

הצבעה בבחירות כמידע פרטי: חוות דעת של הקליניקה לפרטיות

מנחי הקליניקה: פרופ' מיכאל בירנהק, עו"ד נועה דיאמונד

מוגש לכב' יו"ר ועדת הבחירות במסגרת הי"ש 17/26

יום הבחירות הגיע. פלונית, שחככה בדעתה במשך שבועות האם לטרוח להצביע לאור ייאושה ממערכות הבחירות החוזרות ונשנות, מחליטה בכל זאת לצאת ולהצביע. היא מגיעה לקלפי מוקדם, לפני העומס הצפוי במהלך היום. היא רוצה לפגוש כמה שפחות אנשים, ולנהל כמה שפחות שיחות פוליטיות ודיונים על המצב במדינה. יש לה דעות, אבל היא מעדיפה לשמור אותן לעצמה. פלונית גם עובדת במקום עבודה גדול, שבו יש פעילות פוליטית אינטנסיבית בהובלה פעילה של ההנהלה. עמדותיה הפוליטיות שונות.

התור בקלפי קצר. פלונית נכנסת לכיתת בית הספר שהוסבה לאזור ההצבעה, מציגה בפני מזכיר ועדת הקלפי את תעודת הזהות שלה. המזכיר מביט בה, בוחן את התעודה, מזהה אותה, ומוצא את פרטיה ברשימה מודפסת שהוא מחזיק בידו. המזכיר מקריא בקול רם את שמה המלא, ומעביר את תעודת הזהות לחברה בוועדת הקלפי. פלונית מקבלת ממנה מעטפה, וניגשת לפרגוד. היא שמה לב שבעלי תפקידים שיושבים בקלפי – חברי ועדת הקלפי, משקיפים שיושבים בשולחן צדדי – מתעסקים בטלפונים הניידים שלהם. היא מניחה שמעמם להם, ונכנסת מאחורי הפרגוד, בוחרת פתק, מכניסה למעטפה, סוגרת אותה ויוצאת. פלונית משלשלת את המעטפה לקופסת הקלפי ויוצאת מהחדר.

גם אלמונית, שכנתה של פלונית, מתלבטת מאוד אם להצביע. אחרי התחבטויות, היא מחליטה שאת עמדתה האידיאולוגית היא תביע דווקא באי-הצבעה. היא נותרת בבית. בשעה 20:00, נשמעת דפיקה בדלת. אלמונית מציצה מבעד לעינית ורואה אדם שאינה מכירה. היא שואלת מבעד לדלת לזהות המבקר, שעונה שהוא ממפלגה פלמונית, ושידוע לו שהיא תמכה במפלגה זו בעבר. הוא מוסיף שהוא יודע שעוד לא יצאה להצביע, ואומר שחשוב מאוד שתעשה זאת, ושתצביע עבור "המפלגה הנכונה". הוא אף מציע ללוות אותה לקלפי. הוא גם יודע באיזו קלפי היא אמורה להצביע. הוא אפילו יודע שאלמונית מתניידת בכיסא גלגלים ויש לה תו נכה לרכב. אלמונית חשה מותקפת ומוטרדת. איך האיש יודע שהיא לא הצביעה? איך הוא יודע למי הצביעה בבחירות הקודמות? איך ידע מה כתובתה? איך היו לו פרטים על מצבה הרפואי? טוב שלא יצאה להצביע, חושבת אלמונית. אחרת מי יודע מה עוד היו יודעים עליה.

פלונית אולי אינה מודעת לכך, אבל אותם אנשים בקלפי – חברי ועדת הקלפי והמשקיפים – לא סתם "התעסקו" בטלפון. הם תיעדו עבור מפלגותיהם את העובדה שהצביעה בבחירות, באמצעות יישומונים משוכללים לניהול והמרצה של בוחרים. המידע על עצם ההצבעה של פלונית הצטרף למידע שכבר היה קיים אצל המפלגות ונוהל באמצעות היישומונים הללו, החל מהמידע הבסיסי של פנקס הבוחרים שקיבלו המפלגות על פי חוק, דרך מידע נוסף, רב ומגוון שהוסיפו פעילי מפלגות למאגר: מידע ממכרים

והקשרים שונים, לגבי עמדות פוליטיות, קשרים משפחתיים וחברתיים ואף מידע רפואי. מידע זה מאפשר למפלגות לפנות לבוחרים לפני הבחירות, לעודד אותם להצביע עבורן ולגייס אותם לפעילות. ביום הבחירות, המידע מאפשר למפלגות לבצע מעקב שיטתי מי הצביע ומי טרם יצא לקלפי, כמו אלמונית, כדי לתמרץ ולעודד את מי שהם מזהים כתומכים לצאת ולהצביע עבורן.

בתמצית:

ניהול מידע על בוחרים באמצעות יישומוני ניהול בחירות מעורר שאלות רבות ומורכבות של מהלך התקין של הבחירות ושל פרטיות. חוות דעת זו מתמקדת בהיבט אחד מתוך שלל היבטי השימוש ביישומונים: תיעוד עצם ההצבעה (וממילא, אי ההצבעה) ושימוש בתיעוד לצרכי המרצת בוחרים. תיעוד זה מבוצע על ידי נוכחים בקלפי שהימצאותם שם מוסדרת בדיון: חברי ועדת הקלפי ומשקיפים, שתפקידם הוא פיקוח, בקרה ושמירה על טוהר הבחירות. התיעוד ביישומונים כלל אינו קשור לביצוע תפקידם בקלפי. המידע המזוהה על עצם ההצבעה של אדם מסוים בבחירות מגיע אליהם מתוקף תפקידם זה, אך הם משתמשים בו למטרה אחרת. במילים אחרות, מידע שנוצר ונבדק לצורך תהליך הבחירות עצמו וכדי לממש את עקרון-העל של שמירת טוהר הבחירות, משמש למטרה פוליטית, חיצונית להליך הבחירות עצמו. עצם העובדה שפלוגי הצביע נמסרת לגורם חיצוני, למטרותיו הפוליטיות.

דיני הבחירות מבהירים ומפרטים מאוד את הליך הזיהוי, התיעוד וההצבעה בקלפי, ולא בכדי. הם משקפים את התכלית של התהליך: זיהוי הבוחר, מניעת הצבעות כפולות ומניעת זיופים בכלל. הליך ההצבעה אמור להתבצע באופן זהה בכל קלפי וקלפי, כדי להבטיח את עקרון השוויון בבחירות. לשם כך, המידע על עצם ההצבעה של פלוגי מתועד בעותק נייר בלבד, שמושמד אחרי תקופת הבחירות. המחוקק הכיר בכך שהמידע על עצם ההצבעה הוא מידע רגיש, שאין לתעדו באופן דיגיטלי, ואין לשמור אותו לאורך זמן. תיעוד דיגיטלי של ההצבעה מנוגד להבנה זו.

זאת ועוד. בעלי התפקידים בקלפי מוסמכים לבצע אך ורק פעולות שהדין מסמיך אותם לבצע, ולא מעבר לכך. התיעוד הנוסף שהם מבצעים "בזכות" המידע שמגיע אליהם מתוקף תפקידם, חורג מגבולות סמכותם. מעשה התיעוד עצמו פוגע בפרטיות הבוחרים ובעקרון חשאיות הבחירות. השימוש שהם עושים במידע אודות עצם ההצבעה פוגע בפרטיות האזרחים, בדרכים שונות. מעבר לחריגה מסמכות ולפגיעה בפרטיות, הפעולות האלה יוצרות אפקט מצנן על הצבעה (או אי-הצבעה), ופוגמות באמון הציבור בטוהר הבחירות.

בחוות דעת זו נסביר, מדוע לעמדתנו 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.

הטענות, אם כן, הן שלוש:

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").

מהלך חוות הדעת הוא כדלקמן: נפתח בתיאור עובדתי כללי של התנהלות יום הבחירות ורקע על שימוש המפלגות ביישומוני ניהול בוחרים; משם נפרט את המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לענייננו – דיני הבחירות, דיני הגנת הפרטיות והתווך ביניהם; ונסיים בנימוק ובהרחבה של טענתנו. טענתנו נחלקת לשלושה חלקים: הפגיעה בפרטיות הכרוכה בעצם תיעוד ההצבעה; הפגיעות בפרטיות שכרוכות בשימוש במידע על עצם ההצבעה והיעדר סמכות המשקיפים וחברי ועדת הקלפי לבצע את התיעוד בכל דרך שאינה מנויה בדיני הבחירות, בפרט באמצעים דיגיטליים.

הרקע העובדתי: יום הבחירות ויישומוני ניהול בחירות

בפרק זה נתאר בקצרה את האופן בו מתנהל יום הבחירות בהתאם להוראות הדין, ונרחיב לגבי אופן השימוש ביישומונים לניהול בחירות בהם משתמשות מפלגות ורשימות מועמדים. בפרט, נתייחס לשימוש ביישומונים אלו ביום הבחירות עצמו.

עקרון היסוד: טוהר הבחירות

"הבחירות חשובות לא רק במהות השפעתן על החברה הדמוקרטית – אלא גם בסמליותן. לא בכדי נאמר שוב ושוב בימי בחירות כי זהו 'יום חג לדמוקרטיה'. הבחירות כסמל. סמל זה מתנופף מעלה מעלה ככל שהציבור נהנה מניקיון הדעת. ניתן לערוך אנלוגיה בין מראית פני הצדק במשפט לבין שמירה על טוהר הבחירות."

(דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (נבו) 23.8.2017, סעיף 10 לפסק דינו של כב' השופט הנדל)

1. יום הבחירות הוא נשמת אפו של המשטר הדמוקרטי. זו אבן הראשה והתכלית היסודית של דיני הבחירות – להבטיח הליך בחירות דמוקרטי תקין. סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות." ענייננו כאן הוא בתנאי החשאיות של הבחירות.
2. בהתאם לתכלית היסודית, נקבע בדין מארג של חוקים, תקנות, הלכות פסוקות ונהלים, וכן מנגנוני ניהול ובקרה, להבטחת עקרון-העל והתנאים שקבועים בחוק היסוד בתקופת הבחירות וביום הבחירות עצמו, הכול כדי להבטיח ניהול תקין של הבחירות, הגשמת הזכות לבחור ולהיבחר ושמירה על עקרון היסוד של טוהר הבחירות (ראו ע"א 69170-11-25 בן-שלוש נ' שגב, פס' 1 לפסק דינו של כב' השופט גרוסקופף (נבו 4.2.2026). להלן: "עניין בן-שלוש").

