



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת המנהלת הכללית

ירושלים, ב' באדר א', התשע"ד
2 פברואר 2014
יועמ"ש: 571514

לכבוד
חה"כ דוד רותם
יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת
נכבדי,

הנדון: התייחסות ראשונית להצעתו של פרופ' דיסקין והצעות נוספות בנושא שינוי שיטת חישוב המנדטים

לקראת הדיון שיתקיים ביום ב', ג' באדר א' התשע"ד (3 בפברואר 2014) בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בנושא התיקון המוצע לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, לעניין העלאת סף החסימה החוקי בבחירות לכנסת ושינוי שיטת חישוב המנדטים, התבקשנו להעביר התייחסות קצרה להצעות העומדות לדיון, ולהשלכותיהן האפשריות מבחינה חישובית.

בראשית הדברים נדגיש כי ועדת הבחירות המרכזית אינה נוקטת עמדה בשאלה מהו ההסדר הראוי והנכון, ומהו סף החסימה החוקי (אחוז החסימה) הנכון – שיקולים אלה למחוקק הם. התייחסות הוועדה הינה "טכנית" במהותה, ומטרתה להביא בפני חברי הוועדה את כלל המידע הרלוונטי לשם קבלת הכרעה.

א. הצעתו של פרופ' דיסקין (גרסאות א' ו-ב') במסמך ההכנה שהכין הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה):

1. פרופ' דיסקין הגיש לוועדת החוקה נוסח לתיקון חוק הבחירות לכנסת, אשר אמור, לדבריו, במידה והכנסת תחליט להעלות את סף החסימה החוקי, לצמצם את הקולות "המבוזבזים" שיירדו לטימיון בשל הצבעה לרשימות שאינן משתתפות בחלוקת המנדטים, שכן, לא עברו את סף החסימה החוקי.
2. הצעתו של פרופ' דיסקין מתבססת על מספר אדנים:

(א) התקשרויות של יותר משתי רשימות:

- (1) בהתאם לדין דהיום, **רק שתי רשימות** יכולות להתקשר ביניהן בהסכם עודפים; הסכם זה משתכלל רק בעת חלוקת המנדטים **העודפים**, והסכם עודפים שחתמה רשימה שלא עברה את סף החסימה החוקי (אחוז החסימה) ואינה משתתפת בחלוקת המנדטים - אינו משתכלל כלל.
- (2) כבר עתה ראוי להדגיש כי התקשרות בין רשימות, לפי הדין דהיום, אינה "מעבירה" קולות מרשימה אחת לשניה, אלא מאפשרת לשתי רשימות להיחשב כרשימה אחת בחלוקת המנדטים העודפים (בחלוקת המנדטים שנותרו לחלוקה לאחר חלוקת המנדטים "השלמים"¹). לאחר מכן, מבצעים חלוקה פנימית של המנדטים בין הרשימות שהתקשרו ביניהן, לפי שיטת חלוקת המנדטים הרגילה (המכונה שיטת באדר-עופר). **כלומר, בשיטה הקיימת כל קול מחושב אך לרשימה שלטובתה הצביע הבוחר – הרשימה לה נתן הבוחר את קולו.**

¹ המנדטים השלמים – המנדטים שקיבלה כל רשימה שמתפתת בחלוקה, על בסיס המודד האחד למנדט שחושב על ידי חלוקת כל הקולות הקשרים של כל הרשימות שמתפתת בחלוקה (הרשימות שעברו את סף החסימה החוקי), ב-120.

(3) בהתאם להצעתו של פרופ' דיסקין – תוסר ההגבלה כי רק שתי רשימות יוכלו להתקשר ביניהן בהסכם עודפים וכך גם שלוש רשימות ומעלה יוכלו להתקשר בהסכם עודפים.

(4) **התייחסות להצעה זו** – כאמור, לפי המצב דהיום, לאחר חלוקת המנדטים השלמים, מחולקים המנדטים העודפים בין הרשימות, כאשר רואים רשימות שהתקשרו ביניהן בהסכם עודפים כרשימה אחת. לאחר מכן מבוצעת בין הרשימות שהתקשרו חלוקה שנייה, פנימית, וזאת לפי אותה שיטה בדיוק. כלומר, יוצרים מודד פנימי לשתי הרשימות (על ידי חלוקת סך הקולות שקיבלו יחדיו למספר המנדטים שקיבלו יחדיו), מחלקים את המנדטים השלמים בין הרשימות לפי הקולות שקיבלה כל רשימה ואז מחלקים את המנדטים העודפים ביניהן (ככל שישנם) לפי שיטת באדר-עופר.

