



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שמירה על טוהר הבחירות לכנסת ה־26

מיפוי הסכנות ודרכי ההתמודדות עימן

אסף שפירא | גיא לוריא

הצעה לסדר 61



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שמירה על טוהר הבחירות לכנסת ה־26

מיפוי הסכנות ודרכי ההתמודדות עימן

אסף שפירא | גיא לוריא

הצעה לסדר 61

ינואר 2026

Safeguarding the Integrity of the 26th Knesset Elections:
Mapping the Risks and Strategies for Addressing Them
Assaf Shapira | Guy Lurie

עריכת הטקסט: גלית שמאע
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסות"ב 8-508-519-965-978 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2026
נדפס בישראל תשפ"ו/2026

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל
סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
10	א. רקע
	ב. מעגל ראשון – מהיום ועד תחילת תקופת הבחירות:
15	תיקוני חקיקה ומהלכים נוספים
	ג. מעגל שני – תקופת הבחירות (לא כולל יום הבחירות)
36	
	ד. מעגל שלישי – יום הבחירות וספירת הקולות
55	
	ה. מעגל רביעי – אחרי הבחירות: פגיעה באמינות התוצאות
63	
	לוח מסכם: הסכנות האורבות לטוהר הבחירות לכנסת ה־26
66	
	המקורות המוזכרים בהצעה לסדר
67	

תקציר

עד היום הבחירות לכנסת התנהלו ככלל בצורה תקינה, ולא היה חשש ממשי בדבר טוהרן. אנו מקווים ומאמינים שכך יהיה גם בעתיד. גם עתה, אנו לא סבורים שיש חשש יוצא דופן, למשל, מזיוף רחב היקף בקלפיות או מביטול מועד

הבחירות או דחייתן ללא הצדקה. עם זאת, איאפשר להתעלם מהמציאות: הבחירות לכנסת ה'26, שצפויות לכל המאוחר להתקיים באוקטובר 2026, יכריעו בסוגיות הרוט גורל; הן יתקיימו על רקע תופעות המאפיינות את הפוליטיקה בישראל בשנים האחרונות, כמו נסיגת הדמוקרטיה, קיטוב פוליטי-חברתי ושיח פופוליסטי – תופעות אשר במדינות אחרות לוו בפגיעה בטוהר הבחירות; ויתאפיינו בשימוש מוגבר, אפילו בהשוואה לעבר, ברשתות החברתיות ובטכנולוגיות חדשות כמו בינה מלאכותית, אשר מאפשרות דרכים חדשות ואפקטיביות להטיית הבחירות. בשנים האחרונות אף ראינו ניסיונות, כושלים בעיקרם, לפגיעה בטוהר הבחירות גם בישראל. כל אלו מעוררים חשש כבד משימוש בכלים לא לגיטימיים לפגיעה בטוהר הבחירות: הטיית תוצאותיהן ופגיעה באמון הציבור בהן.

מטרת המסמך היא למפות את האיומים המרכזיים על טוהר הבחירות לכנסת ה'26, לזהות תחומים מסוכנים במיוחד שפעולות בהם עלולות לערער מהותית את מידת הלגיטימיות הדמוקרטית של הבחירות, ולהציע דרכים להתגונן מפני כך. בתוך כך, נבהיר גם אילו סכנות הן בעלות היתכנות נמוכה להתממש לדעתנו, ומדוע.

בין הסכנות העיקריות שזיהינו – משמעותיות ובעלות סיכויי התממשות לא מבוטלים – נציין את אלה:

- תיקוני חקיקה שיאפשרו לפסול בקלות רבה יותר רשימות ומועמדים.
- מגוון צעדים לדיכוי הצבעה, בעיקר כלפי הציבור הערבי, החל בגרסה חדשה של "חוק המצלמות", דרך אכיפת יתר או חסר של המשטרה ביישובים ערביים ביום הבחירות וכלה בשימוש ברשתות החברתיות לצורך הרתעת מצביעים.

- פגיעה במימון הבחירות של מפלגות מסוימות, בעיקר אלה המבקשות להחליף את הממשלה הנוכחית, באמצעות חקיקה או פוליטיזציה של הוועדה הציבורית בעניין מימון מפלגות.

- הוראות שעה שיתקבלו בד בבד עם פיזור הכנסת, באמצעות חקיקת בזק וללא דיון מספק, שעלולות לפגוע בהוגנות הבחירות בסוגיות כמו דיכוי הצבעה, נגישות בהצבעה ומימון מפלגות.

- פסילה גורפת של רשימות ומועמדים ערבים על ידי ועדת הבחירות המרכזית, לפי סעיף לא לחוק יסוד: הכנסת (בשל מעשים או התבטאויות), או איאשור רשימות או מועמדים ללא הצדקה מטעמים טכניים או מטעמי כשירות.

- תופעות הנוגעות לרשתות חברתיות ולזירת הסייבר, כמו תעמולה אנונימית, תעמולה מוכוונת ומותאמת ("מטורגט") על בסיס מידע אישי, רשתות הדהוד ובוטים, הפצת "פייק ניוז" ו"דיף פייק" וקמפיינים של השפעה זרה. כל אלו יועצמו באמצעות שימוש בבניה מלאכותית.

- פעילות של השב"כ והמשטרה באופן לא ממלכתי.

- פגיעה באירועי בחירות ובחופש הפעולה של החברה האזרחית.

- דה'לגיטימציה לתוצאות הבחירות, עד כדי איאשורן בידי המליאה (הפוליטית) של ועדת הבחירות המרכזית (ראו להלן פירוט על הרכב ועדת הבחירות המרכזית) או ההסתערות על הקפיטול בארצות הברית ב־2021.

במסמך נפרט סכנות רבות נוספות – אך חשוב לדעתנו להבחין בין הסכנות העיקריות לבין סכנות אחרות, ובהן כאלה שסיכויי ההתממשות שלהן נמוכים יחסית, כמו כאמור דחיית מועד הבחירות או זיופי קולות המוניים, סכנות שגם אם יתממשו, פגיעתן בטוהר הבחירות תהיה קלה.

דרכי ההתמודדות עם סכנות אלה מגוונות. הן כוללות זיהוי ובלימה של הוראות שעה ותיקוני חקיקה מסוכנים אחרים, בייחוד תיקונים שמבקשים לשנות באופן

חד-צדדי ובלא הסכמה רחבה את דיני הבחירות; עמידה על המשמר מול ניסיונות לפגוע במקצועיותם ובעצמאותם של מוסדות כמו המשטרה ושב"כ; ועבודה מול ועדת הבחירות המרכזית לצורך שיפור בנהלים ובהתנהלות.

המסמך כולל גם המלצות לצעדים פרואקטיביים ששחקנים שונים יכולים לנקוט לקראת הבחירות. מבחינת המפלגות מדובר למשל הן בהתארגנות ובתיאום בכל הנוגע לחלוקת התפקידים בקלפיות, כך שכל קלפי תאויש בנציגים מכל הגושים הפוליטיים, והן בתשומת לב להתרחשויות בעייתיות בוועדת הבחירות המרכזית, בהיבטים שבהם היא אמורה להתנהל באופן מקצועי וא-פוליטי. נראה שארגוני החברה האזרחית נדרשים למלא תפקיד חשוב במיוחד בשמיירה על טוהר הבחירות הבאות לכנסת, בתחומים שבהם ועדת הבחירות המרכזית וגורמים ממלכתיים אחרים מתקשים לפעול, בשל היעדר משאבים או כלים חוקיים מספקים. תפקידים אלה יידרשו לכל אורך הליך הבחירות, למשל החל בעידוד מועמדים ראויים ואי-מפלגתיים לאייש תפקידים של מזכירים ומפקחים בקלפיות, דרך מעקב צמוד, בעזרת מומחי טכנולוגיה, אחר תעמולה אנונימית ומניפולטיבית או תעמולה המפיצה מידע כוזב (בעיקר ברשתות החברתיות), וכלה באיתור שימוש אסור במשאבי ציבור. את המידע על התעמולה ועל השימוש האסור במשאבי ציבור יידרשו הארגונים להעביר לגורמים רלוונטיים, כגון רשויות האכיפה, ועדת הבחירות המרכזית והפלטפורמות של הרשתות החברתיות עצמן, כגון פייסבוק, רשת X (לשעבר טוויטר), טלגרם וטיקטוק.

סוג נוסף של פתרון הוא תיקוני חקיקה נדרשים, במיוחד בתחומים של אסדרת תעמולת בחירות דיגיטלית, הרחבת הגמישות במקום ההצבעה, ותיקונים שימנעו פסילת רשימות ומועמדים מטעמים פוליטיים. עם זאת, חשוב להדגיש שאנו מתנגדים עקרונית לקידום ולאיוץ של תיקונים בהליך הבחירות לקראת הבחירות הקרובות אלא במקרים חריגים, כגון כאשר מדובר בתיקונים נחוצים המקודמים בהסכמה רחבה וכאלה שהיו נהוגים בעבר. שינויים שקשורים לבחירות – גם אם הם לטעמנו טובים וראויים – ראוי לקדם ככלל מאחורי מסך של בערות, כלומר כאשר המתדיינים אינם יודעים כיצד השינויים ישפיעו על השחקנים השונים בכלל ועל עצמם בפרט, ובוודאי לא לקראת מערכת בחירות. לכל היותר אפשר כיום לקדם שינויים שייכנסו לתוקף רק בבחירות לכנסת ה-27.

א. רקע

הבחירות לכנסת ה־26 עתידות להתקיים לכל המאוחר ב־27 באוקטובר 2026. בחירות אלו נתפסות כחשובות ביותר: שאלת האחריות לטבח 7 באוקטובר והקמת ועדת חקירה ממלכתית בעניין זה, השינויים במערכת המשפט (ובתחומים אחרים) שקודמו ומקודמים על ידי הממשלה הנוכחית והמחלוקת החברתית העזה שבעקבותיהם וסוגיות של דת ומדינה (לרבות הגיוס לצה"ל) – כל אלו יגיעו להכרעת הבוחרים בבחירות האלה.

עולה החשש כי לאור חשיבותן המיוחדת של בחירות אלו ייעשו ניסיונות להשתמש בכלים שונים במטרה להשפיע לרעה על טוהר הבחירות, ואולי אף לגרום להטיית תוצאותיהן, מצד אחד, ולערער את אמון הציבור בטוהר הבחירות, מצד אחר. נדגיש כי טענה לא מוצדקת שהבחירות אינן הוגנות היא כשלעצמה מסוכנת למשטר הדמוקרטי: היא פוגעת בלגיטימציה של המשטר כולו, ועלולה לשמש להצדקת ניסיונות לפגיעה בטוהר הבחירות בטענה שהן ממילא לא הוגנות או לא־יחידניות בתוצאותיהן.

1. מטרת המסמך

אנו מבקשים לזהות את הסכנות העיקריות לפגיעה בטוהר הבחירות, בייחוד אלו שיש להן היתכנות גבוהה יחסית, ואלו שאם יתממשו עלולות לפגוע בצורה הרת גורל בטוהר הבחירות ולאיים על אופיין הדמוקרטי. ברצוננו להתריע על הסכנות, להתכונן אליהן כראוי ולמנוע את מימושן.

2. הנחות יסוד: החשש מפגיעה בטוהר הבחירות הקרובות

חשוב להדגיש: איננו מטילים מראש ספק בטוהר הבחירות ובתוצאותיהן. מלבד כמה מקרים נקודתיים, עד כה הבחירות לכנסת בישראל היו הוגנות.

* המסמך הזה הוא פרי עבודה משותפת של חוקרים רבים במכון הישראלי לדמוקרטיה שבלעדיהם אי־אפשר היה להשלימו, ובהם: רחל ארידור הרשקוביץ, דנה בלאנדר, דפני בנבניסטי, נדב דגן, תמר הרמן ומרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות, ענת טהון אשכנזי, עמיחי כהן, סוזי נבות, מורן קנדלשטיין־היינה, עופר קניג, גדעון רהט ותהילה שורץ אלטשולר. תודה לכולם. אנחנו מודים גם לכל גורמי המקצוע, הפוליטיקאים, גורמי החברה האזרחית ואנשי האקדמיה שעימם נפגשנו במסגרת כתיבת מסמך זה.

ובאופן כללי לא היה ספק בדבר טוהרן, ואנו מקווים ומאמינים שהדבר יימשך גם בעתיד.

גם עתה, אנו סבורים שאין חשש יוצא דופן מהטיית הבחירות באופן קיצוני, למשל על ידי דחיית מועדן או זיוף רחב היקף בקלפיות. בוודאי שאיננו מעוניינים לקבוע מראש כי הבחירות הבאות לא יהיו הוגנות – הן משום שאנחנו מאמינים ומקווים שהן יהיו הוגנות, והן משום שטענה כזו, ללא ביסוס מספק, היא מסוכנת כשלעצמה.

ובכל זאת, כמה גורמי רקע מגבירים את החשש מפני ניסיונות לפגוע בטוהר הבחירות הקרובות:

- חשיבותן המיוחדת של הבחירות הקרובות, אשר עמדנו עליה לעיל.
- בשנים האחרונות התרבו העדויות לניסיונות פגיעה בהוגנות הבחירות לכנסת במגוון היבטים וכן לערעור האמון בהן (חלקם יפורטו בהמשך). תחושה זו מתבטאת בדעת הקהל, כפי שעולה מסקר [מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2025](#). בסקר השיבו 58% מהיהודים ו-51% מהערבים שיש סיכויים גבוהים למדי או גבוהים מאוד שגורמים ישראליים ינסו להטות את תוצאות הבחירות. 50% ו-47% מהיהודים והערבים, בהתאמה, השיבו כך לגבי ניסיונות דומים של גורמים חיצוניים. לצד זה, חשוב לציין שבסופו של דבר רוב הציבור סבור שהבחירות יהיו הוגנות וחופשיות (68% מהיהודים ו-50.5% מהערבים).
- ישראל חווה תופעות של נסיגת הדמוקרטיה ופופוליזם (לפירוט ראו [המהלכים להחלשת הדמוקרטיה](#) באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה), המתבטאות גם בהידרדרות של ישראל במדדי דמוקרטיה בין־לאומיים כמו [Freedom in the World](#) ו־[V-Dem](#)¹. אנו יודעים שבמדינות אחרות שחוות תופעות דומות נעשו

1 במדד [Freedom in the World](#) הידרדרה ישראל מציון של 81 במדד שפורסם בשנת 2014 לציון של 73 במדד שפורסם בשנת 2025. ב־[V-Dem](#) הידרדרה ישראל במדד שפורסם בשנת 2024, לראשונה זה 50 שנה, ממעמד של דמוקרטיה ליברלית למעמד של דמוקרטיה אלקטורלית.

צעדים ברוח זו, בעיקר בשלבים מתקדמים יותר של נסיגת הדמוקרטיה: החל בהשתלטות פוליטית על נציבויות ועל מוסדות האמונים על טוהר הבחירות (Electoral Management Bodies), עבור בהגבלת חופש הפעולה של ארגוני חברה אזרחית ביקורתיים ושל מפלגות ומועמדי אופוזיציה, וכלה במניפולציה באמצעות שינוי שיטת הבחירות או חתירה תחת תוצאות הבחירות עצמן, כגון אי־הכרה בהן. ככלל, תהליכי נסיגת הדמוקרטיה, למשל בהונגריה, בטורקיה או בוונצואלה, מקשים לשמור על טוהר הבחירות עקב הפגיעה במוסדות שאמורים להיות עצמאיים ומקצועיים, כמו בתי המשפט, רשויות התביעה והשירות הציבורי.²

היבט של נסיגת הדמוקרטיה והפופוליזם, הבולט במיוחד בישראל, הוא התופעה ההולכת וגוברת של אי־קבלת עקרון שלטון החוק: נכונותם של נבחרי ציבור לחרוג מהוראות חוק, התעלמות מחוות דעת של היועצת המשפטית לממשלה ושל יועצים משפטיים במשרדי ממשלה, התעלמות מפסיקה של בית המשפט (או זלזול בוטה בהחלטות שיפוטיות, כגון צווי ביניים) ועוד. מדובר ב"נרמול" הפרה שיטתית של שלטון החוק, שעלול להתבטא גם באי־ציות לשלטון החוק בכל הקשור לבחירות.

● דמוקרטיות רבות, ובהן ישראל, מתמודדות עם תופעות חברתיות, כלכליות וטכנולוגיות שעלולות הן לערער את האמון בבחירות והן להגביר את המוטיבציה לפגוע בטוהר הבחירות, ובבד בבד לשפר את היכולת לעשות זאת. דוגמאות לתופעות כאלה הן: הקצנה פוליטית והעמקת הקיטוב החברתי;³ ירידה כללית באמון במוסדות דמוקרטיים – לפי נתוני **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024**, שיעור נותני האמון בממשלה, בכנסת ובמפלגות היה הנמוך ביותר מאז החלו

2 יש ספרות נרחבת – ספרות השוואתית וספרות הבודקת מקרי בוחן ספציפיים – על נסיגת הדמוקרטיה בכלל ועל הפגיעה בטוהר הבחירות, המתרחשת במסגרתה, בפרט. מחקר בולט שתורגם לעברית הוא ספרה של קים ליין שפלי, **רודנות בחסות החוק** (הוצאת חלם, 2023). דוגמה למחקר העוסק בישראל היא ספרם של נעם גדרון ויניב רוזנאי, **דמוקרטיה בנסיגה: פופוליזם, קיטוב וההפיכה המשטרית** (הוצאת כנרת־זמורה־דביר, 2025).

3 לדוגמה, מאמרם של James ו־Garnett מדגיש את הקושי הממשי בניהול בחירות בנסיבות של קיטוב חריף.

המדידות בשנת 2003 (במדד של 2025 שיעור נותני האמון במוסדות אלה עלה באחוזים בודדים לכל היותר, ונותר נמוך בהרבה מהממוצע הרב־שנתי של מידת האמון בהם מאז החלו המדידות ב־2003); התרחבות השימוש ברשתות חברתיות והתפוצה של מידע כוזב, תופעה שבעצמה תורמת להקצנה ולקיטוב, והופעת הבינה המלאכותית.

לפיכך חשוב להתכונן מראש לסכנות אלו כדי לזהותן אם יתממשו – ולהתמודד עימן.

3. שיטת המחקר ומבנהו

הבסיס למסמך שלפניכם הוא מחקרי עבר שנערכו במכון הישראלי לדמוקרטיה, מידע פומבי על מערכות בחירות בעבר וראיונות שערכנו עם מגוון גורמים: אנשי מקצוע, פוליטיקאים, גורמי חברה אזרחית ואנשי אקדמיה.

המסמך מחולק לארבעה מעגלים, המייצגים שלבים כרונולוגיים בהליך הבחירות. בכל מעגל ביקשנו לזהות סכנות חמורות, שאם יתממשו עלולות לפגוע פגיעה קשה בטוהר הבחירות. לגבי חלק מהסכנות הוספנו גם דרכי מניעה והתמודדות. נבחר כי בדבר סכנות המערבות חקיקה, דרך ההתמודדות עימן היא כמובן בלימת החקיקה.

נדגיש כי מטבע הדברים, לא יכולנו לכסות את כל הסכנות והחששות האפשריים. כך למשל, תהליכים של נסיגת הדמוקרטיה והתחזקות הפופוליזם, בעיקר פופוליזם אוטוריטרי, מלווים בניסיונות השתלטות של הממשלה על מגוון מוסדות מדינה שיכולים לשמש להטיית בחירות. אנחנו נרחיב רק על חלק מהמוסדות האלה, שלגביהם עולה חשש סביר ומיידי להשפעה ישירה על הבחירות לכנסת ה־26 – כמו ועדת הבחירות המרכזית, שב"כ והמשטרה – ולא נעסוק במוסדות אחרים שמותקפים בימים אלה, דוגמת בית המשפט, פרקליטות המדינה והייעוץ המשפטי לממשלה.

