

פרוטוקול מס' 153

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, מיום ד',
ו' בכסלו תשל"ב (24.11.71), בשעה 8.30.

חברי הוועדה:

נכחו:

י. גולדשמידט - היו"ר
ש. פרידמן
י. ה. קלינגהופר
מ. ביבי
מ. בן-פורת
י. קורן
י. ארידור
ר. ארזי
ח. טובי
א. אנקוריון
ב. הלוי
מ. פרוש
ש.ז. אברמוב

מוזמנים:

פרופ א. ידן - משנה ליועץ המשפטי לממשלה
מר רוחם - משנה למנכ"ל משרד הפנים
א. שפט - יועץ משפטי למשרד הפנים
עו"ד קרפט - מפקח ארצי על הבחירות

מזכירת הוועדה:

ר. מלחי

רשם:

א. סירי

סדר-היום: חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וכהונתו).
חשכ"ט-1969 (סעיף 4)

(נמשך 29.11.71)

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

היו"ר י. גולדשמידט:

אני פותח את הישיבה.

בישיבה לפני ארבעה שבועות - לפני שבועיים שמענו את המשלח של מרכז השלטון המקומי - סוכס סעיף 2 לחוק, בשינוי מסויים, ואילו לגבי סעיף 3 הצביעו חברי ועדה על כך, שיש נסיבות שונות, חלקן נזכר בחוק וחלקן אינו נזכר, אבל נובע מחוק אחר. בהן אי-אפשר לבחור ראש רשות באותו יום בו בוחרים את חברי המועצה. נציג משרד המשפטים קיבל על עצמו להביא לנו הצעה אשר תיחן ביטוי לאפשרויות האלה בנוסח מתוקן של סעיף 3. טרם קיבלנו הצעה כזאת. פרופ' ידין רק העיר, שיחכן ומשרד המשפטים יסתייג מכל שינוי.

היום נמסיר בסעיף 4. לפני כן ברצוני להזכיר לחברי הוועדה את אשר סוכס לפני ששה שבועות או יותר - מיד עם פתיחת המושב הזה - דהיינו, החברים וסיעותיהם נחבקשו לברר את עמדתם לגבי סעיף 8, הנראה לנו כסעיף מכריע לגבי החוק כולו. בשעתו נראה היה לנו שחור חודש או ששה שבועות יתבהרו הדברים בנקודה זו. בינתיים פניתי לחברים שיקדמו את הבירורים האלה. מאחר ולא קיבלתי עדיין חשובה נמסיר בינתיים בבירור פרטי הסעיפים. אני רק חוזר על המישאלה: למען חסכון בזמן ובמאמץ הוועדה טוב שהבירורים הללו יתנהלו ביתר זריזות. כדי שנדע אם עמלנו באמת מביא תועלת או הוא אקדמי גרידא.

סעיף 4

היו"ר י. גולדשטיין:

הייתי מבקש שנקבל ממשרד הפנים איזו שהיא אינפורמציה על שני המושגים האלה: הזכות לבחור והזכות להבחר. לאמור, למי ניתנת הזכות לבחור ומי הם הפסולים להבחר.

מר רותם:

נדמה לי שבסופו של סעיף 4(א) יש להוסיף את המלים "לאותה מועצה". אחרת יכול להתקבל הרושם, שמי שרשאי לבחור למועצה זכאי לבחור לראש רשות בכל מקום שהוא.

מ. בן-פורח:

בחוק הקיים יש הבחנה כזאת?

מר רותם:

בחוק הקיים מהברים על כל רשות מקומית בנפרד.

א. שפט:

אשר לשאלה ששאל היושב-ראש, קודם-כל - מי זכאי לבחור למועצה? הכללים לגבי הזכאות לבחור מפורטים בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965. למעשה זכאי לבחור מי שרשום בפנקס הבוחרים של אותה רשות מקומית. פנקס הבוחרים לרשויות המקומיות מורכב משני חלקים: פנקס ונספח. פנקס הבוחרים לרשות המקומית זהה לפנקס הבוחרים לכנסת באותו איזור קלפי. פירוש הדבר שאותם הקריטריונים החלים על הבחירות לכנסת, או על הזכות לבחור לכנסת - כגון גיל (18), אזרחות ישראלית וכל יתר האטריבוטים המקנים לאדם את הזכות לבחור - חלים על החלק הזה של הפנקס לרשות המקומית.

עתה בא השוני: בבחירות לרשויות מקומיות יכולים לבחור גם תושבים שאינם אזרחים - בתנאי שהם רשומים בנספח. בשנת עברנו לשיטת הנספח הקבוע. כלומר, אם פעם ביקשת להרשם לנספח של רשות מקומית פלונית אתה נשאר להיות כלול בו כל עוד לא נהייתה אזרח ישראלי או לא הפסקת להיות תושב או לא נפטרת ח"ו. פירוש הדבר שהפנקס מורכב מאלה שהם בעלי זכות בחירה לכנסת ומתושבים

יוצא מן הכלל מצבה של ירושלים. לפי הוראה מיוחדת, כל אלה שהיו זכאים להכלל בנספח לבחירות העירוניות - נכללו בנספח גם אם לא ביקשו זאת. הכוונה היתה לאיזור שצורף לתחום שיפוטה של ירושלים בעקבות מלחמת ששת הימים. תושבי האיזור הזה הוכללו בנספח הירושלמי גם אם לא ביקשו זאת, אלא באופן אוטומטי. הוראה זו הקא חד-פעמית והיא היתה מכוונת לשנת פנקס מסויימת. אולם אותם אנשים שהוכללו אז בפנקס - ממשיכים להיות בו עד היום הזה.

מ. בן-פורת: אם שמו של כל בוחר מופיע רק ברשימת בוחרים אחת, באותו איזור קלפי, כי אז אין צורך בחיקון שהציע מר רותם - להוסיף בסוף סעיף קטן (א) "לאותה מועצה".

א. שפט: אני נוטה לדעוך.

אשר לזכות להיבחר. זו כלולה ומפורטת בסעיף 7 לאותו חוק שהזכרתי - חוק הרשויות המקומיות (בחירות) - ויש כאן שורה שלימה של הגבלות. כאן הייתי מבקש להבהיר דבר: יש הבדל בין מי שזכאי להיבחר לבין מי שזכאי לכהן. הדברים אינם תמיד זהים ויש מקרי-גבול בהם אדם זכאי להיבחר אך אינו זכאי לכהן.

סעיף 7 קובע את התנאים הבאים: זכאי להיכלל ברשימת מועמדים ולהיבחר חבר המועצה מי שנתקיימו בו כל אלה: (1) שמו רשום בפנקס הבוחרים לאותה מועצה; (2) ביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו הוא בן עשרים ואחת שנה ומעלה; (3) מקום מגוריו הקבוע ביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו הוא בתחום אותה רשות מקומית; (4) הוא אינו פסול לפי חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להבחר), תשכ"ד-1964; (5) הוא אינו פסול לפי סעיף 19 לחוק השופטים, תשי"ג-1953, סעיף 18 לחוק הדיינים, תשט"ו-1955, סעיף 15 לחוק הקאדים, תשכ"א-1961, או סעיף 21 לחוק בתי הדין הדרוזיים, תשכ"ג-1962; (6) הוא לא חוייב בפסק דין סופי על עבירה שיש עמה קלון תוך חמש שנים שקדמו ליום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו, או לאחר מכן; או - אם חוייב כאמור חוץ למעלה מחמש שנים שקדמו ליום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו והוטל עליו עונש מאסר - הוא נשא את ענשו לפני אותו יום; (7) הוא לא הוכרז פסול דין לפי סעיף 8 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962.

