

פרוטוקול מס' 138

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, מיום ד'
כ"ט באמוז תשל"א (21.7.71), בשעה 8.30.

נכחו:

חברי הוועדה:

י. גולדשמידט - היו"ר
מ. בן-פורת
י.ה. קלינגהופר
י. קורן
מ. ביבי
ש. פרידמן
י. ארידור
ב. הלוי
ז. הרינג
ר. ארזי
א. עופר

מוזמנים:

א. ידין - משנה ליועץ המשפטי לממשלה
ז. שר - משנה ליועץ המשפטי לממשלה
מר גוברמן - משרד המשפטים
א. שפט - משרד הפנים
ד. רוזן - משרד הפנים

מזכירת הוועדה:

ר. מלחי

רשם:

א. סילדי

סדר-היום:

1. חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וכהונתו)
2. חוק לתיקון פקודת החברות (מס' 12)
3. חוק השכירות

1. חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וכהונתו), תשכ"ט-1969

היו"ר י. גולדשמידט:

אני פותח את הישיבה.

נמשיך היום בדיון בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וכהונתו). עד כה לא נגשנו לקריאת סעיפי החוק, והענין נחשב בחלקו בגלל ערעורו של הה"כ ארידור. אני מבין שמצד הה"כ ארידור הענין לא נגמר, אבל הוועדה קבעה בשבוע שעבר שהיא עומדת על המשך הדיון, וזה נקבע להיום.

ברצוני להודיע לחברי הוועדה שיש אפשרות להביא לכנסת לקריאה שניה ושלישית, לפני צאתה לפגרה, מספר לא מבוטל של חוקים. אבל היות והדבר מותנה בפעולת מליאת הוועדה אני מחפש אפשרות להוסיף ישיבה של מליאת הוועדה בשבוע הבא - או ביום ראשון אחר הצהריים, במקום ישיבות של ועדות המשנה, או לבקש מיושבי הראש של ועדות המשנה לפנות לנציגים ביום שני.

כמו כן יש סיכוי שבסוף הישיבה של היום יובא לפנינו הנוסח הלבן של חוק המטלטלים, שוועדת המשנה סיימה את הדיון בו, ואז נוכל להניחו על שולחן הכנסת; וכן חייקון לחוק החברות שמשרד המשפטים לוחץ להביאו לגמר עוד במושב הזה.

י. ארידור:

לפי הערכתי יש לעשות עוד הרבה פעולות לפני שאפשר להתחיל את הדיון בסעיפי חוק הרשויות המקומיות. העובדה שהוועדה החליטה להמשיך בדיון איננה אומרת שהוועדה החליטה באיזו נקודה ממשיכים את הדיון. אני חושב שהדבר הראשון שהיושב-ראש צריך לעשות הוא לדווח לוועדה מה היו תוצאות הביורורים שערך, מה היו חוות-הדעת ששמע - אם היו - בקשר להערה שהערת, האם היו החפתייות בנושא זה, האם נתבקשו חוות-דעת נוספות ומה נתחדש בשטח זה.

היו"ר י. גולדשמידט:

את עיקרי הדברים מסרתי בשבוע שעבר. היתה לי רק שיחה נוספת אחת עם יושב-ראש הכנסת, והוא הודיעני שהשחכנע שאין צורך או אין מקום לפנות לביורמים אחרים הוצג מאלה העומדים לרשותנו חמיד לקבלת חוות-דעת. הוא הגיך שהחלטת הוועדה להמשיך בדיון היא ההחלטה במעשיה הקרימה עכשיו. היא איננה שוללת מכל חבר, ובוודאי גם לא ממך, למצוא דרך של טיפול בערעור או בהשגחה; אבל מצדו של יושב-ראש הכנסת לא היתה כל יזמה להמשיך בטיפול או לעכב את המשך הטיפול בחוק בוועדה.

י. ארידור:

אם הוועדה החליטה להמשיך בדיון יוצא שהיא חשבה כי יש לה סמכות להחליט בשאלה שיפוטית, בשאלה משפטית. זוהי הכרעה פוליטית בשאלה משפטית. לפי הערכתי, אם יש למישהו סמכות בנושא של המשך הדיון בחוק ובשאלות משפטיות, זה ראשית-כל יושב-ראש הוועדה. אני רוצה להסתמך על תקדים חשוב מאד. שמעתי אחמול שיושב-ראש ועדת הפנים החליט להפסיק את הדיון בשני חוקים, אפילו אלה יועברו לוועדת הפנים על-ידי מליאת הכנסת. פירוש הדבר שיושב-ראש ועדת הפנים היה סבור שיש לו סמכות לפי שיקול דעתו, להחליט שהוא לא דן בהצעת חוק מסוימת. יושב-ראש ועדת הפנים לא אמר שיעמיד את השאלה להכרעה הוועדה, על-מנת שהיא תחליט אם להמשיך או להמשיך בדיון, אלא הוא אמר שכבר החליט בעצמו, וכל זה - משום עיכוב הדיון בחוק הנדון בוועדת החוקה. אינני אומר שחקרים זה נכון או אינו נכון, אבל אני חושב שיש לנו הרבה מה ללמוד מיו"ר ועדת הפנים, לדעתי לא יחכך שיהיו דרכי ניהול שונות בוועדות של הכנסת: באותו ענין עצמו בוועדת החוקה תכריע הוועדה ואילו בוועדת הפנים יכריע היושב-ראש, אפילו בלי לשאול את הוועדה.

היושב-ראש שלנו נוהג יותר יפה כשהוא שואל את הוועדה.

א. ידין:

היושב-ראש שלנו אדיב, אך כאן יש שאלה של סמכות. אם הסמכות היא בידי יושב-ראש ועדת הפנים היא גם בידי יושב-ראש ועדת החוקה. אם הסמכות היא בידי ועדת החוקה היא גם בידי ועדת הפנים.

י. ארידור:

אינני חושב שהוועדה יכולה להחליט על דיון או אי-דיון תחת לחץ. מה ז.א. להחליט לדון או לא לדון בחוק מסויים. כאשר יום קודם לכן מודיע יושב-ראש ועדת הפנים, שהוא לא יטפל בשני חוקים הנוגעים לרבנות אם אנחנו לא נתקדם בחוק הרשויות המקומיות? אני חושב שיש להזמין את יושב-ראש ועדת הפנים, אלא אם כן הוא יחזור בדבריו.

מ. בן-פורת:

החלטת הוועדה להמשיך בדיון נתקבלה לפני שבוע, ואילו אתה מדבר על דברים שיו"ר ועדת הפנים השמיע רק אחמול.

י. ארידור:

אבל למה היה האיום מאתמול? אחמול שמעתי איום ברדיו; יושב-ראש ועדה של הכנסת מאיים על ועדה אחרת. אינני חושב שאפשר להשאיר זאת בלי בירור.

מ. ביבי:

אתה יכול לפנות ליושב-ראש הכנסת.

י. ארידור:

אני לא אפנה ליושב-ראש הכנסת.

י. קורן:

אז מהי הצעתך?

מ. בן-פורת:

אתה לא מבין? - העיקר לדבר.

י. ארידור:

אינני מוכן שאנחנו נקבל הצעת חוק תחת לחץ של יושב-ראש ועדת הפנים. אני גם לא מוכן שיושב-ראש ועדת הפנים יגיד שהוא מוסמך לעכב הצעת חוק ואילו יושב-ראש ועדת החוקה אינו מוסמך.

י. קורן:

אתה לא אומר מהי הצעתך.

י. ארידור:

להסמין את מר טורקיס.

י. קורן:

האם יש נוהג כזה?

י. ארידור:

האם יש נוהג שיושב-ראש של ועדה מאיים על נעדה אחרת?

דבר שני: ביקשתי שלפני כל דיון בחוק יוזמנו לוועדה שורה של אנשים כדי לשמוע את הוות-דעותיהם. הצעתי לעזמין. קנהם-כל; את מר פנחס רוזן. כמי שהיה אחד ממגישי הצעת החוק.

היו"ר י. גולדשמידט:

קיבלתי את ההצעה.

י. ארידור:

אבקש להעמיד אותה להצבעה.

היו"ר י. גולדשמידט:

אין צורך. החלטתי בלי הצבעה והוועדה קיבלה זאת.

י. ארידור:

כן הצעתי להזמין את ראשי העיריות של ירושלים, תל-אביב וחיפה ואחדים מראשי האופוזיציה. אני מציע להזמין את האנשים הללו לפני שאנחנו מחילים בדיון.

אני רוצה להשיב להערות של חה"כ אנקוריון על חום-לב - בישיבה לפני שלושה שבועות. יש לי דעה מסויימת לגבי החוק הזה, ולא היא העיקר. אבל דווקא אם מישהו שולל את החוק עליו להקפיד הקפדה יתרה שהחוק יקבל טיפול מקסימלי בוועדה. מפני שאם החוק הוא טוב - יכול להיות יותר טוב או פחות טוב בעקבות הטיפול בוועדה. אבל אם החוק איננו כה אידיאלי, יש לעשות בדיקה מקסימלית כדי שיהיה פחות גרוע. בסך הכל מה שהצעתי הוא שאנחנו נקיים לגבי החוק הזה פרוצדורה יסודית ובדיקה יסודית, ומה שחה"כ אנקוריון ואחרים הציעו זה להעביר את החוק בהלכות. מותר לי לשאול, עם כל הכבוד, במה בהלכות עדיפה על בדיקה יסודית, ומדוע לבדיקה יסודית מצמידים תו של חוסר חום-לב ואילו לבהילות מצמידים כנות? אני מציע לחה"כ אנקוריון שיימנע ממתן ציונים לגבי כנות או אי-כנות. כי אם לתת ציונים - זה יכול להיות הדדי.

