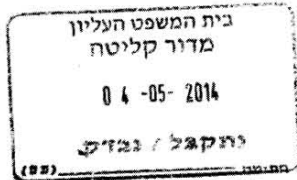


בבית המשפט העליון בירושלים
בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

בית המשפט העליון
בג"ץ 3166/14
יהודה גוטמן נ. היועץ המשפטי לממשל
תאריך הגשה: 04/05/14



יהודה גוטמן

ע"י עו"ד מור מלק ואח'

ת"ד 50439, ירושלים

טל: 054-4416884 פקס: 02-5389915

dumhdumh@walla.co.il

נגד

1. היועץ המשפטי לממשלה - מדינת ישראל

סאלח א-דין 29, ירושלים

2. הכנסת

משכן הכנסת, גבעת רם, ירושלים

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

"משטר שבו הרוב שולל מהמיעוט את זכויות היסוד, הוא משטר של שלטון הרוב, אך אינו משטר דמוקרטי. אין לקיים דמוקרטיה בלי זכויות אדם. שלטון הרוב הוא דמוקרטי כל עוד הוא מבטיח את זכויות האדם. שלטון רוב בלא זכויות אדם אינו דמוקרטיה"

אהרן ברק, פרשנות במשפט (כרך ג, נבו 1994) 336.

"השאלה, מה משמעותו של שוויון פוליטי בכלל ושל שוויון בבחירות בפרט, מחייבת דיון נפרד. ככל שהמושגים החברתיים, הכלכליים והטכניים הולכים ומשתנים, כן גם משתנה תוכן המהותי של הזכויות, שהן נושא השוויון. נתקלים אנו יותר ויותר בבעיות, המתעוררות כתוצאה מדרכי ההתנהגות של הרוב, המנסה להתאים את הנורמות הפוליטיות לצרכיו,"

בג"צ 141/82 ח"כ רובינשטיין נ' יו"ר הכנסת

עניינה של עתירה זו, בבקשה להכריז על בטלותו של סעיף 2, בתיקון מס' 62, לחוק הבחירות לכנסת תשע"ד-2014, הקובע, כי בסעיף 81 (א) לחוק הבחירות לכנסת התשכ"ט-1969, הקובע את גובה אחוז החסימה, במקום 2%, יבוא 3.25%. חוק זה אינו חוקי ואינו חוקתי. (להלן "העלאת אחוז החסימה", "החוק" או "התיקון").

בקשה למתן צו על תנאי

1. המופנה כנגד המשיבים ומורה להם לבוא וליתן טעם, אם יש בידיהם ולנמק: מדוע לא יבוטל התיקון לחוק, הקובע על העלאת אחוז החסימה בבחירות לכנסת, ל-3.25%.

רקע עובדתי

2. ביום 11.3.2014¹, אישרה הכנסת בקריאה שניה ושלישית, את העלאת אחוז החסימה בבחירות לכנסת, מ-2%, ל-3.25%.

3. חוק זה, נולד בעקבות הסכם קואליציוני, בו התחייב ראש הממשלה למפלגת ישראל ביתנו, להעלות את אחוז החסימה.

4. לטענתם של יוזמי החוק, העלאת אחוז החסימה, נועדה כביכול להגביר את המשילות. אך למרבה הצער, המטרה האמיתית המסתתרת מאחורי יוזמה זו, הינו ניסיון לפגוע בדמוקרטיה, ובעיקר להדיר את המגזר והמפלגות הערביות מהכנסת, וכן ניסיון להדרתן של מפלגות חדשות.

5. הצעת חוק זו, נדונה במשך חודשים רבים, בוועדת חוק, חוקה ומשפט של הכנסת (להלן "וועדת החוקה" או "הוועדה"). בפני הוועדה הופיעו חברי כנסת הן מהקואליציה והן מהאופוזיציה, ובנוסף, מומחים וארגונים שונים, אשר רובם הביעו התנגדות מוחלטת להעלאת אחוז החסימה, מהטעמים הבאים:

פגיעה קשה בדמוקרטיה ע"י הדרת אוכלוסיות מהכנסת ובעיקר המגזר הערבי

6. על פי הנתונים כיום, בקרב המפלגות המכהנות בכנסת, הנפגעות הכמעט יחידות, הם המפלגות הערביות (ומפלגת קדימה), כאשר כיום מכהנות בכנסת 3 מפלגות, המייצגות את המגזר הערבי.

7. על פי נתוני תוצאות הבחירות האחרונות לכנסת ה-19, עולה, כי עפ"י אחוז החסימה לאחר התיקון (3.25%), המפלגות שלא היו עוברות את אחוז החסימה, הינם 2 מפלגות ערביות (חד"ש שזכתה ב-4 מנדטים ובל"ד שזכתה ב-3 מנדטים), וכן מפלגת קדימה שזכתה ב-2 מנדטים, כאשר מפלגה ערבית נוספת, רע"מ עברה אך במעט את סף החסימה החדש, העומד על 3.25%.

8. מנתונים אלו, ומטענות שהועלו בוועדה ע"י חברי הכנסת מהאופוזיציה בכלל ומהמפלגות הערביות בפרט, עולה חשש כבד, כי מטרתה העיקרית של יוזמת העלאת אחוז החסימה, מפלגת "ישראל ביתנו", הינה בכדי להדיר את רגליו של הציבור הערבי מהכנסת.

9. בדיונים שהתקיימו בוועדה, השיבו מצדדי העלאת אחוז החסימה, לטענות אלו, כי שלושת המפלגות הערביות, יכולות להתאחד לפני הבחירות לכנסת כבלוק טכני, ולאחר הבחירות לשוב ולהתפצל.

10. טענה זו לכשעצמה, מדיפה ריח חריף של גזענות ופטרנליזם, כאשר גם בכלל הציבור הערבי קיימות דעות ואמונות שונות, כגון דתיים, קומוניסטים, נוצרים, מוסלמים ועוד. ממש כפי הקיים

¹ התיקון פורסם ביום 19.3.2014, ברשומות 2440.

בציבור היהודי, בו קיימות מפלגות שונות המייצגות דעות ואמונות שונות. חוק זה אומר הלכה למעשה לציבור הבוחרים הערבי, כי לכם אין זכות לדעות שונות, ועליכם להצביע עבור מפלגה אחת. זו התערבות גסה ופוגענית בזכות האזרחית הבסיסית לבחור עפ"י אמונתם החופשית.

11. מצב זה יוצר אפליה חמורה בין הבוחר מהמגזר הערבי לבין בוחר מהמגזר היהודי, כאשר בוחר שמעוניין לבחור עבור מפלגה יהודית, בידי אפשרות לבחור במגוון מפלגות שונות, שמאל, ימין, דתיים, חילוניים ועוד, בו בזמן שהבוחר הערבי, אשר מעוניין לבחור למפלגה מהמגזר הערבי, לא תהיה בידי אפשרות ריאלית, לבחור עבור מפלגה שהוא מאמין ומזדהה עם דעותיה.

12. טענה זו, כביכול, המפלגות הערביות יכולות להתאחד לפני הבחירות והתפצל לאחריהן, מוכיחה כי מטרתו האמיתית של חוק זה אינה "הגברת המשילות", שהרי מה הועילו חכמים בתקנתם, אם מיד לאחר הבחירות, המפלגות שאוחדו כבלוק טכני לצורך הבחירות, יתפצלו, כאשר בעיית המשילות תיוותר על כנה.

הדרת מפלגות חדשות

13. תיקון זה יגרום לכך, שמפלגות חדשות לא יוכלו הלכה למעשה להיבחר לכנסת, כאשר בדרך כלל מפלגות חדשות נכנסות לראשונה לכנסת עם מספר מנדטים קטן, ובהמשך דרכן הם גדלות. כמעט בלתי אפשרי למפלגה חדשה לשבור את "תקרת הזכוכית" ולצלוח אחוז החסימה גבוה, בתחילת דרכה.

14. אחת הסיבות לכך, הם הסקרים הנערכים לפני הבחירות אשר גורמים לכך, שרובו של ציבור הבוחרים שהוא ציבור מתוחכם, יעדיף שלא להצביע או לבזבז את קולו, עבור מפלגה שיש חשש שלא תעבור את אחוז החסימה. או במילים אחרות רובם של הבוחרים אינם בוחרים "בהצבעה כנה" אלא הצבעה מתוחכמת או אסטרטגית. ועל כן הסיכוי של מפלגות חדשות להיבחר, כאשר קיים סף חסימה גבוה, הוא סיכוי נמוך ביותר. למרות שישנם בוחרים רבים המזדהים עם מפלגות חדשות אלו.

15. רק בכדי לסבר את האוזן, בעבר נערך סקר עבור מפלגה חדשה, בו התבקשו הנסקרים להשיב, האם יצביעו עבור המפלגה החדשה. תוצאות הסקר העלו, כי המפלגה החדשה תקבל פחות ממנדט אחד, ולא תעבור את אחוז החסימה, אך כאשר נשאלו הנסקרים, האם תצביעו עבור המפלגה החדשה, באם תהיו בטוחים שהמפלגה החדשה תעבור את אחוז החסימה, העלה הסקר, כי המפלגה תקבל 8! מנדטים. נתונים אלו מוכיחים, כי אחוז החסימה גבוה, מלבד היותו אחוז חסימה ממשי, מהווה בעיקר מחסום פסיכולוגי, כאשר בכדי שציבור הבוחרים "יהיה בטוח" שהמפלגה תעבור את אחוז החסימה, היא צריכה בפועל מספר כפול ומכופל של תומכים, מאחוז החסימה הקבוע בחוק, בכדי שהבוחרים יתנו בה את אמונם ולא יחששו שמא המפלגה החדשה לא תעבור את אחוז החסימה, כך שבפועל אחוז החסימה הריאלי, הוא גבוה הרבה יותר מאחוז החסימה הקבוע בחוק, שכן רוב הבוחרים לא יסכימו "לסכן" את קולם, עבור מפלגה שיש חשש שלא תעבור את אחוז החסימה, (למרות שהיא מייצגת את דעותיהם), אלא למפלגה שתעבור בוודאות את אחוז החסימה.

אפליה בין מפלגות וותיקות לחדשות

16. העלאת אחוז החסימה, מהווה גם אפליה בין מפלגות חדשות לבין מפלגות וותיקות, כאשר מפלגות רבות אשר מכהנות כיום בכנסת, מספר הקולות שקיבלו כאשר נבחרו לראשונה לכנסת, היה קטן מאחוז החסימה הנוהג כיום, כך לדוגמה, מפלגות כמו ש"ס, מר"ץ, אגודת ישראל, דגל התורה ועוד², לא היו נבחרות בעבר לכנסת, לו אחוז החסימה בזמנו, היה עומד על הקבוע כיום בחוק, אך כיום לאחר שמפלגות אלו נכנסו לכנסת והוכיחו את עצמם, לא יחששו מצביעיהם שלא יעברו את אחוז החסימה. יתרה מזו (למרבה החוצפה והאבסורד), גם מפלגת "ישראל ביתנו" שייזמה את העלאת אחוז החסימה, לא הייתה נבחרת בעבר, כאשר היא התמודדה לראשונה לכנסת ה-15, קיבלה 2.6% מקולות הבוחרים. אך כפי הנראה, כיום כאשר מפלגה זו גדלה, היא מעוניינת להדיר ולסלק מתחרים ומתמודדים חדשים.

17. נוסף על כך, החוק גורם לאפליה בין מפלגות וותיקות לחדשות. וזאת כיוון שמפלגות וותיקות יודעות את מידת התמיכה שיש לכל אחת מהן (לפי נתוני תוצאות בחירות קודמות), ולפיכך הם יכולות להתאחד ברשימה אחת כבלוק טכני לפני הבחירות, על בסיס תוצאות בחירות העבר. מאידך, מפלגות חדשות, אין להם יכולת ממשית להתאחד, כיוון שאין להם בסיס לקבוע מה מידת התמיכה שיש לכל אחת מהמפלגות. (פתרון לבעיה זו, הוא לקבוע אחוז חסימה נמוך למפלגות חדשות).

העלאת אחוז החסימה לא תגרום ליתר משילות אלא לחוסר משילות

18. יוזמי החוק טענו, כי החוק יגביר את המשילות, וזאת לאור העובדה שבכנסת לא יהיו מפלגות קטנות "שיסחטו" את הקואליציה. ומלאכת הרכבת הממשלה ותפקודה תהיה יעילה יותר, וזאת כיוון שלא יהיו מפלגות קטנות שינסו לסחוט את ראש הממשלה, תמורת הצטרפותם לקואליציה ולאיים בפרישה מהקואליציה.

19. לטענה זו, אין כל בסיס עובדתי, מחקרי או מדעי, ההיפך הוא הנכון, כאשר קיימות מפלגות קטנות, יש לראש הממשלה כמה אופציות נוספות להרכיב ממשלה, ומרחב התימרון של ראש הממשלה גדל, על כן קיומם של מפלגות קטנות, יכול דווקא לשפר את המשילות ולהוריד את מפלס "הסחטנות", כיוון שלא ייווצר מצב של מפלגה אחת בינונית או גדולה, "שמוכרחים" אותה בכדי להרכיב קואליציה, אלא ישנם מספר מפלגות ואופציות להרכבת קואליציה.

20. דוגמה לכך הובאה בדיוני וועדת החוקה, ע"י פרופ' אברהם דיסקין, לו ניטול סיטואציה בה מפלגה זכתה ב-59 מנדטים, והיא מעוניינת להקים קואליציה, ברור שאם תהיה גם מפלגה קטנה, "המחיר" שישולם עבורה, יהיה נמוך עשרת מונים, לעומת מצב שהאופציות לצירוף לקואליציה יהיו רק שתי מפלגות בינוניות.

21. דוגמה מובהקת נוספת, הסותרת את הטענה, כביכול חוסר המשילות נגרם ע"י מפלגות קטנות, היא הכנסת ה-18, בה הוקדמו הבחירות דווקא בעקבות דרישות קואליציוניות של מפלגת קדימה,

² רשימת אגודת ישראל קיבלה בבחירות לכנסת השניה, 2% מקולות הבוחרים; רשימת ר"צ קיבלה בבחירות לכנסת השמינית 2.2% מקולות הבוחרים; רשימת ש"ס קיבלה בבחירות לכנסת העשירית 3.1% מקולות הבוחרים; רשימת דגל התורה קיבלה בבחירות לכנסת השתים עשרה 1.5% מקולות הבוחרים.

שהייתה המפלגה הגדולה ביותר בכנסת. כך גם בהקמת הממשלה הנוכחית, איחוד מפלגות בינוניות לבלוק חוסם (יש עתיד והבית היהודי), הוא שפגע במשילות והגביר את הדרישות הקואליציוניות, כאשר כל מפלגה יכולה למעשה לאיים בפירוק הקואליציה.

22. יתרה מכך, הנתונים מוכיחים כי אין דבר וחצי דבר בטענות אלו, כביכול קיומם של מפלגות קטנות פוגע במשילות, כאשר בכנסות האחרונות, כלל לא היו חברות בקואליציה מפלגות קטנות מ-4 מנדטים (אחוז החסימה החדש), ואלו שגרמו לחוסר משילות אינם מפלגות קטנות, אלא מפלגות בינוניות שייצרו משברים קואליציוניים, כך לדוגמה, המפלגות הערביות, שהן מפלגות קטנות, (שהן הנפגעות העיקריות מהעלאת אחוז החסימה), מעולם השתתפו או הוזמנו להשתתף בממשלה, ועל כן כל ניסיון לייחס את חוסר המשילות למפלגות קטנות, אינו אלא אחיזת עיניים וניסיון לחפות על הסיבה האמיתית להעלאת אחוז החסימה.

קולות רבים של בוחרים, "יושלכו לפח"

23. בבחירות האחרונות לכנסת ה-19, ניתנו כ-270,000 קולות כשרים, עבור מפלגות שלא עברו את אחוז החסימה. קולות אלו מהווים למעלה מ-7%, מכלל הקולות הכשרים (שווה ערך לכ-9 מנדטים!).

24. עובדה זו מלמדת, כי בבחירות האחרונות כ-7% מהבוחרים שטרחו לממש את זכותם וחובתם האזרחית, קולם למעשה לא נשמע ולא השפיע במאומה, כשבפועל קולות אלו הושלכו לפח.

25. עובדה זו, מחזקת את ההשערה, כי בעקבות העלאת אחוז החסימה, ישנה סבירות גבוהה ביותר, שמספרם של הקולות שיינתנו למפלגות שלא יעברו את אחוז החסימה, יוכפל ויושלש, ובכך ייווצר מצב אבסורדי שאחוזים גבוהים ביותר מבין האזרחים שיצביעו בבחירות, קולם לא ישמע, וקולותיהם יושלכו לפח, עובדה זו מהווה פגיעה קשה ביותר בדמוקרטיה, בפרט לאור העובדה שכבר כיום, קולותיהם של מאות אלפי בוחרים, (למעלה מרבע מליון!), אינם מקבלים ביטוי בחלוקת המושבים בכנסת.

26. מצב זה אף יגביר את הסיכוי, שבו בכנסת יהיה רוב לגוש מסויים, למרות שרוב המצביעים בחרו עבור גוש אחר, אך חלק ממפלגות הגוש, לא עברו את אחוז החסימה. תוצאה שכזו היא עיוות רצון הבוחר, מהווה פגיעה קשה בעקרונות הדמוקרטיה ולמעשה הופכת את תוצאות הבחירות למעין הגרלה, ללא קשר לרצונו האמיתי של העם.

העלאת אחוז החסימה תוריד את אחוזי ההצבעה

27. בשנים האחרונות, אנו עדים לירידה מתמדת באחוז הבוחרים, כאשר בבחירות לכנסת הראשונה, הצביעו 87%, ובמערכות הבחירות האחרונות שיעור אחוזי ההצבעה עמד על ממוצע של כ-65%.

28. אחת הסיבות העיקריות לירידה באחוזי ההצבעה, ולניכור של מגזרים חברתיים כלפי המערכת הפוליטית, הינה תחושתם של חלק מבעלי זכות הבחירה, כי "אין להם עבור מי להצביע". העלאת אחוז החסימה צפויה להעצים ולהגביר תופעה זו, ותגרום לכך, שיותר ויותר אזרחים ירגישו שאין להם עבור מי להצביע, כיון שסיכויי המפלגות בהם הם תומכים לעבור את אחוז החסימה נמוכים ולפיכך ידירו את רגליהם לחלוטין מהקלפיות.

29. הצפי לאחוזי הצבעה נמוכים, בתוספת הקולות שיינתנו עבור מפלגות שלא יעברו את אחוז החסימה, עלול לגרום לכך, שהכנסת תיבחר בידי מיעוט מהעם, דבר שיפגע בדמוקרטיה ובלגיטימיות של הכנסת.

