



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמיר אלשיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מיל מועלים
שגירי לשעבר סלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פיישר
ד"ר מיכל צור
יסי קוצ'יק

המועצה הבין-לאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי טילברמן אבלה, קנדה
אן אפלבאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן בריר, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מקשיט, גרמניה
ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סעפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
הארייט שליפפר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סווי נבות, מחקר
ד"ר ישי ג'יסיין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמית כהן
מד תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמיניצ
פרופ' גרעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון
ברנד מרבוט (1929-2024)
מוכרי המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

יוני 2026

תיעוד עובדת הצבעתו של בוחר בקלפי והעברת מידע זה למפלגות בזמן אמת

מסמך עמדה מאת ד"ר רחל ארידור הרשקוביץ וד"ר תהילה שורץ אלטשולר

א. רקע

בימים אלו נדונה אצל יו"ר וועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26 חוקיותו של נוהג העברה למפלגות של מידע לגבי עצם הצבעת בוחרים בזמן אמת ביום הבחירות. המדובר בפעם הרביעית שסוגיה זו מובאת לפתחם של יושבי הראש או של נשיאות וועדת הבחירות המרכזית.

בבחירות לכנסת ה-22, יו"ר וועדת הבחירות המרכזית, השופט מלצר, דן בחוקיות הצבת מצלמות סמויות וצילום בשטח הקלפי ביום הבחירות. בהתייחס לשאלה האם תיעוד חזותי של בוחר בקלפי הוא הפרה של עיקרון חשאיות הבחירות המעוגן בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, אמר השופט מלצר שמדובר ב"שאלה נכבדה שטרם הוכרעה בפסיקה, וטעונה עוד ליבון, ואינני רוצה לקבוע בה מסמרות, במיוחד בשים לב לכך שרשימת הבוחרים שהצביעו, איננה, לכאורה, חסויה בפני סיעות הכנסת ששלחו נציגים לוועדת הקלפי."¹

גם בבחירות לכנסת ה-23 נמנע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דאז, השופט הנדל, להכריע בשאלה האם נוהג תיעוד העובדה שבוחרים הצביעו והעברת המידע הזה למפלגות על ידי משקיפים, פוגע בעיקרון חשאיות הבחירות. עם זאת, השופט הנדל סבר שיש מקום להקים "ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שתבחן לעומק נושאים בדיני הבחירות המקיימים ממשק עם דיני הגנת הפרטיות על כל ענפיה לרבות לחשאיות הבחירות, תוך התייחסות גם לפיתוחים הטכנולוגיים שהפכו דומיננטיים במערכות הבחירות בשנים האחרונות. הוועדה, ככל שתוקם, תגיש את המלצותיה לכנסת, לשם בחינת הליכי חקיקה בעקבות מסקנות הוועדה והמלצותיה."²

בבחירות לכנסת ה-25 התייחס יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דאז, השופט עמית, לנוהג זה והעיר:

"מדובר בפרקטיקה מקובלת הנוהגת מימים ימימה, אך בעבר, היא נעשתה באמצעים "אנלוגיים" בדמות דף ועט, ואילו כיום הדבר נעשה באמצעות אפליקציות. פרקטיקה זו מעלה מספר שאלות, ובכללן האם עקרון חשאיות הבחירות משתרע לא רק על תוכן ההצבעה של כל אזרח, אלא גם על עצם השאלה האם הוא הצביע. ... לנוכח הוראת סעיף 39(ג) לחוק, המתירה למפלגה לעשות שימוש במידע מן הפנקס "לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים", אין לומר כי טענה זו נעדרת אחיזה. מנגד, יש היגיון רב בטענה כי עצם החלטתו של אזרח אם להצביע או להימנע מכך חוסה תחת העיקרון החוקתי של חשאיות הבחירות, המעוגן בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת."

¹ הי"ש 7/22 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל באמצעות עו"ד סאוסן זהר ואח' נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית באמצעות עו"ד אבי הלוי, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22 (26.08.2019), סעיף 60 להחלטה.

² תב"כ 14/23 בן מאיר ואח' נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית ואח', ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 (18.02.2020), סעיפים 6-9 להחלטה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אולם, השופט עמית פסק שבהינתן שמדובר בסוגיה שמצריכה ליבון ודיון, הוא משאיר את ההערכה לעתיד וקרא גם הוא להקמתה של ועדה ציבורית ייעודית לדיון ומתן המלצות בנושא.³

עד היום לא הוקמה ועדה ציבורית לבחינת כלל הסוגיות המתעוררות בתפר שבין דיני הבחירות ודיני הפרטיות נוכח התפתחויות טכנולוגיות חדשות. כפי שהסברנו במחקר "פרטיות ובחירות" שפרסמנו לאחרונה,⁴ דברי החקיקה הרלוונטיים לא עודכנו בהתאם והסוגיות נותרו בעינן ואף הפכו לאקוטיות יותר נוכח התפתחויות טכנולוגיות בתחום הבינה המלאכותית ועיבוד מידע אישי.

במסמך זה נעמוד על שלוש חלופות לבחינת חוקיותו של נוהג התיעוד:

(1) **היעדר הסמכה:** חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט - 1969 (להלן: "חוק הבחירות") אינו מסמיך את המשקיפים או כל בעל תפקיד אחר בקלפי לתעד את הצבעתו של מצביע ולהעביר מידע כאמור למפלגות.

(2) **פגיעה בעיקרון השאיות הבחירות:** המידע אודות מימוש זכות ההצבעה או אי מימוש זכות ההצבעה הוא מידע אישי רגיש, וחשיפתו ללא הסכמת הבוחר נושא המידע היא פגיעה בפרטיות ובעיקרון השאיות הבחירות.

(3) **הפרעה לבחירות:** בידי המפלגות מצוי מידע אישי רב המבוסס על מידע הפנקס ומידע הנאסף על ידן בדרכים חוקיות. על בסיס מידע זה ובאמצעות שימוש בטכנולוגיות בינה מלאכותית ועיבוד מידע מתקדמות, יוצרות המפלגות פרופיל אישי מדויק של כל בוחר המאפשר להן לשלוח מסרי תעמולה מותאמים אישית. המידע אילו בוחרים יצאו להצביע ואילו נשארו בביתם הוא "שכבת הזהב" של המידע האישי, ויאפשר קמפיין עידוד או דיכוי הצבעה בזמן אמת מבוסס מניפולציות עמוקות, שבתורן יהוו הפרעה לבחירות.

ב. חלופה ראשונה: היעדר סמכות לבעלי תפקידים בקלפי להעתיק מידע על הגעתו של מצביע לקלפי ולהעבירו למפלגות

בעלי התפקידים בוועדת הקלפי, ובכללם המשקיפים מטעם המפלגות, אינם רשות מינהלית. פעילותם זמנית וחד פעמית - מתחילה ומסתיימת ביום הבחירות. עם זאת, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22, השופט מלצר, קבע שפעילותה של ועדת הקלפי היא פעילות ציבורית מובהקת, ועל כן ועדת הקלפי היא "גוף דו-מהותי", כלומר חברה ממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין. משום כך, חל עליהם עקרון חוקיות המינהל, והם מוסמכים לעשות אך ורק מה שהחוק וההתקנות הסמיכו אותם במפורש לעשות.⁵

³ תב"כ 38/25 בן מאיר נ' נתניהו ואח', ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (30 באוקטובר 2022), סעיפים 14-16 להחלטה.

⁴ רחל ארידור הרשקוביץ ותהילה שוורץ אלטשולר, **פרטיות ובחירות: לקראת בחירות 2026**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הצעה לסדר 64 (מרץ 2026), עמ' 9-28. <https://www.idi.org.il/media/31048/draft-privacy-and-elections-towards-the-2026-elections.pdf>. להלן: **פרטיות ובחירות**.

⁵ הי"ש 7/22 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל באמצעות עו"ד סאוסן זהר ואח' נ' הליכוד - תנועה לאומית ליברלית באמצעות עו"ד אבי הלוי, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22 (26.08.2019), סעיף 50 להחלטה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

סעיף 74(ג) לחוק הבחירות קובע כי "מי שהצביע, תעביר ועדת הקלפי ברשימת הבחורים, קו על שמו ועל יתר פרטיו". מטרת הסעיף ברורה: מניעת הצבעה כפולה. בטרם חקיקת הסעיף הזה היו נהוגים שני אמצעים להבטחה שבוחר לא יצביע יותר מפעם אחת. האחד – מחיקת שמו של הבוחר בפנקס הבחורים לאחר הצבעתו, והשני הטבעת חותמת בתעודת הזהות. אולם, מאחר וניתן בקלות להצטייד ביותר מתעודת זהות אחת, ועדות הקלפי הסתמכו לאורך השנים רק על מחיקת שמו של הבוחר בפנקס הבחורים. סעיף 74(ג) ביקש לבטל את ההסתמכות על הטבעת החותמת בספח תעודת הזהות ולקבוע רק את מחיקת השם מהפנקס.⁶

סעיף 79א לחוק הבחירות מתייחס לחומרי ההצבעה המצויים בידי וועדת הבחירות המרכזית. **ברירת המחדל היא השמדת כל חומר הבחירות שהתקבל מהועדות האזוריות, עם תום המועד להגשת ערעורי בחירות או לאחר מתן פסק דין חלוט בערעורים שהוגשו.** תכליתה של ברירת המחדל הזאת היא לספק סופיות לתוצאות הבחירות ולמנוע ערעור על התוצאות לאחר שחלף המועד לעשות כן.⁷

אבל, לכלל העוסק בהשמדת חומר הבחירות יש חריגים. ראשית, פרוטוקולים של ועדת קלפי נשמרים עד ליום הבחירות לכנסת הבאה. שנית, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית מוסמך להחליט שלא להשמיד חומר בחירות מקלפי מסוימת ולהמשיך לשמור אותה לתקופת זמן מוגבלת, אם הדבר נדרש לבדיקת חשד לביצוע עבירה לפי חוק הבחירות. כך, סעיף 74א(ג) לחוק הבחירות קובע כי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, או מי שהוא הסמיך לשם כך, רשאי למסור מידע בדבר נוכחות במקום הקלפי שהוא חיוני לגוף חוקר לשם חקירת פלילית של עבירה לפי חוק הבחירות. בתקופת הקורונה נוספה גם הקביעה שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית רשאי בתקופת תוקפו של "חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף - 2020", למסור מידע שהוא חיוני למשרד הבריאות לשם עריכת חקירה אפידמיולוגית.