הי"ר י. גולדשמידט:

שמעתי מפי חה"כ סורקיס עוד בסוף השבוע שעבר, שהוא חושב לא לקבל לוועדת הפנים את שתי הצעות החוק בנוגע לבחירת הרבנות. גם הבוקר הוא אמר לי שזו עמדתו. אולם דעה זו של חה"כ סורקיס אינה תקדים לענייננו. לא עמדה לפניו החלטה של הכנסת להעביר את החוקים לוועדת הפנים, ואני לא שמעתי מפי חה"כ סורקיס שאם מליאת הכנסת חצביע להעביר את החוקים לוועדת הפנים הוא יאמר: לא אטפל בזה. הוא יכול לקום במליאת הכנסת ולהציע - לעומת הצעה השר, אשר על פי המסורת יש להניח כי תהיה להעביר את החוקים לוועדת הפנים - שהחוקים יועברו לוועדת החוקה, חוק ומשפט. לכך יש לו את מלוא הזכות, ובמקרה זה התקנון קובע שהשאלה תועבר לוועדת הכנסת אשר תחליט לאיזו ועדה להעביר את החוק או החוקים. אולם אינני מעלה על דעתי לרגע, שחבר-הכנסת סורקיס, או כל יושב-ראש אחר של ועדה, לא יכבד החלטה של ועדת הכנסת. חה"כ סורקיס לא אמר, שאפילו יחליט גוף מוסמך כי ועדת הפנים היא אשר תטפל בחוק - הוא יכריז שביתה. לכן אני חושב שהדברים שאמר חה"כ סורקיס הם בגדר של הודעה פוליטית של חבר כנסת, שיש לו זכות לעמדה פוליטית.

אני, כיושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, אינני רואה בזה לתת ולא אתיחס אל זה כאל אמצעי לחץ. אין כל השוואה - לא מבחינת המורכבות ולא מבחינת המשמעות - בין החוק שאנחנו דנים עליו לבין אותם שני חוקים שהיום יבואו לקריאה ראשונה בכנסת, ושאישורם דרוש כדי להבטיח המשכיותו של מוסד קיים נמשגב במדינה. על כן, חה"כ סורקיס בוודאי אמר את מה שאמר כיד המפרמנט הטובה עליו, אך אינני רואה בזה תקדים המשפיע עלינו.

השאלה שחה"כ ארידור העלה - מי מוסמך נמי יכול להכריע בשאלה שהוא הציג כמשפטית - היא שאלה שלא נמצאה לה, במסגרת הכנסת, שום תשובה.

א. אנקוריון:

אנחנו הכרענו בישיבה הקודמת; מדוע צריך לחזור לזה?

הי"ר י. גולדשמידט:

זו שאלה קשה. תשובה ממשית עליה לא שמעתי. יכול להיות שדרך הבירור מובילה מערעורו של חבר-הכנסת לוועדת הכנסת ומוועדת הכנסת הפרשנות, אבל על כך לא בסמכותנו להחליט. אינני יודע אם זה הגוף שמפרש את החוק, או רק את החוקה. מכל מקום, הוועדה הזאת אמרה בישיבה הקודמת, שהיא ברובה בדעה שאין להמשיך בדיון המשפטי אשר חה"כ ארידור העלה. עם זאת, שמורה הזכות לחה"כ ארידור להעלות את שאלתו בכל מסגרת הנראית לו. בינתיים, ועד שתהיינה תוצאות אלה או אחרות לצעדים שחה"כ ארידור עומד לעשות, הוועדה מבקשת להמשיך בדיון. אני קיבלתי זאת למעשה ולכן אנחנו רוצים לגשת לדיון בחוק. הדיון הזה יכול להיות ביזבוז של זמן אם יתברר בשלב

מאוחר יותר שאין אנו מוסמכים לדון. אבל עבירה בגלל עיסוק בדבר שאסור לוועדה לעסוק בו - הוועדה מוכנה ליטול על עצמה את הסיכון הזה.

בינתיים זו הישיבה האחרונה, לפני הפגרה, שנוכל להקדיש לנושא זה. אחריה יהיו שלושה חודשים של פגרה וזמן מספיק לבירורים.

אשר לסדרת ההזמנות של אנשים אשר יתבקשו לחוות-דעה בנושא, דחיתי הזמנות אלה לראשית המושב הבא. כזכור לכם סיכמתי שיוזמנו מספר מצומצם של אנשים - ולא שורה ארוכה - כדי שלפחות אותו חלק של הוועדה, שעוסק בנושא הזה בפעם הראשונה - וזה חל על כמעט מחצית הוועדה - יתרחם באורח ישיר בענין זה. לאור ההפסקה הגדולה שתחול בדיונים, לרגל הפגרה, לא מצאתי לנכון להזמין אנשים להעיד בפנינו כבר היום.

אשר להודעת הה"כ ארידור על תום-לב - אין אני נכנס לחילופי הדברים האלה, אבל יש לי מישאלה כללית: עם ידיעתנו שבתור הוועדה הדעות חלוקות על החוק הזה, היה מאד רצוי שנשמור על טון חברי, כדי שנוכל ללבן עד תום את כל הניגודים הענייניים הקיימים בענין זה.

י. ארידור:
לאור דברי היושב-ראש, ולאור העובדה שתהיה פגרה של הכנסת, בה אפשר לעשות את כל הבירור, אני מציע שהוועדה תחליט להטיל על יושב-ראש הוועדה לעשות בפגרה את כל הבירורים הדרושים, על-מנת לאפשר לוועדה למצוא מוצא לשאלות שהיושב-ראש עורר.

א. אנקוריון: איזה מוצא? כבר סיימנו בשבוע שעבר.

י. ארידור: מי מוסמך להחליט.

א. אנקוריון: את מי זה מעניין? מי שרוצה מוצא - שיילך לחפש.

י. ארידור: זה לא עסק פרטי שלי. היושב-ראש אמר - אינני מצטט אותו, אבל זו הייתה רוח הדברים - שהבעיה מי מוסמך להחליט בנושא הזה היא בעיה מסובכת. כאשר יושב-ראש הוועדה אומך זאת, אני חושב שזה הגיוני כי הוועדה תחליט להטיל עליו לברר במשך הפגרה את השאלה הזאת, כדי למצוא פתרון נאות לבעיה.

ז. הרינג: אי-אפשר לדון בחוק באווירה שהכל תלוי ועומד, שיש לברר דברים. אנחנו עשינו פיל מזבוב. הרוב בוועדה סבור שהצד הפרוצדורלי של הדיון נגמר. מכאן ואילך אין שום דבר שהוא בבחינת תלוי ועומד. אם הה"כ ארידור חושב שיש בעיה - זכותו לפנות למי שהוא רוצה. אולם הוועדה בדעה שהדיון הפרוצדורלי-משפטי נגמר. הוועדה החליטה שהחוק הוא בתחום סמכותה, שהיא דנה בו, אך לא באווירה שהדיון תלוי בחוות הדעה או בהחלטה של גורם אחר.

לכן אני מציע לקבוע שהחלק הפרוצדורלי נגמר ואין מקום לבירורים נוספים. אם יש מישהו הרוצה לערער על כך - יפנה למי שהוא רוצה. אולם אין הוא יכול להתזיק את הוועדה כולה באווירה של אי-ודאות.

היושב-ראש אמר שחודשי הפגרה ינוצלו לבירורים משפטיים ופרוצדורליים.

פ. בן-פורת: הוא לא אמר שבירורים אלה ייעשו מטעם הוועדה, אלא שלחה"כ ארידור יש זמן לעשותם את רצונו בכך.

ז. הרינג:
אני חושב שאין מקום לבירורים פרוצדורליים -
לא בזמן הפגרה ולא לפנייה. זהו רצון
הוועדה, ואני מציע שנצביע על כך.

א. אנקוריון:
כבר הצבענו.

ז. הרינג:
אני רוצה לשאול את היושב-ראש, האם הצד
הפרוצדורלי נסתיים, או הכל תלוי
בבירורים נוספים?

מ. ביבי:
צריך להתייחס לכל העניין גם במידה מסוימת
של רצינות. בישיבה הקודמת דיברנו על כך
די והותר. אינני משוכנע שח"כ ארידור משוכנע בכל הנימוקים שהעלה.

י. ארידור:
לאחר ששמעתי מה שאמר היועץ המשפטי
לממשלה - אני משוכנע במאה אחוז. אבל
אפילו אם היועץ המשפטי לא רוצים לשמוע.

מ. ביבי:
אני מבקש שהוועדה תתחיל בדיון בסעיפי
החוק. והיה, אם יחברר עמהלך הדיונים
שיש איזו נקודה לא ברורה - נברר אותה.

