



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שמירה על טוהר הבחירות לכנסת ה־26

מיפוי הסכנות ודרכי ההתמודדות עימן

אסף שפירא | גיא לוריא

תקציר

תוכן העניינים



מעגל ראשון

מהיום ועד תקופת הבחירות
עמ' 5



הסכנות העיקריות

עמ' 4



רקע

עמ' 2



מעגל רביעי

אחרי הבחירות
עמ' 10



מעגל שלישי

יום הבחירות וספירת קולות
עמ' 9



מעגל שני

תקופת הבחירות
עמ' 7

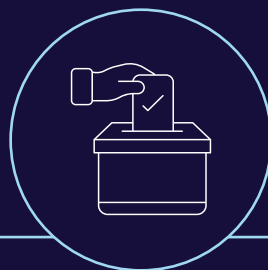
26



סיכום הסכנות
לטוהר הבחירות
עמ' 15



מה צריך לעשות
עמ' 11



מטרתו של מסמך זה היא לזהות את הסכנות העיקריות לטוהר הבחירות, בעיקר הסכנות שיש להן היתכנות גבוהה יחסית והסכנות שאם יתממשו עלולות לפגוע פגיעה הרת גורל בטוהר הבחירות ולאיים על אופיין הדמוקרטי. ברצוננו להתריע על הסכנות העיקריות האלה, להתכונן אליהן כראוי ולמנוע את מימושן. מסמך זה הוא גרסה מקוצרת של מסמך מלא שיפורסם גם באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

חשוב להבהיר: עד היום הבחירות לכנסת התנהלו ככלל בצורה תקינה, ולא היה חשש ממשי לטוהרן. | **אנו מקווים ומאמינים שכך יהיה גם בבחירות הקרובות.**

כמה גורמי רקע מגבירים בכל זאת את החשש לקראת הבחירות הבאות לכנסת:

החשיבות המיוחדת של הבחירות הקרובות –
בחירות אלו נתפסות כחשובות ביותר בשל הצורך בהכרעה בסוגיות ליבה משמעותיות בחברה הישראלית.



ישראל חווה תופעות של נסיגה דמוקרטית ופופוליזם המתבטאות גם בהידרדרות שלה במדדי דמוקרטיה בין-לאומיים. אנו יודעים שבמדינות אחרות שחוות תופעות דומות נעשו צעדים שהובילו לפגיעה בטוהר הבחירות.



בשנים האחרונות התרבו העדויות לניסיונות לפגיעה בהוגנות הבחירות לכנסת במגוון היבטים וכן לערעור האמון בהן, וגם החשש הציבורי מפגיעה בטוהר הבחירות התרחב (לצד זה, עדיין רוב בציבור סבורים שהבחירות יהיו הוגנות וחופשיות, כפי שבא לידי ביטוי בסקר מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2025).



דמוקרטיות רבות, ובהן ישראל, מתמודדות עם תופעות חברתיות, כלכליות וטכנולוגיות שעלולות הן לערער את האמון בבחירות, והן להגביר את המוטיבציה לפגוע בטוהר הבחירות ולשפר את היכולת לעשות זאת.



לפיכך עולה החשש כי ייעשו ניסיונות מצד אחד להשתמש בכל מיני כלים במטרה להשפיע לרעה על טוהר הבחירות, ואולי אף לגרום להטיית תוצאותיהן, ומן הצד האחר – לערער את אמון הציבור בטוהר הבחירות.

בהקשר זה יש לומר: **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 להוביל לאי-הכרה בתוצאותיהן.

« הסכנות העיקריות

חילקנו את הסכנות לארבעה מעגלים המייצגים שלבים כרונולוגיים בהליך הבחירות:



להלן נפרט את הסכנות העיקריות בכל מעגל. סכנות נוספות מופיעות במסמך המלא.



