

בחירות בצל מגפה :
אתגרים בניהול הבחירות לכנסת בצל מגפת הקורונה

אביטל פרידמן, עופר קניג, אסף שפירא, גיא לוריא

2	מבוא
3	האתגר : ניהול תהליך בחירות אמין תוך הבטחת בריאות הציבור
5	סקירה השוואתית : חמישה מקרי בוחן ומבט-על
5	הבחירות המוניציפליות במדינת קווינסלנד, אוסטרליה
8	הבחירות לפרלמנט בדרום קוריאה
10	הבחירות לנשיאות בפולין
13	הבחירות הכלליות בארצות הברית
16	הבחירות לפרלמנט בניו זילנד
17	מבט על
21	הליכי הבחירות לכנסת בישראל : המצב כיום והמלצות לקראת ניהול בחירות בתנאי הקורונה
27	תעמולת בחירות בצל קורונה
27	תעמולת בחירות דיגיטלית
28	עצרות בחירות
30	דיון וסיכום
32	מימון בחירות בתקופת קורונה
32	רקע – מימון בחירות בישראל
32	השלכות פוטנציאליות של משבר הקורונה על מימון בחירות
34	האתגר הצפוי בישראל – לחץ להגדלת מימון הבחירות
36	עמדה עקרונית – התנגדות להגדלת מימון הבחירות
37	המלצות
39	סיכום וריכוז ההמלצות

מבוא

התפרצות מגפת הקורונה בראשיתה של שנת 2020 הביאה להטלת מגבלות שונות על האוכלוסייה, מתוך מטרה לשמור על בריאות הציבור ולהוריד את רמות ההידבקות והתחלואה. מגבלות אלה הציבו אתגרים רבים הקשורים לחיי היום יום של האזרחים, אך גם להיבטים שונים של המשטר הדמוקרטי. כך למשל, בתי מחוקקים נאלצו להתאים את דרכי עבודתם לכללי הריחוק החברתי, ובמקרים מסוימים אף נוצרה פגיעה משמעותית בזכויות יסוד כגון חופש התנועה, הזכות לפרטיות והזכות להפגין. אחד האתגרים המרכזיים אשר המגפה יצרה קשור במאפיין יסוד של השיטה הדמוקרטית: קיומן של בחירות סדירות. ניהול מערכות בחירות הוא הליך מורכב גם בימים כסדרם, מכיוון שמדובר בתהליך רב היקף שחייב לענות על אמות מידה מספקות של טוהר מידות, תחרותיות, שקיפות ואחריותיות (accountability). ניהול בחירות תחת צל מגפת הקורונה הפך, אם כן, למורכב עוד יותר.

אמנם, ישראל הייתה בין המדינות שכבר התנסו בניהול בחירות בזמן המגפה (הבחירות לכנסת ה-23, בראשית חודש מרץ 2020), אך היה זה בשלב מאוד מוקדם שלה, בעת שכמעט ולא היו הגבלות על הציבור הרחב. אם הבחירות לכנסת ה-24 ייקבעו במהלך החודשים הקרובים קיימת סבירות גבוהה שהן יתנהלו הפעם תחת הגבלות חמורות בהרבה. מטרתה של סקירה זו, אפוא, היא לדון באתגרים של ניהול בחירות בצל המגפה ולמפות את האמצעים האפשריים שאותם ניתן לנקוט על-מנת להבטיח את קיומו התקין של ההליך הדמוקרטי לצד שמירה על בריאות הציבור.

הסקירה פותחת בהצגה קצרה של האתגרים שמציבה המגפה בכל הנוגע לניהול בחירות ושל אמות המידה שצריכות להנחות אותנו בבואנו להציע פתרונות לאתגרים אלה. לאחר מכן היא מציגה את הניסיון שהצטבר במדינות אחרות. בתקופה שבין מרץ לאוקטובר 2020 נדרשו למעלה מ-70 מדינות להתמודד עם ניהול בחירות (ברמה הלאומית או ברמה נמוכה יותר) בצל הקורונה¹ ועובדה זו מאפשרת לנו לקבל תמונה מגוונת ותובנות על קשת האמצעים שנקטו על-ידן כמענה לאתגר. לאחר מכן נבחן אילו מהאמצעים מתאימים לישראל, מתוך הנחה שבחירות יתקיימו בתוך תקופת ההתמודדות עם המגפה ותוך התחשבות במסגרת החוקית הקיימת ובהיתכנות ליישומם של אמצעים אלה.

¹ James, Toby and Erik Asplund, (2020), [“What Happens After Elections Are Postponed? Responses to Postponing Elections during COVID-19 Vary by Regime Type”](#), IDEA.

מוקד הסקירה הוא, אפוא, בהליך ההצבעה עצמו, אולם היא מתייחסת גם לשאלה כיצד ניהול בחירות בצל מגפה רחבה משפיע על היבטים נוספים כגון קיומן של עצרות בחירות, תעמולת בחירות ומימון בחירות.² ניהול בחירות תחת תנאי מגפה מעמיד, כאמור, אתגרים מרובים אולם לצידם צצות גם הזדמנויות. העובדה שמדינות שונות הגיבו לאתגר באמצעות הרחבתם והגמשתם של אמצעי הצבעה חלופיים – כגון הצבעה בדואר והצבעה מוקדמת – שיפרה את הנגישות של קהלים שונים לפעולת ההצבעה, וייתכן שהיה לה משקל בגידול בשיעורי ההצבעה דווקא בבחירות שנערכו ב-2020, תחת מגבלות המגפה. גם בכל הנוגע לתעמולת בחירות ומימון בחירות, הקורונה מציבה אתגרים אך גם יוצרת הזדמנויות לתיקונים נדרשים.

נקדים הערה: מסמך זה נכתב מתוך הנחה, שנקווה ותתבדה, שמגפת הקורונה תימשך במהלך מערכת הבחירות ויום הבחירות, באופן אשר יחייב את התאמת המהלך הרגיל של הבחירות להתפרצות. הנחה נוספת של המסמך היא שהתפרצות המגפה אינה מחייבת הימנעות מהבחירות ודחייתן, לאור העובדה שהיו מספר מדינות שקיימו את הבחירות במועדן מאז פרוץ המגפה.³

האתגר: ניהול תהליך בחירות אמין תוך הבטחת בריאות הציבור

אחד המאפיינים המגדירים דמוקרטיה ייצוגית מודרנית הוא קיומן של בחירות תקופתיות, שבאמצעותן בוחרים האזרחים את נציגיהם בשלטון. על מנת שבחירות ייחשבו כדמוקרטיות, עליהן לעמוד בכמה אמות מידה: הן צריכות להיות חופשיות, הוגנות ותדירות; להעניק לכל אזרח הזדמנות שווה ואפקטיבית להצביע (ולספור כל קול באופן שווה); להעמיד בפני הבוחרים חלופות שונות (מפלגות ומועמדים שיתחרו על קולם); לאפשר למתמודדים להתאגד ולהתחרות; להיות כוללניות באופן שהזכות לבחור ולהיבחר תינתן לכל (או כמעט לכל) האזרחים הבוגרים; להעניק לבוחרים גישה למקורות מידע שונים.⁴ בישראל, חלק מאמות המידה הללו מעוגנות בחוק יסוד: הכנסת (סעיף 4), הקובע כי הבחירות יהיו כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות.

² לא נעמוד בסקירה זו על אתגרים נוספים של בחירות בצל קורונה, כגון עריכתן של בחירות מקדימות (פריימריז), היות ומדובר בהשלכות מסדר גודל משני.

³ James, Toby S. and Sead Alihodzic, (2020), "When is it Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations", *Election Law Journal* 19(3): 344-362.

⁴ Dahl, Robert A., (1989), *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

עקרונות נוספים מעוגנים בחוקים אחרים כגון חוק הבחירות לכנסת, חוק המפלגות, חוק מימון מפלגות, חוק הבחירות (דרכי תעמולה) ועוד.

בעקבות התפרצות מגפת הקורונה ואופן ההתפשטות המהיר שלה, מדינות העולם, לרבות ישראל, נדרשו להטיל הגבלות משמעותיות על האוכלוסייה. הגבלות אלה נועדו לשמור על בריאות הציבור ולצמצם את קצב התפשטות המחלה באמצעות שמירה על ריחוק חברתי בין תושביה ועל כללי היגיינה. הגבלות אלה כללו חובת עטית מסכות מגן, מניעה או צמצום של התקהלות במקומות ציבוריים (בתי ספר, מקומות תפילה, מוסדות תרבות ובתי מסחר) בידודם של אזרחים שנדבקו ושל כאלה שהיו במגע עם הנדבקים, ולעיתים אף החלת סגר ועוצר על תושבי המדינה או על רשות מקומית.

חלק מההגבלות הללו עלולות להעמיד במבחן את ניהולה השוטף והתקין של מערכת בחירות. כך נוצר מתח בין הצורך לשמור על בריאות הציבור לבין הבטחת הליך בחירות שיעמוד באמות מידה דמוקרטיות. למשל, קיימת סכנה ממשית שהזכות לבחור, או לפחות היכולת לממשה, תיפגע. זאת מכיוון שהליך ההצבעה כפי שהוא מתקיים בשגרה – הכולל עמידה בתורים והתקהלות בחללים סגורים בתחנות ההצבעה – עלול להעמיד אזרחים בסכנה בריאותית ולהרתיע חלק מהם להשתתף בבחירות. במיוחד אמור הדבר לגבי אוכלוסיות בסיכון גבוה כגון מבוגרים ובעלי מחלות רקע. זאת ועוד, הנגישות של חולים ושל אזרחים המחויבים בבידוד עלולה להיפגע אף היא.

אם כך, האתגר הגדול הוא לבחון צעדים שאימוצם יבטיח ניהול תקין של בחירות תוך שמירה על בריאות הציבור. בבואנו לבחון צעדים מסוג זה, יש להביא בחשבון גם את החשש ששינויים בהליך ההצבעה יובילו לערעור הלגיטימיות של הליך הבחירות ותוצאותיהן, אל מול הימנעות משינויים שעלולה לפגוע בשיעור ההשתתפות בבחירות באופן שאף הוא יפגע בלגיטימיות של הליך הבחירות. הנהגת "הצבעת אונליין" או הצבעה בדואר תצמצם מאוד את ההתקהלויות בקלפיות ואת סכנת ההידבקות, אך עלולה לפגוע בעיקרון החשאיות וטוהר הבחירות. זאת בעיקר אם אמצעים חדשים כאלה יאומצו במהירות יחסית וללא דיון ממצה ובחינה מעמיקה של השלכותיהם. בתרחיש מסוג אחר, דחיית מועד הבחירות בתואנת בריאות הציבור עלולה להיתפס בעיני חלק מהאזרחים כמונעת משיקולים פוליטיים ולהוביל לערעור הלגיטימיות של מוסדות השלטון, בעיקר בתקופה בה ממילא מוטלות הגבלות המצרות חלק מהזכויות האזרחיות. יחד עם זאת, ניתן לנצל את ההתאמות

וההיערכות המחודשות שמגפת הקורונה כופה על ניהול הבחירות לשיפור הנגישות בבחירות ותוך כך – להזדמנות להעלאת רמת ההשתתפות.

סקירה השוואתית: חמישה מקרי בוחן ומבט-על

נכון לחודש אוקטובר 2020, נדרשו למעלה מ-70 מדינות ברחבי העולם להתמודד עם ניהול בחירות בצל מגפת הקורונה. בחלקן מדובר היה בבחירות ברמה הארצית (משאל עם, בחירות לפרלמנט, בחירות לנשיאות) ובאחרות בבחירות ברמות ממשל נמוכות יותר – מחוזיות או מוניציפליות. בחלק זה **נתמקד בחמישה מקרי בוחן** של בחירות שנערכו מאז פרוץ המגפה, תוך מתן דגש מיוחד על השאלות הבאות:

- האם הבחירות התקיימו במועדן המקורי או נדחו מפאת המגפה?
- אילו צעדים ננקטו על-מנת להבטיח את בריאות הציבור ולהקטין את חשיפתו לתחלואה?
 - אילו התאמות מעשיות בוצעו בקלפיות?
 - האם אומצו הליכי בחירות חדשים (הצבעה מוקדמת, הצבעה בדואר, הצבעה טלפונית, הצבעה דיגיטלית) או שמא רק חלה הרחבה בהיקף ההליכים הקיימים?
- האם הצעדים שננקטו שינו את דפוסי ההצבעה של הבוחרים מבחינת האמצעים בהם הם החליטו להשתתף בבחירות?
- האם הגברת השימוש באמצעים חלופיים הביאה לשינוי בשיעורי ההצבעה ביחס לבחירות קודמות?

הבחירות המוניציפליות במדינת קווינסלנד, אוסטרליה⁵

הבחירות המוניציפליות במדינת קווינסלנד (Queensland) נערכות אחת לארבע שנים, ובמסגרתן נקבעים נבחרים הציבור ב-77 רשויות מקומיות. המועד המקורי של הבחירות היה ה-28.3.2020, כשבועיים לאחר שהכריז ארגון הבריאות העולמי על הקורונה כמגפה עולמית. במסמך שפרסמה נציבות הבחירות של קווינסלנד נטען כי המשכיות הדמוקרטיה והייצוגיות הינם קריטיים לחיים הפוליטיים וכי לא קיים סיכון חריג בקיום הבחירות **ועל-כן הוחלט לקיימן במועד**. עם זאת, במסמך הוכר הצורך ביצירת סביבה בטוחה מבחינה בריאותית להצבעה

⁵ מקרי הבוחן מופיעים בסדר כרונולוגי – מהבחירות המוקדמות למאוחרות.

ובהתאם הוצגו מספר שינויים בדרכי ההצבעה.⁶ נציבות הבחירות פעלה על מנת ליידע את הציבור אודות השינויים הללו באמצעות פרסומים בערוצי התקשורת, העיתונים והרשתות החברתיות.

עוד לפני פרוץ המגפה היה לאוסטרליה ניסיון במגוון דרכי הצבעה והייתה קיימת תשתית בהפעלתן, בין היתר בגלל שבמדינה מוטלת חובת הצבעה על האזרחים. חובה זו לא אמנם לא חלה על בחירות מוניציפליות, אך הניסיון שהצטבר באמצעי הצבעה חלופיים בבחירות ברמה הלאומית הקל באופן משמעותי על ביצוע ההתאמות שנדרשו להצבעה תחת מגבלות הקורונה.⁷

הצבעה פיזית בקלפיות

הצבעה מוקדמת בקלפיות מיוחדות התאפשרה בין ה-16 ל-27 במרץ ונציבות הבחירות עודדה את הבוחרים להשתמש באפשרות זו מתוך מטרה לצמצם את עומס המצביעים בקלפיות ביום הבחירות עצמו. על מנת להקל על הבוחרים, הוארכו שעות הפעילות של הקלפיות המוקדמות, ולראשונה הן אף פעלו ביום שבת. הנתונים הצביעו על גידול משמעותי במספר האזרחים שהחליטו להצביע בקלפיות המוקדמות: 1.2 מיליון לעומת 500,000 בבחירות שנערכו ארבע שנים קודם לכן.

ההצבעה ביום הבחירות התבצעה בכ-1,100 קלפיות. מספר צעדים ננקטו במטרה לשמור על כללי הריחוק החברתי, למנוע התקהלויות ולהבטיח את ההיגיינה בקלפיות. צעדים אלה כללו: הצבת עמדות חיטוי ברחבי הקלפיות; ניקוי תדיר של עמדות ההצבעה ומשטחים קשים בסביבתם; הגדרת תפקידים של חלק מעובדי הקלפיות כאחראים לשמירה של הריחוק החברתי בקרב הבוחרים; יצירת אזורי הצבעה מיוחדים למבוגרים ולאזרחים הנמצאים בסיכון גבוה. כמו כן, מועמדים ופעילים פוליטיים התבקשו לא להפיץ חומר תעמולה מחוץ לקלפיות על מנת להימנע מהתקהלות.⁸ על מנת לאפשר את מימוש השינויים הוגדל באופן משמעותי מספר עובדי הקלפיות מזה שנדרש טרם מגבלות הקורונה: מכ-6,000 לכ-10,000.⁹ בסיכום הליך ההצבעה הצביעו הנתונים

⁶ Electoral Commission Queensland, (2020a), "[2020 Local Government Elections – COVID-19 Protection Measures](#)"

⁷ Electoral Commission Queensland, (2020b), "[Service Plan](#)".

⁸ בבחירות אלה לא חלה חובה על המצביעים לעטות מסיכה בזמן ההצבעה, מכיוון שהם התקיימו טרם פרסום המלצת ארגון הבריאות העולמי לכך.

⁹ i Coma, Ferran Martinez, (2020), "[Running Local Elections During the COVID-19 Crisis: Queensland, Australia](#)", IDEA.

על ירידה משמעותית בכמות המצביעים שבחרו להצביע באופן פיזי ביום הבחירות: 750,000 לעומת 1.6 מיליון ב-2016.

הצבעה בדואר

באוסטרליה קיים ניסיון רב בהצבעה מוקדמת באמצעות הדואר, בין השאר בגלל מספר רב של חוות מבודדות הנמצאות מרחק עצום מתחנות ההצבעה הקרובות. אזרחים יכלו להגיש בקשה להצבעה בדואר עד 12 ימים לפני מועד הבחירות, ולשלוח את מעטפות ההצבעה שלהם עד יום הבחירות. 16 מתוך מהרשויות המקומיות בהן התקיימו בחירות אף הגדילו לעשות ואפשרו הצבעה בדואר בלבד (ולא בקלפיות פיזיות).¹⁰ בבחירות 2020 נרשמה עלייה במספר הבוחרים שהצביעו בדואר: 470,000 לעומת 320,000 בבחירות של 2016.

הצבעה טלפונית

עוד טרם משבר הקורונה, אפשרה המדינה לאזרחים להצביע טלפונית במקרים חריגים כגון מגבלה רפואית. על מנת להצביע בטלפון, על הבוחר להגיש בקשה מנומקת לנציבות הבחירות, וזו מחליטה אם לאשר אותה. במידה ואושרה הבקשה, נדרש הבוחר להתקשר למספר טלפון ייעודי, דרכו הוא מקבל סיסמה מיוחדת, ולאחר מכן להתקשר למספר אחר, דרכו הוא מבצע את הזיהוי וההצבעה עצמה. הצבעה באופן זה הוגבלה רק ליום הבחירות עצמו בשעות המיועדות לכך. לקראת בחירות 2020 הרחיבה נציבות הבחירות את העילות להצבעה טלפונית גם למבודדים ולאזרחים הנמצאים בסיכון גבוה. לאור העלייה בבקשות להצבעה טלפונית נדרשו לתגבר את כוח האדם לתפעול הצבעות אלו, כך שהועסקו 160 עובדים שטיפלו ב-37,000 הצבעות טלפוניות ב-2020, לעומת 16 עובדים שטיפלו ב-500 הצבעות ב-2016.¹¹

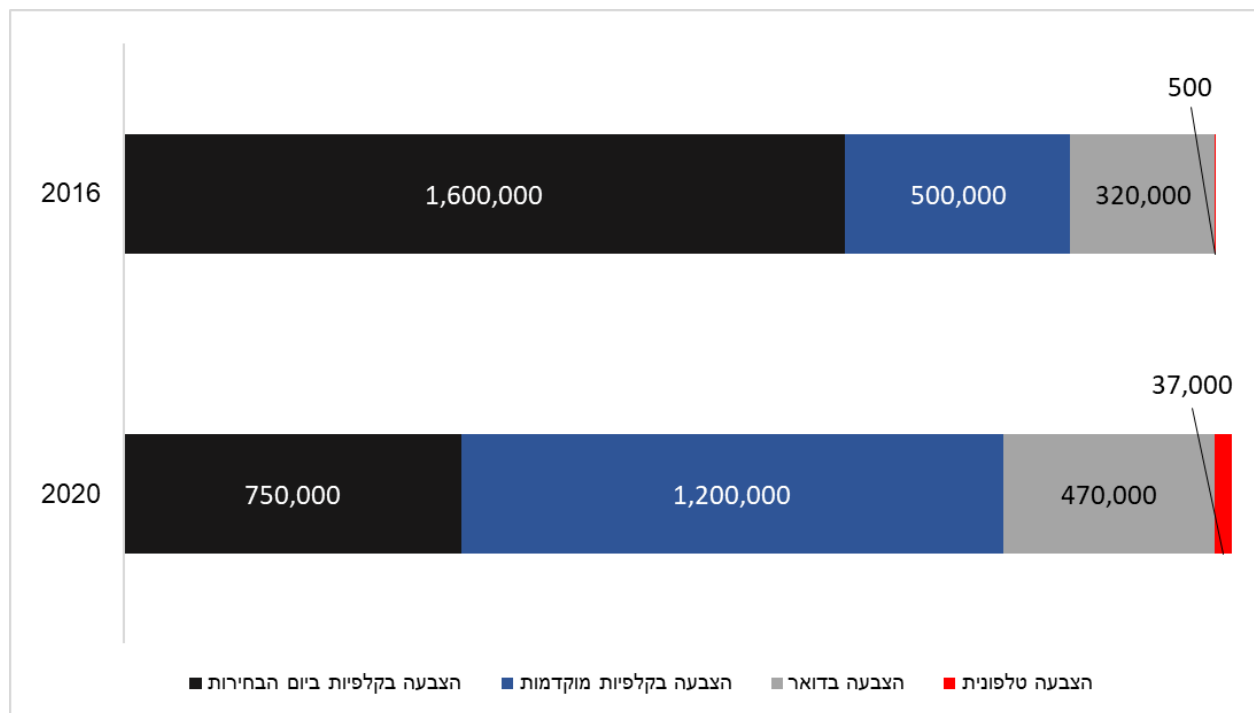
לסיכום, כפי שעולה מתרשים 1, החשש מהמגפה הביא לשינוי משמעותי באופן בו החליטו אזרחי קווינסלנד להצביע. אם ב-2016 הצבעה פיזית בקלפיות ביום הבחירות הייתה האמצעי הנפוץ ביותר (כשני שלישים מכלל המצביעים), הרי שב-2020 האמצעי הנפוץ היה הצבעה בקלפיות מוקדמות (כמעט מחצית מכלל המצביעים). עוד ניתן להתרשם, שבכל אמצעי ההצבעה החלופיים – מוקדמת, בדואר, טלפונית – חל גידול במספר המצביעים, על חשבון ההצבעה ה"רגילה" של התייצבות בקלפיות ביום הבחירות. במבט לאחור, ההחלטה לקיים את

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

הבחירות כסדרן תוך ביצוע התאמות לאמצעי ההצבעה אכן הייתה מוצלחת, שכן בשבועות שלאחר הבחירות לא נרשמה עלייה משמעותית במספר החולים באזור. עם זאת, ניכר כי חלה ירידה באחוז ההצבעה בהשוואה לבחירות הקודמות (77% לעומת 83%).

תרשים 1. מספר המצביעים בבחירות בקווינסלנד לפי ארבעת הליכי ההצבעה: 2016 לעומת 2020



הבחירות לפרלמנט בדרום קוריאה

דרום קוריאה הייתה המדינה הראשונה שניהלה מערכת בחירות ברמה הלאומית בעיצומה של התפרצות המגפה.¹² בעוד חלק מהמדינות בהן היו אמורות להתקיים בחירות באותה תקופה הוחלט לדחות את מועד הבחירות, בדרום קוריאה הבחירות נערכו במועדן המקורי: 15 באפריל 2020. בבחירות אלה ועדת הבחירות הלאומית השקיעה את עיקר המאמצים ביצירת סביבה בטוחה מבחינה בריאותית למצביעים בקלפיות הפיזיות.

¹² עוד במהלך פברואר ותחילת מרץ 2020 התקיימו בחירות במספר מדינות (אירלנד, סלובקיה וישראל למשל) אך תקופה זו התאפיינה עדיין ברמות הידבקות מתונות שלא הביאו להטלת הגבלות משמעותיות על האוכלוסייה, וטרם הכרזת ארגון הבריאות העולמי על מחלת הקורונה כמגפה עולמית.

הצבעה פיזית בקלפיות

הצבעה מוקדמת התאפשרה למשך יומיים, זמן קצר לפני יום הבחירות (10-11 באפריל) בכ-3,500 קלפיות מיוחדות שהוצבו במוקדים ברחבי המדינה. המדינה עודדה את הבוחרים לנצל את האפשרות להצביע מוקדם, מתוך רצון להקטין את העומס והצפיפות בקלפיות ביום הבחירות עצמו. חשוב לציין שהצבעה מוקדמת לא הייתה בגדר חידוש: פרקטיקה זו נכנסה לשימוש עוד ב-2014.¹³ אלא שהפעם ניצלו את דרך ההצבעה הזו הרבה יותר אזרחים: קרוב ל-12 מיליון, מעל 40% מכלל המצביעים. זאת בהשוואה לכ-5.1 מיליון מצביעים (20%) בבחירות הקודמות.

ההצבעה ביום הבחירות התבצעה בשעות הרגילות ב-14,330 קלפיות "רגילות". מספר הקלפיות לא הוגדל והיה דומה לזה שנפרש בבחירות הקודמות. ועדת הבחירות ביצעה מספר התאמות להליך ההצבעה בקלפיות על מנת לשמור על בריאות הציבור: ראשית, התורים לכניסה לקלפיות היו באוויר הפתוח, תוך שמירת מרחק בין המצביעים באמצעות סימונים מיוחדים על הרצפה. כאשר נכנסו הבוחרים לקלפיות הם עברו דרך עמדת סניטציה הכוללת בדיקת חום, עמדות לחיטוי הידיים וחלוקת כפפות. מצביעים שאובחנו עם חום גבוה (מעל 37.5 מעלות), הופנו לעמדות הצבעה מבודדות יותר במתחם ההצבעה. האזרחים נדרשו לעטות מסיכות באופן קבוע, למעט מספר שניות בהליך הזיהוי טרם ההצבעה. בתום ההצבעה נדרשו הבוחרים לזרוק את הכפפות בעמדה המיועדת לכך ביציאה מהקלפי. ועדת הבחירות פרסמה את השינויים להליך ההצבעה טרם יום הבחירות בשלטי חוצות ובערוצי התקשורת, והן בקלפיות עצמן, על מנת ליידע את הבוחרים.¹⁴

עובדי הקלפיות מצדם נדרשו לחבוש מסיכה וכפפות חיטוי לאורך כל שעות עבודתם, לחטא את תאי ההצבעה באופן תדיר ולוודא כי הן מאווררות באופן תמידי. כמו כן, נפתחו קלפיות ליד בתי חולים על מנת לאפשר לחולים ורופאים להצביע, והעובדים בהן נדרשו ללבוש ציוד מגן מלא לאורך כל שעות עבודתם. בנוסף, השעה האחרונה להצבעה טרם סגירת הקלפיות (בין 18.00 ל-19.00) הייתה מיועדת רק להצבעת אזרחים השוהים בבידוד. במשך שעה זו בלבד הותר לאזרחים המבודדים לצאת מביתם אך ורק על מנת להצביע.¹⁵

הצבעה מוקדמת בדואר

¹³ Spinelli, Antonio, (2020a), "[Managing Elections Under the COVID-19 Pandemic: The Republic of Korea's Crucial Test](#)", IDEA.

¹⁴ Kim, Catherine, (2020), "[I Voted in South Korea's Elections. This is What Democracy Can Look Like in a Pandemic](#)", Vox, 17.4.2020.

¹⁵ Spinelli, 2020a.

אמצעי נוסף שנקט בבחירות אלה היה הרחבת הזכאות להצבעה מוקדמת בדואר. אל הקבוצות שהיו זכאיות עוד לפני להצבעה בדואר (נכים, מבוגרים עם קשיי נגישות) התווספו בבחירות של 2020 אזרחים שהיו מטופלים בבתי חולים בשל הקורונה, כמו גם אזרחים ששהו בבידוד ביתי. סה"כ זכות ההצבעה בדואר הורחבה בכ-4,000 בוחרים נוספים.

התאמות נוספות

מתוך מטרה לחזק את השקיפות והאמינות של הליך ההצבעה בתנאים המיוחדים שכפתה המגפה, הליך ספירת הקולות שודר ברשתות החברתיות.¹⁶ כמו כן, ועדת הבחירות שקלה ליצור מתחמי דרייב-אין להצבעה, על מנת לאפשר לאזרחים להצביע מבלי לצאת מרכבם. עם זאת, אמצעי זה דרש שינוי חקיקה וזמן היערכות משמעותי, ולכן ירד מהפרק. בניגוד לחששות, אחוז ההשתתפות בבחירות עלה באופן משמעותי, מ-58% (בבחירות הקודמות שנערכו ב-2016) ל-66.2%.

הבחירות לנשיאות בפולין

המועד המקורי של הבחירות לנשיאות פולין נקבע ל-10.5.2020, בתום תקופת הכהונה בת חמש השנים של אנדז'יי דודה.¹⁷ אלא שמועד זה חפף לגל התפרצות חריף של המגפה באירופה, לרבות פולין. השילוב בין הגבלות משמעותיות שהוטלו על הציבור במטרה להקטין את ההידבקות ובין העובדה שהצבעה בפולין התנהלה עד אז כמעט בלעדית בהתייצבות פיזית בקלפיות ביום הבחירות הטילה צל כבד על היכולת לקיים בחירות תקינות במועד המקורי. עובדה זו העמידה את פולין בפני דילמה מורכבת מבחינה חוקתית ופרקטית: האם לדחות את הבחירות? אלא שדילמה זו הפכה עד מהרה להתנגחות פוליטית בין מפלגות הקואליציה והאופוזיציה.

הוויכוח הפוליטי על מועד הבחירות

באופוזיציה נשמעו קריאות לדחות את מועד הבחירות לסתיו, אך דחייה כזו נתפסה על-ידי מפלגת השלטון ככזו שתחבל בסיכויי של המועמד מטעמה (הנשיא המכהן דודה), שכן סקרי דעת קהל מחודש אפריל הראו כי הוא הוביל בפער משמעותי על מתחריו. בהתאם, התנגדה מפלגת השלטון לדחייה, בטענה כי קיום מערכת בחירות

¹⁶ Spinelli, Antonio, (2020), "[Lessons from Elections in the Time of Pandemic- Republic of Korea](#)", IDEA, 21.04.2020.

¹⁷ ספרות המחקר חלוקה בשאלה אם פולין היא דמוקרטיה פרלמנטרית או נשיאותית-למחצה. בכל אופן, לנשיאי פולין סמכויות משמעותיות והם אינם מהווים רק דמויות טקסיות דוגמת הנשיאים בגרמניה או בישראל. נשיאי פולין נבחרים אחת לחמש שנים ואינם רשאים לכהן יותר משתי כהונות רצופות.

