

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

הערה כללית מס' 25: הזכות להשתתף בענייני הציבור, זכויות הצבעה והזכות
לגישה שווה לשירות הציבורי (סעיף 25): 12.7.1996.
**CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General
Comments)**

ראשי התיבות של שם האמנה: CCPR

הערה כללית 25

**הזכות להשתתף בענייני הציבור, זכויות הצבעה
והזכות לגישה שווה לשירות הציבורי**

(סעיף 25)

(המושב ה-57, 1996) (1) (2)

אומצה על-ידי הוועדה ב־12 ביולי 1996, בישיבתה ה־1,510 (המושב ה־57). המספר
שבסוגריים מתייחס למושב שבו אומצה הערה כללית זו.

1. סעיף 25 לאמנה מכיר בזכותו של כל אזרח להשתתף בניהול ענייני הציבור, בזכות
להצביע ולהיבחר ובזכות לגשת לשירות הציבורי, ומגן על זכויות אלה. האמנה מחייבת
מדינות לאמץ אמצעים תחיקתיים ואחרים רבים ככל שיידרשו כדי להבטיח שלאזרחים
תהיה הזדמנות של ממש ליהנות מהזכויות המוגנות בה, יהיו אשר יהיו סוג החוקה וצורת
הממשל בכל אחת מהן. סעיף 25 הוא לב לבו של הממשל הדמוקרטי, המבוסס על הסכמת
העם ועולה בקנה אחד עם עקרונות האמנה.

2. הזכויות המוכרות בסעיף 25 קשורות לזכותם של עמים להגדרה עצמית אך
מובחנות מזכות זו. מתוקף הזכויות הנסקרות בסעיף 1 א' עומדת לעמים הזכות לקבוע
באורח חופשי את מעמדם הפוליטי וליהנות מהזכות לבחור בסוג החוקה או בצורת
הממשל שלהם. סעיף 25 עוסק בזכותם של יחידים להשתתף בתהליכי ניהול ענייני הציבור.

היות שמדובר בזכויות של יחידים, יש בהן כדי לפתוח פתח להגשת תלונות על-פי הפרוטוקול האופציונאלי הראשון.

3. בניגוד לזכויות וחירויות אחרות המוכרות באמנה ומובטחות לכל היחידים הנמצאים בתוך שטח המדינה או נתונים לסמכות שיפוטה), סעיף 25 מגן על זכותו של "כל אזרח". דוחות מדינה צריכים לכלול סקירה של הוראות החוק המגדירות אזרחות בהקשר של הזכויות המוגנות על-ידי סעיף 25. בכל הנוגע להנאה מזכויות אלה, אסור לערוך הבחנות כלשהן בין אזרחים על בסיס גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, ייחוס או מעמד אחר. הבחנות בין אלה הזכאים לאזרחות מלידה ואלה הרוכשים אותה באמצעות התאזרחות עלולות לעורר שאלות בנוגע לתאימות לסעיף 25. בדוחות המדינה יש לציין אם קבוצות כלשהן, כגון תושבי קבע, נהנות מזכויות אלה באופן מוגבל, לדוגמה, בכך שעומדת להם הזכות להצביע בבחירות מקומיות או לכהן בתפקידים מסוימים בשירות הציבורי.

4. כל תנאי החל על מימוש הזכויות המוגנות על-ידי סעיף 25 צריך להתבסס על אמות מידה אובייקטיביות וסבירות. לדוגמה, כדי להיבחר או להתמנות לתפקידים מסוימים, אפשר שיהיה זה סביר לדרוש גיל מבוגר יותר מאשר כדי לממש את הזכות להצביע, שצריכה לעמוד לכל אזרח בגיר. אין להשעות או למנוע את מימושו של זכויות אלה על-ידי אזרחים זולת מטעמים אובייקטיביים וסבירים שייקבעו בחוק. לדוגמה, קביעתה של אי-כשירות נפשית עשויה להיות בסיס לשלילת הזכות להצביע או לכהן בתפקיד מאדם כלשהו.

5. ניהול ענייני הציבור, הנזכר בס"ק א', הוא מושג רחב הנוגע למימוש הסמכות הפוליטית, ובייחוד למימוש הסמכויות התחיקתיות, הביצועיות והמנהליות. עניין זה חל על כל היבטי המנהל הציבורי, ועל גיבוש המדיניות ויישומה ברמה הבינלאומית, הלאומית, המחוזית והמקומית. מתן הסמכויות והאמצעים המאפשרים לאזרחים יחידים לממש את הזכות להשתתף בניהול ענייני הציבור, המוגנת על-ידי סעיף 25, צריך להיקבע בחוקה ובחוקים אחרים.

6. אזרחים משתתפים במישרין בניהול ענייני הציבור כאשר הם מפעילים סמכויות כחברים בגופים מחוקקים או מכהנים במשרה ביצועית. זכות זו להשתתפות ישירה נתמכת על-ידי ס"ק ב'. אזרחים משתתפים במישרין בניהול ענייני הציבור גם כאשר הם בוחרים את חוקתם, משנים אותה או מחליטים על עניינים ציבוריים באמצעות משאל או תהליכים אלקטוראליים אחרים בהתאם לס"ק ב'. אזרחים רשאים להשתתף במישרין בניהול ענייני הציבור בכך שייטלו חלק באספות עממיות המוסמכות לקבל החלטות בנוגע לעניינים

מקומיים או בנוגע לענייניה של קהילה ספציפית ובגופים שהוקמו כדי לייצג אזרחים בהתייעצות עם הממשלה. לאחר שנקבעה צורת השתתפות ישירה של אזרחים, אסור להבחין הבחנות כלשהן בין האזרחים בכל הנוגע להשתתפות על בסיס הטעמים הנזכרים בסעיף 2 א' ואין להטיל הגבלות בלתי סבירות כלשהן.

7. כאשר אזרחים משתתפים בניהול ענייני הציבור באמצעות נציגים שנבחרו באורח חופשי, משתמע מסעיף 25 שנציגים אלה מפעילים סמכות ממשלתית ושבאמצעות תהליך הבחירות הם מחויבים לתת דין וחשבון על הדרך שבה הפעילו סמכות זו. כמו כן, משתמע מסעיף זה שהנציגים יפעילו רק אותן סמכויות שהוענקו להם בהתאם להוראות חוקתיות. השתתפות באמצעות נציגים שנבחרו באורח חופשי ממומשת באמצעות תהליכי הצבעה החייבים להיקבע בחוקים העולים בקנה אחד עם ס"ק ב'.

8. אזרחים משתתפים בניהול ענייני הציבור גם באמצעות השפעה דרך דיון ציבורי ושיח עם נציגיהם או באמצעות יכולתם להתארגן. השתתפות כזו נתמכת על-ידי הבטחת חופש הביטוי, ההתאספות וההתאגדות.

9. סעיף 25 ב' קובע הוראות ספציפיות הנוגעות לזכותם של אזרחים להשתתף בניהול ענייני הציבור כמצביעים או כמועמדים בבחירות. בחירות-אמת תקופתיות בהתאם לס"ק ב' חיוניות להבטחת מתן דין וחשבון מצד נציגים על הפעלת הסמכויות התחקיות או הביצועיות שהוענקו להם. בחירות כאלה חייבות להתקיים מדי תקופה שאינה ארוכה יתר על המידה ואשר תבטיח כי סמכות הממשלה תמשיך להתבסס על הביטוי החופשי של רצון הבוחרים. יש להבטיח בחוק את הזכויות והחובות המעוגנות בס"ק ב'.

10. יש לעגן בחוק את הזכות להצביע בבחירות ובמשאל עם ומותר להטיל עליה הגבלות סבירות בלבד, כגון קביעתו של גיל מינימום ביחס לזכות להצביע. אין זה סביר להגביל את הזכות להצביע על סמך מגבלה גופנית או לכפות דרישות הנוגעות לידיעת קרוא וכתוב, להשכלה או לרכוש. אסור שחברות במפלגה תהיה תנאי לזכאות לבחור ואף לא בסיס לשלילתה.

11. מדינות חייבות לנקוט אמצעים יעילים כדי להבטיח כי כל האנשים הזכאים להצביע יוכלו לממש זכות זו. כאשר נדרש רישום של בוחרים, יש להקל על רישום זה ואין להציב בפניו חסמים. כאשר חלות על הרישום דרישות הנוגעות למקום מגורים, הן חייבות להיות סבירות, ואין להטילן באופן שישלול מחסרי הדיור את הזכות לבחור. יש לאסור בדיני העונשין על כל התערבות פוגענית ברישום או בהצבעה וכן על הפחדת בוחרים או כפייה עליהם, ויש לאכוף את הדינים הללו בקפדנות. חיוני לקיים פעולות חינוך ורישום של

בוחרים כדי להבטיח את מימושו היעיל של הזכויות המעוגנות בסעיף 25 בידי קהילה שיש בידיה מידע הנוגע לעניין זה.

12. חופש הביטוי, חופש ההתאספות וחופש ההתאגדות הם תנאים חיוניים למימוש יעיל של הזכות להצביע, וחובה להגן עליהם במלואם. יש לנקוט אמצעים פוזיטיביים כדי להתגבר על קשיים ספציפיים, כגון אי-ידיעת קרוא וכתוב, חסמי שפה, עוני או הגבלות על חופש הביטוי המונעות מאנשים הזכאים לבחור לממש את זכותם הלכה למעשה. מידע וחומרים בנוגע להצבעה צריכים להיות נגישים בלשוניתיהם של מיעוטים. יש לאמץ שיטות ספציפיות, כמו תצלומים וסמלים, כדי להבטיח שלבוחרים שאינם יודעים קרוא וכתוב יש די מידע לבסס עליו את בחירתם. על המדינות שהן צד לאמנה לציין בדוחותיהן כיצד התמודדו עם הקשיים הנזכרים בפסקה זו.

13. על המדינות לתאר בדוחותיהן את הכללים החלים על הזכות להצביע ואת הדרך שבה יושמו כללים אלה בתקופה הנסקרת בדו"ח. כמו כן, יש לתאר בדוחות גורמים המונעים מאזרחים לממש את זכותם להצביע ואת האמצעים המעשיים שנקטו כדי להתגבר על גורמים אלה.

14. על המדינות גם להצביע בדוחותיהן על ההוראות החוקתיות השוללות מאזרחים את זכותם להצביע ולהסבירן. הטעמים לשלילה כזאת צריכים להיות אובייקטיביים וסבירים. אם הרשעה בעברה היא בסיס להשעיית הזכות להצביע, הרי שתקופת ההשעיה האמורה צריכה להיות מידתית ביחס לעברה ולגזר הדין. אין למנוע את מימוש הזכות להצביע מאנשים שחירותם נשללה אף כי לא הורשעו.

15. יישום הלכה למעשה של הזכות ושל ההזדמנות להיות מועמד לתפקיד נבחר מבטיח לאנשים הזכאים להצביע בחירה חופשית בין מועמדים. כל הגבלה על הזכות לעמוד לבחירות, כמו גיל מינימום, חייבת להיות מוצדקת על-פי אמות מידה אובייקטיביות. אין להדיר על סמך דרישות לא סבירות או מפלות – כגון השכלה, מקום מגורים או מוצא – או על סמך השתייכות פוליטית, אנשים הזכאים מכל בחינה אחרת לעמוד לבחירות. אין להפלות או לקפח שום אדם בכל דרך שהיא בשל מועמדותו. על המדינות שהן צד לאמנה לפרט ולהסביר את הוראות החוק המדירות מתפקידים נבחרים קבוצה או קטגוריה כלשהי של אנשים.

16. תנאים הנוגעים למועדים, אגרות ופיקדונות להגשת מועמדות צריכים להיות סבירים ולא מפלים. כשיש טעמים סבירים לקבוע כי קיימים תפקידים נבחרים שאינם תואמים כהונה בתפקידים מסוימים ולמשל כס השיפוט, עמדות בכירות בצבא והשירות הציבורי, אסור שהאמצעים למניעת ניגוד עניינים יגבילו באורח לא מוצדק את הזכויות

המוגנות על-ידי ס"ק ב'. הטעמים להדחתם של אנשים המכהנים בתפקידים נבחרים צריכים להיקבע בחוקים המבוססים על אמות מידה אובייקטיביות וסבירות ומשלבים בתוכם הליכים הוגנים.

17. אין להגביל באורח בלתי סביר את זכותם של אנשים להציג מועמדות בבחירות על-ידי הדרישה שיהיו חברים במפלגות או במפלגות ספציפיות. כאשר קיימת דרישה למספר מינימאלי של תומכים לצורך הצגת מועמדות, דרישה זו צריכה להיות סבירה ולא לשמש חסם בפני הצגת המועמדות. מבלי לגרוע מהאמור בסעיף 5 א' לאמנה, אין להשתמש בדעה פוליטית כבסיס לשלילת זכותו של אדם כלשהו לעמוד לבחירות.

18. על המדינות לתאר בדוחותיהן את הוראות החוק הקובעות את התנאים לכהונה בתפקידים ציבוריים נבחרים ואת כל המגבלות החלות על תפקידים מסוימים והכישורים הנדרשים להם. יש לתאר בדוחות את התנאים להגשת המועמדות, למשל הגבלות גיל וכל כישור נדרש או הגבלה אחרים. יש לציין בדוח המדינה אם קיימות הגבלות המונעות מבעלי תפקידים בשירות הציבורי (כולל תפקידים במשטרה או בכוחות המזוינים) להיבחר לתפקידים ציבוריים מסוימים. יש לתאר את הטעמים החוקיים לכך ואת ההליכים להעברה מתפקידם של בעלי משרות נבחרים.

19. בהתאם לס"ק ב', יש לנהל את הבחירות באורח הוגן וחופשי, אחת לתקופה, במסגרת חוקים המבטיחים את המימוש בפועל של הזכות להצביע. אנשים הזכאים להצביע חייבים להיות חופשיים להצביע עבור כל אדם העומד לבחירה ועבור כל הצעה העומדת למשאל עם לסוגיו, או נגדה; כמו כן, עליהם להיות חופשיים לתמוך בממשלה או להתנגד לה, ללא כל סוג של השפעה או כפייה בלתי מוצדקות העלולות לעוות את הביטוי החופשי של רצון הבוחר או לדכא אותו. יש לאפשר לבוחרים לגבש את דעותיהם באורח עצמאי, בלי שיהיו נתונים לאלימות או לאיום באלימות, לכפייה, לתמריצים או להתערבות מניפולטיבית מכל סוג שהוא. ניתן להצדיק הגבלות סבירות על הוצאות הקמפיין כאשר הדבר הכרחי כדי להבטיח כי הבחירה החופשית של המצביעים אינה נפגעת או שהתהליך הדמוקרטי אינו מעוות בעקבות הוצאות בלתי מידתיות מצד מועמד או מפלגה כלשהם. יש לכבד את תוצאותיהן של בחירות-אמת וליישמן.

20. יש להקים רשות בחירות עצמאית שתפקח על תהליך הבחירות ותבטיח שהוא מנוהל בהוגנות, ללא משוא פנים ובהתאם לחוקים שנקבעו ועולים בקנה אחד עם האמנה. על מדינות לנקוט אמצעים כדי להבטיח את מילוי הדרישה לחשאיות ההצבעה במהלך בחירות, ובכלל זה הצבעתם של נפקדים, כאשר קיימת מערכת כזו. עולה מכך שיש להגן על הבוחרים מפני כל צורה של כפייה או כורח לחשוף את הדרך שבה הם מתכוונים להצביע או

שבה הצביעו ומפני כל התערבות בלתי חוקית או שרירותית בתהליך ההצבעה. ויתור על זכויות אלה אינו עולה בקנה אחד עם סעיף 25 לאמנה. יש לדאוג לביטחונן של הקלפיות ולספור את הקולות בנוכחות המועמדים או נציגיהם. יש צורך לקיים בחינה עצמאית של תהליכי ההצבעה וספירת הקולות ולאפשר גישה לביקורת שיפוטית או לתהליכים אחרים השקולים לביקורת שיפוטית כדי שלבוחרים יהיה אמון בביטחון הקלפיות וספירת הקולות. הסיוע הניתן לבעלי מוגבלויות, לעיוורים או לאנשים שאינם יודעים קרוא וכתוב צריך להיות עצמאי. יש ליידע את הבוחרים באופן מלא על ערובות אלה.

21. אף שהאמנה אינה כופה שיטת בחירות מסוימת, כל שיטה המופעלת במדינה שהיא צד לאמנה צריכה לעלות בקנה אחד עם הזכויות המוגנות בסעיף 25 וחייבת להבטיח את הביטוי החופשי של רצון הבוחרים ולתת לו תוקף. העיקרון של קול אחד לכל אחד חייב לחול, ובמסגרת שיטת הבחירות של כל מדינה, קולו של בוחר אחד צריך להיות שווה לקולו של בוחר אחר. אסור ששרטוט גבולותיהם של מחוזות הבחירה ושיטת הקצאת הקולות יעוותו את תפוצת הבוחרים או יפלו קבוצה כלשהי לרעה, ואל להם לשלול או להגביל באורח בלתי סביר את זכותם של אזרחים לבחור את נציגיהם בחופשיות.

22. דוחות המדינות צריכים להצביע על האמצעים שנקטו כדי להבטיח בחירות-אמת חופשיות ותקופתיות ולתאר כיצד שיטת הבחירות או שיטות הבחירות שלהן מבטיחות את הביטוי החופשי של רצון הבוחרים ונותנות לו תוקף. על הדוחות לתאר את מערכת הבחירות ולהסביר כיצד העמדות הפוליטיות השונות בקהילה מיוצגות בגופים הנבחרים. על הדוחות לתאר גם את החוקים ואת ההליכים המבטיחים כי כל האזרחים יוכלו לממש בחופשיות את הזכות להצביע ולתאר כיצד החוק מבטיח את חשאיות ההצבעה, את ביטחונה ואת תקפותה. יש להסביר את יישומן המעשי של ערובות אלה בתקופה הנסקרת בדו"ח.

23. סעיף 25 ג' עוסק בזכותם של אזרחים ליהנות, בתנאים כלליים של שוויון, מגישה לתפקידים בשירות הציבורי. כדי להבטיח גישה בתנאים כלליים של שוויון, אמות המידה והתהליכים למינוי, קידום, השעיה ופיטורין חייבים להיות אובייקטיביים וסבירים. במקרים מתאימים יש לנקוט אפליה מתקנת כדי להבטיח גישה שווה לשירות הציבורי לכל האזרחים.

כאשר הגישה לשירות הציבורי מבוססת על שוויון הזדמנויות ועל עקרונות כלליים של התאמה, ותקופת הכהונה מוגנת, הדבר מבטיח שאנשים הממלאים תפקידים בשירות הציבורי יהיו חופשיים מהתערבות פוליטית או מלחצים פוליטיים. חשוב במיוחד להבטיח שאנשים לא יסבלו מאפליה על בסיס אף אחד מהטעמים המפורטים בסעיף 2 א' בכל הנוגע למימוש זכויותיהם על-פי סעיף 25 ג'.

24. על המדינות לתאר בדוחותיהן את תנאי הגישה לתפקידים בשירות הציבורי, כל הגבלה החלה על תהליכי המינוי, הקידום, ההשעיה והפיטורין או ההעברה מתפקיד כמו-גם את מנגנוני הביקורת השיפוטית או כל ביקורת אחרת הקיימים בנוגע לתהליכים אלה. יש לציין בדוחות כיצד ניתן מענה לדרישה לאפשר גישה שווה והאם ננקטו אמצעים של אפליה מתקנת, ואם כן, באיזו מידה.

25. כדי להבטיח את ההנאה המלאה מהזכויות המוגנות על-ידי סעיף 25, חיוני לאפשר העברה חופשית של מידע ורעיונות בנוגע לסוגיות ציבוריות ופוליטיות בין אזרחים, מועמדים ונציגים נבחרים. פירושו של דבר שהעיתונות ואמצעי התקשורת האחרים צריכים להיות חופשיים להתייחס לסוגיות ציבוריות ללא צנזורה או ריסון ולהזין את דעת הקהל במידע. הדבר מחייב הנאה מלאה מהזכויות המוגנות בסעיפים 19, 21 ו-22 לאמנה וכיבוד שלהן, ובכלל זה החופש לעסוק בפעילות פוליטית באופן פרטני או באמצעות מפלגות פוליטיות וארגונים אחרים, החופש לדון בענייני הציבור, לקיים הפגנות ומפגשים לא אלימים, למתוח ביקורת ולהתנגד, לפרסם חומרים פוליטיים, לקיים מסעות בחירות ולפרסם רעיונות פוליטיים.

26. הזכות לחופש ההתאגדות, ובכלל זה הזכות להקים ארגונים ואגודות העוסקים בעניינים פוליטיים ובענייני הציבור ולהצטרף לארגונים כאלה, היא תוספת חיונית לזכויות המוגנות על-ידי סעיף 25. מפלגות וחברות במפלגות ממלאות תפקיד משמעותי בניהול ענייני הציבור ותהליך הבחירות. על מדינות להבטיח שבעת ניהול ענייניהן הפנימיים, מפלגות מכבדות את ההוראות הרלוונטיות של סעיף 25 כדי לאפשר לאזרחים לממש את זכויותיהם על-פי סעיף זה.

27. נוכח הוראות סעיף 5 א' לאמנה, אין לפרש שום זכות המוכרת בסעיף 25 ומוגנת על-ידיו כך שינבעו ממנה הרשאה או מתן תוקף לבצע כל פעולה שנועדה להרוס או להגביל את הזכויות והחירויות המוגנות על-ידי האמנה במידה רבה יותר מכפי שנקבע באמנה הנוכחית.

הערות

1/ אומצה על-ידי הוועדה ב-12 ביולי 1996, בישיבתה ה-1,510 (המושב ה-57).

2/ המספר שבסוגריים מתייחס למושב שבו אומצה הערה כללית זו.