תהליכים כאלה מלווים גם בניסיונות לצמצם את חופש הביטוי בכלל ואת חופש הביטוי הפוליטי בפרט. אנחנו נרחיב רק על מהלכים שמהם עולה חשש סביר ומיידי להשפעה ישירה על הבחירות לכנסת ה-26, למשל בכל הנוגע ל"גופים פעילים בבחירות", ולא נעסוק במהלכים שטרם הושלמו ושעלולים להשפיע בעקיפין, דוגמת צמצום פעילות החברה האזרחית אם תעבור [הצעת חוק העמותות \(תיקון – תרומה מישות מדינית זרה\)](#), [התשפ"ה-2024](#) של ח"כ אריאל קלנר (הליכוד), שמבקשת להטיל מס גבוה על תרומות לעמותות שמתקבלות מישות מדינית זרה (ראו [חוות דעת בנושא של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה](#)).

יש גם היבטי תוכן ספציפיים שנדון בהם בקצרה בלבד אף שהם טומנים בחובם עולם ומלואו, ואפשר להרחיב עליהם במסמכים נפרדים, כמו הרשתות החברתיות והבינה המלאכותית, תפקיד המשטרה במערכת הבחירות, והסיכונים לדיכוי הצבעה בחברה הערבית. מסמך זה מבקש כאמור למפות באופן כללי יותר את מגוון הסכנות ולספק פתרונות עיקריים.

חלק מהסכנות ודרכי ההתמודדות עימן נוגעות לעבודה של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, ובטרם נתחיל אנו מוצאים לנכון לייחד לוועדה זו הסבר קצר. בראש הוועדה עומד יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, שופט מכהן בבית המשפט העליון שנבחר בידי שופטי בית המשפט העליון. כיום מדובר במשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופט נעם סולברג (לפי הנוהג יו"ר הוועדה נבחר לפי ותק). היו"ר עומד בראש הוועדה על שני רכיביה: (1) המטה המקצועי, המורכב מעובדי הוועדה, ואחראי על כל ההיבטים של ארגון הבחירות וניהולן. מדובר בגוף מקצועי, שעובדיו נעדרו זיקה פוליטית; (2) המליאה, שהיא גוף פוליטי, ומורכבת מנציגי הסיעות בכנסת היוצאת. כל סיעה מקבלת נציגים במספר יחסי לגודלה בכנסת, ולכן יש בה בדרך כלל רוב לקואליציה בכנסת היוצאת. בתוך רכיב זה אפשר לכלול גם את נשיאות ועדת הבחירות המרכזית, המורכבת מיו"ר הוועדה ומארבעה חברי ועדה, שהם נציגי ארבע הסיעות הגדולות בכנסת ומשמשים גם בתפקיד סגנים ליו"ר. כיום ארבעת הסגנים הם נציגי הליכוד, יש עתיד, המחנה הממלכתי וש"ס.

ב. מעגל ראשון - מהיום ועד תחילת תקופת הבחירות: תיקוני חקיקה ומהלכים נוספים

במעגל זה אנחנו מתמקדים בהליכי חקיקה ובמהלכים פוליטיים נוספים שעלולים כבר עתה להשפיע על טוהר הבחירות. בכל הנוגע לחקיקה, בצד תיקונים הנוגעים לפסילת רשימות ומועמדים, שורר חשש ממשי מתיקוני חקיקה שיתבצעו, כפי שנהוג, במסגרת חוק התפזרות הכנסת או במקביל לאישורו. תיקוני חקיקה כאלה מתבצעים במהירות רבה (חקיקת בזק), לעיתים ללא דיון – פרלמנטרי, מקצועי, משפטי או ציבורי – מבוסס-עובדות מספק. הם לרוב נוגעים בהיבטים "טכניים", אך כאלה שביכולתם לפגוע בטוהר הבחירות (ראו להלן). הכוונה בין השאר לתיקוני חקיקה הנוגעים למימון מפלגות, למהלכים

מדכאי הצבעה, כגון "חוק המצלמות", ולהוראות שעה הנוגעות לנגישות ההצבעה ולפריסת קלפיות (למשל בדיור מוגן). נדגיש שככלל, אין לערוך תיקונים בדיני הבחירות סמוך לבחירות, אלא במקרים חריגים, כגון כאשר מדובר בתיקונים נחוצים המקודמים בהסכמה רחבה וכאלה שהיו נהוגים בעבר.

1. סכנות חמורות

אף שרוב ההצעות בחלק זה אינן מקודמות, נכון למועד כתיבת שורות אלה, בכל אחת מהן טמון פוטנציאל להטות באופן משמעותי את הבחירות.

א. פסילת רשימות ומועמדים

סעיף לא לחוק ייסוד: הכנסת (להלן: סעיף לא) מונע מרשימות ומועמדים להשתתף בבחירות לכנסת בשל עילות מוגדרות: אם יש במטרותיהם או במעשיהם שלילת קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות או תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור נגד ישראל. חשש מרכזי הוא מפני תיקוני חקיקה שיקלו את האפשרות לפסול רשימות ומועמדים על בסיס הוראה זו, או על בסיס העתקת חלקים ממנה לחוקים רלוונטיים אחרים, בייחוד תיקונים שעלולים לשמש לפסילה לא מוצדקת ולא שוויונית בעיקר כלפי מפלגות ומועמדים ערבים. בכנסת הנוכחית הוגשו כמה הצעות חוק כאלה, ובין השאר:

- הקלות בפסילת רשימות ומועמדים בשל תמיכה בטרור. הצעת חוק ייסוד: הכנסת (תיקון – הרחבת העילות למניעת השתתפות בבחירות), פ/1176/25 הוגשה בידי ח"כ אופיר כץ (הליכוד), ופורסמה לגביה חוות דעת של חוקרי המכון. ההצעה עברה קריאה טרומית, וועדת הכנסת קיימה ישיבות אחדות להכנתה לקריאה ראשונה, אך נכון למועד כתיבת שורות אלה ההצעה אינה מקודמת. הצעת החוק מבקשת לתקן את סעיף לא. השינוי המסוכן ביותר הוא הורדת הרף הראייתי לפסילה: לפי ההצעה, גילויי אהדה כלפי ארגון טרור או תמיכה בו או בפעולת טרור, גם כאלה שלא נעשים באופן מתמשך, ייחשבו תמיכה בטרור. הרף הראייתי הגבוה הנוכחי לפסילה נועד להבטיח שהפגיעה בזכות לבחור ולהיבחר הגלומה בהוראת סעיף לא תהיה מצומצמת ככל האפשר, ובמקרים המצדיקים זאת בלבד. פסיקת בית המשפט המחייבת ראיות ברורות וחד־משמעיות לפעולה או להתבטאות ממושכות ולא נקודתיות מבטיחה שהפסילה נעשית על רקע תפיסת עולם ומדיניות מרכזית של הרשימה או המועמד, המבטאת סכנה חמורה בהסתברות גבוהה, ושאינן מדובר בהתבטאות בודדת וחריגה, ואולי גם ישנה. יש לשים לב שהתיקון מתייחס רק לרף הראייתי בעילת התמיכה בטרור, ולא בעילת ההסתה לגזענות – מה שמדגיש את הכוונה של ההצעה לפגוע דווקא ברשימות ובמועמדים ערבים. עוד לפי ההצעה, תמיכה בטרור לפי סעיף לא לא תחול רק

על תמיכה בארגון טרור אלא גם על תמיכה במפגע בודד;⁴ וכן, במקום שפעולת הטרור הנתמכת תהיה רק נגד מדינת ישראל, היא תוכל להיות גם נגד "אזרחים ישראלים".⁵ ההצעה כוללת גם תיקונים כלליים בפסילת רשימות ומועמדים: יהיה מותר לפסול מפלגה הנכללת בתוך רשימת מועמדים משותפת; ונוסף על כך, בניגוד להסדר בחוק היסוד הקיים, שלפיו ההחלטה לפסול מועמד טעונה אישור בבית המשפט העליון, הרי שההחלטה לפסול תהיה כפופה לערעור בבית המשפט העליון (בדומה לפסילת רשימה). הצעה זו עלולה לפגוע בביקוח על ההחלטה של מליאת ועדת הבחירות, שהיא כאמור גוף פוליטי. הצעת חוק נוספת שהונחה על שולחן הכנסת, **הצעת חוק הכרזה על תנועת האחים המוסלמים ועל הפלג הדרומי בתנועה האסלאמית כארגוני טרור ומחיקת מפלגות התומכות בטרור מפנקס המפלגות, התשפ"ו-2026 פ/6483/25**, של הח"כים צביקה פוגל ולימור סון הר מלך (עוצמה יהודית), מבקשת לתקן את **חוק המפלגות** ולקבוע בו כי רשם המפלגות ימחק מפנקס המפלגות מפלגה אם יש במטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע, תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל. מדובר, למעשה, בהרחבה של האפשרות הגלומה בהוראת סעיף 4א לשלול השתתפות פוליטית ממפלגות קיימות, אשר מכוונות במובן כלפי מפלגות ערביות (הצעת החוק גם קובעת כי תנועת האחים המוסלמים והפלג הדרומי של התנועה האסלאמית מוכרזים כארגוני טרור).

● **הקלות בפסילת רשימות ומועמדים בשל מתיחת ביקורת על מדינת ישראל.** בכנסת הנוכחית הוגשה **הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון – מניעת השתתפות של תומכי חרם בישראל בבחירות)**, פ/1892/25, בידי ח"כ אליהו רביבו ובוועד ביסמוט (הליכוד). ההצעה לא התקדמה. הצעת החוק מבקשת להרחיב את עליות הפסילה בסעיף 4א, כך שאדם או רשימת מועמדים יהיו מנועים מלהתמודד בבחירות לכנסת אם הביעו תמיכה בחרם על מדינת ישראל. כמו כן הוגשה **הצעת**

4 כך גם לפי הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון – מניעת התמודדות בבחירות של תומכי ומועודי טרור), פ/5053/25, שלא התקדמה, של ח"כים מהמחנה הממלכתי.

5 אחת ההשערות היא שהחוק לא מקודם משום שבשל תיקון זה יהיה קל יותר לפסול גם מועמדים יהודים מסוימים; עם זאת, חלק מהתיקונים לפחות זוכים גם לתמיכת ח"כים מהאופוזיציה.

חוק יסוד: הכנסת (תיקון – הרחבת העילות למניעת השתתפות בבחירות), פ/6104/25, בידי ח"כ עפ"י עבד (הליכוד). ההצעה, שלא התקדמה, מבקשת להוסיף עילת פסילה: "האשמת מדינת ישראל ברצח חפים מפשע בזמן מלחמה".

● **ביטול הביקורת השיפוטית על פסילת רשימות או מועמדים בידי ועדת הבחירות.** בכנסת הנוכחית הוגשה **הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון – שלילת סמכותו של בית המשפט העליון מלהתערב בהחלטות ועדת הבחירות המרכזית לעניין אישור או פסילה של מועמד או רשימה מלהשתתף בבחירות), פ/3464/25,** בידי ח"כ ניסים ואטורי (הליכוד). ההצעה לא התקדמה. הצעת החוק מציעה לקבוע כי החלטת ועדת הבחירות המרכזית (שהרכבה פוליטי) למנוע ממועמד או מרשימה להשתתף בבחירות תהיה סופית, ובית המשפט העליון לא יידרש ולא יורשה להתערב בה.

בטווח הקצר הפתרון לאיומים האלה הוא בלימת הצעות החקיקה. בטווח הארוך – כמובן רק לאחר הבחירות ובתחולה נדחית – פתרון אפשרי הוא תיקון חקיקה שיוציא את הסמכות לפסול רשימות ומועמדים לבחירות לכנסת ממליאת ועדת הבחירות המרכזית, שהרכבה כאמור פוליטי, ויעביר סמכות זו לגוף אחר (ראו **מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה בעניין ועדת הבחירות המרכזית**). פתרון מסוג אחר הוא צמצום של עילות הפסילה (ראו **מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה בעניין פסילת רשימות ומועמדים**).

ג. דיכוי הצבעה

קיים חשש מכך שיקודמו הצעות חוק שישימשו לדיכוי הצבעה בקרב אוכלוסיות מובחנות, אולי במיוחד בקרב הציבור הערבי,⁶ אך גם בקרב קבוצות נוספות.

להלן כמה דוגמאות אפשריות על בסיס ניסיון העבר והצעות עכשוויות. נדגיש שלא כולן מסוכנות באותה מידה.

6 קיים ויכוח אם שיעורי הצבעה נמוכים בקרב הציבור הערבי בבחירות הקרובות ישרתו את הקואליציה או האופוזיציה הנוכחית. לא ניכנס לסוגיה זו.

דיכוי הצבעה באמצעות פגיעה בפרטיות

● חוק דוגמת "חוק המצלמות", המופנה במיוחד כלפי הציבור הערבי. לקראת בחירות ספטמבר 2019 לכנסת ה-22 פורסם תזכיר חוק שביקש לאפשר לחבר ועדת הקלפי, ממלא מקומו, משקיפים, מזכיר ועדת הקלפי וכן עובדי הוועדה המרכזית ועובדי הוועדות האזוריות לתעד בתייעוד חזותי וקולי כל דבר במתחם הקלפי, חוץ מההצבעה עצמה. חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה פרסמו [חוות דעת המתנגדת להצעה זו](#), בשל הפגיעה בזכויות החוקתיות לשוויון בבחירות, לחשאיות הבחירות ולפרטיות, והסכנה לדיכוי הצבעה, בעיקר בקרב הציבור הערבי. ההצעה עלתה לקריאה ראשונה כהצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 73) (תיעוד חזותי או קולי בקלפיות), התשע"ט-2019. היא זכתה לרוב בתמיכת 58 ח"כים, אך נפלה משום שלפי חוות הדעת של הייעוץ המשפטי בכנסת היא פגעה בהוראת סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת (בעקרונות של שוויון וחשאיות), ולכן דורשת תמיכה של 61 ח"כים לפחות. בהמשך הוגשו הצעות חוק נוספות דוגמתה – האחרונה שבהן היא הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – תיעוד חזותי או קולי בקלפיות), התשפ"א-2020, מטעם ח"כ אריאל קלנר, קטי שטריט ומאי גולן (הליכוד) – שלא עלו לדיון והצבעה.

הרקע להגשת הצעות החוק הללו היה מהלך של הליכוד לצילום סמוי באמצעות נציגיו במקומות הקלפי בשעות ההצבעה בבחירות לכנסת ה-21. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דאז התיר בהחלטתו שימוש מוגבל במצלמות בשעות ההצבעה על ידי נציגי הסיעות בוועדות הקלפי, במקרה של חשש לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות ([החלטה מיום 9.4.2019](#)); אך החלטות של יושבי ראש ועדת הבחירות החל מהבחירות לכנסת ה-22 בעניין אסרו ככלל על צילום מקום הקלפי בזמן ההצבעה, למעט מקרים שבהם התעורר חשד סביר לביצוע עבירות על טוהר הבחירות, ואז רק בידי גורמים שהוסמכו לכך ובכפוף לתנאים ([החלטה ה"ש 7/22](#)) – ובתגובה להחלטות אלה הוגשו הצעות החוק. גם כיום קבועים כללים בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות לגבי הגורמים הרשאים לצלם, ובהם, רק בנסיבות המצדיקות זאת, מפקחי טוהר הבחירות ומזכירי הקלפיות ([החלטה ה"ש 10/25](#)).

דיכוי הצבעה באמצעות פגיעה בפריסת הקלפיות או בזכות להצביע בהן

● צמצום בחוק של האפשרות להצביע בקלפיות נגישות באופן שנועד לדכא הצבעה של אוכלוסיות דוגמת סטודנטים. ככלל, לפי עקרון "הריתוק לקלפי", בעל זכות בחירה ראשי להצביע רק בקלפי מסוימת, הנקבעת לפי כתובתו הרשומה בפנקס הבוחרים (שבעצמו נגזר ממרשם האוכלוסין של משרד הפנים). ואולם **חוק הבחירות לכנסת** מפרט מי ראשי להצביע במעטפות כפולות (בלשון החוק "חיצוניות"), שלא במקום ההצבעה הרשום שלו – בין השאר "אנשים המוגבלים בניידות", הרשאים להצביע בקלפיות נגישות (וכן למשל חיילים, הרשאים להצביע בקלפיות מיוחדות לחיילים). במערכות הבחירות האחרונות, במיוחד מאז מגפת הקורונה, גבר מאוד השימוש בהצבעה במעטפות כפולות בקלפיות נגישות, גם של אנשים שאינם מוגבלים בניידות – למשל סטודנטים ואחרים שמתגוררים הרחק מכתובת ההצבעה הרשומה שלהם (הם נדרשים לחתום בקלפי על הצהרה שהם מוגבלים בניידות, לפי סעיף 68א(ה) **לחוק הבחירות לכנסת**). בבחירות 2022 בסך הכול הגיעו לוועדת הבחירות המרכזית כ-463 אלף מעטפות כפולות, ושיעור הקולות שניתנו במעטפות כאלה היה כ-9.6% מסך כל הקולות הכשרים.

באופן כללי, הליך ההצבעה במעטפות כפולות וספירת הקולות הוא מורכב יותר בהשוואה למעטפות "רגילות", ומעורר חששות שונים – הן מכך שעומס המצביעים בקלפיות נגישות יפגע באנשים מוגבלים בניידותם, והן מסכנות הנוגעות לזיופים ופגיעה באמון הבחירות (ראו דיון בהמשך). עם זאת, ברור שאם המחוקק יגביל את האפשרות של אוכלוסיות דוגמת סטודנטים להצביע במעטפה כפולה בקלפי נגישה – הדבר יקשה בפועל על הצבעתם של בעלי זכות בחירה רבים.

בקדנציות קודמות של הכנסת היו הצעות שביקשו לאפשר לכל בעל זכות בחירה לקבוע עד כמה שבועות לפני הבחירות את מקום ההצבעה שלו, גם אם הוא שונה מכתובתו הרשומה, במטרה לאפשר לאוכלוסיות גדולות שמתגוררות בפועל במקום השונה מכתובתם הרשמית במרשם האוכלוסין להצביע בסמוך למקום מגוריהם מבלי להזדקק למעטפות כפולות. **הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 76) (כתובת לצורכי בחירות), התשפ"ב-2022, פ/1433/24** אף אושרה

בקריאה טרומית והנוחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה (ראו [חוות דעת של חוקרי המכון על הצעת החוק](#)). זו הצעה חיובית שזכתה לקונצנזוס בקרב פוליטיקאים ואנשי מקצוע. הצעת החוק המקורית כללה גם צמצום של אפשרות ההצבעה בקלפיות נגישות – בין היתר, בטענה נכונה שקלפיות כאלה צריכות להיות כמה שיותר זמינות להצבעה של מי שהם באמת מוגבלים בניידותם; אך בהצעת החוק שאושרה לקריאה ראשונה הושמט חלק זה, מתוך תפיסה שעדיין ייוותרו, בוודאי במערכת הבחירות הראשונה לאחר התיקון, בעלי זכות בחירה שלא ישנו את כתובת ההצבעה שלהם וימשיכו להסתמך על הצבעה בקלפיות נגישות. על כן, צמצום האפשרות להצבעה בקלפיות נגישות עלול להקשות על הצבעה בבחירות ובמובן זה – לדכא הצבעה.

גם בכנסת הנוכחית הוגשו הצעות חוק ברוח זו. אחת מהן – [הצעת חוק הבחירות לכנסת \(תיקון – עדכון כתובת לצורכי בחירות\)](#), התשפ"ג-2023, פ/25/2231, של ח"כ מרב מיכאלי (העבודה/הדמוקרטים) – עלתה לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה בחודש אוקטובר 2025, והועברה להמשך דיון אצל ראשי הקואליציה. גם הצעה זו כוללת "עסקת חבילה" המאפשרת לקבוע כתובת מיוחדת לצורכי הצבעה ובד בבד מגבילה את ההצבעה בקלפיות נגישות, באמצעות איסור על הצבעה בקלפי שאינה ביישוב שבו רשום המצביע במרשם האוכלוסין או שאליו העביר את כתובת ההצבעה שלו.

סכנה גדולה עוד יותר היא שבסופו של דבר תוגבל בחקיקה האפשרות להצביע בקלפי נגישה שאינה בכתובת המגורים הרשומה של המצביע, בלי אפשרות כלל או בלי אפשרות נוחה לשנות מראש את מקום ההצבעה. מצב כזה יפגע באוכלוסיות גדולות, בעיקר בצעירים שאינם מתגוררים בכתובת הרשומה שלהם במרשם האוכלוסין.

