



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת
لجنة الانتخابات المركزية
The Central Elections Committee

Justice Noam Sohlberg
Deputy President of the Supreme Court
Chairman of the Central Elections
Committee for the 26th Knesset

قاضي نوح سولبرج
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية للكنيست 26

השופט נעם סולברג
המשנה לנשיא בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-26

ה"ש 17/26

פניית עו"ד שחר בן מאיר בעניין תיעוד הצבעות במקומות קלפי
בקשה לעיון מחדש

בשם המבקשת, סיעת הליכוד – תנועה לאומית ליברלית:	עו"ד אילן בומבך
בשם סיעת הציונות הדתית בראשות בצלאל סמוטריץ':	עו"ד אלי שמואליאן
בשם הפונה:	בעצמו
בשם מפלגת ישר לישראל עם איזנקוט:	עו"ד אורי הברמן
בשם סיעת כחול לבן – המחנה הממלכתי:	עו"ד ערן מרינברג
בשם סיעת העבודה:	עו"ד עומרי שגב
בשם הקליניקה לפרטיות באוניברסיטת תל אביב:	פרופ' מיכאל בירנהק ועו"ד נועה דיאמונד
בשם מפלגת ביחד בראשות בנט מחזירים את התקווה וסיעת יש עתיד – בראשות יאיר לפיד:	עו"ד עודד גזית, עו"ד נדב ויסמן ועו"ד אביטל רוזנפלד
בשם סיעת ש"ס – התאחדות הספרים העולמית שומרי תורה:	עו"ד ישראל באך
בשם סיעת דגל התורה:	עו"ד משה מורגנשטרן
בשם סיעת אגודת ישראל:	עו"ד אברהם יוסטמן
בשם היועצת המשפטית לממשלה והרשות להגנת הפרטיות:	עו"ד יונתן ברמן
בשם מפלגת יסודות ישראל:	עו"ד עדי מרינברג



החלטה

לאחרונה הבהרתי – בתפקידי המנהלי כיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית – שלנציגי סיעות ורשימות במקום הקלפי אסור לדווח לשולחותיהם בזמן אמת על נוכחות אדם במקום הקלפי, על עצם הצבעתו ועל נסיבותיה. סיעת הליכוד ביקשה שאעיין בכך מחדש; כך עשיתי.

א. רקע: ההחלטה המקורית

1. הרקע והנימוקים פורטו בהרחבה בהחלטתי: ה"ש 17/26 פניית עו"ד שחר בן מאיר בעניין תיעוד הצבעות במקומות קלפי (4.8.2026) (להלן: ההחלטה המקורית). אביאם בקצרה. ההתמודדות בבחירות דורשת מידע על בוחרים. מידע מסוים, "מידע פנקס" – נמסר לסיעות הכנסת ולמפלגות המודיעות על כוונתן להתמודד בבחירות (סעיף 39 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969) (להלן: חוק הבחירות)). מידע אחר – המפלגות השונות אוספות בעצמן. בין השאר, נוצר נוהג רב-שנים ולפיו נציגיהן במקום הקלפי – חברי ועדת הקלפי והמשקיפים – מדווחים למטה המפלגה אילו בוחרים הגיעו להצביע. כך יודעות המפלגות מי הצביע, ובעיקר מי מבין הבוחרים, ובהם אילו שהן סבורות כי צפויים להצביע להן, טרם הצביע – וביכולתן לנקוט צעדים להמריץ אותו, לעודדו לממש את זכותו לבחור. עם ההתקדמות הטכנולוגית נוצרו יישומונים ועודיים לניהול מידע על בוחרים, ובין השאר נציגי המפלגות במקום הקלפי מדווחים בו על מצביעים שהגיעו לשם. עו"ד שחר בן מאיר פנה וטען כי הדיווח על ההצבעה פוגע (בין היתר) בזכות לפרטיות, מנוגד לדין – וכי יש לאסור על עשייתו. ביקשתי מסייעות הכנסת, מהיועצת המשפטית לממשלה ומהרשות להגנת הפרטיות להגיש את התייחסותן; רוב הסיעות, היועצת והרשות הגישו עמדות בעניין. גם הקליניקה לפרטיות באוניברסיטת תל אביב עשתה כן.

2. בהחלטה המקורית פירשתי פרשנות משפטית לגבי הדין שחל בקלפי, בהיותי הגורם האמון על כך. מצאתי שעצם ההצבעה ונסיבותיה (היכן ובאיזו שעה) – הריהם "מידע אישי", לעיתים אפילו "מידע בעל רגישות מיוחדת". סעיף-קטן 2(9) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות), קובע ש"שימוש בידיעה על עניניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה" – הריהו פגיעה בפרטיות. המידע על ההצבעה נמסר לנציגי המפלגות והרשימות בקלפי לשם מימוש זכותו של הבוחר וקיום הליך הבחירות עצמו באופן תקין ובהתאם לדין, ולא כדי שמפלגה תמריץ את בוחריה (בניגוד למידע פנקס, שאינו מכיל מידע על עצם ההצבעה ועל נסיבותיה, ושנמסר למפלגות לצורך התמודדותן בבחירות ולצורך קשר עם ציבור הבוחרים. סעיף 39 לחוק הבחירות). על כן מסירת המידע שנדונה בפנייה, מנוגדת לסעיף-קטן 2(9) האמור. עוד מצאתי שהגנות ופטורים בחוק הגנת הפרטיות – אינם חלים במקרה זה. יתר על כן, לפי דיני הבחירות – המידע המדובר



נחשב לרגיש, ונציגי המפלגות (במלאם תפקיד על-פי דין) אינם מוסמכים למסור אותו. עקרון חוקיות המנהל מציב בפניהם מכשול נוסף, עצמאי, למסור מידע על זהות המצביעים.

3. מכאן נפנית לסוגיית היישום. סקירת חוק הבחירות העלתה שכאשר המחוקק אפשר לגלות מידע על עצם ההצבעה (ועל נוכחות אדם בקלפי) לגורמים נוספים – העניק את הסמכות בעניין ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (או למי שהסמיך לשם כך). כלומר, אם נתונה סמכות להרשות להעביר מהקלפי בזמן אמת מידע על הצבעה – הריהי נתונה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, ב'כובעו' המנהלי. החלטתי – החלטה מנהלית – שלא ליתן היתר גורף שכזה, מפני שיפר את דיני הגנת הפרטיות (ואת הזכות החוקתית לפרטיות), ולא ברורה התועלת שיביא למימוש הזכות להיבחר. עוד מצאתי שאין מקום להמשיך את הנוהג הקיים במערכת הבחירות הנוכחית, בבחינת הוראת שעה או הוראת מעבר. לבסוף הדגשתי שהחלטתי משקפת את המצב המשפטי המצוי, לפי חוק מפורש.

4. כאמור, סיעת הליכוד פנתה בבקשה שאעיין מחדש בהחלטתי. בעקבות זאת ביקשתי מכל הטוענים בהליך המנהלי להגיב – ולהתייחס גם לדרכים חלופיות ושימויות להמרצת בוחרים לממש את זכות ההצבעה, תוך שמירה על מסגרת ההחלטה המקורית. כמה מפלגות חדשות ביקשו להגיש גם הן את עמדותיהן, ושתי סיעות שהתפצלו מאחת הסיעות הטוענות במקור התייחסו אף הן לבקשה. אחלק את הדיון לשניים: סוגיית העיון מחדש; ודרכים חלופיות להמרצת בוחרים. מפאת קוצר הזמן אציג את הטענות בקיצור. כמו לגבי הגשת העמדות הראשונות, אף הפעם זכיתי לקבל טיעונים מעמיקים מכל הגורמים, והקיצור אינו גורע מכך.

בשולי הדברים: בן מאיר ביקש למחוק את עמדת סיעת דגל התורה, משום שהתייחסה לטענות בעמדות אחרות שהוגשו – ולא רק לבקשה לעיון מחדש. דומה שהבקשה נוקדנית יתר על המידה. אומנם ביקשתי מהטוענים להתייחס לבקשת הליכוד, אולם אין מניעה שיתייחסו לסוגיות קשורות – כמו עמדות אחרות באותו נושא ממש. לכן אני דוחה את בקשת המחיקה.

ב. הבקשה לעיון מחדש

ב.1. הטענות בסוגיה

5. סיעות הליכוד, הציונות הדתית, ש"ס, אגודת ישראל ודגל התורה טענו שיש לעיין מחדש בהחלטה המקורית. חלק מטענותיהן – לגבי צדקת ההחלטה המקורית. אחרות – עניינן בהצדקה לעיין מחדש בהחלטה גם אם נכונה היא. לטעמי, ההחלטה המקורית – מדברת בעד עצמה. על כן ומחמת הזמן הדוחק, לא ארחיב בנוגע להשגות על נכונותה. טענה אחת שחזרה בעניין, נוגעת לכך שאין אוספים נתוני הצבעה בזמן אמת מקלפיות מיוחדות כמו בבתי חולים וקלפיות לאנשים המוגבלים



בניידות; בהחלטה המקורית ציינתי שהצבעה בהן עשויה ללמד מידע פרטי נוסף על המצביע. ההפניה להן – בגדר תוספת הייתה, מידע יתר על המידע האישי הבסיסי של עצם ההצבעה בכל קלפי שהיא; אין רבותא בשאלה האם המידע מקלפיות מיוחדות אלו נאסף בפועל. והערה נוספת: מרבית הטענות לגבי נכונות ההחלטה המקורית התמקדו בשאלות של פרטיות – האם נפגעה, כיצד לאזנה מול שיקולים אחרים, ועוד. לא ניתן די משקל לקביעה שנציגי המפלגות במקום הקלפי ממלאים תפקיד לפי דין, ולכן אינם רשאים לעשות מה שלא הוסמכו לעשותו. כדי לשנות מההחלטה המקורית, היה על המבקשים זאת להתגבר גם על טיעון חוקיות המנהל – ולא עשו זאת. לשלמות התמונה אציין, כי מר אפרים הלפרין, אזרח, הגיש – כנראה במנותק מהבקשה לעיון מחדש – טענות נגד ההחלטה המקורית. גם אלו משיגות על מה שנקבע בה.

6. בנוגע לעיון מחדש בהחלטה המקורית מטעמים 'חיצוניים' לה – לב הטענות של סיעות אלו נסמך על שני אדנים עיקריים. ראשית, נטען שההחלטה עולה כדי שינוי כללי הבחירות במהלך מערכת הבחירות. שנית, נטען שהמפלגות הסתמכו על הנוהג הקיים בהיערכותן למערכת הבחירות. בהקשר זה נזכר שההחלטה התקבלה לאחר שהכנסת התפזרה, ואין עוד אפשרות לחוקק חוק בעניין לקראת הבחירות הקרובות. לבד מכך, סיעת ש"ס ביקשה (כפי שביקשה לפני ההחלטה המקורית) לקבוע שרק בבחירות הבאות יחול האיסור למסור מידע מהקלפי.

7. שאר הטענות לפניי סברו שאין עילה לעיון מחדש בהחלטה – ודאי בהחלטה מנהלית – או לדחות את מועד תחילתה. לגישתם, בתמצית, ההחלטה המקורית הבהירה את הדין, ולא שינתה אותו. פניות קודמות בסוגיה, והתבטאויות של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית בעניין, הציגו את האפשרות שיוכרז כי הנוהג הקודם אסור. משעת הפנייה אליי ובקשת הגשת העמדות – חודשים רבים לפני הבחירות – הייתה הזדמנות לתקן את החוק, והסיעות שתומכות בעיון מחדש לא ניסו לתקן אותו.

2. ב. דיון

8. ההחלטה המקורית – החלטה מנהלית היא, ולא החלטה שיפוטית. רשות מנהלית רשאית לשנות החלטה שנתנה או לבטלה, בתנאים מסוימים (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב, פרק 41 (מהדורה שנייה מורחבת 2011); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א, פרק 11 (2010) (להלן: ברק-ארז); יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי כרך ב, פרק 27 (2023)). כפי שנפסק, "רשות מינהלית רשאית לעיין מחדש בהחלטותיה ולשנותן או לבטלן בשל שורה של נימוקים ועילות, כגון: תרמית, הטעיה, טעות בעובדה, טעות שבדין, מידע חדש, סתירה לדין או למדיניות, שינוי נסיבות ועוד" (ע"א 3604/13 מנהל רשות המסים נ' אייזינגר, פסקה 17 לפסק הדין של השופט מזוז (10.5.2015)). הואיל והרשימה שפורטה שם אינה סגורה, אני מוכן להניח – לצורך הדיון – שהסיעות התומכות בעיון מחדש



העלו טענות שעשויות להצדיקן במקרה זה: שינוי כללי הבחירות סמוך להן והסתמכות. אני מוכן להניח כך, מאחר שהעניין שלפני כרוך בשינוי נוסף רב-שנים, לאחר התפזרות הכנסת – והעלאת הטענות סמוך לקבלת ההחלטה המנהלית. גם בהנחה זו, לא מצאתי לנכון לקבל את הבקשה לעיון מחדש.

9. אפתח בטענת ההסתמכות – שיש לה השפעה גם על הדיון בטענה הנוספת. ראשית, הדין אינו מכיר ב"ציפייה הנובעת מהתנהגות (פרקטיקה) של הרשות בדרך מסוימת שהתברר כי היא בלתי חוקית, ולכן הרשות מבקשת לתקן את המעוות ולחזור אל דרך הישר" (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כך ה 4113 (2020) (להלן: זמיר ה)). גם אם הייתה הסתמכות על כך שוועדת הבחירות המרכזית אינה מביעה עמדה לגבי העברת המידע ממקום הקלפי – משעה שהוברר שנוהג זה מנוגד לדין, לחוק מפורש, אין עוד ציפייה בת הגנה משפטית לכך שהוועדה לא תביע עמדה לגביו. אולם גם בהתעלם מכך, בנסיבות העניין לא התמלאו התנאים להכרה בהסתמכות.

10. סיעת הליכוד טענה שהסתמכה על הנוהג הקיים, ועל בסיסו התקשרה עם חברת "אלקטור", שמפעילה יישומון לניהול מערכת בחירות. ההתקשרות, בסך 1,800,000 ש"ח, באה לאחר שעות עבודה רבות לאפיון מערכת היישומון, בדיקות שונות, טיוב נתונים. "סוכם" על ההתקשרות, החברה חתמה על ההסכם עם הליכוד, מנהלת הליכוד אישרה אותו, ואלקטור העבירה את ההסכם לאישור מורשי החתימה. סיעת דגל התורה טענה "שהמפלגות השונות הוציאו משאבים רבים להערכות לבחירות". סיעת ש"ס טענה מהכיוון ההפוך – אין ביכולתה לאמוד אם תוכל לשנות את מערכותיה עד הבחירות.

11. טענות אלו – אינן מסוימות דין כדי להקים טענת הסתמכות. אפילו טענות הליכוד על סכום כסף מסוים שצפוי שתוציא על בסיס התחייבויותיה – אינן מספיקות. כפי שציננה בעצמה, ההסכם בינה לחברה המפתחת עדיין לא נחתם סופית. יתר על כן, היישומון מושא ההסכם משמש לפעולות רבות נוספות לצורך איסוף מידע ולעיבודו, ולא רק כדי להעביר מהקלפי את המידע המסוים נושא הליך זה. קשה להבין איזה סכום מתוכו נוגע רק להעברת המידע האמור מהקלפי. טענת ההסתמכות בעייתית מהיבט נוסף. מרגע הגשת הפנייה ובקשת התשובה, ודאי משעה שהתבקשה התייחסות נוספת על מקורות מסוימים – הכול חודשים רבים לפני הבחירות – ידעו המפלגות השונות שקיים סיכוי להכרזה על קושי משפטי (לכל הפחות) בנוהג הקיים; שהשגה עליו אינה נדחית על הסף, אלא נדונה לגופה, ואולי תסתיים בניגוד לעמדתן. היה עליהן להיערך לאפשרות זו.

12. חשש זה – אינו תלוש ואינו חדש. כמפורט בסעיף 7 להחלטה המקורית, במהלך השנים הוגשו הליכים שונים נגד נוהג זה. כולם נדחו – בטענות סף בלבד, מעולם לא לגופן. לא זו אף זו, שני שופטים של בית המשפט העליון, בתפקידם בראש ועדת הבחירות המרכזית, העלו תהיות עמוקות על חוקיות הנוהג הקיים: השופט הנדל כתב^{14/23} בן-מאיר נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית, פסקאות 6–7



(18.2.2020), והשופט עמית בתב"כ 38/25 בן מאיר נ' נתניהו, פסקאות 14–18 (30.10.2022). נוסף עליהם המשנה לנשיאה מלצר, שבשמשו באותו תפקיד העלה בהקשר אחר את השאלה "האם החששות בבחירות משתרעת גם על הידיעה אם פלוני בחר" (ה"ש 7/22 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית, פסקה 60 (26.8.2019)). עוד התייחס שם, בפסקאות 49–50, לכך שחברי ועדת הקלפי והמשקיפים ממלאים תפקיד על פי דין, ועל כן אינם רשאים לעשות מה שלא הותר להם. כל אלו היו צריכים להדליק נורות אזהרה לגבי היכולת של המפלגות להמשיך לנהוג כמקודם, לעורר אותן לפעולה – בין בהיערכות הפנימית, בין בהיערכות להסדרת הדין בעניין בכנסת (באמצעות הסיעות שמייצגות את המפלגות) – ודאי לאחר שהוגשה פנייה נוספת בעניין, זמן רב מראש, לא נדחתה על הסף, אלא נדונה לגופה. חלף זאת, נקטו אותן מפלגות גישת 'יהיה בסדר', 'סמך'. על אף השורש הזהה, גישת 'סמוך' אינה עולה בקנה אחד עם הסתמכות בת הגנה משפטית. הנוקט גישת 'סמוך', יתקשה לבסס טענת הסתמכות. "ציפייה יכולה להיות תקווה (או שאיפה או תחזית) בלבד. ציפייה כזאת אין לה מעמד במשפט, והמשפט אינו מגן עליה" (זמיר ה, בעמ' 4106).

13. ועוד זאת: טענת הסתמכות – אינה טענה מנצחת תמיד. "הרשות המינהלית נדרשת להתאים החלטותיה למציאות המשתנה, ולפיכך בסמכותה לשנות החלטות עבר שקיבלה או לבטלן; אכן, עליה לשקול את מדיניות העבר ואת ההסתמכות שבאה עמה, טרם שתבחר לשנות מדרכה, אך אין בדבר כדי למנוע את השינוי באופן קטגורי" (רע"א 1705/24 פרוזות חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ נ' אוהיון, פסקה 38 לפסק הדין של השופט שטיין (1.7.2026)). לשם הבהרה: במקרה זה לא ברור איזה שינוי אירע בפעילות הרשות – ועדת הבחירות המרכזית לא אישרה בעבר את הנוהג להעביר מידע מהקלפי; להפך, יושבי הראש שלה הציבו סימני שאלה סביבו. כך או כך, השיקולים שמנגד – שיקולים של פעולה לפי חוקים מפורשים, של הזכות לפרטיות של כל אחד ואחת מהמצביעים (לעומת חוסר ודאות בדבר מידת השפעה על הזכות להיבחר) – גוברים במקרה זה על ההסתמכות (אם הייתה).

14. מכאן – לטענת "שינוי כללי המשחק תוך כדי המשחק", שינוי כללי הבחירות סמוך למועדן. אכן, בחירות הוגנות דורשות יציבות משלב מסוים:

"הדגש הוא על היציבות, האחידות והוודאות, הנחוצים עד מאוד בכל הנוגע לכללי הבחירות. ... דיני הבחירות הם התשתית של משטר דמוקרטי מתפקד ... עריכת שינויים באלה לאחר 'יריית הפתיחה' של המרוץ לבחירות, טומנים בחובם חשש לפגיעה באמון הציבור בהליך הבחירות ובלגיטימיות של תוצאותיה" (בג"ץ 5119/23 התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת, פסקה 8 לפסק דיני (26.10.2023)).

הדבר נכון לא רק לגבי חוקים והחלטות מנהל, אלא גם להחלטות שיפוטיות: "Court orders affecting elections, especially conflicting orders, can themselves result in voter confusion and



consequent incentive to remain away from the polls. As an election draws closer, that risk will increase" (Purcell v. Gonzales, 549 U.S. 1, 4–5 (2006)) לא חוק, לא החלטת מנהל, לא פסק דין. בהחלטה המקורית רק הבהרתי מהו הדין – הצהרתי מה הפרשנות של חוקים קיימים. הצהרתי לראשונה מה פרשנותם; לא שיניתי פרשנות קודמת. אכן, הפרשנות משפיעה על נוהג רב-שנים. בלי להתייחס לשאלת המעמד המשפטי של נוהג, הנוהג כאן אינו זכאי למעמד דמוי-דין. מעולם לא נקבע במפורש שהדין מתיר להעביר את המידע מושא הפנייה כפי שהעבירוהו. נוכח ההערות של קודמיי בדבר ספקות של ממש בדבר חוקיות הנוהג בפועל – ספק אם ניתן לומר שניתן היתר במשתמע לנוהג זה; אדרבה, במשתמע – אם לא במפורש – נאמר שנוהג זה אינו זכאי למעמד של דין ברור, עד שהדבר יתברר לכאן או לכאן בהליך מתאים או יוסדר בחיקוק. אשוב על אשר אמרתי: הצהרתי מה הפרשנות של חוקים קיימים. חוקים אלו – נחקקו זמן רב לפני תקופת הבחירות. ההחלטה המקורית לא שינתה אותם – אלא הדגישה את תוקפם. הענקת תוקף לדין הקיים עולה בקנה אחד עם הצורך בוודאות משפטית בדיני הבחירות; לא סותרת אותו. בנסיבות אלו לא השתנו "כללי בחירות". השתנה נוהג שהוטל לגביו ספק כבר כמה פעמים, ובפרט בחודשים האחרונים עם הגשת פנייה זו ועריכת דיון בה לגופו של עניין; השתנה זמן מספיק לפני הבחירות כדי להתארגן לפעול בלעדיו.

15. ועוד על שינוי כללי המשחק אל מול הבהרת הדין לגבי נוהג רב-שנים. לאחר שמוגשת רשימת מועמדים לכנסת, ניתן לבקש לפסול את הרשימה או מועמד בה, בשל עילות שונות. הסמכות להכריע בחלקן – קבועה במפורש בחוק יסוד: קלון עם עבירה שמועמד הורשע בה – נתונה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית; שלילת קיום מאפייני המדינה, הסתה לגזענות ותמיכה במאבק מזוין נגד המדינה – לוועדת הבחירות המרכזית (בהתאמה, סעיפים 6(א) ו-7א לחוק-יסוד: הכנסת). הסמכות להכריע בַאחרות – לא נקבעה בחיקוק עד לאחרונה (סעיף 62ב לחוק הבחירות). לפני כן נוהג היה שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מכריע בעניין בעצמו. במערכת הבחירות האחרונה הבהיר בית המשפט העליון את הדין. נקבע שנוהג זה – אין לו על מה שיסמוך; הסמכות להכריע לגבי עילות אלו נתונה לוועדת הבחירות המרכזית, בהתאם לסעיף 63 לחוק הבחירות (ע"ב 6615/22 שיקלי נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 (3.11.2022)). הנה כי כן, הבהרה שהדין – חוק חרות – חל בעניין מסוים על אף נוהג רב-שנים, לא נתפסה בתור שינוי כללי המשחק במהלכו. אותו פסק דין ניתן סמוך יותר ליום הבחירות משאנו נמצאים היום, ועדיין חל לאלתר. צחוק הגורל – את הערעור באותו הליך, ועימו הטענות על סתירת הנוהג את הדין ועל תחולה מיידית, הגיש מועמד ברשימת הליכוד לכנסת, מיוצג בידי באי כוח מטעמה.



16. מטענת שינוי בדיני הבחירות – לטענת חוסר יכולת לשנות את החוק לפני הבחירות לכנסת. נוכח תחילת פגרת הבחירות (סעיף 3 לחוק מימון מפלגות (תיקון מס' 46 – הוראת שעה), התשפ"ו–2026, ס"ח 774, 775 (להלן: התיקון לחוק המימון)), ודאי לאור האיסור על שינוי כללי הבחירות סמוך להן, אני מוכן לקבל את הטענה שהחלטה המקורית ניתנה כשלא הייתה עוד אפשרות מעשית לחוקק עד הבחירות חוק שיסדיר את הסוגיה. סיעות שמעוניינות לחוקק למערכת הבחירות הנוכחית – אינן מסוגלות להגשים את רצונן. אולם, כאמור, היה עליהן לצפות, לכל הפחות, את האפשרות שתינתן החלטה ברוח זו; לא צפייה ודאית, אף לא צפייה רחוקה – צפייה במידה מספקת. איש לא מנע מהן להסדיר מראש את העניין – להגיש הצעת חוק מתאימה – שעה שהכנסת פעלה במלוא עוזה. איש לא הכריח אותן להמתין להחלטה; איש לא מנע מהן לפנות בטיעון שמעלה חשש מקבלת החלטה לאחר שתתפזר הכנסת. הא ראייה: כשרצו – ידעו סיעות הכנסת לחוקק, גם בענייני בחירות, בדברים שראו בהם חשיבות. שלוש דוגמאות מהעת האחרונה: התיקון לחוק המימון קבע הוראות מיוחדות למערכת הבחירות הנוכחית בעניין מימון מפלגות. כמו כן, הוחלו הוראות מיוחדות על העסקת עובדי המפלגות (ועובדי ועדת הבחירות המרכזית), בהוראת שעה שנקבעה גם במערכות בחירות אחרונות; והופחת – בהוראת קבע – שיעור המס המיוחד לעובדי תקופת בחירות מסוימים (בהתאמה, סעיפים 6(7) ו-10 לחוק הבחירות לכנסת העשרים ושש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ו–2026, ס"ח 762, 766, 768). שלושה שינויים אלו – נחקקו ביוזמת סיעות בכנסת, סמוך לפגרת הבחירות, ובלי להמתין להחלטה של גוף אחר שתדרוש שינוי הדין. הסדר העברת מידע למפלגות ממקום הקלפי נעדר מרשימה זו – משום שהסיעות בחרו, מטעמים השמורים עימן, לא לחוקק אותו; אפילו הצעת חוק לא הגישו. בזמן אמת נקטו גישת 'ברי ושמא – שמא עדיף'. כעת טענו שהתקיים סיכון, שהסתכנו מדעת. אין להישמע לטיעון זה.

17. לבקשה לקבוע תחולה נדחית להחלטתי, כך שלא תחול במערכת הבחירות הנוכחית, נדרשתי כבר בהחלטה המקורית. כך כתבתי בפסקה 57:

"הסדר שמנוגד לדין הקיים, בנוגע לזכות חוקתית, בהחלטה על מידע רגיש בכמה מובנים – לא ראוי לשמרו לעת עתה. למפלגות השונות יש כעת די זמן להיערך כראוי לבחירות גם בלא כלי קטן, אחד מני רבים ולא החשוב בהם, במאמציהן – החשובים והמותרים – לעודד הצבעה עבורן".

אוסף: לא רק "לא ראוי" לשמרו. עניין לנו בפגיעה בזכות לפרטיות, זכות יסוד חשובה המעוגנת במפורש בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. ניתן לפגוע בה רק "בחוק" או "לפי חוק ... מכוח הסמכה מפורשת בו", נוסף על תנאים נוספים (סעיף 8 לחוק היסוד). הסיעות שביקשו הוראת שעה להמשך הנוהג הישן, לא הציגו חוק או הסמכה מפורשת בחוק המאפשרים את בקשתן. לכן לא מצאתי לנכון



לשנות מההחלטה המקורית גם בהיבט זה – ודאי בהתחשב באפשרות לבחון כלים נוספים לסייע למפלגות לקבל מידע שיסייע להן להמריץ מצביעים בלי להפר את החוק. לסוגיה זו אעבור כעת.

ג. דרכים חלופיות להמריץ בוחרים

18. בהחלטה המקורית הבהרתי שאמצעי אחד להמרצת בוחרים – אסור לפי דין. לצד זאת, התכלית של המרצת בוחרים – כשרה, כל עוד תיעשה באמצעים כשרים. כאמור, ביקשתי מכל הטוענים בהליך ולהתייחס גם לדרכים חלופיות ושימויות להמרצת בוחרים לממש את זכות ההצבעה, תוך שמירה על מסגרת ההחלטה המקורית.

ג.1. הטענות בסוגיה

19. הטענות בעניין נחלקו לכמה קבוצות. בקבוצה הראשונה – היועצת המשפטית לממשלה והרשות להגנת הפרטיות, שיחדיו העדיפו לא למסור עמדה – מטעמים מוסדיים.

20. בקבוצה השנייה – בן מאיר וסיעות הציונות הדתית ו"ס. כל אחד מהם מסר, מטעמיו, שאין בעת הזו חלופה ישימה כמתואר.

21. בקבוצה השלישית – הקליניקה לפרטיות, סיעת העבודה ומפלגת יסודות ישראל. שלושתן ציינו דרכים מסורתיות להמרצת בוחרים במהלך יום הבחירות ומערכת הבחירות כולה, שאינן כוללות מסירת מידע כלשהו ממקום הקלפי. שלושתן גם התנגדו למסירת נתונים 'מוסדית' מכל הקלפיות על אחוזי הצבעה. שתי הראשונות הוסיפו שבחינת חלופות צריכה להיערך בהליך מנהלי סדור ומלא. השלישית תהתה אם שיקולי המרצת מצביעים שייכים לליבת השיקולים שוועדת הבחירות נדרשת לשקול.

22. בקבוצה הרביעית – מפלגת ישר, סיעת כחול לבן ומפלגת ביחד וסיעת יש עתיד (שתיהן יחדיו). אלו הציעו שבמהלך יום הבחירות, בכל מספר שעות מוגדר, תעביר ועדת הבחירות המרכזית לכל רשימות המועמדים אחוזי הצבעה מפורטים יותר מאחוזי הצבעה ארציים. מפלגת ישר – העדיפה אחוזי הצבעה באזורים מסוימים (אולי בצירוף מידע סטטיסטי מדגמי על ערים מסוימות); מפלגת ביחד וסיעת יש עתיד – לפי ועדות הבחירות האזוריות (או בחלק מהאזורים); סיעת כחול לבן – לפי קלפיות. מפלגת ביחד וסיעת יש עתיד פירטו כלים נוספים להמרצת בוחרים: משלוח הודעות לציבור כולו; התמקדות כל רשימה במצביעים צפויים; שימוש בכלי ניתוח חלופיים; ואפשרות למצביע להזין בהסכמה את דבר הצבעתו.

23. בקבוצה החמישית – סיעות דגל התורה, אגודת ישראל והליכוד. כל אחת מהן הציעה הצעות שעיקרן שימור היכולת של נציגי המפלגות למסור מהקלפי מידע על עצם ההצבעה; אולי בלי שעת



ההצבעה, אולי תוך שהמפלגות ישמידו את המידע לאחר יום הבחירות, אולי כפוף להסכמה (או אי הסכמה) של הבוחר. לצד זאת, סיעת דגל התורה עמדה על האפשרות שוועדת הבחירות המרכזית תמסור למפלגות בכל שעתיים את אחוז ההצבעה בכל קלפי.

24. בהקשר זה, מר הלפרין הציע שנציגי המפלגות ידווחו מי הצביע, והמערכת שהמפלגות משתמשות בה תדווח להן מי לא הצביע. לא ברור במה ההצעה משנה מהמצב הקיים עד ההחלטה המקורית; הלא כך גם יתברר מי כן הצביע (וממילא נתון זה נועד כדי לזהות מי לא הצביע – והרי גם למי שלא הצביע מוקנית זכות לפרטיות בנוגע לכך).

2.1. דיון והחלטה

25. תחילה, המובן מאליו. דרכים להמרצת בוחרים שאינן כוללות מסירת מידע על עצם ההצבעה (ושאין בהן הפרה של דין אחר) – ודאי שיסייעו, ודאי שמותרות. לצד זאת, מסירת מידע כלשהו על הצבעה בפועל, כל עוד אין בה פגיעה בפרטיות ובדינים אחרים – עשויה גם היא לסייע להמריץ בוחרים (אולי יותר, אולי פחות – אין בידי נתונים על כך). כפי שהסברתי בפסקה 1 להחלטה המקורית, המרצת בוחרים משפיעה על תוצאות הבחירות, על היכולת של רשימת מועמדים לקבל קולות כפי התמיכה בה בציבור (במספרים מוחלטים, אולי גם בחלק יחסי – בהתאם להמרצת הבוחרים של רשימות אחרות). במילים אחרות, המרצת בוחרים מסייעת לרשימות המועמדים לממש את הזכות להיבחר, זכות המעוגנת בסעיף 6 לחוק-יסוד: הכנסת. זכות זו קשורה קשר הדוק לתחום הבחירות, לפעולת ועדת הבחירות. יתר על כן – המרצת בוחרים, ודאי המרצת בוחרים מצד רשימות מועמדים רבות ככל האפשר, מעלה את אחוז ההצבעה – ועימו את הסיכוי שהתוצאות ישקפו את רצון העם כולו, ואת ההשתתפות בהליך הדמוקרטי. כל אלו מצויים בליבת השיקולים שוועדת הבחירות המרכזית שוקלת בעבודתה.

26. כפי שצינו הקליניקה לפרטיות וסיעת העבודה, ועדת הבחירות המרכזית נדרשת לבחון אמצעים חלופיים להמרצת מצביעים – כפי שהיא נדרשת לבחון החלטות אחרות – בהליך מנהלי סדור ומלא. אולם טיב ההליך נגזר מנסיבות העניין. פרופ' דפנה ברק-ארז ציינה את "חשיבותו של ההקשר" בנוגע להליך המנהלי. "מידת חשיבותה של ההחלטה המתקבלת ואופייה של הרשות המקבלת אותה עשויים להשפיע על עיצוב הדרישות הספציפיות מן ההליך המינהלי" (ברק-ארז, בעמ' 264). ניתן להוסיף על כך מאפיינים של ההקשר, כגון הזמן העומד לרשות הרשות המנהלית לקבל את החלטתה. בתקופת הבחירות נודעת חשיבות רבה להיבט זה. "מסגרת בחירות, בייחוד כלליות וארציות, מחייבת עמידה בלוחות זמנים ומועדים נוקשים" (ע"א 10596/02 נס נ' תנועת הליכוד, תנועה לאומית ליברלית, פ"ד נז(1) 769, 775 (2003)). "היום קצר, והמלאכה מרובה" (משנה, אבות ב, טו), ואף שהפועלים נמרצים



— יום הבחירות בוא יבוא במועדו. המחוקק קבע גם פעולות הכרחיות שונות בדרך לקראת יום הבחירות, פעולה-פעולה וזמנה. כדבריו הקולעים של השופט מ' חשין:

"מערכת בחירות בנויה על לוח זמנים צפוף, על אירועים הרודפים זה-את-זה והבנויים זה-על-גבי-זה, ועל-פי טבע הדברים מחויבים אנו לשמור על לוח זמנים בדיוק ובקפדנות יתרה. איחור במועד אחד, למותר לומר, עלול לשבש את כל לוח העבודה כולו עד לסופו. המערכת נדמית לאותן קוביות דומיננטיות העומדות בשורה, ואפקט הדומיננטיות ידענו מהו" (בג"ץ 6790/98 אברך נ' פקיד הבחירות לעיריית ירושלים, פ"ד נב(5) 323, 331 (1998)).

כדי להשלים מלאכות ומשימות אלו, נערכים הליכים מנהליים מקוצרים (תוך הקפדה על דרישות מקצועיות ומשפטיות שתואמות את העניין, את הנסיבות ואת הצורך). בענייננו נוצר מצב דברים לא מתוכנן. ניתנה החלטה מנהלית במהלך תקופת הבחירות; הגיעה בקשה ובה צוינו קשיים מעשיים שלצורך הדיון אניח את קיומם וחשיבותם; כדי לנסות לפתורם במועד כך שייבחן פתרון שעשוי לסייע גם במערכת הבחירות הנוכחית, נדרש הליך מנהלי מותאם. מובן שאין בכך כדי לוותר על דרישות הדיון, כגון הקפדה על זכויות אדם של כל המעורבים. אולם פעולות שונות שהיו עשויות להיעשות בימי שגרה, לשיפור, לא יוכלו להתבצע (במלואן או בכלל).

27. האם ניתן ליישם במסגרת הזמנים האמורה פתרון שיסייע להמריץ בוחרים, מצד אחד, ושישמור על דיני הפרטיות והבחירות, מצד שני? בקבוצה החמישית של טענות בעניין עלו, כאמור, הצעות שעיקרן – המשך מסירת פרטי המצביעים, לרוב כפוף לריכוך מסוים, אך בכולן עדיין נמסרים שמות המצביעים בפועל. דומה שהצעות אלו מבוססות על מיקוד שגוי של ההחלטה המקורית. מצאתי שם שפרטים על נסיבות ההצבעה – שעת ההצבעה וסוג הקלפי – עשויים להיחשב למידע פרטי, שעשוי למסור על הבוחר פרטים אישיים שאינם קשורים להצבעה. אותן הצעות 'מסכימות' להימנע ממסירת מידע זה. אולם העיקר אינו בכך. כפי שקבעתי במפורש, מידע על עצם ההצבעה של פלוני – נתון בסיסי זה, גם ללא מידע על נסיבות ההצבעה – הוא עצמו עשוי להיחשב כמידע פרטי וחסי (פסקאות 33–34 להחלטה המקורית). המשך מסירתו למפלגות – מפר את הוראת סעיף-קטן 2(9) לחוק הגנת הפרטיות באותה מידה. גם אם יימחק בתום יום הבחירות, כהצעת הליכוד ודגל התורה; גם אם יימסר בנייר ולא בנתוני מחשב, כהצעת אגודת ישראל; גם אם תמסור אותו ועדת הבחירות המרכזית, כהצעת אגודת ישראל ודגל התורה – עצם מסירת הנתון יפר את החוק. על כן הצעות מסוג זה אינן שומרות על מסגרת ההחלטה המקורית, אינן חוקיות ואין לקבלן.

28. הצעות אחרות מתבססות על סוגיה אחרת בהחלטה המקורית. כפי שציינתי שם בפסקה 42, "פגיעה בפרטיות אסורה – אלא בהסכמת מושא המידע". הצעות אלו מבקשות לאפשר למצביעים



להסכים למסירת המידע, בין על דרך של יצירת תנאים להסכמה פעילה, בין על דרך של העדר סירוב (בבחינת opt-in מול opt-out).

א. מפלגת ביחד וסיעת יש עתיד הציעו "לאפשר למצביעים להזין – בהסכמה – את עובדת הצבעתם כדי להימנע מהודעות" שידרבנו אותם לממש את הזכות לבחור. לא הוסבר היכן יזינו וכיצד. נניח שמדובר באפשרות ה'תמימה' ביותר: רשימת מועמדים או מפלגה תיצור אתר או יישומון ייעודי; בוחרת תוכל להיכנס אליו ביוזמתה ולהזין את פרטיה; לא יופעל עליה לחץ כלשהו; לא ידרש ממנה להוכיח את דבר הצבעתה; המידע לא יעובד ולא יצורף לנתונים אחרים על הבוחרת; יוסבר לה מראש למי יועבר המידע, איזה שימוש ייעשה בו, כיצד יישמר ולכמה זמן. אפשר שבנסיבות כאלו – אולי בהתקיים תנאים נוספים – מדובר בהסכמה כשרה המבטלת את הפגיעה האסורה בפרטיות. המפלגות רשאיות להקים על חשבונן מערכות 'תמימות'. אולם ספק אם בפועל יתמלאו כל התנאים האמורים. לדוגמה, מטבע הדברים ובשל אופי השימוש במידע קשה להניח שמפלגה לא תקשר את המידע לנתונים אחרים שיש ברשותה לגבי הבוחרת, לא תכלול את אפשרות ההזנה באתר או ביישומון שמכיל נתונים נוספים לקראת ההצבעה, לא תדרוש אימות של ההצבעה (לכל יזינו לא-מצביעים את פרטיהם כדי שלא יטרידו אותם; ועם האימות יגיעו פרטים נוספים על הבוחרת), ועוד. הבוחרת לא תדע בהכרח שבהזנת פרטיה למערכת – יקושרו למידע פרטי נוסף, אולי יוצלב או יעובד מידע פרטי נוסף שלה, כיצד ישתמשו במידע זה, ועוד. הסכמתה למסור את המידע – לא תהיה הסכמה מדעת.

ב. סיעת אגודת ישראל הציעה לתת לכל בוחרת ובוחר ספח זיהוי, ולאפשר להם למסור אותו לנציגי המפלגות טרם צאתם ממקום הקלפי – כדי לדווח למפלגה על דבר הצבעתם. הצעה זו לוקה בקושי האמור שעניינו העדר ידע מספיק של הבוחרת על כל נתוני הידועים למפלגה ושיעובדו עם הנתון החדש שיתווסף. ההסכמה לא תהיה מדעת. נוסף על כך, קיים חשש לא מבוטל שההסכמה גם לא תהיה חופשית. צפוי כי בתום ההצבעה יפנו נציגי המפלגות לבוחרת בבקשה שתמסור את הספח, למה שלא תסכים למסור אותו, מה אכפת לה – והבוחרת תסכים רק כדי להיפטר מהם. בקהילות מסוימות או בקבוצות מסוימות עלול להיווצר לחץ חברתי או מגזרי למסור את הספח, לחץ שבמהותו עלול לסתור את חופשיות ההסכמה.

ג. סיעת דגל התורה הציעה להודיע בבירור בכל קלפי כי נתוני ההצבעה נמסרים למפלגות, והמתנגדת לכך תוכל לבקש שלא ימסרו את פרטיה. במילים אחרות, ברירת המחדל היא מסירת מידע פרטי, וכדי להימנע מכך יש לבקש זאת במפורש. הצעה זו הופכת את היוצרות: סעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות דורש הסכמה כדי לפגוע בפרטיות, ואילו ההצעה רואה בהסכמה נקודת מוצא ודורשת אי-הסכמה כדי להימנע מפגיעה בפרטיות. גם מבחינה מעשית, צפוי שרבים לא



ידעו שעליהם לסרב למסור את המידע, לא ידעו את כל המידע שימסרו עליהם או שילמד עליהם לאחר הדיווח על ההצבעה, ולכן לא יבינו לאשורה את החלטתם להימנע מלסרב. גם הצעה זו וגם ההצעה הקודמת, בדבר ספח הזיהוי, בשתייהן טמונה גם אפשרות ממשית להארכת זמן ההצבעה, לדין ודברים בקלפי בין הבוחרים לנציגי המפלגות (דין ודברים שאסורים כשלעצמם), אשר עלולים גם להוביל לפגיעה במהלך התקין והסדיר של הליך ההצבעה. לא בכדי נקבע איסור לנהל שיחות כלשהן עם האנשים המבקשים להצביע, פרט לשיחות של חברי הוועדה הכרוכות בזיהוי המצביעים ובמהלך ההצבעה (תקנה 45 לתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג–1973 (להלן: התקנות)).

ד. סיעת דגל התורה הציעה לאפשר הצבעה במעטפה חיצונית בקלפי מיוחדת כדי להימנע ממסירת המידע על הבוחר. גם בהנחה שאין דיווח מקלפיות מיוחדות שכאלו (ולא נמסרו על כך ראיות או פרטים), הצעה זו אינה ישימה. בית המשפט העליון פסק בהרכב מורחב שהסדר ההצבעה במעטפה חיצונית, חריג לכלל הרישיון לקלפי (סעיף 7 לחוק הבחירות) – דורש הסדרה בחוק (בג"ץ 337/84 הוקמה נ' שר הפנים, פ"ד לה (2) 826 (1984)). נוסף על כך, גם הסדר זה מציע ברירת מחדל של מסירת מידע – ועל הקשיים בה עמדתי בדיון בהצעה הקודמת.

יוצא מכך שכל ההצעות הללו אינן מיטביות. יתכן שניתן לשפרן, לדאוג לערובות שונות שיבטיחו הסכמה חופשית ומדעת. אולם תהליכים אלו מורכבים, דורשים זמן, עבודה מעמיקה, הסברה נרחבת לציבור – ולכן אינם ישימים בלוח הזמנים הנוכחי עד הבחירות. חלקם אף סותרים את התקנות ועלולים לפגוע במהלך ההצבעה הסדיר והתקין.

29. לבסוף נותרו ההצעות על מסירת מידע בידי ועדת הבחירות המרכזית, לא על זהות המצביעים – אלא על מספרם. כבר היום נוהגת ועדת הבחירות המרכזית למסור במהלך יום הבחירות בכל כמה שעות נתונים על אחוז ההצבעה הארצי. הנתונים מבוססים על דיווחים מהקלפיות בדבר מספר המצביעים עד אותה שעה (או מעט קודם לה, שכן נדרש עיבוד של הנתונים). ההצעות של הקבוצה הרביעית ואחת ההצעות של סיעת דגל התורה מבקשות להנהיג דיווח מפורט יותר, ברמה אזורית או ברמה של כל קלפי לעצמה, לצד הדיווח הכלל-ארצי העיתי. הנחיתי את המטה המקצועי בוועדת הבחירות המרכזית לבחון אפשרות זו – כחלק מעבודת מטה בעניין. לאחר עיון בבדיקתם הראשונית שוכנעתי שוועדת הבחירות המרכזית מסוגלת למסור את שיעור ההצבעה בכל קלפי רגילה כמה פעמים ביום הבחירות – ובכך לסייע למפלגות ולרשימות המועמדים להמריץ מועמדים, מצד אחד, ולהימנע מפגיעה בפרטיות על דרך של מסירת מידע על מצביעים מסוימים, מצד שני. מידע על עצם ההצבעה של אדם מסוים, מידע פרטי לגביו – אסור להעביר. מידע על מספר המצביעים, בלי זהותם – מידע שאינו מזוהה לגבי אדם מסוים – אינו מידע פרטי (לכל הפחות, אינו מידע פרטי כשלעצמו). דיני הפרטיות אינם אוסרים



למוסרו, וההחלטה המקורית, בכל הנוגע לדיני הפרטיות, אינה חלה עליו (בשונה מיתר רכיבי ההחלטה, בין היתר, באשר לחוקיות המנהל וסמכויות בעלי התפקיד בקלפי).

30. האמצעי המוצע יסייע לכל מפלגה ומפלגה – באופן שווה – לדעת היכן נמנעו בינתיים בוחרים מלממש את זכות ההצבעה שלהם. למפלגות יש מידע אילו בוחרים רשומים בכל קלפי – שהרי קיבלוהו ב"מידע פנקס". אלו מהן שנזקקות למידע על זהות המצביעים שהצביעו (ובעקיפין – על אלו שטרם הצביעו) – נזקקות לו מפני שכבר השיגו באמצעים שונים מידע על אלו שצפויים להצביע להן. כעת לא ידעו במדויק מי הצביע ומי טרם הצביע, וכך תימנע הפגיעה בפרטיות שנדונה בהחלטה המקורית. אולם המפלגות ידעו מה הסיכוי לכך שאכן נדרשת המרצה של בוחרים צפויים באזור מסוים, מה שיסייע להן להגשים את זכותן להיבחר. אין מדובר בפתרון שולי או בפתרון בדיעבד; הנתונים ימסרו בהיקף ניכר ובזמן אמת. יש בכך משום חידוש חשוב, ממשי, בעבודת ועדת הבחירות המרכזית – במטרה לסייע להגביר את ההשתתפות בבחירות. למסירת הנתונים כך – תועלות נוספות, בהיבטי שקיפות; בהיבטי המרצה כללית, לא מפלגתית, של בוחרים בקלפיות שאחוז ההצבעה בהן נמוך; בהיבטי מסירת נתוני אמת מהגוף המוסמך – כחלק מהמאבק בפרסומי כוזב; בהיבטי השוויון בין המפלגות המתמודדות בבחירות, חדשות וותיקות, אשר יקבלו כולן נתון זה לצורך פעילותן להמרצת בוחריהן; ועוד.

31. מפלגת ישר ומפלגת ביחד וסיעת יש עתיד הציעו להסתפק בנתונים אזוריים, מעל רמת הקלפי. נתונים כאלו – הסיכוי שיפגעו בפרטיות נמוך יותר כנראה, משום דיוקם הנמוך יותר. דיוקם הנמוך יותר – פוגע גם ביעילותם. אכן, נתוני קלפי עשויים ללמד מידע מדויק יותר על הבוחרים הרשומים באותה קלפי; אולם בכל זאת אין בהם כשלעצמם מידת דיוק שתביא לפגיעה בפרטיות. במאזן הכולל אין מניעה למסור אותם, והתועלת שטמונה בהם להמרצת בוחרים רבה יותר מהתועלת שבמסירת נתונים אזוריים.

32. כמה טיעוני-נגד עלו בעמדות שהוגשו לי. ראשית, סיעת העבודה טענה שדפוסי הצבעה גיאוגרפיים בזמן אמת, בצירוף מידע גלוי אחר, עלולים לגלות "דפוסי הצבעה קהילתיים או אפילו אישיים" – וכך להביא להפעלת לחץ פסול על אוכלוסיות מסוימות. על כל פנים, דרכים מותרות להמרצת בוחרים – מותרות הן, חלק מכללי המשחק. לחץ פסול עלול לעלות כדי עבירה פלילית, למשל לפי חלופות שונות בסעיף 122 לחוק הבחירות, ואולי אף ליצור תוצאות (אפקט) הפוך מהמתוכנן – על דרך של הצבעה שלא בהתאם ללחץ. נוסף על כך, דווקא פרסום הנתונים עשוי להקטין לחץ במקרים מסוימים. בלעדי הפרסום יניחו הרשימות אי-הצבעה במקומות שכבר הצביעו בהם רבים. הפרסום ימנע ניסיונות המרצה נמרצים באותם מקומות.



33. שנית, סיעת העבודה הזהירה מפני שיבושים במערכות המחשוב של ועדת הבחירות המרכזית אם לא יערך הליך סדור לבחינת האפשרות לקיים דיווחים עיתיים מקיפים – שיבושים שבתורם יפגעו באמון בוועדת הבחירות. אכן, יש להתאים את מערכות המחשוב, ולפחות לוודא את התאמתן למשימה החדשה. לכן הנחיתי לערוך עבודת מטה בוועדת הבחירות המרכזית, ותוצאותיה ישפיעו על אופן הפעלת פתרון זה. עוד נטען שפתרון זה עלול ליצור רושם כאילו ועדת הבחירות המרכזית מסייעת למפלגות – ובעיקר לחזקות בהן – לנהל את יום הבחירות. ההפך הוא הנכון. המידע יועבר לכל המפלגות שווה בשווה – גדולות כקטנות (לצד העברתו לציבור כולו). דווקא המפלגות הקטנות יותר, החדשות, חסרות הכלים הארגוניים או הכלכליים, יקבלו כלי נוסף לארגז הכלים שלהן. אולי לא יוכלו להשתמש בו כאחרות – אולם עדיין מצבן עדיף מאשר בלעדיו. ועוד, המידע יתפרסם לציבור כולו, ולא רק למפלגות. כל אדם יוכל להשתמש במידע לצרכים שונים בהתאם לדין – ולא רק המפלגות. הרושם שיווצר בציבור הוא שהוועדה מסייעת לציבור כולו.

34. שלישית, הקליניקה לפרטיות הדגישה סכנות לפרטיות גם ממסירת נתוני הצבעה 'אנונימיים', מותממים, לפי קלפי. לשיטתה, למפלגות יש מידע רב נוסף על הבוחרים – "מידע פנקס" ומידע נוסף שאספו ממקורות שונים. שילוב נתוני ההצבעה יביא במידת ודאות גבוהה לזיהוי המצביעים. התרחישים שהקליניקה לפרטיות הציגה, של האפשרויות השונות לזיהוי מצביעים, אינם התרחיש המוצע כאן. הקליניקה מתייחסת בין היתר גם לסיכון לזיהוי מחדש של הנתונים, בהתבסס על מחקר שבחן את שילוב המידע שבידי המפלגות עם המידע בדבר תוצאות ההצבעה. אולם לא הוסבר כיצד הדבר נוגע לפרסום נתוני שיעור ההצבעה, שהרי ברי כי אין במהלך יום הבחירות נתונים בדבר תוצאות ההצבעה. באשר לטענות הנוגעות לפעילות מפלגות לאיסוף נתונים ולהצלבתם לצורך זיהוי אישי של בוחרים, בחלוף מערכת בחירות צפוי להישחק יתרון הידע הקודם של סיעות ורשימות – ועימו יכולתן להשתמש בעתיד בנתונים אלו שימוש משולב. אולם גם בהתעלם מכך, עליי לצאת מנקודת הנחה שהמפלגות השונות ישמרו על הדין – לא יאספו מידע, יעבדו אותו ויוסיפו אותו לנתונים אחרים, אלא אם כן הדבר מותר בדין. כפי שצינתי בפסקה 42 להחלטה המקורית, פגיעה בפרטיות נחשבת לעוולה אזרחית ולעבירה פלילית. כל גורם בשרשרת – מעביר המידע שלא למטרה שלשמה נמסר; גורמים במפלגה שדורשים לאסוף מידע ולמסור אותו, שמעבדים את המידע, שמעבירים אותו לאחרים; חברות תוכנה שמחזיקות מאגרי מידע ומאפשרות פגיעה בפרטיות; המפלגה שמפקחת על הכול ושפועלים בשמה, עבודה ובהכוונתה – כל אלו ואחרים עשויים לחוב בניזיקין ולהתחייב בפלילים, איש-איש לפי חלקו ולפי אחריותו בנסיבות העניין, אם יפגעו בפרטיות במישרין, בסיוע, בשידול, בביצוע באמצעות אחר וכדומה.



עוד טענה הקליניקה כי מסירת המידע עלולה ליצור תחושת מעקב אצל הבוחרים. לא הוסבר כיצד תחושת מעקב זו – אם ישנה – מפירה את הדין. על כל פנים, לא ברור מה ההבדל מהמצב הנוכחי, עת ועדת הבחירות המרכזית מדווחת על נתוני ההצבעה הארציים. איזו תוספת של תחושת מעקב אישית תהיה בדיווח על נתוני הצבעה לפי קלפי?

הקליניקה הזכירה גם שכדי לפגוע בזכות החוקתית לפרטיות, יש לעמוד בדרישת החוקיות שבסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. כל עוד לא הובררה הפגיעה בפרטיות שבעצם מסירת המידע הכללי על נתוני הצבעה בקלפי, אין צורך לעמוד בתנאי זה. על כל פנים, הקליניקה עצמה מודה שהחוק מרשה למסור מידע ממקום הקלפי לוועדת הבחירות המרכזית לצורך ניהול הבחירות ושמירת טהרתן. כאמור, פרסום נתוני הצבעה לפי קלפי בידי ועדת הבחירות המרכזית – עשוי לסייע להמרצת בוחרים באופן כללי, ולהגברת אמון הציבור וידיעותיו על המתרחש בפועל, שהרי מידע שנמסר מאת גורם רשמי עדיף לציבור ממידע שנמסר מפי גורמים עלומים. תכליות אלו מסייעות לנהל את הבחירות, לשמור על טוהר הבחירות ולקדם אינטרסים נוספים שקשורים בהליך הדמוקרטי.

35. רביעית, נשמעו טענות על כך שמסירת נתונים אזוריים או לפי קלפי תפגע בשוויון בין רשימות המועמדים. מפלגת יסודות ישראל ציינה שרשימות חדשות אינן נהנות מאמצעים, תשתיות ונגישות למידע כמו רשימות ותיקות. מפלגת ישר – גם היא מפלגה חדשה – מסרה שברשותה מידע רב על בוחריה, בזכות משאביה הרבים. ההבדל מוסבר אולי בטענת הקליניקה לפרטיות שמפלגות בעלות אמצעים כלכליים רבים יותר, יוכלו להשתמש בנתונים שימושים רבים ומתוחכמים יותר. אכן, אין להתעלם מיתרונות ארגוניים וכלכליים של מפלגות על בסיס הון או על בסיס ותקן. אולם יתרונות אלו יעמדו להן אם יימסר המידע, אם לאו. אדרבה, מסירת המידע מעניקה למפלגות העניות יותר והחדשות יותר כלי שלא יכלו להשיג בלעדיה. אולי לא יוכלו להשתמש בו כמו מפלגות אחרות – אבל עדיין יוכלו לנצל אותו ולהפיק ממנו תועלת, וכך יוטב מצבן.

36. מפלגת ביחד וסיעת יש עתיד וסיעת העבודה טענו לחוסר שוויון אחר. לגישתן, מפלגות שהתמיכה בהן מרוכזת באזור מסוים – יֵהנו יותר ממידע 'אזורי' על שיעור הצבעה נמוך, ויכלו להמריץ את תומכיהן לפיו. עם זאת, גם מפלגות שנהנות מתמיכה נרחבת יותר גיאוגרפית, יכולות לדעת (בשימוש בכלים סטטיסטיים שונים) באילו שכונות ורחובות התמיכה בהן רבה יותר. נתונים לפי קלפיות – ולא לפי אזורים או ערים – צפויים לסייע גם להן.

37. לשלמות התמונה, אולי גם לשם השקיפות, אביא נתון שלא עלה בעמדות הצדדים. בעבר פרסמה ועדת הבחירות המרכזית במהלך יום הבחירות את אחוזי ההצבעה גם ברמה תת-ארצית. לפני כ-30 שנה החליטה נשיאות הוועדה – יושב הראש וסגניו – להפסיק נוהג זה. הרקע לכך, לפי הנתונים



שנמסרו לי, הוא שבמערכת בחירות דיווחו על אחוזי הצבעה נמוכים במגזר מסוים – ונטען שבעקבות זאת הומרצו במיוחד בוחרים באותו מגזר, ונראה כאילו ועדת הבחירות המרכזית משפיעה על תוצאות הבחירות. חלפו השנים, השתנו העיתים, ולאחרונה נשמעו הצעות לשינוי המצב. בישיבת נשיאות ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-24 ב-10 בדצמבר 2020 נערך דיון בעניין. היו שתמכו בדיווח עיתי על שיעור ההצבעה לפי קלפי או לפי יישוב, היו שהתנגדו. בין השאר, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית אז, השופט פוגלמן, העלה את האפשרות – בלי לטעת בה מסמרות מבחינה משפטית – שעניין שעשוי להשפיע על תוצאות ההצבעה, ראוי שיוסדר בחקיקה ראשית. לאחר מכן, במהלך הדיונים בהצעת חוק הבחירות לכנסת העשרים וחמש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ב–2022, ה"ח הכנסת 228, עלתה הסוגיה גם במהלך ההכנה לקריאה השנייה והשלישית, והוגשה על כך הסתייגות להצעת החוק (פרוטוקול ישיבה 326 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-24, 63–72, 87–93 (29.6.2022)–30); הסתייגות 2 להצעת חוק הבחירות לכנסת העשרים וחמש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ב–2022, לקראת הקריאה השנייה והשלישית). הכנסת דחתה את ההסתייגות (פרוטוקול ישיבה 149 של הכנסת ה-24, 234–236 (29.6.2022)).

38. לכאורה, עולים מכך כמה קשיים להצגת שיעורי הצבעה עיתיים לפי קלפיות. ראשית, "הפה שאסר הוא הפה שהתיר" (משנה, כתובות ב, ב); אם בעבר אסרה נשיאות הוועדה לפרסם נתון זה, היא שמוסמכת להתיר את הפרסום – היא ולא יושב ראש הוועדה. שנית, אם יושב ראש קודם של הוועדה, שופט של בית המשפט העליון, הביע דעתו שיתכן כי נדרשת חקיקה ראשית – כיצד תועיל החלטה של יושב ראש חדש? שלישית, אם הכנסת דחתה הסתייגות בעניין זה, כיצד תועיל החלטה של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית? התשובה העיקרית לקשיים אלו – שינוי מהותי בנסיבות. כידוע, מאז הבחירות האחרונות לכנסת, בשנים האחרונות חלו התפתחויות עצומות ביכולות של כלי בינה מלאכותית לנתח נתונים – בכלל, במהירות, בדייקנות. מפלגות רבות מחזיקות בכלים שמאפשרים להן לאסוף נתונים דומים בעצמן (ממערכת הבחירות הנוכחית וממערכות בחירות קודמות) ונתונים נוספים – ועל בסיסם להגיע למידע ברמת דיוק גבוהה ביותר. עוד התפתחו בשנים האחרונות סכנות של חדשות כזב, של הפצת מידע תכסיסנית ברשתות החברתיות וכדומה. השילוב של זמינות הנתונים ושל האפשרות להפיץ מידע – נכון או שגוי – במהירות ולרבים, יוצרת סכנות משל עצמה להשפעה על תוצאות הבחירות. דווקא הפצת מידע אמין ומדויק בידי הגוף הרשמי שמחזיק בו, תסייע לצמצום סכנות אלו. בכך התהפכו היוצרות מהתקופה שבה הוחלט להפסיק להפיץ שיעורי הצבעה עיתיים תת-ארציים, השתנו התנאים אפילו מההכנות לשתי מערכות הבחירות הקודמות. על כן ניתן לבחון מחדש את הסוגיה – גם במנותק מהחלטות קודמות, ובידי גופים אחרים.



39. נוסף על כך, ניתן לדחות כל קושייה לגופה. אשר להחלטת נשיאות הוועדה – בהחלטה המקורית הראיתי שהמחוקק הפקיד סמכויות לגלות מידע בחירות, ובכללו מידע על עצם ההצבעה ועל נסיבותיה, בידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (או מי שהסמך לכך) – ובידיו בלבד. מכאן הסקתי:

"המחוקק גילה דעתו כי רק יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית – לא מליאת הוועדה – הוא המוסמך לאשר העברת מידע על עצם ההצבעה ועל נסיבותיה לגורם שאינו מצוין בחוק. ליתר דיוק: לא ברור אם אכן קיימת סמכות להרשות את העברת המידע מושא העתירה, שהרי המחוקק לא נתן על כך את דעתו במפורש; אולם אם קיימת סמכות כזו – נתונה היא ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית" (פסקה 63).

אפשר שבעבר סברו שהסמכות למסור לציבור את המידע על אחוזי ההצבעה בקלפיות לפי שעה – מידע שנובע מעצם ההצבעה ומנסיבותיה – נתונה לנשיאות. כעת ברור שסמכות זו נתונה ליושב ראש הוועדה בלבד. על כן אני רשאי להחליט בעניין בעצמי, בלי להביאו לאישור הנשיאות.

לגבי הצורך בחקיקה ראשית – כאמור, השופט פוגלמן לא הביע עמדה נחרצת בדבר הצורך בחקיקה ראשית, אף ציין במפורש כי אינו נוטע מסמרות בסוגיה. על כל פנים – הטעם לחקיקה ראשית, חשש להשפעה על תוצאות הבחירות, אין כוחו יפה עוד באותה מידה. כיום ניתן לטעון כי דווקא אם ועדת הבחירות המרכזית לא תפרסם את הנתון האמור פרסום רשמי ואמין, עלולה לקום השפעה על התוצאות, נוכח היכולת הטכנולוגית שהשתכללה והתפתחה בשנים האחרונות ושמהאפשרות לחולל נתוני כוזב ולהפיצם בקלות ובמהירות.

החלטת הכנסת – מדובר בדחיית הסתייגות שנוספה ברגע האחרון, ובלי דיון לגוף העניין במליאת הכנסת. יתר על כן, ההסתייגות (על שתי חלופותיה) ביקשה לחייב את ועדת הבחירות המרכזית לפרסם במהלך יום הבחירות "נתונים אודות שיעור ההצבעה הארצי ושיעור ההצבעה בכל רשות מקומית לגבי קלפיות [רגילות]". לכאורה, דחיית ההסתייגות אמורה לאסור על ועדת הבחירות המרכזית לפרסם גם נתונים על שיעור ההצבעה הארצי – אולם איש אינו טוען זאת.

40. בשולי הדברים, מידע על מספר המצביעים עשוי לסייע גם לנציגי המפלגות במקום הקלפי במילוי תפקידם החשוב לפקח על מהלך הבחירות שם. סיעת דגל התורה הזכירה תפקיד זה בעמדתה לגבי עיון חוזר בהחלטה המקורית והתייחסתי בפסקאות 40 ו-44 ליחס בינו למסירת מידע על זהות המצביעים. לענייננו, אין מניעה לכך שנציגי המפלגות ירשמו לעצמם מידע על מספר המצביעים – בלי פרטיותם – כדי להשוות אותו למספר המעטפות היוצאות מהקלפי בתום יום הבחירות, כחלק ממילוי תפקידם ובמהלכו. המפלגות רשאיות לעמוד בקשר עם המטה המקצועי של ועדת הבחירות המרכזית, אם יזדקקו לסיוע בעניין, למשל ביצירת טפסים עזריים לשם כך.



ד. טיכום

41. ההחלטה המקורית – על מכונה עומדת. לא נמצאה עילה לסטות ממנה – לא לגופה, לא בשל נסיבות 'חיצוניות'. לא הוכחה הסתמכות בת הגנה משפטית, אין כאן שינוי של כללי הבחירות במהלכן, אין סיבה לדחות את תחולת ההחלטה.

42. לצד זאת, לאחר בחינת ההיבטים המשפטיים והטכנולוגיים, כדי ליתן מענה לצרכים ב'שטח', ניתן לחדש מעתה, מה שלא נעשה עד כה. החידוש עשוי להועיל לבוחר, לנבחר, לכל אחד ואחת מבעלי זכות הבחירה ובעלות זכות הבחירה המתעניינים בהליך הבחירות; החידוש עשוי להעלות את שיעורי ההצבעה, לרווחת הציבור כולו, והוא משתלב גם עם מגמת השקיפות שוועדת הבחירות נוקטת בשלל נושאים, כדי לשתף, ליידע, להועיל; הכול כדי להגשים הלכה למעשה את התכלית של טוהר הבחירות. אני מנחה אפוא את המטה המקצועי בוועדת הבחירות המרכזית לפרסם ביום הבחירות, ארבע פעמים לפחות ביום, לציבור הרחב נתונים על שיעור ההצבעה בכל קלפי רגילה. הוועדה תעשה ככל שביכולתה לפרסם נתונים מדויקים מכל קלפי רגילה. עם זאת, ניסיון העבר מלמד שאפשר שדיווחים בקלפיות מספר יתעכבו מסיבות שונות; הפרסום ישקף את המידע שבידי הוועדה ואת שעת הדיווח האחרונה בכל קלפי. לגבי המקרה הנדיר של קלפיות שרשומים בהן פחות מ-100 בעלי זכות בחירה (בבחירות לכנסת ה-25 היו 4 קלפיות כאלו בלבד), אני מנחה את הצוות המקצועי להמליץ – כחלק מעבודת המטה – כיצד לפעול לפרסום הנתונים: כל הקלפיות הללו במאוחד, כל קלפי כזו עם קלפי סמוכה לה, או בדרך אחרת שתבטיח את פרסום הנתונים, מחד גיסא, ואת תחולת ההחלטה המקורית, מאידך גיסא.

43. אופן יישום החלטה זו יהיה בהתאם להשלמת עבודת המטה של הצוות המקצועי בעניין זה.

ניתנה היום, ג' באלול התשפ"ו (16 באוגוסט 2026).

נעם סולברג, שופט

המשנה לנשיא בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-26