ניהול יום הבחירות ותופעת תיעוד ההצבעה בקלפי

3. חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הבחירות") קובע שורה של איסורים על הפרעה לבחירות (סעיף 119), עבירות בקשר לשחיתות ואיום (סעיף 122), הצבעה שלא כחוק (סעיף 124), ועבירות נוספות (סעיף 126). החוק קובע גם שורה של הוראות בדבר אופי ביצוע הבחירות ביום הבחירות עצמו, למשל בקשר לאיסור תעמולה (ס' 129) ועוד שורה של הוראות.
4. המחוקק נתן דעתו באופן מדוקדק גם לניהול יום הבחירות בקלפי, באופן שנועד להבטיח כי ניהול ההצבעה יהיה זהה בכל קלפי וקלפי ברחבי הארץ. כפי שיפורט בפרק המשפטי בהרחבה, יום הבחירות מתנהל במתכונת מוסדרת שמפורטת בדין. בפרק זה נתאר את התהליך באופן כללי, ובפרק המשפטי נפרט.
5. החוק מסדיר בצורה מדויקת ומפורטת מי רשאי להיות נוכח במקום הקלפי (למשל, כיתת בית הספר). בכל קלפי פועלת ועדת קלפי, שתפקידה לנהל את הליך ההצבעה בפועל (סעיפים 21, 73 לחוק הבחירות, ראו הרחבה להלן בפרק המשפטי). יו"ר ועדת הקלפי, סגן יו"ר ועדת הקלפי וחברי ועדת הקלפי הם נציגי סיעות מהכנסת היוצאת, והם מועסקים על ידי הסיעות ולא על ידי ועדת הבחירות המרכזית.¹ לעומת זאת, מזכיר ועדת הקלפי (בכל קלפי יהיה לפחות מזכיר אחד, לרוב יש שניים)² נדרש להיות חסר זיקה מפלגתית.³ הדרישה להיעדר זיקה פוליטית של מזכיר ועדת הקלפי נדרשת למילוי תפקידם המשמעותי בשמירה על טוהר הבחירות וההתנהלות התקינה של הליך הבחירות בקלפי במהלך יום הבחירות עצמו.⁴
6. לצד ועדת הקלפי פועלים משקיפים מטעם רשימות המועמדים שאין להן נציגות בוועדת הקלפי או רשימה חדשה שאין לה נציגות בכנסת היוצאת. לאור העובדה שהמשקיפים ממונים על ידי המפלגות (ולא על ידי ועדת הבחירות המרכזית), אין בקרה על מינויים ואף לא על נוכחותם בקלפי, וכן יש קושי לפקח על קיומו של האיזון הנדרש בין חברי סיעות שונות, בין חברי ועדת הקלפי למשקיפים.⁵
7. לפי הדין הקיים, הליך ההצבעה בקלפי כולל מנגנון בקרה פשוט ומוגבל: כאשר בוחרת מגיעה להצביע, מזכיר ועדת הקלפי מקבל ממנה תעודה מזהה, ולאחר שזיהה אותה הוא מאתר את שמה בפנקס הבוחרים ("אלפון סימון v"), קורא בקול רם את שם הבוחרת ומספרה הסידורי בפנקס הבוחרים ומסמן ליד שמה בפנקס הבוחרים "v", שמראה שהבוחרת זוהתה וביקשה להצביע. במקביל, המזכיר הנוסף (או חבר ועדה אחר) מניח סרגל על שמה של הבוחרת על העותק השני של פנקס הבחירות ("אלפון המחיקות"). כל זה נועד לאמת את זהות הבוחרת – כדי לוודא שאין אדם מתחזה לאחר, ושאינו אדם מצביע פעמיים. הבוחרת מקבלת מעטפה ונכנסת מאחורי הפרגוד, שם היא מכניסה פתק למעטפה, אוטמת אותה ומשללת אותה לתיבת הקלפי. עם השלמת ההצבעה, חבר ועדת הקלפי מוחק בקו את שמה של הבוחרת בעותק השני של פנקס הבוחרים ("פנקס הסימון") ומתעד את שעת ההצבעה. בנוסף, הוא מסמן X על המספר הסידורי של הבוחרת ב"טופס 1000".

¹ דנה בלאנדר, **ועדת הבחירות המרכזית – מקצועית או פוליטית?** המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 175 (יוני 2022), עמ' 36 (להלן: "מחקר מדיניות")

² "תדריך למזכיר ועדת הקלפי" של ועדת הבחירות המרכזית, זמין בכתובת:

³ מחקר מדיניות, בעמ' 32.

⁴ מחקר מדיניות, בעמ' 33.

⁵ מחקר מדיניות, בעמ' 37.

לתדריך מפורט ראו "תדריך למזכיר ועדת הקלפי" של ועדת הבחירות המרכזית, זמין בכתובת https://www.gov.il/BlobFolder/guide/training_materials/he/training_ballot_secretary_bri_efing.pdf, בפרט בעמודים 18-26.

הסימונים באלפון המחיקות ובפנקס הסימון של ועדת הקלפי נעשים אך ורק לצורך אחד – לוודא שהבוחרת לא תצביע יותר מפעם אחת. הסימון נעשה במקום, ולא נועד ליצירת תיעוד חיצוני, מאגר מידע, או שימוש אחר כלשהו שלא הוגדר בחוק. יושם לב כי התיעוד עצמו איננו דיגיטלי, אלא מתבצע בפנקסי נייר פיזיים בלבד. יתרה מכך, כפי שיורחב להלן, הפנקסים בהם מתועד עצם ההתייצבות להצבעה בבחירות (אם בדרך של סימון v ואם בדרך של מחיקת שם) מועברים בסוף יום הבחירות לוועדת הבחירות המרכזית, ובסוף תהליך הבחירות ותום תקופת הערעור על תוצאות הבחירות – מבוברים ואינם נשמרים.

תיעוד על ידי משקיפים וחברי ועדת קלפי

8. ואולם, למרות מסגרת הפעולה הברורה של ועדות הקלפי, שכל כולה מיועדת להבטחת טוהר הבחירות, במערכות הבחירות האחרונות נפוץ נוהג של דיווח בזמן אמת באמצעות יישומונים שונים של שמות המצביעים שהצביעו בפועל (ומכך ניתן להסיק גם את זהותם של בעלי זכות בחירה שטרם הגיעו להצביע).⁶ דיווח זה מתבצע באמצעות נציגי מפלגות שנמצאים בקלפי ונחשפים למידע על זהות המצביעים: חברי ועדת הקלפי והמשקיפים.
9. היישומונים המדוברים (המוכר ביותר הוא "אלקטור", אך קיימים בשוק יישומונים נוספים דוגמת Victory) מאפשרים למפלגות לנהל קמפיין בחירות במהלך יום הבחירות עצמו, ומציעים בין היתר ארגון וניהול של נתוני בוחרים ומערך פעילים בזמן אמת, במהלך יום הבחירות. היישומונים כוללים גם כלים להמרצת בוחרים באמצעות סימון ותיעוד של קשר עם בוחרים פוטנציאליים ושליחת מסרים ממוקדים לציבורים שונים. הפעלתם של היישומונים מבוססת על עיבוד שיטתי של מידע אישי, שנאגר במאגרי מידע דיגיטליים, מנוהל לרוב על ידי ספקים חיצוניים עבור המפלגות, ומועבר לגורמים שונים הפועלים מטעם המפלגה – פעילים, מתנדבים, עובדי קמפיין ונותני שירותים טכנולוגיים.
10. במסגרת יצירת מאגר המידע על בסיסו פועלים היישומונים, החברות והספקים החיצוניים שמתפעלים אותן מקבלים מהמפלגות את פנקס הבוחרים העדכני. לאחר מכן, לרוב מתבצע עיבוד, טיוב והצלבה של מידע מהפנקס עם נתונים נוספים, באופן שיוצר מאגר מידע רחב הכולל, בין היתר, פרטים אישיים (שם, מקום מגורים, מספר טלפון ועוד), אינדיקציות לעמדות פוליטיות, רמת תמיכה, דפוסי הצבעה וכו'. כמו כן, היישומונים מאפשרים איסוף ואגירת מידע נוסף; פרטים שנמסרו ישירות על ידי הבוחרים עצמם או מידע שנאסף על ידי פעילי המפלגה במסגרת שיחות, פניות אישיות או פעילות שטח, וכן מידע על צדדים שלישיים למשל, מידע אישי של מכרים, חברים ובני משפחה של תומכי מפלגה אשר סומנו על ידי הפעילים כתומכים פוטנציאליים.⁷

⁶ מחקר מדיניות, בעמ' 38.

⁷ לתיאור של תהליכי איסוף ועיבוד מידע אודות בוחרים בארה"ב, ראו Ira S. Rubinstein, *Voter Privacy in the Age of Big Data*, 2014 Wis. L. Rev. 861 (2014).

11. לכל אלו מצטרף המידע מיום הבחירות עצמו: כאשר חבר ועדת קלפי או משקיף מזין ליישומון מידע על עצם ההצבעה של אדם מזוהה, מידע זה מקושר לשאר המידע על אודות הבוחר שכבר נמצא במאגר המפלגתי, באופן שמאפשר לפעילי המפלגה לנקוט פעולות המשך של עידוד והמרצה להצביע בבחירות בכלל, ועבור מפלגתם בפרט. פעולות אלו יכולות לכלול יצירת קשר טלפוני או במסרון, ובמקרים מסוימים אף הגעה לכתובת המגורים לניהול שיחת "המרצה" להצביע, לרבות הצעה ללוות או להסיע לקלפי.

להרחבה ראו:

טל שניידר "מעריך דלת לדלת והסעות הליכוד בשיתוף אפליקציית אלקטור יצא לדרך" גלובס 18.2.2020;

איתמר ב"ז "אני יודע אם הצבעת בקיץ האחרון" העין השביעית 5.3.2020;

רפאלה גויכמן "הצצה לתוך אלקטור: כך מאות ישראלים מלשינים" על אנשים ללא ידיעתם ובניגוד לחוק" דה-מרקר 5.3.2021.

12. התייעוד שמבצעים המשקיפים בוועדת הקלפי במהלך הבחירות עצמן, מהווה חלק משמעותי מפעילות היישומונים. התייעוד מופץ אל מחוץ לחדר הקלפי בזמן אמת, למטרות מפלגתיות החורגות מהתכלית של ניהול הבחירות ושמירת טוהרן. כל זה אינו מוכחש או מוסתר, אלא להיפך, הנחיות בנושא זה מפורסמות על ידי המפעילים באופן מפורש. כך, למשל, באתר של היישומון Victory נכתב במפורש שהוא מאפשר "הצגה של מי מהתומכים הצביע ומי לא"⁸. באתר חברת Feedback, מפורט שהחברה מציעה "מערכת ייעודית עבור נבחר ציבור מסוגים שונים... (ו)מסייעת לשמירת קשר עם ציבורים הבוחרים", מפורסמים מגוון מדריכים מפורטים והנחיות לתייעוד ביום הבחירות עצמן.

13. כך, תחת קטגוריית "מאמרי מידע – יום הבחירות" באתר Feedback מופיע מאמר שכותרתו "משקיפים ויושבי ועדת קלפי" ובו מודגש כי:

משקיף/יושב ועדת קלפי יקר,

תפקידך ביום הבחירות חשוב ומשמעותי ביותר.

בזכות ההצבעות שתזין במערכת, המטה יוכל להתעדכן לגבי הנעשה בשטח, לקבל נתוני הצבעות בזמן אמת ולהתמקד בכל אותם תומכים שטרם הצביעו. לכן, תפקידך קריטי וחשוב עבור הניצחון בבחירות!

אנו ממליצים לך לפני פתיחת הקלפיות לוודא כי אתה יושב במקום עם חיבור חשמל וקליטת אינטרנט וכמובן להצטייד מראש במטען לטלפון.

בהמשך מונחה המשתמש לעשות "צ'ק אין" לקלפי הרלוונטית ביישומון, ומופיע ההסבר הבא:

⁸ ראו: <https://www.logivote.com/he/victory>.

כשהבוחרים מגיעים להצביע, חפש אותם על ידי הזנת מספר המצביע.



סמן כמצביע

לאחר מכן – ודא לפי שם המצביע כי אכן מדובר בבוחר הנכון ואז לחץ על

שים לב: בקלפי נגישה ניתן לחפש לפי מספר תעודת זהות.

במקרה ותהיה תקלת אינטרנט או תקלה בטלפון, תוכלו לסמן את המצביע בטבלה הידנית שתקבלו, ברגע שהתקלה תפתר תוכלו להזין את מספרי המצביעים באלקטור.

כמו כן, אם תצא להפסקה קצרה בקש מאחד המשקיפים שליךך לרשום בדף את מספרי המצביעים של הבוחרים שהגיעו להצביע וכשתשוב לקלפי תקליד ברצף את כל המצביעים.

יתרה מכך, המדריך מסביר כיצד, במקרה של תקלה שמונעת להזין הצבעות ביישומון, באפשרות המשתמשים לצלם ולשלוח למטה הבחירות של המפלגה את ה"טופס 1000" שמילאו בצורה ידנית. ויוזכר, מדובר בטופס שמילוי נדרש בהתאם לדיון, לניהול יום הבחירות עצמו וההנחיות לסימון בו מצויות במדריך של ועדת הבחירות המרכזית. כלומר, מידע שנוצר לפי חוק, לצורך ניהול הבחירות ושמירת טוהרן, משמש לצרכים מפלגתיים.

בסוף המדריך מודגש:

זכור! הצלחת יום הבחירות תלויה ביעילות ובאחריות שלך להזין את כל מי שהצביע. אם לא יוזנו הבוחרים כראוי, המטה לא יוכל לתמרץ את מי שלא הגיע להצביע ויתפספו קולות.

לכן, מלא אחר ההוראות והיה מרוכז במשימה, בהצלחה!

המדריך המלא של חברת פידבק למשקיף וחבר ועדת קלפי זמין בכתובת :

<https://feed-b.co.il/docs/%D7%9E%D7%A9%D7%A7%D7%99%D7%A4%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%99%D7%95%D7%A9%D7%91%D7%99-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA-%D7%A7%D7%9C%D7%A4%D7%99/>

אותו מדריך נמצא (בפורמט של סרטון) גם בעמוד ה-youtube של חברת אלקטור, בכתובת :

<https://www.youtube.com/watch?v=wDtIgNSedoU>

14. באתר חברת פידבק מצויים מדריכים נוספים, כגון "צ'ק ליסט ליום הבחירות", "סוגי משקיפים", "סריקת טפסי 1000 ביום הבחירות", אך הם מוגנים בסיסמה. ראו :

https://feed-b.co.il/docs_category/%d7%99%d7%95%d7%9d-%d7%91%d7%97%d7%99%d7%a8%d7%95%d7%aa

הליכים קודמים בנוגע לשימוש ביישומונים לניהול בחירות והמרת בוחרים

15. ההליך כאן מתמקד בהוצאת מידע ממתחם הקלפי בדבר עצם ההצבעה של מצביעים אל מחוץ לוועדת הקלפי, בזמן אמת במהלך יום הבחירות, על ידי בעלי התפקיד בקלפי. להשלמת התמונה נתייחס להחלטות שניתנו בסוגית היישומונים בזיקה לדיני הבחירות והזכות לפרטיות. בהמשך נזכיר הליכים נוספים שעסקו בשאלה הממוקדת המונחת כעת במסגרת ה"ש 17/26 .

16. תב"כ 14/23 שחר בן מאיר נ' הליכוד (החלטה מיום 18.2.2020) דן בעתירה לצו מניעה נגד השימוש ביישומון "אלקטור" על ידי מפלגות הליכוד ושי"ס בטענה לפגיעות בזכות לפרטיות, אבטחת מידע, שמירת מידע אחרי הבחירות, הוספת נתונים לפנקס הבוחרים ועוד. העתירה נדחתה על הסף על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דאז, כב' השופט הנדל, מחוסר סמכות עניינית של יו"ר ועדת הבחירות, מאחר שעיקר הטענות נסב על דיני הגנת הפרטיות (שאינם מנויים במפורש במסגרת הסמכויות לפי סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959).

17. כנגד החלטה זו הוגשה עתירה בבג"ץ 1311/20 עו"ד שחר בן מאיר נ' הליכוד (פסק דין מיום 25.2.2020). העתירה נדחתה על הסף. פסק הדין קבע שאין 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.

18. במערכת הבחירות האחרונה הוגשה עתירה נוספת לוועדת הבחירות המרכזית, תב"כ 38/25 עו"ד בן מאיר נ' בנימין נתניהו (החלטה מיום 30.10.2022). בעתירה נתבקש צו מניעה לחייב 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. העתירה נדחתה מטעמי

סף (שיהוי ואי צירוף משיבים רלוונטיים) ובהיעדר תשתית ראייתית להוכחת שימוש אסור במידע מפנקס הבוחרים.

המסגרת הנורמטיבית

להלן נפרט את הדין המסדיר את הסוגייה: דיני הבחירות, ומצטרפים אליהם דיני הגנת הפרטיות. נדון במפגש בין שתי מערכות דינים אלו, בהיבטים המידעיים של דיני הבחירות.

דיני בחירות: עקרונות, הסדרת פעילות ועדת הקלפי וניהול יום הבחירות

19. כאמור, חוק יסוד: הכנסת קובע בסעיף 4 כי "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות." תנאים אלה מגלמים עקרונות שונים, ובכלל זה של שוויון ופרטיות, שתומכים זה בזה ומשרתים את עקרון העל של קיום בחירות חופשיות, דמוקרטיות, תוך שמירה על טוהר הבחירות.

20. חשאיות הבחירות – שבאה לידי ביטוי מעשי בבחירת פתק ההצבעה מאחורי פרגוד – הכרחית כדי לאפשר הצבעה חופשית, "ללא מורא"⁹. בכך מושגת מטרה כפולה:

עקרון החשאיות נועד לשרת הן את האינטרס הפרטי של המצביע לשמור על סודיות הצבעתו (אינטרס שהמצביע רשאי לוותר עליו במקרה בו הוא מעוניין להסתייע במלווה), הן את האינטרס הציבורי – למנוע את קיומן של השפעות פסולות על רצונו החופשי של הבוחר ולהגן על טוהר הבחירות.

(בר"ם 3235/09 עמאש נ' מנהל הבחירות למועצה המקומית גסר אלזקא (נבו 1.3.2011), פסקה 29).

21. השוויון בבחירות בא לידי ביטוי הן בשוויון בזכות להיבחר והן בשוויון בזכות לבחור (כאשר לכל קול משקל שווה). השוויון בזכות לבחור בא לידי ביטוי גם באחידות פרוצדורת ההצבעה, כאשר ההתנהלות בכל קלפי אמורה להיות זהה לרעותה. אחידות זו מוגשמת באמצעות כללים והסדרים מפורטים שנועדו להתוות את התנהלות יום הבחירות, וכן קביעת מערכות איזונים שונות, לרבות בין שחקנים פוליטיים (כגון נציגי סיעות בגופים שונים), וכן הסדרים להבטחת טוהר הבחירות. הסדרים שונים עלולים לפגוע בשוויון ולעורר חוסר אמון בהליך הבחירות.

22. חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: **חוק הבחירות**), ותקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973 (להלן: **תקנות הבחירות**), מגדירים כיצד צריך להתנהל יום הבחירות בקלפי: מי רשאי להימצא במקום, מי מוסמך להפעיל סמכות, ומהם גבולות התפקידים של כל אחד. ההסדרים אינם מותירים מרחב לפעולה פרטית או מפלגתית שאינה מעוגנת בדין, אלא מגדירים חלוקת אחריות ברורה בין גורמי ניהול, גורמי פיקוח ונוכחות, וגורמי סדר.

⁹ מיכאל בירנהק, **פרטיות חוקתית** בעמ' 81 (2023).

23. סעיף 73 לחוק הבחירות קובע מפורשות רשימה סגורה של הנוכחים שהימצאותם במקום הקלפי מותרת בשעות ההצבעה :

בשעות ההצבעה לא יימצא אדם במקום הקלפי זולת חברי ועדת הקלפי או ממלא מקומו של חבר הוועדה שנעדר, משקיפים כאמור בסעיף 24(ד), מזכיר ועדת הקלפי, חברי הוועדה המרכזית והוועדה האזורית, בוחרים שהותרו להיכנס לשם הצבעה, שר הפנים או בא כוחו ושוטרים הדרושים לדעת ועדת הקלפי לשמירת הסדר, וכן עובדי הוועדה המרכזית ועובדי הוועדות האזוריות הנדרשים להימצא במקום הקלפי לצורך מילוי תפקידים ומבצעים עבודות או תפקידים מהסוג שקבע יושב ראש הוועדה המרכזית בכללים כאמור בסעיף 73א.

24. ודוק, כדי לאפשר נוכחות עובדי הוועדה המרכזית ועובדי הוועדות האזוריות במקום הקלפי, נדרש תיקון חקיקה מפורש, שכן הם לא הוזכרו בגרסה מוקדמת יותר של החוק (ראו הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 67) תשע"ז-2017, ה"ח הכנסת 677). הנוכחות של כל בעל תפקיד בקלפי נועדה למילוי תפקידים ספציפיים, כפי שיפורט להלן. משמע, המחוקק הסדיר בדקדקנות ובדווקנות את הנעשה במקום ההצבעה, באופן שיוצר מתחם סטרילי שבו מתרחשת רק פעולה אחת: הצבעה.

25. סעיף 21(א)(1) קובע כי ועדת הקלפי תורכב מנציגי סיעות, וסעיף 21(ג) קובע כי לוועדת קלפי ימונו יושב ראש וסגן יושב ראש.

26. לעומת חברי ועדת הקלפי, שהם בעלי זיקה פוליטית-מפלגתית כאמור (ואף מועסקים על ידי המפלגות עצמן)¹⁰, סעיף 21 לחוק הבחירות קובע כי לקלפי ימונה מזכיר ועדת קלפי, ושתנאי למינויו הוא הצהרה כי לא היה חבר מפלגה, או לא נטל חלק בפעילות מטעם מפלגה, בשלוש השנים שקדמו ליום הבחירות.

27. לבסוף, סעיף 24(ד) לחוק הבחירות מאפשר נוכחות של משקיפים בקלפי, בתנאי שיהיה מדובר בנציג אחד של כל רשימת מועמדים שאינה מיוצגת באותה ועדה (ראו גם סעיפים 20(א), 20(ח) לתקנות הבחירות).

28. נסכם, אם כן: בוועדת הקלפי יושבים בעלי תפקידים נעדרי זיקה מפלגתית (מזכיר/י הקלפי) לצד בעלי תפקידים שהם בעלי זיקה מפלגתית באופן מובהק: חברי ועדת הקלפי, לרבות יו"ר הוועדה וסגנו, וכן משקיפים.

29. תקנות 55-67 לתקנות הבחירות מסדירות את הליך ההצבעה :

- א. בידי ועדת הקלפי שני סוגי פנקסים: שני עותקים של רשימת בוחרים (לפי סדר א"ב של שמות משפחה ומספר סידורי שוטף) וזהותון (לפי סדר עוקב של מספרי זהות) (תקנה 60);
- ב. כאשר בוחר מגיע להצביע, מזכיר ועדת הקלפי יזהה את הבוחר מול אמצעי הזיהוי שיציג (תקנה 55(א1));

¹⁰ עמוד שאלות ותשובות באתר ועדת הבחירות המרכזית, מעודכן לבחירות לכנסת ה-25, זמין בכתובת https://www.gov.il/he/pages/elections_faq: "חברי ועדת הקלפי מתמנים ומועסקים על ידי המפלגות בלבד. בכל הקשור להעסקה כחבר/יו"ר ועדת קלפי או משקיף ביום הבחירות, יש לפנות ישירות למפלגות השונות."

- ג. מזכיר ועדת הקלפי יחפש את שמו של הבוחר בעותק רשימת הבוחרים שבידו, יקרא בקול בשמו של הבוחר, יסמן ברשימה ליד שמו סימון v כסימן שהבוחר ביקש להצביע ויעביר את אמצעי הזיהוי של הבוחר לאחד מחברי ועדת הקלפי (תקנה 67(א)(1));
- ד. חבר ועדת הקלפי ימסור לבוחר מעטפת הצבעה חתומה (תקנה 67(א)(2)) ויעביר את אמצעי הזיהוי של הבוחר לחבר ועדת הקלפי שלידי;
- ה. הבוחר ייגש מאחורי הפרגוד (תא ההצבעה), יכניס למעטפה פתק לפי בחירתו ולאחר שיראה לחברי ועדת הקלפי את המעטפה החתומה, ישלש אותה לתיבת הקלפי (תקנה 67(א)(2));
- ו. לאחר הטלת המעטפה לקלפי, ימחק חבר ועדת הקלפי את שמו של הבוחר מהעותק השני של רשימת הבוחרים על ידי העברת קו על השורה בה רשומים פרטי הבוחר ורק אז ישיב לבוחר את המסמך המזהה שלו (תקנה 67(א)(3), 67(א)(3)).
30. מכאן אנו למדים, כי בעלי התפקידים בקלפי מקבלים מידע מזוהה (כלומר, מקושר לאדם ספציפי) לגבי עצם ההצבעה של אדם, מתוקף תפקידם ולצורך ניהול ההצבעה ופיקוח על תקינותה. חברי ועדת הקלפי ממלאים תפקיד אקטיבי בזיהוי ותיעוד ההצבעה. למשקיפים, לעומת זאת, אין סמכויות ניהול, אכיפה או תיעוד עצמאי; **תפקידם מתמצה בהשגחה ובקרה אנושית במסגרת הרשמית של ההליך**. ודוק, תיעוד עצם ההצבעה נועד למטרה מוגדרת, של מניעת הצבעה כפולה (ראו סעיף 124(א)(2) לחוק הבחירות). עוד אנו למדים, שהן המחוקק והן מחוקק המשנה הקפידו לקבוע כללים סדורים ומפורטים לניהול יום הבחירות, באופן שיבטיח מצב שוויוני ככל הניתן: בכל קלפי, בכל מקום בארץ, יתנהל הליך ההצבעה בצורה זהה.
31. בסוף יום הבחירות נותרים מסמכים מהם ניתן להסיק באופן מזוהה מי הצביע ומי לא: רשימות בוחרים בהן מסומנים שמותיהם של מי שהצביעו, ושמותיהם של מי שלא הגיעו להצביע – נותרים לא-מסומנים.
32. מסמכים אלו מוגדרים כ"**חומר רגיש**", בהתאם לתוספת הראשונה לכללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), תשע"ח-2018 (להלן: "**תקנות העיון**"). "חומר רגיש" כולל את רשימות הבוחרים לפי תקנה 60 לתקנות הבחירות, שהיו בשימוש ביום הבחירות בכל ועדות הקלפי, וכן את ה"חומר הכללי" לפי תקנה 93(2) לתקנות הבחירות (שכולל את מעטפות האריזה לתוכן חומר הבחירות במהלך ההצבעה, המעטפות הכשרות שהוצאו מהקלפי ונמצאו בהן פתקי הצבעה כשרים, פתקי הצבעה כשרים שהוצאו ממעטפות כשרות).
33. בסוף יום הבחירות (כולל ספירת הקולות) מועבר כל חומר הבחירות, כולל החומר הרגיש, מוועדת הקלפי לוועדת הבחירות האזורית. עם גמר רישום תוצאות ספירת הקולות של כל הקלפיות באזור, מעבירה ועדת הבחירות האזורית לוועדת הבחירות המרכזית את חומר הבחירות, כולל את שתי רשימות הבוחרים שהיו בשימוש ביום הבחירות בכל ועדות הקלפי באזור (תקנות 93-100 לתקנות הבחירות).
34. סעיף 79א לחוק הבחירות עוסק בשמירת חומר הבחירות, וקובע כלל ברירת מחדל (ההדגשה הוספה):
- 79א(א) הועדה המרכזית תשמור במקום בטוח את הפרוטוקולים של ועדות הקלפי עם כל חומר הבחירות שנתקבל מהוועדות האזוריות כאמור בסעיף 79(ג), עד לאחר תום המועד להגשת ערעורי בחירות, ואם הוגשו ערעורי בחירות – עד לאחר מתן פסק דין חלוט בהם; **אחרי המועדים האמורים, תשמיד הועדה המרכזית את חומר הבחירות כאמור, אם בית**

המשפט לא הורה לנהוג באופן אחר; אולם את הפרוטוקולים של ועדות הקלפי תשמור הוועדה המרכזית עד יום הבחירות לכנסת הבאה.

35. כלומר, המחוקק הכיר בכך שתיעוד עצם ההצבעה של אדם ספציפי הוא מידע רגיש שאין לשמור אותו מעבר לנדרש לצורך ניהול הבחירות. המידע אף לא מתועד או נשמר באופן דיגיטלי, אלא בעותקים קשיחים בלבד.

36. רגישותו של המידע אודות עצם ההצבעה בבחירות באה לידי ביטוי גם בכללי העיון במידע (קרי, ברשימות הבוחרים) בתקופת הזמן המוגדרת המותרת לכך. ראשית, חוק הבחירות מגביל את הגורמים שרשאים להגיש ערעור בחירות (סעיף 86 לחוק הבחירות, וראו גם בג"ץ 2162/20 ח"כ אופיר כץ נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, פסקה 17 (נבו 2.4.2020), להלן "עניין כץ") ולבקש לשם כך לעיין בחומר רגיש (סעיף 2(א) לתקנות העיון); שנית, לבקשה לעיון בחומר רגיש יש לצרף תצהיר ובו נימוקים מפורטים לבקשת העיון, כמפורט בתקנות (סעיף 2(ב) לתקנות העיון); שלישית, עיון בחומר רגיש יותר רק כשיש ראיות לכאורה לליקוי הנטען ובנוסף היקפו של הליקוי עלול להשפיע על חלוקת המנדטים (סעיף 2(ג) לתקנות העיון); רביעית, "בבואו לשקול קבלה של בקשה לעיון לפי כללים אלה שהוגשה לשם הגשת ערעור בחירות, יביא בחשבון יושב ראש הוועדה המרכזית את האפשרות שמסירת חומר הבחירות נושא הבקשה מהווה פגיעה בפרטיות של צד שלישי, לפי סעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות" (סעיף 6(ב) לתקנות העיון, ההדגשה הוספה).

37. אם כן, לגישת המחוקק ומחוקק המשנה, המידע המזוהה אודות עצם ההצבעה אינו מידע שאמור להיות נגיש באופן נרחב, ובדין נקבע מערך של איזונים, מגבלות והליכי בקרה כדי לאפשר את הגישה למידע זה לתכליות מצומצמות ובצורה מוגבלת (ראו עניין כץ, סעיף 33). לעמדנו, לגישה זו קשר הדוק לעקרון חשאיות הבחירות.

הזכות לפרטיות

פרטיות כזכות יסוד חוקתית, פרטיות וחשאיות ההצבעה

38. הזכות לפרטיות היא זכות יסוד חוקתית, שמעוגנת מפורשות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (סעיף 7). חוק היסוד קובע שכל אדם "זכאי לפרטיות ולצנעת חייו" (סעיף 7(א)). בהיות הזכות מוגנת באופן מפורש בחוק היסוד, כל פגיעה בה כפופה לתנאי פסקת ההגבלה (סעיף 8): על הפגיעה להיות בסמכות, לתכלית ראויה, באופן ההולם את עקרונות המדינה וכן עליה להיות מידתית.

39. הזכות לפרטיות נתפסת כ"אחת החירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי" (רע"א 2558/16 פלונית נ' קצין התגמולים משרד הביטחון (נבו 5.11.2017), פסקה 39 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז). בית המשפט הכיר במשמעותה של הזכות לפרטיות לא רק לעיצוב חייו ומרחבו האישי של הפרט, אלא בנחיצותה של ההגנה על הזכות לשם שגשוג חברתי ודמוקרטי, הרחק מהעין הפקוחה של המדינה (ראו למשל ע"א 8954/11 פלוני נ' פלונית (נבו 24.4.2014), פסקה 84 לפסק דינו של כב' השופט סולברג).

40. הפרטיות מאפשרת לאדם מרחב אוטונומי וחופשי, והיא נתפסת כמאפשרת לאדם לשלוט במידע על אודותיו ולהיקף חשיפתו. לכן, מעקב, תיעוד ופיקוח הן פעולות שמפרות את הזכות לפרטיות, שכן הן

פולשות לאותו מרחב אוטונומי ומצמצמות את מרחב החופש והפעולה בתוכו, באופן שעלול "לצנן" גם פעולות חוקיות, לגיטימיות וחשובות.¹¹

41. הפרטיות חשובה גם באופן ישיר בהגשמת עקרונות המשטר הדמוקרטי, בשל הקשר הישיר בינה לבין עקרון חשאיות הבחירות והבטחת בחירה חופשית, ללא איום או השפעה חיצונית (בירנהק **פרטיות חוקתית** 81).¹²

עצם ההצבעה – מידע פרטי

42. בהקשר זה מתעוררת השאלה האם מידע על עצם ההצבעה הוא מידע פרטי ומוגן במסגרת הזכות לפרטיות. לעמדתו של בירנהק, התשובה חיובית: "השאלה אם אדם הצביע היא עניינו שלו, ורק הוא או היא יחליטו אם לפרסם את דבר הצבעתם או אי-הצבעתם... העובדה שאדם לא הצביע חושפת אותו ללחצים, לעיתים לא הוגנים ודווקא כאן יש חשש לשיבוש טוהר הבחירות".¹³

43. בניגוד לשאלת תוכן ההצבעה, שזוכה לחשאיות מוגברת ולהגנה מפורשת באמצעים שונים (הצבעה מאחורי פרגוד, הכנסת הפתק למעטפה אטומה), שאלת חשאיות עצם ההצבעה מורכבת יותר. ההגעה לקלפי היא אקט שמתבצע במרחב הציבורי, כאשר השליטה על השאלה האם יהיו עדים לעצם המעשה, וזהותם של עדים אלו, היא מוגבלת (ניתן להגיע לקלפי בשעות "שקטות" יחסית, אך אין ערובה לכך שהמתחם יהיה ריק מאדם). ואולם, חרף מורכבות זו, אנו טוענים כי הזכות לפרטיות חלה גם על מצבים שמתרחשים במרחב הציבורי, לא כל שכן כשמדובר באחד המעשים הדמוקרטיים הבסיסיים. בירנהק סבור כי הגנה על פרטיות במרחב הציבורי מוצדקת לאור ההצדקות לזכות לפרטיות, בראשן הצורך לאפשר לאדם מרחב פעולה אוטונומי בו הוא נמצא בשליטה על המידע על אודותיו.¹⁴

44. ראוי לציין בהקשר זה שהמחוקק נתן דעתו להתערבות פסולה לא רק בשלב ההצבעה עצמו, אלא גם ביחס לסוגיית ההצבעה או אי ההצבעה, כשתוכן ההצבעה אינו ידוע. סעיף 122 לחוק הבחירות עניינו "שחיתות ואיום" והוא קובע מאסר חמש שנים או קנס, בין היתר במקרים הבאים (ההדגשות הוספו):

(1) הנותן או המציע שוחד על מנת להשפיע על בוחר **להצביע או להימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסויימת**;

(2) המקבל או המסכים לקבל שוחד, לעצמו או לאדם אחר, כדי **שיצביע או יימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסויימת**;

(3) המאיים על בוחר בגרימת נזק, לו או לאדם אחר, אם הבוחר **יצביע או יימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסויימת**;

(...)

