



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23  
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23  
The Central Elections Committee for the 23<sup>rd</sup> Knesset

Justice Neal Hendel  
Supreme Court of Israel  
Chairman of the Central Elections Committee

قاضي نيل هندل  
المحكمة العليا  
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט ניל הנדל  
בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ה"ש 10/23

החלטה בעניין אי הכללת תוצאות בחירות בקלפיות שנמצאו בהן אי סדרים, והעברתן לטיפול משטרתי

1. במרכז החלטה זו ניצבת השאלה האם, ובאיזה היקף, יש לקבוע כי אין לכלול בתוצאות הבחירות הסופיות, את תוצאותיהן של קלפיות שנפלו בהן פגמים שמעוררים חשד למעשה עבירה? בפרט, החלטה זו מתמקדת באותם מקרים שבהם הליקוי הנטען בתוצאות הבחירות מהקלפיות הבעייתיות אין בו כדי לשנות את תוצאות הבחירות הסופיות, שכן החוק מסדיר את הדרך בה יש לפעול כאשר עלולה להיות השפעה כאמור.

כדי להשיב על שאלה זו יש לעמוד על שני יסודות העומדים בבסיס כל מערכת בחירות דמוקרטית. האחד הוא כי תוצאות הבחירות ישקפו תוצאות אמת. הכוונה היא לא רק לתוצאות הבחירות הסופיות במובן של חלוקת המנדטים בין הרשימות השונות. אלא גם לתוצאות הבחירות שניתנו בקלפי הבודדת, כך שהבוחר היחיד ידע שקולו הבודד קיבל ביטוי. ויושם אל לב: הכלל לפיו תוצאות הבחירות ישקפו תוצאות אמת יכול לפעול בענייננו לשני הכיוונים – הן לשם הצדקה של אי הכללת תוצאות קלפי שנפלו בה ליקויים, והן לשם הצדקה לכלול אותן כך שלא ייפסלו באופן גורף קולות של בוחרים אשר פעלו באופן תקין. היסוד השני מתייחס לאמון הציבור בתוצאות הבחירות, במובן זה שהציבור יסבור שמערכת הבחירות פועלת באופן תקין, מוסדר, אובייקטיבי, ללא משוא פנים וללא כל סבלנות לניסיונות – ספורדיים או מאורגנים – לשבשה. שני יסודות אלו – חשובים, והם חוסים תחת המונח טוהר הבחירות. על כתפי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת מוטלת אפוא החובה לשמור על טוהר הבחירות בכלל, ועל יסודות אלו בפרט, וזו נקודת המוצא להחלטה המפורטת להלן.

עמוד 1 מתוך 6

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015  
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)

לשם שמירה על אמון הציבור וכן על-מנת שתוצאות הבחירות יהיו תוצאות אמת המשקפות את רצון העם, פועלת הוועדה באין-ספור מישורים, אשר הדף קצר מלהכיל, תוך שימוש באמצעים טכנולוגיים, בכוח אדם רב שעבר הכשרות מתאימות וכן בעזרים פיזיים. אחת מהדוגמאות הרלוונטיות להחלטה זו, היא הליכי הבקרה על תוצאות הבחירות, אשר מקיימת ועדת הבחירות המרכזית בימים שלאחר הבחירות. מדובר בהליכים דקדקניים וקפדניים, אשר נעשים על-ידי עובדי הוועדה לצד תוספת ניכרת של כוח אדם, לרבות משפטנים, פרקליטים ועוזרים משפטיים לשופטים, משירות המדינה, שהוכשרו לשם כך. זהו הליך הדורש השקעה רבה הן מבחינת כמות העובדים – מאות במספר, והן מבחינת שעות עבודתם – לילות כימים: לעיתים כחמישים שעות לאדם, במהלך שלושה ימים רצופים. הליכים אלו נועדו לשם בחינת קלפיות שונות שנבחרו באקראי או באמצעות ניתוח סטטיסטי, וקלפיות שתסמינים שונים מעידים כי ייתכן שנפלו בהן ליקויים או שדווח כי נפלו בהן פגמים או אי סדרים.

כתוצאה מהליכי בקרה אלה, וכן נוכח השגות שהגיעו לוועדה מגורמים שונים ולאחר בדיקות נוספות שביצעה הוועדה מיוזמתה, הועלה במספר מקרים חשד, שגובה בראיות, כי נעשו ניסיונות לשבש את תוצאות הבחירות בקלפיות מסוימות, באופן העלול לעלות לכדי עבירה פלילית לפי סעיפים 119 ו-124 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות). עתה עולה השאלה מהי הדרך הראויה להתמודדות עם מקרים אלו, מבחינת השלכתם על תוצאות הבחירות ובמנותק מן הטיפול המינהלי או הפלילי הרלוונטי לכל אחד מן המקרים. במילים אחרות, השאלה המתעוררת היא האם, ובאילו מקרים, ראוי לקבוע כי תוצאות הבחירות בקלפיות מסוימות לא יכללו בסך תוצאות הבחירות לכנסת.

2. חוק הבחירות קובע מנגנון ערעור על תוצאות הבחירות, אלא שהחוק נותן זכות ערעור רק במקרים בהם הליקוי הנטען עשוי להשפיע על תוצאות הבחירות (סעיף 86(א) לחוק הבחירות). לאחר שהוגש ערעור, בית המשפט המוסמך רשאי לבצע מספר פעולות, ביניהן ביטול הבחירות בקלפי מסוימת (סעיף 86(ד) לחוק הבחירות). ואולם, החוק לא מתייחס למצבים שבהם נפל ליקוי בקלפי שאינו משפיע על תוצאות הבחירות. עולה מהחוק כי לא ניתן לערער במצב דברים זה, אך האם המשמעות היא שניתן להכליל בתוצאות הבחירות גם תוצאות אשר ידוע ברמת הסתברות גבוהה שהן שובשו?

להשקפתי התשובה הראויה לכך שלילית. נראה כי נדרש לתת סעד מסוים. כך לא רק לשם מראית פני הצדק, אלא אף לשם שמירה על טוהר הבחירות. מושג זה אינו ממצה את

עצמו, בהכרח, בשמירה על "השורה התחתונה" של תוצאות הבחירות, אלא גם בשמירה על "השורה הבודדת" של קלפי מסוימת. השיקול של טוהר הבחירות, הגם כשאין שום השלכה על תוצאות הבחירות בפועל, הוא שיקול דומיננטי שיש לתת לו משקל. לפיכך, יש למנוע מצב בו יכללו בתוצאות הבחירות התוצאות שנבעו מקלפיות שבהן נפל ליקוי, שאף מקים חשד ממשי שגובה בראיות, כי נעשו ניסיונות לשבש את תוצאות הבחירות. קודמיי בתפקיד התייחסו למצבים מעין אלו, וקבעו כי אין לכלול תוצאותיהן של קלפיות מסוימות – באופן חלקי או מלא (וראו החלטת השופט א' רובינשטיין מיום 24.1.2013; החלטת השופט ס' ג'ובראן מיום 24.3.2015; החלטת השופט ח' מלצר בה"ש 9/22 מיום 24.9.2019). נראה אפוא כי דרך זו הפכה לנוהג, ובדרך זו בוחר גם אני להלך.

אם כך, יש לפנות עתה למלאכת קביעת גדר המקרים בהם תוצאות הקלפיות לא יכללו בתוצאות הסופיות. המאפיין המשותף בין המקרים שיפורטו להלן הוא ההחלטה להעביר את המידע על אודותיהם לבדיקה משטרתית. העקרונות המנחים הם שתוצאות הבחירות ישקפו תוצאות אמת וכן השמירה על אמון הציבור בתוצאות הבחירות. כזכור, במקרים מעין אלו, העיקרון הראשון יכול להצדיק הכללה ואי הכללה של תוצאות מקלפיות אלו. הכללתן תוביל לכך שהתוצאות ישקפו הן קולות אמת והן קולות שאינם אמת. ואי הכללתן תוביל לכך שהתוצאות ישקפו רק קולות אמת, אך בדרך יושלכו קולות נוספים של בוחרים שפעלו באופן תקין וקולם נפסל על לא עוול בכפם. לצד עקרונות אלו ניצבת הדרישה כי יתגבש חשד ממשי, אשר גובה בראיות.