נשאלת השאלה, כיצד יחולקו המנדטים העודפים בין רשימות שהתקשרו ביניהן לפי הצעת פרופ' דיסקין. האם שתי רשימות (או יותר) יוכלו ליצור ביניהן התקשרות "פנימית", כך שהן ייחשבו כרשימה אחת לטובת החלוקה הפנימית ואז תבוצע חלוקה נוספת ביניהן – או שהחלוקה הפנימית תיעשה ללא הסכמי עודפים.

לאור העובדה שלא ידוע כיצד יתקשרו רשימות בעתיד, הרי שישנו קושי לערוך סימולציה של תוצאות הבחירות בהינתן שינוי זה.

(ב) **שינוי המודד האחיד והסטת קולות בהתאם להסכמי עודפים**: עוד מציע פרופ' דיסקין, כי בעת קביעת המודד האחיד [החלוקה הראשונה של הקולות הכשרים שקיבלו הרשימות שעברו את סף החסימה החוקי ב-120 כדי לקבל את "שוויון" של מנדט רגיל (לפני המנדטים העודפים)] – יתחשבו גם בקולות שניתנו לרשימות שלא עברו את סף החסימה החוקי, אך התקשרו בהסכם עודפים². כמו כן, לפי הצעת פרופ' דיסקין - כל הקולות שקיבלה רשימה שלא עברה את סף החסימה החוקי, אך התקשרה עם רשימה שכן עברה – יחושבו לטובת הרשימה שכן עברה את סף החסימה החוקי בעת חלוקת המנדטים העודפים.

התייחסות להצעה זו –

(1) **הגדלת המודד למנדט** – ראשית, יש לציין כי הצעה זו **תגדיל** את סך הקולות שבגינן מחלקים את החלוקה הראשונה של המנדטים, ובכך **תגדיל, בהכרח את עלותו הראשונית של מנדט**. לפיכך, הצעה זו עלולה להגדיל, בסבירות גבוהה, את כמות המנדטים העודפים (וזאת בתלות בהתקשרויות שיהיו).

(2) הצעה זו תגרום לכך שבסבירות **גבוהה מאוד** רשימה זו (שקיבלה קולות של רשימה אחרת) תקבל מנדטים נוספים בחלוקת העודפים; תכליתה של ההצעה היא להוריד את כמות הקולות ש"יירדו לטימיון" בשל הצבעה לרשימות שלא עברו את סף החסימה החוקי, אך היא **עלולה לגרום לעיוות רצון הבוחרים, שכן קולותיהם יוקצו לרשימות שהם כלל לא התכוונו להצביע בעבורן**.

(3) הצעה **תחזק בסבירות גבוהה מאוד את הרשימות הקטנות שרק עברו בקושי את סף החסימה החוקי, ותהפוך אותן לרשימות בינוניות**. שכן, לרשימות אלו, באם יתקשרו עם רשימות שלא עברו את אחוז החסימה - יהיה יתרון גדול בחלוקת המנדטים העודפים (יהיו להן יותר קולות "לשלם" בעבור המנדט הבא, אל מול מספר המנדטים שקיבלו).

² כאמור, לפי הדין היום לא מתחשבים ברשימה שלא עברה את סף החסימה החוקי, והסכם עודפים עמה בטל.

(4) כך למשל, ערכנו סימולציה של תוצאות הבחירות האחרונות בהינתן שינוי זה. בבחירות לכנסת ה-19 רק רשימה אחת עברה את סף החסימה החוקי והתקשרה עם רשימה שלא עברה את סף החסימה החוקי – רשימת קדימה שקיבלה 79,081 קולות, התקשרה עם רשימת עם שלם בראשות הרב חיים אמסלם שקיבלה 45,690 קולות. השינוי, ביחד עם התקשרות זו היו גורמים לכך שקדימה היתה מקבלת 4 מנדטים, במקום 2 המנדטים שקיבלה (מנדט אחד על חשבון מרצ, ומנדט שני על חשבון חד"ש).

