



**ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-19**

השופט אליקים רובינשטיין

القاضي اليكيم روبينشتين

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19

رئيس لجنة الانتخابات المركزية للكنيست ال-19

ירושלים, כ' בכסלו תשע"ג
4 בדצמבר 2012

החלטה בעניין הרכב ועדות קלפי

רקע

א. סעיף 16 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן חוק הבחירות) קובע, כי ועדת הבחירות המרכזית מורכבת מנציגי הסיעות של הכנסת, בהתאם לגודלן היחסי, כמפורט בסעיף זה; סעיף 19(ב) לחוק הבחירות קובע, כי הרכבן של הועדות האזוריות יהיה "כשל הועדה המרכזית".

ב. סעיף 21(א) לחוק הבחירות קובע כלהלן:

"הועדה המרכזית תקבע לא יאוחר מהיום ה-40 לפני הבחירות את מספר חבריה של כל אחת מועדות הקלפי ואת הרכבה הסיעתי מבין הסיעות המיוצגות בוועדה המרכזית, וכן תקבע את הסיעות שמהן יהיו היושב ראש של ועדת הקלפי וסגן היושב ראש, ובלבד שבכל ועדת קלפי יהיו מיוצגות לא פחות משלוש סיעות".

ג. בהתאם לסעיף זה החליטה נשיאות ועדת הבחירות המרכזית, כי ועדות הקלפי בבחירות לכנסת ה-19 תמנינה שלושה חברים; הכוונה במספר זה היא כמובן לחסוך בסרבול ובמשאבים נוכח התשלום לחברי הועדה (אף כי סיעות שאינן מיוצגות בוועדות הקלפי רשאיות לשלוח משקיפים מטעמן שאינם מקבלים תשלום מאוצר המדינה). לפי סיפת סעיף 21(א), כל אחד משלושת החברים בוועדת הקלפי מייצג סיעה שונה בכנסת היוצאת. בהתאם לכך, ועל יסוד מספר הקלפיות, מכין מטה הועדה המרכזית הצעה לאישור הועדה המרכזית בדבר הרכבן הסיעתי של ועדות הקלפי; כפי שנמסר לי, והגם שהדבר אינו מתחייב מלשונו של סעיף 21(א) האמור, נהגה ועדת הבחירות בעבר להביא בחשבון את גודלן היחסי של הסיעות בוועדה המרכזית.

ד. בהתאם לנתונים שנמסרו לי, מספר הקלפיות הרגילות בבחירות לכנסת ה-19 עומד על 9,881. בהתחשב בגודלן היחסי בוועדה המרכזית, סיעת הליכוד, לה עשרים ושבעה חברי כנסת בכנסת ה-18, זכאית לכאורה ל-6,670 נציגים בוועדות הקלפיה, וסיעת ישראל ביתנו, לה חמישה עשר חברי כנסת בכנסת ה-18, זכאית לכאורה ל-3,706 נציגים בוועדות הקלפיה. לכאורה, שתי הסיעות זכאיות יחדיו ל-10,376 נציגים בוועדות הקלפיה. במלים אחרות, במספר הקלפיות הנתון, ב-495 קלפיות יהיו נציגים של שתי הסיעות הללו.

ה. ביום 25.10.12 הודיעו סיעות הליכוד וישראל ביתנו, כי הן תתמודדנה בבחירות לכנסת ה-19 במסגרת רשימת מועמדים משותפת, בליכוד ביתנו. נשאלת, אפוא, השאלה האם עובדה זו משליכה על הרכבן הסיעתי של ועדות הקלפיה. סוגיה זו נדונה בישיבת נשיאות הוועדה המרכזית, שבפני חבריה הונחה חוות דעת היועצים המשפטיים של הוועדה, ובישיבת מליאת הוועדה המרכזית שהתקיימו ביום 27.11.12. במהלך ישיבת הנשיאות ביקש חבר הכנסת דוד רותם, סגן יושב ראש הוועדה, להגיש השלמת טיעון בסוגיה מטעם סיעת ישראל ביתנו. חוות דעת כאמור הוגשה ביום 29.11.12. למען הסדר הטוב יצוין כי לא באה כל בקשה מטעם הליכוד.

