

בעניין שבין:

1. עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
2. ח"כ אעידה תומא-סולימאן
3. התנועה למען איכות השלטון בישראל
4. ד"ר תהילה שוורץ-אלטשולר
5. זזים – קהילה פועלת
6. סיעת כחול לבן
7. סיעת העבודה
8. חה"כ עיסאווי פריג'

העותרים

-נגד-

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

המשיבים

1. התנועה לזכויות האזרח
 2. פורום קהלת
- על ידי ב"כ ד"ר אביעד בקשי או עו"ד אריאל ארליך או עו"ד אהרן גרבר או עו"ד שמעון נטף או עו"ד שי ניצן כהן
- כולם מפורום קהלת (ע"ר)
- מרחוב עם ועולמו 8 בירושלים
- טלפון: 02-6312720 ;
- פקס: 077-3182028
- נייד: 054-4738131 ; דוא"ל: abakshi@kohelet.org.il
3. התנועה למשילות ודמוקרטיה

המבקשים להצטרף

תגובת המבקש להצטרף 2 להשלמות הטיעון

בהמשך להחלטתו של יו"ר הוועדה הנכבד מיום 8.8.2019, מתכבד המבקש להצטרף (להלן: "הפורום") להגיש את תגובתו להשלמות עיקרי הטיעון שהוגשו מטעם הצדדים לדיון.

1. יובהר כי האמור להלן מצטרף לעיקרי הטיעון אשר פורטו בבקשת ההצטרפות לעתירה מיום 6.8.2019 ובמסמך השלמת עיקרי הטיעון מיום 7.8.2019, אשר הוגשו על ידי ב"כ

הפורום (להלן: "כתבי טענות הפורום"). נוסף על האמור בכתבי טענות הפורום, יוסיף המבקש להצטרף ויטען להלן כי צילום מהלך ההצבעה בקלפיות אינו עולה כדי "מידע" לעניין פרק ב' בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

הצעת חלופה מעשית למקרה שלא תתקבל עמדת המבקש להצטרף 2

2. יחד עם זאת, ככל שכבוד יו"ר הוועדה ידחה עמדה זו, נבקש להציע חלופה מעשית שטרם הוצגה עד כה על ידי מי מן הצדדים להליך. עיקרה של ההצעה – הימנעות מחיבור הצילומים מהקלפיות השונות ואי-יצירת "מאגר" מהמידע, ואלו הן פרטיה:
 - א. משקיפים וחברי ועדות קלפי יורשו להסריט את כלל פעילות הקלפי, אך יקפידו להסריט את מהלך ההצבעה (שבו נחשפים פני המצביעים) על גבי כרטיס זיכרון נפרד מהכרטיס שעליו תוסרט ספירת הקולות.
 - ב. כרטיסי הזיכרון שעליהם צילומי ספירת הקולות יישמרו על ידי נציגי המפלגות המוצבים בקלפיות, והסרטונים השמורים בהם יישמשו אותם להוכחת טענות לזיופים בבחירות.
 - ג. באשר לכרטיסי הזיכרון הכוללים צילומים **ממהלך ההצבעה** – נציג שהסריט מתחם קלפי ומצא בתום ספירת קולות הקלפי כי אין לו טענות לזיופים ימחק או ישמיד את כרטיס הזיכרון שעליו שמור הסרטון **בפני חברי ועדת הקלפי והמוזכיר**.
 - ד. נציג כאמור אשר צילם קלפי ומצא כי יש לו טענות לעבירות שנעברו במהלך יום הבחירות יזמין שוטר לקלפי, אשר ייקח ממנו את כרטיס הזיכרון לקראת הגשת תלונה. אם תתקבל עמדת היועץ המשפטי לממשלה, לפיה האמור לעיל אינו מהווה חלק מתפקידה הטבעי של משטרת ישראל, מוצע לפנות לממשלת ישראל, שתטיל על המשטרה את המשימה כתפקיד נוסף מכח סמכותה השיורית (ראה לעניין זה בג"ץ 5128/94 **פדרמן נ' שר המשטרה**, פ"ד מח(5) 647 (1995)).
 - ה. ניתן להניח כי עצם הצילום ימנע את מרבית ההפרות, ושמספר הקלפיות לגביהן יהיה צורך להעביר את סרטוני ההצבעה להמשך טיפול יהיה נמוך. כמו כן, בדרך זו יובטח כי נציגי הרשימות לא יחזיקו ולו בסרטון הצבעה של קלפי בודדת.
 1. לחלופין, יועברו כרטיסי הזיכרון בידי הנציגים המתלוננים לוועדת הבחירות המרכזית (בין אם במישרין ובין אם באמצעות נציגי משטרת ישראל). ועדת הבחירות תימנע מלהעלות את כרטיסי הזיכרון מהקלפיות הנילוונות למאגר אחד, ותשמור כל כרטיס בנפרד לצורך חקירת התלונה באותה הקלפי. כך לא ייווצר בוועדת הבחירות מאגר מידע, אלא יעמדו כרטיסי זיכרון נפרדים שבכל אחד מהם פנים של פחות מאלף אנשים. מדובר בכמות נמוכה ממספר פני האנשים המופיעים בצילום בודד של כיכר הומה אדם – צילום שאיש לא מעלה בדעתו לראות בו מאגר מידע.
 3. נוסף על הצעת החלופה דלעיל, נבקש לחדד עוד מספר סוגיות אשר עלו במהלך הדיון בעל-פה ובטענות הצדדים להליך.

הגנת הפרטיות

4. בהשלמת הטיעון מטעם היועץ המשפטי לממשלה נטען כי איסוף שיטתי של צילומי וידאו מחדר הקלפי מהווה "מאגר מידע" כהגדרתו בסעיף 7 ודורש רישום. לעמדתנו, כלל לא

מדובר ב-"מידע" כאמור. אף אם ייקבע אחרת, הרי שצילום מבוזר בידי נציגים נפרדים כלל אינו עולה כדי "מאגר" כאמור בחוק (זאת, להבדיל, מריכוז שיטתי על ידי גורם בודד – למשל בידי ועדת הבחירות, כמוצע על ידי חלק מהעותרים).

5. סוגיית הפעלת מצלמות בקלפיות אינה שונה מסוגיית הצבת מצלמות בכל מקום אחר. סיכול תכלית שמירת טוהר הבחירות בשם פרשנות מחמירה של דיני הגנת הפרטיות, בעוד צילום פניהם של אזרחי המדינה, לרבות שידוכם לפרטי זיהוי כמו כרטיסי אשראי, אינם מקבלים טיפול דומה, יפגע קשות באמון הציבור. כך למשל במענה לטענות בעניין מיזם "שומרי הדרך" השיב היועץ המשפטי לממשלה במסגרת השלמת הטיעון כי משטרת ישראל ומשרד המשפטים "מצויים בקשרי עבודה שוטפים על מנת ליתן פתרונות...". אם כך הדבר, מדוע שאותם גורמים מוסמכים לא יימצאו בקשרי עבודה שוטפים על מנת ליתן פתרונות לצילום הקלפיות בבחירות לכנסת ה-23, ולעת עתה יישמר טוהר הבחירות בבחירות לכנסת ה-22 באמצעות מצלמות, כשם שמיזם שומרי הדרך ממשיך לפעול בטרם הבשילו אותם תהליכי עבודה?

6. סעיף 7 לחוק מגדיר "מידע" לעניין הצורך ברישום מאגר מידע כך: **"מידע" - נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו.**" צילום פניו של אדם לא נזכר בהגדרה זו. אף הרשות להגנת הפרטיות מודעת לכך, שכן הנחיית רשם מאגרי מידע מס' 4/2012, אשר צורפה להשלמת הטיעון מטעם היועץ המשפטי לממשלה, עוסקת בצילומים מהם ניתן להסיק מידע הנוגע לאחת מן החלופות האמורות לעיל (ראה סעיף 2.8 להנחיה).

7. אכן, ברור כי מצלמת אבטחה בתחנת דלק יכולה לספק מידע על צנעת אישיותו של אדם (כגון עם מי הוא נצפה בשעת לילה מאוחרת), על אמונתו (כגון נסיעה בשבת או רכישת אלכוהול בניגוד למצוות של דתות שונות) ועוד. אלא שדווקא צילום מהלך ההצבעה בקלפי רחוק מחששות מסוג זה. אנשים לא מקיימים או מפרים פרקטיקות דתיות בקלפי והחשש שדווקא בקלפי יתגלו נתונים על צנעת אישיותו או מצבו הכלכלי של אדם היא בלתי סבירה. הדבר היחיד שצילום במתחם הקלפי מגלה ביחס לאדם הוא עצם השתתפותו בבחירות. כנטען בכתבי הטענות הקודמים מטעמנו, עצם השתתפותו של אדם בבחירות אינה מידע פרטי והמחוקק חשף אותה במפורש לתיעוד מצד כל הנוכחים בקלפי.

8. אם כן, עמדת הרשות להגנת הפרטיות כפי שהיא מוצגת בהשלמת הטיעון מטעם היועץ המשפטי לממשלה מבצעת קפיצה בלתי מוסברת מן העקרונות המתוארים בהנחייה מס' 4/2012 לטענה כי צילום מתחם הקלפי כמבוקש מהווה מאגר מידע. בכל הכבוד, **אנו סבורים כי אין לקבל עמדה גורפת זו.** צילום המתעד את עצם ההשתתפות בבחירות כלל לא בא בגדר פרק ב' בחוק הגנת הפרטיות. בנוסף, כאמור בכתבי הטענות הקודמות מטעמנו, צילום כאמור בוודאי אינו עולה כדי פגיעה בפרטיות כאמור בפרק א' לאותו החוק.

9. אף אם נניח שצילום המצביעים מהווה "מידע", הרי שהמתכונת המבוזרת המבוקשת בידי המשיבה 1 (להבדיל מצילום מערכתי בידי נציגי ועדת הבחירות) כלל אינה יוצרת "מאגר מידע" כהגדרתו בחוק. אין יסוד להשתתף סייגים חדשים רק "כדי להרחיק את האדם מן העבירה", שאם כן היינו אוסרים תיעוד מידע כלשהו מחשש שיצטבר למאגר. לכן, גם אם יש איסור בריכוז כלל הסרטונים במאגר אחד, יש להסתפק באזהרת המפלגות מביצוע ריכוז שכזה ואין להגביל את עצם הצילום. למצער, ככל שתידחה עמדתנו, הצגנו בפתח

דברינו מתווה אשר ייצור סייג שכזה מבלי לפגוע פגיעה מופרזת בשמירה על טוהר הבחירות. לבסוף, אף אם באנו לפרק ב' של חוק הגנת הפרטיות, הרי שאין לאסור את איסוף המידע אלא לדרוש רישום מאגר המידע כדין.

קשיים בתשתית המחקרית אשר הציגה העותרת 4

10. בהשלמת הטיעון מטעם העותרת 4 נפלו חוסרים ואי-דיוקים. אנו מוצאים לנכון להפנות לקשיים אלה מכיוון שלדעתנו הם מקשים על האפשרות להניחם כתשתית מחקרית לצורך הכרעה מעין שיפוטית.

11. העותרת 4 טענה כי "מכלול הספרות המלמד על השפעות התנהגותיות של הצבת מצלמות ושל מעקב המונים" תומך בטענה שהצבת מצלמות בקלפיות מרתיעה מצביעים. את טענתה זו היא אינה מבססת בהפניות למכלול הספרות האמור. למעשה, המחקרים אליהם היא מפנה בנוגע למערכת הבחירות באזרבייג'ן דווקא מצדדים בהצבת מצלמות. כך מחקרו של Herron משנת 2008 אומר את ההיפך, כפי שהעיר בצדק יו"ר הוועדה הנכבד עצמו לעותרת 4 במעמד הדיון. למעשה, מסקנת המאמר היא כי הצבת המצלמות תרמה לטוהר הבחירות, ולא השפיעה לרעה על הבוחרים. בהתאם למאמר, הירידה באחוז ההצבעה הרשמי מלמדת על פחות זיופים. כמו כן, מסקנת המאמר היא כי הצבת מצלמות היא כלי יעיל עבור קידום הדמוקרטיה:

"The analysis suggests that oversight of election administrators can be effective, even in authoritarian societies. Further, it supports the idea that election observation via webcams can be a useful and potentially low-cost tool for domestic and international democracy promotion groups."

12. את טענת העותרת 4 כי ממצאי הבחירות באזרבייג'ן מלמדים שמצלמות בקלפי אינן מועילות למניעת זיופים היא תומכת גם במאמרו של Fredrick M. Sjoberg. ברם, עיון בגוף המאמר מגלה שעיסוקו במשטרים אוטוקרטיים בלבד, בהם, לטענת המחבר, מוצא המשטר דרכי זיוף אשר עוקפות את הצבת המצלמות:

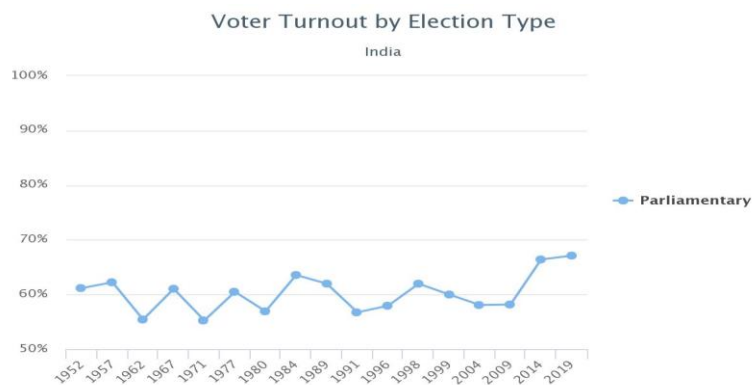
"The article finishes with some practical implications for the study of elections in non-democracies, including warnings about relying on technology-driven quick fixes to problems of electoral integrity."¹

13. למעשה, גם Sjoberg גורס כי הצבת מצלמות מונעת הוספת קולות מלאכותית, ותומך בטענה שירידה באחוז הצבעה במקרים שכאלו נובעת ממניעת זיופים:

¹ Autocratic adaptation: The strategic use of transparency and the persistence of election fraud Fredrik M. Sjoberg Columbia University, The Harriman Institute, 420 W 118th St., New York, NY 10027, USA, p. 234

"In the 2008 elections in Azerbaijan, I show the magnitude of the webcam effect is a 7-percentage point reduction in officially reported turnout. This reduction, it is argued, comes from less ballot stuffing in the presence of web cameras."²

14. באשר להודו, דומה כי בניגוד לטענת העותרת 4, שלפיה לא חל שינוי באחוזי ההצבעה כתוצאה מהשימוש בתיעוד הווידאו, אחוז ההצבעה בהודו עלה בכעשרה אחוזים מאז שהוחל לעשות שימוש בתיעוד וידאו בקלפיות, בשנת 2007.³ להלן טבלת אחוז ההצבעה בהודו לפי שנים, מאתר International IDEA:



15. כמו כן, שיעור האנאלפביתים בהודו, עמד נכון לשנת 2011 על 24%,⁴ וככל הנראה עומד כיום על שיעור נמוך יותר, כך שטענת חוסר האוריינות אינה הולמת את מרבית אוכלוסיית המדינה.

16. באשר למצב בארצות הברית – ראשית, העותרת 4 מתעלמת מכך שיש הסבורים כי לא ניתן להצביע על קשר סיבתי בין דרישת הזדהות וירידה באחוזי הצבעה, כפי שעולה מדו"ח מועצת זכויות האזרח של הממשל הפדרלי בארה"ב אליו הם הפנו:

"Despite the plethora of statistical evidence presented in their article, the authors concluded that they could not demonstrate a causal connection between voter ID laws and turnout [...] there is significant scholarly disagreement [...] while one study found that voter ID laws have dramatic impact in decreasing minority voters,

² שם.

³ כך עולה מעיון בנתוני אחוז ההצבעה בבחירות הכלליות בהודו בשנים 2009, 2014, ו-2019, בקישור: <https://www.idea.int/data-tools/country-view/146/40>; לעניין מועד תחילת השימוש באמצעי הניטור בקלפיות ראו הוראות ועדת הבחירות המרכזית בהודו מיום 17.1.2007, בקישור: <https://eci.gov.in/files/file/65-use-of-videography-and-digital-cameras-during-elections-consolidated-instructions->

[thereon/?do=download&csrfKey=81dfceb17f06507bc3cbe1f488b27730](https://www.isid.ac.in/~epu/acegd2017/papers/DivyaSingh.pdf); כמו כן ראו Divya Singh Safer, Elections and Women Turnout: Evidence from India, בעמ' 8; בקישור: <https://www.isid.ac.in/~epu/acegd2017/papers/DivyaSingh.pdf>

⁴ ראו בקישור: <http://censusindia.gov.in/2011census/censusingdashboards/index.html>

other articles with statistically significant results found that these laws may actually increase turnout for minority voters."⁵

17. שנית, הטענה המרכזית כנגד חוקי ההזדהות הנוקשים בארה"ב היא כי למיעוטים קשה יותר להשיג תעודת זהות, ולפיכך חקיקה כאמור מונעת מהם את האפשרות להצביע.⁶ טענה זו אינה רלוונטית לישראל, שכן החוק ממילא דורש הזדהות באמצעות תעודה מזהה.

18. חשוב מכך, ההשוואה למדינות שמניחות זכות לחשאיות עצם ההצבעה, כלל אינה רלוונטית לישראל שבה המחוקק בחר במפורש להבחין בין חשאיות תוכן ההצבעה לבין היעדר חשאיות על עצם ההצבעה וחייב הזדהות בפני כל חברי ועדת הקלפי ומשקיפיה.

19. עוד טוענת העותרת 4 כי אחוזי ההצבעה הנמוכים במגזר הערבי בבחירות האחרונות מוכיחים כי הצבת המצלמות דוחקת את המצביעים הערבים מן הקלפי. אולם, למעשה, כפי שניתן ללמוד מהמאמר שאליו הפנתה בעניין הבחירות באזרבייג'ן, יש לראות בירידה באחוז ההצבעה הוכחה ליעילות המצלמות בהרתעה מפני זיופים, אשר הביאו ל-"אינפלציה" מלאכותית בנתוני ההצבעה המוקדמים. בהקשר זה היא מפנה למחקרו של מר אריק רודניצקי. אך מר רודניצקי אינו טוען, כטענת העותרת 4, כי "כמחצית מאלה שלא הצביעו מבעלי זכות הבחירה הערבים – מושפעים מאווירת הבחירות." המחקר מציע ארבע סיבות חלופיות או משלימות לירידה באחוז ההצבעה במגזר הערבי: אכזבה ותרעומת על חברי הכנסת מהרשימה המשותפת; כעס על המערכת הפוליטית בגין חוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי; אי-שביעות רצון מהחלופה הפוליטית המרכזית (מפלגת "כחול-לבן"); ולבסוף, מסע בחירות חלש.

20. בדיון בפני יו"ר הוועדה טענה בעל פה העותרת 4 כי "החקיקה הבריטית אסרת באופן כללי על תיעוד מקלפי. היא לא אומרת בפירוש מצלמות, היא אומרת כל תיעוד". אולם, החוק הבריטי כלל אינו אוסר על צילום באיזור הקלפי על ידי מי שאינם גורמי תקשורת, לרבות מצביעים ומשקיפים. אכן, בדו"ח ביניים משנת 2016 הציעו שלוש הוועדות המשפטיות המייעצות לתקן את החוק הקיים ולאסור צילומים במתחמי הקלפיות.⁷ עם זאת, מדובר בהמלצה בלתי מחייבת בלבד.⁸ חוק הבחירות הבריטי אינו מטיל כיום שום איסור כאמור.⁹ דו"ח סופי בנושא מטעם אותן ועדות צפוי להתפרסם רק בסוף השנה הנוכחית, והן עצמן

⁵ ראו U.S. Commission on Civil Rights (2018) "Assessment of Minority Voting Rights Access", עמ' 100 והלאה, בקישור: https://www.usccr.gov/pubs/2018/Minority_Voting_Access_2018.pdf

⁶ ראו שם, בעמ' 97.

⁷ LAW COMMISSION, SCOTTISH LAW COMMISSION & NORTHERN IRISH LAW COMMISSION, ELECTORAL LAW: A JOINT INTERIM REPORT 49-50 (2016), available at: https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jxou24uy7q/uploads/2016/02/electoral_law_interim_report.pdf

⁸ לפירוט תפקידן המייעץ של הוועדות ראה (UK) Law Commissions Act 1965, s. 3, בקישור: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/22/section/3>, וכן (UK) Justice (Northern Ireland) Act 2002, s. 51, בקישור: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/26/section/51>

⁹ ראה (UK) Representation of the People Act 1983, s. 66.

מודות כי הליכי חקיקה אינם צפויים בעתיד הקרוב, נוכח העיסוק האינטנסיבי בעזיבת המדינה את האיחוד האירופי, על כל המשמעויות המשפטיות הכרוכות בכך.¹⁰

21. מכלול קשיים אלה מקשה על האפשרות להשתמש בתשתית המחקרית שהציגה העותרת 4 כבסיס להכרעה המעין שיפוטית שבפנינו.

ד"ר אביעד בקשי, עו"ד

ב"כ פורום קהלת

היום, יד' באב תשע"ט, 15.8.2019.

¹⁰ ראה דברים באתר הוועדה המשפטית המייעצת האנגלית (The Law Commission) בקישור: <https://www.lawcom.gov.uk/project/electoral-law/>