

הצעה לסדר 9

הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל

עופר קניג | יוחנן פלסנר

מרץ 2016



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל

עופר קניג | יוחנן פלסנר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה לסדר 9

מרץ 2016

Reconsidering Israel's Overseas Absentee Voting Policy

Ofer Kenig, Yohanan Plesner

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ו
נדפס בישראל, 2016

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרד או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר במסמך זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול במסמך זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

מסת"ב 978-965-519-184-4 ISBN

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: <http://tinyurl.com/idi-store>

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

הדברים המתפרסמים בסדרת "הצעה לסדר" אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

5	תקציר
7	הבעיה
11	הצבעה שלא בקלפי הרשומה: המצב החוקי כיום
13	מיפוי הנושאים לדיון
14	1. גיבוש אמות מידה (קריטריונים): מי יהיה זכאי להצביע מחו"ל?
21	2. אופן ההצבעה: היכן וכיצד יצביעו הבוחרים?
24	3. ספירה וחישוב של הקולות
26	סיכום
29	נספח: טיוטה להצעת חוק
32	מקורות

תקציר

הזכות היסודית להצביע נמנעת היום בפועל מעשרות אלפי ישראלים השוהים מחוץ למדינה ביום הבחירות. עומדת לפניהם, כמובן, האפשרות להגיע ארצה ביום הבחירות, אך המחיר של זה גבוה ולא סביר. מדינת ישראל מספקת כיום מגוון הסדרי הצבעה מיוחדים לאנשים המנועים מלהצביע בקלפי שהם משויכים אליה, אך היא נמנעת מלעשות כן לרוב הישראלים השוהים בחו"ל. מציאות זו יוצרת עוול וחוסר צדק, שכן היא שוללת זכות דמוקרטית חשובה מציבור רחב ומפלה אותו בהשוואה לציבורים אחרים. חוסר צדק זה צורם במיוחד מאחר שהגלובליזציה מאפשרת נידרות נוחה וקלה של אזרחים שחיים פרק זמן מוגבל מחוץ למדינת האם שלהם. יצוין כי במרבית הדמוקרטיות מקובלים מנגנונים שמאפשרים לחלק מאזרחיהן להצביע מחו"ל.

אנו סבורים כי יש לאפשר לחלק מאזרחי ישראל לממש את זכות הבחירה שלהם מחו"ל, ואולם יש לעשות זאת באופן זהיר ומאוזן ולהציב בתוך כך אמות מידה ברורות לזכאות להצבעה שכזאת. כמו כן יש להביא בחשבון את ההשלכות הלוגיסטיות, התקציביות והחוקתיות של צעד כזה. חשוב להדגיש: הענקת זכות הצבעה גורפת לאזרחי ישראל שחיים בחו"ל היא צעד בעייתי ומסוכן לנוכח הייחודיות של מדינת ישראל – שבה האזרחות נרכשת בקלות יחסית (מכוח חוק השבות); שרבים מאזרחיה אינם מתגוררים בה; ושהסוגיות המוכרעות בבחירות בה קיומיות וכבדות משקל.

אנו תומכים אפוא ביוזמה לתקן את חוק הבחירות לכנסת באופן שיאפשר לישראלים השוהים זמנית בחו"ל ואשר ברור כי מרכז החיים שלהם בישראל, ולהם בלבד, לממש את זכות ההצבעה שלהם גם מחוץ לשטח המדינה.

שלוש שאלות היסוד בדיון כזה הן:

- (1) מה תהיינה אמות המידה שיכריעו מי יהיה זכאי להצביע גם מחו"ל?
- (2) היכן ובאיזה אופן יתבצע הליך ההצבעה?
- (3) כיצד יחושבו וייספרו קולות המצביעים מחו"ל?

אנו מציעים לקבוע שיהיה זכאי להצביע מחוץ לשטח המדינה רק אזרחי ישראל שביום הבחירות עברו לכל היותר שלוש שנים מאז שהם בישראל 90 ימים רצופים לפחות או 183 ימים במצטבר בשנה לפחות. עוד יש להתנות את זכאות ההצבעה מחו"ל ברישום מוקדם ובהצהרת המבקש על כוונתו לשוב ולחיות בישראל. אנו מציעים כי לעת עתה ההצבעה תיעשה על ידי נוכחות פיזית של המצביע באחת הנציגויות הישראליות בחו"ל.

מערכת השיקולים שתופעל בנוגע להרחבת הזכאים להצביע מחו"ל חייבת לתת את הדעת גם לסכנה המוחשית של "מדרון חלקלק": שינוי המצב הקיים, גם אם ייעשה במידה זהירה ומאוזנת ועל פי הקריטריונים המגבילים המוצעים כאן, עלול להיות תקדים להרחבה עתידית של אוכלוסיית הזכאים לבחור מחו"ל. יש חשש ממשי שגורמים למיניהם יחתרו, משיקולים פוליטיים-מפלגתיים צרים, לשנות את אמות המידה באופן שלמעגל בעלי זכות הבחירה יתווספו גם אזרחים שמרכז חייהם אינו בישראל. על מקבלי ההחלטות להביא בחשבון את הסכנה הזאת ולהעמידה כנגד העוול הנוהג כיום כלפי ישראלים השוהים זמנית בחו"ל ואינם יכולים לממש בפועל את זכותם הדמוקרטית היסודית. אם ההכרעה תצטרך להיות בסופו של דבר בין מתן זכות הצבעה גורפת לאזרחי ישראל החיים בחו"ל ובין שימור המצב הקיים – אנו ממליצים לדבוק בסטטוס קוו.

סוגיית פנקס הבוחרים

דיון מהותי בסוגיית הצבעת ישראלים מחו"ל לא יהיה שלם בלי שייתן את הדעת גם לסוגיית פנקס הבוחרים.

זכות ההצבעה בישראל מותנת בהיכללותו של האזרח בפנקס הבוחרים, וזו נגזרת מהיות האזרח רשום במרשם האוכלוסין. סעיף 26(א) לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969, קובע כי "לכל מועד בחירות יוכן פנקס בוחרים, שיכלול כל אדם שביום שליפת הפנקס היה אזרחי ישראלי והיה

רשום, הוא ומענו, במרשם האוכלוסין כתושב ויום הולדתו ה-18 חל לא יאוחר מיום הבחירות".

למרבחה הפליאה החוק אינו מסדיר קריטריונים ברורים לגריעת אזרח ממרשם האוכלוסין. על כן גם ישראלי שעזב את המדינה לפני עשרים שנה ולא שהה בה מאז כלל, נכלל במרשם האוכלוסין ומכאן שגם בפנקס הבוחרים. אם יגיע לישראל ביום הבחירות, יהיה זכאי להצביע. בלי לחוות דעה אם הסדר זה ראוי כשהוא לעצמו, אנו סבורים כי חשוב מאוד לכל הפחות למנוע מאותו ישראלי את הזכות להצביע ממקום מגוריו מחוץ לישראל. לפיכך אנו מציעים לקבוע אמות מידה ברורות, וחמורות, שיעניקו את האפשרות להצביע מחו"ל רק לאזרחי ישראל השוהים פרק זמן מוגבל מחוץ לשטח המדינה.

הבעיה

הזכות לבחור היא מזכויות היסוד בכל משטר דמוקרטי; ההשתתפות בבחירות היא ביטוי מרכזי של עקרון ריבונות העם, והיא הערוץ הראשי לביטוי עמדותיהם של האזרחים ולהשפעתם על המרחב הציבורי. מימושה של זכות זו בשיעורים גבוהים מבטא את אמון הציבור במערכת הפוליטית ואת מידת הלגיטימיות שלה בעיניו. הזכות נחשבת מרכזית כל כך עד כי במדינות מסוימות הצבעת האזרחים היא בגדר חובה (אטמור וקניג, 2015; Birch, 2009).¹

בעשורים האחרונים, עם צמיחתה של הכלכלה הגלובלית, גברה מאוד הניידות של אזרחים אל מחוץ למדינת האם שלהם. גם גלי ההגירה הגדולים והיווצרותן של פזורות גדולות העלו לסדר היום הציבורי את הסוגיה של הצבעת אזרחים מחוץ למדינתם. מן הצד האחד רבים טוענים כי הזכות לבחור היא זכות אזרחית יסודית, שצריכה להיות נתונה לכלל האזרחים גם כשהם שוהים מחוץ לגבולות מדינתם, ואפילו פרק זמן ממושך. מן הצד האחר יש הטוענים שמי

1 בשנת 2013, למשל, נהגה חובת הצבעה ב-29 מדינות ברחבי העולם, בכללן אוסטרליה, בלגיה, ברזיל וארגנטינה.

שבחר לחיות מחוץ לגבולות המדינה שלו איבד את זכותו המוסרית להשפיע על בחירת ההנהגה הלאומית, על קביעת המדיניות ועל חלוקת המשאבים. לדידם, ישיבת קבע במדינה היא העיקרון המנחה שלאורו זכות ההצבעה צריכה להינתן. אם אזרח בחר מסיבותיו שלו לעזוב את מדינתו, הוא ויתר בכך גם על זכותו להצביע ולהשפיע בבחירות הכלליות.

הוויכוח על הצבעת אזרחים מחו"ל (voting abroad, overseas voting, absentee voting, out-of-country voting, external voting) נמצא בשנים האחרונות על סדר היום הציבורי במדינות רבות. נראה שככלל, יותר ויותר מדינות שינו את ההסדרים החוקיים באופן שיאפשר לאזרחיהן החיים בחו"ל להשתתף בבחירות ממקום מגוריהם, אם כי בכל הנוגע לתנאים למימוש זכות זו ולאופן שההצבעה תיעשה – הגיוון גדול (Council of Europe, 2010; Collyer, 2014). ולמרות מגמה כללית זו, הוויכוח דינמי ורחוק מהכרעה, כמו שקרה למשל בקנדה.