אלה התנאים הכלליים לפי סעיף 7 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות). עתה עלי לפרט את ההגבלות המיוחדות לפי חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להבחר). בסעיף 2 לחוק זה נאמר: על אף האמור בכל חיקוק לא יהיו עובדי המדינה המפורטים בחוספת מועמדים בבחירות לרשות מקומית. ואכן, יש שורה שלימה של עובדי מדינה, שאסור להם להיות מועמדים לבחירות מוניציפליות: 1. שוטרים, סוהרים, פקחים ונושאי משרה שיש עמה סמכות חקירה, חיפוש או מעצר. 2. נושאי משרה שיש עמה סמכות בתחום הרשות המקומית הנוגעת בדבר להעניק רשיונות או היתרים או להמליץ על הענקתם, בין שהסמכות מוגבלת לתחום אותה רשות מקומית בלבד ובין שאינה מוגבלת כאמור. 3. נושאי משרה שיש עמה סמכות בתחום הרשות המקומית הנוגעת בדבר לקבל לעבודה או להפנות לעבודה, בין שהסמכות מוגבלת לתחום אותה רשות מקומית בלבד ובין שאינה מוגבלת כאמור. 4. עובדי סעד שחפקידם הוא לתת סעד, בדרך-כלל או בתחומי הרשות המקומית הנוגעת בלבד, או להמליץ על מתן סעד כאמור. 5. פקידי שומה, וכן פקידי גביה שמקום עבודתם הוא בתחום הרשות המקומית הנוגעת בדבר. 6. מנהלי עבודה בעבודות ציבוריות היוזמות בידי הממשלה שמקום עבודתם הוא בתחום הרשות המקומית הנוגעת בדבר. 7. פקידי שבסמכותם לתת שיכון או שחפקידם הוא להמליץ על מתן שיכון או לבחור מועמדים לקבלת שיכון. עד כאן לשון החוק. פירוש הדבר שיש ריכוז של משרות בהן בני אדם עלולים להשפיע על הבוחר מעצם תפקידם. כל אלה אינם זכאים להיות מועמדים לבחירות.

בחוק זה ישנו סעיף, הוא סעיף 3, הדן בהגבלת הזכות לכהן. וזו לשונו: (א) חבר מועצה של רשות מקומית שהיא לעובד מעובדי המדינה המפורטים בחוספת - זו שקראתי זה עתה - יחדל לכהן כחבר המועצה. (ב) סעיף זה בא להוסיף על כל הוראה אחרת בדבר פסול לכהן כחבר מועצה כאמור ולא לגרוע ממנה.

סעיף 4 לחוק מרחיב את הגבלת הזכות להבחר על מוסדו חציבוריים. הוא קובע: לענין חוק זה דין הגופים המפורטים להלן כדין משרד ממשלתי הממשלה, ודין כל עובד בהם כדין עובד המדינה ודין משרה בהם כדין משרה בשירות המדינה; ואלה הגופים: (1) המוסד לביטוח לאומי; (2) שירות התעסוקה; (3) כל גוף ממלכתי אחר שהוקם בחוק. ושעליו הכריזה הממשלה, באישור ועדת הפנים של הכנסת, כעל מוסד ציבורי לענין חוק זה. ברגע זה לא זכור לי שהממשלה הכריזה על גוף אחר, מלבד שניים אלה, כעל מוסד ציבורי לענין חוק זה.

ר. ארזי:
נניח שהבחירות מתקיימות בראשית נובמבר; מתי הוא התאריך האחרון בו אדם חייב לגור באותו מקום כדי להיות מועמד?

עו"ד קרפט:
המצב השתנה בחוק האחרון. עתה אין כל תאריך. הוא צריך להיות רשום בפנקס הבוחרים. המשמעות היא, שהוא צריך להיות כלול בפנקס הבוחרים עד א' בניסן של כל שנה.

ר. ארזי:
רצוי שהיועץ המשפטי יכין לנו את הסעיפים שקרא לעיון. יחכך וללא קשר עם חוק זה, אלא אגב דיון בו, יש להרחיב או לצמצם את רשימת הזכאים להיות מועמדים.

ברצוני להעלות הרהור. כאן נאמר שאותו מיבחן מבחינת היות אדם תושב המקום קיים הן לגבי מועמד למועצה והן לגבי מועמד לראש הרשות. אם מספיק שאדם הגר באותו מקום חצי שנה יהיה מועמד למועצה, השאלה היא, האם אין הגיון בדבר שלגבי מועמד לראש הרשות תידרש ממנו שהות ארוכה יותר במקום לפני שהוא מגיש את מועמדותו? אם מדובר בראש רשות אשר ייבחר בבחירות ישירות ואישיות, ההגיון אומר שאדם כזה צריך לגור לפחות שנה במקום לפני שיבחרו בו. אולי זו גם הדרך למנוע מקרים של "שחילה" אדם שלא מאנשי המקום. כאן דובר על-כך שכוונת החוק היא, שלא מזכירי המפלגות יקבעו מי יעמוד בראש הרשות אלא החושבים עצמם. אם נקבע תקופה ארוכה יותר של תושבות במקום, כדי לרכוש את הזכות להבחר, זה ימנע אפשרויות שמפלגה פלונית תביא אישיות מפורסמת מחוץ למקום על-מנת להעמיד אותה לבחירה.

ח. י. צדוק:
הערה לסדר: אני רוצה להזכיר, שאנחנו עוסקים בהכנת החוק לקריאה שניה. נדמה לי שעבר זמן הרהורים הכלליים. אנחנו מדברים כרגע על קווליפיקציות המועמד לראש הרשות. אם ח"כ ארזי רוצה להציע שהוא יהיה תושב המקום שנה לפחות ולא חצי שנה, זו הצעה לגיטימית. אולם אין עתה מקום להרהורים, אלא להציע הצעות עליהן הוועדה תצביע.

היו"ר י. גולדשמידט:
אני הבינתי שזוהי דרך הנמקתו של ח"כ ארזי. אינני חושב שאנחנו יכולים להגביל את חברי הוועדה בדרך הנמקתם, ודבריו של ח"כ ארזי לא חרגו מגדר של הנמקה.

עו"ד קרפט:
אני מציע לשקול את המסקנה הטבעית מסעיף 4, דהיינו, שראש הרשות יכול להיות גם מי שאינו אזרח ישראלי. אם רוצים למנוע זאת אפשר לקבוע שמי שרשום בנספח אינו יכול להיות מועמד לראש הרשות.

י. ארידור:

הערה סגנונית לסעיף 4: מדובר בו על הזכות לבחור לראש הרשות בעוד שבותרים בראש הרשות. אני מציע במקום "לראש הרשות" לכתוב "בראש הרשות". הערה זו מתייחסת למעשה גם לסעיף 3, שם מדובר על "הבחירות לראש הרשות". יתכן וצריך לכתוב "בחירות ראש הרשות".

סעיף 4 לוקה במה שלוקים כל הסעיפים הקודמים. הוא קובע עקרו, אולם למעשה העקרון איננו אלא הגדרה דקלארטיבית, כאשר התוכן אינו מחייב לעקרון. לדוגמה: כתוב בסעיף קטן (א) שמי שזכאי לבחור למועצה זכאי גם לבחור לראש הרשות. נניח שראש הרשות נבחר לפי סעיף 24, כלומר על-ידי המועצה. יש שורה של מקרים בהם המועצה היא הבוחרת בראש הרשות - אם הוא הועבר מתפקידו מטעמי בריאות, אם הוא החפטר, אם הוא הועבר מתפקידו מחמת מעשה שיש עמו קלון וכו'. הקביעה של סעיף 4 אינה איפוא נכונה, מפני שבמקרים רבים ייבחר ראש הרשות על-ידי חברי המועצה, ורק הם הזכאים לבחור בו.

