

אילה פרוקצ'יה

דצמבר 2012

### טוהר הבחירות ותקינותן

1. בחירות כלליות בישראל נמצאות בפתח. כיבוד ערכי טוהר הבחירות ותקינותן הוא תנאי להצלחת מאורע מרכזי זה בדמוקרטיה בישראל. נורמות האתיקה בבחירות נגזרות ממעמדן ומשמעותן של הבחירות במשטרנו החוקתי. נבהיר מעמד זה:

2. הדמוקרטיה החוקתית בישראל בנויה על שני יסודות עיקריים:  
האחד – היסוד המוסדי, שעניינו שלטון הרוב, המושתת על בחירות חופשיות והוגנות, הפועל באמצעות רשויות השלטון המפעילות סמכויותיהן מכח החוק ברוח עקרון הפרדת הרשויות;  
השני – היסוד המהותי, שעניינו מתן מעמד-על חוקתי לזכויות היסוד של האדם, שבאמצעותו מגן המשטר הדמוקרטי על הפרט ועל המיעוט בחברה.

שילובם של שני יסודות אלה מבטיח את שלטון הרוב מצד אחד, ואת ההגנה על זכויות הפרט והמיעוט מפני פגיעה בלתי חוקתית של השלטון, מצד שני.

3. הגשמת היסוד המוסדי בדמוקרטיה – שלטון הרוב על פי רצון הרוב - מותנה בקיומן של בחירות כלליות, חופשיות, שוות, והוגנות, המשקפות באופן אמיתי את רצונו של הבוחר ובד בבד מאפשרות לכל אדם העונה לתנאי כשירות-סף להציג את מועמדותו להיבחר לכנסת. זכויות האדם לבחור ולהיבחר לכנסת הן מן הזכויות החוקתיות הנעלות ביותר במשטר דמוקרטי.

הן משקפות את זכותו המהותית של האזרח להביע את דעתו ולהשפיע בכך על מהות השלטון הרצוי מצד אחד, ולהציג את מועמדו להיבחר לגוף השלטוני, מצד שני. כאן באים על ביטויים המהותי והצרוף כבוד האדם והאוטונומיה האישית שלו לבטא את דעותיו כאזרח, ולהשפיע בכך על עיצוב דמותה של המדינה, ואף להשתתף באופן אקטיבי בדרך התנהלותה. זכויות האזרח לבחור ואף להתמודד בבחירות לכנסת חורגות מעניינו של הפרט. הן משקפות אינטרס ציבורי רחב הטמון בשיטת הממשל הדמוקרטי.

4. ככל זכות אדם חוקתית, כך גם הזכויות לבחור ולהיבחר בבחירות כלליות אינן זכויות מוחלטות, והן יודעות מגבלות וסייגים הנובעים מערכים המתנגשים עימן. הזכות לבחור ולהיבחר נתונה לאזרח ישראלי בכפוף להגיעו לגיל המוגדר בחוק, והזכות להיבחר נשללת בתנאים מסוימים ממי שהורשע ונדון למאסר בפועל, אלא אם נקבע כי אין בעבירה קלון. זאת, כדי להבטיח את אמון הציבור במערכת השלטונית. כמו כן, רשימה ומועמד יהיו מנועים מלהשתתף בבחירות לכנסת אם יש במטרותיהם או במעשיהם אחת מאלה: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות, או תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל. סייגים אלה על הזכות להיבחר לכנסת הם פרי התנגשות בין שני שיקולים נוגדים: מצד אחד, הדמוקרטיה בנויה על זרימה חופשית של דעות ורעיונות, אפילו אין הם מתיישבים עם הדמוקרטיה עצמה; מצד שני – פועל השיקול לפיו הדמוקרטיה זכאית להגן על עצמה מפני אלה הקמים עליה, בדרך של שלילת השתתפותם בהליך הדמוקרטי. מי שאינו שותף לעקרונות היסוד של הדמוקרטיה אינו זכאי לקחת חלק בהליך הדמוקרטי המתנהל על פי אותם עקרונות. נדרש איזון בין ערכי הפלורליזם וחירות הביטוי, שהם נשמת אפה של הדמוקרטיה, לבין ההגנה על עצם קיומה של הדמוקרטיה, ובתוך כך על אופייה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, השוללת את הגזענות, ומגוננת על קיומה הפיסי כלפי גורמים התומכים במאבק מזויין נגדה.

עוצמתן החוקתית של הזכויות לבחור ולהיבחר לכנסת מביאה לכך שהסייגים והמגבלות למימושן של זכויות אלה מתפרשים בצמצום רב, והחלתם שמורה למצבים קיצוניים בלבד.

5. מאחר שבחירות כלליות במדינה נועדו לשקף את רצונו האמיתי של העם ביחס לשלטון הנבחר, עליהן להתנהל בהליך תקין והוגן על כל פרטיו ודקדוקיו. כדי להגשים תכלית זו, על הבחירות לקיים שלושה יעדים עיקריים, הקשורים זה בזה בקשר גומלין הדוק. ראשית, יש להבטיח חופש ביטוי פוליטי רחב ביותר; שנית, יש לדאוג לכך כי הליך הבחירות ישקף את רצונו האמיתי של הבוחר בלא שאמצעים פסולים ישפיעו על רצון זה; ושלישית, נדרש שוויון מלא בין האזרחים במימוש זכותם לבחור ולהיבחר.

6. חופש הביטוי מגלם זכות אדם אשר תוארה לא אחת כ"ציפור הנפש" של הדמוקרטיה. אם כך בחופש ביטוי דרך כלל, הרי חופש הביטוי הפוליטי זוכה למעמד-על בין מיגוון סוגי הביטוי. זרימה חופשית של דעות, רעיונות, הערכות, מידע ונתונים הינה תנאי בלעדיו-אין לקיומה של חברה חופשית ופתוחה, לחירות אמיתית בבחירת השלטון, ולחופש ההתמודדות להיבחר אליו. חופש הביטוי משמעו לא רק הזכות להביע דעות ורעיונות, אלא גם הזכות לשמוע ולקלוט אותם, ולהפנימם בתהליך גיבוש דעת הבוחר. שתי פנים אלה של חופש הביטוי חיוניים בתהליך בחירות חופשי שנועד לשקף את רצונו האמיתי של הבוחר.

7. חירות הביטוי הפוליטי, אף שהיא זכות נעלה, אינה זוכה להגנה מוחלטת של המשפט, וכאשר היא מתמודדת כנגד אינטרסים לאומיים חשובים אחרים, או כנגד זכויות אדם נוגדות אחרות, קמים לה סייגים ומגבלות. במקרה של ניגוד כזה, נדרש איזון ראוי שיקנה לכל אחד מהערכים המתנגשים את משקלו היחסי, הראוי.

8. חופש הביטוי הפוליטי עלול להתנגש במצבים מסוימים באינטרס בטחון ישראל או בצורך להגן על שלום הציבור והסדר הציבורי, ולעיתים יש בו כדי לפגוע פגיעה קשה ברגשות הציבור. התנגשות כזו מחייבת איזון בין הערכים הנוגדים, אבל בדרך כלל ינתן לחופש הביטוי הפוליטי משקל ניכר ביותר; הצרתו של חופש זה תותר רק במצבים קיצוניים, בהם קיימת וודאות קרובה לקיום פגיעה ממשית בערך הנוגד.

9. דין הבחירות מכיר במגבלה נוספת לחופש הביטוי הפוליטי הנובעת מהאינטרס הציבורי בקיום הפרדה בין השירות הציבורי הממלכתי לבין הפוליטיקה. מושכלות יסוד הם כי השירות הציבורי בישראל הינו ממלכתי וא-פוליטי, ופועל למען כלל הציבור ללא זיקה מפלגתית. ממלכתיות השירות הציבורי היא ערובה לאמון הציבור בו, המצפה להתייחסות שוויונית כלפי כלל האזרחים בלא הבדלי זיקה פוליטית. פועל יוצא מכך הוא כי עובדי ציבור כפופים לאיסורים שונים המונעים מהם פעילות מפלגתית, תעמולת בחירות, וכל שימוש ברכוש הציבור לצורך קידום יוזמה מפלגתית. עובד מדינה המבקש להיבחר לכנסת נדרש להתפטר קודם לכן משירות המדינה. איסורים אלה מטילים מגבלות על חופש הביטוי הפוליטי על עובדי הציבור, הנובעים מהצורך לשמור על אופיו העצמאי של השירות הציבורי, ועל ניתוקו מן המערכת הפוליטית. בשם עקרון זה נאסר גם על שרי ממשלה לעשות שימוש במערך של שירות המדינה ותקציביו לצורך קידום פעילותם הפוליטית.

10. חופש הביטוי הפוליטי אין משמעו חירות לפגוע בכבוד האדם, או חופש להוציא דיבה ולשון הרע על הזולת. כללי המשפט המגינים על כבוד האדם ושמם הטוב שרירים וקיימים גם בתקופת בחירות, וגם ברקע תעמולת בחירות. חירות הביטוי להשמיע דעות ורעיונות פוליטיים שלובה לא אחת בביקורת על תנועות פוליטיות יריבות ועל אישים המנהיגים אותן. ביקורת פוליטית, חריפה ככל שתהא, מותרת כל עוד נשמרות נורמות הדין המגינות על כבוד האדם, ושמם הטוב. חופש הביטוי הפוליטי אין משמעו חופש לבזות

ולהשפיל אדם. על השיח הפוליטי להתמקד במחלוקות הפוליטיות הענייניות ולא במתקפות זדוניות נגד מפלגה יריבה או במסעות הכפשה אישיים של יריבים פוליטיים.

11. חופש הביטוי הפוליטי משתקף, בין השאר, בזכות האזרח לנהל תעמולת בחירות ערב בחירות כדי לשכנע בוחרים בנימוקים ענייניים להצביע בעד רשימה או מועמד זה או אחר. אולם גם חופש תעמולה זה אינו בלתי מוגבל. מבין ההגבלות החלות על חופש התעמולה, קיים איסור על שימוש בכספים ורכוש של גוף מבוקר לצורך תעמולת בחירות; איסור זה נגזר מההפרדה הקיימת בין נכסי הציבור כולו לבין הזירה הפוליטית-מפלגתית לאור הכלל המחייב שוויון אמצעים לכל המתמודדים, ונוכח החובה למנוע שימוש בנכסי ציבור לקידום עניינו של מתמודד מסוים, שלא לשמו נועדו נכסים אלה מלכתחילה. חל איסור על התייחסות לכוחות הבטחון או לנפגעי פעולות איבה בקשר עם תעמולת בחירות. נאסר לשתף ילדים מתחת לגיל 15 בתעמולה כזו; הגבלות שונות מוטלות על דרך הצבתן של מודעות תעמולה הקשורות בשיקולי בטיחות הציבור, והגנה על נקיון ואיכות הסביבה של הישוב הנוגע בדבר. נאסר על גורמים המנהלים תעמולה להפריע בדרך בלתי הוגנת לתעמולת בחירות המנוהלת על ידי מפלגה אחרת. כללי תעמולה בתקשורת מוסדרים בשוויוניות בין כל הרשימות, ולהבטחת תקינות הליך הבחירות נאסר על תעמולה ביום הבחירות עצמו. כללים מפורטים ביחס לפרסום סקרים לצורכי בחירות נועדו להבטיח שאמצעי זה לא ינוצל לרעה לצורך השפעה פסולה על הבוחרים. וחשוב לא פחות – כללי תעמולת הבחירות נועדו לא רק להבטיח מפני תכנים פוגעניים כלפי רשימות אחרות, אלא גם לשמר בתעמולה כללי צורה, סגנון, ותרבות של שיח פוליטי ההולמים חברה תרבותית.

12. מאפיין מרכזי בהליך בחירות תקין נועד להגן בכל דרך אפשרית על השתקפות רצונו האמיתי והחופשי של הבוחר. מכאן האיסור המוחלט על כל נסיון להשפיע על רצון זה באמצעים פסולים שיש בהם כדי לשבש את

בחירתו האמיתית של האזרח. הדין פוסל כל נסיון להסיט את רצונו של הבוחר בדרך של הבטחת שוחד בחירות או הבטחת מתן טובה הנאה מכל סוג שהוא שמטרתן רכישת קולות בוחרים; כן חל איסור חמור על שימוש באמצעי אלימות, לחץ, איום, או פיתוי שנועדו להשפיע על בוחר בגיבוש בחירתו. מעשים המכוונים להשפיע על שיקול דעת הבוחר בדרך העלולה להביא לבחירה כפויה או לבחירה קנויה מהווים עבירות חמורות על דיני הבחירות, שכן הם משבשים את ההליך הדמוקרטי, ומסלפים את עיקריו כביטוי לרצון האמיתי של הבוחר בבחירת הנהגת המדינה. עקרון החשאיות בניהול הבחירות, המבטא את זכות האדם להצניע את בחירתו כחלק מהאוטונומיה האישית הנתונה לו, תורם להתמודדות כנגד ניסיונות השפעה פסולים על רצון הבוחר.

13. הליך בחירות תקין והוגן מותנה גם בקיום שוויון הזדמנויות אמיתי במימוש הזכות לבחור ולהיבחר. השוויון במימוש זכות האזרח להצביע ביום הבחירות אינו מתמצה בקיום זכות בחירה עלי-ספר. הוא מחייב העמדת אמצעים פיסיים מתאימים שיאפשרו לכל בוחר להצביע בקלפי ולממש בכך את זכותו האזרחית. לצורך כך נדרש להקים קלפיות במרחק סביר ממקום המגורים של הבוחרים ולהבטיח כי אזרחים בעלי מוגבלות בניידות יקבלו את הסיוע הנדרש שיאפשר להם להגיע למקום ההצבעה. דיני הבחירות כוללים הסדרים מיוחדים גם להצבעת נשים השוהות במקלט לנשים מוכות, ומבטיחים הסדרי הצבעה לחיילי צה"ל, לשוטרים, לחולים בבתי חולים, לישראלים באניות ישראליות, בנציגויות דיפלומטיות של ישראל בעולם וביחס לאסירים ועצורים במשמורת. חשיבות מימושה של זכות ההצבעה הביאה לכך שיום הבחירות נקבע כיום שבתון, כדי שצורכי עבודה לא יכבידו או ימנעו מבוחרים מלממש את זכותם.

14. ערך השוויון בבחירות מחייב הקפדה מיוחדת על טוהר הליך ההצבעה הקלפיות. האתיקה בהליך הבחירה מושגת, בין היתר, על ידי הרכב ועדות הקלפי הכוללות נציגות למפלגות השונות, ועל ידי סנקציות חמורות

המוטלות על כל מי שפועל כדי להפריע או לשבש את הליך הבחירה בדרך כלשהי.

15. ערך השוויון בבחירות ובמשל הדמוקרטי בישראל מתבטא גם בהסדרי מימון המפלגות הנוהגים בשיטתנו. המפלגה בישראל מגלמת את ערכי חופש ההתאגדות וחופש הביטוי הפוליטי של הציבור. היא מהווה חוליית החיבור בין הפרט לבין השלטון. על פי יסודות המשטר, רק מפלגות רשאיות להציג רשימות מועמדים לכנסת, והן מהוות המכשיר החוקתי שבאמצעותו מתגבש הרצון הפוליטי של אזרחי המדינה. היותן של המפלגות הציר שסביבו נעה הפעילות הפוליטית, מחייב הקצאת משאבים כספיים בהיקף ניכר, העשויים לבוא משני מקורות: מימון פרטי ומימון ציבורי. המימון הפרטי מקורו בתרומות גורמים שונים והוא מתיישב עם חופש ביטוי פוליטי. אולם חסרונותיו של המימון הפרטי רבים, ועיקרם טמון בהשפעת תורמים על הפעילות הפוליטית, הפותחת פתח לשחיתות פוליטית, שוחד פוליטי, והענקת טובות הנאה פסולות מידי הגורם הפוליטי לתורם. המימון הפרטי יוצר גם אי שוויון בולט בין הגורמים הפועלים בשדה הפוליטי, בין בעלי אמצעים כספיים בעלי נגישות לתורמים, לבין מיעוטי אמצעים שאין להם בסיס התרמה נרחב. איזון בין היתרונות והחסרונות של מימון מפלגות פרטי הביא להטלת מגבלות על מימון זה לשיעורים ולמקורות מוגדרים. בנסיבות אלה נדרש מימון משלים למפלגות ממקור ציבורי, כדי לאפשר את פעילותן בשדה הפוליטי. הסדרי הדין המגבילים את המימון הפרטי של המפלגות, ומסדירים את שיעורי המימון הציבורי שלהן על בסיס אמות מידה אחידות, משיגים את יעד שוויון ההזדמנויות הבינמפלגתי, ומעמידים את היקף ההוצאות המפלגתיות למטרות פוליטיות על רמה סבירה. המימון הציבורי של המפלגות כולל, בין היתר, מימון של הוצאות המפלגות בתקופת בחירות. ההקפדה על יישום כללי המימון הפרטי והציבורי של המפלגות היא חלק ממערך הנורמות המחייבות לניהול הליך בחירות ראוי, תקין ושוויוני.

16. תקופת בחירות מביאה עימה רגישות מיוחדת בשימוש רשויות השלטון בסמכויותיהן השלטוניות שאין בהן כורח ודחיפות מיוחדת. מצד אחד, בתקופה זו קיימת מגמה של עשייה ושמירה על רציפות שלטונית עד לבחירת השלטון החדש. מצד שני, ערב בחירות עומד אמן הציבור בנבחריו לבחינה מחודשת; משכך, בתקופה זו קיים חשש מוגבר מניגוד עניינים בהפעלת סמכויות שלטוניות חשובות, המונע מרצון להותיר חותם לפני שישתנה השלטון, תוך העדפת אינטרס מפלגתי צר, על פני אינטרס ציבורי רחב. בענין זה, די במראית פני הדברים כדי לפגוע באמן הציבור בפעולות השלטון. שיקולים אלה מחייבים ריסון רב בהפעלת סמכויות שלטוניות, ובכלל זה סמכויות המינויים לתפקידים שונים בשירות הציבורי שמעורבים בהם גורמים פוליטיים. בתקופה זו של ערב בחירות נדרש איזון בין חובת העשייה השלטונית החיונית, לבין זהירות וריסון בהפעלת סמכויות שלטוניות שאין עימן כורח ודחיפות.

17. האחריות להבטיח הליך בחירות תקין וטהור מוטלת על המדינה, על המפלגות, ועל כל אזרח במדינה.

על המדינה לפעול ליישומן של נורמות ההתנהגות הנדרשות להבטיח את טוהר הבחירות על כל צורותיו, ערב יום הבחירות, במהלכן ובשלב ספירת הקולות. עליה להקפיד על אכיפה שוויונית של גילויי הפרה של דיני הבחירות; יישומם של כללי ההתנהגות הראויים בבחירות מתאפשר באמצעות ועדת הבחירות המרכזית הפועלת מכח החוק, אשר חבריה מייצגים את כלל סיעות הכנסת, ובראשה עומד שופט של בית המשפט העליון. הרכב ועדת הבחירות, עצמאותה ואי תלותה בכל גוף שלטוני מבטיחים כי אכיפת כללי הבחירות תיעשה מתוך ראיית האינטרס הממלכתי הכולל לקיים הליך בחירות תקין והוגן, המאחד בחוליה משותפת את כל הכוחות הפוליטיים כולם.

18. אחריות לתקינותן של הבחירות מוטלת גם על המפלגות; עליהן להקפיד על שימוש במקורות כספיים מותרים בלבד לצורך הבחירות; חובתן לנהל תעמולת בחירות במסגרת החוק, תוך שמירה על טעם טוב ועל כבוד האדם גם כאשר הוא יריב; עליהן להימנע משימוש בנכסי ציבור לצרכיהן, ולהתרחק מנסיונות השפעה פסולים על הבוחר בדרך של הבטחת טובות הנאה, או באמצעים של הפעלת כח, לחץ או איום. עליהן להקפיד על הסדר הציבורי ואיכות הסביבה בניהול הבחירות, ולמנוע כל שיבוש או הפרעה למהלכן.

19. כל אזרח הכשיר לבחור ולהיבחר אחראי אף הוא לקיום הליך בחירות תקין. אשר לבוחר – הזכות לבחור, הנימנית על זכויות האדם הנעלות במשטר דמוקרטי, מקימה עימה גם חובה אזרחית לממש את זכות הבחירה. אזרח שאינו מפעיל את זכות הבחירה הנתונה בידו, מפר חובה אזרחית חשובה המוטלת עליו להשתתף בעיצוב פני השלטון הראוי להנהיג את המדינה. אחריות זו טמונה בליבת אופיה הדמוקרטי של המדינה. הבוחר והמועמד לבחירה חייבים לקיים את כללי הבחירות על כל דקדוקיהם ולהקפיד על טוהר הבחירות כל אחד לעצמו וכל אחד כלפי סביבתו הקרובה. עליהם לשמור על כללי השיח הפוליטי, על דרכי התבטאות הוגנים, ועל רמת ביטוי המקיימת את כבוד האדם. עליהם להימנע מהפרעה או שיבוש כלשהו של מהלכם התקין של הליכי הבחירות לכל אורכם.

20. כללי הבחירות על כל דקדוקיהם, לרבות לוחות זמנים הקשורים בהליכים אלה, גם אם לעיתים נדמה כי נועדו לספק צרכים טכניים בלבד, מכוונים, לאמיתם להשיג תוצאה מהותית של הגנה על האתיקה, השוויון וטוהר המידות בבחירות; הם נועדו לקיים וודאות ויציבות בהליך הבחירות. כל זאת כדי להבטיח השתקפות אמיתית של רצון הבוחר, בלא סטייה, שיבוש, ועיוות. בדרך זו ניתן להגשים את תכליתה של הדמוקרטיה המוסדית, שנועדה לקיים שלטון ומוסדות שלטון הבנויים על רצונו האמיתי של רוב העם. השגת תכלית זו משותפת לציבור הישראלי כולו בלא הבדל גוון

פוליטי, זהות דתית או חילונית, השתייכות עדתית או הבדלים אישיים או חברתיים אחרים.

יש לקוות כי הבחירות הקרובות תתנהלנה בדרך טהורה וראויה אשר תשקף את רצונו האמיתי של הבוחר הישראלי, ויהיו בחירות אלה בבחינת יום חג לדמוקרטיה הישראלית.