



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת
 لجنة الانتخابات المركزية
 The Central Elections Committee

Justice Isaac Amit
 Supreme court of Israel
 Chairman of the Central
 elections committee
 to the 25th Knesset

قاضي إسحاق عميت
 المحكمة العليا
 رئيس لجنة الانتخابات
 المركزية للكنيست 25

השופט יצחק עמית
 בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות
 המרכזית לכנסת ה-25

תב"כ 38/25

העותר: עו"ד שחר בן מאיר

נגד

- המשיבים:
1. בנימין נתניהו
 2. הליכוד תנועה לאומית ליברלית
 3. אלקטור תוכנה בע"מ
 4. המפקח על הבחירות במשרד הפנים
 5. הרשות להגנת הפרטיות
 6. היועצת המשפטית לממשלה

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

העותר: בעצמו
 בשם המשיבים 1-2: עו"ד אבי הלוי
 בשם המשיבה 3: צוריאל ימין
 המשיבים 4-6: עו"ד מוריה פרימן; עו"ד אילנית ביטאו

החלטה

בעתירה שלפניי מבקש העותר כי אוציא תחת ידי צו המורה למשיבים 1-3, בין היתר, למחוק ולהשמיד כל מידע שהוא מידע מקורי של פנקס הבוחרים או עיבוד שלו, שבו עושים משיבים אלו שימוש במסגרת מערכת הבחירות, ולהימנע משימוש במידע מהסוג האמור.

למען הבהירות, אציג תחילה בקצרה את הוראות החוק והתקנות הרלוונטיות.



המסגרת הנורמטיבית

1. לפי הוראות חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969 (להלן: **חוק הבחירות** או **החוק**), לקראת הבחירות לכנסת, מדי מערכת בחירות, משרד הפנים מכין "פנקס בוחרים" הכולל את רשימת בעלי זכות הבחירה, על בסיס פרטים ממרשם האוכלוסין (ראו סעיף 26(א) לחוק; וכן הגדרות "פנקס הבוחרים" ו"רשימת בוחרים" בסעיף 1 לחוק).

סעיף 39 לחוק, 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; [...]

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

(ג) מידע פנקס כאמור בסעיף קטן (ב) יימסר למפלגה או לסיעה, לאחר שתתחייב בכתב, בנוסח שקבע שר הפנים, בידי בא כוחה שמונה לפי סעיף 19ב 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. [...]

לפי הוראות הסעיף, שר הפנים נדרש להעביר לידי המפלגות או הסיעות, במועד הרלוונטי, מידע מן הפנקס הכולל את פרטי הבוחרים, לרבות שם ומספר תעודת זהות, וכן רשימה של אזורי הקלפי ותחומי מקומות הקלפי (ס"ק (ב)). בד בבד, קבלת המידע בידי המפלגה (או הסיעה) מותנית בהתחייבות מצידה "**שלא תעשה שימוש במידע פנקס, לרבות העברתו לאחר, אלא לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים**" (ס"ק (ג)).

לצורך שלמות התמונה אזכיר גם כי סעיף קטן (ד) קובע כי "שר הפנים רשאי להורות כי באמצעי האלקטרוני או המגנטי הנמסר לפי סעיף זה ייכלל אמצעי הגנה; לעניין זה, 'אמצעי הגנה' – לרבות הוספת מידע לזיהוי הקובץ".

הוראת סעיף 118א לחוק הבחירות משלימה הוראה אחרונה זו, בקובעה **סנקציה פלילית** על כל מי שיעשה שימוש במידע או ימסור חלקים ממנו שלא למטרות האמורות:

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.

2. בהתאם להוראת סעיף 39(ג) לחוק הבחירות, נקבע בתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג–1973 (להלן: **התקנות**), כי מפלגה או סיעה המבקשת לקבל את המידע מן הפנקס כאמור בסעיף 39(א) לחוק, תידרש לצרף כתב התחייבות חתום בידי בא כוח מבקש המידע (תקנה 6א(ג) לתקנות). פרטי ההתחייבות מעוגנים בטופס 1ה המופיע בתוספת לתקנות. מפאת חשיבותה של התחייבות זו, נביאה כלשונה:

א. השימוש במידע יהיה אך ורק לצורכי התמודדות בבחירות הקרובות לכנסת ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים של הסיעה/המפלגה האמורה ולא לכל צורך אחר.