לראש הרשות יש סגן-ממלא מקום. סעיף 16 להצעת החוק קובע: "לראש רשות יהיה סגן שיבחר על פי הצעת ראש הרשות; אותו סגן ימלא את מקומו של ראש הרשות אם נעדר או נבצר ממנו דרך ארעי למלא תפקידו או חדל לכהן וטרם נבחר ראש רשות חדש". מה אומר סעיף זה? שהסגן ייבחר על פי הצעת ראש הרשות. מי זכאי לבחור בסגן? - לא כתוב. מכיוון שלא כתוב מי זכאי לבחור בסגן, אינני חייב להניח שחסידי שיטת הבחירה הישירה מתכוונים להטיל את התפקיד החשוב הזה דווקא על חברי המועצה. הם בוודאי מתכוונים להטיל את תפקיד בחירת הסגן, שימלא את מקומו של ראש הרשות לכל דבר, על חושבי המקום כולם.

מ. ביבי:

מניין לך שחסידי השיטה הזאת מתכוונים לכך שהסגן ייבחר על-ידי החושבים?

י. ארידור:

אני מניח זאת לטובתם. אחרת הייתי צריך לצאת מן ההנחה, שלדעתם בחירות ישירות על-ידי הציבור אינן כל-כך חשובות.

א. אנקוריון:

אולם אין אנו דנים עתה בסעיף 16.

י. ארידור:

אנחנו מדברים על ראש הרשות, ואני מדבר על אדם שימלא את תפקידו של ראש הרשות. האם אינכם יורדים כאן לעומקו של האבסורד? כתוב בסעיף 16 שהסגן ייבחר על פי הצעת ראש הרשות; סעיף 4 אומר שמי שזכאי לבחור למועצה זכאי גם לבחור לראש הרשות; המסקנה - הציבור כולו. יוצא שראש הרשות יציע לבחור במישהו והציבור יצטרך לבחור בהתאם להצעה זו. ולזה קוראים בחירות אישיות, כלליות, ישירות, שוות וחשאיות. אותה תוצאה מתקבלת גם אם נניח שסגן ראש הרשות ייבחר על-ידי המועצה. איזו מין בחירה היא זו אם בוחרים לפי הצעה של ראש הרשות? אנחנו יודעים שכאשר נשיא המדינה ממנה שופטים, על פי הצעה של ועדה מסוימת, הוא אינו בוחר אותם אלא ממנה אותם. כאן, כדי ליצור פיקציה של בחירה, כותבים שהסגן ייבחר, כאשר למעשה לא נותנים שום אפשרות של בחירה.

אני חושב שבסעיף 4(א) עלינו לציין באילו

מקרים בוחרים בראש הרשות על-ידי הציבור ובאילו מקרים אין בוחרים אותו על-ידי הציבור; באילו מקרים בוחרים את הסגן על-ידי הציבור ובאילו מקרים אין בוחרים את הסגן על-ידי הציבור.

יותר מזה. כתוב בסעיף קטן (ב) "מי שזכאי

להיכלל ברשימת מועמדים ולהיבחר חבר המועצה זכאי גם להיות מועמד ולהיבחר ראש הרשות, ומי שפסול לכהן כחבר המועצה פסול גם לכהן כראש

הרשות". מה דינו של מי שאינו מכהן כראש רשות אלא כממלא-מקומו? האם הוא פסול בגלל אותן פסילות שפוסלות את ראש הרשות או לא? האם אנחנו מוכנים שאדם ימלא חפקיד של ראש הרשות אם לא היה זכאי להיבחר כראש הרשות?

יותר מזה. ראש הרשות הוא חבר המועצה ובא במנין חבריה. סגן ראש הרשות אינו צריך להיות חבר המועצה. הוא אינו צריך לבוא במנין חבריה. יכול ראש הרשות למנות את מזכיר העיר כסגן ראש הרשות ולחייב את הבוחר - יהיה מי שיהיה - לבחור בו לסגן ולממלא-מקום. איזה מין בילבול מוחין גמור ישנו בהצעת חוק זו, לפיה סגן ראש הרשות יכול להיות פקיד מלשהו בעירייה? בסעיף 16 לא כתוב שסגן ראש הרשות צריך להיות חבר המועצה. אילו היה זה כחוב, היה חל גם על הסגן אוחו סעיף של הגבלת כהונה לגבי חברי מועצה.

א. ידין: כשנגיע לסעיף 16 נדון בזה.

י. ארידור: אם דורשים קווליפיקציות מסוימות מראש הרשות, אני רוצה לדרוש אותן קווליפיקציות מממלא מקומו. אני צריך לראות את התמונה הכוללת המתבררת רק מתוך השוואת כל הסעיפים. כי מה התוצאה אם נאשר גם אח סעיף 4 וגם אח סעיף 16 כמוצע בהצעת החוק? מתוך הגנה על הבחירות - מבטלים את הנבחרים. ז.א., אדם אשר צריך להיות שני במעלה בהיררכיה המוניציפלית לא יהיה חבר המועצה, לא יעמוד למיבחן הציבור ולא יהיה אחראי כלפי הציבור.

מ. בן-פורת: הוא כן צריך להיות חבר המועצה.

י. ארידור: זה לא כחוב סעיף 16.

היו"ר י. גולדשמידט: זהו באמת דיון על סעיף 16 שלא כאן מקומו.

י. ארידור: סעיף 4(ב) קובע מי זכאי להילח מועמד לראש רשות. כלומר, הוא קובע מה הן הקווליפיקציות של הנבחרים. סעיף 16 אינו דן בקווליפיקציות של הנבחרים, אלא בצורת הבחירה. לכן, כאשר אני דן בקווליפיקציות של הנבחרים אני צריך לדון בזה עכשיו. ולא בסעיף 16. לפיכך אני חייב להתייחס בשלב זה לקביעה מי זכאי להיבחר גם בחור סגן ראש הרשות. אילו היה כחוב שאותן דרישות לגבי המועמד לראש הרשות חלות גם על מי שזכאי לכהן כסגן ראש הרשות, לא הייתי מתייחס עכשיו לסעיף 16.

לכן אין לי ברירה אלא להתייחס לענין המהותי כבר בשלב זה של הדיון, ואני שואל: האם זה צודק שסגן גיזבר העיר יהיה זכאי להיבחר כסגן ראש העיר? השובתי היא שלילית, בייחוד מנקודת ראותם של מציעי השיטה הזאת, משום שאדם זה לא יהיה בחזקת נבחר על-ידי הציבור ואחראי בפניו.

א. אנקוריין: אין אפשר חצי שעה לדבר על סעיף שלא דנים בו?

היו"ר י. גולדשמידט: גם אני חושב שהדיון בסעיף 16 מקומו כאשר נגיע אליו. אולי יוצע על-ידי מישהו להוסיף בסעיף 16 שסגן ראש הרשות ייבחר מבין חברי המועצה, ובזה תהיה תשובה לחלק גדול מהשגותיך. אבל עכשיו לא נחליט על הנוסח של סעיף 16.

י. ארידור: אני מסביר את הנקודה. נכון שאפשר לפתור את הבעיה הזאת בדרך שהציע היושב-ראש, אבל עובדה שפתרון הבעיה לא הוצע. אם הייתי שומע מח"כ בן-פורת, שהוא

מציע לפחור את הבעיה בצורה זו בסעיף 16 - הייתי יכול לשקול ויחור על כך בסעיף 4. הבעיה היא באמת בעיית הקווליפיקציות. לכן אני מציע שניתן את דעתנו בסעיף 4 גם לנושא הקווליפיקציות של ממלא-מקומו של ראש הרשות.

