

פרוטוקול מס' 141

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
יום ה' כ"ה בתשרי תשל"א - 14.10.71
שעה 10.30

נ כ ח ו :

חברי הועדה: י. גולדשמידט
י. ארידור
א. אנקוריון
מ. בן-פורת
ג. האוזנר
ז. הרינג
ש. פרידמן
י. ה. קלינגהופר

מוזמנים: ד"ר פ. רוזן
ד"ר יריין - משרד המשפטים

מזכירת הועדה: ר. מלחי
רשמה: מ. איזנברג

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

סדר-היום:

85

(נמשך 3.11.71)

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

היו"ר י. גולדשמידט: ברשותכם, אני פותח את הישיבה.
אני מקדם בברכה את ד"ר פנחס רוזן, שלפי
משאלה שהובעה בוועדה לפני הפגרה פניתי אליו ובקשתיו שיקדיש
לנו מזמנו בישיבה זה, כאחד מיוזמי החוק שאנו דנים בו - חוק הרשויות
המקומיות (בחירת ראש הרשות וכהונתו) תשכ"ט - 1969. אני שמח
שהוא נענה לבקשתנו. ואנו כודאי נשמע מפיו כמה דברי הסבר לבעיות
שנראות לו חשובות בהצעת חוק זו, ואולי גם על הקשיים שהוא ער לקיומם
בהצעת החוק כפי שהיא.

הוועדה הקדישה במושב הקייץ שלוש ישיבות
להיון בחוק זה. ואני פוסח על בעיות פרוצדורליות שהעסיקו את הוועדה,
כי הן נסתיימו בשלב זה של הדיון. והדיון הענייני שהתייחס לתכן
החוק נגע לשאלות אלו:

א. החלת החוק על המדינה כולה. החוק אינו
מציע - בניגוד לדעת חברים שהעלו רעיון כזה - תקופת נסיון או
הפעלת החוק לגבי מדגם של המדינה;

ב. היתרונות המצופים מהשיטה המוצעת. יתרון
אחד שהודגש על ידי חברים רבים היה, שחוק זה ימנע תופעה שכל
חברי הוועדה רואים אותה בשלילה - תופעת "הכלנתיזם"; כלומר, הדחות
של ראשי רשויות מקומיות בתוך הקדנציה של בחדתם. יתרון אחר - עצמאות
גדולה יותר של ראש העיר; היות ראש העיר תלוי פחות במועצה, דבר
שיביא ליחור רציפות בפעולותיה של הרשות המקומית. בדרך זו יועלו
מועמדים המוכרים יותר ומקובלים יותר על הצבור הרחב מאשר בשיטה הנוכחית,
כאשר סניף המפלגה יכול להציע מועמד לפי יחסי הכוחות בסניף ולא
דוקא לפי מעמד המועמד בעיני הצבור.

הדיון נסוב גם סביב שאלה הגדרת הסמכויות;
והושמעו השגות ושאלות אם מה שמוצע בחוק על סמכויותיו של ראש העיר,
ראש המועצה הנבחר, מספיק, או זה משאיר אפשרות ומצבים שבהם גם ראש
העיר הנבחר לפי השיטה החדשה יהיה מסוגל לפעול למעשה.

עד כאן הגיעה הוועדה בדיוניה. אמרתי אותם
כדי להזכיר את הדברים ולא להגביל את הנושאים שאליהם אתה יכול
להתייחס.

ד"ר פ. רוזן: חברים, קודם כל אני מודה לכם על ההזמנה
שבאה אלי במפתיע. אינני חושב שיש תקדים
לכך שמישהו הוזמן לוועדה בתור יוזם הצעת חוק, לאחר שירד מבמת החיים
הצבוריים.

אני קבלתי הצעת חוק עלה מופיעים השמות:
מ' בן-פורת ופ' רוזן. למעשה הצעת החוק הוצעה כפי שנתגבשה - אולי
לא גיבוש מוחלט - בדיונים של הוועדה, כי זו איננה בדיוק ההצעה
שהציע בזמנו חבר הכנסת בן-פורת ולא ההצעה שאני הצעתי. אסלהגיד
את האמת, אני האיתי בחוק זה, כפי שהוא מונח עכשו לפניכם, השלמות.
אני רואה שהן באמת היו נחוצות. אני מודה שהתעלמנו מהן כאשר
הצענו את החוק. ב-1959 כאשר דברתי בשם הממשלה, הצעת החוק היתה
הצעת חוק ממשלתית. זה היה בסוף הכנסת השלישית או הרביעית.
ואני צריך לומר, שעד עכשו אני חושב שההצעה המקורית שלי - אם אני
מתעלם מההשלמות - עדיפה על הצעת חוק זו.

אם תשאלו אותי מה דעתי על הסעיף המופיע בשתי

גירסאות, אני בעד בחירות משנה, כל זמן שאין רוב מוחלט. אינני שבע רצון מדבר אחד שנתקבל בוועדה ברוב גדול - האפשרות להדיח ראש רשות מקומית ברוב של שני שלישים.

מ. בן-פורת: ברוב של שלושה רבעים.

