



4 באוגוסט 2019

לכבוד
השופט חנן מלצר
יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22

שלום רב,

הנדון: שימוש במצלמות או במכשירי הקלטה בקלפיות

הננו פונים אליך בבקשה להנחות את חברי ועדת הקלפי והמשקיפים כי אסור להם להשתמש באמצעים טכנולוגיים לתיעוד המתרחש במתחם הקלפי, לרבות צילום וידאו או הקלטת אודיו.

1. הרקע לפנייה הינו פעולה מאורגנת של מפלגת הליכוד להצבת מצלמות שנישאו באופן נסתר או גלוי על ידי פעילים ששימשו משקיפים בקלפיות ביישובים הערבים בבחירות האחרונות. הפעולה התגלתה בבוקר יום הבחירות ועוררה ביקורת רבה.

2. פנייה דחופה שנעשתה אליך ביום הבחירות הובילה [להחלטה](#), לפיה אין לבצע תיעוד חזותי (וידאו) בעת ההצבעה, אך ניתן לבצע תיעוד שמע (אודיו). עוד הוחלט כי ניתן לבצע תיעוד חזותי במהלך ההצבעה אם עולה חשש לפגיעה בטוהר המידות ומתוך כוונה לתעד את האירוע. לבסוף הוחלט כי ניתן יהיה לתעד גם בתיעוד חזותי (וידאו) את מעמד ספירת הקולות, לאחר יידוע המשתתפים בספירה.

3. לאחרונה פורסם כי גם בבחירות הקרובות מתכוונים פעילי הליכוד לנקוט באסטרטגיה דומה ואף להרחיבה, ואולי ינקטו בה גם מפלגות נוספות.

עמדת האגודה לזכויות האזרח

4. החלטה על הכנסת שימוש באמצעים טכנולוגיים לתיעוד המתרחש במתחם הקלפי מחייבת הסדר חקיקתי מפורש שיבטיח, בין היתר, יישום שוויוני ואחיד על ידי גורם מדינתי מוסמך, והיא אינה במסגרת סמכויותיו של יו"ר ועדת הבחירות.

5. במצב המשפטי הקיים פרקטיקה של תיעוד המתרחש בקלפי בידי חברי ועדת קלפי או משקיפים מטעם המפלגות (או כל גורם אחר) באמצעים טכנולוגיים היא בלתי חוקית מהטעמים הבאים:

הפרעה להליך הבחירות

6. שימוש באמצעי טכנולוגי על ידי גורם פרטי, שמשמש נציג בוועדת הקלפי או משקיף מטעם מפלגה, לתיעוד של המתרחש במתחם הקלפי מהווה פגיעה בתקינות הליך הבחירות, בניגוד לסעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת. לפעילות כזאת, במיוחד כאשר היא נעשית כחלק ממבצע רחב היקף וגלוי המכוון לקלפיות של קבוצה מסויימת, יש פוטנציאל מובהק ליצירת אווירה מאיימת, עימותים, מחלוקות ויצירת חוסר אמון בין חברי ועדת הקלפי והמשקיפים, באופן שעלול, וכך גם היה בבחירות האחרונות, להפריע להליך התקין של הבחירות, לעכב את הליך ההצבעה או להפוך את הקלפי לזירת מאבק ותעמולה אסורה. די בכך להוביל לאפקט מצנן ולגרום למצביעים לחשוש מהגעה לקלפי.

7. הפוטנציאל לפגיעה בבחירות חזק במיוחד כאשר מדובר בהכנסת אמצעי מעקב טכנולוגיים, וזאת משום שלהפעלת אמצעי מעקב ממשטר מובהק, המשפיע על התנהגות הנעקבים. ייתכן שיש בו לגרום לזיהירות בהתנהלות ועדת הקלפי, אולם לאפקט הממשטר יש השלכות נוספות, לא רצויות, כמו למשל – דיכוי הרצון להגיע לקלפי, ונראה שזו מטרתו המוצהרת של מיזם הליכוד – פגיעה באחוזי ההצבעה בקרב ערבים. ואכן - כאשר השימוש באמצעי המעקב נעשה רק בקלפיות מסוימות, האפקט הממשטר עשוי לשנות את התנהגותם של המצביעים באותן קלפיות, ולהטות את תוצאות הבחירות.

8. יתרה מזאת, החדרת אמצעים טכנולוגיים למתחם הקלפי בידי גורמים פוליטיים מעלה חשש ברור להפצת צילומים או הקלטות מתוך הקלפי תוך כדי הליך ההצבעה, ולא רק בדיעבד, לצורך השפעה מיידית על דעת הקהל, תוך שיבוש הבחירות. השימוש בהקלטות נתון למניפולציות שונות, המאפשרות ליצור אצל הצופה או השומע הבנה מוטעית לגבי התוכן המוצג לו. ההקלטות עלולות להיות "מבושלות", חלקיות או ערוכות באופן מטעה. בשילוב עם אמצעי ההפצה המהירים הקיימים היום, ללא כל תיווך או בחינה, הן עלולות לפגוע באמון הציבור, לייצר תחושת כאוס, לדכא הצבעה או להשפיע על דפוסי ההצבעה. דווקא כאשר מדובר ביום הבחירות, יש להיזהר מפני החדרת אמצעים בעלי פוטנציאל השפעה רחב על דעת הקהל.

פגיעה באמון הציבור בחשאיות הבחירות ופגיעה בפרטיות

9. החדרת אמצעים טכנולוגיים לתיעוד המתרחש בקלפי תפגע קשות באמון הציבור בשמירה על עקרונות החשאיות שבסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת. זהו עקרון על של הליך בחירות תקין, כדי שהמצביע ידע בוודאות כי הצבעתו תישמר בפרטיות מפני כל גורם שאינו מעוניין שייחשף לה. מתחם הקלפי צריך להישמר כמקום סטרילי, וזו גישת המחוקק גם ביחס להיבטים נוספים (כמו ההוראות ביחס למי יכול להימצא בקלפי, או איסור על תעמולה). גם אם תהיה הנחייה לא לתעד את המתרחש מאחורי הפרגוד, עצם הכנסת טכנולוגיה המתעדת ושומרת את המתרחש במתחם הקלפי תפגע באמון הציבור בחשאיות הליך ההצבעה, בוודאי כאשר היא נעשית ללא הסדרה בחוק, ללא פיקוח, שלא על ידי גורם מוסמך, אלא על ידי יריבים פוליטיים, שמטרתם המוצהרת היא לסמן ולתייג את אותם מצביעים.

10. יתרה מזאת, התרת תיעוד באמצעים טכנולוגיים פותחת פתח לאיסוף מידע ויצירת מאגרי מידע, ולפגיעה רחבה בפרטיות שאין להקל בה ראש, וגם לא תמיד ניתן לחזות אותה. כך, למשל, בהחלטת אסרת על תיעוד של רשימת הבוחרים, אולם תיעוד שמע, שכן הותר, יכול בקלות רבה

להוביל ליצירת מאגר מידע פרטי, שכן באי הקלפי מתבקשים לציין את שמם בפני ועדת הקלפי. בנוסף, הפעלת אמצעי טכנולוגי לתיעוד המתרחש בקלפי עלולה להוות האזנת סתר אסורה, שכן היא יכולה לקלוט שיחות פרטיות הנעשות בין באי הקלפי ללא הסכמתם, שיחות אישיות של חברי ועדת הקלפי המדברים עם בני משפחתם בטלפון וכדומה.

תיוג אתני (פרופיילינג) ופגיעה בעקרון השוויון בבחירות

11. ההחלטה שהתקבלה ביום הבחירות הקודם נפתחה באמירה לפיה הסוגיה הינה נקודת האיזון בין הזכות לפרטיות לבין שמירה על טוהר הבחירות בקלפיות כלשהן. מסגור זה של הסוגיה אינו מבטא נכונה את מכלול השיקולים הרלוונטיים. אין מדובר בשאלה עיונית מופשטת אלא בפעולה מאורגנת של מפלגת השלטון נגד אזרחי ישראל הערבים, שנועדה להפעיל את אמצעי המעקב בקרב אוכלוסייה זו, וזו בלבד.

12. פעולה מאורגנת של הצבת מצלמות או מכשירי הקלטה בקלפיות מסוימות, של קבוצה מסוימת, בין שאלה ערבים, כמו בבחירות הקודמות, או אולי חרדים במקרה עתידי (גם לגביהם יש טענות, שמועות ודעות קדומות ביחס לטוהר הבחירות), הינה תיוג מכליל פסול (פרופיילינג גזעני) כלפי חברי הקבוצה. התיוג מעביר מסר, לפיו הקבוצה לא ראויה לאמון, או שיש להציב עליה פיקוח מיוחד. התיוג מייחס לקבוצה תכונות שליליות של נטייה לרמאות ולשחיתות, באופן מכליל ומכפיש. התעלמות מהיבט זה נותנת, גם אם לא במתכוון, גושפנקה ולגיטימציה לשימוש בפרופיילינג.

13. הפומביות שניתנה לפעולה רק מדגישה את התכלית התעמולתית שלה, בעצם קיומה, גם אם היא לא מפיקה ולו בדל ראייה לפגיעה בטוהר המידות. יש בה לכשעצמה לפרוט על נימי הגזענות וללבות את אותם רגשות קמאיים של פחד ואימה מפני האחר. יודגש כי התיוג מבוסס על שמועות, דעות קדומות ודיסאינפורמציה, אך גם לו היה בסיס לטענה שקיימת בעייה של טוהר בחירות בקרב מגזר מסוים, התיוג האתני עדיין פסול בפני עצמו, מעצם טבעו המכליל.

14. זאת ועוד - מסגור המחלוקת כהתנגשות בין הזכות לפרטיות לבין שמירה על טוהר המידות לא נותן משקל ראוי לטענה של פגיעה בשוויון. גם אם ההחלטה היא על פניה שוויונית, ומתירה לכל פעיל מכל מפלגה להקליט כל קלפי בכל מקום, בפועל היא מפלה, שכן היא מתעלמת לחלוטין מיחסי הכוח הפוליטיים הבלתי שוויוניים. החלטה אחידה כאשר נקודת הפתיחה היא לא אחידה מובילה להפליה. ואכן – לערבים אין משאבים כדי לעקוב אחר טוהר הבחירות אצל יהודים כמו שיהודים יכולים לעקוב אחר טוהר הבחירות אצל ערבים. חרדים לא מסוגלים לבחון את טוהר המידות של חילונים כמו שחילונים יכולים לבחון את טוהר המידות של חרדים. ברור שהמשאבים הנדרשים להכנסת טכנולוגיית מעקב לקלפיות הם ניכרים, וניתן יהיה להפעיל אותם ביעילות בעיקר נגד קבוצות מיעוט מבודדות, שהקלפיות שלהן קלות לזיהוי ולאתור (בשל התבדלות או הדרה מרחבית המאפיינות את החברה הישראלית). גם האפקט האפשרי על בוחרים מקבוצת הרוב, החשים מוגנים ובטוחים, שונה מהאפקט על קבוצות המיעוט, החשות נרדפות ומאוימות.

15. מכאן שמתן הכשר לגורמים פוליטיים להכניס אמצעי מעקב טכנולוגיים ולתעד התנהלות קלפיות מסוימות, לפי ראות עיניהם, שקול למתן היתר לפעולה סלקטיבית, המשפיעה באופן לא פרופורציונאלי על קבוצות מיעוט, ולפגיעה קשה בעקרון הבחירות השוויוניות שבחוק יסוד:

הכנסת. אם המחוקק ימצא לנכון לשנות את המצב הקיים, יהיה עליו לקבוע הסדר אחיד ושוויוני שמופעל על ידי גורם ניטראלי מטעם המדינה.

הפעלת אמצעים טכנולוגיים בקלפיות יכולה להיעשות רק בידי גורם מדינתי

16. ככלל איננו סבורים כי ניתנו הצדקות משכנעות להכנסת אמצעי מעקב לקלפיות, אולם אם הייתה הכנסת מחליטה כי יש צורך בדבר, הרי שיש לעשות זאת באמצעות גורם מדינתי בלבד ולא גורם פרטי. הפעלת אמצעים טכנולוגיים לתיעוד המתרחש במתחם הקלפי, כאמצעי לשמירה על טוהר הבחירות, הינה אמצעי שלטוני מובהק שלא ניתן להפריטו לגורמים פרטיים. מדובר בסמכות רגישה שיש לה פוטנציאל לפגיעה בפרטיות ובעקרונות יסוד של שיטת הבחירות. היא מצריכה משאבים, פיקוח, אחידות והפעלת שיקול דעת. חיוני שתיעשה בידי עובד ציבור המחוייב לנורמות ולחובות המוטלות על עובדי מדינה.

17. התרת האפשרות לתעד את מתחם הקלפי בידי גורמים פוליטיים פרטיים לא תשרת את התכלית של שמירה על טוהר הבחירות. גורמים פרטיים מצויים בניגוד עניינים מובהק בין הרצון להבטיח טוהר בחירות לבין הרצון לנצח בבחירות, וניגוד עניינים זה פוגע ביכולתם לשמש שליחי ציבור אובייקטיביים. לגורמים פוליטיים אין עניין לשמור על אחידות. סביר להניח כי הכנסת אמצעי מעקב על ידי גורם אחר מיד תוביל להכנסת אמצעי מעקב בידי גורמים אחרים, באופן שיוביל לאי סדר. הפקרת התיעוד בידי גורמים פרטיים תפתח פתח להשפעה של בעלי הון, במיוחד לאור העלויות הנדרשות לפרויקט בסדר גודל שכזה. לבסוף – גם אם ייקבעו הגבלות והנחיות, אין דרך לפקח על גורמים פרטיים, כפי שניתן לפקח על עובדי מדינה.

תיעוד מתחם הקלפי באמצעים טכנולוגיים מחייב הסדרה בחוק

18. המסקנה האמורה מכל האמור לעיל היא שדרך המלך להסדרת הסוגיה הינה בחקיקה ראשית. אין חולק כי בחירות נקיות משחיתות ושקופות הן בבסיס המשטר הדמוקרטי, אלא שהתרת הפעלה של אמצעי מעקב ותיעוד בידי גורמים פרטיים בקלפיות אינה אמצעי ראוי, והוא אף אמצעי מזיק ופוגע קשות באמון הציבור בבחירות, בחשאינותן ובשוויוניותן, ובאינטרס להגביר ההשתתפות בבחירות.

19. כבר כיום כוללת מערכת הבחירות מנגנונים ברורים לשמירה על טוהר הבחירות. בכל קלפי מוצב מזכיר קלפי אשר אינו חבר מפלגה. חברי ועדת הקלפי ממונים מטעם שלוש סיעות שונות לפחות כדי לשמור על פיקוח הדדי. כל רשימה רשאית לשלוח משקיף. ישנן הנחיות מדוקדקות ביחס לניהול ההצבעה, זהות הנוכחים בקלפי ותיעוד ספירת הקולות. יש מנגנוני פיקוח של ועדת הבחירות. עד עתה הוכיחו המנגנונים הנ"ל את עצמם. אם יש צורך, קיימות עוד סמכויות בידי ועדת הבחירות לשפר את הפיקוח ללא צורך בהכנסת אמצעים טכנולוגיים כמו מצלמות או מכשירי הקלטה.

20. ככל שקיים צורך לשפר את עריכת הבחירות ולהוסיף אמצעים טכנולוגיים לתיעוד המתרחש במתחם הקלפי בעת ההצבעה או בספירת הקולות, על המחוקק להסדיר זאת במפורש בחוק הבחירות, תוך הבטחת חשאינות הבחירות ועקרון השוויון. במקרה זה יהיה על המחוקק לתת דעתו לכל ההיבטים שהוזכרו לעיל, כמו הגורם שיתעד, שמירה על פרטיות, מניעת פגיעה באמון הציבור בחשאינות ההצבעה, ומניעת הפרעה ליום הבחירות.

21. הנושא חייב להיות מוסדר בחקיקה ראשית ולא ניתן להסדירו באמצעות הנחיות מינהליות. זאת, הן משום שמדובר בפגיעה בזכויות יסוד המחייבת הסמכה מפורשת בחוק, ואין די בהסמכה כללית, והן משום שמדובר בהסדר ראשוני, בנושא שיש לו היבטים רבים שיש לשקול בכובד ראש, ומי שאמון על כך הוא המחוקק.

22. מסקנה זו עולה גם מעיון בחוקי הבחירות אשר מתאפיינים בפירוט רב. המחוקק העניק ליו"ר ועדת הבחירות סמכויות באופן מדוד ומפורש, ולא הוענקה לו סמכות להורות בהחלטה מינהלית על שינוי כה מהותי באופן בו מתנהלת ועדת הקלפי, או שינוי שיש בו לפגוע בצורה מהותית בעקרון החשאיות ובעקרון השוויוניות.

לאור כל האמור נבקשך להנחות את כל חברי ועדות הקלפי והמשקיפים כי אסור להם, או לכל מי שמורשה להיכנס למתחם הקלפי, להשתמש באמצעים טכנולוגיים לביצוע תיעוד של הנעשה בקלפי, בשום שלב, לא תיעוד חזותי ולא תיעוד שמע, לא בעת ההצבעה ולא במהלך ספירת הקולות.

בכבוד רב,

גיל גן-מור, עו"ד