

אחריות משטרת ישראל לתקינות, להוגנות ולטוהר הבחירות

אתגרים והמלצות לקראת
הבחירות לכנסת ה־26

מוטי לוי | מירית לביא

אוגוסט 2026

הצעה
לסדר
67



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



אחריות משטרת ישראל לתקינות, להוגנות ולטוהר הבחירות

אתגרים והמלצות
לקראת הבחירות לכנסת ה-26

מוטי לוי | מירית לביא

הצעה לסדר 67

אוגוסט 2026

The Israel Police's Responsibility for the Integrity, Fairness, and Honesty of Elections:
Challenges and Recommendations in advance of the 26th Knesset Elections

Moti Levi | Mirit Lavi

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נועה עמבר-ברום
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 6-531-519-965-978

© 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
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

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

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-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 אזורי 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 וטיפול 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 מיעץ 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
9	מבוא
11	1. מטרת המסמך
12	2. אתגרים וסכנות לקראת הבחירות לכנסת ה־26
16	3. שיטת המחקר ומבנה המסמך
19	פרק א. היערכות המשטרה ופעילותה בתקופה שלפני יום הבחירות
19	1. ההיערכות הארגונית הפנימית של המשטרה
23	2. הבטחת קיומם של אירועי בחירות והגנה על המשתתפים בהם
32	3. הגנה על אישי ונשות ציבור ועל מועמדים לכנסת
34	4. טיפול בעבירות בחירות המבוצעות באמצעות מערכות טכנולוגיות
47	פרק ב. היערכות המשטרה ליום הבחירות ופעילותה ביום הבחירות
48	1. הכשרה ייעודית ומקיפה לקראת הבחירות
50	2. פריסה אפקטיבית של הכוחות ביום הבחירות
53	3. הפעלת סמכויות אחראית מצד השוטרים המוצבים בקלפיות
56	4. היערכות לאירועים של "התקהלות אסורה"
59	5. הגבלת פעילות שמירה אזורית עצמאית סביב הקלפי
63	6. אכיפת המגבלות על השימוש במצלמות ובאמצעי הקלטה בקלפיות
66	7. התמודדות עם ניסיונות לדכא הצבעה או להטעות את הבוחרים באמצעות מערכות טכנולוגיות

70 8. אכיפת עבירות הקשורות בזיופים ובטוהר הבחירות

73 פרק ג. התקופה שמיד לאחר יום הבחירות

75 סיכום

76 לוח מסכם: דגשים והמלצות

תקציר

הבחירות לכנסת ה־26, הצפויות להיערך בסוף אוקטובר 2026, ייערכו על רקע סוגיות השנויות במחלוקת ציבורית עמוקה, שההכרעה בהן תעצב את דמותה של מדינת ישראל בשנים הבאות. אף שעד כה, לכל אורך שנות קיומה של המדינה, נשמרו ככלל תקינות הבחירות וטוהרן, המציאות הנוכחית מעלה חששות מהצפוי בבחירות הקרובות, בין היתר בשל תהליכים המאפיינים נסיגה דמוקרטית המתרחשים בישראל בשנים האחרונות.

למשטרת ישראל תפקיד מהותי בשמירה על התקינות, על ההוגנות ועל טוהר הבחירות בישראל, לצד ועדת הבחירות המרכזית לכנסת. למשטרה מקום מרכזי, בין היתר, בשמירה על הסדר הציבורי ועל נבחרי הציבור והמועמדים בבחירות, באכיפת החוק ביחס לעבירות הקשורות בבחירות ובהבטחת ההקפדה על הכללים ועל ההנחיות של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת.

לנוכח כמה אתגרים בולטים המפורטים בהצעה לסדר זו, תפקידה של המשטרה לקראת הבחירות לכנסת ה־26 צפוי להיות מורכב יותר. בין היתר, אנו עדים למקרים רבים של אלימות ולפעולות של גורמים קיצוניים נגד אזרחים מן השורה ונבחרי ציבור על רקע הקיטוב החברתי והפוליטי העמוק. אתגר נוסף נובע מניסיונות חוזרים ונשנים להתערבות פוליטית בפעילות המשטרה ולשחיקת הממלכתיות שלה.

לנוכח האמור לעיל, אנו מבקשים לדון באחריות משטרת ישראל לתקינות, להוגנות ולטוהר הבחירות לכנסת ה־26. לשם כך, הצעה לסדר זו מתארת את הצעדים שנקטה משטרת ישראל במערכות הבחירות הקודמות, ומציגה שורה של המלצות מעשיות ליישום במסגרת ההיערכות והפעילות שלה בהקשר של הבחירות לכנסת ה־26. במסמך שלושה חלקים עיקריים: היערכות משטרת ישראל ופעילותה בתקופה שלפני הבחירות, ההיערכות ליום הבחירות והפעילות במהלכו, וההתמודדות בתקופה שמיד לאחר יום הבחירות.

כפי שמתואר בהצעה, כמה סוגיות דורשות תשומת לב מיוחדת מצד משטרת ישראל בבחירות לכנסת ה־26, ובהן, בין היתר, חיזוק ההיערכות הארגונית

הפנימית במשטרה לפני הבחירות, הבטחת הקיום הסדיר של אירועי בחירות ושיפור ההגנה על המשתתפים בהם, טיוב הטיפול בעבירות בחירות המבוצעות באמצעות מערכות טכנולוגיות, הבטחת פריסת כוחות אפקטיבית ביום הבחירות, הגבלת פעילות "שמירה" אזרחית עצמאית סביב קלפיות, התמודדות עם ניסיונות לדכא הצבעה או להטעות את הבוחרים ביום הבחירות, והיערכות לתרחישי "גנבת בחירות" העלולים להתממש לאחר יום הבחירות. המסמך מפרט נהלים ופרקטיקות הרלוונטיים להתמודדות עם סוגיות אלו ועם סוגיות נוספות המפורטות בו, ומציע שורה של דגשים והמלצות שנועדו לסייע ביישום תפקידה החשוב של משטרת ישראל בבחירות לכנסת ה-26.

בימים אלו האמון הציבורי במשטרה נמצא בשפל, הן בקרב הציבור היהודי, הן בחברה הערבית. הצלחתה של משטרת ישראל במשימה להבטיח את קיומן של בחירות תקינות, הוגנות וטהורות במערכת הבחירות לכנסת ה-26, כפי שעשתה בהצלחה בעבר, תסייע בחיזוק האמון הציבורי בה, והיא חיונית לשמירה על הדמוקרטיה הישראלית.

מבוא

הבחירות לכנסת ישראל הן נקודת ציון קריטית בדמוקרטיה הישראלית, ודומה שהבחירות לכנסת ה־26, העתידות להיערך בסוף אוקטובר 2026, הן בעלות חשיבות רבה במיוחד. על סדר היום בבחירות האלה יעמדו סוגיות שחשיבותן הציבורית רבה, לרבות סוגיות הנתונות במחלוקת חברתית ופוליטית קשה, כגון אופן חקירת אירועי 7 באוקטובר 2023, גיוס גברים חרדים לצה"ל, מעמד מערכת המשפט וממלכתיות השירות הציבורי וגופי הביטחון.

אף על פי שכלל לאורך כל שנות קיומה של מדינת ישראל התנהלו הבחירות לכנסת כסדרן וטוהר הבחירות נשמר, נסיבות השעה מעוררות חשש שמא מה שהיה נחלת העבר איננו מעיד בהכרח על הצפוי לנו בבחירות הקרובות. הרקע לחשש הזה הם תהליכים המאפיינים נסיגה דמוקרטית שמקדמת הממשלה הנוכחית, לרבות פגיעה בזכויות יסוד, בדגש על זכויות האזרחים הערבים; כרסום שלטון החוק; פגיעה בסמכות מערכת המשפט ובעצמאותה; פוליטיזציה של השירות הציבורי ושחיקת המקצועיות שלו ומחויבותו לאינטרס הציבורי; פגיעה בתקשורת החופשית, במערכת ההשכלה האקדמית ובחברה האזרחית; והגברת המעורבות הפוליטית בכוחות הביטחון ושחיקת הממלכתיות שלהם.¹

* נבקש להודות לחוקרות ולחוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה על הערותיהם הטובות ועל תרומתם למסמך זה, ובהם דנה בלאנדר, תומר לוטן, גיא לוריא, יעל ליטמנוביץ, תהילה שורץ אלטשולר, ערן שמיר-בורר ואסף שפירא, וכן לסגנית הנשיא למחקר לשעבר סוזי נבות, ולרוח אשור על הסיוע בכתיבה. כמו כן, נבקש להודות לניצב (בדימוס) אלון אסור, לשעבר סמפכ"ל המשטרה, ולמפקדי משטרה בדימוס נוספים שעזרו שוחחנו במסגרת כתיבת מסמך זה, שהעשירו את המסמך על בסיס ניסיונם הרב, מתוך תחושת מחויבות עמוקה לשמירה על תקינות, על הוגנות ועל טוהר הבחירות בישראל.

1 ראו, למשל, ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי **סקירת המהלכים המרכזיים להחלשת הדמוקרטיה בישראל: סיכום שנת 2025** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2025); ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי **"סיכום כנס החורף של הכנסת: אוקטובר 2025 עד מרץ 2026 – סקירה מס' 11"** המכון הישראלי לדמוקרטיה (אפריל 2026).

לצד ועדת הבחירות המרכזית לכנסת,² למשטרת ישראל תפקיד מרכזי וחשוב בשמירה על תקינות, על הוגנות ועל טוהר הבחירות.³ בין היתר, למשטרה השפעה מהותית על היכולת של מפלגות ומועמדים לנהל תעמולה ומסע בחירות, ועל זכותם וזכות הציבור לקיים אספות ותהלוכות בחירות. כמו כן, המשטרה אמונה על שמירת הסדר בסביבת הקלפיות ביום הבחירות עצמו, ועל אכיפת החוק ביחס לעבירות הקשורות בבחירות, וכן היא אחראית להבטחת הכללים וההנחיות של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת.

משטרת ישראל מגלמת בפני האזרחים את נוכחות המדינה, סמלית ומעשית, במיוחד בעת בחירות. בפסק דין שניתן לפני כמה עשורים עסק בית המשפט העליון בסמכות השוטר בבחירות:

במקום הקלפי ביום הבחירות נודעת לו חשיבות יתירה ועמדה מיוחדת כמגלם אותה הממלכתיות אשר הבחירות לכנסת באות לסמל; ואם בכל ימות השנה נדרשים אנשי המשטרה והממונים על הסדר הציבורי לשמש בהתנהגותם אות ומופת לכל קהל האזרחים, ביום הבחירות לכנסת לא כל שכן.⁴

2 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, המוקמת לפי חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 (להלן: **חוק הבחירות לכנסת**), בחור 60 יום מיום כינוסה של כל כנסת חדשה לשם היערכות לביצוע הבחירות, אמונה על קיומו של הליך בחירות תקין ומהימן לכל אורכו. סעיפים 16-17 לחוק הבחירות לכנסת קובעים כי יו"ר הוועדה המרכזית יהיה אחד משופטי בית המשפט העליון, ויתר חברי הוועדה יהיו נציגי הסיעות של הכנסת.

3 על כך יש להוסיף את שירות הביטחון הכללי (השב"כ), הממונה לפי החוק על שמירה על סדרי המשטר הדמוקרטי, לרבות באמצעות סיכול ומניעה של פעילות בלתי חוקית שמטרתה לפגוע בסדרי המשטר הדמוקרטי. ראו סעיף 7(א) לחוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002. בחור כך, נציין כי כל משרדי הממשלה והרשויות המקומיות נדרשות להגיש את העזרה שתדרוש מהם ועדת הבחירות המרכזית לכנסת. ראו סעיף 150 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.

4 ע"א 667/77 מרים דדון ו-2 אחי נ' עזר אטיאס, פ"ד לב(2) 169 (30.3.1978).

במילים אחרות, אין לנו בחירות כלליות, שוות וחשאיות לכנסת, כפי שקובע החוק;⁵ בלי שמשטרת ישראל תמלא נאמנה ובממלכתיות את תפקידה, כפי שהקפידה לעשות מאז קום המדינה, ולכן יש להבטיח כי כך יהיה גם בבחירות הקרובות לכנסת ה-26.

1. מטרת המסמך

מטרתו של מסמך זה היא לדון בהיערכות הנדרשת ממשטרת ישראל לבחירות לכנסת ה-26. המסמך מפרט את תחומי האחריות של המשטרה ומרכז ידע רב הקשור במדיניות, בנהלים ובפרקטיקות שנהגו במשטרה לאורך השנים, למען הבטחת תקינות, הוגנות וטוהר הבחירות. נוסף על כך, המסמך מצביע על אתגרים וסכנות הנגזרים מנסיבות השעה העלולים להקשות על משטרת ישראל במימוש אחריותה בבחירות הקרובות, ומציע שורה של המלצות מעשיות ליישום לטובת התמודדות עם האתגרים האלה ומניעת הסכנות הטמונות בהם. מסמך זה, המתמקד באחריות ובתפקידים של משטרת ישראל, מצטרף למסמך קודם של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שכתבו ד"ר אסף שפירא וד"ר גיא לוריא, המציג תמונה רחבה יותר של הסכנות לטוהר הבחירות לכנסת ה-26.⁶

5 לפי סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, הבחירות לכנסת יהיו כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות.

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

2. אתגרים וסכנות לקראת הבחירות לכנסת ה־26

חשוב להדגיש: איננו מטילים מראש ספק בהוגנות הבחירות, בטוהר הבחירות או בתוצאותיהן, ולא ביכולת המשטרה להבטיח זאת. חזקה על המשטרה כי כשם שמילאה את תפקידה נאמנה במערכות בחירות קודמות, כך תעשה גם בבחירות הקרובות, חרף האתגרים שלפתחה. מסמך זה, על ההמלצות שהוא כולל, נועד לסייע לה בכך.

אפשר למנות כמה אתגרים העלולים להקשות על משטרת ישראל לממש כראוי את אחריותה לשמור על תקינות, הוגנות וטוהר הבחירות לכנסת ה־26:

- אנו עדים לקיטוב מעמיק ולשיח ההולך ומקצין בחברה הישראלית, הגולש במקרים רבים לאלומות ולפעולות של גורמים קיצוניים נגד אזרחים מן השורה, נבחרי ציבור, מועמדים בבחירות וארגונים, בין היתר כדי לשבש הפגנות ותהלוכות.
- אמון הציבור במשטרה נמצא בשפל בקרב הציבור היהודי והערבי, וניכרים פערים גדולים בין קבוצות בחברה היהודית בנושא זה בהתאם לזיהוי הפוליטי שלהן.⁷
- ניכרים ניסיונות להתערבות פוליטית אסורה בפעילות המשטרה ולשחיקה של הממלכתיות שלה, למשל בהקשר של פריסת כוחות המשטרה וסוג הכוחות הנפרסים, בתחום שיטור ההפגנות והאספות ובמצבים של שיטור יתר או שיטור חסר, לרבות ביחס לחברה הערבית.

7 לפי נתוני מדד הדמוקרטיה הישראלית 2025, 39% מהציבור היהודי נותן אמון במשטרה, וניכר המשך של מגמת הירידה ברמת האמון במשטרה בציבור זה, שהגיעה לשפל במהלך כהונת הממשלה ה־37. נוסף על כך, הפערים בין המחנות הפוליטיים בסוגיה זו ניכרים – 47% במחנה הימין נותנים אמון במשטרה, לעומת 32% במחנה המרכז, ורק 20.5% במחנה השמאל. כמו כן, רק 25% בציבור הערבי נותנים אמון במשטרה, רמת אמון שנותרה נמוכה כשהייתה. ראו הרמן, תמר, ליאור יוחנני, ירון קפלן, ואינה אורלי ספוז'ניקוב מדד הדמוקרטיה הישראלית 2025 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2025).

כפי שכתבה בתחילת שנת 2026 היועצת המשפטית לממשלה אגב העתירות נגד המשך כהונתו של חבר הכנסת איתמר בן גביר כשר לביטחון לאומי, הפעלת יתר או הפעלת חסר של המשטרה על פי אינטרסים פוליטיים מעוררת סיכונים חמורים לערכים דמוקרטיים בתקופת הבחירות לכנסת, בין היתר בפעילות משטרתית בהפגנות ובעצרות בחירות בתקופה שלקראת יום הבחירות ובשמירה על טוהר הבחירות ביום הבחירות עצמו.⁸

● אלפי שוטרים חדשים גויסו למשטרה בשנים האחרונות, הוכשרו בתהליך הכשרה פרונטלית מקוצר, והם חסרי ניסיון ממערכות בחירות קודמות, ומאות מהם גויסו ל"שיטור ירוק" (כלומר, למשמר הגבול – המשמר הלאומי, שהוא בעל אופי צבאי-למחצה), להבדיל מ"שיטור כחול". בתוך כך, קיים חשש לפערי מקצועיות באופן הפעלת שיקול הדעת מצד שוטרים, בשטח ובתחנה, המקבלים ביטוי, למשל, בשימוש בסמכויות מעצר וחיפוש בגוף – לכאורה ללא עילה.⁹

● מאז הבחירות האחרונות לכנסת חלה עלייה דרמטית במספר רישיונות כלי הנשק הפרטיים במרחב הציבורי בישראל. בהשוואה למצב הדברים בבחירות הקודמות לכנסת, יש יותר מפי שניים מחזיקי רישיון נשק פרטי בישראל.¹⁰ פועל יוצא של הרחבת מדיניות רישוי הנשק, הוא שחלק מבעלי הרישיון החדשים צעירים יותר ומיומנים פחות מבעבר בשימוש בנשק.¹¹ מדיניות זו יוצרת, בין היתר, פערים הקשורים בתחושת הביטחון של הציבור, החלוקה בשאלה אם

8 בג"ץ 9037-08-24 גלעד הכהן נ' חה"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה, חגובה מקדמית מטעם היועצת המשפטית לממשלה (1.1.2026).

9 ראו, למשל, יעל ליטמנוביץ "הזכות להפגין נשמרת גם בעימות מלחמה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (26.6.2025).

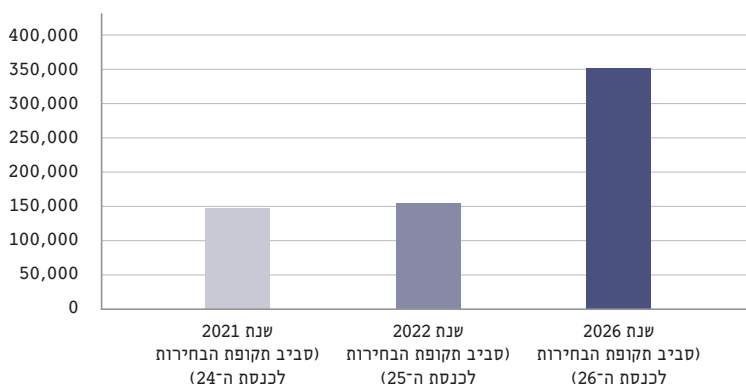
10 בשנת 2021 (סביב הבחירות לכנסת ה-24) עמד מספר רישיונות כלי הירייה הפרטיים שבידי הציבור על כ-148,000 רישיונות. ראו האגף לרישוי כלי ירייה "מספר רישיונות כלי ירייה פרטי ירד ב-20% בעשור האחרון" (4.1.2022). בשנת 2022 (סביב תקופת הבחירות לכנסת ה-25) עמד מספר זה על כ-155,000 רישיונות. במרץ 2026 עמד מספר רישיונות כלי הירייה הפרטיים בישראל על כ-351,000 רישיונות. ראו [המשרד לביטחון לאומי פייסבוק](#) (24.6.2026).

11 ראו, למשל, מירית לביא "יותר נשקים, פחות שליטה: בן גביר מגדיל את מספר הזכאים לנשק בירושלים" [המכון הישראלי לדמוקרטיה](#) (22.3.2026).

נוכחות הנשק במרחב הציבורי מעלה את תחושת הביטחון שלו או פוגעת בה.¹²
סוגיה זו אף מתחדדת ביחס למקומות רגישים במיוחד, כמו הפגנות, אירועי בחירות וקלפיות.¹³

תרשים 1

מספר רישיונות כלי הירייה הפרטיים בישראל בתקופת מערכות הבחירות האחרונות לכנסת



מקור: האגף לרישוי כלי ירייה "מספר רישיונות כלי ירייה פרטי ירד ב-20% בעשור האחרון" (4.1.2022); המשרד לביטחון לאומי פייסבוק (24.6.2026).

12 בסקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה השיבו 40% מהנשאלים היהודים ו-81% מהנשאלים הערבים כי לא יחשו ביטחון אם אזרחים רבים יישאו נשק במרחב הציבורי. בחלוקה למחנות פוליטיים, רוב ניכר בשמאל (84%), וכן רוב במרכז (53%) לא יחשו ביטחון במצב הזה, לעומת 28% בימין. ראו המרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה ומרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות "סקר מיוחד - המשטרה וביטחון פנים בראי החברה הישראלית לשנת 2025" המכון הישראלי לדמוקרטיה (25.11.2025).

13 למשל, במאי 2026 ירו אזרחים כדורי פלסטיק באמצעות כלי מסוג איירסופט (כלי שהשימוש בו במרחב הציבורי נאסר בשנים האחרונות) על אזרחים שהפגינו נגד הממשלה, מקרה המעיד על הסכנה הטמונה בהחזקת כלי ירי בידי הציבור ככלל, ולקראת הבחירות בפרט. ראו מירית לביא "אזרחים יורים על מפגינים באירסופט, והמשטרה נעדרת" המכון הישראלי לדמוקרטיה (7.5.2026).

• בתקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית (הממשלה ה-37) חלה עלייה בפעילות של התארגנויות שיטור והתארגנויות מעין־שיטוריות הפועלות במרחב הציבורי.¹⁴ חלק מהתארגנויות אלו הן פורמליות, למשל, מג"ב – המשמר הלאומי, מאות כיתות הכוננות המשטרתיות, וכן מערכי האכיפה המקומיים (הידועים גם בכינוי "השיטור העירוני") הפועלים ביישובים רבים ושהיקף סמכויותיהם הורחב בשנה האחרונה (לצד עיגון האיסור המפורש על מעורבותם בהפגנות ובאירועי בחירות).¹⁵ לצד זאת, פועלות בשטח התארגנויות בלתי פורמליות המכרסמות במונופול של המשטרה על אכיפת חוק ושמירה על הסדר הציבורי, ובהן, למשל, עשרות סירות ביטחון של רשויות המקומיות, ואף התארגנויות עצמאיות של אזרחים חמושים.¹⁶ להבדיל ממצב הדברים בבחירות הקודמות לכנסת, פעילותן של ההתארגנויות האלה היום נרחבת, וחשוב לתת את הדעת לנוכחות שלהן בשטח בתקופת הבחירות הקרובה.

• אנו נתונים בעיצומו של משבר פשיעה חמור, המשפיע במיוחד על החברה הערבית. בשנת 2025 נרצחו בחברה הערבית 241 קורבנות, יותר מפי ארבעה ממספר הקורבנות בנפש לפני עשור, ויותר מכפול ממספר הקורבנות בשנת 2022.¹⁷ משבר זה פוגע פגיעה אנושה בביטחון ובתחושת הביטחון של אזרחי

14 ראו יעל ליטמנוביץ ומירית לביא "רשת השיטור" בישראל – התארגנויות חמושות אחרי 7 באוקטובר 2023 – מיפוי ראשוני והמלצות (הצעה לסדר 60, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2025).

