

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



נושאים מערכתיים

---

# הפיקוח על טוהר הבחירות לכנסת ה-24





## הפיקוח על טוהר הבחירות לכנסת ה-24

### רקע

סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות. אחת מהתכליות העומדות ביסוד הוראות חוק הבחירות לכנסת וביסוד סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית היא השמירה על טוהר הבחירות, דהיינו שמירה על הליך בחירות תקין והוגן שאינו מאפשר, ככל שניתן, מניפולציות ושינויים העלולים לפגוע בזכות היסוד של הפרט לבחור ולהיבחר במסגרת ההליך הדמוקרטי. הבחירות לכנסת עומדות ביסוד אופיו הדמוקרטי של המשטר בישראל, וועדת הבחירות המרכזית לכנסת היא הגוף האחראי לביצוען. תפקיד הוועדה הוא לשמור על ניהול תקין ויעיל של הבחירות כדי להבטיח את מימוש רצון הבוחר.

### נתוני מפתח

<b>18%</b>	<b>114%</b>	<b>51</b> מיליון ש"ח	<b>פי 4</b>
מכלל ועדות הקלפי שהוגדרו "קלפיות רגישות" פעלו ללא מפקח ביום הבחירות לכנסת ה-24	שיעור הגידול בהוצאות על העסקת מפקחים ועל תפעול מערך הפיקוח בתוך שנה וחצי (בין הבחירות לכנסת ה-22 לבחירות לכנסת ה-24)	עלות הפעלת מערך הפיקוח על טוהר הבחירות לכנסת ה-24	הגידול במספר המפקחים על טוהר הבחירות בתוך שנה וחצי (בין מערכות הבחירות לכנסת ה-22 ולכנסת ה-24)
<b>רק 7%</b>	<b>34%</b>	<b>0.08%</b>	<b>19.3</b> מיליון ש"ח
מהקלפיות שבהן נדרשה בדיקת עומק בשל חשש לפגיעה בטוהר הבחירות נבדקו בעקבות הדיווח של מערך הפיקוח	מהמפקחים במערכת הבחירות לכנסת ה-24 לא הצליחו לעשות שימוש באפליקציה שיועדה לדיווח על פגיעה לכאורה בטוהר הבחירות	שיעור הקלפיות בבחירות לכנסת ה-24 שבהן נעשה שימוש בתצלומים לצורכי חקירות המשטרה	העלות הכוללת של רכישת מצלמות גוף לצורכי הפיקוח על טוהר הבחירות בשלוש מערכות בחירות



## פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד אוקטובר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הפיקוח על טוהר הבחירות לכנסת ה-24. בבדיקה נבחנו הנושאים האלה: הליך קבלת ההחלטות לשם הקמת מערך פיקוח על טוהר הבחירות; הגנה על פרטיות המצביעים ואבטחת תוצרי הצילום; הפעלת מערך הפיקוח בשלוש מערכות בחירות לכנסת; שלמות המידע על אודות חשדות לפגיעה בטוהר הבחירות; אפקטיביות מערך הפיקוח. הביקורת נעשתה בוועדת הבחירות המרכזית. בדיקות השלמה נעשו במשרת ישראל, במשרד המשפטים ובמגן דוד אדום.



## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**הליך קבלת החלטות לשם הקמת מערך פיקוח על טוהר הבחירות** - בין הבחירות לכנסת ה-22 לבחירות לכנסת ה-24 גדלה פי שלושה ההוצאה הכוללת של הוועדה בכל הקשור להפעלת מערך הפיקוח על טוהר הבחירות (מ-17 מיליון ש"ח ל-51 מיליון ש"ח). בבחירות לכנסת ה-22 - המטה המינהלי של הוועדה לא הציג לפני נשיאות הוועדה נתונים המבססים את הקביעה בדבר מספר המפקחים שיוצבו בקלפיות, כגון ממצאי מיפוי קלפיות שבהן יש סיכון לפגיעה בטוהר הבחירות ומספר הקלפיות שלדעת המטה המינהלי יש להציב בהן מפקחים, ולא הציג את העלות הכוללת של מערך הפיקוח, לרבות את עלות הכשרת המפקחים, קודם שקיבלה נשיאות הוועדה החלטה להציב 1,500 מפקחים בזמן ההצבעה ו-3,000 מפקחים בזמן הספירה, בעלות כוללת של 17 מיליון ש"ח; בבחירות לכנסת ה-23 - במסמכי המטה אשר גובשו בידי המטה המינהלי של הוועדה לצורך קבלת החלטות בדבר מספר המפקחים שיוצבו בקלפיות בבחירות לכנסת ה-23 לא נכללה מלוא תשתית המידע שעשוי להיות רלוונטי לקביעת מספר המפקחים שיוצבו בקלפיות; בבחירות לכנסת ה-24 - לגבי שתיים מחמש החלופות שגיבש המטה המינהלי של ועדת הבחירות להפעלת מערך הפיקוח לא הוצגו עלויות כוללות. כמו כן, המטה לא הציג לחברי הנשיאות את כל המידע והמסקנות שהיו בידי, אף שהם רלוונטיים להחלטה בדבר הפעלת מערך הפיקוח: לא הוצגו העלויות של ארבע מחמש החלופות שגיבש המטה המינהלי, לרבות חלופה א' שענתה על צורך שהעלו חברי הנשיאות - צילום בכל הקלפיות; לא הוצגו מסקנות צוות הפקת הלקחים של הוועדה, ולפיהן מודל הפיקוח שהנהיגה בבחירות לכנסת ה-23 השיג את מטותיו העיקריות - הבטחת אמון הציבור בהליך הבחירות ושמירת טוהר הבחירות; לא הובאו לפני הנשיאות נתונים שהיו בידי המטה המינהלי של הוועדה על הפחתת מספר אירועי טוהר הבחירות בין הבחירות לכנסת ה-22 ובין הבחירות לכנסת ה-23.



**הסדרה המשפטית של צילום בחדרי הקלפי** - לאחר הבחירות לכנסת ה-24 (במרץ 2021) לא החל המטה המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית לקדם את ההסדרה של





מערך הפיקוח על טוהר הבחירות ואת הצבת המצלמות בוועדות הקלפי במסגרת חקיקה. לפיכך במועד סיום הביקורת עדיין לא הוסדר ההיתר להשתמש בצילום חזותי בחדרי ועדות קלפי בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה מכוח הסדרה מפורשת בחקיקה ראשית.

**בעלי תפקיד המוסמכים לצלם בחדרי הקלפי** - עלה כי ב-50 קלפיות (18%) מתוך מדגם שערך משרד מבקר המדינה של 283 קלפיות רגישות, לא היה מפקח ביום הבחירות לכנסת ה-24; מתוכן ב-13 קלפיות (26%) ספירת הקולות צולמה בוודאות; ב-16 קלפיות (32%) ספק אם ספירת הקלפיות צולמה; וב-21 קלפיות לא צולמה ספירת הקולות (42%). זאת, למרות החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות, ולפיה רק מפקח שעבר הכשרה ייעודית ראשי לצלם בחדר הקלפי. לפיכך, הלכה למעשה, בבחירות לכנסת ה-24 נעשה שימוש במצלמות בקלפיות הרגישות על ידי גורמים אחרים (מקרב המזכירים - לדברי הוועדה) שלא הוסמכו לכך לפני יום הבחירות.

**אבטחת תוצרי הצילום** - בבחירות לכנסת ה-22, ה-23 וה-24 לא תיעדה הוועדה את העברת חומרי הצילום למשטרה, כנדרש על פי נהליה. היעדר תיעוד שיטתי מעורר חשש שהוועדה אינה עוקבת אחר שמירתם והשמדתם של כלל חומרי הצילום, כנדרש על פי דין.

**גיוס והעסקת מפקחים** - על אף הגידול הניכר במספר המפקחים בין הבחירות לכנסת ה-22 לבחירות לכנסת ה-24 (פי ארבעה) והגידול הניכר עקב כך בעלויות מערך הפיקוח (פי שלושה) - בבחירות לכנסת ה-24 לא נכח מפקח טוהר בחירות ב-18% מהקלפיות שהוועדה עצמה הגדירה כקלפיות רגישות בהיבט של טוהר הבחירות. לצד ההצבה הנרחבת של מפקחים ברובן המכריע של הקלפיות, דווקא בקלפיות שבהן נדרש פיקוח ביתר שאת שיעור הקלפיות שמהן נעדר מפקח היה גבוה מהמוצע (18% ו-12%, בהתאמה).

**רכש שירותים ומוצרים לצורך הפעלת מערך הפיקוח בבחירות לכנסת ה-24** - לצורך הבחירות לכנסת ה-22, לכנסת ה-23 ולכנסת ה-24 רכשה ועדת הבחירות המרכזית 15,500 מצלמות במצטבר (לרבות 12,350 מצלמות שנרכשו לקראת הבחירות לכנסת ה-24) עבור מערך הפיקוח על טוהר הבחירות בעלות כוללת של 19.3 מיליון ש"ח. בפועל, נדרשו הלכה למעשה כ-13,240 מצלמות לקלפיות רגילות שפעלו ביום הבחירות, כ-2,200 פחות ממספר המצלמות שנרכשו; הוועדה רכשה מערכת ממוחשבת לניהול דיווחי מפקחי טוהר הבחירות ביום הבחירות (מערכת אייל) חודש לפני יום הבחירות לכנסת ה-24. בפועל, 34% מהמפקחים לא הצליחו להתקשר עם המערכת באמצעות אפליקציה ייעודית לכך; הוועדה לא פרסמה את ההחלטות של ועדת המכרזים ושל ועדת הפטור המשרדית בדבר רכש מצלמות הגוף ורכש מערכת אייל בפטור ממכרז, כנדרש בתקנות חובת המכרזים; הבקרה המדורגת שיצר המחוקק לצורך אישור התקשרויות בפטור ממכרז לא התקיימה בעת שאושרו התקשרויות לרכישת מצלמות ומערכת אייל.

**שלמות המידע על אודות חשדות לפגיעה בטוהר הבחירות** - המידע במערכות הממוחשבות של הוועדה בנוגע לטיפול בחשדות לפגיעה בטוהר הבחירות היה חסר. נמצא חסר בכרבע מהדיווחים שהטיפול בהם הסתיים בבחירות לכנסת ה-22, בכשליש מהדיווחים שנסגרו בבחירות לכנסת ה-23 ובכמעט 40% מהדיווחים שנסגרו בבחירות לכנסת ה-24.





**אפקטיביות מערך הפיקוח** - נתונים שהועלו בביקורת מעידים על אינדיקציות לצורך בבדיקת אפקטיביות מערך הפיקוח על טוהר הבחירות. לדוגמה, רק ב-7% מהקלפיות (56 מ-799 קלפיות) נדרשה בדיקת עומק עקב דיווח של מערך הפיקוח; הוועדה העבירה למשטרה תצלומים לצורך חקירת חשדות לפגיעה בטוהר הבחירות לכנסת ה-24 ב-10 קלפיות (0.08% מכ-13,240 הקלפיות). במשך כשנה - פרק הזמן שבין הבחירות לכנסת ה-23 לבחירות לכנסת ה-24 - לא בדקה הוועדה את אפקטיביות מערך הפיקוח בשתי מערכות הבחירות הקודמות, ואף לא החלה בבדיקה כזאת. ההחלטה להגדיל את היקף המפקחים כאמור בין שתי מערכות הבחירות פי 2.6 התקבלה אפוא שלא על סמך בדיקת אפקטיביות המערך שפעל.





בשנים 2019 - 2021 התקיימו בישראל ארבע מערכות בחירות. מערכת הבחירות לכנסת ה-24 התקיימה בעיצומה של מגפת הקורונה וחייבה היערכות מתאימה, לרבות תוספת קלפיות וצמצום מספר הבוחרים המרבי בקלפי. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עצם הצלחת ועדת הבחירות המרכזית לקיים את הבחירות לכנסת ה-24 בעיצומה של מגפת הקורונה.

## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ שהמטה המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית יציג את הנתונים הרלוונטיים שבידיו לפני יו"ר הוועדה, ובמידת הצורך גם לפני נשיאות הוועדה, לרבות נתונים על עלות ההצעה המובאת לפנייהם, בבואם לדון בשאלה אם לאשר תוספת כוח אדם, ואם כן - באיזה היקף, לפני קבלת ההחלטה בנושא. 

על המטה המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית ליישם את החלטת יו"ר ועדת הבחירות כתשתית מחייבת להיתר שימוש בצילום חותמי בוועדות הקלפי, ולקיים עבודת מטה המבוססת על מידע מקיף ומומחיות במגוון תחומים, תוך היועצות בכלל הגורמים הרלוונטיים, לצורך קביעת מכלול ההסדרים הנדרשים להסדרה חוקית מפורשת של נושא הפיקוח והצילום בוועדות הקלפי, בין בחקיקה ראשית ובין בחקיקת משנה. 

מומלץ שוועדת הבחירות המרכזית תנהל תיעוד שיטתי ותעקוב אחר חומרי צילום שהועברו למשטרה, ובכלל זה תפעל לשמירה ולהשמדה של חומרי הצילום מוועדות הקלפי כנדרש על פי הדין. 

מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית תבחן את מידת הצורך בהצבת שני מזכירים ומפקח בכל קלפי, בשים לב לעלות הצבתם הכוללת בקלפיות ולצורך בהם על פי היקף האירועים שבהם עלו חשדות לפגיעה בטוהר הבחירות במערכות בחירות קודמות. כמו כן, מומלץ כי הוועדה תבחן חלופה של הצבת שני מזכירים ומפקח בקלפיות רגישות, שבהן 

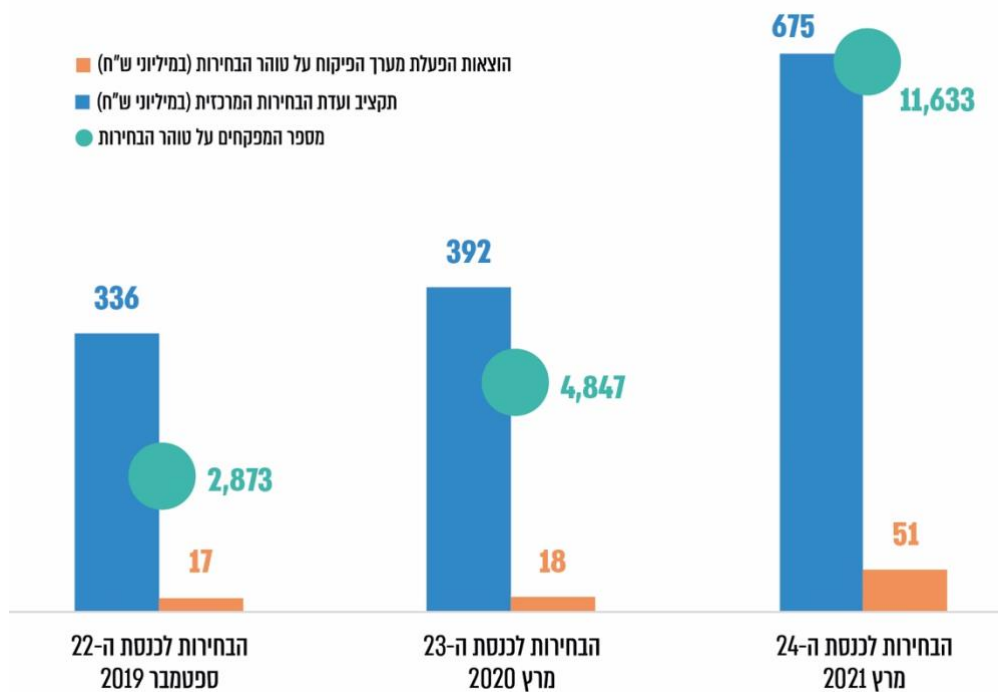


הם נדרשים ביתר שאת, ותפעל לאיוש מלא של התפקידים בקלפיות הרגישות, קודם לאיוש קלפיות אחרות.

על ועדת הבחירות המרכזית לתת עדיפות להתקשרות במכרז, ככל הניתן, גם כאשר התקנות מאפשרות התקשרות בפטור ממכרז. כמו כן על ועדת הבחירות המרכזית לפרסם החלטות על התקשרויות בפטור ממכרז בהתאם לתקנות חובת המכרזים. עוד מומלץ שיז"ר ועדת הבחירות המרכזית יקבע מדרג סמכויות בין ועדות הרכש השונות וכן דרך פעולה שתבטיח קיום תהליכי בקרה המפצים על ההחלטה לאפשר רכש בפטור ממכרז.

מומלץ שהוועדה תיערך מבעוד מועד לניהול מערך הפיקוח במערכות בחירות בעתיד כדי להבטיח איסוף דיווחים מלא ושיטתי ממערך הפיקוח, אם אומנם יוחלט להפעילו. עוד מומלץ כי הוועדה תבחן את אפקטיביות מערך הפיקוח על טוהר הבחירות, קודם שתקבל החלטה אם להפעיל מערך דומה בבחירות הבאות ובאיזה היקף.

**מספר המפקחים על טוהר הבחירות, תקציב ועדת הבחירות המרכזית (על שינויי) וההוצאה הכוללת לצורך הפעלת מערך הפיקוח על טוהר הבחירות - מהבחירות לכנסת ה-22 בשנת 2019 עד לבחירות לכנסת ה-24 בשנת 2021**



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## סיכום

הביקורת העלתה ליקויים בעבודת המטה המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית בהיבטים שונים של הפעלת מערך הפיקוח על טוהר הבחירות, ובהם ליקויים אלו: המטה המינהלי לא החל לקדם הסדרה בחקיקה בכל הקשור למערך הפיקוח ולהצבת מצלמות בוועדות הקלפי; בבחירות לכנסת ה-24 גורמים לא מוסמכים עשו שימוש במצלמות בחדרי הקלפי. הועלו ליקויים גם בהפעלת מערך הפיקוח: לצד ההצבה הנרחבת של מפקחים ברוב הגדול של הקלפיות, דווקא בקלפיות שבהן נדרש לפקח ביתר שאת שיעור ההצבה היה נמוך מהממוצע; 34% מהמפקחים לא הצליחו לעשות שימוש באפליקציה ייעודית שבאמצעותה מועברים דיווחים על חשדות לפגיעה בטוהר הבחירות; בשל המידע החסר במערכות הממוחשבות של ועדת הבחירות המרכזית (כ-40% מהדיווחים) נמנעה האפשרות לדעת באיזו מידה הטיפול של הוועדה בחשדות לפגיעה בטוהר הבחירות היה ממצה ואם אומנם כל המקרים הטעונים בדיקות עומק נבדקו כנדרש. לצורך קבלת החלטות בעתיד בנוגע לשאלה אם נדרש להקים מערך פיקוח על טוהר הבחירות, ואם כן, מהו ההיקף הראוי - ראוי לבדוק בדיקה מקיפה את אפקטיביות המערכים שפעלו בבחירות לכנסת ה-22, ה-23 וה-24, ולבחון אותה בהתחשב בעלויותיהם. מוצע כי עיקרי הנתונים והמסקנות ישמשו בעתיד את ועדת הבחירות, לכשתידרש לקבל החלטות על מערך הפיקוח בתחום טוהר הבחירות.