

פרוטוקול מס' 149

מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה
יום שלישי, כ"ה בחשוון התשנ"ח (25 בנובמבר 1997), שעה 12:30

נוכחים:

חברי הוועדה: סאלח טריף - היו"ר

מוזמנים:

חה"כ יוסי כץ	- מפקח ארצי על הבחירות, משרד הפנים
אהוד שילת	- לשכת מפקח ארצי על הבחירות, משרד הפנים
איילת פישמן	- משרד הפנים
לאה ענתבי	- מנהל היחידה למדיניות מוניציפלית, מרכז השלטון המקומי
עמיחי בן-דרור	- משרד המשפטים
מני מזוז	- משרד המשפטים
סיגל קוגוט	- משרד המשפטים
ערן אטינגר	- משרד המשפטים

היועצת המשפטית: מירי פרנקל-שור

מנהלת הוועדה: יפה שפירא

רשמה: אירית שלהבת

סדר היום: 1. הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון מס' 15) (פטירה או התפטרות של ראש רשות), התשנ"ו-1996 (של חה"כ יוסי כץ).

**הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון מס' 15)
(פטירה או התפטרות של ראש רשות), התשנ"ו-1996**

היו"ר סאלח טריף:

הצעת החוק הזאת, של חבר הכנסת יוסי כץ, היתה במליאה והחזרנו אותה לתיקונים. כעת אנחנו חוצים להכין אותה לקריאה שניה ושלישית, פעם נוספת, לאור התיקונים האלה.

יוסי כץ:

אני רוצה להסביר. אני כמובן הייתי מעדיף שהצעת החוק הזאת תעבור בנוסח המקורי אבל הבנתי שיש אילוצים כאלה או אחרים שיוצרים בעיה. לכן הבעתי נכונות להצעה חלופית, שמשמעותה כדלקמן:

1) הרחבת ההצעה, על-ידי כך שגם חדילה מכהונה עקב למשל הרשעות פליליות או עקב סיבות נוספות אחרות, למעט פטירה (פטירה נשארת במסגרת הקיימת), כל מיקרה של סיום כהונתו של ראש רשות מקומית במהלך קדנציה יביא גם הוא לבחירות מיוחדות ולהליכה לציבור.

2) צימצום ההצעה (את הניסוח כמובן ניתן לשנות) - העיקרון הבסיסי הוא שמקום שראש הרשות מכהן בתפקידו לפחות 24 חודשים, זאת אומרת לפחות שנתיים מיום הבחירות, רשאית המועצה לבחור מבין חבריה ראש רשות, בתנאי שהוסכם על כך לפני הבחירות, שההסכם נעשה בכתב ושהוא הובא לידיעת הציבור ופורסם מראש, בדרך שייקבע השר בתקנות. זה נועד להבטיח שבמיקרים מיוחדים - והם אינם רבים - שבהם מחליטים לעשות הסכם אז הוא יוכל להביא לחילופין רק פעם אחת במהלך הקדנציה והוא מבטיח שההסכם הזה יהיה חייב להיות בכתב ולהיות מפורסם לפני הבחירות.

היו"ר סאלח טריף:

ראשי ממשלה כן התחלפו באמצע קדנציה.

לאה ענתבי:

אז לא היו בחירות ישירות של ראשי ממשלה.

היו"ר סאלח טריף:

היום מדברים על זה שייתחלפו ראשי ממשלה גם כשיש בחירות ישירות. לא שמעתם את החדשות?

לאה ענתבי:

אז העם יבחר מחדש אבל לא שהם יעשו הסכם עם עצמם.

מני מזוז:

לגבי ההרחבה - כמובן אין לי הסתייגות, אם כי במציאות זה מאוד זניח מבחינת כמות המיקרים, שחדל ראש רשות לכהן במסגרת סעיפים 18, 20-22. אני מעריך שזה אפילו לא 5% מהכמות של החילופין בעקבות חטציות.

יוסי כץ:

במיוחד הודות לזיכויים.

מני מזוז:

כלומר יש סעיפים שלמיטב ידיעתי מעולם לא הופעלו. היה פעם אחת ניסיון להחליף ראש רשות בשל עילה של "העברה מחמת התנהגות" וגם הניסיון הזה נפל. שר הפנים לא אישר את זה וכשזה הגיע לבג"ץ גם בג"ץ לא אישר. אבל קונצפטואלית אני חושב שזה רעיון נכון, לחדד עוד יותר את הרעיון של הבחירה הישירה, לצמצם את מספר המיקרים שאין בחירות ישירות, לכן זה בוודאי בכיוון הנכון.

עכשיו לעיקר, העניין של הרוטציה. מה שנעשה כאן, מצד אחד לכאורה הוא קצת משפר את המצב. הוא

אומר: במקום שיהיו 2-3 פעמים רוטציה, ואף 4 פעמים, והיו דברים מעולם, אז אנחנו כאילו מגבילים את זה לפעם אחת. יחד עם זאת צריכה לזכור שהמציאות המשפטית היום היא שאין אפשרות לאכוף רוטציה. כל פעם שהסכם רוטציה מגיע לבית המשפט, בדרך זאת או אחרת, בית משפט קובע שההסכם הזה הוא בלתי אכיף. בית-משפט בדרך כלל מבקר את התופעה הזאת ולא נותן לה יד.

מתי רוטציה מתבצעת היום? מרצונם החופשי של הצדדים. כשהצדדים מבצעים את זה מרצונם זה לא צף על פני השטח, לא עולה השאלה של החוקיות של זה ואז זה מתבצע.

הו"ר סאלח טריף:

נדמה לי שהיה איזה פסק-דין בבית-המשפט המחוזי בחיפה על כך שכאשר היה הסכם זה נודע לציבור אז ראוי לכבד את ההסכם. זה לגבי כפר יוסף.

ערן אטינגר:

אבל אז במפורש אמרו שאין אכיפה בעצם. זה פסק-דין הצהרתי.

מני מזוז:

יש פסיקה של בית-המשפט העליון עוד מלפני הרבה מאוד שנים שמסתייגת מהעניין של רוטציה, אפילו לגבי חברי כנסת שלא נבחרים בבחירות ישירות. התפיסה היא שהציבור בחר, אומנם הוא בחר רשימה ולא בחירה אישית, אבל אלה האנשים שהוא בחר ואי אפשר על-ידי כל מיני הסכמים להביא לתוצאה שמי שישב בכיסא של חבר כנסת יהיה מישהו שלא נבחר על-ידי הציבור, אלא אם יש מצבים שבהם אין ברירה.

למיטב ידיעתי מעולם בית-משפט לא אכף הסכם רוטציה. לעיתים קרובות בתי-המשפט מביעים הסתייגות. בתיק שהיה לנו בחיפה לא מזמן היועץ המשפטי לממשלה התבקש לחוות דיעה ואנחנו הגשנו חוות דעת מפורטת שמסתייגת מאוד מרוטציה, גם בהיבט המשפטי וגם בהיבט של משרד הפנים מבחינת התוצאות המעשיות, שאני בקיצור אעמוד עליהן.

מה שאתם עושים פה, מצד אחד כאילו מתקנים משהו, אבל מצד שני מקבעים את אותו משהו, מקבעים את הרבע תיקון הזה, נותנים לו גושפנקה חוקית. אני קראתי את הפרוטוקולים של הדיונים בכנסת בהצעת החוק של חבר הכנסת סאלח טריף מ-1993. קראתי דברים שאמרת שם ודברים שאמר חבר הכנסת יוסי כץ ואני חייב להגיד, לא נשאר לי אלא לחתום בהתלהבות על הצטרפות לדברים.

הו"ר סאלח טריף:

מותר לשנות דיעה.

מני מזוז:

אם הייתי משתכנע ששינית דעתך הייתי מרגיש יותר נוח. יש אילוצים כאלה ואחרים, אני לא חי בירח. אבל אני חושב שכל מי שמכיר מקרוב את המציאות מודע לכך שיש מחיר כבד לתופעה של הרוטציה.

המושג של קדנציה הוא מושג שלא אנחנו המצאנו אותו. לא רק לגבי רשות מקומית, לגבי כל תפקיד עם אחריות נקבעת קדנציה, מתוך הנחה שיש איזה מינימום זמן שבו בעל תפקיד יכול לתפקד ולהוציא לפועל מדיניות, יכול לעבוד בלי הפרעה, בלי אותה עננה של בחירות קרבות והולכות. בא המחוקק ואמר - קדנציה של ראש עיר היא 5 שנים. 5 שנים זה זמן סביר שבו ראש הרשות יכול לבצע את מדיניותו, לפעול בלי הפרעה. יש תמיד זמן כניסה עד שהוא "משתפשף" ונכנס לתפקיד ואחר-כך בסוף יש עוד איזה חצי שנה עד שנה של כלכלת בחירות, ובאמצע נשארות כ-3 שנים לעבודה באמת לטובת הציבור. ברוטציה, אפילו המוגבלת הזאת של פעם אחת במהלך קדנציה, בעצם באים ואומרים: לא 5 שנים, עכשיו אנחנו קובעים קדנציה של שנתיים וחצי, תוריד שנה לפני ושנה אחרי ונשאר לך 3 חודשים לריב על הדברים.

זה לא רק לא נכון, זה לא רק פוגע בתיפקוד, זה לא רק עולה כסף, כי כל ראש רשות זה גם פנסיה וגמלאות והוא מביא איתו את הסגן שלו ואת העובדים שלו וכולי, אלא זה גם עומד בסתירה לחוק שמדבר על כל התפיסה של בחירה ישירה. דיברת קודם על ראש ממשלה. האפשרות של ממשלת אחדות היתה רק במציאות של בחירה לא ישירה, וגם היא היתה תופעה לא מאוד רווחת, היא הופעלה תקופה מסויימת ולא עבדה. ברגע שיש היום את חוק הבחירה הישירה אין אפשרות חוקית לעשות חילופי ראשי ממשלה. כאשר ראש ממשלה מתפטר, הולכים לבחירות. אם הכנסת מעבירה אותו מכהונתו, הולכים לבחירות. אם בית-משפט מעביר אותו מכהונתו בעקבות הרשעה בעבירה שיש עימה קלון, הולכים לבחירות. אין מצב שבו העם בחר את פלוני וכתוצאה מאירוע כלשהוא

יהיה פיתאום ראש ממשלה אחר שהעם לא בחר אותו. זה הרעיון של בחירה ישירה.

לכן בעצם כל הרעיון של חטציה מבחינה משפטית עומד בסתירה לחוק, לחוק שקובע כעיקרון הבסיס שלו, בסעיף 2 של החוק, שראש רשות נבחר בבחירות אישיות, כלליות, שוות. חטציה מעמידה בראש הרשות אדם שלא נבחר, לא בבחירות ולא אישיות ולא שוות ובכלל לא בבחירות.

הו"ר סאלח טריף:

אם התפטר ראש מועצה באמצע הקדנציה, מה תעשה?

מני מזוז:

אם התפטר ראש מועצה באמצע הקדנציה, זה כפי שמתפטר ראש ממשלה.

יוסי כץ:

אגב, יש הסכמי חטציה שמבוצעים היום ולא מגיעים לדין.

הו"ר סאלח טריף:

גם אנחנו היום בהצעת החוק הזאת לא מחייבים שמישהו יתפטר בגלל הסכם. אתה לא אומר את זה. אתה אומר "אם התפטר". אתה לא אומר שאם הוא חתם על הסכם אז עליו להתפטר. אם מישהו חתם על הסכם חטציה והוא רצה לבצע את ההסכם הזה מרצונו, אז אני לא רוצה ללכת לבחירות עוד פעם אחרי שנתיים או שנתיים וחצי. אז תהיה אפשרות לבחור את המחליף בין חברי המועצה. אבל אם מישהו לא התפטר והוא לא רצה לקיים הסכם אז אף אחד מאיתנו, לא אני, לא אתה, לא בית-המשפט וגם לא מר מני מזוז יחייב אותו. זאת אומרת המצב הנוכחי בנוסח הזה לא בא לחייב מישהו להתפטר. אם הוא לא רצה להתפטר הוא לא יקיים הסכם חטציה.

לאה ענתבי:

אתה נותן לגיטימציה לתופעה הזאת. לא יוכלו לטעון שזה נוגד את תקנת הציבור אם זה יופיע בחוק הראשי.

מני מזוז:

יש לזה שני היבטים שליליים. יש היבט שלילי אחד שחבר הכנסת כץ אמר, ואני מסכים איתו. גם המציאות שבה יש הסכם והוא פורסם לציבור והולכים איתו לציבור לפני הבחירות, כפי שאתם מציעים, ואחר-כך מי שחתם על ההסכם מתנער ממנו, גם זה פסול מבחינה ציבורית. זה המצב היום גם יהיה המצב לאחר חקיקת התיקון הזה. היושב-ראש אומר, בצדק, שמה שכתוב פה לא מחייב אותו, זה רק אם הוא מרצונו החופשי ירצה להתחלף. אז איזה מין הסדר חוקי זה? החוק צריך לקבוע הסדרים ברורים. או שהסכם החטציה הוא חוקי ואז צריך ...

הו"ר סאלח טריף:

זה מרחיק לכת, ואנחנו לא רוצים ללכת לכיוון הזה.

מני מזוז:

אני מסכים שזה מרחיק לכת. אני גם לא רוצה את הכיוון הזה.

הו"ר סאלח טריף:

לכן אנחנו משאירים את העניין הזה פתוח, גם לציבור, שייחלטי אחר-כך נגד אותו ראש רשות שלא קיים הסכם, וגם לכך שיש תרבות שלטונית מקומית, שיינתנהגו לפי כללים מסויימים.

בסך הכל אני לא רוצה לסתום את הגולל על אפשרויות של ישובים רבים, גדולים וקטנים, שיש בהם בעיות שמגיעות כמעט עד לשפיכות דמים, שלפעמים נחוץ להגיע שם להסכמי חטציה. באותם מיקרים בודדים, מיקרים מאוד חריגים, יהיה אפשר להגיע נניח לתקופת ביניים לאיזה הסכמים, שאו שייכבדו או שלא ייכבדו. אל תפסלו את הרעיון הזה על הסף. לא מדברים על חיפה ולא על ירושלים. ביישוב שבו אני גר לא היו הסכמים אבל יש ישובים שבהם יש בעיה, יש איזה מציאות מאוד פרובלמטית.

מני מזוז:

אני מודע לזה.

גם אם קובעים את העיקרון שאין הסכם רטציה, לא במובן שבאמת אין הסכם רטציה אלא שאין מצב שבו ראש רשות לא נבחר על-ידי הציבור, התוצאה יכולה להיות שיעשו הסכם רטציה אבל הוא יהיה קצת יותר מסובך. יש נביח שני כוחות מרכזיים ביישוב מסויים אז מגיעים להסכם שבו בבחירות האלה אתה תומך בי, אני ראש רשות ואתה סגן שלי, אני מאציל לך הרבה סמכויות ואתה שותף מלא בשלטון, ובבחירות הבאות נעשה ההיפך. אפשרות אחרת, עוד יותר מרחיקת לכת, שאני אתפטר אחרי שנתיים וחצי ואז אתה לא נכנס אוטומטית לכיסא שלי, בגלל שאני עשיתי איתך הסכם, אלא אני מתפטר, נלך לבחירות, ואני אתמוך בך אז כראש רשות. גם זה לגיטימי בעיני, למרות שזה לא רצוי, כי זה עדיין מנציח מצב של חילופים דחופים. זה יהיה במיקרים יותר חריגים.

היו"ר סאלח טריף:

זה עוד יותר גרוע מהחלופה הראשונה כי במצב כזה ראש הרשות לא יעשה שום עבודה נטו לטובת היישוב. אם מישהו יתפטר באמצע קדנציה, בגלל לחץ ציבורי כזה או אחר, וייצטרכו לעשות בחירות באמצע אז כל הזמן יהיו עסוקים בבחירות באותם ישובים.

מני מזוז:

ההנחה היא שיהיו מעט מאוד מיקרים כאלה, שבהם זה יהיה האילוץ.

היו"ר סאלח טריף:

החיים חזקים מכולנו.

מני מזוז:

נכון, אבל המציאות היא, אתה הצבעת על זה, שרטציות אין בתל-אביב ואין בירושלים, בחיפה או בחדרה. בדרך כלל יש רטציות ביישובים מאוד קטנים, שעוד לא הסתגלו לתרבות שלטונית.

היו"ר סאלח טריף:

אולי כשאנחנו נעשה ב"ה עם משרד הפנים איחוד רשויות זה ישפר את המצב ואז הבעיה הזאת תיפתר. אבל עוד חזון למועד. הבעיה המקומית של מאבקים קשים תיפתר כאשר יהיה איחוד רשויות כי זה יתמוסס.

מני מזוז:

יכול להיות. הכי חשוב זה לא להנציח את התופעה של רטציות. אסור לנו, לדעתי, אגב הבעיה שקיימת בחלק קטן של האוכלוסיה, לקבוע נורמה כללית. אני התבקשתי על-ידי היועץ המשפטי של משרד הפנים לבקש מהוועדה המכובדת לא להכריע היום כי גם הוא רוצה לבוא להציג עמדה (הוא במילואים). גם אם הוועדה מגיעה למסקנה שחייבים לשמור איזה פיתרון לאותם מיקרים חריגים, כדאי לחשוב על פיתרונות יותר מצומצמים. לא הוראה כללית שתחול מחר גם על תל-אביב. אולי יש אפשרות להגביל את זה נביח רק ליישובים קטנים בסדר גודל מסויים, רק בתנאים כאלה או אחרים, לתקופת מעבר נביח של 5 שנים, 10 שנים, 7 שנים. אבל לא לקבוע היום נורמה שתיכבול אותנו לחמישים השנים הבאות.

העניין הזה כבר מתגלגל הרבה זמן. אני ראיתי הצעה קודמת ב-1993 והיו גם הצעות לפני כן. זה נמשך הרבה זמן ואולי אפשר למשוך את זה עוד שבועיים, עוד חודש, ולנסות למצוא פיתרון מקודתי למקומות בעייתיים. אין סיבה עקרונית טובה לרטציה. אולי יש אילוץ במציאות של תברות ביישובים קטנים שעוד לא התבגרו לראיה הדמוקרטית, שיש קדנציות ומתחלפים.

יוסי כץ:

למרות שאני מאוד רוצה להעביר מייד את החוק וכמה שיותר מהר, זה טיבעי, אני חושב שצריך להיעתר לפנייה של מר מני מזוז ולתת להם עשרה ימים או שבועיים. אני מציע לקבוע ישיבה בעוד שבועיים. עד אז משרד הפנים ומשרד המשפטים יגישו הצעה לצמצם את התחולה, בנוסח הדברים שאתה אמרת.

עמיחי בן-דרור:

הייתי בדיון הראשון ואני רוצה פה להתריע על משהו. אני חושב שעצם היוזמה לפתח את המערכת הדמוקרטית לכיוון של בחירה אישית, זה הישג עצום. זה מחזק את המעמד של הניבחר ונותן לציבור כושר ביטוי ישיר, לבחור את האדם המתאים ביותר לשמש כראש רשות. אני חושב שאסור לסטות מהכוונה הזאת. אני אומר שוב מה שאמרתי בישיבה הקודמת, הניסיון שלי כיועץ ברשויות המקומיות מצביע על הבזבוז האדיר של מרץ, של ידע, של כספים, בבניית מערכת - ואתה יודע למה אני מתכוון - וכשמגיע חודש מאי שנה הבאה בבית עם ראש הרשות את החזון של היישוב, תוכנית עבודה ל-5 שנים, זה חולק לתקציבים, וכדומה ואז הוא מתחלף.

היו"ר סאלח טריף:

מר בן-דרור, יש הרבה בזבזים בשלטון המקומי. אנחנו מדברים גבוהה. אתה דורך לי על יבלות. אני יודע מה יש בפנים כי הייתי שם. יש ברדק שאני הייתי מתבייש בו. בין אלה שנתנו להם את הכוח בבחירות יש כאלה שעושים גרעונות שהם לא מציאותיים, שנותנים תקנים וכיבדים פוליטיים, שזה לא לטובת היישוב, והמדינה משלמת על זה ביוקר. אבל משרד הפנים הוא אימפוטנט, הוא לא נוקט בשום פעולה.

עמיחי בן-דרור:

חבר הכנסת טריף, משרד הפנים כן נוקט בצעדים. שנינו יכולים להעיד על כמה ועדות חקירה שהיו בעקבות הדברים האלה, שהיינו חברים בהן או ועדות ששימשתי יושב-ראש שלהן.

אני רוצה לשים דגש על נקודה אחת. ההקלה היחידה שאני אומר שאפשר לעשות זה שבשנה שיש בה בחירות אל תפזר את המועצה לפני הבחירות. אם בשנת 1998 יש בחירות ובמקום מסויים יש בעיות אז צריך להחליף את ראש הרשות ולא ללכת לבחירות מוקדמות.

מני מזוז:

זה מקובל על כולם, שלא עושים בחירות חצי שנה לפני הבחירות הכלליות.

מירי פרנקל-שור:

זה גם היום כבר מסוייג בהצעת החוק.

היו"ר סאלח טריף:

זה לא קיים. אבל מה מפריע לי? כל אנשי השלטון המקומי, כולל מר בן-דרור, כל הזמן אנחנו חוטאים לאמת. אני רוצה להגיד לך, משרד הביטחון, שיש לו תקציב בהיקף של מיליארדי דולרים, לא חורג כמו עיריית עכו. אני בשום אופן לא יכול לקבל את זה שכסף של המדינה זורם למקומות כאלה בלי הכרה וכולנו משלמים את המחיר. אני אומר לך, זה אסון וזה לא בסדר וזה לא תקין. תבל שמשרד המשפטים לא עושה על זה עבודה כדי לאכוף את החוק על ראשי רשויות. מרגע שהציבור בחר אדם כראש רשות, בגלל שהוא היה נחמד וטוב והופיע יפה, אחר-כך הוא לא שולט בהחלטות שאותו אדם מקבל. אבל מישו צריך להיות בקרה על העניין הזה. זה לא קיים בשום רשות שהיא. משרד הפנים לא עושה שום בקרה. מבקר המדינה מגיע לרשות מקומית רק פעם ב-20 שנה בנושא ספציפי, עם הערות שוליות. אין דין ואין דיין.

עמיחי בן-דרור:

יושב פה חבר הכנסת יוסי כץ. כיהנתי 3 קדנציות בראשות מועצה כשחבר הכנסת כץ היה חבר במועצה. הוא היה אופוזיציונר שלי אבל הוא אישר לי את התקציב פה אחד והוא אישר לי את הדו"ח הכספי פה אחד.

היו"ר סאלח טריף:

יש חריגים.

עמיחי בן-דרור:

יש חריגים, אבל פה נהפוך את כולם לחריגים כעת. אני מבקש שתיתנו לי גיבוי לזה. אני חורש היום 26 רשויות במדינת ישראל, מביא אותם לתרבות ניהולית.

היו"ר סאלח טריף:

שר הפנים הכריז שהוא רוצה לאחד רשויות והיתה עליו התנפלות קשה ביותר. אף אחד לא יכול להסביר לי מדוע ב-5 קריות, שאתה לא יודע מה הגבולות של כל אחת מהן, יש 5 ראשי רשויות, 20 סגנים, 20 לשכות, רכבים וביזבוזים. אני מאוד מקווה שיהיה פעם שר פנים אמיץ שיחליט על איחוד רשויות. בקלות הוא יכול להחליט על איחוד רשויות בקריות ואיחוד רשויות בגוש דן. איך יתכן שיש 11 מועצות דתיות בגוש דן? למה יש רק חברה קדישא אחת? איך יש 9 סגנים ברחובות? אין גבול, אנחנו מתנהגים כמו מדינה שיש לה הכי הרבה נפט בעולם וגם את המשאבים הכי גדולים בעולם.

אם כך, קיבלנו את ההצעה של מר מזוז. אנחנו נידחה את הדיון בהצעת החוק לזמן קצר ככל האפשר כדי להביא הצעות.

תודה רבה לכם.

הישיבה נועלה בשעה 13:00