

צוות ההיגוי
 ד"ר יוסי ביילין, יו"ר
 ח"כ דניאל בן סימון
 ד"ר ראלף הקסל
 ח"כ שי חרמש
 ח"כ מירי רגב
 ח"כ נחמן שי
 ח"כ רונית תירוש

"סנאט" מיוחד, מספר 403, הצעת חוק פרטית בנושא:

שיטת בחירות מעורבת בישראל

תקציר

הפוליטיקה הישראלית מפוצלת ומקוטבת מאוד ושיטת הבחירות הקיימת מעודדת זאת. יש לעבור לשיטת בחירות שונה אשר שומרת על השיטה הפרלמנטארית אך מייצבת אותה ומביאה לביטוי עניינים מקומיים ולא רק ארציים. חוות דעת זאת מתייחסת להצ"ח מיולי 2010 שלפיה תשונה שיטת הבחירות הישראלית לשיטת בחירות אזורית. חוות הדעת בוחנת את הצעת החוק ומציעה להכניס בה תיקונים. עיקר המלצותינו הוא להביא בישראל לשיטת בחירות מעורבת שיש בה הן את הטוב בשיטה הארצית-יחסית והן את הטוב בשיטה האזורית.

חברי צוות ההיגוי בעבר
 יו"רים לשעבר:
 הנשיא חיים הרצוג ז"ל
 מר חיים י. צדוק ז"ל
 מר עוזי ברעם
חברי צוות בעבר:
 ד"ר יהודה לנקרי
 ח"כ מיכאל איתן
 ח"כ יוסי כץ, עו"ד
 ד"ר וינפריד וייט
 ח"כ גדעון סער
 ח"כ יצחק הרצוג, שר
 עו"ד אתי לבני
 ח"כ איתן כבל
 מר הרמן בונן
 ח"כ אפרים סנה
 ח"כ עמירה דותן
 ח"כ נדיה חילו
 ח"כ לאון ליטינצקי
 ח"כ גלעד ארדן
 ח"כ אורית נוקד

בשיתוף:
 קרן פרידריך אברט

Steering Committee
 Dr. Yossi Beilin, Chair
 Mr. Daniel Ben Simon, MK
 Mr. Shai Hermesh, MK
 Dr. Ralf Hexel
 Ms. Miri Regev, MK
 Mr. Nachman Shai, MK
 Ms. Ronit Tirosh, MK

Former members of the steering committee
Former Chairs:
 The Late President
 Chaim Herzog,
 The Late Mr. Haim J. Zadok
 Mr. Uzi Baram

Former members:
 Dr. Yehuda Lankry,
 Mr. Michael Eitan, MK
 Adv. Yossi Katz, MK
 Dr. Winfried Veit
 Mr. Gideon Saar, MK
 Mr. Isaac Herzog, MK
 Minister
 Adv. Eti Livni
 Mr. Eitan Cabel, MK
 Mr. Hermann Bünz
 Mr. Ephraim Sneh, MK
 Ms. Amira Dotan, MK
 Ms. Nadia Hilou, MK
 Mr. Leon Litinetsky, MK
 Mr. Gilad Erdan, MK
 Ms. Orit Noked, MK

In cooperation with:
 Friedrich Ebert Stiftung

מעטים בזירה הציבורית בישראל יחלקו על העובדה כי במיוחד מאז תחילת שנות השמונים גובר בישראל הקושי הפוליטי להביא לכינון של קואליציות וממשלות יציבות ואפקטיביות לאורך זמן. בעוד החוק מחייב בחירות לכנסת וממילא הקמת ממשלה לפחות כל ארבע שנים לערך, הרי תוחלת החיים הפוליטית של ממשלות ישראל קצרה בהרבה מזאת והיא עומדת למעשה על שנה ותשעה חודשים לערך לממשלה. הקושי להרכיב בישראל קואליציות וממשלות יציבות לאורך זמן נובע בראש ובראשונה מן הקיטוביות הפוליטית ומן הפיצול הפוליטי הניכר בשאלות יסוד חברתיות ופוליטיות, כגון: דת ומדינה ועתיד השטחים שנתפסו על ידי ישראל במלחמת ששת הימים. פיצול וקיטוב פוליטיים הביאו בהדרגה להתדרדרות בכוחן של המפלגות הגדולות באופן מסורתי בפוליטיקה הישראלית. הנה, מאז שנת 2003 מפלגות הליכוד והעבודה יחדיו מאבדות את הרוב בכנסת, ומאז שנת 2006 שתיהן יחדיו מקבלות לכל היותר כשליש מן המושבים בכנסת.

שיטת הבחירות הקיימת כיום בישראל היא שיטה יחסית וארצית ובה כל ישראל היא איזור בחירות אחד והבחירות נערכות עבור מפלגות בישראל כולה ללא כל הבחנה בין אזורי בחירות שונים. שיטה כזו משקפת היטב את ריבוי המפלגות וממילא ברור כי כל מפלגה קטנה ולו בת חבר כנסת אחד יכולה לקבוע את גורלה של קואליציה ממשלתית.

