



**הנדון: הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – הצבעת אנשי צוות אוויר), התשפ"ג –**  
**2022; הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – הצבעה של אזרחים המשרתים שירות**  
**לאומי אזרחי בחוץ לארץ), התשפ"ג–2023**

שלום רב,

שתי הצעות החוק שבנדון מבקשות לאפשר לקבוצות ספציפיות של אזרחים ישראלים השוהים בחו"ל ביום הבחירות לכנסת לממש את זכות ההצבעה שלהם. **עמדתנו היא: א. ככלל, מדובר ביוזמות ראויות ומבורכות, ואף יש להרחיבן מעבר למוצע בהצעות החוק; ב. עם זאת, יש לקדמן באופן מסודר ומקיף ובהסתמך על קריטריונים מוצדקים להבחנה בין מי שזכאי ואינו זכאי להצביע מחו"ל. לא ראוי שחקיקה שמאפשרת הצבעת ישראלים בחו"ל תיעשה "טלאי על טלאי" ותוך התייחסות לקבוצות מצביעים ספציפיות בלבד.**

להלן הנימוקים, בתמצית:

1. הזכות לבחור מהווה אבן יסוד במשטר דמוקרטי. היא משקפת את מהותה של הדמוקרטיה הייצוגית, שלפיה כל אזרחיה הבגירים זכאים להשתתף בניהולה באמצעות נציגים נבחרים. על בסיס עיקרון זה, מדינה דמוקרטית נדרשת לאפשר ואף להקל על בעלי זכות הבחירה לממש את זכותם, בכפוף לעקרונות כמו שמירה על טוהר הבחירות.
2. בישראל, זכות הבחירה היא חוקתית. זכות הבחירה לאזרחים בגירים מעוגנת בסעיף 5 לחוק יסוד: הכנסת, ואילו השוויון בבחירות מעוגן בסעיף 4 לחוק היסוד. חוק הבחירות לכנסת מגביל בפועל את מימוש זכות הבחירה, וקובע כי רק אזרחים בגירים שהם תושבי ישראל ייכללו בפנקס הבוחרים. אולם בפועל, זכות ההצבעה בבחירות לכנסת נמנעת מאזרחים רבים המוגדרים כתושבי ישראל אך שוהים בחו"ל ביום הבחירות, בשל עיקרון הריתוק לקלפי (סעיף 7 לחוק הבחירות לכנסת). מדינת ישראל נמנעה עד כה מהנגשת זכות ההצבעה בחו"ל לאוכלוסייה זו, מלבד למספר מצומצם יחסית של בעלי זכות בחירה שרשאים להצביע בנציגויות ישראל בחו"ל – נציגים ושליחים רשמיים מטעם המדינה או המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, קרן היסוד וכו').

3. אנו סבורים כי אין הצדקה להגבלה הכמעט-גורפת על הצבעה של ישראלים מחו"ל, אם מרכז חייהם בישראל (בעיקר – אם חלפו שנים בודדות מעזיבתם, למשל בהתאם למבחנים המקובלים לעניין ביטוח לאומי). מצב עניינים זה פסול משום שהוא מקשה מאוד על ציבור רחב לממש את הזכות הדמוקרטית הבסיסית, ואף מפלה בין בעלי זכות בחירה שונים השהים בחו"ל: בין בעלי אמצעים (משאבים כספיים ומשאבי זמן), היכולים להרשות לעצמם לטוס לישראל רק כדי להצביע ביום הבחירות, לבין מי שאין בידו אמצעים כאלה. הוא צורם במיוחד מאחר שהגלובליזציה מאפשרת ומעודדת נידות נוחה וקלה של אזרחים שחיים מחוץ למדינתם, חלקם רק לפרק זמן קצר, תוך שהם משמרים את זהותם הישראלית וקשריהם למדינה. גם במבט השוואתי, ישראל חריגה מאוד: ברוב המכריע של הדמוקרטיות קיימים הסדרים שונים המאפשרים לאזרחים להצביע מחו"ל, והמגמה הברורה היא הרחבתם של הסדרים אלה.<sup>1</sup>
4. מכל הסיבות האלה, חברי כנסת ממפלגות שונות, וכן ארגוני חברה אזרחית (ובהם המכון הישראלי לדמוקרטיה), תמכו לאורך השנים בהנגשת זכות ההצבעה לישראלים מחו"ל, בתנאי שהם מוגדרים כתושבים, שוהים בחו"ל באופן זמני ומרכז חייהם נותר בישראל.
5. הצעות החוק שבנדון לא מבקשות לקדם מטרה זו או לשנות את המצב הקיים באופן מהותי. במקום זאת, הן מבקשות לצרף לקבוצות בעלי זכות הבחירה שרשאים כבר היום להצביע מחו"ל שתי קבוצות ספציפיות לא-גדולות נוספות: אנשי צוות אוויר השהים בחו"ל ביום הבחירות במסגרת תפקידם, ומי שמשרתים בשירות לאומי או אזרחי-לאומי בחו"ל.
6. **עקרונית, אנו תומכים בהנגשת ההצבעה מחו"ל לקבוצות נוספות, ובהן אלו המופיעות בהצעת החוק.** צעד כזה תואם את התפיסה העקרונית שמדינה דמוקרטית צריכה לאפשר לבעלי זכות הבחירה לממש את זכותם, ואת העמדה שישראל צריכה להנגיש את ההצבעה מחו"ל לאזרחים השהים שם באופן זמני ומרכז חייהם בישראל.
7. לצד זה, **אנו סבורים כי הדבר צריך להיעשות במסגרת תהליך חקיקה מסודר ומקיף, שיגבש קריטריונים כלליים להגדרת בעלי זכות הבחירה שיוכלו להצביע מחו"ל.** בהיעדר קריטריונים כאלה, קשה להצדיק את הרחבת האפשרות להצביע מחו"ל דווקא לאנשי צוות אוויר ולמי שבשירות לאומי או לאומי-אזרחי – ולא, למשל, לאוכלוסיות כמו עובדי תעשיות ביטחוניות (או חברות ממשלתיות או חברות בת ממשלתיות) שנמצאים ביום הבחירות בחו"ל במסגרת עבודתם,

---

<sup>1</sup> עופר קניג ויוחנן פלסנר, **הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

סטודנטים הלומדים במערכת ההשכלה הגבוהה הישראלית ונמצאים בחו"ל לצרכים אקדמיים (למשל חילופי סטודנטים) או נציגי תנועות נוער ישראליות בחו"ל.

8. כל עוד לא יגובשו קריטריונים כלליים כאלה, שאפשר להצדיקם מבחינת השוויון בזכות לבחור (שהיא כאמור זכות חוקתית בישראל) וכן מבחינות אחרות (טוהר הבחירות, הימנעות מבזבוז משאבים לא-סביר וכו'), **קיימת סכנה שהנגשת ההצבעה מחו"ל לקבוצות מסוימות ולא לאחרות תנבע ממניעים פסולים, ובפרט הזיהוי הפוליטי של אותן קבוצות עם מפלגות או גושי מפלגות מסוימים.** אפילו חשד לכך עלול לפגוע קשות בלגיטימציה הדמוקרטית של הבחירות.

נשמח לעמוד לרשותכם ככל שיידרש,

בברכה,

ד"ר אסף שפירא

המכון הישראלי לדמוקרטיה