ד"ר פ. רוזן: אפילו ברוב של שלושה רבעים. אם באמת רוצים להבטיח עצמאותו של ראש הרשות המקומית, צריך היה לוותר על תיקון זה; כי אם יקבע רוב של שלושה רבעים ויחטר קול אחד לרוב זה, מסביב לקול זה יכול להתרקם כל מה שאנו רוצים למנוע. הדבר הכי פשוט והכי טוב היה לוותר על תיקון זה. אמרתי שלשלמות אינני מתנגד. אני מקבל אותך ברצון. אבל תיקון זה, הוא לפי דעתי, אינו טוב.

יושב-ראש הוועדה אמר, שאחת ממטרות החוק - וזו היתה המטרה להצעת החוק שציעו קודם הממשלה ואחר כך חבר הכנסת בן פורת ואנוכי - להשפיע על אנשים חשובים שבדרך כלל יהיו חברי מפלגה אבל לא חברי מפלגה מושפעים. אלה אנשים שיש להם מעמד צבורי חשוב לעתים קרובות לאו דוקא בגלל המעמד שלהם במפלגות. אנשים בעלי רמה אינטלקטואלית מוסרית גבוהה מאד, שיחכך וגם מפלגות קטנות יוכלו להציע אותם, והם יזכו ברוב השולוח אם רי אינם שייכים למפלגות הגדולות. אני מסכים עם היושב-ראש - והייתי שמח אילו ידעתי שזו לא רק דעתי האישית, אלא גם דעת מפלגתו - שמכירים בזה שזו אחת המטרות שאפשר להשיג על ידי תיקון זה. אבל אז הייתי חושב שראש הרשות המקומית צריך להיות באמת עצמאי. הוא צריך לדעת שב-4-5 שנות כהונתו, הוא אמנם יצטרך לחיות עם המועצה בדרך הפשרה אבל לא בתוקף איום שידיחו אותו מכהונתו. אתמול קראתי בפעם הראשונה, שהכוונה היא לאפשר את הדחת ראש המועצה רק במקרים של פגיעה במוסר הצבורי. בסעיף 22 של הצעת החוק נאמר:

"נוכחה המועצה כי ראש הרשות אינו ראוי לכהונתו מחמת התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות, רשאית היא, לאחר שנחנה לו הזדמנות להשמיע דברו, להעבירו מכהונתו בהחלטה שנתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחברי המועצה ובאישור שר הפנים".

אני מבין שהכוונה היא להתנהגות שאינה הולמת ראש רשות מבחינה מוסרית. אני רואה בזה פתח לכלנתריזם, אם כי בנסיבות יותר מחמירות.

א. אנקוריין: בהצעתך מופיע הדבר בסעיף 14.

ד"ר פ. רוזן: אני צריך להודות שנוסח זה פחות טוב.

ד"ר בורג הציע בזמנו להחיל את החוק רק על הערים הגדולות. אני חושב שצריך בענין לחתוך ובאמץ לב להכנס למים הקרים, ואני בטוח שנצליח לשחות. בשלב זה אינני רוצה להוסיף יותר.

אני חושב שאין זה מוצדק לוותר על ההגבלה של שלושה סגנים. אני חושב שזו אחת הדרכים החשובות ביותר להבריא את חיי השלטון המוניציפלי. אינני זוכר מה הצענו בזמנו...

מ. בן-פורת: הצמדנו מספר הסגנים לגודל האכלוסיה. ובהצעה שלפנינו קבענו לא פחות מאחד ולא יותר משלושה סגנים.

ד"ר רוזן: כמה סגנים יש עכשו בחל-אביב?

מ. בן-פורת:

9 סגנים.

ד"ר פ. רוזן:

וכמה מהם בשכר?

היו"ר י. גולדשמידט:

הרוב בשכר.

ד"ר פ. רוזן:

אני רואה בזה ממש שחיתות. לפיכך גם המאבק על המקומות הוא מאבק על פרנסה.

אני חושב שהמועצות המקומיות והעיריות זה שטח מצויזין לתעסוקה מתנדבת של אנשים. זה קיים בארצות הברית. שם יש מועצות מקומיות שכל חבריהן עושים עבודתן בהתנדבות.

המצב הקיים בעיריית תל-אביב בה ישנם 9 סגנים הביא לכך, שהפקידים רואים עצמם מקופחים בסמכויותיהם. אם באמת יש ראש מחלקה שהוא סגן, והוא מקבל משכורת, הוא חושב שהוא צריך לקחת את הדברים ליידו לא רק על ידי הנחיות כלליות, אלא על ידי ניהול ממש של המחלקה.

אינני יודע אם יש הסתייגויות לסעיף

המגביל מספר הסגנים.

בכנסת הששית לא היו הסתייגויות. בכנסת השביעית עוד לא הגענו לדיון בסעיף זה.

היו"ר י. גולדשמידט:

כאשר הנאתי את הצעת החוק לכנסת, הנאתי סטטיסטית על הסגנים וההדחות. האם מאז

ד"ר פ. רוזן:

ירד מספר ההדחות?

בישיבה הקודמת מסרתי סטטיסטיקה מלאה בענין ההדחות. בסוף תשל"א היתה הדחה בעתלית.

נציג משרד הפנים:

אני מודה לד"ר רוזן.

היו"ר י. גולדשמידט:

אם יש לחברי הועדה שאלות לד"ר רוזן - בנקשה.