שלישית, קיימת זכות עיון בחומר הבחירות, וזאת בהתאם לכללים שיקבע יו"ר וועדת הבחירות המרכזית באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן: "ועדת חוקה"). כל חומרי ההצבעה, לרבות הפרוטוקולים של ועדות הקלפי ופתקי ההצבעה, מוחרגים מתחולת חוק חופש המידע. אבל, הצורך באיזון בין הזכות לפרטיות של מצביעים לבין הצורך בהבטחת שקיפות בכל הקשור לספירת קולות המצביעים, חייב קביעה, ומאוחר יותר גם עדכון, של הוראות בנוגע לשמירת חומר ההצבעה, השמדתו והזכות לעיין בו.⁸ בדיון בוועדת החוקה בנוגע לקביעת כללים אלו הובהר כי "... אנחנו מאד מאד מקפידים על הפרטיות ושלא ידעו מי בחר, מה בחר..." כן הוסבר שהשאלה האם אדם הצביע או לא, נוגעת לחשאיות ההצבעה.⁹

כללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), התשע"ח – 2017 קובעים את כללי העיון ב"חומר רגיש", הכולל גם את רשימות הבחורים עליהן סימנו בעלי

⁶ הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 30) (לוח זמנים והוראות אחרות), התשנ"ו – 1995, דברי ההסבר לסעיפים 12 ו 21.

⁷ פרוטוקול מס' 311 מיישבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, יום שני, י"א בטבת התשע"ז (09 בינואר 2017), עמ' 72 דברי עו"ד ליבנה.

⁸ פרוטוקול מס' 335 מיישבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, יום שני, י"ז בשבט התשע"ז (13 בפברואר 2017); פרוטוקול 274 מיישבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, יום שני, ט"ז בכסלו התשע"ה (08 בדצמבר 2014); פרוטוקול מס' 279 מיישבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, יום שלישי, י"ז בכסלו התשע"ה (09 בדצמבר 2014).

⁹ פרוטוקול מס' 551 מיישבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, יום שני, כ"ז בשבט התשע"ח (12 בפברואר 2018), עמ' 2 דברי יו"ר הוועדה ח"כ סלומינסקי, עמ' 3 דברי עו"ד שטרן ועו"ד ליבנה.

התפקידים בקלפי מי הגיע להצביע.¹⁰ בכללים אלה הוגבלה זכות העיון רק לאלה הרשאים להגיש ערעור בחירות לפי סעיף 86 לחוק הבחירות. גורמים אלה הם כל חבר של ועדת הבחירות המרכזית ושל ועדת בחירות אזורית; כל סיעה מסיעות הכנסת הנבחרת; כל חבר הכנסת; כל רשימת מועמדים שאושרה ושהשתתפה בבחירות לכנסת וכל מועמד שהיה כלול בה; והיועץ המשפטי לממשלה.

העולה מן האמור:

א. המחוקק הבין את רגישותם של פרטי מידע שונים מחומר ההצבעה, לרבות רשימת הבוחרים עליה מסמנים בוועדת הקלפי אילו בוחרים הגיעו לקלפי, ומשום כך חייב את השמדתם והגביל את העיון בהם גם בדיעבד בתום הבחירות. המטרה לשמירת המידע והעיון בו היא כדי למנוע הצבעה כפולה, ולא כדי לסייע למפלגות בהתמודדות.

ב. החוק והכללים מגדירים במפורש את אופן העיון במידע הזה, ובאילו תנאים. אין בחוק הסמכה מפורשת המתירה למשקיפים או בעלי תפקידים אחרים בוועדת הקלפי להעביר את המידע הזה אל המפלגות בזמן אמת ובאופן ישיר.

לפיכך, הנוהג הקיים לתיעוד העובדה שבוחרים הצביעו והעברת המידע הזה למפלגות על ידי משקיפים וחברי וועדות קלפי, אינו מותר לפי חוק הבחירות. הואיל, וכאמור לעיל, משקיפים וחברי וועדות קלפי יכולים לעשות רק מה שהוסמכו במפורש בחוק, מדובר בפרקטיקה אסורה.

סעיף 119(א)(7) קובע כעבירה כל פעולה של השמדה, העלמה או לקיחה שלא כדון של "חומר הצבעה" שיש להעבירו לוועדה אזורית או לוועדה המרכזית. כאשר פעולה זו מתבצעת על ידי חבר ועדת קלפי העונש בגינה חמור יותר.¹¹

"חומר הצבעה" מוגדר בסעיף 101 לחוק הבחירות כמידע שעל יו"ר ועדת הבחירות המרכזית להעביר לאחראים וכולל את "כתבי המינוי שלהם ושל ממלאי מקומם, מלאי של מעטפות הצבעה פנימיות וחיצוניות, פתקי הצבעה ריקים וחומר בחירות אחר, הכל כפי שאישרו יושב ראש הוועדה המרכזית יחד עם סגניו". מאחר ומידע על העובדה שבוחרים הצביעו הוא מידע המסומן על גבי טופס ייעודי המכונה טופס 1000 הנחשב לחלק מפרוטוקול הקלפי, אפשר להתייחס אליו כאל "חומר הצבעה".¹²

בנוסף, אף שלכאורה נוסח העבירה מתייחס לפעולות פיזיות של השמדה, העלמה או לקיחה של חומר הצבעה, בעולם הנוכחי יש לראות בהן ככוללות גם העתקה של חומר הצבעה. אם בעבר הדבר נקרא "חומר" (ראו בסעיף 119(א)(7) לחוק הבחירות) משום שהמידע נרשם על גבי חומר פיזי (נייר וספרים), מזה שנים מדובר במידע בפורמט דיגיטלי, שבו לקיחה זהה להעתקה.

סיכום החלופה הראשונה:

¹⁰ הגדרת "חומר רגיש" בסעיף 1 ובתוספת הראשונה לכללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), התשע"ח – 2017.

¹¹ סעיף 11(ב) לחוק הבחירות.

¹² ראו לעניין זה, מבקר המדינה, ועדת הבחירות המרכזית – היבטים מינהליים בהיערכות לבחירות לכנסת, דוח שנתי 66ג, התשענ"ו – 2016, עמ' 1866.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

בעלי תפקידים בקלפי, ובכללם המשקיפים מטעם המפלגות, מוסמכים לבצע רק את הפעולות שהחוק הסמיך אותם לבצע במפורש. מטרת סימון בוחר שהתייצב בקלפי ברשימת הבוחרים היא מניעת הצבעה כפולה וניהול תקין של הליך הבחירות, ולא יצירת מאגר מידע עבור המפלגות. המחוקק אף הכיר ברגישות המידע על עצם התייצבותו של בוחר בקלפי. בהתאם לכך נקבעו הוראות מפורטות בדבר שמירת חומרי הצבעה, השמדתם והגבלת הגישה אליהם. החוק אינו מעניק למשקיפים או לבעלי תפקידים אחרים בוועדת הקלפי, סמכות מפורשת להעתיק את המידע או להעבירו למפלגות בזמן אמת. מכאן שניתן לטעון שעצם תיעוד המידע והעברתו למפלגות נעשים ללא הסמכה חוקית. בהתאם לכך, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית רשאי לקבוע שמדובר בפרקטיקה אסורה ואף להוציא צווי מניעה שימנעו את המשך השימוש בה.

מאחר ומדובר בנוהג שהיה מקובל מזה שנים, תחילה בפורמט אנלוגי (העתקת רשימות מי שהצביעו והעברת הרשימה בשיחת טלפון מחוץ לאיזור הקלפי) ועתה בפורמט דיגיטלי דרך יישומוני הבחירות, בהתאם לחלופה זו יש להבהיר כבר עתה למפלגות שמדובר בנוהג שאינו מותר לפי חוק הבחירות.¹³

לכן:

1. בסמכות יו"ר ועדת הבחירות ליתן צו מניעה על מנת למנוע את הישנותה של העבירה המנויה בסעיף 119(א)(7) וזאת מכוח סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט – 1959 (להלן: "חוק דרכי תעמולה") וסעיף 126(א) לחוק הבחירות.

2. אין הכרח להעביר את הסוגייה להכרעת מליאת וועדת הבחירות כולה, משום שבנוגע למתן מידע על נוכחות בקלפי (סעיף 74(ג) לחוק הבחירות) ובנוגע לזכות לעיון בחומר בחירות (כמפורט לעיל), ישנה הסמכה מפורשת בחוק ליושב ראש ועדת הבחירות. זאת בשונה למשל מן הדיון שהתעורר בעניין שיקלי.¹⁴

ג. חלופה שנייה: פגיעה בעיקרון חשאיות הבחירות

בעתירתו של עו"ד שחר בן מאיר ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, ובנייר העמדה שהוגש כחלק מההליך מטעם הקליניקה לפרטיות באוניברסיטת תל אביב,¹⁵ נטען

¹³ בהקשר זה נציין את החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, השופט חשין, שנענה לבקשת המועצה להגנת הפרטיות ויו"ר ועדת חוקה "כי ננקוט בצעדים למניעת הישנות תופעה חמורה זו של דליפת מידע באורח בלתי מורשה", אשר באה לידי ביטוי בהעלאת פנקס הבוחרים במלואו לאתר אינטרנט פתוח בבחירות לכנסת הקודמת. השופט חשין פרסם מכתב למפלגות ובו הבהיר שמדובר בתופעה חמורה ואסורה ואין לעבור עליה. עוד הבהיר ש"אם חלילה תישנה תופעה שאירעה במערכת הבחירות הקודמת, אעשה מיידית לעריכתה של חקירת משטרה מקיפה עד למיצוי הדין עם האחראים לדבר." בכך התייחס השופט חשין לתופעה שקרתה במערכת הבחירות הקודמת, שהיוותה עבירה על החוק, וביקש למנוע אותה מראש. פעולתו זו של השופט חשין היתה הצעד המתאים נוכח העובדה שמרגע ביצוע העבירה והעלת פנקס הבוחרים לאתר אינטרנט פתוח, קשה עד בלתי אפשרי למנוע או למזער את השלכותיה. ראו ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, החלטות והנחיות מהבחירות לראשות הממשלה, שבט תשס"א, פברואר 2001, בעמ' 115.

¹⁴ ע"ב 6615/22 עמיחי שיקלי והליכוד תנועה לאומית ליברלית נ. יו"ר ו. הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 ואחרים, 2022 בפסקאות 31-45 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

¹⁵ שחר בן מאיר, פניה למתן הוראות לשמירה על חשאיות הבחירות ומניעת פגיעה בפרטיות (11.01.2026); מיכאל בירנהק ונועה דיאמונד, הצבעה בבחירות כמידע פרטי: חוות דעת של



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

כי מידע בדבר מימוש זכות ההצבעה על ידי בוחר, אף שהיא לכאורה מתבצעת במרחב הציבורי, הוא מידע פרטי. הואיל ומדובר במידע פרטי, ניתן לעבדו (ובין השאר להעבירו הלאה) אך ורק לצורך המטרה לשמה הוא נדרש בחוק, שהיא מניעת הצבעות כפולות ושמירה על טוהר הבחירות. לכן, העברת מידע זה למפלגות למטרת סיוע לפעילותן הפוליטית ביום הבחירות, היא הפרת עיקרון צמידות המטרה בדיני הפרטיות, יוצרת מאגר מידע של אלה שלא יצאו להצביע ללא הסכמתם, ומהווה פגיעה בעיקרון חשאיות הבחירות.

