



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

24 יוני 2022  
כ"ה סיון תשפ"ב

לכבוד,  
שר המשפטים, ח"כ גדעון סער  
חברי ועדת השרים לענייני חקיקה

שלום רב,

### הנדון: הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – אחוז החסימה), התשפ"ב-2022.

ברצוננו להביע את התנגדותנו להצעת החוק הנ"ל, הכלולה בל"ז ועדת השרים ליום ראשון, 26.6.22. הצעה זו נועדה להנמיך את אחוז החסימה מ-3.25% ל-2%. אנו סבורים שמבחינה מהותית מדובר בהצעה שנוקיה גדולים על תועלתיה; וכן שהעלאתה בנסיבות הנוכחיות, לקראת בחירות, היא פסולה לחלוטין, והיא עלולה להוות תקדים של תיקון דיני הבחירות בהתאם לנוחות הרוב הפוליטי.

להלן הפירוט:

1. **אימוץ אחוז חסימה נמוך של 2% עלול להגביר את הפיצול במערכת הפוליטית ובכנסת, אשר כבר היום הוא גבוה מאוד במבט השוואתי.**<sup>1</sup> ריבוי הסיעות בכנסת לאורך השנים, ובמיוחד בכנסת הנוכחית, פוגע ביציבות ובתפקוד הכנסת והממשלה. הפתרון הנכון הוא להתמקד בתיקונים אשר יחזקו את היציבות והמשילות, ובהם הקשחת התנאים לפיצול סיעות (ביטול האפשרות של ארבעה ח"כים להתפלג; הטלת סנקציות גם על פיצולים של סיעות משותפות לפי מפלגות קיימות) ואף הקשחת התנאים לפיזור הכנסת.

2. **מבחינה השוואתית, אחוז החסימה הקיים בישראל הוא מקובל.** לעומת זאת, אחוז חסימה של 2% הוא נמוך באופן יחסי: במרבית הדמוקרטיות המפותחות (שיש בהן

<sup>1</sup> בבדיקה (מרץ 2020) של 21 פרלמנטים במדינות דמוקרטיות נמצא שרק אחד מהם היה מפוצל יותר מהכנסת (בבלגיה; בהולנד הייתה רמת פיצול דומה לזו של ישראל). עופר קניג, "כך תיראה הכנסת ה-24", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 24.3.2001.

אמיר אלשיין  
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין  
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר  
נשיא

ברנד מרכוס  
יו"ר בינלאומי

#### חברי הוועד המנהל

אלי גרונר  
פרופ' דוד וניצקי-סרטי  
חן ליכטנשטיין  
מזל מועלם  
שגיר לשעבר שלי מרידור  
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א  
עוזי אבי פישר  
ד"ר מיכל צור  
יוסי קוצניק

#### המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רחלי סילברמן אבלי, קנדה  
אליזאבט אברמס, ארה"ב  
שגיר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב  
אן אפליאוס, ארה"ב  
פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה  
השופטת דורית ביניש, ישראל  
השופט סטיבן בריי, ארה"ב  
השופט סלים גזבראן, ישראל  
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה  
פרופ' משה הלברטל, ישראל  
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב  
פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב  
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה  
השופט אברהם סופר, ארה"ב  
ברט ספנס, ארה"ב  
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה  
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב  
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב  
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

#### סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר  
פרופ' קרנית פלוג, מחקר  
ד"ר ישי ג'סינ' פרס, אסטרטגיה

#### עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד  
פרופ' תמר הרמן  
פרופ' נתן זוסמן [אורח]  
פרופ' עמית כהן  
פרופ' יותם מרגלית  
פרופ' דניאל סטטמן  
פרופ' בני פורת  
פרופ' יובל פלדמן  
פרופ' מרדכי קרמניצר  
פרופ' גדעון רהט  
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר  
פרופ' יובל שני

#### מייסדים

ד"ר אריק כרמון  
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



שיטת בחירות יחסית-רשימתית כמו בישראל) קיימים אחוזי חסימה חוקיים גבוהים יותר, העומדים על טווח של 3% עד 2.5%<sup>2</sup>