הצעות המומחים לצמצום הפגיעה, בעקבות העלאת אחוז החסימה

30. בוועדת החוקה שדנה בהעלאת אחוז החסימה, העלו מומחים וחברי כנסת, מספר הצעות שנועדו להפחית את הפגיעה שתיגרם מהעלאת אחוז החסימה, **שעיקריהן כדלהלן:**

הרחבת הסכמי עודפים

31. במצב החוקי כפי שהוא כיום, מפלגה שלא עברה את אחוז החסימה קולותיה אינם משתתפים בחלוקת המנדטים, גם אם חתמה הסכם עודפים עם רשימה, שעברה את אחוז החסימה.

32. לפי הצעה זו, גם מפלגות שלא יעברו את אחוז החסימה, קולות בוחריהם לא "יושלכו לפח" כפי הקיים כיום, אלא יועברו למפלגה שחתמה "הסכם עודפים" עם המפלגה שלא עברה את אחוז החסימה.

33. הצעה זו, פותרת למעשה את הבעיה של מפלגות קטנות, שנטען לגביהן כי קיומם פוגע במשילות, ומאידך תגרום לכך שהקולות שניתנו עבור רשימה שלא עברה את אחוז החסימה, יועברו לרשימה שעברה את אחוז החסימה (שחתמה הסכם עודפים), כך שהקולות לא ילכו לאבדון, ויועברו לרשימה הקרובה בדעותיה לרשימה בה הם בחרו.

34. להצעה זו, הועלו מספר ווריאציות שונות, דוגמת הרחבת האפשרות לחתימת הסכמי עודפים, בין מספר רשימות (יצירת גושים). הרחבת הסכמי עודפים גם למקרה שכל רשימה בהסכם לא תעבור את אחוז החסימה, אך כל הרשימות ביחד יעברו את אחוז החסימה, ועוד. הצעות אלו זכו לתמיכה נרחבת בוועדה (גם מחברי קואליציה) לאור הוגנותן וההיגיון שעומד מאחוריהם, אך לאור ההסכם הקואליציוני נדחו הצעות אלו (ע"ע עמ' 7, נספח 1).

בחירה מותנית (הצבעת העדפה)

35. הצעה נוספת שהועלתה בדיוני הוועדה, לאפשר לבוחר לקבוע בפתק ההצבעה, העדפה שניה של הבוחר, לאן יעבור קולו, אם הרשימה שבעבורה הוא הצביע, לא תעבור את אחוז החסימה. שיטה זו מונעת אבדן קולות. גם הצעה זו, באה לפתור את הבעייתיות שנטענה לגבי קיומם של מפלגות קטנות, ומאידך תגרום לכך שהקולות שניתנו עבור מפלגות שלא עברו את אחוז החסימה, לא ילכו לאבדון כפי הקיים כיום. בנוסף הצעה זו תאפשר למצביעים להצביע הצבעה "כנה", ללא חשש שקולם ילך לאבדון, (הצבעת העדפה קיימת במדינות שונות, דוגמת אוסטרליה, איטליה, פינלנד, שוודיה, אירלנד, דנמרק, הולנד, בלגיה ועוד) (ע"ע עמ' 2 לנספח 3).

בחירת חלק מחברי הכנסת בבחירות אזוריות

36. הצעה נוספת שעלתה, היא שחלק מחברי הכנסת ייבחרו בבחירות אזוריות, כפי שנהוג במדינות רבות בעולם.

37. גם הצעה זו, תפתור את בעיית הצבעת המיעוטים, וזאת כיוון שהמיעוטים (כמו המגזר הערבי), מתגוררים באזורים מסוימים, בהם יש להם רוב, ואף אם אחוז החסימה יהיה גבוה, באזורים מסוימים בהם יש להם תמיכה רחבה, יהיה ניתן לעבור אותו.

הצעות נוספות

38. בוועדה עלו הצעות נוספות, דוגמת העלאה הדרגתית של אחוז החסימה, קביעת אחוז חסימה נמוך למפלגות המייצגות מיעוטים, כפי שקיים במדינות מסוימות ועוד³.

39. כאמור, למרות תמיכה נרחבת בוועדה הן ע"י המומחים וע"י חברי כנסת הן מהקואליציה והן מהאופוזיציה, לא קיבלה הוועדה, אף אחת מהצעות אלו, כיוון שיו"ר הוועדה מטעם מפלגת "ישראל ביתנו" עמד על קיום ההסכם הקואליציוני.

חוו"ד שהוגשה לוועדה מטעם מכון קהלת ופרופ' אברהם דיסקין מצ"ב כנספח 1.

חוו"ד שהוגשה לוועדה מטעם האגודה לזכויות האזרח מצ"ב כנספח 2.

הערות שהוגשו לוועדה מטעם פרופ' אברהם דיסקין מצ"ב כנספח 3.

מחקר של ד"ר עופר קניג מהמכון הישראלי לדמוקרטיה מצ"ב כנספח 4.

אחוז החסימה במדינות שונות

40. ממחקר אותו ביצעו אנשי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עולה כי במדינות שונות, קיימים אחוזי חסימה שונים. בהם מדינות שאחוז חסימה עומד על 5%.

41. מהמחקר עולה, כי בכל המדינות בהם אחוז החסימה גבוה, שיטת הבחירות שונה משיטת הבחירות הנהוגה בישראל, כאשר ברוב המדינות קיימת שיטת בחירות אזורית מלאה או חלקית.

42. הדמוקרטיה היחידה, בה קיימת שיטת בחירות דומה לשיטת הבחירות הנהוגה בישראל, (שיטת בחירות ארצית יחסית, בה כל שטח המדינה נחשב כאזור בחירה אחד), היא הולנד, בה לא קיים

³ לדוגמה, בדנמרק קיים אחוז חסימה ארצי של 2%, אולם מפלגות המייצגות את תושבי שני מחוזות מיוחדים (פינלנד 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. (מתוך נייר עמדה של האגודה לזכויות האזרח בנושא העלאת אחוז החסימה, נספח 2).

סף חסימה, כאשר אחוז החסימה עומד על מושב אחד בפרלמנט, (בפרלמנט ההולנדי 150 חברים, והקולות שנדרשים לבחירת חבר אחד, מהווים 0.67%, מכלל קולות הבוחרים).

43. ממחקר זה עולה, כי גם במדינות בהם אחוז החסימה הינו גבוה, הרי שקיימים איזונים בשיטת הבחירות, בכדי לתת ייצוג הולם לכל חלקי האוכלוסיה ובפרט למיעוטים, בעיקר באמצעות בחירות אזוריות מלאות או חלקיות, כאשר ברוב המקרים, מיעוטים מתגוררים באזורים ספציפיים, כך שבאותו איזור יכולים נציגיהם להיבחר. או באמצעות קביעת אחוז חסימה נמוך, למפלגות המייצגות מיעוטים.

44. אוכלוסיית מדינת ישראל, חריגה מרוב מדינות תבל, עקב היותה קיבוץ גלויות, ולאור מצבה המדיני והביטחוני, יש בה מגוון רחב של אוכלוסיות, בעלי דעות שונות וצרכים מגוונים, כאשר נדמה כי לא קיימת מדינה מפוצלת ושסועה כמדינת ישראל, בה קיימים מספר כה רב של קבוצות אתניות, דתיות ובעלי אידיאולוגיות שונות, שאחוז חסימה גבוה, יפגע בוודאות, בקבוצות מיעוט אלו.

45. הדעת אינה נותנת כי במדינת ישראל, תתקיים שיטת בחירות כמו בהולנד, אחוז חסימה כמו בגרמניה, בו בעת שהרכב האוכלוסייה הינו מגוון ביותר ואינו דומה כלל למדינות אחרות.

46. יצוין כי בחלק מהמדינות, הגבלה זאת נקבעת בחוקה ע"י העם, או באמצעות משאל עם, ולא ע"י מפלגות הגדולות השולטות, שיש להם אינטרס ברור, כאשר הם מעוניינות להנציח את שלטונם.

סקירה השוואתית של מרכז המידע והמחקר של הכנסת, בעניין אחוז חסימה בבחירות

לפרלמנט מצ"ב כנסת 5.

הטיעון המשפטי

פגיעה בשוויון, בניגוד לחוק יסוד: הכנסת, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וערכי מגילת העצמאות

47. תיקון זה, פוגע בעקרונות השוויון והיחסיות המנויים בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, הקובע כי "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות". עפ"י התיקון, מפלגה המתמודדת בבחירות לכנסת, תצטרך לפחות ל-3.25% מסך הקולות הכשרים, בכדי להשתתף בחלוקת המושבים בכנסת. פירושו המעשי של התיקון הוא, כי מפלגה שלא תזכה בארבעה מנדטים, לא תוכל להיבחר לכנסת, וקולותיהם של הבוחרים שהצביעו עבורה, ילכו לאבדון. תיקון זה, פוגע ללא כל ספק, בהוראת חוק יסוד: הכנסת, הקובע, כי הבחירות יהיו שוויוניות ויחסיות.

48. העלאת אחוז החסימה תפגע בעיקר בבוחרים ובמפלגות המגזר הערבי, וכן במפלגות ובוחרים המעוניינים לבחור ולהיבחר למפלגות חדשות. בנוסף, התיקון מהווה גם פגיעה קשה, בשוויון שבין בוחרים שהצביעו עבור מפלגה גדולה, לבין בוחרים שהצביעו עבור מפלגה קטנה. כאשר כ-30,000 בוחרים עבור מפלגה גדולה, יוכלו להכניס נציג לכנסת, ומספר זה של בוחרים עבור מפלגה קטנה לא יוכלו להכניס נציג לכנסת, הדבר מהווה חוסר שוויוניות ממדרגה ראשונה, ונוגד את עקרונותיה היסודיים של השיטה הדמוקרטית.

49. נוסף על כך, תיקון זה פוגע בכבוד האדם, ובערך השוויון הנגזר מהוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכן בערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. טענות כנגד הפרת עיקרון השוויון, ע"י העלאת אחוז החסימה, (שהועלה בזמנו מאחוז לאחוז וחצי), הועלו בבג"צ 4329/91 **צבי סער נ' ועדת חוקה חוק ומשפט**, כאשר בפס"ד נאמר, כי "במקרה דנן יש לכאורה יסוד לטענתו של העותר כי קביעת אחוז חסימה עלולה לפגוע בעקרון השוויון, שהוא מרכיב רב חשיבות בשיטת הבחירות לכנסת כפי שנקבעה בסעיף 4 לחוק יסוד הכנסת". (כל ההדגשות במסמך אינם במקור). בסופו של דבר, נדחתה עתירה זו, בנימוק שאין לבימ"ש סמכות להתערב בחקיקת הכנסת.

50. מאז פס"ד זה, חוקקה הכנסת את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובעקבותיו נקבע בפס"ד בעניין בנק המזרחי⁴ הלכה, אשר שינתה מן היסוד את היחס לפגיעה בחוקי היסוד, ופירשה את סמכותם ודרכי שינויים של חוקי היסוד. פס"ד זה קבע, כי בניגוד לעבר, חוק המשנה, או פוגע בהוראות חוק יסוד, ישונה אך ורק בחוק יסוד, כדלקמן:

"כתוצאה מכך אירע שהכנסת תיקנה הוראות שבחוק יסוד על ידי חוק רגיל... בית משפט זה אף החליט בעבר לא אחת, שאין מניעה לתיקונו של חוק יסוד על ידי חוק רגיל. (ראו, למשל, בג"צ 107/73 נגב תחנת שירות לאוטומובילים בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד כח(640) 1) (השופטים ברנזון, ויתקון, ח. כהן)). בבג"צ 148/73 קניאל נ' שר המשפטים, פ"ד כז(794) 1) (הנשיא אגרנט, השופטים לנדוי וקיסטר) נאמר לעניין זה: "לא מצאנו אחיזה בלשון חוק היסוד לטענת... ששינוי משתמע לפי סעיף 46 סיפא (לחוק יסוד: הכנסת - מ.ש.) חייב להעשות בדרך חקיקת חוק יסוד או חוק מיוחד דווקא". לטעמי, יש לראות פסיקה זו כקשורה לתקופתה וכפרשנות שאינה צופה עדיין פני ההתפתחויות החקיקתיות החוקתיות ואת גיבושה של תורה חוקתית קומפרהנסיבית"⁵.

"אולם, כפי שעוד נראה, בשני חוקי היסוד החדשים משנת התשנ"ב, ניתן ביטוי מלא יותר למדרג החוקתי הנורמטיבי כפי שהוא עולה ממגמת פניה של הכנסת בחוקקה חוקי יסוד. בעקבות השינוי במדיניות החקיקתית של הכנסת, כביטוייה בשני חוקי היסוד הנ"ל, ותוך עיגון גישה חדשה ראויה בתפיסת המדרג הנורמטיבי, ניתן לנקוט מעתה ואילך באמת מידה חקיקתית אחידה, אשר לפיה אין עוד שינוי של חוק יסוד כלשהו אלא בחוק יסוד."

"הכנסת הביעה את רצונה באשר לסיווג הנורמטיבי של מגילת הזכויות הישראלית. היא הלבישה אותן בעקבות החלטת הררי בלבוס של חוקי יסוד. בכך קבעה להן מדרג נורמטיבי חוקתי. שינוי או פגיעה שלא במסגרת פיסקת ההגבלה שאף הוא חלק מחוק היסוד, יכול רק שיעשה על ידי חקיקה באותו מדרג, היינו, באמצעות חוק יסוד"⁶.

⁴ ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי. פ"ד מט(4), 221.

⁵ כבי הנשיא שמגר שם בסעיף 26.

⁶ שם בסעיף 40.

”בחירתי היא באפשרות השלישית. ציינתי כבר לעיל כי לאור מדיניותה החקיקתית של הכנסת, כביטוייה בשני חוקי היסוד החדשים, **מן הראוי לקבוע מעתה כי שינוי של כל חוק יסוד לא ייעשה אלא על ידי חוק יסוד, ומן הדין לקבוע כי ”פגיעה” בחוק יסוד לא תיעשה אלא על ידי חוק יסוד.**”

”(ג) שינוי מתייחס בדרך כלל במישרין להוראה אשר אותה משנים. אולם, יכול ותחוקק הוראה **בחוק יסוד**, הסותרת חוק יסוד קיים או פוגעת בו ואינה לובשת לבוש של תיקון ישיר לחוק היסוד הקיים (כגון הוראה **בחוק יסוד אחר** הקובעת שינויים בשיטת הבחירות לכנסת, מבלי ליצור התאמות ניסוחיות בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת). אמנם עדיפה אמירה מפורשת לפיה ההוראה החדשה הסותרת - משנה את ההוראה הקיימת,⁷”

”אך מעתה ואילך - אין לשנות חוק-יסוד אלא בחוק-יסוד”⁸.

”חוק-יסוד שאינו נהנה מנוקשות הוא חוק-יסוד. אין הוא חוק ”רגיל”, ואין לשנותו בחוק רגיל”⁹.

51. גם לפי דעת המיעוט, בפס”ד בנק המזרחי, כי ניתן לפגוע בחוק יסוד ע”י חוק רגיל, (עמדת כבי השופט חשין), התנאי לכך שבחוק הפוגע ייכתב בפירוש ”על אף האמור בחוק יסוד”, דבר שלא נעשה במקרה דנן, וכדבריו:

”יכולה ורשאית היא הכנסת - על-פי דברה-שלה - לפגוע בהוראה מהוראות חוק-היסוד, או לשנותה, רק אם תאמר כן מפורשות. כך ולא אחרת. החוק המאוחר יכול שיעשה שימוש בנוסחה של ”על אף האמור” - או בכל נוסחה אחרת... אדרבא: יעמוד נציג ממשלה על דוכן הכנסת וכך יאמר: חוייבתי לכבד, ועל אף זאת אין זה ראוי, לדעתי, כי אכבד. זו היא ידיעה, זו היא מודעות, כך היא נטילת אחריות, זה הביטול המפורש. ואני מאמין, כולנו נאמין, כי בפירושו כך של חוק-היסוד תפחתנה פגיעות בלתי-מבוקרות בזכויות היסוד, ואפשר לא תיוולדנה כלל”¹⁰.

52. מן האמור עולה, כי חוק ”רגיל” הפוגע או הנוגד את הוראותיו של חוק יסוד, דינו להיבטל. כאשר בעניינינו, העלאת אחוז החסימה נחקקה בחוק רגיל, (חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ”ט-1969) והיא מהווה פגיעה בחוקי היסוד, ומטעם זה בלבד דינו של תיקון זה להיבטל.

53. יתרה מזו, אף אם הוראה זו, הייתה נחקקת כהוראה בחוק יסוד: הכנסת, הרי שדינה להיבטל, לאור העובדה, שהיא נוגדת את עקרונות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, את יסודות השיטה

⁷ שם בסעיף 64.

⁸ שם בסעיף 62.

⁹ שם בסעיף 63.

¹⁰ כבי השופט חשין, שם בסעיף 124.

הדמוקרטיה עליה מושתתת מדינת ישראל, ואת עקרונות השוויון, עקרונות המנויים אף במגילת העצמאות.

פגיעה בעיקרון השוויון לבחור ולהיבחר

54. עיקרון השוויון, לבחור ולהיבחר לכנסת, האמור בסעיף 4 לחוק יסוד הכנסת, הינו אחד מיסודות הדמוקרטיה, אם לא החשוב שבהם. כפי שנקבע לא אחת, בפס"ד שונים, לאורך שנות קיומה של המדינה. החל בפס"ד ברגמן¹¹, שניתן טרם "המהפכה החוקתית", ועד לפס"ד בני זמנו.

55. פסקי דין אלו קובעים מפורשות, כי עיקרון השוויון בבחירות, חולש על כל התחומים בזכות לבחור ולהיבחר, וביניהם שוויון סיכויים בין רשימה חדשה לרשימה ותיקה, ושוויון בין רשימות וותיקות. **כאשר בהקשר זה הוגדר השוויון, כנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו. כדלהלן:**

"הסיכוי של רשימה חדשה להתקבל כסיעה בכנסת הוא מסימני ההיכר המובהקים של משטר דמוקרטי ואין לקפחה לעומת הסיעות הישנות"¹².