במערכת הפוליטית קיימת ככל הנראה הנחה שהגבלת הצבעה בקלפיות נגישות תפגע בעיקר בסטודנטים, המזוהים, לפי הנחה זו, עם מפלגות האופוזיציה הנוכחית. עם זאת, לדברי נשיא בית המשפט העליון יצחק עמית בתפקידו כיו"ר ועדת הבחירות דאז, [בסיכום מערכת הבחירות האחרונה](#), הנתונים לא התיישבו עם ההנחה שסטודנטים הם האוכלוסייה העיקרית שמצביעה בקלפיות נגישות.

נעיר כי הוא לא פירט מיהן האוכלוסיות הנוספות, אך מהדוגמאות שסיפק – במועצה האזורית תמר ובאילת – נראה שמדובר גם במי שעברו מקום מגורים באופן זמני לצורכי עבודה.

הפתרון – שכאמור יש להחילו רק אחרי הבחירות – לסוגיית הקלפיות הנגישות הוא אימוץ הצעת חוק שתאפשר לקבוע, באופן נגיש וידידותי, כתובת לצורכי הצבעה, בלי לצמצם את האפשרות להצביע בקלפיות נגישות, לפחות במערכת הבחירות הראשונה שלגביה יחול החוק, וגם בהמשך רק כפוף לקמפיין תקשורתי נרחב שיסביר את השינוי – כמו שאכן עלה **בהצעת החוק שבכנסת הקודמת אושרה לקריאה ראשונה במליאה**. פתרון אפשרי לטווח הרחוק הוא ביטול עקרון הריתוק לקלפי, כך שכל בעל זכות בחירה יורשה להצביע בכל קלפי (לא נרחיב על סוגיה זו כאן).

● **פגיעה בפריסת קלפיות בדיוור מוגן, באופן שעלול לדכא הצבעה בקרב דייריהם, בייחוד מקרב עולים.** פריסת קלפיות בדיוור מוגן אינה מעוגנת בחוק. לקראת הבחירות לכנסת ה-25 נקבעו הוראות מיוחדות בהוראת שעה במסגרת **חוק הבחירות לכנסת העשרים וחמש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ב-2022**, המחייבות הצבת קלפיות בבתי דיוור מוגן, לרבות "מתחם דירות ציבוריות" המיועד ל"עולים חדשים חסרי דירה", שמתגוררים בהם 75 איש לפחות. הסכנה היא שלקראת הבחירות הקרובות לא תתקבל חקיקה דומה (איננו מתייחסים לקריטריון הספציפי של 75 איש). ההנחה היא שבגלל המבנה הדמוגרפי של אוכלוסיית ישראל, הצבעה בבתי דיוור מוגן, ובייחוד במתחמים המיועדים לעולים, משרתת מפלגות מסוימות.

הפתרון – שכאמור יש להחילו רק אחרי הבחירות – הוא עיגון פריסת הקלפיות בדיוור מוגן **בחוק הבחירות לכנסת** כהוראה קבועה ולא כהוראת שעה.

● **שיבוש פריסת הקלפיות למפונים, בהנחה שעדיין יהיו מפונים רבים שטרם שבו למקום מגוריהם בעקבות מלחמת חרבות ברזל ומבצע "עם כלביא".** הכללים בנושא יתקבלו, אם אכן יתקבלו, ככל הנראה בחקיקה בדרך של הוראת שעה סמוך לפיזור הכנסת. יש להבטיח שכללים אלה יאפשרו למפונים הצבעה נגישה.

דיכוי הצבעה באמצעות שלילת זכות הבחירה של אוכלוסיות

מסוימות

ההצעות שנזכיר בסעיף זה מסוכנות, אך נבהיר שכרגע אין הצעה שעומדת על הפרק.

● פגיעה בזכות הבחירה של אזרחים שלא שירתו צבאי או לאומי. הצעה זו נועדה לדכא הצבעה בעיקר של ערבים וחרדים. בכנסת הנוכחית הוגשה [חוק יסוד: הכנסת \(תיקון – התניית הצבעה בשירות צבאי או לאומי\)](#), פ/5683/25, בידי ח"כים מישאל ביתנו. ההצעה נפלה בקריאה טרומית בכנסת. מדובר בהצעה, שלפיה זכות ההצבעה בבחירות לכנסת תותנה בשירות צבאי או לאומי, אלא אם כן ניתן פטור משירות מסיבות רפואיות.

● פגיעה בזכות הבחירה של אזרחים ערבים ושל אזרחים לא ציוניים. הצעה זו נועדה לדכא הצבעה בעיקר של ערבים וחרדים מסוימים. בכנסת הנוכחית הוגשה [הצעת חוק יסוד: הכנסת \(תיקון – הצהרה בדבר זהותה של מדינת ישראל\)](#), פ/4366/25 על ידי ח"כים מישאל ביתנו. קידום ההצעה נעצר מפני שהיוזמים חזרו בהם. מדובר בהצעה שלפיה אזרח בן 18 ומעלה יהיה רשאי להצביע בבחירות רק אחרי שהצהיר על זכותה של מדינת ישראל להתקיים כמדינה יהודית, דמוקרטית וכן כמדינה ציונית.

הצעה שהנזק הטמון בה פחות יותר לדעתנו היא:

● ביטול יום השבתון ביום הבחירות או צמצומו. בעבר הועלו הצעות חוק בעניין זה, ויש הטוענים שהדבר יפגע בשיעורי ההצבעה בקרב אוכלוסיות עובדות. כיום מונחות על שולחן הכנסת הצעות חוק שלא קודמו להתניית יום השבתון בהצבעה בבחירות, לדוגמה [הצעת חוק התניית יום שבתון בהצבעה בבחירות \(תיקוני חקיקה\)](#), התשפ"ד-2024, פ/4374/25, של אלי דלל (הליכוד), מיכל שיר סגמן (יש עתיד) ואורית פרקש הכהן (המחנה הממלכתי). מדובר בהצעות בעייתיות בעיקר מבחינת הפגיעה בחשאיות הבחירות, אך שטרם הוכרע בפסיקה אם החשאיות בבחירות חלה גם על עצם הידיעה אם אדם בחר; אך הן גם עלולות לפגוע גם בזכויות, כגון הזכות להצביע בבחירות, הזכות לפרטיות והזכות לשוויון. הסיבות

העיקריות לכך הן הצורך לשמור מידע נוסף על בעלי זכות הבחירה, לגבי מימוש או אימימוש זכות ההצבעה, וכן העובדה שהן כרוכות בהעברת מידע למעסיק לגבי הצבעה או אי-הצבעה של עובדים בבחירות – מה שיכול לייצר לחץ על עובדים מסוימים להימנע מהצבעה (ראו דיון בסוגיה זו [במחקר של חוקרי המכון על חובת הצבעה בבחירות](#)).

ג. שימוש לרעה בכללי מימון מפלגות או שינויים בהם

כמו לגבי סוגיות קודמות שהוזכרו, גם לגבי סוגיה זו – לא כל הסכנות הן באותה דרגת חומרה. אך כולן בעלות סיכויי התממשות גבוהים יחסית, וההצעה המכונה "חוק בנט" מדורגת ברמת חומרה גבוהה.

● "חוק בנט". בכנסת הנוכחית הוגשה הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – אחריות יושב ראש מפלגה לחובות סיעה שחדלה להתקיים), התשפ"ה-2025, פ/5903/25 של אביחי בוארון (הליכוד), שזכתה לתמיכת ועדת השרים לענייני חקיקה. לפי ההצעה, יושב ראש של מפלגה ש"נטש" מפלגה קודמת בחובות "הן לאוצר המדינה והן לספקים פרטיים", והמפלגה הקודמת כבר לא מיוצגת בכנסת ומבקר המדינה קבע שהיא התנהלה בצורה לא תקינה באופן שהביא לחובות, כל הכספים שהמפלגה החדשה שלו מגייסת יוקצו קודם כול לטובת החזר החובות הקודמים. ההצעה עלולה לפגוע קשות במפלגה החדשה של נפתלי בנט, וכן בדמוקרטים (בהקשר של יאיר גולן) ובמפלגת המילואימניקים (בהקשר של יועז הנדל). יש לציין ש"החובות האבודים" של מפלגות שחדלו מלפעול הם אכן בעיה אמיתית, אך הפתרון המוצע בהצעת החוק הוא פרסונלי, רטרואקטיבי, עלול לפגוע בשוויון בבחירות ובזכות להיבחר של מפלגות מסוימות או מועמדים מסוימים, ומטפל רק בבעיה אחת ספציפית ולא בבעיה הכללית יותר של מפלגות המצויות בחובות כבדים, לרבות מפלגות המיוצגות בכנסת (ראו [חוות דעת של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה על הצעת החוק](#)).

על כן יש לגבש פתרונות מערכתיים כוללים להתמודדות עם בעיית החובות של המפלגות – בעיקר כדי למנוע מהן מלכתחילה להיקלע לחובות כבדים ([חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה הציעו כמה פתרונות כאלה](#)).

● פגיעה במימון של מפלגות מסוימות מגוש השמאל. בכנסת הנוכחית הוגשו כמה הצעות חוק בעניין, בידי חברי כנסת מ ישראל ביתנו, הליכוד, עוצמה יהודית והציונות הדתית, למשל **הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – שלילת מימון ממפלגה שקוראת להטלת חרם על מדינת ישראל)**, התשפ"ד-2024, פ/4566. ההצעות לא התקדמו. ההצעה הנ"ל מבקשת לקבוע הליך לשלילת מימון של מפלגה, אם הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות קבעה שהיא או אחד מנציגיה בכנסת קוראים להטיל חרם על מדינת ישראל. מדובר בהצעה מסוכנת שנועדה לפגוע ביכולתן של מפלגות מסוימות מגוש השמאל להתמודד באופן שוויוני בבחירות, והיא גם פוגעת בחופש הביטוי. הצעה זו גם תעניק עוצמה גדולה במיוחד לוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, שהרכבה הנוכחי שנוי במחלוקת (ראו להלן).

● פגיעה במקצועיותה ובעצמאותה של הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, שתאפשר פגיעה באינטרס הציבורי ואף בשוויון בבחירות. הוועדה הפועלת מכוח **חוק מימון מפלגות**, היא שומר סף בעניין המימון הציבורי של המפלגות. בוועדה חברים שופט, שעומד בראש הוועדה וממנה אותו נשיא בית המשפט העליון, ושני חברים שאותם ממנה יו"ר הכנסת, אחד מהם מהאקדמיה. הוועדה קובעת את סכום יחידת המימון, וכך הלכה למעשה את גובה המימון הציבורי של המפלגות – הן מימון שוטף של מפלגות המיוצגות בכנסת, והן מימון בחירות. כמו כן היא מאשרת הלוואות לסיעות סמוך למועד הבחירות, וכן, לפי פסיקת בג"ץ והנחיית יו"ר הכנסת, היא ממלאת תפקיד כגורם מייעץ לוועדות הכנסת בעת קידום חקיקה הנוגעת למימון – בעיקר בכל הנוגע לחקיקה העוברת במקביל להתפזרות הכנסת (ראו להלן). בפועל, בבחירות 2022 לכנסת, תפקידה חרג בהרבה מ"ייעוץ" בלבד: כאשר חברי הכנסת ביקשו להגדיל בחקיקה את מימון הבחירות של המפלגות, הם לא עשו זאת על דעת עצמם, אלא העבירו את ההחלטה לגבי שיעור ההגדלה לוועדה הציבורית, וחוקקו בהתאם להמלצתה. הוועדה ממלאת תפקיד חשוב גם בקביעת גובה המימון בבחירות לרשויות המקומיות.

בחודש יולי 2025 מונו שלושה חברי ועדה חדשים – יו"ר ושני אנשי ציבור, אחד מהם מהאקדמיה; מאז הספיקה היו"ר, שופטת בדימוס, להתפטר מתפקידה.

לשני אנשי הציבור שמונו ונכון לכתיבת שורות אלה חברים בוועדה יש זיקה פוליטית ברורה למפלגת הליכוד, ונוסף על כך איש האקדמיה אינו מגיע מתחום המקנה לו מומחיות או ידע בנושא מימון המפלגות. הרכב זה חריג מאוד בהשוואה למינויי עבר, וסותר את תכלית החוק להקים ועדה בלתי תלויה שתקבע את גובה המימון במקום שיעשו זאת חברי הכנסת (ראו בעניין זה את [חוות הדעת של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה](#)). באוגוסט 2025 הוגשה עתירה לבג"ץ נגד המינויים האלה לוועדה.

פוליטיזציה זו של הוועדה תקשה עליה למלא את תפקידה: ראשית, היא תקשה עליה לתפקד כשומר סף של הקופה הציבורית, בשל ניגוד העניינים המובנה של חבריה ועקב היעדר ידע מקצועי מספק. בייחוד, היא תקשה עליה לזהות את הצרכים האמיתיים של המפלגות – שתמיד מעוניינות, מטבע הדברים, בהגדלת המימון שהן מקבלות – ולאזן ביניהם ובין האינטרס הציבורי. שנית, קיימת סכנה לפגיעה בשוויון בבחירות: חוקי המימון בישראל ממילא נוטים כיום לטובתן של מפלגות המיוצגות בכנסת לעומת מפלגות חדשות, ומקרב המפלגות בכנסת הם נוטים לטובת מפלגות גדולות לעומת מפלגות קטנות (ראו [מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא זה](#)). לפיכך כמעט כל הקלה שהוועדה תעניק או לא תתנגד לה – בדבר גובה המימון, נטילה והחזר של הלוואות, או הענקת מקדמות לפני הבחירות – תשרת במידה רבה יותר מפלגות שמכהנות בכנסת, בעיקר הגדולות שבהן. קיימת גם סכנה שהוועדה תקל במיוחד בנושא צעדים שנוגעים למפלגות מסוימות. לדוגמה, הקלות על מפלגות שנטלו הלוואות מהכנסת ישרתו במיוחד מפלגות ספציפיות שנטלו הלוואות גדולות (ראו [נתונים המעודכנים לנובמבר 2025](#)). נדגיש שאם לא ימונה יו"ר לוועדה, בעקבות התפטרות היו"ר, הוועדה לא תוכל לפעול כלל משום שלא מונו כל חבריה ("הרכב קטוע").

הפתרון המידי למצב הנוכחי הוא המשך המאבק למינוי חברי ועדה מקצועיים וא-פוליטיים. הפתרון הקבוע, העתידי, הוא להגדיר בחקיקה או לפחות בהנחיות הייעוץ המשפטי לכנסת תנאי סף למינוי אנשי הציבור – ידע וניסיון רלוונטיים

לתחום מימון המפלגות (במיוחד של איש האקדמיה, שיידרש להגיע מתחום אקדמי רלוונטי) והיעדר זיקה פוליטית עכשווית.⁷

● **שינויים בכללי המימון במקביל לפיזור הכנסת, באופן שיפגע באינטרס הציבורי ובשוויון בבחירות.** במערכת הבחירות של שנת 2022 (כמו בקודמותיה), במקביל לפיזור הכנסת התקבלו גם הוראות שעה בעניין מימון מפלגות (ראו למשל [חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022](#)). אומנם, הוראות השעה הקלו על כלל המפלגות במגוון היבטים: גובה מימון הבחירות, גובה המקדמות שהן יכולות לקבל לפני הבחירות, נטילת הלוואות מהכנסת והחזרתן. אך כאמור, מעבר לסכנה לפגיעה באינטרס הציבורי ובקופה הציבורית שמתקצבת את המפלגות (ושאותה יש לאזן עם צורכי המפלגות), תיקונים כאלה משרתים במידה רבה יותר מפלגות המכהנות בכנסת, בייחוד הגדולות שבהן, וכן מפלגות ספציפיות (למשל אלו הנתונות בחובות) – ולכן פוגעות גם בשוויון בבחירות. קיימת סכנה שתיקוני חקיקה כאלה יעשו גם בעת פיזור הכנסת ה-25 (אם כי בבחירות אלה לא יעמוד למפלגות ה"תירוץ" שבו השתמשו בפעמים הקודמות והוא שהכנסת פוזרה אחרי תקופה קצרה, ועל כן הן ניצבות בפני קשיים מיוחדים). תיקונים כאלה יעשו ביתר קלות, בלא גורם ממלכתי שיוכל להתריע על כך, לבלום אותם או לפחות למתן אותם, במקרה שהוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות לא תמלא את תפקידה בצורה מקצועית ובלתי תלויה.

כאמור, הפתרון המידי לבחירות הקרובות הוא מאבק על הרכב הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, ופתרון עתידי חלקי לסכנה זו הוא תיקון חקיקה או מתן הנחיות שיבטיחו הרכב מקצועי ובלתי תלוי של הוועדה. כמו כן יש לערוך בעתיד תיקונים נוספים בחוק שיבלמו את יכולתם של חברי הכנסת להגדיל בעצמם את המימון הציבורי של המפלגות (ראו בעניין זה [הצעה לסדר של המכון הישראלי לדמוקרטיה](#)).

● **התמודדות של רשימה בבחירות באופן מלאכותי בכמה מפלגות, באמצעות מפלגות "מדף".** מהלך זה כבר נעשה במערכות הבחירות של שנת 2022, והוא

7 ממש לפני סיום כתיבת מסמך זה נודע שבעקבות העתירה לבג"ץ התפטר איש הציבור נציג האקדמיה מהוועדה.

נועד להגדיל באופן מלאכותי ולא הוגן את המימון הציבורי של הרשימות. כיוון שכל מפלגה המיוצגת בכנסת זכאית למימון שוטף חודשי בשיעור של 6% מיחידת מימון לכל מנדט ועוד 6% מיחידת מימון אחת, המשמעות היא שכל מפלגה המיוצגת בכנסת "שווה" עוד 6% מיחידת מימון אחת לחודש (כ־96,000 ש"ח).

ככל שמדובר בהתמודדות של כמה מפלגות "אמיתיות" – שיש להן מוסדות, פעילות פנימית או לפחות ציבור תומכים מובחן – יכולה להיות לכך הצדקה. ואולם, לעיתים מדובר ברשימה שחלק מהמפלגות שמרכיבות אותה הן "פיקטיביות" – מפלגות מדף שאינן פעילות בשטח, אין להן ציבור תומכים, ומי שמייצג אותן ברשימה המשותפת הוא בפועל חלק ממפלגה אחרת. במקרים אלה, דוגמת המקרה של רשימת הציונות הדתית בבחירות לכנסת ה־25 (היא התמודדה כרשימה משותפת לחמש מפלגות, ששתיים מהן היו פיקטיביות), מדובר לא רק בניצול לרעה של החוק לצורך הגדלת המימון, אלא גם בפגיעה בפועל בשוויון בבחירות: התמודדות של רשימה משותפת לכמה מפלגות תגדיל את המימון השוטף, וכיוון שהמימון השוטף משמש בפועל לכיסוי הוצאות הבחירות, הרי שדה־פקטו מדובר גם על הגדלת מימון הבחירות.

מדובר בתופעה שלילית – גם מעבר להיבט של טוהר הבחירות – שיש לטפל בה. יש כמה סוגי פתרונות עתידיים אפשריים (כאמור לעיל, רק לאחר הבחירות הקרובות): ביטול התוספת של 6% מיחידת מימון הניתנת לכל מפלגה במסגרת המימון השוטף, אימוץ מנגנון משפטי כלשהו של "הרמת מסך"⁸, שיוכיח שמדובר במפלגות פיקטיביות וימנע מימון שלהן, או יצירת תמריצים שימנעו שימוש במפלגות מדף. ראוי לציין שיו"ר ועדת הבחירות דאז השופט יצחק עמית הציע **בסיכום מערכת הבחירות האחרונה** לתקן את **חוק המפלגות** ולחייב כל מפלגה לשלם אגרה שנתית, כדרך לעודד מפלגות להסיר את עצמן מהרשימה. עם זאת, כל צעד כזה צריך להביא בחשבון את הפגיעה האפשרית במפלגות פעילות או את האפקט המצנן על חופש הביטוי הפוליטי.

8 המושג "הרמת מסך" מכוון ללשון ההוראה ב**חוק החברות**, המאפשרת בתנאים מסוימים להחלם מהאישיות המשפטית הנפרדת של חברה ולייחס חוב של חברה לבעל מניות בה.

