



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme Court
Chairman of the Central Elections
Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ה"ש 7/22

- המבקשים:
1. עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל באמצעות עו"ד סאוסן זהר
 2. חה"כ עאידה תומא-סלימאן
 3. התנועה למען איכות השלטון בישראל באמצעות עו"ד תומר נאור
 4. המכון הישראלי לדמוקרטיה באמצעות ד"ר תהילה שוורץ-אלטשולר וד"ר גיא לוריא
 5. זזים – קהילה פועלת באמצעות רלוקה גנאה

נגד

- המשיבים:
1. הליכוד – תנועה לאומית ליברלית באמצעות עו"ד אבי הלוי
 2. היועץ המשפטי לממשלה באמצעות עו"ד רן רוזנברג
 3. סיעת כחול לבן באמצעות עו"ד עודד גזית
 4. סיעת העבודה באמצעות עו"ד עמרי שגב
 5. סיעת הבית היהודי האיחוד הלאומי באמצעות עו"ד אלי שמואליאן
 6. סיעת מרצ באמצעות חה"כ תמר זנדברג ועיסאווי פריג'

- המבקשות-להצטרף:
1. האגודה לזכויות האזרח, באמצעות עו"ד גיל גן-מור
 2. פורום קהלת (ע"ר), באמצעות עו"ד אביעד בקשי
 3. התנועה למשילות ודמוקרטיה (ע"ר), באמצעות עו"ד שמחה רוטמן
- בקשות למתן הנחיות בדבר האפשרות ואופן השימוש במצלמות במקומות הקלפי ביום הבחירות

תאריך הישיבה: ז' באב התשע"ט (8 באוגוסט 2019)

עמוד 1 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

החלטה

1. ההליך שלפניי עניינו בשאלת הצבת מצלמות וצילום בשטח מקום הקלפי במהלך יום הבחירות לכנסת ה-22, החל בתאריך 17.09.2019.

להלן אביא נתונים הצריכים לעניין.

רקע עובדתי והחלטה קודמת

2. לקראת צהרי יום הבחירות לכנסת ה-21, ה-09.04.2019, הובאו בפניי, בתוקף תפקידי כיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, תלונות בעניין נשיאת מצלמות סמויות, שהוחזקו בידי נציגי סיעת הליכוד בוועדות קלפי שונות ברחבי הארץ, שמטרתן: תיעוד מהלך ההתנהלות במקום הקלפי וספירת הקולות (להלן: מבצע הצבת המצלמות), ואולם, **וזאת יש להדגיש כבר כעת – במהלך מבצע זה לא צולמו בוחרים בתאי ההצבעה, בעת ההצבעה.**

3. על אף דוחק הזמנים, שהיה תולדה טבעית של יום הבחירות, נדרשתי לליבון סוגיה זו במהירות המירבית, ובמסגרת זו ערכתי בירורים דחופים והתייעצויות עם מספר גורמים, ביניהם נציגי משטרת ישראל, מנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית והיועץ המשפטי של הוועדה וכן שמעתי טענות מפיו של סגן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 מטעם סיעת הליכוד, חה"כ דוד ביטון, בהיותו הנוגע בדבר במשמעות סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה). בעקבות התייעצויות אלה ומתן זכות הטיעון כאמור ולאחר ששקלתי, ככל שהדבר התאפשר במערכת הנסיבות הדחוקה הנ"ל, איזנתי – בין החשש לפגיעה בחשאיות ההצבעה, פרטיות הבוחרים וזכויות כרוכות נוספות, לבין האינטרס הציבורי בשמירה על טוהר הבחירות והגברת אמון הציבור בתוצאות הבחירות, והנחיתי את חברי ועדות הקלפי ברחבי הארץ ונציגי מערכת אכיפת החוק, לפעול כדלקמן:

1. המצלמות לא יצלמו ולא ישמרו תיעוד חזותי (וידאו) במהלך שעות ההצבעה, אלא במקרים שיפורטו בפיסקה 2 שלהלן. לצורך כך, יועברו המצלמות מגופם של אותם חברי ועדת קלפי, לתיק המצוי בסמוך לו, או לתוך מזוודת החומר הרגיש. בשעות אלה תתאפשר הקלטת שמע (אודיו) בלבד.

2. בשעות ההצבעה ניתן יהיה להפעיל תיעוד חזותי (וידאו) באמצעות המצלמות רק במקרה של חשש לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות, או בסדרן התקין, למשל: השמעה של איומים על חברי ועדות הקלפי, הצעות למתן שוחד בחירות, או חשש לאלימות במהלך יום הבחירות.

3. לאחר תום שעות ההצבעה וסגירת הקלפיות, ניתן יהיה להפעיל תיעוד חזותי (וידאו) למהלך ספירת הקולות בקלפי, אך יש ליידע את המשתתפים בספירה שיצולמו בתחילת ההקלטה ובמהלכה, ולתעד הודעה זו בפרוטוקול ועדת הקלפי (עיינו: הנחיית רשם מאגרי המידע מס 4/2012 בדבר שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן).

עמוד 2 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

www.bechirot.gov.il אתר האינטרנט الموقع

4. ככל שנתפסו מצלמות על ידי המשטרה טרם החלטתי זו, הן תוחזרנה למי שהמצלמה נתפסה מהם, ואם הם הורחקו ממקום הקלפי, או שוחררו בתנאים מגבילים – יש להתיר להם לשוב למקום הקלפי, בכפוף לכך שפרטיהם יירשמו והם יתחייבו למשטרה כי ככל שתוגש תלונה בנושא, המצלמות יועברו לחזקת המשטרה **לאחר יום הבחירות** [ההדגשה במקור – ח"מ].

5. עיון בתיעוד מהמצלמות ייעשה על ידי משטרת ישראל, בהתאם לסמכויותיה לפי דין או על ידי היועץ המשפטי לוועדת הבחירות המרכזית, או על ידי הח"מ בלבד. מחזיקי המצלמות לא יעיינו בתיעוד השמע, או החזותי, וכך התחייב בפניי חה"כ דוד ביטן.

6. בשום מקרה לא יצולמו ולא ישמרו תמונות של רשימות הבוחרים בקלפיות או של פרוטוקולי ועדות הקלפי.

7. החלטה זו תיכנס לתוקפה ביום 09.04.2019, שעה 13:00, והיא תחול על כל הקלטה או תיעוד שנעשה משעה זו ואילך".

כאן המקום להבהיר, כי נושא מבצע הצבת המצלמות מטעם המשיבה 1, לא הובא לידיעתי בשום שלב שקדם לפניית האמורות אלי ביום הבחירות, וממילא אף לא אושר על-ידי מלכתחילה בכל דרך שהיא. עוד חשוב לציין, כי לא היה סיפק בידי לפלח "בזמן אמת" את הפניות השונות, שהגיעו ברובן "מהשטח" בהקשר זה באותו היום, קרי – מוועדות הקלפי עצמן ומגורמי משטרה שונים, ולברר האם מבצע הצבת המצלמות נעשה באופן יזום ומתוכנן דווקא כלפי האזרחים מהמגזר הערבי, כפי שנטען, או שהדבר נעשה על יסוד פרמטר אחר כלשהו, זאת על אף שבדיעבד התברר כי המשיבה 1 אכן בחרה לערוך את מבצע הצבת המצלמות בקלפיות הממוקמות רק ביישובים בהם מתגוררים אזרחים מהמגזר הערבי.

4. בתאריך 11.04.2019 המבקשת 1 פנתה במכתב ליועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש), לפרקליט המדינה, ולמפקד מחוז הצפון במשטרת ישראל בבקשה לפתוח בחקירה פלילית בשל הצבת המצלמות, כשהטענה היתה כי במסגרת מבצע זה נעברו עבירות לפי סעיפים 119(א)(1) ו-119(א)(3) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות).

5. בתאריך 14.04.2019 פנה אליי חה"כ דוד ביטן (בתפקידו כסגן יו"ר וועדת הבחירות המרכזית מטעם סיעת הליכוד), במכתב ובו תיאר שורה ארוכה של מעשים שהתרחשו, לטענתו, ביום הבחירות לכנסת ה-21, שחלקם הגיע לכאורה, על פי האמור בפנייה, כדי עבירות פליליות של ממש (להלן: הפנייה). חלק מהטענות שבפנייה התבסס על החומר שצולם על-ידי נציגי סיעת הליכוד בוועדות הקלפי.

6. בתאריך 16.04.2019 העברתי את פניית חה"כ ביטן ליועמ"ש ולמ"מ מפכ"ל המשטרה (יחד עם פירוט של מקרים נוספים, שנמצאו בהם חשדות לעבירות, בעקבות בדיקות יזומות שערכה ועדת הבחירות המרכזית), תוך שציינתי כי, על פני הדברים, חלק ניכר מההתרחשויות המתוארות בפנייה ובדיווחים הכלולים בה מצדיקים לכאורה (לצד המקרים הנוספים, אותם מצאה ועדת

עמוד 3 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechiroth.gov.il

הבחירות המרכזית כאמור), פתיחה של חקירות פליליות לאלתר. כן ביקשתי מן היועמ"ש ומ"מ המפכ"ל דיווח על החלטותיהם במכלול (בהמשך דווח לי כי היועמ"ש הורה על פתיחת חקירות במספר מקרים, ולאחרונה נמסר לי כי החקירות בעיצומן וכי למצער בקלפי אחת (שלא דווחה במסגרת פנייתו של חה"כ ביטן), בה היה חשד של ממש לזיוף נמצאו אינדיקציות ראייתיות לכך שבוצעו הליכים לא תקינים בקלפי האמורה).

7. בתאריך 17.07.2019 פנתה אלי המבקשת 1 ב"בקשה להוצאת נהלים האוסרים מצלמות בקלפיות הבחירות לכנסת ביישובים הערביים". במקביל פנתה אלי בבקשה דומה גם המבקשת 2. בהמשך, הגישו גם יתר המבקשים בקשות נוספות ובגדרן הם הציגו עמדות עקרוניות נגד שימוש במצלמות, או בדבר המתווה הראוי לטיפול במכלול. בחלק מהבקשות אף עלו טענות הגורסות כי במבצע הצבת מצלמות הוצבו המצלמות באזורי קלפי על בסיס פרמטרים של לאום, דת וגזע של הבוחרים והדבר נגוע בתיוג פסול ובהפליה אסורה.

8. בהחלטות מהתאריכים 04.08.2019 ו-05.08.2019 קבעתי כי דיון במכלול ייערך בפני ביום 08.08.2019. צדדים נוספים, שהגישו את עמדותיהם בסמיכות למועד קביעת הדיון, סומנו בשלב ראשון כ"מבקשות-להצטרף" להליך, ובסופו של דבר סיווגתי את הפונים השונים כצדדים, כפי שהם מופיעים בכותרת (ראו בעניין זה גם פסקה 11 שלהלן).

9. קודם למועד הדיון, חלק מהצדדים הגישו עיקרי טיעון בכתב מטעמם, ובתאריך 08.08.2019 נערך הדיון בעל-פה בפני, במסגרתו נשמעו עמדות כל הצדדים וכן עמדות המבקשות-להצטרף. לאחר מועד הדיון חלק מן הצדדים השלימו טענותיהם בכתב.

הצדדים

10. המבקשים 1, 3, 4, ו-5 הינם ארגונים של חברה אזרחית, המקדמים זכויות ורעיונות שונים. המבקשת 2 היא חברת הכנסת ה-21 והיא גם מועמדת בבחירות לכנסת ה-22. המשיבות: 1, 3, 4, 5 ו-6 הינן סיעות בכנסת ה-21, שהמפלגות שאותן הן מייצגות הגישו רשימות מועמדים בבחירות לכנסת ה-22.

11. המבקשות-להצטרף, הינן אגודות ועמותות של חברה אזרחית, המקדמות זכויות ורעיונות שונים, ולאחר שקראתי את התזכירים שהגישו ושמעתי את דברי נציגיהם בדיון ראיתי להתייחס אליהן כאילו היו צדדים בהליך (מבלי לשנות את סיווגן בכותרת).

12. עתה אציג את טענות הצדדים והפונים השונים, אך טרם שאדרש לכך, אקדים ואציין בחיוב את רמת הטיעון הגבוהה שהובעה בדיון בפניי ובכתבי הטענות שהוגשו על ידי כלל הצדדים.

טענות המבקשים והתומכים בהם מבין המשיבים

13. אף שכל צד מהמבקשים וכן המשיבים 3, 4 ו-6, שתמכו בהם בסייגים שונים – טען לעצמו, אביא להלן את טענות המבקשים במרוכז בלא לייחסן למבקש זה, או אחר. מכלול טענותיהם יובא לפי סדר ענייני, זאת לשם הצגת הטיעון בבהירות, ולנוכח העובדה כי חלק ניכר מהטענות

עמוד 4 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015. العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855, דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

חזר על עצמו (בשינויים מסוימים) בכתבי הטענות השונים שהוגשו, ובדברי נציגיהם בפני. הם יקראו ביחד בפרק זה למען הנוחות – "המבקשים".

הרצאת הדברים תוצג, איפוא, לפי שלושה ראשי טיעון: המישור החוקתי, מישור המשפט הפלילי ומישור המשפט המינהלי.

14. במישור החוקתי טענו המבקשים חמש טענות עיקריות:

ראשית, נטען כי פעולת הצילום במקומות הקלפי פוגעת בחשאיות הבחירות, המעוגנת בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, גם אם הצילום איננו מתרחש בתא ההצבעה מאחורי הפרגוד. לשיטה זו – עקרון חשאיות הבחירות משתרע גם על עצם נוכחותו של אדם במתחם ההצבעה בקלפי (וכן בהופעתו בפני ועדת הקלפי), והוא חל גם על עובדת השתתפותו בבחירות, ולא רק על תוכן הצבעתו מאחורי הפרגוד. לפיכך אין לצלם באזור מקום הקלפי. מאותה סיבה, הצבת המצלמות פוגעת בזכות לפרטיות, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

שנית, נטען כי למצלמות השפעה מצננת על השתתפותם של אזרחים בבחירות, כי הן משדרות מסר של "משטור" ו"פיקוח" על בחירותיו הפוליטיות של האזרח. לטענת המצדדים בעמדה זו, השפעה מצננת זו פוגעת בעקרון היסוד הדמוקרטי של חופשיות הבחירות ובזכות היסוד של הפרט לבחור בהעדפתו הפוליטית ללא כל הפרעה, במיוחד שזו באה מצד נציגי מפלגת השלטון.

בהקשר זה נטען כי מטרתו של מבצע הצבת המצלמות לא היתה לפקח על טוהר הבחירות, אלא להפחיד מצביעים ערבים ולהדירם מהקלפיות. לעניין זה הובא פרסום, שראה אור בתאריך 10.04.2019, למחרת יום הבחירות, בדף הפייסבוק של משרד יחסי הציבור והאסטרטגיה "קייזלר ענבר", שהופקד מטעם רשימת הליכוד על עריכת מבצע הצבת מצלמות, ובו נאמר כך:

"שש... אל תגלו לאף אחד. זה היינו אנחנו. ראינו את הכתבות בתקשורת שהבעירו את השטח ביום הבחירות? אלו שסיפרו על מצלמות שהושטלו בקלפיות במגזר הערבי ומנעו אלפי זיופים? אז כן, אנחנו 'אשמים' במהלך הזה.

אחרי תקופת הכנה ארוכה, מערך לוגיסטי מדהים ושותפות עמוקה וצמודה עם טובי האנשים בליכוד, הרמנו מבצע שהיתה לו תרומה מכרעת לאחד ההישגים החשובים ביותר של מחנה הימין: 'טוהר המידות' במגזר הערבי. ובזכות זה שהוצבו משקיפים מטעמנו בכל קלפי, אחוז ההצבעה ירד 50%, הנמוך ביותר שנראה בשנים האחרונות! [ההדגשה שלי – ח"מ]

אתם - ש'זכיתם' לאיומים אלימים ביותר, לכמעט-לינצ'יים וחקירות משטרתיות תחת אזהרה שנמשכו בחלקם כמה שעות, ולא וויתרתם לרגע על המשימה החשובה שהוטלה עליכם - אתם המנצחים הגדולים באמת!".

שלישית, נטען כי הפגיעות החוקתיות הנזכרות לעיל – אינן עומדות בדרישות התכלית הראויה והמידתיות שב"פיסקת ההגבלה" החוקתית. המבקשים אמנם מסכימים כי גם טוהר הבחירות ואמון הציבור בבחירות הן בגדר תכליות חשובות מאין כמותן, אלא שהם טוענים כי לא

הוכח שהיקף הזיופים בשעת ההצבעה, או הספירה, או החשש מפניהם, מצדיקים נקיטת אמצעי כה חריף כצילום בוחרים. לשיטתם ניתן לפתור את בעיית הזיופים, ככל שיש כאלה, או שיש חשש מהם – באמצעים שפגיעתם בחשאיות ובפרטיות פחותות מפגיעתם של תוצרי מצלמות. זאת ועוד, לשיטתם, צילום פניהם של מיליוני אזרחים, שאף מזדהים בשמם ביום הבחירות, עלול ליצור מאגר מידע, שאיננו מוסדר עלי חוק, וכשלעצמו הדבר פוגע פגיעה קשה בפרטיות.

רביעית, נטען כי גם אם ניתן להצדיק שימוש במצלמות כדי לאכוף את טוהר הבחירות ולמנוע אי סדרים – אכיפת חוק בנושא מהותי כטוהר הבחירות היא פעולה שעל ועדת הבחירות המרכזית ככזו לבצע, ואין להתיר לנציגי המפלגות, היושבים בוועדות הקלפי, או פועלים כמשקיפים – להפעיל סמכות זו.

חמישית, נטען כי הפגיעות החוקתיות הנובעות מהצבת המצלמות חמורות במיוחד, כאשר המצלמות מוצבות במקומות קלפי רק באזורים בהם מתגוררים מגזרי אוכלוסייה ספציפיים, שכן הדבר גורם לתיוגם של האזרחים מאותם מגזרים כמועדים לזיופים ולא-סדרים, והדבר יוצר הפליה פסולה כנגדם. בהקשר הפרטני למגזר הערבי, שכלפיו הופעל מבצע הצבת המצלמות – נטען כי מהלך זה מהווה "תיוג אתני", המשדר לציבור הבוחרים במגזר זה וכן לציבור כולו כי אזרחים אלה הם בחזקת חשודים, הראויים לפיקוח מיוחד – ונתון זה, מלבד הפגיעה החברתית-ציבורית הגלומה בו, עלול להביא לפגיעה באמון הציבור בתהליך הבחירות, לפגיעה בשוויון הבחירות המעוגן בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת ולפגיעה בכבודם של האזרחים ממגזר זה, במשמעות ובנפקות הערך האמור בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

15. **במישור המשפט הפלילי טוענים המבקשים שתי טענות:**

ראשית, צילום הבוחרים הבאים להצביע מהווה "הטרדה אחרת", האסורה לפי האמור בסעיפים 1 ו-1(2) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות). מנגד הקלטה של המתרחש במתחם הקלפי מהווה האזנה אסורה על פי חוק, במשמעות סעיף 2(ב) לחוק הגנת הפרטיות.

שנית, המצלמות עלולות להביא לעימותים ולאווירה קשה במקום הקלפי, וכך לגרום להפרעה למהלך התקין של הבחירות ולעבירות של: "הפרעה לבחירות" (סעיף 197 לחוק העונשין, התשל"ז-1977) ול"הפרעת בחירות" (סעיף 119 לחוק הבחירות). במקרה של צילום על ידי נציגי סיעה או רשימת מועמדים – הפוטנציאל להפרעה ביום הבחירות גדול במיוחד, שכן סיעות ורשימות מועמדים עלולות להפיץ צילומים או הקלטות "מבושלים" תוך כדי יום הבחירות ולהשפיע על מגמות ההצבעה, ואף ליצור, או לאפשר קיום של מאגרי מידע אסורים.

16. **במישור המשפט המינהלי**, נטען כי לנוכח הפגמים החוקתיים והפליליים הטבועים בהצבת מצלמות במקומות קלפי ומעיון בחיקוקים הרלבנטיים – הרי שאין ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, או לוועדת הבחירות המרכזית, סמכות לקבוע מתווה שיאפשר צילום כאמור. זאת ועוד, חוק הבחירות, והתקנות שהוצאו מכוחו, מסדירים את המתרחש בחדר הקלפי באופן מפורט

עמוד 6 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechiroth.gov.il

ביותר, ותכלית הדברים היא ליצור במקום הקלפי "אזור סטרילי". לפיכך אין ליו"ר הוועדה, במעמדו המינהלי, או לוועדת הבחירות, סמכות לקבוע הוראות בניגוד לתכלית זו.

17. טיעון נוסף שהעלו המבקשים נוגע למשפט המשווה, ועל פיו, בעולם הדמוקרטי לא נעשה שימוש במצלמות, שכן צילום אזרחים בעת הגעתם לקלפי, או בעת שהותם במתחם הקלפי (אפילו באין חשיפה של מה שנעשה על ידם בתא ההצבעה) מעלה תסמיך (אסוציאציה) של משטר אוטוקראטי.

טענות המשיבים המתנגדים לעתירות

18. גם למשיבים המתנגדים לעתירות כולן, או חלקן (ולאופן מבקשות-להצטרף, התומכות בעמדתם) טענות במישורים: החוקתי, הפלילי והמינהלי, ואף כאן אתיחס לטענותיהם במרוכז.

19. מן **ההיבט החוקתי**, ראשית נטען כי סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת וחוק הבחירות מקנים במשתמע לחברי ועדות הקלפי, או למשקיפים, זכות לצלם את שעיניהם רואות, או להקליט את שאוזניהם שומעות. זכות זו הכרחית, לגישתם, כדי לקדם את השוויון בבחירות ואת טוהר הבחירות, שנפגעים כשאי-סדרים בבחירות מעניקים לרשימה כלשהי יתרון. הצבת המצלמות מהווה איפוא פתרון חדשני וראוי לאי סדרים ולזיופים, ולפיכך היא מקדמת את תכליתו של סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, ולא מסיגה אותה אחר. אשר לחשאיות הבחירות, נטען כי זו משתרעת רק על מה שקורה בתא ההצבעה עצמו, ואין זכות זו מתפרסת על עצם ההשתתפות בבחירות, שהרי ממילא כל המצביעים נרשמים בוועדת הקלפי (ובה, כזכור, חברים, בנוסף למזכיר ועדת הקלפי, גם 3 נציגים מסיעות שונות; עיינו: סעיף 21(א)(1) לחוק הבחירות).

שנית, נטען כי למצלמות אין כל אפקט מצנן על ההשתתפות בבחירות, שכן כיום, בשנת 2019, הצילום במקומות ציבוריים הפך חזון נפרץ. הציבור מודע לקיומן של מצלמות, ורואה בו דבר ראוי, המסייע לשמירה על הסדר הציבורי ולמניעת עבירות. למען הסר ספקות – המשיבים, המתנגדים לעתירות והמבקשות-להצטרף התומכות בעמדתם (להלן ביחד כאן – המשיבים) מציעים כי שלטים ברורים יודיעו לציבור כי הליך הרישום בפני ועדת הקלפי מצולם, ואולם בבחירה עצמה – בתא ההצבעה – נשמרת חשאיות מוחלטת. זאת ועוד – נטען כי גם אם הצבת המצלמות מעוררת אצל אזרחים מסוימים "תחושות אי נוחות", הרי שתחושות אלו אינן מהוות זכות חוקתית.

שלישית, נטען כי גם אם יש בהצבת המצלמות פגיעה חוקתית, הרי זו פגיעה מידתית, שכן אמצעים אחרים שהוצעו, כגון צילום רק כאשר עולה חשד לעבירה – אינם יעילים דיים.

רביעית, אין פסול בכך שהצילום ייעשה על ידי חברי ועדת הקלפי, או המשקיפים הפועלים מטעם רשימות, ולא על ידי ועדת הבחירות המרכזית. מהות התפקיד של חברי ועדת הקלפי והמשקיפים הוא פיקוח על טוהר הבחירות, ומותר להם לעשות שימוש בכל אמצעי חוקי העומד לרשותם לצורך זה. זאת ועוד – חקיקת הבחירות מקפידה לשתף את נציגי הסיעות והרשימות

בסדרי הבחירות ורק טבעי הוא שכל סיעה, או רשימה תפעל באופן חוקי כדי לוודא שאין היא נפגעת מהפרת חקיקת הבחירות.

חמישית, אין פסול בהצבת מצלמות רק במקומות קלפי שביחס לטוהר הבחירות בהם נתגלעו מחלוקות בעבר. מדובר בשימוש נכון במשאבים מוגבלים.

20. **במישור המשפט הפלילי מעלים המשיבים שתי טענות:**

ראשית – בהצבת המצלמות אין משום "הטרדה אחרת" על פי חוק הגנת הפרטיות, שכן הצילום אינו מופנה כלפי אדם ספציפי, אלא כלפי כלל הבוחרים המגיעים לתחנות ההצבעה. יתר על כן ככל שדבר ההקלטה ידוע – אין בכך משום האזנה אסורה על פי חוק.

שנית – המצלמות אינן מהוות הפרעה למהלך הבחירות, אלא להיפך. בשל העובדה כי המצלמות מרתיעות מפני מעשי זיוף, איומים ואלימות, הן מבטיחות בחירות הוגנות, שמהלכן סדיר. בהנחה שדבר הצילום או ההקלטה יודע למצביעים – אין בצילום או בהקלטה גם פגיעה בפרטיות, ולמצער פגיעה זו מותרת מכוח החריגים שבסעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות.

21. **במישור המשפט המינהלי סבורים המשיבים כי לאור העובדה שצילום על ידי חברי ועדת הקלפי, או המשקיפים, במקומות קלפי מותר לגישתם, הרי שלשיתם – אין ליו"ר הוועדה, או לוועדת הבחירות המרכזית, סמכות לאסור על כך, או להגביל את הדבר.** עם זאת, הם סבורים "שיש מקום ליתן הנחיות לגבי אופן השימוש בצילום כאמור" (סעיף 1 לעיקרי הטיעון של המשיבה 1). עוד סבורים המשיבים שהסמכות לצלם כדי לאכוף את טוהר הבחירות נתונה "ביתר שאת" (שם, בסעיף 28) לחברי ועדת הקלפי או לנציגי ועדת הבחירות המרכזית שאינם נציגים מטעם סיעה, או רשימה כלשהי, האמונים ממילא על שמירה על טוהר הבחירות וסדריהן.

עמדת היועמ"ש

22. היועמ"ש לא הציג בשלב ראשון טענות במישור החוקתי והתמקד בעיקר במישור המשפט הפלילי ובמישור המשפט המינהלי.

במישור המשפט הפלילי, עמדתו של היועמ"ש היא כי בהצבת מצלמות אין כשלעצמה משום ביצוע עבירה של הפרעה לבחירות על פי סעיף 119 לחוק הבחירות, או סעיף 197 לחוק העונשין. היועמ"ש מטעים כי עד כה הסעיף הוחל רק על: "הפרעה פיזית" של ממש לניהול הבחירות – למשל על ידי אלימות במקום הקלפי. בהתאם לכך, מבחין היועמ"ש בין הפרעה "נגזרת ורחוקה" למהלך התקין של הבחירות לבין "מעשה שיש בו משום הפרעה" ממשית למהלך התקין של הבחירות, ולשיטתו רק ההפרעה מן הסוג האחרון – מהווה עבירה פלילית.

הנה כי כן, אף שלא כל הפרעה לבחירות מהווה, לגישת היועמ"ש, עבירה פלילית – היועמ"ש סבור כי יו"ר הוועדה מוסמך להוציא צו ש"יבקש למנוע התנהגות אשר כשלעצמה אינה עולה כדי עבירה פלילית, וזאת בשל חשש של ממש שזו תוביל להפרעה לבחירות, במובנה הפלילי."

23. במישור המשפט המינהלי – היועמ"ש סבור כי אין בסמכותה של ועדת הבחירות המרכזית להציב מצלמות מטעמה שתצלמנה באופן מתמיד את מהלך ההצבעה והספירה, משתי סיבות:

ראשית, הצבת מצלמות כאמור מטעם ועדת הבחירות המרכזית לצורך זה – תדרוש הכרעה בשורה ארוכה של נושאים, כגון: בחירת הקלפיות בהן תוצבנה המצלמות, מעמדם הראייתי של סרטי המצלמות, סוג המצלמות, מיקום הצבתן ואבטחת המידע בהן – עד כי מדובר בהסדר ראשוני, שיש להותירו להכרעת המחוקק, או למצער, למחוקק המשנה (מכוח הסמכה מפורשת לעשות כן).

שנית, בחוק הבחירות ובתקנות שהותקנו מכוחו טרחו המחוקק והמתקין ותיארו לפרטי פרטים את הציוד במקום הקלפי ואת מה שאמור להתרחש בו, זאת כדי ליצור מרחב הצבעה "סטריילי", לאור עקרונות דיני הבחירות. בין היתר, קובעת תקנה 45 לתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973 (להלן: תקנות הבחירות) איסור על שימוש בטלפונים ניידים, רדיו, או טלוויזיה במקום קלפי בזמן ההצבעה. מארג הדינים שבחוק הבחירות ובתקנות הבחירות הינו לפיכך הסדר ממצה של הליך ההצבעה ואין להוסיף לתוכו צילום בקלפיות, אלא בחקיקה, או בחקיקת משנה, מכוח הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית.

השלמת הטיעון על ידי הצדדים

24. בדיון שהתקיים בפני בתאריך 08.08.2019 ביקשתי מן הצדדים ומן המבקשות-להצטרף להשלים טיעונים ולחדד עמדותיהם בשלושה עניינים:

ראשית, האבחנה (אם קיימת כזו) בין צילום בשעת ההצבעה לבין צילום בשעת ספירת הקולות.

שנית, האפשרות של הצבת מצלמות או שימוש בהן מטעם ועדת הבחירות המרכזית, או המשטרה, להבדיל מצילום על ידי נציגי הסיעות, או הרשימות.

שלישית, שאלת סמכויותיהם של יושב ראש ועדת הבחירות, או ועדת הבחירות המרכזית בהקשר הצבת המצלמות מכוח סעיף 145(ד) לחוק הבחירות, ובין היתר, כפי שתוקן בסעיף 7 לחוק הבחירות לכנסת העשרים ושתיים (הוראות מיוחדות לעניין ועדת הבחירות), התשע"ט-2019 (להלן: חוק הבחירות המיוחד לכנסת העשרים ושתיים).

25. מרבית הצדדים השלימו טיעוניהם – בשאלות הנ"ל, וכן בנושאים אחרים עוד בעת הדיון בפני, וחלקם עשה כן בהשלמת טיעונים בכתב לאחר מכן. אביא איפוא להלן את עיקרי הטענות שנוספו בדיון ובהשלמות הטיעון בכתב, שבאו בעקבות הדיון.

26. המבקשת 1 חזרה על עמדתה כי אין לאפשר צילום במקום קלפי, והוסיפה כי סעיף 145(ד) לחוק הבחירות וסעיף 7 לחוק הבחירות המיוחד לכנסת העשרים ושתיים – אינם מאפשרים, לשיטתה, להתיר הצבת מצלמות במקום קלפי. לטענתה, מדובר בהסדר ראשוני הדורש חקיקה ראשית. על פי גישתה, תכליתו של סעיף 7 הנ"ל איננה לאפשר יצירת הסדרים ראשוניים, אלא להקל על ניהול

הבחירות מבחינה "לוגיסטית". עוד ביקשה המשיבה 1 להדגיש שוב את ההשפלה, הכעס והפחד, שחשו, לדבריה, האזרחים מהמגזר הערבי נוכח מבצע הצבת המצלמות, והטעימה כי מצביעים ערבים רבים עזבו את הקלפי מחשש לכך שיצולמו.

27. המבקשת 1 הבהירה כי היא מתנגדת לצילום בשעת ההצבעה הן על ידי נציגי מפלגות והן מטעם ועדת הבחירות המרכזית. באשר לצילום בשעת הספירה – כאן הטעימה המבקשת כי גם לכך יש צורך בהסמכה בדין, הסמכה שאינה קיימת כרגע.

28. המבקשת 2, חה"כ עאידה תומא-סלימאן, ביקשה "להביא את חוויתו הסובייקטיבית של האזרח והאזרחים הערביים" נוכח מצלמות ה"מוצבות כדי להזכיר לאותם אזרחים כי המעמד האזרחי שלהם לוקה בחסר, פחות לגיטימי, נחות". על פי טענתה של מבקשת זו – אין לנתק את השאלה המשפטית שלפנינו מן ההקשר הפוליטי שלה, והיתר להצבת המצלמות לטענתה – "יחריף את תחושת הניכור וההדרה, המלווה מדי יום, במנות יתר של גזענות והסתה מצד אותם צדדים המבקשים להציב את המצלמות מטעמם". עוד הדגישה המבקשת 2 את מצבה הכלכלי העדיף של מפלגת השלטון, בהיותה מפלגה גדולה, מה שנותן לה יתרון בהשגת מצלמות (יקרות) ובהצבתן, לעומת מפלגות קטנות יותר, כגון אלה המייצגות את הציבור הערבי. היא תיארה את הצבת המצלמות על ידי נציגי המשיבה 1 כ"מבצע צבאי" וטענה כי מטרתו האמיתית הייתה להתסיס את הציבור הערבי, להדירו מהצבעה וכן לגרום לחיכוכים ולהפרעה בבחירות, ולא לשמור על טוהר הבחירות.

המבקשת 2 לא הביעה עם זאת התנגדות עקרונית להצבת מצלמות מטעם ועדת הבחירות המרכזית, כל עוד הדבר נעשה באופן כוללני ולא מתייג.

29. המבקשת 3 חידדה שתי טענות:

אחת בנוגע לתכליתה של הצבת המצלמות בבחירות לכנסת ה-21, והשנייה בנוגע לעקרון החוקיות.

ביחס למניע להצבת המצלמות בבחירות לכנסת ה-21, המבקשת 3 ביקשה להצביע על כתבת טלוויזיה, ממנה עלה, לטענתה, כי המניע האמיתי להצבת המצלמות לא היה שמירה על טוהר הבחירות, אלא לגרום להורדת אחוז ההצבעה במגזר הערבי.

בנוגע לעקרון החוקיות, טענה המבקשת 3 כי מכיוון שחברי ועדת הקלפי (למעט המזכיר) וכן המשקיפים פועלים מטעם סיעות ורשימות, שהם, לגישתה, גופים דו מהותיים – על חברי ועדת הקלפי והמשקיפים חלים כללי המשפט המינהלי. לפיכך, בניגוד לטענת חלק מהמשיבים, לפיה מותר לחברי ועדת הקלפי ולמשקיפים – כפרטיים – לעשות מה שלא נאסר עליהם במפורש, לשיטת המשיבה 3 אסור לחברי ועדות הקלפי ולמשקיפים לעשות כל מה שלא הותר להם במפורש. לפיכך – מאחר שלחברי ועדות הקלפי ולמשקיפים לא הותר במפורש להציב מצלמות ולהשתמש בהן – הדבר אסור עליהם.

המבקשת 3 מתנגדת גם להצבת מצלמות על ידי ועדת הבחירות המרכזית, שכן לשיטתה מרחב הקלפי אינו מרחב ציבורי רגיל, בו יכול האזרח לבחור שלא לשהות אם אין הוא רוצה להיות מצולם, ומכיוון שכך – אין לכפות על האזרח להיות מצולם כתנאי לזכותו לבחור. עם זאת, המבקשת 3 תומכת בהתקנת תקנות לפיהן במהלך ספירת הקולות ניתן יהיה להשתמש במצלמות, כל עוד הדבר ייעשה תוך שמירה על עקרון השוויון ובלא תיוג אתני.

30. בדומה למבקשת 3, גם המבקש 4 ביקש כי תשומת לב תינתן לחנייע להצבת המצלמות. על פי שיטתו, יש להתחשב לא רק בתכליות הגלויות של המעשה, אלא גם בתכליות הסמויות. בנוסף, מבקש 4 העלה על נס את ה"היגינה" הנדרשת באיזור הקלפי, שתופר על-ידי מצלמות, וביקש להבחין בין זכויות לבין אינטרסים בהקשר של הצבת המצלמות. על פי המבקש 4, בניגוד לחשאיות בבחירות, המהווה זכות חוקתית – טוהר הבחירות ואמון הציבור בהם מהווים רק אינטרסים. בנוסף, הוא ביקש להצביע על הפגיעה בפרטיות (שאף היא זכות חוקתית), העלולה להיגרם מיצירתו של מאגר מידע ומזיהוי פנים והדגיש כי חוק הגנת הפרטיות איננו מגן כראוי, בנוסחו הקיים, על עיבוד המידע שייאסף, ולכן יש להיזקק כאן לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולזכות לפרטיות המעוגנת בו.

באשר להצבת מצלמות על ידי ועדת הבחירות המרכזית בעת ההצבעה, סבור המבקש 4 כי הדבר דורש הסמכה חוקית (שאיננה קיימת) ועמידה בתנאי "פיסקת ההגבלה". בד בבד, אין המבקש 4 מתנגד עקרונית לשימוש במצלמות בזמן ספירת הקולות.

31. המבקשת 5 הסכימה לעמדה שהציג המבקש 4. בנוסף, ביקשה המבקשת 5 להדגיש את אובדן האמון הכפול שהצבת המצלמות מייצגת – בין האזרחים לבין עצמם, ובין האזרחים לבין השלטון.

32. המשיבה 1 טענה כי האירועים שהתרחשו ביום הבחירות לכנסת ה-21 דווקא מעידים על הצורך במצלמות (שכן הן תיעדו פגיעות בטוהר הבחירות), ולא על הנזק אותו המצלמות עלולות לגרום. בהקשר זה ב"כ המשיב הדגיש עוד:

ראשית, כ-300-400 חברי ועדות קלפי או משקיפים מטעם המשיבה 1, גורשו מהקלפיות, אליהן הם הוצבו, אף שהייתה להם זכות לנכוח שם.

שנית, בהעדר מצלמות – אין לחבר ועדת קלפי, או למשקיף אפשרות להגיב לסילוקם, או להתרחשות פלילית (לאיומים, לניסיונות זיוף וכיוצא באלו דברים), שהם חווים.

עוד טענה המשיבה 1 כי ניתן להתגבר על הפערים ביכולת הכלכלית של המפלגות על ידי התארגנות משותפת למימון הצבת מצלמות, בגדרה כל מפלגה תתרום למאמץ המשותף על פי גודלה. המשיבה 1 הדגישה את חשיבותו של טוהר הבחירות במצב בו הנצחון בבחירות עשוי להיקבע על חודו של מנדט אחד. לסיום, המשיבה 1 פירטה סוגים שונים של זיופים אפשריים בבחירות, וטענה כי רק צילום של כל מהלך ההצבעה והספירה ימנע זיופים אלה כולם.

במישור המשפט המינהלי חזרה המשיבה 1 על טענתה כי ליו"ר הוועדה, או לוועדת הבחירות מוקנית סמכות לקבוע הנחיות בנוגע להצבת המצלמות, והדגישה כי ההנחיות יכולות להיות באשר להיות המצלמות גלויות, אגב הסדרת: מקומן, מיקוד עדשתן, הודעה עליהן בשילוט, ומתן הנחיות לגבי דרך התיעוד שבהן. המשיבה 1 הציעה גם מספר הנחיות אפשריות כאלה.

33. המשיבה 1 הצהירה לבסוף כי היא מקדמת בברכה הצבת מצלמות מטעם ועדת הבחירות המרכזית והודיעה כי אם אלה תוצבנה בכל הקלפיות – מוכנה המשיבה 1 לוותר על הצבת מצלמות מטעמה. עם זאת, הדבר מותנה בכך שמצלמות תוצבנה כאמור בכל הקלפיות (להבדיל מבקלפיות מסוימות בלבד שיבחרו באופן רנדומלי, או על פי קריטריונים).

34. המשיבה 3 הבהירה כי היא תומכת בכל החלטה "שוויונית" ו"אפקטיבית", שתקבל לגבי הצבת המצלמות, ובלבד שהחלטה והביצוע "יעשו על ידי ועדת הבחירות, על ידי האנשים מטעם ועדת הבחירות, כלומר מזכירי הקלפיה". במיוחד תומכת המבקשת 6 בצילום בזמן הספירה.

35. המשיבה 4 מסרה כי היא תומכת בהצבת מצלמות בהתקיים חמישה תנאים: ההצבה תיעשה על ידי הוועדה ולא על ידי גופים אחרים; המצלמות תימצאנה בכל הקלפיות; לא ניתן יהיה לגשת לחומרים שהוקלטו אלא באמצעות אישור שניתן על ידי ועדת הבחירות המרכזית במקרים בהם עלה חשש לטוהר הבחירות; לא ניתן יהיה לפרסם תיעוד חזיתי או קולי אלא באישור יו"ר ועדת הבחירות וכל תיעוד שלא בהתאם לכללים אלה ייחשב עבירה על סעיף 119(א)(1) לחוק הבחירות.

36. המשיבה 5 הודיעה כי היא תומכת בעמדת המשיבה 1 ומצטרפת אליה, שכן "אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר, ואור המנורה הוא השוטר היעיל ביותר". היא גם הוסיפה כי אם לא יותרו המצלמות – ימצא חוטא (מזייף) נשכר.

37. המשיבה 6 באמצעות חה"כ תמר זנדברג וחה"כ עיסאווי פריג' הגישו תמצית עמדה בכתב, בגדרה טענו כי: הצבת "מצלמה פועלת בקלפיה" תהווה "פגיעה אנושה בעיקרון חשאיות הבחירות" וכי היא "עלולה להביא לפגיעה בהשתתפות הבחירות על ידי דיכוי קבוצות שיימנעו מלהצביע לאור החשש כי הם מתועדים" ואף להביא ל"סחיטה של מצביעים על ידי גילוי הצבעתם מראש".

עם זאת, הטעימו חה"כ פריג' וחה"כ זנדברג כי: "אין כל מניעה שיהא תיעוד של אירועים חריגים. ביום הבחירות במתחם הקלפיה באמצעי דיגיטלי, אולם שימוש באמצעי זה מוכרח שיעשה במשורה ורק באירועים חריגים על ידי פקחים שיוגדרו מראש. כמו כן, אין מניעה שתהיינה מצלמות בעת ספירת הקולות".

בדיון שהתקיים בתאריך 08.08.2019 טען חה"כ פריג' כי תכליתו של הרצון להציב את המצלמות אינה ראויה. על פי טענתו, למשיבה 1 יצוג ברוב מוחלט של הקלפיות במגזר הערבי, ולכן ממילא אין חשש אמיתי לטוהר הבחירות. על פי חה"כ פריג', תכליתה האמיתית של ההצעה להציב מצלמות "היא הפחדה, תסכול האזרח הערבי, שלא יצא מהבית... ולעשות לו דה-

לגיטימציה... להכניס אצבע בעין לציבור הערבי, להתגרות בו ולרסן אותו – אל תצא להצביע כי אתה לא רצוי. " עוד טען חה"כ פריג' כי אין להכשיר את המצלמות, לאחר המבצע שערכה המשיבה 1, שכן יהיה בכך כדי "לתת פרס לעבריינים".

עם זאת, במהלך דבריו הביע חה"כ פריג' את ההשקפה כי המצלמות אינן מורידות את אחוז ההצבעה:

"חבר הכנסת ביטן, אחוז ההצבעה שאתם מתגאים בו, שהורדתם אותה אחרי הבחירות, הוא לא בגלל המצלמות. הוא בגלל הרבה סיבות – המצלמות לא מורידות אחוז הצבעה".

38. חה"כ ד"ר עופר כסיף, שהתייצב גם הוא לדיון וביקש לדבר ומבוקשו ניתן לו – טען כי מבחינת תורת מדע המדינה – אין להתיר הצבת מצלמות בכל מתכונת שהיא, שכן הדבר מרתיע ופוגע בחופש הבחירה. בנוסף חבר הכנסת כסיף הזכיר כי מבחני החוק והפסיקה לעניין חוק הגנת הפרטיות הם מבחנים סובייקטיביים, המתמקדים בציפיותיהם של המצולמים, וברור כי במקום הקלפי (ולא רק בתא ההצבעה) אדם מצפה לפרטיות. חה"כ כסיף הדגיש שמנקודת מבטן של אוכלוסיות מוחלשות, הפגיעה בפרטיות "קשה שבעתיים" וכי "הפעלת הלחץ עליהן היא הרבה יותר משמעותית מאשר לאוכלוסיות שאינן מודרות ואינן מוחלשות". מסיבה זו, מתנגד חה"כ כסיף להצבת מצלמות גם באופן אוניברסלי, שכן השפעתה על מיעוטים תהיה רבה יותר.

עוד טען חה"כ כסיף כי בעצם הבקשה לאישור הצבת המצלמות יש משום חוסר תום לב לאור הפוסט של משרד "קייזלר ענבר", שזכר בפיסקה 14 שלעיל.

בעקבות הפילוסוף מיישל פוקו, ביקש ד"ר כסיף להבחין בין פיקוח, שעניינו: "מניעת עוולות או עבירות" לבין משטור, שעניינו: "איתור, בידוד ותיוג של אלה שנתפסים כחריגים, כשהמטרה היא בעצם להדיר אותם, או יותר נכון שידירו את עצמם, מהמסגרת הפוליטית במקרה הזה".

39. היועמ"ש חזר על עמדתו לפיה הצבת מצלמות באופן קבוע מטעם ועדת הבחירות המרכזית, יכולה להיעשות רק מכוח הסמכה בחקיקה ראשית ומכאן שבשלב זה – אין היא יכולה להיעשות על ידי הוועדה, או יושב הראש שלה. זאת ועוד – בהעדר חקיקה או חקיקת משנה מתאימה – לא קמה סמכות לגורם אחר כלשהו להציב מצלמות במקום הקלפי. גישתו של היועמ"ש, כך נראה מעמדתו, נובעת מראייתו את מקום הקלפי, על פי לשון החיקוקים המסדירים את ההתנהלות שם – כספירה "סטריילית", כלשונו, שאין להוסיף לתוכה אנשים, או חפצים שלא הוזכרו בחיקוקים במפורש.

לעמדה זו הוסיף היועמ"ש מספר דגשים, מהם נזכר שלושה:

ראשית, היועמ"ש סבור כי לא רק צילום על ידי גורמים מטעם ועדת הבחירות המרכזית טעון חקיקה, אלא גם צילום על-ידי נציגי הסיעות והרשימות. זאת, שכן נציגי המפלגות ממלאים

עמוד 13 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

במקום הקלפי תפקיד ציבורי על פי דין כחברי ועדת הקלפי או כמשקיפים, ולכן עקרון החוקיות מונע מהם לבצע, בתפקידם זה, פעולות שלא הוסמכו בדין לעשותן במפורש.

שנית, היועמ"ש סבור כי אין בכוחו של סעיף 145(ד) לחוק הבחירות להוות מקור סמכות להצבת מצלמות – מטעם ועדת הבחירות המרכזית או מטעם יושב-הראש שלה, שכן הצבת מצלמות בכל מתווה שהוא היא בגדר הסדר ראשוני. היועמ"ש הזכיר, שחוק הבחירות המיוחד לכנסת העשרים ושתיים – לא כלל הסמכה מפורשת להצבת מצלמות. בנוסף, הוא מטעים כי קריאה של סעיף 145(ד) לחוק הבחירות, יחד עם סעיף 7 לחוק הבחירות המיוחד לכנסת העשרים ושתיים מגלה כי במידה שקיימת סמכות להסדרה של הצבת מצלמות – סמכות זו נתונה לוועדה הבחירות המרכזית במליאתה, ולא ליושב ראש הוועדה.

שלישית, היועמ"ש לא רואה מבחינת הסמכה הבחנה בין הצבת מצלמות דרך קבע בזמן ההצבעה לבין שימוש בהן בזמן הספירה (עם זאת, יש להזכיר כי היועמ"ש סבור כי בצילום כשלעצמו, הן בזמן ההצבעה והן בזמן ספירת הקולות – אין כדי להוות עבירה פלילית, אלא אם כן יוצא צו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית האוסר זאת ובמפורש).

רביעית, היועמ"ש מטעים כי עמדתו חלה הן באשר לצילום וידאו והן ביחס להקלטות אודיו.

חמישית, היועמ"ש מסכים שבמקרה של חשד לביצוע עבירה על טוהר הבחירות, רשאי חבר ועדת קלפי, או משקיף, לעשות שימוש בטלפון הנייד שברשותו כדי להתקשר למשטרה, או כדי לתעד את המתרחש. בנוסף מסכים היועמ"ש כי – אם השוטר, המגיע לזירה, מצוייד במצלמת גוף, הוא יוכל לעשות שימוש במצלמה, בכפוף לנהלי המשטרה הרגילים לעניין צילום על ידי שוטרים (עיינו: נוהל משטרת ישראל מס' 007.02.220 בעניין "השימוש במצלמות גוף במשטרת ישראל" מתאריך 1.1.2019, [באתר ממשל זמין](#) (להלן: נוהל משטרת ישראל)).

לבסוף, היועמ"ש מבקש להתריע כי איסוף שיטתי של צילומי וידאו יהווה "מאגר מידע" לעניין חוק הגנת הפרטיות. יתר על כן, במידה שאיסוף כזה יבוא כתוצאה של הצבת מצלמות, יחול פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות, והדבר יגרור עמו שורה ארוכה של עניינים הדורשים הסדרה, או אישור. כך, למשל, תהיה חשיבות במניעת יצירתו של "מאגר צל" ביומטרי. בנוסף, יהיה צורך לרשום את המאגר בפנקס מאגרי המידע, בכפוף לאישורו של רשם מאגרי המידע, שבתורו יבחן את ההסמכה החוקית לקיומו של המאגר ואת המידתיות שבמהלך.

40. המבקשת-להצטרף 1 ביקשה להדגיש שבכוחו של הרוב לפקח על המיעוט, טוב יותר מאשר כוחו של המיעוט לפקח על הרוב. לפיכך, המבקשת-להצטרף 1 מתנגדת לשימוש במצלמות על-ידי גורמים מטעם הסיעות, או הרשימות הן בשעת ההצבעה והן בשעת ספירת הקולות. באשר לצילום מטעם ועדת הבחירות המרכזית, המבקשת-להצטרף 1, סבורה שזה יוכל להיעשות רק על בסיס הסמכה מפורשת.

41. המבקשת-להצטרף 2 איננה מקבלת את עמדת היועמ"ש לפיה צילום ההצבעה בקלפיות יצור "מאגר מידע" במובנו של חוק הגנת הפרטיות. לחלופין, היא מבקשת להעלות הצעה מעשית שעניינה מניעת חיבור בין הצילומים מהקלפיות השונות, כך שלא ייווצר מאגר מידע. על פי הצעתה, הצילום יעשה בכרטיס זיכרון נפרד. בסוף יום ההצבעה יושמד כרטיס זה בנוכחות חברי ועדת הקלפי (אם המצלם אינו חושד כי במהלך יום ההצבעה נעברו עבירות), או יימסר לשוטר שבמקום הקלפי (אם נוצר אצל המצלם חשד כזה).

42. המבקשת-להצטרף 3 מבקשת להדגיש כי אין צורך בהסמכה מפורשת כדי לשמור על טוהר הבחירות וטענה כי מינוי מפקחים שבודקים את טוהר הבחירות, בנוסף לחברי ועדות הקלפי והמשקיפים שמשגיחים ממילא על נושא זה – הוא מנהג של הוועדה מימים ימימה. כל אלה מדווחים זה מכבר באמצעות מכשירי הטלפון הניידים שלהם ובאמצעים אלקטרוניים נוספים על נתוני ההצבעה לפי שעות כדי לשדר, באמצעות ועדת הבחירות המרכזית, את הנתונים לציבור, ואיש לא השיג על כך למרות שהדבר איננו מוסדר במפורש בתקנות הבחירות.

43. עתה, לאחר שהצגתי בהרחבה את השתלשלות האירועים ואת טענות הצדדים והמתייצבים לדיון – אעבור לליבון הדברים.

דיון והכרעה

מבוא

44. המתואר לעיל מלמד שהחלטתי מתאריך 09.04.2019 (בצהרי יום הבחירות לכנסת ה-21) הייתה, באילוצי הזמן שכל המעורבים שם היו נתונים בהם, פרי של "מחשבה מהירה", במינוחיו של פרופ' דניאל כהנמן בספרו המאלף: לחשוב מהר לחשוב לאט (הדפסה 14, תשע"ז-2017). עתה ניתנה לי האפשרות לחשוב קמעא לאט יותר במושגי התורה והמחקר שמוצגים בספרו הנ"ל של פרופ' כהנמן (זוכה פרס נובל לכלכלה), וכן לקרוא ולשמע את כל הנוגעים בדבר. יחד עם זאת גם זו הפעם, נוכח הקדמת הבחירות לכנסת ה-22 והדחיפות בה אנו פועלים בהקשרים אלה – ההכרעה בנושא מורכב זה איננה יכולה, מטבע הדברים, להקיף את הכל, ולכן אסתפק בתוצאה שתהיה יפה, בנסיבות, רק לבחירות לכנסת ה-22. **כך או כך, ראוי לטעמי שהכנסת הבאה תידרש לסוגייה זו במפורש.**

45. בטרם אפנה לניתוח הזכויות והאינטרסים, שעל בסיסם יש להשתית את התוצאה – אקדים תוצאה לניתוח ואציין כבר עתה, כי לשיטתי, האיזון בין העקרונות והערכים השונים שונה בין שלב ההצבעה לבין שלב ספירת הקולות. לפיכך:

(א) תיעוד חזותי במקום הקלפי בזמן ההצבעה באמצעות מצלמות על-ידי חברי ועדות הקלפי, או המשקיפים מטעם הרשימות (להבהרת מונחים אלו, ראו: סעיפים 21 (בפרט סעיפים קטנים (א), (ה), (ז)) וכן סעיף 24(ד) ו-(ט) לחוק הבחירות), אסור ככלל, למעט במקרים בהם מתעורר חשד סביר לביצוע עבירות על טוהר הבחירות – שאז יותר הצילום

רק למי שהוסמך לכך על-ידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית ובכפוף לתנאים שיפורטו בפיסקאות 82-86 שלהלן.

כפי שצויין להלן, יש לראות בהסדר כולל, המאפשר תיעוד מקום הקלפי **בזמן ההצבעה** משום **הסדר ראשוני** הטעון חקיקה, או למצער חקיקת משנה עם הסמכה מפורשת. כל עוד אלו לא קיימים – אין לחברי ועדת הקלפי או למשקיפים או לגורם אחר כלשהו סמכות לצלם במרחב הקלפי באופן שיטתי, אלא בחריג המיוחד הנ"ל.

(ב) **בשעת ספירת הקולות** הופך החריג לכלל, ולפיכך צילום או הקלטה על-ידי נציג שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, או מי מטעמו, הסמיד לכך, **מותר בשעת ספירת הקולות**, בתנאים ובסייגים שיפורטו בהמשך.

כפי שיובהר, השוני בין שני השלבים האמורים נובע מהעובדה כי **בזמן הספירה** אין לראות בתיעוד חזותי של מקום הקלפי משום הסדר המחייב בהכרח חקיקה ראשית ספציפית, ולפיכך מותר לנציג מוסמך מטעם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, להשתמש במצלמות, או להקליט במעמד זה, אם קיבל מראש הרשאה מפורשת לכך. בנוסף, וכפי שיובהר – בשלב ספירת הקולות נעלם החשש מפני פגיעה בפרטיות הבוחרים ומתאיין הטיעון כי יש בתיעוד כדי להרתיע את ציבור הבוחרים, שכן בשלב זה ההצבעה כבר הסתיימה, הבוחרים פרשו לביתם, והזכות לבחור כבר מומשה. בשלב זה הדגש הוא על ערכי טוהר הבחירות ועל שקיפות. לאור זאת, הצבת מצלמות בשלב האמור איננה עוד בבחינת הסדר ראשוני, שכן אין היא מסכנת זכות חוקתית, או אינטרס מהותי כלשהו. להיפך: היא מקדמת את טוהר הבחירות, העומד בבסיס סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת. לפיכך, מותר למורשים הנ"ל לעשות כן גם בלא הסדר מפורט בחקיקה ראשית.

46. זה המקום לציין כי לכלל האוסר על הצבה ושימוש במצלמות או ביצוע של הקלטות בזמן ההצבעה יש, כאמור, חריג – במקרה של חשש סביר לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות, או בסדרן התקין, למשל: במקרים של השמעת איומים על חברי ועדות הקלפי, הצעות למתן שוחד בחירות, או במצב בו מתעורר חשש סביר לאלימות במהלך יום הבחירות. כשמתקיימות נסיבות אלו עולה משקלו של עקרון טוהר הבחירות ובמקרים אלו על חברי ועדת הקלפי או על המשקיפים, להודיע על כך מיידית בטלפונים הניידים שברשותם למשטרה או לוועדת הבחירות המרכזית (במספר ייעודי שיוקצה לצורך זה) ואז המשטרה תחלץ לעזרתם, או שוועדת הבחירות המרכזית תשלח אליהם את מפקחי טוהר הבחירות שלהם, אותם תפעיל ביום הבחירות במעמד של מזכיר קלפי נוסף. היה והשוטר או מפקח טוהר הבחירות שיגיעו למקום – יהיו מצוידים במצלמה ייעודית – הם יהיו רשאים לתעד במצלמה זו את האירוע, או להקליטו. היה וייאמר או ייכתב לפונה שאין אפשרות להגיע אליו תוך זמן סביר כאמור – נציג מטעם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית יהיה רשאי להסמיד את מזכיר ועדת הקלפי, והוא בלבד, לעשות במקרה כזה שימוש במכשיר הטלפון הנייד שלו כדי לתעד את האירוע, או להקליטו, ובלבד שתוצרי התיעוד או ההקלטה כאמור – ימסרו רק

לגורמי המשטרה, או ועדת הבחירות המרכזית, או פרקליטות המדינה – ולא ייעשה בהם כל שימוש אחר שהוא.

47. המסקנה שאליה הגעתי – על גבולות המותר והאסור מבחינת תיעוד חזותי וקולי, ועל חלוקת יום הבחירות לשני חלקים מובחנים – היא פרי שילובם ואיזונם של ארבעה יסודות חוקתיים: עקרון החוקיות, עקרון טוהר הבחירות (הנגזר מהוראות סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת), הזכות לפרטיות והזכות לחופש בחירה, שיש בה גם שלילה של ניסיונות להרתיע בוחרים מלממש את זכותם לבחור.

48. להלן אפנה לניתוח יסודות אלה, אגב בחינת משקלם בנסיבות העניין שלפניי, ואיזונם במכלול. הילוך הטיעון יהיה כדלקמן: תחילה אציג את הזכויות והאינטרסים החוקתיים הרלבנטיים ואת האיזון החוקתי הנדרש; לאחר מכן, אדון בפרטי הדינים הרלבנטיים ואכריע במחלוקות; לבסוף, אעבור מן הכלל אל הפרט ואציג את התובנות הישומיות הנדרשות.

אפרט איפוא עתה – ראשון-ראשון ואחרון-אחרון.

תיעוד מקום הקלפי – הזכויות והאינטרסים החוקתיים המתנגשים
עקרון החוקיות

49. חברי ועדת הקלפי והמשקיפים בעת שהם פועלים במסגרת זו – אינם אנשים פרטיים. הם מפעילים סמכויות מכוח הדין. לפיכך, חל עליהם **עקרון חוקיות המנהל**. על-פי עקרון זה, כוחו של מפעיל הסמכות מוגבל למה שהחוק והתקנות הסמיכו אותו לעשות – ולא יותר מכך.

עקרון החוקיות הוא עקרון בעל שני פנים: על פי עקרון זה, לאזרח מותר לעשות כאמור כל מה שלא נאסר עליו במפורש. הרשות המינהלית, לעומת זאת, מנועה מלפעול בתחומים שהעיסוק בהם לא הותר לה במפורש, וכך נפסק בהקשר זה:

"זהו הביטוי של עקרון שלטון החוק בתחום המשפט המינהלי. הנפקות המעשית שלו היא, שהפעולה המינהלית חייבת להיות מבוססת על הסמכה בחוק (או מכוחו), וכן שאסור לפעולה זו לחרוג מן הגבולות שנקבעו להסמכה" (ראו: ע"א 5958/15 פרחי ביקל בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה – ראשון לציון, הציטוט הנ"ל הוא מפיסקה 25 לפסק דינו של השופט י' דנציגר (2015). ראו גם: בג"ץ 144/50 שייב נ' שר הבטחון, פ"ד ה' 399, 406-407, 411 (1951); בג"ץ חת נ' עיריית חיפה, פ"ד ה' 1553, 1557 (1951); ועיינו גם: בג"ץ 1640/95 אילנות הקריה (ישראל) נ' ראש עיריית חולון, פ"ד מט (5) 582, 587 (1996); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי (כרך א), 97-98 (2010); יצחק זמיר הסמכות המנהלית (כרך א), 73 (2010); יואב דותן "הסדרים ראשוניים ועקרון החוקיות החדש" משפטים מב 379, 381-382 (2012)).

50. על פני הדברים, חברי ועדת הקלפי ואף המשקיפים אינם מהווים רשות מינהלית במובן הרגיל של מונח זה, שכן פעילותם היא זמנית ומתמצית ביום הבחירות. ואולם, בכל מקרה, הדין מכיר לעיתים בהחלת חובות וכללים מן המשפט המינהלי גם על גופים ואנשים הממלאים תפקידים ציבוריים, אף שאינם חלק מהמינהל הציבורי. כך, למשל, ב-ע"א 294/91 חברת קדישא

עמוד 17 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechiroth.gov.il

גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 485, 464 (1992) נקבע שלחברה קדישא "מעמד ציבורי מיוחד, כי פעולתה היא בעיקרה ציבורית" [ההדגשה שלי: ח"מ]. בענייננו, פעילותה של ועדת הקלפי, כולה, היא פעילות ציבורית מובהקת. מכאן עולה כי גם ועדת קלפי מהווה למצער גוף דו-מהותי וחבריה והמשקיפים ממלאים תפקידים ציבוריים על-פי דין (עיינו גם: אסף הראל גופים ונושאי משרה דו-מהותיים עמ' 54 ואילך (2019)).

כמי שפועלים על-פי דין, חל על חברי ועדת הקלפי הפן המינהלי של עקרון החוקיות, והם מוסמכים לעשות רק מה שהחוק והתקנות הסמיכו אותם במפורש לעשות. בענייננו אין כל הסמכה להצבת מצלמות או לצילום דרך קבע, או להקלטה, ולפיכך הדבר בעקרון אסור.

לפיכך, על פי מבחני הפסיקה – הסדר כולל בדבר הצבת מצלמות מחייב חקיקה ראשית. מדובר באמצעי המשנה מהותית את "סביבת" מקום הקלפי, ומשפיע על ה"סטריליות" שלה, כפי שכינה זאת היועמ"ש. זאת ועוד, נושא השימוש במצלמות הינו עניין שנוי במחלוקת, כפי שמעיד ההליך שלפנינו, ובהתאם לפסיקה שנקבעה בסוגיה זו – המכלול ראוי להסדר ראשוני שיביא בחשבון את כל ההיבטים הרלבנטיים (ראו: בג"ץ 6051/08 המועצה המקומית ראש פינה נ' השר לשירותי הדת (08.05.2012); יואב דותן "הסדרים ראשוניים ועיקרון החוקיות החדש" משפטים מב 379, 417-414 (2012)).

בענייננו קיים שיקול נוסף המצדיק גישה לפיה הצבת המצלמות בתחנות הקלפי מהווה הסדר ראשוני: חיקוקי הבחירות נוקטים פירוט רב ביחס להליך ההצבעה, למקום הקלפי, לאנשים ולציוד שיהיה במקום הקלפי. גם אם אין בפירוט רב זה הסדר שלילי, לפיו כל מה שלא הותר במפורש – נאסר, הרי שהדקדקנות הנ"ל מעידה על צורך בחקיקה ראשית לשם השלמת פרטים נוספים.

נוכח האמור נשאלת עדיין השאלה שמא מספיקה לשם כך ההוראה החוקתית שבסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת הנ"ל, ממנה יגזרו הפרטים. על כך מיד בסמוך.

51. לצד האמור יצוין, כי כל רשות מינהלית רשאית להפעיל במידת הצורך, סמכויות עזר, וייתכן כי בהתאם למגבלות ובכפוף לקביעת תנאים מסוימים, ניתן לראות בתיעוד חזותי של מקום הקלפי משום הפעלת סמכות עזר (ראו: סעיף 17 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981; ע"פ 40/58 היועץ המשפטי לממשלה נ' זיאד, פ"ד יב 1358 (1958); בג"ץ 757/84 איגוד העיתונאים היומיים בישראל נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מא(4) 337, פסקה 13 לפסק דינו של השופט בן-דרור (1987); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי (כרך א) 146-145 (2010); יצחק זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב) 924 (2011)).

סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת – התכלית של טוהר הבחירות והזכות לפרטיות

52. האם יש בכוחו של סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת לרפא את העדר ההסמכה המפורשת להצבת המצלמות? משימתם של חברי ועדת קלפי ושל המשקיפים היא להגשים את תכליתה של חקיקת הבחירות, ובראשה את הזכויות החוקתיות שביסוד סעיף 4 הנ"ל.

לעניין זה נפסק כדלקמן:

"אכן, חוק הבחירות קבע שורה של הוראות מפורטות לעניין ניהול הבחירות, בהתאם לאמור בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, שלפיו "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת" ... ביסוד הוראות אלו – כמו ביסוד סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית – מונחות שתי תכליות עיקריות...התכלית השנייה עניינה, בין היתר, טוהר הבחירות, ודאות הליך הבחירות והשוויון בבחירות" (ראו: ע"א 10596/02 נס' תנועת הליכוד, תנועה לאומית ליברלית, פ"ד נז(1) 769, 775 (2003)).

53. סעיף 4 הנ"ל קובע איפוא תכלית רחבה, שלכאורה משתרעת על כל פעולה שמטרתה קידומן של הזכויות המובטחות בסעיף, שהרי הוראת יסוד חוקתית זו: "מקנה לכל אזרח ישראלי זכות חוקתית לבחירות שהן כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות" (ראו: בג"ץ 5744/16 עו"ד שחר בן מאיר נ' הכנסת, פסקה 13 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות (27.05.2018)).

הזכות לבחור בבחירות שוות משמעה גם הזכות לבחור בבחירות ללא זיופים. במילים אחרות: אם אכן מקדמות המצלמות את ערכי סעיף 4, הן מקדמות גם את הזכויות שבסעיף 4. לכן, לכאורה, בסמכותה של ועדת הבחירות המרכזית להתיר שימוש בכל אמצעי שיקדם את טוהר הבחירות, ובגדר פעילות זו, כך נראה, נכללים גם הצבה ושימוש במצלמות, במידת הצורך.

אלא, שבנוסף לשוויון הבחירות וטוהר הבחירות – על גופים הפועלים מכוח הדין להביא בחשבון אף תכליות חוקתיות אחרות הקשורות לבחירות: סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת מגן לא רק על שוויון במובן של בחירות ללא זיופים, אלא גם על שוויון במובן של הזדמנות שווה לכל האזרחים להצביע בלא מכשולים או גורמים מרתיעים. בנוסף, סעיף 7(א) לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו מגן על הזכות החוקתית לפרטיות.

נדרש איפוא איזון בין הערכים החוקתיים השונים הנ"ל. מצד אחד, עומדים ערך טוהר הבחירות והזכות לבחור בבחירות שוות שאינן מושפעות מזיופים (ולפיכך ראוי להציב מצלמות). מצד שני, ניצבים הזכות לפרטיות והרצון למנוע הדרת בוחרים, המביאה בתורה גם להפליה (ולפיכך לא ראוי להציב מצלמות). מכאן שנדרשת יצירת איזון מתאים, ואולם לפני הצגתה של נוסחת האיזון, נרחיב עוד מעט על הזכויות או האינטרסים, המעורבים בהקשר שלנו.

טוהר הבחירות

54. צילום עשוי למנוע זיופים ואי סדרים, ובכך לקדם את טוהר הבחירות. מכאן, ומהוראת סעיף 4 הנ"ל, עולה שטוהר הבחירות היא מעין זכות חוקתית, המתקיימת בצד כל הזכויות המנויות בסעיף הנ"ל, או נגזרת ממנו. הבחירות וטוהרן עומדות, איפוא, בבסיס שיטת המשטר הדמוקרטי. כאשר מתרחשים אי סדרים או זיופים בבחירות נפגע אמון הציבור ונשמט הבסיס מתחת ללגיטימציה של השלטון, שכן כפי שנפסק: "השמירה על טוהר הבחירות מאפשרת לבחור

להגשים את רצונו" (ראו: רע"א 105/94 נאסר נ' באדר (03.03.1994)). המצלמות עשויות איפוא לקדם את טוהר הבחירות בשני אופנים:

ראשית, עצם הידיעה על קיומה של המצלמה עשוי להרתיע מפירי-חוק פוטנציאליים ולהקטין מראש את שיעור אי-הסדרים.

שנית, אם יתרחשו אי סדר או זיוף, יוכל הצילום לסייע למשטרה בחקירת האירוע.

חברי, השופט נ' הנדל, ציין בדנג"צ 1525/15 ח"כ טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) כי:

"בחירות חשובות לא רק במהות השפעתן על החברה הדמוקרטית – אלא גם בסמליותן. לא בכדי נאמר שוב ושוב בימי בחירות כי זהו "יום חג לדמוקרטיה". הבחירות כסמל. סמל זה מתנופף מעלה מעלה ככל שהציבור נהנה מניקיון הדעת. ניתן לערוך אנלוגיה בין מראית פני הצדק במשפט לבין שמירה על טוהר הבחירות".

וכך תוארו הדברים ב-ע"פ 71/83 שרון נ' מדינת ישראל, פ"ד ל"ח(2), 757 (1984):

"חובה להקפיד על כך, שהבחירות תהיינה חופשיות וטהורות מכל רבב של כפיה, השפעה לא הגונה ושחיתות, וכי יהיה ברור שהאזרח הבוחר, כשמימש את זכותו להצביע ומיצה את רצונו הפוליטי בפתק הבוחר, עשה כן כבן-חורין ועל-פי שיקול-דעתו החופשי. בחירה כפויה או בחירה קנויה מעוותות ומסלפות את יסוד היסודות של ההוויה הדמוקרטית האמיתית" (שם, עמ' 764-765).

ועוד נאמר שם (בעמ' 766-767):

"חופש הבחירה משמעו לא רק החופש הפיסי להטיל לקלפי את פתק ההצבעה, אלא גם, ובעיקר, החופש הגמור לעבור כבן-חורין את תהליך ההצבעה מהבחינה הנפשית והשכלית. לכן, כל מעשה, שיש בו כדי לצמצם או לבטל, בין במישרין ובין בעקיפין, את חירות חשיבתו של הבוחר ויכולתו לתת ביטוי אמיתי לתכנית הפעולה הרצויה בעיניו ולהשקפת עולמו, על שיקול-דעתו העצמי – אם משום טובת הנאה, ששיבשה חירותו זו, ואם משום כפיית דעתם של אחרים עליו – פוגע בעיקרון הבסיסי של טוהר הבחירה ואי-תלותה. מכאן, שמעשים כאלה פסולים הם מיסודם. גישה שונה או מקילה בנושא זה, השלמה עם מעשים מעין אלה והיגררות אחריהם, יביאו בהכרח לשיבוש התהליך הדמוקרטי ולסילוף דמותו, שכן, התוצאה הבלתי נמנעת תהיה, כי בעל המאה יהיה גם בעל הדעה, וכפועל יוצא מכך גם בעל השררה, על כל המשתמע מכך; אין לך עיוות חמור יותר מזה של עקרון השיטה הדמוקרטית בחברה נאורה".

55. לטעמי, אין כל הפרזה בחשיבות השמירה על טוהר הבחירות. טוהר הבחירות הוא המעניק לדמוקרטיה את חיותה, את אמון הציבור במוסדות השלטון הנבחרים, ונותן למוסדות השלטון הדמוקרטי את היכולת לפעול למען העם בשם העם שבחר אותם. משכך, ועדת הבחירות המרכזית תפעל, ככל שלא ידה לעשות, כדי לשמור על טוהר הבחירות – ולהגשים את רצון הבוחרים, ובכלל זה למנוע ולהרתיע את מי שמבקשים להטות את התוצאות לטובתם, מחוץ לכללי המשחק הדמוקרטי.

הפגיעה בפרטיות

56. כפי שנטען על-ידי כמה מהמבקשים, הצבת המצלמות עלולה לפגוע בפרטיותם של הבוחרים, ביצירת לחץ על הבוחרים בידיעה שהם מתועדים עם הגעתם למקום הקלפי (אף שאינם מתועדים בעת ההצבעה עצמה), ובאפשרות כי תוצרי התיעוד יהוו "מאגר מידע" לעניין חוק הגנת הפרטיות.

57. אמנם מתחם הקלפי אינו שטח פרטי לגמרי, ואולם, כפי שהוסבר לעיל, הוא גם איננו שטח ציבורי במובנו הרגיל. המחוקק אוסר על המצאות של אנשים במקום הקלפי מלבד האדם הבוחר (ובמקרה הצורך האדם המסייע לו) וגורמים רשמיים נוספים. לפיכך, קשה לומר שהמתחם "פתוח לציבור". יחד עם זאת סעיף 7(א) לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו מעגן את הפרטיות כזכות חוקתית ולפיכך יש להביא גם זכות חוקתית זו בחשבון בבואנו לקבוע את דין המצלמות.

58. עניין לנו, איפוא, בפרשנות של הזכות החוקתית לפרטיות, ובהקשר זה אין מניעה לנסות ולשאוב השראה לגביה אף מלשון החקיקה בענייני פרטיות ומפרשנות הזכות בפסיקה. חוק הגנת הפרטיות אוסר על צילום אדם ברשות היחיד. הפסיקה פירשה זכות זו באופן רחב וקבעה כי היא חלה גם על מקומות שאינם בהכרח רשות היחיד מבחינה קניינית, כגון: מבואה (לובי) של בניין, או חורשה (ראו: ק"פ 107/98 (ת"א) שיפר נ' רון (21.10.2002); ע"פ 2126/05 ג'רייס נ' מדינת ישראל (26.06.2006)). גם פרופ' מיכאל בירנהק ראה להסביר: "לעיתים אנו נמצאים במקום שאינו בבעלותנו או בשליטתנו, ואף על פי כן אנו מצפים ונהנים מפרטיות, הן כנורמה חברתית והן כהגנה משפטית. כאלה הם, למשל, תא הטלפון הציבורי, מרחב מסוים מסביב למכשיר הכספומט, מרחב מסוים בבית המרקחת, כאשר אנו משוחחים עם הרוקח, תא הלבשה בחנות הבגדים..." (מיכאל בירנהק "שליטה והסכמה: הבסיס העיוני של הזכות לפרטיות" משפט וממשל יא 9, 31-32 (2007)). על דרך זו, ניתן לומר שמתחם הקלפי הוא מקום שבו אדם סביר לא מצפה להיות מצולם בו.

59. במקביל, חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979 מגדיר את המונח "רשות הרבים" לא בהכרח על בסיס דיני הקניין, אלא – כ"מקום שאדם סביר יכול היה לצפות ששיחותיו יישמעו ללא הסכמתו". מכאן שיתכן והקלטת אודיו במתחם הקלפי אמורה לקבל, במקרים המתאימים, יחס מקל יותר (השוו לפיסקה 1 להחלטתי מתאריך 09.04.2019 הנ"ל).

60. המבקשים טוענים כי לא רק הזכות לפרטיות נפגעת כאן אלא גם הזכות לחשאיות בבחירות. המשיבים טוענים לעומתם כי החשאיות חלה רק בשלב ההצבעה בפועל, קרי – בחירת הפתק והכנסתו למעטפה מעבר לפרגוד שבתא ההצבעה, ולא על עצם העובדה שהתייצב לבחור. האם החשאיות בבחירות משתרעת גם על הידיעה כי פלוני בחר אם לאו, זוהי שאלה נכבדה שטרם הוכרעה בפסיקה, וטעונה עוד ליבון ואינני רוצה לקבוע בה מסמרות, במיוחד בשים לב לכך שרשימת הבוחרים שהצביעו איננה, לכאורה, חסויה בפני סיעות הכנסת ששלחו נציגים לוועדת הקלפי.

עם זאת נוכח הפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות שלכאורה קיימת בעצם צילום הבוחר במקום הקלפי ללא הסכמתו – אין לי צורך להכריע פה בשאלה נוספת זו, ואותיר אותה בצריך עיון.

חופש הבחירה והחשש מהרתעת בוחרים לממש את זכותם לבחור

61. כפי שנטען בהרחבה על-ידי מספר מבקשים, עצם תיעוד מקום הקלפי עלול ליצור השפעה מצננת ולהרתיע בוחרים מלבחור, שכן יש בכך מסר של: "משטור ופיקוח". על פי גישה זו, גורם שלטוני (או למצער, כזה הנחזה להיות גורם שלטוני), המתעד את מעשיו של האזרח כאשר הוא מתייצב למילוי משימתו הדמוקרטית הבסיסית ביותר – עלול לעורר תחושה של חוסר אמון כלפי האזרח, היוצר בתורו חוסר אמון בין המדינה לבין האזרחים ובינם לבין עצמם. ביצוע התיעוד כלפי בני מגזר מסוים בלבד, אף עלול לעלות כדי הכללה שלילית כנגדם ויש בכך גם חוסר מידתיות (עיינו והשוו: בג"צ 281/82 אשכנזי נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד ל"ז (1) (1982); בג"צ 3477/95 בן-עטיה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מ"ט (5) (1996)).

אמנם, ההשפעה המדויקת של הצבת מצלמות על השתתפות בבחירות טרם נחקרה באופן יסודי בישראל, או בעולם, ומעט המחקרים שנעשו בחו"ל בעניין זה מגיעים לעיתים למסקנות סותרות (עיינו, למשל: Erik S. Horn "The Effect of Passive Observation Methods on Azerbaijan's 2008 Presidential Election and 2009 Referendum", 29 (2010) Electoral Studies 417; Fredrik M Sjöberg "Autocratic Adaptation: The Strategic Use of Transparency and the Persistence of Election Fraud", 233 (2014) Electoral Studies). יחד עם זאת, היות שמדובר בזכות לבחור, המהווה את הבסיס למשטר הדמוקרטי, יש לנהוג במשנה זהירות ביצירת הסדרים העלולים לפגוע במימושה.

62. לדעתי, הטיעונים הכלליים בדבר "משטור ופיקוח" אינם כאלה המכריעים לבדם את הכף לטובת הגישה השוללת את ההסדר בכללותו. מספר טעמים לכך:

ראשית, בדיון היה מי שאמר כי לא זו הסיבה שגרמה למיעוט הצבעה של האזרחים הערביים בבחירות לכנסת ה-21 (למרות ההתרברבות הנוגדת של משרד "קיילזר ענבר", המובאת בפיסקה 14 שלעיל).

שנית, לא הוצגו מחקרים התומכים חד-משמעית בפרופוזיציה זו.

שלישית, השימוש במצלמות ובטכנולוגיות של הקלטה במרחבים הציבוריים רווח בשנים האחרונות והפך זה מכבר למקובל, עד שרבים אינם רואים בכך עוד פגיעה בפרטיות. במצלמות מסתייעים כיום אפילו בשיפוט בתחרויות ספורט שונות (אף שבתחילה הובעה התנגדות לכך). הדברים הוסדרו אף בהנחיה מס' 4/2012 של רשם מאגרי המידע, שאוזכרה בהחלטתי מתאריך 09.04.2019 (ראו פסקה 3 לעיל), וביחס לגורמים המזוהים עם השלטון – אף בנוהל משטרת ישראל ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 בדבר נוהל שימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חניה ברשויות המקומיות (עיינו גם: בג"צ 867/15 אור-הכהן נ' שר הפנים (16.05.2018)).

החשיבות היא, בהקשר זה, באופן שבו נעשה התייעוד, במטרותיו, בשאלת הגורם המוסמך לעבד את המידע, לשמור אותו, לעיין בו, ולעשות בו שימוש כלשהו לאחר מכן, אך לא בעצם האפשרות לתעד.

אכן, בהעדר אינדיקציות המגובות בראיות, קשה להלום את הטענות שהושמעו על-ידי מי מבין המבקשים, כי עצם הידיעה על האפשרות כי מקום הקלפי מצולם (באבחנה, כמובן, מהבחירה עצמה, שנעשית בפרטיות ובחשאיות מלאה – ועל כך אין חולק), הביא לירידה דרסטית בשיעור המצביעים בקלפיות בהם נעשה שימוש במצלמות. קל וחומר שאין אני מקבל את תיאורו של חה"כ כסיף לפיו, בהתאם למשנתו של הפילוסוף מישל פוקו, בספרו: "לפקח ולהעניש" השימוש במצלמות ביום הבחירות, הופך – באיבחה אחת – את מקום הקלפי ל"פנאופטיקון", ואת ציבור הבוחרים לחברה ממושטרת וכנועה. אינני מקבל הכללה זו, ואולם – כפי שיובהר להלן – בשל העובדה שעסקינן בזכות לבחור, נשמת אפה של המשטר הדמוקרטי, סבורני כאמור כי יש לנהוג בנושא זה בזהירות רבה, ובאי-מתן לגיטימציה ליוזמות לא מבוקרות, שעה שאלה פוגעות ברגשות של מגזר אוכלוסייה שלם, ומעוררות בו תחושה של "תיוג" וחשדנות, כפי שנטען על-ידי כמה מהמבקשים.

63. בהערה מוסגרת אציין, ביחס לטענת חלק מהמבקשים כי בעולם הדמוקרטי לא נעשה שימוש במצלמות בענייני בחירות, כי אין לקבל בצורה החלטית מסקנה זו. בהודו, הדמוקרטיה הגדולה בעולם (מבחינת ציבור בעלי הזכות לבחור), נעשה שימוש נרחב במצלמות בבחירות החל משנת 2007. נראה שהתקנת המצלמות זכתה שם לקונצנזוס נרחב, שכן לא ניתן למצוא ספרות משפטית המתעדת תלונות על השימוש במצלמות. לדיווח על התקנה צפויה של מצלמות בקלפיות רבות שם – ראו:

www.timesofindia.indiatimes.com/elections/news/ec-to-monitor-poll-code-adherence-through-cctv-cameras-at-10000-spots-in-madhya-pradesh/articleshow/65303925.cms

www.thehindu.com/news/cities/Madurai/webcam-in-over-41-of-polling-stations/article26797090.ece

להוראות ועדת הבחירות המרכזית של הודו לעניין מצלמות בבחירות ראו:

www.eci.gov.in/files/file/722-multiple-measures-to-keep-a-watch-on-polling-process-at-polling-stations-to-ensure-free-and-fair-elections%E2%80%93micro-observers-video-camera-still-camera-web-casting-etc-reg

www.eci.gov.in/files/file/2164-use-of-videography-and-digital-cameras-during-elections-period-of-retention-thereof-regarding/

www.eci.gov.in/files/file/9131-technical-specification-document-for-installation-implementation-of-webcasting-solution/

מעיון בחומר זה עולה כי בהודו לא מוצבת מצלמה בכל קלפי, אלא רק ב"קלפיות קריטיות", שמיקומן נקבע על פי שורה של קריטריונים, שביניהם נלקחים בחשבון, בין היתר, קלפיות בהן מספר גבוה של בוחרים בקלפי שאינם מצויידיים בתעודת זהות עם תמונה, קלפיות בהן שיעור ההצבעה בבחירות הקודמות היה יותר מ-90% ושיעור התמיכה במועמד אחד היה אף הוא גבוה מ-75%, קלפיות שבבחירות הקודמות נערכו בהן בחירות חוזרות, וקלפיות שהתרחשה בהן אלימות בקשר לבחירות, או הפרות של טוהר הבחירות. עיינו:

www.eci.gov.in/files/file/108-identification-of-critical-polling-stations-and-measures-to-be-taken-to-ensure-free-and-fair-elections/

www.eci.gov.in/files/file/2178-general-election-to-the-lok-sabha-2014-%E2%80%93-identification-of-critical-polling-stations-and-measures-to-be-taken-to-ensure-free-and-fair-elections-regarding/

לפיכך, ועל אף השוני הרב בין הודו לבין ישראל (בגודל השטח, במספר הבוחרים, במסורת הדמוקרטית ועוד), ניתן ללמוד לקחים מסוימים מהנהוג שם, על מה שראוי להחיל אצלנו.

64. לצד כל האמור עד כה, דומה כי יש טעם רב בכל הנוגע לטענת המבקשים לפגיעה שנוצרה בעקבות מבצע הצבת המצלמות, ולא-השוויון שנהג באופן ניהולו.

אכן, אין להקל ראש לגבי החשש מהרתעה אפשרית של בני המגזר הערבי בישראל מלהצביע, כאשר התיעוד נעשה באופן מפלה, על-ידי מי שנחזה להיות בעיניהם גורם שלטוני, וזאת משלוש סיבות:

ראשית, במגזר הערבי שיעור ההצבעה נמוך בדרך כלל יותר מזה אשר במגזרים האחרים (עיינו: מאג'ד אלחאג'י, "מגמות בהצבעת הערבים בישראל לכנסת, המיעוט הערבי בישראל והבחירות לכנסת" עורך אלי רכס, אוניברסיטת תל אביב, 17 (2007));

שנית, יש להיזהר במיוחד בהתרת אמצעי פיקוח של מי שמייצג את הרוב על המיעוט. בהקשר זה נתתי דעתי לדברי המבקשות 1 ו-2, אשר הדגישו חזור והדגש את התחושות החריפות והקשות שקידמו את הבוחרים הערבים, בהיתקלם במצלמות בבחירות לכנסת ה-21;

שלישית, לנוכח הזמן הקצר שנוותר עד ליום הבחירות – ייתכן כי אם התיעוד החזותי יהיה מותר, הרי שמבחינה מעשית לא ניתן יהיה להציב מצלמות בכל הקלפיות, ובהקשר לכך יש להקפיד כי התיעוד ייעשה על-פי אמות מידה שוויוניות, ללא פילוח למגזרי אוכלוסייה ספציפיים (ראו והשוו: בג"צ 4797/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות שדות התעופה (10.03.2015); עיינו: יורם מרגליות, הפליה סטטיסטית בשירות הביטחון, משפט ועסקים ה-323 (ספטמבר 2006)).

הנה כי כן, אף שאין בעצם התיעוד המצולם, או המוקלט של הבוחר בעת מימוש זכותו הדמוקרטית, משום חשש ודאי להרתעתו (במיוחד שהוא ממילא נרשם כמצביע בעת התייצבותו להצבעה) – הרי שההסדר הראוי, צריך שינטרל כל חשש, אפילו רחוק, לכך שרשויות השלטון (או מי שנחזה להשתייך למסגרת זו), או מפלגה כלשהי – יביאו לפגיעה בתחושת השוויון של הבוחר.

הזכויות והאינטרסים המתנגשים במכלול

65. מכל האמור עד הנה עולה כי קביעת הכללים ביחס לנסיבות שבהן יותר לעשות שימוש במצלמות, צריכה להיעשות תוך איזון של הזכויות והאינטרסים החוקתיים שנסקרו לעיל:

צילום, או הקלטה עשויים למנוע זיופים ואי-סדרים, ובכך לקדם את טוהר הבחירות, שהוא תנאי הכרחי להתקיימותם של הזכויות החוקתיות השונות המנויות בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת. כנגד הזכויות או האינטרסים הללו עומדים החשש מפני הרתעות בוחרים והזכות לפרטיות.

אשר לזכות לפרטיות, סבורני כי בנסיבות העניין, הפגיעה הנטענת בפרטיות איננה מצויה בליבת הזכות, אלא בפריפריה שלה, במובן זה שהיא איננה מובילה בהכרח למסקנה שאין להתיר, בשום תרחיש שהוא, את האפשרות לעשות שימוש במצלמות במהלך ההצבעה. להשקפתי, שיקולי מידתיות וסבירות מצדיקים שימוש מבוקר במצלמות, על-ידי גורמים מהימנים, בהתאם לנסיבות ותרחישים מוגדרים, ובכפוף לכללי הנחיצות, לצורך הבטחתם של זכויות ואינטרסים חשובים, כדוגמת השמירה על טוהר הבחירות, במקרים החריגים המיוחדים שצוינו לעיל.

אשר לטענה בדבר הרתעת בוחרים, הרי שאין להעניק לשיקול זה משקל מכריע, אולם כאשר התייעוד נעשה רק לגבי מיעוטים מקרב החברה הישראלית – הרי שיתכן כי יש בכך משום השפעה שלילית על תודעת הבוחר, ויצירת אפקט מצנן ביחס לאזרחים מאותו מגזר – בשערי הקלפי.

66. לנוכח אופיים, מקורם והעיגון של כל הזכויות הנ"ל – האיזון ביניהם אמור להיות איזון אופקי ולא אנכי. איזון זה צריך להיעשות בדרך פרשנית, מנקודת מבטה של דוקטרינת ההסדרים הראשוניים. על פי הפסיקה, ככל שפגיעתו של מעשה מינהלי בזכויות או בערכים קשה יותר, כך תידרש לצורך עשיית המעשה הסמכה מפורשת, מפורטת ובדרגה נורמטיבית גבוהה יותר (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי 121 (כרך א', 2010)).

עם זאת, אם נסווג חלק מהיסודות הנ"ל – לא כזכויות חוקתיות, אלא כאינטרסים חוקתיים (ואינני רוצה להכריע בכך כאן, כי התוצאה הסופית בכל מקרה בנסיבות שלפנינו – קרובה), כי אז האיזון ייעשה בצורה אנכית ובמסגרת זו נפעיל את "פיסקת ההגבלה" החוקתית. מכוחה של זו נבחן את אלמנט המידתיות, ונבדוק אם יש בכוחנו להציע חלופות אחרות, מידתיות יותר, לצורך שמירת טוהר הבחירות ללא שימוש מסיבי וקבוע במצלמות ביום הבחירות. דומה עלי שהפתרונות שמצאה ועדת הבחירות המרכזית ומוצגים בהחלטה זו, עונים גם לדרישת המידתיות.

67. לאור העקרונות הנ"ל – אעבור עתה לדון בפרטי הדינים והמצבים ואכריע במחלוקות שהתעוררו.

הכרעות פרטניות במחלוקות שהתעוררו לגבי המצבים השונים

עמוד 25 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechiroth.gov.il

68. מהלך הרצאת הדברים בפרק זה ייעשה כדלקמן: תחילה, אדון בקצרה בשאלת ההיתר עבור אזרח פרטי סתם (שאיננו חבר ועדת הקלפי (לרבות מזכיר ועדת הקלפי), או משקיף ואיננו בא בגדר המנויים בסעיף 73 לחוק הבחירות) לצלם, או להקליט במקום הקלפי. לאחר מכן, אבחן את שאלת סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית להסדיר את סוגיית הצילום, או ההקלטה במקום הקלפי במצבים שונים ואקבע "מפת דרכים" באשר לכללי המותר והאסור בכל הנוגע לצילום, או הקלטה במקום הקלפי ביום הבחירות, בעת הצבעה ובזמן ספירת הקולות. אעבור מן הקל אל הכבד.

צילום במקום הקלפי על-ידי אזרח פרטי

69. הסוגיה הראשונה העומדת לפתחנו היא האם אזרח פרטי סתם – שאיננו עובד של ועדת הבחירות המרכזית ושלא הוסמך לכך על-ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, או שאיננו גורם אחר כלשהו מאלה הנזכרים בסעיף 73 לחוק הבחירות – רשאי לצלם, או להקליט את מהלך ההצבעה במקום הקלפי ביום הבחירות. התשובה לשאלה זו היא **שלילית**. אנמק את קביעתי זו מיד בסמוך.

70. סעיף 73 לחוק הבחירות מורה אותנו כך:

"בשעות ההצבעה לא יימצא אדם במקום הקלפי זולת חברי ועדת הקלפי או ממלא מקומו של חבר הוועדה שנעדר, משקיפים כאמור בסעיף 24(ד), מזכיר ועדת הקלפי, חברי הוועדה המרכזית והוועדה האזורית, בוחרים שהותרו להיכנס לשם הצבעה, שר הפנים או בא כוחו ושוטרים הדרושים לדעת ועדת הקלפי לשמירת הסדר, וכן עובדי הוועדה המרכזית ועובדי הוועדות האזוריות הנדרשים להימצא במקום הקלפי לצורך מילוי תפקידים ומבצעים עבודות או תפקידים מהסוג שקבע יושב ראש הוועדה המרכזית בכללים כאמור בסעיף 73א".

הנה כי כן, אזרח פרטי שאיננו אחד מן המנויים בסעיף 73 לחוק הבחירות, ואיננו נמנה על בעלי התפקידים מהסוג שיו"ר ועדת הבחירות המרכזית קבע בכללים בהתאם לסעיף 73א לחוק (שיאוזכר להלן) – איננו רשאי להימצא במקום הקלפי בשעות ההצבעה. ממילא, אזרח פרטי ככזה איננו יכול להימצא, וודאי שאיננו רשאי לצלם, או להקליט אחרים במקום הקלפי.

71. לצד האמור, תקנה 70 לתקנות הבחירות קובעת כדלקמן:

"בעת ספירת קולות וסיכום תוצאות ההצבעה בקלפי רשאים להיות נוכחים אלה בלבד: חברי ועדת הקלפי, מזכיר ועדת הקלפי, חברי הוועדה המרכזית והוועדה האזורית, שר הפנים או בא-כוחו, משקיפים מטעם רשימות מועמדים, ושוטרים, אשר לדעת הוועדה דרושים להבטחת החומר ושמירת הסדר".

לפיכך, גם בעת ספירת הקולות וסיכום תוצאות ההצבעה רשאים להיות נוכחים במקום הקלפי, על פי התקנה האמורה בנוסחה הקיים, רק מזכיר וחברי ועדת הקלפי, חברי ועדות הבחירות המרכזית והאזוריות, שר הפנים או בא-כוחו, משקיפים, ושוטרים שהוועדה סבורה כי הם דרושים להבטחת החומר ולשמירת הסדר. כל אדם אחר, איננו רשאי לנכוח, וקל וחומר שלא לצלם, או להקליט את המתרחש בעת ספירת הקולות.

72. מלבד ההוראות הנזכרות לעיל, סעיף 17ב לחוק הבחירות מעניק ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צו מניעה המונע, בין היתר, ביצוע מעשה עבירה לפי פרק י"א לחוק הבחירות. סעיף 119(א)(1) לחוק הבחירות – המנוי בפרק י"א לחוק האמור – קובע עבירה שעונשה מאסר של עד שנתיים לאדם: "המפריע את המהלך הסדיר של הבחירות". לנוכח האמור, גם אם פעילות כלשהי איננה עולה כשלעצמה לכדי עבירה פלילית, כפי שסבור היועמ"ש – יו"ר ועדת הבחירות רשאי ליתן צו שימנע עשיית פעולה שלגביה מתקיים חשש של ממש שתוביל להפרעה לבחירות, במובנה הפלילי. הנה כי כן ככל שמתקיים חשש כי צילום, או הקלטה במקום הקלפי יובילו להפרעה לבחירות, יתכן איפוא, כי ניתן לאסור על אלה זאת גם בצו כאמור, והיועמ"ש סומך ידו על אפשרות זו, ואת החלטתי כאן – ככל שיש בה איסורי צילום והקלטה יש לראות כצו לעניין זה.

73. נוכח כל האמור לעיל – אדם פרטי שאיננו מזכיר ועדת קלפי, או חבר בה, וכן מי שאינו עובד של ועדת הבחירות המרכזית או האיזורית, ושלא הוסמך לכך על-ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית או שאיננו מי מן הגורמים הנזכרים בסעיף 73 לחוק הבחירות – איננו רשאי לצלם, או להקליט במקום הקלפי במהלך ההצבעה, או בעת ספירת הקולות. החלטתי זו תופץ לכלל באי כח סיעות הכנסת ובאי כח רשימות המועמדים, כדי שאלו יביאו את תמציתה לידיעת מי שימונה כחבר ועדת קלפי או כמשקיף מטעמם.

על תורת ההסדרים הראשוניים ושאלת הסמכות לאשר צילום, או הקלטה

74. כאמור, לעמדת היועמ"ש, ועדת הבחירות המרכזית, או היו"ר שלה – אינם רשאים להתקין תקנות, או לקבוע הנחיות, או נהלים להצבת מצלמות במקום הקלפי, שכן קביעות כאלו טומנות בחובן הכרעה בשאלות רבות ומורכבות (כדוגמת: טיב הפריסה של המצלמות, המבחנים שישמשו בהחלטה על הצבתן, אופן קבלת ההחלטה בסוגיות אלו, מעמדן הראייתי של סרטי הצילום, טיב המצלמות בהן ייעשה שימוש, כללי אבטחת המידע, ועוד). היועמ"ש סבור כי את ההכרעה בכל השאלות הללו יש להותיר למחוקק הראשי. עוד טוען היועמ"ש, כי מארג ההסדרים הצפוף, הקבוע בחוק הבחירות ובתקנות הבחירות, המסדיר באופן מפורט את כלל האינטראקציות המתקיימות בין הבוחר לבין כלל חברי ועדת הקלפי, מלמד כי העקרונות בנושא – חייבים להקבע בדבר חקיקה ראשי, ולמצער בחקיקת משנה (מכח הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית). משכך, ומאחר שחוק הבחירות איננו כולל הסמכה מפורשת כזו להסדרת הצבת מצלמות על-ידי ועדת הבחירות המרכזית, או על-ידי היו"ר שלה – היועמ"ש סבור כי ועדת הבחירות או היו"ר אינם רשאים להורות על הצבת מצלמות.

75. אכן, גם לעמדת, קביעת הסדר מפורט, אשר יתווה את המדיניות הכללית ביחס לסוגיית הצילום, או ההקלטה הרציפה במהלך הבחירות, תוך פירוט מכלול ההסדרים הנלווים להליך זה – יש להשאיר למחוקק הראשי. גישתי זו בנויה על שני נדבכים:

ראשית, "כלל ההסדרים הראשוניים" שהתקבל בפסיקתו של בית המשפט העליון קובע כי הסדרים מכווננים, אשר מתווים את המדיניות הכללית, או את העקרונות המנחים בתחום מסוים, יש להותיר בידי המחוקק הראשי (ראו: בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 502 (1998); בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 57-56 (2002); בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פסקאות 28-36 לפסק דינו של המשנה לנשיא (בדימ') מ' חשין (27.02.2006) והאסמכתאות המובאות שם (להלן: עניין ועדת המעקב)).

הכלל האמור זכה עם השנים לפרשנויות רבות, שאין זה המקום לפרטן כאן, אלא במידה הדרושה לצורך הכרעה בסוגיות המתעוררות במכלול שלפנינו. בנוגע למהותו ותוכנו של "כלל ההסדרים הראשוניים", ניתן לאתר שני "זרמים" מרכזיים:

(1) תפיסה אחת גורסת כי "כלל ההסדרים הראשוניים" מהווה חזקה פרשנית בלבד, או עקרון במשפט המינהלי, שמאפיינו המרכזי הוא שניתן לסטות ממנו, רק על ידי קביעה מפורשת, או משתמעת של המחוקק. קביעה שכזו תהווה איפוא "הסמכה כדין", במידה שאכן ניתן לאתרה בחקיקה (ראו: גדעון ספיר "הסדרים ראשוניים" עיוני משפט לב 5 (2010) (להלן: ספיר); יואב דותן "הסדרים ראשוניים ועקרון החוקיות החדש" משפטים מב 379 (התשע"ב) (להלן: דותן)).

(2) הגישה האחרת רואה בכלל נורמה חוקתית, הכובלת גם את המחוקק, וזאת בין היתר בהתבסס על פסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. המצדדים בחלופה זו מדגישים כי הוראות תת-חוקתיות, לרבות חקיקה ראשית, כפופות לכללים חוקתיים, ועל כן לא ניתן להתגבר על "כלל ההסדרים הראשוניים" אפילו על ידי האצלת סמכות מפורשת מצידו של המחוקק הראשי (ראו: ברק מדינה "הכלל החוקתי בדבר החובה לקבוע "הסדרים ראשוניים" בחוק – תגובה ליואב דותן ולגדעון ספיר" משפטים מב 449 (התשע"ב) (להלן: מדינה)).

הנה כי כן, השאלה אם נושא מסוים מחייב "הסדר ראשוני" אם לאו, איננה שאלה פשוטה כלל ועיקר ועליה להיות מוכרעת על-פי נסיבותיו של כל מקרה ומקרה (עיינו, למשל: עניין ועדת המעקב, פסקאות 37-39), ואולם מקובל עליי כי קביעת העקרונות הכלליים בנושא כה רגיש, העומד בליבת ההליך הדמוקרטי והמצוי במרכזה של מחלוקת ציבורית – ראוי לה שתיעשה על-ידי המחוקק הראשי.

שנית, כפי שהוטעם על-ידי היועמ"ש – קביעת מכלול ההסדרים הנדרשים לשם הסדרת נושא הצילום היא פעילות מורכבת הדורשת עבודת מטה רחבה, התבססות על מידע מקיף ומומחיות במגוון תחומים. עבודה מקיפה שכזו – טוב לה שתיעשה לאחר תהליך עיבוד וחשיבה מקיף, ותוך היוועצות בכלל הגורמים הרלבנטיים. ברי כי גיבוש מסקנות אלו, בין אם ייעשה על דרך של

חקיקה ראשית, או חקיקת משנה – ראוי שלא ייעשה אד-הוק, בהליך מזורז כגון זה שלפנינו, ככל שמדובר בהסדרים של קבע לצילום, או הקלטה רצופים.

76. נוכח הטעמים הנ"ל – סבורני כי בנסיבות הנתונות, ובהיעדר הסמכה מפורשת לכך בחוק, או בתקנות – ועדת הבחירות או הח"מ – אינם רשאים לקבוע הסדרים עקרוניים, כלליים וממצים ביחס להצבת מצלמות במקום הקלפי בעת ההצבעה, ככל שמדובר בהסדרים לצילום, או הקלטה קבועים ורציפים בכל שעות יום הבחירות.

77. לצד האמור לעיל, לוועדת הבחירות המרכזית ולעומד בראשה נתונות סמכויות כלליות, שבגדרן הם רשאים ליתן הנחיות בדבר סדרי עבודתה של ועדת הבחירות המרכזית וביחס לאופן הניהול של מערכת הבחירות. סמכויות כלליות אלו, מכוחן ניתן להוציא הוראות שעה פרטניות לפתרון בעיות נקודתיות, נלמדות ממספר מקורות שיאוזכרו להלן:

(א) סעיף 73א לחוק הבחירות, הקובע כך:

"יושב ראש הוועדה המרכזית רשאי לקבוע בכללים סוגי עבודות או תפקידים שעובדי הוועדה המרכזית או הוועדה האזורית שמבצעים אותם ביום הבחירות יהיו רשאים להימצא אף הם במקום הקלפי בשעות ההצבעה לצורך מילוי תפקידם".

סעיף 73א הנ"ל מעניק איפוא סמכות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית לקבוע סוגי עבודות, או תפקידים עבור מבצעי תפקידים שונים, שיהיו רשאים להימצא במקום הקלפי לשם מילוי תפקידיהם האמורים. מובן איפוא, כי המחוקק הראשי הכיר בכך שהמלאכה המורכבת של ניהול יום ההצבעה, עשויה להצריך את יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לקבוע סוגי עבודות או תפקידים, שיתכן שלא ניתן היה לשער את חשיבותם ודרך התנהלותם מראש ואשר דורשים את נוכחות הממלאים אותם במקום הקלפי ביום הבחירות.

(ב) תקנה 2 לתקנות הבחירות קובעת כי ועדת הבחירות המרכזית וועדות הבחירות האזוריות יוכלו לקבוע את סדרי עבודתן, במידה שסדרי עבודה אלו לא נקבעו בחוק, או בתקנות. גם סמכות כללית זו מלמדת על עמדת מחוקק המשנה שלפיה בתחומים שלא הוסדרו במפורש בחוק או בתקנות, מוענקת לוועדת הבחירות המרכזית מידה מסוימת של גמישות בקביעת אופן התנהלותה.

(ג) סעיף 145(ד) לחוק הבחירות, הקובע דלקמן:

"בתקופה שבין 60 יום לפני יום הבחירות ועד פרסום תוצאות הבחירות ברשומות רשאית הוועדה המרכזית ליתן הוראות-שעה בעניינים האמורים בסעיף קטן (א) ... הוראות לפי סעיף קטן זה יכולות להיות כלליות או לחול על אזורי בחירות או ועדות בחירות מסויימים...".

הוראה זו קובעת כאמור, כי בתקופה שבין 60 יום לפני יום הבחירות ועד לפרסום תוצאות הבחירות ברשומות, ועדת הבחירות רשאית לקבוע הוראות שעה בעניינים מסוימים המופיעים בסעיף 145(א) לחוק הבחירות. סעיף 145(א)(1) לחוק הבחירות מונה, בין השאר, במסגרתו את: "הכנת

עמוד 29 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

הבחירות, הנהלתן וקביעת תוצאותיהן" כאחד מן הנושאים אשר ניתן ליתן בעניינם הוראות שעה כאמור לעיל. הנה כי כן, גם מקור זה מלמדנו כי פעמים נדרשת הוראת שעה מצד ועדת הבחירות ביחס לניהול הליך הבחירות (יושם אל לב כי לפי סעיף 7 לחוק הבחירות המיוחד לכנסת העשרים ושתיים, בתקופה שבין 90 ל-60 יום לפני מועד הבחירות, שחלפה כבר, הסמכות האמורה לקביעת הוראות שעה נתונה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית). כן אציין כי הוראות שעה אלו יכולות אף לסתור את תקנות הבחירות, אם מצאה ועדת הבחירות המרכזית כי צרכי השעה מצדיקות זאת (ראו: סעיף 145(ד) לחוק הבחירות ועיינו גם: סעיף 70א לחוק הבחירות).

הנה כי כן, המחוקק הראשי ראה לנכון ליתן בידי ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא כל הוראה מתחייבת לשם הבטחת המהלך התקין של ההצבעה. הבטחת המהלך התקין של ההצבעה ותוצאות הבחירות מקפלת בתוכה, מניה וביה, שמירה על טוהר הבחירות, שכן כפי שנפסק, ליקוי בחירות הוא פגיעה בתכליותיו של חוק הבחירות, שהן "הגשמת רצונו של הבוחר, לצד שמירה על הגינות, טוהר ויעילות בסדרי הבחירות" (ראו: ב"ש 67/84 חדד נ' פז, פ"ד לט(1) 667, 670 (1985); ועיינו בסעיפים 15-16 לפסק דינו של השופט נ' הנדל ב-ע"א 4071/16 יוסי בכר - ראש עיריית בת ים נ' אלי ידיב (20.02.2017)).

78. מלבד מקורות ההסמכה הספציפיים שנסקרו לעיל, סעיף 17(ב) לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, שכותרתו "סמכויות עזר", מורה כך:

"הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו – משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת".

ההיגיון העומד מאחורי הסעיף הנ"ל מלמד כי ההנחה הפרשנית סברה שאין זה סביר לצפות מן המחוקק להסמיך את הרשות באופן מפורש ביחס לכל אחד מפרטי הביצוע של הסמכויות הנתונות לרשות. משכך, הרשות רשאית לבצע פעולות נלוות, הדרושות לה לשם הפעלת הסמכויות שניתנו לה במפורש. אולם לצד חיוניותו של הכלל האמור בדבר סמכויות עזר, הפסיקה עמדה על הסיכון שביישום בלתי מידתי שלו, ומשכך נקבעו סייגים להפעלתו. כך, סמכויות עזר אינן יכולות לחול ביחס לנושאים בעלי אופי עצמאי ונפרד מהסמכות שניתנה לרשות במפורש. רק סמכויות הדרושות לשם הפעלת הסמכות הנתונה לרשות יכולות להיחשב כ"סמכויות עזר" (עיינו: בג"ץ 757/84 איגוד העיתונאים היומיים בישראל נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מא(4) 337 (1987)). כמו כן, סמכויות עזר אינן חלות שעה שהפעולה הנעשית מכוחן צפויה לפגוע בזכויות אדם חוקתיות (ראו: בג"ץ 5936/97 לם נ' מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נג(4) 673 (1999)).

אחריותם הכללית של ועדת הבחירות המרכזית ושל יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לניהול התקין של הבחירות, ולהבטחת תוצאות הבחירות נושאות איפוא לצידן וכוללות בחובן סמכויות עזר שנועדו לסייע לוועדה ולעומד בראשה למלא את אחריותם.

79. להשקפתי, הגם שכאמור לא ניתן לעשות שימוש בסמכויות הכלליות ובסמכויות העזר האמורות כדי לקבוע הסדרים עקרוניים, קבועים, כלליים וממצים בסוגיית הצבת מצלמות

ושימוש בהן לצרכי צילום והקלטה במקומות הקלפי – ניתן לעשות שימוש בסמכויות אלה כדי להסדיר אד-הוק ובמידת הצורך את אופן התנהלותם של ממלאי התפקידים שהוסמכו לכך על-ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, בסיטואציות שבהן קיים חשש לפגיעה בטוהר הבחירות, לרבות מתן אפשרות למי מהם לצלם את המתרחש באזור הקלפי מתוך מטרה למנוע פגיעה כאמור. הדברים אמורים ביתר שאת בשים לב לכך שהצורך, לכאורה, לעשות שימוש בצילום כדי לשמור על טוהר הבחירות התעורר, כפי שתואר לעיל, במהלך מערכת הבחירות לכנסת ה-21, שכזכור נסתיימה רק לפני חודשים ספורים ומשכך לא התאפשר עד כה להסדיר נושא זה באופן מקיף.

מן הכלל אל הפרט

80. בשים לב לכל האמור לעיל, יש לשיטתי להבחין בין שלושה מצבים: בזמן ההצבעה, כאשר לא מתרחשים אירועים חריגים, בזמן ההצבעה כאשר מתרחש אירוע חריג ובזמן ספירת הקולות. אנתח כל אחד ממצבים אלה בנפרד.

מצב ראשון: צילום או הקלטה בזמן ההצבעה כשלא מתרחשים אירועים חריגים

81. כאשר לא מתרחשים אירועים חריגים, כל אחת מן הזכויות ומן הערכים החוקתיים שנסקרו לעיל "מושך", פחות או יותר בכוח שווה, לכיוונו. מחד, ערך טוהר הבחירות ייצא נשכר משימוש במצלמות, שכן אלו עשויות לאיין, או להפחית במידה משמעותית את אי הסדרים והזיופים. לעומת זאת, מתן הסמכות למי מחברי ועדת הקלפי או למשקיפים לעשות שימוש במצלמות עלול לפגוע בזכויות לפרטיות ולשוויון ולהרתיע בוחרים. אכן, אילו היה לנו עניין כאן בקביעת המדיניות העקרונית והכללית בסוגיה – היה מקום לקבוע הסדר שיאזן נכונה בין הערכים השונים, ויקבע האם התועלת שתצמח לאינטרס הציבורי בדבר טוהר הבחירות, עולה על הנזק שעלול להיגרם כתוצאה מהחשש שצילום הליך הבחירה יוביל להפחתה בשיעור ההצבעה ולפגיעה בזכות לפרטיות. ברם, קביעות אלו – בשל היותן ברמה החוקתית – ראוי שיקבעו על-ידי המחוקק הראשי. אין אנו צריכים לקבוע במסגרת זו לאילו מבין הזכויות והאינטרסים הללו – צריכה להינתן עדיפות בהקשר של ההסדר בדבר הפעלת מצלמות במקום הקלפי. במצב עניינים זה ראוי לדעתי לנקוט בכלל שלפיו: "שב ואל תעשה – עדיף" וממילא, לא ראוי להנחות את מי מחברי ועדת הקלפי או המשקיפים, לצלם באופן יזום את מתחם הקלפי במצב זה.

מצב שני: צילום או הקלטה בזמן ההצבעה, כשמתעורר חשד סביר לפגיעה בטוהר הבחירות

82. בעת ההצבעה, כאשר מתעורר חשד סביר בעיניו של מי מחברי ועדת הקלפי (לרבות מזכיר ועדת הקלפי), לפגיעה בטוהר הבחירות, ראוי, לדעתי, לאפשר להם להתקשר למשטרה, או לוועדת הבחירות המרכזית ולבקש מנציגיהם להגיע מיידיית למקום, הן כדי להרתיע מפני המשך ביצוע

עמוד 31 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechiroth.gov.il

העבירות, והן כדי לתעד את המתרחש למטרת בירור עתידי. רק אם אין באפשרות המשטרה, או ועדת הבחירות המרכזית להענות למבוקש – רשאי יהיה מזכיר ועדת הקלפי, **באישור מוקדם של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית או מי שיוסמך לכך על ידי**, לתעד באמצעות מכשיר הסלולר שלו את ההתרחשות, ובלבד שתוצרי התיעוד (צילום או הקלטה) לא יועברו על ידו לגורם כלשהו, אלא למשטרה, או לפרקליטות או ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, או ליועץ המשפטי שלה. הטעם לכך שאני מתיר שימוש במצלמות במקרה כזה, למרות שבדרך כלל הדבר אסור במהלך ההצבעה, נעוץ בהבחנה שבין פעילות יזומה מחד גיסא, המהווה ביטוי למדיניות כוללת, לבין תגובה ספונטאנית-סבירה להתנהגות שנחשדת להיות בלתי חוקית, מאידך גיסא. אכן, קביעה עקרונית כי ראוי לצלם את הליך ההצבעה היא קביעה שראוי שתיעשה רק בחקיקה ראשית לנוכח חשיבותם של הערכים המתנגשים והחשיבות שבקביעת מדיניות מנחה בסוגיה זו על-ידי המחוקק. ברם, כאשר מזכיר ועדת הקלפי – האמון מטעם ועדת הבחירות המרכזית על קיום הליך הבחירה התקין – נעשה עד, בזמן אמת, לפעולה הפוגעת בטוהר הבחירות, יש לאפשר לו לפעול, כמוצע כאן. צילום אירוע שנחשד להיות בלתי חוקי הינו פעולה ספונטאנית, טבעית ומתבקשת מצד אלו האמורים לוודא את תקינות הליך ההצבעה. לכן, מתן היתר למזכיר ועדת הקלפי לצלם, או להקליט אירוע שנחשד להיות בלתי חוקי בתנאים הקבועים כאן (ובראש וראשונה – בכפוף לקבלת הרשאה מראש לכך מטעם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, בצד איסור השימוש בחומר בדיעבד, אלא לשם העברתו לגורמים המוסמכים לקבלו), ייראה כפעולה (תגובתית) טבעית ומתבקשת. היתר כאמור לצלם איננו שקול לקביעת מדיניות עקרונית שלפיה ראוי לצלם באופן תדיר ורציף את מקום הקלפי ומשכך אינני רואה מניעה להתרת הדבר במקרה הצורך במצב החריג והמיוחד שתואר לעיל. זאת ועוד. מטבע הדברים, מספר המקרים שבו יידרש תיעוד שכזה, יהיה מצומצם, באופן יחסי, וממילא החששות שהובעו על-ידי כמה מהצדדים לבקשה, לגבי אבטחת המידע שיצולם, הסדרי השמירה של הסרטים שיצולמו, כמו גם זכות העיון בהם והיקפה – מצטמצמים בשיעור ניכר.

83. זה המקום לציין כי ב"כ היועמ"ש לא נדרש לפרשנות תקנה 45א לתקנות הבחירות, המתירה לכאורה הכנסת מכשיר טלפון נייד למקום הקלפי ולשימוש בו לצורך ניהול ההצבעה בקלפי או במקרי חירום, וכך מורה התקנה:

"ביום הבחירות, בשעה שבה מצוי מצביע בקלפי **ובעת ספירת הקולות**, לא ישוחח אדם ממכשיר טלפון נייד או מכשיר קשר בחדר בו פועלת ועדת קלפי, **אלא לצורך ניהול ההצבעה בקלפי או במקרי חירום**, ולא יפעיל אדם בחדר כאמור מכשיר רדיו או טלויזיה" (ההדגשות שלי – ח"מ).

מכאן **שניתן** לעשות שימוש במכשיר הטלפון הנייד הן לצורך דיווח על אירועים חריגים (כאשר, למשל, יש חשש לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות. ראו סעיף 2 להחלטתי מתאריך 09.04.2019, המובאת בפיסקה 3 לעיל). במקרה שכזה יש לדווח מיידית גם למשטרה וגם לוועדת הבחירות המרכזית (למספר טלפון יעודי שיוקצה לצורך זה).

84. זה המקום להזכיר כי תפקידה של המשטרה איננו רק בשמירה על הסדר הציבורי, אלא גם, ואף בראש ובראשונה לעסוק במניעת עבירות וגילוי, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין (ראו:

עמוד 32 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechiroth.gov.il

סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971). המשטרה מעת שקיבלה דיווח כאמור – צריכה לשלוח מיידית את השוטר/השוטרים הנמצאים בקירבת מקום, ואם אלה מצוידים במצלמות גוף – עליהם לצלם את האירוע, בהנחה, כמובן, שהדבר עונה לדרישות נוהל משטרת ישראל הנ"ל, ביחס לשימוש במצלמות גוף.

85. יובהר, כי ההיתר לצלם את המתרחש במקום הקלפי כאשר מתעורר חשד סביר לפגיעה בטוהר הבחירות כאמור, נתון, מטבע הדברים רק לזמן שבו יש בתייעוד כדי לשמש ראיה, או לסייע בהמשך לשמירה על טוהר הבחירות בקלפי זו. לכן, כאשר אין בצילום כדי להשיג את אחת מהמטרות הנ"ל – אין להמשיך בתייעוד מקום הקלפי. כמו כן, יש להפסיק את הצילום עם הגעת השוטרים או מפקח טוהר הבחירות מטעם ועדת הבחירות המרכזית. בנוסף, מוטל על מזכיר ועדת הקלפי לתעד כל מקרה שבו נעשתה פניה לוועדת הבחירות המרכזית, או למשטרה בהקשרים אלה, או נעשה שימוש במכשיר הטלפון הנייד. בהקשר זה יש לציין במדויק – מהן נסיבות האירוע שצולם, זהות הגורם, מבין חברי ועדת הקלפי שצילם את האירוע, ומה משך האירוע (זאת יעשה בפרוטוקול שאמור להיות מנוהל בהתאם להוראות סעיף 79(ב) לחוק הבחירות), כן יובהר כי יש להמנע מצילום הבוחרים, קל וחומר בעת אקט הבחירה, אך גם במקום הקלפי, אלא אם כן, הבוחר מעורב, בעצמו, בניסיון להפר את טוהר הבחירות (כגון אדם המתחזה לאדם אחר לשם הצבעה בשמו או מבקש להצביע יותר מפעם אחת, עיינו בעבירות הפרטיקולאריות בסעיפים 122 ו-124 לחוק הבחירות).

86. עוד יובהר, כי חל איסור על חברי ועדת הקלפי ועל כל אדם אחר להעביר את תוצרי התייעוד שנעשה על-ידם במקום הקלפי, בנסיבות המיוחדות הנ"ל – לכל גורם שהוא (לרבות גורמים מטעם המפלגות שאותן הם מייצגים). תוצרי התייעוד ימסרו רק לגורמים המוסמכים לכך מטעם ועדת הבחירות המרכזית, או למשטרת ישראל, או לפרקליטות. שימוש, בחינה או העברת התוצרים למי שאינו מורשה לכך, עלול להוות עבירה על חוק הגנת הפרטיות וככל שהמעביר הינו חבר ועדת קלפי או מזכיר ועדת קלפי – ייתכן שאף על סעיף 117 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, שהעונש העומד בצידו הוא 3 שנות מאסר.

מצב שלישי: צילום או הקלטה בזמן ספירת הקולות

87. מצב העניינים השלישי חל בעת ספירת הקולות. כאמור, לנוכח חשיבות הזכויות והאינטרסים המתנגשים במכלול – העקרונות המנחים בסוגיה זו צריכים להיקבע בעקרון על-ידי המחוקק הראשי. ואולם, אין לכחד כי מצב העניינים השלישי נבדל משני המצבים הקודמים לו, בכך שהאיזון בין הזכויות והערכים החוקתיים השונים שנערך במסגרתו, נעשה פה פשוט הרבה יותר. זאת מאחר שערך השמירה על הזכות לפרטיות וכן החשש מהרתעת בוחרים – כבר אינם רלבנטיים. במצב זה, בזמן ספירת הקולות – הבחירה כבר הסתיימה, הבוחרים כבר זכו לפרטיות וכבר פרשו לביתם, והזכות לבחור כבר מומשה. בשלב ספירת הקולות הדגש איננו על פרטיות ועל מימוש הזכות לבחור, אלא על טוהר הבחירות ועל שקיפות. משכך, מתן אפשרות לצלם את הליך

הספירה אינו מסכן זכות או אינטרס חוקתי כלשהו. להיפך: הוא מקדם את טוהר הבחירות, העומד בבסיס סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת. לנוכח האמור, סבורני כי בנסיבות אלו, אף שהסדרת העניין על דרך של חקיקה ראשית – עדיפה – אין מניעה להתיר בדרך של הוראת שעה למי שנתמנה לכך על-ידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, או מי מטעמו – לצלם או להקליט את הליך הספירה באמצעות מצלמה ייעודית (או באמצעות הטלפון הנייד שברשותו), בתנאים שיקבעו (הדומים לאלה שנמנו בחריג שנזכר במצב השני שלעיל), אם הוא יקבל אישור מראש לכך מטעם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית כדי לשמור על טוהר הליך הספירה. ודוק, היתר זה לצלם או להקליט יינתן לשיטתי ככלל רק למי שהוסמך לכך על-ידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, או מי מטעמו ולא למי מבין שאר בעלי התפקידים המורשים להיות נוכחים בהליך ספירת הקולות. הטעם לכך נעוץ בצורך להבטיח "נייטרליות" ומהימנות מירביים של התיעוד, בצד מתן אפשרות לכל האחרים להתמקד בהליך הספירה. בדרך-כלל יהיה זה איפוא אדם מיוחד שישלח מטעם ועדת הבחירות המרכזית לצורך זה (לרוב מבין מפקחי טוהר הבחירות, שתימסר להם הסמכה של מזכיר קלפי נוסף), ואולם במקרים מסוימים ניתן יהיה להסמיך גם את מזכיר ועדת הקלפי לכך, שעל מאפייניו אעמוד מיד.

88. הוראות החוק ותקנות הבחירות קובעות באופן מפורש את אופן מינויו ואת סמכויותיו הייחודיות של מזכיר ועדת הקלפי. מזכיר ועדת הקלפי ממונה, ככלל, על-ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, או למצער על ידי יו"ר ועדת בחירות אזורית (ראו: סעיף 21א(א) לחוק הבחירות); תנאי למינויו של מזכיר ועדת קלפי בתור שכזה, הוא ניתוקו מכל שיוך וזיקה פוליטית בתקופה של שלוש השנים שקדמו ליום הבחירות (סעיף 21א(ב) לחוק הבחירות); נוכחותו של מזכיר ועדת הקלפי לכל אורך יום הבחירות, לרבות בזמן ספירת הקולות, היא תנאי הכרחי לפעילותה של ועדת הקלפי ולהיות המניין בה חוקי (ראו: סעיף 24(ט)(1) לחוק הבחירות); מזכיר ועדת הקלפי הוא הגורם המוסמך שבפניו חייב להזדהות כל אזרח המעוניין לממש את זכותו ולהצביע (ראו: סעיף 74א) לחוק הבחירות); מזכיר ועדת הקלפי הוא הגורם המוסמך להכריע, אם התקיימו הנסיבות החריגות המצדיקות, שבגדרן אדם יהיה רשאי להסתייע במלווה במהלך ההצבעה מאחורי הפרגוד (ראו: סעיף 75 לחוק הבחירות).

הנה כי כן, מזכיר ועדת הקלפי הוא ידה הארוכה של ועדת הבחירות המרכזית ושל העומד בראשה. הוא מועסק על-ידי ועדת הבחירות המרכזית, והוא הגורם האמון על ביצוע הפעולות הרגישות ביותר במקום הקלפי. מנגד, חברי ועדת הקלפי – אינם ממונים על-ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, אלא הם נציגי רשימות המועמדים והסיעות (ראו: סעיף 21 לחוק הבחירות). נוכחותם של כל אחד מיתר חברי ועדת הקלפי אינה מהווה תנאי הכרחי לפעילות הקלפי (ראו: סעיף 24(ט)(1) לחוק הבחירות) וסמכויות הזיהוי של הבוחרים אינן נתונות להכרעתם. לפיכך, הגם שיתר חברי ועדת הקלפי אינם שקולים עדיין בהקשר זה לאזרח פרטי, שכן הם ממלאים כאמור פונקציה ציבורית, הרי שמעמדם הסטטוטורי שונה משל מזכיר ועדת הקלפי.

89. לנוכח האמור, ההיתר לצלם את הליך ספירת הקולות ראוי שינתן רק למי שיוסמך במיוחד לשם כך על-ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, או מי מטעמו (לרבות מזכירי ועדות הקלפי במקרים מסוימים), ובלבד שאלה יקבלו מראש אישור לכך שהצילום, או ההקלטה יתרמו לתקינות הליך הבחירות בכלל ולספירת הקולות בפרט.

תפקיד מפקחי טוהר הבחירות לענייננו

90. כפי שפירטתי לעיל, טוהר הבחירות ושמירה על אמון הציבור בהליך הדמוקרטי, הינו מאבני הראשה של הליך בחירות תקין.

לצורך הבטחת הליך הבחירות התקין ושמירה על טוהר הבחירות, הוריתי להנהלת ועדת הבחירות המרכזית, להכין תכנית, להפעלת מפקחי טוהר הבחירות ולהסמכתם לצורכי מימוש החלטה זו. הדבר יעשה על דרך של מבחן חלוץ (פיילוט), בבחירות לכנסת ה-22.

91. תפקידו של מפקח טוהר הבחירות לענייננו, בבחירות לכנסת ה-22, יהיה:

(א) במהלך יום הבחירות – ועד חצי שעה לפני סגירת הקלפיות להצבעה – לסייר בתכנית עבודה מוגדרת מראש, בין הקלפיות, לסייע למזכירי ועדות הקלפי, ולתעד ברישום תלונות וחששות להפרות שעלולות לפגוע בטוהר הבחירות. המפקח יצוייד במצלמות גוף ייעודית, ויהיה רשאי, בהתאם לנוהל מפורט שיערוך קצין הביטחון של הוועדה (בדומה לנוהל משטרת ישראל הני"ל), לעשות שימוש במצלמות לצורך תיעוד התרחשויות חריגות במקומות הקלפי, כאמור בהחלטתו זו.

(ב) כחצי שעה לפני תחילת ספירת הקולות, יתייצבו מפקחי טוהר הבחירות במקומות קלפי שיקבעו על-ידי הח"מ בסמוך ליום הבחירות באופן אקראי או בהתאם לצרכים שעיקרם הקפדה על טוהר הבחירות במקומות מועדים.

החל ממועד סגירת הקלפי לבוחרים, וההיערכות לספירת הקולות, יתעדו מפקחי טוהר הבחירות במצלמת הגוף שעליהם את הליך הספירה באותה קלפי. המפקחים האמורים יעזבו את משמרתם במקום הקלפי רק בתום הספירה ולאחר שחתמו חברי ועדת הקלפי והמזכיר על פרוטוקול ועדת הקלפי שנערך לפי טופס 12 שבתוספת לתקנות הבחירות.

(ג) כל התיעוד שיערך כאמור ייאסף ויועבר למנהלת הכללית של ועדת הבחירות למשמרת, והיא תערוך בו עיון רק אם יעלה חשד לעבירה על טוהר הבחירות בקלפי ואז החומר יועבר למשטרה, או לפרקליטות.

(ד) נוכח רגישות החומר המצולם והמתועד, מעמדו המשפטי יהיה כשל חומר רגיש מן הקלפי, ויחולו עליו הוראות סעיף 79א לחוק הבחירות, והכללים שנקבעו מכוחו.

92. נוכח פרק הזמן הקצר עד יום הבחירות, תיבחן הישימות של ביצוע ההוראה הני"ל, ויינתן דיווח על כך בישיבה שאקיים, ביחד עם סגניי, לצורך זה.

107 דבר

93. ליישומה של ההחלטה מצורף, כנספח להחלטה זו, ריכוז הכללים החלים על כל אחד מהגורמים המצויים במקום הקלפי במהלך יום הבחירות בשני השלבים הרלבנטיים (בעת ההצבעה ובעת הספירה) ובמצבים שבהם מותר לצלם או להקליט את הליך ההצבעה וספירת הקולות.

94. בהחלטתי ביום הבחירות לכנסת ה-21 (09.04.2019) קבעתי, תוך לחץ זמנים אדיר, פרמטרים ראשוניים בסוגיה של הצבת מצלמות ושימוש בהן במקום הקלפי בעת ההצבעה ובעת ספירת הקולות. במסגרת החלטתי האמורה – לא היה בידי סיפק לבדוק לעומק את הנושא הסבוך והתקדימי הכרוך במכלול, לרבות בדיקת משפט השוואתי.

כנגד זאת, עובר להחלטתי זו, הוצגה בפני תמונה כוללת יותר של הסוגיה, ולפיכך – לאחר שקילה וליבון של מכלול ההיבטים העולים מנסיבות העניין – שוכנעתי כי יש לשנות במעט מהאיזון שנקבע בהחלטתי הקודמת, זאת, בין השאר, בשים לב לכך שנמצאה בינתיים גם האפשרות להפעיל אמצעים חלופיים ופוגעניים פחות להשגת התכלית של שמירת טוהר הבחירות במקטע הנדון, תוך התחשבות בשאר הזכויות והאינטרסים החוקתיים המעורבים.

הנני מקווה שאיזון זה יתרום להצלחת הבחירות, הבאות עלינו לטובה.

ניתנה היום, כ"ה באב התשע"ט (26.08.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22

עמוד 36 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il

נספח – כללים המאפשרים צילום, או הקלטה

א. בזמן ההצבעה

1. אין להכניס מצלמה ייעודית או מכשיר ייעודי להקלטת שמע (אודיו) למקום הקלפי.
2. בשעות ההצבעה רשאי מפקח טוהר הבחירות מטעם ועדת הבחירות המרכזית, או מזכיר ועדת קלפי (ככל שיקבלו מראש אישור לכך) להפעיל מכשירים לתיעוד חזותי (וידאו), או הקלטת שמע במצלמות ייעודיות לצורך זה, או באמצעות המצלמות המותקנות בטלפונים הסלולאריים של מזכיר ועדת הקלפי. אישור כאמור יתקבל רק במקרה של חשש סביר לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות או בסדרן התקין (למשל השמעה של איומים על חברי ועדות הקלפי, הצעות למתן שוחד בחירות או חשש לאלימות במהלך יום הבחירות) ורק לאחר שנתקבל אישור לכך מטעם יו"ר וועדת הבחירות המרכזית.
- הפונה יהיה חייב לדווח טרם קבלת האישור על האירוע לוועדת הבחירות המרכזית (במספר טלפון ייעודי שיוקצה לצורך זה), או למשטרת ישראל ולקבל מהם מראש רשות לעשות שימוש על פי סעיף זה ולפעול רק על פי האישור שיתקבל.
3. עיון בתיעוד מהמצלמות ייעשה אך ורק על ידי משטרת ישראל, בהתאם לסמכויותיה לפי דין, או על-ידי הפרקליטות, או על ידי גורמי הייעוץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית. העברה או עיון בתיעוד על ידי גורם בלתי מורשה עלול להיות עבירה פלילית פרטיקולארית.
4. הצילום או ההקלטה ייעשו תוך הקפדה על כך שלא תהא הפרעה למהלך התקין של הבחירות.
5. לא יצולמו בוחרים, אלא אם כן הבוחר המתועד חשוד בביצוע העבירה.

ב. לאחר תום ההצבעה, בזמן ספירת הקולות

6. לאחר תום שעות ההצבעה וסגירת הקלפיות, רק מי שהורשה לכך על-ידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, או מטעמו, יהיה רשאי להפעיל תיעוד חזותי או תיעוד שמע למהלך ספירת הקולות בקלפי ובהתאם לתנאים שיקבעו. במקרה שהדבר יותר – יש ליידע את המשתתפים בספירה בתחילת הצילום, או ההקלטה ובמהלכם, כי יצולמו, או יוקלטו, ולתעד הודעה זו בפרוטוקול ועדת הקלפי.

ג. הנחיות נוספות שחלות בשני המצבים הנ"ל

7. בשום מקרה ובשום שלב לא יהא צילום מאחורי הפרגוד, ובשום מקרה לא יצולמו ולא ישמרו תמונות של רשימות הבוחרים בקלפיות או של פרוטוקולי ועדות הקלפי.
8. תוצרי הצילום, או ההקלטה שהופקו בעקבות הנסיבות המפורטות בפיסקאות 2 ו-6 שלעיל – לא יועברו ולא יופצו בשום אופן ובכל דרך שהיא, למעט לגורמים המפורטים בפיסקה 3 שלעיל.

עמוד 37 מתוך 38

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

www.bechiroth.gov.il אתר האינטרנט الموقع

9. אדם שיטול מצלמה, או מכשיר סלולרי מחבר ועדת קלפי, או של משקיף, או לא יאפשר לו לצלם על פי הכללים הנ"ל – עלול להיחשב כמי שמבצע עבירה של הפרעה לבחירות.