

29.9.2013

לכבוד  
חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט  
הכנסת

לכבוד  
ח"כ דוד רותם  
יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט  
הכנסת

במייל

שלום רב,

הנדון: נייר עמדה של האגודה לזכויות האזרח בנושא העלאת אחוז החסימה

- הצ"ח יסוד: הממשלה (הגברת המשילות והעלאת אחוז החסימה) של ח"כ רותם ואחרים;
- הצ"ח יסוד: הממשלה (שינוי שיטת הממשל) של ח"כ הופמן

לאחרונה עברו בכנסת בקריאה ראשונה שתי הצעות החוק שבנדון לתיקון חוק יסוד הממשלה שכוללות, בין השאר, הצעה להכפיל את אחוז החסימה ולהעלותו באופן דרמטי מ-2% ל-4%.

להלן עמדת האגודה לזכויות האזרח, אשר מתמקדת בחשש מפני הפגיעה בייצוג בכנסת של קבוצות מגוונות בישראל, ובראש ובראשונה הציבור הערבי והציבור החרדי, ככל שיתקבל שינוי זה.

יובהר מיד, כי על אף שקשה להתנבא במדויק לגבי ההשלכות של העלאת אחוז החסימה על הייצוג של קבוצות מיעוט בישראל, הרי שאנו סבורים כי יש לקחת בחשבון את התרחיש הקשה ביותר, שכן ייצוג של קבוצות מיעוט בפרלמנט מהווה אבן יסוד הכרחית של השיטה הדמוקרטית בכל מדינה, ובוודאי ובוודאי במדינה כישראל, על ההרכב הלאומי, הדתי והחברתי המגוון של אזרחיה. בהעדר ייצוג בכנסת של קבוצות המיעוט המרכזיות בחברה - נפגעת השיטה הדמוקרטית הישראלית באופן קשה.

למרות שיח מתלהם ומקצין בישראל בשנים האחרונות נגד מיעוטים שונים בחברה, אנו משוכנעים שברור לכל כי כנסת בלי ערבים או בלי חרדים, ואולי אפילו גם בלי מיעוטים אידאולוגיים ופוליטיים, אינה מממשת את הדמוקרטיה ואינה יכולה לשמש לב ליבה של השיטה.

במסמך זה יוצגו הכשלים האפשריים (שהם בבחינת התרחיש הקשה אך האפשרי בהחלט) במקרה של העלאת אחוז החסימה – בראש ובראשונה מבחינת מניעת ייצוג בכנסת לקבוצות מיעוט, והערבים והחרדים בראשן, אך גם מבחינות נוספות.

#### 1. פגיעה בייצוג של קבוצות מיעוט, ובראשן המיעוט הערבי והמיעוט החרדי

ברור מאליו, כהנחת מוצא לדיון, שאחוז חסימה נמוך מבטיח כניסה קלה יותר של אנשים ומפלגות שונות לזירה הפוליטית. עובדה זו מבטיחה הן ייצוג של קבוצות מיעוט שונות בזירה הפוליטית, והן כניסה של גורמים ומשתתפים חדשים לפוליטיקה. בג"צ התייחס בהזדמנויות שונות למשמעות של

הבטחת הייצוג בבחירות לפרלמנט כיסוד חשוב בדמוקרטיה. כך למשל, בבג"ץ 3434/96 ד"ר מנחם הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פרופ' שבח וייס, ו-13 אח', נ (3) 57, 65 (1996) נקבע, אגב דיון בשאלה כיצד מבטיחים שוויון בהקשר של הבחירות לכנסת, כי יש לעשות זאת בין השאר "תוך התייחסות לערכים שיש להם חשיבות בהקשר זה: מהות הדמוקרטיה, שעליה לתת הזדמנות נאותה לדעות ולאינטרסים שונים להגיע לכלל ייצוג והשפעה, באופן הוגן, ללא ניצול של עמדות כוח על-ידי גופים חזקים וללא קיפוח של קבוצות חלשות..."

בבג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, סא(1) 619 (2006), בפס' 7 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) גרוניס, בדונו במקרים בהם התערבות בית המשפט בחקיקה של הכנסת תהא מוצדקת, מתייחס בין השאר למקרה של אחוז החסימה וקובע: "התערבות של בית המשפט תהא מוצדקת אף במקרים בהם המחוקק משנה את כללי המשחק, באופן שעלול לעוות את עקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי... דוגמה נוספת שניתן לחשוב עליה היא העלאה של אחוז החסימה לרמה כה גבוהה עד שהדבר עלול להביא להדרה של קבוצות מיעוט מן המערכת הדמוקרטית-ייצוגית".