בנוסף, שיטת בחירות יחסית מבוססת על תחרות פוליטיות בין רשימות ארציות וממילא ברור כי אינטרסים מקומיים ורשימות פוליטיות אזוריות לא יבואו לכדי ביטוי בבחירות לכנסת. מצד אחד, ניתן לטעון כי רוב הסוגיות הנדונות בסדר היום הישראלי הן ממילא סוגיות לאומיות מובהקות- כגון ביטחון לאומי או כלכלה לאומית ולכן אין מקום בישראל לבחירות אזוריות. מצד שני, באופן מסורתי שיטת הבחירות היחסית אינה מקנה ייצוגיות לאזורים ספציפיים כגון הנגב והגליל ומקומם של אינטרסים אזוריים- המייצגים בעיות ייחודיות בשיח הפוליטי בישראל-- הוא מוגבל ביותר ומשני לחלוטין.

הצעת החוק, שנידונה כאן, שהוגשה ב- 21 ליולי 2010, מבקשת להביא לתיקון את המצב החוקי בישראל באמצעות עיגון חוקתי של שיטת בחירות מעורבת בישראל, כזו המשלבת בחירות אזוריות ובחירות ארציות (שיטת בחירות דומה במשהו מקובלת כיום בגרמניה). הצעת החוק מבוססת על שני עקרונות מרכזיים. העיקרון האחד, 30 חברי כנסת ייבחרו בבחירות ארציות יחסיות על בסיס של בחירות לרשימות מפלגתיות וארציות. לעומת זאת, 90 חברי כנסת ייבחרו בבחירות אזוריות מקומיות. על פי הצעת החוק כאמור הבחירות הארציות והאזוריות יתקיימו באותו מועד ובאמצעות אותו פתק הצבעה. העיקרון השני, אחוז החסימה לכנסת יועלה באופן בו בנוסף ל-2% חסימה הדרושים כיום תצטרך כל מפלגה לזכות בלפחות נציג אחד בבחירות האזוריות. בדברי הצעת החוק מסבירים מגישי ההצעה [חברי הכנסת שטרית, מופז, דיכטר, כבל ופרץ] כי תקוותם היא להביא ליתר משילות בחייה הפרלמנטאריים של ישראל כמו גם לחיזוק הקשר בין הבוחרים לנבחרים. בהצעת החוק הזו יש יתרונות ויש בעיות ועתה נעמוד על אלו.

א. **שיטת בחירות מעורבת [30-90 חברי כנסת]**. עוד מאז שנות החמישים וביתר שאת מאז סוף שנות השמונים עולות דרישות להגביר את שיעור הייצוגיות האזורית בכנסת. אין ספק כי ההצעה שלפנינו היא מבחינה זו התקדמות נכונה לעבר מצב בו אזורים שונים ברחבי ישראל יזכו לייצוגיות אזורית ברורה יותר בכנסת. בנוסף, ההצעה האמורה תביא להידוק הקשר הפוליטי והייצוגי בין ח"כ לבין תושבי אזורו שבחרו בו. לעומת זאת, כיום עיקר הנאמנות של חבר הכנסת היא לחברי מרכז מפלגתו, שבחרים אותו בבחירות הפנימיות ולהנהגת מפלגתו, בעוד היחסים בינו לבין תושבי האזור אליו הוא שייך רופפים ביותר. עם זאת, יש בעייתיות רבה בהצעה שלפיה 75% מבין חברי הכנסת יהיו נציגי אזורים. המשמעות הפרקטית של שיטה כזו היא צמצום משמעותי ביותר בכוחן של המפלגות הקטנות והבינוניות בגודלן עד כדי סכנת היעלמותן כליל. היעלמותן של המפלגות הקטנות והבינוניות עלולה לפגוע קשות בייצוגיות הפרלמנטארית וכן לפגוע במיוחד בכוחן של מפלגות מיעוטים המבוססות במידה רבה רק באזורים מועטים יחסית. מן ההיבט הזה היה כדאי לשקול חלוקת כוחות פוליטיים של 50%-50% בין נציגי שיטת בחירות אזוריות לבין נציגי שיטת בחירות ארציות, כמקובל למשל בגרמניה. חשוב לציין כי העובדה שיייתכן ומספר המפלגות בכנסת יצטמצם אין פירושה כי הקואליציה שתקום תהיה יציבה יותר, אפקטיבית יותר או כי תוחלת חייה הפוליטיים תגדל. לכן יש סכנה כי שמירת היחס המוצע בהצעה [30-90] בין שיטות הבחירה השונות יביא למעשה לצמצומו של היקף הפלורליזם הפרלמנטארי בישראל, מצד אחד, וזאת ללא יציבות קואליציה וממשלה, מצד שני. מוצע לכך לתקן את סעיף 4 להצעת החוק בהתאם. מומלץ לשנות את סעיף באופן שייכתב: סעיף 4 (ב) שישים מנדטים בכנסת [חמישים אחוז מכלל המושבים בכנסת] יבחרו בבחירות כלל-ארציות ויחסינות לפי חוק הבחירות לכנסת. 4 (ג) שישים מנדטים בכנסת [חמישים אחוז מכלל המושבים בכנסת] יבחרו בבחירות אזוריות לפי חוק הבחירות לכנסת.