מ. ביבי:
הערה לסדר. אינני חושב שזוהי שיטה נכונה לקפוץ מסעיף 4 לסעיף 16. זכותו של חה"כ ארידור לבקש להקדים את הדיון בסעיף 16 ולהצמידו לדיון בסעיף 4. אם אין הוא מבקש זאת, אני חושב שעלינו לדון לפי סדר הסעיפים.

א. שפט:
אני רוצה לציין, שפקודת העיריות דנה בנושא של בחירת הסגן מיד לאחר שהיא קובעת איך בוחרים בראש הרשות. בסעיף 127 נאמר שבחרים בראש העיר, באותה ישימת מועצה, בהצבעה גלויה ובהרמת ידיים, ומיד לאחר מכן נאמר בסעיף 128: המועצה תבחר מבין חבריה את סגן ראש העיר לפי אותם דרכים של סעיף 127. מאד יחכן שצריך להוסיף בסעיף 16 להצעת החוק שהסגן יבחר "מבין חבריה" (של המועצה).

י. ארידור:
אילו הופיעו המלים "מבין חבריה" בסעיף 16 לא הייתי מעורר את הבעיה כולה.

י.ה. קלינגהופר:
מה שנוגע לסוגיית הסגן, אין זה כלל בל יעבור, שהסגן צריך לענות לאותן דרישות החלות על מי שממלא את המשרה הראשית. אלה שתי סוגיות לגמרי נפרדות. אתן לכם דוגמה: נשיא המדינה אינו יכול להיות חבר-הכנסת בעת כהונתו; עם זאת, קובע החוק, שממלא מקומו של נשיא המדינה - בין אם הוא יושב-ראש הכנסת או אחד מסגניו - חייב להיות חבר הכנסת, מפני שאין לו יושב-ראש הכנסת או סגן יושב-ראש הכנסת שאינו חבר הכנסת. כלומר, המחוקק יכול במחכוון לקבוע דין אחר החל על הסגן מאשר הדין החל על הראשון במעלה.

הערכתי השניה נוגעת לנוסח. אני מצטער שהמחוקק לא דייק בעבר בחוקים אחרים. אין לדבר בנשימה אחת על הזכות לבחור ועל הזכות להיבחר. למעשה אין זכות להיבחר אלא כשירות להינת מועמד. יש רק זכות לבחור. בחוק יסוד: נשיא המדינה דייקנו ולא דיברנו על מי שהוא זכאי להיות מועמד לנשיא המדינה, אלא על מי שהוא כשיר להיות מועמד. אולי יש מקום לשנות גם בסעיף זה, אם כי יש כאן שילוב בין הזכות לבחור ולהיבחר למועצה.

ש. פרידמן:
יש לי שתי שאלות להבהרה. הראשונה מחייחסת לנוסח של סעיף קטן (ב). הסעיף מדבר על מי שזכאי להיבחר חבר המועצה ואחר-כך על מי שפסול לכהן כחבר המועצה. האם להיבחר ולכהן, אלה שני דברים שיש ביניהם זהות או שוני? אם אין זהות ויש שוני - מהו השוני? ואם יש אמנם שוני, נדמה לי שהניסוח היה צריך לומר, מצד אחד, שמי שזכאי להיבחר זכאי גם להיות מועמד, ומי שפסול להיבחר אינו יכול להיות מועמד, ומצד שני לדבר על מי שזכאי לכהן. החוליה המקשרת כאן נראית לי חסרה.

לא הבינתי מה ההבדל בין אלה הרשומים בנספח לפנקס בכל הרשויות המקומיות בארץ לבין חושבי ירושלים. שמעתי את ההבדל, אבל לא ירדתי לסוף דעתו של המסביר. מה זה אומר לנו מבחינת נפקא מינה בין ירושלים לבין מקומות אחרים?

היו"ר י. גולדשמידט: בין נושאי החפיקים הפסולים להיבחר ולכהן יש הבדל בין מורה בית-ספר ומנהל בית-ספר. הייתי מבקש הסבר: מהו בדיוק מעמד של המורה והמנהל?

בחומר שהכינה מזכירת הוועדה לקראת הדיון בחוק זה - והנושא את החאריך 9.11.71 - רשומה הצעה בשמה של ח"כ טובה סנהדראי, המחייסת לסעיף 4, בקשר ליושב-ראש מועצה דתית. היא מציעה שגם מנהל ב"ס וגם יו"ר מועצה דתית יהיה זכאי להיבחר ולכהן כראש רשות מקומית. היתי חוזרה לדעת מה הדין עתה.

שאלות אלה מתעוררות באורח טבעי פעמים רבות. מפני שבמקומות הקטנים לא אחת המועמדים הטובים ביותר להם דווקא מורים ומנהלים, והיחס לגביהם, דווקא בבחירה אישית, צריך להקבע בצורה ברורה בחוק.

אשר להצעת מר רותם בתחילת הישיבה. לדעתי טוב להבהיר בסעיף 4, שהזכאות לבחור לראש הרשות היא רק בתחום אותה רשות מקומית. על כן נאמר, שהיות ואין אדם יכול לבחור אלא את שמו מופיע בפנקס או בנספח לפנקס, ואין שמו יכול להופיע אלא בפנקס מקומי אחד בלבד, לכן אין צורך בתוספת הזאת. שאלתי היא: האם הסידורים הטכניים הם כה טובים שיש בהם למנוע טעות שאדם יופיע ביותר מרשימת בוחרים אחת?

א. שפט: תחילה אתייחס לשאלתו של ח"כ פרידמן בדבר הזיקה בין להיבחר ולכהן, וכאן אשלב גם את שאלתו של היושב-ראש לגבי מעמדם של מורים ומנהלים. מלבד סעיף 7 בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), וההוראות בחוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר) יש סעיף נוסף של פסולים לכהונה בפקודת העיריות, סעיף 120, וסעיף מקביל לו בצו המועצות המקומיות א'. שני הסעיפים האלה דומים, אם כי אינם זהים. שם מפורטות הקווים לפיקציות השוללות מאדם לכהן כחבר המועצה (ולא להיבחר). כאמור, קובע סעיף 120 לפקודת העיריות שפסולים לכהן כחברי מועצה: מי שמקום מגוריו הקבוע שוב אינו בתחום העיריה; חולה רוח; שוטר - הדברים האלה נקבעו עוד לפני חקיקת חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר) ולכן יש הוראות מקבילות.

י. ארידור: מדוע אנחנו צריכים להעתיק הוראות שיש בהן חזרות ואי-בהירות?

א. שפט: הסעיף המעניין אותנו בקשר לשאלות שנשאלו הוא סעיף קטן (4), הפוסל לכהונה "עובד המדינה בשכר, שעבודתו קשורה בענייני המינהל המחוזי או השלטון המקומי, או שעבודתו עלולה להביא לידי סתירה או אי-התאמה בין חפיקדיו בשירות המדינה ובין חפיקדיו כחבר המועצה", וכך (5) - "עובד בשכר באוהה עיריה" ו-(6) - "עובד בשכר בכל רשות מקומית אחרת, שעבודתו עלולה להביא לידי סתירה או אי-התאמה בין חפיקדיו בשירות הרשות המקומית ובין חפיקדיו כחבר המועצה".

מה משמע מזה? יכול לקרות שאדם יכול להיבחר אולם אינו יכול לכהן מפני שעבודתו עלולה להביא לידי סתירה או אי-התאמה עם חפיקדו המוניציפלי.