ד. השתלטות פוליטית על ועדת הבחירות המרכזית - היתכנות נמוכה

מדובר בצעדים שיגרמו לכך שהחלק המקצועי והעצמאי של ועדת הבחירות המרכזית, כלומר יו"ר הוועדה והצוות המינהלי שלה, יעברו תהליכי פוליטיזציה ואף יהיו מוטים לטובת הקואליציה בכנסת היוצאת. אלו צעדים מסוכנים ביותר, אך נכון לעכשיו ההיתכנות שלהם נראית נמוכה.

● **פוליטיזציה של תפקיד יו"ר הוועדה.** כאמור, כיום יו"ר ועדת הבחירות הוא שופט בית המשפט העליון אשר נבחר בידי חבר שופטי בית המשפט העליון. בכנסת הנוכחית הוגשה הצעת חוק שנעצרה מפני שהיזם חזר בו: **הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית), התשפ"ג-2022, פ/765/25** של אליהו רביבו ושלמה קרעי (הליכוד). לפי הצעת החוק, יו"ר ועדת הבחירות ייבחר בידי מליאת ועדת הבחירות המרכזית, מתוך מועמדים שיציע יו"ר הכנסת; ובכל מקרה, המועמדים לא יהיו שופטי עליון מכהנים או בדימוס. מדובר בהצעה מסוכנת ביותר. הסכנה נובעת הן מהבחירה הפוליטית לגמרי של היו"ר והן מכך שהיו"ר לא יהיה שופט בית המשפט העליון – אף על פי שהיו"ר ממלא תפקידים שיפוטניים, למשל בענייני תעמולת בחירות ומימון מפלגות. עם זאת, ההצעה לא מונחת כרגע על שולחן הכנסת.

● **פיטורים של גורמי מפתח בצוות המינהלי של ועדת הבחירות: המנהלת הכללית והיועץ המשפטי.** לפי סעיף 17א(א)(1) **לחוק הבחירות לכנסת**, ההחלטה על פיטוריהם נמצאת בסמכות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית. לפי סעיף 41(ב) **לחוק שירות המדינה (מינויים)**, גם הסמכות בעניין מינויים נמצאת בידי היו"ר, והוא רשאי להאצילה לעובד בכיר אחר של הוועדה. היועץ המשפטי של הוועדה מתמנה כיום באמצעות מכרז, ואילו המנכ"ל מתמנה בידי יו"ר הוועדה, לפי המלצת ועדת איתור שהוא ממנה.

סוגיית הפיטורים (או סיום התפקיד) עלתה לאחרונה בהקשר של מנכ"לית הוועדה, שמכהנת בתפקידה מאז 2010. **בדוח מבקר המדינה מ'2025 בדבר "היבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות לכנסת"** הומלץ כי יו"ר הוועדה יבחן קביעת כללים בעניין כהונת המנכ"ל, עם דגש על הצורך בקציבת כהונה.

בעקבות כך יזם יו"ר הוועדה בדיקה של הנושא, ולפי הודעתו המנכ"לית תמשיך לכהן בתפקידה, אגב שמירת סמכויותיה, לפחות עד סיום שתי מערכות הבחירות הקרובות.

נציין שהיועץ המשפטי של הוועדה סיים לאחרונה את תפקידו, ופורסם מכרז להחלפתו.

2. סכנות נוספות

א. שינויים בשיטת הבחירות לכנסת

ההצעות שמפורטות להלן לא בהכרח פוגעות בטוהר הבחירות באופן מובהק, אף שיש פנים לכאן ולכאן בשאלה אם ההסדרים המוצעים בהן רצויים. הבעיה העיקרית באימוצן בנקודת הזמן הנוכחית, אם יוחלו על מערכת הבחירות הקרובה, היא שמדובר בשינוי כללי המשחק זמן קצר יחסית לפני הבחירות, ולא מאחורי מסך של בערות ובהסכמה רחבה כנדרש בתיקונים של כללים הנוגעים לבחירות. ייתכן אף שמאחורי ההצעה עומדים שיקולים פרסונליים להיטיב עם מפלגות ורשימות ספציפיות.

יש מגוון נרחב של הצעות שעולות מעת לעת, וחלקן כלל לא הונחו כהצעות חוק על שולחן הכנסת, אך "מסתובבות" בקרב חברי הכנסת. הדוגמה הבולטת ביותר היא ההצעה המכונה "ברית עודפים". לפי ההצעה, שיזם פורום קהלת ושזוכה לאהדה בקרב חלק מהח"כים מהקואליציה, הסכמי העודפים יורחבו לברית שיכולה להיות בין יותר משתי רשימות. הקולות ה"מבוזזים" – קולות הרשימות שלא עברו את אחוז החסימה וגם עודפי קולות שלא מספיקים כדי להוסיף מושב לרשימות שכן עברו את אחוז החסימה – "ייתרמו" אוטומטית לרשימה הגדולה בברית. כמו כן, כל הרשימות בברית יחויבו להמליץ על ראש הרשימה הגדולה בברית לראשות הממשלה. מדובר בהצעה שעלולה לפגוע קשות בפוליטיקה הישראלית, ובעיקר היא תעודד הצבעה למפלגות קטנות.

הצעות נוספות הונחו על שולחן הכנסת ה-25, אך המציעים חזרו בהם. כך למשל **הצעת חוק ייסוד: הממשלה (תיקון – בחירה ישירה לראש הממשלה וחלוקת מנדטים לסיעות הקואליציה), פ/89/25**, של ח"כ אליהו רביבו וקודם לכן שלמה קרעי (הליכוד). הצעת החוק מציעה לקבוע כי במקרה שבו תוצאות הבחירות לכנסת לא הובילו לידי הכרעה, ייערך שלב בחירות נוסף שבו תתקיים בחירה ישירה לראשות הממשלה. כן מוצע לתת לסיעות המרכיבות את הקואליציה תוספת של 10% מהמושבים בכנסת. בנוסח זה יפגע בעקרון השוויון בבחירות לפי סעיף 4 **לחוק ייסוד: הכנסת**. הצעות אחרות להחזרת הבחירה הישירה לראשות הממשלה נשמעו אף הן בתקשורת.

הצעות אחרות מונחות על שולחן הכנסת, והבולטת שבהן היא זו:

- **הורדת אחוז החסימה.** כרגע מונחות על שולחן הכנסת כמה הצעות להורדת אחוז החסימה. הרדיקליות יותר מציעות אחוז חסימה בשיעור של 1.5%, למשל **הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – אחוז החסימה), התשפ"ה-2025, פ/5873/25**, של ח"כ אבי מעוז מסיעת נעם, ואף את ביטולו כליל, כפי שמוצע בהצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – ביטול אחוז החסימה ותיקון הסכמי עודפים), **התשפ"ו-2025, פ/6193/25**, של ח"כ מרב מיכאלי מהעבודה/הדמוקרטים (הצעה זו גם כוללת תיקונים בשיטת חלוקת העודפים). אף לא אחת מההצעות התקדמה. חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה התנגדו בעבר **בחוות דעתם** להורדת אחוז החסימה. עם זאת מהבחינה העקרונית קשה לראות בכך חקיקה הפוגעת בטוהר הבחירות, מפני שההשפעות של הורדת אחוז החסימה או העלאתו בלתי ניתנות לחיזוי, ומשום שהורדת אחוז החסימה – בניגוד להעלאתו – לא פוגעת בעקרון יחסיות הבחירות. גם העלאתו בצורה סבירה, שאינה פוגעת באופן קיצוני ביחסיות הבחירות, יכולה להיות לגיטימית. כאמור, הבעיה טמונה במועד קידום החקיקה ובתחולתה המיידית.

- **שילוב רכיב אישי בשיטת הבחירות.** הצעות אחרות תומכות באימוץ מה שמכונה "פתק פתוח למחצה", שיאפשר לבוחרי רשימה שתבחר בכך לסמן, על גבי פתק ההצבעה שלה ביום הבחירות, כמה שמות של מועמדים שהם תומכים בהם אישית; מועמד שקיבל "קולות אישיים" רבים יוכל בתנאים מסוימים להתקדם

במעלה הרשימה, עד המקום השני. הצעת חוק כזו, [הצעת חוק הבחירות לכנסת \(תיקון – שינוי מבנה פתק ההצבעה\)](#), [התשפ"ג-2023](#), פ/3745/25, של ח"כים מהמחנה הממלכתי, הגיעה ב־2025 לוועדת שרים לענייני חקיקה והועברה להמשך דיון אצל ראשי הקואליציה. המכון הישראלי לדמוקרטיה תומך בהצעה זו, [ובחנות דעת שפורסמה](#) הוסברו יתרונותיה לחיזוק הקשר בין הבוחר לנבחר ועקרונות דמוקרטיים כמו היענות, אחריותיות, השתתפות, שקיפות וביזור עוצמה. עם זאת, ואף שהשפעותיה על יחסי הכוחות הבין־מפלגתיים לא יהיו בהכרח משמעותיות, מפני שההצעה עוסקת ביחסי הכוחות בין מועמדים בתוך המפלגה, גם זו הצעה שאין להחיל אותה לקראת הבחירות הקרובות לכנסת.

ב. הרחבת זכות ההצבעה

גם בהיבט זה, כמו לגבי שיטת הבחירות לכנסת, יש הצעות שהן בעייתיות במהותן, ויש הצעות אחרות שעשויות להיות מוצדקות, אך גם אותן אין לקדם בשלב זה ולהחילן על הבחירות הקרובות.

● **הרחבה ניכרת של ההצבעה של אזרחים מחו"ל.** כיום, לפי [חוק הבחירות לכנסת](#), זכות ההצבעה בבחירות לכנסת שמורה לאזרחים תושבים, וההצבעה מתבצעת בקלפיות שמוצבות בישראל בלבד, מלבד קבוצות מוגדרות שזכאיות להצביע בחו"ל, כמו עובדי מדינה והמוסדות הלאומיים המוצבים בחו"ל. בהשוואה למדינות אחרות זכות ההצבעה מחו"ל בבחירות לכנסת מצומצמת למדי, ובמהלך השנים עלו הצעות שונות להרחבתה. ברור שבשלב זה, בשל הקרבה לבחירות, אין לקדם הצעות שיוחלו כבר על הבחירות הקרובות. מעבר לכך, הרחבה לא מדודה או לא מוגבלת של זכות ההצבעה מחו"ל עלולה להיות בעייתית גם מבחינות נוספות, למשל אם יתאפשר לזכאי שבות מחו"ל לקבל אזרחות ואולי תושבות באופן מלאכותי, ולהצביע בהמוניהם בחו"ל ביום הבחירות. יש הנחה (אך לא קונצנזוס) שהרחבה לא מדודה כזו של זכות ההצבעה מחו"ל תשרת בעיקר את המפלגות החרדיות. אין הצעת חוק כזו על הפרק.

דוגמה להצעה המונחת על שולחן הכנסת היא [הצעת חוק הבחירות לכנסת \(תיקון – הצבעה על ידי אזרחים בחוץ לארץ\)](#), [התשפ"ה-2024](#), פ/5272/25, של ח"כ אלון שוסטר (המחנה הממלכתי), שלא התקדמה. לפי ההצעה, מי ששוהה

בחול"ל ביום הבחירות והצביע בבחירות הקודמות – יורשה להצביע מחול"ל. זו הצעה מדודה יחסית, אך יש בה בעיות אחרות, כגון סכנה פוטנציאלית לפגיעה בחשאייות הבחירות ובזכות לפרטיות, בשל שמירת נתונים על זהות המצביעים בבחירות הקודמות. בכל מקרה, כאמור, אין להחילה על הבחירות הקרובות לכנסת.

● **הרחבת זכות ההצבעה מחול"ל לאוכלוסיות ספציפיות ומזוהות פוליטית.** דוגמה להצעה כזו היא **הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – הצבעה של אזרחים המשרתים שירות לאומי אזרחי בחוץ לארץ), התשפ"ג-2023, פ/3153/25**, של חברי כנסת מהציונות הדתית, הליכוד, המחנה הממלכתי ועוצמה יהודית, שמבקשת לאפשר לאזרחים המשרתים שירות לאומי או אזרחי להצביע בבחירות. הצעה זו, שהתקבלה במליאה בקריאה טרומית, פוגעת בשוויון, בעקבות הענקת זכות הצבעה מחול"ל לאוכלוסייה ספציפית ומזוהה פוליטית, ללא הצדקה טובה להבחנה בינה ובין אוכלוסיות דומות אחרות שאינן זכאיות לכך. עם זאת, אם אכן יהיה מדובר באוכלוסייה קטנה בלבד, לא תהיה לה השפעה ממשית על תוצאות הבחירות גם אם תתקבל. ראו **חוות דעת של חוקרי המכון על ההצעה הזו**. הצעה נוספת, שהוסרה מסדר היום, וביקשה להרחיב את זכות ההצבעה מחול"ל לאנשי צוות אוויר, היא **הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – הצבעת אנשי צוות אוויר), התשפ"ג-2023, פ/3706/25**, של חברי כנסת מישראל ביתנו.

הפתרון – כמובן, אסור שיחול על הבחירות הקרובות – לכל סוגיות ההצבעה מחול"ל הוא לדעתנו הרחבה שוויונית ומידתית של זכות ההצבעה מחול"ל למי ששווה שם זמנית ומרכז חייו בישראל, **כפי שהציעו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה**. הצעות חוק דומות הונחו על שולחן הכנסת ה-24, למשל **הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – זכות הצבעה לאזרחים מחוץ לישראל), התשפ"ב-2022, פ/3346/24**. חשוב להדגיש בהקשר זה, שאין פסול עקרוני בהרחבה ניכרת של זכות ההצבעה של אזרחים מחול"ל אף מעבר להצעת המכון, כפי שנהוג בדמוקרטיות רבות. אך הצעה שאינה מסתמכת על הצדקות ענייניות, אלא באה לשרת באופן פרסונלי מחנה פוליטי כזה או אחר, ובוודאי אם היא נועדה לחול בבחירות הקרובות – עלולה לפגוע בשוויון בבחירות.

● **הורדת גיל ההצבעה בבחירות לכנסת.** ח"כ מאיר פרוש (יהדות התורה) הגיש הצעת חוק, שלא התקדמה, להורדת גיל ההצבעה ל-17: **הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון – הורדת גיל הבחירה, פ/6199/25).** ההנחה היא שבגלל המבנה הדמוגרפי של ישראל – שינוי כזה ישרת את מפלגות הקואליציה הנוכחית, ולפחות תאורטית, במידה פחותה גם את המפלגות הערביות. גם במקרה זה, כל עוד לא ישתנו כללי המשחק לטובת מפלגות מסוימות זמן קצר יחסית לפני הבחירות, הרי שאין מדובר בהצעה פסולה בפני עצמה, אך גם אותה אין להחיל לקראת הבחירות הקרובות לכנסת. נזכיר כי גיל ההצבעה בבחירות המקומיות בישראל הוא 17, וכי הגיל המקובל בדמוקרטיה מפותחות הוא 18, אך יש דמוקרטיות בודדות שבהן גיל ההצבעה נמוך יותר.

ג. שימוש במשאבי ציבור לתעמולת בחירות

אחד האיסורים הבסיסיים בידי בחירות, שמטרתו לשמור על השוויון בבחירות, הוא האיסור להשתמש בכספים או בנכסים של גוף ציבורי לצורך תעמולה. לפי **חוק הבחירות (דרכי תעמולה)**, איסור זה חל בכל עת, ולא רק בתקופת בחירות, והוא נועד, בין היתר, למנוע ממועמד בבחירות ליהנות מיתרון לא הוגן בבחירות בזכות גישתו למשאבי הציבור. ניכרים, לדעתנו, סימנים להתרופפות הציות של שרים לאיסור זה (ציות שלא היה מלא גם בעבר). דוגמאות לסימנים אלה הן ניכוס וייחוס של פעולות משרד ממשלתי לשר לצורכי תעמולת בחירות (ראו בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות מינואר 2024, **תב"כ 2/26**), שימוש בתייעוד טקסים משטריים ובנוכחות שוטרים (ראו בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות מינואר 2024, **תב"כ 1/26**), צילום תעמולה במשרדים ממשלתיים (ראו בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות מספטמבר 2024, **תב"כ 5/26**) ועוד מקרים אחרים שלא הוגשו בגינם עתירות. הצטברותם של המקרים הללו עלולה לפגוע בשוויון הבחירות וטוהרן.

הפתרון הוא איתור שימוש אסור כזה והגשת עתירות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, שיש לציין שאינה עוסקת בכך באופן אקטיבי. מומלץ שארגוני החברה האזרחית יקימו מערך שיעסוק בתחום זה. נוסף על כך גם המפלגות יכולות להירתם לכך.

ד. התפלגויות ופרישות

ועדת הכנסת, שיש בה רוב לקואליציה, עלולה שלא לאשר התפלגות או לקבוע שח"כ פרש, גם ללא הצדקה, כדי לפגוע באופוזיציה או בגורמים סוררים בקואליציה. הקביעות הללו צפויות להשפיע על הבחירות. כך למשל: אם ייקבע (או לא ייקבע) שח"כ פרש, הדבר ישפיע על אפשרותו להתמודד בבחירות הבאות, מפני שח"כ שפרש (ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו) לא יורשה להתמודד ברשימה שהגישה מפלגה שיוצגה בכנסת היוצאת (יצוין כי אפשר לערער לבית המשפט העליון בתוך 14 ימים על החלטת ועדת הכנסת בנושא). נוסף על כך, התפלגות מעניקה למתפלגים זכאות למקדמות של סיעה או מפלגה ותיקה (70% מיחידת מימון לכל ח"כ ללא דרישה לערבות – "הטבה" שמפלגות שאינן מיוצגות בכנסת לא נהנות ממנה) ולייצוג בוועדת הבחירות המרכזית ובקרב חברי ועדות הקלפי, ופוגעת בסיעה שממנה התפלגו בכל ההיבטים האלה.

ג. מעגל שני - תקופת הבחירות (לא כולל יום הבחירות)

מעגל זה סוקר את הסכנות בתקופת הבחירות⁹ – עד ליום הבחירות עצמו (לא כולל).

1. סכנות חמורות

א. דחיית מועד הבחירות – היתכנות נמוכה

מדובר בסכנה האולטימטיבית – דחיית מועד הבחירות מעבר לקבוע בחוק. עם זאת, אנו סבורים שההיתכנות לצעד כזה נמוכה. להלן נדון בסכנות הפוטנציאליות העיקריות:

- **דחיית הבחירות לאוקטובר 2027.** לשון החוק בעניין מועד הבחירות הבאות יוצרת חוסר בהירות מסוים. ואולם לפי הכרעת יו"ר ועדת הבחירות המשנה

⁹ בחוקים שונים (חוק הבחירות לכנסת, חוק הבחירות [דרכי תעמולה], חוק מימון מפלגות ועוד) – יש הגדרות ומונחים שונים למה שנהוג לכנות "תקופת הבחירות". במסמך זה איננו מאמצים הגדרה אחת ספציפית, אלא מתייחסים באופן כללי לתקופה שמתחילה בהתפזרות הכנסת או היווצרות העילה לבחירות מוקדמות, או כשלושה חודשים, לפני בחירות שייערכו במועדן. כאמור, המועד המדויק משתנה בין חוקים שונים.

לנשיא בית המשפט העליון השופט נעם סולברג מחודש אפריל 2023 ([החלטה ה"ש 1/26](#)), הבחירות יתקיימו לכל המאוחר ב־27 באוקטובר 2026, בניגוד לעמדת מפלגת הליכוד שביקשה לדחות את הבחירות לחודש אוקטובר 2027. גם מטעמים של שיהוי, אין זה סביר כי תוגש עתירה נגד החלטה זו, וקל וחומר אין זה סביר כי תתקבל.

● **דחיית מועד הבחירות בשל מצב חירום.** לפי סעיף 9א(א) [לחוק יסוד: הכנסת](#), דחיית מועד הבחירות דורשת חקיקה, נסיבות מיוחדות ורוב של 80 ח"כים לפחות, וגם אז אסור לתקופת ההארכה לעלות על הזמן המתחייב מהנסיבות המיוחדות. לפי הפרשנות המקובלת, סעיף 9א(א) משוריין ברוב של 80; הסיבה היא שסעיף 45 לחוק היסוד קובע שאין לשנות הוראה מסוימת אחרת באותו חוק אלא ברוב של 80 ח"כים לפחות (וגם משריין את סעיף 45 עצמו ברוב של 80 ח"כים), וסעיף 45 לאותו חוק יסוד מחיל את סעיף 45 גם על סעיף 9א(א). לאור גודל הקואליציה הנוכחית, לא נראית כיום היתכנות לרוב של 80 ח"כים לצורך דחיית מועד הבחירות, אלא בנסיבות המצדיקות זאת, כמו חלילה מלחמה כוללת. אומנם, יש טענה שסעיף 45 עצמו אינו משוריין, ולכן אפשר תחילה ברוב רגיל לתקן אותו באופן שיפחית את הרוב הדרוש לתיקון סעיף 9א(א), לאחר מכן לתקן את סעיף 9א(א) עצמו באופן שיפחית את הרוב הדרוש לדחיית מועד הבחירות, ולבסוף לדחות בחוק ברוב רגיל את מועד הבחירות. עם זאת, מעבר לכך שזו פרשנות דחוקה של החוק, נראה שמדובר בצעד קיצוני שפירושו שבירה מוחלטת של הכלים, והוא צפוי להיפסל כמעט בוודאות בבג"ץ. אפשרות אחרת היא מצב שבו הממשלה תבקש מהכנסת לדחות את הבחירות בשל סיבה מוצדקת, לכאורה או באמת, כמו מלחמה. כל עוד הממשלה לא שוברת את הכלים, היא כאמור תזדקק לצורך כך לתמיכה של חלק מהאופוזיציה.

ב. שימוש בתקנות שעת חירום כדי לפגוע בטוהר הבחירות (היתכנות נמוכה)

גם כאן מדובר בסכנה חמורה, אך סבירות התממשותה נמוכה. [חוק יסוד: הכנסת](#) (סעיף 44) מוגן מפני שימוש בתקנות שעת חירום, וכך גם [חוק הבחירות לכנסת](#) (סעיף 149), [חוק יסוד: הממשלה](#) (סעיף 41) ו[חוק הבחירות \(דרכי תעמולה\)](#) (סעיף 20א). עם זאת, חוקים אחרים שרלוונטיים לבחירות אינם מוגנים באופן דומה, ובהם [חוק המפלגות](#) ו[חוק מימון מפלגות](#). אפשר לחשוב על מגוון דרכים

שבאמצעותן אפשר להחיל על חוקים אלה תקנות שעת חירום באופן שיפגע בטוהר הבחירות, למשל פגיעה במימון של מפלגות מסוימות או בחופש הפעולה של ארגוני חברה אזרחית הפעילים בבחירות. עם זאת, איננו סבורים שאלו תרחישים בעלי היתכנות, לאור הגנת בית המשפט על השוויון בבחירות (בייחוד באמצעות סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, האוסר על שינוי – גם במשתמע – אלא ברוב של חברי הכנסת), ולאור השימוש המוגבל ממילא בתקנות שעת חירום (וראו על כך מחקר של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה).

ג. פסילה לא מוצדקת של רשימות ומועמדים

פסילה גורפת ולא מוצדקת לפי הוראת סעיף לא לחוק יסוד: הכנסת. הוראת סעיף זה מאפשרת כאמור לעיל לפסול מועמדים או רשימות בשל עילות מוגדרות: אם יש במטרותיהם או במעשיהם שלילת קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, או תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור נגד ישראל. במערכות הבחירות האחרונות (מאז 2019) פסלה מליאת ועדת הבחירות המרכזית, שהרכבה כאמור פוליטי, רשימות ומועמדים מהימין ומהשמאל כאחד, ובייחוד רשימות ומועמדים ערבים (לרבות עופר כסיף). בית המשפט ביטל את הפסילות הללו, למעט במקרים של המועמדים מיכאל בן ארי, ברוך מרזל ובנצי גופשטיין, שלא נפסלו בידי מליאת ועדת הבחירות המרכזית אבל נפסלו בהמשך בעקבות ערעור על החלטה זו לבית המשפט העליון. הסכנה בהקשר זה אינה פסילה פרטנית כזו או אחרת, שעשויה אף להיות מוצדקת במצב החוקי הקיים, אלא שמליאת ועדת הבחירות המרכזית תפסול באופן לא מוצדק – גורף או כמעט גורף – רשימות ומועמדים, למשל את כל הרשימות הערביות. מציאות כזו עלולה להפעיל לחץ ציבורי ופוליטי על בית המשפט העליון, באופן שיקשה עליו לטפל בכל בקשות הפסילה באופן ענייני, בעיקר באווירה השוררת כיום של מתיחת ביקורת חריפה על בית המשפט העליון עד כדי דה־לגיטימציה שלו. למהלך כזה אף יכולה להיות השפעה מדכאת הצבעה, בייחוד בקרב החברה הערבית.

פתרון אפשרי לקראת בחירות עתידיות הוא כאמור הוצאת הסמכות לפסול רשימות ומועמדים לבחירות לכנסת ממליאת ועדת הבחירות המרכזית והעברתה לגוף אחר (ראו מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה בעניין ועדת

הבחירות המרכזיות). פתרון אחר הוא צמצום עילות הפסילה (ראו **מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה בעניין פסילת רשימות ומועמדים**).

● **אי-אישור של מועמדים ורשימות על ידי ועדת הבחירות המרכזית, לפי הוראת סעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת.** הוראה זו נוגעת לתנאי כשירות של מועמד, כגון בשל פרישה מסיעה בכנסת היוצאת, וכן לסוגיות טכניות שנוגעות להגשת הרשימה לפי הכללים, תקופת צינון, גיל וכו'. לפי פסיקת בית המשפט העליון משנת 2022 בעניין ח"כ עמיחי שיקלי (ע"ב 6615/22; להלן: פסק דין שיקלי), הסמכות לאשר או לא לאשר מועמדים ורשימות לפי סעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת נתונה למליאת ועדת הבחירות – שיש בה רוב לקואליציה היוצאת – ולא ליו"ר הוועדה כפי שהיה מקובל לסבור עד אז. עם זאת מליאת הוועדה צריכה לתת משקל משמעותי לעמדת יו"ר הוועדה, ובכל מקרה אפשר לערער על ההחלטה לבית המשפט העליון. קיים חשש כי מליאת הוועדה עלולה לאשר מועמדים גם אם הם לא כשירים לפי הוראות החוק (למשל צעירים מדי או שלא עברו צינון), או לא לאשר מועמדים בתאונות שווא שונות, חלקן על בסיס הוראות בחוק (כגון צינון) וחלקן אפילו בלא הוראה חוקית מסמיכה (למשל, בטענה שמועמד כלשהו השאיר מפלגה בחובות).

נציין כי לפי הפסיקה של נשיאת בית המשפט העליון (דאז) אסתר חיות בעניין שיקלי שנזכר לעיל, לעמדת היו"ר עדיין יש חשיבות רבה: כשמתעוררת שאלה בענייני כשירות, יש להביאה תחילה להכרעת יו"ר הוועדה. יו"ר הוועדה יקיים, בין כהכרעה מוקדמת¹⁰ ובין לאחר הגשת הרשימות, הליך מעין-שיפוטי בהתבסס על טענות בכתב, ישקול בדבר וינמק את החלטתו. החלטה זו תונח בפני הוועדה כחוות דעת משפטית, בצירוף כל החומרים הנלווים הרלוונטיים, ותנחה אותה לקראת הדיון באישור הרשימות (כפי שנאמר בפסק דין שיקלי, פסקה 42 לפסק דינה של הנשיאה דאז אסתר חיות: "על הוועדה להעניק בהקשר זה משקל משמעותי ביותר לחוות הדעת"). עם זאת, כאמור ההכרעה עצמה הועברה למליאה – שהרכבה פוליטי.

10 יש בכך גם שינוי במעמד חוות הדעת המוקדמת ("פרה-רולינג") של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, שהייתה ניתנת עד לפסק דין שיקלי.

הפתרון העתידי, כפי שהציע גם בסיכום מערכת בחירות 2022 יו"ר ועדת הבחירות דאז, הנשיא עמית, הוא לתקן את החוק, ולעגן חוקית את המצב כפי שהיה בפועל לפני פסק דין שיקלי, כלומר יו"ר ועדת הבחירות המרכזית יכריע בסוגיות הנוגעות לאישור מועמדים ורשימות, לפי סעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת. במצב הנוכחי חשוב להקפיד שההתנהלות מתבצעת בהתאם לפסיקה של נשיאת בית המשפט העליון (דאז) אסתר חיות בנושא פסק דין שקלי, שלפיה כשמתעוררת שאלה בענייני כשירות, יש להביאה תחילה להכרעת יו"ר הוועדה וכי על הוועדה לייחס בהקשר זה משקל משמעותי ביותר לחוות הדעת הזו.

ד. שימוש בלתי ראוי בשב"כ

תחילה חשוב להדגיש כי עד כה, לפחות בעשרות השנים האחרונות, לא זיהינו סימנים לפעילות לא ממלכתית או מוטה פוליטית של השב"כ בהקשר של בחירות. לאור זאת ולאור התרבות הממלכתית החזקה של הארגון, אנו מאמינים כי זה יהיה המצב גם בבחירות הקרובות.

עם זאת, במיוחד לאור התצהיר שהגיש ראש השב"כ דאז רונן בר, שממנו עולה שהיו בקשות של ראש הממשלה לפעול בניגוד לסמכויות השירות ולתפקידו הממלכתי, ולנוכח המבנה ההיררכי של הארגון – החשש הוא במיוחד שאם חלילה ינצל ראש שב"כ את מעמדו ויבחר שלא למלא את תפקידו באופן ממלכתי, הדבר עשוי להיות בעל אפקט מכריע, באופן שעלול לפגוע פגיעה בהוגנות הבחירות.

הארגון ממלא בהקשר של בחירות כמה תפקידים, שנובעים גם מכך שהוא מופקד לפי חוק שירות הביטחון הכללי, סעיף 7(א), "על שמירת... סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו". שלושה תפקידים עיקריים שהוא ממלא בנושא הבחירות הם:

1. אבטחת מועמדים. יש לוודא שהמועמדים בבחירות אכן מקבלים אבטחה ראויה. הכוונה היא הן למועמדים שמאובטחים במסגרת תפקידם (ראש הממשלה, ראש האופוזיציה וכו'); הן למועמדים אחרים, כגון יאיר גולן (שאינו חבר כנסת), שאמורים להיות מאובטחים לפי החלטה אד-הוק שנתונה לשיקול דעת ראש השב"כ, בהתייעצות עם הוועדה המייעצת לאבטחת אישים, שהיא

ועדה מקצועית שממנה ועדת השרים לענייני שב"כ. כישלון באבטחה עלול לפגוע בהליך הבחירות.

2. הגנה על טוהר הבחירות מפני התערבות, לרוב זרה אך לא בהכרח, באמצעות קמפיינים אנונימיים. במסגרת תפקידו למנוע חתרנות, שב"כ פועל בשגרה ובייחוד בתקופת בחירות לסיכול קמפיינים אנונימיים, למשל מצד רוסיה או איראן, שנעשים תוך כדי עבירה על חוקי הבחירות. לקמפיינים אלה עלולה להיות השפעה דרמטית על מערכת הבחירות (ראו עוד על כך להלן).

3. פסילת רשימות ומועמדים, לפי סעיף לא לחוק יסוד: הכנסת. שב"כ בדרך כלל אינו מעורב בנושא זה באופן יזום או ישיר, בפני ועדת הבחירות או בפני בית המשפט. אם יש באמתחתו מידע רלוונטי על רשימות או מועמדים, הוא בדרך כלל מעביר אותו ליועץ המשפטי לממשלה, שמחליט כיצד להעבירו לוועדת הבחירות או לבית המשפט.

הסכנות הבולטות הנוגעות לשב"כ הן:

- כישלון שב"כ במילוי תפקידיו, באופן שעלול לפגוע בטוהר הבחירות. הסיכון העיקרי בהקשר זה הוא הגנה לא טובה מפני התערבות זרה באמצעות קמפיינים אנונימיים.

- מתן חוות דעת מוטעה פוליטית (במסווה של נימוקים ביטחוניים) של שב"כ לוועדת הבחירות המרכזית ולבית המשפט העליון בדבר פסילת רשימות ומועמדים לפי סעיף לא לחוק יסוד: הכנסת. כיום, לפי סקירה שנכתבה במכון הישראלי לדמוקרטיה, אין מתן חוות דעת כאלה. החשש הוא מפני מתן חוות דעת מוטעות במטרה להביא לפסילת רשימות או מועמדים – ערבים או יהודים. חשש נוסף בהקשר זה הוא שחומרים יועברו במישרין מהשב"כ לגורמים פוליטיים ולא לגורמי אכיפת החוק – למשל לנציגי המפלגות בוועדת הבחירות המרכזית התומכים בפסילת רשימות ומועמדים – ואלו יעשו בכך שימוש פסול.

- הכתמה של גורמי חברה אזרחית, בייחוד ארגוני מחאה, או של פעילים פוליטיים מסוימים – לדוגמה, על ידי זימונם לחקירות סרק או העברת מידע לידי גורמים פוליטיים. צעדים כאלה עלולים להוביל לדיכוי הצבעה, במיוחד אם יכונו כלפי החברה הערבית.

הפתרון הוא מאבק ציבורי ומשפטי למען עצמאותו, מקצועיותו וממלכתיותו של שב"כ, אם יתגלו סימנים לפגיעה בעקרונות אלה.

ה. רשתות חברתיות, מידע וסייבר

תעמולת בחירות

- **תעמולת בחירות אנונימית ומניפולטיבית.** הכוונה לתעמולה המתבצעת בניגוד לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), המחייב שקיפות בתעמולה בזמן בחירות. התעמולה יכולה להתבצע ברשתות החברתיות, בפנייה ישירה במסרונים או באמצעים אחרים, ולהיות מטעם מתמודדים בבחירות, מטעם גופים הקשורים לסיעה או מטעם גופים פעילים בבחירות (הגדרות המופיעות בחוק מימון מפלגות), או מי מטעמם, לרבות תוכן תעמולה שפורסם עבור תשלום. מעבר להיותה בניגוד לחוק, תעמולה אנונימית גם יכולה להתבצע באמצעות זהויות בדויות או מזויפות, ובאמצעות רשתות הדהוד ורשתות בוטים המגבירות את ההשפעה המניפולטיבית של תכנים (בנושא איומים על טוהר הבחירות מתעמולה דיגיטלית ראו מחקר מדיניות של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה). הסכנה למניפולציה של תודעת הבוחרים, לדוגמה לשם דיכוי הצבעה, היא רבה, במיוחד באמצעות שימוש במידע אישי לצורכי תעמולה וניתוח עומק שלו בהתבסס על נתוני עתק ("ביג דאטה") במטרה להפיץ את התעמולה באופן מותאם לקבוצות או לפרטים (תעמולה "מטורגטת"), באמצעות הפצת מסרי תעמולה שמתחזים לאורגניים, וכן באמצעות הפצת מידע מטעה ומוטעה ותכנים רעילים או פליליים. הסכנה גדולה עוד יותר אפילו בהשוואה למערכת הבחירות האחרונה לנוכח האפשרות להשתמש בבינה מלאכותית, שבין השאר מאפשרת אוטומציה של תעמולה מותאמת אישית, תעמולה מטעה, "דיפ פייק", הרעשה במסרים רגשיים בעלי יכולת השפעה, שימוש בצ'אטבוטים ככלי תקשורת והתייעצות מרכזי והשפעה על תכנים של מנועי שפה גדולים.

בהקשר האחרון יצוין שבשתי מערכות הבחירות האחרונות כבר הוגשו עתירות נגד שימוש בדיף פייק, והפסיקה של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית (הן של השופט פוגלמן והן של השופט עמית) הזהירה מפני השימוש בקבצים שנוצרו בה (פוגלמן: "גלומה בהם סכנה לעצם קיום הליכי הבחירות", **תב"כ 9/24**; עמית: "שימוש בטכנולוגיות ה'זיוף העמוק'... כך שיראה שפלוני אמר או עשה מה שלא עשה – עלול בהחלט להוות הפרה של סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה", **תב"כ 15/25**). עם זאת, שני השופטים לא אסרו את השימוש בטכנולוגיה הזו בתעמולת בחירות. בדומה, השופט סולברג דחה בשנה האחרונה עתירה נגד עצם השימוש בבינה מלאכותית בתעמולת בחירות, והציע שאולי יש מקום לבחון אסדרה בחקיקה של השימוש בה ליצירת כזב בתעמולת בחירות (**תב"כ 11/26**).

מעבר לכך, השפעות ושיבושים בעקבות מידע מטעה אינם מוגבלים לדיף פייק, ועשויים לשמש לדוגמה לדיכוי הצבעה, למשל באמצעות הודעות אישיות שייראו אמינות על שינוי מקום הקלפי, הודעות לאוכלוסיות מסוימות בקריאה להחרמת הבחירות, או הפצת שמועות על אלימות ברחובות. יש טענות כי בציבור הערבי מדובר בסכנה גדולה במיוחד, משום שבציבור זה אין אמן בגורמים שיכולים להזים מידע מטעה.

● **התערבות זרה מצד גורמי חוץ.** דוגמה לכך היא התערבות של מדינות עוינות, למשל באמצעות "קמפיין השפעה", המנצל את כל הכלים שפורטו לעיל (ראו **פרסום** על חשיפת קמפיין השפעה זרה, שהופעל ככל הנראה מאיראן ושכוון כלפי הציבור הערבי בישראל). הגופים שאמורים לטפל במקרים כאלה הם שב"כ וכן מערך הסייבר הלאומי במשרד ראש הממשלה (ראו **מחקר מדיניות של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה**). בהקשר זה, חולשה או החלשה של שב"כ עלולות להגביר את הסכנה.

לקראת הבחירות הקרובות נדרשת פעולה בשני ערוצים עיקריים. הערוץ הראשון הוא ועדת הבחירות המרכזית. בין השאר, הוועדה צריכה לקיים שיתוף פעולה עם הפלטפורמות של הרשתות החברתיות. בעבר היה שיתוף פעולה עם חלק מהפלטפורמות, כגון פייסבוק וטוויטר, אך לא עם כולן, כגון טלגרם וטיקטוק. בהקשר זה נציין כי מבקר המדינה אמר בחודש נובמבר 2026 כי משרדו בודק

את התנהלות הממשלה בתחום ההתערבות הזרה בזירה הדיגיטלית, וכי נמצאו ליקויים רבים בתחום. ועדת הבחירות צריכה גם להמשיך לשתף פעולה עם הגורמים המדינתיים הרלוונטיים, ובהם השב"כ ומערך הסייבר, ויו"ר הוועדה יכול גם להקים בהקשר זה צוות מודיעיני שיסייע לו לקבל תמונה בזמן אמת של המתרחש בתחום זה במרחב הדיגיטלי, כפי שהציעה **חוקרת המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

הערוץ השני הוא פעילות אקטיבית של החברה האזרחית, ובמידת האפשר גם של המפלגות, בשיתוף מומחי טכנולוגיה: (1) זיהוי תעמולה אנונימית ותעמולה אחרת המפרות את החוק והגשת עתירות ליו"ר ועדת הבחירות נגדן או הגשת תלונות עליהן לרשויות אכיפת החוק; (2) חשיפת מידע כוזב או מניפולטיבי והתנעה על כך בפני אמצעי התקשורת הציבורי; (3) דיווח במקרים המתאימים לפלטפורמות הרלוונטיות; (4) באופן כללי, עמידה בקשר עם ועדת הבחירות המרכזית, שב"כ, מערך הסייבר הלאומי, מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה, משטרת ישראל והרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים.

פתרונות עתידיים לאיומי התעמולה הדיגיטלית צריכים לכלול סדרת צעדי חקיקה, שמפורטים **במחקר מדיניות של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה**, ובהם: פירוט דרכי הסימון של תעמולת בחירות ככזו, איסור על הטעיה בתעמולה, הטלת הגבלות על שימוש במידע אישי לצורכי תעמולה, ואיסור על הפרעה לבחירות ודיכוי הצבעה באמצעים דיגיטליים. בנוסף, יש לשקול אסדרה בחקיקה של השימוש בבינה מלאכותית בתעמולת בחירות ושל תעמולת בחירות באמצעות פעילות מתואמת לא אותנטית.