ב. מידע הפנקס וכל עיבוד שייעשה בו יושמד מיד לאחר תום המועד להגשת רשימות המועמדים [...] כמו כן אני מתחייב ליתן הוראות להשמיד את מידע הפנקס האמור לאחראי לטיפול במידע מטעמנו.

ג. לא ייעשו כל העתקים ממידע הפנקס או מכל חלק ממנו ולא יועבר, כולו או חלקו, לכל אדם או גוף זולת האחראי לטיפול במידע לשם עיבודו בעבורנו, בין בתמורה ובין שלא בתמורה.

ד. לא יימסר חומר שיופק כתוצאה מהעיבודים או חלק ממנו, בין בתמורה ובין שלא בתמורה, אלא לעוסקים בבחירות בעבורנו ומטעמנו לשם הכנת הבחירות וביצוען.

ה. ידוע לי כי שימוש במידע האמור שלא כמפורט לעיל מהווה עבירה לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981, חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה–1965, וחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969.

יצוין כי לפי תקנה 6א(ג), האחראי לטיפול במידע מטעם המפלגה או הסיעה נדרש גם הוא לחתום על כתב התחייבות (טופס 1ו). טופס זה זהה בעיקרו לטופס 1ה שהוזכר לעיל, בשינויים המחויבים.

תמצית טענות הצדדים

3. לטענת העותר, המשיבה 2 (להלן: **הליכוד**) עושה שימוש, בניגוד לדין, ביישומונים של המשיבה 3 (להלן: **אלקטור**) במסגרת מערכת הבחירות. נסביר לקורא כי תוכנת "אלקטור" היא תוכנה לניהול יום הבחירות, שכוללת אפליקציה (יישומון) שפעילי המפלגה יכולים להוריד, לסמן בה ביום הבחירות את המצביעים שכבר הגיעו להצביע, ומכך להסיק מי טרם הגיע להצביע. בדרך זו המפלגה מנתחת את המידע, ככל הנראה בצירוף מידע נוסף המצוי בידיה, וממריצה את הבוחרים



הפוטנציאלים של המפלגה להגיע לקלפי (ראו מכתב מעו"ד עלי קלדרון, מנהל מחלקת אכיפה ברשות להגנת הפרטיות, למר צוריאל ימין, מנכ"ל חברת אלקטור תוכנה בע"מ, בעניין "קביעת הפרה של חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981" (27.1.2021) (זמין כאן). אזכיר שחברת אלקטור היא המשיבה 3); ענת בן-דוד "מיום הבחור ליום העוקב" העין השביעית (18.2.2020) [.https://www.the7eye.org.il/361904](https://www.the7eye.org.il/361904).

לטענת העותר, במערכות הבחירות הקודמות משקיפים מטעם הליכוד בקלפיות ברחבי הארץ עשו שימוש באפליקציה שכללה את מידע הפנקס (או גישה אליו), והזינו באמצעותה את פרטיהם של אזרחים שהגיעו לקלפיות. פעולה זו אפשרה לליכוד ליצור מאגר מידע של מי שהיה רשום בפנקס הבוחרים אך לא הגיע להצביע.

לדברי העותר, במערכת הבחירות הנוכחית הליכוד עושה שימוש במאגר המידע המדובר כחלק מ"מבצע מדלת לדלת", שבו הליכוד פועלת כדי להגיע אל אנשים שלפי רישומיה לא טרחו לצאת להצביע בבחירות הקודמות. כאמור, לטענת העותר מדובר במידע מן הפנקס ומידע שעובד על בסיסו כבר במערכות בחירות קודמות, ולכן מדובר בשימוש המנוגד לדין, שכן היה על הליכוד ואלקטור להשמיד את המידע בסמוך לאחר מערכות הבחירות הקודמות, כנדרש על פי כתב ההתחייבות. כתימוכין לטענתו העובדתית באשר להתנהלות הליכוד צירף העותר, בין היתר, התבטאויות של גורמים הקשורים לליכוד בנושא זה. לדבריו, יש בראיות אלה כדי להעביר את הנטל לכתפי המשיבים 1-3 להוכיח העדר שימוש במידע האמור.

4. המשיבים 1-2 טוענים כי דין העתירה להידחות, הן על הסף הן לגופה. ראשית, במישור העובדתי, המשיבים מכחישים את טענת העותר ומבהירים כי הליכוד ביערה את פנקס הבוחרים שקיבלה במערכת הבחירות הקודמת ואת כל עיבודיו, ואינה מחזיקה ברשימה של בעלי הזכות לבחור שלא הצביעו אז.

המשיבים 1-2 מוסיפים כי, לשיטתם, אין מניעה שמפלגה תערוך רשימה של בעלי הזכות לבחור שלא מימשו את זכותם, שכן אין מדובר ב"מידע פנקס" שבחוק, אלא ברשימה שהכינו פעילים שישבו בקלפי, בהתבסס על רשימת בעלי הזכות לבחור שנמצאת בידי מזכיר ועדת הקלפי. לדבריהם, מדובר בפרקטיקה מקובלת שכל המפלגות נוקטות כדי שתוכלנה לפעול ביום הבחירות להגדלת אחוז ההצבעה; וכי האפליקציה אך מחליפה פרקטיקה "עתיקת יומין" שנהגה בעבר, שבה חברי ועדת קלפי נהגו לסמן ב"רשימת המחיקות" את הבוחרים שהצביעו ולעדכן את מטה הבחירות של מפלגתם בהתאם. מכל מקום, הליכוד מבהירה כאמור כי אין היא מחזיקה ברשימות מסוג זה שנוצרו במערכת הבחירות הקודמת. באשר למבצע "מדלת לדלת", הליכוד טוענת כי אין מדובר במבצע שמטרתו להמריץ בוחרים מסוימים לקלפי בהתאם למידע מוקדם לגבי הצבעתם בבחירות הקודמות, אלא מטרתו לעודד את כל הבוחרים באזור מסוים במקומות שידועים כאזורים של תומכי ימין.



במישור הסמכות, המשיבים 1–2 טוענים כי סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות מוגבלת למתן צו מניעה המכוון נגד אחד מהחיקוקים המנויים בסעיף 17ב(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט–1959. אם העותר סבור שמשרד הפנים או הרשות להגנת הפרטיות אינם מבצעים את מלאכתם כראוי, פתוחה בפניו הדרך לעתור נגדם לבית המשפט הגבוה לצדק. לבסוף, המשיבים 1–2 טוענים לחוסר תום לב של העותר, הן לגבי אופן הצגת חלק מטיעונו במסגרת עתירתו, הן בשל העובדה שלא עתר נגד רשימות שעושות שימוש באפליקציות דומות, אלא בחר לעתור נגד הליכוד בלבד.

5. אלקטור, שהגישה תגובה קצרה באמצעות המנכ"ל שלה, טוענת כי היא חברת תוכנה שמספקת פלטפורמה לניהול ותו לא. לדבריה, העתירה נגדה משולה לעתירה נגד מערכת word או excel של חברת מיקרוסופט בטענה שנכתב בהן משהו בלתי חוקי. אלקטור מוסיפה כי היא מבערת את כל המידע בצורה שאינה ניתנת לשחזור (אף לא בידיה) בסוף כל מערכת בחירות, ומגישה את המערכת ללקוח הקצה (במקרה דנן – לליכוד) כשהיא "עירומה וריקה מתוכן". עוד התייחסה אלקטור בתגובתה לאמצעי ההגנה והאבטחה שלה.

6. המשיבים 4–6 (להלן: **משיבי המדינה**) סבורים כי על רקע תצהירי הביעור שהגישה הליכוד למפקח על הבחירות במשרד הפנים לאחר מערכת הבחירות הקודמת, ובהינתן האמור בתגובת המשיבים 1–3, לא הונחה תשתית עובדתית להפרה של הוראות החוק, ולכן דין העתירה להידחות.

תשובת העותר ובקשה להגיש ראייה נוספת

7. העותר הגיש תשובה קצרה לתגובת המשיבים, וכן בקשה להגיש ראייה נוספת מסוג קובץ pdf, שלטענתו הגיע לידי בימים אלו, המלמד לדבריו שהליכוד עושה שימוש אסור במידע פנקס. עוד נטען כי מסירת מאגר המידע היא פגיעה משמעותית בפרטיות, וכי למעשה הליכוד מודה שהיא מבצעת רישום של מי שמופיע בפנקס ולא מימש את זכות הבחירה, ולכן מדובר בעיבוד של מידע פנקס שעליו חלים הכללים שנקבעו בחוק לעניין זה.

8. בהתאם להחלטתי מיום 24.10.2022, המשיבים 1–2 הגישו תגובה לבקשת העותר להגיש ראייה נוספת. בתגובתם זו שבו והדגישו כי הליכוד אינה עושה שימוש במידע פנקס מבחירות קודמות; כי ביערה את מידע הפנקס ועיבודיו השונים מהבחירות הקודמות; וכי אינה פועלת בשיטה שהעותר טוען לה. עוד נטען כי הקובץ שאליו מתייחס העותר אינו מוכר לליכוד; כי אין ברשות הליכוד קבצים כדוגמתו; כי הקובץ אינו נושא סממן כלשהו הקושר אותו לליכוד; כי לא ברור מה מקור הקובץ המדובר, מי הכין אותו ומי מחזיק בו; כי באפליקציה אין נתונים דוגמת אלו המופיעים במסמך המדובר; וכי העותר לא צירף תצהיר התומך בעובדות שהוא טוען להן.



9. אלקטור הגישה גם היא תגובה קצרה באמצעות המנכ"ל שלה, ובה נאמר כי מבנה הקובץ ששלח העותר כלל אינו תואם למבנה העמודות האפשריות להפקה במערכת אלקטור או לחלק מסוגי המידע הנשמרים במערכת.

דיון והכרעה

10. אקדים ואומר כי דין העתירה להידחות, הן מטעמים של עילות סף, הן בהעדר עילה לגופם של דברים, מאחר שלא הונחה תשתית לביסוס הנטען בעתירה. אפרט בקצרה, ולאחר מכן אוסיף מספר מילים במישור העקרוני.

11. **שיהוי** – כתימוכין לעתירתו העותר צירף שורה של פרסומים מהתקופה שבין יולי עד ספטמבר 2022, שהם בבחינת "אינדיקציות" כלשונו לשימוש שעושה הליכוד ברשימות מצביעים מבחירות קודמות (נספח 3 לעתירה). נוסף על כך, העותר צירף שורה של פרסומים לגבי מבצע "מדלת לדלת" של הליכוד מתקופת מערכת הבחירות שהתקיימה כשנתיים קודם לכן, בשנת 2020, המלמדים לטענתו אף הם על שימוש מסוג זה (נספח 4). על כך יש להוסיף כי העותר עצמו היה צד להליכים בתקופת הבחירות לכנסת ה-23, שנסבו על שימוש נטען של הליכוד באפליקציית אלקטור. כך, העותר הגיש עתירה דומה לזו שלפניי ליושב ראש ועדת הבחירות אז, השופט הנדל, וזו נדחתה על הסף מטעמי העדר סמכות עניינית (תב"כ 14/23 **בן מאיר נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית** (18.2.2020) (להלן: **תב"כ 14/23**)). עתירה שהגיש העותר לבית המשפט הגבוה לצדק בעקבות החלטת השופט הנדל נדחתה אף היא על הסף (בג"ץ 1311/20 **בן מאיר נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית** (25.2.2020) (להלן: **בג"ץ 1311/20**)).

עולה מהאמור, שטענות העותר באשר לשימוש הליכוד באפליקציית אלקטור התבססו על מידע שכבר היה בידיו בעבר, ואף הטענות הקונקרטיות בנוגע לשימוש של הליכוד באפליקציה במערכת הבחירות הנוכחית – מתבססות כאמור על פרסומים בני מספר חודשים, חלקם כבר מחודש יולי. חרף האמור, העותר מצא לנכון להמתין לנקודת זמן של כחודש ימים בלבד לפני יום הבחירות עד להגשת עתירתו. השתהות זו אינה עולה בקנה אחד עם ההלכות המושרשות בדיני הבחירות, שלפיהן נדרשת הקפדה יתרה על כללי השיהוי, לנוכח לוחות הזמנים הצפופים המאפיינים תקופה זו (ראו, בין היתר, בג"ץ 2162/20 **כץ נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23**, פסקה 11 והאסמכתאות שם (2.4.2020); מב"כ 7/25 **הליכוד, תנועה לאומית ליברלית נ' "זזים – קהילה פועלת" בע"מ**, פסקאות 2–4 (25.10.2022) (עתירה נגד ההחלטה נדחתה: בג"ץ 7104/22 **הליכוד, תנועה לאומית ליברלית נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25** (27.10.2022)). אומנם במקרה שלפנינו אין מדובר בשיהוי מן הסוג שעלול לגרום לשיבוש לוחות הזמנים או דחיית מועד הבחירות (השוו: בג"ץ 258/69 **פונדמינסקי נ' פקיד הבחירות ליד עירית ירושלים**, פ"ד כג(2) 169, 170 (1969); בג"ץ 539/15 **יהושוע נ' ועדת הבחירות המרכזית**, פסקה 7



