



## תוכן עניינים

2	תזכיר חוק .....
2	שם החוק המוצע .....
2	מטרת החוק המוצע, הצורך בו ועיקרי הוראותיו .....
2	השפעת החוק המוצע על החוק הקיים .....
2	השפעת תזכיר החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.....
2	להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר .....
3	תזכיר חוק לתיקון דיני הבחירות לרשויות המקומיות, התשפ"ג-2022 .....
3	1. תיקון חוק הרשויות המקומיות (בחירות) – מס' 53 .....
9	2. תיקון חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו) – מס' 37 .....
9	3. תיקון חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), תשנ"ג-1993 – מס' 17 .....
11	דברי הסבר .....

## תזכיר חוק

### שם החוק המוצע

חוק לתיקון דיני הבחירות לרשויות המקומיות, התשפ"ג–2022.

### מטרת החוק המוצע, הצורך בו ועיקרי הוראותיו

החוק המוצע מאגד בתוכו תיקוני חקיקה הנוגעים להליך הבחירות ברשויות המקומיות לרבות סמכויות שונות הקשורות בו.

בעקבות הניסיון המצטבר ממערכות הבחירות ברשויות המקומיות ובפרט מערכת הבחירות הכלליות בשנת 2018, וכן נוכח הערות שהתקבלו מדוחות מבקר המדינה ומבתי המשפט בהליכים משפטיים שונים, עלה הצורך בתיקוני החקיקה בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה–1965 (להלן – חוק הבחירות), חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה–1975 (להלן – חוק הבחירה הישירה) וחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג–1993 (להלן – חוק המימון).

### השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

מוצע לתקן את סעיפים 7, 9, 17, 18, 19, 23, 29, 32, 35, 38, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 63, 66, 73, 73, א, 82, 96 ו-96א בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה–1965.

בנוסף מוצע לתקן את סעיפים 7, 9 ו-24 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה–1975 ואת סעיף 7 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג–1993.

### השפעת תזכיר החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.

לא רלוונטי

### להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר

תזכיר חוק לתיקון דיני הבחירות לרשויות המקומיות, התשפ"ג–2022

תיקון חוק הרשויות 1. בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה – 1965<sup>1</sup> -  
המקומיות (בחירות)  
– מס' 53

- (1) בסעיף 7, אחרי סעיף קטן (ב), יבוא :  
"ב(1) לצורך בדיקת התנאי האמור בסעיף קטן (ב) יהיה רשאי המפקח הארצי על הבחירות לעיין במידע מהמרשם הפלילי כמשמעותו בחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019."
- (2) בסעיף 9(ב), במקום "פרק ח"י" יבוא "פרקים ח' עד ח"3";
- (3) בסעיף 17 -  
(א) בסעיף קטן (ג), במקום "יצורפו ראיות, לרבות פסק דין וצילום" יבוא "יצורף צילום";  
(ב) בסעיף קטן (ד), במקום הקטע החל במילים "יצורפו ראיות" ועד "והראיות יישלחו" יבוא "יצורף העתק משלוח הבקשה";
- (4) בסעיף 18(ב), לאחר המילים "עד היום ה-26 שלפני יום הבחירות" יבוא "ולאחר שפעל לפי חוק המרשם ובהתאם לדין לתיקון המידע ששימש בסיס להכנת הפנקס";
- (5) בסעיף 19, בכל במקום, במקום "יכריע בבקשות" יבוא "יבחן את הבקשות";
- (6) בסעיף 23ג, במקום "במרשם האוכלוסין או בפנקס הבוחרים, לפי העניין" יבוא "בפנקס הבוחרים";
- (7) בסעיף 29, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא :  
"ג) על מנהל בחירות וסגן מנהל בחירות שמונו לפי סעיף זה יחול הדין המשמעותי החל על עובד המדינה לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 בשינויים המחויבים."

<sup>1</sup> ס"ח התשכ"ה, עמ' 248; התשפ"א, עמ' 78

(8) בסעיף 32א –

(א) בסעיף קטן (א), אחרי "לכל ועדת קלפיי" יבוא "ורשאי הוא באישור המפקח הארצי על הבחירות למנות לוועדת קלפי מסוימת מזכיר נוסף";

(ב) בסעיף קטן (א1), בסופו יבוא "ורשאי הוא, באישור המפקח הארצי על הבחירות, למנות מזכירים נוספים אף במספר העולה על המספר האמור";

(ג) בסעיף קטן (א2), בסופו יבוא "מנהל הבחירות רשאי להטיל על המזכירים תפקידים נוספים לצורך סיוע למנהל הבחירות".

(9) בסעיף 35 -

(א) בסעיף קטן (ד), אחרי "מי שחתם" יבוא "כאמור בסעיף קטן (ג)";

(ב) בסעיף קטן (ח), במקום "הסכמת המועמדים בכתב או במברק" יבוא "כתב הסכמה של כל אחד מהמועמדים חתום על ידו";

(10) אחרי סעיף 35 יבוא:

"הגשת רשימת 35א. (א) מי שזכאי להגיש רשימת מועמדים כאמור בסעיף 35א), רשאי להגישה למנהל הבחירות ממוכן באמצעות מערכת ממוכנת, באופן ובמועדים כפי שיקבע השר, במקום על גבי חוברת כאמור בסעיף 35.

(ב) חתימה הנדרשת לפי סעיף 35 תהיה חתימה אלקטרונית מאושרת, אולם חתימה של בוחר או מועמד יכול שתהיה חתימה אלקטרונית אחרת כפי שיקבע השר.

(ג) לרשימה מטעם קבוצת בוחרים המוגשת באמצעות מערכת ממוכנת, התצהיר האמור בסעיף 35(ג) ייסרק ועותק ממנו יוגש באמצעות המערכת.

(ד) האישור האמור בסעיף 35(י) יינתן על ידי המערכת באופן ממוכן עם קליטת הרשימה במערכת.

(ה) אין בהגשה במערכת ממוכנת לפי הוראות סעיף זה כדי לגרוע מכל יתר הוראות סעיף 35.

(ו) בסעיף זה, "חתימה אלקטרונית" ו"חתימה אלקטרונית מאושרת" – כהגדרתן בחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001.

(11) בסעיף 38, אחרי "כממלא מקומו" יבוא "מבין הרשומים בפנקס הבוחרים של אותה רשות מקומית";

(12) בסעיף 38א –

(א) בסעיף קטן (א), אחרי "בשיק בנקאי" יבוא "או בדרך אחרת שיקבע השר";

(ב) בסעיף קטן (א1), במקום "היום ה-30" יבוא "היום ה-33";

(13) בסעיף 39, אחרי סעיף קטן (ה) יבוא:

"(ה1) בא כוח רשימה רשאי לבקש ממנהל הבחירות לשנות את כינוי הרשימה שהתבקש עם הגשתה, לא יאוחר מהיום ה-23 שלפני יום הבחירות; על הכינוי המבוקש לא תהיה זכות עדיפות לפי סעיף זה".