ב. **בחירות באותו הפתק**. מצד אחד ההצעה להביא לבחירות מעורבות באותו הפתק [כמפורט בדברי ההסבר להצעת החוק] יכולה לחסוך בעיות ארגוניות בעת הבחירות. אבל, בחירות באותו הפתק יביאו לטעויות רבות של הבוחרים ויצמצמו את חופש הבחירה שחל הבוחרים. יתרונה של השיטה המעורבת דווקא בהיותה הזמנה לפיצול בהצבעה בין הצבעתו של הבוחר למפלגה מסוימת לבין יכולתו לבחור באדם שאינו חבר המפלגה עימה

הוא מזדהה. לכן, בחירה בפתקים שונים דווקא תעודד בחירות בכיוון הרצוי של שילוב אינטרסים לאומיים עם אינטרסים אזוריים. מומלץ לשנות את החוק באופן שייכתב: *סדרי ההצבעה לכנסת ייערכו בהתבסס על שני פתקים לכל בוחר. באחד יסומנו המועמדים באזורי הבחירה וכן השתייכותם המפלגתית ובשני יסומנו המפלגות המועמדות לבחירות בבחירות הארציות.*

ג. **שינוי באחוז החסימה והעלאתו.** הפיצול החמור של המפה הפוליטית בישראל הוא מדאיג מאוד ולכן העלאת אחוז החסימה הוא אקט חשוב ומבורך. שיעור חסימה של 2% המצוי בהצעת החוק הוא המצב כיום ומומלץ להעלאתו ל-3% באופן שיביא מצד אחד לצמצום מוגבל ביכולת של מפלגות קטנות להיכנס לכנסת ומצד אחר לא יסכן את קיומן של מפלגות קטנות בפוליטיקה הישראלית. מומלץ לשנות את סעיף 81 (א) באופן שייכתב: *81 (א) בחלוקת המנדטים ישתתפו רק רשימות מועמדים שקיבלו, כל אחת, קולות כשרים במספר שאינו פחות מ-3% [שלושה אחוזים למאה] מסך כל הקולות הכשרים ושזכו לפחות במנדט אחד באזורי הבחירה.*

ד. **מי אחראי על חלוקת אזורי בחירות?** בהצעת החוק יש התייחסות כללית לשאלה איזה מוסד או גוף יקבע כיצד תחולק ישראל לאזורי בחירה. הצעת החוק מסמיכה לכך כללית את וועדת הבחירות המרכזית לכנסת, שיכולה אך לא חייבת להיוועץ במומחים. חלוקת אזורי הבחירה תהיה קריטית לתוצאות הבחירות. נוכח העובדה כי אזורים שונים בישראל מתאפיינים במאפיינים דמוגרפיים שונים וייחודיים תהיה החלוקה קריטית לגבי השאלה האם קבוצות אוכלוסייה ייחודיות, כגון- ערבים ישראלים, חרדים, דתיים, מתנחלים, יהודים מזרחיים, וכיו"ב יקבלו תת ייצוג או ייצוג ייתר בתוצאות הבחירות לכנסת. מומלץ לכן כי גוף מקצועי של דמוגרפים, מומחי בחירות, ומשפטנים תחת פיקוח וועדת הבחירות המרכזית לכנסת ייפקח על חלוקת ישראל לאזורי בחירות. לפיכך מומלץ לתקן את סעיף 14, באופן שיקרא: *סעיף 14 (3) הוועדה המרכזית תסמיך הקמת וועדה מקצועית בת שבעה מומחים מן המעלה הראשונה, בהם לפחות שלושה פרופסורים קבועים במוסדות השכלה גבוהה מוכרים, ובה יכהנו: גיאוגרף, סוציולוג, דמוגרף, מומחה בחירות-מדע המדינה, מומחה בחירות-סטטיסטיקאי, מומחה למיעוטים, ומשפטן שהוא גם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית. הוועדה תמליץ בפני ועדת הבחירות המרכזית על חלוקת אזורי הבחירות לכנסת באופן שיאפשר ייצוג דמוקרטי לכל שכבות האוכלוסייה בישראל.*

לסיכום: שיטת הבחירות לכנסת בישראל אינה עונה כיום על כמה ציפיות דמוקרטיות בסיסיות, ובהן: קשר הדוק יותר בין חברי כנסת לתושבי אזורם, קול ראוי לאינטרסים אזוריים ובעיות מקומיות ייחודיות, וחוסר אפקטיביות ממשלית. השיטה המעורבת שמשלבת בחירות ארציות ואזוריות יכולה להביא לחיזוק המשטר הפרלמנטארי בישראל. עם זאת, בצד השיטה יש להעלות את אחוז החסימה לכנסת ויש להקפיד מאוד על הקריטריונים לחלוקת ישראל לאזורי בחירה.