הגיעה, אפוא, שעת ההכרעה; בטרם נעשה כן נעמוד, בקצרה, על האמור בחוות דעת היועצים המשפטיים של הוועדה, ועל הנטען בהשלמת הטיעון מטעם סיעת ישראל ביתנו.

חוות דעת היועצים המשפטיים

ו. בחוות הדעת נאמר, כי "השאלה העומדת לפתחנו זה עתה היא מהי משמעות המונח 'סיעות', שבסעיף 21(א) לחוק הבחירות – האם מדובר אך בסיעה של הכנסת היוצאת, כמשמעותה הטכנית-פורמאלית, או שלעניין זה ניתן לראות כסיעה אחת גם שתי סיעות (או יותר), המתמודדות יחדיו בבחירות לכנסת הנכנסת". נאמר, כי "עמדתנו היא שיש לראות, לצרכי ההרכב הסיעתי שמהן יורכבו ועדות הקלפיה בלבד, בשתי סיעות או יותר, המתמודדות ברשימה אחת לכנסת הנכנסת, כסיעה אחת – כך שהן יקבלו, יחדיו, נציג אחד בכל ועדת קלפיה – אשר יחולקו ביניהן בהתאם לגודלן היחסי בכנסת היוצאת".

בחוות הדעת נאמר, כי העמדה האמורה מבוססת על תכליתו של סעיף 21(א) לחוק הבחירות – שמירה על האיזון בין נציגי הסיעות והמפלגות השונות, על ערכי היסוד של טוהר הבחירות ואמון הציבור והסיעות האחרות בבחירות, וכן על עקרון השוויון בין המועמדים, וכי גם ההיסטוריה החקיקתית של סעיף 21(א) תומכת בה.

הוטעם, כי מצב דברים, בו שניים מתוך שלושת חברי ועדת הקלפי מייצגים אותה רשימת מועמדים, עלול לפגוע במראית העין של טוהר הבחירות ובאמון הציבור בתוצאת הבחירות, ואף עלול לחתור תחת עקרון השוויון.

השלמת טיעון מטעם סיעת ישראל ביתנו

ז. בהשלמת הטיעון מטעם ישראל ביתנו מיום 29.11.12 נטען, כי לשון החוק "מצדדת בגישה" המאפשרת איושה של ועדת קלפי אחת על ידי נציג של סיעת ישראל ביתנו ונציג של סיעת הליכוד. נטען, כי ההסדר הקבוע בחוק הבחירות באשר להרכבן של ועדות קלפי "הוא אופטימיזציה שמבצע המחוקק בין יעילות, חסכון, הגינות ושקיפות". עוד נטען, כי מהוראת סעיף 24(ט)(1) לחוק הבחירות עולה, כי במהלך יום ההצבעה "המחוקק אינו חושש לפגמים בהגינות, בביקורת או בשקיפות של ועדת הקלפי כאשר יושבים בה רק המזכיר ונציג סיעה אחד", ומקל וחומר ששני נציגים ישביעו את רצון המחוקק. באשר לשלב ספירת הקולות – בו דורש המחוקק, בסעיף 24(ט)(1) לחוק הבחירות, נוכחותם של לפחות שני חברי ועדת קלפי – נטען, כי שני הנציגים מספקים את המחוקק "לא משום שאין להם תמריץ לגנוב ולמעול, אלא משום שאין זו מציאות מסתברת שאדם יגנוב וימעל באפי תלתא", וכי ממילא יש להניח כי בשלב זה יתקבצו ויבואו כל חברי הוועדה וכן משקיפים מרשימות וסיעות שאינן מיוצגות. נטען, כי הגישה המתירה נלמדת גם מן העובדה, שהמחוקק אינו מונע איושה של ועדת קלפי על ידי נציגי סיעות הקשורות בהסכם עודפים. כן נטען, כי הגישה האוסרת איושה של ועדת קלפי אחת על ידי נציגים של סיעת הליכוד וסיעת ישראל ביתנו יוצרת איחוד סיעות דה-פקטו, וזאת בניגוד לדעתו של המחוקק, וכי חוק הבחירות קובע מנגנוני הגנה נוספים על טוהר בחירות. לבסוף נטען, כי הזכות להציב נציגים היא זכות בעלת אופי כספי, וניתן לראות בה זכות מוקנית.

דיון והכרעה

ח. דיונו נסב על הוראת סעיף 21(א) לחוק הבחירות שצוטטה מעלה, ולשם הנוחות נחזור על נוסחה כי:

"הוועדה המרכזית תקבע לא יאוחר מהיום ה-40 לפני הבחירות את מספר חבריה של כל אחת מועדות הקלפי ואת הרכבה הסייעתי מבין הסיעות המיוצגות בוועדה המרכזית, וכן תקבע את הסיעות שמהן יהיו היושב ראש של ועדת הקלפי וסגן היושב ראש, ובלבד שבכל ועדת קלפי יהיו מיוצגות לא פחות משלוש סיעות".

עינינו הרואות: שלא כמו הוראת סעיף 16 לחוק הבחירות, הקובעת כי הרכבה של ועדת הבחירות המרכזית הוא מעין תמונת מראה של ההרכב הסיעתי בכנסת (ראו גם חוות דעתו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-12, השופט א' גולדברג, בעניין "הרכב נשיאות ועדת הבחירות המרכזית לכנסת"), ושלא כמו הוראת סעיף 19(ב) לחוק הבחירות הקובעת כי "מספר חבריה של כל ועדה אזורית והרכבה הסיעתי יהיו כשל הועדה המרכזית", סעיף 21(א) לחוק הבחירות אינו משמיע לנו כי הרכבן הסיעתי של ועדות הקלפי צריך לשקף את ההרכב הסיעתי של הכנסת. במלים אחרות: סעיף 21(א) קובע כי ועדות הקלפי תורכבה מנציגי הסיעות בכנסת, אך הוא אינו קובע כי ועדות הקלפי צריכות לשמש בבואה של ההרכב הסיעתי בכנסת. חוק הבחירות קובע, אם כן, כי ועדות הקלפי תורכבה מנציגי הסיעות בכנסת היוצאת, אך אינו קובע את מספר הנציגים של כל סיעה מכלל חברי ועדות הקלפי. על רקע דברים אלה, לא ניתן להלום את טענתה של סיעת ישראל ביתנו, כי לשון החוק מצדדת בגישה המתירה וכי "בעניין לשונו של החוק אין מחלוקת". המדובר, אפוא, בפרשנות הוראת סעיף 21(א).

ט. אין לחדד, שעיון בפרק ד' לחוק הבחירות מלמדנו, כי המחוקק כיון לכך שועדות הבחירות השונות תשקפנה את הרכבה הסיעתי של הכנסת. כאמור, הדברים קיבלו ביטוי מפורש בהוראות החוק המתייחסות להרכבן של ועדות הבחירות המרכזית וועדות הבחירות האזוריות, ומוכן אני להניח כי חרף היעדרה של הוראה כגון דא בעניין של ועדות הקלפי, "רוח המחוקק" שורה ככלל גם עליהן.

כפי שנמסר לי, בהתאם לרוח זו פעלה ועדת הבחירות עד כה בקבעה את הרכבן הסיעתי של ועדות הקלפי, קרי – לכל סיעה בכנסת היוצאת ניתן ייצוג בועדות הקלפי בהתאם למשקלם היחסי של חברי הכנסת בה מתוך מאה ועשרים חברי הכנסת. הפיזור המתחייב, כמובן, מקצה לכל קלפי רק שלוש סיעות (נוכח החלטת ועדת הבחירות, לפיה "מספר המינימום" של סיעות בועדת הקלפי הוא מספר חבריה בפועל). ואולם, רוח המחוקק אינה "רוח הקודש"; את כוונתו האמורה של המחוקק יש לאזן מול תכליות ואינטרסים אחרים העומדים ביסוד הוראותיו של סעיף 21(א) לחוק הבחירות. על כך נעמוד עתה.