ג. האוזנר:

הייתי מודה לך, ד"ר רוזן, אילו הנהרת לזערה עמדתך לגבי הטיעון שהושמע לאחרונה. יש מספר

מטרות מוצהרות להצעת החוק. יש אומרים שאת רובן ניתן להשיג במסגרת שיטת הבחירות הקיימת. למשל, מספר הסגנים אפשר לקבוע במסגרת החוק הקיים. מניעת הכלנתרזם ניתנת בחוק הקיים; אפשר להקשות על הדחות על ידי קביעת רוב מיוחד לענין זה. אם מישהו חושב שסמכויות ראש העיר אינן מספיקות, אפשר להרחיב את סמכויותיו במסגרת החוק הקיים. שנוי במחלוקת אם הרפורמה המוצעת תמשוך כוחות חדשים שהיום אינם רוצים ללכת לתחום זה. על כך החוק הקיים אינו עונה. פרט לנקודה זו אפשר להשיג את המטרות המוצהרות מבלי לשנות שיטת הבחירות. הייתי שמח אם תוכל להביע דעתך על טיעון זה.

ד"ר פ. רוזן:

דעתי היא, שכלי הרפורמה עצם השאלה מי יהיה ראש העיר, לא תהיה השאלה המרכזית שכל בוחר

צריך לקבוע עמדה כלפיה. במצב הנוכחי, האזרח בוחר ברשימה ובכלל אינו יודע מי יהיה ראש העיר. אילו היה יודע מי יהיה ראש העיר מטעם הרשימה, יתכן שלא היה בוחר ברשימה זו. לפי דעתי, העמדת שאלה זו לפני הבוחר, יש לה חשיבות גדולה, בכדי לחזק את העמדה של ראש העיר לאחר שנבחר.

אני חושב שרפורמה זו בכל זאת תמשוך אישים שהיום אין להם ענין בשטח המוניציפלי. אם בכלליש להם אמביציות כל שהן פניהם לכנסת. אבל אם ראש העיר ייבחר על ידי כלל הבוחרים, זה ימשוך לשטח זה אנשים מן הסוגים שאפשר למצוא.

היו"ר י. גולדשטיין: מה הסיכוי הריאלי שתקרוה זו עשוייה להתגשם?
אם אנו מעיינים ברשימת הישובים שבהם היו הדחות, -
אור עקיבא, בית שמש, גן שמואל, יבניאל, כפר חבור, מסולה פרדיסה,
ראשון לציון, ואפילו ירושלים, - אין ספק שמקומות אלה הם הרוב הגדול
של הישוב היום. לפי סעיף 4(ב) רק תושבי המקומות האלה יכולים להיות
מועמדים להבחר לראשות הרשות המקומות. אני יכול לתאר לי שאישים
ברמה שציינ ד"ר רוזן, אנשים בעלי שיעור קומה מבחינת השכלתם ורמתם,
בערים הגדולות, אם ראש העיר יבחר בבחירות אישיות ישירות, עשויים
להקרא לשרת את עירם ולהענות לקריאה זו. אבל בעיר כמו רמלה, מה הסיכוי
שאלמנט כזה יימצא. אלמנט זה כמעט ואינו נמצא במקומות ישוב אלה. דימונה
זו עיר בעלת 27,000 תושבים. אבל היות וזה אזור מגורים למפעל בו
עובדים עשרות ומאות אנשים בעלי השכלה גבוהה, יכול להיות שדימונה
יכולה לללות אדם שיאמר: אני מוכן לצאת מהמפעל לארבע שנים, ולעשות משהו
לפיתוח דימונה. עיר ותיקה כמו רחובות, שיש בה מכוון ויצמן, בוודאי
יש בה אישים כאלה. אבל לגבי הרוב הגדול של המקומות, סעיף 4 אינו
נותן פתח לקרב אישים אלה לתפקיד זה, כי אישים אלה אינם נמצאים במקום.
מכאן שהמקומות המסוגלים למלא תקוה זו, אינם זקוקים לזה. ואילו המקומות
הזקוקים לכך, אין להם הרזרוואר האנושי הדרוש לכך.

אני מבין, ואישיית גם מסכים, שאם היום
הבוחר מתייחס לרשימה מפלגתית, ואינו יודע מי יהיה ראש העיר, אפשר
לומר שהוא בוחר בעצם במפלגה ואומר: זוהי המפלגה שהכרעותיה אני
מוכן לקבל ככל שאלה שתתעורר. אני מבין שהתקווה היא, שאם יבחר
אצלנו סוג חדש של אישים, הם אמנם יוצעו על ידי המפלגות, אבל לאחר
שייבחרו לא יראו עצמם כפופים להנחיות של המפלגות שהציעו אותם. הם צריכים
לגלות עצמאות ולא להיות שליחי מפלגה בטובן זה שסניף המפלגה נותן
הוראות והם מבצעים אותם.

אם זוהי הכוונה - ואני חושב שזו צריכה להיות
הכוונה, אחרת הערך של השיטה המוצעת יפחת במידה ניכרת - התקווה למצוא
אישים כאלה ברחבי הארץ, בעיירות פיתוח שאינן עדיין מקום שהשכבה
העילית-הרוחנית של המדינה שואפת לגדור בו - היא קלושה ביותר.