שתי טענות אלה, בדבר הפגיעה בפרטיות ובדבר הפגיעה בחשאיות אינן נטולות בעיות. באשר לפגיעה בפרטיות, ניתן לטעון שיש לאזן אותה עם זכויות אחרות ועם אינטרסים ציבוריים אחרים, ובראשם הזכות להיבחר.¹⁶

גם השאלה האם עיקרון חשאיות הבחירות חל גם על עצם ההחלטה של אזרח להצביע או להימנע מהצבעה, היא שאלה מורכבת שעד כה נמנעו יו"ר ועדת הבחירות המרכזית ובתי המשפט מלהכריע בה וסברו שהיא מחייבת דיון וליבון ציבורי.¹⁷ זאת, בשל המחלוקת האם עיקרון החשאיות חל באופן עקרוני רק במרחב שמאחרי פרגוד ההצבעה, היכן שהבוחר מחליט בינו לבניו כיצד להצביע (בין אם מדובר בתמיכה במפלגה ובין אם מדובר בהטלת פתק לבן); האם הוא חל על עצם ההחלטה להצביע; והאם הוא חל על פרטיות הדעה הפוליטית ומניעת השפעה על בוחרים.

יתרה מזאת, סקירת המשפט המשווה המפורטת בנספח א' למסמך זה מגלה תמונה מורכבת, שאינה תומכת בהכרח בטענה שמתן מידע למפלגות על אודות התייצבותו של בוחר בקלפי, ובתוך כך מתן אפשרות להצליב את המידע עם מידע פנקס, בדרך שתאפשר להבין גם מי לא יצא להצביע, הוא הפרה של עיקרון חשאיות הבחירות. מן הסקירה עולה כי אף אחת מתשע המדינות הדמוקרטיות שנבחנו לא הסדירה העברת מידע מזוהה בזמן אמת על התייצבות בוחרים ישירות מוועדת הקלפי למפלגות באופן רציף ובלתי מוגבל. בשלוש מתוך 9 המדינות שנבחנו קיים איסור על משקיפים בקלפי להעביר מידע מזוהה למפלגותיהם. כך, באוסטרליה נאסר על משקיפים להעביר מידע על הצבעתו של בוחר, באופן העלול לחשוף את זהותו. באנגליה אסור למשקיפים להעביר מידע על תוכן ההצבעה של הבוחר במקביל למספר הזיהוי הייחודי שלו. בקליפורניה ההוראה נתונה לפרשנות, כלומר מותר למשקיף לעשות שימוש בטלפון נייד בקלפי, בתנאי שהשימוש אינו גורם לפגיעה בזכות הבוחר לפרטיות ובחשאיות הבחירות.

מנגד, בחמש מדינות אחרות שנבדקו, רשאים המשקיפים להעביר מידע המבוסס על רשמיהם מהקלפי.

בפולין, החוק אינו מעניק למשקיפים גישה למרשם הרשמי של נתוני התייצבות מצביעים, אולם מתיר להם להיות נוכחים בקלפי, לצפות בהליך הזדהות הבוחרים בכניסה לקלפי ולעדכן את מפלגותיהם על בסיס "רשמיהם".

¹⁵ **הקליניקה לפרטיות**, הקליניקה לפרטיות הפקולטה למשפטים אוניברסיטת תל אביב (מוגש לכב' יו"ר ועדת הבחירות במסגרת ה"ש 17/26).

¹⁶ בג"ץ 2109/20 ע"ד בן מאיר ואח' נ' ראש הממשלה ואח' (פורסם בנבו, 26.04.20), פסקאות 3-4 לפסק דינו של השופט סולברג.

¹⁷ ראו הטקסט הנלווה להערות שוליים 1 - 3 לעיל.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

גם בגרמניה משקיפים מנועים מלעין בחומרי ההצבעה הרשמיים, לרבות תיעוד התייצבות הבוחרים, וכן אין הם מורשים לפנות לבוחרים ולבקש את פרטיהם האישיים. אולם, הם רשאים לרשום לעצמם "הערות" על בסיס "רשמיים".

בצרפת, משקיפים מטעם המפלגות מבצעים תפקיד רשמי בוועדת הקלפי, לרבות עיון במרשם הבוחרים והחתמת כל בוחר בסמוך לשמו לאחר מימוש זכותו להצביע. החוק אינו מתייחס לשימוש בטלפון נייד, אך נראה שאין מניעה שהמשקיפים יעדכנו את מפלגותיהם בדבר נתוני הנוכחות.

בארצות הברית, במדינת ניו יורק חובה למקם משקיפים במיקום ממנו יוכלו לתצפת על הבוחרים המתייצבים בקלפי. הם אינם רשאים לעיין בחומרי ההצבעה או להעביר מידע מהם, אולם הם רשאים לעדכן את מפלגותיהם ברשמיים בזמן אמת. במדינת מרילנד יש למקם משקיף מטעם מפלגה בעמדה ממנה יוכל להשקיף ולשמוע את הבוחרים המתייצבים בקלפי, וכן יש להתיר לו, לבקשתו, לעיין באופן עיתי במרשם הבוחרים שעל גביו מסומנים נתוני ההתייצבות.

יתרה מכך, בחמש מתוך תשע המדינות שנבחנו, ניתנת גישה להיסטוריית ההצבעה של כל בוחר, לאחר הבחירות. בצרפת, ניתנת לכל מועמד או מפלגה פוליטית למשך תקופה של 10 ימים לאחר יום הבחירות גישה למרשם המצביעים הכולל את היסטוריית ההצבעה של כל מצביע, תוך הגבלת השימוש במידע למטרות פיקוח דמוקרטי ותימרוץ בוחרים להצביע. גם באנגליה ניתנת גישה למשך שנה מיום הבחירות, בכפוף להגשת בקשה בכתב, למרשם הבוחרים הכולל גם את המידע אודות היסטוריית ההצבעה של כל בוחר. השימוש במידע מוגבל למטרות מחקר או בחירות. במדינות ארצות הברית שנבחנו, ניו יורק, קליפורניה ומרילנד, חייב בוחר שמבקש לממש את זכותו להצביע להירשם במרשם הבוחרים וביכולתו לבחור האם לכלול במרשם מידע על היסטוריית הצבעתו ואף על השתייכותו הפוליטית. בניו יורק ניתנת גישה למרשם הבוחרים לרבות למידע על היסטוריית ההצבעה לכל אדם. בקליפורניה הגישה למרשם, לרבות להיסטוריית ההצבעה, מותנית בבקשה בכתב ומוגבלת במטרותיה, בין השאר למטרות תקשורת עם בוחרים, עידוד הצבעה והשפעה פוליטית על דעת הקהל. במרילנד מוסמכת מועצת הבחירות למכור את מרשם הבוחרים, לרבות מידע על היסטוריית ההצבעה במהלך 5 שנים אחורה, ובלבד שהשימוש במרשם יעשה רק למטרות הקשורות בתעמולת בחירות ובבחירות.

יש לזכור כי מידע על עצם היציאה להצביע, הניתן לאחר הבחירות, מאפשר, בשילוב עם פרטי מידע נוספים, חיזוי מדויק של נטיית הבוחר לצאת ולהצביע בבחירות עתידיות.¹⁸ בעידן שבו ניתן לעבד מידע באמצעים מתקדמים כדי להפיק פרופיל אישיותי מדויק על כל בוחר, ובוודאי בתקופות בהן הבחירות תכופות, קשה לפיכך לראות הצדקה להבחנה בין מידע על היסטוריית הצבעה הנמסר סמוך לאחר הבחירות, לבין מידע על התייצבות בקלפי בזמן אמת.

נעיר כי קיימת שונות בין המדינות שנבחנו, מבחינת חובת ההצבעה והחובה להירשם במרשם הבוחרים לשם מימוש זכות ההצבעה. כך, ב-2 מתוך 9 המדינות – בולגריה ואוסטרליה - קיימת בחוק חובת הצבעה, אם כי חובת ההצבעה בבולגריה היא פורמלית בלבד. כמו כן, בחמש מתוך תשע המדינות שנבחנו, נדרש הבוחר

Ritam Pal, Aanjaneya Kumar & M.S. Santhanam, *Voter Turnouts Govern Key*¹⁸ *Electoral Statistics*, ArXiv (2025), <https://doi.org/10.48550/arXiv.2501.01896>



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

להירשם מראש במרשם הבוחרים על מנת לממש את זכותו להצביע, אם כי בחלק מהמדינות הרישום הינו אוטומטי או חד פעמי.

עם זאת, לא מצאנו מתאם בין חובת ההצבעה, לבין מתן גישה למידע אודות הצבעה – בזמן אמת או לאחר הבחירות. כך, למשל, באוסטרליה, בה קיימת חובת הצבעה בת אכיפה, לא ניתנת גישה למידע על היסטוריית הצבעה כלל, והחוק אוסר במפורש על משקיפים להעביר מידע מזוהה על בוחר המתייצב בקלפי. מנגד, במדינות אחרות, כמו למשל אנגליה וצרפת, אין חובת הצבעה אולם מידע אודות היסטוריית ההצבעה נשמר ומונגש בתנאים מסוימים. משום כך, נראה שהשונות בין המדינות בשאלת חובת ההצבעה או דרישת הרישום במרשם הבוחרים, אינה רלוונטית לשאלת חוקיות תיעוד התייצבות בוחר בקלפי.

לפיכך, הטיעון לפיו העברת מידע על התייצבותו של בוחר בקלפי למפלגות מובילה בהכרח לפגיעה בחשאיות הבחירות הדמוקרטיות, אינו מספק חלופת פעולה נקייה מספקות להתמודדות עם נוהג התיעוד והעברת המידע למפלגות על ידי משקיפים.

סיכום החלופה השנייה:

חלופה זו מבוססת על הטענה שמידע בדבר מימוש זכות ההצבעה או הימנעות ממימושה הוא מידע אישי בעל רגישות מיוחדת. עצם החלטתו של בוחר האם להצביע היא חלק מהמרחב המוגן של זכותו לפרטיות, ולכן חשיפת מידע כאמור למפלגות ללא הסכמת הבוחר נושא המידע, פוגעת בפרטיותו של הבוחר ובעיקרון החוקתי של חשאיות הבחירות.

עם זאת, השאלה האם פגיעה זו היא בפרטיות מי שיצא לבחור וכן האם היא פגיעה בעיקרון חשאיות הבחירות, היא שאלה משפטית מורכבת. סקירת המשפט המשווה מלמדת שאין בקרב מדינות המערב הדמוקרטיות גישה אחידה בנושא. בחלק מהמדינות קיימות מגבלות על העברת מידע כזה למפלגות, אולם במדינות אחרות ניתנת למפלגות גישה למידע על היסטוריית ההצבעה של בוחרים ובחלק מהמדינות מתאפשר למשקיפים מטעם המפלגות להעביר התרשמויות בזמן אמת למפלגותיהם, והתרשמויות אלו יכולות לכלול גם מידע על התייצבות בוחרים בקלפי. לפיכך, אף שמדובר בטיעון חשוב, אנו סבורות שאין זה ברור כי די בטענה בדבר פגיעה בפרטיות ובחשאיות הבחירות כדי לשמש בסיס יציב וחד משמעי להכרעה מיידית בסוגיה.

ד. החלופה השלישית: מיקוד בנקודת הפרעה לבחירות, שידול שחיתות ואיום

מפלגות מחזיקות בכמויות עצומות של מידע אישי על בוחרים. בסיסו במידע הפנקס,¹⁹ והשאר הוא מידע שהן אוספות בעצמן ממקורות מידע שונים. מידע זה מאפשר להן לגבש פרופיל מדויק של הבוחר והעדפותיו, ועל בסיסו ליצור ולהפיץ מסרי תעמולה מותאמים אישית. אלו מאפשרים מניפולציה על רצונו החופשי של הבוחר.²⁰ במסמך שפרסמנו לאחרונה תארנו את האוטומציה של תהליך עיבוד

¹⁹ סעיף 39 לחוק הבחירות.

Prashant Agrawal, Mahabir Prasad Jhanwar, Subodh Vishnu Sharma & Subhashis²⁰ Banerjee, *Publicly Auditable Privacy-Preserving Electoral Rolls*, in 2024 IEEE 37th Computer Security Foundations Symposium (CSF) 217 (2024), <https://arxiv.org/pdf/2402.11582>; Adler E. Scott & Hall E. Thad, *Ballots, Transparency, and Democracy*, 12(2) Election Law Journal 146 (2013).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

המידע האישי על בוחרים, התאמת מסרי תעמולה מותאמים אישית וההגדלה המשמעותית בהיקף (scale) התהליך והשלכותיו בשל טכנולוגיות מבוססות בינה מלאכותית.²¹

מידע על אודות התייצבותו של בוחר בקלפי מהווה שכבת מידע נוספת על שכבות המידע הנאספות על ידי המפלגות,²² אך נודעת לו חשיבות גדולה. מידע זה הוא "ביצת הזהב" מבחינת השימוש שמפלגות יכולות לעשות בו במסגרת קמפיין לדיכוי או לעידוד הצבעה בזמן אמת ביום הבחירות.

לאורך השנים מפלגות השקיעו משאבים רבים על מנת להבין באילו בוחרים יש להשקיע על מנת להניע אותם להצבעה ביום הבחירות, ולחילופין להניא אותם מכך. זאת באמצעות ניתוח פרופיל האישי של הבוחר, מידע על היסטוריית הצבעה, אם קיים, וניתוחים סטטיסטיים.²³ מידע בזמן אמת על התייצבות בוחר בקלפי, שמאפשר באמצעות הצלבתו עם מידע פנקס לזהות בוחרים שטרם יצאו להצביע, מעניק למפלגות כלי עוצמתי לדעת במדויק באילו בוחרים עליהם למקד את מאמציהם לאורך כל יום הבחירות, מבלי להשקיע משאבים ניכרים ולהיעזר במודלים סטטיסטיים. כפי שניתן ללמוד מיישומים רבים הקיימים היום,²⁴ מידע בזמן אמת על התייצבותם של בוחרים לקלפי, בין אם נאסף ישירות מרשימות הבוחרים הרשמיות במדינות המתירות זאת, או על ידי משקיפים המוצבים כחוק בקלפי ומעדכנים את מרשמייהם, מייעל משמעותית קמפיין עידוד ההצבעה. כאמור, יישומוני בחירות המופעלים על ידי מפלגות ומועמדים, מגבשים - על בסיס המידע הקיים עוד טרם הבחירות - פרופיל אישיותי של הבוחר ושל מידת תמיכתו במועמד. באמצעות המידע בזמן אמת על התייצבותם של בוחרים מאפשר היישומון את מיקוד המאמצים הדיגיטליים (למשל יצירת מסרים הכוללים טקסט, קבצי קול, תמונות וקובצי וידיאו ומותאמים באופן מדויק לבוחר, ושליחת המסרים באמצעות נקודות ממשק המתאימות לו - מקבוצות ווטסאפ ועד מוקדנים מבוססי בינה מלאכותית) והמאמצים הפיזיים (למשל, שיחות אישיות עם פעילים או הגעה פיזית לבית הבוחר), והכל לצורך הבאתם של בוחרים תומכים לקלפי והרחקתם של מתנגדים.

לתפיסתנו, בעידן הנוכחי שימוש כאמור יכול להגיע לכדי הפרעה לבחירות המהווה עבירה לפי סעיף 119(א)(3) לחוק הבחירות, האוסר על הפרעה לבחירות ומגדיר הפרעה כך: "המפריע לבוחר בהצבעה או המונע אותו מהצביע". בתקופה הנוכחית מניעת הצבעה איננה רק חסימה פיזית של הגישה לקלפי, אלא גם מניעה שמבוססת על פעולות דיגיטליות מותאמות אישית לבוחר העלולות לגרום לאדם סביר להימנע מלהצביע. זאת, למשל בהתקיים הדוגמאות הבאות:

פרטיות ובחירות.

²² לגבי שכבות המידע המאורגנות בתוך יישומונים ראו **פרטיות ובחירות** בעמ' 25-28.

²³ Thomas Rusch et al., *Influencing elections with statistics: Targeting voters with* Enos RD, Fowler ; *logistic regression tree*, 7(3) *Annals of Applied Statistics* 1612 (2013) A., *Aggregate Effects of Large- Scale Campaigns on Voter Turnout*, 6(4) *Political Science Research and Methods* 733 (2018).

²⁴ ראו למשל Advantage Poll-Watcher המאפשר מעקב דיגיטלי בזמן אמת אחר הגעתם של בוחרים לקלפי על מנת למקד את מאמצי הנעה או דיכוי בוחרים להצבעה; Korum שהוא יישומון מוביל לניהול בחירות בהודו ומאפשר, בין השאר, מעקב אחר נתוני הגעת בוחרים לקלפי בזמן אמת, במטרה לאפשר ניהול יעיל ומהיר של קמפיין לעידוד הצבעה באמצעות שליחת מסרים מוטעמים אישית ותזכורות לבוחרים ספציפיים; ויישומון Handraised הפופולארי בארצות הברית אש מנטר התייצבות בוחרים בקלפיות בזמן אמת על מנת למקד את מאמצי הבאתם לקלפי של בוחרים שסביר, בהתבסס על ניתוח מידע רב שנאסף אודותיהם, שהם תומכים במועמד.

- בהתבסס על המידע אודות בוחרים שהתייצבו בקלפי, מפלגה תשלח מסרים מותאמים אישית לבוחרים שטרם התייצבו בקלפי המכילים שקרים בנוגע למתרחש בקלפי ("לא להתקרב, יש אלימות ליד הקלפי/פקקי תנועה ענקיים/אדם נושא וירוס מדבק") במטרה להרתיע אותם מלהתקרב לקלפי ולממש את זכותם להצביע;

- מפלגה תשלח מסרים שמקורם שקרי, למשל קובץ קול המחקה את קולה של דמות מזוהה ורלבנטית, למשל, הודעה בקולו של ראש מפלגה יריבה, האומרת ש"לפי נתוני ההצבעה שיש בידנו הבחירות כבר הוכרעו. אין צורך למהר לקלפי היום. הקול שלך כבר לא באמת ישנה" או הודעה בקולו של בן משפחה של הבוחר המעודדת או מדכאת הצבעה;

- מפלגה תעשה שימוש במידע אישי רגיש המצוי בידיה על מנת לשלוח מסר מותאם אישית, גם אם הוא מסר אמיתי. לדוגמה, מסר להורה שידוע למפלגה כי יש לו ילד בעל מוגבלות: "הורים צעירים באזור שלך כבר הצביעו היום וישפיעו על עתיד מערכת החינוך המיוחד. האם אתה רוצה שההתייחסות המבישה לבנך הקטן תמשך או שתבוא להצביע ולנסות לשנות את המצב למענו?" ; מידע אישי בנוגע למיקומו של המצביע ("אנחנו יודעים שאתה בדרך, אבל התור בקלפי שלך ארוך, לא להתקרב!"); ; מידע לגבי מצב בריאותו ("אנחנו יודעים שאתה בקבוצת סיכון, ובקלפי יש חולה קורונה מאומת!"); ; או לגבי המוצא, ההשתייכות הקהילתית או הלאום שלו.

בנוסף לסעיף ההפרעה לבחירות, וכפי שכתבנו גם במחקר בנוגע לפרטיות ובחירות,²⁵ יש לדעתנו לתת פרשנות מותאמת זמן ותקופה גם לסעיף 122(6) לחוק הבחירות הקובע ש"המשדל אדם להצביע או להימנע מלהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסויימת, בדרך של השבעה, קללה, נידוי, חרם, נדר, התרת נדר, הבטחה להעניק ברכה, או מתן קמיע", עובר עבירה של שחיתות ואיום. סעיף זה צריך להתפרש ככולל גם איסור על מעשים של מניפולציה רגשית על בוחרים, המבוססים על עיבוד מידע בעל רגישות מיוחדת אודות בוחרים, ועשויים להיות משפיעים יותר מאשר קללה או חרם, ולפגוע משמעותית ברצון החופשי של בוחרים וביכולתם לממש בחופשיות את זכותם לבחור.

לפיכך, החלופה השלישית אינה מתמקדת בשאלה הסמכות, הפרטיות או החשאיות כשלעצמן, אלא בהשלכות השימוש במידע על הליך הבחירות בהיבט של דיכוי או עידוד הצבעה. בהתאם לחלופה זו, יש כבר בנקודת הזמן הנוכחית לתת הנחיות מטעם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, מכוח סמכותו ליתן צו מניעה על מנת למנוע את הישנותה של העבירות המנויות בסעיף 119(א)(3) ובסעיף 122(6), וזאת מכוח סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה וסעיף 126(א) לחוק הבחירות.²⁶

²⁵ ראו פרטיות ובחירות בעמ' 97.

²⁶ בהקשר זה נציין את החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, השופט חשין, שנענה לבקשת המועצה להגנת הפרטיות ויו"ר ועדת חוקה "כי ננקוט בצעדים למניעת הישנות תופעה חמורה זו של דליפת מידע באורח בלתי מורשה", אשר באה לידי ביטוי בהעלאת פנקס הבוחרים במלואו לאתר אינטרנט פתוח בבחירות לכנסת הקודמת. השופט חשין פרסם מכתב למפלגות ובו הבהיר שמדובר בתופעה חמורה ואסורה ואין לעבור עליה. עוד הבהיר ש"אם חלילה תישנה תופעה שאירעה במערכת הבחירות הקודמת, אעשה מיידית לעריכתה של חקירת משטרה מקיפה עד למיצוי הדין עם האחראים לדבר." בכך התייחס השופט חשין לתופעה שקרתה במערכת הבחירות הקודמת, שהייתה עבירה על החוק, וביקש למנוע אותה מראש. פעולתו זו של השופט חשין היתה הצעד המתאים נוכח העובדה שמרגע ביצוע העבירה והעלת פנקס הבוחרים לאתר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מקור סמכות חלופי למתן הנחיות כאמור הוא ההוראה, שהוספה לחוק הגנת הפרטיות בתיקון 13, המסמיכה את יו"ר ועדת הבחירות המרכזית להכריע האם לאפשר לרשות להגנת הפרטיות לנקוט בהליכי פיקוח ואכיפה נגד מפלגה בתקופת בחירות, תוך שהוא בוחן את מידתיות הפגיעה ביכולתה של המפלגה להתמודד בבחירות או לנהל את הקשר עם ציבור הבוחרים לעומת הסיכון לפגיעה בפרטיות ובאינטרס הציבורי העומד בבסיס הפעלת הסמכות.²⁷ זאת משום שלדעתנו הוראה זו מסמיכה את יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לעסוק בנושאים הנמצאים בתפר שבין דיני הפרטיות ודיני הבחירות, בעיקר בנסיבות בהן נדרשת הכרעה מהירה, וכאשר יש חשש שמדובר בנזקים שלא ניתן למזער או לתקן בדיעבד על ידי הליך פיקוח של הרשות לפרטיות.²⁸ לכאורה, ניתן היה לטעון כי בסוגיה שלפנינו די בסמכותו של ראש הרשות להגנת הפרטיות להוציא צו להפסקת עיבוד.²⁹ ואולם, דווקא ביום הבחירות שבו כל שעה היא חשובה, סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות היא קריטית. יתרה מזאת, בעוד שראש הרשות ממוקד בשיקולי פרטיות, ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית ראייה רחבה יותר וסמכות לשקול את הפגיעה בזכות להיבחר לצד פגיעה אפשרית בזכות לבחור ובהוגנות הבחירות.

ניתן להציע גם כי ההנחיות יגובשו בשלב זה של טרום תקופת הבחירות, בשיתוף עם הרשות להגנת הפרטיות ובהסתמך גם על הוראות הנוגעות לעיבוד מידע אישי הנמצאות בחוק הגנת הפרטיות. ההנחיות שפרסמה הרשות להגנת הפרטיות לאחרונה למפלגות,³⁰ אינן נותנות מענה ייעודי לעיבוד מידע אישי אודות התייצבות או אי התייצבות בקלפי ביום הבחירות ולהשלכותיו על קמפיינים לעידוד או לדיכוי הצבעה.

ההנחיות שיש לדעתנו לתת כבר עתה יכללו סוגי מקרים שבהם השימוש במידע על אודות יציאה להצבעה יעלה כדי הפרעה לבחירות או שחיתות בבחירות, בחתכים הבאים:

- נכונות המסרים;
- האותנטיות של מקורות המידע המוצגים במסרים;
- עידוד הצבעה מול דיכוי הצבעה;
- עירוב בין המידע על יציאה להצבעה עם סוגי מידע רגיש אחרים.

אינטרנט פתוח, קשה עד בלתי אפשרי למנוע או למזער את השלכותיה. ראו ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, החלטות והנחיות מהבחירות לראשות הממשלה, שבט תשס"א, פברואר 2001, בעמ' 115.

²⁷ סעיף 23(ד) לחוק הגנת הפרטיות.

²⁸ סעיף 23 נט לחוק הגנת הפרטיות; **פרטיות ובחירות** עמ' 94-95.

²⁹ סעיף 23 מט לחוק הגנת הפרטיות.

³⁰ הרשות להגנת הפרטיות, הנחיות למפלגות לקראת הבחירות לכנסת ה-26: דרישות חוק הגנת הפרטיות, מגבלות השימוש בפנקס הבוחרים ואחריות המפלגות על אפליקציות וספקים חיצוניים (2026).

הנחיות אלה יגבירו את הוודאות ביחס לשימוש במידע על התייצבות בוחרים בקלפי ולפעולות מניפולציה במסגרת קמפיין לעידוד או לדיכוי הצבעה. כמו כן, הן תסייענה ליו"ר וועדת הבחירות המרכזית במידה והנושא יגיע לפתחו כאשר יתבקש לתת צו למניעת עבירה של הפרעה לבחירות לפי סעיף 119(א)(3) ולפי סעיף 122(6) לחוק הבחירות או לאשר לרשות להגנת הפרטיות לנקוט פעולות פיקוח ואכיפה בתקופת בחירות.³¹

סיכום החלופה השלישית:

מידע על עצם היציאה להצבעה מאפשר למפלגות למקד באופן עמוק את מאמצי השכנוע, לעידוד או דיכוי הצבעה, תוך הפעלת מנגנוני השפעה מותאמים אישית. שימושים כאלה עלולים להגיע לכדי "הפרעה לבחירות". לכן, במקום להכריע בשלב זה בשאלות העקרוניות המורכבות של סמכות וחשאיות, גישה מעשית יותר תתמקד במניעת הסיכון לטוהר הבחירות.

לפי גישה זו, יגובשו הנחיות ברורות, על ידי יו"ר ועדת הבחירות ובשיתוף הרשות להגנת הפרטיות, שיסדירו את השימוש במידע על אודות יציאה להצבעה ויתמקדו באיסור על שילוב עם מידעים אחרים באופן היוצר השפעת-יתר ופגיעה ברצונו החופשי של הבוחר;³² שימוש במידע מניפולטיבי או התחזות מניפולטיבית למקור מידע; וקמפיינים לדיכוי הצבעה העשויים להשפיע באופן בלתי הוגן על תוצאות הבחירות.

ה. סיכום

הנוהג הקיים במסגרתו בעלי תפקידים בוועדת הקלפי, בעיקר משקיפים מטעם מפלגות, מתעדים במהלך יום הבחירות אילו בוחרים הגיעו להצביע ומעבירים מידע זה בזמן אמת למפלגות הוא נוהג ותיק שעבר בעשורים האחרונים ממחברות וטלפונים לשימוש ביישומנים דיגיטליים מתקדמים. עם זאת שאלת חוקיותו טרם הוכרעה. שלושה יושבי ראש קודמים של ועדת הבחירות המרכזית – השופטים מלצר, הנדל ועמית – הכירו בקשיים המשפטיים שמעורר נוהג זה, אך נמנעו מלהכריע בו וקראו לבחינה ציבורית וחקיקתית של הסוגיה.

במסמך עמדה זה ניסינו לבסס את הטענה לפיה בפני יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לא עומדות רק שתי דרכי פעולה – הכרעה בשאלת הסמכות להעביר מידע על הצבעה בזמן אמת למפלגות או הכרעה בשאלת הפגיעה בחשאיות הבחירות, אלא קיימת גם דרך שלישית. דרך זו נוגעת להתמקדות בסיכונים

³¹ סעיף 23 נט לחוק הגנת הפרטיות.

³² Yifan Yao, Jinhao Duan, Kaidi Xu, Yuanfang Cai, Zhibo Sun & Yue Zhang, *A Survey on Large Language Model (LLM) Security and Privacy: The Good, the Bad, and the Ugly*, 4(2) HIGH-CONFIDENCE COMPUTING 100211 (2024); Rosalind W. Picard, *Ugly*, 4(2) HIGH-CONFIDENCE COMPUTING 100211 (2024); Sitara Afzal, Haseeb Ali Khan, Imran Ullah, *Affective Computing 3* (MIT Press 1997); Khan, Md. Jalil Piran & Jong Weon Lee, *A Comprehensive Survey on Affective Computing: Challenges, Trends, Applications, and Future Directions*, 111 IEEE J. 1 (2024); Roddy Cowie & Marc Schroder, *Privacy and Ethical Considerations in Affective Computing*, 36 AI & SOCIETY 271, 275 (2021); Arunesh Mathur et al., *What Makes a Dark Pattern... Dark? Design Attributes, Normative Considerations, and Measurement Methods*, arXiv (2021).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

המעשיים הנובעים משימוש במידע, לצורך מניפולציה על בוחרים העולה כדי הפרעה לבחירות. בעוד ששתי החלופות הראשונות מעוררות שאלות משפטיות מורכבות שטרם הוכרעו, החלופה השלישית מאפשרת לקבוע כעת כללים והנחיות למפלגות שיגבילו את דרכי השימוש במידע על התייצבות או אי התייצבות של בוחר בקלפי, וימנעו את ניצולו לקמפיינים העולים כדי הפרעה לבחירות. זו עשויה להיות דרך המלך לשמירה על טוהר הבחירות ואמון הציבור בהליך הדמוקרטי בד בבד עם מיצוי הזכות להתמודד בבחירות.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

נספח א': שימוש במידע אודות נוכחות בוחר בקלפי בזמן אמת - סקירת משפט משווה

בולגריה

אומצה חובת הצבעה בשנת 2016 ולצידה אף נחקקה סנקציה עונשית בגין הפרתה. בוחר שלא הגיע להצבעה בשתי מערכות בחירות רצופות נמחק מספר הבוחרים וירשם במרשם האזרחים המודרים מזכות הצבעה. במידה שירצה להצביע בכל זאת היה עליו להגיש בקשה בכתב לרשות המוסמכת לנושא.³³ אולם, בית המשפט החוקתי בבולגריה פסל את הסנקציה העונשית בנימוק שמדובר בפגיעה לא מידתית בזכות להצביע ובזכות לשוויון.³⁴

בעלי זכות הצבעה נכללים אוטומטית בספר הבוחרים ואינם נדרשים להירשם לשם כך.³⁵ ספר הבוחרים, ובו פירוט שמו וכתובתו של כל אזרח בעל זכות הצבעה, מפורסם לציבור באינטרנט. וועדת הבחירות תפרסם את תוצאות הבחירות באופן אגריגיטיבי בלבד.³⁶

מפלגות זכאיות למנות נציגים שיהיו נוכחים בקלפיות.³⁷ אולם, לא נמצאה הסמכה של נציגים אלו להעברת מידע בזמן אמת בנוגע לבוחרים שהתייצבו בקלפי לשם הצבעה. נוסף על כך, חוק הבחירות הבולגרי אוסר על שימוש בציוד, כגון טלפון נייד או מצלמות, לשם צילום אופן ההצבעה.³⁸

פולין

אין חובת הצבעה בחוק וכן האזרחים לא נדרשים להירשם בפנקס הבוחרים על מנת לממש את זכות הבחירה. כל אזרח בעל זכות הצבעה נכלל אוטומטית בפנקס הבוחרים. המפלגות לא מקבלות את פנקס הבוחרים כלל, לא לפני הבחירות וכן לא מקבלות את רשימות הבוחרים שהתייצבו בקלפי לאחריהן. הגישה לפנקס הבוחרים מוגבלת אך ורק לבעלי התפקידים האחראים על ניהול הבחירות והבטחת תקינותם.³⁹ על ועדת הבחירות המדינתית ועל הוועדות האזוריות לפרסם לציבור במהלך יום הבחירות מידע אגריגיטיבי בנוגע למספר הבוחרים שהגיעו להצביע בכל קלפי.⁴⁰ בהתייחס לפעילותם של משקיפים מטעם המפלגות, החוק בפולין מאפשר להם להיות נוכחים ולצפות בהליך הבחירה, אולם לא ניתנת להם גישה לנתוני

³³ Bulgarian Electoral Code ל 242a סעיף

³⁴ Decision No. 3 of Feb. 23, 2017, Constitutional Case No. 11/2016 (Bulg.), <https://www.constcourt.bg/en/act-9088>; אסף שפירא, עופר קניג וגיא לוריא, *חובת הצבעה בבחירות לכנסת: אתגרים והסתיוגויות*, המכון הישראלי לדמוקרטיה הצעה לסדר 40 (נובמבר 2021), עמ' 34.