י.ה. קלינגהופר: מה קורה במקומו כאשר הוא אינו יכול לכהן?

א. שפט:

הוא חייב להתפטר בין בחירתו לבין ראשית כהונתו. על זה יש פסק-דין מפורש על מקרה קונקרטי בחזור. המועמד להיבחר היה מנהל בית-ספר ואין הפסולים חלים מבחינת כשרותו להיות מועמד. אולם לאחר שהוא נבחר הוא חייב להתפטר מתפקידו כמנהל בית-הספר, או, כפי שקבע בית-המשפט העליון, מספיק שהוא יוצא לחופשה ללא שכר, משום שאז אין הוא בבחינת "עובד המדינה בשכר".

היה מקרה אחר בשפרעם לגבי מורה. בית-המשפט העליון פסק שאין אי-התאמה בין עבודתו של אדם כמורה, עובד המדינה, לבין כהונתו כחבר מועצה מקומית. אם זה כך, מסתבר שמורה יכול להיות גם ראש הרשות המקומית בזמן שהוא מורה, כלומר בעת ובעונה אחת. בית-המשפט קבע שתפקיד המורה אינו תפקיד אדמיניסטרטיבי, אין לו כל קשר עם מנגנון הרשות המקומית, ולכן הוא יכול לכהן.

ח. טובי:

מדוע מנהל בית-ספר פסול?

א. שפט:

כי הוא ממונה גם על עובדי הרשות המקומית. אגב, כל מה שאמרתי מתייחס לבתי-ספר יסודיים. הדין קצת שונה לגבי בתי-ספר תיכוניים. הם יכולים להיות של הרשות המקומית - ואז גם המורים וגם המנהלים פסולים לכהן כחברי מועצה, משום שהם עובדי הרשות המקומית.

ח. טובי:

והם פסולים גם להעמיד עצמם לבחירה?

א. שפט:

לא. הם פסולים רק לכהן. דוגמה נוספת: עובד העירייה רשאי להגיש מועמדותו למועצת העירייה. הוא ימשיך להיות עובד העירייה עד ליום בחירתו. משנבחר - עליו להחליט אם להתפטר מעבודתו בעירייה או מחברותו במועצת העירייה. אגב, מי שמכהן והוא פסול לכהן - זו גם עבירה פלילית.

הערה לגבי יושב-ראש מועצה דתית. השאלה

התעוררה בפרשת באר-יעקב: מה דינו של יו"ר מועצה דתית? בית-המשפט העליון פסק, שיו"ר מועצה דתית לענין זה - על כל פנים במקום קטן, ועל כל פנים במקום שבו הוא מנהל דה-פקטו את אדמיניסטרציית המועצה הדתית - הוא בחזקת עובד הרשות המקומית. זו הייתה מסקנה די מרחיקת-לכת, מעבר למה שציפינו, אבל בהסתמך על מספר תקדימים אנגליים של גופים שהם ממונים במשותף על-ידי גופים אחרים, בית-המשפט הגיע למסקנה זו. מאחר ותקציב המועצה הדתית מאושר על-ידי הרשות המקומית, ומאחר ומשכורתו של יושב-ראש המועצה הדתית - אם הוא מקבל שכר - תלויה ברשות המקומית, מהסיבות האלה בית-המשפט העליון פסק שהם בחזקת עובדי הרשות המקומית ומשום-כך הם פסולים.

היו"ר י. גולדשמידט:

כלומר, אין מקום להצעת חה"כ סנהדראי.

א. שפט:

הענין אינו פשוט.

אני חייב תשובה לחה"כ פרידמן לגבי הנספח הירושלמי. הרעיון העומד מאחורי הנספח לפנקס הוא זה: מקדמת דנא, עוד מחקופת פקודת העיריות, אזרחים בחרו לכנסת ואילו תושבים בחרו לעיריות. לגבי הבחירות לעיריות לא הייתה קוולפיקציה של אזרחות. יותר מאוחר, בשנת 1965, כאשר נחקבל חוק הרשויות המקומיות (בחירות), בעיה זו התעוררה - חושבים בוחרים או אינם בוחרים? אז הגיעו לפשרה: לכתחילה הזכות לבחור נחונה לאזרחים על-ידי הצמדת הפנקס המוניציפלי לפנקס הבוחרים לכנסת. כלומר, פנקס הבחירות לכנסת ופנקס הבחירות לרשות המוניציפלית זהה באותו איזור קלפי. אשר לתושבים, יכללו

ברשימה נפרדת - הקרויה נספח לפנקס - רק אותם תושבים שיבקשו זאת. כלומר, הם צריכים לעשות אקט פוזיטיבי: לבקש להכלל ברשימה משלימה של בעלי זכות הבחירה לקרן לרשות המקומית.

לפי החוק משנת 1965 היו צריכים לעשות את הפעולה הזאת כל פעם לפני הבחירות. ז.א., איכס ימים לפני הבחירות הייתה צריך לבקש לכלול את שמך בין בעלי זכות הבחירה, ואז אישרו לך תוך מחן זכות ערר.

מ. ביבי: כמה תושבים ניצלו את הזכות הזאת?

עו"ד קרפט: לפני שלוש שנים - 800 מתוך 20,000.

א. שפט: בשנת 1968 שינינו את החוק בשני כיוונים. כיוון אחד: מדוע נטריח את התושבים כל פעם לפני בחירות? מי שביקש פעם להיכלל בנספח יישאר רשום בו עד שבגלל סיבה כלשהי יש למחוק את שמו משם - או מפני שהוא הפך לאזרח, או מפני שעזב את אותה רשות מקומית, או מפני שעזב את הארץ, לכן, מאז יש נספח קבוע, והוא מוגש להצגה שנתיים יחד עם פנקס הבחורים.

לגבי ירושלים קיים מצב מיוחד. בירושלים, כזכור לנו, נכללו בשטח שיפוטה של מדינת ישראל כמה עשרות אלפי תושבים שהם בהכרח אינם אזרחים. הסדר הגודל הוא כ-65 אלף. הם היו תושבי ירושלים, והשאלה הייתה: איך להבטיח להם את זכות הבחירה, כאשר, אולי, אינם יודעים או אינם רוצים לדעת מה זכויותיהם לפי חוק הרשויות המקומיות (בחירות). אז הוחלט, בתוך פעולה יוצאת דופן, שתושבים אלה, שהם בדרך אחרת עונים לקווליפיקציות הדרושות - הם תושבי המקום, הם בני 18 ומעלה וכך הלאה - ואינם פסולים לפי אחד הפסולים, יוכלו באופן אוטומטי בנספח של אותה שנה, בלי שיצטרכו לבקש זאת (אוחה שנה הייתה במקרה שנת בחירות). בצורה כזאת נכללו 35 אלף תושבים ירושלמיים בנספח ירושלים. כ-6000 מהם השתתפו בבחירות האחרונות לעיריית ירושלים.

י. קורן: האם היו מקרים של אנשים שביקשו להוציאם מהרשימה?

לא היו. עו"ד קרפט:

אין פרוצדורה כזאת. ת. טובי:

לפי החוק לא יכלו לבקש מחיקת שמם. י.ה. קלינגהופר:

אינני בטוח; לבקש הם יכלו - אבל לקבל לא יכלו. א. שפט:

היו"ר י. גולדשמידט: אני רוצה לחזור למישאלה של חה"כ ארזי, שמר שפט ירכז את נוסח התקנות וההוראות הנוגעות לדבר, והמפורזות על פני חוקים רבים, על-מנת שלשון החוק תהיה נגד עיני חברי הוועדה. רצוי גם לאזכר כמה פסקי-דין הנוגעים לענין, כדי שהמעניין יוכל לאתרם ולקראם.