ארידור: אני רוצה לשאול את ד"ר רוזן שאלה שעד היום

לא קבלתי תשובה עליה - מה דעתו על ניגודי
המסכויים בין ראש המועצה והמועצה שלו? מה תהיה סמכותו של ראש המועצה,
אם כל מה שישתנה על ידי הצעה זו הוא אופן בחירתו על ידי הצבור, אבל עדיין
המסכויים הנוגעות לחקיקת חוקי עזר ואישור התקציב תהיינה בידי המועצה.
אמנם אי אפשר יהיה להדיח את ראש העיר, אבל המועצה תוכל לשתק את פעולתו.

ד"ר פ. רוזן: אינני יודע אם זה נשאר בהצעה שלפניכם, אבל בהצעה

שלי הצעתי שהוא יהיה ראש המנגנון והוא המסנה

פקידים.

ארידור: שאלת מנוי הפקידים היא שאלה חשובה. אבל היא

עדיין איננה השאלה המרכזית. אפילו תנחן

לראש המועצה המסכות למנות ולפטר פקידים, הרי המסכות החשובה ביותר
הקשורה בחקיקת חוקי עזר ואישור התקציב - היא בידי המועצה. השאלה היא,
איך יבוא על פתרונו ניגוד זה. אפשר לומר שהפתרון יבוא על ידי מתן
כל המסכויים לראש העיר. אבל אז נשאלת השאלה - לשם מה יש צורך
במועצה; ואפשר לומר שהמצב ישאר כפי שהוא. ואז השאלה היא - במה
נשתנה בפועל מעמדו של ראש העיר בניהול ענייני המועצה?

מ. בן-פורת: הייתי רוצה לשאול את ד"ר רוזן מה דעתו

על סעיף 8 בהצעת החוק. אתה הבעת דעתך

שאתה מעדיף את הגירסה האומרת, שבמידה ואין רוב מוחלט לאחד המועמדים
בבחירות, יהיה סבוב שני. מה דעתך על ההצעה - וזו איננה הצעת סיעתי -
שבמידה והמועמדים לא קבלו רוב שהוחלט עליו בסיבוב ראשון, תועבר
ההכרעה לידי מועצת הרשות?

היו"ר י. גולדשטיין: במקרה כזה, ההצעה היא לחזור לשיטה הקיימת?

ס. בן-פורת: כן. הויכוח על סיבוב שני נחלש אחרי הנבחרות ב-1969. 81% פראשי הרשויות המקומיות נבחרו לתפקידם ב-1969 ברוב של למעלה מ-30%.

היו"ר י. גולדשמידט: מפלגם השיגה למעלה מ-30%?

ס. בן-פורת: כן. ואם הם יעמדו לבחירה אישית, ישיגו יותר.

אני שואל את ד"ר רוזן, מה דעתו על הצעה כזאת - שאינני מעלה אותה - במידה ותועלה?

ז. הרינג: בהצעה שלפנינו כתוב שהמועמד צריך לקבל יותר ממחצית הקולות כדי שייבחר. אני חושב שבפצול הנוכחי בקרב האוכלוסיה, יש סיכויים מעטים שהמועמד יקבל יותר ממחצית הקולות.

יש בחירות דו-בניות לפרלמנט האנגליה, שהוא מוסד לא פחות חשוב מרשות מקומית בישראל, ושם נבחרים באזורים בנבחרות דו-בניות אזוריות ברוב יחסי. נשיא ארצות הברית נבחר ברוב מוחלט כי יש רק שני מועמדים. אילו היו שלושה מועמדים, היה נבחר ברוב יחסי. אם אנו קובעים מראש שראש העיר יבחר אם קיבל יותר ממחצית הקולות, ברור שבסמונים אחוז של המקרים לא יהיה רוב.

לכן יש ברירה בין שתי אפשרויות ששתיהן אינן סימפטיות: האחת - הגרלה. אחרי מאבק בחירות, הפקיד יעשה הגרלה. ואפשרות שניה - סיבוב שני. אנך זעזוע את המדינה, כי בשמונים אחוז של המקומות יהיה סבוב שני. אני חושב שתביעה כזאת לגבי הבחור הישראלי לא תעמוד במבחן. אני שואל: האם אי אפשר לקבוע שהמועמד ייבחר ברוב יחסי בלתי מוגדר, כמו באנגליה, או ברוב יחסי מוגדר.

ד"ר פ. רוזן: כפי שאמרתי, הייתי מופתע כאשר קבלתי את ההזמנה להופיע בישיבה זו. לא חשבתי שאני מוזמן בתור מומחה. כבר הרבה שנים שהסרתי מחשבותי מעניין זה. עברתי על הצעת החוק לפני בואי לישיבה. וינני יודע מדוע הוצאה מהצעת החוק הסמכות הבלעדית של ראש המועצה למנות רוב הפקידים. אני רואה בזה תקלה.

חבר הכנסת ארידור, אין לשכוח שאחד התפקידים החשובים של ראש העיר הוא ייצוג כלפי הממשלה, כלפי משרדי הממשלה וייצוג הרשות בכלל.

לשאלתו של חבר הכנסת בן-פורת, אני יכולתי לשאול אותו מה תשובתו הוא? אני לא הבינתי מה הוא מעדיף - גורסה א' או גורסה ב'.

ס. בן-פורת: בהצעת החוק שלי הצעתי שני טעיפים.

ד"ר פ. רוזן: מהו בכל זאת הספק?

ס. בן-פורת: לא ספק. הרצון לסיים את הטיפול בחוק.

