ירושלים: כ' אדר א' תשע"ט
25 פברואר 2019

לכבוד

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, השופט חנן מלצר

הנדון: **<u>הזכות של אדם עם מוגבלות להסתייע במלווה</u>**

א. <u>כללי:</u>

1. נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הוקמה בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. לנציבות נתונות סמכויות האכיפה של הוראות חוק השוויון בנוגע להנגשת המרחב הציבורי והיא פועלת למניעת אפליה ולקידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית, כאזרחים שווי זכויות וחובות במגוון תחומי החיים. כמו כן הנציבות היא הגורם האחראי להטמעה ולפיקוח על יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות, אשר אושררה על ידי מדינת ישראל בספטמבר 2012.

2. קיימנו בשבועות האחרונים שיח פורה בנושאים רבים עם הוועדה בראשותך. עם זאת, בנושא זה של הזכות להסתייע במלווה התברר כי קיימים בין הגורמים חילוקי דעות. **לאור החשיבות הרבה של הנושא נבקש להיפגש עם כבודו על מנת להציג את עמדתנו, לפיה הכרחי להבהיר לציבור הרחב של אנשים עם מוגבלות ולמזכירי הקלפי את האפשרות של אנשים עם מוגבלויות מסוימות להסתייע במלווה על מנת להגשים את זכותם האזרחית להצביע בבחירות לכנסת.**

3. נמסר לנו מהייעוץ המשפטי של הוועדה כי כבודו מבקש שפנייתנו תהיה על דעת היועץ המשפטי לממשלה. לפיכך נתקיימה התייעצות ראשונית עם גורמים שונים במחלקת יעוץ וחקיקה ומהפרקליטות אך עלו שאלות ומחלוקות שונות בנושא. התבקשנו לכן על ידי גורמי משרד המשפטים כאמור, ובתיאום עם לשכת היועץ למסור כי ככל שתתבקש על-ידי כב' השופט עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין, הרי שנדרש לשם כך פרק זמן נוסף של שבוע לפחות לשם ליבון המחלוקת, קיום דיון אצל המשנה ליועץ והבאת הדברים בפני היועץ.

4. בטרם נכנס לעובי הקורה נבקש לשוב ולציין את שיתוף הפעולה המוצלח שמתקיים בחודשים האחרונים בין ועדת הבחירות המרכזית לבין הנציבות לשם קידום הנגישות. אנו מודעים לפעולות השונות שנוקטת הוועדה לאורך השנים על מנת להגביר את הנגישות של הליך הבחירות ומברכים על כך.

טל: 073-3925881 | פקס: 02-5088025 | AvremiT@justice.gov.il
כתובת: רח' ירמיהו 37, בניין א, קומה 9, ירושלים | דואר: ת.ד. 36053, סניף שערי ירושלים, מיקוד 9136001
www.mugbaluyot.mishpatim.gov.il

ב. המסגרת הנורמטיבית:

5. **סעיף 75 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 קובע כך:**

"(א) וכך מצביעים: בתא המסתיר את הבוחר מעיני זולתו, נותן הבוחר פתק הצבעה לתוך מעטפת ההצבעה שניתנה לו על ידי ועדת הקלפי; את המעטפה הוא מטיל לעיני ועדת הקלפי לתוך הקלפי.

(ב) **מי שמחמת מחלה או מום אינו מסוגל לבצע את הפעולות המעשיות בתא ההצבעה לבדו, רשאי להביא איתו מלווה, שפרטיו יירשמו בפרוטוקול, כדי לעזור לו בפעולת ההצבעה;** ואולם המלווה –

(1) לא יהיה מנהל או עובד בית אבות או מוסד אחר שבו שוהה המצביע;

(2) לא ילווה ביום הבחירות יותר משני בוחרים.

(ג) התעורר ספק בדבר קיום התנאים שבסעיף קטן (ב) יכריע בו מזכיר ועדת הקלפי.

6. **סעיף 29 לאמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)):**

"השתתפות בחיים פוליטיים וציבוריים:

מדינות שהן צדדים תבטחנה לאנשים עם מוגבלויות זכויות פוליטיות ואת ההזדמנות ליהנות מהן בשוויון עם אחרים, והן מתחייבות:

(א) להבטיח כי אנשים עם מוגבלויות יוכלו להשתתף בחיים הפוליטיים והציבוריים באופן ממשי ומלא, בשוויון עם אחרים, במישרין או באמצעות נציגים שנבחרו באופן חופשי, לרבות הזכות וההזדמנות של אנשים עם מוגבלויות לבחור ולהיבחר, בין היתר, על ידי:

1. הבטחה כי נהלים, מתקנים וחומרים להצבעה יהיו הולמים, נגישים וקלים להבנה ולשימוש;
2. ...
3. הבטחת ביטוי חופשי לרצונם של אנשים עם מוגבלויות בתור בוחרים, ולשם כך להתיר סיוע בהצבעה על ידי אדם שהם יבחרו בו, בהתאם לצורך ולפי בקשתם;"[1]

---

[1] הנוסח באנגלית:

States Parties shall guarantee to persons with disabilities political rights and the opportunity to enjoy them on an equal basis with others, and shall undertake:

a) To ensure that persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others, directly or through freely chosen representatives, including the right and opportunity for persons with disabilities to vote and be elected, inter alia, by:

i. Ensuring that voting procedures, facilities and materials are appropriate, accessible and easy to understand and use;

ii. Protecting the right of persons with disabilities to vote by secret ballot in elections and public referendums without intimidation, and to stand for elections, to effectively hold office and perform all public functions at all levels of government, facilitating the use of assistive and new technologies where appropriate;

iii. Guaranteeing the free expression of the will of persons with disabilities as electors and to this end, where necessary, at their request, allowing assistance in voting by a person of their own choice;

7. אמנת ה- CRPD קובעת כי לצורך מימוש זכותו של אדם עם מוגבלויות להצביע בבחירות, יש לאפשר לו את האמצעי של הצבעה בסיוע מלווה, **בהתאם לדרישתו**. בהתאם לפרשנות המקובלת של האמנה, על הסיוע שמספק המלווה, שנבחר על ידי האדם עם המוגבלויות, להתאים לרצונו, להעדפותיו ולצרכיו של האדם עם המוגבלויות, על מנת לכבד את האוטונומיה שלו ואת יכולותיו. **בהתאם לפרשנות זו, היעדר מתן אפשרות ליווי בקלפי לאדם עם מוגבלויות המבקש זאת, עשוי להביא למצב בו אותו אדם לא יממש את זכותו להצביע בשל מוגבלותו, דבר אשר יכול לעלות כדי הפרה של סעיף 5 לאמנה, האוסר על אפליה, וכן הפרה של הזכויות הקבועות בסעיף 29 לאמנה.**

8. **<u>חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות קובע את חובת הנגישות של מקום ציבורי ושל שירות ציבורי:</u>** "קלפי" מנוי כפרט בתוספת הראשונה לחוק השוויון ועל כן קמה חובה להנגיש את הקלפי הן מבחינת נגישות פיסית והן מבחינת נגישות השירות. תקנה 11 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות) קובעת כי "**חייב יתאים את נוהלי השירות, הליכיו ונהגיו כך שאדם עם מוגבלות יוכל להשתמש בשירות ציבורי תוך הסתייעות במלווה מטעמו של האדם עם המוגבלות.**"

9. עוד נציין כי יתכן שפעולות הנגשה נוספות יכולות לייתר עבור חלק מהאנשים עם המוגבלות את הצורך במלווה. כך למשל, ככל שייעשו פעולות מקדימות להכרות של אנשים עם מוגבלות עם תהליך ההצבעה ועם המיקום הספציפי של ההצבעה ניתן יהיה להתגבר על חלק מהחסמים שמקשים על אדם עם מוגבלות להצביע לבדו. **עם זאת, יש להשאיר לאדם עם מוגבלות שיש לו צורך בליווי את האפשרות להיעזר במלווה, שבהקשר זה הינו אמצעי אנושי להנגשה.**

10. המהות שבבסיס סעיף 75 לחוק הבחירות עולה בקנה אחד עם האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, ועם עקרונות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. שני האחרונים מבטאים כידוע את השינוי שחל בעולם ובמדינת ישראל בקשר לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. **הן האמנה, והן חוק השוויון נושאים את המסר שלאנשים עם מוגבלות נתונה הזכות להשתתפות שוויונית ופעילה בכל תחומי החיים, וכי על החברה מוטל הנטל להתאים עצמה בכל היבט לצרכים של אנשים עם מוגבלות על מנת לאפשר השתתפות כאמור. <u>הביטוי המובהק ביותר לכך שאנשים עם מוגבלות הינם אזרחים שווים ושותפים פעילים בחברה, הוא במימוש זכותם להצביע.</u>**

ג. <u>הצורך של אדם עם מוגבלות להסתייע במלווה</u>

11. אנשים עם מוגבלות הינם קבוצה גדולה ומגוונת, המכילה אנשים עם מוגבלויות שונות, רמות תפקוד שונות וצרכים שונים. לצד הצורך המובן מאליו כמעט של אדם עיוור או של אדם שתנועת הידיים שלו מוגבלת, ישנם אנשים עם מוגבלויות שונות שאף הם זקוקים למלווה על מנת להוציא לפעול את הבחירה האישית שלהם.

12. כך למשל, ומבלי למצות, אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית או אנשים שמצויים על הרצף האוטיסטי או אנשים עם לקויות למידה חמורות מאוד, עלולים להיתקל בקושי תפקודי בסיטואציה הלא מוכרת

של תהליך ההצבעה. מדובר בהמצאות במקום בלתי מוכר, בנוכחות אנשים זרים רבים, כאשר צריך לבצע סדרת פעולות מסוימת בתוך פרק זמן קצר. למי שבשל המוגבלות שלו יש קושי בהתארגנות או קושי בזכירת סדר פעולות עלול להיות קשה עד בלתי אפשרי להתמודד לבד עם אתגר ההצבעה.

13. דוגמה נוספת היא הצורך במלווה כדי לקשר בין הרצון להצביע למפלגה מסוימת לבין הפתק שמייצג את המפלגה, מתוך ריבוי פתקים ששם המפלגה לא בהכרח מופיע עליהם.

14. כמו כן, לעיתים נלווית למוגבלויות שונות כגון המוגבלות השכלית, תחושתיות חסרה בידיים או קושי במוטוריקה העדינה (שאינה עולה כדי מוגבלות פיזית ואינה ניכרת לעין). המשמעות היא שקיים חשש שאדם עם מוגבלות כזו יכניס למעטפה פתקים רבים במקום פתק אחד והדבר יביא לפסילת ההצבעה.

ד. יישום הוראות חוק הבחירות

15. כאמור לעיל, אנו סבורים כי ניתן בקלות יתירה לפרש את סעיף 75 הנ"ל באופן שעולה בקנה אחד עם הוראות האמנה ועקרונות חוק השוויון.

16. סעיף 75 מדבר על מי שאינו מסוגל לבצע "פעולות מעשיות" בתא ההצבעה. אותן פעולות מעשיות הינן כל סדרת הפעולות שבעזרתה מוציא אדם לפעול את החלטתו במי לבחור. רוצה לומר: "פעולות מעשיות" להבדיל מהשלב הרעיוני של קבלת החלטה עצמאית. ועוד, הסעיף מדבר במי שמתקשה לבצע את הפעולות המעשיות לבדו. כלומר נכלל בגדרי הסעיף גם מי שבאופן טכני מסוגל לזהות אותיות ומסוגל להכניס פתק למעטפה, אך אינו מסוגל לבצע זאת **לבדו** בתא ההצבעה, בסיטואציה הייחודית של יום הבחירות.

17. **אנו רואים חשיבות רבה ליידע את ציבור האנשים עם מוגבלויות שאכן זקוק לכך, בדבר הזכות להסתייע במלווה לשם מימוש זכותם להצביע. מהטעם הזה אנו סבורים כי יש לפרט לציבור את מגוון האפשרויות להיעזרות במלווה. ולכן ביקשנו להפיץ בציבור את העמדה הבאה: "ככלל, על אדם להצביע בכוחות עצמו. ואולם, אם אדם אינו מסוגל לבצע את הפעולות המעשיות בתא ההצבעה לבדו, בשל מוגבלות (פיזית, נפשית, קוגניטיבית או אחרת), החוק מאפשר לו להסתייע במלווה. המלווה יכול לסייע למשל בכניסה לתא ההצבעה, בזיהוי האותיות, בהכנסת הפתק למעטפה וגם בעצם נוכחותו לצד האדם בעת ההצבעה.**

18. להבנתנו, כיום מונחים מזכירי הקלפי באופן ברור לאפשר כניסה עם מלווה למי שיש לו מוגבלות בתנועת הידיים ולמי שיש לו מוגבלות בראייה. ואילו לגבי הזכאות של אנשים עם מוגבלויות אחרות ישנה חוסר בהירות באשר לציפייה ממזכירי הקלפי.

19. עמדה זו מייצרת את הקשיים הבאים: **ראשית,** אנשים עם מוגבלויות שונות שיש להם חשש מפני יכולתם להתמודד עם תהליך ההצבעה אינם יודעים בוודאות שתינתן להם האפשרות להסתייע במלווה ולכן חלקם נמנעים מללכת להצביע. **שנית,** נוצרת אבחנה בלתי מוצדקת בין אנשים עם מוגבלויות שונות. בעוד שאדם עם מוגבלות בראייה למשל יכול להסתייע במלווה לשם זיהוי הפתק, בעוד שאדם עם מוגבלות קוגניטיבית שבשל הוא אינו מצליח לזהות את הפתק שבו הוא מעוניין לא יהיה רשאי להסתייע במלווה. ודוק: החשש מפני ניצול לרעה בידי המלווה קיים באותה מידה ואולי אף ביתר שאת כאשר מדובר באדם עם מוגבלות בראייה שאין לו יכולת לראות איזה פתק לקח עבורו המלווה.

20. איננו מתעלמים מהעובדה שההסתייעות במלווה יוצרת חשש מסוים להשפעה של המלווה על אופן ההצבעה של האדם. עם זאת, אנו סבורים כי באיזון בין זכות היסוד לבחור והחובה המוטלת על המדינה לספק את ההתאמות הדרושות לאדם עם מוגבלות על מנת שיוכל לממש זכות זו לבין החשש הכללי לניצול לרעה, גוברת הזכות לבחור. דברים ברוח זו אמרה השופטת (כתוארה דאז) נאור לגבי פרשנות הסעיף המקביל בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958.

> "הנה כי-כן, הגשמת הזכות לבחור בחירה עצמאית וחופשית היא העומדת הן בבסיס הכלל (המתיר ליווי) והן בבסיס החריגים לכלל (האוסר ליווי על ידי אנשים מסוימים ואוסר ליווי של יותר משני בוחרים על-ידי אותו מלווה). בדרך כלל הזכות לבחור ועקרון החשאיות עולים בקנה אחד. אך כאשר מדובר בבוחר המוגבל בפעולות המעשיות של ההצבעה בקלפי, מימוש הזכות לבחור מחייב הפרה מסויימת של עקרון החשאיות שכן הבוחר נזקק לסיוע של אדם נוסף בכדי לבצע את הפעולות המעשיות הנדרשות להצבעה."[2]

21. ובהמשך לקביעות בית המשפט העליון בעניין הנ"ל, נדגיש כי המחוקק נתן את דעתו על סוגיית הניצול לרעה, וראה לנכון להגביל את הליווי מבחינה כמותית ומבחינת זהות המלווים כדי למנוע ניצול רחב היקף. אין מקור חוקי או הצדקה מהותית לקבוע כי בשל החשש לניצול של אדם עם מוגבלות בידי אדם קרוב לו יש להגביל את זכותו של אדם עם מוגבלות להצביע בעזרת המלווה.

22. <u>אשר להיבט היישומי</u> - אין אנו מקלים ראש במשימה האדירה והמורכבת של ניהול תהליך הבחירות אשר עליו אתם אמונים. ואנו ערים בהחלט לכך שבסופו של יום, ביום הבחירות עצמו, התפעול של משימה זו לרבות בהקשר של סוגיית הליווי של אדם עם מוגבלות מונח על שכמם של מזכירי הקלפי. אשר על כן, אנו נכונים לגבש יחד עם הוועדה את האופן שבו יונחו מזכירי הקלפי לגבי הצורך של אדם עם מוגבלות שעומד בפניהם להסתייע במלווה.

[2] בר"מ 2610/09 אפרים נ' ועדת הבחירות המקומיות למועצה מקומית אזורית גלבוע

23. **עיקרם של דברים הוא בכך: כאשר אדם עם מוגבלות, או המלווה שהגיע עימו, מודיעים למזכיר הקלפי על הצורך של האדם במלווה לשם ביצוע פעולת ההצבעה ויש ביכולתם להסביר באיזה אופן או לשם מה נדרש הליווי – הכלל הוא שיש לאפשר לאדם ליווי. זאת כמובן, לצד הזכות השמורה למזכיר הקלפי לקבוע כי במקרה הספציפי שלפניו לא מתקיימים התנאים המנויים בסעיף ולכן הוא מסרב לליווי.**

24. אנו רואים חשיבות רבה בכך שיחד: ועדת הבחירות המרכזית בראשותך, ונציבות השוויון - נפעל להגברת ההשתתפות של אנשים עם מוגבלות בתהליך הבחירות. לשם כך, יש הכרח שניידע את הציבור באופן רחב ומפורט ככל האפשר לגבי זכותם של אנשים שזקוקים למלווה לעשות בכך שימוש על מנת להגשים את זכותם לבחור.

25. כאמור לעיל, נודה לתיאום פגישה דחופה בנושא זה. לקראת פגישה כאמור, נוכל לספק מידע נוסף שנדרש לדעתכם, כולל בכל הנוגע למשפט הבין-לאומי.

בברכה,

אברמי טורם
נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
משרד המשפטים

העתק:
גב' אורלי עדס, מנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית;
עו"ד דין לבנה, היועץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית
עו"ד ערן טמיר, היועץ המשפטי של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות;
עו"ד הדס אגמון, ממונה (חקיקה ומדיניות), נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.