עקיפת חוק מימון מפלגות ופגיעה בשוויון בבחירות

התעמולה האנונימית והלא מדווחת גם עשויה להיעשות בהיקפים גדולים באופן שעוקף תקרות הוצאות ותרומות ועלול לפגוע בשוויון בבחירות. הכוונה היא למגבלות המוטלות מכוח **חוק מימון מפלגות**: על מפלגות או על גופים הקשורים לסיעה אם מדובר בפעילות מפלגתית, או על ארגוני חברה אזרחית אם מדובר ב"פעילות בחירות" לפי החוק. אחת ממטרות המגבלות האלה היא למתן את חוסר השוויון הנגרם משום שלמפלגות מסוימות, וכן לארגוני חברה אזרחית

בהקשר של פעילות בחירות, יש יותר משאבים לצורכי בחירות מאשר לאחרים. ואכן, **דוח מבקר המדינה לבחירות לכנסת ה-21**, לדוגמה, הצביע על פעילות תעמולה אנונימית נרחבת, בלי לאתר את המפלגות היוזמות. קיימת אכיפת חסר בסוגיה זו: האכיפה של משרד מבקר המדינה של כללי המימון בעייתית מיסודה, משום שהיא נעשית בדיעבד, ומעבר לכך הוא עורך רק בדיקה מדגמית (גם אם נרחבת) של הוצאות ספציפיות של מפלגות; ויו"ר ועדת הבחירות אוכף את החוק רק על בסיס עתירות, רק בתקופת בחירות ורק על הפרה של **חוק דרכי תעמולה** – ולא של כללי מימון המפלגות (מלבד בדבר גופים פעילים בבחירות).

פתרון אפשרי עתידי, מעבר למענים הכלליים הנוגעים לתעמולה אנונימית ודיגיטלית, הוא תיקונים חוקיים ומוסדיים שיאפשרו פיקוח ואכיפה בזמן אמת של חריגה מכללי מימון מפלגות, כגון הענקת למבקר המדינה סמכויות של פיקוח ואכיפה בענייני מימון גם בזמן אמת ולא רק בדיעבד, או הענקת סמכויות כאלה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית גם בענייני מימון ולא רק תעמולה, או הקמת "רשות בחירות" חדשה שתרכז את העיסוק בכל הסוגיות האלה (אפשרות שעלתה במחקר מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה).

מאגרי מידע ופרטיות

● **דליפת מאגרי מידע של המדינה**, שתאפשר שימוש תעמולתי במידע אישי או זיוף. דוגמאות למאגרים כאלה הן פנקס הבוחרים, שכבר דלף בעבר (ראו על כך לדוגמה **סיכום משנת 2021 של הליך אכיפה של הרשות להגנת הפרטיות**), ומאגר הנמצאים בחו"ל, שהדלפתו תאפשר התחזות להם והצבעה בשמם בישראל.

● **דליפת מאגרי מידע של מפלגות ומועמדים ושימוש בהם**. דליפה כזו תאפשר חדירה של מפלגות יריבות, גורמים זרים, עבריינים ועוד למערכות של מפלגות ומועמדים כדי לפרסם מידע מביך. פעולה זו מכונה "פריצה והדלפה" (Hack and Leak). בהקשר זה יש להבטיח שהגנת הסייבר על מפלגות ומועמדים מוסדרת היטב מבחינת האחריות לכך ומבחינת כללי האבטחה (ראו המלצות לעניין זה במחקר **מדיניות שפורסם במכון הישראלי לדמוקרטיה**).

● **התקפות סייבר על נתוני ועדת הבחירות ומערכות המחשוב, שיאפשרו את שיבוש הליך הבחירות.** אף שלא ברור עד כמה מדובר בחשש ממשי, אחת הסכנות בהקשר זה היא פגיעה בפנקס הבוחרים (או במרשם האוכלוסין שממנו הוא נגזר), שהוא מאגר המידע החשוב ביותר לקיום הבחירות. הפנקס מתבסס על מערכת מרשם האוכלוסין והכנתו היא באחריות משרד הפנים, באמצעות המערכת הממוחשבת "אביב", שלפי **פרסומים** אמורה להיות מוחלפת במערכת "איתן". שיבוש או זיוף של פנקס הבוחרים או של מרשם האוכלוסין – לפני העברתו ממשרד הפנים לוועדת הבחירות המרכזית ולמפלגות או במהלך ההעברה – עלולים לפגוע בהליך הבחירות, וייתכן שאף להטות את תוצאותיהן או למנוע את קיום הבחירות במועדן (ראו **מחקר מדיניות של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה**). כך למשל, זיופו יכול להוביל להכללת מי שאינם בעלי זכות הצבעה או לגריעת מי שהם בעלי זכות הצבעה, לדוגמה באמצעות גריעה של מי שעזבו את ישראל לאחרונה, בשל השתייכותם למחנה פוליטי מסוים (ראו על כך **בסקירה של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה**).

● **אכיפת חסר בכל הקשור לפגיעה בפרטיות בתקופת בחירות.** אכיפה חסרה כזו צפויה לגרום לנסיגה ביכולת להגן על הזכות לפרטיות בתקופת בחירות. כבר בעבר ההגנה על הזכות לפרטיות בתקופת בחירות ובהקשר של הבחירות לקתה בחסר. מעידה על כך החלטת יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה'23 (תב"כ 14/23), בהסתמך על פסק דין קודם של בית המשפט העליון (דנג"ץ 1525/15), ולפיה אין לו סמכות לדון בהפרות של **חוק הגנת הפרטיות**. ואולם, הגבלת סמכויות הפיקוח והאכיפה המינהלית של הרשות להגנת הפרטיות בתקופת בחירות שנעשתה במסגרת **חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 13)**, התשפ"ד-2024 צפויה להחמיר את הבעיה. בעקבות התיקון, על הרשות להגנת הפרטיות לבקש את אישור יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בטרם תפעיל סמכויות אלו בנושא מאגר מידע הנתון בשליטת מפלגה בתקופת בחירות, עד פרסום התוצאות. בהחלטתו על יו"ר ועדת הבחירות המרכזית להעריך את עוצמת הפגיעה בפרטיות ולאזנה מול יכולתה של מפלגה להתמודד בבחירות ואינטרס הציבור העומד בבסיס הפעלת הסמכות המינהלית. אכיפת החסר הייתה אפוא מנת חלקנו בעבר, אך עתה היא עשויה להיות חמורה עוד יותר ועלולה לאפשר בפועל פגיעה בפרטיות שתיבדק רק בדיעבד, אחרי שהשיגה את מטרתה, ולפיכך עשויה אף להיחשב כדאית מבחינת המפר.

פתרון אפשרי הוא שהרשות להגנת הפרטיות תאכוף את הוראות החוק עוד בטרם תקופת הבחירות, בכל הנוגע למידע שבידי המפלגות המבוסס על פנקס הבוחרים. בטווח הארוך יותר – וכאמור, לא לקראת הבחירות הקרובות – פתרונות המבוססים על תיקוני חקיקה הוצעו בידי **חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה**, ובהם הטמעה של הוראות בנושא הגנת הפרטיות בחוק דרכי תעמולה.

לסדרת פתרונות בתחום הגנת הסייבר, וביניהם הטלת האחריות על הגנת סייבר וכינון ועדה מייעצת קבועה ליו"ר ועדת הבחירות בתחום זה, ראו **מחקר מדיניות של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה**. פתרון אפשרי נוסף הוא לעודד מצביעים – גם באמצעות קמפיינים של ארגוני חברה אזרחית, לצד קמפיין של ועדת הבחירות המרכזית – לבדוק אקטיבית אם הם רשומים ובאיזו קלפי לפני הבחירות. אם הם מגלים שיש טעות – הם יכולים לבקש משר הפנים את תיקון הרישום, ורשאים לערער לבית המשפט לעניינים מינהליים על דחיית הבקשה או על התעלמות ממנה (הוראות סעיפים 40, 44 ו-46 **לחוק הבחירות לכנסת**).

באופן כללי, **בבדיקת מערכות המידע והגנת הסייבר בבחירות לכנסת ה-21, ה-22 וה-23 שביצע מבקר המדינה** התגלו ליקויים בנושא גיבוש מדיניות בתחום הגנת הסייבר ובתחום התקשוב. מבקר המדינה המליץ, בין השאר, שוועדת הבחירות המרכזית תאמץ את הכללים המנחים של רשות התקשוב ומערך הסייבר או סטנדרטים בין-לאומיים למדיניות הגנת סייבר הולמת בתקופת שגרה ובתקופת בחירות. עוד הוא המליץ כי הוועדה תפעל באופן שוטף להעלאת רמת ההגנה על מערכתה על ידי ביצוע ניהול סיכונים סייבר באופן שוטף, כי תערוך מעקב אחר הטיפול בפערים בתחום, וכי תכנס ועדות היגוי שיהיו אחראיות לוודא שהפיתוח והתחזוקה של המערכות מתנהלים בהתאם לתכנון.

סקרים

● **פרסום סקרי בחירות מטעים, מזויפים או בניגוד לכללים הקבועים בחוק. חוק הבחירות (דרכי תעמולה)** מחייב את מי שמפרסם סקר בתקופת בחירות לציין בצד הסקר מגוון פרטים, כגון השאלות שנשאלו, מזמין הסקר, תאריך הסקר ומספר המשתתפים בו. עורך הסקרים נדרש להעביר לוועדת הבחירות המרכזית פרטים אלו ונוספים, כגון שיטת הדגימה. ועדת הבחירות נוקטת גישה אקטיבית

בהקשר זה: היא מבקשת מסוקרים את נתוני הסקרים שלהם, כאשר תוצאותיהם מתפרסמות, ומפרסמת זאת באתר שלה. הבעיה היא שהנתונים שמגיעים אליה בהתאם לחוק אינם מספיקים כדי לגלות אם מדובר בסקרים מזויפים, כלומר סקרים שלא נערכו כלל או שהנתונים בהם שונו, או אם בוצעו מניפולציות, כך שהתוצאות שפורסמו אינן משקפות את הנתונים האמיתיים.

סקרים מזויפים או מעוותים פוגעים בטוהר הבחירות משום שהם עלולים להטות את דעת הקהל לכיוונים מסוימים או לשמש לדיכוי הצבעה לרשימות מסוימות. פרסום של סקרים כאלה במועד סמוך לבחירות, בניגוד לחוק, עלול במיוחד להיות מסוכן. יש גם חשש מפני "הצפה" של סקרים בעלי תוצאות דומות ומוטות.

הפתרון העתידי הוא תיקון החוק, והוספת דרישות בנושא שקיפות הסקרים, בין השאר העברה ופרסם של מידע נוסף על תוצאותיהם (לדוגמה, הכללת כל הרשימות והצגה גרפית של מרחב הטעות), מידע על קשרי הסוקרים עם גורמים בעלי עניין (בסוגיות אלה, ראו [מחקר מדיניות של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה](#)), ובעיקר – מידע על הנתונים הגולמיים של תשובות הנסקרים ביחס לכוונות ההצבעה (ללא מידע שיכול לזהות את הנשאל), כך שאנשי ועדת הבחירות המרכזית, וכן גורמי חברה אזרחית (בעזרת מומחי סקרים וסטטיסטיקה), יוכלו לאתר זיופים ומניפולציות ולהרתיע מפני כך. ראו עוד על כך [בהמלצות הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות \(דרכי תעמולה\) \("ועדת ביניש"\)](#). אחת הבעיות בהקשר זה היא טענה אפשרית של עורכי הסקרים שפרסום מידע זה יחשוף את המתודולוגיה שבה הם משתמשים לניתוח הנתונים הגולמיים, וכי מדובר בסוד מסחרי.

2. סכנות נוספות

א. פגיעה בפעילות החברה האזרחית בתקופת הבחירות

● פרשנות מורחבת להגדרה של "גוף פעיל בבחירות", לפי **חוק מימון מפלגות** (וספציפית לפי **תיקון 35 לחוק**, המכונה "חוק V-15"). החשש הוא מפני אימוץ מחדש של הפרשנות המרחיבה של השופט (בדימוס) מלצר, יו"ר ועדת הבחירות בשנת 2019, לגבי תעמולה או פנייה אישית שנעשות במטרה להשפיע על הצבעה או להימנע מהצבעה בעד "רשימה מסוימת", כך שהיא תחול גם על תעמולה בעד או נגד כמה רשימות או "גוש" פוליטי. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, המשנה לנושא השופט סולברג, טרם פסק בעניין, כך שעמדתו השיפוטית בנושא לא ידועה. פרשנות מרחיבה כזו שימשה בעבר נגד ארגוני חברה אזרחית כמו "דרכנו ו"זים", שנאלצו להפסיק את פעילותם בבחירות משום שיו"ר ועדת הבחירות המרכזית קבע שעליהם להירשם כגופים פעילים בבחירות ולעמוד במגבלות הדרכוניות המוטלות על תרומות לגופים כאלה (**מב"כ 1/22**; **מב"כ 3/22**). בניגוד לכך, במהלך בחירות 2022, יו"ר ועדת הבחירות השופט דאז עמית החיל פרשנות מצמצמת (**מב"כ 4/25**). נציין שהפרשנות המורחבת לא רק סותרת את לשון החוק ואת כוונת המחוקק, אלא גם פוגעת באופן לא מידתי בהשתתפות החברה האזרחית בבחירות. בפועל היא גם כוונה ברובה נגד ארגונים ממחנה פוליטי מסוים, הלוא הוא האופוזיציה הנוכחית.

במערכת הבחירות הקרובה מוצע שיו"ר ועדת הבחירות המרכזית יאמץ את הפרשנות המצמצמת של קודמו, בעיקר לעניין ההגדרה של "רשימה מסוימת", ובמקרה הצורך יש להיאבק בכלים משפטיים נגד אימוץ הגדרה רחבה יותר. בכל מקרה מומלץ לכל אדם או גוף אשר עלולה להישמע טענה כלפיו כי הוא גוף פעיל בבחירות להתייעץ משפטית בעניין זה. נעיר שמומלץ גם לגורמים כאלה ולמפלגות להתייעץ משפטית כדי להימנע מתרומה אסורה לסיעה.

הפתרון העתידי הוא לתקן את חוק מימון מפלגות, ובין היתר, לתקן את החובות והסנקציות המוטלות כיום על גופים פעילים בבחירות, כך שיתמקדו בשקיפות ולכל היותר ב"תקרת הוצאות" גבוהה לצורכי פעילות בחירות, ולא במגבלות

המחמירות על תרומות לגופים הללו, כפי שקבוע כיום בחוק (ראו בעניין זה מאמר של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה).

ב. איוש תפקידים בבחירות

● **מינוי נציגי הסיעות בקלפי והחלפתם.** הצעת החלוקה הראשונית נעשית בידי הסגל המקצועי של ועדת הבחירות בהתאם לחלוקת הסיעות לגושים, והיא מאושרת בידי מליאת ועדת הבחירות המרכזית. לאחר מכן רשאי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לשנות שוב את החלוקה כפוף לכמה תנאים. החלוקה בבחירות 2022 הייתה לשישה גושים, ובהתאם לכך נעשתה חלוקת נציגי הסיעות בקלפיות, מתוך הקפדה שבכל קלפי תהיה נציגות הן לקואליציה והן לאופוזיציה.¹¹ מהי הסכנה שמליאת ועדת הבחירות המרכזית תתערב בחלוקה באופן שיפגע בגושים מסוימים? מסתמן שהסכנה לכך לא גדולה, משום שהחלוקה הראשונית לאלפי קלפיות היא מורכבת ונעשית בידי הסגל המקצועי ובאמצעים ממוחשבים, ולכן מהבחינה הטכנית האפשרות של מליאת ועדת הבחירות להתערב היא מוגבלת. נציגי הסיעות בוועדת הבחירות המרכזית נדרשים לוודא שאכן אין התערבות פוליטית ומוטה בעניין זה.

● **החלפת נציגי הסיעות בקלפי באופן שיתיר גושים בלי ייצוג בחלק מהקלפיות.** סיעות רשאיות להחליף בין נציגיהן, באישור יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית או יושבי ראש ועדות הבחירות האזוריות, שמוודאים שאין בכך הפרה של האיזון בין הגושים בוועדת הקלפי ובכלל קלפי מיוצגות שלוש סיעות לפחות. ואכן לפי **דוח סיום מערכת בחירות 2022** של יו"ר ועדת הבחירות השופט עמית, מושקעות במשימה זו שעות עבודה רבות. יש סכנה שבשל התנהלות רשלנית של נציגי הסיעות, ההחלפות יובילו לכך שיהיו קלפיות בלי נציגי אחד הגושים הפוליטיים, או שסיעה כלל לא תמנה את נציגיה לחלק מהקלפיות, ואז תורכב ועדת הקלפי בלי נציגי אותה סיעה. יש גם תופעה של החלפת נציגים בקלפיות "מתחת לשולחן", ללא אישור רשמי.

11 נעיר כי תחילה נקבעה חלוקה לחמישה גושים, ומחשב הוועדה כבר חילק את ההרכבים, אך חברי הוועדה הסתייגו מהחלוקה, ולכן היא חוקנה לשישה גושים (החלטה ה"ש 8/25).

הפתרון – תיאום בין סיעות מכל אחד מהגושים הפוליטיים כדי שבכל קלפי יהיה נציג אחד לפחות שלהן. מומלץ גם שסיעות שאין להן נציג בקלפי מסוימת וכן רשימות מועמדים חדשות – ינצלו את האפשרות החוקית העומדת לרשותן להציב משקיף באותה קלפי.

יצוין שבעבר היו גם טענות לבעיות הנוגעות לזהות המשקיפים בקלפיות, למשל הצבת משקיפים ללא בדיקת כתבי המינוי שלהם או הצבה, בניגוד לחוק, של משקיף וחבר ועדה מטעם אותה סיעה באותה קלפי. בבחירות הקרובות כתבי המינוי יהיו ברובם דיגיטליים, עובדה שאמורה להקשות על זיוף או החלפה של כתבי מינוי (אם כי חלקם יישארו כנראה לא דיגיטליים).

● **בעיות בגיוס מזכירי קלפי ומפקחי טוהר בחירות.** לפי החלטה בעבר של ועדת הבחירות, בכל קלפי יהיו שני מזכירי קלפי ומפקח טוהר בחירות, ואכן כך היה גם במערכת הבחירות של 2022, לפי **סיכום הבחירות של יו"ר ועדת הבחירות** השופט עמית. לעומת זאת, במערכות בחירות קודמות היה בכל קלפי לפחות מזכיר אחד, ורק בחלקן היו שניים. גיוס שני המזכירים והמפקח נעשה סמוך למועד הבחירות, ושמור להם תפקיד חשוב בשמירה על טוהר הבחירות. **בסיכום מערכת הבחירות של 2022** ציין השופט עמית, כי היה קושי בגיוס מזכירים בשל היענות נמוכה של הציבור, ומאמצי הגיוס נמשכו לדבריו עד הרגע האחרון. בשל הקושי הזה בחלק מהוועדות האזוריות, לפי השופט עמית, נאלצה הוועדה להוריד באותן ועדות את רף הציונים הנדרש כדי להתקבל לעבודה כמזכיר קלפי. כמו כן הוא ציין, "עובר לתחילת גיוס המזכירים, יצאה קריאה של אחד הגופים המזוהים פוליטית להתגייס כמזכירי ועדות קלפי. הדבר מצביע על האפשרות שמא גופים פוליטיים שונים יתארגנו וישלחו קבוצות שלמות מטעמם לעבוד כמזכירי ועדות קלפי, מה שיכול לעמוד בסתירה לעמדת הוועדה לפיה מזכירי ועדות קלפי צריכים להימנע מזיהוי פוליטי". כפי שהסביר השופט עמית, אומנם על המועמדים לתפקיד להצהיר כי לא היו בשלוש השנים האחרונות חברי מפלגה או פעילים מטעם מפלגה, אבל לוועדת הבחירות "אין כלים של ממש לבחון הצהרה זו".