3. **הטענה שאחוז החסימה הנוכחי גורם ל"בזבוז" קולות רבים או פוגע ביחסיות הבחירות אינה מדויקת.** בשתי מערכות הבחירות האחרונות, שיעור הקולות המבוזבזים (קולות שניתנו לרשימות שלא עברו את אחוז החסימה) היה הנמוך ביותר מזה עשורים (0.8%-1.5% בהתאמה). סיבה אפשרית היא שהבוחרים והמפלגות "הפנימו" את העלאת אחוז החסימה ל-3.25% – הבוחרים הצביעו בשיעורים פחותים לרשימות שלא היו צפויות לעבור את אחוז החסימה, וממילא התמודדו פחות רשימות בולטות כאלה. לעומת זאת, דווקא בבחירות שנערכו בשנים 1992-2003, שבהן עמד אחוז החסימה על 1.5%, נרשם שיעור גבוה יחסית של קולות מבוזבזים. על כן, דווקא הורדת אחוז החסימה עשויה להגביר את האופטימיות של המפלגות הקטנות ושל מצביעיהן ובכך להביא לבזבוז גדול הרבה יותר של קולות. גם לפי מדדים מקובלים הבודקים את מידת היחסיות של הבחירות – הבחירות לכנסת הן גם כיום יחסיות מאוד, כלומר משקפות את התפלגות הקולות בקלפי.

| שנת הבחירות   | מספר הרשימות המתמודדות | אחוז החסימה | מספר הקולות המבוזבזים | שיעור הקולות המבוזבזים |
|---------------|------------------------|-------------|-----------------------|------------------------|
| 1988          | 27                     | 1%          | 55,505                | 2.4%                   |
| 1992          | 25                     | 1.5%        | 130,989               | 5.0%                   |
| 1996          | 20                     | 1.5%        | 78,550                | 2.6%                   |
| 1999          | 31                     | 1.5%        | 197,093               | 6.0%                   |
| 2003          | 27                     | 1.5%        | 131,740               | 4.2%                   |
| 2006          | 31                     | 2%          | 182,688               | 5.8%                   |
| 2009          | 33                     | 2%          | 103,904               | 3.1%                   |
| 2013          | 32                     | 2%          | 268,795               | 7.1%                   |
| 2015          | 25                     | 3.25%       | 189,517               | 4.5%                   |
| 2019 - אפריל  | 40                     | 3.25%       | 366,016               | 8.5%                   |
| 2019 - ספטמבר | 29                     | 3.25%       | 126,704               | 2.9%                   |
| 2020          | 29                     | 3.25%       | 36,901                | 0.8%                   |
| 2021          | 38                     | 3.25%       | 64,752                | 1.5%                   |

<sup>2</sup> בכמה דמוקרטיות יש כללים שאינם נהוגים בישראל, כמו אחוז חסימה גבוה יותר לרשימות המורכבות מכמה מפלגות או אחוז חסימה ברמת מחוז הבחירה. אם מביאים בחשבון כללים כאלה, הרי שאחוז החסימה הנוכחי בישראל נמוך עוד יותר במבט השוואתי.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

4. הצעת החוק הנוכחית מצטרפת לשורה של הצעות חוק בכנסת הנוכחית והכנסות הקודמות המבקשות לבצע תיקונים משמעותיים בכללי המשחק הפוליטיים והמשטריים במהירות ובשל נסיבות וצרכים פוליטיים עכשוויים. מדובר בזילות כללי המשחק ופגיעה ביציבותם, שהיא תנאי לדמוקרטיה. כפי שכתבו שני מדעני מדינה בולטים, כדי שדמוקרטיה תתפקד היטב, "הדפוסים השונים [המארגנים את המשטר] צריכים להיות קבועים, ידועים, מתורגלים ומקובלים על ידי כל או לפחות רוב השחקנים".<sup>3</sup>

שינוי אחוז החסימה לאחר ש"הוכרז" על בחירות (אף אם עוד לא פוזרה הכנסת) הוא בגדר מעשה שלא ייעשה: לא ראוי שלרוב הפוליטי יהיה כח בלתי מוגבל לתקן את דיני הבחירות בהתאם לצרכים הפוליטיים המידיים שלו. תיקונים כאלה אמורים להתבצע בשל ראייה עקרונית, רחבה, ולא על סמך השיקול הקונייקטורלי הזמני. חקיקה כזו יכולה להוות תקדים לשינויים שיבצע הרוב הפוליטי בתכופ לבחירות, בכדי לוודא את השארתו בשלטון. רק מן הטעם הזה, של עיתוי ההצעה, גם אם לא מקבלים את הטעמים המהותיים, ראוי לדחות אותה על הסף. היא מהווה הפרה של כללי המשחק הדמוקרטיים לפיהם לא מתקנים את דיני הבחירות לקראת מערכת בחירות. שינויים כאלה אמורים להכנס לתוקף תוך מספר שנים או רק במערכת הבחירות שאינה מערכת הבחירות הקרובה. כך גם באשר לכל הצעה אחרת שמבקשת לתקן את דיני הבחירות בתכופ לפני הבחירות.

בברכה,

פרופ' עופר קניג

ד"ר עמיר פוקס

ד"ר אסף שפירא

המכון הישראלי לדמוקרטיה

<sup>3</sup> Philippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl, "What is Democracy... and is not", Journal of Democracy, vol. 2, no. 3 (1991): 75-76. התרגום של הכותבים.