וההפניות שם (26.1.2015) (להלן: **עניין יהושוע**)). ברם, אין פירוש הדבר כי עותר רשאי לשקוט על שמריו ללא הצדקה, והחובה המוטלת עליו לנקוט הליך ללא דיחוי, ולהימנע מהמתנה חסרת פשר עד בסמוך ליום הבחירות – בעינה עומדת. הגיונה של חובה זו מתחדד לנוכח הצורך המתעורר תדיר (במיוחד כאשר ישנה מחלוקת עובדתית, כבמקרה דנן) להמתין מספר ימים עד לקבלת תגובת המשיבים לעתירה, ולעיתים להמתין פרק זמן נוסף עד להגשת תשובת העותר לתגובת המשיבים; והמקרה שלפנינו, שבו העותר הגיש את תשובתו האחרונה ימים ספורים לפני יום הבחירות – יוכיח. מצבים מעין אלו עלולים לקלוע את הצדדים כולם לסד זמנים צפוף ואף להקשות על בירורן של סוגיות המצריכות עיון (השוו לעניין **יהושוע**, פסקה 6), ויש בכך כדי לחזק את הצורך בהקפדה יתרה על כללי השיהוי. הליכוד כלכלה מעשיה, מן הסתם, בהסתמך על אפליקציית אלקטור, וקשה להלום כי אם הייתה העתירה מתקבלת, היה על הליכוד להתארגן תוך שעות ספורות ליום הבחירות ללא אפליקציה זו. אומנם הליכוד לא טענה בתגובתה לשיהוי, אולם נוכח השפעת השיהוי על יכולתי לברר כראוי את העתירה, מצאתי לנכון להתייחס לנקודה זו.

12. **אי צירוף משיבים רלוונטיים** – על פני הדברים, יש טעם מסוים בטרונניית הליכוד על כך שהעותר בחר להגיש את עתירתו נגד רשימת הליכוד בלבד, ולא נגד אף רשימה אחרת (בעבר, בתב"כ 14/23, עתר העותר בעניין זה נגד הליכוד ומפלגת ש"ס). זאת, על רקע הטענה כי מפלגות רבות עושות שימוש באפליקציות דומות ומנהלות רישום לגבי בעלי זכות הצבעה שמימשו את זכותם להצביע, במטרה לאפשר להן להמריץ את הציבור שטרם עשה כן.

מפרסומי הרשות להגנת הפרטיות אכן עולה כי מפלגות נוספות, מלבד הליכוד, עושות שימוש באפליקציות (ראו לדוגמה, מסמך שכותרתו הרשות להגנת הפרטיות "דרישות חוק הגנת הפרטיות לקראת הבחירות לכנסת ה-25: מגבלות השימוש בפנקס הבחורים ובמידע אישי אחר ואחריות המפלגות על אפליקציות וספקים חיצוניים" (זמין באתר הרשות [כאן](#)); כן ראו "הבהרה מטעם הרשות להגנת הפרטיות בעניין אופן השימוש של מפלגות באפליקציות במסגרת מערכת הבחירות לכנסת לרבות ניהול ואיסוף המידע על ידן וחובתן לוודא קבלת הסכמה כתנאי לדיווח על תומכים פוטנציאליים" (22.2.2021) (זמין באתר הרשות [כאן](#)); "אחריות המפלגות לקיום הוראות חוק הגנת הפרטיות בשימוש באפליקציות ובספקים חיצוניים לצורך ניהול מערכת בחירות" (11.2.2020) (זמין באתר הרשות [כאן](#))).

בהנחה זו, שכאמור יש לה בסיס בחומרי הרשות להגנת הפרטיות, אכן יש מקום לתמוה מה ראה העותר למקד את עתירתו דווקא במפלגת הליכוד ובאפליקציית אלקטור, ובהן בלבד. אף לא למותר להזכיר כי ניתנה לעותר רשות, לבקשתו, להשיב לתגובת המשיבים 1–2 לעתירתו, אולם הוא בחר למלא פיו מים אל מול טרוננייתם זו וכלל לא מצא לנכון להתייחס אליה במסגרת תשובתו. אין לכחד כי התנהלות זו מצד העותר מעוררת קושי. עובדת היותו של העותר במעמד של עותר ציבורי, אינה פוטרת אותו מהחובה לעמוד בדרישות של תום לב וניקיון כפיים, כפי



שנדרש מכל עותר ועותרת (תב"כ 29/25 לדרמן נ' מפלגת "הליכוד תנועה לאומית ליברלית", פסקאות 6, 10 סיפא (13.10.2022)).

זאת ועוד. אם נקבל את טענת המשיבים כי המפלגות כולן מבססות את ניהול יום הבחירות שלהן על אפליקציות כגון אלקטור, הרי שקבלת העתירה במתכונתה הנוכחית, כאשר אנו נמצאים יומיים לפני יום הבחירות, עלולה להעמיד את ניהול יום הבחירות של המפלגות כולן בחסר. דומה ששילוב של טענת השיהוי ואי צירוף המשיבים הרלוונטיים מאיין את היכולת לברר את העתירה כנדרש.

13. **אי העמדת תשתית להוכחת הנטען בעתירה** – כפי שפורט לעיל, בתגובה לטענות העותר הבהירו המשיבים 1–2 כי בהתאם לדרישת משרד הפנים בבחירות לכנסת ה-24, הליכוד קיימה במועד שנקבע בחוק את התחייבויותיה להשמיד את המידע וכל עיבוד שנעשה ממנו; וכי הליכוד ביערה רשימות של בעלי הזכות לבחור שלא מימשו את זכותם להצביע בתום מערכות הבחירות שהתקיימו בעבר, ואינה מחזיקה ברשימות כאלה (אפנה לפסקאות 11, 21, 52 לתגובת המשיבים 1–2). טענות המשיבים 1–2 בתגובתם גובו בתצהיר.

נוסף על כך, כפי שצינו משיבי המדינה, הליכוד העביר לידי משרד הפנים תצהיר ביעור בסיום כל אחת משלוש מערכות הבחירות האחרונות לכנסת. גורם מטעם הליכוד הצהיר בכל אחד מהם כי "כל המידע המוחזק או המנוהל על ידי ושמקורו בפנקס הבוחרים [...] בוער על ידי או בפיקוחי, כנדרש בחוק וכמפורט להלן" [הערה: מהנספחים שצירפו משיבי המדינה עולה כי צורפו תצהירים מטעם הליכוד בנוגע **לארבע** מערכות הבחירות האחרונות].

אלקטור אף היא הבהירה בתגובתה כי ביערה את כל המידע בצורה שאינה ניתנת לשחזור, ותגובתה אף היא גובתה בתצהיר. לתגובתה צירפה אלקטור את תצהיר הביעור שעליו חתמה לאחר הבחירות האחרונות, לכנסת ה-24, ונציין כי משיבי המדינה צירפו לתגובתם תצהיר ביעור נוסף מטעם אלקטור, שעליו חתמה לאחר הבחירות לכנסת ה-23.

לנוכח האמור, לא ניתן לומר כי הונחה התשתית הנדרשת להוכחת טענת העותר בנוגע להתנהלותה של הליכוד בהקשר הנדון, טענה שהתבססה בעיקרה על קטעי פרסום שונים שפורסמו במרשתת. גם נתונים על מערכות בחירות קודמות אינם מוכיחים בהכרח את הנעשה במערכת הבחירות הנוכחית (השוו למב"כ 4/25 **הליכוד תנועה לאומית ליברלית נ' חוזה חדש ע"ר (קריים מיניסטר)**, פסקה 37 (28.10.2022); בג"ץ 7100/22 **הליכוד תנועה לאומית ליברלית נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25**, פסקה 14 (30.10.2022)). אף בראיה הנוספת שהגשתה נתבקשה בידי העותר אין כדי לשנות ממסקנה זו. מלשון הבקשה עולה כי טענות העותר בנוגע לראיה החדשה הן ספקולטיביות במידה רבה, ואף לא גובו בתצהיר, מה שמקשה עד מאוד על היכולת לייחס להן משקל ראייתי כלשהו. מכל מקום, בתגובתה לבקשה הליכוד הבהירה כי אינה מכירה



את הקובץ המתואר בבקשה וכי לא נעשה שימוש בקובץ שכזה. הליכוד אף שבה והדגישה כי אינה עושה שימוש במידע פנקס מבחירות קודמות (ולא למותר לציין כי בשונה מטענות העותר בבקשתו, טענות הליכוד בתגובתה לבקשה גובו, פעם נוספת, בתצהיר כנדרש).

קיצורו של דבר, שהעותר לא העמיד תשתית מספקת לצורך מתן הצו המבוקש, ולא עמד בנטל הנדרש לקבלת העתירה. די בכך כדי להביא לדחיית העתירה, אף מבלי לתלות את דחייתה בעילות הסף שהוזכרו לעיל.

עם זאת, אזכיר כי אם נתן שר הפנים הוראות מתאימות בהתאם לסעיף 39(ד) לחוק הבחירות, מידע הפנקס שמקבלות המפלגות מסומן בדרך שהרשות להגנת הפרטיות ויתר רשויות האכיפה יכולות להתחקות אחר מקורו של המידע, ובכלל זה לדעת מי המפלגה שלה נמסר המידע, שעל בסיסו נוצר הקובץ. תשתית זו אינה מצויה בפניי, אך ככל שאכן בוצעה עבירה כאמור – חזקה על הרשויות המוסמכות שיבדקו זאת כדבעי.

14. בטרם סיום, אתייחס בקצרה לסוגיה של שימוש במידע מפנקס הבוחרים.

בהתאם להוראות חוק הבחירות, "מידע פנקס" נמסר על ידי שר הפנים למפלגות או הסיעות "באמצעי אלקטרוני או מגנטי" (סעיף 39(ב) לחוק); ומפלגה או סיעה המקבלת לידיה את מידע הפנקס רשאית לעשות בו שימוש, בין בעצמה ובין באמצעות העברתו לאחר, לשתי מטרות מוגדרות: "לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים" (סעיף 39(ג) לחוק). מטרת אלו, שלשמן מועבר מידע הפנקס לידי המפלגות, מעוררות סוגיות כבדות משקל בממשק שבין דיני הבחירות לדיני הגנת הפרטיות, ומציפות קושיות שנכון להיום אין לכולן מענה סדור וממצה. זאת אף ביתר שאת לנוכח הפרקטיקה של העברת המידע מן הפנקס מהמפלגות לידי צדדים שלישיים לצורך שימוש במידע ועיבודו באמצעות אפליקציות ייעודיות.

15. אף שתחום הגנת הפרטיות אינו מסור לסמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות (בג"ץ 1311/20, בפסקה 9, בהתבסס על דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.8.2017)), הנושא של שימוש שלא כדין ב"מידע פנקס" בהתאם להוראות חוק הבחירות מצוי בגדר סמכותו (ראו סעיף 17 ב לחוק, המקנה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות ליתן צו המונע ביצוע עבירה, בין היתר לפי פרק י"א לחוק, שבו נכלל סעיף 118 לחוק, האוסר על שימוש שלא כדין במידע פנקס).

בהחלטתו בתב"כ 14/23 התייחס השופט הנדל למספר שאלות המתעוררות בהקשרים אלו, בין היתר בנוגע לצורך אפשרי לקבוע מגבלות נוספות לגבי אופן השימוש בפנקס, גם אם הדבר נעשה לצורך יצירת קשר עם ציבור הבוחרים (כגון השאלה האם יש לאפשר למפלגות להוסיף רובד מידע על גבי הפנקס בנוגע לציבור הבוחרים). עוד הצביע השופט הנדל על החשש הגובר מפני פגיעה בפרטיות ועל צורך אפשרי לקבוע הסדרים מפורטים יותר לגבי אבטחת מידע (שם, בפסקה 6).



במישור של הגנת הפרטיות לא ארחיב, שכן הדבר כאמור אינו נתון לסמכותי. עם זאת, אציין כי בעקבות תב"כ 14/23 ובג"ץ 1311/20 מצאתי לפנות אל הרשות להגנת הפרטיות ולהתעדכן לגבי פעולותיה בעניין השימוש שעושות המפלגות השונות באפליקציות המרכזות נתוני בוחרים בתקופת הבחירות. ממכתב התשובה של הרשות להגנת הפרטיות מיום 20.10.2022 עולה כי הרשות מייחסת חשיבות רבה לסוגיה של שימוש מצד מפלגות באפליקציות שנועדו לאסוף מידע אישי רגיש על תמיכתו של אדם במפלגה זו או אחרת. בין היתר, הרשות קיימה הליכי פיקוח רוחבי בקרב כל המפלגות, כמו גם הליך פיקוח ספציפי בשנת 2020 אצל שתי מפלגות שעשו שימוש באפליקציית אלקטור (הליכוד וישראל ביתנו); פורסם גילוי דעת בחודש פברואר 2021, ערב הבחירות לכנסת ה-24, שבו פורטו דגשים בנוגע לאופן יישום הוראות דיני הפרטיות; פורסם מסמך המיועד לחברות המספקות שירותים טכנולוגיים למפלגות; וכן פורסמו הנחיות לעובדים ומתנדבים בתקופת הבחירות. יש בדברים כדי להמחיש את מורכבות הסוגיה, והקורא המבקש להרחיב דעתו בהיבטים אלו של הגנת הפרטיות מופנה אל החומרים הנגישים לכול באתר האינטרנט של הרשות. נוסף על כך, ולמען שלמות התמונה, מכתבה הנ"ל של הרשות להגנת הפרטיות מצורף להחלטתי זו.

16. אלא שמלבד ההיבט של הגנת הפרטיות, שימוש המפלגות במידע מפנקס הבוחרים עומד, על פניו, במתח אל מול עקרון יסוד של דיני הבחירות המעוגן בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת – עקרון **חשאיות הבחירות**. עמד על כך השופט הנדל בהחלטתו בתב"כ 14/23, ואוסיף על כך מספר מילים לגבי היבט ספציפי הנוגע לשימוש במידע מפנקס הבוחרים.

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:

"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? [...] 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?" (תב"כ 14/23, בפסקה 6).

עמד על כך גם השופט מלצר בה"ש 7/22 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית, פסקה 60 (26.8.2019), שם נסבה העתירה על הסוגיה של הצבת מצלמות וצילום בשטח הקלפי:

"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 מער 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, וטעונה עוד ליבון ואינני רוצה לקבוע בה מסמרות, במיוחד בשים לב לכך שרשימת הבוחרים שהצביעו איננה, לכאורה, חסויה בפני סיעות הכנסת ששלחו נציגים לוועדת הקלפי".

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 התמודדותה 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.

[במאמר מוסגר: קושי זה מתחזק לנוכח העובדה שחברי ועדת הקלפי, היושבים בכל קלפי מטעם הרשימות בכנסת, עשויים להתגורר בקרבת הקלפי. מצב זה מגביר את החשש מפני היכרות אישית של חברי ועדת הקלפי עם רבים מהבוחרים הרשומים בפנקס הבוחרים שבידיהם, באופן המאפשר להם לגלות אם פלוני או אלמונית הלכו להצביע אם לאו. לנוכח האמור, דומה כי יש מקום לבחון תיקון של המצב הנוהג כיום, ולקבוע מגבלת מרחק מינימלית, כך שחברי ועדת הקלפי ישובצו בקלפי שהיא רחוקה דיה ממקום מגוריהם. זאת, ברוח הכללים שהוחלו לגבי מזכירי ועדת קלפי שהם נציגים של ועדת הבחירות המרכזית].

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 ואותיר 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.

18. לבסוף, אין ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית אלא מה שלפניו, אך אני נכון להניח כי לא כל הנסתר נגלו והובאו לפניי. כשלעצמי, איני מוציא מכלל אפשרות כי על אף החקיקה ולמרות פעולות ההסברה והאכיפה של הרשות להגנת הפרטיות, יש רשימות המוסיפות על פנקס הבוחרים רבדים-רבדים של מידע נוסף על בעלי זכות הבחירה, החל ממספרי הטלפון שלהם, דרך כתובות הדואר האלקטרוני, כלה בקשרי משפחה ואף מידע על נטייתם הפוליטית, ועוד. אף איני מוציא מכלל אפשרות כי דברים שהתרחשו במדינות הים הגיעו או יגיעו גם אלינו, כמו בקשה מהאנשים המתקינים את האפליקציה למסור לא רק פרטים מלאים שלהם (כמו כתובת, מספר טלפון וכתובת מייל), אלא גם לתת גישה לאנשי הקשר של בעל המכשיר, מה שמאפשר כמובן לאסוף כמויות אדירות של מידע על צדדים שלישיים ללא הסכמתם. לכן, וכדי להסיר ספקות, אחזור ואזכיר את המובן מאליו: השימוש במידע מן הפנקס מוגבל למטרות שלשמן נמסר הפנקס, והוא כפוף להתחייבויות שנטלו על עצמן המפלגות, הן לגבי אופן השימוש, הן לגבי ביעור החומרים בסמוך לאחר הבחירות ובהתאם לדין. על הרשימות השונות גם לנקוט את האמצעים הנדרשים כדי למנוע דליפת מידע מפנקס הבוחרים. כפי שהוזכר עוד, שימוש במידע פנקס שלא כדין הוא עבירה פלילית שבצידה עונש מאסר או קנס. טוב תעשינה המפלגות השונות אם תיתנה דעתן על הדברים.

18. סוף דבר, העתירה נדחית.

העותר יישא בהוצאות המשיבים 1–2 בסך 5,000 ש"ח.

ניתנה היום, ה' בחשוון התשפ"ג (30 באוקטובר 2022).



יצחק עמית

שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-25