הפתרון לדברי השופט עמית הוא לגייס את מזכירי ועדות הקלפי מקרב עובדי השירות הציבורי. אכן נראה שנעשים מאמצים לכך, אבל מגויסים גם רבים אחרים,

בוודאי לתפקיד של מפקחים. מזווית ראייה אחרת, **מבקר המדינה** הצביע בדוח שפורסם בשנת 2025 גם על כך שמהלך זה מכביד על תפקוד משרדי הממשלה, והמליץ לבחון דווקא אפשרויות לצמצום התלות הזו. פתרון נוסף הוא קמפיינים של ארגוני חברה אזרחית שאינם מזוהים פוליטית להתגייס כמזכירי ועדות קלפי.

ג. פריסה מוטת פוליטית של קלפיות

פריסת הקלפיות הקבועות הייתה עד כה ככלל הליך מקצועי: הגורמים המקצועיים בוועדה מחזיקים בכל עת רשימה של קלפיות, והמליאה רק מאשרת את הפריסה שהגורמים המקצועיים בוועדה מביאים בפניה, אגב הוספת קלפיות שנקבעות בהוראות שעה, כמו אלו בדיור מוגן בבחירות 2022. היכולת של מליאת הוועדה "לשחק" עם פריסת הקלפיות מוגבלת מאוד, בין היתר בגלל המבנים הדרושים. סעיף 11 לחוק הבחירות לכנסת קובע שבכל אזור קלפי יהיו עד 800 איש, אך ועדת הבחירות המרכזית מורידה את המספר לעד 600. איננו מזהים אפוא סכנה ממשית בתחום זה. נציין בכל זאת אתגר אחד:

● **פריסת קלפיות בנגב באופן שיקשה על אזרחים בדואים להצביע.** ככלל הקלפיות מוצבות ביישובים מוכרים בלבד, בניסיון ליצור פריסה נוחה ככל האפשר. נציין כי **יש הסבורים** שפרשנות זו של החוק שגויה, וכי לפי פרשנות נכונה של **חוק הבחירות לכנסת**, וגם לפי פרקטיקה של ועדת הבחירות בעבר, יש להציב קלפיות גם ביישובים לא מוכרים. כאמור, כל עוד פריסת הקלפיות נקבעת בצורה מקצועית הסכנה כאן לא גדולה: החשש הוא שבסוגיה ספציפית זו תהיה התערבות של מליאת ועדת הבחירות המרכזית, באופן שתיקבע פריסת קלפיות לא אופטימלית, שתקשה על התושבים שמחוץ ליישובים המוכרים לממש את זכות הצבעתם באזור.

גם כאן, בכל הנוגע לפריסת הקלפיות – תפקידם של נציגי הסיעות בוועדת הבחירות המרכזית הוא לוודא שמתקבלות החלטות מקצועיות ולא מוטות.

ד. הפרעה לאירועי בחירות

חשיבותם של אירועי בחירות, כחלק מחופש הביטוי הפוליטי, רבה, ומסיבה זו ניתנה להם הגנה מיוחדת **בחוק הבחירות (דרכי תעמולה)**, לדוגמה סעיף 14 לחוק (המאפשר להורות לבעלי מקומות אירועים להשכירם לרשימת מועמדים מסוימת לצורך אירוע בחירות). צמצום חופש הביטוי הפוליטי במרחב הציבורי, כחלק מנסיגת הדמוקרטיה, עלול להקשות את קיומם התקין של אירועי בחירות. מדובר בשתי סכנות לפגיעה באירועי בחירות, שלכאורה מנוגדות זו לזו, אך למעשה נוגעות שתייהן בפגיעה בחופש הביטוי: האחת כזכות שדורשת הקצאת משאבים מצד השלטון לשם מימושה, והשנייה כחירות שהשלטון נדרש להימנע מפגיעה בה (כפי שקבע בית המשפט העליון בבג"ץ 2557/05):

● **אלימות מצד פעילים פוליטיים, בהיעדר נוכחות משטרתית אפקטיבית.** קיים חשש שפעילים פוליטיים ינסו "לפוצץ" אירועי בחירות או להפריע למהלכם התקין. דוגמה לכך היא הפגיעה ברכבו של ח"כ אימן עודה (חד"שיתע"ל) בהפגנה בנס ציונה ב'19 ביולי 2025. דוגמה נוספת, בהקשר אחר, היא התקיפה של אירוע זיכרון משותף בבית כנסת רפורמי ברעננה ביום הזיכרון 2025.

● **פעילות משטרתית באירועי בחירות הפוגעת בחופש הביטוי הפוליטי.** לאחרונה ניכר כי שוטרים אינם מקפידים לשמור על חופש הביטוי הפוליטי. הכוונה בין השאר להגבלת מחאות פוליטיות; אכיפה בררנית; שימוש מופרז בכוח והרחקת מפגינים ממרחבים ציבוריים; ומעצרים מיותרים וחיפושים משפילים, ללא הצדקה מספקת ובאופן שאינו עומד באמות המידה שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון (ראו **סקירה שפורסמה באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**). החשש הוא כי כך יהיה גם בתקופת הבחירות, באופן שיגביל את האפשרות לקיים אירועי בחירות. ראו בהמשך עוד על תפקיד המשטרה והחששות בהקשר זה.

ה. החלטות ממשלה שיתקבלו משיקולי בחירות

ממשלות בתקופת בחירות מחזיקות לפי חוק באותן סמכויות כמו כל ממשלה, אבל לפי פסיקת בית המשפט העליון יש תחומים אחדים, כגון מינויים, שבהם הן מחויבות באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיהן לגבי עניינים שאין בהם כורח או

דחיפות מיוחדת, זאת מכמה שיקולים: ממשלה עשויה לכהן בתקופה זו מכוח עקרון הרציפות ולא מכוח אמון הכנסת; החשש מהעדפת האינטרס המפלגתי על פני האינטרס הציבורי תוך כדי שימוש לרעה בכוח השלטוני להשגת יתרון לא הוגן למפלגה; והחשש מפני יצירת מצב בלתי הפיך לממשלה הבאה. על רקע זה ניתנה גם הנחיית היועצת המשפטית לממשלה בדבר "הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך פעילות בחירות", שלפיה "ככל שקרב מועדן של הבחירות, נדרשת רגישות גדולה בהפעלת הסמכויות השלטוניות מקום שמתעורר חשש – ולו מבחינת מראית פני הדברים – לקיומה של זיקה בין הפעלת הסמכויות הללו לבין מערכת הבחירות... יש להימנע מהבטחות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים ספציפיים במהלך סיורי בחירות או בזיקה אליהם" (הנחיה 1.1904). נדגיש בהקשר זה כי הבטחה לטובת הנאה בתמורה להצבעה בבחירות היא עבירה על החוק ופוגעת בטוהר הבחירות.

למרות איסורים אלה, מתעורר חשש שבתקופת הבחירות הקרובה ינצלו שרי ממשלה את כוחם השלטוני ויקבלו החלטות ממשלה פסולות משיקולי בחירות עד כדי פגיעה בטוהר הבחירות – במיוחד בכל הנוגע להקצאת משאבים, אך גם בסוגיות אחרות, כגון מינויים. ייתכן אפילו שיקבלו החלטות שישפיעו בעקיפין על ההצבעה ממש, לדוגמה, החלטה שתקשה על ישראלים השוהים בחו"ל לשוב להצביע בבחירות. חשש זה מתגבר לנוכח החלטות מסוג זה שראינו כבר במערכת הבחירות של 2020 (ראו לדוגמה הקמה של ועדת בדיקה ממשלתי שלוש שבועות לפני הבחירות, שבוטלה במסגרת עתירה בבג"ץ 1182/20), וכן לנוכח התרופפות ההקפדה בממשלה על שלטון החוק ועל הנחיות היועצת המשפטית לממשלה (ראו על כך, לדוגמה, סקירה של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה).

הפתרון הוא פעילות של מפלגות וארגוני החברה האזרחית לזיהוי החלטות ממשלה אסורות ועתירות נגדן לבג"ץ. כמו כן, ייתכן שבעתיד יהיה מקום לשקול לגבש כללים שיסדירו את סמכויותיה של ממשלת מעבר המכהנת תקופה ארוכה (ראו סקירה על כך של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה).

ד. מעגל שלישי - יום הבחירות וספירת הקולות

ככלל פגיעה בטוהר הבחירות המתרחשת במהלך יום הבחירות היא בעלת פוטנציאל מסוכן במיוחד, משום שהיכולת ביום זה לתקן את הנזקים מוגבלת.

1. סכנות חמורות

א. הרשתות החברתיות, מידע וסייבר

● חדשות כזב (פייק ניוז) ושימוש בדיפ פייק וכו' ביום הבחירות. כל הסכנות שפורטו קודם לכן הן בעלות פוטנציאל לשיבוש של ממש ביום הבחירות, בייחוד לשם דיכוי הצבעה או לשם פגיעה באמון הציבור בהוגנות הבחירות ובלגיטימציה שלהן, וכאמור היכולת ביום זה לתקן, למשל באמצעות פעילות מהירה של יו"ר ועדת הבחירות, היא מוגבלת. במערכת הבחירות של 2022 אירע במוצאי יום הבחירות מקרה מסוג זה בעל פוטנציאל דרמטי, שבמסגרתו הושמעו טענות חסרות שחר ברשתות החברתיות ובאמצעי התקשורת לתקריות אלימות ולניסיונות זיוף בקלפיות ערביות. האירוע היה ניסיון להפעיל לחצים על משטרת ישראל לשלוח כוחות ליישובים ערביים.

לדברי השופט עמית שהובאו ב**סיכום מערכת הבחירות הזו**, הפתרון הוא תגובה מהירה של ועדת הבחירות המרכזית לחדשות כוזבות, במקרה הצורך בשיתוף פעולה עם גורמים רלוונטיים, כגון המשטרה ודוברות המשטרה. לשם כך יש להקים "צוות תגובות מהירות", שיעמוד לרשות ועדת הבחירות המרכזית מיום הבחירות ועד פרסום התוצאות הסופיות, ושייערך מראש לתופעה של הפצת חדשות כזב, ואפשר להיעזר לשם כך בצוות המודיעיני שהוצע להקים, כפי שנזכר לעיל. כאמור, גם החברה האזרחית צריכה מצידה לעקוב אחר חדשות כוזבות, ובמידת הצורך לפעול מול ועדת הבחירות המרכזית, הפלטפורמות של הרשתות החברתיות והתקשורת.

● **שימוש של נציגי המפלגות בקלפיות והמשקיפים ביישומונים, כמו האלקטור.** המפלגות משתמשות ביישומוני בחירות, והמגבלות על השימוש בהם נובעות הן מחוק הגנת הפרטיות, בכל הנוגע להגנת הפרטיות, והן מחוק הבחירות, בכל הנוגע לשימוש בפרסום הבחירות (ראו לדוגמה **הנחיות בנושא של הרשות להגנת הפרטיות**). אורבות כמה סכנות בנושא: (1) חוסר שוויון בין מפלגות שיש להן אמצעים להשתמש ביישומונים כאלה – אפילו לצרכים לגיטימיים כמו "המרה" לקלפיות – לבין אלה שאין להן; (2) שימוש לצורכי תעמולה מניפולטיבית: טרגוט מצביעים, לרבות הפצת מידע כוזב, באמצעות מידע אישי שנאסף עליהם באופן שיטתי ותוך כדי הפרת הוראות החוק בכל הנוגע להגנה על פרטיות והשימוש המותר בפרסום הבחירות (ראו טענות בנושא זה המפורטות בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות **בתב"כ 14/23**); (3) בשל הידיעה מי הגיע להצביע ומי לא, יש אפשרות לזייף הצבעה של מי שלא מימש את זכותו, כלומר להצביע במקומו בקלפי עצמה או בקלפי נגישה באמצעות מעטפה כפולה. רלוונטית לעניין זה אכיפת החסר הצפויה לנוכח הגבלת סמכויות הפיקוח והאכיפה המינהלית של הרשות להגנת הפרטיות בתקופת בחירות לפי תיקון 13, כפי שהוסבר לעיל.

● **מתקפת סייבר על מערכות המחשוב המרכזיות של ועדת הבחירות המרכזית, ובכללן המערכת המכונה "דמוקרטיה".** ועדת הבחירות המרכזית מחזיקה כמה מערכות מחשוב לניהול המידע שלה, בין היתר לשם ניהול כוח האדם בתקופת הבחירות, לסכימת תוצאות הבחירות ולחישוב התוצאות (**לפי דוח מבקר המדינה ממרץ 2022**). מערכת המחשוב המרכזית ("דמוקרטיה") פותחה בידי חברה חיצונית, המאבטחת את השרתים של המערכת בהתאם להנחיות אבטחה

מחמירות. כיוון שמערכת המחשוב חיונית לניהול התקין של מערכת הבחירות, פגיעה אפשרית בה עלולה לשבש את ביצוע הבחירות, ואולי אף, באופן סביר פחות, לזייף את תוצאותיהן (ראו מחקרי מדיניות של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, הן על [אסדרת הגנת סייבר באופן כללי](#) והן [בהקשר של הבחירות](#)).

לפי הדוחות השנתיים של ועדת הבחירות המרכזית לשנים 2023 ו־2024, הוועדה פועלת להחלפת "מערכת "דמוקרטיה" במערכת מחשוב חדשה בשם "מגדל־אור" המפותחת בימים אלו, ואף הוקמה לצורך אפיון המערכת ועדת היגוי. אין בידינו מידע בדבר מוכנות הגנת הסייבר של מערכת זו. בכל מקרה יש להיזהר משימוש במערכות חדשות בבחירות לכנסת, בטרם נבדקו היטב ונצבר ניסיון בשימושן (למשל באמצעות פיילוט מצומצם).

ב. שימוש לא ממלכתי במשטרה ביום הבחירות

לפי **סיכום מערכת הבחירות האחרונה** של יו"ר ועדת הבחירות השופט עמית, ולפי התרשמותנו, שיתוף הפעולה בין הוועדה למשטרה היה עד כה טוב. התקיימו פגישות רבות משתתפים של הוועדה והמשטרה בהתחלת מערכת הבחירות, ולאחר מכן בוצעה עבודה משותפת טובה של נציגי משטרה עם ועדת הבחירות המרכזית, לדוגמה בסוגיית פריסת השוטרים ביום הבחירות. כחלק מכך פרסה המשטרה 17,500 שוטרים לאבטחת יום הבחירות (נוסף על 5,000 מאבטחים בשכר) והקימה בכנסת מרכז שליטה צמוד למרכז השליטה של הוועדה המרכזית.

עם זאת, בשל תהליכים שעוברת המשטרה בשנים האחרונות, ובעיקר המאמצים להגברת השליטה הפוליטית עליה (ראו [מחקר של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה](#)), וכן הפגיעות לאחרונה בחופש הביטוי שאותן ציינו, הרי ששימוש לא ממלכתי במשטרה ביום הבחירות הוא אחת הסכנות העיקריות לטוהר הבחירות. מצד אחד, **טיפול יתר לא מידתי של המשטרה באי־סדרים בגזרות מסוימות, בעיקר ביישובים ערביים**. בין השאר – נוכחות גדולה של משטרה ביישובים ערביים ביום הבחירות ואף הצבת מחסומים, או גיבוי משטרתי להפרות סדר ופרובוקציות ביישובים ערביים ביום הבחירות (ראו להלן). מצד אחר, **טיפול־חסר באי־סדרים במקומות שבהם דווקא נחוץ הטיפול**, בשל אירועים כמו פרובוקציות מכוונות ביישובים ערביים או מעשי אלימות אחרים, על רקע פלילי או פוליטי.

חשוב ששיתוף הפעולה השוטף וההדוק בין המשטרה לוועדת הבחירות המרכזית יימשך גם בבחירות הקרובות, ולמען שימור וריענון של הזיכרון הארגוני אפשר לשלב קציני משטרה בכירים בדימוס בעבודה המשותפת. מעבר לכך, פתרון אפשרי לחששות הוא חיזוק והרחבה של ההכשרות לשוטרים, שמעניקים כיום אנשי ועדת הבחירות המרכזית, בנושא אירועי בחירות והבטחת טוהר הבחירות. בטווח הארוך יותר, יש לבצר את עקרון עצמאותה האופרטיבית של המשטרה בתיקוני חקיקה ובדרכים נוספות.

ג. הפרות סדר יוזמות ביום הבחירות

כוונתנו לפרובוקציות דוגמת תהלוכות של ארגוני ימין ביישובים ערביים ביום הבחירות, שעלולות להרתיע מהצבעה או לעודד נוכחות משטרתית כבדה ביום הבחירות ביישובים הערביים, שאף היא תרתיע מהצבעה. נציין שלקראת בחירות 2009, איתמר בן־גביר וברוך מרזל ביקשו לקיים תהלוכה כזו באום אל־פחם, [שלבסוף התקיימה רק לאחר הבחירות](#).

אחד הפתרונות האפשריים הוא הצבת "כוחות להשכנת שלום", שיפעלו בשטח ביום הבחירות וישתתפו בהם בעיקר נציגים מהאוכלוסייה הערבית בעלי רגישות תרבותית. מטרתם תהיה לטפל במגוון הסכנות לדיכוי הצבעה ביישובים ערביים: פרובוקציות ומעשי אלימות אחרים, נוכחות משטרתית מופרזת, חדשות כזב וכדומה.

2. סכנות נוספות

א. זיופים

יש לציין שהבדיקות שערכנו העלו שככל הנראה אין מדובר בסכנה משמעותית: זיופים פחתו במערכות הבחירות האחרונות, והמערכת מקשה מאוד לבצע זיופים רחבי היקף, באמצעות כלים כמו המפקחים ותצלומיהם; הפיקוח ההדדי של חברי ועדת הקלפי ותצלומיהם את התוצאות; וסריקת הגיליונות ופרסומם

לציבור. עמדה דומה הביע יו"ר ועדת הבחירות, השופט עמית, ב**סיכום מערכת הבחירות האחרונה**.

בכל זאת יש חששות:

- **הסכנה העיקרית היא התחזות למי שלא הצביע בקלפי.** זיוף מסוג זה דורש מידע מוקדם לגבי מיהם האנשים שלא הצביעו בקלפי והוא מתבצע באמצעות הצבעה בקלפי שבה רשום בעל זכות הבחירה או סביר יותר באמצעות הצבעה במעטפה כפולה בקלפי נגישה. המידע לגבי זהות האנשים שלא הצביעו יכול להתקבל באמצעות אפליקציות כמו האלקטור, או באמצעות דליפת מאגר המידע לגבי הנמצאים בחו"ל ביום הבחירות.

- **סכנה נוספת היא מילוי מסולף של טופס 1000 כדי להקשות לאתר זיופים.** בטופס 1000 מסמנים מזכירי הקלפיות את מספריהם הסידוריים של מי שהצביעו, כדי לוודא שאלה שהצביעו במעטפה כפולה לא הצביעו פעמיים. זיוף יכול להתאפשר למשל כאשר לא מסמנים מישהו שהצביע, וכך אפשר יהיה להצביע בשמו פעם נוספת בקלפי נגישה, ולהפך.

- **קושי באיתור זיופים וטיפול לקוי בהם.** נשמעות טענות שלפיהן המשטרה אינה מטפלת היטב בנושא הזיופים: החוקרים אינם מיומנים, קשה מאוד להוכיח זיופים וממילא כמעט שאין העמדות לדין בנושא. הבעיה היא גם משפטית, מפני שכיום בתי המשפט דורשים הרבה יותר מ"ראשית ראיה" כדי לאשר בדיקה חוזרת של קלפי.

יו"ר ועדת הבחירות השופט עמית ב**סיכום מערכת הבחירות האחרונה** ציין כי סוכם עם מפכ"ל המשטרה ועם היועצת המשפטית לממשלה על הגברת האכיפה בכל הקשור בטוהר הבחירות "החל משלב הדיווח והחקירה, בשאיפה 'לסגור מעגל' בסמוך לאירוע עצמו, דרך הגשה מהירה של כתבי אישום, ובקשה להטלת מאסר בפועל".

מעבר לכך, אפשר להציע מענה לבעיית הזיופים באמצעות הצעדים האלה:

(1) צמצום ממשי של השימוש במעטפות כפולות, באמצעות אימוץ הצעת חוק עתיידית שתאפשר לקבוע כתובת לצורכי הצבעה, כמו **הצעת החוק שבכנסת הקודמת אושרה לקריאה ראשונה במליאה**. כאמור, אין לקדם את המהלך כעת או להחילו על הבחירות הקרובות; (2) עיבוי ההדרכה לחברי ועדות הקלפי ולמשקיפים; (3) עיבוי השימוש בכלים סטטיסטיים לניתוח התוצאות וזיהוי אנומליות (כלים שיש בהם שימוש כבר כיום), גם בחתכים של שעות הצבעה; (4) הקפדה של המפלגות עצמן על אי-השאת קלפיות בלי נציגות של גוש פוליטי; (5) לצורך בדיקת קלפיות חשודות – פנייה של הציבור ושל ארגוני חברה אזרחית לוועדת הבחירות המרכזית, אשר עורכת באופן שגרתי בדיקות חוזרות בעקבות פניות כאלה (ולפיכך יעיל יותר לפנות אליה מאשר לבית המשפט, שכאמור מקשה בנושא), ואף עורכת בדיקות מדגמיות (בבחירות האחרונות היה מדובר ב־44% מכלל הקלפיות); (6) פרסום שיעורי הצבעה מלאים בקלפיות, דבר שיקל לאתר זיופים וירתיע מראש זיפנים. נסביר: כיום הנתונים שמתפרסמים לאחר הבחירות לגבי כל קלפי כוללים רק את מי שהצביעו בקלפי עצמה (במעטפה רגילה), ולא את מי שהיו רשומים בקלפי הזו, אך הצביעו במעטפה כפולה בקלפי אחרת. בשל כך, אי-אפשר לדעת כמה בדיוק מבין בעלי זכות הבחירה הרשומים בקלפי מסוימת הצביעו בבחירות ומה הייתה התפלגות הקולות שלהם. פרסום מידע מלא כזה יאפשר לאתר בקלות רבה יותר זיופים ואייסדרים.

ב. קלפיות נגישות

● **אכיפה מאומצת של איסור הצבעה של מי שאינו אדם מוגבל בניידות בקלפיות נגישות, באופן שיצמצם את האפשרות להצביע בהן.** כאמור, כיום נהוג שגם מי שאינם אנשים מוגבלים בניידות מצביעים בקלפיות נגישות במעטפות כפולות באמצעות הצהרה שהם מוגבלים. מצב זה בעייתי מטעמים שונים, במיוחד כי הוא עלול לייצר עומס בקלפיות נגישות ומספר רב של מעטפות כפולות, אך הגבלת הצבעה כזו תקשה בפועל על רבים להצביע בבחירות ובכך תוביל לדיכוי הצבעה. על שולחן הכנסת מונחת הצעת חוק שלפיה ייאכף האיסור על הצבעה כזו על ידי איסור על הצבעה בקלפי, לרבות קלפי נגישה, מחוץ ליישוב המגורים או היישוב שבו הוגדרה כתובת ההצבעה, בד בבד עם מתן אפשרות לקביעת קלפי לצורכי הצבעה במקום השונה מכתובת המגורים הרשומה של בעל זכות הבחירה. הצעת

חוק זו יכולה להיות ראויה, כל עוד הדבר ייעשה בהדרגה ותוך כדי יידוע הציבור. אך גם ללא הצעת חוק, ייתכן שהמזכירים בקלפיות מסוימות לא יאפשרו הצבעה גורפת בקלפיות נגישות על דעת עצמם. סכנה ממשית לטוהר הבחירות תהיה אם הדבר ייעשה רק או בעיקר בקלפיות המזוהות עם מפלגות או עם מחנה פוליטי מסוים.

● **החלטות לא ענייניות על פתיחת קלפיות נגישות.** לפי **סיכום מערכת הבחירות של שנת 2022** של יו"ר ועדת הבחירות דאז השופט עמית, בעקבות דוחק רב בקלפיות הנגישות, ביקשה ועדת הבחירות המרכזית להסמיך כל מנהל ועדה אזורית לפתוח עוד קלפיות נגישות בהתאם למצב בשטח, ובאישור יו"ר הוועדה האזורית (שופט). אולם בישיבת נשיאות ועדת הבחירות נדחתה הבקשה, והסמכות להחליט על קלפיות נגישות נוספות נותרה בידי נשיאות הוועדה המרכזית. לדברי השופט עמית, החשש הוא שהותרת ההחלטה בידי הנשיאות של הוועדה המרכזית, במקום המנהל המקצועי של הוועדה האזורית, עלולה להביא לקבלת החלטות לטובת או לרעת מפלגות או גושים מסוימים, או למראית עין של קבלת החלטות כזו. הסיבה לכך היא שנשיאות הוועדה היא כאמור פוליטית, וכוללת נוסף על יו"ר הוועדה גם את נציגי ארבע הסיעות הגדולות בכנסת היוצאת. עם זאת, בבחירות הקרובות הסכנה שהנשיאות תקבל החלטות מוטות פוליטית פחותה יותר, משום שהרכבה מאוזן: היא כוללת את היו"ר ושני נציגים הן מהאופוזיציה והן מהקואליציה.

לסיכום, הפתרון העתידי, לא במערכת הבחירות הקרובה, הוא צמצום ההצבעה בקלפיות נגישות באמצעות אימוץ הצעת חוק שתאפשר לקבוע (בנוחות) כתובת לצורכי הצבעה – כמו **הצעת החוק שבכנסת הקודמת אושרה לקריאה ראשונה במליאה**. ככל שמשלבים קביעת כתובת לצורכי הצבעה גם בהגבלה של ממש על הצבעה בקלפיות נגישות, יש לעשות זאת בהדרגה ותוך כדי יידוע הציבור. באופן ספציפי לגבי הסמכות לפתוח קלפיות נגישות נוספות ביום הבחירות, הפתרון שהציע השופט עמית הוא העברת הסמכות בנושא זה למנהלים המקצועיים של הוועדות האזוריות.

ג. תלונות שווא ביום הבחירות

נציין כי תלונות שווא יכולות לשמש בסיס לטענות בהמשך על "גניבת הבחירות" ולדה־לגיטימציה שלהן ואי־קבלת התוצאות.

● **ריבוי תלונות שווא לוועדות הבחירות האזוריות על טוהר הבחירות ביום הבחירות**, בעיקר ביישובים ערביים. המטרה של צעד כזה היא להביא להחלטה על הפסקת הצבעה בקלפיות מסוימות, והוא עלול כמובן לפגוע בהוגנות הבחירות. עם זאת, ההכרעה להפסיק הצבעה בקלפי שמורה לנשיאות ועדת הבחירות המרכזית. היו"ר הוא זה שמביא את ההצעה, ולכן החשש מצומצם, גם לאור הרכבה המאוזן של הנשיאות כיום.

● **קרבה פיזית רבה מדי של חברי מליאת ועדת הבחירות המרכזית למקום הספירה של המעטפות הכפולות ואף ניסיונות שלהם להתערב בהליך הספירה**. התנהלות זו עלולה ליצור אי־סדר בספירה ולגרום לדה־לגיטימציה של כל ההליך (כמתואר בסיכום של השופט עמית למערכת הבחירות של שנת 2022).

ה. מעגל רביעי - אחרי הבחירות: פגיעה באמינות התוצאות

כל התרחישים שבמעגל זה מתייחסים לערעור הלגיטימיות של תוצאות הבחירות, ברמות חומרה ובאמצעים שונים. ערעור זה עלול להוביל, במקרה קיצוני במיוחד, לאירוע ברוח ההסתערות על הקפיטול בארצות הברית ב־2021 במחאה על "גניבת בחירות". טענות שווא על גניבת בחירות עלולות להתייחס למגוון היבטים: לדוגמה, בבחירות האחרונות עלו טענות חסרות שחר על אופן ספירת המעטפות הכפולות ועל זיופים ביישובים ערביים. טענות שווא אפשריות אחרות הן להתערבות זרה

בבחירות, או טענות שווא להטיה של הדרג המקצועי בוועדת הבחירות המרכזית או של שופטי בית המשפט העליון שידחו עתירות נגד הבחירות.

1. סכנות חמורות

אי־אישור תוצאות הבחירות בידי ועדת הבחירות המרכזית

● לפי סעיף 84(א) **לחוק הבחירות לכנסת**, ועדת הבחירות המרכזית צריכה לפרסם את תוצאות הבחירות. לפי **תקנות הבחירות לכנסת** (סעיפים 125[א]–[ד]), תחילה הנשיאות של הוועדה מאשרת את התוצאות, ואחר כך המליאה. **בבחירות לכנסת ה־23**, שניים מחמשת חברי הנשיאות נמנעו (השאר תמכו), ושישה מחברי המליאה נמנעו (20 תמכו). אומנם מהבחינה המשפטית מעמד האישור הוא פורמלי בלבד, מעין "חתימת קיום", אבל קיימת סכנה ממשית שתעלה טענה משפטית אחרת ותוביל למצב שקשה לחזות את השלכותיו. בכל מקרה החשש הוא מפני פגיעה בלגיטימציה של תוצאות הבחירות, כאמור עד כדי "תרחיש הקפיטול".

פתרון: פרסום מראש של חוות דעת משפטית, למשל על ידי ארגוני חברה אזרחית, בדבר משמעות אי־אישור תוצאות הבחירות.

2. סכנות נוספות

פגיעה בלגיטימציה של תוצאות הבחירות

- **טענות ל"גניבת בחירות".** הכוונה היא לחדשות כזב ולתאוריות קונספירציה שיופצו לאחר הבחירות, בין היתר ברשתות החברתיות, כדי לערער על אמינות תוצאות הבחירות והלגיטימציה שלהן, ולפגוע בלגיטימציה של הכנסת והממשלה החדשות. כאמור, בבחירות האחרונות, למוחרת יום הבחירות עלו טענות חסרות שחר בדבר אופן ספירת המעטפות הכפולות.

- **הצפת המערכת בערעורים על הבחירות.** לפי **חוק הבחירות לכנסת** (סעיף 86), "כל חבר של ועדת הבחירות המרכזית ושל ועדת בחירות אזורית, כל סיעה מסיעות הכנסת הנבחרת וכל חבר הכנסת, כל רשימת מועמדים שאושרה ושהשתתפה בבחירות לכנסת וכל מועמד שהיה כלול בה וכן היועץ המשפטי לממשלה רשאים לערער על תוצאות הבחירות". הערעורים נידונים בבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים. אף שהדבר אינו מעכב את פרסום תוצאות הבחירות ואת השבעת הכנסת, הצפת המערכת בערעורים עלולה לערער את הלגיטימציה של הבחירות.

- **"החרמת הכנסת".** הסכנה בהקשר של החרמת הכנסת היא שנבחרי ציבור שהצד שלהם הפסיד בבחירות לא יסכימו להצטרף לכנסת מתוך אי־הכרה בתוצאות הבחירות, במטרה לערער על הלגיטימציה של כינון הכנסת. עם זאת, לא ברור אם תהיה השלכה משפטית לצעד זה, שהרי לפי **חוק־יסוד: הכנסת** (סעיף 3), "הכנסת בהיבחרה תהיה בת מאה ועשרים חבר", ולפי **חוק הבחירות לכנסת** "רשימת מועמדים שזכתה במנדטים, יהיו האנשים ששמותיהם נקובים בראש הרשימה, בזה אחר זה, חברי הכנסת". אין להסכמה של המועמדים לאחר

הבחירות, או להצהרת האמונים של חבר כנסת לפי סעיף 15 לחוק יסוד: הכנסת, השפעה לעניין זה.

פתרון עתידי (כלומר לא במערכת הבחירות הקרובה) חלקי לכל הטענות על "גניבת בחירות" הוא צמצום השימוש במעטפות כפולות, שמצריך הליך ספירה מורכב יותר ופחות צוהר לטענות בדבר זיופים ואי־סדרים, כאמור באמצעות אימוץ הצעת חוק שתאפשר לקבוע (בנוחות) כתובת לצורכי הצבעה – כמו הצעת החוק שבכנסת הקודמת אושרה לקריאה ראשונה במליאה. מכיוון אחר, יש חשיבות להקמת צוות תגובה מהירה בוועדת הבחירות לחדשות כזב ולהפרכת טענות שווא על זיופים בבחירות בשלבים מוקדמים. גם לחברה האזרחית יש חשיבות באיתור והפרכת טענות שווא כאלה.

לוח מסכם: הסכנות האורבות לטוהר הבחירות לכנסת ה־26



המקורות המוזכרים בהצעה לסדר

אשכנזי, אלי, תומר זרחין, ויואב שטרן, "תהלוכת הימין באום אל-פחם – אחרי הבחירות", **הארץ**, 22.1.2009.

באום, עידו, "המרחק לקלפי כמעט 65 ק"מ: המצביעים האלה מזמן לא נוהרים לקלפיות", **TheMarker**, 21.1.2026.

בן יעקב, עומר, "בפעם הראשונה אותר בישראל מבצע השפעה זר ומתוחכם הממוקד בחברה הערבית", **הארץ**, 19.12.2025.

בכר, משה, "שירות הביטחון הכללי בשירות הדמוקרטיה", בלוג סיווג ביטחוני, **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2019.

בלאנדר, דנה, **ועדת הבחירות המרכזית – מקצועית או פוליטית? מחקר מדיניות 175**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

גדרון, נעם, ויניב רוזנאי, **דמוקרטיה בנסיגה: פופוליזם, קיטוב וההפיכה המשטרית**, כנרת-זמורה-דביר, 2025.

דיסקין, אברהם, ועמנואל נבון, **תיקונים בשיטת הבחירות והממשל: חיזוק המשילות והייצוגיות**, נייר מדיניות מס' 30, פורום קהלת למדיניות, 2016.

הראל פישר, עדנה, ועמיר פוקס, "מחויבות המשטרה להגנה על חופש המחאה – גם ובמיוחד בעת מלחמה", סקירה, **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2025.

הרמן, תמר, ליאור יוחנני, ירון קפלן, ואינה אורלי ספוז'ניקוב, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

הרמן, תמר, ליאור יוחנני, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2025**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025.

הרשות להגנת הפרטיות, "בתום הליך אכיפה – הרשות להגנת הפרטיות קבעה כי חברת אלקטור ומפלגות הליכוד וישראל ביתנו הפרו את חוק הגנת הפרטיות והתקנות מכוחו", **אתר משרד המשפטים**, 2021.

התנועה לחופש המידע, "מידע שחשפנו: פירוט החובות וההלוואות של המפלגות", **אתר התנועה לחופש המידע**, 2025.

לוריא, גיא, ועופר קניג, "פנקס הבוחרים – סכנה לשוויון בבחירות?", סקירה, **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2019.

לוריא, גיא, ענת טהון-אשכנזי, ודפני בנבניסטי, "התנהלות לא חוקית של הממשלה והממשק עם הייעוץ המשפטי לממשלה", מסבירון, **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2024.

מבקר המדינה, "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ואחת", 2021.

מבקר המדינה, "מערכות המידע והגנת הסייבר בבחירות לכנסת ה-21", ה-22 וה-23, דוח מבקר המדינה, 2022.

מבקר המדינה, "היבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות לכנסת", דוח מבקר המדינה 75ג, 2025.

עמית, יצחק, "לקחי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעקבות הבחירות לכנסת העשרים וחמש", בתוך: ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים וחמש, **החלטות והנחיות ממערכת הבחירות ה-25**, עמ' 15-38.

פוקס, עמיר, ועופר קניג, "סמכויות ממשלת מעבר", סקירה, **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2022.

פילר, ליטל, ומרדכי קרמניצר, "דמוקרטיה במשבר: משטרת ישראל תחת השר לביטחון לאומי, איתמר בן גביר", טיוטה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

קניג, עופר, ויוחנן פלסנר, **הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל**, הצעה לסדר 9, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016.

קניג, עופר, ואסף שפירא, "חוות דעת מקדימה לקראת דיון בהצעות החוק: 1. הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – עדכון כתובת לצורכי בחירות), התשפ"א–2021; 2. הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – עדכון כתובת לצורכי בחירות), התשפ"ב–2021", חוות דעת, **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2022.

קרמניצר, מרדכי, ועדי גל, **פסילת רשימות ומועמדים – הגנה על הדמוקרטיה או פגיעה בה?** הצעה לסדר 21, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

קרמניצר, מרדכי, עמיר פוקס, ונדב דגן, "הצעת החוק שמנסה למנוע מערבים להתמודד לכנסת", חוות דעת, **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 27.10.2024.

קרמניצר, מרדכי, ועמיר פוקס, "הצעת חוק העמותות: פגיעה קשה בארגוני חברה אזרחית", חוות דעת, **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2025.

רשות האוכלוסין וההגירה, "רשות האוכלוסין וההגירה 2017–2021: שנים של עשייה והתפתחות", 2021.

שוורץ־אלטשולר, תהילה, "חוששים מהשפעה זרה שתפגע בטוהר הבחירות? יש מה לעשות כבר עכשיו", ריאיון ליומן הבוקר בכאן רשת ב', **רשומה בפייסבוק של המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 10.12.2025.

שוורץ-אלטשולר, תהילה, ורחל ארידור הרשקוביץ, "תיעוד חזותי ו/או קולי בקלפיות", חוות דעת, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

שוורץ אלטשולר, תהילה, ורחל ארידור הרשקוביץ, מהו סייבר – חלק ב: אתגרי האסדרה של הגנת הסייבר, מחקר מדיניות 173, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

שוורץ אלטשולר, תהילה, וגיא לוריא, רפורמה בדיני תעמולת הבחירות, מחקר מדיניות 109, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015.

שוורץ אלטשולר, תהילה, וגיא לוריא, תעמולה דיגיטלית והאיום על הבחירות, מחקר מדיניות 155, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

שמיר, רון, ואלי בכר, התקפות סייבר על מערכת הבחירות – איך מתמודדים? מחקר מדיניות 136, המכון הישראלי לדמוקרטיה ותוכנית המחקר להגנת הסייבר, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2019.

שפירא, אסף, שוויון במימון בחירות, הצעה לסדר 38, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

שפירא, אסף, "התיקון לחוק שיאפשר לבני ובנות שירות לאומי ואזרחי להצביע בחו"ל: נחוצה רפורמה מקיפה שלא תפגע בשוויון בבחירות", חוות דעת, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

שפירא, אסף, "הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – שינוי מבנה פתק ההצבעה), התשפ"ג-2023", חוות דעת, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025.

שפירא, אסף, וגיא לוריא, "חוק V-15 גרם נזקים קשים לחופש הביטוי ולהשתתפות בבחירות", מאמר דעה, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

שפירא, אסף, ועמיר פוקס, "הצעת חוק מימון מפלגות (חוק בנט')", חוות דעת, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025.

שפירא, אסף, ומורן קנדלשטיין־היינה, "כנסת יקרה: על פוליטיזציה בוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות", חוות דעת, **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2025.

שפירא, אסף, עופר קניג, וגיא לוריא, **חובת הצבעה בבחירות לכנסת: אתגרים והסתייגויות**, הצעה לסדר 40, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

שפירא, אסף, עופר קניג, וגדעון רהט, "הקטנת אחוז החסימה תגביר את הפיצול במערכת הפוליטית ובכנסת", חוות דעת, **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2021.

שפלי, קים ליון, **רודנות בחסות החוק**, תלם, 2023.

Electoral Integrity Project, "Electoral Integrity Global Report 2025."

Freedom House, "Freedom in the World 2025: Israel."

James, Toby S., and Holly Ann Garnett, "Are Polarised Elections the Hardest to Deliver? Explaining Global Variations in Electoral Management Body Performance," *South African Journal of International Affairs*, 30(3), 2023: 395-413.

V-Dem Institute, "Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?"

ד"ר אסף שפירא הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לרפורמות פוליטיות. מומחה לייצוגיות פוליטית, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף לפוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה בישראל.

ד"ר גיא לוריא הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלו הם הרשות השופטת, היועץ המשפטי לממשלה ורשויות התביעה, דיני תעמולת בחירות וצנזורה, היסטוריה של המשפט הציבורי והיסטוריה של המחשבה המדינית והאזרחות.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה