

מועד הבחירות לרשויות המקומיות

ד"ר אסף שפירא וד"ר אריאל פינקלשטיין

אנו סבורים שטוב עושים השר והממשלה כאשר הם עוסקים כבר עכשיו בסוגיה זאת, מבלי לחכות לסוף דצמבר – דבר שהיה מותיר את הרשימות והמועמדים בחוסר ודאות. להלן נבקש לדון עקרונית בהחלטה זאת של השר.

הקדמה

עיקרי עמדתנו הם:

- עדיף לדחות כבר עתה את הבחירות לסוף חודש פברואר 2024. בכל מקרה, יש לקבל החלטה סופית בעניין תוך זמן קצר.

- אם ייקבע סופית שהבחירות ייערכו בסוף חודש ינואר 2024, יש לנקוט כמה צעדים בהקדם: לשחרר ממילואים את המועמדים בבחירות (וגורמים רלוונטיים אחרים), לקבוע את סכום יחידת החישוב (שמשפיע על מימון הרשימות והמועמדים), ולהיערך מבחינה אדמיניסטרטיבית וחוקית לקיום בחירות בעת מלחמה.

- בין אם ייקבע כעת שהבחירות ייערכו בסוף ינואר או בסוף פברואר:

א. יש לעשות את כל המאמצים שהבחירות אכן יתקיימו במועד שייקבע, גם אם המלחמה תימשך;

ב. אם עקב המלחמה תידרש בלית-ברירה דחייה נוספת – היא צריכה להיות ממושכת יותר, ולכלול מערכת בחירות חדשה לגמרי מבחינת הבוחרים והנבחרים (לרבות סוגיות הנוגעות למימון).

הבחירות לרשויות המקומיות היו אמורות להתקיים ב-31.10.2023. עקב מלחמת "חרבות ברזל" התקבל בכנסת חוק לדחיית הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות, תשפ"ד-2023. החוק קבע שהבחירות יידחו ל-30.1.2024, אך גם קבע מנגנון לדחיית נוספת של הבחירות, ל-27.2.2024 (המנגנון כולל פרסום צו על ידי הממשלה עד ה-31.12.2023, אישורו ברוב של 75% מחברי ועדת הפנים והגנת הסביבה, ולאחר מכן אישור הכנסת). חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה תמכו בהצעת החוק הנ"ל.

ב-4.12.2023 הודיע שר הפנים משה ארבל כי אין בכוונתו לדחות את הבחירות ברשויות המקומיות, וכי הן יתקיימו ב-30 בינואר. באופן עקרוני אין צורך להביא את ההחלטה הזו של השר בפני ועדת הפנים והגנת הסביבה או מליאת הכנסת: לפי החוק, אם הממשלה לא מגישה עד סוף חודש דצמבר 2023 צו לדחיית הבחירות, מועד הבחירות יישאר בסוף חודש ינואר 2024. במקביל, השר הודיע שב-14 הרשויות שתושביהן פונו עקב המלחמה, הבחירות ייערכו במועד מאוחר הרבה יותר שטרם נקבע, לכל המוקדם 150 יום לאחר חזרת התושבים לרשויות. לכך נתייחס בקצרה בסוף המסמך.

התוצאה היא פגיעה קשה בתחרותיות של הבחירות ובאפשרות של הציבור לבחור באופן מושכל בין חלופות. הדבר גם צפוי לפגוע בשיעורי ההצבעה בבחירות.

בחירות בינואר – כיצד צריך להיערך לקראתן?

ככל שהחלטה על קיום הבחירות בסוף ינואר לא תשתנה בימים הקרובים, יש לנקוט באופן מיידי צעדים שיאפשרו התנהלות תקינה של מערכת הבחירות והליך הבחירות, ובין השאר:

א. **לשחרר ממילואים וממסגרות דומות את המועמדים בבחירות וכן גורמים נוספים המעורבים במערכת הבחירות**, למשל ספקי שירותים שנחוצים לקמפיינים השונים (בכפוף לצרכים ביטחוניים ולרצונם של המשרתים). על שר הפנים לפעול בעניין מול משרד הביטחון. השחרור ממילואים הכרחי כדי שהרשימות והמועמדים יוכלו לנהל קמפיין אפקטיבי וכדי שהבחירות יהיו תחרותיות. בעניין זה נדגיש כי אי-שחרור ממילואים יפגע במיוחד במי שמעוניין לקרוא תגר על ראשי הרשויות, כיוון שראשי הרשויות ככלל אינם במילואים אלא ממשיכים לעסוק בענייני הרשויות (וכך גם זוכים לחשיפה תקשורתית).

ב. **לקבוע את סכום יחידת החישוב לבחירות** – שהוא הסכום שלפיו נקבע המימון שרשימות ומועמדים זכאים לו. נזכיר כי בחוק שהתקבל לדחיית הבחירות נקבע כי הוועדה הציבורית האחראית על קביעת סכום יחידת החישוב תחליט אם ובכמה להגדיל את הסכום עד 45 יום לפני הבחירות, כלומר עד אמצע דצמבר. מומלץ שהוועדה תפרסם את החלטתה בעניין מוקדם ככל האפשר, כדי לאפשר לרשימות ולמועמדים לנהל את מסע הבחירות שלהם בהתאם למימון שהם מעריכים שיקבלו מהמדינה.

דחיית הבחירות – לינואר או לפברואר?

בעינינו, עדיף היה להכריז כבר עתה על דחיית הבחירות לסוף חודש פברואר, לפי המנגנון שנקבע בהצעת החוק. להלן נציג את השיקולים השונים בנוגע לכך.

מחד, כל דחייה במועד הבחירות אינה רצויה. בחירות תקופתיות הן עיקרון יסודי במשטר דמוקרטי ובהתאם לכך יש לדחות בחירות רק בנסיבות חריגות ולמועד המוקדם ביותר האפשרי (עיקרון שבא לידי בחוק יסוד: הכנסת ובחוק הרשויות המקומיות (בחירות), בעניין דחיית הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות (בהתאמה). דחיית הבחירות המקומיות בחודש נוסף גם תפגע ברשימות ובמועמדים, בין היתר בשל התייקרות הקמפיינים והפגיעה במועמדים שעזבו את עבודתם או יצאו לחל"ת; וכן היא תפגע ברשויות עצמן, בשל מגבלות המוטלות עליהן בתקופת בחירות בהיבטים כמו תעמולת בחירות ומינויים ברשות.

אף על פי כן, גם לאור העובדה שהחוק לדחיית הבחירות סיפק לפחות פתרונות חלקיים לפגיעה ברשימות ובמועמדים, **סברנו כי עדיף לדחות את הבחירות לסוף חודש פברואר משום שלא בטוח שניתן יהיה לקיים בחירות תחרותיות של ממש בסוף ינואר**. אכן, לאור ההתחדשות של הלחימה לאחר הפוגה, לרבות התרחבות הפעולה הקרקעית לדרום רצועת עזה, יש סבירות גבוהה למדי שהמלחמה תימשך בעצימות גבוהה גם במהלך חודש דצמבר ואף בחודש ינואר, מה שישאיר פחות מחודש בין סוף השלב המשמעותי של המלחמה לבין הבחירות בסוף ינואר. כל עוד המלחמה נמשכת בעצימות גבוהה לא מתנהל בפועל מסע בחירות, הן בשל היעדר קשב ציבורי והן לאור העובדה כי חלק מהמועמדים מגויס או עסוק באופן טוטאלי בניהול ענייני היום-יום ברשויות.

כאמור, חוסר היציבות הזה מלווה בעלויות כלכליות ניכרות עבור הרשימות והמועמדים (בשל התארכות והתייקרות הקמפיינים וכן, במקרה של חלקם, עזיבת מקום העבודה ויציאה לחל"ת), ופוגע בעיקר במי שקוראים תיגר על ראשי הרשויות המכהנים – ועלול אף להביא לפרישה של חלק מהרשימות והמועמדים.

דחייה נוספת של מועד הבחירות שעליו יוכרז (מעבר לחודש ינואר או פברואר, כפי שייקבע) תהיה מוצדקת רק במצב של מלחמה בעצימות גבוהה כזו שלא תאפשר לכל הדעות קיום בחירות תחרותיות או בחירות בכלל. למשל: פתיחת חזית מלחמתית רחבה יותר בגזרות נוספות, ובפרט מלבנון; ומטחי טילים ממושכים לעורף, שבגללם אי-אפשר יהיה לקיים קמפיין בחירות בשבועות שלפני מועד הבחירות, או שבעטיים יתקשו הבוחרים להגיע לקלפיות. בכל מצב אחר, גם אם המלחמה תימשך, יש כאמור לעשות כל מאמץ לקיים את הבחירות במועד שנקבע. אפילו אם חלק ניכר מחיילי המילואים לא ישוחררו הביתה, הדבר לא ימנע עריכת בחירות בכפוף להכנת תשתית מתאימה ע"י משרד הפנים (גם הבחירות הארציות והמקומיות של 1973 נערכו כשחיילי המילואים לא הספיקו להשתחרר אחרי מלחמת יום כיפור).

אם יוחלט – בלית-ברירה בלבד – על דחייה נוספת של הבחירות מעבר לסוף ינואר או לסוף פברואר, אנו סבורים ש: א. יש להחליט על דחייה ממושכת יותר, לתאריך שבו תהיה ודאות מלאה או כמעט-מלאה שאכן יהיה אפשר לקיים מערכת והליך בחירות תקינים; ב. יש לקיים בחירות חדשות לגמרי מבחינת הזכות לבחור והגשת מועמדות, תוך פיצוי מועמדים על הכספים שהוציאו במסגרת מסע הבחירות.

ג. **להיערך מבחינה אדמיניסטרטיבית וחוקית לקיום לבחירות בעת המלחמה** – משרד הפנים צריך להיערך לכך שביום הבחירות עדיין יהיו מגויסים מאות אלפי חיילי מילואים, חלקם בלחימה פעילה ברצועת עזה, וכן שוטרים וגורמי ביטחון נוספים שמשותפים במאמץ המלחמתי. הדבר דורש התארגנות מתאימה מבחינת הסדרי ההצבעה, למשל בכל הנוגע לקלפיות מיוחדות לחיילים ומעטפות כפולות, וכן להצבעה מוקדמת בקרב חיילים שיתקשו להצביע ביום הבחירות עצמו בשל השתתפותם בלחימה. מעבר להתארגנות האדמיניסטרטיבית, שר הפנים יצטרך ככל הנראה לקבוע הוראות שונות בנוגע להצבעת חיילים, כפי שהוא רשאי לעשות (בהתייעצות עם שר הביטחון) לפי סעיף 79 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965.

דחיית נוספת של מועד הבחירות לאחר קבלת ההחלטה הנוכחית

אנו סבורים שכל החלטה שתתקבל בימים הקרובים על מועד הבחירות צריכה להיות סופית. יש לעשות את מירב המאמצים לדבוק בה. לפיכך, אף שעמדתנו העקרונית היא שנכון היה לדחות את הבחירות לסוף חודש פברואר, אנו סבורים ש**ככל שהחלטת שר הפנים לקיים את הבחירות בסוף חודש ינואר לא תשתנה בקרוב, יש לעשות את כל המאמצים שהבחירות אכן יתקיימו בסוף ינואר, גם אם המלחמה תימשך.** דחייה נוספת של מועד הבחירות באופן זה תפגע קשות ברשימות ובמועמדים – שכבר החלו במסע הבחירות שלהם לקראת מועד הבחירות המקורי בסוף אוקטובר, הפסיקו אותו עם פרוץ המלחמה, יחדשו אותו עתה, ואם הבחירות יידחו פעם נוספת הם יאלצו שוב להפסיק ואחר כך לחדש אותו.

כיוון שמועדי הבחירות ברשויות אלה והכללים הנוגעים לעריכתן טרם נקבעו, לא נתייחס לכך בהרחבה במסמך זה. נציין רק שאנו מסכימים שברשויות שתושביהן פונו יש לדחות את הבחירות למועד מאוחר יותר, וכן שיהיה ככל הנראה צורך לקיים בהן בחירות חדשות לגמרי. עם זאת, לדעתנו לא בטוח שיש הצדקה לדחות למועד כל כך מאוחר את הבחירות באותן רשויות שלא נפגעו בצורה משמעותית במלחמה (הכוונה בעיקר לרשויות שבגבול הצפון). הדבר סותר את עיקרון הבחירות התקופתיות, שבא לידי ביטוי גם בחוק: נקבע בו שבמקרה של דחייה בידי שר הפנים, הבחירות צריכות להיערך "קרוב ככל האפשר לאחר שחלפה הסיבה לאי קיום הבחירות במועדן" (סעיף 4(א) לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כללי); ניסוח דומה מופיע גם בחוק העוסק בעיריות ומועצות מקומיות). נכון ש"היום הקובע" בעניין הבחירות לפי לשון החוק הוא 150 יום לפני הבחירות (מועד זה משפיע על היבטים מסוימים הנוגעים לבחירות, כגון עניינים הנוגעים לפנקס הבוחרים), ויש להניח שמכאן נגזר המועד שקבע שר הפנים – אבל בהחלט ייתכן שבמקרה של רשויות שלא נפגעו באופן משמעותי במלחמה יש מקום לגלות גמישות ולהקדים את המועדים. על כל פנים, להבנתנו החוקים הקיימים מאפשרים לשר הפנים בעצמו רק לדחות את מועד הבחירות ולא להכריז על בחירות חדשות לגמרי – לשם כך נדרשת חקיקה ראשית (וכך גם קרה במקרים דומים בעבר).

עריכת בחירות חדשות נחוצה כדי למנוע פגיעה בלתי מידתית בזכות לבחור ולהיבחר. מדובר בזכויות יסוד במשטר דמוקרטי (בכל הנוגע לבחירות לכנסת זכויות אלה הן אף זכויות חוקתיות, המעוגנות בחוק יסוד: הכנסת), ולכן יש להגביל את הפגיעה בהן. אמנם דחייה ארוכה כזו אינה רצויה – אך לפחות היא תעניק לרשימות ולמועמדים ודאות, תפצה אותם על הוצאותיהם ותאפשר להם להתכונן כראוי למועד החדש של הבחירות. דחייה כזו עדיפה על דחיות חוזרות ונשנות של הבחירות לפרקי זמן קצרים, שייצרו חוסר ודאות, יהיו כרוכות בעלויות כלכליות, ויובילו לפגיעה בתחרותיות של הבחירות ובסבירות לא מבוטלת גם לפרישה של רשימות ומועמדים.

דחיית הבחירות ברשויות שתושביהן פונו

כאמור, שר הפנים גם החליט לדחות לתקופה מאוחרת יותר את הבחירות ב-14 הרשויות (ובהן ערים, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות – הן בגבול הצפון והן בסמוך לרצועת עזה) שתושביהן פונו. לפי החלטתו, ברשויות אלה הבחירות ייערכו במועד שייקבע בהמשך, לא מוקדם מ-150 יום מהמועד שבו יסתיים פינוי התושבים. לשם כך השתמש השר בסמכות הנתונה לו לדחות את הבחירות בעיריות ורשויות מקומיות (סעיף 5(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965) ובמועצות אזוריות (לפי סעיף 4(א) לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כללי), תשנ"ד-1994; מועד הבחירות צריך להיקבע בהתייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה). לפי החלטת השר, ברשויות אלה ייערכו בחירות חדשות לגמרי מבחינת הבוחרים והנבחרים, לרבות מבחינת סוגיות הנוגעות למימון הרשימות והמועמדים.