

קווים לשיטת בחירות מעורבת אזורית-ארצית

דעה אישית

מאת

פרופ' יצחק ה' קלינגהופר

מגרעותיה של השיטה הנוכחית

שיטת הבחירות הנוהגת אצלנו יוצאת דופן, באשר שטח המדינה כולו משמש איזור בחירות אחד. אמנם, לפי חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט-1969, קיימים "אזורי בחירות" (סעיף 8), ולכל "איזור בחירות" מתמנית "ועדת בחירות אזורית" (סעיפים 15(ב) ו-19), אבל תפקידה אינו אלא משני-טכני: היא מסכמת את ספירת הקולות של ועדות הקלפי ומעבירה את הומר הבחירות מוועדות אלו לוועדת הבחירות המרכזית (סעיף 79(ג)). המועמדויות לבחירות לכנסת אינן אזוריות אלא ארציות בלבד: הן לובשות צורה של רשימות מועמדים ארציות (הוראות פרק ו' לחוק). אשר לתוצאות הבחירות, הרי אף הן נטולות כל גורם אזורי: "לענין תוצאות הבחירות יראו את שטח ישראל כולו כאזור אחד" (סעיף 14). כל המנדטים מחולקים בין רשימות המועמדים הארציות (פרק ח' לחוק), ואין לך חבר-כנסת שייצג איזור. יוצא, כי "אזורי הבחירות" שלנו אינם אזורי בחירות אמיתיים, כהוראתם המקובלת בעולם הרחב. לבחירות שהן כולן ארציות (לא אזוריות) מגרעת מסויימת. את רשימות המועמדים קובעים מרכזי המפלגות, ללא זיקה לשיקולים רגיונאליים, ובלי כל צורך להתחשב בקרבת המועמד לתושבי האיזור. השיטה הארצית-גרידא מזלזלת בחשיבותו של הקשר בין ציר הפרלמנט ואיזור מסויים. ואל נאמר כי שטח ישראל קטן מכדי להיות מחולק לאזורי בחירות. חבר-כנסת חיפאי קרוב לחיפאים ומרוחק מאנשי אילת או באר-שבע. מדינות קטנות ממדינתנו ראו צורך לחלק שטחן לאזורי בחירות¹.

תכנית תחיקתית לשילוב שתי השיטות — האזורית והכלל-ארצית

בל נשלה את עצמנו ובל נחשוב, כי הנהגת עקרון האזוריות תעביר בקרב המפלגות את כובד המשקל כולו, בדבר הסלקציה של המועמדים, מן האוליגרכיות המרכזיות אל הסניפים האזוריים. יש להניח, כי ראשי המפלגות המנצחים על ענייניהן יקחו חלק נכבד בקביעת רשימות המועמדים האזוריות. אבל הם לא יוכלו שלא לשתף בהכרעות אלו את הנהלות המפלגות שבאזורים. אלה תפעלנה למען מינוי מועמדים, הידועים כבקיאים

1 מאלטה, שמספר חברי בית הנבחרים שלה הוא 50, מחולקת ל-10 אזורי בחירות. בלוקסמבורג גבחרים 56 צירי הפרלמנט ב-4 אזורים, ואפילו בליכטנשטיין הקטנה על 15 ציריה, בוחרים תושבי איזור אחד בתשעה, ותושבי איזור שני בששה צירים.

בבעיות האיזור וכסואפים במיוחד לקידומו ושיפור מצב תושביו. עקב כך יהיה הקשר בין נבחרו האיזור והאזרחים היושבים בו הדוק מן הקשר המקשר כיום בין חברי-הכנסת ובחוריהם. תגבר הדצנטרליוציה בתוך המפלגות, והיא תפחח רוח דמוקרטית יותר בחייהן הפנימיים.