מעגל ראשון מהיום ועד תקופת הבחירות - תיקוני חקיקה ומהלכים נוספים

במעגל זה אנחנו מתמקדים בהליכי חקיקה ובמהלכים פוליטיים אחרים שעלולים כבר עתה להשפיע על טוהר הבחירות. נדגיש **שככלל, אין לערוך תיקונים בדיני הבחירות סמוך לבחירות**, אלא במקרים חריגים, כגון כאשר מדובר בתיקונים נחוצים המקודמים בהסכמה רחבה וכאלה שהיו נהוגים בעבר.

סכנות חמורות



- תיקוני חקיקה שיקלו את הפסילה של רשימות ומועמדים,** בעיקר ערביים, באמצעות תיקון סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת. הצעות חוק המונחות כיום על שולחן הכנסת מבקשות בין השאר להנמיך את הרף הראייתי הנדרש כדי לפסול רשימות ומועמדים בשל תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור (הצעה שעברה קריאה טרומית) ולבטל את סמכות בית המשפט להתערב בהחלטות מליאת ועדת הבחירות המרכזית, שיש בה בדרך כלל רוב לקואליציה בכנסת היוצאת, בעניין פסילה.
- תיקוני חקיקה שיובילו לדיכוי הצבעה** או שלילת זכות הבחירה בקרב אוכלוסיות מובחנות. למשל, חוק כדוגמת "חוק המצלמות", שהיה עלול לדכא הצבעה במיוחד בקרב מצביעים ערבים (אך בסופו של דבר לא התקבל לפני בחירות 2020), או הגבלה באמצעות חקיקה של האפשרות להצביע בקלפיות נגישות. יש חשש שתיקונים אלה יעשו בסמוך למועד התפזרות הכנסת או הכניסה לתקופת הבחירות, בחקיקת בזק באמצעות הוראת שעה. דוגמאות נוספות הן אי-פריסת קלפיות בדיור מוגן (שעוגנה בעבר בהוראת שעה) או פגיעה בזכות הבחירה של אזרחים שלא שירתו שירות צבאי או לאומי (אין כרגע הצעת חוק שעומדת על הפרק בנושא זה).



סכנות נוספות

- **שימוש אסור במשאבי ציבור לתעמולת בחירות.**
- **שינויים בשיטה ובהליך של הבחירות לכנסת –** כגון שינוי אחוז החסימה או גיל ההצבעה, או הרחבת הזכאות לבחור לכנסת. הבעיה אינה בהכרח השינויים עצמם אלא העיתוי שלהם: אנו מתנגדים עקרונית לקידום ולאימוץ של תיקונים בהליך הבחירות לקראת הבחירות הקרובות, אלא במקרים חריגים.
- **החלטות לא ענייניות של ועדת הכנסת בעניין התפלגויות ופרישות של ח"כים,** שישפיעו על האפשרות להתמודד בבחירות ועל סוגיות של מימון מפלגות וייצוג בוועדת הבחירות המרכזית.

- **פגיעה במימון הבחירות של מפלגות מסוימות –** באמצעות חקיקה פרסונלית כגון "חוק בנט"; באמצעות הוראות שעה שיחוקקו בסמוך להתפזרות הכנסת וישרתו במיוחד מפלגות מסוימות (מפלגות גדולות לעומת קטנות, ותיקות לעומת חדשות); וכן באמצעות פוליטיזציה של הוועדה הציבורית בעניין מימון מפלגות.
- **השתלטות פוליטית על ועדת הבחירות המרכזית,** בעיקר על תפקיד יו"ר הוועדה, המנכ"לית והיועמ"ש – היתכנות נמוכה.