ד"ר פ. רוזן: בזמן שהייתי במשרד המשפטים דברנו על מה שנקרא "השיטה הרומנית" לפיה רשימה שזכתה ב-40% נחשבת לרשימה שקבלה חמשים ואחד אחוז ו-11% נוכו באופן פרופורציונלי מרשימות אחרות.

אני בעד השיטה של שני סיבובים, כי אז בסופו של דבר מישהו יקבל רוב אבסולוטי.

א. אגסורדיון: אין זה בטוח.

ד"ר פ. רוזן: הכוונה שלנו היתה שיהיה סבוב שלישי.

זה יגביר פוליטיזציה.

ז. הרינג:

אני תמיד הייתי בעד פוליטיזציה ונגד מפלגתיזציה.

ד"ר פ. רוזן:

אם אישור החוק יעמוד על נקודה זו, מה דעתך על הצעת הפסדה שהצעת?

פ. בן-פורת:

על הצעה זו אני צריך לחשוב.

ד"ר פ. רוזן:

אני השמעתי השגה, שהסיכוי לגלות ברמלה, נתיבות וקרית שמונה אותם אישים הדרושים

היו"ר י. גולדשמידט:

לפי סעיף 4(ב) הוא קלוש.

אני בעד זה שראש העיר או ראש המועצה המקומית יהיה אחד מתושבי המקום. כמובן שאי אפשר

ד"ר פ. רוזן:

להציג לתפקיד זה אדם יותר טוב מהאדם הכי טוב הנמצא במקום. יכול להיות שלא ימצאו במקומות אלה אנשים בעלי השכלה גבוהה. אבל יכולים להיות פשוטי עם בעלי אישיות.

היו"ר י. גולדשמידט: אני מודה על ההערות.

אנו נמשיך בעבודתנו ונשמח אם ד"ר רוזן ילווה אותנו בעבודתנו זו בישיבה זו.

איננו צריכים לעסוק יותר בסעיף 1, כי הדיעות הושמעו ואין מה להוסיף עליהן.

בישיבה האחרונה כאשר דנו בסעיף 1 העליתי את שאלת ניגודי הסמכויות, כי קשה לספל

י. ארידור:

בסעיף 1 אם אין פותרים בעיית הסמכויות. אך לא פתרנו בעייה זו. יושב-ראש הועדה אמר שלא נצביע על סעיף 1 לפני שנמצה הדיון בסעיפי החוק בשאלת הסמכויות. לכן הבינתי שאנו צריכים לעסוק עכשו בשאלת הסמכויות. לכן אין טעם שנסטה עכשו מהסדר שקבע היושב ראש ונעבור לטעיפים שאינם קשורים בשאלת הסמכויות.

רצוני להציע הצעה לסדר הדיון בוועדה. כדי לחסוך בזמנה של הועדה, אני מציע שנתחיל

פ. בן-פורת:

בדיון בסעיף 8 שהוא החשוב ביותר. אחרת מי שיש לו כוונה למשוך את הדיון בחוק, יאמץ כל כוחותיו לעשות זאת, וכאשר נגיע לסעיף 8 לא תהיה הכרעה.

חבר הכנסת ארידור, אני לא הצעתי לשנות את הסדר. בסיכום שסיכמתי בישיבה הקודמת לא אמרתי שנקדים

היו"ר י. גולדשמידט:

שאלת הסמכויות לכל סעיף אחר, אלא שהצבעה על סעיף 1 קשורה בשאלת הסמכויות. לי נראה שלא יאונה כל רע אם נספל בסעיפים לפי הסדר ונגיע לשאלת הסמכויות.

להצעתו של חבר הכנסת בן-פורת, נכון הוא שהיות והגיעו בשאלה זו לשתי גירסאות, זוהי שאלה חשובה למדי. בכל זאת

אני מתקשה להוציא סעיף זה ולדון בו תחילה. אבל אינני מתנגד לכך. אני מוכן לשאול דעת חברי הועדה.

אני מבקש לנסק הצעתי.

י. ארידור:

היו"ר י. גולדשמידט: נבקשה.

רק מקרה הוא שיש שתי גירסאות לגבי צורת הבחירה, כי במקרה היו בוועדה קולות שקולים בנושא זה.

י. ארידור:

אי אפשר להציג שאלה זו כנתינת לפתרון בטרם פתרנו גם בעיות אחרות. יכול להיות מצב שכתוצאה מסתרונויות שיבואו בנושאים אחרים, תועלה

גירסה שלישית, שיכולה להיות גירסת פשרה. מה שמציע מר בן פורת, הוא להקדים את הצד הטכני של צורת הבחירה על פני הצד המהותי של סמכויות הנבחר. יכולה להיות תשובה אחת כאשר סמכויות הנבחר-הן כאלה ותשובה אחרת כאשר סמכויות הנבחר הן אחרות. לכן לא נראה לי מבחינת הגיון העבודה של הועדה לפתור שאלה טכנית לפני שעונים על שאלת הסמכויות. מה גם שאני סבור שהשאלה הפוליטית הכרוכה בכך לא תפתר על ידי הצבעה בוועדה, אלא כאשר יגיעו לסיכום בין הסיעות.

לכן אני סבור שהצעתו של חבר הכנסת בן פורת לא תחסוך מזמנה של הועדה אלא תאריך דרך היסטורים של הצעה זו.

