי ציבור ברשויות המקומיות.

36. כאמור, כשירות לחוד ושיקול דעת לחוד, אולם כפי שנקבע (למשל) בפרשת הנגבי השנייה [12], בעמ' 834, יש זיקה בין גבולות הכשירות להפעלת שיקול הדעת (ההדגשות במקור – מ' נ'):

"... גבולות הכשירות שתחמה הרשות המכוננת אינם בלתי רלוונטיים לבחינת שיקול-דעתו של ראש-הממשלה. ככל שמתרחקים אנו מן הגבולות הסטטוטוריים, כך נתקשה למצוא טעם וצידוק להתערב בשיקול-דעתו של ראש-הממשלה במסגרת סמכותו. אכן, אם קבע המחוקק כי הרשעת שר בעבירה שיש עמה קלון מחייבת את

הפסקת כהונתו, לא בנקל יאמר בית-המשפט כי גם מקרה שבו זוכה  
א השר מעבירה, או שהוחלט בכלל לא להעמידו לדין, מחייב את  
העברת השר מכהונתו".

בענייננו אין מדובר בשרים בממשלה אלא בראשי רשות מקומית. הוראות  
הכשירות לא נקבעו בחוקי יסוד, אלא בחקיקה "רגילה". עם זאת, מקובל עליי כי  
ב גם הוראות חקיקה אלה רלוונטיות לעניין אופן הפעלת שיקול הדעת של רשות  
מנהלית בשאלת העברת ראש רשות מקומית מכהונתו. ניתן כמובן להעביר ראש  
עיר מכהונתו בשל התנהגות שאינה פלילית אם מדובר בהתנהגות חריגה ויוצאת  
דופן כאמור. אולם אם מדובר בכתב אישום קל ערך, תהא הנטייה שלא להעביר  
את ראש הרשות מתפקידו. שונים פני הדברים אם מדובר בעבירות חמורות או  
ג בעבירות שחיתות.

קיימת אפוא סמכות שבשיקול דעת למועצת רשות מקומית להעביר מכהונתו  
ראש רשות המעורב בפלילים אף שאינו מקיים את תנאי הפסלות הסטוטוריים.  
נפנה לבחון את אופן הפעלת שיקול הדעת. אעמוד כאן על קשת שיקולים שראוי  
ד להביא בחשבון, בלי כוונה למצות.

37. עמדתי על כך שבשורה של פסקי דין נקבע כי בנסיבות מתאימות ראוי  
כי איש ציבור המואשם בפלילים לא ימשיך לכהן בכהונה ציבורית או בתפקיד  
ציבורי אם חומר הראיות המנהליות שהצטבר מצדיק זאת. כאמור, בבוא מועצת  
העירייה לשקול אם להעביר ראש עיר שהואשם בפלילים מכהונתו, יש להביא  
ח בחשבון מגוון של שיקולים. יש להביא בחשבון את ההבחנה הנזכרת בין  
כשירות להעברה מכהונה, אך גם את השיקול בדבר היחס בין שיקול דעת  
בהעברה מכהונה לגבולות הכשירות הסטוטוריים. יש לשקול את חומרת  
העבירות המיוחסות לראש הרשות המקומית. בהקשר זה יש לשקול את הערך  
שעליו באה העבירה להגן, וחומרה מיוחדת תימצא בעבירות שביסודן ערכים  
מוגנים בדבר טוהר המידות, אמון הציבור ברשויות השלטון והבטחת יושרם  
האישי של משרתי ציבור. יש מקום לשקול גם את התמשכותן של העבירות  
מושאות כתב האישום ואת היקפן; את מספר האישומים; את פרק הזמן שחלף  
מאז המועד שנטען שעבירות אלה בוצעו בו. שיקול חשוב נוסף הוא הזיקה בין  
ח

העבירות שבהן הואשם ראש הרשות לסמכויותיו ומעמדו כראש הרשות. לשון אחר: האם המשרה הציבורית שימשה כלי לביצוע העבירה, והאם יש פגם מוסרי הנובע מהזיקה שבין תפקידו של ראש הרשות לעבירה המיוחסת לו? בעניין שריד [9], בעמ' 280, עמד בית משפט זה על כך שבהתקיים זיקה ברורה וישירה בין מעשה העבירה לתפקידו של נבחר הציבור, תיתכן המסקנה כי עברו הפלילי פוסל אותו מלכהן במשרה ציבורית מסוימת (ההדגשות במקור – מ' נ'):

א

ב

“כך, למשל, בהתקיים זיקה ברורה וישירה בין העבירות שביצע המועמד בעבר לבין המשרה שהוא מיועד למלאה, תיתכן המסקנה כי עברו הפלילי פוסל אותו מכול וכול למילוי המשרה המסוימת. בנסיבות אלו שיקולים שהיו עשויים להישקל כתומכים במינוי אילו הוצג כמועמד למשרה אחרת (כמו הזמן שעבר מאז ביצוע העבירות, חרטתו, איכות תפקודו במהלך התקופה שחלפה מאז ביצועה של העבירה וכישוריו המקצועיים) לא יועילו ומועמדותו תיפסל. בקביעת קיומה של זיקה, כאמור, יש להביא בחשבון לא רק את מהות העבירות והנסיבות שבהן בוצעו, את התפקיד שבמסגרתו עבר המועמד את העבירות ואת התפקיד שהוא מיועד לו עתה, אלא גם את חומרת הפגם המוסרי שביצוע העבירות הטיל בו. הווי אומר, קיומה של זיקה שבכוחה לפסול את המועמד איננו נגזר רק מהשפעת עברו הפלילי על יכולתו המקצועית למלא את התפקיד החדש, אלא גם מכשורתו המוסרית למלאו. בהתקיים זיקה כזאת בין עברו הפלילי של המועמד לבין המשרה שלה הוא מיועד מן הדין לפסול את מועמדותו, אלא אם בשל קיומו של מצב חירום ממשי ודוחק יש הכרח למנותו בהיותו מועמד יחיד סגולה”.

ג

ד

ה

בענייננו אין מדובר בהרשעה, אלא בהעמדה לדין. כן אין מדובר בענייננו במינוי לתפקיד כי אם בהעברה מכהונה, אך השיקולים דומים. עם זאת, תיתכנה עבירות חמורות, כגון רצח או אונס חלילה, שבהן גם בהעדר זיקה לתפקיד לא ניתן להסכין עם המשך כהונה. אין אפוא זיקה הכרחית בין התפקיד להחלטה להעביר מכהונה.

ו

38. שיקול אחר הוא השיקול בדבר חזקת החפות: לכל אדם עומדת חזקת החפות כל עוד לא הורשע בדין. על הנהגה מחזקת החפות אין להטיל סנקציות פליליות. אין ספק בעיניי כי העברה מכהונה פוגעת בראש רשות מקומית מכהן או בראש רשות מקומית שנבחר מחדש, הטוען לחפותו. ואולם ככלל באיזון עם השיקולים האחרים של טוהר המידות, שלטון החוק וחובת ההגנה על אמון הציבור מקבלת חזקת החפות משקל פחות כשעוסקים במינוי לכהונה ובהעברה מכהונה. כפי שקבע השופט א' ברק עוד בפרשת פנחסני הראשונה [7]:

א

ב

"אכן, לא הרי משקלו של השיקול בדבר אמון הציבור ברשויות הציבור, מקום שאיש ציבור הורשע בדינו או הודה בכיצוע המעשים המיוחסים לו, כהרי משקלו של שיקול זה כאשר עניין לנו בגיבוש כתב-אישום בלבד וכאשר הנאשם טוען לחפותו. עם זאת, אין ליתן לשיקול זה משקל מכריע. עניין לנו בפעולה שלטונית של הפסקת כהונה. לשם ביסוסה של פעולה זו אין צורך בהרשעה פלילית. חזקת החפות – העומדת לכל נאשם – אינה מונעת הפסקת כהונתו של נושא משרה שלטונית, ובלבד שלפני הרשות השלטונית המחליטה מצויה ראייה, אשר בשים לב לנסיבותיה היא כזו 'אשר כל אדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתי והיה סומך עליה...' (הנשיא אגרנט בבג"צ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים ..., בעמ' 357). עמד על כך הנשיא שמגר, בציינו כי ניתן לבסס מימצא מינהלי על:

ג

ד

ה

ו

'...חומר אשר ערכו הראייתי הוא כזה שאנשים סבירים היו רואים בו יסוד מספיק למסקנה בדבר אופיים ועיסוקם של הנוגעים בדבר...' (ע"ב 2/84, 3 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה; אבנרי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה ..., בעמ' 249).

וברוח דומה ציין השופט זוסמן:

ז

'... הכלל האמור המעמיד אדם בחזקת זכאי וחף מפשע, באין ראייה לסתור, אינו קובע – ולא ידעתי גם כל כלל משפטי אחר הקובע – כי רשות מינהלית החייבת להשתכנע

בעברו של אדם אינה מוסמכת לקבוע שיש לו לאדם עבר פלילי אלא אם הורשע בדין.

א

.....

הנפסול את סירובו של הנציב למנות מועמד לעובד המדינה כשהסירוב מבוסס על ראיות המוכיחות באופן סביר את עברו הפלילי, מהטעם שראיות אלו לוקות בחסר פסקדין מרשיע? נניח שהמבקש דנא חפץ להתקבל לשירות המדינה והנציב מסרב לקבלו מהנימוק האמור, האם היינו כופים על הנציב לקבלו, ופוסלים את הסירוב מחמת העדר של הרשעה בדין?

ב

.....

... אם נמסרה ההכרעה בענין עברו של אדם בידי רשות מינהלית שאינה מוסמכת להשביע עדים ולגבות ראיות בדרך שראיות נגבות בבית-המשפט, די לה לרשות המינהלית אם הכרעתה מבוססת על ראיות שיש בהן לשכנע אדם סביר בעברו של המבקש, אפילו לא היו הראיות קבילות בבית-המשפט ואפילו היה משקלן חסר בהליך שיפוטי" (בג"צ 94/62 גולד נ' שר הפנים ... בעמ' 1856–1857).

ג

ד

ואף אני עמדתי על כך בפרשת גנוסר ... בעמ' 268:

'...לצורך סבירות החלטתה של הרשות השלטונית הממנה, הגורם המכריע הוא ביצועם של המעשים הפליליים, המיוחסים למועמד. הרשעה בפלילים מהווה כמובן 'הוכחה' ראויה, אך תיתכנה דרכי הוכחה אחרות...

ה

.....

... הכלל החל בענייננו הוא 'כלל הראיה המינהלית'.

ו

א בפרשה אחרונה זו נדונה שאלת מינויו של אדם למשרה שלטונית.  
בפרשה שלפנינו עניין לנו בהפסקת כהונתו של אדם. בין שני אלה  
קיים הבדל חשוב. עם זאת, משקלו של הבדל זה הוא נמוך" (שם [7]),  
בעמ' 467–469, ההדגשה הראשונה הוספה – מ' נ'.

ב דברים אלה יפים גם לענייננו. עינינו הרואות כי לפי פסיקת בית משפט זה  
מימים ימימה אין סתירה בין חזקת החפות במשפט הפלילי לקביעה מנהלית על  
בסיס ראיות מנהליות שלפיה אדם היה מעורב בפלילים. ראיה מנהלית אינה  
בגדר הרשעה. היא אינה הופכת אדם שהוא בחזקת חף מפשע למי שהורשע  
בדין. אולם מראה כזו עשויה להתחייב בנסיבות המתאימות מסקנה במישור  
המנהלי נגד המשך כהונתו של נבחר ציבור.

ג הגשת כתב אישום היא ראיה מנהלית למעשים הפליליים המיוחסים לראש  
העירייה. גם עניין זה כבר נקבע בפרשת פנחסי הראשונה [7] (בעמ' 467–469. כן  
ראו פרשת הנגבי השנייה [12], בפסקה 22 לפסק דינו של השופט א' ריבלין ואת  
ביטויו של השופט מ' חשין בפסקה 31 לדעת המיעוט שלו באותה פרשה באשר  
לכתב אישום כ"קנקן המעיד על תכולתו"; עניין זגורי [14], בפסקאות 30–31).  
כמבואר, הגשת כתב אישום אינה מביאה באופן אוטומטי לפסלות מכהונה.  
ייתכנו מקרים שבהם הגשת כתב אישום לא תחייב העברת שר מכהונתו, והדבר  
תלוי תמיד במכלול נסיבות העניין (פרשת הנגבי השלישית [13], בפסקה 12).

ד שיקול נוסף שיש לו נגיעה לענייננו ושעליו אבקש להרחיב קמעא, הוא  
סמיכות מועד הבחירות למועד ההחלטה אם להעביר ראש רשות מכהונתו או לא  
להעבירו ממנה. בפרשת הנגבי השלישית [13] נפסק כי כאשר נשקלת השאלה אם  
להעביר נבחר ציבור מכהונתו, יש לייחס משקל גם לכך שמועד הבחירות קרוב,  
וממילא כהונתו הנוכחית של אותו נבחר ציבור עומדת להסתיים. ציטטו לפנינו  
את דברי השופט א' ריבלין שקבע שם: "סבורים אנו, כי דווקא בעת הזו, של ערב  
בחירות, ראוי גם בית המשפט שינהג באיפוק ובריסון. מדובר בתקופה רגישה  
מבחינה פוליטית, ועל בית המשפט לבחון היטב את ההשלכות האפשריות של  
פסיקתו על הלכי רוח בציבור" (שם [13], בפסקה 17). יצוין כי בפרשת הנגבי  
השלישית [13] שיקול הקרבה לבחירות לא היה השיקול המרכזי שכן באותו עניין

א טרם הוגש כתב אישום נגד השר הנגבי. מכל מקום, לדעתי השיקול בעניין קרבה לבחירות הוא שיקול רלוונטי, אך המשקל שיש לייחס לו תלוי בנסיבותיו של המקרה הנדון. בנסיבות שבהן אכן קמה עילה להעביר נבחר ציבור מכהונתו בשל כתב אישום שהוגש נגדו בתחילת כהונתו או במהלכה – כאשר נותר זמן בלתי מבוטל עד הבחירות הבאות – השיקולים המצדיקים את ההעברה מכהונה מחייבים שהכהונה תיפסק, שכן לא ניתן להסכין עם הפגיעה הקשה בהם לאורך זמן. אם הסוגיה של העברה מכהונה מתעוררת לקראת מערכת בחירות, יש לדעתי משקל רב לשאלה אם בכוונת נבחר הציבור להתמודד בבחירות הקרובות כמועמד. אם אין בכוונתו להתמודד וניתנת בעניין זה הצהרה מחייבת, המשמעות המעשית של הפסקת הכהונה זמן קצר בלבד לפני הבחירות, שבהן כאמור לא ישתתף נבחר הציבור – פוחתת שכן הבחירות ממילא קרובות, ולכן הקרבה לבחירות עשויה להטות את הכף לכיוון של אי הפעלת הסמכות של העברה מכהונה. לעומת זאת, אם נבחר הציבור מתכוון להשתתף בבחירות או לפחות אינו מצהיר כי לא יעשה כן, אזי, בדומה למצב בתחילת כהונה או באמצעה, יש לייחס משקל פחות לקרבה לבחירות. יש להביא בחשבון, בין השאר, גם את אורך הכהונה הפוטנציאלי של נבחר הציבור, שלא בהכרח הוא זהה לתקופה שנותרה עד הבחירות. כך נהגה ועדת כהן לעניין אירועי סברה ושתילה בבחיליטה שלא להמליץ על סיום כהונתו של הרמטכ"ל אז, רפאל איתן, למרות שמצאה אותו אחראי – כיוון שממילא הוא עמד לסיים את תפקידו. כך נהגנו בעניין צבי בר השני [2]. באותו עניין הצהיר כזכור ראש עיריית רמת גן צבי בר בהמלצת ההרכב הצהרה מחייבת כי יימנע מהתמודדות בבחירות הקרובות. נוסף על כך, תקופת הכהונה שנותרה לו הייתה קצרה. בנסיבות אלה המשמעות המעשית של הפסקה מיידית של הכהונה לא הייתה רבה, וניתן היה להימנע מלהורות על העברה מכהונה לאלתר. השיקולים שעליהם עמדנו כאן, ובהם אורך הכהונה הצפוי, עולים אפוא בקנה אחד עם המלצתנו לצבי בר להסכים לא להתמודד פעם נוספת. בפסק דיננו שניתן ללא נימוקים בפרשות שלפנינו ציינו במפורש כי ההחלטות שהתקבלו הן בלתי סבירות במידה קיצונית גם בשים לב לכך שהבחירות לרשויות המקומיות עומדות בפתח, בשל כוונתם המוצהרת של ראשי העיריות שלפנינו לשוב ולהתמודד.

א

ב

ג

ד

ה

ו

ז

39. מניתי רשימת שיקולים שהאיזון ביניהם בנסיבות המקרה הנדון מביא להכרעה אם יש לחייב את העברתו של ראש רשות מקומית מכהונתו. כאמור אין מדובר ברשימה סגורה של שיקולים. הסוגיה של העברת ראש רשות מקומית מכהונתו מצויה עדיין בשלבים של התהוות ופיתוח. מתחייבת בחינת מכלול הנסיבות של כל מקרה ומקרה. בחינה כזו במקרים אחרים בעתיד עשויה להוביל למסקנה כי יש שיקולים נוספים המכריעים את הכף לכאן או לשם. דווקא מפני שמדובר בהפעלת שיקול דעת, יש ליתן את הדעת תמיד למכלול נסיבות העניין העומד על הפרק. עם זאת – יש לומר בכירור: לשחיתות לכאורה יש בעיני משקל כבד, משקל העשוי להעמיד בצל את כל יתר השיקולים.

מתחם ההתערבות בשיקול דעתה של מועצת הרשות המקומית

40. כאמור החוק מגדיר במפורש את המקרים שבהם ראש עירייה מכהן יועבר העברה אוטומטית מתפקידו. בצד זאת, הדין מעניק למועצה המקומית שיקול דעת בשאלה אם התנהגות לא הולמת של ראש רשות – טרם הרשעתו בעבירה פלילית שיש עימה קלון – היא חמורה דיה כדי להצדיק את העברתו מכהונה.

שיקול הדעת של מועצת הרשות המקומית בשאלה אם להעביר את ראש הרשות המקומית מכהונתו אם לאו, כפוף לאמות המידה של המשפט המנהלי והוא נתון לביקורת שיפוטית. על כך אין מחלוקת.

41. עם זאת, נותרת שאלת היקף הביקורת השיפוטית על החלטת מועצת הרשות המקומית בסוגיה זו. ככלל היקף הביקורת השיפוטית נגזר ממאפייניה של הרשות המנהלית העומדת לביקורת וממאפייניה של ההחלטה הנבחנת (ראו פרשת הנגבי השנייה [12], בעמ' 839–840, והאסמכתאות שם; בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל [21], בעמ' 493).

מועצת הרשות המקומית היא גוף נבחר שמוקנות לו סמכויות ביצועיות שלטוניות. כמו כן, החלטותיה של מועצת הרשות הן לא אחת החלטות בעלות אופי פוליטי. אולם מאפיינים אלה אינם הופכים את החלטותיה של מועצת



הרשות המקומית לבלתי שפיטות או מחייבים בכל מקרה ריסון מיוחד בבחינתן על ידי בית המשפט. אבאר.

א

ביקורת שיפוטית על החלטות מועצת הרשות המקומית, לרבות החלטה להדיח (או לא להדיח) ראש עיר מתפקידו, אינה דומה לביקורת על החלטותיהן של רשויות השלטון האחרות (להרחבה על היקף הביקורת על רשויות השלטון ראו פרשת הנגבי השנייה [12], בעמ' 834–839). כפי שנפסק בעניין פורז [20], בעוד בית המשפט נוקט ריסון רב בהתערבות בהחלטות הכנסת, ריסון הנובע ממעמדה המיוחד של הכנסת במשולש הרשויות, ריסון עצמי זה מיוחד הוא לכנסת ואין להחילו על גורמים שלטוניים אחרים כגון מועצת עירייה. שנית, כבר נפסק כי החלטות פוליטיות של מועצת עירייה אינן חסונות בפני ביקורת שיפוטית:

ב

ג

"הרקע הפוליטי של החלטה שלטונית אינו עושה אותה לחסינה מביקורת שיפוטית. כל החלטה שלטונית, המתקבלת מכוח דין, כפופה לביקורת שיפוטית באשר לחוקיותה. בית-משפט זה בוחן כל החלטה – פוליטית או אחרת – אם היא כדין או לאו, וזאת על-פי דרכי הבדיקה ואמות המידה המשפטיות. ... גם הפוליטיקה כפופה לחוק, וגם הפוליטיקאים כפופים לשלטון החוק. אמת הדבר, בית-משפט זה מגלה ריסון עצמי רב בכל הנוגע להחלטותיה של הכנסת. ריסון עצמי זה נובע ממעמדה המיוחד של הכנסת במשולש הרשויות (בג"צ 652/81 ...). ריסון עצמי זה מיוחד הוא לכנסת, ואין להחילו על גורמים שלטוניים אחרים, כגון מועצת עירייה. אכן, החלטה של מועצת העירייה שפיטה היא, הן במישור הנורמאטיבי (קיימת נורמה משפטית שעל פיה תיבחן חוקיותה) והן במישור המוסדי (בית-משפט זה יבחן את חוקיותה), ודין טענת חוסר השפיטות להידחות" (שם [20], בעמ' 321).

ד

ה

ו

ראו גם בג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת [22]; בג"ץ 4733/94 נאות נ' מועצת עיריית חיפה [23].

ז

42. לבסוף, מועצת הרשות המקומית היא גוף קולגיאלי-פוליטי. ככלל רשאית מועצת הרשות המקומית לשקול שיקולים פוליטיים וקואליציוניים בהחלטותיה (עמ"ס 584/11 מועצת עיריית נצרת עילית נ' שפושניק [24]), בפסקה 11 לפסק דינו של חברי השופט צ' זילברטל, להלן: פרשת שפושניק). אם טיב ההחלטה הנבחנת הוא פוליטי בעיקרו, ינהג בית המשפט במשנה זהירות, תוך כדי מתן משקל להיות מועצת העירייה גוף קולגיאלי-פוליטי (שם [24]), בפסקאות 11-12. ראו גם פרשת אמונה [10], בפסקה 6 לפסק דינו של חברי השופט א' גרוניס). אולם להשקפתי ההחלטה על העברת ראש רשות מכהונתו מכוח סעיף 22 אינה החלטה פוליטית בעיקרה, ואף לא רצוי כי יינתן בגדרה משקל גבוה לאינטרסים פוליטיים או קואליציוניים. כזכור, למועצת הרשות מוקנית סמכות להעביר את ראש הרשות מכהונתו רק אם התנהגותו אינה הולמת. בגדר כך השיקולים הדומיננטיים שעל מועצת הרשות לשקול הם השיקולים של טוהר המידות, שלטון החוק ואמון הציבור שהזכרנו קודם לכן. בנסיבות אלה הפעלת ביקורת שיפוטית על החלטת מועצת הרשות המקומית אינה בגדר התערבות ב"משחק פוליטי", כי אם התערבות בהחלטה שיש לה אספקטים מוסריים ומשפטיים מובהקים. בהפעלת ביקורת שיפוטית על החלטה מעין זו אין לומר לדעתי כי על בית המשפט לנקוט ריסון מיוחד (ראו והשוו פרשת שפושניק [24]).

לסיכום הדברים יודגש: גם פוליטיקאים צריכים לשקול שיקולים ענייניים. פוליטיקאי חייב לשאול את עצמו אם בהעדר אינטרס פוליטי לכאן ולכאן הוא, כאזרח הממלא תפקיד ציבורי, היה מסכים שאדם שנהג כפי המיוחס בכתב אישום למועמד מסיעתו – יישאר במשרתו. אם התשובה היא בשלילה – עליו לתמוך בהעברתו מכהונה. המוסר וטוהר המידות אינם ניתנים לחלוקה על פי שיקולים פוליטיים. עלינו לשאוף לכך שהצבעות, גם של פוליטיקאים, תהיינה הצבעות "נקיות" שלא יביישו את המצביע.

עמדנו על העקרונות החלים על המצב הראשון – החלטה של מועצת רשות מקומית אם יש להעביר את ראש הרשות המקומית מכהונתו עקב הגשת כתב אישום במהלך הכהונה. ליישומם בשתי הפרשות הקונקרטיות שלפנינו אחזור בהמשך הדברים.

המצב השני: שאלת מניעת התמודדות של מועמד בבחירות

א. 43. עד כה כאמור עמדנו על העקרונות החלים על החלטה של מועצה של רשות מקומית אם יש להעביר ראש רשות מקומית מכהונתו. כעת נפנה מבטנו למצב השני, שבו נבחנת השאלה אם ניתן למנוע מאדם שהוגש נגדו כתב אישום חמור להתמודד בבחירות לראשות רשות מקומית. שאלה זו עשויה להתעורר בין שמדובר במועמד שהוא ראש הרשות המכהן באותה עת ובין שמדובר במועמד שאינו מכהן כראש רשות, אך הוא מבקש להתמודד על המשרה אף שתלוי ועומד נגדו כתב אישום חמור. אומר כבר עתה: מהבחינה הציבורית ראוי כי השיקולים המובילים להעברת ראש רשות מקומית מכהונתו – יחולו גם בשלב ההתמודדות בבחירות לתפקיד זה. בפסק הדין שניתן בלא נימוקים צוין על דעת כל חברי ההרכב כי מבחינה ציבורית לא ראוי ששני ראשי העיריות יתמודדו בבחירות הקרובות. אולם בפסק הדין הלא מנומק הוספנו ובהבהרנו כי אף שההתמודדות אינה ראויה, לא ראינו בפרן המשפטי אפשרות למנוע התמודדות כזו. עתה אבאר.

ד. 44. הדין מונה את תנאי הכשירות להתמודד בבחירות לראשות רשות מקומית. סעיף 4 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם קובע את תנאי הכשירות שבהתקיימם זכאי אדם להיות מועמד לראש רשות או שאינו זכאי לכך. הסעיף קובע:

ה. "הזכות לבחור (א) מי שזכאי לבחור בבחירות ולהיבחר למועצה (להלן – בוחר) זכאי לבחור בבחירות לראש הרשות.

(ב) בכפוף לאמור בסעיפים קטנים (ג) ו-(ד) זכאי להיבחר ראש רשות מי שהוא אזרח ישראלי הזכאי להיבחר חבר המועצה והוא ראשון ברשימת מועמדים למועצה.

- א (ג) קצין צבא ההגנה לישראל בדרגת אלוף ומעלה וכן קצין משטרה בדרגת רב פקד ומעלה, לא יהיו זכאים להיבחר כראש רשות זולת אם חדלו להיות קצינים כאמור 100 ימים לפחות לפני יום הבחירות.
- ב (ד) מי שכיהן כראש רשות מקומית וכהונתו פקעה לפי סעיף 20(ה) [עקב הרשעה בעבירה שיש עימה קלוזן], בשל הרשעה בעבירה שעבר במהלך כהונתו כראש רשות או הקשורה להיבחרו כראש רשות, לא יהיה זכאי להיבחר כראש רשות בבחירות שייערכו ברשות המקומית לראשונה לאחר פקיעת כהונתו.
- ג 45. תנאי מצטבר נוסף הוא כי המועמד זכאי להיבחר לחבר מועצה. סעיף 7(א) לחוק הבחירות לרשויות המקומיות מונה כמה תנאים טכניים בעיקרם אשר בהתקיימם זכאי מועמד להיבחר לחבר מועצה. סעיף 7(ב) שכבר צוטט לעיל מוסיף וקובע כי אינו זכאי להיבחר לחבר מועצה מי שנידון בפסק דין סופי לעונש מאסר בפועל העולה על שלושה חודשים, וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מהיום שגמר לשאת את עונש המאסר בפועל, אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין בעבירה שבה הורשע המועמד, בנסיבות העניין משום קלוזן.
- ד 46. על פי תנאים אלה, זכאים גפסו ורוכברגר להשתתף כמועמדים בבחירות. עמדנו בהרחבה לעיל על כך שתנאי הכשירות לכהונה אינם סוף פסוק

ולעיתים אין מנוס מהעברה מכהונה. ואולם יש לבחון אם מוקנית בדין סמכות למאן שהוא שלא לאשר את התמודדותו של מועמד המקיים את הכשירות הקבועה בחוק, אם המועמד מואשם בפלילים. אם בדיקת כל ההוראות השייכות לעניין מעלה כי סמכות כזו אינה בנמצא, הרי שלא ניתן לשום רשות הכוח למנוע את התמודדותו של המועמד בבחירות.

א

שיקול הדעת של הגורמים המוסמכים בדין בענייני בחירות

ב

47. חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת), וחוק הבחירות לרשויות המקומיות מסמכים גורמים שונים לפעול בקשר לניהול הבחירות בעיריות ובמועצות מקומיות (לעניין בחירות לראשות רשויות מקומיות אלה ראו סעיף 7(ב) לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם, המחיל עליהן בשינויים המחויבים הוראות מחוק הבחירות לרשויות המקומיות; לעניין מועצות אזוריות ראו צו המועצות האזוריות וחוק בחירת ראש המועצה האזורית). גורמים אלה כוללים את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (אשר נבחר לפי סעיף 17 לחוק הבחירות לכנסת. סעיף 1 לחוק הבחירות לרשויות המקומיות); את מנהל הבחירות (מנהל הבחירות הוא אדם שמונה על ידי שר הפנים לכהן כמנהל הבחירות ברשות מקומית. סעיף 29 לחוק הבחירות לרשויות המקומיות); את שר הפנים.

ג

ד

48. בחוקים אלה לא נקבעה סמכות שבשיקול דעת אף לא לאחד מהגורמים הנזכרים למנוע ממועמד העומד בתנאי הכשירות להתמודד בבחירות. מנהל הבחירות בוחן את הכשירות אך הוא אינו הגורם המתאים להכריע הכרעות נורמטיביות באשר להתמודדות של מועמד זה או אחר בבחירות. תפקידו מתמצה בבדיקה אם התקיימו תנאי הכשירות הקבועים בחוק (ראו והשוו עניין חייט [4], (99 ססקה 17). עם זאת, העובדה שלגורמים האחראים על הבחירות לא הוקנתה סמכות שבשיקול דעת, אינה סוף פסוק. הטענות בעתירות בענייננו מעלות אפשרויות נוספות – מניעה מהמועמד להתמודד והוראה למי שמוסמך להציג מועמד שלא להציגו. נבחן אפשרויות אלה.

ה

ו

ז

האם ניתן למנוע מאדם להתמודד בבחירות לראשות עירייה?

א 49. חלק מהעותרים בעתירות שלפנינו טענו כזכור כי יש לחייב את ראשי העיריות עצמם שלא להתמודד בבחירות או להתפטר ממועמדותם (ראו סעיף 6(א) לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם המסדיר את סוגיית התפטרותו של מועמד לראשות רשות מקומית). אומר ברורות: הרעיון קסם לי ואף הזכרתי בעבר באמרת אגב שהוא אפשרות שיש לשקול. בסופו של דבר הגעתי לכלל מסקנה כי מבחינה משפטית לא ניתן למנוע מאדם להיות מועמד לראשות עירייה מקום שאין הוראת פסילה אוטומטית.

ב לטענת חלק מהעותרים, אם ראש עירייה מועבר מכהונתו אין טעם רב בהתמודדות בבחירות הקרובות. זאת משום שאם ייבחר – תידרש מועצת הרשות המקומית החדשה להדיחו מכהונתו בשנית (טענה זו מתייחסת גם למצב השלישי שבו נדון בהמשך הדברים). לא אכחד: יש היגיון רב בטענה זו. הדחת ראש רשות מכהונתו מייד לאחר בחירות בנסיבות שבהן תוצאה כזו כמעט ידועה מראש בשל הדחתו הקודמת, אינה עולה בקנה אחד עם שיקולים של יעילות וחסכון במשאבי הציבור ואף עלולה להיראות לא עקבית.

ג 50. העובדה כי ראש רשות שהועבר מכהונתו יהיה זכאי להשתתף בבחירות הראשונות שלאחר הדחתו אינה מניחה את הדעת גם מן הפן הערכי. על קושי דומה עמדנו בבג"ץ 2658/06 הזימה נ' משלב [25] (להלן: עניין הזימה): בעניין הזימה [25] נדון עניינו של ראש המועצה המקומית אבו סנאן, מר אלי הזימה. כהונתו של מר הזימה פקעה בעקבות הרשעתו בעבירה שיש עימה קלון (לפי סעיף 20(ה) לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם). אף על פי כן נרשם הזימה כמועמד בבחירות המיוחדות שנקבעו בעקבות פקיעת כהונתו. בית המשפט לעניינים מנהליים פסל את מועמדותו של הזימה. הזימה ערער לבית משפט זה, אך במהלך הדיון הסכים להסיר את מועמדותו. השופט א' דיבלין עמד על כך שלבית המשפט הגבוה לצדק מוקנה שיקול דעת אם להתערב בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים, וקבע כי במקרה דנן אין הצדקה להתערבות מעין זו. הטעמים לכך היו חוסר הנוחות מרצונו של הזימה להעמיד עצמו לבחירת הציבור לאחר שכהונתו פקעה עקב הרשעתו בדיון, והעובדה שהזימה הצהיר לפנינו כי כוונתו להסיר את מועמדותו:

א "שקלנו בדעתנו האם אכן לא מתקיימים במקרה זה שיקולים שכאלה [שיקולים המצדיקים התערבות בג"ץ בהחלטה שיפוטית אשר נקבע בדיון כי היא החלטה סופית – מ' נ'] בשל התוצאה הקשה הנובעת מפסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים. זאת, בעיקר בשל שיש בתוצאה זו משום פגיעה בזכות לבחור ולהיבחר. אלא שבמקרה זה המסקנה אליה הגענו נעוצה לא רק בחוסר הנוחות שבהיעתרות להשגתו של העותר מר הזימה, המבקש להשתתף בבחירות המיוחדות שהוכרוזו בעקבות הרשעתו שלו בעבירה שיש עמה קלון, ובעקבות פקיעת כהונתו. זהו שיקול חשוב כשלעצמו והוא מתיישב עם החובה המוטלת עלינו להקפיד עם מי שאינו מקפיד על טוהרהמידות; שיקול זה אינו עומד לבדו במקרה זה: מסקנתנו נתמכת גם בעובדה שמר הזימה עצמו הביע נכונות במהלך הדיון בפנינו לקבל את ההצעה שהוא יסיר את מועמדותו לראשות המועצה בבחירות המיוחדות, וכי הבחירות תדחנה לתקופה שתאפשר הצבת מועמד אחר תחתיו" (שם 25),

ב 99 טקה 5 לפסק דינו).

51. הסכמתי שם לפסק דינו של השופט א' ריבלין והוספתי:

ה "הסכמתו של הזימה להסיר את מועמדותו פוטרת אותנו מן הצורך להכריע אם אין דרך אחרת להימנע מן התוצאה הקשה לפיה הוא יוכל להתמודד מחדש בבחירות המיוחדות שנקבעו בגין הרשעתו. יתכן – אך אפשרות זו לא עלתה בדיון שלפנינו, שניתן לעתים, בנסיבות מתאימות, לחייב מועמד להסיר את מועמדותו־שלו (ראו והשוו בג"צ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס ואח' (פסקה 33 לפסק דינו של השופט ברק))" (שם 25), ב 99 טקה 2 לפסק דיני).

52. בפסק הדין שאליו הפניתי בסיפא של הקטע המצוטט (בג"ץ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס 26), שייקרא להלן: עניין אבידו, עמד הנשיא א' ברק על חובותיהן של הרשויות הציבוריות ככנסת בעניין

העברה מכהונה של סגן יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מר יהודה אבידן  
בגין הרשעתו בהפרת אמונים. עוד קבע הנשיא:

א

"החובות השונות שעליהן עמדנו – והצורך לאזן ביניהן בנקודת  
ההכרעה – חלות גם לעניין שיקוליו שלו [של מר יהודה אבידן – מ'  
נ'], אם להמשיך בתפקידו ... אם לאו. היה עליו להתפטר מחברותו  
בוועדת הבחירות עם הרשעתו בדין..." (שם [26], בעמ' 209).

ב

53. כאמור לעיל, אף שהרעיון להורות בנסיבות מתאימות למועמד שלא  
להתמודד או להסיר את מועמדותו קסם לי, הגעתי לכלל מסקנה כי לא ניתן  
לעשות כן בעניין שלפנינו.

ג

כזכור אין ענייננו, כמו בעניין אבידן [26], בסגן יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת שהוא, לכל הדעות, אדם הממלא תפקיד ציבורי על פי דין, אלא  
במועמדים לראשות רשויות מקומיות. כאשר ראש רשות מקומית פועל כמועמד  
בבחירות, הוא אינו חובש לעניין הבחירות את כובעו של "נבחר הציבור", כי אם  
את כובע "המועמד". למועמד "חיצוני" שאינו ראש הרשות המכהן אין כלל  
"כובע" של ראש רשות מכהן, אלא רק "כובע" של מועמד בבחירות. האם תחת  
"כובע" זה של מועמד בבחירות ניתן לחייב אדם שלא להתמודד בבחירות?  
הפכתי בדבר לא מעט. אף שהייתי שמחה להגיע לתוצאה אחרת, הגעתי כאמור  
לכלל מסקנה כי אין מנוס מבחינה משפטית מלהכריע בשאלה זו בשלילה.

ד

לדעתי מועמד בכובעו זה אינו בגדר רשות ציבורית ואינו כפוף לעניין  
המועמדות לביקורתו של בית משפט זה או של בית המשפט לעניינים מנהליים.  
אין הוא בגדר "[אנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין"  
(הגדרת "רשות" בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000;  
סעיף 15(ד)(2) לחוקי־סוד: השפיטה. בעניין הדיבור "אנשים אחרים הממלאים  
תפקידים ציבוריים על פי דין" כהגדרה כללית לרשות מנהלית ראו יצחק זמיר  
הסמכות המינהלית כרך א [56], בעמ' 361, ה"ש 1). אומנם מועמדות לראשות  
רשות מקומית היא "מועמד" המוסדר בדין ואשר יכול להתקיים לגבי אדם רק אם  
התמלאו התנאים על פי דין (ראו והשוו לעניין היותה של מועמדות "מועמד"  
בהקשר הפלילי של עבירת השוחד ע"פ 3575/99 דרעי נ' מדינת ישראל [27], בעמ'

ט



771–772). המועמד פועל אומנם במערכת בחירות, שהיא מערכת ציבורית מובהקת. אולם לדעתי יש קושי לקבוע כי "השחקנים" הפועלים במערכת ציבורית זו, הם בעלי תפקיד ציבורי על פי דין. תפקידו של המועמד אינו תפקיד המצוי בדרך כלל בתחום סמכותן של רשויות השלטון או הרשויות המקומיות (ראו והשוו בג"ץ 160/72 אחים שרבט, חברה לבנין בע"מ נ' האגודה למען הזקן באזורי העמקים בישראל [28]), אף אין מדובר במי שנותן שירות לציבור. כמו כן, לא ניתנת למועמד סמכות מכוח הדין לבצע פעולות אלה או אחרות (ראו והשוו בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עליית נ' שר החינוך [29]). אכן, אדם הופך למועמד אם הוא עומד בתנאים הקבועים בדין. אולם תנאים אלה אינם מקנים לו תפקידים וסמכויות. כל פועלם הוא מתן אפשרות להשתתף בבחירות. המועמד בכובעו ככה אינו מפעיל סמכות כלשהי. משכך, קיים קושי לקבוע כי "מועמד" בבחירות הוא בעל תפקיד ציבורי על פי דין. כפועל יוצא מכך הוא אינו, לעניין המועמדות, בגדר רשות ציבורית, ואין לבית המשפט בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק (או לבית המשפט לעניינים מנהליים) סמכות להעביר ביקורת שיפוטית על החלטתו של אדם ב"כובעו" כמועמד להתמודד בבחירות, אף מקום שאין הדבר ראוי.

א

ב

ג

ד

האם ניתן להורות לסיעות שלא להציע מועמד שהוגש נגדו כתב אישום?

54. זכור הטוענים בחלק מההליכים שלפנינו מבקשים לשלול את המועמדות בדרך נוספת – מתן צווים לסיעות שהציעו את שני ראשי העיריות כמועמדים לראשות העירייה. הצעת מועמדים לראש העירייה נעשית על פי סעיף 5(א) לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם. הסעיף מורה:

ה

"כל קבוצת בוחרים המונה 750 איש, או שלושה אחוזים ממספר הבוחרים שבמידע הפנקס ביום הקובע, כהגדרתם בסעיף 16(א) לחוק הבחירות, הכל לפי המספר הקטן יותר, כל סיעה או יותר של הכנסת, כל מפלגה כמשמעותה בחוק הבחירות, וכן סיעה אחת או יותר של המועצה היוצאת שאושרה לפי סעיף 25(א) לחוק הבחירות, רשאית להציע כמועמד לראש הרשות אדם הזכאי להיבחר ראש הרשות לפי סעיף 4(ב)".

ו

ז

אזכיר כאן כי אף שהמועמד זכאי להתפטר כאמור בסעיף 6(א) לחוק הנזכר, אין הוראה מקבילה שלפיה המציע זכאי להדיח את המועמד. עם זאת, יצוין כי בעת מתן פסק הדין ללא נימוקים השאלה אם ניתן למנוע מי שמוסמך להציע מועמדים מלהציע מועמד שהוגש נגדו כתב אישום, הייתה שאלה אקטואלית.

55. סעיף 5(א) קובע גופים ואנשים שונים הרשאים להציע מועמד. האם האנשים או הסיעות הם בגדר גורם ציבורי או אנשים הממלאים תפקידים על פי דין? כשם שהתקשיתי להשיב על כך בחיוב לגבי המועמד עצמו מתקשה אני להשיב על כך בחיוב גם לגבי מציעי המועמדים. התפקיד של מציעי המועמדים הוא להציע מועמדים (ולעיתים – כשמתפנה המשרה עקב התפטרות או מוות של המועמד – לחזור ולהציע מועמד אחר). אני מתקשה לראות קבוצה של 750 איש שהקשר היחיד ביניהם הוא שהם יחד מציעים מועמד, בגדר [אנשים אחרים הממלאים תפקידים על פי דין]. מעמד הסיעות לעניין הצגת מועמדים הוא בדיוק כמעמד של 750 איש שהציעו יחד מועמד. המציעים, כמו המועמדים, אינם ממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין.

56. בסופו של דבר, מסקנתי היא כי לא ניתן מבחינה משפטית להתערב בשאלת החלטתו של מועמד להתמודד או בהחלטת מי מהמציעים להציע מועמד זה או אחר. נראה כי לעניין הגשת מועמדות בבחירות לרשויות המקומיות נתן המחוקק בכורה לעקרון היסוד בדבר הזכות לבחור ולהיבחר. כפי שקבע השופט ת' אור:

ה' "... הלכה היא, שהזכות לבחור ולהיבחר, הן לרשות המחוקקת והן לרשויות המקומיות, היא זכות יסוד. כפי שציינן השופט (כתוארו אז) ברק, בבג"ץ 753/87 בורשטיין ואח' נ' שר הפנים ואח'..., בעמ' 474:

ו' 'הזכות לבחור ולהיבחר לממשל המקומי הינה חלק מזכויות היסוד שאינן כתובות עלי ספר, ואשר כל דבר חקיקה מתפרש על פיהן'.

ז' פסילתו של ראשימועצה או חבר מועצה נבחרת הינה צעד מרחיק לכת הפוגע בזכות היסוד פגיעה קשה. פגיעה כזאת, יש לפרשה, אם

ניתן הדבר, פירוש אשר יעלה בקנה אחד עם שמירתה של זכות היסוד" (בג"ץ 3090/97 כהן נ' הממונה על מחוז הדרום, משרד הפנים [30], בעמ' 735–736).

א

בדומה קבע בית משפט זה בעניין חייט [4], אומנם בבחינת למעלה מן הצורך, כי נוסף להוראות הפסילה לכהונה הקיימות בדין אין קיימת הוראת חוק מפורשת השוללת את זכויותיו של מאן שהוא להיבחר כראש מועצה אזורית. גם בהקשר זה עמד בית המשפט על חשיבותה של הזכות לבחור ולהיבחר (שם [4], בפסקה 17).

ב

עם זאת, גם על הזכות לבחור ולהיבחר, בכל חשיבותה, לסגת לעיתים מפני שיקולים אחרים, ואין היא זכות מוחלטת (ראו והשוו למשל בג"ץ 5663/13 פז נ' משרד הפנים [31]; בג"ץ 6057/07 חאג' יחיא נ' שר הפנים [32], בפסקה 10).

ג

כאמור לעיל קיים קושי בתוצאה שלפיה השתתפות של מועמד בבחירות שלא ניתן למנוע, עשויה להימצא בסופו של דבר "מיותרת". תוצאה כזו אינה תוצאה רצויה – מבחינה מעשית ומבחינה ערכית כאחד. אולם לדעתי האלטרנטיבה שלפיה בית המשפט יסתפק בהטפת מוסר למועמד בלי שיש לכך השפעה על המועמד, היא גרועה יותר. על בית המשפט לפעול לקרב את המצוי לרצוי בגבולות שהדין מאפשר זאת. השאלה אם יש למנוע התמודדות בבחירות במקרה כזה, צריכה לטעמי למצוא את פתרונה בחקיקה מתאימה. בהקשר זה אזכיר כי לאחר שניתן פסק דינו בעניין הזימה [25], הוסיף המחוקק את סעיף 4(ד) לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם שצוטט לעיל, הקובע כי מי שכהן כראש רשות מקומית וכהונתו פקעה עקב הרשעתו בעבירה שיש עימה קלון (לפי סעיף 20(ה) לחוק), לא יהיה זכאי להיבחר לראש רשות בבחירות שיערכו ברשות המקומית לראשונה לאחר פקיעת כהונתו. בלי לקבוע מסמרות, ייתכן כי פתרון מסוג זה מתבקש גם בעניין שלפנינו לגבי ראש עירייה שהועבר מכהונתו לפי סעיף 22 לחוק (בהתחשב כמובן באפשרות של זיכוי תוך כדי מערכת הבחירות) (ראו והשוו גם הצעת חוק העיריות, התשס"ז–2007, ה"ח הממשלה 360).

ד

ה

ו

ז

המצב השלישי: שאלת ההעברה מכהונה של ראש רשות מקומית שהוגש נגדו כתב אישום לפני הבחירות

א

57. עמדנו עד כה על שני המצבים הראשונים. נוכח העובדה שלא ניתן למנוע בצו שיפטי מאדם להתמודד (המצב השני), מתעוררת השאלה בקשר למצב השלישי: כהונת ראש רשות מקומית או מועמד "חיצוני" שנבחר במערכת בחירות בעת שכבר היה תלוי ועומד נגדו כתב אישום. השאלה הנשאלת בקשר למצב השלישי היא זו: האם יש מקום על אף רצון הבוחר, כפי שבא לידי ביטוי בבחירות שזה עתה נערכו בעת שכתב האישום היה תלוי ועומד, לשקול אם להעביר מכהונתו את מי שהציבור בחר בו, כאמור בסעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם? כפי שכבר ציינתי, בענייננו השאלה בעניין המצב השלישי היא מוקדמת. עם זאת, נוכח מועד הבחירות הקרוב ראוי שבית המשפט יאמר בה – ולו בקווים כלליים – את דברו. על פי לשון החוק, אין מניעה מלפעול כאמור בסעיף 22 גם לאחר הבחירות. השאלה לגבי שלב זה מעוררת דיון בסוגיית כיבוד רצון הבוחר. השאלה היא אם משאמר הבוחר את דברו זהו סוף פסוק ויש לקבל את דין הבוחר בלא להרהר אחריו. תשובתי על כך בשלילה.

ב

ג

ד

עמדתי לעיל על חשיבותה של הזכות לבחור ולהיבחר. לדעתי רצון הבוחר הוא אחד השיקולים שיש להביא בחשבון במצב השלישי, אך רצון הבוחר אינו יכול להיות שיקול־על הגובר על שיקולים אחרים. רצון הבוחר יכול להיות אחד מני שיקולים רלוונטיים.

ה

58. הוזכר לפנינו בתמיכה לעמדה שיש להעדיף את רצון הבוחר, פסק הדין שניתן בעש"ס 4123/95 אור נ' מדינת ישראל – נציב שירות המדינה [33] (להלן: עניין אור). זהו פסק דין שניתן על ידי דן יחיד ובו דחה השופט זמיר ערעור על הרשעת עובד מדינה ממונה (במובחן מנבחר ציבור) בעבירת משמעת בשל הרשעה פלילית בעבירה שיש עימה קלון. העבירה הפלילית שעמדה ביסוד ההרשעה המשמעתית הייתה עבירת מרמה והפרת אמונים. בעומדו על השיקולים שיש בהם כדי לסייע בהכרעה אם עבירה מסוימת שנעברה בנסיבות מסוימות כרוכה בקלון, וכחלק מהשיקול בדבר ההקשר של העבירה הביא השופט זמיר דוגמה כדלקמן:

ו

אכן, יש מקום להבחין, למשל, בין השאלה אם יש לפסול אדם שנבחר לכהונה ציבורית ברשות מקומית משום שהורשע בעבירה פלילית, לבין השאלה אם יש להעניש את עובד המדינה בהליך משמעתי בעקבות הרשעה בפלילים. במקרה של בחירה לכהונה ציבורית, אין להתעלם מכך שאותו אדם נבחר עליידי הציבור לייצג אותו, אולי אפילו תוך מודעות לעבירה שבה הורשע. פסילתו, לאחר שנבחר, יש בה משום פגיעה בזכות לבחור, נוסף לפגיעה קשה בזכות להיבחר. זוהי תוצאה חדה וחמורה. לכן היא מחייבת זהירות יתרה. על בית המשפט לתת דעתו, בין השאר, גם למציאות החיים, הגורמת לכך שלעתים הציבור מבקש להיות מיוצג על-ידי אדם שאינו מופת להליכות נאות. לכן במקרה הזה הקלון, הגורר פסילה של נבחר לכהונה ציבורית, צריך להיות ברור ובולט. ראו לעניין זה את מחלוקת השופטים בבג"צ 436/66... (שם) [33], בעמ' 190–191).

א

ב

ג

דברים אלה של השופט י' זמיר אינם בגדר הלכה שלפיה לא ניתן להעביר מכהונה נבחר ציבור שבעת מועמדותו לתפקיד היה בגדר מורשע בעבירה פלילית או הואשם בעבירה. דבריו של השופט זמיר נכתבו כאמור בהחלטת דן יחיד בתיק שלא עסק כלל בנבחר ציבור, ויש להבינם בהקשרם. את דברי השופט זמיר בעניין הזהירות המתבקשת שיש לנהוג לאור הזכות לבחור והזכות להיבחר ובעניין הצורך בקלון "ברור ובולט" יש להבין על רקע מחלוקת השופטים שאלה הפנה השופט זמיר בעניין זה בסוף המצוטט לעיל: בג"ץ 436/66 בן אהרן נ' ראש המועצה המקומית, פרדסיה [34] (להלן: עניין פרדסיה). מחלוקת השופטים שם עסקה בשאלה אם יש מקום להתערב בהחלטה להעביר מכהונתם חברי מועצה מקומית בגין הרשעתם לפי סעיף 6 לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה–1965, בגין אמירות שנאמרו בישיבת מועצה על סגן יושב ראש המועצה ובקשר לעסקה שעליה חתם. כלומר ביסוד המסקנה כי דרוש קלון "ברור ובולט", עמדה הרשעה בעבירה שמבחינה יחסית אינה חמורה מאוד והיא אף מערבת שיקולים של חופש ביטוי פוליטי בדיוני המועצה. הן בעניין פרדסיה [34] הן בעניין אור [33] הדרישה לקלון "ברור ובולט" לא הוזכרה בקשר לעבירות המלמדות על שחיתות קשה או על פגם חמור בטוהר המידות.

ד

ה

ו

ז

עוד הוזכר בתמיכה לעמדת ראשי העיריות פסק הדין שניתן בעניין חוה [19].  
 בית המשפט לעניינים מנהליים קבע שם כי אין מקום להתערב בהחלטת ראש  
 מועצה מקומית להעביר חבר מועצה מתפקידו. בית משפט זה בשבתו כבית  
 משפט לערעורים מנהליים דחה את ערעורו של חבר המועצה המקומית. בפסק  
 דינו קבע השופט ס' ג'ובראן כי ההעברה מכהונה מוצדקת הן מן הטעם שחבר  
 המועצה המקומית לא התגורר בתחום המועצה, הן עקב הגשת כתב אישום נגדו  
 בגין עבירות בנייה חמורות. חברי השופט א' גרוניס סבר כי יש מקום לקבל את  
 הערעור. לדעתו של השופט גרוניס, העילה במכתבו של ראש המועצה הייתה  
 העדר מגורים בתחום המועצה ולא כתב האישום. עם זאת, התייחס השופט  
 גרוניס גם לעניין כתב האישום בקובעו:

ג "... אין מדובר במקרה זה באדם שקיבל מינוי לתפקיד מידי גוף או  
 גורם פוליטי, אלא בנבחר ציבור. לגבי נבחר כאמור יפים הדברים  
 שנאמרו בהקשר דומה:

ד 'לא כל שרואות עיננו מניח את דעתנו. אולם – זאת נזכור  
 היטב – גם עינו של הציבור פקוחה' (בג"צ 1993/03  
 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה, פ"ד (נז) 6)  
 817, 857).

ה אין צורך לומר, ואף זאת בלשון המעטה, כי התנהלותו והתנהגותו  
 של המערער מעוררות תמיהה ופליאה, דווקא הואיל ומדובר בנבחר  
 ציבור. דא עקא, אין די באלה כדי ליתן הכשר להודעה ששלח ראש  
 המועצה למערער לפיה חדל הוא מלכהן כחבר מועצה" (שם [19],  
 בפסקה 9 לפסק דינו).

ו חברתי השופטת ע' ארבל הסכימה עם השופט ס' ג'ובראן כי יש לדחות את  
 הערעור בשל העדר מגורים בתחום המועצה. עם זאת, היא הסכימה עם השופט  
 א' גרוניס שהעילה בעניין כתב האישום לא נזכרה בהודעה ששלח ראש המועצה  
 למערער. השופטת ארבל השאירה את סוגיית פסילת חבר מועצה שהליך פלילי  
 תלוי ועומד נגדו, לעת מצוא. עם זאת, העירה השופטת ארבל בפסק דינה:

א "כאשר באה אני לבחון את נסיבותיו של המקרה שבפנינו, לא אוכל להתעלם מהתמונה שבפנינו ולהשאיר המלאכה רק לעינו הפקוחה של הציבור, שלעתים נדמה שעינו האחת מכוסה והוא משלים עם תופעות והתנהלות שבית המשפט, שהעניין בא בפניו, לא יכול להשלים עימן" (שם [19], בפסקה 8 לפסק דינה).

ב עינינו הרואות מניתוח עמדות השופטים כי פסק דין חוה [19] לא קבע הלכה שלפיה אין מקום להעביר נבחר ציבור מכהונתו אם הוא נבחר בעת שעמד נגדו כתב אישום חמור. ראשית, כפי שפורט לעיל, פסק הדין כלל לא עסק בסוגיית נבחר ציבור שנבחר דווקא בעת שעמד נגדו כתב אישום, וההערות בעניין "עין הציבור" נאמרו בקשר לשאלה אם הציבור יימנע בעתיד מלחדש את כהונתו. ג שנית, ראינו גם כי על פי דעת הרוב הערעור נדחה בשל העילה בדבר העדר מגורים במועצה, ועל פי דעת חבריי השופט גרוניס והשופט ארבל, עניין כתב האישום לא היה עילה להעברה מכהונה במקרה הנדון. לכן הדיון בעניין זה היה בגדר אמרת אגב. אוסיף כי הדברים שאליהם הפנה השופט גרוניס, ולפיהם "עיניו של הציבור פקוחה", נכתבו בקשר לפרשה שבה הוחלט שלא להגיש כתב אישום נגד שר (פרשת הונגבי השנייה [12]).

ד והינה, עת המצוא שעליה דיברה השופטת ע' ארבל – הגיעה.

ה כשלעצמי מסכימה אני עם גישתה של חברתי השופטת ארבל שלעתים נדמה שעיניו האחת של הציבור מכוסה והוא משלים עם תופעות והתנהלות שבית המשפט שהעניין בא לפניו, אינו יכול להשלים עימן. דבריי אלה נכתבים כש"דין הבוחר" אינו ידוע. בעולם אידיאלי אם המועמד אינו משכיל להבין בעצמו שעליו לפרוש ממועמדות, תדאג רשימתו להוצאתו מן המחנה מפאת חשש מפני דין הבוחר. בעולם אידיאלי אם המועמד ואלה שהציעו אותו לא פעלו כפי שראוי שיפעלו, יסיק הציבור את המסקנות בקלפי. בעולם אידיאלי היה אולי מקום לקבוע כי בית המשפט לא יתערב בעניין. מנקודת הראות של זכות היסוד לבחור וזכות היסוד להיבחר – נאה להשאיר את ההכרעה לדין הבוחר. ואולם בשל הפגיעה הקשה בטוהר המידות ובאושיות השלטון הדמוקרטי ובשלטון החוק אין לקבוע כלל שלפיו נבחר ציבור "מחוסן" מהעברה מכהונה בשל

- א העובדה שכתב אישום חמור שהוגש נגדו הוגש כבר לפני הבחירות, ולמרות זאת בחר בו הציבור. כלל כזה עלול להביא לשחיתות מידות שמדינת ישראל הדמוקרטית אינה יכולה להתיר. כאמור, בענייננו ההכרעה במצב השלישי בשאלת ההעברה מכהונה אם כתב אישום חמור הוגש לפני הבחירות והמועמד נבחר בכל זאת – היא בגדר שאלה מוקדמת. אולם הערות אלה נועדות לאפשר למועמדים עתידיים לראשות רשויות מקומיות לכלכל את צעדיהם. עליהם לדעת כי גם אם הוגש נגדם כתב אישום לפני הבחירות, אין בבחירות כשלעצמן כדי "לחסן" אותם מהעברה מכהונה. לסיכום: ניתן להשקפתי להעביר ראש רשות מכהונתו מכוח סעיף 22 גם לאחר הבחירות, גם אם הוגש נגדו כתב אישום עוד לפני הבחירות. להשקפתי "דין הבוחר" הוא שיקול שמוותר להביאו בחשבון בין שאר השיקולים, אך הוא אינו יכול להכריע את הכף (ראו והשוו עניין זגורי [14], בפסקה 29; פרשת פנחסי הראשונה [7], בעמ' 470).
- ב
- ג

על רקע האמור לעיל נפנה לבחון את נסיבותיהם של המקרים הקונקרטיים שלפנינו.

- ד עניין נצרת עילית
- האם יש מקום להתערב בשיקול דעתה של מועצת העירייה שלא להעביר את גפסו מכהונתו?
- ה 59. כאמור העתירות בבג"ץ 5126/13 ובבג"ץ 5597/13 נוגעות לכהונתו של ראש עיריית נצרת עילית גפסו. כמתואר לעיל, ביום 17.6.2013 הוגש נגד גפסו כתב אישום המייחס לו לקיחת שוחד מותנה לפי סעיפים 290, 294 (א) ו-29 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
- ו 60. לא אחזור על עובדות כתב האישום נגד גפסו. עמדנו על כך בפסק הדין שניתן ללא נימוקים. גפסו הואשם בלקיחת שוחד (על פי סעיף 294 לחוק העונשין, המבקש או המתנה שוחד אף שלא נענה, כמוהו כלוקח שוחד).
- ז 61. לטענת המדינה למעשה המיוחס לגפסו בכתב האישום חומרה יתרה בגין זיקתו לתפקידו הציבורי של גפסו. אולם, כך טענה המדינה, מכיוון שמדובר



במעשה בודד ובשל אופי התמורה שניתנה, אין מדובר בחומרה מובהקת המקימה חובה משפטית להעביר את גפסו מכהונתו כראש עיריית נצרת עילית.

א

לדעתנו אין לקבל את עמדת המדינה.

62. העבירה המיוחסת לגפסו היא לקיחת שוחד (על דרך התניית שוחד). מדובר בעבירה מסוג פשע אשר העונש בצידה הוא עד עשר שנות מאסר. קורבנה של עבירת השוחד אינו הפרט, אלא הציבור בכללותו. לעניין חומרתה של עבירה זו יפים דבריה של השופטת ד' דורנר בע"פ 2083/96 כתב נ' מדינת ישראל [35], בעמ' 342–343:

ב

"עבירת השוחד נמנית עם העבירות שבהן הקורבן אינו הפרט אלא הציבור, ואחת ממטרות הענישה בעבירה זו הינה הטבעת אות קלון על מבצע העבירה והבעת סלידתה של החברה ממעשי השוחד בצורה שתרתיע את הרבים. ... מכאן ההלכה כי ככלל, העונש ההולם מבצע עבירת שוחד הוא מאסר בפועל. זאת, גם במקרים קלים באופן יחסי, שבהם הנאשם משודל לשוחד וטובת ההנאה הנובעת לו מן המעשה היא קטנה. ...

ג

ד

יוצאים מכלל זה אותם מקרים חריגים שבהם הצטברות הנסיבות הקשורות בנאשם ובעבירה שעבר מצדיקה שלא להטביע בנאשם אות קלון של פליליות".

ה

הנה כי כן, עבירת השוחד היא עבירה חמורה. זו עבירה הנוגעת לטוהר המידות, עבירה אשר חומרתה מצדיקה בדרך כלל מאסר בפועל. נוסף על כך, עבירת השוחד המיוחסת לגפסו על נסיבותיה הייחודיות מצביעה לכאורה על כך שהיה בהתנהגותו של גפסו פגם מוסרי הכורך עימו קלון פוטנציאלי (ראו והשוו פרשת פנחסי הראשונה [7], בעמ' 467). העבירה בוצעה לכאורה במילוי תפקידו של גפסו ובזיקה לתפקידו כראש עיריית נצרת עילית. כעולה מכתב האישום, ניצל לכאורה גפסו את מעמדו ואת השפעתו במסדרונות החברה הכלכלית (שהיא תאגיד בבעלותה של עיריית נצרת עילית) כדי להלך אימים לכאורה על חבר מועצה אחר. אם בקשתו של גפסו לשוחד הייתה נענית, היה חבר המועצה

ו

ז

מתפטר מכהונתו במועצת העירייה. בכך היה גפסו משיג השפעה פוליטית שלא יכול היה לזכות לה בבחירות עצמן, שהיא שינוי הרשימה של סיעה אחרת במועצת העירייה. במעשה המיוחס לגפסו יש כדי לפגוע במישרין בעקרונות הדמוקרטיה, ובפרט בזכות לבחור ולהיבחר שבשמה טוען גפסו לפנינו. נוכח העובדה כי גפסו נושא בתפקיד הבכיר ביותר ברשות המקומית, פגיעתה של התנהגות מעין זו באמון הציבור במוסדות השלטון המקומי גדולה אף יותר.

אכן לטובתו של גפסו ניתן לזקוף את העובדה כי מיוחס לו לכאורה מעשה בודד של לקיחת שוחד. נוסף על כך, לא הוברר די הצורך אם ביסוד ה"מהלך" מושא כתב האישום עמד אינטרס אישי או רצון להיטיב עם סיעתו. מכל מקום, משקלו של שיקול זה אינו גבוה לדעתי שכן בין שפעל גפסו לכאורה למען סיעתו ובין שפעל לטובתו שלו, אין בכך כדי להפחית מן הפגיעה לכאורה בטוהר המידות ובשלטון החוק (ראו והשוו פרשת פנחסי הראשונה [7], בעמ' 469).

גפסו הודיע במפורש כי כוונתו להתמודד על ראשות עיריית נצרת עילית גם בבחירות הקרובות. לפיכך קיימת אפשרות ממשיה להתמשכות של כהונתו. לדעתי, בנסיבות אלה יש חשיבות להבהרת עמדתו של בית המשפט בנוגע להמשך כהונתו גם בשלב זה שהוא קודם לבחירות.

בשל השיקולים שתוארו לעיל עמדתי היא כי יש להתערב בהחלטת מועצת עיריית נצרת עילית ולקבוע כי יש להעביר לאלתר את גפסו מכהונתו כראש עירייה, וכך הורינו בפסק הדין שניתן ללא נימוקים. המשך כהונתו של ראש רשות המואשם במעשה של נטילת שוחד, בפרט בהתחשב בנסיבותיו החריגות של המעשה, יפגע פגיעה אנושה באמון הציבור במוסדות השלטון המקומי ואף בעקרונות הדמוקרטיה בכללותם. אכן אם יותר המשך כהונתו של גפסו, "הדוגמה והמופת של המנהיגות יעומעמו" (פרשת פנחסי הראשונה [7], בעמ' 469). נסיבותיה של העבירה ופגיעתה הפוטנציאלית בזכויות יסוד מקנות למעשה המיוחס לגפסו חומרה יתרה שחברי מועצת העירייה לא היו יכולים להתעלם ממנה בהחליטם שלא להעבירו מכהונתו. וכפי שקבענו ללא הנמקה, החלטת מועצת עיריית נצרת עילית שלא להעביר את גפסו מכהונתו אינה עולה

בקנה אחד עם עקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק, והיא בלתי סבירה באופן קיצוני. על כן ניתן בפסק דיננו צו החלטי שלפיו הועבר גפסו מייד מכהונתו כראש עיריית נצרת עילית.

א

עניין רמת השרון – האם יש לראות בהעברת הנושא מסדר היום החלטה שלא להעביר את ראש העירייה מכהונתו?

63. בעניינו של רוכברגר, בשונה מעניינו של גפסו, לא החליטה מועצת הרשות אם להעביר את רוכברגר מהכהונה. לפי סעיפים 22(ב) ו-22(ג) לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם שצוטטו לעיל, ההחלטה להעביר את ראש הרשות מכהונתו או לא להעבירו ממנה תתקבל בישיבה מיוחדת (להלן: הישיבה המיוחדת). אם ראש הרשות אינו מכנס בעצמו את הישיבה המיוחדת, רשאים רוב חברי מועצת העירייה לקרוא לישיבה כאמור, והם יקבעו מי ישב בראשה. בענייננו לא כינס ראש המועצה ישיבה מיוחדת, ואף לא היה הרוב הדרוש של חברי המועצה כדי לכנסה. המועצה אף בחרה בחירה אקטיבית שלא לדון בהעברת ראש הרשות מכהונה מחמת התנהגות לא הולמת לפי סעיף 22 הנזכר. בישיבה מן המניין שקיימה המועצה ביום 14.7.2013, הוסרה לבקשת רוכברגר הצעה לדיון כזה מסדר היום.

ב

ג

ד

אירוע של הגשת כתב אישום נגד ראש עירייה הוא אירוע דרמטי בכהונתו של העירייה. אירוע כזה מחייב כשלעצמו התכנסות ודיון בשאלת המשך כהונתו של ראש הרשות. כפי שהוזכר בפרשת דרעי [6], והדברים יפים לענייננו, בהקניית סמכות טמונה גם "... חובה לשקול את הצורך בהפעלתה [של הסמכות – מ' נ'] ואת הדרכים הראויות שיש לנקוט בהקשר זה" (שם [6], בעמ' 419). זאת ועוד: בעניין חייט [4] עמד בית משפט זה על החשיבות בהתכנסות מועצת הרשות המקומית וקיום דיון בשאלת המשך כהונתו של ראש רשות המואשם בפלילים. מועצת עיריית רמת השרון לא פעלה בהתאם לפסיקת בית המשפט בעניין חייט [4]; לא בחנה את הצורך בהפעלת הסמכות להעביר את ראש הרשות מכהונתו; התחמקה מלדון בכך.

ה

ו

בנסיבות העניין משמעות הסרת נושא העברתו של רוכברגר מכהונתו מסדר היום בשל כך שאין רוב לדיון בכך, היא כהחלטת רוב חברי המועצה שלא

ז

להעביר את רוכברגר מכהונה. דומה כי ההחלטה שלא לדון בשאלת העברת רוכברגר מכהונתו הייתה בגדר ניסיון "למשוך" זמן עד למועד הבחירות.

א

האם יש להתערב בסירובה של מועצת עיריית רמת השרון להעביר את רוכברגר מכהונתו?

64. לשאלה אם יש להתערב בסירובה של מועצת רמת השרון להעביר את רוכברגר מכהונתו, תשובתנו בחיוב, והדברים דומים במידה רבה למה שנאמר בעניין גפסו.

ב

עמדנו בפתח הדברים, ולא נחזור, על פרטי כתב האישום שהוגש נגד רוכברגר. לרוכברגר מיוחסות ריבוי עבירות של רישום כוזב במסמכי תאגיד וריבוי עבירות של מרמה והפרת אמונים בתאגיד בשנים 2003–2007. על פי הנטען, במהלך כהונתו ועל אף האיסור בחוק לקבל תגמול עבור העבודה בקרן הגיש רוכברגר במרמה ובשיטתיות תיעוד על הוצאות אישיות או הוצאות של אחרים ובו זויפו פרטים. נוסף להגשת כתב האישום שהוא ראייה מנהלית לכאורה, עומדת העובדה שרוכברגר החזיר את הגמול שקיבל, בעצת עורך דינו.

ט

מעשיו לכאורה של רוכברגר נבעו מרצון לעקוף את האיסור המוטל עליו בדין לקבל תגמול נוסף לשכר שקיבל בתפקיד ראש הרשות. המעשים נמשכו תקופה ארוכה ונעשו תוך זיוף. רוכברגר נהג להגיש לקרן קבלות וחשבוניות שאינן קשורות לפעילותו בקרן, ובהן רכישת מצרכים ביתיים, הוצאות נסיעה לחו"ל של בתו ושיעורי אנגלית שקיבלה. זיוף הפרטים גרם לכך שקבלות נחשבו להוצאות שבגינן התאפשר לו לקבל החזר מן הקרן. אלה הם מעשי שחיתות. אכן חלף זמן רב מאז העבירות, ולא הוסבר לנו כיצד התגלגלו הדברים כך שכתב האישום הוגש רק לאחרונה. ואכן רוכברגר החזיר זה מכבר את הכסף. אולם כל אלה אינם יכולים לעלות כדי משקל נגד מספיק לחומרת המעשים שתוארו ולהיותם בעליל התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות מקומית. התנהגות זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק. החלטת מועצת עיריית רמת השרון שלא לדון, שמשמעותה החלטה שלא להדיח את רוכברגר מכהונה, היא בלתי סבירה באופן קיצוני. על

ט

כן החלטנו בפסק הדין שניתן ללא נימוקים להעביר את רוכברגר מייד מכהונתו כראש עיריית רמת השרון.

א

מקום הדיון: בג"ץ או בית המשפט לעניינים מנהליים

65. כידוע סמכותו של בג"ץ היא סמכות מקבילה לסמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים (ראו למשל בג"ץ 2208/02 סלאמה נ' שר הפנים [36], בעמ' 953). בדרך כלל מקום שקיים סעד חלופי בבית המשפט לעניינים מנהליים לא יזקק בית המשפט הגבוה לצדק לעתירה. עם זאת מדובר בעניין שבשיקול דעת. בנסיבות העניין שלפנינו לא ראינו צורך לעת הדיון לדקדק בשאלה אם קיים סעד חלופי, ובחרנו כבקשת חלק מהצדדים לדון בעניין לגופו בשל הצורך הדוחק לקבוע הלכה בשאלת העברה מכהונה של ראש רשות מקומית אשר תלוי ועומד נגדו כתב אישום, לפי סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם. נשאר אפוא את ההכרעה בשאלת הסעד החלופי לעת מצוא.

ב

ג

סוף דבר

66. כפי שקבענו בפסק הדין ללא נימוקים, בנסיבות העניין שלפנינו אין מנוס מהפסקת כהונתם של ראשי העיריות גפסו ורוכברגר. בנימוקי עמדתי על העקרונות שעמדו בבסיס ההכרעה. עמדתי גם על חומרתם של המקרים שלפנינו ונסיבותיהם, אשר הכריעו את הכף אל עבר העברת ראשי העיריות גפסו ורוכברגר מכהונתם. לא נעלמה מעיני גם חזקת החפות. אין ספק כי העברה מכהונה פוגעת בראש עיר מכהן וראש עיר שנבחר מחדש הטוענים לחפותם. אני תקווה כי יתברר בסופו של דבר שראשי העיריות גפסו ורוכברגר צחים כשלג ולא נפל פגם במעשיהם. אני ערה לכך שלראשי עיריות יש שונאים או מתחרים והם חשופים גם לתלונות שווא. עם זאת, לעת הזו לא ניתן להשלים עם המשך כהונתם כל עוד כתבי האישום שתוארו מרחפים מעל ראשם. מסקנה זו, שהייתה נכונה לפרשת דרעי [6] ולפרשת פנחסי הראשונה [7], מתחייבת במישור המנהלי גם בענייננו. ויודגש: ערה אני לרגישות הציבורית הקיימת בסוגיות הנדונות, בפרט בשל הקרבה למועד הבחירות. ככלל על הפרקליטות לעשות כל מאמץ לסיים את החקירה ולהגיש – כשיש לכך מקום – כתבי אישום במועד רחוק ככל האפשר ממועד הבחירות. אי הוודאות בתקופה של ערב בחירות פוגעת בראש

ד

ה

ו

ז

א ובראשונה בציבור. גם לא רצוי שבית המשפט ימצא עצמו מעורב שלא בטובתו בקלחת הפוליטית של ערב הבחירות. עם זאת, אין מנוס לדעתי מהכרעה שיפוטית. תפקידו של בית המשפט "להבטיח כי הזרועות השלטוניות האחרות יפעלו במסגרת החוק. זהו שלטון החוק בשלטון..." (פרשת פנחסי הראשונה [7], בעמ' 474-475). חובתנו לפסוק גם במקרים קשים על יסודם של עקרונות הדין. התוצאה היא אפוא כאמור בפסק הדין ללא נימוקים.

ב

אחר הדברים האלה

ג 67. עיינתי בחוות דעתו של חברי הנשיא. סברתי כי יש לתת עדיפות לצורך ליתן את נימוקי פסק הדין בהקדם בשל הבחירות העומדות ממש בפתח, ועל כן לא אשיב לטענות באופן סדור אחת לאחת. לעשות כן הוא לחזור בניסוח אחר ובהדגשים נוספים על דברים שכתבנו חבריי ואני, שעמדתנו שונה כמבואר מעמדת הנשיא. אני מבקשת להתייחס בעקבות דברי חברי הנשיא בקצרה רק לשאלת אישור השר (סעיף 9 לחוות הדעת).

ד

ה טעמי לא יעלה על הדעת כי בית המשפט ייתן תחילה אותה החלטה שראוי היה שהרשות המקומית תיתן, דהיינו שבמקרה מתאים יתערב בית המשפט בהחלטה, ולאחר מכן יישקל על ידי השר, כמוצע בידי חברי הנשיא, אם יש "לאשר" את החלטתו של בית המשפט. אחרי ככלות הכול – גם השר והחלטותיו כפופים לביקורת שיפוטית בבית המשפט הגבוה לצדק, ואין טעם בהליכי סרק. וזאת עמדתו בשאלה אם היה מקום להעביר את ראשי העיריות מכהונתם, מועברת לבית המשפט באמצעות פרקליטות המדינה, המייצגת אותו לפנינו, כבר בשלב העתירה נגד החלטת המועצה המקומית. העמדה העולה מדברי חברי הנשיא ולפיה לאחר החלטת בית המשפט תינתן החלטה של השר הכפופה אף היא לסמכות בית המשפט – לא הועלתה בידי פרקליטות המדינה המייצגת את השר, ולא בכדי. פרקליטות המדינה דחקה בנו להכריע במחלוקות גופן.

ז

## השופט נ' הנדל:

א. 1. אני מסכים לחוות דעתה של המשנה לנשיא מ' נאור המבוססת היטב, אבן על אבן עד ליצירת מבנה משפטי מקיף ויסודי. בשל ההיבטים העקרוניים המתעוררים בסוגיה הנדונה רואה אני להוסיף ארבע הערות.

## א. עיתוי הגשת כתב האישום

ב. ביסוד העתירות שלפנינו מציאות עובדתית ומשפטית מורכבת ואף מסורבלת. נגד שני ראשי עירייה הוגשו כתבי אישום בעבירות חמורות. כתבי האישום הוגשו תוך כדי כהונתם ולקראת הבחירות לרשויות המקומיות. האם בסמכותו של בית המשפט להפעיל ביקורת שיפוטית מנהלית על החלטות מועצות העיר ולהעביר מכהונה לפי סעיף 22 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975? היה וכן – האם יש סמכות למנוע מהם להתמודד לראשות העיר בהליכי הבחירות שכבר החלו? דעת הרוב, שאליה הצטרפתי, השיבה לשאלה הראשונה בחיוב ולשאלה השנייה בשלילה. הסבך בתוצאה זו הוא שראש עירייה שהועבר מכהונתו עקב הגשת כתב אישום נגדו עשוי להיבחר מחדש; מה יהא דינו? סוגיה זו עלולה להתעורר בענייננו תוך זמן קצר. חברתי המשנה לנשיא קבעה כי במצב כזה חובה תהא על מועצת העיר להתכנס כדי לדון לפי סעיף 22 לחוק בכהונתו של ראש העיר לאחר בחירתו. קביעה זו מקובלת עליי. ייתכן כי מועצת העיר או בית המשפט המפעיל ביקורת שיפוטית מנהלית על החלטתה, ימצאו כי יש להעביר מכהונה את ראש העיר לאחר שנבחר בבחירות. תוצאה אפשרית זו ודאי אינה רצויה. אך יושם אל לב כי היא אינה נובעת מהחלטת בית המשפט, כי אם מהמצב המשפטי הקיים. אבהיר.

ג. חוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם מסמיך את מועצת העיר להעביר את ראש הרשות מכהונתו מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו. אם המועצה תחליט כך שעה שהבחירות עומדות בפתח, אין המועמד מנוע מלהתמודד בבחירות. כך היה לו הייתה מועצת עיריית נצרת עילית מחליטה בעצמה להעביר את מר גפסו מכהונתו. החוק אינו מסמיך שום גורם למנוע ממועמד שהועבר מכהונתו להתמודד בבחירות הקבועות מראש עקב הגשת כתב

אישום נגדו. צאו ולמדו: המחוקק קבע דרך להפסקת כהונה בשל התנהגות שאינה הולמת את מעמדו של ראש רשות, אולם לא התווה דרך למנוע את התמודדותו בבחירות הבאות. הקושי שנובע מהצירוף של הסמכות להעביר ראש עיר מכהונה ושל העדר הסמכות למנוע התמודדות בבחירות, ניצב במלוא קומתו כאשר החלטת מועצת העיר (או החלטת בית המשפט בביקורת השיפוטית עליה) ניתנת בסמוך לפני מועד הבחירות.

ב אכן ראוי כי תוצאה בעייתית זו תיפתר על ידי המחוקק. לצד זאת קיים גורם נוסף שבמקרים לא מעטים יש ביכולתו לצמצם את ההתנגשות בצומת הדרכים שבין העברה מכהונה להתמודדות בבחירות. גורם זה הוא פרקליטות המדינה הממונה על הגשת כתבי אישום בעבירות חמורות שבהן עסקינן. בעניינם של שני ראשי העיריות בעתירות שלפנינו הוגשו כתבי האישום בתקופה האחרונה, חודשים ספורים בלבד לפני מועד הבחירות לרשויות המקומיות העתידות להתקיים ביום 22.10.2013. כתב האישום נגד מר גפסו, ראש עיריית נצרת עילית, מתייחס לאירועים שנתקיימו במהלך שנת 2008 לאחר הבחירות הקודמות, אולם הוא הוגש אך ביום 17.6.2013, ארבעה חודשים בלבד לפני הבחירות. החקירה בענייניו של מר רוכברגר, ראש עיריית רמת השרון, החלה בשנת 2009 בגין עבירות שנעברו על פי הנטען בין השנים 2003–2007. כתב האישום נגדו הוגש ביום 12.5.2013. אף פרשת צבי בר, העומדת ברקע לעתירות שלפנינו, נוגעת למעשים המתייחסים לתקופה שבין 1989–2008. החקירה נפתחה כבר בשנת 2010 אך כתב האישום החמור הוגש פחות משנה לפני מועד הבחירות הקרובות.

הנחתנו היא שהפרקליטות פועלת בתום לב ובהשקעה מרובה כדי להתמודד עם עומס העבודה הכבד המוטל על כתפיה. עם זאת, קביעת סדר עדיפויות בין מצבור התיקים המונח לפתחה הוא כורח המציאות. סדר זה צריך ליתן קדימות לתיקים על פי אינטרסים ציבוריים. כשעסקינן בחקירות פליליות נגד ראשי עירייה, על הפרקליטות להציב אל מול עיניה כל העת את מועד הבחירות הקרובות הידוע זמן רב מראש. יש לעשות מאמץ כי החלטה להגיש כתב אישום תינתן בהזדמנות המוקדמת ביותר לפני מועד הבחירות. לבטח לא רצוי להגיש



את כתב האישום בסמיכות למועד הבחירות. ברי שכאשר העבירה בוצעה או נחקרה רק בסמוך לבחירות, אין זמנה של התביעה עומד בידה. אך כאמור לא כך הדברים בשתי הפרשות בענייננו. המידע היה בנמצא זמן רב מראש. בתיקים כאלה על הפרקליטות לנקוט צעדים כדי להימנע מדחיות מיותרות, כגון של מועד השימוע, אף אם הדחייה היא לבקשת הסנגוריה. בהיותה גוף המייצג את אינטרס הציבור, תפקידה של הפרקליטות הוא גם לקדם החלטות באשר להגשת כתבי אישום נגד מועמדים בבחירות, שהן בעלות חשיבות רבה לציבור הבוחרים ולשלטון החוק בכלל. בדרך זו ניתן יהיה למנוע את הסיכון המשפטי שאליו הגענו בעתירות אלה.

#### ב. התנהגות שאינה הולמת ורצון הבוחר

המשנה לנשיא התייחסה למצב השלישי, שבו ראש רשות מקומית נבחר בבחירות בעת שכבר היה תלוי ועומד נגדו כתב אישום. השאלה המוצגת היא אם על אף רצון הבוחר יש מקום לפעול לפי סעיף 22 ולהעבירו מכהונתו. חברתי פירטה כי לגישתה רצון הבוחר אינו שיקול-על אלא הוא שיקול אחד שמותר להביאו בחשבון בין שאר השיקולים הרלוונטיים. אף אני לא אידרש לקבוע מסמרות בעניין זה, שאינו נדרש להכרעה על פי העובדות בעתירות שלפנינו. אוסיף כי איני בטוח באיזו מידה, אם בכלל, יש לתת משקל לעובדה שהציבור בחר בבחירות לרשויות המקומיות במועדן הרגיל במועמד שכהונתו הופסקה עקב כתב אישום חמור שהוגש נגדו. המסקנה כי יש להעביר ראש רשות מכהונתו על פי סעיף 22 לחוק בנסיבות המתוארות היא קביעה נורמטיבית מובהקת. בעת הגשת כתב אישום חמור נגד ראש עירייה הקשור במילוי תפקידו, לשון סעיף 22 – "התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות" – מקבלת גוון נורמטיבי. או אז חובה על מועצת העירייה – על אף היותה גוף פוליטי – לבחון אם ראש עיר ראוי לכהן בתפקיד זה. זאת על רקע עקרונות טוהר המידות של המנהל הציבורי ושלטון החוק. הביקורת השיפוטית שבית המשפט מפעיל על החלטת מועצת הרשות מתמקדת בבחינת קיומה של התנהגות שאינה הולמת. בית המשפט אינו נוקט עמדה מי מבין המועמדים בבחירות ראוי להיבחר. הוא אמון על פרשנות חוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם. מכוח תפקיד זה עליו

לקבוע קביעה נורמטיבית אם אדם שהוגש נגדו כתב אישום המייחס לו עבירות  
בחומרה גבוהה רשאי להמשיך לכהן בתפקיד של ראש עיר.

א

ג. כתב אישום כראיה מנהלית

בהתחשב במידת הכוח והאוטונומיה של ראש עיר אין להתפלא כי מוקנית  
למועצת העיר סמכות להעבירו מכהונתו אם התנהג התנהגות שאינה הולמת את  
מעמדו. סטנדרט אחרון זה אינו מותנה רק בביצוע עבירה פלילית או בהגשת  
כתב אישום. הסמכות להעביר ראש עיר מכהונתו מכוח סעיף 22 לחוק מבוססת  
על ראיות מנהליות.

ב

בשתי הפרשות שנדונו בפסק דיננו יושמה סמכות זו על יסוד כתבי אישום  
שהוגשו. בפרשת רמת השרון נמנעה מועצת העיר מלדון בעניין על פי סעיף 22  
לחוק; בפרשת נצרת עילית לאחר שדנה בעניין החליטה מועצת העיר כי אין  
מקום להעביר את ראש העיר מתפקידו. על רקע זה הגיעו העתירות לפני בית  
משפט זה. כלל נקוט הוא בשיטתנו כי בית המשפט רשאי לערוך ביקורת  
שיפוטית מנהלית על החלטות מנהליות. הביקורת השיפוטית המופעלת בשל  
האפשרות של ביצוע עבירה פלילית על ידי ראש עירייה היא מלאכה עדינה. בית  
המשפט נדרש לאיזון זהיר שלטעמי יושם אל נכון במקרים שלפנינו. רק לאחר  
שהסתיימה החקירה בעניינם של ראשי העירייה והבשילה לכדי הגשת כתבי  
אישום חמורים הנוגעים לתפקידם הציבורי, הופעלה – דרך החלטה שיפוטית –  
הסמכות של מועצת העיר לפי סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגנו  
וכהונתם. כל נשכח כי הגשת כתב אישום מבשרת על תחילתו של משפט והיא  
בגדר עובדה מכוננת גם אם ברור שאין בה בלבד כדי לחרוץ את גורל המשפט.  
התנאי להגשת כתב אישום הוא תשתית ראיות מספקת המעמידה אפשרות סבירה  
להרשעה (בג"ץ 5699/07 פלונית (א') נ' היועץ המשפטי לממשלה [37], בעמ' 743).  
הגשת כתב אישום משקפת הכרעה של גורם מקצועי לאחר שהוענקה לנאשם  
זכות השימוע. בעבירות שנדונו, כתבי האישום הם ראיה מנהלית בעלת עוצמה  
גבוהה.

ה

ו

ז

## ד. העברה מכהונה וחזקת החפות

א חברתי הדגישה כי אין סתירה בין חזקת החפות של ראש עיר שהואשם בפלילים לקביעה מנהלית כי יש להעבירו מכהונה על בסיס ראיות מנהליות, כגון הגשת כתב אישום. חזקת החפות היא זכות במשפט הפלילי הנגזרת מכלל היסוד של הספק הסביר. כל נאשם זכאי שיראוהו חף מפשע כל עוד לא הוכחה אשמתו מעבר לספק סביר. בין הגשת כתב אישום להרשעה מרחק רב. מטרתו של המשפט הפלילי היא לבחון מרחק זה.

ב הייתי מוסיף כי גם בהליך הפלילי עצמו חזקת החפות אינה מונעת את קיומם של הליכי ביניים על בסיס תשתית ראייתית ראשונית הפחותה מזו הנדרשת להרשעה בדין. למשל חזקת החפות אינה נפגעת עקב החזקתו של נאשם במעצר עד תום ההליכים לאחר הגשת כתב אישום נגדו (בש"פ 8087/95 זאדה נ' מדינת ישראל [38], בעמ' 144). הנקודה חשובה עד מאוד שכן הטלת סנקציה של השמה במעצר על נאשם דומה בפועל לעונש החמור שעלול להיגזר עליו אם יורשע. חרף האמור מעצרו של הנאשם אינו עומד בסתירה לחזקה החפות. טרם יוכתם נאשם באשמה פלילית וייענש על כך, מוטל על המדינה הנטל להוכיח את אשמתו מעל לכל ספק סביר. אולם ידוע כי יהא ניתן להטיל סנקציות שפוגעות בחירותו של הפרט לפני ההרשעה – כגון הפקדת מזומן, איסור תנועה, מעצר וגם מגבלה על עיסוק בתחומים שונים, לרבות מילוי משרות ציבוריות. הינה כי כן, הגם שהעברה מכהונה עקב הגשת כתב אישום כרוכה בפגיעה בראש הרשות המכהן, בשמו ובפרנסתו, פגיעה זו אינה נוגסת בחזקת חפותו.

ג 2. מעניין לציין, ולו בקצירת האומר, כי סוגיות דומות מן המשפט הציבורי שהוצגו בעתירות שלפנינו נדונו אף במקורות המשפט העברי. נזכיר את דברי הרמב"ם שהדגיש כי כדי למלא תפקיד ציבורי על אדם להיות בעל טוהר מידות וראוי, ואין די בכך שקיבל רשות פורמלית (הדומה לתנאי כשירות סטטוטוריים) למלא תפקיד זה: "מי שאינו ראוי לדון... מפני שאינו הגון, שעבר ראש גלות ונתן לו רשות, או שטעו בית דין ונתנו לו רשות – אין הרשות מועלת לו כלום עד שיהא ראוי" (משנה תורה, הלכות סנהדרין, פרק ד, הלכה טו [א]). ההלכה ערכה גזירה שווה בין הדרישות כלפי "טובי הקהל" (מעין מועצה מקומית האחראית על צורכי הרבים) לדרישות המחמירות בתחום טוהר המידות החלות על דיינים

א (הגהות הרמ"א, שולחן ערוך, חושן משפט, סימן לז, סעיף כב [ב]). בחלק מן הקהילות נבחרו טובי הקהל או טובי העיר על ידי הציבור (ראו למשל ישראל היילפרין פנקס ועד ארבע ארצות [57]). מהמקורות עולה כי נהגו בקפדנות כלפיהם גם אם ביצוע המעשה הפגום התבסס על חשד בלבד ולא על הכרעת הדיינים על פי עדות כדין (תשובות הגאונים (שערי תשובה), סימן קעח [ג]; שו"ת זקן אהרן, יורה דעה, סימן ל [ד]).

ב למרבית הצער, אמת המידה הנשגבת לא תמיד תאמה את ההתנהגות בשטח – "אין ראוי להעמיד פרנס על הצבור אלא מי שנודע במדותיו, עניו ושפל רוח וסבלן, מפני שהוא צריך להתנהג עם הבריות בדרכים משתנים לכמה גוונים, זה בכה וזה בכה, ולהתאהב עם כל אחד מהם כפי מדותיו" (המאירי – מהראשונים שחיו בצרפת במאה ה'13 – בית הבחירה, בבלי, יומא כב, ע"ב [ה]). לעומת זאת, לעיתים נהגה המציאות בשלה. למשל במקרה שבו נערכו בחירות לתפקיד רב ומורה באחת מקהילות אירופה במאה ה'19, נפסל הזוכה בשל קבלת שוחד ואף מבחוריו נשללה הזכות להצביע בבחירות החוזרות (שו"ת חתם סופר, חושן משפט, סימן קס [1]). הפער המתואר בין הרצוי למצוי אינו מצדיק הקלה בדרישות, אלא דווקא מצריך מאמץ לצמצם אותו.

ג 3. עיינתי בחוות דעתו של חברי הנשיא א' גרוניס. חברי מציג את המחלוקת בינו לעמדת שופטי הרוב כהסתייגות מצידו מכפיית הרצוי על הדין המצוי ומפני שימוש יתר בכוחו של בית המשפט. אף בהצגת דברים אלה נתגלעה מחלוקת בינינו. נקודת הפתיחה בעמדתנו היא כאמור בסעיף 22 לחוק מקנה לרשות המנהלית – מועצת הרשות – סמכות להעביר ראש עירייה מכהונתו. מכך נגזרת סמכות ביקורת מנהלית של בית המשפט. הנורמה המשפטית שקבע המחוקק בסעיף 22 היא "התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות". על פי הסעיף אם נמצא שמתקיימת הנורמה במקרה מסוים, יש בכוחה של מועצת הרשות להעבירו מכהונה.

ד נורמה משפטית מכתובה מצב משפטי מוגדר (בג"ץ 6280/07 ו1910 משפטי למען ארץ-ישראל נ' נשיא המדינה [39], בפסקה 14). כמשמעותה הלשונית, היא "מדה קבועה... סטנדרט קבוע" בשדה המשפטי ("נורמה" [66]). ברי כי הנורמה הכללית בסעיף 22 דורשת לצקת לה תוכן, ולשם כך "נתון בידי בית המשפט

מרחב פרשני משמעותי אם מדובר בחוק החרות...", כלשון חברי הנשיא (פסקה 15). לגישתי, הקביעה כי נסיבות העתירות שלפנינו – שבהן הוגשו כתבי אישום המייחסים לראשי העיריות עבירות חמורות בנושאי שחיתות הקשורות למילוי תפקידם הציבורי – עולות כדי "התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות", היא קביעה נורמטיבית רצויה ומצויה. הענקת פרשנות כאמור לנורמה המעוגנת בסעיף 22 תואמת את לשון החוק ומחזקת את התכליות המורששות של טוהר המידות ושלטון החוק. הנורמה המשפטית שנשענת על החוק הכתוב, מטבעה אינה כפופה לקול הבוחר בבחירות למועצות המקומיות. עולה כי הסתייגותו העיקרית של הנשיא היא מבחינה מעשית מסמיכות הדיון לפי סעיף 22 למועד הבחירות. אף שמצב דברים זה מצער, וראו הערתי הראשונה לעיל בדבר עיתוי הגשת כתב האישום על ידי הפרקליטות, הנורמה המשפטית המחייבת אינה נסוגה. בהזדמנות זו אציין כי מסכים אני עם הנשיא שהשיקול של אמון הציבור – ודאי כנתון אמפירי – אינו רלוונטי להכרעה.

לסיום יודגש כי יש הסכמה בין כל חברי ההרכב ולפיה רצוי שהמחוקק ייתן את דעתו לנושא רגיש זה, ובפרט לחוסר בחקיקה הנוגעת לממשק בין העברה מכהונה של ראש עירייה מכהן על ידי מועצת הרשות או בית המשפט לזכאותו של זה להתמודד בבחירות הקבועות מראש. אציין כי דווקא בשל רגישות שופטי הרוב למגבלותיו של בית המשפט נמנענו מלהכריע בשאלת התמודדותם של ראשי עיריות רמת השרון ונצרת עילית בבחירות הקרובות. התמקדנו בסמכותנו לפסוק בשאלת העברתם מכהונה, שהעיון לה מצוי בסעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגנונו וכהונתם – הוא הדין המצוי.

4. סוף דבר, אני מצטרף לחוות דעתה של חברתי המשנה לנשיא. הערותי שהובאו לעיל הן בגדר תוספות לעיקר.

השופט א' רובינשטיין:

א. הנמקות חברתי המשנה לנשיא להכרעתנו מיום י"ג בתשרי התשע"ד (17.9.2013) בחוות דעתה המקפת, שכיסתה את כל הנחוץ משפטית, מקובלות עליי. אך אוסיף דברים אחדים לרקע ולחידוד. האנגלים מכירים בביטוי "it is not done". יש דברים שאינם מן המידה, שבחברה מתוקנת ובממשל מתוקן לא

א ייעשו; לכך מן הסתם כיוונה בדבריה על "עולם אידיאלי" בפסקה 58. אלא שהתרבות השלטונית והציבורית בישראל לא התפתחה בדרך זו, ומה שנראה לאדם הגון מן היישוב שעה שהתמונה נפרסת לפניו, אינו בהכרח התוצר הישראלי המצוי בעידננו. אין הדברים באים כדי לקטרג בלבד, אלא גם כדי להסביר מדוע הגענו בלית ברירה לתוצאת פסק הדין אחר שהמערכת הפוליטית כפתה עלינו החלטה זו במחדליה שלה.

ב

על השאלות המתעוררות

ב. אכן יכול השואל לשאול: אילו רצה המחוקק היה קובע הוראה שלפיה ראש רשות מקומית שהוגש נגדו כתב אישום חמור מסוג כזה וכזה, אחת דינו לעזוב את תפקידו – והמחוקק לא עשה כן ולא כלל זאת בהוראות פסלות סטטוטוריות; אדרבה – שמא, כפי שהיו שהשיגו, על פי תוצאת פסק הדין ייתכן שלעולם לא תגיע למיצוי הוראת הפסלות הסטטוטורית שלאחר הרשעה, אף שאין דבר זה מתחייב בהכרח על פי גיוונם של מקרים ושיקול הדעת הרלוונטי. שנית, יכול השואל לשאול בהקשר זה עצמו: ומה באשר לחזקת החפות, האם נשכחה מלב ונשחקה, ונאשם ומורשע מצויים באותה סירה? אכן, שאלות אלה אינן פשוטות. ולא פחות מהן מורכבת השאלה, שחברתי נדרשה אליה בפסקה 58 בהביאה מדברי השופט זמיר בעש"ס 4123/95 אור נ' מדינת ישראל – נציב שירות המדינה [33], בעמ' 190–191, ובהבחינה אותם מענייננו שלנו: ומה אם ייבחרו מחדש ראשי הרשויות המודחים – שנגדם הוגש כתב אישום חמור – ואז תקום חובה על המועצה החדשה להתכנס לעניין העברתם מכהונתם, כפוף לביקורת שיפוטית (פסקה 9 לפסק הדין)? הרי עתה כבר ידע הציבור על כתבי האישום ובבחירתו שב והביע אמונו בראשי הרשויות או במי מהם. כל השאלות הללו רחוקות מהיות פשוטות. כיצד אומדים אנו את הדברים גם בנתון להערת חברתנו השופטת ארבל בפרשת חוה (נע"ם 3911/05 חוה נ' מועצה מקומית אזור [19]), בפסקה 8 לחוות דעתה. ראו פסקה 58 לחוות דעת המסנה' לנשיא) בדבר "עינו הפקוחה" של הציבור, שאולי בפועל עינו האחת "מכוסה"? התלמוד הבבלי (בבא קמא נב, ע"א [T]) כותב כי "כד רגיז רעיא על ענא עביד לנגדא סמותא" (כשכועס הרועה על העדר, מעוור את עיני העז שבראשו), וכדברי רש"י במקום [ח], והדברים מובאים בלא שארצה לפגוע באיש, "מנקר עיניה ונכשלת

T

ונופלת בבורות והעדר אחריה, כך כשהמקום [הקב"ה] נפרע משונאי ישראל [לשון נקייה לעם ישראל – א' ר'], ממנה להן פרנסים שאינן מהוגנין". השאלות לאחר הבחירות יהיו אז עמדת בית המשפט שעה שהציבור ממשיך בבחירת ראש הרשות כאילו עולם כמנהגו נוהג, ומה משקל תוצאות הבחירות. ואולם איננו שם לפי שעה.

## על הנמקת הפתרון

ג. אומנם הפתרון שהגענו אליו אינו "אלגנטי", ויש בו מעקשים. אך הקורא צריך שישאל עצמו נוסף לניתוח המשפטי, מהי החלופה? האם ייתכן שראש רשות שעל ראשו עננה קודרת בדמות כתב אישום חמור, בין בעבירות הקשורות לתפקידו כמו שוחד ובין בעבירות חמורות מאוד אחרות, ימשיך כאילו עולם כמנהגו? השופט פוטר סטיוארט מבית המשפט העליון של ארצות הברית אמר פעם שאינו יודע להגדיר פורנוגרפיה אך בראותו אותה יידע לזהותה (Jacobellis v. Ohio [55], at p. 197). אמירות כיבושין ציבוריות אין בהן די. אמרנו אמירות כאלה בעניינו החמור של צבי בר, ראש עיריית רמת גן (בג"ץ 5141/11 ליליאן נ' ראש עיריית רמת גן ויו"ר החברה הכלכלית לרמת גן [2], להלן: פרשת ליליאן): "בתום הדיון, ואף בטרם ניתנה הכרעה משפטית, הבענו באולם את דעתנו כי מבחינה ציבורית קיים קושי רב בכך שהמשיב 1 ימשיך לכהן בתפקיד ראש עיריית רמת-גן, לאחר שהוגש נגדו כתב אישום חמור...". וגם בעניינו שלנו דיברנו (בפסקה 8 להחלטה מיום 17.9.2013) על כך ש"דעתנו אינה נוחה, בפן הציבורי, מהתמודדותם של השניים על תפקיד ראש העירייה בבחירות הקרובות על-אף כתבי האישום שהוגשו נגדם ... עם זאת, לא ראינו, בפן המשפטי, אפשרות למנוע התמודדות כזו". גם הנשיא גרוניס בחוות דעתו בהחלטה מיום 17.9.2013 ציין (ההדגשות במקור):

"אכן, מי שהוגש נגדו כתב אישום דוגמת אלה שהוגשו נגד ראש עיריית נצרת עילית וראש עיריית רמת השרון, אינו ראוי מבחינה ציבורית לשמש כראש רשות מקומית. סבורני, כי ראוי היה מן ההיבט הציבורי ששני ראשי הרשויות יתפטרו מתפקידיהם מיד עם הגשתו של כל אחד מכתבי האישום. כמו כן ראוי מבחינה ציבורית

שהשניים לא יהיו מועמדים בבחירות הקרובות, ודעתי בעניין זה כדעת חברותי וחבריי".

א

על הבחינה הציבורית

ב

ג

ד

ה

ו

ז

ד. ואולם כנראה אין תועלת בדברי כיבושין ציבוריים. בהיותי היועץ המשפטי לממשלה, לעת החלטות של סגירת תיקים מחוסר ראיות מספיקות בחקירות מתוקשרות מסוימות נגד אישי ציבור כתבתי לא אחת החלטה מנומקת כדי שיובן ברבים מדוע אחרי הרעש בחקירות בא קול דממה דקה. ראיתי בזאת חובה לציבור במקום סגירה בשורתיים המסתיימת במילים "אין די ראיות". הנחתי גם שהחלטה לקונית תזמין עתירה לבג"ץ, ועדיף כי מה שייכתב ממילא בתגובה לבג"ץ ייכתב מראש כשירות לציבור. ולבסוף קיוויתי כי אולי הדברים שנאמרו יהיו כלי לתיקון מעוותים. הייתה ביקורת על החלטות אלה בהנמקה כי נאמרים בהם דברי כיבושין על אישי ציבור אף שלא הוגש נגדם כתב אישום. אעיר כי מבחינה פורמלית הדבר אולי נכון, אך מבחינה מהותית הייתה לאותם אישי ציבור הזדמנות להגיב בפירוט על מה שנטען נגדם, בחקירה משטרתית על ידי חוקרים רמי דרגה שהתעמקו בחומר, ולהשמיע דבריהם לפני הפרקליטות במקרים מסוימים. מכל מקום, גם מאת יורשיי בתפקיד יצאו החלטות כאלה, פשוט כי אי אפשר אחרת. ואולם המטרה של תיקון באמצעותן לא הושגה, בוודאי לא במידה מספקת. באתי לכלל מסקנה כי המציאות הישראלית מחייבת שיניים. בדומה למבקרי המדינה שקבלו שנים על העדר "שיניים" מספיקות (הדבר תוקן במקצת), המסקנה המצערת היא כי מה שאינו נתקן בדברי כיבושין, יתוקן בהחלטות שיפוטיות. המקרה דנא הוא במידה רבה כזה. במישור הציבורי הבענו דעתנו חודשיים לפני כן בפרשת צבי בר כאמור. ואולם לא היה לנו שומע, בחינת "כלבי השמירה נובחים והשירה עוברת"; "צפצפון ארוך" ולעיתים הבטחות לעתיד ללא מימוש, ואל אחטא בשפתי ואכנה אותן "כצפצפון הזורזר", אחד בפה ואחד בלב, כביטוי של רבי יהודה הלוי (ספר הכוזרי, מאמר ב, אות כד [ט]). אם כן, עלינו לדאוג לכך שהשירה לא תעבור ולא יהיה צפצפון, בבחינת "לא ייעשה פסיקתי". "ובמקום שאין אנשים, השתדל להיות איש", כדברי התנא הלל (משנה, אבות ב, ה [י]).



א דברים אלה אינם חדשים עימנו. כפי שהראתה חברתי פסיקה זו ממשיכה את הפסיקה בפרשיות דרעי [6] ופנחסי [7] (בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל [6]; בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל [7]) מלפני כשני עשורים ובמישרין. סעיף 22 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה–1975, שבו השתמשנו, הוא כלי סטטוטורי המאפשר לבחון סוגיות מעין זו שלפנינו, אף שהמחוקק לא נתן דעתו במפורש ובמלאה ל"תקופת הביניים" שבין הגשת כתב אישום חמור נגד ראש הרשות המקומית לסיום המשפט. האידיאלי היה אומר כי יש "עננה" מעל ראשו של ראש הרשות שהוגש נגדו כתב אישום חמור. גם עננים נחלקים לסוגים שונים, מהם שחורים וקודרים ומהם ענני נוצות. לא כל עבירה תפעיל את הסנקציה של הדחה. היועץ המשפטי לממשלה הציג בהודעתו בפרשת ליליאן [2] (צבי בר) כמה פרמטרים לבחינת הדבר. נאמר שם כי נקודת האיזון כרוכה, בין השאר, בטיב העבירות ובעיקר במידת זיקתן לתפקיד הציבורי, והוזכרו עוצמת הפגיעה באמון הציבור ובטוהר המידות ומידת הכרוסם בזכות לבחור ולהיבחר; כמו כן היקף העבירה, חומרת האישום, השפעת העבירה על מרקם החיים ועוד. פרמטרים אלה מקובלים על ידי ביסודם (לאמון הציבור אידרש בהמשך), אך הפעם לא סבר היועץ המשפטי לממשלה כי יש מקום להתערבות, והתוצאה שהגענו אליה שונה. אין הדבר כאותו ראש ישיבה שאמר לבחור ישיבה, כפי שהיה אבי ע"ה מספר, "אומרים עליך שאתה קורא ספרות חילונית". אמר הבחור: "אין זה נכון". אמר הרב: "אתה עוד רוצה שגם יהיה נכון? די שאומרים". אך לא כך עניינוו שלנו.

ה. אכן אין עסקינן בפרסומי תקשורת נגד ראשי הרשויות שמדובר בהם, אלא בנושא שנחקר במשטרה ועובד בפרקליטות לכתב אישום, ולאחר מכן נערך שימוע – קרי: כל המסננות שניתן לספק בטרם בית המשפט. אי אפשר שלא להצטער על כך שכתבי האישום הוגשו רק לאחרונה, כחלוף זמן ניכר מן הפרשיות. מצטרף אני בכל לב ובהטעמה להערת חברי השופט הנדל לעניין זה. כתבי האישום שהוגשו קרויים בעגה המשפטית "ראיה מנהלית". מינוח זה בא לומר כי ראיה זו היא חומר רציני שנבחן בקפידה ואשר ניתן להשתית עליו

החלטה מנהלית אף שלא עבר את מסגרת בית המשפט. כך למשל החלטות שרים ורשויות מנהל שונות מתקבלות על סמך חומר שלפניהם, שלא תמיד יעבור (אף כי יוכל מבחינה עקרונית לעבור) מסגרת שיפוטית. מתן אזרחות מכוח שבות או רישיון ישיבה, כניסה לארץ, רישיון נהיגה ורישיון נשק, רישיון עסק וכדומה – כל אלה מתקבלים בהחלטות מנהליות. במקרים שלפנינו הייתה המסגרת ברמה גבוהה, של היועץ המשפטי לממשלה, בשל הרגישות הציבורית. יש להידרש אליה במשקל הראוי, וגם בעניין זה מצטרפים דבריי לשל השופט הנדל.

על סעיף 22 והקושי לגביו

ו. סעיף 22 הוא כלי שנתן המחוקק לשלטון המוניציפלי לשמירת טוהרו על ידי החלטות מועצת העירייה. השימוש בכלי זה תלוי לכאורה ברצון פוליטי של נבחרים הציבור. הפעלתו מותנה (סעיף 22(א)) בכך ש"נוכחה המועצה כי ראש הרשות מתנהג התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות...". הביטוי "התנהגות שאינה הולמת" הוא עמום ובעל רקמה פתוחה. לא ייתכן כי הכוונה היא רק לשכרות ברחובה של עיר. אך נוסף לכך ברי כי "נוכחה המועצה" הוא במקרה דנא "היווכחות פוליטית" התלויה בדבר, שכן לראש הרשות ככלל מעמד פוליטי חזק במועצת הרשות וסביבה, ועל כן לא אחת יהא סיכוי "טוב", אך עגום מאוד, שגם אם ההתנהגות אינה הולמת כל עיקר לא יודח ראש הרשות, בשל כוחו הפוליטי.

ז. כך אירע בנושאים שלפנינו בין כיוון שמועצת הרשות לא התכנסה במכוון (רמת השרון) ובין שהתכנסה בעצה משפטית (נצרת עילית) – אך קיבלה החלטה שלא הביאה בחשבון כראוי את כתב האישום החמור.

ח. איננו יכולים להפריד בנידון דידן את ההיבט המוסריאיתי ולהניחו מאיתנו והלאה. המשפט המנהלי כל כולו סובב במידה רבה על כללי אתיקה ומוסר. הדברים מתחדדים כשמדובר בראש רשות מקומית, שהוא במקומו רב כוח במובנים רבים בנושאי כספים, מינויים, תכנון ובנייה ועוד ועוד, ופיקוח משרד הפנים בכל מאמציו אינו יכול לענות על כל הנחוק. על ראש הרשות להיזהר מאוד מיוהרה ומשכרון כוח של "אני ואפסי עוד" שכן לפתח היוהרה

חטאת רובץ, עד כדי מעשים פליליים. המשפט אינו יכול לתת ידו לכוחו של איש ולעוצם ידו, ומכאן עמדתנו.

א

על חזקת החפות ועל אמון הציבור

ט. באופן עיוני שובת לב האמירה כי חזקת החפות, מה היא עליה אם כתב אישום היא בסיס להדחה. ואולם מה יאמרו הטוענים כך אם יואשם ראש הרשות ברצח או באונס או בהריגה בתאונת דרכים או בהכאת רעייתו או ילדיו או בדקירת שכנו? מדוע לעבירת שוחד, מן הממאירות שבעבירות השחיתות, לא תהא אותה התייחסות?

ב

י. ועוד, בהמשך לדימוי שטבעה השופטת אדבל לעניין העין הפקוחה והעין המכוסה, האם בידי הציבור הרחב לגבש דעתו על פי מידע מלא של משמעות כתב האישום, או שמא נתון הוא להטיות אלה ואחרות? אכן חברי מועצת העירייה מקבלים את המידע המלא, אך האם סביר לקבל שיתייחסו בשוויון נפש לכתב אישום חמור? אודה על האמת, כשלעצמי איני חסיד של הביטוי "אמון הציבור". אמר מי שאמר: "ציבור" – ראשי תיבות צדיקים, בינוניים ורשעים. ומיהו הציבור שאת אמונו מבקשים? ביטוי זה עולה לא אחת גם בקשר לרשות השופטת, והזהיר מהשתעבדות לו השופט חיים ה' כהן ע"ה במאמרו "הרהורי כפירה באמון הציבור" [60]. לא איכנס לפולמוס הקשור בביטוי "הציבור הנאור" שנטבע בכוונה טובה ושהפך שנוי במחלוקת (ראו שם [60], בעמ' 375–378), אך עסקינן בחברה הישראלית השסועה והמפוצלת (שם [60], בעמ' 379) בין חילונים, דתיים וחרדים, יהודים וערבים, אנשי שמאל ואנשי ימין, ותיקים ועולים, וכפי שכתב השופט כהן, "קיומו של אמון הציבור אינו ניתן להוכחה" (שם [60], בעמ' 387). הוא אף הרחיק לכת בכותבו: "הריצה אחר אמון הציבור כמותה כרדיפה אחר הכבוד..." (שם [60], בעמ' 389), אך גם בלא הגדרה זו קשה מאוד לכמת מושג זה בכלל, לא רק לגבי הרשות השופטת, אשר שונה מאוד יחסם אליה, כך נראה, של פלגים שונים בחברה. זכורני כיועץ המשפטי לממשלה, כשהיו מדברים בדיונים בלשכתי על אמון הציבור, הייתי אומר: מיהו בדיוק הציבור? האם ערביי רח' סלאח אלדין שבו שוכן משרד המשפטים? האם החרדים בשכונת בית ישראל מעבר לכביש מס' 1? האם תושבי

ג

ד

ה

ו

ז

- א הגבעה הצרפתית בעוד קילומטר-שניים צפונה? שמח מאוד הייתי אילו יכולנו להתכנס סביב "אמון ציבור מוסכם" (לגבי המושג ראו גם בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האשה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה [10], בעמ' 469–470, השופטת פרוקצ'יה, ובעמ' 494–495, השופטת ארבל), במעין "אמון ציבור אובייקטיבי". אך בסופו של דבר הדבר נופל לגדרי אמונו של בית המשפט כקובע את אמת המידה – ומה אם יחזור ויבחר הציבור הרלוונטי באדם שמדובר בו, האם נוכל לדבר אז על "אמון הציבור"? כשלעצמי לא הייתי משתמש אפוא לענייננו במושג זה של אמון הציבור דווקא, אלא בפרמטרים המשפטיים המקובלים של המשפט המנהלי המטעימים את מעשה המנהל הציבורי ובמידה פחותה את הזווית החיצונית. אכן היו כידוע שחלקו (בביקורת שובת לב מעיקרא) על הביטוי "אי סבירות" או "אי סבירות קיצונית" המשמש בפסיקה המנהלית, בגלל הקושי "לכמתו" ובגלל החשש שלא יהיו אמות מידה ברורות אלא "מידת כף רגלו" של בית המשפט, כביקורת שנשמעה על חוקי היושר (equity) באנגליה כאילו משתייתם הם עצמם על מידת כף רגלו של הלורד צ'נסלור. ואולם לא היא. לא ב"טהרנות" צדקנית עסקינן, אלא בנדבכי משפט שנבנו לאורך עשרות שנים מאז פרשות דרעי [6] ופנחסני [7] ורק הועילו לשירות הציבורי. אם תוצאת סעיף 22 אגרסיבית, אין ממנה מנוס.
- ב על הפער שבין השימוש בסעיף 22 לסיוס הכהונה ובין אי מניעתה של ההתמודדות בבחירות
- ג יא. חברתי המשנה לנשיא הסבירה מדוע לא ניתן למנוע בנסיבות את עצם ההתמודדות בבחירות, דבר שיצר את ה"פלונטר" של "בין ובין", חובת המועצה לבחון הגשת כתב אישום לפני בחירות וחובתה של המועצה החדשה לשוב לכך לאחר בחירות. התשובה אינה רק בחשיבותה של הזכות להיבחר, שאין להקל בה ראש, אלא בפשטות ובסופו של דבר, בשל העדרו של סעיף כמו סעיף 22 לעניין זה של המועמדות. ייטיב המחוקק לטעמי אם ייתן דעתו למכלול הסוגיה שלפנינו בתיק זה, על כל היבטיה.
- ד

## סוף דבר

א. יב. כללם של דברים, חכמינו במשפט העברי אמרו (תלמוד בבלי, יומא כב, ע"ב [יא]) מפי רבי יוחנן בשם רבי שמעון בן יהוצדק: "אין מעמידין פרנס על הציבור אלא אם כן קופה של שרצים תלויה מאחוריו, שאם תזוח דעתו עליו אומרין לו חזור לאחריך". אמר הפרשן ר' מנחם המאירי (המאה הי"ג, פרובאנס), בית הבחירה, בבלי, יומא כב, ע"ב [ה], כי "אין ראוי להעמיד פרנס על הציבור אלא מי שנודע במדותיו, עניו ושפל רוח וסבלן, מפני שהוא צריך להתנהג עם הבריות בדרכים משתנים לכמה גוונים, זה בכה וזה בכה, ולהתאהב עם כל אחד מהם כפי מדותיו..."<sup>1</sup>, ומה שאמרו לעניין קופה של שרצים – "שאם תזוח דעתו עליו ויתגאה על הציבור שלא לשם שמים, אומרים לו חזור לדון את עצמך והבט על אחריך". המשפט המנהלי העברי, כפי שנודמן לי לכנותו, דורש ניקיון במנהל הציבורי ("וְהִיָּתָם נְקִיִּים מֵה' וּמִיִּשְׁרָאֵל". במדבר לב 22 [יב]). ראו חוות דעתי בעע"ם 7357/03 רשות הנמלים נ' צומת מהנדסים תכנון תאום וניהול פרוייקטים בע"מ [40], בעמ' 173–175. המערכת הפוליטית המוניציפלית ברשויות שבהן עסקינן, בהתעקשותה לעצום את עיניה בגדרי סעיף 22 כלפי כתבי אישום שבליבת התנהגותו של ראש הרשות, כפתה עלינו מה שלא היינו רוצים להגיע אליו. הצעד הדרסטי שננקט נחוץ בנסיבות, כדברי הרמב"ם בשמונה פרקים (הקדמתו למסכת אבות), פרק ד [ג], כי "[כמו שהגוף כאשר יצא משיווי משייווי משקלו – א' ר'], נראה אל איזה צד נטה ויצא ונעמוד כנגדו בהפכו עד שישוב אל השיווי, וכשישתוה נסלק ידינו מאותו ההפך ונשוב לעשות לו מה שישאירהו על שיווי, כן נעשה במידות בשוה". רוצה לומר, כדי להגיע לאיזון בתחום ההתנהגותי יש צורך לעיתים בצעד דרסטי המוביל לצידה המחמיר של תנועת המטוטלת בטרם תשוב זו לנקודת האמצע.

ג. כללם של דברים, מצטרף אני לחברתי המשנה לנשיא.

השופט צ' זילברטל:

1. אני מסכים עם האמור בפסק דינה המקיף והמאלף של חברתי המשנה לנשיא מ' נאור, אשר כולל התייחסות לכל השאלות הצריכות לעניין, ומצטרף

לנימוקיה ולמסקנותיה. מצאתי לנכון להתעכב בקצרה על כמה עניינים שראויים לטעמי להדגשה.

א

2. כחברתי המשנה לנשיא, אף אני הוטרדתי מכך שראש רשות שהועבר מכהונתו בגין התנהגות בלתי הולמת הפוסלת אותו מלהמשיך לכהן, יהיה זכאי להתמודד כמועמד בבחירות שנערכות מייד לאחר הדחתו. תוצאה זו מעוררת קשיים ערכיים, לוגיים ומעשיים. עם זאת יוער כי, כפי שציינה גם חברתי בפסקה 57 לפסק דינה, רצון הבוחר יובא בחשבון כאחד השיקולים במצב שבו מדובר בראש רשות שנבחר כשהיה תלוי ועומד נגדו כתב אישום, ונתון זה היה ידוע לציבור הבוחרים.

ב

3. עם זאת, כפי שגם הוזכר על ידי חלק מחבריי, יש לדעת כי "דין הבוחר אינו בא במקום דין המשפט ואין הוא יכול להחליפו" (השופט, כתוארו אז, א' ברק בפרשת פנחסי הראשונה, בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל [7], בעמ' 470).

ג

לפיכך מבין יתר תפקידיו על בית המשפט להיות לעיתים "קו הגנה אחרון" בהגנה על ערכי יסוד, ובהם שלטון החוק (במובנו המהותי) וטוהר המידות של הרשות הציבורית, ובשמירה עליהם. אין בכך משום הבעת חוסר אמון בציבור הבוחרים, אלא שמטבע הדברים, ובמיוחד בבחירות מוניציפליות, דעתו של חלק מהציבור נתונה בעיקר לתפקוד ולהישגים של ראש הרשות העומד לבחירה חוזרת בכל הנוגע לניהול השוטף של השירותים המוניציפליים, ופחות מכך להתנהלותו הערכית. לפיכך במצב שבו ראש הרשות מועמד לדין, מוטלת על מועצת הרשות החובה לדון בשאלת העברתו מתפקידו. בגדר כך עליה לשקול שיקולים ערכיים ולהביא לידי ביטוי עקרונות יסודיים "משקפים את רוח המדינה" (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א [56], בעמ' 29), שכן עקרונות אלה הם "בגדר שיקולים ענייניים שכל רשות מינהלית חייבת להתחשב בהם במילוי כל תפקיד" (שם [56], בעמ' 30, ההדגשה הוספה – צ' ז'), ובהם שיקולים הנובעים "מן התכליות הכלליות של שיטת המשפט" (שם [56], בעמ' 31). היה והרשות המוסמכת כשלה בהחלטתה באופן שזו אינה סבירה, כגון שלא ניתן על ידיה משקל ראוי לאותם שיקולים ערכיים המבטאים תכליות כלליות, על בית המשפט לומר את דברו.

ד

ה

ו

עמד על כך השופט (כתוארו אז) מ' חשין בפסק דינו (בדעת מיעוט) בפרשת הנגבי השנייה (בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה [12], בעמ' 903–904), כדלהלן:

א  
ב  
ג  
"וכך, בהעלות אירוע מסוים לפני בית-המשפט, ובהתעורר חשש כבד, חשש רציני, כי בשל מעשה או מחדל מסוימים יאבד אמון העם במנהיגיו או ייפגע אנושות, לא יותר בית-המשפט לשבת באפס מעשה ולטעון ידינו לא שפכו את הדם הזה, ועינינו לא ראו. במובן מסוים יש בהתערבותו של בית-המשפט באירועים מעין-אלה התערבות שבהגנה עצמית. הגנה עצמית על מערכת הממשל, בכללה, ובה הרשות השופטת אף-היא. כי מה ישיב בית-המשפט משייטען נגדו כי בעיניו ראה עיוות ולא עשה דבר?".

ד. ראש רשות מקומית שהוגש נגדו כתב אישום המייחס לו ביצוע עבירות שאינן קלות, במיוחד אם מדובר בעבירות הנוגעות במישורין לתפקידיו הציבוריים, הרי הוא בגדר מי ש"מתנהג התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות" במובן הוראת סעיף 22 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה–1975. נדמה שעל כך לא יכולה להיות מחלוקת. הביטוי "התנהגות שאינה הולמת" הוא "מונח שסתום" שמטרתו "לשקף את התפיסות הבסיסיות המונחות ביסוד השרות הציבורי", והוא מבטא "את הערכים והעקרונות אשר שוררים בשרות הציבורי" (דברים אלה נאמרו בהקשר מעט שונה על ידי המשנה לנשיא (כתוארו אז) א' ברק בבג"ץ 7074/93 טויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה [41], בעמ' 779, אך הם יפים גם לענייננו). המסקנה בדבר "התנהגותו" הבלתי הולמת של ראש הרשות מבוססת על ראייה מנהלית בעלת עוצמה מיוחדת – כתב אישום שהוגש נגדו לאחר שיקול דעת מעמיק של מקבלי ההחלטות בכל הדרגים שבפרקליטות המדינה. לעניין זה של סעיף 22 הנ"ל אין צורך בהוכחת ה"התנהגות שאינה הולמת" במידה הנדרשת בהליך הפלילי עצמו, וממילא אין ההחלטה בסוגיה מכרסמת בחזקת החפות שעומדת בתוקפה המלא כל עוד לא הורשע ראש הרשות בפלילים. לטעמי לא סביר להחליט כי אדם שהוגש נגדו כתב אישום כגון כתבי האישום הנדונים בעתירות אלה, יכול להמשיך בתפקידו כראש רשות מקומית. מדובר בראש

ובראשונה בתפקיד ביצועי רב עוצמה ועתיר סמכויות שטוהר המידות הוא תנאי שקיומו הכרחי כדי שיהיה ניתן לכהן בו:

א

"אכן, דווקא עובדת היותו של אדם נבחר ציבור מחייבת אותו ברמת התנהגות קפדנית יותר, אתית יותר, מעובד ציבור 'רגיל'. מי שנבחר על-ידי העם צריך לשמש מופת לעם, נאמן לעם וראוי לאמון שהעם נתן בו. עליכן, כאשר נתונה לרשות שלטונית סמכות הפסקת כהונה, עליה לעשות בה שימוש כאשר בעל הכהונה פוגע באמון הציבור בשלטון, בין אם בעל הכהונה הוא נבחר ... ובין אם הוא עובד ציבור ..." (בג"ץ 4267/93, [7], בעמ' 470).

ב

ג

על כן אני מצטרף בהסכמה לפסק דינה של המשנה לנשיא.

השופטת א' חיות:

ד

אני מצטרפת בהסכמה לפסק דינה של המשנה לנשיא מ' נאור, לכל טעמי ולמסקנותיה בדבר חוסר הסבירות הקיצוני שלוקות בו החלטת מועצת העיר נצרת עילית והתנהלות מועצת העיר רמת השרון, ובדבר החובות שיוטלו על מועצות הערים נצרת עילית ורמת השרון במקרה ששמעון גפסו (להלן: גפסו) ייצחק רוכברגר (להלן: רוכברגר) ייבחרו לכהונה נוספת כראשי ערים. כן מקובלת עליי מסקנתה כי על פי המצב החוקי כיום לא ניתן למנוע את התמודדותם של מועמדים אלה בבחירות המוניציפליות הקרובות.

ה

המשנה לנשיא הרחיבה והעמיקה בביאור השיקולים המובילים למסקנות אלה ועל כן אסתפק בהערות קצרות בלבד.

ו

1. כחוט השני שזורה בטיעוני רוכברגר, גפסו ומועצות העיר הטענה כי יש לאפשר לקהל הבוחרים להחליט אם הוא מעוניין לבחור בראשי ערים שהוגש נגדם כתב אישום אם לאו, במיוחד בשל סמיכות הזמנים שבין הגשת כתבי האישום למועד הבחירות. טענה זו הועלתה כנימוק מרכזי גם על ידי מרבית חברי מועצת העיר נצרת עילית שהתנגדו להדחתו של גפסו (ראו למשל את דבריו של חבר המועצה מר אלכסנדר גדלקין שנימק את תמיכתו בגפסו במילים

ז



א "מי אנחנו שאנחנו היום נחליט על גורלו של בן אדם? הציבור, 40,000 איש בעלי זכות הצבעה, ילכו ויכריעו ב־22/10 מה טוב לנצרת עילית". עמוד 21 לפרוטוקול ישיבת מועצת נצרת עילית מיום (13.8.2013). תפיסה זו גורסת כי כל עוד מודע הציבור להתנהלות המושחתת המיוחסת לנבחריה בכתב אישום התלוי ועומד נגדם, יש לכבד את בחירתו ולהימנע מהתערבות בה הן לפני הבחירות הן לאחריהן. גישה זו, אף שטעמיה עימה, אין להלום, משום שהיא אינה מאזנת כראוי בין הזכות לבחור ולהיבחר לזכויות ואינטרסים חשובים אחרים המצויים בדרגה נורמטיבית שאינה נופלת ממנה. בפרשת פנחסי [7] הטעים בית המשפט בהקשר זה:

ב "דין הבוחר אינו בא במקום דין המשפט ואין הוא יכול להחליפו... עליכן, כאשר נתונה לרשות שלטונית סמכות הפסקת כהונה, עליה לעשות בה שימוש כאשר בעל הכהונה פוגע באמון הציבור בשלטון, בין אם בעל הכהונה הוא נבחר ... ובין אם הוא עובד ציבור" (בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש מחשלת ישראל [7], בעמ' 470).

הינה כי כן, הזכות לבחור ולהיבחר בבחירות המקומיות, חשובה וחוקתית ככל שהיא, לא ראוי לה כי תאפיל על עקרונות חשובים אחרים שביסוד שיטתנו המשפטית, ובהם שלטון החוק וטוהר המידות של רשויות השלטון המרכזי והמקומי כאחד. על כן מועצת הרשות המקומית בהפעילה את סמכותה לפי סעיף 22(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן: חוק בחירת ראש הרשות), ובשוקלה להעביר את ראש הרשות מתפקידו על פי הוראתו של סעיף זה, אינה יכולה להישען על הזכות לבחור ולהיבחר כעל שיקול בלעדי בהקשר זה. אוסיף ואציין כי מן הדברים שצוטטו לעיל עולה, בניגוד לטענות שהעלו המשיבים, כי לצורך האיזון בין "דין הבוחר" ל"דין המשפט" לא קבע בית המשפט הבחנה דיכוטומית בין נבחר ציבור לעובד ציבור. מכל מקום חשוב לזכור כי ראש הרשות המקומית, אף שהוא נבחר בבחירות ישירות, ממלא גם פונקציות ביצועיות משמעותיות ביותר, ובין היתר הוא משמש ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ומוסמך לאשר כל

פקודת תשלום לחובת קופת העירייה (לפירוט הסמכויות הביצועיות השונות הנתונות לראש רשות מקומית ראו סעיף 41 לעתירה בבג"ץ 5126/13).

א

2. על הצורך לקיים את מלאכת האיזון בין זכויות ואינטרסים מתנגשים בהקשר הספציפי של השלטון המקומי עמדה השופטת (כתוארה אז) ד' בניש בבג"ץ 10769/05 אלמקייס נ' שר הפנים [42], בפסקה 10, בציינה:

ב

"חרף מרכזיותה של הזכות הדמוקרטית לייצוג, יש לזכור כי הזכות האמורה אינה זכות מוחלטת אלא זכות שמשקלה יחסי; בקביעת היקפה ומשקלה ככלל, ובכל הנוגע לשלטון המקומי בפרט, נדרשת התחשבות גם בערכים ואינטרסים ציבוריים אחרים, שהגשמתם חיונית אף היא למהלכם התקין של חי החברה".

ג

חיזוק למסקנה שלפיה החלטת הבוחר בקלפי אינה ראויה לשמש אמת מידה מרכזית או בלעדית לבחינת התנהגותו של ראש רשות מקומית לצורך החלטת המועצה על פי סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות, ניתן למצוא בהגבלות שראה המחוקק להטיל על נבחרי הרשות המקומית בניהול ענייניה, ובסמכויות הפיקוח שהוקנו לשלטון המרכזי על פעילותם. בלי למצות את תיאורן של ההגבלות וסמכויות הפיקוח הללו אציין כי חוק עזר שחוקקה מועצת העיר ניתן לביטול על ידי שר הפנים (סעיף 258 לפקודת העיריות), כי שר הפנים רשאי לדחות את מועד הבחירות ברשות מקומית מסוימת (סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות

ד

ה

(בחירות), התשכ"ה–1965), והוא רשאי להעביר את ראש הרשות או מועצת הרשות מתפקידם ולמנות תחתם בעלי תפקידים אחרים (סעיף 143 לפקודת העיריות). הינה כי כן, זכות הבוחרים המקומיים לבחור וזכות נבחריהם להיבחר מוגבלות הגבלה ניכרת בשל שיקולים ציבוריים הנוגעים לכלל אזרחי המדינה.

ו

דומה כי ההצדקה העיקרית לסמכויות הפיקוח הנרחבות שהוענקו לשלטון המרכזי נעוצה בכך ששיעור ניכר מתקציבן של הרשויות המקומיות בישראל ממומן על ידי השלטון המרכזי (ישי בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי־שוויון מרחבי בישראל" [61], בעמ' 226–230; יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א [56], בעמ' 452). משכך, משפיע ממילא אופן התנהלותה של רשות מקומית פלונית על כל אחד ואחד מאזרחי מדינת ישראל

ז

הנושא, גם אם בעקיפין, בנטל המימון של פעילויותיה (ראו והשוו בג"ץ 9882/06 שביט נ' שר הפנים [43], בפסקה 6). אם נדרשת המחשה מן העת האחרונה בסוגיה זו ניתן למוצאה בסעיפים 6–15 לחוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג–2013. נקבע בהם כי 57 רשויות מקומיות (המפורטות בחוק) יעבירו 450 מיליון ש"ח למשרד הפנים, ואלה יועברו על ידיו לרשויות מקומיות אחרות הזקוקות למענקים.

א

ב

3. הינה כי כן, מראית פניו של השלטון המקומי במדינת ישראל אינה עניינם הפרטי של תושבי נצרת עילית, רמת השרון או כל רשות מקומית אחרת אשר להם הזכות לבחור ולהיבחר לאותה רשות. בחירתו של ראש עיר הנאשם בביצוע עבירות הנוגעות לטוהר המידות ולניקיון הכפיים הציבורי, אם ייבחר על ידי תושבי אותה רשות, עלולה לפגוע פגיעה של ממש במעמדן של כלל רשויות השלטון במדינת ישראל. מעמדן של רשויות אלה כולן מושתת על אמון הציבור ביושרן ובניקיון כפיהן. יש להיזהר מפני כרסום מסוכן והתערעורת מעמדן בעיני הציבור נוכח העובדה שאנשים אשר התנהלותם הציבורית וטוהר מידותיהם עומדים למבחן פלילי, ממלאים תפקידים ציבוריים בכירים ומופקדים מתוקף כך על כספי ציבור ועל אינטרסים ומשאבים ציבוריים.