כידוע, הכנסת נותנת את דעתה, מזה כמה שנים, על פרויקט תחיקתי, שנושאו הצעת חוק-מסגרת, אשר בו מוצע, שרוב חברי-הכנסת ייבחרו בבחירות אזוריות-יחסיות, ומיעוטם – בבחירות ארציות-יחסיות.² השילוב בין שתי השיטות סביר משלושה טעמים: ראשית, רצוי להימנע ממצב זה מן השיטה הארצית אל השיטה האזורית – בלבדית; שנית, בישראל, "התודעה האזורית" עדיין בשלבים של התהוות – היא אמנם מציאותית במידה מספקת כדי להצדיק את הפיכת האזוריות לגורם חשוב בקביעת שיטת הבחירות, אבל היא טרם התגבשה עד כדי כך, שנכון היה כבר היום לבנות את שיטת הבחירות עליה בלבד ולוותר על הארציות כאחת מתשתיותיה; ושלישית, ההתגוששות הבין-מפלגתית, שהולידה את המערך ומצאה את ביטויה בהקמתו של גח"ל (ואחר-כך של הליכוד), העמידה גושים אלה בפני הצורך לקבוע מראש מפתח פנימי לחלוקת המנדטים בין הטיבותיהם, ואת זה קל יותר (או פחות קשה) לעשות, כאשר חלק ניכר מהברי הפרלמנט נבחר לפי שיטה ארצית.³

להלן, הנני להעלות כמה רעיונות אישיים, שתכליתם לענות על השאלה, מה התוכן שבו רצוי למלא את המסגרת התחיקתית המוצעת כאמור לשילוב שתי השיטות (אם הכנסת תקבל אותה), וכיצד רצוי להסדיר את השיטה המיטולבת באשר לפרטיה העיקריים. אני מצדד בעקרון, שרוב חברי-הכנסת ייבחרו בבחירות אזוריות ומיעוטם בבחירות ארציות. דומני, כי יהיה זה יחס סביר בין שתי המתכונות אם שמונים חברי-כנסת ייבחרו לפי שיטה אזורית וארבעים על יסוד שיטה כלל-ארצית. הצעותי הבאות מבוססות על חלוקה מספרית זו של הצירים באשר לאופן היבחרם.

בחירת שמונים חברי-כנסת באזורים על-פי מודד ארצי א'

אשר לבחירות האזוריות, הצעתי היא, שיטת המדינה יחולק לשישה-עשר אזורים, ובכל איזור ייבחרו חמישה צירים בבחירות יחסיות על-פי רשימות מועמדים אזוריות. אדם לא יוכל להיות מועמד ביותר מאיזור אחד (אם כי יוכל להיות גם מועמד ארצי – ראה להלן), ואת כדי למנוע שיבוש אופיה האזורי של בחירתו. בכל רשימה יוכלו להיכלל עד עשרה שמות, ולכשתתפנה משרתו של ציר איזורי יבוא במקומו ראשון הלא-נבחרים מאותה רשימה. החלוקה לשישה-עשר אזורי הבחירות תיקבע על-ידי רשות נויטראלית ובלתי תלויה (למשל, על-ידי בית-משפט או גוף מיוחד שרוב חבריו הם שופטים), באופן כזה שבכל איזור מספר הזכאים לבחור יהיה ככל האפשר סמוך לחלק השישה-

2 ראה הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 5), שנתפרסמה בח"ח תשל"ג, עמ' 234, וההתי-פתחויות מאו.

3 שילוב שתי השיטות נהוג בדנמרק, שם 135 צירים נבחרים ב-23 אזורים ו-40 בארץ כולה כמשמשת איזור אחד, ובאיסלנד, המחולקת לשמונה אזורים, כש-49 מבין 60 הצירים הם אזורים ו-11 כלל-ארציים. בשתי המדינות הללו, הבחירה של חלק מן הצירים בשיטה ארצית תכליתה ליישר סטיות מן היחסיות הנובעות מבחירת הצירים האזוריים.

