



לכבוד,

יו"ר וחברי ועדת השרים לענייני חקיקה

הנדון: הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון – הזכות להיבחר), התשפ"ג–

2023

לקראת הבחירות המקומיות שיתקיימו באוקטובר 2023 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק לתיקון חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965. **הצעת החוק מבקשת לבטל את האיסור על חבר או יושב ראש ועדה ממונה להתמודד בבחירות המקומיות הראשונות הנערכות בה לאחר מינויו.**

לכאורה, תיקון זה מבקש להסיר חסם הפוגע כיום בזכות להיבחר. הזכות להיבחר היא בסיסית בדמוקרטיה, ובישראל היא בעלת מעמד חוקתי. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב שאת הזכות להיבחר "יש להגביל אך ורק במקרי קיצון", אך המקרה של חברי ועדה ממונה "אינו בין מקרי הקיצון האלו ולכן מהווה מגבלה שאינה ראויה על הזכות לבחור ולהיבחר".

ברצוננו להביע את התנגדותנו לתיקון המוצע. להלן הפירוט:

1. פגיעה במעמדה המקצועי של הוועדה הממונה.

הוועדה הממונה (או ועדה קרואה, ובלשון החוק "ועדה למילוי תפקידי ראש העיריה והמועצה או למילוי תפקידי המועצה בלבד") היא כלי רגולטורי מקובל במדינות שונות למקרי קיצון בהם יש משבר תפקודי וכלכלי של המנהיגות ברשות המקומית. במקרים אלו בישראל, ראש הרשות ומועצת הרשות או מועצת הרשות לבדה מודחים, ובמקומם ממונים **בעלי תפקיד מקצועיים א-פוליטיים** בידי השלטון המרכזי, במטרה לתקן את הכשלים.

אם יוכלו חברי הוועדה הממונה להתמודד באופן מיידי על תפקידים של חבר מועצה וראש רשות – יש חשש שהם יהפכו לשחקנים פוליטיים, בעלי אינטרס להיבחר מחדש, והדבר יפגע ביכולתם למלא את תפקידם המקצועי בתהליך ההבראה. גם אם חברי הוועדה הממונה ינסו להתעלם מכך וגם אם אין להם שאיפות פוליטיות – הם ייתפסו בעיני ציבור התושבים ובעיני פוליטיקאים מקומיים כמי שמונעים לאו דווקא על ידי שיקולים מקצועיים. כמובן, אין פסול בכך

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלטר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עוזר ליאת אהרונוסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקו-טרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגירי לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עוזר אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגירי לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אמילבאום, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברדי, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' טווי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'יסין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורחן)

פרופ' עמיחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטסמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון דהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



שפוליטיקאים פועלים גם כדי להיבחר מחדש – אלא שוועדה ממונה מוקמת כגוף מקצועי וא-פוליטי בדיוק כאשר הפוליטיקה ה"רגילה" נכשלת בצורה קיצונית. לפיכך, התיקון לחוק, שיעורר חשש לפוליטיזציה של הוועדה, צפוי לחתור תחת המטרה שלשמה מוקמת ועדה ממונה.

2. פגיעה בעצמאות הדמוקרטיה בשלטון המקומי.

הנחת היסוד היא שמינוי ועדה ממונה מהווה פגיעה בדמוקרטיה המקומית – אך זוהי פגיעה מידתית וזמנית. לאחר שהוועדה הממונה ממלאת את תפקידה בהצלחה, התושבים המקומיים שבים לבחור את חברי המועצה וראש הרשות באופן עצמאי, ללא כל השפעה של השלטון המרכזי. אך אם יאומץ התיקון לחוק, **התוצאה תהיה ששר הפנים יוכל להשפיע במידה לא-מבוטלת על הבחירות המקומיות, ובעיקר על הבחירות לראש הרשות, דרך "הצנחת" מועמד שהוא תומך בו כיושב ראש לוועדה הממונה**, מתוך כוונה שהוא יתמודד עם סיום תפקיד הוועדה על תפקיד ראש הרשות.

אף שבסופו של דבר התושבים הם שיצביעו בבחירות המקומיות ויוכלו לבחור במועמד אחר, ליושב ראש המכהן של הוועדה הממונה יש יתרון ניכר על פני מועמדים אחרים. באופן כללי, מחקרים רבים¹ הצביעו על התופעה המכונה "יתרון המנתיג המכהן" – ככל שמנתיג מכהן זמן רב בשלטון כך קשה יותר להחליפו בבחירות דמוקרטיות, בין השאר בגלל הבולטות התקשורתית והציבורית שלו ויכולתו להחליש יריבים פוליטיים. באופן ספציפי, מועמדים המכהנים בתפקיד ראש הרשות המקומית (או יושב ראש ועדה ממונה) נהנים מיתרון מובנה על פני שאר יריביהם: בידי ראשי הרשויות המקומיות סמכויות ביצוע רבות ושליטה כמעט מוחלטת על המשאבים המוניציפאליים. מנגד, למועמדים המתחרים יש גישה מוגבלת ביותר למשאבים המוניציפאליים והם זוכים לחשיפה מעטה יותר. התוצאה היא שיושב ראש הוועדה הממונה – שהוא כאמור מינוי מטעם המדינה ולא נבחר על ידי התושבים – יזכה ליתרון משמעותי ביותר על פני מועמדים אחרים.

¹ Ashworth, Scott and Ethan Bueno de Mesquita, 2008. "Electoral Selection, Strategic Challenger Entry, and the Incumbency Advantage," *Journal of Politics* 70 (4): 1006-1025



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

3. חשש שמדובר בהצעה שתכליתה פרסונלית.

קידום ההצעה זמן קצר יחסית לפני הבחירות המקומיות, כאשר ידוע מיהם חברי הוועדות הממונות שייתכן שירצו להתמודד על תפקיד של חבר מועצה או ראש ראשות, מעלה חשש רציני שההצעה נועדה לאפשר את התמודדותם של מועמדים ספציפיים. חקיקה פרסונלית היא פסולה במהותה. אנו סבורים שגם דחיית יישום התיקון לבחירות המקומיות הבאות, בשנת 2028, אינה פתרון מספק – שכן החקיקה אמנם לא תהיה פרסונלית, אך החשש לפוליטיזציה של הוועדות הממונות לא יפוג.

לסיכום, נדגיש שוב: קשה לצפות מראש את השלכותיו של התיקון המוצע. אך קיימת אפשרות סבירה שהוא ישנה את משמעותה של הוועדה הממונה. במקום ועדה מקצועית שתכליתה לתקן כשלים, הוועדה הממונה עלולה להפוך לגוף יותר פוליטי מאשר מקצועי, או לפחות להיתפס ככזו. שר הפנים מצדו אף עלול להתפתות להשתמש בה כדי לקדם מועמדים עתידיים למועצה ובמיוחד לראשות הרשות (ואם כך, יהיה לו אינטרס מובהק למנות כמה שיותר ועדות ממונות).

נשמח לעמוד לרשותכם ככל שיידרש,
בברכה,

אביטל פרידמן

ד"ר אריאל פינקלשטיין

ד"ר אסף שפירא

אסף היימן