י. סיפת סעיף 21(א) לחוק הבחירות קובעת, כאמור, כי בכל ועדת קלפי יהיו מיוצגות לפחות שלוש סיעות, וועדת הבחירות קבעה כי המספר אכן יעמוד על שלוש סיעות. תכליתה של הוראה זו היא שמירה על טוהר הבחירות, באופן שנציגי הסיעות יפקחו אלה על אלה. למותר להכביר מלים בדבר חשיבותה של תכלית זו. אכן, "טוהר הבחירות הוא ערך בעל חשיבות עליונה, אשר נועד להבטיח את מימוש רצון הבוחרים" (בר"מ 2610/09 אפרים נ' ועדת הבחירות המקומית למועצה מקומית אזורית גלבוע (לא פורסם)). ועוד נאמר, כי ביסוד פעולתה של ועדת הבחירות המרכזית "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" (בג"צ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס, פ"ד סא(1) 185).

יא. על התכלית בדבר שמירה על טוהר הבחירות ניתן ללמוד מהוראת סעיף 24(ט)(1) לחוק הבחירות, הקובעת כלהלן:

"ישיבת ועדת הקלפי תהיה חוקית בכל מספר של חברים נוכחים ובלבד שנכח בה גם מזכיר הועדה, ואולם בעת ספירת הקולות תהיה הישיבה חוקית אם נכחו בה נציגים של שתי סיעות לפחות מלבד המזכיר; נכח חבר אחד בלבד לא תתקיים ספירת קולות אף אם נכח בה המזכיר, עד שיגיע חבר ועדת קלפי שהתמנה לפי סעיף קטן (1ט)".

המחוקק קבע אפוא, כי ניתן לקיים ישיבה של ועדת קלפי במהלך יום הבחירות בנוכחות של חבר ועדה אחד (לבד ממזכיר הועדה), אולם בשלב ספירת הקולות נדרשת נוכחות של לפחות שני חברי ועדה, המייצגים סיעות שונות. דעת לנבון נקל, כי הוראה זו – שנועדה ליצור פיקוח הדדי בין חברי הסיעות השונות – היא ביטוי מובהק לשמירה על טוהר הבחירות. הדברים מוסכמים גם על סיעת ישראל ביתנו (ראו סעיף 20 להשלמת הטיעון מטעמה).

לדידי, סיטואציה בה ועדת קלפי מורכבת מנציגים של שתי סיעות בכנסת היוצאת, המתמודדות במסגרת רשימת מועמדים אחת בבחירות לכנסת הנכנסת, חוטאת לתכליתה של סיפת סעיף 21(א) לחוק, ולמעשה מרוקנת אותה מכל תוכן. מקום בו האינטרסים של שני הנציגים משותפים – ולית מאן דפליג כי לשני נציגים המייצגים רשימת מועמדים אחת אינטרסים זהים בשעת הבחירות, שהרי גם אם מדובר בשתי סיעות שהתאחדו ברשימה אחת, עניינם הוא בהצלחה מרבית של אותה רשימה – עולה חשש, ולוא למראית עין, לפגיעה בטוהר הבחירות; והדברים נאמרים בלא פגיעה באיש, כמובן.

יב. טוענת סיעת ישראל ביתנו, כי "שני נציגים מספיקים לו (למחוקק – א"ר), לא משום שאין להם תמריץ לגנוב ולמעול, אלא משום שאין זו מציאות מסתברת שאדם יגנוב וימעל באפי תלתא" (סעיף 23). טענה זו יש לדחות בשתיים: ראשית, ניסיון החיים מעיד, כי אנשים – ושוב, הדברים נאמרים כמובן מבלי לפגוע – עלולים לחרוג גם ביותר משלושה. שנית, והיא העיקר, אם מספר האנשים הוא הקובע, המחוקק יכול היה להסתפק בקביעה כי ניתן למנות את הקולות בקלפי בנוכחות מזכיר הועדה ושניים מחבריה, ללא תלות בשיוכם הסיעתי. העובדה כי המחוקק הקפיד על שני נציגים

(לפחות) משתי סיעות שונות משמיעה לנו, כי לא מניין הנוכחים בעת ספירת הקלפיות הוא העיקר, כי אם היכולת להבטיח פיקוח הדדי.

מוסיפה סיעת ישראל ביתנו וטוענת, כי "הדעת נותנת שבשלב זה יתקבצו ויבואו כל חברי הועדה ובנוסף להם משקיפים מרשימות וסיעות שאינן מיוצגות" (סעיף 17). מדובר, בכל הכבוד, בטענה אפשרית אך ללא ביסוס קונקרטי, אשר אינה יכולה להוות משקל נגד לטוהר הבחירות.

עוד טוענת סיעת ישראל ביתנו, כי העובדה שהמחוקק אינו מונע מצב בו נציגי שתי סיעות, הקשורות בהסכם עודפים, יימצאו לברם בשלב ספירת הקלפיות, מלמדת כי "המחוקק לא מנע דמיון אינטרסים בין חברי ועדת הקלפי" (סעיף 26 להשלמת הטיעון). טענה זו אין בידי לקבל. גם אם המחוקק מאפשר את הסיטואציה המתוארת לעיל – ולעת זו איני מביע דעה – על כך ועדת הבחירות צריכה להקפיד על טוהר הבחירות, קלה כחמורה, במסגרת סמכויותיה והחלטותיה; ובכל מקרה אין שני המצבים זהים, ולא הרי אינטרס קרוב כהרי אינטרס רחוק. בודאי אין ועדת הבחירות צריכה להסיר סייגים נדרשים אך בשל הטענה כי קיימות פרצות במקומות אחרים. בהקשר זה אין להלום גם את הטענה "כי מספרם של חברי הועדה אינו מנגנון ההגנה היחיד על טוהר הבחירות". אכן לא אלמן ישראל, אולם על ועדת הבחירות לודא – בכל עת – כי חלילה לא נבוא לידי מצב בו "פסו גודרי גדר", כמאמר הפיוט.

יג. טוענת סיעת ישראל ביתנו, כי הגישה המגבילה יוצרת "איחוד סיעות דה פקטו". על פי הנתען, "אילו רצה המחוקק מצב שסיעות המתלכדות ומגישות רשימת מועמדים משותפת ייחשבו כסיעה אחת, היה עליו לומר זאת במפורש". גם לטענה זו אין להיעתר. ראשית, וכפי שהוסבר, משמעותה של ההחלטה דנא אינה כי יש לראות בסיעת ישראל ביתנו ובסיעת הליכוד בכנסת היוצאת משום "סיעה אחת", אלא כי על ועדת הבחירות לשוות לנגד עיניה את העובדה ששתי הסיעות יתמודדו ברשימה משותפת בעת קביעת הרכבן הסיעתי של ועדות הקלפי. שנית, סעיף 25(ג) לחוק הבחירות, הנזכר בסעיפים 30-31 להשלמת הטיעון, קובע כי:

"(ג) השתנה הרכבה הסיעתי של הכנסת, או שמה של סיעה או מספר חבריה, ואישרה ועדת הכנסת את השינוי, ישתנה בהתאם לכך ההרכב הסיעתי של כל ועדות הבחירות, או שם הסיעה; ואולם –

(1) אם השינוי בהרכב הסיעתי היה צירוף של שתי סיעות או יותר של הכנסת ושינוי זה נעשה לאחר היום ה-49 שלפני יום הבחירות, ישתנה ההרכב הסיעתי של ועדות הקלפי שבהן נותרו נציגים של פחות משלוש סיעות כתוצאה מהשינוי האמור; יושב ראש הועדה המרכזית, בהתייעצות עם סגניו, יקבע מחדש את ההרכב הסיעתי של ועדות הקלפי".

בדברי ההסבר לסעיף זה (הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 30) (לוח זמנים והוראות אחרות), התשנ"ו-1995 (ה"ח 2440, 182)), צוין כי:

"כעקבות איחוד סיעות של הכנסת ערב הבחירות קרה כי לסיעה המאוחדת היו 2 נציגים מתוך 3 בועדות קלפי מסוימות. דהיינו, בפועל היתה ועדת הקלפי מורכבת נציגי 2 סיעות בלבד, זאת בניגוד לכוונה המקורית שבכל ועדת קלפי יהיו נציגים של 3 סיעות לפחות".

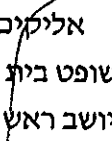
הדברים מאירי עיניים; לכשעצמי, איני רואה כל הבדל – לעניין תכלית הוראתה של סיפת סעיף 21(א) לחוק – בין איחוד סיעות של הכנסת "ערב הבחירות" לבין איחוד סיעות בדמות התמודדות במסגרת רשימה משותפת. מה לי זה ומה לי זה, שניהם עלולים לפגוע, ולוא למראית עין, בטוהר הבחירות.

יד. על רקע האמור והמפורט, ועם שמכבד אני את טענות ישראל ביתנו, אין בידי להיעתר לטענה כי "הזכות להציב נציגים התקבלה והושלמה כפועל יוצא של הרכב ועדת הבחירות המרכזית, והוא נובע במישורין ממצב הדברים הסיעתי בכנסת היוצאת" (סעיף 39 להשלמת הטיעון). כאמור, הזכות להציב נציגים בועדות הקלפי היא נגזרת של הסיעות בכנסת; מספרם של נציגים אלה ישקף, על דרך הכלל, את ההרכב הסיעתי, אולם הוא ייסוג מפני אינטרסים שבמעלה גבוהה הימנו, ובהם שמירה על טוהר הבחירות. אחזור ואציין, הגם שהדבר אינו מעלה או מוריד לגבי ההכרעה המשפטית, כי גם בניכוי הכפל בועדות הקלפי תהיה הרשימה של הליכוד-ישראל ביתנו מיוצגת בכל קלפי בישראל, בשל גודלה.

אוסף, כי אין בידי לקבל את טענת סיעת ישראל ביתנו, לפיה מדובר בזכות מוקנית בעלת אופי כספי. להבדיל מהוראות אחרות במטריה בה עסקינן (ראו, למשל, הוראת סעיף 61(ב) לחוק הבחירות המקנה עדיפות לסיעה בכנסת היוצאת בקביעת שם רשימתה), סעיף 21(א) אינו קובע את מספרם של נציגי כל סיעה בועדות הקלפי, וממילא לא ניתן להלום טענה בדבר "זכות קנויה", מה עוד שמספר הקלפיות עצמן עשוי להשתנות מעת לעת, כך שממילא לא ניתן להסתמך עליו לצורך מינוי נציגים. גם איני מעלה על הדעת שסיעה תיאבק על מקומות בועדות הקלפי כיון שמשלמים לחברי ועדות הקלפי על פעילות שבעבר נעשתה בהתנדבות – כך שמספר מסוים של מושבים בועדות בתשלום יאבד רחמנא ליצלן.

טו. מן האמור עולה, כי בוועדת קלפי אחת, אין ניתן לשבץ שני נציגים מסיעות, המתמודדות בבחירות במסגרת רשימה משותפת. פועל יוצא של קביעה זו הוא כי בבחירות לכנסת ה-19 סיעת הליכוד וסיעת ישראל ביתנו תהיינה זכאיות, יחדיו, למנות מספר חברי ועדות קלפי שיתאם לכך, והוא כשליש כאמור מבין כלל חברי ועדות הקלפי.

ניתנה היום, כ' בכסלו התשע"ג (4.12.12).


אליקים רובינשטיין
שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-19