

הכנסת העשרים וחמש

יוזמים : חברי הכנסת
אלי דלל
חנוך דב מלביצקי
עמית הלוי
אושר שקלים
לימור סון הר מלך
משה סעדה
טלי גוטליב
קטי קטרין שטרית
ניסים ואטורי
חווה אתי עטייה
צגה מלקו
שלום דנינו

3300/25/פ

הצעת חוק דיני הבחירות לרשויות המקומיות (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023, התשפ"ג-2023

תיקון חוק הרשויות 1. בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 – המקומיות (בחירות)

(1) בסעיף 67(2), במקום "75% יבוא" "150%";

(2) בסעיף 75(א), בסופו יבוא "הוראה זו לא תחול על פעילותו של עוזר אישי לראש הרשות או לסגנו, והכל כשהיא נעשית כסיוע לראש הרשות או לסגנו".

תיקון חוק הבחירות 2. בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט 1959 – (דרכי תעמולה)

(1) בסעיף 2א –

(א) האמור בו יסומן "א";

¹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 248.
² ס"ח התשי"ט, עמ' 138.

- (ב) אחרי המילים "או בלתי מוחשיים" יבוא "להלן – הנכסים";
- (ג) אחרי המילים "משתתפת בהנהלתו ובהונו" יבוא "להלן – גופים ציבוריים";
- (ד) במקום "במקרקעין או במטלטלין" יבוא "בנכסים";
- (ה) במקום "גוף או תאגיד כזה" יבוא "גופים ציבוריים";
- (ו) אחרי פסקה (2), יבוא –
- "(3) לעניין סעיף זה, לא יראו שימוש במידע שהופץ על ידי הרשות כשימוש בנכסיה.";
- (ז) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) (1) לא יראו שימוש בנכסים של הרשות המקומית לצורך יידוע התושבים על פעילות הרשות המקומית, כתעמולה;

(2) שר הפנים יקבע כללים לעניין שימוש בנכסים של הרשות המקומית בתקופה שתחילתה ב-1 בינואר בשנה שבה נערכות בחירות לרשות המקומית;

בסעיף זה –

"הבחירות לרשות המקומית" – לפי סעיפים 4 או 5 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) התשכ"ה-1965.";

(2) בסעיף 17ב, בסעיף קטן (א), אחרי "להביא טענותיו לפניו" יבוא – "בעל פה";

(3) בסעיף 17ג, בסעיף קטן (א), בסופו יבוא – "בעל פה".

ד ב ר י ה ס ב ר

הצעת החוק מאגדת בתוכה 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 בשיח עם נציגי הרשויות המקומיות, עלה הצורך בתיקוני החקיקה בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הבחירות), ובחוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט-1959 (להלן – חוק התעמולה).

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

סעיף 1, פסקה (1) – תיקון סעיף 67 לחוק הבחירות:

שינוי אחוז החסימה – כיום אחוז החסימה בבחירות המוניציפליות עומד על 0.75% (פחות מאחוז) מחלוקת המספר הכולל של הקולות הכשרים שניתנו בבחירות, למספר חברי המועצה העומדת לבחירה. כתוצאה מכך ביישובים קטנים דרוש מספר קולות מועט כדי לעבור את אחוז החסימה ולהשתלב כחבר במועצת הרשות המקומית. מצב אבסורדי זה מקשה על פעילותה של מועצת הרשות המקומית. בכדי להגביר את משילות ראש הרשות ומועצת הרשות המקומית, ולאפשר להם לנהל את הרשות המקומית לטובת התושבים, יש להגדיל את אחוז החסימה ברשויות המקומיות פי שניים, וכך למנוע מצב מורכב במסגרתו מועצות הרשויות המקומיות ינוהלו על ידי מספר רב של מפלגות.

בכנסת עלו מספר פעמים הצעות חוק בנושא, וביניהן: פ/3593/24, פ/1475/19 ו-פ/2485/18.

סעיף 1, פסקה (2) – תיקון סעיף 75 לחוק הבחירות:

הסתייעות בעוזרים אישיים לפעילות פוליטית – כידוע, נוהג נפוץ ורחב בשלטון המקומי הוא, כי העוזרים האישיים לראש הרשות, מסייעים לו בתפעול הקשר עם הציבור, לרבות באמצעות המדיה הדיגיטלית, בדפים פרטיים של ראש הרשות. נוהג נפוץ זה קיים ומעוגן ביחס לעוזרים פוליטיים לשרים ולחברי כנסת (ר', למשל, סעיף 3ב לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט–1959).

לאחרונה, נקבע על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25, בער"מ 6/25 עו"ד איתי צורף נ' מר חיים צורי, ראש עיריית קרית מוצקין ואח', כי למעשה, כל פעילות בדפים הפרטיים של ראש הרשות במרשתת, היא פעילות פוליטית, וכי בהעדר הסדר מפורש בחוק לפעילותם של עוזרים אישיים לראשי הרשויות בתפעול הדפים הפרטיים כאמור, מהווה ההסתייעות בהם תעמולה אסורה. ואולם, במסגרת החלטתו זו, ציין יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כי:

"על אף המסקנה אליה הגעתי, אין לכחד כי הערר דן העלה סוגיה הראויה להסדרה. תפעול דף פייסבוק מצריך אוריינות דיגיטלית ומשאבי זמן. החשבון של ראש הרשות יכול לשמש אותו ליצירת קשר ישיר עם התושבים ולהעברת מידע, להיות קשוב לתלונות, לצרכים ולביקורת ולקבל משוב על פעילות הרשות. כפי שצינו לעיל, כמעט כל ראשי הרשויות מפעילים גם חשבונות פרטיים-פוליטיים, ומדו"ח מבקר המדינה עולה כי נכון לשנת 2020, ב-32% מהרשויות מנהלים גורמים ברשות או גורמים במימונה של הרשות את חשבון ראש הרשות (שם, עמ' 52). אך להבדיל משרים וסגני שרים, אשר רשאים להשתמש בשירותם של עוזרים פוליטיים לתפעול הדף האישי-פוליטי שלהם, לא כך לגבי ראשי הרשויות, ומכאן המלצתו-קריאתו של מבקר המדינה להסדרת הנושא"

יצוין כי כנגד החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית הנ"ל, הגישו המשיבים 1 ו-2 עתירה לבית המשפט העליון – בג"צ 7587/22 עיריית קרית מוצקין ואח' נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 ואח', וכי עתירה זו תלויה ועומדת וטרם הוכרע בה, ואולם אין בכך כדי לגרוע מהצורך להסדיר הסתייעות בעוזר אישי לראש הרשות, לשם שימוש של ראשי הרשויות ברשתות החברתיות לצורך שמירת הקשר הישיר, האינטראקטיבי עם התושבים.

תיקונים בחוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט–1959

סעיף 2, פסקה (1) – תיקונים לסעיף 2א לחוק התעמולה:

הסדרת שימוש בנכסים דיגיטליים של הרשות המקומית, גם לצרכי תעמולה – מבוקש לייצר את האיזון הראוי בכל הנוגע להגדרת משאבי הציבור, כאשר אלה נוגעים לשימוש ברשתות חברתיות ובמשרתת באופן כללי על ידי נבחרי הציבור. כך, בתיקון המוצע (הוספת פסקה (3) להחרגות שבסעיף 2א לחוק), מוצע כי לא יראו את השימוש של נבחרי ציבור במידע שהופץ על ידי גוף הציבורי, בין היתר ברשתות החברתיות ובאתר הרשות, כתעמולת בחירות.

הסדרה של שימוש בנכסים בתקופות "שגרה" ברשות המקומית – ישנו צורך ביצירת שונות בין דיני התעמולה החלים על נבחרי הציבור בשלטון המרכזי, לבין הדינים הצריכים לחול על נבחרי הציבור בשלטון המקומי, בדגש על פעילותו של ראש הרשות המקומית וסגניו בשכר.

בשלטון המקומי, במובחן מהשלטון המרכזי, מהווה ראש הרשות המקומית הנבחר בבחירות ישירות ואישיות – "הפנים" של הרשות המקומית ועל כן היקף חשיפתו במסגרת דיווחיה, אירועיה ופרסומיה, רב ומשמעותי יותר מזה של נבחרי הציבור האחרים, הן ברשות המקומית והן בשלטון המרכזי. ראש הרשות המקומית הינו בעל התפקיד הבכיר ביותר, המייצג את הרשות על מרכיביה השונים, ומטבע הדברים – וגם עפ"י חוק (כך למשל, סעיף 126 לפקודת העיריות [נוסח חדש]) – הוא מעורב בעשייה היומיומית ובאירועים השונים המתקיימים בתחומה של אותה רשות. מאליו מובן, שהדיווחים על הפעילות שמתבצעת בתחום הרשות המקומית חושפת את אותו ראש רשות מקומית לציבור, במידה רבה יותר מאשר בעלי תפקידים אחרים.

למול האחריות הרובצת לפתחו של ראש הרשות המקומית (אליו מצטרף לעיתים גם סגנו בשכר המחזיק בסמכויות מכוח האצלה), קיימת ציפייה של ציבור תושבי הרשות כי העשייה הציבורית תשוקף גם על ידי נבחריה, כשם שקיימת ציפייה כי נבחריה של אותה רשות מקומית יהיו נגישים לתושביה. התיקון המוצע, כפי שיוצג להלן (הוספת סעיף קטן (ב) לסעיף 2א לחוק), נועד לייצר את האיזון הראוי בין אותם עקרונות: מימוש הבחירה הישירה והאחריות הנובעת ממעמדו המיוחד של ראש הרשות המקומית ולעיתים אף של סגנו בשכר, מחד, והגבלת השימוש במשאבי הציבור כאמור, בתקופות בהם עצם קיומה של מערכת הבחירות אינה מאפשרת המשך פרסום ויידוע הציבור כבשגרה.

לסעיף 2, פסקאות (2) ו-(3) – תיקונים לסעיפים 17ב ו-17ג לחוק התעמולה:

הבטחת זכות דיונית לנבחרי הציבור בשלטון המקומי – צווי המניעה וצווים להסרת מודעות ולניקוי ושיקום מקרקעין, לפי סעיפים 17ב ו-17ג לחוק בנוסחו כיום, יכולים להינתן אך ורק לאחר ש"הנוגע בדבר" קיבל הזדמנות להשמיע טענותיו. מוצע לעגן את זכויותיהם של הנוגעים בדבר לטעון בעל פה את טיעוניהם בטרם יקבל יו"ר ועדת הבחירות את החלטתו.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י"ח באייר התשפ"ג (09.05.2023)