



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת  
 لجنة الانتخابات المركزية  
 The Central Elections Committee

Justice Isaac Amit  
 Supreme court of Israel  
 Chairman of the Central  
 elections committee  
 to the 25<sup>th</sup> Knesset

قاضي إسحاق عميت  
 المحكمة العليا  
 رئيس لجنة الانتخابات  
 المركزية للكنيست 25

השופט יצחק עמית  
 בית המשפט העליון  
 יושב ראש ועדת הבחירות  
 המרכזית לכנסת ה-25

## ה"ש 5/25

המבקשות: המועצה האזורית לכפרים בלתי מוכרים בנגב, ח"פ 513813584  
 יוזמות אברהם, ע"ר 580165256  
 המרכז הרפורמי לדת ומדינה, ע"ר 580282853

## נגד

המשיבה: ועדת הבחירות האזורית באר שבע

עתירה להורות על הצבת קלפיות במרכזי שירות בכפרים הלא מוכרים בנגב

## החלטה

1. עניינה של העתירה שהוגשה ביום 21.8.2022, בהצבעת תושבי הנגב הבדואים, אשר מענם הרשום במרשם האוכלוסין אינו כתובת ספציפית (רחוב ויישוב) כי אם השיוך השבטי שלהם.

המבקשות עותרות לכך ש(1) "יורחב היקף הקלפיות המוצבות כבר כיום כך שיוצבו קלפיות נוספות בכל מבני הציבור/מרכזי השירות הממוקמים בכפרים..."; ו-(2) "החלוקה של מצביעים לקלפי... תיקבע בהתאם למקום המגורים של כל משפחה ולמצער מרביתה מקרב בני אותו השבט...".

2. כאמור, עתירה זו הוגשה ביום 21.8.2022. בהתאם להוראות סעיף 13(א) ו-68(ג) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן – חוק הבחירות), עד ליום ה-70 שלפני יום הבחירות על ועדת הבחירות המרכזית לקבוע את תחומי אזורי הקלפי ומיקום הקלפיות, וזאת על בסיס הצעת שרת הפנים, שהוגשה לוועדה עד היום ה-80 שלפני יום הבחירות.



כידוע, הבחירות לכנסת ה-25 יתקיימו ביום 1.11.2022. משכך, היום ה-80 שלפני יום הבחירות חל בתאריך 13.8.2022, והיום ה-70 חל היום, 23.8.2022. כלומר – הצעת שר הפנים בדבר מיקומי הקלפיות ותחומי אזורי הקלפי, הוגשה עוד טרם הוגשה העתירה – והמבוקש בעתירה לא נכלל בהצעת שר הפנים.

בנסיבות אלו, ומבלי להמעיט במיצוי ההליכים שניהלו המבקשות, ספק אם ניתן ליתן סעד כמבוקש בהליך זה (אם כי נזכיר כי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית וסגנים רשאים, לפי סעיף 70(ג) לחוק הבחירות, לקבוע כי מקום קלפי אינו מתאים עוד ליעודו – ולכן לקבוע לו מיקום אחר, אך זאת ללא שינוי תחום אזור הקלפי ורשימת הבוחרים בו). עם זאת, כפי שאפרט מייד, ובמגבלות הזמן והמקום, גם לגופם של דברים דינה של העתירה להידחות.

### רקע הדברים

3. סעיף 7 לחוק הבחירות קובע את עקרון "הריתוק לקלפי". ובלשונו של החוק:

"כל בוחר רשאי להצביע רק בקלפי אשר רשימת הבוחרים הקשורה אליה כוללת את שמו; הוראה זו לא תחול על מי שמצביע לפי סעיף 68א, סעיף 68ב או לפי פרקים ט', י', י"א, י"ב, י"ג, י"ד, י"ה, י"ו, י"ז, י"ח, י"ט, י"א, י"ב או י"ד".

כלומר, למעט חריגים המנויים בחוק במפורש, כל בוחר רשאי להצביע רק בקלפי "אשר רשימת הבוחרים אליה כוללת את שמו". מעת לעת, מוצע בהצעות חוק פרטיות לבטל עקרון זה – וראו לדוגמה הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון - ביטול עקרון הריתוק לקלפי), התש"ף-2019 (פ/1001/22) – ואולם עקרון זה שריר וקיים בדין הקיים.

4. סעיף 26 לחוק הבחירות קובע:

"(א) לכל מועד בחירות יוכן פנקס בוחרים, שיכלול כל אדם שביום שליפת הפנקס היה אזרח ישראלי והיה רשום, הוא ומענו, במרשם האוכלוסין כתושב ויום הולדתו ה-18 חל לא יאוחר מיום הבחירות. לענין פרק זה, "מען" – לרבות ציון במרשם האוכלוסין של ישוב בלבד.  
(ב) (בוטל).  
(ג) לשם הכנת פנקס הבוחרים תוכן לכל אזור קלפי רשימת בוחרים שתכלול כל אדם שמענו רשום בתחום אזור הקלפי והעומד בתנאים הקבועים בסעיף קטן (א).  
..."

כלומר, פנקס הבוחרים נקבע לפי מענו הרשום של בעל זכות הבחירה במרשם האוכלוסין.



5. תקנה 6 לתקנות מרשם האוכלוסין (רישום מען), תשל"ד-1974 (להלן – **תקנות מרשם אוכלוסין**) קובעת:

"הודעה על המען של שבט בדוי המשתרע על שטח רחב, תכלול את שם השבט הבדוי המצויין בטור א' בתוספת השלישית, את שם הנפה המצויין לצדו בטור ב' ואת שם המחוז לפי טור ג'".

בתוספת השלישית לתקנות מרשם האוכלוסין מצוינים שבטים בדואים הממוקמים בנפת באר שבע.

ילד הנולד למשפחה המתגוררת בתחום של אחד משבטים אלו, מענו הרשום במרשם האוכלוסין הוא שם השבט. **לאזרח זה אין כל מען נוסף**. יוער, כי בהתקיים שינוי במען, יכול כמובן האזרח לפנות לרשות האוכלוסין בבקשה לשינוי המען. זהו רקע הדברים הנורמטיבי.

6. סיכום הדברים עד כה. בהתאם לחוק הבחירות, אזרח יכול להצביע אך ורק בקלפי אשר שמו מופיע בפנקס הבוחרים שלה, והיא הקלפי שאליה משוייך אזור הקלפי שנקבע לפי הצעת שרת הפנים. זאת, למעט חריגים הקבועים בחוק.

### מיקום קלפיות תושבי הנגב המתגוררים במען "שבטי"

7. על פי נתוני אגף מיקום קלפיות בוועדת הבחירות המרכזית, בבחירות לכנסת העשרים וחמש יש כ-40,000 בעלי זכות בחירה אשר מענם הרשום הוא אחד משמות השבטים המנויים בתקנות מרשם האוכלוסין (ולא כ-80 אלף, כמתואר בעתירה). אלו מצביעים בכ-70 קלפיות שונות.

8. כאמור, לתושבי הפזורה הבדואים אשר מענם הרשום הוא שם השבט, אין מען ספציפי, ואין מען אחר. דא עקא, שבעולה גם מהעתירה, מען משותף זה לאלפי מצביעים יכול להשתרע על עשרות קמ"ר. בנסיבות אלו, מתעוררת סוגיית מיקומן של קלפיות אלו.

9. נסביר קמעא. ככלל, בשכונה בעיר טיפוסית מתגוררים לעיתים עד עשרות אלפי תושבים. מטבע הדברים, ובשים לב גם למגבלה הקבועה בסעיף 11 לחוק הבחירות על מספר בוחרים מקסימאלי בקלפי (800 בעלי זכות בחירה, ובמקרים מסוימים עד 900), תושבי השכונה אינם מצביעים כולם באותה קלפי. פנקס הבוחרים "חותך" את תושבי השכונה לפי מענם הספציפי, הכולל רחוב, ולפי סדר אלפביתי, ו"מפזר" את תושבי השכונה בין קלפיות שונות.



ואולם, בכל הנוגע לתושבים הבדואים שבעניינם אנו עוסקים, אין במרשם האוכלוסין כל נתון עובדתי נוסף על מקום מגורם המדויק בתוך מתחם השבט, ואין מאגר מידע חוקי הכולל מידע זה.

10. לאחר בדיקה של גורמי המקצוע, וכך עולה למעשה גם מהעתירה, אין לגוף רשמי במדינת ישראל נתונים מדויקים רשמיים על מקום מגוריהם המדויק של התושבים האמורים, בתוך גבולות המען השבטי.

גורמי המקצוע קבעו בתחומי כל שבט מיקום קלפיות אחד, אשר סמוך, למיטב הידיעה, למיקום שבו מתגוררים מרב בעלי זכות הבחירה בשבט.

## הכרעה

11. אחר שאמרנו כל זאת, נידרש לגופה של העתירה. כאמור, המבקשות עותרות לשני סעדים. נתחיל דווקא מן השני, שכן התשובה לו טומנת בחובה גם את המענה לסעד הראשון המבוקש.

12. הסעד השני המבוקש בעתירה הוא ש"החלוקה של מצביעים לקלפי ... תיקבע בהתאם למקום המגורים של כל משפחה ולמצער מרביתה מקרב בני אותו השבט...".

דא עקא, שכאמור לעיל, למיטב הידיעה והבדיקה, אין לגוף רשמי במדינת ישראל נתונים מדויקים רשמיים על מקום מגוריהם המדויק של התושבים האמורים, בתוך גבולות המען השבטי. עיון בעתירה מלמד שאף בידי המבקשות, ארגונים אזרחיים אשר על פי הנטען בין יתר עיסוקיהם גם סוגיות שונות הקשורות לפזורה הבדואית בנגב, אין נתונים מדויקים בעניין זה. יתרה על כך – בהתאם לחוק על ועדת הבחירות המרכזית להסתמך אך על מרשם האוכלוסין.

13. בנסיבות אלו, אין באפשרות הוועדה המרכזית לקבוע מספר מיקומים בתוך תחומי המען השבטי, ו"לפזר" אקראית את תושבי אותו מען במיקומים שונים. זאת, מן הטעם הפשוט שבהעדר מען מדויק (למעט ציון השבט) לא ניתן "לחתוך" את פנקס הבוחרים לפי הערכה משוערת של מקום מגורים, שאינה מגובה בנתון רשמי על מקום מגורים מדויק. חיתוך על פי סדר אלפביתי בלבד ודאי לא יהיה בו בכדי לסייע לתושבים בקירוב הקלפי למקום מגוריהם המדויק.



14. נוכח כלל האמור, נקבע לכל שבט מיקום קלפיות, אשר למיטב הידיעה של גורמי המקצוע, מרבית אוכלוסיית השבט מתגוררת בסמוך אליו. למיקום זה ישנן כמה מגבלות, הנובעות אף הן מהוראות הדין. ככלל, קלפיות מוצבות רק במבני ציבור, שאינם מבני דת או מקומות מפלגתיים ופוליטיים. לעניין זה, ראו סעיף 68 לחוק הבחירות לעניין המגבלות על מוסדות דת ומקומות פוליטיים, וכן סעיף 69 לחוק הבחירות, שקובע שלא ניתן להפקיע משרדים פרטיים ודירות מגורים לשם הצבת קלפי.

כמו כן, מובן שלא ניתן להציב מקום קלפי במבנה שלא נבנה לפי החוק. מעבר לכך, המבנה צריך להיות בעל התשתיות שיאפשרו את קיום הבחירות בצורה תקינה – כביש גישה לכלי רכב, חשמל, תאורה, שירותים, וכדומה.

15. לאור דברינו עד כה, ברור מדוע לא ניתן להיעתר לסעד השני המבוקש, למיקום הקלפיות "בהתאם למקום המגורים של כל משפחה". זאת, מן הטעם הפשוט שלוועדת הבחירות המרכזית אין כל נתון רשמי בעניין זה, והוא אינו מצויין במרשם האוכלוסין. אף הסעד הראשון, שעניינו הרחבת מספר הקלפיות, כך שיוצבו "קלפיות נוספות בכל מבני הציבור/מרכזי השירות הממוקמים בכפרים" אינו מעשי בנסיבות האמורות, ואף לא ברור מה תכליתו – שכן עדיין לכל בעל זכות בחירה תהיה הזכות להצביע רק בקלפי הקשורה לרשימת הבוחרים הכוללת את שמו.

כפי שפורט לעיל, בכל האזור הרלוונטי ימוקמו כ-70 קלפיות. ביחס לגודל האוכלוסייה, אין מחסור בקלפיות, ונזכיר עוד כי על דרך הכלל, קלפי אמורה לכלול מראש לכל הפחות 100 בעלי זכות בחירה (ראו סעיף 70(א) לחוק הבחירות). העניין הוא מיקומן של קלפיות אלו. הדרישה למקם קלפיות "בכל מבני הציבור/מרכזי השירות" אינה מתייחסת לדרישת הבסיס הקבועה בחוק – על איזה רשימת בוחרים תבוסס קלפי זו. כפי שפורט, כל קלפי מבוססת על רשימת בוחרים לקלפי ספציפית זו. בהעדר יכולת לקבוע מראש רשימת בוחרים בהתבסס על מקום מגורים מדויק, אין כל תוחלת ב"פיזור" קלפיות בכל מבני הציבור ברחבי הפזורה (ונזכיר שוב, כי כדי לשמור על חשאיות ההצבעה, הדין קובע כי קלפי תכלול לכל הפחות 100 בעלי זכות בחירה).

### מעטפות חיצוניות ("מעטפות כפולות")

16. נאמר מייד ובקול ברור, ונסלק טענה הנטענת מבין השיטין. **אין כל אפשרות בדין הקיים שוועדת הבחירות המרכזית תאפשר הצבעה "אקראית" בקלפי, כך שתושב הפזורה יוכל להגיע לכל קלפי באזור הפזורה, ולהצביע שם. הצבעה מסוג זה מתאפשרת אך ורק במעטפות חיצוניות, המכוננות בלשון העם "מעטפות כפולות".**



**ועדת הבחירות המרכזית אינה מוסמכת לאפשר הצבעה במעטפה חיצונית למי שהמחוקק לא איפשר זאת מפורשות.**

לעניין זה לא נכביר בדברים מטעמנו, ונביא מדבריו של כבוד הנשיא מ' שמגר, בבג"ץ 337/84 הוקמה נ' שר הפנים, פ"ד לח(2) 826 אשר לא נס ליחס עד ימינו אנו, כארבעה עשורים אחר נתינתם:

"לאור דרכו של המחוקק עד כה במשך שלושים וחמש שנה ומעלה מאז הוחקה פקודת הבחירות לאסיפה המכוננת, תש"ט-1948, אין נוהגים הסדרי הצבעה, המיוחדים לסוגי אנשים, אלא אם נקבעו על-ידי המחוקק מפורשות, ואין צריך לומר, כי תהיה זו דרך בלתי רצויה מבחינה חוקתית, אם תיפתח האפשרות לקבוע הסדרי הצבעה מיוחדים לסוגי אנשים, בלי שהסדרים אלו מעוגנים בחוק החרות, היינו, בלי שינבעו מדבריו של המחוקק. יש גם בעיות רבות, אשר להן השלכה על טוהר הבחירות, המתעוררות בקשר לקביעת דרכי הצבעה, והדברים מובנים.

**משמע, יש להיזהר מקביעת הסדרים, הפורצים גדרות מקובלים, כדי לפתור בעיה, שדרך המלך לפתרונה היא בידי המחוקק, אם ירצה בכך.**

4. מאחר שמדובר על יצירת אפשרות מעשית לקיומה של זכות ההצבעה, הרי הדרך לפתרונה של השאלה שלפנינו, לחיוב או לשלילה, היא על-ידי קביעת הוראה מפורשת באמצעות דבר חקיקה של הכנסת" (ההדגשות הוספו, הח"מ).

17. לנוכח האמור, אין בסמכותה של ועדת הבחירות המרכזית לאפשר לתושבי הפזורה הצבעה במעטפות חיצוניות, שלא על פי דין.

**ואחר הדברים האלו**

18. ועדת הבחירות המרכזית ערה לקשיים המעשיים הניצבים בפני תושבי הפזורה, אשר מענם רשום כמען שבטי. כעולה גם מאחוזי ההצבעה בקרב אוכלוסייה זו בבחירות לכנסת העשרים וארבע (כ-34%), אשר היו נמוכים משמעותית משיעור ההצבעה הארצי (כ-67%), אם כי לא באופן משמעותי ביחס לאחוז ההצבעה במגזר הבדואי בדרום הארץ (כ-42%), אחוז ההצבעה בקרב אוכלוסייה זו נמוך יחסית.

19. ועדת הבחירות המרכזית פועלת כל העת על מנת לאפשר נגישות להצבעה לכל בעלי זכות הבחירה, **מכל המגזרים**. ואולם, ועדת הבחירות המרכזית כפופה כמובן להוראות הדין, ומחוייבת לפעול אך ורק על פי הוראות הדין. ביחס לאוכלוסייה מושא העתירה, על פי הנמסר מהמטה של ועדת הבחירות המרכזית, לאחר מערכת הבחירות לכנסת העשרים וארבע נבחנו מספר מישורי פעולה ביחס לאפשרות לקדם את הנגשת ההצבעה.



ראשית, נערכו פגישות של מטה ועדת הבחירות המרכזית עם רשות האוכלוסין, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונציגי ועדת הבחירות האזורית באר שבע. מטרת הפגישות, בין היתר, הייתה לקבל נתונים על המצב בפועל, לרבות פיזור האוכלוסייה בשטח, קיומם של מבנים המתאימים לשמש כקלפיות, וכן אפשרויות לשיפור הנגשת הקלפיות. לא נרחיב על אודות פגישות אלו, ואולם נציין עוד כי בחודש יוני 2022 ערכו עובדי המטה המקצועי של ועדת הבחירות המרכזית סיור בשטח. בסופו של דבר, ונוכח, בין היתר, הקדמת מועד הבחירות לכנסת העשרים וחמש, לא עלה בידי מטה ועדת הבחירות המרכזית לקדם פתרון מיטבי בסוגיה זו. ואולם, על פי הנמסר, הסוגיה מונחת כל העת על שולחנה של מנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית.

20. ולבסוף ושלא בשולי הדברים, נבקש לציין כי ועדת הבחירות המרכזית קידמה את הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 76) (כתובת לצורכי בחירות), התשפ"ב-2022 בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, וההצעה אף הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה. בתמצית, על פי ההצעה יתאפשר (גם) לתושבי הפזורה לרשום מען כלשהו ככתובת שלהם לצרכי בחירות. בהתאם, מי שירשום כתובת זו כמענו לצרכי בחירות, ייכלל בפנקס הבחירות אשר ייערך עבור כתובת זו.

לצערנו, הצעת חוק זו לא קודמה ונוכח הקדמת מערכת הבחירות לכנסת העשרים וחמש אין הצעה זו יכולה לסייע בידינו במישור המעשי, ואולם דומה כי אף עניין זה מוכיח את רצונה של ועדת הבחירות המרכזית בהנגשת ההצבעה לכל המגזרים, **בהתאם ובכפוף להוראות הדין**.

21. בשולי החלטתי, ובדומה להחלטות קודמיי בנדון דידן, אבקש כי יושב ראש הוועדה האזורית באר שבע, כב' השופט גד גדעון, יבוא בדברים עם נציגי האוכלוסייה, ויבחן האם ניתן לסייע לאוכלוסייה בהיסעי בוחרים ממרכזי אוכלוסייה אל מקומות הקלפי - והכל לפי שיקול דעתו והמסגרת התקציבית והחוקית הרלוונטית.

22. נוכח כל האמור, ומבלי להמעיט מחשיבותה של הסוגיה אשר הוצגה בעתירה זו, העתירה נדחית. בנסיבות לא ייעשה צו להוצאות. ניתנה היום כ"ו באב התשפ"ב, 23 באוגוסט 2022.



**יצחק עמית**  
**שופט בית המשפט העליון**  
**יושב ראש ועדת הבחירות**  
**המרכזית לכנסת ה-25**