י. ארידור: נוכח דברי מר שפט, מהם משתמעת אי-התאמה בין ההוראות הקיימות לגבי פסלות לכהן או אי-כושר להיבחר, אי-אפשר לסיים את הדיון בסעיף 4 בלי שנחקן את ההוראות האלה ובלי שנדון בהן הוראה-הוראה מתוך בדיקה אם הן מתאימות לענייננו אם לאו. אני מציע איפוא שעכשיו נדון בשאלה: באיזו מידה ההוראות האלה מתאימות לחוק המוצע, ואנחנו יכולים לאמצן, ובאיזו מידה אינן מתאימות ואיננו יכולים לאמצן. אינני מציע לעשות זאת בתוך תיקון

לחוקים הנזכרים, אלא לכחוב בסעיף 4: זכאים להכלל ברשימת המועמדים אלה ואלה, ואינם זכאים - אלה ואלה. לי ברור שלא יתכן כי מורה, למשל, ימשיך בחפקידו ובעת ובעונה אחת יהיה גם ראש הרשות המקומית, אפילו החוק הקיים מחיר זאת.

א. אנקוריון:
היה ויכוח כללי סביב סעיף 4 וכל אחד יכול להציע חיקון זה או אחר. אם תהיה הצעה מפורשת, לדוגמה, שמורה אינו יכול לכהן כראש הרשות המקומית, נתייחס אליה ונחליט. הצעתי היא לאשר את הסעיף הזה בחיקון אחד בלבד, אותו חיקון שהוצע על-ידי מר קראפט, שמועמד לראש הרשות חייב להיות אזרח ישראלי.

לסדר אני מציע שחברי הוועדה יציעו הצעות מעשיות ונצביע עליהן.

היו"ר י. גולדשמידט:
דברי הה"כ ארידור אינם יכולים להחפש כאילו עלינו לתקן את פקודת העיריות או חוק קיים אחר. אם הוא רוצה להרחיב את סעיף 4, ובמקום לתלות את הפסלות והכשירות בחקיקה אחרת - לומר בסעיף עצמו מי פסול ומי כשיר להיות מועמד ולכהן כראש הרשות, זכותו לנסח את הצעתו כך והיא תבוא לדין ולהכרעה.

י. ארידור:
אביא הצעה ברוח זו בישיבה הבאה.

ב. הלוי:
לאור הסבריו של מר שפט, אני מציע לנסח את סעיף 4(ב) כך שלא יהיה הבדל בין המיבחנים המכשירים למועמדות לבין המיבחנים המכשירים לכהונה. שמענו על מקרים שפלוגי כשיר להיות מועמד, אבל אם הוא זוכה ונבחר - עליו להתפטר ממשרתו כדי לכהן כנבחר הציבור. זה מביא להידיינזיות ולמקרי-גבול לא ברורים שסופם פניות לבג"צ. לכן אני מציע לנסח את הדברים באורח ברור וחד-משמעי לגבי ראש הרשות, דהיינו: כל הפסילות הפוסלות אדם להיות מועמד ו/או לכהן כראש הרשות - פוסלות אותו להיות מועמד לראש הרשות. לא יתכן לערוך בחירות ישירות ולבחור באדם אשר לא ברור אם לאחז בחירתו הינו כשיר לכהן בחפקידו, או שעצם כשירותו תלויה ברצונו או אי-רצונו להחפטר מחפקידו הקודם, משום שאז יוכלו להיות מקרים שהבחירות היו לשווא. מה גם אם יש מקרי-גבול, כאשר הנבחר אינו חושב שתפקידו הקודם פוסל אותו מלכהן בחפקידו החדש. כדי למנוע זאת אפשר לומר בסעיף קטן (ב), שמועמד לראש הרשות צריך להיות כשיר גם להיות מועמד לחבר מועצה וגם לכהן כחבר מועצה.

היו"ר י. גולדשמידט:
ובמלים אחרות: לא יהיה אדם מועמד להיבחר אם אינו כשיר לכהן.

מ. ביבי:
ומה במקרה שהפסול מחגלה בהיעבד?

ב. הלוי:
דבר בלתי ידוע מראש - אי-אפשר למנוע.

ת. טובי:
נדמה לי שיש כאן רצון ומגמה - לפחות בחלק של חברי הוועדה - לזרז את הדיון ולהגיע מהר ככל האפשר להצעות, להצבעה ולהחלטה. אפשר ללכת גם בדרך זו, אבל איננו צריכים לשכוח שחוק זה, אם הוא יתקבל, לא יופעל לפני שנתיים. מדוע אתם מזדרזים איפוא? תנו לעניינים להתברר. עובדה שתוך כדי הדיונים מתעוררות כל מיני בעיות שאינן בעיות-סרק. דיון "מזורז" אינו מתאים לחוק זה שהוא, למעשה, חוק יסוד. הגישה אליו צריכה להיות רצינית ושקולה. ואם תוך כדי הדיונים מתברר שיש פגמים בחוקים אחרים שחוק זה נשען עליהם - נחקן אותם. לכן, אינני מציע להחפז.

אשר לסעיף 4. לדעתי, צריך לכחון היטב את שאלת הפסלות והכשירות להיות מועמד ולכהן כראש הרשות, וכחוצאה מכך להגיע לניסוח יותר מושלם.

אשר לסעיף 4(א), אני מציע להגביל את הזכאות לבחור בראש הרשות. אני מציע שהזכות הזאת תינתן לחברי המועצה בלבד. כלומר, את סעיף קטן (א) יש לנסח כך, שרק חברי המועצה זכאים לבחור בראש הרשות.

בהתאם לכך יש לנסח גם את סעיף קטן (ב).
דהיינו, שראש הרשות יבחר מבין חברי המועצה.

היו"ר י. גולדשמידט: הצעות אלה כלולות ברשימת ההסתייגויות שלך.

א. אנקוריון: חה"כ ארידור רשאי לטעון שחוק זה נשען קצת יותר מדי על חוקים קיימים, אבל אני חושב שלגופו של ענין זה טוב, משום שאינני חושב שצריכות להיות נורמות שונות, מבחינת הדרישות, לגבי חברי המועצה ולגבי ראש הרשות. כלומר, לגופו של ענין אני סבור שטוב כי נישען על אוהן נורמות.

יחד עם זאת, אני מוכן להתייחס לכל תיקון קונקרטי שיוצע. תיקון כזה הוצע על-ידי מר קרפט, שראש הרשות צריך להיות אזרח ישראלי, והוא מתקבל על דעתי. כל הצעה קונקרטית אשר תוצע - נתייחס אליה לגופה ונצביע עליה.

י. ארידור: הצעת חה"כ הלוי נראית בעיני לכאורה, אבל אני חושש שטמונות בה סכנות. מה פירוש הדבר שמי שאינו כשיר לכהן אינו כשיר להיות מועמד? האם פירוש הדבר שמי שמגיש מועמדתו חייב לחדול לכהן בתפקידו?

ב. הלוי: אני חושב שזה נובע מזה.

א. אנקוריון: אני מוכן לתת יד להחמרה כזאת.

י. ארידור: ומה יהיה הניסוח?

א. אנקוריון: אם נחליט על העיקרון - יוצע לנו ניסוח מתאים.

מ. בן-פורת: הצעת חוק זו הייתה תוצאת-פשרה של רעיונות רבים שהובעו בכנסת הקודמת במסגרת ועדת החוקה, חוק ומשפט. רעיונות רבים שהיו בהצעת החוק המקורית הוסרו מתוכה מתוך רצון להגיע לפשרה. לדוגמה: כדי ללכת לקראת הטוענים שמא בחוק הזה יגדל דיקטטורים מקומיים, למעשה רוקנו את סמכויות ראש העיר.