ג

ד

4. לסיום אבקש להוסיף כמה מילים בעניין תנאי הכשירות להתמודד בבחירות לרשויות המקומיות. סעיף 120 לפקודת העיריות, סעיפים 4(ג)–4(ד) לחוק בחירת ראש הרשות, סעיף 7 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה–1965, וחוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד–1964, קובעים תנאים שונים אשר בהתקיימם נשללת הזכות להציג מועמדות ולהיבחר לראש רשות מקומית או לחבר מועצה מקומית. בין תנאים אלה ניתן למנות למשל פושטי רגל, מועמדים שמקום מגוריהם הקבוע אינו מצוי בתחום אותה רשות מקומית, שוטרים וסוהרים, מועמדים שנדונו בפסק דין סופי לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים, ועוד. המקרה שבו הוגש כתב אישום נגד מועמד לתפקיד ראש הרשות אינו נכלל בין עילות הפסלות הסטטוטוריות הללו, אם כי הבעייתיות הקיימת מבחינה ציבורית בהצגת מועמדות של אדם העומד לדין פלילי בעבירות המקיימות זיקה לתפקיד שעליו

ה

ו

הוא מתמודד, אינה נופלת בעיניי מן הבעייתיות שהולידה חלק מן התנאים האחרים שקבע המחוקק לעניין זה. כך למשל בדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (מס' 4), התשל"ג–1972, ה"ח 94, הובהר כי ההגבלה בעניינם של פושטי הרגל נעשתה "במגמה להבלטת יושר דרכם של אנשי ציבור". אכן נאשם אשר טרם נדון וטרם הורשע, נהנה על פי הדין הפלילי מחזקת החפות. אך אם במועמדות למשרה ציבורית עסקינן ובדומה לשיקולים שפורטו בכל הנוגע להעברת ראש רשות מכהן מתפקידו על ידי מועצת הרשות מתוקף סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות, אני סבורה כי יש להציב נורמה מחמירה יותר. לעניין זה די בעיניי כי קיימת ראייה מנהלית המגולמת בכתב אישום שהוגש נגדו על ידי היועץ המשפטי לממשלה בעבירות שיש להן זיקה לתפקיד שעליו הוא מבקש להתמודד (או בעבירות חמורות אחרות גם אם אין להן זיקה כזאת), כדי לשלול את זכותו להצגת מועמדות. בהקשר זה אני מצטרפת לקריאתה של חברתי המשנה לנשיא כי מן הראוי שיעשה לתיקון החוק ולהוספת תנאי ברוח זו בדברי החקיקה הרלוונטיים. כן מקובלת עליי מסקנתה כי בשל העדר עילה כזו מספר החוקים כיום ובלא שניתנה לגוף מנהלי כלשהו סמכות להפעיל שיקול דעת בעניין זכותו של מועמד הנאשם בפלילים להתמודד, לא נוכל לשלול את זכותם של גפסו ורוכברגר להתמודד בבחירות הקרובות.

### השופטת ע' ארבל:

1. ביום 17.9.2013 ניתנה הכרעתנו (בדעת רוב) בעתירות, ולפיה שני ראשי עיריות מכהנים שהוגש נגדם לאחרונה כתב אישום, הועברו מכהונתם לאלתר. ציינו כי החלטות מועצות העיריות בכל אחד מהמקרים שלא להעבירם מתפקידם אינן עולות בקנה אחד עם עקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק (כאמור בפסק דינה של חברתי המשנה לנשיא מ' נאור, בעניינו של המשיב 1 בבג"ץ 5598/13 מדובר בסירוב מועצת העירייה להתכנס). בשני המקרים סברנו כי ההתנהגות המיוחסת לכל אחד מהשניים בכתבי האישום שהוגשו נגדם היא בגדר התנהגות שאינה הולמת כדרישת סעיף 22 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה–1975 (להלן: החוק), וכי החלטת המועצה בלתי סבירה באופן קיצוני גם בשל כוונתם של ראשי העיריות

שבמוקד העתירות לשוב ולהתמודד על משרת ראש העירייה בבחירות הקרובות לרשויות המקומיות. הבהרנו כי הגם שבפן הציבורי אין דעתנו נוחה מעניין זה, איננו רואים אפשרות משפטית למנוע מהם ההתמודדות. עם זאת, קבענו כי אם ייבחר מי מהם לכהונה נוספת, תהיה מועצת העירייה הרלוונטית חייבת להתכנס בסמוך לאחר הבחירות כדי לבחון אם יש להעביר מכהונה את ראש העירייה הנבחר, לפי סעיף 22 לחוק.

א

עתה משהגיעה השעה לנמק את הכרעתנו, מצטרפת אני בהסכמה לחוות דעתה המבוססת והמקיפה של חברתי המשנה לנשיא מ' נאור על נימוקיה וטעמיה, ועליהם אוסיף אך מעט משלי.

ב

2. שלוש הן הסוגיות שהצריכו את הכרעתנו: האחת, העברתו של ראש רשות מקומית מכהונה בעקבות הגשת כתב אישום נגדו במהלך תקופת כהונתו; השנייה, מניעת מועמדותו של אדם – בין ראש רשות מכהן, בין מועמד שאינו מכהן בתפקיד זה – לראשות רשות מקומית בעקבות הגשת כתב אישום נגדו; השלישית – העברתו של ראש רשות מקומית מכהונתו לאחר הבחירות לראשות הרשות המקומית, בעטיו של כתב אישום שהוגש נגדו לפני הבחירות. הגם שכפי שציינה חברתי, מדובר בשלוש סוגיות המצריכות התייחסות נפרדת, המענה להן יונק ממקור ערכימשפטי משותף.

ג

ד

3. מהן המשמעויות הנגזרות מהגשת כתב אישום פלילי נגד ראש רשות מקומית מכהן? לשאלה זו השיבה חברתי כי משהוגש כתב אישום נגד ראש רשות מקומית מכהן, וגם אם אין כהונתו נפסלת פסילה אוטומטית לפי סעיף 20 לחוק, מחויבת מועצת הרשות המקומית לבחון אם מתקיימים בעניינו נסיבות או שיקולים כבדי משקל שיש בהם כדי להצדיק העברה מכהונה לפי סעיף 22 לחוק. עמדה זו, המקובלת עליי, מבוססת על ההבחנה בין כשירותו של אדם להיבחר למשרה או לכהונה ציבוריות או להתמנות להן, לשיקול הדעת הנתון לגורם הבוחר או הממנה את המועמד. אכן עצם הגשת כתב אישום היא אירוע רבי-משמעות, כפי שאעמוד על כך, המחייב את מועצת הרשות המקומית לבחון אם ראוי הוא לכהונתו, ואם אין באירוע זה כדי להצדיק שימוש בסמכותה לפי החוק. ברי כי עצם הגשת כתב האישום אין משמעו כי ראש הרשות אינו ראוי

ה

ו

ז

לכהונה. כך למשל ניתן להעלות על הדעת כי אישום בעבירות רשלנות מסוימות לא יוליך למסקנה כי אין ראש הרשות ראוי לכהונתו. ואולם עצם הגשת כתב האישום מחייב את המועצה להתכנס ולשקול אם מוצדקת ההעברה מכהונה לפי סעיף 22 לחוק מפאת ההתנהגות המיוחסת לראש הרשות בכתב האישום שהוגש נגדו.

א 4. העתירות שלפנינו מגלות תמונה הרחוקה מלהניח את הדעת שלפיה נבחרי ציבור, כמו גם הגורמים הממנים אותם או המוסמכים להעבירם מתפקידם, אינם רואים פסול בכך שנאשם בפלילים בעבירות חמורות, ומכל מקום לא קלות ערך, יחזיק במשרה ציבורית בכירה. אנו עדים לגישה המבקשת להקים חיץ בין ההליך הפלילי לספירה הציבורית, משל אין ההליך הפלילי מתנהל. להשקפתי אין בית המשפט יכול להשלים עם גישה זו הטומנת בחובה פגיעה קשה בעקרון שלטון החוק, בתפקודן התקין של רשויות ציבור ובאמון הציבור במערכות. במה דברים אמורים?

ט על ציר הזמן של ההליך הפלילי הגשת כתב אישום היא אירוע בעל משמעות רבה. זהו אירוע מכונן שמשמעו כי בסיומה של בחינת חומר הראיות על ידי תובע, ובמקרים דוגמת אלה שבענייננו גם לאחר שניתנה לחשוד זכות שימוע, שוכנע התובע כי הראיות שבידו מקימות סיכוי סביר להרשעה (בג"ץ 2534/97 י"ב נ' פרקליטת המדינה [44], בעמ' 11–12). כך בענייניו של כל נאשם, ודאי שכך בענייניו של מי אשר נושא במשרה ציבורית בכירה. בעניינם הקונקרטי של ראשי רשויות מקומיות יש לציין כי ההחלטה על הגשת כתב אישום מתקבלת על ידי ראשי התביעה הכללית, והיועץ המשפטי לממשלה בראשם. הגשת כתב אישום היא אפוא בבחינת הצהרה של התביעה הכללית, הגורם המקצועי האמון על הערכת ראיות בשלב זה, בדבר דיוותן של הראיות שבידיה לביסוס הרשעה בפלילים.

ט 5. כידוע לכול, גם משהוגש כתב אישום וכל עוד לא הסתיים ההליך הפלילי בהרשעה, עומדת לנאשם חזקת החפות. חזקת החפות היא עקרון יסודי של שיטתנו ומטרתה להבטיח כי הפרט הנאשם לא יישא לשווא בפגיעה הקשה בזכויותיו – בחירותו, בקניינו, בשמו הטוב – הנגזרת מהרשעה בפלילים, כל

עוד לא הוכחה אשמתו. היא מנדבכיה המרכזיים של הזכות למשפט הוגן, ובהיותה כזו מקיימת קשר הדוק עם הערך החוקתי של כבוד האדם.

א

מעמדה של חזקת החפות איתן הוא. ברם העתירות שלפנינו עניינן במשמעויות הנגזרות מהגשת כתב אישום נגד ראש רשות מקומית במישור הציבורי. להשקפתי העובדה שההליך הפלילי טרם הסתיים, אינה מאפשרת התעלמות ממנו במישור הציבורי ואינה מאפשרת התייחסות אל הנאשם כאל נקי מכל רבב כאשר נבחנת מועמדו למשרה ציבורית, או כאשר נבחן המשך כהונתו במשרה ציבורית שהוא אוחד בה.

ב

כאמור תמונה מצערת המתקבלת בשנים האחרונות היא של בעלי תפקידים ציבוריים שהוגש נגדם כתב אישום ושנראה כי אינם רואים פסול בהמשך אחיזתם בתפקיד חרף ההליך המתנהל נגדם, והתנהלותם זוכה דה פקטו לגיבוי הגורמים המוסמכים להעבירם מתפקיד או לפטרם. חמור מכך, לא אחת הרושם המתקבל הוא שהאחיזה בתפקיד משרתת מאמץ, לעיתים מתוקשר, לשדר אווירה של "עסקים כרגיל", משל אין הליך פלילי מתנהל, בניסיון להעביר מסר כי אין באישומים ממש ועל כן אין, ולא צריכה להיות, להם השפעה על התפקיד הציבורי. לאמור: כתב אישום הוגש, אך עולם כמנהגו נוהג. דברים אלה נכונים ביתר שאת בענייננו, משלא זו בלבד שראשי העיריות שבעניינם דנים אנו אינם רואים פסול בהמשך כהונתם, וכך גם לא המועצות ברשויות מקומיות אלה, אלא שהם מבקשים להעמיד עצמם לבחירת הציבור פעם נוספת.

ג

ד

ה

6. לטעמי אין בית משפט זה יכול להשלים עם ההתנהלות המתוארת, המתעלמת מהגשת כתב האישום וממשמעותה, בשל פגיעתה ביסודות שעליהם מושתתת החברה בישראל ובערכיה, ובראשם שלטון החוק.

ו

כאמור בית משפט זה חזר והבהיר בשורה הולכת ומתארכת של פסקי דין כי העובדה שאדם צולח את תנאי הכשירות לתפקיד, אינה מוציאה את חובת בעל הסמכות – יהא זה הגורם הבוחר או הגוף הממנה – לשקול את התאמתו ואת היותו ראוי לתפקיד. במקום שמסתיימות הוראות הכשירות, מתחיל מרחב שיקול הדעת. בחינה זו, כך נפסק, צריכה להביא בחשבון גם את עברו הפלילי של

ז

א המועמד או את העובדה שהוא נאשם בפלילים (ראו למשל בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל [7], בעמ' 457–458; בג"ץ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס [26], בעמ' 199–203; בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האשה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה [10], בעמ' 492–493, להלן: עניין רמון, וההפניות שם). חובה זו נובעת מתפיסת הרשות הציבורית כנאמן הציבור. איש הציבור הוא נאמן הציבור, "לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס הציבורי הוא פועל" (בג"ץ 669/86 רובין נ' ברגר [45], בעמ' 78). לחובת הנאמנות של עובד הציבור אין משמעות אקדמית רעיונית גרידא. אין אלה אך מילים להתהדר בהן ואל לנו להשלים עם מציאות שבה הופך תחום המחיה של חובת הנאמנות למוגבל לכתיבה האקדמית ולפסקי דין. מדובר בחובה מעשית שיש לה ביטוי מובהק באופן שבו מתנהלים נבחרי הציבור ועובדיו:

אכן, נאמנות מחייבת הגינות, והגינות מחייבת יושר, ענייניות, שוויון וסבירות. רשימה זו של עקרונות הנגזרים ממעמד הנאמנות אינה סגורה, ורשימה זו של ערכים הנובעים מחובת ההגינות אינה קפואה. כדרכם של עקרונות וערכים, הם יציבים מחד ומתפתחים מאידך. הם נטועים בנשמת העם ואינם מתכופפים כנגד רוחות שעה חולפות. הם מלאי חיות ומתפתחים כדי ליתן פתרונות ראויים לבעיות חדשות... (בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה [46], בעמ' 841, השופט, כתוארו אז, ברק).

הנאמנות שחב עובד הציבור או נבחר הציבור לציבור, והערכים הנגזרים ממנה, הם יסוד מרכזי של אמון הציבור ברשויות. הם הבסיס לאמון הציבור כי פקידי פועלים מתוך שקילת האינטרס הציבורי גרידא, כי מונחים הם בעקרונות של הגינות, יושר ויושרה, כי ממלאים הם את תפקידם נאמנה, וכי מורא החוק עליהם. אין זו הפרזה לומר כי נבחרי הציבור ועובדיו מעצבים בהתנהלותם את האופן שהפרט רואה בו את המנהל הציבורי כולו, ואת אמונו ברשויות המדינה, וכי התנהלותם של אלה משפיעה על תפיסת הציבור את ערך כיבוד החוק. התייחסתי כבר לדברים בעניין רמון [10], והם יפים גם לענייננו:



"הגשמתה של חובת הנאמנות אינה נעשית רק על דרך של החלטות בעניינים שבמדיניות, שבייזום, שבתכנון ובביצוע, אלא גם על דרך של שמירה על תדמית ראויה ונקייה של השירות הציבורי ושל העומדים בראשו" (שם [10], בעמ' 493).

א

כחברתי המשנה לנשיא, סבורה אני כי עקרונות אלה חלים בהתאמות הנדרשות גם לעת החלטה על סיום כהונה או העברה ממנה.

ב

7. מקום שאיש ציבור הנאשם בעבירות חמורות – וכאלה הן העבירות המיוחסות בענייננו – נשאר בתפקידו חרף ההליך המתנהל נגדו, כאילו אין הליך פלילי מתנהל; מקום שהגורם המוסמך לסיים את כהונתו או להשעותו ממנה מוצא כי בנסיבות אלה הוא עודנו ראוי למשרתו, נשלח מסר קשה לציבור כולו. זה מסר של זלזול בשלטון החוק, ולעיתים התעלמות ממנו, כמו גם של חוסר כבוד לפעולתן של רשויות המדינה – ובראש ובראשונה של גורמי אכיפת החוק. יש במצב זה משום מסר הרסני לאופן שהציבור תופס בו את משמעות נקיטתם של הליכים פליליים נגד אדם ולמשקל שהוא מייחס להחלטת התביעה להגיש כתב אישום, שהרי את נבחריו הוא רואה מתעלמים ממנה, כאילו לא ניתנה. יש במצב זה פגיעה באמון הציבור ברשויות, לצד מסר קשה לעובדי השירות הציבורי באשר לנורמות הנדרשות מהם (השוו לעמדתי בעניין רמון [10], בעמ' 505). ומה אין בה בסיטואציה זו? אין בה הכרה בערך שלטון החוק ובמחויבות לשימור אמון הציבור ברשויות, אין בה כבוד של רשויות המדינה זו לפעולתה של זו, ואין בה נקיטת עמדה ברורה באשר לסטנדרטים הנדרשים מעובדי הציבור ומנבחריו.

ג

ד

ה

העובדה שפסקתו של בית משפט זה בסוגיות של בחירה לכהונה ציבורית ושל מינוי לה ובאשר לחובת הגורם הממנה או בעל הסמכות לשקול עבר פלילי בטרם בחירה או מינוי או לצורך סיום כהונה או העברה ממנה, היא פסיקה רבת שנים ועדיין לא מצאה המועצה בכל אחת מהרשויות המקומיות הרלוונטיות כי יש להעביר את ראש הרשות מכהונתו חרף כתב האישום החמור שהוגש נגדו, מצביעה יותר מכול על כך שהעקרונות שהונחו בסוגיות אלה לא הוטמעו ולא הופנמו. הדברים הלא אינם חדשים עימנו (ראו למשל בג"ץ 3094/93 התנועה

ו

ז

למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל [6]; בג"ץ 4267/93 [7]). היא מעידה כאלף  
עדים על תרבות שלטונית קלוקלת שאין עימה הפנמה של משמעות התפקיד  
א הציבורי והמחויבות לציבור. היא אינה מותירה לבית משפט זה ברירה אלא  
להתערב בהחלטת הרשות לשם שמירה על עקרון שלטון החוק ועל אמון הציבור  
ברשויות.

8. המענה לטענה המבקשת להסיק מחזקת החפות כי ראש רשות מקומית  
ב הנאשם בפלילים עודו ראוי להמשיך ולכהן במשרה ציבורית, בפרט כאשר  
עסקינן בעבירות על טוהר המידות, יש לו אם כן כמה ראשים:

האחד, אכן לא כל כתב אישום יצדיק מסקנה כי יש להעביר את ראש הרשות  
ג מכהונתו, וכל מקרה צריך להיבחן באחריות ובקפידה. עם זאת, הגשת כתב  
אישום נגד נושא משרה כה רמה מחייבת דיון במועצה, הגוף בעל הסמכות  
לנקוט צעד של העברה מכהונה. ככל שהאישומים המיוחסים עניינם עבירות של  
שחיתות, של ניצול כוח המשרה, של פגיעה חריפה בטוהר המידות, או שהם  
מלמדים לכאורה על פגם מוסרי אחר, כך הולכת ומתגבשת המסקנה כי ראש  
ד הרשות אינו ראוי לכהונה, לפחות בתקופה שבה מתבררות העובדות בבית  
המשפט ועד להכרעתו.

השני, העובדה שנאשם, וראש רשות מקומית בכלל זאת, נהנה מחזקת החפות  
בהליך הפלילי, אין משמעה כי לא דבק בו רבב, ולו לכאורה. חזקת החפות אינה  
ה משמיעה הכשר לא למינוי ולא להמשך כהונה ציבורית. המשך כהונתו של אדם  
ה בתפקיד של ראש רשות מקומית כשתלוי ועומד נגדו כתב אישום חמור – ודאי  
כאשר מיוחסות לו עבירות שהשחיתות או המרמה טבועות בהן – יש בו משום  
התעלמות מכתב האישום התלוי ועומד נגדו. הוא משקף יחס של זלזול וביטול  
ה כלפי רשויות החוק וכלפי הציבור כולו. הוא מבטא השלמה עם מציאות שבה  
ה הפרת החוק אינה עוד מושא לגנאי והוקעה (ראו גם דברי השופט א' א' לוי  
בבג"ץ 5699/07 פלונית (א') נ' היועץ המשפטי לממשלה [37], בעמ' 662).

9. הדברים שלהלן עניינם במועצה בהיותה הגורם בעל שיקול הדעת  
והסמכות להחליט על העברה מכהונה, אך מכוונים הם במידה רבה גם לאלה  
הניצבים בעין הסערה – ראשי הרשויות הנאשמים בפלילים. בנקודה זו אבקש  
ד

ההוסיף דגש בנוגע לסוגיה השנייה שהמשנה לנשיא דנה בה בחוות דעתה – שאלת האפשרות למנוע את התמודדותו בבחירות של מי שנאשם בפלילים. כפי שציינו בהחלטתנו, המצב המשפטי הקיים אינו מאפשר למנוע התמודדותו בבחירות של נאשם בפלילים. כחברתי סבורה גם אני כי המקרים שלפנינו ומקרים נוספים (בג"ץ 5141/11 ליליאן נ' ראש עיריית רמת גן ויו"ר החברה הכלכלית לרמת גן [2]) מלמדים עד כמה דוחק הוא הצורך בהתערבות המחוקק. ההסדר הקיים מעורר קושי בעיקר במצב השלישי שחברתי דנה בו, ועיינו בבחירה לכהונת ראש הרשות המקומית של מי שנאשם בפלילים ובסמוך לאחר בחירתו מחליטה מועצת הרשות על העברתו מכהונה. הקושי במצב זה אינו אך ערכי ותקציבי. הוא פוגע גם ביעילות מערכת השלטון המקומי ובתקינות פעילותה.

על האמור אוסיף כי טוב ייעשה אם תיערך בחינה רחבה של הוראות הכשירות ושל ההסדרים החקוקים לסיום כהונה או העברה מכהונה, לאורם של העקרונות המנחים שהונחו בפסיקה, בפרט בשל מספרם ההולך וגדל של כתבי האישום נגד ראשי רשויות מקומיות והצורך להבטיח את אמון הציבור ברשויות.

לצד הצורך בהתערבות המחוקק לשם מניעת התמודדותם של נאשמים בפלילים, אבקש להזכיר שיש עניינים שההכרעה בהם ראוי לה שלא תגיע אל אולם בית המשפט אלא תיעשה בין אדם לעצמו. הציפייה מנבחר ציבור, בוודאי לתפקיד כה רם כראש רשות מקומית, היא כי הוא יכיר באחריותו לא רק לנושאים שהוא מופקד עליהם במלאו תפקיד ציבורי או בהתמודדו על תפקיד שכזה, אלא גם באחריותו לשימור אמון הציבור ברשויות ולקידומו. חשוב שיבין כי עליו להיות בהתנהלותו אות ומופת לציבור כולו ולעובדי הציבור בפרט, וכי מייצג הוא בתפקיד זה את הציבור כולו. שומה עליו להכיר בכך שכל עוד חשרת עבים בדמות כתב אישום חמור מרחפת מעל ראשו, יש קושי בכך שימלא תפקיד ציבורי או יתמודד עליו.

10. דין הבוחר. טענה נוספת ששבה ועלתה לפנינו הייתה כי את המשקל שיש ליתן לעובדת הגשת כתב האישום יש להותיר לציבור הבוחרים. לשאלה זו נגיעה מסוימת למצב הראשון שהמשנה לנשיא דנה בו בחוות דעתה, אך במובהק

היא מתעוררת במצב השלישי שדנה בו, של העברה מכהונה של מי שאך זה מקרוב נבחר לראשות הרשות המקומית עת שכתב אישום תלוי ועומד נגדו.

א

מסכימה אני למענה שניתן בסוגיה זו על ידי המשנה לנשיא, כמו גם להערוטיה של חברתי השופטת א' חיות, שעיקרם כי דין הבוחר אינו חלופי לדין המשפט, אלא דין הבוחר הוא אחד השיקולים שעל מועצת הרשות המקומית לשקול בעת התכנסה לדיון לפי סעיף 22 לחוק, ובכל מקרה אין בכוחו של אינטרס זה להאפיל על עקרונות שלטון החוק וטוהר המידות.

ב

ראש הרשות המקומית נבחר לתפקידו בבחירות ישירות. זכייתו בבחירות היא בבחינת הבעת אמון בו על ידי תושבי הרשות המקומית. ניתן לומר אפוא כי במצב שבו היה ידוע דבר כתב האישום נגד ראש הרשות הנבחר עוד לפני בחירתו, ואף על פי כן זכה הוא בקולות הבוחרים, החלטה על העברת ראש הרשות מכהונתו היא בגדר התערבות בוטה ברצון הבוחר ופגיעה בזכות הבחירה שלהם. על כך ניתן להשיב כי זכות הבוחר, ככל שחשובה היא, אין היא בעלת משקל אבסולוטי, ויש לאזנה ולשקללה אל מול אינטרסים נוספים כצורך להבטיח את טוהר השירות הציבורי ואת אמון הציבור בו.

ד

זאת ועוד. דין הבוחר, שעל חשיבותו אין חולק, אינו חלופי לדין המשפט ולביקורת השיפוטית בנושא, והמשימה המוטלת על כתפו של כל אחד מאלה – הבוחר ובית המשפט – שונה באופן מהותי. זכותו של כל אחד מיחידי הציבור היא ליתן את קולו למי שהוא סבור שראוי לעמוד בראש הרשות המקומית. זוהי זכות שהיא חובה. בגיבוש החלטתו רשאי הבוחר לשקול קשת נרחבת של שיקולים ואינטרסים על פי תפיסתו האישית. הבחירה היא מאורע בודד המתרחש אחת לחמש שנים, ובהיותה כזה חזקה שהיא מבטאת את עמדת הבוחר במועד הנתון של הבחירות. לבית המשפט, לעומת זאת, זוויית הסתכלות שונה ונקודת הסתכלות שונה. עילות ההתערבות הנתונות לבית המשפט מצומצמות והוא נדרש לנקוט ריסון בהפעלתן, אך בה בעת נתונה לו נקודת מבט רחבה יותר. כך למשל בעניין דוגמת זה שלפנינו מונחה בית המשפט בפסיקה בסוגיות של מינוי ושל הפסקת כהונה, כמו גם בערכי היסוד של השיטה. אכן בית המשפט ממלא פונקציה ייחודית של הגנה על סט הערכים המעוגן בחוקי היסוד

ה

ו

ז

שלנו וקידומם בהיותם התשתית החוקתית של שיטתנו ומבטאי ליבת הערכים של החברה בישראל (ראו גם אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית [58], בעמ' 77–80). עליו להגן על ערכיה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולקדמם (שם [58], בעמ' 83). ראויים בהקשר זה דברי השופט (כתוארו אז) ברק:

א

"אכן, 'זהו תפקידנו וזו חובתנו כשופטים' (שם). אנו זרוע שלטונית. תפקידנו – במסגרת עקרון הפרדת הרשויות – הוא להבטיח כי הזרועות השלטוניות האחרות יפעלו במסגרת החוק. זהו שלטון החוק בשלטון. זרועות השלטון רמות הן. אך החוק רם מכולנו (ראה בג"צ 428/86... ברזילי ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' ... בעמ' 585). בהכרעתנו השיפוטית אנו פועלים על-פי אמות מידה חוקתיות. אנו נותנים ביטוי לחוק ולמשפט. אנו פועלים על-פי תפישות היסוד הערכיות של משטרנו החוקתי. אנו משקפים את ה'אני מאמין' של חיינו הממלכתיים. לא הלכי רוח חולפים מכוונים את גישתנו, אלא תפישות יסוד ממלכתיות של קיומנו כמדינה נאורה, שבה השלטון מתבסס על אמון הציבור ועל יושרם של משרתי הציבור" (בג"ץ 4267/93 [7], בעמ' 474–475).

ב

ג

ד

עקרונות שלטון החוק וטוהר המידות של השירות הציבורי נגזרים מאופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל והם מערכי היסוד המרכזיים של שיטתנו. מן ההגנה על עקרון שלטון החוק נגזרת גם חובתו של בית המשפט להגן על אמון הציבור במוסדות המדינה. בלא אמון הציבור תתקשינה רשויות הציבור למלא את תפקידן והמבנה הדמוקרטי כולו יישחק.

ה

סיכומה של נקודה זו, הפונקציה שממלא הבוחר בהליך הדמוקרטי, שונה לחלוטין מזו שממלא בית המשפט. זו גם זו חשובות לתפקודו התקין של המשטר הדמוקרטי. זו אינה מסיגה את גבולה של זו. לכך כיוונתי גם בדבריי בעמ"ס 3911/05 חוה נ' מועצה מקומית אזור [19], בפסקה 8 לפסק דיני, שם נדרשנו לבחון את ההחלטה על פיטוריו של חבר מועצה מקומית:

ו

"כאשר באה אני לבחון את נסיבותיו של המקרה שבפנינו, לא אוכל להתעלם מהתמונה שבפנינו ולהשאיר המלאכה רק לעינו הפקוחה

ז

א של הציבור, שלעתים נדמה שעינו האחת מכוסה והוא משלים עם תופעות והתנהלות שבית המשפט, שהעניין בא בפניו, לא יוכל להשלים עימן".

ב ביתר שאת נכונים הדברים כיום, כשעדים אנו לשטף המקרים שבהם מעורבים לכאורה נבחרי ציבור בביצוע עבירות פליליות, ועוד יותר מכך יפים הם אם מדובר בנאשמים בעבירות חמורות של שחיתות או בעבירות שהפגיעה בטוהר המידות זועקת מהן.

הערות בטרם סיום

ג 11. עמדת היועץ המשפטי לממשלה לפנינו בעניינו של המשיב 3 בבג"ץ 5126/13, ראש עיריית נצרת עילית מר שמעון גפסו, הייתה כי לעת הזו החלטתה של מועצת עיריית נצרת עילית שלא להעביר את מר גפסו מכהונתו מצויה במתחם הסבירות. לביסוס עמדה זו צוין:

ד "... העבירה בגינה הוגש כתב האישום נגד מר גפסו אכן מגלה חומרה עקב זיקתה לתפקיד הציבורי. אולם, לא מתקיימים בה מאפייני חומרה יתרה נוכח העובדה שהמדובר לכאורה במעשה בודד (להבדיל מסדרת פרשיות הנפרסות על פני ציר הזמן) והתמורה שניתנה לכאורה אינה בהיקף כזה שהופך את החומרה הקיימת ליתרה".

ה עניינו של גפסו תלוי ועומד ומצווים אנו בזהירות רבה שלא לחוות דעתנו בהתייחס לאישומים לגופם. עם זאת, גפסו עומד לדין באשמת שוחד. בלי להביע עמדה באשר לאשמתו או לחפותו, הרי שעל חומרתה של עבירה זו נשפכו נהרות של מילים בפסיקת בית משפט זה. הפסול המוסרי טבוע בעבירת השוחד מעצם ברייתה, מעצם הקשר הגלום בה בין השימוש במשרה הציבורית להפקה של טובות הנאה. די היה בחומרה זו, ובפרט בחוברה לעובדה שהמעשה המיוחס לו נוגע לכאורה לתפקיד הציבורי שהוא נושא בו, כדי להביא למסקנה שבמצב המשפטי הקיים החלטת המועצה אינה מצויה במתחם הסבירות.

הטעמים שפורטו בעמדת היועץ המשפטי לממשלה לעמדה זו, ובפרט גובה התמורה ומספרם של מעשי העבירה, רלוונטיים בעיקר לצורך עמידה על חומרת המעשים המיוחסים במישור הפלילי. מקומם ככלל הוא בשלב של גזירת עונש, לאחר הרשעה (אם תינתן הרשעה), ואין להם בהכרח רלוונטיות לצורך הדיון במועצה בנסיבות שבהן כתב האישום נגד ראש הרשות המקומית מייחס לו עבירת שחיתות חמורה, ובפרט נוכח העובדה שהאישום בשוחד מבטא חתירה תחת רצון הבורח ואי כיבוד זכותו. כאמור אם בעבירות שוחד עסקינן, הפסול שבמעשה, גם אם הוא בודד, בולט וברור וחמור כשלעצמו. ושוב אבהיר כי דברים אלה נאמרים על דרך העיקרון ואין בהם, ולו ברמיזה, משום הבעת עמדה בעניינו של גפסו בהליך הפלילי.

א

ב

עניין אחר שאבקש להתייחס אליו נוגע למועד שבו הוגשו כתבי האישום. אני ערה הן למורכבות המאפיינת חלק מהחקירות בשלטון המקומי, הן לעומס על כתפי רשויות החקירה והמשטרה. מביאה אני בחשבון גם את הזהירות הנקוטה בידי רשויות התביעה בטרם החלטה על הגשת כתב אישום, בפרט במקרים מעין אלה שלפנינו, שבהם מקפלת עימה ההחלטה גם משמעויות מיידיות עבור הנאשם. ועדיין, בהינתן שמועדי הבחירות לרשויות המקומיות ידועים מראש, יש מקום למאמץ מיוחד לקבל החלטה במקרים אלה מוקדם ככל הניתן כך שתתאפשר היערכות מתאימה לבחירות לרשות המקומית, הן של המבקשים להתמודד, הן של ציבור הבוחרים.

ג

ד

12. קראתי את חוות דעתו של חברי הנשיא ואת התייחסות חבריי המשנה לנשיא והשופט הנדל אליהם. על הדברים שכתבו חבריי אוסיף רק כי הקושי שהנשיא מצביע עליו, ועניינו בפער הקיים בין תוצאת פסק דינו להסדר הפרשני הקיים כפי שהודגם בסיטואציה של הרשעה וקביעת קלון בטרם הפך פסק הדין סופי, אך מדגיש את הצורך שחבריי ואני עמדנו עליו, בתיקון חקיקה מקיף שייצור הרמוניה ואחידות וימנע, כך יש לקוות, מצבים דוגמת אלה שהנשיא הצביע עליהם.

ה

ו

13. סוף דבר. השאלות שהתעוררו לפנינו בעתירות אלה הן מורכבות ונוגעות ברקמת החיים הדמוקרטיים ובהווייתנו כמדינה וכחברה. ההתייחסות

ז

המקילה להגשת כתב אישום נגד ראש רשות מקומית יש לה השלכות על התנהלות פרנסי העיר ועל הציבור כולו – ובפרט על אמונו במערכות השלטון ועל מחויבותו לערך כיבוד החוק. מקרה מתווסף למקרה עד לכדי שרשרת ארוכה המחייבת את בית משפט זה למסר בהיר וברור, וכך עשינו.

כאמור, בסופו של דבר אני מצטרפת לעמדתה של המשנה לנשיא.

ב

הנשיא א' גרוניס:

1. ביום 17.9.2013 ניתן על ידי הרכב מורחב של שבעה שופטים פסק דין ובו הוחלט ברוב דעות להעביר מתפקידם את ראש עיריית נצרת עילית שמעון גפסו, ואת ראש עיריית רמת השרון יצחק רוכברגר. נגד ראש עיריית נצרת עילית הוגש כתב אישום בגין עבירה של לקיחת שוחד, ואילו נגד ראש עיריית רמת השרון הוגש כתב אישום בגין עבירות של רישום כוזב במסמכי תאגיד ומרמה והפרת אמונים בתאגיד. בעקבות הגשת כתב האישום החליטה מועצת עיריית נצרת עילית ברוב דעות שלא להעביר את ראש העירייה מתפקידו. לעומתה, מועצת עיריית רמת השרון כלל לא קיבלה החלטה בשאלה אם להעביר את ראש העירייה מכהונתו, אלא החליטה להוריד את הנושא מסדר היום.

פסק הדין ניתן על פי עמדתם של שישה מחברי המותב ואילו דעתי הייתה שונה. עמדתי הייתה כי אין מקום להעביר את שני ראשי העיריות מתפקידם. פסק הדין ניתן בלא נימוקים ועתה הגיעה השעה ליתן את טעמי לדעת המיעוט שלי. ראוי לציין כבר בראשית הדברים כי ביום 22.10.2013 אמורות להיערך בחירות לרשויות המקומיות, כולל בשתי הערים הנזכרות. בדיון שקיימנו הודיעו שני ראשי העיריות כי יציגו את מועמדותם בבחירות הקרובות. בפסק הדין מיום 17.9.2013 הבאתי את עיקרי עמדתי כדלקמן:

"דעתי היא כי נוכח העובדה שהבחירות לרשויות המקומיות אמורות להיערך ביום 22.10.2013, היינו בעוד פחות מחודשיים, על בית המשפט להמתין לפסקי דינו של הבוחר. אכן, מי שהוגש נגדו כתב אישום דוגמת אלה שהוגשו נגד ראש עיריית נצרת עילית וראש



עיריית רמת השרון, אינו ראוי מבחינה ציבורית לשמש כראש רשות מקומית. סבורני, כי ראוי היה מן ההיבט הציבורי ששני ראשי הרשויות יתפטרו מתפקידיהם מיד עם הגשתו של כל אחד מכתבי האישום. כמו כן ראוי מבחינה ציבורית שהשניים לא יהיו מועמדים בבחירות הקרובות, ודעתי בעניין זה כדעת חברותי וחבריי. ברם, הנני מבדיל בין הבחינה הציבורית לבין הבחינה המשפטית. מאחר שהבחירות בפתח, וייערכו תוך זמן קצר, אין מקום שבית המשפט ישים עצמו תחת הבוחרים בכל אחת מן הרשויות המקומיות בהן מדובר. לפיכך דעתי היא שיש לדחות את העתירות".

א

ב

כבר בפתח הדברים אבהיר במה חולק אני על חברותי וחבריי. דעתי היא כי נוכח העובדה שהבחירות לרשויות המקומיות עומדות בפתח, אין הצדקה להתערבות שיפוטית. יש ליתן לבוחר לומר את דברו. חבריי שופטי הרוב התערבו בהחלטות של מועצות העיריות. בנסיבות העניין וכפי שיוסבר בהמשך, מדובר בהתערבות לא רק בהחלטות של המועצות, אלא גם ב"החלטות" של שר הפנים ואף בזכותו של הבוחר לומר את דברו. כל זאת ביחוס חוסר סבירות קיצוני לכל אחד מן הגורמים האמורים. חבריי שופטי הרוב מצדיקים את ההחלטה להעביר את ראשי הרשויות מתפקידם בנימוק שבדרך זו יישמר ארון הציבור ברשויות השלטון, ובצורך להבטיח את טוהר המידות של רשויות הציבור ואת שלטון החוק. לא ברור לי מדוע לא ניתן להמתין לתוצאות הבחירות, ובדרך זו לגלות אם הציבור מוכן ונכון להצביע עבור מועמדים שכיחנו כראשי רשויות מקומיות ואשר מעל ראשם תלויים כתבי אישום. מה לנו דרך טובה יותר מלבחון את ארון הציבור מאשר בחירות ישירות לתפקיד ראש רשות מקומית, והכול כאשר כולם ידוע כי המועמד עומד לדין פלילי?! נוסף לכך, חברותי וחבריי אינם נותנים טעמי משקל מספיק לחזקת החפות. לא זו אף זו, עמדתם של שופטי הרוב מוקשית לגישתי בשל ההסדרים הקיימים כיום בחקיקה בכל הנוגע להליכים פליליים הננקטים נגד ראשי רשויות מקומיות.

ג

ד

ה

ו

2. סעיפי החוק הרלוונטיים לגבי פקיעת כהונה של ראש רשות מקומית (למעט מועצה אזורית) בגין מעורבות בפלילים מופיעים בחוק הרשויות

ז

המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה–1975 (להלן: החוק). הסעיפים הנוגעים לעניין הם סעיף 20 וסעיף 22. סעיף 20 קובע בחלקו הרלוונטי כדלקמן:

א

"(א) גזר בית המשפט את דינו של ראש רשות בשל עבירה פלילית, בין אם העבירה נעברה או ההרשעה היתה בזמן שכהן כראש רשות ובין אם לפני שהחל לכהן כראש רשות, יקבע בית המשפט בגזר הדין אם יש בעבירה שעבר משום קלון; החלטת בית המשפט לענין הקלון ניתנת לערעור כאילו היתה חלק מגזר הדין.

ב

(ב) ...

ג

(ג) ...

(ד) קבע בית המשפט לפי סעיף זה כי יש עם העבירה שבה הורשע ראש הרשות משום קלון, יושעה ראש הרשות מכהונתו עד למתן פסק דין סופי בענינו.

ד

(ה) כהונתו של ראש הרשות תפקע מיום שפסק הדין, הקובע כי יש בעבירה משום קלון, נהיה סופי.

ה

...

(ז) ...

(3) זוכה ראש הרשות בערעור או קבע בית המשפט שלערעור כי אין עם העבירה שבה הורשע משום קלון יחזור לכהן כראש רשות.

ו

... " (ההדגשה הוספה – א' ג').

סעיף 22 לחוק קובע כך:

ז

(א) נוכחה המועצה כי ראש הרשות מתנהג התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות וסבורה היא שעל כן אין הוא ראוי לכהונתו, רשאית היא, לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע דברו, להעבירו מכהונתו.

א

(ב) ההחלטה להעביר את ראש הרשות מכהונתו תהיה מנומקת ותתקבל בישיבה מיוחדת, סגורה, של המועצה ברוב של שלושה רבעים ממספר חבריה; ההחלטה טעונה אישור השר [מדובר בשר הפנים – א' ג'].

ב

(ג) לא קרא ראש הרשות לישיבה מיוחדת כאמור תוך 14 יום מהיום שרוב חברי המועצה דרשו ממנו לעשות כן, רשאים רוב חברי המועצה לקרוא לישיבה כאמור והם יקבעו מי ישב בראשה" (ההדגשה הוספה – א' ג').

ג

כבר עתה אצביע על שני קשיים בולטים המתעוררים לטעמי בדעתם של שופטי הרוב. ראשית, המחוקק קבע הסדר ספציפי לעניין הליך פלילי נגד ראש רשות מכהן. על פי ההסדר, ראש רשות מקומית שהורשע בעבירה שיש עימה קלון יושעה מתפקידו לאחר מתן גזר הדין ועד שפסק הדין יהפוך לסופי. רק משעה שפסק הדין הפך לסופי, תפקע כהונתו. בענייננו מדובר כאמור אך בשלב של הגשת כתבי אישום נגד שני ראשי העיריות. שנית, שופטי הרוב סומכים את החלטתם על סעיף 22 לחוק. יושם אל לב כי כדי שתשתכלל החלטה להעביר מכהונה ראש רשות מקומית, אין די בהחלטה של מועצת הרשות (ברוב מיוחס), אלא יש צורך באישור של שר הפנים. בשני המקרים שלפנינו אין טענה כי שר הפנים נתן החלטה בעניין.

ד

ה

ערב בחירות

ו

3. כאמור אני נותן משקל רב לכך שהבחירות לרשויות המקומיות עומדות בפתח. עובדה זו יש בה כדי להשפיע על מידת הריסון השיפוטי הנדרש לעניין התערבות בהחלטות דוגמת אלה העומדות לביקורת לפנינו. מובן שהכוונה היא לצמצום היקפה של הביקורת השיפוטית (ראו בג"ץ 1400/06 התנועה למען איכות

ז

השלטון בישראל נ' ממלא מקום ראש הממשלה [13], בפסקה 17). ראשית, בהיבט התוצאה – בתוך זמן קצר, משתיערכנה הבחירות, תסתיים מאליה כהונתם הנוכחית של שני ראשי העיריות. הדבר רלוונטי לעניין הערך המעשי (להבדיל מהערך העקרוני) של הסעד שהתבקשנו ליתן, הנוגע להפסקת כהונתם של ראשי העיריות. שנית, העובדה שמדובר בתקופת בחירות צריכה להנחות את בית המשפט לנהוג באיפוק. תקופת בחירות היא "[תקופה רגישה מבחינה פוליטית, ועל בית המשפט לבחון היטב את ההשלכות האפשריות של פסיקתו על הלכי רוח בציבור]" (שם [13]). שלישית, ובכך העיקר, שאלת המשך כהונתם של ראשי העיריות צפויה לעמוד בהקדם למבחן הציבור (ראו והשוו בג"ץ 9223/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה [47], בפסקה 32). לנתון זה משמעות מכרעת במסקנתי כי אין מקום להתערבות שיפוטית בהחלטות המועצות בשל אי סבירות קיצונית. כפי שאבהיר להלן (בפסקאות 6–8), נקיטה של צעד כאמור עלולה לעורר קושי אף שלא ערב בחירות. אולם העיתוי הנוכחי מחדד ומבליט קשיים אלה במידה המצדיקה, לגישתי, חריצת דינן של העתירות לדחייה.

בחירה על ידי הציבור לכהונה לעומת מינוי לתפקיד

4. היקפו של מתחם הסבירות מושפע, בין היתר, ממהות ההחלטה הנבחנת, מעילת ההתערבות ומזהות הגוף המחליט. הפעולות העומדות לביקורת במקרה שלפנינו הן הימנעותן של מועצות עיריות מלעשות שימוש בסמכותן להעביר מכהונתם ראשי רשויות מקומיות נבחרים שהוגשו נגדם כתבי אישום. נבחר ציבור, כשמו כן הוא, נבחר לתפקידו על ידי הציבור בבחירות דמוקרטיות. נבחר הציבור נותן דין וחשבון לפני הציבור לגבי מעשיו, והכרעת הציבור בבחירות תשפיע על המשך כהונתו בתפקידו. מכאן שהעברתו מתפקידו שלא בדרך של בחירות כרוכה בביטול רצונו של הבוחר, ויש בה כדי לשנות תוצאות שהושגו בהליך דמוקרטי (ראו עע"ס 3911/05 חוה נ' מועצה מקומית אזור [19], בפסקה 7 לדעת המיעוט שלי, להלן: עניין חוה). לאור חשיבותו של ההליך הדמוקרטי ומתוך כבוד לרצון הבוחר על בית המשפט לנהוג משנה זהירות בעת שהוא בוחן את סבירות ההחלטה להדיח מכהונתו נבחר ציבור. זאת במיוחד מקום שהרשות שהוקנתה לה הסמכות לעשות כן, סברה כי אין לנקוט צעד רגיש

זה, והחלטתו של בית המשפט לפסול את החלטתה תביא להעברתו של נבחר הציבור מכהונתו. דברים אלה נכונים ביתר שאת שעה שמדובר בהדחתם מתפקידם של ראשי רשויות מקומיות, אשר נבחרים לתפקידם על ידי הציבור בבחירות ישירות (ראו סעיפים 2 ו-9 לחוק; בג"ץ 636/87 עסאף נ' שר הפנים [16], בעמ' 182, להלן: עניין עסאף). למעשה ראש רשות מקומית הוא היחיד מבין הרשויות השלטוניות הנבחרות בישראל הנבחר לתפקידו במישרין על ידי הציבור. בכך הוא נבדל למשל מחברי הכנסת שנבחרים לתפקידם כחלק מרשימת מועמדים, ולא על דרך בחירה ישירה. מכאן שהחלטה שיפוטית שעניינה העברתו מתפקידו של ראש הרשות כרוכה בהתערבות עמוקה ברצונו המפורש של הבוחר. בהחלטה זו יש משום פגיעה בעקרון הייצוגיות, היינו בזכותו של ציבור הבוחרים לבחור את המועמד הרצוי בעיניו לתפקיד ראש הרשות המקומית (ראו בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה [48], בפסקה 18, להלן: עניין לביא; בג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל [11], בעמ' 63). ייתכן כי ניתן לראות בכך אף פגיעה מסוימת בזכותו של נבחר הציבור להיבחר. מדובר בעניינים שהם מיסודותיה של השיטה הדמוקרטית ואין צורך להכביר מילים לגבי חשיבותם. לפיכך מתוך כבוד לעיקרון הדמוקרטי על בית המשפט לנהוג משנה זהירות בהתערבות בהחלטות מסוגן של אלה העומדות לדיון, במיוחד כאשר נמצאים אנו על סיפן של בחירות.

5. בהקשר זה יוער כי לא ניתן ללמוד גזירה שווה לשאלה שלפנינו מהפסיקה שעסקה בהגבלות החלות בשל מעורבות בפלילים במקרה של מינוי למשרה ציבורית. אין דינו של מי שנבחר לתפקיד על ידי הציבור כדין מי שמתמנה לכהונה ציבורית על ידי רשות מנהלית (ראו למשל ע"ס 4123/95 אור נ' מדינת ישראל – נציב שירות המדינה [33], בעמ' 190–191, להלן: עניין אור; עניין לביא [48], בפסקאות 12 ו-18; עניין חוה [19], בפסקה 7 לדעת המיעוט שלי). ההבחנה בין המקרים היא רבת משמעות ולא ניתן לבטלה במחי יד. בלי למצות אציון כי במקרה של מינוי למשרה ציבורית, לרבות מינוי של נבחר ציבור (למשל מינוי חבר כנסת לתפקיד שר), הגורם המוסמך למנות למשרה ולהדיח אדם ממנה אינו ציבור הבוחרים. הגוף הממנה, בשונה מהציבור, מחויב לשקול מגוון של שיקולים בעת מינוי למשרה או הדחה ממנה, ובכלל זה השיקול בדבר מעורבותו בפלילים של מועמד או נושא משרה. בפסיקה נקבע כי אומנם אין

- בידי בית המשפט לקבוע תנאי כשירות הלכתיים, קרי כאלה הנקבעים על ידי בית המשפט, אך הוא רשאי להתערב בשיקול של הגוף הממנה לתפקיד (בג"ץ 727/88 עווד נ' השר לענייני דתות [49], בעמ' 491–492; בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון [8], בעמ' 256–257, להלן: עניין אייזנברג. לביקורת על ההבחנה בין תנאי כשירות הלכתיים להתערבות בית המשפט בשיקול הדעת של הרשות הממנה ראו מנחם מאוטנר "בין כשירות לסבירות – בעקבות בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט" [62], בעמ' 405). נוסף לכך, אינה קיימת זכות טבעית או חוקתית להתמנות למשרה ציבורית (עניין אייזנברג [8], בעמ' 257; עניין אור [33], בעמ' 191). כפועל יוצא מהבדלים אלה אף היקף הביקורת השיפוטית על החלטות שעניינן סילוק נושא משרה מתפקיד שאליו נבחר על ידי הציבור, אמור להיות מצומצם יותר מהיקף הביקורת השיפוטית על החלטות בעניין העברתם מכהונתם של אלה שמונו למשרתם (עניין לביא [48], בפסקאות 12 ו-18). לא בכדי נהוגה בפסיקה גישה מרחיבה באשר לאופיים של המעשים שיש בהם להצדיק פסילת מינוי למשרה ציבורית אף בטרם הרשעה בעבירה (ראו בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל [6], בעמ' 424; בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל [7]. השוו בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה [12], בעמ' 851). לעומת זאת, בית משפט זה גילה בעבר ריסון שיפוטי ניכר כאשר על שולחן הדיונים עלתה השאלה אם להדיח נבחר ציבור מתפקידהם בשל עילות הכרוכות בפלילים שלא נקבעו בחוק (ראו בג"ץ 7367/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה [3], בעמ' 559, להלן: עניין פנחסי; בג"ץ 6050/94 עמותת "אמיתי" אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ניצן [50], שם נדחתה עתירה שביקשה להורות למועצת רשות מקומית להשתמש בסמכות לפי סעיף 22 לחוק ולהדיח את ראש הרשות לאחר שהורשע בעבירה של מרמה והפרת אמונים בקשר למעשה הכרוך במילוי תפקידו בעירייה).

ההסדר שבחוק וההיבט הפרשני

6. גישתם של שופטי הרוב מעוררת לטעמי קושי אף בשל ההסדר הקיים

ב. חוק. כוונתי לאותן הוראות העוסקות בפקיעת כהונתו של ראש רשות מקומית בשל מעורבותו בפלילים. כך, על פי סעיף 20 לחוק (המצוטט בפסקה 2 לעיל), כהונתו תפקע לאחר שמוצה ההליך הפלילי שהוא הורשע בו ונקבע דבר הקלון. כזכור, במקרה שלפנינו הוגשו כתבי אישום נגד ראשי העיריות, אך ההליך הפלילי נמצא בראשיתו. במילים אחרות, נמצאים אנו מרחק רב מהרשעה ומקביעה בדבר קיומו של קלון ובוודאי מפסק דין סופי הקובע זאת (השוו בג"ץ 3090/97 כהן נ' הממונה על מחוז הדרום, משרד הפנים [30], שם נקבע כי אין לפסול מהמשך כהונה ראש רשות אף שנפסק על ידי בית המשפט כי ביצע עבירות פליליות, אך הוחלט להימנע מהרשעה; בג"ץ 6790/08 לנציאנו נ' שר הפנים [51], שם נדחתה עתירה נגד כהונתו של חבר מועצת עירייה שהורשע בעבירה ונדון למאסר על תנאי ולקנס. ראו גם עניין חוה [19], בפסקה 8 לדעת המיעוט שלי). בנסיבות אלה עשויה להתעורר השאלה אם מדובר בהסדר שלילי. היינו, האם משנקבעו בחוק הוראות בנושא של הליכים פליליים, לא ניתן להדיח ראש רשות אך בעקבות הגשת כתב אישום מאחר שהחוק אינו מתייחס למצב כאמור? לאור קביעתי כי במקרה שלפנינו אין להתערב בהחלטות המועצות לגבי השימוש בסמכותן לפי סעיף 22 לחוק מאחר שהבחירות עומדות בשער, אני רואה צורך להביע עמדה נחרצת לעת הזו בשאלה כיצד יש לפעול אם מוגש כתב אישום באמצע הקדנציה. אסתפק בכמה הערות.

7. נתאר לעצמנו שבסופו של ההליך הפלילי נגד שני ראשי העיריות הם יזוכו. מהוראות החוק עולה בבירור שאפילו הייתה הרשעה וקביעה בדבר קלון בערכאה הראשונה, היה הדבר מוביל לכל היותר להשעיה מן התפקיד (סעיפים 20(ד) ו-20(ה) לחוק, המצוטטים בפסקה 2 לעיל). במילים אחרות, גישתם של שופטי הרוב מובילה לכך שהגשתו של כתב אישום מוליכה לפקיעת כהונה, ואילו הרשעה וקביעת קלון בטרם הפך פסק הדין לסופי יביאו אך להשעיה. כיצד ייתכן שדרגת חומרה פחותה מהרשעה בצירוף קלון, קרי: הגשת כתב אישום, תגרור סנקציה חמורה יותר? ! עמדתם של שופטי הרוב מביאה אף לכך שההוראות בדבר הנפקות של הרשעה וקלון לא יגיעו כלל לידי הפעלה, משום שראש הרשות כבר סולק מן התפקיד עם הגשתו של כתב האישום. כך הדבר אף לגבי האמור בסעיף 20(ז)(3) לחוק (המצוטט בפסקה 2 לעיל). סעיף זה מורה כי אם ראש הרשות זוכה בערעור או שערכאת הערעור קבעה שאין קלון בעבירה

א שהוא הורשע בה, "יחזור [הוא] לכהן כראש הרשות". אף הוראה זו הופכת לחסרת משמעות שהרי ראש הרשות כבר הועבר מן התפקיד עם הגשתו של כתב האישום. לשון אחר, כתוצאה מהכרעתם של חברותי וחבריי מתאינים למעשה סעיפים 20(ד), 20(ה) ו-20(ז)(3) לחוק.

8. שופטי הרוב מבססים את סמכותה של מועצת הרשות המקומית להעביר ראש רשות מתפקידו על האמור בסעיף 22 לחוק (המצוטט בפסקה 2 לעיל). בסעיף 22(א) נקבע כי אם ראש הרשות "מתנהג התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות", רשאית המועצה להעבירו מכהונתו אם היא סבורה שאין הוא ראוי לכהונתו. חברותי וחבריי סבורים כי ההתנהגות המתוארת בכתבי האישום יכולה לבוא תחת "התנהגות שאינה הולמת". כזכור מועצת עיריית נצרת עילית החליטה שלא להעביר את ראש העירייה מתפקידו, חרף הנטען לגביו בכתב האישום. במקרה של עיריית רמת השרון הסירה מועצת הרשות את הנושא מסדר היום. עמדתם של חברותי וחבריי היא שבשני המקרים נגועות ההחלטות של המועצות בפגם של חוסר סבירות קיצוני. במילים אחרות, ההחלטה שלא להעביר במקרה הקונקרטי את ראשי העיריות מכהונתם אף שמדובר, לפי השקפת חבריי, ב"התנהגות שאינה הולמת", פסולה היא ויש לבטלה. על כן החליטו חבריי להעביר את שני ראשי העיריות מתפקידם. אף בהקשר זה עולה השאלה אם אין לומר שההסדר שבסעיף 20 לחוק, העוסק בהליכים פליליים נגד ראש רשות, הוא הסדר שלילי במובן זה שהוא מכסה את כל המסגרת של הליכים פליליים מתחילתם ועד סופם. עמדה אחרת יכולה להישמע ולפיה ההסדר שבסעיף 20 מצומצם במובן זה שהוא מטפל אך ורק במצב שבו ראש הרשות הורשע ונקבע כי נפל קלון במעשיו. דומה שאין מקום להגדרה כה מצומצמת של מתחם הפריסה של ההסדר שבסעיף 20. מכל מקום, איני רואה צורך להכריע בדבר. ההליכה במסלול שהותווה בסעיף 22 לחוק לוקה לטעמי בפגם בסיסי נוסף בעל אופי שונה, שחבריי לא נתנו עליו את הדעת. על פגם זה אעמוד עתה.

9. בשל חשיבות הסוגיה אחזור ואצטט את סעיף 22(ב) לחוק:

א "ההחלטה להעביר את ראש הרשות מכהונתו תהיה מנומקת ותתקבל בישיבה מיוחדת, סגורה, של המועצה ברוב של שלושה רבעים



ממספר חבריה; ההחלטה טעונה אישור השר" (ההדגשה הוספה – א'  
(ג').

א

ברור מהוראה זו כי העברה של ראש רשות מקומית מכהונתו תלויה בכך שתתקבלנה שתי החלטות, אחת על ידי מועצת הרשות והאחרת על ידי שר הפנים. במילים אחרות, אין די בהחלטה של המועצה ברוב של שלושה רבעים, אלא יש אף צורך בהחלטה מאשרת של השר. במקרה של נצרת עילית החליטה המועצה לדחות הצעה להעביר את ראש העירייה מתפקידו. שופטי הרוב קבעו כי החלטה זו פסולה משום שלוקה היא בחוסר סבירות קיצוני. אין טענה כי טרם הגשת העתירות נערכה פנייה לשר הפנים כדי שיפעיל את סמכותו לפי סעיף 22(ב). אכן ניתן לטעון שאין טעם בפנייה לשר הפנים טרם שהמועצה קיבלה החלטה להפעיל את סמכותה על יסוד הסעיף האמור. אף אם כך הוא, חברותי וחבריי מתעלמים מן הדרישה שבסעיף כי יינתן אישור על ידי שר הפנים. בפסקי הדין של חבריי אין בחינה של שיקול הדעת של שר הפנים, כנראה מן הטעם שהוא כלל לא נדרש לעניין. החסר האמור מודגש במיוחד מאחר שעל שר הפנים להפעיל שיקול דעת עצמאי ומערכת שיקוליו עשויה להיות שונה משיקוליה של המועצה (ראו עניין עסאף [16], בעמ' 182; דפנה ברק-ארז משפט מיונהלי כרך א [59], בעמ' 319–320). במילים אחרות, אפילו לוקה החלטת המועצה בפגם של חוסר סבירות קיצוני, אין נובע מכך בהכרח שאף החלטתו של שר הפנים (אילו הייתה ניתנת) נגועה בפגם האמור. לדעתי המהלך הנכון, אף לפי גישתם של חברותי וחבריי, היה אמור להיות זה: תחילה מתן צו מוחלט נגד שתי המועצות; לאחר מכן הפניית העניין לשר הפנים כדי שיחליט אם ליתן את אישורו. כמובן, החלטתו של שר הפנים כפופה אף היא לביקורת שיפוטית.

ב

ג

ד

ה

ייטען נגדי כי לוח הזמנים אינו מאפשר זאת שהרי הבחירות אמורות להיערך ביום 22.10.2013. בית משפט זה ידוע כבית משפט "ללא הפסקה". בנסיבות העניין נותר זמן מספיק הן לפנות לשר הפנים, הן לצורך הגשת עתירה נוספת בעניין (אם היה נדרש מהלך כזה). לפיכך לא ברור לי כיצד ניתן להפוך "החלטה" של השר שכלל לא ניתנה.

ו

ז

## אמון הציבור והבחירות הקרובות

10. כפי שראינו, בעבר התעוררו שאלות דומות לאלה שעלו במקרים שלפנינו, בכל הנוגע למינויים לתפקידים ציבוריים (ואף לגבי נבחרים). בית משפט זה הצדיק את התערבותו בסוגיות של מינוי אף אם המתמנה מילא אחר תנאי הכשירות הסטוטוריים (או כאשר לא נקבעו כלל תנאי כשירות בחוק), בצורך להבטיח את אמון הציבור ברשויות השלטון. לשון אחר, מינויו של אדם לתפקיד ציבורי בכיר אף שהוגש נגדו כתב אישום בעבירות חמורות, עלול לפגוע, כך נקבע, באמון הציבור. בענייננו מצויים אנו כשבוע ימים לפני הבחירות. הדיון בעתירות נערך ביום 10.9.2013. כלומר המועדים הרלוונטיים סמוכים מאוד למועד הבחירות. על רקע הקשיים הפרשניים שעליהם עמדתי בכל הנוגע לסעיפים 20 ו-22 לחוק, סברתי שיש מקום להמתין לפסק דינו של הבוחר. אין ספק בדבר שהעובדה כי הוגש כתב אישום נגד כל אחד משני ראשי העיריות, אשר עומדים לבחירה מחדש, תשמש נושא מרכזי במערכת הבחירות. על כן דעתי היא שיש ליתן לבוחר לומר את דברו. ההצדקה להתערבות של בית המשפט בשל החשש לפגיעה באמון הציבור עשויה להיות בעלת משקל אם מוגש כתב אישום במהלך הקדנציה ושלא בסמוך לפני מועד הבחירות. אמון הציבור בהקשר זה אינו סומך על ממצא אמפירי בדוק, אלא על הערכה של בית המשפט מה היא עמדתו של הציבור. הדבר דומה במידה מסוימת למושג "האדם הסביר". ברור כי מדובר בפיקציה. בית המשפט קובע לעצמו ועל פי הערכתו כיצד ראוי לנהוג והוא מייחס את הדרישה שהציב לאותה דמות פיקטיבית – האדם הסביר. חרף הדמיון למושג "אמון הציבור" קיים הבדל ברור בין שני המונחים. את "אמון הציבור" ניתן למדוד מדידה אמפירית באמצעות בחירות. זאת כאשר צפוי כי אחד הנושאים המרכזיים בבחירות יהא כתב האישום שהוגש. נניח כי בבחירות הקרובות העומדות בפתח ייבחרו שמעון גפסו ויצחק רוכברגר לכהונה נוספת כראשי העיריות שעה שכתבי האישום תלויים מעל ראשיהם. כיצד ניתן יהיה לומר שאמון הציבור נפגע עקב בחירתם, שהרי הציבור הוא שבחר בהם?
11. כאמור הבחירות לרשויות המקומיות תיערכנה בעוד ימים אחדים. שני ראשי העיריות שהועברו מתפקידם הם מועמדים בבחירות. קיימת אפשרות

א ששניהם או אחד מהם יזכו בבחירות וייבחרו שוב לראשות העירייה. כל חברותי וחבריי מעלים את האפשרות שאכן כך יקרה בבחירות. סביר להניח שאם אכן השניים או אחד מהם ייבחרו יובא עניינם להכרעה במועצת העירייה על פי סעיף 22 לחוק. חלק מחברותי וחבריי מרמזים על כך שהיה וכל אחת מן המועצות לא תעבירם מתפקידם, יתערב בית המשפט אם יוגשו עתירות בעניין (ואין ספק שאכן תוגשנה עתירות). אם אומנם תהא התערבות של בית המשפט, היא תביא להפסקת כהונתם של אלה שזה עתה נבחרו. בעקבות זאת תיערכנה בחירות מיוחדות לראשות העירייה (סעיף 24א(3) לחוק). על פי גישתם של חברותי וחבריי, כל אחד מן השניים יוכל להיות מועמד בבחירות המיוחדות. כך עלול לחזור המהלך העקר ושוב יועברו השניים מתפקידם, תיערכנה בחירות נוספות וחוזר חלילה. מדובר בדוגמה קיצונית, אך המציאות מוכיחה כי היא אינה דמיונית לחלוטין (ראו בג"ץ 2658/06 הזימה נ' משלב [25], שם נדונה בקשתו של ראש רשות שכהונתו פקעה לפי סעיף 20 לחוק, לשוב ולהתמודד בבחירות המיוחדות שהוכרזו בעקבות פקיעת כהונתו. בסופו של דבר הסכים הלה להסיר את מועמדותו בבחירות). אכן ניתן להבין את הגישה המבדילה בין העברת ראש רשות מקומית מתפקידו למניעת התמודדות בבחירות. זאת מאחר שבכל הנוגע למועמדות אין בחוק הוראה דוגמת זו שבסעיף 22 לחוק. ברם התוצאה המוזרה של העברה מכהונה ועריכת בחירות לאחר מכן וחוזר חלילה אמורה, לדעתי, להשפיע על הגישה הפרשנית. במילים אחרות, התוצאה האמורה אף היא מלמדת על הבעייתיות בהסתמכות על סעיף 22 לחוק כאשר עסקינן בהגשת כתב אישום.

ב נניח שמועצת הרשות המקומית שנבחרה זה עתה באותה מערכת בחירות שנבחר בה ראש העירייה, תחליט להעבירו מן התפקיד בשל כך שתלוי מעל ראשו כתב אישום. הנחתנו הנוספת היא שציבור הבוחרים היה מודע לכך שהוגש כתב אישום נגדו. כיצד ניתן להצדיק החלטה של המועצה להעביר מתפקידו ראש רשות מייד לאחר שהלה נבחר בבחירות ישירות, בשל כך שתלוי נגדו כתב אישום, אם ציבור הבוחרים בחר בו? גם אם לעיתים ניתן להצדיק התערבות של גורם חיצוני ברצון הבוחר, ובכך אעסוק בהמשך, אין בידי לקבל שמועצת הרשות תפעל במודע ובמכוון בניגוד לרצון הבוחר שהיא אמורה לייצג, במיוחד אם רצון הבוחר הובהר זה עתה. עמדתם של חלק משופטי הרוב

מחייבת למעשה את חברי מועצת הרשות לפעול בניגוד לרצונו המפורש של הבוחר.

א

התערבות שיפוטית ברצון הבוחר

12. עתה רואה אני לנכון להתייחס לעילה אשר מצדיקה, לדעת שופטי הרוב, התערבות בהחלטה של המועצה שלא להעביר מתפקידם את שני ראשי העיריות. כזכור העילה שבה מדובר היא חוסר סבירות קיצוני. איני רואה צורך לחזור על דברים שכתבתי במקום אחר באשר לבעייתיות של "חוסר סבירות" כעילת התערבות על ידי בית המשפט בהחלטה של רשות מנהלית (ראו בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האשה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה [10], בעמ' 521–525). באותו עניין לא פסלתי את האפשרות להשתמש במקרה מתאים בעילה של חוסר סבירות קיצוני. עילה זו מאפשרת התערבות של בית המשפט בהחלטה מנהלית. המקרה הנוכחי שונה הוא אם אומנם שני ראשי העיריות שהועברו מתפקידם ייבחרו שוב, שהרי הבוחר אמר את דברו בעניין. ברור כי אם מקבלים את גישתם של חלק משופטי הרוב, הרי שהחלטה עתידית של המועצה שלא להעבירם מן הכהונה תהא נגועה באותו פגם של חוסר סבירות קיצוני. מאחר שהחלטת המועצה תבוא זמן קצר לאחר הבחירות, בהכרח משתמע מאותה עמדה כי אף בחירתו הישירה של הציבור לוקה באותו פגם של חוסר סבירות קיצוני. דומני שמבחינת עקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי אמירה מעין זו לגבי ציבור הבוחרים היא מרחיקת לכת.

ה

13. אין להבין מדבריי כי חולק אני על כך שבשיטתנו המשפטית נתונה לבית המשפט הסמכות לבטל במקרים מסוימים את רצונו של הבוחר או את רצונו של נציגיו הנבחרים. במישור של השלטון המרכזי נתונה לבית המשפט הסמכות לבטל חוק של הכנסת במקרה של סתירה לחוק יסוד (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי [52]). כפי שצינתי במקום אחר, ההצדקה העיונית להתערבות מעין זו קיימת לגישתי מקום שהמחוקק הראשי פוגע בזכות יסוד, בזכותו של מיעוט או בכללי המשחק הדמוקרטי (בג"ץ 6427/02 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל [53], בעמ' 800–804). ראו גם אורן גול-אייל ואמנון רייכמן "אינטרסים ציבוריים כזכויות

ז

חוקתיות?" [63], בעמ' 128–135, להלן: גזל-אייל ורייכמן). דוגמה יפה להתערבות שיפוטית מעין זו נמצא בפסק דין שניתן באותו שבוע שבו ניתן פסק דינו (ללא נימוקים) בעתירות כאן (בג"ץ 7146/12 אדס נ' כנסת ישראל [54]). שם היה מדובר בחוק של הכנסת שאפשר השמה במשמורת של "מסתנן" לתקופה של שלוש שנים. החוק פגע בזכות החוקתית לחירות במידה העולה על הנדרש. נוסף לכך, הציבור הנפגע היה קבוצת מיעוט. לשיטתי לא ניתן כלל להשוות בין דוגמה זו למקרה שלפנינו.

14. חברתיי וחבריי חוזרים ומדגישים שני עקרונות-על המצדיקים את גישתם, והם שלטון החוק וטוהר המידות. כמובן, איני חולק על חשיבותם הרבה של שני עקרונות אלה. ברם בצד עקרונות-על אלה חלים במקרה הנדון, לשיטתי, שני עקרונות-על נוספים, והם העיקרון הדמוקרטי וחזקת החפות (לחזקת החפות בהקשר הנדון ראו רינת קיטאי "פגיעה במשורתו של אדם בשירות הציבורי בשל חשד לביצועה של עבירה פלילית" [64], בעמ' 109). בדברי על העיקרון הדמוקרטי כוונתי לכך שככלל וכפוף לחריגים שעליהם עמדתי לעיל, חובה לקבל את הכרעתו של הבוחר שנתקבלה בדרך דמוקרטית, ואת הכרעתם של נציגיו – חברי בית הנבחרים (יש להבדיל בבירור בין התערבות ברצון הבוחר וברצון נציגיו הנבחרים להתערבות בהחלטות של רשויות המנהל). השימוש בעקרונות-על אינו אמור לתת תשובה פשוטה וברורה לסיטואציות קונקרטיות, שכן לעיתים קרובות מאוד חלים עקרונות מתנגשים שיש ליישב ביניהם (לחשיבות ההבחנה בין זכויות לאינטרסים ציבוריים ראו גזל-אייל ורייכמן [63]). אכן לעיתים יימצא הפתרון בקביעתה של היררכיה בין עקרונות-העל. אם כך פועלים במקרה שלפנינו, הרי שלשיטתי העקרונות הגוברים הם רצון הבוחר וחזקת החפות. יפים לענייננו הדברים הבאים שנאמרו בהקשר קרוב, לעניין כהונה של חבר כנסת שהורשע בעבירה שיש עימה קלון:

"... כנגד השמירה על אמון הציבור ברשויות השלטון עומד האינטרס בדבר הגשמת רצון הבוחרים, שהוא מיסודות המשטר הדמוקרטי. בין שניים אלה מאזן הדין. באיזון זה, שנעשה בחוקי-סוד: הכנסת, ניתנה עדיפות בולטת למימוש רצון הבוחרים" (עניין פנחס [3], בעמ' 555–556, השופט ד' דורנר, ההדגשה הוספה – א' ג').

15. דומה ששורש המחלוקת ביני לחברותיי וחבריי שופטי הרוב נעוץ לא בגישה פרשנית זו או אחרת, אלא בהתייחסות שונה למגבלות הכוח של בית המשפט. סבורני שהן חברותיי וחבריי, הן אני שואפים לכך שהדין הרצוי יהא אף הדין המצוי. הפער בינינו נוגע לשאלה עד כמה רחוק רשאי בית המשפט ללכת במסלול המוביל בסופו להתלכדות בין הדין הרצוי לדין המצוי. שיטתנו היא שיטת המשפט המקובל (Common Law). בשיטה זו נתון בידי בית המשפט מרחב פרשני משמעותי אם מדובר בחוק החרות, ובצד זה יש לו תפקיד יצירתי חשוב, בעל מרחב ניכר, בתחומים שאין בהם דין סטטוטורי. ככל שהחוק החרות מכסה תחומים רחבים יותר, כך קטן מרחב הפעולה של בית המשפט. בענייננו קיים הסדר סטטוטורי ברור. אכן ההסדר אינו ההסדר המיטיבי באשר לשלב של הגשת כתב אישום נגד ראש רשות מקומית. בהחלט רצוי היה שתיקבע הוראה מפורשת לעניין השלב האמור כחלק מההסדר הכולל. כך למשל ניתן לחשוב על האפשרות שהגשתו של כתב אישום בעבירות שאינן קלות ביותר תחייב השעיה של ראש הרשות. על פי גישתי זה אינו הדין המצוי.

בנקודה זו רואה אני לנכון לסטות סטייה קלה מסדר הדברים ולהתייחס למושג המופיע לא אחת בפסיקה של בתי המשפט, הוא המושג "נורמטיבי" (על הקשיים בשימוש במושג זה בפסקי דין ראו משה לנדוי "על ניסוח פסקידין" [65], בעמ' 193–194). מושג זה מופיע לעיתים בפסקי דין בגדר ראש פרק – "התשתית הנורמטיבית". לעניין זה הכוונה היא בדרך כלל לתיאור של ההוראות שבחוק החרות המתייחסות לנושא שעל הפרק. מדובר אפוא בהתייחסות פוזיטיבית־דסקרפטיבית. בצד משמעות זו יש למונח "נורמטיבי" בתחום הפילוסופיה משמעות אחרת. הכוונה היא למה שראוי ורצוי (ought). לא תמיד נותנים אנו את הדעת למשמעות השונה. בגישתם של חבריי שופטות ושופטי הרוב מתלכד המצוי עם הרצוי בנוגע להעברה של ראש רשות מכהונתו, תוך שילוב יחדיו של המשמעויות השונות של המונח "נורמטיבי".

#### סיכום

16. הבחירות לרשויות המקומיות תיערכנה ביום 22.10.2013, היינו בעוד ימים ספורים. בפסק הדין מיום 17.9.2013 הוחלט ברוב דעות ובניגוד לדעתי, כי

ראשי העיריות של נצרת עילית ושל רמת השרון יועברו מתפקידיהם. זאת מאחר שנגד כל אחד מהם הוגש כתב אישום הכולל עבירות חמורות. דעת הרוב הפכה את ההחלטות של המועצות של כל אחת מן העיריות. נוכח העובדה שהבחירות ייערכו בימים הקרובים, סבורני כי יש להימנע מהתערבות שיפוטית ויש ליתן לבוחר לומר את דברו, שהרי כל אחד משני ראשי העיריות עומד לבחירה. השקפתי כי אין להתערב אם העניין מתעורר בסמוך למועד הבחירות, מתחזקת בשל הקשיים הפרשניים הניצבים לגישתי בדרכם של שופטי הרוב. די להזכיר כי, על פי האמור בסעיף 20 לחוק, כהונתו של ראש רשות מקומית תפקע אך ורק לאחר שניתן פסק דין סופי שהרשיעו ואשר קבע כי מעשיו נגועים בקלון. אף לאחר מתן גזר דין מרשיע בערכאה הדיונית עם קביעת קלון, הסנקציה על פי החוק היא השעיה כל עוד פסק הדין לא הפך לסופי. כיצד אפוא נקבל שכבר עם הגשתו של כתב אישום יועבר ראש הרשות מתפקידו? ! על פי גישתם של שופטי הרוב, הבסיס להתערבות בהחלטה של המועצות שלא להעביר את ראשי העיריות מכהונתם מצוי בסעיף 22 לחוק. סעיף זה מסמיך מועצה של רשות מקומית להעביר מתפקידו ראש רשות בתנאים מסוימים. אף אם התנאים מתמלאים, אין די בהחלטה של המועצה. החלטה בדבר העברה מכהונה משתכללת רק משניתן אישורו של שר הפנים. בשני המקרים שלפנינו אין רמז לכך שהעניין הובא לבחינתו של שר הפנים לפני הגשת העתירות. כיצד אפוא רשאי בית המשפט "לבטל" החלטה של שר הפנים שכלל לא ניתנה?

הבחירות הקרובות תאפשרנה לציבור הבוחרים להביע את דעתו אם יש מקום לבחור מחדש את אלה שכתב אישום תלוי מעל ראשיהם. על רקע זה סבורני שלא ניתן להצדיק התערבות שיפוטית בשני המקרים שלפנינו בנימוק שבודרך זו יובטח אמון הציבור ברשויות השלטון. הבחירות הן המבחן האולטימטיבי של אמון הציבור, בוודאי אם הציבור מודע לכך שהוגשו כתבי אישום ואם ניתן להעריך שהנושא של כתבי האישום יעלה כסוגיה מרכזית במערכת הבחירות. אפילו סומכים, כפי שחובה לעשות, על עקרונות-העל שלטון החוק וטוהר המידות, הרי שבצידם של אלה חלים שני עקרונות-על נוספים וחשובים לא פחות, והם העיקרון הדמוקרטי וחזקת החפות. אומנם במצבים מסוימים, כמו פגיעה בזכויות יסוד, בזכויות מיעוט או בכללי המשחק

הדמוקרטי, רשאי – וחייב – בית המשפט לפסול דבר חקיקה שנתקבל על ידי נציגייו הנבחרים של כלל הציבור. אין זה המצב שלפנינו.

א

כפי שכתבתי בדעת המיעוט בפסק הדין מיום 17.9.2013, יש לדעתי להבדיל בין ההיבט הציבורי להיבט המשפטי. לא ראוי כי אדם שמעליו תלוי כתב אישום דוגמת אלה שהוגשו במקרים שלפנינו יכהן כראש רשות מקומית. ברם לאור

ב

הוראותיו של החוק החרות ובשל סמיכות הבחירות אין בית המשפט רשאי, לשיטתי, להתערב. בנסיבות העניין על בית המשפט להסיג את דברו מפני הכרעת הבוחר כפי שתובא בגדרן של הבחירות הקרובות. אף אם הבחירה אינה מוצאת חן בעינינו, עלינו לכבדה כל עוד החוק לא תוקן. מן הראוי שהחוק

ג

יתוקן, למשל כך שייקבע כי ראש רשות מקומית שהוגש נגדו כתב אישום יושעה מתפקידו (אלא אם כן מדובר בעבירות קלות ביותר). בהחלט מקובל עליי שעל בית המשפט לשאוף לכך שהדין הרצוי יהיה הדין המצוי. עם זאת, על בית המשפט להיות מודע למגבלות כוחו. להשקפתי, במקרה הנוכחי עליו להתחשב בהסדר החוקי הקיים ובכך שציבור הבוחרים עומד לומר את דברו בימים הקרובים. בשל כל אלה אין מנוס לדעתי מכך שבענייננו הדין הרצוי אינו המשפט המצוי.

ד

ניתן היום, י' במרחשוון התשע"ד (14.10.2013).

ה

ו

ז