כאמור, לאחוז החסימה השלכות קריטיות על הייצוג של קבוצות מיעוט שונות בחברה בישראל. אחוז חסימה גבוה כפי שמוצע (של 4%) עלול להביא להדרה של נציגי הציבור הערבי מהכנסת ועלול גם להשליך על מידת הייצוג של קבוצות אחרות – למשל חרדים או דתיים-לאומיים.

הפתרון לפיו על המפלגות המייצגות מיעוטים להתאחד פוגעני אף הוא, שלא לומר גזעני. לגבי הציבור הערבי, מדובר במיעוט ילידי גדול (כ-20% מהאוכלוסייה, אחד מכל חמישה אזרחים) הכולל בתוכו מגוון קבוצות ודעות, והוא זכאי שתהיה בידי אפשרות של בחירה ומגוון פוליטיים. בדיוק כפי שבקרב האוכלוסייה היהודית יש מגוון אידיאולוגיות ודעות, וקיים מגוון אפשרויות בחירה וייצוג פוליטיים. ברור שהגיוון הנדרש אינו בלתי מוגבל, אך המציאות מלמדת שבחברה הערבית יש גיוון יציב, הנשמר לאורך שנים, של שלוש-ארבע מפלגות. מדובר בגיוון מינימאלי, יחסית לגודל הציבור, שהשיטה הדמוקרטית מחויבת להבטיח לקבוצת מיעוט. אם מניחים שהמיעוט הערבי בוחר רובו ככולו מתוך מגוון המפלגות הערביות – אזי שאחוז חסימה של 4% מהווה עבורו אחוז חסימה אפקטיבי של כ-30% (כלומר – גם מפלגה שמקבלת כ-30% מקולות המצביעים הערבים לא תוכל לעבור את אחוז החסימה הגבוה של 4% מכלל המצביעים).

כאמור גם קבוצות מיעוט אחרות, כמו הציבור החרדי, שאף בו מתקיים מגוון פנימי משמעותי, עלולות להיפגע מהעלאת אחוז החסימה ולהיות מודרות כליל מהפוליטיקה אם ישמרו על מגוון מסוים של מפלגות ולא יבחרו להתמזג לתוך מפלגות בינוניות או גדולות אחרות. יש להביא בחשבון את מגוון קבוצות הלאום והדת הייחודיות בחברה הישראלית שיש חשיבות למתן ביטוי שלהן במערכת הפוליטית בישראל ושברור לכל, כי לא יהיה להן ביטוי של ממש במסגרת גושים פוליטיים או סיעות פוליטיות גדולות אחרות.

הבטחת אפשרות ריאלית של כניסה לכנסת היא חיונית אף כדי להבטיח השתתפות רחבה של נציגי החברה הישראלית בפוליטיקה. ככל שהרף גבוה וקשה יותר – גורמים חדשים יירתעו מלנסות ולהשתתף בהליך הדמוקרטי, אשר גם בלי מגבלה זו רווי בחסמים שונים ובעלויות גבוהות. מערכת דמוקרטית צריכה לשאוף ולעודד כמה שיותר אנשים להתארגן, להשתתף בבחירות ובפוליטיקה.

## **2. פגיעה בהשתתפות בהצבעה בבחירות**

צמצום במספרן של מפלגות קטנות אף עלול להביא להורדת שיעור ההצבעה. בכל העולם כשאחוז החסימה עולה, התוצאה היא גם עליה בקולות המבוזבזים. כלומר הניסיון מראה שהעלאת אחוז החסימה אינה מביאה ל"הצבעה אסטרטגית". אבל אפילו אם אנשים שמצביעים "אסטרטגית" לא יצביעו למפלגות שהם חוששים שלא יעברו את אחוז החסימה, זה לא בהכרח יביא אותם להצביע למפלגות בינוניות או גדולות שאינם מזדהים עמן. אנו עדים לכך שבכל העולם, ככל שרמת התחרותיות המפלגתית יורדת – כך יורדת ההשתתפות בבחירות, ולהיפך – ככל שיש מפלגות הקרובות לעמדת הבוחרים – כך עולה הסיכוי שיגיעו להצביע. מכל האמור עולה, שבמצב של העלאת אחוז החסימה באופן דרמטי, צמצום המפלגות ו/או איחודן – אנו עלולים להיות עדים למצב של אי השתתפות מוחלטת של אנשים רבים בבחירות, וזאת לצד בזבוז אדיר בקולות של בוחרים, שיבחרו כן לקחת חלק בבחירות אבל לא יזכו לייצוג בפועל וקולותיהם ייפסלו.

החשש המרכזי בהקשר זה הוא כמובן שהעלאת אחוז החסימה תיפגע דווקא בהשתתפות של קבוצות מיעוט בבחירות, ושל הציבור הערבי בראשן – דבר שעלול לגרום להדרתם המוחלטת מהפוליטיקה הישראלית ולקיטומו של מצב אנטי דמוקרטי קשה שבו 20% מאזרחי המדינה (שמהווים את המיעוט הגדול במדינה והיחיד שהוא מיעוט ילידי) לא יהיו מיוצגים כלל ולא יקחו חלק במערכת הפוליטית של המדינה. כמובן שלמצב זה יש השלכות קשות על הדמוקרטיה הישראלית אבל גם על יחסי הרוב והמיעוט במדינה.

## **3. פגיעה בעקרונות היחסיות והשוויון**

העלאת אחוז החסימה מהווה פגיעה בעקרון היחסיות הקבוע בחוק יסוד הכנסת, שכן היא יוצרת עיוותים בתוצאות הבחירות. כאשר אחוז החסימה גבוה – התוצאה היא פסילה של קולות כשרים רבים מאוד (בבחירות האחרונות – 7% מכלל הקולות ירדו לטמיון בשל כך שבחרו במפלגות שלא עברו את אחוז החסימה!). קולות אלה – אילו היו נחשבים בקביעת תוצאות הבחירות – בוודאי שהיו משנים את מפת הכנסת. יתר על כן – הדבר מביא למצב שמפלגות בינוניות ו/או גדולות הן בעלות השפעה וכוח שהוא הרבה מעבר לכוחן בציבור, כאשר הן נהנות מההפקר ומקבלות נתח גדול יותר מהמושבים בכנסת מזה שהיה אמור להיות להן. וככל שהמפלגה גדולה יותר – כך הולך נתח זה וגדל. ברור שבמצב זה הכנסת לא תשקף בהכרח את רצונו האמיתי של הציבור מבחינת הייצוג הפוליטי.

מאחר והשוויון נבחן במבחן התוצאה ולא בעצם קיומו של קריטריון שוויוני, די בכך שבמבחן התוצאה ייפגעו הערבים ו/או קבוצות מיעוט אחרות כתוצאה מאחוז חסימה גבוה, כדי לקבוע כי המדובר באחוז חסימה המנוגד לזכות החוקתית לשוויון, ובזכות לייצוג הנובעת מהזכות לשוויון.

במקביל גם נפגע עקרון השוויון הקבוע בחוק יסוד הכנסת – הן בשל האפשרות של הדרת קבוצות מיעוט מהמערכת הפוליטית, והן בשל פגיעה במגוון אפשרויות הבחירה וההשתתפות שלהן (לאור הציפייה שיתאחדו לכדי רשימות מאוחדות).

#### 4. מה קורה בעולם

אחוז החסימה במדינות שונות בעולם נקבע בהתאם לשיטת הבחירות שלהן. במדינות שבהן יש שיטה רובנית, אין בכלל אחוז חסימה. במדינות שבהן יש שיטה יחסית, כמו בישראל, נקבע לעיתים אחוז חסימה אבל לא תמיד. ברבות מהמדינות קיים אמנם אחוז חסימה העומד על 4% או 5% (ראו דו"ח הממ"מ העוסק בעניין זה), אך שיטת הבחירה אצלן מורכבת יותר, כך שהדבר אינו מהווה חסם כניסה של ממש. למשל, במדינות רבות יש אזורי בחירה שונים, וניתן להיכנס לפרלמנט אם זוכים באחוז מסוים של קולות באחד מאזורי הבחירה; באחרות יש שיטה מעורבת של בחירות רובניות ויחסיות, ואחוז החסימה מתבטל אם נבחרים נציגים שנבחרו בשיטה הרובנית. שיטה אחרת שקיימת במדינות רבות היא קביעת אחוז חסימה שונה למפלגות יחידות ולקבוצת מפלגות שמתאחדות. בהולנד, שבה אזור בחירה אחד, כמו בישראל, נקבע אחוז חסימה נמוך של מנדט אחד (האחוז המדויק תלוי במספר הקולות המזכים במנדט אחד ונקבע לפי מספר המצביעים בפועל בבחירות).

מדינות שונות מגנות על זכות הייצוג של מיעוטים בפרלמנט שלהן בדרכים שונות. כך לדוגמה, בדנמרק קיים אחוז חסימה ארצי של 2%, אולם מפלגות המייצגות את תושבי שני מחוזות מיוחדים (גריןלנד ואיי פארו, שבהם התושבים בעלי זהות שאינה דנית) אינן צריכות לעמוד בדרישת סף זו ומצליחות להיכנס לפרלמנט הלאומי. בפולין אמנם קיים אחוז חסימה של 5%, אולם מפלגות המייצגות מיעוטים אתניים פטורות מדרישה זו ועקב כך נמצאות דרך קבע בפרלמנט. גם ברומניה קיים אחוז חסימה שונה עבור מיעוטים. באוסטרליה מונהגת שיטה שבה קולות המצביעים למפלגות מיעוטים שלא מצליחות לעבור את אחוז החסימה אינם הולכים לאיבוד, אלא מועברים למפלגה אחרת לפי העדפת הבוחרים.

#### 5. הטענה לפגיעה ביציבות/משילות

נוכח הפגיעות הממשיות בשיטה הדמוקרטית ובזכויות חוקתיות שצוינו לעיל, מן הראוי לבדוק היטב עד כמה מבוססת הטענה, המובאת כדי להצדיק את העלאת אחוז החסימה, שלפיה הדבר נדרש כדי להביא ליציבות שלטונית. ישנן טענות כבדות משקל המפריכות טענה זו, או לכל הפחות מעלות לגביה ספקות רציניים דיים כדי לערער את משקלה, אל מול הנזק שתגרום העלאת אחוז החסימה (ראו, למשל, דבריו של הפרופסור אברהם דיסקין בנושא<sup>1</sup> כפי שהובאו בפני ועדת החוקה במרץ 2007).

מעבר לשאלה האמפירית (והספקולטיבית) לגבי ההשפעה של העלאת אחוז החסימה על המפה המפלגתית ועל היציבות השלטונית, נעיר ברמה הנורמטיבית, בהתייחס לטענה בדבר "סחטנות" של מפלגות קטנות, כי בעייתי מאוד להתייחס לקידומן של דרישות פוליטיות כאל סחטנות. זו מהותה של השיטה הפרלמנטארית הקואליציונית שלנו: מפלגות שונות שמצטרפות לקואליציה תפקידן הוא לקדם אינטרסים ואג'נדות שבשם הן נבחרו ועל מנת לייצגם הן לוקחות חלק בפוליטיקה. הדרישות הפוליטיות של מפלגות קטנות אינן פחות לגיטימיות, או יותר "סחטניות", מאלה של המפלגות הבינוניות/או הגדולות, אלא שמשקלן פחות.

<sup>1</sup> פרוטוקול מס' 163 מיישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט יום שלישי, כ"ג באדר התשס"ז (13 במרץ 2007): <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/2007-03-13-01.html>

## 6. מה צריך לעשות?

אנו סבורים כי אין להעלות את אחוז החסימה באופן שעלול לפגוע בהשתתפות הפוליטית, בייצוג של קבוצות מיעוט, ובשיעור ההצבעה לכנסת.

ככל שהממשלה בוחרת לקדם את העלאת אחוז החסימה באופן שהאיומים הנ"ל הופכים לממשיים – עליה, לכל הפחות(!), למצוא כלים ודרכים שיבטיחו את הייצוג של קבוצות המיעוט בכנסת, כמו למשל על ידי שריון של מקומות לקבוצות מיעוט, או קביעת אחוז חסימה מיוחד לקבוצות מיעוט, או קביעת אחוז חסימה לקבוצת המיעוט כולה יחד (על שלל מפלגותיה) וכיוצ"ב. דוגמא אחת לכלי מסוג זה היא "החוק הסרבי" שקובע כי מפלגות שיוכרו על ידי ועדת הבחירות המרכזית כמפלגות מיעוט אתני תהיינה פטורות מאחוז החסימה שנקבע ליתר המפלגות.

### סיכום

כללי המשחק הדמוקרטיים אינם עניינים טכניים אלא עניינים שיורדים לשורש השיטה. אנו סבורים, שיש לפעול בהקשר של שינוי הכללים של השיטה ושל "המשחק" באופן זהיר במיוחד, תוך שמבטיחים שלא יהיה בישראל מצב של עריצות הרוב, ומגנים על זכויותיהם של כלל אזרחי המדינה ומיעוטיה.

יש לקחת בחשבון את התרחיש הקשה ביותר, לפיו העלאת אחוז החסימה לרמה של 4% תפגע בייצוג של מיעוטים, ותביא לפגיעה כללית ביכולת ההשתתפות בפוליטיקה הישראלית ולירידה בהשתתפות בבחירות של הציבור בישראל.

אנו סבורים שאם לא ייעשה כן, השיטה הדמוקרטית בישראל עלולה להיפגע באופן עמוק ומשמעותי שיורד לשורשה של השיטה ולפגיעה חוקתית של ממש.

בכבוד רב ובברכה,

דבי גילד-חיו, עו"ד

מנהלת קידום מדיניות וחקיקה