י. ה. קלינגהופר: אני מצטער שאינני יכול להצטרף להצעתו של מר ארידור. בדיון המוקדם בכנסת העליתי - במסגרת הרהורים כללים - עניין הסמכויות. אמרתי שגם לי לא נראה שבנתק דרך בחירת ראש העיר מעניין הסמכויות. יש עוד סוגיה חשובה, ואלה הם היחסים בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי. יכול מישהו להשתמש בהזדמנות זו ולהביא לחלוקה חדשה של הסמכויות בין השלטון המוניציפלי ובין השלטון המרכזי. אבל אז הרעיון שלי של שלוב חלוקת הסמכויות מחדש ופרשת הבחירה של ראש העיר, לא נחקבל. לי הייתה מותר להעלות רעיון זה, כי זה היה שלב של דיון מוקדם. ויכולה הייתה הועדה להכניס שנויים בהצעה, כי לפי התקנון בדיון מוקדם מכינים את הצעת החוק לדיון בקריאה ראשונה. אבל מה לעשות אם עכשו אנו כבר לא באותו שלב. ההצעה כמות שהיא עברה את הקריאה הראשונה. אני חושב שזה נושא חדש מובהק, אם נחזיל לדון בחלוקה חדשה של הסמכויות.

אני מציע שהכנסת תוך שלב שלב, כפי שהוחלט בקריאה הראשונה, וזו החלטה מחייבת. אנו נדון על נושאים הכלולים בהצעה ולא נוסיף עליהם נושאים חדשים. אבל נהיה ערים - לאחר קבלת החוק, אם יתקבל - לצורך בניצוץ רפורמה תחיקתית בשאלת הסמכויות. אני רואה עצמי מנוע מלהכניס לסוגיית הסמכויות בשלב מתקדם זה שלאחר הקריאה הראשונה, כי אני רואה בזה נושא חדש.

אינני מתנגד להצעתו של מר בן-פורת. ואני מוכן לתמוך בה. מבחינה עניינית אין נפקא מינא באיזה סדור נדון בסעיפים 3-עד 8 ועד בכלל. לכן מבחינה מהותית לא נעשה דבר מהפכני אם נקדים את הדיון בסעיף 8.

א. אנטוריון: בעיני נראית הצעתו של חבר הכנסת בן פורת מטעם פשוט. בכל הדיונים שהיו אבן הנגף שנתקלנו בה היה סעיף 8. אם בוסיכוח פה אפשר יהיה להגיע להכרעה בסעיף 8, יש טעם לעבודתנו. אם לאו, נעמוד בפני אותו מצב שעמדנו בו בסוף הכנסת הששית.

ז. הרינג: אני תומך בהצעת חבר הכנסת בן-פורת.

היו"ר י. גולדשמידט: אם חברי הכנסת קלינגהופר, הרינג ואנטוריון הם בעד הצעת חבר הכנסת בן-פורת, אני חושב שהצעה זו מתקבלת בלי הצבעה פורמלית. ואנו עוברים לדיון בסעיף 8.

סעיף 8 - "תוצאות הבחירות".

מ. בן-פורת: אני רוצה לעשות אלמנטציה של שתי הגירסאות. סעיפים א' וב' שווים בשתי הגירסאות. הסעיף המהותי היחיד שעליו חלוקות הדיעות הוא סעיף ג'. בגירסה א' אומר סעיף ג': "היו שני מועמדים או יותר, המועמד שקיבל יותר ממחצית הקולות הקשרים - הוא הנבחר".

בגירסה ב' אומר סעיף ג':
"היו שני מועמדים או יותר, המועמד
שקיבל את המספר הגדול ביותר של הקולות הכשרים - הוא הנבחר."

בבחירות האחרונות שנערכו אצלנו לרשויות
המקומיות החברר שרשימות מרכזיות שהשיגו מעל 70 אחוז מהקולות היוו
1,8%. רשימות שהשיגו מעל ל-60 אחוז של הקולות היוו 15,8% רשימות
שהשיגו מעל 50 אחוז מהקולות היוו 33,3%; רשימות שהשיגו 40 אחוז
היוו 61,3%; רשימות שהשיגו מעל 30 אחוז היוו 80,3%.

אני רוצה לסייג ניתוח זה, כי הוא מתייחס
ל-65 רשויות מקומיות. אבל הוא משקף פחות או יותר את התמונה הכללית.
כלומר גם בסיבוב אחד אלה שנבחרו השיגו קולות רבים. אם כל מועמד יציג
את עצמו, והצבור ידע שיש רק 2-3-4 מועמדים, יש להניח שירכז את
הקולות ולא יפזר אותם.

באשר לסבוב השני, אני הושפעתי מהבחירות שהיו
בקריית מלאכי. כזכור היו בחירות נקריית מלאכי ביום מסויים, וכעבור
שבוע היו בחירות חוזרות בקלפי אחת. אינני רוצה להכנס לשאלת השחיתות
שנתגלתה במקרה זה.

אני מציע שבתום ישיבה זו יודיע היושב ראש לכל
חברי הועדה, כי בישיבה הבאה תהיה הכרעה לגבי שתי הגירסאות, כדי
לאפשר לסייעות לגבש הצעה. אני רואה סעיף זה כמכריע. ואם נתגבר עליו,
נוכל להתגבר על כל יתר הסעיפים.

ש. פרידמן:
מבלי שאוכל להתבסס על התרשמות אישית, אינני
יכול לומר דבר על המספרים שהביא חבר הכנסת
בן פורת. אבל אם אני מקבל אותם לצורך הויכוח, נראה לי שדוקא מספרים
אלה נוטים יותר להצעת גריסה א' מאשר להצעת גירסה ב'. אם אני רואה
שלמעלה מ-80% מהקולות היו רק בשליש מהרשויות המקומיות, אני מביא
בחשבון שזה היה בשיטת הבחירות הקיימת. ובשיטה הקיימת יש קשר בין
הבוחר ובין מפלגתו. אם ההנחה היא שבשיטה החדשה קשר זה יהיה פחות
אינטנסיבי, הסיכויים הם שיהיו פחות משליש של הרשויות המקומיות
שבהן יהיה רוב או רוב מכריע. אם כך, אני חושב שגירסה א' תואמת יותר
את מגמת ההצעה מאשר גירסה ב'.

לפי גירסה ב' מי שיקבל מספר הקולות
הגדול ביותר, הוא הנבחר. אני יכול לתאר לי שיהיו 6-7 מועמדים ומי שירכז
20 אחוז של הקולות הוא הנבחר. זה עושה את המצב גרוע ממה שהוא היום
לפי הניתוח של חבר הכנסת בן פורת. לכן אני תומך בגירסה א'.

א. אנטוריון:
אני תומך בגירסה ב' מטעמים פשוטים. אינני
מחשיב את הטיטטיסטיקה לגבי העבר כי היא
מלמדת על העניין שלפנינו. אם נקבל גירסה א' התוצאה המוכרחת היא
שבכל מקרה יהיו זקוקים לשני סוביבים. זוהי הזמנה גלויה לשני סוביבים.
חזקה על הסייעות, ולו גם הקטנות ביותר, שיעמידו מועמדים לבחירה,
גם כאשר אין להן סיכוי לקבל יותר מ-1-2% של הקולות, ולו רק מטעמי
יוקרה.

אפשר לומר ששני סוביבים, יש בזה יותר דמוקרטיה.
אני כופר בזה. אם מחליטים על סיבוב אחד, זה דמוקרטי באותה מידה.
אינני אומר שמוכרחים להיות רק שני מועמדים. אני יכול לתאר לי שיהיו
שלושה מועמדים או ארבעה. אבל ברוב המכריע של המקרים יהיו שנים או
שלושה מועמדים, שכל אחד מהם יש לו סיכוי סביר לקבל רוב קולות.

מטעמים אלה נראה לי שהשיטה הזאת יותר פשוטה.
היא מבטיחה מינימום של מועמדים. היא מבטיחה הדברות - במידה שהיא
דרושה - בין מפלגות לפני הבחירות במקום אחרי הבחירות.

י.ה. קלינגהופר: אני מצטרף לגירסה א' מטעמים פשוטים.
אינני חושב שהשיטה האנגלית יכולה לשמש
לו דוגמה, כי שם הכל צמח על רקע הסטורי וסוציולוגי שונה. גם שם
יש מתנגדים לשיטה הקיימת.

אני בדיעה שהתנאי של שייבחר מי שקיבל יותר
מסחצית הקולות, הוא הכרחי בגלל אותו פיצול פוליטי במישור המוניציפלי,
ואותה אינטגרציה של כוחות שאנו שואפים לה. אם אמה מפחית את האחוז
קובע שהנבחר יכול להבחר בכל רוב יחסי, אמה מנציח את הפצול.
וטוב הדבר שמלכתחילה ידעו הבוחרים: הנה, אלה מייצגים אותנו; אם יש
לנו סיכוי להשפיע על בחירת ראש העיר, זה רק אם אנו עוד לפני הבחירות
נחלכד יחד עם תושבים אחרים על בסיס משותף מסביב לאישיות מסויימת.

גם לגבי הבחירות למועצה, אני רואה בזה קשר
פטיכולוגי ופוליטי; כי הרי הבחירות למועצה חתקיימנה באותו יום.
אם רוצים להסתפק ברוב יחסי, זה לא יביא לשום שנוי. הכל יהיה כפי שהיה
וכל התופעות השליליות תהיינה גם בעתיד. ואז בכלל אינה כדאית רפורמה
איזו שהיא. הרע במיעוטו הוא לקיים גם להבא את בחירת ראש העיר כשיטה
הקיימת.

הייתי רוצה להוסיף הערה נקשר לעמדת המפלגה
הליברלית. היתה לנו עמדה ברורה עוד בקדנציה הקודמת, שאנו נתמך
רק בגירסה א'. וחברי חבר הכנסת אנרמוב ועבדכם הנאנו עמדה זו לידי בסוי
ועמדה זו התחזקה בהחלטות הועידה האחרונה של המפלגה. והחלטת הועידה
מחייבת.

על כל פנים הייתי מבקש, היות והגענו לנקודה
המכרעת, שתנתן אפשרות לקיים עוד מגעים בין מפלגתיים. והמשך הדיון
יידחה עד לאחר פתיחת מושב החורף של הכנסת.

פרופ' ידיון: אני בקשתי רשות הדיבור אף על פי שלא התעוררו
שאלות משפטיות שאני צריך לחוות דעתי עליהן.
אבל כיוון שאני משתתף בדיונים אני רוצה להעלות רעיון שנראה לי לפתרון
הבעיה. אני יוצא מתוך הנחה שהמעמד המיוחד של ראש העיר שנבחר במישרין
מבוטט על הרעיון שיש חלק מכובד של האוכלוסיה באותו מקום שרוצה
דוקא בו. לכן אני חושב שנוסח גירסה ב' אינו נא בחשבון. אם יש 3-4
מועמדים ואחד מהם קבל מספר הקולות הגדול ביותר, הוא יכול להבחר ב-21.
ולא נראה לי שזה הבסיס הדרוש להקנות לו את המעמד המיוחד. מצד שני
יש חסרון גדול של בחירות שניות במקרה שהמלך הראשון אינו מביא תוצאות.
גירסה ב' עונה על השאלה. שם אין צורך בבחירות שניות, כי הראשונות
תמיד מביאות לתוצאות. אבל יש בה חסרון שציינתי. האמצעי למנוע בחירות
שניות הוא בדבר שרמז עליו חבר הכנסת בן פורת, שבמקרה שהמלך הראשון אינו
מביא לידי תוצאות, אין הרלם לבחירות בסגוב שני; שהן מעלות מועמד
שמעלים אותו רק מפני שלא הצליחו בקהלך הראשון להתאחד על מועמד אחד,
אלא חוזרים לבחירה על ידי המועצה. במלים אחרות, אם הנסיון הראשון
לא יצליח, כל הבחירה הישירה לא הצליחה, והמצב נשאר כפי שהוא היום,
שראש העיר נבחר על ידי המועצה ויש לו סמכויות דגילות וכל החוק החדש
אינו חל על מקרה זה.

ס. בן-פורח: אינני רוצה לזנוח את השיטה החדשה. אבל אם אף אחד
מהמועמדים לא קיבל 40 אחוז, אני מציע להעביר
את הבחירה רק בין שני המועמדים שהשיגו מספר הקולות הגדול ביותר למועצה.

ז. הרינג: אינני מביע דעתי אלא רק מעלה הרהורים. מי שהוא בעד
בחירות אישיות - ואני בעד - צריך להזהר
מלהחזיר את הענין למועצה. אם יוחזר הענין למועצה יאמר הצבור שיש
פה קבוצה, כי הטיעות אינן מתחלפות ולא יהיו מועמדים חדשים. יכול להיות
מדובב שהמועמד שקיבל פחות קולות ייבחר על ידי המועצה על ידי כל מיני

צירופים במועצה, מטבט ראשון הייתי מזהיר מפני מהלך של הצבעה במועצה אחרי בחירות אישיות.

הנעייה השניה גם היא סבוכה - סיבוב אחד או שני סבובים. אני יודע שעל שני סבובים יגידו - בזבוז מליונים.

היו"ר י. גולדשמידט: חוץ שבוע קשה לבזבז מליונים.

ז. הרינג: אני מבטיח לך שלא יהיה אף פלקט פחות. יהיה פצול גם בהצבעה. הבוחר יגיד: אם ההכרעה תהיה בסיבוב השני, אני אצביע רק בסיבוב השני.

א. שפט: באופן תיאורטי ביותר אני מרשה לעצמי לומר שבניית הסבוב השני, יש לה פתרון. אם כל מה שמטריד את הועדה הוא למנוע סבוב שני כדי שלא תהיינה שתי מערכות בחירות, הרי השיטה האירית עונה על בעייה זו. בשיטה האירית העקרון הוא פשוט - אתה כותב את הפרבנציה הראשון שלך, הפרבנציה השניה, השלישית והרביעית. בעת ספירת הקולות, סופרים את הפרבנציות הראשונות; וכך מגיעים לרוב אבסולוטי על ידי הפרבנציות. שיטה זו פועלת באירלנד ופועלת טוב.

היו"ר י. גולדשמידט: אני חושב שבדיון זה על סעיף שמונה שנמשך כשעה, טענתו של חבר הכנסת ארידו קבלה חזק, כי בטופו של דבר אמר גם חבר הכנסת בן-פורת, שצריכים ללכת למפלגות. יחד עם זאת אינני מצטער על הדיון שקיימנו. אני חושב שהשעה יצאה למטרה טובה. יחד עם זאת אינני יכול לראות שיצאנו ידי חובתנו בדיון זה.

אני רוצה לקוות שההשתתפות בועדה עם פתיחת המושב תהיה מלאה, ובאחת הישיבות הבאות נחזור לסעיף זה. אני חושב שנחזור לדיון בנושא זה ביום ד' 7.10.71.

מ. בן-פורת: כיוון שצבור רב מתעניין בחוק זה, אני חושב לא בחטא לתקנון אם יפורסם קומפניקט שהועדה דנה בהצעה. אני מציע הצעה זו כדי לעורר את המפלגות ואת הצבור.

היו"ר י. גולדשמידט: אשקול את ההצעה.

י. ארידור: אינני מתנגד להצעה. אני רק מצטער שכאשר מציעים להזמין מומחים, יש התנגדות.

היו"ר י. גולדשמידט: המומחים יוזמנו.

אני מודה לכם.

הישיבה נעולה.

הישיבה ננעלה בשעה 13.00