

בעניין:

1. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל  
ע"י בייכ עוה"ד סאוסן זהר ואחרים  
מרחוב יפו 94, חיפה 33901  
טל: 04-9501610; נייד: 052-6399147; 04-9503140  
דואר אלקטרוני: [sawsan@adalah.org](mailto:sawsan@adalah.org)

2. חה"כ עאידה תומא-סולימאן
3. התנועה למען איכות השלטון בישראל
4. ד"ר תהילה שוורץ-אלטשולר וד"ר גיא לוריא
5. זזים – קהילה פועלת

נגד

1. הליכוד – תנועה לאומית ליברלית
2. היועץ המשפטי לממשלה

## השלמת טיעון מטעם מרכז עדאלה

בהתאם להחלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22, כבוד השופט מלצר, מיום 8.8.2019, מוגשים בזאת טיעונים משלימים מטעם העותרת מס' 1 כדלקמן:

1. בפנייתנו מיום 17.7.2019, בעיקרי הטיעון מטעמנו ובמהלך הדיון שהתקיים בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת ביום 8.8.2019 הדגשנו כי הצבת מצלמות בקלפיות ביום הבחירות הינה בלתי חוקית שכן אין הסמכה מפורשת בחוק המאפשרת את הצבת המצלמות ביום הבחירות לכל גורם שהוא; וכי הצבת המצלמות פוגעת בזכויות החוקתיות לכבוד, לפרטיות, ובזכות לבחור שכן הצבת המצלמות בתוך חדרי ההצבעה עלולה לפגוע באופן מוחשי בחשאינות של מהלך ההצבעה שהוא אחד ממרכיבי הזכות לבחור כפי שהיא מעוגנת בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת; כמו כן נטען כי הנסיבות שבהן הוצבו המצלמות ביום הבחירות לכנסת ה-21 כשהן הוצבו רק ביישובים ערבים מהווה תיוג אתני וגזעני ומפלה כנגד המצביעים הערבים ביישובים אלו.

2. הדיון שהתקיים בפני יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ביום 8.8.2019 רק המחיש וחזק את חומרת הפגיעה בזכויות החוקתיות וזאת כפי שנטענו הן ע"י העותרת מס' 1 והן על ידי יתר העותרים והמבקשים וחזק את הטיעון שהצבת מצלמות בקלפיות הינה בלתי חוקית בהעדר חוק המאפשר זאת במפורש וכי הסדר כזה הוא נחוץ ומתחייב לאור הפגיעה החמורה בזכויות החוקתיות.

3. עוד המחיש הדיון עד כמה בחינת השלכות הצבת המצלמות היא סוגייה שיש לבחון אותה באופן מעמיק לאור החשש הממשי לפגיעה בפרטיות בניגוד לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981. במהלך הדיון הודגש יותר מפעם אחת כי הסוגיה מעלה שאלות שבשלב זה לא ניתן להשיב עליהן וכי לצורך אספקת תשובות לשאלות המורכבות שעלו ע"י יו"ר הוועדה, נחוצה עבודת מחקר מעמיקה וגדולה שאינה קיימת בשלב זה וכי גם התשתית לבחינתה אינו קיים בשלב זה. בחינה מעמיקה של כל השאלות החשובות והמורכבות שעלו בדיון חייבת להיעשות במסגרת הליכי חקיקה ראשית מסודרים ומעמיקים על מנת להעניק תשובות הולמות ומתאימות. כיום, לא רק שאין תשובות לשאלות שהועלו במהלך הדיון ע"י יו"ר הוועדה, אלא שלא ניתן להגיע אליהם בכלל. כך שבהעדר תשתית כזו לא ניתן לקבוע מסמרות בעניין והדבר היחיד שכיום ניתן לקבוע באופן מפורש הוא העדר הסמכה מפורשת להצבת מצלמות בקלפיות ביום הבחירות ע"י כל גורם, בין אם מדובר בסיעות ובין אם מדובר בוועדת הבחירות המרכזית ובין אם ביו"ר וועדת הבחירות.