היו"ר י. גולדשמידט:
היו כמה תקדימים שנחשבו שאלות של דרך
הטיפול והדיון. העניין הועבר לוועדה
הכנסת, ועד שבאה התשובה מוועדת הכנסת נמשכו הדיונים. בינתיים באה
התשובה מוועדת הכנסת והתברר שהפגרה שהיושב-ראש דאז קבע, מר אונא,
לא הייתה נכונה. הדבר נסב סביב הזכות להשתתף בוויכוח מצד מי שלא
הגיש הסתייגויות בוועדת המשנה. מר אונא לא רצה לאפשר זאת. העניין
הועבר לוועדת הכנסת, וחשובת ועדת הכנסת הייתה שיש לאפשר להשתתף בוויכוח
לכולם.

אני רוצה להשיב לשאלתו של ח"כ הרינג.
אינני חושב שהדיון שלנו היום מותנה במשהו. אלא אם ח"כ ארידור
יחליט להמשיך בערעורו, ותקבל בגוף מוסמך של הכנסת החלטה שממעטת את
זכותנו או משנה דעתנו בעניין זה, דעה זו, אם היא מוסמכת, חבוא
לפני הוועדה. אם היא מחייבת - נקבל אותה; אם איננה מחייבת - נדון בה.
בינתיים כל מה שאנחנו עושים בדיון אנחנו עושים.

אם הזכרתי את עניין הפגרה, כוונתי הייתה
שח"כ ארידור יכול לנצל אותה לבירורים. אמנם לגבי השאלה המהותית
הוועדה חיוותה את דעתה שזו איננה קיימת, אבל בעיני היא כן קיימת,
ועל כך הייתי מוכן להשתתף בבירורים אלה, ואף הייתי שמח אילו עוד חבר
או שני חברים היו מצטרפים ומשתתפים באותם בירורים.

ז. הרינג:
איזה בירורים?

היו"ר י. גולדשמידט:
מי מוסמך להחליט כאשר השאלה איננה נוגעת
לתקנון.

ז. הרינג:
לי נדמה שבשביל הוועדה העניין הזה נגמר.

א. אנקוריון:
אני חושב שהיושב-ראש, עם כל הכבוד, אינו
צריך לתת פסיקות דו-משמעיות מכס היושב-
ראש. היה ויכוח גדול, היה סיכום בישיבה הקודמת, ואינני חושב שהיה
מקום להתווכח היום כשלושת רבעי שעה באותו עניין. היושב-ראש איננו
צריך להעיר שמי שרוצה לערער - יערער, איפה יש ערעור וכו'. הוועדה
קיבלה החלטה ברורה, ואני בדעה שצריך להפסיק את הדו-משמעות ולהתחיל
סוף-סוף בדיון.

היו"ר י. גולדשמידט:

עלי לדחות את הביטוי "דו-משמעות".
אני חושב שלא היה כל מקום לומר שעמדתי מתפרשת לשני פנים. אחזור ואגדיר אותה: הוועדה צריכה לדון בחוק. זה"כ ארידור זכאי להמשיך בבירורים. אני, כיושב-ראש וכחבר הוועדה, אך לא בשם הוועדה, היות ואני חושב שיש משקל לטענותיו, והיות ואני חושב שיש מה לברר, אני מוכן להשתתף בבירורים האלה. אולי גם שמת לב לכך, שלא העמדתי להצבעה את הצעתו של זה"כ ארידור. אני מניח שזה"כ ארידור מסתפק בזה, שאני מביע אתלנכרנותי להמשיך בבירורים אלה, מבלי שתהיה על זה החלטה של הוועדה, שהיא מבקשת זאת, מפני שהוועדה לא תבקש זאת, לאחר שהחליטה מה שהחליטה בשבוע שעבר.

א. אנקוריון:

האם מה שאמרת על השתתפות בבירורים אמרת כיושב-ראש הוועדה או כחבר הוועדה?

היו"ר י. גולדשמידט:

אינני מוכן לחזור על דברים שאמרתי ושנרשמו. כל אחד יכול לעיין בפרוטוקול, ואם לא יקבל סיפוק רשאי להעלות את השאלה בסוף אוקטובר.

אנחנו עוברים לסעיף 1. בסעיף זה ישנה

הגדרה של רשות מקומית ונאמר: עיריה או מועצה מקומית, למעט מועצה אזורית. גם בדיון שהיה בוועדה בכנסת הששית וגם בדיון במליאה הועלתה השאלה, האם שינוי מהפכני זה, שהחוק מביא בעקבותיו, יש להחילו בבת אחת על המדינה כולה, או שמא מוטב שבשלב ראשון תנוסה השיטה החדשה בחלק מן הרשויות המקומיות. בהקשר זה היינו רוצים לשמוע סקירה תמציתית על המקרים הבולטים של הדחות ראשי רשויות מקומיות, שהיו לפי השיטה הקיימת, ועל כן הזמנו את מר רוזן ממשרד הפנים, שעוסק בנושא זה, לתת לנו סקירה בנדון.

ד. רוזן:

הנתונים שאמסור מעודכנים עד אחרון. אני אומר זאת מפני שאמש קרה מה שקרה בקריית-שמונה, ולמספר הכולל נצטרך להוסיף עוד אחד.

אמסור נתונים על ההדחות שהיו בעיריות

ובמועצות מקומיות עבריות מאז קום המדינה. אני מדגיש שאני מדבר על רשויות מקומיות עבריות, משום שאני מנהל המחלקה לעיריות ולמועצות מקומיות עבריות, ואין לי נתונים על המתרחש ברשויות המיעוטיות.

המספר הכולל של עיריות ומועצות מקומיות

עבריות כיום הוא 98; מהן 27 עיריות ו-71 מועצות מקומיות. במשך תקופת המדינה, כלומר בחמש מערכות בחירות, היו עד אחרון 45 הדחות, ועד היום - 46 הדחות. ההדחות האלה הקיפו 42 איש, שכן שלושה אנשים "זכו" להיות מודחים פעמיים. 45 ההדחות ארעו ב-28 רשויות מקומיות, מהן חמש בשלוש עיריות ו-40 ב-25 מועצות מקומיות. רוב ההדחות ארעו במועצות מקומיות קטנות, לאמור עד 10,000 נפש - אם כי אין הגדרה לכך - ומיעוטן בבניונות, לאמור עד 50,000 נפש. ברשויות מקומיות גדולות לא הייתה אף הדחה אחת.

28 הרשויות המקומיות, בהן ארעו ההדחות,

מתחלקות כלהלן: 14 ישובים ותיקים ו-14 ישובי עולים. כשאני מדבר על ישובים ותיקים, מובן מאליו שגם אלה ישובים אשר קלטו הרבה עולים, ולא מן הנמנע שמספר העולים עולה על מספר החושבים הוותיקים, אבל הישובים עצמם קיימים עוד לפני קום המדינה.

להלן חלוקה לפי קנה מידה אחר: ב-17

רשויות מקומיות הייתה הדחה אחת; ב-7 רשויות מקומיות היו שתי הדחות; ב-2 רשויות מקומיות היו שלוש הדחות; ב-2 רשויות מקומיות נוספות היו ארבע הדחות. נתונים יותר מפורטים אוכל למסור לכם בכתב.

מחוך ה-28 רשויות המקומיות 24 הוקמו
בחקופת המדינה. 4 היו קיימות עוד לפני הקמת המדינה.

מבין 45 ראשי רשויות מקומיות שהודחו,
36 נבחרו מטעם רשימות מפלגתיות, 5 מטעם רשימות מקומיות, 3 מטעם
רשימות עדתיות ואחד מחוך מועצה ממונה ראשונה (כלומר, הוא לא נבחר
כלל).

בחקופת המדינה נערכו חמש מערכות בחירות
כלליות לרשויות מקומיות, כלהלן: הראשונה היתה ב-14 בנובמבר 1950,
ואז נערכו בחירות ב-62 רשויות מקומיות. השניה היתה ב-26 ביולי 1955,
ואז היו בחירות ב-80 רשויות מקומיות. השלישית היתה ב-3 בנובמבר 1959,
ב-98 רשויות מקומיות. הרביעית - זו היתה מערכת הבחירות היחידה לאחר
שהכונה ארכה שש שנים - היתה ב-1 בנובמבר 1965, גם היא ב-98 רשויות
מקומיות. החמישית והאחרונה היתה ב-28 באוקטובר 1969 ב-96 רשויות
מקומיות.

אני רוצה להבהיר, שבשתי מערכות הבחירות
הראשונות נקבתי במספרים כאילו היו בחירות כלליות לכל הרשויות המקומיות
באותו יום. זה לא מדויק, משום שאז המדינה היתה בתהליך של מוניציפלי-
פליזציה ומסביב לאותם תאריכים נערכו בחירות ברשויות מקומיות שונות,
אם כי הבחירות במרבית הרשויות המקומיות נערכו בתאריכים הנקובים.

איך התחלקו ההדחות בחמש מערכות הבחירות?
בכהונה הראשונה היתה בסך הכל הדחה אחת; בשניה - 7; בשלישית - 9;
ברביעית - 18; בחמישית (עד היום) - 11 (כולל המקרה של אחמול).

מה הם הגורמים העיקריים להדחות הללו?
את כל ההדחות הייתי מסווג לשלושה סוגים: א) מקרים המכונים בשם
"כלנתריזם", אם כי אין זה מושג מוגדר, והייתי מפנה את תשומת-לב
הברי הוועדה לזוויכוח שנערך בוועדת הפנים ב-16 וב-21 בפאי 1967,
על מה שעמד להתרחש ברמת-גן לגבי ראש העיר דאז, מר קרניצי ז"ל,
וכל הזוויכוח על כלנתריזם. הזוויכוח הוא לא סוכם, מפני שבינתיים
פרצה מלחמת ששת הימים, ולאחר מכן קמה קואליציה מקיר על קיר,
אבל הדעות השונות שהובעו בסוגיה זו משתקפות היטב בפרוטוקולים של
ועדת הפנים מאותם תאריכים שהזכרתי.

גורם שני להדחות - תחרות וקנאה אישית.
גורם שלישי: יש מקרים - אולי מעטים - של הסכמים בדבר רוטאציה
בראש הרשות, ההסכמים האלה לא כובדו וזה הביא להדחה.

אלה שלושת הגורמים העיקריים, אם כי
אינני בטוח אם הם מכסים את כל ההדחות, ויתכן שפה ושם יש מקרה
שאיננו נכלל בין סוגים אלה.

ההדחות מן הסוג השלישי, האם הביאו
לכיבוד הסכמים? י.ה. קלינגהופר:

ד. רוזן:
המקרה של קריית-שמונה הוא אחד המקרים
הקלאסיים של הסכם שלא כובד. אינני רוצה
לפרש אלא לקבוע עובדות. אך כמי שמלווה את הרשויות המקומיות במשך
שנים רבות ועוקב אחרי המתרחש, נראה לי שאלה הגורמים להדחות. עלי
להוסיף, שלא כל מקרה של כלנתריזם גורם לחלופי גברי. הדוגמה הקלאסית:
המקרה של כלנתר עצמו. הוא לא גרם להדחת ראש עיריית ירושלים, אלא
גרם להדחת שני סגנים ומינוי שניים אחרים תחתם. יש גם מקרים שמקדימים
תרופה למכה, דהיינו, אדם מעדיף להתפטר תחת "לזכות" לתואר "מודח".

כמה מקרים כאלה היו? א. עופר:

אני זוכר שהיו כמה מקרים, אך אין לי
נחונים רשומים על כך.

ד. רוזן:

יש הדחות שגוררות אחריהן מינוי ועדה
קרואה. כמו שהיה בבאר-שבע. ויש שמקרה של כלנתריזם לא גרר מיד
מינוי ועדה קרואה, כפי שקרה השנה בתל-מונד, כאשר הדיחו את ראש
המועצה, אולם הרוב שהיה בכוחו להדיח את ראש המועצה לא יכול היה
להחליט בדבר בחירת ראש מועצה חדש, ואז שר הפנים מינה תחילה ועדה
קרואה ארעית ואחר-כך - מועצה קרואה.

מקרה בולט יותר ארעה לפני עשר שנים.
הוא גרר מינוי מועצה קרואה בגלל מצב חוקי מסויים שהיה אותה שעה.
כוונתי למה שארע בקריית בנימין. מה היה המצב החוקי המיוחד?
בצו המועצות המקומיות הכללי, שפורסם בשנת 1950 בחתימת שר הפנים
דאז, מר שפירא ז"ל, נאמר: "להחלטת המועצה להעביר את ראש המועצה
או סגן ראש המועצה מכהונתו לא יהיה חוקף אלא אם... הצביעו בעדה
למעלה ממחצית כל חברי המועצה". תשע שנים לאחר מכן, בשנת 1959,
פורסם תיקון בחתימת שר הפנים המנוח, מר ישראל בר-יהודה ז"ל, לפיו
"להחלטת המועצה להעביר מכהונתו את ראש המועצה או אח-סגן ראש המועצה
לא יהיה חוקף אלא אם... הצביעו בעדה 60% לפחות מכל חברי המועצה".
ז.א., כאן נקבע איזה רוב מיוחס להדחה.

היו"ר י. גולדשמידט: זה חל רק על מועצות מקומיות.

ד. רוזן: כן. המועצות המקומיות מבוססות על
צווים, שהם אמנם מעוגנים בפקודה, אבל
הם בסמכותו של שר הפנים - הוא רשאי להתקנם, לשנותם ולתקנם.
ואילו לגבי העיריות, הדברים האלה קבועים בחוק.

את התיקון הנ"ל שהזכרתי תוכלו למצוא
בקובץ התקנות מס' 963, מה-4.12.59. השינוי הוא איפוא שלא מספיק
רוב רגיל להדחה אלא דרוש רוב של 60% לפחות.

מה קרה בקריית בנימין? היתה בה מועצה
בת 9 חברים - 4 חברים של המערך דהיום, שלושה של גח"ל ושניים של
המפד"ל. כמה קואליציה של השניים והשלושה והארבעה היו באופוזיציה.
במרוצת הזמן הצליחו הארבעה למשוך חבר אחד מגח"ל והם הפכו לחמשה.
זה היה מקרה כלנתריסטי מובהק. אולם לא היה להם 60%. מה היתה
התוצאה? התוצאה היתה שהקואליציה היתה שבויה בידי האופוזיציה, שלא
היה רוב, אך לא היה לה רוב מספיק כדי להדיח את ראש המועצה. כל
הצעה שראש המועצה הביא למועצה נדחתה על ידי המועצה או שונתה, עד
שהמצב הגיע לשיחוק פעולת המועצה, ואז שר הפנים מינה מועצה קרואה.

ג. האוזנר: מדוע זה לא יכול לקרות במקום אחר?

ד. רוזן: לאחר מכן, כאשר ראינו את המצב שנוצר,
שוב פורסם ב-1961 תיקון לצו, על-ידי
שר הפנים המנוח, מר שפירא ז"ל, והוא החזיר את המצב לקדמותו, דהיינו
אפשר להדיח ראש מועצה ברוב רגיל. התיקון הזה פורסם בקובץ התקנות
מס' 1219, מיום 5.11.61.

אני מסתפק בהבהרות אלה.

היו"ר י. גולדשמידט: אני מודה למר רוזן. היה רצוני שהמספרים
העיקריים, ואולי גם רשימת המקרים, נקבל

בכתב.

מ. בן-פורת:
בסקר המוניציפלי ישנה טבלה עם פירוט עד
1965. רצוי אם תוכל להשלים את הפירוט
עד היום, עם שמות המודחים, כדי שתהיה תמונה שלמה.

היו"ר י. גולדשמידט:
היות והסקר הזה אינו בנמצא, יש לצלם את
הדף הזה ולהשלים אותו עד יום הסיכום
שייעשה על-ידי מר רוזן. האם יש שאלות למר רוזן?

ב. הלוי:
מה הקשר בין ריבוי ההדחות לבין שיטת
הבחירות לראשי המועצות המקומיות?

ד. רוזן:
קשה לומר מה יהיה המצב בשיטת בחירות אחרת.
כל מה שאמרתי מבוסס על המצב הקיים ועל
החוק הקיים.

ב. הלוי:
מה הקשר עם החוק הקיים והמצב הקיים?

ד. רוזן:
כבר הבאתי דוגמה איזה מצב נוצר כשהיה
דרוש רוב מיוחס כדי להדיח ראש רשות
מקומית; כלומר, אין רוב מספיק כדי להדיח את ראש הרשות, אם כי הוא
נמצא במיעוט, פעולות המועצה משוחקות והמציאות הזאת מולידה הכרח
למנות מועצה קרואה. אותו מצב עלול להווצר אם לראש הרשות המקומית
תהיה חסינות ואי-אפשר יהיה להדיחו. כלומר, הוא יישאר על כנו אך לא
יוכל לפעול.

ב. הלוי:
נדמה לי שזה שייך יותר לשינוי שיטת
ההדחה מאשר לשינוי שיטת הבחירה. יכול
ראש רשות מקומית להיבחר לפי שיטה זו או אחרת, ואחרי-כך לחזק מעמדו
על-ידי שריון איזה שהוא, ולהיפך - הוא ייבחר שוב לפי שיטה זו או
אחרת אך מעמדו לא יהא משוריין. מה הקשר כאן עם שיטת הבחירה ולא
עם שיטת ההדחה?

א. עופר:
כוונת החוק המוצע איננה למנוע הדחות
בלבד. יש כאן שינוי של השיטה כולה,
אשר בא לחזק את מעמדו של ראש העיר שנבחר. שנית, אני מכיר מקרים
הפוכים, כלומר, לראש העיר לא היה רוב - כמו בטבריה - אך העניינים
התנהלו ולא שוחקו. גם בארצות הברית יכול הנשיא להיות במיעוט
בקונגרס, אבל אין זה משחק את פעולת הממשל.

אותה תקופה בה היה דרוש רוב של 60%
להדחת ראש רשות מקומית, כמה זמן היא נמשכה?

ד. רוזן:
שנתיים, מ-1959 ועד 1961.

א. עופר:
מה קרה באותן שנתיים? האם זה מנע הדחות?

ד. רוזן:
עד כמה שזכור לי, היה רק אותו מקרה
קיצוני שחארתי בקריית בנימיין.

היו"ר י. גולדשמידט:
אותו מקרה שמר רוזן חאר, שפעולות המועצה
לא יכלו להתנהל מפני שראש הרשות היה
במיעוט במועצה, מוביל אותי לנושא אחר, שנמצא אמנם בחוק אך בסעיף
אחר, ונמצא הנושא של הגדרת או חלוקת הסמכויות בין ראש הרשות המקומית
לבין המועצה. כי אם אנחנו רוצים לשמור על הסמכויות המלאות והרחבות
שיש למועצה - תמיד עלול להווצר מצב כזה. אם אנחנו רוצים למנוע אותו,
יש לצמצם את הסמכות של חברי המועצה הנבחרים, כדי שראש הרשות יוכל
לפעול בכל מקרה. לדעתי זו אחת הסוגיות המהותיות של החוק הזה.

אני חושב שגם לפי השיטה הקיימת המועצה
מתערבת יותר מדי בדברים יום-יומיים של

א. עופר:

ניהול הרשות המקומית.

אני רוצה להזכיר, שבדיון שנערך בוועדת
החוקה בקדנציה הקודמת הרחבתי פעם את

י.ה. קלינגהופר:

הדיבור בנושא זה של חלוקת הסמכויות בין ראש הרשות לבין המועצה,
ואמרתי שהצעה זו לקויה מבחינה זו שאיננה משתלבת באופן מתקבל על הדעת
עם חלוקת הסמכויות הכלליות. נראה לי שבעיה זו לא מצאה פתרון.

ד. רוזן:

ברצוני להתייחס לשאלה ששאל חה"כ הלוי.
לפי החוק הקיים יש קשר בין בחירה להדחה.
יכול להיות שאם תחוקק הצעת החוק הנוכחית מספר ההדחות יקטן, אולם
התוצאה יכולה להיות מינוי ועדות קרואות ומועצות קרואות, מפני שאם
ראש הרשות המקומית יהיה במיעוט ולא יוכל לפעול, שר הפנים יאלץ לנקוט
צעדים אלה.

הי"ר י. גולדשמידט:

אפילו אם יגדירו סמכויותיו כך שהוא
יוכל לפעול גם בלי רוב?

ד. רוזן:

מקרה כזה קרה ביבניאל ב-1964 או 1965.
האימון לראש המועצה אבד בקרב חברי
רשימתו הוא, הוא לא רצה להחפטר ופשוט לא זימן את המועצה לישיבות.
ראש המועצה לא הודח, אבל נוצר חיקו וקפאון. שר הפנים נאלץ להתערב,
כדי להבטיח קיום השירותים לתושבי המקום.

ב. הלוי:

מכל האמור נראה לי, שאין קשר חד-משמעי,
ברור וישיר בין שיטת הבחירה ובין התוצאות
הבלתי הרצויות האלה. כלומר, אי-אפשר לומר ששינוי השיטה יביא
לביטול הכלנתריות.

ד. רוזן:

יש קשר כלשהו, אבל הייתי אומר שזה
דומה לסתימת תלון במקום אחד ועשיית
חור במקום שני. אם לא תהיה הצעת חוק מאוזנת - זה יפתור בעיה אחת
ויצור אחרת.

א. עופר:

מה שאתה אומר הוא, שאם אין לראש הרשות
המקומית רוב במועצה, אין זה טוב.

בדרך-כלל זה נכון.

א. אנקוריון:

בחירה ישירה תמנע הדחות, אבל היא עלולה
ליצור צרות אחרות אם אין איזון בין
סמכויות ראש הרשות למועצה עצמה.

מ. בן-פורת:

מהו, לדעתך, האיזון בין סמכויות ראש
הרשות לסמכויות המועצה?

א. אנקוריון:

אני מחשיב את השאלה, אבל אינני חושב
שזה הסעיף המתאים לתת תשובה עליה.
כאשר נגיע לנושא זה - נברר אותו.

הי"ר י. גולדשמידט:

אני מסכים. ההחלטה המהותית בסעיף
הראשון היא: האם להחיל את החוק בכל
המדינה בבת אחת או לצמצם את תחולתו לסוגים מסויימים או למיבחר
מסויימים בתוך הסוגים, בשלב ראשון, כדי שהדבר ינוסה במשך קדנציה אחת
או שתיים, ולפי הנסיון שייצבר יוחלט אם להחיל את החוק על המדינה
כולה או לא.

ש. פרידמן:

אני מתרשם שכאן נעשה ניסיון רציני להתגבר על מצוקה מסויימת, שכולנו הרגשנו בה ושניתנה לה אלוסטראציה בדבריו של מר רוזן. אני מבין שמספר ההדחות שהיו עד כה אינו מתחלק פרופורציונלית בין הסוגים השונים של הרשויות המקומיות, אלא דווקא במועצות קטנות חלקן גדול יותר. לכן, יתכן והיה כדאי להפעיל את העקרונות של החוק הזה קודם-כל בכיוון של ניסוי במספר מקומות מאותו סוג בהם התרחשו הדחות במקרים רבים. יתכן וזה ילמד אותנו, בשלב ראשון, מה היתרונות ומה החסרונות של השיטה המוצעת.

א. עופר:

משום מה יש החושבים, שהצעת חוק זו מטרתה לפתור את בעיית הכלנחריזם. זו אמנם בעיה, אבל אינני רואה את עיקרו של החוק בפתרונה. משום שאם היתה בעיית הכלנחריזם הבעיה היחידה בשלטון המוניציפלי, אפשר היה לפתור אותה בדרכים אחרות. למשל, בקביעת רוב מיוחס להדחת ראש הרשות. אבל האמת היא, שהצעת החוק הנדונה יש משמעות הרבה יותר רחבה. השאלה המרכזית היא מעמדו של ראש הרשות המקומית ודרך בחירתו, ולשאלה זו בא החוק לענות.

אין ספק שבסופו של דבר זה יביא אותנו לצמצום סמכויות המועצה כפי שהן כיום. למעשה היום ממלאה המועצה הנבחרת שלוש פונקציות, שבדרך-כלל צריכות להיות נפרדות: היא רשות מבצעת, רשות מחוקקת ובמידה מסויימת גם רשות שופטת. היא ממנה את השופטים לוועדות הערר השונות ולמעשה היא הכל. מועצת העיריה משמשת היום, למעשה, בתפקיד של ועדת בניין ערים, היא גם ועדת מיכרזים, היא מחליטה על כל הוצאה, ופורמלית היא מקבלת אלפי החלטות בישיבה אחת על-ידי זה שהיא מאשרת פרוטוקולים של כל מיני ועדות. אין ספק שכאן צריכה לבוא דיפרנציאציה בתפקידים, כאשר ראש העיר והנהלת העיר הם הגוף המבצע, ואילו המועצה הגוף המחוקק. האבטורד היום הוא כה גדול, שאם רוצים לדקדק לפי כל כללי הפרוצדורה, אפילו יש הסכמה כללית במועצה לגבי הקצבה פעוטה של 5000 לירות, שבאה, למשל, לצננת לצורך דחוף שהתעורר בשכונה מסויימת, החלטה כזאת צריכה לארוך תמשה חודשים. בעוד שאם נגדיר ביתר בהירות את סמכויות ראש הרשות וההנהלה כרשות מבצעת בעיקרה, אז המועצה תעסוק בעישור חוקי עזר ובאישור התקציב, אך ביצוע הדברים יהיה בידי ראש הרשות המקומית. לכן, הצעת החוק מייצגת שיטה אחרת בשלטון המוניציפלי ואין כל מטרתה למנוע הדחות.

הדבר השני נוגע למעמדו של ראש הרשות. אנחנו יודעים שהיום המועמדים לראשי הרשויות המקומיות נקבעים על-ידי המפלגות. אמנם גם לאחר קבלת החוק הזה הם ייקבעו על-ידי המפלגות, אך ההבדל יהיה גדול. כי היום די שיהיה למועמד רוב במועצת הסניף, בעוד שלפי השיטה השניה כל מפלגה תשקול האם המועמד הזה מקובל על רוב הציבור במקום, כיוון שעליו לזכות באמונו בבחירה ישירה.

מ. בן-פורת:

אני רוצה להרחיב את הדיבור לגבי מגמות החוק. נטעה אם נשים את הדגש על ענין ההדחות. זהו אחד היתרונות. אולם פרט לזה, אני רואה בחוק זה מכשיר סביר למשיכת כוחות טובים לשלטון המוניציפלי, כאלה הנרחעים היום לבוא לעבוד בשלטון המקומי בגלל אי-היציבות השוררת שם. אנחנו גם זקוקים לסוג של מועמדים אשר זיקתם לציבור גדולה יותר מאשר זיקתם למפלגה. אמנם גם הם יהיו נציגים מפלגות, אבל בוודאי יהיו ביניהם גם כאלה שאינם מייצגים מפלגות. בבחירות האחרונות נבחרו כמה וכמה מועמדים שלא היו נציגים מפלגות. ראינו שהציבור העדיף אותם על הנציגים של מפלגות. לכן, אין ספק ששיטה זו עשויה למשוך אנשים מוכשרים, ובכלל זה פשוטרי צבא, שיש להם את התכונות הדרושות לתפקידים אלה. אני חושב שנזכה גם לסוג מסויים של מנהיגי עדות אשר יבחרו לא בזכות השתייכותם העדתית, כמקובל היום, אלא בזכות כשרונותיהם.