(5) יובהר, שלפי המצב הנוהג, **רשימות מועמדים אינן מתקשרות, בהכרח, עם רשימות שקרובות אליהן אידיאולוגית**, אלא מחפשות יתרון אריתמטי.

כך למשל בבחירות לכנסת ה-15:

- התקשרה רשימת עם אחד (עמיר פרץ) עם רשימת ישראל ביתנו;
 - רשימת ישראל בעליה (נתן שרנסקי) התקשרה עם האיחוד הלאומי (רחבעם זאבי);
 - רשימת פנינה רוזנבלום התקשרה עם רשימת הגמלאים.
- בבחירות לכנסת ה-16 התקשרו ביניהן רשימת עם אחד (עמיר פרץ) ורשימת המפד"ל. בבחירות לכנסת ה-18 התקשרו ביניהן: רשימת הגמלאים ורשימת צבר – מפלגת הצעירים.

בבחירות לכנסת ה-19:

- התקשרה רשימת העבודה עם רשימת יש עתיד (יוזכר שהעבודה התקשרה כל השנים עם מרצ, וזו הפעם הראשונה בעשור האחרון שהיא לא התקשרה עמה);
 - רשימת קדימה התקשרה עם רשימת עם שלם;
 - רשימת מרצ התקשרה עם רשימת התנועה.
- לפיכך, הצעה זו עלולה לגרום לכך שרשימות גדולות יחפשו דווקא להתקשר עם רשימות שיש להן סיכוי נמוך לעבור את סף החסימה החוקי, אך יקבלו מספר קולות גבוה – שכן, התקשרות זו מעניקה יתרון אדיר לרשימה שכן משתתפת בחלוקת המנדטים (יש לה הרבה מאוד קולות שייחשבו לטובתה בחלוקת המנדטים העודפים, שלא חושבו בשלב חלוקת המנדטים הראשון).
- לדעתנו של פרופ' דיסקין הצעתו תגרום לרשימות להתקשר ביניהן על בסיס אידיאולוגי – לא ברור על מה סברה זו נסמכת, אך דומה שהרשימות מתקשרות ביניהן על בסיס חישובי עלות-תועלת ויתרון אריתמטי, ולא על בסיס אידיאולוגי, ולא ניתן לכפות עליהן התקשרויות שלא יטיבו עמן, **לדעתנו**. מה עוד שכאמור, השיקול האריתמטי ייגבר בקבלת ההצעה.

(6) **אי הלימה עם תכלית החקיקה**: בראשית הדיונים דובר על כך שחוקי המשילות נועדו לחזק ולהגדיל את ייצוג המפלגות הגדולות בכנסת, ולעודד מצביעים להצביע למפלגה גדולה על פני מפלגה קטנה שעלולה שלא לעבור את אחוז החסימה. **קבלת הצעתו של פרופ' דיסקין עלולה לעודד הצבעה לרשימות הקטנות**, תוך הבטחה לבוחר שקולו יוסט למפלגה אחרת באם היא לא תעבור את אחוז החסימה.

(7) **אי מתן זכות בחירה**: הנימוק בעד הצעה זו הוא כי ייתכן שהצעה זו תעודד הצבעה כנה יותר, שכן, הבוחר יחשוש פחות כי קולו יירד לטימיון. אולם, יש לתת את הדעת לכך שהבוחר אינו רשאי להחליט האם הוא מוכן שהרשימה לה הוא מצביע "תיתן" את קולו לרשימה אחרת –

ובכך רשימה זו עלולה לאבד את האטרקטיביות הראשונית שלה ולעודד הצבעה לרשימה אחרת (הצבעה שאינה בהכרח כנה). ניקח לדוגמה את התקשרות רשימת עם אחד (עמיר פרץ) עם רשימת ישראל ביתנו, או את רשימת הגמלאים ורשימת הצעירים – לא בטוח שבוחר של ישראל ביתנו ייתן לה את קולו, באם יידע שיש סיכוי שקולו יועבר לרשימת עם אחד בראשות עמיר פרץ; כך מצביע של מפלגת הגמלאים שקולו אולי יועבר למפלגת הצעירים.

כמו כן, על פי ההצעה יכולות להתקשר ביניהן יותר מ-2 רשימות (ואולי אף 4 או 5 רשימות מועמדים), כאשר האזרח יידרש ליצור לעצמו, טרם ההצבעה, תרחישים לכל הסיטואציות האפשריות – היה והרשימה בה הוא מעוניין להצביע לא תעבור את סף החסימה החוקי. סיטואציה זו עלולה לגרום לבוחרים שלא להצביע כלל (ובכך להוריד את שיעורי ההצבעה), מתוך חשש שקולם יוסט לרשימה שהם אינם תומכים בה, ואולי אף מתנגדים לה אידיאולוגית.

כן יוזכר כי בהתאם לסקרים שפורסמו ערב הבחירות, בוחרים רבים הם "קולות צפים", המכריעים לגבי הצבעתם בסמוך להגעתם לקלפי. ציפייה כי בוחר יוכל לעשות בחירה מושכלת, ולהבין את משמעות בחירתו בסד זמנים קצר שכזה, דומה שאינה סבירה.

(8) שינויים דרושים באם תתקבל ההצעה –

- **שקיפות הסכמי העודפים:** המצב הנוהג דהיום שהסכמי העודפים מפורסמים ברשומות, אך הציבור אינו מודע להם דיו; העברת קולות מרשימה אחת לאחרת לפי הסכמי העודפים כאמור, חייבת לבוא עם הגברת המודעות להסכמי העודפים ולמשמעותם, ואולי אף הדפסתם על פתק ההצבעה.

- **שינוי לוח הזמנים:** בהתאם לחוק דהיום, הרשימות רשאיות למסור הודעה על ההתקשרויות לא יאוחר מהיום ה-12 שלפני יום הבחירות (סעיף 67(ב) לחוק הבחירות), ופרסום ההודעה בעיתונות וברשומות נעשה ביום ה-8 שלפני יום הבחירות (סעיף 67(ג) לחוק הבחירות). מועדים אלו הם לאחר ההצבעה בנציגיות הדיפלומטיות ובכלי השיט, ואף לאחר תחילת תשדירי התעמולה (14 ימים לפני יום הבחירות). כלומר, ככל שלא ישונה לוח הזמנים של הבחירות לפי החוק, הרי שהבוחרים בחו"ל לא יוכלו לדעת לאילו רשימות ייתכן ויוסט קולם. כמו כן, יהיה קושי לערוך תעמולה בטלוויזיה וברדיו בעד ונגד רשימות על בסיס ההתקשרות האמורה. על מנת שניתן יהיה להכין את חומר הבחירות ולהפיץ את המידע בקרב הציבור, באם תתקבל הצעה זו, לעמדתנו, יש להקדים את מועד הגשת ההתקשרויות לוועדה, למועד שלא יאוחר מהיום האחרון להגשת רשימות מועמדים (היום ה-42 שלפני יום הבחירות). לעניין זה נציין כי רק ביום ה-23 שלפני יום הבחירות ניתנים פסקי הדין בבית המשפט העליון בעניין אישור הרשימות ופסילתן – כלומר התקשרות שתיעשה לפני כן עלולה להיות לא תקפה (שכן היא יכולה להיות עם רשימה שנפסלה לאחר המועד האחרון להגשת ההתקשרויות).

- ב. חלופת ביטול אחוז החסימה והחלפתו בהגבלה על הרשימה הקטנה ביותר שיכולה להכנס:**
3. לבקשת היועצת המשפטית לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ערכנו סימולציה על בסיס תוצאות הבחירות לכנסת ה-19 לחלופה זו, המסומנת כגרסה ה' במסמך שהעביר הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.
- ראשית, יש להבהיר כי התבססות על תוצאות בחירות קודמות אינה מאפשרת שינויים בדפוסי ההצבעה (שקרוב לוודאי שיהיו, במידה ותתקבל ההצעה) או התחשבות בהסכמי עודפים מרובים (כפי שמוצע). לפיכך, יש לקחת את התוצאות של סימולציות אלו בערבון מוגבל.
- מסמך הסימולציה המלא מצורף לנוחות חברי הוועדה, אך כבר בעת הזו נציין את הנתונים הבאים:
- (א) המודד האחיד גדל ל-31,606 קולות מ-29,366 קולות – כלומר, מנדט שלם "עולה" 2,240 קולות יותר (עליה של כמעט 10%);
- (ב) לפיכך, בשיטה זו קיבלו כל המפלגות פחות מנדטים בחלוקה הראשונית. עניין זה השפיע ביתר שאת על המפלגות הגדולות. כך למשל, העבודה ויש עתיד קיבלו יחדיו פחות 2 מנדטים בחלוקה זו; הליכוד והבית היהודי קיבלו 3 מנדטים פחות (יחדיו) בחלוקה הראשונית.
- (ג) לעומת זאת, בחלוקה זו נכנסו לחלוקה מפלגות נוספות (שלא נכנסו לכנסת בבחירות האחרונות, באחוז החסימה שחל) – רשימת עוצמה לישראל קיבלה 2 מנדטים ורשימת עלה ירוק קיבלה מנדט אחד.
- (ד) כמות המנדטים העודפים גדלה, מ-7 ל-9 בחלוקה הראשונית שלהם. יצויין שבשיטה זו נדרשת חלוקה נוספת של מנדטים עודפים, לאחר הורדת הרשימות שלא יגיעו לסף המנדטים שייקבע בחוק – וסך כל המנדטים העודפים הוא 11.
- (ה) התוצאות לפי שיטה זו, בהשוואה לבחירות הקודמות, יפורטו להלן –

תוצאות הבחירות הקודמות	חלופה זו לפי 4 מנדטים	חלופה זו לפי שני מנדטים	רשימה
15	15	14	העבודה
7	7	6	יהדות התורה
3	4	4	בלי"ד
4	4	4	חד"ש
12	11	11	הבית היהודי
31	30	30	הליכוד
2	4	4	קדימה
6	6	6	מרצ
0	0	2	עוצמה לישראל
6	6	6	התנועה
19	18	18	יש עתיד
4	4	4	רע"מ
11	11	11	תע"ל
120	120	120	שי"ס
			סה"כ

- ג. אחוז חסימה של 3.33: התבקשנו על ידי הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, להעביר סימולציה של תוצאות הבחירות הקודמות על בסיס אחוז חסימה של 3.33% (המקביל ל-4-

מנדטים). נציין כי העלאה זו של אחוז החסימה מעלה את סך הקולות של סף החסימה החוקי מ-75,855 קולות ל-125,936 קולות - להלן התוצאות:

תוצאות הבחירות הקודמות	אחוז חסימה של 3.33%	רשימה
15	16	העבודה
7	7	יהדות התורה
3	0	בלי"ד
4	0	חד"ש הבית
12	13	היהודי
31	33	הליכוד
2	0	קדימה
6	6	מרצ
0	0	עוצמה לישראל
6	7	התנועה
19	21	יש עתיד
4	5	רע"מ
11	12	תע"ל
120	120	ש"ס
		סה"כ

ד. חלופה ד' – הצעת חה"כ דב חנין:

4. כן נתבקנו להעביר סימולציה שבוצעה על סמך הצעתנו של חה"כ חנין שהועברה ליעוץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לאחר הדיון. להלן התוצאות בשיטה זו, שהן משוות לתוצאות לפי גרסה ו', ותוצאות האמת של הבחירות הקודמות:

תוצאות האמת	חלופה ד'	רשימה
14	15	העבודה
6	7	יהדות התורה
4	3	בלי"ד
4	4	חד"ש הבית
11	12	היהודי
30	30	הליכוד
4	4	קדימה
6	6	מרצ
2	0	עוצמה לישראל
6	6	התנועה
18	18	יש עתיד
4	4	רע"מ
11	11	תע"ל
120	120	ש"ס
		סה"כ

5. מסמך אקסל המפרט את דרכי החישוב ואת התוצאות מצורף למסמך זה.

ה. לסיכום

6. יש להדגיש, לסיכום התייחסותנו זו, כי כל החלופות שלעיל מהוות שינוי מהותי בדרך חישוב המנדטים, אותו יש לבחון בכובד ראש ובכל הזהירות המתחייבת. זאת ועוד, לא ניתן להסיק מהסימולציות השונות שנערכו על בסיס תוצאות הבחירות הקודמות, כיצד השינוי ישפיע בהכרח על תוצאות הבחירות, שכן שינויים אלו, מטבעם, עשויים להשפיע גם על דרכי התנהגות הרשימות וגם על דפוסי ההצבעה של הבוחרים.

בברכה,

אורלי עדס
המנהלת הכללית

עותקים: כב' השופט סלים ג'ובראן, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20
עו"ד סיגל קוגוט, המשנה ליועץ המשפטי לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת החוקה, חוק ומשפט
עו"ד דין ליבנה, היועץ המשפטי לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת