

ועדת הבחירות המרכזית – מקצועית או פוליטית?

ועדת הבחירות המרכזית היא הגוף המנהל את הבחירות בישראל ברמה הארצית. מחקר זה מתאר את דרכי פעולתה של הוועדה ואת האופן שבו היא ממלאת את תפקידה בפסילת רשימות ומועמדים.

דנה בלאנדר

מחקר
מדיניות
175





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ועדת הבחירות המרכזית - מקצועית או פוליטית?

דנה בלאנדר

מחקר מדיניות 175

יוני 2022

The Central Elections Committee: Professional or Political?
Dana Blander

עריכת הטקסט: נועה שליטין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: דפוס פרינטיב, ירושלים

מסת"ב: 0-393-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2022
נדפס בישראל, תשפ"ב/2022

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

מסמך זה רואה אור בעקבות הדיונים בסדנת שוויון בבחירות, פרי יוזמה של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	פתח דבר
13	מבוא
15	פרק א. ועדת הבחירות המרכזית
64	פרק ב. ועדת הבחירות המרכזית הפוליטית והסמכות לפסילת רשימות ומועמדים
93	פרק ג. יושב ראש הוועדה
113	פרק ד. מבט משווה
136	פרק ה. מסקנות והמלצות
147	אחרית דבר
151	נספח. המלצות לשיפור הניהול של תהליך הבחירות
154	רשימת המקורות
iii	Abstract

ת ק צ י ר

ועדת הבחירות המרכזית היא גוף ניהול הבחירות (EMB – Electoral Management Body) בישראל ברמה הארצית. בעת בחירות, ועדת הבחירות המרכזית היא הלב הפועם של מערכת הבחירות מבחינה ארגונית.

חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969, מפרט את דרכי המינוי של ועדת הבחירות המרכזית והעומד בראשה, את הרכב הוועדה ואת סמכויותיהם של הוועדה והעומד בראשה. הוועדה מוקמת בתוך 60 יום מיום כינוסה של כל כנסת חדשה ומכהנת עד לבחירת הכנסת העוקבת, והיא אחראית לניהול הבחירות לכנסת, על כל המשתמע מכך. הוראות נוספות באשר לניהול הבחירות מצויות בתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973, שהותקנו מכוח חוק הבחירות.

המונח "ועדת הבחירות המרכזית" מורה הן על מליאת ועדת הבחירות המרכזית והן על מטה הוועדה. מליאת הוועדה מורכבת מכ־30 חברים שהם נציגי הסיעות בכנסת היוצאת ותכונה להלן "ועדת הבחירות הפוליטית". המטה המקצועי מורכב מעובדי ועדת הבחירות המרכזית, האחראים לכל ההיבטים של ארגון הבחירות וניהולן. זהו גוף מינהלי-מקצועי קבוע ועובדיו נעדרי זיקה פוליטית.

בראש הוועדה על שתי זרועותיה, הפוליטית והמינהלית, עומד שופט מכהן בבית המשפט העליון, ובראש המטה המינהלי עומד מנכ"ל הוועדה.

מחקר זה מבקש להפנות את תשומת הלב לעירוב שבין הפוליטי למקצועי בהרכב הוועדה ובעבודתה בכל רמות הפעולה הקשורות לניהול הבחירות. הטענה העיקרית היא שיש לבחון מחדש הסדרים שהונהגו בתחילת הדרך, לדוגמה הייצוג הסייעתי בוועדה, לפי יחסי הכוחות בכנסת היוצאת והאפשרות של חברי כנסת לכהן בוועדה – בפרט לנוכח סמכותה לפסול רשימות ומועמדים. במצב הקיים יש חשש לפגיעה בזכות להיבחר ובעקרון שוויון ההזדמנויות בבחירות לכנסת. המחקר אינו דן בתוכן העילות לפסילה אלא בהתאמה של הרכב הוועדה לסמכותה זו, באופן שבו הוועדה ממלאת את תפקידה ובדינימיקה שנוצרה ביחסים שבין הזרוע הפוליטית של ועדת הבחירות המרכזית ובין בית המשפט שביב סוגיה זו, גם על רקע מחקר משווה של גופים מנהלי בחירות במדינות אחרות.

עד היום מערכות הבחירות בישראל תחת שבטה של ועדת הבחירות המרכזית בישראל התנהלו כסדרן. הליך הבחירות בישראל זוכה לאמון רב בדרך כלל. עם זאת, כמה היבטים בהרכבה של ועדת הבחירות המרכזית, בפעולתה וסמכויותיה, ובפרט של מליאת הוועדה, שהיא בעלת אופי פוליטי, דורשים עיון ביקורתי. המחקר מציג את ההיבטים והבעיות, ובסיכום מוצגת רשימת המלצות.

מסקנות והמלצות

המחקר מלמד שמתן הסמכות לפסילה של מועמדים ורשימות בידי מליאת הוועדה הפוליטית חותר תחת עקרון השוויון בבחירות, הוגנות ההליך ותקינותו. רוב רובן של החלטות הפסילה של הוועדה מבוססות בבית המשפט, ולכך יש השלכות שליליות על היחסים בין הרשויות. מעבר לכך, מדובר בסמכות חריגה מאוד במבט משווה.

המחקר מציג שני כיוונים לרפורמה הנשענים על שתי תפיסות שונות – לפי התפיסה הראשונה לא כדאי לתקן את מה שאינו מקולקל, והעובדה שעד היום הבחירות התנהלו באופן תקין, למעט ביקורות וכשלים נקודתיים, מלמדת שלא נדרשת רפורמה מרחיקת לכת בוועדת הבחירות המרכזית, למעט בעניין הסמכות

לפסילת רשימות ומועמדים; לפי התפיסה השנייה, שממצאי מחקר זה מבססים אותה, יש להקדים תרופה למכה ולקדם רפורמה יסודית שעיקרה הקמת רשות לאומית לבחירות.

רפורמה א: הוצאת הסמכות לפסול מועמדים ורשימות מועדת הבחירות המרכזית ופרט לכך הותרת המצב על כנו

לפי התפיסה הראשונה ההמלצה היא להוציא את הסמכות לפסול רשימות ומועמדים מידיה של ועדת הבחירות המרכזית ולהעבירה לגוף אחר. מעבר לכך מוצעים עוד שינויים חשובים שניתן לערוך במצב הקיים מבלי לשנות מן היסוד את מבנה, הרכב ואופן הפעולה של ועדת הבחירות המרכזית כמו עדכון חוקי תעמולת הבחירות, הבטחת החוסן הדיגיטלי של הבחירות, הגנה מפני איומי סייבר ועוד.

הצעה דומה בעיקרה היא להשאיר את המצב על כנו אך להימנע מניגוד העניינים האינהרנטי הקיים מעצם העובדה שחברי כנסת מכהנים במליאה שיש להחלטותיה מעמד מחייב (ולא רק מייעץ), לחזק את הפן המקצועי בבחירת נציגי הסיעות המכהנים בה, וכן למתן את האי־שוויון המובנה בוועדה על ידי שינוי הרכבה לפריטטי או לנציגות שווה של כל הסיעות. לפיכך ההמלצות הן: לאסור על חברי כנסת להיות חברים בוועדה; לחייב או להמליץ למפלגות להציע נציגים שיש להם רקע וידע בנושא ולקבוע תנאי סף למכהנים בוועדה; לאסור על הנציגים להיות חברי מפלגה במקביל לכהונתם בוועדה – אם מדובר בחברי כנסת לשעבר יש להורות על תקופת צינון; הרכב הוועדה צריך להיות נציגות שווה לכל הסיעות בלי קשר לגודלן ולא על פי ייצוג יחסי בכנסת היוצאת – שינוי זה צפוי לצמצם את מספר חברי הוועדה; העמדת שופט בדימוס בראש הוועדה.

רפורמה ב: הקמת רשות לאומית לבחירות

לפי התפיסה השנייה ההמלצה היא להקים רשות לאומית לבחירות שתחתיה יתנהלו כל ההליכים הקשורים לבחירות בישראל. גוף זה יהיה גוף מקצועי, מבוסס על מומחיות, ינהל את תהליך הבחירות על היבטיו המהותיים והטכניים, ויהיה מבוסס על ארבעה עיקרים: עצמאות ואי־תלות; מינויים על בסיס מומחיות ולא מפלגות; אחריות לכלל ההיבטים הקשורים לבחירות ברמה הלאומית והמקומית; בראשה יעמוד שופט בית משפט עליון בפועל או בדימוס. המחקר מפרט מבנה

אפשרי של רשות לאומית לבחירות, אולם לשם התוויית דגם מתאים לישראל יש להקים ועדת מומחים שתגבש אותו.

במשך שנים רבות התנהלו ההיבטים המינהליים של הבחירות בישראל הרחק מעין הציבור, ועבודת הוועדה נותרה בצל אירועי הבחירות. בשנים האחרונות אנו עדים לשינוי, והוא מזמין חשיבה מחודשת על גוף ניהול הבחירות בישראל. בסופו של המחקר מובאים כמה סמנים המעידים על כך שקיים צורך ברפורמה כדי להבטיח שאמון הציבור בבחירות יימשך.

פ ת ח ד ב ר

מחקר זה קרם עור וגידים לפני ארבעת סבבי הבחירות ב־2019-2021. בתחילה המוקד של המחקר היה הזרוע הפוליטית של הוועדה, שבסמכותה לפסול מועמדים ומפלגות, ומטרתו העיקרית הייתה לבחון את האתגר שסמכות זו של הוועדה מעמידה לערך השוויון בבחירות ולזכות היסוד להיבחר ואת האופן שבו הוועדה ממלאת את תפקידה בהקשר זה. מטרה אחרת של המחקר הייתה לבחון את ועדת הבחירות המרכזית בהשוואה למדינות אחרות ולראות אם קיימים בהן גופים מקבילים בעלי סמכות דומה, דהיינו שהייצוג בהם הוא על פי מפתח סיעתי ונתונה בידיהם הסמכות למנוע מרשימות או ממועמדים להתמודד בבחירות.

ואולם בעקבות ארבעת סבבי הבחירות בתוך פחות משנתיים הוסבה תשומת הלב גם להיבטים הניהוליים של הבחירות. אין חולק על כך שוועדת הבחירות המרכזית תפקדה בצורה מיטבית מול האתגר יוצא הדופן של ארבע מערכות בחירות בתוך שנתיים, ובתוך כך בחירות בצל מגפת הקורונה. בטרם סבבי הבחירות הללו עבודתה של ועדת הבחירות המרכזית בפן של ביצוע הבחירות לא עמדה בלב השיח הציבורי. בחירות אפריל 2019 היו נקודת מפנה, שכן נסיבות הבחירות הללו, שקיפות רבה יותר של עבודתה של ועדת הבחירות המרכזית ותקריות הקשורות בניהול הבחירות העלו לדיון ציבורי את ההיבטים המינהליים של עבודת הוועדה. לנוכח התפתחויות אלו נדרש מחקר זה גם לדון בתהליכים

של ניהול הבחירות, אך בהם הוא לא ייכנס בעובי הקורה. לשם כך דרוש מחקר עתידי מעמיק ועצמאי.

המחקר יתמקד אפוא בתיאור הענפים של ועדת הבחירות המרכזית – הפוליטי והמינהלי – ובתפקיד היושב ראש, ובפרט ינתח את האופן שבו היא מתנהלת בהקשר של סמכותה לפסול רשימות ומועמדים. כמו כן יוצג מבט משווה על ועדות בתפקידים דומים במדינות אחרות. לבסוף יוצעו המלצות לשינוי על בסיס המסקנות העולות מהפרקים.

חשוב לציין בפתח הדברים כי מחקר זה מתמקד בהתאמה של ההרכב והמבנה של ועדת הבחירות המרכזית לתפקידה. היבטים אחרים הקשורים באופן ישיר או עקיף לנושא (עילות לפסילת מפלגות, תעמולת בחירות, מתקפות סייבר) נבחנו במחקרים אחרים בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.¹ מטרתן של ההמלצות המובאות בסוף המחקר היא לאפשר התמודדות טובה יותר גם עם היבטים הללו.

1 ראו לוריא ושוורץ אלטשולר, 2015; גל וקרמניצר, 2019; שמיר ובכר, 2019; שוורץ אלטשולר ולוריא, 2021.

ועדת הבחירות המרכזית (להלן: הוועדה) היא גוף ניהול הבחירות (Electoral Management Body – EMB) בישראל ברמה הארצית. בעת בחירות הוועדה היא הלב הפועם של מערכת הבחירות מבחינה ארגונית. הוועדה ויושב הראש שלה ממלאים שורה של תפקידים בניהול הבחירות ובארגון, ובידיהם נתונות גם סמכויות מהותיות ושיפוטיות הדורשות שיקול דעת, לדוגמה אישור של רשימות המועמדים לכנסת, פסילה של מועמדים ורשימות והוצאת צווי מניעה לפי חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות) וחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה).

למרות תפקידה החשוב של הוועדה בניהול הבחירות וההכרעות השיפוטיות של היושב בראשה, סמכויותיה ופעולתה אינן מוכרות לציבור ולא נחקרו דיין בהקשר האקדמי. בדרך כלל הוועדה והיושב ראש שלה עולים לסדר היום הציבורי רק כאשר מדובר בפסילה של מועמד, רשימה או תשדיר בחירות. מפתיע אפוא שבראשה עומד שופט בית המשפט העליון אך חבריה הם נציגי הסיעות בכנסת, ומספר הנציגים נקבע על פי גודלה היחסי של כל סיעה. הצירוף של גוף ייצוגי פוליטי ויושב ראש שהוא שופט משתקף גם בתפקידי הוועדה ובסמכויותיה – ערב רב של תפקידים ארגוניים, פוליטיים ושיפוטיים.

המונח "ועדת הבחירות המרכזית" מורה הן על מליאת ועדת הבחירות המרכזית והן על מטה הוועדה. ועדת הבחירות המרכזית לכנסת מוקמת 60 יום לאחר כינוסה של כנסת חדשה ומורכבת מכ־30 חברים שהם נציגי הסיעות בכנסת היוצאת ולפיכך תכונה כאן "ועדת הבחירות הפוליטית". מטה הוועדה הוא מוסד קבע, מינהלי-מקצועי, גוף קבוע ומתוקצב, והיקף פעילותו משתנה לפי הבחירות. הוא מורכב מעובדים של ועדת הבחירות המרכזית האחראים לכל ההיבטים של ארגון הבחירות וניהולן.

באופן כללי החוק מטיל תפקידים על ועדת הבחירות המרכזית, כלומר מליאת ועדת הבחירות, שהיא כאמור פוליטית, ומעניק לה סמכויות, והביצוע הוא בידי הדרג המקצועי, מטה הוועדה. חלוקת התפקידים ביניהם ברורה למדי, אולם למעשה מדובר במעין "גוף דו־ראשי"² – הוועדה הפוליטית והמטה המקצועי.

2 כך תיארה עו"ד אורלי עדס מנכ"לית הוועדה את מבנה הוועדה בסדנת שווין בבחירות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.1.2021.

במקרים מסוימים אף מתגלעות אי־הסכמות בין שלושת הגורמים המעורבים בניהול הבחירות: יושב ראש הוועדה, הוועדה הפוליטית והמטה המקצועי.³ עירוב הסמכויות בין הפוליטי למקצועי משתקף גם ברמת הוועדות האזוריות, שהרכבן דומה לשל ועדת הבחירות המרכזית, וכן ברמה של ועדות הקלפי, שבהן מזכיר מקצועי מכהן לצידם של יושב ראש וחברי ועדה שהם נציגי הסיעות.

בפרק א מובאת סקירה כללית של ועדת הבחירות המרכזית ותפקידיה. פרק ב בוחן את ההתאמה בין הסמכות לפסילת מועמדים ורשימות לבין הרכב הוועדה הפוליטית ואופן פעולתה בהקשר זה. פרק ג מתאר את מטרות התפקידים והסמכויות של יושב ראש הוועדה. פרק ד מציג מבט משווה במדינות אחרות על גופים מנהלי בחירות ועל סמכויותיהם, בפרט בהקשר של פסילת מפלגות. הפרק האחרון מציג המלצות לשינוי בהתבסס על מסקנות המחקר.

3 לדוגמה, בבחירות לכנסת ה-23 עתרו לבג"ץ נציגי סיעת הליכוד, סיעת הימין החדש וסיעת הבית היהודי כנגד יושב ראש ועדת הבחירות משום שהוא דחה בקשה של נציגי סיעת הליכוד לאפשר להם לקבל לידיהם מידע שביקשו כדי לבדוק חשד שהעלו לאי־סדרים ולזיופים, בין השאר כדי לבסס ערעור בחירות שהגישה סיעת הליכוד במקביל. העותרים טענו כי לא ייתכן שעובדי הגוף המינהלי לא ישתפו מידע עם חברי הגוף הפוליטי, שלו מסורה על פי החוק האחריות לביצוע הבחירות. אף שחומרים רבים הועברו ממטה הוועדה לחברי הוועדה (נציגי הסיעות) ביקשו העותרים לקבל לרשותם חומרים נוספים. ראו בג"ץ 2162/20 ח"כ אופיר כץ ואח' נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, ניל הנדל, ועדת הבחירות המרכזית ואח'.

ועדת הבחירות המרכזית

עיגון חוקי

חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969, מפרט את המינוי, ההרכב והסמכויות של ועדת הבחירות המרכזית והעומד בראשה. הוועדה מוקמת בתוך 60 יום מיום כינוסה של כל כנסת חדשה ומכהנת עד לבחירת כנסת חדשה. הוועדה אחראית לניהול הבחירות לכנסת על כל המשתמע מכך. הוראות נוספות באשר לניהול הבחירות מצויות בתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973 (להלן: תקנות הבחירות לכנסת), שהותקנו מכוח חוק הבחירות. גם יושבי ראש הוועדה מפרסמים הנחיות ונהלים.

רקע היסטורי

ועדת הבחירות הראשונה נבחרה על ידי מועצת המדינה כבר ביולי 1948, ועמד בראשה דוד ברייב'האי. ועדה זו שקדה על הכנת פקודת הבחירות לאספה המכוננת, והביאה אותה לדיון במועצת המדינה באוקטובר של אותה שנה. לפיכך אפשר לראות בוועדת הבחירות הראשונה ועדה מכוננת אשר הניחה את היסודות להתנהלות הבחירות במדינת ישראל, ורבים מהם עומדים על תילם עד היום. אף שראש הוועדה דאז הדגיש שאין מדובר בפקודה שהיא חלק מחוקת המדינה שתכונן, אלא רק הצעה לבחירות לאספה המכוננת, ושבשל מגבלות טכניות לא נדונו בה נושאים מהותיים (למשל שיטת הבחירות הרצויה), הרי כפי שקרה לא פעם בהיסטוריה הפוליטית של מדינת ישראל, הזמני היה לקבוע.⁴

4 מדינת ישראל, מועצת המדינה הזמנית, הישיבה העשרים וארבע, 28.10.1948, עמ' 17-16.

בפקודת הבחירות לאספה המכוננת, התש"ט-1948, נקבע כי מועצת המדינה הזמנית תבחר את 18 חברי ועדת הבחירות המרכזית וממלאי מקומם, והם יהיו נציגים של 13 הסיעות במועצת המדינה הזמנית על פי ייצוגן היחסי. כלומר, העיקרון שהוועדה פוליטית והרכבה מייצג את יחסי הכוחות הקיימים עוגן כבר בראשית ימי המדינה. הסדר זה התקבע גם בחוק הבחירות לכנסת השנייה, התשי"א-1951, שבו נקבע שוועדת הבחירות המרכזית תבחר על ידי הכנסת הראשונה, וכן נאמר שהרכבה הסיעתי של הוועדה לבחירות העוקבות יהיה כשל הכנסת הראשונה.

באשר למי שאינו רשאי לכהן בוועדה, בפקודת הבחירות לאספה המכוננת נקבע כי "חברי מועצת המדינה הזמנית ופקידי ממשלה, לרבות שוטרים, אינם יכולים להיות חברים או ממלאי מקום של חברים בוועדה המרכזית, בוועדות אזוריות או בוועדות קלפיי" (סעיף 14).

עם זאת, בחוק הבחירות לכנסת השנייה בכוונה תחילה לא הוגבלה האפשרות שחברי כנסת יכהנו בוועדה.⁵ הסדר זה, שלפיו חברי כנסת מכהנים יכולים להיות חברי הוועדה, היה אפשר להצדיקו בתחילת הדרך בשל המספר המצומצם של מועמדים באליטה הפוליטית והמשפטית שהיו בקיאים בהלכות הבחירות ויכלו לכהן בוועדה מעין זו, אולם ברבות הימים הוא התפתח לחטוטר על גבה של הוועדה. האיסור שהתקבל בחוק הבחירות לכנסת השנייה ושנותר בעינו עד היום הוא ששר, סגן שר ופקיד מדינה (פרט למורה) אינם יכולים להיות חברים בוועדת הבחירות המרכזית, כדי לשמר את עצמאותה מהרשות המבצעת.

5 בדיון שנערך במליאת הכנסת בנושא חוק הבחירות לכנסת השנייה אמר ח"כ נחום ניר-רפאלקס, שהיה יושב ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט:

קבענו שחבר מועצת המדינה הזמנית אינו יכול להיות חבר ועדת הבחירות המרכזית. לא קיבלנו זאת בנוגע לכנסת. במועצת המדינה הזמנית היה מספר קטן של חברים, ואילו בכנסת מספר החברים גדול הרבה יותר. **סברנו שגם חברי הכנסת אינם פסולים מלהיות חברים בוועדת הבחירות המרכזית.** אמרנו רק ששר, סגן שר ופקיד המדינה, פרט למורה, רצוי שלא יהיו חברים בוועדת הבחירות המרכזית, מפני שיכולה להיות להם השפעה ומובן שיש להם השפעה.

מדינת ישראל, פרוטוקול השיבה המאחיים וחמישים של הכנסת הראשונה, 12.4.1951 (ההדגשה שלי).

כבר אז גם נקבע שיושב ראש הוועדה יהיה שופט בית המשפט העליון שייבחר על ידי שופטי בית המשפט העליון. בתחילה סגן יושב ראש הוועדה נבחר מתוך חברי הוועדה על ידיהם. בדומה לאופן שהוועדה פועלת בו היום, הוועדה המרכזית מינתה ועדות אזוריות שהרכבן מבחינת הייצוג הסייעתי היה זהה להרכב הוועדה המרכזית וכן ועדות קלפי שחברים בהן נציגי הסייעות.

לגבי התנהלות הוועדה נקבע בפקודה לאספה המכוננת כי ניתן לקבל החלטות בנוכחות שישה חברים, כולל יושב ראש הוועדה או סגנו. קבלת ההחלטות היא ברוב דעות הנוכחים, ובמקרה של קולות שקולים – היושב ראש או סגנו מכריעים. נוהל זה, שבו ליושב ראש הוועדה קול מכריע, נשמר עד היום, אם כי בדרך כלל יושבי הראש אינם משתתפים בהצבעה, בפרט כשמדובר בפסילה של רשימות ומועמדים.

מהרקע ההיסטורי אנו למדים שהזיקה הפוליטית של ועדת הבחירות המרכזית הוטבעה בה כבר מראשיתה וכי הדאגה העיקרית אז הייתה להימנע מהשפעות לא הוגנות מצד הרשות המבצעת וממעורבות יתר שלה בניהול הבחירות. התפיסה שהתקבעה הייתה שייצוג פוליטי על פי יחסי הכוחות הקיימים יבטיח הוגנות ושוויון בתהליך הבחירות. לאחר למעלה משבעה עשורים יש טעם לשאול אם הנחת יסוד זו עדיין הולמת את המציאות.

יושב ראש הוועדה, סגניו והרכב הוועדה

בראש ועדת הבחירות המרכזית עומד שופט מכהן בבית המשפט העליון שנבחר על ידי שופטי בית המשפט העליון. שופט אחר משופטי בית המשפט העליון ממונה לממלא מקומו. ארבעה מחברי הוועדה שהם נציגי ארבע הסייעות הגדולות בכנסת משמשים בתפקיד סגנים ליושב ראש. ועדת הכנסת יכולה לאשר מינוי של עד ארבעה סגנים נוספים, והיא קובעת מאילו סיעות יהיו היושב ראש והסגנים מהווים את נשיאות הוועדה. ועדת הבחירות המרכזית רשאית לאצול לנשיאות הוועדה סמכויות מסוימות (סעיף 146(ב) לחוק הבחירות). ואכן, לקראת הבחירות תדירות המפגשים של היושב ראש עם סגניו (מהם גם חברי כנסת) עולה, והחלטות רבות מתקבלות בפורום הזה.

כאמור, חברי ועדת הבחירות המרכזית הם נציגי הסיעות בכנסת היוצאת לפי ייצוג היחסי. בוועדה משתתפים כ־30 חברים על פי מפתח סיעתי המפורט בחוק (סעיף 16(ב) לחוק הבחירות). לכל סיעה שיש לה ארבעה חברי כנסת או יותר יש חבר אחד בוועדה לכל ארבעה חברים בסיעה, ואחר כך מתמנים שאר החברים לפי גודל העודפים. גם סיעה שאין לה ארבעה חברי כנסת מיוצגת בוועדה על ידי חבר אחד לפחות.⁶ ייצוג יחסי זה הופך את הוועדה לגוף מוטה מבחינת יחסי הכוחות הפוליטיים ומעניק יתרון לסיעות הגדולות ולקואליציה המכהנת, וכמובן לסיעות המכהנות בכנסת היוצאת על פני רשימות חדשות. לכל אחד מחברי הוועדה ממונה מחליף על פי חוק. כאמור, גם חברי כנסת מכהנים יכולים להיות חברים בוועדת הבחירות המרכזית, אף שיש לה תפקידים מעין שיפוטיים הקשורים לזכות להיבחר (על כך להלן). הסדר זה, שכאמור נקבע בראשית ימי המדינה, שריר וקיים. בוועדת הבחירות לכנסת ה־24, 8 מ־34 החברים בה היו חברי כנסת. כלומר, כמעט רבע מחברי הוועדה היו חברי כנסת שניהנו בכנסת היוצאת. שיעורם של חברי הכנסת אף גבוה יותר בוועדת הבחירות לכנסת ה־25: מתוך 29 חברי הוועדה 8 הם חברי כנסת מכהנים (28%). מכאן שהוועדה היא בפועל כנסת זוטא, למעט היושב ראש, שהוא שופט מכהן. העובדה שיחסי הכוחות בה נגזרים מייצוג הרשימות בכנסת ושחברי כנסת יכולים לכהן בה הופכת אותה כמעט לוועדה של הכנסת אלא שבראשה עומד שופט. על אף הטענה שאין הבדל בין נציג סיעה ובין חבר כנסת בכל הקשור לכהונה בוועדה,⁷ עובדה היא שבשום גוף מנהל בחירות בעולם לא חברים חברי פרלמנט מכהנים בגוף מקבל החלטות (בשונה מגוף מייצג).

לפי סעיף 16(ו) לחוק הבחירות "שר, סגן שר, עובד המדינה – פרט למורה – וחיל בשירות סדיר לפי חוק שירות בטחון או בשירות קבע של צבא־הגנה לישראל, לא יהיו חברים, ולא ממלאי מקום של חברים, בוועדה המרכזית". חברי הוועדה אינם מקבלים שכר עבור עבודתם, למעט החזרי הוצאות.

6 במקרה שהמושבים מחולקים באופן המחואר ונותרים מושבים פנויים ייחנן שמספר חברי הוועדה יהיה קטן יותר. מספר חברי הוועדה גם יכול להיות גדול מ־30 במקרה של ריבוי סיעות.

7 טענה שנשמעה מפי כמה משתתפים בסדנת שוויון בבחירות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 22.7.2021.

לוח 1
הרכב ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20-25 לפי סיעות

מספר נציגים (לכנסת ה-20)	מספר נציגים (לכנסת ה-21)	מספר נציגים (לכנסת ה-22)	מספר נציגים (לכנסת ה-23)	מספר נציגים (לכנסת ה-24)	מספר נציגים (לכנסת ה-25)	הסיעה
5	8	9	8	9	7	ליכוד
-	-	9	8	4	2	כחול לבן
3	2	1	2	2	2	ישראל ביתנו
-	2	1	-	-	-	כולנו
5	3	-	-	4	4	יש עתיד
4	6	2	2	1	2	עבודה/ מחנה ציוני/גשר
3	2	1	1	1	1	הבית היהודי/ איחוד מפלגות הימין
			1	1		הימין החדש
3	2	2	2	3	2	ציונות דתית
2	1	-	2	2	2	ש"ס
		1	2	2	2	יהדות התורה
		1				אגודת ישראל
		1				דגל התורה
1	1	1	1	1	2	מר"צ/מחנה דמוקרטי
1		1	-	-	1	רע"ם
1		1	-	-	-	חד"ש
1		1				בל"ד
	3	1				תע"ל
		1	4	4	2	המשותפת
1	-	-	-	-	-	קדימה
-	-	-	-	1	-	דרך ארץ
					1	תקווה חדשה
30	30	32	31	34	29	סך הכול

מקור: אתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת.

ההתנהלות של דיוני הוועדה

הוועדה מתכנסת 15 יום לאחר ההודעה על הקמתה (כאמור, לא יאוחר מ־60 יום לאחר כינון הכנסת). הוועדה פועלת בבניין הכנסת ומתכנסת על פי הצורך. מטבע הדברים התכנסויותיה תדירות הרבה יותר לקראת הבחירות. החוק עצמו אינו כולל את המונח "מליאה" לתיאור של ועדת הבחירות המרכזית הפוליטית בהרכבה המלא (כ־30 נציגים) אך ההחלטות הנתונות לוועדת הבחירות המרכזית מתקבלות או מאושרות במליאה, ובנהלים הפנימיים החלטות מינהליות של ועדות המשנה מועברות למליאה.

החוק קובע קוורום לישיבות הוועדה המרכזית והאזורית. המניין החוקי הוא שליש מחברי הוועדה, ובהם היושב ראש או סגנו, ובלבד שכל חברי הוועדה הזמנו לישיבה. אם לא נכח מניין כעבור שעה מן הזמן שנקבע להתחלת הישיבה, תהיה הישיבה חוקית בכל מספר של נוכחים, ובלבד שיהא נוכח יושב ראש הוועדה; אם לא נכח יושב ראש הוועדה, תהיה הישיבה חוקית אם נכחו לפחות מחצית מחברי הוועדה.

החלטות של הוועדה המרכזית (וכן של ועדה אזורית וועדת קלפי) תתקבלנה ברוב קולות של המשתתפים בהצבעה; אם היו הדעות שקולות, רשאי יושב ראש הישיבה להכריע. בישיבות הוועדות רשאי להיות נוכח, כמשקיף בלבד, נציג אחד של כל רשימת מועמדים שאינה מיוצגת באותה ועדה (כלומר משקיפים מטעם רשימות חדשות שלא היו מיוצגות בכנסת היוצאת).

תקציב הוועדה

כדי לשמור על עצמאות הוועדה תקציבה מאושר בהליך מיוחד על ידי ועדת הכספים של הכנסת, בדומה לנהוג לגבי התקציב של מוסד מבקר המדינה. לפי סעיף 134 לחוק הבחירות "ועדת הכספים של הכנסת תקבע את תקציב ועדות הבחירות על פי הצעת הוועדה המרכזית; אוצר המדינה יעמיד כספי תקציב זה לרשות יושב ראש הוועדה המרכזית שיהיה ממונה על הוצאתם". מטבע

הדברים קיים פער ברור בתקציב הוועדה בין שנים שאינן שנות בחירות ובין שנים שמתקיימות בהן בחירות. מבקר המדינה מציין כי הפער בישראל גדול במיוחד בהשוואה למדינות אחרות – בשנים שאין בחירות התקציב לבוחר נמוך מהנהוג במדינות אחרות, ואילו בשנים שבהן מתנהלות בחירות התקציב לבוחר גבוה באופן חריג בהשוואה למדינות אחרות.⁸ חלק הארי מהתקציב נועד לצורך תשלומי שכר לעובדי ועדת הבחירות המרכזית, ובעיקר לעובדים שנוספים בתקופה שלפני הבחירות וביום הבחירות (בוועדות האזוריות ומזכירי ועדות קלפי). נוסף לכך נדרש תקציב למימון כוח אדם המועסק לצורך הבחירות על ידי גופים אחרים (לדוגמה נציגי סיעות הכנסת בוועדות קלפי ומאבטחים מטעם המשטרה).

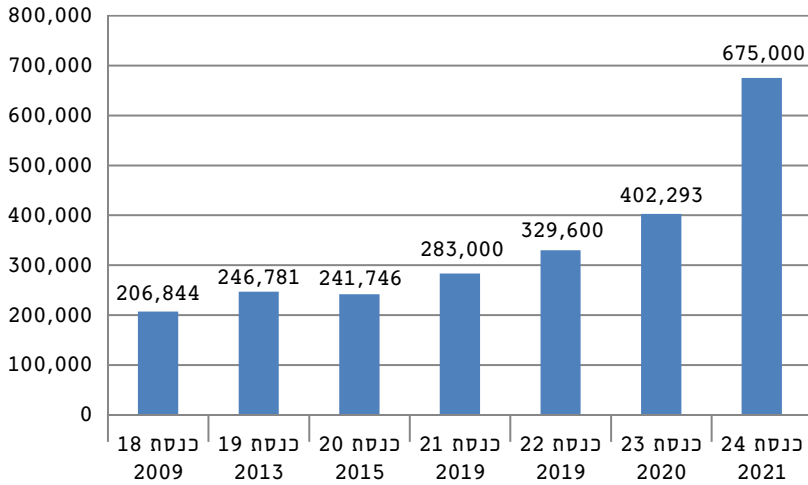
בתוך כעשור (בין בחירות 2009 לבחירות 2021) האמיר תקציב הוועדה באופן חסר תקדים (ראו תרשים 1).⁹ עיקר הגידול בתקציב הוא לשם הכנות לקראת הבחירות, הוצאות המחשוב של הוועדה וגידול בשכר העובדים. כמו כן, במערכות הבחירות בספטמבר 2019 ובמרץ 2020 נוסף גידול בשל העלות הגבוהה של מוצרים הדרושים ליום הבחירות, הצורך לספקם בתוך זמן קצר, הצורך לתמרץ עובדים בשל סמיכות הבחירות, וכן הוצאות שנוספו כגון על היחידה לטוהר הבחירות שהופעלה מאז הבחירות לכנסת ה־22. בבחירות לכנסת ה־23 נדרש גם תקציב לצורך ההיערכות המיוחדת לאפשר לשוהים בבידוד בשל מחלת הקורונה להצביע. תקציב הבחירות לכנסת ה־24 היה חריג במיוחד. ועדת הכספים של הכנסת אישרה תקציב בסך של כ־675 מיליון ש"ח. 237.5 מיליון מתוכם הוגדרו "תוספת קורונה".¹⁰

8 מבקר המדינה, 2021.

9 שם, עמ' 810-819.

10 הודעות ועדת הכספים, "ועדת הכספים אישרה את תקציב ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־24 – לדרישת יו"ר הוועדה הופחתו 20 מיליון ש"ח כספי רזרבה", 8.3.2021, אחר הכנסת.

חרשים 1
תקציב ועדת הבחירות המרכזית בשנות בחירות
(כפי שאושר, באלפי ש"ח), 2021-2009



מקור: אתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת; אגמון, 2020; מבקר המדינה, 2021.

מסמך של המחלקה לפיקוח תקציבי של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הצביע על כמה היבטים בהתנהלות התקציבית של ועדת הבחירות המרכזית הדורשים שיפור, בהם: היעדר שקיפות מספקת והיעדר פירוט של נתוני התקציב, אי-פרסום של נתונים מפורטים על כוח אדם והיקפי משרות, ערבוב ואיחוד בין סעיפי תקציב היוצרים קושי במעקב אחרי בחינת סעיפי התקציב והשוואתם לשנים קודמות.¹¹ גם דוח של מבקר המדינה שפורסם בשנת 2021 מתח ביקורת על היבטים מסוימים בהתנהלות התקציבית של ועדת הבחירות המרכזית.¹²

11 אגמון, 2020: 16-17.

12 מבקר המדינה, 2021.

ועדת הבחירות המרכזית - גוף דו־ראשי

ועדת הבחירות המרכזית היא הגוף האחראי לביצוע הבחירות. לשון החוק קובעת ככלל כי ועדת הבחירות המרכזית, הגוף הפוליטי, נושאת באחריות למילוי תפקידי הוועדה המנויים בחוק. ועדה זו פועלת במליאה, אך רשאית גם להאציל מסמכיותיה לנשיאות הוועדה, המורכבת מהיושב ראש וסגניו. לרשותה של הוועדה עומד המטה המינהלי של הוועדה, והוא אחראי בפועל על ביצוע תהליך הבחירות. הבחנה מפורשת בחוק קיימת בין חברי ועדת הבחירות המרכזית ובין עובדי המטה של ועדת הבחירות המרכזית. חברי ועדת הבחירות המרכזית הם נציגי הסיעות, וזיקתם הפוליטית היא חלק אינטגרלי מהיותם חברים בוועדה. לעומת זאת לגבי עובדי המטה ישנם כללים ברורים הבאים להבטיח את אי־תלותם והיעדר זיקתם הפוליטית. קיימת הכרה בקרב החברים במליאת ועדת הבחירות המרכזית, וגם בוועדות האזוריות, שעובדי המטה המינהלי הם משרתי ציבור בלתי תלויים. לפיכך ניהול הבחירות הוא למעשה שילוב עבודה של גוף פוליטי ומטה מינהלי. נציגי הרשות השופטת עומד בראש הוועדה הפוליטית וגם בראש המטה הארגוני, אך רשאי להאציל סמכויות למנהל הכללי של הוועדה, האחראי בפועל לכל היבטי הביצוע של הבחירות. כפי שנראה להלן, השילוב של גוף ייצוגי פוליטי ומטה מינהלי מאפיין את הניהול והביצוע של הבחירות בכל הרמות. הוועדות האזוריות מורכבות גם הן ממליאה פוליטית, שיש לה אותו הרכב סיעתי כמו הוועדה המרכזית, ולצידה מנגנון ארגוני, וגם בוועדות הקלפי מזכיר הוועדה הוא עובד ועדת הבחירות המרכזית, ואסורה עליו זיקה סיעתית, ואילו שאר חברי ועדת הקלפי הם נציגי הסיעות.

לכאורה מדובר במבנה מקובל של גוף ייצוגי פוליטי הנושא באחריות הכוללת ושל גוף ביצועי הכפוף לו, והרכיב הייחודי האמור להבטיח את העצמאות והאי־תלות של הוועדה הוא העובדה שבראשה עומד נציג הרשות השופטת. בתוך כך קיימת חשיבות עצומה להתנהלות מקצועית ללא רבב של מטה ועדת הבחירות המרכזית כדי להבטיח את השוויון וההוגנות בבחירות ולשמור על טוהרן. ואולם הזיקה הסיעתית החזקה של חברי ועדת הבחירות המרכזית עלולה ליצור מתח עם התפקוד המקצועי של מטה ועדת הבחירות המרכזית. כאשר מתגלעת

מחלוקת בין הגופים השונים של ועדת הבחירות המרכזית מתברר עד כמה אנומלי השעטנז הפוליטי והמקצועי בה.¹³

מעמד מינהלי

מבחינת הכפיפות המינהלית, לוועדת הבחירות יש מעמד עצמאי, הדומה למעמד של מוסד מבקר המדינה. היות שמדובר בגוף בלתי תלוי שאינו כפוף ישירות למשרד ממשלתי, בעלי התפקידים בוועדת הבחירות המרכזית אינם כפופים לממונים מקצועיים חיצוניים, בשונה מבעלי תפקידים במשרדי ממשלה אחרים. לדוגמה, היועץ המשפטי של הוועדה אינו כפוף מבחינה מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה, בשונה מיועצים משפטיים של משרדים ממשלתיים, החשב אינו כפוף מבחינה מקצועית לחשב הכללי במשרד האוצר, ואחראי כוח האדם אינו כפוף לנציב שירות המדינה.

סמכויות הוועדה

ועדת הבחירות היא הגוף המרכזי האחראי על ביצוע הבחירות לפי חוק הבחירות. הבחירות הן מבצע אזרחי יוצא דופן ורחב היקף מבחינה לוגיסטית. לוועדה יש אחריות רבה, היא פועלת בלוחות זמנים דחוקים ונדרשת להכרעות כבדות משקל. לשון חוק הבחירות מבטאת את הבלעדיות של אחריות הוועדה בכל הקשור למימוש: "כל קובלנה בקשר למעשה או למחדל לפי חוק זה מסורה לסמכותה היחידה של הוועדה המרכזית; שום בית משפט לא ייזקק לבקשת סעד בקשר למעשה או למחדל כזה או בקשר להחלטה או להוראה של הוועדה המרכזית, של יושב ראש הוועדה וסגניו, של יושב ראש הוועדה, של ועדה אזורית או של ועדת קלפי - חוץ מן המקרים שלגביהם ישנה בחוק זה הוראה אחרת" (סעיף 137). עם זאת, ההחלטות של הוועדה והיושב ראש שלה נתונות לביקורת שיבוטית, ואף עמדו לביקורת.¹⁴

13 לדוגמה, בג"ץ 2162/20 ח"כ אופיר כץ ואחי' נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, ניל הנדל, ועדת הבחירות המרכזית ואחי'.

14 ראו למשל, בג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750. וראו הדין להלן.

מניפת הסמכויות הנתונה לוועדה – החל באישור רשימות ומועמדים, עבור במינוי ועדות הקלפי וכלה בניהול המבצע הלוגיסטי של הבחירות – נועדה להגשים את תכליתה: שמירה על טוהר הבחירות ועל אמון הציבור בהן, אבני היסוד של השיטה הדמוקרטית.

לפי חוק הבחירות תפקידיה של ועדת הבחירות המרכזית ותחומי סמכויותיה הם:

ניהול תהליך הבחירות

- הקמת ועדות אזוריות – ועדת הבחירות המרכזית ממנה את חברי הוועדות האזוריות וממלאי מקומם לא יאוחר מ־52 יום לפני הבחירות. קיימות 19 ועדות אזוריות. ההרכב הסיעתי שלהן זהה להרכב של הוועדה המרכזית (סעיף 19 לחוק הבחירות) ובראשן עומד שופט. ועדת הבחירות המרכזית אחראית גם למינוי שלושה סגנים לכל יושב ראש ועדה אזורית "בהתחשב במספר החברים של כל סיעה בוועדה המרכזית ביחס למספר החברים הכולל בוועדה המרכזית".

- קביעת ההרכב הסיעתי של ועדות הקלפי – הוועדה המרכזית קובעת לא יאוחר מהיום ה־40 לפני הבחירות את מספר חבריה של כל אחת מוועדות הקלפי ואת הרכבה הסיעתי מתוך הסיעות המיוצגות בוועדה המרכזית וכן את הסיעות שמהן יגיעו היושב ראש של ועדת הקלפי וסגן היושב ראש, ובלבד שבכל קלפי יהיו מיוצגות לא פחות משלוש סיעות. ניתן לשנות את הרכב ועדות הקלפי בתנאים מסוימים בהחלטת יושב ראש ועדת הבחירות או יושב ראש הוועדה האזורית (סעיף 21 לחוק הבחירות). הוועדות האזוריות אחראיות לקביעת ההרכב של ועדות הקלפי (כלומר נציגים של אילו סיעות יהיו בוועדות הקלפי), והסיעות ממנות את נציגיהן.

- פיקוח על פרסום ראוי של סקרי בחירות – מי שעורך סקרי בחירות מחויב לשלוח העתק של תוצאות הסקר לוועדת הבחירות המרכזית, כולל פירוט מתודולוגי.

אישור רשימות מועמדים

היבטים טכניים

• הגשת רשימות המועמדים – רשימות המועמדים (הכוללות את שמות המועמדים ואת שיוכם המפלגתי) מוגשות לוועדת הבחירות המרכזית לא יאוחר מ־47 יום לפני הבחירות. רק מפלגה רשאית להגיש רשימה לבחירות לכנסת (סעיף 5א לחוק־יסוד: הכנסת; סעיף 4 לחוק הבחירות). הרשימה, שמונה לא יותר מ־120 מועמדים, צריכה להיות מלווה בכתב הסכמה חתום על ידי כל אחד מהמועמדים. לפי החוק, כתב ההסכמה צריך לכלול את ההצהרה הבאה: “אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק־יסוד: הכנסת”. במקרה שמי מהמועמדים לא חתם על כתב ההסכמה עם הגשת הרשימה, מדובר בליקוי ברשימה שאינו ניתן לתיקון, כלומר לא ניתן להגיש רשימה שלא כל המועמדים בה חתמו על כתב ההסכמה. על הרשימה חותם בא כוח המפלגה (או ממלא מקומו).

העובדים בוועדת הבחירות בודקים את הרשימות, ואם מתגלה בהן ליקוי הם מביאים אותו לידיעת יושב ראש הוועדה. במקרה שהוגשה רשימת מועמדים שנפלו בה ליקויים, על הוועדה המרכזית להודיע לבא כוח הרשימה ולממלא מקומו על הליקוי לפחות 40 יום לפני הבחירות, והם רשאים לתקן את הליקוי לא יאוחר מהיום ה־35 שלפני יום הבחירות.

הרשימות, לאחר שנבדקו ונמצאו תקינות, מועברות ליושב ראש, והוא מביא אותן לאישור המליאה של ועדת הבחירות המרכזית. מליאת הוועדה אחראית לאשר את רשימות המועמדים התקינות, בתנאי שאינן מנועות מלהשתתף בבחירות לכנסת לפי סעיף 7א לחוק־יסוד: הכנסת, ועליה להודיע על אישור הרשימה לפחות 30 יום לפני הבחירות לבא כוח הרשימה ולממלא מקומו.

• אישור שם הרשימה והאותיות – הוועדה אחראית לאשר את שם הרשימה והאותיות של הרשימה המופיעות בפתקי ההצבעה בקלפי. הוועדה רשאית לסרב לאשר שם של רשימה או את צירוף האותיות שהציעה מטעמים שונים, למשל בשל האסוציאציות המתעוררות למפלגה אחרת ועלולות להטעות את הציבור.

במקרה שסירבה הוועדה המרכזית לאשר רשימת מועמדים, כולה או אחד משמות המועמדים – מטעמים שאינם מהותיים (כלומר שלא לפי סעיף 7א), או את הכינוי או אותיות של הרשימה, תודיע הוועדה על כך, לא יאוחר מהיום ה־30 שלפני יום הבחירות, לבא כוח הרשימה ולממלא מקומו, והם רשאים, לא יאוחר מהיום ה־28 שלפני יום הבחירות, לערער על הסירוב לפני בית המשפט העליון.

היבטים מהותיים (להרחבה ראו להלן פרק ב)

- ועדת הבחירות המרכזית רשאית לפסול רשימת מועמדים או מועמד מתוכה מהטעמים המנויים בסעיף 7א לחוק־יסוד: הכנסת. החלטתה זו טעונה אישור של בית המשפט העליון במקרה של פסילת מועמד, או ניתנת לערעור לבית המשפט במקרה של פסילת רשימה. זהו אחד מתפקידיה החשובים ומעוררי המחלוקת ביותר של ועדת הבחירות המרכזית.

חוק־יסוד: הכנסת (סעיף 7א) מפרט עילות לפסילה של רשימת מועמדים ושל מועמדים בבחירות לכנסת. לפי נוסח הסעיף, רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת אם יש במטרותיה של הרשימה או במעשיה או במעשיו של האדם במפורש או במשתמע שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל. בתוספת לסעיף זה נקבע כי מועמד ששהה במדינת אויב שלא כדין בשבע השנים שקדמו למועד ההגשה של רשימת המועמדים ייחשב כמי שיש במעשיו משום תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל, ועליו מוטל נטל ההוכחה שלא כך הוא.

חוק הבחירות (סעיפים 63-64) מפרט את הליך פסילת הרשימות על פי העילות הקבועות בסעיף 7א לחוק־יסוד: הכנסת. הליך הפסילת רשימה שונה מההליך לפסילת מועמד. שליש מחברי ועדת הבחירות המרכזית יכולים להגיש בקשה לפסילת מועמד שבוע מיום הגשת הרשימה. הוועדה מכריעה ברוב קולות אם לפסול את המועמד, והחלטתה זו צריכה להתפרסם לפחות 30 יום לפני הבחירות. על הוועדה להודיע על כך למועמד ולהעביר את החלטתה עם נימוקיה לאישור בית המשפט העליון. בית המשפט העליון ידון בבקשה בהרכב של תשעה שופטים (או מספר איזוגי גדול יותר). אם בית המשפט מאשר את החלטתה של ועדת הבחירות המרכזית – המועמד מנוע מלהשתתף בבחירות. במקרה שבית המשפט דוחה את החלטתה של ועדת הבחירות המרכזית – החלטת הפסילה

מבוטלת. לגבי רשימות, כל גורם יכול להגיש בקשת פסילה, ונדרשת החלטה של רוב חברי הוועדה, אך לא נדרש אישור של בית המשפט לפסילה. ניתן לערער על החלטת הוועדה לבית המשפט העליון, והחלטתו סופית.

גם במקרה שלא פסלה הוועדה רשימת מועמדים או מועמד (כלומר אישרה את השתתפותם בבחירות) קיימת זכות ערעור. לפי החוק, רק היועץ המשפטי לממשלה, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית או לפחות רבע מחברי ועדת הבחירות המרכזית רשאים לערער על אישור של רשימה או מועמד, עד 28 יום לפני הבחירות, בטענה שהרשימה או המועמד מנועים מלהשתתף בבחירות לכנסת על פי העילות המפורטות בסעיף 7 לחוק־יסוד: הכנסת. החלטת בית המשפט בעניין זה סופית.

ע ר ע ו ר י ב ח י ר ו ת

• ערעור על תוצאות הבחירות – חברים בוועדות הבחירות המרכזית והאזוריות רשאים לערער על תוצאות הבחירות לבית המשפט לעניינים מינהליים. המשיבים לעתירה בעניין הערעור הם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, שר הפנים ובאי כוחה של סיעה וחברי כנסת שהערעור קשור אליהם. לפי החוק, ערעור הבחירות חייב להצביע על פגם או ליקוי היורד לשורש הבחירות ועלול להשפיע על תוצאת הבחירות. בעבר ערעורי בחירות היו נדונים בוועדת הכנסת, אך משנת 1989 הוצאה סמכות זו מידיה של ועדת הכנסת והועברה – תחילה לבית המשפט המחוזי, והיום היא בידי בית המשפט לעניינים מינהליים (ראו להלן).

מטה מינהלי

יושב ראש ועדת הבחירות הוא שופט בית המשפט העליון. מנכ"ל הוועדה אמון על כל ההיבטים המינהליים והביצועיים של ניהול הבחירות. המטה מורכב מכ־30-40 עובדים דרך קבע, בהם: יועץ משפטי, ראש אגף הדרכה, ראש אגף מיקום קלפיות וספירת קולות, ראש אגף הצבעות מיוחדות, ראש אגף מערכות מידע, ועוד בעלי תפקידים. סעיף 17 לחוק הבחירות קובע שמעמדם של עובדי ועדת הבחירות המרכזית הוא של עובדי מדינה, אוסר עליהם כל זיקה מפלגתית או פוליטית וכן מציין סייגים למינוים, לדוגמה עבר פלילי.

לקראת הבחירות גדל כוח האדם המועסק על ידי הוועדה לאלפי מועסקים. מרביתם עובדי מדינה, והם מגויסים ערב בחירות למלא תפקידים בוועדות הבחירות המרכזית והאזוריות. בדרך כלל העובדים מנוסים בהליכי הבחירות. מספרם של המועסקים על ידי ועדת הבחירות המרכזית גדל לעשרות אלפי עובדים סביב יום הבחירות, כולל מאות עובדים בוועדת הבחירות המרכזית ובוועדות האזוריות, ועשרות אלפי עובדים ביום הבחירות במגוון תפקידים (מזכירי ועדות קלפי, קולטי קלפיות, סדרנים, רצים, אבות בית ונהגים), ועוד עשרות אלפי נציגי סיעות המשמשים בתפקיד חברים בוועדות קלפי (ואינם עובדי ועדת הבחירות המרכזית באופן רשמי). בבחירות לכנסת ה-20 מספרם של העובדים ביום הבחירות היה 33,625, ובכנסת ה-23 49,429 – גידול של 47%, הנובע בחלקו מהגידול במספר הקלפיות ובחלקו מתוספת משרות של היחידה לטוהר הבחירות.¹⁵

תפקידיה של ועדת הבחירות המרכזית

עם ההכרזה על מועד הבחירות מתחילה עבודה קדחתנית של ועדת הבחירות המרכזית. הוועדה מפרסמת לוח זמנים מדוקדק לכלל הפעולות שבאחריותה לפי החוק ולפי הצורך טרם הבחירות ועד לאחר ביצוען.

מנגנון ועדת הבחירות המרכזית אחראי על ביצוע הבחירות על כל המשתמע מכך:

- קבלת פנקס הבוחרים ממשרד הפנים, קבלת רשימות המועמדים ואישורן, הכנת כל הציוד הדרוש להצבעה והעברתו למקומות הקלפי.
- ניהול הבחירות בפועל – הכנת רשימות המצביעים, קביעת הקלפיות, סדרי ההצבעה.
- ארגון ההצבעה בנציגויות ישראל בחו"ל, בבתי חולים, בבתי סוהר ובבתי מעצר ובמקלטים לנשים מוכות, וסיוע לצה"ל בארגון ההצבעה בקרב חיילים.
- גיוס מזכירי ועדות הקלפי, קביעת ההרכב הסיעתי של ועדות הקלפי, איושן בשלושה נציגים מסיעות הכנסת היוצאת והדרכת כל הפעילים בקלפי.

- הדרכת הציבור ומסירת מידע באמצעות כלי התקשורת האלקטרונית והכתובה, הפקת סרטוני הסברה לבוחר וניהול קמפיין לעידוד ההצבעה.
- הבטחת הסעה של כל בוחר הנמצא במרחק 20 ק"מ ממקום הקלפי שהוא רשום בה.
- הבטחת ניהול תקין של יום הבחירות בכל אחד ממקומות הקלפי, הקמת צוותים של מפקחי טוהר הבחירות והפעלתם (מאז הבחירות בספטמבר 2019).
- במטה ועדת הבחירות המרכזית נספרים קולות המצביעים במעטפות הכפולות.
- ועדת הבחירות המרכזית מרכזת את הדיווחים על ההצבעה וספירת הקולות המגיעים מהוועדות האזוריות, שמקבלות אותם מוועדות הקלפי.
- סיכום ופרסום של תוצאות הבחירות – הוועדה אחראית לפרסום התוצאות הרשמיות של הבחירות ולחישוב של הקולות הכשרים, שיעור ההצבעה וחלוקת המנדטים בין המפלגות.

ועדות משנה וועדות אזוריות

- ועדות משנה – במנגנון ועדת הבחירות פועלות כמה ועדות משנה. המליאה של ועדת הבחירות בוחרת נציגים לוועדות משנה מתוך חבריה. בוועדות המשנה דנים בנושאים מקצועיים בתחומי הבחירות, מחליטים ומאשרים החלטות. ההחלטות של ועדות המשנה מובאות לאישור של מליאת הוועדה או לידיעתה. חלק גדול מעבודת הוועדה נעשה בוועדות אלו: ועדת משנה לענייני כספים ומשק אחראית על קביעת התקציב של ועדת הבחירות; ועדת המשנה לחקיקה בוחנת הצעות לתיקון החוק או תקנות שהעבירו לעיונה; ועדת המשנה להצבעות מיוחדות מטפלת לקראת הבחירות בכל הנושאים הכרוכים בהצבעה של חיילים, ימאים, שליחים בחו"ל, חולים המאושפזים בבית חולים, אסירים ועצירים, ופועלת בשעת הבחירות לקבלת הקולות, לבדיקתם ולספירתם; ועדת משנה האחראית להדרכה של החברים בוועדות קלפי, המזכירים בוועדות הקלפי, הסדרנים והפעילים בבחירות; ועדת משנה למיקום קלפיות והיסעי בוחרים; ועדת המכרזים.

• ועדות אזוריות – לא יאוחר מהיום ה־52 לפני הבחירות הוועדה המרכזית ממנה חברי ועדות אזוריות שהם נציגי הסיעות בכנסת היוצאת. מספר החברים בכל ועדה אזורית והרכבה הסיעתי זהים לשל הוועדה המרכזית. בראש הוועדה מכהן שופט בדרג מחוזי שמינה נשיא בית המשפט העליון, ותחתיו פועל מטה מינהלי – מנהל ועדה וצוות עובדים. כאמור, חברי הוועדות האזוריות הם נציגי הסיעות, ואילו לעובדי ועדת הבחירות האזורית אין זיקה פוליטית. הוועדה המרכזית קובעת את העקרונות, והוועדה האזורית מיישמת אותם ברמה האזורית. הוועדה האזורית אחראית לבדיקה של כל מקומות הקלפי שבתחומה ושל התאמתם, לגיוס, איוש והדרכה של בעלי התפקידים ליום הבחירות, להנפקת כתבי מינוי לחברי ועדות הקלפי ולמשקיפים, לפיקוח על מהלך ההצבעה ביום הבחירות, לקליטת תוצאות ההצבעה מוועדות הקלפי ולהעברת חומרי ההצבעה לוועדת הבחירות המרכזית ולמרכז המבצעי הלוגיסטי של הוועדה. לוועדות האזוריות יש תפקיד חשוב וחיוני בניהול התקין של הבחירות.

עובדי המטה של הוועדות האזוריות מועסקים על ידי ועדת הבחירות המרכזית לתקופה ארוכה יחסית לפני הבחירות. רובם עובדי מדינה ומקבלים שכר על עבודתם זו בשיעור של 165% מהשכר התואם את דרגת השכר שלהם בשירות הציבורי. מבקר המדינה מצא שבבחירות 2015, לדוגמה, רוב המועסקים בוועדות האזוריות הגיעו מאותו מקום עבודה (למשל כל עובדי ועדה אזורית מסוימת ממקום עבודה אחד: הנהלת בתי המשפט, רשות המיס, רשות האוכלוסין), לרוב היה זה מקום העבודה של מנהל הוועדה. במילים אחרות, גיוס העובדים היה בשיטה של חבר מביא חבר, בלא שיקולים של ייצוג הולם ומניעת תלות בין ממונים לכפופים או מניעת מקרים של קשרי משפחה. כמו כן נמצאו מקרים של דיווחי כזב בנוכחות במקום העבודה הקבוע ובוועדת הבחירות ותשלומים לעובדים שלא לפי חוק.¹⁶

ועדות קלפי ובעלי תפקידים בקלפיות

מזכירי קלפי

מזכירי ועדות הקלפי ממונים על ידי יושב ראש הוועדה המרכזית, לאחר התייעצות עם סגניו, והוא רשאי, לאחר התייעצות עם הסגנים, להסמיך יושב ראש של ועדה אזורית למנות מזכיר לוועדת הקלפי. בניגוד לחברי ועדת הקלפי, שהם נציגי המפלגות, למזכירי ועדת הקלפי אין זיקה מפלגתית, ואם יש להם זיקה כזאת הם מחויבים בתקופת צינון. החוק קובע כי "לא יתמנה מזכיר אלא אם כן הצהיר כי לא היה חבר מפלגה, או כי לא נטל חלק בפעילות מטעם מפלגה בשלוש השנים שקדמו ליום הבחירות" (סעיף 21א(ב)).

מזכירי ועדות הקלפי מועסקים על ידי ועדת הבחירות המרכזית (ולא על ידי הסיעות, כמו חברי ועדת הקלפי), וועדת הבחירות המרכזית אחראית למיונם ולהכשרתם. ועדת הבחירות המרכזית מעדכנת את תנאי הסף של מזכירי הוועדות. לדוגמה, בעקבות המלצה של המשטרה הועלה הגיל המינימלי של מזכירי הוועדות מ־16 ל־21. ועדת הבחירות המרכזית מנהלת הליך הכשרה למזכירי ועדות הקלפי והם נדרשים להצליח במבחן בקיאות בנוהלי תפקידם. ביום הבחירות המזכיר נוכח ליד שולחן ועדת הקלפי שבחדר הקלפי, והוא אחראי מבחינה מינהלית וחוקית לעבודתה הסדירה של ועדת הקלפי ולרישום בפרוטוקול. בקלפיות שיש בהן מעל 700 בוחרים, בקלפיות מיוחדות, וכן בקלפיות בעייתיות, שבעבר היו בהן בעיות או שיש חשש לבעיות בהן, ממונים שני מזכירים ויש חלוקת תפקידים ביניהם.¹⁷

מזכירי ועדת הקלפי אחראים לחומר ולציוד במקום הקלפי, לזיהוי המצביעים, למחיקת הבוחרים שהצביעו מפנקס הבוחרים, לעריכת הפרוטוקולים ולחתימה עליהם ולארגון חומר הבחירות בתום ספירת הקולות, עליהם להכריע בעניין הרשות למלווה להצבעה, לארוז את חומרי הבחירות, וכן עליהם להיות נוכחים בעת העברת חומר הבחירות לוועדה האזורית עם יושב ראש ועדת הקלפי

17 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־22, דריך למזכירים ולבעלי תפקידים.

יחד. מזכירי הוועדה גם רשאים למלא את תפקידו של חבר ועדת קלפי שנעדר. במילים אחרות, מזכירי ועדת הקלפי ממלאים תפקיד מפתח בשמירה על טוהר הבחירות ובניהול התקין של הבחירות ברמת הקלפי הן מבחינת תהליך ההצבעה והן מבחינת עבודתם של אנשי הצוות הנוכחים בקלפי.¹⁸

על אף חשיבות התפקיד של מזכיר הוועדה להתנהלות תקינה של הליך הבחירות בקלפי ובשמירה על טוהר הבחירות, גם בביקורת של מבקר המדינה (על בחירות 2015) וגם בביקורת של גורמי תקשורת וגורמים פרטיים נמצא שלעיתים מתמנים לתפקיד מי שאינם כשירים לכך. לדוגמה, מבקר המדינה מצא כי מזכירי ועדות קלפי שבעבר התגלו אי־סדרים בניהול הקלפי שהיו אחראים לה מונו שוב לתפקיד. הוא גם מצא שעל אף הנטייה למנות עובדי מדינה או עובדי רשויות מקומיות, אין להם בהכרח יתרון על פני מזכירים בלא רקע בשירות הציבורי, לפי תוצאות תהליכי הערכה שנערכו לגביהם. כמו כן היו מקרים שבהם מזכירי הקלפי לא מילאו כיאות את הטפסים הנדרשים.¹⁹ חשוב לציין כי ועדת הבחירות המרכזית השקיעה מאמצים ומשאבים רבים בהכשרה של מזכירי ועדות הקלפי וכי במערכות הבחירות האחרונות אף התנהל רישום מסודר לגבי איכות עבודתם, והתשלום להם הותנה בהשלמת עבודתם לפי התקנות. הבקרה והמעקב אחרי איכות העבודה באים לידי ביטוי גם בכך שבבחירות לכנסת ה־23 מרבית הפרוטוקולים היו תקינים, והדבר מעיד על איכות עבודתם של מזכירי ועדות הקלפי. ככלל, כמו בתפקידים רבים אחרים, ניסיון הוא קריטריון חשוב. מזכירים בעלי ניסיון הם יתרון חשוב בהתנהלות קלפי.

חשוב לזכור בהקשר זה שהקלפי היא אבן הראשה של טוהר הבחירות. בקלפי מובטחת החשאיות של הבחירות, ובקלפי מתבצעת ספירת הקולות, למעשה בקלפיות נקבעות תוצאות הבחירות. לכן התפקיד של מזכיר ועדת הקלפי כה חשוב.

18 שם, עמ' 8.

19 מבקר המדינה, 2016.

ועדות קלפי

ועדת הקלפי היא הסמכות הבלעדית להחליט בכל הקשור למהלך ההצבעה במקום הקלפי, מפתיחת מקום הקלפי ועד תום ספירת הקולות וסיכום התוצאות, בכפוף לחוק ולהוראותיה של ועדת הבחירות. חוק הבחירות קובע כי חברי ועדות הקלפי יהיו נציגים של הסיעות המיוצגות בכנסת. הרציונל לכך הוא שנוכחות של נציגי הרשימות השונות בקלפי תבטיח בקרה הדדית, ובתוך כך את טוהר הבחירות. יושב ראש ועדת הקלפי, סגן יושב ראש הוועדה וחבריה מתמנים כולם על ידי ועדת הבחירות האזורית.

אחת הסוגיות החשובות היא הזהות וההכשרה של נציגי הסיעות המשמשים כחברי ועדות קלפי. חוק הבחירות קובע כי ועדת הבחירות תקבע לא יאוחר מהיום ה־40 שלפני הבחירות את מספר חבריה של כל אחת מוועדות הקלפי ואת הרכבה הסיעתי מתוך הסיעות המיוצגות בוועדה המרכזית, וכן תקבע אילו סיעות ייצגו יושב ראש ועדת הקלפי וסגנו, ובלבד שבכל ועדת קלפי יהיו מיוצגות לא פחות משלוש סיעות (סעיף 21(א)). ואולם בפועל ההרכב של ועדות הקלפי נקבע בהתאם למפתח סיעתי (ימין, שמאל, מרכז, חרדים, ערבים) במטרה ליצור איזון על ידי ייצוג של מפלגות או גושים מתחרים.

ההליכים למינוי ועדות הקלפי ולבקרה על הרכבן מפורטים בתקנות הבחירות לכנסת. ראש ועדת הקלפי ימנה את חברי ועדת הקלפי לאחר שבדק כי מספר הנציגים מאותה סיעה אינו עולה על מה שקבעה ועדת הבחירות המרכזית: "ראה יושב־ראש ועדת הקלפי כי המינוי האמור בתקנות משנה (א) תואם את ההרכב הסיעתי של ועדת הקלפי וכי לא מכהנים בוועדה, אותה עת, יותר נציגים מטעם אותה סיעה מכפי שנקבע בהרכב הסיעתי – יאשר את צירופו של הנציג לוועדת הקלפי" (סעיף 7ב(ד)). כל שינוי בהרכב של נציגי ועדת הקלפי הוא באחריות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית או יושב ראש ועדת הבחירות האזורית, או במסגרת חילופי גברי של הסיעה המעוגנים בדין, וכל הליך כזה מותר בתנאי שיישמר ההרכב הסיעתי בקלפיות (סעיף 21 לחוק הבחירות).

בדרך כלל ההרכב של ועדות הקלפי מתפרסם כשלושה שבועות לפני מועד הבחירות. המפלגות יכולות להגיש בקשה לשינוי שיבוצים בקלפיות כדי לשבץ

נציגים שלהן ביישובים שהם חסרים בהם – כל עוד לא מופר האיזון הגושי. אם למפלגה אין נציג בקרב חברי ועדת הקלפי היא יכולה להציב בקלפי משקיף.

בעבר נהגו המפלגות להחליף ביניהן את הנציגים בקלפיות, ונוצרו מצבים שבקלפי נמצאים רק נציגים של מפלגה אחת או של בלוק מפלגות ידידותיות, אולם תופעה זו כמעט נעלמה. בכל זאת, בבחירות לכנסת ה־22 נמצא כי ב־247 קלפיות לא היה איזון בין־גושי, אך מספר זה קטן בהשוואה לכ־1,500 שבהן לא היה איזון בין־גושי בבחירות לכנסת ה־21.²⁰

הכשרת העובדים בוועדת הקלפי

בניגוד למזכירי הקלפי המועסקים בהעסקה ישירה על ידי ועדת הבחירות המרכזית ומחויבים בהדרכה לתפקידם, חברי ועדות הקלפי המייצגים את הסיעות אינם עובדי ועדת הבחירות המרכזית אלא נקבעים על ידי הסיעות ומקבלים מהן תשלום (שמקורו בתקציב ועדת הבחירות). ועדת הבחירות המרכזית מקיימת הדרכות לחברי ועדות קלפי כדי להקנות להם ידע בחוקי הבחירות ובסדרי ההצבעה בקלפי כדי שיוכלו למלא את תפקידם בצורה הטובה ביותר. ואולם, בניגוד למזכירי קלפי, המחויבים בתהליך הכשרה – נציגי הסיעות אינם מחויבים בכך.

התמריץ להיות חבר בוועדת הקלפי כספי. תקנות הבחירות מסמיכות את ועדת הבחירות לקבוע תשלום לחברי ועדת קלפי. שכרו של חבר ועדת קלפי בבחירות לכנסת ה־20 היה כ־1,575 ש"ח. בהצעת התקציב של ועדת הבחירות המרכזית לבחירות לכנסת ה־22 דווח שערך שעת עבודתם של עובדי יום הבחירות המועסקים במהלך יום הבחירות בהעסקה לפי שעות במגוון תפקידים היה 59.76 ש"ח לשעת יום ו־75.97 ש"ח לשעת לילה. שכרם של חברי ועדות הקלפי העובדים במשמרת לילה, הכוללת את ספירת הקולות, היה 1,890 ש"ח.²¹ הסיעות הן שמשלמות לחברי ועדות הקלפי, כלומר ועדת הבחירות מעבירה

20 נאור ושוורץ אלטשולר, 2020, נספח.

21 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־22, הצעת תקציב לשנת 2019.

לסיעות חלק מתקציבה, והסיעות אחראיות להעביר את התשלום לנציגיהן בקלפי.

היעדר בקרה וחוסר הפיקוח על האופן שבו חברי ועדות הקלפי ממלאים את תפקידם הם בעיה ממשית בשמירה על טוהר הבחירות, וגם מביאים לבזבז של כספי ציבור המשולמים לסיעות בגין עבודתם. דוח מבקר המדינה שבחן את הבחירות לכנסת ה־20 העלה כי רק מעטים מחברי ועדות הקלפי זכו להדרכה. המבקר ציין כי לחברי ועדת הקלפי יש תפקיד חשוב בהתנהלות תקינה של הליך הבחירות וכי השכר המשולם להם משתווה כמעט לשכר של מזכיר ועדת הקלפי. הסבריה של ועדת הבחירות המרכזית – שהמזכיר הוא בעל התפקיד החשוב והמכריע ולכן דרושה לו הכשרה ואילו מחברי ועדת הקלפי לא נדרש ידע רב, וכן הטענות שחברי ועדת הקלפי אינם עובדי ועדת הבחירות, שהוועדה אינה מגייסת אותם, אינה מעסיקה אותם ואינה יכולה לפקח עליהם ושזהותם אינה ידועה לה מראש – לא סיפקו את המבקר, והוא המליץ להקפיד על תהליכי ההכשרה של חברי ועדות הקלפי. נוסף על כך נמתחה בדוח ביקורת על היעדר בקרה על השעות שבהן נכח הנציג בקלפי הלכה למעשה ועל כך שהסיעות שילמו לנציגי קלפי מבלי לוודא את משך השהות שלהם בקלפי.²² לנוכח הבעיות הללו בעבר הועלו הצעות מגוונות: לחייב את חברי ועדות הקלפי בהדרכה ובהסמכה מקצועית לתפקידם, ואף לבטל את משרתם של חברי ועדת הקלפי ולהציב במקומם מזכיר נוסף – כך יכהנו שני מזכירי קלפי, ובעקבות זאת התקציב יצומצם, והאפשרות להבטיח את טוהר הבחירות תגדל.²³ זאת ועוד, לנוכח שינוי אופיין של המפלגות והירידה בשיעורי החברות במפלגות, יש קושי למפלגות עצמן, בעיקר אלה שאינן ממוסדות, לאייש את תפקידי חברי ועדת הקלפי שהוקצו להן, וחלקן אף משתמשות בשירותיהן של חברות כוח אדם כדי למלא את השורות.

יש לציין כי אף שחברי ועדת הקלפי אינם מועסקים על ידי ועדת הבחירות המרכזית אלא על ידי הסיעות, יש מצידה מאמצים רבים להכשיר אותם ולספק

22 מבקר המדינה, 2016.

23 שם, עמ' 1825-1826.

להם מידע על מהות תפקידם בוועדת הקלפי, וכן לקיים רישום הדוק יותר של נוכחותם בפועל ביום הבחירות.

משקיפים

משקיפים רשאים להיות נציגים של סיעה בכנסת היוצאת שאין לה נציג בוועדת הקלפי או נציגים של רשימת מועמדים חדשה שאינה מיוצגת בכנסת היוצאת. על המשקיף להיות בן 16 ומעלה. ברגע נתון בכל קלפי רשאי להיות נוכח רק משקיף אחד מכל רשימת מועמדים.

המשקיף רשאי להוסיף הערות, ומזכיר הוועדה ירשום אותן בפרוטוקול. המשקיף גם רשאי לבדוק את תא ההצבעה ולוודא שישנם מספיק פתקים לרשימתו ובכלל. בפרוטוקול יש לרשום את דבר נוכחותו של המשקיף. המשקיפים ממונים על ידי המפלגות ולא על ידי ועדת הבחירות המרכזית – אין תיעוד על מינויים במערכות הוועדה, אין בקרה על כתבי המינוי שלהם וגם אין בקרה על נוכחותם.

לנוכחות משקיפים תיתכן השפעה מכרעת על טוהר הבחירות. בבחירות לכנסת ה־22 עלו חשדות להצבה של משקיפים בלא בדיקה של כתבי המינוי שלהם. בחינת הקשר בין נוכחות משקיפים ובין הצבעה למפלגות מסוימות העלתה חשד שהופר האיזון שאמור להיות מובטח באמצעות נוכחות של חברי ועדת קלפי מסיעות שונות ושל משקיפים.²⁴ גם אם קשה להצביע על קשר סיבתי בין השתייכות של משקיפים וחברי ועדה למפלגה מסוימת ובין תוצאות ההצבעה בקלפי, הרי היעדר איזון פותח פתח לטענות שטוהר הבחירות נפגע ומקשה על הפרכתן.

אם כן, לוועדת הבחירות המרכזית יש קושי לפקח באופן הדוק ועקיב על חברי ועדת הקלפי והמשקיפים, שהם נציגי הסיעות, ואילו מזכירי ועדת הקלפי נתונים לפיקוחה. אחת ההוכחות לכך היא שוועדת הבחירות עצמה, בתדריך שלה למזכירי הוועדות, מתריעה בפניהם: "היעדרם של בעלי תפקידים הינו

שכיח, היה מוכן למקרים כאלו²⁵. זוהי תוצאה של עובדים לא מקצועיים הממונים מטעם המפלגות בלי כל מחויבות, בלי בקרה, בלי פיקוח ובלי מעקב. נוסף על כך, חברי ועדת הקלפי נציגי המפלגות מדווחים בשעת אמת באמצעות יישומונים אילו בוחרים עדיין לא הצביעו, ובכך מנצלים לרעה את תפקידם בוועדת הקלפי ואת המידע שבידיהם מתוקף תפקידם לעידוד ההצבעה למפלגות שהם נציגיהן.

כך למרות התכלית של יצירת איזון באמצעות שילוב של מקצועיות (מזכיר הוועדה) וייצוגיות מפלגתית מאוזנת, בפועל העירוב הזה עלול להיות פתח לפגיעה בניהול התקין של הבחירות ולפגיעה בטוהר הבחירות.

ניהול תהליך הבחירות

פנקס הבוחרים

ניהול פנקס הבוחרים מופקד בידי משרד הפנים. בפנקס כלולים פרטיו האישיים של כל אדם שביום שליפת הפנקס היה אזרח ישראלי הרשום במרשם האוכלוסין כתושב ויום הולדתו ה־18 חל לא יאוחר מיום הבחירות.²⁶ ברשימות הבוחרים יש מידע אישי אשר נגזר ממרשם האוכלוסין – שם המשפחה של כל בוחר, שם פרטי, שם אביו או אימו, שנת לידתו, כתובתו ומספר הזהות במרשם האוכלוסין – וכן חלוקת בוחרים לפי אזורי הבחירה שבהם מוצבות קלפיות. פנקס הבוחרים מועבר הן לוועדת הבחירות המרכזית והן למפלגות עד עשרה ימים לאחר היום הקובע (שהוא 150 יום לפני הבחירות או היום שבו נוצרה עילה לבחירות). עשרה ימים לפני הבחירות מועבר עדכון של שמות הנפטרים ממועד חתימת פנקס הבוחרים ועד לתאריך זה. פנקס הבוחרים מנוהל באמצעות מערכת ממוחשבת ("אביב"), ולבוחרים יש נגישות דיגיטלית אליו, כך שכל בוחר יכול לבדוק אם הוא נכלל בפנקס הבוחרים ואת הקלפי שהוא משויך אליה. פנקס

25 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־22, תדריך למזכירים ולבעלי תפקידים.

26 יום שליפת הפנקס מוגדר בחוק הבחירות "יום ה' שלפני היום האחרון להגשת רשימות המועמדים".

הבוחרים הוא מאגר המידע החשוב ביותר לקיום הבחירות, ועל פי החוק הוא מועבר ממשרד הפנים לשימוש של ועדת הבחירות המרכזית ושל המפלגות. שיבוש המאגר או זיכוף עלולים להשפיע על תהליך הבחירות.

בשל הנגישות לפנקס הבוחרים והמידע הרב שטמון בו יש מקרים של שימוש לרעה, הצלבת מידע והדלפה מצד המפלגות או חברות שהן מעסיקות. פנקס הבוחרים נמסר למפלגות לצורך שתי מטרות בלבד: התמודדות בבחירות ויצירת קשר עם ציבור הבוחרים. בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, על המפלגות להשתמש במידע אך ורק למטרה שלשמה נמסר להן, לרבות איי-העברתו לצדדים שלישיים לשימושים אחרים. כמו כן, תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, קובעות דרישות מחמירות לאבטחת מידע: כל גורם במשק אשר מחזיק במידע על למעלה ממאה אלף איש מחויב ברמת אבטחת המידע הגבוהה ביותר, בהתאם לתקנות, ועליו לדווח לרשות להגנת הפרטיות בכל מקרה של אירוע אבטחה חמור, כגון דליפת מידע. התקנות חלות כמובן גם על המפלגות. עם תום תקופת הבחירות, על המפלגות להחזיר את המידע שבפנקס ולבער את המידע באופן שלא יאפשר את שחזורו. לקראת הבחירות לכנסת ה-23 ובשל השימוש של מפלגות ביישומונים לצורך תעמולה ממוקדת ועידוד הצבעה התגבר החשש מפני פגיעה בפרטיות ושימוש לרעה במאגר המידע. ואומנם, במערכת הבחירות לכנסת ה-23 דלף מידע מפנקס הבוחרים דרך יישומון בחירות,²⁷ והרשות להגנת הפרטיות חקרה את העניין.²⁸

מערך המחשוב

מערכת המחשוב "דמוקרטיה" משמשת את ועדת הבחירות המרכזית לנהל את תהליך הבחירות, וכדי להגן עליה היא עצמאית ומנותקת ממערכות חיצוניות. את המערכת מתחזקת חברה חיצונית. ראש אגף מחשוב ויועץ מחשוב המועסקים מטעם ועדת הבחירות אחראים לביקורת על החברה. חשוב לציין כי היות שתהליך הבחירות אינו ממוחשב, כלומר ההצבעה היא בפתקי הצבעה

27 בוחבוט, 2020.

28 משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות.

בקלפיות פיזיות, מערכת המחשוב רק תומכת בניהול תהליך הבחירות. באופן תאורטי, גם במקרה של פגיעה או שיבוש של המערכת יש אפשרות לקבל את תוצאות הבחירות. ועדת הבחירות המרכזית משתמשת גם במערכות של ממשל זמין, שבאחריות רשות התקשוב הממשלתי, לצורך שיבוץ של נציגי ועדות קלפי והנפקת כתבי מינוי.

בישראל כרגע הסוגיה של הצבעה דיגיטלית בבחירות אינה עומדת על הפרק. כיום הזדהות הבחור בקלפי, ההצבעה עצמה וספירת הקולות בקלפי ידניות. לאחר ספירת הקולות, התוצאות מוזנות למערכת המחשוב על ידי ועדות הבחירות האזוריות. ועדת הבחירות המרכזית מפרסמת את סיכום התוצאות והחלוקה לפי קלפיות ויישובים. גם שיעור ההצבעה המתעדכן במהלך יום הבחירות מחושב באופן ממוחשב לפי דיווחים של מזכירי ועדות הקלפי.

מחשוב הבחירות בישראל עלה בעבר כמה פעמים, אך מטעמים שונים לא התקדם. בהקשר זה ישנן שתי סוגיות נפרדות: זיהוי בוחרים באמצעים דיגיטליים והצבעה דיגיטלית. לגבי הצבעה דיגיטלית, אומנם השיטה הקיימת של הצבעה בפתקי נייר וספירה ידנית על ידי ועדות הקלפי נראית אנכרוניסטית בעידן הדיגיטלי, אולם היתרונות שלה הם שאי אפשר לייצר הטיות בקנה מידה גדול, יש תיעוד מלא של הבחירה באמצעות פתקי ההצבעה המקוריים המגיעים לוועדת הבחירות, ובמקרה הצורך אפשר לחזור ולספור אותם. יש לציין כי ישראל אינה יוצאת דופן בהקשר זה וכי רוב רובן של המדינות אינן מנהלות תהליך בחירות ממוחשב.²⁹

לגבי זיהוי הבוחרים, היתרון הגדול של מחשוב פנקס הבוחרים הוא האפשרות לבטל את כלל הריתוק לקלפי. זיהוי דיגיטלי יאפשר לוועדת הקלפי לברר אם הבחור כבר הצביע במקום אחר. ההשלכות של שינוי זה, הקשורות לנגישות ההצבעה, חורגות מדיון זה. כפי שמציין מבקר המדינה, מחשוב פנקס הבוחרים יבטל גם את הצורך להשתמש במעטפות החיצוניות (ראו להלן).³⁰ בכל מקרה, באימוץ הזיהוי על בסיס מאגר דיגיטלי צריך להתחשב במשאבים הנדרשים

29 בקר, 2019.

30 מבקר המדינה, 2022: 1090-1091.

לכן, בסיכוני סייבר, ובכל מקרה את הצורך בגיבוי ידני. נוסף על כך, התנהלות דיגיטלית דורשת ודאות בעניין מאגרי מידע מקבילים, למשל רישום הנפטרים ורישום היוצאים מהארץ והנכנסים מחו"ל. במקרה של אידיוקים או שיבושים במאגרים אלו עלולה להיפגע הזכות של אדם לבחור בשל מידע שגוי. לדוגמה, אזרח שחזר מחו"ל ומסיבה כלשהי לא עודכנה כניסתו לארץ במאגר הנתונים עלול להגיע לקלפי ולא להיות מורשה להצביע. לעומת זאת במצב הקיים, שבו לא נבדקת ההתאמה למאגרי מידע מקבילים בזמן אמת, לכל אזרח שמגיע להצביע חוזה כראוי ניתנת הזכות להצביע.

תהליך ההצבעה

חוק הבחירות והתקנות קובעים הסדרים מפורטים להתנהלות במקום הקלפי ולעבודתה של ועדת הקלפי. חוק הבחירות (סעיף 74) קובע כי הסמכות לזיהוי הבוחרים מסורה למזכיר ועדת הקלפי, וועדת הקלפי מוחקת מרשימת הבוחרים שהופקדה בידה את שמו של מי שהצביע. כל בוחר שזוהה מקבל מעטפת הצבעה אחת בלבד. החוק גם מסדיר (סעיף 75) את אופן ההצבעה בהטלת מעטפת ההצבעה שקיבל הבוחר לתיבת הקלפי. כלומר, החוק מפרט עד לרמת המעטפה. עם זאת, ישנן כמה סוגיות שאינן מוסדרות דיין – בעיקר ההצבעה בקלפיות מיוחדות, ניהול הפרוטוקולים ורישומם והליך הספירה.

קלפיות מיוחדות ומעטפות חיצוניות ("כפולות")

חוק הבחירות קובע שכל בוחר רשאי להצביע רק בקלפי שהוא רשום להצבעה בה. כלל זה ידוע בשם כלל הריתוק לקלפי. ואולם קיימות קבוצות בוחרים שהוחרגו מכלל הריתוק, ובהן אנשים המוגבלים בניידות, חיילים, שוטרים, אסירים, עצירים וסוהרים, מאושפזים בבתי חולים ואנשי צוות רפואי, שוהות במקלטים לנשים מוכות, ימאים ונוסעים בכלי שיט, עובדי מדינה ועובדים של הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, קרן קיימת לישראל וקרן היסוד הנמצאים בחו"ל עקב עבודתם, בעלי תפקידים מסוימים העובדים בשטחי יהודה ושומרון, מוחזקים במשמורת הצבא שאינם חיילים, מזכירים וחברים בוועדות קלפי. החוק קובע שלמעט שוטרים, בוחר הנמנה עם קבוצה זו ומצביע שלא בקלפי שהוא רשום להצבעה בה יצביע במעטפה כפולה. על המעטפה

החיצונית נרשם שמו, ובתום יום הבחירות ועדת הבחירות מוודאת שהבוחר לא הצביע גם בקלפי שהוא רשום בה להצבעה.

במערכות הבחירות האחרונות ההצבעות במעטפות החיצוניות, דהיינו מעטפות שמי שרשאי להצביע שלא בקלפי שהוא משויך אליה שם בהן את הפתק, היו חשובות, הן משום שתוצאות הבחירות היו צמודות והן משום ששיעור המצביעים בהן עולה בהתמדה (ראו לוח 2).

לוח 2
מספר המצביעים במעטפות החיצוניות ושיעורם מכלל המצביעים,
2021-1999

שנת הבחירות (מספר הכנסת)	מספר מצביעים במעטפות החיצוניות	שיעור המצביעים במעטפות החיצוניות (מכלל המצביעים (ב-%))
2021 (הכנסת ה־24)	425,512	9.6
2020 (הכנסת ה־23)	330,209	7.2
2019 - ספטמבר (הכנסת ה־22)	*282,442	6.3
2019 - אפריל (הכנסת ה־21)	240,783	5.5
2015 (הכנסת ה־20)	**234,599	5.5
2013 (הכנסת ה־19)	215,789	5.6
2009 (הכנסת ה־18)	186,919	5.5
2006 (הכנסת ה־17)	174,484	5.5
2003 (הכנסת ה־16)	158,296	4.9
1999 (הכנסת ה־15)	144,344	4.3

* זהו הנתון המופיע באתר ועדת הבחירות המרכזית. המספר 285,750 ניתן במענה לבקשת חופש מידע שהוגשה (נאור ושוורץ אלטשולר, 2020, נספח).

** זהו הנתון המופיע באתר ועדת הבחירות המרכזית. בדוח מבקר המדינה מופיע המספר 237,541 (מבקר המדינה, 2016: 1852).

מהקבוצות של המצביעים שלא בקלפי שהם רשומים בה (לדוגמה מצביעים בבתי החולים ובמקלטים לנשים מוכות – ראו פירוט לעיל), העלייה הגדולה ביותר נרשמה בקלפיות המיועדות לאנשים המוגבלים בניידות. במערכות הבחירות של 2019-2020 פוליטיקאים אף קראו בפומבי למצביעים להשתמש בקלפיות אלו גם אם אינם מוגבלים בניידות במקרה שאינם יכולים להגיע לקלפי שהם משויכים אליה מכל סיבה שהיא, במטרה להעלות את שיעורי ההצבעה.

אין ויכוח על כך שנוהל ההצבעה במעטפות חיצוניות חיוני לשם מימוש זכות הבחירה של מצביעים שאינם יכולים, ממגוון סיבות, להגיע לקלפי שהם משויכים אליה על פי כתובתם, אולם מדובר באתגר טכני המסרב את הליך הספירה ואת הליך הבדיקה של זהות המצביעים באמצעות הצבעות כפולות. מכיוון שמעטפות אלו נספרות בנפרד, לאחר ספירת הקולות הרגילים, נפתח פתח לטענות לזיופים והטיות בקולות אלו.³¹ מבקר המדינה אף מציין את העלות הגבוהה של מבצע "המעטפות הכפולות", ואת העובדה שמספר גדול יחסית של מעטפות כפולות נפסל מטעמים טכניים ומהותיים.³² נוסף על כך, כיום, בשל ההגבלה להצבעה בקלפי מסוימת שכלל הריתוק יוצר, יש תמריץ לבוחרים להשתמש בקלפיות שניתן להצביע בהן במעטפה חיצונית, גם אם אינם משתייכים לאחת האוכלוסיות שנקבע בחוק שהן זכאיות להצבעה כזו. תופעות אלו ככל הנראה כבר היו קיימות במערכות בחירות קודמות. דוח מבקר המדינה על הבחירות לכנסת ה-20 (2015) מצביע על כך שהתופעה, שהייתה קיימת כבר קודם לכן, התרחבה וככל הנראה בוחרים הצביעו בקלפיות נגישות מיוחדות אף שלא היו זכאים לכך. העידו על כך תורים ארוכים בקלפיות נגישות מיוחדות, ובהן הצביעו סטודנטים, אברכים, אורחים ועובדים במלונות ברחבי הארץ.³³ כמו כן, כבר לאחר בחירות 2013 ואף קודם לכן, בבחירות 2009, היושבים בראש

31 בעתירה שהגישו נציגי סיעת הליכוד בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 נטען כי מפלגת כחול לבן זכתה לתמיכה גבוהה ולא סבירה במעטפות הכפולות. בג"ץ 2162/20 ח"כ אופיר כץ ואחי' נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, ניל הנדל, ועדת הבחירות המרכזית ואחי'.

32 מבקר המדינה, 2022: 1082-1091.

33 מבקר המדינה, 2016: 1852.

הוועדות ציינו בדוח המסכם את הקשיים הטמונים בהסדר מעטפות חיצוניות לבעלי מוגבלויות.³⁴

בבחירות לכנסת ה־20 נמצאו 560 הצבעות כפולות (שתי הצבעות על שמו של אותו מצביע), אולם למרות המודעות לבעיה, המצב לא השתנה. בבדיקה בבחירות לכנסת ה־22 אותרו 585 הצבעות כפולות, 1,193 מצביעים בלא זכות בחירה שהצביעו ו־88 מעטפות כפולות שהופיעו פעמיים, וכן מעטפות בלא פרטי מצביע עליהן.³⁵ ככל ששיעורם של המצביעים במעטפות החיצוניות עולה והשפעתם על תוצאות הבחירות גדלה נודעת חשיבות רבה להסדרת אופן ההצבעה בהן כך שיבטיח את טוהר הבחירות (בדרך כלל תוצאות לא סופיות של הבחירות מתפרסמות בטרם ספירת המעטפות החיצוניות, ולאחר ספירתן התוצאות מתעדכנות).

ניהול פרוטוקולים

תקנות הבחירות קובעות שלכל ועדת קלפי יסופקו שני עותקים מרשימת כל הבוחרים המשתייכים לקלפי ערוכות בסדר אלפביתי של שמות המשפחה (אלפון) ועותק אחד מרשימת בוחרים הערוכה לפי סדר עוקב של מספרי הזהות שלהם (זהותון). בכל קלפי מזכיר הוועדה אחראי על פרוטוקול הקלפי (מקור והעתק) שבו מתועדים אירועים שהתרחשו בקלפי, הערות של חברי הוועדה והמשקיפים, וחילופי גברי בין חברי ועדה ומשקיפים. הפרוטוקול כולל גם את דף ספירת הקולות (מקור ושלושה העתקים). נוסף לכך מנוהל פרוטוקול של פסילת קולות (טופס 13) וגיליונות של ספירת הקולות הכשרים (טופס 19). כל תיקון או שינוי בטפסים צריך להיות מתועד בפרוטוקול ועדת הקלפי. לפחות שניים מחברי הוועדה, בהם יושב ראש הוועדה או סגנו וכן המזכיר, חותמים על שני עותקי הפרוטוקול. הפרוטוקולים של ועדות הקלפי אינם חוסים תחת חוק חופש המידע ואינם שקופים לציבור, בין השאר בשל העובדה שהם מכילים את פרטיהם האישיים של חברי ועדות הקלפי וכן לפעמים הערות בעניין מצביעים

34 רובינשטיין, 2013.

35 נאור ושוורץ אלטשולר, 2020, נספח.

מסוימים. עם זאת, המחוקק הסדיר מקרים מסוימים ותנאים מסוימים שבהם תינתן האפשרות לעיין בפרוטוקולים. כללים אלו נקבעו בכללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), התשע"ח-2018, ובהחלטות יושב ראש הוועדה. קיימת הבחנה בין עיון בפרוטוקולים לצורך הגשת ערעור בחירות לבין עיון שלא לצורך כך, למשל תחקיר עיתונאי או עניין אישי, שהיועץ המשפטי לוועדה יכול לאשר. במקרה של חשיפת הפרוטוקולים מושמט מהם כל מידע העלול לפגוע בפרטיות.³⁶

נוסף לפרוטוקולים קיים טופס מעקב שיעור הצבעה, והנתונים ממנו מועברים באמצעות מערכת טל-קלפי IVR בכל שעותיים כדי לעקוב אחרי מספר המצביעים בקלפי ושיעור ההצבעה הכללי. ביום הבחירות ועדת הבחירות מעדכנת מהו שיעור ההצבעה לפי שעות.

במהלך ההצבעה המזכיר מזהה את הבוחר באמצעי הזיהוי המותרים על פי חוק, מאתר את שמו ברשימת הבוחרים ואומר את שמו ומספרו הסידורי, המזכיר מסמן v ברשימת הבוחרים, וחבר ועדה שאליו מועבר אמצעי הזיהוי בודק שהבוחר טרם נמחק (כלומר טרם הצביע) ושאינן סימון "נפטר" ליד שמו. שלב זיהוי זה הוא שלב חשוב, שכן אי-הקפדה על זיהוי ודאי של המצביע עלולה לפגוע בטוהר הבחירות, למשל בהצבעה בשמו של נפטר או של מצביע שאינו שוהה בארץ.

עם תום הצבעה של בוחר שמו נמחק מרשימת הבוחרים השנייה, ומסומן x ליד מספרו הסידורי בטופס 1000. לטופס 1000 חשיבות רבה לעניין השמירה על טוהר הבחירות – השימוש בו החל במערכת הבחירות לכנסת ה'19, והוא נועד לסייע בבדיקת חשד להצבעה כפולה. הצבעה כפולה היא הצבעה שבה הבוחר מצביע בקלפי שהוא רשום בה וגם בקלפי אחרת (למשל בקלפי למוגבלים בניידות במעטפה חיצונית). בטופס 1000 חבר ועדה מסמן x ליד מספרו הסידורי של כל בוחר הרשום בקלפי שהצביע בה. ברשימת המצביעים יש לכל בוחר מספר סידורי, ובטופס 1000 המספר הסידורי מוחלף במספר הזיהוי. טופסי ה'1000 נסרקים על ידי מחשבי ועדת הבחירות, וכך נוצר מאגר של כל

המצביעים בפועל. מספרי הזהות שבמעטפות החיצוניות מוקלדים למחשב, ועל ידי הצלבה בין שני המאגרים מתגלים מקרים של הצבעה כפולה. מזכיר הוועדה אחראי לבדיקת ההתאמה בין טופס 1000 לבין רשימות המצביעים.

ואולם בפועל אין הקפדה מלאה של מזכירי הקלפי בוועדות הקלפי על מילוי של טופס 1000, או שמילוי אינו תקין, ולפעמים הטופס נתלש בטעות על ידי מזכיר הוועדה ולכן לא נסרק בסריקה אוטומטית. מנתוני ועדת הבחירות לכנסת ה-20 עלה כי ב"קובץ הכפולים" (בוחרים שהצביעו לכאורה פעמיים) היו 9,702 בוחרים. אחת הסיבות למספר הגדול הייתה שהמזכירים ב-424 קלפיות תלשו את טופס 1000 מהפרוטוקול בניגוד להנחיות, ולכן טפסים אלו לא הגיעו לסריקה בוועדה המרכזית. משום כך נדרשה בדיקה ידנית, ובסופה נפסלו 516 קולות. 103 מהם (20%) היו קולות של מזכירי ועדות קלפי וחברים בהן. גם בבחירות לכנסת ה-23 מתוך 3,352 מעטפות חיצוניות שנפסלו, 23% היו של מזכירי וחברי ועדות הקלפי.³⁷ בבדיקה בבחירות לכנסת ה-22 נמצאה גם אי-התאמה בין מספר המצביעים על פי פיענוח ממוחשב של טופסי 1000 ובין מספר המצביעים בפועל.³⁸

בעבר הפרוטוקולים של ועדות הקלפי לא פורסמו, למעט במקרים שניתן אישור מיוחד לכך. ואולם בבחירות לכנסת ה-23 החליט יושב ראש ועדת הבחירות, השופט ניל הנדל, לפרסם את העתק דפי התוצאות מהפרוטוקול באתר האינטרנט של הוועדה לעיון כל דורש בסמוך לתוצאות שהוקדו למערכת המחשוב של הוועדה. מדובר בהחלטה תקדימית ומשמעותה היא שבאופן גורף כל מידע שלא גלומה בו פגיעה בפרטיות או בחשאיות יימסר לסיעות, וחלקו אף יפורסם לציבור הרחב. זהו צעד גדול בכל הקשור לשקיפות העבודה של ועדות הקלפי.

37 מבקר המדינה, 2016: 1810; מבקר המדינה, 2022: 1088.

38 במערכת הבחירות לכנסת ה-22 על פי פיענוח טופס 1000 סך המצביעים היה 4,171,247 - מתוך 4,182,726 המצביעים שהצביעו (לא כולל המצביעים במעטפות חיצוניות). כלומר, מראש בבחירות לכנסת ה-22 הנתונים נבדקו מול מאגר שיתכן שחסרים בו יותר מ-11,400 פרטי מצביעים. נאור ואלטשולר-שורץ, 2020, נספח.

ספירת הקולות ותיקונים

הקולות נספרים על ידי ועדת הקלפי מייד לאחר תום ההצבעה (סעיף 79(א) לחוק הבחירות). אופן הספירה מפורט בתקנות הבחירות לכנסת (סעיפים 74-91). החוק מסדיר את סמכותם של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ושל יושבי ראש ועדות הבחירות האזוריות לתקן את הפרוטוקולים של ועדות הקלפי במקרים של טעות חשבונית בסיכום המנייה של הקולות הכשרים, הקולות הפסולים או המצביעים; טעות או השמטה בהעתקת מספר הקולות הכשרים לרשימת מועמדים מגיליון ספירת הקולות לפרוטוקול; רישום קולות כשרים לרשימת מועמדים שנרשמו בטעות לרשימת מועמדים אחרת ומחיקת קולות אלו מרשימת המועמדים האחרת. התיקונים מתבצעים לפי שיקול דעתו של יושב ראש הוועדה האזורית או המרכזית, על סמך הרישומים של ועדת הקלפי ומזכיר ועדת הקלפי, הגיליונות לספירת קולות והגיליונות לפסילת קולות, וכן על סמך הערות של ועדת הקלפי או של מזכיר ועדת הקלפי, גם הערות בעל פה.

חשוב לציין כי אף שהחוק אינו מסדיר הליך של השגה על החלטותיהן של ועדות הקלפי בשעה שנחתמו תוצאות הבחירות, אלא בערעור על תוצאות הבחירות, עדיין נתונות בידיהם של יושב ראש ועדת הבחירות וסגניו סמכויות לבחון מקרים חריגים בטרם התפרסמו תוצאות הבחירות. לדוגמה, בבחירות לכנסת ה־22 השתמש יושב ראש ועדת הבחירות בסמכותו זו כדי לבחון מקרים חריגים בטרם התפרסמו תוצאות הבחירות. בדיקות שהוועדה יזמה וגם עדויות ותלונות שהגיעו אליה הצביעו על חשד לעיוות של תוצאות הבחירות בקלפיות מסוימות (19 קלפיות מיישובים ערביים). יושב ראש ועדת הבחירות נדרש להכריע אם לכלול בתוצאות הסופיות את התוצאות בקלפיות החשודות, ואם כן – באיזה אופן. יושב ראש הוועדה בחן את הממצאים לגבי כל קלפי וקלפי, ולבסוף הכריע נקודתית בכל קלפי וקלפי כיצד ימנו בה את הקולות ואם יפסלו קולות מתוך איזון בין השמירה על טוהר הבחירות ובין הצורך לבטא את רצונו של כל בוחר ובוחר.³⁹ כלומר, במקרה זה יושב ראש גוף ניהול הבחירות הכריע בסוגיות של טוהר הבחירות, שלא בדרך של ערעור על תוצאות הבחירות.

תהליך ספירת הקולות הוא תהליך מכריע בשמירה על טוהר הבחירות והוא גם החשוף ביותר להטיה. לכן נודעת חשיבות רבה לרישום הפרוטוקול ולבקרה על ספירת הקולות על ידי ועדות הקלפי. תוצאות הבחירות מתפרסמות על ידי יושב ראש הוועדה המרכזית וסגניו – נשיאות הוועדה – ומרגע שהתפרסמו, כל השגה על תוצאות בקלפי מסוימת תהיה על ידי ערעור על תוצאות הבחירות.

העברת החומרים לוועדת הבחירות האזורית

פרוטוקול ועדת הקלפי מציין את שמותיהם של חברי הוועדה שאחראים להעביר את חומרי הקלפי לוועדה האזורית. המזכיר, יושב ראש הוועדה ועוד חבר אחראים על העברת חומרי הקלפי לוועדה האזורית. בפועל לא תמיד החומרים מועברים על ידי כל בעלי התפקידים כנדרש, ולעיתים הליך הקליטה של הקלפיות בוועדות האזוריות אינו יעיל ואורך זמן רב. בעיקרון אין כל פיקוח או מעקב אחרי שלב ההעברה של החומרים לוועדות האזוריות, וככל הנראה גם לא מוטלות סנקציות במקרה שרק המזכיר מוסר את החומרים לוועדה האזורית.

אתגרים חדשים: אפליקציות ומצלמות

לפי התדריך למזכירי ועדות הקלפי ולחברי הוועדה אסור להשתמש בטלפונים ניידים במהלך ההצבעה. במקום הקלפי אסור לשוחח בטלפון נייד או במכשיר קשר אלא לצורך ניהול ההצבעה או במקרה חירום (פרט למערכת שבוחנת את שיעור ההצבעה שבדיווח לה נדרש שימוש בטלפון). כמו כן אסור להפעיל בקלפי מכשיר רדיו או טלוויזיה, ואין לאפשר לחברי ועדת הקלפי, למשקיפים או לכל גורם אחר לצלם את פרוטוקול מהלך ההצבעה, פרוטוקול הקולות הכשרים והפסולים או את תוצאות מהלך ההצבעה. ואולם בפועל איסור זה לא נאכף. נוהג מושרש הוא שנציגי המפלגות בקלפיות מעדכנים את נציגי המפלגה מחוץ לקלפי בנתוני ההצבעה בקלפי. לצורך כך המפלגות נעזרות באפליקציות ייעודיות המעודכנות בזמן אמת על ידי נציגי המפלגות בוועדת הקלפי בהתאם להתקדמות ההצבעה בקלפי. מעקב זה מאפשר לפעילי המפלגות לזהות מי מהבוחרים הפוטנציאליים טרם מימש את זכות ההצבעה שלו ולפעול כדי לעודדו לעשות כן. מדובר בשימוש בנתונים מפנקס הבוחרים תוך כדי הצלבת מידע על הצבעת הבוחרים בזמן אמת וביצירת מאגר מידע מתעדכן שיש בו

כדי לפגוע בפרטיות הבוחר ואף בחשאיות הצבעתו. במקרים מרחיקי לכת הדבר עלול אף לפתוח פתח לזיופים של ממש, שכן לנציגי המפלגה בוועדת הקלפי יש מידע שיכול לאפשר להם להכניס מעטפות בשמו של אותו בוחר פוטנציאלי שלא מימש את זכות ההצבעה שלו.⁴⁰ מעבר לכך, העיסוק ביישומונים מסיח את דעתם של חברי הקלפי מתפקידם – לפקח על ניהול תקין של ההצבעה בקלפי ועל טוהר הבחירות.

תופעה אחרת שוועדת הבחירות המרכזית התמודדה עימה היא שימוש במצלמות כדי לתעד את תהליך ההצבעה. בבחירות לכנסת ה-21 נציגים של מפלגת הליכוד התקינו כ־2,000–3,000 מצלמות בקלפיות ביישובים ערביים. הייתה זו הפעם הראשונה שבה השתמשו במצלמות בקלפיות. אל יושב ראש ועדת הבחירות הוגשו תלונות בעניין, והוא פסק כי תיעוד חזותי אסור בתהליך ההצבעה. הצבת המצלמות עוררה סערה, והסערה נמשכה לקראת הבחירות לכנסת ה-22.⁴¹ הועלו טענות שהצבת המצלמות על ידי נציגי המפלגות בקלפי פוגעת בזכות לבחור, באשר היא מרתיעה את הבוחרים מפוגעת בחשאיות הבחירות, בשוויון בבחירות, באוטונומיה של הבוחרים ובפרטיותם.⁴² בשימוע שנערך בעקבות פניות אל ועדת הבחירות המרכזית בעניין קבע יושב ראש ועדת הבחירות כי אסור למפלגות ולרשימות המועמדים להציב מצלמות במקומות הקלפי וכי הצבת מצלמות באופן שיטתי בקלפיות טעונה חקיקה ראשית. קביעה זו תואמת את עמדת היועץ המשפטי לממשלה.⁴³ כמו כן הורה יושב ראש ועדת הבחירות השופט חנן מלצר להכין תוכנית פיילוט להקמת יחידה של מפקחי טוהר הבחירות מטעם ועדת הבחירות אשר יהיו מצוידים במצלמות גוף ויפעלו רק במקרים חריגים.⁴⁴ עוד נקבע כי בשעות ההצבעה אך ורק מזכיר

40 נאור ושוורץ אלטשולר, 2020, נספח.

41 ה"ש 7/22.

42 שוורץ אלטשולר ולוריא, 2019.

43 ה"ש 7/22. הצעת חוק ממשלתית (הצעת חוק הבחירות לכנסת [חיקון מס' 73] [תיעוד חזותי או קולי בקלפיות], התשע"ט-2019) והצעות חוק פרטיות הוגשו כדי להסדיר את נושא התיעוד החזותי והקולי בקלפיות, אך הליך החקיקה לא הושלם.

44 מאז הבחירות לכנסת ה-22 (ספטמבר 2019) מונו כ־3,000 מפקחי טוהר הבחירות. תפקידם לסייר במהלך יום הבחירות בין הקלפיות ולסייע למזכירי ועדות הקלפי ולמשרה לשמור על טוהר הבחירות.

ועדת הקלפי, שהוא ידה הארוכה של ועדת הבחירות, או מפקח טוהר הבחירות מטעם הוועדה יהיו רשאים לצלם במקום הקלפי, אך ורק במקרים חריגים של חשד סביר לביצוע עבירה פלילית במקום הקלפי, ורק אם קיבלו אישור מטעם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לפני הצילום, כן יש הרשאה לצילום בעת ספירת הקולות. בכל מקרה, לעולם לא יצולם או יתועד בוחר מאחורי הפרגוד. תוצרי צילום זה יועברו רק למשטרה או לייעוץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית – העברת התוצרים לכל אדם אחר, פרסומם באמצעי תקשורת כלשהו או עיון בהם עלולים להיות עבירה פלילית. השופט מלצר הדגיש בהחלטתו כי חברי ועדת הקלפי, שהם כידוע נציגי המפלגות, אינם רשאים לצלם בשום מקרה.

אחריות על התנהלות הבחירות וטיפול בחשד לזיופים

ככלל זיופים ואי־סדרים בבחירות הארציות הם תופעה נדירה למדי. עם זאת, בכל מערכת בחירות מתגלים מעשי הונאה וזיוף, בהם מקרים שמצביעים מציגים תעודת זהות שאינה שלהם – בדרך כלל של נפטרים או אנשים ששוהים בחו"ל, ואפילו מקרים חמורים שבהם בעלי תפקידים בקלפי מנסים להטות את התוצאות בקלפיות שהם אמונים עליהן.

אחריות לקיום הבחירות כהלכתן ביום הבחירות

סעיף 70 לחוק הבחירות קובע שנשיאות ועדת הבחירות המרכזית (יושב ראש הוועדה וארבעה-שמונה סגניו שהם נציגי הסיעות) רשאית ליתן כל הוראה נדרשת כדי לקיים את הבחירות כהלכתן ביום הבחירות – ובכלל זה אף להפסיק ולחדש את ההצבעה ולהוסיף זמן להצבעה. זוהי סמכות מרחיקת לכת, והיו מקרים של שימוש בה. במהלך הבחירות לכנסת ה־22 (ספטמבר 2019) החליטה נשיאות ועדת הבחירות בעקבות תלונות שהגיעו אליה, כולל דיווח של יושבת ראש ועדה אזורית, להפסיק את ההצבעה בקלפיות אחדות ביישוב ירכא. הנשיאות הורתה שיושבת ראש ועדת הבחירות האזורית תבדוק את רישומי המצביעים, והיא ומפקח טוהר הבחירות, שגם תיעד את ההליך בצילום, יהיו האחראים לספירת המעטפות בקלפי. בהתאם לתוצאות הבדיקה נקבע אם תימשך ההצבעה באותה תיבת קלפי (אם נמצאה התאמה) או בתיבת קלפי אחרת. נוסף על כך

ועדות הקלפי באותן הקלפיות פוזרו, ובמקום החברים בהן מונו חברים אחרים. בשל הפסקה בהליך ההצבעה הוארכו שעות ההצבעה בקלפיות אלו. בתום יום הבחירות התוצאות בקלפיות אלו זכו לבדיקות מיוחדות.⁴⁵

זיפיים וחקירות פליליות

חוק הבחירות (סעיף 119) מונה שורה של עבירות הנחשבות להפרעה לבחירות, ובהן: המפריע את המהלך הסדיר של הבחירות, המכין או המפיץ פתקי הצבעה שאינם בהתאם להוראות חוק זה, המפריע לבוחר בהצבעה או המונע ממנו להצביע, המטפל בקלפי בלי רשות או המוציא קלפי מרשות הממונים עליה, המתערב בלי רשות בפתיחת קלפי או בספירת הקולות, המשמיד, המלכלך, המסמן, המעלים או הלוקח שלא כדין פתק הצבעה המצוי בתא הצבעה במקום קלפי באופן שעלול להפריע להצבעה, המשמיד, המעלים או הלוקח שלא כדין חומר הצבעה שיש להעבירו לוועדה אזורית או לוועדה המרכזית, המשמיד מעטפת הצבעה מן המעטפות שהוצאו מן הקלפי לפני שנכללה בספירת הקולות. אם מי שעובר על אחת העבירות האלה הוא חבר בוועדת בחירות או ממונה על קלפי או על שמירת הסדר בה (כולל חבר ועדת קלפי או מזכיר הוועדה) הסנקציה המושתתת עליו חמורה יותר.

באופן כללי מספרם של מקרי הזיוף הוא זעום וזניח. דוח מבקר המדינה לבחירות לכנסת ה־20 מצא 32 בוחרים שנפטרו שהצביעו לכאורה בשמם, ו־5,359 בוחרים שעל פי נתוני ביקורת הגבולות שהו מחוץ לגבולות ישראל ביום הבחירות ושסומנו כמי שהצביעו בבחירות. גם בבחירות לכנסת ה־19 נמצא ש־3,120 מצביעים שלא שהו בארץ נרשמו כאילו הצביעו, ושלכאורה הצביעו בשמם של כמה עשרות בוחרים שנפטרו.⁴⁶ בבחירות לכנסת ה־23, ההערכה של מבקר המדינה היא שהיו כ־1,600 הצבעות בשמם של שוהים בחו"ל, וכ־78

45 ה"ש 9/22.

46 מבקר המדינה, 2016: 1810. ואולם ייתכן שהנחון לגבי אזרחים בעלי זכות הצבעה שהיו מחוץ לישראל ביום הבחירות נובע ממידע שגוי שמקורו בביקורת הגבולות.

בשם של מצביעים שנפטרו.⁴⁷ מעבר לכך, תחקירים של ארגוני חברה אזרחית ותחקירים עיתונאיים שפורסמו בעקבות הבחירות לכנסת ה'21 וה'22 גילו שורה של ליקויים בתהליך הבחירות ובשלב ספירת הקולות.⁴⁸ חשוב לציין כי אף שאמצעי התקשורת הציגו תמונה עגומה, לאמיתו של דבר מדובר במקרים מעטים נקודתיים והשפעתם על תוצאות הבחירות זניחה, אם בכלל. אומנם תמיד יש מקום לשיפור ולהידוק הבקרה והמעקב, אך במבצע בקנה מידה לוגיסטי מורכב כל כך ובלחץ זמנים, טעויות הן בלתי נמנעות.

במערכות הבחירות האחרונות נקטה ועדת הבחירות המרכזית צעדים שתכליתם להבטיח את השמירה על טוהר הבחירות ולמנוע זיופים ואי־סדרים. להלן כמה מהם: עדכון שמות הנפטרים שנפטרו לאחר פרסום פנקס הבוחרים, הצבת מזכיר נוסף בקלפיות שיש חשש שייפגע בהן טוהר הבחירות, בין היתר בשל עומס רב בפעילות בהן או בשל מקרי עבר, השוואת נתונים של שיעורי ההצבעה בקלפיות שונות במהלך יום הבחירות ואיתור תוצאות חריגות (בסיוע מערכת הדיווחים על מספר המצביעים), בדיקת טופסי 1000 ובדיקות של חומר בחירות המתקבל מקלפיות ואיתור תוצאות חריגות בהם. כאמור, מהבחירות לכנסת ה'22 מופעלת גם היחידה לטוהר הבחירות. מקרים חמורים של חשדות לזיוף מועברים לטיפול המשטרה. יש לציין כי החקירה הפלילית מתמקדת במציאת אשם בזיוף הליך ההצבעה או הספירה, אך ניתן לפסול קלפי לנוכח אי־סדרים בה גם אם האשם לא נמצא.

לדוגמה, בעקבות הבחירות לכנסת ה'19 (2013) נפתחו 17 תיקים פליליים בחשד לזיוף. בארבעה מהם הוגשו כתבי אישום – ההליכים הסתיימו בהרשעה ונגזרו בהם תקופות מאסר מותנה של חודשיים-שלושה. רוב התיקים נגנזו בשל חוסר ראיות או היעדר עבירה פלילית או שלא נמצא בהם בסיס לחשד.⁴⁹ גם לאחר הבחירות לכנסת ה'23 התנהלו כמה חקירות בחשד לזיוף ולא־סדרים בקלפיות אחדות. השופט עוזי פוגלמן יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה'24 אף הורה שלא להשמיד חומרי הצבעה מקלפיות מסוימות מהבחירות הקודמות

47 מבקר המדינה, 2022: 1151, 1152.

48 קלינגבייל ואח', 2019.

49 מבקר המדינה, 2016, עמ' 1868.

עד לסיום החקירה בעניינן.⁵⁰ ככלל, מיעוט התיקים הנפתחים בחשד לזיוף בחירות יכול להצביע על מיעוט מקרים כאלה, ואולי גם על היעדר עניין והיעדר מומחיות של הגוף החוקר.⁵¹

ערעורים על בחירות

חוק הבחירות לכנסת (סעיף 86) מתווה הליך להגשת ערעור על תוצאות הבחירות. לפי החוק ערעור על תוצאות הבחירות יכולים להגיש רק הגורמים הבאים: כל חבר של ועדת הבחירות המרכזית ושל ועדת בחירות אזורית, כל סיעה מסיעות הכנסת הנבחרת וכל חבר כנסת, כל רשימת מועמדים שאושרה והשתתפה בבחירות לכנסת וכל מועמד שהיה כלול בה וכן היועץ המשפטי לממשלה. המשיבים לערעור הם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, שר הפנים (כנראה מתוקף אחריותו על פנקס הבוחרים), בא כוחה של סיעה וחבר כנסת שהערעור קשור אליהם.

הטעמים לערעור על הבחירות גם הם מנויים בחוק: טענות שהבחירות בכללן או בקלפי מסוימת לא התנהלו כחוק, או שחלוקת הקולות בין רשימות המועמדים לא הייתה נכונה, טענות שהמנדטים לא חולקו כחוק וטענות שקולות שניתנו בעד רשימת מועמדים מסוימת הושגו שלא כחוק. טענות אלו יכולות להיות בסיס לערעור על בחירות רק בתנאי שהליקוי שטוענים שאירע עלול להשפיע על תוצאות הבחירות. בעבר היו ניסיונות להגיש ערעורים על בחירות מטעמים אחרים, למשל טענות על זיוף תוצאות שהתבססו על ניתוחים סטטיסטיים של תוצאות בקלפיות, אך הם נדחו ולא התקבלו כעילה לערעור על בחירות. ההתניה של ערעור רק במקרה של השפעה על תוצאות הבחירות באה לאזן בין האפשרות של קיום הליך בחירות מושלם ובין אינטרסים ומשאבים ציבוריים אחרים.

בטרם תוקן, חוק הבחירות לכנסת קבע כי כל אזרח בעל זכות בחירה רשאי לערער על תוצאות הבחירות בתוך שבועיים מיום הבחירות לכנסת. הכנסת

50 ה"ש 1/24.

51 איתן הברמן, עורך דין העוסק בדיני בחירות ומפלגות, תקשורת אישית, 16.11.2020

הייתה דנה בעניין והחלטתה הייתה סופית.⁵² ב'1989 תוקן חוק הבחירות, והדיון בערעורי הבחירות הועבר מהכנסת לבית המשפט המחוזי בירושלים, ובתוך כך גם הוגבלה זכות העתירה לעותרים מסוימים.⁵³ ב'2002 הסמכות לדון בערעורי בחירות הועברה לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים. למעבר הזה מבית המשפט המחוזי לבית המשפט לעניינים מינהליים יש משמעות לא רק פרוצדורלית, משום שבית משפט מינהלי רשאי להסתפק בראיות מינהליות: ראיות מינהליות כוללות גם עדויות שמיעה, וככלל הן מקילות לעומת ראיות המתקבלות בהליכים אזרחיים רגילים. הערעור נידון אפוא כערעור מינהלי. הגשת ערעור על בחירות אינה מעכבת את עבודת הכנסת, ותוצאות הערעור לא יגרעו מחוקיות ההחלטות שלה (סעיף 86(ח) לחוק הבחירות).

הערעור מוגש לבית המשפט לעניינים מינהליים בתוך 14 ימים מיום פרסום תוצאות הבחירות אולם בית המשפט רשאי בנסיבות מיוחדות ומטעמים שיירשמו להאריך את המועד. בית המשפט ידון בערעור בהרכב של שלושה שופטים, לעומת הרכב של שופט יחיד, המקובל בהליכים מינהליים. לעיתים המשיבים לערעור טוענים כי גם אם הטענות שבערעור צודקות וכשלעצמן יש בהן כדי לשנות מתוצאות הבחירות כפי שפורסמו, עדיין אין לקבל את הערעור ולשנות מתוצאות הבחירות, מפני שלמשיבים יש טענות משלהם "המקזזות" את הטענות שבערעור העיקרי. במקרה זה נשמעים הערעור והערעור שכנגד יחדיו.

בית המשפט רשאי בהחלטתו: לבטל את הבחירות בכללן או בקלפי מסוימת ולצוות על בחירות חוזרות במועד שיקבע; להכריז שפלוני לא נבחר לחבר הכנסת ושאדם אחר נבחר; לקבוע מחדש את חלוקת הקולות בין רשימות המועמדים, ולהכריז לפיכך על תוצאות הבחירות. על פסק הדין אפשר לערער לבית המשפט העליון, בשאלה משפטית בלבד, בתוך 30 יום, אבל לשם כך דרושה רשות מנשיא בית המשפט העליון. במקרה הקיצוני שבו החליט בית המשפט לעניינים מינהליים על ביטול הבחירות בכללן, רשאי כל אחד מהגורמים שרשאים לערער על תוצאות הבחירות (כל חבר בוועדת הבחירות המרכזית או

52 חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969, סעיף 86 (נוסח החוק נכון ליום 14.4.1969).

53 חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 19), התשמ"ט-1989, סעיף 86.

בוועדת בחירות אזורית, כל סיעה מסיעות הכנסת הנבחרת וכל חבר כנסת, כל רשימת מועמדים שאושרה ושהשתתפה בבחירות לכנסת וכל מועמד שהיה כלול בה וכן היועץ המשפטי לממשלה) לערער בזכות על פסק הדין לפני בית המשפט העליון בכל עניין, גם אם לא היה צד בהליך. בית המשפט העליון ידון בערעור בהרכב של חמישה שופטים או במספר אייזוגי גדול יותר, כפי שיוורה נשיא בית המשפט העליון.

ערעורי בחירות בבחירות לכנסת נדירים למדי, ככל הנראה בשל הדרישה שלליקוי תהיה השפעה על תוצאות הבחירות. בדרך כלל הפער במספר הקולות שהרשימות מקבלות גדול יותר מטעויות ספירה או משיבושים בקלפיות בודדות. ועוד, כאשר השיבושים בבחירות קשורים לקלפי או לקלפיות מסוימות בית המשפט יכול, במקרה שמצא שהערעור צריך להתקבל, להורות על בחירות חדשות רק בקלפי או בקלפיות שבהן התגלו השיבושים, ואין צורך בביטול הבחירות כולן. הינה כי כן, ביטול בחירות לכנסת הוא צעד נדיר ומרחיק לכת למדי.⁵⁴ דוגמה לערעור על בחירות שנידון בבית המשפט היא ערעור שהגיש מועמד ברשימת הליכוד לאחר הבחירות לכנסת ה'21 בטענה שנפלו טעויות טכניות במניין הקולות באופן ששינה את תוצאות הבחירות, ולולא כך רשימת הליכוד הייתה זוכה במנדט נוסף על חשבון סיעת יהדות התורה. בערעור שכנגד טענה סיעת יהדות התורה גם היא לטעויות טכניות בכיוון ההפוך, ומעבר לכך העלתה חשדות לגבי שתי קלפיות שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית העביר לחקירת משטרה. חקירת המשטרה העלתה ראיות מינהליות מספיקות כדי לקבוע שבאחת משתי הקלפיות אכן התרחשו זיופים שהיקפם עלה בהרבה על שיבושי הספירה שפורטו בערעור. לבסוף בית המשפט דחה את הערעור. ערעור זה היה חריג משום שהפסיקה בעניין ניתנה שנתיים לאחר הבחירות, ולאחר שהתפזרה הכנסת ה'21 וכבר נערכו אחריהן עוד שלוש מערכות בחירות.⁵⁵

54 ערעורי בחירות על תוצאות הבחירות לכנסת מעטים. ערעורים על תוצאות של בחירות לרשויות המקומיות שכיחים יותר, ובמקרים אחדים הורה בית המשפט על בחירות חוזרות לרשויות המקומיות. לדוגמה, ב'2013 הורה בית המשפט לערוך בחירות מחודשות בבית שמש. עמ"נ 52997-11, 54396-11, אלי כהן ואח'י נ' משרד הפנים ואח'.

55 עמ"נ 3136-05-19, הלוי ואח'י נ' משרד הפנים ואח'.

אחריות על עריכת משאל עם

נוסף לתפקידים של ועדת הבחירות המרכזית הקשורים להליך הבחירות, הוועדה אחראית גם על ניהול משאל עם, אם יערך. לפי חוק ייסוד: משאל עם, על עריכת משאל עם יחולו הוראות הדין בעניין הבחירות לכנסת, בשינויים המחויבים ובשינויים שנקבעו בחוק (סעיף 3). חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, שיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999, קובע כי משאל העם ייערך בדרך שבה נערכות הבחירות לכנסת, וועדת הבחירות המרכזית תהא אחראית על עריכתו. תיקון לחוק מ־2010 מפרט את הנהלים לעריכת משאל העם ואת אחריותה של ועדת הבחירות המרכזית בהקשר זה. עד היום טרם נערך משאל עם בישראל.

יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

בראש הוועדה עומד שופט בית המשפט העליון, שנבחר על ידי חבר השופטים בבית המשפט העליון. עוד שופט בית משפט עליון ממונה לממלא מקומו. נשיא בית המשפט העליון ממנה את השופטים שבראש הוועדות האזוריות (להרחבה ראו פרק ג).

התפקידים של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (להרחבה ראו פרק ג)

יושב ראש הוועדה ממלא ערב רב של תפקידים ניהוליים ושיפוטיים, טכניים ומהותיים. על פי החוק הוא מפרסם הודעה לציבור האזרחים בדבר הזכות לבחור ובדבר חשאיות וטוהר הבחירות, והוא גם מכריע לבדו בעתירות שעניינן חוק דרכי תעמולה, הוא מנהל את הישיבות של ועדת הבחירות המרכזית, כולל הישיבות שנידונות בהן בקשות פסילה של מועמדים ורשימות (ורשאי להצביע בהן), ובסמכותו לקבוע אם מועמד הורשע בעבירה שיש עימה קלון. מדובר

אפוא בתפקיד מכריע בניהול הבחירות, ובשונה מעבודת שיפוט רגילה הוא כולל גם הכרעות טכניות ומינהליות רבות. להלן פירוט של כמה מהן.

אישור רשימות ומועמדים והכרזה על גופים פעילים בבחירות

- אישור רשימות ומועמדים – הרשימות המתמודדות בבחירות מגישות את רשימת המועמדים לוועדת הבחירות המרכזית. יושב ראש ועדת הבחירות מאשר את רשימת המועמדים מבחינת הדרישות הפורמליות ובוחן את מידת כשירותם של המועמדים בהתאם לתנאים הקבועים בחוק, דהיינו אם הם עובדי מדינה בכירים או קציני צבא בכירים הוא בוחן אם עמדו בדרישה לתקופת הצינון הקבועה בחוק.

- פסילת מועמד בשל עבירה שיש עימה קלון – ליושב ראש הוועדה המרכזית נתונה הסמכות לקבוע אם מועמד הורשע בעבירה שיש עימה קלון ולפסול את מועמדו במקרה שבית המשפט לא קבע שבעבירה יש קלון (סעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת).

- הוצאת צו לרישום גופים חוץ־מפלגתיים אצל מבקר המדינה – לפי סעיף 110 בתיקון מס' 35 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (גוף פעיל בבחירות, התשע"ז-2017), הודעה התש"ף-2020 בעניין החובה של ארגונים להצהיר על עצמם כגוף פעיל בבחירות אם הם מבצעים "פעילות בחירות" לפי המוגדר בחוק, ניתנה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות לתת צווים כדי למנוע הפרה של הוראות החוק "בזמן אמת" – למשל צו המחייב אדם או גוף להירשם אצל מבקר המדינה כגוף פעיל בבחירות.

- דיון בבקשות פסילה – יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מנהל את ישיבות הוועדה שנידונות בהן בקשות פסילה של מועמדים ורשימות. ליושב ראש הוועדה קול מכריע במקרה של תיקו, אך לרוב יושבי ראש הוועדה נוטים להימנע מלהשתתף בהצבעה.

- דחייה על הסף של בקשות פסילה – סעיף 7 לנוהל הטיפול בבקשות לפסילת רשימת מועמדים או מועמד לכנסת, התש"ף-2019, קובע: "יושב ראש הוועדה

רשאי לדחות על הסף בקשה, אם מצא שאין היא מגלה עילה שבדין.⁵⁶ סמכות הדחייה על הסף אינה מעוגנת במפורש בחוק הבחירות.

תעמולת בחירות

ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יש סמכויות רחבות בכל הכרוך בשמירה על הוראות חוק דרכי תעמולה, והוא רשאי להוציא צווי מניעה כדי למנוע עבירה על הוראות החוק.

יושב ראש ועדת הבחירות קובע בהתאם לאמור בחוק דרכי תעמולה את הזמנים המוקצבים לכל אחת מרשימות המועמדים בתשדירי הטלוויזיה והרדיו. הוא מאשר את תשדירי תעמולת הבחירות ומכריע בבקשות לפסילת תשדירים.

חלוקה לקלפיות והכרעות בעניין התנהלותן ובעניין ערעורי בחירות

• נשיאות ועדת הבחירות המרכזית (המורכבת מיושב ראש הוועדה וסגניו הפוליטיים) רשאית להחליט על שינויים במיקום קלפיות ובחלוקת מצביעים לקלפיות, להורות על דחיית פתיחה של קלפי, על הפסקת ההצבעה בה ועל חידושה וכן על הוספת זמן להצבעה בנסיבות מיוחדות המונעות או שעלולות לדעתה למנוע את המהלך התקין של ההצבעה. היושב ראש מכריע מה יעלה בגורלן של קלפיות שהתגלו בהן אי־סדרים ויש ראיות מינהליות שמעידות על כך, כולל האפשרות שלא לכלול תוצאות של קלפי מסוימת בתוצאת הבחירות בשונה ממקרה שבו מוגש ערעור ובית המשפט פוסל קלפי ומורה על בחירות חדשות, במקרה שיושב ראש הוועדה מכריע – נגרעים הקולות בקלפי האמורה ממניין הקולות והבחירות אינן מבוטלות.

• ערעור על תוצאות הבחירות – יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, שר הפנים ובאי כוחה של סיעה וחברי הכנסת שהערעור קשור אליהם הם המשיבים במקרה של ערעור על תוצאות הבחירות. הערעור יכול להיות מוגש לבית המשפט לעניינים מינהליים על ידי חברי ועדת הבחירות המרכזית והאזוריות.

56 לדוגמה, על בסיס נוהל זה דחה השופט פוגלמן, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־24, בקשות פסילה שהגישה רשימת הפיראטים נגד הליכוד ונגד הציונות הדתית. ראו החלטות 1/24, 2/24, 12.2.2021.

כוח אדם

• ליושב ראש הוועדה מוקנות גם סמכויות הקשורות לעובדים בוועדת הבחירות המרכזית. על פי החוק יושב ראש הוועדה המרכזית יקבע סוגים של עבודות, תפקידים ושירותים שיש לבחון את עברו הפלילי של מי שמבצעם או נותנם. יושב ראש הוועדה הוא גם שקובע אם אדם שהורשע בעבירה יוכל להיות מועסק כעובד הוועדה המרכזית, לבצע עבודה תפקיד או לתת לה שירות.

• יושב ראש הוועדה קובע כללים לגבי ההרכב הטיעתי של ועדות הקלפי, ובהתייעצות עם סגניו הפוליטיים הוא ממנה מזכירי קלפי, כן הוא יכול להסמך יושב ראש של ועדה אזורית למנותם.

היבטים הקשורים לבחירות ולמפלגות ואינם בסמכותה של ועדת הבחירות המרכזית

מרחב סמכויותיה של ועדת הבחירות המרכזית בכל הקשור לניהול תהליך הבחירות רחב ביותר. עם זאת, ישנם היבטים הקשורים לבחירות שאינם נתונים כיום בסמכותה אלא מצויים באחריותם של גופים אחרים. עיסוק בגופים אלו חורג ממחקר זה, אך כדי להציג תמונה שלמה של זירת הבחירות נציין אותם בקצרה. בפרק ה, בשלב ההמלצות, אזכיר את האפשרות להעביר לרשות לאומית לבחירות תחומי אחריות נוספים הקשורים לבחירות ולמפלגות. להלן פירוט הגופים.

משרד הפנים

ניהול פנקס הבוחרים

לפי החוק "הזכות להצביע בבחירות לכנסת נתונה רק למי שרשום בפנקס הבוחרים". פנקס הבוחרים כולל "כל אדם שביום שלפני הפנקס היה אזרח ישראלי והיה רשום, הוא ומענו, במרשם האוכלוסין כתושב ויום הולדתו ה־18 חל לא יאוחר מיום הבחירות". כלומר, פנקס הבוחרים נגזר ממרשם האוכלוסין,

המנוהל על ידי משרד הפנים. משרד הפנים אחראי על עדכון פנקס הבוחרים (למשל במקרה של אנשים שנפטרו מיום שליפת הפנקס – יום ה' שלפני היום האחרון להגשת רשימות המועמדים – ועד היום העשירי לפני עריכת הבחירות). אפשר להגיש לשר הפנים ערעור על אי-הכללה בפנקס הבוחרים, וגם ערעורים של חברי ועדת הבחירות המרכזית על הכללה של מי שלא אמור להיכלל בפנקס הבוחרים. במילים אחרות, הזכאות הרשמית לבחור בבחירות בישראל נקבעת באופן בלעדי במשרד הפנים. ועדת הבחירות המרכזית בהקשר זה פסיבית ומקבלת משר הפנים את המידע כפי שהוא. לפי חוק גם מידע מפנקס הבוחרים למפלגות מועבר היישר משר הפנים. במשרד הפנים המפקח הארצי על הבחירות אחראי על עדכון פנקס הבוחרים, על פרסומו לציבור טרם סגירתו ועל העברתו לידי ועדת הבחירות המרכזית.

הבחירות לרשויות המקומיות

בעבר התקיימו הבחירות לרשויות המקומיות במועד הבחירות לכנסת. משנת 1976 הבחירות לרשויות המקומיות נערכות בנפרד מהבחירות לכנסת ומנוהלות באחריותה של יחידת הפיקוח על הבחירות במשרד הפנים. התפקיד העיקרי של יחידת הפיקוח על הבחירות במשרד הפנים הוא ניהול הבחירות המקומיות בכל חמש שנים. תפקידי היחידה הם ארגון הבחירות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות וביצוען בהתאם לדיני הבחירות. היחידה אחראית על קידום חקיקת הבחירות לרשויות, הכנת פנקס בוחרים לכל מועד בחירות (כולל פנקס הבוחרים לכנסת) ומסירת מידע מהפנקס, קביעה והסדרה של מקומות הקלפי והנגשתן לציבור, תפעול המערכת הממוחשבת לניהול הבחירות ברשויות המקומיות ובמועצות האזוריות, פרסום והסברה להעלאת שיעורי ההשתתפות בבחירות ומסירת מידע לציבור על זכאות לבחור ועל מיקומי הקלפיות, לרבות משלוח הודעות לבוחרים, ניהול מערך מימון הבחירות ותשלום המימון, איתור, גיוס והכשרה של מנהלי הבחירות, מזכירי הקלפיות ובעלי תפקידים אחרים בבחירות, פרסום חוזרים והנחיות לרשויות ולמנהלי הבחירות בהיערכות לקיום הבחירות, ניהול הליכים ייחודיים בבחירות במועצות האזוריות (קביעת מודד, קביעת אופן ניהול היישוב, מספר חברי ועד), הפעלת תהליכי פיקוח ובקרה, לרבות בהליכי הגשת הרשימות, קביעת התוצאות ומעקב אחר אירועים חריגים, הכנה ומסירה של חומרי ההצבעה לכל ועדות הקלפי ("החומר הרגיש"), ניהול מטה יום הבחירות, פרסום תוצאות הבחירות, ניהול התפטרות ומינויים של

בנחרים בין מערכות הבחירות, וטיפול בבחירות מיוחדות בעקבות פטירה או התפטרות.

עם זאת ועדת הבחירות המרכזית אחראית על היבטים מסוימים, משפטיים בעיקרם, גם בבחירות לרשויות המקומיות. לדוגמה, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית אחראי לקבוע אם מועמד עבר עבירה שיש עימה קלון במקרה שבית המשפט לא קבע זאת. יתרה מזאת, הוא רשאי, בהתייעצות עם סגניו, לקבוע כי רשימת מועמדים שהוגשה מנועה מלהשתתף בבחירות מהטעמים המנויים בסעיף 39 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, הנשענים על העילות הקיימות בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת, דהיינו שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי, שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית או הסתה לגזענות. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית גם דן בעתירות בעניין תעמולת בחירות ברשויות המקומיות.

מכאן שבאשר לניהול בחירות במדינת ישראל יש פיצול סמכויות אך גם ערבוב סמכויות בין שני הגופים – יחידת הפיקוח על הבחירות במשרד הפנים וועדת הבחירות המרכזית.

רשם המפלגות

רישום מפלגות

יחידת רשם המפלגות הפועלת תחת רשות התאגידים במשרד המשפטים אחראית על רישום מפלגות ופיקוח עליהן בהתאם להוראות חוק המפלגות והתקנות שהותקנו מכוחו. הרשם אחראי על רישום המפלגות. עם הגשת בקשה להקמת מפלגה, על רשם המפלגות להודיע על כך לציבור וגם להעביר עותק מן הבקשה לחברי ועדת הבחירות המרכזית. רשם המפלגות לא ירשום מפלגה בגין העילות המנויות בחוק המפלגות (שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל, יסוד סביר לכך שהמפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות). רשם המפלגות מנהל מאגר מידע ובו האזרחים יכולים לקבל את הפרטים הבאים: שם המפלגה, מספר המפלגה, מטרות המפלגה, דרכים ליצירת

קשר עם המפלגה ודוחות – הודעה על נכסי מפלגה ודוחות כספיים שהוגשו לרשם המפלגות.

מבקר המדינה

מימון מפלגות ובחירות

התפקיד של ביקורת המדינה על בחירות ומימון מפלגות נתון בידי של מבקר המדינה בהתאם לסמכויות לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, וחוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

המבקר אחראי לביקורת על החשבונות של המפלגות המתמודדות בבחירות לכנסת, של הסיעות והרשימות המתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות, של המועמדים לראשות מועצות אזוריות ושל המועמדים המתמודדים בבחירות מקדימות במפלגות, וכן על החשבונות השוטפים של המפלגות המיוצגות בכנסת. מבקר המדינה בוחן אם המפלגות והמועמדים ניהלו את חשבונותיהם לפי החוק והנחיותיו, אם ההוצאות לא עלו על הסכום המרבי המותר בחוק, ואם התרומות שהתקבלו עומדות במגבלות שקבע החוק לעניין זהות התורם וסכום התרומה. מבקר המדינה מפרסם דוח על ממצאי בדיקתו וקובע ביחס לכל מפלגה ולכל מועמד אם פעלו בהתאם להוראות החוק ולהנחיות של מבקר המדינה. במקרה שמועמדים בבחירות מקדימות, מפלגות וסיעות לא התנהלו בהתאם למגבלות החוק ולהנחיות מוטלות עליהם סנקציות כספיות.

רישום ובקרה על גופים חוץ-מפלגתיים פעילים בבחירות

בשנת 2017 התקבל תיקון מס' 35 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, ובמסגרתו הוחלו על גופים הפעילים בבחירות הוראות ומגבלות בעניין התנהלותם בקשר למערכת הבחירות לכנסת. פעילות בחירות מוגדרת בו "אחת או יותר מהפעילויות המנויות להלן שבוצעה שלא בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה": יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, ושלא לשם מכירתו למפלגה; הסעת בוחרים ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם בשל כוונות ההצבעה שלהם בבחירות; פנייה ישירה בתקופת

הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת; תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת" (סעיף 1).

החוק מפרט כללים להתנהלות גוף פעיל בבחירות וגם מגבולות על מקורות המימון שלו, וכן את החובה המוטלת עליו להירשם כגוף פעיל בבחירות אצל מבקר המדינה ולדווח למבקר במקרה של פעילות בחירות בשווי כולל העולה על 101,700 ש"ח. הגוף הפעיל מחויב לנהל את חשבונותיו ולרשום את הכנסותיו והוצאותיו לפי הנחיות המבקר, וכן להגיש למבקר המדינה בתוך 16 שבועות מיום פרסום תוצאות הבחירות דוח כספי על חשבונותיו. המבקר עצמו מגיש דוח ליושב ראש הכנסת על פעילותו של הגוף. למבקר המדינה יש סמכות להטיל על גוף פעיל בבחירות עיצומים כספיים בגין ליקויים שנמצאו בהתנהלותו. מי שעובר על הוראות חוק זה במטרה לרמות – דינו מאסר שנה. נכון לשנת 2021 טרם נרשם גוף פעיל בבחירות אצל מבקר המדינה.⁵⁷

כפי שנראה בפרק ד, יש מדינות שהפונקציות האלה, דוגמת ניהול הבחירות ברמה המקומית, רישום מפלגות ובקרה על מימון מפלגות, נתונות בידי גוף ניהול הבחירות.

המבט הכולל שהוצג על ועדת הבחירות המרכזית מלמד כי מדובר בגוף מורכב שיש לו מגוון סמכויות הקשורות כולן לניהול תהליך הבחירות. בפרק הבא תיבחן השאלה אם הרכבה הייצוגי-פוליטי של הוועדה מתאים למילוי סמכותה לפסול רשימות ומועמדים.

57 חשובה עו"ד מיכל פריאל, סגנית מנהלת האגף לביקורת בחירות ומימון מפלגות (הקשורת אישית), 4.10.2021.

ועדת הבחירות המרכזית הפוליטית והסמכות לפסילת רשימות ומועמדים

"ועדת הבחירות המרכזית היא גוף פוליטי, למעט העומד בראשה. היא מורכבת מנציגי הסיעות שבכנסת היוצאת. [...] יש לזכור כי ככלל הכרעותיה הן פוליטיות. יש בכך קושי מובנה, שכן עצם ניהול הבחירות, להבדיל מתוצאותיהן, אמור להיות תהליך אובייקטיבי ככל הניתן".⁵⁸ דברים אלו כתב השופט אליקים רובינשטיין, יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-19, לגבי מה שכיניתי "ועדת הבחירות המרכזית הפוליטית" או הזרוע הפוליטית של ועדת הבחירות. כאמור, בוועדה יש כ־30 חברים, על פי מפתח סיעתי יש נציג לכל ארבעה חברי סיעה, ואחר כך מתמנים שאר החברים לפי גודל העודפים. גם סיעה שאין לה ארבעה חברי כנסת מיוצגת בוועדה על ידי חבר אחד לפחות. יושב ראש הוועדה הוא שופט בית המשפט העליון, ועם סגניו, הממונים מקרב חברי הוועדה נציגי הסיעות, הם מהווים את נשיאות הוועדה. הוועדה ממלאת ערב רב של תפקידים בניהול הבחירות (ראו לעיל פרק א), מהם טכניים ומהם מהותיים, וכולם נועדו להבטיח ניהול תקין של הבחירות, כפי שניסח בית המשפט בעניין ועדת הבחירות:

ביסוד פעולתה מונחת הדאגה לטוהר הבחירות ולתקינות ההליך הדמוקרטי. בידה הופקדה השמירה על המימוש, הלכה למעשה, של אחת מזכויות היסוד החשובות ביותר: הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל. עליה הוטל התפקיד להחליט על השתתפות בבחירות של רשימת מועמדים או מועמד אשר במטרותיהם שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות או תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל (סעיף זא(א) לחוק ייסוד: הכנסת). בפעולתה על ועדת הבחירות להגשים, הלכה למעשה, את זכויות הפרט והמפלגה למימוש ההליך הדמוקרטי; עליה להבטיח את "טוהר הבחירות, ודאות הליך הבחירות והשוויון בבחירות".⁵⁹

58 רובינשטיין, 2013.

59 בג"ץ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס, פ"ד סא(1) 185, 204.

הרכב הוועדה והבעייתיות הטמונה בו

כאמור, הגוף הפוליטי מורכב מכ־30 נציגים של סיעות הכנסת היוצאת על פי ייצוגן היחסי, ובראשו נשיא בית המשפט העליון. גם חברי כנסת מכהנים יכולים להיות חברים בה. בראשית הדרך, כאשר האליטה הפוליטית הייתה קטנה, היה רצון שאנשים בעלי ניסיון והבנה, דוגמת מי שכיהנו בכנסת, יהיו חברים בוועדה, אבל עם שינויי העיתים הגיעה העת לבחון אם הרכב זה עודו מתאים, בפרט כאשר נוספה לוועדה הסמכות לפסול מועמדים ורשימות מטעמים מהותיים (סעיף לא לחוק ייסוד: הכנסת).

העובדה שהוועדה בנויה על פי מפתח סיעתי, כך שיש בה נציג על כל ארבעה חברי כנסת, יוצרת יתרון מובנה לסיעות הגדולות. אומנם גם סיעות שייצוגן קטן מארבעה חברי כנסת (לנוכח אחוז החסימה, כיום מדובר בסיעות שהתפצלו לאחר הבחירות) זוכות לייצוג, אך אין בכך כדי למחוק את יתרוןן של המפלגות הגדולות ואת כוחה המשותף של קואליציית הרוב. לאמיתו של דבר אין הצדקה עניינית לכך שהרכב הוועדה מייצג את יחסי הכוחות בכנסת היוצאת, שהרי תכליתה של הוועדה היא ניהול תקין והוגן של הליך הבחירות, ולכן אין משמעות לכוח יחסי של סיעות, אלא לעצם הייצוג של כל הסיעות בוועדה ושל רשימות חדשות בתפקיד משקיפים. כולם צריכים להיות שותפים שווים במטלות של ועדת הבחירות המרכזית.

התנודות החדות בכוחן של סיעות הכנסת מבחירות לבחירות, תופעות של איחוד סיעות לצורכי בחירות ופיצולן לאחר מכן, והעובדה שההרכב של ועדת הבחירות המרכזית נקבע על פי הכנסת המכהנת אך יש לה סמכויות להגביל את הזכות להיבחר למבקשים להתמודד לכנסת הבאה – כל אלה עלולים ליצור מצבים אבסורדיים. לדוגמה, נציגים של סיעה שכוחה בכנסת היוצאת גדול אך לא תתמודד בבחירות הבאות הם שיקבעו את זכותן של סיעות אחרות להיבחר. מצב עניינים זה אינו תאורטי בלבד, והוא כמעט התרחש. בכנסת ה־18 (2009–2013) היו לסיעת קדימה 28 נציגים בכנסת, ולכן היו לה שבעה נציגים בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־19. לקראת הבחירות לכנסת ה־19 כמעט שנעלמה קדימה מהמפה הפוליטית (ולבסוף זכתה רק בשני מנדטים), ובכל זאת שבעת נציגיה בוועדת הבחירות היו שותפים להכרעות בעניין הזכות של מועמדים וסיעות להיבחר לכנסת זו.

טיעונים אלו – של שליטתן של סיעות הקואליציה בכנסת היוצאת ושל התנודות בכוחן של הסיעות – מטילים ספק בהיגיון ובהוגנות של העובדה שהרכב הוועדה הוא לפי מפתח סיעתי. מעבר לטיעונים אלו נציג להלן טיעונים מהותיים באשר לאי־התאמה בין הרכב הוועדה לבין סמכויותיה.

סמכויות

מכל סמכויותיה של ועדת הבחירות המרכזית הפוליטית תפקידה מעורר המחלוקת ביותר הוא פסילה של רשימות ומועמדים בהתאם לעילות הקבועות בסעיף 7א לחוק־יסוד: הכנסת – שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות ותמיכה במאבק מזוין או בטרור נגד מדינת ישראל.⁶⁰ מדובר בסמכות מעין שיפוטית הנתונה בידי גוף שהוא במהותו פוליטי. בחלק זה אסקור בקצרה את ההיסטוריה של פסילת רשימות ומועמדים על ידי ועדת הבחירות המרכזית ואת העיגון החוקי לסמכות זו, אנתח כמה מדיוני הוועדה כדי ללמוד על האופן שבו היא ממלאת את תפקידה זה ואעמוד על דילמות העולות ממתן הסמכות להכריע בזכות להיבחר בידי גוף מוטה פוליטית.

ההיסטוריה והעיגון החוקי של הסמכות לפסול מועמדים ורשימות על ידי ועדת הבחירות המרכזית

בפקודת הבחירות לאסיפה המכוננת, התש"ט-1948, נכלל סעיף המעניק בידי ועדת הבחירות המרכזית סמכות שלא לאשר רשימה וקובע שעל החלטתה אפשר לערער לבית המשפט העליון. סעיף 24 לפקודה קבע: "סירבה הוועדה המרכזית לאשר רשימת מועמדים כולה או אחד משמות המועמדים הכלולים בה, תודיע על כך בכתב לבא־כוח הרשימה ולממלא מקומו לפחות 20 יום לפני

60 על הסמכות לפסול מפלגות ראו קרמניצר, 2005; גל וקרמניצר, 2019. במאמר מוסגר יש לציין כי הסמכות של יושב ראש הוועדה וסגניו קיימת גם כשמדובר בסיעות ובמועמדים בבחירות לרשויות המקומיות.

מועד הבחירות, ותציין בהודעה את הנימוק לסירוב". כאמור, על החלטתה זו היה מותר לערער לבית המשפט העליון. בית המשפט דן בערעור זה בהרכב של שלושה שופטים והכרעתו סופית, וצריכה להתקבל לפחות 12 יום לפני הבחירות, אם לא כן הסירוב לאשר את הרשימה מבוטל.

סעיף דומה הופיע גם בחוק הבחירות לכנסת, התשי"ט-1959 (שאינו בתוקף), וגם בחוק הבחירות המקורי מ-1969 נקבע בסעיף 64 כי ניתן לערער לבית המשפט העליון על סירוב של ועדת הבחירות לאשר רשימה, מועמד, כינוי או אות של הרשימה: הוועדה צריכה להודיע על הסירוב לאשר לפחות 20 יום לפני הבחירות, והערעור על הסירוב צריך להיות מוגש לפחות 18 יום לפני הבחירות. בית המשפט דן בערעור בהרכב של שלושה שופטים ופסק דינו סופי.

מבט על ההיסטוריה של פסילת רשימות ומועמדים על ידי ועדת הבחירות המרכזית מצביע על כמה רגעים מכוננים:⁶¹

- 1965 פרשת ירדור** – הפעם הראשונה שבה עמדה למבחן סמכותה של הוועדה שלא לאשר רשימת מועמדים הייתה בשנת 1965, אז פסלה ועדת הבחירות המרכזית את מפלגת הסוציאליסטים הערבים שחבריה היו מזוהים עם תנועת אלארד, ובית המשפט אישר את פסילתה. מאז במשך כמעט שני עשורים לא נפסלו רשימות בבחירות לכנסת.
- 1981** אזרח הגיש בקשה לפסול את רשימת כך בטענה שהמפלגה מטיפה לגזענות, אולם הוועדה לא אישרה את בקשתו. הערעור על החלטתה נדחה על ידי בית המשפט העליון.
- 1984 פסילת הפסילה בלא עילה חוקית** – לקראת בחירות 1984 החליטה ועדת הבחירות המרכזית לפסול שתי רשימות מהתמודדות לכנסת: רשימת כך והרשימה המתקדמת לשלום. שתי הפסילות נדחו בבית המשפט העליון בהיעדר עילה חוקית, והרשימות התמודדו בבחירות לכנסת.

61 לסקירה היסטורית של צמצום הזכות להיבחר ראו שמיר ומרגל, תשס"ה; קרמניצר, 2005; וינשל-מרגל ושמיר, 2015; גל וקרמניצר, 2019.

- 1985 חקיקת סעיף 7א לחוק ייסוד: הכנסת** – בשנת 1985 נוסף לחוק ייסוד: הכנסת סעיף 7א שמנה שלוש עילות לפסילת רשימות מהתמודדות לכנסת. לפי החוק לא תשתתף בבחירות לכנסת רשימה אם יש במטרותיה או במעשיה שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית או כמדינה דמוקרטית או בגין הסתה לגזענות. החוק הסמיך את ועדת הבחירות המרכזית לפסול מפלגה מהעילות המנויות בסעיף 7א.
- 1988 פסילה בחסות החוק** – עם קבלת התיקון לחוק ייסוד: הכנסת נפסלה ערב בחירות 1988 רשימת כך. הרשימה המתקדמת לשלום אושרה על חודו של קול. הקול המכריע היה של השופט אליעזר גולדברג שישב בראש הוועדה. העתירות כנגד ההחלטות של ועדת הבחירות לפסול את רשימת כך ולאשר את הרשימה המתקדמת לשלום נדחו בבית המשפט העליון.⁶²
- במהלך מערכות הבחירות בשנות ה־90 רוב בקשות הפסילה היו נגד מפלגות ימין קיצוניות. ב־1992 פסלה ועדת הבחירות המרכזית שתי רשימות (כך וכהנא חי), בית המשפט דחה את הערעורים על פסילתן, והן לא הורשו להתמודד בבחירות.
- 2002, 2008 הרחבת האפשרויות והעילות לפסילה** – שנות האלפיים התאפיינו בהרחבת עילות הפסילה. רוב החלטות הפסילה בוועדה היו של רשימות מועמדים ערביים, ובית המשפט הפך את כולן (על כך להלן). בשנת 2002 התקבל תיקון לחוק ייסוד: הכנסת שכלל הן את הרחבת הנסיבות, כך שיכללו גם התבטאויות, שינוי בנוסח העילות והרחבתן, וכן הוספת האפשרות לפסול מועמדים מתוך רשימה הנוסח של סעיף 7א השתנה כך שהעילות של שלילת מדינת ישראל כמדינה יהודית וכמדינה דמוקרטית אוחדו ונוספה עילה של תמיכה בטרור. בשנת 2008 נוסף תיקון (הידוע בכינוי "חוק בשארה") שלפיו מי ששוהה במדינת אויב כמוהו כמי שתומך במדינת אויב, ועליו נטל ההוכחה שלא כך הוא.

62 ע"ב 1/88 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה; ע"ב 2/88 בן שלום נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־12.

2019 פסילה בהחלטת בית המשפט – לראשונה מועמדים שהוגשה נגדם בקשת פסילה לוועדת הבחירות המרכזית ולא נפסלו על ידה נפסלו על ידי בית המשפט, בעקבות ערעור שהוגש בעניין. המועמדים שנפסלו השתייכו למפלגת ימין קיצונית.

הליך פסילת מועמדים ורשימות

כאמור, חוק יסוד: הכנסת קובע שלוש עילות לפסילת מועמדים או רשימות, אך לגבי כל אחד מהם התנאים והליך הפסילה שונים:

פסילת מועמדים

חוק יסוד: הכנסת (סעיף 7א(ב)) קובע הליך דו-שלבי לפסילת מועמד: בשלב הראשון החלטה של ועדת הבחירות, ובשלב השני אישור של בית המשפט (אישור בחירות – א"ב), כך בית המשפט הוא שותף לתהליך קבלת ההחלטה.

כדי לפתוח בהליך פסילה של מועמד שלישי מחברי ועדת הבחירות המרכזית יכולים להגיש לוועדת הבחירות המרכזית בקשה לפסילת מועמד שבוע מיום הגשת הרשימה. בפועל, גורם מסוים – חבר כנסת, סיעה, ארגון, חברה אזרחית או אזרח – מגיש את הבקשה ונחשב למבקש בקשת הפסילה, אך במקרה של מועמד עליו להגיש את הבקשה עם חתימות של לפחות שלישי מחברי ועדת הבחירות המרכזית שתומכים בבקשת הפסילה. לדוגמה, בקשות לפסול שלושה ממועמדי עוצמה יהודית (וכן את הרשימה עצמה) לפני הבחירות לכנסת ה-22 הוגשו מטעם המרכז הרפורמי לדת ומדינה, וכן הוגשה בקשת פסילה מטעם חברת הכנסת סתיו שפיר. בקשות אלו לוו בחתימה של 12 מחברי הוועדה, אך המבקשים או באי כוחם הם שנימקו את הבקשות בדיון בוועדה.

לפי הנוהל שהתגבש, גם היועץ המשפטי לממשלה מעביר לוועדה חוות דעת בעניין בקשת הפסילה. לפי נוהל הטיפול בבקשות לפסילת רשימות מועמדים או מועמד, התש"ף-2019, היועץ המשפטי לממשלה מגיש את עמדתו בעניין בקשת הפסילה לוועדה. מדובר בעיגון של מסורת שהתגבשה, אולי בשל הנוהג

של בית המשפט להזמין את היועץ המשפטי לממשלה כדי לחוות את דעתו בעניין הפסילה.⁶³ מכל מקום מעורבות היועץ המשפטי לממשלה היא במעמד מייעץ ולא מחייב, ולא פעם הוועדה מכריעה בניגוד לחוות דעתו.

הוועדה מכריעה ברוב קולות אם לפסול את המועמד (תיקו פירושו שהוועדה לא אישרה את הפסילה), והכרעה צריכה להתפרסם לפחות 30 יום לפני הבחירות. על הוועדה להודיע על כך למועמד ולהעביר את החלטתה, עם נימוקיה, לאישור בית המשפט העליון. שם תידון הבקשה בהרכב של תשעה שופטים (או מספר איזוגי גדול יותר). הכרעת בית המשפט סופית.

לגבי מועמד קיימים עוד שני תנאים: האחד, הקביעה שאם שהה במדינת אויב בשבע השנים שקדמו להגשת הרשימה רואים בו כאילו הוא תומך במאבק מזוין או בטרור כנגד מדינת ישראל ועליו נטל ההוכחה שלא כך הוא; התנאי האחר הוא שמועמד צריך להצהיר עלניין סעיף 7א, וחוק הבחירות לכנסת מפרט כי המועמד נדרש להגיש בכתב ההסכמה עם רשימת המועמדים הצהרה זו: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת" (סעיף 57(ט)). בלא הצהרה זו חתומה על ידי כל המועמדים הכלולים ברשימה אין לאשר את הרשימה. כאמור, החוק מציין כי זהו ליקוי שאי אפשר לתקנו.

פסילת רשימות

סעיף 64 לחוק הבחירות לכנסת מגדיר באופן כללי את סמכותה של הוועדה שלא לאשר רשימה או מועמד (או את שמה או כינויה), אך בחוק יש הבחנה בין פסילת רשימה בגין העילות שבסעיף 7א לבין פסילה של רשימה או מועמדים מסיבות אחרות. בניגוד לפסילת מועמד, החוק אינו מגדיר במפורש מי רשאי להגיש בקשת פסילה של רשימה. הנוהג הוא שכל אזרח, ארגון, ובתוך כך גם רשימה או מפלגה, יכולים להגיש בקשה לפסילת רשימה.

63 לא ברור מהם שורשי ההסדר הזה ומדוע היועץ המשפטי לממשלה, ולא גורם כמו היועץ המשפטי לכנסת, הוא שמגיש חוות דעת.

על החלטת הוועדה שלא לאשר רשימה או מועמד יש זכות ערעור לבית המשפט העליון, אך להחלטה זו לא נדרש אישור של בית המשפט העליון, כמו במקרה של פסילת מועמד. לפי החוק אם הפסילה היא על בסיס העילות בסעיף לא בית המשפט דן בעתירה בהרכב של תשעה שופטים או בהרכב איזוגי גדול יותר והחלטתו סופית (ערעור בחירות ולא אישור בחירות כמו במקרה של מועמד). במקרה שהפסילה היא בגין עילות אחרות – בית המשפט דן בערעור בהרכב של שלושה שופטים והחלטתו סופית.

גם במקרה שהוועדה אישרה רשימה יש אפשרות לערער על החלטתה. היועץ המשפטי לממשלה או יושב ראש הוועדה המרכזית או לפחות רבע מחברי הוועדה המרכזית יכולים לערער לבית המשפט העליון על אישור הרשימה, לא יאוחר מהיום ה־28 שלפני יום הבחירות, בטענה שהרשימה מנועה מלהשתתף בבחירות לכנסת לפי סעיף לא לחוק יסוד: הכנסת. כאמור, במקרה שזו העילה, הדיון בבית המשפט הוא בהרכב של תשעה שופטים או הרכב איזוגי גדול יותר והכרעתו סופית.

הנוהג שהשתרש הוא שגם יחידים וארגונים, ואפילו רשימות אחרות, יכולים להצטרף לערעור לבית המשפט העליון על החלטת הוועדה. לפיכך בערעורי הבחירות מוגשות רשימות ארוכות של עותרים: אזרחים פרטיים, מועמדים לכנסת, מפלגות וארגוני חברה אזרחית.

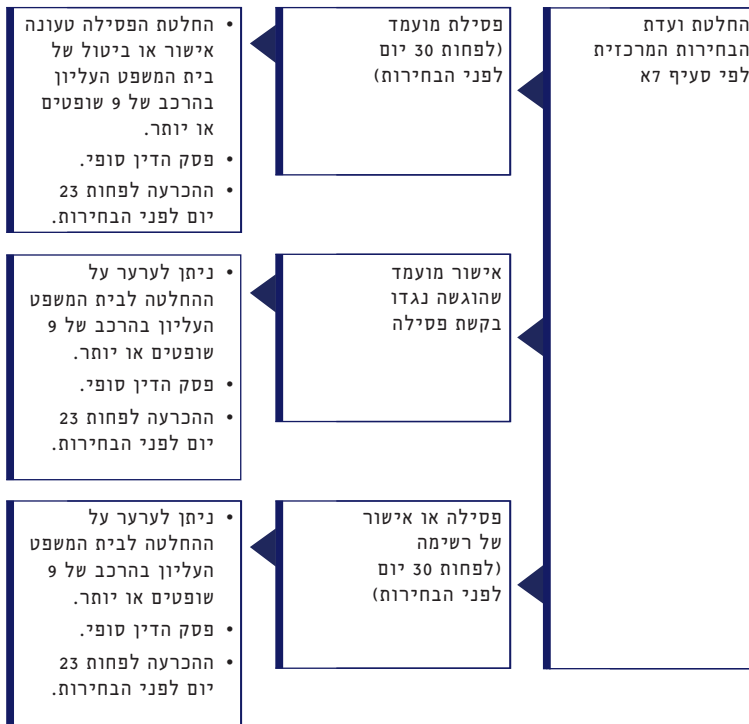
באופן כללי, היעדר מגבלות על הזכות להגיש בקשת פסילה יוצר מצבים כמו למשל הגשת בקשות פסילה על ידי מועמדים שתלויה ועומדת נגדם בקשת פסילה. לדוגמה, בוועדת הבחירות לכנסת ה־21 הגישו איתמר בן גביר ומיכאל בן ארי בקשה לפסול את רשימת רע"מ בל"ד, בזמן שבועדת הבחירות נידונה בקשה לפסילת השניים כמועמדים. בוועדת הבחירות לכנסת ה־22 הגן איתמר בן גביר, שבעצמו היה מועמד לפסילה, על מועמדותו של חברו לרשימת עוצמה יהודית בן־ציון גופשטיין.

אם כן, ההליך לפי סעיף לא, ראשיתו ביוזמת בקשה לפסול מועמד (שליש מחברי ועדת הבחירות חתומים על הבקשה, אך לפני הוועדה מופיעים גורמים שונים – חברי כנסת, אזרחים, נציגים של ארגוני חברה אזרחית) או רשימה (שכל אזרח או גוף יכול להגיש). לאחר מכן נדרשת הכרעה דו־שלבית, של ועדת

הבחירות המרכזית ושל בית המשפט, במקרה של פסילת מועמד. ייתכן גם שלב של ערעור על החלטתה של ועדת הבחירות לבית המשפט במקרה של אישור או פסילה של רשימה או מועמד. מצד אחד מדובר במנגנון מאזן ובו ביקורת שיפוטית על החלטתה של הוועדה, ומצד אחר המעורבות של גוף פוליטי וגוף משפטי בהליך לפסילה של מועמדים ורשימות יוצרת מתח לא בריא, הופכת את החלטת הוועדה להצהרתית וגוררת ביקורת על בית המשפט.⁶⁴

חֲרָשִׁים 2

הליך פסילת רשימה או מועמד בגין העילות של סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת



פסילה פוליטית ופגיעה בעקרון השוויון

אחד מתפקידיה החשובים של ועדת הבחירות המרכזית הוא להבטיח הוגנות ואובייקטיביות בתהליך הבחירות, ובפרט את הזכות להיבחר. ואולם, כאמור, הרכב הוועדה פוליטי, ולפיכך עולות כמה שאלות: האם גוף פוליטי יכול למלא תפקיד מעין שיפוטי? האם הדיונים וההכרעות של הוועדה נגועים בשיקולים ואינטרסים פוליטיים? ואם כן, האם יש בכך פגיעה בזכות היסוד הדמוקרטית להיבחר?

מתן סמכויות מעין שיפוטיות לגוף פוליטי

כאמור, ההרכב של ועדת הבחירות המרכזית משקף את יחסי הכוחות בכנסת היוצאת, וחברים בה רק נציגי סיעות שהיו מיוצגות בכנסת היוצאת (רשימות חדשות רשאיות למנות משקיפים). נוסף על כך, חברי כנסת מכהנים רשאים להיות חברים בוועדה. לפיכך אין מחלוקת על כך שמדובר בגוף פוליטי על פי הרכבו. במציאות המוסדית בישראל ישנם עוד גופים פוליטיים ותהליכים שניתנו בהם סמכויות מעין שיפוטיות לגופים פוליטיים. לדוגמה, חוק ההדחה מעניק לחברי הכנסת שיקול דעת מעין שיפוטי בקביעה אם חבר כנסת עבר על העילות המפורטות בחוק, הדומות לעילות המפורטות בסעיף לא לחוק ייסוד: הכנסת. גם בהליך מתן חסינות חברי הכנסת ממלאים תפקיד מעין שיפוטי כאשר הם מחליטים אם להיענות לבקשה של חבר כנסת לקבל חסינות על פי העילות הקבועות בחוק. גם ועדת האתיקה של הכנסת דנה בקובלנות המוגשות נגד חברי הכנסת ובסמכותה להשית עליהם סנקציות במקרה הצורך. בעבר גם ערעורי בחירות חסו תחת הכרעת הכנסת, ורק ב־1989 הועבר הדיון בהם לבית המשפט המחוזי בירושלים, וב־2003 לבית המשפט לעניינים מינהליים. בכל המקרים האלה העניק המחוקק לעצמו או לנציגיו תפקיד מעין שיפוטי. בית המשפט תהה על עניין זה:

שאלה העולה מאליה היא, כמובן, למה מצפה המחוקק במוסרו הכרעה כה חשובה כערעורי בחירות לסמכותם של בעלי דין – היינו חברי הכנסת – הנוגעים בדבר? קיימות שתי אפשרויות. האפשרות האחת היא, שחבר הכנסת ביושבו לדין בערעור "יתעלה על עצמו", ושלא כחשש הקיים אצל כל שופט בשר ודם, יכריע חבר הכנסת בערעור ללא משוא פנים, ללא כל ענין אישי-פוליטי, משל היה מלאך ממלאכי השרת, שכידוע אין היצר שולט בהם. האפשרות האחרת היא שהמחוקק ידע שציפייה זו הנה משאלת לב שאינה ניתנת לביצוע, וסבר וקיבל שהכרעתם של חברי הכנסת תהא מהולה, במידה זו או אחרת, בשיקולים אינטרסנטיים פוליטיים. נדמה לי שמותר לנו להניח שהאפשרות השניה היא הסבירה והנכונה, ואף חברי הכנסת עצמם, ביושבם על מדין בערעור, לא יתיימרו לומר כי אין להם בעולם עיונם בהכרעת הערעור אלא שיקולים אובייקטיביים טהורים בלבד.⁶⁵

חשוב לציין כי במקרים שצוינו לעיל, שבהם לחברי הכנסת ניתנה סמכות מעין שיפוטית, היא הופעלה ביחס לעצמם, דהיינו לחברי הכנסת המכהנים – הן במתן חסינות הן בהחלטות של ועדת האתיקה. גם חוק ההדחה, שהוא אומנם בעייתי מאוד במובן זה שהמחוקקים מגבילים את זכותו של אחד מהם ובכך מבטלים את רצון הבוחר, קשור לחברי הכנסת משעה שכבר נבחרו.⁶⁶ כלומר, בכל המקרים הללו ההצדקה יכולה להיות שמדובר בעניין פנימי של חברי הכנסת. ואולם החלטתה של ועדת הבחירות המרכזית הפוליטית נסבה על הזכות להיבחר, כלומר אין מדובר בעניין פנימי. נציגי הסיעות בוועדה, ובהם חברי כנסת החברים בה, הם בעלי הסמכות לקבוע מי יתחרה מולם בבחירות. יש בידיהם הסמכות החוקית לצמצם את זכות היסוד של יריביהם הפוליטיים להיבחר. אין מדובר בסמכויות של מי שכבר מיוצגים בזירה הפוליטית אלא ביכולת לשלוט בשער הכניסה לזירה הפוליטית – מדובר ביתרון לא הוגן של מי

65 בג"ץ 620/85 ח"כ מוחמד מיעארי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מא(4) 169.

66 קרמניצר וגל, 2018.

שהם הרוב בעלי זכות ההצבעה אשר מכריעים לטובתם תוך כדי רמיסת זכויות של המיעוטים והלא מיוצגים.⁶⁷

בסדרה של עתירות בעניין החלטות הוועדה לפסול רשימות ומועמדים הביע בית המשפט ביקורת על שילוב של גוף פוליטי שניתנות בידיו החלטות מעין שיפוטיות. כך סיכם את הביקורת השופט אהרן ברק בפסק הדין בעניין אחמד טיבי:

יש מקום לשקול אם ההסדר הקיים, בו ההחלטה הראשונית באשר למניעת השתתפותן של רשימות מועמדים או מועמדים היא בידי ועדת הבחירות המרכזית, הוא הסדר ראוי. האין לחשוש כי החלטותיה של ועדת הבחירות יוכתבו על ידי ההרכב הפוליטי שלה – למעט העומד בראשה – ויושפעו משיקולים פוליטיים, במקום השיקולים העניינים עליהם עמדנו? כבר בפרשת ירדור ציין השופט זוסמן כי מתן שיקול דעת לוועדת הבחירות למנוע השתתפותה של רשימת מועמדים "אינו עולה בקנה אחד עם הרכב הוועדה שהוא גוף המורכב על טהרת עקרונות פוליטיים, לפי מתכונת הכנסת היוצאת, פרט ליושב ראש הוועדה שהוא שופט בית המשפט העליון (שם, עמ' 389). בפרשת נימן הראשונה היפנה השופט מ' אלון את תשומת הלב לחוסר הרצון "למסור הסמכות לפסילת רשימה על פי נימוקים של תוכן ומהות לגוף, המורכב ברובו המכריע – פרט ליושב־ראש – מנציגים, המייצגים גופים פוליטיים, וששיקוליהם עשויים להיות אידיאולוגיים-פוליטיים" (שם, עמ' 289). בפרשת נימן השניה היפנה הנשיא שמגר את תשומת הלב "לבעיה של הפקדת סמכות אישור הרשימות בידי גוף פוליטי" (שם, עמ' 194). אכן, מן הראוי הוא כי הכנסת תשוב ותיתן דעתה ותבחן אם אין זה ראוי להפקיד את הדיון בסוגיה זו, שאין חולק באשר למשמעותה לשם שמירה על הדמוקרטיה, התחרות החופשית והפלורליזם, בידי גוף נייטרלי במהותו אשר ישקול שיקולים

משפטיים ענייניים בלבד. יצוין כי במדינות דמוקרטיות בהן מצויה הוראה בחוקה המאפשרת מניעת השתתפותן של רשימות בבחירות, ההחלטה בשאלה זו נעשית על ידי בית המשפט בלבד, בלא שוועדה כדוגמת ועדת הבחירות שלנו – על מאפייניה הפוליטיים – תיטול חלק בהחלטה זו. [...] אכן, האם מן הראוי הוא שגוף פוליטי ("כנסת זוטא") יפעל כגוף מעין שיפוטי? האם מן הראוי הוא שמי שנאבק על קולו של הבוחר יקבע גם מי יוכל להתמודד עימו במאבק זה? האין להסתפק בכוחה של הכנסת לקבוע את אמות המידה הראויות להשתתפות בבחירות, בלא להעניק לה את הסמכות להכרעה האינדיבידואלית? מודעים אנו לכך שהתשובה על שאלות אלה אינה פשוטה. מן הראוי שהדבר יישקל מחדש, לאור הנסיון שהצטבר במשך השנים, בישראל ובמשפט המשווה.⁶⁸

יש לשים לב שבאופן חריג (כפי שנראה להלן בפרק ד) בוועדה חברים גם חברי כנסת מכהנים וחברי מפלגות. אין כל קביעה חוקית מי רשאי להיות חבר בוועדת הבחירות, למעט האיסור על חברות של שר, סגן שר, עובד המדינה – פרט למורה – וחייל בשירות סדיר, בשונה מעובדי ועדת הבחירות המרכזית (הזרוע המינהלית), הנחשבים לעובדי מדינה ולגביהם חל איסור על זיקה מפלגתית-פוליטית. במילים אחרות, המחוקק מסר בידי הרכב של נציגי מפלגות, שברובם אינם נבחרו ציבור, את האחריות להגנה על זכות היסוד להיבחר. אין הם נדרשים לניסיון או להשכלה רלוונטית, והם מחויבים בעיקר לשולחיהם, כלומר למפלגות שהם נציגים מטעמן, ועל כן אין לצפות מהם להפעיל שיקול דעת אובייקטיבי עצמאי בבואם להכריע בבקשות פסילה. אם כן, מתן הסמכות לפסול רשימות ומועמדים בידי ועדת הבחירות המרכזית אינו שגגה של המחוקק, אלא יש מאחוריה כוונת מכוון, והיא שגדרי הזכות להיבחר ייקבעו על פי מאזן הכוחות הפוליטי באופן שייצוג של המיעוט עלול להיפגע.

עם זאת המחוקק איזן את הפוליטיות וההטיה הסיעתית של הוועדה באמצעות הקביעות שפסילת מועמד טעונה אישור של בית המשפט העליון, שניתן לערער

68 א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 נ' ח"כ אחמד טיבי ואח'.

לבית המשפט העליון על אישור או פסילה של רשימה ושל מועמד ושהכרעתו של בית המשפט העליון סופית. במילים אחרות, "הפוליטיות" של החלטות הוועדה הייתה אמורה להתאזן בזכות הניגוד שבין חבריה המייצגים סיעות שונות ובזכות מעורבות של בית המשפט. ואולם בפועל ההחלטה של חברי הוועדה בסופו של דבר היא פוליטית, והיא נבלמת על ידי בית המשפט העליון. הליכי הפסילה מציבים, אולי בלית ברירה, את בית המשפט בלב המחלוקת הציבורית, ובשל כך הוא מותקף בטיעונים פופוליסטיים ולא ענייניים ונגרר לתוך ההוויה המפלגתית.⁶⁹ כפי שעולה מההיסטוריה של החלטות הפסילה על ידי הוועדה, מאז 2003 בית המשפט העליון ביטל את כל החלטות הפסילה של הוועדה (ראו לוח 3 להלן). לכן יש להטיל ספק בהיגיון לתת בידי הוועדה הפוליטית סמכות מעין שיפוטית לפסילה של מועמדים ורשימות.

אפשר היה לטעון כי למרות הרכבה הפוליטי הוועדה מקבלת את הכרעותיה בלא משוא פנים ובלא הטיה סיעתית ברורה, אולם בחינה של הטיעונים שחברי הוועדה מעלים בדיוני הפסילה כמו גם תוצאות ההצבעה מלמדות שהחלוקה היא בדרך כלל על פי מפתח סיעתי – סיעות הימין והסיעות הדתיות מצביעות בעד פסילה של מועמדים ערבים ורשימות ערביות, וסיעות השמאל בעד פסילה של מועמדים ורשימות מהימין הקיצוני.⁷⁰ כפי שקרן מרגל ומיכל שמיר מציינות, קיים מתאם בין הלכי הרוח הפוליטיים (בפרט תחושת איום) ובין תוצאות ההצבעה לפסילה בוועדה.⁷¹ השיוך הסיעתי הוא שקובע את העמדה, ולא בהכרח הדיון לגופו של מועמד או לגופה של רשימה. מציאות זו מטילה ספק בהוגנות של הליך הפסילה. מכאן שאין עוררין על כך שהוועדה פוליטית לא רק בהרכבה אלא גם בהתנהלותה ובשיקולי ההכרעה של חבריה.

עוד יש לבחון אם למרות היותה גוף פוליטי, הדיון בוועדה מתנהל באופן מקצועי המכבד את התפקיד המעין שיפוטי שניתן לה. לצורך כך אבחן כמה מהפרוטוקולים של ועדת הבחירות המרכזית בכמה מערכות בחירות אחרונות.

69 איתן הברמן, תקשורת אישית, 16.11.2020.

70 פדהצור, 2004: שמיר ומרגל, תשס"ה, עמ' 132; וינשל-מרגל ושמיר, 2015, עמ' 88.

71 שמיר ומרגל, תשס"ה.

שוק הפסילות

עיון בפרוטוקולים של ועדת הבחירות המרכזית בעניין בקשות לפסול רשימות מעורר את הרושם שחברי הכנסת החברים בוועדת הבחירות המרכזית ושאר נציגי הסיעות אינם משילים את עורם המפלגתי, אינם מתעלים על עצמם, ואינם מכריעים בסוגיית הפסילה ללא משוא פנים וללא כל עניין אישי-פוליטי – להפך: הדיון בוועדת הבחירות המרכזית דומה במהותו לדיוני הכנסת, אם לא גרוע מהם. במערכות הבחירות האחרונות צולמו והוקלטו דיוני הוועדה ונטען כי כתוצאה מכך ההתנהלות בדיונים אלו הייתה מאופקת יותר מבעבר, אולם בקריאת הפרוטוקולים הרושם העיקרי הוא של דיון לא רציני, במקרה הטוב, וזילות מוחלטת של המעמד במקרה הרע.

להלן דוגמה מחילופי דברים במהלך דיון בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־20 (2015) על הבקשה לפסול את מועמדותה של חברת הכנסת חנין זועבי.⁷² כפי שאפשר לראות, מדובר בדיון פוליטי, רדוד ומבזה, ויושב ראש ועדת הבחירות המרכזית דאז, כבוד השופט סלים ג'ובראן, מנסה, ללא הועיל, להפוך אותו לדיון ענייני:

חנין זועבי: תרשו לי תחילה לתהות קצת: מדוע אני פה? אני לא מבינה. עכשיו באמת, ובנימה אישית, אני לא מבינה מדוע אני פה.

שרון גל: צודקת, את צריכה להיות בבית־סוהר.

יעקב מצא: זה מצחיק, זה מצחיק.

חנין זועבי: אני לא מבינה.

יעקב מצא: דם של חיילים שלנו על הידיים שלך ואת עומדת

פה וצוחקת? דם של חיילים שלנו במרמרה, ואת עומדת פה

וצוחקת?

יו"ר ועדת הבחירות השופט סלים ג'ובראן: עו"ד מצא.

עלאא מחאג'נה: זו הצגה.

72 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־20, פרוטוקול חלקי, חלק א' – דיון בפ"מ 3/20 ופ"מ 4/20, 12.2.2015.

יעקב מצא: זו לא הצגה, זה דם יהודי. הדם של החיילים שלנו על הידיים שלך ואת יושבת פה ומחייכת.

יו"ר ועדת הבחירות השופט סלים ג'ובראן: עו"ד מצא, די. איתמר בן גביר: כבוד השופט, היא טרוריסטית, אתה צריך לעצור אותה.

עלאא מחאג'נה: תראו מי מדבר.

יו"ר ועדת הבחירות השופט סלים ג'ובראן: עו"ד מצא, ביקשתי ממך לבקש רשות דיבור. אדוני, אנא שמור על השקט.

איתמר בן גביר: היא טרוריסטית. למה אתה לא קורא לשוטרים לאזוק אותה. אתה שופט, משפטן, תעצור אותה.

יו"ר ועדת הבחירות השופט סלים ג'ובראן: רבותי, תנו לגברת זועבי להמשיך את הדברים. אני מבקש לא להפריע. בבקשה, גברת זועבי.

חנין זועבי: ועוד תראו מי מעמיד אותי במעמד הזה. תראו מי מעמיד אותי במעמד הזה.

אשר מייבסקי: סליחה, מי אנחנו? מי מעמיד אותך?⁷³

דוגמה אחרת מפרוטוקולים של ועדת הבחירות לכנסת ה-21 (אפריל 2019). עיון בבקשות הפסילה מלמד שלא תמיד המבקשים מציינים את העילה הספציפית בסעיף לא שבגינה הם מבקשים לפסול את המועמד או הרשימה. לדוגמה, בדיון בפסילתו של המועמד עופר כסיף הועלו טענות לעילות שונות, אך לא באופן מסודר: תמיכה במאבק מזוין, הסתה ושליחת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. כך עולה מהדיון הבא:

השופט חנן מלצר – היו"ר: אבל באיזה עילה זה?
 עודד פורר: אני אפרט.

השופט חנן מלצר – היו"ר: לא, אבל, שוב, אני שואל את אדוני. יש כאן ביטויים שהם באמת מקוממים על ההקשר של גרמניה הנאצית, אבל אני שואל באיזו עילה אתם מבקשים לפסול. דוד ביטן: זו הסתה לגזענות.

השופט חנן מלצר – היו"ר: לא, דוד.

דוד ביטן: למה לא?

השופט חנן מלצר – היו"ר: בהקשרים של - - -

יעקב מצא: זה יותר חמור מגזענות.

עודד פורר: שאלתך ברורה, גם תשובתי תהיה ברורה, כי כידוע לך, כולנו יודעים מה עלינו לעשות בנאצים ובעוזריהם, יימח שם, ונראה כי זו גם עלולה להיות כוונתו של המשיב כלפי אלה שהוא מכנה אותם נאצים. כאשר הוא כותב בעמוד הפייסבוק האישי שלו - - -

השופט חנן מלצר – היו"ר: אבל, שוב, אנחנו דיברנו על כל אלמנט ואלמנט. אני שואל את אדוני, מבין העילות על איזה עילה אדוני מכוון? אדוני יכול לבוא ולהגיד...

עודד פורר: אני מדבר על התמיכה במאבק המזוין.

השופט חנן מלצר – היו"ר: בדיוק, אני רוצה לחדד את זה. זו בהחלט הסתה למשהו, השאלה זו הסתה למה? לאיזה עילה אדוני מכוון? אני מוכן לקבל, לצורך העניין, שזו הסתה, אבל הסתה למה? יש הסתה לגזענות...

עודד פורר: אני מכוון בעניין הזה, אדוני, גם להסתה לגזענות וגם לתמיכה במאבק מזוין.

השופט חנן מלצר – היו"ר: לא, לא, אבל איפה הגזענות?⁷⁴

במקרה אחר, בבקשת פסילה לקראת הבחירות לכנסת ה-21 (אפריל 2019) שהגישו מיכאל בן ארי ואיתמר בן גביר לפסילת רשימת רע"ם בל"ד, הם מביאים הקלטה של ח"כ עבד אל-חכים חאג' יחיא כדוגמה לדברים שאמר חבר כנסת מטעם בל"ד. אלא שכפי שמתקנים אותם, אין מדובר בחבר כנסת של בל"ד. טעות זו לכאורה שולית, אבל היא מלמדת שעבור מבקשי בקשות הפסילה מספיקה העובדה שמדובר בחבר כנסת ערבי כדי לבקש לפסול רשימה. בן גביר שיבח לפני הוועדה את הרב כהנא, האשים את חברי הכנסת הערבים שהם יורים

74 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, פרוטוקול הדין - פ"ר 21/3, פ"מ 21/10, עמ' 16.

טילים על ישראל, ועוד כהנה וכהנה, ודבריו לא זכו לתגובה הולמת – כך דיוני הוועדה משמשים לתעמולת בחירות במקרה הטוב ולבמה להסתה לגזענות במקרה הרע.⁷⁵

בדיון לקראת הבחירות לכנסת ה־22 (ספטמבר 2019) בבקשה לפסול את הרשימה עוצמה יהודית ושלושה ממועמדיה – איתמר בן גביר, בן־ציון גופשטיין וברוך מרזל – התנהלו חילופי הדברים הבאים:

חה"כ תמר זנדברג: ועדת הבחירות עובדת בשביל גופשטיין?
אלידור כהן: מה זאת אומרת? אנחנו חברי ועדה. למה את מתערבת? זכותה של הוועדה להגיב.
יעקב מצא: לפחות אנחנו לא עובדים בשביל אבו מאזן.
אברהם יוסטמן: אנחנו מאפשרים חופש ביטוי, לא כמוכם שותמי פיות. אנחנו דמוקרטים וליברלים, לא כמוכם. שונאי ישראל.
יעקב מצא: לעלות לקבר של ערפאת זה יותר טוב?⁷⁶

בהמשך אותו דיון, בתגובה לטענות שהשמיעה עורכת הדין של המרכז הרפורמי לדת ומדינה, אשר הגיש בקשה לפסילת עוצמה יהודית ושלושה ממועמדיה, התנהלו חילופי הדברים הבאים:

עו"ד איתמר בן גביר: נמצאת כאן האימא של התינוקת אדל.
רצחו את הבת שלה, את רוצה לשלול גם אותה?
עו"ד אורלי ארז לחובסקי: יתר החברים לא הסתייגו מההתבטאות הגזענית. יש פה הצטרפות של אנשים חדשים...
ד"ר אדוה ביטון: כשירצחו את הילדה שלך תבואי ותגידי "התבטאות גזענית". תתביישי לך.
עו"ד אורלי ארז לחובסקי: אני חושבת שאת צריכה להתביישי

75 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־21, פרוטוקול הדיון – פ"ר 4/21, פ"ר 6/21, 6.3.2019.

76 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־22, פרוטוקול הדיון – פ"מ 22/1, פ"מ 22/2, פ"מ 22/3, פ"ר 22/1, 14.8.2019, עמ' 14.

עכשיו על מה שאת אמרת לי. אני חושבת שזו פשוט בושה.
 ד"ר אדוה ביטון: את קוראת לאימא שכולה מסיתה לגזענות.
 עו"ד איתמר בן גביר: היא אימא שכולה.
 ד"ר אדוה ביטון: את קוראת לי מסיתה לגזענות? תתביישי לך.
 עו"ד עודד גזית: כולם משתתפים בצערה - - -
 יעקב מצא: אל תהיה דיפלומט עכשיו.
 אברהם ובר: חבר'ה, אל תפריעו לה. היא צריכה לאסוף פה
 כסף לתנועה שלה. זו הזדמנות. לא להפריע לה.⁷⁷

ועוד בהמשך אותו דיון, כאשר ח"כ סתיו שפיר דיברה בשם בקשת הפסילה של עוצמה יהודית שהגישה סיעת המחנה הדמוקרטי, הושמעו הדברים הבאים:

עו"ד איתמר בן גביר: אדוני, זה נאום בחירות.
 סתיו שפיר: הפחד הזה שאחז במערכת הפוליטית, בתקשורת,
 בחלקים נרחבים של הציבור, הוא בדיוק השיטה. בדיוק השיטה
 של אנשים כמו נציגי עוצמה יהודית. זאת השיטה שהם רוצים
 להביא לכנסת. הם חושבים שאם הם יתעקשו מספיק זמן,
 אם הם יאיימו, ויפחידו ויתישו את הצד השני, אז לאט-לאט
 אנחנו נתייאש וניתן להם לזחול לתוך הכנסת ולחרב את כל
 מה שבנינו כאן.
 אברהם יוסטמן: מי זה "בנינו"? מי אתם בכלל? אתם בניתם?
 כולנו בנינו. הכנסת שלכם? המדינה שלכם? מי אתם בכלל? ...
 המדינה שלכם?
 סתיו שפיר: מדינת ישראל היא גם שלכם, שלך בוודאי, אבל לא
 של מי שמנסים להחריב את הדמוקרטיה.
 אברהם יוסטמן: חאלס, מי אתם בכלל? היא שלנו, כמו
 שלכם בדיוק. אתם אנטי דמוקרטיים, אתם שונאי זרים, אתם
 פשיסטים וגזענים. מעולם לא ידעתם מה זה דמוקרטיה.⁷⁸

77 שם, עמ' 32.

78 שם, עמ' 39-40.

אמירות לא ענייניות והתבטאויות לא מכובדות אלו מול ניסיונות חוזרים ונשנים של יושב ראש הוועדה להקנות לדיונים נופך מעין שיפוטי – כל אלה מוכיחים מעבר לכל ספק שוועדת הבחירות המרכזית פוליטית בהרכבה, בשיקול דעתה ובהכרעותיה, והיא מבזה את הסמכות שניתנה בידיה בהתנהלותה כקרקס פוליטי. הוועדה אינה מקבלת את החלטותיה בהליך הוגן לאור אמות מידה משפטיות, החלטותיה אינן מתקבלות על בסיס תשתית עובדתית, אלא לאור שיוך פוליטי.

הניתוח המוצג כאן של הרכב הוועדה ואופן התנהלותה צריך לסתום את הגולל על טענות ויוזמות שנשמעות חדשים לבקרים שלפיהן יש לחזק את מעמד הכרעותיה של הוועדה על ידי מניעת האפשרות לערער על החלטותיה לבית המשפט.⁷⁹ ראינו שמתן סמכות הפסילה לוועדת הבחירות המרכזית בהרכבה הנוכחי (נציגי הסיעות בכנסת היוצאת) פוגע פגיעה אנושה בזכות להיבחר, בהוגנות התהליך ובשוויון התהליך הדמוקרטי. אין לתת בידיהם של חברי הכנסת ונציגי הסיעות כוח להגביל את הזכות להיבחר – זהו תפקיד מעין שיפוטי מכריע במדינה דמוקרטית וראוי לתיתו בידי גוף אחר.

79 מדי פעם עולות יוזמות לביטול הביקורת השיפוטית על החלטות ועדת הבחירות. על כך ראו קרמניצר ופוקס, 2017.

לוח 3
פטילה של רשימות ומועמדים על ידי ועדת הבחירות המרכזית
והחלטות ביח המשפט (1965-2020)

שנת הבחירות	רשימה/מועמד	הכרעת בית המשפט בעניין החלטת הפטילה של ועדת הבחירות המרכזית	פסק הדין בערעור בחירות (ע"ב / אישור בחירות (א"ב))
*1965	רשימת הסוציאליסטים	אושרה	ע"ב 1/65 ירדור נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית
*1984	כך	בוטלה	ע"ב 23/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה
1988	הרשימה המתקדמת לשלום	בוטלה	ע"ב 1/88 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השמיים-עשרה
1992	כך	אושרה	ע"ב 2805/92 רשימת כך נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה
2003	כהנא חי	אושרה	ע"ב 2858/92 מובשוביץ נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה
	בלי"ד	בוטלה	ע"ב 131/03 הברית הלאומית הדמוקרטית (בל"ד) נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה
	עזמי בשארה (בל"ד)	בוטלה	א"ב 50/03 ועדת הבחירות לכנסת השש-עשרה נ' ח"כ עזמי בשארה
	אחמד טיבי (תע"ל)	בוטלה	א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' ח"כ טיבי
2009	בל"ד	בוטלה	ע"ב 561/09 בל"ד - המפלגה הלאומית הדמוקרטית ורע"מ-תע"ל - הרשימה הערבית המאוחדת והערבית לשינוי נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18
	רע"מ-תע"ל	בוטלה	
2013	חנין זועבי (בל"ד)	בוטלה	א"ב 9255/12 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת המשע-עשרה נ' ח"כ חנין זועבי
2015	ברוך מרזל	בוטלה	א"ב 15/1096 15/1095 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים נ' ח"כ חנין זועבי
	חנין זועבי (בל"ד)	בוטלה	
2019 (אפריל)**	רעם-בל"ד	בוטלה	ע"ב 1876/19 רשימת רע"מ-בל"ד נ' ועדת הבחירות לכנסת העשרים ואחת ואח'
	עופר כסיף (חד"ש)	בוטלה	א"ב 1806/19 ח"כ אביגדור ליברמן ואח' נ' ד"ר עופר כסיף
2019 (ספטמבר)**			
2020	היבא יזבק (הרשימה המשותפת)	בוטלה	א"ב 852/20 ח"כ אופיר כץ ואח' נ' ח"כ היבא יזבק
	משפט צדק, בראשות ד"ר לריסה עמיר	בוטלה	ע"ב 922/20 רשימת "משפט צדק, לרפורמה במערכת המשפט ולשחרור יגאל עמיר" נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
2021	אבתיסאם מראענה (מפלגת העבודה)	בוטלה	א"ב 1156/21 עוצמה יהודית - חזית יהודים לאומית, רשימת הציונות הדתית נ' אבתיסאם מראענה ואח'

* פטילות בטרם התקבל טעיף לא.

** בלוח מובאים רק המקרים שבהם ועדת הבחירות המרכזית פטלה רשימות או מועמדים. בבחירות אפריל 2019 וספטמבר 2019 נפטלו מועמדים על ידי בית המשפט, אף שהוועדה אישרה את מועמדותם. ראו להלן.

הוועדה ובית המשפט העליון: כרוניקה של פסילת פסילה ידועה מראש

פרט לאופי הלא מכבד, בלשון המעטה, של דיוני הוועדה, בפועל נוצרה כרוניקה של אירועים ידועה מראש: ועדת הבחירות פוסלת מועמד או מפלגה, רובם ערביים, ובית המשפט הופך את ההחלטה.

מאז קבלת סעיף 7א החליטה הוועדה לפסול רשימה 8 פעמים, ומאז התיקון המאפשר לפסול מועמד מתוך רשימה פסלה הוועדה 8 פעמים מועמדים מתוך רשימה. מתוך 16 החלטות אלו, על בסיס העילות המפורטות בסעיף 7א בית המשפט הפך את החלטת הוועדה 12 פעמים (בהכרעה בערעור על ההחלטה או מתוקף תפקידו בהליך פסילת מועמדים) (ראו לוח 3 לעיל). מאז 2003 בית המשפט ביטל את כל החלטות הוועדה במקרים שהחליטה לפסול רשימות ומועמדים.

לא רק החלטות הוועדה לפסול רשימות ומועמדים נתונות לביקורת שיפוטית, אלא גם מקרים שבהם הוועדה דוחה את בקשות הפסילה ומאשרת את המפלגות והמועמדים. לקראת הבחירות לכנסת ה'22 (ספטמבר 2019) דחתה הוועדה בקשה לפסול את מפלגת עוצמה יהודית, ובית המשפט דחה את הערעור על החלטה זו, כלומר אישר את האיפסילה של המפלגה והיא הורשתה להשתתף בבחירות, אך לא עברה את אחוז החסימה.

בבחירות לכנסת ה'21 וה'22 נרשמו תקדימים: מועמדים שוועדת הבחירות המרכזית אישרה לאחר שהוגשה נגדם בקשת פסילה נפסלו בערעור על החלטת הוועדה בבית המשפט. לקראת הבחירות לכנסת ה'21, שנערכו באפריל 2019, הוגשו לוועדת הבחירות המרכזית בקשות לפסילת מועמדותם של מיכאל בן ארי ואיתמר בן גביר, נציגי מפלגת עוצמה יהודית ברשימת איחוד מפלגות הימין. הוועדה הכריעה על חודו של קול שלא לפסול את מועמדותם, בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה ובלא השתתפות יושב ראש הוועדה בהצבעה. בעקבות ערעור החליט בית המשפט לאשר את מועמדותו של בן גביר אך פסל את מועמדותו של בן ארי בגין עילת הסתה לגזענות. לפי חוק יסוד: הכנסת רק "החלטת ועדת הבחירות המרכזית כי מועמד מנוע מלהשתתף בבחירות טעונה

אישור בית המשפט העליון". זהו המקרה הראשון שבו מועמד שלא נפסל על ידי הוועדה נפסל בבית המשפט.

בקשות נוספות שהוגשו לוועדה היו לפסול את מועמדותו של עופר כסיף מרשימת חד"ש לכנסת. הוועדה החליטה לפסול את מועמדותו אך בית המשפט לא אישר את החלטתה, ובכך התאפשרה השתתפותו בבחירות לכנסת. כמו כן בן גביר ובן ארי, שכנגדם הוגשה בקשת פסילה, הגישו בעצמם בקשה לפסול את רשימת חד"שיתע"ל – ועדת הבחירות המרכזית קבעה כי הרשימה אינה מנועה מלהשתתף בבחירות (15 נגד 12, 3 נמנעים), ועל החלטתה זו הוגש ערעור לבית המשפט העליון. הערעור נדחה. בקשה נוספת הוגשה כנגד רשימת רע"ם בל"ד. הוועדה קבעה כי הרשימה מנועה מלהשתתף בבחירות לכנסת, בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ובית המשפט, לאחר שדן בעתירה שהוגשה לו בגין פסילת הרשימה, הפך את החלטת הוועדה, והרשימה השתתפה בבחירות.

הבחירות לכנסת ה־22 נערכו חמישה חודשים לאחר מכן. למרות סד הזמנים הקצר הספיקה הוועדה לדון בבקשות פסילה אחדות אך דחתה את כולן. ארבע בקשות הוגשו לפסילת מועמדותה של רשימת עוצמה יהודית ושל שלושה מחבריה – גופשטיין, מרזל ובן גביר ראש הרשימה. בקשות הפסילה הללו נדחו בוועדת הבחירות המרכזית. הבקשה לפסול את רשימת עוצמה יהודית נדחתה בשוויון של 15 קולות בעד ו־15 נגד, ואילו הבקשות לפסול את בן גביר, גופשטיין ומרזל נדחו ברוב של 17 מתנגדים מול 16 תומכים. בית המשפט דן בערעור שהוגש על אי־פסילת הרשימה עוצמה יהודית ושלושת המועמדים, הוא הפך את החלטתה של ועדת הבחירות המרכזית ופסל את מועמדותם של גופשטיין ומרזל, ואילו את מועמדותו של בן גביר אישר, וכן הותיר את החלטתה של ועדת הבחירות המרכזית שלא לפסול את הרשימה עוצמה יהודית כולה. כלומר, לא היה מדובר בהליך של פסילת מועמד שדורש את אישור בית המשפט אלא בערעור על החלטת הוועדה שלא לפסול מועמד ובהכרעה של בית המשפט לפסול מועמד אף שאושר בוועדה.

בית המשפט דן גם בבקשה שהגישה רשימת עוצמה יהודית לפסול את הרשימה המשותפת (חד"ש, תע"ל, רע"ם ובל"ד). בקשה זו הייתה למעשה ערעור על החלטתה של ועדת הבחירות שלא לפסול את הרשימה. בית המשפט לא קיבל את הערעור ואישר את האי־פסילה.

לקראת הבחירות לכנסת ה־23 (מרץ 2020) החליטה ועדת הבחירות המרכזית לפסול את מועמדותה של חברת הכנסת היבא יזבק מטעם הרשימה המשותפת בעילה של תמיכה בטרור. הוועדה גם החליטה לפסול את רשימתה של לריסה טרימבובלר-עמיר אשתו של יגאל עמיר רוצח ראש הממשלה יצחק רבין. בית המשפט פסל את שתי ההחלטות (בהליך אישור הפסילה של יזבק ארבעה שופטים כולל נשיאת בית המשפט הצביעו בעד הפסילה וחמישה התנגדו), והמועמדת והרשימה הורשו להתמודד.

בבחירות לכנסת ה־24 (מרץ 2021) פסלה ועדת הבחירות המרכזית ברוב של 16 מול 15 (בלא השתתפות יושב ראש הוועדה בהצבעה, אף שקולו היה יכול להכריע לטובת אי־פסילה) את המועמדת אבתיסאם מראענה־מנוחין לפי בקשתה של רשימת עוצמה יהודית בעילות של "שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" ו"תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל". בית המשפט הדגיש כי מועמד או מועמדת ייפסלו מהתמודדות בבחירות רק במקרי קיצון חריגים, ובדעת רוב (שמונה מול אחד) לא אישר את החלטת הוועדה, והמועמדת הורשתה להתמודד בבחירות לכנסת.

בדינמיקה החוזרת ונשנית הזאת הכרעת הוועדה היא מעין הצגה ללא כיסוי. לא פעם חברי הוועדה נשענים בהחלטתם על הציפייה שבית המשפט יהפוך אותה, כלומר הם רואים בהכרעת הפסילה שלהם אקט סמלי־הצהרתי. על רקע זה אפשר להבין אמירות של חברי ועדת הבחירות המרכזית שאין טעם בדיון בוועדה משום שבלאו הכי בית המשפט אומר את המילה האחרונה.⁸⁰ יתר על כן, פסילה של מועמדים ורשימות יש בכוחה להניב לסיעות רווח אלקטורלי בכל מקרה, גם אם הפסילה אינה מאושרת בבית המשפט, בפרט אם סדר היום הפוליטי שלהן כולל גם ביקורת על בית המשפט. כפי שקרן וינשל־מרגל ומיכל שמיר מציינות, הדינמיקה המוסדית הידועה מראש של פסילה ופסילת הפסילה על ידי בית המשפט יוצרת תמריץ להגיש בקשות פסילה, והמחזה המיותר הזה פוגע בזכות היסוד להיבחר ובמעמד של המוסדות הממלאים בו תפקיד.⁸¹ הרווח

80 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־22, פרוטוקול הדיון - פ"מ 1/22, 2/22, 3/22, פ"ר 1/22, 14.8.2019, עמ' 7.

81 וינשל־מרגל ושמיר, 2015.

האלקטורלי והרצון להפיס את דעתו של ציבור הבוחרים אף מתעצם בעידן של הרשתות החברתיות. לשיח ברשתות החברתיות יש השפעה ישירה על העמדות של נבחרי הציבור, בהם חברי כנסת החברים בוועדה ושאר נציגי הסיעות, ומופעל עליהם לחץ לפעול בצורה שעולה בקנה אחד עם הציפיות של תומכי המפלגות. מצב זה מערער את התפקיד החוקתי הציבורי שלהם. כלומר, אייגשת בקשת פסילה כמוה כהכשרת המועמדים והרשימות. ואכן, לפני הבחירות לכנסת ה-24 סיעת הליכוד לא ביקשה לפסול את רע"ם והרשימה המשותפת, אולי בשל האפשרות להסכם קואליציוני עם מי מהן. דהיינו, גם במקרה זה של אי-בקשת הפסילה השיקולים ביסודה היו פוליטיים.

בהינתן הניסיון המצטבר ביחס שבין הכרעות הוועדה ובין הכרעות בית המשפט יש לתהות מה הטעם בהותרת הסמכות לפסילה של מועמדים ורשימות בידי הוועדה. אומנם התערבותו של בית המשפט העליון מרסנת את ההכרעות הפוליטיות של ועדת הבחירות המרכזית, אך מחירה הוא ביקורת חריפה על בית המשפט והצבתו בלב מחלוקת ציבורית קשה.⁸² הפער בין הגישה הפוליטית לבין הגישה המשפטית פוגע באמון של הציבור בבית המשפט. כך תופעת הלוואי של הסדר הפסילה כשלעצמו היא פגיעה בבית המשפט העליון. יתרה מכך, הדינמיקה הבין-מוסדית הידועה מראש בין ועדת הבחירות המרכזית ובין בית המשפט העליון מייתרת את תפקיד הוועדה, מסירה מעל הפוליטיקאים, נציגי הסיעות בוועדה, את האחריות הציבורית שלהם, וחותרת תחת שליחותם הציבורית כחברי ועדת הבחירות המרכזית, שהיא גוף בלתי תלוי ועצמאי בעיקרו. במקום להבטיח הוגנות ושוויון של תהליך הבחירות, חברי ועדת הבחירות המרכזית הפוליטית הופכים את הדיונים ואת הכרעות הוועדה לקרדום פוליטי ואלקטורלי לחפור בו.

בעניין זה יש טעם ללמוד מהרפורמה בהקשר של ערעורי בחירות. גם במקרה של ערעורי בחירות חברי הכנסת היו מכריעים את גורלם הם וגורל יריביהם הפוליטיים. ואולם כאמור, ערעורי הבחירות הוצאו מידיה של הכנסת, שהיא צד בעניין. באופן דומה יש להטיל ספק ביכולת של נציגים פוליטיים להחליט ללא משוא פנים ובאופן הגון ושקול בעניין שקובע את גורלם, גורל סיעותיהם

82 למשל, טענות שביח המשפט מוטה ופוסל מועמדים ממפלגות ימין אך לא ממפלגות השמאל והמפלגות הערביות. המשרוקית, 2021.

וגורל הסיעות המתחרות בהם. סמכותה של הוועדה לפסול מועמדים או רשימות מהטעמים המנויים בסעיף לא אינה מתאימה להרכב הוועדה ולאופי פעולתה. עם קבלת סעיף לא נוצר מצב אבסורדי שבו גוף בעל הטיה פוליטית מעצם הרכבו אחראי על הגבלת הזכות הדמוקרטית הבסיסית של מועמדים או רשימות להיבחר מטעמים הדורשים שיקול דעת משפטי. כפי שתואר זאת השופט מישאל חשין בעת שכיחן בתפקיד יושב ראש ועדת הבחירות, מדובר ב"עירוב של שמן ומים", שלא לומר שמן ואש. כלומר, השינוי בסמכויות הוועדה לא לווה בשינויים המתחייבים מכך בהרכבה ובאופייה – כך נוצרה אי-התאמה במקרה הטוב, וניגוד עניינים במקרה הרע, והם פוגעים בזכות להיבחר.

כפי שנוכחנו לדעת, הטיפול בבקשות הפסילה וההחלטות של ועדת הבחירות המרכזית בנושא זה הם פוליטיים לחלוטין.⁸³ אומנם השכיל המחוקק להותיר את בית המשפט המגן האחרון של הזכות להיבחר (החלטה של ועדת הבחירות המרכזית לפסול מועמד טעונה אישור של בית המשפט העליון, ועל החלטה לפסול רשימה ניתן לערער לבית המשפט העליון), אך בעשותו כך הוא יצר פער בלתי נמנע בין ההחלטה רוויית היצרים הפוליטיים של ועדת הבחירות המרכזית ובין הכרעת בית המשפט.

נראה שמליאת ועדת הבחירות המרכזית על פי הרכבה, ויותר מכך על פי התנהלותה, אינה יכולה למלא כראוי תפקיד מעין שיפוטי מכריע במדינה דמוקרטית – הגבלה על הזכות להיבחר. זאת ועוד, הדפוס שהשתרש שלפיו ועדת הבחירות פוסלת ובית המשפט מכריע נגד עמדתה, וגרוע מכך, הוועדה פוסלת בידיעה שבית המשפט יהפוך את החלטתה, יש בו טעם לכגם והוא מערער את האמון בוועדה ובבית המשפט גם יחד.

מעבר לכך, כפי שנראה להלן בפרק ד, אין בעולם דוגמה אחרת לוועדת בחירות המורכבת על בסיס מפלגתי ושיש בידה הסמכות לפסול מועמדים ורשימות. ישראל חריגה במתן סמכות זו לוועדת בחירות על בסיס מפלגתי. במדינות שקיימת סמכות לפסילת מפלגות היא נתונה בידי גורמים אחרים (לדוגמה

83 על ההיבטים הפוליטיים בהכרעות של ועדת הבחירות המרכזית ועל האופן שבו התנהלות הוועדה מהדהדת מגמות בדעת הקהל, בפרט כנגד הציבור הערבי, ראו וינשל-מרגל ושמיר, 2015.

בית המשפט החוקתי), ואם היא נתונה לוועדת הבחירות (דרום אפריקה) – אזי מדובר בוועדה הממונה על בסיס מומחיות ולא על בסיס ייצוג מפלגתי.⁸⁴

ההרכב הפוליטי והאפשרות של ניגודי אינטרסים

פסילת מפלגות היא הדוגמה המובהקת ביותר לניגוד האינטרסים בין תפקידיה של הוועדה ובין הרכבה, אבל אין היא הדוגמה היחידה. הוועדה, בשל הרכבה, נתונה באורח מתמיד במצב של ניגוד עניינים: ברמה הכללית, לכל חברי הוועדה יחדיו יש מניע להכשיל סיעות חדשות בניסיון להצטרף לכנסת – צריך לזכור שרשימה חדשה אינה מיוצגת בוועדה אלא נציגיה רק משקיפים בדיונים, מכאן שאפריורי קיים אי-שוויון בוועדה בין סיעות מיוצגות בכנסת ובין רשימות חדשות; עוד רובד של ניגוד עניינים הוא באינטרס של כל סיעה להגדיל את כוחה בבחירות – קשרים מפלגתיים ובלוקים פוליטיים משפיעים גם הם על ההחלטות, ולא רק של פסילת מפלגות – אומנם סבך האינטרסים המנוגדים של הסיעות השונות מקזז חלק מהבעייתיות בפעולתה של ועדת הבחירות כגוף, אבל אינו מבטל אותה;⁸⁵ נוסף על כך, בעיקרון אפשר היה לטעון כי הרכב הוועדה הוא על פי מפתח סיעתי, אך תפקוד הוועדה אובייקטיבי ובלתי תלוי, כלומר הנציגים משעה שהם מכהנים בוועדת הבחירות המרכזית מפעילים שיקול דעת עצמאי בשאלות שעל הפרק, אולם בהקשר זה חשוב לזכור כי בניגוד לדיונים על פסילה של מועמדים ורשימות, שהם פומביים וגלויים לציבור, הדיונים של ועדת הבחירות המרכזית וועדות המשנה שלה הקשורים באופן ניהול הבחירות אינם גלויים לציבור, ולציבור אין יכולת לשפוט את התנהלות הוועדה מבחינת הנימוקים והטיעונים המועלים בה והמכתיבים את הכרעות הוועדה – לכן קיים חשש שההחלטות המתקבלות לא תמיד ענייניות, ולעיתים הן משרתות אינטרסים של סיעה זו או אחרת, בהתאם ליחסי הכוחות בוועדה, המייצגים כאמור את הייצוג הפוליטי בכנסת היוצאת. ייתכן אפוא כי האינטרס הפוליטי של סיעה או גוש סיעתי הוא שקובע את עמדתם של חברי הוועדה. האפשרות

84 גל וקרמניצר, 2019.

85 איתן הברמן, תקשורת אישית, 16.11.2020.

מלמדת על הסיכון הטבוע במבנה הפוליטי של הוועדה. כפי שראינו, בחינה של תפקוד הוועדה אינה מספקת ערובה לתפקוד ראוי בעתיד.⁸⁶

ועדת הבחירות המרכזית הפוליטית פועלת לפי הקבוע בחוק הבחירות או בתקנות הבחירות. עם זאת השינוי הנורמטיבי באופי תפקודם של חברי הוועדה, שרואים את עצמם בראש ובראשונה שלוחות של הסיעות, עלול לעורר קשיים בעבודת הוועדה. דוגמה אחת לכך היא התפקיד הטכני לכאורה של הוועדה באישור תוצאות הבחירות. לפי תקנות הבחירות תוצאות הבחירות מאושרות על ידי נשיאות הוועדה (היושב ראש וסגניו) ואחר כך מועברות לאישורה של מליאת הוועדה. לכאורה מדובר במהלך של הענקת חותמת רשמית לתוצאות שהמטה המקצועי של ועדת הבחירות המרכזית מספק, אך לאמיתו של דבר ייתכן מצב שבו הנשיאות או המליאה יסרבו לאשר את התוצאות.⁸⁷ לא ברור מה יעלה בגורל של תוצאות הבחירות במקרה כזה, וגם אם יאושרו, יהיה בכך כדי להטיל צל על הלגיטימציה שלהן. זוהי רק דוגמה אחת, אך מערכות הבחירות האחרונות הוכיחו כי הנציגות הסיעתית בוועדת הבחירות המרכזית פוגעת ביכולתה למלא את תפקידה הממלכתי של הוועדה בשמירה על טוהר הבחירות ועל הזכות לבחור ולהיבחר.

לסיכום, הניגוד החד בין הרכב הוועדה הפוליטית ובין תפקידיה והסמכות החריגה הניתנת לוועדה שהרכבה פוליטי בהשוואה לגופים מעין אלה במדינות אחרות (כפי שנראה בפרק ד) מחייבים בשלב ראשון להוציא מידי הוועדה הפוליטית את סמכות הפטילה. מעבר לכך יש לשקול לפתח שינוי זה וליישם רפורמה יסודית במבנה הגוף המנהל את הבחירות שתבטא את העיקרון שעבודתה של ועדת הבחירות המרכזית אינה מושפעת מהמפלגות והאינטרסים שלהן. על כך להלן בפרק ה.

86 ש.ס.

87 בבחירות לכנסת ה-23 תוצאות הבחירות לא אושרו פה אחד על ידי הנשיאות ומליאת ועדת הבחירות המרכזית הפוליטית, בשל טענות, לא מבוססות, של נציגי סיעת הליכוד וסיעות ימין אחרות בעניין אי־התאמות סטטיסטיות בתוצאות הבחירות. בישיבת הנשיאות שנערכה ב־10.3.2020, יום לפני פרסום התוצאות הרשמיות, תמכו בהצעה לאישור תוצאות הבחירות 3 ונמנעו 2; במליאת ועדת הבחירות המרכזית שהתכנסה באותו יום תמכו 20 חברי הוועדה ו־6 נמנעו, לא נרשמו מתנגדים. במקרה הזה תוצאות הבחירות אושרו.

יושב ראש הוועדה

התפקוד בוועדה היה לדידי מעין מרוץ משוכות, שראשיתו בנושאים מנהליים וארגוניים שונים, מהם מורכבים, המשכו בהגשת הרשימות ובהליכי הפסילה והאישור, ואחר כך בהתמודדות עם קשיי יישומו של חוק דרכי תעמולה ועוד כהנה וכהנה. (רובינשטיין, 2013)

בראש הוועדה עומד שופט בית המשפט העליון, שנבחר על ידי חבר השופטים בבית המשפט העליון. שופט אחר מבית המשפט העליון ממונה להיות ממלא מקומו. נוסף על כך, נשיא בית המשפט העליון ממנה את השופטים שיעמדו בראש הוועדות האזוריות.

היסטוריה

בדיון במועצת המדינה הזמנית על פקודת הבחירות לאספה המכוננת ב־28.10.1948 הייתה מחלוקת בין הוועדה שדנה בהרכב ובסמכויות של ועדת הבחירות לבין הממשלה בשאלה מי צריך לעמוד בראש ועדת הבחירות המרכזית: עמדת הממשלה הייתה שופט בית המשפט העליון שייבחר על ידי שופטי בית המשפט העליון, ואילו במועצת המדינה היו שהתנגדו לכך וביקשו לקבוע כי הוועדה תבחר יושב ראש מקרב חבריה (כלומר אדם בעל שיוך מפלגתי). לבסוף אומצה עמדת הממשלה (סעיף 11 לפקודה הבחירות לאסיפה המכוננת, התש"ט-1948) ונקבע שבראש הוועדה עומד שופט בית המשפט העליון. הסדר זה תקף עד היום.

תפקידיו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

יושב ראש הוועדה ממלא ערב רב של תפקידים ניהוליים ושיפוטיים, טכניים ומהותיים: הוא מפרסם הודעה לציבור האזרחים בדבר הזכות לבחור ובדבר

חשאיות הבחירות וטוהר הבחירות, והוא גם מכריע, לבדו, בעתירות שעניינן חוק דרכי תעמולה; הוא מנהל את ישיבות ועדת הבחירות המרכזית, כולל הישיבות שבהן נידונות בקשות פסילה של מועמדים ורשימות, ובסמכותו לקבוע אם מועמד הורשע בעבירה שיש עימה קלון. מדובר אפוא בתפקיד חשוב בניהול הבחירות, ובשונה מעבודת שיפוט רגילה הוא כולל גם הכרעות טכניות ומינהליות רבות.

להלן נציין כמה מתפקידיו העיקריים ונתמקד בתפקיד שהוא ממלא ביישום חוק דרכי תעמולה ובבעייתיות הכרוכה במילוי תפקידו זה. כמו כן נבחן את העובדה שמדובר בשופט מכהן של בית המשפט העליון ואת המשמעויות הנגזרות מכך.

אישור ופסילה של מועמדים ורשימות

לוועדת הבחירות המרכזית הפוליטית מסורה הזכות לפסול מועמדים על פי העילות המנויות בסעיף 7א. כאמור, כל אדם וכל גורם ראוי להגיש בקשה לפסילה של רשימה, ושליש מחברי הוועדה יכולים לחתום על בקשה לפסילת מועמד. היושב ראש אחראי לניהול הדיון בבקשות הפסילה. עד 2019 לא היו ליושב ראש הוועדה סמכויות מיוחדות בעניין זה, אולם בנוהל הטיפול בבקשות לפסילת רשימת מועמדים או מועמד לכנסת, התש"ף-2019, הקנה יושב ראש ועדת הבחירות למכהן בתפקיד סמכות לדחות על הסף בקשה אם מצא שאין היא מגלה עילה שבדין (סעיף 6),⁸⁸ דהיינו לפחות אחת מהעילות המנויות בסעיף 7א לחוק ייסוד: הכנסת.

בדיון בפסילה של רשימות או מועמדים היושב ראש ראוי להצביע, ובמקרה של שוויון, קולו אף יוכל להכריע. בעבר היו יושבי ראש שאכן מימשו את זכותם זו: לקראת הבחירות לכנסת ה-12 בשנת 1988 הוגשה בקשה לפסול את הרשימה המתקדמת לשלום, הקולות בעד ונגד היו שקולים, ויושב ראש הוועדה דאז השופט גולדברג הצביע אף הוא ובכך הכריע לטובת אי-פסילת הרשימה. על הכרעה זו של ועדת הבחירות הוגש ערעור לבית המשפט העליון, והוא נדחה.⁸⁹

88 נוהל הטיפול בבקשות לפסילת רשימת מועמדים או מועמד לכנסת, החש"ף-2019.

89 ע"ב 2/88 בן שלום נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-12.

עם זאת, במהלך השנים התקבעה מסורת של הימנעות של יושבי הראש מהצבעה בבקשות פסילה, אולי כדי שלא להיקלע לעין הסערה הפוליטית.⁹⁰ העובדה שהחלטות הפסילה של מועמדים מגיעות לאישור בית המשפט העליון ושעל פסילת רשימות אפשר לערער לבית המשפט העליון גם היא יכולה להסביר מדוע יושבי ראש נמנעים מהשתתפות בהצבעות בבקשות פסילה, ולו כדי שלא ליצור מראית עין של ניגוד עניינים בפסיקת בית המשפט העליון בעניין החלטות הוועדה.

יושב ראש הוועדה אחראי לאישור רשימת המועמדים מבחינת עמידתם בדרישות הפורמליות של הגשת רשימה תקנית וכן הוא אחראי לבחינת כשירותם של המועמדים בהתאם לתנאים הקבועים בחוק. יש לציין כי סמכויותיו תקפות גם בעניין מועמדים בבחירות לרשויות המקומיות.⁹¹ חוק יסוד: הכנסת מפרט אילו בעלי תפקידים אינם רשאים להיות מועמדים לכנסת, וחוק הבחירות מפרט את תקופות הצינון הנדרשות מבעלי תפקידים מסוימים. לדוגמה, מראשי מערכת הביטחון, קציני צבא וקציני משטרה בכירים נדרשת תקופת צינון של שלוש שנים, אלא אם נערכה מערכת בחירות בטווח הזמן הזה. עובדי מדינה בכירים נדרשים לתקופת צינון של מאה ימים.

הכרעה בדבר כשירות המועמדים, שהיא לכאורה טכנית, יכולה להיות הרת גורל במקרים מסוימים. לדוגמה, לקראת הבחירות לכנסת ה-21 אישר יושב ראש ועדת הבחירות את מועמדותו של האלוף לשעבר טל רוטו ברשימת העבודה. הבקשה לפסול את מועמדותו הסתמכה על תנאי הכשירות הקבועים בחוק – תקופת צינון של שלוש שנים, משום ששירת שירות מילואים בתנאי קבע.⁹² במקרה אחר נאלץ מועמד ברשימת הליכוד להסיר את שמו מרשימת המועמדים לאחר שהתברר כי ירד בדרגתו בדירוג עובדי המדינה כדי להימנע מתקופת הצינון הקבועה בחוק.⁹³ ערב הבחירות לכנסת ה-20 קבע יושב ראש ועדת הבחירות כי מועמדת שעבדה בתאגיד השידור הציבורי באחת הדרגות

90 מצליח, 2019.

91 חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, סעיפים 7, 7א, 7ב, 7ג.

92 פ"מ 2/21.

93 פ"מ 3/21.

הגבוהות לא עמדה בדרישה לתקופת הצינון האמורה בחוק ולכן אינה יכולה להיכלל ברשימת כולנו לכנסת.⁹⁴

חוקיסוד: הכנסת גם קובע כי מי שריצה עונש מאסר של לפחות שלושה חודשים ולא עברו שבע שנים מיום שסיים לשאת את עונשו לא יוכל להיות מועמד ברשימה לכנסת. יושב ראש הוועדה צריך לבחון אפוא מועמדים שיש בעברם הרשעה פלילית ואשר ריצו בעברם עונש מאסר. הוראה מיוחדת קיימת בחוק בעניין מי שהורשע בעבירת טרור או ביטחון חמורה ונידון לעונש מאסר בפועל לתקופה של יותר משבע שנות מאסר וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו 14 שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל, אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי בנסיבות העניין אין בעבירה שבה הורשע משום קלון.

במקרה שבית המשפט לא קבע אם יש בעבירה קלון, ליושב ראש יש הסמכות לקבוע זאת. על המועמד להגיש עד יום הגשת הרשימה בקשה לקבוע כי אין בעבירה קלון ואת המסמכים הרלוונטיים. החלטתו של יושב ראש הוועדה סופית וצריכה להימסר לוועדה המרכזית לא יאוחר מהיום ה-28 שלפני יום הבחירות.⁹⁵ על המועמד לעדכן את יושב ראש הכנסת אם התקבל פסק דין סופי בתקופה שבין יום לאחר הגשת הרשימות ובין הערב שלפני תחילת כהונתו כחבר כנסת. אם לא הגיש בקשה או שיושב ראש הוועדה דחה את הבקשה, דינו כמי שהתפטר אך אם נבחר או התחיל לכהן.

ר י ש ו ם ג ו פ י ם ח ו ץ מ פ ל ג ת י י ם

בעקבות תיקון לחוק מימון מפלגות בעניין החובה של ארגונים להצהיר על עצמם שהם גוף פעיל בבחירות אם הם מבצעים "פעילות בחירות" לפי המוגדר בחוק ניתנה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צווים כדי למנוע הפרה של הוראות החוק "בזמן אמת" – למשל צו המחייב אדם או גוף להירשם אצל מבקר המדינה כגוף פעיל בבחירות. בבחירות לכנסת ה-21 הופעל בפעם הראשונה החוק, ויושב ראש ועדת הבחירות השופט מלצר קבע

94 פ"מ 1/20.

95 אם כי ניתן לערער לבג"ץ על החלטתו של היושב ראש. על כך להלן.

באחת העתירות כי ארגון דרכנו מבצע פעילות בחירות ולכן עליו להירשם אצל מבקר המדינה כגוף פעיל בבחירות.⁹⁶ בעתירה אחרת לקראת הבחירות לכנסת ה'22 קבע יושב ראש ועדת הבחירות כי על עמותה ששמה לה למטרה להסיע מצביעים בדואים אל הקלפיות להירשם כגוף פעיל בבחירות על כל המשתמע מכך.⁹⁷

סמכויות ותפקידים נוספים של יושב ראש ועדת הבחירות

מינוי של ועדות קלפי ומזכיריהן

יושב ראש הוועדה המרכזית קובע את הכללים לאופן מינוי ועדות הקלפי ולאופן הגשת בקשות לשינוי ההרכב הסיעתי שלהן, ועוד פרטים הקשורים במינוי ועדות הקלפי. יושב ראש הוועדה המרכזית ימנה, לאחר התייעצות עם סגניו, מזכיר לוועדת קלפי, והוא רשאי להסמיך יושב ראש של ועדה אזורית למנות, לאחר התייעצות עם סגניו, מזכיר לוועדת הקלפי. מי שמתמנה למזכיר ועדת הקלפי צריך להצהיר כי לא היה חבר מפלגה או כי לא השתתף בפעילות מטעם מפלגה בשלוש השנים שקדמו ליום הבחירות. כפי שראינו, מינוי של מזכירי קלפי הוא סוגיה מכרעת בניהול הבחירות ובהבטחת טוהר הבחירות.

סמכויות בקשר לחלוקה לקלפיות ולהתנהלותן, גם ביום הבחירות

נשיאות ועדת הבחירות המרכזית (המורכבת מיושב ראש הוועדה ומסגניו הפוליטיים) רשאית להחליט על שינויים במיקום קלפיות ובחלוקת מצביעים לקלפיות. הנשיאות מוסמכת גם להורות על דחיית פתיחה של קלפי, על הפסקת ההצבעה ועל חידושה וכן על הוספת זמן להצבעה בנסיבות מיוחדות המונעות, או העלוות לדעתם למנוע, את המהלך התקין של ההצבעה. בבחירות לכנסת ה'22 (ספטמבר 2019) השתמשה נשיאות הוועדה בסמכותה זו בקלפיות אחדות ביישובים ערביים שהתגלו בהן ליקויים, וכמה מהן אף נפסלו על פי

96 שפירא ולוריא, 2019.

97 מב"כ 3/22 הליכוד נ' עמותת "זזים" ואח', 17.9.2019.

החלטת היושב ראש.⁹⁸ סמכות זו של יושב ראש ועדת הבחירות להכריע מה יעלה בגורל קלפיות שהתגלו בהן אי-סדרים ויש ראיות מינהליות שמעידות על כך, ובתוכה האפשרות שלא לכלול תוצאות של קלפי מסוימת בתוצאת הבחירות, עלולה להיות בעייתית. במקרה שמוגש ערעור ובית המשפט פוסל קלפי, הוא מורה על בחירות חדשות, אולם במקרה שיושב ראש הוועדה מכריע לפסול את הקלפי ושלא למנות את הקולות בה, הוא גורע ממניין הקולות את הקולות בקלפי האמורה. יש קושי בכך שמי שמנהל את הליך הבחירות על כל היבטיו רשאי גם להכריע בעניין פסילת קלפיות באופן שבא לידי ביטוי בתוצאות הסופיות. באופן מפורש על פי חוק רק בית המשפט רשאי להגיע להכרעה שיש בה כדי לשנות את תוצאות הבחירות. סמכותו של היושב ראש בעניין זה אינה מעוגנת באופן מפורש ויש טעם להבהירה, כי היא עלולה לפגוע בשורש הזכות להיבחר ובעיקרון שכל קול שווה.

ע ר ע ו ר ע ל ת ו צ א ו ת ה ב ח י ר ו ת

יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, שר הפנים ובאי כוחה של סיעה וחברי הכנסת שהערעור קשור בעניינם הם המשיבים במקרה של ערעור על תוצאות הבחירות שמוגש לבית המשפט לעניינים מינהליים על ידי חברי ועדת הבחירות המרכזית והאזורים או על ידי הסיעות.⁹⁹

ס מ כ ו י ו ת מ י נ ה ל י ו ת ו כ ו ח א ד מ

כאמור, מנגנון הוועדה מנוהל על יד מנכ"ל ועדת הבחירות אולם החוק מקנה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכויות בעניין העובדים בוועדת הבחירות המרכזית. על פי החוק, יושב ראש הוועדה המרכזית יקבע מהם סוגי העבודות, התפקידים או השירותים שיש לבחון את עברו הפלילי של מי שמבצעם או נותנם. יושב ראש הוועדה הוא שקובע על פי שיקול דעתו אם אדם שהורשע בעבירה יוכל להיות מועסק בוועדה המרכזית, לבצע עבודה תפקיד או לתת לה שירות.

99 העובדה שאת הערעור יכולים להגיש חברי ועדת הבחירות המרכזית או האזורית ושהוא מוגש נגד העומד בראשה - היושב ראש - חושפת ביתר שאת את המתח האינהרנטי בין היות הוועדה הגוף הבכיר המנהל את תהליך הבחירות ובין הרכבו מנציגים של הסיעות.

דוגמאות להחלטות של יושב ראש ועדת הבחירות במגוון נושאים

סביב כל מערכת בחירות יושבי ראש ועדת הבחירות דנים ומכריעים בכמאה עתירות במגוון נושאים הקשורים לבחירות, בעיקר בענייני תעמולה. בעבר, עד לראשית שנות האלפיים, מספר העתירות שהוגשו היה קטן יחסית.

החלטותיו של יושב ראש ועדת הבחירות משתרעות על קשת רחבה של סמכויות, והוא דן ומכריע בעניינים מהותיים כמו גם בעניינים שוליים, וברובם ככולם הוא דן יחיד (ראו לוח 4). אחת ההכרעות החשובות של יושב ראש הוועדה ביום הבחירות לכנסת ה'21 (אפריל 2019) ושוב לקראת הבחירות לכנסת ה'22 (ספטמבר 2019) היא בעניין השימוש במצלמות בקלפיות: יושב ראש הוועדה אסר על הצבת מצלמות בקלפיות, למעט שימוש בהן על ידי מפקחי טוהר הבחירות מטעם ועדת הבחירות המרכזית או מזכירי הקלפי ורק במקרים של חשד לפגיעה בטוהר הבחירות.¹⁰⁰ עוד דן יושב ראש ועדת הבחירות בעתירות במגוון נושאים, בהם איסורים בקלפיות מסוימות ואישור או פסילת הקולות שנמנו בהן; הוא אישר בקשה של עיתונאית לעיין בפרוטוקולים של ועדות קלפי מסוימות לצורך כתבה עיתונאית – בהתאם לכללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), התשע"ח-2018; הוא דחה עתירה שעניינה ניקוי תחנות אוטובוס משלטים של מפלגה מסוימת; פסל יוזמה להעלאת שיעור ההצבעה משום שהייתה כרוכה בהנחות בבתי עסק למי שמתעד את עצמו מצביע; הגביל פעילות של ארגון בשם שומרי סף שביקש לפקח על הנעשה בקלפיות מסוימות; קבע הנחיות באשר לפסילת פתקים שיש בהם פגם. החלטותיו של יושב ראש הוועדה מתקבלות בסד זמנים קצר, ולעיתים עליו להכריע בזמן אמת ואף ביום הבחירות.

לוח 4

סוגי תיקים שיושב ראש ועדת הבחירות דן בהם

סוג התיק	הערות
תב"כ	תעמולה בחירות לכנסת בקשה להוציא צווי מניעה לפי חוק הבחירות לכנסת או חוק דרכי תעמולה
מב"כ	מימון בחירות כנסת
ה"ש	החלטות שונות
פ"מ*	פסילת מועמדים
פ"ר*	פסילת רשימות
הנחיות, החלטות	לדוגמה, החלטה על דחייה על הסף של בקשות פסילה
ת"מ, ער"מ	תעמולה רשומה מקומית חוק התעמולה בהקשר של רשויות מקומיות, קביעת קלון ופסילת ערעור רשויות מקומיות מועמדים ורשימות בבחירות לרשויות המקומיות

* תיקים אלו נידונים במליאת ועדת הבחירות המרכזית אם בקשת הפסילה היא לפי טעיף דא, או על ידי היושב ראש כדן יחיד אם בקשת הפסילה לפי חוק הבחירות היא מטעמים טכניים או בשל קביעת קלון למועמד או בשל התנגדות לאישור רשימה שלא מהטעמים המנויים בסעיף דא.

אם כן, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית הוא גם מנהל-על של ביצוע הבחירות וגם אחראי להיבטים רבים של טוהר הבחירות. אחד מתפקידיו העיקריים והסבוכים ביותר הוא אחריותו לקיים את חוק דרכי תעמולה.

יושב ראש ועדת הבחירות וסמכויותיו על פי חוק דרכי תעמולה

החוק קובע הוראות הקשורות לתעמולת הבחירות, ויושב ראש ועדת הבחירות ממלא תפקיד מרכזי באכיפתן. לדוגמה, הוא רשאי להוציא צווי מניעה כדי למנוע עבירה על הוראות החוק. למעשה רוב רובן של העתירות המוגשות ליושב ראש

ועדת הבחירות להוצאת צווי מניעה (תב"כ) ורוב החלטותיו קשורות לעבירות על חוק דרכי תעמולה. היושבים בראש ועדות הבחירות לכנסת ה־19 (2013) (השופט רובינשטיין) ולכנסת ה־20 (2015) (השופט ג'ובראן) דנו בלמעלה מ־50 תיקי בחירות כל אחד ופרסמו עוד מספר רב של החלטות בנושאים אלו. יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה־21 וה־22 (אפריל וספטמבר 2019) (השופט מלצר) דן בלמעלה מ־70 תיקי בחירות בכל אחת ממערכות הבחירות, כאמור רובם בענייני חוק דרכי תעמולה. יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה־23 (2020) (השופט הנדל) דן בכ־80 עתירות בתקופה קצרה של כחודשיים וחצי, רובן בנושאי תעמולה, בעיקר דיגיטלית. יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה־24 (2021) (השופט פוגלמן) פרסם החלטות בכ־100 תיקים, רובם תיקי תעמולת בחירות.¹⁰¹

התמודדות עם תעמולה מסורתית

בימים שתעמולת הבחירות בטלוויזיה וברדיו הייתה ערוץ מרכזי וכמעט בלעדי הייתה חשיבות רבה לסמכותו של יושב ראש הוועדה לקבוע את הזמנים המוקצבים לכל אחת מרשימות המועמדים בתשדירי הטלוויזיה והרדיו, לאשר את התשדירים של תעמולת הבחירות ולהכריע בבקשות לפסילת תשדירים. ואולם השינויים המפליגים שחלו בזירת תעמולת הבחירות בשני העשורים האחרונים הפכו את חוק התעמולה לחוק אנכרוניסטי שמתקשה להתמודד עם המציאות הדיגיטלית.

החוק כולל איסורים שעבר זמנם ושאי אפשר לאוכפם. כמה מהם בוטלו, למשל האיסור להציג את המועמדים בתקופה שלפני הבחירות שלא במסגרת שידורי התעמולה. אנקדוטה היסטורית משעשעת בעניין איסור זה היא שב־1981 בסיקור פגישה בין אנואר סאדאת לבין מנחם בגין נראתה במהדורת החדשות רק תמונתו של סאדאת, בשל האיסור להראות את פניו של בגין, שהיה מועמד בבחירות המתקרבות לכנסת; חצי שעה מאוחר יותר שודרה התמונה המלאה, ונכלל בה בגין, בשידורי התעמולה של הליכוד.¹⁰²

101 ראו החלטות והנחיות יושבי ראש ועדת הבחירות, באתר ועדת הבחירות המרכזית.

102 כספי ולשם, 2007: 120.

האיסור על שידור תעמולה ברדיו ובטלוויזיה ב־60 הימים הקודמים לבחירות עדיין בתוקף, אך הניסיונות לאכוף איסור זה היום גרוטסקיים ומאיינים את החוק ואת סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות. לדוגמה, במהלך מערכת הבחירות לכנסת ה־22 התקבלה עתירה של המחנה הדמוקרטי ורשימת כחול לבן כנגד השמעת דברי תעמולה בדברים שנשא ראש הממשלה בנימין נתניהו באירוע שנערך שבוע לפני הבחירות. בהחלטה יושב ראש הוועדה עמד על ההבדל בין תוכן שהוא חדשות ותוכן שהוא תעמולה,¹⁰³ אולם משעה שהדברים נאמרו ותועדו היכולת למנוע את הפצתם מוגבלת מאוד. עתירה אחרת הגישה הליכוד כנגד מפלגת כחול לבן וערוצי השידור בטלוויזיה להוצאת צו מניעה לעריכת כנס בערב הבחירות ושידורו בשידור ישיר ערב לפני הבחירות בשל האיסור על קיום "תעמולת בחירות על־ידי אסיפות, תהלוכות, רמקולים או שידורים ברדיו ובטלוויזיה" משעה 7:00 בערב הבחירות ולאורך כל יום הבחירות.¹⁰⁴ עתירות אחרות עסקו בחלוקה של ארטיקים ותיקי נייר מטעם מפלגת הליכוד בסמוך לקלפיות ובשימוש בציוד הגברה וכריזה, ובהן קבע היושב ראש שהן אסורות על פי חוק דרכי תעמולה. כמו כן קבע היושב ראש שאסור להשתמש בסמלי המדינה לצורכי תעמולת בחירות, וכן אסור לפרסם תוצאות של סקרי בחירות בתקופה האסורה על פי החוק – כך שאומנם קיימת אכיפה של סעיפי החוק המסורתיים, אשר מתייחסים לתעמולה באופנים המוכרים מהעבר, אך הזירה שהתעמולה מתנהלת בה השתנתה לבלי הכר.

התמודדות עם תעמולה דיגיטלית

בשני העשורים האחרונים התרבו האיומים על החוסן הדיגיטלי של הבחירות והם באים לידי ביטוי בתופעות כמו תעמולה דיגיטלית, פוליטיקה חישובית, מניפולציות על בוחרים, יצירת "מלכודות אוטונומיה" באמצעות איסוף מידע פרטי, איתור בוחרים, הפצת חדשות כזב ומידע שקרי, היעדר שקיפות לגבי הגורם המפרסם את התעמולה והיעדר זיהוי של תעמולה ככזאת.¹⁰⁵ למרות כל השינויים הללו, לשון

103 תב"כ 44/22 רשימת המחנה הדמוקרטי, רשימת כחול־לבן נ' מפלגת הליכוד ואח', 12.9.2019.

104 תב"כ 62/22 הליכוד נ' כחול לבן ואח', 16.9.2019.

105 להרחבה ראו לוריא ושוורץ אלטשולר, 2015; שוורץ אלטשולר ולוריא, 2021.

החוק אינה דנה במפורש בתעמולה דיגיטלית. עם זאת, עם השנים, וביתר שאת מאז בחירות 2013, התגבשה העמדה שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית אחראי לזירת התעמולה האינטרנטית גם אם אין לכך הסמכה מפורשת בחוק, שאם לא כן הפיקוח שלו על התעמולה נהיה ל"חוכא ואיטלולא".¹⁰⁶ לפיכך בהחלטותיהם של יושבי ראש ועדת הבחירות, בפסיקות בית המשפט ואף בעמדת היועץ המשפטי לממשלה השתרש כי יש להחיל הוראות חוק מסוימות גם על המרחב האינטרנטי, אף שהחוק אינו מציין זאת במפורש. לדוגמה, האיסור להשתמש במשאבי הציבור מוחל גם על משאבים אינטרנטיים, כמו שימוש לצורכי תעמולה באתר אינטרנט רשמי (של הרשות או של משרד ממשלתי) או בדפי פייסבוק.¹⁰⁷

אכן, אף שהחוק קופא על שמריו, במציאות יושבי ראש ועדת הבחירות מתמודדים עם האתגרים החדשים. יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה־21 השופט מלצר החליט החלטות אשר מתמודדות עם אתגרי התעמולה בעידן הדיגיטלי: בהודעת ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־21 בתגובה לאפשרות של התערבות זרה בבחירות בישראל מיום 14.1.2019 נקבע כי "חוק הבחירות דרכי תעמולה ודינים נוספים, מעניק ליושב־ראש הוועדה סמכות לפסוק בסוגיות השונות המובאות בפניו. היה ויפסוק השופט כי מסר מסוים איננו חוקי, או שנעברה עבירה יועבר צו השופט לאכיפה ולטיפול מתאים".¹⁰⁸

החלטות אחרות של יושב ראש ועדת הבחירות קשורות לחובת השקיפות בתעמולת בחירות ברשת. השופט מלצר קבע כי חובת השקיפות חלה על כל פרסום באינטרנט מטעם מפלגה, רשימת מועמדים המתמודדת בבחירות או גורם אחר כלשהו הפועל מטעמן בתשלום או על פי תיאום עימן, לרבות ברשתות חברתיות ומנועי חיפוש. כלומר, בכל פרסום כזה הגורם הזה צריך להזדהות.¹⁰⁹

106 זו הייתה גישתו של השופט רובינשטיין בעת שכהן בראש ועדת הבחירות. ראו ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־19, החלטות והנחיות, 2013 (522).

107 ראו דוגמאות להחלטות שהחילו את דיני התעמולה על המרחב האינטרנטי אצל לוריא ושוורץ אלטשולר, 2015: 26–29; ג'ובראן ורווה, 2019.

108 תשובת מנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־21 בעניין ניסיונות התערבות חיצונית במערכת הבחירות לכנסת ה־20, 14.1.2019, 21, אתר ועדת הבחירות המרכזית.

109 תב"כ 8/21 שחר בן מאיר ואחי' נ' מפלגת הליכוד ואחי', 27.2.2019.

החלטה אחרת של השופט מלצר הקשורה לחובת הזיהוי של הגורם המפרסם היא שאין להפיץ הודעות תעמולה במסרונים בלא להזהות.¹¹⁰

אף שאין לומר כי במרחב האינטרנטי "אין דין ואין דין", יכולתו של יושב ראש ועדת הבחירות להגיב בזמן אמת על פרסומים ברשתות החברתיות, בשל טבען, הווירליות של העברת המסרים בהן, הקושי לגלות את המקור המפיץ והקושי לאכוף איסור על הפצת מסרים בהן, הופכים את ההתמודדות של יושב ראש ועדת הבחירות ל"מאבקו של דון קישוט בטחנות הרוח של למנשה".¹¹¹ לדוגמה, לקראת הבחירות לכנסת ה'21 הועלה דף פייסבוק כוזב ומכפיש על אחמד טיבי, יושב ראש ועדת הבחירות הורה להסיר את הדף, ופייסבוק נענתה. למוחרת הועלה הדף תחת שם שונה.¹¹² כמו כן הועלה פוסט כוזב שלפיו מפלגת גשר בראשות אורלי לוי אבוקסיס פרשה מהמרוץ, וכן נשלחו מסרונים שלפיהם היא עומדת להסיר את מועמדותה. אף שהגורם השולח את המסרונים נחשף,¹¹³ והפוסט הוסר, עדיין לעצם הפצת מסרי הכוזב בטרם הגורמים יכולים להגיב תיתכן השפעה על הבוחרים ועל הוגנות הבחירות.

יושרת הבחירות והגינותן בעידן הדיגיטלי תלויות ביכולת הפיקוח והשליטה של ועדת הבחירות המרכזית, ולא פחות מכך ברצון טוב של בעלי האינטרסים, ובראשם המפלגות עצמן, אך לא כל המפלגות נאותות לשתף פעולה עם הגבלות מרצון. בעלות ברית (או בנות פלוגתה) במאבק לשמירה על הוגנות הבחירות הן חברות הענק דוגמת גוגל ופייסבוק. לדבריהן הן פועלות כדי שלא לאפשר את הפיכת הפלטפורמות שלהן מהבטחת הדמוקרטיה לאיום עליה. לדוגמה, בבחירות 2019 פייסבוק הפעילה מדיניות חדשה שחייבה הזדהות של מפרסמים של מודעות פוליטיות בישראל בפלטפורמה שלה. ואולם, האינטרסים של החברות הגדולות לא תמיד עולים בקנה אחד עם האינטרסים של מי שאמונים על שמירה על הוגנות וטוהר הבחירות. במערכות הבחירות האחרונות גופי התקשורת

110 תב"כ 27/21 סיעת ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים בע"מ ואח', 26.3.2019.

111 מצוטט אצל רובינשטיין, 2013: 521.

112 תב"כ 31/21 רשימת חד"ש תע"ל נ' Facebook Inc. ואח', 24.3.2019.

113 תב"כ 54/21 מפלגת גשר נ' הליכוד, מפעיל הקו מס' 072-3719240, פאנל פור אול, 8.4.2019.

והפלטפורמות להעברת המסרים היו בעצמם מושא לעתירות לפי חוק דרכי תעמולה: רשימות הגישו עתירות כנגד פייסבוק, יוטיוב וספקי תקשורת. בשל העובדה ש"רצונן הטוב" של חברות כמו פייסבוק וגוגל חיוני לשמירה על הוגנות הבחירות – מבחינת היכולת להסיר פרופילים מזויפים ולזהות שימוש לרעה בפלטפורמות – היכולת לנהל מערכת בחירות הוגנת ושקופה כמעט שאינה אפשרית.¹¹⁴ יתרה מזו, המדיניות של חברות הענק לא תמיד גלויה לעיני הציבור, וגם לגביה יש להבטיח שיתקיים איזון בין חופש הביטוי ובין ההגנה על הציבור. לכן יושב ראש ועדת הבחירות אינו יכול לתלות את יהבו בניטור מטעם חברות אלו. נוסף לגורמים אלו, ההתמודדות עם תעמולת בחירות לא הוגנת ומזויפת ברשתות החברתיות וההגנה על מערכת הבחירות מהשפעה זרה כוללות שימוש בגורמי מעקב וסיכול כמו השב"כ ומערך הסייבר, שפועלים בלא פיקוח מטעם ועדת הבחירות המרכזית, וכניסתם לתחום זה עלולה לפתוח פתח לפגיעה לא מכוונת בחופש הביטוי.¹¹⁵

על אף ההכרה בצורך הדחוף בשינוי החוק, ועל אף גיבוש שורה של המלצות בעניין זה במחקרי מדיניות של המכון הישראלי לדמוקרטיה,¹¹⁶ כמו גם בהמלצות ועדת ביניש,¹¹⁷ כולל ההמלצה לאמץ חובת שקיפות של המקור ביחס לכל פרסום תעמולה, המצב החוקי נותר בעינו.¹¹⁸ הותרת החוק על כנו מול הכאוס המתחולל במציאות התעמולה הדיגיטלית מאפשרת תעמולה לא הוגנת, פגיעה בשמם הטוב של מועמדים, הפצה של חדשות כזב ומידע כוזב. לנוכח כל אלה סמכותו של יושב ראש הבחירות, האחראי לאכיפת חוק שאינו נותן מענה למציאות הקיימת, מוגבלת מאוד.

114 למשל בנושא הפצת מידע כוזב ותקיפות סייבר והשפעתן על מערכת הבחירות לרשויות המקומיות ראו ישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה, פרוטוקול מס' 188, 15.10.2018; ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה – פרוטוקול מס' 753 – ישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה – פרוטוקול מס' 192, 26.11.2018.

115 להרחבה על היבטים אלו ראו לוריא ושוורץ אלטשולר, 2015; שוורץ אלטשולר ולוריא, 2018. וראו גם שמיר ובכר, 2019.

116 לוריא ושוורץ אלטשולר, 2015; שוורץ אלטשולר ולוריא, 2021.

117 ועדת ביניש. הוועדה הגישה את המלצותיה ב-21.11.2017, וכמה מהצעותיה החגבשו להצעות חוק, אך הן טרם אושרו בכנסת.

ביקורת שיפוטית על הכרעות של יושב ראש ועדת הבחירות

לכאורה החלטותיו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סופיות. כאמור, סעיף 137 לחוק הבחירות קובע כי "שום בית משפט לא ייזקק לבקשת סעד בקשר למעשה או למחדל כזה או בקשר להחלטה או להוראה של הוועדה המרכזית, של יושב ראש הוועדה וסגניו, של יושב ראש הוועדה, של ועדה אזורית או ועדת קלפי - חוץ מן המקרים שלגביהם ישנה בחוק זה הוראה אחרת".

אפשר היה לפרש סעיף זה, כפי שנטען לא פעם לפני בג"ץ, כאילו לבית המשפט אין סמכות לפסול החלטות של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית. עם זאת, עמדת בית המשפט היא שיושב ראש ועדת הבחירות פועל כרשות מינהלית ולכן הוא מחיל על החלטותיו ביקורת שיפוטית מצומצמת המתמקדת באופן הפעלת שיקול דעתו.¹¹⁹ כפי שראינו, ליושב ראש יש סמכויות נרחבות בכל הקשור להליכי הבחירות לפי החוק, ובנושאים רבים, בהם קביעת קלון ותעמולת בחירות, הוא הפוסק היחיד. לכן האפשרות לערער על הכרעותיו לבג"ץ חיונית.

בית המשפט דן אפוא בעתירות כנגד החלטותיו של יושב ראש הוועדה. לדוגמה, עתירות שעניינן קביעת כשירות המועמדים באשר לתקופת צינון או קביעת קלון. בשנת 2003 לקראת הבחירות לכנסת ה-16 נכלל שמו של שאול מופז, הרמטכ"ל לשעבר, ברשימת הליכוד לכנסת. יושב ראש ועדת הבחירות דאז השופט חשין פסל את מועמדותו משום שלא עמד בדרישה הקבועה בחוק לתקופת הצינון (אז תקופת הצינון הייתה קבועה לחצי שנה) וועדת הבחירות המרכזית אישרה את החלטתו. העתירה שהוגשה כנגד החלטת יושב ראש הוועדה נדחתה בבית המשפט.¹²⁰ באותה שנה דן בג"ץ בעתירה כנגד החלטתו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לפסול קטע מתשדירי הבחירות בטלוויזיה וברדיו של רשימת

119 בג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750. לדיון בסמכות זו של בג"ץ ראו בנדור, תשס"ג; שגב, תשס"ח.

120 ע"ב 92/03 מופז נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(3) 811, 793.

חרות, שבו הושרו במנגינת "התקווה" מילים בערבית המגלמות את הכוונות השליליות שהרשימה מייחסת לאיובי ישראל. בתשדיר הטלוויזיה גם נפסל קטע חזותי קצר שהוקרן כרקע לשיר זה ובו נראה דגל המתנופף מעל בניין הכנסת ומשתנה בהדרגה מדגל ישראל לדגל פלסטין. אומנם העתירה נדחתה, אך בית המשפט הדגיש את סמכותו לבחון את אמות המידה שצריכות להנחות את יושב ראש הוועדה במילוי תפקידו באישור תשדירי התעמולה.¹²¹ במקרה אחר נדחה ערעור כנגד החלטתו של יושב ראש ועדת הבחירות שלא לאשר מועמד בבחירות לרשויות המקומיות משום שקבע כי בעבירות שהמועמד הורשע בהן יש קלון.¹²² לפני הבחירות לכנסת ה-19 ביטל בית המשפט העליון החלטה של השופט רובינשטיין שלא לאשר תשדיר בחירות של בל"ד שכלל התייחסות שלילית להמנון המדינה ולפסול קטעים מתשדיר בחירות של מפלגת עוצמה לישראל שבו נאמרו אמירות פוגעניות כנגד תושבי יישובים ערביים.¹²³

עתירה הוגשה גם כנגד החלטתו של יושב ראש ועדת הבחירות לאסור על מפלגת ישראל ביתנו להפיץ גיליונות של כתב העת "שרלי הבדו" בטענה שמדובר במתנה אסורה. מעבר להתדיינות באשר להגדרה של "מתנה" השופטים בפסק הדין ובדיון נוסף דנו במרחב סמכויותיו של יושב ראש ועדת הבחירות להוציא צווי מניעה. דעת הרוב הייתה שסמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות ליתן צווי מניעה מוגבלת לעבירה על אחד מהחיקוקים המנויים בסעיף 17ב(א) לחוק התעמולה. לפי פסיקה זו מדובר ברשימת חוקים סגורה. עם זאת, השופטים לא היו תמימי דעים בעניין זה. השופט רובינשטיין, שגם כיהן בעבר בראש ועדת בחירות, סבר כי פרשנות דווקנית ומצמצמת של סמכות יושב ראש ועדת הבחירות משמעה פגיעה של ממש ביכולתו להגן על הערכים ועל התכליות שביסוד דיני הבחירות, לרבות חוק דרכי תעמולה, שעליהם הוא מופקד. הוא סבר שיש לפרש את סמכותו של יושב ראש הוועדה באופן שיאפשר לו תגובה בזמן אמת לנושאים העולים לפניו. עוד הוסיף רובינשטיין:

121 בג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750.

122 בג"ץ 6748/13 ג'מאל זוהיר אגבאריה נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20.

123 בג"ץ 236/13 עוצמה לישראל נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (נידון עם בג"ץ 245/13, 246/13).

המחוקק העמיד בראש מערכת הבחירות את יו"ר ועדת הבחירות והפקיד בידי את כלל ההיבטים הכרוכים בניהול מערכת הבחירות, בתפיסה המתחייבת מן התקופה הקצרה בה מתנהלת מערכת הבחירות, מן הצורך בהכרעות מהירות, לעתים תוך שעות, ובהבנה כוללת של הנושאים שעל הפרק. על כן יש לטעמי לפרש את סמכויות יו"ר הוועדה באופן הרמוני ומעשי. שלילת הסמכות להוציא צווי מניעה כאשר נפגעים בבירור אחת מתכליות החוק או אינטרס מוגן אחר, לרבות ערכיות מובהקת, בקשר עם דיני הבחירות ובכלל זה חוק דרכי תעמולה, שעליהם אמון יו"ר ועדת הבחירות, משמעה הותרתו בלא כלי אפקטיבי כולל למילוי התפקיד שהטיל עליו המחוקק.¹²⁴

עתירה אחרת כנגד החלטה של יושב ראש ועדת הבחירות הוגשה לבג"ץ על ידי תנועות דרכנו לפני הבחירות לכנסת ה-22 (ספטמבר 2019). יושב ראש ועדת הבחירות הכריז שדרכנו היא גוף פעיל בבחירות הנדרש לרישום אצל מבקר המדינה. במקרה זה העתירה נדחתה.¹²⁵

מחלוקות אלו בעניין משרעת סמכויותיו של יושב ראש ועדת הבחירות מלמדות על המתח שבין מתן סמכויות על פי חוק ליושב ראש כדן יחיד, על מנת להבטיח התנהלות תקינה של הליך הבחירות, ובין הצורך להגיב על אירועים רבים ומגוונים במציאות, שלא תמיד מקבלים מענה בחקיקה הקיימת. לכן ביקורת שיפוטית של בית המשפט על הכרעות היושב ראש חיונית, ובית המשפט לא היסס להשתמש בה במקרים שמצא לנכון.

האם רצוי ששופט מכהן של בית המשפט העליון יעמוד בראש הוועדה?

כפי שראינו, ליושב ראש ועדת הבחירות סמכויות מרחיקות לכת בתקופת הבחירות. כזכור, היושב ראש הוא שופט מכהן של בית המשפט העליון, והממשק ההדוק עם המערכת הפוליטית עלול לחשוף את המכהן בתפקיד זה

124 דנג"ץ 1525/15 אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו, 23.8.2017.

125 בג"ץ 5527/19 דרכנו - יוצאים לפעולה (חל"צ) נ' כבוד השופט חנן מלצר יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ואח'.

לאש המכלה של הזירה הפוליטית. תקרית שאירעה עם הגשת הרשימות לכנסת ה־20 מבהירה עד כמה ממשק פוליטי־משפטי זה טעון. ביום הגשת הרשימות נמנע המועמד ברוך מרזל מללחוץ את ידו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית השופט העליון ג'ובראן בטענה: "ג'ובראן לא נאמן לעם ישראל ואני לא לוחץ ידיים למי שפועל נגדנו".¹²⁶ אומנם רבים במערכת הפוליטית הביעו שאט נפש ממעשה קיצוני זה והיועץ המשפטי לממשלה פרסם מכתב וגינה את ההתנהגות והדברים האלה של המועמד, ואף על פי כן תקרית זו מדגימה את הפוטנציאל הנפיץ של תפקיד ייחודי זה של יושב ראש ועדת הבחירות. באותן בחירות נוצר מצב טעון גם כאשר השופט ג'ובראן שימש בהרכב שדן בעתירה של ח"כ חנין זועבי כנגד החלטתה של ועדת האתיקה להרחיקה מהכנסת (והיה בעמדת מיעוט שלא הייתה הצדקה להרחקתה) וזמן קצר לאחר מכן ישב בראש ועדת הבחירות שדנה בבקשה לפסול את מועמדותה מלהתמודד בבחירות לכנסת. אומנם חזקה עליו שהבחין בין ההקשרים השונים, אך הישיבה בשני הכובעים בטווח זמנים כה קצר עלולה להיות בעייתית בהקשרים טעונים מבחינה פוליטית. גם לקראת הבחירות לכנסת ה־24 ניסתה תנועת אם תרצו לקעקע את מעמדו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית שופט בית המשפט העליון פוגלמן בטענות שהוא בוגר של קרן פילנתרופית שלטענתם ידועה בהטייתה הפוליטית.¹²⁷ אומנם כל המקרים הללו היו יכולים להתרחש גם אילולא היה מדובר בשופט מכהן, אך כשמדובר בשופט מכהן הם עלולים להקרין על מעמדו של בית המשפט העליון כולו.

היבט אחר קשור לניהול ולהשתתפות בישיבות של ועדת הבחירות המרכזית כשהיא דנה בבקשה לפסול מועמדים או רשימות לפי סעיף לא: הדיון בוועדה מתנהל כדיון פוליטי ולא כדיון בבית המשפט, ויושב ראש הוועדה ממלא תפקיד של "גננת" למשתתפי הדיון ומנסה לנתב את הדיון כך שיקבל אופי מעין שיפוטי, אך להט היצרים והיריבות הפוליטית אינם מאפשרים זאת. ראינו שאף שישיבות הוועדה משודרות, אין בכך ואין בנוכחות של היושב ראש, שהוא שופט בית המשפט העליון, כדי להבטיח דיון ענייני ומכובד בסוגיה. כך יושב ראש ועדת הבחירות, שופט מכהן בבית המשפט העליון שמשמש בדרך כלל גם בתפקיד משנה לנושא בית המשפט העליון, מצוי במצבים שאינו מורגל בהם מניסיונו באולמות בית המשפט.

126 נחשוני ומגנזי, 2015.

127 עמית, 2021.

עוד עניין הוא זכות ההצבעה של יושב ראש ועדת הבחירות. לפי חוק הבחירות החלטות של הוועדה המרכזית יתקבלו ברוב קולות של המשתתפים בהצבעה; ובמקרה שהדעות שקולות, יושב ראש הישיבה ראשי להכריע (סעיף 24(ב)). ואולם במערכות הבחירות האחרונות יושבי ראש ועדת הבחירות נמנעו מלהשתתף בהצבעה לפסילה של רשימות ומועמדים. ככל הנראה ההימנעות של יושב ראש הוועדה מקורה בחשש מפני היקלעות למטווה הפוליטי. ואולם מה הטעם במתן אפשרות הצבעה ליושב ראש במקרים של פסילת רשימות ומועמדים אם הוא נמנע משימוש בה? לדוגמה, לקראת הבחירות לכנסת ה-24 (2021) דנה הוועדה בפסילת מועמדותה של אבתיסאם מראענה, שהייתה מועמדת ברשימת העבודה לכנסת. 16 חברי ועדה הצביעו בעד הפסילה ו-15 התנגדו. במקרה זה קולו של היושב ראש היה יכול להכריע, אולם השופט פוגלמן, שכינה בראש ועדת הבחירות, לא השתתף בהצבעה.¹²⁸

גם העובדה שיושב ראש ועדת הבחירות הוא מהמשיבים במקרה של ערעור בחירות לפני בית המשפט המינהלי יוצרת קושי מסוים, שכן העותרים יכולים להיות חברי ועדת הבחירות עצמם. ויותר מכך, במקרה של ערעור על החלטת בית המשפט המינהלי לבית המשפט העליון, יושב ראש ועדת הבחירות, שהוא בעצמו שופט מכהן (לאו דווקא בהרכב שדן בעניין), הוא גם המשיב לעתירה.

שיקול אחר בתשובה על השאלה אם רצוי ששופט מכהן של בית המשפט העליון יעמוד בראש הוועדה עלה בדוח מבקר המדינה. שם נכתב כי ההיערכות לבחירות מחייבת את יושב ראש ועדת הבחירות להקדיש את מרב זמנו ומרצו לנושאים העומדים על הפרק ודורשים את מעורבותו האישית ברמה היום-יומית. כפועל יוצא מכך, בשבועות שלפני יום הבחירות יושב ראש הוועדה אינו פנוי למילוי תפקידו השיפוטי, והעומס בבית המשפט העליון גדל.¹²⁹ למעשה שופט בית המשפט העליון מנוטרל מעבודתו השיפוטית השוטפת בשלושת החודשים הקודמים לבחירות ובתקופה שלאחריהן (טווח הזמן משתנה בהקשר זה, כך

¹²⁸ סעיף 7 להודעה של היושב ראש בעניין פ"מ 2/24, 17.2.2020. מהפרוטוקולים של דינוי ועדת הבחירות המרכזית בעניין פסילה של מועמדים ורשימות עולה שיושב ראש הוועדה אינו מצביע כלל ומנכ"לית הוועדה המנהלת את ההצבעה אינה קוראת בשמו.

¹²⁹ מבקר המדינה, 2016: 1806.

שתלונות מגיעות ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לא רק בשלושת החודשים שלפני הבחירות אלא גם קודם לכן ולאחר מכן, וכן בתקופת הבחירות לרשויות המקומיות (שכן ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יש סמכויות גם בבחירות אלו). בתקופה קצרה זו עליו להחליט מאות החלטות בעניינים הקשורים לניהול הבחירות, אישור הרשימות, בדיקת המועמדים ותלונות לפי חוק דרכי תעמולה, כך שספק רב אם הוא יכול לשמש בה בעת גם שופט בבית המשפט העליון.

גם העמדה של שופטי בית המשפט העליון, כפי שהובאה לפני מבקר המדינה בשנת 2016, היא שראוי שבראש ועדת הבחירות יעמוד שופט בדימוס – הדבר יפחית חיכוכים מיותרים בין שופטים מכהנים לפוליטיקאים ויקל בעומס המוטל על בית המשפט העליון כתוצאה ממינוי שופט מכהן.¹³⁰ יש לציין כי עד 1996 הייתה בחוק אפשרות למנות שופט בדימוס בראש הוועדה, אולם תיקון לחוק שלל אפשרות זו, ככל הנראה בשל ניסיון לא מוצלח ותחושה בקרב עובדי ועדת הבחירות שיש צורך במוניטין וביוקרה של שופט מכהן. אך על פי כן, מינוי שופט בדימוס לתפקיד יוכל לתת מענה לפגיעה בתפקוד של בית המשפט העליון בשל השבתה של אחד השופטים בשל תפקידו בראש ועדת הבחירות המרכזית. העובדה שמדובר בשופט בדימוס גם אולי תסייע בטשטוש הזיהוי בין יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ובין בית המשפט העליון. גם אפשרות זו אינה חפה מקשיים: אך ששופט בדימוס מרגע שהסכים לכהן בראש ועדה ציבורית חלים עליו כללי האתיקה של שופטים, עדיין אין מדובר בשופט מכהן – היות שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (או האזוריות) צריך להיות ללא רבב וללא זיקה פוליטית כלשהי, יהיה צורך בהחלת כללים מיוחדים על שופטים בדימוס שיהיו מועמדים לתפקידים אלו, כגון חובת צינון לאחר מילוי התפקיד בטרם יפנו למשל לייצוג משפטי של אישי ציבור.¹³¹ עם זאת, חשוב לזכור שאומנם יושב ראש הוועדה מכהן לכל אורך תקופת כהונתה של ועדת הבחירות, דהיינו מכינון כנסת ועד היבחרה של כנסת חדשה, אך רוב הכרעותיו ופעולותיו נעשות בתקופה פעילה במיוחד של חודשים אחדים בלבד (סביב מערכת הבחירות הכלליות וכן פעילות מסוימת סביב מערכת הבחירות המקומיות) ותנאים מגבילים עלולים להוות מכשול למציאת מועמדים מתאימים.

130 שם, עמ' 1818.

131 למשל ראו המקרה של השופט עודד מודריק, שכהן בראש ועדת בחירות אזורית גם לאחר שפרש מכס השופט, אצל לוריא 2018.

עוד היבט חשוב הוא שהכרעותיו של יושב ראש הוועדה הן של דן יחיד המצוי בעומס רב ובסד זמנים דחוק. הכרעותיו בענייני קלון, בענייני תעמולה, בענייני הכרזה על גוף פעיל בבחירות – כל אלה אומנם נתונות לביקורת שיפוטית, אך הן מתקבלות בערכאה של שופט אחד. מבלי להטיל דופי בהכרעותיהם של יושבי ראש ועדת הבחירות נשאלת השאלה אם אכן ראוי ששופט יחיד יכריע בכל המקרים המגוונים האלה, בעיקר לנוכח איומים חדשים, כדוגמת התקפות סייבר, על הליך הבחירות. מובן שאין לתת פתח להעברת ההכרעות לוועדת הבחירות המרכזית הפוליטית, אך יש לשקול הקמת גופים מקצועיים לצורך קבלת החלטות בנושאים מסוימים או במעמד של מיעצים.

לסיכום, מינוי שופט לראש ועדת הבחירות המרכזית מעניק לוועדה סמכות, יוקרה ונופך ממלכתי ומחזק את עצמאותה ואת הנראות הבלתי תלויה שלה. ואולם לנוכח תפקודה של הוועדה, בעיקר בפסילה של רשימות ומועמדים או דחיית פסילתם, התועלת שבשעטנו בין גוף פוליטי ובין שופט המכהן בראש הוועדה מוטלת בספק.

השינוי בזירת התעמולה מחייב תיקון של חוק דרכי התעמולה, וגם קביעה של אופני עבודה וממשקים מיוחדים ליושב ראש ועדת הבחירות. כבר במערכות הבחירות לכנסת ה'21 וה'22 (2019) ולקראת מערכת הבחירות לכנסת ה'23 (2020) נוצר ממשק עבודה בין יושב ראש ועדת הבחירות ובין חברות המדיה הדיגיטלית, דוגמת פייסבוק וגוגל. שיתופי פעולה עם גופים כגון הרשות להגנת הסייבר, אף שאינם ממוסדים ומוסדרים לפי חוק, התקיימו גם הם. לפיכך יש מקום להסדיר את הממשקים לשיתוף פעולה ולמרחב סמכויות שבין הגופים לטובת השמירה על טוהר הבחירות וההוגנות.

משרעת סמכויותיו של יושב ראש הוועדה רחבה מאוד – החל בקבלת החלטות בעניין הניהול הטכני של הבחירות וכלה בהכרעות מהותיות. מעבר לשאלה אם ראוי שדן יחיד יכריע בכל הנושאים הללו, ריבוי הסמכויות והתפקידים מטיל עליו עומס רב. לנוכח כך ראוי לשקול פיצול של הסמכויות הנתונות ליושב ראש הוועדה לפי חוק לכמה בעלי תפקידים או מוסדות, וכן לשקול מינוי של שופט בדימוס לתפקיד. כפי שנראה להלן בפרק ד במדינות אחרות ישנם בעלי תפקידים שונים האחראים להיבטים אלו.

מבט משווה

גוף ניהול בחירות (EMB – Electoral Management Body) הוא ארגון או גוף שנועד לנהל את כל ההיבטים החיוניים לביצוע הבחירות (או כמה מהם) ואחראי לכך מבחינה חוקית.¹³² לגוף מנהל בחירות יש שתי תכליות עיקריות: לשמור על זירה הוגנת ושוויונית בשביל המפלגות והמועמדים המשתתפים בבחירות (הזכות להיבחר) ולהבטיח את זכותו של הבוחר לבחור באופן חופשי ושוויוני (הזכות לבחור). במדינות רבות בעולם, ולא רק בדמוקרטיה חדשות אלא גם מבוססות, הנושא של יושרת הבחירות ומניעת זיופים (טוהר הבחירות) אינו מובן מאליו.¹³³ עד השנים האחרונות הגופים המנהלים את הבחירות לא זכו לתשומת לב ציבורית ומחקרית, אולם בשנים האחרונות, בעקבות התערעות האמון בדמוקרטיה, על תהליכה, ובשל אירועים שבהם הוטל ספק ביושרה ובטוהר של הבחירות, התגבר העניין הפוליטי, הציבורי והמחקרי בגופים לניהול בחירות.¹³⁴ נהוג לשייך את הגופים מנהלי הבחירות ל"רשות הרביעית", הכוללת מוסדות שיש להם תפקיד חשוב בניהול, ניטור ובקרה של תהליכים דמוקרטיים.¹³⁵

המאפיינים החשובים ביותר של גוף ניהול הבחירות הם היעדר משוא פנים (impartiality) ואייתלות בגורמים פוליטיים.¹³⁶ גוף המנהל את הבחירות צריך להפגין יעילות בירוקרטיה, ניטרליות פוליטית ודיווחיות ציבורית. תהליכי בחירות שיש בהם בעיות מינהליות או הטיה סיעתית עלולים להוביל לתוצאות שלא יסקפו את רצון הבוחר. תהליכי בחירות שאינם שקופים עלולים לעורר אי-אמון בציבור ובקרב השחקנים הפוליטיים.

* תודה לעדי גל על סיועה המסור והקפדני בכתיבת פרק זה.

James, Garnett, and Loeber, 2019 132

Van Ham and Garnett, 2019 133

134 לסקירה של המגמה המחקרית על גופים מנהלי בחירות ראו James, Garnett, and Loeber, 2019; Norris 2019. וראו גם גיליון מיוחד בנושא International Political Science Review (IPSR), 2019

Tushnet, 2021 135

European Commission, 2002; Catt et al., 2014 136

באופן כללי נכון לומר שלגופים מנהלי בחירות יש שלושה תחומי אחריות עיקריים: ארגון של הליך הבחירות, פיקוח על מערכת הבחירות, ואישור של תוצאות הבחירות. תפקידי הליבה של גוף כזה הם קביעת הזכאים לבחור (כולל ניהול רישום להצבעה במדינות שהוא נדרש), קבלת המועמדות של המשתתפים הפוליטיים (מפלגות ומועמדים), אישור וביצוע של תהליך ההצבעה (כולל אמצעי הצבעה חלופיים: הצבעה מוקדמת, הצבעה בדואר, הצבעת אזרחים המתגוררים בחו"ל), ספירת הקולות ופרסום התוצאות. נוסף לכך גופים לניהול הבחירות אחראים על קביעת אזורי בחירה, מימון בחירות ומפלגות, חלוקת זמני שידור במדיה, פיקוח על תעמולת בחירות, שיפוט במקרה של מחלוקת בסוגיות הקשורות לבחירות, הסברה וחינוך לאזרחים.¹³⁷

המבנה המוסדי של גוף ניהול הבחירות - עצמאי, מעורב או ממשלתי

הזהות, ההרכב והשיוך המוסדי של הגוף האחראי על ניהול הבחירות תלויים במסורת הפוליטית והמוסדית של המדינה. באופן כללי מקובל להבחין בין שלושה מודלים של גוף לניהול הבחירות - עצמאי, ממשלתי ומעורב.

במודל העצמאי גוף ניהול הבחירות הוא אוטונומי ובלתי תלוי ברשות המבצעת, יש לו תקציב משלו והוא מנהל אותו באופן עצמאי. הוא מחויב בדיווח לפרלמנט, לרשות השופטת או לראש המדינה. הדגם העצמאי הוא הדגם השכיח ביותר בעולם של גופים מנהלי בחירות.¹³⁸ דגם זה קיים במדינות רבות שונות מאוד זו מזו, ובהן מקסיקו, קנדה, דרום אפריקה והודו. ישנן מדינות, לדוגמה רומניה, שבהן קיימים שני גופים עצמאיים - האחד אחראי לפיקוח ולבקרה ולהחלטות עקרוניות בעניין מדיניות הבחירות, והאחר מנהל את ההיבטים הטכניים של הבחירות.

במודל הממשלתי הבחירות מנוהלות על ידי גוף ברשות המבצעת, בדרך כלל משרד הפנים. דגם זה מאפיין מדינות שיש בהן מסורת ארוכת שנים של עצמאות השירות הציבורי. הדגם שכיח יותר בדמוקרטיות מבוססות דוגמת נורווגיה ושוודיה. בדמוקרטיות מבוססות הכפיפות המוסדית אינה פוגעת ביושרה של הבחירות מכיוון שלשירות הציבורי יש מסורת של אוטונומיה והוא פועל ללא משוא פנים. במדינות אחרות, שאין בהן מסורת כזאת, כפיפות כזאת עלולה לפתוח פתח להטיות בבחירות בלחץ הממשלה.

במודל המעורב קיימים שני גופים – האחד מנהל את הבחירות והוא באחריות הממשלה, והאחר גוף עצמאי האחראי למדיניות ולבקרה על תהליך הבחירות. מודל כזה קיים בצרפת, בספרד וביפן.¹³⁹

סקר הכולל 217 מדינות וטריטוריות העלה שב־70% מהמדינות קיים הדגם העצמאי, ב־21% הדגם הממשלתי, ובשאר (9%) דגם מעורב או לא ידוע.¹⁴⁰ בישראל הבחירות לכנסת מנוהלות על ידי ועדת הבחירות המרכזית, שהיא גוף עצמאי, ואילו הבחירות לרשויות המקומיות מנוהלות על ידי משרד הפנים, כלומר הזיקה ממשלתית. עם זאת, היבטים מסוימים של תהליך הבחירות לרשויות המקומיות (לדוגמה אישור של מועמדים ורשימות וענייני תעמולה) מתנהלים גם הם על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית. מדובר אפוא בשני דגמים שונים ברמות האלקטורליות השונות.

בשנים האחרונות ההתעניינות בניהול הבחירות גוברת, בד בבד עם התגברות החשש בדמוקרטיות מבוססות ומתהוות מפגיעה בטוהר הבחירות ובאמון הציבור בתהליך הבחירות וכתוצאה מכך בדמוקרטיה בכלל.¹⁴¹ מחקרים אשר בחנו את הזיקה בין הדגם של הגוף המנהל את הבחירות (הזיקה המוסדית שלו) ובין יושרת הבחירות (elections integrity) מצאו עדויות מעורבות, בניגוד לציפייה שגוף בחירות עצמאי ובלתי תלוי ישמש ערובה ליושרת הבחירות. חוקרים טוענים כי הסיבה לכך היא שהמשתנה הקובע את מידת היושרה אינו הזיקה

The ACE Electoral Knowledge Network, Electoral Management 139

Catt et al., 2014; Clark, 2015 140

141 לסקירה ראו Norris, 2019; International Political Science Review (IPSR), 2019

המוסדית הרשמית אלא האוטונומיה בפועל של הגוף המנהל את הבחירות.¹⁴² ייתכן גוף ממשלתי שפועל באופן עצמאי, וייתכן גוף עצמאי שאינו אוטונומי הלכה למעשה. מחקר שבחן את הקשר מצא כי בדמוקרטיה מבוססת, למבנה המוסדי אין השפעה על היושרה של הבחירות, משום שהמסורת הבירוקרטית היא של פעולה באופן מקצועי וללא משוא פנים. מנגד, במדינות אוטוריטריות או שהמסטר הדמוקרטי בהן חלש (רוסיה לדוגמה), גם המבנה המוסדי אינו משפיע, כי גם הגופים העצמאיים מצויים בשליטה של הרשות המבצעת. בשאר המדינות, שהן דמוקרטיות אך לא מבוססות ביותר, או בהתהוות, יש חשיבות למבנה המוסדי – בהן נמצאה חשיבות לכך שהגופים מנהלי הבחירות עצמאיים לשם שמירה על יושרת הבחירות.¹⁴³ ואולם כאמור, המאפיין החשוב ביותר של הגוף המנהל את הבחירות הוא שדה פקטו הוא מתנהל באופן אוטונומי, ואמון הציבור בתהליך הבחירות ובתוצאותיהן מושפע מכך.¹⁴⁴

יהיה המודל אשר יהיה, לשם הליך בחירות דמוקרטי, הוגן ושוויוני, גוף ניהול הבחירות חייב להיות אוטונומי וחסר פניות, החל ברמה הלאומית וכלה בוועדת הקלפי. בדרך כלל גוף זה הוא מוסד קבוע שתחתיו מתנהלות תת-ועדות ברמה האזורית והמקומית.¹⁴⁵

הרכב גוף ניהול הבחירות - על בסיס מומחיות או שיוך מפלגתי

הבחנה חשובה ובנסיבות מסוימות אף מכרעת היא אם חברי הגוף המנהל את הבחירות ממונים על בסיס שיוך מפלגתי (multi-party based EMB), או על בסיס מומחיות (partisanship) או על בסיס מומחיות (expertise).¹⁴⁶

Norris, 2015; Van Ham and Garnett 2019 142

Van Ham and Lindberg, 2015; שם 143

Kerr and Lührmann, 2017 144

European Commission, 2002 145

The ACE Electoral Knowledge Network, Electoral Management 146

הרציונל של המינוי על **בסיס שיוך מפלגתי** הוא יצירת מאזן אימה בין הנציגים – כל מפלגה שומרת על ידי נציגיה על האינטרסים שלה, בהנחה שבסך הכול ההתנהלות מאוזנת. הייצוג בוועדה על בסיס שיוך מפלגתי מאפיין דמוקרטיה בהתהוות שמבקשות לגונן על עבודת הוועדה מפני התערבות של הרשות המבצעת ושאינן בהן אמון בפקידי ציבור המזוהים עם המשטר האוטוריטרי הישן. הייצוג של המפלגות בוועדה יכול להיות פריטטי (למשל חצי נציגים של הקואליציה וחצי של האופוזיציה, או לפי מפתח סיעתי – כלומר ייצוג יחסי בהתאם לייצוג בפרלמנט, כנהוג בישראל). ישנן מדינות שבהן אף שהמפלגות ממנות את חברי הוועדה, אין הם נציגיהן אלא מועמדים מטעמן שעומדים בסטנדרטים גבוהים של מקצועיות והיעדר פניות. ייצוג על בסיס מפלגתי יכול מצד אחד לקדם החלטות קונצנזואליות ולהבטיח שקולן של כל המפלגות נשמע בכל הקשור לניהול תהליך הבחירות, ומצד אחר עלול לפגום בתהליך קבלת ההחלטות באשר הוא מושפע מאינטרסים מפלגתיים. ייצוג יחסי או דומיננטי של מפלגת השלטון עלול גם לשעתק אל תהליך הבחירות את יחסי הכוחות הקיימים בפרלמנט ולפגוע ביכולת של מפלגות המייצגות מיעוטים להיות מעורבות בתהליך. אם כן, בעוד בדמוקרטיה במעבר ייתכן שייצוג מפלגתי הוא שלב מעבר הכרחי, הרי בדמוקרטיה מבוססת הפוליטיזציה של הוועדה חותרת תחת תכליתה של הוועדה ועלולה לפגוע באמון הציבור בתהליך הבחירות.

כאשר החברים בגוף המנהל את הבחירות ממונים על **בסיס מומחיות**, נדרשים תנאי סף של היעדר פניות והיעדר זיקה מפלגתית ופוליטית. נוסף לכך דרוש גם ידע מקצועי וידע אלקטורלי. בדרך כלל בוועדות כאלה מכהנים אישי ציבור הידועים ביושרתם ובהיעדר הטיה פוליטית ושהם בעלי מומחיות בתחומים כמו משפט, מינהל ציבורי, מדע המדינה או תקשורת. נוסף על כך יש דרישה להיעדר פעילות מפלגתית לתקופה כלשהי לפני תחילת כהונתם (תקופת צינון) וכן חל עליהם איסור להיות חברי מפלגה בזמן כהונתם בוועדה. תקופת כהונתם בוועדה ארוכה יחסית, מעבר למערכת בחירות אחת. כאמור, המינוי הוא על בסיס מומחיות ברוב המדינות – ובהן אוסטרליה, קנדה, הודו, פולין, תאילנד ואוקראינה. יש ועדות מומחים שהן בעיקרן ועדות בחירה שיפוטיות (Judicial EMB) וחבריהן הם מקרב הרשות השופטת. ועדות מעין אלה קיימות בקוסטה ריקה, בגוואטמלה ובמקסיקו. נוסף לשני דגמים אלו – מינוי המבוסס על ייצוג מפלגתי ומינוי על בסיס מומחיות – ישנן מדינות שבהן אחדים מחברי הגוף המנהל את הבחירות הם נציגי מפלגות

ואחרים מומחים (אקדמאים, נציגי חברה אזרחית, שופטים, משרתי ציבור). בגופים כאלה לפעמים מתגלעות מחלוקות בין נציגי המפלגות ובין המומחים.

בסקר שנערך ב־217 מדינות וטריטוריות נמצא שברובן (124) המינוי לוועדה הוא על בסיס מומחיות. רק בישראל, בסלובקיה ובליכטנשטיין המינוי הוא רק על בסיס מפלגתי, ובאחרות יש שילוב של מומחיות וייצוג מפלגתי או שלא היה מידע לגביהן.¹⁴⁷ לכל אחד מהדגמים יתרונות וחסרונות. היתרון העיקרי בייצוג על בסיס רב־מפלגתי הוא האפשרות של מפלגות פוליטיות להיות שותפות בניהול ההליך האלקטורלי. החיסרון העיקרי הוא שהפעולות וההחלטות של החברים בוועדה מושפעות בראש ובראשונה מאינטרסים מפלגתיים צרים, מה שעלול לגרור הטיות בתהליך הבחירות. נוסף על כך, אם הייצוג יחסי, יש השפעה רבה יותר של המפלגות הגדולות. כמובן, בדגם של מינוי על בסיס מומחיות, היעדר הזיקה המפלגתית והיעדר הפניות של המומחים יש בכוחם להגביר את האמון מצד האזרחים וכן לספק לגוף שמנהל את הבחירות את הידע המקצועי הנדרש לשם ביצוע עבודתו. דגם שיש בו ייצוג משולב – מקצועי ועל בסיס מפלגתי – עשוי ליהנות מיתרונות של שני הדגמים אך לסבול מהתגלעות פגמים בין נציגי המפלגות ובין המומחים.

לוח 5

דוגמאות לסיווג גופים לניהול בחירות במדינות שונות על פי המודל המוסדי ובסיס המינוי

מעורב	ממשלתי	עצמאי	המודל המוסדי
			בסיס המינוי
			מומחים
			ייצוג מפלגתי
			משולב – מומחים
			וייצוג מפלגתי

מקור: Catt et al., 2014

יושב ראש הוועדה

במדינות רבות, וגם בישראל, הליך המינוי של היושב ראש שונה משל שאר חברי הוועדה. לעיתים הוא ממונה על ידי ראש המדינה או הממשלה, ובישראל, באופן חריג יחסית, על ידי בית המשפט. במקרים כאלה ליושב ראש יש סמכויות ותפקידים החורגים מתפקידי הוועדה ומסמכויותיה, לדוגמה בישראל היושב ראש רשאי לקבוע אם בעבירה של מועמד יש קלון ולהכריע בענייני חוק דרכי תעמולה. במדינות אחרות כל חברי הוועדה ממונים באותו האופן, ואחד מהם נבחר לשבת בראש הוועדה.

מבט משווה כללי

סקירה של גופים לניהול הבחירות בעולם מחדדת את העובדה שוועדת הבחירות בישראל חריגה מהמקובל בעולם בכמה היבטים.¹⁴⁸ בטרם נציג את ההיבטים החריגים ראוי להצביע על ההיבטים שבהם ועדת הבחירות המרכזית בישראל דומה למקובל בעולם הדמוקרטי: הדגם המוסדי הוא של גוף עצמאי ובלתי תלוי; לוועדת הבחירות המרכזית, כפי שראינו בפרק ב, מבנה מוסדי ייחודי, שנועד להבטיח את איתנותה ברשות המבצעת; למעט העברת פנקס הבוחרים על ידי משרד הפנים, אין מעורבות של הרשות המבצעת בוועדת הבחירות המרכזית ובתהליך הבחירות; נציגות של הרשות השופטת בראש הוועדה – לפי מסמך של הנציבות האירופית רצוי שבגוף המנהל את הבחירות יהיה לפחות נציג אחד של הרשות השופטת;¹⁴⁹ החלטותיה של ועדת הבחירות מתקבלות בהסכמה או בדעת רוב כמקובל.

הייצוג בוועדה על בסיס מפלגתי (partisanship) ולא על בסיס מומחיות (expertise) אינו פסול כשלעצמו, אך הוא נדיר למדי.¹⁵⁰ בישראל, למעט הזיקה

The ACE Electoral Knowledge Network, Electoral Management 148

European Commission, 2002 149

Catt et al., 2014 150

המפלגתית של חברי ועדת הבחירות המרכזית הפוליטית, אין תנאי סף ברורים ורלוונטיים למילוי תפקידם, ואין ערובה לבקיאות שלהם בענייני בחירות. גם תהליכי הבחירה והמינוי שלהם אינם שקופים, ואין ודאות שהמינוי מתבסס על כישורים.

אחד ההיבטים הייחודיים בישראל בהרכב של ועדת הבחירות המרכזית כגוף ניהול הבחירות הוא שגם חברי כנסת מכהנים יכולים להיות חברים בוועדה, במעמד של מקבלי החלטות ולא רק במעמד מייעץ. לא מצאנו מקבילה לכך בשום מדינה אחרת (יש מדינות שבהן נבחרו ציבור לשעבר יכולים לכהן לאחר תקופת צינון, אך לא חברי פרלמנט מכהנים, ויש מדינות שבהן יש ועדה פוליטית במעמד מייעץ).

היבטים אחרים של ועדת הבחירות המרכזית שראויים לעיון במבט משווה הם:

- **גורם ממנה** – ברוב המדינות הגוף הממנה את חברי הגוף מנהל הבחירות הוא גורם לא מפלגתי, לדוגמה ראש מדינה סמלי (נשיא, מלך, מושל), בית המשפט, ועדות מיוחדות לעניין זה, הגוף המחוקק – גוף אחד או צירוף של גופים אחדים הבוחרים כל אחד כמה חברים מטעמם. בישראל הסיעות הן הגורם הבלעדי הממנה את הנציגים בוועדת הבחירות המרכזית (פרט ליושב ראש, הממונה על ידי בית המשפט העליון).

- **גודל הוועדה** – פרט לישראל, מ־217 מדינות וטריטוריות, רק בניגריה, בגיניאה ובצ'אד מספר חברי הוועדה דומה למספרם בישראל (כ־30 חברים). בשאר המדינות מספר החברים נמוך בהרבה.

- **ניהול בחירות ברמות השונות** – בניגוד למדינות רבות שבהן הגוף המנהל את הבחירות מנהל אותן בכל הרמות – על־מדינתית (למשל לפרלמנט האירופי), לאומית ומוניציפלית – בישראל הבחירות הכלליות הן בחסותה של ועדת הבחירות המרכזית ואילו הבחירות לרשויות המקומיות מנוהלות על ידי משרד הפנים. עם זאת, ישנן עוד מדינות שיש בהן דה־צנטרליזציה של הגופים המנהלים את הבחירות (לדוגמה נורווגיה ושוודיה).

- ההיבט החריג ביותר של ועדת הבחירות בישראל, אשר מטיל צל כבד על היעדר הפניות שלה, הוא השילוב של הרכב פוליטי של הגוף האחראי לניהול הבחירות עם הסמכות לפסול מועמדים ורשימות. למיטב ידיעתי צירוף כזה אין בנמצא בשום מדינה אחרת. במדינות שקיימת סמכות לפסילת רשימות ומועמדים ההכרעה היא בדרך כלל של בית המשפט החוקתי, לעיתים לפי בקשה של בתי

הפרלמנט, או שהוועדה ממונה על בסיס מומחיות ולא על בסיס מפלגתי, כך בדרום אפריקה.¹⁵¹

מבט משווה על גופים לניהול בחירות במדינות שונות

כדי ללמוד לעומק על דגמים שונים של ועדות בחירות, הסקירה שלהלן מבקשת להאיר שני היבטים – האחד המבנה וההרכב של הוועדה, והאחר משרעת סמכויותיה של הוועדה, ובפרט הסמכות לפסול מועמדים ורשימות.¹⁵²

בבריטניה ועדת הבחירות (Electoral Commission) היא גוף בלתי תלוי האחראי לנהל את הבחירות ומשאלי העם וכן הוא רגולטור של מימון מפלגות ובחירות. הוועדה הוקמה בעקבות רפורמה בשנת 2000 וסמכויותיה מעוגנות ב'Political Parties, Elections and Referendums Act 2000'. הוועדה מורכבת מעשרה נציבים (commissioners) שבאופן רשמי המלכה ממנה. דרכי המינוי של הנציבים שונות, אך כולם בעלי מעמד שווה וחבים באחריות כגוף אחד. ארבעה מהם נבחרים על ידי מפלגות המיוצגות בבית התחתון של הפרלמנט (בדרך כלל חברי פרלמנט לשעבר), מתוכם שלושה מועמדים מוצעים על ידי שלוש המפלגות הגדולות בפרלמנט, והרביעי על ידי שאר המפלגות. בתהליך הבחירה והבחינה של המועמדים מעורבים צוות מקצועי, שבוחן את התאמתו של המועמד שהציעו המפלגות, וועדה של הפרלמנט (speaker's committee) שבוחנת את חוות הדעת על המועמדים ומביאה אותם לאישור הבית התחתון. שלושה חברים מייצגים את סקוטלנד, ויילס וצפון אירלנד. כאמור, המינוי הרשמי הוא בצו מלכותי, ותקופת הכהונה המרבית היא עשר שנים. לוועדה לא יכולים להיבחר חברי מפלגות רשומים או מי שלא חלפו חמש שנים מחברותם במפלגה, מי שיש לו או שהייתה לו בחמש השנים לפני המינוי זיקה מפלגתית כלשהי (מועסק או תורם) ומי

151 לפירוט ראו גל וקרמניצר, 2019.

152 המידע על ועדות הבחירות במדינות השונות לקוח מאתרי האינטרנט של הוועדות ומחוקי הבחירות. המקורות מפורטים בהקשרם.

שמכהן בתפקיד נבחר. לצד עשרת חברי הוועדה עובד צוות ביצועי וצוות מינהלי אשר מחויב לתקופת צינון בת שנה מכל פעילות פוליטית.

נוסף לאחריות על ניהול של הבחירות ומשאלי עם ועל מימון של מפלגות ובחירות, הוועדה רואה את תפקידה גם בעידוד הבוחרים להצביע ובמתן ידע רלוונטי לאזרחים. לדוגמה, בעת משאל עם בבריטניה בניין שינוי שיטת הבחירות ב־2011 סיפקה הוועדה מידע בלתי מוטה שהסביר לציבור את האפשרויות. גם במשאל העם בנושא הברקזיט ב־2016 סיפקה הוועדה מידע לא מוטה לציבור הבוחרים. נוסף על כך, הוועדה אחראית לרישום מפלגות ומנהלת מחקרים בתחומי אחריותה. לוועדת הבחירות המרכזית אין סמכות לפסול מפלגות. על פי החוק הסמכות לפרק מפלגות התומכות באלימות נתונה בידי הממשלה בבריטניה, אך בפועל אין היא משתמשת בסמכות זו.

ועדת הבחירות בקנדה (Electoral Commission Canada) היא רשות עצמאית לא מפלגתית האחראית לניהול של הבחירות ומשאלי העם, וראשיה חולשים על מגוון רחב של תחומי אחריות, ועדות מיעצות ומאות עובדים הממונים על ידי יושב ראש הוועדה.

יושב ראש הוועדה (the chief electoral officer) ממונה לתקופה של עשר שנים בהחלטת הבית התחתון של הפרלמנט (House of Commons) כדי שכל המפלגות המייצגות תוכלנה להשתתף בהליך הבחירה. מרגע מינויו הוא עצמאי לחלוטין, נפרד מהממשלה ומהמפלגות, ומדווח באופן ישיר לפרלמנט. הדחתו מהתפקיד אפשרית רק בהחלטת המושל הכללי, לאחר שפנו אליו שני בתי הפרלמנט בבקשה משותפת.

בוועדה מכהנים גם יושב ראש ועדת הבחירות, סגן יושב ראש ועדת הבחירות, ראש המטה, וכן אחראי שידור (broadcasting arbitrator), אשר אחראי לחלוקה של זמני השידור בין המפלגות ופותר מחלוקות בתחום של פרסומי תעמולה. נציב הוועדה (commissioner), אחראי לכך שחוק הבחירות וחוק משאל העם נאכפים, ובמידת הצורך בסמכותו לתבוע את העוברים על החוק. הנציב ממונה לשבע שנים.

את הוועדה מלווים שלושה גופים מיעיצים:

- ועדת הייעוץ של המפלגות הפוליטיות היא הוועדה החיצונית המרכזית והיא קבועה בחוק (סעיף 21 לחוק הבחירות הקנדי). היא מורכבת משני נציגים

מכל מפלגה רשומה ויושב ראש ועדת הבחירות. הוועדה מתכנסת פעם בשנה ומעבירה לראש הוועדה דוחות ייעוץ על ניהול הבחירות ומימון פוליטי של מפלגות.

- קבוצה מייצגת בנושאי נגישות, ומטרתה לזהות אנשים עם מוגבלויות וליידע אותם באשר למקום, לזמן ולאופן הרישום וההצבעה – הקבוצה נעזרת בארגונים אזרחיים וביועצים חיצוניים.

- חבר יועצים פנימיים בנושאים הקשורים בהליך הבחירות – מטרתם ללמוד ולייעץ בנושאים הקשורים למערכת הבחירות, כולל ניהול הבחירות, השתתפות בבחירות הן של הבוחרים והן של המשתתפים הפוליטיים, ציות לתקנות ורפורמה בבחירות. בראש חבר היועצים עומדים כיום שופט בדימוס של בית המשפט העליון בקנדה ומבקרת המדינה לשעבר.

הסמכויות והתפקידים של הוועדה כוללים ניהול החקיקה האלקטורלית, קביעת מחוזות הבחירה, רישום מפלגות פוליטיות וצדדים שלישיים העוסקים בפרסום בבחירות, רישום של מתמודדים יחידים ומפלגות רשומות, שמירה על המרשם הלאומי של הבוחרים, חשיפת תרומות למועמדים ולמפלגות, בחינה וגילוי של התשואות הכספיות והחזר הוצאות למועמדים ולצדדים בהתאם לחוק, הבטחת גישה למערכת לכל האזרחים הזכאים, הן באמצעות מתקנים פיזיים והן במסרים פרסומיים. לוועדה אין סמכות לפסול מפלגות, ובקנדה אין אפשרות חוקתית לפסילת מפלגות כלל.

גם באוסטרליה ועדת הבחירות (Australian Electoral Commission) היא גוף עצמאי ובלתי תלוי. בעבר ניהול הבחירות היה נתון בידי גוף שנקרא משרד הבחירות האוסטרלי, שהיה כפוף למשרד הפנים. ב־1984 בעקבות תיקונים בחוק הבחירות הוקמה ועדת הבחירות האוסטרלית כסמכות סטטוטורית עצמאית.

ראש הוועדה אחראי לניהול השוטף של הארגון, והוא האחראי לתת דין וחשבון לפרלמנט. בראש הוועדה עומד נציב ועדת הבחירות ותחתיו מכהן סגן נציב. המושל הכללי (נציג של המלכה באוסטרליה, שממנה אותו בעצתו של ראש הממשלה) ממנה ליושב ראש הוועדה שופט או שופט בדימוס בבית המשפט הפדרלי באוסטרליה, וכן חבר ועדה שאינו קשור לבית המשפט. תקופת כהונתם של בכירים אלו היא חמש שנים. עוד 12 בעלי תפקידים מסייעים לראש הוועדה, והם מתמנים לתקופה של שבע שנים, ומותר למנותם בשנית.

תחת הוועדה מנהלי המחוזות אחראים על ניהול הבחירות בכל אחד מ־150 מחוזות הבחירה. כל מחוז בחירה מיוצג על ידי חבר בבית הנבחרים.

הוועדה אחראית לניהול הבחירות ברמה הפדרלית והמדינית, של משאלי עם ושל מרשם הבחירות, לקידום המודעות הציבורית לענייני בחירות באמצעות תוכניות מידע וחינוך, לסיוע אלקטורלי בינלאומי במקרים שאושרו על ידי שר החוץ, לקידום מחקר בנושאים אלקטורליים ובעניינים אחרים הקשורים לתפקידי הוועדה, לרישום מפלגות פוליטיות, למימון ציבורי של מועמדי הבחירות והמפלגות, לפרסום תשקיפים כספיים של מפלגות פוליטיות ואחרים, לתמיכה בתהליך ההפצה העצמאי הקובע את זכויות הייצוג, וכן לספק לבוחר מידע. באוסטרליה, בדומה לקנדה, אין אפשרות חוקתית לפסול מפלגות. החלטות הוועדה כפופות לביקורת של בית משפט מינהלי (Administrative Appeals Tribunal), והוא כפוף לבית המשפט העליון.

דרום אפריקה היא דוגמה מעניינת למדינה שבה לעומד בראש ועדת בחירות עצמאית ובלתי תלויה בלא זיקה פוליטית יש סמכות לפסילת מפלגות. הוועדה (Electoral Commission of South Africa) מורכבת מחמישה חברים, אחד מהם שופט, וכולם ממונים לשבע שנים על ידי נשיא המדינה. חברי הוועדה נבחרים מתוך רשימה של שמונה מועמדים שמגבש צוות מומחים, המורכב מנשיא בית המשפט החוקתי ומנציגים של הוועדה לזכויות אדם והוועדה לשוויון מגדרי והמגן הציבורי (The Public Protector), מוסד ציבורי בלתי תלוי הכפוף רק לחוקה). ראש הוועדה (Chief Electoral Officer) נבחר על ידי הוועדה, ואילו יושב ראש הוועדה וסגנו נבחרים על ידי הנשיא. רק נשיא המדינה מורשה להורות על הפסקת כהונה של חברי הוועדה, בגין התנהגות בלתי הולמת או חוסר יכולת לעמוד בדרישות התפקיד. החלטת הנשיא יכולה להתקבל לאחר שהוחלט כן על ידי רוב חברי ועדה של האספה הלאומית (אחד משני בתי הפרלמנט במדינה) ובהמלצת בית המשפט לבחירות.

ועדת הבחירות של דרום אפריקה אחראית על ניהול של גופי הבחירות ברמה הלאומית, האזורית והמוניציפלית, היא אחראית לוודא שהבחירות מתנהלות באופן חופשי והוגן, מנהלת מרשם מפלגות ומרשם מצביעים, אחראית על קידום מחקר בנושאי בחירות, מפתחת ומקדמת מומחיות בנושאי בחירות וטכנולוגיה, מבקרת חוקי בחירות ומציעה הצעות לשיפור, מקדמת מערכת הסברה לאזרחים, מכריזה על התוצאות של הבחירות הלאומיות, האזוריות

והמוניציפליות בתוך שבעה ימים ואחראית על מינויים בתוך הממשלה לצורך עריכת בחירות בעת הצורך.

בעניין פסילת מפלגות, אם מצע של מפלגה, שמה או סמלה מעודדים אלימות או שנאה, או אם הם פוגעים בחלק מסוים באוכלוסייה על רקע גזע, מגדר, מין, אתניות, צבע, נטייה מינית, גיל, מוגבלות, דת, מצפון, אמונה, תרבות או שפה, או אם המצע מצביע על כך שהמפלגה אינה מאפשרת קבלת חברים על בסיס גזע, צבע, או מקור אתני – ראש הוועדה רשאי שלא לרשום מפלגה או למחוק את רישומה. המפלגה רשאית לערער על החלטתו לפני הוועדה.

החלטות הוועדה בנושאי בחירות כפופות לביקורת של בית המשפט לבחירות (Electoral Court), היושב בהרכב של חמישה חברים, שלושה מהם שופטים. בית המשפט לבחירות מקביל מבחינה סטטוטורית לבית המשפט העליון.

ועדת הבחירות בדרום אפריקה מציגה דגם של ועדה שהיא בעיקרה ממלכתית – ממונה על ידי הנשיא מתוך צוות שמומחים מגבשים. כלומר, למפלגות אין מעורבות במינוי חבריה. אומנם גם בדרום אפריקה, לנוכח היסטוריה של מפלגות גזעניות, יושב ראש הוועדה רשאי לפסול מפלגות, אך על החלטתו אפשר לערער לוועדה, שהיא כאמור גוף אי־מפלגתי.

בדנמרק היחידה האחראית על ניהול הבחירות (the Election Section) היא גוף קבוע השייך למשרד הפנים והכלכלה. לקראת הבחירות השר ממנה מועצת בחירות (Election Board), שהיא גוף עצמאי של שלושה־חמישה חברים. יושב ראש מועצת הבחירות הוא שופט בית המשפט העליון, ובסמכותו להכריע במקרים של שוויון ולהחליט בעצמו בעניינים דחופים. לפחות אחד מחברי המועצה האחרים מחויב להיות מומחה למשפט חוקתי. במקרה שהמועצה בוחרת שמות מפלגות, אחד החברים מחויב להיות מומחה לשמות ולסימני מסחר.

ככלל, יחידת הבחירות אחראית על ביצוע משימות הקשורות לבחירות כלליות, למשאל עם, לבחירות למועצות מקומיות ואזוריות וכן לבחירת נציגים דנים לפרלמנט האירופי. מועצת הבחירות עוסקת בעיקר בשתי משימות: להחליט על בקשות מסוימות של אזרחי דנמרק החיים בחו"ל ומעוניינים לשמור על זכותם לבחור ולהגיש בקשה להיכלל במרשם הבחירות, ולאשר רישום של מפלגות חדשות המבקשות להשתתף בבחירות כלליות ובבחירות לפרלמנט האירופי.

בתפקיד זה על המועצה לאשר גם את שם המפלגה החדשה. החלטות המועצה אינן כפופות לביקורת שיפוטית.

בסלובקיה גוף ניהול הבחירות נקרא "ועדת המדינה לבחירות ולמימון מפלגות" (the State Commission for Elections and Control of the Financing of Political Parties). רוב חברי הוועדה הם נציגי מפלגות. בדומה לדמוקרטיה מתהוות אחרות המודל הקיים בה הוא ייצוג מפלגתי בוועדת הבחירות. הוועדה מוקמת עם התכנסותו של פרלמנט חדש, ויש בה 14 חברים – עשרה מתוכם ממונים על ידי המפלגות המיוצגות בפרלמנט היוצא (the National Council), באופן יחסי למספר מושביהן בו. ארבעת החברים האחרים ממונים על ידי בית המשפט החוקתי, בית המשפט העליון, התובע הכללי ומבקר המדינה.¹⁵³

האחריות לניהול הבחירות ולביצוען נחלקת בין הוועדה ובין משרד הפנים. הוועדה אחראית לרישום של רשימות מועמדים לבחירות לפרלמנט וכן לבחירות לפרלמנט האירופי, מפקחת על המוכנות של ועדות הבחירות ברמות הנמוכות יותר להוציא לפועל את עבודתן לפי חוק הבחירות, אחראית להסדרת התוצאות של הצבעה בדואר על ידי אזרחים שאינם תושבים, לפרסום של תוצאות הבחירות, לניהול ובקרה של מימון מפלגות ותנועות לפי החוק בעניין זה ולהטלת סנקציות על הפרות של חוקי התעמולה והמימון. משרד הפנים אחראי להיבטים הטכניים של ההכנה לבחירות. העומד בראש המחלקה לבחירות, משאלי עם ומפלגות פוליטיות במשרד הפנים מכהן גם בתפקיד מזכיר ועדת הבחירות. המעורבות הרבה של משרד הפנים בניהול הבחירות וחלוקת העבודה בינו ובין הוועדה העצמאית הן מושא לביקורת.

באשר לפסילת מפלגות, החוק בסלובקיה קובע כי מפלגה פוליטית אינה רשאית, לא במצע שלה ולא בפעילותה, להפר את חוקתה של הרפובליקה הסלובקית, את חוקיה ואת האמנות הבין-לאומיות שסלובקיה חתומה עליהן. שר הפנים רשאי לסרב לרשום מפלגה אם אינה עומדת בתנאים הללו, והחלטתו בעניין זה כפופה לביקורת שיפוטית של בית המשפט העליון. גם בית המשפט רשאי לפסול מפלגה בגין עילות אלו בעקבות עתירה של התובע הכללי.

גם במדינות שזהותן הדמוקרטית מוטלת בספק, אם לא למעלה מזה, מכהנות ועדות בחירות לכאורה עצמאיות. כאמור, לפי מחקרים בתחום, הזיקה הפורמלית של הוועדה חשובה פחות מההתנהלות האוטונומית שלה בפועל. רוסיה היא דוגמה טובה לוועדת בחירות עצמאית לכאורה מבחינה מוסדית, אך לא אוטונומית בדרכי פעולתה.¹⁵⁴ ברוסיה ועדת הבחירות המרכזית (Central Election Commission of the Russian Federation – CEC) מורכבת מ־15 חברים, ולצידה פועל מטה של כ־160 עובדים קבועים. חמישה מחברי הוועדה המרכזית ממונים על ידי הדומה (בית הנבחרים התחתון), חמישה ממונים על ידי יושב ראש מועצת הפדרציה (ראש הבית העליון של הרשות המחוקקת ברוסיה), וחמישה ממונים על ידי נשיא רוסיה.

את ראש הוועדה בוחרים חברי הוועדה בבחירות חשאיות. אין תנאי סף למינוי לתפקיד חברי ועדה. לפני 2007 רק משפטנים היו רשאים להיות חברים בוועדה, אך תנאי זה הוסר. הוועדה אחראית על מימוש הזכויות של אזרחי הפדרציה הרוסית להשתתף בבחירות ובמשאל עם, על יישום האמצעים הקשורים בהכנה של הבחירות ומשאלי העם ובהתנהלותם, על שיפור של מערכת הבחירות בפדרציה הרוסית, על קידום, תפעול ושיפור של אמצעי אוטומציה, על חינוך משפטי של הבוחרים, על הכשרה מקצועית של חברי הוועדה ואנשים אחרים המעורבים בארגון הבחירות, על פרסום החומרים המודפסים הנדרשים, על יישום צעדים שנועדו להבטיח הליך אחיד להקצאת זמן שידור בתקשורת למועמדים רשומים לצורך מסע הבחירות, על פרסום תוצאות של בחירות ומשאל עם, כולל מידע באינטרנט, על קביעת סטנדרטים לניהול רשימות של בוחרים, משתתפים במשאל העם ומסמכים אלקטורליים אחרים, על קבלה או דחייה של ערעורים על החלטות של הוועדות המקומיות ונימוק ההחלטות, וכן על סמכויות אחרות בהתאם לחוקים פדרליים אחרים. במקרה של ערעור על ההחלטות, החלטות הוועדה כפופות לביקורת שיפוטית של בית המשפט העליון ברוסיה.

ניהול הבחירות ברוסיה השתנה בתהליך של דה־צנטרליזציה, והיום תפקידה של הוועדה המרכזית רגולטורי ומנחה בעיקרו. תחת פיקוחה פועלות 89 ועדות

בחירות, 225 ועדות בחירות מחוזיות, 3,000 ועדות בחירות אזוריות ו־92,000 ועדות קלפיות שמוקמות לצורך הבחירות.¹⁵⁵

בטורקיה לוועדת הבחירות העליונה (Supreme Election Council) יש מעמד עצמאי. הוועדה מורכבת משבעה חברים קבועים וארבעה מתחלפים. שישה חברים נבחרים על ידי בית המשפט לערעורים, וחמישה נבחרים על ידי שופטי בית המשפט המינהלי הגבוה, מקרב המכהנים בו, בהצבעה חשאית על ידי רוב מוחלט של החברים. משך הכהונה הוא שש שנים. החוק קובע כי ארבע המפלגות שזכו במספר הקולות הגבוה ביותר בבחירות לפרלמנט האחרון רשאיות להמליץ על נציג קבוע אחד ונציג מתחלף אחד למועצת הבחירות העליונה, בתנאי שמנהיג המפלגה ימנה אותם. נציגים אלו רשאים להשתתף בכל הפעילויות אך אין להם זכות הצבעה. מאז 2011 נציגי מפלגות פוליטיות משתתפים במועצת הבחירות העליונה. נוסף למועצת הבחירות העליונה, ישנן מועצות מחוזיות אשר מורכבות מנציגים פוליטיים. חברי הוועדה בוחרים יושב ראש וסגן יושב ראש בינם לבין עצמם, ברוב מוחלט ובהצבעה חשאית.

הוועדה מבצעת את כל התפקידים כדי להבטיח הליך הוגן ומסודר של הבחירות מתחילתו ועד סופו: מנהלת חקירות ומחליטה החלטות סופיות, במהלך הבחירות ואחריהן, דנה בתלונות ובהתנגדויות בנושאי הבחירות, ומקבלת לידיה את רשומות הבחירות של חברי האספה הלאומית הגדולה של טורקיה בבחירות לנשיאות. סמכויות הוועדה הן, בין היתר, לענות על כל שאלה של מועצות הבחירות המחוזיות לגבי ביצוע הליכי הבחירות, לנקוט צעדים לביצוע המוצלח ביותר של הבחירות בכל רחבי הארץ ולפרסם הודעות לפני הבחירות ולאחריהן, לנהל את הבחירות הכלליות לראשות העיר, למועצת העיר ולמועצה האזורית והמחוזית, לקבוע מיהן המפלגות הזכאיות להשתתף בבחירות, להקים מועצות בחו"ל ולבצע הסדרים כדי לאפשר לבוחרים בחו"ל להצביע, לנהל מרשם בוחרים ומועמדים, לקבל או לדחות התנגדויות למועמדות (בהתאם לחוק הבחירות הטורקי וחוקים אחרים רלוונטיים) וכן להודיע על תוצאות בחירות. החלטות הוועדה סופיות.

מה אפשר ללמוד על ועדת הבחירות המרכזית בישראל בהשוואה לגופים מנהלי הבחירות במדינות אחרות?

בכל המקרים שנסקרו אין אח ורע לתופעה הקיימת בישראל של חברי כנסת המכהנים בוועדת הבחירות. גם במדינות שהחברים בגופים מנהלי בחירות בהן הם נציגי מפלגות או חברי פרלמנט לשעבר יש בכמה מהן תקופת צינון (בריטניה) וכן תנאי סף או הליך לשם הבטחת התאמתם לתפקיד.

בעניין אחריות הגוף מנהל הבחירות ומרחב סמכויותיו – ברוב המדינות גוף זה אחראי לניהול של כל הליכי הבחירות – ברמה המדינתית והמקומית. לעומת זאת, כאמור, בישראל קיים פיצול מוסדי: ועדת הבחירות המרכזית אחראית לניהול הבחירות הכלליות, ואילו משרד הפנים אחראי לניהול הבחירות המקומיות.

באשר לתפקידים ולסמכויות של גוף ניהול הבחירות, ניכר שבמדינות האחרות הוא מרכז היבטים רחבים הקשורים לבחירות, למשאלי עם ולמפלגות. לדוגמה, בקנדה ובמדינות אחרות מימון הבחירות ובקרה על תרומות נמצאים באחריות של גוף ניהול הבחירות, ואילו בישראל מימון מפלגות נמצא בתחום אחריותו של משרד מבקר המדינה.

לעומת זאת תפקידים שונים שבישראל אחראי לכולם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לבדו הם במדינות אחרות בתחומי אחריות של כמה בעלי תפקידים. למשל בקנדה יש אחראי לענייני אכיפת חוק הבחירות ואחראי לענייני תעמולה.

כאמור, החריגות של ועדת הבחירות בישראל מתחדדת בסמכות לפסול מפלגות. בשום מדינה אחרת אין דגם של גוף מנהל בחירות שחבריו ממונים על בסיס מפלגתי ושיש בידיו סמכות לפסול מפלגות.

לוח 6
גופים לניהול בחירות בישראל ובמדינות אחרות

מדינה	שם הגוף מנהל הבחירות	דגם מוסדי	הרכב (ייצוג מפלגתי, מומחיות או מעורב)	מי ממנה את חברי הוועדה	מי ממנה את ראש הוועדה	מספר חברים או בעלי תפקידים	אחריות על מימון מפלגות ובחירות ברמות נוספות	סמכות לפסול מועמדים ורשימות	הערות
ישראל	ועדת הבחירות המרכזית לכנסת	עצמאי	מפלגתי	סיעות הכנסת	בית המשפט העליון	כ-30	לא	כן	לפסילת מועמדים דרוש אישור של בית המשפט העליון. ניתן לערער לבית המשפט העליון על החלטת הוועדה לפסול רשימה.
בריטניה	Electoral Commission	עצמאי	מעורב	מפלגות		10	כן	לא	
קנדה	Electoral Commission Canada	עצמאי	מומחיות	הרשות המחוקקת	הרשות המחוקקת	1 + 6	כן	לא	
אוסטרליה	Australian Electoral Commission	עצמאי	מומחיות	המושל הכללי	המושל הכללי	3 + 12	כן	לא	
דרום אפריקה	Electoral Commission of South Africa	עצמאי	מומחיות	הנשיא	הנשיא	5	כן	כן	ליושב ראש נחונה הסמכות לפסול מפלגות, על החלטתו ניתן לערער לוועדה. על החלטת הוועדה ניתן לערער לבית המשפט לבחירות.
דנמרק	The Election Section, The Election Board	ממשלתי	מומחיות	שר הפנים	שר הפנים	3-5	חסר מידע	לא	המחלקה הקבועה כפופה למשרד הפנים. לקראת הבחירות מוקמת מועצה של 3-5 חברים.
סלובקיה	The State Commission for Elections and Control of the Financing of Political Parties	עצמאי	מעורב: 10 מפלגתי + 4 נציגים של גופים אחרים	מפלגות	חברי הוועדה	14	כן	לא	לשר הפנים יש סמכות לפסול מפלגות. ניתן לערער לבית המשפט.
רוסיה	Central Election Commission of the Russian Federation	עצמאי	מעורב	גופים שונים ברשות המחוקקת והמבצעת	חברי הוועדה	15	חסר מידע	לא	
טורקיה	Supreme Election Council	עצמאי	מומחיות	הרשות השופטת והמחוקקת, המפלגות ראיות לשלוח משקיפים	חברי הוועדה	7 + 4	חסר מידע	לא	

גופים לניהול בחירות במבט ארגוני

מהמבט המשווה הכולל ומהתיאור של גופים לניהול בחירות בכמה מדינות עולה שהדגם של ועדת הבחירות בישראל בכללותו יוצא דופן. דרך אחרת לבחון את ועדת הבחירות המרכזית לכנסת היא בבחינת היבטים ארגוניים עקרוניים בגוף מנהל בחירות:¹⁵⁶

- ריכוזיות – האם גוף מרכזי אחד ברמה הלאומית מנהל את הבחירות או שכמה גופים מנהלים את הבחירות ברמות האזוריות והמקומיות.
- עצמאות – המידה שבה גוף ניהול הבחירות עצמאי מהממשלה, למשל בדרכי המינוי של חברי הגוף, בתקופת המינוי, ביכולת להעביר חברים מכהונתם, בשליטה בתקציב ובדרישות הדיווחיות מגוף ניהול הבחירות. ככל שגוף עצמאי יותר מבחינה מוסדית הוא עשוי להיות ערובה להיעדר הטיה, אם כי, כאמור, קשר זה לא בהכרח מתקיים: עצמאות מוסדית לכאורה אינה ערובה לאוטונומיה תפקודית בפועל.
- יכולת (capacity) – המידה שבה הגוף קבוע ויציב והמשאבים שלו מספיקים לניהול תהליך הבחירות.
- טווח וחלוקת משימות – היקף המשימות המוטלות על הגוף גוף ניהול הבחירות. הוא יכול להיות אחראי לכל ההיבטים של הבחירות או רק לאחדים מהם. אם הגוף מנהל רק את ההיבטים הטכניים-לוגיסטיים של הבחירות הוא עשוי להיות יעיל ובלתי מוטה, אבל במקרה זה יש חשיבות רבה ליכולת שלו לפעול בשיתוף פעולה עם הגופים האחרים האחראיים להיבטים אחרים. בחלוקת העבודה ייתכנו גופים שונים שכל אחד מהם אחראי על פונקציה אחרת. למשל: ועדה לקביעת הגבולות של אזורי הבחירה, משרד סטטיסטי אחראי למאגרי המידע, רשות לבקרת מימון בחירות ומפלגות, גוף מפקח על תעמולת הבחירות ועוד.
- יחסים עם שחקנים חיצוניים – מערכת היחסים של גוף ניהול הבחירות עם גורמים חיצוניים הקשורים לבחירות אך לא לניהולן, כמו מועמדים ומפלגות, ארגוני חברה אזרחית, וגם ספקים העובדים עם הגוף.

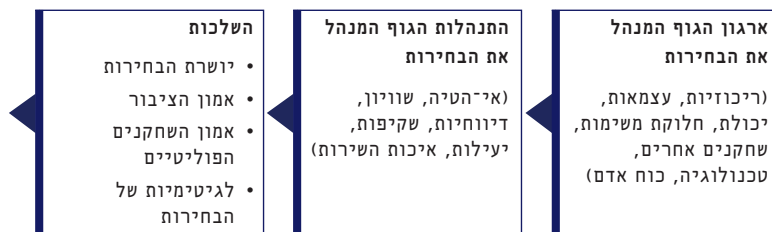
• טכנולוגיה – ההיבטים הטכנולוגיים המוטמעים בתהליך הבחירות: החומרה והתוכנה שמשמשות לתהליך, ניהול דיגיטלי של מאגרי המידע, מכונות הצבעה במקומות שיש, ומי מנהל את ההיבטים הדיגיטליים – גורמים פרטיים או ממשלתיים.

• כוח אדם – האנשים שמנהלים את תהליך הבחירות: מה רמת המומחיות שלהם, ההכשרה שהם זוכים לה ודרכי הגיוס שלהם. כוח אדם איכותי ומקצועי הוא תנאי לקיומו של הליך בחירות תקין ויעיל,¹⁵⁷ לפיכך חשוב מיהם העובדים שמהווים את "הקופסה השחורה" של הליך הבחירות ואם הם מתמנים על בסיס מומחיות ויכולת.

אופן הארגון של גוף ניהול הבחירות במגוון ההיבטים משפיע על ההתנהלות של תהליך הבחירות, ויש לכך השפעה ישירה על טוהר הבחירות ועל אמונם של הציבור והגורמים הפוליטיים בתוצאות הבחירות ובלגיטימציה שלהן (ראו תרשים 3).

תרשים 3

הקשר של ארגון גוף ניהול הבחירות להתנהלותן וההשלכות שלו



נוסף לממדים אלו, המוזכרים בספרות המחקר, ראוי להוסיף את רמת הפוליטיזציה של הגוף המנהל את הבחירות, כלומר לא רק את שאלת עצמאותו מהרשות המבצעת אלא גם את הזיקה שלו לשחקנים הפוליטיים – הסיעות והמתמודדים.

לפי כל הממדים הנזכרים אפשר לומר שהגוף המנהל את הבחירות בישראל הוא ריכוזי, אם כי סמכויות רבות מואצלות לוועדות הבחירות האזוריות המוקמות לפני הבחירות. מבחינת מבנה מוסדי מדובר בגוף עצמאי, והדבר ניכר באופן התנהלותו, למשל בהיותו גוף ייחודי שאינו כפוף לרשות המבצעת בתקציבו ובהליכי המינוי של עובדי המטה שלו. מבחינת היכולת של ועדת הבחירות המרכזית לנהל את הבחירות, היא זוכה לתקציב נדיב בשנות בחירות ויש לה המשאבים הנדרשים לניהול תהליך הבחירות. מערכות הבחירות לכנסות ה'21-24 (2019-2021) אתגרו את היכולת לדאוג למשאבים הנדרשים במגבלת הזמנים שנכפתה על הוועדה, ובעיקר בבחירות לכנסת ה'24 (2021) בשל המגבלות שנבעו ממגפת הקורונה. באשר לחלוקת המשימות וטווח האחריות – הוועדה אחראית במישרין לכל מה שקשור ישירות בתהליך הבחירות, בניהול הבחירות מבחינה טכנית וכן בביקוח על תעמולת בחירות (יושב ראש). אך לא כל ההיבטים, כמו מימון בחירות ומפלגות וגם לא הבחירות המקומיות, מתקיימים בחסות הוועדה המרכזית. היחסים עם גורמים כמו סיעות ומפלגות מוטבעים בעבודת הוועדה: ועדת הבחירות המרכזית הפוליטית מורכבת מנציגי הסיעות, ולוועדה יש סמכות לפסול מועמדים ורשימות. לכן מדובר ביחסים טעונים, והם עלולים לפתוח פתח להטיה פוליטית. מחקר זה לא בחן לעומק את ההיבטים הטכנולוגיים, אך נראה שיש מקום ליותר תמיכה טכנולוגית ודיגיטלית בעבודתה של ועדת הבחירות המרכזית. לצורך כך דרושים לה משאבים עצמאיים לניהול מאגרי המידע, ואולי בעתיד כדאי לשקול שימוש באמצעים דיגיטליים לזיהוי בוחרים, לספירה ואולי גם להצבעה. בעניין כוח האדם יש להבחין בין מטה הוועדה הקבוע, שהוא מקצועי לעילא ולעילא, ובין הגופים שמוקמים לקראת בחירות, שרובם ככולם מורכבים מעובדי מדינה שגויסו במיוחד. בכל הקשור לכוח אדם חשוב לשים לב גם לממשק ההדוק מדי של הוועדה עם סיעות הכנסת היוצאת שהרי חברי הוועדות האזוריות וחברי ועדות הקלפי הם נציגי הסיעות, ולוועדה אין יכולת להבטיח את מקצועיותם. כאמור, בממד של הפוליטיזציה ישנה בעיה בכך שהחברים בוועדת הבחירות המרכזית הפוליטית משמשים כשלוחות של הסיעות המכהנות בכנסת היוצאת, ולא בהכרח, כמצופה, כנציגי ציבור האחראים להתנהלות תקינה של תהליך הבחירות.

לפיכך יש לשאול אם הייצוג על בסיס מפלגתי עדיין מתאים לדמוקרטיה מבוססת כמו ישראל, ויותר מכך, אם האפשרות לפסול מועמדים ורשימות

שניתנת לגוף שהייצוג בו מפלגתי, סמכות שאינה קיימת במדינות אחרות, תורמת לשוויון בבחירות. מבחינת משרעת הסמכויות בולטות שתי עובדות: האחת, בישראל סמכויות שונות מפוזרות בין גופים שונים ואילו במדינות אחרות הן מרוכזות בידי הגוף המנהל את הבחירות (למשל האחריות על פנקס הבוחרים, על מימון מפלגות ועל ניהול בחירות ברמות השונות); האחרת, בידי יושב ראש ועדת הבחירות בישראל מרוכזות סמכויות שבכמה מהמדינות מפוזרות בין גורמים אחדים בגוף המנהל את הבחירות (למשל ענייני תעמולה ואכיפה של חוק הבחירות).

בהתבסס על בחינת ההתנהלות של הגוף הפוליטי של ועדת הבחירות המרכזית, של הגוף המינהלי של הוועדה ושל היושב ראש, וכן לנוכח המבט המשווה, יוצגו בפרק הבא המלצות לרפורמות בוועדת הבחירות המרכזית.

מסקנות והמלצות

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, כמו גופים והסדרים אחרים במערכת הפוליטית בישראל, כוננה באופן זמני עם קום המדינה ותפקדה היטב יחסית לדמוקרטיה צעירה. ואולם בחלוף השנים, לנוכח השינויים בזירת הבחירות ושינויים במשרעת סמכויותיה, ובפרט מתן הסמכות בידיה לפסול רשימות ומועמדים, יש טעם לשאול אם המבנה והרכב שלה עדיין מתאימים לביצוע תפקידה החשוב – ניהול עצמאי, הוגן, שקוף וחסר פניות של תהליך הבחירות.

כאמור, עד היום הבחירות בישראל התנהלו תחת שבטה של ועדת הבחירות המרכזית באופן תקין, ותוצאות הבחירות זכו בדרך כלל לאמון מצד הציבור. ולראיה, שיעור ההצבעה הגבוה יחסית בבחירות בישראל בשנים 2019–2021 למרות ריבוי מערכות בחירות בתקופה קצרה. עם זאת ניתןו פעילותה של ועדת הבחירות המרכזית וההשוואה לדגמים של גופים לניהול בחירות במדינות אחרות כפי שהוצגו במחקר זה מרמזים על כך שנדרשת רפורמה.

להלן יוצגו שני כיוונים לרפורמה הנשענים על שתי תפיסות שונות – לפי התפיסה הראשונה, שאפשר לכנותה "לא כדאי לתקן את מה שאינו מקולקל", העובדה שעד היום הבחירות התנהלו באופן תקין, למעט ביקורות וכשלים נקודתיים, מלמדת שלא נדרשת רפורמה מרחיקת לכת בוועדת הבחירות המרכזית, ושהשעטנז – הפוליטי (מליאת ועדת הבחירות המרכזית של נציגי הסיעות), המקצועי (המטה המקצועי הקבוע של ועדת הבחירות) והמשפטי (יושב ראש ועדת הבחירות) – משיג את מטרתו: שילוב של לגיטימציה פוליטית, מקצועיות אי-מפלגתית ויושרה שיפוטית.

לפי התפיסה השנייה, יש להקדים תרופה למכה ולהצעיד קדימה את ועדת הבחירות המרכזית בהתאם לממצאי המחקר ולאור דגמים של גופים לניהול בחירות במדינות אחרות. לפי תפיסה זו הגוף לניהול בחירות הוא חלק ממה שמכונה "הרשות הרביעית" ויש לו תפקיד מכריע בהגנה על הדמוקרטיה בימינו לנוכח מגמה עולמית של נסיגת הדמוקרטיה.¹⁵⁸ ממצאי מחקר זה לגבי

אופן ההתנהלות של הוועדה, ההטיה הפוליטית המוטבעת בה והחריגות שלה בהשוואה בינלאומית מעידים על צורך ברפורמה יסודית שעיקרה הקמת רשות לאומית לבחירות.

רפורמה א: הוצאת הסמכות לפסול מועמדים ורשימות מוועדת הבחירות המרכזית ופרט לכך הותרת המצב על כנו

עיקרי המצב הקיים שיישאו בלא שינוי:

(א) מליאת ועדת הבחירות כגוף פוליטי המבוסס על יחסי הכוחות בכנסת היוצאת.

(ב) יושב ראש הוועדה הוא שופט מכהן בבית המשפט העליון.

(ג) חלוקת סמכויות הקשורות לפעילות המפלגות ולהליכי הבחירות בין גופים שונים (רשם המפלגות, מבקר המדינה, משרד הפנים).

הותרת הייצוג הסייעתי לפי יחסי הכוחות הפוליטיים על כנו

אף שלא נמצא במחקר המשווה גוף מנהל בחירות אחר שחברים בו חברי פרלמנט מכהנים, עדיין בקרב משפטנים בכירים ועובדי ועדת הבחירות המרכזית נשמעת הטענה שאין טעם לפגם בכך שחברי הכנסת, שהם עצמם עומדים לבחירה בבחירות המתקיימות, ונציגי הסיעות המתמודדות בבחירות יכריעו בעניין האופן לניהול הבחירות. לטענתם הניסיון והקרבה של נציגי הסיעות וחברי הכנסת לשטח מסייעים לוועדת הבחירות המרכזית בניהול הבחירות ואין מדובר בסכנה של ממש לטוהר הבחירות.¹⁵⁹

גם האי־שוויון וההטיה בייצוג לטובת יחסי הכוחות הקיימים בכנסת היוצאת ולרעת סיעות מתמודדות שאין להן ייצוג בוועדת הבחירות (למעט זכותן למנות משקיפים) אינם נתפסים כבעייתיים לידם במבחן התוצאה. מנקודת מבטם, העירוב של המקצועי, השיפוטי והפוליטי בוועדת הבחירות המרכזית, בוועדות האזוריות ובוועדות הקלפי תורם לאיזון הראוי, והתוצאה היא לגיטימציה ואמון בהליך הבחירות ובתוצאותיהן. יתר על כן, לא מן הנמנע שבאווירה המתלהמת כנגד הפקידות והמקצועיות, יש יתרון לגוף שיש לו זיקה פוליטית, שאינו מעורר אנטגוניזם במערכת הפוליטית, וייתכן אף שגוף על טהרת המקצועיות, כפי שיוצע להלן, לא יזכה לאותה רמת אמון.

עם זאת, גם האוחזים בתפיסה של "לא כדאי לתקן את מה שאינו מקולקל" ערים לקושי הטמון במתן סמכות הפסילה של רשימות ומועמדים למליאה הפוליטית של ועדת הבחירות המרכזית. בהקשר זה של מימוש זכות היסוד לבחור ולהיבחר, הזיקה הסיעתית והשיקולים הפוליטיים של מליאת ועדת הבחירות אינם עולים בקנה אחד עם הסמכות המעין שיפוטית שהוענקה לה. גם הריטואל של פסילת הפסילה על ידי בית המשפט העליון אינו תורם למעמד של אף אחד מהצדדים, ורק מחזק את פוטנציאל הניצול הפוליטי של הפסילה למען רווח אלקטורלי.

השאלות אם יש טעם בפסילת רשימות ומועמדים, ואם כן, באילו עילות חורגות מגדרו של מחקר זה.¹⁶⁰ מחקר זה מצביע על כך שיש להוציא מידיה של ועדת הבחירות המרכזית את הסמכות לפסול רשימות ומועמדים מהטעמים הבאים:

(א) שימוש מוטה בפרוצדורה של פסילת רשימות ומועמדים לטובת הישגים אלקטורליים.

(ב) הכרעה פוליטית־מפלגתית ולא בהכרח עניינית.

(ג) פגיעה לא שוויונית בזכות של נציגי המיעוט והאופוזיציה ושל סיעות ומועמדים שאינם מיוצגים בכנסת היוצאת להיבחר.

(ד) ניהול הליך מעין שיפוטי באופן לא מכבד ולא מכובד, בלא דיון רציני בעילות ובראיות.

(ה) מתן סמכות לפסול רשימות ומועמדים בידי גוף לניהול בחירות שחבריו ממונים על בסיס מפלגתי חריג בהיבט המשווה.

מוצע אפוא להעביר את הסמכות לפסול רשימות ומועמדים לגוף אחר. האפשרויות הן:

(א) העברת סמכות זו לבית המשפט העליון באופן בלעדי (כבר היום הוא נדרש לסוגיה של פסילת מועמדים כחלק מהליך הפסילה).

(ב) הקמת ועדה ציבורית משפטית עצמאית ובלתי תלויה שאת חבריה ימנה נשיא המדינה או גורם ממלכתי אחר (נשיא בית המשפט העליון) שתפקידה לדון בבקשות הפסילה בכובד ראש, ללא משוא פנים, שלפניה יתאפשר לכל קול להישמע באופן הוגן ומכובד, והחלטתה תהיה נתונה לביקורת שיפוטית. בכל מקרה יש להותיר את בית המשפט כמגן האחרון של הזכות להיבחר.

נוסף לכך מוצעים עוד שינויים חשובים במצב הקיים שאפשר לבצע מבלי לשנות מן היסוד את המבנה, ההרכב ואופן הפעולה של ועדת הבחירות המרכזית (ראו גם נספח להמלצות בעניין ניהול הבחירות):

- עדכון של חוקי תעמולת הבחירות כדי להתמודד עם זירת התעמולה המשתנה והבטחת החוסן הדיגיטלי של הבחירות כך שיאפשרו ליושב ראש ועדת הבחירות פיקוח יעיל גם בעידן הרשתות החברתיות. יש לאמץ את ההמלצות של ועדת ביניש ושל תהילה שוורץ אלטשולר וגיא לוריא בעניין צעדים הכרחיים כדי להתאים את חוק דרכי התעמולה לאתגרי התעמולה בימינו ובעתיד.¹⁶¹

- הגנה מפני איומי סייבר – בהתאם להמלצותיהם של רון שמיר ואלי בכר יש לקבוע כי האחראיות הכוללת על הגנת תהליך הבחירות מפני התערבות של ישות זרה מוטלת על ועדת הבחירות המרכזית וכן לשקול הקמת ועדה מייעצת לצד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית בעניין איומי סייבר. בוועדה המייעצת יהיו נציגים של גופי הביטחון הרלוונטיים (שב"כ, משטרה, מוסד, מל"ל, צה"ל) ועוד.

161 ראו לוריא ושוורץ אלטשולר, 2015; שוורץ אלטשולר ולוריא, 2021; ועדת ביניש. הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 34), התשע"ח-2018, המתבססת על המלצות ועדת ביניש, הונחה ב-11.7.2018 על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה.

הוועדה תהיה אחראית לגבש תמונת איומים מעודכנת ותמליץ ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כיצד להתמודד עימם. בידיה תהיה ההכרעה כיצד לפעול.¹⁶² כדי להיערך כראוי להתמודדות עם כל ההיבטים הללו יש צורך בעיבוי תפקידי המטה של ועדת הבחירות המרכזית.

רפורמה א'1: שינוי בהרכב המליאה של ועדת הבחירות המרכזית ופרט לכך הותרת המצב על כנו

הצעה זו דומה בעיקרה להוצאת הסמכות לפסול מועמדים ורשימות מוועדת הבחירות המרכזית ופרט לכך הותרת המצב על כנו אך לפיה ישתנה גם הרכב הוועדה כדי להימנע מניגוד העניינים האינהרנטי הקיים בכך שחברי כנסת מכהנים במליאה שלהחלטותיה יש מעמד מחייב (ולא רק מיעוץ) באופן שלמיטב ידיעתי אינו קיים בשום גוף מנהל בחירות אחר בעולם. כמו כן הצעה זו מבקשת לחזק את הפן המקצועי בבחירה של נציגי הסיעות המכהנים בה ולמתן את האי־שוויון המובנה בוועדה על ידי שינוי הרכבה לפריטטי או לנציגות שווה של כל הסיעות, אם כי גם שינוי זה אינו נותן מענה לאי־שוויון המובנה, שכן הוועדה מייצגת רק את הסיעות שכבר יוצגו בכנסת ולא את הרשימות החדשות המתמודדות.

במסגרת שינוי זה ההמלצות הן:

(1) לאסור על חברי כנסת להיות חברים בוועדה – יש טעם לפגם בכך שחברי כנסת מכהנים, שלא פעם הם עצמם מועמדים בבחירות הקרבות, הם חברים בוועדת הבחירות המרכזית. מעבר לשאלה בעניין יכולתו של חבר הכנסת לצאת מעורו ולמלא תפקיד מעין שיפוטי,¹⁶³ יש להבחין בין מילוי תפקיד מעין שיפוטי כשמדובר בעניין פנימי של חברי הכנסת (לדוגמה בוועדת האתיקה, או חוק

162 ההמלצה מבוססת על שמיר ובכר, 2019.

163 על כך ראו בלאנדר, פרידברג ופרידמן, 2019: 62-60.

ההדחה) ובין שמירה על שער הכניסה לתפקיד חבר הכנסת. העובדה שחבר כנסת מכריע לגבי גורל יריביו הפוליטיים (ובמקרים מסוימים אף לגבי גורלו שלו, במקרה שהוא עצמו מועמד בבחירות לכנסת) ושיש בידיו הכוח להגביל את זכות היסוד שלהם להיבחר אינה מתקבלת על הדעת במדינה דמוקרטית – מדובר לא רק בהכרעה לפסילת רשימות (שכאמור, מוצע להוציאה מידי הוועדה) אלא גם בהיבטים אחרים של ניהול הבחירות.

(2) לחייב את המפלגות להציע נציגים לוועדה שיש להם רקע רלוונטי וידע בנושא, ולקבוע תנאי סף למכהנים בוועדה. חברי מפלגה יורשו לכהן בוועדה, אך יש לשקול איסור על חברות פעילה במפלגות בזמן הכהונה בוועדה. אם מדובר בחברי כנסת לשעבר, יש להורות על תקופת צינון. גם אם הסיעות הן שתבחרנה את הנציגים, הזיקה המפלגתית של המכהנים בוועדה תהיה חלשה יותר.

(3) לקבוע שבהרכב הוועדה תהיה נציגות שווה לכל הסיעות בלא קשר לגודלן ולייצוג היחסי שלהן בכנסת היוצאת – במצב הקיים קיימת הטיה של הוועדה על פי מאזן הכוחות הפוליטי. במילים אחרות: לרוב הקואליציוני יש עדיפות על המיעוט. שינוי זה (נציג אחד לכל סיעה ללא קשר לשיעור ייצוגה בכנסת) גם צפוי לצמצם את המספר של חברי הוועדה, שהוא גבוה בהשוואה לגופים מקבילים במדינות אחרות.

(4) להעמיד שופט בית משפט עליון בדימוס בראש הוועדה – אין חולק על כך שנציג הרשות השופטת צריך לעמוד בראש הוועדה, וכך גם ממליצה הנציבות האירופית בעניין גופים מנהלי בחירות. ואולם יש לבחון אם אכן רצוי שהעומד בראש הוועדה יהיה שופט מכהן בבית המשפט העליון או שמוטב למנות שופט בית המשפט העליון בדימוס, כפי שהמליץ גם מבקר המדינה. היתרון במינוי שופט בדימוס הוא שהוא יקטין את הפגיעה בתפקוד של בית המשפט העליון בתקופת הבחירות וכן ימנע מצב שבו שופט מכהן בבית המשפט העליון נקלע לעין הסערה הפוליטית. מנגד, עובדי ועדת הבחירות המרכזית ויושבי ראש ועדת הבחירות בעבר העידו כי יש יתרון מובהק בכך שבראש הוועדה יושב שופט מכהן וכי ניסיון העבר מלמד כי שופט בדימוס אינו מתאים למילוי התפקיד.¹⁶⁴

רפורמה ב הקמת רשות לאומית לבחירות

המלצה זו היא לכונן מחדש את ועדת הבחירות המרכזית כרשות עצמאית שתחיתה יתנהלו כל ההליכים הקשורים לבחירות בישראל. גוף זה, שייקרא הרשות הלאומית לבחירות, יהיה גוף מקצועי, המבוסס על מומחיות, שיהל את תהליך הבחירות על כל היבטיו, המהותיים והטכניים, ברמה הלאומית וברמה המקומית וכן הליכים אחרים של דמוקרטיה ישירה, לדוגמה משאל עם.¹⁶⁵ הרשות הלאומית לבחירות תהיה גוף ניהול בחירות בלתי תלוי, עצמאי, מקצועי ונטול פניות.

כל גוף ניהול בחירות שיוקם בישראל צריך להתבסס על ארבעה עיקרים:

(1) עצמאות ואי־תלות – הדגם המוצע הוא כאמור של ועדה עצמאית ובלתי תלויה, בדומה לוועדת הבחירות המרכזית כיום. דגם זה מתאים לישראל יותר מדגם ממשלתי, שבו ניהול הבחירות כפוף למשרד הפנים (שלמעשה קיים בישראל ברמה המקומית). כאמור, הדגם העצמאי הוא השכיח בעולם, ואילו דגם ממשלתי מקובל בדמוקרטיות מבוססות, שיש בהן תרבות פוליטית מושרשת של שירות ציבורי מקצועי ואמון במוסדות – אין זה המצב בישראל.

(2) מינויים על בסיס מומחיות ולא על בסיס מפלגתי – ההרכב של ייצוג מפלגתי אינו מתאים לדמוקרטיה מבוססת, והוא מאפיין דמוקרטיות מתהוות, שבהן עיקר החשש הוא תלות ברשות המבצעת. בסקירה המשווה, מתוך המדינות שנבדקו, רק בישראל, בסלובקיה ובליכטנשטיין המינוי הוא רק על בסיס מפלגתי. בכל השאר המינוי הוא על בסיס מומחיות. מינוי על בסיס מפלגתי אינו מתאים, בפרט אם מותרים בידיה של הוועדה את הסמכות לפסול רשימות ומועמדים מטעמים מהותיים המנויים בסעיף 7א לחוק ייסוד: הכנסת. הרכב מקצועי יגביר את האמון בגוף המנהל את הבחירות וייעל את עבודתו.

(3) אחריות לכלל ההיבטים הקשורים לבחירות, ברמה הלאומית והמקומית – במקום ניהול הבחירות הכלליות על ידי גורם אחד והבחירות המקומיות על ידי

165 אפשר לשקול אף להעמיד את מומחיותה של הרשות הלאומית לבחירות לְקִשּׁוֹת מפלגות העורכות בחירות פנימיות (פריימריז) – אם יהיו מעוניינות בכך.

גורם אחר, מוצע שהבחירות בכל הרמות ינוהלו על ידי גוף מרכזי אחד. במקום פיזור של התפקידים הקשורים לבחירות ולמפלגות בידי גורמים שונים זה מזה (מבקר המדינה ורשם המפלגות) מוצע שכל הגורמים הללו ירוכזו ברשות מרכזית אחת.

(4) יושב ראש הרשות יהיה שופט בית המשפט העליון, מכהן או בדימוס.

המבנה של הרשות הלאומית לבחירות

בטרם אפנה לתיאור של המבנה וההרכב האפשרי של הרשות הלאומית לבחירות יש להקדים ולומר כי לצורך ייסודה יש להקים ועדה ציבורית של מומחים ובעלי ניסיון לגיבוש המתווה המתאים ביותר למדינת ישראל. האמור להלן הוא רק בגדר הצעה ראשונית, המושתתת על העקרונות שנמנו לעיל ומבוססת גם על דוגמאות ממדינות אחרות.

הרכב והליכי מינוי

הרשות הלאומית לבחירות תהיה מורכבת מגוף מרכזי ומתתי-יחידות שכל אחת מהן תהיה אחראית להיבט מסוים של ניהול הבחירות.

- בראש הגוף המרכזי יישב שופט בית המשפט העליון, מכהן או בדימוס, שימונה על ידי נשיא המדינה לפי המלצת נשיא בית המשפט העליון או שופטי בית המשפט העליון.

- חברי הרשות הלאומית לבחירות יהיו מקצועיים ונטולי זיקה מפלגתית. יש לקבוע תנאי סף ותקופת צינון למי שכהנו כנבחרי ציבור. לחברי כנסת אסור יהיה לכהן בה.

- חברי הגוף המרכזי (שמספרם יהיה אי-זוגי, 7-13) ימונו על ידי נשיא המדינה לפי המלצת ועדה שבה תהיה נציגות של כל הרשויות – דוגמת הוועדה לבחירת שופטים. יש מקום לשקול שבהרכב הוועדה יהיו גם נציגי ציבור. המינוי יהיה על בסיס התאמה מקצועית – ידע וניסיון מקצועי רלוונטי והיכרות עם הליכי בחירות. תקופת הכהונה תהיה ארוכה (7-9 שנים).

- ועדה פוליטית במעמד מייעץ בלבד (בדומה לקיים בקנדה) – על מנת להבטיח שתשומות של המערכת הפוליטית יתקבלו מוצע להקים ועדה מייעצת שבה תהיה נציגות שווה לכל סיעה המיוצגת בכנסת היוצאת. לקראת הבחירות יוכלו להשתתף בדיוני הוועדה המייעצת במעמד של משקיפים גם נציגי רשימות המתמודדות בבחירות. גם בוועדות האזוריות ובוועדות הקלפי תתאפשר נציגות של משקיפים מטעם הסיעות במעמד מייעץ או בנוכחות בקלפיות (בדומה למעמד משקיף הקיים כיום לסיעות שאינן מיוצגות בוועדת הקלפי).
- גם ברמה האזורית יוקמו ועדות מקצועיות לקראת הבחירות. ועדות הקלפי יורכבו גם הן על בסיס מקצועי (בדומה לתפקיד מזכיר הקלפי כיום).

סמכויות

אם תוקם רשות לאומית לבחירות מומלץ שהיא תהיה אחראית על כל ההיבטים הקשורים לבחירות ולמפלגות, כנהוג בכמה מדינות אחרות:

(א) ניהול פנקס הבוחרים – כיום פנקס הבוחרים מועבר משרד הפנים לוועדת הבחירות המרכזית. מוצע שהרשות הלאומית לבחירות תהיה אחראית לניהול פנקס הבוחרים.¹⁶⁶ יש לבחון היבטים טכניים ושיקולים של פרטיות וניהול מאגרי מידע הכרוכים בכך.

(ב) הבחירות המקומיות – על ביצוען מופקדת כיום יחידת הפיקוח הארצי על הבחירות של משרד הפנים. במחקר הנוכחי לא נבחנו כלל הבחירות ברשויות המקומיות, אך רשימת תפקידיה של יחידת הפיקוח מלמדת כי היא המקבילה של החלק המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית ברמה המקומית. משיקולי יעילות והתמקצעות מומלץ לרכז את כל הליכי הבחירה תחת הרשות הלאומית לבחירות. ייתכן שניהול הבחירות המקומיות על ידי אותו גוף המנהל את הבחירות ברמה הלאומית יגביר את האמינות של תוצאות הבחירות ברשויות המקומיות.

¹⁶⁶ אם יאומצו בעתיד בחירות אזוריות, יש לשקול להעניק לרשות הלאומית לבחירות גם סמכות לקביעת אזורי הבחירה.

(ג) רישום המפלגות – מוצע להעביר את יחידת רשם המפלגות תחת הרשות הלאומית לבחירות. כיום היחידה שייכת לרשות התאגידיים במשרד המשפטים. עם זאת, יש היגיון גם במצב הקיים, שבו כל רישומי התאגידיים מתבצעים תחת אותו גורם – רשות התאגידיים, ולכן יש לבחון היבטים משפטיים הכרוכים בהעברה כזו.

(ד) פיקוח ובקרה על מימון של בחירות, מפלגות ומועמדים ברמה הארצית והמקומית ומימון בחירות מקדימות – כיום האחריות על מימון מפלגות מצויה בידי מבקר המדינה. מוצע שסמכות זו תהיה באחריות של הרשות הלאומית לבחירות. המלצה זו עולה בקנה אחד עם אחת ההמלצות של ועדת לוי (2000) שדנה בנושא מימון מפלגות. אחת האפשרויות שהוצעו היא להקים רשות נפרדת לבקרת מפלגות ובחירות, שתהיה גוף סטטוטורי ובלתי תלוי וחבריה ימונו על בסיס מקצועי בלא זיקה פוליטית.

(ה) גופים חוץ־מפלגתיים – לפי התיקון לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, ההכרעה אם גוף נחשב פעיל בבחירות מצויה בידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ואילו רישומו והבקרה עליו מצויים בידי מבקר המדינה. מוצע שהרשות הלאומית לבחירות תהיה אחראית על כל ההיבטים הקשורים לרישום גופים פעילים בבחירות.

(ו) ביצוע משאלי עם אם יתרחשו – לפי חוק, סמכות זו נתונה כבר היום בידי ועדת הבחירות המרכזית.¹⁶⁷ עד היום לא התקיים בישראל משאל עם, אך בשים לב לרגישות הרבה סביב היבטים של ניהול משאל עם,¹⁶⁸ מומלץ שהרשות הלאומית לבחירות תהיה אחראית לכך.

(ז) אישור ופסילה של מועמדים ורשימות – בהינתן סעיף לא, הקובע את עליות הפסילה, מוצע שתחת הרשות הלאומית לבחירות יוקם גוף מקצועי משפטי

167 חוק־יסוד: משאל עם קובע את הנסיבות שבהן יתקיים משאל עם. חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999, מפרט את אופן ניהול משאל העם.

בלתי תלוי שיכריע בעניין פסילה של רשימות ומועמדים.¹⁶⁹ אפשר גם לאמץ את הדגם המשמש בדרום אפריקה – שבו יושב ראש הוועדה הוא המכריע בעניין, אפשר לערער לגוף המרכזי של ועדת הבחירות, ועל הכרעתו ניתן לעתור לבית המשפט. באותו אופן אפשר שתיבחן גם שאלת הקלון של מועמדים (סמכות הנתונה כיום בידי יושב ראש ועדת הבחירות). בכל מקרה הכרעות אלו יהיו נתונות לביקורת שיפוטית.

(ח) אכיפת חוק דרכי התעמולה, התמודדות עם תעמולה דיגיטלית ושמירה על החוסן הדיגיטלי של הבחירות – גוף מייעץ מיוחד לעניין זה, במסגרת רשות הבחירות הלאומית, ידון בסוגיות אלו, ולדיון בו יהיה מעמד של החלטה מראש (pre-ruling). הסמכות להוציא צווי מניעה תישאר בידי יושב ראש הרשות הלאומית לבחירות.

(ט) התמודדות עם איומי סייבר מצד גופים או מדינות זרות – מוצע להקים ברשות הלאומית לבחירות גוף או יחידה מיוחדת לעניין זה שיהיו אחראים לשמירה על תהליך הבחירות מהתערבות זרה. לצידה מומלץ להקים ועדה מייעצת בעניין איומי סייבר. הוועדה המייעצת תהיה מורכבת מזרוע ביטחונית (נציגים של גופי הביטחון הרלוונטיים – שב"כ, משטרה, מוסד, מ"ל, צה"ל) ומזרוע אזרחית מקצועית (מומחי סייבר). הוועדה המייעצת תדון באיומים הנשקפים ותמליץ לגוף האחראי ברשות הלאומית לבחירות כיצד להתמודד עימם.¹⁷⁰

מטבע הדברים ספק רב אם רפורמה מרחיקת לכת כזו, שבה נבחרו הציבור ויוותרו מרצונם על הסמכות לנהל את הליך הבחירות שקובע את גורלם הם וגורל סיעותיהם, תוכל לצאת לפועל. אף על פי כן יש ערך בהעמדת דגם רצוי של גוף מנהל בבחירות בישראל, ולו רק כדי להיווכח עד כמה הסדרים מוסדיים ופרוצדורליים שהתקבעו כקרגלים עלולים להיות מוטים ולפגוע בשוויון בבחירות.

¹⁶⁹ להצעה ברוח זו ראו גל וקרמניצר, 2019: 130. הם מציעים: "החלטה שמועמד או רשימה מנועים מלהשתתף בבחירות תיקבע על ידי גוף בלתי תלוי, ובו שבעה חברים, שימנה נשיא המדינה לאחר שנועץ ביושב ראש הכנסת, ביושב ראש הקואליציה, ביושב ראש האופוזיציה, בנשיא בדימוס של בית המשפט העליון ובנשיא האקדמיה הלאומית למדעים. החלטת הגוף הבלתי תלוי תועבר לאישור בית המשפט העליון".

¹⁷⁰ ההמלצה מבוססת על שמיר ובכר, 2019.

שנים רבות אחורי הקלעים של ניהול הבחירות בישראל לא נחשפו לעיני הציבור. אומנם שיעור ההשתתפות בבחירות בישראל גבוה בהשוואה לדמוקרטיות אחרות, אך רק מעטים ידעו מי חברים בוועדת הבחירות המרכזית ומיהו ראש הוועדה וכמעט שלא פקפקו בתוצאות הבחירות. ועדת הבחירות המרכזית החלה לחלחל לתודעת הציבור בעיקר לאחר שקיבלה את הסמכות לפסול רשימות, ומאוחר יותר גם מועמדים. גם כמה מההחלטות בענייני תעמולה של היושב ראש עוררו עניין בתקופות בחירות, אך בדרך כלל עבודת הוועדה נותרה בצל אירועי הבחירות.

בשנים האחרונות אנו עדים לשינוי. ראשית חשוב לציין כי התערערות האמון בתהליך הבחירות ובגופים המנהלים אותו היא חלק מתופעה עולמית של נסיגת הדמוקרטיה והיא באה לידי ביטוי בערעור האמון במוסדות, ובהם גם המוסדות שמנויים עם מה שמכונה "הרשות הרביעית". בכמה דמוקרטיות בעולם, גם מבוססות, התערער אמון הציבור בטוהר הבחירות, בין השאר בשל השפעה של מסרים ברשתות החברתיות, התערבויות זרות ומסרים פופוליסטיים ואנטי-דמוקרטיים של מנהיגים מכהנים.

בישראל ריבוי מערכות הבחירות מאז 2019 חשף את החשיבות הרבה של הליך הבחירות לאמון של הציבור במשטר הדמוקרטי בכללותו. לכן יש לתת את הדעת על התפתחויות ותקדימים בשנים האחרונות, וייתכן שהם מעידים על הצורך בחשיבה מחודשת על מוסד ועדת הבחירות המרכזית.

התקדים הראשון הוא טענות וביקורת כנגד ועדת הבחירות המרכזית במהלך הבחירות לכנסת ה'21 וה'22 (2019), ובפרט לאחר פרסום התוצאות וספירת המעטפות הכפולות. תחקירים עיתונאיים ותחקירים של גופי ביקורת עצמאיים הצביעו על שורה של ליקויים בניהול הבחירות.¹⁷¹ למען האמת, רבים מהליקויים שכביכול התגלו לראשונה במערכת בחירות זו אפיינו גם מערכות בחירות קודמות, כפי שצוין גם בדוח מבקר המדינה.¹⁷² חשוב גם לציין כי ועדת הבחירות המרכזית פעלה ללא לאות לתיקון הליקויים, ואכן חל שיפור ניכר. ואולם מבחירות לבחירות הוועדה נדרשת להתמודד עם אתגרים חדשים. לדוגמה, לקראת הבחירות לכנסת

171 לדוגמה קלינגבייל ואח', 2019.

172 מבקר המדינה, 2016.

ה־24 (2021) אירעו תקריות אחדות שהייתה בהן מעורבות של תנועת "אם תרצו" (למשל פסילת רישום מוקדם של אנשי התנועה לתפקיד סופרי מעטפות כפולות, וקמפיין כנגד יושב ראש הוועדה תחת הסיסמה "עוצרים את הזיזים"), ועובדים במטה ועדת הבחירות נאלצו להדוף האשמות וניסיונות לקעקע את תוצאות הבחירות.¹⁷³ גם הצבת המצלמות בקלפיות והניסיון לעגן אותה בחקיקה חפזה הם סימן לפגיעה בטוהר הבחירות ובאמון בו. תקריות, תחקירים עיתונאיים וביקורות אלו, בשילוב ירידה באמון של חלקים בציבור בתוצאות הבחירות, כפי שמעידים סקרי דעת קהל מהעת האחרונה,¹⁷⁴ עלולים להוביל לאי־אמון גורף בתוצאות הבחירות. בהלך רוח ציבורי כזה כל כשל טכני, כל טעות בתום לב, בתוספת יכולות הנפיצות של הרשתות החברתיות וההטיה הקונספירטיבית בציבורים מסוימים, עלולים לקעקע את האמון בתוצאות הבחירות.¹⁷⁵

יתר על כן, העובדה שהוזכרה בפרק ב לעיל, שחברים בנשיאות ועדת הבחירות וגם חברים במליאה נמנעו מלאשר פה אחד את תוצאות הבחירות לכנסת ה־23, צריכה להדליק נורה אדומה. אומנם בסופו של דבר התוצאות אושרו, אך המצב היה כפסע מהליך משפטי שבו יוכרע אם לחברי הוועדה יש זכות שלא לאשר את תוצאות הבחירות. בכל מקרה, גם אילו נפסק שהכרעתם אינה סבירה, אי־אישור היה מטיל צל כבד של ספק על תוצאות הבחירות.

תקרית אחרת שיש בה כדי להעיד על מתח אפשרי בין רכיבים שונים של הוועדה שעלול להוביל לדה־לגיטימציה שלה היא עתירה שהגישו כמה מחברי ועדת הבחירות המרכזית כנגד החלטה של יושב ראש הוועדה השופט הנדל בעקבות הבחירות לכנסת ה־23 (אפריל 2020).¹⁷⁶ בלי להיכנס לפרטי העתירה, שנדחתה, עניינה היה החלטה של יושב ראש הוועדה לדחות בקשה של חברי הוועדה, במקרה זה נציגי סיעת הליכוד, לקבל חומרים הקשורים להליך הבחירות. בשולי הדברים יש לציין כי יושב ראש הוועדה והמטה המקצועי הוכיחו כי פעלו

173 ראו כתב תביעה, תנועת "אם תרצו" נ' ועדת הבחירות המרכזית, 30.8.2021.

174 נחונים ראשוניים שמסר בעל פה ד"ר נעם גדרון. סדנת אמון במוסדות, 2.9.2021.

175 כביר, 2021.

176 בג"ץ 2162/20 ח"כ אופיר כץ ואח' נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־23, ניל הנדל, ועדת הבחירות המרכזית ואח'.

בשקיפות מלאה מול נציגי הסיעה בוועדה, אולם עצם העובדה שחברים בוועדה מצאו לנכון לעתור כנגד החלטת היושב ראש בטענה שמטה הוועדה מונע מהם גישה לחומרים מסוימים שהם רואים את עצמם מוסמכים לקבל מלמדת על מוקד מחלוקת אפשרי בין המקצועי לפוליטי בתפקוד הוועדה בביצוע הליך הבחירות, וכפי שנראה להלן להלך רוח זה יש הדים בהצעת חוק שהונחה על שולחן הכנסת לאחר הבחירות.

סימן אחר מבשר רעות לעצמאות של ועדת הבחירות המרכזית ולמקצועיותה הוא הצעת חוק שהגישו חברי כנסת שהיו חברים בוועדת הבחירות המרכזית.¹⁷⁷ עיקר ההצעה קשור לצמצום עצמאותה של ועדת הבחירות והפיכתה דה פקטו לוועדה בפיקוח מלא של הכנסת, ולמעשה בהינתן השליטה של הקואליציה והממשלה בכנסת פירוש הדבר הוא שהוועדה תהיה תחת פיקוחן. ההצעה גם מבקשת להצר את צעדיו של המטה המינהלי. לפי דברי ההסבר ההצעה נועדה להבטיח את טוהר הבחירות ולהגביר את אמון הציבור בתוצאות הבחירות, ולשם כך, בין היתר, היא פועלת ל"חיזוק מעמדם של חברי ועדת הבחירות המרכזית הנבחרים אל מול פקידי הוועדה". כדי לחזק את הפן הפוליטי של הוועדה ביקשו המציעים ש"כל המידע החשוף לעובדי ועדת הבחירות המרכזית, יהיה חשוף גם בפני כל חבר ועדת הבחירות המרכזית בכל רגע נתון וללא כל מגבלה" (ההדגשה שלי), וכן ש"חבר ועדת הבחירות המרכזית יהיה רשאי להיכנס לכל מתחם של הוועדה בכל עת". גם ברמת הוועדות האזוריות ביקשו מציעי ההצעה להבטיח ש"נציגי המפלגות בוועדות האזוריות, יהיו חשופים לכל הליך קליטת הקלפי, יחד עם השופט העומד בראש הוועדה המחוזית" וכן ש"כל תיקון שיבוצע על ידי ועדת הבחירות בתקופה שלאחר יום הבחירות, יצוין במסמך נפרד שיהיה נגיש לכל חברי ועדת הבחירות המרכזית". יתר על כן, על פי הצעת החוק, תיקבע בחוק ועדת משנה משותפת של הוועדה לביקורת המדינה וועדת הכספים, וסמכויותיה יהיו בין השאר אישור ופיקוח על התקציב, המבנה, התקנים וההתנהלות של ועדת הבחירות.

אף שהיוזמה לא קודמה, יש בה כדי להעיד על איומים אפשריים על תפקודה של הוועדה, בהינתן הצימוד בין נציגי סיעות הכנסת וחברי כנסת החברים בוועדה ובין

177 פ/23/2118, הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון) – שינויים בפעילות ועדת הבחירות המרכזית והרכבה), התשפ"א-2020.

המטה המקצועי של הוועדה. על אף עדויות של עובדי ועדת הבחירות ומי שכיהנו בראש הוועדה על יחסים חבריים וכבוד הדדי עם חברי הכנסת ונציגי הטיעות בוועדה, אי אפשר להתעלם מכך שנוסח ההצעה מלמד על אי־אמון עמוק בקרב מי שרואים את עצמם נציגי ציבור נבחרים כלפי פקידי הוועדה, בדומה למגמות פופוליסטיות מתעצמות של פקפוק והטלת ספק במקצועיות של הדרגים המקצועיים בשירות הציבורי. גם אין להתעלם מהעובדה שאת ההצעה קידמו חברי כנסת שכיהנו בוועדה, והיו בהם שאף המשיכו לכהן בה לאחר שנבחרה כנסת חדשה. עובדה זו מחזקת את החשש שחברי כנסת שהם חברי ועדה יפעלו לטובת האינטרס הפוליטי על חשבון האינטרס הציבורי של הבטחת קיומה של ועדת בחירות עצמאית ובלתי תלויה.

ייתכן שההתפתחויות שצוינו מלמדות שלאמיתו של דבר האפשרות שהוצגה של השארת המצב על כנו אינה קיימת, משום שבכל ועדת בחירות לכנסת יותר ויותר חברי כנסת מכהנים כחברי ועדה, ותהליך הסיפוח הזוחל של הוועדה לרשות המחוקקת ובתוך כך לקואליציה השלטת מתרחש בפועל. גם ההנחה שהליך ביצוע הבחירות תחת שבטה של הוועדה זוכה לאמון גבוה ולכן אין צורך בשינוי המבנה והרכב של ועדת הבחירות התערערה בעקבות מערכות הבחירות האחרונות.

אירועי גבעת הקפיטול לאחר בחירות 2020 בארצות הברית, שהובערו בין השאר בשל אי־אמון בתוצאות הבחירות, הוכיחו כי גם בדמוקרטיה מבוססת וותיקות קל לזרוע ספק במהימנות של תוצאות הבחירות ובהגינותן, בעיקר בעידן הרשתות החברתיות וחדשות הכזב. לכן העובדה שעד היום תוצאות הבחירות התקבלו בדרך כלל בלא ערעור משמעותי מצד הציבור והטיעות אינה ערובה לכך שכך יקרה גם בעתיד. היעדר ההפרדה בין השחקנים במשחק הפוליטי ובין ניהול הבחירות עלול להיות בעייתי: חברות של חברי כנסת ונציגי סיעות מכהנות במליאת ועדת הבחירות המרכזית עלולה להיות לא מקור לגיטימציה אלא סוס טרויאני.

אני סבורה כי מחקר זה מעיד כי נדרשת רפורמה מרחיקת לכת בגוף המנהל את הבחירות בישראל. הקמת רשות לאומית לבחירות תוכל להבטיח את אמון הציבור בה ובתהליך הבחירות לטווח הארוך. כאמור, כדי לקדם הצעה זו מומלץ להקים ועדה ציבורית של מומחים ובעלי ניסיון שתגבש את המתווה המתאים ביותר. במקביל להתוויית הדגם החדש של הרשות הלאומית לבחירות יש לפעול לתיקון כשלים קיימים במצב הקיים.

המלצות לשיפור הניהול של תהליך הבחירות

התנהלות תקינה של הבחירות חיונית כדי להבטיח את אמן הציבור בתהליך הבחירות הדמוקרטי. רבים מהליקויים שמצאו גופי הביקורת ניתנים לתיקון באמצעות הקפדה על הנהלים, אכיפה ואמצעים טכניים.

כוח אדם

כתמיד, מינוי האנשים הנכונים לתפקידים המתאימים הוא המפתח להבטחת ניהול תקין של הבחירות. לכן איתור כוח אדם איכותי, אמין וייצוגי בסד הזמנים הקצר שעומד לרשותה של ועדת הבחירות המרכזית הוא המשימה החשובה ביותר של הוועדה. לפיכך עליה להשקיע עוד מאמצים באיתור ובהכשרה של העובדים למיניהם ובמניעת תופעות של חבר מביא חבר, העסקת מקורבים והיעדר ייצוגיות.

במסגרת זו מומלץ לשקול את הצעדים הבאים:

הרכב הוועדה וחבריה

- מינוי שני מזכירים במקום ועדת קלפי. מתן מעמד של משקיפים לנציגי סיעות.
- אכיפת האיסורים בדבר העסקת קרובי משפחה.
- מניעת כהונה של עובדים רבים מאותו ארגון באותן ועדות אזוריות כדי למנוע תופעה של חבר מביא חבר.

איכות כוח האדם והכשרתו

- קידום ייצוג הולם של קבוצות מגוונות באוכלוסייה בוועדת הבחירות.
- קביעת דרישות סף מתאימות מהמכהנים בתפקיד מזכיר ועדת הקלפי והימנעות מהעדפה אוטומטית של עובדי מדינה או עובדי רשות מקומית.
- פסילת מזכירים שהתגלה כי הצביעו פעמיים או שהתגלו אי־סדרים בהתנהלות הקלפי שהייתה באחריותם מכהונה חוזרת בתפקיד.

* ההמלצות מבוססות בחלקן על נאור ושוורץ־אלטשולר 2020, נספח; מבקר המדינה 2016.

אם לא יכהנו שני מזכירים במקום ועדת קלפי:

- חיוב של חברי ועדת הקלפי להשתלמות בטרם יועסקו ביום הבחירות.
- מעקב ותיעוד הדוקים לנוכחות של חברי ועדות הקלפי ותשלום בהתאם לכך.

משקיפים מטעם המפלגות

- הקפדה על הבקרה והמעקב על זהות המשקיפים ונוכחותם בקלפי.
- הגבלת היכולת של המפלגות להחליף משקיפים בלא יידוע, פיקוח ובקרה.

הליך הבחירות, גיליון תוצאות ופרוטוקולים

- בחינת הצורך באימוץ כלים דיגיטליים לזיהוי הבוחרים ובחינה בזמן אמת אם הם כלולים בפנקס הבוחרים, אם הם מסומנים כמי שנפטרו, ששוהים בחוץ לארץ, או אם הצביעו כבר בקלפי אחרת.
- צילום ותיעוד של גיליון התוצאות בטרם הוצאתו מהקלפי.
- שינוי במבנה הפרוטוקולים כדי לאפשר שקיפות (הפרדה בין פרטים אישיים ובין המידע המצוי בו).
- הקפדה יתרה על מילוי טופסי 1000 והחלת סנקציות על מזכירי קלפי שלא מילאו את הטופס כנדרש.
- הקפדה על החובה של מסירת חומרי הקלפי על ידי יושב ראש הקלפי והמזכיר. יש להימנע מיצירת עומסים בוועדות האזוריות בעת קבלת חומרי הקלפי.

מעטפות כפולות

- הקפדה על כך שרק מי שנדרש להצביע בקלפיות נגישות בשל מגבלתו יצביע בהן. יש לאמץ שיטה דיגיטלית שבאמצעותה ייבדק אם אדם המצביע בקלפי נגישה רשום בפנקס הבוחרים או אם הצביע כבר בקלפי שהוא רשום בה.
- לנוכח הגידול במספרי המצביעים במעטפות כפולות יש לשקול הגדלת כוח האדם לצורך ספירתן.

שימוש באמצעים דיגיטליים למניעת טעויות ופגיעה בטוהר הבחירות

היבט חשוב אחר הוא שימוש באמצעים דיגיטליים כדי למנוע טעויות ופגיעה בטוהר הבחירות. יש לוודא אמינות של המערכת להעברת הנתונים ולהפעיל תוכנות המאפשרות זיהוי טעויות, זיופים והטיות. ועדת הבחירות המרכזית השתמשה בכלים מעין אלה במערכות הבחירות האחרונות, והשימוש בהם מנע טעויות ואפשר לזהות קלפיות בעייתיות שדרשו בדיקה חוזרת. אימוץ כלים דיגיטליים לזיהוי הבוחרים בקלפי יאפשר בעתיד ביטול של עקרון הריתוק לקלפי ויתרום להגדלת שיעורי ההצבעה באוכלוסיות מסוימות (יוצאים לחו"ל, סטודנטים, צוותים, מאושפזים ובני משפחותיהם בבתי חולים, נופשים הרחק ממקום מגוריהם ועוד).¹⁷⁸ כך גם הגברת המודעות בקרב עובדי ועדת הקלפי לסנקציות במקרה של אי־מילוי תפקידם כראוי וכן הגברת המודעות בקרבם ובקרב המצביעים לגבי חומרת מעשי הזיוף.

178 להמלצות בעניין הגברת הנגישות בבחירות ועידוד הצבעה ראו אטמור וקניג, 2015; אטמור ופרידברג, 2015.

רשימת המקורות

- אגמון, תמיר, מרץ 2020. "ניחוח תקציב ועדת הבחירות המרכזית לבחירות לכנסת ה־23", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- אטמור, ניר, וחן פרידברג, 2015. "המלצות: האם לשנות את כללי המשחק בישראל כדי לעודד את ההשתתפות בבחירות?", בתוך: ניר אטמור וחן פרידברג (עורכים), **מצביעים או לא מצביעים? ההשתתפות בבחירות לכנסת**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 209–220.
- אטמור, ניר, ועופר קניג, 2015. "חובת הצבעה, הצבעת אזרחים מחו"ל ומנגנונים אחרים לעידוד ההשתתפות בבחירות", בתוך: ניר אטמור וחן פרידברג (עורכים), **מצביעים או לא מצביעים? ההשתתפות בבחירות לכנסת**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 89–120.
- בוחבוט, הגר, 10.2.2020. "דליפת פנקס הבוחרים: אלה הסיכונים הגדולים", *ynet*.
- בלאנדר, דנה, חן פרידברג ואביטל פרידמן, 2019. **ועדת חקירה פרלמנטרית כמנגנון פיקוח על הרשות המבצעת**, מחקר מדיניות 140, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בלאנדר, דנה, וגדעון רהט, 2000. **משאל עם: מיתוס ומציאות**, נייר עמדה מס' 20, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בנדור, אריאל, תשס"ג. "ארבע מהפכות חוקתיות", **משפט וממשל ו**: 310-305.

בקר, אהוד, 2019. "בחירות ממוחשבות מבט משווה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ג'ובראן, סלים, וגיא רווה, 2019. "דיני התעמולה – עבר, הווה, עתיד", **המשפט כה**: 563-531.

גל, עדי, ומרדכי קרמניצר, 2019. **פסילת רשימות ומועמדים: הגנה על הדמוקרטיה או פגיעה בה?**, הצעה לסדר 21, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

המשרוקית, 23.2.2021. "רק אם זה מועמד מימין אתה יודע בטוח שבג"ץ יאשר את הפסילה", **גלובס**.

וינשל-מרגל, קרון, ומיכל שמיר, 2015. "כבוד השופטים – תחזיקו אותנו", בתוך: מיכל שמיר (עורכת), **הבחירות בישראל 2013**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 70-101.

כביר, עומר, 22.3.2021. "למדו מטרמפ: כך מנהלים הליכוד ותומכיו קמפיין להכתמת טוהר הבחירות", **כלכליסט**.

כספי, דן, וברוך לשם, 2007. "מתעמולת בחירות לפרסום פוליטי: על התמורות במערכת הבחירות ובחקרן", בתוך: דן כספי (עורך), **תקשורת ופוליטיקה בישראל**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 110-133.

נחשוני, קובי, ואביאל מגנזי, 29.1.2015. "צפו: מרזל סירב ללחוץ יד לשופט ג'ובראן", *ynet*.

לוריא, גיא, 24.12.2018. "השופט מודריק ונתניהו – ייצוג לא ראוי", **הארץ**.

לוריא, גיא, ותהילה שוורץ אלטשולר, 2015. **רפורמה בדיני תעמולת הבחירות**, מחקר מדיניות 109, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מצליח, רינה, 9.3.2019. "אני לא מתחמק מהכרעות, יש חוק", ריאיון עם השופט חנן מלצר, N12.

משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות (בלי תאריך). "ריענון הוראות חוק הגנת הפרטיות לקראת הבחירות לכנסת ה-23: מגבלות השימוש במידע מפנקס הבוחרים ומגבלות השימוש במידע אישי".

נאור, תומר (התנועה לאיכות השלטון), ותהילה שוורץ אלטשולר (המכון הישראלי לדמוקרטיה), 2.1.2020. מכתב ליו"ר ועדת הבחירות, הפקת לקחים לקראת הבחירות לכנסת ה-23 - שמירה על טוהר הבחירות ומניעת זיופים בקלפי; מצגת נספח למכתב ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית בענין מניעת זיופי בחירות בהתבסס על ממצאי ענבר יסעור וניר יסעור. עמית, חגי, 2.2.2021. "נחשו מי הולך לגנוב לנתניהו את הבחירות?", דה־מרקר.

פדחצור, עמי, 2004. "מי מגן על הדמוקרטיה? מאבק האליטות לקראת הבחירות לכנסת השש עשרה", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל 2003**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 147-129.

קלינגבייל, סיוון, חיים לוינסון, יותם ברגר, ניצן ליבנה, יהונתן ליט, מיכל אהרון, והגר שיזף, 15.8.2019. "תחקיר 'הארץ' - בלי פיקוח, עם טעויות של אלפי קולות וחשד לזיופים שכבר לא יתברר: כך נראה הליך הבחירות בישראל", הארץ.

קרמניצר, מרדכי, 2005. **פסילת רשימות**, מחקר מדיניות 59, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קרמניצר, מרדכי, ועדי גל, 11.6.2018. "חוק ההדחה", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

קרמניצר, מרדכי, ועמיר פוקס, 2017. "חוות דעת בענין שלילת זכות הערעור על החלטות ועדת הבחירות המרכזית", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

- רובינשטיין, אליקים, 10.2.2013. "הבחירות לכנסת התשע-עשרה - לקחים", מזכר אל יושב ראש הכנסת, **אתר ועדת הבחירות המרכזית**.
- שגב, יהושע (שוקי), תשס"ח. "יסעד למען הצדק": שני דגמים של סמכות עניינית בלתי-קונוונציונלית", **קרית המשפט ז: 63-114**.
- שוורץ אלטשולר, תהילה, וגיא לוריא, אוקטובר 2018. "חוסן דיגיטלי", **פרלמנט 82** (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).
- שוורץ אלטשולר, תהילה, וגיא לוריא, 4.8.2019. הצבת מצלמות במקומות קלפי, מכתב אל יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית - השופט חנן מלצר.
- שוורץ אלטשולר, תהילה, וגיא לוריא, 2021. **תעמולה דיגיטלית והאיום על הבחירות**, מחקר מדיניות 155, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- שמיר, מיכל, וקרן מרגל, תשס"ה. "תפיסות איום ופסילת רשימות ומועמדים לכנסת: מירדור ועד בחירות 2003", **משפט וממשל ח: 119-154**.
- שמיר, רון, ואלי בכר, 2019. **התקפות סייבר על מערכת הבחירות - איך מתמודדים?**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ומרכז המחקר להגנת הסייבר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- שפירא, אסף, וגיא לוריא, 14.4.2019. "פיקוח בעל השפעות שליליות", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

פסקי דין, כתבי תביעה

- בג"ץ 620/85 ח"כ מוחמד מיעארי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מא(4) 169.
- בג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750.
- בג"ץ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס, פ"ד סא(1) 204, 185 (2006).

בג"ץ 236/13 עוצמה לישראל נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת (נידון יחד עם בג"ץ 245/13, 246/13).

בג"ץ 6748/13 ג'מאל זוהיר אגבאריה נ' יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-20, 14.10.2013.

בג"ץ 5527/19 דרכנו - יוצאים לפעולה (חל"צ) נ' כבוד השופט חנן מלצר
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ואח', 29.8.2019.

בג"ץ 2162/20 ח"כ אופיר כץ ואח' נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-23, ניל הנדל, ועדת הבחירות המרכזית ואח', 30.3.2020.

דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו ואח',
23.8.2017.

ע"ב 1/65 ירדור נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט(3)
365.

ע"ב 1/88 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה,
פ"ד מב(4) 177.

ע"ב 2/88 יהורם בן שלום נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-
עשרה, פ"ד מב(4) 749.

ע"ב 2805/92 רשימת כך נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-
עשרה (ניתן ב-9.6.1992).

ע"ב 2858/92 מובשוביץ נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת
השלוש-עשרה, פ"ד מו(3) 541.

ע"ב 131/03 הברית הלאומית הדמוקרטית (בל"ד) נ' ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(4) 1.

ע"ב 561/09 בל"ד - המפלגה הלאומית הדמוקרטית ורע"מ-תע"ל -
הרשימה הערבית המאוחדת והערבית לשינוי נ' ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השמונה-עשרה (ניתן ב-20.1.2009).

ע"ב 92/03 מופז נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-
עשרה, פ"ד נז(3) 793, 811.

ע"ב 1876/19, רשימת רע"מ-בל"ד נ' ועדת הבחירות לכנסת העשרים ואחת
ואחי', 13-14.3.2019.

ע"ב 922/20 רשימת "משפט צדק, לרפורמה במערכת המשפט ולשחרור
יגאל עמיר" נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, 5.2.2020.

א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' אחמד טיבי,
פ"ד נז(4) 1.

א"ב 50/03 ועדת הבחירות לכנסת השש-עשרה נ' ח"כ עזמי בשארה, פ"ד
נז(4) 1.

א"ב 9255/12 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע-עשרה נ' ח"כ חנין
זועבי, 27.12.2012.

א"ב 1095/15 ח"כ אביגדור ליברמן ואחי' נ' ח"כ חנין זועבי ואחי',
17.2.2015.

א"ב 1096/15 המטה למאבק בגזענות בישראל נ' ברוך מרזל ואחי',
17.2.2015.

א"ב 1806/19 ח"כ אביגדור ליברמן ואחי' נ' ד"ר עופר כסיף, 13-
14.3.2019.

א"ב 852/20 ח"כ אופיר כץ ואחי' נ' ח"כ היבא יזבק, 5.2.2020.

א"ב 1156/21 עוצמה יהודית - חזית יהודית לאומית, רשימת הציונות
הדתית נ' אבתיסאם מראענה ואחי', 24.2.2021.

עמ"נ 52997-11, 54396-11 אלי כהן ואחי' נ' משרד הפנים ואחי',
29.12.2013.

עמ"נ 19-05-3136 הלוי ואחי' נ' משרד הפנים ואחי', 18.4.2021.

כתב חביעה, תנועת "אם תרצו" נ' ועדת הבחירות המרכזית, 30.8.2021.
 תגובה לעתירה כנגד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ואח' שנידונה
 בבג"ץ 2162/20.

דוחות

הוועדה הציבורית לבחינת חוק דרכי תעמולה (ועדת ביניש), 21.11.2017.
 דין וחשבון.

הוועדה הציבורית לבחינת מימון פעילות פוליטית (ועדת לוי), אוקטובר
 2000. דין וחשבון.

מבקר המדינה, 2016. "היבטים מנהליים בהיערכות לבחירות לכנסת -
 ועדת הבחירות המרכזית", דוח שנתי ג'66 לשנת 2015, עמ' 1805-1879.

מבקר המדינה, 2021. "התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית
 לכנסת", דוח שנתי ז'72 חלק ראשון, עמ' 791-863.

מבקר המדינה, 2022. "מערכות המידע והגנת הסייבר בבחירות לכנסת
 ה'21, ה'22 וה'23", דוח שנתי, עמ' 1045-1200.

חוקים והצעות חוק

חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965.

חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.

חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 19), התשמ"ט-1989.

חוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993.

חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל),
התשנ"ט-1999.

חוק יסוד: משאל עם.

חוק יסוד: הכנסת.

הצעות חוק

פ/23/2118, הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון - שינויים בפעילות ועדת
הבחירות המרכזית והרכבה), התשפ"א-2020.

הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 34), התשע"ח-2018.

הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 73) (תיעוד חזותי או קולי
בקלפיות), התשע"ט-2019.

תקנות

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017.

תקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973.

החלטות, הכרעות, הודעות ונהלים של ועדת הבחירות ויושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

כללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), התשע"ח-2018.

נוהל הטיפול בבקשות לפסילה רשימת מועמדים או מועמד לכנסת,
התש"ף-2019.

חשובת מנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 בעניין ניסיונות התערבות חיצונית במערכת הבחירות לכנסת ה-21, אתר ועדת הבחירות המרכזית, 14.1.2019.

הודעה של יושב ראש ועדת הבחירות בעניין פ"מ 2/24, 17.2.2020.

החלטה 1/24 הפיראטים נ' הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו ואח', 12.2.2021.

החלטה 2/24 הפיראטים נ' הציונות הדתית בראשות בצלאל סמוטריץ' ואח', 12.2.2021.

ה"ש 7/22, עדאלה ואח' נ' הליכוד ואח', 8.8.2019.

ה"ש 9/22, החלטה בעניין הכללת קלפיות שונות בתוצאות הבחירות, 24.9.2019.

ה"ש 14/22, בקשה לעיון בטפסים לפי כלל 4 לכללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), התשע"ח-2018, 6.11.2019.

ה"ש 12/23, בקשה לעיון בטפסים לפי סעיף 4 לכללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), התשע"ח-2018, 18.5.2020.

ה"ש 1/24, החלטה בעניין אי השמדת חומר בחירות לפי סעיף 79א(א) לחוק הבחירות לכנסת, 1.7.2020.

פ"מ 2/21, החלטה בענין טל רוטו, 10.3.2019.

פ"מ 3/21, החלטה בענין פנחס עידן, 7.3.2019.

פ"מ 1/20, בקשת מפלגת כולנו לבחון את כשירותה של גב' צגה מלקו מהתמודדות לכנסת, 26.1.2015.

מב"כ 3/22, הליכוד נ' עמותת "זזים" ואח', 17.9.2019.

תב"כ 8/21, שחר בן מאיר ואח' נ' מפלגת הליכוד ואח', 27.2.2019.

תב"כ 27/21, סיעת ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים בע"מ ואח',
26.3.2019.

תב"כ 31/21, רשימת חד"ש תע"ל נ' Facebook Inc. ואח', 24.3.2019.

תב"כ 54/21, מפלגת גשר נ' הליכוד, מפעיל הקו מס' 072-3719240, פאנל
פור אול, 8.4.2019.

תב"כ 44/22, רשימת המחנה הדמוקרטי, רשימת כחול-לבן נ' מפלגת
הליכוד ואח', 12.9.2019.

תב"כ 62/22, הליכוד נ' כחול לבן ואח', 16.9.2019.

פרסומי ועדת הבחירות

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־19, החלטות והנחיות, 2013, אתר ועדת
הבחירות המרכזית.

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־22, הצעת תקציב לשנת 2019, יוני
2019.

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־22, תזריך למזכירים ולבעלי תפקידים
בוועדת הקלפי, יולי 2019.

פרוטוקולים

מדינת ישראל, מועצת המדינה הזמנית, הישיבה העשרים וארבע,
28.10.1948.

מדינת ישראל, פרוטוקול הישיבה המאתיים וחמישים של הכנסת הראשונה,
12.4.1951.

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־20, פרוטוקול הדיון, חלק א' – פ"מ
3/20, פ"מ 4/20, 12.2.2015.

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־21, פרוטוקול הדיון - פ"ר 3/21, פ"מ
6.3.2019, 10/21.

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־21, פרוטוקול הדיון - פ"ר 4/21, פ"ר
6.3.2019, 6/21.

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־22, פרוטוקול הדיון - פ"מ 1/22,
14.8.2019, 3/22, 2/22.

ועדת המדע והטכנולוגיה, פרוטוקול מס' 188, 15.10.2018.

ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 753, וועדת המדע
והטכנולוגיה, פרוטוקול מס' 182, 26.11.2018.

דיונים במכון הישראלי לדמוקרטיה

סדנת שוויון בבחירות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.1.2021.

סדנת שוויון בבחירות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 22.7.2021.

סדנת אמון במוסדות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2.9.2021.

Catt, Helena, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall, and Peter Wolf, 2014. *Electoral Management Design*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

Clark, Alistair, 2015. "Public Administration and the Integrity of the Electoral Process in British Elections," *Public Administration* 93 (1): 86-102.

Ely, John Hart, 1980. "Facilitating the Representation of Minorities." *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

European Commission, 2002. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters.

International Foundation for Electoral Systems, 2020. Elections in Slovakia: 2020 Parliamentary Elections.

International Political Science Review (IPSR), June 2019. Special Issue: Building Better Elections: *Electoral Management and Electoral Integrity* 40 (3).

James, Toby S., 2019. "Better Workers, Better Elections? Electoral Management Body Workforces and Electoral Integrity Worldwide," *International Political Science Review* 40 (3): 370–390.

James, Toby S., Holly Ann Garnett, and Leontine Loeber, 2019. "Electoral Management and the Organisational Determinants of Electoral Integrity: Introduction," *International Political Science Review* 40 (3): 295–312.

Kerr, Nicholas, and Anna Lührmann, 2017. "Public Trust in Manipulated Elections: The Role of Election Administration and Media Freedom," *Electoral Studies* 50: 50–67.

López-Pintor, Rafael, 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York: Bureau for Development Policy, United Nations Development Programme.

Norris, Pippa. 2015. *Why Elections Fail*, New York: Cambridge University Press.

Norris, Pippa, 2019. "Conclusions: The New Research Agenda on Electoral Management," *International Political Science Review* 40 (3): 391-403.

Tushnet, Mark, 2021. *The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy* (Comparative Constitutional Law and Policy), Cambridge: Cambridge University Press.

Van Ham, Carolien, and Staffan Lindberg, 2015. "When Guardians Matter Most: Exploring the Conditions under which Electoral Management Body Institutional Design Affects Election Integrity," *Irish Political Studies* 30 (4): 454-481.

Van Ham, Carolien, and Holly Ann Garnett, 2019. "Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and Electoral Integrity," *International Political Science Review* 40 (3): 313-334.



Policy Paper 175

**THE CENTRAL ELECTIONS
COMMITTEE:
PROFESSIONAL OR POLITICAL?**

Dana Blander

June 2022

Text Editor [Hebrew]: Noa Shalitin
Series and Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Printiv Press, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-393-0

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2022 by the Israel Democracy Institute (RA)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888

Website: en.idi.org.il

To order books:

Online Book Store: en.idi.org.il/publications

E-mail: orders@idi.org.il

Tel: (972)-2-5300-800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

ABSTRACT

The Central Elections Committee (CEC) is Israel's national electoral management body (EMB). It is the beating heart of the elections from an administrative standpoint.

The Knesset Elections (Consolidated Version) Law, 5729-1969, specifies the method of appointing the CEC and the committee chair, the composition of the CEC, and the powers of the CEC and the committee chair. The committee is formed within 60 days of the convening of each new Knesset. It serves until the next Knesset is elected, and it is responsible for management of the Knesset elections, with all the implications thereof. Additional provisions regarding the management of elections are set forth in the Knesset Elections Regulations, 5733-1973, issued under the authority of the Knesset Elections Law.

The term "Central Elections Committee" refers to both the membership of the CEC and the CEC staff. The membership consists of approximately 30 individuals representing the factions in the outgoing Knesset and shall be referred to here as the "political committee." The professional staff consists of the employees of the CEC, who are responsible for all aspects of

organizing and managing the elections. This is a permanent professional-administrative body whose employees are not allowed to have any political affiliation. Both branches of the committee—the political and the professional—are headed by a current justice of the Supreme Court; the director-general of the CEC is in charge of the professional staff.

This study focuses on the mix of the political and the professional in the makeup of the CEC and in its work on all levels related to management of elections. Its main argument is that the arrangements that have been in effect from the start, such as the representation of the various factions on the committee according to the balance of powers in the outgoing Knesset, and the eligibility of Knesset members to serve on the committee, should be reconsidered—especially in view of the committee’s power to disqualify candidate lists and candidates. As things currently stand, there is concern that the right to stand for election and the principle of equal opportunity in Knesset elections may be infringed. The study does not discuss the specific grounds for disqualification. Rather, it considers whether the members of the committee (who represent the various factions in the Knesset) are the right people to hold this power and how the committee performs its task. The dynamics of the relationship between the decisions of the political branch of the CEC and the court regarding the disqualification of candidates and candidate lists are also considered. In addition, the study looks at these issues against the backdrop of a comparison with EMBs in other countries.

So far, election campaigns in Israel have proceeded properly under CEC oversight. In general, there is a high level of trust in the elections procedure in Israel. However, several aspects of the composition, activity, and powers of the CEC, and especially its political branch, require critical review. The study presents these aspects and the problems, and concludes with a series of recommendations.

Conclusions and Recommendations

The study shows that authorizing the membership of the political committee to disqualify candidates and candidate lists undermines the principle of equality in elections, the fairness of the procedure, and electoral integrity. The vast majority of disqualification decisions by the committee are overturned by the court, and this has a negative impact on relations between the branches of government. Furthermore, from a comparative perspective this is a very unusual power.

The study presents two possible avenues of reform based on two different conceptions: According to the first conception, “if it ain’t broke, don’t fix it.” The fact that so far elections have been conducted properly, with the exception of minor criticisms and flaws here and there, shows that no far-reaching reform of the CEC is needed, other than regarding the power to disqualify candidate lists and candidates. According to the second conception, which is supported by the findings of this study, preventive measures are needed and a thorough reform should be instituted, mainly involving the establishment of a national elections authority.

Reform A: Stripping the CEC of the power to disqualify candidates and candidate lists, but otherwise leaving the situation as is

According to the first conception, the power to disqualify candidate lists and candidates should be taken away from the CEC and transferred to a different body. Other important modifications are also suggested, such as updating election campaign laws, ensuring digital resilience, and protecting against cyber threats; but these would not require any fundamental changes to the structure, composition, and manner of activity of the CEC.

A mostly similar proposal is to leave the situation as is but to do away with the conflict of interest inherent in allowing Knesset members to be members of a committee that makes binding decisions (rather than having

just advisory status), reinforce the professional aspect of the selection of representatives of each faction, and lessen the intrinsic inequality on the committee by mandating equal representation of each faction. This would entail barring Knesset members from being members of the CEC; requiring or recommending that parties nominate representatives who have background in and knowledge of the subject and setting minimum standards for CEC membership; banning representatives from being party members while serving on the committee (with a cooling-off period required for former Knesset members); requiring equal representation of each faction in the CEC irrespective of size, rather than according to the factions' proportional representation in the outgoing Knesset (this change can be expected to reduce the number of committee members); and appointing a retired judge to chair the CEC.

Reform B: Establish a national elections authority

According to the second conception, a national elections authority should be established to oversee all procedures related to elections in Israel. This professional body would manage all substantive and technical aspects of the elections and would be based on four main principles: independence, appointments based on expertise rather than party affiliation, responsibility for all aspects of the elections on the national and local levels, and the chairmanship of a current or retired Supreme Court justice. The study details a possible structure for the national elections authority, but a committee of experts should be formed to come up with a model suited to Israel.

For many years the administrative aspects of elections in Israel have been conducted far from the public eye, and the CEC's work has remained in the shadows. In recent years we have witnessed a change, and this mandates a rethinking of the Israeli EMB. At the end of the study we present several indications that a reform is needed in order to ensure continued public trust in the elections.

ועדת הבחירות המרכזית היא הגוף המנהל את הבחירות בישראל ברמה הארצית. בעת בחירות הוועדה היא הלב הפועם של מערכת הבחירות מבחינה ארגונית. הוועדה, המורכבת ממליאה של נציגי הסיעות בכנסת היוצאת ולצידה מטה מקצועי, והשופט העליון היושב בראשה ממלאים שורה של תפקידים בניהול הבחירות ובארגון, וביניהם נתונות גם סמכויות מהותיות ושיפוטיות הדורשות שיקול דעת. מעוררת המחלוקת שבהן - פסילת רשימות ומועמדים.

למרות תפקידה החשוב של הוועדה בניהול הבחירות וההכרעות השיפוטיות של היושב בראשה, סמכויותיה ופעולתה אינן מוכרות לציבור ולא נחקרו דיין. מחקר זה מתאר את דרכי פעולתה של הוועדה ואת האופן שבו היא ממלאת את תפקידה בפסילת רשימות ומועמדים. המחקר מציג גם מבט משווה לגופים אחרים בעולם לניהול בחירות, וכן בוחן את משרעת סמכויותיו של היושב בראש הוועדה. לנוכח סקירה זו מוצגת שורה של המלצות לשינוי הרכב הוועדה וסמכויותיה, שתכליתן לקדם את השוויון בבחירות, להגן על הזכות להיבחר ולשמור על טוהר הבחירות.

דנה בלאנדר היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופסיכולוגית קלינית. עוסקת בפילוסופיה פוליטית ובפוליטיקה ישראלית.