יתרון נוסף בשיטה הזאת: המצביע יידע לפני הבחירות מי עשוי להיות ראש הרשות המקומית. היום הציבור איננו יודע זאת, מה גם שראש הרשות מחלף מספר פעמים במשך תקופת כהונה אחת. לפי המצב הקיים סיעה קטנה, שיש לה 5-6 אחוזים של הקולות, עלולה להוות את לשון המאזניים עד כדי כפיית ראש הרשות מבין חבריה. וכל זה נעשה ללא כל השפעה של הציבור. אני יכול להצביע גם על המקרה שהיה בפחת-חקווה. הבחורים הצביעו בשביל רשימה, אך לא ידעו שיש הסכם לפיו אחרי שנה הוא מוסר את ראשות העיר לפיינברג.

זה יכול לקרות גם לפי הצעתך. י. ארידור:

כאשר אדם נכנס למאבק ציבורי אישי, ולא מפלגתי, זה כמעט ולא יקרה. מ. בן-פורת:

וכמה מקרים כאלה יש לפי השיטה הקיימת? י. ארידור:

אני יכול לתת לך רשימה של מספר ראשי עיריות שנבחרו למרות שהם מייצגים מ. בן-פורת:

אולי 10% של התושבים.

לפי המצב הקיים במשך ארבע שנות כהונה יש מקום וממכר מתמיד בין הסיעות השונות. הצעת החוק הזאת תצמצם במידה גדולה את אפשרויות החימוץ של הסיעות. במקום המשא ומתן התמידי הציבור יידע מראש ובבירור עבור מי הוא מצביע. ואם יהיו הסכמים - הם יהיו לפני הבחירות והציבור ישפוט לפי זה.

השלטון המקומי נמצא במצב של הידרדרות. כל מי שרוצה להציל את נפשו - נוטש אותו. המצב הולך ורע. הצעת החוק המוצעת באה להנהיג תמורה והכרעה בשטחים רבים, ולא רק בענין ההחזות.

הדברים של חה"כ עופר ובן-פורת ראויים שישמעו. מפני שגם אני סבור שחוק זה היו"ר י. גולדשמידט:

משמעותו הרבה יותר רחבה.

בינתיים קיבלתי תשובה לשאלתו של חה"כ עופר: מה קרה באותן שנתיים כאשר היה דרוש רוב מיוחס להדחת ראש רשות מקומית.

באותן שנים לא היו הדחות. א. שפט:

כמה הדחות היו בעיריות? ג. האונגור:

בנתניה פעמיים, בראשון-לציון פעמיים וברמלה פעם אחת. ד. רוזן:

אגב, לא כל המקרים של ועדות קרואות קשורות תמיד בהדחות. לדוגמה: ועדה קרואה בירושלים מונחה ב-6 ביוני 1955, והמיצא היה שהמועצה חדלה למלא תפקידה בגלל מצב כספי גרוע. לפעמים מנחת ועדה קרואה בעקבות ביטול הבחירות, לאחר שבית-המשפט מצא בהן פגם.

אני רוצה להגיד, בעקבות דבריו של חה"כ פרידמן, אשר הציע להחיל את השיטה, בשלב ראשון, על מספר מצומצם ומסווג של רשויות מקומיות, שאינני רואה צורך לחזור לוויכוח העקרוני. חוץ מזה, חלוקת הרשויות המקומיות לסוגים, והדבקת תווים על רשויות מקומיות מסוימות, לא תתקבל בעין יפה על-ידי הציבור. אני חושב שגם הפיקוח של משרד הפנים יהיה יעיל יותר אם השיטה תהיה אחידה. ז. הרינג:

אשר למגמת הצעת החוק. אני שם את הדגש על יציבות ולא על מעמד ראש העיר. נאמר כאן שלא מניעת הדחות הוא הדבר הקובע, אלא מחן מעמד הולם לראש העיר. אני אומר: אותי מעניין מעמד ראש הרשות במידה והוא פונקציה של יציבות. אין אני מעוניין שראשי הרשויות המקומיות יהיו בעלי מעמד בלתי תלוי, כעין נסיכים מקומיים "מצפצפים" על כל הציבור. אותי מעניינת היציבות של הרשות המקומית, ומבחינה זו חשוב שתהיה אחידות והחוק יחול על כל הרשויות המקומיות.

י. ארידור:

השאלה המרכזית היא שאלת הסמכות ולא שאלת המעמד. אם כן הדבר, צריך לתת תשובה לשאלת הסמכות. שיטת הבחירה איננה פותרת את ענין ההדחה, מפני שאם רוצים לבחור בשיטה מסוימת, וכחוצאה מזה נוצר ניגוד בין ראש הרשות לבין המועצה - הוא יודח. כל ההבדל יהיה שהוא יודח לא על-ידי יריבו הפוליטיים אלא על-ידי ועדה קרואה. לבעיה זו צריך לתת פתרון. הפתרון אפשרי רק באמצעות קביעת הסמכות. כלומר, שאלת הניגוד בין ראש הרשות לבין המועצה היא הבעיה העיקרית שעלינו לפתור כאן. אם נפתור אותה - יתכן ויש הצדקה לחוק מבחינת השקפת תומכיו. אם לא נפתור שאלה זו - אין הצדקה לחוק אפילו מבחינת תומכיו.

עיינתי בחוק היטב ולא מצאתי בו שום דבר לבעיית הסמכות. כאילו הבעיה המרכזית, למענה קיים החוק, איננה קיימת. למעשה הסמכות נשארה בידי המועצה. פירוש הדבר שלמעשה ראש רשות מקומית יודח מתפקידו אפילו יבחר על-ידי מאה אחוז של התושבים - אם לא יהיה לו רוב במועצה.

ג. האוזנר:

הוא יצטרך להסתדר עם המועצה ולמצוא אתה שמה משותפת.

י. ארידור:

פירוש הדבר, יסתדר עם אותם 10% שמהונים את לשונם המאזניים ושחה"כ בן-פורח שולל את זכותם להיות כוח מכריע. ואנחנו יודעים מה פירוש להסתדר - סגן בשכר, כל מיני עיסקות לאחר הבחירות וכו'. כלומר, כל אותם חסרונות שהיו קיימים לפי השיטה הקודמת יהיו קיימים גם לפי השיטה החדשה. וכל זה הוא ממש פועל יוצא משאלת הסמכות.

כדי שנענה לשאלת הסמכות אנחנו מוכרחים לשמוע הגדרה על הסמכות. לכן אני מציע שנשמע הרצאה על חלוקת הסמכויות בין ראש הרשות לבין המועצה. אם יתברר שיש לשאלה זו פתרון פשוט, יכול אני להגיד שהשיטה הזאת יכולה לחול על כל הרשויות המקומיות. אם פתרונה אינו פשוט אולי אומר שמן הרצוי כי השיטה החדשה תחול, לנסיון. על רשות מקומית אחת או שתיים.

אני רוצה להביע פליאתי על כך, שדנו בחוק זה חברי-כנסת מלומדים, וכפי ששמענו בהרחבה גדולה מאד, ולא חייצנו את הבעיה הזאת עד תומה. הכינו הצעת חוק שעבדו עליה שנים; שקלו כל סעיף וכל מלה; דנו על 28 סעיפים - ובשאלה המרכזית של החוק הזה לא מצאו פתרון ולא הציעו פתרון.

מ. בן-פורח:

העובדה איננה נכונה. היו דיונים רבים ונוסח החוק כפי שנתקבל היה תוצאה של

פשרה.

ג. האוזנר:

הפתרון הוא כפי שזה מופיע בהצעת החוק.

י. ארידור:

בעצם השאירו את שאלת הסמכות בעינה. אילו הציעו לשנות את ענין הסמכות באורח יסודי, ועל-ידי זה פותרים את הבעיה, אולי הייתי אומר שיש כאן שינוי. אבל למעשה השאירו את הסטטוס-קו. לכן אני מציע שנשמע הרצאה מוסמכת בשאלת חלוקת הסמכויות. לפי זה אפשר יהיה לקבוע איך להתקדם הלאה.

מ. בן-פורת:

אני מבקש שנדון בהצעת חוק זו ברוח סעיף 93 לתקנון הכנסת. סעיף זה קובע שאין להכניס לחוק חיקונים החורגים מגדר הנושא של הצעת החוק. להחיל את החוק על חלק מהרשויות המקומיות או על הרשויות המקומיות כולן - זהו ענין עקרוני שלא יכול להיות בוויכוח. לדעתי זהו נושא חדש.

היו"ר י. גולדשמידט:

אם סעיף 1 של החוק קובע שהחוק יחול על כל הרשויות המקומיות, ובא חבר ומציע שהוא יחול על מחצית הרשויות המקומיות - לכל הדעות אין זה נושא חדש. זה הנושא של סעיף 1.

הצעת הה"כ ארידור, שלא נצביע על סעיף 1 לפני שנמצה מה שנאמר בסעיפי החוק הנאים הדנים בשאלת הסמכות, היא הצעה סבירה. לא יאונה שום רע בטיפול בחוק אם נקדים סוגיה מסויימת, נלבן אותה, ולאור ההצבעות שיהיו נחזור לשאלה המהותית הזאת.

כפי שאמרתי בראשית הישיבה הזמנו את מר שר, ממשרד המשפטים, כדי שיסביר לנו את החיקון המבוקש בפקודת החברות.

מ. בן-פורת:

אני שומר על זכותי לנמק את טענתי בדבר נושא חדש.