4. עמדת היועץ המשפטי כפי שהובאה בהשלמת הטיעון שהוגש מטעמו מיום 12.8.2019 מתדדים, מחזקים ואף מרחיבים באשר לקושי החוקתי בהצבת מצלמות ביום הבחירות בהעדר הסדר ראשי וסיכומה הוא כדלקמן:

י"על יסוד המקובץ עד כה, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי החלת הסדר נורמטיבי חדש, המשנה משמעותית את הוראות חוק הבחירות ותקנותיו, בנוגע לשימוש במצלמות או באמצעי הקלטה אחרים כמנגנון פיקוח ובקרה על שלב ההצבעה, אינו יכול להיעשות באמצעות הנחיות מנהליות או נהלים, אלא בחקיקה ראשית, או למצער בתקנות שיותקנו מכוח חקיקה ראשית המסמיכה מפורשות הסדרת עניין זה. מאליו מובן כי שינוי כאמור בסמיכות כה רבה למועד הבחירות לכנסת ה- 22 בהליך מזורז מעוררת קשיים משמעותיים החורגים משאלת ההסמכה. " (פסקה 13)

5. העותרת מבקשת להרחיב במקצת אודות שאלות ההסמכה שהועלו ע"י יו"ר הוועדה במהלך הדיון לפיהם ההסמכה קיימת, לכאורה, מכח הסמכה להוצאת הוראת שעה מכח סעיף 145(ד) לחוק הבחירות וסעיף 7 לחוק הבחירות לכנסת העשרים ושתיים (הוראות מיוחדות לעניין ועדת הבחירות), תשע"ט – 2019 וכדלקמן:

6. סעיף 145(ד) וסעיף 7 לחוק הבחירות לכנסת ה- 22, מאפשרים הוצאת הוראת שעה בעניינים הקשורים לניהול הבחירות. סעיף 145(ד) לחוק הבחירות קובע כי הוראות אלו יינתנו ע"י יו"ר הוועדה הבחירות במידה והן ניתנות במסגרת תקופת 60 ימים לפני הבחירות ואילו סעיף 7 לחוק הבחירות לכנסת ה- 22 קובע כי ההוראות יינתנו ע"י יו"ר הוועדה במידה והן ניתנות במסגרת 90 ימים לפני מועד הבחירות.

7. ראשית, לשון הסעיפים הנ"ל הינה כוללנית למדי, איננה מפורשת ושל משמעות ועל כן הם אינם יכולים לשמש מקור להסמכה להצבת מצלמות בקלפיות וזאת בהתחשב גם בפגיעה בזכויות החוקתיות העלולה להיווצר. כבר נקבע בפסיקה העליונה כי לא ניתן לפרש חקיקה כמעניקה סמכות לפגיעה בזכות חוקתית אלא אם ההסמכה היא חד משמעית, מפורשת ומפורטת. כך קבע השופט פוגלמן בבג"ץ 06/7803 ח'אלד אבו ערפה נ' שר הפנים, [פרוסם בנבו, (13.09.2017)], בעמ' 36:

"היבט נוסף של התפיסה הפרשנית המקובלת היא כי אין לפרש דבר חקיקה כמסמך לפגיעה בזכויות יסוד אלא אם כן ההסמכה לכך היא ברורה, חד משמעית ומפורשת (בג"ץ 85/333 אביאל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד מה(4) 581, 600 (1991); בג"ץ 79/355 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 294, 303, 308 (1980); בג"ץ 57/200 ברנשטיין נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד יב 264, 268 (1958); ברק, בעמ' 558). לצד דרישת ההסמכה המפורשת, הובעה בפסיקתנו הדעה שלפיה כאשר מדובר בפעולה הפוגעת בזכויות יסוד, אין די בקיומה של הסמכה מפורשת בחוק שהיא סתמית, כוללת וגורפת, ויש להצביע על הרשאה ברורה "הקובעת אמות-מידה כלליות למאפיינים המהותיים של הפגיעה המותרת באמצעות חקיקת-משנה" (בג"ץ 03/10203 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, 823 (2008)). בהקשר זה נפסק כי "רמת הפרטנות של ההסמכה הנדרשת תיגזר מעוצמת הפגיעה בזכות המוגנת, ממהות העניין ומהקשר הדברים" (ההדגשה הוספה – ע"פ; שם, פסקה 12). לפי עמדה זו – שאומצה בהמשך על ידי בית משפט זה כהלכה מחייבת – ככל שהזכות חשובה יותר והפגיעה בה חמורה יותר, כך יעמוד בית המשפט בדווקנות רבה יותר על דרישת ההסמכה ויפרשה בצמצום (ראו גם דג"ץ 00/9411 ארקן תעשיות חשמל בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון, פ"ד סג(3) 41, 63-65 (2009); בג"ץ 07/1800 לשכת עורכי הדין בישראל נ' נציבות שירות המדינה, [פורסם בבנב] פסקה 7 (7.10.2008); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 122-125 (2010) (להלן: ברק-ארז))."

8. כמו כן, מטרת הסעיפים הנ"ל, הינה הענקת כלים להתמודד בניהול הבחירות מבחינה לוגיסטית, במיוחד כשזה נוגע לבחירות לכנסת ה-22 לאור האופן החריג בו הן מתקיימות ועל כך ניתן ללמוד מסעיף 1 לחוק הבחירות לכנסת ה-22 שקובע שמטרת החוק היא מתן הוראות מיוחדות שיעזרו לוועדת הבחירות המרכזית להיערך לבחירות לכנסת ה-22.

9. על כך ניתן גם ללמוד מפרוטוקול הדיון בוועדה המיוחדת של הכנסת לדיון בהצעת חוק הבחירות לכנסת העשרים ושתיים (הוראות מיוחדות לעניין ועדת הבחירות), התשע"ט – 2019 שם ציינו נציגי ועדת הבחירות המרכזית, בלא מעט ציטוטים, שעניינו של החוק החדש הוא עזרה לוגיסטית בהעסקת עובדי ועדת הבחירות המרכזית, תקצוב ועדת הבחירות המרכזית, הקלות בעניין ספקים ומכרזים והקלות על התקופות בהן יכול יו"ר הוועדה להוציא הוראות שעה.

10. כך מציינת עו"ד אורלי עדס, מנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית:

"הצעת החוק הזאת באה לדבר על מחויבות השירות הציבורי לגבי העובדים, לגבי השכר שיש לתגמל את העובדים בהקשר הזה, בהוראות מיוחדות בחוק חובת המכרזים. אני אזכיר שהמחסנים של ועדת הבחירות ריקים לחלוטין, אנחנו צריכים לרכוש ציוד לכל ועדות הקלפי, תהליך שאורך חודשים ארוכים בדרך כלל כיוון שמדובר בפריטים מאוד ייחודיים ולוקח זמן אספקה של ארבעה עד חמישה חודשים. כרגע אנחנו מבקשים מהספקים לספק את זה בתוך חודש ימים, יהיו לכך עלויות. לכל דבר במסגרת הזמן הנוכחי יש עלויות וזו הסיבה שביקשנו גם את העניין הזה." (עמוד 1 לפרוטוקול הדיון)

ובעמוד 43 לפרוטוקול הדיון מציינת עו"ד אורלי עדס:

"כמובן. אדוני היושב-ראש, אני רוצה להדגיש כאן סוגיה. לוועדת הבחירות אין שום כוונה, ואני מצהירה על כך בפומבי, לנצל את הסיטואציה המיוחדת שנוצרה כדי לקבל

הקלות שלא כדיון, כדי לתת הטבות שכר לא ראויות, כדי לעשות דברים חריגים ולא תקינים. זה לא מנחה של ועדת הבחירות, זו לא דרכה. אנחנו גוף מבוקר, אנחנו גוף שמתנהל באופן תקין, ראוי ומפוקח לכל הדעות."

11. עו"ד גור בליי, היועץ המשפטי לועדה ציין בעמוד 6 לפרוטוקול כדלקמן:

"יש פה ארבעה דברים עיקריים. אני רק רוצה לחדד מתוך הדברים: יש פה נושא כוח-האדם שמכ"לית ועדת הבחירות דיברה עליו. כל מה שקשור בכוח-אדם, גם שכר, גם שחרור עובדים; יש נושא התקציב, אישור מהיר יותר של תקציב. זה הנושא השני; הנושא השלישי זה הקלות בתחום המכרזים; הנושא הרביעי זה הקלה מסוימת מבחינת התקופות בנושא של הוראות שעה שמוציא יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית. אלה ארבעת הראשים של הדברים ונעבור לסעיפים."

עו"ד גור בליי, המשיך וציין (בעמוד 7 לפרוטוקול) כדלקמן:

"זה נכון, כמו שציין נציג משרד המשפטים, עמי ברקוביץ, שבדרך כלל אנחנו לא סבורים שיש צורך לקבוע סעיפי המטרה, ואפילו רצוי שלא, כי לפעמים יכולים לסבך מבחינה פרשנית וכן הלאה. במקרה הזה חשבנו שבגלל החריגות של החוק ובשביל שאחר כך, ככל שיבואו לפרש את הסמכויות שמוקנות פה במסגרת החוק הזה לגורמים הרלוונטיים, הם יוכלו לתת לזה פרשנות, ובמקרים המתאימים פרשנות יותר רחבה ופרשנות שיותר מותאמת לתכלית המיוחדת של החוק הזה, יש היגיון דווקא פה כן לקבוע את סעיף המטרה, מה שיאפשר אולי בהוראות הספציפיות להיות יותר זהירים ויותר מצומצמים, מתוך הבנה שכאשר באים להפעיל את זה, הכול נעשה לאור המטרה המיוחדת של סיוע בנסיבות החריגות שנוצרו פה."

12. עו"ד דין לבנה, היועץ המשפטי לועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22 גם הוא מתייחס להיבטים

הלוגיסטיים המאפשרים הוצאת הוראת שעה לפי הצעת החוק ומציין בעמוד 48 לפרוטוקול כדלקמן:

"בניגוד לכל משרד ממשלתי, כמעט כל מה שוועדת הבחירות עושה קבוע בחוק או בתקנות, עד רמת משקל הנייר של הפתק. יש המון דברים היום שהם באי-ודאות. אני בכלל לא יודע איזה נייר יהיה זמין בשוק. אולי נגלה שנייר 80 גר' ולא 70 גר'."

...  
אני לא יכול לשנות הסדרים ראשוניים של בחירות. כבר היום יש את הסמכות הזאת לוועדה המרכזית, אבל היא בטווח של 60 ימים לפני יום הבחירות ולא בטווח של 90 ימים לפני הבחירות, והיא למליאת הוועדה."

13. הנה, תכלית הוראת השעה היתה לטפל בניהול הבחירות מבחינה לוגיסטית, זאת ותא לא ואין בה כל

דבר המעיד על הסמכה הנוגעת להצבת מצלמות או לכל אמצעי אחר המייצר חשש לפגיעה בזכויות החוקתיות.

14. על יסוד כל הנטען ע"י העותרת ובהסתמך על עמדת היועץ המשפטי לממשלה, מתבקש יו"ר הוועדה

לאסור באופן מוחלט על הצבת מצלמות בקלפיות ביום הבחירות.



סאוסן זהר, עורכת-דין

ב"כ העותרת מסי' 1

חיפה, 15.8.2019