

עו"ד שחר בן מאיר

מרחוב אבא הלל 12 רמת גן

טל': 03-6127878 ; פקס: 03-6127979

דוא"ל: shachar@benmeir.co.il

ה מ ב ק ש

נ ג ד

1. היועצת המשפטית לממשלה

2. הרשות להגנת הפרטיות

על ידי פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים

רח' שדרות וולפסון 2, ירושלים

טל': 073-3925098 ; פקס: 02-6467011

דוא"ל: H CJ-Dep@justice.gov.il

3. סיעות הכנסת ה-25

ה מ ש י ב ו ת

4. הקליניקה לפרטיות, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן,
אוניברסיטת ת"א

המבקשת להצטרף להליך

עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה והרשות להגנת הפרטיות

1. בהתאם להחלטות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26 (כבוד השופט נעם סולברג) (להלן: "יו"ר ועדת הבחירות") מתאריכים 28.1.2026 ו-17.2.2026, ולהארכות המועד שניתנו, מוגשת בזאת עמדת היועצת המשפטית לממשלה והרשות להגנת הפרטיות (להלן: "המשיבות"), כדלקמן.

2. עניינה של פניית עו"ד שחר בן מאיר (להלן: "המבקש"), במסגרת ההליך שבכותרת, היא בדרישה כי "נוכח סמכות כב' יו"ר ועדת הבחירות (בעצמו או על ידי מליאת הוועדה) ליתן הוראות לגבי אופן ביצוע הבחירות", יורה יו"ר ועדת הבחירות "כי נאסר על כל משקיף מטעם מפלגה לתעד את המידע על כל אזרח אשר הצביע כבר בכלל ובפרט לאסור על השימוש במידע כאמור על מנת לנתח, בכל דרך שהיא, באמצעות מידע הפנקס, ולהגיע כך למידע של כל בעל זכות בחירה שטרם או שלא הצביע" (סעיף 28 לפנייה מיום 11.1.2026).

3. בתמצית, טענת המבקש היא כי הפרקטיקה הקיימת לפיה משקיפים המוצבים ביום הבחירות במקומות קלפי, מתעדים את המידע על אזרחים אשר מימשו (או לא מימשו) את זכות ההצבעה, ומעבירים מידע זה לשולחיהם (אשר משתמשים במידע על מנת לפנות

לבעלי זכות בחירה שטרם מימשו את זכות ההצבעה ולהמריצם לעשות כן) – פוגעת בעקרון החוקתי בדבר חשאיות הבחירות ובזכות לפרטיות; וכי בסמכות יו"ר ועדת הבחירות (או מליאת הוועדה) ליתן הוראות למניעת פרקטיקה זו, מכוח הסמכות "לביצוע הבחירות" המעוגנת בסעיף 15 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: **חוק הבחירות**).

במאמר מוסגר, וכפי שאף עולה מתשובת הייעוץ המשפטי לוועדת הבחירות אל המבקש, מיום 19.01.26 – יצוין כבר עתה: לא ברור מדוע מתייחס המבקש בבקשתו דווקא **למשקיפים** בלבד, ולא לחברים בוועדת הקלפי, שהם נציגי הסיעות המיוצגות בוועדת הבחירות המרכזית (סעיף 21 לחוק הבחירות). למען הזהירות יצוין, כי גם החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית מיום 28.1.2026, אשר בה התבקשה הגשת עמדה זו, **אינה מתייחסת אך למשקיפים**. לפיכך, העמדה שלהלן תתייחס, אפוא, **הן למשקיפים והן לחברים בוועדות הקלפי**, והם יכוננו בצוותא - "בעלי תפקידים במקום הקלפי".

4. בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות מיום 28.1.2026 התבקשו המשיבות וכן סיעות הכנסת ה-25, "להביע את עמדותיהן לגוף העניין עצמו ולשאלת הסמכות להורות כמבוקש בפנייה". בהמשך, בהחלטתו מיום 17.2.2026, הורה יו"ר ועדת הבחירות לצדדים לכלול בעמדותיהם שתוגשנה, גם התייחסות לחוות הדעת של הקליניקה לפרטיות בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב (להלן: **הקליניקה לפרטיות**), שהוגשה במסגרת ההליך שבכותרת.

5. בעקבות זאת, מוגשת להלן עמדת המשיבות. בתמצית, הסוגייה שבמוקד הליך זה היא **סוגייה כבדת משקל המעוררת שאלות משפטיות מורכבות**.

אשר למישור הסמכות: עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי ככל שתוכרע הסוגייה מושא ענייננו (שטרם הוכרעה עד כה), ויימצא על-ידי ועדת הבחירות המרכזית כי הפרקטיקה אסורה, **נתונה לוועדה סמכות ליתן הנחיות בהתאם**.

אשר לגופם של דברים: הסוגייה שבנדון היא סוגייה משמעותית, שדומה כי חשוב להכריע בה. הסוגייה מעוררת שאלות משפטיות מורכבות ומגוונות, המערבות היבטים שונים מתחום דיני הבחירות והפרטיות. לא בכדי, סברו יושבי ראש ועדת הבחירות שונים בעבר כי הקמת ועדה ציבורית מהווה דרך הולמת לבחינתה של פרקטיקה מושרשת וארוכת שנים כזו העומדת לדיון.

לעמדת הרשות להגנת הפרטיות שהובאה בפני היועצת המשפטית לממשלה, איסוף ומסירה של מידע למפלגה על-ידי בעלי תפקידים במקום הקלפי ביום הבחירות באשר למימוש זכות ההצבעה, ללא הסכמת בעלי זכות הבחירה (בין אם לצורך תמרוץ בוחרים באותה מערכת בחירות ובין למטרת התמודדות במערכת בחירות מאוחרת יותר) **עלולים לכאורה** לעלות כדי פגיעה אסורה בפרטיות לפי סעיפים 1-2 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: **חוק הגנת הפרטיות**), תוך שהרשות ערה לכך ששאלת חוקיות הפרקטיקה מערבת גם היבטים של דיני הבחירות לכנסת, שאינם בתחום מומחיותה. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, וכפי שיפורט בהמשך, מענה לשאלה האם מדובר בפגיעה בפרטיות **שלא כדיון**

והכרעה בדבר חוקיות הפרקטיקה הנהוגה, מחייבות בחינה משפטית כוללת, בין היתר של היבטים הנוגעים לדיני הבחירות לכנסת, בין היתר בשים לב להיותם של דיני הבחירות דין ספציפי ביחס לחוק הגנת הפרטיות, כך שלא ניתן לנתק בין הדברים ולהתייחס להיבט של הגנת הפרטיות בלבד.

6. כפי שעולה גם מהפנייה בהליך דנן, הסוגייה שלפנינו עלתה על הפרק גם במערכות הבחירות האחרונות (בשים לב, בין היתר, להתפתחויות טכנולוגיות שאירעו), והיא **טרם הוכרעה**. במערכות הבחירות האחרונות, נדרשו לה יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית דאז, ובהחלטותיהם נמצא, בין היתר, **כי יש לשקול למנות ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שתבחן לעומק בין היתר את הסוגייה אשר במוקד ההליך דנן, ותגיש את המלצותיה לכנסת לשם בחינת הליכי חקיקה בעניין בהתאם למסקנות הוועדה והמלצותיה**.

7. לעמדת המשיבות, לאור כובד השאלות הכרוכות בסוגיה, ומורכבותן – דומה כי דרך המלך היא **אכן לפעול בדרך זו שנזכרה בהחלטות יושבי ראש קודמים של ועדת הבחירות המרכזית** – קרי, להסדיר את הנושא לאחר הבאת הסוגיה לבחינה של ועדה ציבורית שתידרש לעניין על מכלול היבטיו, ולשקול את ההסדרה המתאימה בנושא בהתבסס על המלצותיה.

בהמשך לכך יציינו המשיבות כי **קיים קושי להסדיר את הסוגיה באופן מיטבי באמצעות מתן הוראות כבר לקראת מערכת הבחירות הקרובה**, בלוח זמנים קצר (שלא יאפשר בחינת הנושא על כלל היבטיו), כפי שמבוקש בפנייה, זאת בשים לב לכך שהבחירות לכנסת ה-26 צפויות להיערך בטווח החודשים הקרובים, ומועדן קבוע כעת ליום 27.10.2026.

8. להלן תפורט עמדת המשיבות.

השתלשלות העניינים במסגרת ההליך שבכותרת

9. ביום 11.1.2026 הגיש המבקש את פנייתו, שבה ביקש, כאמור, מיו"ר ועדת הבחירות, להפעיל את סמכותו ו"להורות כי נאסר על כל משקיף מטעם מפלגה לתעד את המידע על כל אזרח אשר הצביע כבר בכלל ובפרט לאסור על השימוש במידע כאמור על מנת לנתח, בכל דרך שהיא, באמצעות מידע הפנקס, ולהגיע כך למידע של כל בעל זכות בחירה שטרם או שלא הצביע".

כאמור לעיל, הגם שהמבקש בפנייתו התייחס למשקיפים, לעמדת המשיבות אין מקום להתייחס בענייננו **למשקיפים בלבד**, אלא גם לחברים בוועדות הקלפי מטעם הסיעות המיוצגות בוועדת הבחירות המרכזית, ואלה גם אלה מכונים בעמדה זו בצוותא - "בעלי תפקידים במקום הקלפי".

10. המבקש הציג את עמדתו לעניין מקור הסמכות של יו"ר הוועדה ליתן הוראות כמבוקש, כדלקמן:

"פניה זו נעשית אל כב' יו"ר ועדת הבחירות, לא בפונקציה "השיפוטית" שלו לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט – 1959 (להלן: "חוק דרכי תעמולה"), אלא בפונקציה "המינהלית" לפי סעיף 15(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב] התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הבחירות") המורה כי ועדת הבחירות המרכזית תהיה אחראית על ביצוע הבחירות, ולכן בגדר הסמכויות שלה מתן הוראות לגבי סמכויות ואופן הפעולות של משקיפים בקלפיות.

אציין כי ככל שכב' יו"ר ועדת הבחירות סבור כי סמכות ההחלטה בנושא פנייתי זו מסורה לוועדת הבחירות בהרכבה המלא ולא רק ליו"ר הוועדה, מתבקש כב' יו"ר ועדת הבחירות להעביר את הפניה להחלטת ועדת הבחירות המרכזית בהיותו יושב הראש שלה [...]."

11. במענה לפניית המבקש, ביום 19.1.2026 נשלח אליו מכתב מאת הייעוץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית, אליו הועבר הטיפול בפנייה מאת יו"ר ועדת הבחירות, ובו נמסר למבקש כדלקמן:

1. בפנייתך, טענת כי נציגי רשימות המועמדים הוועדות הקלפי, או המשקיפים, רושמים ומעבירים באופן ממוכן למערכות המחשוב של המפלגות מידע על אודות עצם הצבעתם של בוחרים בקלפי, שבה הם משמשים תפקיד. 2. לטענתך, פרקטיקה זו פוגעת בחשאיות הבחירות, ובפרטיות הבוחרים, וביקשת כי יושב ראש הוועדה המרכזית או הוועדה יתנו הנחיות מנהליות האוסרות פרקטיקה זו. 3. הסוגייה חשובה, וכפי שציינת – יושבי ראש ועדות הבחירות המרכזית שכיחנו בבחירות קודמות לא הכריעו בה. 4. קראתי את מכתבך, ונראה כי לא הפנית למקור סמכותו של היושב ראש או של מליאת הוועדה המרכזית, להנחות את חברי ועדות הקלפי כיצד לפעול בנושא זה. 5. בטרם יהיה ניתן להביא את הנושא להכרעת היושב ראש, אבקש כי תצביע על מקור סמכות מתאים. ככל שיוצבע על מקור סמכות כאמור הנושא יבחן".

12. במענה לכך, השיב המבקש ביום 21.1.2026, ופירט טענותיו לעניין מקור הסמכות ליתן הוראות כמבוקש על ידו. לטענתו, ועדת הבחירות המרכזית מוסמכת, כעניין שבשגרה, ליתן הוראות והנחיות לעניין התנהלות בקלפי, לרבות בקשר לנושא הפנייה. סמכות זו מעוגנת, לשיטתו, בסעיף 15 לחוק הבחירות הקובע את סמכותה של ועדת הבחירות לביצוע הבחירות ובעקרונות היסוד של דיני הבחירות והחובה לשמור על טוהר הבחירות וניהולן התקין. המבקש ציין, בין היתר, כי "[...] ועדת הבחירות המרכזית, מהיותה הגורם המוסמך

והאחראי על פי חוק על ביצוע הבחירות, אמורה לפעול גם מבחינת הסמכויות שלה, בהתאמה ולשם קיום הוראות סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, המורה כי הבחירות יהיו (בין היתר) חשאיות".

13. המבקש הוסיף כי לוועדת הבחירות המרכזית קיימת לכל הפחות סמכות עזר כמובנה בסעיף 17 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, לסמכות של ביצוע הבחירות תוך שמירת עקרון החשאיות, אשר כוללת בחובה את הסמכות לדון ולהכריע בסוגיה מושא פנייתו. יצוין, כי הגם שמפנייתו המקורית של המבקש לא לגמרי ברור אם כוונתו לסמכות הנתונה ליו"ר ועדת הבחירות או לוועדה במליאתה, אזי במסגרת המענה מטעמו, חידד המבקש את עמדתו ביחס לאמור בפנייתו. לעניין זה הוא ציין כי בקשתו היא כי ועדת הבחירות עצמה היא שתכריע בפנייתו, זאת לאחר שיו"ר ועדת הבחירות יעלה את הסוגיה להכרעת הוועדה, וימסור לוועדה טרם החלטתה, את חוות דעתו המשפטית בסוגיה, זאת כפי שנקבע בע"ב 6615/22 שיקלי נ' יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-25, יצחק עמית (פסק הדין ללא נימוקים ניתן ביום 9.10.22; פסק הדין המנומק ניתן ביום 3.11.22; להלן – עניין שיקלי); המבקש ציטט בהקשר זה את דברי כב' השופט (כתוארו אז) סולברג באותה פרשה (ראו סעיפים 22-23 למענה מטעם המבקש, מיום 21.1.26).

14. בהמשך לכך, ניתנה ביום 28.1.2026 החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כדלקמן:

"הונחה לפני פנייתו של עו"ד בן מאיר על אודות הנוהג של בעלי תפקידים מטעם רשימות מועמדים בוועדות הקלפי להעביר לשולחיהם מידע לגבי עצם הצבעתם של בוחרים. הסוגיה מעוררות שאלות משפטיות מורכבות. לכן אבקש מאת היועצת המשפטית לממשלה, הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים וסיעות הכנסת ה-25 להביע את עמדותיהן לגוף העניין עצמו ולשאלת הסמכות להורות כמבוקש בפנייה".

15. ביני לביני, ביום 11.2.2026, הוגשה בקשה מטעם הקליניקה לפרטיות, להגיש את עמדתה במסגרת ההליך דנן, זאת בצירוף חוות דעת מטעמה. בתמצית, נטען בחוות הדעת כי יש "לאסור על משקיפים ונציגי מפלגות לתעד את עצם ההצבעה של מצביעים בקלפי, בכל דרך ולכל מטרה שאינה מפורטת במפורש בדיני הבחירות, וכנובע מכך גם לאסור על העברת המידע מחוץ לחדר הקלפי".

16. הקליניקה לפרטיות ביססה עמדתה על שלושה אדנים נטענים, כדלקמן:

"ראשית, משקיפים וחברי ועדת הקלפי שמעבירים מידע מתוך חדר הקלפי החוצה על עצם הצבעתו של מצביע, חורגים מסמכותם שמוגדרת במדויק ובצמצום ("טענת הסמכות");

שנית, העברת המידע בזמן אמת לצרכים פוליטיים עלולה להביא לאפקט מצנן על מצביעים, והיא פותחת פתח לניצול לרעה של המידע לשם הטיית הבחירות ("טענת האפקט המצנן");
שלישית, המידע בדבר הצבעתו של אדם, וממילא אי-הצבעתו, היא מידע פרטי, ואין לאוספו אלא למטרה היחידה שלשמה הוא נדרש בחוק: מימוש זכות הבחירה ("טענת הפרטיות")." (הציטוט מעמודים 2 ו-3 לחוות הדעת).

17. ביום 17.2.2026 ניתנה החלטת יו"ר ועדת הבחירות, שלפיה הצדדים יכללו בתגובותיהם התייחסות לאמור בחוות הדעת מטעם הקליניקה לפרטיות, כאמור.

18. עוד יצוין כי ביום 19.2.2026 הגיש המבקש ראיות נוספות במסגרת ההליך שבכותרת, בהתאם להחלטת יו"ר ועדת הבחירות שבה אושרה בקשה לצירוף ראיות; עניינן של הראיות שצורפו הוא בפרוטוקול דיון הוכחות בת"א (י-ם) 14336-03-21 **אלקטור תוכנה בע"מ נ' תאגיד השידור כאן** ובפסק דין של אותו ההליך. מסמכים אלו עוסקים בהליך הנוגע ליישומון אלקטור, שבו נעשה, בין היתר, שימוש לצורך הפעלת הפרקטיקה שהמבקש מבקש לאסור על קיומה. המבקש מציין כי "אחד האמצעים העיקריים בהם נעשה שימוש בנוהג האמור – אשר לטענת העותר אינו חוקי ואינו חוקתי – על ידי חלק משמעותי מהמפלגות המתמודדות בבחירות, הוא בשימוש באפליקציה הנקראת "אלקטור". בהמשך לכך, טוען המבקש כי "נוכח האמור לעיל מתבקש כב' יו"ר ועדת הבחירות להתיר לעותר לצרף את הראיות (הפרוטוקול ופסק הדין) להוכחת עובדת השימור שלא כדין ואי ביעור מידע הפנקס, אשר הוכחו שם, וזאת נוכח המשמעות שיש לעובדות אלו בהקשר הדין בשאלות נשוא עתירה זו".

בהמשך לכל אלו, הוגשו במסגרת ההליך שבכותרת עמדות מטעם סיעות שונות מן הכנסת ה-25.

הליכים קודמים בקשר לסוגיה מושא ענייננו

19. כעולה מהפנייה מושא ענייננו ומעמדת הקליניקה לפרטיות, הסוגייה שלפנינו כבר עלתה לדיון במערכות הבחירות האחרונות, זאת במקביל להתפתחויות טכנולוגיות אשר הינן בעלות השלכה על ענייננו, **אולם טרם הוכרעה**.

20. כך, לקראת הבחירות לכנסת ה-23, התעוררה הסוגיה במסגרת תב"כ 14/23 **עו"ד שחר בן מאיר ואח' נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית ואח'** (18.2.2020; להלן: **תב"כ 14/23**). באותו עניין, התבקש צו מניעה נגד השימוש ביישומון "אלקטור" על ידי מפלגות הליכוד וש"ס בתקופת הבחירות וביום הבחירות, בטענות שעניינן, בין היתר, פגיעות נטענות בזכות לפרטיות, אבטחת מידע, שמירת מידע אחרי הבחירות, הוספת נתונים לפנקס הבוחרים ועוד.

העתירה בתב"כ 14/23 נדחתה על הסף על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דאז, כב' השופט (כתוארו אז) נ' הנדל, זאת לאור חוסר סמכות עניינית של יו"ר ועדת הבחירות, מאחר שעיקר הטענות נסבו על דיני הגנת הפרטיות (שאינם מנויים במפורש במסגרת הסמכויות לפי סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט 1959, (להלן - חוק התעמולה).

במסגרת החלטתו, התייחס כב' השופט הנדל לפרקטיקה הנוהגת של **מסירת מידע על עצם ההצבעה ביום הבחירות** ועמד על המורכבות שהיא מעוררת, כדלקמן:

"6. ... סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת קובע, בין היתר, כי "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות, ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת". אחת מדרישות חוק היסוד – שאותה נועד לפרוט חוק הבחירות – היא חשאיות הבחירות. ודאי שדרישת החשאיות כוללת את חשאיות תוכן ההצבעה, דהיינו למה הצביע כל מצביע. זהו גבול גזרה אחד של החשאיות. אך האם יש גזרות נוספות? ומהן? בענייננו נטען כי ניתן לסמן באפליקציה אם אדם מסוים הצביע. מתגובות הצדדים אף ניתן היה ללמוד כי באופן עקרוני אין לכל אזרח בישראל גישה לסטטוס ההצבעה של חברו, אך ככל שגורם כלשהו העלה את המידע לאפליקציה ביום הבחירות – גורמים מפלגתיים כאלה ואחרים יכולים לצפות בו. אפשרות זו מעלה מספר שאלות: האם דרישת החשאיות בחוק היסוד כוללת גם חשאיות בדבר עצם ההצבעה ביום הבחירות? האם יש הבדל בהקשר זה בין ידע שהוא נחלת הכלל, ידע הקיים רק אצל מפלגות או ידע הקיים אצל גורמי המדינה? והעיקר – הכיצד להתמודד עם הטכנולוגיה החדשה גם כאשר אוחזים בעקרונות ישנים? בה"ש 7/22 - עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הליכוד - תנועה לאומית ליברלית, פסקה 60 (26.8.2019) התייחס לסוגיה זו יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, המשנה לנשיאה ח' מלצר, וקבע כך:

"המבקשים טוענים כי לא רק הזכות לפרטיות נפגעת כאן אלא גם הזכות לחשאיות בבחירות. המשיבים טוענים לעומתם כי החשאיות חלה רק בשלב ההצבעה בפועל, קרי – בחירת הפתק והכנסתו למעטפה מעבר לפרגוד שבתא ההצבעה, ולא על עצם העובדה שהתייצב לבחור. האם החשאיות בבחירות משתרעת גם על הידיעה כי פלוני בחר אם לאו, זוהי שאלה נכבדה שטרם הוכרעה בפסיקה, וטעונו עוד ליבון ואינני רוצה לקבוע בה מסמרות, במיוחד בשים לב לכך שרשימת הבוחרים שהצביעו איננה, לכאורה, חסויה בפני סיעות הכנסת ששלחו נציגים לוועדת הקלפי."

באותו עניין נדונה השאלה באילו מקרים ניתן לצלם תמונות של בוחרים שהגיעו להצביע, באופן שעלול לחשוף את עצם הגעתם להצביע בבחירות. כפי שעולה מהציטוט, לא הוכרעה השאלה האם עצם חשיפת העובדה כי בוחר מסוים הצביע או לא הצביע מפרה את עקרון החשאיות. יצוין, כפי שגם צוטט, שהנוהג מזה שנים רבות הוא כי נציגים מטעם מפלגות שונות המצויים באתר הקלפי – חברי ועדת הקלפי או משקיפים – מסמנים על גבי עותק מן הפנקס המצוי ברשותם את זהות המצביעים בקלפי. זאת לשם העברת מידע זה לחברי מפלגתם, כדי שינסו לפנות אל מי שעשוי לתמוך במפלגה וטרם הצביע. שאלה היא האם נוהג זה מתיישב עם עקרון החשאיות, וגם אם התשובה לכך חיובית – האם זה המצב גם כאשר עוברים אנו מדפי הנייר אלי אפליקציה ומרשתת. לעיתים הטכנולוגיה וההכרעות הכרוכות בעקבה מאירים באור שונה גם תופעות בלתי טכנולוגיות שקדמו להתפתחות המדע והמשפט. אף אני לא אביע עמדה בסוגיות אלה במסגרת החלטה זו, ולו מן הטעם שמסקנתי הסופית היא כי איני מוסמך להיעתר לעתירה. יתר על כן, הסוגיות מורכבות וניתן להשיב עליהן באופנים שונים.

7. הדילמה אינה רק עניין של זמן, אלא אף של מקום. נדמה כי המאפיינים הייחודיים של שיטת הבחירות בישראל ותרבותה המשפטית – גם הן שיקולים רלוונטיים. אך לא יהא זה מיותר לציין כי בעת הזאת אף מקיימים דיונים שונים בנושא הכללי בעידן המחשב במדינות מעבר לים מובן, שאין להתעלם מן הנוהג בכגון דא, שמצוי בתוקף עשרות שנים, אך יש לשים אל לב להתפתחויות הטכנולוגיות והשינויים שהן מביאות (ראו למשל מיכאל בירנהק, מרחב פרטי – הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה) (תשע"א).

8. נסכם: מתן צו מניעה ביחס לשתי הסוגיות אינו מצוי בסמכותי העניינית, וזאת גם אם הייתי מניח כי נפלו פגמים שונים בהתנהלות המשיבים – ואיני מביע עמדה בעניין זה, לכאן או לכאן. עם זאת, הסוגיות מעלות שאלות מעוררות מחשבה בדבר התאמת הדין למציאות הטכנולוגית. חוק הבחירות נחקק בשנת 1969, ומאז נכתבו אפליקציות ושורות קוד רבות, גם בקשר עם מערכת הבחירות. ניתן לומר שהטכנולוגיה שינתה את פני הבחירות, במובנים ישירים ועקיפים, גלויים וסמויים. לצד הטכנולוגיה – במקביל ובאופן שלוב – השתנו גם התפיסות לגבי מושגים הקשורים לפרטיות וחשאיות. הטכנולוגיה, כשלעצמה, עשויה לשנות לבדה את היחס למושגים אלה מקצה לקצה או, למצער, להשפיע על האיזונים הראויים. אין לגזור בהכרח גזירה שווה בין נתונים המופיעים על גבי דף ונייר, שיש לצלמם ולהעבירם באופן פיזי, ובין נתונים שניתן לשלוח לכל קצווי תבל בלחיצת כפתור. מדובר בשאלה

המחייבת הבנה מעמיקה בפרטים טכנולוגיים לצד בחינה נורמטיבית מחודשת של הסדרים שונים בחוק הבחירות, והתאמתם לימינו אנו. יתכן שראוי לשנות את הדין הקיים, מבחינה עקרונית או מעשית, ולו בהיבט כזה או אחר.

"בנסיבות העניין אין מקום לפעול בעניין כבר בבחירות הקרובות. אלה צפויות להיערך בעוד כשבועיים, וממילא מדובר על בחינה מחודשת של הדין הנוהג. אף ישנן הסתמכות והיערכות של הרשימות על המצב הקיים. לבסוף, הסוגיות סוגיות הן, ומצריכות הליך חשיבה כולל ומורכב. סבורני אפוא כי נכון שאשקול למנות לאחר מערכת הבחירות הקרובה ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שתבחן לעומק נושאים בדיני הבחירות המקיימים ממשק עם דיני הגנת הפרטיות על כל ענפיה, לרבות חשאיות הבחירות, תוך התייחסות גם לפיתוחים הטכנולוגיים שהפכו דומיננטיים במערכות הבחירות בשנים האחרונות. הוועדה, ככל שתוקם, תגיש את המלצותיה לכנסת, לשם בחינת הליכי חקיקה בעקבות מסקנות הוועדה והמלצותיה. יוער כי מלבד שתי הסוגיות האמורות, ישנן סוגיות נוספות הדורשות בחינה במשקפי הפרטיות והטכנולוגיה, למשל הסוגיה של הפצת תעמולת בחירות בניגוד לדין, באמצעים טכנולוגיים שונים המקשים על איתור מפרי הדין ראוי אפוא לשקול הקמת ועדה אשר תיתן דעתה על כל הנושאים המתעוררים בדיני הבחירות, לרבות תעמולת הבחירות, הקשורים לפרטיות ולהתפתחויות טכנולוגיות מן השנים האחרונות. אתן דעתי לשאלת מינוי הוועדה הציבורית לאחר הבחירות." [ההדגשות אינן במקור]

22. כנגד החלטה זו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, הוגשה עתירה במסגרת בג"ץ 1311/20 עו"ד שחר בן מאיר נ' הליכוד. עתירה זו נדחתה על הסף, תוך שנקבע כי אין עילה להתערב בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות בעניין הסמכות; וכן נפסק כי עומדים לרשות העותרים סעדים חלופיים של תביעה אזרחית בעניין הפגיעה הנטענת בפרטיות, ועתירה מינהלית בעניין הטענות נגד הרשות להגנת הפרטיות.

צילום תגובת היועץ המשפטי לממשלה והרשות להגנת הפרטיות במסגרת תב"כ 14/23 מצורף ומסומן מ/ש/1.

צילום תגובת היועץ המשפטי לממשלה והרשות להגנת הפרטיות במסגרת בג"ץ 1311/20 מצורף ומסומן מ/ש/2.

23. בהמשך, במסגרת מערכת הבחירות לכנסת ה-25, עלתה השאלה לדיון פעם נוספת, בתב"כ 38/25 עו"ד שחר בן מאיר נ' בנימין נתניהו (פורסם בנבו; 30.10.22). באותו עניין התבקש צו מניעה אשר יחייב את המשיבים למחוק או להשמיד מידע שמקורו בפנקס הבוחרים או

בעיבודו, ולהימנע משימוש בו במערכת הבחירות, על בסיס הטענה שמפלגת הליכוד משתמשת במידע מעובד מבחירות קודמות. גם במסגרת הליך זה הועלו טענות כנגד השימוש ביישומון "אלקטור". בהחלטתו, ולאחר שהורה על דחיית העתירה, התייחס יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דאז, כב' השופט (כתוארו אז) יי עמית, לסוגיית הפרקטיקה הנוהגת ביום הבחירות, בין היתר, כדלקמן:

"16 ... בעיצומו של יום הבחירות, בעת שחברי ועדת הקלפי ממלאים את תפקידם ומוחקים מן הפנקס כל בוחר ובוחרת המגיעים לממש את זכותם להצביע (כדי למנוע כפל הצבעה), נוצר כתוצאה מכך מאגר – שתוכנו משתנה לאורך יום הבחירות – הכולל את זהות המצביעים שטרם מימשו את זכותם. על בסיס מאגר זה, חברי ועדת הקלפי (הממלאים את תפקידם מטעם רשימות המתמודדות בבחירות) למעשה מעבירים את המידע (בעבר ידנית, והיום באופן ממוכן) למטה הבחירות של מפלגתם, כדי שזה יפנה וימריץ את הבוחרים שטרם הצביעו לגשת לקלפי ולעשות כן. כפי שעולה מתגובת המשיבים 1 – 2, מדובר בפרקטיקה מקובלת הנוהגת מימים ימימה, אך בעבר היא נעשתה באמצעים "אנלוגיים" בדמות דף ועט, ואילו כיום הדבר נעשה באמצעות אפליקציות.

פרקטיקה זו מעלה מספר שאלות, ובכללן האם עקרון חשאיות הבחירות משתרע לא רק על תוכן ההצבעה של כל אזרח, אלא גם על עצם השאלה אם הוא הצביע ... [בהקשר זה מפנה השופט עמית לדברי השופט הנדל בתב"כ 14/23 והשופט מלצר בה"ש 7/22 בעניין היקף השתרעותו של עיקרון החשאיות].

המשיבים 1 – 2 טענו בתגובתם כי הפרקטיקה של עדכון מטה הבחירות בנוגע לזהות הבוחרים שטרם הצביעו, כדי לאפשר למפלגות להמריץ לקלפיות את אוהדיהן הפוטנציאליים – היא פרקטיקה מותרת. ואכן, לנוכח הוראת סעיף 39(ג) לחוק, המתירה למפלגה לעשות שימוש במידע מן הפנקס "לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים", אין לומר כי טענה זו נעדרת אחיזה. מנגד, יש היגיון רב בטענה כי עצם החלטתו של אזרח אם להצביע או להימנע מכך חוסה תחת העיקרון החוקתי של חשאיות הבחירות, המעוגן בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת. ואכן, נקל להבין לליבו של אזרח שיתקומם בעקבות חשיפת החלטתו אם להצביע או אם החליט להימנע מכך.

עוד נקבע כדלקמן:

"17. הן השופט מלצר, הן השופט הנדל לא הכריעו בשאלת היחס בין עקרון חשאיות הבחירות לפרקטיקה של שימוש במידע מן הפנקס לגבי עצם הצבעתם של אזרחים הרשומים בפנקס. בהינתן שבמקרה שלפנינו, העתירה

כלל לא התבססה על עקרון החשאיות שבסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, בהינתן שמצויים אנו בערבו של יום הבחירות, ובהינתן שמדובר בסוגיה שמצריכה ליבון ודיון – אף אני אצמד בדרכם של קודמיי ואותר הכרעה זו לעתיד לבוא. עם זאת, אזכיר את הערתו של השופט הנדל בסוף החלטתו בתב"כ 14/23, שם ציין כי בכוונתו לשקול הקמת "ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שתבחן לעומק נושאים בדיני הבחירות המקיימים ממשק עם דיני הגנת הפרטיות על כל ענפיה, לרבות חשאיות הבחירות, תוך התייחסות גם לפיתוחים הטכנולוגיים שהפכו דומיננטיים במערכות הבחירות בשנים האחרונות" (שם, פסקה 8). ככל שידיעתי מגעת, ועדה שכזו לא הוקמה, וייתכן כי הגיעה השעה לכך". [ההדגשות אינה במקור- הח"מ]

צילום תגובת היועצת המשפטית לממשלה והרשות להגנת הפרטיות במסגרת תב"כ 38/25 מצורף ומסומן מש/3.

24. בטרם נעבור לפירוט עמדת המשיבות, נציין כי בקשר עם הפרקטיקה המתוארת, רלוונטיות לענייננו, מספר הוראות חוק, הן מתחום דיני הבחירות והן מתחום דיני הגנת הפרטיות, וביניהן, בין היתר, אלו המצוינות להלן.

25. בכל הנוגע לדיני הבחירות, תצוין הוראת סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת הקובע כדלקמן:

"הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת".
[ההדגשה אינה במקור- הח"מ]

26. כן תצוין הוראת סעיף 39 לחוק הבחירות שעניינה מסירת מידע מפנקס הבוחרים למפלגות לפיה על שר הפנים למסור ל"מפלגה" כהגדרתה בסעיף או "לסיעה בכנסת", במועדים מוגדרים בסמיכות לבחירות ("היום הקובע") "מידע פנקס" כהגדרתו בסעיף ("רשימה הכוללת את שם המשפחה, השם הפרטי, שם האב או האם, המען ומספר הזהות במרשם האוכלוסין של בעלי הזכות לבחור שימלאו להם ביום הבחירות 18 שנים לפחות") וזאת לאחר שתתחייב שלא תעשה שימוש במידע פנקס, לרבות העברתו לאחר, אלא לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים.

27. בכל הנוגע לדיני הגנת הפרטיות, יוזכר כי הזכות לפרטיות היא זכות בעלת מעמד חוקתי שעוגנה בסעיף 7 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ועוד קודם לכן בחוק הגנת הפרטיות המורה, בין היתר, בסעיף 1 כי לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו, וסעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות קובע מספר חלופות שיכול שיהיו רלבנטיות בהקשר הנדון, כפי שיפורט להלן. בנוסף, סעיף 8(ב) לחוק הגנת הפרטיות אוסר לעבד "מידע אישי במאגר מידע אלא למטרה שנקבעה לו כדין" וסעיף 8(ד)1 לחוק הגנת הפרטיות אוסר לעבד מידע אישי אשר "נוצר, התקבל, נצבר או נאסף בניגוד להוראות חוק זה או להוראות כל דין אחר המסדיר עיבוד מידע".

לאור כל האמור לעיל, תפורט להלן עמדת המשיבות.

עמדת המשיבות

28. כעולה מן הדברים, מזה שנים נקוט נוהג בידי רשימות המתמודדות בבחירות, ולפיו ביום הבחירות אוספים "בעלי תפקידים במקום הקלפי" נתונים על בעלי זכות בחירה שטרם מימשו את זכות ההצבעה, ומדווחים על כך בזמן אמת לשולחיהם. בשנים האחרונות ועל רקע ההתפתחות הטכנולוגית נעשה לצורך כך גם שימוש ביישומנים ייעודיים.

ככל הידוע, הרשימות עושות שימוש במידע זה כדי להמריץ אזרחים שלהערכתן תומכים בהן, להגיע לקלפי ולהצביע. בפניה מושא ענייננו, ובפניות אחרות לאורך השנים, מועלות טענות בדבר עצם החוקיות של פרקטיקה זו, של דיווח בזמן אמת על-ידי בעלי תפקידים במקום הקלפי, בדבר מימוש זכות ההצבעה.

29. **פרקטיקה זו מעוררת, כעולה מן הדברים לעיל, שאלות נכבדות בהיבטים של חשאיות הבחירות, הזכות לפרטיות, לרבות זיקת הגומלין בין החשאיות לבין הפרטיות, מעמדם ותפקידם של נציגי הרשימות בקלפיות ועוד.** כך למשל בהיבט של עיקרון חשאיות הבחירות ויחסו אל הפרקטיקה מתעוררת, כאמור ובין היתר, השאלה אם עקרון חשאיות הבחירות הקבוע בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת משתרע **לא רק על תוכן ההצבעה של כל אזרח אלא גם על עצם ההצבעה.** ובנוסף, מעוררת הפרקטיקה שאלות דומות גם בהיבט של הזכות החוקתית והחוקית לפרטיות. בתוך כך, ומשעסקינן בראש ובראשונה בתחום הבחירות, מתעוררת גם בהקשר של התחולה לעניין הפרקטיקה הנדונה, השאלה המורכבת של יחסי הגומלין בין עיקרון החשאיות לבין דיני הפרטיות (להם מייחד הפונה מקום מרכזי בפנייתו). מובן כי הסוגייה בכללותה מעוררת גם שאלות מורכבות הנוגעות לאיזון של הזכויות והערכים הרלוונטיים.

יצוין, כפי שיפורט להלן, כי היבטי הפרטיות נבחנו גם על-ידי הרשות להגנת הפרטיות אשר הביעה עמדתה לפיה הפרקטיקה שבמוקד הפנייה עלולה לכאורה לעלות כדי פגיעה אסורה בפרטיות, תוך שהרשות ערה לכך ששאלת חוקיות הפרקטיקה מערבת גם היבטים של דיני הבחירות לכנסת, שאינם בתחום מומחיותה. מאחר והכרעה בדבר חוקיות הפרקטיקה הנהוגה מחייבת כאמור בחינה משפטית כוללת ובין היתר של היבטים הנוגעים לדיני הבחירות לכנסת, ואשר אינם בתחום מומחיותה של הרשות להגנת הפרטיות, אזי לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, יש בכך כדי לחזק את הצורך בבחינת היבטי הפרטיות בשים לב גם להיבטי הבחירות ולאיזונים הנדרשים. דרך המלך לעשות כן היא במסגרת בחינה של ועדה ציבורית אשר תוכל לתת את הדעת למכלול ההיבטים של הסוגייה.

30. תחילה יובהר, כי אין ענייננו בהליך שיפוטי בדרך של עתירה לצו מניעה המובאת בפני יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בהתאם לסמכות הנתונה לו לפי סעיף 17ב לחוק התעמולה, בטענות להפרה עצמאית של דיני הגנת הפרטיות; כפי שנקבע בתב"כ 14/23, מקומן של טענות שכאלה, חמורות ככל שתהיינה, להתברר, בערכאה המשפטית המוסמכת או בפני הרשות המוסמכת לכך, ולא בפני יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, שהוא נעדר סמכות ביחס לכך (ראו סעיף 5 להחלטה הנ"ל).

ענייננו, כפי שמבהיר המבקש בבקשתו הוא פנייה אל יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בכובעו המנהלי, לפיה במסגרת הסמכות הכללית לביצוע הבחירות - סעיף 15 לחוק הבחירות לכנסת לפיו "לביצוע הבחירות תוקם ועדת בחירות מרכזית..."; ומכוח סמכויות אחרות כמפורט בפנייה, ייאסר השימוש בפרקטיקה הנוהגת בקלפיות ביום הבחירות, משאינה חוקית. בהקשר זה יוזכר כי כאמור לעיל, במסגרת המענה המשלים מטעמו מיום 21.1.20026, חידד המבקש את עמדתו ביחס לאמור בפנייתו וציין כי בקשתו היא כי ועדת הבחירות עצמה היא שתכריע בפנייתו, זאת לאחר שיו"ר ועדת הבחירות יעלה את הסוגיה להכרעת הוועדה, וימסור לוועדה טרם החלטתה, את חוות דעתו המשפטית בסוגיה.

31. אשר למישור זה, קרי הטענה כי ועדת הבחירות המרכזית מוסמכת לפעול בענייננו מכוח סמכותה לפי חוק הבחירות, הנובעת מהאחריות על ביצוע הבחירות כפי שקבועה בסעיף 15 לחוק (ובמקורות נוספים): לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, אכן, ככל שיימצא בענייננו, לאחר בחינת הדברים לגופם, כי הפרקטיקה המתוארת שעניינה התנהלות בעלי תפקידים במקום הקלפי ביום הבחירות, מנוגדת לדין, הרי שנראה על-פני הדברים כי קביעה לפיה פרקטיקה זו אסורה ומתן הנחיות בהתאם, אכן מצויות בסמכות ועדת הבחירות המרכזית. זאת משמדובר, בסמכות המתייחסת הלכה למעשה לביצוען של הבחירות במקומות הקלפי ומופעלת כדי להבטיח את התנהלותן התקינה בוועדות עצמן של בעלי תפקידים במקום הקלפי ואת המהלך התקין של ההצבעה, בהתאם לאחריותה הכללית של ועדת הבחירות המרכזית על ביצוע וניהול הבחירות לרבות מקומות הקלפי והוועדות הפועלות בהם (ראו השוו: ה"ש 7/22 הנזכר לעיל לעניין איסור על צילום במקום הקלפי).

אשר לשאלה אם בעל הסמכות הוא הוועדה במליאתה או יושב הראש שלה, וכפי שצוין בסעיף 11 לעיל, המבקש חידד את עמדתו במענה המשלים מטעמו, וציין כי הסמכות נתונה לוועדה ובהמשך לכך הוא הדגיש כי "הפניה הינה לכב' יו"ר ועדת הבחירות על מנת שיורה לוועדה המרכזית לדון בכך, ולהכריע כאשר על כב' יו"ר ועדת הבחירות למסור לוועדה את חוות דעתו המשפטית בסוגיה, כפי שנקבע בע"ב 6615/22 שיקלי נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25". המבקש אף הפנה לדברים שכתב במסגרת פסק הדין בעניין שיקלי, כב' השופט (כתוארו אז) נ' סולברג, כדלקמן:

"לכך אוסיף, מבלי לטעת מסמרות כי יתכן שראוי לאמץ גישה דיפרנציאלית בהקשר זה, גם כאשר עסקינן בשאלות של כשירות: ככל שהשאלה העומדת על הפרק היא שאלה משפטית-מקצועית באופן מובהק, ואינה מערבת שיקולים אידיאולוגיים-פוליטיים, הרי שראוי כי ועדת הבחירות תעניק לחוות הדעת של יו"ר הוועדה משקל רב יותר. לעומת זאת, ככל שבשאלה הנתונה להכרעה שזורים גם שיקולים שאינם משפטיים טהורים, בפרט כאשר אלה הופכים דומיננטיים, ייתכן כי ניתן להפחית מהמשקל שינתן לחוות הדעת של יו"ר הוועדה".

מבלי לקבוע מסמרות בשאלה זו, שבהיותה נוגעת לחלוקת סמכויות בגדרי ועדת הבחירות המרכזית, היא מונחת לפתחו של יו"ר הוועדה, דומה כי הגם שפסק הדין **בעניין שיקלי** התייחס להחלטה בעניין תנאי כשירות, יש היגיון, כפי שמציע המבקש, לצעוד בתלם שהותווה בה, גם בהקשר הנוכחי, שעה שההתייחסות בסעיף 15 לחוק הבחירות, בנוגע לביצוע הבחירות **היא לוועדה**, ולא ליו"ר הוועדה.

בהקשר זה יוזכר כי בה"ש 7/22 הנזכר לעיל לעניין איסור על צילום במקום הקלפי, הכריע אמנם יו"ר ועדת הבחירות דאז (כבי' השופט מלצר) **לבדו** בסוגיה, אך הכרעתו זו נתקבלה **מספר שנים לפני פסק הדין בעניין שיקלי** (כן ראו: החלטת יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-21 מיום 9.4.2019 - "החלטה בעניין שימוש במצלמות סמויות במקומות הקלפי" (מופיעה בספר החלטות והנחיות השופט חנן מלצר - יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21; נגיש באתר ועדת הבחירות המרכזית)).

32. לשלמות התמונה יצוין כי לאחר מתן החלטתו של כבי' השופט (כתוארו אז) מלצר, בה"ש 7/22 הנ"ל בעניין איסור על צילום במקום הקלפי, ניתנו גם החלטות דומות על ידי יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שבאו אחריו, וראו: החלטת כבי' השופט (כתוארו אז) הנדל – ה"ש 8/23 מיום 26.1.2020 (החלטה בעניין מפקחי טוהר הבחירות); החלטת כבי' השופט (כתוארו אז) עמית – ה"ש 10/25 מיום 23.10.2022 (החלטה בעניין שימוש בתיעוד חזותי במקום הקלפי כדי לשמור על טוהר הבחירות ולבצר את אמון הציבור בתוצאות הבחירות); יצוין כי החלטה זו ניתנה לאחר מתן פסק הדין ללא הנימוקים בעניין שיקלי, אך בטרם ניתן פסק הדין המנומק באותו עניין).

אשר לגופם של דברים

33. לעמדת הרשות להגנת הפרטיות, המידע אודות מימוש זכות ההצבעה של אדם במערכת בחירות ספציפית, הוא **מידע אישי** כפי שזה מוגדר בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות. כמו כן, לעמדת הרשות, מידע על מימוש זכות ההצבעה עשוי להוות גם **מידע בעל רגישות מיוחדת על אדם**, כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, תחת הקטגוריה "מידע אישי על אודות דעותיו הפוליטיות או אמונותיו הדתיות של אדם או השקפת עולמו" הקבועה בסעיף 3 לחוק זה. שכן ההשתתפות בהצבעה או ההימנעות מהצבעה, עשויות, כשלעצמן ואף בלי קשר לתוכן

ההצבעה, ללמד על דעותיו הפוליטיות או השקפת עולמו של אדם – או לכל הפחות ללמד על השקפת עולמו של בעל זכות הבחירה ביחס לערך ההצבעה ולסיכוייה להשפיע על התנהלותה של המדינה. בקבוצות אוכלוסייה מסוימות, מידע זה עלול להיות אף בעל השלכות חברתיות של ממש. עם זאת, גם באוכלוסייה הכללית, המידע על כך שאדם בחר להצביע או שלא להצביע בבחירות לכנסת למרות שמצופה ממנו לתמוך במפלגה מסוימת עלולה לגרום לאחרים, לרבות בני משפחתו או קהילתו, להטרידו בהקשר זה, אם ייודע להם הדבר.

34. בנסיבות אלה, לעמדת הרשות להגנת הפרטיות, הפרקטיקה של תיעוד מימוש זכות ההצבעה **תוך מסירתו** למפלגה בזמן אמת **עלולה לכאורה** לעלות לכדי פגיעה אסורה בפרטיות על פי מספר חלופות המנויות בסעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, ובין היתר סעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות שעניינו "שימוש בידיעה על עניניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה". יוער כי הרשות עצמה סבורה שההכרעה בדבר חוקיות הפרקטיקה המדוברת מערבת גם היבטים של דיני הבחירות לכנסת, שאינם בתחום מומחיותה של הרשות.

35. לצד האמור ובשים לב גם לעמדת הרשות להגנת הפרטיות, ההכרעה בדבר חוקיות הפרקטיקה הנהוגה, אינה נגזרת אך ורק מהיבטי הפרטיות שאינם עומדים בפני עצמם, ולא ניתן לנתק בינם ליתר ההיבטים הנוגעים לעניין. לכן, לצד היבטי הפגיעה בפרטיות, יש לבחון בחינה משפטית כוללת, בראש ובראשונה של היבטים הנוגעים לדיני הבחירות לכנסת, לרבות שאלת היקף תחולתו של עקרון חשאיות הבחירות ויחסי הגומלין שבין עיקרון החשאיות להיבטי הפרטיות, מעמדם ותפקידם של בעלי תפקידים במקום הקלפי ועוד. יודגש כי בחינתם של דיני הבחירות לכנסת נדרשת הן בשל השפעתם הפנימית על ניתוח הסוגייה בגדרי דיני הגנת הפרטיות עצמם (בין היתר בנוגע לשאלה האם, בשים לב להוראות הנוגעות לשימוש במידע מפנקס הבוחרים בידי המפלגות, השימוש במידע אודות מימוש זכות ההצבעה הוא אכן שימוש "שלא למטרה" (ראו בהקשר זה דברי השופט עמית בתב"כ 38/25, סעיף 16 המצוטט לעיל); ויובהר כי הדברים מובאים כדוגמא בלבד, באופן ראשוני, ומבלי לקבוע כל מסמרות), והן בשל השפעתם על היחס בין מערכות הדינים. כידוע, הזכות לפרטיות, ככל הזכויות, אינה זכות מוחלטת, ויש לאזנה למול זכויות ואינטרסים ציבוריים שונים. בענייננו, חוק הגנת הפרטיות הינו דין כללי ביחס לדיני הבחירות, ובהתאם, ככל שדיני הבחירות מתירים לבצע פעולה מסוימת, הרי שהיא מותרת גם אם היא עולה כדי פגיעה בפרטיות לפי חוק הגנת הפרטיות (ראו סעיף 35 לחוק הגנת הפרטיות). כך, למשל, גם מסירת מידע אישי על ציבור בעלי זכות הבחירה מפנקס הבוחרים למפלגות והשימוש בו על ידן מהווה פגיעה בפרטיות, אולם פגיעה זו נעשית כדין, מכוח חוק הבחירות. **בכך יש כדי לחזק את הצורך בחינה רחבה של הסוגייה. למשל, במסגרת ועדה ציבורית אשר תוכל לתת את הדעת למכלול ההיבטים של הסוגייה תוך שתבחן את היבטי הפרטיות בשים לב גם להיבטי הבחירות ולאיוזונים הנדרשים.**

כפי שראינו לעיל, שאלת היחס בין העברת המידע על-ידי בעלי תפקידים במקום קלפי אל שולחיהם, לגבי עצם ההצבעה, בהתאם לפרקטיקה - לבין עקרון החשאיות והזכות לפרטיות, הושארה עד כה בצריך עיון (ראו החלטות יושבי ראש קודמים של ועדת הבחירות המרכזית, כמובא לעיל), וטרם הוכרעה.

כפי ניתן ללמוד, בין היתר, מהחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות, המדובר, כפי שכבר צוין לעיל, בשאלה כבדת משקל, המערבת היבטים שונים מתחום דיני הבחירות, דיני הגנת הפרטיות, זיקת הגומלין ביניהם, וכן בחינתם של אלו ביחס להתפתחויות טכנולוגיות שונות.

בענייננו, אף יש מקום **לכחינה השוואתית** מקיפה של הסוגיה – קרי, אם במדינות אחרות נוהגים הסדרים דומים במסגרת הצבעה בבחירות, כמו גם בחינה של חלופות. יושבי ראש קודמים של ועדת הבחירות המרכזית, העלו את האפשרות, כמתואר לעיל, כי לצורך בחינת הדברים, תוקם **"ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שתבחן לעומק נושאים בדיני הבחירות המקיימים ממשק עם דיני הגנת הפרטיות על כל ענפיה, לרבות חשאיות הבחירות, תוך התייחסות גם לפיתוחים הטכנולוגיים שהפכו דומיננטיים במערכות הבחירות בשנים האחרונות. הוועדה, ככל שתוקם, תגיש את המלצותיה לכנסת, לשם בחינת הליכי חקיקה בעקבות מסקנות הוועדה והמלצותיה"** (דברי כבי השופט הנדל בתב"כ 14/23; לדברים אלה הפנה כבי השופט עמית, תוך שציין כי ייתכן שהגיעה השעה להקמת ועדה כאמור (ראו תב"כ 38/25, סעיפים 15-16)).

36. **לאור כובד השאלות הכרוכות בסוגיה, ומורכבותן נדמה שדרך המלך היא לשקול את הסדרת הסוגייה על בסיס המלצות ועדה ציבורית שתידרש לעניין על מכלול היבטיו.**

בהקשר זה, ובהמשך לאמור לעיל לעניין בעל הסמכות לקבל את ההחלטה, יוזכר כי לפי הצעת המבקש (המבקש להחילה כבר על הבחירות הקרובות), ככל שתתקבל, ההחלטה צפויה להינתן על ידי מליאת ועדת הבחירות המרכזית, שהיא כידוע **גוף קולגיאלי פוליטי** המורכב מנציגי הסיעות בכנסת (נהוג לכנותה "כנסת זוטא"), לאחר שתונח בפניה חוות דעת משפטית של יו"ר הוועדה. בנסיבות אלה, ובשים לב לסמיכות הזמנים למועד הבחירות, דומה כי **יקשה על הוועדה ועל חבריה לבחון את הסוגייה מאחורי מסך בערות ובמנותק מאינטרסים פוליטיים - מפלגתיים מיידיים.**

סיכום

37. **סיכומם של דברים**: ככל שתוכרע הסוגייה מושא ענייננו (שטרם הוכרעה עד כה), ויימצא על-ידי ועדת הבחירות המרכזית כי הפרקטיקה הנוהגת היא אסורה, **נתונה לוועדה סמכות ליתן הנחיות בהתאם.**

לגופם של דברים, לאור כובד השאלות הכרוכות בסוגיה, ומורכבותן – סבורה היועצת המשפטית לממשלה כי דרך המלך לבחינה חשובה זו היא ועדה ציבורית, ולכן אכן ראוי לפעול בדרך שנזכרה בהחלטות יושבי ראש קודמים של ועדת הבחירות המרכזית – קרי, לשקול את הסדרת הסוגייה על בסיס המלצות ועדה ציבורית שתידרש לעניין על מכלול היבטיו.

היום, כ"א באדר תשפ"ו
10 במרץ 2026



אילנית ביטאן, עו"ד
סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



אבי מיליקובסקי, עו"ד
ממונה על ענייני בג"צים
בפרקליטות המדינה

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	תגובה בתב"כ 14/23 ללא נספחים	20
2	תגובה בבג"ץ 1311/20 ללא נספחים	35
3	תגובה בתב"כ 38/25 ללא נספחים	66

נספח 1

תגובה בתב"כ 14/23 ללא נספחים

עמ' 20

1. עו"ד שחר בן מאיר
2. עו"ד יצחק אבירם

מרחוב אבא הלל 12 רמת גן
טל': 03-6127878 ; פקס: 03-6127979

העותרים

נגד

1. הליכוד תנועה לאומית ליברלית

על ידי עו"ד אבי הלוי
מהמושבה כנרת
טל': 04-6709330 ; פקס: 04-6709443

2. התאחדות הספרדים שומרי תורה תנועתו של מרן הרב עובדיה יוסף זצ"ל

על ידי עורך הדין ישראל באך ואח'
מרח' עם ועולמו, ירושלים
טל': 02-6505456 ; פקס: 02-6505457

3. אלקטור תוכנה בע"מ

על ידי עורך הדין ירון דוד
מדרך ז'בוטינסקי 33, מגדלי התאומים 1, רמת גן
נייד: 054-7767710 ; טל': 03-7527792 ; פקס: 03-7527793
דוא"ל: yaronda60@gmail.com

4. היועץ המשפטי לממשלה

5. הרשות להגנת הפרטיות

באמצעות פרקליטות המדינה
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925059 ; פקס: 02-6467011

המשיבים

תגובה מטעם המשיבים 4-5

1. בהתאם להחלטת כבוד השופט נ' הנדל, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, מיום 9.2.20, ולארכות שניתנו, מתכבדים המשיבים 4-5 (להלן: "המשיבים" או "היועץ המשפטי לממשלה") להגיש את התגובה מטעמם.

2. עניינה של העתירה בבקשת העותרים כי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יוציא - מכוח סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: "חוק דרכי תעמולה") - צו המורה למשיבות 1-3 כדלקמן:

א. לאסור על המשיבה 1 (להלן: "הליכוד") ועל המשיבה מס' 2 (להלן: "ש"ס") לעשות כל שימוש באפליקציה אשר פותחה על ידי המשיבה (להלן: "החברה") הנקראת בשם "אלקטור" (להלן: "האפליקציה").
ב. לאסור על הליכוד וש"ס לאפשר לכל אדם שבוחר בכך (ומוזמן לעשות כן על ידי הליכוד ומי מטעמו) לקרוא נתונים ולהזין נתונים לאפליקציה, ולקבוע כי ככל שניתן לעשות שימוש באפליקציה, אזי השימוש יוגבל רק לעובדים בשכר של הליכוד אשר יתחייבו במפורש ובכתב לקיים את הוראות חוק הגנת הפרטיות ביחס לשימוש במאגר המידע.
ג. להורות לליכוד ולש"ס למחוק כל מידע שנאסף במסגרת האפליקציה על כל אדם ביחס לכוונות ההצבעה שלו או לתמיכה שלו בליכוד, ולהורות לליכוד, להודיע במפורש לכל אדם שבכוונתו לאסוף עליו מידע כאמור, מהיום ואילך,

כי נאסף עליו מידע וכי אותו אדם רשאי לבקש לבצע מחיקה של המידע שהוא מסר ומחיקה של פרטי המידע שמסר. וכן לאפשר מבחינה טכנית אפשרות פניה של כל אדם כאמור לליכוד בבקשה לבצע opt-out ממאגר המידע אשר הליכוד מייצר באמצעות האפליקציה.

ד. לאסור על הליכוד ועל ש"ס לבצע כל שימוש באפליקציה במהלך יום הבחירות מתוך מקום הקלפי בכל תחום מדינת ישראל.

ה. בהתאם, לאסור על המשיבה 3 לבצע את הפעולות שפורטו לעיל, הן בעצמה והן כתמיכה לביצוע הפעולות על ידי הליכוד.

ו. להורות למשיבה 3 למחוק את כל המידע שבאפליקציה ובכל מאגר מידע חלופי או מאגר גיבוי שבנתה, ולמנוע מסירת מידע לכל אדם אחר מהאפליקציה וממאגר המידע.

ז. לאסור על המשיבה 3, לבצע את הפעולות שפורטו לעיל, ביחס לכל מפלגה אחרת וכן לאסור עליה ליתן שירות לכל מפלגה אחרת, אם שירות זה דומה או זהה לשירות כפי שהוא מתואר כאן.

בד בבד ביקשו העותרים צו מניעה ארעי למניעת הפרת החוק על ידי המשיבות 1-3.

3. ביום 10.2.20 הגישו העותרים בקשה דחופה "להתיר להם לצרף תצהיר של מומחה מחשבים בשם רן בר זיק" (להלן: "המומחה"). במסגרת התצהיר נמסר כי עקב ליקויי אבטחה באפליקציית "אלקטור", מערכת לניהול בחירות המספקת גם אפליקציה לשימוש המפלגות (להלן: "התוכנה"), התאפשרה חשיפה של פנקס הבוחרים, וכן של המידע שהזינו לתוכו המשתמשים באפליקציה.

באותו יום, ניתנה החלטת כבוד יושב ראש ועדת הבחירות, המורה על צירוף התצהיר לתיק העתירה, וכן ניתנה הוראה כי המשיבים יתייחסו בתגובותיהם גם לאמור בתצהיר.

4. ביום 12.2.20 הוגשו תגובותיהן של המשיבות 1-3. ביום 13.2.20 הוגשה חוות דעת של חוקרות במכון הישראלי לדמוקרטיה (להלן - "המכון"), המבקשות להביא בפני כבוד יושב ראש ועדת הבחירות את עמדתן בסוגיה (הגם שאינן מבקשות מעמד פורמלי בהליך); נכון למועד כתיבת שורות אלה טרם ניתנה החלטה של יושב ראש ועדת הבחירות בעניין הבקשה הנ"ל.

5. העתירה במתכונתה המקורית בה הוגשה, העלתה טענות, בעיקרו של דבר, ביחס לשימוש השוטף באפליקציה - הן במהלך קמפיין הבחירות, הן במהלך יום הבחירות עצמו. לעומת זאת, תצהיר מומחה המחשבים שהוגש לאחריה, הציב את הדגש על שאלת קיומה של תקלת אבטחת מידע באפליקציה, שבגינה התאפשרה, על פי הנטען, חשיפה של פנקס הבוחרים וכן של המידע שהזינו לתוכו המשתמשים באפליקציה, כאמור לעיל.

6. נקודת המוצא לענייננו היא כי על מנת לבסס סמכות לכבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לדון בעתירה (וככל שתתקבלנה טענות העותרים - להוציא צווי מניעה) על העותרים להראות הפרה לכאורה של אחד מהחוקים המנויים ברשימה הסגורה הכלולה בסעיף 17ב(א) לחוק דרכי תעמולה, הקובע כדלקמן:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו, ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה, לפי פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, לפי פרק ט' לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-

1965, או לפי סעיף 4 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994, או המשכתו (להלן – צו מניעה); לענין זה, "נוגע-בדבר" – חבר ועדת הבחירות המרכזית שהוא נציג הסיעה שתעמולה בעדה מהווה או עלולה להוות עבירה לפי חוק זה, או בא כוח רשימה לפי סעיף 59 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.] ההדגשה אינה במקור – הח"מ]

בשים לב לסעיף זה, אין די אפוא בהצגת טענות – חמורות ככל שתהיינה – להפרת חיקוקים אחרים.

7. בענייננו, מעלים העותרים טענות רבות להפרה עצמאית של דיני הגנת הפרטיות (קרי מכוח דברי חקיקה שאינם כלולים בסעיף 17ב(א) הנ"ל – לענייננו, חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו); ובנוסף, נסמכים הם, על בסיס אותה מסכת עובדתית נטענת, על טענה להפרת הוראותיו של סעיף 118א לחוק הבחירות, שאכן מנוי על רשימת החיקוקים הכלולה בסעיף 17ב(א) הנ"ל. לשון סעיף 118 הנ"ל היא כדלקמן:

"העושה שימוש במידע פנקס או המוסר מידע ממידע פנקס כהגדרתו בסעיף 39 שלא לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, דינו – מאסר שנתיים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977"] ההדגשה אינה במקור – הח"מ]

8. ביחס לכלל הטענות הנוגעות להפרה עצמאית של דיני הגנת הפרטיות - לעמדת המשיבים דין העתירה להידחות בהיעדר סמכות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית למתן צו מניעה בהתבסס על טענות להפרה לכאורה של דברי חקיקה שאינם מנויים בחוק דרכי תעמולה; מקומן של הטענות כפי שעולות בעתירה במישור דיני הגנת הפרטיות, חמורות ככל שתהיינה, להתברר, ככל שהעותרים יחפצו בכך, בערכאה המשפטית המוסמכת או בפני הרשות המוסמכת לכך.

משכך, על אף שעולות טענות חמורות בהיבטים הנוגעים לדיני הגנת הפרטיות המשיבים אינם נדרשים בתגובתם זו לטענות במישור דיני הגנת הפרטיות, מעבר לנדרש לענייננו, ולעמדת המשיבים, ראוי שלא לקבוע מסמרות בענייננו ביחס לטענות משדה הגנת הפרטיות לגופן, שעה שהן עוד עשויות להתברר בפני הפרורם המוסמך.

9. ביחס לטענות הנוגעות להפרת סעיף 118א לחוק הבחירות:

אשר לשימוש השוטף באפליקציה, הן במהלך קמפיין הבחירות, הן במהלך יום הבחירות – עמדת המשיבים היא כי העתירה לא הניחה כל תשתית עובדתית או משפטית להפרת הוראות הסעיף הנ"ל, ונציין, בתמצית, כי התשתית העובדתית והמשפטית שהונחה בעתירה אינה מצביעה על תכלית של שימוש בפנקס או במידע ממנו לצרכים החורגים מהתמודדות בבחירות או יצירת קשר עם ציבור הבוחרים; או להעברתו לאחר לצרכים החורגים מן האמור. לפיכך, דינה של העתירה בהקשר זה להידחות בהיעדר עילה, שהרי הגם שאין מחלוקת כי דיון בהפרת הוראת סעיף 118א הנ"ל מצוי בסמכותו של כבוד יושב ראש הוועדה, הרי שלא הונחה, כאמור, כל תשתית ממנה עולה כי הופרו או צפויות להיות מופרות הוראות הסעיף, ודין הטענות להידחות בהיעדר עילה.

אשר למצב הדברים בכל הנוגע לתקלת אבטחת מידע אשר עלולה להביא לדליפת פנקס הבוחרים

– כפי שצוין בבקשות הארכת המועד, הרשות להגנת הפרטיות מצויה בימים אלה ממש בהליך בדיקה ופיקוח ביחס לאירועים הקשורים לעתירה;

ממצאי הביניים של הליך הפיקוח, ויודגש כי טרם נקבעה קביעה סופית בעניין, וטרם ניתנה זכות שימוע בענייננו, הם כי המשיבה מס' 3 [אשר היוותה מחזיק של מספר מאגרי מידע, בין היתר של המשיבה מס' 1], לא עמדה לכאורה בדרישות החוק ובתקנות הגנת הפרטיות.

נעדכן כי הליך זה טרם מוצה, והוא עודנו מצוי בעיצומו; הליך הפיקוח המתנהל הצביע כבר עתה על ליקויי אבטחה חמורים לכאורה שאותרו שכתוצאה מהם נוצר דלף מידע וניתנו הוראות לתיקונם. יצוין, כי מאחר שהליך הפיקוח מצוי בעיצומו התמונה העובדתית עשויה להשתנות, ככל שיורה על כך יושב ראש ועדת הבחירות המשיבים יוכלו לעדכן בהתפתחויות בהקשר זה.

הליך הפיקוח עודנו מצוי בעיצומו, לא ניתן לקבוע מסמרות באופן סופי בעניין זה נכון לשעת כתיבת שורות אלו, ולא ניתן לומר באופן חד משמעי כי תקלה שהתרחשה, איננה עלולה לשוב על עצמה.

יצוין, כי אף אם כן יהיה, דהיינו, תאותר תקלה משמעותית, עדיין תתעורר לעמדת היועץ המשפטי לממשלה שאלה טעונה ליבון, באשר לתחולתה של הוראת סעיף 118א לחוק הבחירות בנסיבות של דליפה של פנקס הבוחרים לרשת האינטרנט ונגישותו לכל דיכפין, בשים לב כמובן למהות הדליפה ולהיקפה. לפיכך, אף במצב דברים בו תאותר תקלה כאמור, עשויות להתעורר שאלות הנוגעות לפרשנותו של סעיף 118א הנ"ל (ולפרשנות סעיף 39 לחוק הבחירות שאליו מפנה סעיף 118א הנ"ל, ושכותרתו "מסירת מידע מפנקס הבוחרים"), זאת מאחר שמדובר בדליפה, קרי לא בשימוש מכוון במידע לתכליות החורגות מהתמודדות בבחירות או מיצירת קשר עם הבוחר, או בהעברתו המכוונת לאחר לתכליות החורגות מכך. בשאלות אלו, אין צורך לעמדת המשיבים לקבוע מסמרות לעת הזו, ובוודאי לא בשים לב ללוחות הזמנים להגשתה של תגובה זו. ככל שיורה על כך כבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, יעדכנו המשיבים בהמשך עמדתם בנושא זה, בהתאם להתפתחויות העובדתיות שיתרחשו.

תמצית הרקע העובדתי

10. נסקור עתה את עיקר הרקע העובדתי הרלוונטי, בשים לב לטענות המועלות בעתירה ובתגובות המשיבות האחרות. יובהר, כי אין בהיעדר התייחסות לתיאור עובדתי כלשהו שנכלל בטענות הצדדים ביחס לאופי השימוש באפליקציה, משום אישורו או הכחשתו. שעה שהליך הפיקוח טרם מוצה, הרי שהתייחסות כוללת בכתב טענות גלוי זה לטענות הצדדים האחרים ביחס למהות השימוש באפליקציה, עלולה להקשות על המשך הליך הפיקוח ואף לסכלו, בוודאי בשעה שטרם קוים הליך שימוע למעורבים. בנסיבות אלו, וככל שכבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יסבור שיש מקום להרחבה עובדתית, יבקשו המשיבים להציג עמדתם לעניין אופן הצגתו של מלוא החומר העובדתי הרלוונטי, ולקבל הוראות בעניין מאת כבוד יושב ראש ועדת הבחירות.

11. הטענות המועלות בעתירה נוגעות הן לשימוש השוטף (במהלך קמפיין הבחירות וכן שימוש צפוי ביום הבחירות עצמו) הנעשה בתוכנה אשר פיתחה המשיבה 3, מערכת לניהול בחירות המספקת גם אפליקציה לשימוש המפלגות (להלן: "התוכנה"); והן לאירוע נקודתי בהקשרו הביעו העותרים חשש, על בסיס תצהיר מומחה המחשבים, כי עקב ליקויי אבטחה באפליקציית "אלקטור", התאפשרה חשיפה של פנקס הבוחרים, וכן של המידע שהזינו לתוכו המשתמשים באפליקציה.
12. על פי הנטען בעתירה ולפי האמור בתגובת המשיבה 1, במסגרת קמפיין הבחירות של מפלגת הליכוד לכנסת ה-23, עשתה האחרונה שימוש בתוכנה האמורה, אותה פיתחה המשיבה 3, לצורך ניהול המידע שברשות המפלגה על אודות הבוחרים. כן עולה כי אין מחלוקת על כך שמפלגת הליכוד העלתה לתוכנה את מאגר המידע של פנקס הבוחרים, אשר ניתן לה על ידי שר הפנים מכוח הוראות סעיף 39 לחוק הבחירות.
13. כל זאת, כאשר לשיטת המשיבה 1, כפי שעולה מהתגובה מטעמה, השימוש שהמפלגה עשתה בתוכנה, הוא שימוש דומה לפעולות שהמפלגה עשתה בעבר באופן ידני, כחלק מניהול המידע במסגרת קמפיין הבחירות. כך בנוגע לפעילות האפליקציה ביום הבחירות נטען בסעיף 66 לתגובה כי "האפליקציה מחליפה פרקטיקה עתיקת יומין שבה חברי ועדת הקלפי והמשקיפים נהגו לסמן "ברשימת המחיקות" את הבוחרים שהצביעו ולעדכן את מטה הבחירות שלהם בנוגע לבוחרים שטרם הצביעו. המידע אפשר למפלגות להמריץ את אוהדיהם הפוטנציאליים לקלפיות".
14. באשר להרשאות השימוש בתוכנה, לפי האמור בתגובות המשיבות 1 ו-3, המפלגה נתנה הרשאה לשימוש בתוכנה לשלושה סוגים של משתמשים: משתמש מהסוג הראשון הוא מנהלים בכירים במטה הבחירות החתומים על התחייבות לשמירה על המידע שבמאגר המידע וכן על התחייבות לפיה השימוש שהם עושים בתוכנה הוא אך לצרכי בחירות ולא למטרה אחרת; משתמש מהסוג השני הוא משתמש מסוג פעיל, אשר יכול להשתמש בתוכנה רק לאחר קבלת הרשאה ממנהל המטה או מי מטעמו; משתמש מהסוג השלישי הוא משקיף בקלפי, אשר רואה אך ורק את שמות המצביעים המשויכים לקלפי שבה הוא מוצב וכן את מספר הטלפון שלהם, ויכול לעדכן בתוכנה מי מהם כבר הצביע.
15. עוד עולה מתגובות המשיבה 1 ו-3, כי בעוד שהמנהלים הבכירים במפלגה חשופים לכלל המידע שבמאגר שבתוכנה, הרי שמשתמש מסוג פעיל יכול לעשות שימוש מוגבל בתוכנה. במסגרת כך, בין היתר משתמש מסוג פעיל יכול היה עד לאחרונה לצפות בארבע הספרות האחרונות של מספר הזיהוי וכיום לא יכול לצפות במספרי זיהוי כלל, באמונתם הפוליטית; אינו יכול לייצא מידע או קובץ מהתוכנה ואף לא לשאוב מידע; משתמש זה לא יכול לייצא דוחות או לבצע חיתוכים; משתמש מסוג פעיל אף מוגבל לביצוע של 50 חיפושים בתוכנה. מכאן, לשיטת המשיבה 1, משתמש מסוג פעיל נחשף רק לשמו המלא של הבוחר, כתובתו, מספר הטלפון שלו וכן מספר פרטים, שלא פורט במלואם מהם, אודות אנשים שהמשתמש עשוי להכיר.
- בכפוף לסייגים שהוצגו לעיל, ביחס לכך שהפיקוח נמצא בעיצומו מוצאת לנכון הרשות להגנת הפרטיות לציין כי להבנתה את ממצאי הפיקוח עד כה, היא חלוקה על היבטים שונים הנוגעים למאפייני העבודה במערכת, כפי שהוצגו על ידי המשיבות 1 ו-3.

התייחסות תמציתית לטענות בנוגע לאירוע זליפת פנקס הבחורים

16. כאמור לעיל, בעתירה ובתצהיר שצורף לה מועלה חשש כי עקב ליקויי אבטחה באפליקציית "אלקטור", התאפשרה חשיפה של פנקס הבחורים, וכן של המידע שהזינו לתוכו המשתמשים באפליקציה.
17. כפי שצינו המשיבים בבקשת הארכה מיום 11.2.20, הרשות להגנת הפרטיות מצויה בהליך בדיקה ופיקוח ביחס לאירועים הקשורים לעתירה; נעדכן עתה כי הליך זה טרם מוצה, והוא עודנו מצוי בעיצומו.
18. בתמצית, מטרת ההליך שמנוהל על ידי רשות הגנת הפרטיות, היא, בין היתר, לבחון האם אירעו בהקשר הנדון ליקויי אבטחה על ידי גורמים אלו ואחרים, שעשויים ללמד על אי עמידה של גורמים כלשהם בדרישות סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות"), שכותרתו "אחריות לאבטחת מידע", ושל חלק מהוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן: "תקנות הגנת הפרטיות") ואף על הפרה אפשרית של הוראות נוספות מחוק הגנת הפרטיות. מטרה נוספת של ההליך היא להורות למפקוחים על ביצוע תיקון ליקויים, בדגש על ליקויים המהווים הפרה של הוראות חוק הגנת הפרטיות, שעלולים לאפשר גישה בלתי מורשית למידע.
19. הרשות להגנת הפרטיות טרם פרסמה קביעה רשמית בעניין, ופועלת בהתאם לנהליה המקובלים, לרבות מתן זכות שימוע לגורמים הרלוונטיים כפי שמקובל בהליכי פיקוח עם סיומם; בשל אופיין וחשיבותן של הסוגיות הנוגעות בדבר, ובשים לב ללוחות הזמנים הנוגעים לענייננו, נעשה מאמץ לסיים את הליך הפיקוח בהקדם אפשרי, תוך השקעת המשאבים הנדרשים לעניין.
20. למעלה מן הנדרש, תציין הרשות להגנת הפרטיות כבר עתה, כי מבלי להביע עמדה ישירה לגופם של דברים, הרי שהיא חלוקה על טענות אלו ואחרות שהועלו בתגובת המשיבה 3 (כפי שהומצאה לפרקליטות המדינה ביום 13.2.20); מכל מקום, עצם העובדה שהרשות מקיימת הליך פיקוח אצל מאן שהוא אינו מלמד על עמידה בהוראות הדין, ודאי לא במקרה שבפנינו. כבר בשלב זה, ממצאיו הראשוניים של הפיקוח מלמדים שהוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנות הגנת הפרטיות, הופרו לכאורה והמשיבה 3 כמפורט בתגובתה כבר קיבלה הנחיות רבות לתיקון ליקויים משמעותיים שאותרו. רק עם סיומו של ההליך האכיפתי תוכל הרשות לקבוע באופן סופי אלו הוראות דין הופרו; את היקפן של ההפרות ומי נושא באחריות להן; וכיו"ב.
21. שעה שהליך הפיקוח עודו תלוי ועומד, ושעה שטרם התבררו מסקנותיו בכלל המישורים, הרי שההתייחסות המובאת בתגובה זו להליך הפיקוח, היא תמציתית וראשונית בלבד; ככל שיורה על כך כבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, תרחיב הרשות להגנת הפרטיות עמדתה בסוגיה הנדונה, בהתאם לנדרש, ובהתאם לשלב שבו ימצא הפיקוח באותה עת.
22. מכל מקום, מסקנות הליך הבדיקה והפיקוח – שאינן סופיות – הצביעו כבר לעת הזו, על אירועי אבטחה חמורים לכאורה ועל חולשות ופרצות שהתגלו לכאורה במערכת, החל מיום שבת 8.2.20.

23. כבר בשלב זה ניכרת אי עמידה לכאורה בהוראות סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות ובתקנות הגנת הפרטיות, לאור ליקויים שהתגלו הכוללים כשלי אבטחה תמורים אשר אפשרו לגורמים ללא הרשאה לקבל גישה למידע ולבצע פעולות בלתי מורשות במערכת. בהתאם, ועל פי הממצאים נכון למועד זה, וגם על פי פרסומים פומביים, נראה כי קובץ אודות יותר מ- 6,400,000 אזרחי המדינה המכיל מידע פנקס מפנקס הבוחרים לבחירות לכנסת ה- 23 דלף לרשת האינטרנט. ממצאי הביניים של הליך הפיקוח מעלים כי ככל הנראה מקור הדלף הוא בכשלי אבטחה תמורים שהתגלו באפליקציה אשר פותחה על ידי המשיבה 3, המחזיקה במאגרים של מספר לקוחות.
24. בה בעת, כאמור לעיל, הוראות לתיקון ליקויים בוצעו. יחד עם זאת, הליך הפיקוח עודנו מצוי בעיצומו, לא ניתן לקבוע מסמרות באופן סופי בעניין זה נכון לשעת כתיבת שורות אלו, ולא ניתן לומר באופן חד משמעי כי תקלה שהתרחשה, איננה עלולה לשוב על עצמה.
25. למען שלמות התמונה יוער כי ביום 9.2.20 פנו העותרים (לאחר הגשת עתירתם שבכותרת לכבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית) לרשות להגנת הפרטיות, ודרשו את התערבותה המיידית של הרשות בקשר עם האירועים מושא עתירתו שבכותרת. העותרים ציינו בפנייתם כי "על פי חוק לאף גורם (גם לא למפלגה) אין פטור מהוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות שהותקנו מכוחו"; העותרים דרשו בפנייתם "לעשות שימוש (סוף סוף) [ב]סמכויות שהוקנו לכם בחוק ולעצור באופן מידי את יצירת מאגר המידע הבלתי חוקי של הליכוד"; וכמו כן ציינו העותרים כי ככל שלא תפעל הרשות להגנת הפרטיות בהתאם לאמור, "אנו נשקול הגשת עתירה כנגדכם לבית המשפט הגבוה לצדק".
- צילום מכתב העותר לרשות להגנת הפרטיות מיום 9.2.20 מצורף ומסומן מש/1.
26. ללמדנו, בכל הנוגע לסמכות הדיון בהפרה לכאורה של דיני הגנת הפרטיות - כי גם העותרים עצמם סבורים (ונעיר כי ברשות התקבלו פניות נוספות לטיפול בסוגיה) כי טענותיהם במישור דיני הגנת הפרטיות צריכות להתברר בפני הפורום המוסמך (וזאת מבלי לקבוע מסמרות בשאלת הערכאה המוסמכת; לענייננו עתה, די בכך שהסמכות לדון בטענות העותרים אינה מוקנית לכבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית).

עמדת המשיבים

27. לעמדת המשיבים, דין הטענות להפרת דיני הגנת הפרטיות, הגם שהן מעלות שאלות כבדות משקל, להידחות בהיעדר סמכות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית למתן צו מניעה בהתבסס על טענות להפרה לכאורה של דברי חקיקה שאינם מנויים בחוק דרכי תעמולה; מקומן של הטענות כפי שהן מועלות בעתירה במישור דיני הגנת הפרטיות, על אף שהן לכאורה חמורות, להתברר, ככל שהעותרים ירצו בכך, בפורום המתאים.

הכול כפי שיפורט להלן.

היעדר סמכות להוצאת צו מניעה להפרה לכאורה של הוראות חוק שאינו קשורות לבחירות

28. העותרים מבקשים להקנות סמכות לכבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לדון בעתירתם, לאור הפרות נטענות של דיני הגנת הפרטיות (ובעיקרו של דבר, הפרת הוראות חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן – "חוק הגנת הפרטיות")), ובהסתמך על סעיף 118א' לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט-1969, שלשונו היא כדלקמן:

"118א. העושה שימוש במידע פנקס או המוסר מידע ממידע פנקס כהגדרתו בסעיף 39 שלא לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, דינו – מאסר שנתיים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977."

סעיף 118א' הנ"ל נכלל בפרק י"א לחוק הבחירות, ועל כן סבורים העותרים כי קנויה סמכות לכבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, לדון בעתירה, שהרי בהתאם לסעיף 17(ב) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), מוסמך כבוד יו"ר ועדת הבחירות ליתן לצו מניעה גם על עבירות על "פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969".

29. עמדת היועץ המשפטי לממשלה, המעוגנת בלשון החוק ובהלכה הפסוקה, היא כי בהתאם לסעיף 17(א) לחוק דרכי תעמולה, **סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות ליתן צווי מניעה מוגבלת למתן צו למניעת עבירה על אחד מהחיקוקים המנויים בסעיף זה.**

30. סעיף 17(א) לחוק דרכי תעמולה שכותרתו "צו מניעה" קובע כדלקמן:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו, ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה, לפי פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב]. תשכ"ט-1969, לפי פרק ט' לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשל"ה-1965, או לפי סעיף 4ט לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994, או המשכתו (להלן – צו מניעה); לענין זה, "נוגע-בדבר" – חבר ועדת הבחירות המרכזית שהוא נציג הסיעה שתעמולה בעדה מהווה או עלולה להוות עבירה לפי חוק זה, או בא כוח רשימה לפי סעיף 59 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969." [ההדגשה אינה במקור – הח"מ]

כעולה מצייטוט זה, בסעיף מנויה רשימה של חיקוקים – חוק דרכי תעמולה וחוקים נוספים – אשר יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מוסמך להוציא צו המונע ביצוע מעשי עבירה לפיהם.

31. לאורך השנים דנו יושבי ראש ועדת הבחירות בבקשות למתן צווי מניעה ואף החליטו על הוצאת צווי מניעה האוסרים על פרסום מודעות במקרים בהם מצאו כי "קיימת ודאות קרובה כי הפרסום יביא לפגיעה קשה וחמורה בשלום הציבור וברגשות האוכלוסיה המוסלמית של מדינת ישראל" (ראו תר"מ 177/20 בר לב נ' נוימרק; תר"מ 178/20 בר לב נ' גלעדי (17.10.2013) (בפיסקה 37, להלן: "עניין בר לב") וראו גם תב"כ 1/19 פרנקטלר נ' אלדד (12.12.2012).

32. אולם, לאחר שניתנו החלטות אלה נדונה סוגיית היקף סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות לפי סעיף 17ב(א) בהרכב מורחב של שבעה שופטים במסגרת דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ. מפלגת ישראל ביתנו (פורסם באר"ש, 23.8.2017, להלן: "דנג"ץ שרלי הבדו"). בפסק דין זה נדונה שאלת סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות להוציא צו המונע את חלוקת השבועון שרלי הבדו (Charlie Hebdo) - כחלק מהתעמולה של מפלגת "ישראל ביתנו" והשר אביגדור ליברמן - מכוח סעיף 17ב(א) לחוק, בין אם בשל כך שמדובר במתנה אסורה לפי סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה ובין אם בשל הפגיעה ברגשות הציבור המוסלמי.

ביחס לסמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות לפי סעיף 17ב(א) נקבע בפסק הדין כי סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות מוגבלת למתן צו למניעת עבירה על אחד מהחיקוקים המנויים בסעיף 17ב(א) לחוק דרכי תעמולה.

כב' הנשיאה מ' נאור קבעה בפסק דינה, בין היתר, כי רשימת החיקוקים המנויה בסעיף 17א(ב) היא רשימה סגורה, וכי היעדר ההתייחסות לחיקוקים נוספים אינו בגדר חסר (לקונה) אלא בגדר הסדר שלילי, ולפיכך "מניעת חלוקת השבועון בגין הפגיעה הנטענת כתוצאה מכך ברגשות דתיים אינה בגדר סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות לפי סעיף 17ב(א) לחוק התעמולה" (ראו סעיפים 22-25 לפסק דינה). כב' השופטים י' דנציגר, ע' פוגלמן נ' סולברג וני הנדל ציינו בפסקי דינם כי הם מצטרפים לדעתה של כב' הנשיאה נאור בשאלת הסמכות.

מנגד, כב' המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין, בדעת המיעוט, סבר כי נתונה ליושב ראש ועדת הבחירות סמכות ליתן צווי מניעה אף כאשר אין מדובר בעבירה על דבר חקיקה המנוי בסעיף, אולם "השימוש בה צריך להיות זהיר ומוקפד" (סעיפים ב-ח' לפסק הדין).

כב' השופט ח' מלצר ציין בפסק דינו, כי ביחס לסוגיה "הנוגעת בהיקף סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית - למען נקיון הדעת - אמנע מכל התייחסות אליה, וזאת בשים לב לכך שביני לביני, לאחר שמיעת הדנג"ץ, נתמנתי ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21" (סעיף 1 לפסק הדין).

33. לאור האמור, בהתאם לפסק דינו של בית המשפט הנכבד בהרכב מורחב בדנג"ץ שרלי הבדו, הרי שאין ליושב ראש ועדת הבחירות סמכות להוציא צו מניעה ביחס לשימוש באפליקציה על ידי המפלגות, על בסיס ההוראות בחוק הגנת הפרטיות, שאליהן מפנים העותרים ותוך שהלכה למעשה מסתמכת עתירתם על אותן ההוראות בהן עוסקת העתירה בהרחבה תוך שהיא מתמקדת בשימוש השוטף באפליקציה (וזאת אף מבלי שנחווה דעה ביחס להתקיימות הוראות אלה בנסיבות העניין, וכאמור לעיל, הליך הפיקוח של הרשות להגנת הפרטיות מצוי בעיצומו וטרם מוצה).

34. היועץ המשפטי לממשלה יטען כי די בכך כדי להביא לדחיית עתירה זו על הסף (ראו גם, למשל, את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהובאה בהחלטת כב' השופט הנדל (ממלא מקום יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית דאז), מיום 28.10.18, שניתנה במאוחד בתר"מ 124/21 המטה למאבק בגזענות נ' רשימת הליכוד בעיר תל אביב-יפו ובתר"מ 135/21 מפלגת מרץ נ' מפלגת הליכוד שעניינן היה במודעות שנתלו מטעם המשיבים בהליכים דשם לקראת הבחירות למועצת העיר,

בעיר תל אביב-יפו; יצוין כי עמדה זו נתקבלה על דעת כבי' השופט הנדל בנסיבות העניין שבתר"מ הנ"ל כמו כן ראו את החלטת כבי' השופט מלצר (יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית) בתב"כ 13/22 מפלגת ש"ס נ' חה"כ יאיר לפיד ואח', שעניינה היה בסרטון שהופץ על ידי חה"כ יאיר לפיד בשמה של המשיבה 2 להליך דשם וכן בתב"כ 39/22 רשימת המחנה הדמוקרטי נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית ואח'.

אכן, חוק הגנת הפרטיות עליו נסמכים העותרים אינו נמנה על החיקוקים המנויים ברשימת החיקוקים הסגורה הנתונה לסמכות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, ולפיכך לא ניתן להסתמך עליו לצרכי קניית סמכות לדון בעתירה הנוכחית. מכאן, שדינה של העתירה, ככל שהיא מבקשת להסתמך על טענות להפרת חוק הגנת הפרטיות או תקנותיו, להידחות על הסף.

היעדר תשתית עובדתית המגבשת עילה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב(א) על בסיס סעיף 118א

35. בנוסף ונוכח הקושי להסתמך במישרין על חוק הגנת הפרטיות, מבקשים העותרים להסתמך על סעיף 118א לחוק הבחירות, כמקור סמכות בענייננו;

לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, במסגרת טענותיהם להפרת דיני הבחירות לאור הוראת סעיף 118א הנ"ל, לא הניחו העותרים כל תשתית עובדתית או משפטית לכך שנעשה במסגרת מערכת הבחירות ובקשר עם תעמולת בחירות, שימוש במידע או מסירת מידע הסותרים את הוראת סעיף 118א הנ"ל; בהתאם יש לדחות את טענתם המבוססת על סעיף זה.

36. נזכיר כי סעיף 39 לחוק הבחירות שכותרתו "מסירת מידע מפנקס הבוחרים למפלגות", קובע כדלקמן:

"(א) בסעיף זה –

[..]

"מידע פנקס" – רשימה הכוללת את שם המשפחה, השם הפרטי, שם האב או האם, המען ומספר הזהות במרשם האוכלוסין של בעלי הזכות לבחור שימלאו להם ביום הבחירות 18 שנים לפחות;

"מפלגה" – מפלגה שיש לה ייצוג בכנסת או מפלגה שנרשמה לפי חוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (בחוק זה - חוק המפלגות), שבא כוחה הודיע בכתב לשר הפנים כי בכוונתה להגיש רשימת מועמדים בבחירות.

(ב) שר הפנים ימסור למפלגה או לסיעה בכנסת, באמצעי אלקטרוני או מגנטי, מידע כמפורט להלן:

(1) מידע פנקס, וכן רשימה של אזורי הקלפי ותחומיהם ושל מקומות הקלפי, הנכונים ליום הקובע, לרבות בדבר מקומות של קלפיות הנגישות לאנשים המוגבלים בניידות - לא יאוחר מעשרה ימים לאחר היום הקובע;

(2) מידע פנקס כאמור בפסקה (1), הנכון ליום שליפת הפנקס - לא יאוחר משבוע לאחר יום כניסתו של פנקס הבוחרים לתוקף.

(ג) מידע פנקס כאמור בסעיף קטן (ב) יימסר למפלגה או לסיעה, לאחר שתתחייב בכתב, בנוסח שקבע שר הפנים, בידי בא כוחה שמונה לפי סעיף 19 לחוק המפלגות, או לפי סעיף 25, או ממלאי מקומם ובידי האחראי לטיפול במידע מטעם המפלגה או הסיעה, שלא תעשה שימוש במידע פנקס, לרבות העברתו לאחר, אלא לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים.

(ד) שר הפנים רשאי להורות כי באמצעי האלקטרוני או המגנטי הנמסר לפי סעיף זה ייכלל אמצעי הגנה; לענין זה, "אמצעי הגנה" - לרבות הוספת מידע לזיהוי הקובץ.

[..] [ההדגשה אינה במקור – הח"מ]

כעולה מהמצוטט לעיל, שר הפנים יעביר לכל מפלגה או סיעה את פנקס הבחירות, באמצעי אלקטרוני או מגנטי, וזאת בכפוף לכך שאותה המפלגה תתחייב שלא לעשות שימוש בפנקס הבחירות "אלא לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים".

37. בהקשר זה ומעבר ללשונו הברורה של סעיף 118א הקובעת מפורשות מהם השימושים האסורים לפיו (קרי "שלא לצרכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים"), נבקש להפנות גם להיסטוריה החקיקתית כפי שהיא באה לידי ביטוי למשל בדברי ההסבר בהצעת החוק הממשלתית - הצעת חוק לתיקון דיני בחירות לכנסת ולרשויות המקומיות (פנקס הבוחרים), התשס"ב-2002 (הצעת חוק 3149, כ"א בתמוז התשס"ב 1.7.2002 בעמ' 728), אשר קדמה לתיקון סעיף 39 לחוק הבחירות לכנסת ובמסגרתה עוצבה מתכונתו הנוכחית של הסעיף (כמו גם של מקבילו בדיני הרשויות המקומיות). בהקשר זה נפנה לדברי ההסבר לפסקה 28 בסעיף 1 להצעת החוק - הוספת סעיף 118א לחוק הבחירות (דברי ההסבר מתייחסים גם לפסקה 20 בסעיף 2 להצעת החוק - הוספת סעיף 85ב לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 שהוא המקבילה בדיני הרשויות לסעיף 118א). וכך נאמר בדברי ההסבר באשר לרקע שעמד ביסוד ההוראה שנקבעה בסעיף 118א לחוק הבחירות כדלקמן:

"במערכות הבחירות האחרונות התגלו מקרים שבהם מסרו נציגי מפלגות שונות את הקובץ המגנטי של פנקס הבוחרים לגופים מסחריים; מוצע לקבוע, כי העושה שימוש במידע הנמצא בפנקס הבוחרים לכנסת או לרשויות המקומיות שלא לצרכי התמודדות בבחירות או לצרכי קשר עם ציבור הבוחרים, עובר עבירה פלילית".

38. בעניינו, על פי הנטען, המשיבה 1 עשתה שימוש בתוכנה שפותחה על ידי "אלקטור" לצורך ניהול קמפיין הבחירות לכנסת ה-23. כן נטען כי במסגרת השימוש בתוכנה העלתה המשיבה 1 לתוכנה את פנקס הבוחרים שהעביר לה שר הפנים, בהתאם לאמור בסעיף 39 לחוק הבחירות, וכן הוסיפה על הנתונים שבפנקס הבוחרים כפי שהועברה לרשותה, באמצעות עובדי המפלגות ומתנדבי המפלגות כגון: מספר טלפון והכללת הבוחרים בקבוצה של מצביעים פוטנציאליים של הליכוד.

39. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, השימוש הנטען של המשיבה 1 בפנקס הבוחרים, ובכלל כן העלאת פנקס הבוחרים לתוכנה והוספת נתונים עליו, הוא שימוש לגיטימי ומקובל לצורך התמודדות בבחירות ולצורך יצירת קשר עם הבוחרים. בהקשר זה יש להזכיר גם כי כתבי ההתחייבות אשר נכללים בתוספת לתקנות הבחירות, התש"ל"ג-1973 תוך שהם משלימים את הוראת סעיף 39(ג) לחוק הבחירות, מתייחסים במפורש לאפשרות של עיבוד הנעשה במידע פנקס (ראה למשל טופס 1ה "כתב התחייבות סיעה / מפלגה לאופן השימוש במידע פנקס לפי סעיף 39(ג) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969). משכך, שימוש מן הסוג הנטען, אינו עולה לכדי שימוש בפנקס הבוחרים העומד בניגוד להוראת סעיף 118א לחוק הבחירות. משכך לא ניתן בנסיבות העניין להתבסס על סעיף 118א לשם מתן צו מניעה על-ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית. ברי עם זאת כי גם השימושים המותרים לפי סעיף 118א כפופים להוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנות הגנת הפרטיות אף שעל רקע הניתוח לעיל, אין בכך כדי להביא גם הוראות חוק ותקנות אלה בגדרי סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות תוך ניסיון לקרוא אותם אל תוך "השימוש" בו מדבר סעיף 118א כפי שנטען בעתירה.

בהמשך לכך יודגש, כי השימוש של המשיבה 1 בפנקס הבוחרים והמאגר ה"מטוייב" מחייב לפיכך, לכל הפחות נקיטת פעולות אלה, כפי שמופיעות בפרסומי הרשות בדבר: "ריענון הוראות חוק הגנת הפרטיות לקראת הבחירות לכנסת ה-23 מגבלות השימוש במידע מפנקס הבוחרים ומגבלות השימוש במידע אישי" מיום 2.2.2020 (שאף פורסם לפני מערכת הבחירות האחרונה וקודמתה) ובמסמך "קווים מנחים בעניין שימוש באפליקציות ובספקים חיצוניים לצורך ניהול מערכת בחירות" שפורסם ביום 11.2.2020 וכפי שהודרכו נציגי המפלגות אשר השתתפו בכנסים שערכה הרשות למפלגות לקראת כל הליך בחירות, בשיתוף עם המפקחת על הבחירות. להלן עיקרי ההנחיות –

- להימנע מלעשות במידע מפנקס הבוחרים שימוש שאינו קשור להתמודדות בבחירות לכנסת ה-23 וליצירת קשר עם הבוחר, לרבות הימנעות מהעברתו לצד שלישי לשימושים אחרים;
- להימנע מלעשות שימוש במידע אשר הגיע מפנקסי עבר.
- לקיים את כל הוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז – 2017 הנוגעות למאגר ברמת אבטחה גבוהה או בינונית, לרבות –
 - תקנות 8-9 - הגבלת הגישה למידע רק למורשי הגישה החיוניים ובהיקף הנדרש:
 - תקנה 6 - אבטחה פיזית של מערכות המידע המכילות את המאגר;
 - תקנה 7 – מיון והדרכת כוח אדם;
 - תקנה 11 - דיווח מידי לרשות להגנת הפרטיות על אירועי אבטחה חמורים;
 - תקנה 14 - אבטחת תקשורת ורשתות;
- קיום דרישות חוק הגנת הפרטיות בנושא דיוור ישיר - הקובע, כי כל פנייה בדיוור ישיר תכיל ציון לפיו הפנייה נעשתה בדיוור ישיר, זהות השולח והמקורות שמהם קיבל בעל המאגר מידע זה ואת זכותו של הנמען להימחק מהמאגר שעל פיו בוצעה הפנייה.
- עריכת בחינה מוקדמת של התאמת האפליקציות והספקים לציות להוראות הדין, חתימה על הסכם התקשרות מסודר עימם, ופיקוח ובקרה בפועל על פעולותיהם.
- בתום הבחירות לבער את כל עותקי המידע שמקורו בפנקס הבוחרים שנמצא אצל המפלגה ולוודא ביעור המידע אצל כל הספקיות במיקור חוץ של המפלגה, של כל נגזרת של מידע פנקס אשר הגיע לידם.

40. בהקשר זה ומעבר לאמור לעיל באשר לשימושים המותרים לפי סעיף 118א, יודגש גם כי נראה שאין בשימוש בתוכנה אשר פותחה על ידי אלקטור, במסגרת השימוש השוטף בה, משום "העברה לאחר", האסורה לפי סעיף 39ג) לתוק הבחירות, כי אם הסתייעות בתוכנה ובמי שאחראי להפעלתה כספק שירותי מיקור חוץ, אשר לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, היא אינה בבחינת "העברה לאחר". כן יודגש כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה העברת המידע שבפנקס הבוחרים לפעילי המפלגות בוודאי שאינה מהווה "העברה לאחר", וזאת שכן פעילי המפלגה בשים לב לשימושיהם המוגבלים, הם חלק מהמפלגה עצמה. כל זאת מעבר לכך כי כאמור לעיל עסקינן בהקשר הנדון בשימושים "לצרכי התמודדות או לצרכי קשר עם ציבור הבוחרים", אשר מותרים לפי סעיף 118א כמו גם לפי סעיף 39ג) לחוק הבחירות,

41. כן יובהר כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ובניגוד לאמור בסעיפים 53 ו-94 לעתירה, חוק הבחירות אינו אוסר במפורש או במשתמע על הוספת פרטים למידע הפנקס ואף לא על יצירת מאגר מידע כדין על בסיסו, ובלבד שלא ייעשה במידע מפנקס הבחורים שימוש שאינו לצורך התמודדות בבחירות או לצורך יצירת קשר עם ציבור הבחורים. למעשה, ניתן ללמוד מכך שהסעיף מורה על העברת המידע מפנקס הבחורים באופן אלקטרוני או מגנטי, כי שימוש מסוג זה הוא מותר כשלעצמו. זאת מבלי לגרוע כמצוין לעיל מן המגבלות החלות מכוח דיני הגנת הפרטיות.
42. אשר לשימוש באפליקציה ביום הבחירות עצמו: שאלות העולות מן העתירה והנוגעות, בין היתר, לאיסוף מידע על מימוש ההצבעה ביום הבחירות בידי חברי ועדת הקלפי והמשקיפים המוצבים בה מטעם רשימות המתמודדים, עלולות, אכן לעורר שאלות מתחום דיני הגנת הפרטיות; יחד עם זאת, גם שאלות אלו אינן מעניקות, לעמדת המשיבים, תשתית עובדתית או משפטית להפרת הוראות סעיף 118א; ועוד יצוין, כי שאלות הנוגעות למעקב אחר מימוש ההצבעה ביום הבחירות, אינן קשורות ישירות לעצם השימוש באפליקציה הנדונה, ולפיכך חורגות מגדריה של עתירה זו.
43. לפיכך, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה בענייננו לא הצביעו העותרים על הפרה של הוראת סעיף 118א לחוק הבחירות במהלך קמפיין הבחירות או במהלך יום הבחירות הצפוי, ועתירתם בהקשר זה היא נעדרת עילה.
44. **אשר לטענה כי תקלת אבטחת המידע שאירעה עשויה לבסס הפרה של הוראות סעיף 118א:**
- הליך הפיקוח המתנהל, הצביע לכאורה כבר עד עתה על ליקוי אבטחה חמורים שאותרו בפעולת המשיב 1, שכתוצאה מהם נוצר לכאורה דלף מידע, וניתנו הוראות לתיקונם. מכיוון שהסעדים המבוקשים בעתירה הם, מטבע הדברים, צופים פני עתיד, אמנם לא ניתן לומר באופן חד משמעי כי תקלה שהתרחשה, אינה עלולה לשוב על עצמה, אך לא די בכך לשם קבלת הסעד במועד כתיבת תגובה זו.
45. לעמדת המשיבים, היה ויתברר כי מתרחשת או עומדת להתרחש תקלה נוספת, תתעורר שאלה טעונה ליבון באשר לתחולתה של הוראת סעיף 118א לחוק הבחירות, בנסיבות דליפה של פנקס הבחורים לרשת האינטרנט ונגישותו לכל דיכפין ובשים לב כמובן למהות הדליפה ולהיקפה. על רקע זה עשויות להתעורר גם שאלות הנוגעות לפרשנותו של סעיף 118א הנ"ל (ולפרשנות סעיף 39 לחוק הבחירות שאילו מפנה סעיף 118א הנ"ל, ושכותרתו "מסירת מידע מפנקס הבחורים"), זאת מאחר שמדובר בדליפה, קרי לא בשימוש מכוון במידע לתכליות החורגות מהתמודדות בבחירות או מיצירת קשר עם הבחור, או בהעברתו המכוונת לאחר לתכליות החורגות מכך. זאת גם בשים לב לתכליות שביסוד הסעיף, להיסטוריה החקיקתית שלו כמו גם קיומן של חלופות. בשאלות אלו, אין צורך לעמדת המשיבים לקבוע מסמרות לעת הזו, ובוודאי לא בשים לב ללוחות הזמנים להגשתה של תגובה זו.
46. לפיכך, גם בהקשר זה דינה של העתירה להידחות, ואולם בהקשר זה, מטבע העובדה כי הליך הפיקוח טרם מוצה, ככל שיהיה צורך בכך, וככל שתשתנה תמונת המצב העובדתית, יבקשו המשיבים לעדכן בדבר את כבוד יושב ראש הוועדה בהמשך.

סוף דבר

47. כאמור לעיל, הטענות אודות דליפת פנקס הבוחרים עודן מצויות בבדיקה ופיקוח של הגורמים הרלוונטיים ברשות להגנת הפרטיות, ובשיתוף פעולה מצד המשיבה 3, ניתנו הנחיות לתיקון ליקויים חמורים שהתגלו במערכת אשר תוקנו על ידי המשיבה וליקויים אחרים אשר נמצאים בהליכי תיקון על ידי המשיבה. עם זאת, הליך הפיקוח טרם מוצה. ככל שיורה על כך כבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, יעדכנו המשיבים בהמשך עמדתם בנושא זה, בהתאם להתפתחויות העובדתיות שיתרחשו.
48. מכל מקום, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הטענות בנוגע להפרות לכאוריות של דיני הגנת הפרטיות, כשלעצמן ובנפרד מטענות להפרת סעיף 118א לחוק הבחירות, אינן מצויות בסמכות כבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית; בנוסף העותרים לא הניחו תשתית עובדתית או משפטית כלשהי להפרת דיני הבחירות בהתאם להוראת סעיף 118א לחוק הבחירות, במסגרת השימוש השוטף באפליקציה במהלך קמפיין הבחירות או ביום הבחירות הצפוי; אמנם לא ניתן לקבוע מסמרות באופן סופי בעניין זה נכון לשעת כתיבת שורות אלו, ולא ניתן לומר באופן חד משמעי כי תקלה שהתרחשה, איננה עלולה לשוב על עצמה. ככל שתאותר תקלת אבטחה נוספת, תתעורר שאלה טעונה ליבון באשר לתחולתה של הוראת סעיף 118א לחוק הבחירות כמפורט לעיל.
49. תגובה זו מוגשת על דעתו של עו"ד רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, הממלא את מקומו של היועץ המשפטי לממשלה בהעדרו, בשעת כתיבת שורות אלה.
50. העובדות המפורטות בתגובה זו נתמכות בתצהירו של עו"ד עלי קלדרון ראש מחלקת האכיפה ברשות להגנת הפרטיות.

היום, כ"א בשבט תש"פ
16 בפברואר 2020


אילנית ביטאן, עו"ד
סגנית במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


אבי מיליקובסקי, עו"ד
סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

נספח 2

תגובה בבג"ץ 1311/20 ללא נספחים

עמ' 35

1. עו"ד שחר בן מאיר
2. עו"ד יצחק אבירם

העותרים

מרחוב אבא הלל 12 רמת גן
טל': 03-6127878; פקס: 03-6127979

נגד

1. הליכוד תנועה לאומית ליברלית

על ידי עו"ד אבי הלוי
מהמושבה כנרת
טל': 04-6709330; פקס: 04-6709443

2. אלקטור תוכנה בע"מ

על ידי עורך הדין ירון דוד
מד"ר ז'בוטינסקי 33, מגדלי התאומים 1, רמת גן
נייד: 054-7767710; טל': 03-7527792; פקס: 03-7527793
דוא"ל: yaronda60@gmail.com

3. היועץ המשפטי לממשלה

4. הרשות להגנת הפרטיות

5. כב' השופט הנדל, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23

באמצעות פרקליטות המדינה
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925059; פקס: 02-6467011

המשיבים

תגובה מטעם המשיבים 3-5

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופט א' שטיין) מיום 19.2.20, מתכבדים המשיבים 3-5 (להלן – "המשיבים") להגיש "תגובה מקדמית דחופה" מטעמם, כדלקמן.
2. עניינה של העתירה הוא בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבים לבוא וליתן טעם כדלקמן:

"א. מדוע לא יקבע כב' בית המשפט כי למשיב מס' 5, (להלן: "יו"ר ועדת הבחירות") יש סמכות לדון בעתירה שהגישו העותרים בתיק תב"כ 14/23, ויורה לו לדון בה לגופה.

ב. מדוע לא יאסור בית המשפט על המשיבה 1 (להלן: "הליכוד") לעשות כל שימוש באפליקציה אשר פותחה על ידי המשיבה 2 (להלן: "החברה") הנקראת בשם "אלקטור" (להלן: "האפליקציה").

ג. מדוע לא יאסור בית המשפט על הליכוד לאפשר לכל אדם שבוחר בכך (ומוזמן לעשות כן על ידי הליכוד ומי מטעמו) לקרוא נתונים ולהזין נתונים לאפליקציה, ולקבוע כי ככל שניתן לעשות שימוש באפליקציה, אזי השימוש יוגבל רק לעובדים בשכר של הליכוד אשר יתחייבו במפורש ובכתב לקיים את הוראות חוק הגנת הפרטיות ביחס לשימוש במאגר המידע.

ד. מדוע לא יורה בית המשפט לליכוד למחוק כל מידע שנאסף במסגרת האפליקציה על כל אדם ביחס לכוונות ההצבעה שלו או לתמיכה שלו בליכוד, ולהורות לליכוד להודיע במפורש לכל אדם שבכוונתו לאסוף עליו מידע כאמור, מהיום ואילך, כי נאסף עליו מידע וכי אותו אדם רשאי לבקש לבצע מחיקה של המידע שהוא מסר ומחיקה של פרטי המידע שמסר. וכן לאפשר מבחינה טכנית אפשרות פניה של כל אדם כאמור לליכוד בבקשה לבצע opt-out ממאגר המידע אשר הליכוד מייצר באמצעות האפליקציה.

ה. מדוע לא יאסור בית המשפט הליכוד לבצע כל שימוש באפליקציה במהלך יום הבחירות מתוך מקום הקלפי בכל תחום מדינת ישראל, במיוחד כאשר מדובר בפגיעה משמעותית בחשאיות הבחירות ובניהול התקין של הבחירות. ו. מדוע לא יורה בית המשפט למשיבים 1 ו 2 למחוק את כל המידע שבאפליקציה ובכל מאגר מידע חלופי או מאגר גיבוי שבנתה, ולמנוע מסירת מידע לכל אדם אחר מהאפליקציה וממאגר המידע [ההדגשות במקור – הח"מ].

בד בבד ביקשו העותרים צו מניעה ביניים זמני ו/או ארעי "אשר יאסור על הליכוד את השימוש באפליקציה, לכל הפחות עד לדיון ומתן החלטה בעתירה, שכן כל שימוש כאמור, אפילו לגישת משיבי המדינה גורם להפרת פרטיות בהיקף עצום של כל אזרחי המדינה בעלי זכות בחירה [ההדגשות במקור – הח"מ]."

3. ביום 19.2.20 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופט א' שטיין), אשר הורתה על הגשת תגובה מקדמית דחופה זו; כן נקבע בה, כי "לא ראיתי לנכון ליתן צו ביניים בעת הזאת".

4. כפי שיפורט להלן, דין העתירה להידחות על הסף.

אשר לסעד הראשון המבוקש בעתירה, שעניינו בסמכות המשיב 5 לדון בעתירה שהגישו העותרים במסגרת תב"כ 14/23, ובבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה למשיב 5 לדון בעתירה הנ"ל לגופה - דין העתירה להידחות על הסף **בהיעדר כל עילה** להתערב בהחלטת המשיב 5 מיום 18.2.20 בתב"כ 14/23; לעמדת המשיבים, קביעת המשיב 5 כי הוא נעדר סמכות עניינית לדון בעתירה הנ"ל - מעוגנת היטב בדין, ומיישמת באופן ברור ומובהק את ההלכה בדבר היקף סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לפי סעיף 17ב(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק דרכי תעמולה"), כפי שנקבעה אך לאחרונה במסגרת דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (פורסם באר"ש; 23.8.17; להלן – "עניין טיבי"); החלטתו הנ"ל של המשיב 5 היא מנומקת, מפורטת ומדברת בעד עצמה; בהחלטה לא נפל כל פגם המצדיק התערבות שיפוטית, וזאת בוודאי בשים לב להלכה בדבר היקף שיקול דעתו הרחב של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, ובדבר היקף ההתערבות השיפוטית המצומצם בה.

אשר ליתר חמשת הסעדים המבוקשים בעתירה, דינם להידחות על הסף מחמת קיומו של סעד חלופי, שעה שהם מופנים כלפי המשיבים 1-2, ומבוססים על עילות אזרחיות, וככאלה הם צריכים להתברר, ככל שיחפצו בכך העותרים, בפני הערכאה האזרחית המוסמכת, בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות תשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות"), הקובעות במפורש כי "פגיעה בפרטיות היא עוולה אזרחית והוראות פקודת הנזיקין [נוסח חדש] יחולו עליה בכפוף להוראות חוק זה". ממילא, במסגרת הסעדים הללו, המבוקשים מבית המשפט הנכבד בשיבתו כבג"ץ, לא נתקפים ישירות כל החלטה או היעדר החלטה של רשויות המדינה, אלא מתבקשים כאמור סעדים אזרחיים שמבוססים על עילות אזרחיות והמופנים כלפי מי שאינם גופי שלטון, ומשכך, כאמור, עליהם להתברר בפני הערכאה האזרחית המוסמכת.

5. משכך, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה אף ראוי שלא לקבוע מסמרות בעניינינו ביחס לטענות משדה הגנת הפרטיות לגופן, שעה שהן עוד עשויות להתברר בפני הפורום המוסמך.

6. למען ניקיון הדעת יובהר, כי המשיב 5, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, אינו מביע כל עמדה ביחס לסעדים אשר אינם מכוונים כלפיו או ביחס לתשתית העובדתית שאינה נוגעת להחלטתו (בהמשך לאמור בסעיף 8 להחלטת המשיב 5 הנתקפת: "חלוקת הסמכויות באשר למקרה מושא העתירה מחייבת את ההדגשה כי איני מביע כל עמדה במלאכה לא ליי").

הכול, כפי שיפורט להלן.

רקע עובדתי בתמצית

7. ההליך שבכותרת - וכמוהו אף ההליך שהתנהל בפני המשיב 5 במסגרת תב"כ 14/23 - עוסק בטענות העותרים ביחס לשימוש באפליקציית אלקטור, אשר פותחה על ידי המשיבה 2, ואשר על פי הנטען, המשיבה 1 עושה בה שימוש במסגרת קמפיין הבחירות שלה לכנסת ה-23, לצורך ניהול המידע שברשות המשיבה 1 על אודות הבוחרים; כמו כן מועלים במסגרת ההליכים טענות, ביחס לשימוש הצפוי באפליקציה במהלך יום הבחירות; זאת ועוד, העותרים מעלים טענות בעניין ליקויי אבטחה באפליקציית אלקטור, שבגינם התאפשרה חשיפה של פנקס הבוחרים, וכן של המידע שהזינו לתוכו המשתמשים באפליקציה.

ההליך בפני כבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

8. ביום 9.2.20 הגישו העותרים עתירה למשיב 5, בבקשה כי יוציא כנגד המשיבות 1-2 לעתירה שבכותרת (וכן כנגד מפלגת ש"ס) – צווים שונים מכוח סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה, כדלקמן:

- "א. לאסור על המשיבה 1 (להלן: "הליכוד") ועל המשיבה מס' 2 (להלן: "ש"ס") לעשות כל שימוש באפליקציה אשר פותחה על ידי המשיבה (להלן: "החברה") הנקראת בשם "אלקטור" (להלן: "האפליקציה").
- ב. לאסור על הליכוד וש"ס לאפשר לכל אדם שבוחר בכך (ומוזמן לעשות כן על ידי הליכוד ומי מטעמו) לקרוא נתונים ולהזין נתונים לאפליקציה, ולקבוע כי ככל שניתן לעשות שימוש באפליקציה, אזי השימוש יוגבל רק לעובדים בשכר של הליכוד אשר יתחייבו במפורש ובכתב לקיים את הוראות חוק הגנת הפרטיות ביחס לשימוש במאגר המידע.
- ג. להורות לליכוד ולש"ס למחוק כל מידע שנאסף במסגרת האפליקציה על כל אדם ביחס לכוונות ההצבעה שלו או לתמיכה שלו בליכוד, ולהורות לליכוד להודיע במפורש לכל אדם שבכוונתו לאסוף עליו מידע כאמור, מהיום ואילך, כי נאסף עליו מידע וכי אותו אדם רשאי לבקש לבצע מחיקה של המידע שהוא מסר ומחיקה של פרטי המידע שמסר. וכן לאפשר מבחינה טכנית אפשרות פניה של כל אדם כאמור לליכוד בבקשה לבצע opt-out ממאגר המידע אשר הליכוד מייצר באמצעות האפליקציה.
- ד. לאסור על הליכוד ועל ש"ס לבצע כל שימוש באפליקציה במהלך יום הבחירות מתוך מקום הקלפי בכל תחום מדינת ישראל.
- ה. בהתאם, לאסור על המשיבה 3 לבצע את הפעולות שפורטו לעיל, הן בעצמה והן כתמיכה לביצוע הפעולות על ידי הליכוד.
- ו. להורות למשיבה 3 למחוק את כל המידע שבאפליקציה ובכל מאגר מידע חלופי או מאגר גיבוי שבנתה, ולמנוע מסירת מידע לכל אדם אחר מהאפליקציה וממאגר המידע.

ז. לאסור על המשיבה 3, לבצע את הפעולות שפורטו לעיל, ביחס לכל מפלגה אחרת וכן לאסור עליה ליתן שירות לכל מפלגה אחרת, אם שירות זה דומה או זהה לשירות כפי שהוא מתואר כאן."

בד בבד ביקשו העותרים צו מניעה ארעי למניעת הפרת החוק על ידי המשיבות 1-3.

צילום כתב העתירה בתב"כ 14/23 צורף לכתב העתירה שבכותרת וסומן **כנספח 1**.

9. ביום 9.2.20 הגישו העותרים בקשה דחופה "להתיר להם לצרף תצהיר של מומחה מחשבים בשם רן בר זיק" (להלן: "המומחה"). במסגרת התצהיר נמסר כי עקב ליקויי אבטחה באפליקציית אלקטור, מערכת לניהול בחירות המספקת גם אפליקציה לשימוש המפלגות (להלן: "התוכנה"), התאפשרה חשיפה של פנקס הבוחרים, וכן של המידע שהזינו לתוכו המשתמשים באפליקציה. ביום 10.2.20, ניתנה החלטה המורה על צירוף התצהיר לתיק העתירה.

צילום הבקשה לצירוף תצהיר והתצהיר שבצידה צורף לעתירה שבכותרת וסומן **כנספח 2**.

10. ביום 12.2.20 הוגשו למשיב 5 תגובותיהן של המשיבות 1-2 בעתירה שבכותרת, לעתירה בתב"כ 14/23; ביום 13.2.20 הוגשה חוות דעת של חוקרות במכון הישראלי לדמוקרטיה (להלן: "המכון"), אשר ביקשו להביא בפני המשיב 5 את עמדתן בסוגיה.

צילום תגובות המשיבות 1-2 צורפו לכתב העתירה וסומנו בהתאמה **כנספחים 3 ו-4**.

צילום חוות דעת של חוקרות המכון צורף לכתב העתירה וסומן **כנספח 6**.

11. ביום 16.2.20 הגישו המשיבים 3-4 לעתירה שבכותרת, היועץ המשפטי לממשלה והרשות להגנת הפרטיות, את תגובתם לעתירה בתב"כ 14/23. תמצית העמדה של המשיבים 3-4 היא כדלקמן (ראו סעיפים 8, 47 ו-48 לתגובתם):

"8. ביחס לכלל הטענות הנוגעות להפרה עצמאית של דיני הגנת הפרטיות, לעמדת המשיבים דין העתירה להידחות בהיעדר סמכות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית למתן צו מניעה בהתבסס על טענות להפרה לכאורה של דברי חקיקה שאינם מנויים בחוק דרכי תעמולה; מקומן של הטענות כפי שעולות בעתירה במישור דיני הגנת הפרטיות להתברר, ככל שהעותרים יחפצו בכך, בערכאה המשפטית המוסמכת או בפני הרשות המוסמכת לכך".

ובהמשך לכך:

"47. ... הטענות אודות דליפת פנקס הבוחרים עודן מצויות בבדיקה ופיקוח של הגורמים הרלוונטיים ברשות להגנת הפרטיות, ובשיתוף פעולה מצד המשיבה 32א57, ניתנו הנחיות לתיקון ליקויים חמורים שהתגלו במערכת אשר תוקנו על ידי המשיבה וליקויים אחרים אשר נמצאים בהליכי תיקון על ידי המשיבה. עם זאת, הליך הפיקוח טרם מוצה. ככל שיורה על כך כבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, יעדכנו המשיבים בהמשך עמדתם בנושא זה, בהתאם להתפתחויות העובדתיות שיתרחשו.

48" ... לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הטענות בנוגע להפרות לכאוריות של דיני הגנת הפרטיות, כשלעצמן ובנפרד מטענות להפרת סעיף 118 לחוק הבחירות, אינן מצויות בסמכות כבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית; בנוסף העותרים לא הניחו תשתית עובדתית או משפטית כלשהי להפרת דיני הבחירות בהתאם להוראת סעיף 118 לחוק הבחירות, במסגרת השימוש השוטף באפליקציה במהלך קמפיין הבחירות או ביום הבחירות הצפוי; אמנם לא ניתן לקבוע מסמרות באופן סופי בעניין זה נכון לשעת כתיבת שורות אלו, ולא ניתן לומר באופן חד משמעי כי תקלה שהתרחשה, איננה עלולה לשוב על עצמה. ככל שתאותר תקלת אבטחה נוספת, תתעורר שאלה טעונה ליבון באשר לתחולתה של הוראת סעיף 118 לחוק הבחירות כמפורט לעיל [ההדגשה הוספה – הח"מ].

צילום תגובת המשיבים 3-4 לעתירה בתב"כ 14/23 מצורף ומסומן מש/1.

12. ביום 18.2.20 ניתנה החלטתו של המשיב 5, אשר דחתה על הסף את העתירה בתב"כ 14/23, תוך קביעה שליבה של העתירה נוגע להפרות מתחום הגנת הפרטיות וליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לא ניתנה הסמכות להעניק את הצווים שהתבקשו בעתירה שהונחה לפניו. בין היתר, קבע המשיב 5 בהחלטתו כדלקמן:

4" כאן, קריאה וקריאה חוזרת של העתירה מבהירה בבירור כי היא עוסקת, למעשה, בפגיעה בפרטיות של האזרחים המופיעים במאגר, הגישה שיש לגורמים שונים למידע האישי שלהם, וטענות בדבר פרצות האבטחה המצויות באפליקציה. כך הצהירו העותרים עצמם וכך עולה מהפרק העובדתי והפרק המשפטי של העתירה. אלה סוגיות חשובות ואף חשובות מאוד. כך במדינה דמוקרטית, כך במדינה יהודית. ברם, וכפי שטענו העותרים עצמם, דברי החקיקה שהפרו משיבים 1-3, לשיטת העותרים, מצויים בחוק הגנת הפרטיות או בתקנות מכוחו. דברי חקיקה אלה אינם מנויים בדברי החקיקה שנקבעו ושפורטו בסעיף 17 לחוק דרכי תעמולה, ולכן לפי הלשון אין ליושב ראש ועדת הבחירות סמכות להוציא צווים למניעת הפרתם. ...

...
העותרים נתנו דעתם לקושי במישור הסמכות, וציינו את סעיף 118 לחוק הבחירות. סעיף זה אוסר שימוש או מסירת מידע מפנקס הבחורים "שלא לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים". ברם, אצלנו התשתית העובדתית – גם זו שפרשו העותרים – אינה מלמדת כי השימוש באפליקציה נועד לצורך אחר מלבד התמודדות בבחירות או קשר עם בוחרים. לפי התשתית שהונחה, כל כולה של האפליקציה לא נועדה אלא לשם קשר עם בוחרים שלא הצביעו ביום הבחירות, ולצורך הנסיון לשכנעם להצביע. אין תשתית עובדתית או משפטית לתחולת סעיף 118 לחוק הבחירות במקרה דנן. החוק, על פניו, מתיר מסירת מידע מפנקס הבוחרים לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, מבלי שהוספה הסתייגות למונחים אלה. יוצא כי על סמך החוק והפסיקה הקיימים, אין בכוחו של סעיף זה להעניק סמכות ליושב ראש ועדת הבחירות לדון בעתירה זו.

5. המסקנה היא שליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית אין סמכות להעניק צווים בגין הפרת הוראות הדין שלהן טענות העותרים. התוצאה האופרטיבית היא דחיית העתירה על הסף [ההדגשות הוספו – הח"מ].

כן נקבע במסגרת ההחלטה כי העותרים לא מיצו הליכים כנדרש בטרם פנו לוועדת הבחירות, כדלקמן:

"לא למותר להדגיש שוב כי כפי שצוין – העותרים לא מיצו הליכים קודם להגשת העתירה. אין לקבל את טענתם לפיה לא עשו כן מפני שקיימת מלכתחילה הסתברות נמוכה כי הפניה המוקדמת תישא פרי ותיענה בחיוב. הפניה המוקדמת אינה נתונה לאומדנא של העותר. לא פעם מעוניין האחרון להגיע מיד לבית המשפט, מבלי לצעוד בדרך מקדמית. בהקשר זה יוזכרו שלוש הנקודות הבאות: ראשית, לעיתים פניה מוקדמת מיתרת עתירה או חלקה, גם באופן בלתי צפוי. שנית, הפניה המוקדמת עשויה להוביל לליבון עובדתי טוב יותר בטרם הגשת עתירה, ובכך לתרום למיקוד המחלוקת. שלישית, העותרים לא פנו אל אף אחד מן המשיבים, ולא רק אל הליכוד. כאמור, רשימת ש"ס טענה כי כלל אינה משתמשת באפליקציה, וכי לא היה מקום להוסיפה לעתירה. בנוסף, מן החומר עולה כי העותרים לא פנו גם אל הרשות המוסמכת בטרם הוגשה העתירה, חרף הכרתם בכך שהסמכות למניעת הפרת דיני הפרטיות מצויה לפתחה. בראי זה עולה כי תכלית העתירה היא, למעשה, להורות לרשות המוסמכת על אכיפת הדין. מעבר לכך שסמכות זו בוודאי אינה מצויה בידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, מדובר באי-מיצוי הליכים בסיסי ביותר במשפט המינהלי [ההדגשות הוספו – ה"מ]."

לבסוף, צוין במסגרת ההחלטה, בשים לב למכלול הנסיבות אשר פורטו בה, כי בכוונת המשיב 5, "לשקול הקמת ועדה ציבורית לאחר תקופת הבחירות, לשם בחינת מכלול הסוגיות המתעוררת בנקודת המפגש שבין פרטיות וטכנולוגיה בדיני הבחירות" (ראו בהרחבה: סעיפים 6-8 להחלטה).

צילום החלטת המשיב 5 מיום 18.2.20 מצורף ומסומן מש/2.

הליך הבדיקה והפיקוח שמנוהל על ידי הרשות להגנת הפרטיות

13. במסגרת התגובה מיום 16.2.20 ולצד העמדה לפיה יש לדחות את העתירה שהוגשה למשיב 5 מטעמים של היעדר סמכות והיעדר עילה, התייחסה הרשות להגנת הפרטיות בסעיפים 17-24, בתמצית, להליך הבדיקה והפיקוח ביחס לאירועים הקשורים לעתירה, המנוהל על ידה. למען הסדר הטוב ולשלמות הרקע העובדתי, הגם שכאמור, בענייננו לא מבוקש כל סעד כלפי הרשות להגנת הפרטיות נעדכן בהמשך לאמור בתגובה מיום 16.2.20, כי הליך הבדיקה והפיקוח עודנו נמשך, טרם נקבעו במסגרתו ממצאים סופיים, ואף טרם ניתנה למעורבים זכות שימוע. עם זאת, ניתן לציין, כי במסגרת ההליך, הסתייעה הרשות ביועצי אבטחה מומחים ממערך הסייבר הלאומי. כמו כן, ניתנו הנחיות מיידיות לתיקון ליקויי אבטחה משמעותיים לכאורה שאותרו, ופעילות המערכת אף הושבתה לפרקים נוכח הנחיות אלה.

14. נכון למועד כתיבת שורות אלו, למיטב הבנת הרשות להגנת הפרטיות ומומחי האבטחה ממערך הסייבר הלאומי שבהם הסתייעה, אמצעי האבטחה של המערכת שופרו, ולא נמצאו, בבדיקות נוספות שבוצעו על ידי הרשות בסיוע מומחי אבטחה ממערך הסייבר הלאומי, ליקויים חמורים או אינדיקציות אחרות המבססים צורך להשבית שוב את המערכת. עם זאת, יש לסייג, כי הבדיקות בוצעו תחת אילוצי זמן וכלים טכנולוגיים ובהיקף חלקי, והן עודן נמשכות, וכן כי בעולם הרשתי

אין מערכת החסינה לאירועי אבטחה ולכן לא ניתן לשלול אפשרות כי יתרחשו אירועי אבטחה נוספים, אלא רק להתייחס לסבירות האמצעים שננקטים כעת על ידי המשיבה 2 בשים לב לסיכונים ולנסיבות הייחודיות שמצויות ברקע הדברים.

15. מובן, כי אין באמור כדי לגרוע מהממצאים החמורים, הפרות החוק והתקנות, לכאורה, העולים מהאירועים שקדמו לתיקון הליקויים; עם גיבוש הממצאים הסופיים ולאחר מתן זכות שימוע לגורמים הרלבנטיים, הרשות תפעל בעניין בהתאם לסמכויותיה על פי דין.

16. עוד יצוין, כי לעמדת הרשות להגנת הפרטיות, נושא השימושים באפליקציה בשגרה (אף ללא קשר לאירוע הדלף) מעלה אף הוא כשלעצמו חששות להפרות הוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו, אשר ייבדקו.

17. מכל מקום, נזכיר כי ממילא במסגרת העתירה שבכותרת, לא התבקש כל סעד כלפי הרשות להגנת הפרטיות (וממילא ביקורת שיפוטית על פעולת הרשות להגנת הפרטיות מתבצעת על ידי בית המשפט לעניינים מנהליים בעניינים המפורטים בהתאם לפרט 28 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התשס"ו-2000, כפי שאף צוין בסעיף 5 להחלטת המשיב 5 הנתקפת בענייננו).

18. לסיום פרק זה נעיר, כי משעה שממילא לא התבקש סעד כלפי הרשות להגנת הפרטיות, לא נדרשת הרשות להתייחס במסגרת תגובה זו לשאלת מיצוי ההליכים מולה, וזאת מבלי לגרוע מכל טענה.

עמדת המשיבים

19. כאמור לעיל, עמדת המשיבים היא כי דין הסעד הראשון המכוון כנגד המשיב 5 - להידחות על הסף בהיעדר כל עילה להתערבות בהחלטת המשיב 5 הנתקפת, לפיה הוא נעדר סמכות ליתן את הצווים שהתבקשו בעתירה שהונחה לפניו במסגרת תב"כ 14/23; ודין יתר הסעדים, המכוונים כלפי המשיבות 1-2, להידחות על הסף בגין קיומו של סעד חלופי. להלן נפרט.

דין הסעד הראשון המבוקש - להידחות על הסף; אין כל עילה להתערבות בהחלטת המשיב 5 בתב"כ 14/23

20. במסגרת הסעד הראשון המבוקש בעתירה, מבקשים העותרים מבית המשפט הנכבד להפוך את החלטתו של המשיב 5 בתב"כ 14/23; לקבוע כי למשיב 5 יש סמכות לדון בעתירה הנ"ל שהונחה לפניו; ולהורות לו לדון בה לגופה.

21. כאמור, דין סעד זה להידחות על הסף מחמת היעדר עילה.

22. כמתואר לעיל, המשיב 5 קבע בהחלטתו לדחות על הסף את העתירה בתב"כ 14/23, כי הוא נעדר סמכות לדון בעתירה שהונחה לפניו. עיקרי הכרעתו צוטטו לעיל, והם מובאים כולם בהחלטה

המנומקת והמפורטת מיום 18.2.20 (נספח מש/2 לעיל). **עמדת המשיבים היא כי קביעותיו אלו של המשיב 5 מעוגנות היטב בדין, והן אינן מגלות כל עילה להתערבות בהן.**

23. החלטתו של המשיב 5 נסמכה, בעיקרה, על שני אדנים :

ראשית, יישום על עובדות המקרה שלפנינו, של ההלכה בדבר היקף סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, כפי שנקבעה על ידי בית המשפט הנכבד **בעניין טיבי** ;

שנית, היעדרה של תשתית עובדתית או משפטית לתחולת סעיף 118א לחוק הבחירות בענייננו.

24. **אשר להיקף סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית** – העותרים, במסגרת עתירתם שהונחה בפני המשיב 5, ביקשו למעשה **כי המשיב 5 ייתן צווים למניעת הפרה של דיני פגיעת הפרטיות**. המשיב 5 ניתח בהקשר זה את גבולות סמכותו ליתן צווים מכוח סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה - גבולות המשתרעים סביב רשימה מוגדרת של דברי חקיקה. מן הראוי להביא מדברי המשיב 5 במקורם :

3. סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית להוציא את הסעד המבוקש בעתירה – צו מניעה – קבועה בסעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה, הקובע בחלק הרלוונטי לענייננו:

”יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו, ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה, לפי **פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969**, לפי **פרק ט' לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965**, או לפי **סעיף 4ט לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994**, או המשכתו (להלן – צו מניעה) (ההדגשות הוספו).

הסעיף קובע רשימה מוגדרת של דברי חקיקה, שביחס אליהם ניתן להוציא צו מניעה. בעבר פירשו חלק מיושבי ראש ועדת הבחירות את הסעיף באופן רחב יחסית, המקנה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צווים למניעת מעשים שאינם כלולים בדברי החקיקה המצוינים בסעיף. כך נהגו, כנראה, לתת מענה לבעיה שהתעוררה בתקופת הבחירות. ברם, בשנת 2017 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בהרכב מורחב, אשר קבע בדעת הרוב (מפי הנשיאה מ' נאור, בהסכמתו ובהסכמת השופטים י' דנציגר, ע' פוגלמן ונ' סולברג, וכנגד דעתו החולקת של המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין) כי אין ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צווי מניעה שלא מכוח דברי חקיקה המנויים במפורש בסעיף 17ב (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) ("עניין טיבי").

הפרשנות לפיה חוק דרכי תעמולה קובע הסדר שלילי בעניין הסמכות התבססה על מספר נימוקים. ראשית, ומבחינה לשונית, הסעיף אינו מסתפק בציון דברי החקיקה, אלא מוסיף וקובע חלקים ספציפיים מתוך אותם דברי חקיקה, שרק ביחס

אליהם או מכוחם ניתן להוציא צו מניעה. שנית, נקבע כי הפרשנות המצמצמת משקפת את ההכרעה הערכית לפיה "ישנה הצדקה להגביל את סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות לתת צו מניעה רק במקרים מסוימים, שבהם בוצעו עבירות הקשורות בעבירות לדיני התעמולה, שהם לחם חוקו, ולא בכל מקרה של הפרת איסור פלילי באשר הוא" (שם, פסקה 25 לפסק דינה של הנשיאה נאור). ודוקו, באותו עניין דובר על שאלת הסמכות למנוע פגיעה ברגשות דתיים באמצעות תעמולת בחירות. אותה פגיעה שנדונה בעניין טיבי נעשתה במסגרת תעמולה, ותכליתה המרכזית הייתה השפעה על ציבור הבוחרים ועל תוצאות הבחירות. חרף כל אלה, נקבע כי ליושב ראש הוועדה אין סמכות להעניק צו למניעת עבירה מסוג זה, שכן המוקד מצוי בפגיעה ברגשות ולא בגרעין דיני הבחירות, למרות שתכלית העבירה היא להשפיע על הבוחר ועל הצבעתו ביום הבחירות. לשון אחר, בית המשפט העליון הקפיד ל"הצמיד" את היקף הסמכות של יושב ראש ועדת הבחירות לדרישות הפורמליות של סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה.

טעם נוסף שהוזכר בעניין טיבי עוסק בקיומן של סמכויות מקבילות. ככל שהמדובר שתעמולת בחירות שתוכנה הוא מעבר על החוק – קיימת סמכות לגורם אחר למנוע את ההפרה: "היעדר סמכות כאמור לי"ר ועדת הבחירות אין משמעה היעדר הסדרה. תעמולה שתהווה הפרה של חוק, שאינו מנוי בסעיף 17(ב), תוסדר במסגרת הדינים הרלוונטיים ובאמצעות פנייה לערכאה המתאימה (שם). מבחינה פרשנית, יש להבחין אפוא בין תחומים שכלל אינם מוסדרים, לבין תחומים שהוסדרו באופן עקרוני, ושביחס אליהם הסעד המבוקש מיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית הוא לפעול במקביל לרשות או הערכאה המוסמכת, בהעדר פעולה מצידם (וכן השוו וראו תב"כ 8/20 הליכוד נ' העבודה (22.02.2015), סעיף 18 להחלטת כב' השופט ס' ג'ובראן).

המחוקק שקל היטב מהן הסמכויות שיש להעניק ליושב ראש ועדת הבחירות. ממלא תפקיד זה הוא שופט מכהן של בית המשפט העליון, ובמסגרת תפקידו כיושב ראש ועדת הבחירות מוענקות לו סמכויות רחבות, בתחומים השונים מתחומי סמכות השיפוט הרגילות, כגון קביעת תקנות, הוראות שעה והשפעה על תקציב הוועדה. ככל הנראה, הדין הגביל את סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות להוציא צווים למניעת ביצוע מעשי עבירה מסוימים ומוגדרים כדי לאזן את כוח ההכרעה שניתן לו, דהיינו הכוח לעצור פעילות בניגוד לדין. זאת בסעיפים מוגדרים וכתובים עלי ספר חוקים".

דברים אלה מדברים בעד עצמם; על בסיס פרשנות זו של היקף סמכותו, הגיע המשיב 5 למסקנה כי **דין העתירה שהוגשה בפניו להידחות על הסף, בהיעדר סמכות עניינית**. מסקנה זו מתבקשת מעיון בפסיקת בית המשפט הנכבד בעניין טיבי, ואין כל מקום להתערב בה. המסקנה אף תואמת את עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה כפי שהוצגה בפני המשיב 5 במסגרת תגובתו לעתירה בתב"כ 14/23 (נספח מש 1 לעיל). העותרים, בעתירתם כאן, ובטענתם כי סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות משתרעת בענייננו על אכיפת ההפרות הנטענות של דיני הגנת הפרטיות – מבקשים למעשה לשנות מן ההלכה הפסוקה כפי שנקבעה בעניין טיבי, בהליך דיון נוסף בפני הרכב מורחב, שהוכרע אך לאחרונה, ומובן כי דין בקשתם זו – להידחות.

25. אשר להיעדרה של תשתית עובדתית או משפטית לתחולת סעיף 118א: לשון סעיף 118א היא ברורה, ומצווה כדלקמן:

"118א. העושה שימוש במידע פנקס או המוסר מידע ממידע פנקס כהגדרתו בסעיף 39 שלא לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, דינו – מאסר שנתיים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977."

גם בהקשר זה, אין למשיבים אלא להפנות לחלק הרלוונטי בהחלטת המשיב 5 הנתקפת, ולפיו, כפי שכבר צוטט לעיל:

"העותרים נתנו דעתם לקושי במישור הסמכות, וציינו את סעיף 118א לחוק הבחירות. סעיף זה אוסר שימוש או מסירת מידע מפנקס הבחורים "שלא לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים". ברם, אצלנו התשתית העובדתית – גם זו שפרשו העותרים – אינה מלמדת כי השימוש באפליקציה נועד לצורך אחר מלבד התמודדות בבחירות או קשר עם בוחרים. לפי התשתית שהונחה, כל כולה של האפליקציה לא נועדה אלא לשם קשר עם בוחרים שלא הצביעו ביום הבחירות, ולצורך הנסיון לשכנעם להצביע. אין תשתית עובדתית או משפטית לתחולת סעיף 118א לחוק הבחירות במקרה דנן. החוק, על פניו, מתיר מסירת מידע מפנקס הבחורים לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, מבלי שהוספה הסתייגות למונחים אלה. יוצא כי על סמך החוק והפסיקה הקיימים, אין בכוחו של סעיף זה להעניק סמכות ליושב ראש ועדת הבחירות לדון בעתירה זו" [ההדגשות הוספו – הח"מ].

26. לעמדת המשיבים, בקביעה זו אין כל מקום להתערבות שיפוטית. גם כאן, יצוין כי החלטת המשיב 5 קיבלה את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שפורטה בתגובתו לעתירה בתב"כ 14/23. כאמור, גם היועץ המשפטי לממשלה סבר כי "במסגרת טענותיהם להפרת דיני הבחירות לאור הוראת סעיף 118א' הנ"ל, לא הניחו העותרים כל תשתית עובדתית או משפטית לכך שנעשה במסגרת מערכת הבחירות ובקשר עם תעמולת בחירות, שימוש במידע או מסירת מידע הסותרים את הוראת סעיף 118א' הנ"ל; בהתאם יש לדחות את טענתם המבוססת על סעיף זה" (סעיף 35 לתגובה; ראו עוד בהרחבה – סעיפים 35-43 לנספח מש/1 לעיל).

27. בהערת סוגריים יוזכר, כי היועץ המשפטי לממשלה ציין בתגובתו לתב"כ 14/23 מושא עניינו, כי "ככל שתאותר תקלת אבטחה נוספת, תתעורר שאלה טעונת ליבון באשר לתחולתה של הוראת סעיף 118א לחוק הבחירות כמפורט לעיל". ובשים לב לכך, הוסיף היועץ המשפטי לממשלה כי "ככל שיוורה על כך כבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, יעדכנו המשיבים בהמשך עמדתם בנושא זה, בהתאם להתפתחויות העובדתיות שיתרחשו". אולם, אין בכך כדי לגרוע מכך שבמישור הקונקרטי, בהתאם למצב הדברים נכון לשעת הגשת תגובת היועץ המשפטי לממשלה לעתירה שהוגשה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית – תשתית עובדתית או משפטית כלשהי להפרת סעיף 118א' לחוק הבחירות – לא הונחה.

28. נמצא, כי בהחלטת המשיב 5 לפיה דין העתירה להידחות על הסף בהעדר סמכות עניינית וזאת גם בשים לב לכך שאין תשתית עובדתית או משפטית לתחולת סעיף 118א לחוק הבחירות במקרה דנן – **לא נפל כל פגם, ובוודאי לא פגם המצדיק התערבות שיפוטית.**

29. **הדברים נכונים על דרך קל וחומר, בשים לב לשיקול הדעת הרחב הנתון ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית בכגון דא.**

30. אכן, הפעלת סמכויותיו של יושב ראש ועדת הבחירות לפי סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה כפופה לביקורת שיפוטית של בית המשפט הנכבד, בשים לב לאמות המידה הנוהגות לביקורת שיפוטית על החלטות מנהליות (ראו והשוו: בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מו(2) 692, פסקה 21 (2003)). אולם, יובהר כי מתחם שיקול הדעת המוקנה ליושב ראש ועדת הבחירות בעת הפעלת סמכויותיו הוא שיקול דעת רחב ביותר, ובהתאם להלכה הפסוקה, היקף הביקורת השיפוטית על יושב ראש ועדת הבחירות יהיה מצומצם ביותר.

31. בבג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750 (להלן: עניין חרות), עמדה כב' השופטת שטרסברג-כהן, על מתחם שיקול הדעת הרחב של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, בציינה:

"בבואנו להפעיל את סמכותנו להעביר את החלטתו של יושב-ראש ועדת הבחירות לביקורת שיפוטית, "איננו מחליפים את שיקול דעתו של יושב-ראש ועדת הבחירות בשיקול דעתנו שלנו" (פיסקה 20 לחוות דעתו של הנשיא). כמו כן, "איננו פועלים כיושב-ראש-על של ועדת הבחירות. לא נתערב בהחלטותיו, אלא אם כן נתקבלה החלטה שהיא קיצונית בחוסר סבירותה" (הנשיא ברק בפרשת זילי, בע' 703).

עוד בעניין זה, יפים לעניינו גם דבריו של כב' הנשיא ברק בעניין חרות:

"בהפעילנו את שיקול דעתנו, עלינו להיות מודעים לנסיבות המיוחדות בהן פועל יושב-ראש ועדת הבחירות. עליו לקבל החלטות רבות בזמן קצר. לא נרצה ולא נוכל להיות ערכאה מבקרת של כל החלטה והחלטה. הוראה ברוח זו מצויה בסעיף 137 לחוק הבחירות. אף שהוראה זו לא חלה בענייננו, רוחה משפיעה עלינו. אכן, שיקול דעת רחב קיים באשר לקביעת היקפו של חופש הביטוי מזה ושל היקף האינטרס הציבורי הראוי להגנה מזה. נוסחת האיזון עליה עמדנו יוצרת "מתחם של סבירות" הכולל תוצאות שונות, ולעתים נוגדות, של נוסחת איזון נתונה. תורת האיזון אינה תורה מדויקת. בהפעלתה קיים שיקול דעת נרחב. בשיקול דעת זה לא נתערב. כך בדרך כלל; כך בוודאי כאשר מפעיל שיקול הדעת הוא יושב-ראש ועדת הבחירות. על כן, אילו סברתי כי החלטתו של המשיב בעניין שלפנינו היא בגדר מתחם הסבירות, לא הייתי מתערב בה, גם אם אני עצמי, אילו פעלתי כיושב-ראש ועדת הבחירות, לא הייתי מונע את תשדיר הבחירות של העותרת."

כן ראו את הדברים שנקבעו בבג"ץ 4523/02 בנפיל נ' יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד נז(4) 857 (2003) ואשר צוטטו לאחרונה, בהסכמה, על ידי כבוד השופט מזוז בבג"ץ 797/20 סילבר נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-23 (פורסם בנבו, 6.2.2020).

32. לאור כל האמור לעיל – דין הסעד הראשון המבוקש בעתירה – להידחות על הסף, בהיעדר כל עילת התערבות.

דין יתר הסעדים המבוקשים בעתירה – להידחות על הסף מחמת קיומו של סעד חלופי

33. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, דין יתר הסעדים המבוקשים בעתירה - להידחות על הסף מחמת קיומו של סעד חלופי.

34. הסעדים השני עד החמישי המבוקשים בעתירה, מופנים כלפי המשיבים 1-2 (ולא כלפי הרשות להגנת הפרטיות), ומבוססים על עילות אזרחיות, וככאלה הם צריכים להתברר, ככל שיחפצו בכך העותרים, בפני הערכאה האזרחית המוסמכת, בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות, הקובעות במפורש כי "פגיעה בפרטיות היא עוולה אזרחית והוראות פקודת הנזיקין [נוסח חדש] יחולו עליה בכפוף להוראות חוק זה" (ראו סעיף 4 לחוק הגנת הפרטיות; כן ראו סעיף 31 לחוק הנ"ל המתייחס למעשה או מחדל בניגוד להוראות פרק ב' או ד' לחוק, וכן לתקנות שהותקנו מכוחו של החוק. כן יוזכר סעיף 29 לחוק, המורה כי "בנוסף לכל עונש וסעד אחר רשאי בית המשפט, במשפט פלילי או אזרחי בשל הפרה של הוראה מהוראות חוק זה, לצוות כמפורט להלן...").

ממילא, במסגרת הסעדים הללו, המבוקשים מבית המשפט הנכבד בשיבתו כנגד, לא נתקפים ישירות כל החלטה או היעדר החלטה של רשויות המדינה, אלא מתבקשים כאמור סעדים אזרחיים שמבוססים על עילות אזרחיות והמופנים כלפי מי שאינם גופי שלטון אלא גורמים אזרחיים (המשיבים 1-2), ומשכך, כאמור, עליהם להתברר, ככל שיחפצו בכך העותרים, בפני הערכאה האזרחית המוסמכת.

35. כידוע, ככלל, בית המשפט הנכבד לא יידרש לעתירה כאשר עומד לרשות העותר סעד חלופי יעיל, ודינה של עתירה מסוג זה להידחות על הסף. בעניין זה נבקש להפנות לאמור בפסק הדין בבג"ץ 7190/05 לובל נ' ממשלת ישראל, תק-על 2006(1) 638 (2006), שניתן על ידי הרכב מורחב של תשעה שופטים, כדלקמן:

"סמכותו של בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, היא סמכות שבשיקול דעת (בג"ץ 10/59 לוי נ' בית הדין הרבני האזורי, תל-אביב-יפו, פ"ד יג(2) 1182, 1194; בג"ץ 86/89 שנקר נ' ראש המועצה המקומית רמת-השרון, פ"ד מב(4) 777, 781).

ככלל, "על-פי שיקול-דעתנו זה... איננו דנים בעתירה כל עוד עומד לעותר סעד חלופי" (בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 240; כן ראו ע"א 436/62 עיריית רמת גן נ' תיק, פ"ד יז(2) 1262, 1266).

בית משפט זה אינו נוהג לעשות שימוש בסמכותו כל עוד לא מיצה העותר סעד חלופי יעיל שעומד לו על פי דין. כך, לא פעם נפסק כי אי מיצוי הליכים על-ידי פניה לרשות המוסמכת קודם הגשת העתירה מצדיקים דחייה על הסף (דנג"ץ 4894/96 פרבר נ' משטרת ישראל ו-5 אח', פ"ד נ(4) 21; בג"ץ 4793/95 ששון נ' ראש הממשלה ושר הביטחון (לא פורסם)).

חריג לכלל הדחייה על הסף מצוי אך באותם מקרים בהם הסעד החלופי אינו יעיל, במקרים בהם הנסיבות מחייבות התערבות מיידית של בית משפט זה כדי למנוע עוול, או כאשר משיקולי צדק כלליים מתחייבת התערבותו של בית משפט זה..."

וכן ראו בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(2) 481 (2005), בפסקה 122 לפסק דינם של עשרת שופטי הרוב ובג"ץ 6136/06 פרי נ' היועץ המשפטי לממשלה, תק-על 2006(3) 4797 (2006)

36. לאור כל זאת, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי יש לדחות את העתירה ביתר סעדיה על הסף, מחמת קיומו של סעד חלופי.
37. בטרם סיום נעיר, למען הזהירות, כי משעה שדין העתירה בכללותה להידחות על הסף, ממילא כך הוא אף דינה של הבקשה למתן צו ביניים.

סוף דבר

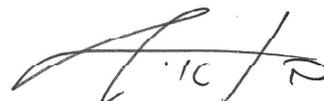
38. כאמור לעיל, דין הסעד הראשון המבוקש בעתירה להידחות על הסף בהיעדר כל עילת התערבות בהחלטתו של המשיב 5 במסגרת תב"כ 14/23; ודין יתר הסעדים המנויים בעתירה להידחות, מחמת קיומו של סעד חלופי; הכל, תוך חיוב העותרים בהוצאות.
39. העובדות המפורטות בתגובה זו נתמכות בתצהירו של עו"ד עלי קלדרון, ראש מחלקת האכיפה ברשות להגנת הפרטיות.

היום, כ"ח בשבט תש"פ
23 בפברואר 2020



אילנית ביטאן, עו"ד

סגנית במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



אבי מיליקובסקי, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

תוכן עניינים נספחים

שם הנספח	נספח
צילום תגובת המשיבים 3-4 לעתירה בתב"כ 14/23	מ/ש 1
צילום החלטת המשיב 5 מיום 18.2.20	מ/ש 2

מש"1

צילום תגובת המשיבים 3-4

לעתירה בתב"כ 14/23

1. עו"ד שחר בן מאיר
2. עו"ד יצחק אבירם

מרחוב אבא הלל 12 רמת גן
טל': 03-6127878 ; פקס: 03-6127979

העותרים

נגד

1. הליכוד תנועה לאומית ליברלית

על ידי עו"ד אבי הלוי
מהמושבה כנרת
טל': 04-6709330 ; פקס: 04-6709443

2. התאחדות הספרדים שומרי תורה תנועתו של מרן הרב עובדיה יוסף זצ"ל

על ידי עורך הדין ישראל באך ואח'
מרח' עם ועולמו, ירושלים
טל': 02-6505456 ; פקס: 02-6505457

3. אלקטור תוכנה בע"מ

על ידי עורך הדין ירון דוד
מדרך ז'בוטינסקי 33, מגדלי התאומים 1, רמת גן
נייד: 054-7767710 ; טל': 03-7527792 ; פקס: 03-7527793
דוא"ל: yaronda60@gmail.com

4. היועץ המשפטי לממשלה

5. הרשות להגנת הפרטיות

באמצעות פרקליטות המדינה
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925059 ; פקס: 02-6467011

המשיבים

תגובה מטעם המשיבים 4-5

1. בהתאם להחלטת כבוד השופט נ' הנדל, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, מיום 9.2.20, ולארכות שניתנו, מתכבדים המשיבים 4-5 (להלן: "המשיבים" או "היועץ המשפטי לממשלה") להגיש את התגובה מטעמם.

2. עניינה של העתירה בבקשת העותרים כי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יוציא - מכוח סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: "חוק דרכי תעמולה") - צו המורה למשיבות 1-3 כדלקמן:

א. לאסור על המשיבה 1 (להלן: "הליכוד") ועל המשיבה מס' 2 (להלן: "ש"ס") לעשות כל שימוש באפליקציה אשר פותחה על ידי המשיבה (להלן: "החברה") הנקראת בשם "אלקטור" (להלן: "האפליקציה").
ב. לאסור על הליכוד וש"ס לאפשר לכל אדם שבוחר בכך (ומוזמן לעשות כן על ידי הליכוד ומי מטעמו) לקרוא נתונים ולהזין נתונים לאפליקציה, ולקבוע כי ככל שניתן לעשות שימוש באפליקציה, אזי השימוש יוגבל רק לעובדים בשכר של הליכוד אשר יתחייבו במפורש ובכתב לקיים את הוראות חוק הגנת הפרטיות ביחס לשימוש במאגר המידע.
ג. להורות לליכוד ולש"ס למחוק כל מידע שנאסף במסגרת האפליקציה על כל אדם ביחס לכוונות ההצבעה שלו או לתמיכה שלו בליכוד, ולהורות לליכוד להודיע במפורש לכל אדם שבכוונתו לאסוף עליו מידע כאמור, מהיום ואילך,

כי נאסף עליו מידע וכי אותו אדם רשאי לבקש לבצע מחיקה של המידע שהוא מסר ומחיקה של פרטי המידע שמסר. וכן לאפשר מבחינה טכנית אפשרות פניה של כל אדם כאמור לליכוד בבקשה לבצע opt-out ממאגר המידע אשר הליכוד מייצר באמצעות האפליקציה.

ד. לאסור על הליכוד ועל ש"ס לבצע כל שימוש באפליקציה במהלך יום הבחירות מתוך מקום הקלפי בכל תחום מדינת ישראל.
ה. בהתאם, לאסור על המשיבה 3 לבצע את הפעולות שפורטו לעיל, הן בעצמה והן כתמיכה לביצוע הפעולות על ידי הליכוד.
ו. להורות למשיבה 3 למחוק את כל המידע שבאפליקציה ובכל מאגר מידע חלופי או מאגר גיבוי שבנתה, ולמנוע מסירת מידע לכל אדם אחר מהאפליקציה וממאגר המידע.
ז. לאסור על המשיבה 3, לבצע את הפעולות שפורטו לעיל, ביחס לכל מפלגה אחרת וכן לאסור עליה ליתן שירות לכל מפלגה אחרת, אם שירות זה דומה או זהה לשירות כפי שהוא מתואר כאן."

בד בבד ביקשו העותרים צו מניעה ארעי למניעת הפרת החוק על ידי המשיבות 1-3.

3. ביום 10.2.20 הגישו העותרים בקשה דחופה "להתיר להם לצרף תצהיר של מומחה מחשבים בשם רן בר זיק" (להלן: "המומחה"). במסגרת התצהיר נמסר כי עקב ליקויי אבטחה באפליקציית "אלקטור", מערכת לניהול בחירות המספקת גם אפליקציה לשימוש המפלגות (להלן: "התוכנה"), התאפשרה חשיפה של פנקס הבוחרים, וכן של המידע שהזינו לתוכו המשתמשים באפליקציה.

באותו יום, ניתנה החלטת כבוד יושב ראש ועדת הבחירות, המורה על צירוף התצהיר לתיק העתירה, וכן ניתנה הוראה כי המשיבים יתייחסו בתגובותיהם גם לאמור בתצהיר.

4. ביום 12.2.20 הוגשו תגובותיהן של המשיבות 1-3. ביום 13.2.20 הוגשה חוות דעת של חוקרות במכון הישראלי לדמוקרטיה (להלן - "המכון"), המבקשות להביא בפני כבוד יושב ראש ועדת הבחירות את עמדתן בסוגיה (הגם שאינן מבקשות מעמד פורמלי בהליך); נכון למועד כתיבת שורות אלה טרם ניתנה החלטה של יושב ראש ועדת הבחירות בעניין הבקשה הנ"ל.

5. העתירה במתכונתה המקורית בה הוגשה, העלתה טענות, בעיקרו של דבר, ביחס לשימוש השוטף באפליקציה - הן במהלך קמפיין הבחירות, הן במהלך יום הבחירות עצמו. לעומת זאת, תצהיר מומחה המחשבים שהוגש לאחריה, הציב את הדגש על שאלת קיומה של תקלת אבטחת מידע באפליקציה, שבגינה התאפשרה, על פי הנטען, חשיפה של פנקס הבוחרים וכן של המידע שהזינו לתוכו המשתמשים באפליקציה, כאמור לעיל.

6. נקודת המוצא לענייננו היא כי על מנת לבסס סמכות לכבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לדון בעתירה (וככל שתתקבלנה טענות העותרים - להוציא צווי מניעה) על העותרים להראות הפרה לכאורה של אחד מהחיקוקים המנויים ברשימה הסגורה הכלולה בסעיף 17ב(א) לחוק דרכי תעמולה, הקובע כדלקמן:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו, ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה, לפי פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, לפי פרק ט' לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-

1965, או לפי סעיף 4 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994, או המשכתו (להלן – צו מניעה); לענין זה, "נוגע-בדבר" – חבר ועדת הבחירות המרכזית שהוא נציג הסיעה שתעמולה בעדה מהווה או עלולה להוות עבירה לפי חוק זה, או בא כוח רשימה לפי סעיף 59 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.] ההדגשה אינה במקור – הח"מ]

בשים לב לסעיף זה, אין די אפוא בהצגת טענות – חמורות ככל שתהיינה – להפרת חיקוקים אחרים.

7. בענייננו, מעלים העותרים טענות רבות להפרה עצמאית של דיני הגנת הפרטיות (קרי מכוח דברי חקיקה שאינם כלולים בסעיף 17ב(א) הנ"ל – לענייננו, חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו); ובנוסף, נסמכים הם, על בסיס אותה מסכת עובדתית נטענת, על טענה להפרת הוראותיו של סעיף 118א לחוק הבחירות, שאכן מנוי על רשימת החיקוקים הכלולה בסעיף 17ב(א) הנ"ל. לשון סעיף 118 הנ"ל היא כדלקמן:

"העושה שימוש במידע פנקס או המוסר מידע ממידע פנקס כהגדרתו בסעיף 39 שלא לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, דינו – מאסר שנתיים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977"] ההדגשה אינה במקור – הח"מ]

8. ביחס לכלל הטענות הנוגעות להפרה עצמאית של דיני הגנת הפרטיות - לעמדת המשיבים דין העתירה להידחות בהיעדר סמכות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית למתן צו מניעה בהתבסס על טענות להפרה לכאורה של דברי חקיקה שאינם מנויים בחוק דרכי תעמולה; מקומן של הטענות כפי שעולות בעתירה במישור דיני הגנת הפרטיות, חמורות ככל שתהיינה, להתברר, ככל שהעותרים יחפצו בכך, בערכאה המשפטית המוסמכת או בפני הרשות המוסמכת לכך.

משכך, על אף שעולות טענות חמורות בהיבטים הנוגעים לדיני הגנת הפרטיות המשיבים אינם נדרשים בתגובתם זו לטענות במישור דיני הגנת הפרטיות, מעבר לנדרש לענייננו, ולעמדת המשיבים, ראוי שלא לקבוע מסמרות בענייננו ביחס לטענות משדה הגנת הפרטיות לגופן, שעה שהן עוד עשויות להתברר בפני הפרורם המוסמך.

9. ביחס לטענות הנוגעות להפרת סעיף 118א לחוק הבחירות:

אשר לשימוש השוטף באפליקציה, הן במהלך קמפיין הבחירות, הן במהלך יום הבחירות – עמדת המשיבים היא כי העתירה לא הניחה כל תשתית עובדתית או משפטית להפרת הוראות הסעיף הנ"ל, ונציין, בתמצית, כי התשתית העובדתית והמשפטית שהונחה בעתירה אינה מצביעה על תכלית של שימוש בפנקס או במידע ממנו לצרכים החורגים מהתמודדות בבחירות או יצירת קשר עם ציבור הבוחרים; או להעברתו לאחר לצרכים החורגים מן האמור. לפיכך, דינה של העתירה בהקשר זה להידחות בהיעדר עילה, שהרי הגם שאין מחלוקת כי דיון בהפרת הוראת סעיף 118א הנ"ל מצוי בסמכותו של כבוד יושב ראש הוועדה, הרי שלא הונחה, כאמור, כל תשתית ממנה עולה כי הופרו או צפויות להיות מופרות הוראות הסעיף, ודין הטענות להידחות בהיעדר עילה.

אשר למצב הדברים בכל הנוגע לתקלת אבטחת מידע אשר עלולה להביא לדליפת פנקס הבוחרים

– כפי שצוין בבקשות הארכת המועד, הרשות להגנת הפרטיות מצויה בימים אלה ממש בהליך בדיקה ופיקוח ביחס לאירועים הקשורים לעתירה;

ממצאי הביניים של הליך הפיקוח, ויודגש כי טרם נקבעה קביעה סופית בעניין, וטרם ניתנה זכות שימוע בענייננו, הם כי המשיבה מס' 3 [אשר היוותה מחזיק של מספר מאגרי מידע, בין היתר של המשיבה מס' 1], לא עמדה לכאורה בדרישות החוק ובתקנות הגנת הפרטיות.

נעדכן כי הליך זה טרם מוצה, והוא עודנו מצוי בעיצומו; הליך הפיקוח המתנהל הצביע כבר עתה על ליקויי אבטחה חמורים לכאורה שאותרו שכתוצאה מהם נוצר דלף מידע וניתנו הוראות לתיקונם. יצוין, כי מאחר שהליך הפיקוח מצוי בעיצומו התמונה העובדתית עשויה להשתנות, ככל שיוורה על כך יושב ראש ועדת הבחירות המשיבים יוכלו לעדכן בהתפתחויות בהקשר זה.

הליך הפיקוח עודנו מצוי בעיצומו, לא ניתן לקבוע מסמרות באופן סופי בעניין זה נכון לשעת כתיבת שורות אלו, ולא ניתן לומר באופן חד משמעי כי תקלה שהתרחשה, איננה עלולה לשוב על עצמה.

יצוין, כי אף אם כן יהיה, דהיינו, תאותר תקלה משמעותית, עדיין תתעורר לעמדת היועץ המשפטי לממשלה שאלה טעונה ליבון, באשר לתחולתה של הוראת סעיף 118א לחוק הבחירות בנסיבות של דליפה של פנקס הבוחרים לרשת האינטרנט ונגישותו לכל דיכפין, בשים לב כמובן למהות הדליפה ולהיקפה. לפיכך, אף במצב דברים בו תאותר תקלה כאמור, עשויות להתעורר שאלות הנוגעות לפרשנותו של סעיף 118א הנ"ל (ולפרשנות סעיף 39 לחוק הבחירות שאליו מפנה סעיף 118א הנ"ל, ושכותרתו "מסירת מידע מפנקס הבוחרים"), זאת מאחר שמדובר בדליפה, קרי לא בשימוש מכוון במידע לתכליות החורגות מהתמודדות בבחירות או מיצירת קשר עם הבוחר, או בהעברתו המכוונת לאחר לתכליות החורגות מכך. **בשאלות אלו, אין צורך לעמדת המשיבים לקבוע מסמרות לעת הזו, ובוודאי לא בשים לב ללוחות הזמנים להגשתה של תגובה זו.** ככל שיוורה על כך כבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, יעדכנו המשיבים בהמשך עמדתם בנושא זה, בהתאם להתפתחויות העובדתיות שיתרחשו.

תמצית הרקע העובדתי

10. נסקור עתה את עיקר הרקע העובדתי הרלוונטי, בשים לב לטענות המועלות בעתירה ובתגובות המשיבות האחרות. יובהר, כי אין בהיעדר התייחסות לתיאור עובדתי כלשהו שנכלל בטענות הצדדים ביחס לאופי השימוש באפליקציה, משום אישורו או הכחשתו. שעה שהליך הפיקוח טרם מוצה, הרי שהתייחסות כוללת בכתב טענות גלוי זה לטענות הצדדים האחרים ביחס למהות השימוש באפליקציה, עלולה להקשות על המשך הליך הפיקוח ואף לסכלו, בוודאי בשעה שטרם קוים הליך שימוע למעורבים. בנסיבות אלו, וככל שכבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יסבור שיש מקום להרחבה עובדתית, יבקשו המשיבים להציג עמדתם לעניין אופן הצגתו של מלוא החומר העובדתי הרלוונטי, ולקבל הוראות בעניין מאת כבוד יושב ראש ועדת הבחירות.

11. הטענות המועלות בעתירה נוגעות הן לשימוש השוטף (במהלך קמפיין הבחירות וכן שימוש צפוי ביום הבחירות עצמו) הנעשה בתוכנה אשר פיתחה המשיבה 3, מערכת לניהול בחירות המספקת גם אפליקציה לשימוש המפלגות (להלן: "התוכנה"); והן לאירוע נקודתי בהקשרו הביעו העותרים חשש, על בסיס תצהיר מומחה המחשבים, כי עקב ליקויי אבטחה באפליקציית "אלקטור", התאפשרה חשיפה של פנקס הבוחרים, וכן של המידע שהזינו לתוכו המשתמשים באפליקציה.
12. על פי הנטען בעתירה ולפי האמור בתגובת המשיבה 1, במסגרת קמפיין הבחירות של מפלגת הליכוד לכנסת ה-23, עשתה האחרונה שימוש בתוכנה האמורה, אותה פיתחה המשיבה 3, לצורך ניהול המידע שברשות המפלגה על אודות הבוחרים. כן עולה כי אין מחלוקת על כך שמפלגת הליכוד העלתה לתוכנה את מאגר המידע של פנקס הבוחרים, אשר ניתן לה על ידי שר הפנים מכוח הוראות סעיף 39 לחוק הבחירות.
13. כל זאת, כאשר לשיטת המשיבה 1, כפי שעולה מהתגובה מטעמה, השימוש שהמפלגה עשתה בתוכנה, הוא שימוש דומה לפעולות שהמפלגה עשתה בעבר באופן ידני, כחלק מניהול המידע במסגרת קמפיין הבחירות. כך בנוגע לפעילות האפליקציה ביום הבחירות נטען בסעיף 66 לתגובה כי "האפליקציה מחליפה פרקטיקה עתיקת יומין שבה חברי ועדת הקלפי והמשקיפים נהגו לסמן "ברשימת המחיקות" את הבוחרים שהצביעו ולעדכן את מטה הבחירות שלהם בנוגע לבוחרים שטרם הצביעו. המידע אפשר למפלגות להמריץ את אוהדיהם הפוטנציאליים לקלפיות".
14. באשר להרשאות השימוש בתוכנה, לפי האמור בתגובות המשיבות 1 ו-3, המפלגה נתנה הרשאה לשימוש בתוכנה לשלושה סוגים של משתמשים: משתמש מהסוג הראשון הוא מנהלים בכירים במטה הבחירות החתומים על התחייבות לשמירה על המידע שבמאגר המידע וכן על התחייבות לפיה השימוש שהם עושים בתוכנה הוא אך לצרכי בחירות ולא למטרה אחרת; משתמש מהסוג השני הוא משתמש מסוג פעיל, אשר יכול להשתמש בתוכנה רק לאחר קבלת הרשאה ממנהל המטה או מי מטעמו; משתמש מהסוג השלישי הוא משקיף בקלפי, אשר רואה אך ורק את שמות המצביעים המשויכים לקלפי שבה הוא מוצב וכן את מספר הטלפון שלהם, ויכול לעדכן בתוכנה מי מהם כבר הצביע.
15. עוד עולה מתגובות המשיבה 1 ו-3, כי בעוד שהמנהלים הבכירים במפלגה חשופים לכלל המידע שבמאגר שבתוכנה, הרי שמשתמש מסוג פעיל יכול לעשות שימוש מוגבל בתוכנה. במסגרת כך, בין היתר משתמש מסוג פעיל יכול היה עד לאחרונה לצפות בארבע הספרות האחרונות של מספר הזיהוי וכיום לא יכול לצפות במספרי זיהוי כלל, באמונתם הפוליטית; אינו יכול לייצא מידע או קובץ מהתוכנה ואף לא לשאוב מידע; משתמש זה לא יכול לייצא דוחות או לבצע חיתוכים; משתמש מסוג פעיל אף מוגבל לביצוע של 50 חיפושים בתוכנה. מכאן, לשיטת המשיבה 1, משתמש מסוג פעיל נחשף רק לשמו המלא של הבוחר, כתובתו, מספר הטלפון שלו וכן מספר פרטים, שלא פורט במלואם מהם, אודות אנשים שהמשתמש עשוי להכיר.
- בכפוף לסייגים שהוצגו לעיל, ביחס לכך שהפיקוח נמצא בעיצומו מוצאת לנכון הרשות להגנת הפרטיות לציין כי להבנתה את ממצאי הפיקוח עד כה, היא חלוקה על היבטים שונים הנוגעים למאפייני העבודה במערכת, כפי שהוצגו על ידי המשיבות 1 ו-3.

התייחסות תמציתית לטענות בנוגע לאירוע זליפת פנקס הבחורים

16. כאמור לעיל, בעתירה ובתצהיר שצורף לה מועלה חשש כי עקב ליקויי אבטחה באפליקציית "אלקטור", התאפשרה חשיפה של פנקס הבחורים, וכן של המידע שהזינו לתוכו המשתמשים באפליקציה.
17. כפי שצינו המשיבים בבקשת הארכה מיום 11.2.20, הרשות להגנת הפרטיות מצויה בהליך בדיקה ופיקוח ביחס לאירועים הקשורים לעתירה; נעדכן עתה כי הליך זה טרם מוצה, והוא עודנו מצוי בעיצומו.
18. בתמצית, מטרת ההליך שמנוהל על ידי רשות הגנת הפרטיות, היא, בין היתר, לבחון האם אירעו בהקשר הנדון ליקויי אבטחה על ידי גורמים אלו ואחרים, שעשויים ללמד על אי עמידה של גורמים כלשהם בדרישות סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות"), שכותרתו "אחריות לאבטחת מידע", ושל חלק מהוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן: "תקנות הגנת הפרטיות") ואף על הפרה אפשרית של הוראות נוספות מחוק הגנת הפרטיות. מטרה נוספת של ההליך היא להורות למפקוחים על ביצוע תיקון ליקויים, בדגש על ליקויים המהווים הפרה של הוראות חוק הגנת הפרטיות, שעלולים לאפשר גישה בלתי מורשית למידע.
19. הרשות להגנת הפרטיות טרם פרסמה קביעה רשמית בעניין, ופועלת בהתאם לנהליה המקובלים, לרבות מתן זכות שימוע לגורמים הרלוונטיים כפי שמקובל בהליכי פיקוח עם סיומם; בשל אופיין וחשיבותן של הסוגיות הנוגעות בדבר, ובשים לב ללוחות הזמנים הנוגעים לענייננו, נעשה מאמץ לסיים את הליך הפיקוח בהקדם אפשרי, תוך השקעת המשאבים הנדרשים לעניין.
20. למעלה מן הנדרש, תציין הרשות להגנת הפרטיות כבר עתה, כי מבלי להביע עמדה ישירה לגופם של דברים, הרי שהיא חלוקה על טענות אלו ואחרות שהועלו בתגובת המשיבה 3 (כפי שהומצאה לפרקליטות המדינה ביום 13.2.20); מכל מקום, עצם העובדה שהרשות מקיימת הליך פיקוח אצל מאן שהוא אינו מלמד על עמידה בהוראות הדין, ודאי לא במקרה שבפנינו. כבר בשלב זה, ממצאיו הראשוניים של הפיקוח מלמדים שהוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנות הגנת הפרטיות, הופרו לכאורה והמשיבה 3 כמפורט בתגובתה כבר קיבלה הנחיות רבות לתיקון ליקויים משמעותיים שאותרו. רק עם סיומו של ההליך האכיפתי תוכל הרשות לקבוע באופן סופי אלו הוראות דין הופרו; את היקפן של ההפרות ומי נושא באחריות להן; וכיו"ב.
21. שעה שהליך הפיקוח עודו תלוי ועומד, ושעה שטרם התבררו מסקנותיו בכלל המישורים, הרי שההתייחסות המובאת בתגובה זו להליך הפיקוח, היא תמציתית וראשונית בלבד; ככל שיורה על כך כבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, תרחיב הרשות להגנת הפרטיות עמדתה בסוגיה הנדונה, בהתאם לנדרש, ובהתאם לשלב שבו ימצא הפיקוח באותה עת.
22. מכל מקום, מסקנות הליך הבדיקה והפיקוח – שאינן סופיות – הצביעו כבר לעת הזו, על אירועי אבטחה חמורים לכאורה ועל חולשות ופרצות שהתגלו לכאורה במערכת, החל מיום שבת 8.2.20.

23. כבר בשלב זה ניכרת אי עמידה לכאורה בהוראות סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות ובתקנות הגנת הפרטיות, לאור ליקויים שהתגלו הכוללים כשלי אבטחה תמורים אשר אפשרו לגורמים ללא הרשאה לקבל גישה למידע ולבצע פעולות בלתי מורשות במערכת. בהתאם, ועל פי הממצאים נכון למועד זה, וגם על פי פרסומים פומביים, נראה כי קובץ אודות יותר מ- 6,400,000 אזרחי המדינה המכיל מידע פנקס מפנקס הבוחרים לבחירות לכנסת ה- 23 דלף לרשת האינטרנט. ממצאי הביניים של הליך הפיקוח מעלים כי ככל הנראה מקור הדלף הוא בכשלי אבטחה תמורים שהתגלו באפליקציה אשר פותחה על ידי המשיבה 3, המחזיקה במאגרים של מספר לקוחות.

24. בה בעת, כאמור לעיל, הוראות לתיקון ליקויים בוצעו. יחד עם זאת, הליך הפיקוח עודנו מצוי בעיצומו, לא ניתן לקבוע מסמרות באופן סופי בעניין זה נכון לשעת כתיבת שורות אלו, ולא ניתן לומר באופן חד משמעי כי תקלה שהתרחשה, איננה עלולה לשוב על עצמה.

25. למען שלמות התמונה יוער כי ביום 9.2.20 פנו העותרים (לאחר הגשת עתירתם שבכותרת לכבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית) לרשות להגנת הפרטיות, ודרשו את התערבותה המיידית של הרשות בקשר עם האירועים מושא עתירתו שבכותרת. העותרים ציינו בפנייתם כי "על פי חוק לאף גורם (גם לא למפלגה) אין פטור מהוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות שהותקנו מכוחו"; העותרים דרשו בפנייתם "לעשות שימוש (סוף סוף) [ב]סמכויות שהוקנו לכם בחוק ולעצור באופן מידי את יצירת מאגר המידע הבלתי חוקי של הליכוד"; וכמו כן ציינו העותרים כי ככל שלא תפעל הרשות להגנת הפרטיות בהתאם לאמור, "אנו נשקול הגשת עתירה כנגדכם לבית המשפט הגבוה לצדק".

צילום מכתב העותר לרשות להגנת הפרטיות מיום 9.2.20 מצורף ומסומן מש/1.

26. ללמדנו, בכל הנוגע לסמכות הדיון בהפרה לכאורה של דיני הגנת הפרטיות - כי גם העותרים עצמם סבורים (ונעיר כי ברשות התקבלו פניות נוספות לטיפול בסוגיה) כי טענותיהם במישור דיני הגנת הפרטיות צריכות להתברר בפני הפורום המוסמך (וזאת מבלי לקבוע מסמרות בשאלת הערכאה המוסמכת; לענייננו עתה, די בכך שהסמכות לדון בטענות העותרים אינה מוקנית לכבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית).

עמדת המשיבים

27. לעמדת המשיבים, דין הטענות להפרת דיני הגנת הפרטיות, הגם שהן מעלות שאלות כבדות משקל, להידחות בהיעדר סמכות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית למתן צו מניעה בהתבסס על טענות להפרה לכאורה של דברי חקיקה שאינם מנויים בחוק דרכי תעמולה; מקומן של הטענות כפי שהן מועלות בעתירה במישור דיני הגנת הפרטיות, על אף שהן לכאורה חמורות, להתברר, ככל שהעותרים ירצו בכך, בפורום המתאים.

הכול כפי שיפורט להלן.

היעדר סמכות להוצאת צו מניעה להפרה לכאורה של הוראות חוק שאינו קשורות לבחירות

28. העותרים מבקשים להקנות סמכות לכבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לדון בעתירתם, לאור הפרות נטענות של דיני הגנת הפרטיות (ובעיקרו של דבר, הפרת הוראות חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן – "חוק הגנת הפרטיות")), ובהסתמך על סעיף 118א' לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט-1969, שלשונו היא כדלקמן:

"118א. העושה שימוש במידע פנקס או המוסר מידע ממידע פנקס כהגדרתו בסעיף 39 שלא לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, דינו – מאסר שנתיים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977."

סעיף 118א' הנ"ל נכלל בפרק י"א לחוק הבחירות, ועל כן סבורים העותרים כי קנויה סמכות לכבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, לדון בעתירה, שהרי בהתאם לסעיף 17(ב) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), מוסמך כבוד יו"ר ועדת הבחירות ליתן לצו מניעה גם על עבירות על "פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969".

29. עמדת היועץ המשפטי לממשלה, המעוגנת בלשון החוק ובהלכה הפסוקה, היא כי בהתאם לסעיף 17(א) לחוק דרכי תעמולה, **סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות ליתן צווי מניעה מוגבלת למתן צו למניעת עבירה על אחד מהחיקוקים המנויים בסעיף זה.**

30. סעיף 17(א) לחוק דרכי תעמולה שכותרתו "צו מניעה" קובע כדלקמן:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו, ליתן **צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה, לפי פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב].** **תשכ"ט-1969, לפי פרק ט' לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשל"ה-1965, או לפי סעיף 4ט לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994, או המשכתו** (להלן – צו מניעה); לענין זה, "נוגע-בדבר" – חבר ועדת הבחירות המרכזית שהוא נציג הסיעה שתעמולה בעדה מהווה או עלולה להוות עבירה לפי חוק זה, או בא כוח רשימה לפי סעיף 59 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969." [ההדגשה אינה במקור – הח"מ]

כעולה מצייטוט זה, בסעיף מנויה רשימה של חיקוקים – חוק דרכי תעמולה וחוקים נוספים – אשר יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מוסמך להוציא צו המונע ביצוע מעשי עבירה לפיהם.

31. לאורך השנים דנו יושבי ראש ועדת הבחירות בבקשות למתן צווי מניעה ואף החליטו על הוצאת צווי מניעה האוסרים על פרסום מודעות במקרים בהם מצאו כי "קיימת ודאות קרובה כי הפרסום יביא לפגיעה קשה וחמורה בשלום הציבור וברגשות האוכלוסיה המוסלמית של מדינת ישראל" (ראו תר"מ 177/20 בר לב נ' נוימרק; תר"מ 178/20 בר לב נ' גלעדי (17.10.2013) (בפיסקה 37, להלן: "עניין בר לב") וראו גם תב"כ 1/19 פרנקטלר נ' אלדד (12.12.2012).

32. אולם, לאחר שניתנו החלטות אלה נדונה סוגיית היקף סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות לפי סעיף 17ב(א) בהרכב מורחב של שבעה שופטים במסגרת דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ. מפלגת ישראל ביתנו (פורסם באר"ש, 23.8.2017, להלן: "דנג"ץ שרלי הבדו"). בפסק דין זה נדונה שאלת סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות להוציא צו המונע את חלוקת השבועון שרלי הבדו (Charlie Hebdo) - כחלק מהתעמולה של מפלגת "ישראל ביתנו" והשר אביגדור ליברמן - מכוח סעיף 17ב(א) לחוק, בין אם בשל כך שמדובר במתנה אסורה לפי סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה ובין אם בשל הפגיעה ברגשות הציבור המוסלמי.

ביחס לסמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות לפי סעיף 17ב(א) נקבע בפסק הדין כי סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות מוגבלת למתן צו למניעת עבירה על אחד מהחיקוקים המנויים בסעיף 17ב(א) לחוק דרכי תעמולה.

כב' הנשיאה מ' נאור קבעה בפסק דינה, בין היתר, כי רשימת החיקוקים המנויה בסעיף 17א(ב) היא רשימה סגורה, וכי היעדר ההתייחסות לחיקוקים נוספים אינו בגדר חסר (לקונה) אלא בגדר הסדר שלילי, ולפיכך "מניעת חלוקת השבועון בגין הפגיעה הנטענת כתוצאה מכך ברגשות דתיים אינה בגדר סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות לפי סעיף 17ב(א) לחוק התעמולה" (ראו סעיפים 22-25 לפסק דינה). כב' השופטים י' דנציגר, ע' פוגלמן נ' סולברג וני הנדל ציינו בפסקי דינם כי הם מצטרפים לדעתה של כב' הנשיאה נאור בשאלת הסמכות.

מנגד, כב' המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין, בדעת המיעוט, סבר כי נתונה ליושב ראש ועדת הבחירות סמכות ליתן צווי מניעה אף כאשר אין מדובר בעבירה על דבר חקיקה המנוי בסעיף, אולם "השימוש בה צריך להיות זהיר ומוקפד" (סעיפים ב-ח' לפסק הדין).

כב' השופט ח' מלצר ציין בפסק דינו, כי ביחס לסוגיה "הנוגעת בהיקף סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית - למען נקיון הדעת - אמנע מכל התייחסות אליה, וזאת בשים לב לכך שביני לביני, לאחר שמיעת הדנג"ץ, נתמנתי ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21" (סעיף 1 לפסק הדין).

33. לאור האמור, בהתאם לפסק דינו של בית המשפט הנכבד בהרכב מורחב בדנג"ץ שרלי הבדו, הרי שאין ליושב ראש ועדת הבחירות סמכות להוציא צו מניעה ביחס לשימוש באפליקציה על ידי המפלגות, על בסיס ההוראות בחוק הגנת הפרטיות, שאליהן מפנים העותרים ותוך שהלכה למעשה מסתמכת עתירתם על אותן ההוראות בהן עוסקת העתירה בהרחבה תוך שהיא מתמקדת בשימוש השוטף באפליקציה (וזאת אף מבלי שנחווה דעה ביחס להתקיימות הוראות אלה בנסיבות העניין, וכאמור לעיל, הליך הפיקוח של הרשות להגנת הפרטיות מצוי בעיצומו וטרם מוצה).

34. היועץ המשפטי לממשלה יטען כי די בכך כדי להביא לדחיית עתירה זו על הסף (ראו גם, למשל, את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהובאה בהחלטת כב' השופט הנדל (ממלא מקום יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית דאז), מיום 28.10.18, שניתנה במאוחד בתר"מ 124/21 המטה למאבק בגזענות נ' רשימת הליכוד בעיר תל אביב-יפו ובתר"מ 135/21 מפלגת מרץ נ' מפלגת הליכוד שעניינן היה במודעות שנתלו מטעם המשיבים בהליכים דשם לקראת הבחירות למועצת העיר,

בעיר תל אביב-יפו; יצוין כי עמדה זו נתקבלה על דעת כבי' השופט הנדל בנסיבות העניין שבתר"מ הנ"ל כמו כן ראו את החלטת כבי' השופט מלצר (יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית) בתב"כ 13/22 מפלגת ש"ס נ' חה"כ יאיר לפיד ואח', שעניינה היה בסרטון שהופץ על ידי חה"כ יאיר לפיד בשמה של המשיבה 2 להליך דשם וכן בתב"כ 39/22 רשימת המחנה הדמוקרטי נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית ואח'.

אכן, חוק הגנת הפרטיות עליו נסמכים העותרים אינו נמנה על החיקוקים המנויים ברשימת החיקוקים הסגורה הנתונה לסמכות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, ולפיכך לא ניתן להסתמך עליו לצרכי קניית סמכות לדון בעתירה הנוכחית. מכאן, שדינה של העתירה, ככל שהיא מבקשת להסתמך על טענות להפרת חוק הגנת הפרטיות או תקנותיו, להידחות על הסף.

היעדר תשתית עובדתית המגבשת עילה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב(א) על בסיס סעיף 118א

35. בנוסף ונוכח הקושי להסתמך במישרין על חוק הגנת הפרטיות, מבקשים העותרים להסתמך על סעיף 118א לחוק הבחירות, כמקור סמכות בענייננו;

לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, במסגרת טענותיהם להפרת דיני הבחירות לאור הוראת סעיף 118א הנ"ל, לא הניחו העותרים כל תשתית עובדתית או משפטית לכך שנעשה במסגרת מערכת הבחירות ובקשר עם תעמולת בחירות, שימוש במידע או מסירת מידע הסותרים את הוראת סעיף 118א הנ"ל; בהתאם יש לדחות את טענתם המבוססת על סעיף זה.

36. נזכיר כי סעיף 39 לחוק הבחירות שכותרתו "מסירת מידע מפנקס הבוחרים למפלגות", קובע כדלקמן:

"(א) בסעיף זה –

[..]

"מידע פנקס" – רשימה הכוללת את שם המשפחה, השם הפרטי, שם האב או האם, המען ומספר הזהות במרשם האוכלוסין של בעלי הזכות לבחור שימלאו להם ביום הבחירות 18 שנים לפחות;

"מפלגה" – מפלגה שיש לה ייצוג בכנסת או מפלגה שנרשמה לפי חוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (בחוק זה - חוק המפלגות), שבא כוחה הודיע בכתב לשר הפנים כי בכוונתה להגיש רשימת מועמדים בבחירות.

(ב) שר הפנים ימסור למפלגה או לסיעה בכנסת, באמצעי אלקטרוני או מגנטי, מידע כמפורט להלן:

(1) מידע פנקס, וכן רשימה של אזורי הקלפי ותחומיהם ושל מקומות הקלפי, הנכונים ליום הקובע, לרבות בדבר מקומות של קלפיות הנגישות לאנשים המוגבלים בניידות - לא יאוחר מעשרה ימים לאחר היום הקובע;

(2) מידע פנקס כאמור בפסקה (1), הנכון ליום שליפת הפנקס - לא יאוחר משבוע לאחר יום כניסתו של פנקס הבוחרים לתוקף.

(ג) מידע פנקס כאמור בסעיף קטן (ב) יימסר למפלגה או לסיעה, לאחר שתתחייב בכתב, בנוסח שקבע שר הפנים, בידי בא כוחה שמונה לפי סעיף 19 לחוק המפלגות, או לפי סעיף 25, או ממלאי מקומם ובידי האחראי לטיפול במידע מטעם המפלגה או הסיעה, שלא תעשה שימוש במידע פנקס, לרבות העברתו לאחר, אלא לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים.

(ד) שר הפנים רשאי להורות כי באמצעי האלקטרוני או המגנטי הנמסר לפי סעיף זה ייכלל אמצעי הגנה; לענין זה, "אמצעי הגנה" - לרבות הוספת מידע לזיהוי הקובץ.

[..] [ההדגשה אינה במקור – הח"מ]

כעולה מהמצוטט לעיל, שר הפנים יעביר לכל מפלגה או סיעה את פנקס הבחירות, באמצעי אלקטרוני או מגנטי, וזאת בכפוף לכך שאותה המפלגה תתחייב שלא לעשות שימוש בפנקס הבחירות "אלא לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים".

37. בהקשר זה ומעבר ללשונו הברורה של סעיף 118א הקובעת מפורשות מהם השימושים האסורים לפיו (קרי "שלא לצרכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים"), נבקש להפנות גם להיסטוריה החקיקתית כפי שהיא באה לידי ביטוי למשל בדברי ההסבר בהצעת החוק הממשלתית - הצעת חוק לתיקון דיני בחירות לכנסת ולרשויות המקומיות (פנקס הבוחרים), התשס"ב-2002 (הצעת חוק 3149, כ"א בתמוז התשס"ב 1.7.2002 בעמ' 728), אשר קדמה לתיקון סעיף 39 לחוק הבחירות לכנסת ובמסגרתה עוצבה מתכונתו הנוכחית של הסעיף (כמו גם של מקבילו בדיני הרשויות המקומיות). בהקשר זה נפנה לדברי ההסבר לפסקה 28 בסעיף 1 להצעת החוק - הוספת סעיף 118א לחוק הבחירות (דברי ההסבר מתייחסים גם לפסקה 20 בסעיף 2 להצעת החוק - הוספת סעיף 85ב לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 שהוא המקבילה בדיני הרשויות לסעיף 118א). וכך נאמר בדברי ההסבר באשר לרקע שעמד ביסוד ההוראה שנקבעה בסעיף 118א לחוק הבחירות כדלקמן:

"במערכות הבחירות האחרונות התגלו מקרים שבהם מסרו נציגי מפלגות שונות את הקובץ המגנטי של פנקס הבוחרים לגופים מסחריים; מוצע לקבוע, כי העושה שימוש במידע הנמצא בפנקס הבוחרים לכנסת או לרשויות המקומיות שלא לצרכי התמודדות בבחירות או לצרכי קשר עם ציבור הבוחרים, עובר עבירה פלילית".

38. בעניינו, על פי הנטען, המשיבה 1 עשתה שימוש בתוכנה שפותחה על ידי "אלקטור" לצורך ניהול קמפיין הבחירות לכנסת ה-23. כן נטען כי במסגרת השימוש בתוכנה העלתה המשיבה 1 לתוכנה את פנקס הבוחרים שהעביר לה שר הפנים, בהתאם לאמור בסעיף 39 לחוק הבחירות, וכן הוסיפה על הנתונים שבפנקס הבוחרים כפי שהועברה לרשותה, באמצעות עובדי המפלגות ומתנדבי המפלגות כגון: מספר טלפון והכללת הבוחרים בקבוצה של מצביעים פוטנציאליים של הליכוד.

39. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, השימוש הנטען של המשיבה 1 בפנקס הבוחרים, ובכלל כן העלאת פנקס הבוחרים לתוכנה והוספת נתונים עליו, הוא שימוש לגיטימי ומקובל לצורך התמודדות בבחירות ולצורך יצירת קשר עם הבוחרים. בהקשר זה יש להזכיר גם כי כתבי ההתחייבות אשר נכללים בתוספת לתקנות הבחירות, התש"ל"ג-1973 תוך שהם משלימים את הוראת סעיף 39(ג) לחוק הבחירות, מתייחסים במפורש לאפשרות של עיבוד הנעשה במידע פנקס (ראה למשל טופס 1ה "כתב התחייבות סיעה / מפלגה לאופן השימוש במידע פנקס לפי סעיף 39(ג) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969). משכך, שימוש מן הסוג הנטען, אינו עולה לכדי שימוש בפנקס הבוחרים העומד בניגוד להוראת סעיף 118א לחוק הבחירות. משכך לא ניתן בנסיבות העניין להתבסס על סעיף 118א לשם מתן צו מניעה על-ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית. ברי עם זאת כי גם השימושים המותרים לפי סעיף 118א כפופים להוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנות הגנת הפרטיות אף שעל רקע הניתוח לעיל, אין בכך כדי להביא גם הוראות חוק ותקנות אלה בגדרי סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות תוך ניסיון לקרוא אותם אל תוך "השימוש" בו מדבר סעיף 118א כפי שנטען בעתירה.

בהמשך לכך יודגש, כי השימוש של המשיבה 1 בפנקס הבוחרים והמאגר ה"מטוייב" מחייב לפיכך, לכל הפחות נקיטת פעולות אלה, כפי שמופיעות בפרסומי הרשות בדבר: "ריענון הוראות חוק הגנת הפרטיות לקראת הבחירות לכנסת ה-23 מגבלות השימוש במידע מפנקס הבוחרים ומגבלות השימוש במידע אישי" מיום 2.2.2020 (שאף פורסם לפני מערכת הבחירות האחרונה וקודמתה) ובמסמך "קווים מנחים בעניין שימוש באפליקציות ובספקים חיצוניים לצורך ניהול מערכת בחירות" שפורסם ביום 11.2.2020 וכפי שהודרכו נציגי המפלגות אשר השתתפו בכנסים שערכה הרשות למפלגות לקראת כל הליך בחירות, בשיתוף עם המפקחת על הבחירות. להלן עיקרי ההנחיות –

- להימנע מלעשות במידע מפנקס הבוחרים שימוש שאינו קשור להתמודדות בבחירות לכנסת ה-23 וליצירת קשר עם הבוחר, לרבות הימנעות מהעברתו לצד שלישי לשימושים אחרים;
- להימנע מלעשות שימוש במידע אשר הגיע מפנקסי עבר.
- לקיים את כל הוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז – 2017 הנוגעות למאגר ברמת אבטחה גבוהה או בינונית, לרבות –
 - תקנות 8-9 - הגבלת הגישה למידע רק למורשי הגישה החיוניים ובהיקף הנדרש:
 - תקנה 6 - אבטחה פיזית של מערכות המידע המכילות את המאגר;
 - תקנה 7 – מיון והדרכת כוח אדם;
 - תקנה 11 - דיווח מידי לרשות להגנת הפרטיות על אירועי אבטחה חמורים;
 - תקנה 14 - אבטחת תקשורת ורשתות;
- קיום דרישות חוק הגנת הפרטיות בנושא דיוור ישיר - הקובע, כי כל פנייה בדיוור ישיר תכיל ציון לפיו הפנייה נעשתה בדיוור ישיר, זהות השולח והמקורות שמהם קיבל בעל המאגר מידע זה ואת זכותו של הנמען להימחק מהמאגר שעל פיו בוצעה הפנייה.
- עריכת בחינה מוקדמת של התאמת האפליקציות והספקים לציות להוראות הדין, חתימה על הסכם התקשרות מסודר עימם, ופיקוח ובקרה בפועל על פעולותיהם.
- בתום הבחירות לבער את כל עותקי המידע שמקורו בפנקס הבוחרים שנמצא אצל המפלגה ולוודא ביעור המידע אצל כל הספקיות במיקור חוץ של המפלגה, של כל נגזרת של מידע פנקס אשר הגיע לידם.

40. בהקשר זה ומעבר לאמור לעיל באשר לשימושים המותרים לפי סעיף 118א, יודגש גם כי נראה שאין בשימוש בתוכנה אשר פותחה על ידי אלקטור, במסגרת השימוש השוטף בה, משום "העברה לאחר", האסורה לפי סעיף 39ג) לתוק הבחירות, כי אם הסתייעות בתוכנה ובמי שאחראי להפעלתה כספק שירותי מיקור חוץ, אשר לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, היא אינה בבחינת "העברה לאחר". כן יודגש כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה העברת המידע שבפנקס הבוחרים לפעילי המפלגות בוודאי שאינה מהווה "העברה לאחר", וזאת שכן פעילי המפלגה בשים לב לשימושיהם המוגבלים, הם חלק מהמפלגה עצמה. כל זאת מעבר לכך כי כאמור לעיל עסקינן בהקשר הנדון בשימושים "לצרכי התמודדות או לצרכי קשר עם ציבור הבוחרים", אשר מותרים לפי סעיף 118א כמו גם לפי סעיף 39ג) לחוק הבחירות,

41. כן יובהר כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ובניגוד לאמור בסעיפים 53 ו-94 לעתירה, חוק הבחירות אינו אוסר במפורש או במשתמע על הוספת פרטים למידע הפנקס ואף לא על יצירת מאגר מידע כדין על בסיסו, ובלבד שלא ייעשה במידע מפנקס הבחורים שימוש שאינו לצורך התמודדות בבחירות או לצורך יצירת קשר עם ציבור הבחורים. למעשה, ניתן ללמוד מכך שהסעיף מורה על העברת המידע מפנקס הבחורים באופן אלקטרוני או מגנטי, כי שימוש מסוג זה הוא מותר כשלעצמו. זאת מבלי לגרוע כמצוין לעיל מן המגבלות החלות מכוח דיני הגנת הפרטיות.
42. אשר לשימוש באפליקציה ביום הבחירות עצמו: שאלות העולות מן העתירה והנוגעות, בין היתר, לאיסוף מידע על מימוש ההצבעה ביום הבחירות בידי חברי ועדת הקלפי והמשקיפים המוצבים בה מטעם רשימות המתמודדים, עלולות, אכן לעורר שאלות מתחום דיני הגנת הפרטיות; יחד עם זאת, גם שאלות אלו אינן מעניקות, לעמדת המשיבים, תשתית עובדתית או משפטית להפרת הוראות סעיף 118א; ועוד יצוין, כי שאלות הנוגעות למעקב אחר מימוש ההצבעה ביום הבחירות, אינן קשורות ישירות לעצם השימוש באפליקציה הנדונה, ולפיכך חורגות מגדריה של עתירה זו.
43. לפיכך, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה בענייננו לא הצביעו העותרים על הפרה של הוראת סעיף 118א לחוק הבחירות במהלך קמפיין הבחירות או במהלך יום הבחירות הצפוי, ועתירתם בהקשר זה היא נעדרת עילה.
44. **אשר לטענה כי תקלת אבטחת המידע שאירעה עשויה לבסס הפרה של הוראות סעיף 118א:**
- הליך הפיקוח המתנהל, הצביע לכאורה כבר עד עתה על ליקוי אבטחה חמורים שאותרו בפעולת המשיב 1, שכתוצאה מהם נוצר לכאורה דלף מידע, וניתנו הוראות לתיקונם. מכיוון שהסעדים המבוקשים בעתירה הם, מטבע הדברים, צופים פני עתיד, אמנם לא ניתן לומר באופן חד משמעי כי תקלה שהתרחשה, אינה עלולה לשוב על עצמה, אך לא די בכך לשם קבלת הסעד במועד כתיבת תגובה זו.
45. לעמדת המשיבים, היה ויתברר כי מתרחשת או עומדת להתרחש תקלה נוספת, תתעורר שאלה טעונה ליבון באשר לתחולתה של הוראת סעיף 118א לחוק הבחירות, בנסיבות דליפה של פנקס הבחורים לרשת האינטרנט ונגישותו לכל דיכפין ובשים לב כמובן למהות הדליפה ולהיקפה. על רקע זה עשויות להתעורר גם שאלות הנוגעות לפרשנותו של סעיף 118א הנ"ל (ולפרשנות סעיף 39 לחוק הבחירות שאליו מפנה סעיף 118א הנ"ל, ושכותרתו "מסירת מידע מפנקס הבחורים"), זאת מאחר שמדובר בדליפה, קרי לא בשימוש מכוון במידע לתכליות החורגות מהתמודדות בבחירות או מיצירת קשר עם הבחור, או בהעברתו המכוונת לאחר לתכליות החורגות מכך. זאת גם בשים לב לתכליות שביסוד הסעיף, להיסטוריה החקיקתית שלו כמו גם קיומן של חלופות. בשאלות אלו, אין צורך לעמדת המשיבים לקבוע מסמרות לעת הזו, ובוודאי לא בשים לב ללוחות הזמנים להגשתה של תגובה זו.
46. לפיכך, גם בהקשר זה דינה של העתירה להידחות, ואולם בהקשר זה, מטבע העובדה כי הליך הפיקוח טרם מוצה, ככל שיהיה צורך בכך, וככל שתשתנה תמונת המצב העובדתית, יבקשו המשיבים לעדכן בדבר את כבוד יושב ראש הוועדה בהמשך.

סוף דבר

47. כאמור לעיל, הטענות אודות דליפת פנקס הבוחרים עודן מצויות בבדיקה ופיקוח של הגורמים הרלוונטיים ברשות להגנת הפרטיות, ובשיתוף פעולה מצד המשיבה 3, ניתנו הנחיות לתיקון ליקויים חמורים שהתגלו במערכת אשר תוקנו על ידי המשיבה וליקויים אחרים אשר נמצאים בהליכי תיקון על ידי המשיבה. עם זאת, הליך הפיקוח טרם מוצה. ככל שיורה על כך כבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, יעדכנו המשיבים בהמשך עמדתם בנושא זה, בהתאם להתפתחויות העובדתיות שיתרחשו.

48. מכל מקום, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הטענות בנוגע להפרות לכאוריות של דיני הגנת הפרטיות, כשלעצמן ובנפרד מטענות להפרת סעיף 118א לחוק הבחירות, אינן מצויות בסמכות כבוד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית; בנוסף העותרים לא הניחו תשתית עובדתית או משפטית כלשהי להפרת דיני הבחירות בהתאם להוראת סעיף 118א לחוק הבחירות, במסגרת השימוש השוטף באפליקציה במהלך קמפיין הבחירות או ביום הבחירות הצפוי; אמנם לא ניתן לקבוע מסמרות באופן סופי בעניין זה נכון לשעת כתיבת שורות אלו, ולא ניתן לומר באופן חד משמעי כי תקלה שהתרחשה, איננה עלולה לשוב על עצמה. ככל שתאותר תקלת אבטחה נוספת, תתעורר שאלה טעונה ליבון באשר לתחולתה של הוראת סעיף 118א לחוק הבחירות כמפורט לעיל.

49. תגובה זו מוגשת על דעתו של עו"ד רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, הממלא את מקומו של היועץ המשפטי לממשלה בהעדרו, בשעת כתיבת שורות אלה.

50. העובדות המפורטות בתגובה זו נתמכות בתצהירו של עו"ד עלי קלדרון ראש מחלקת האכיפה ברשות להגנת הפרטיות.

היום, כ"א בשבט תש"פ
16 בפברואר 2020


אילנית ביטאן, עו"ד
סגנית במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


אבי מיליקובסקי, עו"ד
סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

נספח 3

תגובה בתב"כ 38/25 ללא נספחים

עמ' 66

עו"ד שחר בן מאיר
מרחוב אבא הלל 12 רמת גן
טל': 03-6127878 ; פקס: 03-6127979

העותר

נגד

1. בנימין נתניהו
2. הליכוד תנועה לאומית ליברלית
שניהם על ידי עו"ד אבי הלוי
מהמושבה כנרת
טל': 04-6709330 ; פקס: 04-6709443

3. אלקטור תוכנה בע"מ

מרחוב מתתיהו 26, גן יבנה
דוא"ל: Tzur@elector.co.il

4. המפקח על הבחירות במשרד הפנים

5. הרשות להגנת הפרטיות

6. היועצת המשפטית לממשלה

באמצעות פרקליטות המדינה
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925059 ; פקס: 02-6467011

המשיבים

תגובה מטעם המשיבים 4-6

1. בהתאם להחלטות כבוד השופט י" עמית, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25, מיום 12.10.2022 ומיום 20.10.22, מתכבדים המשיבים 4-6 (להלן: **המשיבים** או **היועצת המשפטית לממשלה**) להגיש תגובה מטעמם.

2. עניינה של העתירה בבקשת העותר כי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יוציא - מכוח סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: **חוק דרכי תעמולה**) - צו מניעה המורה למשיבים 1 - 3 כדלקמן:

1. למחוק ולהשמיד כל מאגר מידע דיגיטלי או אחר (להלן: מאגר מידע) שבו עושים המשיבים שימוש במסגרת מערכת הבחירות, כל מידע שהוא מידע מקורי של מידע פנקס (כהגדרתו להלן) או עיבוד של מידע מתוך או על בסיס מידע פנקס שנעשה לשם היצירה שלו שימוש במידע פנקס או שימוש במידע שמידע הפנקס שימש אמצעי עזר ליצירה שלו, הכול ביחס למידע פנקס שנמסר לליכוד **טרם** מערכת הבחירות לכנסת ה-25.

2. לחדול מכל שימוש במידע כאמור בפסקה 1 לעיל במערכת הבחירות לכנסת ה-25 על ידי המשיבים או כל פעיל/תומך/ שלהם או מטעמם.

3. להורות למנהל הכללי של הליכוד, ולהורות למנהל הכללי של המשיבה מס' 3 (אלקטור) למסור לכב' יו"ר ועדת הבחירות, תצהיר בחתימתם, בו יוצהר על ידם כי אין ולא קיים ונמחק מכל המערכות הדיגיטליות שלהם, לרבות כל אפליקציה שבה עושה הליכוד שימוש במערכת הבחירות, כל מידע שהגדרתו בפסקה 1 לעיל.

כן יתבקש כבוד יו"ר ועדת הבחירות למנות מומחה מיחשוב מטעמו, אשר יבחן ויבדוק את האפליקציות שבהן עושה הליכוד שימוש, כדי לוודא השמדה ואי שימוש בכל מידע שהגדרתו לעיל. [ההדגשה במקור - הח"מ]

3. בתמצית, על פי הנטען בעתירה, מפלגת הליכוד עושה שימוש שלא כדין במידע מפנקס הבוחרים ובמידע שעובד על בסיסו, בבחירות הקודמות לכנסת ה-24 (להלן: **מערכת הבחירות הקודמת**). על פי הנטען בעתירה, מפלגת הליכוד יצרה "מאגר מידע על אי השתתפות בבחירות אשר נוצר תוך שימוש במידע פנקס של מערכות בחירות קודמות" (ר' סעיף 19 לעתירה), ועושה בכך שימוש שלא כדין לצורך תמרוץ בוחרים שלא הצביעו במערכת הבחירות הקודמת להצביע במערכת הבחירות לכנסת ה-25 (להלן: **מערכת הבחירות הנוכחית**); כל זאת כנטען בעתירה בניגוד להוראות סעיפים 118א, סעיף 39 וסעיף-126(6) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 (להלן: **החוק** או **חוק הבחירות**).

עוד נטען בעתירה, כי מפלגת הליכוד נמנעה מלהשמיד את המידע מפנקס הבוחרים לרבות מידע שעובד על בסיסו, אשר נמסר לה מכוח סעיף 39 לחוק הבחירות ותקנה 6א לתקנות הבחירות לכנסת, תשל"ג-1973 (להלן: **תקנות הבחירות**), וזאת בניגוד לטופס ההתחייבות עליו חתמה בעת קבלת פנקס הבוחרים (להלן: **כתב התחייבות**).

4. מטבע הדברים, המסד העובדתי בדבר אופן השימוש במידע מפנקס הבוחרים ויצירת מאגרי מידע כאלו או אחרים על ידי מפלגת הליכוד או מי מטעמה כנטען בעתירה אינו בידיעת המשיבים 4-6. ואולם, עם תום מערכת הבחירות לכנסת ה-24 ובהתאם להתחייבות שנטלה על עצמה מפלגת הליכוד, ביום 6.4.21 הגישה המפלגה למפקח על הבחירות במשרד הפנים "תצהיר ביעור" על ביעור "מידע המוחזק או מנוהל על ידי שמקורו בפנקס הבוחרים" שהתקבל לצורך הבחירות לכנסת ה-24. בנוסף, תצהירים דומים הוגשו על ידי מפלגת הליכוד בתום מערכות הבחירות לכנסת ה-21, 22, 23. כמו כן, עיון בתגובות שהוגשו מטעם מפלגת הליכוד שנתמכה אף היא בתצהיר נטען כי הליכוד ביער את פנקס הבוחרים שהתקבל לכנסת ה-24 ואת כל עיבודיו (סעיף 11 לתגובת הליכוד). אף חברת אלקטור טענה, בצירוף תצהיר הביעור שצרפה לתגובה מטעמה, כי המידע בוער על ידה.

5. בהינתן האמור, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות על הסף הואיל והעותרים לא הרימו את הנטל להוכחת הפרה של הוראות החוק המנויות בחוק דרכי תעמולה המקימה אחריות פלילית – לא מכח סעיף 118א לחוק הבחירות ולא מכח שילוב הוראות סעיף 39(ג) וסעיף 126(6) לחוק.

עמדת המשיבים תפורט בקיצור להלן.

6. סעיף 26(א) לחוק הבחירות קובע, כי לקראת מועד בחירות יוכן פנקס בוחרים (להלן: **הפנקס**), שיכלול כל אדם שהוא אזרח ישראלי ורשום, הוא ומענו, במרשם האוכלוסין כתושב. תנאי נוסף להיכללות בפנקס הוא מי שיום הולדתו ה-18 חל לא יאוחר מיום הבחירות. על פי הגדרות חוק הבחירות, הפנקס כולל את כלל רשימות הבוחרים.

7. סעיף 39 לחוק הבחירות שכותרתו "מסירת מידע מפנקס הבוחרים למפלגות", קובע כדלקמן:

”(א) בסעיף זה –

[..]

”מידע פנקס” – רשימה הכוללת את שם המשפחה, השם הפרטי, שם האב או האם, המען ומספר הזהות במרשם האוכלוסין של בעלי הזכות לבחור שימלאו להם ביום הבחירות 18 שנים לפחות;

”מפלגה” – מפלגה שיש לה ייצוג בכנסת או מפלגה שנרשמה לפי חוק המפלגות, התשנ”ב-1992 (בחוק זה - חוק המפלגות), שבא כוחה הודיע בכתב לשר הפנים כי בכוונתה להגיש רשימת מועמדים בבחירות.

(ב) שר הפנים ימסור למפלגה או לסיעה בכנסת, באמצעי אלקטרוני או מגנטי, מידע כמפורט להלן:

(1) מידע פנקס, וכן רשימה של אזורי הקלפי ותחומיהם ושל מקומות הקלפי, הנכונים ליום הקובע, לרבות בדבר מקומות של קלפיות הנגישות לאנשים המוגבלים בניידות - לא יאוחר מעשרה ימים לאחר היום הקובע;

(2) מידע פנקס כאמור בפסקה (1), הנכון ליום שליפת הפנקס - לא יאוחר משבוע לאחר יום כניסתו של פנקס הבוחרים לתוקף.

(ג) מידע פנקס כאמור בסעיף קטן (ב) יימסר למפלגה או לסיעה, לאחר שתתחייב בכתב, בנוסח שקבע שר הפנים, בידי בא כוחה שמונה לפי סעיף 19 לחוק המפלגות, או לפי סעיף 25, או ממלאי מקום ובידי האחראי לטיפול במידע מטעם המפלגה או הסיעה, שלא תעשה שימוש במידע פנקס, לרבות העברתו לאחר, אלא לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים.

(ד) שר הפנים רשאי להורות כי באמצעי האלקטרוני או המגנטי הנמסר לפי סעיף זה ייכלל אמצעי הגנה; לענין זה, ”אמצעי הגנה” - לרבות הוספת מידע לזיהוי הקובץ.

[..]” [ההדגשה אינה במקור – הח”מ]

8. כעולה מהמצוטט לעיל, שר הפנים יעביר לכל מפלגה או סיעה את פנקס הבחירות, באמצעי אלקטרוני או מגנטי, וזאת בכפוף לכך שאותה המפלגה תתחייב שלא לעשות שימוש בפנקס הבחירות **”אלא לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים”**.

9. סעיף 118א לחוק הבחירות, קובע כדלקמן:

”העושה שימוש במידע פנקס או המוסר מידע ממידע פנקס כהגדרתו בסעיף 39 שלא לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, דינו – מאסר שנתיים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)4 לחוק העונשין, התשל”ז-1977” [ההדגשה אינה במקור – הח”מ]

נזכיר בהקשר זה, כי פנקס הבוחרים הניתן לכל רשימה שהגישה מועמדות בבחירות לכנסת, כולל מידע אישי (שם, שם האב או האם, מען ומספר תעודת זהות) על כלל בעלי זכות הבחירה במדינת ישראל (כ-6.5 מיליון איש). מדובר במאגר מידע חריג ביותר בהיקפו, מבחינת כמות נושאי המידע הנכללים בו, על כל המשתמע מכך מבחינת סיכוני אבטחת המידע והסיכונים לשימוש לרעה במידע שבמאגר, בין היתר אם יגיע לידי גורמים שאינם מורשים על פי חוק לעשות בו שימוש. משכך, בין היתר, נקבע בחוק הוראה המגבילה את השימוש במאגר המידע, כך שהשימוש במאגר יהיה רק לצרכי **”התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים”** (ר’ גם בדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון דיני בחירות לכנסת ולרשויות המקומיות (פנקס הבוחרים), התשס”ב-2002 (הצעת חוק 3149, כ”א בתמוז התשס”ב 1.7.2002 בעמ’ 728)).

10. בהמשך לסעיף 39(ג) לחוק הבחירות, קובעת תקנה 6א(ג) לתקנות הבחירות כי "לבקשה של מפלגה ושל סיעה בכנסת לקבלת מידע פנקס כמשמעותו בסעיף 39(א) לחוק, יצורף **כתב התחייבות**, לפי טופס 1 שהתווספת, חתום בידי בא כוח מבקש המידע; כמו כן תצורף לכל בקשה לקבלת מידע פנקס, התחייבות לפי טופס 11 שבתוספת חתומה בידי האחראי מטעם מבקש המידע לטיפול במידע" [ההדגשה אינה במקור – הח"מ].

11. מעיון בכתב ההתחייבות המצורף כטופס 11 בתוספת לתקנות הבחירות (להלן: **כתב התחייבות**) עולה כי הלה מוסיף על האמור בחוק, וקובע בסעיף א' כי "השימוש במידע הפנקס יהיה אך ורק לצרכי ההתמודדות בבחירות הקרובות לכנסת ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים של הסיעה/המפלגה האמורה ולא לכל צורך אחר". [ההדגשה הוספה - הח"מ]. כן נקבע בסעיף ב לטופס כי: "מידע הפנקס וכל עיבוד שיעשה בו יושמד מיד לאחר תום המועד להגשת רשימות המועמדים – אם לא תוגש רשימות מועמדים כאמור לעיל, או בתוך 7 ימים לאחר תום המועד להגשת ערעורים על תוצאות הבחירות... הכל לפי המועד המוקדם יותר".

12. כפי שצוין בפתח הדברים, מפלגת הליכוד העבירה לידי משרד הפנים תצהיר ביעור בסיום שלוש מערכות הבחירות האחרונות לכנסת, וביניהן מערכת הבחירות האחרונה לכנסת ה-24. במסגרת תצהירים אלו הצהיר גורם מטעם מפלגת הליכוד כי " [...]. כל המידע המוחזק או המנוהל על ידי ושמקורו בפנקס הבוחרים (להלן – מאגר המידע), בוער על ידי או בפיקוחי, כנדרש בחוק וכמפורט להלן". בנוסף ברשות משרד הפנים תצהיר ביעור שהעבירה חברת אלקטור ממערכת הבחירות לכנסת ה-23.

צילום תצהירי הביעור כפי שהוגשו למשרד הפנים מצורף ומסומן **מש/1**.

13. עמדת המשיבים היא כי בנסיבות העניין, על רקע תצהירי הביעור שהגישה מפלגת הליכוד למפקח על הבחירות במשרד הפנים עם תום מערכת הבחירות הקודמת, ובהינתן תגובותיהם לעתירה דן של מפלגת הליכוד ואלקטור לפיה מידע מפנקס הבוחרים ממערכות בחירות קודמות הושמד על ידן, לא הניח העותר תשתית עובדתית של הפרת החוק המנויות בחוק הבחירות המקימה אחריות פלילית - לא מכח סעיף 118א לחוק הבחירות ולא מכח שילוב הוראות סעיף 39(ג) וסעיף 126(6) לחוק. משכך, דין העתירה דן להידחות על הסף.

14. בהתאם, אין צורך להידרש בנסיבות דן לשאלה המשפטית אותה מבקש העותר לעורר בעניין תחולת האיסורים שבסעיף 39(ג) וסעיף 118א לחוק הבחירות בענייננו. לעמדת המשיבים, מדובר בשאלה משפטית תיאורטית נוכח העדר תשתית עובדתית מתאימה, שאין צורך בעת הזו להידרש לה על יסוד העובדות הפרטניות שהוצגו לעיל, ובפרט תצהיר הביעור שהגישה מפלגת הליכוד למפקח על הבחירות למפקח על הבחירות במשרד הפנים אחר מערכת הבחירות הקודמת.

15. טרם חתימה נציין כי אמנם במקרה זה לעמדת המשיבים לא הונחה תשתית עובדתית לטענות, אולם למותר לציין את החשיבות שרואים המשיבים בשמירה על דיני הבחירות ודיני הגנת הפרטיות. המשיבים יבקשו להדגיש את המובן מאליו, כי מצופה מכל מפלגה או סיעה החותמת על טופס ההתחייבות, בהתאם להוראות החוק והתקנות המפורטות לעיל, ומקבלת לידיה את קובץ פנקס הבוחרים, לקיים באופן מלא אחר כל ההתחייבויות שנטלה על עצמה במסגרת טופס ההתחייבות, ובכלל זה השמדת מידע הפנקס בהתאם לאמור בטופס.

היום, כ"ח בתשרי תשפ"ג

23 באוקטובר 2022



אילנית ביטאן, עו"ד

סגנית בכירה במחלקת הבג"צים

בפרקליטות המדינה



מוריה פרימן, עו"ד

סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים

בפרקליטות המדינה