

פרוטרקורל מס' 71

מישיבת ועדת החוקה, וחוק ומשפט, מיום ד',
ג' בשבט תשל"ב (19.1.72), בשעה 8.30.

חברי הוועדה:

נכחו:

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

מוזמנים:

- פרופ' א. ידין
- מר רוחם
- א. שפט
- עו"ד קרפט
- משנה ליועץ המשפטי לממשלה
- סמנכ"ל משרד הפנים
- יועץ משפטי למשרד הפנים
- המפקח הארצי על הבחירות

מזכירת הוועדה:

גב' ר. מלחי

רשם:

א. סידי

סדר-היום: חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וכהונתו), תשכ"ט-1969
(סעיפים 6 ו-7)

754

(נספח 7 - 23.1.72)

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

אני פותח את הישיבה.

היו"ר י. גולדשמידט:

סעיף 6

היו"ר י. גולדשמידט:
האם הפסקה הראשונה של הסעיף נחוצה?
החלטנו שמועמד לראש הרשות צריך להיות
תושב המקום איכס חודשים, וברור שהוא יכול להיות תושב רק במקום אחד.

עו"ד קרפט:
יש הוראה בחוק לפיה לא יכול להיות לאדם
אלא מקום מגורים אחד בלבד.

היו"ר י. גולדשמידט:
לכאורה, איפוא, הפסקה הראשונה של הסעיף
מיותרת. אלא אם כן סבורים שמושב כי
הדבר ייאמד עוד הפעם.

מ. בן-פורת:
הואיל ואני מבקש זכות להציע בשלב מאוחר
יותר - אם אמצא לנכון - לאפשר גם למי
שאינו תושב המקום להציג מועמדותו. בתנאי שאם ייבחר יהיה עליו תוך שנה
לגור באותו מקום, יש חשיבות לפסקה זו. אני מציע לא לעסוק בזה עכשיו.

ר. ארזי:
נוכח הודעתו של הה"כ בן-פורת, שהצעתו
לא נראית לי, אני מציע להשאיר את הריישא
של סעיף 6. אמנם יש הגיון בדברי היושב-ראש שזה מיותר, אבל לפעמים
על-ידי הדגשת דבר מחזקים את מגמת המחוקק.

מ. ביבי:
לא נפסיד דבר אם נשאיר את הריישא, ובלבד
נסיר ספק אפשרי. אמנם לפי מרשם התושבים
אין אדם יכול אלא לגור במקום אחד בלבד, אך מבחינה מעשית הוא יכול
לגור בשני מקומות.

ת. טובי:
אני מציע להוסיף כאן, שאדם אינו יכול
להיות ראש רשות או חבר המועצה אלא במקום
אחד בלבד. כן אני מציע שיהיה כחוב: אדם יהיה מועמד לרשות מקומית אם
הינו חבר המועצה. אני רוצה לחזק את ההנחה שראש הרשות צריך להיות חבר
המועצה ונבחר על ידה.

היו"ר י. גולדשמידט:
חוק זה דן בבחירת ראש הרשות וכהונתו,
ואיננו דן בבחירת חברי המועצה. לכן
התוספת הראשונה שהציע הה"כ טובי חורגת, לדעתי, מנושא החוק.

אני מבין שהדעה הכללית היא שאין למחוקק
את הריישא.

אשר לחלקו השני של הסעיף. יכולות להיות
כל מיני אפשרויות תאירטיות. למשל: שמו מופיע ברשימת המועמדים למועצה
כמי שמסיים את הרשימה, ואז להסרת שמו אין כל משמעות מפני שאיש אינו
בא תחתיו.

ש. פרידמן:
אני דן בסעיף זה כרגע לשיטת מציעי החוק.
אינני מבין את העקביות בהנהחה המחשבת
במשפט, שהוא יכול להיות מועמד לראש הרשות ולמועצה גם יחד, כאשר ההנחה
היסודית של החוק היא, שיש להוציא את ראשות המועצה מהקונטקסט הזה,
על-מנת שראש הרשות לא יהיה תלוי, כבול, קשור וכו' למשטר הקיים לפי
החוק עד כה. אם אני מבין גכון את כוונת החוק, לשיטת המציעים, היו
צריכים לומר כאן, שמי שהוא מועמד לראש הרשות אינו יכול להיות מועמד

למעוצה, מכיוון שזה מבטא הרבה יותר את האלמנטים המהותיים למענם בא חוק זה.

אשר לסייפא של אותו משפט, אם נבחר אדם לראש הרשות שמו מוסר מרשימת המועמדים למועצה, כלומר כאן דווקא העקבות נשמרת, ולפי שיטה אחרת, לא לשיטת מציעי החוק, אין שום סיבה מדוע להוציאו.

מכאן שאלתי: האם סעיף זה בא כדי לעשות איזה מעשה מרכבה של שתי שיטות, או לעשות פשרה שאינני רואה אותה? אני מבקש הסבר לכך.

ד. ארזי:

לי נראה כדבר נכון שאדם יכול להיות מועמד לראש הרשות וגם להיות מועמד למועצה, כי אם הוא לא ייבחר לראש הרשות יש והוא מעוניין להיות חבר המועצה.