15 עם זאת, ההסדרה או הפיקוח על פעילותן של התארגנויות אלו יכולים להיות חלקיים. שם.

16 שם. ראו גם מירית לביא ויעל ליטמנוביץ "שוטרים" בעיני עצמם עלולים לסכן את כולנו" המכון הישראלי לדמוקרטיה (21.1.2025); יעל ליטמנוביץ ומירית לביא "מיליציות פוגעות בדמוקרטיה וביציבות המדינה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (3.6.2024); יעל ליטמנוביץ ומירית לביא "אין מקום להתארגנויות אזרחיות חמושות ועצמאיות במדינה דמוקרטית" המכון הישראלי לדמוקרטיה (23.1.2024).

17 בנימין גל "הדיון בוועדה לביטחון לאומי נעצר בשל עימות בין חברי האופוזיציה למשטרה" דוברות הכנסת (10.2.2026). ארגוני חברה אזרחית מדווחים על מספר קורבנות גבוה יותר בחברה הערבית בשנת 2025: לפי ארגון יוזמות אברהם, מספר זה עמד על 252 קורבנות ב־2025; לפי ארגון אילאף – 258 קורבנות ב־2025. ראו יוזמות אברהם קורבנות בנפש בחברה הערבית בנסיבות של אלימות ופשעה: דוח מסכם לשנת 2025 (דצמבר 2025) (הנחונים מעודכנים ל־28 בדצמבר 2025); אילאף – המרכז לקידום ביטחון

ישראל הערבים. מסקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה עולה כי 80% מהנשאלים הערבים חוששים במידה די רבה ובמידה רבה מאוד כי הם או בני משפחתם ייפגעו מאלימות חמורה או מירי במסגרת סכסוך פלילי.¹⁸ נתונים אלו מצביעים על עומק המשבר בביטחון האישי בישראל, ועלולים להשפיע גם על הביטחון ועל תחושת הביטחון בתקופת הבחירות, בין היתר בהקשר של הפגנות, אירועי בחירות והגעה לקלפיות.

● בשנים האחרונות אנו עדים להתפתחויות טכנולוגיות משמעותיות הנוגעות לרשתות חברתיות ולדרכי התקשורת המקוונות, יכולות סייבר משוכללות ומערכות מבוססות בינה מלאכותית. התפתחויות אלו עלולות להיות מנוצלות להשפעה פסולה על בוחרים.

3. שיטת המחקר ומבנה המסמך

הרבה מן המידע הנוגע לאופן ההתארגנות, למדיניות ולפרקטיקות של המשטרה לטובת מימוש אחריותה לתקינות, להוגנות ולטוהר הבחירות אינו נגיש בנקל, ושני נוהלי המשטרה הרלוונטיים ביותר לכך חשופים לציבור רק בחלקם:

(1) נוהל אח"ם מס' 300.02.252 "הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות".¹⁹ נוהל זה מפרט את היערכות אגף חקירות במשטרה לשמירה על טוהר הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות באמצעות אכיפת עבירות הקשורות בבחירות. מסמך זה פורסם בפומבי.

בחברה הערבית שנה נוספת של אובדן משילות והסלמה בפשיעה ואלימות בחברה הערבית: מגמות ונתונים לשנת 2025 (דצמבר 2025).

18 המרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה ומרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות "סקר מיוחד – המשטרה וביטחון פנים בראי החברה הישראלית לשנת 2025" המכון הישראלי לדמוקרטיה (25.11.2025).

19 נוהל אח"ם מס' 300.02.252 "הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות" (11.7.2021).

(2) נוהל אג"ם 221.101.04 "עמ"ט לקראת בחירות". נוהל זה קובע הוראות להיערכות המשטרה – במיוחד של אגף המבצעים, לשם עריכת הבחירות כחוק ומתוך הבטחת הסדר ושלוש הציבור וביטחונו. מסמך זה לא הותר לעיון הציבור.²⁰

המידע המוצג בהצעה לסדר זו מבוסס על שני מקורות המידע האלה, וכן על הידע והניסיון של ניצב (בדימוס) מוטי לוי, אחד ממחברי ההצעה, ושל מפקדים בכירים לשעבר במשטרת ישראל, בעלי ניסיון עשיר בפקוד על כוחות המשטרה, לרבות במערכות בחירות, שעימם ערכנו ראיונות מקיפים והתייעצויות קבוצתיות.²¹ כמו כן, המסמך נכתב על בסיס מחקר משפטי משלים.

במסמך שלושה חלקים עיקריים:

1. היערכות משטרת ישראל ופעילותה בתקופה שלפני הבחירות²²
2. היערכות משטרת ישראל ופעילותה ביום הבחירות עצמו
3. היערכות משטרת ישראל ופעילותה מיד לאחר יום הבחירות

20 בקשת חופש מידע שהגשנו למשטרת ישראל כדי לקבל את הנוהל במסגרת מחקר זה נדחתה בנימוק שגילוי הנוהל וחשיפתו לציבור עלולים לספק מידע פנימי על פעולות משטרת ישראל ובכך לפגום ביעילות עבודתה ולהביא לחשיפת שיטות הפעולה שלה ובכך להביא לפגיעה בפעולות האכיפה שהיא מבצעת. בהשגה שהגשנו על החלטה זו ביקשנו לשקול מחדש את בקשתנו, או לחלופין לקבל תשובות בכמה סוגיות הקשורות בהיערכות אגף המבצעים לקראת הבחירות, סוגיות שאנו רואים חשיבות בפרסום ההנחיות בעניינן. השגחנו התקבלה בחלקה.

21 מידע עובדתי המובא במסמך זה שאינו נתמך באסמכתא בהערות שוליים מקורו בראיונות ובהתייעצויות שקיימנו.

22 שפירא ולוריא מציעים כי תקופת הבחירות היא התקופה שמהתפזרות הכנסת או היווצרות העילה לבחירות מוקדמות, או מראשית פרק הזמן של כשלושה חודשים לפני בחירות שיערכו במועדן, ועד יום הבחירות עצמו. ראו שפירא ולוריא, לעיל ה"ש 6, בעמ' 36, ה"ש 9.

בכל פרק בהצעה לסדר מפורטות סוגיות שיש לתת עליהן את הדעת במסגרת היערכות המשטרה לקראת הבחירות לכנסת ה-26. ביחס לכל סוגיה מתואר המענה שניתן לה במערכות בחירות קודמות ומוצעות המלצות להיערכות ולהתנהלות המשטרה בבחירות הקרובות. ההמלצות מחולקות לשתי קטגוריות: דגשים ליישום ההוראות וההנחיות הקיימות (מסומנים ב-!) והמלצות לביצוע פעולות חדשות נוספות (מסומנות ב-⚡).

פרק א

היערכות המשטרה ופעילותה בתקופה שלפני יום הבחירות

1. ההיערכות הארגונית הפנימית של המשטרה

(א) המענה שניתן במערכות בחירות קודמות

לקראת הבחירות לכנסת מתקיימת עבודת מטה בכל אגפי המשטרה. שני האגפים המרכזיים בהיערכות זו הם אגף המבצעים (אג"ם) והאגף לחקירות ולמודיעין (אח"ם).

• אגף המבצעים אמון על ההיערכות המבצעית של המשטרה לקראת הבחירות, ביום הבחירות ובתקופה שלאחר הבחירות. האגף אמון על מתן הנחיות לכלל המחוזות בנוגע למתווה ההיערכות, לתיאום הכוחות, ולהסטת כוחות ומשאבים בהתאם לאירועים השונים, וכן לזקח חלק בקביעת רמת האיום על נבחר ציבור ועל מועמדים לכנסת.

• האגף לחקירות ולמודיעין אחראי לחקירת חשדות לעבירות הקשורות בבחירות. רבות מעבירות אלו שייכות לקטגוריה של "עבירות בחירות", ובכללן עבירות הנוגעות לזיוף בחירות ולתעמולת בחירות אסורה.²³ האגף מוציא

23 על פי סעיף 52(ב)(2) לחוק העונשין "עבירה בחירות" היא עבירה לפי חוק הבחירות

פקודה ובה ההנחיות והכללים ליחידות השטח בכל הנוגע למדיניות והנחיות. בכל מחוז מוקם צוות בחירות (בדרך כלל ביחידות ההונאה המחוזיות), והצוות מרכז ומטפל בעבירות הבחירות הרלוונטיות לכל מחוז. נוסף על כך, ביחידה להב 433 הוגדרו היחידה הארצית לחקירות הונאה (יאח"ה) ויחידת הסייבר כיחידות שנועדו לחקור עבירות בחירות ברמה הארצית ועבירות במרחב הסייבר. האגף מתואם עם פרקליטות המדינה בצוותים משותפים, בדגש על חקירות עבירות ביטוי ועבירות על טוהר הבחירות.

כמו כן, מקודמת היערכות באגפים וביחידות נוספים, דוגמת אגף ההדרכה, האמון על הכשרת אלפי השוטרים הפועלים במשימות הקשורות לבחירות לכנסת.

נוסף על עבודת המטה שלעיל, המשטרה נוהגת להקים **מינהלת בחירות** שבראשה עומד **פרויקטור הבחירות** – קצין משטרה בכיר (למשל, בעבר כיהנו בתפקיד קצינים בכירים מאגף המבצעים בדרגת תת־ניצב או ראש האגף בדרגת ניצב), ולצידו רפרנטים מאגפי המשטרה השונים שתכלית עבודתם היא להכין את המשטרה לקראת יום הבחירות ולהיות גורם מתאם ומתואם עם ועדת הבחירות המרכזית. מינהלת זו אמורה להתנתק ממשמורת היום־יום ולהתרכז בהכנות, בהנחיות, בתיאום ובבקרה לקראת יום הבחירות.

(ב) המלצות לבחירות לכנסת ה־26

💡 לנוכח גודל האתגרים הניצבים לפתחה של המשטרה בבחירות הקרובות, מלבד ההיערכות הרגילה, כפי שתוארה לעיל, מומלץ שהמשטרה תקים גם **צוות פנים־ארגוני בהובלת סגן המפכ"ל לניהול ההיערכות לבחירות**. ייעוד הסמפכ"ל ותפקידיו במשטרת ישראל כוללים, ככלל, את האחריות לפעול למימוש כיווני הפעולה בארגון באמצעות תיאום והכוונת הגורמים הנוגעים

לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, עבירה לפי חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 או עבירה לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959. סעיף זה קובע כי תקופת המאסר על תנאי של מי שהורשע בעבירת בחירות יכולה להתארך בנסיבות מסוימות, ולשם כך מוגדר מהי עבירת בחירות.

לסוגיה מסוימת, וכן להבטחת יישום מיטבי של עבודות מטה בהתאם לתכנון באמצעות הערכות מצב, תהליכי פיקוח ובקרה, איתור חסמים ופתרון בעיות.²⁴ אם כך, הובלה של הסמפכ"ל את הצוות הפנים-ארגוני לניהול ההיערכות לבחירות עולה בקנה אחד עם הגדרת תפקידו הכללית.

מומלץ שצוות זה ייפגש לעיתים קרובות, ושיתתפו בו נציגים בכירים מהאגפים הרלוונטיים במשטרה (לרבות אג"ם, אח"ם ואגף הדרכה), נציגים בכירים מהמחוזות וראש מינהלת הבחירות המשטרית.²⁵ הכפיפות של הצוות לסמפכ"ל תאפשר הובלה בדרג משטרית בכיר של ההכנות לבחירות, בדגש על התכנון האסטרטגי והרוחבי, ותקדם תיאום מיטבי בין כלל הגורמים הרלוונטיים במשטרה. בין היתר, הצוות יזהה פערים בהיערכות ובצורכי המשטרה והשוטרים, ינחה את הגורמים הרלוונטיים לטפל בפערים שזוהו ויקיים תהליכי בקרה ופיקוח. צוות הסמפכ"ל יוביל את הפעילות ברמה האסטרטגית-רוחבית, ואילו ראש מינהלת הבחירות וצוות המינהלת יתכללו את ההיערכות ברמה האופרטיבית, ויהיו הנציגות המשטרית בממשק עם גורמים חוץ-משטריים, כמו ועדת הבחירות המרכזית לכנסת.

24 פקודות משטרת ישראל של המפקח הכללי מס' 02.01.03 "סגן המפקח הכללי (סמפכ"ל) – ייעוד, תפקידים וכפיפות" (7.12.2022).

25 בתחילת מאי 2026 עדכנה דוברות המשטרה כי תנ"צ אלי פינטו, מפקד מחוז מרכז במשטרה, יעבור לתפקיד ראש מינהלת הבחירות של משטרת ישראל. ראו אלון חכמון "המשטרה מפרסמת הבהרה – מפקד מרחב השרון לא הודח מתפקידו" מעריב (6.5.2026). בהמשך דווח בתקשורת כי תנ"צ פינטו פורש מתפקידו זה. ראו משה שטיינמן "חודשיים וחצי לפני פתיחת הקלפיות: פרויקטור הבחירות במשטרה פורש מתפקידו" (12.8.2026) i24.

תרשים 2

צוות פנים-ארגוני בהובלת הסמפכ"ל לניהול ההיערכות לבחירות



נמליץ על שני צעדים נוספים להיערכות ארגונית פנימית של המשטרה שתכליתם לעגן בפועל את עקרונות הממלכתיות והעצמאות של משטרת ישראל לכל אורך תקופת הבחירות הקרובות. ראשית, מוצע ליצור ולחזק מגננונים שיאפשרו היועצות מהירה ויעילה בין מפקדי המשטרה לבין הייעוץ המשפטי למשטרה, וכן בין משטרת ישראל לבין היועצת המשפטית לממשלה ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת. מגננונים אלו ישמשו, בין היתר, להיועצות כאשר עולה ספק באשר לצעד הנדרש מצד שוטרים ומפקדים סביב הבחירות לכנסת ה-26 (לדוגמה, במקרה שבו מי מחברי ועדת הקלפי דורשים משוטר המוצב בקלפי פעולה מסוימת, והוא אינו משוכנע שהפעולה חוקית).

שנית, מוצע כי כל פנייה מצד גורמים פוליטיים למפקדים ולשוטרים הקשורה בבחירות (למשל, אם גורם חוץ-משטרי מבקש להתערב בפריסת הכוחות בקלפי) תגיע תחילה לפתחו של המפכ"ל, והוא ישקול אם מדובר בפנייה שניתן להידרש אליה, ומוצע כי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת והייעוץ המשפטי לממשלה יעודכנו בפנייה ובתוצאותיה.

בתוך כך, חשוב לעמדתנו שהמפכ"ל יפרסם, עוד לפני הבחירות, הנחיות שיחולו עד סיום הבחירות, שיעמדו על תפקידה החשוב של משטרת ישראל בהבטחת ההוגנות הבחירות הקרובות ותקינותן, יבהירו את הערכים שלפיהם המשטרה נדרשת לפעול במיוחד בתקופה זו (לרבות ערך הממלכתיות וערך המקצועיות), ויבהירו כי המשטרה לא תהיה מעורבת באירועים ובפעילויות בעלי גוון פוליטי. בהתאם לכך מוצע כי ראשי האגפים הרלוונטיים במשטרה יגזרו מהנחיות אלו את הנחיותיהם לדרגים שמתחתיהם כדי שיישמו את תפיסת המפכ"ל.

2. הבטחת קיומם של אירועי בחירות והגנה על המשתתפים בהם

(א) רקע

לאירועי בחירות חשיבות רבה, בהיותם חלק מחופש הביטוי הפוליטי.²⁶ ככלל המשטרה מחויבת לאפשר לקיים כל עצרת, אספה, התכנסות, או הפגנה בתקופת הבחירות בכפוף להוראות פקודת המשטרה, חקיקה רלוונטית נוספת²⁷

26 להרחבה ראו שפירא ולוריא, לעיל ה"ש 6.

27 בעיקר רלוונטי לכך חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, תשכ"ג-1962, המאפשר הטלת מגבלות מסוימות על "עצרת עם". מדובר באספה שמספר המשתתפים בה הוא 500 או יותר, בכפוף לחריגים – למשל, לא תהיה זו "עצרת עם" אם מדובר באספה המתקיימת במקום המשמש דרך קבע לאספות.

והפסיקה.²⁸ אספה או הפגנה אינה טעונה רישוי, אלא אם כן מדובר בהתקהלות של 50 איש או יותר שמושמצים בה נאום או הרצאה בנוגע ליחסי החוץ והביטחון של המדינה. מכאן שהפגנה שמטרתה המוצהרת היא לקדם ערכים כלליים יותר, למשל שמירה על שלטון החוק ועל טוהר המידות בישראל, אינה צריכה רישיון.²⁹ וידגש, ההחלטה בעניין אירוע מחאה קונקרטי נתונה לשיקול דעתה המקצועי של משטרת ישראל, ואסור שתהיה בה מעורבות של הדרג הפוליטי.

מגבלות על זכות האספה וההפגנה (למשל, הטלת תנאים של מקום וזמן) יוטלו "רק בהתקיים רמת הסתברות קרובה לוודאי לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור".³⁰ דוגמה להגבלה כזאת שהמשטרה הטילה וצלחה את מבחן הביקורת השיפוטית היא מניעת קיומה של תהלוכה להנפת דגלי ישראל באום אל-פאחם בתקופה שלפני הבחירות (לכנסת ה-18) ודחייתה למועד שלאחר הבחירות, בשל הרגישות הכרוכה בכך והפגיעה בסדר הציבורי.³¹

לפי נוהלי המשטרה והנחיית היועץ המשפטי לממשלה, איסור גמור על קיום אספה או מחאה יוטל אך ורק אם הערכת המצב והמידע שבידי המשטרה מצביעים על ראיות קונקרטיות המבססות את הקביעה שיש ודאות קרובה

28 להרחבה על חופש המחאה בישראל ראו עודד רון, דפני בנבניסטי ומרדכי קרמניצר חופש המחאה וחופש ההפגנה – עמיד דמוקרטי לשריד מנדטורי? (מחקר מדיניות 198, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024).

29 ראו בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (8.10.2017). בה בעת, תהלוכות של יותר מ-50 משתתפים מחויבות ברישיון בלי קשר לתוכנן. נוהל אג"ם 221.110.19 "אספות ותהלוכות" (18.5.2023); הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מספר 3.1200 "חירות ההפגנה" (5.1.2022).

30 נוהל אג"ם 221.110.19 "אספות ותהלוכות" (18.5.2023).

31 ראו לעניין זה את החלטת המשטרה, שאושרה בבג"ץ, לאפשר לעותרים (איחמר בן גביר, ברור מרזל ויעקב פאוצי) לקיים תהלוכה להנפת דגלי ישראל בחוואי מסוים בתחום העיר אום אל-פאחם בתוך 45 ימים לאחר הבחירות לכנסת ה-18, ולא בתקופה שקדמה לבחירות לכנסת (כחודש לפני הבחירות), וזאת בשל הרגישות הכרוכה בכך והחשש להפרות סדר. בג"ץ 6802/08 איחמר בן גביר נ' מפקד המחוז הצפוני – ניצב שמעון קורן (21.1.2009).

לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ואין דרך סבירה למנוע סכנה זאת (למשל באמצעות הטלת תנאים על ההפגנה).³²

נוסף על זכותו של אדם לערוך אספה או הפגנה או להשתתף בה במסגרת המגבלות הקבועות בחוק, חלה על המשטרה חובה **להגן על הפגנה הנערכת כחוק ועל המשתתפים בה, גם כאשר מדובר במסרים ביקורתיים או שנויים במחלוקת, ולהקצות לכך את כוח האדם הנדרש.** המשטרה נדרשת למנוע במידת האפשר הפרעה לאספה ולהפגנה מצד אנשים המתנגדים להפגנה, שהרי מתן כוח לקהל עוין לסכל את מימושה של זכות היסוד להפגין יפגע בה פגיעה קשה, ויהיה משום מתן פרס ל אלימות ועידודה.³³

אשר ל**פיזור אספה או הפגנה**, ככלל, הדבר אפשרי, לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אם יש לשוטרי יסוד סביר להניח כי נעברה עבירה של התקהלות אסורה לפי סעיף 151 לחוק העונשין. כלומר, אם מפגינים עוברים עבירה או מתנהגים באופן אחר הנותן יסוד סביר לחשש שיופרו השלום או הסדר הציבורי. עם זאת, לפי ההנחיה, חובה לאזן, במידת האפשר, בין הצורך למנוע הפרת שלום לבין הצורך לאפשר את מימוש זכות ההפגנה, ואין להקריב בנקל צורך אחד לטובת רעהו, אלא ראוי לחפש דרך שתאפשר לקיים את שניהם. אם אפשר למנוע את העבירה ולאפשר קיום הפגנה במסגרת החוק, ראוי להעדיף דרך זאת על פני פיזור ההפגנה.³⁴

לבסוף, יש לציין כי המשטרה אינה רשאית לעכב חבר כנסת בעת הפגנה שהחלה כדין, לעצור אותו (אלא במקרה חריג של ביצוע פשע מתוך הפרת

32 נוהל אג"ם 221.110.19 "**אספות ותהלוכות**" (18.5.2023); הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מספר 3.1200 "חירות ההפגנה" (5.1.2022).

33 שם. ראו גם את העבירה הייעודית סביב הבחירות: המפריע למהלך הסדיר של אספת תעמולה של רשימת מועמדים שפורסמה לפי סעיף 65 לחוק לבחירות דינו מאסר שישה חודשים או קנס. סעיף 126 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט-1969.

34 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מספר 3.1200 "חירות ההפגנה" (5.1.2022).

שלום הציבור או שימוש בכוח) או להגביל את חופש התנועה שלו.³⁵ אכן, במהלך כהונת הממשלה ה־37 עלה הצורך בחידוד נוהלי המשטרה בנוגע להתנהלות מול חברי הכנסת במצבי חיכוך, ובמיוחד במהלך הפגנות, שכן מדובר בנקודת חיכוך מורכבת המחייבת רגישות מקצועית והבנה של חשיבות תפקיד המשטרה בהבטחת חסינותם וחזיונותיהם של חברי הכנסת, מתוך הכרה בכך שהשתתפותם באירועים ציבוריים ובהפגנות היא חלק מהותי ממילוי תפקידם.³⁶

(ב) המענה שניתן בבחירות קודמות

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־24, השופט פוגלמן, כתב בעבר כי לחופש ההפגנה חשיבות עליונה, בעיקר לעניין פעילות פוליטית – ובוודאי בתקופת בחירות.³⁷ במערכות הבחירות הקודמות ראתה משטרת ישראל בתקופה שלפני הבחירות (וביום הבחירות עצמו) מועדים רגישים במיוחד, ולכן נערכה היערכות מקדימה והתכנונה לתת מענה לכלל האיומים ותרחישי הייחוס.

בראש ובראשונה עומדת הבטחת שלומם וביטחונם של המשתתפים באירועי בחירות – תהלוכה, הפגנה או עצרת הקשורות לבחירות, וכן סיור של חבר כנסת, נבחר ציבור או מועמד בבחירות.³⁸ ככלל, נוהלי משטרת ישראל נותנים את הדעת

35 ראו הייעוץ המשפטי לוועדת הכנסת "נייר הכנה לשיבת ועדת הכנסת: הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון – אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי), התשפ"ה-2024 (פ/5037/25) של חה"כ טלי גוטליב" (22.1.2025); פקודות משטרת ישראל של המפקח הכללי מספר 14.01.34 "עייכוב, מעצר ושחרור" (27.4.2023); מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, ליועץ המשפטי למשטרת ישראל, עו"ד אלעזר כהנא, בנושא "התנהלות גורמי המשטרה בהפגנה בה היה מעורב חבר הכנסת אחמד טיבי" (4.6.2024).

36 ראו מכתב היועצת המשפטית לכנסת ליועץ המשפטי למשטרת ישראל מיום 19.2.2024, פורסם באתר הכנסת.

37 מב"כ 3/24 הליכוד, תנועה לאומית ליברלית נ' חל"צ דרכנו ואח' (19.3.2021).

38 כך מוגדר "אירוע בחירות" בנחל אח"ס מס' 300.02.252 "הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות" (11.7.2021).

להיערכות המשטרה לקראת אירועי בחירות, ומסדירים את עבודת המטה ברמה הארצית, שממנה נגזרת אחר כך ההיערכות המבצעית במחוזות ובמרחבים.³⁹

לפני כל אירוע מסוג זה אמורים המפקדים לקיים הערכות מצב ולקבוע את רמת האיום ואת תרחיש הייחוס של האירוע, ובכלל זה את פוטנציאל האיום על המועמדים. הערכת המצב מתבססת על סקירת מודיעין האמורה להעריך את פוטנציאל האיום והסכנה, על ניסיון העבר, על האווירה הציבורית, על אירועי השעה ועוד. מכאן נקבעת רמת הפיקוד הנדרשת – בהתאם לגודל האירוע, מורכבותו, פוטנציאל האיום, הדמויות המשתתפות, הערכת המודיעין ומיקום האירוע. בהתאם לכך נקבע גם סדר הכוחות שישתתפו באירוע.

אם חלילה מתפתח אירוע אלימות, הוא עלול להביא להסלמה ולתגובות שכנגד. כדי למנוע אירועי אלימות והפרות סדר, בתקופת הבחירות נערכה המשטרה לחומרה מבחינת הערכת המצב, והיקף הכוחות שאבטחו אירועים אלו היה גדול יותר מימים שבשגרה.

(ג) המלצות לבחירות לכנסת ה-26

! קבלת החלטות המשטרתית ביחס לאירועי בחירות צריכה להיעשות ללא מעורבות הדרג הפוליטי. בהפעלת שיקול הדעת ביחס לקיומם של אירועי בחירות, על המשטרה להקפיד לנהוג בממלכתיות, במקצועיות ובהיעדר שרירותיות. ככלל, כחלק מההגנה על חופש הביטוי, התוכן האידאולוגי  שההפגנה מבקשת לבטא אינו עניין למשטרה.⁴⁰ לשם מימוש עקרונות אלו מוצע להדגיש בפני המפקדים והשוטרים, באמצעות הייעוץ המשפטי של המשטרה, את מרכזיות מקומו של הייעוץ המשפטי בקבלת החלטות בסוגיות הקשורות לחופש הביטוי.

39 נוהל אג"ם מס' 221.101.04 "עמ"ט לקראת בחירות" (לא פורסם בפומבי).

40 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מספר 3.1200 "חירות ההפגנה" (5.1.2022).

! שיתוף פעולה בין המשטרה למארגני אספה או מחאה תורם מאוד להיערכות משטרתית טובה לקראת אירוע, ולקביעת תנאים מאוזנים ומידתיים. לכן, אם מתקבל מידע על התארגנות אספה או מחאה,⁴¹ קצין אגף המבצעים בתחנה הרלוונטית צריך לפעול ליצירת קשר עם המארגנים לתיאום האירוע, ובתוך כך מומלץ, בהתאם לנוהלי המשטרה, שיועץ משפטי משטרתי ילווה כל קשר בין המשטרה למארגנים.⁴²

! בהפעלת שיקול הדעת אם להטיל מגבלות על זכות האספה וההפגנה, עד כדי איסור גמור על קיום אספה או מחאה, יש להקפיד על המבחנים שנקבעו בפסיקה ובהנחיות, כמפורט לעיל.

! המשטרה נדרשת להיערך מודיעינית ומבצעית, מבעוד מועד ובזמן אמת, כדי להגן על הפגנה הנערכת כחוק ועל המשתתפים בה, לרבות בהקצאת כוח האדם הנדרש והציוד הדרוש. חשוב לזהות מגמות בתחום ולהתמודד עימן (לדוגמה, עם הטרדת נבחרי ציבור, אזרחים ומפגינים).

! בתוך כך, יש להעמיד לדין את המפריעים למהלך הסדיר של אספת בחירות או הפגנה לפי קריטריונים ברורים ושוויוניים ובעדיפות גבוהה, ועל פי מדיניות פרקליט המדינה בתחום. מדיניות זו נועדה לבסס מדיניות אכיפה המאזנת בין הזכות להפגין לבין האינטרס הציבורי שבשמירה על ביטחון הציבור ושלטון החוק, וכן להרתיע מפגינים מביצוע פעולות הגולשות לאליומות ולהפרה ממשית של הסדר הציבורי. יש לקדם את האכיפה בתחום גם אם לא הוגשה תלונה בנושא.⁴³ בהקשר הקונקרטי של בחירות, חוק הבחירות אף קובע סעיף

41 כך, למשל, לפי סעיף 5 לחוק הבטיחות במקומות ציבוריים, תשכ"ג-1962, מארגן של "עצרת עם", נדרש להודיע לפחות חמישה ימים מראש לרשויות על הכוונה לקיימה.

42 נוהל אג"ם 221.110.19 "אספות ותהלוכות" (18.5.2023); הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מספר 3.1200 "חירות ההפגנה" (5.1.2022).

43 ראו נוהל אח"ם מס' 300.02.252 "הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות" (11.7.2021); הנחיית פרקליט המדינה מס' 2.40 "מדיניות העמדה לדין בחקיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה" (25.8.2020).

עבירה ייעודי – הפרעה לאספת תעמולה לבחירות מטעם רשימת מועמדים שפורסמה.⁴⁴

במקרים שבהם מתעורר צורך לפזר את האירוע בשל פגיעה ממשית בביטחון הציבור או בסדר הציבורי (לרבות במקרים של התנכלות קשה מצד גורמים עוינים למפגינים או למוחים), מוצע שההחלטה על הפיזור תתקבל על ידי דרג בכיר, ועל פי אמות מידה ברורות ושוויוניות שיחולו ביחס לכל ההפגנות והאספות. מומלץ שאמות מידה אלו יפורסמו מראש, לאחר שנוסחו בהתייעצות עם הייעוץ המשפטי לממשלה.

! גורמים עירוניים אינם יכולים להיות מעורבים בפעילות אכיפה וביטחון במהלך אירועים שיש להם זיקה לבחירות. כך, למשל, לפי חוק מערכי אכיפה מקומיים, פקחי הרשות המקומית הפועלים במסגרת המערך הזה (המכונה "השיטור העירוני") אינם רשאים לפעול במקום המשמש באותה השעה להתקהלות שהיא מחאה או הפגנה או להתקהלות מפלגתית פוליטית.⁴⁵ יודגש, הראות חוקי העזר המסדירים את נושא השילוט בתחומי רשויות מקומיות אינן חלות בעת הפגנה, שהרי לרשות המקומית אין סמכות להשליט משטר רישוי ופיקוח על שלטים הנישאים בהפגנה ובאספה.⁴⁶

44 סעיף 126(1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.

45 סעיף 2 לחוק מערכי אכיפה מקומיים, תשע"א-2011. באתר המשרד לביטחון לאומי פורסם בראשית שנת 2026, בניגוד ללשון המפורשת של החוק, שתפקיד המערך כולל, בין היתר, טיפול בהפגנה ובאירוע בחירות. בהמשך שונה התיאור והוסרה המילה "הפגנה" מסל העבירות, אך עדיין נותרה ההתייחסות לאירוע בחירות, כאמור, בניגוד ללשון החוק. ראו המשרד לביטחון לאומי "שיטור מקומי – מערכי אכיפה מקומיים – סל עבירות" אתר המשרד לביטחון לאומי (19.5.2026).

46 ככלל, אכיפת חוקי עזר של רשויות מקומיות על מודעות ושלטים שנושאים פוליטי, במיוחד בזמן מערכת בחירות, היא סוגיה רגישה ומורכבת, הדורשת שמירה על עקרון חופש הביטוי הפוליטי והפעלה שיקול דעת זהיר מצד הרשות המקומית, ומכל מקום אין להתערב בחוכן המודעה. עם זאת, כאמור, אין לרשות סמכות להתערב באכיפת חוקי עזר אלו במסגרת הפגנות. ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מספר 1.1912 "תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי" (ספטמבר 2022).

! כמו כן, אין לאפשר למתנדבי המשטרה להיות מעורבים ישירות באירוע בחירות. אכן, לפי נוהלי המשטרה, אין לשלב מתנדבים בפעילות ישירה באירועי הפרות סדר והפגנות, גם לא בנוכחות שוטר. המתנדבים רשאים לסייע במעגלי תנועה ואבטחה רחוקים, שאין להם זיקה ישירה לאירוע ואינם חלק מהכוח המשובץ לטיפול ישיר באירוע.⁴⁷ הגבלה זו חלה גם על מתנדבי כיתות הכוננות של המשטרה.⁴⁸ נמליץ כי מתנדבים יופעלו באירועי בחירות אך ורק כחלק מכוחות אבטחה במעגלים רחוקים שתכליתם מניעת אירועי טרור, ככל האפשר בליווי של שוטר קבע, ושהם לא ישתתפו כלל בטיפול ישיר באירועי סדר. לעמדתנו, נדרש לחדד בפני הכוחות בשטח את המגבלות האלה.

! ולבסוף, כאמור, חל איסור על עיכוב, מעצר (אלא במקרים חריגים), או הגבלת חופש התנועה של חברי כנסת המשתתפים בהפגנה שהחלה כדין, ומומלץ לשוב ולהבהיר את האיסור הזה.

47 נוהל אג"ם מס' 220.70.12 "הוצאת מתנדבים לפעילות במשא"ז" (4.9.2023).

48 נוהל אג"ם מס' 220.70.62 "הקמה והפעלת כיתות כוננות משא"ז במשטרת ישראל" (14.7.2025).

תרשים 3

עקרונות מנחים לשיטור הפגנות בתקופת בחירות



3. הגנה על אישי ונשות ציבור ועל מועמדים לכנסת

(א) המענה שניתן בבחירות קודמות

היערכות לאבטחת אישי ציבור ומועמדים לכנסת דורשת תיאום בין מערכים שונים במשטרת ישראל (אג"ם, אח"ם, ייעוץ משפטי), בשילוב מערכי שירות הביטחון הכללי (השב"כ), על פי חלוקת האחריות ביניהם המוגדרת בחוק, בהחלטות ממשלה ובנהלים. השב"כ אחראי לאבטחת נבחר ציבור בדרג ראש הממשלה ושרים מסוימים, על פי חוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002, ולכיסוי מודיעיני של איומים מחשש לפגיעה בנבחר ציבור. במקרים מסוימים, ועל פי הערכות מודיעיניות, יאובטחו שרים וח"כים מסוימים. גם משמר הכנסת מעורב באבטחת ח"כים בתחומי הכנסת ומחוצה לה.

במשטרת ישראל נקבעות רמות האיום על פי סולם שבין 1 ל-6 (רמה 1 היא הנמוכה ביותר ורמה 6 – החמורה ביותר). רמות האיום נקבעות על סמך מידע מודיעיני, ניתוח נתוני רשתות חברתיות, אירועי עבר, הערכות מצב ופוטנציאל האיום, ולכל רמת איום יש סל אבטחה מוגדר על פי דרגת המאוימות. אם יש איום על נבחר ציבור או על מועמד לכנסת נערכת הערכת מצב, ובה נקבעים רמת האיום וסל האבטחה הנדרש, וכן נפתחת חקירה של אחת מיחידות החקירה המשטרתיות. ככלל, ככל שהדרג המאיום בכיר יותר, כך עולה רמת הדרג החוקר.

כמו כן, למשטרת ישראל יש אחריות כוללת לאבטחת הסדר באירוע ציבורי שבו משתתף איש ציבור או מועמד לכנסת, גם אם האיש או האישה עצמם אינם מאובטחים. אחריות זו כוללת תיאום עם מארגני האירוע, היערכות מודיעינית, היערכות לאבטחת האירוע ושמירת הסדר הציבורי. כל זאת על פי גודל האירוע, הגורמים המשתתפים, וכמובן הרגישות המודיעינית-מבצעית.

(ב) המלצות לבחירות לכנסת ה־26

! כל הופעה ציבורית של נבחר ציבור ומועמדים בבחירות, למשל, בסיור או באירוע בחירות, מחייבת היערכות מקיפה, שתכליתה הגנה על גופם ורכושם, לרבות תיאום עם מארגני האירוע ובדיקה מודיעינית שעל בסיסם מגובשת ההיערכות המבצעית. הבדיקה המודיעינית צריכה לכלול, בין היתר, ניטור ברשתות חברתיות ובמרשתת וכיסוי מודיעיני בקבוצות מסוימות. חשוב שהגורמים הרלוונטיים במשטרה יבססו ערוצי שיח שוטף עם נציגי המפלגות לשם תיאום מיטבי מבעוד מועד של הופעות וסיורים של נבחר ציבור או מועמדים בבחירות. לעיתים נדרש גם תיאום מודיעיני עם השב"כ. חיוני להגן על איש ציבור בעת האירוע, ולהקצות לשם כך כוחות בהיקף ובסוג הנדרש.

! חשוב ליישם בפועל מדיניות שלפיה חקירה של אירועי פגיעה בנבחר ציבור או במועמדים בבחירות, או חקירה של איום לפגיעה בגופם או ברכושם, תקבל עדיפות גבוהה ותיחקר על פי נוהלי המשטרה והנחיות פרקליט המדינה.⁴⁹ אירועים כאלה דורשים חקירה אינטנסיבית ומהירה, איסוף יעיל של ממצאים וראיות, וכמובן מעצר והעמדה לדין לפי הצורך. עוד יודגש כי פתיחה בחקירה של אמירות בחשד להסתה לאלמות מחייבות אישור של הפרקליטות,⁵⁰ האמונה על בחינת האיוון שבין חופש הביטוי לפוטנציאל הסכנה לעבירות הסתה.

49 נוהל אח"ס מס' 300.02.252 "הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות" (11.7.2021); הנחיות פרקליט המדינה, הנחיה מס' 2.41 – "מדיניות התביעה בהעמדה לדין בעבירת איומים" (13.4.2021).

50 הנחית פרקליט המדינה, הנחיה מס' 14.12 – "אישור לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת" (3.12.2023). ראו גם נוהל אח"ס מס' 300.02.252 "הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות" (11.7.2021).

4. טיפול בעבירות בחירות המבוצעות באמצעות מערכות טכנולוגיות

(א) המענה שניתן בבחירות קודמות

בשנים האחרונות עלה בהתמדה היקף השימוש בפלטפורמות למיניהן ליצירת מצגי שווא, להתחזות, להעברת מידע מוטעה ושקרי וליצירת פרופילים פיקטיביים. קמפינים של השפעה לקראת בחירות כוללים גם שימוש בכלים ובפלטפורמות דיגיטליים, שחלקם עשויים לכלול מקורות מידע אנונימיים, מידע מניפולטיבי מסוגים שונים, ודרכי פעולה אחרות העשויות לפגוע בטוהר הבחירות.⁵¹ התפתחותן של מערכות טכנולוגיות הכוללות מאגרי מידע; רשתות חברתיות ודרכי תקשורת מקוונות; יכולות סייבר משוכללות; ומערכות מבוססות בינה מלאכותית חייבו בעבר את משטרת ישראל, את השב"כ ואת מערך הסייבר הלאומי (המס"ל) לשתף פעולה לקראת הבחירות לכנסת. ההבנה וההכרה שכלים אלו יכולים לפגוע בטוהר הבחירות הובילו לכך שלפני הבחירות האחרונות נערכו כמה ישיבות עבודה משותפות של שלושת הגופים האלה כדי למקסם יכולות וכלים להתמודדות עם האתגרים האלה.

במשטרת ישראל, הובילה עד כה את פעילות האכיפה בעניין זה יחידת הסייבר בלהב 433, שצברה ניסיון וידע בנושא ומורגלת בשיתופי פעולה עם השב"כ והמס"ל. השלמת מעגל האכיפה נעשתה בשיתוף מחלקת הסייבר שבפרקליטות המדינה, המנוסה בעבודה משותפת עם להב 433.⁵² נוסף על כך, לשם הטיפול המהיר בעבירות בחירות, בכמה מערכות בחירות בעבר הוקמו צוותים מיוחדים שנועדו להבטיח אכיפה אפקטיבית והרתעה בזמן אמת. צוותים אלו נוהלו בידי פרקליטות המדינה, בהשתתפות משטרת ישראל.⁵³

51 ראו שפירא ולוריא, לעיל ה"ש 6.

52 להרחבה ראו נוהל אח"ס מס' 300.02.252 "הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות" (11.7.2021).

53 ראו "משרד המשפטים הקים צוותים לטיפול מהיר בעבירות הקשורות לבחירות"

ככלל, לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא הטיפול בתלונות על תעמולה אסורה, אם סבר אדם כי יש חשש לפרסומה של תעמולה אסורה – בטרם נעשתה, או אם קיים חשש לעבירה על חוקי הבחירות שאפשר עדיין למנוע אותה – הדרך לעשות זאת היא באמצעות פנייה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית לבקשת צו מניעה לפי חוק. עם זאת, אם מדובר בעבירה שכבר בוצעה, ואי אפשר למנוע אותה, ניתן להגיש תלונה למשטרת ישראל.⁵⁴

עוד לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אכיפת החוק ביחס לתלונות בגין עבירות על חוק הבחירות (דרכי תעמולה) חשובה ביותר דווקא במהלך תקופת הבחירות, ועל כן, כדי לאכוף אכיפה אפקטיבית נדרש טיפול מזורז בנושא. לשם כך יש ליצור מנגנון ארצי אחיד ויעיל לטיפול בתלונות נגד מועמדים ואחרים העוברים על הוראות דיני הבחירות. בהתאם לכך, לתלונות על עבירות בחירות הקשורות לבחירות לכנסת יש להידרש מיד.⁵⁵

בחקיקה הישראלית מופיעות כמה עבירות העוסקות בטוהר ובהוגנות הבחירות לכנסת ככלל, ובתעמולת בחירות בפרט, הדורשות את טיפול המשטרה, למשל, איסור על שימוש בנכסי ציבור לתעמולת בחירות, הגבלת השימוש ברמקול לתעמולת בחירות מחוץ לאספות וכינוסים ועוד. אפשר לזהות כמה קטגוריות שבהן נדרשת במיוחד מעורבות משטרתית לשם שמירה על טוהר והוגנות הבחירות במרחב הדיגיטלי:

מעריב (19.1.2015); מרכז המחקר והמידע של הכנסת "זרקור – בחירות בישראל: לקראת הבחירות לכנסת ה-23" (17.2.2020); שבי גטניו "בעקבות פניית 'שקוף': ועדת הבחירות תבקש הקמת צוות אכיפה מהיר גם בבחירות 2026" **שקוף** (24.2.2026).

54 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1903 "טיפול בתלונות בנוגע לתעמולה אסורה" (יולי 2003).

55 ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1913 "מדיניות התביעה והאכיפה לפני הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות" (דצמבר 2005). לפי הנחייה זו, הטיפול בתלונות על עבירות על חוק הבחירות (דרכי תעמולה) ירוכז בידי צוותי חקירה שעברו הכשרה והדרכה בנושא. צוותים אלו יונחו מקצועית, ככל שנדרש, וצוות ארצי שימנה ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה יפקח עליהם.

(1) **תעמולת בחירות לא מסומנת.** סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959, אוסר על פרסום מודעת בחירות אם היא אינה נושאת את שמו של האדם האחראי להזמנתה ודרכים ליצירת קשר עימו.⁵⁶ אם המזמין פועל מטעם מתמודד בבחירות או מטעם גוף אחר – תישא המודעה את שם המתמודד או הגוף כאמור. איסור זה חל גם על מודעת בחירות המופצת באינטרנט וברשתות החברתיות. לפי החוק, לצד האיסור הפלילי, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לנכסות רשאי להוציא צו מניעה כדי למנוע את מעשה העבירה (במילים אחרות – צו להסרת התוכן).

נוסף על כך, בעבר נבחנה החוקיות של הפעלת רשת חשבונות ברשתות החברתיות בשמות בדויים המפיצים מסרים אחידים בהכוונת מפלגה או מתמודד לבחירות בלי שיהיה אפשר לזהות שהם מסרים מטעם המפלגה או המתמודד לבחירות. העתירה אומנם נדחתה מפאת היעדר ראיות מספיקות, אך הובהר כי הכוונת מסרים פוליטיים על ידי מתמודד בבחירות או מי מטעמו, במישרין או בעקיפין (לרבות מימון של פעילות כזאת), והפצתם באופן אנונימי או בשמות כוזבים עלולה להיות גם עבירה על סעיף 3 לחוק המחשבים, התשנ"ה-1995, האוסר על העברת "מידע כוזב" – משמע מידע שיש בו כדי להטעות.⁵⁷

56 מודעת בחירות היא: (1) תעמולת בחירות שעושה מתמודד בבחירות, גוף הקשור לסיעה או גוף פעיל בבחירות, או מי מטעם, או (2) תוכן של תעמולת בחירות – שפורסם בעבור תשלום. ראו סעיף 1א2(ב) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959. לפי פרשנות הפסיקה, הגבול החיצון של המונח "תעמולת בחירות" הוא כל ביטוי חיצוני שהאפקט הדומיננטי שלו הוא השפעה על הבוחרים. את המשמעות המשפטית של מונח זה יידרש השופט לחלץ מתוך איזון בין התכליות השונות העומדות ביסוד חוק הבחירות (דרכי תעמולה), לרבות מניעת "השפעה בלתי הוגנת" והבטחת השוויון, מחד גיסא, וההגנה על חופש הביטוי, מאידך גיסא. ראו בג"ץ 869/92 **ניסים זולני נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לנכסות** (2.4.1992). מאז קבעו יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית לנכסות כמה מבחני עזר היכולים לסייע לזהות תעמולת בחירות, כמה מהם קשורים לחוכן הפרסום – נתון בעל משקל רב ואף מכריע, וכמה מהם – לנסיבות הפרסום, לזהות המפרסם וליחוס הפרסום, לפלטפורמה שבה הופיע הפרסום, לעיתות הפרסום, לקרבתו לבחירות ועוד. ראו, למשל, תב"כ 6/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' נתניהו** (19.1.2020); תב"כ 17/26 **בן מאיר נ' בן גביר** (31.3.2026).

57 תב"כ 52/21 **כחול לבן בראשות בני גנץ ויאיר לפיד נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית** (5.4.2019).

על כך יש להוסיף כי בתיקון לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), שהתקבל כהוראת שעה לקראת הבחירות לכנסת ה-26 וחל עד תום שנה מיום הבחירות לכנסת זו, נקבע כי אדם המפרסם תעמולת בחירות שהיא "נחזות עמוקה" יצרף לה גילוי המציין בבירור ובהבלטה שהתוכן שבה לא תועד במקור. סעיף זה נועד להתמודד ישירות עם תופעת השימוש הפסול ב"דיף פייק" במסגרת תעמולת בחירות. על פי הגדרת תיקון זה, "נחזות עמוקה" היא תוכן חזותי או קולי, הכולל דמות, מקום, אירוע, מסמך או חפץ אחר העלולים להיחזות ככאלה שתועדו במקור, אולם נוצרו באמצעי דיגיטלי, או נערכו באמצעי כאמור באופן ששינה אותם שינוי מהותי.⁵⁸

לפי נוהלי המשטרה, בתלונה על עבירה לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) יטפל צוות חקירות בחירות במשטרה. צו מניעה האוסר על המשך התעמולה שנתן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת לא יהיה בהכרח סיבה לסגירת תיק החקירה.⁵⁹

58 סעיף 2א2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959. נוסף כי השופט עמית (כחוארו אז), יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25, כתב כי שימוש בטכנולוגיית ה"דיף פייק", כך ששיראה שפלוני אמר או עשה מה שלא אמר או עשה – עלול בהחלט להיחשב הפרה של סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה או של סעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969. בהתאם לכך הוא קבע כי במקרים המתאימים יו"ר ועדת הבחירות ויתר הגורמים הרלוונטיים לא יהססו להפעיל את הסמכויות הנתונות להם מכוח הדין כדי להגן על תהליך הבחירות. ראו: תב"כ 15/25 יש עתיד – בראשות יאיר לפיד נ' מפלגת הליכוד (25.8.2025). בהמשך קבע השופט סולברג, המשנה לנשיא בית המשפט העליון ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26, כי פרסום קטע שנוצר בבינה מלאכותית בסרטון שנחזה להיות אמיתי ומציג ללא בסיס עובדתי מעשה שמועמד לבחירות צפוי לכאורה לבצע כשיהיה שר, וכל זאת ללא הבהרה מספקת שהתוכן נוצר בחוכנה ואינו מייצג את המציאות – מפר את סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה. ראו תב"כ 73/26 בוחריים בישראל נ' האיחוד הלאומי-תקומה (הציונות הדתית) (27.7.2026).

59 עם זאת, אם הצו הביא להפסקה מיידית של ביצוע העבירה, והעבירה ברף ביצוע נמוך, ניתן לסגור את התיק על פי ההוראות הייחודיות בנושא. ראו נוהל אח"ס 300.02.252 "הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות" (11.7.2021). יוער כי נוהל אח"ס זה נכתב ופורסם ביולי 2021, ואילו סעיף 1א2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 התקבל כתיקון לחוק כשנה לאחר מכן, וסעיף 2א2 לחוק התקבל כתיקון ביולי 2026. למיטב הבנתנו, לא פורסם מאז נוהל אח"ס מעודכן בנושא, אם כי ניתן להניח שהנוהל האמור, שחל ככלל על הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת, ועל טיפול בתלונה על עבירה לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) בפרט, חל גם על סעיפים 1א2 ו-2א2 לחוק זה בשינויים המחויבים.

כמובן, המשטרה גם נדרשת לטפל בתלונות על הפרת צו המניעה האוסר על המשך התעמולה שהוציא יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעקבות הפרה של חוק הבחירות (דרכי תעמולה) – מתוקף תפקידה הכללי של הוועדה לטפל בתלונות על הפרת צווי מניעה מכל סוג שהוציא יו"ר הוועדה. לפי הנוהל, צוות חקירות בחירות ארצי אמור להעביר את התלונה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, שכן יו"ר הוועדה מוסמך לנקוט הליכי ביזיון בית משפט. בה בעת, הצוות אמור להנחות את היחידה שבה התקבלה התלונה אם לפתוח בחקירה בגין הפרת הוראה חוקית וביזיון בית המשפט.

(2) **"הפרעה בלתי הוגנת" באמצעות תעמולת בחירות.** קטגוריה זו כוללת מידע מטעם מפלגה מסוימת ביחס למפלגה אחרת המעלה חשש למניפולציות על הבוחר. סעיף 13 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959, קובע עבירת איסור הפרעה לבחירות, שלפיה לא תהיה תעמולת בחירות מטעם מפלגה או למענה בדרך שיש בה משום הפרעה בלתי הוגנת של תעמולת בחירות של מפלגה אחרת, כדי לאפשר "משחק הוגן" בין הרשימות המתמודדות לכנסת וכדי לאפשר לבוחרים לממש את זכות ההצבעה שלהם באופן מושכל וחופשי, כשתמונה עובדתית מדויקת ככל הניתן לנגד עיניהם.⁶⁰

תעמולת בחירות אסורה לפי סעיף 13, כפי שהבהיר בעבר יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, השופט מלצר, כוללת שלושה רכיבים מצטברים: (1) המפריעה צריכה להיות מפלגה או רשימת מועמדים (או מי מטעמם), (2) ההפרעה לבחירות צריכה להיות "בלתי הוגנת" (ככל שיש חשש להטעיית הבוחר – יש צורך להוכיח כי ישנה ודאות קרובה להטעיית הציבור), ו-(3) מושא

60 למשל, סרטון שנערך ופורסם על ידי מפלגה אחת, ומציג מסר מעובד ומשובש שנאמר לכאורה מפי ראש מפלגה אחרת, מפר את סעיף 13 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959. ראו חב"כ 50/23 **כחול לבן בראשות בני גנץ ויאיר לפיד נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית** (2.3.2020). בעתירה אחרת נקבע כי הפעלת מטה מטעם מפלגה בלי שאפשר לזהות שהוא חלק ממערכת הבחירות של המפלגה היא עבירה על סעיף 13 כאמור (ועל סעיפים נוספים בחוק האוסרים על פרסום תעמולת בחירות ללא הזדהות של המפלגה מטעמה המודעות מתפרסמות), ואף הוצע כי המשטרה נדרשת לחקור את הסוגיה, בהדרכה ובליטוי של אנשי פרקליטות המדינה. ראו מב"כ 2/21 **עו"ד שחר בן-מאיר נ' זזים ימינה** (2.4.2019).

או יעד ההפרעה צריך להיות מפלגה או רשימת מועמדים (או מי מטעמם).⁶¹ יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לאורך השנים פירשו לרוב בצמצום את סמכותם (המגובלת) לבחון מידע שיקרי העלול להטעות את הבוחרים.

אופן הטיפול בתלונה על עבירה זו דומה, מבחינת נוהלי המשטרה, לטיפול בתלונות על תעמולת בחירות לא מסומנת, כמתואר לעיל.⁶²

(3) **מבצעי סייבר והתערבות זרה בבחירות.** מבצעי סייבר בתקופה הקודמת לבחירות יכולים להיות, בין היתר, עבירות המוגדרות בחוק המחשבים, תשנ"ה-1995, כגון שיבוש פעולת מחשב, מחיקה או שינוי חומר מחשב, העברת מידע כוזב במחשב, חדירה לחומר מחשב או חדירה למחשב כדי לעבור עבירה אחרת (למשל כדי להדליף את המידע).

כמו כן, ייתכנו מקרים של התערבות חיצונית בבחירות, בין שמדובר במדינת אויב, בין במדינה שיש עימה קשרים דיפלומטיים, ברשתות השפעה בפלטפורמות דיגיטליות או במבצעי סייבר. במקרים מעין אלו מי שמוביל את החקירה ועוסק בחשיפת זהות המבצעים הוא השב"כ. בעבר כינס יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 וה-22, השופט מלצר, במסגרת ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, את ועדת ראשי השירותים הביטחוניים, במאמץ למנוע מעורבות זרה בבחירות, לפי סעיף 150 לחוק הבחירות לכנסת המחייב את כל משרדי הממשלה והרשויות המקומיות להגיש את העזרה שתדרוש מהם הוועדה המרכזית.⁶³

61 תב"כ 14/22 החדשות 13 בע"מ נ' הליכוד - תנועה לאומית ליברלית (3.9.2019). כמו כן, כמה חודשים קודם לכן הבהיר יו"ר הוועדה מלצר כי אפשר להחיל את האיסור המופיע בסעיף 13 על מדינות ופלטפורמות חדשות, כמו האינטרנט והרשתות החברתיות. ראו תב"כ 8/21 עו"ד שחר בן מאיר נ' מפלגת הליכוד (27.2.2019).

62 נוהל אח"ס 300.02.252 "הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות" (11.7.2021).

63 מתוך ריאיון שערכה פרופ' סוזי נבות עם השופט חנן מלצר וניצב (בדימ') סיגל בר צבי, "תפקיד המשטרה בשמירה על טוהר הבחירות", הכנס לביטחון ודמוקרטיה 2025 של המכון הישראלי לדמוקרטיה (25.11.2025).

(ב) המלצות לבחירות לכנסת ה־26

ההתמודדות עם פרסומים באמצעות מערכות טכנולוגיות העלולים לפגוע בטוהר ובתקינות הבחירות ועם מבצעי סייבר צפויה להיות מאתגרת במיוחד, הן בשל ההתפתחויות הטכנולוגיות שהתחוללו בשנים האחרונות, המאפשרות לעבור עבירות בחירות במהירות ובהיקפים נרחבים, הן בשל פערים בהסדרה הנורמטיבית, וכן לנוכח העובדה שגם במקרים שבהם ישנם כלי התמודדות חוקיים – האפקטיביות שלהם מוטלת בספק לנוכח מהירות התפשטות המידע בפלטפורמות השונות. על רקע אתגר זה, מוצע שהמשרה תשקול את ההמלצות האלה.

(1) תעמולת בחירות לא מסומנת

! בשל החשש מהתגברות השימוש בתעמולה לא מסומנת בבחירות הקרובות במגוון פלטפורמות, חשוב שהמשרה **תחקור בנחישות תלונות על עבירות של תעמולת בחירות לא מסומנת האסורה על פי דין**. גם פרסומי תעמולת בחירות הנעשים באמצעות מסרונים, ברשת האינטרנט וברשתות החברתיות, לרבות דרך קידום ממומן, כפופים לעקרונות של שקיפות, ולכן זהות מזמין המודעה חייבת להיות גלויה לנמען הפרסום. חובה זו חלה ביחס לפרסום שאינו מזוהה כלל, ביחס לפרסום בעל כיתוב שאינו מבהיר במפורש את שם המועמד, וכן ביחס לפרסום מטעם גורם מפלגתי המתחזה להיות מטעם גורם אחר.⁶⁴ יודגש כי הדין אוסר על קידום תעמולת בחירות לא מסומנת, ואין די בפרסום מאוחר של זהות המפרסם.⁶⁵ על כך יש להוסיף את הצורך לחקור ביעילות תלונות על עבירת פרסום תעמולת בחירות שהיא "נחזות עמוקה"

64 תב"כ 8/21 עו"ד שחר בן מאיר נ' מפלגת הליכוד (27.2.2019); תב"כ 38/23 עו"ד שחר בן מאיר נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית (28.2.2020); תב"כ (מרכז) 18/24 רשימת ימינה נ' אוטובריין ישראל בע"מ (1.3.2021); תב"כ 8/26 שר האוצר בצלאל סמוטריץ' נ' חברת מסר גו בע"מ (14.7.2025). וכן, כמתואר לעיל בדברי ההסבר להספת סעיף 1א2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) נכתב במפורש כי האיסור חל גם על פעילות ברשת האינטרנט.

65 כך לדברי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־26. ראו ער"ם 21/26 דוד עציוני נ' יעקב בורובסקי (22.2.2024).

(”דיפ פייק”) ללא גילוי המציין באופן ברור ובולט שהתוכן שבה לא תועד במקור – עבירה חדשה שנוספה להוראות החוק כהוראת שעה במסגרת הבחירות לכנסת ה-26. זאת בהתאם לכללים של יו”ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת לעניין עמידה בחובת הגילוי, ככל שאלו נקבעו.

יתרה מזו, מוצע שצוות חקירות בחירות ארצי יממש את סמכותו לפנות בעצמו אל יו”ר ועדת הבחירות המרכזית בבקשה להוצאת צו למניעת המשך ביצוע תעמולת בחירות לא מסומנת אם מדובר בתלונה על עבירה שבוצעה בניסבות חמורות. לפי הנוהל המשטרתי בנושא, נסיבות חמורות כאלו יכולות להיות, למשל, תלונות חוזרות ונשנות על תעמולה בלתי חוקית המתמשכת לאורך תקופת הבחירות, או תעמולה בלתי חוקית החוצה מחוזות ומפלגות בחתך ארצי.⁶⁶ לעמדתנו, הנסיבות החמורות הקשורות לתעמולה בלתי מסומנת יכולות לכלול, למשל, הפצה נרחבת, מאורגנת ושיטתית של תעמולת בחירות לא מסומנת, או מקרים שבהם גורם פוליטי בישראל מפיץ תעמולה לא מסומנת אסורה באמצעות חברות תקשורת זרות כדי להקשות על איתורו ועל אכיפת הדין.⁶⁷ אשר לעבירת פרסום תעמולת בחירות שהיא ”נחזות עמוקה” המבוצעת ללא גילוי כדין, שהיא עבירה חדשה במסגרת הבחירות לכנסת ה-26, מומלץ להיוועץ תחילה ביועצת המשפטית לממשלה וביו”ר ועדת הבחירות המרכזית באשר להגדרת הנסיבות החמורות שבמסגרתן בוצעה העבירה.

! לצד זאת, חשוב שהמשטרה תטפל טיפול אפקטיבי בתלונות על הפרת החלטות של יו”ר ועדת הבחירות המרכזית בנוגע לתעמולת בחירות לא מסומנת או לתעמולת בחירות שהיא ”נחזות עמוקה” שהתפרסמה ללא גילוי על כך.

66 נוהל אח”ס 300.02.252 ”הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות” (11.7.2021).

67 תב”כ 19/23 רשימת ימינה נ’ מפעילת הקו – 0509655573 (24.2.2020).

(2) "הפרעה בלתי הוגנת" באמצעות תעמולת בחירות

! שאלת היקף האיסור על הפרעה בלתי הוגנת באמצעות תעמולת בחירות ומידת מעורבות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת בסוגיה היא שאלה מורכבת ורגישה. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26, המשנה לנשיא בית המשפט העליון סולברג, נדרש לסוגיה, והסביר, כפי שקבעו חלק מקודמיו בתפקיד, כי אין בידי יו"ר הוועדה הכלים לקבוע את אמיתותו של פרסום, ועל כן אין, לתפיסתו, לבחון את תוכנו, אלא אם כן ישנה ודאות קרובה להטעיה של הבוחר בפן הצורני על דרך של טשטוש הזהות בין הרשימות או טשטוש בנוגע למסריה של הרשימה ובנוגע לנכללים ברשימת המועמדים שלה. כך, למשל, לפי השופט סולברג, אילו התפרסם שרשימה של מועמד מסוים תומכת במועמד אחר, שהמועמד פרש ממועמדותו וכדומה – הייתה עשויה לקום עילה הקשורה בהפרעה לבחירות, מעשה אסור לפי דיני הבחירות.⁶⁸ בדוגמה נוספת, השופט סולברג מצא כי סרטון שנוצר בביוה מלאכותית ושנחזה להיות אמיתי, המציג, ללא בסיס עובדתי, מעשה שמועמד לבחירות צפוי לכאורה לעשות כשהיה שר, יוצר הטעיה עובדתית ומקיים את דרישת הוודאות הקרובה להטעיה ממשית של הבוחר בפן הצורני.⁶⁹ במסגרת חקירת התלונות על עבירות רגישות אלו, הנוגעות לתוכנם של פרסומי תעמולת בחירות, המשטרה נדרשת לפעול על פי תפיסתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת המשנה לנשיא סולברג, ולעקוב אחר הוראותיו והנחיותיו.

! בה בעת, חשוב שהמשטרה תעקוב אחר יישום צווי המניעה של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העוסקים באיסור על הפרעה בלתי הוגנת

68 תב"כ 8/26 שר האוצר בצלאל סמוטריץ' נ' חברת מסר גו בע"מ (14.7.2025); ע"ר 21/26 דוד עציוני נ' יעקב בורובסקי (22.2.2024). יוער כי יש הטוענים כי גם במקרים חריגים מוצדק לפסול תעמולה המטעה במובנה המהותי, באמצעות החלת מבחן הוודאות הקרובה. סליס ג'ובראן וגיא רוה "דיני תעמולה – עבר, הווה, ועתיד" ספר יורם דנציגר 531, בעמ' 554 (ל' זר-גוטמן וע' באום עורכים, 2019). בה בעת, כאמור, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-26 אימץ עמדה שונה מזו.

69 תב"כ 73/26 בוחרים בישראל נ' האיחוד הלאומי-תקומה (הציונות הדתית) (27.7.2026).

באמצעות תעמולת בחירות ותפעל לחקור את הפרתם ככל שהתקבלה תלונה בנושא.

גם ביחס לתלונה על עבירה זו, אם מדובר בעבירה שבוצעה בניסיונות חמורות, צוות חקירות בחירות ארצי ראשי, לפי נוהלי המשטרה, לפנות בעצמו אל יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בבקשה להוצאת צו למניעת המשך ביצוע התעמולה האסורה. עם זאת, בסוגיה רגישה זו, הנוגעת לתוכן של תעמולת בחירות, ייתכן שהמשטרה צריכה לפנות מבעוד מועד אל היועצת המשפטית לממשלה ואל יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת לשם התוויית העקרונות המצביעים על נסיבות חמורות כאלה.⁷⁰

תרשים 4

הטיפול בהפרעה בלתי הוגנת באמצעות תעמולת בחירות



70 תהילה שורץ אלטשולר וגיא לוריא תעמולה דיגיטלית והאיום על הבחירות (מחקר מדיניות 155, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2020).

(3) מבצעי סייבר והתערבות זרה בבחירות

! המשטרה נדרשת לחקור ביעילות עבירות סייבר ועבירות מחשב העלולות לפגוע בתקינות ובהוגנות הבחירות.

! אשר להתערבות זרה בבחירות, חיוני שיתוף הפעולה המשטרתי עם שאר גופי הביטחון והאכיפה הפועלים בתחום. לפי המנכ"לית לשעבר של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, עו"ד אורלי עדס, גם בתקופה שלקראת הבחירות לכנסת ה-26 יפעל פורום בראשות יו"ר הוועדה שיכנס את כל גופי הביטחון במדינת ישראל, לרבות השב"כ ומשטרת ישראל, לקידום שיתוף פעולה, זיהוי תרחישים, מקרים ותגובות לאירועים העלולים לפגוע בטוהר הבחירות.⁷¹ חשוב שהמשטרה תהיה שותפה פעילה ואפקטיבית בפורום זה.

! ביחס לשלוש הקטגוריות שלעיל, חשוב שהמשטרה תקצה מראש את כוח האדם הנדרש, מבחינת היקפו וכשירותו להתמודד עם האתגר הטכנולוגי (למשל, נדרשת מומחיות מתאימה כדי לזהות את המפרסמים בזירה הדיגיטלית ולאסוף ראיות נגדם). אם נדרשת השלמת ההכשרה הייחודית בתחום – חשוב לקיימה זמן מספיק מראש.⁷² בתוך כך, יש לקדם את הפעילות הסדורה והאפקטיבית של הצוות הבין-גופי המקצועי, הצפוי להתכנס גם בבחירות הקרובות, הכולל את גורמי האכיפה הרלוונטיים, ובהם פרקליטות המדינה ומשטרת ישראל, לתיאום ולייעול הטיפול בתיקי עבירות בחירות, כפי שנעשה במערכות בחירות קודמות.⁷³

💡 כמו כן, מומלץ שהמשטרה תפנה מבעוד מועד ליועצת המשפטית לממשלה לקבלת הנחיות ולהיוועצות בשאלת תחולת עבירות הבחירות המתוארות

71 פרוטוקול ישיבה 270 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-25 (7.1.2026).

72 בהקשר זה, מומלץ שהמשטרה תקדם שיח מקדים ושוטף עם גופי טכנולוגיה, ארגוני חברה אזרחית ומומחי טכנולוגיה הפועלים בימים אלו למניעת הפצה של תעמולה לא מסומנת סביב הבחירות. ראו שפירא ולוריא, לעיל ה"ש 6.

73 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לעיל ה"ש 53; גטניו, לעיל ה"ש 53.

לעיל, ועבירות פליליות נוספות, ביחס לפעילות המערבת שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, כמו למשל תוכן יציר מכונה⁷⁴ ורשתות השפעה והדהוד.

! כמו כן, המשטרה נדרשת להתעדכן בהחלטות ובהנחיות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת באשר לחוקיות פעולות נוספות הקשורות במרחב הדיגיטלי ולפעול לפיהן. כך למשל, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26, השופט סולברג, קבע בתחילת חודש אוגוסט 2026 כי **הדין הקיים אוסר על חברי ועדת הקלפי ועל משקיפים לאסוף ולהעביר למפלגות בזמן אמת מידע על נוכחות אדם בקלפי או על עצם הצבעתם של בוחרים, וכי תיעוד כזה מכר את חוק הגנת הפרטיות ומהווה עבירה פלילית**. לפיכך, העיר השופט סולברג, חשוב שכל ה"שחקנים" הרלוונטיים, לרבות גורמי אכיפת החוק, ידעו מה מותר – ובעיקר מה אסור.⁷⁵

! לבסוף, נבקש לעמוד על חשיבות העמידה בהוראות המעוגנות בנוהלי המשטרה העוסקות בטיפול בעבירות ביטוי ברשת סביב הבחירות, שלפיהן **כל עבירת ביטוי ברשת האינטרנט, בשל המאפיינים הייחודיים של העבירה ותפוצת הביטוי בהיקף בלתי מוגבל, תטופל מול חוליית חו"ד (חוות דעת) בחטיבת החקירות בלבד**. בהתאם לכך, כל המלצה של חוליה זו לפתיחה בחקירה **תאושר על ידי רמ"ח חקירות ותועבר לפרקליטות המדינה בבקשה לפתיחה בחקירה**. עוד יש לציין כי לפי נוהלי המשטרה, הדיווח על אודות עבירות ביטוי ברשת האינטרנט יכול להגיע גם בעקבות פעילות יזומה של

⁷⁴ ראו בעניין השימוש בבינה מלאכותית בבחירות הקרובות: תהילה שוורץ אלטשולר "איך תיראה מערכת הבחירות הראשונה בעידן ה-AI?" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (19.1.2026); תהילה שוורץ אלטשולר "התמונה המזויפת של בנט ולפיד: כך נראית תעמולת בחירות בעידן הפברוק" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (27.1.2026).