בשנת 1993 נחקק בקנדה חוק אשר שלל את זכות הבחירה מחו"ל מאזרחים שהתגוררו מחוץ למדינה יותר מחמש שנים רצופות. ואולם הרשויות פירשו את החוק באופן מקל ואיפסו מחדש את מניין השנים לאחר כל שהייה, אפילו קצרה, בקנדה ("ביקור מולדת"). בשנת 2007 השתנתה המדיניות וביקורי המולדת של האזרחים לא הובאו עוד בחשבון. כך נשללה זכות ההצבעה מחו"ל מרבים שעזבו את קנדה חמש שנים ויותר קודם לכן, גם אם במהלך התקופה שבו לביקורי מולדת. שינוי המדיניות הביא לכך ששני אזרחים עתרו לבית המשפט העליון של אונטריו בדרישה לבטלו בטענה שהוא מהווה הפרה בוטה של סעיף 3 לכתב הזכויות הקנדי (המסמך החוקתי המרכזי בקנדה), הקובע כי לכל אזרח זכות בחירה. ב־2014 קיבל בית המשפט את העתירה והורה על השבת המדיניות הקודמת. בפסק הדין כתב השופט שלא סביר ש"לרוצחי המונים מוקנית הזכות לבחור בבתי הכלא בעוד שמתושבים לשעבר אשר קנדה יקרה ללבם היא נשללת". הפסיקה עוררה דיון ציבורי רחב (ראו לדוגמה Editorial, 2015), וכשנה לאחר מכן הפך בית המשפט לערעורים של אונטריו (הערכאה השיפוטית הגבוהה בפרובינציה) את ההחלטה לאחר שקיבל את הערעור שהגיש הממשל הפדרלי: "הקניית זכות בחירה לאזרחים שמתגוררים ברצף מחוץ לקנדה יותר מחמש שנים אינה הוגנת כלפי מי שחיים בשטח המדינה. זכות בחירה לאזרחים שגרים בחו"ל תקנה להם השפעה על חקיקה שאינה נוגעת לחיי היום-יום שלהם בזמן שהיא

משפיעה על החיים של תושבי קנדה הקבועים. הדבר יביא לידי שחיקת החוזה החברתי ויחתור תחת הלגיטימיות של החוקים". בית המשפט הודה שיש כאן משום פגיעה בזכויותיהם של תושבים לשעבר, אם כי סבר שפגיעה זו סבירה ומידתית (Perkel, 2015). ערעור נוסף, הפעם לבית המשפט העליון הפדרלי, נמצא כרגע בשלבי הכנה.

גם בניו זילנד, שבה מאז 1956 הזכות להצביע מחו"ל נשללת מאזרחים השוהים יותר משלוש שנים מחוץ למדינה, הפולמוס בנושא בעיצומו. באוסטרליה, שבה חיים על פי ההערכות כ-200 אלף אזרחי ניו זילנד, נוסדה לפני שנים אחדות מפלגה פוליטית שקראה לאפשר לאזרחים הניו זילנדים להשתתף בבחירות. המפלגה – The Expatriate Party of New Zealand – אמנם לא הספיקה להירשם ולהתמודד בבחירות הכלליות של 2014, אך היא פועלת לשינוי החוק: "ההגבלה על זכות הבחירה היא מיושנת בעידן הטכנולוגי של היום [...] 83% מהניו זילנדים החיים בחו"ל מעודכנים במה שקורה בארץ האם שלהם, רבים מתוכם הם בעלי אדמות, חוזרים 'הביתה' בחופשות ויש להם קשרים חזקים עם המדינה" (Safi, 2014). גם ביוון מתנהל בשנים האחרונות מאבק ציבורי ער ברשישה לאפשר לכמיליון אזרחים יוונים שחיים מחוץ לשטח המדינה להשתתף בבחירות באמצעות הצבעה ממקום מגוריהם (ראו למשל באתר "אני לא יכול/ה להצביע": www.icannotvote.org).

בישראל עלה הנושא פעמים אחדות לסדר היום הציבורי. כמו שנראה להלן, לפני יותר מעשור דנה ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בהצעת חוק של חה"כ משה ארנס שביקשה להעניק לישראלים ששוהים בחו"ל אפשרות להצביע ממקום מגוריהם. גם ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה-32 (2009) ושל הממשלה הנוכחית, הממשלה ה-34 (2015), כללו סעיף שלפיו הממשלה מתחייבת לגבש הצעת חוק "אשר תאפשר הצבעה של ישראלים השוהים בחו"ל ביום הבחירות לכנסת, בתנאים ובתבחינים שיוסכמו על דעת כל הסיעות החברות בקואליציה".

אף שבישראל אין חובת הצבעה, רווחת בה התפיסה שהזכות לבחור היא זכות יסוד ולכן יש לפעול להנגישה לאזרחים רבים ככל האפשר. זו הסיבה שהמדינה מאפשרת כיום, אגב נקיטת הסדרים מיוחדים, אפילו לאסירים ולפעצירים לממש את זכות היסוד הרמוקרטי שלם על ידי הצבת קלפיות במתקני הכליאה

והמעצר. לעומת זאת המדינה לא נקטה הסדרים דומים אשר יאפשרו לשליחי חברות עסקיות, לסטודנטים ולאקדמאים בשנת שבתון השוהים בחו"ל – לפרק זמן מוגבל וזמני – לממש אותה זכות יסוד.

זאת ועוד, מימוש זכות הבחירה אינו מתבסס כיום על מבחני זיקה למדינה או על ההוכחה שמרכז חייו של המצביע בישראל. באופן כזה נוצרים עיוות וחוסר צדק שבגינם אזרח ישראלי שמתגורר בחו"ל תקופה ממושכת ומרכז חייו כבר אינו בישראל – אך הוא עדיין רשום במרשם האוכלוסין ועל כן מופיע בפנקס הבוחרים – יכול להגיע לישראל ביום הבחירות ולהצביע. באותה עת, שליחה ישראלית של חברת היי-טק שיצאה עם משפחתה לשליחות עסקים של שנתיים או סטודנט שיצא ללימודי דוקטורט ואשר ברור שמרכז חייהם בישראל, מגועים מלהצביע ממקום מושבם בחו"ל. להלכה פתוחה לפנייהם האפשרות לעלות על מטוס ולהגיע לישראל ביום הבחירות, אך מדובר במחיר גבוה ולא סביר, שכן רובם אינם יכולים לממן את עלויות הטיסה או להיעדר ממקום העבודה או הלימודים לפרק הזמן הנדרש לכך, וכך נמנעת מהם למעשה זכות הבחירה.

יתרה מזו, חלק מאזרחי ישראל החיים בחו"ל לתקופות זמן מוגבלות חייבים בדיווח ובתשלום מסים בישראל (מס הכנסה, ביטוח לאומי) על פי הקריטריונים שקבעו רשויות המס. אם אזרחים אלה משלמים מסים שכן מרכז חייהם בישראל, לא הוגן למנוע מהם להצביע מחו"ל. שלילה כזאת היא הפרה של העיקרון "אין מיסוי ללא ייצוג" (no taxation without representation).

נדגיש: הדיון בהצעה לאפשר לאזרחים ישראלים השוהים זמנית בחו"ל להצביע מחוץ לשטח המדינה אינו עוסק בשאלת זכות הבחירה שלהם, הקיימת ממילא, אלא בשאלת מימוש הזכות הזאת גם מחוץ לישראל. השלילה בפועל של זכות הבחירה מעשרות אלפי ישראלים השוהים בחו"ל ואשר סביר להניח שיחזרו לישראל היא אפליה וחוסר צדק משום שהיא מדירה אותם, גם אם זמנית, מהשתתפות במוסדות הפוליטיים של המדינה. פגיעה זו, כאמור, התעצמה בשני העשורים האחרונים לנוכח המציאות של כלכלה גלובלית, שאחד מביטוייה הוא התגברות הניידות, כשיותר ויותר אנשים מתגוררים – לפרקי זמן קצובים – מחוץ למדינתם. מדינות רבות קובעות שאזרחים כאלה זכאים לקבל ביטוי אלקטורלי, ולכן הן מאפשרות להם להצביע גם ממקום שהייתם מחוץ למדינה (López Guerra, 2005; Spiro, 2006; Ellis et al., 2007; Lafluer, 2013). בשני

העשורים האחרונים מדינות אחדות אימצו מנגנונים שמאפשרים לאזרחיהן המתגוררים בחו"ל להשתתף בבחירות ממקום מגוריהם. באחדות הזכות רחבה, ואילו באחרות הושתו עליה מגבלות (ראו לוח 2 להלן).