אשר לחלק השני, בו נאמר שאם נבחר לראש הרשות שמו יוסר מרשימת המועמדים למועצה, נדמה לי שהניסוח אינו ברור. משום שאחרי הבחירות אין עוד מועמדים למועצה אלא נבחרים. המגמה בכנסת הששית הייתה, שראש הרשות יבוא במניין חברי המועצה. לי נראה שהסייפא המתחיל במלים "אך אם נבחר ראש הרשות" מיותר. משום שאם אדם נבחר לראש הרשות, מובן מאליו מה קורה אחר-כך וברור שהוא גם חבר המועצה. ויתכן שבעבור זמן הוא יחפז מראשות המועצה אך יישאר חבר בה.

מ. בן-פורת:

אנחנו חייבים לדון בסעיף זה כשלנגד עינינו גם סעיף 10. שני הסעיפים גם יחד אומרים, שעם קבלת חוק זה למועצה ייבחרו מספר חברי המועצה שנקבע בחוק פחות אחד. אולם אותו אדם שיהיה מועמד לראש הרשות ולא ייבחר, אין רוצים להוציאו מכלל נציגי הציבור במועצה, ויש להניח שגם המועמדים שלא יזכו להיבחר כראשי רשות הם בין הטובים שהציבור רואה אותם כנציגיו. אנחנו רוצים שגם אדם שלא נבחר לראש הרשות יחרום את תרומתו כחבר המועצה - אם אמנם ייבחר למועצה.

מאידך גיסא, אדם שנבחר לראש הרשות, ושמו מופיע גם בין המועמדים למועצה, אם שמו לא יוסר מרשימת המועמדים למועצה סיעתו תפסיד מקום.

מ. אביזוהר:

אני חושב שהסידור הזקוק מחייב מהשיטה כולה. אין ספק שאדם הנבחר לראש רשות, ויש לו סיעה במועצה - סיעתו מתחזקת. נניח שהוא לא הציג את מועמדותו אלא לראש הרשות בלבד; בוודאי שסיעתו היחה מקבלת מה שהיא מקבלת פלוס ראש הרשות. אילו לא היינו קובעים את הסידור הזה בחוק, היינו ממריצים את הפיקציה שמועמד לראש רשות לא יופיע יחד עם סיעתו כמועמד למועצה. ממילא זו שיטה שיש בה משום מיוריציה. סיעה שזכתה בראשות הרשות ממילא התחזקה בעוד מנדט אחד, ולכן, לדעתי, הטכניקה הזאת מחייבת מהשיטה.

ח. י. צדוק:

מאחר שסעיפים 6 ו-10 קשורים קשר הדוק, חושבני שמבחינת סדר הדיון יהיה זה המועיל אם נטפל בשני הסעיפים האלה יחד.

לגופו של ענין: אני חושב שהסידור המוצע כאן הגיוני בשיטה שאנחנו מציעים. אנחנו אומרים, שאם למועצה פלונית נקבע, למשל, מספר של 31 חבר, הרי בעוד שעד כה נבחרו, לפי השיטה היחסית, 31 חברים למועצה, מהיום והלאה ייבחרו לפי השיטה היחסית רק 30 חבר. באותם 30 איננו רוצים למנוע שיהיה גם אדם שהיה מועמד לראש הרשות אך לא נבחר. לכן אנחנו אומרים שהוא יכול להופיע גם כמועמד לראש הרשות וגם כמועמד למועצה. אין אנו רוצים להפסיד לפעילות מוניציפלית את כל המועמדים לראשות המקומית שלא ייבחרו לפי השיטה החדשה.

סעיפים 6 ו-10 הם חבילה הגיונית אחת.

ולכן צריך להכריע בהם במשותף.

גם מבחינת המיקום צריך להצמידם זה לזה.

מ. בן-פורת:

אם בכלל יש כאן תסבוכה היא נובעת מהנאמר בסעיף 10(א): ראש רשות שנבחר לפי חוק זה

א. יריף:

הוא חבר המועצה ובא במנין חבריה. האמת היא, שהוא חבר מועצה במונח מסויים, אך לא בכל המובנים. מבחינת שיטת הבחירות אין הוא חבר המועצה, כלומר, אם הוא מתפטר אין אחר בא תחתיו למועצה.

אני מציע להשאיר את סעיף 6 בנוסחו המוצע.

כדי למנוע אפשרות שהיום ראש הרשות יושב בכיסא זה ומחר יושב בכיסא אחר, היום הוא מתפטר כאן ונשאר שם. אנחנו רוצים שיהיה לו רק מקום אחד. הוא נבחר לראש הרשות, וכל זמן שהוא ראש הרשות - הוא גם חבר המועצה. אם חדל להיות ראש הרשות - הוא יוצא מהמועצה.

אני חושב שנצטרך לשנות את הנוסח של

סעיף 10 כדי להתאים אותו לשיטה, ולא להגיד שראש רשות שנבחר לפי חוק זה הוא חבר המועצה, אלא להגיד שראש רשות שנבחר לפי חוק זה בא במנין חברי המועצה, ואחר-כך לומר שבחוצאה מזה ייצחדו חברי המועצה מינוס אחד.

לדעתי הכוונה היא שראש הרשות יהיה יושב-ראש המועצה, ייהנה מכל הזכויות שיש לחברי המועצה, ובכלל זה זכות ההצבעה, יוכל לפעול את כל הפעולות שראוי לפעול חבר המועצה, אולם אין לשמש את ההפרדה בינו לבין חברי המועצה, שבסעיף 6 היא ברורה. האמירה בסעיף 10(א) שהוא חבר המועצה משמשת את ההפרדה הזאת.

גם לנו לא נראית ההצעה הזאת. למעשה

מר רותם:

הדבר איננו מקובל באף מקום בו נהוגה השיטה של בחירה ישירה. ראש הרשות אינו חבר המועצה.

מה פירוש "לנו" לא נראה?

מ. בן-פורת:

למשרד הפנים.

מר רותם:

מה מעמדו של משרד הפנים בדיון זה?

מ. בן-פורת:

לממשלה יש מעמד.

מר רותם:

אולי חוכל לשאול את שאלתך לא בתוך דברי מר רותם?

היו"ר י. גולדשמידט:

בבקשה.

מ. בן-פורת:

לממשלה יש מעמד בדיון בחוק זה כפי שיש לה מעמד בדיון בכל חוק אחר. אנחנו

מר רותם:

קשורים להחלטת הכנסת במה שנוגע לעקרון החוק, כלומר בחירה ישירה של ראשי רשויות. עם זאת, יש לנו זכות להציע כל הצעה, לכל סעיף שהוא, אם אין היא פוגעת בעקרון החוק, ואף זכאי שר הפנים לרשות הסתייגות בכל ענין שנראה לו. אני מייצג כאן את הממשלה ולא את משרד הפנים.

ובכן, אפילו ראש עיריית ניו-יורק אינו

חבר המועצה. הוא נבחר על-ידי התושבים לכהן כראש העיר ולא להיות חבר במועצה. באף מקום, בו קיימת השיטה הזאת, ראש הרשות אינו חבר המועצה. הוא אמנם יושב-ראש המועצה, מנהל את הישיבות, קובע את סדר-היום - אבל אינו חבר המועצה ואיננו מצביע. לפי שיטות מסויימות יש יושב-ראש אחר.

הדבר איננו מקרי. הנימוק הוא: יש לשחרר את ראש הרשות מכל התחייבות שהיא בקשר להצבעה כלפי סיעה זו או אחרת. אמנם הוא יכול להיות חבר מפלגה ולבצע מדיניות בקו מסויים, אבל הוא צריך להיות משוחרר מכל לחץ. יש מקומות בהם משחררים גם את הסגנים מזכות ההצבעה, ואז ראש הרשות והסגנים מהווים מעין ממשלה, כאשר המועצה מהווה את הרשות המחוקקת.

אשר להשתקפות רצון הבוחרים בבחירת המועצה. נכון שבמועצה בה מספר החברים גדול יותר העיוות יהיה קטן, אבל הוא תמיד קיים. אם במקום 31 חברים למועצה בוחרים 30, ומוסיפים את ראש הרשות במצד חברי המועצה, מעוותים את רצון הבוחרים ב-3.3%. אבל במועצה בת 5 חברים, שבה ייבחרו ארבעה, העיוות הוא ב-20%, ואם לסיעה של ראש הרשות יש רק חבר אחד, פתאום יש לה כוח של 40% במועצה. אין ספק שזה מפר את יחסי הכוחות הנכונים במועצה כרצון חושבים.

יש כאן גם שאלה אחרת: ברגע שאוחז ראש מועצה חדל לכהן כראש המועצה - מי יבוא במקומו? תהיה מועצה עם מספר זוגי של חברים.

אנחנו מציעים שראש הרשות לא יהיה חבר המועצה. כך יישמר הייצוג המפלגתי במועצה ללא כל סטיות ועיוותים. אנחנו סבורים שמעמדו של ראש הרשות יהיה רם יותר וקרנו תעלה אם הוא יהיה מעל לחלוקי-הדעות הביין-סיעתיים במועצה. לדעתנו, קבלת הצעתנו תקל בסעיפים רבים אחרים.

ומה תציעו בסעיף 24?

מ. אביזוהר:

אז ראש הרשות ייבחר מבין חברי המועצה, אבל מספר חברי המועצה לא ישתנה.

מר רותם:

ואז הוא יהיה חבר המועצה.

מ. אביזוהר:

אני מחפש עדיין תשובה לשאלתי בענין המועמדות לשני תפקידים - איך זה מתקשר אליבא דשיטת מציעי החוק? נדמה לי שיש כאן מלאכת מרכבה בין שתי שיטות.

ש. פרידמן:

אני מנסה שאלה, בייחוד לאור סעיף 10. לפי סעיף 6 עם בחירת ראש הרשות יש להסיר את שמו מרשימת המועמדים למועצה. אבל מה קורה כאשר נבחר לראש הרשות אדם שהוא בלתי חלוי ברשימה כלשהי? הרי אז אחת הרשימות צריכה להפסיד.

אף רשימה איננה מפסידה מפני שמראש בוחרים במספר חברי המועצה מינוס אחד.

מ. בן-פורת:

אני חושב שיש כאן משום שינוי יחסי הכוחות כפי שהיו צריכים לבוא לידי ביטוי לאוד

ש. פרידמן:

הצבעת הציבור.

זהו חוק ראשון מסוגו, אשר במינה מקורו הצעת חוק פרטית. החילה עליו הממשלה את חוק הרציפות. לגבי דידי, לאחר שהחוק צבר את הקריאה הראשונה, ולאחר שהממשלה החילה עליו את חוק הרציפות - הוא כבר חוק של הממשלה, בנוסף להיותו הצעת חוק פרטית. מכאן, שהממשלה יכולה להופיע בוועדה רק בקול אחד, ולא בשני קולות, קול המגן על הצעת החוק, ואין היא יכולה להציע הצעות המנוגדות לרוח החוק. הצעת מר רותם, שחותרת למעשה לשיטה של "סיטי מאנאג'ר" נוגדת, לדעתי, את רוח החוק. לכן אין הוא יכול לומר שהצעתו היא הצעת הממשלה.

מ. בן-פורת:

הייתי רוצה שנתייחס לטענתו של ח"כ בן-פורת, שבכך שהממשלה החילה את חוק הרציפות

הינו"ר י. גולדשמידט:

הפכה הצעת החוק להצעת חוק של הממשלה.

ג. בן-פורת:
לא שהפכה להצעת חוק של הממשלה אלא
הממשלה הצטרפה אל הצעת החוק.

היו"ר י. גולדשמידט:
וכן. שכתוצאה מכך הממשלה, על כל משרדיה,
צריכה להגן על כל מה שכתוב בהצעה זו.
אני מטיל ספק בכך. בהצעת החוק עצמה כתוב "מחפרסמת בזה הצעת חוק
משעם חברי הכנסת" ואין זו הצעת חוק של הממשלה. אמנם היא נחקבלה
בקריאה ראשונה בכנסת, אבל הטענה שעל הממשלה להגן על כל ניסוחי החוק
אינה סבירה.

ח. י. צדוק:
אני מצטער על כך שח"כ בן-פורת, אשר לפי
כל הסימנים מעוניין בהתקדמות הדיון בחוק
זה, מעסיק את הוועדה בענין שגוזל זמן, הבלי לקדם את הדיון לעצם הענין.
לגופו של ענין אינני מסכים לדעתו של ח"כ בן-פורת, ואינני חושב שעל-ידי
זה שהממשלה ביקשה להחיל את חוק הרציפות הפכה הצעה זו להיות הצעה של
הממשלה. אבל אפילו היה הדבר כך, לא הייתי רואה כל מניעה וכל פגם
שהממשלה, שהיא מיוצגת כאן על-ידי מר רותם, תוך כדי מהלך דיוננו
חציר את חשומת-לבנו לאימפליקציות של סעיפים שונים, וגם חציע בסעיף
זה או אחר שינוי, שינוי שאיננו פוגע בעצם השיטה המוצעת.

י. ה. קלינגהופר:
אני חושב ששאלה זו עקרונית וצריך להתייחס
אליה בענייניות שהורה. דעתי היא, שלא יכול
להיות איזה שהוא דבר המונע מהממשלה להשתמש במלוא חופש ההשתתפות, על-ידי
נציגיה, בדיונים של ועדה איזו שהיא של הכנסת. זה גם מעוגן בחקנון.
שהממשלה רשאית להיות מיוצגת בכל ועדה ובדיוניה, ואילו שענת ח"כ
בן-פורת היחה נכונה, הדבר צריך היה להאמר בחקנון. היות ואין בחקנון
כל הגבלה, אני מבין שזכות נציג הממשלה, לגבי השתתפותו בדיוני
הוועדות, היא בלתי מוגבלת, היא קיימת לגבי כל נושא, גם כאשר מדובר
בהצעת חוק משעם הממשלה עצמה, יכולה הממשלה לחזור בה מההצעה כולה.
קל וחומר שיכולה היא להציע שינויים בדיוני הוועדה בסעיף זה או אחר.
מה הפסול בדבר? האין אנו מעוניינים שהדיונים יהיו עד כמה שאפשר יותר
מעשיים ורחביים? כלום נאמר פתאום שלממשלה אסור להביע דעה?

א. אנקורינג:
אני מציע לח"כ בן-פורת לוותר על דרישתו
ולהמשיך בדיון בחוק.

מ. בן-פורת:
אינני יודע אם הממשלה יכולה להופיע בשני
קולות בוועדה כשהיא צריכה להופיע בקול אחד.
וח"כ קלינגהופר גורם לי עוול ברמזו כאילו שענתי היא שאין הממשלה
רשאית להעיר הערה כלשהי בעת הדיון בוועדה. אני טוען שהממשלה איננה
יכולה להופיע בשני קולות - קול תומך וקול מתנגד לרוח החוק.

את הענין עצמו, הנוגע להצעת מר רותם בשם
הממשלה, אברר בממשלה, מחוץ לכתלי הוועדה. לכן אני מוריד את שאלתי
בוועדה.

מ. אביזוהר:
אני מציע שנבהיר קודם לעצמנו, האם יש
מישהו בוועדה שתומך בקונצפציה שהעלה
מר רותם. משום שהסייפא של סעיף 6 וכל פרטי סעיף 10 ייגזרו מהתפיסה
העקרונית כלפי ראש הרשות - האם רואים אותו כחבר המועצה וכמי שבא
במנין חברי המועצה או רואים אותו כפי שציינתי מר רותם.

היו"ר י. גולדשמידט:
נוכה הזיקה בין סעיפים 6 ו-10 רצוי שחברי
הוועדה יתייחסו למיכלול כולו.

פ. ביבי:

אני חושב שהמיבנה ההגיוני של סעיף 6 אינו תואם את מיבנהו של סעיף 10(א). מה אנחנו אומרים? ראש הרשות המקומית הוא מעין רשות מבצעת ואילו חברי המועצה מהווים מעין רשות מחוקקת. כל הזמן שענו שדרוש ראש רשות שהוא מעל לתכנים ולקנוניות במועצה. כפי הנראה השיעוץ הזה אינו לגמרי נכון, ולכן בסופו של דבר מוכנים לוותר על העקרון הזה ולסטות ממנו בכל מיני דברים. מתוך כך לא נראה לי סעיף 10(א). לדעתי הוא מיותר. ואילו סעיף 6 כולו טוב. יכול אדם להעמיד מועמדותו לשתי כהונות, וזה טוב כדי לא לבזבז כוחות מוכשרים, אבל משנבחר אדם לראש הרשות לא יתכן שהוא יהיה גם חבר המועצה. מפני שאז הוא נכנס לקאטגוריה אחרת וממלא חפקיד אחר מאשר חבר המועצה. אני מציע למחוק את סעיף 10(א) ולשלב סעיף 10(ב) במקום אחר.

ר. ארזי:

בשלב הראשון של הדיון הצעתי למחוק את הסייפא של סעיף 6. עתה שוכנעתי שצריך להשאיר אותו. תחילה חשבתי שאם ראש רשות מתפטר מכהונתו זו הוא בכל-זאת יכול להשאר חבר המועצה. עכשיו אני רואה שזה יסבך את הדברים.

אני נגד מחיקת סעיף 10(א). לא נראית לי אותה שיטה שתיאר מר רותם. כלומר ראש העיר איננו מצביע והוא מעל או - הייתי אומר - מחוץ למועצה. נראה לי ששיטה זו אינה הולמת את מגמת הצעת החוק. אני יכול לחלוק על דרך הבחירה, אך אינני חולק על השיטה הקיימת. לפיה ראש הרשות ממשיך להיות חבר המועצה כשאר החברים. להוציא אותו מכלל חברות במועצה - זה בוודאי יחבע שינויים רדיקאליים מאד בסעיפים אחרים של החוק. לפי השיטה הזאת נצטרך להרחיב בהרבה את סמכויות ראש הרשות ולהעניק לו את הסמכויות האלה לו אישית. אני סבור שאם ראש הרשות לא יהיה חבר במועצה מעמדו יהיה נחות יותר ולא רם יותר.

י.ה. קלינגהופר:

לי נראית גישה מר רותם. אני סבור שאם ראש הרשות, שנבחר במישרין על-ידי התושבים, לא יהיה חבר המועצה, דבר זה לא יחליש את מעמדו, אלא להיפך - יחזק אותו. הוא יוכל לנהל את עניני המקום ללא כל זיקה או חלות בסיעה או בסיעות. והלא זה מה שרוצים מציעי החוק להשיג? המגמה היום היא, שהרשויות המקומיות תהיינה יותר יחידות אדמיניסטרטיביות מאשר פוליטיות. די לנו בכך שהבחירות גם בעתיד תהיינה מבוססות על מפלגות; אבל לפחות בקדנציה עצמה יתנהלו הדברים ביתר ענייניות ובפחות מפלגניות. לכן אינני בעד זה, שבד בבד עם הבחירה לראש הרשות הופך הנבחר להיות גם חבר המועצה.

עם זאת, לא הייתי מציע שנפריז יותר על המידה במסקנות. כפי שאנחנו אומרים שאדם יכול להציג מועמדותו הן לראש הרשות והן למועצה בעת ובעונה אחת, ובמידה ולא זכה להיבחר לראש הרשות יכול הוא להיבחר למועצה, לפי אותה שורת הגיון הייתי אומר, שאם הוא נבחר לראש הרשות, אך לפני חום כהונתו חדל להיות ראש הרשות מסיבה כלשהי, מבלי שהדבר יגרום לבחירות ישירות חדשות של ראש הרשות - אז מועמדותו לחברות במועצה תיחשב כאילו הייתה עד כה רדומה - במידה והיה מועמד למועצה - והוא צריך להכנס למועצה, אם היה לו מקום ראלי. במקרה זה האחרון שנכנס מרשימת סיעתו צריך להתפטר מחברות במועצה.

אני רוצה להדגיש את האספקט של עיוות הייצוג במועצה כאשר בוחרים במספר החברים מינוס אחד. הדבר בולט בעיקר במועצות בהן מספר החברים קטן. על כן, כדי להשיג דיוק מתמטי מירבי בקביעת תוצאות הבחירות מוטב שראש הרשות לא יבוא במניין חברי המועצה.

פ. פרוש:

אם אנו מגיעים למסקנה שאנחנו בעד בחירות ישירות, עלינו גם להבהיר לעצמנו איזה מעמד אנחנו רוצים להעניק לראש הרשות. אינני חושב שיהיה זה בריא אם נוציא אותו מכלל חברי המועצה. משום שאז אנחנו מעמידים שתי רשויות מנוגדות זו לזו, בניגוד לקונצפציה המקובלת. למשל, במיבנה הכנסת והממשלה. בקושי השלמנו עם זה שיכול להיות חבר ממשלה שאינו

חבר-הכנסת, אבל לא יכול להיות ראש ממשלה שאיננו חבר הכנסת. ברגע שאנחנו מסירים את שמו של ראש הרשות מרשימת המועמדים למועצה, אנחנו נותנים לו מעמד שחוצאנו ריכוז סמכויות וחוסר החשבונות במועצה. עלינו לדעת, שאם נחקק את ראש הרשות כליל מהמועצה, עד כי הוא יהווה רשות בפני עצמה, נכביד על פעולה תקינה של המועצה על ועדותיה.

גם ההצעה, שראש הרשות ימונה על חשבון חבר במועצה, תוך הוצאת חבר המועצה האחרון שנכנס, תהווה, לדעתי, פגיעה חמורה מאד בסייעות הקטנות, תוך הענקת זכות יתר לאותה סיעה אליה משתייך ראש הרשות.

היו"ר י. גולדשמידט:
נדמה לי שיש כאן אי-הבנה. אם הכוונה לדוגמה שהביא חה"כ קלינגהופר, כאשר ראש הרשות מתפטר מכהונתו אך נשאר כחבר המועצה, אז המתפטר הוא הנכנס אחרון מאותה סיעה.

מ. פרוש: ואם ראש הרשות לא היה ברשימה למועצה?

היו"ר י. גולדשמידט: אז העניין כולו אינו חופס.

מ. פרוש: לא ברור איך ישובץ ראש הרשות.

מ. אביזוהר:
אני סבור שלשיטה שאנחנו רגילים לה בחיים הפוליטיים בישראל, המישאלה, שהיא יפה כשלעצמה, שראש הרשות לא יהיה חבר המועצה, מנותק מהמציאות. זה נראה יפה, ואפשר לעצוץ תיאורטית שזה יחזק את מעמד ראש הרשות, אבל במציאות זה יחליש אותו. מדוע? משום שלנו אין שום נסיון של הפרדת רשויות בין רשות מחוקקת לרשות מבצעת. קשה לתאר במדינת ישראל ראש ממשלה שאיך לו רוב בכנסת, בעוד שהיו נשיאים בארצות הברית שפעלו יפה כאשר לא היה להם רוב בבית המחוקקים.

מה שנאמר כאן לגבי תנמפת כוח לסייעת ראש הרשות במועצה, על-ידי עצם צירוף ראש הרשות למועצה, הרי ממילא יש לראש הרשות קול מכריע.

מר רותם: רק בעיריות, וזה נשאר מהמנדט.

א. שפט: עקרונית אנחנו נגד.

מ. אביזוהר:
לצורך הכרעה אני חושב שזה דרוש. במעבר משיטה לשיטה אינני בעד קפיצות חדות ומהפכניות. אני נמנה על אלה המצטערים מאד על פוליטיזציות יתר של השלטון המוניציפלי, אבל אינני חושב שהפתרון יבוא על-ידי קפיצה חדה.

ה. י. צדוק:
אני חושב שבסך הכל ההבדל בין הצעת מר רותם לבין ההצעה שלפנינו הוא בנקודה אחת: האם בשיטת הבחירות היחסית ייבחרו כל חברי המועצה, ואז ראש הרשות יהיה יושב-ראש המועצה, אך לא יהיה חבר בה ולא יצביע בה, או ייבחרו כל חברי המועצה פחות אחד, ואז ראש הרשות יהיה גם יושב-ראש המועצה וגם יצביע בה. אינני חושב שיש הבדל, בין שתי השיטות, במה שנוגע לתפקיד ראש הרשות. למעשה המפתח לשאלה זו הוא בסעיף 10(ג): האם ייבחרו למועצה, לפי השיטה הקיימת, מספר חברי המועצה שנקבע בחוק, או מספר החברים מינוס אחד.

א. שפט:
הערה להצעת חה"כ קלינגהופר בדבר חברות רדומה במועצה. אני מבקש להפנות את תשומת לבכם לסעיפים 20, 21 ו-22 להצעת החוק. אני חושב שהצעתו של חה"כ קלינגהופר נוגעת רק למקרה של סעיף 19, כאשר ראש הרשות מתפטר מרצונו

החופשי. משום שלגבי כל אותם סעיפים שהזכרתי, כמעט לא מחקבל על הדעה, שאם ראש הרשות! חדל לכהן כתוצאה מאחת הסיבות המנויות בסעיפים אלה, הוא ימשיך לכהן כחבר המועצה.