בסתיו תחת איום הקורונה עלול להוביל לסכנה בריאותית גדולה אף יותר. על מנת לאפשר את קיום הבחירות במועד המקורי הגישה הממשלה הצעת חוק שביקשה לבטל את הקלפיות הפיזיות, ולאפשר לכלל האזרחים להצביע בדואר בלבד. בנוסף, החוק הציע כי לאור הקושי מעשי של ועדת הבחירות לבצע את השינויים הנדרשים על מנת לאפשר הצבעה בדואר בהיקף כה רחב ובזמן כה קצר, האחריות על ניהול מערכת הבחירות בדואר תעבור למשרד ממשלתי (Ministry of State Assets).¹⁸ הצעת החוק עברה בבית התחתון ביום אחד את כל שלוש הקריאות הנדרשות, אך יו"ר הבית העליון (הסנאט) הבהיר כי הדבר לא יעשה גם בבית העליון וינוצלו כלל הימים המוקצים לו באופן חוקי על מנת לדון בהצעה (30 ימים).¹⁹

ככל שהתקרב מועד הבחירות ועל אף המאמצים הרבים של מפלגת השלטון לקיים את הבחירות במועד המקורי, התברר כי הדבר יהיה קשה. ראשית, במהלך חודש אפריל עלה באופן תלול מספר האזרחים שנדבקו בקורונה, וסיום הסגר לא נראה באופק. שנית, התעקשות הממשלה לקיים את הבחירות במועדן עוררה ביקורת חריפה בקרב הציבור הפולני²⁰ ואף מצד מועצת אירופה, בטענה כי החוק שעבר בבית התחתון יפגע בניהול הוגן וחופשי של הבחירות.²¹ הביקורות אף הובילו לוויכוח בתוך הקואליציה: מנהיג אחת המפלגות השותפות התנגד לקיום הבחירות במועדן והציע בתור פשרה כי כהונתו של הנשיא הנוכחי תוארך בשנתיים, אך הוא לא יוכל להתמודד על כהונה נוספת. לבסוף, ארבעה ימים לפני מועד הבחירות המקורי, הוכרז על הסכם בין מפלגות הקואליציה כי מועד הבחירות יידחה למועד מאוחר יותר.²² מספר ימים לאחר מכן נקבע כי מועד הבחירות החדש יהיה ב-28.6, וישאר תחת אחריות ועדת הבחירות הארצית.²³

¹⁸ ODIHR, (2020), "Opinion on the Draft Act on Special Rules for the Organization of the General Elections of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020 with the Possibility of Postal Voting (Senate Paper No. 118", OSCE.

¹⁹ Vashchanka, Vasil, (2020), "Political Maneuvers and Legal Conundrums Amid the COVID-19 Pandemic: The 2020 Presidential Elections in Poland", *IDEA*, 3.7.2020, < <https://www.idea.int/sites/default/files/political-manoeuvres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf>>, [accessed: 1.11.2020].

²⁰ במהלך חודש אפריל היו מספר אירועים שהגבירו ביקורת זו כגון: דרישה לא רשמית של שירות הדואר הפולני מהרשויות המקומיות לקבל את פרטיהם של כלל האזרחים הרשאים להצביע ([Polish Postal Vote Raises Data](#)), Wanat, Zosia, (2020), [Privacy Concerns](#), Politico, 24.4.2020. ; וקריאות של פוליטיקאים בכירים בעבר להחרים את מערכת הבחירות בטענה שאינה חוקתית (Reuters, (2020), "[Former Polish Presidents, PMs Call for Presidential Election Boycott](#)", Reuters, 30.4.2020).

²¹ Parliament Assembly, (2020), "[COVID-19: Monitors Express Concern at the Possibility of an Election for Polish President Under Full Lockdown Conditions](#)", Council of Europe, 8.4.2020.

²² BBC, "[Poland's Presidential Poll Postponed Over Coronavirus](#)", BBC, 7.5.2020.

²³ Pavlovskaja, Elena, (2020), "[Poland Picks New Date for Rescheduled Presidential Election](#)", NewEurope, 4.6.2020.

הצבעה פיזית בקלפיות

בפולין לא נהוגה **הצבעה מוקדמת** בקלפיות מיוחדות, וההתאמות להצבעה שנערכו לקראת בחירות 2020 לא שינו מצב זה. ועדת הבחירות ביצעה מספר התאמות להליך ההצבעה בקלפיות כמענה לאתגר הקורונה: על כוח האדם בקלפיות הוטלה חובת עטיית כפפות ומסכות חד-פעמיות והם נדרשו להחליף אותן כל שעה, בכניסה לקלפיות נפרשו עמדות סניטציה ועמדות ההצבעה חוטאו באופן תדיר.²⁴

הצבעה בדואר

דחיית מועד הבחירות אפשרה את חקיקתו של חוק חדש שהרחיב באופן משמעותי את הזכאות של מצביעים להצביע באמצעות הדואר. חוק הבחירות המיוחד שעבר בשני בתי הפרלמנט לאחר ההסכם לדחיית מועד הבחירות קבע כי כלל האזרחים זכאים להגיש בקשה להצבעה בדואר דרך הרשות המקומית, ואם המצב הבריאותי ברשויות מסוימות מחריף, רשאית ועדת הבחירות להחליט כי ההצבעה תיערך בדואר בלבד באותו אזור ובהמלצת שר הבריאות. בפועל, ביום הבחירות משרד הבריאות הפולני הנחה רק שתי ערים לקיים הצבעה בדואר באופן בלעדי. למעלה מ-177,000 בוחרים הצביעו בדואר בסיבוב ההצבעה הראשון.

מכיוון שאף אחד מהמועמדים לנשיאות לא השיג רוב מוחלט, נערך סיבוב שני בו השתתפו שני המועמדים שזכו למספר הקולות הרב ביותר בסיבוב הראשון. שיעורי ההצבעה בסיבוב הראשון (64.5%) והשני (68.2%) היו גבוהים באופן ניכר בהשוואה לבחירות הקודמות לנשיאות, חמש שנים קודם לכן (49%-ו-55.3%, בהתאמה). אין ספק שעלייה זו בהשתתפות נבעה מהקיטוב הפוליטי הגובר בציבור הפולני ומהתחרות הצמודה בין המועמד השמרני ליריבו הליברלי. עם זאת, לא מן הנמנע שגם הרחבת אפשרות ההצבעה בדואר תרמה לזינוק בהשתתפות.

²⁴ Vashchanka, 2020.

הבחירות בארצות הברית (לנשיא, לבית הנבחרים, לשליש מחברי הסנאט ולעוד מגוון של תפקידים) נערכות על-פי החוקה ביום שלישי הראשון של חודש נובמבר ועל כן התקיימו במועדן ב-3.11.2020. הנשיא דונלד טראמפ אמנם הביע (בציוץ בטוויטר, סוף יולי 2020) את דאגתו לגבי ההיקף הגדל של הצבעה בדואר שהייתה עלולה לטענתו לגרום לאי-סדרים ותהה האם כדאי לדחות את הבחירות, אולם הצעתו זכתה לביקורת חריפה ונשללה על הסף, גם מכיוונם של אנשי מפלגתו. דחיית הבחירות עלתה שוב על סדר היום לאחר שהנשיא חלה בקורונה (ראשית אוקטובר) אך לא נשקלה ברצינות בשום שלב. יש לציין שהבחירות הנשיאותיות בארצות הברית לא נדחו מעולם.

בארצות הברית ניתן לממש את זכות ההצבעה באמצעות הצבעה פיזית בקלפיות (ביום הבחירות או בהצבעה מוקדמת בקלפיות המיועדות לכך) או באמצעים חלופיים המכונים בארצות הברית הצבעת היעדרות (absentee voting), ומתייחסים כמעט תמיד להצבעה בדואר. יש להדגיש שהליכי ההצבעה וניהול הבחירות מוסדרים ברמת המדינות (states), והאופן בו האזרחים יכולים לממש את זכותם הדמוקרטית תלוי במדינה בה הם רשומים. על כן, קיים מגוון רב בין מדינה למדינה באשר לשינויים ולהתאמות שנקטו לקראת בחירות 2020, שנערכו בצילה של התפרצות תחלואה משמעותית של נגיף הקורונה.

אפשר להצביע על שלוש זירות מרכזיות בהליך ההצבעה, בהן בוצעו שינויים והתאמות בתגובה לאתגר שהציבה המגפה:

הרשמה להצבעה (voter registration)

על מנת לממש את זכות הבחירה נדרשים אזרחי ארצות הברית להירשם מראש להצבעה במחוז בו הם גרים, ורק לאחר מכן הם נכנסים לספר הבחורים ויכולים להצביע בבחירות. ברוב המדינות התאריך האחרון להרשמה להצבעה נע בין שבועיים לחודש טרם מועד הבחירות, אך לאור מגפת הקורונה חלק מהמדינות אפשרו להאריך את המועד האחרון להרשמה סמוך יותר ליום הבחירות.

²⁵ חלק זה מבוסס על: פרידמן, אביטל, (2020), "הליכי ההצבעה בבחירות לנשיאות בארה"ב", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 15.10.2020.

הצבעה פיזית בקלפיות

ההצבעה בקלפיות (voting in-person בז'רגון האמריקאי) היא הדרך הנפוצה ביותר בקרב הבוחרים האמריקאים, אך היא מציבה את האתגר הגדול ביותר לאור מגפת הקורונה. הקורונה השפיעה על מספר הקלפיות בדרכים מנוגדות. מצד אחד, ב-6 מדינות (ובחלק מהמחוזות ב-3 מדינות נוספות) הכריזו על צמצום מספר תחנות ההצבעה לאור הקושי במציאת כוח אדם שמוכן לתפעל את הקלפיות. מנגד, על מנת להתגבר על צמצום מספר הקלפיות במדינות אלה ולהקל על ההצבעה במדינות נוספות, ובפרט להקטין את הצפיפות בקלפיות, נפתחו או תוגברו מספר מרכזי הצבעה מחוזיים, בהם יכולים להצביע כלל האזרחים במחוז ו/או במדינה. זאת בניגוד לקלפיות רגילות, בהן האזרח יכול היה להצביע רק בקלפי אליה היה משויך לפי מקום מגוריו (בדומה לנהוג באופן ההצבעה בישראל).

הצבעה מוקדמת הייתה פרקטיקה מוכרת בארצות הברית עוד לפני התפרצות הקורונה, אולם האתגרים שהציבה המגפה על הליך הבחירות הביאו מדינות רבות בארצות הברית להרחיב את השימוש בכלי זה מתוך כוונה לצמצם ככל הניתן את העומס על הקלפיות ביום הבחירות. חלק מהמדינות הודיעו כי יגדילו את מספר הקלפיות המוקדמות, וחלקן אף הקדימו והאריכו את פרק הזמן בו ניתן לערוך הצבעה מוקדמת.

הצבעה בדואר

הצבעה בדואר (mail-in absentee voting) נועדה לאפשר לאזרחים שאינם יכולים או מעוניינים להגיע לקלפיות באופן פיזי לממש את זכות הבחירה שלהם. מדובר בהליך הצבעה ותיק הקיים עוד ממלחמת האזרחים, ושימש במקור להבטחת זכות הבחירה של חיילים (כולל אלו המוצבים מחוץ למדינה) והורחב מאוחר יותר גם לקהלים נוספים. תהליך ההצבעה בדואר, והשינויים שנעשו בו לקראת הבחירות הנוכחיות, נבדל בין המדינות השונות בשלושה היבטים מרכזיים: הליך הגשת הבקשה, הזכאות להצבעה כזו, והדרישות הבירוקרטיות למימוש ההצבעה. לאור משבר הקורונה מדינות רבות הקלו את ההצבעה בדואר בכל אחד מההיבטים:

- **הקלת הליך הגשת הבקשה להצבעה בדואר** – ברוב המדינות בארה"ב נדרשים המצביעים למלא טופס בקשה מיוחד, ורק לאחר אישורו על ידי ועדה המיועדת לכך, ישלח לבוחר טופס הצבעה בדואר.²⁶ לאור המגפה, 15 מהמדינות ומחוזות מסוימים ב-7 מדינות נוספות החליטו לראשונה לשלוח באופן יזום טפסי

²⁶ מספר מדינות שולחות (עוד לפני בחירות 2020 וללא קשר לקורונה) באופן אוטומטי טפסי ההצבעה לכל הבוחרים הרשומים במדינות אלה ההצבעה נעשית כמעט לחלוטין בדואר.

בקשת הצבעה בדואר לכלל הבוחרים הרשומים. באלסקה ובחלק מהמחוזות נשלחו טפסים כאלה רק לאזרחים מעל גיל 65 בלבד.

- הגמשת הזכאות להצבעה בדואר – בעוד שבחלק מהמדינות לא נדרש לציין סיבה מיוחדת לבקשת הצבעה בדואר, מדינות אחרות מאפשרות זאת רק בעילות מסויימות כגון מוגבלות פיזית או היעדרות לשם ביצוע תפקיד. לקראת בחירות 2020, מדינות רבות הרחיבו את הזכאות להצבעה בדואר לעילות נוספות, כגון אזרחים בסיכון גבוה בסיכון ובוחרים הנמצאים בבידוד. בחלק מהמדינות אף הורחבה הזכאות לכלל האזרחים ללא ציון עלות.
- הקלות בבירוקרטיה הכרוכה בהצבעת היעדרות – שני שלישים ממדינות ארה"ב הודיעו כי יקלו את הדרישות הבירוקרטיות למימוש ההצבעה במגוון דרכים. לדוגמה, בצפון קרוליינה צומצמה הדרישה לחתימת עדים על טופס ההצבעה משני עדים לאחד, באוקלהומה אושר שתצלום של תעודה מזהה יהווה תחליף לדרישה לחתימת נוטריון ובאוהיו נפתחו עמדות קלפי מיוחדות להצבעות היעדרות המונעות את הצורך לעמוד בתור בסניפי הדואר.

עוד טרם יום הבחירות מימשו מעל 100 מיליון אזרחים את זכות הצבעתם בשיטות ההצבעה החלופיות, כמות השקולה לכ-64% מכלל המצביעים. מבין אלה, מעל שני שלישי הצביעו באמצעות הדואר, והשליש הנוותר בהתייצבות פיזית בקלפיות המוקדמות.²⁷ נתונים אלה משקפים שיא היסטורי בהיקפי ההצבעה המוקדמת. לשם השוואה, בבחירות 2016 כ-43 מיליון אזרחים הצביעו לפני יום הבחירות, כמות השקולה לכ-41% מכלל המצביעים. מתוכם כ-33 מיליון (24% מכלל המצביעים) הצביעו באמצעות הדואר והשאר (17%) בהתייצבות בקלפיות המוקדמות.²⁸ גם בשיעור ההצבעה הכללי ניכרת עלייה משמעותית בבחירות 2020 לעומת 2016 (כ-66% ו-60.1% בהתאמה).²⁹ ניתן לטעון בזהירות כי מעבר לגורמים אחרים, דוגמת הקיטוב הגבוה במהלך מערכת הבחירות הזו, גם הגברת הנגישות לאמצעי הצבעה חלופיים בפני אזרחים רבים יותר תרמה לשיפור שיעורי ההצבעה.

²⁷ Walsh, Kelsey, (2020), "[Early voting hits historic numbers in 2020](#)", abc News, 3.11.2020.

²⁸ U.S Election Assistance Commission, "The election Administration and Voting Survey: 2016 Comprehensive Report- A Report to the 115th Congress".

²⁹ נכון לכתיבת שורות אלה, ספירת הקולות נמשכת במספר מדינות. על-כן הנתונים עבור בחירות 2020 אינם סופיים ורשמיים, וייתכנו בהם שינויים קלים.

עם זאת, עוד טרם יום הבחירות עלו ניסיונות לערערור הלגיטימציה של הצבעה בדואר בטענה כי קולות אלה חשופים לסכנת זיופים. קולות כאלה הגיעו מצידה של המפלגה הרפובליקנית ובעיקר מצידו של הנשיא טראמפ. זאת על אף שלא נמצאו עדויות לכך שהצבעה בדואר מגבירה את הסיכויים לזיוף קולות. יתר על כן, ראש ה-FBI העיד טרם הבחירות בפני ועדת הסנאט לביטחון המולדת, כי לאורך ההיסטוריה לא היו עדויות לניסיונות לזיוף קולות באופן מתואם או משמעותי בהצבעה בדואר או בכל הצבעה אחרת.³⁰ טענות אלה הגיעו לשיאן במהלך ספירת הקולות, עם סירובו של טראמפ לקבל את תוצאות הבחירות בטענה כי קולות רבים שהתקבלו באמצעות הדואר – קולות שרובם היו עבור מועמד הדמוקרטים ג'ו ביידן – אינם חוקיים. יש להדגיש כי נכון לכתבת שורות אלה לא נמצאו ראיות שיאוששו טענות מסוג זה, אך די היה בהשמעתן בכדי לטעת בקרב אזרחים לא-מעטים תומכי טראמפ חוסר אמון ופקפוק בדבר אמינות הליך הבחירות והלגיטימיות של תוצאות הבחירות.³¹

הבחירות לפרלמנט בניו זילנד

אף כי ניו זילנד היא בין המדינות שנפגעו בצורה המועטה ביותר ממגפת הקורונה, התפרצות זמנית בשיעורי ההידבקות הביאה לדחייה קלה במועד הבחירות. עוד טרם התפרצות מגפת הקורונה נקבע מועד הבחירות ל-19.9.2020, שלוש שנים מאז הבחירות הקודמות. כחודש לפני המועד, החליטה ראשת הממשלה בתיאום עם ראשי הסיעות בפרלמנט, שלנוכח ההתפרצות בשיעורי ההידבקות, יידחו הבחירות בחודש והן נקבעו מחדש לתאריך 17.10.2020.³²

הצבעה פיזית בקלפיות

הצבעה מוקדמת התאפשרה במשך כשבועיים לפני יום הבחירות (3-16 באוקטובר). המדינה עודדה את הבוחרים לנצל את האפשרות להצביע מוקדם, מתוך רצון להקטין את מספר הבוחרים שיצטופפו בקלפיות ביום הבחירות עצמו. הצבעה מוקדמת לא הייתה בגדר חידוש אך הפעם היא הוארכה במעט (14 ימים בהשוואה ל-12 בבחירות הקודמות) ומספר הקלפיות המוקדמות שנפרשו ברחבי המדינה גדל: 600 בשבוע הראשון של ההצבעה המוקדמת

³⁰ Cillizza, Chris, (2020), "[The FBI director just totally shut down Donald Trump's vote-fraud conspiracy](#)", CNN, 25.9.2020.

³¹ Tackett, Michael and Calvin Woodward, (2020), "[Trump Putting Democracy to the Test After His Loss to Biden](#)", AP, 14.11.2020.

³² Cullinane, Susannah and Samantha Beech, (2020), "[New Zealand Prime Minister Jacinda Ardern Delays Election Over COVID-19](#)", CNN, 17.8.2020.

ומעל ל-1,000 בשבוע השני, זאת בהשוואה ל-450 קלפיות מוקדמות בבחירות של 2017. מספר הבוחרים שהחליטו להצביע מוקדם עמד על כמעט 2,000,000. מספר זה משקף יותר ממחצית כלל הבוחרים שהצביעו ומהווה עלייה משמעותית ביחס לבחירות הקודמות, בהן כ-1,240,000 אזרחים הצביעו מוקדם.

ההצבעה ביום הבחירות התבצעה בכ-2,600 קלפיות "רגילות". מדובר בעלייה קלה של מספר הקלפיות בהשוואה ל-2,378 קלפיות שפעלו ב-2017.³³ נציבות הבחירות ביצעה מספר התאמות כדי להבטיח שההצבעה תהיה בטוחה, הכוללות: הקמת עמדות הצבעה בחללים מרווחים יותר מבעבר, הצבת מתקן חיטוי ידיים בכניסה אל הקלפיות, הקמת מערכת ניהול תורים וריווח של הקלפיות. כמו כן, נעשה מעקב אחר האנשים שהיו באזור הקלפיות על מנת לאפשר איתור של האזרחים במידה ויש חשש להמצאות חולה במקום (contact tracing).

הצבעה בדואר והצבעה טלפונית

אפשרות ההצבעה בדואר קיימת בניו זילנד, אך היא אינה נפוצה מלבד הצבעה מחו"ל. לקראת בחירות 2020, התאפשר לאזרחים החוששים להצביע בקלפיות להירשם להצבעה בדואר. כמו כן, נציבות הבחירות דחתה את המועד הסופי להרשמה להצבעה בדואר בכשבוע וחצי. בבחירות 2020 התאפשר לאזרחים ששהו במתקני בידוד להצביע באמצעות מערכת טלפונית (telephone dictation service). השירות המיוחד נפתח 12 יום לפני הבחירות ופעל עד שעת סגירת הקלפיות ביום הבחירות. עד בחירות 2020 הצבעה טלפונית התאפשרה רק לעיוורים ולאזרחים השוהים במקומות מבודדים, והיא הורחבה הפעם גם לכ-5,000 אזרחים ששהו ב-32 מתקני בידוד מוסדרים.

בסך הכל, שיעור ההצבעה בבחירות 2020 הסתכם ב-82.5%, עלייה של כמעט 3% בהשוואה לבחירות הקודמות (2017).

מבט על

הטבלה להלן מפרטת את הצעדים שננקטו במדינות בהן התקיימו בחירות בתנאי קורונה וכוללת מלבד חמשת מקרי הבחון שנסקרו מספר מקרים נוספים.

³³ Deguara, Brittney and Georgia Forrester, (2020), "[Election 2020: When, where and how you can cast your vote in the election](#)", Stuff, 28.7.2020.

טבלה : התמודדות עם בחירות בצל קורונה

אחר	הצבעה בדואר	הצבעה מוקדמת בקלפיות	התאמות בקלפיות*	דחיית הבחירות	
טלפונית	+	+	+		קווינסלנד, אוסטרליה (מוניציפליות)
	+		+	+	וורלברג ושטיריה, אוסטריה (מוניציפליות)
	+		+	+	גליסיה וקֶבֶל הבסקים, ספרד (מחוזיות)
דואר בלבד סיבוב השני	+		+		בוואריה, גרמניה (מוניציפליות)
	+	+	+		דרום קוריאה (פרלמנטריות)
	+		+	+	פולין (נשיאותיות)
טלפונית		+	+	+	ניו זילנד (פרלמנטריות)
דרייב-אין (בסיבוב השני) ³⁴	+	+	+		ליטא (פרלמנטריות)
דרייב-אין וניידות		+	+		ציכיה (סנאט ומחוזיות)
שעות נפרדות לבני 60+			+	+	ציילה (משאל עם חוקתי)
	+	+	+		ארצות הברית (כלליות)

* הגדלת מספר הקלפיות, ריווח וחיטוי תדיר של עמדות ההצבעה, ריווח התורים בכניסה לקלפיות, חלוקת כפפות למצביעים ועוד. מקורות: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections> ודיווחים בעיתונות.

מסקירת מקרי הבוחן עולה שעל אף האתגרים המשמעותיים של ניהול מערכת בחירות תחת מגבלות הקורונה, צעדים שננקטו מבעוד מועד הביאו ככלל לבחירות "חלקות" ומוצלחות. להלן כמה תובנות ונקודות למחשבה שעולות ממקרי הבוחן ההשוואתיים:

1. בכל המדינות בוצעו **התאמות בקלפיות הפיזיות**: בחלק מהמקרים הוגדל מספר הקלפיות ובכמעט כל המקרים ננקטו צעדים שונים להגדלת הריחוק החברתי והסניטציה בתחנות ההצבעה.
2. כמות גדולה של בוחרים החליטו להצביע **בהליכים החלופיים** שעמדו לרשותם: הצבעה פיזית מוקדמת בקלפיות מיוחדות, הצבעה בדואר וכדומה. חלק מהמדינות אף עודדו את הבוחרים להשתמש בהליכים

³⁴ לאור העלייה בנתוני התחלואה טרם הבחירות, נפתחו ברחבי המדינה ארבע עמדות דרייב אין, בהן יכלו אזרחים בבידוד בלבד למסור את הצבעתם. האזרחים שביקשו להצביע בצורה זו חוייבו להגיע ברכבם לבד לעמדות הדרייב-אין, ולעטות מסיכה. להרחבה ראו: Euronews, "Lithuanians with coronavirus Vote at Drive- In Polling Stations", (2020), Euronews with AP, 19.10.2020

אלה. המקרים בהם עלה בידינו להשוות את היקפי ההצבעה בהליכים החלופיים ב-2020 אל ההיקפים המקבילים בבחירות הקודמות – הצביעו כולם על עלייה משמעותית בשימוש בהם.

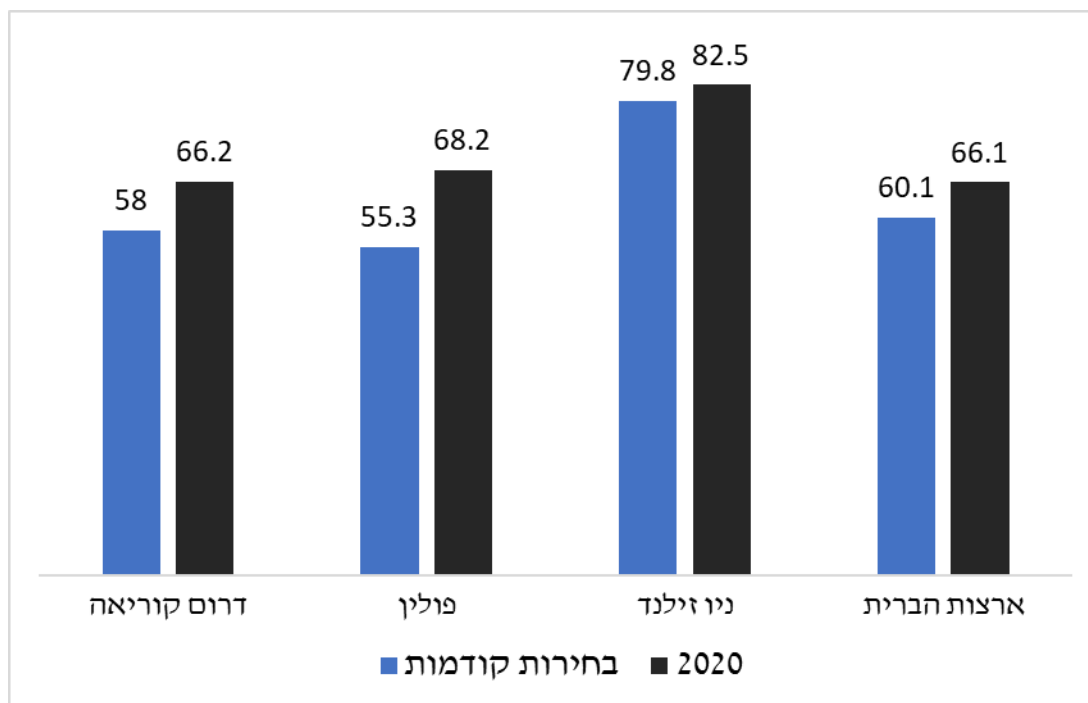
3. בכל המדינות שנסקרו **הליכי ההצבעה החלופיים כבר היו קיימים** לפני שנת 2020. כלומר – לא אומצו הליכים חדשים, אך הזכאות אליהם הורחבה והוגמשה במטרה לתמרץ אזרחים לעשות בהם שימוש ובכך להקטין את מספר המצביעים בקלפיות ביום הבחירות. בפולין התרחש ניסיון לא-מוצלח לקיים את הבחירות רק באמצעות הצבעה בדואר. יוזמה זו מהווה דוגמה למהלך נמהר שנעשה ללא הסכמה רחבה וללא דיון מעמיק. היוזמה אמנם נכשלה, אך מלמדת על הסכנה באימוץ הליך חדש באופן נמהר ופוליטי.

4. המקרים של פולין וארצות הברית משמשים תמרור אזהרה **לסכנת פוליטיזציה** של הליך ההצבעה ולערעור הלגיטימיות של תוצאות הבחירות. הוויכוח החרף בפולין על עיתוי הבחירות והוויכוח בשתי המדינות על אמינות ההצבעה בדואר גלשו לפסים מפלגתיים. בשתי המדינות הדבר קרה על רקע שסע פוליטי הולך ומחרף, וטענות שכל צד מנסה "לגנוב את הבחירות".

5. ניהול בחירות בתנאי קורונה אפשרי אך מצריך **התאמות, היערכות מראש ומשאבים** החורגים מניהול בחירות בזמן "רגיל".

6. למעט בבחירות המקומיות בקווינסלנד, בשאר המקרים שנסקרו **שיעורי ההצבעה שנרשמו בבחירות שהתנהלו בצל הקורונה היו גבוהים מאלה שנרשמו בבחירות האחרונות** (ראו תרשים 2). אף כי אין הוכחה ברורה לקשר ישיר, אפשר להניח בזהירות שהרחבת אמצעי ההצבעה החלופיים (מוקדמת, בדואר וכו') תרמה לעלייה בהשתתפות בבחירות. מכאן, שאפשר לראות בניהול בחירות בזמן משבר הקורונה לא רק כאתגר אלא גם כהזדמנות להרחיב את הנגישות בבחירות.

תרשים 2. שיעורי ההצבעה, ב-%, בבחירות (ברמה הלאומית) שנערכו במהלך 2020 לעומת הבחירות הקודמות



הערות: הנתונים עבור הבחירות בפולין הם עבור סיבוב ההצבעה השני. בסיבוב הראשון העלייה הייתה חדה אף יותר (כ-15.5%). הנתון עבור בחירות 2020 בארה"ב אינו סופי ורשמי וייתכנו בו שינויים קלים.

הליכי הבחירות לכנסת בישראל: המצב כיום והמלצות לקראת ניהול בחירות בתנאי הקורונה

בהשוואה למרבית הדמוקרטיות, בישראל מגוון הדרכים בהן ניתן להצביע הוא דל למדי. ככלל, ניתן לממש את זכות ההצבעה רק באמצעות הצבעה פיזית בקלפי ביום הבחירות. זאת ועוד, בהתאם לעקרון המכונה "הריתוק לקלפי", האזרחים רשאים להצביע בבחירות רק בקלפי אליה הם משויכים לפי כתובת מגוריהם כפי שרשומה במשרד הפנים.³⁵ עם זאת, לאורך השנים הוחרגו קבוצות שונות על מנת להקל על מימוש זכותם להצביע, וניתנה להם הזכות להצביע בקלפיות שאינן משויכות למקום מגוריהם עקב מגבלות ניידות. קבוצות אלה כוללות חיילים, עובדי מדינה הפועלים בחו"ל מטעמה, אסירים ועצורים, חולים, ימאים, נשים השוהות במקלט לנשים מוכות, אזרחים המוגבלים בניידותם, עובדי קלפיות ומהבחירות האחרונות אף שוטרים הנמצאים בתפקיד (ועדת הבחירות המרכזית). הצבעה כזו מכונה "הצבעת מעטפות כפולות", מכיוון שפתקי ההצבעה נכנסים לשתי מעטפות – אחת אטומה ככל פתקי ההצבעה, ואחת נוספת עליה נרשמים פרטי הזהות של הבוחר, על מנת לוודא כי המצביע לא הצביע בשום קלפי אחרת. לאחר שעברה המעטפה החיצונית את השלב הזה, פתק ההצבעה עובר לספירה הרגילה של הקלפיות יחד עם כלל פתקי ההצבעה.

חשוב לציין: גם במקרים המוחרגים האלה של "המעטפות הכפולות" נשמר העיקרון של הצבעה פיזית בקלפי, ואין מדובר באמצעים חלופיים כגון הצבעה בדואר, הצבעה טלפונית או הצבעה דיגיטלית. זאת ועוד, בכמעט כל המקרים אף לא מדובר בהצבעה מוקדמת אלא בהצבעה ביום הבחירות. יוצאי הדופן המועטים הם חיילים (אשר רשאים להצביע החל משלושה ימים לפני יום הבחירות, (סעיף 90ג) לחוק הבחירות לכנסת)) ואזרחי ישראל המצביעים בנציגויות הישראליות בחו"ל (אשר מצביעים 12 ימים לפני יום הבחירות, סעיף 116ח לאותו החוק).³⁶

עוד בבחירות לכנסת ה-23 (מרץ 2020), מספר ימים לפני שהוכרזה הקורונה כמגפה עולמית, נדרשה ועדת הבחירות המרכזית לתת מענה להצבעה של אוכלוסיית מבודדים וחולי קורונה. מתוך 10,631 קלפיות שנפתחו ביום הבחירות, 16 קלפיות יועדו לאזרחים הנמצאים בבידוד. מצביעים אלו נדרשו לעטות מסיכה, והתבקשו להגיע לקלפיות ההצבעה ברכבם הפרטי בלבד וללא מלווים. העובדים בקלפיות אלה נדרשו ללבוש ציוד מגן מלא

³⁵ קניג, עופר ויוחנן פלסנר, (2016), "הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל", הצעה לסדר מס' 9, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
³⁶ החוק מאפשר גם לישראלים השוהים בכלי שיט הנמצאים מחוץ לשטח המדינה להצביע 12 ימים לפני יום הבחירות ("קולות הימאים") אך בפועל, הפעם האחרונה בה התבצעה הפרקטיקה הזו הייתה בסוף שנות התשעים של המאה ה-20.