עשר מכלל הזכאים לבחור בארץ כולה. לפי עקרון זה תעודכן החלוקה לפני כל מועד בחירות, על-פי פנקס הבוחרים האחרון (או, אם מבחינה טכנית בגלל קירבת מועד הבחירות הדבר לא ייתכן, על-פי הפנקס הלפני אחרון). ההכנה השנתית של הפנקס, הנהוגה לפי חוק הבחירות שלנו (סעיף 26), מבטיחה מידה נאותה של יעילות העדכון. אם יתברר, כי מטעמים דמוגיאוגראפיים, חברתיים, כלכליים או מוניציפליים, או מסיבות סבירות אחרות רצוי, שמספר האזורים יהיה שונה מן המוצע לעיל, ושמספר המנדטים לא יהיה זהה בכל איזור, הרי חלוקת השטח לאזורים והחלוקה של שמונים המנדטים ביניהם לא יהיו כמו שהוצע, אלא בהתאם לשיקולים האמורים, ובלבד שהיחס בין מספר הזכאים לבחור ובין מספר המנדטים יהיה פחות או יותר זהה בכל איזור, ובתנאי הנוסף שאיזור לא יהיה יותר-מדי קטן באשר לשני המספרים (התלויים זה בזה), שכן "פרצלציה" מופרות תקשה על ריכוז קולות באיזור אחד ותוכל להיות מנוצלת לפגיעה שרירותית במפלגות לא-גדולות.

אמצעי, העשוי להביא לעיקום רציני של תוצאות הבחירות, הוא המודד האיזורי, כשהוא משמש קנה-מידה לחלוקת המנדטים האזוריים בין רשימות האיזור. כי הרי אם מספר הקולות הדרוש להשגת מנדט באיזור ייקבע לגבי כל איזור לחוד על-פי נתוני המיוחדים, יהיה הוא שונה מאיזור לאיזור, זאת לא רק עקב החלוקה הגיאוגראפית לאזורי הבחירות (תוצאה שניתן לצמצם לממדים מינימליים אגב החלוקה הגיאוגראפית עצמה, כפי שהוצע לעיל), אלא גם כתוצאה משיעורים שונים מאיזור לאיזור באשר להשתתפות ציבור הבוחרים בהצבעה. המודד האיזורי הופך את תוצאות הבחירות לפונקציה של החלוקה הגיאוגראפית ושל מידת ההשתתפות בבחירות. במשטר של הצבעה וולונטארית (לא-קומפולסורית) לא ניתן למנוע את העיוות אלא באמצעי אחד, הוא המודד הארצי. יתרונו גם בזה שהוא אמצעי חלק ופשוט. נייטיב לעשות אם נאמץ לעצמנו עקרון זה. להבטחת השיוויון של הכוח האלקטוראלי, המביא לזכייה במנדט באיזור, מודד ארצי עדיף, מכל הבחינות, ממודד אזורי.

לחישוב המודד הארצי, לענין חלוקת המנדטים באזורים, רצוי לנהוג כדלקמן: כלל הקולות הכשרים בארץ יחולק לשימונים ואחד (סך-כל המנדטים האזוריים, נוסף אחד), והמספר השלם היוצא מן החילוק והנשאר אחרי שמיטת השברים, יהיה המודד הארצי⁴. הוא יסתכם, איפוא, בערך, ב-1.23% מס"כ הקולות הכשרים בארץ (המספר המדוייק יהיה תלוי בגודל השברים שיושמטו כאמור). נקרא למודד ארצי זה, אשר יחול על חלוקת המנדטים האזוריים, "המודד הארצי א" (לעומת "המודד הארצי ב" שישמש יסוד לחלוקת המנדטים הארציים, כפי שיוסבר בהמשך הדברים). רשימה, המשתתפת בבחירות באיזור פלוני, תזכה במספר המנדטים היוצא מחילוק מספר קולותיה הכשרים באותו איזור,

4 בדרך זו של חישוב המודד נהגו בבחירות לאסיפה המכוננת: סעיף 30(א) לפקודת הבחירות לאסיפה המכוננת, תש"ט-1948, ע"ד תש"ט, תוס' א', עמ' 52 (המודד היה אז הפועל היוצא מחלוקת "המספר הכללי של הקולות הכשרים למספר הצירים נוסף אחד"). מאז הבחירות לכנסת השניה מחלקים, לענין זה, את סך-כל הקולות הכשרים למספר חברי הכנסת, מבלי להוסיף עליו "אחד": ראה כעת סעיף 81(ב) לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט-1969, ס"ח תשכ"ט, עמ' 103. השאלה איזו דרך רצויה יותר, אין לה תפקיד מרכזי לגבי הסוגיה של שינוי שיטת הבחירות.

במודד הארצי א'. בשלב ראשון זה של חישוב התוצאות ייצאו נבחרים מועמדי הרשימה לפי הסדר שהם מופיעים בה, עד למיצוי מספר המנדטים שהיא זכתה בו כאמור. המנדטים האזוריים שנתרו, כלומר, שלא חולקו כאמור בשלב הראשון של חישוב תוצאות הבחירות, יחולקו, בכל איזור בנפרד, בין המפלגות המשתתפות בו בבחירות, לפי שיטת חלוקה שהמחוקק יאמץ בנושא זה. שתי השיטות שהתנסינו בהן עד כה לצורך זה, ושהמחוקק יוכל לבחור ביניהן, הן: האחת, "שיטת גודל העדפים", שהשתמשו בה החל בבחירות לכנסת השנייה ועד הבחירות לכנסת השביעית (ועד בכלל)⁵; והשנייה, "שיטת הממוצע המשותף הגבוה ביותר", אישר נהגו לפיה בבחירות לאסיפה המכוננת (היא הכנסת הראשונה)⁶, ושהחזרה לתהייתה לקראת הבחירות לכנסת הסימנית⁷. אינני בא בהקשר זה להביע דעת, איזה שיטה מן השתיים עדיפה מרעוה, כי הרי בתמונה הכוללת של הרפורמה המוצעת שאלה זו איננה אלא שולית בלבד. אני מציע, כי מפלגה שלא קיבלה מנדט באף איזור אחד בשלב הראשון של חלוקת המנדטים האזוריים (מפני שלא השיגה בשום איזור את המודד הארצי א'), אף לא תזכה במנדט בשלב השני (בזכות עודפיה). רצוי שההשתתפות בחלוקת המנדטים האזוריים תהיה מותנית במרוכנות מינימלית של כוחה האלקטוראלי של המפלגה לפחות באיזור אחד. מן הדין, אם כן, שאי-השגת מנדט בשלב הראשון תחסום גם את הדרך להשגת מנדט בשלב השני, כלומר, להשגתו כתוך המנדטים האזוריים שנתרו. ברם, היא לא תשלול מן המפלגה את הזכות להשתתף בחלוקת המנדטים הארציים, המוסברת להלן.

בחירת ארבעים חברי-כנסת בבחירות ארציות על-פי מודד ארצי ב'

ארבעים חברי-כנסת ייבחרו בבחירות ארציות-יחסיות. המפלגות יתחרו ביניהן, לענין זה, ברשימות מועמדים ארציות, וחישוב התוצאות יהיה ארצי בלבד. ברשימות הארציות יוכלו להיכלל גם מועמדים שנכללו ברשימות האזוריות, והרשימות הארציות אף יוכלו להיות מורכבות רק ממועמדים כאלה או כלל לא לכלול אותם, הכל לפי רצונה של המפלגה בעלת הרשימה.

בחלוקת ארבעים המנדטים הארציים ישתתפו רשימות, שהשיגו בארץ כולה קולות כשרים במספר, שיהיה שווה ל"מודד הארצי ב'", או יעלה עליו. המודד הארצי ב' יהיה המספר השלם היוצא מחילוק סך-כל הקולות הכשרים שנספרו בארץ, לארבעים ואחד, והנשאר לאחר שמיטת השברים⁸. המודד הארצי ב' יסתכם, איפוא, בערך, ב-2.44% מכל הקולות הכשרים בארץ (המספר המדוייק יהיה שוב תלוי בגודל השברים שיושטמו כאמור). מפלגה תשתתף בחלוקת המנדטים הארציים אף אם לא השתתפה בבחירות האזוריות או לא זכתה במנדט אזורי, ובלבד שקיבלה מספר קולות שאינו נופל מן המודד הארצי ב'.

5 השיטה נקבעה לראשונה בסעיף 38(ד) לחוק הבחירות לכנסת השנייה, תשי"א-1951, ס"ח תשי"א, עמ' 110.

6 לתיאור שיטה זו ראה: סעיף 30(1) לפקודת הבחירות לאסיפה המכוננת, תש"ט-1948, ע"ר תש"ט, תוס' א', עמ' 52.

7 ראה חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 4), תשל"ג-1973, ס"ח תשל"ג, עמ' 108; והשווה גם דברי ההסבר שליוו את הצעת החוק הנוגעת בדבר, ה"ח תשל"ג, עמ' 138.

8 ראה ה"ש 4 לעיל.

מן הרשימות הארציות יימחקו השמות של המועמדים שנבחרו באזורים. רשימה ארצית תזכה במספר מנדטים כמספר השלם היוצא מחילוק קולותיה הכשרים בארץ, במועד הארצי ב'. המנדטים שיוותרו לאחר חישוב זה, כלומר, שיהיו חסרים למילוי המכסה של 40 (עודף המנדטים הארציים), יחולקו בין הרשימות הארציות בהתאם לשיטת גודל העדפים או שיטת הממוצע המשותף הגבוה ביותר, הכל לפי טעמו ורוחו של המחוקק – ושוב – לא אומר איוו מהן עדיפה בעיני לענין זה, שכן גם כאן חשיבותה של שאלה זו לביאור הנושא העיקרי שלנו (החלפת בחירות כלל-ארציות בבחירות ארציות-אזוריות מעורבות) איננה אלא משנית.

כפי שצויין לעיל, יימחקו מן הרשימות הארציות השמות של המועמדים שנבחרו באזורים. התפטרותו של נבחר אזורי תזכה בחברות בכנסת את ראשון הלא-נבחרים באותה רשימה אזורית, אך היא לא תחזיר לתחייה את מועמדותו הארצית המחוקק של המתפטר. הסדר זה רצוי בעיקר למניעת שיבושים מניפולטיביים במפתח-החלוקה הבין-חטיבתי בתוך גוש של מפלגות שהתאחדו לרשימה אחת, שכן, אחרת, יוכל המתפטר לגרום, על דעת עצמו, לשיבושים כאלה בלי להסתכן באבדן מקומו בכנסת. התפטר נבחר ארצי, יבוא במקומו ראשון הלא-נבחרים מאותה רשימה ארצית.

מפלגה תוכל להשתתף או בבחירות אזוריות בלבד (בכל האזורים, או באחד או אחדים מהם), או בבחירות ארציות בלבד, או בבחירות האזוריות והארציות גם יחד. אינני מציע אחוז חסימה מיוחד. החסימה תפעל בדרך טבעית: לגבי המנדטים האזוריים כתוצאה מכך, שהמפלגה לא השיגה באף אזור את המודד הארצי א', ולגבי המנדטים הארציים עקב כך, שלא עלה בידה להשיג בארץ כולה את המודד הארצי ב'. הדברים לא יהיו שלובים זה בזה: מפלגה תוכל לזכות במנדט אזורי גם אם לא השיגה את המודד הארצי ב', והיא תוכל לזכות במנדט ארצי (או מנדטים ארציים), אף אם לא השיגה בשום אזור את המודד הארצי א'.

הצבעה משותפת אחת לגבי שני מישורי הבחירות בפתק אחד בלבד

היות ולפי תכנית זו, אם התקבל, תהיינה קיימות שתי מתכונות של בחירות – האזורית והארצית – זו בצד זו, ניתן לחשוב על האפשרות, שהבוחר יצביע בשני פתקי הצבעה, מהם יושם אחד במעטפה המיועדת לבחירות הארציות ואחד במעטפה המיועדת לבחירות האזוריות. כשלעצמי לא הייתי תומך ברעיון זה. הצבעה כפולה תאפשר לבוחר להצביע בעד מפלגות זונות, אולי אף אנטגוניסטיות, דבר שאינו מתיישב כלל עם מהות בחירתו של גוף אחד ויחיד כמו הכנסת. קולו של בוחר מן הדין שיהא אחד ויינתן למפלגה אחת. תהיה לה רשימה ארצית ולא תהיה לה רשימה באזור של הבוחר, לא יהיה לקולו משקל בבחירות האזוריות, ולהיפך: תהיה לה רשימה באזור ולא תהיה לה רשימה ארצית, לא יהיה לקול הבוחר משקל בבחירות הארציות. אך את הקיפוח הזה, העשוי להיגרם למפלגה, תוכל היא למנוע על-ידי הצגת רשימות בשני המישורים, ואין רע בדבר ששיטת הבחירות תעודד אותה לנהוג כך. לפיכך, יש להגות, כי בד"כ המפלגות יעמידו לבחירה גם מועמדים ארציים וגם מועמדים אזוריים בכל האזורים, וכי במקרה הרגיל קולו של הבוחר יובא בחיבון גם לענין הבחירות האזוריות וגם לצורך הבחירות הארציות. בהתאם לשיטה המוצעת יהיה למודד הארצי א', לפיו יחולקו המנדטים האזוריים,

ולמודד הארצי ב', שישמש אמצעי לחלוקת המנדטים הארציים, בסיס זה, הוא אותו סך-כל הקולות הכשרים שניתנו בכל רחבי הארץ, אלא שמודד א' ייקבע על-ידי חילוק מספר זה לשמונים ואחד, בעוד שמודד ב' ייקבע על-ידי חילוקו לארבעים ואחד.

הבטחת יחסיות ושיוויון מירביים

ער אני לכך, שכתוצאה משיטת הבחירות שקוויה הותוו לעיל, מפלגה עשויה לצאת מקופחת, אם לא תרכז באף איזור אחד מספר קולות שיהיה לפחות שווה למודד הארצי א'. נניח, לדוגמא, שהיא השיגה 5% מסך-כל הקולות בארץ, אך לא הגיעה בשום איזור לשיעור המינימלי של המודד הארצי א' (1.23%): היא תזכה או בשני מנדטים ארציים ולא תקבל אף מנדט איזורי אחד. לעומתה, מפלגה אחרת שהשיגה, כמותה, בכל הארץ 5% מכלל הקולות, אך ריכזה לפחות באיזור אחד מספר קולות שאינו נופל מן המודד הארצי א', תוכל לזכות, מלבד שני המנדטים הארציים המובטחים לה בלאו הכי, בארבעה מנדטים אזוריים. ברם, אי-שיוויון זה ניתן לראותו כמוצדק אם מעריכים הערכה חיובית את הדרישה, שלצורך חלוקת המנדטים האזוריים המפלגה תגלה את הכושר לרכז לפחות באיזור אחד גרעין מינימלי של בוחרים שהצביעו בעדה. מידת הריכוז המוצעת איננה גבוהה, והיא לא תפעל כחסימה מוחלטת, כי הרי אם המפלגה לא תצמוד בה, היא תהיה, בכל זאת, כן זכאית להשתתף בחלוקת המנדטים הארציים.

בנתון להריג אחד זה מעקרון השיוויון, חריג שניסיתי להצדיקו ושהוא מתון יחסית, בהשוואה להריגים מסוג דומה בארצות אחרות, שאיפת הצעתי היא להבטיח יחסיות ושיוויון מירביים בחלוקת המנדטים. אין זה נכון לומר, שעצם המעבר לבחירות אזוריות-ארציות מעורבות יוביל באורח אוטומטי לעיוות תוצאות הבחירות. עיוות—בגדר האפשרות הוא. אבל ניתן למנוע אותו על-ידי קביעת הסדרים מתאימים בחוק הבחירות, כגון אלה המוצעים ברשימה זו. הקו המנחה ליישום הרפורמה, מן הדין שיהיה זה: רפורמה—כן, אבל תוך שמירת היחסיות והשיוויון, ותוך שלילת כל נסיון לגרום לעיוותים.