בעיית סגן ראש הרשות התעוררה בכנסת הקודמת. הצעתי המקורית הייתה, שהמועמד לראש הרשות יציג, עם הצגתו מועמדותו הוא, גם את מועמדות סגנו ואם ייבחרו - ייבחרו שניהם. בוועדה נחקבלה הצעת פשרה, כתוצאה מלחץ של המפלגות הקטנות אשר דרשו כי להן יהיה לפחות חלק בבחירת הסגן. אם יוצע כאן שראש הרשות וסגנו ייבחרו יחד, וההצעה תתקבל - מה טוב.

בעקבות הצעתו של חה"כ הלוי, שמי שפסול לכהן כראש הרשות יהיה גם פסול להגיש את מועמדותו להיבחר, אני רוצה להפנות את חשומת לבכם לעובדה, כי הרשויות המקומיות מחלבטות קשות במשיכת אישים בעלי רמה לפעילות בחחום המוניציפלי. אם נטיל בחוק מיבחנים מחמירים ביותר לכשירות להיות מועמד - מי ירצה להיבחר למועצה? מי יהיה מוכן להתפטר תחילה מתפקידו - בין אם הוא מנהל בית-ספר או עובד הרשות המקומית - ולהגיש מועמדותו כשאיך כל בטחון שייבחר? ונראה לי כי טוב הוא לחושבי המקום צא נושאי משרות כגון גיזגר העיר או מזכיר העיר או מנהלי מחלקות ירוצו לבחירות מוניציפליות.

האם אנחנו מדברים עכשיו על חברי מועצה?

ח. י. צדוק:

מבחינת הכשירות והפסלות סעיף 4 קושר את אלה ואלה.

מ. בן-פורת:

לכן, אולי מוטב להבדיל בין ראש הרשות לבין חברי המועצה.

י. ארידור:

לגבי ראש הרשות אני מוכן ללכת לקיצוניות אחרת. יש רשויות מקומיות, קטנות או בינוניות,

מ. בן-פורת:

בהן אין מועמדים מתאימים למשרת ראש הרשות. או אם יש - אין המתאימים מעוניינים בתפקיד זה. נניח שאפשר להביא למקום מועמד שהוא משכמו ומעלה והוא מוכן לכהן בתפקיד זה. אולם קשה לשכנע אדם שיעזוב את עבודתו, ימכור את דירתו במקום שבתו, ירכוש דירה באותה רשות מקומית - וכל זה כשאיך בטחון שאמנם ייבחר. האם יש לנו רשות לדרוש ממועמד פוטנציאלי כזה לשבש את חילו עד כדי כך, כשאיך כל בטחון שייבחר? לכן הייתי אומר לגבי ראש הרשות שהוא יכול להיות גם לא תושב המקום, אולם חוץ שנה מתחילת כהונתו עליו להעתיק את מקום מגוריו למקום כהונתו. אני חושב שהצעה כזאת תהיה לטובת התושבים.

מתוך שאנחנו יודעים את כוונת כל אחד לגבי החוק, יש ואנחנו עצבניים בהגיענו לבירורו

מ. פרוש:

של עניין יסודי ודוחקים את השעה גם אם ההערה כנה ועניינית. אינני חושב שנוכל היום להצביע על סעיף 4. יש הגיון בכך, שבדוננו בסעיף זה יהיו לנגד עינינו כל ההוראות בחוקים הקיימים המחייחות לכשירות ולפסלות להיבחר ולכהן.

אני חולק על דעתו של חה"כ בן-פורת. אי-אפשר להשריח עיירה שלימה, להביא את חושביה לבחירות, ואחר-כך אשתו של האדם שנבחר חגיד שמזג האוויר באותו מקום אינו טוב ואין היא יכולה לגור שם. לכן אני מציע לקבל את העקרון, שמי שפסול לכהן אינו יכול להיות מועמד לראש הרשות.

מר שפט שם את הדגש על ההבחנה התחיקתית בין התנאים המכשירים אדם להיות מועמד ולהיבחר.

י. ה. קלינגהופר:

מצד אחד, לבין העילות לפסילת כהונתו, מצד שני, היות ושני הדברים שונים, אני שואל: בעוד שלגבי פקודת העיריות שני ההסדרים קבועים בחקיקה ראשית, הרי לגבי המועצות המקומיות אין כן הדבר, אלא התנאים לכשירות נקבעו בחקיקה ראשית, הוא החוק משנת תשכ"ה, בעוד שהעילות לפסילת כהונה קבועות בחקיקת משנה, היא צו א'. האם באותם משפטים שהזכיר מר שפט לא נטענה הטענה שאותו סעיף בצו א' הוא "אולטרא וירס"?

לא.

א. שפט:

מהי דעתך?

י. ה. קלינגהופר:

אני חושב שאנחנו עוסקים בשתי סוגיות נפרדות. ההסדר לגבי השאלה איך אדם פוסק להיות חבר

א. שפט:

המועצה - דרכיו שונות לפי צו א' ולפי פקודת העיריות. בצו א' יש הסדרים כאלה, בעוד שבפקודת העיריות אין, והחרופה שנמצאה היא, ככל הנראה, אי-הזמנת אותו חבר מועצה ופניה לבית הדין הגבוה לצדק.

ד. ארזי:

היום חייב המועמד לחבר המועצה להיות תושב המקום לפחות שבע חודשים לפני הגשת מועמדותו. כלומר מאפריל עד נובמבר. אני הצעתי להעמיד את התקופה הזאת על שנה. כלומר חוספת של 5 חודשים. מכאן שהחידוש אינו כל-כך גדול.

הרי מגמת המציעים היא, שהאדם אשר ייסר יהיה אדם שאנשי המקום מכירים אותו. איך אפשר להכיר אדם שאינו תושב המקום? אם הוא צריך לבוא לגור במקום רק אחרי שייבחר - איזו אפשרות תהיה לאנשי המקום להכירו. כדי לדעת אם יש לו את הקווליפיציית הדרושות?

מ. ביבי:

אני מבקש שיוסבר לי מה פירוש להיות תושב המקום? האם מספיק שאדם מודיע על שינוי כתובת, או שהוא חייב לשבת בפועל באותו מקום? ואם מדובר על ישיבה במקום, האם מספיק שהוא בא לאותו מקום פעם או פעמיים בשבוע בעוד שמשפחתו גרה במקום אחר?

א. שפט:

בשורה של פסקי-דין, ולאחרונה בפסק-הדין על קריית מלאכי, לפני הבחירות האחרונות, טכס שאבן הבוחן לגבי תושבות דומה למושג "דומיסיל". ז.א., מרכז חיו של אדם צריך להיות באותו מקום, ואיך זה מספיק, או משנה, אם אתה רשום או אינך רשום במרשם האוכלוסין לפי כתובת מסוימת.

גם זה לא חשוב?

מ. ביבי:

א. שפט: מכל מקום איך זה תנאי בלעדי. זוהי אמנם אינדיקציה, אבל אם הרישום הוא פיקטיבי - יפסלו אותך. יש פסק-דין הרבה יותר מפורט בענין גולדה מאיר בפרשת הבחירות לעיריית תל-אביב. שם פסקו, שלמרות שאדם נמצא בשני מקומות, ויש לו שתי כתובות, לענין זה בוחרים באותו מקום שהוא מרכז חיו, ורק שם הוא יכול להיות מועמד.