⁷⁵ החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26 בנושא פניית עו"ד שחר בן מאיר בעניין תיעוד הצבעות במקומות קלפי, **ה"ש 17/26** (4.8.2026). ראו גם **עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה והרשות להגנת הפרטיות**, **ה"ש 17/26** (10.3.2026). רחל ארידור הרשקוביץ ותהילה שוורץ אלטשולר **פרטיות ובחירות – לקראת בחירות 2026** (הצעה לסדר 64, המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהכנה).

ניטור באמצעות יחידות השטח השונות של המשטרה ברשת האינטרנט (ולא רק בעקבות הגשת תלונה).⁷⁶

76 נוהל אח"ם 300.02.252 "הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות" (11.7.2021).

פרק ב

היערכות המשטרה ליום הבחירות ופעילותה ביום הבחירות

יום הבחירות הוא נקודת השיא של היערכות המשטרה. מתכונת העבודה ביום הזה היא מתכונת "שלדית", שמשמעותה עבודה במשמרות בנות 12 שעות – מתכונת המאפשרת הפעלה של כוחות שיטור נרחבים בעת ובעונה אחת. רבים ממערכי המשטרה וממשאביה מופנים ביום זה לטובת משימות הבחירות, הדוחקות בעיות ומשימות אחרות, זולת אירועי חירום.

המשטרה פועלת ביום הבחירות בצמידות לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת, מעבירה את הנחיותיה של הוועדה לדרגי הפיקוד בשטח, וכן מספקת לוועדה היזון חוזר ועדכון על המתרחש בשטח.

בבחירות האחרונות פתחה המשטרה מרכז שליטה (משל"ט) בצמוד למשל"ט של הוועדה המרכזית לבחירות לכנסת, מה שסייע לוועדה לקבל תמונה רציפה של ההתרחשויות בקלפיות שנפרסו ברחבי הארץ. כמו כן פעל ביום הבחירות חדר פיקוד קדמי (חפ"ק) משטרתי ארצי,⁷⁷ ובכל כמה שעות קיים המפכ"ל הערכת מצב עם סגל הפיקוד הבכיר של המשטרה וקיבל עדכונים על המתרחש.

יום הבחירות עשוי להיות הזדמנות עבור המשטרה לחזק את הלגיטימיות שלה ואת אמון הציבור בה, בתנאי שתפעל בממלכתיות ובמקצועיות.

⁷⁷ השופט יצחק עמית, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 "לקחי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעקבות הבחירות לכנסת ה-25".

1. הנשרה ייעודית ומקיפה לקראת הבחירות

(א) המענה שניתן בבחירות קודמות

ככלל, נוהלי המשטרה מבהירים כי לקראת הבחירות תתקיים הכנה לשוטרים, המכונה "תודעת משימה", ויופצו להם חומרים מקצועיים שינחו אותם כיצד לפעול ביום הבחירות עצמו. כחלק מהכנה זו, השוטרים קיבלו פנקס כיס דיגיטלי, ובו מפורטות כל ההנחיות הנדרשות.⁷⁸ נוסף על כך, כחלק מן ההיערכות לבחירות נהגה המשטרה להעביר לשוטרים הכשרה ייעודית של כמה שעות, בין היתר לשם חידוד הנהלים וההנחיות.

מלבד השוטרים הפרושים בכל רחבי הארץ, ביום הבחירות מעסיקה המשטרה גם אלפי מאבטחים, הפועלים בהנחייתה ובהתאם להכשרה שהמשטרה מכשירה אותם. תפקידם העיקרי של מאבטחים אלו הוא לסייע לכוחות המשטרה בשמירה על הסדר בקלפיות, למשל במניעת התגודדות בקלפי ומחוצה לה.⁷⁹

(ב) המלצות לבחירות לנכסת ה-26

🔗 כיום משרתים בשורות המשטרה – במשטרה ה"כחולה" ובמג"ב-המשמר הלאומי – שוטרים רבים שזו תהיה מערכת הבחירות הראשונה שהם ממלאים בה תפקיד.⁸⁰ אתגר זה מועצם על רקע קיצור הכשרות השוטרים החדשים

78 נוהל אג"ם מס' 221.101.04 "עמ"ט לקראת בחירות" (לא פורסם בפומבי).

79 בהקשר הזה, חשוב לציין כי לפי החוק ועל פי עמדת המשטרה, מאבטח שהוסמך באופן ייעודי לפי סעיף 6א לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, מתשס"ה-2005 אינו ראוי להפעיל את הסמכויות המנויות בסעיף זה בקלפיות ובסביבתן ביום הבחירות. במילים אחרות, מאבטח אינו יכול להפעיל סמכויות למניעת אירועי אלימות בקלפיות, הכוללות דרישת הזדהות, מניעת כניסה למקום והוצאת אדם ממקום, משום שהקלפי אינה אחד מהמקומות שבהם מורשה מאבטח להפעיל את הסמכויות האלה. ראו אורית פרנקו "פרויקט אבטח הבחירות" מגזין מצודה.

80 ראו, למשל, תהילה שחר "נחונים על כוח האדם במשטרה" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2025). יודגש, כי מסמך זה עוסק רק בשוטרים "הכחולים".

במכללה הלאומית לשוטרים, והאמון הציבורי הירוד במשטרה, בין היתר על רקע אירועים שבהם שוטרים פעלו באופן שנוי במחלוקת, למשל בביצוע מעצרים ובשימוש בכוח מופרז בהפגנות. לנוכח האמור לעיל, חשובה במיוחד ההכשרה המקיפה של כלל השוטרים המשתתפים בפעילות ביום הבחירות (ולא רק של מי שמשרתים סביב הקלפיות), מהמפקדים הבכירים ועד אחרון השוטרים. מכאן שההיערכות ליום הבחירות לכנסת ה-26 דורשת הכשרה משמעותית יותר מבעבר, מבחינת המשך שלה (ימים ולא שעות) ומבחינת התכנים, כדי לחדד ולהטמיע את המסגרת הערכית-המנטלית והמשפטית של פעילות השוטרים ביום הזה. כל זאת, כמובן, לצד הפצת החומרים המקצועיים שנועדו להנחות את שוטרים ביום הבחירות עצמו.

! בכל הנוגע להצבתם של אלפי מאבטחים בשכר ביום הבחירות – חשוב לוודא כי המאבטחים עברו את ההכשרות הנדרשות למילוי תפקידם, לרבות ביחס לגורמים הרשאים להימצא בסביבת הקלפי, וביחס לסמכויות המוגבלות שהם רשאים להפעיל. בהתחשב במקרי עבר, יש חשיבות רבה בתדריך קפדני של המאבטחים לפני היציאה לתפקיד ובבקרה המשטרתית על עבודתם במהלך יום הבחירות.

🔗 הכשרות השוטרים (ובשינויים המתאימים גם הכשרות המאבטחים) צריכות לעסוק, בין היתר, בחשיבותן של בחירות חופשיות במדינה דמוקרטית, בעקרונות הטוהר, החשאיות, התקינות והשוויון בבחירות, ובתפקיד המשטרה והשוטרים כדי להבטיח זאת. הדגש בהכשרות חייב להיות בשני עקרונות מרכזיים – ממלכתיות ומקצועיות: דגש על חשיבותה של הממלכתיות בהיותה ערך יסוד בעבודת השוטרים, לצד התנהלות מקצועית. נוסף על כך, מומלץ להדגיש את הצורך בהיעדר שרירותיות בהחלטות. בתוך כך, מוצע לערב את הצוות המקצועי של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת בגיבוש תוכני הכשרת השוטרים. כמו כן, ההכשרה צריכה להידרש להיבטים אופרטיביים של הבחירות, ובין היתר חשוב להתייחס לתרחישים אפשריים בקלפי, להתנהלות בהפגנות ביום הבחירות, וכן לחלוקת הסמכויות והמגבלות על פעילות מגוון הגורמים המשטרתיים והחוץ-משטרתיים הפועלים במהלך יום הבחירות. בתוך כך, מומלץ שההכשרה תעסוק במאפיינים הייחודיים של האזור שבו יוצבו השוטרים.

2. פריסה אפקטיבית של הכוחות ביום הבחירות

(א) המענה שניתן בבחירות קודמות

לפי נוהלי המשטרה, היערכות המשטרה סביב הקלפיות מתחילה בעבודת מטה ברמה הארצית, וממנה נגזרת ההיערכות המבצעית במחוזות ובמרחבים.⁸¹ ההחלטה על פריסת הכוחות בקלפיות, היקף הסיורים של סיירות המשטרה וחלוקת כוחות העתודה ביום הבחירות נעשית, בין היתר, על פי תרחישי הייחוס שעולים בהערכות המצב – למשל, ביחס להפרות סדר אפשריות ועבירות בחירות – ולפי רגישות הקלפי. ביום הבחירות עצמו אגף המבצעים אחראי להוצאת פקודת מבצע המאושרת על ידי המפק"ל, המפרטת את תוכנית ההיערכות של המשטרה ליום הבחירות, מתכונת העבודה, תגבורי כוחות בין היחידות והמחוזות, דגשים והנחיות לשוטרים וכיו"ב. לצד התפקידים והמשימות הנוגעים ישירות ליום הבחירות, למשטרה גם אחריות לטפל באירועי חירום אם הם מתרחשים, כגון פעילות חבלנית עוינת.

במערכות בחירות קודמות, כחלק מהפעילות המשטרתית, השתתפו, כאמור, גם מאבטחים בשכר. למשל, בבחירות האחרונות לכנסת, נוסף על 17,500 השוטרים שנפרסו לאבטחת יום הבחירות, הוצבו 5,000 מאבטחים של חברות אבטחה פרטיות לאבטחת הקלפיות. החברה למשק וכלכלה (משכ"ל, חברה בבעלות הרשויות המקומיות בישראל) היא שריכזה את כלל החוזים עם חברות האבטחה, לאחר שזכתה במכרז משטרתי בנושא.⁸²

לרשות המקומית תפקיד חשוב בהכנה מבעוד מועד של מקום הקלפי, לרבות סידורי תאורה בסביבת הקלפי, גידור והכנת השטח. עם זאת, מעבר לסיוע חשוב זה, שהוא בעל אופי לוגיסטי, הרשות המקומית אינה אמורה להיות מעורבת בפעילות שהיא בזיקה ישירה להצבעה בבחירות הכלליות לכנסת.

81 נוהל אג"ם מס' 221.101.04 "עמ"ט לקראת בחירות" (לא פורסם בפומבי).

82 ראו השופט יצחק עמית, לעיל ה"ש 77; פרנקו, לעיל ה"ש 79.

(ב) המלצות לבחירות לכנסת ה־26

💡 **ההחלטות על הפריסה וההקצאה של הכוחות ביום הבחירות צריכות להתקבל אך ורק על ידי הדרגים המקצועיים במשטרה וללא מעורבות והשפעה פוליטית.** כמו כן, מומלץ שכלל שמתקבלת ההחלטה לשנע (או שלא לשנע) כוחות על בסיס טענות לאלימות בקלפי או לפגיעה בטוהר הבחירות – ההחלטה תתקבל לצד עדכון יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת.⁸³

💡 **ככלל, מוצע שבקלפיות ובסביבתן המיידית יוצבו שוטרים "כחולים" שהוכשרו כנדרש לתפקידים ביום הבחירות (לפחות אחד מהם שוטר מקומי), וככל האפשר ובהתאם לתרחישי האיום – ללא נשיאת נשק ארוך.** במעגל אבטחה מרוחק יותר, לצורך ביטחון שוטף, מוצע להציב שוטרי מג"ב, כדי להבטיח כי נוכחות השוטרים ה"ירוקים" אינה יוצרת חיכוך או מרתיעה את המצביעים מהגעה לקלפיות. המלצה זו רלוונטית במיוחד לסביבת הקלפיות בחברה הערבית, מחשש להרתעת מצביעים וליצירת מתיחות סביב הקלפי. בהקשר הזה, מומלץ להימנע ככל האפשר מהצבת מחסומים ביום הבחירות באזורים אלו. בו בזמן חשוב לשמור על תמונה מודיעינית עדכנית, לרבות בדרך של איסוף מודיעין מהרשתות החברתיות, לשם זיהוי ניסיונות לדכא הצבעה באזורים מסוימים או בקרב קבוצות מצביעים, ולעדכן על פיה את פריסת הכוחות המתוכננת ליום הבחירות.

! חשוב למנוע ככל האפשר אירועי פשיעה ואלימות חמורה ביום הבחירות, בדגש על החברה הערבית. מעבר לנחיצות השמירה על הביטחון האישי של אזרחים וקהילות, אירועים פליליים עלולים להפריע למהלך הסדיר של הבחירות, להפריע לבוחרים בהצבעה או להניא אותם מלהצביע.

⁸³ בבחירות לכנסת ה־25 נעשה ניסיון מצד סיעת הליכוד להפעיל לחצים על משטרת ישראל לשלוח בבהילות כוחות אל כל היישובים בחברה הערבית בטענה לאירועי אלימות וניסיונות זיוף. בירור מידיי שערכו יו"ר ועדת הבחירות ומנכ"לית ועדת הבחירות עם המשטרה העלה שאין כל ממש בטענות, והוצאה הודעה מטעם ועדת הבחירות המרכזית, ולפיה אין בסיס לשמועות חסרות השחר האלה. לפי יו"ר ועדת הבחירות דאז, השופט עמית (כתוארו אז), אם היו נשלחים כוחות אל כל היישובים בחברה הערבית הדבר עלול היה ליצור תגובת שרשרת בחברה זו "שסופה מי ישרנו". ראו השופט יצחק עמית, לעיל ה"ש 77, בעמ' 25.

⚡ אשר למתנדבי המשטרה, בגלל האופי האזרחי של ההתנדבות, ומשום שהם אינם שוטרי קבע, נמליץ שהמתנדבים לא יהיו מעורבים ישירות בפעילות הבחירות בקלפי ובסביבתה. הדבר רלוונטי במיוחד לאלפי מתנדבי המשטרה החדשים שהצטרפו לשורות המשמר האזרחי במשטרה במסגרת כיתות הכוננות המשטרתיות. אנו סבורים שאם המשטרה נעזרת במתנדבים ביום הבחירות, הדבר יעשה רק לאחר קבלת תדריך מתאים, ופעילותם לא תתאפשר בקרבת הקלפיות ולא תתאפשר באופן ישיר ביחס לפעילות בחירות (כולל במעגלי אבטחה רחוקים יותר). כמו כן, ככלל, אסור למתנדבים בתפקיד בתכלית האיסור להביע עמדות פוליטיות בעת ההתנדבות,⁸⁴ ומומלץ לאכוף איסור זה ביתר שאת ביום הבחירות עצמו.

⚡ גורמים חוץ-משטרתיים הפועלים במרחב הציבורי, כגון הפקחים המשרתים במערכי האכיפה המקומיים ("השיטור העירוני"), אינם צריכים להיות מעורבים בפעילות המשטרתית הקשורה לבחירות ביום הבחירות. חשיבות התיאום בין הפקחים המשרתים במערך לבין המשטרה ביום זה חשובה במיוחד, ומוצע לצמצם את הפעילות העצמאית של הפקחים ביום הבחירות. יודגש כי לפקחים המשרתים במערך אין סמכויות אכיפה ייעודיות הקשורות ליום הבחירות, ואסור להם, לתפיסתנו, להשתתף בפעילויות הקשורות לטוהר ולתקינות הבחירות. איסור זה אמור במיוחד ביחס לסיירות ביטחון הפועלות בעשרות רשויות מקומיות לפי הסדרה חוקית לוקה בחסר, ובמקרים רבים שלא לפי חוק וללא תיאום עם משטרת ישראל.⁸⁵ לנוכח זאת, מומלץ לאסור כליל על פעילות הסיירות האלה ביום הבחירות, ומכל מקום אסור שיפעלו סביב הקלפי או במשימות הקשורות לבחירות.

84 נוהל אג"ם מס' 220.70.12 "הוצאת מתנדבים לפעילות במשא"ז" (4.9.2023).

85 להרחבה על סיירות אלו, ראו ליטמנוביץ ולביא, לעיל ה"ש 14.

3. הפעלת סמכויות אחראית מצד השוטרים המוצגים בקלפיות

(א) רקע

ההצבעה בקלפיות וניהול סדרי ספירת הקולות נתונים לאחריות ועדת הקלפי. לפי סעיף 73 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, לצד הבוחרים, שהותר להם להיכנס לקלפי לשם מימוש זכותם לבחור, בשעות ההצבעה רשאים לנכוח במקום הקלפי רק מי שנמנים עם רשימה סגורה של בעלי תפקיד, לרבות חברי ועדת הקלפי, מזכיר הוועדה, משקיפים (על פי תנאים החלים בעניין), וכן שוטרים הדרושים לדעת ועדת הקלפי לשמירת הסדר.

ועדת הבחירות האזורית, האחראית לקיום הבחירות ביישובים שבתחום אזור, ומכהנים בה חברים שמינתה ועדת הבחירות המרכזית,⁸⁶ תקיים, לפי חוק, מגע מתמיד עם מפקח המשטרה שבאזור לשם שמירת הסדר במקומות הקלפי ובוועדות האזוריות, והמשטרה תושיט לה את העזרה הדרושה לכך.⁸⁷

תפקיד המשטרה בקלפיות הוא בעיקר לאבטח (כולל אבטחת חומר הבחירות לאחר ההצבעה – לרבות פתקי ומעטפות ההצבעה), לשמור על הסדר ולטפל בעבירות הפוגעות בטוהר הבחירות – לדוגמה עבירות זיוף או הפרעה לבחירות.⁸⁸ בכל הקשור להחלטות הנוגעות להליך ההצבעה ולספירת הקולות, האחריות

86 ראו סעיפים 19-20 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.

87 תקנה 103 לתקנות הבחירות לכנסת, תשל"ג-1973.

88 דוגמה לשימוש בסמכויות העיכוב והמעצר של משטרת ישראל בקלפי מהשנים האחרונות: במערכת הבחירות לכנסת ה-21, משקיפה שניסתה לחסום את שולחן רישום הקולות עוכבה ונעצרה על ידי השוטר שנכח בקלפי לבקשת מזכיר הקלפי. נגד המשיבה הוגש כתב אישום, בין היתר, בגין הפרעה לבחירות לפי סעיף 119(א)(1). ראו תפ (כ"ס) 20-24358-03 מדינת ישראל נ' סלע (7.11.2023). לעמדתנו כל אירוע חריג מסוג זה דורש דיווח הלאה מצד השוטר בשטח כדי שהאירוע יגיע לידיעת מינהלת הבחירות המשטרית וועדת הבחירות המרכזית לכנסת.

הבלעדית לכך היא של נציגי ועדת הקלפי על פי הנחיות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, ללא מעורבות וללא סמכות של המשטרה. לשוטרים המוצבים בקלפיות מסורות סמכויות השיטור והאכיפה הנתונות להם בדרך קבע, ולא ניתנות להם סמכויות נוספות או אחרות המיוחדות ליום הבחירות.

(ב) המענה שניתן בבחירות קודמות

כדי להימנע מפגיעה בהוגנות הבחירות במהלך יום הבחירות, לכלל השוטרים נשלח מבעוד מועד, כאמור לעיל, פנקס כיס דיגיטלי, ובו הנחיות ודגשים להתנהגות השוטרים בקלפיות. כמו כן, בתדרוכים שהם תודרכו הודגשו לפני השוטרים כללי עשה ואל תעשה בקלפיות.

באגף ההדרכה של המשטרה הוכנו לומדות הדרכה ייעודיות להיערכות המשטרה ליום הבחירות, בדגש על סמכויות השוטרים בקלפיות. כלל השוטרים מחויבים לעבור על חומרי הלימוד וההדרכה טרם הפעילות ביום הבחירות.

(ג) המלצות לבחירות לכנסת 26

💡 נמליץ כי כל אירוע חריג מצד אזרחים ובעלי תפקיד בקלפי הדורש מעורבות משטרתית – ידווח לחפ"ק הבחירות המשטרתית הארצי, וזה יעדכן את משל"ט המשטרה בכנסת.

💡 כפי שנעשה בעבר, חשוב כי לשוטרים המוצבים ביום הבחירות יחולק פנקס כיס ובו הנחיות בנוגע לאסור ולמותר באירועים שונים ביום הבחירות. מומלץ שבהכנת הפנקס יהיו מעורבים גורמי הייעוץ המשפטי של המשטרה, מתוך היועצות עם גורמי המקצוע בוועדת הבחירות המרכזית.

💡 במקום שבו השוטרים המוצבים בקלפיות נדרשים לפעולה כזאת או אחרת על ידי ועדת הקלפי, והם אינם משוכנעים בדבר חוקיות הפעולה, תיבחן הסוגיה עם מפקדיהם, ובמקרה הצורך תועבר הסוגיה לחפ"ק המשטרתית הארצי (ובמקרים הנדרשים ייבחן העניין גם עם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת והייעוץ המשפטי לממשלה), כדי לוודא שהפעולה היא בתחום סמכותם.

! ככלל, הוראות הקשורות להפסקת ההצבעה, חידושה והוספת זמן להצבעה

יתקבלו, בנסיבות מיוחדות המונעות את המהלך התקין של ההצבעה, על ידי יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת וסגניו.⁸⁹ חשוב כי במקרים מסוג זה תפעל משטרת ישראל על פי הוראות והנחיות אלו ובתיאום עם יו"ר הוועדה. כמו כן, בחוק הבחירות לכנסת ה-26, שבו נקבעו בין היתר הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה לקראת בחירות אלו, עולה כי בתקופה שבה מוכרז מצב מיוחד בעורף, וכן בשעת התקפה, יוכל יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, בהתייעצות עם הרמטכ"ל, לקבוע הוראות שיחולו על מקום הקלפי או על מקום אחר בעת שוועדות הבחירות מקיימות בו פעילות הקשורה לבחירות. עוד הוצע כי יו"ר הוועדה יקבע כללים, בהתייעצות עם הרמטכ"ל, בכל הנוגע ליישום או לתחולת הוראות לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, שיש בהן כדי להשפיע על המהלך התקין של הבחירות. חשוב שהמשטרה תתעדכן מבעוד מועד בנוגע להוראות אלו ותתאים את היערכותה לבחירות לפי מה שנקבע בהוראות ובכללים כאמור.⁹⁰

💡 **אם שוטר חרג מסמכותו במסגרת פעילות שהיא בזיקה ישירה לבחירות,** חשוב שהמפקדים יטפלו באירוע מיד, בדרך של הערה, הסברה והדרכה, ולעיתים אף בהוצאת השוטר מהמשימה. לעמדתנו, כל חריגה מסמכות ביום הבחירות דורשת עדכון מצד המפקד בשטח את חפ"ק הבחירות המשטרתי הארצי (ובמקרה הצורך יועבר הדיווח למשל"ט המשטרה בכנסת).

89 סעיף 70א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.

90 סעיף 6(6) לחוק הבחירות לכנסת העשרים ושש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026.

4. היערכות לאירועים של "התקהלות אסורה"

(א) המענה שניתן בבחירות קודמות

לפי סעיף 129 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, "משעה 7 בערב ביום שלפני יום הבחירות ובכל יום הבחירות לא תהיה תעמולת בחירות על-ידי אסיפות, תהלוכות, רמקולים או שידורים ברדיו ובטלוויזיה". כפי שהבהיר בעבר יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, השופט מלצר, תכליתו של סעיף זה היא לייצר, ביום הבחירות עצמו, הפסקה, ואף רגיעה, של תעמולת הבחירות, כדי שהבוחרים יוכלו לכלכל את צעדיהם ללא תעמולה. כמו כן, איסור זה חיוני לשמירה על עקרון השוויון בין רשימות המועמדים.⁹¹ כך, למשל, בעבר נאכף איסור זה על אירוע בחירות של מפלגת כחול לבן בערב שלפני יום הבחירות.⁹²

עם זאת, ככל שמדובר באספה או בתהלוכה שאינה נחשבת "תעמולת בחירות" – כלומר פעילות שהאפקט הדומיננטי שלה אינו ההשפעה על הבוחרים, נראה שהאיסור לא יחול עליה.⁹³ המשטרה נדרשת לאפשר את קיומן של אספות ותהלוכות אלו לפי הדין, ולאבטח את המשתתפים על פי הצורך.⁹⁴ אכן, בפקודת המבצע המשטרתית ליום הבחירות יש עיסוק באירועים בלתי מתוכננים העלולים להתרחש ביום הבחירות (למשל הפגנות ספונטניות), ובהתאם לכך נקבעה הקצאה של כוחות עתודה, שיופנו לטיפול באירועים האלה.

אולם, יש להבדיל בין הפגנה המתנהלת בלי מניעה חוקית לבין **התקהלות אסורה** – עבירה שיש לאכוף אותה במיוחד ביום הבחירות. התקהלות אסורה היא

91 הנחיית ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, בכתרת "השידורים ביום הבחירות לכנסת – דגשים" (9.4.2019).

92 חב"כ 62/22 הליכוד, תנועה לאומית ליברלית נ' כחול לבן (16.9.2019).

93 לפרשנות המונח "תעמולת בחירות", ראו לעיל ה"ש 56.

94 להרחבה על משטר רישוי ההפגנות והמגבלות שניתן להטיל עליהן, ראו לעיל פרק א סעיף 2, "הבטחת קיומם של אירועי בחירות והגנה על המשתתפים בהם", במסמך זה.

התקהלות שמטרתה היא ביצוע עבירה, התקהלות שהמשתתפים בה מתנהגים באופן הנותן לאנשים שבסביבה יסוד סביר לחשוש שהמתקהלים יעשו מעשה שיפר את השלום, או התקהלות שהמשתתפים בה מתנהגים באופן הנותן לאנשים שבסביבה יסוד סביר לחשוש שעצם ההתקהלות יעורר אנשים אחרים, ללא צורך וללא עילה מספקת, להפר את השלום.⁹⁵ לפני נוהלי המשטרה, על המחוזות לטפל באירועי סדר ציבורי ביום הבחירות בהתאם לנהלים ולהנחיות הכלליים לטיפול באירועי סדר ציבורי.⁹⁶ הפעלת שיקול הדעת בעניין זה רגישה במיוחד ביום הבחירות – בשל המתח שבין מימוש זכות ההפגנה לבין חובת המשטרה להבטיח את ההתנהלות הסדורה במסגרת ההצבעה בבחירות ומימוש חופש הבחירה.

יודגש כי לצד האיסור הכללי על התקהלות אסורה, בחוק העונשין חל איסור למנוע, לחבל או להפריע לבחירות בכוח, באלימות או באיומים,⁹⁷ וכן לפי חוק הבחירות לנכסות חלה גם עבירת ההפרעה לבחירות, האוסרת על הפרעה למהלך הסדיר של הבחירות, וכן על הפרעה לבוחר בהצבעה או מניעה בעדו להצביע.⁹⁸ לפיכך, כל ניסיון לחסום מצביע בדרכו לקלפי חייב להיות מטופל מיד.

(ב) המלצות לבחירות לנכסות ה-26

💡 ככלל, המשטרה מחויבת לאפשר פעילויות מחאה והפגנות ביום הבחירות, בתנאי שלא מדובר בתעמולת בחירות. רק בניסיונות מיוחדות, כאשר צרכים בעדיפות גבוהה יותר אינם מאפשרים למשטרה להקצות את כוח האדם

95 סעיף 151 לחוק העונשין; הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מספר 3.1200 "חירות ההפגנה" (5.1.2022).

96 נוהל אג"ם מס' 221.101.04 "עמ"ט לקראת בחירות" (לא פורסם בפומבי).

97 סעיף 197 לחוק העונשין, חשל"ז-1977. בית משפט השלום פירש בעבר את המונח "בחירות" בסעיף זה במשמעותו הרחבה, קרי מערכת הבחירות כולה, במובן זה שהסעיף בא להגן על ערך הבחירות במשמעותו הרחבה ולא רק על קיומן הפיזי. מכאן נמצא כי פרסום עלון בבוקר יום הבחירות הנחזה להיות עיתון אמיתי, ובו הודעה כוזבת על הרשעתו של מועמד נחשבת הפרעה לבחירות לפי סעיף 197 לחוק העונשין. ראו תפ (ת"א) 1920/99 מדינת ישראל נ' מזרחי רוני (1.5.2002).

98 סעיף 119 לחוק הבחירות לנכסות [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.

הדרוש כדי לשמור את הסדר בהפגנה במקום ובמועד המבוקשים, רשאית המשטרה לדרוש את שינוי המועד הנקוב להפגנה, לדרוש שינויים או לקבוע תנאים, בהתאם לנסיבות.⁹⁹ ייתכן שיום הבחירות יכול להיכלל בהגדרת "נסיבות מיוחדות" המאפשרות למשטרה לדרוש תנאים לעריכת ההפגנה, בהתחשב בהקצאת הכוחות ובהערכות המצב ליום זה. לפיכך, לשם הסדרת הנושא וחיידוד הנהלים ביחס לעריכת הפגנות ביום הבחירות, לרבות ביחס לפרשנות המונח "תעמולת בחירות" ואופן ההחלה שלו על הפגנות ביום הבחירות, מומלץ להיוועץ מראש עם היועצת המשפטית לממשלה ועם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, ולהנחות את המפקדים בהתאם.

! בכל הנוגע להתקהלות אסורה, יש להגביל אותה, למנוע אותה או לפזר אותה, במיוחד אם היא עלולה להוביל לפגיעה בתקינות ובטוהר הבחירות, למשל, לפגוע בסדרי ההצבעה של הציבור או להפר את שלום ציבור המצביעים לפי העבירות הקבועות, כאמור לעיל, בחוק העונשין ובחוק הבחירות לכנסת. ככלל, כאשר המשטרה באה לשקול אם במקרה מיוחד יש יסוד סביר לחשוש שיופר השלום כהגדרת ההתקהלות האסורה, היא נדרשת לבחון את נסיבות המקום והזמן שבהם נערכת ההתקהלות. כך, למשל, המשטרה אסרה בעבר על קיום אספות פומביות בשכונות בירושלים שהיו בהן תקריות אלימות בין יהודים לערבים מחשש להיווצרות עימות אלים,¹⁰⁰ והאיסור רלוונטי במיוחד ליום הבחירות עצמו (ואף לתקופת הבחירות). דוגמה נוספת היא התקהלות אסורה בהר הבית. בהתאם לכך, חשוב לזהות מראש אזורים שבהם יש חשש ממשי לקידום שיבושים וליצירת פרובוקציות ביום הבחירות, ולהיערך בהתאם.

💡 חשוב להקפיד על מקצועיות ועל היעדר שרירות בהפעלת שיקול הדעת בעניין זה, שהרי לא כל אירוע מחאה הוא הפרת סדר. על השוטרים בשטח, ועל המפקדים הבכירים, לנהוג בממלכתיות, להבין את זכויות הציבור במדינה דמוקרטית ולהכיר בהן, ובה בעת להבין מה אינו לגיטימי ואינו בא בחשבון. יודגש כי את ההחלטה בנושא יש לקבל ללא התערבות ומעורבות הדרג

99 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מספר 3.1200 "חירות ההפגנה" (5.1.2022).

100 שם; בג"ץ 2936/90 תנועת "כך" נ' שר המשטרה, פ"ד מד(3) 106, 108 (1990).

הפוליטי. בתוך כך, מוצע לחדד את הנהלים ביחס לטיפול בהתקהלות אסורה ביום הבחירות, ולהיוועץ מראש עם היועצת המשפטית לממשלה לקבלת הנחיות בנושא.

💡 נוסף על כך, יש להבטיח כי התמודדות עם אירועי מחאה ביום הבחירות, אם תידרש, תיעשה על ידי שוטרי משטרת ישראל.¹⁰¹

5. הגבלת פעילות שמירה אזרחית עצמאית סביב הקלפי

(א) המענה שניתן בבחירות קודמות

בשנים האחרונות גברה פעילותן של התארגנויות חוץ-משטריות של אזרחים, חלקם חמושים בנשק אישי, והן לוקחות לעצמן לעיתים חלק מתפקידי המשטרה, ועלולות אף להפעיל באופן אסור סמכויות שיטור כלפי אזרחים.¹⁰² הסיכון הנשקף מההתארגנויות האלה עלול להיות חמור במיוחד ביום הבחירות. דוגמה בולטת לכך הייתה סביב הבחירות לכנסת ה-22 – פעילי ארגון "שומרי הסף", הצהירו על כוונתם להציב ביום הבחירות "מאות שומרים שיעמדו בפתח הקלפי ויתנו תמיכה למשקיפים שלנו ברחבי הארץ", כדי "לשמור על המשקיפים היהודים ביישובים הערבים".

כאמור לעיל, סעיפים 73 ו-109 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, קובעים רשימה סגורה של מי שרשאים להימצא במקום הקלפי

101 כאמור לעיל, לפי חוק מערכי אכיפה מקומיים, פקחי הרשות המקומית אינם רשאים לפעול במקום המשמש באותה השעה להתקהלות שהיא מחאה או הפגנה או התקהלות מפלגתית פוליטית. גם סיירות ביטחון של הרשות המקומית אינן מוסמכות לפעול בתחום זה, וכאמור לעיל, מוצע שלא יפעלו כלל ביום הבחירות. כמו כן, מתנדבי משטרה אינם רשאים לפעול בזיקה ישירה להפגנה או להפרת סדר.

102 ראו ליטמנוביץ ולביא, לעיל ה"ש 14.

או במקום ההצבעה בשעות ההצבעה. רשימה זו אינה כוללת "שומרים" אזרחיים שהם חלק מהתארגנויות עצמאיות לאבטחה במקום הקלפי. בבחירות לכנסת ה־22 הורה יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, השופט מלצר, בעתירה שהוגשה בנוגע לפעילות ארגון "שומרי הסף", על הוצאת צו מניעה מצומצם, שבין היתר אסר על פעילי הארגון להימצא בתחום הקלפי, לצלם את מקום הקלפי ואת המגיעים למקום הקלפי או לסטות מההוראות בדף ההנחיות שניסח הארגון בעצמו (שם נכתב, בין היתר, כי חל איסור על הפעילים לשאת נשק חם או קר).¹⁰³

(ב) המלצות לבחירות לכנסת ה־26

! משטרת ישראל היא הגורם המרכזי הממונה על השמירה על הסדר בסביבת הקלפיות.¹⁰⁴ התארגנויות אזרחיות ועצמאיות הפועלות כדי "לאבטח" את אזור הקלפיות עלולות להיות מונעות על ידי מוטיבציות פוליטיות ולפגוע בטוהר הבחירות ובזכות ההצבעה של ציבורים שונים, והסכנה אף מתעצמת אם חברי ההתארגנות נושאים נשק קר או חם.

 **מוצע כי המשטרה תפנה מבעוד מועד ליועצת המשפטית לממשלה וליו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת כדי לחדד את גבולות המותר והאסור בפעילות ההתארגנויות האלה ביום הבחירות.** אם יוחלט לפעול כפי שהחליט השופט מלצר בבחירות לכנסת ה־22, כלומר שפעילותן של התארגנויות

¹⁰³ חב"כ 43/22 שחר בן־מאיר נ' ישראל גנץ (16.9.2019). בהמשך העביר השופט מלצר עותק מהעתירה למבקר המדינה כדי שישקול את הצורך לסווג את ארגון "שומרי הסף" כ"גוף פעיל בבחירות" לפי הוראות סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973. לפי סעיף זה, ארגון המקיים פעילות בחירות בשווי כולל העולה על 120,400 ש"ח נדרש להירשם אצל מבקר המדינה כגוף פעיל בבחירות. החלטת השופט מלצר, כאמור, התקבלה על רקע טענות שקראו לרישום ארגון "שומרי הסף" כ"גוף פעיל בבחירות" לנוכח היקף פעילותו הכספית והפוליטית. חב"כ 43/22 שחר בן־מאיר נ' ישראל גנץ (23.9.2019).

¹⁰⁴ מלבד משטרת ישראל, בתקנות הבחירות נקבע כי מזכיר ועדת הקלפי ישמור על הסדר במקום הקלפי. עם זאת, שמורה לו סמכות מצומצמת מאוד – להרחיק אדם המתנהג שלא כשורה ולהתיר לו לחזור, אם כי סמכות זו אינה מאפשרת למזכיר הוועדה למנוע מבחור הזכאי להצביע במקום מלשתמש בזכותו זו. ראו סעיף 42 לתקנות הבחירות לכנסת, תשל"ג-1973.

"שמירה" עצמאיות ביום הבחירות אסורה אלא אם כן היא מתואמת עם משטרת ישראל ועם ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, **חשוב שהמשטרה תקבע מגבלות ברורות בנושא**, לרבות עמידה במרחק מסוים מהקלפי, כדי שלא תיווצר הרתעה מהגעה לקלפי ומהצבעה בקלפי, הטלת איסור על נשיאת נשק חם או קר, חובת עדכון המשטרה מראש על נוכחות ההתארגנות בקלפיות מסוימות, הגבלת מספר החברים בהתארגנות המורשים לעמוד ליד קלפי מסוימת, הטלת מגבלות על הפעלת "מטה" לתיאום בין פעילי ההתארגנות, ועוד. חשוב להבהיר לציבור את המגבלות האלה מבעוד מועד, ולאכופ אותן שווה בשווה ביום הבחירות.

! אם הסוגיה תובא שוב לפתחו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת בדמות עתירה, ותתאפשר נוכחות כאמור באזורי הקלפיות, המשטרה חייבת להקפיד שכל פעילות "שמירה" שכזאת איננה חורגת מהכללים שקבע יו"ר ועדת הבחירות.

עוד מוצע כי המשטרה תבחן את האפשרות להגביל הכנסה של נשק חם לקלפיות, לנוכח רגישות מתחם זה ומחשש להרתעה ולהפרעה אפשרית לבוחרים. אם בכל זאת תתיר המשטרה נשיאת נשק בקלפיות, מומלץ שיוגברו הפיקוח והערנות המשטרתית לנושא, לנוכח הנוכחות הגבוהה של נשק ברישיון בישראל. כמו כן, מומלץ לחלק לנושאי הנשק ברישיון מנשר ובו כללי זהירות במתחם הקלפי.

מוצע שהמשטרה תבהיר מבעוד מועד כי אסור לאזרחים להפעיל רחפנים וכלים דומים בסביבת הקלפי ביום הבחירות.

לבסוף, חשוב לתת את הדעת במסגרת זו גם לתפקיד המשקיף בבחירות ולאכיפה המשטרתית הנדרשת כדי לוודא שאינו חורג מגדרי סמכותו. המשקיף הוא נציג של סיעה שאינה מיוצגת בוועדת הקלפי (או נציג של רשימת מועמדים שאינה מיוצגת בכנסת היוצאת). למשקיף, המתייצב מטעמה של מפלגה מסוימת בהתאם לכתב המינוי שניתן לו התקף לכמה קלפיות, סמכות מוגדרת ומגודרת – הוא רשאי להוסיף בפרוטוקול ועדת

הקלפי את הערותיו העובדתיות הנוגעות לפעולות הוועדה. בה בעת, לא ינכח בחדר הקלפי יותר ממשקיף אחד מאותה הסיעה או הרשימה.¹⁰⁵ חשוב כי המשטרה תפעל לאכוף הוראה זו ככל שתידרש, וכן מומלץ שהמשטרה תיערך מבעוד מועד לאפשרות של הפרעה לבוחרים וביצוע עבירות נוספות מצד משקיפים בקלפיות – ותפעל במהרה לשמירת הסדר בקלפי.¹⁰⁶

תרשים 5

הגורמים הנוכחים בקלפי ובסביבתה



105 תקנה 20 לתקנות הבחירות לכנסת, תשל"ג-1973.

106 ראו גם החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26 בנושא פניית עו"ד שחר בן מאיר בעניין תיעוד הצבעות במקומות קלפי, הי"ש 17/26 (4.8.2026).

6. אניפת המגבלות על השימוש במצלמות ובאמצעי הקלטה בקלפיות

(א) המענה שניתן בבחירות קודמות

הסוגיה של הצבת מצלמות בקלפיות עלתה עוד בשנת 2019, בבחירות לכנסת ה-21, לאחר שהתגלה כי נציגי סיעת הליכוד בכמה ועדות קלפי ברחבי הארץ, בעיקר ביישובים שמתגוררים בהם אזרחים ערבים, נשאו מצלמות סמויות כדי לתעד את ההתנהלות במקום הקלפי ובמעמד ספירת הקולות. הפעלתן של המצלמות יצרה מהומה ביום הבחירות עצמו, ובתגובה הבהיר יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דאז, השופט מלצר, בצוהרי יום הבחירות, כי אין סמכות להפעלת המצלמות במתחמי הקלפיות בשעות ההצבעה, אלא במקרה של חשש לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות.¹⁰⁷

השופט מלצר שב ונדרש לסוגיה כשהיה יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-22. הוא קבע כי כל עוד אין בנמצא חקיקה המאפשרת זאת במפורש, תיעוד חזותי במקום הקלפי בזמן ההצבעה על ידי חברי ועדות הקלפי או המשקיפים מטעם הרשימות הוא אסור, בשל החשש מפגיעה בזכות לפרטיות ובזכות לחופש הבחירה, שיש בה גם שלילה של ניסיונות להרתיע בוחרים מלממש את זכותם לבחור. האיסור הזה רלוונטי במיוחד כאשר התייעוד נעשה באופן מפלה, על ידי מי שנחזה להיות בעיני המצביע גורם שלטוני. עם זאת, לפי השופט מלצר, תיעוד חזותי אפשרי אם מתעורר חשד סביר לביצוע עבירות על טוהר הבחירות – למשל במקרים של איומים על חברי ועדות הקלפי או הצעות למתן שוחד בבחירות, או במצב שבו מתעורר חשש סביר לאלימות במהלך יום הבחירות. לפי השופט מלצר, במקרים כאלה רק למפקח טוהר בחירות מטעם ועדת הבחירות המרכזית או למזכיר ועדת הקלפי מותר לצלם, ורק לאחר שקיבלו לכך אישור מראש מיו"ר ועדת הבחירות המרכזית. וכל זאת, רק אם אין באפשרות המשטרה להגיע מיד

107 ראו ה"ש 7/22 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל באמצעות עו"ד סאוסן זהר נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית באמצעות עו"ד אבי הלוי (26.8.2019).

למקום.¹⁰⁸ בהתאם לכך, שום גורם אחר, בעל תפקיד רשמי או אזרחי פרטי, אינו רשאי לצלם במקום הקלפי בשטח ההצבעה.

בהמשך הבהירו השופטים הנדל ועמית, בכהונתם בתפקיד יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 וה-25 (בהתאמה), כי צילום במקום הקלפי מותר רק למפקחי טוהר הבחירות שמונו על ידי מטה ועדת הבחירות המרכזית ועברו לשם כך את ההכשרה הנדרשת (אך לא נדרש לכך אישור פרטני מראש).¹⁰⁹ בין הדוגמאות שהציג השופט הנדל למקרים המאפשרים צילום על ידי המפקחים: ניסיון להטיל בכוונה לתיבת הקלפי יותר ממעטפה אחת, ניסיון להצביע בשם בוחר אחר וניסיון להפחיד בוחרים או למנוע מהם לממש את זכותם להצביע. השופט עמית הוסיף כי במקרים חריגים שבהם מפקח טוהר הבחירות לא התייצב בקלפי, מזכיר ועדת הקלפי רשאי לבצע את התיעוד במקומו.¹¹⁰

ניסיונות להסדיר הצבת מצלמות בקלפיות בחקיקה ראשית לא צלחו. הסוגיה עוררה ביקורת ציבורית ופוליטית, ויש שראו בכך ניסיון לצמצם את שיעור ההצבעה בקרב אזרחים ערבים.

(ב) המלצות לבחירות לכנסת ה-26

! בהיעדר חקיקה המסדירה את השימוש במצלמות, ובהתחשב בכך שהבחירות הן חשאיות, למשטרה יש סמכות למנוע כל ניסיון מצד גורמים שאינם מוסמכים לכך לצלם או להקליט אחרים במקום הקלפי, בהתאם להנחיות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת. כאמור, לפי החלטות קודמות של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית, רק מפקחי טוהר הבחירות שימנה מטה ועדת הבחירות המרכזית (ולפי השופט עמית, במקרים חריגים, אם לא התייצב

108 שם. יש לציין כי לפי החלטה זו, חל כלל הפוך על זמן ספירת הקולות.

109 ה"ש 8/23 החלטה בעניין מפקחי טוהר הבחירות (26.1.2020); ה"ש 10/25 החלטה בעניין שימוש בתיעוד חזותי במקום הקלפי כדי לשמור על טוהר הבחירות ולבצר את אמון הציבור בתוצאות הבחירות (23.10.2022).

110 שם.

המפקח – גם מזכיר ועדת הקלפי) רשאים לצלם ייעודית במקומות הקלפי, ורק בהתקיים התנאים שקבע יו"ר ועדת הבחירות. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26, השופט סולברג, נדרש לשאלת התייעוד בקלפי בהחלטה שקיבל בשנת 2024 ביחס לבחירות ברשויות המקומיות. הוא קבע כי "עד תום ספירת הקולות אין משקיף רשאי לצלם" במקום הקלפי.¹¹¹ אכן, משקיף הנמצא בסביבת הקלפי, שלפי חוק הבחירות לכנסת ותקנות הבחירות לכנסת הוא נציג של סיעה שאינה מיוצגת בוועדת הקלפי או נציג של רשימת מועמדים שאינה מיוצגת בכנסת היוצאת, אינו רשאי לתעד את הקלפי במהלך ההצבעה, והדבר נכון, כמובן, גם לאזרח פרטי. אם יהיו ניסיונות להפר את החוק, לשוטרים נתונה הסמכות לעכב או לעצור את החשודים ולתפוס את אמצעי הצילום וההקלטה, ולהביא את החשודים לחקירה.¹¹²

חשוב שהמשטרה תפעל לזהות יוזמות לקידום צילום בקלפי שאינו על ידי הגורמים המוסמכים לכך לפני יום הבחירות ולמנוע פעילות זו מבעוד מועד. כמו כן, חשוב לחדד איסור זה מראש בפני המצביעים, מזכירי הקלפי, חברי ועדת הקלפי והמשקיפים.

111 להבדיל ממועד תום ספירת הקולות. לפי השופט סולברג, ממועד זה, אין מניעה שמשקיפים יצלמו את דף התוצאות מפרוטוקול ועדת הקלפי לאחר שנחתם. תר"ס 236/26 עו"ד ישראל ביאלוסטוצקי נ' מנהל הבחירות לעיריית בני ברק 2024 (25.2.2024).

112 בעבר הביע היועץ המשפטי לממשלה, אביחי מנדלבליט, את העמדה שלפיה אם יוצא צו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית האוסר במפורש את הצילום בזמן ההצבעה – הצילום כשלעצמו יהפוך לעבירה פלילית. ראו ה"ש 7/22 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל באמצעות עו"ד סאוסן זהר נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית באמצעות עו"ד אבי הלוי (26.8.2019). יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-23, השופט הנדל, הבהיר כי פעולה בניגוד להחלטתו האוסרת על צילום בקלפי מלבד בידי מי שהוסמכו לכך בהחלטתו עלולה לעלות לכדי עבירה פלילית של הפרעה לסדר התקין של הבחירות לפי סעיף 119(א)(1) לחוק הבחירות, ועבירה של הפרת חיוב שהטיל יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לפי סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. ראו ה"ש 8/23 החלטה בעניין מפקחי טוהר הבחירות (26.1.2020). גם השופט עמית (כתאורו אז) קבע הוראה דומה בהחלטתו בעניין שימוש בתייעוד חזותי במקום הקלפי. ה"ש 10/25 החלטה בעניין שימוש בתייעוד חזותי במקום הקלפי כדי לשמור על טוהר הבחירות ולבצר את אמון הציבור בתוצאות הבחירות (23.10.2022).

! בעבר קבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22 שבעת אירוע חריג במהלך ההצבעה, כמתואר לעיל (השמעת איומים על חברי ועדות הקלפי, הצעות למתן שוחד בחירות או אם מתעורר חשש סביר לאלימות במהלך יום הבחירות), גם שוטרים שהגיעו למקום ומצוידים במצלמות גוף רשאים לצלם את האירוע החריג בכפוף לנוהל המשטרה החל לעניין צילום על ידי שוטרים.¹¹³ אם יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-26 יחזור על קביעה זו, ואם שוטרים יצלמו בקלפיות, חובה לעמוד בהוראות הנוהל המשטרה לעניין זה, ובו הוראות ביחס להדרכת מי שמוסמך להשתמש במצלמת גוף ואופן השימוש במצלמה בעת אירוע, וכן הוראות בדבר גישה לחומר התיעוד.

7. התמודדות עם ניסיונות לדכא הצבעה או להטעות את הבוחרים באמצעות מערכות טכנולוגיות

(א) המענה שניתן בבחירות קודמות

ביום הבחירות עשויים להיות מופצים במערכות טכנולוגיות, הכוללות רשתות חברתיות ודרכי תקשורת מקוונות, הודעות ומסרים ובהם מידע כזב, העלול, בין היתר, לדכא הצבעה או להטעות את הבוחרים. כך, למשל, בליל הבחירות האחרון הופצה ברשתות החברתיות ובכלי התקשורת הודעה, ולפיה "הליכוד פנה למפכ"ל המשטרה ולוועדת הבחירות בדרישה בהולה לשלוח תגבור משטרה לכל אתרי הקלפיות במגזר הערבי בשל אירועי אלימות קשים, איומים ואווירת טרור כלפי נציגי מחנה הימין בקלפיות". במקרה זה, הודעת דוברות של

113 ה"ש 7/22 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל באמצעות עו"ד סאוטן זהר נ' הליכוד - תנועה לאומית ליברלית באמצעות עו"ד אבי הלוי (26.8.2019).

ועדת הבחירות המרכזית והמשטרה, שהופצה במהירות יחסית לאחר בדיקה של הטענות, הבהירה כי מדובר בפנייה חסרת בסיס והרגיעה את הרוחות בעניין.¹¹⁴

כפי שתואר לעיל, ניתן לסמן כמה קטגוריות שבהן נדרשת במיוחד מעורבות משטרתית לשם שמירה על טוהר והוגנות הבחירות לכנסת ה-26 במרחב הדיגיטלי – קידום תעמולת בחירות לא מסומנת, פרסום תעמולת בחירות שהיא "נחזות עמוקה" ללא גילוי כדן, יצירת הפרעה בלתי הוגנת באמצעות תעמולת בחירות והתערבות זרה ומבצעי סייבר. כל אלו מתייחסים לעבירות מוגדרות בחוק הישראלי, הרלוונטיות לתקופה שלפני הבחירות, וכמובן ליום הבחירות עצמו. לכך מתווסף, ביום הבחירות, גם הצורך להגיב במהירות להשפעה פסולה העלולה לפגוע במהלך התקין של הבחירות.

יו"ר הוועדה המרכזית לבחירות לכנסת ה-25, השופט עמית, צידד בהקמה של צוות תגובות מהירות שיעמוד לרשות הוועדה בצמתים הקריטיים של יום הבחירות ועד פרסום התוצאות הסופיות. לעמדתו, תגובה מהירה יכולה להרגיע את הרשתות החברתיות ואת השטח, במיוחד אם היא מופצת במהירות הבזק גם בכל אמצעי התקשורת הממוסדים. כמו כן, לעמדתו נדרשת היערכות מראש לתופעה של הפצת מידע כזב ("פייק ניוז").¹¹⁵

(ב) המלצות לבחירות לכנסת ה-26

! ביום הבחירות חשוב לטפל במהירות בתלונות בדבר הפרת האיסור על קידום תעמולת בחירות לא מסומנת. כמו כן, צוות חקירות בחירות ארצי צריך, לעמדתנו, לפנות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית להוצאת צו מניעת המשך ביצוע מעשה העבירה (שהוא למעשה צו להסרת תוכן) כאשר קיים חשש שתעמולה אסורה זו תפגע בהליך התקין של הבחירות. בהמשך, יש לחקור את הפרת האיסור ולסגור מעגל בסוגיה זו, כלומר להשלים את הטיפול בה, גם לאחר הבחירות.

114 השופט יצחק עמית, לעיל ה"ש 77.

115 שם.

! נוסף על כך, ביום הבחירות חיוני לטפל במהירות בתלונות על "הפרעה בלתי הוגנת" באמצעות תעמולת בחירות. כך, למשל, אם מפלגה מפיצה מידע מטעה בנוגע למועמדים ברשימה מסוימת, או בנוגע למסרים שלה, הדבר עלול להיות עבירה על דיני הבחירות (סעיף 13 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה)). כפי שתיארה זאת בתחילת שנת 2026 המנכ"לית דאז של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, עו"ד עדס, ביום הבחירות מוקם דסק מיוחד במרכז השליטה של הוועדה, שנועד להתמודד עם "פייק ניוז", ובו יושבים, בין היתר, נציגים מפרקליטות המדינה והמשטרה, לטיפול מיידי בסוגיות מסוג זה.¹¹⁶ המשטרה נדרשת, לעמדתנו, גם ביחס לעבירה זו, לקדם חקירה יעילה של תלונות על פרסום המידע האמור ביום הבחירות.¹¹⁷ בתוך כך, מוצע לפנות ביום הבחירות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית להוצאת צו מניעה אם יש חשש שהפצת מידע כזה תפגע פגיעה משמעותית בהליך התקין של הבחירות. בהמשך יש לחקור את הפרת האיסור ולסגור מעגל בסוגיה זו, כלומר להשלים בה, גם לאחר הבחירות.

 מוצע כי במקרים מסוימים שבהם הפצת תעמולת הבחירות גרמה להפרעה, בזיקה מובהקת לתהליך ההצבעה עצמו, למהלך הסדיר של הבחירות או מנעה בעד בוחר מלהצביע, תיפתח חקירה במשטרה על עבירה לפי סעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת (עבירת הפרעה לבחירות).¹¹⁸ כך, למשל, כתב

116 פרוטוקול ישיבה 94 של ישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה, הכנסת ה-25 (5.1.2026).

117 בהקשר זה, כאמור, מוצע שהמשטרה תפנה ליועצת המשפטית לממשלה וליו"ר ועדת הבחירות המרכזית מבעוד מועד כדי לקבל הנחייה באשר לסוגי המקרים הנופלים תחת האיסור להטעות את הבוחרים בפן הצורני ביום הבחירות עצמו.

118 בעבר הביע היועץ המשפטי לממשלה, אביחי מנדלבליט, את העמדה שסעיף 119 לחוק הבחירות, העוסק בהפרעה לבחירות, הוחל רק על "הפרעה פיזית של ממש לניהול הבחירות", למשל על ידי אלימות במקום הקלפי. בהתאם לכך, הבחין היועץ המשפטי בין הפרעה "נגזרת ורחוקה" למהלך התקין של הבחירות, לבין מעשה שיש בו משום הפרעה ממשית למהלך התקין של הבחירות שהוא עבירה פלילית. ראו ה"ש 7/22 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל באמצעות עו"ד סאוסן זהר נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית באמצעות עו"ד אבי הלוי (26.8.2019). עם זאת, הסוגיה לא הוכרעה בידי מי שכינהו בעבר כיו"ר ועדת הבחירות. למשל, השופט ניל הנדל, מ"מ יושב ראש

השופט פוגלמן, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-24, לאחר שהתייחס לדוגמה תאורטית שבה קטע וידיאו "דיפ פייק" המופץ יום לפני הבחירות גורם למועמד לבחירות להיראות כמי שהצהיר לכאורה הצהרה מסתתרת, כי פרסומים כאלה עלולים להפר את סעיף 13 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959, ואף את סעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969. לתפיסתו, במקרים מתאימים יהיה מקום להשתמש בסמכויות הנתונות ליו"ר הוועדה ובסמכויות שנתונות לגופים אחרים – כל אחד וסמכויותיו – כדי למנוע את הפגיעה בבחירות.¹¹⁹

! גם ההתמודדות עם מבצעי סייבר ועם התערבות זרה ביום הבחירות עצמו (למשל מתקפת סייבר על ספירת הקולות) חיונית לשמירה על טוהר ותקינות הבחירות. בשל כך, חשוב, בין היתר, לקדם שיתוף פעולה מהיר ואפקטיבי עם שאר גופי האכיפה והביטחון העוסקים בנושא. כמו כן, חשוב לקדם חקירות על עבירות מחשב שבוצעו במסגרת זו, ולסגור מעגל בסוגיה זו גם לאחר הבחירות.

! בהיבט התקשורתי, חשוב מאוד שיתוף הפעולה בין המשטרה לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת בהתמודדות דוברותית עם טענות חסרות בסיס העלולות לדכא הצבעה או להטעות את הבוחרים. כפי שנעשה בעבר, בבחירות הקרובות במיוחד חשוב שהמשטרה תסייע לוועדת הבחירות

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22, סבר כי הסעיף אינו חל על פרסום חדשותי מטעם ערוץ טלוויזיה (פרסום חומרי חקירה שקשורים לרה"מ), אך לא הכריע בשאלה אם ה"הפרעה" הקבועה בסעיף 119 היא רק הפרעה פיזית לקיום הבחירות ולהצבעה, או שמא גם פעולות אחרות עלולות להיחשב ל"הפרעה". בה בעת סבר השופט הנדל כי לשון הסעיף מתייחסת לפעולות המתרחשות ביום הבחירות עצמו או בסמוך לו, ויש להן זיקה מובהקת לתהליך ההצבעה עצמו (עניינים של סדר וסדירות, לא של עמדות ואמונות). במילים אחרות, "ההפרעה" לפי הסעיף אינה ברמה כללית רחבה אלא פעולות נקודתיות וקונקרטיות הנסובות סביב תהליך ההצבעה. ראו 23/22 הליכוד תנועה לאומית ליברלית נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (3.9.2019).

119 חב"כ 9/24 יש עתיד – בראשות יאיר לפיד נ' עמותת "כן לשלום" (18.1.2021).
ראו גם חב"כ 15/25 יש עתיד – בראשות יאיר לפיד נ' מפלגת הליכוד (25.8.2022).

המרכזית לכנסת בהתמודדות עם טענות בלתי מבוססות העלולות לפגוע בהליך התקין של הבחירות, כדי להציג את הדברים לאשורם.

! להשלמת התמונה, כמובן שחשוב להתאים את ההיערכות והנוכחות המשטרית בשטח אם יש חשש שמידע שהופץ במערכות טכנולוגיות יוביל להתקהלות אסורה, לאירועים שיפריעו למהלך הסדיר של הבחירות, להפרעה לבוחרים בהצבעה וכדומה.

8. אניפת עבירות הקשורות בזיופים ובטוהר הבחירות

(א) המענה שניתן בבחירות קודמות

כחלק מתפקידה בשמירה על טוהר הבחירות, המשטרה נדרשת לחקור חקירות אפקטיביות כאשר מתעוררים חשדות לעבירות פליליות בנוגע לפגיעה בטוהר הבחירות. במערכות הבחירות האחרונות עלה בהדרגה מספר העבירות הנוגעות לטוהר הבחירות לכנסת שנכללו בתיקי חקירה שנפתחו במשטרה.¹²⁰

בבחירות האחרונות לכנסת סיכמו יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, מפכ"ל המשטרה והיועצת המשפטית לממשלה להגביר את האכיפה בעבירות הקשורות לטוהר הבחירות – החל בשלב הדיווח והחקירה, בשאיפה לסגור מעגל (כלומר להשלים את הטיפול בעניין) סמוך ככל שניתן למועד קרות האירוע, דרך הגשה מהירה של כתבי אישום, וכלה בבקשה להטלת מאסר בפועל כחלק מעונש ממשי שיוטל על מבצעי העבירה.¹²¹

120 מבקר המדינה הפיקוח על טוהר הבחירות לכנסת ה-24 (2022).

121 ש.ש.

סוגיה זו עלתה גם בבחירות קודמות, ופרקליטות המדינה הורתה להתייחס בחומרה לעבירות אלו ולדרוש מרכיב של מאסר בפועל, וככל שחומרת המעשה עולה קבעה כי ראוי להחמיר בהתאם את משך המאסר.¹²²

(ב) המלצות לבחירות לכנסת ה-26

! שפירא ולוריא מציינים כמה סכנות הקשורות בחשש לזיופים בבחירות הקרובות הכוללות, בין היתר, התחזות למי שלא הצביע בקלפי ומילוי מסולף של טופס 1000 (שבו מזכירי הקלפי מסמנים את המספר הסידורי של מי שהצביעו, כדי לוודא שמי שהצביעו במעטפה כפולה לא הצביעו פעמיים). עוד הם עומדים על הקושי באיתור זיופים ומציינים כי עד כה עלו טענות לטיפול לקוי בזיופים.¹²³ כמו כן, בעבר זוהו ניסיונות להטעיית אוכלוסיות מבוגרים בהצבעה ביום הבחירות ולניצול אוכלוסיות בעלות רגישות מיוחדת סביב ההצבעה. חשוב שהמשטרה תחקור בנחישות חשדות לביצוע עבירות של זיוף בהקשר של הבחירות – כפי שסוכם, כאמור לעיל, בסיום הבחירות הקודמות. נדגיש, כי לפי נוהלי המשטרה, חובה לפתוח בחקירה בכל עבירה של זיוף בחירות, ותיק החקירה לא ייסגר, אלא בעקבות החלטתו של קצין חקירות בכיר ומנימוקים מיוחדים (ובמעורבות הפרקליטות במקרים רלוונטיים). אכן, המשטרה נדרשת לעשות כל מאמץ לסיים חקירות במהרה, ובמקרים המתאימים להגיש כתבי אישום סמוך ככל האפשר לבחירות.¹²⁴

💡 על פי נוהלי המשטרה, את הטיפול בתלונות בעבירות הקשורות לבחירות ירכז צוות חקירה שעבר הכשרה והדרכה בנושא, בליווי ובפיקוח של צוות

122 מבקר המדינה היבטים מינהליים בהיערכות לבחירות לכנסת – ועדת הבחירות המרכזית – מעקב מורחב (2016).

123 שפירא ולוריא, לעיל ה"ש 6.

124 נוהל אח"ם מס' 300.02.252 "הטיפול בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות" (11.7.2021).

חקירות ארצי.¹²⁵ בהקשר הזה, מומלץ להעמיק את ההכשרה של צוותי החקירה לטיפול בזיופים בבחירות – לטיוב המיומנות בחקירת עבירות אלו.

כמו כן, מוצע שידיעות על עבירות זיוף ודבר הטיפול בהן ידווחו גם לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת. וכן, לטובת קידום אמון הציבור בתהליך הבחירות ובתוצאותיהן, מוצע שבכל הקשור לטיפול בעבירות זיוף תפעל המשטרה בשקיפות בפני הציבור.

פרק ג

התקופה שמיד לאחר יום הבחירות

התרחישים הרלוונטיים לתקופה שאחרי יום הבחירות הקרובות, כפי שזיהו שפירא ולוריא, מתמקדים בעיקרם בניסיונות לערער את הלגיטימיות של תוצאות הבחירות, ברמות חומרה ובאמצעים שונים, דוגמת טענות חסרות בסיס על "גנבת בחירות". במקרה קיצוני במיוחד, ניסיונות ערעור אלו עלולים להוביל לאירוע ברוח "ההסתערות על הקפיטול"¹²⁶.

ברור כי ההיערכות המשטרית סביב הבחירות אינה מסתיימת ביום הבחירות עצמו. ראשית, המשטרה מופקדת על חקירה וטיפול באירועים של זיופים ועבירות על טוהר הבחירות גם לאחר יום הבחירות. כאמור לעיל, מן ההכרח לפעול לסיום מהיר ויעיל של החקירה ולסגירת מעגל מהירה בטיפול באירוע סמוך לאירוע עצמו, לצד הטלת עונש ממשי על מבצע העבירה.

שנית, לעמדתנו, המשטרה צריכה להיערך ליום שאחרי הבחירות, להתמודדות עם הפגנות ועם הפרות סדר אפשריות לאחר פרסום תוצאות הבחירות. במסגרת היערכות זו חשוב לבסס ערוצי תקשורת עם מארגני המחאות בתקווה ששיח ואמון בין הגורמים המעורבים יסייעו בהרגעת הרוחות. בהקשר הזה, הפרכה מהירה ואפקטיבית של מידע כזב על "גנבת בחירות" חיונית לצמצום הסכנה של הפרות סדר חמורות לאחר הבחירות. בתוך כך, יש להיערך מבעוד מועד לפריסת

כוחות כדי להתמודד עם תרחישי הפרות סדר חמורות לאחר הבחירות, ליצור תמונת מודיעין מקיפה ולבחון ברצינות פרסומים וקריאות לאלימות. ובהתאם – למצות את הדין עם מבצעי העבירות במהירות וביעילות.

סיכום

יום הבחירות לכנסת, הימים הקודמים לו והימים שלאחריו, הם ימי מבחן לדמוקרטיה הישראלית. בתוך כך, אלו גם ימי מבחן למשטרת ישראל. אין לנו בחירות כלליות, שוות וחשאיות לכנסת בלי שמשטרת ישראל תמלא את תפקידה במקצועיות ובממלכתיות. כפי שכתבה בתחילת שנת 2026 היועצת המשפטית לממשלה:

למשטרת ישראל תפקיד מרכזי וחשוב גם בהבטחת טוהר הבחירות במדינה ישראל, וזאת הן באשר לקיומן של חקירות כל אימת שמתעורר חשד לעבירות פליליות בנוגע לפגיעה בטוהר הבחירות; והן באשר להגנה פיסית על תקינות הליך הבחירות, שמירה של הסדר הציבורי והביטחון במוקדי ההצבעה, וכיוצא באלה משימות שיטור שתכליתן מניעת התערבות פסולה בקיומן של בחירות חופשיות והוגנות.¹²⁷

על רקע האתגרים והסכנות הנגזרים מנסיבות השעה, העלולים להקשות על משטרת ישראל במימוש אחריותה לשמור על תקינות, הוגנות וטוהר הבחירות הקרובות, מסמך זה מציע שורה של המלצות מעשיות ליישום לטובת התמודדות מוצלחת עם אתגרים אלו ומניעת הסכנות העלולות לארוב בפתח. המלצות אלו מכוונות בראש ובראשונה אל המשטרה, וכן אל הגופים הממלכתיים הנוספים שיש להם תפקיד בשמירה על תקינות, הוגנות וטוהר הבחירות, ובראשם ועדת הבחירות המרכזית והייעוץ המשפטי לממשלה. בה בעת, הן רלוונטיות גם לשלטון המוניציפלי, לגופי החברה האזרחית, וכן למפלגות ולמועמדים המתמודדים בבחירות לכנסת.

הבחירות הקרובות לכנסת הן גם הזדמנות מבחינת משטרת ישראל – הזדמנות לשקם את אמון הציבור במשטרה שנשחק בשנים האחרונות. תנאי לכך הוא שהמשטרה תפעל במקצועיות ובממלכתיות. במסמך זה הצענו דגשים והמלצות העשויים לסייע לה בכך. אנו מסיימים מסמך זה בתקווה שהמשטרה תעמוד באתגר שלפתחה ותמלא נאמנה את תפקידה בשמירה על תקינות, הוגנות וטוהר הבחירות, כפי שהקפידה לעשות מאז קום המדינה.

127 בג"ץ 9037-08-24 גלעד הכהן נ' חה"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה, תגובה מקדמית מטעם היועצת המשפטית לממשלה (1.1.2026).

לוח מסכם: דגשים והמלצות בנושא אחריות
משטרת ישראל לתקינות, להוגנות ולטוהר
הבחירות לכנסת ה־26

התקופה שלפני יום הבחירות		
נושא	דגשים והמלצות	
ההיערכות הארגונית הפנימית של המשטרה	המלצה: מוצע להקים צוות פנים־ארגוני בהובלת הסמפכ"ל, לניהול ההיערכות בבחירות ברמה רוחבית ואסטרטגית. בצוות זה, שייפגש לעיתים קרובות, ישתתפו נציגים בכירים מאגפים רלוונטיים במשטרה, נציגים בכירים מהמחוזות וראש מינהלת הבחירות.	1
	המלצה: מוצע ליצור ולחזק מנגנונים שיאפשרו היועצות מהירה ויעילה בין מפקדי המשטרה לבין הייעוץ המשפטי למשטרה בתקופת הבחירות, וכן בין משטרת ישראל לבין היועצת המשפטית לממשלה ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת. מנגנונים אלו ישמשו, בין היתר, להיועצות כאשר עולה ספק באשר לצעד הנדרש מצד שוטרים ומפקדי משטרה סביב הבחירות לכנסת ה־26.	2
	המלצה: כל פנייה מטעם דרג פוליטי למשטרה ביחס לפעילות המשטרתית הקשורה בבחירות תועבר להחלטת המפכ"ל שיחליט אם יש מקום להידרש לכך, ובה בעת מוצע לעדכן את יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ואת הייעוץ המשפטי לממשלה על הפנייה ועל תוצאותיה.	3
	המלצה: מוצע כי המפכ"ל יפעל לפרסם, עוד בתקופה שקודמת לבחירות, הנחיות העומדות על תפקידה החשוב של משטרת ישראל בהבטחת הוגנות ותקינות הבחירות הקרובות. מוצע כי הנחיות אלו יתייחסו, בין היתר, לערכים שלפיהם המשטרה נדרשת לפעול (לרבות הממלכתיות והמקצועיות), ויבהירו כי במיוחד בתקופה זו לא תהיה המשטרה מעורבת באירועים ובפעילות בעלי גוון פוליטי.	4

התקופה שלפני יום הבחירות		
נושא	דגשים והמלצות	
הבטחת קיומם של אירועי בחירות והגנה על המשתתפים בהם	דגש והמלצה: קבלת ההחלטות המשטרתית ביחס לאירועי בחירות נדרשת להיעשות ללא מעורבות הדרג הפוליטי. בתוך כך חשוב להקפיד לנהוג בממלכתיות, במקצועיות ובהיעדר שרירותיות בהפעלת שיקול הדעת ביחס לקיומם של אירועי בחירות. ככלל, כחלק מההגנה על חופש הביטוי, התוכן האידאולוגי שההפגנה מבקשת לבטא אינו עניין למשטרה. לשם מימוש העקרונות האלה, מוצע לשוב ולהבהיר למפקדים ולשוטרים את מרכזיות מקומו של הייעוץ המשפטי בקבלת החלטות בסוגיות הקשורות לחופש הביטוי.	5
	דגש: שיחוף הפעולה בין המשטרה למארגני האספה תורם תרומה משמעותית להיערכות המשטרתית לאירוע. לצורך זה, קצין אגף המבצעים התחנתי צריך לפעול ליצירת קשר עם מארגני האירוע, וכן חשוב כי קשר זה ילווה על ידי יועץ משפטי משטרה.	6
	דגש: הטלת מגבלות על הפגנה בתקופת בחירות צריכה להתאפשר רק במקרים חריגים, ורק במידה הנדרשת. סירוב לקיים הפגנה – במקרים חריגים עוד יותר.	7
	דגש: המשטרה נדרשת להיערך מודיעינית ומבצעית כדי להגן על הפגנה הנערכת כחוק ועל המשתתפים בה, וחשוב להקצות לכך את כוח האדם והציוד הדרוש.	8
	דגש: חשוב למצות את הדין עם המפריעים למהלך הסדיר של אספה או הפגנה לפי קריטריונים ברורים ושוויוניים ובעדיפות גבוהה, גם אם לא הוגשה תלונה בנושא (ובמקרים המתאימים – לבחון אם נעברה עבירה על סעיף ייעודי העוסק בהפרעה לאספת תעמולה לבחירות).	9
	המלצה: אם מתעורר צורך לפזר את האירוע מוצע שההחלטה תתקבל על ידי דרג בכיר, ועל פי אמות מידה ברורות ושוויוניות שיפורסמו מראש – לאחר שנוסחו בהתייעצות עם הייעוץ המשפטי לממשלה.	10
	דגש: אין לאפשר לגורמים עירוניים, דוגמת פקחי השיטור העירוני, להיות מעורבים בפעילות אכיפה וביטחון באירועי בחירות והפגנות.	11
	דגש והמלצה: לפי נוהלי המשטרה, אין לשלב מתנדבי משטרה בפעילות הישירה באירועי הפרות סדר והפגנות, גם לא בנוכחות שוטר. מומלץ שמתנדבי משטרה יופעלו באירועי בחירות אך ורק כחלק מכוחות אבטחה במעגלים רחוקים (וככל הניתן בליווי של שוטר קבע), ומוצע לשוב ולהבהיר מגבלות אלו לכוחות בשטח.	12
	דגש: ככלל, אין לעכב ח"כ בעת הפגנה שהחלה כדין ויש להימנע מהגבלת חופש התנועה שלו או שלה.	13

התקופה שלפני יום הבחירות		
נושא	דגשים והמלצות	
הגנה על אישי ונשות ציבור ועל מועמדים לכנסת	דגש: חשוב להיערך היערכות מקיפה לאירוע בחירות שמשתתפים בו נבחר ציבור או מועמדים בבחירות, לרבות בדרך של כיסוי ובדיקה מודיעינית ותיאום עם נציגי המפלגות. חיוני להגן על נשות ואישי הציבור בעת אירוע בחירות, ולהקצות לשם כך כוחות בהיקף ובסוג הנדרש.	14
	דגש: חשוב ליישם מדיניות שלפיה חקירה של אירועי פגיעה בנבחר ציבור או במועמדים בבחירות, או חקירה של איום לפגיעה בגופם או ברכושם, תקבל עדיפות גבוהה ותיחקר על פי נוהלי המשטרה והנחיות פרקליט המדינה. חשוב לקדם במהירות חקירות הנכנסות למתחם ההסתה, והכול באישור ובליוי של הפרקליטות.	15
טיפול בעבירות בחירות המבוצעות באמצעות מערכות טכנולוגיות	דגש: בשל חשש מהתגברות השימוש בתעמולה לא מסומנת בבחירות הקרובות במגוון פלטפורמות, חשוב שהמשטרה תחקור בנחישות תלונות על עבירות של תעמולת בחירות לא מסומנת האסורה על פי דין. מדובר בעיקר בפרסום שאינו מזהה כלל, פרסום בעל כיתוב שאינו מבהיר מספיק את שם המועמד, וכן פרסום מטעם גורם מפלגתי המתחזה לגורם אחר. על כך יש להוסיף את הצורך לחקור ביעילות תלונות על עבירת פרסום תעמולת בחירות שהיא "נחזות עמוקה" ללא גילוי המציין באופן ברור ובולט שהתוכן שבה לא תועד במקור – עבירה חדשה שחלה ביחס לבחירות לכנסת ה-26.	16
	המלצה: מוצע שצוות חקירות בחירות ארצי יממש את סמכותו לפנות בעצמו אל יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בבקשה להוציא צו למניעת המשך ביצוע עבירת תעמולת בחירות לא מסומנת, כאשר מדובר בתלונה על עבירה שבוצעה בנסיבות חמורות. נסיבות חמורות יכולות לכלול לדעתנו, למשל, הפצה רחבה, מאורגנת ושיטתית של תעמולת בחירות לא מסומנת. אשר לעבירת פרסום תעמולת בחירות שהיא "נחזות עמוקה" המבוצעת ללא גילוי כדין – מומלץ להיוועץ תחילה ביועצת המשפטית לממשלה וביו"ר ועדת הבחירות המרכזית לשם הגדרת הנסיבות החמורות שבמסגרתן בוצעה העבירה.	17
	דגש: מצופה מהמשטרה לפעול על פי תפיסתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת בנוגע לאכיפת איסור ההפרעה הבלתי הוגנת באמצעות תעמולת בחירות.	18
	המלצה: צוות חקירות בחירות ארצי רשאי לפנות בעצמו אל יו"ר ועדת הבחירות במקרה של תלונה על ביצוע עבירת ההפרעה הבלתי הוגנת באמצעות תעמולת בחירות בנסיבות חמורות, אם כי בסוגיה רגישה זו ייתכן שהמשטרה צריכה לפנות מבעוד מועד אל היועצת המשפטית לממשלה וליו"ר הוועדה להחזית עקרונות בעניין זה.	19

התקופה שלפני יום הבחירות		
נושא	דגשים והמלצות	
20	דגש: חשוב שהמשטרה תטפל ביעילות בחלונות על הפרת צווים שהוציא יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בנוגע להפרת חוק הבחירות (דרכי תעמולה).	
21	דגש: המשטרה נדרשת לחקור ביעילות עבירות סייבר ועבירות מחשב העלולות לפגוע בתקינות ובהוגנות הבחירות. אשר להתערבות זרה בבחירות, חשוב שהמשטרה תמלא את חלקה בעשייה של שאר גופי הביטחון והאכיפה הפועלים בתחום.	
22	דגש: חשוב להקצות מראש את כוח האדם הנדרש לחקירת עבירות מתחום זה – מבחינת היקפו וכשירותו להתמודד עם האתגר הטכנולוגי, וככל הנדרש מומלץ לקיים השלמה של ההכשרה הייחודית בתחום.	טיפול בעבירות בחירות
23	המלצה: מומלץ שהמשטרה תפנה מבעוד מועד ליועצת המשפטית לממשלה להבהרת תחולת עבירות בחירות המבוצעות באמצעות מערכות טכנולוגיות מתקדמות, למשל תוכן יציר מכונה או רשתות השפעה והדהוד. בתוך כך, חשוב שהמשטרה תתעדכן בהחלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת באשר לחוקיות פעולות נוספות הקשורות במרחב הדיגיטלי, ותאכוף את הדין לפיהן, למשל ביחס לאיסור החל על חברי ועדת הקלפי ועל משקיפים להעביר למפלגות מידע על נוכחות אדם בקלפי.	המבוצעות באמצעות מערכות טכנולוגיות
24	דגש: חשוב לפעול על פי נוהלי המשטרה, שלפיהם עבירות ביטוי ברשת סביב הבחירות ייבחנו בחוליה הרלוונטית בחטיבת החקירות בלבד (ובאישור פרקליטות המדינה לפי הדין).	



יום הבחירות		
נושא	דגשים והמלצות	
25	המלצה: הכשרה של כלל השוטרים שיש להם תפקיד ביום הבחירות חיונית ונדרשת במיוחד בבחירות הקרובות, ולכן מומלץ להאריכה לכמה ימי הכשרה – בין היתר לחידוד המסגרת הערכית-מנטלית והמשפטית של פעילות השיטור ביום הבחירות.	
26	דגש: חשובה ביותר הכשרה מקיפה של אלפי המאבטחים המוצבים מטעם המשטרה, וכך גם תדריך קפדני שלהם לפני יציאתם לתפקיד ובקרה על עבודתם במהלך יום הבחירות, בין היתר כדי להבטיח שאינם חורגים מסמכותם.	הכשרה ייעודית ומקיפה עבור בעלי תפקיד ביום הבחירות
27	המלצה: בין נושאי ההכשרה המתאימים לקראת יום הבחירות: ערכי טוהר, חשאיות, תקינות ושוויון הבחירות, ושימת דגש על יישום סמכויות באופן ממלכתי ומקצועי ובהיעדר שרירותיות. כמו כן, מומלץ לתת את הדעת לחלוקת הסמכויות ולמגבלות של פעילות מגוון הגורמים שפועלים במהלך יום הבחירות, וכן למאפיינים הייחודיים של האזור שבו יוצב השוט או המאבטח ביום הבחירות.	
28	המלצה: ההחלטה על פריסה והקצאה של הכוחות ביום הבחירות צריכה להתקבל אך ורק על ידי הדרגים המקצועיים במשטרה, ללא מעורבות והשפעה פוליטית. מומלץ שהחלטה העוסקת בשינוע כוחות על בסיס טענות לאלימות בקלפי או לפגיעה בטוהר הבחירות תיעשה לצד עדכון יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת.	
29	המלצה: ככלל, מוצע להציב בקלפיות ברחבי הארץ ובסביבתן המיידית שוטרים "כחולים", וככל האפשר ללא נשק ארוך. חשוב לשמור על תמונה מודיעינית עדכנית, להיערך ולהגיב בשטח בזמן למגמות המצביעות על ניסיונות לדכא הצבעה באזורים או בציבורים מסוימים בישראל.	פריסה אפקטיבית של הכוחות ביום הבחירות
30	דגש: חשוב למנוע ככל שניתן אירועי פשיעה ואלימות חמורה ביום הבחירות, בדגש על החברה הערבית. מעבר לנחיצות השמירה על הביטחון האישי של אזרחים וקהילות, אירועים פליליים עלולים להפריע למהלך הסדיר של הבחירות, להפריע לבוחרים בהצבעה או אף להנאי אותם מלהצביע.	
31	המלצה: מומלץ שמתנדבי המשטרה, לרבות חברי כיתות הכוננות, לא יהיו מעורבים ישירות בפעילות הבחירות בקלפי ובסביבתה, ובתוך כך חשוב במיוחד ביום הבחירות לאכוף את האיסור על הבעת עמדה פוליטית מצד מתנדבים. מוצע שפקחי השיטור העירוני לא יהיו מעורבים בפעילות המשטרתית הקשורה לבחירות ביום הבחירות. מומלץ לאסור על פעילות של סירות ביטחון של הרשויות המקומיות ביום הבחירות.	

יום הבחירות		
נושא	דגשים והמלצות	
32	המלצה: מוצע כי כל אירוע חריג מצד אזרחים ובעלי תפקיד בקלפי שדרש מעורבות משטרתית יועבר לעדכון של חפ"ק הבחירות המשטרתית הארצי.	
33	המלצה: חשוב כי לשוטרים המוצבים ביום הבחירות יחולק פנקס כיס, ובו הנחיות בדבר האסור והמוותר באירועים שונים ביום הבחירות. מומלץ שהנחיות ינוסחו בידי הייעוץ המשפטי של המשטרה בהיוועצות עם גורמי המקצוע בוועדת הבחירות המרכזית.	
34	המלצה: כאשר ועדת הקלפי דורשת משוטרים לפעול, והם אינם משוכנעים בחוקיות הפעולה, חיבוח הסוגיה עם מפקדיהם, ובמקרה הצורך עם החפ"ק המשטרתית הארצי (ובמקרים הנדרשים גם עם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת והייעוץ המשפטי לממשלה), כדי לוודא שהפעולה היא בתחום סמכותם.	הפעלת סמכויות אחראית מצד
35	דגש: חשוב לפעול בהתאם להוראות יו"ר ועדת הבחירות לכנסת וסגניו, ככל שינתנו, בנושא הפסקת ההצבעה, חידושה והוספת זמן להצבעה בנסיבות מיוחדות המונעות את המהלך התקין של ההצבעה. יש להתאים את ההיערכות המשטרתית לבחירות לעולה מהוראות יו"ר הוועדה בעת מצב מיוחד בעורף, ככל שינתנו.	השוטרים המוצבים בקלפיות
36	המלצה: במקרה של חריגה של שוטר מסמכות, חשוב שהאירוע יטופל מיד על ידי מפקדים, בדרך של הערה, הסברה והדרכה, ולעיתים אף בהוצאת השוטר מהמשימה. לעמדתנו, כל חריגה מסמכות ביום הבחירות דורשת עדכון מצד המפקד בשטח את חפ"ק הבחירות המשטרתית הארצי (ובמקרה הצורך יועבר הדיווח למשל"ט המשטרה בכנסת).	
37	המלצה: מוצע להיוועץ מראש עם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ועם היועצת המשפטית לממשלה ולקבל הנחיות לשם חידוד הנהלים ביחס לקיום הפגנות ביום הבחירות, לרבות ביחס לפרשנות המונח "תעמולת בחירות" בקשר להפגנות ביום הבחירות, ולנהנות את המפקדים בהתאם.	
38	דגש והמלצה: חשוב להגביל, למנוע ולפזר התקהלות אסורה ביום הבחירות, בייחוד אם היא עלולה להוביל לפגיעה בתקינות וטוהר הבחירות. מומלץ לזהות מראש אזורים שבהם יש חשש ממשי לשיבושים ולפרובוקציות ביום הבחירות, ולהיערך בהתאם. כמו כן, מוצע לחדד את הנהלים ביחס לטיפול בהתקהלות אסורה ביום הבחירות, ולהיוועץ מראש עם היועצת המשפטית לממשלה לקבלת הנחיות בנושא.	היערכות לאירועי התקהלות אסורה
39	המלצה: יש להבטיח כי התמודדות עם אירועי מחאה ביום הבחירות, ככל שתידרש, תיעשה על ידי שוטרי משטרת ישראל. פקחים עירוניים אינם יכולים להתמודד עם אירוע מחאה או הפגנה, ומתנדבי משטרה אינם יכולים לפעול בזיקה ישירה להפגנה או להפרת סדר, אלא רשאים לסייע במעגלי תנועה ואבטחה רחוקים בלבד שאין להם זיקה ישירה לאירוע.	

יום הבחירות		
נושא	דגשים והמלצות	
40	המלצה: התארגנויות אזרחיות עצמאיות לקידום "אבטחה ושמירה" בקלפיות עלולות להציב אתגר לשמירה על הסדר, והסכנה אף מתעצמת אם חברי ההתארגנות נושאים נשק קר או חס. מומלץ שהמשטרה תפנה מבעוד מועד ליועצת המשפטית לממשלה וליו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת כדי לחדד את גבולות המותר והאסור בפעילות זו.	
41	המלצה: אם יוחלט לאפשר פעילות של התארגנויות "שמירה" כאלה, מומלץ שהמשטרה תקבע מגבלות ברורות בנושא, לרבות עמידה במרחק מסוים מהקלפיות והטלת איסור על נשיאת נשק חס או קר. אם הסוגיה תובא לפתחו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת בדמות עתירה, ותתאפשר נוכחות כאמור באזורי קלפיות, המשטרה חייבת להקפיד שהפעילות אינה חורגת מהכללים שקבע יו"ר הוועדה.	הגבלת פעילות שמירה אזרחית עצמאית סביב הקלפי
42	המלצה: מוצע שהמשטרה תבחן את האפשרות להגביל הכנסת נשק חס למתחם הקלפיות, לנוכח רגישות מתחם זה ומחשש להרתעה ולהפרעה אפשרית לבוחרים. אם תותר נשיאת נשק, מומלץ שיוגברו הפיקוח והערנות המשטרתית בנושא – לנוכח הנוכחות הגבוהה של נשק ברישיון בישראל. עוד מומלץ לחלק לנושאי הנשק ברישיון מנשר ובו כללי זהירות במתחם הקלפי.	
43	המלצה: עוד מוצע לאסור על אזרחים להפעיל רחפנים וכלים דומים בסביבת הקלפי ביום הבחירות.	
44	המלצה: חשוב שהמשטרה תסייע להבטיח שמשקיפים אינם חורגים מגדרי סמכותם, בין היתר במסגרת שמירת הסדר בקלפי.	
45	דגש: בהיעדר חקיקה המסדירה את השימוש במצלמות, ובהתחשב בכך שהבחירות הן חשאיות, למשטרה יש סמכות למנוע כל ניסיון מצד גורמים שאינם מוסמכים לכך לצלם או להקליט אחרים במקום הקלפי – בהתאם להנחיות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת.	אכיפת המגבלות על השימוש במצלמות ובאמצעי הקלטה בקלפיות
46	המלצה: חשוב לזהות יוזמות לקידום צילום בקלפי שאינן על ידי הגורמים המוסמכים לכך. מומלץ לחדד איסור זה מראש בפני המצביעים, מזכירי הקלפי, חברי ועדת הקלפי והמשקיפים.	
47	דגש: צילום מצד שוטרים בקלפיות חשוב שיתבצע בהתאם להנחיות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ובהתאם לנוהל המשטרה לעניין השימוש במצלמות גוף.	

יום הבחירות		
נושא	דגשים והמלצות	
48	דגש: חשוב לטפל במהירות בתלונות על הפרת האיסור על קידום תעמולת בחירות לא מסומנת ביום הבחירות. ככל הנדרש, כאשר קיים חשש שתעמולה אסורה זו תפגע בהליך התקין של הבחירות, צוות חקירות בחירות ארצי צריך לפנות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית להוצאת צו מניעת המשך ביצוע מעשה העבירה.	
49	דגש: חשוב לטפל ביעילות ובמהירות בתלונות על מקרי "הפרעה בלתי הוגנת" באמצעות תעמולת בחירות המתבצעים ביום הבחירות עצמו, לפי הנחיות יו"ר ועדת הבחירות. כאשר קיים חשש שהפצת מידע כזה תפגע באופן משמעותי בהליך התקין של הבחירות מוצע לפנות ביום הבחירות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית להוצאת צו מניעה.	התמודדות עם ניסיונות לדכא הצבעה או להטעות את הבוחרים באמצעות מערכות טכנולוגיות
50	המלצה: מוצע כי במקרים מסוימים שבהם הפצת תעמולת הבחירות גרמה, בזיקה מובהקת לתהליך ההצבעה עצמו, להפרעה למהלך הסדיר של הבחירות, או מנעה בעד בוחר מלהצביע, תיפתח חקירה במשטרה על עבירה לפי סעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת (עבירת הפרעה לבחירות). לדוגמה, אם מדובר בקטע וידיאו "דיפ פייק" שעולה סמוך לבחירות שבו נראה שמועמד לבחירות אמר או עשה מה שלא אמר או עשה.	
51	דגש: חשוב להיערך להתמודדות עם מבצעי סייבר ועם התערבות זרה, בשיתוף פעולה עם שאר גופי האכיפה והביטחון העוסקים בנושא. כמו כן, חשוב לקדם חקירות על עבירות מחשב שבוצעו במסגרת זו.	
52	דגש: חשוב שהמשטרה תסייע לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת במתן מענה מהיר לטענות חסרות בסיס שעלולות לדכא הצבעה או להטעות את הבוחרים.	
53	דגש: חשוב להתאים את הנוכחות המשטרתית בשטח כאשר קיים חשש שמידע שהופץ במערכות טכנולוגיות יוביל להתקהלות אסורה או לאירוע הפרעה למהלך הסדיר של הבחירות.	
54	דגש: חלה חובה לפתוח בחקירה בכל עבירה של זיוף בחירות, ותיק החקירה לא ייסגר אלא על ידי קצין חקירות בכיר ומנימוקים מיוחדים (ובמעורבות הפרקליטות במקרים הרלוונטיים).	מניעת ניסיונות להצביע בדרכי זיוף ומרמה
55	המלצה: מומלץ להעמיק את ההכשרה של צוותי החקירה לטיפול בזיופים בבחירות, לטיוב המיומנות בחקירת עבירות אלו.	
56	המלצה: מוצע שידיעות על עבירות זיוף ודבר הטיפול בהן ידווחו גם לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת. מוצע שהמשטרה תפעל בשקיפות בפני הציבור ביחס לטיפול בעבירות אלו – לטובת קידום אמון הציבור בתהליך הבחירות ובתוצאותיהן.	

התקופה שלאחר יום הבחירות		
נושא	דגשים והמלצות	
57	המלצה: מוצע לקדם כיסוי מודיעיני מקיף ושיח עם המארגנים אם צפויות להיערך מחאות והפרות סדר לאחר פרסום תוצאות הבחירות.	התמודדות עם תרחישי
58	המלצה: חשוב להיערך מבחינת פריסת הכוחות לטובת תגובה מהירה לאירועי הפרת סדר לאחר הבחירות ולמצות את הדין עם מבצעי העבירות במהירות וביעילות.	"גנבת בחירות"

ניצב בדימוס מוטי לוי שירת 36 שנים במשטרת ישראל, במגוון רחב של תפקידים. בתפקידו האחרון היה מפקד להב 433. בעל תואר ראשון במדעי החברה והרוח מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב ותואר שני במשפטים מאוניברסיטת בר-אילן.

עו"ד מירית לביא היא חוקרת במרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעלת תואר ראשון במשפטים מהאוניברסיטה העברית בירושלים ותואר שני ביישוב סכסוכים ובוררות במשפט הבינלאומי מאוניברסיטת ליידן, הולנד.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il