(14) בסעיף 40 -

(א) בכותרת השוליים, במקום "תיקון רשימת המועמדים" יבוא "ליקויים ברשימת מועמדים הניתנים לתיקון";

(ב) בתחילתו יבוא "בכפוף להוראת סעיף 40א";

(ג) הסיפה החל במילים "בכפוף להוראות אלה" – תימחק;

(15) אחרי סעיף 40 יבוא:

"ליקויים ברשימת 40א. מנהל הבחירות לא יאשר רשימה שנמצא בה אחד מועמדים שאינם או יותר מהליקויים האלה:  
ניתנים לתיקון

(1) רשימה מועמדים הכוללת מספר בלתי מספיק של חותמים ;

(2) רשימה שמספר המועמדים בה נמוך מהמספר הנדרש כאמור בסעיף 35(ב) ;

(3) רשימה שהוגשה בלא תצהיר כאמור בסעיף 35(ג) ;

(4) רשימה שאינה חתומה כאמור בסעיף 35(ז) ;

(5) רשימה שהוגשה על ידי גוף כאמור בסעיף 35(ז) אשר הוגשה מטעמו רשימה נוספת – תיפסל הרשימה המאוחרת מביניהן ; אולם אם הרשימה הוגשה על ידי שני גופים או יותר כאמור בסעיף 35(ז), והיה מביניהם מי שלא הוגשה מטעמו רשימה נוספת – יראו את הרשימה כאילו הוגשה בידי הגוף האמור בלבד ;

(6) אם כתב הסכמה של מועמד אינו חתום כאמור בסעיף 35(ח) ייפסל המועמד, ואם פחת בשל כך מספר המועמדים מהמספר הנדרש כאמור בסעיף 35(ב) – תיפסל הרשימה ;

(7) שינוי כאמור בסעיף 35(ט) ;

(8) רשימה שלא ניתן לגביה ערבון כאמור בסעיף 38א(א) ;

(9) רשימה או מסמך שנקבע כי יש לצרף לה, אשר הוגשו לאחר המועד האמור בסעיף 35(ח) ;

(10) רשימה שהוגשה שלא על גבי טופס כפי שנקבע בתקנות".

(16) בסעיף 42(ג), המילים "ופסק דינו יהיה סופי" יימחקו ובסופו יבוא: "פסק הדין ניתן לערעור לבית המשפט העליון ברשות שופט של בית המשפט העליון, בשאלה משפטית; בקשת הרשות תוגש תוך יומיים מיום מתן פסק הדין.";

(17) בסעיף 45א(א), אחרי "לחברי המועצה" יבוא: "ויפרסם אותו באתר האינטרנט של הרשות המקומית";

(18) בסעיף 63(4), במקום "פרק ח'" יבוא "פרקים ח', ח'1 ו-ח'3";

(19) בסעיף 66 –

(א) במקום סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב) מנהל הבחירות ימסור עותקים מהפרוטוקול לשר ולמזכיר המועצה.";

(ב) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ד) השר רשאי לקבוע כי פרוטוקול לפי סעיף זה ייערך בצורה ממוכנת, והוא רשאי לקבוע את אופן ניהול הפרוטוקול וסוג החתימה האלקטרונית הנדרשת".

(20) בסעיף 73(ב), אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) אם החליט כאמור בפסקה (1), לקבוע כי גם הליך הגשת הרשימות ייערך מחדש;

(5) להורות על ספירה חוזרת של הקולות בקלפי מסוימת, אם סבר שנפל ליקוי בספירת הקולות שעלול היה להשפיע על תוצאות הבחירות ושהדבר נדרש לצורך בהכרעה בערעור הבחירות כאמור בפסקאות (1) או (2); ספירה חוזרת כאמור תיערך על ידי עובדי מדינה שהשר הסמיך לכך ובנוכחות נציגי הצדדים לערעור".

(21) בסעיף 73 א -

(א) בפסקה (1), במקום "73(ב)(3)" יבוא "73(ב)(3) ו-4";

(ב) האמור בו יסומן "א" ואחריו יבוא:

"(ב) בהליכים לפי סעיף קטן (א) יחולו סדרי הדין ודיני הראיות החלים בערעור בחירות לפי סעיף 73".

(22) בסעיף 82(א)(1) –

(א) במקום "מחברי ועדת הבחירות" יבוא "מנציגים";

(ב) אחרי "שאינן מיוצגות בוועדת ההנהלה" יבוא "והיא רשאית לבחור כמה ועדות קלפי מיוחדות כאמור";

(ג) אחרי "ימנה מנהל הבחירות ועדה" יבוא "או ועדות";

(23) אחרי סעיף 84 כב יבוא:

"פרק ח'4: הצבעת בעלי תפקידים

הצבעת בעלי תפקידים 84כג. מנהל בחירות, סגן מנהל בחירות, מזכיר ועדת קלפי ועובד מדינה שהמפקח הארצי על הבחירות אישר כי נבצר ממנו להצביע בקלפי באזור מגוריו בשל מילוי תפקיד ביום הבחירות לצורך ניהולן (בפרק זה – בעל תפקיד), רשאים להצביע בבחירות הכלליות כאמור בסעיף 4 שלא ביום הבחירות, בקלפיות מיוחדות לבעלי תפקידים במקומות שייקבעו על ידי השר.

הוראות בדבר הצבעת בעלי תפקידים 84כד. (א) השר יקבע הוראות בכל הנוגע לבחירות בעלי תפקידים.

(ב) בהוראות לפי סעיף קטן (א) יקבע השר את ימי ההצבעה ושעות ההצבעה, אולם לא ייקבע יום הצבעה לפני היום השביעי שלפני יום הבחירות או אחרי היום השני שלפני יום הבחירות.

(ג) בהוראות לפי סעיף קטן (א) רשאי השר לקבוע, בין השאר, הוראות לעניין מינוי והרכב ועדות קלפי ולעניין הצגת אישורים הנדרשים להצבעה.

ספירת הקולות 84כה. הוראות סעיפים 82 עד 84 יחולו בשינויים המחויבים על הצבעת בעלי תפקידים.

סמכויות מיוחדות לעניין הצבעת בעלי תפקידים 84כו. הוראות סעיף 61 יחולו בשינויים המחויבים על הצבעת בעלי תפקידים.



(24) בסעיף 96, אחרי "מנהל הבחירות" יבוא "או מי שהוא הסמיך לכך", ובסופו יבוא "העיון יהיה במקום ובשעות שייקבעו על ידי מנהל הבחירות".

בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975<sup>2</sup> –

תיקון חוק הרשויות  
המקומיות (בחירת  
ראש הרשות וסגניו)  
– מס' 37

(1) בסעיף 7 –

(א) בסעיף קטן (ב), בפסקה (1), במקום "40" יבוא "35א, 40, 40א";

(ב) בסעיף קטן (ב), בפסקה (2), אחרי "ח'3" יבוא "ח'4";

(ג) בסעיף קטן (ג), בפסקה (4), אחרי "ותו לא" יבוא "ובלבד שהרישום כאמור ייעשה בעט בצבע כחול";

(2) בסעיף 9ב(א), בסופו יבוא: "וכן ייוסף חבר נוסף למניין החברים; חלוקת המנדטים הנותרים למועצה תיערך מחדש לפי הוראות פרק ו' לחוק הבחירות, בשינויים אלה:

(1) מספר חברי המועצה העומדת לבחירה יהיה המספר שקבע השר על פי חיקוק ועוד חבר אחד;

(2) הקולות שניתנו לרשימה שראש הרשות נכלל בה לא יבואו במניין הקולות הכשרים שניתנו בבחירות".

(3) בסעיף 24א(ב), אחרי פסקה (9) יבוא:

"(10) אושרה הצעת מועמד אחת בלבד, יכריז מנהל הבחירות, על דעת ועדת הבחירות, ביום הבחירות, על המועמד כמי שנבחר ראש הרשות ויפרסם הודעה על כך ברשומות".

בחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993<sup>3</sup>, בסעיף 7 –

תיקון חוק הרשויות  
המקומיות (מימון  
בחירות), תשנ"ג-  
1993 – מס' 17

(1) בסעיף קטן (א), בפסקה (3), במקום "במועד האמור בסעיף קטן (ב)(2)" יבוא "בתום תשעה חודשים מיום הבחירות";

<sup>2</sup> ס"ח התשל"ה, עמ' 211; התשפ"א, עמ' 79.  
<sup>3</sup> ס"ח התשנ"ג, עמ' 146; התש"ף, עמ' 2.

(2) בסעיף קטן (ב), אחרי פסקה (1) יבוא :

”(א1) על אף האמור בפסקה (1), אם הוגש ערעור על תוצאות הבחירות כאמור באותה פסקה, רשאי בית המשפט הדין בערעור להורות כי הסכום האמור באותה פסקה, כולו או חלקו, ישולם במועד מוקדם יותר”

## דברי הסבר

### כללי

החוק המוצע מאגד בתוכו תיקוני חקיקה הנוגעים להליך הבחירות ברשויות המקומיות לרבות סמכויות שונות הקשורות בו.

בעקבות הניסיון המצטבר ממערכות הבחירות ברשויות המקומיות ובפרט מערכת הבחירות הכלליות בשנת 2018, וכן נוכח הערות שהתקבלו מדוחות מבקר המדינה ומבתי המשפט בהליכים משפטיים שונים, עלה הצורך בתיקוני החקיקה בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הבחירות), חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975 (להלן - חוק הבחירה הישירה) וחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), תשנ"ג-1993 (להלן - חוק המימון).

### תיקונים בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965

#### לסעיף 1, פסקה (1) – תיקון סעיף 7

הסמכות לאישור או פסילת מועמד על רקע עבר פלילי נתונה כיום למנהל הבחירות בכל רשות מקומית. מוצע להבהיר כי קבלת המידע מהמרשם הפלילי תיעשה באופן מרוכז על ידי המפקח הארצי על הבחירות והוא יוסמך לעיין במידע מהמרשם הפלילי לצורך בחינת כשירותו של מועמד בבחירות.

#### לסעיף 1, פסקה (2) – תיקון סעיף 9

סעיף 9 לחוק הבחירות קובע את "עקרון הריתוק לקלפי", לפיו זכותו של בוחר להצביע בקלפי מותנית בכך שרשימת הבוחרים הקשורה אליה כוללת את שמו של הבוחר. זאת בכפוף להסדרי הצבעה ייחודיים שנקבעו למספר קבוצות (מוגבלים בניידות, חיילים, אסירים, מאושפזים, שוהים בבתי אבות ומאושפזים בבתי חולים). אולם הסעיף מציין את שתי הקבוצות הראשונות בלבד. מוצע להבהיר את נוסח הסעיף כך שיכלול גם את ההסדרים הנוספים שכבר נקבעו בחקיקה קודמת (פרקים ח' עד ח'3 לחוק הבחירות).

#### לסעיף 1, פסקאות (3) עד (6) - תיקון סעיפים 17, 18, 19 ו-23

בהתאם להסדר הקיים בחוק, בסמכות שרת הפנים לבחון בקשות לתיקון פנקס הבוחרים הנובעות מטעות במרשם האוכלוסין, או מסיבה אחרת אולם רק לאחר שהמבקש פעל פי חוק מרשם האוכלוסין לתיקון המידע. עם זאת, כיום, מההוראות הנוגעות לצירוף ראיות ולאופן הבחינה, עולה ספק בנוגע לגדר סמכות השרה לתקן את פנקס הבוחרים במנותק מהתיקון במרשם האוכלוסין. זאת, לאור כך שההוראה המהותית לעניין היכללות בפנקס הבוחרים שנקבע בסעיף 11 לחוק, מבוססת באופן מלא על הרישום במרשם האוכלוסין בלבד. בבג"ץ 5663/13 פז נ' משרד הפנים, הובהר כי סמכותו של שר הפנים לתקן את פנקס הבוחרים לפי סעיף 17(א) כפופה לתנאים המהותיים שנקבעו בסעיף 11(א) לחוק. לנוכח קיומו של הליך ייעודי לתיקון מרשם האוכלוסין לפי חוק מרשם האוכלוסין ובשל מגבלות האמצעים לבחינת בקשות מסוג זה במסגרת הליך בחירות, מוצע להתאים את נוסח החוק כך שסמכותו של השר לתיקון פנקס הבוחרים תוגבל לבחינה טכנית של בקשות ותיקון הפנקס למקרים בהם מתגלה פער בין פרטיו של תושב במרשם האוכלוסין לבין פנקס הבוחרים. בהתאם לכך מוצע גם להבהיר כי אין מקום לצירוף ראיות או מסמכים נוספים לבקשה לתיקון הפנקס, מלבד צילום הספח של תעודת הזהות, וכי השר יתקן את הפנקס בלבד בהתאם לתיקון המרשם שייעשה על פי חוק המרשם, ולא על פי חוק

הבחירות. אין בכך כדי לגרוע מהסמכויות לפי חוק המרשם לתיקון פרטים בו.

### **לסעיף 1, פסקה (7) – תיקון סעיף 29**

ככלל, מנהלי הבחירות ממונים מקרב עובדי המדינה (למעט חריגים ספורים). אף שמדובר בעובדי מדינה, הם אינם מבצעים את תפקידם כמנהלי בחירות כעובדי מדינה, ועל כן עלה ספק אם חוק המשמעת ודינים אחרים החלים על עובדי מדינה חלים גם על פעולתם כמנהלי בחירות. לפיכך, מוצע להבהיר את המצב ולתקן את סעיף 29 לחוק כך שיובהר שהדין המשמעתי החל על עובד מדינה לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 יחול גם על מנהל בחירות ועל סגן מנהל בחירות.

### **לסעיף 1, פסקה (8) – תיקון סעיף 32א**

לפי סעיף 32א לחוק, לכל ועדת קלפי ימונה מזכיר. לאור העומס וחשיבות המשימות המוטלות על המזכיר ולשם ייעול הליך ההצבעה ושמירה על תקינותו, מוצע להסמיך את מנהל הבחירות למנות לוועדת קלפי מסוימת מזכיר נוסף וזאת באישור המפקח הארצי על הבחירות.

לפי סעיף 32א לחוק, מנהל הבחירות, בהתייעצות עם ועדת הבחירות, ימנה מזכירים נוספים שמספרם לא יעלה על שליש ממספר מקומות הקלפי ברשות המקומית ואשר ישמשו, במקרה הצורך כחברי ועדת קלפי או כמזכירי ועדת קלפי. יצוין כי כיום מזכירים נוספים אלה משמשים במקרה הצורך גם להחלפת מזכירים בוועדות הקלפי וגם לסיוע נוסף למנהל הבחירות במהלך יום הבחירות (למשל סיורים במקומות הקלפי, סיוע בקליטת חומרי הבחירות בסוף יום הבחירות וכו'). לעתים כמות המזכירים הנוספים אינה מספיקה לביצוע מכלול המטלות, על כן מוצע להסמיך את מנהל הבחירות – באישור המפקח הארצי על הבחירות – לחרוג מהמגבלה של שליש ממספר מקומות הקלפי ולמנות מזכירים נוספים במספר גדול יותר. בנוסף, מוצע להבהיר ולעגן את המצב בפועל לפיו מנהל הבחירות רשאי יהיה להטיל על המזכירים גם תפקידים נוספים לצורך סיוע למנהל הבחירות.

### **לסעיף 1, פסקה (9) – תיקון סעיף 35**

לפי סעיף 35(ד) לחוק, מי שחתם על יותר מרשימת מועמדים אחת – חתימותיו בטלות. זאת בין השאר כביטוי להוראה המהותית בסעיף 35(א), ולפיו קבוצת בוחרים, סיעה או מפלגה "רשאיות להגיש רשימת מועמדים אחת בלבד". בבג"ץ 7396/18 מפלגת העבודה הישראלית נ' מנהל הבחירות לעיריית חיפה (להלן - עניין קליש) בית המשפט העיר בדבר הצורך בהבהרת תחולת ההסדר הנוגע לחתימות כפולות – האם הוא חל גם על חתימת בא כוח מפלגה או סיעה בכנסת או במועצה היוצאת המגישים רשימת מועמדים מטעם, או רק על חתימת תומכים. באותו עניין, בית המשפט לא נדרש להכרעה בשאלה זו אך ציין כי "רצוי שהעניין יובהר מפורשות בחוק". לאור הערת בית המשפט בדבר חוסר הבהירות, מוצע לתקן את הסעיף ולהבהיר כי סעיף 35(ד), לעניין בטלות החתימה, חל על חתימות של מגישי רשימה מטעם קבוצת בוחרים בלבד. לצד זאת, מוצע בהמשך תיקון אחר שיבהיר את תוצאת האיסור על הגשת שתי רשימות מטעם מפלגה או סיעה. יצוין כי חתימה שהתבטלה לפי סעיף זה בשל היותה חתימה כפולה – היא ליקוי הניתן לתיקון הן לפי המצב הקיים והן לפי התיקון המוצע.

עוד מוצע לתקן את נוסח הסעיף הנוגע לצירוף כתבי הסכמה לרשימה מועמדים ולהבהיר כי על כתב ההסכמה המצורף לרשימה בעת הגשתה להיות חתום, כתנאי חיוני לתוקפו של כתב המועמדות. זאת, על רקע אי הבהירות שעלתה בסוגיה זו במספר הליכים משפטיים בבחירות בשנת 2018 באשר לנפקות אי חתימה על כתב ההסכמה

שצורף לרשימה (ראו למשל עת"מ 32069-10-18 אבידן נ' משרד הפנים, לעומת עת"מ 24122-10-18 מרזוק נ' מנהל הבחירות). התיקון המוצע מעגן את ההלכה שנקבעה לעניין זה בבג"ץ 7231/18 רשימת ג'בהת אלעמל אלבלדי נ' מנהל הבחירות, ובדומה לנוסח ההסדר המקביל בסעיף 57(ט) לחוק הבחירות לכנסת.

#### **לסעיף 1, פסקה (10) – הוספת סעיף 35א**

על מנת לייעל את תהליך הגשת הרשימות ובדיקתן, מוצע להוסיף את סעיף 35א לפיו לצד האפשרות להגשת רשימות המועמדים למנהל הבחירות על גבי חוברות כאמור בסעיף 35, תינתן אפשרות (לפי בחירת המגיש) להגיש את הרשימה במקום זאת באמצעות מערכת ממוכנת – באופן ובמועדים שתקבע שרת הפנים. החתימה על הרשימה תהיה חתימה אלקטרונית מאושרת אך השרה תהיה מוסמכת לקבוע כי חתימה של בוחר או מועמד יכול שתהיה חתימה אלקטרונית אחרת. לרשימה מטעם קבוצת בוחרים המוגשת באמצעות מערכת ממוכנת, התצהיר של בא כוח הרשימה, כאמור בסעיף 35(ג) ייסרק ועותק ממנו יוגש באמצעות המערכת. כמו כן, אישור מנהל הבחירות כאמור בסעיף 35(ו) לחוק יינתן על ידי המערכת באופן ממוכן עם קליטת הרשימה במערכת. עוד יובהר כי אין בהגשה במערכת ממוכנת לפי הוראות סעיף זה כדי לגרוע מכל יתר הוראות סעיף 35, וכל ההוראות הנוגעות להגשת רשימות מועמדים יחולו גם על רשימה שהוגשה באמצעות המערכת הממוכנת. הסעיף המוצע נועד כאמור לייעל את תהליך הגשת הרשימות ובדיקתן ולהפחית את המשאבים הנדרשים בכל הנוגע לקליטה ובדיקה של חוברות פיזיות המוגשות. בנוסף, המערכת הממוכנת צפויה להקל על המגשים בכך שהיא תנגיש ותפשט עבורם את הליך ההגשה ותסייע בצמצום תקלות פוטנציאליות וטעויות בהגשה. זאת כאמור, כאשר בידי המגיש נתונה הבחירה האם להעדיף הגשה באמצעות המערכת ממוכנת או הגשה ידנית כפי שנעשה עד כה.

#### **לסעיף 1, פסקה (11) – תיקון סעיף 38**

כיום אין מגבלה על זהות בא כוח של רשימה. מוצע לקבוע כי בא כוח כאמור יידרש להיותו רשום בפנקס הבוחרים (כלומר, תושב הרשות המקומית מעל גיל 17).

#### **לסעיף 1, פסקה (12) – תיקון סעיף 38א**

מוצע לתקן את סעיף קטן (א) כך שמתן העירבון על ידי רשימת מועמדים חדשה לא יהיה מוגבל רק באמצעי של שיק בנקאי כך ששר הפנים יוכל לקבוע בתקנות גם אמצעי אחר נוסף, זאת בין השאר כדי לאפשר הגשה ממוכנת של העירבון; כמו כן, מוצע לתקן את סעיף קטן (א1) כך שיאוחדו המועדים להגשת הרשימות ומסירת הערבון כך ששניהם יוגשו עד לאותו היום – עד 33 ימים לפני יום הבחירות.

#### **לסעיף 1, פסקה (13) – תיקון סעיף 39**

מוצע לקבוע כי יתאפשר שינוי כינויה של רשימה שהוגשה עד היום ה-23 שלפני יום הבחירות. במקרה של שינוי, לרשימה המבקשת לערוך שינוי לא תהיה עדיפות לפי החוק לפי כללי העדיפות בין סיעות בנוגע לכינוי החדש המבוקש על ידה, זאת על מנת שלא לפגוע בכינויים שהוגשו כנדרש קודם לכן. שינוי זה מתבקש על רקע הרצון של רשימות רבות לתקן את כינוי הרשימה, וזאת כניסיון ממערכות בחירות קודמות והליכים משפטיים רבים אשר נוהלו בנושא בעקבות מניעת האפשרות על פי ההסדר הקיים בחוק לתקן את כינוי הרשימה לאחר הגשתה.

#### **לסעיף 1, פסקאות (14) ו-(15) – תיקון סעיף 40 והוספת סעיף 40א**

במספר הליכים משפטיים בבחירות שנערכו בבחירות 2018 התעוררו שאלות ביחס לנפקות הליקויים המנויים בחוק ברשימת מועמדים ועלה כי ישנה אי בהירות בכל הנוגע לסיווג ליקויים כליקויים שניתנים לתיקון לעומת ליקויים שפוסלים רשימה או מביאים לכך שאין לראות ברשימה כאילו הוגשה. כצופה פני עתיד, בעניין קליש, בית המשפט העליון התייחס לעניין זה באמרו: "נכון להבהיר ולהמשיך להבהיר את מקומם הגיאוגרפי של פגמים שונים - אי קבלה, ליקוי הניתן לתיקון ופסלות הרשימה. חיוני, ככל שניתן ודווקא לנוכח הדרישות הקפדניות המופנות כלפי מגישי הרשימות, כי הוראות הדין תהיינה בהירות ומאירות". לפיכך, מוצע לקבוע בסעיף 40א רשימה של ליקויים שפוסלים את הרשימה, כאשר ברירת המחדל בסעיף 40א תהיה כי כל ליקוי ניתן לתיקון מלבד הליקויים שנקבעו בסעיף 40א. כך יישמר השוויון בין הרשימות ותתקבל ודאות בנוגע לנפקות הפגמים השונים.

ואלה הליקויים שמוצע לקבוע כי הם מביאים לפסלות הרשימה ללא אפשרות תיקון:

- א. רשימה מועמדים הכוללת מספר בלתי מספיק של חותמים – זאת בהתאם להסדר הקבוע היום בסעיף 140(1) לחוק, לפיו "היה בין החותמים על רשימת מועמדים מי שלא היה זכאי לבחור, ייחשב הדבר לליקוי, אולם מספר בלתי מספיק של חותמים פוסל את הרשימה".
- ב. רשימה שמספר המועמדים בה נמוך מהמספר הנדרש בסעיף 35(ב) – שליש ממספר חברי המועצה העומדת לבחירה. הדרישה למספר מינימלי של מועמדים קיימת גם היום בחוק, ופסילת הרשימה בגין ליקוי זה אף אושרה בפסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ 7231/18, אולם כאמור לא ברור אם כך הדבר גם לאור פסק הדין בעניין קליש.
- ג. רשימה שהוגשה בלא תצהיר כאמור בסעיף 35(ג) – תצהיר של בא כוח הרשימה שמאמת את חתימות התומכים. כבר כיום נקבע כי רשימה כזו לא תתקבל על ידי מנהל הבחירות ללא תצהיר, ומוצע להבהיר כי גם אם התקבלה רשימה כזו – היא תיפסל.
- ד. רשימה שאינה חתומה כאמור בסעיף 35(ז) – סעיף 35(ז) מתייחס לחתימות באי הכוח הרלוונטיים כאשר מוגשת רשימה מטעם סיעה יוצאת, סיעה של הכנסת או מפלגה, או שילוב של הגופים האמורים. בפסיקת בתי המשפט המחוזיים נקבע כי חתימת בא הכוח היא תנאי מוקדם להגשה ולכן אינה ניתנת לתיקון (עת"מ 2506/98 אמסלם נ' פקיד הבחירות, עת"מ 258/03 עולמי נ' משרד הפנים, עת"מ 259/03 אטרש נ' מנהל הבחירות). כאמור, לאור פסק הדין בעניין קליש, מוצע להבהיר ולעגן זאת בחוק.
- ה. שתי רשימות המוגשות על ידי גוף אחד - סעיף 35(א) קובע כי כל סיעה של הכנסת, כל מפלגה וכל סיעה של המועצה היוצאת "רשאיות להגיש רשימת מועמדים אחת בלבד", אולם לא ברורה המשמעות המעשית של ההוראה ומה תוצאת הפרתה. מוצע להבהיר את תוצאת הפגם, ולקבוע כי רשימה שהוגשה על ידי גוף שכבר הגיש רשימה קודמת – הרשימה המאוחרת תיפסל; אולם אם הוגשה הרשימה כרשימה משותפת בידי שני גופים ורק אחד מהם הגיש רשימה קודמת, יראו את הרשימה כאילו הוגשה בידי הגוף השני בלבד.
- ו. מוצע להבהיר כי אם כתב ההסכמה של מועמד אינו חתום כאמור בסעיף 35(ח) – המועמד ייפסל, זאת בהתאם לבג"ץ 7231/18 בעניין אלבלדי שהוזכר לעיל; ואם פחת בשל כך מספר המועמדים מתחת למינימום הנדרש (שליש ממספר חברי המועצה) – תיפסל הרשימה. כאמור לעיל, נדרש שרשימה תוגש עם מספר מינימלי של מועמדים, ומוצע להבהיר כי בחינת מספר המועמדים תיעשה גם בהתאם לכתבי ההסכמה החתומים ולא רק לפי השמות הרשומים ברשימה.

- ז. רשימה שנעשה בה שינוי כגון החלפת מועמד, מחיקה, הוספה, שינוי סדר או שינוי מספר סידורי. כבר כיום החוק קובע כי מנהל הבחירות לא יקבל רשימה כזו, וכאמור על מנת להבהיר את הדין מוצע לעגן זאת גם ברשימת הליקויים בסעיף 440א.
- ח. רשימה שלא ניתן לגביה ערבון במועד. לפי סעיף 38א, על בא כוח רשימה המוגשת מטעם קבוצת בוחרים להגיש למנהל הבחירות ערבון. סעיף 38א קובע כי אם לא ניתן ערבון – יראו את הרשימה כאילו לא הוגשה. למען הסר ספק, מוצע לכלול ליקוי זה גם ברשימת הליקויים בסעיף 440א.
- ט. רשימה שהוגשה באיחור, או מסמך שיש לצרף לרשימה שהוגש באיחור. הדין קובע את המועמדים להגשה, ובהתאם לפסיקה עד כה – לא ניתן לאשר רשימה שהוגשה באיחור. למען הסר ספק, מוצע לכלול ליקוי זה גם ברשימת הליקויים בסעיף 440א.
- י. רשימה שהוגשה שלא על גבי טופס כפי שנקבע בתקנות. לפי סעיף 9 לתקנות הרשויות המקומיות (סדרי בחירות), התשכ"ה-1965, רשימת מועמדים תוגש על גבי טופס שבתוספת "שיחבר בצורת חוברת". החוברות מחולקות למועמדים על ידי משרד הפנים, ונדרש להגיש את החוברת כפי שהיא – הכוללת הן את פרטי הרשימה, הן את פרטי המועמדים והן את חתימות המגישים. בעבר פסלו בתי המשפט רשימות שלא הוגשו על גבי החוברת, למשל כאשר חתימות התומכים לא נכללו באותה החוברת עם פרטי המועמדים או לא הוגשו בחוברת כלל (ראו למשל עת"מ 2738/08 קלפה נ' המפקח הארצי על הבחירות; עת"מ 13-10-5990 נעים נ' מנהלת הבחירות); אולם במקרים אחרים נקבע כי אין מדובר בליקוי המביא לפסילה (ראו למשל עת"מ 1012/09 בוכריס נ' מנהל הבחירות). על כן, מוצע להבהיר את משמעות ליקוי זה ולקבוע כי רשימה שהוגשה שלא על גבי החוברת כנדרש היא פסולה.

#### לסעיף 1, פסקה (16) – תיקון סעיף 42

לפי סעיף 42(ג) פסק דין של בית המשפט לעניינים מנהליים בעתירה על אישור או פסילה של מועמד או רשימה הוא פסק דין סופי שלא ניתן לערער עליו; אך בפסיקה נקבע כי אין זה אומר שלא ניתן להתערב בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים וניתן בפועל להגיש עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ (ראו למשל את שנפסק בבג"ץ 6654/98 הלפרין נ' פקידת הבחירות לעיריית הרצליה). אמנם, נקבע בפסיקה כי התערבות בג"ץ במקרים כאלה תהיה רק במקרים נדירים. בין השיקולים להתערבות נמנו בפסיקה בין השאר הפגיעה בזכות היסוד להיבחר, היעדר שיהוי בנקיטת ההליך, קיום פגם בפעולת מנהל הבחירות, היעדר פגם בהתנהלות המועמד ותקדימיות הסוגיה. מבחנים אלה, על פי אופיים, אינם סימטריים והם מאפשרים את התערבות בית המשפט העליון בהיקף רחב במקרה בו נפסלו מועמד או רשימה, אך מצמצמים זאת במקרים בהם אושרו מועמד או רשימה בניגוד לכאורה להוראות הדין. זאת כאשר למעשה, גם מקרים אלו, עלולים להביא לפגמים מהותיים ולפגיעה בזכות היסוד להיבחר. בפועל, נוצר מצב שבו בכל מערכת בחירות מוגשות עתירות רבות על החלטת בית המשפט המחוזי, ונראה כי נוצר למעשה מסלול מעין-ערעורי על פסקי הדין של בתי המשפט לעניינים מנהליים.

יצוין עוד כי בהתאם לפסיקה, אמנם נקבע כי "יש לצפות בדרך-כלל כי עתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק תוגש תוך זמן קצר ביותר, ואם אין נסיבות מיוחדות המונעות זאת, יהיה זה ביום העבודה הראשון של בית-המשפט לאחר מתן פסק-הדין" (בג"ץ 6905/98 ארד נ' פקיד הבחירות למועצה המקומית בנימינה), אולם מכיוון שהמועדים לא נקבעו בדין – אין הדבר מהווה מחסום להגשת העתירה, אלא רק שיקול

לדחייתה.

לאור האמור, מוצע להסדיר בחקיקה את האפשרות לערער על פסק דין של בית המשפט לעניינים מנהליים בעתירות בעניין אישור או פסילת רשימות ומועמדים, ולקבוע כי על פסק דינו של בית המשפט המחוזי ניתן יהיה לערער ברשות שופט של בית המשפט העליון, בשאלה משפטית בלבד (זאת בדומה לערעור על פסק דין של בית המשפט לעניינים מנהליים בערעור בחירות לפי סעיף 73 לחוק). כאמור לעיל, בפסיקה נקבע כי עתירה לבג"ץ תוגש "תוך זמן קצר ביותר", וככלל ביום העבודה הראשון שלאחר מתן פסק הדין. בהמשך לכך, מוצע בהתאם לקבוע בחקיקה פרק זמן של יומיים להגשת הבקשה.

#### **לסעיף 1, פסקה (17) – תיקון סעיף 45א**

בסעיף 45א לחוק הבחירות עוגנה החובה לגלות הסכמים פוליטיים ברשויות המקומיות. סעיף זה מורה כי החובה האמורה חלה הן על הסכמים שנחתמו לפני הבחירות והן על הסכמים שנחתמו אחריהן. לפי הוראת החוק יש למסור הסכמים פוליטיים בכתב למזכיר הרשות המקומית ולחברי מועצת הרשות. בתי המשפט קבעו כי יש חובה להביא לידיעת הציבור הסכמים פוליטיים (בג"ץ 4248/91 נתנון נ' ראש עיריית חולון; בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס). בהמשך, אף לאחר חקיקת סעיף 45א, נקבע כי נוסף על חובת הגילוי שנקבעה בחוק הבחירות, חובה לפרסם את ההסכמים הפוליטיים שנעשו לפני הבחירות באמצעים נוספים כדי שיגיעו במלואם לידיעת כלל הציבור וזאת כתנאי להכרה בתוקפם (ה"פ 265/04 פדרינג נ' יעקבזאדה). בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי משנת 2007 "הסכמים פוליטיים ברשויות המקומיות" קבע מבקר המדינה כי "מפלגות, סיעות, רשימות מועמדים וחבריהן לא קיימו את הוראות הדין בדבר גילוי הסכמים פוליטיים לנבחרי הציבור ולציבור. מצב זה פגע פגיעה ממשית בשלושה עקרונות יסוד – יכולתם של בוחרים ורשימות מועמדים לשקול את צעדיהם לפני הבחירות; היכולת לקיים ביקורת ציבורית על נבחרים כדי להבטיח את טוהר השלטון; וזכות הציבור לדעת". בהתאם, המליץ המבקר בין היתר "להטמיע גם את החובה שנקבעה בפסיקה בדבר פרסום הסכמים פוליטיים באופן שיגיעו לידיעת ציבור הבוחרים, נוסף על הצגתם למזכיר הרשות המקומית ולחברי המועצה".

כאמור, כיום החובה היא למסור את ההסכם למזכיר הרשות. מוצע לקבוע כי מזכיר הרשות יפרסם את ההסכמים שנמסרו לו באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

#### **לסעיף 1, פסקה (18) – תיקון סעיף 63**

סעיף 63 קובע הוראות לעניין קולות פסולים ובהן פסילת מעטפת הצבעה של בוחר שהצביע בקלפי לחיילים אשר הגיעה לוועדת הבחירות אחרי היום החמישי שלאחר יום הבחירות. מכיוון שקיימים הסדרי הצבעה ייחודיים לאוכלוסיות נוספות (אסירים, עצורים ומאושפזים בבתי חולים) שהצבעתם נערכת מחוץ לרשות המקומית באמצעות מעטפות חיצוניות, ועל כן מיונם ושינועם אל הרשויות המקומיות נעשה בפועל יחד עם מיון ושינוע מעטפות החיילים, מוצע להבהיר את החוק ולהשוות את ההסדר בדבר פסילת מעטפות גם לגבי מעטפות אלה שנועד ליצור וודאות וסופיות ולקבוע כי מעטפות הצבעה של בוחרים אלה שהגיעו לוועדת הבחירות אחרי היום החמישי שלאחר יום הבחירות תהיינה פסולות.

#### **לסעיף 1, פסקה (19) – תיקון סעיף 66**

לפי סעיפים 65 ו-66 לחוק הבחירות, על מנהל הבחירות למלא פרוטוקול בדבר הבדיקה והסיכום של מניין



הקולות ותוצאות הבחירות. מוצע להסמיך את שרת הפנים לקבוע בתקנות הוראות לגבי ניהול פרוטוקול דיגיטלי לרבות חתימות דיגיטליות.

### **לסעיף 1, פסקה (20) – תיקון סעיף 73**

ככלל, ביטול הבחירות על ידי בית המשפט בערעור בחירות משמעו עריכת בחירות חדשות, כלומר קיום יום הבחירות פעם נוספת. עם זאת, ישנם מקרים שבהם בשל אופי הליקוי שגרם לפסילת הבחירות, יש מקום גם לערוך את הליך הגשת הרשימות או המועמדים מחדש. על כן, מוצע להסמיך את בית המשפט הדן בערעור בחירות לקבוע האם יש לערוך את הליך הגשת הרשימות מחדש.

בנוסף, מוצע לעגן את סמכות בית המשפט להורות על ספירה חוזרת של הקולות: בבר"מ 201/14 סיעת ראשון ביתנו נ' משרד הפנים, הובהר כי לבית משפט הדן בערעור בחירות יש סמכות להורות על ספירה חוזרת של הקולות, במקרים חריגים ונדירים, וזאת כסעד שנגזר מהסעד העיקרי שהוא ביטול תוצאות הבחירות. מכיוון שמדובר בסעד נגזר, הובהר כי השימוש בו ייעשה בכפוף למבחנים שנקבעו בפסיקה ביחס למתן סעד בערעור בחירות. לצד זאת, נכתב בפסק הדין כי במקרים מסוימים, עיון בפתקי ההצבעה לפי סעיף 96 לחוק יכול להצביע על ליקויים שנפלו בהליך ספירת הקולות.

סעיף 96 דורש כתנאי מוקדם לעיון בפתקים כי יוגש תצהיר המפרט מהם הליקויים אשר לדעת המבקש נפלו בפתקי ההצבעה שבהם הוא מבקש לעיין. אם כן, הליך של עיון לפי סעיף 96 מתאפשר במקרים בהם נפל ליקוי בפתקי ההצבעה, ולא בהליך הספירה. חרף זאת, במקרים מסוימים הורו בתי המשפט המחוזיים על עיון בפתקים לפי סעיף 96 אף כשלא נטען לליקוי בפתקים עצמם, לצורך ביצוע ספירה חוזרת של הקולות. זאת, ייתכן בשל היעדרו של מסלול בחקיקה לקיום ספירה חוזרת של הקולות. לאור חוסר הבהירות, מוצע לעגן במפורש בחקיקה את סמכותו של בית המשפט להורות על ספירה חוזרת של הקולות. זאת, במסגרת ערעור בחירות, על פי המבחנים שנקבעו לעניין מתן סעד בערעור בחירות ואם הדבר נדרש לצורך הכרעה בערעור. בנוסף, מוצע להבהיר גם כי ספירה חוזרת כאמור תיערך על ידי עובדי מדינה ששר הפנים הסמיך לכך ובנוכחות נציגי כל הצדדים לערעור.

### **לסעיף 1, פסקה (21) – תיקון סעיף 73א**

מוצע להסדיר את סדרי הדין והראיות החלים בהליך משפטי לביטול בחירות שאינו ערעור בחירות ולקבוע כי בהליך מסוג זה, יחולו סדרי הדין והראיות המנהליים כפי שחלים בערעור בחירות לפי סעיף 73 לחוק.

הצורך בתיקון בא על רקע הפער הקיים במתכונת הדיונית בין ערעור בחירות לפי סעיף 73 המתנהל כערעור מינהלי לבין הליך משפטי אחר לביטול הבחירות, המוגש – בנסיבות חריגות – בהתאם למתווה שנקבע בפסיקת בית המשפט העליון ברע"א 83/94 חרזאללה נ' פקיד הבחירות. יצוין כי הפער בין ההליכים נוצר בין השאר בעקבות החוק לתיקון דיני בחירות לכנסת ולרשויות המקומיות (פנקס הבוחרים), התשס"ג-2002 שקבע כי הדיון בערעור בחירות לפי סעיף 73 יידון כערעור מינהלי בעוד שההליך האחר נותר כהליך אזרחי.

שאלת יישוב הפער הדיוני בין שני ההליכים שנועדו לברר טענות לביטול בחירות, נדונה מפעם לפעם בהליכים משפטיים שונים. כך למשל, לעניין הפער הנוגע לאופן הערעור על פסק הדין, העיר כבי' השופט שהם בע"א 4071/16 בכר נ' יריב כי: "סבורני, כי פער זה בין שני המסלולים אינו רצוי, ועלול ליצור אי דאאות באשר לתוצאה הסופית של הבחירות. כפי שהובהר, אין מדובר בהבדלים שוליים או זניחים, אלא

בפער עמוק ומשמעותי, הנוגע הן למועד הגשת הערעור והן באשר להיקף התערבותו של בית המשפט העליון. סבורני, כי יש מקום לבחינה מחודשת של המערך הנורמטיבי בסוגיה זו, וככל שיוחלט לשמר את שני מסלולי הערעור הקיימים, מן הראוי כי המחוקק יתן דעתו לתוצאות הבלתי רצויות הנובעות מההבדלים הדיוניים בשני המסלולים, כמפורט לעיל". כב' השופט זילברטל כתב בפסק הדין כי "אכן, קיומם של שני מסלולי השגה על תוצאות הבחירות, השונים זה מזה בפרמטרים משמעותיים, הוא מצב המעורר קשיים שונים, גם אם ניתן להבין את ההיגיון שביסודו". בפסק הדין בע"א 5611/21 מואנס עבד אל חלים נ' עלי זידאן, לעניין הפער בדיני הראיות החלים, העיר בית המשפט כי "נדמה כי על הכול מוסכם שפערים אלה בין המסלולים אינם רצויים...", ואף שלא הכריע באותו מקרה בשאלת דיני הראיות החלים בהליך זה, העיר כי "יש לקוות כי יינתן לה מענה על ידי המחוקק בהמשך להערות קודמות בפסיקתנו. המצב הנורמטיבי המפוצל שתואר לעיל אינו דין רצוי, בפרט בשים לב שעסקינן בסוגיה הרגישה של דיני הבחירות, ויטיב המחוקק אם יפעל להסדרת הסוגיה על דרך תיקון לחוק".

לאור האמור, מוצע לערוך תיקון כאמור אשר יביא להסדר דיוני אחד בכל הנוגע להליכים משפטיים שעניינם ביטול תוצאות הבחירות.

בנוסף, מוצע להחיל על הליך זה את ההוראה האמורה לעיל ביחס לאפשרות של בית המשפט להורות כי הליך הגשת הרשימות ייערך מחדש.

#### **לסעיף 1, פסקה (22) – תיקון סעיף 82**

לפי המצב הקיים, ועדת הבחירות בוחרת ועדת קלפי שמורכבת מתברי ועדת הבחירות, לצורך ספירת הקולות במעטפות הכפולות (מוגבלים בניידות, חיילים, אסירים, מאושפזים וכו'). לאור הצורך שעלה ברשויות גדולות, הנאלצות להתמודד עם מיון וספירה של מספר רב של מעטפות חיצוניות, מוצע להבהיר בנוסח הסעיף כי ניתן להקים כמה ועדות מיוחדות במקביל, שיהיו חברים בהן נציגי הסיעות.

#### **לסעיף 1, פסקה (23) – הוספת פרק ח'4**

כלל הריתוק לקלפי, המעוגן בסעיף 9 לחוק הבחירות, מחייב כל מצביע לבחור בקלפי בה הוא רשום (על פי מקום המגורים). בבחירות לרשויות המקומיות, בעלי תפקידים רבים משמשים כמנהלי בחירות, סגני מנהלי בחירות ומזכירי ועדת קלפי ובעלי תפקידים נוספים מבין עובדי המדינה במערך ניהול הבחירות, הנדרשים להבטיח את ניהול הבחירות ואת איוש הקלפיות לאורך כל שעות ההצבעה (מ-00:07 בבוקר ועד 00:22 בלילה) ולאחר מכן עד לאחר תום ספירת הקולות והעברת חומרי ההצבעה, כאשר חלקם נדרש לבצע את תפקידם, מחוץ לתחום הרשות המקומית שבה הינם בעלי זכות בחירה. מצב הדברים האמור, מקשה על חלקם של בעלי תפקידים אלו, לממש את זכותם ולהצביע לראש הרשות ולמועצת הרשות המקומית באזור מגוריהם. על כן, מוצע לאפשר לאותם בעלי תפקידים להצביע בקלפיות מיוחדות שיוצבו ברחבי הארץ במהלך השבוע הקודם לבחירות במקומות שייקבעו מראש בידי שרת הפנים, במעטפות כפולות. המעטפות החיצוניות של בעלי התפקידים יישמרו עד ליום הבחירות, ימוינו וישונעו יחד עם שאר המעטפות החיצוניות של הקבוצות הנוספות.

סעיף 84כד המוצע: מוצע להסמיך את שר הפנים לקבוע הוראות בכל הנוגע לבחירות בעלי תפקידים, בין השאר לעניין מינוי והרכב ועדות הקלפי ולעניין האישורים הנדרשים להצבעה, על מנת להוכיח כי אכן מדובר בבעל תפקיד בבחירות לרשויות המקומיות. ההצבעה תתאפשר במהלך השבוע שלפני יום הבחירות, בין יום שלישי

ליום שישי בימים ובשעות שיקבע שר הפנים.

סעיף 84כה המוצע: ההצבעה בקלפיות אלה תיעשה במעטפות כפולות, והן ירוכזו, ימוינו וישלחו לרשויות המקומיות המתאימות לאחר יום הבחירות באופן ובמועד שהדברים נעשים לגבי יתר הצבעות במעטפות כפולות בבחירות לרשויות המקומיות.

על כן, מוצע להחיל את ההוראות הרלוונטיות בעניין הצבעות חיילים במעטפות כפולות – ריכוז המעטפות, מיון, העברתן לרשויות המקומיות, הפרדת המעטפות הכפולות ממעטפות ההצבעה, ספירת הקולות, עריכת פרוטוקול וסיכום מניין הקולות – גם על הצבעת בעלי תפקידים.

סעיף 84כו המוצע: מוצע להחיל את הוראות סעיף 61א לחוק הבחירות, שעניינו סמכויות במקרים מיוחדים להפסקת הצבעה וחידושה ביום הבחירות, גם על ימי הבחירות המוקדמים לבעלי התפקידים.

### **לסעיף 1, פסקה (24) – תיקון סעיף 96**

כיום החוק קובע כי עיון במסמכי הבחירות יהיה בנוכחות מנהל הבחירות. מוצע לקבוע כי מנהל הבחירות יהיה מוסמך לקבוע אדם אחר מטעמו שיהיה נוכח במעמד עיון במסמכי בחירות במקומו. בנוסף, מוצע להבהיר כי העיון במסמכים יהיה במקום ובשעות שייקבעו על ידי מנהל הבחירות. תיקון זה נועד על רקע הניסיון ממערכות בחירות קודמות בדבר המשאבים הרבים הנדרשים לעיתים מצד מנהל הבחירות על מנת לאפשר עיון במסמכים והתיקון המוצע יאפשר במידת הצורך, חלוקת הסמכות בינו לבין גורם נוסף מטעמו. כמו כן, קביעת מועדים בהם ניתן לעיין במסמכי הבחירות תביא לבהירות וודאות בנוגע לזכות זו, מצד מי שמבקש לעיין במסמכים.

## **תיקונים בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975**

### **לסעיף 2, פסקה (1) – תיקון סעיף 7**

מוצע לקבוע כי רק פתק הצבעה לראש הרשות שנרשם בעט בצבע כחול הוא כשר. זאת בדומה לתיקון שנערך בחוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון מס' 49), התשע"ח-2018 ביחס לפתק הצבעה למועצה. תיקון זה נדרש גם על רקע השאלה שעלתה בפסק הדין בעמ"נ 18-11-22341-11 גאנם נ' מנהל הבחירות למועצה מקומית סאגור, באשר ליחס בין ההוראה בחוק הבחירות בעניין פתק הצבעה שנכתב בכתב יד לבין הוראה בעניין פתק הצבעה שנכתב בכתב יד לראש הרשות.

בנוסף, מוצע להחיל על הבחירות לראש הרשות את הסעיפים שמוצע להוסיף לחוק הבחירות בתזכיר זה: סעיף 35א לעניין הגשה במערכת ממוכנת, סעיף 40א לעניין פסילת רשימות ופרק ח' לעניין הצבעת בעלי תפקידים.

### **לסעיף 2, פסקה (2) – תיקון סעיף 9ב**

לפי סעיף 9ב בנוסחו הנוכחי, במקרה בו רשימתו של ראש רשות נבחר לא זכתה במנדט הנדרש לכהונה במועצה – ראש הרשות מתווסף כחבר מועצה נוסף.

במערכות הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות, בשנים 2008, 2013 ו-2018, נצפתה תופעה הולכת וגדלה של הקמת "רשימות פיקטיביות" שתכליתן הייתה לאפשר לראש הרשות (אם ייבחר) לקבל מושב נוסף במועצה ולכהן כחבר מועצה למרות שרשימתו קיבלה קולות ספורים בלבד, וכך להיות חבר מועצה נוסף, מתוקף בחירתו כראש המועצה, על שאר חברי המועצה. מצב זה מוביל לעיוות בתוצאות הבחירות למועצה, ובנוסף למצב בו יש מספר זוגי של חברי מועצה כך שהסיכוי לשוויון בין הקבוצות במועצה שעלול להקשות על קבלת החלטות

והכרעות גובר. לשם ההמחשה, במערכת הבחירות בשנת 2008 התופעה הזו נצפתה ב-39 רשויות מקומיות, בשנת 2013 ב-53 רשויות מקומיות ובשנת 2018 – 55 רשויות. ב-6 מקרים, אף שראש הרשות זכה בבחירות, הרשימה בראשה עמד זכתה ל-0 קולות, וב-13 מקרים נוספים הרשימה בראשה עמד ראש הרשות לא זכתה ליותר משלושה קולות.

בדוח מבקר המדינה לשנת 2014 התייחס מבקר המדינה לנושא זה. בין השאר נכתב בדוח, בפרק העוסק בהיערכות לבחירות לרשויות המקומיות וניהולן, כי "יש מקום שמשדד הפנים יבחן באם יש מקום ליזום שינוי של החוק בנוגע לראש רשות שרשימתו לא זכתה לקבל מנדט" (ראו עמ' 1562 עד 1564 לדוח האמור).

על רקע זה, מוצע לתקן את הסעיף ולקבוע כי במקרה בו רשימתו של ראש הרשות לא זכתה במנדט, ראש הרשות יתווסף כחבר נוסף, אולם יתווסף למניין חברי המועצה מנדט נוסף (בנוסף לראש הרשות). כך, הסיכוי שאותו מנדט נוסף יהיה מקרב אחת הרשימות שאינן תומכות בהכרח בראש הרשות – עשוי להפחית את התמריץ להקמת רשימות פיקטיביות מלכתחילה. בנוסף, בכך יישמר מספר אי-זוגי בכל מועצה, תוך שיפור ביכולת פעולתה של המועצה באופן שיגדיל את האפשרות להכרעה במועצה, לכאן או לכאן.

### **לסעיף 2, פסקה (3) – תיקון סעיף 24א**

כיום, במקרה של בחירות מיוחדות שמתקיימות לראש הרשות בלבד (למשל, בעקבות התפטרות של ראש הרשות במהלך הקדנציה) – אם אושרה הצעת מועמד אחד בלבד, נערכות בחירות בעד או נגד המועמד. יצוין כי לשם ההשוואה, ההסדר הקיים בבחירות מיוחדות במועצות האזוריות הוא כי אם אושרה הצעת מועמד אחת בלבד, יכריז מנהל הבחירות, ביום הבחירות, בהתייעצות עם ועדת הבחירות, שהמועמד אשר הוצע בהצעה האמורה הוא שנבחר לראש המועצה (סעיף 168 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958). במהלך שנת 2021 התקיימו מספר בחירות מיוחדות בהן אושרה הצעת מועמד אחד בלבד, ואחוז ההצבעה היה נמוך במיוחד (כך למשל, אחוז ההצבעה ברשות אחת עמד על 4.3% וברשות אחרת על 8.7%, ובשתיהן לא היו כלל קולות נגד המועמד). לאור האמור, מוצע לקבוע כי בבחירות מיוחדות שבהן אושרה הצעת מועמד אחת בלבד, מנהל הבחירות יכריז בהתייעצות עם ועדת הבחירות על המועמד כמי שנבחר לראשות המועצה. זאת, בשונה מהמצב הקיים לפיו במקרה שאושרה הצעת מועמד אחד, ייערכו בחירות בעד ונגד, ובדומה להסדר הקיים בבחירות מיוחדות במועצות האזוריות.

### **תיקונים בחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993**

#### **לסעיף 3, פסקה (1) – תיקון סעיף 7(א)**

סעיף 7(א)(3) לחוק המימון קובע כי סיעה או רשימה שלפחות שליש מבין חברי המועצה שנבחרו ומכהנים מטעמה הן נשים, תקבל 115% מהסכום שנקבע לה בחוק עבור מימון הבחירות. תוספת המימון בגין זכאות נשים לסיעה נקבעת לפי כהונת נשים בפועל במועד פרסום דוח מבקר המדינה. ככלל, דוח מבקר המדינה יוגש לא יאוחר מתום עשרה חודשים אחרי הבחירות (או תשעה חודשים, אם הרשימה הגישה את מסמכיה למבקר בתוך 3 חודשים מיום הבחירות), אולם מועד זה ניתן להארכה. בפועל, דוחות מבקר המדינה מתפרסמים במספר מועדים שונים, ואף לגבי רשימות שונות באותה רשות מקומית. כפועל יוצא, המועד הקובע לבחינת כהונת הנשים כחברות המועצה משתנה מרשות לרשות, ואף בתוך אותה רשות – מרשימה לרשימה. על מנת לייעל את ההליך, מוצע לקבוע מועד אחיד בו תיבדק הכהונה במועצה – תשעה חודשים מיום הבחירות (הוא המועד המוקדם מבין המועדים בחוק להגשת דוח המבקר).

### לסעיף 3, פסקה (2) – תיקון סעיף 7(ב)

במצב הקיים, אם הוגש ערעור על תוצאות הבחירות – המימון ישולם רק לאחר מתן פסק דין סופי בערעור. במצב דברים זה, עלול להיווצר מקרה בו ערעור בעל סיכויים נמוכים מאוד יביא להקפאת תשלום מימון הבחירות לכלל הרשימות ברשות מקומית מסוימת. על כן, מוצע לקבוע כי אם הוגש ערעור על תוצאות הבחירות, בית המשפט שדן בערעור רשאי לקבוע כי מימון הבחירות ישולם – כולו או חלקו – אף במועד מוקדם יותר. יובהר כי אין בכך כדי להוסיף או לגרוע מעצם הזכאות למימון בחירות, וההוראה נוגעת למועד התשלום בלבד.