מר רותם:

בפסק-דין פתח-תקווה נאמר במפורש: אותו מקום בו גרה אשתו.

עו"ד קרפט:

היושב-ראש שאל האם יש בטחון גמור שאדם לא יהיה רשום בפנקס של יותר מאיזור בחירה אחד. הנסיון מראה שמוזה 12 שנה, מאז הקמת פנקס הבוחרים, לא קרה דבר כזה. אין זה אומר שבעתיד לא יקרה, אבל גם אם יקרה יהיה זה נדיר ביותר. אבל אם הוועדה סבורה שליתר בטחון מוטב להוסיף אותה תוספת - אין מניעה.

היו"ר י. גולדשמידט:

אם במשך 12 שנה לא קרה הדבר, אני חושב שהחוספת מיותרת.

ב. הלוי:

אני רוצה להציע הצעה נוספת. או אלטרנטיבה להצעה הקודמת שהצעתי. אחרי שנקבל את רשימת הסעיפים הקובעים את הכשירות והפסלות לבחירות עירוניות לחוד ולבחירות למועצות מקומיות לחוד, אלטרנטיבית אני מציע שלא ננסח את סעיף 4 בצורת הפניה לחוקים אחרים, אלא ננסח רשימה פוזיטיבית, ממצה ובלעדית של אלה שהם פסולים או כשירים להיות מועמדים לראש רשות.

היו"ר י. גולדשמידט:

הה"כ ארידור קיבל על עצמו להכין רשימה כזאת.

ב. הלוי:

אין זה כל-כך פשוט. לגבי הרשויות המקומיות יש שיקולים משיקולים שונים. צריך לראות כל דבר בהקשרו הנכון, במשקלו הראלי ובהתאמתו לתנאי הרשות המקומית.

ח.י. צדוק:

לדעתי, עלינו להחליט אם אנחנו הולכים בדרך
ההפניה או בדרך של כתיבת קאטאלוג חדש ומלא
של כל הקווליפיקציות. אני בדעה שאנחנו צריכים ללכת בדרך ההפניה.
אינני סבור שאגב חקיקת החוק הזה עלינו לערוך מחדש את כל רשימת
הקווליפיקציות והדיס-קווליפיקציות של המועמדים האלה. לדעתי, השאלה
שעלינו לבחון היא: האם משרת ראש העיר או ראש הרשות המקומית מחייבת
ספציפית איזה שהן קווליפיקציות נוספות. מכל מה ששמעתי עד כה אני
מוכן לקבל דבר אחד: שהוא צריך להיות אזרח ישראלי.

יש לי אפלציה לחברים המהנגדים לחוק זה:
שלא ינסו להשיג את מטרותם על-ידי ביזבוז זמנה של הוועדה, שהוא נחוץ
גם לעבודת חקיקה אחרת.

ר. ארזי:

היתה הצעה מרחיקת-לכת: להפסיק את הדיון בחוק
זה עד שתהיה התקדמות באותה שאלה שמהווה סלע
מחלוקת.

היו"ר י. גולדשמידט:

חה"כ ארידור פנה אלי באותן מלים עצמן: שהוא
חס על זמנה של הוועדה, והוא ביקש לזרז את
הבירורים הבין-סיעתיים לגבי סעיף 8. בראשית הישיבה היום ביקשתי את
החברים לעשות זאת.

ח.י. צדוק:

לצערי הרב אינני רואה שעל-ידי הכרעה בסעיף 8
דיוננו בסעיף 4 יהיה שונה משהיה היום ומהמשכו
הצפוי.

היו"ר י. גולדשמידט:

זאת העתיד יראה.

לפנינו מספר הצעות לסעיף 4. הצעת חה"כ ארזי
משאירה את ההפניה לחקיקה הקיימת, אולם מוסיפה, שהמועמד לראש הרשות
המקומית צריך להיות תושב המקום לפחות שנה קודם.

חה"כ צדוק הציע להחליט תחילה בשאלה הכללית:
איך לנסח את הסעיף - האם בדרך של הפניה או בדרך של קיטלוג חדש?
עלי לומר, שהאינפורמציה אשר מסר לנו מר שפט בראשית הישיבה, לפי בקשתי,
על החקיקה הקיימת, אילו היה עולה ממנה שהחקיקה הקיימת היא מרוכזת,
ברורה, חד-משמעית ונקיה מסחירות פנימיות, הייתי אומר שההפניה היא
דרך הגיונית. אבל לאור המציאות אני מטיל ספק בזה, ודומני שהוויכוח
שהיה הראה, כי אנחנו תולים דבר שצריך להיות ברור ופובטח ככל האפשר
בפני סוכסוכים וריצות לבג"ץ בקומפלקס של חקיקה שהוא מסובך, מפורז,
לא ברור ולא ניתן לישום ברור ופשוט. ואם כי אהדתי נתונה לכך, אני
חושש להשאיר זאת בצורה של הפניה.

א. ידין:

ההפניה המוצעת כאן היא לא רק דרך טכנית לקצר
את אורך הסעיף, במקום להכניס פירוט. זהו באמת
ענין טכני, ואם רוצים פירוט - אפשר לכתוב את הסעיפים עצמם. לענין
ההפניה יש כאן משמעות אחרת. היא נובעת ממה שמר שפט הסביר: שהדין שונה
בעיריות ובמועצות המקומיות. חלק מהדינים שחלים על עיריות כלל אינם
חלים על מועצות מקומיות. אם מנסחים את הסעיף בדרך של הפניה כללית,
פירוש הדבר שלגבי ראש עיר מפנים לדינים החלים על חברי מועצת העיר,
ואילו לגבי ראש מועצה מקומית מפנים לדינים החלים על חברי מועצה מקומית.
אם הולכים בדרך של כתיבה לגופו של דבר, אני מניח שהכוונה היא כי לגבי
כל ראשי הרשויות המקומיות תהיה רשימת קווליפיקציות אחת. ובפובן זה
יש הבדל לא רק טכני אלא ענייני בין שיטת ההפניה לבין שיטת הקיטלוג.
אם הוועדה תחליט לא ללכת בדרך ההפניה, אלא להוסיף בסעיף רשימה של

הכשירות והפסילוגה, אנחנו מוכנים להכין רשימה כזאת. אני רק רוצה שיובן, כי יש בכך הבדל לא רק טכני אלא ענייני.

היו"ר י. גולדשמידט: אותו אלמנט שהדגשתי, שהפניה היא סחומה...

ח.י. צדוק: מדוע היא סחומה?

א. ידין: היא לא סחומה. לגבי העיריות היא מפנה אל סדרה אחת של הוראות, לגבי המועצות המקומיות - אל סדרה אחרת, ויתכן שלגבי מועצות אזוריות יש עוד משהו.

ב. הלוי: צווים א' וב' הם הקיקת משנה. יכול מחוקק המשנה לבוא מחר ולשנות את הכשירות.

א. שפט: ברצוני להבהיר שאין כל שוני בין עיריות ומועצות מקומיות מבחינת הקווליפיקציות להיבחר. יש שוני מבחינת הקווליפיקציות לכהן.

היו"ר י. גולדשמידט: נתייחס לשאלה שהציג ח"כ צדוק בראשית הישיבה הבאה. אם משרד המשפטים ימציא לנו עד אז הצעה - נעייך בה. כך אבקש את מר שפט להכין ריכוז של כל ההוראות הנוגעות לענין. והפזרות בחוקים שונים.

א. אנקוריין: אני מבקש שהחומר הזה יישלח לחברים לפחות שלושה ימים לפני הישיבה הבאה, כדי שתהיה

להם שהות לעייך בו.

הישיבה ננעלה בשעה 11.00.