סכנות חמורות



- **פסילה גורפת או לא מוצדקת של רשימות ומועמדים על ידי ועדת הבחירות המרכזית – (א) פסילת רשימות ומועמדים באופן לא מוצדק, לדוגמה מהציבור הערבי, לפי סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת. סעיף זה מאפשר למליאת ועדת הבחירות המרכזית, שהיא כאמור גוף שיש בו בדרך כלל רוב לקואליציה, לפסול מועמדים או רשימות בשל עילות מוגדרות (שלילת קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, או תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור נגד ישראל); (ב) אי-אישור רשימות ומועמדים על ידי מליאת ועדת הבחירות המרכזית לפי חוק הבחירות לכנסת, בעילות הנוגעות לתנאי כשירות ולסוגיות טכניות.**
- **שימוש בלתי ראוי בשב"כ –** באמצעות הגשת חוות דעת דעת מוטות-פוליטית בנוגע לפסילת רשימות ומועמדים, או הכתמה של גורמי חברה אזרחית (למשל באמצעות זימונם לחקירות סרק). נדגיש כי **עד כה לא זיהינו סימנים לפעילות לא ממלכתית של השב"כ בהקשר של בחירות.**

- **תופעות הנוגעות לרשתות חברתיות ולזירת הסייבר –** הסכנה הבולטת ביותר היא **שימוש בתעמולת בחירות אנונימית ומניפולטיבית**, שיכולה להתבצע באמצעות זהויות בדויות או מזויפות, ובאמצעות רשתות הדהוד ובוטים. הסכנה גדולה במיוחד לאור האפשרות להשתמש בבינה מלאכותית, שבין השאר מאפשרת אוטומציה של תעמולה מותאמת אישית ("מטורגט"), תעמולה מטעה ("פייק ניוז"), "דיפ-פייק", השפעה על צ'אטבוטים ועוד. סכנות נוספות הקשורות לכך הן: **"קמפיין השפעה" של מדינות זרות; עקיפת חוק מימון מפלגות ופגיעה בשוויון בבחירות; פרסום סקרי בחירות מטעים; התקפות סייבר על נתוני ועדת הבחירות ומערכת המחשוב; דליפת מאגרי מידע**, כמו פנקס הבוחרים, מאגר השוהים בחו"ל ומאגרים של מפלגות ומועמדים. במצב החוקי הקיים ישנו קושי לבצע אכיפה בנושא שמירת הפרטיות בשל תיקון מס' 13 לחוק הגנת הפרטיות מ-2024.
- **דחיית מועד הבחירות –** היתכנות נמוכה.
- **שימוש בתקנות שעת חירום כדי לפגוע בטוהר הבחירות –** היתכנות נמוכה.





- **פגיעה בפעילות החברה האזרחית בתקופת הבחירות -**
הסכנה העיקרית כאן היא שתינתן פרשנות מורחבת להגדרה של "גוף פעיל בבחירות" לפי חוק מימון מפלגות (חוק 15-V), כך שיהיה אפשר להחיל אותו - ואת הסנקציות הדרקוניות שהוא מאפשר להטיל על יחידים וגופים - על ארגונים הפועלים לא רק בעד/נגד רשימה ספציפית אלא גם בעד/נגד מחנה פוליטי.
- **איוש נציגי הסיעות בקלפיות (חברי ועדות הקלפי) -**
הסכנה היא שבשל התנהלות לא נכונה של הסיעות, או עקב החלפות בין נציגיהן "מתחת לשולחן", ללא אישור, יוותרו קלפיות בלי נציגים של אחד הגושים הפוליטיים העיקריים.
- **איוש נציגי ועדת הבחירות בקלפיות (מזכירים ומפקחים) -**
הסכנה היא שיגויסו אנשים לא ראויים או כאלה שיישלחו מטעם גופים פוליטיים.
- **פריסת קלפיות בנגב באופן שיקשה על מי שמתגוררים ביישובים לא-מוכרים להצביע.**
- **הפרעה לאירועי בחירות -**
בשל אלימות של פעילים פוליטיים שינסו "לפוצץ" אירועים, או דווקא בשל נוכחות משטרתית מופרזת שתרתיע את משתתפי האירועים.
- **החלטות ממשלה שיתקבלו משיקולי בחירות, כגון "כלכלת בחירות".**





חגגל שלישי יום הבחירות וספירת הקולות <

סכנות נוספות

- **זיופים בקלפיות, לצד קושי באיתור זיופים וטיפול לקוי בהם.**
- **בעיות הנוגעות לקלפיות נגישות –** צמצום ההצבעה בהן, עומסים שיקשו על ההצבעה, החלטות לא ענייניות על פתיחת קלפיות נגישות.
- **תלונות שוא על אי-סדרים בקלפיות** במטרה להביא להחלטה של נשיאות ועדת הבחירות המרכזית על הפסקת ההצבעה בקלפיות מסוימות, או כבסיס לטענות על "גניבת בחירות".

סכנות חמורות

- **רשתות חברתיות, מידע וסייבר –** לכל הסכנות שפורטו קודם לכן יש פוטנציאל השפעה אדיר ביום הבחירות, בעיקר לצורך דיכוי הצבעה או פגיעה באמון הציבור בהוגנות הבחירות. היכולת ביום זה לתקן, למשל באמצעות פעילות מהירה של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, היא מוגבלת. סכנה ספציפית ליום הבחירות היא שימוש ביישמוני בחירות כגון האלקטור על ידי נציגי המפלגות בקלפיות לצורך תעמולה מניפולטיבית וטרגוט בוחרים, או באופן שיאפשר לזייף הצבעה של מי שלא הגיעו להצביע.
- **שימוש לא ממלכתי במשטרה ביום הבחירות –** החשש הוא כפול: (א) טיפול-יתר בלתי מידתי של המשטרה באי-סדרים בגזרות מסוימות, בעיקר ביישובים ערביים; (ב) טיפול-חסר באי-סדרים במקרים שבהם הטיפול דווקא נחוץ, למשל באירועים כמו פרובוקציות מכוונות.
- **הפרות סדר יזומות ביום הבחירות,** כדוגמת תהלוכות ביישובים ערביים.





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, תחילה נשיאות ועדת הבחירות מאשרת את התוצאות, ולאחר מכן המליאה. בבחירות לכנסת ה-23, שניים מחמשת חברי הנשיאות ושישה מחברי המליאה נמנעו. משפטית, ככל הנראה מעמד האישור הוא פורמלי בלבד, מעין "חתימת קיום" – אבל יש סכנה שתעלה טענה משפטית אחרת, ובכל מקרה החשש הוא מפני פגיעה בלגיטימציה של תוצאות הבחירות.

פגיעה בלגיטימציה של תוצאות הבחירות - החל בטענות ל"גניבת הבחירות", דרך הצפת המערכת בערעורים על הבחירות ועד החרמת הכנסת. ערעור זה עלול להוביל, במקרה קיצוני במיוחד, לאירוע ברוח ההסתערות על הקפיטול בארצות הברית ב-2021.



מה צריך לעשות?

דרכי התמודדות



דרכי ההתמודדות עם הסכנות לפגיעה בטוהר הבחירות מגוונות ומערבות שחקנים אחדים. בין השאר, נציין את הצעדים הכלליים הבאים:

- 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 כשמדובר בניסיונות לפגוע במקצועיותם ובעצמאותם של מוסדות כמו המשטרה והשב"כ.
- פעילות שמטרתה שיפור הנהלים וההתנהלות של ועדת הבחירות המרכזית.

המפלגות



שני שחקנים לא מדינתיים שצריכים למלא תפקיד מרכזי הם המפלגות והחברה האזרחית. כך, המפלגות צריכות בין השאר:

- למלא תפקיד מרכזי בזיהוי ובבלימה של חקיקה בעייתית;
- להקפיד על התארגנות ותיאום בכל הנוגע לחלוקת התפקידים בקלפיות;
- לשם לב, באמצעות נציגיהן בוועדת הבחירות המרכזית ובנשיאות שלה, להתרחשויות בעייתיות בוועדה בהיבטים שבהם היא אמורה להתנהל באופן מקצועי וא-פוליטי – כמו פריסת הקלפיות, טיפול בתלונות ובקשות שיתקבלו ביום הבחירות, וסכנה לאי-אישור תוצאות הבחירות בידי מליאת ועדת הבחירות המרכזית;
- לנטר באופן שוטף את הרשתות החברתיות והמרחב הדיגיטלי על מנת לזהות הפרות ולדווח על כך לוועדת הבחירות ולגופי האכיפה.



4



3



2



1

ארגוני החברה האזרחית



ארגוני החברה האזרחית יידרשו למלא תפקיד חשוב במיוחד בשמירה על טוהר הבחירות הבאות לכנסת, בתחומים שבהם ועדת הבחירות המרכזית וגורמים ממלכתיים אחרים מתקשים לפעול, בשל היעדר משאבים או כלים חוקיים מספקים. כמה דוגמאות לתפקידים כאלה:

- **עידוד מועמדים ראויים וא-מפלגתיים לאיש תפקידים של מזכירים ומפקחים בקלפיות;**
- **פעילות אקטיבית, בשיתוף מומחי טכנולוגיה, לאיתור תעמולה המפירה את החוק, ופנייה ליו"ר ועדת הבחירות או לרשויות אכיפת החוק;**
- **חשיפת תעמולה מניפולטיבית או המפיצה מידע כוזב** (בעיקר ברשתות החברתיות), והתרעה על כך בפני אמצעי התקשורת, ובמקרים המתאימים גם בפני הפלטפורמות הרלוונטיות של הרשתות החברתיות או רשויות אכיפת החוק;
- **איתור של שימוש אסור במשאבי ציבור, ועתירות בעניין ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית;**
- **עידוד בעלי זכות בחירה לבדוק באופן אקטיבי לפני הבחירות אם הם רשומים ובאיזו קלפי, ואם יש טעות – לפעול אקטיבית לתיקונה;**
- **לאחר הבחירות – פנייה לגורמים המתאימים, במיוחד ועדת הבחירות המרכזית, לצורך בדיקת קלפיות חשודות;**
- **פרסום מראש של חוות דעת משפטית בעניין המשמעות (וליתר דיוק, חוסר המשמעות) של אי-אישור תוצאות הבחירות בידי ועדת הבחירות המרכזית.**



מה צריך לעשות?

ועדת הבחירות המרכזית



מקרב הגופים המדינתיים, נציין במיוחד את ועדת הבחירות המרכזית – עליה לאמץ נהלים ולנקוט צעדים מתאימים בתחומים מגוונים, ובכלל זה להמשיך לנקוט צעדים שכבר נקטה בבחירות קודמות, כגון עבודה עם המשטרה ורשויות אכיפה אחרות, גיוס מזכירים ומפקחים בקלפיות, בדיקת קלפיות ואיתור זיופים ועוד. **נראה שהאתגר העיקרי שהוועדה תתמודד איתו במערכת הבחירות הקרובה קשור לעולמות התעמולה, הסייבר והרשתות החברתיות. בהקשר זה להלן כמה המלצות עיקריות:**

1 שיפור המענה בזמן אמת ותגובה מהירה של ועדת הבחירות המרכזית לחדשות כוזבות, במקרה הצורך בשיתוף פעולה עם גורמים רלוונטיים, כגון המשטרה ודוברות המשטרה;



2 שיתוף פעולה של ועדת הבחירות עם הפלטפורמות של הרשתות החברתיות ועם הגורמים המדינתיים הרלוונטיים; מומלץ שיו"ר ועדת הבחירות יקים עם הגורמים המדינתיים הרלוונטיים שולחן מודיעיני שיסייע לו לקבל תמונה בזמן אמת של המתרחש בתחום זה במרחב הדיגיטלי.