י.ה. קלינגהופר: אני מוכן להגביל את הצעתי למקרה של סעיף 19.

א. שפט: הערתי השניה נוגעת לדברי חה"כ אביזוהר. הרעיון של חברות רדומה קיים, למשל, בפרלמנט הנורבגי. חבר פרלמנט, הנבחר לממשלה, יוצא מהפרלמנט, וחחתי נכנס הבא בתור. אם הוא מתפטר מהממשלה חוזר למקומו. כלומר, דבר זה הוא בחזקת קיים.

מר רותם: אני מבין שיכול מישהו לשעוץ: אנחנו מעדיפים את השיטה לפיה לאותה סיעה אליה משתייך ראש הרשות המקומית יש עוד קול. אולם אינני מבין את כל אלה שאמרו, על-ידי זה שאין נותנים לראש הרשות להצביע, כאילו מוציאים אותו מכלל חברי המועצה וכאילו זה מחליש את מעמדו. בדיוק להיפך. הלא כל השיטה של בחירות אישיות מכוונת לכך שרוצים להרים את ראש הרשות מעל לכל תהליך ההתמקחות, ההצבעות וכו'. בין הסיעות במועצה. זה רק מחזק, מצד אחד, את מעמד ראש הרשות, ומחזק, מצד שני, את מעמד המועצה. על-ידי זה איננו מקפחים את ראש הרשות. הוא מנהל את ישיבות המועצה, נוטל את רשות הדיבור בכל עת שירצה, ורק דבר אחד אינו עושה בהשוואה לחברי המועצה - איננו מצביע. כתוצאה מכך - איננו חייב שום דבר לאף אחד.

קבלת הצעתנו חקל על סעיפים רבים אחרים בהצעת החוק ועל המשך הדיון. אני חושב שאנחנו יכולים להבריא את האווירה בשלטון המקומי על-ידי זה שנפריד בין ראש הרשות לבין חברי המועצה.

ש.ז. אברמוב: לפי שיטתך והצעתך, האם מועמד לראשות הרשות יכול להיות גם מועמד למועצה?

מר רותם: כן, אבל אם הוא נבחר לראש הרשות יימחק שמו ברשימת המועמדים למועצה.

אשר להצעת חה"כ קלינגהופר, אינני מחננד לה.

א. ידן: הצעת חה"כ קלינגהופר יכולה להיות גם במסגרת השיטה המוצעת. היא איננה חלוייה בשיטה שמציע מר רותם. אני אישית לא הייתי מקבל זאת, מפני שאני חושב שאם אדם נבחר לראש הרשות, הוא לא צריך לפזול לעבר כיסא אחר, ואם לא סיים את הקדנציה שלו כראש הרשות - בזה גמר את הקריירה.

מר רותם: אגב, דיברתי עם הרבה ראשי רשויות מכובדים, והם היו רוצים שישחררו אותם מהצורך להצביע.

ב. הלוי: מהו הנוסח שאתה מציע?

מר רותם: שראש רשות מקומית לא יהיה חבר המועצה, ואילו כל חברי המועצה ייבחרו, כמו עד כה.

בבחירות יחסיות.

היו"ר י. גולדשמידט: נצביע תחילה על סעיף 6, עד המלים "ולמועצה גם יחד" (כלומר, בלי הסיימא).

ה צ ב ע ה

סעיף 6 (בלי הסייפא) - נחקבל

את הפרובלמטיקה של הסייפא אפשר להעביר
לסעיף 10.

י. ה. קלינגהופר:

נדחה את העניין הזה לישיבה הבאה.

היו"ר י. גולדשמידט:

אני מציע שנכריע בין בחירת כל חברי
המועצה לפי השיטה היחסית לבין בחירת

ה. י. צדוק:

כל חברי המועצה פחות אחד.

כדי להכריע בשאלה זו נצביע על סעיף
10(ג).

היו"ר י. גולדשמידט:

ה צ ב ע ה

בעד סעיף 10(ג) - 5

נגד - 6

הוחלט: למחוק סעיף 10(ג)

תוצאת ההצבעה היא ששונחה גם מהות סעיף
10(א).

א. י. דיין:

הצבענו על סעיף 10(ג) תחילה מחוץ ידיעה
שזה מכריע גם את גורל סעיף 10(א).

היו"ר י. גולדשמידט:

אשר לסייפא של סעיף 6. במציאות המונית-
ציפליית יש כל מיני הסדרים והסכמים. לפיהם פלוני יכהן שנה או שנתיים
ואחר-כך יחליף אותו אחר וכו'. שאינני יכול לקבלם כמכובדים וכחולמים
את עצם אקט הבחירות. המנדט איננו מין נכס אישי שהנבחר יכול לעשות
בו כעולה על רוחו. אינני חושב שהחקיקה צריכה לעודד דברים כאלה.
אני מעלה שיקולים אלה נוכח ההצעה שהציע חה"כ קלינגהופר. אנחנו
מדברים בעיקר על המקרה שראש הרשות אינו נאלץ לפנות את מקומו במידה
בהרשעה פלילית או פגיעה בשוהר המידות, אלא מרצונו - לאו דווקא
החופשי, - כתוצאה מלחץ שמפעילים עליו לפנות את המקום למישהו אחר
אחרי שיהיה תקופה מסוימת. האפשרות שייאמר לראש רשות כזה: לא נודא,
אתה בכל-זאת נשאר חבר המועצה, תקל על פרקטיקתו שלא הייתי מעודדן
בחוק.

אינני חושב שהוראה כזאת, כפי שאני הצעתי
להוסיף, תעודד עיסקות מסוג שאתה חושש

י. ה. קלינגהופר:

להן. ראשית כל, חברות במועצה אינה ראשית עיר, וראש עיר שיאמרו
לו: חתפטר בעוד שנתיים, לא יראה בחברות במועצה תמורה מספקת כדי
שיעשה עיסקה כזאת. הוא עלול לעשות את העיסקה משיקולים אחרים; אפשר
לפצותו באמצעים אחרים - לאו דווקא בחברות במועצה. לכן אינני חושב
שזה עלול להשפיע לרעה באותו מובן שהסביר אדוני היושב-ראש.

שנית, אינני חושב שיש מקום לראות הוראה

בדבר מועמדות "רדומה" כהסכמים לחלופי-גברא. הסכמים כאלה באמת
לא רצויים, אבל אם המחוקק יקבע מראש דבר כזה בחוק, יש לזה משמעות
לגמרי אחרת.

ומה לגבי הנימוק שמישהו מחברי המועצה
יצטרך להחפטר כדי לפנות את מקומו לראש

ש.ז. אברמוב:

הרשות המחפטר להכנס למועצה?

כל מי שהולך לבחירות מסתכן בזה שכלל לא
יבחר. מי שנכנס אחרון למועצה צריך לדעת

י.ה. קלינגהופר:

שלפי החוק חברותו במועצה מוחנית.

סעיף 7

נעבור לסעיף 7 ונדון תחילה בסעיף קטן (א).

היו"ר י. גולדשמידט:

לידיעת חברי הוועדה: אנחנו נוסיף כאן
עוד הוראה בקשר לסדרי הבחירות - בנוגע
לכל מה שקשור להגשת רשימת המועמדים.

מ.ב. רותם:

אני מבין שלמלים "יחולו וישמשו" יש כאן
שתי הוראות שונות: אחת תחיקתית, כלומר
החוקים שיחולו, ואחת אופרטיבית.

היו"ר י. גולדשמידט:

כל מלה צריכה להתייחס לאותו ענין אליו
היא שייכת. למעשה, למען בהירות הניסוח
אפשר להפריד בין הדברים הנוגעים לתחולה ואלה הנוגעים לשימוש.

א. ידין:

הייתי מבקש שמר קרפט יסביר לנו את סעיף
7(א).

היו"ר י. גולדשמידט:

למעשה סעיף 7 מתולק לשניים: הכנת הבחירות
מזה ויום ההצבעה מזה. זה הקו המפריד בין
סעיפים קטנים (א) ו-(ב). באמת יש כאן שאלה. בסעיף קטן (א) יש לכלול
לדעתי, את כל ההכנות לצורך יום ההצבעה, וכל המוסדות שנתמנו לפי חוק
הבחירות לרשויות המקומיות יחולו גם לגבי הבחירות האלה - אותו פקיד
בחירות, אותה ועדת בחירות וכו'. לא נוצר כל מוסד נוסף למשרת הכנת
הבחירות לראש הרשות המקומית.

עו"ד קרפט:

אשר להצבעה, יש להפריד רק את פתק ההצבעה
והקלפי. נשאלת השאלה: האם נחוצה קלפי נפרדת ומעטפת נפרדת? אני סבור
שיש להפריד באופן החלטי, ולומר כאן בלשון מפורשת - ולא באמירה כללית -
אילו סעיפים יחולו על הכנת הבחירות לראש הרשות המקומית, ואילו בסעיף
קטן (ב) להגיד מה מבדיל בין הצבעה למועצה המקומית לבין הצבעה לראש
הרשות.

כלומר, אתה מציע שנקבל נוסח ערוך מחדש.

היו"ר י. גולדשמידט:

כן.

עו"ד קרפט:

האם נעתיק את כל פרק הבחירות?

מ. בן-פורת:

לא זו הכוונה, כי אם הפניה בלבד.

היו"ר י. גולדשמידט:

אני מקבל זאת.

מ. בן-פורת:

אני מקווה שלקראת הישיבה הבאה יהיה הנוסח
החדש לנגד עינינו.

היו"ר י. גולדשמידט:

הייתי רוצה לבקש את היושב-ראש שנתארגן כך.
שנוכל לדון בחוק זה אחת לשבוע.

מ. בן-פורת:

היו"ר י. גולדשמידט:
אנחנו נשפל בסעיף 7 ואחר-כך נעבור לסעיף 8.
לקראת ההצבעה על סעיף 8 נודיע מראש, וההצבעה
לא תהיה בעוד שבועיים אלא יכולה להיות בעוד חודש.

אשר לסדר הישיבות שלאחר מכן, אשקול את
בקשתך. בינתיים הוספנו עוד ישיבה שבועית אחת, בגלל הלחץ שיש עלינו.

הישיבה ננעלה בשעה 11.00.