אנו סבורים שיש לפעול לכך שגם בישראל ציבור אזרחים השוהה בחו"ל לפרק זמן מוגבל יוכל לממש את זכות הבחירה, ואולם יש לעשות זאת באופן זהיר ומאוזן. חשוב להדגיש: הענקת זכות הצבעה גורפת לאזרחי ישראל שחיים בחו"ל היא צעד בעייתי ומסוכן לנוכח הייחודיות של מדינת ישראל – מדינה שהאזרחות בה נרכשת בקלות יחסית (ליהודים, מכוח חוק השבות); מדינה שרבים מאזרחיה אינם מתגוררים בה; ומדינה, שלעומת מדינות רבות אחרות, הנושאים שמוכרעים בבחירות הכלליות בה הם נושאים קיומיים כבדי משקל (יציאה למלחמה למשל). כלומר, יש סכנה שאם יאומץ צעד כזה, ציבור גדול מאוד של בוחרים שאינם חיים במדינה עלולים להכריע את הבחירות ולהכתיב את המדיניות, את הדרך הפוליטית ואת אופי החיים במדינה שהם אינם מתגוררים בה. האתגר העיקרי בפיתוח מודל של הצבעה מחו"ל הוא אפוא להציב אמות מידה כאלה ש"יסננו" מכלל אזרחי ישראל החיים בחו"ל (לפי הערכות – יותר מחצי מיליון אנשים) רק את מי שנמצאים שם לפרק זמן מוגבל ויש סבירות גבוהה שהם ישובו לחיות בארץ בתום תקופת זמן זו.

הצבעה שלא בקלפי הרשומה: המצב החוקי כיום

הזכות לבחור נתונה דה-יורה לכל אזרח ישראלי בן 18 ומעלה כל עוד "בית משפט לא שלל ממנו זכות זו על פי חוק" (סעיף 5 לחוק יסוד: הכנסת). עד היום לא נקבעו הוראות חוק שלפיהן אפשר לשלול את זכות הבחירה, ולכן שלילה כזאת לא התרחשה מעולם, ובית המשפט אף דחה את הטענה שסעיף 5 עצמו מקנה לבית המשפט את הסמכות לשלול את זכות הבחירה (רובינשטיין ומדינה, 2005: 572). את העתירה שביקשה לשלול מיגאל עמיר, רוצח ראש הממשלה יצחק רבין, את זכות הבחירה דחה בית המשפט העליון (בג"ץ 2757/96), ויוזמות חקיקה שביקשו לשלול את זכות הבחירה ממנו ומרוצחים ומורשעים בפעולות טרור ידרו מעל הפרק כבר בשלבים מוקדמים.

מכאן שלהלכה זכות הבחירה בישראל היא זכות רחבת היקף וכמעט מוחלטת; אבל למעשה מימושה אינו מתאפשר תמיד או שהוא נושא עמו עלויות גבוהות מאוד. מגבלות אלה מקורן בעיקרון יסודי של נוהל הבחירות המכונה בלשון החוק "ריתוק לקלפי". לפי עיקרון זה אזרח ישראלי רשאי להצביע "רק בקלפי אשר רשימת הבוחרים הקשורה אליה כוללת את שמו" (סעיף 7 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969). בפועל המשמעות היא שאזרח ישראלי חייב להצביע בקלפי הסמוכה למקום מגוריו, על פי הכתובת המצוינת במשרד הפנים.

מעיקרון זה הוחרגו במרוצת השנים קבוצות אוכלוסייה מובחנות שאנשיהן לא יכלו לממש את זכות ההצבעה שלהם בקלפי שהיו רשומים בה (לוח 1 להלן). חיילי צה"ל הם הקבוצה הגדולה ביותר; רבים מהם משרתים הרחק ממקום מגוריהם ועל כן מצביעים בקלפיות מיוחדות הפרושות בבסיסים הצבאיים. עם חקיקתו של חוק הבחירות לכנסת (1969) נקבע הסדר הצבעה מיוחד גם לימאים בכלי שיט שנמצאים מחוץ לשטח המדינה. מאוחר יותר נקבעו הסדרים נוספים לשוטרים (אלו מהם שביום הבחירות הוצבו הרחק מהקלפי שלהם), לאסירים ולעצירים, לשליחי משרד החוץ ולגופים נוספים ששוהים בחו"ל, למאושפזים בבתי חולים, לחוסות במקלטים לנשים מוכות, למצביעים מוגבלים בניידות ולחברי ועדות הקלפי.

לוח 1 הסדרי הצבעה מיוחדים לקבוצות אוכלוסייה

קבוצת האוכלוסייה	פרק/סעיף ההסדרה בחוק הבחירות לכנסת
אנשים המוגבלים בניידות	סעיף 68א
חוסות במקלטים לנשים מוכות	סעיף 68ב
חיילים ושוטרים	פרק ט
ימאים	פרק י
אסירים ועצירים	פרק י' 1
מוצבים בחו"ל: סגל דיפלומטי; עובדי הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, קרן היסוד, קרן קימת לישראל	פרק י' 2



לוח 1 (המשך)

פרק/סעיף ההסדרה בחוק הבחירות לכנסת	קבוצת האוכלוסייה
פרק 3	מאושפזים בבתי חולים
פרק 4	מזכירי וחברי ועדות קלפי

מבין ההסדרים המיוחדים הללו הונחו כבר בשני מקרים היסודות להצבעה מחוץ לשטחה הטריטוריאלית של מדינת ישראל: הצבעת הימאים (הסדר שכבר אינו מתקיים בפועל לנוכח מיעוט המקרים) והצבעת עובדי המדינה ועובדים של מספר גופים ספציפיים אחרים שמוצבים מחוץ לישראל מפאת עבודתם. הימאים הצביעו בעבר על כלי השיט, ושליחי המדינה מצביעים בקלפיות מיוחדות שהוצבו בשגרירויות או בקונסוליות של ישראל. בבחירות לכנסת ה-20 (מרץ 2015) הוצבו קלפיות ב-98 נציגויות ישראל בחו"ל לטובת 6,250 בעלי זכות בחירה.

מיפוי הנושאים לדיון

השאלה המקדמית: האם המדינה צריכה להנגיש את הליך ההצבעה לחלק מאזרחיה השוהים בחו"ל ביום הבחירות?

תשובתנו חיובית. כאמור, המצב החוקי הנוכחי מנציח חוסר צדק ואפליה כלפי אוכלוסייה לא קטנה של ישראלים השוהים זמנית בחו"ל ויכולים לממש את זכות ההצבעה רק בעלות אישית גבוהה הנובעת מרכישת כרטיסי טיסה יקרים ומהיעדרות ממקום העבודה או הלימודים. במצב זה גם אם זכות הבחירה של אותם ישראלים לא נשללת להלכה, היא נשללת למעשה ובכך נפגעת באופן מהותי זכות דמוקרטית בסיסית. כאמור למעלה, כדי לאפשר לאסירים ולעצירים לממש את זכותם הדמוקרטית המדינה מציבה קלפיות במתקני כליאה ובמתקני מעצר. היא מונעת זכות זו מישראלים ישרי חוק השוהים או מתגוררים פרק זמן מוגבל מחוץ למדינה ואינה נוקטת למענם אמצעים דומים.

כאמור, ישראלים רבים מנועים מלממש בפועל את זכות הבחירה שלהם. בהנחה שאין עוררין על כך שזו אכן בעיה, עומדות לפני מקבלי ההחלטות שלוש הכרעות הנוגעות לפתרונה.

1. גיבוש אמות מידה (קריטריונים): מי יהיה זכאי להצביע מחו"ל?

זו במידה רבה שאלת המפתח. אנו שוללים מכול וכול מתן זכות הצבעה גורפת מחו"ל למאות אלפי הישראלים החיים מחוץ למדינה תקופות ארוכות ואשר ישראל כבר אינה מרכז החיים שלהם, גם אם הם מבקרים בה פעם או פעמיים בשנה לביקורי מולדת. יש לומר כי מדינות מסוימות מעניקות זכות בחירה מחו"ל גם לאזרחים שאין בכוונתם לשוב לחיות במדינת האם, מתוך רצון לשמר את הקשר שלהן עם תפוצתן. לא זו גישתנו. במרוצת השנים אמנם חל שינוי מהותי בתדמיתם הציבורית של ה"יורדים", מהימים שהם נתפסו כבוגדים ברעיון הציוני וכוננו "נפולת של נמושות". המהגרים מישראל אינם צריכים להתמודד עם יחס ביקורתי כלפיהם כבעבר. עם זאת אנו סבורים שמאזרחים ישראלים שעזבו את הארץ במטרה להשתקע בחו"ל ניטלה הזכות המוסרית להשתתף בבחירות הנוגעות לחייהם של החיים במדינה דרך קבע. חיזוק הזיקה של קהילות מהגרים ישראלים אל המדינה ושמירה על זיקה זו הם יעדים חשובים, אך לא נכון לממשם באמצעות הענקת זכות הצבעה מחו"ל.

תיקון החוק באופן שיאפשר לישראלים להצביע מחו"ל אמור לחול לשיטתנו רק על אותם ישראלים שבסבירות גבוהה אפשר לקבוע כי בכוונתם לשוב ולחיות בארץ וכי שהייתם בחו"ל זמנית. ככלל מדובר בארבע קבוצות עיקריות:

(1) "שליחים" עסקיים של חברות שעברו לחו"ל במסגרת מה שמכונה "רילוקיישן" ובני/בנות הזוג שלהם. פעמים רבות מדובר בחברות של השוק הפרטי, מתעשיית ההיי־טק או מענפים אחרים, אך גם בשליחי התעשיות הביטחוניות, נציגי חברות התעופה הישראליות וכדומה, שכיום נמנעת מהם האפשרות להצביע מחו"ל. רובם ככולם ישובו לארץ עם תום השליחות.

(2) סטודנטים שלומדים במוסדות אקדמיים מחוץ לישראל. מדובר באלפי ישראלים צעירים אשר ישובו לארץ בתום לימודיהם. לפי פרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2011 למדו בחו"ל כ-18 אלף ישראלים (למ"ס, 2013). אל אלה אפשר להוסיף מאות פרופסורים ומרצים בכירים (ובני/בנות הזוג שלהם) שיוצאים מדי שנה להשתלמות מחוץ לישראל במסגרת שנת שבתון.

(3) **צעירים אחרי צבא.** כאן מדובר בעיקר באוכלוסייה של אלפי ישראלים בשנה שנוסעים ל"טיול הגדול" של אחרי השירות הצבאי או לעבודה בחו"ל בעבודות מזדמנות. רובם ככולם שוהים חודשים אחדים עד שנים ספורות מחוץ לישראל ושבים אליה לאחר מכן. יתרה מזו, יש בהם מי שאלו הבחירות הראשונות שלהם, וחשוב לאפשר להם להשתתף בהן. עם קבוצה זו נמנים גם ישראלים השוהים בחו"ל עקב חברותם בארגונים בינלאומיים, כגון ארגונים לעזרה הומניטרית או ארגוני איכות הסביבה.

כנוגע לאזרחים הנמנים עם קבוצות אלו אפשר לקבוע בסבירות גבוהה שמרכז חייהם בישראל וכי הם עתידים לחזור לגור בה. האתגר המונח לפני מקבלי ההחלטות נוגע אפוא לשאלה כיצד לברור ולסנן את אנשי הקבוצות הללו מאוכלוסיות אחרות המחזיקות באזרחות ישראלית אך מרכז חייהן כבר אינו כאן.

טיולים ונסיעות עסקים קצרי טווח

הקבוצה הרביעית, הגדולה ביותר, היא זו של התיירים ואנשי העסקים – אזרחי ישראל שיצאו זמן מה לפני יום הבחירות לשהייה קצרה בחו"ל (במסגרת טיול או נסיעת עסקים). מדי חודש בחודשו עוזבים את ישראל מאות אלפי ישראלים כאלה. לקבוצה גדולה זו ההסדר המוצע של הצבעה מחו"ל אינו רלוונטי; ספק אם הם יוכלו להירשם די זמן מראש כדי לממש את זכותם להצביע מחו"ל. הרשמה כזאת מחייבת תכנון ארוך טווח וגם ודאות גבוהה לגבי מסלול הטיול או נסיעת העסקים. הפתרון לאוכלוסייה גדולה זו צריך להיות במסגרת מנגנון חלופי של הצבעה מוקדמת, למשל באמצעות הצבת קלפי ניידת בנמל התעופה בן-גוריון פרק זמן מסוים טרם יום הבחירות. הצבעה מוקדמת, מסוגים שונים, נהוגה ברוב הדמוקרטיות (אטמור וקניג, 2015: 108).

לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאז קום המדינה ועד סוף שנת 2013 כ-705 אלף ישראלים יצאו לחו"ל ולא חזרו. אומדן זה כולל גם את הנפטרים בחו"ל. לפי שיעורי התמותה בישראל ההערכה היא שבכל השנים הללו נפטרו בחו"ל בין 119 ל-153 אלף ישראלים. לפיכך האומדן של מספר הישראלים

ששהו בחו"ל בסוף 2013 נע בין 552 ל-585 אלף אנשים, לא כולל ילדים שנולדו בחו"ל (למ"ס, 2015). מתן אפשרות הצבעה מחו"ל ליותר מחצי מיליון אזרחים הוא צעד לא סביר שיפגע מהותית בדמוקרטיה הישראלית. מרכז חיייהם של רוב הישראלים הללו כבר אינו בישראל, ועל כן מבחינה מוסרית הם איבדו את זכותם להיות שותפים בעיצוב סדר יומה של המדינה ולהשפיע עליו באמצעות השתתפות בבחירות. על כן אנו מציעים לקבוע אמות מידה שמתבססות על פרק הזמן שחלף מאז עזיבת הארץ בשילוב משך שהייה רצוף (או מצטבר) בישראל, שייקבע מראש, טרם העזיבה.

כאמור, לפני יותר מעשור דנה ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בהצעת החוק של ח"כ משה ארנס בנושא הצבעת ישראלים מחו"ל. אמת המידה שעלתה אז בדיון כתנאי לקבלת זכות ההצבעה מחו"ל הייתה החזקת דרכון ישראלי בתוקף ושהייה בישראל בשלוש השנים שלפני הבחירות. על פי ההערכות באותו זמן, דובר בכ-200 אלף ישראלים (הכנסת, 2002). לשיטתנו, חולשתה העיקרית של אמת מידה זו היא שהיא מאפשרת הצבעה מחו"ל גם למי שחי תקופה ארוכה מחוץ לישראל, אך מחזיק בדרכון בר תוקף והגיע במהלך שלוש השנים האחרונות לביקור מולדת, אפילו של שבוע ימים בלבד. אנו סבורים כי אין להעניק לאזרח כזה את הזכות לבחור מחו"ל אפילו אם הוא מבקר פעמיים בשנה בישראל למשכי זמן קצרים.

יש לקבוע אמות מידה ברורות מחמירות יותר. אנו מציעים לקבוע אמת מידה כפולה: הראשונה, פרק זמן מרבי מאז מועד העזיבה את ישראל; והשנייה, משך שהייה רצוף או מצטבר בישראל טרם אותה עזיבה. בנייר עמדה שהגיש המכון למדיניות העם היהודי לפני שנים ספורות למזכיר הממשלה הוצע לאפשר הצבעה מחו"ל רק בארבע השנים הראשונות לציאה מישראל (קרטנטי והקמן, 2012). אנו מציעים לקצר את התקופה לשלוש שנים ולהוסיף לה דרישה לשהייה רצופה או מצטברת בישראל טרם העזיבה.

הזכאות להצביע מחוץ לשטח המדינה תינתן רק לאזרחי ישראל שביום הבחירות עברו לכל היותר שלוש שנים מאז שהה בישראל 90 ימים רצופים לפחות או 183 ימים במצטבר בשנה לפחות.²

אמות מידה כאלה הן להערכתנו הסדר מאוזן שמאפשר לזהות, בסבירות גבוהה למדי, מי מתוך יותר מחצי מיליון אזרחי ישראל השוהים בחו"ל נמצאים שם באופן זמני בלבד, רואים בישראל את מרכז חייהם ומתכוונים לשוב אליה. הגבלת זכות ההצבעה מחו"ל לפרק זמן של שלוש שנים לכל היותר מאז העזיבה גם תבטיח בסבירות גבוהה, לנוכח תדירות הבחירות לכנסת, שזכות זו של הצבעה מחו"ל תמומש במערכת בחירות אחת בלבד.

הערכה של מספר האזרחים שיהיו זכאים להצביע מחו"ל לפי קריטריונים אלו היא מורכבת ובמידה רבה בגדר ירייה באפלה, שכן כיום אין בישראל גוף שיכול לספק נתון אחד מוסמך על היקף אוכלוסיית הישראלים החיים בחו"ל.³ בידי רשויות שלטון שונות – משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הקליטה – יש נתונים שונים בתכלית המתבססים על הגדרות שונות זו מזו (הכנסת, 2012). המכון למדיניות תכנון העם היהודי – שכאמור הציע לאפשר הצבעה מחו"ל רק בארבע השנים הראשונות ליציאה מישראל – העריך על סמך סדרת פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שכותרתה יציאות וחזרות של ישראלים ששהו בחו"ל יותר משנה ברציפות) שכוחם האלקטורלי של הזכאים להצביע יהיה שווה ל-2-3 מנדטים לכל היותר גם אם כל הזכאים להצביע בחו"ל יממשו את זכותם (קרסנטי והקמן, 2012: 11).⁴ ואולם נתונים השוואתיים מלמדים ששיעורי הצבעה של אזרחים המתגוררים בחו"ל נמוכים במידה ניכרת מאלה שבארץ האם (ראו בתיבה שלהלן). אם נניח

2 הקריטריון של 183 ימים מצטברים (מבחן ימי הששהיה בישראל) משמש את רשויות המשטרה כאחד המבחנים לקביעת מרכז החיים של אזרחי ישראל.

3 העמדות בנוגע למספר האזרחים המתגוררים מחוץ למדינה אינה ייחודית למדינת ישראל. גם בארצות הברית, למשל, אין נתון מוסכם של מספר האמריקנים החיים מחוץ לגבולותיה. ההערכות נעות בין 2.2 מיליון איש ל-6.8 מיליון. באוסטרליה ההערכות של מספר האזרחים המתגוררים בחו"ל נעות בין 450 אלף נפש ל-900 אלף, ובבריטניה – בין 4.7 מיליון ל-5.6 מיליון (Costanzo and Klekowski von Koppenfels, 2013).

4 הערכה זו לא הביאה בחשבון תיירים ישראלים שישו בחו"ל ביום הבחירות ויהיו זכאים להצביע אם ימלאו מספיק זמן מראש טופס רישום עם בקשה להצביע מחו"ל.

שדפוסי ההצבעה של אותם אזרחים דומים למדי לדפוסי ההצבעה הכלליים, שכן מדובר באנשים שעזבו את ישראל לפני שלוש שנים לכל היותר, נראה שאין בסיס ממשי לחששות שהרחבת זכות הבחירה מחו"ל לקהלים אלה תיצור הטיה פוליטית או תכריע את תוצאות הבחירות.

ועדת הבחירות המרכזית מגבשת בימים אלה מסמך מקיף, שיציג, בין השאר, אומדנים של מספר הישראלים שיהיו זכאים להצביע מחו"ל לפי אמות מידה שונות שייקבעו. מסמך זה יהיה כלי עזר מכריע בידי מקבלי ההחלטות בבואם לגבש את הקריטריונים לזכאות להצביע מחו"ל.

ואולם בקריטריונים הללו אין די. נוסף על אמות המידה שיקבעו מי מאזרחי ישראל השוהים מחוץ למדינה ביום הבחירות זכאי להצביע מחו"ל, יש להעמיד תנאים נוספים למימוש הזכות. הראשון, המקובל כמעט בכל המדינות המאפשרות לאזרחיהן להצביע מחוץ לשטחן, הוא רישום מוקדם. כלומר, זכאותם של אזרחים ישראלים שעמדו בקריטריונים שייקבעו להצביע מחו"ל תותנה במילוי טופס בקשה. להצבתו של תנאי כזה שני יתרונות חשובים: ראשית, בהניחו חסם פרוצדורלי מקדים הוא יגדיל את "מחיר" ההצבעה ויבטיח בכך שרק אזרחים מעורבים שזיקתם למדינה גבוהה יוכלו לממש את הפריבילגיה של הצבעה מחוץ לשטח המדינה. שנית, הוא יאפשר להעריך מראש את מספר הישראלים המעוניינים לממש את זכותם ולהצביע מחו"ל וישפר בכך את ההיערכות של ועדת הבחירות המרכזית או של נציגויות המדינה בחו"ל. התנאי השני שיש לשקול כחיוב הוא התניית ההצבעה בהצהרה על גבי טופס הרישום בדבר כוונתו של המבקש לשוב ולחיות בישראל.

אמות המידה שהוצעו כאן – המבוססות על פרק הזמן המרבי שחלף מאז עזב האזרח את המדינה ועל רישום מוקדם – אינן חריגות בנוף הדמוקרטיות. כעולה מלוח 2 (להלן), מדינות רבות נוקטות אמות מידה כאלה. בכריטיניה, למשל, זכאים להצביע מחו"ל מי ששהו מחוץ למדינה 15 שנים לכל היותר לפני הבחירות, בשוודיה זכות זו פוקעת לאחר 10 שנים, בקנדה לאחר חמש שנים ובניו זילנד לאחר שלוש שנים. כמעט בכל המדינות הזכאות להצביע מחו"ל מותנית גם ברישום מוקדם על ידי מילוי טופס והגשתו.

שיעורי ההשתתפות (אחוזי ההצבעה) בהצבעה מחו"ל, השוואה בינלאומית

מנתונים השוואתיים עולה שאחוזי ההצבעה של אזרחים שגרים מחוץ למדינתם וזכאים להצביע מחו"ל נמוכים במידה ניכרת מאלה של האזרחים המצביעים בשטח המדינה. הסיבות לכך מגוונות, בכללן הליכי ההצבעה המורכבים והסבוכים (רישום מוקדם, מילוי טופס הצבעה ושליחתו בדואר, מקום הצבעה פיזי מרוחק), חוסר מידע מספק בדבר עצם הזכאות וניתוק מקמפיין הבחירות, המביא לידי תחושת ריחוק וחוסר עניין.

בפורטוגל, למשל, הצביעו מחו"ל בבחירות 2015 כ-28 אלף בוחרים מתוך כ-240 אלף זכאים, שיעור הצבעה של 11%. ארבע שנים קודם לכן מימשו את הצבעתם בחו"ל כ-33 אלף בוחרים מתוך כ-195 אלף זכאים, שיעור הצבעה של 17% (MAI, 2015). גם באיטליה השתתפות האזרחים המתגוררים בחו"ל בבחירות נמוכה למדי. בשתי הבחירות האחרונות (2008 ו-2013) הצביעו מחו"ל כמיליון אזרחים מתוך כ-3-3.5 מיליון זכאים, שיעורי הצבעה של 30%-40% (MDI, 2015). בבריטניה מילאו את טופסי ההרשמה לבחירות עשרות אלפים בלבד מתוך יותר מ-5 מיליון אזרחים שמתגוררים מחוץ לשטח המדינה, ויש להניח שעוד פחות מהם הצביעו בסופו של דבר (Roberts, 2015). בקנדה שיעורי ההשתתפות נמוכים עוד יותר: בבחירות 2011 מתוך כמיליון אזרחים זכאים מימשו את זכותם להשתתף רק 6,000, קצת יותר מחצי אחוז (Perkel, 2015). בארצות הברית הצביעו בבחירות 2008 בין 6% ל-7% מהאזרחים שחיו באותה עת מחוץ למדינה (Smith, 2010).

לוח 2 זכאות להצבעה מחוץ לשטח המדינה (15 מדינות לדוגמה)

המדינה	התנאים והמגבלות
אוסטרליה	אזרחים ששוהים עד 6 שנים מחוץ למדינה.
איטליה	כל אזרח, ללא הגבלת זמן (12 מושבים מוקצים לייצוג איטלקים בחו"ל).
אירלנד	רק שליחים רשמיים מטעם המדינה.
בלגיה	כל אזרח, ללא הגבלת זמן.
בריטניה	אזרחים ששוהים עד 15 שנים מחוץ למדינה.
גרמניה	אזרחים שגרים במדינות האיחוד האירופי – ללא מגבלת זמן ובלבד שהתגוררו בגרמניה 3 חודשים רצופים טרם יציאתם. לאזרחים שגרים במדינות אחרות – עד 25 שנים מחוץ למדינה.
דנמרק	אזרחים ששוהים עד שנתיים מחוץ למדינה. אין הגבלת זמן לשליחים רשמיים מטעם המדינה, לשליחי חברות עסקיות ולאזרחים שיצאו ללימודים או ששוהים מחוץ למדינה מסיבות רפואיות.
יוון	רק שליחים רשמיים מטעם המדינה.
ישראל	רק שליחים רשמיים מטעם המדינה.
נורווגיה	כל אזרח, ללא הגבלת זמן.
ניו זילנד	אזרחים שהתגוררו בניו זילנד לפחות שנה אחת רצופה במהלך חייהם וביקרו בה לפחות פעם אחת ב־3 השנים האחרונות.
ספרד	כל אזרח, ללא הגבלת זמן.
פינלנד	כל אזרח, ללא הגבלת זמן.
קנדה	אזרחים שמתגוררים עד 5 שנים רצופות מחוץ למדינה.
שוודיה	אזרחים ששוהים עד 10 שנים מחוץ למדינה. לאחר תקופה זו על האזרח להודיע לרשויות על רצונו להמשיך להיות זכאי לבחור.

הערה: כמעט בכל המדינות זכות הבחירה מחו"ל מותנית ברישום מוקדם. בארצות הברית הזכאות להצביע מחו"ל מוסדרת ברמת המדינה (state): באחדות מהן הזכות להצביע מחו"ל גורפת (אך מותנית ברישום מוקדם), ובאחרות יש לציין את הסיבה לבקשה. יש מדינות שבהן הזכות להצביע ניתנת גם לאזרחים אמריקנים שנולדו מחוץ למדינה ומעולם לא התגוררו בה, ובלבד שהוריהם התגוררו בעבר בארצות הברית.

מקורות:

Ellis et al. (2007); Council of Europe – Venice Commission (2011); Australian Electoral Commission (2015); Danish Ministry of Social Affairs and the Interior (2015); Elections Canada (2015); New Zealand Electoral Commission (2015); UK Electoral Commission (2015).

2. אופן ההצבעה: היכן וכיצד יצביעו הבוחרים?

מדינות המאפשרות הצבעה מחו"ל חייבות לוודא שההליך יתבצע כך שיעמוד בתנאי ההוגנות, החופשיות, החשאיות והשקיפות. רצוי גם לשאוף שלכל בעל זכות הצבעה מחו"ל תינתן הזדמנות שווה, ככל האפשר, להצביע. אבל מדינות גם חייבות להביא בחשבון את האילוצים ואת האתגרים הייחודיים להצבעה מחוץ לשטח המדינה, כמו הפיזור הגאוגרפי הנרחב של המצביעים, הסדרי הביטחון במקומות ההצבעה והעלות הגבוהה של ההליך.

ניתן להצביע על חמש שיטות שבאמצעותן אזרחים יכולים להצביע מחו"ל:

(1) הצבעה אישית בקלפיות שמוצבות בנציגויות של המדינה או במקומות המיועדים לכך.

(2) הצבעה באמצעות מיופה כוח.

(3) הצבעה בדואר.

(4) הצבעה באמצעות פקס.

(5) הצבעה מקוונת (אלקטרונית).

כעולה מלוח 3 (להלן), יש מדינות שבהן עומדת לרשות המצביעים דרך אחת בלבד למימוש זכותם, ואילו באחרות קיימות שתיים ואף שלוש חלופות. בישראל הזכאים כיום להצביע מחו"ל יכולים לעשות זאת רק באמצעות הצבעה אישית בנציגויות הרשמיות של המדינה.

הקריטריונים המגדירים מי זכאי להצביע משפיעים גם על ההכרעה כיצד ההצבעה תתנהל. לו היה מדובר במאות אלפי בעלי זכות הצבעה, לא היה אפשר לקיים את הליך ההצבעה בנציגויות הרשמיות של מדינת ישראל. כשמדובר בכמה עשרות אלפים, אפשר לשקול בזהירות אם הצבעה בשגרירויות ובקונסוליות ישימה. במבט השוואתי אפשר לזהות שלוש שיטות הצבעה עיקריות שמדינות נוקטות בשביל אזרחיהן ששהים בחו"ל: הצבעה אישית בנציגויות רשמיות של המדינה, הצבעה בדואר והצבעה מקוונת. השיטה האישית היא הנהוגה כיום לישראלים המצביעים בחו"ל. שתי השיטות האחרות עדיין לא אומצו בישראל, לא לאזרחים השוהים בחו"ל כיום והצבעה וגם לא לאזרחים המצביעים בארץ.

לוח 3 שיטות הצבעה לאזרחים שמצביעים מחו"ל

מדינות	שיטת ההצבעה
דרום אפריקה, ישראל, פולין, פינלנד, רומניה	אישית (בקלפיות)
אוסטריה, איטליה, אירלנד, גרמניה, דנמרק, קנדה	בדואר
יפן, ספרד, פורטוגל	אישית או בדואר
צרפת	אישית או על ידי מיופה כוח
בלגיה, שוודיה	אישית, בדואר או על ידי מיופה כוח
אוסטרליה, ניו זילנד	אישית, בדואר או בפקס
הולנד	בדואר, על ידי מיופה כוח או מקוונת
אסטוניה	אישית, בדואר או מקוונת

מקור: Ellis et. al, 2007

הצבעה בנציגויות רשמיות

בהקשר הישראלי מדובר בהתייצבות פיזית של הזכאים באתרי הצבעה שנמצאים בנציגויות רשמיות של המדינה. הליך ההצבעה דומה להליך המתבצע בקלפיות בשטח המדינה: הצגת תעודה מזהה של בעל זכות ההצבעה, זיהויו על ידי פקיד מדינה והצבעה מאחורי פרגוד. היתרונות של חלופה זו ברורים: ראשית, מדובר בחלופה מוכרת שכבר נמצאת בשימוש במערכות בחירות רבות ופועלת היטב. שנית, היא מבטיחה בסבירות גבוהה מאוד את טוהר הבחירות: זיהוי המצביע, חשאיות ההצבעה, חתימת הקלפי ושליחתה לספירה בישראל. שני החסרונות העיקריים של חלופה זו הם עלותה הגבוהה והעובדה שהיא מפלה בין מצביעים. כאשר לחיסרון הראשון – העלות הגבוהה – אין ספק שפתיחת הליך ההצבעה בנציגויות המדינה בחו"ל לכמה עשרות אלפי ישראלים כרוכה בעלויות גבוהות במיוחד ובאתגרים לוגיסטיים לא פשוטים. באחדות מהנציגויות צפוי מספר גדול של בעלי זכות בחירה ויהיה צורך לפתוח כמה קלפיות או לחלופין לפרוש את ההצבעה על פני כמה ימים. עוד יש להביא בחשבון את עלויות האבטחה וכוח האדם.

החיסרון השני נוגע לעובדה שהצבעה בדרך זו מפלה בין אנשים בגלל המרחק השונה שלהם מאתר ההצבעה הקרוב. בבחירות לכנסת ה-20 (2015)

נפתחו 98 אתרי הצבעה בנציגויות רשמיות של ישראל: באירופה נפרשו 36 אתרים, באסיה 23, באמריקה הלטינית 14, בצפון אמריקה 13, באפריקה 10 ובאוקיאניה 2 (ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, 2015). פרישה זו, שמתבססת על מדינות ולא על פיזור גאוגרפי, יוצרת עיוותים בכל הנוגע למחיר שעולה ההצבעה לאזרח, כלומר המרחק שלו מאתר ההצבעה הקרוב. לשם המחשה: באירופה הפיזור הנרחב מבטיח שרוב המצביעים נמצאים במרחק של שעות נסיעה אחדות לכל היותר מאתר ההצבעה הקרוב. בצפון אמריקה, לעומת זאת, היבשת שיש בה ריכוז הישראלים הגבוה ביותר, הפיזור דליל למדי. ישראלים שמתגוררים, למשל, בדנוור (ארצות הברית) או בקלגרי (קנדה) מרוחקים 15 שעות נסיעה ויותר מאתר ההצבעה הקרוב. באוסטרליה מופעל אתר הצבעה יחיד (בבירה קנברה), עניין לא סביר לנוכח ריכוזי הישראלים בערים המרוחקות אלפי קילומטרים ממנה (למשל בריסביין או אדלייד).

ברור שאי-אפשר להימנע מאפליה מוחלטת שכן לא סביר לפתוח אתר הצבעה בכל מקום על פני הגלובוס שבו חי אזרח ישראלי בעל זכות הצבעה מחו"ל. ואולם כדי להפחית את ממדיה של האפליה, יש לשקול את הרחבת הפרישה, אפילו אם מדובר במקומות שבהם אין כיום נציגות רשמית של המדינה ועל אף העלות הגבוהה הכרוכה בכך (שכירת מקום מיוחד, עלויות אבטחה וכוח אדם). כך למשל אפשר לקבוע כי אם ברדיוס של עד 250 ק"מ מעיר גדולה שאין בה נציגות רשמית של ישראל נמצאים לפחות 400 בעלי זכות הצבעה שנרשמו מראש, המדינה תדאג להציב בה קלפי בחירות.⁵ כאמור למעלה, רישום מוקדם כתנאי למימוש זכות ההצבעה מחו"ל יספק לרשויות אומדן של מספר הישראלים באזור ושל הפיזור שלהם ויסייע בהיערכות המוקדמת ובהחלטה המושכלת היכן נחוץ לפתוח אתרי הצבעה נוספים.

5 חשוב לוודא שקריטריונים כאלה, אם יופעלו, יעוגנו בחקיקה ראשית, בין היתר כדי למנוע מניפולציות ומצבים שבהם ההכרעה אם לפתוח קלפי במקום מסוים תשמש כלי לניצול בידי כוחות פוליטיים.

הצבעה באמצעות הדואר או הצבעה מקוונת

הצבעה בדואר או הצבעה מקוונת הן מה שספרות המחקר מכנה "הצבעה מרחוק" (remote voting). שתי השיטות מבטלות את החסרונות העיקריים של הצבעה באתרי הצבעה בהנמיכן את עלות ההצבעה ובהקטינן את האפליה של בעלי זכות בחירה שמרוחקים קילומטרים רבים מהקלפי הקרובה ביותר למקום מגוריהם. הצבעות אלה מאפשרות לכל אדם להצביע מביתו או לכל היותר להגיע לסניף הדואר הקרוב למקום מגוריו ולשלוח משם את מעטפת ההצבעה. חסרונן הבולט קשור לחששות בנוגע למעשה ההצבעה עצמו, שכן אין דרך בטוחה לוודא שההצבעה נעשית באופן חופשי, עצמאי, חשאי והוגן (Birch and Watt, 2004; גם Qvortrup, 2005). למרות חיסרון זה, הצבעה בדואר נפוצה במדינות רבות (גם כחלופה להצבעה בתוך המדינה), ובשנים האחרונות מדינות אחדות אף התנסו גם בהצבעות מקוונות. למרות היתרונות הברורים של הצבעה בדואר ושל הצבעה מקוונת, וכיוון שמדינת ישראל טרם התנסתה בסוגים אלה של הצבעה מרחוק, אנו סבורים שלפחות לעת עתה יש לוותר על החלופות הללו ולהתיר **הצבעה מחו"ל רק באופן של התייצבות פיזית באתרי הצבעה שהמדינה מפעילה.**

3. ספירה וחישוב של הקולות

לאחר שהוגדרה האוכלוסייה הזכאית להצביע מחו"ל ולאחר שסוכם אופן ההצבעה, ההכרעה השלישית נוגעת לשאלה כיצד לספור ולחשב את קולות המצביעים. אנו מציגים כאן שתי חלופות מקובלות: הראשונה – למנות את קולות המצביעים מחו"ל כקולות רגילים שיתווספו אל כלל הקולות; והשנייה – למנות את הקולות הללו במסגרת של מחוז בחירה נפרד.

בחלופה הראשונה הטיפול בספירה ובחישוב של קולות הישראלים שהצביעו מחו"ל זהה למודל שכבר קיים כיום לאוכלוסיות מוגדרות: חיילים, אסירים, שוהים בבתי חולים, עובדי המדינה המוצבים בחו"ל וכדומה. לפי מודל זה הקולות הללו נספרים בפרוצדורה נפרדת ("המעטפות הכפולות" או "המעטפות החיצוניות"), אבל הם מתווספים למניין הקולות הכללי ושיטת חלוקת המנדטים מתייחסת אליהם כמו אל כל קול אחר. כפי שעולה מלוח 4, בשלוש מערכות הבחירות האחרונות היו המעטפות החיצוניות כ-5.5% מכלל הקולות הכשרים, שקול ל-6-7 מנדטים.

לוח 4 ההצבעה במעטפות ה"חיצוניות"

2015	2013	2009	
232,681	212,949	184,391	מספר הקולות הכשרים
5.5%	5.6%	5.5%	שיעור הקולות מכלל המצביעים

אחד היתרונות הבולטים של החלופה הראשונה הוא היותה הליך מופר שפועל היטב וביעילות. היא גם תואמת את עקרון הארציות של שיטת הבחירות הישראלית שלפיו כל שטח המדינה נחשב אזור אחד לצורך חישוב תוצאות הבחירות. לנוכח פשטותה של חלופה זו אנו ממליצים לבחור בה.

בחלופה השנייה קולות הישראלים שהצביעו מחו"ל ייספרו במסגרת של מחוז או מחוזות בחירה נפרדים. אפשר למשל לקבוע מראש ש-3 מתוך סך כל המושבים בכנסת ייבחרו במחוז בחירה של "ישראלים השוהים בחו"ל". הקולות שנתנו מצביעים אלה למפלגות השונות יחולקו בין 3 המושבים הללו. אם יאומץ המודל הזה, יש להכריע בשני עניינים נוספים:

(1) האם 3 המושבים הללו יתווספו ל-120 חברי הכנסת (כלומר בכנסת יהיו 123 חברים) או שהם יהיו חלק מ-120 המושבים, ואז קולותיהם של המצביעים בישראל יחולקו ל-117 מושבים הנותרים?

(2) האם 3 המושבים הללו יוקצו במסגרת של מחוז בחירה אחד רב-נציגי (שיטת חישוב יחסית) או ב-3 מחוזות בחירה שבכל אחד תהיה מפלגה מנצחת יחידה (שיטת חישוב רובית)?

יש מדינות הנוקטות את החלופה השנייה. בצרפת מוקצים 11 מתוך 577 המושבים בבית התחתון לקולות האזרחים הצרפתים השוהים בחו"ל. מושבים אלה נקבעים ב-11 מחוזות בחירה חד-נציגיים.⁶ באיטליה מוקצים 12 מתוך 630 המושבים בבית התחתון לאזרחים איטלקים השוהים בחו"ל. מושבים אלה נקבעים ב-4

6 מדובר ב-11 מחוזות גאוגרפיים לאזרחי צרפת שחיים מחוץ למדינה על פי החלוקה הזאת: (1) קנדה-ארצות הברית (2) אמריקה הלטינית (3) צפון אירופה (4) הולנד-בלגיה-לוקסמבורג (5) ספרד-פורטוגל (6) שווייץ (7) מרכז ומזרח אירופה (8) דרום אירופה-טורקיה-ישראל (9) צפון-מערב אפריקה (10) אפריקה והמזרח התיכון (11) רוסיה-אוקראינה-אסיה-אוקיאניה.

מחוזות בחירה: אירופה-רוסיה, צפון אמריקה, אמריקה הלטינית ושאר העולם. לכל מחוז מוקצה לפחות מושב אחד, ושאר 8 המושבים מחולקים באופן יחסי על פי מספר האזרחים שנרשמו להצביע בכל מחוז. בבחירות האחרונות (2013) הוקצו 2 מושבים לצפון אמריקה, 4 לאמריקה הלטינית, 5 לאירופה-רוסיה ו-1 לשאר העולם. בפורטוגל מוקצים 4 מתוך 230 מושבי הפרלמנט לאזרחים השוהים בחו"ל: 2 מהם נבחרים במחוז הבחירה של אירופה וה-2 האחרים במחוז הבחירה של שאר העולם. בקרואטיה מוקצים 3 מתוך 151 מושבי הפרלמנט לקרואטים השוהים בחו"ל.

החיסרון הבולט ביותר של חלופה זו בהקשר הנדון כאן הוא היותה בגדר חריגה מעקרון הארציות, עקרון יסוד של שיטת הבחירות הישראלית, בכך שהיא מכניסה לשיטת הבחירות מאפיין חדש שלא נוסה בעבר. לעומת זאת, מי שתולים בשיטה הארצית את האחריות לפיצול הגדול במפה הפוליטית בישראל וקוראים ממילא לשקול להכניס לשיטת הבחירות מאפיינים אזוריים, אינם צפויים להתנגד לחלופה.

זאת ועוד, החלופה השנייה עלולה להביא לידי חריגה מהעיקרון של "כל קול שווה". אם יוחלט, למשל, להקצות לקולות הישראלים השוהים בחו"ל 3 מושבים, אבל בפועל יצביעו רק 30 אלף אנשים, יהיה משקלו של כל מצביע גדול בהרבה מזה של המצביעים ה"רגילים" (המצביעים בישראל). לעומת זאת, אם יצביעו בחו"ל 200 אלף בוחרים, יהיה משקל קולו של כל מצביע פחות מזה של המצביעים ה"רגילים".

סיכום

הזכות לבחור היא מזכויות היסוד בכל משטר דמוקרטי, ואף על פי כן היא נמנעת בפועל מעשרות אלפי ישראלים השוהים מחוץ לשטח המדינה ביום הבחירות. זוהי מציאות היוצרת עוול וחוסר צדק; היא שוללת זכות דמוקרטית יסודית מציבור רחב ומפלה אותו בהשוואה לציבורים אחרים שבעבורם כן פותחו הסדרי הצבעה מיוחדים. חוסר צדק זה צורם במיוחד מאחר שהגלובליזציה המאפינת את העידן שלנו מאפשרת יותר ויותר את הניידות של אזרחים החיים פרק זמן מוגבל מחוץ

למדינה ולנוכח העובדה שברוב הדמוקרטיות יש מנגנונים המאפשרים לאזרחים להצביע בבחירות בארצם מחו"ל.

על כן ראוי שהמחוקק יתקן את חוק הבחירות לכנסת באופן שיאפשר לישראלים השוהים זמנית בחו"ל ואשר ברור כי מרכז חייהם נמצא בישראל לממש את זכותם להצביע גם מחוץ לשטח המדינה.

בנייר זה מיפינו את שאלות היסוד שבהקשר זה יש לתת עליהן את הדעת:

(1) מה יהיו אמות המידה שיכריעו מי יהיה זכאי להצביע מחו"ל?

(2) באיזה אופן תתבצע ההצבעה?

(3) באיזה אופן יימנו הקולות?

אנו שוללים על הסף מתן זכות הצבעה גורפת למאות אלפי הישראלים החיים מחוץ למדינה תקופות ארוכות ואשר ישראל כבר אינה מרכז חייהם, גם אם הם מבקרים בה פעם או פעמיים בשנה לפרקי זמן קצרים ("ביקורי מולדת"), ואפילו אם הם עדיין רשומים בפנקס הבוחרים. אנו סבורים שאזרחים כאלה איבדו את זכותם המוסרית להשתתף בבחירות הנוגעות לחייהם של מי שחיים דרך קבע במדינת ישראל.

✓ עמדתנו היא שאת הזכאות להצביע מחוץ לשטח המדינה יש לתת רק לאזרחי ישראלי שביום הבחירות עברו לכל היותר 3 שנים מאז שהה בישראל 90 ימים רצופים לפחות או 183 ימים במצטבר בשנה לפחות.

✓ עוד אנו מציעים:

- להתנות את זכאות ההצבעה ברישום מוקדם.
- להתנות את זכאות ההצבעה בהצהרה על כוונה לשוב ולחיות בישראל.
- לקיים את ההצבעה בנציגויות ישראל הקיימות בחו"ל.
- למנות את הקולות במסגרת המנגנון הקיים והמוכר של "המעטפות החיצוניות".

עם זאת יש להביא בחשבון גם את ההשלכות התקציביות, הלוגיסטיות ובעיקר החוקתיות הכרוכות באימוץ הצעדים המוצעים כאן.

- ללא ספק, הרחבת מעגל הזכאים להצביע מחו"ל תייקר את עלותה של מערכת הבחירות. אם יהיה מדובר בעלות חריגה בהיקפה (ועדת הבחירות המרכזית תוכל לספק אומדן) יהיה על מקבלי ההחלטות להכריע אם

מדובר בצעד שהוא בתחום הסביר ואם התועלת שתצמח ממנו מצדיקה את עלותו.

- צעד כזה אף מעמיד שאלות לוגיסטיות לא פשוטות. ההצבעה הנעשית כיום בנציגויות ישראליות בחו"ל משרתת אלפים ספורים של בעלי זכות בחירה. הגדלת מעגל הבוחרים לפוטנציאל של עשרות אלפים תחייב היערכות בסדר גודל שונה בתכלית מצד ועדת הבחירות המרכזית והנציגויות בחו"ל. גם כאן יהיה על מקבלי ההחלטות לראות את התמונה הכוללת ולהביא בחשבון את האתגרים שהרחבת מעגל הזכאים להצביע מחו"ל תביא עמה.
- על מקבלי ההחלטות יהיה לתת את הדעת גם להשלכות החוקתיות של אימוץ צעדים אלו. למשל, על פי אילו כללים, אם בכלל, תתנהל תעמולת הבחירות בחו"ל, והאם יהיה אפשר לפקח באופן אפקטיבי על ההיבטים הפיננסיים (כפי שהם מוסדרים בחוק מימון מפלגות) של מערכת בחירות מחוץ לשטחה של ישראל?

וכמובן, יש לתת את הדעת לסכנה הפוטנציאלית הגדולה של מדרון חלקלק: שינוי המצב הנוכחי, גם אם ייעשה במידה זהירה ומאוזנת ועל פי הקריטריונים המגבילים שהצענו כאן, עלול להיות תקדים להרחבה עתידית של אוכלוסיית הזכאים להצביע מחו"ל. יש חשש ממשי שגורמים בעלי עניין יחתרו, משיקולים פוליטיים-מפלגתיים צרים, לשנות את אמות המידה באופן שיתווספו למעגל בעלי זכות הבחירה מחו"ל אזרחים שמרכז חייהם אינו בישראל. על מקבלי ההחלטות להביא בחשבון גם את הסיכון הזה ולהעמידו כנגד העוול הקיים היום כלפי ישראלים השהים זמנית בחו"ל ומשום כך אינם יכולים לממש זכות דמוקרטית יסודית – השתתפות בבחירות לכנסת.

נספח טיוטה להצעת חוק

הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' ...), התשע"ו-2016

הוספת סעיף 1. אחרי סעיף 116 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב],
התשכ"ט-1969 (להלן: החוק העיקרי), יבוא:
116יא

- "בוחרים 116יא (א) בוחר שנמצא במדינת חוץ ביום
נוספים הבחירות לכנסת רשאי להצביע
הרשאים גם אם אין הוא עובד, בן
להצביע זוגו או ילדו כאמור בסעיף 116ז,
בנציגויות אם ביום הבחירות עברו לכל
היותר שלוש שנים מאז שהה
בישראל 90 ימים רצופים לפחות
או 183 ימים במצטבר בשנה
לפחות.
- (ב) בוחר שנמצא במדינת חוץ אשר
מבקש להצביע בנציגות בהתאם
להוראות סעיף זה יגיש לשר
הפנים בקשה בכתב בכל עת, אך
לא יאוחר מהיום ה-90 שלפני
יום הבחירות; נוסח הבקשה
ופרטיה, לרבות דרכי הגשתה
ומקום הנציגות המבוקשת,
ייקבעו בתקנות.
- (ג) לבקשה לפי סעיף זה תצורף
הצהרה על כוונת הבוחר לשוב
ולחיות בישראל; נוסח ההצהרה
ופרטיה ייקבעו בתקנות.

הערה: הצעת החוק היא טיוטה המבוססת על העקרונות המוצגים במסמך זה. אפשר
כמובן לעשות בה התאמות ברוח העקרונות הללו.

(ד) רשימה של הבוחרים שבקשותיהם אושרו תימסר על ידי שר הפנים לוועדה המרכזית, לשר החוץ ולנציגויות לא יאוחר מהיום ה-53 שלפני יום הבחירות, ועד ליום זה הוא גם יודיע לכל בוחר שנדחתה בקשתו להצביע בנציגות.

(ה) הנציגויות יודיעו לא יאוחר מהיום ה-42 שלפני יום הבחירות על זכותו להצביע בנציגות לכל בוחר שבקשתו אושרה.

(ו) בוחר שלא קיבל הודעה כאמור בסעיף קטן (ה) או בוחר שקיבל הודעה שבקשתו נדחתה כאמור בסעיף קטן (ד) וטוען שהוא זכאי להצביע בנציגות, רשאי לערור על כך לפני יושב ראש הוועדה המרכזית לא יאוחר מהיום ה-35 שלפני יום הבחירות, והחלטתו של היושב ראש תהיה סופית.

(ז) על ההצבעה לפי סעיף זה יחולו הוראות פרק זה בשינויים המחויבים, וכן בשינויים אחרים ככל שיידרשו, והם ייקבעו בידי יושב ראש הוועדה המרכזית, בהתייעצות עם שר הפנים ועם שר החוץ.

(ח) שר הפנים ושר החוץ יתקינו תקנות לביצוע סעיף זה, וכן יפרסמו לציבור מעת לעת, ולפחות אחת לשנה, את הוראות סעיף זה ואת סדרי הגשת הבקשה לפי סעיף קטן (ב)."

2. תחילתו של חוק זה ביום...

תחילה

דברי הסבר

הצעת חוק זו נועדה לאפשר לאזרחי ישראל, אך לא לכולם, לממש את זכות הבחירה שלהם מחוץ לישראל. הזכות היסודית להצביע נמנעת היום בפועל מעשרות אלפי ישראלים השוהים מחוץ למדינה ביום הבחירות. עומדת לפניכם כמובן האפשרות להגיע ארצה ביום הבחירות, אך המחיר של מעשה זה גבוה ולא סביר.

מדינת ישראל מספקת כיום מגוון הסדרי הצבעה מיוחדים לאנשים המנועים מלהצביע בקלפי שהם משויכים אליה, אך היא נמנעת מלעשות כן לרוב הישראלים השוהים בחו"ל. מציאות זו יוצרת עוול וחוסר צדק, שכן היא שוללת זכות דמוקרטית חשובה מציבור רחב ומפלה אותו בהשוואה לציבורים אחרים. חוסר צדק זה צורם במיוחד מאחר שהגלובליזציה מאפשרת ניידות נוחה וקלה של אזרחים שחיים פרק זמן מוגבל מחוץ למדינת האם שלהם. יצוין כי במרבית הדמוקרטיות מקובלים מנגנונים שמאפשרים לחלק מאזרחיהן להצביע מחו"ל בנסיבות מסוימות הקבועות בחוק.

הצעת החוק קובעת אמות מידה ברורות לזכאות להצבעה מחו"ל, מתוך התחשבות בהשלכות הלוגיסטיות, התקציביות והחוקתיות של צעד זה. הצעת החוק מאפשרת לישראלים השוהים זמנית בחו"ל ואשר ברור כי מרכז החיים שלהם בישראל, ולהם בלבד, לממש את זכות ההצבעה שלהם גם מחוץ לשטח המדינה.

מוצע לקבוע שיהיה זכאי להצביע מחוץ לשטח המדינה רק אזרחי ישראליים שביום הבחירות עברו לכל היותר שלוש שנים מאז שהם בישראל 90 ימים רצופים לפחות או 183 ימים במצטבר בשנה לפחות. מוצע להתנות את זכאות ההצבעה מחו"ל כרישום מוקדם ובהצהרת המבקש על כוונתו לשוב ולחיות בישראל. ההצבעה תיעשה על ידי נוכחות פיזית של המצביע באחת הנציגויות הישראליות בחו"ל.

מקורות

אטמור, ניר, ועופר קניג, 2015. "חובת הצבעה, הצבעת אזרחים מחו"ל ומנגנונים אחרים לעידוד ההשתתפות בבחירות", בתוך: ניר אטמור ורחן פרידברג (עורכים), **מצביעים או לא מצביעים? – ההשתתפות בבחירות לכנסת**, מחקר מדיניות 106, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 89–120.

בג"ץ 2757/96, הילה אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ (2).

הכנסת, 2002. ועדת החוקה חוק ומשפט, פרוטוקול ישיבה מס' 516, 20 באוגוסט.

הכנסת, 2012. "מספר הישראלים החיים בחו"ל" (פלורה קוך הבידוביץ' לחה"כ דורון אביטל), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 במרץ.

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, 2015. "נציגייות ישראל שבהן תקיים הצבעה בחו"ל", 17 במרץ (מקוון).

חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט–1969.

למ"ס, 2013. "השכלה גבוהה בישראל", הודעה לעיתונות לרגל פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשע"ד, 9 באוקטובר.

למ"ס, 2015. "יציאות וחזרות ב-2013 של ישראלים ששהו בחו"ל יותר משנה ברציפות", הודעה לתקשורת, 19 באוגוסט.

קרסנטי, יוגב, וענבל הקמן, 2012. **הצבעת ישראלים בחו"ל**, נייר מדיניות, ירושלים: המכון למדיניות העם היהודי.

רובינשטיין, אמנון, וברק מדינה, 2005. **המשפט החוקתי של מדינת ישראל**, ירושלים ותל אביב: שוקן.

Australian Electoral Commission, 2015. "Going Overseas".

Birch, Sarah, 2009. *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*, Manchester: Manchester University Press.

Birch, Sarah, and Bob Watt, 2004. "Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret?" *The Political Quarterly* 75 (1): 60–72.

Collyer, Michael, 2014. "A Geography of Extra-Territorial Citizenship: Explanations of External Voting," *Migration Studies* 2 (1): 55–72.

Costanzo, Joe, and Amanda Klekowski von Koppenfels, 2013. "Counting the Uncountable: Overseas Americans," *Migration Information Source, MPI*, May 17.

- Council of Europe – Venice Commission, 2011. *Out of Country Voting, Draft Report*, Study 580/2010.
- Danish Ministry of Social Affairs and the Interior, 2015. “Elections and Referendums: Danish Expatriates Right to Vote”.
- [Editorial], 2015. “No, Canadians Living Abroad Shouldn’t Get to Vote,” *The Globe and Mail*, July 21.
- Elections Canada, 2015. “Voting by Canadians Living Abroad”.
- Ellis, Andrew, Carlos Navarro, Isabel Morale, Maria Gratschew, and Nadja Braun (eds.), 2007. *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA.
- Lafleur, Jean-Michel, 2013. *Transnational Politics and the State: The External Voting Rights of Diasporas*, London: Routledge.
- López Guerra, Claudio, 2005. “Should Expatriates Vote?” *Journal of Political Philosophy* 13 (2): 216–234.
- MAI (Ministério da Administração Interna), 2015. “Eleições 2015: Resultados Consuldaos Estrangeiro”.
- MDI (Ministero delle Interni), 2015. “Elezioni 2013: Area Estero”.
- New Zealand Electoral Commission, 2015. “Enrol and Vote from Overseas”.
- Perkel, Colin, 2015. “Expat Voting: Canadians Living Abroad Long Term Can’t Vote, Ontario’s Top Court Rules,” *Huffington Post*, July 20.
- Qvortrup, Matt, 2005. “First Past the Postman: Voting by Mail in Comparative Perspective,” *The Political Quarterly* 76 (3): 414–419.
- Roberts, Elizabeth, 2015. “UK Drive to Recruit 100,000 Expat Voters,” *The Telegraph*, March 2.
- Safi, Michael, 2014. “Expat Kiwis Set Up Political Party to Fight New Zealand Election,” *The Guardian*, February 11.
- Smith, Claire M., 2010. “These are Our Numbers: Civilian Americans Overseas and Voter Turnout,” *Overseas Vote Foundation Research* 2 (4): 1–13.
- Spiro, Peter J., 2006. “Perfecting Political Diaspora,” *New York University Law Review* 81: 207–233.
- UK Electoral Commission, 2015. “Can I still Vote if I Move Overseas?”.

ד"ר עופר קניג הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בכיר במכללה האקדמית אשקלון. מומחה לפוליטיקה השוואתית, מפלגות, שיטות בחירה, פוליטיקה ישראלית ובחירת מועמדים ומנהיגים.

יוחנן פלסנר הוא נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה. בשנים 2007-2013 שימש חבר כנסת.

הצעה לסדר רואה אור במסגרת המרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מסות"ב: 4-184-519-965-978

www.idi.org.il