3. מצוידים בארגז כלים זה, נפנה עתה לבחון את הקלפיות הרלוונטיות לענייננו:

א. קלפי מס' 11 בישוב אכסאל (מספר פרוטוקול: 1784): עקב אי סדרים בוועדת הקלפי, שכלל את התערבותם של השוטרים שנכחו במקום, הוזמנה תיבת הקלפי לבדיקה יסודית של צוות מטעם ועדת הבחירות. הבדיקה העלתה חוסר התאמה בין מספר הפתקים שנזקפו לטובת רשימת "ודעם" בפרוטוקול ועדת הקלפי, ובין אלו שנמצאו בין חומרי הקלפי. כך, בפרוטוקול נרשם כי רשימת "ודעם" קיבלה 527 קולות, אך בחומרי הקלפי נמצאו רק 504 פתקים לרשימה זו – כלומר 23 פתקים נרשמו לטובת רשימה זו, על אף שלא נמצאו בין חומרי הקלפי. יתרה מכך, מתוך 504 הפתקים שנמצאו לטובת הרשימה, 51 פתקים היו ללא ניקוב. בהקשר זה, ראוי להבהיר את אופן ההצבעה הקבוע בסעיף 75 לתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973:

אחרי קביעת מספר המעטפות שהוצאו מהקלפי ונמצאו כשרות, יפתח יושב ראש הועדה, או חבר שהוא מינה לכך, כל מעטפה לחוד, יוציא את פתק ההצבעה מתוכה, יקרא בקול רם את האות או האותיות של הרשימה אשר עליו ויראהו לנוכחים; לאחר מכן יושם פתק ההצבעה על השיפוד המיועד לאותה הרשימה שבקרב השיפודים אשר סופק לועדת הקלפי, באופן שהפתקים שניתנו לכל רשימה יימצאו על שיפוד נפרד; יושב ראש הועדה ימנה לפחות שני חברי הועדה השייכים לשתי סיעות שונות, אשר בעת קריאת הפתקים כאמור ירשמו, כל אחד לחוד, בגליון ספירת הקולות לפי טופס 19 שבתוספת, את הקולות שניתנו לכל רשימה, על ידי סימון קו אחד לכל קול שקיבלה אותה רשימה; הסימון ייעשה במשבצות של הגליון המיועדות לכך; בכל משבצת יסומנו לא יותר מחמישה קווים (ההדגשה הוספה).

הנה כי כן, פתקים שנמצאו ללא ניקוב, הם פתקים שלא הושמו על קרב השיפודים, כנדרש על-פי התקנות. המשמעות עלולה להיות, אם כי לא בהכרח, כי אותם פתקים כלל לא הוצגו לחברי ועדת הקלפי, אלא נזקפו בדרך לא תקינה לטובת רשימה מסוימת.

לפיכך, אין להכליל בתוצאות הבחירות שתי קבוצות של פתקים שנמצאו בקלפי זו: קבוצה אחת היא 51 פתקים שנמצאו ללא ניקוב, כאמור. קבוצה שנייה היא 23 פתקים עודפים שנספרו לטובת רשימת "ודעם", על אף שלא נמצאו בחומרי הקלפי. מכאן שאין לכלול 74 קולות לטובת רשימת "ודעם", ויש לתקן את מספר הקולות שקיבלה רשימת "ודעם" בקלפי זו, מ-527 ל-453. יתר הפתקים והמעטפות שנמצאו בין חומרי הקלפי תאמו לרישום בפרוטוקול. יוער כי הקלפי אוזנה בהתאם להחלטה זו, כך שמספר המעטפות שהוצאו מקלפי זו תוקן מ-538 ל-464. כן יודגש כי קלפי זו הועברה לטיפול משטרתי.

ב. קלפי מס' 18 ביישוב רהט (מספר פרוטוקול: 10039): עקב אי סדרים שנמצאו בגליון ספירת הקולות, הוזמנה הקלפי לבדיקה מעמיקה של צוות מטעם ועדת הבחירות. עיון בחומרי הקלפי העלה חשד במספר מישורים: ראשית, מספר המעטפות שחתמו עליהן חברי ועדת הקלפי, קטן ממספר המעטפות שהוכנסו לתיבת הקלפי. שנית, המעטפות שנמצאו בתיבת הקלפי נראו מסודרות כאילו לא נעשה בהן שימוש. שלישית, באחד מגליונות ספירת הקולות לא נספרו הקולות כראוי. רביעית, על פני הדברים, נראה כי ישנן מספר קבוצות של פתקים אשר נוקבו יחדיו בבת אחת, אך נספרו כפתקים נפרדים. קשה לדעת בבירור בכמה פתקים מדובר. כל אלו מעלים חשד שמא נפלו פגמים בקלפי. עקב כך החלטתי להעביר את הקלפי לחקירה משטרית. ואולם, על-מנת לאפשר למשטרה לחקור לא ניתן היה להמשיך או למצות את הליך

הבדיקה בוועדת הבחירות. זאת הואיל וישנה חשיבות רבה לכך שהמטרה תראה את הפתקים והמעטפות כפי שהם סודרו במקור על-ידי ועדת הקלפי.

השאלה באיזו מידה להשמיט קולות אינה פשוטה במקרה זה. במסגרת הליך הבקרה שביצענו נערכה ספירה מחודשת של פתקי ההצבעה בלבד ועולה כי הם משקפים את התוצאות שהוזנו לפרוטוקול ועדת הקלפי. יחד עם זאת, כאמור, אין בכך כדי למצות את הליך הבדיקה, משום שלא ניתן לספור את מספר המעטפות, מבלי לגעת בהן ואולי לשבש את הליכי החקירה. ייתכן שנפלו פגמים בקלפי זו, אך ייתכן שלא נפלו פגמים. לא ניתן לברר זאת.

הואיל ועל-פי סעיף 11 לחוק יסוד: הכנסת, יש לפרסם ברשימות את תוצאות הבחירות בתוך שמונה ימים ממועד הבחירות, והיות שאי הכללת תוצאות בחירות דורשת גיבוי ראייתי, לרבות יכולת לכמת את הקולות הפסולים, הרי שלא די בתחושה כדי להביא לאי הכללת קלפי זו. אכן, ייתכן מצב בו הפגם, כשלעצמו, ובנסיבותיו, כה עצמתי עד כדי פסילת תוצאות הקלפי כולה. ברם, תוצאה כזו דורשת חשד איתן המגובה בראיות, שאין לפנינו במקרה דנן. מכאן, ובהיעדר יכולת לגבש די ראיות בעניין, החלטתי לכלול את תוצאות קלפי זו בתוצאות הסופיות. יוזכר כי גם אם הייתה מתקבלת החלטה אחרת, אין בכך כדי להשפיע על תוצאות הבחירות. עוד יוזכר כי העניין עתה יעבור לטיפול משטרת תוך שיתוף פעולה מלא עם ועדת הבחירות.

ג. קלפי מספר 68 בלוד (מספר פרוטוקול: 5486): במסגרת בחינת פרוטוקול ועדת הקלפי, התברר כי מספר הקולות הכשרים עלה ב-8 על מספר הבוחרים שהצביעו בפועל, לפי הסימונים שבוצעו בעותק השני של רשימת הבוחרים שבידי ועדת הקלפי. מעיון בפרוטוקול, עולה כי לבקשת יושב ראש ועדת הקלפי, פתחה המשטרה בחקירה, בחשד להכנסת פתקי הצבעה נוספים (עבירה לפי סעיף 122(א)(2) לחוק הבחירות, שהעונש בצידה, בנוגע לחברי ועדת הקלפי והמשקיפים הוא חמש שנות מאסר).

הוריתי כי המשטרה תציג בפניי את סיכום החקירה עד כה, ולאחר שיחה עם סגן הניצב האחראי על החקירות הנוגעות לבחירות באגף החקירות והמודיעין של משטרת ישראל, עולה חשד סביר, המגובה בעדות ראייה, כי פלוני, שמילא תפקיד של משקיף בוועדת הקלפי, הוסיף לפתקי ההצבעה הנספרים, פתקי הצבעה נוספים לרשימת "ג" – ופתקים זהים לאלו אף נתפסו על גופו. פלוני, שנחקר תחת אזהרה, לא הכחיש כי הפתקים נמצאו בכיסו.

משכך, הגעתי לכלל מסקנה כי 8 הקולות העודפים על הבוחרים שהצביעו לפי הסימונים ברשימות הבוחרים, שזוהה למספר מעטפות ההצבעה הכשרות שנמצאו במעטפה הייעודית, ישויכו לרשימת המועמדים הנ"ל, וייגרעו מן התוצאות הסופיות – כך שסך הקולות שנרשמו לטובת אותה רשימת מועמדים יופחת ב-8. כמו כן, על המשטרה להמשיך בחקירה שפתחה.

אלה שלושת המקרים הרלוונטיים להחלטה זו. היועץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית יעביר עותק של ההחלטה למשטרת ישראל להמשך טיפול.

להשלמת התמונה יצוין כי עד מועד זה לא הגיע לעיוני מקרה נוסף שמתאים להעברה לטיפול משטרה, בין אם מדובר בכזה העשוי להשפיע על תוצאות הבחירות ובין אם לאו.

ניתנה היום, י"ב באדר התש"ף (8.3.2020).

**ניל הנדל**

**שופט בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת ה-23**