לאורך כל שעות עבודתם, כולל בזמן ספירת הקולות.³⁷ על אף שבמועד הבחירות רק כמה אלפים מהאזרחים בעלי זכות ההצבעה נדרשו לבידוד, עלו טענות ביום הבחירות על תורים ארוכים בקלפיות המיועדות למבודדים, ולכן הוארך מועד סגירתם בשעתיים.³⁸

ברמה המקומית, התקיימה מערכת בחירות תחת מגבלות הקורונה למועצה המקומית תל מונד בנובמבר 2020. בבחירות אלה הופעלו 18 קלפיות, כאשר 16 מתוכן נועדו לקהל הרחב, אחת מהן הייתה מיועדת למצביעים הנמצאים בבידוד, ואחת לחולים מאומתים שנפתחה בשטח ולא באיזור סגור. כלל המצביעים נדרשו להגיע לקלפי בעודם עוטים מסיכות לאורך כל הליך ההצבעה, מלבד שניות בודדות בהליך הזיהוי. בנוסף, נדרשו המצביעים לשמור על ריחוק חברתי וסופק להם חומר חיטוי בקלפיות עצמן. בכניסה לקלפיות הרגילות תושאלו המצביעים בנוגע לבריאותם ונמדד להם חום. המתשאלים הונחו להפנות מצביעים שאינם חשים בטוב, או לחלופין שנמדד להם חום גבוה מ-38 מעלות למתחם הקלפיות לחולים מאומתים.³⁹ כמו כן, ביומיים שלפני מועד הבחירות נערך מבצע בדיקות מהירות מיוחד שנועד לזהות אנשים מאומתים לקורונה. בפועל, לא נמצא אף חולה מאומת ולכן לא נעשה שימוש בקלפי לחולים מאומתים. בקלפי המיועדת לבוחרים הנמצאים בבידוד הצביעו 19 אנשים מתוך 47 המבודדים בישוב.⁴⁰

הצעדים שנקטו בבחירות לכנסת ה-23 היו, אם כן, מתונים למדי והתבססו על שני עקרונות היסוד של (1) הצבעה פיזית ו-(2) הצבעה ביום הבחירות. בבואנו לגבש המלצות הנוגעות לאמצעים שיש לאמץ בהינתן רמות תחלואה גבוהות בהרבה בבחירות הבאות, עלינו להביא בחשבון לא רק את המצב האופטימלי אלא לשקול גם שיקולי היתכנות. בהקשר זה חייבים להדגיש שהיעדר ניסיון מרובה באמצעי הצבעה חלופיים (קלפיות מוקדמות, הצבעה בדואר או בטלפון) מבדיל את מדינת ישראל מהמקרים שסקרנו לעיל, והבדל זה מקרין על היכולת וההיתכנות ליישם אמצעים כאלה בזמן קצר יחסית. ההמלצות להלן גובשו מתוך ההכרה במגבלות הזמן ועל-כן הן מתבססות בעיקרן על הרחבתם של הסדרים קיימים ולא על שינוי מהותי בעקרונות הליך הבחירות, שינוי שלדעתנו יש לשקול באורך רוח ולא במהירות. אין זה אומר שאנו שוללים את הצורך בדיון מקיף ומעמיק על אימוץ הליכי הצבעה חלופיים (כגון בחירות באמצעות הדואר) והרחבת הזכאות להליכים חלופיים קיימים (כגון

³⁷ בנדר, אריק (2020), "קרוב ל-6.5 מיליון בעלי זכות הצבעה, למעלה מעשרת אלפים קלפיות: הבחירות במספרים", מעריב, 1.3.2020.

³⁸ חילאי, סיוון, איתי בלומנטל ואמיר אלון, (2020), "עומסים בקלפיות הקורונה: חוזרים הביתה בלי להצביע", מעריב, 2.3.2020.
³⁹ משרד הפנים, מידע והנחיות מיוחדות למצביעים בתקופת קורונה, משרד הפנים.
⁴⁰ משרד הפנים, מידע והנחיות מיוחדות למצביעים בתקופת קורונה- קלפיות מיוחדות, משרד הפנים.

הרחבת ההצבעה מחו"ל). אדרבא, אנו חושבים שצעדים כאלה הם חיוביים ויש בהם בכדי לשפר את הנגישות של אזרחים רבים להליכי ההצבעה ואף להגדיל את שיעורי ההצבעה בבחירות. אך המקום לדון בהם אינו צריך להיות בהקשר של בחירות בזמן קורונה, המחייב את גיבושם של פתרונות מהירים לבעייה דחופה.

היערכות מיוחדת בקלפיות

ההצבעה הפיזית בקלפיות היא השיטה בעלת הסכנה הגבוהה ביותר להפצת מחלת הקורונה. על מנת לשמור על הליך ההצבעה הדמוקרטי תוך שמירה על בריאות המצביעים, יש להתאים את הליך ההצבעה לתנאי ההיגיינה והריחוק החברתי הנדרשים על פי משרד הבריאות וארגון הבריאות העולמי. אמנם שינויים אלה ידרשו השקעת משאבים בהיקף רחב, אך הם אינם דורשים שינוי חקיקתי ולכן ניתן לאמץ אותם יחסית בקלות. כפי שניתן לראות, כלל המדינות שנסקרו במסמך זה ביצעו התאמות להצבעה הפיזית בבחירות. אנו ממליצים כי גם הקלפיות בישראל יאמצו שינויים אלה, ביניהם:

- יצירת עמדות היגיינה בכניסה לאזור הקלפיות, הכוללות חומר חיטוי, חלוקת כפפות ומדידת חום. כמו כן, אנו ממליצים על הקמת עמדות מיוחדות לבוחרים שנמדד להם חום גבוה.
- חיוב עטית מסיכות לכל אורך ההצבעה, מלבד הליך האימות לצד הקלפי.
- שמירה על ריחוק חברתי באזור הקלפיות, בדגש על התורים להצבעה וצמצום הממשק בין עובדי הקלפיות והבוחרים. רצוי לוודא כי ישנם עובדי קלפיות האמונים על ווידוא אוורור בעמדות ההצבעה וחיטוי תדיר של אזור הקלפיות.
- הפרדה בין מוקד הכניסה לקלפיות ומוקד היציאה מהן ככל הניתן, על מנת למנוע התקהלות ולמזער את הממשק בין הבוחרים.
- להמליץ לעובדי הקלפיות לעבור בדיקת קורונה ביומיים לפני הבחירות ולאחריהן.
- חיוב עובדי קלפיות המיועדות לחולים ומבודדים ללבוש ציוד מגן מלא לאורך כל שעות עבודתם.
- גיבוש נוהל ברור ומוסדר לתרחישים אפשריים כגון מקרה בו יתגלה כי חולה קורונה הצביע בקלפי או עבד באחת מהקלפיות. לא מן הנמנע כי נהלים אלה ידרשו לקיים תיעוד מסוים על האזרחים הנמצאים בקלפיות לפי שעות. יש לוודא כי תיעוד זה נעשה לצרכים בריאותיים בלבד, ואינו פוגע בפרטיות האזרחים.

מכיוון ששינויים אלה דורשים שיתוף פעולה מצד האזרחים, אנו רואים חשיבות מרכזית במאמצי ההסברה בשבועות שלפני יום הבחירות על השינויים בהליכי ההצבעה תחת מגבלות הקורונה. באמצעות הסברה זו, האזרחים ידעו מה נדרש מהם ביום הבחירות, ובכך ניתן יהיה להימנע מעיכובים בהליך ההצבעה שעלולים להוביל לעומסים והתקהלויות. כמו כן, הסברה זו יכולה להרגיע אזרחים שחוששים להצביע עקב הפחד מהידבקות במחלה.

הגדלת מספר הקלפיות ביום הבחירות

הדרך הישירה ביותר לצמצם את כמות האנשים שישוהו בקלפיות היא להגדיל את מספרן. בבחירות 2020 נפרשו ברחבי הארץ 10,631 קלפיות והמספר הממוצע של בעלי זכות הבחירה בכל קלפי עמד על כ-600. אם נרצה להקטין את מספר בעלי זכות הבחירה הממוצע בכל קלפי בחצי (300 בעלי זכות בחירה), הדרך להגיע לכך היא באמצעות הכפלת מספר הקלפיות. אם היעד יהיה הקטנת המספר ל-450 בעלי זכות בחירה בכל קלפי, הדרך לכך היא באמצעות הגדלת מספר הקלפיות לכ-14,000. מובן כי לצעדים כאלה השלכות תקציביות ולוגיסטיות ניכרות, אך באופן יחסי הם קלים ליישום ואינם מצריכים שידוד מערכות.

הקצאת שעות מסוימות במהלך יום ההצבעה למבוגרים

אחת הדרכים בהן ניתן לצמצם את ההיחשפות של אוכלוסיות בסיכון להידבקות היא על-ידי הקצאה של מסגרת זמן במהלך יום ההצבעה רק לבעלי זכות בחירה מגיל 70 ומעלה. למשל, ניתן לקבוע שבין השעות 7 ל-10 בבוקר יום ההצבעה תוגבל הכניסה לקלפיות רק לאותה אוכלוסייה מבוגרת. החיסרון של צעד כזה – בצמצום שעות ההצבעה לשאר ציבור המצביעים ובפגיעה בזכות לבחור. יחד עם זאת, יש לציין שמשך פתיחת הקלפיות בישראל (15 שעות) הינו ארוך בהשוואה למרבית הדמוקרטיות⁴¹ ועל-כן ניתן לטעון שצמצום מ-15 ל-12 שעות הוא בגדר פגיעה מידתית בזכות לבחור. לחלופין, אפשר להסתפק בקריאה ציבורית רחבה לציבור הבוחרים הכללי להימנע להגיע להצביע בשלוש השעות הראשונות, מתוך סולידריות והתחשבות בציבור הבוחרים המבוגר.

הרחבת השימוש בהצבעה מוקדמת

⁴¹ לדוגמא, בפולין הקלפיות פתוחות במשך 14 שעות; בדנמרק, דרום קוריאה, קנדה ושוודיה – במשך 12 שעות; בספרד – 11 שעות, בגרמניה וניו זילנד – 10 שעות. בבריטניה ובאירלנד הקלפיות פתוחות במשך 15 שעות, כמו בישראל.

כאמור, האפשרות להצבעה מוקדמת קיימת היום באופן מצומצם בקרב חיילים (משלושה ימים לפני יום הבחירות) ובקרב נציגים ישראלים בחו"ל. לפיכך, צעד שירחיב את האפשרות להצבעה מוקדמת הוא אפשרי. מידת ההיתכנות שלו תלוייה בהיקף אוכלוסיית המצביעים שיהיו רשאים להצביע באופן זה. נפרוש כאן ארבעה מודלים, החל מבעל ההיתכנות הגבוהה ביותר לדעתנו, ועד לבעל ההיתכנות הנמוכה ביותר :

- הצבעה מוקדמת תתאפשר אך ורק **לחולי ולמבודדי קורונה**, בקלפיות מיועדות שייפתחו עבורם. מובן כי לא ניתן לחזות מראש את מספר בעלי זכות הבחירה שיהיו זכאים להצביע מוקדם לפי עילה זו, אולם עצם הגבלת הזכאות לפלח אוכלוסייה זה, תוחמת את מספר ההצבעות המוקדמות באופן ניכר.
- הצבעה מוקדמת תתאפשר **לחולי ולמבודדי קורונה**, ובנוסף – גם לבעלי זכות בחירה **מגיל 70 ומעלה ולבעלי מחלות רקע**. כאן מעגל הזכאים להצביע מוקדם כולל גם את האוכלוסיות הנמצאות בסיכון מוגבר. בהתאם, מספר הבוחרים שיוכלו להצביע מוקדם יהיה גדול בהרבה. בעוד שאת "זכאיי" האוכלוסייה המבוגרת ניתן יהיה לזהות בקלות, יש לתת את הדעת על המנגנון בו יזוהו בעלי מחלות הרקע. בנוסף, יהיה צריך להפריד בין הקלפיות המיועדות לחולים ומבודדים לבין אלה המיועדות לבעלי סיכון גבוה.
- הצבעה מוקדמת תתאפשר **לחולי ולמבודדי קורונה**, **לבני 70 ומעלה ובעלי מחלות רקע**, ובנוסף **לבעלי זכות בחירה שהגישו בקשה מראש** להצבעה מוקדמת וזו אושרה על-ידי ועדת הבחירות המרכזית. הגשת בקשה מראש הופכת את העניין להליך מורכב: היא מצריכה את הקמתו של מנגנון אדמניסטרטיבי שיכין טפסי בקשה להצבעה מוקדמת, ולאחר מכן יפיץ, יקבל ויטפל בבקשות ביעילות ובמהירות ואת פרישתן של קלפיות "מוקדמות" רבות יותר.
- הצבעה מוקדמת תתאפשר **לכל בעל זכות בחירה** המעוניין בכך, מבלי צורך לעמוד בקריטריון כלשהו (מצב בריאותי, גיל), מבלי צורך לספק עילה כלשהי וללא הרשמה מראש. כאן כבר מדובר בצעד שיש לו השלכות מעשיות משמעותיות יותר, במיוחד בהיעדר ניסיון קודם של שימוש במנגנון כזה.

שתי סוגיות נוספות עומדות להכרעה, יהיה אשר יהיה המודל שיאומץ: (1) מספר הקלפיות המקדימות שייפתחו והקריטריונים לפרישתן ברחבי המדינה. בהקשר זה חשוב לוודא שהקריטריונים יהיו **מקצועיים** על-מנת למנוע מצב בו הם יהיו נתונים למניפולציות פוליטיות; (2) פרק הזמן בו תתאפשר ההצבעה המוקדמת. כפי שראינו, קיימת שונות בין המדינות באשר להיבטים אלה. השונות מתבטאת הן במשך הזמן בהן "פתוחות" הקלפיות

המוקדמות (יומיים, שבוע, חודש) והן במועד האחרון בהן ניתן להצביע במסגרתן (האם הן פתוחות" עד יום לפני יום הבחירות עצמו, או שהן נסגרות עוד קודם לכן במטרה לאפשר את ספירת הקולות בהן מבעוד מועד באופן שלא יעכב את פרסום התוצאות הסופיות). בהקשר הישראלי אנו סבורים כי **ניתן להרחיב את הפרקטיקה הנוכחית של שלושה ימי הצבעה מוקדמת (לחיילים) לפרק זמן של שבוע לפני יום הבחירות**. אמנם הרחבה כזו מצריכה שינוי חקיקתי והתאמה של הוראות התעמולה ללוח הזמנים החדש, אך לא מדובר בשינוי מפליג, מה גם שראינו שמדינות רבות החליטו להרחיב את פרק הזמן בו התאפשרה הצבעה מוקדמת.

הליך ספירת הקולות

הרחבת השימוש בהצבעה מוקדמת, כפי שתוארה לעיל, תביא בסבירות גבוהה מאוד לעלייה משמעותית במספר ה"קולות המיוחדים" (המעטפות הכפולות).⁴² עובדה זו מצריכה היערכות מבעוד מועד, בשתי רמות. ראשית, יהיה צורך לתגבר את כוח האדם שמופקד על ספירת הקולות במעטפות הכפולות, לוודא שהוא זוכה לתנאים הולמים שיבטיחו את בריאותו, וכמובן - להקפיד על הליך תקין. תגבור כוח אדם נוכח כמות גדולה של מעטפות כפולות חיונית כדי למנוע מצב בו ספירת הקולות תיגרר לאורך ימים ארוכים אחרי יום הבחירות. שנית, צריך להביא בחשבון שגם אם יתוגבר כוח האדם קיים הסיכון לכך שתוצאות הבחירות הסופיות (או הכמעט-סופיות) לא יוודעו כבר בשעות הבוקר המוקדמות של מחרת הבחירות, כפי שבדרך כלל קורה. בהקשר זה ראוי לשקול לצאת מבעוד מועד בקמפיין שיסביר לציבור כי קיים סיכוי שפרסום תוצאות הבחירות הסופיות יתעכב. הסבר כזה שיינתן מראש יקטין את הסכנה לערעור הלגיטימיות של הבחירות שעלול להיווצר מעיכוב פרסום התוצאות, כפי שראינו בבחירות האחרונות בארצות הברית.

⁴² אלא אם יעשה שימוש במאגר ארצי ממוחשב שיזהה את האזרחים שהצביעו מוקדם וימנע מהם להצביע בשנית. שימוש במאגר כזה יהיה בגדר חידוש ויש לו השלכות שונות על היבטים שונים כמו טוהר הבחירות ופרטיות. על כן אנו יוצאים מנקודת הנחה שהצבעה מוקדמת תיערך (לעת עתה) במעטפות כפולות.

תעמולת בחירות בצל קורונה

האתגר של המדינה באסדרה של תעמולת הבחירות – אתגר לא פשוט גם בימים כתיקונם – הופך למורכב עוד יותר בצל מגפת הקורונה. אסדרה של תעמולת בחירות במהלך מגפה צריכה למצוא דרכים לאפשר את חופש הביטוי והחלפת הדעות השוויונית העומדים בבסיס הדמוקרטיה. הצורך הזה נובע מכך שהלגיטימציה של בחירות בדמוקרטיה הדיונית המודרנית מבוססת לא רק על שלשול הפתק בקלפי, אלא על תהליך קבלת ההחלטות שבמסגרתו אזרחים שווים מחליפים ביניהם רעיונות באופן חופשי.⁴³ אם ההתמודדות עם המגפה תמנע הבעת דעות חופשית, עלולה להיפגע האפשרות של האזרחים להיחשף למגוון דעות רחב שיאפשר בחירה מושכלת. מצד המתמודדים בבחירות, מגבלות על מגע בין מתמודדים לבין בוחרים עלולה לפגוע בשוויון ההזדמנויות, משום שרשימות ומועמדים שהם כבר ידועים ומוכרים יזכו כך ליתרון על פני רשימות ומועמדים חדשים או פחות ידועים.

תעמולת בחירות דיגיטלית

אחד האתגרים הגדולים בתחום דיני תעמולת הבחירות בישראל ובעולם הינו המעבר של הקמפיינים והמאמצים התעמולתיים למרחב הדיגיטלי. מזה שנים התעמולה במערכות הבחירות הולכת ועוברת למרחב הדיגיטלי, שבו האסדרה בישראל גם כך דלה והיא מתחוללת באין מפריע במעין מערב פרוע.⁴⁴ מערכות בחירות בעולם שכבר נערכו בעת המגפה הראו שהמגמה הזו הלכה והתגברה משום שבעוד במרחבים הפיזיים היה צורך בריחוק חברתי שמנע קמפיינים מסורתיים שמבוססים על מפגש ממשי עם בוחרים, לא כך היה במרחב הדיגיטלי. כך, בבחירות 2020 בארצות הברית ההוצאה על קמפיינים דיגיטליים שולשה יחסית לבחירות 2016.⁴⁵ במיוחד בתקופת מגפה, המרחב הדיגיטלי ודרכי התעמולה בו מעוררים סכנה אמיתית מפני הפצה מגמתית של מידע מטעה או מידע מוטעה, לדוגמה על סכנת הדבקה בקלפיות. מגמה זו מקצינה עוד יותר את החינוניות של רפורמה בדיני תעמולת בחירות בישראל, כך שיתמודדו עם אתגרי התעמולה הדיגיטלית – נושא שאנחנו עוסקים בו בהרחבה במקום אחר.⁴⁶

⁴³ Habermas, Jürgen, (1996), "Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, MIT press.

⁴⁴ שוורץ אלטשולר, תהילה וגיא לוריא **תעמולה דיגיטלית והאיום על הבחירות** (מחקר מדיניות שצפוי להתפרסם ב-2020).

⁴⁵ Harris, Ricki, (2020), "[How the Pandemic Reshaped Election Campaigns – Maybe Forever](#)" Wired, 21.8.2020.

⁴⁶ שוורץ אלטשולר ולוריא, לעיל ה"ש 44.

עצרות בחירות

יש מספר אמצעי תעמולה שהשימוש בהם מוסדר בפרטי פרטים בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה), החוק העיקרי המסדיר את תעמולת הבחירות בישראל. כך יש הוראות מפורטות על תעמולה בשלטים, ברדיו, בטלוויזיה, ועוד. אולם דווקא אמצעי התעמולה שהכי עלולים להיפגע כתוצאה מהצורך בריחוק חברתי מחמת מגפה שתתפרץ במהלך מערכת בחירות – כמעט שאינם מוסדרים בחוק דרכי התעמולה. כך, אסיפות בחירות, סיורים ופגישות עם מצביעים, מעבר של פעילים מדלת לדלת, חוגי בית – כל אלה כמעט שאינם מוסדרים בחוק זה. חלים עליהם בעיקר העקרונות הכלליים החלים על כל תעמולת בחירות, כגון האיסור על שימוש במשאבי ציבור.⁴⁷ יש לומר, גם במקומות אחרים בעולם, תעמולה מסוג זה לא פעם איננה מוסדרת על ידי דיני הבחירות.⁴⁸

לפי עקרון החוקיות ולפי פסיקת יושבי ראש ועדת הבחירות, כל אמצעי תעמולה שלא הוגבל או נאסר בחוק דרכי התעמולה – מותר, בכפוף לאיסורים כלליים הקבועים בדין הפלילי או בדין האזרחי.⁴⁹ עקרון זה חשוב במיוחד על רקע חיוניות חופש הביטוי במהלך הבחירות, המחייב שכל הגבלה שלו – לאור תכליות אחרות של הבחירות, כגון שוויוניות, הגינות או טוהרן – תעשה רק מכוח חוק.⁵⁰

כאמור, תעמולת בחירות המבוססת על מפגשים עם בוחרים והתכנסויות כפופה להוראות הדין הכללי. בין היתר, תהא תעמולה זו כפופה להוראות "חוק הקורונה",⁵¹ אשר הסמיך את הממשלה בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה, בכפוף לתנאים האמורים בחוק, להתקין תקנות להגבלת פעילות. בין היתר, מוסמכת הממשלה להגביל כניסה של אדם למקום מגורים אחר או להתקהלות במקום מגורים של מי שאינם מתגוררים בו, להגביל את השימוש בכלי רכב, ולהגביל את הפעילות במרחב הציבורי – כל אלה באופן שעשוי למעשה למנוע עצרות בחירות, חוגי בית, ועוד.⁵² בעוד שהוגדר בחוק שייקבעו סייגים להגבלות באופן שיבטיח

⁴⁷ ס' 2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959. עם זאת, כחריגים לכך, ראו לדוגמה את סעיפים 4 ו-8 לחוק דרכי תעמולה.
⁴⁸ Buri, Fernanda, Staffan Darnolf and Muluken Aserea (2020). "Safeguarding Health and Elections", IFES.

⁴⁹ תב"מ 16/01 סיעת ש"ס נ' ח"כ פינס-פז, פ"ד נח(3) 159, 162 (2001).
⁵⁰ על חיוניות חופש הביטוי בבחירות, ראו: בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13, פ"ד מו(2) 692, 703 (1992).

⁵¹ חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020.
⁵² שם, ס' 4, 6-7 לחוק.

את האפשרות להשתתף בהפגנה ופעילויות נוספות שהוגדרו בחוק,⁵³ הוראה דומה לא הוגדרה באשר להתקהלויות הקשורות בתעמולת בחירות.

האם נקבעו בעולם הגבלות על עריכת אירועי בחירות? במגפות בעבר ידועים ניסיונות להגביל בתקופת בחירות אירועים מסוג זה. כך, בבחירות במקסיקו ב-2009, שהתקיימו בעת התפרצות קשה של שפעת ("שפעת החזירים"), משרד הבריאות המקסיקני הנחה לנסות להימנע מאסיפות בחירות של יותר מ-40 איש.⁵⁴ כך גם בשנה האחרונה, בתקופת מגפת הקורונה, בחירות שנערכו התקיימו לעתים תחת מגבלות לעניין קיום עצרות בחירות, בין אם הייתה התייחסות מפורשת לאירועי בחירות ובין אם חלו המגבלות הכלליות מפני התכנסויות רבות משתתפים.

כללים והגבלות ביחס לעצרות בחירות במהלך תקופת הקורונה: מבט משווה

מדינה	כללים והגבלות
ארצות הברית	האסדרה היא ברמה המדינתית וגם המחוזית והעירונית. בכל מדינה, מחוז ועירייה, עצרות הבחירות לקראת בחירות נובמבר 2020 התקיימו לפי המגבלות הכלליות על התכנסויות, שנקבעו ברמות המקומיות.
דרום קוריאה	במהלך הבחירות שנערכו באפריל 2020, היו מגבלות כלליות על התאספויות הוחלנו גם על עצרות בחירות.
הודו	במהלך 2020 נערכו בחירות במדינות אחדות בהודו. עצרות בחירות התקיימו באופן וירטואלי , למרות טענות של מפלגות אופוזיציה שאירועים וירטואליים בלבד פועלים לטובת מפלגת השלטון, זאת נוכח הגבלות נוקשות על קיום אירועי בחירות פיזיים, שהיו בהן הקלות או החמרות לפי חומרת המגפה. התאפשר מעבר של פעילים פוליטיים מדלת לדלת.
יפן	בבחירות מקומיות שנערכו באפריל 2020, המפלגות הסכימו כולן באופן וולונטרי על מגבלות על קיום אירועי בחירות.
ניו זילנד	הבחירות הכלליות נדחו ונערכו באוקטובר 2020 באיחור של מספר שבועות, בין היתר, כך פורסם , לאור הקושי לערוך אירועי בחירות בגלל סגר שהוטל.

⁵³ שם, סי' 7 לחוק. אך ראו: פוקס, עמיר וגיא לוריא, (2020), "[רק בישראל: שיא של הגבלות על הפגנות אזרחים](#)" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.10.2020.

⁵⁴ Lacey, Marc and Elisabeth Malkin, (2009), "[Flu Is Injecting Itself into Mexican Politics](#)", New York Times, 7.5.2009.

לקראת הבחירות ביוני 2020 היו הקלות במגבלות על התכנסויות באוויר הפתוח ובתוך מבנים, אשר חלו גם על עצרות בחירות.	סרביה
לקראת המועד המקורי של הבחירות במאי 2020, שבסופו של דבר נדחו לחודש יוני 2020, היו תלונות של מפלגות האופוזיציה על כך ש המגבלות נגד התכנסויות מונעות מהן לקיים אירועי בחירות באופן שפוגע בהן יותר מאשר במפלגת השלטון. מגבלות כלליות אלה הוסרו לקראת הבחירות שהתקיימו ביוני.	פולין
בבחירות לרשויות המקומיות במרץ 2020 נערכו אירועי בחירות עם מגבלה של עד 1000 משתתפים, והיו עדויות על הדבקות באירועים אלה.	צרפת
בבחירות לפרלמנט שנערכו ביולי 2020, ניתנו המלצות כיצד לקיים עצרות בחירות, תוך העדפה לקיימן באוויר הפתוח, עם מגבלת נוכחות שתאפשר שמירת מרחק פיזי של מטר וחצי בין משתתף למשתתף.	קרואטיה

דיון וסיכום

לכאורה, מגבלות כלליות על התכנסויות שיחולו מכוח חוק הקורונה באופן ניטראלי על כל המתמודדים בבחירות – כחלק ממגבלות בריאותיות כלליות – אינן מעוררות קושי מבחינת תקינות ההליך הדמוקרטי, אם ניתן לקיים שיח ודיון חופשי באמצעים אחרים כגון בטלויזיה, ובפרט באמצעים דיגיטליים. אולם בגלל המאפיינים של התעמולה הדיגיטלית, האסדרה החסרה במרחב זה משחקת לטובת בעלי הכוח, בעלי האמצעים וחסרי העכבות⁵⁵ – וכך עלול מסע הבחירות בצל הקורונה להיות פחות הוגן ופחות שוויוני. בפרט, רשימות חדשות או רשימות קטנות עלולות למצוא קושי רב יותר להעביר את מסריהן אל הבוחרים תחת מגבלות נוקשות על מפגשים פיזיים.⁵⁶

ניכר שעומדות על הפרק אחת משתי אפשרויות:

1. האפשרות הראשונה הינה לשקול לאפשר עריכת אירועי בחירות קטנים – בכפוף לנסיבות הבריאותיות ובכפוף למגבלות – על ידי החלת החרג בחוק הקורונה החל על הפגנות גם על אירועי בחירות.
2. האפשרות השנייה היא לערוך שינויים והתאמות בדיני תעמולת הבחירות ודיני מימון הבחירות, אשר יבטיחו הזדמנות שווה גם לרשימות חדשות וקטנות להעביר את מסריהן לציבור, כגון:

⁵⁵ שוורץ אלטשולר ולוריא, לעיל ה"ש 44.

⁵⁶ השוו: Buri, Darnolf and Aseresa, לעיל ה"ש 48, בעמ' 18; 2020, Vashchanka.

- א. קביעת תקרת הוצאות נמוכה יותר על תעמולת בחירות בשיעור של 30% מן ההוצאות המותרות לרשימה בתקופת בחירות;⁵⁷
- ב. מתן אפשרות למתמודדים לרכוש פרסומות בטלוויזיה המסחרית ב-14 הימים שלפני הבחירות;⁵⁸
- ג. הגדלת הנתח של רשימות קטנות או חדשות בתשדירי תעמולת הבחירות שמשודרים בלא תשלום בטלוויזיה וברדיו;
- ד. ואסדרה של תעמולת הבחירות במרחב הדיגיטלי, על ידי קביעת עקרון השקיפות של תעמולת בחירות לרבות החובה לסמן תעמולת בחירות ככזו, על ידי הגבלת השימוש במידע אישי לצרכי תעמולת בחירות, הרחבת סמכויות יו"ר ועדת הבחירות לתת צווי מניעה נגד תעמולת בחירות המפרה חוקים, ועוד.⁵⁹

⁵⁷ לוריא גיא ותהילה שוורץ אלטשולר, (2015), "רפורמה בדיני תעמולת בחירות", מחקר מדיניות מס' 109, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

⁵⁸ ש.ם.

⁵⁹ שוורץ אלטשולר ולוריא, לעיל ה"ש 44.

מימון בחירות בתקופת קורונה

רקע – מימון בחירות בישראל

כדי להתקיים ולשגשג, בשגרה ובתקופת בחירות, מפלגות צריכות לגייס ולהוציא כספים רבים. מדינת ישראל, כמו רובן המכריע של הדמוקרטיות, מסדירה את ההתנהלות הכספית של מפלגות. בין היתר, היא מעניקה למפלגות מימון ציבורי – הן מימון שוטף והן מימון לתקופת וצרכי הבחירות. למימון זה יש כמה מטרות או הצדקות – לאפשר את קיומן של מפלגות מתפקדות, לבלום שחיתות (בעיקר למנוע תלות של מפלגות במי שתמו להן סכומי כסף גבוהים), לקדם שקיפות בכל הנוגע להתנהלותן הכספית של מפלגות ולקדם השוויון בכל הנוגע לזכות להיבחר לפרלמנט.

בישראל, המימון הציבורי מבוסס על "יחידת מימון", שאותה קובעת ועדה ציבורית המוקמת לפי חוק מימון מפלגות (סעיף 1א(א)). תפקיד הוועדה הציבורית הוא לקבוע אחת לשנה את יחידת המימון, והיחידה גם מתעדכנת בהתאם למדד בתחילת כל שנה. בעת כתיבת שורות אלה (2020) עומדת יחידת המימון על 1,388,600 ש. מבלי להיכנס לעובי הקורה, נציין שרשימות שזכו בפחות מ-1% מהקולות אינן מקבלות כלל מימון; מי שלא עברו את אחוז החסימה ולא נכנסו לכנסת, אך זכו ביותר מ-1% מהקולות הכשרים, מקבלות מימון בגובה יחידת מימון אחת; המימון של מפלגה חדשה שנבחרה לכנסת (כלומר לא יוצגה בכנסת היוצאת) מתבסס על הישגיה בבחירות, ואילו המימון של מפלגה שיוצגה בכנסת היוצאת מתבסס על ממוצע בין הישגיה בבחירות הקודמות והנוכחיות (שעבורן ניתן המימון). עוד לפני הבחירות יכולות מפלגות לקבל מקדמות (מפלגות קטנות וחדשות – על בסיס ערבות בנקאית).

השלכות פוטנציאליות של משבר הקורונה על מימון בחירות

משבר הקורונה משפיע על סוגיות של מימון בחירות בעיקר בשל המשבר הכלכלי המתלווה אליו. באופן כללי, משבר הקורונה יכול להוביל לשני סוגי אתגרים ולחצים בהקשר של מימון מפלגות.

ראשית, מפלגות צפויות להתקשות לגייס כספים מתורמים פרטיים. סיבה אחת היא שאזרחים רבים, וביניהם גם התורמים למפלגות, נפגעים כלכלית מהמשבר ומתקשים לתרום. סיבה נוספת היא הקושי לקיים אירועי התרמה המוניים. בשל כך, יכולים להיווצר לחצים מצד המפלגות להגדלת המימון שהן מקבלות מהמדינה. **הקושי לגייס תרומות לא רלוונטי עבור רוב המפלגות בישראל, שלא עוסקות כלל או כמעט בגיוס תרומות**

פרטיות. עם זאת, יש מפלגות, בעיקר חדשות, שכן עוסקות בגיוס כספים – ולכן עלולות להיפגע מהמשבר הכלכלי. כך, מצד אחד, יותר מ-97% מסך כל ההכנסות של הרשימות שהתמודדו בבחירות ב-2015 הגיעו ממימון ציבורי, ורק כ-2% - מתרומות. מפלגות רבות, לרבות מפלגות בולטות כמו הליכוד, ש"ס, יש עתיד והבית היהודי – לא גייסו למעשה כלל תרומות.⁶⁰ מצד אחר, כ-15% מהכנסותיה של עלה ירוק וכ-9% מהכנסותיה של כולנו – שתי מפלגות חדשות – הגיעו מתרומות (וכך גם כ-12% מהכנסותיה של מרצ). מעבר לכך, מפלגות חדשות זקוקות במיוחד לגיוס ערבויות פרטיות, שכן בלעדיהן הן לא יקבלו מקדמות מהמדינה לפני הבחירות; כדי לקבל את מלוא סכום הערבות, מפלגה חדשה נדרשת להעמיד ערבויות בסכום כולל של כ-9.7 מיליון ₪ (לפי יחידת המימון הנוכחית). המשבר הכלכלי בהחלט עלול להקשות על כך.

בהערת אגב יצוין שמיעוט התרומות בישראל – גם במבט השוואתי –⁶¹ נובע משתי סיבות עיקריות: א. המימון שמפלגות בישראל מקבלות הוא גבוה מאוד: מחקר שבדק את המימון הציבורי למפלגות ב-26 דמוקרטיה החברות ב-OECD בשנים 2007-2011 (בממוצע לבוחר ובמונחי שווי כוח הקנייה), מצא שהמימון בישראל בשנת בחירות הוא הגבוה ביותר;⁶² ב. תקרת התרומות המותרת – 2,300 ש"ח מאדם ובני ביתו למפלגה בשנת בחירות לכנסת ולרשויות המקומיות, 1,000 ש"ח בכל שנה אחרת – היא קיצונית. במחקר שהוזכר לעיל על מדינות ה-OECD נמצא כי בשנת 2011, תקרת התרומות בישראל הייתה הנמוכה ביותר מקרב המדינות שנבדקו, הן לשנת בחירות והן לשנים אחרות (במונחי שווי כוח הקנייה).⁶³ בנסיבות אלה – מימון ציבורי נדיב ותקרת תרומות נמוכה – מפלגות מתקשות וגם אין להן אינטרס לעסוק בגיוס תרומות בהיקפים משמעותיים.

שנית, משבר הקורונה צפוי ליצור לחצים לקצץ בהוצאות ציבוריות מאוצר המדינה, בין היתר בשל הגידול המשמעותי בהוצאות הקשורות לקורונה – למשל על שירותי רפואה, סיוע כספי למי שהכנסותיהם נפגעו ועוד. כחלק מכך, ייתכנו לחצים גם לקיצוץ בכספים שהמדינה מעבירה למפלגות ולפיקוח מוגבר עליהם. כך קרה

⁶⁰ מבקר המדינה, (2016), "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים".

⁶¹ Poguntke, Thomas, Susan E. Scarrow, and Paul D. Webb, (2016), "Party Rules, Party Resources and the Politics of Parliamentary Democracies: How Parties Organize in the 21st Century," *Party Politics* 22 (6): 661-678.

⁶² בן בסט, אבי, ומומי דהן, (2014), "מימון הפעילות הפוליטית בישראל במבט בינלאומי", בתוך: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), **רפורמות, פוליטיקה ושחיתות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013, עמ' 151-184.

⁶³ שם.

גם בעבר: למשל, בעקבות המשבר הכלכלי של 2008 התחוללו רפורמות הנוגעות למימון מפלגות ביוון, איטליה וברזיל. כבר עכשיו, משבר הקורונה גרר מאמצים להפחתת המימון הציבורי למפלגות בברזיל.⁶⁴

בהקשר הזה יש לציין שתי נקודות חשובות: 1. מעבר לאינטרס הציבורי בקיצוץ הוצאות המדינה, אפשר גם להצדיק קיצוץ במימון הבחירות בטענה שהמפלגות עצמן צריכות להוציא פחות כסף במערכת הבחירות, בשל ההגבלות על קיום אירועים פיזיים המוניים – עצרות המוניות, כינוסי סניפים וכדומה. עם זאת, המפלגות יכולות לטעון שכ"פיצוי" הן נאלצות להוציא כספים רבים יותר על תעמולה מקוונת (כפי שעשו כאמור המפלגות בארה"ב בבחירות 2020), ושם בשל ההגבלות הבריאותיות הבחירות יתפרסו על פני מספר קלפיות גדול יותר ויימשכו תקופה ארוכה יותר (כפי שמפורט בנייר זה), גם הוצאותיהן על פעילות ביום הבחירות עצמו, למשל משכורות לפעילים, יהיו גדולות יותר;⁶⁵ 2. יש להיזהר מקיצוצים חדים מדי במימון הבחירות. קיצוצים כאלה עלולים לפגע בזכותן הדמוקרטית של המפלגות השונות לפרסם את עצמן ולנסות לשכנע את הבוחרים לבחור בהן. הן צפויים לפגוע במיוחד במפלגות חדשות וקטנות, שבאופן טבעי זוכות לחשיפה תקשורתית מעטה יותר; פגיעה משמעותית ביכולתן של מפלגות כאלה לנהל מסע בחירות פירושו פגיעה שוויון ההזדמנויות שלהן ובתחרותיות במערכת הפוליטית. בנוסף, במדינות אחרות קיצוץ במימון הציבורי למפלגות עלול להגביר את תלותן בתורמים פרטיים – אך בישראל הדבר לא צפוי לקרות, בעיקר בשל תקרת התרומות הנמוכה, שמונעת היווצרות תלות כזו.

האתגר הצפוי בישראל – לחץ להגדלת מימון הבחירות

לכאורה, משבר הקורונה והמשבר הכלכלי המתלווה אליו יכולים ליצור בישראל, כמו במדינות אחרות, לחצים משמעותיים לקיצוץ במימון הבחירות שהמדינה מעבירה למפלגות – במיוחד לאור העובדה שמימון הבחירות בישראל גבוה מאוד מלכתחילה. בניגוד למדינות אחרות, רוב המפלגות (להוציא החדשות) גם לא יוכלו לטעון שהן זקוקות ליותר כסף מהמדינה בשל הפגיעה בתרומות הפרטיות – שהרי רובן אינן מגייסות תרומות כאלה.

⁶⁴ IDEA, (2020), "[The Potential Impact of the COVID-19 Pandemic on Political Finance Systems: Insights from Recent Public Funding Reforms](#)".

⁶⁵ לטענה זו, ראו: זרחיה, צבי, (2020) "הח"כים דוהרים לנפח ב-30% את מימון הבחירות", כלכליסט, 25.11.20.

ואולם בפועל, יש להניח שלקראת הבחירות הבאות, במיוחד אם הן תיערכנה זמן לא רב, יחסית, לאחר הבחירות לכנסת ה-23, יטענו המפלגות שיש דווקא להגדיל את מימון הבחירות שהן מקבלות מהמדינה כדי לאפשר להן לנהל מסע בחירות ראוי; זאת, למרות משבר הקורונה והצורך דווקא לקצץ בהוצאות ציבוריות.

הנחה זו מסתמכת על:

ראשית, המגמה הבולטת בשנים האחרונות בתחום זה – הגדלת המימון הציבורי למפלגות ולפוליטיקאים. מגמה זו באה לידי ביטוי בכמה תיקוני חקיקה. במיוחד בלט חוק שהתקבל במקביל לפיזור הכנסת ה-22 (חוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראות מיוחדות), התש"ף-2019), והגדיל את המימון שהמפלגות קיבלו בבחירות לכנסת ה-23. זאת, בטענה שהמפלגות יתקשו לממן את מערכת הבחירות ללא הגדלת המימון, בשל הגירעונות שצברו יצברו במהלך שלוש מערכות הבחירות הרצופות של 2019-2020. כיוון שאי אפשר להגדיל בחקיקה את גובה יחידת המימון – הדבר בסמכות הוועדה הציבורית – קבע התיקון שכל מפלגה תקבל יותר יחידות מימון: מפלגה שקיבלה יותר מ-1% מהקולות אך לא עברה את אחוז החסימה תקבל 1.31 יחידות מימון (במקום יחידה אחת); מפלגה חדשה שתיבחר לכנסת תקבל 1.31 יחידות מימון לכל מנדט (במקום אחת) + 1.81 יחידות (במקום אחת); מפלגה ותיקה שתיבחר לכנסת תקבל את ממוצע המנדטים מהבחירות לכנסת ה-22 וה-23 כפול 1.31 יחידות (במקום פשוט הממוצע) + 1.81 יחידות (במקום אחת). תיקון זה התווסף לתיקונים אחרים בשנים האחרונות שהגדילו את המימון השוטף של מפלגות, כלומר המימון שהן מקבלות בין בחירות לבחירות (תיקון מס' 35 לחוק מימון מפלגות מ-2017); והעניקו, לראשונה, מימון לחלק מהמועמדים בפריימריז (תיקון מס' 24 לחוק המפלגות מ-2018).

שנית, העובדה שגם כיום, חלק מהמפלגות נמצאות במצב כלכלי קשה. באוגוסט 2020 היו כל המפלגות המכהנות בכנסת חייבות ביחד כ-176 מיליון ש"ח לאוצר המדינה – מפלגת הליכוד לבדה הייתה בחוב של כ-70 מיליון ש"ח.⁶⁶ בהקשר זה חשוב להבהיר שכיום (בעקבות תיקון מס' 33 לחוק מימון מפלגות מ-2014), מפלגות נוהגות להיקלע לגירעונות בתקופת הבחירות, ולכסות עליהן לאחר מכן באמצעות כספים שהן לוות מאוצר המדינה. הלוואה זו מנוכה בהמשך מכספי המימון הציבורי השוטף שהמפלגה תקבל במהלך כהונת הכנסת החדשה (גובה ההלוואה המכסימלי נגזרת מגובה המימון הציבורי השוטף שהמפלגה זכאית לו). אלא שבשל מערכות הבחירות הצמודות של 2019-2020, נוצר מצב שבו מפלגות לא הספיקו להחזיר את מלוא ההלוואה, ונתרו בחוב לאוצר

⁶⁶ זרחיה, צבי, (2020), "שוב בחירות ונגמר הכסף? נגדיל את מימון הבחירות", כלכליסט, 12.8.2020.

המדינה. חוב זה העמיק לאחר כל מערכת בחירות, כיוון שהמפלגות לוו כספים נוספים מאוצר המדינה לכיסוי גירעונותיהן בבחירות. בסופו של דבר, לאחר בחירות 2020 נוצר מצב שבו החוב של חלק מהמפלגות הגיע לרמה שלא מאפשרת להן ללוות כמעט כספים נוספים מהמדינה (למשל כולנו, דרך ארץ, הבית היהודי, העבודה ודגל התורה). ואכן לפי דיווחים בתקשורת, המפלגות כבר פנו לוועדה הציבורית בעניין זה, וביקשו להגדיל את יחידת המימון שלהן.⁶⁷

עמדה עקרונית – התנגדות להגדלת מימון הבחירות

למרות הקשיים הכלכליים של המפלגות, ולמרות שאנו מכירים בחשיבות המימון הציבורי למפלגות, לדעתנו אסור בעת הזו להגדיל את המימון הציבורי שמפלגות יקבלו בבחירות. הגדלה כזו יכולה להתבצע בשתי דרכים: א. הגדלת שיעור יחידת המימון על ידי הוועדה הציבורית. זוהי דרך המלך – אם כי גם לה אנו מתנגדים; ב. הגדלת מספר יחידות המימון שהמפלגות מקבלות, כפי שנעשה בהוראת השעה לקראת הבחירות לכנסת ה-23. צעד כזה מהווה עקיפה דה-פקטו של הוועדה הציבורית, והוא מזיק במיוחד.

להלן הסיבות להתנגדות להגדלת המימון הציבורי:⁶⁸

1. **המשבר הכלכלי הנלווה לקורונה מחייב לצמצם הוצאות ציבוריות**, או לכל היותר להימנע מהגדלתן. מעבר להיבט הכלכלי, הגדלת המימון הציבורי בשעת משבר זו עלולה לפגוע באמון הציבור בפוליטיקה.
2. **ריבוי מערכות הבחירות בעת האחרונה**. אם אכן יתקיימו בחירות בקרוב, מדובר יהיה במערכת בחירות רביעית לכנסת תוך זמן קצר, כך שלפחות רוב המפלגות המיוצגות בכנסת כבר הפיצו את מסריהן, ואין להן צורך בתעמולה נרחבת כבעבר.
3. **המפלגות בישראל נהנות כבר עתה ממימון בחירות גבוה מאוד**, בהשוואה למדינות אחרות.
4. כיוון שלקראת מערכת הבחירות לכנסת ה-22 וה-23 היה ברור לכל המערכת הפוליטית שהקדמה נוספת של הבחירות היא אפשרות סבירה, **ראוי היה שהמפלגות יביאו זאת בחשבון כשתכננו את תקציב הבחירות שלהן**. אם המפלגות לא עשו זאת – האחריות מוטלת עליהן ואין לאפשר להן לגלגל את שגיאתן לפתחו של הציבור.

⁶⁷ שם.

⁶⁸ להרחבה, ראה חוות דעת שכתבו חוקרי המכון בנושא: שפירא, אסף וגיא לוריא, (2020), ["בעת הזו, אין הצדקה להגדלת שיעור המימון למפלגות"](#) המכון הישראלי לדמוקרטיה.

