

ל' בשבט תשע"ג  
7 בפברואר 2013

אל: יו"ר הכנסת בפועל

הנדון: הבחירות – לקחים

לוט מזכר בנדון, בעקבות הבחירות שנערכו ב-22.1.13.

במרכה,  
אליקים רובינשטיין

העתק: נשיא בית המשפט העליון

השופט סלים ג'ובראן, מ"מ יו"ר ועדת הבחירות המרכזית

יו"ר הכנסת היוצא

מבקר המדינה

חברי הכנסת

סגני יו"ר וחברי ועדת הבחירות המרכזית

השופטים יו"ר הועדות האזוריות

היועץ המשפטי לממשלה

המפקח הכללי של המשטרה

נציב שירות המדינה

המנהלת הכללית של הועדה

המנהל הכללי של הכנסת

היועץ המשפטי לכנסת

קצין בחירות צה"ל

מנהלי הועדות האזוריות

## אליקים רובינשטיין

## הבחירות לכנסת התשע עשרה - לקחים

א. כדרך שנהגו קודמי הנכבדים, שופטי בית המשפט העליון שעמדו בראש ועדת הבחירות המרכזית, אעשה גם אנכי, ואביא כתזכיר זה מן הלקחים שצברתי במהלך תקופת הבחירות לכנסת. ער אני לכך שחלק מהמלצותיהם של קודמי נתקבל, אך חלק מהן, המצביע על ניסיון מצטבר ולדידי גם מתגבר, לא זכה לטיפול חקיקתי. הבולט בכך הוא נושא הצורך בתיקונו של חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959. אציין כי נכנסתי לתפקידי בקיץ 2012, ותוך זמן לא רב הוכרזו הבחירות, תוך שאינטנסיביות העיסוק ותחושת כובד האחריות עלו כמובן בקרוב הבחירות ועד מסירת התוצאות. התפקוד בועדה היה לדידי מעין מירוץ משוכות, שראשיתו בנושאים מינהליים וארגוניים שונים, מהם מורכבים, המשכו בהגשת הרשימות ובהליכי הפסילה והאישור ואחר כך בהתמודדות עם קשיי ישומו של חוק דרכי התעמולה ועוד כהנה וכהנה, וחלק ניכר מכך מתועד בהחלטות ובמכתבים המופיעים באתר ועדת הבחירות.

ב. בטרם אמשיך אשוב ואטעים, בהמשך למכתבים קודמים המצורפים לכאן, את הערכתי למנכ"לית ולכל צוות הועדה המרכזית ולעושים במלאכה – השופטים והמנהלים וצוותיהם בועדות האזוריות - במבצע האזרחי הענק של הבחירות, שעבר בשלום ובמישור בכפוף לחריגים מעטים הנמצאים בחקירה.

ג. אציין גם, כי יש רכיב דמוקרטי יפה בתהליך הבחירות, שהוא יכולתם של אנשים מן היישוב שאינם בהכרח חלק מן המערכת הפוליטית הן להגיש בקשות פסילה ולהישמע לפני מליאתה של ועדת הבחירות הדנה בהן לפי הדין הקיים, וכן יכולתם להגיש תלונות על הפרת חוקי הבחירות, לזכות להליך שימועי ולהחלטה. כך אירע בפועל במערכת בחירות זו.

ד. לא אדרש כאן לשאלת יחסי הועדה עם הכנסת. אציין רק כי חרף קשיים מתחילה קיבלה הועדה את האפשרות הראויה לעבודה בקומת הסיעות שהיתה פנויה בתקופה זו וכן את קומות הועדות לספירות הקולות. בכך נחסך כסף ציבור רב. לדעתי יש גם ערך ציבורי-סמלי לעבודת הועדה מתוך הכנסת, שהרי בבחירות לכנסת עסקינן, וסעיף 29א לחוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת, תשכ"ח-1968, מסמיך את יושב ראש הכנסת "להרשות, בתנאים שיקבע, לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת לנהל פעולותיה, כולן או מקצתן, במשכן הכנסת וברחבתו", מה שמעמיד על כוונת המחוקק.

על ועדת הבחירות

ה. ועדת הבחירות היא גוף פוליטי, למעט העומד בראשה. היא מורכבת מנציגי הסיעות שבכנסת היוצאת. עם שרוחש אני כבוד, כמובן, לסגני היו"ר ולכל חברי הועדה, יש לזכור כי ככלל הכרעותיה הן פוליטיות. יש בכך קושי מובנה, שכן עצם ניהול הבחירות, להבדיל מתוצאותיהן,

אמור להיות תהליך אובייקטיבי ככל הניתן. פשיטא שאין פסול בפוליטיקה ובמי שפועל בגדרה, אך לגבי הכרעות מסוימות, שיש בהן פן משפטי, הדבר מעורר קושי. בטרם אדגים זאת, אציין כי חרף האמור, במרבית הנושאים הגענו לקונסנסוס ברוח טובה. גם אם יתכן שבעולם אידיאלי ניתן היה לדידי – מבלי לפגוע – לחשוב על מבנה אחר של הועדה, כך שתפעל במסגרת שיפוטית ומינהלית ולא פוליטית, עלי לצאת לעת הזאת מתוך המצוי. הטיפול בבקשות פסילה הוא פוליטי. ההכרעה הסופית לגבי שיפוטית. אפשר לומר, הנה איזון שקבע המחוקק, ליתן למערכת הפוליטית לומר דברה ולהותיר שורה תחתונה בידי בית המשפט. אך במישור הנורמטיבי, נוצר פער בין ההכרעה הפוליטית לזו השיפוטית, העלול לגרום לדעתי – ואולי גורם – ירידת אמון ציבורי בשתי המערכות, מזה ומזה. לטעמי יש מקום לשקול, במיוחד משהמחוקק מטיל על בית המשפט העליון בהרכב תשעה לאשר פסילה אישית, וכל פסילת רשימה מגיעה לבית המשפט בהליך השגה, שההליך כולו ייעשה בפורום שיפוטי, ושם יוצגו עמדות הכל, באופן שישמע כל קול רלבנטי ולא יאבד. דוגמה אחרת: ערר על הוצאת צוי מניעה על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לפי סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה מוגש למליאת ועדת הבחירות המרכזית (סעיף 17ב(ב)). היו שני מקרים כאלה במערכת הבחירות הנוכחית. נראה לי כי ערר על החלטה שיפוטית מעין זו שידון בגוף פוליטי הוא במובהק עירוב מין בשאינו מינו, וכדברי השופט (כתארו אז) מישאל חשין עירוב שמן ומים, וראוי לתקן את החוק (אם ספציפית ואם במסגרת תיקון כולל בחוק דרכי תעמולה בו ידובר בהמשך), כך שהערר בנושא צו מניעה יהא לערכאה שיפוטית, במקרה דנא מן הסתם לבית המשפט העליון.

ו. ובעניין אחר: משעסקינן בוועדת הבחירות אציין כי הייצוג הנשי בוועדה המרכזית (לרבות ממלאות מקום) הוא אמנם מכובד באיכותו, אך מועט מדי בכמותו, עם שהיו גם מספר שופטות יושבות ראש וכן מנהלות ועדות אזוריות. לדעתי על הרשימות ליתן דעתן לנושא זה, ואציע כי לקראת מינוי חבריהן וממלאי מקומם בקדנציה הבאה יטופל עניין זה. כך ככל הנראה גם בוועדות האזוריות.

גיוס כוח אדם לוועדה המרכזית ולועדות האזוריות לקראת הבחירות

ז. בעקבות דו"ח מבקר המדינה על תפקוד הועדה המרכזית תוקנו בקדנציה הקודמת נושאים שונים שהועלו על-ידי. בנושא גיוס כוח אדם הוקם – כנמסר לי – צוות משותף לחברי הועדה המרכזית ולעובדיה שהתחבט בשאלה זו, אך הכרזת הבחירות קטעה את המהלך. יש כמובן לחדשו בהקדם, לטעמי בצירוף נציגי ציבור, אך אעיר לעניין זה בקצרה. הועדה המרכזית היא גוף ייחודי בשירות הציבורי (בסוגריים אומר כי רצוי לטפל במעמדה במערכת המינהל הציבורי, אם כיחידה קטנה, אך עצמאית – כמו בית הנשיא, למשל – ואם יחידת סמך עצמאית). שלד קטן של כמניין עובדים מתפקד בין בחירות לבחירות. משמוכרזות הבחירות מתמנים עובדי הועדה המרכזית והועדות האזוריות והדבר מגיע לכלל מאות רבות, וביום הבחירות עסקינן בעשרות אלפים. מקורות כוח האדם עד כה היו בחלקם עובדי ציבור, מהם אף ותיקים בנושאי הבחירות, שעברו מספר ניכר של מערכות בחירות ותרומתם ניכרת, לא מעטים מהם מעובדי הכנסת, הנהלת בתי המשפט ומשרדי ממשלה שונים, ומהם גימלאים – ובחלקם חדשים. שאלת הגיוס לצוותי הועדה המרכזית והועדות האזוריות היא שאלה לא פשוטה וכרוכה הן בשאלות המכרזים, הן בחופשה ללא תשלום לעובדי ציבור מתפקידיהם, באישור הנציבות שניתן גם הפעם ועוד. לכאורה העובד האידיאלי לוועדה המרכזית והאזוריות הוא מי שכבר רכש ניסיון בבחירות – אך מאידך

גיסא עולה השאלה כיצד מונעים "מועדון סגור", וכיצד מתמודדים עם שאלות השויון וההזדמנות השווה, האם על-ידי מאגר מאושר ובאילו תנאים (אוסף למשל, כי לטעמי עובד רצוי הוא גימלאי שירות הציבור שפרש לא מכבר, המכיר את העבודה ויכול להתפנות ללא קשיים במקומו הקבוע). על הצוות יהא להידרש לכך. במסגרת זו אזכיר, כי בעקבות דו"ח המבקר הוצאה הוראה שלא יועסקו קרובי משפחה, והדבר הופנם למעט חריגים באישור (וראוי למעט בהם עד מאוד). בעקבות דברים שבאו לידיעתי הוצאה על-ידי הוראה שלא יועסקו ממונים וכפיפיהם, כדי למנוע ככל הניתן "חבר מביא חבר" וניפוח.

ח. שאלה קשה לא פחות היא גיוס עובדי יוס הבחירות, מזכירי הקלפי – שהם עמוד השדרה של הקלפיות – והסדרנים. שני תפקידים אלה מאוישים על-ידי עובדי הועדה שאינם נציגי המפלגות (בשונה מחברי ועדות הקלפי, שהם נציגי מפלגות, אף שגם את שכרם משלמת קופת הציבור). המזכירים הם מי שלא היו בשנים האחרונות, לפי הצהרתם, חברי מפלגה. לענין גיוסם היו מאגרים של מי שכיהנו בעבר כמזכירי קלפי ועובדי מדינה, ואחרים נבחרו בעקבות פניה פומבית וראיון. נוצר מצב שבו, מתד גיסא, היו בוועדות אזוריות מסוימות חששות למצוקת כוח אדם, ומאידך גיסא נוצר במקומות מסוימים עודף וממילא נגרמה עגמת נפש למי שהשקיעו זמן בלימוד, בראיון ובהדרכה ולא נתקבלו. כאן אעיר, כי נשמעו דברים חיוביים בדבר איכות ההדרכה. שוב נזכיר כי עסקינן מזה ברצון לשויוניות ולשקיפות ומזה בצורך של גיוס כוח אדם למבצע בן יום אחד, שבגינו מתראיינים אלפים, על כל העלות הכרוכה בכך – ובשאיפת מיומנות. על הצוות יהא ליתן דעתו אף לכך, ולפתרונות ראויים לשאלות שעלו. שאלה יפה היא אם נחוצים כל עיקר חברי ועדת קלפי, ואולי עדיף היה מבחינות שונות כי במקום חברי ועדת קלפי נציגי מפלגות יהיו שני מזכירים (בהוצאה פחותה לקופת המדינה). ראוי לחשוב על נושא זה (למפלגות תימשך הזכות לשלוח משקיפיהן).

ט. שילוב בני מיעוטים במבצע הבחירות הוא בעיני נושא חשוב ונתתי לו ביטוי בכל ביקוריי בוועדות האזוריות. אין צורך להכביר מלים על הטעם לכך. דומני שראוי להתכונן לנושא זה מראש באופן יזום. זו ההזדמנות להזכיר גם את הצורך להמשיך בכיוון של פרסומים בערבית באתר הועדה. כשלעצמי השתמשתי גם בשפה הערבית בפנייתי לאזרחים לבוא ולהצביע. אוסיף לצערי, כי ביום הבחירות ובספירה וכן בתלונות שנבדקו לאחר מכן נתקלנו בבעיות בקלפיות מסוימות במגזר הערבי – ועל כך ראו בהמשך; הדברים נאמרים בלא הכללה, אלא כציון עובדתי ספציפי.

י. למעמדה המוסדי של הועדה יש ליתן את הדעת גם בהקשר של מערכת הבקרה. אכן, לועדה ניהול מקצועי השקוף בפני החשב הכללי, אגף התקציבים, ועדת כספים של הועדה המרכזית ומבקר המדינה, אך נראה לי כי המיסוד הראוי מצריך לבחון כיצד נעשית הבקרה בגופים עצמאיים קטנים אחרים, גם בהתחשב בייחודיות הועדה; זאת – כדי להבטיח מלוא תשומת הלב לבקרה אפקטיבית דווקא כיון שהמדובר בגוף בעל מבנה יחידאי והכרחי כאמור; שהשוטף שבראשה אינו בהכרח מעורה בה אינטנסיבית בתקופות שבין בחירות לבחירות ונחוץ להבטיח "אחריות דיווחית" אפקטיבית, המקבילה ל"אחריות מיניסטריאלית". בכל מקרה, מבקר פנים הוא אפשרות ראויה בעיניי, אמנם לא כתחליף לפיקוח ממעל.

יא. חוק דרכי התעמולה טעון לכל הדעות – דעת השופטים שעמדו בראש הוועדה, דעת סגני יו"ר הוועדה הנוכחית ודעת אחרים – רביזיה מובהקת. החוק הוא בן 54 שנים, אף כי תוקן לאורך השנים. השופט (כתארו אז) מצא תאר את התמודדותו עמו כמאבקו של דון קישוט בטחנות הרוח של למנשה, והוא צדק.

יב. הסעיף הבעייתי הבולט ביותר הוא סעיף 5(א), הקובע כי "על אף האמור בכל דין אחר, בשידורי רדיו או טלוויזיה (1) לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות". זו גזירה שאין הציבור עומד בה ואינו יכול לעמוד בה, בשפעת ערוצי הרדיו, הטלוויזיה, האינטרנט, הרשתות החברתיות והטלפונים הניידים. כל אלה הם כמים לים מכסים, והתמודדות עמם באופן מלא או מירבי היא בלתי אפשרית. קבעתי ככלל כמדיניות – מזה – לא להיות "בלש", וגם לא היה לרשותי צוות "בלשים" לעקוב אחר שידורים שהיתה בהם תעמולה. ואולם, מזה – החוק בעינו, ויש לכבדו, וכדי לקיימו החלטתי להידרש ככלל לתלונות, שהיו לא מעטות (למעט מקרה אחד אליו נדרשתי מיוזמתי בעקבות צפיה בטלוויזיה); זאת בנוסף לתשדירי התעמולה שטופלו יומיומית לפי החוק. היה עלי להלך על החבל הדק בין הפרות בוטות של הסעיף לבין סיטואציות גבוליות; ואכן כשהיה מדובר בראיונות תקשורתיים שבהם איתגרו המראיינים את הפוליטיקאים גם בשאלות קשות, ולא היתה זו תעמולה גרידא בחינת "תשדיר שירות", נטיתי לגישת בית הלל, מה שאין כן במקרה של מסיבות עיתונאים מזומנות באורח מובהק לתעמולה. נוכח האמור, קשה להלוס את האיסור הגורף שבסעיף 5(א), ולמשל, כיצד להבחין בין תעמולה "נטו" – זמן שידור שניתן לפלוני (איני מדבר כאן על תשדירי התעמולה שבחוק אליהם אדרש בנפרד) – לבין ראיונות שבהם מאתגרים המראיינים את המרואייין, וזו רק דוגמה. אציין כי לא ראיתי, שלא כפסיקה קודמת ותפיסתי שלי בתחילה, לפטור את האינטרנט מתחולת חוק דרכי תעמולה, וזאת כדי שלא להפוך את החוק, עם ההתפתחויות הטכנולוגיות, לחוכא ואיטלולא פשיטא, כי גם סוגיית תעמולת הבחירות, אינטרנט טעונה הסדרה חקיקתית. בהקשרים אחרים עלו שאלות של שימוש ברכוש הציבור (שילוט על בניין שכור המשמש את רשויות המס), של טענות הטעיה בפרסום, או של מה שנטען להיות ברכות וקללות אסורות, וכן תעמולה בקולנוע. החלטות מפורטות ניתנו בכל אלה.

יג. מקום לעצמם מייחדים תשדירי התעמולה, כמקובל היה עלי לצפות יום יום בתשדירי הטלוויזיה, ואילו תשדירי הרדיו הואזנו מטעמי. היו פסילות מסוימות (בשתיים מהן נתקבלה בבג"ץ השגה על החלטתי, ובאחת נדחתה). השאלות שעלו היו אם של גזענות, אם של פגיעה בהמנון הלאומי, אם קריאה – על פניה – להפרת חוק, ואם פגיעה בחלקי אוכלוסיה. הדילמה הבסיסית העולה היא האם לא עבר זמנם של תשדירי התעמולה, שאף שמם מזכיר מקומות אחרים ותקופות אחרות. אכן, מחד גיסא, נאמר כי הצפיה וההאזנה להם מועטות. מאידך גיסא, ראוי למצוא דרך להשמיע גם את קולן של הרשימות החדשות והקטנות (שממילא על פי החוק זמן תשדיריהן מועט, בעוד הסיעות הותיקות מחזיקות במירב הזמן). ברי לי כי נחוצה רפורמה בנושא התשדירים במסגרת הטיפול במכלול החוק. בגדר כן יש לתת את הדעת לצמצום אפשרי של הפגיעה בקניינם של בעלי הזכויות לשידורי טלוויזיה, שהרי תשדירי התעמולה אינם משודרים כנגד תשלום, אף שאינני מציע – בשל אותו שיוון – בהכרח ביטול שידורי התעמולה מכל וכל. אכן, לחוק דרכי תעמולה הצדק ציבורי-ערכי היסטורי: בשעתו היה הדבר- כך יש להניח, שכן הוגש כהצעת חוק

פרטית על-ידי שלושה חברי כנסת (הצעות חוק תשי"ט, 415), ללא שהוספו דברי הסבר – כרוך ברצון למנוע מן השלטון, שהחזיק באמצעי התקשורת ההמוני המרכזי דאז (לצד העיתונות), הרדיו, ולימים בצורה זו או אחרת גם בטלוויזיה, בערוצים יחודיים, לנצל את כוחו לתעמולה שוטפת מוח בתקופת טרם הבחירות: ואולם, מאז נוספה הטלוויזיה, נתרבו הערוצים, ונולדו אמצעי התקשורת הוירטואלית והסלולרית, באופן שקולות רבים נשמעים; וגם התקשורת נשכנית מבעבר, ועל פי רוב ה"הנחות" לשלטון מעטות.

יד. לבסוף, אציין לעניין חוק דרכי תעמולה כי לא ראיתי מנוס ממתן צוי מניעה במקרים מסוימים לפי הסמכות שבחוק כלפי רשימות ויחידים; זאת רק כאמצעי אחרון, לאחר מיצוי דרכים אחרות, כולל פשרות. אציין, כי פעמים רבות הונחו על שולחני בקשות לצו מניעה שאחרו את זמנן, ולאז דוקא בשל שיהוי שדבק בהן, לרוב בשל כך שהאירועים נשוא אותן בקשות קבלו פומבי לאחר התרחשותם. יש לתת את הדעת על תיקונו של חוק דרכי תעמולה באופן שיעמיד כלי אכיפה אפקטיבי - סמכות להטיל קנסות בשל הפרת החוק, למשל – מעבר לסמכות ליתן צוי מניעה (כיום ניתן להטיל קנס בשל הפרה של צו המניעה, וכך נעשה מספר פעמים).

לא למוותר לציין שינויים אחדים לעומת העבר:

שידורי תעמולה על-ידי גלי צה"ל

טו. גלי צה"ל לא שידרה בעבר את תשדירי התעמולה. בעקבות הצעה בדקתי את הנושא, ולא מצאתי עילה לכך. אמנם צה"ל ומשרד הביטחון ניסו לשכנע כי תשדירי התעמולה הם בחינת פוליטיזציה של התחנה הצבאית, אך התקשיתי מכל וכל להלום טיעון זה, שהרי גלי צה"ל משדרת תכניות פוליטיות רבות לאורך היממה, ותשדירי התעמולה לא יהיו חריג בנוף. החלטתי איפוא כי גם בגלי צה"ל ישודרו תשדירי התעמולה, וכך היה, ולא נעו אמות הסיפים.

סדר תשדירי התעמולה

טז. השופט חשין תיאר כיצד הכריע כי בתשדירי התעמולה ביום הראשון וביום האחרון יינתן זמן לכל הרשימות כולן, בניגוד למצב ששרר לפני כן. במערכת בחירות זו עלתה השאלה של סדר תשדירי התעמולה, שהיה מנוהל על פי מסורת, כך שהסיעות הגדולות מן הכנסת היוצאת קיבלו את הפתיחה והסגירה בכל יום, הנחשבות כנראה יותר. לא היה לכך עיגון נורמטיבי, וחרף התנגדות הסיעות הגדולות, שהיתה ביניהן הסכמה, החלטתי לערוך את סדר התשדירים בהגרלה, ולא קרתה כל תקלה וגם כאן לא מטו מוסדי ארץ.

נושאים נוספים:

המשטרה

יז. המשטרה נערכה מבעוד מועד, לפי הנחיית המפכ"ל, על-ידי מינהלה מיוחדת ונציגה בכירה לועדת הבחירות המרכזית כדי לאבטח את הבחירות כהלכתן, ואכן הדברים "זרמו".

לקחים יהא צורך להפיק באשר לתפקיד המשטרה באבטחת ספירות הקולות לעניין טוהר המידות; כן ראו פסקה כ"ח להלן באשר לחקירות בעקבות הבחירות.

השחתת פני מקרקעין

יח. לשמחתי לאחר אזהרות מאזהרות שונות בכתב יותר מפעם, ואולי גם בגללן, לא היו תלונות של ממש בנושא, שהעסיק לא מעט את יושבי ראש הוועדה בעבר, קרי, השחתת פני מקרקעין. יש לקוות כי נושא זה, שגם גבה למרבה הצער חיים צעירים בעבר, לא יחזור ויעסיק. אציין את שיתוף הפעולה עם הגורמים האמונים על שמירת הסדר והניקיון בכבישי הארץ, וכן עם מספר רשויות מקומיות.

מודעות בעתונות מטעם הוועדה

יט. שאלתי עצמי אם אין החוק מרבה מדי – מבחינת ההוצאות הכרוכות בכך – במודעות מטעם ועדת הבחירות המרכזית בתקשורת הכתובה. הנושא טעון חשיבה.

הצבעות בקלפיות מיוחדות (מעטפות כפולות)

כ. מקום לעצמן מיוחדות הקלפיות המיוחדות שבהן נערכת ההצבעה במעטפות כפולות, קרי, החיילים, הדיפלומטים ושליחי המוסדות הלאומיים, המאושפזים בבתי חולים, שוכני בתי גיל הזהב, האסירים והמוגבלים בניידות. המוסדות הרלבנטיים – חלקם, כמו צה"ל, שירותי בתי הסוהר ומשרד החוץ ארגונים גדולים, וחלקם מקומות קטנים יחסית – התארגנו ככלל באופן שמנע קשיים.

שליחים בחו"ל

כא. ככל שהמדובר בדיפלומטים ושליחי המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית ההסתדרות הציונית העולמית, קק"ל או קרן היסוד) בחו"ל, ישנם "שולי עמימות" באשר לשאלה "מיהו שליח". הבעיות שהובאו לפני התמקדו, ראשית, במי שעובדים בנציגויות כעובדים מקומיים ישראלים (עמ"י), שאינם שליחים; בעבר הוחלט ברשויות כי מי שגויס לעבודתו מן הארץ ייחשב לעניין החוק כשליח ומי שגויס בחו"ל-לא; זאת, נוכח הסמכות שניתנה לנציב שירות המדינה לקבוע בעניין הזכות להצביע בנציגויות. בעררים שהובאו לפני, ככל שהדברים לא היו ברורים והיתה גבוליות, הכרעתי לטובת מימושה של זכות הבחירה נוכח נעלותה, ואוסיף כי לטעמי ראויה בקשר למי שהם בפועל עובדי הנציגות גישה ליברלית. לעניין זה נזכור כי המדובר במימוש זכות ולא בקבלת טובת הנאה. עלתה גם שאלה הקשורה במי שגויסו על-ידי הסוכנות היהודית אך מעבידם הישיר הוא קהילה יהודית מקומית, ובמפורש נקבע בהסכם שאין יחסי עובד-מעביד עם הסוכנות או ההסתדרות הציונית; במקרה זה לא ניתן היה לסייע, נוכח הוראת החוק המפורשת המדברת ב"עובד של הסוכנות..."; ראו לעניין כל אלה פרק 21 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט-1969, שעניינו הבחירות בנציגויות הדיפלומטיות והקונסולריות של ישראל; אזכיר כי הערר לפי סעיף 116(ה) הוא ליו"ר הוועדה המרכזית, והחלטתן סופית.

כב. ההצבעה בצה"ל – שהקים כדרכו "מוסד" של קצין בחירות ראשי וצוותו – לא עוררה בעיות ככלל, ופעלה כדבעי. אציין כי נתבקשתי, בהמשך לתקדימי עבר, לאשר חריגה של הצבעה מקדימה בגלל פעילות מבצעית (שאלה היא אם כך יש לעשות גם, למשל, לגבי אנשי גופים ממלכתיים בטחוניים אחרים).

אסירים ועצורים

כג. אף לעניין זה לא התעוררו בעיות. אציין רק כי הבחנתי שעל פי טופס שהוכן, כדי לוודא שאסיר או עצור הועמד על זכותו להצביע, אמור היה האסיר או העצור לחתום שהוא מוסרב להצביע. סברתי כי יש לשנות ניסוח זה לניסוח שאינו כולל ביטוי של "סירוב", אשר אינו מתאים למאטריה זו של זכות אזרח, וכך נעשה.

בתי חולים

כד. במהלך הבחירות עלו שאלות אחדות הנוגעות לקלפיות למאושפזים. ראשית, על פי פשוטה, הוראת סעיף 116 לחוק הבחירות יחד עם הוראת סעיף 5 להוראות הבחירות לכנסת (סדרי הצבעה והוראות בדבר הצבעה בבתי חולים), תשנ"ו-1996 היא כי הקלפי ממוקמת במקום פלוני בבית החולים, קרי, החולים, ולוא גם בכסא גלגלים או מיטה – מובאים אליה. עלתה שאלה של מאושפזים שהיו מחוברים למכשירים ולא יכלו להגיע לקלפי. נשאלתי והכרעתי, כי בכפוף לאישור רופא בכיר במחלקה שאין ניתן לנתק את המאושפז מן המכשירים, וכי אין קושי של זיהום לו או לועדת הקלפי – תבוא הקלפי אליו. בעניין אחר עלתה השאלה של הורים לילדים חולים הצמודים למיטתם ואינם מאושפזים כמשמעם בסעיף 116 לחוק, אך ביקשו להצביע, הכרעתי כי כשמדובר בטווח נסיעה קצר יחסית הביתה (100 ק"מ, אך דומני שאפשר לחשוב על כשעת נסיעה) יוכל הורה אחד להצביע בקלפי המיוחדת, ומעל לכך – שניהם. עם זאת ראוי כי נושא זה, לרבות אפשרות לקלפי ניידת לחולים הרתוקים לביתם כליל, יובא לחקיקה לאחר בדיקה ממצה.

קלפיות לחוגבלים

כה. לפי סעיף 68א(ד) לחוק הבחירות לכנסת, אדם המוגבל בניידות רשאי להצביע, במעטפה כפולה, בקלפי בעלת נגישות מיוחדת. סעיף 68א(ח) מגדירו כ"אדם שמפאת מצבו הגופני הוא מוגבל בניידות, ומסיבה זו אינו יכול להצביע במקום הקלפי שרשימת הבחורים הקשורה אליה כוללת את שמו". אדם כזה צריך לחתום על טופס "הצהרה בדבר מוגבלות בניידות" שבו נאמר "אני מוגבל/ת בניידות", ואם לא אמר אמת צפוי הוא לעונשים הקבועים בחוק (ראו סעיף 68א(ה)(ו) והטופס שבדין וכן סעיף 126(א3)); זאת אלא אם כן (לפי סעיף 68א(ה)(2)) המוגבלות ניכרת לעין או הוצגה תעודה בדבר מוגבלות. התרשמותנו היא כי סעיף זה נוצל לרעה על-ידי מי שאינם מוגבלים, אך מטעמי נוחות העדיפו לחתום בלא אמות על הטופס. דבר זה פסול ערכית, ויש לתת את הדעת, מעבר



לפנייתנו למשטרה בנושא הפלילי (ראו להלן), להסדר "מהודק" יותר, כגון דרישת תעודה רפואית באשר למוגבלות.

הערות נוספות לעניין הצבעה במעטפות כפולות

כו. השופט ביניש בשעתו סברה, כי ראוי להיזהר מהרחבת מעגל המצביעים בקלפיות במעטפות כפולות. לנושא זה מבקש אני לתזור. אכן, ההבדל המעשי המרכזי בין הקלפיות המיוחדות לרגילות הוא כי הספירה במיוחדות אינה נעשית על אתר כבקלפי רגילה על-ידי ועדת הקלפי המקומית, אלא – לאחר בדיקת הזכאות ואי הצבעת כפל – במרוכז בוועדת הבחירות המרכזית. זאת, בין השאר, כמובן כדי למנוע אפשרות זיהוי. מלאכת הבדיקה והספירה היא מורכבת, ואחרי הבדיקות הראשונות מופרדת המעטפה החיצונית נושאת זיהוי של המצביע ואחר כך מוקמות קלפיות על אתר לספירת המעטפות הפנימיות ה"רגילות". יש פניות, למשל, מחברי הועדה המרכזית והאזורית ומעובדיהן לאפשר להם להצביע במעטפות כפולות, דבר שיוסיף מן הסתם עוד כאלפיים מעטפות כאמור, כפי שאושר לחברי ועדות קלפי (בתנאים שנקבעו בחוק) ולמזכירים. ויתכנו מקרים נוספים – והשאלה היא אם לילך לכיוון זה אם לאו. מחד גיסא, אכן במיוחד עובדי הועדות צמודים ברובם לוועדות ביום הבחירות; זאת, מה גם שעלו משאלות נוספות במהלך הטיפול בבחירות, כגון אנשי צוות אויר ישראלים ששיבוצם גורם להם לא להיות בארץ ביום הבחירות; או מי שמגיעים לטיסה בנתבי"ג ורוצים לממש זכות אזרח. יהא צורך לדון במשאלותיהם של אלה. מאידך גיסא, הגדלה מרובה של המספרים בקלפיות המיוחדות, שכבר כיום עמדו על קרוב ל-220 אלף מצביעים, מטילה עומס וסרבול של ספירה שיש להתחשב בו. יש איפוא שיקולים לכאן ולכאן, ויש לחפש איזון ביניהם.

מימון היסעים והיסעי נכים

כו. שאלה היא האם להמשיך בהסדר הקיים להיסעים, שעיקרו מנגנון של מימון היסעים לבוחרים שאינם מצויים במקום הקלפי, וזאת – על-ידי המדינה בתחבורה ציבורית. דומה שנושא זה מחייב לקחים, וכך השאלה האם יש מקום, כפי שנתבקשנו, כי המדינה תסייע במימון היסעים מיוחדים לנכים על-ידי גופים ציבוריים ואשר פנו בעקבות יוזמות שלהם.

חקירות פליליות באשר לתוצאות הבחירות בקלפיות מסוימות ועוד

כח. במהלך הספירה נאלצתי לפסול קלפיות אחדות (אחת מהן נפסלה לפני כן על-ידי שופטת יו"ר ועדה אזורית), בשל אי סדרים שנפלו בהן, וזאת משלא ראיתי ברירה אלא לעשות שימוש תכליתי בסעיף 79(ב) לחוק הבחירות לכנסת המאפשר תיקון טעויות בפרוטוקול של ועדות קלפי, ומשהגיעה הטעות לכלל, אי אפשר בשום פנים לאשר, נפסלה הקלפי, והיא הועברה למשטרה לחקירה פלילית יחד עם קלפיות אחרות שלגביהן הועלו תלונות במישור הפלילי, ויחד עם נושאים פליליים נוספים, והם הצבעה כפולה וכן "הצהרת מוגבלות" כוזבת, שלגביהם הועברו בשלב זה תלונות על בסיס מדגמי. במסגרת הלקחים יהא צורך ליתן את הדעת כיצד למנוע הישנותן של תופעות אלה. לעניין זה אוסיף, כי סמכות הפסילה על-ידי יו"ר הועדה המרכזית (או האזורית) אינה מופיעה בחוק והופעלה על פי פרשנות תכליתית כאמור, אך היא הכרחית בנסיבות שבהן אי

אפשר כל עיקר לאשר פרוטוקול בשל פערים שאינם זניחים ולעתים זועקים. באשר ללקחים, לטעמי יש צורך לחשוב אם על מצלמות ועל הגברת הנוכחות המשטרית, בנוסף לאמצעים אחרים.

תחלופה בין הסיעות של חברי ועדות קלפי

כט. כנמסר לנו, היו רשימות שערכו הסדרי החלפה בוועדות קלפי (שחבריהן ממונים, כאמור על-ידי המדינה) במקומות נוחים מבחינתן. דבר זה פסול על פניו ציבורית ואולי גם משפטית, כיון שהוא מונע את הבקרה הראויה והרנדומלית שהיא העולה מן ההסדר החקיקתי.

חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה

ל. כדרך חלק מקודמי ראיתי כפשיטא בקשת חוות דעת מן היועץ המשפטי לממשלה בענייני פסילה, וכן קלון (בעיקר כרגע לגבי בחירות מוניציפליות עתידיות). כן ראיתי כראוי ייצוג על-ידי היועץ המשפטי לממשלה בהליכים של ליטיגציה. ראוי לדעתי לשקול למסד זאת בחקיקה.

סמכויות עזר

לא. לא כל סמכויות העזר כתובות עלי ספר, אך ברי כי יש צורך לעתים בהפעלת סמכות טבועה. למשל, חרף ההדרכה (הטובה) צילם אחד מאנשי קלפי את כל הבאים להצביע, דבר הפוגע בפרטיותו ואין לו עיגון; השופט יו"ר הועדה האזורית הוציא בצדק את איש הקלפי ממילוי התפקיד.

סוף דבר

לב. תם ולא נשלם. מה שהובא מעלה אינו ממצה, אלא מביא עיקרי דברים. בהמשך ייערכו דיונים להפקת לקחים, לאחר שיוגשו לקהיהם של שופטי הועדות האזוריות ומנהליהן. אין בכל האמור כדי לגרוע הן מכך שהמבצע הארגוני של הבחירות עבר בהצלחה בתריגים מעטים מאוד (ראו לעומת זאת, למשל, טענות רבות על הצבעות בקלפיות בארה"ב – תורים ארוכים, קולות אבודים ועוד, בשתי כתבות בניו-יורק טיימס ב-4 ו-5 בפברואר 2013). אנו אסירי תודה לכל העושים במלאכה.

בברכה,

אליקים רובינשטיין

שופט בית-המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-19