"אי-שוויון בזכויות הפוליטיות גרוע לא פחות - ואולי יותר - מאי-שוויון בהקשריו האחרים."¹³

"אין אנו מקבלים את הטענה שהסעיף 4 של חוק-היסוד קובע רק הוראות טכניות ביחס לביצוע הבחירות. מוכנים אנו להניח שמחוקקי הסעיף הזה ראו לנגד עיניהם בראש ובראשונה את העקרון של "קול אחד לכל אחד", שעה שקבעו כי הבחירות תהיינה "שוות", אבל אין אנו סבורים שבכך מתמצית משמעותה המלאה של הקביעה הפרוגרמטית הזאת המופיעה בחוק-היסוד. לכל אחד משמות התואר "כלליות, ארציות, ישירות, יחסיות" שתי פנים: הן מכוונות גם לזכות לבחור וגם לזכות להיבחר, ואין טעם שלא לתת גם למלה "שוות" אותה משמעות רחבה"¹⁴.

"אם עקרון השוויון שבסעיף 4 משתרע גם על הזכות להיבחר, הוא חייב להתבטא גם בשוויון הסיכויים של רשימות המועמדים השונות המתחרות בבחירות לכנסת."

"פרשנות המלמדת גם זאת מהוראות השוויון שבסעיף 4 עולה בקנה אחד עם עקרון היסוד של שוויון הכל בפני החוק. ליתר דיוק, הוא מיישם את העקרון הכללי הזה, בחינת אמנציה ממנו, בשטח המיוחד של דיני הבחירות. אבל הוא יכול להתקיים גם בפני עצמו, בלי להישען על סעיף בחוקה כתובה, הקובע במפורש את העקרון של שוויון הכל בפני החוק. אצלנו אין סעיף מפורש כזה, לא בחוקה כתובה ואף לא בסעיף "משוריין" של חוק-יסוד, ואף-על-פי-כן רעיון זה, שאינו כתוב על ספר, הוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו. על-כן מן הדין הוא שבמקרי

¹¹ בג"צ 98/69 אהרן א' ברגמן נ' שר-האוצר ו-מבקר המדינה פ"ד כג(1), 693, עמ' 698-699.

¹² כבי הנשיא לנדוי בבג"צ 246/81 אגודת דרך ארץ ו-2 אח' נ' רשות השידור פ"ד לה(4), 1, עמ' 30-31.

¹³ כבי השופט לויין בבג"צ 141/82 רובינשטיין נ' יושב ראש הכנסת פ"ד לז(3), 141, עמ' 152-153.

¹⁴ כבי הנשיא לנדוי בבג"צ 98/69 אהרן א' ברגמן נ' שר-האוצר ו-מבקר המדינה פ"ד כג(1), 693, עמ' 698-699.

גבול דוקא, כאשר הוראה של החוק החרות ניתנת לשני פירושים, נעדיף אותו פירוש המקיים את שוויון הכל בפני החוק ואינו שם אותו לאל. בזה חיזוק נוסף לפירוש שאנו נותנים להוראת השוויון שבסעיף 4 הנדון.¹⁵

"משקלו הסגולי הכבד-מאוד של עקרון השוויון יחייבנו לראותו כבר-תחולה בכל תחום מתחומי הבחירות, וככל שירבה ויפרוץ כן ייטב לנו".¹⁵

56. נוסף על כך, בית משפט נכבד זה, גילה את דעתו לא אחת, בעניין פסילת רשימות לכנסת, בפס"ד ארליך¹⁶, ניימן¹⁷, יאסין¹⁸ ועוד, כי הזכות לבחור ולהיבחר הינה זכות יסוד עליונה, שהיא נשמת אפה של הדמוקרטיה, וכי פסילת רשימות תהיה, אך ורק במקרים חמורים וקיצוניים ביותר, אך ורק כאשר קיימת "ודאות מוחלטת", וראיות ברורות וחד משמעיות, בסכנה שבמתן אפשרות לרשימות אלו להתמודד.

57. בהשוואה לעניינינו, קל וחומר הוא, שאין להגביל את הזכות להיבחר לכנסת בתואנות של מה בכך, כגון הסכמים קואליציוניים, הגברת המשילות (טענה שאין לה כל בסיס עובדתי מוכח כדלעיל), ובכך לפגוע בזכות היסוד לבחור ולהיבחר. אין כל הגיון לפתוח פתח כפתחו של אולם לפני הבחירות, למפלגות אלו להתמודד בפועל, ומאידך, לסגור בפניהם כחודו של מחט, את הסיכוי להיבחר בפועל, באמצעות אחוז חסימה גבוה. האמנם ניתן לומר, כי אי העלאת אחוז החסימה, הינה ברמה גבוהה כזו של "ודאות מוחלטת" שתגרום לחוסר משילות, וכי העלאתו תפתור בעיה זו?

58. גם בהשוואה לפס"ד ברגמן, העלאת אחוז החסימה הינה חמורה שבעתיים, כאשר בפס"ד ברגמן, שעניינו חוסר מימון מפלגות, הינו רק במעטפת הכללית של השוויון בבחירות, כיוון שניתן להסתדר ללא מימון, או במימון פרטי וכדומה, ואין כאן פגיעה בזכות לבחור ולהיבחר במובנה הבסיסי, מאידך, בהעלאת אחוז החסימה, הפגיעה בשוויון, הינה פגיעה קשה בזכות הגרעינית עצמה, הזכות לבחור ולהיבחר.

¹⁵ כבי' השופט חשין בג"צ 7111/95 מרכז השלטון המקומי ו-10 אח' נ' הכנסת פ"ד (3), 485, עמ' 506-507.

¹⁶ ע"ב 2600/99 אבנר ארליך נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית פ"ד נג(3), 38, עמ' 48-49.

¹⁷ כבי' הנשיא שמגר בע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, בעמ' 262, 245.

"הזכות ליטול חלק בבחירות ולהתמודד על קולו של הבוחר היא אחת מזכויות היסוד האזרחיות, מאחר שהיא אחד מניצניהם הן של שוויון האזרחים והן של חירות הביטוי... הזכות לבחור... זכות אשר בסיסה הרעיוני העיקרי הוא בעקרון השוויון הפוליטי, שהחובה לקיימו עולה גם מן האמור בסעיף 4 לחוק היסוד"

¹⁸ רע"א 7504/95 - יאסין נ' רשם המפלגות פ"ד (2), 45, עמ' 71-72.

"פסילת רשימות הינה צעד חמור והוא צריך להיות חריג שבחריגים, משהו שעושים בו שימוש רק במקרים קיצוניים במיוחד. חברה שיש צורך לפסול בה מפלגות רבות היא חברה שהדמוקרטיה בה נמצאת בסכנה מתמדת. הדמוקרטיה הינה איתנה רק אם רוב מלאכת הסינון של גורמים בלתי-חוקיים נעשית באמצעות ההליך הפוליטי הרגיל"

על כן, אם מקבוצת אנשים אחת נמנעת האפשרות להירשם כמפלגה, ואילו מקבוצה אחרת אפשרות זו אינה נמנעת, נפגע עקרון השוויון. פגיעה זו קשה היא במיוחד, שכן, "אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם"

"שלילת החופש אפשרית רק כאשר התשתית הראייתית הנדרשת מצביעה על הסיכון לעצם קיומה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. סיכון זה אינו קיים אם הפגיעה היא במאפיין שולי של יהדות המדינה או של אופייה הדמוקרטי. סיכון זה קיים כאשר קיום המדינה כמדינה יהודית דמוקרטית בסכנה... האיום על האופי היהודי או הדמוקרטי צריך להיות מרכזי ובסיסי, הוא צריך לפגוע בגרעין המאפיין את המדינה", שם עמ' 66.

"פרשנות דווקנית, צרה ומצמצמת זו באה לידי ביטוי בשלוש קביעות בעיקר: ראשית, סעיף 7א מאפשר פסילה של רשימה רק לנוכח מטרות ומעשים דומיננטיים שלה, המשקפים את מהותה ואשר למענם היא קיימת ופועלת; שנית, את עילות הפסילה המפורטות בסעיף יש לפרש באופן דווקני, כך שרק מטרות ומעשים המגלמים באופן חד-משמעי, מובהק וקיצוני... שלישית, לצורך הפסילה נדרשת ראיות ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות." שם עמ' 76.

59. בנוסף לעצם חוסר השוויון שבהעלאת אחוז החסימה, בכך שמפלגה שלא תעבור את אחוז החסימה, לא תבחר לכנסת. העלאת אחוז החסימה, תגרום במישרין לכך שמפלגות מיעוטים ומפלגות חדשות, לא יוכלו להתמודד באופן שוויוני עם מפלגות קיימות, ותחסום כמעט לחלוטין את הדרך למפלגות חדשות מלהיבחר לכנסת. (ככל הנראה שיקול זה, היה חלק ממטרת העלאת אחוז החסימה).

60. הסיבות לכך הם, כי כל מפלגה המתמודדת בפעם הראשונה, סיכוייה לעבור את אחוז החסימה ולזכות בארבעה מנדטים, הינם קלושים. אף אם נניח שפוטנציאל מאגר הבוחרים שלה הוא ארבעה מנדטים ויותר, בפרט שכיום רובם המכריע של הבוחרים, מושפעים מסקרים, ולאור אחוז חסימה גבוה, הסקרים אינם נותנים סיכוי לעבור את אחוז החסימה הגבוה¹⁹, מצב המוביל בהכרח למעגל קסמים, הציבור אינו רוצה "להסתכן" לבחור למפלגה שלא תעבור את אחוז החסימה, ועל כן מעביר את תמיכתו למפלגה ותיקה, שהיא מבחינתו הרע במיעוטו, או שאינו טורח כלל לבחור, כיון שהמפלגה בין כה לא תעבור את אחוז החסימה, עקב כך המפלגה החדשה תאבד מכוחה בסקרים, וחוזר חלילה, ובסופו של דבר לא תעבור את אחוז החסימה, הדברים מגיעים לידי כך, שמפלגות גדולות, משכנעות מפלגות חדשות שיסירו את מועמדותן, או את בוחריהן הפוטנציאליים שלא להצביע עבורן, כיון שחבל על הקולות שילכו לאיבוד, כיוון שאין כל סיכוי שיעברו את אחוז החסימה.

61. מצב זה מוביל לכך כי אחוז חסימה של 3.25%, יגרום בפועל, לאחוז חסימה פסיכולוגי כפול ומכופל, כיון שכל עוד מפלגה לא תוכיח בסקרים שתעבור בוודאות מוחלטת את אחוז החסימה, הציבור לא יבחר בה, מחשש שלא תעבור את אחוז החסימה.

62. מאידך, באם אחוז החסימה יהיה נמוך, עולה הסיכוי של מפלגה חדשה, לזכות במספר מצביעים למעלה מאחוז החסימה, כיון שציבור הבוחרים יודע בוודאות שהמפלגה תעבור את אחוז החסימה, ואינו חושש שקולו ילך "לאיבוד", הוא נותן בה את אמונו, ובוחר בה, (דבר שהוכח לא פעם שמפלגה שעברה בסקרים את אחוז החסימה בוודאות, קיבלה בפועל אחוזים גבוהים יותר, לאחר שהוסר ה"חשש" בציבור שלא תעבור את אחוז החסימה). מן האמור עולה, כי העלאת אחוז החסימה, יוצרת בנוסף למחסום אחוז החסימה עצמו, גם "מחסום פסיכולוגי" ולמעשה נוצרת מעין תקרת זכוכית, לסיכויי הבחירה של מפלגות חדשות.

63. במצב השורר כיום, לאחר העלאת אחוז החסימה, נראה כי גם מנהיגים דגולים, דוגמת בן גוריון ובגין, לו היו מקימים מפלגה חדשה, סיכוייהם לעבור את אחוז החסימה היו אפסיים.

64. מגמה זו נותנת את ביטויה יותר ויותר, אף באחוזי ההצבעה ההולכים ויורדים מבחירות לבחירות, כאשר חלק גדול מהנשאלים מדוע אינם משתתפים בבחירות, משיבים, כי בין המפלגות הקיימות בכנסת אין להם בעבור מי לבחור, ועבור מפלגה חדשה אינם בוחרים, כיוון שבין כה לא תעבור את

¹⁹ בעניין זה יפים דברי כבי' השופט לוי בבי"צ 141/82 - ח"כ רובינשטיין נ' יושב ראש הכנסת . פ"ד לז(3), 141, עמ' 149-150.
6. השאלה, מה משמעותו של שוויון פוליטי בכלל ושל שוויון בבחירות בפרט, מחייבת דיון נפרד. ככל שהמושגים החברתיים, הכלכליים והטכניים הולכים ומשתנים, כך גם משתנה תוכן המהותי של הזכויות, שהן נושא השוויון. נתקלים אנו יותר ויותר בבעיות, המתעוררות כתוצאה מדרכי ההתנהגות של הרוב, המנסה להתאים את הנורמות הפוליטיות לצרכיו,"

אחוז החסימה הגבוה. עפ"י מגמה זו הנמשכת והולכת, לא ירחק היום והכנסת תבחר בידי מיעוט מן העם, (שגם בחירתם תהיה מבחינת הבוחרים בתור "הרע במיעוטו"), מצב שהוא מנוגד באופן מוחלט לעקרונות הדמוקרטיה, הלא הוא שלטון העם.

65. בנוסף לחוסר השוויון לכשעצמו, תיקון זה יגרום גם לחוסר תחרות בין המפלגות, כאשר לדוגמא מפלגה ותיקה התומכת בדעות מדיניות מסוימות, לא תחשוש מהקמת מפלגה חדשה מתחרה, כיון שמפלגה חדשה לא תתמודד, מחשש שלא תעבור את אחוז החסימה, ואף אם תוקם מפלגה כזו בוחריה הפוטנציאליים לא יסתכנו לבחור בעבורה, מחשש שלא תעבור את אחוז החסימה, ויעדיפו לבחור במפלגה ותיקה על אף מגרעותיה, מצב זה ייצור מעין "קרטל" של מפלגות קיימות, המחלקות ביניהם את המושבים בכנסת, כמעט ללא אפשרות מעשית להכנסת מתחרים חדשים. (וככל הנראה זו גם הייתה כוונת המחוקק).

חוסר שוויון בין מפלגות חדשות לתיקות

66. תיקון זה, יגרום לחוסר שוויון בין מפלגה חדשה שמתמודדת כיום וצריכה לגייס לפחות 3.25% אחוזים מקולות הבוחרים, לבין מפלגה שנבחרה בעבר והצליחה להיבחר לכנסת, כאשר אחוז החסימה היה נמוך, וכיום לאחר שנכנסה לכנסת והוכיחה את עצמה, לא יחששו מצביעיה שלא תעבור את אחוז החסימה, ולכן לא יקשה עליה לגייס מצביעים, לדוגמא, מפלגות כגון מרץ, דגל התורה, ש"ס, ועוד, באם היו מתמודדות כיום בפעם הראשונה, לא היו עוברות את אחוז החסימה הקיים כיום, וסביר להניח שאף לא היו מעזות להתמודד כלל, כיוון שלא היה להם כל סיכוי, לעבור את אחוז החסימה.

67. דברים ברוח חשיבות סיכויי הבחירה של רשימות חדשות, נאמרו בפרשת דרך ארץ, ע"י כב' השופטת בן פורת²⁰

"הסיכוי של רשימה חדשה להתקבל כסיעה בכנסת הוא מסימני ההיכר המובהקים של משטר דמוקרטי ואין לקפחה לעומת הסיעות הישנות."

68. חוסר השוויון כלפי מפלגות קטנות וחדשות, ואפשרות הבוחרים להצביע עבורם, היא פגיעה קשה ביותר בעיקרון שלטון העם, לב ליבה של הדמוקרטיה, וכפי שנכתב לא אחת בפס"ד (שחלקם הובאו לעיל), שהשוויון בבחירות, הוא זכות יסוד בחברה דמוקרטית, כדלקמן:

"הזכות להתמודד בבחירות היא זכות יסוד מדינית, אשר בה באים לידי ביטוי רעיון השוויון, חירות הביטוי וחופש ההתאגדות, ומכאן כי זכות זו היא מן הסימנים המובהקים של חברה דמוקרטית"²¹.

"הזכות לבחור ולהיבחר היא זכות יסוד של כל אדם בחברה דמוקרטית. הגשמת הזכות לבחור לכנסת מונחת ביסוד המבנה המדיני של מדינת ישראל"²²

²⁰ בג"צ 246/81 אגודת דרך ארץ ו-2 אח' נ' רשות השידור פ"ד לה(4), 1, עמ' 30-31.

²¹ ע"ב 2/84 ניימן נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(264), 225 (2).

²² בג"צ 6601/95 שמגר נ' ראש המטה הכללי, פ"ד מט(5), 240.

"הזכות לבחור אינה שלמה, אם החופש להיבחר הוא מוגבל... הגבלת זכותה של מפלגה להתמודד היא לא רק בגדר הצרת צעדיה של הרשימה אלא יש בה גם צמצום זכותו של הפרט להטיל קולו בצורה הנראית לו כיעילה ביותר"²³.

"שאלת המפתח היא, עדיין, אם נפגע השוויון בסיכויים שבין רשימות המועמדים. על שאלה זאת יש להשיב – אם לפי השכל הישר ואם לפי חוש המומחיות – על יסוד הנסיבות המיוחדות של כל עניין, 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"²⁴.

אי עמידת החוק בפיסקת ההגבלה

תכלית החוק

69. על הטענה כי חוק זה נוגד את עקרון השוויון ע"פ חוקי היסוד, טוענים יוזמי התיקון, כי למרות הפגיעה בערך השוויון, החוק נועד לתכלית ראויה, מכיוון שהוא מבטיח שלטון יציב ויעיל, וכדברי מציעי החוק "משילות" (כך לפחות התכלית, עפ"י דבריהם). טענה זו, אינה נכונה עובדתית, מכמה סיבות כדלהלן:

70. במצב החוקי הקיים כיום, העלאת אחוז החסימה לא תועיל למשילות, וזאת, כיון שכיום עפ"י החוק, קיימת אפשרות לסיעה שנבחרה להתפלג ועל ידי כך ליצור סיעות קטנות מ-4 חברי כנסת. התיקון לחוק, לא מנע את האפשרות של התפלגות סיעה, באופן ששליש מחברי הסיעה יכולים להתפלג מהסיעה, וכן הלאה. (כאשר ברוב המקרים הסיעה תוסיף לקבל גם מימון [ע"י הודעה מוקדמת לוועדת הבחירות ועוד]). רק בכדי לסבר את האוזן, רוב סיעות היחיד והסיעות הקטנות בכנסת, לא נוצרו בעקבות תוצאות הבחירות, אלא ע"י התפלגות חברי כנסת, מסיעות קיימות. כאשר "הסחטנות" של סיעות קטנות וסיעות יחיד ומכירת אידיאולוגיה תמורת משרה, בשנות התשעים, הייתה של סיעות שהתפלגו מסיעות גדולות, ולא של סיעות קטנות שנבחרו מלכתחילה.

71. לאור עובדה זו, שבמשך השנים נוצרו בכנסת סיעות קטנות, שנוצרו בעקבות פילוגים בסיעות, שהם היו הגורם לחוסר המשילות. כל עוד לא יתוקן החוק שיאסור באופן מוחלט על התפלגות סיעות, העלאת אחוז החסימה לא תועיל ליציבות שלטונית, ואכן כפי שהוכח, מאז הועלה אחוז החסימה בעבר לאחוז ומחצה, ולשני אחוזים, לא נוצרה כל יציבות שלטונית עקב כך, ההפך הוא הנכון, חדשים לבקרים נקרא העם לבחירות, והסיבה לכך אינה המפלגות הקטנות אלא הגדולות.

72. נוסף על כך, חוסר המשילות, אינו נובע ממפלגות קטנות, כפי שהוכח בשנים האחרונות, שלמרות שהקואליציה הייתה מורכבת מסיעות גדולות יחסית, רמת המשילות לא השתנתה, וזאת לאור

²³ הנשיא שמגר בע"ב 2/84 הני"ל. בעמ' 263.

חילוקי דעות בין המפלגות הגדולות והבינוניות, שהרכיבו את הקואליציה וחילוקי דעות, בתוך המפלגות עצמם.

.73 גם על פי דעות המומחים שהשתתפו בדיונים בוועדת החוקה, הדרתן של מפלגות קטנות, דווקא היא שתתרום לחוסר יציבות ומשילות. וזאת כאשר ישנן מפלגות קטנות, אפשרויות התמרון להרכיב או לשנות את הרכב הממשלה מרובות, ולכן חברים בקואליציה לא יוכלו לאיים בפרישה מהממשלה, או בהתנגדות לתקציב, כיון שבכל עת, יוכלו לצרף לקואליציה סיעה קטנה, וכך לא ייווצר מצב שבו מפלגה אחת יכולה לסחוט את ראש הממשלה, כיון שיש לו אפשרויות מגוונות יותר להרכיב ממשלה. לפיכך, הטענה שמפלגות קטנות וחדשות יפגעו ביעילות השלטון, אינה אלא טענת סרק שלא הוכחה, אלא להיפך (עי' בסעיפים 18-22, ובנספחים 1-2).

.74 לאור האמור, העלאת אחוז החסימה תפגע בייצוגיות הכנסת, ביכולת לייצר כוחות פוליטיים חדשים, תגרום ליותר קולות להיזרק לפח, כאשר קיים ספק רב, האם התיקון יוביל לתכלית החוק המוצהרת, קרי "הגברת המשילות" או שמא העלאת אחוז החסימה, יגרום את ההיפך.

.75 אף אם נניח כי הפגיעה היא לתכלית ראויה, פסקת ההגבלה שסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובעת, כי התנאי לפגיעה הוא, שמידת הפגיעה אינה עולה על הנדרש.

.76 בנוסף לפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בימ"ש העליון, החיל את פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, גם על חוקי היסוד האחרים, ובעניינינו חוק יסוד: הכנסת, (פסקת הגבלה שיפוטית). וכדברי כב' השופט מצא בעניין מופז²⁵:

"חוק יסוד: הכנסת אמנם איננו כולל פסקת הגבלה, כדוגמת סעיף 8 הנ"ל, וכבר התעוררה השאלה אם בביקורת חקיקה שנטען לגביה שהיא סותרת את עקרון השוויון כמשמעו בחוק יסוד: הכנסת, רשאי בית המשפט להחיל, בדרך שיפוטית, את מבחניה המוכרים של פסקת ההגבלה הקבועה בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (ראו בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת [10], דברי השופט זמיר בעמ' 70-69). כשלעצמי, אינני רואה מניעה לעשות כן. מבחנה המשולש של פסקת ההגבלה האמורה נתפס בהכרתנו השיפוטית ככלי ראוי לבחינת חוקתיותו של חוק. משהפך לאחד מעקרונות היסוד של שיטתנו החוקתית רשאי בית המשפט להפעילו גם בהיעדרה של פסקת הגבלה בחוק היסוד שלאורו נבחן החוק העומד לביקורתו".

.77 לאור האמור, תיקון זה, כפי שיבואר להלן, אינו עומד אף בפסקת ההגבלה השיפוטית לפי חוק יסוד: הכנסת.

²⁴ בג"ץ 3434/96 ד"ר מנחם הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פרופ' שבח וייס, ו- 13 אח', נ (3) 57, 65 (1996).

²⁵ ע"ב 92/03 מופז נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(3) 793.

- .78** בפסיקה נקבעו מספר מבחני משנה, בכדי לבחון האם החוק עומד במבחן המידתיות, וביניהם, מבחן הפגיעה הפחותה, ומבחן המידתיות במובן הצר.
- .79** בעניינינו, אף אם נניח לצורך העניין, כי תכלית החוק הינה ראויה, הפגיעה אינה מידתית, לאור העובדה שלמחוקק עמדו מספר אמצעים שונים, שבהם ניתן להגביר את המשילות, בפגיעה פחותה, מהפגיעה שבהעלאת אחוז החסימה, כדלקמן.
- .80** פתרון יעיל ביותר, "להגברת המשילות" ללא פגיעה בזכות השוויון לבחור ולהיבחר, הוא איסור על פיצול סיעות בכנסת.
- .81** סעיף 159(1) לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994, קובע, כי קבוצה של 2 חברי כנסת לפחות שהם שליש מחברי הסיעה, יכולים להתפלג מסיעה קיימת ולהקים סיעה חדשה. כך לדוגמה, ניתן להקים סיעה בת 2 חברי כנסת, ע"י פיצול סיעה בת 6 חברי כנסת.
- .82** המחוקק שהעלה את אחוז החסימה, במטרה למנוע קיומן של סיעות קטנות מ-4 חברי כנסת, לא טרח למנוע את האפשרות לפצל סיעה, לסיעות קטנות, שהשלכותיה לעניין המשילות זהה, אך מאידך מנע ממפלגות קטנות, להיבחר לכנסת מלכתחילה.
- .83** אין ספק, שהפגיעה באיסור על פיצול סיעות שנבחרו לכנסת, הינה פחותה ביותר, שכן הנפגעים היחידים, במקרה כזה הם חברי הסיעה שמעוניינים להתפלג. מאידך בהעלאת אחוז החסימה, הפגיעה הינה קשה ביותר, הן בבחורים והן בבחורים, כאשר סיעות קטנות, אינם יכולות להיבחר כלל.
- .84** לאור האמור, הרי שהתיקון אינו עומד במבחן המידתיות ודינו להיבטל, בכך שלא נבחר האמצעי שפגיעתו פחותה, בפרט שעל פי ניסיון העבר, פיצולי סיעות הינן שכיחות ביותר, לעומת היבחרותן מלכתחילה של סיעות קטנות.
- .85** פתרון נוסף להגברת המשילות, הוא שינוי שיטת הבחירות, לבחירה ישירה לראש הממשלה (כפי שהיה נהוג בעבר), שיטה ששונתה ע"י המפלגות הגדולות, לאחר שנוכחו כי המפלגות הקטנות התחזקו על חשבונם, למרות ששיטת הבחירות הישירה, תורמת ללא ספק ליציבות שלטונית, לא פחות מהעלאת אחוז החסימה.
- .86** העובדה כי לצורך "הגברת המשילות" נבחר האמצעי של העלאת אחוז החסימה, מול פתרונות אחרים להגברת המשילות, מוכיחה כי המטרה שעומדת מאחורי העלאת אחוז החסימה, אינה משילות, אלא ניסיון של מפלגות להמשיך את שלטונם לנצח, ולמנוע ממפלגות קטנות וחדשות מלהיבחר לכנסת "על חשבונם" ולא בכדי ליצור יציבות שלטונית וכדומה.
- .87** פתרונות נוספים לצמצום הפגיעה למינימום, הועלו בוועדה ע"י מומחים שונים ביניהם פרופ' אברהם דיסקין, האגודה לזכויות האזרח ועוד, דוגמת, שינוי החוק בעניין הסכמי עודפים, כך שגם רשימות שלא עברו את אחוז החסימה, קולותיהם לא ישלכו לפח, אלא יועברו לרשימה שעברה את אחוז החסימה, אפשרות להסכמי עודפים בין כמה מפלגות, אפשרות לבחירה מותנית, קביעת

אחוז חסימה נמוך למפלגות חדשות ועוד, (עייין בפירוט בסעיפים 39-30, לעיל). אך גם אמצעים אלו לא נבחנו ברצינות ע"י המחוקק ולא יושמו הלכה למעשה, למרות שהם נותנים פתרון לבעיית המשילות, ומאידך פגיעתם פחותה או שאינה קיימת כלל.

88. עובדה זו, כי הפתרון שנבחר לצורך הגברת המשילות, הוא באמצעות העלאת אחוז החסימה, אל מול פתרונות אחרים או משלימים, שיצמצמו למינימום את הפגיעה שבהעלאת אחוז החסימה (או יבטלו לגמרי את הצורך בכך). מוכיחה, כי המטרה שעומדת מאחורי העלאת אחוז החסימה אינה "הגברת המשילות", אלא מטרה שונה לחלוטין, הדרת המגזר הערבי, הדרת מפלגות חדשות מהכנסת וניסיון של מפלגות וותיקות למנוע ממפלגות קטנות וחדשות מלהיבחר לכנסת "על חשבונם" ולהתחרות בהם, כדי להמשיך את שלטונם לנצח.

89. בנוסף, עפ"י הפסיקה, בבחינה האם החוק עומד במבחן המידתיות במבחן הצר, יש להביא במכלול האיזונים את הנזק שייגרם בכללותו אל מול התועלת שתצמח, האם הצר שווה בנזק. בעניינינו יש לתת משקל רב ביותר לפגיעה החמורה בשוויון, בזכות הבחירה, ובפגיעה בערכי הדמוקרטיה, פגיעה אשר עלולה אף להביא לתוצאות חמורות, כאשר קבוצות גדולות באוכלוסיה יודרו מהשתתפות בהליך הדמוקרטי, כאשר לא יוכלו להיבחר ולבחור בנציג מטעמם לכנסת, קיים חשש שאוכלוסיות אלו ינסו להשיג את מטרתם, בדרכים שאינם דמוקרטיות ועלולות לגרום לפגיעה קשה בחברה ובדמוקרטיה, לעניין זה יפים דברי כב' הנשיא ברק, בדבר התוצאות הקשות שעלולות להיגרם מחוסר שוויון.

"אין לך גורם הרסני יותר לחברה, מאשר תחושת בניה ובנותיה כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם"²⁶.

90. לפיכך, מכיוון שהעלאת אחוז החסימה, לא זו בלבד שלא תועיל למשילות, אלא היא עלולה בסופו של דבר, לגרום את ההיפך ממטרת יציבות השלטון, נראה, שהתיקון אינו עומד במבחן המידתיות הצר, מכיוון שתועלתו של התיקון אינם מוכחות וזניחות אם בכלל, ומאידך הנזק שעתיד להיגרם הינו חמור.

91. לסיכום, תיקון זה אינו עומד במבחני המשנה, כפי שנקבעו בפסיקה:

(א) **מבחן ההתאמה**, האוסר לפגוע באמצעי שרירותי, לא הגיוני ולא הוגן. בעניינינו העלאת אחוז החסימה הינה אמצעי שרירותי, ולא הוגן, וכפי שנכתב לעיל גם לא הגיוני.

(ב) **ישנם אמצעים אחרים שפגיעתם פחותה ששיגו את אותה מטרה**, או שיצמצמו את הפגיעה. בעניינינו איסור על פילוג סיעות, איסור על מתן כספים קואליציוניים עבור הצבעה עבור חוק תקציב, הצעות שהועלו ע"י המומחים בוועדה, בעניין הסכמי עודפים לרשימות שלא עברו את אחוז החסימה, הסכמי עודפים בין מספר רשימות, בחירה מותנית ועוד, (עי' סעיפים 39-30 לעיל).

(ג) **מבחן האמצעי המידתי, כלומר היחס שבין התועלת שתצמח מהחוק, לבין היקף הפגיעה בזכויות אדם חוקתיות**, בעניינינו התיקון אינו עומד אף במבחן זה, כאשר קיים ספק רב, אם התיקון ישיג

²⁶ כב' הנשיא ברק בבג"צ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו ואח' בעמ' 332.

את תכליתו, (אולי להיפך), אך בוודאי שהוא פוגע פגיעה חמורה, ביסודות הדמוקרטיה, בייצוגיות הכנסת, ביכולת לייצר כוחות פוליטיים חדשים, ואף יגרום לכך, שיותר קולות יזרקו לפח האשפה. כאשר בנוסף קיים חשש, שבעקבות תוצאות מהלך זה, ינסו אזרחים להשיג את מטרותם, באמצעים שאינם דמוקרטיים.

92. על פי הפסיקה, בבחינת המידתיות, יש לבחון באיזון, את מעמדן של הזכויות שנפגעות, כאשר בראש הסולם, מצויות זכויות על בעלות מעמד מיוחד, שאחת מהם הינה זכות היסוד להשתתף בבחירות, שהפגיעה בה תותר רק לשם אינטרס ציבורי חיוני שלא ניתן להגשימו באמצעים אחרים, אינטרס שכאמור לא קיים בעניינינו, וכדברי כב' השופטת דורנר:

”לדעתי, מן הראוי כי כל שלושת מבחני-המשנה האמורים יופעלו ויישמו בהתחשב במהותה של הזכות שהפגיעה בה עומדת על הפרק. כך הוא הדין במדינות אחרות: בארצות-הברית פותחו בפסיקה רמות בדיקה שונות לבחינת חוקתיותם של חוקים הפוגעים בזכויות אדם. רמות בדיקה אלה מבוססות על מידת החשיבות של הערכים והאינטרסים העומדים ביסודה של כל זכות וזכות. בתחתית סולם הזכויות עומדות זכויות כלכליות. פגיעה בזכויות מסוג זה תימצא מוצדקת אם היא דרושה באופן סביר להגשמת אינטרס ציבורי לגיטימי. ראו, למשל, (v. New York, 336 U.S. 106 (1949) **בראש הסולם מצויות זכויות-על, בעלות מעמד מיוחד, כגון הזכות להשתתף בבחירות, חופש הביטוי וחופש התנועה. הפגיעה בזכויות אלה מותרת רק לשם הגשמת אינטרס ציבורי חיוני, שלא ניתן להגשימו באמצעים אחרים. ראו, למשל, Shapiro v. Thomson, 394 U.S. 618 (1969)**”²⁷

לכנסת אין סמכות להגביל את זכות הבחירה

93. בפס"ד בנק המזרחי, נשתברו קולמוסים רבים, בעניין סמכותה של הכנסת לחוקק חוקה, האם אין דינה כרשות מכוונת שבראשית המדינה כיון שלא נבחרה לכך, (דעת כב' השופט חשין), או לשיטת כב' הנשיא ברק, יש לה גם את הכוח כרשות מכוונת, וזאת כיון שהמפלגות בראש מצען שמו את עניין החוקה, משמע העם נתן לכנסת רשות לכונן חוקה, שתעמוד במדרג נורמטיבי מעל חוק רגיל. הדברים נכונים לגבי חקיקת חוקה. אך גם המצדדים בסמכות הכנסת לחוקק חוקה, יסכימו כי העם לא נתן רשות למחוקק רשות להגביל את זכות הבחירה המהותית של חלק מהעם עצמו, (דבר שלא עמד במקד מערכת הבחירות, ובודאי לא הועמד בראש מצעי המפלגות). כאשר מדברי כב' הנשיא ברק, ניתן ללמוד על מהות הדמוקרטיה וחוסר סמכותה של הכנסת לפגוע ולכבול את הבוחרים בעתיד.

”חברי השופט חשין, מדגיש וחוזר ומדגיש כי העם לא נשאל לדעתו, ”ואת פי העם לא שאלנו” (פסקה 67). חברי חוזר ושואל ”והעם היכן הוא? וכי לא ראוי שנשאל את דעתו? אדרבא: נקרא לעם ונשאלה את פיו” (פסקה 63). **אכן, הריבונות במדינה דמוקרטית היא של העם. הריבונות אינה של**

²⁷ בג"ץ 1715/97 - לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר פ"ד נא(4), 367, סעיף 5 לפס"ד כב' השופטת דורנר.

הכנסת, אינה של הממשלה ואינה של בתי-המשפט. הריבונות היא של העם.²⁸

"כבילה כזו גורמת לכך כי הרוב שבהווה, אשר בחר את הכנסת של היום, יכול לכבול את הרוב של העתיד, שייבחר בכנסת העתידה. דור אחד יכול להכתיב את דרכי ההתנהגות היומיומית של הדור האחר. בהעדר הסכמה חברתית המתבטאת בכללי ההכרה של השיטה, **אין לאפשר תופעה זו.** עד כאן דעתי כדעת חברי השופט חשין"²⁹.

"לעומת זאת, הכרה בכבילה עצמית של סמכות החקיקה הרגילה, מונעת מהרוב של היום מלשנות מהסדרים של יום יום שנקבעו בעבר. הכרה בה מחייבת מתן תשובה לשאלה, **מהו הצידוק להעניק לדור אחד את הכוח להכתיב את דרכי ההתנהגות היומיומית של הדור האחר?** אכן, הכרה בכוחה של הכנסת כרשות מחוקקת לכבול את כוח החקיקה שלה, מחייב תורה חוקתית אשר תצדיק אותה. מכיוון שהבעיה לא התעוררה בפנינו, מבקש אני להשאירה בצריך עיון"³⁰.

94. מהדברים עולה, כל סמכותה של הכנסת לחוקק חוקה, הוא כיון שהעם העניק לכנסת את הכוח כדי שתחוקק חוקה. מטעם זה גם אין בכוחה של הכנסת, להגביל את זכות בחירת העם, כיון שהעם לא נתן לכנסת סמכות כזו, להצר את זכות הבחירה שלו.

95. כך גם כב' הנשיא שמגר, שנותן אופציה לכבילה עתידית של הכנסת עצמה, אך ורק בחוקי יסוד ובמקרים של "ערכי יסוד של מדינת ישראל"³¹ וב"ערכים אשר מתאפיינים בקונצנזוס חברתי רחב", מה שודאי אינו נכון בהעלאת אחוז החסימה.

96. וכך גם עולה מדברי כב' השופט חשין, שבנקודה זאת אין חולק עליו.