³⁵ סעיפים 25(3) ו 42 ל Bulgarian Electoral Code

³⁶ סעיפים 273, 289, 300 ל Bulgarian Electoral Code

³⁷ סעיפים 124 ו 126 ל Bulgarian Electoral Code

³⁸ סעיף 227 ל Bulgarian Electoral Code

³⁹ סעיפים 18 ו 26 ל Electoral Code, Act of 5 Jan. 2011, תרגום המלל מפולנית באמצעות מנוע החיפוש גוגל.

⁴⁰ סעיף 80 ל Electoral Code, Act of 5 Jan. 2011, תרגום המלל מפולנית באמצעות מנוע החיפוש גוגל.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

ההתייצבות בזמן אמת של בוחרים בקלפי. באפשרותם לעדכן את מפלגותיהם אך ורק על בסיס התרשמותם.⁴¹

גרמניה

אין חובת הצבעה בחוק והאזרחים לא נדרשים להירשם במרשם בוחרים על מנת לממש את זכותם להצביע. באחריות הרשויות המדינתיות להחזיק במרשם בוחרים (voters' register) מעודכן לכל מחוז הצבעה הכולל את כל האזרחים המתגוררים במחוז שהם בעלי זכות הצבעה.⁴² כשש עשרה עד עשרים יום לפני הבחירות יכולים הבוחרים לפנות לרשות המדינתית ולבדוק האם פרטיהם מעודכנים במרשם הבוחרים שהפיקה. בנוסף, כשישה חודשים לפני מועד הבחירות הרשות המדווחת הפדרלית יכולה לספק למפלגות פרטים אודות קבוצת בוחרים לפי גיל. הפרטים יכללו את שם הבוחר וכתובתו אך לא יכללו בהם תאריך הלידה של הבוחר. על המפלגות לעשות שימוש בפרטי מידע אלו אך ורק לצורך תעמולת בחירות ולמחוק את המידע כחודש לאחר הבחירות.⁴³ ביום הבחירות מתועדת הגעתם של בוחרים לקלפיות במרשם הבוחרים, אולם תיעוד זה אינו מועבר למפלגות בזמן אמת במהלך יום הבחירות. השימוש במרשם הבוחרים מיועד רק למטרות ניהול הבחירות. הממונה הפדרלי על הבחירות (Bundeswahlleiterin) נדרש לפרסם במהלך יום הבחירות נתונים אגרגטיביים מדגמיים לציבור בנוגע לאחוזי ההצבעה בקלפיות, וכן נתונים סטטיסטיים לאחר הבחירות המאפשרים ניתוח התנהגות הבוחרים. במסגרת זו מפורסמים נתונים על שיעור ההצבעה בחתך מגדר ושנת לידה.⁴⁴ נוכח הסיכון לזיהוי חוזר על בסיס המידע הסטטיסטי והפגיעה האפשרית בטוהר הבחירות עקב כך, המחוקק הגרמני קבע כללים בנוגע לאופן העברת המידע ועיבודו לצרכי הפקת הדוחות הסטטיסטיים. למשל, מרשם הבוחרים ומעטפות ההצבעה אינם מועברים ומעובדים ביחד בשום שלב. כמו כן, רק קלפיות עם למעלה מ-400 בוחרים רשומים יכולות להשתתף בניתוח הסטטיסטי.⁴⁵

הקלפיות בגרמניה פתוחות לכל אדם המבקש להשקיף על הליך הבחירות. המשקיפים רשאים לרשום לעצמם הערות, אולם הם אינם רשאים לעיין בחומרי ההצבעה הרשמיים, לרבות בספר הבוחרים ובנתוני נוכחות הבוחרים, ואינם מורשים לפנות לבוחרים ולבקש את פרטיהם האישיים. כן הם אינם מורשים לצלם או להקליט את המתרחש בקלפי.⁴⁶

⁴¹ Polish Election Code Act on 5 January 2011, §103a-103c

⁴² סעיף 14 ל Federal Election Act וסעיף 14ff ל Federal Election Regulations, וכן ראו The Federal Returning Officer, Bundestag election 2025, <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/bundestagswahlen/2025/informationen-waehler/waehlerverzeichnis-umzug.html#bc577749-b82b-400c-a61c-c4076dc6e71f>

⁴³ סעיף 50 ל Federal Reporting Act.

⁴⁴ סעיף 5 ל Act on Electoral Statistics, וכן The Federal Returning Office, Bundestag election 2025, <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/bundestagswahlen/2025/informationen-waehler/rws.html#4b21f3f7-1501-4040-9009-604a1e47de6e>

⁴⁵ סעיף 3, 6-8 ל Act on Electoral Statistics, וכן The Federal Returning Office, Bundestag election 2025, <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/bundestagswahlen/2025/informationen-waehler/rws.html#4b21f3f7-1501-4040-9009-604a1e47de6e>

⁴⁶ The Federal Returning Officer, Federal election 2025: proper implementation on site, press release No. 18/25 of 17 Feb. 2025,



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

צרפת

אין חובת הצבעה וכעיקרון אין צורך ברישום על מנת להיכלל במרשם הבוחרים, אלא במקרים מיוחדים כגון בוחר המוצא שפרטיו אינם מעודכנים או שנמצא במדינה אחרת ומבקש בכל זאת להצביע בבחירות. ה INSEE (National Institute of Statistics and Economic Studies) מתחזק מרשם בוחרים המעודכן על ידו מעת לעת בהתאם לבקשות שנשלחות אליו מעיריות וראשי מחוזות. מרשם הבוחרים כולל את שמו של הבוחר, כתובתו, מגדר, מקום ותאריך לידה. עוד מצוין במרשם הבוחרים האם הבוחר בעל לקות פיזית המונעת ממנו להצביע והוא מינה שלוח שיצביע במקומות ופרטיו של השלוח. עוד כולל מרשם הבוחרים פרטים אודות בוחרים הנמצאים מחוץ לצרפת. על בסיס מרשם הבוחרים מופקות רשומות נפרדות של כל בעלי זכות ההצבעה הנמצאים בחו"ל, כל בעלי זכות ההצבעה הנמצאים בצרפת, וכן רשומות הבוחרים המשמשות בקלפיות. ברשומות אלו חותם כל בוחר בסמוך לשמו לאחר שמימש את זכותו להצביע. לרשומות המצביעים בצרפת ובחו"ל ניתנת גישה לכל מועמד או מפלגה פוליטית, ובלבד שעייבוד המידע שיעשה על ידם אינו לצרכים מסחריים. לרשומות מהקלפיות הכוללות את חתימותיהם של הבוחרים שהגיעו להצביע ניתנת גישה לכל בוחר בהתאם לבקשתו במהלך עשרת הימים לאחר הבחירות, ובמידת הצורך בין שני סבבי הצבעה. כלומר, בצרפת כל בוחר יכול לדעת האם בוחר מסוים השתתף בהליך הבחירות. מטרת מתן זכות עיון זו ברשימות הבוחרים החתומות היא להבטיח פיקוח דמוקרטי ולתמרץ בוחרים להצביע.⁴⁷

מפלגה רשאית למנות משקיף ובעל תפקיד בוועדת הקלפי. בעל התפקיד בקלפי מופקד בין השאר על החתמת הבוחרים במרשם הבוחרים. כלומר, לנציגי המפלגה בצרפת אפשרות לעיין במרשם הבוחרים המסומן הרשמי, לא כצופה מבחוץ אלא כבעל תפקיד רשמי.⁴⁸ החוק ומסמכי המדיניות בצרפת אינם מתייחסים לשימוש בטלפון נייד בקלפי ולכן לכאורה בעלי התפקידים בקלפי הממונים על ידי המפלגות עשויים להעביר מידע בזמן אמת על מימוש זכות ההצבעה על ידי בוחרים למפלגות.

אנגליה

אין חובת הצבעה, אולם אזרח בעל זכות הצבעה צריך להירשם במרשם הבוחרים על מנת לממש את זכותו. הרישום הוא חד פעמי, וניתן לעדכנו מעת לעת בהתאם לשינויים כגון מעבר כתובת.⁴⁹ עם זאת, אזרח אשר התבקש להירשם במרשם

[https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-The Federal Returning Office, ;2025/18_25_ordnungsgemaesse-durchfuehrung.html](https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-The%20Federal%20Returning%20Office,%202025/18_25_ordnungsgemaesse-durchfuehrung.html) Election observation, (last update 10 Feb. 2025), <https://bundeswahlleiterin.de/en/service/glossar/w/wahlbeobachtung.html>

CNIL, *The use of voter lists for political communication (21 October 2025)*,⁴⁷ <https://www.cnil.fr/fr/lutilisation-de-listes-delecteurs-pour-la-communication-politique>

Ministere De L'interieur, *Fonctionnement d'un bureau de vote*,⁴⁸ <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Comment-voter/Fonctionnement-d-un-bureau-de-vote> [תרגום גוגל]

Council and elections, *Registering to vote*, <https://www.thurrock.gov.uk/voting-and-registering-to-vote/registering-to-vote>⁴⁹



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

הבוחרים על ידי ה Electoral Registration Office ולא עשה כן, עשוי להיקנס בסכום של 1,000 ליש"ט.⁵⁰

ה Electoral Registration Office מספק לכל מפלגה רשומה, נבחר ציבור ומועמדים העתק של מרשם הבוחרים הכולל את שמו וכתובתו של כל בוחר. המרשם מסופק מידי שנה וכן מסופקים עדכונים חודשיים, כך שלקראת הבחירות בידי כל מפלגה מרשם מעודכן ומלא. המפלגות רשאיות לבקש גם רשימות הכוללות בוחרים שמצביעים מבלי להגיע פיזית לקלפי באמצעות הדואר או באמצעות שלוח. המפלגות רשאיות לעשות שימוש במרשמים אלו לצרכי בחירות בלבד.⁵¹

נוסף על כך, במשך 12 חודשים לאחר הבחירות מפלגות, מועמדים, נבחר ציבור וארגונים מסוימים יכולים להגיש בקשה בכתב למשרד רישום הבחירות לעיון במרשם הבוחרים המסומן בו מצוין האם הבוחר הצביע ואת אופן הצבעתו (בקלפי, באמצעות שלוח או בדואר). הבקשה צריכה לכלול פירוט של מטרת השימוש במידע המבוקש, מדוע המידע המפורט במרשם הלא מסומן אינו מספיק להשגת המטרה המבוקשת, זהות מורשי הגישה למידע, המועדים בהם תבוצע בדיקת המרשם המסומן והאם המבקש מעדיף לבדוק את המרשם המסומן בפורט מודפס או דיגיטלי. המידע ממרשם הבוחרים המסומן יכול לשמש רק למטרות מחקר או בחירות. העיון במרשם המסומן יעשה תחת פיקוח וללא עלות. מפלגות ומועמדים יכולים לבקש לקבל עותק מהמרשם המסומן. קבלת עותק של מרשם הבוחרים המסומן כרוכה בתשלום.⁵²

משקיפים מטעם המפלגות מורשים להיות נוכחים בקלפי ביום הבחירות אולם חייבים לציית להוראותיו של נשיא הקלפי. הם אינם מורשים לעיין בחומר ההצבעה, לרבות רשימת הבוחרים שהגיעו להצביע, אולם רשאים לרשום הערות לעצמם על בסיס התרשמויותיהם. עם זאת, החוק מחייב כל בעל תפקיד בקלפי לרבות נציגי מפלגות לשמור על חשאיות הבחירות ואוסר עליהם למסור בכל עת מידע שהתקבל בקלפי בנוגע לתוכן הצבעתו של הבוחר או על סימון הזיהוי של הבוחר בקלפי.⁵³ נוסף על כך, בסמכות נשיא הקלפי לקבוע כללים בנוגע לשימוש בטלפונים ניידים בקלפי כאשר ההמלצה היא לאסור על צילום או הקלטה של המתרחש בקלפי.⁵⁴ כמו כן, במהלך יום הבחירות קיימת באנגליה פרקטיקה

⁵⁰ . The electoral register and the 'open register', <https://www.gov.uk/electoral-register>

The Electoral Commission, *Guidance for Candidates and Agents at UK Parliamentary general elections in Great Britain: Tellers* (July 1, 2024), <https://www.electoralcommission.org.uk/guidance-candidates-and-agents-uk-parliamentary-elections-great-britain/polling-day/who-can-support-you-polling-day/tellers>

⁵² סעיפים 103-107, 94 ל The Representation of the People (England and Wales) ; Regulation 2001 The Electoral Commission, *Guidance for Candidates and Agents at UK Parliamentary general elections in Great Britain: What happens to the paperwork after the result is announced?*, (July 1, 2024), <https://www.electoralcommission.org.uk/guidance-candidates-and-agents-uk-parliamentary-general-elections-great-britain/after-election/what-happens-paperwork-after-result-announced>

⁵³ Representation of the People Act 1983, §66

⁵⁴ The Electoral Commission, *Guidance for electoral observers*, <https://www.electoralcommission.org.uk/voting-and-elections/observing-elections-and-referendums/guidance-and-feedback-observing-elections/guidance-electoral-observers> ; The Electoral Commission, *Guidance for (AA) Returning Officers administering a UK Parliamentary election in Great Britain*,

במסגרתה מפלגות מציבות סוקרים מחוץ לקלפיות השואלים את הבוחרים למספר המצביע שלהם. בוחרים המספקים מידע כאמור לסוקר עושים זאת בהסכמה וכך מקבלות המפלגות מידע אודות נוכחות מצביעים בקלפיות. עם זאת, לא מדובר במידע המסופק על ידי חבר קלפי רשמי או מתוך הקלפי עצמה.⁵⁵

אוסטרליה

מוטלת על כל אזרח בעל זכות הצבעה חובה לעשות כן. הפרת חובת הצבעה ללא סיבה מוצדקת עשויה להוביל להטלת קנס.⁵⁶ כמו כן, מוטלת על כל אזרח בעל זכות הצבעה חובה להירשם במרשם הבוחרים, וכן לעדכן את נציבות הבחירות האוסטרלית (Australian Electoral Commission) בכל שינוי בכתובתו. הפרת חובת הרישום או העדכון במרשם הבוחרים ללא סיבה מוצדקת היא עבירה שעונשה קנס.⁵⁷ על נציבות הבחירות האוסטרלית לספק גישה למרשם בוחרים לחברי הפרלמנט, סנטורים ומפלגות רשומות. המרשם כולל את שמו של הבוחר, כתובתו והקלפי הרלוונטית לו, ואינו כולל מידע על היסטוריית ההצבעה. הגישה היא למרשם הבוחרים הרלוונטי - לחברי הפרלמנט בהתאם למחוז הבחירה הרלוונטי להם, לסנטורים בהתאם למדינה הרלוונטית להם ולמפלגה בהתאם למדינות או הטריטוריות בהן היא רשומה. הגישה ניתנת באמצעות מערכת ממוחשבת ומאובטחת של נציבות הבחירות והיא מאפשרת למקבל הגישה להוריד עותק של המרשם הרלוונטי לו ולעשות בו שימוש לכל מטרה הקשורה לבחירות, למטרות מחקר בנוגע לנושאים הקשורים לבוחרים, לניטור מהימנות המידע במרשם. סנטורים, חברי הפרלמנט ומפלגה רשומה יכולים לעשות שימוש במרשם לצורכי תפקידים בקשר עם הבוחרים בתחומם. הגישה למרשם מסופקת לאורך כל המחזור הפרלמנטרי עד להכרזה על בחירות פדרליות. מרגע פיזורו של הפרלמנט, נחסמת הגישה לחברי פרלמנט. סנטורים מכהנים ומפלגות פוליטיות רשומות יקבלו גישה למרשם עד יום לפני הבחירות.⁵⁸ לאחר הבחירות נציבות הבחירות האוסטרלית מפרסמת רק נתונים סטטיסטיים בדבר אחוזי ההצבעה.⁵⁹

לשם מטרות ניהול הבחירות ואכיפת חובת ההצבעה, מנהלות ועדות הקלפי באוסטרליה גם מרשם בוחרים ובו מסומנים הבוחרים שמימשו את זכותם להצביע. אולם מרשמים אלו נחשבים כמידע מינהלי על הבחירות ואינם נחשבים

<https://www.electoralcommission.org.uk/guidance-acting-returning-officers-administering-a-uk-parliamentary-election-great-britain/polling-station-voting/information-voters/taking-selfies-polling-stations>

The Electoral Commission, *Guidance for Candidates and Agents at UK Parliamentary general elections in Great Britain: Tellers* (July 1, 2024), <https://www.electoralcommission.org.uk/guidance-candidates-and-agents-uk-parliamentary-elections-great-britain/polling-day/who-can-support-you-polling-day/tellers>

Australian Electoral Commission, ; Commonwealth Electoral Act 1918 (Cth), §245⁵⁶ Electoral Backgrounder: Compulsory voting (March 3, 2025), https://www.aec.gov.au/about_aec/publications/backgrounders/compulsory-voting.htm

. Commonwealth Electoral Act 1918 (Cth), §101⁵⁷

Australian Electoral Commission, Electoral roll data entitlement (Feb. 13, 2026), ⁵⁸ https://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/era

Australian Electoral Commission, Voter turnout – previous events (Nov. 7, 2023), ⁵⁹ https://www.aec.gov.au/elections/federal_elections/voter-turnout.htm?trk=public_post_comment-text

כחלק ממרשם הבוחרים.⁶⁰ נוכחותם של משקיפים מטעם מפלגות בקלפי ביום הבחירות מותרת, אולם הם אינם מורשים לגלות או להעביר, במישרין או בעקיפין, כל מידע בנוגע להצבעתו של בוחר שהושג בעת מילוי תפקידו באופן שעלול לאפשר את זיהויו של בוחר. כן אסור למשקיפים לצלם או להקליט את הליכך ההצבעה בקלפי. הם מורשים לעשות שימוש במכשיר טלפון נייד שברשותם בקלפי על מנת לדבר או להתכתב עם אדם אחר ובלבד שאינם יוצרים רעש המפריע להתנהלות הליך הבחירות.⁶¹

ארצות הברית

הצבעה בבחירות אינה חובה, אולם במרבית המדינות נדרש אזרח בעל זכות הצבעה להירשם במרשם הבוחרים על מנת לממש את זכותו להצביע ביום הבחירות. החוק הפדרלי מחייב כל מדינה, למעט מדינות בהן אין חובת רישום לבחירות, להחזיק מרשם בוחרים עדכני בפורמט דיגיטלי. המרשם יכול את שמו של כל בוחר ומספר הזיהוי הייחודי שלו למטרות הבחירות. השימוש במרשם הבוחרים מוגבל לניהול הבחירות ועל מנת לוודא את זהות הבוחר וזכאותו להצביע.⁶² אולם, הכללים בנוגע לחובת הרישום במרשם הבוחרים כמו גם הגישה של מפלגות למרשם הבוחרים לפני הבחירות, תוך כדי ולאחריהן נקבעת לפי חוקים מדינתיים.

במדינת ניו יורק אדם בעל זכות הצבעה הרוצה לממש את זכותו להצביע נדרש להירשם במרשם הבוחרים. ללא רישום לא ניתן להצביע בבחירות.⁶³ מרשם הבוחרים מצוי באחריות מועצת הבוחרים המדינתית (State Board of Elections) וכולל גם את היסטוריית ההצבעה של כל בוחר רשום. אולם, אין לעשות שימוש במידע שבמרשם למטרות שאינן קשורות לבחירות. בנוסף, ביום הבחירות המידע על היסטוריית ההצבעה גלוי רק לבעלי תפקידים בקלפי על מנת למנוע הצבעה כפולה על ידי אותו בוחר.⁶⁴ עם זאת, חוק הבחירות בניו יורק אינו מספק הוראה ברורה בנוגע לנגישות למידע אודות היסטוריית מימוש זכות ההצבעה לאחר הבחירות. להיפך, לפי החוק מרשם הבוחרים זמין לבחינה של כלל הציבור,⁶⁵ ומכאן שגם המידע אודות היסטוריית מימוש זכות ההצבעה זמין לבחינת הציבור לאחר הבחירות.⁶⁶ ניו יורק גם מכירה בפעילותם של משקיפים בקלפי ומחייבת לאפשר את הצבתם באופן שיוכלו לתצפת על הבוחרים הנכנסים לקלפי, ויכולים להעביר את רשמייהם מהתצפיות למפלגות, אך הם אינם מוסמכים לעיין או להעביר מידע מחומרי ההצבעה.⁶⁷

Australian Electoral Commission, Enrolment – Lists of Electors: Certified Lists, ⁶⁰
https://aec.gov.au/elections/referendums/1999_Referendum_Reports_Statistics/Enrolments.htm

Australian Electoral Commission, Scrutineers, ⁶¹
<https://elections.nsw.gov.au/candidate-handbook-nsw-local-government-elections/counting-and-results/scrutineers>

. 52 U.S.C. §21083 (HAVA – Help America Vote Act)⁶²

. New York Election Law, §5-100⁶³

. New York Election Law, §§6217.1, 6211.⁶⁴

. New York Election Law, §3-220⁶⁵

New York Democrats, *What is Votebuilder?*, ⁶⁶ <https://www.nydems.org/action/votebuilder>

. New York Election Law, §§5-206, 8-500⁶⁷



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

במדינת קליפורניה אדם בעל זכות הצבעה הרוצה לממש את זכותו להצביע נדרש להירשם במרשם הבוחרים. ללא רישום לא ניתן להצביע בבחירות.⁶⁸ עם זאת, יש בקליפורניה מנגנון רישום אוטומטי במסגרתו פרטיו של תושב קליפורניה המקבל רישיון נהיגה או מבצע התקשרות אחרת באמצעות מחלקת כלי הרכב הממונעים במדינה (California Department of Motor Vehicles (DMV)) מוזנים אוטומטית במרשם הבוחרים, אלא אם התושב בוחר שלא לעשות כן.⁶⁹ מזכיר המדינה או ועדת הבחירות מחזיקים ומעדכנים מרשם בוחרים רשומים הכולל מגוון פרטי מידע על כל בוחר רשום, במידה שזה האחרון סיפק פרטים אלו על עצמו בטופס הרישום. כך כולל מרשם הבוחרים הרשומים את שם הבוחר, כתובת מגורים, כתובת דוא"ל, טלפון, שפה מועדפת, תאריך ומקום לידה, מגדר, השתייכות מפלגתית, והיסטוריית מימוש זכות הצבעה.⁷⁰ כל אדם רשאי לפנות לוועדת הבחירות בבקשה בכתב לקבל גישה למרשם הבוחרים הרשומים או לחלקים ממנו. אולם, השימוש במידע ממרשם הבוחרים הרשומים מוגבל אך ורק למטרות המפורטות בחוק: (1) תקשורת עם בוחרים לרבות עידוד הצבעה למועמד מסוים, תעמולה, גיוס תרומות ועריכת סקרים; (2) מחקר אקדמי בנוגע לדפוסי הצבעה, בחירות ופוליטיקה; (3) עיתונות הקשורה לפוליטיקה ולבחירות; (4) למטרות פוליטיות של השפעה על דעת הקהל; (4) בקשות מצד רשויות ממשלתיות למילוי תפקידן לפי חוק. החוק אוסר במפורש על שימוש במידע ממרשם הבוחרים הרשומים למטרות פרטיות או מסחריות, עריכת סקרים או גיוס תרומות לנושאים שאינם קשורים לבחירות, או הטרדת בוחרים. עם זאת, ועדת הבחירות רשאית לאשר שימוש במידע ממרשם הבוחרים הרשומים למטרות אחרות מאלו המפורטות בחוק, ובלבד שאינן אסורות במפורש.⁷¹

החוק בקליפורניה מתייחס גם לזכויות משקיפים מטעם מפלגות בקלפיות ולמגבלות על פעולותיהם. החוק מתיר למשקיף לעשות שימוש בקלפי במכשיר אלקטרוני, לרבות טלפון חכם, ובלבד שהשימוש אינו מוביל להפרה של סעיפי חוק אחרים שיש בהם כדי לפגוע בפרטיות הבוחר ובחשאיות הבחירות. במסגרת זו יכול המשקיף לעדכן את מפלגתו בהתרשמויותיו.⁷²

במדינת מרילנד אדם בעל זכות הצבעה הרוצה לממש את זכותו להצביע נדרש להירשם במרשם הבוחרים. ללא רישום לא ניתן להצביע בבחירות.⁷³ מרשם הבוחרים נשמר ומונגש בפורמט דיגיטלי באחריות מזכיר המדינה. המרשם כולל את שם הבוחר, כתובתו, ופרטים אחרים שהבוחר עדכן אודות עצמו, לרבות השתייכותו המפלגתית אם ציין זאת והיסטוריית הצבעה במשך לפחות 5 שנים. כל אדם המקבל מידע ממרשם הבוחרים שאינו חייב בדיווח מכוח חופש המידע חייב לעשות שימוש במידע ולגלותו אותו רק לשמר שמירה על מרשם בוחרים עדכני.⁷⁴ מועצת הבחירות של המדינה מוסמכת למכור את מרשם הבוחרים, הכולל מידע גם על היסטוריית הצבעה של כל בוחר, לכל בוחר הממלא בקשה מתאימה לרכישת

⁶⁸ Voter Registration, <https://www.sos.ca.gov/elections/voter-registration>

⁶⁹ California Secretary of State & California Department of Motor Vehicles, California Motor Vote, <https://www.sos.ca.gov/elections/california-motor-voter>

⁷⁰ Cal. Code Regs. tit. 2, § 19001(h) (2025) (defining "voter registration information")

⁷¹ Cal. Code Regs. tit. 2, §§ 19003 - 19004 (2025) (defining "voter registration information")

⁷² Cal. Code Regs. tit. 2, §§20873, 2302

⁷³ MD Election Law Code §3-102 (2025)

⁷⁴ Maryland Code, Election Law §3-101



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

המרשם למטרות הקשורות רק בתעמולת בחירות ובבחירות. בוחר שרוכש את מרשם הבוחרים נדרש להצהיר שלא יעשה שימוש במרשם למטרות מסחריות אלא רק למטרות הקשורות בבחירות כגון רישום בוחרים, הקמת מפלגה או הגשת מועמדות למשרה פוליטית.⁷⁵

מועצת הבחירות במרילנד מתייחסת במפורש לתפקידיו של משקיף מטעם מפלגה בבחירות ומבהירה שמיקומו של המשקיף בקלפי יקבע על ידי השופט האחראי, אולם יש למקמו כך שיוכל לשמוע ולראות בוחרים המגיעים לממש את זכותם להצביע. עם זאת, ההוראות מבהירות שהמשקיף יוכל לפנות לשופט האחראי בקלפי באופן עיתי במהלך יום הבחירות ולבקש ממנו להתיר למשקיף לראות את מספר הבוחרים שהגיעו להצביע. על השופט האחראי להיענות לבקשה אולם יש לו שיקול דעת בנוגע לתזמון המענה. כך ביכולתו לסרב לאפשר למשקיף להיחשף לנתונים בשעות השיא בקלפי. משקיף יכול לשוחח עם בוחר רק מחוץ למקום הקלפי.⁷⁶

Maryland State Board of Elections, Purchasing Voter Data,⁷⁵
https://elections.state.md.us/voter_registration/data.html

Maryland Board of Election, *Instructions and Information for Challengers, Watchers,⁷⁶ and Other Election Observers* (issued Oct. 18, 2007, Revised March 11, 2024),
https://elections.maryland.gov/pdf/Challenger_and_Watchers_Manual_2024.pdf



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

להלן נתמצת את הממצאים :

מדינה	האם ההצבעה היא חובה?	האם נדרש להירשם על מנת לממש את זכות ההצבעה?	האם מועדות הקלפי למפלגות מידע בזמן אמת אודות הגעת מצביעים לקלפי?	האם ניתנת למפלגות גישה למידע על היסטוריית הצבעה שמית של כל מצביע?	האם משקיפים יכולים לתעד את נוכחות המצביעים בקלפי ולהעביר את המידע למפלגותיהם?
בולגריה	חובה פורמלית, לא נאכפת	לא	לא	לא	אסור שימוש בציוד לשם צילום אופן ההצבעה. אין התייחסות לשאלת העברת נתונים מהתרשמות המשקיף בלבד.
פולין	לא	לא	לא	לא	משקיפים אינם מקבלים גישה לעיין בחומרי ההצבעה עצמם, לרבות רשימת הבוחרים שהתיצבו בקלפי, אך רשאים לדווח מהתרשומתם.
גרמניה	לא	לא	לא	לא	משקיפים אינם מורשים לעיין בחומרי ההצבעה לרבות ברשימת הבוחרים הנוכחים, או לצלם ולהקליט את המתרחש בקלפי. עם זאת, הם מורשים לרשום לעצמם הערות.
צרפת	לא	לא	לא	לא	מפלגה יכולה למנות משקיפים וכן נציגים שישמשו כבעלי תפקידים בקלפי ויהיו נגישים לספר הבוחרים שבו חותמים בוחרים שמימשו את זכותם להצביע.
אנגליה	לא	כן	לא	לא	מפלגות רשאיות להציב משקיפים בקלפי, אולם על אלו לציית לקוד ההתנהגות החל עליהם והם אינם מורשים לעיין בחומרי ההצבעה או להעביר מידע על תוכן ההצבעה או מספר הזיהוי הייחודי של הבוחר. נשיא הקלפי רשאי לקבוע האם ניתן לעשות שימוש בטלפונים ניידים בקלפי כאשר ההמלצה היא לאסור על צילום והקלטה של המתרחש בקלפי. המשקיפים רשאים לרשום הערות לעצמם על בסיס תצפיותיהם. מפלגות יכולות להציב נציגים מחוץ לקלפי המורשים לתשאל בוחרים לפרטיהם ולהצבעתם.
אוסטרליה	כן	כן	לא	לא	אסור למשקיפים להעביר מידע בנוגע להצבעתו של בוחר באופן העלול לחשוף את זהותו. כן אסור להם לצלם או להקליט את המתרחש בקלפי. שימוש מותר בטלפון נייד מוגבל לדיבור או להתכתבות עם אדם אחר, ובלבד שלא יוצר רעש הפוגע בהתנהלות הליך הבחירות.
ניו יורק	לא	כן	לא	כן	משקיפים אינם מורשים לעיין בחומר ההצבעה, אך מורשים להעביר את רשמייהם למפלגות.
קליפורניה	לא	כן	לא	לא	משקיף רשאי לעשות שימוש בטלפון נייד בקלפי ובלבד שהשימוש אינו גורם לפגיעה בזכות הבוחר לפרטיות ובחשאיות הבחירות.
מרילנד	לא	כן	לא	לא	משקיף רשאי לבקש לעיין באופן עיתי במרשם הבוחרים ובנתוני הנוכחות.