5. במסגרת החוקית הקיימת, ספק רב אם הגדלת יחידת המימון תוביל לשיפור במצב הכלכלי של המפלגות. נראה שבכל מקרה המפלגות יסיימו את מערכת הבחירות בגירעון משמעותי. סיבה אחת היא שבמהלך מערכת בחירות מתפתח, באופן טבעי, "מרוץ חימוש" בין הרשימות, שבמסגרתו כל רשימה מוציאה עוד ועוד כספים, גם אם אין לכך צורך אמיתי. סיבה אחרת היא שמימון הבחירות שרשימה מקבלת נמוך – לעתים משמעותית – מתקרת ההוצאות שלה לפי חוק מימון מפלגות; לפיכך, כל רשימה המוציאה כספים עד לתקרת ההוצאות המותרת צפויה להיקלע לגירעונות (במיוחד אם היא אינה מגייסת כלל תרומות). סיבה חשובה נוספת היא שהחוק כאמור מאפשר למפלגות להיקלע לגירעונות בתקופת הבחירות, ולכסות על הגירעונות האלה לאחר הבחירות באמצעות נטילת הלוואות שיוחזרו במהלך כהונת הכנסת הבאה מכספי המימון השוטף.

6. הגדלת שיעור יחידת המימון במצב הנוכחי תתמרץ את המפלגות לבזבז במסעות בחירות עתידיים כספים רבים (כספי ציבור, כמובן), ללא תכנון תקציבי שקול – מתוך ידיעה שאם יתקשו לכסות את גירעונותיהן, למשל בשל בחירות נוספות לאחר זמן קצר, המימון שלהן יוגדל. בהקשר זה ראוי גם לציין שהתנהלות בזבזנית בבחירות היא בעיקר מנת חלקן של המפלגות הגדולות, שיוזעות שאחרי הבחירות לכנסת יוכלו לקחת הלוואות מהמדינה ואף לקדם את הגדלת המימון – ופחות של המפלגות הקטנות והחדשות, שלא יכולות להיות בטוחות שייבחרו לכנסת (ואז גם לא יוכלו לקבל הלוואות מהמדינה לכיסוי הגירעונות). לכן, כל עידוד של התנהגות בזבזנית של המפלגות פוגע במיוחד במפלגות קטנות וחדשות.

המלצות

להלן נתמקד בהמלצות שאינן דורשות חקיקה:

1. אנו ממליצים לוועדה הציבורית להימנע מהגדלת שיעור יחידת המימון למפלגות. יצוין שהוועדה גם רשאית להפחית את שיעור יחידת המימון, ועליה לכל הפחות לשקול זאת בשל משבר הקורונה. אנו ממליצים שהוועדה תבצע עבודת מיפוי של צרכי המפלגות ועלותם הכלכלית, בדגש על הצרכים המשתנים בתקופת הקורונה – ובהתאם למסקנותיה של עבודה זו תחליט אם אפשר להפחית את שיעור יחידת המימון (או אם יש צורך להעלותה), אם הוועדה תגיע למסקנה ששיעור יחידת המימון הנוכחי נמוך באופן מובהק מצרכי המפלגות). החלטתה של הוועדה הציבורית צריכה להביא בחשבון גם את הפגיעה הצפויה במפלגות חדשות אם יוחלט על הפחתת שיעור יחידת המימון.

2. **אנו ממליצים שחברי הכנסת יימנעו מהנחת הצעות חוק שמבקשות לגדיל את המימון שהן מקבלות בבחירות** – הן הוראות שעה לקראת הבחירות לכנסת ה-24 והן תיקוני חקיקה קבועים.
3. **אנו ממליצים שאם הצעת חוק שמטרתה להגדיל את מימון הבחירות שמפלגות מקבלות תידון בוועדה של הכנסת – הוועדה הציבורית תכתוב לוועדה חוות דעת על הצעת החוק**, המבוססת על העבודה המקצועית שבוצעה בוועדה, ונציג הוועדה אף יופיע וידבר בפני הוועדה בעניין זה.
4. **אם, בניגוד להמלצותינו, יחליטו הוועדה או הכנסת להגדיל את המימון לקראת מערכת בחירות חדשה, אנו סבורים שעליהן להתנות זאת בהתחייבות פומבית מצד המפלגות המגישות רשימות מועמדים – באמנה משותפת – לנהל מסע בחירות אחראי, מאוזן וחסכוני, שבו הוצאותיהן תהיינה קטנות מהכנסותיהן.** התנהלות כזו מצד המפלגות מוצדקת תמיד לאור תפקידן הציבורי והישענותן על כספי ציבור, והיא נדרשת במיוחד עכשיו, לנוכח המשבר הכלכלי שאליו נקלעה המדינה כולה. בנוסף, על המפלגות להתחייב לעשות מאמצים ניכרים לכסות את גירעונותיהן על ידי גיוס תרומות מהציבור.
5. **לטווח הארוך – משבר הקורונה הוא הזדמנות לבחון מחדש את האופן שבו מוסדר מימון המפלגות, ולתקן כשלים מהותיים הגורמים נזק למפלגות ולמשטר הדמוקרטי.** בין השאר, יש צורך בתיקון חקיקתי נרחב שימנע בזבוז כספי ציבור ואת כניסת המפלגות לגירעונות. זאת, בין היתר באמצעות עידוד תרומות פרטיות בסכומים נמוכים למפלגות; חיוב מפלגות להקצות לפחות חלק משמעותי מכספי המימון הציבורי השוטף שהן מקבלות מהמדינה למטרות מפלגתיות שונות, שאינן קשורות לבחירות; וקביעה שחוות דעת מאת הוועדה הציבורית תצורף לדברי ההסבר של כל הצעה לתיקון חקיקה המשפיע על המימון הציבורי שמפלגות מקבלות מהמדינה, המגיעה לוועדה מוועדות הכנסת.

סיכום וריכוז ההמלצות

מגפת הקורונה אילצה מדינות רבות להתאים את ההליכים הדמוקרטיים המתנהלים בהן לאילוצי השעה, והמרכזי מבניהם הוא הליך הבחירות. לא מן הנמנע כי התאמות אלה יידרשו גם בישראל, אם יתקיימו בחירות בתקופה הקרובה. מסמך זה בחן את הצעדים אותם ניתן לנקוט כדי להתאים את הליכי הבחירות לתנאים מיוחדים כאלה בהתייחס לשלושה היבטים: הליכי ההצבעה, תעמולת הבחירות ומימון הבחירות.

בעוד מגבלות הקורונה עלולות להציב אתגרים רבים על קיום הליך בחירות הוגן ודמוקרטי, ביכולתן להוות גם מנוף לשיפורו. כך לדוגמה אולצו מדינות רבות להרחיב את מנגנוני ההצבעה הקיימים, ולהקל על האזרחים במימוש הצבעתם בין היתר על ידי הרחבת הזכאות להצבעה בדואר, הגדלת מספר הקלפיות והארכת שעות הפעילות של הקלפיות המוקדמות. התאמות אלה שנעשו בחמש המדינות שנסקרו לעומק במסמך זה הובילו לעלייה באחוז ההשתתפות של ארבע מתוכן. זאת בניגוד לציפייה כי הסכנה הבריאותית תוביל להימנעות של אזרחים רבים ממימוש הצבעתם.

יש להדגיש כי אמנם הרחבת ההסדרים הקיימים בהליכי ההצבעה הם חיוניים לניהול הליך בחירות תחת מגבלות הקורונה ורצויים גם בהיבט של הרחבת ההשתתפות הפוליטית, אך יש להימנע מאימוץ הליכי הצבעה חלופיים שאינם קיימים כיום בישראל. זאת בהתאם לדרך שבה נהגו מדינות אחרות, ומכיוון שהאמינות של הליכי ההצבעה היא הכרחית לגיטימיות של ההליך הדמוקרטי: אימוץ מהיר של דרכי הצבעה להם אין תשתית קיימת בישראל, כגון הצבעה בדואר או הצבעה טלפונית, עלול לערער על לגיטימיות זו עקב קשיים אמיתיים בניהול הליכים כאלה ו/או חשש ציבורי שההליכים אינם מתנהלים כשורה. אין זה אומר שאנו שוללים אימוץ של מנגנוני הצבעה חדשים. להפך, צעדים אלה יכולים לשפר את נגישות האזרחים להצבעה, ואף להגביר את ההשתתפות הפוליטית בישראל. אך הליכים אלו צריכים להתקבל תוך בחינה יסודית תוך קונצנזוס פוליטי רחב ולאחר דיון ציבורי.

גם בכל הנוגע לתעמולת בחירות ולמימון בחירות מציבה הקורונה אתגרים – אך יוצרת הזדמנויות לקידום רפורמות נדרשות. כך, אתגר נוסף הקיים בניהול מערכת בחירות תחת מגבלות הקורונה הינו שמירה על עיקרון השוויון בהיבט התעמולה. זאת מכיוון שמגבלות הקורונה ככל הנראה יובילו לחיזוק השימוש באמצעים דיגיטליים כחלק מתעמולת הבחירות – מרחב בו השימוש אינו מוסדר דיו. בחירות בתקופת קורונה צפויים

אפוא לחשוף ביתר שאת את האסדרה הלקויה של התעמולה המרחב הדיגיטלי – אבל אולי גם לקדם הסדרה טובה יותר שלו. אשר למימון בחירות: המשבר הכלכלי המלווה את מגפת הקורונה והקיצוצים הנדרשים בהוצאות הציבוריות צפויים "להתנגש" עם הנטייה ההולכת וגוברת של הפוליטיקאים להגדיל את המימון שהמדינה מעניקה למפלגות. הגדלת המימון גם בתקופת קורונה בוודאי תפגע עוד יותר באמון הציבור במערכת הפוליטית, אך אפשר לקוות שהמשבר לא רק יסייע לבלום צעד כזה אלא אף יפתח הזדמנות לבחון מחדש את הסדרת מימון המפלגות והכשלים הקיימים בשיטה הנהוגה היום, בפרט ההתנהלות הלא-חסכונית ולא-מאוזנת של המפלגות בבחירות.

במסמך זה הוצגו מספר המלצות שנועדו להבטיח הליך בחירות דמוקרטי ותקין תחת המגבלות הבריאותיות והכלכליות הקיימות:

התאמות להליך ההצבעה בבחירות:

1. התאמות בקלפיות

- יצירת עמדות היגינה בכניסה לאזור הקלפיות, הכוללות חומר חיטוי, חלוקת כפפות ומדידת חום. כמו כן, אנו ממליצים על הקמת עמדות מיוחדות לבוחרים שנמדד להם חום גבוה.
- חיוב עטית מסיכות לכל אורך ההצבעה, מלבד הליך האימות לצד הקלפי.
- שמירה על ריחוק חברתי באזור הקלפיות, בדגש על התורים להצבעה וצמצום הממשק בין עובדי הקלפיות והבוחרים. רצוי לוודא כי ישנם עובדי קלפיות האמונים על ווידוא אוורור בעמדות ההצבעה וחיטוי תדיר של אזור הקלפיות.
- הפרדה בין מוקד הכניסה לקלפיות ומוקד היציאה מהן ככל הניתן, על מנת למנוע התקהלות ולמזער את הממשק בין הבוחרים.
- חיוב עובדי הקלפיות לעבור בדיקת קורונה ביומיים לפני הבחירות ולאחריהן.
- חיוב עובדי קלפיות המיועדות לחולים ומבודדים ללבוש ציוד מגן מלא לאורך כל שעות עבודתם.
- השקעה במאמצי ההסברה טרם יום הבחירות על מנת להגביר את שיתוף הפעולה מצד האזרחים.

2. **הגדלת מספר הקלפיות ביום הבחירות** – על מנת לצמצם את ההתקהלויות בקלפיות, יש לצמצם את היקף האנשים המתבקשים להגיע לאזורי הקלפיות מבלי לפגוע בזכות ההצבעה. ניתן להשיג מטרה זו על ידי הגדלת מספר הקלפיות. על אף שמדובר בצעד עם השלכות תקציביות ולוגיסטיות, הוא קל ליישום באופן יחסי.
3. **הקצאת שעות מסוימות במהלך יום ההצבעה למבוגרים** – מכיוון שמבוגרים הם ברמת סיכון גבוהה, אנו ממליצים להקצות מסגרת זמן במהלך יום ההצבעה לאוכלוסייה זו. כך ניתן יהיה לצמצם את היחשפותם לאוכלוסייה הכללית ואת סיכונם להידבקות בקורונה.
4. **הרחבת השימוש בהצבעה מוקדמת** – מומלץ להרחיב את האפשרות להצבעה מוקדמת, הקיימת כיום בעיקר לחיילים ולנציגי ישראל בחו"ל. מהלך זה ידרוש הכרעה במספר היבטים כגון מועד פתיחת ההצבעה המוקדמת, מספר הקלפיות המוקדמות שיפתחו ואוכלוסיית המצביעים שיהיו רשאים להצביע באופן זה. חשוב לוודא כי הקריטריונים שינחו את מקבלי ההחלטות בסוגיות אלה יהיו מקצועיים בלבד, ללא השפעה של מניפולציות פוליטיות.

התאמות לתעמולת הבחירות

5. **שמירה על השוויון בבחירות** – על מנת לשמור על היבט השוויון ניתן לאמץ אחת משתי האפשרויות:
- לשקול לאפשר עריכת אירועי בחירות קטנים – בכפוף לנסיבות הבריאותיות ובכפוף למגבלות – על ידי החלת החריג בחוק הקורונה החל על הפגנות גם על אירועי בחירות.
 - לערוך שינויים והתאמות בדיני תעמולת הבחירות ודיני מימון הבחירות, אשר יבטיחו הזדמנות שווה גם לרשימות חדשות וקטנות להעביר את מסריהן לציבור, כגון:
 - i. קביעת תקרת הוצאות נמוכה יותר על תעמולת בחירות בשיעור של 30% מן ההוצאות המותרות לרשימה בתקופת בחירות;
 - ii. מתן אפשרות למתמודדים לרכוש פרסומות בטלוויזיה המסחרית ב-14 הימים שלפני הבחירות;
 - iii. הגדלת הנתח של רשימות קטנות או חדשות בתשדירי תעמולת הבחירות שמשודרים בלא תשלום בטלוויזיה וברדיו;
 - iv. ואסדרה של תעמולת הבחירות במרחב הדיגיטלי, בין היתר על ידי: קביעת עקרון השקיפות של תעמולת בחירות לרבות החובה לסמן תעמולת בחירות ככזו, הגבלת

השימוש במידע אישי לצרכי תעמולת בחירות והרחבת סמכויות יו"ר ועדת הבחירות לתת צווי מניעה נגד תעמולת בחירות המפרה חוקים.

התאמות למימון מפלגות

6. **על הוועדה הציבורית להימנע מהגדלת שיעור יחידת המימון למפלגות** – אנו ממליצים שהוועדה הציבורית האחראית על קביעת שיעור יחידת המימון תבצע עבודת מיפוי של צרכי המפלגות ועלותם הכלכלית, בדגש על הצרכים המשתנים בתקופת הקורונה – ובהתאם למסקנותיה תחליט אם אפשר להפחית את שיעור יחידת המימון. החלטתה של הוועדה הציבורית צריכה להביא בחשבון גם את הפגיעה הצפויה במפלגות חדשות אם יוחלט על הפחתת שיעור יחידת המימון.
7. **על חברי הכנסת להימנע מהנחת הצעות חוק שמבקשות לגדיל את המימון שהן מקבלות בבחירות** – במידה והצעה מסוג זה תידון באחת מוועדות הכנסת, אנו סבורים כי על הוועדה הציבורית לכתוב ולהציג חוות דעת מבוססת בפניה. במידה ובכל זאת תתקבל הצעה מסוג זה, אנו רואים לנכון שהמפלגות מצידן יתחייבו באופן פומבי לנהל מסע בחירות אחראי, מאוזן וחסכוני לנוכח המשבר הכלכלי אליו נקלעה המדינה.