י. ארידור:

אני מבקש לשמור על זכותי להסביר מדוע הענין אינו נושא חדש.

א. אנקוריין:

אני מקבל את דעתו של היושב-ראש שזה לא נושא חדש. יחד עם זאת איננו צריכים לשכוח שאנחנו מדברים עכשיו על סעיף 1 וצריך להגיע לתכלית בסעיף זה. אשר לשאלת הסמכויות, היות ויש סעיפים אשר בפירוש מדברים על כך, סעיפים 11, 12, 14, כאשר נגיע לסעיפים אלה יהיה ויכוח על הסמכויות. אינני חושב שאנחנו צריכים לדרוש מהחוק הזה שהוא יפתור את כל הבעיות של פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות וכו'.

ז. הרינג:

האם אפשר להציע שלפני יציאה לפגרה יהיה עוד דיון בחוק זה?

היו"ר י. גולדשמידט:

אמרתי בראשית הישיבה שיש שורה של חוקים אשר אפשר להצביא לקריאה שניה ושלישית לפני הפגרה, עוד במושב זה. זה מחייב אותנו להתפנות לחוקים אלה, ונדמה לי שזה עדיף מאשר דיון בחוק שהוא רק בראשית עיבודו.

2. חוק לתיקון פקודת החברות (מס' 12), תשל"א-1971

ז. שר:

חוק זה דחוף מאד בשבילנו, מפני שהצורך בו החעורר עקב מיזוג פעולות של "ברקליס בנק" עם פעולות מסויימות של בנק דיסקונט. החברר שללא תיקון בחוק הצדדים אינם יכולים לבצע עיסקה שהמדינה מעוניינת בה.

בזמנו נחוק סעיף 119א לפקודת החברות

אשר איפשר, תוך הנאים מסויימים, להעביר בדרך פשוטה את כל עסקיה של חברה, שהיתה רשומה מחוץ לישראל, לחברה ישראלית. הסעיף נחוק בזמנו כדי לאפשר העברת עסקי בנק אנגלו-פלשתינה בארץ לידי בנק לאומי לישראל בארץ. אחר-כך השתמשו בזו בעוד מקרים.

הסעיף היה מוגבל בכך, שהיו צריכים להעביר את כל עסקיה של החברה הנכריה לחברה הישראלית, ובתנאי שמרבית עסקי החברה היו בישראל. הסעיף הזה לא חל על מקרה שיש לחברה הנוכרית גם עסקים בחו"ל ואלה אינם מועברים לחברה הישראלית. למקרה כזה אין פתרון בפקודת החברות שלנו. אין שום בלי בפקודת החברות שלנו המאפשר לקחת את מיכלול עסקיה של חברה נכרית בישראל ולהעביר רק אותם לחברה ישראלית.

לכן אנחנו מבקשים שסעיף 119א יהול גם על מי שמבקש להעביר לחברה ישראלית את כל עסקיה של חברה נכרית הנמצאים בישראל. ומבחינה זו אין הבדל עקרוני בין העברת מיכלול העסקים לבין העברת חלק מהעסקים, משום ששמורה זכותם הן של הנושים והן של בעלי המניות של החברה הנכרית להתנגד להעברה כזאת, במידה וזה עשוי לפגוע בחברה הנכרית.

נוסף על זה יש שינוי אחד, בהעברה רגילה של כל עסקי החברה, עוברות לחברה הישראלית כל הזכויות וההתחייבויות של החברה הנכרית, כאילו הן של החברה הישראלית. במקרה זה, של העברה חלקית של העסקים, צריך לתחום בדיוק את התחום. היות ואין אפשרות לעשות זאת בתוק, מפני שדבר זה עשוי להשתנות, לפי מה שישאר רכושה של החברה הנכרית ומה שיעבור לחברה הישראלית, השארנו את קביעת התחום המדויק לבית-המשפט, אשר פועל לאחר שפרסם ידיעה לכל המעוניין.

נוסף על זה קבענו שני יוצאים מן הכלל:
(א) חיובים וזכויות של החברה הנכרית לפי פקודת מס הכנסה וחוקים נלווים, העברתם לחברה הישראלית טעונה אישור שר האוצר. הוראה זו באה כדי שהאוצר לא ימצא ניזוק עקב ההעברה. (ב) רשיונות, היתרים וזכויות יתר שהוענקו לחברה הנכרית יועברו לחברה הישראלית אם אין התנגדות לכך מצד הרשות שנתנה את הרשיון.

ג. האוזנר:
שאלתי מכוונת למלים "כולם או מרביתם"; איך מודדים מרביתו של הרכוש לצורך זה?
הגב' פירוש הדבר לפי ההון הרשום או לפי המאזן או לפי הערך הנכסי המשוער? יש שיטות. הן שונות של מדידה אשר תבאנה לתוצאות שונות.

ז. שר:
מדובר כאן על "מפעלה, עסקיה, רכושה והתחייבויותיה שבישראל". כלומר, זה צריך להיות מרבית המפעל, מרבית העסקים, מרבית הרכוש ומרבית ההתחייבויות.

ג. האוזנר:
מרבית המפעל - אני יכול להבין; מרבית העסקים - אינני יודע איך מודדים. אם זה בנק, אולי לפי פורטפיל העסקים. אבל מה זה מרבית הרכוש? זאת באמת אינני יודע.

ז. שר:
לגבי בנק מרבית הרכוש זה ה"נט וליו" של הבנק, כלומר הנכסים העצמיים.

ג. האוזנר:
אני מוכן להביא לך רואה חשבון שיגיד מיד את ההיפר.

ז. שר:
מבחינה מעשית אין כל קושי להעריך את הנכסים של בנק.

ג. האוזנר:
לגבי הנכסים אני מסכים. אבל איך מודדים את מרבית הרכוש?

ז. שר:
הכוונה למעשה לנכסים.

ג. האוזנר:
אולי נכתוב: לפי מאזן החברה?

היות ובסעיף קטן (1) השתמשנו באותה
מטבע לשונית, לא היה רצוי לנקוט כאן

ז. שר:

לשון אחרת.

שם מדובר על "כל" מפעלה, עסקיה וכו'.
ולא על "מרבית".

ג. האוזנר:

לגבי אותו דבר שמופיע שם, אני אומר
עכשיו "מרבית". אם חתיה כאן הגדרה

ז. שר:

אחרת, זה עלול להביא לאי-בהירות.

אולי אפשר לחקן גם את סעיף קטן (1).

ג. האוזנר:

שם השאלה לא מתעוררת מפני שמדובר על
הכל ואין צורך בהערכה.

א. ירין:

אני מתאר לעצמי שאם בית-המשפט יגיע
למסקנה כי את ההערכה הזאת יש לעשות

היו"ר י. גולדשמידט:

לפי המאזן.

לי נראה שצריכה להיות דרך יותר ברורה
להגדרה מה זה מרבית, והייתי מציע

ג. האוזנר:

שנוסיף: לפי מאזן החברה.

באיזו מידה יש לשר האוצר סמכות
לאשר או לא לאשר את העיסקה? כי לפי

מ. ביבי:

התיקון החברה חוכל להשאיר בידיה חלק מעסקיה ועוד אפשר לעשות כל
מיני קומבינציות.

לפי סעיף קטן (ג)(1) יש ביקורת מוחלטת
לשר האוצר.

ז. שר:

סעיף זה מדבר על פקודת מס הכנסה וחוק
לעידוד השקעות הון. מבלי לחשוך

מ. ביבי:

בכשרים, יכול להיות מקרה שחברה נכרית מעבירה אחזקתה בישראל והיא
מקבלת תמורה יותר משמגיע לה. זו יכולה להיות צורה מוטווית של הברחת
הון.

ראשית, כל עיסקה כזאת טעונה אישור
שר המשפטים. שנית, כדי שהחברה תוכל

ז. שר:

להעביר את התמורה לחו"ל היא זקוקה לאישור מטעם המפקח על מטבע הון.

אני מדבר על מקרה שהחברה הנכרית
מקבלת יותר ממה שמגיע לה. אשר להעברת

מ. ביבי:

הכסף לחו"ל, זה ענין אחר. היא יכולה להמחין להזדמנות נאותה. לדעתי,
בעיסקה כזאת יש לבדוק האם לא נגרם נזק כלכלי למשק המדינה.

שיקולי שר המשפטים הם טובת הכלל,
והם כוללים מה שאחה אנמר. בסעיף

ז. שר:

5(ב) נאמר: "שר המשפטים העיד, בתעוזה בחתימת ידו שאישור הסידור
יש בו ענין לכלל".

האם אי-אפשר להוסיף בסעיף 5(ב) שעדות
זאת צריכה להיות על דעת שנים שרים -

היו"ר י. גולדשמידט:

שר המשפטים ושר האוצר?

אינני חושב ששר המשפטים ימסור עדות
כזאת מבלי להתייעץ עם שר האוצר. אני

ז. שר:

יכול להצהיר בשמו של שר המשפטים, שהוא מתייעץ עם שר האוצר בענין זה.

ג. האוזנר:
שר המשפטים ממונה על כל פקודת החברות.
יהיה זה מוזר אם בסעיף אחד נוסיף

חובת החיצות עם שר האוצר.

א. אנקוריון:
איך לי ספיקות לגבי המלים "כולם או
מרביתם". אני חושב שביה-המשפט

יחזק לזה פירוש הגיוני, ואינני חושב שהוספת המלים "לפי המאזן" נו
חוסף בהירות. צריך יהיה לשכנע את ביה-המשפט, שאכן זה רוב העסקים.

יחד עם זאת הייתי רוצה שנבהיר את
הנוסח של סעיף קטן (ג). מה פירוש הדבר? האם פירוש הדבר שלגבי החובות
האלה, הכל יישאר על שם החברה הזרה?

ז. שר:
פקודת מס הכנסה מטילה מס בצורה מסוימת
כאשר מדובר ברווחיה של חברה שיש לה

עסקים בחו"ל. במקרה זה אין הצדקה להעביר לחברה החדשה גם את הזכויות
וגם את החובות של אותו חלק של עסקים שאינם עובר. לכן צריך להיות
איזה גבול. משום שאיננו יכולים להגדירו במדויק, אמרנו: שר האוצר
יקבע.

א. אנקוריון:
במידה ומדובר בחובות, הוא בוודאי
יבקש ערבויות.

ז. שר:
ממילא פקודת מס הכנסה מאפשרת לו
לנקוט צעדים די דרסטיים. הוא בוודאי
ידרוש בטוחה כלשהי, אפילו בשים לב לאפשרות שיתגלו חובות כעבור שנתיים.

א. אנקוריון:
מה הפירוש של סעיף (ג)(2) המדבר על
הודעה מטעם רשות שהעניקה רשיונות וכו',
חזק שלושים יום לאחר פרסום ההודעה לפי סעיף קטן (2)?

ז. שר:
נניח שלברקליס בנק יש היתרים לפתוח
סניפים, יש לו רשיון בנק, יש לו היתר
מטעם המפקח על מטבע חוץ, יש לו בוודאי איזה היתר לפי פקודת בתי-החרושת
ועוד. את כל הדברים האלה למעשה צריכים להעביר לחברה הישראלית. אנחנו
לא רוצים לבטל את כולם ואחר-כך לחדשם על שמה של החברה הישראלית, אלא
אנחנו אומרים: אף לאחר ההעברה הרשות הממונה על מתן הרשיון, ההיתר
וכו' סבורה שאין מקום להעביר את הרשיון לחברה הישראלית, תטרו הרשות
ותבוא להגיד שהיא רוצה לבטל את הרשיון הזה.

א. אנקוריון:
אני חושב שתקופה של 30 יום אינה
מספיקה.

ז. שר:
יש לקרוא סעיף זה יחד עם סעיף 119א(2).
ביה-המשפט, כאשר יקבע מועד לשמיעת
החנגדויות, גם הוא מצדו בוודאי לא יקבע תקופה קצרה מ-30 יום.

ז. הרינג:
נדמה לי שהמלה "רק" בסעיף קטן (13),
מחייחסת לישראל, ולכן כדאי היה להגיד
"בישראל בלבד". ואמנם, דברי ההסבר לחוק נוקטים בלשון "שבשראל בלבד".

ז. שר:
אני מקבל את התיקון. במקום "רק" את
מפעלה, עסקיה" וכו', צריכים להיות
"את מפעלה, עסקיה" וכו' "שבשראל בלבד".

היו"ר י. גולדשמידט:
התיקון הזה צריך להופיע פעמיים, כי
פעמיים מופיעה המלה "רק", ואנו מביין

שהוא מוסכם על הוועדה כולה.

ב. הלוי:

לא כל-כך ברור לי איך אפשר להעביר חלק ולא להעביר את הכל. מה יהיה עם סעיף 7 של סעיף 119א? לדעתי הכל צריך להיות מוגדר; כל נכס לחוד וכל חוב לחוד. אנחנו צריכים לנסח את החוק כך, שלא ישאיר שום נכס בלתי מוגדר.

ז. שר:

לכל השאלות האלה היחה השיבות הרבה יותר גדולה אלמלא הביקורת של בית-המשפט. כאן כל הקביעות נעשות על-ידי בית-המשפט. אפשר להגיד, לדוגמה, שמעבירים את הכל למעט המניות של הברה-בת פלונית. אתן לכם דוגמה אחרת. הפקידים הוותיקים של ברקליס בנק, שיש להם זכויות פנסיה, מעוניינים שזה ישאר חוב של החברה באנגליה, משום שעם ההעברה הופך החוב ללירות ישראליות, בעוד שבאנגליה זכויותיהם בלירות שטרלינג. בעת ההעברה אפשר לעשות תנאי שעוברות כל זכויות העובדים למעט זכויות הפנסיה של עובדים אלה ואלה (לפי רשימה). כמובן שלכל דבר צריך לשכנע את בית-המשפט, שזה לא פוגע בבעלי המניות בחו"ל. איננו רואים שום קושי, בעיקר מפני שיש ביקורת מלאה של בית-המשפט.

ב. הלוי:

מדוע אתם עומרים "מרביתם" ולא "כולם" או מקצתם?

ז. שר:

אם הברה ביטוח, הפועלת בחו"ל ובישראל, תרצה להעביר שני בנינים וכמה חוזי ביטוח וחשמש במכשיר הזה - בכך איננו מעוניינים.

ב. הלוי:

כלומר, הכוונה היא לכל, למעט דבר מסויים או מפורט. ז.א., זוהי העברה אוניברסלית בדרך מיוחדת, במקום העברה ספציפית. הרעיון המשפטי הוא, להקל על העברה אוניברסלית, לא ללכת לסאבו ולהעביר כל מגרש. לא לחדש כל רשיון, ויחד עם זאת לאפשר למעט דברים מסויימים.

ז. שר:

אני מוכן לקבל זאת בתנאי שחציע נוסח.

ג. האוזנר:

נאמר קודם שביח-המשפט יעריך את מרבית המפעל, העסקים והרכוש לפי המאזן. לכאורה זו חשובה. אולם אני חושב שאין זו חשובה, מפני שחברה זכרית אין לה מאזן נפרד לגבי עסקיה בישראל והיא לא מגישה מאזן כזה.

ז. שר:

היא חייבת להגיש מאזן למס הכנסה לפחות.

ג. האוזנר:

זה יכול להיות לצרכי שומה. אולם אין לה מאזן אצל רושם החברות לצורך עסקיה בארץ. יש לה דין וחשבון לצורך מס הכנסה, אך זה לא יכול לשמש קנה-מידה לקביעת מרבית העסקים והרכוש, בפרט אם זה על הגבול. לכן הפתרון שמציע ח"כ הלוי יפטור אותנו מהצרה הזאת.

ז. שר:

אני מציע שבמקום "מרביתם" נכתוב "או למעט חלקים מסויימים בלבד".

ג. האוזנר:

אפשר לכתוב "או כולם או למעט חלק מסויים מהם".

ב. הלוי:

אני הייתי רוצה להתאים את הניסוח לסעיף 119א. בסעיף זה מופיעה המלה "כל" (כל מפעלה, עסקיה וכו'). בסעיף המוצע לנו אפשר לכתוב "אח מפעלה, עסקיה, רכושה והתחייבויותיה שבישראל בלבד, אם כולם ואם חלק מהם".

היו"ר י. גולדשמידט:

אז החלק שממעטים יכול להיות 95% מהנכסים.

אני חושב שנוכל לסכם: הנוסח 'חוקן לפי הצעת מר שר. כמו כן מחק המלה "רק" (בשני מקומות) ובמקומה ייאמר "שבישראל בלבד".

3. חוק השכירות, חסל"א-1971

הינו"ר י. גולדשמידט:
תוך כדי הכנת הנוסח הסופי של חוק השכירות נתקלנו בסעיף 14. בנוסח שסוכם על-ידי הוועדה כתוב, בסעיף קטן (ב): "דמי השכירות ישולמו במקום עסקו של המשכיר, ובאין לו מקום עסק - במקום מגוריו". המלים "של השוכר" נמחקו. חה"כ ארזי הציע להוסיף הוראה, שהוא ניסח אותה כך: בכפוף לאמור בסעיף קטן (ב) תשלום באמצעות בנק או הדואר או בכל דרך מקובלת אחרת לזכותו של המשכיר, ומתן הודעה על כך למשכיר, דינו כחשלוש במקום עסקו או מגוריו של המשכיר. החוספת הזאת נתקבלה בוועדה ונרשמה הסתייגות לשר המשפטים וליושב-ראש הוועדה למחוק את התוספת המורחבת ולכתוב במקום זה בתוך סעיף 14(ב) את המלים "דמי השכירות ישולמו באחת הדרכים המקובלות". היות ואין כל הסתייגויות לחוק, היה רצוני אילו יכולנו להתגבר על הסתייגות יחידה זו. אני שואל את הוועדה האם אפשר להביא לפני המליאה את הנוסח המקוצר במקום התוספת הארוכה שהוצעה על-ידי חה"כ ארזי.

א. ידין:
לדידי גם המלים "באחת הדרכים המקובלות" אינן נחוצות. אשמח מאד אם גם זה לא

יהיה.

א. אנקורי:
אינני חושב שאפשר לדון בזה בהעדרו של חה"כ ארזי, בעל ההצעה.

הינו"ר י. גולדשמידט:
אם כך, תהיה הסתייגות אחת.

הישיבה ננעלה בשעה 11.30.