"חוק כי תחקוק הכנסת - חוק הוא לישראל, ובלבד **שלא יפגע בליבתה של הדמוקרטיה, בעקרון הרוב**"³²

"**האם העם של היום העניק לשלוחיו בכנסת סמכות לכבול את העם של מחר ולו בענייני חוקה?**"³³.

97. בעניינינו, האם העם של היום העניק לשלוחיו בכנסת סמכות לכבול את זכות הבחירה של העם של מחר? התשובה לכך היא, ודאי שהעם לא הסמיך את הכנסת לכך, ולא הייתה מערכת בחירות בה נדרש העם להכריע בסוגיה זו. מה גם שבמקרה דנן, הכבילה היא של חלק מהעם, שלא יוכל להסיר את הכבילה בעתיד, וזאת מכיוון שלא יוכל לבחור את נציגיו בעתיד, כדי להסיר את הכבילה כשלמעשה נוצר מעין מעגל שוטה.

²⁸ כב' הנשיא ברק בסעיף 48, בע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי פ"ד מט(4), 221. שם.²⁹

³⁰ כב' הנשיא ברק שם בסעיף 66.

³¹ כב' הנשיא שמגר שם בסעיף 32(ו).

³² כב' השופט חשין שם בסעיף 101.

³³ שם בסעיף 63.

98. להגבלה כזו גם אין כל תוקף, והיא מעבר לסמכות הכנסת, בדומה לדברי כב' השופט חשין:

"הנה דוגמה אחת: כנסת פלונית מחוקקת חוק-יסוד וקובעת בו כי תקופת כהונתה שלה עצמה תורחב בארבע שנים נוספות אל-מעבר לארבע השנים שנקבעו ... לשון אחר: כנסת פלונית נבחרה לארבע שנים והנה אומרת היא לכהן שמונה שנים תמימות. חוק זה, לדעתי, יהיה בלתי חוקי בעליל - מבחינה משפטית - ואפילו יצביעו עבורו כל מאה ועשרים חברי הכנסת (אשר יאמרו להאריך את כהונתם-שלהם). **העם בחר בכנסת לארבע שנים בלבד. העם לא נתן יפוי-כוח בידי הכנסת להאריך את תקופת כהונתה שלה-עצמה לארבע שנים נוספות**..."

... "ועוד: כנסת פלונית מבקשת לחקוק חוק שלפיו יצומצם מספר חברי הבית ויעמוד על תשעים חברים. תחולת החוק אמורה להיות לאלתר, ולפיו יסולקו מן הכנסת שלושים חברים בהתאם להשתייכותם לסיעות... נמצא לנו, איפוא, כי העם בחר במאה ועשרים חברים - אלה ואלה - והנה באה הכנסת ומורדת במנדט שקיבלה מן העם. **חוק מעין-זה כי יחקק, יהיה החוק מעבר לסמכותה של הכנסת וערכו כחרס-הנשבר**. החוק לא יתפוש מבחינה משפטית"³⁴.

99. העולה מפס"ד זה, בו נידונה באריכות הסוגיה, האם לכנסת קיימת סמכות לכבול את הכנסות הבאות, ואת הדורות הבאים, בשריון נוקשה של חוקים הניתנים לשינוי ברוב מיוחד בלבד, עולה כי גם בין אלו המצדדים לאשר נוקשות חוקים, הוא אך ורק במקרה של חוקים **המגינים** על זכויות האזרח, בהם אין חשש כי רוב העם ירצה לשנות חוקים אלו והדבר לא יתאפשר בידו בגלל השריון, אך בודאי שאין מדובר בחוקים **המגבילים** את זכות האזרח לבחור ולהיבחר, כגון העלאת אחוז החסימה.

צירוף הכנסת כמשיבה

100. ההלכה קובעת, כי הכנסת אינה צד להליך שבגדרו מתבררת שאלת חוקתיותו של חוק שחוקק על ידה ולכן אין לצרפה כצד להליכים אלו.³⁵ עם זאת לאחר חקיקת סעיף 17(ג) לחוק הכנסת תשנ"ד-1994, הקובע כי "ראה בית משפט בהליך שלפניו, כי נדרש לברר את שאלת תוקפו של חוק, יזמין את הכנסת להתייצב בהליך והיא תהיה רשאית להשמיע את טענותיה להוכחת תוקפו". ולאור פרשנות סעיף זה, בבג"ץ 4550/13 מתן בהט נ' שרת הבריאות, בו נקבע, (באוביטר) כי למרות שהסעיף מורה, כי ביהמ"ש יזמן את הכנסת, בעתירה התוקפת חוקיות חוק, מן הראוי לצרף מלכתחילה את הכנסת כמשיבה, מצורפת בזה הכנסת אף היא כמשיבה.

101. עם זאת, לאור העובדה כי חלק נכבד מחברי הכנסת סבורים, כי חוק זה אינו חוקתי, ראוי כי הכנסת, כמייצגת את כל חברי הכנסת, תביא בפני בימ"ש את דעתם של **כלל חברי הכנסת**.

³⁴ שם בסעיף 99.

³⁵ בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר; בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש הממשלה.

- 102.** חוק זה שמעלה את אחוז החסימה, נגוע בגזענות ויגרום לסילוקן מהכנסת של מפלגות המגזר הערבי וקבוצות מיעוט נוספות, יצמצם את השתתפות הציבור בפוליטיקה ויהפוך את הכנסת למועדון סגור מוקף בחומות גבוהות.
- 103.** התיקון לחוק, פוגע בשוויוניות עפ"י סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, ופוגע בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ומכיוון שתיקון זה לא התקבל בחוק יסוד, דינו להיבטל.
- 104.** העלאת אחוז החסימה, פוגעת בשוויון, ובעיקרון המדינה הדמוקרטית בניגוד לחוק יסוד: הכנסת וחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, החוק אינו הולם את מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, התכלית האמיתית העומדת מאחורי חקיקתו אינה ראויה, הסיכויים שהתכלית המוצהרת יתקיימו קלושים, ואף אם תמצי לומר שתכלית החוק ראויה, החוק אינו עומד במבחני המידתיות, כאשר בניגוד להצעתם של מומחים וחברי כנסת לא ננקטו אמצעים שונים, שיש בהם לצמצם את הפגיעה בכדי להשיג את תכלית החוק. כמו כן החוק אינו עומד במבחן המידתיות הצר, באיזון שבין תכלית החוק והתועלת שתצמח, לבין תוצאותיו הקשות וההרסניות שהוא טומן בחובו, בפגיעה קשה ביסודות הדמוקרטיה, ובזכויות היסוד של הבוחרים והנבחרים.
- 105.** החוק סותר את עקרונות ויסודות המשטר הדמוקרטי, שנקבעו בהכרזת העצמאות.
- 106.** לכנסת אין מנדט, לחוקק חוק המגביל את העם, ממנו היא שואבת את כוחה, להגבילו באופן מהותי, מלהיות מיוצג בכנסת.
- 107.** בפני המחוקק, לא עמדו כלל שיקולים, של דמוקרטיה ואינטרס הציבור, שיקולי הנבחרים היו האם מפלגתם תרוויח או תפסיד מהמהלך, כאשר מפלגות גדולות תמכו בחוק ומפלגות קטנות התנגדו לו, כאשר באופן מפתיע (או שלא), מפלגות שבעבר תמכו בהעלאת אחוז החסימה, כיוון שהיו גדולות בזמנו (או שהיו בקואליציה...) התנגדו וכן להיפך.
- 108.** לאור האמור, מתבקש כב' בית המשפט, להכריז על בטלותו של התיקון לחוק הבחירות, הקובע כי אחוז החסימה יעמוד על 3.25%. ולחייב את המשיבים בהוצאות משפט ושכ"ט.

תוכן עניינים - נספחים

- נספח 1:** חוו"ד מטעם מכון קוהלת ופרופ' אברהם דיסקין 1
- נספח 2:** חוו"ד מטעם האגודה לזכויות האזרח 11
- נספח 3:** הערות שהוגשו לוועדה מטעם פרופ' אברהם דיסקין 17
- נספח 4:** מחקר ד"ר עופר קניג, המכון הישראלי לדמוקרטיה 20
- נספח 5:** סקירה השוואתית בעניין אחוז חסימה בבחירות לפרלמנט
מאת מרכז המידע והמחקר של הכנסת 25

נספח 1

חוו"ד מטעם מכון קוהל
ופרופ' אברהם דיסקין



- מחלקת מחקרי המדיניות -

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8 ירושלים
משרד 026312720
office@kohalet.org.il
www.kohalet.org.il

ח' בתשרי תשע"ד
11 בספטמבר 2013

תיקוני משילות : הערות לחקיקה והצעות לשינוי

אברהם דיסקין
יצחק קליין

ראשי פרקים.

א. תקציר. עיקרי העמדות המוצגות בנייר זה עם תקציר הנימוקים לכל עמדה.

1. הקדמה

2. תיקונים לאי-אמון קונסטרוקטיבי.

3. שינויים במימון מפלגות לסיעות מתפצלות.

4. אחוז החסימה והטיפול בקולות "אבודים".

5. הגבלת מספרי השרים וסגני השרים.

6. שינוי מועדי הגשת תקציב וההצבעה עליה לאחר בחירות.

7. נספח: הצעת חקיקה בעניין רפורמה בהסכמי עודפים



תיקוני משילות: הערות לחקיקה והצעות לשינוי

אברהם דיסקין
יצחק קליין

תקציר

- הקדמה:** מטרתה של רפורמה במשילות הוא להגביר את יציבות הממשלה המכהנת, ולצמצם את המחיר שהיא צריכה לשלם עבור עצם הישרדותה. הצעות להגברת המשילות צריכות לעמוד בשני קריטריונים עיקריים:
 - אסור להן לחזק את יציבות הממשלה עד כדי פגיעה בדמוקרטיה. על כן, ממשלה שנמצאו 61 חברי כנסת המבקשים להחליפה באחרת, דינה להתחלף.
 - יש לוודא כי הצעות שמטרתן המוצהרת להגביר המשילות אכן עושות זאת. חלקמהשינויים הכלולים בהצעות החוק הנידונות בוועדה עלולות להזיק למשילות.
 - השינוי בתהליך אי-האמון הקונסטרוקטיבי:** אנו תומכים בשינוי המוצע, בתנאי שהרף לכינון ממשלה חלופית אינו עולה על 61 חברי כנסת. פיזור הכנסת בגין הצעת אי-אמון, כאשר הניסיון להקים ממשלה חלופית בעקבות ההצעה נכשל, איננו מוצדק. זאת, כיוון שמטרת הצעת אי-אמון קונסטרוקטיבי צריכה להיות כינון ממשלה חדשה הנהנית מאמון הכנסת, ולא פיזור הכנסת וכניסה לתקופת בחירות. אם הכנסת חפצה להתפזר ישנן דרכים אחרות וישירות יותר לעשות זאת. בנוסף, הגבלת תכיפות הצבעות אי-האמון הינה ראויה, אלא אם כן הצעת אי-אמון הוגשה ברוב של 61.
 - השינויים במימון מפלגות לסיעות מתפצלות:** אנו תומכים בשינוי המוצע. לעתים קרובות חברי כנסת יוזמים פיצול סיעה משיקולי תועלת אישית כגון קבלת תפקידים ממלכתיים, או סוחרים ביחידות המימון הציבורי להן הם זכאים ומבטחים אותם לכל המרבה בתגמול. פיצולים על רקע תועלת אישית אינם ראויים ויש למנועם ככל האפשר. מניעת מימון מפלגות מסיעות שהתפצלו מסיבות שאינן ראויות, כדוגמת תמרונים פוליטיים הקשורים בחיזוק או בהחלשת הממשלה או בתקופה של ערב בחירות, ראויה ומתבקשת.
 - ההצעה להעלאת אחוז החסימה והטיפול בקולות "אבודים":** אנו מתנגדים להעלאת המוצעת באחוז החסימה. זאת, כיוון שהעלאת אחוז החסימה עשויה לפגוע הן במשילות והן בדמוקרטיה. ממשלות קואליציוניות בנויות בדרך כלל ממפלגת ליבה המקימה את הקואליציה וממפלגות אחרות המצטרפות לאותה מפלגה. נוכחותן של מפלגות קטנות בכנסת, במיוחד כשהן מתחרות ביניהן על מקום בקואליציה, מצמצמת את המחיר להקמת הקואליציה ולתחזוקתה ובכך מגבירה את יכולתה של מפלגת הליבה בקואליציה לפעול בהחלטיות וליישם את מדיניותה. בנוסף, ללא מנגנונים מתקנים, העלאת אחוז החסימה גורמת לאבדן קולות רבים ואף יכולה לפגוע קשות בדמוקרטיה, בכך שגוש אידיאולוגי הזוכה אך במיעוט הקולות הכשרים יכול לקבל את רוב המנדטים בכנסת, ולהרכיב ממשלה. דוגמה לכך ניתן להביא מבחירות 1992 שבהן רוב הקולות ניתן לגוש שזכה במיעוט המושבים.
- עובדות אלו מובילות אף למסקנה כי יש לכוון רפורמה בהסכמי עודפים שתתגבר על הפגיעה האפשרית בדמוקרטיה. רפורמה זו נחוצה בייחוד אם יועלה אחוז החסימה, אך אף במצב הקיים היא ראויה. על פי רפורמה זו, חתימת הסכמי עודפים תתאפשר בין יותר משתי מפלגות, בתנאי שההסכמים בלעדיים, כלומר שכל המפלגות החותמות על ההסכם חותמות עם כל השותפים לאותו הסכם ורק איתם. הקולות של מפלגות שלא עברו את אחוז החסימה יחולקו בין שותפיהן להסכם העודפים שעברו את אחוז החסימה.
- בנוסף אנו מציעים לקבוע בחוק כי קבוצת מפלגות שחברו יחד בהסכמי עודפים שזכתה ב-61 מנדטים או יותר—יטיל הנשיא את תפקיד הרכבת הממשלה על העומד בראש הסיעה הגדולה ביניהם.
- מצורפת הצעת חקיקה בנושא.

- הגבלת מספר השרים וסגני השרים:** להצעה זאת אין השפעה מכרעת על המשילות. זאת, על אף שהמשך מתן חירות לראש הממשלה למנות שרים כאוות נפשו מגבירה, מסיבות מובנות, את שביעות הרצון של שותפים בקואליציה (מפלגות ופוליטיקאים) ולכן את המשילות. גם המחיר הכלכלי של מספר השרים מצומצם מזה המתואר לעיתים בתקשורת. עם זאת, לא ראוי להחיל את השינוי המוצע לפני הבחירות לכנסת ה-20.
- שינוי מועדי הגשת תקציב וההצבעה עליה לאחר בחירות.** השינוי המוצע הוא טכני ומתבקש.

נספח: הצעת חקיקה בעניין רפורמה בהסכמי עודפים



הצעות החוק בנושא המשילות: הערות לחקיקה והצעות לשינוי

אברהם דיסקין
יצחק קליין

1. הקדמה

מטרת החקיקה בנושא המשילות היא לחזק את יציבות הממשלות בישראל כדי לאפשר להן לבצע את מדיניותן. מטרה נוספת היא צמצום המחיר, הפוליטי והכספי, שהממשלה—והציבור הרחב—צריכות לשלם עבור עצם שרידותן במרוצת כהונתן. לאור זאת, הגברת המשילות אמורה לצמצם את היכולת של קבוצות מיעוט וגורמים קיצוניים לגבות מחיר בלתי סביר, הן במונחי משאבים ציבוריים והן במונחי מדיניות, ממפלגות גדולות המהוות את חוט השדרה של כל קואליציה מכהנת.

אולם, הדוגלים בהגברת המשילות צריכים להיזהר משתי סכנות עיקריות:

א. סיכון לדמוקרטיה: המטרה של כל שינוי בשיטת ממשל היא לחזק את אמון הריבון, הלא הוא הציבור, בנציגיו ואת יכולת הנציגים לשרת נאמנה את שולחיהם. מניעה מרוב חברי כנסת שבידם להקים ממשלה מתפקדת ("רוב קונסטרוקטיבי") פוגעת בעקרון שלטון הרוב שהינו אבן יסוד של המשטר הדמוקרטי. פגיעה שכזו מכרסמת בלגיטימיות של המשטר הדמוקרטי ובלגיטימיות של השלטון המכהן.

ב. חקיקה הפוגעת במשילות במקום לחזק אותה: נגד שיטת הממשל בישראל נשמעות תלונות שונות. אולם, חלק מהצעות התיקון אינן מחזקות את המשילות אלא פוגעות בה. דוגמא לכך היא ההצעה להעלות את אחוז החסימה בבחירות לכנסת במטרה לצמצם את מספר הסיעות. צמצום זה, יפגע ביכולת התמרון של המפלגות הגדולות מרכיבות הקואליציה הן בעת הרכבת הממשלה והן במהלך כהונתה.

מובן מאליו שהעלאה כזאת פוגעת גם בעקרון הייצוגיות שהוא מאבני היסוד של שיטת בחירה יחסית, כגון זו הנהוגה בישראל. הפגיעה בייצוגיות עלולה לפגוע באמון הציבור בשיטה האלקטוראלית. בבחירות 2013 7.1% מכלל הקולות הכשרים "נזרקו לפח" בגלל שניתנו לרשימות שלא עברו את אחוז החסימה. העלאת אחוז החסימה תחריף את הבעיה, גם אם סיעות קטנות הקיימות בכנסת היום (כגון קדימה והמפלגות הערביות) יתארגנו מחדש במסגרת של רשימות מועמדים רחבות יותר. חלק 4 בנייר עמדה זה מתייחס לשתי הבעיות הללו.

ביסוד נייר עמדה זה עומדת ההנחה כי מטרת-העל של חקיקת משילות היא אכן לשפר את המשילות, תוך שמירה על עקרונות יסוד דמוקרטיים. עמדותינו לגבי הסוגיות השונות המועלות על ידי הצעות החוק הנידונות בפני וועדת חוקה, חוק ומשפט נגזרות מתפיסת יסוד זה.

2. אי-אמון קונסטרוקטיבי. אנו תומכים בשינוי המוצע.

עיקרון המשילות העומד מאחורי אי-האמון הקונסטרוקטיבי הוא שאין מפילים ממשלה אלא מפני ממשלת רוב חלופית שתתפוס את מקומה. אף אם קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה קיימת, אינטרס הציבור אינו מסתכם בכך שהכנסת תפיל ממשלה ורק לאחר מכן תנסה להחליט מה יבוא במקומה.



אדרבה, האינטרס הציבורי הוא בוודאות, וברציפות ממשל הנתמך על ידי הכנסת, ועל כן בקיום ממשלה הנהנית מלגיטימיות פרלמנטארית מלאה והמחזיקה בכל הסמכויות של הרשות המבצעת. לאור זאת, ישנו יתרון גדול בצמצום התקופות—הארוכות גם כך בשיטת הממשל הישראלית—שבהם סמכות הממשלה פגומה ועתידה לוטה בערפל. אם מדיניות הממשלה המכהנת היא כזאת שרוב הציבור או נציגיו בכנסת מעדיפים ממשלה אחרת—יש לכוננה.

החוק כיום: סעיף 28 לחוק יסוד: הממשלה קובע כי הכנסת רשאית להצביע אי-אמון בממשלה. כבר כיום החוק דורש רוב של 61 חברי כנסת כדי להדיח ממשלה מכהנת. הצעת אי-האמון חייבת לכלול שמו של מועמד חלופי לראש הממשלה לו מוקצב פרק זמן להרכבת ממשלה הנהנית מאמון הכנסת. אם המועמד אינו מצליח להרכיב ממשלה, הכנסת מתפזרת.

לפי נוסח זה של החוק, מטרתה האמתית של הצעת אי-אמון עלולה להיות פיזור הכנסת ולא הצעה קונסטרוקטיבית. הרכבת ממשלה חלופית לממשלה שזכתה מלכתחילה באמון הכנסת היא משימה קשה. ייתכן כי מי שמציע הצעת אי-אמון אינו מתכוון כלל להגיע לממשלה חלופית אלא לטרון את הקלפים הפוליטיים ולנסות את מזלו בבחירות חדשות, אגב הצגת מועמד פיקטיבי להרכבת הממשלה. החוק בנוסחו הנוכחי עלול לטמון בחובו מעין פרס למי שמעוניין באי-יציבות ואי-ודאות, מתוך תקווה להרוויח ממנה לעת בחירות. הרעיון של הצעת אי-אמון קונסטרוקטיבי, שאומץ לראשונה על ידי מדינות שחוו בעבר קריסת הדמוקרטיה (גרמניה וספרד) הוא דווקא לסכל יוזמה כזאת. הצעת אי-אמון צריכה להוביל לממשלה חדשה, אם כזאת אפשרית, ולא לתקופת אי-ודאות שבעקבותיה בחירות או אנדרלמוסיה פוליטית.

התיקון המוצע: התיקון המוצע עדיין מעמיד רף של 61 חברי כנסת לקבלת הצעת אי-אמון קונסטרוקטיבי. אם הצעת אי-האמון מתקבלת החוק ממשיך לחייב את הנשיא להטיל על המועמד המוזכר בהצעה את תפקיד הרכבת ממשלה חדשה ומעמיד לפניו תקופה סבירה לביצוע המשימה—21 יום, עם אפשרות להארכות. אולם, אם המועמד אינו מצליח להרכיב ממשלה הנהנית מתמיכת הכנסת, אין הדבר מהווה עילה להתפזרות הכנסת ועריכת בחירות חדשות. במקרה זה, מהלך אי-האמון הקונסטרוקטיבי נכשל, שכן לא אישרה הכנסת ממשלה חלופית, ולכן הממשלה הקודמת תמשיך לכהן.

תיקון זה מיישם את המטרה המקורית של הצעת אי-אמון קונסטרוקטיבי: במקום ממשלה מודחת אמורה לבוא ממשלה חלופית, ולא בחירות. יש לציין כי אם חברי הכנסת אכן מבקשים להתפזר וללכת לבחירות, יש בידיהם כלים אחרים המובילים לכך.

חשיבות הגבלת הרוב המיוחס להצעות אי-אמון ל-61: הצעת אי-אמון המתקבלת ברוב קולות חברי הכנסת מצביעה על כך שרוב נציגי הציבור מעוניינים בהחלפת הממשלה. בנסיבות אלו נכון לאפשר למועמד חלופי לנסות להרכיב ממשלה חלופית. כל מספר הקטן מ-61 חברי כנסת מעיד על כך שלא נמצא רוב בקרב נציגי הציבור הדורשים את החלפת הממשלה. מטעמי משילות, במקרה כזה ראוי כי הממשלה לא תוחלף.

הצעות אחרות בנושאי משילות שהועלו בכנסת דרשו רוב מיוחס גדול יותר כדי להעביר הצעת אי אמון. הצעות אלו מהוות סכנה ממשית לדמוקרטיה. הן פותחות אפשרות לכך שרוב התומך בממשלה חלופית לא יוכל לממש את רצונו ובה בעת ממשלה הנסמכת על מיעוט חברי הכנסת תמשיך לכהן.



מועדי קיום הצבעות אי-אמון. הצבעות אי-אמון הן דרך טובה להעריך את מידת התמיכה של הכנסת בממשלה. עם זאת, נוהל הצבעות אי-אמון הנהוג כיום הפך את הצבעות אי-אמון לתיאטרון פוליטי נלוז. הצבעות אי-אמון הפכו לסוג של הפגנה. לשם השוואה, הצבעות אי-אמון בבריטניה, בה נולד ההליך, רציניות ביותר ונדירות ביותר; ההצבעה האחרונה מסוג זה אירע ב-1979, והפעם האחרונה שממשלה נפלה בגינה הייתה ב-1924.¹

ההצעה החדשה מגבילה את הצבעות אי האמון שנועדו לשם הפגנה פרלמנטארית לפעם אחת בחודש במקום פעם אחת בשבוע. כמובן, אם הצבעת אי-אמון באמת מסוגלת להצליח, כלומר אם חתמו עליה 61 חברי הכנסת הנחוצים להעברתה, אזי מדובר בהצעה רצינית וההצבעה עליה תתקיים בשבוע העוקב.

אנו תומכים בשני מרכיבי הרפורמה בהצבעת אי-אמון: ביטול האפשרות שהצעת אי-אמון תוביל לבחירות חדשות במקום לממשלה חדשה, וצמצום הצבעות אי האמון השגרתיות, ה"הפגנתיות", לפעם אחת בחודש.

3. שינויים במימון לסיעות מתפלגות: אנו תומכים בשינוי המוצע.

בשיטת הבחירות הנהוגה בישראל רשימות מועמדים נבחרות כגוש אחד והופכות עם פרסום תוצאות הבחירות לסיעות בכנסת. משמעות שיטה זו היא כי אמון הבוחרים ניתן לסיעה ולא לפרטים המרכיבים אותה. עם זאת, לחברי הכנסת יש מעמד אינדיבידואלי, ולמרות המשמעת הסיעתית (והמשמעת הקואליציונית) הם רשאים לפעול על פי צו מצפונם. יתר על כן, החוק מאפשר התפלגות סיעות בתנאים מגבילים.

אולם, המרחב הציבורי הישראלי חווה לא פעם התפלגויות סיעה, או ניסיונות לפלגן, על רקע אחר: חתירה אחר התועלת האישית של חברי הכנסת המתפלגים כבודדים או כקבוצות. מדי פעם בפעם ניסיונות אלו אפילו קיבלו ביטוי בשינוי לחוק הכנסת, במטרה להקל את ההתפלגות בהתאם לאינטרסים פוליטיים חולפים. ניסיונות מסוג זה פוגעים הן בכבוד הכנסת והן בכבוד הבוחרים.

בערבי בחירות, ניתן לראות לא פעם כיצד חברי כנסת 'סוחרים' ביחידות המימון שבידיהם, ומעבירים את זכויותיהם מסיעה לסיעה אגב ביזוי הערכים והמטרות שבשםם נבחרו. תופעות מסוג זה אינן לתפארת הכנסת או לתפארת הדמוקרטיה הישראלית.

החוק כיום. קבוצת מיעוט המונה לא פחות משבעה חברי כנסת, או לחלופין--לא פחות משליש סיעה, יכולה להתפלג מסיעתה. החוק קובע רף תחתון של שני חברי כנסת להתפלגות, למעט מקרים מיוחדים בהם חבר כנסת יחיד יכול להתפלג. מגבלות אלו אינן מתייחסות לחברי סיעה המורכבת מצירוף מפלגות שהתמודדו יחד בבחירות לכנסת, תוך הצהרת כוונתם לשמור על זהותן כמפלגות נפרדות.

קבוצת מיעוט שהתפלגה מסיעה בהתאם לאמור לעיל וקיבלה הכרה מוועדת הכנסת כסיעה נפרדת, רשאית לקבל מימון מפלגות בהתאם למספר חברי הכנסת המרכיבים אותה. זאת בתנאי שהפילוג נעשה לאחר שעברו שלושה חודשים ממועד כינון הכנסת.

¹ במאי 1940, ראש ממשלת בריטניה נוויל צ'מברליין "ניצח" בהצבעת אי-אמון שבכל זאת הראתה שחלה שחיקה גדולה בתמיכה בו. הוא הבין את הכתובת הפוליטית שעל הקיר והתפטר לאחר יומיים. כאן שיחקה הצבעת אי-אמון את אחד מתפקידיה העיקריים, בהצבעה לא רק על מידת התמיכה בממשלה ברגע נתון אלא על הלכי הרוח בקרב הרשות המחוקקת.



התיקון המוצע. התקופה בה קבוצת מיעוט מתפלגת אינה רשאית לקבל מימון מפלגות תוארך לשנתיים אחר הבחירות לכנסת. זאת כדי לצמצם את התמריץ של קבוצת מיעוט בסיעת אופוזיציה לפלג את מפלגתה ולחבור למנעמי השלטון או מקבוצת מיעוט השותפה בקואליציה לחבור להפלתה בשל שיקולים פסולים. כמו-כן, יימנע מימון מחברי מיעוט שהתפלגו מסיעה בתקופת בחירות, קרי, לאחר "היום הקובע" כהגדרתו בסעיף 39(א) לחוק הבחירות לכנסת: 150 יום לפני מועד הבחירות כנסת, או אם נקבע מועד מיוחד לבחירות, בין האירוע שקבע אותו מועד לבין הבחירות עצמן.

התפלגות תתאפשר לקבוצת מיעוט המונה שליש סיעה לפחות, ולא פחות משני חברי כנסת. שבעה חברי כנסת לא יוכלו עוד להתפלג מסיעתם אלא אם הם מהווים לפחות שליש סיעה.

אנו תומכים בשתי ההצעות האמורות לצמצם או למנוע התפלגויות סיעה שעיקר עניינן לשרת את האינטרסים האישיים של המתפלגים.

4. אחוז החסימה ובעיית הקולות ה"אבודים". אנו סבורים כי העלאת אחוז החסימה פוגעת הן במשילות והן בייצוגיות הדמוקרטית. בנוסף, הדבר עלול לערער את אמון הציבור במערכת השלטון בישראל. אנו מציעים שלא להעלות את אחוז החסימה ובמקביל לכונן מנגנון ל"הצלת" הקולות הרבים הניתנים למפלגות שאינן עומדות באחוז החסימה הקיים או העתידי, ודינם כיום ללכת לאיבוד.

אחוז החסימה ובעיית המשילות

בקונסטלציה הפוליטית הקיימת בישראל כיום (ולמעשה מאז הקמתה), העלאת אחוז החסימה המוצעת אינה צפויה להניב יצירה מלאכותית של מפלגת רוב אלא צמצום של מספר המפלגות בכנסת.

צמצום מספר המפלגות בכנסת מקשה על מרכיב הקואליציה. למשל, כשמרכיב הקואליציה בא ממפלגה שיש לה 59 מושבים, יכולת המיקוח שלו עדיפה בהרבה כשיתר המושבים מתחלקים בין 10 סיעות מאשר כשיתר המושבים מתחלקים בין שתי סיעות.

צמצום מספר המפלגות בכנסת מקשה גם על ניהול שוטף של הקואליציה שכן הוא מונע מהמפלגה המובילה ומראש הממשלה צירוף או אפשרות צירוף של מפלגות אופוזיציה כשמתגלים קשיים בניהול הקואליציה הקיימת. בנוסף, צמצום מספר המפלגות על ידי העלאת אחוז החסימה מגדיל את התמורות שמרכיב הקואליציה צריך לתת לשותפיו בממשלה.

אחוז החסימה והלגיטימיות הדמוקרטית

העלאת אחוז החסימה עלולה לפגוע בערכים דמוקרטיים בשני אופנים עיקריים:

1. אבדן קולות: מערכת השלטון בישראל נבחרת בשיטת בחירות יחסית, מתוך תפיסה שבחברה רב-גונית ראוי להעניק אפשרות ייצוג לקבוצות מיעוט. תפיסה זו מיוצגת גם במחקר המודרני – למשל בכתביו של ארנד לייפהארט.²

²Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale UP, 1999.



בבחירות 2013 7.1% מהקולות הכשרים לא נכללו בחישוב המנדטים מאחר שניתנו למפלגות שלא עברו את אחוז החסימה הקיים (העומד יום על 2%). ברור שהעלאת אחוז החסימה עלולה לגרום מספר גבוה יותר של קולות מסוג זה. יתר על כן, ידוע ממחקרים רבים שרפורמות מסוג זה מקטינות את השתתפות בעלי זכות הבחירה.³

הטיית תוצאות הבחירות: בבחירות 1992 זכה גוש מפלגות הימין ברוב הקולות אך בשל העלאת אחוז החסימה (ל-1.5%) הוא זכה במיעוט המושבים. יש הטוענים לעיוות כזה גם בבחירות לכנסת ה-19. נראה, כי מן הראוי שתוצאות הבחירות ישקפו את רצון הבוחר ולא תוכרענה באורח מקרי בשל מעבר או אי מעבר של אחוז החסימה.

מהסיבות האמורות אנו מציעים:

1. לא להעלות את אחוז החסימה.
 2. לכוון מנגנון ל"הצלת" קולות כשרים העשויים ללכת לאיבוד בגין העלאת אחוז החסימה, על ידי שכלול מנגנון "הסכמי העודפים" הנהוג היום.
- הסכמי עודפים—החוק כיום: הרעיון העומד מאחורי "הסכמי העודפים" הוא לאפשר למפלגות "להציל" חלק מקולות בוחריהם העשויים לאבוד, באמצעות הסכם בין שתי רשימות מועמדים. רשימות שיש ביניהן הסכם עודפים נחשבות בשלב ראשון לרשימה אחת לשם חלוקת המנדטים בכנסת אם כל אחת מהן עברה את אחוז החסימה. אם כתוצאה מכך הגוש המשותף זוכה במנדט נוסף או במנדטים נוספים מופעל מנגנון החישוב של ד'הונדט ("באדר-עופר") בחישוב המושבים בין שתי המפלגות. כלומר, לפי המצב כיום, רק מפלגות שעברו את אחוז החסימה רשאיות ליהנות מתוצאות הסכם עודפים.
- הסכמי עודפים מעניקים הכרה חלקית לתופעת הגושים המאפיינת את המערכת הפוליטית בישראל. מפלגות נוהגות לחתום על הסכם עודפים עם מפלגה אחרת הקרובה להשקפת עולמן בסוגיות המדיניות העיקריות העומדות על הפרק. עם זאת, בשיטה הנוכחית יש תמריץ חזק (ובלתי ראוי) להסכמים על פי חישובים אריתמטיים. כך למפלגה קטנה לא כדאי בדרך כלל לעשות הסכם עודפים עם מפלגה הצפויה להיות גדולה ממנה בהרבה.
- הצעתנו ל"הצלת" קולות אבודים: יש להרחיב את תופעת הסכמי העודפים כדלהלן:

1. יש לאפשר ליותר משתי מפלגות להתקשר בהסכמי עודפים. ברם, ההתקשרות צריכה להיות אקסקלוסיבית: כל מפלגה בקבוצת מפלגות חייבת לחתום על הסכם עודפים עם כל המפלגות האחרות בקבוצה, ורק איתן. קבוצת מפלגות כזאת נכנה, לצורך הדיון הנוכחי, "גוש עודפים".
2. יש לבטל את הסעיף הקיים בחוק המחייב כל מפלגה לעבור את אחוז החסימה על מנת להשתתף בהסכם עודפים. מעתה, כל הקולות של מפלגות שלא עברו את אחוז החסימה יעברו לרשימות

³מחקר מאוחר הנוגע לעניין זה חקר את כל הבחירות לבית הנבחרים האמריקני במאה העשרים ואת כל הבחירות הפרלמנטאריות הבריטיות מאז 1955 בכל מחוזות הבחירה: ראה:

Paul R. Abramson, Abraham Diskin, and Dan S. Felsenthal, "Nonvoting and the Decisiveness of Electoral Outcomes," Political Research Quarterly 60 (3) (September 2007), 500-515.



האחרות השותפות ב"גוש העודפים", בתנאי שהאחרונות אכן עברו את אחוז החסימה. תנאי לביצוע ההסכם הוא שלפחות מפלגה אחת ב"גוש העודפים" תעבור את אחוז החסימה בזכות הקולות שקיבלה בקלפי. הקולות העודפים ייחלקו בין מפלגות ה"גוש" בשיטת החישוב הנוכחית.

3. כדי ליצור תמריץ מתון לתמיכה במפלגות גדולות אנו מציעים כי אם "גוש עודפים" זוכה ב-61 מנדטים או יותר, החוק יחייב את הנשיא להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על העומד בראש המפלגה הגדולה בגוש.

התיקון המוצע לחוק יתקן במידה רבה את הבעיה הדמוקרטית העולה מאחוז החסימה. חלק ניכר מהקולות שאובדים ייחלקו מעתה בין רשימות שאכן מיוצגות בכנסת. הרשימות עצמן יבחרו את השותפים הפוליטיים איתם הם מבקשים להתחלק בקולות, והבוחר יידע כי אף אם מפלגתו לא תעבור את אחוז החסימה הצבעתו תחזק את הגוש האידיאולוגי שהוא מזדהה איתו. המפלגה שתזכה לבסוף בקול שלו אכן תייצג חלק מעמדותיו בנושאי ליבה, ואולי אף את החשובות לו ביותר, גם אם מפלגה זאת אינה משקפת את הבחירה האופטימאלית מבחינתו. כתוצאה מכך, הסיכוי שיחסי הגושים בכנסת לא ישקף את יחס האמיתי בקרב הציבור יצטמצם במידה ניכרת.

אנו מתנגדים להעלאת אחוז החסימה; אנו תומכים בהנהגת הרפורמה המוצעת הנוגעת להסכמי העודפים.

5. **הגבלת מספר השרים וסגני השרים.** אין לנו עמדה עקרונית בנושא, ובלבד ששינוי יחול אחרי הבחירות לכנסת ה-20.

הגבלת מספרי השרים וסגני השרים אינה תורמת בהכרח למשילות. מדובר בצעד "אסתטי" ולא בצעד מהותי. דווקא גמישות בעניין מספר השרים עשויה לתרום ליציבות, כפי שארע כבר בעבר. בנוסף, ההוצאה הכספית הכרוכה בהגדלת הממשלה מתונה למדי. הוכח גם כי הקואליציה יכולה לשלוט בהליך הפרלמנטארי אף אם חברי כנסת רבים מכהנים כשרים וכסגני שרים. עם זאת, אין בהצעה פגיעה משמעותית במשילות נוכח האפשרות לשינוי החוק במידת הצורך, ויש בה כדי להגשים הבטחות שניתנו לציבור ושהציבור תומך בהן. עם זאת, העברת התיקון המוצע כמות שהוא לאלתר יחייב צמצום מיידי של מספר השרים וסגני השרים, דבר העלול להניב זעזוע פוליטי מיותר. לכן ראוי שהשינוי יחול רק אחרי הבחירות לכנסת ה-20.

אנו סבורים שיש לדחות את מועד חלות השינוי המוצע לאחר הבחירות לכנסת הבאה.

6. **שינוי מועדי הגשת תקציב וההצבעה עליה לאחר בחירות.** השינוי המוצע הוא טכני ומתבקש.

נספח: הצעת חקיקה בעניין רפורמה בהסכמי עודפים

<p>בחוק-יסוד: הממשלה</p>	<p>1.</p>	<p>תיקון חוק-יסוד: הממשלה</p>
<p>(1) בסעיף 7 –</p>		
<p>(א) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא: "1א) הייתה העילה לכינון הממשלה בחירות לכנסת וזכו רשימות מועמדים שהתקשרו ביניהן לשם חלוקת המנדטים ברוב מושבי הכנסת, יטיל הנשיא את התפקיד להרכיב ממשלה על העומד בראש רשימת המועמדים שקבלה את מספר הקולות הגבוה ביותר מבין הרשימות הללו."</p>		
<p>(ב) בסעיף קטן (ב) אחרי המילה "החדשה"; יבוא "על אף האמור בסעיף קטן (1א) רשאיות רשימות מועמדים או סיעות להמליץ על מועמד אחר לתפקיד הרכבת הממשלה."</p>		
<p>בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 –</p>		
<p>5.</p>		<p>תיקון חוק הבחירות לכנסת</p>
<p>(1) בסעיף קטן 39(א), בהגדרה "היום הקובע", במקום "סעיפים 11(ב), 28(ו) או 29(ו)" יבוא "סעיפים 11(ב) או 29(ו)";</p>		
<p>(2) בסעיף קטן 67(א) המילים "אך אין רשימה רשאית להתקשר אלא עם רשימה אחת בלבד" יימחקו.</p>		
<p>(3) בסעיף קטן 67(א) לאחר המילים "בסעיף 82" יבוא "ובסעיף 7 בחוק יסוד: הממשלה."</p>		
<p>(4) בסעיף קטן 81(א) במקום "2% (שני אחוזים)" יבוא X.</p>		
<p>(5) בסעיף קטן 81(ב) אחרי המילים "בחלוקת המנדטים" יבוא "ושל כל הרשימות שאינן משתתפות בחלוקת המנדטים שהייתה להן התקשרות על פי סעיף 67 עם רשימה המשתתפת בחלוקת המנדטים"</p>		
<p>(6) בסעיף קטן 82(א) ברישה תימחק המילה "שתי".</p>		
<p>(7) בסעיף קטן 82(א) אחרי המילה "שקיבלו" במקום "שתיהן יחד ובעלת המנדטים שזכו בהן שתיהן יחד, ובלבד שכל אחת מהן בפני עצמה קיבלה את אחוז הקולות הקבוע בסעיף 81(א)." יבוא "יחד ובעלת המנדטים שזכו בהן יחד, ובלבד שלפחות אחת מהן קיבלה את אחוז הקולות הקבוע בסעיף 81(א)."</p>		

נספח 2

חו"ד מטעם האגודה לזכויות
האזרח

29.9.2013

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

לכבוד
חברי 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 אידיאולוגיים 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 להזרה 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 להזרה 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 ולקיומו 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, וביזכות 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 (פינלנד 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](#) בנושא¹ 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

¹ 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>

הפוליטיות של מפלגות קטנות אינן פחות לגיטימיות, או יותר "סחטניות", מאלה של המפלגות הבינוניות ו/או הגדולות, אלא שמשקלן פחות.

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 שיוורדים 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 שיוורד לשורשה של השיטה ולפגיעה חוקתית של ממש.

בכבוד רב ובברכה,

דבי גילד-חיו, עו"ד

מנהלת קידום מדיניות וחקיקה

052-8282444

נספח 3

הערות שהוגשו לוועדה מטעם
פרופ' אברהם דיסקין

הערות לעניין אחוז החסימה והסכם העודפים (3.2.14)

אחוז חסימה בבחירות לפרלמנט האירופי

הבחירות לפרלמנט האירופי נקבעו על סמך ניסיון העבר בבחירות הפנימיות של המדינות והן משקפות את הגישה הפוליטית העכשווית לעניין שיטת הבחירות הראויה.

ההנחיה הכללית היא שעל המדינות להנהיג בחירות יחסיות עם אחוז חסימה שלא יעלה על 5%.

מבין החברות הותיקות ("המערביות") באיחוד האירופי, אין שום אחוז חסימה ברוב המדינות

(למשל: אירלנד, בריטניה הולנד, בלגיה, דנמרק, ספרד, פורטוגל, פינלנד). רק בשתי מדינות

ותיקות, צרפת וגרמניה, היה אחוז חסימה של 5%, אך בית המשפט הגרמני לחוקה פסק לאחרונה

שאחוז חסימה זה אינו חוקתי והבונדסטאג צמצם את החסימה ל-3%. המדינות החדשות (כגון

פולין, רומניה והונגריה) הנהיגו את אחוז החסימה המרבי – 5%.

בניגוד לבחירות הפנימיות במדינות השונות, הבחירה היא ארצית (ולא אזורית) ברוב המדינות,

ובמדינות שבהן יש חלוקה לאזורים החישוב הסופי הוא כמעט תמיד יחסי-ארצי.

חסימה אפקטיבית של 4 מושבים בכנסת

אחוז חסימה של 3% דיו כדי להבטיח שהרשימות יזכו בארבעה מושבים או יותר. (שלושה אחוזים

מתוך 120 כנסת שווים 3.6 מושבים. אך עודפי קולות והסכמי עודפים יבטיחו כמעט בוודאות

סיעות בנות ארבעה מנדטים לפחות). החסימה של שלושה אחוזים ושליש מבטיחה תוצאה כזו אך

נראית מיותרת. יש לזכור כי בבחירות לפרלמנט האירופי (וגם בבחירות בתוך המדינות) באף

מדינה (לרבות במזרח אירופה) לא נהוג אחוז חסימה שאינו אחוז "עגול". (החסימה בהולנד היא

המודד למושב אחד מבין 150 חברי הפרלמנט).

הצעה לשינוי שיטת העודפים

הצעה לשינוי שיטת העודפים כוללת שלושה אלמנטים:

1. שיטת חישוב העודפים ("באדר-עופר") לא תשתנה;
2. הסכם העודפים יכול להיות בין יותר משתי מפלגות;

3. קולות של רשימות שלא עברו את אחוז החסימה יתחלקו בין המפלגות באותו הסכם

שעברו את אחוז החסימה.

המטרות של השיטה המוצעת. מניעת "בזבוז" קולות; מניעת תוצאה פוליטית מקרית של הבחירות (למשל בכל הנוגע למאזן בין הגושים); עידוד הסכמי עודפים על בסיס אידיאולוגי ולא אריתמטי בלבד; עידוד השתתפות בהצבעה (בפרט אם יועלה אחוז החסימה) ועידוד הצבעה כנה.

הצבעת העדפה

במקום השימוש בהסכמי עודפים בגרסה הקיימת או בגרסה הנ"ל, הועלתה הצעה שהבוחר עצמו יוכל לסמן לאיזו רשימה יועבר קולו אם הרשימה בה בחר לא תעבור את אחוז החסימה.

זוהי הצעה ראויה ביותר והיא משתייכת למשפחה של שיטות בחירות המכונה בשם "הצבעת העדפה".

בבחירות לפרלמנט האירופי נהוגות שיטות של הצבעת העדפה מסוג זה או אחר במדינות הותיקות ("המערביות"): אוסטריה, איטליה, פינלנד, שוודיה, אירלנד, דנמרק, הולנד, בלגיה. גם מדינות חדשות (פולין, צ'כיה, סלובקיה, המדינות הבלטיות) אמצו גרסאות של הצבעת העדפה. במיעוט המדינות הותיקות (גרמניה, צרפת, בריטניה, ספרד, פורטוגל) נהוגות גרסאות של שיטה רשימתית נוקשה (כמו בישראל).

הצבעת העדפה שהוצעה חוסכת את הצורך בתקנות הנוגעות להסכמי העודפים ומשאירה את ההכרעה בידי הבוחר.

אם נתייחס לפרספקטיבה האירופית ההצעה היא מעין פשרה בין הצבעות העדפה המקובלות לבין השיטה הרשימתית הנוקשה. נוכח הניסיון הרב להצבעות העדפה באירופה (ובמדינות דמוקרטיות אחרות) ברור שהקשיים הטכניים הכרוכים אינם כה קשים.

נספח 4

מחקר ד"ר עופר קניג,
המכון הישראלי לדמוקרטיה

העלאת אחוז החסימה



06 במרץ 2007 | [ד"ר עופר קניג](#)

גובהו של אחוז החסימה בישראל נמצא מאז 1992 בתהליך העלאה הדרגתי, והוא עומד היום על 2%. במסדרונות הכנסת נשמעות היום יזמות להעלאתו לרמות גבוהות יותר, של בין 2.5% ל-4%. הטיעונים שהיוזמים מעלים בזכות ההעלאה הם שאחוז חסימה גבוה יפחית את התמריץ של מפלגות קטנות להתמודד בבחירות לכנסת, יקטין את מספר המפלגות בכנסת, יחזק את כוחן של המפלגות הגדולות ועל ידי כך ייצב את המערכת הפוליטית ויתרום לשיפור המשילות. המתנגדים להעלאה טוענים כי אחוז חסימה גבוה נוגד את העיקרון הדמוקרטי (בייחוד בחברה מפוצלת ומשוסעת כחברה הישראלית), והוא עלול לפגוע בייצוגן של קבוצות מיעוט ובכך לנכר אותן מהמערכת הפוליטית.

בשורות הבאות נסקור מהו בדיוק אחוז חסימה, נבחן את הקשר בין אחוז חסימה למספר המפלגות בפרלמנט ונתבונן באחוזי חסימה במדינות אחרות.

מהו אחוז חסימה ?

אחוז חסימה (electoral threshold) הוא חסם כניסה אלקטורלי אשר נועד למנוע ממפלגות קטנות לזכות בייצוג בפרלמנט. אפשר לדמות אחוז חסימה למעין משוכה שעל מפלגה לעבור כדי לזכות בייצוג פרלמנטרי. במילים אחרות: **על מפלגה לזכות באחוז מינימלי מכלל הקולות הכשרים כדי ליהנות מ'חלוקת השלל' של מושבי הפרלמנט.**

כל שיטת בחירות במשטר דמוקרטי מתחבטת בין יישובם של שני עקרונות חשובים: **משילות מול ייצוגיות**. מדינות שרואות במשילות עיקרון חשוב יותר נוטות לאמץ שיטת בחירה רובית, אשר מגבירה את הסיכויים שמפלגה אחת תזכה ברוב פרלמנטרי – דבר זה מביא ליציבות הממשלה ולאפקטיביות של הרשות המבצעת. יתרונות אלו מושגים במחיר של 'עיוות', לעתים גדול, של תוצאות הבחירות, מכיוון שהחלוקה של מושבי הפרלמנט בין המפלגות אינה משקפת נאמנה את התמיכה האלקטורלית שהן זכו לה. בשיטות הבחירה הרוביות בדרך כלל אין אחוז חסימה, ולכן המדינות ששיטות מסוג זה נהוגות בהן תישארנה מחוץ לדיון הנוכחי.

המדינות שרואות בייצוגיות עיקרון חשוב יותר (ישראל ורוב מדינות אירופה) רוצות שהפרלמנט יהיה 'מדגם מייצג', מעין מיקרוקוסמוס של העדפות האוכלוסייה. לכן הן משתמשות בשיטת בחירה יחסית, השואפת לשקף במידה מדויקת ככל האפשר את שיעורי התמיכה שניתנו למפלגות. אולם גם **שיטות הבחירה היחסיות למיניהן אינן מבטיחות יחסיות מושלמת**. ראשית, הדבר אינו אפשרי מבחינה טכנית (מתמטית). שנית, גם המצדדים בשיטה היחסית מבינים שיחסיות גבוהה עלולה לפגוע באיכות השלטון – לגרום לריבוי מפלגות, לפרלמנט מפוצל ולחוסר יציבות בממשלה. לכן גם בכל השיטות היחסיות קיימים רכיבים מובנים הגורמים לעיוותים קלים בתהליך של תרגום הקולות למושבים. אחוז החסימה הוא דוגמה מובהקת למנגנון מובנה בתוך שיטת הבחירה היחסית אשר גורם לסטייה מהיחסיות הטהורה לטובת יעדים אחרים.

את **אחוז החסימה בישראל** קבעה הכנסת הראשונה על ערך נמוך של אחוז אחד. בראשית שנות החמישים ניסה בן גוריון, עם הציונים הכלליים (המפלגה השנייה בגודלה בכנסת דאז), לקדם רפורמה אלקטורלית שבמסגרתה יועלה אחוז החסימה ל-10%. אילו הצליח היו נותרות בכנסת שלוש מפלגות בלבד: מפא"י, חרות והציונים הכלליים. את היזמה בלמו המפלגות הקטנות (בעיקר באיום של הפרוגרסיבים לפרוש מהקואליציה), ועד לסוף שנות השמונים לא עלו יזמות משמעותיות של העלאת אחוז החסימה. רק בראשית

שנות התשעים אישרה הכנסת ה-12 את העלאתו של אחוז החסימה לגובה של 1.5%, והעלאה זו מנעה בפועל את היבחרותה של סיעת יחיד. במהלך כהונתה של הכנסת ה-16 (2003–2006) אושרה העלאה נוספת של אחוז החסימה, ובבחירות האחרונות הוא עמד על 2%.

אחוז החסימה, מספר המפלגות והקולות המבוזבזים

שנת בחירות	אחוז החסימה	קולות כשרים	הקולות קולות מבוזבזים	שיעור המבוזבזים	הרשימות מספר הרשימות מספר שזכו בכנסת	מספר שלא עברו את אחוז שזכו בכנסת
1984	1%	2,073,321	58,978	2.84%	15	11
1988	1%	2,283,123	55,505	2.43%	15	12
1992	1.5%	2,616,841	130,989	5%	10	15
1996	1.5%	3,052,130	78,550	2.57%	11	9
1999	1.5%	3,309,416	197,093	5.95%	15	16
2003	1.5%	3,148,364	131,740	4.18%	13	14
2006	2%	3,137,064	182,688	5.82%	12	19

העלאת אחוז החסימה לא השפיעה אפוא על מספר המפלגות המתמודדות. יתרה מזאת, היא כנראה גם לא יצרה בציבור המצביעים מגמה שלא להצביע למפלגות קטנות מחשש לבזבז קולם במקרה שהן לא יעברו את אחוז החסימה. אפשר לראות ששיעור הקולות המבוזבזים – אחוז הקולות שניתנו למפלגות שלא הצליחו לעבור את אחוז החסימה – גדל באופן משמעותי והוא עומד על כ-5%.

המצדדים בהעלאה נוספת של אחוז החסימה צופים כי כך ייאלצו מפלגות אשר קרובות זו לזו מבחינת המגזר לאחד כוחות ולרוץ ברשימה אלקטורלית משותפת, וייווצר קושי גדול בהקמתן של מסגרות מפלגתיות חד-נושאיות. בצורה כזאת יקטן מספר המפלגות המיוצגות בכנסת – יעד רצוי מבחינתם של רבים. לדוגמה: קרוב לוודאי שאחוז חסימה גבוה יביא למצב שבו יהיו רק שתי מפלגות ערביות; מפלגת עולים אחת; ואולי אף שיתוף פעולה אלקטורלי בין המחנה הדתי-לאומי למחנה החרדי.

אך גם אם תרחיש כזה יתממש, אפשר להעלות כנגדו לפחות שתי הסתייגויות:

1. מבחינה עקרונית, לא מרוח הדמוקרטיה לאלץ מפלגות השונות זו מזו מבחינה אידאולוגית לשתף פעולה רק משום שפרופיל הבוחרים שלהן דומה. הדבר יתרום להנצחת הפוליטיקה הסקטוריאלית על חשבון הפוליטיקה האידאולוגית-ערכית. מבחינתן של מפלגות קטנות זוהי עוד דרך 'לסתום פיות'.
2. מבחינת היעילות, אין כל ערובה שרשימות אלקטורליות שהתגבשו לקראת הבחירות, כדי לחלוף מעל אחוז חסימה גבוה, תחזקנה מעמד לאורך מושב הכנסת. ייתכן כי הכנסת תהיה מפוצלת הרבה פחות ביום הבחירות, אך בתוך זמן קצר היא תחזור להיות מורכבת מסיעות רבות.

מבט משווה

המצדדים בהעלאת אחוז החסימה בישראל נוהגים להסתמך על שיטות בחירה של מדינות אחרות שבהן אחוז החסימה גבוה מבישראל. אולם כאשר באים להעריך את משמעותו של אחוז החסימה יש לקחת בחשבון עוד גורם: גודלם של מחוזות הבחירה. שני המאפיינים הללו קשורים קשר הדוק זה לזה מכיוון שגם לגודלו של מחוז הבחירה יש משקל מכריע על סיכוייהן של מפלגות קטנות לזכות בייצוג. בעיקרון, ככל שמחוז הבחירה (כלומר מספר הנציגים שנבחרים בו) קטן יותר, כך יקשה על מפלגות קטנות להצליח. כפי שידגם להלן, יש מקרים שבהם כלל לא קיים 'אחוז חסימה פורמלי' (חוקי) – ובכל זאת נמנע ממפלגות קטנות לזכות בייצוג בגלל מחוזות הבחירה הקטנים. השפעתה של תכונה זו מכונה 'אחוז חסימה אפקטיבי'.

ישראל, מבחינת גודל מחוזות הבחירה, יוצאת דופן בנוף הדמוקרטיה המערבית. כל 120 נציגי הפרלמנט שלה נבחרים במחוז בחירה ארצי אחד. זהו מחוז בחירה בעל ערך גבוה מאוד, המאפשר בקלות יחסית

למפלגות קטנות לזכות בייצוג. הדמוקרטיה הוותיקה היחידה המשתמשת אף היא בשיטה דומה היא הולנד, שם 150 חברי הפרלמנט שלה נבחרים במחוז בחירה ארצי אחד. בהולנד אחוז החסימה הפורמלי אף נמוך יותר, והוא עומד על % 2/3 בלבד.

רוב שיטות הבחירה היחסיות מורכבות יותר מהשיטות בהולנד ובישראל. לכן כאשר ניגשים להשוות את אחוז החסימה בישראל למדינות אחרות (שבהן יש כמה מחוזות בחירה) (צריך להתבונן בתמונה המלאה ולהתחשב במשתנים אחרים שיש להם זיקה הדוקה לאחוז החסימה. החשובים במשתנים אלו הם:

1. מהו הגודל הממוצע של מחוז הבחירה? כפי שהוזכר, ככל שמחוז בחירה גדול יותר כך יהיה קל למפלגות קטנות לזכות בייצוג.
2. האם קיימים מחוזות בחירה מיוחדים? במדינות רבות שבהן יש מיעוט לאומי / אתני המרוכז ביחידה גאוגרפית, פועל מחוז בחירה החופף יחידה זו. הדבר נועד להבטיח ייצוג של אותם מיעוטים. לעתים מחוזות מיוחדים אלו יוצרים מצב שבו מפלגות אתניות (או טריטוריאליות) הזכות לתמיכה זעירה, מתחת לאחוז החסימה, מצליחות בכל זאת להיכנס לפרלמנט בגלל מחוז הבחירה המיוחד שבמסגרתו הן מתמודדות.
3. האם ישנן דרכים לעקוף את אחוז החסימה? במדינות המשתמשות בשיטת בחירה 'מעורבת' (כמו גרמניה וניו זילנד) יש למפלגה אפשרות לזכות בחלוקת השלל של מושבי הפרלמנט מבלי שעברה את אחוז החסימה.

בדנמרק קיים אחוז חסימה ארצי של 2% מהקולות. למרות זאת, כפי שעולה מניתוח תוצאות הבחירות האחרונות (1998), קיימות בפרלמנט הדני ארבע מפלגות יחיד שזכו לנתח קטנטן מהקולות. הסיבה לכך היא שני מחוזות בחירה המיוחדים לשתי הטריטוריות השייכות לדנמרק: גרינלנד ואיי פארו. כל אחת מהטריטוריות הללו בוחרת את שני נציגיה לפרלמנט במחוז בחירה מיוחד של שני נציגים בלבד. מכיוון שתושבי המקום נבדלים בזהותם מהדנים, יש להם מפלגות מקומיות משלהם המצליחות להיכנס לפרלמנט הלאומי, אף ששיעור התמיכה בהן (ביחס לאלקטורט הכללי) נמוך מאחוז החסימה.

בשוודיה קיים אחוז חסימה ארצי של 4%, אך מפלגה רשאית לזכות בייצוג גם אם זכתה בלפחות 12% מהקולות במחוז בחירה מסוים. גם כאן המטרה היא לאפשר למפלגה אשר זוכה לתמיכה מקומית רבה לשפר את סיכוייה. **בנורווגיה** אחוז החסימה הוא 4%; ו**בטורקיה** מפלגה חייבת לזכות בלפחות 10% מהקולות כדי להיכנס לפרלמנט. אחוז כה גבוה יצר מצב שבו בבחירות האחרונות (2002) הצליחו רק שתי מפלגות לזכות בייצוג בפרלמנט.

בספרד אחוז החסימה מוצב ברמת מחוז הבחירה – על מפלגה לקבל לפחות 3% מהקולות בתוך מחוז הבחירה כדי להיבחר. בפועל יש לרמה זו של אחוז חסימה משמעות מהותית רק במחוזות בודדים השולחים מספר נציגים גדול לפרלמנט. רוב מחוזות הבחירה בספרד קטנים מאוד, והדבר מקטין באופן מעשי, גם בלא אחוז החסימה, את סיכוייהן של המפלגות הקטנות.

שיטות הבחירה של פינלנד ופורטוגל מדגימות את חשיבות גודלם של מחוזות הבחירה. במדינות אלו כלל לא קיים אחוז חסימה פורמלי, ובכל זאת – קשה למפלגות קטנות לזכות בייצוג בגלל מחוזות הבחירה הקטנים. ב**פינלנד** מספר הנציגים הנבחר בכל מחוז נע בין 7 ל-32, ואחוז החסימה האפקטיבי (בפועל) שמתקבל הוא למעלה מ-5%. ב**פורטוגל** מספר הנציגים הממוצע שנבחר בכל מחוז הוא 10.5, ואף שגם שם אין אחוז חסימה פורמלי, נוצר חסם אפקטיבי של 6.5%.

אחוזי חסימה גבוהים קיימים לעתים קרובות במדינות המשתמשות בשיטת בחירה 'מעורבת', שבה חלק מחברי הפרלמנט נבחר באופן רובי במחוזות בחירה חד-נציגיים וחלקו ברשימה יחסית. אחוז החסימה קיים בחלק היחסי של הרשימה. המקרה המצוטט ביותר של שיטה מסוג זה הוא **גרמניה**: אחוז החסימה בגרמניה עומד על 5% – זהו אחוז חסימה גבוה יחסית, והוא נקבע כדי למנוע ממפלגות קיצוניות לזכות בייצוג פרלמנטרי. הדרך היחידה לעקוף את המשוכה הגבוהה הזאת היא לזכות בלפחות שלוש מושבים במחוזות החד-נציגיים. **ניו זילנד** אימצה בעשור האחרון שיטה דומה מאוד לשיטה הגרמנית. גם שם אחוז החסימה הוא 5%, אך די למפלגה לזכות במחוז חד-נציגי אחד כדי לגבור על אחוז החסימה.

מדינות אחדות מציבות אחוז חסימה אחד למפלגות 'רגילות' ואחוז גבוה יותר ל'מערכים אלקטורליים' – רשימות המורכבות משתי מפלגות ויותר. מטרתו של אחוז החסימה הכפול היא למנוע מצב שבו מפלגות יתמודדו בבחירות ברשימה משותפת (רק כדי לגבור על אחוז החסימה) ולהתפצל חזרה למפלגות נפרדות לאחר הבחירות. בפולין קיימות שתי רמות של אחוזי חסימה: 5% למפלגה ו-8% למערך אלקטורלי בין מפלגות אחדות. מנגנון דומה קיים בצ'כיה: על מפלגה לקבל יותר מ-5% מהקולות כדי לזכות בייצוג; ואם מדובר במערך אלקטורלי המורכב משתי מפלגות המשוכה עולה ל-10%.

אחוזי חסימה ב-16 דמוקרטיה פרלמנטריות

מספר המפלגות בפרלמנט*	אחוז חסימה פורמלי	גודל הפרלמנט (בית תחתון)
5	אין	פורטוגל 230
8	אין	פינלנד 200
10	0.67	הולנד 150
8	2	דנמרק 175
12	2	ישראל 120
4	3	יוון 300
13	(3 ברמת המחוז)	ספרד 350
5	4	אוסטריה 183
8	4	נורווגיה 165
7	4	שוודיה 349
5	5	גרמניה 614
8	5	ניו זילנד 120
6	5	סלובקיה 150
7	5 (8 למערך מפלגות)	פולין 460
5	5 (10 למערך מפלגות)	צ'כיה 200
2	10	טורקיה 550

* מספר המפלגות לאחר מערכות הבחירות האחרונה

דיון

ייתכן מאוד כי היזמה להעלאה נוספת של אחוז החסימה אכן תביא לצמצום במספר המפלגות. הצבתו של אחוז חסימה על 4%, למשל, בהחלט עשויה (או עלולה) להגביל את מספר המפלגות המיוצגות בכנסת לשבע או שמונה. ברם, האם השפעתו של הצמצום במספר המפלגות על יציבות הממשלות ועל כושר המשילות שלהן יהיה חיובי? התשובה כלל אינה ודאית.

יתרה מזאת, יש לשאול אם צמצום כפוי של מספר המפלגות הוא יעד רצוי מבחינה דמוקרטית. כדאי לתת את הדעת על משבר האמון החריף כלפי המערכת הפוליטית – תופעה המתבטאת בין היתר באחוזי הצבעה נמוכים ובניכור של מגזרים חברתיים מסוימים מהתהליך הפוליטי. הצבת אחוז החסימה על ערך גבוה עלולה רק להחריף את התופעה, במקום לתת לה מענה. תומכי מפלגות קטנות שייפגעו מהעלאת אחוז החסימה עלולים להחליט שלא להצביע כלל.

בסופו של דבר הכנסת משקפת את פני החברה. חברה משוסעת תתבטא בכנסת משוסעת – אפילו אם יהיה אחוז חסימה גבוה. מי שרואה בהעלאת אחוז החסימה מעין 'מתכון בטוח' – אשר יחזק את המפלגות הגדולות, יצמצם את מספר המפלגות וישפר את המשילות – עלול להתאכזב מהתוצאות.

נספח 5

סקירה השוואתית בעניין אחוז
חסימה בבחירות לפרלמנט
מאת מרכז המחקר והמידע של
הכנסת



מסמך רקע בנושא :

אחוז החסימה בבחירות לפרלמנט - סקירה השוואתית

גרסת אינטרנט

מוגש ליו"ר וועדת הכנסת יוסי כץ

כתיבה : יהודית גלילי, עוזרת מחקר ומידע
אישור : דותן רוסו, ראש צוות

י"ט באייר תשס"ב
1 במאי 2002

תמצית

אחוז החסימה הוא חסם אלקטוראלי למערכת הפוליטית ומטרתו למנוע ממפלגות קטנות לזכות בייצוג בפרלמנט. זהו כלי חסימה אחד, המהווה מרכיב אחד במערכת מורכבת של שיטת הבחירות. מספר המפלגות שמצליחות להיכנס לפרלמנט מוכתב גם על-ידי נוסחה אלקטוראלית, גודל אזורי בחירה, וגודלו של הפרלמנט.

יש לציין כי בנוסף לחסמים אלקטורליים (אחוז חסימה), קיימים חסמי כניסה נוספים למערכת הפוליטית, לדוגמא: חסמים פיננסיים (פיקדון או שיעור מימון), וחסמים ארגוניים (דרישות אדמיניסטרטיביות, חתימות, דרישות סף ממועמדים כמו העדר עבר פלילי, או הגבלות על תכנים של המפלגה).

אחוז החסימה בכל אחת מהמדינות, נקבע במידה רבה כתוצאה משיטת הבחירות הנהוגה. לדוגמא: כאשר מתקיימת שיטת בחירות רובית, כלומר בכל אזור בחירה נבחר נציג אחד בלבד, אין צורך בהגדרת אחוז חסימה. חסם כניסה אלקטוראלי זה מאפיין שיטת בחירות יחסית.

נמצא כי במדינות בהן נהוגה שיטת בחירה שאינה יחסית, לא נקבע אחוז חסימה כחסם כניסה למערכת הפוליטית. במדינות בהן נהוגה שיטת בחירה יחסית, נקבע אחוז חסימה, לדוגמא: גרמניה, אוסטריה, נורווגיה, שבדיה, דנמרק, הולנד ועוד. בין המדינות שנבחנו, אחוז החסימה הממוצע עומד על 4%-5%.

1. כללי

שיטת בחירה רובית נוטה לייצר רוב פרלמנטרי למפלגה אחת ומאופיינת ביציבות יחסית של הממשלה, המבוססת על מפלגה אחת. במקביל, עקרון הייצוגיות בשיטה זו נפגע משום שחלוקת מושבי הפרלמנט בין המפלגות אינו מייצג את התמיכה האלקטוראלית שזכו בה. בשיטת בחירה רובית אין אחוז חסימה.

שיטת בחירה יחסית מאופיינת בייצוגיות של קבוצות אוכלוסייה בפרלמנט ומקדמת חלוקת מושבים בדומה ליחסיות הקבוצה באוכלוסייה (ישראל ומרבית מדינות אירופה). עם זאת, שיטת הבחירה היחסית אינה מבטיחה יחסיות מושלמת בשל קיומם של חסמי כניסה שונים. אחוז החסימה הוא דוגמא למנגנון מובנה בשיטת הבחירה היחסית הגורם לסטייה מהיחסיות המוחלטת, לטובת יעדים אחרים, כמו משילות או יציבות ממשלתית.

2. רף אחוז החסימה

קביעת רף אחוז החסימה משמש למטרות שונות. אחוז חסימה גבוה מיועד למניעת כניסתן של מפלגות קטנות ולהבטיח אפקטיביות של פעולת הפרלמנט. הטענה במקרה זה היא שמספר קטן יותר של מפלגות יוביל לשיפור ברמת היציבות של הממשלה. עם זאת, קביעת אחוז חסימה גבוה יכול להביא לבזבוז רב יותר של קולות בוחרים המצביעים למפלגות קטנות שלא עברו את אחוז החסימה.¹

¹ קולו מבזבזים הם אחוז הקולות שניתנו לכל המפלגות שלא עברו את אחוז החסימה מסך כל הקולות הכשרים.

3. סקירה השוואתית

מדינה	אחוז חסימה	אחוז החסימה (אחוז מהקולות)
יוגוסלביה	יש	17%
טורקיה	יש	10%
גרמניה	יש	5%
אסטוניה	יש	5%
לטביה	יש	5%
רוסיה	יש	5%
ניו-זילנד	יש	5%
בלגיה	יש	4.8%
פולין	יש	5% למפלגה יחידה (8% לקואליציה של מפלגות)
סלובקיה	יש	5%
צ'כיה	יש	5% למפלגה יחידה (7% לקואליציה של שתי מפלגות ו-11% לקואליציה של שלוש מפלגות או יותר)
איטליה	יש	4%
אוסטריה	יש	4%
נורווגיה	יש	4%
בולגריה	יש	4%
הונגריה	יש	4% למפלגה יחידה (5% לקואליציות של 2-3 מפלגות, 15% לקואליציה של שלוש מפלגות או יותר)
סלובניה	יש	3.4%
שבדיה	יש	4% מכלל הקולות או 12% מהקולות באזור בחירה מסוים
דנמרק	יש	2%
ישראל	יש	1.5%
הולנד	יש	0.67%
בריטניה	אין	
שוויץ	אין	
פינלנד	אין	
פורטוגל	אין	
לוקסמבורג	אין	

גורם משפיע בעל חשיבות מרכזית בבחינת אחוז החסימה במדינות שונות הוא שיטת הבחירה וגודלם של מחוזות הבחירה. ככל שמחוז הבחירה גדול יותר, כלומר, מספר הנציגים הנבחרים מאותו מחוז גדול יותר, כך קל יותר למפלגות קטנות לזכות בייצוג.

ישראל מהווה חריג בדמוקרטיה המערבית עם בחירת כל 120 הנציגים במחוז בחירה ארצי אחד. המדינה היחידה המשתמשת בשיטה דומה היא **הולנד**, בה נבחרים 150 הנציגים בפרלמנט במחוז בחירה ארצי אחד. אחוז החסימה עומד בהולנד על 0.67% בלבד. רוב שיטת הבחירה היחסיות מורכבות יותר מאלה שבישראל ובהולנד. **בדנמרק** עומד אחוז החסימה על 2% מהקולות. ייצוגן של מספר קטן של מפלגות קטנות בפרלמנט נובע מהגדרתם של שני אזורי בחירה מיוחדים (גרינלנד ואיי פארו). **בשבדיה** עומד אחוז החסימה על 4% מהקולות, אך מפלגה רשאית לזכות בייצוג גם אם זכתה בלפחות 12% מהקולות במחוז בחירה מסוים. **בפינלנד**, **פורטוגל ולוקסמבורג** לא קיים אחוז חסימה פורמלי, אך למפלגות קטנות קשה לזכות בייצוג בשל קוטנם של מחוזות הבחירה. אחוזי חסימה גבוהים קיימים לעיתים קרובות במדינות בהן נהוגה שיטת בחירה "מעורבת", בה חלק מחברי הפרלמנט נבחר באופן רובי במחוזות בחירה חד-נציגיים וחלקו ברשימה יחסית. אחוז החסימה נוגע לחלק היחסי של הבחירה. **בגרמניה**, אחוז החסימה עומד על 5% מהקולות. הדרך היחידה לעקוף מכשול זה היא לזכות בלפחות 3 מושבים במחוזות החד-נציגיים. **ניו-זילנד** אימצה בעשור האחרון שיטה דומה לזו שבגרמניה. גם כאן אחוז החסימה עומד על 5% מהקולות, אולם די למפלגה לזכות במחוז חד-נציגי אחד כדי לבטל את אחוז החסימה. **ברוסיה**, נהוגה שיטה "מעורבת" עם אחוז חסימה של 5%. מפלגות רבות מצליחות לזכות בייצוג מבלי לעבור את אחוז החסימה, אם הן זוכות בקולות במחוזות חד-נציגיים.² **באיטליה** עומד אחוז החסימה על 4% מהקולות. עם זאת מספר רב של מפלגות זכו בייצוג בפרלמנט בשל זכייתן במחוזות חד-נציגיים בשיטת בחירות רובית. דרך אחת של מפלגות קטנות להתמודד עם אחוז חסימה גבוה הוא להתאגד עם מפלגות אחרות במערכים אלקטורליים שמטרתם המרכזית היא התגברות על אחוז החסימה. מספר מדינות בחרו להתמודד עם תופעה זו באמצעות קביעת מספר רמות של אחוז החסימה בהתאם למספר המפלגות שהתאגדו לקראת הבחירות. **בפולין** עומד אחוז החסימה על 5% עבור מפלגה אחת ו-8% עבור קואליציה של מפלגות. **בצ'כיה** עומד אחוז החסימה על 5% מהקולות ובמקביל נקבע אחוז חסימה של 7% לקואליציה של שתי מפלגות ו-11% עבור קואליציה של שלוש מפלגות או יותר. **בהונגריה** עומד אחוז החסימה על 4% מהקולות, 5% לקואליציות של 2-3 מפלגות ו-15% לקואליציה של שלוש מפלגות או יותר.

² בבחירות האחרונות רק 6 מפלגות עברו את אחוז החסימה, אולם בפרלמנט מיוצגות יותר מ-20 מפלגות.

מקורות

עופר קניג, "אחוז החסימה כחסם כניסה אלקטורלי", סקירת רקע מס' 8, אוקטובר 2000, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Electoral Systems, Library of Parliament, Parliament Research Branch, Canada,

www.parl.gc.ca/information/library

Electoral Systems in Europe: An Overview, An ECPRD publication on topical parliamentary affairs, www.ecprd.org/documents/publications

The Role of the Electoral Threshold Within the Election System, www.senat.ro