

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. לאשר עקרונית את טיוטת חוק לדחיית הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות, התשפ"ד–2023 המצ"ב.
2. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
3. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
4. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

## דברי הסבר

### רקע כללי

בהתאם לסעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הרשויות המקומיות) ולסעיף 3 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994 (להלן – חוק המועצות האזוריות), הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות צפויות להיערך ביום ט"ז בחשוון התשפ"ד (31 באוקטובר 2023). הוראות דין נוספות מבוססות על המועד האמור, על כן מדובר בבחירות למועצות של עיריות ומועצות מקומיות (להלן – רשויות מקומיות) ולראשות הרשויות המקומיות, למועצות האזוריות, לראשות המועצות האזוריות ולוועדים המקומיים של יישובי המועצות האזוריות.

על רקע מצב המלחמה שבו מצויה מדינת ישראל בימים אלה והקשיים המשמעותיים הנובעים מקיום מערכת בחירות במהלך תקופה זו, מוצע לדחות את מועד הבחירות בשלושה חודשים, ליום כ' בשבט התשפ"ד (30 בינואר 2024).

מוצע גם לקבוע כי פעולה שנעשתה כדין ובמועדה פעולה שנעשתה כדין ובמועדה לקראת יום הבחירות המקורי, לפני תחילת החוק, לפי הוראה בחיקוק הנוגעת לבחירות לרשויות המקומיות או למועצות האזוריות ולכל עניין הכרוך בהן, תעמוד בתוקפה, וכן כל מועד שנקבע בהוראה כאמור שחלף לפני תחילת החוק – יוותר במועדו המקורי. עוד מוצע לקבוע התאמות לעניין המועדים הקבועים בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959.

נוכח מועד הבחירות הקרב, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק ולהסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את נוסח הצעת החוק על דעת הממשלה.

כמו כן, מוצע לפנות ולבקש מוועדת הכנסת קיצור תקופת ההנחה לפי סעיף 81(ג) לתקנון הכנסת לצורך האצת הדיונים. עוד מוצע לבקש מוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

### נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה / תקציב

הנושא ייבחן בהמשך בהתאם לנדרש, בתיאום בין משרד הפנים לבין אגף התקציבים במשרד האוצר.

### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

הנושא ייבחן בהמשך, ככל שיידרש, על ידי משרד הפנים בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

לא רלוונטי

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות הדעת של היועץ המשפטי של משרד הפנים מצורפת להצעה.

**סיווגים**

07 חקיקה ממשלתית

מוגש על ידי שר הפנים

כ"ט תשרי תשפ"ד  
14 אוקטובר 2023

## טיוטת חוק

### א. שם החוק המוצע

חוק לדחיית הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות והמועצות האזוריות, התשפ"ד-2023

### ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות צפויות להיערך ביום ט"ז בחשוון התשפ"ד, 31 באוקטובר 2023. מדובר בבחירות למועצות ולראשות העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות ולוועדים המקומיים.

על רקע מצב המלחמה בו מצויה מדינת ישראל, והקשיים המשמעותיים מאד בקיום מערכת בחירות במהלך תקופת הבחירות הנוכחית, מוצע לדחות את מועד הבחירות בכשלושה חודשים.

עוד מוצע להבהיר ולקבוע כי פעולות שכבר בוצעו כדין ובמועד לפי המועד המקורי ימשיכו לעמוד בתוקפן.

### ג. השפעת החוק המוצע על חוקים קיימים

מוצע לקבוע מועד נדחה לבחירות, על אף האמור בסעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 ובסעיף 3 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994.

### ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

הנושא ייבחן בהמשך בתיאום בין משרד הפנים לבין אגף התקציבים במשרד האוצר.

### ה. הערות היועצת המשפטית לממשלה

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) אישרה שאין מניעה משפטית להגיש את טיוטת החוק.

### ו. הערות של משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות

התזכיר פורסם להערות הציבור עד ליום 14.10.2023 בשעה 21:00 בערב. הערות של משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות שהתקבלו עד כה הוטמעו בנוסח המוצע. הטיוטה מוגשת עוד טרם חלוף המועד האחרון, ובמידת הצורך יובאו ההערות הנוספות בפני הממשלה או ועדת השרים לחקיקה, לפי העניין.

### ז. להלן נוסח החוק המוצע ודברי הסבר

## טיוטת חוק לדחיית הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות, התשפ"ד-2023

1. דחיית הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות
- על אף האמור בסעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965<sup>1</sup> ובסעיף 3 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994<sup>2</sup>, הבחירות לפי הסעיפים האמורים שנועדו להתקיים ביום ט"ז בחשוון התשפ"ד (31 באוקטובר 2023) (בחוק זה – המועד המקורי) נידחות, והן יתקיימו ביום כ' בשבט התשפ"ד (30 בינואר 2024) (בחוק זה – המועד החדש).
2. שמירת פעולות ומועדים
- (א) כל פעולה שנעשתה כדין ובמועדה לפני תחילתו של חוק זה, לקראת הבחירות שנועדו להתקיים במועד המקורי, לפי הוראה בחיקוק הנוגעת לבחירות לרשויות המקומיות או למועצות האזוריות ולכל עניין הכרוך בהן, תעמוד בתוקפה.
- (ב) פעולה שנקבע מועד לעשייתה לפי הוראה בחיקוק כאמור בסעיף קטן (א), לקראת הבחירות שנועדו להתקיים במועד המקורי והמועד חלף לפני תחילתו של חוק זה, אין בהוראות סעיף 1 כדי לקבוע לה מועד חדש.
3. חוק הבחירות (דרכי תעמולה) – הוראת שעה
- לעניין הבחירות שיתקיימו במועד החדש לפי חוק זה יקראו את חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959<sup>3</sup> כך :
- (1) בסעיף 2, במקום "בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות וביום הבחירות" יקראו "בתקופה שתחילתה ביום תחילתו של חוק לדחיית הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות, התשפ"ד-2024 עד יום הבחירות";
- (2) סעיף 7 – לא ייקרא.

### דבריו הסבר

**סעיף 1** בהתאם לסעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הרשויות המקומיות) ולסעיף 3 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994 (להלן – חוק המועצות האזוריות), הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות צפויות להיערך ביום ט"ז בחשוון התשפ"ד (31 באוקטובר 2023). הוראות דין נוספות מבוססות על המועד האמור, על כן מדובר בבחירות למועצות של עיריות ומועצות מקומיות (להלן – רשויות מקומיות) ולראשות הרשויות המקומיות, למועצות

<sup>1</sup> ס"ח התשכ"ה, עמ' 248.

<sup>2</sup> ס"ח התשנ"ד, עמ' 248.

<sup>3</sup> ס"ח התשי"ט, עמ' 138.



האזורים, לראשות המועצות האזוריות ולוועדים המקומיים של ישובי המועצות האזוריות. על רקע מצב המלחמה שבו מצויה מדינת ישראל בימים אלה והקשיים המשמעותיים הנובעים מקיום מערכת בחירות במהלך תקופה זו, מוצע לדחות את מועד הבחירות בשלושה חודשים, ליום כ' בשבט התשפ"ד (30 בינואר 2024).

על הקשיים שבקיום בחירות בעת מלחמה, אשר הולמים עד מאד את המצב הנוכחי במדינה, ראו בג"ץ 360/09 רכס נ' שר הפנים, פס' 18 [פורסם בנבו ביום 19 בינואר 2009]:

"עיתות של מלחמה או מבצע צבאי רב-מימדים עשויים, בתנאים מסוימים, לשמש עילה מוצדקת לדחיית מועד בחירות - בין כלליות ובין מקומיות. קיום מצב חירום, שבו חלק משמעותי מן העם מגויס לצבא, והחלק האחר בעורף נתון לאימת מתקפות האויב, עלול לגרום למצב שבו יקשה לקיים הליך בחירות דמוקרטי אשר ישיג את עיקרי תכליותיו. בגדר קושי זה, ייתכן מצב שבו הבוחר לא יוכל להגשים במלואה את זכותו לבחור, למשל מן הטעם שהגישה לקלפיות תהא כרוכה בסיכון חיים שבגללו בוחרים רבים יעדיפו שלא להצביע ולא להעמיד את חייהם בסכנה. ייתכן אף מצב שבו המגויסים לצבא לא יוכלו להגשים הלכה למעשה את זכותם להצביע בשל מעורבותם במבצע הצבאי, ובשל ריחוק מקום הקלפיות שאינו בר-השגה מבחינתם. אשר למתמודדים לבחירה - מצב חירום צבאי עלול לפגוע ביכולתם לנהל מערכת בחירות ולהציג בפני הבוחרים את מצעם הפוליטי. כאשר מערכות התקשורת, הדואר ושאר המערכות הציבוריות אינן פועלות כבדרך שגרה, ומגויסות למטרות ביטחון בלבד, קשה למתמודדים בבחירות לפעול בציבור ולנהל מסע בחירות תוך חשיפת המצע הפוליטי שהם רוצים לקדם. ככלל, תקופת מלחמה או מבצע מלחמתי רב-היקף עלולות, בתנאים מסוימים, לשבש את חי השגרה במידה כזו שלא תאפשר את מימוש הזכות לבחור ולהיבחר בדרך סבירה. זכות זו עלולה להיפגע פגיעה מהותית, ועימה עלול להיפגע ההליך הדמוקרטי עצמו".

מעבר לשיקולים אלה, קיימים קשיים מעשיים וטכניים בנוגע לקיום מערכת בחירות סדורה בעת מלחמה. הרשויות המקומיות נדרשות למקד את פעולתן ולהפנות את כל משאביהן להתמודדות עם מצב המלחמה ועם האתגרים הרבים המונחים לפתחן ואין ביכולתן להתמודד עם הנדרש לצורך ארגון מערכת הבחירות. גם בפני גורמי המדינה ניצבים קשיים בעניין היכולת הארגונית והמעשית לניהול הבחירות, כאשר הם נדרשים בימים אלה לבצע מכלול פעולות חיוניות במסגרת התמודדות המדינה עם האתגרים העומדים בפניה.

אשר על כן, מוצע כאמור לדחות את מועד הבחירות בשלושה חודשים. יצוין כי לפי סעיף 25 לפקודת העיריות (והסעיפים המקבילים לעניין מועצות מקומיות ואזוריות), מועצה קיימת תמשיך לכהן בתפקידה עד שתיכנס לתפקידה מועצה חדשה יובהר כי אין בהצעה כדי לגרוע מסמכות שר הפנים לדחות את מועד הבחירות לפי סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות וסעיף 4 לחוק המועצות האזוריות.

**סעיף 2** הליך הבחירות מצוי בעיצומו ואף קרוב למדי לסופו - מרבית הפעולות לקראת הבחירות כבר בוצעו ומרבית המועדים שנקבעו בחיקוקים השונים לקראת הבחירות חלפו, ובכלל זה שלילת פנקס הבוחרים וכניסתו לתוקף והגשת הרשימות ואישורן. המועדים נגזרים מיום הבחירות, ועל כן שינוי מועד יום הבחירות עשוי לעורר שאלה בנוגע לפעולות שנעשו במועדים שחלפו לפי יום הבחירות המקורי אך טרם

חלפו לפי יום הבחירות החדש ובכל הנוגע לצורך לשוב ולקיים פעולות אלו, בתקופה הקרובה, במקביל למצב המלחמה.

לכן, ובשים לב גם לכך שמדובר בדחייה לתקופה שאינה ארוכה יחסית, מוצע להבהיר ולקבוע כי אין צורך לחזור שוב על פעולות שכבר בוצעו לקראת מועד הבחירות המקורי, וכי כל פעולה שנעשתה כדין ובמועדה לקראת יום הבחירות המקורי, לפני תחילתו של חוק זה, לפי הוראה בחיקוק הנוגעת לבחירות לרשויות המקומיות או למועצות האזוריות ולכל עניין הכרוך בהן, תעמוד בתוקפה. כך למשל מינוי ועדת בחירות, הליכי קביעת סוג הניהול בוועדים מקומיים וכו'. כל מועד שנקבע בהוראה כאמור שחלף לפני תחילת החוק – יוותר במועדו המקורי, כלומר, ביחס ליום הבחירות המקורי, למשל, מועדים להגשת בקשות שונות שכבר חלפו, ורק מועד שטרם הגיע יחושב לפי מועד יום הבחירות החדש.

**סעיף 3 לפסקה (1)** לנוכח ההצעה לדחיית מועד הבחירות לתקופה של שלושה חודשים, מוצע לקבוע כי האיסורים וההגבלות שלפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן - חוק דרכי תעמולה), אשר חלים לפי סעיף 2 לחוק האמור, בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות וביום הבחירות, ימשיכו לחול החל מתחילתו של חוק זה ועד יום הבחירות הנדחה. זאת כדי ליצור רצף בין שתי תקופות הבחירות ולהימנע מחלל חקיקתי בתקופה שנוצרת ביניהן. זאת, משום שהתקופה האמורה ביחס למועד הבחירות המקורי כבר החלה.

**לפסקה (2)** סעיף 7 לחוק דרכי תעמולה קובע כי "פרט לתקופת 42 הימים שלפני יום הבחירות לא תהיה תעמולת בחירות באמצעות השימוש – אם בכתב ואם בצורה אחרת – באות המציינת רשימת מועמדים". לנוכח העובדה שהאיסור על שימוש באותיות לפי סעיף 7 לחוק האמור כבר אינו בתוקף כיום והרשימות כבר הוגשו, מוצע כי לתקופת הבחירות הקרובה האיסור לא יחזור לחול.

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

### נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק לדחיית הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות, התשפ"ד-2023 - אישור עקרוני של טיוטת החוק והסמכת ועדת שרים לענייני חקיקה

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהתאם לסעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הרשויות המקומיות) ולסעיף 3 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994 (להלן – חוק המועצות האזוריות), הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות צפיות להיערך ביום ט"ז בחשוון התשפ"ד (31 באוקטובר 2023). הוראות דין נוספות מבוססות על המועד האמור, על כן מדובר בבחירות למועצות של עיריות ומועצות מקומיות (להלן – רשויות מקומיות) ולראשות הרשויות המקומיות, למועצות האזוריות, לראשות המועצות האזוריות ולוועדים המקומיים של ישובי המועצות האזוריות.

על רקע מצב המלחמה שבו מצויה מדינת ישראל בימים אלה והקשיים המשמעותיים הנובעים מקיום מערכת בחירות במהלך תקופה זו, מוצע לדחות את מועד הבחירות בשלושה חודשים, ליום כ' בשבט התשפ"ד (30 בינואר 2024).

מוצע גם לקבוע כי פעולה שנעשתה כדין ובמועדה פעולה שנעשתה כדין ובמועדה לקראת יום הבחירות המקורי, לפני תחילת החוק, לפי הוראה בחיקוק הנוגעת לבחירות לרשויות המקומיות או למועצות האזוריות ולכל עניין הכרוך בהן, תעמוד בתוקפה, וכן כל מועד שנקבע בהוראה כאמור שחלף לפני תחילת החוק – יוותר במועדו המקורי. עוד מוצע לקבוע התאמות לעניין המועדים הקבועים בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959.

נוכח הדחיפות על רקע מועד הבחירות הקרב, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק ולהסמך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את נוסח הצעת החוק על דעת הממשלה.

כמו כן, מוצע לפנות ולבקש מוועדת הכנסת קיצור תקופת ההנחה לפי סעיף 81(ג) לתקנון הכנסת לצורך האצת הדיונים. עוד מוצע לבקש מוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

על רקע מצב המלחמה עלה צורך דחוף בדחיית הבחירות לרשויות המקומיות. זאת כאשר על רקע בחינת הנושא, הוחלט לפעול לקידום דחיית מועד הבחירות בחקיקה הראשית.



חליך הבחירות מצוי בעיצומו; מרבית הפעולות לקראת הבחירות כבר בוצעו ומרבית המועדים שנקבעו בחיקוקים השונים לקראת הבחירות חלפו – לרבות שלילת פנקס הבוחרים וכניסתו לתוקף, הגשת הרשימות ואישורן וכו'. המועדים נזורים מיום הבחירות, ועל כן שינוי מועד יום הבחירות עשוי לעורר שאלה בנוגע למועדים שחלפו לפי יום הבחירות המקורי אך טרם חלפו לפי יום הבחירות החדש.

לכן, מוצע בנוסף להבהיר ולקבוע כי אין צורך לחזור שוב על פעולות שכבר בוצעו לקראת מועד הבחירות המקורי, וכל פעולה שנעשתה כדין ובמועדה לפי חיקוק לקראת יום הבחירות המקורי, לפני תחילת חוק זה, תעמוד בתוקפה. כל מועד שחלף לפני תחילת החוק – יוותר במועדו המקורי (כלומר, ביחס ליום הבחירות המקורי) ורק מועד שטרם הגיע יחושב לפי מועד יום הבחירות החדש. עוד מוצע לקבוע התאמות לעניין המועדים והתקופות שבחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959.

בשל הדחיפות בקידום החקיקה, התזכיר פורסם להערות הציבור לזמן קצר, והטיוטה מוגשת לממשלה לפי תום המועד להערות הציבור. הערות של משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות שהתקבלו עד כה הוטמעו בנוסח המוצע. במידת הצורך יובאו ההערות הנוספות בפני הממשלה או ועדת השרים לחקיקה, לפי העניין.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

לא רלוונטי

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) אישרה שאין מניעה משפטית להגיש את טיוטת החוק.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעה:**

אין מניעה משפטית על אישור הצעת ההחלטה.

מ' כוסר' סג"ל  
חתימה

היועץ המשפטי של משרד הפנים  
תפקיד

יהודה זמרת  
שם