

04 יוני 2023
ט"ו סיון תשפ"ג

לכבוד:
חברי ועדת הכנסת
שלום רב,

הנדון: התנגדות לקידום הצעת החוק העוסקת בהתמודדות ראשי ועדה קרואה בבחירות המקומיות

"תנועה ישראלית" קוראת לחברי ועדת הכנסת להסיר משולחן הכנסת את הצעת החוק שהוגשה על ידי חבר הכנסת עמית הלוי יחד עם חברי כנסת נוספים, בעניין ביטול תיקון 39 לחוק הרשויות המקומיות או לחילופין לקבוע כי לא תחול בבחירות המקומיות בשנת 2023 בשל חשש מהיותה הצעת חוק פרסונלית.

יש להתנגד לקידום הצעת החוק בשל הסיבות הבאות: התנגדות הלשכה המשפטית של משרד הפנים לנוסח הצעת החוק; פגיעה בבחירות המקומיות הקרובות והתערבות השלטון המרכזי בדמוקרטיה המקומית; חשש מיצירת חוק פרסונלי ומותאם אישית; פגיעה בא-פוליטיות של מוסד וועדה הממונה; פגיעה בעיקרון השוויון בשל היתרון המובנה של יו"ר וועדה ממונה על פני מתמודדים אחרים.

הכל כפי שיובא להלן בהרחבה:

רקע להגשת הצעת החוק:

ביום 15.5.2023, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק שהוגשה על ידי חבר הכנסת עמית הלוי, יחד עם חברי כנסת נוספים: הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון - הזכות להיבחר), התשפ"ג-2023 (להלן: "חוק הרשויות המקומיות"). עניינה של הצעת חוק זו

בביטול תיקון 39 לחוק הרשויות המקומיות, לפיו בהתאם לסעיף 7 לחוק לא יוכלו אנשי ציבור ואנשי מקצוע שמונו כחברי ועדה ממונה או כיושבי ראש אותה הוועדה לעמוד לבחירה ברשות המקומית בה הם מונו כאמור בבחירות שייערכו בה לראשונה לאחר מינויים.

יוערי, כי הצעת החוק הוגשה לאחר קבלת חוות דעת מטעם הלשכה המשפטית של משרד הפנים המתנגדת להצעת חוק זו, ולמרות זאת חבר הכנסת עמית הלוי בחר להניח אותה על שולחן הכנסת.

מינוי וועדה קרואה בידי שר הפנים:

האמצעי הקיצוני ביותר שבידי שר הפנים להתערבות בניהול של רשויות מקומיות הוא מינוי ועדה ממונה, אשר ממלאת למעשה את תפקידי ראש הרשות והמועצה. הוועדה הממונה מכהנת עד למועד הבחירות הקרוב, ולפחות במשך שלוש שנים. עם זאת, שר הפנים, בהתייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, מוסמך לשנות את מועד סיום כהונתה של ועדה ממונה.

יצוין כי כלי זה מופעל במקרים חריגים על ידי שר הפנים כשראש הרשות ו/או מועצת הרשות אינם מתפקדים כראוי, וכשחוסר תפקוד זה פוגע במידה ניכרת ביכולתה של הרשות המקומית להתנהל. מינויה של ועדה ממונה מתרחש כשרשות מקומית מפגינה חוסר תפקוד כללי, מציגה גירעונות כבדים, נכשלת בביצוע תוכנית הבראה או נכשלת באישור התקציב. מחקרים מצביעים כי בשנים האחרונות השימוש בכלי זה גבר על ידי משרד הפנים וביקורת נשמעה אודות הנחיצות וההתאמה של כלי מדיניות זה מבחינה יישומית ודמוקרטית.

כלי זה חוקק בשנת 2008, כאשר עברה הצעת חוק המונעת מיו"ר ועדה קרואה להתמודד בבחירות העוקבות ברשות בה הוא מכהן. תיקון החוק הוביל לכך כי עמרם מצנע, אשר נחשב כראש ועדה מוצלח, לא התמודד בבחירות בירוחם בתום כהונתו כממונה. לקראת

בחירות 2023 הגיש הצעת חוק חבר הכנסת עמית הלוי מהליכוד, המבקשת לאפשר לבטל את תקופת הצינון של יו"ר ועדה, בטענה כי בביקורו בעיר נוכח לגלות כי התושבים מרוצים מתפקודו של היו"ר ומעוניינים לבחור בו בבחירות הקרבות.

טעמים לגניזת החוק:

א. החוק יזהם פוליטית את מעמד יו"ר ועדה ממונה ואת

היתרון ה-מובנה של מנהל א-פוליטי:

טענותיו של ח"כ הלוי כפי שעולה מתוך דברי ההסבר של הצעת החוק האמורה, הינן כי התיקון נובע מן הזכות לבחור ולהיבחר. תיקוני חקיקה בחוקים המעגנים את הזכות לבחור ולהיבחר, לצד העובדה כי הבחירות ברשויות המקומיות קרבות ויתקיימו חצי שנה מהיום, ב-31 לאוקטובר 2023, מעלות חששות כבדים בהתערבות השלטון המרכזי בבחירות הקרובות בשלטון המקומי.

יש לזכור כי מדינת ישראל היא מהמדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי. ריכוזיות זו מתבטאת גם בסמכויותיו המצומצמות של השלטון המקומי וניהולו העצמי בהשוואה למדינות אחרות ב-OECD.¹ הצעת החוק צפויה להוביל להשפעות ארוכות טווח להתערבות נקודתית של משרד הפנים בשלטון המקומי, ובכך לפגוע פגיע חמורה באוטונומיה, החלשה ממילא, של השלטון המקומי. הזכות לבחור ולהיבחר ככל שהיא זכות חשובה בדמוקרטיה הישראלית, היא זכות יחסית שלצידה נשקלים שיקולים נוספים. במקרה של הצעת חוק זו ישנה התערבות והעמקה נוספת של ריכוזיות השלטון המרכזי במקומי ואף התערבות פוטנציאלית של שר הפנים בבחירות המקומיות, המהווה סכנה לשלמות הדמוקרטיה המקומית.

¹ קישור למדד ה-LAI – Local Autonomy Index.

בית המשפט העליון נדרש לסוגיה בעניין מינוי ועדה ממונה בבג"ץ 10769/05 אלמקייס נגד שר הפנים, הרשות לבחור את נציגיהם לניהול ענייני הרשות ופוגע בזכות הנציגים הנבחרים למלא את תפקידם. יחד עם זאת, הזכות לבחור ולהיבחר היא זכות יחסית, ובקביעת היקפה ומשקלה ככלל, ובנוגע לשלטון המקומי בפרט, קיימת החובה על הממשלה להתחשב בערכים ואינטרסים ציבוריים אחרים שהגשמתם חיונית אף היא למהלך התקין של חיי החברה.

מכל העולה לעיל, ריצה של יו"ר וועדה ממונה שלאחר כהונתה מהווה שינוי כללי המשחק תוך כדי המשחק. ראש הוועדה הינו מינוי מקצועי שמטרתו להוות גורם ניטרלי לא פוליטי שיסייע בהבראת הרשות, ולשם כך פוזרה המועצה וראש הרשות הוזז מתפקידו. החשש הוא שמינוי פוליטי של מקורב שירוץ לבחירות המקומיות לאחר כהונתו יזהם את התפקוד שלו כמינוי מקצועי, כך שניהול הרשות והבאתה למצב יציב לא בהכרח יהיה השיקול היחיד, אלא אולי גם מינוי מטעמים פוליטיים.

ב. קיים חשש ממשי כי הצעת החוק הינה פרסונלית

ופוגעת בעיקרון שלטון החוק:

כפי שעולה מפרסומים המצטטים את יוזם הצעת החוק ח"כ הלוי, לדבריו בסיום שבו השתתף לפני כמה שבועות בטבריה, אמרו לו אנשי משרד הפנים כי עזיבת יו"ר הוועדה הממונה, מר בועז יוסף, את התפקיד תפגע בעיר בצורה קשה ועל כן למרות שהוא מודע לכך כי מדובר בתיקון כללי שיחול על כלל ראשי הוועדות הקרואות בישראל, תיקון זה היה תוצר של ביקרו של ח"כ הלוי בעיר טבריה – קרי, תפורה למידותיו של יו"ר הוועדה הקרואה הנוכחי בעיר טבריה.

הצעת חוק זו מעניקה יתרון בבחירות לראשי ועדה שמונו על ידי שר הפנים ולא נבחרו באופן דמוקרטי על ידי הציבור. מינוי ועדה קרואה מעיד על תפקוד לקוי של רשות מקומית,

זהו מצב קיצוני ורגיש שמוביל להתערבות של השלטון המרכזי, ומשרד הפנים בפרט, בשלטון המקומי. מכיוון שהצעת החוק תוביל למצב בו החלטת השר עשויה להשפיע על הבחירות העוקבות, קיים חשש ממשי שבמקום שיקולים הנוגעים לכשירותו של ראש הועדה לשפר את מצב הרשות באופן זמני, יתפסו מקום שיקולים פוליטיים ארוכי טווח.

טענותיו של ח"כ הלוי כי החוק פוגע בזכות לבחור ולהיבחר הינה תמוהה ונראה כי העובדות הבאות הופכים הצעת חוק זו לפרסונלית:

א. בישראל יש 2 ערים בלבד בהן ישנו יו"ר וועדה ממונה והיחיד שיוכל להנות

מהחוק הוא יו"ר הוועדה הממונה בעיר טבריה - ראשית, כיום בישראל ישנן שתי ערים בלבד בהן מכהנת ועדה קרואה והן מסעדה וטבריה. היות ובכל המדינה ישנו רק ראש ועדה קרואה אחד שמעוניין להתמודד בבחירות הקרובות, לא ניתן לקבוע כי מדובר בלקונה חוקתית גורפת. בחמש השנים הקרובות ישנו רק אדם אחד בישראל שייהנה מחוק זה, ולכן מדובר בחוק פרסונלי.

ב. בתחילת חודש מאי נפתחו שתי עצומות בעיר טבריה: זו של המתנגדים לתיקון

החוק וזו של התומכים בו. את העצומה של מתנגדי החוק יזמו תושבי העיר וחתומים עליה כ-600 תושבים.² את העצומה של תומכי התיקון יזם דובר העירייה וחתומים עליה כ-200 תושבים בלבד.³ נראה אם כן כי גם ברשות המקומית רבים המתנגדים לשינוי החוק, ובכל מקרה אין קונצנזוס בנוגע לנחיצות התמודדותו של יו"ר הועדה בבחירות הקרובות.

עם זאת, חשוב לציין כי אנו בתנועה ישראלית מתנגדים לחקיקה פרסונלית בכל אופן, מתוך הבנה כי לשינוי פרסונלי נקודתי יכולות להיות השלכות ארוכות טווח שאינן תמיד צפויות. החשש העולה כי חקיקה זו איננה בעלת תחולה כללית וחותרת תחת עקרון שלטון

² נדלה בתאריך 4/6/2023 <https://www.atzuma.co.il/liberatetiberias23>

³ נדלה בתאריך 4/6/2023 <https://www.atzuma.co.il/tiberias1>

החוק ובעקרונות הדמוקרטיה על פיה חקיקה צריכה להתקיים מאחורי מסך של בערות, להיות בעלת תחולה כללית ולא להיות מכוונת לקבוצה מסוימת, קרי – אינה יכולה לתקן את החוק בהתאם למקרה הספציפי של יו"ר הוועדה הממונה בעיר טבריה.

ג. פגיעה בזכות לשוויון ופגיעה במתמודדים על

ראשות טבריה:

החוק צפוי לפגוע בעקרון שוויון הבחירות, עקרון דמוקרטי בסיסי ומהותי. על פי מחקרו של אמיר הורקין⁴, **לראשי עיר מכהנים ישנו יתרון במערכת הבחירות העוקבת וסיכוייהם להיבחר מחדש עומדים על 70%**. מכאן עולה שלנצח בבחירות ראש עיר מכהן הינו "יעד מאתגר וקשה להשגה". הפגיעה בדמוקרטיה באה לידי ביטוי בהתמודדותו של יו"ר ועדה, בכך ששר הפנים הוא זה שמינה את היו"ר, אשר מחזיק כעת בכל הסמכויות והזכויות המותנות בידי של ראש עיר. **היות ויו"ר ועדה מכהן לא נבחר על ידי הציבור, אלא על ידי השר, מדובר בהתערבות של השלטון המרכזי בבחירות ובדמוקרטיה המקומיות. התערבות אשר יכולה (בהסתברות גבוהה) להטות את תוצאות הבחירות.** זוהי פגיעה קשה בזכות של שאר המתמודדים לבחירות שוות, כאשר היתרון למועמד המכהן נובע לרוב מקרבתו לשר הפנים. למשל, נטען במספר מקורות עיתונאים שונים כי יו"ר הוועדה הקרואה בטבריה הינו מקורב של שר הפנים אריה דרעי. כתוצאה מכך, יו"ר הוועדה המכהן יקבל יתרון בבחירות על רקע נפוטזים ולא מכיוון שנבחר על ידי הציבור מלכתחילה.

שלישית, מדובר בשינוי חוקי המשחק תוך כדי המשחק. ניתן כדוגמא שני מתמודדים בעיר טבריה המגיעים מאוכלוסיות שממילא מתקשים להתמודד בבחירות המקומיות, למשל מאוכלוסיות צעירות או נשים כראשות עיר מתמודדים אלו שגייסו את המשאבים והתמיכה הנחוצים להתמודדות לראשות העיר בידיעה כי יו"ר הוועדה המקומית לא מתכנן

⁴ עמ' 225.

ולא יכול לרוץ לבחירות המקומיות בעיר.⁵ שינוי החוק ישנה את כללי המשחק בו הם משחקים, תוך כדי המשחק.

בחירות דמוקרטיות לא נמדדות רק בהזדמנות להיבחר, אלא גם בקיום מערכת בחירות שוויונית ואימוץ ההצעה הנוכחית תפגע לא רק במתמודדים הנוכחיים בטבריה, אלא גם במועמדים עתידיים בערים בהן ימונו ועדות קרואות, אשר לא יזכו לאותו יתרון התחלתי לו זוכה יו"ר ועדה קרואה, על כן אנו קוראים לכם להימנע מקידום החוק ולהסיר אותו מעל שולחן הכנסת.

עו"ד מלי טופצ'אשוילי,

ראש מחלקת מדיניות וקשרי ממשל

"תנועה ישראלית"

מי אנחנו?

"תנועה ישראלית" פועלת לחיזוק ההשפעה האזרחית על השלטון המקומי והלאומי על ידי ארגון וליווי תושבים בשטח ברמה המקומית וקידום שינויים מבניים בשיטת הממשל שיאפשרו ייצוג נאמן לכל הקבוצות בחברה הישראלית.*

⁵ <https://mekomi.walla.co.il/item/3506955>