תיקוני חקיקה – לא לבחירות הקרובות



סוג נוסף של פתרון הוא תיקוני חקיקה נדרשים, בעיקר בתחומים של אסדרת תעמולת בחירות דיגיטלית, הרחבת הגמישות במקום ההצבעה, ותיקונים שימנעו פסילת רשימות ומועמדים מטעמים פוליטיים. עם זאת, חשוב להדגיש שכאמור אנו מתנגדים עקרונית לקידום ולאימוץ של תיקונים בהליך הבחירות לקראת הבחירות הקרובות, אלא במקרים חריגים, כגון כאשר מדובר בתיקונים נחוצים המקודמים בהסכמה רחבה וכאלה שהיו נוהגים בעבר.

שינויים שקשורים לבחירות – גם אם הם לטעמנו טובים וראויים – ראוי לקדם ככלל מאחורי מסך של בערות (כלומר, כאשר המתדיינים לא יודעים כיצד השינויים ישפיעו על השחקנים השונים ובפרט על עצמם), ובוודאי לא סמוך למערכת בחירות. לכל היותר אפשר כיום לקדם שינויים שייכנסו לתוקף רק בבחירות לכנסת ה-27.



סיכום הסכנות לטווח הבחירות



תקופת הבחירות לא כולל יום הבחירות



סכנות חמורות

- פסילה לא מוצדקת של רשימות ומועמדים
- שימוש בלתי ראוי בשב"כ
- רשתות חברתיות, מידע וסייבר: תעמולת בחירות אנונימית ומניפולטיבית, התערבות זרה, עקיפת חוק מימון מפלגות, פגיעה בפרטיות והטיית סקרים
- דחיית הבחירות (היתכנות נמוכה)
- שימוש בתקנות שעת חירום (היתכנות נמוכה)

סכנות נוספות

- פגיעה בפעילות החברה האזרחית
- איוש תפקידים בבחירות - קשיים והטיות
- פריסה בעייתית של קלפיות
- הפרעה לאירועי בחירות
- החלטות ממשלה שיתקבלו משיקולי בחירות, כמו "כלכלת בחירות"

מהיום ועד תחילת תקופת הבחירות תיקוני חקיקה ומהלכים נוספים



סכנות חמורות

- תיקוני חקיקה שיאפשרו לפסול בקלות רשימות ומועמדים
- תיקוני חקיקה שיובילו לדיכוי הצבעה, בנושאים כגון "חוק מצלמות" חדש או צמצום נגישות ההצבעה
- מימון מפלגות: "חוק בנט", השתלטות פוליטית על הוועדה הציבורית לעניין המימון וחקיקה לטובת מפלגות מסוימות
- השתלטות פוליטית על ועדת הבחירות המרכזית (היתכנות נמוכה)

סכנות נוספות

- שינויים בשיטת הבחירות לכנסת
- הרחבה לא שוויונית של זכות ההצבעה
- שימוש במשאבי ציבור לתעמולת בחירות
- התפלגויות ופרישות: החלטות מוטות של ועדת הכנסת

יום הבחירות וספירת הקולות



סכנות חמורות

- רשתות חברתיות, מידע וסייבר: פייק ניוז ודיפ פייק, יישומי בחירות כמו האלקטור, מתקפות סייבר
- שימוש לא ממלכתי במשטרה
- הפרות סדר יזומות ביישובים ערביים

סכנות נוספות

- זיופים
- קלפיות נגישות: מגוון סכנות, דוגמת הגבלת האפשרות להצביע בהן
- תלויות שווא ביום הבחירות

אחרי הבחירות ניסיונות לפגיעה באמינות התוצאות



סכנות חמורות

- אי-אישור תוצאות הבחירות על ידי ועדת הבחירות המרכזית

סכנות נוספות

- פגיעה בלגיטימציה של הבחירות באמצעים נוספים: טענות "לגניבת בחירות", הצפה בערעורים על הבחירות והחרמת הכנסת מצד המפסידים





המכון הישראלי
לדמוקרטיה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ד"ר אסף שפירא הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לרפורמות פוליטיות. מומחה לייצוגיות פוליטיות, 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.

ינואר 2026 | www.idi.co.il

צילום: לע"מ