¹¹ מיכאל בירנהק "הפגנה כזירת מעקב" **עיוני משפט** מט 46-47 (יתפרסם ב-2026), נמצא ב: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5541059

¹² בירנהק **פרטיות חוקתית**, לעיל ה"ש 9, בעמ' 81.

¹³ שם, בעמ' 82.

¹⁴ בירנהק "הפגנה כזירת מעקב", לעיל ה"ש 11, בעמ' 49-50.

(5) המפטר או מאיים לפטר אדם מעבודה או מונע או מאיים למנוע ממנו קבלת עבודה **כדי שיצביע או לא יצביע** או משום שהצביע או לא הצביע בעד רשימת מועמדים מסויימת או משום **שנמנע או לא נמנע מהצבעה**, או כדי שיימנע או לא יימנע או משום שנמנע או לא נמנע מתעמולת בחירות, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסויימת;

(6) המשדל אדם **להצביע או להימנע מלהצביע**, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסויימת, בדרך של השבעה, קללה, נידוי, חרם, נדר, התרת נדר, הבטחה להעניק ברכה, או מתן קמיע; לענין זה, "קמיע" – לרבות כל חפץ שבעיני חלק מהציבור יש ביכולתו להיטיב או להרע עמו.

45. אם כן, המחוקק מטיל סנקציה על השפעה או ניסיון השפעה גם על עצם ההצבעה עצמה. בכך יש לומר כי מבחינת המחוקק הן תוכן ההצבעה והן עובדת ההצבעה (או הימנעות מהצבעה) דינם זהה, מבחינת טוהר הבחירות. מעשה ההצבעה הוא אם כך מעשה אוטונומי נפרד, שההשפעה עליו מפירה את העקרונות שביסוד דיני הבחירות.

46. בהחלטות שונות של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית, הוכרה שאלת חשאיית עצם ההצבעה כשאלה חשובה שנוגעת לזכות לפרטיות, אך הושארה ב"צריך עיון", שכן לא נדרשה לשם הכרעה בהם (ראו ה"ש 7/22 **עדאלה נ' הליכוד** פסקה 60; תב"כ 14/23 **בן מאיר נ' הליכוד** פסקה 6; תב"כ 38/25 **בן מאיר נ' נתניהו** פסקה 16). לצד השארת הסוגייה ללא הכרעה לאותה עת, העירו יושבי ראש ועדת הבחירות הערות בעלות חשיבות לענייננו. נפרט.

בתב"כ 14/23 העיר כב' השופט הנדל כי קיים נוהג ותיק בו חברי ועדת קלפי ומשקיפים מסמנים בעותק פנקס הבוחרים בידיהם את זהות המצביעים בקלפי ומעבירים אותו לחברי מפלגתם, כדי שאלו יעודדו אזרחים להצביע. השופט הנדל העלה את התהייה, האם יש משמעות להעברת פרקטיקה זו מן הנייר אל היישומון: "לעיתים הטכנולוגיה וההכרעות הכרוכות בעקבה מאירים באור שונה גם תופעות בלתי טכנולוגיות שקדמו להתפתחות המדע והמשפט", ציין השופט הנדל (שם, בפסקה 6).

גם כב' השופט (כתוארו דאז) עמית, בתב"כ 38/25, התייחס למעבר מאמצעים "אנלוגיים" ליישומונים מבוססי-רשת (שם, פסקה 16), והעיר כי "נקל להבין לליבו של אזרח שיתקומם בעקבות חשיפת החלטתו אם להצביע או אם החליט להימנע מכך" (שם). השופט עמית הציע, במאמר מוסגר, לבחון תיקון של המצב הנוהג כיום, בו חברי ועדת קלפי עשויים להתגורר בסביבת הקלפי ולהכיר אישית את המצביעים, דבר שמגביר את אפשרות הזיהוי האישי והידיעה שפלוני הגיעה להצביע. השופט עמית הציע שייקבע מרחק מינימאלי בין מקום מגורי חבר ועדת הקלפי לקלפי בה הוא משובץ.

47. אנו סבורים כי המעבר מעולם אנלוגי לעולם של תיעוד דיגיטלי טומן בחובו לא רק פגיעה משמעותית יותר בזכות לפרטיות, כפי שיפורט להלן, אלא הפרה ישירה של דיני הבחירות, בדגש על היעדר סמכות ואף ניצול לרעה של תפקיד חבר ועדת הקלפי או המשקיף לצרכים מפלגתיים, שחורגים מסמכויותיהם לפי דיני הבחירות, ואף מערערים את האמון של הבוחרים בחשאיית הבחירות, באופן שיוצר אפקט מצנן. במילים אחרות, תיעוד עצם ההצבעה לצרכים מפלגתיים חותר תחת העיקרון של טוהר הבחירות. הפרות אלו לא ייפתרו, בכל הכבוד, בהגבלת מרחק כפי שהציע כב' השופט עמית, ויש לדון בהן, לעמדתנו, לגופם של דברים.

חוק הגנת הפרטיות: פגיעות בפרטיות, פרטיות מידעית

48. מעבר לרובד החוקתי, חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות") מעניק "שכבת הגנה" נוספת לזכות לפרטיות. החוק חל גם על המדינה (סעיף 24). הנחת המוצא של החוק היא ש"אין פוגעים בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו" (סעיף 1). סעיף 2 לחוק מונה מצבים שונים שמוגדרים כפגיעה בפרטיות, כגון בילוש, התחקות או הטרדה אחרת (סעיף 2(1)); הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדין לגבי ענייניו הפרטיים של אדם (סעיף 2(7)); או חובת סודיות שנקבעה בהסכם מפורש או משתמע (סעיף 2(8)); הפרת עקרון "צמידות המטרה", כלומר, שימוש בידעיה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, למטרה אחרת מזו שלשמה נמסרה (סעיף 2(9)); פרסום או מסירה של דבר שהושג תוך פגיעות מסוימות בפרטיות (סעיף 2(10)); פרסום של עניין הנוגע "לצנעת חייו האישיים של אדם" (סעיף 2(11)). זו "הפרטיות הקלאסית"¹⁵, וכאמור, גם המדינה יכולה להיות מעוולת במסגרתה (סעיף 24 לחוק הגנת הפרטיות).

49. סעיף 3 לחוק מגדיר את מונחיו השונים. ביניהם רלוונטיים לעניינו הקביעה ש"הסכמה" היא הסכמה מדעת, במפורש או מכללא; שמאגר מידע הוא אוסף פרטי מידע אישי המעובד באמצעי דיגיטלי וההגדרה שמידע בעל רגישות מיוחדת, הינו, בין היתר, "מידע אישי על אודות דעותיו הפוליטיות או אמונותיו הדתיות של אדם או השקפת עולמו".

50. פרק ב לחוק עוסק במאגרי מידע: הכללים המסדירים איסוף מידע אישי, עיבודו וניהולו במאגר. זוהי הפרטיות המידעית (data protection).¹⁶ גם כאן מופיע עקרון צמידות המטרה, הפעם במאגר: סעיף 8(ב) קובע ש"לא יעבד אדם מידע אישי במאגר מידע אלא למטרת המאגר שנקבעה לו כדין". הפרק מפרט חובות שונות בהקשר של איסוף ועיבוד מידע במאגר, ביניהן חובת הודעה בעת פנייה לקבלת מידע אישי לשם עיבודו במאגר (סעיף 11).

התפר בין פרטיות מידעית ודיני בחירות: פנקס הבחורים ועיבוד מידע ביישומוני ניהול בוחרים

51. סעיף 39(א) לחוק הבחירות לכנסת מגדיר "מידע פנקס" כ"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". סעיף קטן (ג) קובע כי מידע פנקס יימסר למפלגות רק "לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבחורים".

52. ויודגש: "מידע הפנקס" אינו מאפשר למפלגה לדעת אם אדם הצביע אם לאו, ולא נמסר לה לשם מטרה זו, אלא רק מאפשר למפלגה לפנות, ורק בהסתמך על מידע הפנקס, אל המצביע ולשאול אותו האם כבר הצביע. אותו מצביע חופשי להחליט אם לענות על השאלה, כלומר, האם להסכים למסירה ואיסוף המידע לגבי עצם הצבעתו בבחירות.

53. כפי שתואר לעיל, מידע הפנקס הוא מעין "נקודת התחלה" בלבד עבור המפלגות, ש"מטייבות" אותו בזמן אמת באמצעות הזנתו ליישומוני ניהול בוחרים והוספת מידע נוסף, כולל מידע אישי בעל רגישות מיוחדת, לרבות מידע אודות דעות פוליטיות והשקפת עולם.

¹⁵ מיכאל בירנהק, עומרי רחום-טוויג פרטיות מידעית 55-58 (2026).

¹⁶ שם, בעמ' 60-62.

54. המידע – הבסיסי והמטויב – המנוהל ביישומוני ניהול הבוחרים הוא "מאגר מידע" לכל דבר, כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, וחלות על עיבודו כל כללי הפרטיות המידעית שהוזכרו לעיל. כך, למשל, יש להקפיד על קבלת הסכמה לאיסוף המידע שמתווסף למידע הפנקס, ולעמוד בחובת היידוע בהתאם לרכיבי סעיף 11 לחוק, בין אם המידע מתקבל ישירות מהאדם עצמו ובין אם נאסף ביישומון באמצעות פעילים (ראו הרשות להגנת הפרטיות, "דרישות חוק הגנת הפרטיות לקראת הבחירות לכנסת ה-25: מגבלות השימוש בפנקס הבוחרים ובמידע אישי אחר ואחריות המפלגות על אפליקציות וספקים חיצוניים" (25.8.2022, עדכון 22.7.2025)).

55. מעבר לדין הכללי, ובכלל זה חוק הגנת הפרטיות, בנוגע ל"מידע הפנקס" חלים כללים של דיני הבחירות: מידע הפנקס נועד לניהול הקשר עם ציבור הבוחרים ולצרכי התמודדות בבחירות – בכל מערכת בחירות בנפרד. תקנה 6א(ג) לתקנות הבחירות מחייבת חתימה על שני כתבי התחייבות כתנאי לקבלת מידע הפנקס: כתב התחייבות של סיעה/מפלגה בנוגע לאופן השימוש במידע (טופס 1ה), נספח לתקנות הבחירות) וכתב התחייבות של האחראי לטיפול במידע (טופס 1ו, נספח לתקנות הבחירות). בטופס 1ה מתחייב נציג הסיעה/מפלגה כי במקרה של התמודדות הסיעה/מפלגה בבחירות, מידע הפנקס וכל עיבוד שייעשה בו יושמד בתוך 7 ימים לאחר שתוצאות הבחירות הופכות חלוטות. בטופס 1ו מתחייב האחראי לטיפול במידע למחוק את המידע מיד עם קבלת הוראות נציג המפלגה/הסיעה. במילים אחרות, אחריות ביעור מידע הפנקס (כולל העיבוד שנעשה במידע) היא על המפלגות, ובמידה והן נעזרות בשירות של ספקית חיצונית, כגון חברה שמציעה שירותי יישומונים לניהול בחירות והמרצת בוחרים, עליהן לפקח ולוודא כי הספקית מקפידה לבער את המידע (ראו גם מסמך הרשות להגנת הפרטיות בנושא שימוש בפנקס הבוחרים ואחריות המפלגות, לעיל). יצוין בהקשר זה, כי בדצמבר 2025, במסגרת ת"א 14336-03-21 אלקטור תוכנה בע"מ נ' תאגיד השידור כאן, שנדון בבית משפט השלום בירושלים, התברר כי חברת אלקטור (אחד מיישומוני הבחירות הפופולריים ביותר) הציגה 6 תצהירי ביעור כוזבים, והרשות להגנת הפרטיות מצאה ברשותה 7 עותקים של פנקסי בוחרים שלא עברו ביעור.

56. אם כן, בעוד המדינה עצמה מכירה ברגישות העליונה של נתוני ההצבעה ופועלת להשמדתם, במישור הדיגיטלי נוצר "יקום מקביל", בו נשמר מידע רגיש אודות הבוחרים. כפי שראינו, המחוקק קבע הסדרים קפדניים להשמדת חומרי הבחירות (פתקים ופרוטוקולים וכן השמדת מידע הפנקס) בתום תקופת הערעור, מתוך הבנה כי שמירת המידע – בפרט מידע המזהה מי הצביע ומי לא לאורך זמן – מסכנת את חופש הבחירה. בפועל, נוצר מצב פרדוקסלי: הריבון משמיד את המידע כדי להגן על האזרח, אך בו בזמן מתקיימת פרקטיקה של יצירת 'עותק דיגיטלי' של אותו מידע בדיוק, בידי המפלגות, למטרות שלהן שחורגות ואף מתנגשות במטרות העל של דיני הבחירות. כפי שראינו, בפועל המידע נשמר, אף בניגוד לכללי הבחירות הברורים, באופן המייתר את ההגנה בחוק.

57. אכן, כפי שהעירו יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית, המעבר מניהול מידע אנלוגי לניהול מידע דיגיטלי הוא משמעותי בהקשר של ניהול בוחרים.

ראשית, בעובדה הפשוטה שניהול המידע באופן אנלוגי, למשל על פי הכללים של דיני הבחירות (רשימת הבוחרים והזהותון), כלל אינו מקים "מאגר מידע" (שכן לפי סעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות, מאגר מידע הוא רק "אוסף פרטי מידע אישי המעובד באמצעי דיגיטלי"), ואילו המעבר לתייעוד ועיבוד דיגיטלי כרוך בחובה לעמוד בכלל דרישות הדין שמסדירות את ניהולו של מאגר מידע.

שנית, המעבר לניהול מידע דיגיטלי מאפשר טיוב, הצלבה, יצירת קישוריות בין נתוני מידע ואגרגציה של נתונים שמקשורים לאדם מזוהה ספציפי, וכן הפצה מהירה למטרות של שימוש בטווח זמן קצר. פעולות אלו לא התאפשרו בעולם האנלוגי. יפים לעניין זה הדברים שהובאו גם בפסקה 7 בתב"כ 14/23 :

"As public records have been made available in computerized form and posted on the Internet, public concerns about protecting the privacy of personally identifiable information in these records have intensified. Before computers and information technology, those who wished to see and copy information in public records had to traipse to a public building, request a record, wait for the staff to find it, carefully read through the record to find the item(s) of interest, and then copy the desired information manually. The physical presence and labor involved resulted in "practical obscurity," that is, the work involved in obtaining access and duplicating information had the effect of protecting the privacy of the information. In the networked world, those built-in protections are removed and there is little or no obscurity. Records can be easily accessed, searched, analyzed, and reconstituted in new forms from nearly anywhere in the world."

(Deborah G. Johnson, Priscilla M. Regan, and Kent Wayland, Campaign Disclosure, Privacy and Transparency, 19 Wm. & Mary Bill Rts. J. 959 (2011), <https://scholarship.law.wm.edu/wmbrj/vol19/iss4/7>)

58. כפי שנראה להלן, להבדלים אלו, ולפעולות שמבוצעות בעולם הדיגיטלי, יש משמעויות משפטיות.

הטיעון המשפטי

להלן נטען שתיעוד עצם ההצבעה פוגעת בפרטיותו של הבוחר, בשל הפרת ההגנה החוקתית והסטטוטורית של הזכות לפרטיות, והיא מפרה את עקרון חשאיות הבחירות. מעבר לכך, יש לבחון את התיעוד בראיה הכוללת של תכליתו, אף שהיא ממומשת מחוץ לאזור הקלפי: עיבוד מידע על בוחרים והמרצה בפועל להגיע לקלפי ולהצביע. השימוש במידע בדבר עצם הבחירה לשם השגת תכליות פוליטיות מתבטא גם הוא בפגיעות שונות בפרטיות. כל אלו, נטען, מתבצעים בחוסר סמכות, שכן סמכותם של בעלי התפקידים בקלפי מוגבלת לפיקוח ושמירה על טוהר הבחירות, והם אינם מוסמכים להשתמש במידע שהגיע אליהם מתוקף תפקידם למטרות שחורגות מתכליות אלו. לאור האמור, אנו טוענים כי על ועדת הבחירות המרכזית להפעיל סמכותה ולהורות מפורשות כי אסור לחברי ועדת הקלפי או כל גורם אחר לתעד, לא כל שכן תיעוד דיגיטלי, את עצם ההצבעה של אדם בבחירות, אלא אך ורק לשם מימוש תפקידם הסטטוטורי, של הניהול התקין של הבחירות ושמירת טהרתן.

פגיעה בפרטיות בעצם תיעוד ההצבעה

59. לעמדתנו, המידע על אודות עצם הצבעתו של אדם (ללא קשר לתוכן ההצבעה) הוא מידע פרטי, שתיעודו הוא פגיעה בפרטיות. דיני הבחירות מאפשרים לתעד מידע זה למטרות מוגדרות (הבטחת טוהר הבחירות ובפרט מניעת הצבעה כפולה). תיעוד זה הוא מוגבל, תכליתו ראויה ובראיתנו, מידתי. אך בבסיס, מדובר במידע פרטי.
60. ההחלטה האם להצביע בבחירות היא החלטה אידיאולוגית-ערכית ואישית הקשורה לעמדותיו של אדם בנוגע למערכת הבחירות ומשמעותן ומידת האמון שיש לו כלפי מוסדות המדינה. החלטה שלא להצביע בבחירות יכולה להיות, למשל, אקט מחאתי ואידיאולוגי. אלא אם יש מניעה ממשית לממש את זכות ההצבעה, ההחלטה שלא להצביע בבחירות היא החלטה מודעת (אף אם היא נובעת מאדישות גרידא). מדובר, אם כן, בהחלטה – בין אם ההחלטה היא להצביע ובין אם ההחלטה היא שלא להצביע – המבטאת ומממשת את האוטונומיה של הפרט. אחת מתכליותיה של הזכות לפרטיות היא-היא מימוש האוטונומיה של הפרט, שכן הזכות לפרטיות מאפשרת לפרט מרחב בו הוא יכול לקבל ולממש החלטות אוטונומיות ללא השפעה חיצונית.¹⁷ לא בכדי, אם כן, מידע על אודות דעות פוליטיות והשקפת עולמו של אדם מוגדר כ"מידע בעל רגישות מיוחדת" בחוק הגנת הפרטיות (ראו סעיף 7) בהגדרת המונח בסעיף 3 לחוק). לעמדתנו מידע אודות עצם ההצבעה נופל תחת הגדרה זו.
61. לכן, תיעוד בכלל, ומעקב שיטתי בפרט, של עצם ההצבעה של אדם מזוהה וספציפי, מהווה פגיעה בפרטיות. התיעוד, ובוודאי השימוש במידע (על כד יפורט להלן), יוצר תחושת מעקב, של "עין צופה", צמצום אוטונומיה והצרת חופש בחירה. מדובר במידע שתיעודו מבטא אובדן של שליטה של הפרט על המידע אודותיו שמתועד ומעובד.¹⁸ זוהי הפרה של הפרטיות כשליטה (ראו לעניין זה בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (נבו, 1.3.2021) (להלן: "עניין האגודה"), פסקה 13 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז; בג"ץ 4455/19 עמותת טבקה – צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל (נבו, 25.1.2021) פסקה 34 לפסק דינה של הנשיאה (בדימוס) כב' השופטת חיות; בג"ץ 6824/07 ד"ר עאדל מנאע נ' רשות המיסים (נבו, 20.12.2010), פסקאות 34, 37 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו דאז) פוגלמן).
62. בהקשר של מימוש הזכות הדמוקרטית להצביע, האפקט המצנן הנובע מאובדן השליטה הוא כבד משקל.
63. לצורך הבנת הפגיעה בפרטיות יש להכיר את המשמעות של מעקב בחירות – Election Surveillance – לפי גרין (Green), מדובר בתיעוד שיטתי של תהליך הבחירות באמצעי שאינו התבוננות אנושית בלבד (גרין מתייחסת לאמצעי אודיו או וידאו). מעקב בחירות יכול להיות מכוון לפרטים (בוחרים ובעלי תפקידים בניהול הבחירות), או תהליכים (כגון שינוע קלפיות). הוא יכול להיות מעוגן בחקיקה המסדירה את הבחירות עצמן, ולהתבצע באמצעות בעלי תפקיד בקלפי או משקיפים מטעם המפלגות.¹⁹

¹⁷ ראו אהרן ברק "הזכות החוקתית לפרטיות וצנעת הפרט: תכליתה, חשיבותה והיקפה" ספר עדנה ארבל 401, 420-218 (שלי אביב יוני ואח' עורכים, 2022), וההפניות שם.

¹⁸ רובינשטיין, לעיל ה"ש 7, בעמ' 890-891.

¹⁹ Rebecca Green, *Election Surveillance*, 57 WAKE FOREST L. REV. 289, 293-294 (2022)

64. למעקב בחירות יש תכליות מוצהרות, לגיטימיות וראויות. ככלל, הוא נועד להגשים שקיפות של הליך הבחירות, ולאפשר פיקוח ומניעת זיופים ואי סדרים (בכך שאנשים "מתנהגים בהתאם" ונמנעים מפעולות אסורות ובלתי-חוקיות, כשהם מודעים להתבוננות ולפיקוח עליהם). למעשה, בתצורתו הראויה, הוא מהווה כלי לפיקוח של האזרחים על המדינה ועל האופן בו מתבצע ההליך הדמוקרטי, ולא להיפך.²⁰ ואולם, יש לתת את הדעת גם לזהות המתבונן: יש הבדל בין פיקוח ואף מעקב מדינתי, למעקב על ידי אזרחים אחרים (גרין מכנה זאת coveillance).²¹ ההבדל העיקרי הוא שהמעקב המדינתי נדרש להיות מוסדר בדין, ולבטא הליך חקיקתי בו בוצע איזון בין זכויות וקביעת הסדרים שיבטיחו פגיעה מידתית בזכות. מעקב על ידי אזרחים אחרים אינו מתבצע תחת הנחת היסוד הזאת (אך כן כפוף כמובן להוראות הדין שעוסקות במעקב ואיסוף מידע – זהו מישור "הפרטיות הקלאסית").

65. בהקשר של תיעוד עצם ההצבעה, יש משמעות לזהות המתעד, באופן שמעצים את הפגיעה בפרטיות. תיעוד ההצבעה, שמתבצע בהתאם לדיני הבחירות, הוא תיעוד מוגבל בהיקפו: הוא מתבצע ב"עותק קשיח" בלבד, ולא באמצעי דיגיטלי. הוא מושמד בסמוך לתום תקופת הבחירות. הוא מבוצע על ידי גורמים שהוסמכו לכך בדין, עבור מטרות מוגדרות בחוק וספציפיות של הבטחת טוהר בחירות ומניעת הצבעה כפולה. לעומת זאת, התיעוד של עצם ההצבעה ביישומונים לניהול בוחרים, פוגעני הרבה יותר גם בגלל זהות המתעד. אין מדובר בפיקוח מדינתי בהליך סדור, אלא בפיקוח אזרחי-פוליטי בהקשר של מידע שאינו מעניינו של איש, ואמור להיות בחירתו של אדם אם לשתף בו אנשים אחרים. בהקשר זה, הצעתו של השופט עמית בתב"כ 38/25 (סעיף 16) לפיה חברי ועדת הקלפי ישובצו לקלפיות רחוקות ממקום מגוריהם אינה מרפאת את הפגיעה: התיעוד והפיקוח מתבצע באופן שיטתי, והפגיעה נגרמת לא בשל הזיהוי על ידי אדם מוכר, אלא בשל הפיקוח הכרוך בתיעוד עצמו וצירופו לשאר פריטי מידע מזוהים אודות אותו בוחר.

66. תיעוד פרטי נטול סמכות של ההצבעה מהווה, אם כן, פגיעה בפרטיות גם במישור הפרטיות הקלאסית: הוא מהווה בילוש והתחקות אחר פעולותיו של אדם (סעיף 1)2 לחוק הגנת הפרטיות); הוא יכול להיתפס כהפרה של חובת סודיות משתמעת בעניינים פרטיים של אדם, לאור היותן של הבחירות חשאיות (סעיף 8)2 לחוק הגנת הפרטיות); הוא מפר את עקרון צמידות המטרה, כאשר המידע על עצם ההצבעה נמסר כנדרש במסגרת דיני הבחירות, אך מתועד ומועבר למטרות של המרצת בוחרים (סעיף 9)2 לחוק הגנת הפרטיות).

67. הפגיעה מתקיימת גם במישור הפרטיות המידעית. תיעוד עצם ההצבעה (והלכה למעשה, בסוף יום הבחירות, ניתן להסיק ממנו מידע גם לגבי אי-הצבעה), באמצעי דיגיטלי (יישומון), באופן מזוהה ומקושר לשמו של אדם, מהווה קבלת מידע אישי לשם עיבודו במאגר מידע. ראשית, כפי שפירטנו לעיל, המידע אודות עצם ההצבעה בבחירות כלל לא היה אמור להיות מתועד באופן דיגיטלי. המחוקק, במודע, לא הורה על יצירת מאגר מידע שמתעד את עצם ההצבעה בבחירות, גם לא לתכלית הלגיטימית של ניהול ההצבעה. שנית, יש להקדים איסוף מידע למאגר בהודעה (סעיף 11 לחוק הגנת הפרטיות, על כל רכיביו) ובהיעדר סמכות חוקית לאיסוף המידע, יש לקבל גם את הסכמת נושא המידע – במקרה זה, הבוחר. חובת ההודעה לפני איסוף מידע למאגר מגשימה את עקרון השקיפות ומאפשרת לנושא המידע

²⁰ גרין, שם, בעמ' 306-310.

²¹ גרין, שם, בעמ' 311-313.

לשקול בצורה מושכלת אם הוא מעוניין שמידע על אודותיו יעובד במאגר.²² בתיעוד ביישומון ניהול בוחרים לא מתקיים שום דבר מזה: חברי ועדת הקלפי והמשקיפים אינם מיידעים את הבוחר שבנוסף לתיעוד ברשימת הבוחרים, עצם הצבעתו מתועדת במאגר מידע דיגיטלי, שמוחזק אצל חברה מסחרית ומנוהל על ידי מפלגות. בוודאי שאינם מקבלים את הסכמתו.

68. באזור הקלפי חייב להתקיים איזון עדין בין חשאיות לשקיפות, בין פרטיות לפומביות, המבטא את העובדה שההצבעה בבחירות היא פעולה במישור האישי והערכי, אך מתבצעת במסגרת שוויונית תחת כללים שנועדו להבטיח הוגנות ושקיפות, ולשם מטרה ציבורית – מימוש הדמוקרטיה. פעולות בקלפי שחורגות מהכללים שמסדירים את ההתנהלות בה מפרות את האיזון העדין הזה – במקרה שלנו, תוך פגיעה בזכות החוקתית לפרטיות, ותוך הפרה של הוראות חוק הגנת הפרטיות. מה שקורה בקלפי באופן מזהה, צריך להישאר בקלפי.

השימושים: פגיעה תוצאתית בפרטיות

69. כפי שתואר לעיל, איסוף המידע על אודות עצם ההצבעה מהווה פגיעה כשלעצמה בזכות לפרטיות. אך בכך לא מסתיימת הפגיעה, שכן תיעוד עצם ההצבעה נועד לתכליות של המרצת בוחרים בדרכים שונות. גם הפעולות שמבוצעות על בסיס אותו מידע פוגעות בפרטיות, כמפורט להלן.

70. השימוש המרכזי במידע על עצם ההצבעה – ואי-הצבעה – הוא המרצת בוחרים. התיעוד מאפשר לפעילים לזהות, לאורך יום הבחירות, מי טרם הצביע, ולבצע פעולות שונות להמריץ את הבוחרים להגיע לקלפי, כגון שליחת הודעות טקסט, שיחות טלפון ואף הגעה פיזית לביתם. פעולות אלו כרוכות בפגיעה משמעותית בפרטיות. הן עולות כדי התחקות והטרדה (סעיף 12(1) לחוק הגנת הפרטיות), במיוחד כאשר הן מתרחשות ברשות היחיד (כגון בית המגורים) ובסביבתו, וכשהמידע אודות כתובת המגורים ומספר הטלפון מגיע מפנקס הבוחרים ו"טיובו" (לעניין הקשר בין פרטיות למרחב הביתי, ראו ע"א 1697/11 א. גוטסמן אדריכלות בע"מ נ' ורדי (נבו 23.1.2013); ע"א (מחוזי י-ם) 6185-08-20 כרם נבות בע"מ נ' שורשן (נבו 23.9.2021)).

71. מעבר לכך, פעולות עיבוד המידע שמבצעים המשקיפים וחברי ועדת הקלפי, בדגש על טיובו של מידע הפנקס בזמן אמת במהלך הבחירות, נעשית תוך פגיעה בפרטיות והפרת הוראות שונות מחוק הגנת הפרטיות. סעיף 8(ד)(1) לחוק הגנת הפרטיות (שנוסף לאחרונה, בתיקון 13 לחוק) קובע כי "בעל שליטה במאגר מידע לא יעבד מידע אישי במאגר מידע ולא ירשה לאחר לעבד בעבורו מידע כאמור, אם המידע האישי הכלול במאגר המידע נוצר, התקבל, נצבר או נאסף בניגוד להוראות חוק זה או להוראות כל דין אחר המסדיר עיבוד מידע". לאור העובדה שהמידע נאסף תוך הפרה של מספר תתי-סעיפים לסעיף 2 לחוק, של סעיף 11 לחוק (חובת ההודעה) וכן של הוראות חוק הבחירות ותקנותיו, גם עיבוד המידע במאגר הוא אסור מלכתחילה.

72. האיסור על איסוף ועיבוד מידע ללא יידוע וקבלת הסכמה של נושא המידע, וכן האיסור על עיבוד מידע שנאסף תוך הפרת הוראות הדין, מבטאים את תפיסת הפרטיות כשליטתו של אדם על המידע על אודותיו. "פרטיות כשליטה" משקפת את האוטונומיה של הפרט להחליט איזה מידע אודותיו יימסר,

²² בירנהק ורחום-טוויג פרטיות מידעית, לעיל ה"ש 15, בעמ' 186.

למי ולאילו מטרות. הפרת השליטה מתעצמת לאור העובדה שהמפלגות מבצעות הצלבה של פרטי מידע ממקורות שונים, מטייבים ומעשירים את המידע על הפרט, ולמעשה יוצרים בעניינו פרופיל פוליטי.²³

73. לא למותר לציין כי המידע שנאסף ומעובד במאגרי ניהול הבוחרים הוא "מכרה זהב" מידעי של ממש, שלחשיפתו, זליגתו או פריצתו יכולות להיות השלכות הרות אסון על אנשים.²⁴ לא מדובר בתרחיש דמיוני – בשנת 2020 התרחש אירוע אבטחה חמור במערכות המידע של חברת "אלקטור", במסגרתו דלף לרשת האינטרנט קובץ המכיל מידע (לרבות מידע רגיש, מעבר למידע הפנקס) על 6.5 מיליון בעלי זכות בחירה בישראל.²⁵ בענייננו, בצדק קבע המחוקק שהתיעוד הרשמי שעורכת ועדת הבחירות באמצעות ועדות הקלפי אודות עצם ההצבעה של אדם לא יתבצע באופן דיגיטלי, ואף קבע הוראות לגבי השמדתו של המידע. במתכונת אנלוגית, קטנים מאוד הסיכויים לחשיפה ופרסום של מידע רגיש זה. ניהול מידע באופן דיגיטלי מעצים פי עשרות מונים את הסיכוי לפגיעה בשלמות ואבטחת המידע. יפים לעניין זה דברי כב' השופטת ברק-ארז בעניין **האגודה לזכויות האזרח**:

"על כך יש להוסיף, כי האפשרות 'להשתלט' על מידע טכנולוגי של אנשים כרוכה לעולם בסיכונים הנוגעים לדליפת מידע. הדברים אינם נאמרים על בסיס של הטלת ספק במנגנון הקונקרטי שבפנינו, אלא נובעים מניסיון החיים הכללי. מידע – דרכו לדלוף, גם כאשר נעשים מרב המאמצים שהדבר לא ייעשה. אם כן, הסכנה של דליפת מידע מבטאת ממד נוסף של פגיעה בזכות לפרטיות."

(שם, פסקה 14)

74. תיעוד ההגעה להצביע והמעקב השיטתי אחרי מידע זה, עלול לאפשר ביתר קלות לזייף הצבעה, על ידי התייצבות במקום אדם שידוע שלא הצביע, והצבעה במקומו.²⁶ תרחיש נוסף הוא שימוש במידע על אי-הצבעה כדי לבצע פעולות של שוחד בחירות על בסיס מידע בזמן אמת, וכן "לפקח" על מושאי השוחד – האם אכן הגיעו להצביע (לעניין מתן שוחד טרם יום הבחירות, וכן ביצוע אומדן של היקף מושאי השוחד, ראו והשוו לעניין **בן-שלוש**, פס' 7, 27-30). תרחישים כאלו חותרים, כמובן, תחת עקרון טוהר הבחירות, אותו עקרון שנוכחות חברי ועדת הקלפי והמשקיפים בקלפי נועדה להגשים מלכתחילה.

75. לפגיעות המצטברות הללו – הפוטנציאליות ואלו הממומשות בפועל – יש השפעה שלילית על התנהלות של בוחרים. קיומן מוסיף למערך השיקולים של האזרח ששוקל אם ללכת להצביע או לא, שיקול של רתיעה מהחשיפה הנלווית לכך, חשש להתחזות או חשש לזליגה של המידע אודותיו.²⁷ אלו הם שיקולים שהבוחר לא אמור לשקול ופוגעים בהליך הדמוקרטי. לעמדתנו, על ועדת הבחירות המרכזית להפעיל את סמכותה כדי למנוע קיומם של תמריצים שליליים כאלו.

²³ רובינשטיין, לעיל ה"ש 7, בעמ' 890-892.

²⁴ שם, בעמ' 893-895.

²⁵ הרשות להגנת הפרטיות, **בתום הליך אכיפה - הרשות להגנת הפרטיות קבעה כי חברת אלקטור ומפלגות הליכוד וישראל ביתנו הפרו את חוק הגנת הפרטיות והתקנות מכוחו**, פרסום מיום 27.1.2021, עדכון 20.7.2025.

²⁶ אסף שפירא וגיא לוריא **שמירה על טוהר הבחירות לכנסת ה-26: מיפוי הסכנות ודרכי ההתמודדות עמן** 56 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, הצעה לסדר 61, ינואר 2026).

²⁷ רובינשטיין, לעיל ה"ש 7, בעמ' 895-897.

הפרות במישור הסמכות

76. תיארונו למעלה את בעלי התפקידים בקלפי: מזכיר, חברי ועדת הקלפי ומשקיפים. הכללים שמסדירים את תפקידם והתנהלותם בקלפי מפורטים ומפורשים. כללים אלו נועדו לתכלית ברורה: הבטחת התנהלות תקינה של הבחירות, שמירה על טוהר הבחירות, מניעת זיופים והצבעות כפולות ושוויון בין קלפיות. כל אלו נועדו להגשמת עקרון-העל של מימוש הזכות הדמוקרטית להצביע בבחירות באופן חופשי, שוויוני וללא השפעות ולחצים חיצוניים. עובדת היותם חלק מה"שחקנים" בקלפי בעלי אופי פוליטי מובהק (חברי ועדת הקלפי והמשקיפים), נועדה גם היא להגשים מטרת אלו, באמצעות יצירת ייצוג מגוון של הזהות הפוליטית של בעלי התפקידים הללו וקיום בקרה הדדית.²⁸

77. לדידנו, כל פעולה אשר רשאי לבצע בעל תפקיד בקלפי חייבת להיות קשורה למטרות לשמן נקבעו הכללים להסדרת פעילותו. זהו עקרון חוקיות המינהל:

הלכה ידועה במקומותינו, עוד מימי הבראשית של המשפט הישראלי, כי רשות מינהלית מוסמכת לפעול רק בתוך דלי"ת אמות שגדר לה המחוקק. בעוד הפרט חופשי לעשות כל שליבו חפץ, כל עוד הדבר לא נאסר עליו בדין, לגבי הרשות המינהלית – ההפך הוא הנכון; מה שלא הותר לה – אין רשאית לבצע (יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 76-73 (2010); דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** 97-98 (2010) (להלן: ברק-ארז)). בתוך כך, לשם ביצוע פעולה הכרוכה בפגיעה בזכויות יסוד, אין די בהוראת חוק כללית שיכולה להתפרש כמקור הסמכה, אלא שהרשות נדרשת להסמכה ברורה ומפורשת (ראו למשל: בג"ץ 1/49 **בז'רנו נ' שר המשטרה**, פ"ד ב 80 (1949); בג"ץ 144/50 **שייב נ' שר הבטחון**, פ"ד ה 399, 411 (1951) (להלן: עניין שייב); בג"ץ 337/81 **מיטרני נ' שר התחבורה**, פ"ד לז(3) 337, 358-360 (1983); בג"ץ 2245/06 **דוברין נ' שרות בתי הסוהר**, פסקה 16 (13.6.2006); בג"ץ 6824/07 **מנאע נ' רשות המסים**, פסקה 14 (20.12.2010) (להלן: עניין מנאע)).

(בג"ץ 8298/22 **הסניגוריה הציבורית הארצית נ' היועצת המשפטית לממשלה** (נבו) 31.8.2025), פסקה 29 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג

78. חברי ועדת הקלפי והמשקיפים הם אמנם גורמים פוליטיים (חברי ועדת הקלפי מועסקים על ידי המפלגות ולוועדת הבחירות אין שליטה על זהותם), אולם נוכחותם ותפקידם בקלפי מוסדרים על ידי הדין. נוכחותם כגורמים פוליטיים באזור הקלפי נועדה להבטיח דווקא נטרול של הטיות פוליטיות בהתנהלות הקלפי, באמצעות עקרונות של מפתח ייצוג (ואיזונו על ידי מינוי משקיפים מרשימות שאינן מיוצגות באותה קלפי). כל אלו נועדו כדי לוודא שהבחירות מתקיימות כסדרן. מכאן נגזרות סמכויותיהם. במובן האמור הימצאות שלהם בקלפי אינה לשם "שירות" המפלגה אליה הם שייכים, אלא לשם "שירות" של טוהר הבחירות נוכח הנחת המוצא הרציונאלית כי נוכחות של נציגי כלל או מירב רשימות המועמדים תבטיח את טוהר הבחירות ותצמצם את הסיכון לפגיעה בעקרון זה.

79. לכן, לטענתנו, חברי ועדת הקלפי והמשקיפים מוגבלים לפעולות שהדין מורה להם לעשות במפורש, ולפעולות שנועדו במובהק כדי להגשים את תכלית נוכחותם בקלפי. כך, חברי ועדת הקלפי מוסמכים

²⁸ מחקר מדיניות 175, בעמ' 34.

לעיין במסמך המזהה של הבוחר, לוודא הימצאותו ברשימת הבוחרים ולאחר ההצבעה – לסמן כי בוצעה פעולת ההצבעה. הוראות החוק בנושא מדויקות ומפורטות מאוד. הן אינן נוקטות בלשון כללית של "סימון" או "תיעוד", אלא מדויקות בסוגי הרשימות ואף באופן הסימון (v או מחיקה בקו) שמתבצעות בהן. יתרה מכך, במקרה של משקיפים, החוק אינו מעניק כל תפקיד (לרבות תיעוד) בניהול הליך ההצבעה עצמו, ותפקידם כשמו כן הוא: השקפה על ההליך כדי לוודא את תקינותו. יפים לענייננו דברי כב' השופט מלצר בה"ש 7/22:

חברי ועדת הקלפי והמשקיפים בעת שהם פועלים במסגרת זו – אינם אנשים פרטיים. הם מפעילים סמכויות מכוח הדין. לפיכך, חל עליהם **עקרון חוקיות המנהל**. על פי עקרון זה, כוחו של מפעיל הסמכות מוגבל למה שהחוק והתקנות הסמיכו אותו לעשות – ולא יותר מכך.

עקרון החוקיות הוא עקרון בעל שני פנים: על פי עקרון זה, לאזרח מותר לעשות כאמור כל מה שלא נאסר עליו במפורש. הרשות המינהלית, לעומת זאת, מנועה מלפעול בתחומים שהעיסוק בהם לא הותר לה במפורש....

(שם, פסקה 49, ההדגשות במקור).

80. אם כן, כל פעולה שהגורמים הפוליטיים בקלפי מבצעים, של תיעוד הצבעתו של בוחר, שאינה מפורטת בדין, ובפרט, כל פעולה של תיעוד שתכליתה שונה מתכלית התיעוד שהחוק מסמיך לבצע – היא פעולה שמבוצעת בחוסר סמכות. כאשר חבר ועדת הקלפי או משקיף נכנסים ליישומן ניהול הבוחרים, מאתרים את הבוחר שהתייצב להצביע באותה עת, מתעדים את הצבעתו, והמידע יוצא אל מחוץ לחדר הקלפי, הם פועלים בחוסר סמכות. הם אף מנצלים לרעה את תפקידם ואת הסמכות שניתנה להם, שכן המידע אודות אותו בוחר לא היה מגיע אליהם לולא היו נוכחים בקלפי בתפקיד שמוסדר על פי דין.

81. הזכרנו למעלה את עקרון צמידות המטרה (סעיף 9)2 לחוק הגנת הפרטיות). הפרת העקרון כאן צורמת במיוחד. המטרה המקורית של איסוף מידע על עצם ההצבעה היא מטרה ציבורית ראויה וחשובה של שמירת טוהר הבחירות, והיא נעשית בסמכות ומוסדרת בכללים ברורים. הבוחר מגיע לקלפי בידיעה שהתהליך המתקיים בה מוסדר על פי דין, ומקבל עליו את "כללי המשחק", כולל הפגיעה הנלווית בפרטיות שבתיעוד הצבעתו ברשימות הבוחרים, כדי לממש את זכותו הדמוקרטית. שימוש במידע מהקלפי למטרות פוליטיות מהווה הפרה בוטה של עקרון צמידות המטרה, ויש בו כדי לשחוק את אמון המצביעים בהליך הדמוקרטי עצמו, לצד החשש מפעולות שינקטו על ידי המפלגות על בסיס מידע זה.

82. חריגה זו מסמכות מפרה את אותו איזון עדין בין חשאיות הבחירות לשקיפות ותקינות ההליך שתואר לעיל. היא הופכת את אזור הקלפי לזירה של מעקב אזרחי אחר פעולות שבליבת ההשתתפות הדמוקרטית, ללא כל הסדרה בדין.

83. מעבר להפרת עקרון החוקיות והפגיעה החמורה בזכות לפרטיות שנלווית לכך, התוצאה היא גם הפרת עקרון השוויון בבחירות. כללי הבחירות הנוקשים נועדו גם כדי להבטיח שכל קלפי תהיה זהה בהתנהלותה. כאשר מתבצעות בקלפיות פעולות שחורגות מהכללים, נוצרים בקלות הבדלים בין קלפיות. מי שמצביע בקלפי יותר "בעייתית", שהרשימות מעוניינות לבצע בה פיקוח יותר "מהודק" ולשלוח אליה נציגים מטעמה שיקפידו לתעד את הצבעת הבוחרים, ייאלץ להיות מתועד ביישומון, על כל המשתמע מכך (ראו סעיף 53 בה"ש 7/22).

84. ועדת הבחירות המרכזית היא בעלת סמכות "לביצוע הבחירות" (סעיף 15 לחוק הבחירות לכנסת). בהתאם, כפי שראינו, ועדת הבחירות מוציאה תחת ידיה הוראות, הנחיות והסברים בנוגע לביצוע הבחירות (ראו גם ה"ש 7/22, פסקאות 7 ו-77, וכן הנחיות של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית בנושא מפקחי טוהר בחירות). לאור האמור, בהתקיים פעילות בקלפי שחורגת מהסמכות בדיון, ודאי וודאי כאשר פעילות זו פוגעת בזכות יסוד כמפורט כאן, לוועדת הבחירות המרכזית סמכות להורות על הפסקתה – אם בזמן אמת, ואם מראש, במסגרת פרסום הנחיות שמבטאות את פרשנותה לדיני הבחירות.

85. מכאן נשוב ונדגיש את עמדתנו, שעל ועדת הבחירות להוציא מלפניה הוראות שמורות במפורש כי תיעוד ההצבעה, בכל אמצעי או אופן שאינו מוגדר מפורשות בדיני הבחירות, הוא פעולה בהיעדר סמכות ולכן אסורה.

סיכום

תיעוד עצם ההצבעה של בוחרים באמצעות יישומוני ניהול בוחרים – תוך שימוש במידע שהגיע לידי חברי ועדת הקלפי והמשקיפים אך ורק מכוח תפקידם – מהווה פגיעה ישירה בזכות החוקתית לפרטיות, הפרה של עקרון חשאיות הבחירות ופגיעה בטוהר ההליך הדמוקרטי. פרקטיקה זו חורגת באופן בולט ממסגרת הסמכויות הקבועה בדיון, מפרה את עקרון צמידות המטרה, וממירה מנגנון בקרה מוסדר ומוגבל במעקב פוליטי רחב היקף ובלתי מבוקר. התוצאה היא שחיקת אמון הציבור בהליך הדמוקרטי, יצירת אפקט מצנן על מימוש הזכות לבחור, לצד סיכונים הכרוכים בהגנה על מידע. לפיכך, ולאור התכליות היסודיות של דיני הבחירות, על ועדת הבחירות המרכזית להורות באופן מפורש וחד משמעי על איסור מוחלט של כל תיעוד – ובפרט דיגיטלי – של עצם ההצבעה שאינו נדרש ומוסדר בחוק, ולהבטיח כי מה שהמחוקק ביקש להשאיר בקלפי ובתיעוד אנלוגי בלבד – אכן יישאר כזה.

חוות דעת זו נכתבה בסיוע גב' שני באר ומר מוסא עאסי, סטודנטים בקליניקה לפרטיות בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, שנה"ל תשפ"ו