

חובת הצבעה בבחירות לכנסת: אתגרים והסתייגויות

אסף שפירא | עופר קניג | גיא לוריא

נובמבר 2021



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לסדר
40



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חובת הצבעה בבחירות לכנסת: אתגרים והסתייגויות

אסף שפירא | עופר קניג | גיא לוריא

הצעה לסדר 40
נובמבר 2021

Compulsory Voting in Knesset Elections: Challenges and Reservations
Assaf Shapira, Ofer Kenig, Guy Lurie

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 9-345-519-965-978 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2021
נדפס בישראל, תשפ"ב/1/2021

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל
סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	פרק 1. חובת הצבעה - רקע
19	פרק 2. האם חלה ירידה מדאיגה בשיעורי ההצבעה בישראל?
27	פרק 3. חובת הצבעה בישראל - רקע
32	פרק 4. חובת הצבעה בבחירות לכנסת - הערות חוקתיות
41	פרק 5. המלצות
49	רשימת המקורות

תקציר

מסמך זה נכתב במסגרת המאמצים למצוא דרכים להעלות שיעור הצבעה בבחירות לכנסת, שיעור שירד מאוד מראשית שנות ה-2000. לשם כך נתמקד באחד המנגנונים הנהוגים בעולם להגברת ההשתתפות בבחירות – חובת הצבעה. מדובר

בהטלת חובה חוקית על בעלי זכות הבחירה לממש את הזכות הזאת הלכה למעשה, ולעיתים קרובות גם הטלת סנקציות, למשל קנס כספי, על מי שאינו ממלא חובה זו.

לאחר סקירת הנושא מנקודת מבט היסטורית, תאורטית והשוואתית, נפנה לשאול אם יש להמליץ על אימוץ מנגנון כזה גם בישראל. לשם כך ניתח את דפוסי ההשתתפות בבחירות לכנסת, כדי להבין עד כמה קיצוני "משבר ההשתתפות" בישראל; ונבחן את האפשרות להטיל חובת הצבעה בישראל מכמה היבטים: עמדות הפוליטיקאים והציבור, ההשפעה הצפויה על תוצאות הבחירות, והקשיים החוקתיים והמעשיים הצפויים.

המסקנה העיקרית העולה ממחקר זה היא שאין מקום לאמץ חובת הצבעה בישראל. מסקנה זו מתחייבת בעיקר מהיעדר הנחיצות ברפורמה הזאת, בוודאי ברמת הנחיצות הנדרשת כדי להצדיק את הפגיעה בזכויות החוקתיות הגלומה בה, וכן בשל הסכנות הטמונות בה והקשיים הכרוכים ביישומה. נוסף על כך, אנו נציע שני תנאים מוקדמים הצריכים לדעתנו להתקיים בטרם תישקל תמיכה עתידית באימוץ חובת הצבעה: ירידה חדה ומתמשכת בשיעורי הצבעה, וניסיון לקדם חובת הצבעה כחלק מרפורמה כללית בשיטת הבחירות בישראל. מכל מקום, גם בדיון עתידי כזה יש להביא בחשבון את הקשיים המשמעותיים, את הבעיות החוקתיות-ערכיות, ואת הסכנות הכרוכים באימוץ חובת הצבעה. לעומת זאת, אנו מציעים כבר עתה לקדם רפורמות אחרות שיישעו להעלות את שיעורי ההצבעה בבחירות – בעיקר להגביר את הנגישות והגמישות בבחירות (גמישות במקום ההצבעה, הוספת קלפיות ניידות, הרחבת מנגנון ההצבעה המוקדמת) ולהרחיב את זכות ההצבעה לישראלים השוהים בחו"ל ומרכז חייהם בישראל.

פרק 1

חובת הצבעה - רקע

זכות הבחירה היא זכות יסוד בכל מדינה דמוקרטית, אולם לא כל האזרחים מממשים את הזכות הזאת, והתוצאה היא לעיתים אחוזי הצבעה נמוכים. רמות השתתפות נמוכות בבחירות עלולות לעוות את ההעדפות הכלליות של האזרחים ולפגוע בלגיטימיות של

המשטר. אחד המנגנונים שמטרתם להעלות את שיעור ההשתתפות בבחירות הוא חובת הצבעה. חובת הצבעה היא כלי מוסדי המחייב בחוק את האזרחים בעלי זכות הבחירה לממש את הזכות הזאת. אי-מילוי חובה זו גורר עימו לרוב סנקציות למיניהן.

1.1 סקירה היסטורית והשוואתית

את מקורותיה של חובת ההצבעה אפשר למצוא במחצית השנייה של המאה ה-19 ובתחילת המאה ה-20 בשני אזורים עיקריים – אירופה ואמריקה הלטינית. אימוץ חובת ההצבעה קשור לכמה סיבות ונסיבות עיקריות:

- חלק ניכר מהמדינות שאימצו חובת הצבעה, במיוחד המדינות הדמוקרטיות, עשו זאת בתקופה של התגבשות הדמוקרטיה וכחלק מרפורמות נוספות – בעיקר הרחבת זכות הבחירה (למשל בלגיה, הולנד וכמה מדינות באמריקה הלטינית) ואימוץ שיטת בחירות יחסית (למשל יוון, צ'ילה, אל סלבדור ופרו).
- רוב מדינות אמריקה הלטינית אימצו חובת הצבעה בראשית המאה ה-20, בין היתר, כדי למנוע הטיות בבחירות (שכן בחירות שבהן משתתפים בוחרים מעטים חשופות יותר לשחיתויות, לקניית קולות, להשפעה של "בוסים" מקומיים, לזיופים וכדומה).

* אנו מבקשים להודות למר גארי סטוק על תרומתו לתהליך החשיבה שהביא לכתיבת מסמך זה. אנו מודים גם למשתתפי הדיון שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה בדצמבר 2020, ובמיוחד לאורחים – מר מאיר שטריה ועו"ד איתן הברמן.

- הסבר נוסף הוא אינטרסים פוליטיים-אלקטורליים של גורמים מסוימים. בהקשר הזה נטען שבמדינות באירופה ובאוסטרליה החליטו כוחות שמרניים על חיוב הצבעה משום שחששו מהתעצמות כוחן ומהצלחתן של מפלגות הפועלים שקמו בעקבות הרחבת זכות הבחירה, ונהנו מיתרון ארגוני בולט בניוד בוחרים.

- יש מדינות שהושפעו מאימוץ חובת הצבעה במדינות שכנות, למשל מדינות באמריקה הלטינית.

- במדינות לא דמוקרטיות או דמוקרטיות למחצה חובת הצבעה מוטלת לעיתים כדי להגביר את הלגיטימיות של השלטון דרך הפגנת שיעורי השתתפות גבוהים בבחירות.

- ולבסוף, ההסבר ה"טבעי" ביותר – הרצון להיאבק בשיעורי הצבעה נמוכים. לדוגמה, באוסטרליה אומצה חובת הצבעה ב־1924 לאחר שבבחירות שנערכו ב־1922 עמד שיעור ההצבעה על 59.3% בלבד (ירידה מ־71.6% בבחירות הקודמות), ובבולגריה אומצה חובת הצבעה ב־2016 לאחר שבבחירות שנערכו ב־2013 וב־2014 עמד שיעור ההצבעה על כ־50% בלבד (לעומת 60.2% ב־2009).

מבט על המגמה הכללית חושף בבירור כי בשלושת העשורים האחרונים היו יותר מדינות שביטלו את חובת ההצבעה ממדינות שאימצו אותה (לוח 1). אפשר להצביע על כמה גורמים שהביאו לביטול חובת ההצבעה. ראשית, התחזקותן של תפיסות ליברליות המדגישות את חירותו של הפרט ורואות בהטלת חובה על מעשה ההצבעה התערבות לא מוצדקת. תפיסה זו רואה באי־הצבעה זכות בפני עצמה. שנית, מדינות אחדות לא אכפו את חובת ההצבעה במשך תקופה ארוכה, בין היתר, בשל קושי לאכוף אותה ביעילות, עד כדי כך שהחובה נהפכה פורמלית בלבד, הסנקציות כלל לא הופעלו – ולבסוף בוטלה חובת ההצבעה לגמרי (למשל איטליה, קפריסין והולנד). שלישית, הרצון להעביר את האחריות לעידוד הצבעה למפלגות ולמועמדים, ובכך גם לחזק את האחריותיות שלהם (סיבה זו הוזכרה, למשל, בדיונים בהולנד ובצ'ילה). לבסוף, כמו בנוגע לאימוץ חובת הצבעה, גם ביטולה נעשה לעיתים כחלק מרפורמה אלקטורלית רחבה, שהייתה אמורה לשפר את הדמוקרטיה בהיבטים של השתתפות והיענות

(בצ'ילה, למשל, חובת הצבעה בוטלה כאשר בוטלה גם החובה להירשם מראש כדי להצביע בבחירות).

עם זאת, גם כיום אימוץ חובת הצבעה עולה לפרקים לסדר היום הציבורי, ובכמה מדינות יש גורמים פוליטיים-חברתיים המקדמים חובת הצבעה, במיוחד לנוכח שיעורי הצבעה נמוכים בבחירות. כך, למשל, בבולגריה אומצה חובת הצבעה בשנים האחרונות, ב־2016 (אם כי היא נתקלה בקשיים חוקתיים, וראו להלן). בעת האחרונה פרסם מכון המחקר האמריקאי ברוקינגס, בשיתוף מרכז אש באוניברסיטת הרווארד, נייר עמדה התומך באימוץ חובת הצבעה בארצות הברית (Brookings Institution and Ash Center, 2020).

חובת הצבעה נהוגה כיום ב־26 מדינות.¹ 13 מהמדינות האלה נחשבות מדינות חופשיות על פי דוח החופש בעולם של Freedom House (2021).²

1 במדינות אחדות נהוגה חובת הצבעה בבחירות ברמה אזורית או מקומית. לדוגמה, בעבר הייתה נהוגה חובת הצבעה בשלוש "מדינות" באוסטריה, וכיום נהוגה חובת הצבעה בקנטון אחד בשווייץ.

2 על פי דוח זה, רק 83 מדינות וטריטוריות מוגדרות חופשיות. אם כי בחלקן מספר תושבים קטן מאוד, או שעצמאותן מוטלת בספק (למשל צפון קפריסין).

לוח 1
חובת הצבעה בעולם*

מדינות שביטלו את חובת ההצבעה	מדינות לא חופשיות או חופשיות למחצה שיש בהן חובת הצבעה	מדינות חופשיות שיש בהן חובת הצבעה
קפריסין (2017)	אקוודור (1947)	אוסטרליה (1924)
פיג'י (2014)	בוליביה (1952)	אורוגוואי (1934)
צ'ילה (2012)	גבון (1961)	ארגנטינה (1912)
הרפובליקה הדומיניקנית (2010)	הונדורס (1980)	בלגיה (1892)
ונצואלה (1993)	טורקיה (1982)	ברזיל (1932)
איטליה (1993)	לבנון [?]	בולגריה (2016)
גוואטמלה (1990)	מקסיקו (1857)	יוון (1926)
שווייץ (1974)	מצרים (1956)	לוקסמבורג (1900)
הולנד (1970)	סינגפור (1959)	ליכטנשטיין [?]
ספרד (1923)	פרגוואי (1924)	נאורו (1965)
	פרו (1933)	סמואה (2018)
	צפון קוריאה (1948)	פנמה (1948)
	תאילנד (1997)	קוסטה ריקה (1959)

* בסוגריים - השנה שבה אומצה או בוטלה חובת ההצבעה.

מקור: Brookings Institution and Ash Center, 2020; IDEA, 2021

1.2. ההסדרים למיניהם

חובת הצבעה אפקטיבית מחייבת, מצד אחד, רגולציה מפורטת הכוללת סנקציות ברורות לכול, ולעיתים גם מגדירה קבוצות אוכלוסייה הפטורות מחובת ההצבעה, ומן הצד האחר, רמה גבוהה של אכיפה.

סנקציות

ספרות המחקר מציינת כמה עונשים המוטלים על המפריים את חובת ההצבעה:

(1) היעדר סנקציה - יש מדינות שחובת ההצבעה בהן סמלית בלבד, ללא סנקציות. כך ביוון, בפנמה, בקוסטה ריקה ובבולגריה (בבולגריה הייתה סנקציה שבוטלה על ידי בית המשפט, ראו להלן). אפשר גם לאמץ סנקציה סמלית בלבד - כאשר יושמה חובת ההצבעה בבולגיה בפעם הראשונה, העונש על הפרה ראשונה שלה היה נזיפה, ורק לאחר מכן הוטלו קנסות.

(2) קנסות - בכל המדינות המטילות סנקציה כלשהי בגין הפרת חובת ההצבעה מוטלים קנסות. באוסטרליה עומד הקנס על 20 דולרים אוסטרליים (כ־50 ש"ח) ובסינגפור על 50 דולרים סינגפוריים (כ־120 ש"ח). במדינות אחרות גובה הקנס מדורג: בבולגיה הפרה ראשונה של חובת ההצבעה גוררת קנס של בין 5 ל־10 אירו (20 ו־40 ש"ח), והפרה שנייה גוררת קנס של בין 10 ל־25 אירו (40 ש"ח ו־100 ש"ח).

(3) שלילת זכות ההצבעה - מדינות אחדות נוטלות מאזרחים הנמנעים מלהצביע בבחירות כמה פעמים ברציפות את הזכות להשתתף בהן. למשל, בבולגיה נשללת זכות ההצבעה לעשר שנים מאזרח שלא השתתף בארבע מערכות בחירות ברציפות. בבולגריה פסל בית המשפט סנקציה כזאת.

(4) איסור למלא תפקידים בשירות המדינה ואיבוד הזכות להטבות ציבוריות - לדוגמה, בארגנטינה נשללת מאזרחים שהפרו את חובת ההצבעה הזכות להתמודד על תפקיד ציבורי לשלוש שנים, ובברזיל הענישה מחמירה אף יותר: המפריים אינם רשאים להגיש מועמדות לתפקיד ציבורי או לקבל שכר מרשויות השלטון. כמו כן, נשללת מהם הזכות להשכלה במימון המדינה.

אכיפה

כפי שנרמז לעיל, לא בכל המדינות יש אכיפה אפקטיבית של הסנקציות. למעשה, לפי מדדים בינלאומיים, רק בשתיים מ-13 המדינות החופשיות שבהן נהוגה חובת הצבעה רמת האכיפה מוגדרת גבוהה (אורוגוואי ונאורו). בארבע נוספות (אוסטרליה, בלגיה, ברזיל ולוקסמבורג) רמת האכיפה בינונית ובשאר האכיפה חלשה מאוד או שאין סנקציות כלל.³ אבל נראה שגם תיאור זה מחמיץ חלק מהמציאות: בבלגיה, למשל, רמת האכיפה מוגדרת "בינונית", אבל למעשה לא הוטל קנס בגין אי-הצבעה כבר יותר מ-20 שנה. באוסטרליה אכן מוטלים קנסות, אבל לאחר הבחירות ב-2007, למשל, רק 13% מהלא-מצביעים אכן שילמו קנס (Australian Electoral Commission, 2009).

פטורים

הפטור האוטומטי הנפוץ ביותר מחובת הצבעה הוא גיל מבוגר, 65 או 70 ומעלה (בין השאר, בארגנטינה, ברזיל, ביוון, בלוקסמבורג ובפרו). בכמה מהמדינות יש פטורים נוספים, למשל, לאנשי כוחות הביטחון, לאזרחים עם מוגבלויות ולאזרחים הגרים בחו"ל. חלק מהפטורים הנהוגים במדינות אחרות אינם רלוונטיים לישראל, כמו פטור לצעירים מתחת לגיל 18 (רלוונטי למדינות שגיל ההצבעה המינימלי בהן נמוך מ-18) ופטור למי שלא נרשמו להצבעה (רלוונטי למדינות שבהן יש להירשם מראש להצבעה בבחירות). נוסף על כך, בכל המדינות החופשיות המטילות סנקציות בגין אי-הצבעה, הלא-מצביעים יכולים לספק הסברים להפרת החובה. הצדקות לגיטימיות מקובלות הן מחלה ומוגבלות, היעדרות בשל נסיעה, אסון כלשהו (למשל אסון טבע) וטעמי דת או מצפון.

תמריצים חיוביים

רק במדינות ספורות ניסו לעודד הצבעה בבחירות באמצעות תמריצים כספיים חיוביים, והיו חוקרים שהמליצו על מנגנון כזה שימומן מקנסות שיוטלו על מי שלא הצביעו (Duffy and Matros, 2014). למשל, בבחירות לפרלמנט בבולגריה

ב־2005 ובבחירות המקומיות בנורווגיה ב־1995 הוגרלו בין המצביעים פרסים כספיים, אך ההשלכות על שיעור ההצבעה היו מעורבות, ומכל מקום לא היה למהלך הזה המשך. הצעה דומה הוצעה במשאל עם באריזונה שבארצות הברית ב־2006, אך נדחתה. אפשרות אחרת היא להעניק למצביעים תמריצים כספיים עקיפים יותר – בקולומביה, למשל, בעבר נהנו המצביעים מהנחות בתשלומים ממשלתיים ומגישה טובה יותר למשרות ציבוריות ולמוסדות לימוד (אם כי במידה רבה היה מדובר בסנקציה על הלא־מצביעים יותר מבתמריץ למצביעים). דרך נוספת לעודד הצבעה היא לקיים "הפנינג" במקום ההצבעה, לרבות הגשת מזון, כפי שמקובל, למשל, באוסטרליה (שם נערכים אירועי "על האש" במתחמי ההצבעה). מחקר אמפירי מצא שאירועים כאלה עשויים להעלות את שיעורי ההצבעה בכ־6.5% (Addonizio, Green, & Glaser, 2007).

1.3. הוויכוח הנורמטיבי על חובת ההצבעה

הוויכוח הנורמטיבי על חובת הצבעה הוא רחב ביותר, ולהלן נדון רק בעיקריו.⁴ המחלוקת בספרות המחקר סביב סוגיית חובת ההצבעה נוגעת למתח שבין חירות הפרט לבין היותו חבר בקהילת אזרחים; וליתר דיוק, בין זכותו להיות מוגן מהתערבות יתר של הקהילה, לבין חובתו הבסיסית לתרום לתהליך קבלת ההחלטות בה. מחלוקת זו משקפת מחלוקות רחבות הרבה יותר – בעיקר את זו שבין תפיסה ליברלית של אזרחות, המקדשת את זכויות הפרט ומבקשת לצמצם את חובותיו של האזרח ואת זכותה של המדינה להתערב בחייו למינימום הנדרש, לבין תפיסה רפובליקנית של אזרחות, הרואה בפרט חלק מקהילת אזרחים בעלי מאפיינים משותפים מסוימים, וסוברת שעל הפרטים בקהילה לתרום לה ולהשתתף השתתפות פעילה בעיצובה. אפשר גם לקשר את המחלוקת הזאת להבדלים בין חירות שלילית, שמשמעותה חופש מכפייה חיצונית, לחירות חיובית, המכוונת לחופש או ליכולת של הפרט לפעול למען הגשמתו העצמית.

4 לסקירה מקיפה של טיעונים נורמטיביים בהקשר של חובת הצבעה, ראו: Birch, 2016: 40-58

בעיקר חלוקים החוקרים בשאלה אם זכות ההצבעה מקפלת בתוכה גם את החובה להצביע, או שמא היא כוללת דווקא את הזכות שלא להצביע. הטיעון השכיח ביותר בדבריהם של המתנגדים לחובת הצבעה הוא שהזכות להצביע כוללת גם את הבחירה שלא לממש את הזכות הזאת, ומכאן שהטלת חובת הצבעה איננה דמוקרטית ביסודה. תפיסה ליברלית מצדיקה כפייה מסוג זה רק אם ההימנעות מהצבעה מזיקה לזולת. אולם, למעשה, האזרחים שאינם משתתפים בבחירות לא רק שאינם מזיקים לזולתם, אלא שבעצם הימנעותם הם אפילו מגבירים את השפעתם הפוליטית של המשתתפים. חוקרים אחרים מבקרים את הטענה שחובת הצבעה מוצדקת כיוון שמעשה ההצבעה תורם לטובת הכלל ולקהילה. בטענה כזאת, עונים המבקרים, יש משום צביעות, שכן לבוחר היחיד יש אפשרות זעירה להשפיע השפעה של ממש על התוצאות.

לעומת זאת, יש הטוענים כי אף שחובת הצבעה מפרה את חירות הפרט, מדובר בפגיעה מידתית ומתונה. יתר על כן, מדובר בהפרה שיש בה תועלת לטוב הציבורי (common good) ולשוויון חברתי. אחרים טוענים כי בחובת הצבעה אין הכוונה לחובה להצביע למפלגה או למועמד כלשהם, אלא רק להתייצב בתאריך מסוים בקלפי ולכל היותר לשלשל מעטפה לקלפי. על זכותו של האזרח שלא להצביע מגנה אפוא חשאיות הליך ההצבעה, המאפשרת לו להימנע באמצעות הטלת פתק לבן או מעטפה ריקה. בהקשר זה ראוי להזכיר גם את פסיקתו של בית הדין האירופי לזכויות אדם מ־1965, שקבע שחובת הצבעה איננה נוגדת את סעיף 9 של האמנה האירופית להגנה על זכויות אדם (ראו הרחבה בהמשך).

1.4 השפעות חובת ההצבעה

גם בנושא זה יש חילוקי דעות בין החוקרים. עם זאת, ככלל קיימת הסכמה שחובת הצבעה, בעיקר אם היא מלווה בסנקציות ובפעולות אכיפה ממשיות, מובילה לשיעורי הצבעה גבוהים יותר בבחירות. בבדיקה אמפירית של שיעורי ההצבעה בשנים 1945–2017 במדינות המוגדרות חופשיות, נמצא שבמדינות שיש בהן חובת הצבעה ורמת אכיפה בינונית או גבוהה, הגיעו שיעורי ההצבעה הממוצעים

לכ-85%, ואילו במדינות שיש בהן רמת אכיפה נמוכה הם עמדו על כ-77%. לעומת זאת, במדינות שאין בהן חובת הצבעה היו שיעורי ההצבעה הממוצעים מעט פחות מ-70% (Brookings Institution and Ash Center, 2020: 23).

בולטת גם העובדה שבעוד ששיעורי ההצבעה בדמוקרטיה המפותחות טובלים זה עשורים מירידה של ממש (אם כי בשנים האחרונות נרשמת גם מגמה הפוכה בכמה מהן), בדמוקרטיה המפותחות שיש בהן חובת הצבעה, כמו בלגיה, אוסטרליה ולוקסמבורג, הם שמרו על יציבות. לדוגמה, בבלגיה עמדו שיעורי ההצבעה הממוצעים בשנים 1975-1966 על 90.7%, ואילו בשנים 2006-2015 על 89.9% - ירידה קטנה מאוד. גם באוסטרליה ובלוקסמבורג הייתה המגמה בתקופות האלה דומה: באוסטרליה - ירידה מ-95.3% ל-93.7%; בלוקסמבורג - עלייה מ-89.4% ל-91.2%. לעומת זאת, בבדיקה של 16 דמוקרטיה מפותחות נמצאה בתקופה זו ירידה בממוצע שיעורי ההצבעה בכל מדינה, ובסך הכול ירידה תלולה למדי - מ-83.6% ל-74.2% (בממוצע במדינה) (קניג וטוטנאור, 2017: 47).

מחקרים אמפיריים רבים תומכים בטענה שיש קשר בין חובת הצבעה לשיעורי הצבעה גבוהים יותר, אם כי חלקם טוענים שהשפעתה של חובת ההצבעה מתבטלת ללא סנקציות או פעולות אכיפה יעילות (Fornos, Power, and Garand, 2004; Panagopoulos, 2008; Singh, 2011). בספרות יש גם ויכוח בשאלה אם השפעתה של חובת ההצבעה על שיעור ההצבעה היא השפעה תרבותית ארוכת טווח הנותרת בעינה גם לאחר ביטול חובת ההצבעה, או שהיא הופכת זניחה זמן קצר לאחר הביטול (Bechtel, Hangartner, and Schmid, 2018).

טענה חשובה נוספת היא שחובת הצבעה עשויה לצמצם את ההבדלים בין שיעורי ההשתתפות בבחירות בין אוכלוסיות שונות, ובעיקר להגביר את ההשתתפות של אוכלוסיות משכילות פחות ומבוססות פחות מבחינה כלכלית, הנוטות להשתתף פחות בבחירות;⁵ וכן להעלות את שיעור השתתפות של נשים (Córdova and Rangel, 2017), ולצמצם פערים בהשתתפות הנובעים מהשתייכות לאומית-

5 בהקשר הזה אף נטען שיש קשר מובהק בין חובת הצבעה לבין פערים כלכליים מצומצמים יותר. ראו למשל Chong and Olivera, 2008

אתנית-גזעית ומאזור גאוגרפי. עם זאת, יש חשיבות רבה לסנקציות המוטלות על לא-מצביעים – לדוגמה, קנס כספי עשוי לתמרץ במיוחד אוכלוסיות עניות להצביע, אך לסנקציות אחרות, כמו שלילת זכות הצבעה, אין השפעה כזאת. נשמעות גם טענות שמשום ששיעור הפתקים הפסולים גבוה יותר בקרב מצביעים מאוכלוסיות עניות ומשכילות פחות, למעשה אי-השוויון מבחינת הקולות הכשרים לא יצטמצם בעקבות הטלת חובת הצבעה, ואולי אפילו יגדל.⁶

נוסף על כך, מחקרים גם מצאו שחובת הצבעה מחזקת את הזדהות הבוחרים עם המפלגות (Shane and Thornton, 2013) ומשנה את האסטרטגיה של המפלגות בבחירות: משום שתפקידן של המפלגות בהנעת מצביעים לקלפיות מצטמצם, הן מסתמכות פחות על גיוס קולות באמצעות יחסי פטרון-קליינט ו"קניית קולות" ומדגישות יותר את המדיניות ואת העמדות האידאולוגיות שלהן (Singh, 2019a).

אולם לחובת הצבעה נמצאו גם השפעות שליליות, משום שהיא צפויה להעלות את שיעור המצביעים שאינם מזדהים עם מפלגה או עם אידאולוגיה מסוימת, לרבות אזרחים המנוכרים או עוינים לפוליטיקה בכלל, או בעלי הבנה ועניין מצומצמים בפוליטיקה. בשל כך, חובת הצבעה צפויה להוביל לריבוי פתקים לבנים או פסולים (Power and Garand, 2007; Ugglá, 2008; Singh, 2019b), ויש גם עדויות שהיא מובילה להתפלגות קולות המשקפת שיקוף מדויק פחות את העדפות האזרחים, ומעלה את שיעורי ההצבעה למפלגות קטנות או קיצוניות (Selb and Lachat, 2009; Singh, 2016). אך טענה זו שנויה במחלוקת, ויש מחקרים אמפיריים שמצאו שחובת הצבעה עשויה לצמצם דווקא את ההצבעה למפלגות קיצוניות, כיוון שהיא מפחיתה את תפקידן בגיוס בוחרים ובהנעתם לקלפיות (Malkopoulou, 2020). מבחינה פוליטית, הסברה המקובלת היא שחובת הצבעה מטיבה עם השמאל, בעיקר משום שהיא מביאה לקלפיות יותר מצביעים ממעמדות חברתיים-כלכליים נמוכים (טענה זו רלוונטית רק למקומות שבהם המעמדות האלה תומכים יותר בשמאל), (Bechtel, Hangartner, and Schmid, 2016), אם כי הממצאים בהקשר זה אינם אחידים, ויש הטוענים שהשפעתה על התוצאות זניחה (Hooghe and Stiers, 2017).

6 למחקרים על הקשר בין חובת הצבעה לשוויון, ראו Singh, 2015; Cepaluni and Hidalgo, 2016; Dassonneville, Hooghe, and Miller, 2017; Hoffman, León, and Lombardi, 2017

פרק 2

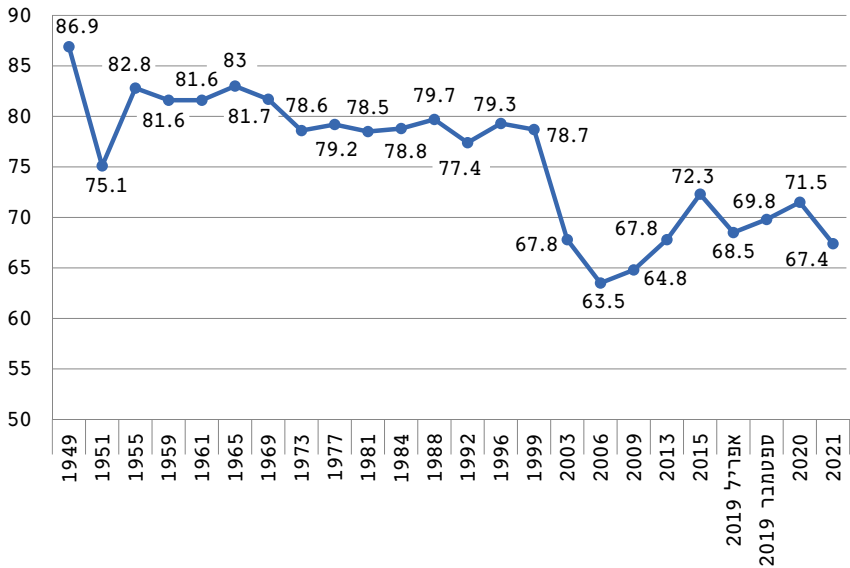
האם חלה ירידה מדאיגה בשיעורי ההצבעה בישראל?

כדי לבסס טענה שיש לאמץ חובת הצבעה בישראל, בעיקר לנוכח הקשיים, הסכנות והפגיעות הצפויות בשל כך בזכויות הפרט (ראו להלן), מן ההכרח להראות שיש בעיה קשה בכל הנוגע לשיעורי ההצבעה בישראל. בכך יעסוק הפרק הזה.

במבט כולל אפשר לצפות ששיעורי ההצבעה בישראל יהיו לכל הפחות ממוצעים בהשוואה בינלאומית. בין הגורמים הצפויים להציב את שיעורי ההצבעה בישראל ברמה ממוצעת ומעלה אפשר לציין את שיטת הבחירות היחסית, המאפשרת לבוחרים להצביע הצבעה "כנה", גם למפלגות קטנות יחסית, בלי לחשוש לבזבז את קולם; ואת הפוליטיקה הסוערת למדי המאפיינת את ישראל, שמקורה הן באיום הביטחוני המתמיד שהיא שרויה בו, הן בסכסוכים עמוקים המשסעים את החברה הישראלית. לעומת זאת, ישראל מתאפיינת באוכלוסייה צעירה למדי ויש בה מהגרים רבים - שתי קבוצות שלפי הספרות נוטות להצביע בשיעורים נמוכים יותר. ואומנם, בחמשת העשורים הראשונים לקיומה התאפיינו מערכות הבחירות בישראל בשיעורי הצבעה יציבים, 80% בערך (קניג וטוטנאור, 2017: 46). אלא שבראשית המאה ה-21 חלה ירידה חדה בשיעורי ההשתתפות בבחירות לכנסת, והם הגיעו לשפל של 63.5% בשנת 2006. מאז חלה אומנם התאוששות מסוימת, אך רמת ההשתתפות לא חזרה לרמות שאפיינו אותה עד 1999 (תרשים 1).⁷

7 יש גורמים נוספים הצפויים להשפיע על שיעורי ההצבעה בישראל, כמו חדירות הבחירות, רמת התחרותיות שלהן, גורמים הקשורים לציבורים מסוימים ועוד. לניתוח השינויים בשיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת לאורך השנים והגורמים להם, ראו למשל Shapira and Rahat, 2020

1 חרשים
שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת מ-1949 (ב-%)



מקור: נחוני ועדת הבחירות המרכזית.

כאמור, שיעורי הצבעה נמוכים יכולים להיות תסמין מדאיג לשחיקה בחוסנו של המשטר הדמוקרטי. אולם, האם בישראל אכן יש מקום לדאגה מבחינה זו? מתברר שהתשובה אינה חיובית בהכרח.

ראשית, כפי שצוין זה עתה, אחרי ירידה חדה בשיעורי ההצבעה בישראל בעשור הראשון של המאה ה-21 חלה התאוששות קלה. ממוצע שיעורי ההצבעה בחמש מערכות הבחירות שנערכו בין 2015 ל-2021 עמד על 70% כמעט. יתרה מזו, בניגוד לחששות, שיעורי ההצבעה בשלוש מערכות הבחירות שנערכו בתוך פחות משנה (אפריל 2019-מרץ 2020) דווקא עלו מבחירות לבחירות, בניגוד לתאוריה מקובלת שלפיה ריבוי מערכות בחירות בתוך זמן קצר מוביל ל"עייפות בוחרים"

(Franklin, 2004). בבחירות "הרביעיות" (מרץ 2021) אומנם חלה ירידה, אולם עדיין לא לרמות השפל של 2006-2009.

שנית, הירידה בשיעורי ההצבעה אינה ייחודית לישראל, אלא תופעה המאפיינת כמעט את כל הדמוקרטיות המפותחות, והיא אולי אחת התופעות הפוליטיות המזוהות והנחקרות ביותר בעשורים האחרונים. הירידה בשיעורי ההצבעה נובעת מתהליכים חברתיים-תרבותיים רחבים, שהובילו לפגיעה קשה באמון בפוליטיקה ובהשתתפות הפוליטית הממוסדת בכלל, ובאמון במפלגות בפרט. מחקר שבדק את שיעורי ההצבעה ב־19 דמוקרטיות מפותחות בין 1976 ל־2015 מצא שב־18 מהן נרשמו הממוצעים הנמוכים ביותר של שיעורי הצבעה בשני העשורים המאוחרים יותר. עם זאת, בהשוואה לדמוקרטיות מפותחות אחרות, הירידה בשיעורי ההצבעה בישראל הייתה חדה יחסית: מתוך 19 הדמוקרטיות, בישראל חלה הירידה החמישית בתלילותה מהשנים 1976-1985 לשנים 1996-2015 (קניג וטוטנאור, 2017: 47). בהקשר הזה ראוי שוב לציין שבשנים האחרונות ניכרת בחלק מהדמוקרטיות (למשל בארצות הברית) מגמה מסוימת של התאוששות ועלייה בשיעורי ההצבעה, מגמה שאפשר לייחס, בין השאר, להתגברות הקיטוב הפוליטי.

שלישית, בישראל ניכר פער בין שיעור ההצבעה הרשמי לבין שיעור ההצבעה בפועל. פער זה נוצר משום ששיעור ההצבעה הרשמי מסתמך על רישום בעלי זכות הבחירה בפנקס הבוחרים. בפנקס הבוחרים רשום כל מי שרשום כתושב במרשם האוכלוסין והוא אזרח ישראל ומעל גיל 18 ביום הבחירות. אלא שבעקבות מרשם האוכלוסין, בפנקס רשומים גם בעלי זכות בחירה שכבר אינם מתגוררים במדינת ישראל זה זמן רב, ואף בעלי זכות בחירה שנפטרו מחוץ לישראל ומשרד הפנים לא עודכן בכך. כיוון שבניגוד לדמוקרטיות רבות ישראל אינה מאפשרת לאזרחיה השוהים בחו"ל להצביע (מלבד אוכלוסיות קטנות מסוימות, כמו שליחי משרד החוץ וגופים אחרים), בפועל, יכולתו של מי שאינו מתגורר בישראל דרך קבע להצביע מוגבלת מאוד.

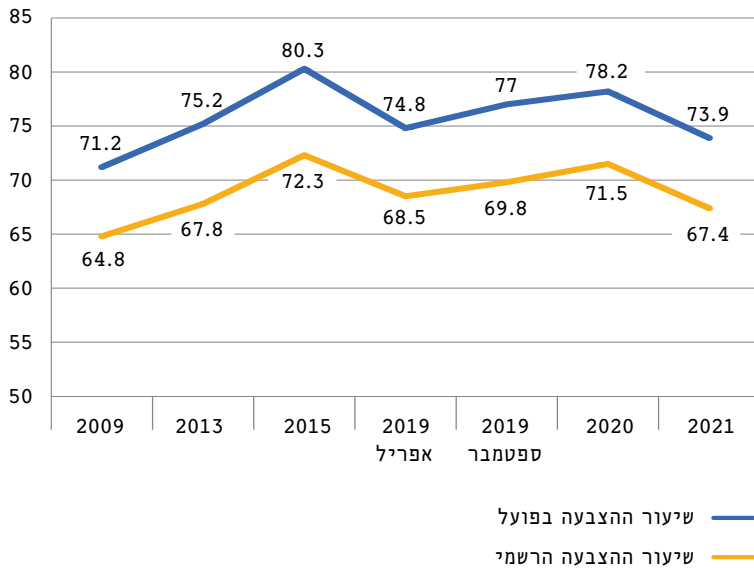
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת לפני כל בחירות אומדן של מספר בעלי זכות הבחירה הכולל רק את ה"אוכלוסייה הקבועה המתגוררת דרך קבע בישראל" (למשל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2021), וכמובן, מספר זה נמוך בהרבה מהמספר הרשמי של בעלי זכות הבחירה המופיע בפנקס הבוחרים. אם

נחשב את שיעורי ההשתתפות בבחירות מתוך אומדן הלמ"ס, ניוכח ששיעור ההצבעה בפועל גבוה ב-6%-7% מהשיעור הרשמי (תרשים 2).

עם זאת, לא בטוח שמנקודת מבט השוואתית יש לייחס לפער שבין שיעור ההצבעה הרשמי לשיעור בפועל חשיבות רבה, שכן: (א) בישראל אין חובה להירשם מראש כדי להצביע - שהיא חסם מרכזי להשתתפות בבחירות בכמה דמוקרטיות אחרות; (ב) בדמוקרטיות רבות המאפשרות לאזרחיהן להצביע מחו"ל, שיעורי ההצבעה של אזרחי המדינה השוהים בחו"ל נמוכים.

תרשים 2

שיעורי ההצבעה הרשמיים לעומת שיעורי ההצבעה בפועל, 2009-2021 (ב-%)



מקור: נחוני ועדת הבחירות המרכזית והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

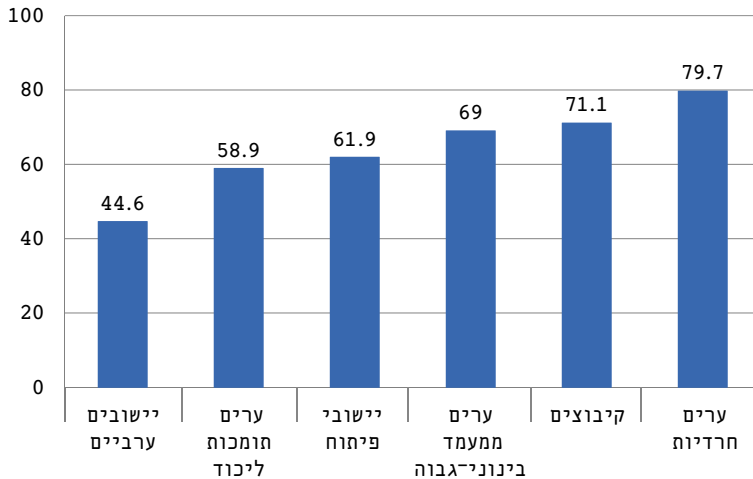
2.1. שיעורי הצבעה בקרב אוכלוסיות שונות בישראל

כאמור, אחד הטיעונים המרכזיים בזכות הטלת חובת הצבעה הוא שבהיעדרה תוצאות הבחירות אינן משקפות את העדפותיו של כלל הציבור. במילים אחרות, תוצאות הבחירות עלולות להיות מוטות לרעת קבוצות חברתיות מסוימות. הנתונים שיוצגו להלן מלמדים שגם בישראל אפשר למצוא הטיה כזאת, והיא מצדיקה אפוא את הצורך להעלות את שיעורי ההשתתפות בבחירות כדי לצמצם את ההטיה לרעת אוכלוסיות ויישובים מסוימים.

להלן יפורטו ממצאים בדבר ההבדלים בשיעורי ההצבעה בקרב אוכלוסיות שונות בבחירות שנערכו בשנים 2019-2021. ככלל, ממצאים אלו תואמים את הטענות המקובלות בספרות המחקר הדנה בדפוסי הצבעה בישראל (לסקירת מחקרים ראו Shapira and Rahat, 2020).

תרשים 3 מציג את שיעורי ההצבעה בבחירות 2021 בקרב קבוצות חברתיות וביישובים בעלי פרופיל מסוים. התרשים מראה שאכן ניכרת שונות ברמות ההשתתפות בין האוכלוסיות בישראל. שיעורי ההצבעה הגבוהים ביותר הם בקרב האוכלוסייה החרדית, ואילו בקרב המיעוט הערבי רמת ההשתתפות היא הנמוכה ביותר. כמו כן, בערים מבוססות ובקיבוצים רמות ההשתתפות גבוהות יותר מביישובים המשתייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים יותר, כגון יישובי פיתוח וערים גדולות המזוהות עם הליכוד.

תרשים 3
שיעורי השתתפות בבחירות 2021 בקרב קבוצות חברתיות
וביישובים בעלי פרופיל דומה* (ב-%)



* יישובים ערביים: לא כולל יישובים מעורבים; ערים תומכות ליכוד: אשדוד, אשקלון, באר שבע, חדרה, חולון, נתניה; יישובי פיתוח: אופקים, אור יהודה, בית שאן, דימונה, חצור הגלילית, יבנה, יוקנעם עילית, ירוחם, מגדל העמק, מעלות, מצפה רמון, נוף הגליל, נתיבות, קריית גת, קריית מלאכי, קריית שמונה, שדרות, שלומי; ערים ממעמד בינוני-גבוה: גבעתיים, הוד השרון, כפר סבא, מודיעין-מכבים-רעות, רעננה, רמת גן; ערים חרדיות: אלעד, ביתר עילית, מודיעין עילית; קיבוצים: למעט יישובי הקיבוץ הדתי וקיבוצים מעבר לקו הירוק.
 מקור: נתוני ועדת הבחירות המרכזית.

תושבי הפריפריה בישראל נוטים להצביע בשיעורים נמוכים יותר מתושבי המרכז. הסבר אפשרי לכך הוא שפריפריאליות גאוגרפית מלווה לעיתים קרובות ברמה נמוכה יותר של תחושת השתייכות לחברה הכללית, ובעקבות זאת בניכור פוליטי מוגבר (הסבר אחר קשור לשיטת הבחירות בישראל, שאין בה ייצוג לאזורים גיאוגרפיים ספציפיים). ואכן, גם במערכות הבחירות האחרונות בישראל ניכרו שיעורי הצבעה נמוכים יותר בפריפריה. בניתוח של תוצאות מערכת הבחירות בספטמבר 2019, המוצג בלוח 2 שלהלן, נמצא ששיעור ההצבעה הגבוה ביותר

היה ברשויות מרכזיות ומרכזיות מאוד, אחר כך ברשויות ברמת פריפריאליות בינונית, והנמוך ביותר - ברשויות פריפריאליות ופריפריאליות מאוד. חלק מהפערים האלה נובעים מריבוי היישובים הערביים - ששיעורי ההצבעה בהם נמוכים יותר - בפריפריה. ביישובים היהודים והמעורבים בלבד לא היו כמעט פערים בין הרשויות המרכזיות ומרכזיות מאוד לרשויות ברמת פריפריאליות בינונית, ובכל זאת ברשויות הפריפריאליות ובפריפריאליות מאוד היו שיעורי הצבעה נמוכים יותר.

לוח 2
שיעורי הצבעה לפי מדד הפריפריאליות,
ספטמבר 2019* (ב-%)

שיעור הצבעה	
70.1 (70.1)	רשויות מרכזיות ומרכזיות מאוד
66.1 (70.4)	רשויות פריפריאליות ברמה בינונית
56.4 (64.1)	רשויות פריפריאליות ופריפריאליות מאוד

* בסוגריים: שיעור ההצבעה ביישובים יהודיים וביישובים מעורבים בלבד.
מקור: אטמור ושפירא, 2019.

ולבסוף, בישראל ובעולם ידוע שאזרחים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה יותר נוטים להצביע בשיעורים גבוהים יותר (החרדים בישראל הם יוצאי דופן מבחינה זו, וראו להלן). הסיבה העיקרית לכך היא שאזרחים בעלי השכלה והכנסה פחותות חשים לעיתים קרובות מנוכרים מהמערכת הפוליטית, ואינם זוכים לחינוך וחברות פוליטיים משמעותיים. ככלל זהו המצב גם בישראל. בבחירות בספטמבר 2019 נמצאו שיעורי הצבעה גבוהים יותר ברשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים (לוח 3). עם זאת, שיעורי ההצבעה הנמוכים בקרב האשכולות הנמוכים נובעים גם מריבוי היישובים הערביים באשכולות האלה. אם בודקים רק את היישובים היהודים והמעורבים, מגלים ששיעורי ההצבעה הגבוהים ביותר היו באשכולות 1 ו-2 דווקא, בגלל ריבוי היישובים החרדיים

בקטגוריה זו. אולם שאר האשכולות התנהגו בדרך כלל על פי המצופה - שיעור הצבעה גבוה יותר באשכולות הגבוהים יותר.

לוח 3

שיעורי הצבעה לפי אשכול חברתי-כלכלי, ספטמבר 2019* (ב-%)

אשכולות	אשכולות	אשכולות	אשכולות	אשכולות	
10-9	8-7	6-5	4-3	2-1	
72.3 (72.3)	71.6 (71.7)	63.7 (64.3)	61.8 (66.0)	59.3 (75.7)	שיעור הצבעה

* בסוגריים: שיעור ההצבעה ביישובים יהודיים ומעורבים בלבד.

מקור: אטמור ושפירא, 2019.

פרק 3

חובת הצבעה בישראל -

רקע

3.1. ניסיונות לקדם חובת הצבעה

הרעיון של חובת הצבעה כמעט שלא עלה על סדר היום הפוליטי-ציבורי בישראל. הצעת חוק שביקשה לעגן מנגנון כזה הוגשה בשנת 2000: הצעת חוק יסוד: חובת הצבעה, של ח"כ נעמי חזן, שהציעה להטיל קנס של 10% מהשכר הממוצע במשק על מי שאינו מצביע בבחירות או במשאלי עם שבהם דרוש רוב מוחלט של בעלי זכות ההצבעה. גם ח"כ מאיר שטרית הניח לדבריו של שולחן הכנסת ה-18 הצעת חוק שביקשה להטיל קנס של 500 ש"ח על מי שלא יצביע (ההצעה לא אותרה במאגר החקיקה הלאומי שבאתר האינטרנט של הכנסת). אולם שתי ההצעות האלה לא קודמו. מלבד זאת אפשר למצוא מעט כתבות בתקשורת בנושא זה, בעיקר בתקופת הבחירות (למשל שחורי, 2003; זקן, 2019), והתבטאויות ספורות של חברי כנסת ושל אחרים שתמכו בחובת הצבעה - ובהם מאיר שטרית, אביגדור ליברמן (בשנת 2019, לפני הבחירות לכנסת ה-22 ואחריהן) (קרני, אזולאי, לוקש וכהן, 2019) ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית לשעבר, השופט מישאל חשין (שחורי, 2003).

לעומת זאת, הצעות חוק רבות הוגשו בעניין שלילת יום השבתון בבחירות ממי שלא הצביע, לרבות בכנסת ה-23. מיעוט מההצעות האלה גם התקבלו בקריאה טרומית, ובהן הצעה של ח"כ מאיר שטרית מ-1999⁸ וארבע הצעות שהוגשו

8 הצעת חוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה (תיקון - מימוש זכות בחירה), החש"ט-1999.

בשנים 2006-2007.⁹ ארבע הצעות אלו נידונו ב-2008 בוועדת החוקה, חוק ומשפט ו"נתקעו" בוועדה (לא נערכה הצבעה בוועדה בעניין), ייתכן שמשום שהטיעונים נגדן היו כבדי משקל. מעבר לטיעונים ליברליים טיפוסיים, נשמעו, בין היתר, גם טיעונים נגד המנגנון המנופח שיצטרך לקום כדי ליישם את ההצעה והקשיים הבירוקרטיים הצפויים (למשל, בכל הנוגע להענקת פטורים מהצבעה ולבדיקת הסברים לאי-הצבעה וטענות לטעויות ברישום המצביעים), וכן אזהרות מפני הקשר שיווצר בין הצבעה לבין יחסי עובד-מעביד. במיוחד נטען שאם המעבידים ידעו אם עובדיהם הצביעו או לא יפגע הדבר בחשאיות הבחירות, ואף עלול לאפשר למעבידים להפעיל לחץ על העובדים שיצביעו או שיימנעו מכך. נוסף על כך נטען שממילא יום השבתון רלוונטי רק לחלק מהציבור, כלומר לשכירים, ושבשל כך הצעת החוק מפלה בין שכירים לעצמאים.

3.2. עמדות הציבור

בסקר שנערך במסגרת מדד הקול הישראלי של מרכז גוטמן במכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2020, נשאלו הנסקרים אם הם תומכים בהטלת קנס על מי שלא הצביע בבחירות לכנסת. בקרב היהודים רק 40% תמכו בכך (תמכו מאוד או די תמכו), לעומת 54% שהתנגדו (התנגדו מאוד או די התנגדו). התמיכה הגדולה ביותר הייתה של חילונים (47%), והיא הייתה נמוכה יותר בקרב דתיים (36%) ונמוכה הרבה יותר בקרב חרדים (23%). מבחינה פוליטית, מקרב היהודים התמיכה הגדולה ביותר הייתה בקרב מי שהגדירו את עצמם במרכז המפה הפוליטית (54.5%) ובשמאל (49%), ונמוכה בקרב מי שהגדירו את עצמם בימין (34%). לחובת הצבעה נמצא רוב תומכים קטן בקרב תומכי שלוש מפלגות שנבחרו

9 הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון) - שלילת זכות לשכר ביום הבחירות ממי שאינו מצביע), התשס"ו-2006, של ח"כים מישראל ביתנו; הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון) - שלילת זכות לשכר ביום הבחירות ממי שאינו מצביע), התשס"ו-2006, של ח"כ יואל חסון; הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון) - שלילת זכות לשכר ביום הבחירות ממי שאינו מצביע), התשס"ז-2007, של ח"כ אורית נוקד; הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון) - שלילת זכות לשכר ביום הבחירות ממי שאינו מצביע), התשס"ז-2007, של ח"כ גדעון סער.

לכנסת ה־22 בבחירות ספטמבר 2019 – המחנה הדמוקרטי (53%), ישראל ביתנו (51%) וכחול לבן (47% תומכים לעומת 46% מתנגדים). בקרב הערבים היה רוב מוחץ למתנגדים – 62%, לעומת תמיכה של 28%. התמיכה בהתניית יום השבתון בהצבעה בבחירות הייתה גבוהה בהרבה – 69% מכלל הנשאלים הסכימו מאוד או די הסכימו עם הרעיון, לעומת 26% שלא הסכימו כל כך או לא הסכימו כלל (הרמן וענבי, 2020).

בזהירות המתבקשת אפשר להניח שההבדלים האלה בין האוכלוסיות בישראל נובעים במידה רבה מהערכות של כל מגזר בדבר ההשפעה האלקטורלית של חובת הצבעה. יש להניח, למשל, שהתנגדות הימין והחרדים לחובת הצבעה, ואולי גם תמיכת השמאל, נובעת מההערכה שהיא תחזק בעיקר את הרשימות הערביות (לנוכח שיעורי הצבעה הנמוכים בקרב הציבור הערבי), ותחליש את המפלגות החרדיות (לנוכח שיעורי הצבעה הגבוהים באוכלוסייה זו). למעשה, כפי שנראה להלן, ייתכן שההשפעות האלקטורליות והפוליטיות יהיו מורכבות יותר.

עם זאת, ייתכן שגם לתפיסות נורמטיביות יש השפעה מסוימת. למשל, התפיסות הרפובליקניות המאפיינות חלק ממרכז המפה הפוליטית בישראל – כפי שהדבר בא לידי ביטוי, למשל, בתמיכתן של מפלגות מרכז, כמו ישראל ביתנו, בהצעות להרחבת הגיוס בקרב האוכלוסייה החרדית – מתיישבות היטב עם תמיכה בחובת הצבעה. סביר גם שחלקים מהציבור החרדי מתנגדים לחובת הצבעה גם בשל התנגדות עקרונית לכפייה מצד המדינה "החילונית", ואף בשל התנגדות עקרונית למדינה (בעיקר בקרב הפלגים הקיצוניים, דוגמת העדה החרדית, הנמנעים מהצבעה לכנסת, ומונים, לפי ההערכות, 10% לכל היותר מהציבור החרדי).

ההתנגדות הגורפת לחובת הצבעה בקרב הציבור הערבי נובעת כמעט בוודאות גם מההסתייגות, מהניכור, ואף מההתנגדות למדינה המאפיינים את הציבור הזה, הבאים גם לידי ביטוי בשיעורי הצבעה הנמוכים יחסית בבחירות לכנסת. בהקשר הזה חשוב לזכור שמראשית שנות האלפיים פועלת בקרב הציבור הערבי תנועה מאורגנת לא קטנה הקוראת להחרמת הבחירות מטעמים עקרוניים. יתר על כן, נטען שהתפיסה הרואה באי־הצבעה פעולת מחאה לגיטימית נפוצה בקרב חלקים גדולים מהציבור הערבי, גם בקרב מי שנוהגים להצביע (ג'מאל, 2002).

3.3. סימולציה: תוצאות הבחירות בשיעור הצבעה של 95%

כדי לנסות ולהעריך אילו מפלגות ירוויחו מחובת הצבעה ואילו יפסידו, מבחינה אלקטורלית ומבחינת חלוקת המנדטים, בדקנו מה היו יכולות להיות תוצאות הבחירות לכנסת ה-23 (2020) אם אחוז ההצבעה היה עולה ומגיע ל-95%. לשם כך "השווינו" את אחוז ההצבעה בכל אחת מהקלפיות ה"רגילות" ביישובים השונים ל-95%, על סמך התפלגות הקולות האמיתית בקלפיות האלה בבחירות (בחישוב זה לא כללנו את המעטפות הכפולות, כי ההנחה הייתה שבכל קלפי יצביעו 95% מבעלי זכות הבחירה באותה קלפי).

ראוי להדגיש כי אין אנו טוענים שאלה היו התוצאות לו הייתה חובת הצבעה. הסימולציה הזאת מספקת אינדיקציה מסוימת, אך יש להתייחס אליה בזהירות. שתי הנחות יסוד המנחות אותה הן תאורטיות, ובפועל המציאות תהיה כנראה אחרת. ראשית, לא סביר שאם תוטל חובת הצבעה יהיו שיעורי ההצבעה בכל הקלפיות ובקרב כל האוכלוסיות זהים. למשל, יש יסוד סביר להניח שבקרב האוכלוסייה הערבית יישאר מיעוט לא זניח שלא יצביע מטעמים אידאולוגיים, ושיעורי ההשתתפות של אוכלוסייה זו יהיו נמוכים יותר מהשיעורים בקרב אוכלוסיות אחרות. שנית, לא סביר שבכל קלפי הייתה התפלגות ההצבעה בקרב מי שהצביעו בבחירות 2020 זהה להתפלגות ההצבעה של מי שלא הצביעו בפועל אבל היו מצביעים לו הייתה חובת הצבעה. כל זאת משום ששיעור הלא-מצביעים גבוה יותר באוכלוסיות מסוימות, למשל, צעירים, עולים חדשים, חילונים ואזרחים משכילים פחות וממעמד חברתי-כלכלי נמוך יותר, והתפלגות ההצבעה לרשימות שונות בקרב האוכלוסיות האלה אינה זהה בהכרח להתפלגות ההצבעה באוכלוסייה כולה או בקרב המצביעים (אם כי ייתכן שלו הייתה חובת הצבעה חלק ניכר מהלא-מצביעים היו מטילים לקלפי פתק לבן, ואז הייתה התפלגות הקולות דומה יותר להתפלגות שראינו בפועל). ואף על פי כן, סימולציה זו היא היעילה ביותר למטרותנו.

תוצאות הסימולציה מוצגות בלוח 4 להלן. מבחינת חלוקת המנדטים, השינוי היה קטן ולא השפיע על יחסי הכוחות בין הגושים: שתי רשימות, הליכוד והרשימה המשותפת, הרוויחו מנדט אחד, ושתי רשימות, ימינה וכחול לבן, הפסידו מנדט.

מבחינת השינוי במספר הקולות שקיבלו הרשימות היו הפערים בולטים יותר: הרשימה ש"הרוויחה" הכי הרבה קולות יחסית הייתה ישראל ביתנו, וגם הרשימה המשותפת והליכוד הרוויחו. לעומת זאת ש"ס, העבודה-גשר-מרצ, כחול לבן, יהדות התורה, ובמיוחד ימינה, הפסידו מבחינה אלקטורלית. ההסבר לפער בין השינוי האלקטורלי לשינוי בחלוקת המנדטים נעוץ, בין השאר, בשיטת חלוקת הקולות העודפים בישראל (שיטת ד'הונט, המעוגנת בחוק בדר-עופר), הפועלת לטובת רשימות גדולות, וכן מהסכמי העודפים בין המפלגות (ישראל ביתנו, למשל, היא רשימה קטנה יחסית שלא חתמה על הסכם עודפים, ואכן לא זכתה במנדט נוסף למרות הגידול המרשים במספר המצביעים לה).

לוח 4 סימולציה, תוצאות בחירות 2020 לפי 95% הצבעה

מספר המנדטים			מספר הקולות				הרשימה
השינוי	בסימולציה	בפועל	השינוי ב- %	השינוי המספרי	בסימולציה	בפועל	
+1	37	36	133%	451,204	1,803,653	1,352,449	הליכוד
-1	32	33	129%	358,881	1,579,262	1,220,381	כחול לבן
+1	16	15	142%	249,871	831,378	581,507	הרשימה המשותפת
-	9	9	130%	108,854	461,707	352,853	ש"ס
-	7	7	126%	71,637	346,074	274,437	יהדות התורה
-	7	7	130%	80,604	348,084	267,480	העבודה- גשר-מרצ
-	7	7	154%	138,083	391,448	263,365	ישראל ביתנו
-1	5	6	119%	45,869	286,558	240,689	ימינה

מקור: נתוני ועדת הבחירות המרכזית.

פרק 4

חובת הצבעה בבחירות לכנסת - הערות חוקתיות

הטלת חובת הצבעה בבחירות לכנסת המלווה בסנקציות נגד מי שמפר חובה זו מעוררת שאלות חוקתיות כבדות משקל. להלן נדון בהן בקצרה, מבלי לסכמן במלואן.

4.1. ניתוח על פי הזכויות והכללים הרלוונטיים

עיקר הניתוח המשפטי בהקשר של הטלת חובת הצבעה בחוק יהיה בשאלה אם תהיה בכך פגיעה בזכויות או בכללים אחרים הקבועים בחוקי היסוד ובשיטה החוקתית של ישראל. בירור שאלת הפגיעה בזכות חוקתית נעשית בישראל בשני שלבים נפרדים: ראשית יש לשאול מהו היקף הזכות החוקתית ואם היא נפגעה, ושנית - אם יש הצדקה לפגיעה זו (השלב השלישי הוא הסעד החוקתי). הטלת חובה להצביע בבחירות יכולה להיעשות בתיקון של חוק-יסוד: הכנסת. ייתכן שצעד זה אף יהיה נחוץ מבחינה חוקתית, ואולי יעורר שאלות נוספות, כגון חוקתיות התיקון החוקתי הזה. כדי לפשט את הניתוח כאן, שנועד לסמן את הסוגיות החוקתיות הרלוונטיות ואת הזכויות הנוגעות בדבר, לא נדון פה בהבדלים שבין הטלת חובת הצבעה באמצעות חוק לבין הטלתה באמצעות תיקון חוק היסוד. גם לא נרחיב יתר על המידה את הדיון בהקשר של המתודולוגיה החוקתית השונה העשויה לחול על שום הפגיעה בעקרונות או בזכויות הקבועים בחוק-יסוד: הכנסת (להבדיל מפגיעה בזכויות המעוגנות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו).

כמה זכויות ועקרונות חוקתיים עשויים להיות רלוונטיים לניתוח חוקתיות ההסדר של חובת הצבעה בבחירות: חופש הביטוי; חופש המצפון; הזכות להצביע; הזכות לשוויון; הזכות לפרטיות; והעיקרון החוקתי של חשאיות הבחירות.

חופש הביטוי, חופש המצפון והזכות להצביע בבחירות

חופש הביטוי וחופש המצפון הם זכויות שאינן מנויות במפורש בחוקי היסוד של ישראל. עם זאת, לפי פסיקת בית המשפט העליון, שתי הזכויות האלה זוכות להגנה – גם אם חלקית – במסגרת הזכות לכבוד האדם המוגנת בחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו. האם זכויות אלו ייפגעו מחוק המטיל חובת הצבעה בבחירות? במקומות אחרים בעולם שבהם דנו בשאלה זו נסב הדיון על היקף הזכויות לחופש הביטוי וחופש המצפון: האם הזכויות האלה כוללות חופש מהבעת דעה או מבחירה בלתי רצויה, במקרה זה הצבעה בבחירות? במילים אחרות, האם מדובר בביטוי כפוי הפוגע בחופש הביטוי? האם הטלת חובה על אזרח לבחור בחירה בלתי רצויה בין רשימות שכולן בלתי רצויות בעיניו פוגעת בחופש הביטוי או בחופש המצפון?

יצוין כי אין ודאות שמדובר בביטוי כפוי. למשל, משפטנים טענו שהחלק ההבעתי של ההצבעה בבחירות משני לפונקציה העיקרית של בחירת נציגים לבית הנבחרים (Harvard Law Review, 2007). אך גם אם מדובר בביטוי כפוי הפוגע בחופש הביטוי, יש לשאול אם בתנאים מסוימים אפשר להצדיק את הפגיעה הזאת (לפי הוראות פסקת ההגבלה בחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו) באמצעות התכלית של העלאת שיעור ההשתתפות של אזרחים בבחירות.

הזכות להצביע בבחירות מוזכרת במפורש בחוק־יסוד: הכנסת. בחינת החוקתיות של הפגיעה בזכות זו עשויה להיעשות אחרת מבחינת המתודולוגיה החוקתית, משום שאין מדובר בזכות המוגנת באמצעות פסקת הגבלה, כמו הזכות הכלולה בחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו. בהקשר זה תחול, ככל הנראה, פסקת הגבלה שיפוטית (ה"מיובאת" באמצעות פסיקת בית המשפט לחוק היסוד אך שהיא אינה מופיעה בו במפורש). מכל מקום, הסוגיה תהיה: האם הזכות להצביע כוללת גם את הזכות ההפוכה – להימנע מלהצביע ולא לבחור בין רשימות בלתי רצויות? אפילו אם הזכות להצביע כוללת את הזכות להימנע מלהצביע, וכמה משפטנים מטילים ספק בכך (למשל Hill, 2015) – נותרת השאלה אם הפגיעה בזכות זו תהיה מוצדקת לשם התכלית של הגברת ההשתתפות בבחירות.

אינדיקציה מסוימת לתוצאות ניתוח משפטי כזה אפשר למצוא במדינות אחרות בעולם שבהם חלה חובה הצבעה. ככלל, כמה בתי משפט פסקו שחובת הצבעה היא מנגנון קביל מבחינה חוקתית. באוסטרליה, לדוגמה, חזר בית המשפט וקבע במשך עשורים כי הטלת חובת הצבעה בבחירות היא בסמכות הפרלמנט.¹⁰ בשנת 1972 דחה בית המשפט האירופי לזכויות אדם (ECHR) גם הוא עתירה שביקשה לקבוע שהטלת חובת הצבעה בבחירות פוגעת בזכות שלא להצביע, הנובעת מחופש המצפון. לפי ה-ECHR, הזכות לא נפגעה משום שלבוחרים נותרה האפשרות להטיל פתק הצבעה ריק או פסול.¹¹ במילים אחרות, בית המשפט ראה בהטלת חובת הצבעה בבחירות אמצעי מותר, מכיוון שזכותו של הבוחר להימנע מבחינה מעשית מלהצביע נותרה על כנה. קביעה זו עשויה להיות רלוונטית גם לישראל, שכן חובת הצבעה בישראל תחייב, ככל הנראה, רק הגעה לקלפי, ולכל היותר שלשול מעטפה לקלפי - אך היא בוודאי לא תחייב את הבוחר להכניס פתק כלשהו למעטפה, ובכל מקרה תאפשר לו להטיל פתק לבן.

עם זאת, בתי משפט פסלו סנקציות מסוימות שהוטלו על מפרים של חובת ההצבעה. כך, בשנת 2017 פסל בית הדין החוקתי של בולגריה הוראה בחוק הבחירות שהטילה סנקציה על בוחרים שלא באו להצביע בשתי מערכות בחירות רצופות. העונש שבית הדין פסל היה למחוק את הבוחרים האלה מספר הבוחרים הזכאים להצביע. בית הדין החוקתי פסק כי הוראה זו לא הייתה חוקתית משום שהיא פגעה פגיעה בלתי מידתית בזכות להצביע בבחירות. פגיעה זו נבעה מכך שאמצעי הענישה היה חמור מדי ולא היה קשור קשר רציונלי לתכלית החוק - להגביר את ההשתתפות בבחירות ולחזק את הלגיטימציה של המדינה. במקום זאת, אמצעי הענישה שנקבע בחוק סיכל את התכליות האלה על ידי מניעת הזכות להצביע בבחירות.¹²

Judd v. McKeon 38clr380 (1926) 10

X v. Austria, Appn. No. 4982/71 (1972) 11

Constitutional Case No. 11/2016 (23.2.2017) 12

הזכות לשוויון

הזכות לשוויון (או האיסור על אפליה) אומנם אינה מנויה בחוקי היסוד, אך פסיקת בית המשפט העליון רואה בה מוגנת בהיותה חלק מהזכות לכבוד המוגנת בחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו. בתי המשפט רואים פגיעה בזכות לשוויון אם האפליה הנבחנת קשורה קשר הדוק לכבוד האדם "כמבטא אוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש בחירה וחופש פעולה וכיוצא בזה היבטים של כבוד האדם כזכות חוקתית"¹³.

כיצד עלולה הזכות לשוויון להיפגע בעקבות הטלת חובת הצבעה בבחירות? התשובה לשאלה זו תלויה במידה רבה בסנקציות שייעשה בהן שימוש ובתוצאה שלהן. אם, לדוגמה, הסנקציות האלה יפגעו במיוחד באוכלוסייה הערבית משום ששיעור גבוה מבעלי זכות הבחירה בקרב אוכלוסייה זו לא ישתתף בבחירות ולכן יוטלו עליהם סנקציות משמעותיות, ייתכן שיהיה מקום לראות בכך אפליה.¹⁴

הזכות לפרטיות וחשאיות הבחירות

הזכות לפרטיות מוגנת בחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו. האם הזכות הזאת תיפגע מהטלת חובת הצבעה בבחירות? סוגיה זו קשורה בחשאיות הבחירות, הקבועה בהוראות חוק־יסוד: הכנסת, וזוכה גם בשריון בחוק היסוד הזה. לפיכך, ייתכן שיהיה אפשר לפגוע בכלל זה רק באמצעות הסמכה מפורשת בחוק היסוד וברוב הנדרש בו. לא ברור אם בית המשפט יידרש לפסקת הגבלה שיפוטית בעניין זה.

13 בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת, פ"ד טא(1) 619, פס' 38 לפסק דינו של הנשיא ברק (2006).

14 אפשר להשוות סוגיה זו למחיקת בוחרים מספרי בוחרים (voter purges) בארצות הברית. על פי החוקים האלה מוחקים בוחרים שלא הגיעו להצביע בכמה מערכות בחירות רצופות מספרי בוחרים. בכמה מקרים שהגיעו לבתי משפט בארצות הברית טענו עותרים שחוקים כאלה מפלים אותם, משום שהם פוגעים במיוחד בבוחרים שחורים. במקרה אחד בפנסילבניה, לדוגמה, דחה בית המשפט את הטענה הזאת ופסק כי יש לבחון את הסוגייה הזאת על פי תוצאותיו של החוק (*Ortiz v. City of Philadelphia* F.3d 306 (3d Cir.) (1994)).

אדרבה – מתודולוגיית הביקורת השיפוטית במקרה מעין זה לא הובהרה לגמרי בפסיקת בית המשפט העליון (מדינה וויצמן, 2017).

מכל מקום, אפשרות הפגיעה בזכות לפרטיות ובחשאיית הבחירות תלויה בפרטי ההסדר שמכוחו תוטל חובת הצבעה. סביר להניח שאכיפת חובת הצבעה תחייב עריכת רשימה של בוחרים שלא הצביעו בבחירות, כלומר הוספת שכבה נוספת של מידע למאגר המידע של המדינה של האזרחים הזכאים להצביע בבחירות (פנקס הבוחרים). האם מאגר מידע חדש זה, שבו תאסוף המדינה מידע על כל אזרח הזכאי להצביע (אם הצביע או לא הצביע), יפגע בזכות לפרטיות? האם המידע הזה יפגע בחשאיית הבחירות?

השאלות האלה נידונו בישראל בשנים האחרונות בשני מקרים – הן בהקשר של הצבת מצלמות בקלפיות, הן בסוגיית היישומון "האלקטור". בסוגיית האלקטור נטען כי באמצעות היישומון הזה שילבה מפלגת הליכוד מידע שהתקבל מבוחרים על השתתפותם בבחירות עם מידע מתוך פנקס הבוחרים שקיבלה המפלגה מהמדינה. הטענה במקרה הזה הייתה שהמידע הזה לא נוהל כראוי, ולכן לא הגן על הזכות לפרטיות של הבוחרים, וכן שהשילוב של שכבות המידע האלה פגע בזכות לפרטיות ובחשאיית הבחירות. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת,¹⁵ ואחר כך בית המשפט העליון,¹⁶ דחו את העתירה על רקע חוסר סמכות, אבל הותירו את השאלות האלה פתוחות ולא מוכרעות. נוסף על כך, מוקדם יותר, דן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בטענה כי הצבת מצלמות בקלפיות תפגע בחשאיית הבחירות. גם במקרה הזה השאיר יו"ר ועדת הבחירות את השאלה הזאת בלא הכרעה: "האם החשאיית בבחירות משתרעת גם על הידיעה כי פלוני בחר אם לאו, זוהי שאלה נכבדה שטרם הוכרעה בפסיקה, וטעונה עוד ליבון ואינני רוצה לקבוע בה מסמרות, במיוחד בשים לב לכך שרשימת הבוחרים שהצביעו איננה, לכאורה, חסויה בפני סיעות הכנסת ששלחו נציגים לוועדת הקלפי".¹⁷

15 תב"כ 14/23 בן מאיר ואחי' נ' הליכוד ואחי' (נבו 18.2.2020).

16 בג"ץ 1311/20 בן מאיר ואחי' נ' הליכוד ואחי' (אתר בית המשפט העליון, 25.1.2020).

17 ה"ש 7/22 עדאלה ואחי' נ' הליכוד ואחי' (נבו 26.8.2019).

בהקשר הזה יצוין כי בהחלטת בית הדין החוקתי של בולגריה, שהוזכרה לעיל, אחת הסיבות לפסילת הסנקציות על הפרת חובת הצבעה הייתה שלמעשה נעשה בהן שימוש כדי ליצור מאגר מידע של בוחרים שלא הצביעו בבחירות.

ראינו אפוא שהחוקתיות של הטלת חובת הצבעה בבחירות תלויה בשאלות משפטיות פרשניות שטרם הוכרעו בהקשר הרלוונטי, כמו השאלה אם חובת הצבעה היא בגדר ביטוי כפוי, אם הזכות להצביע כוללת גם את הזכות שלא להצביע, ואם המידע על עצם השתתפות בבחירות של אזרח הוא מידע אישי רגיש המוגן על ידי הזכות לפרטיות ועל ידי חשאיות הבחירות. נוסף על כך, היא תלויה גם בפרטיו המדויקים של ההסדר, שיאפשרו לבחון אם הפגיעה האפשרית בזכויות החוקתיות מוצדקת ומידתית, כפי שיפורט להלן.

4.2. הערות על פרטי ההסדר

כדי לבחון אם חוק היוצר מנגנון של חובת הצבעה יתאים לשיטה החוקתית הנוהגת בישראל יהיה צורך לענות על שאלות חשובות, ובהן –

- כיצד יחוקק החוק? האם יתוקן חוק-יסוד: הכנסת? באיזה רוב של חברי כנסת יתקבל החוק, רוב רגיל או רוב של 61 ח"כים לפחות?
- האם החוק יכיר רשמית ב"היעדר הצבעה" או ב"פתק מחאה" בספירת מספר הפתקים הריקים (ראו להלן הדיון בפרק הבא), או ברישום בקלפי ללא שלשול מעטפה בפועל (או בצורות אחרות), ובכך יצמצם את הפגיעה בזכות להצביע ובחופש הביטוי?
- כיצד יגן החוק על פרטיות האזרחים? כיצד תגן המדינה על מאגר המידע החדש של האזרחים שלא הצביעו בבחירות? ולמי תינתן גישה למאגר הזה? ברור כי מאגר המידע הזה יצטרך להיות מוגן באמצעים המחמירים ביותר, שייקבעו כחלק מהחוק שיטיל את חובת הצבעה.
- מה תהיינה הסנקציות על הפרת החובה להצביע, והאם הן יפגעו במיוחד בקבוצות אוכלוסייה מסוימות? האם הן יהיו אפקטיביות, והאם הן ישיגו את

התכלית של הגברת ההשתתפות בבחירות ושל חיזוק הלגיטימציה של הבחירות ושל הדמוקרטיה הישראלית? ראשית, אסור שהענישה על הפרת חובת ההצבעה תפגע בעצמה בזכות להצביע. אדרבה, דרוש שהענישה תגשים את תכלית החוק להגביר את ההשתתפות בבחירות ולחזק את הלגיטימציה של הדמוקרטיה הישראלית והבחירות; שנית, הפגיעה בזכות להצביע צריכה להיות ביחס ראוי לתכלית זו. כל ענישה צריכה להיות מוטלת רק אם אין בנמצא אמצעי חמור פחות שיגשים את התכלית, שאפשר להסתפק בו בהקשר הזה - לדוגמה, תמריצים חיוביים. לסנקציות כספיות, למשל, עלולה להיות השפעה שלילית על ההשתתפות בבחירות אם הן יקנו תחושה שהצבעה בבחירות היא מטלה שהרבה אזרחים רוצים להתחמק ממנה, במקום להקנות תחושה שמדובר בחובה אזרחית שרוב האזרחים ממלאים אותה.¹⁸ כך, אם יוטלו קנסות קטנים מדי, הם עלולים שלא להגשים את התכלית, משום שאזרחים יראו בקנסות אמצעי לרכישת הזכות שלא להצביע; לעומת זאת, אם יוטלו קנסות כבדים מדי, הם עלולים להיות אמצעי חמור ובלתי מידתי.

• האם נתוני ההצבעה של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת מהימנים דיים כדי לשמש ראיה לכאורה להפעלת הסנקציות? מסתמן שהיום רמת הדיקו אינה גבוהה דיה, ויהיה צורך לשפרה לפני הטלת חובת הצבעה. ראשית, כפי שצוין, פנקס הבוחרים, המבוסס על נתוני מרשם האוכלוסין של משרד הפנים, אינו מדויק דיו כדי לשמש ראיה לכאורה להטלת סנקציות. שנית, מזכירי ועדות הקלפי ועובדיהן רושמים בכתב יד ביום הבחירות מי שהצביע בפועל, ורישומים אלו גם הם אינם מדויקים דיים. הם עלולים לסמן בוחרים שהתחרטו ברגע האחרון כבוחרים שהצביעו, והם עלולים שלא לסמן בטעות בוחרים שדווקא הצביעו.

נוסף על כך, לפי חוק הבחירות לכנסת, מידע זה נשמר רק עד המועד האחרון להגשת ערעורי בחירות ומושמד אחר כך, אלא אם כן הורה יו"ר ועדת הבחירות המרכזית הוראה אחרת בשל חשד לעבירה. אם יהיה צורך לעשות במידע הזה שימוש להטלת סנקציות, יהיה אפוא צורך לשמור אותו זמן רב יותר ולתקן את

18 לסקירת ספרות רלוונטית על אפקטים התנהגותיים, ראו Feldman and Lobel, 2010.

החוק לשם כך. מכל מקום, חייבת להישמר הזכות לערער על הסנקציות או לטעון שנפלה טעות ברישום המצביעים.

• האם הליכי ההצבעה בישראל מוגשים מספיק כדי שיהיה אפשר לטעון שכל בוחר (מלבד מי שייכללו ברשימת פטורים שתוגדר מראש) יוכל לנצל את זכות ההצבעה שלו? בהקשר הזה אנו ממליצים, גם ללא קשר הכרחי לחובת הצבעה, על הגברת הנגישות של הבחירות באמצעים שונים (ראו בהמשך).

4.3. הערות במבט רחב

במבט רחב יותר עלינו לשאול את עצמנו אם על רקע השיטה החוקתית הנוהגת בישראל מוצדק שהמדינה תנקוט את האמצעי החמור של התערבות בבחירות דמוקרטיות ותטיל חובה על האזרחים - שהם הריבון במדינה הדמוקרטית - לפעול נגד רצונם החופשי. לשאלה זו יש כמה היבטים, ואנחנו נתמקד כאן רק בארבעה.

ראשית, האם מוצדק להטיל חובת הצבעה בבחירות לכנסת לנוכח הערכים החוקתיים של ישראל בהיותה דמוקרטיה ליברלית? שאלה זו רלוונטית במיוחד על רקע המעמד המעורער של הזכות לשוויון במשפט החוקתי בישראל (יחסית לדמוקרטיות ליברליות אחרות), והמהלומה שספג עיקרון השוויון בעקבות חקיקת חוק הלאום, שלפי דעתנו קידם תפיסה בלתי שוויונית של ישראל - תפיסה שלפיה מדינת ישראל היא בראש ובראשונה קהילה פוליטית יהודית. האם זהו הזמן הנכון לכרסם עוד באוטונומיה ובחירויות של האזרחים?

שנית, בהנחה שהטלת חובת הצבעה בבחירות היא חלק מתפיסת עולם רפובליקנית, שלפיה ישראל היא קהילה פוליטית של אזרחים פעילים, האם ראיית עולם זו מוצדקת - הן לנוכח הימצאותן במדינה של אוכלוסיות גדולות שאינן רואות בישראל רפובליקה של אזרחים שווים וחופשיים, הן בשל קיומם של הסדרים חוקתיים אחרים בישראל, שאינם רפובליקניים באופיים? יש להביא

בחשבון, לדוגמה, את האופי הבלתי אוניברסלי של השירות הצבאי בישראל, וגם שמסורת הממלכתיות בישראל הסתמכה במשך עשרות שנים על השתתפות וולונטרית של אזרחים בתהליכים הפוליטיים (בראלי וקידר, 2011: 41). אומנם בראשית ימיה של ישראל היו לרעיון של חובות חוקתיות תומכים רבים, וחובות חוקתיות אף הוצעו בטיטוט שנכתבו לחוקת המדינה בשנותיה הראשונות, למשל מתוך אידאולוגיות סוציאליסטיות של סולידריות חברתית. אולם הרעיון של חובות חוקתיות הגיע מתוך תפיסה שהחוקה היא בעלת תכלית חינוכית בעיקרה, והחובות האלה שהוצעו (כגון החובה לעבוד) נתפסו כחובות מוסריות־אזרחיות, ולא כחובות משפטיות. מעבר לכך, הרעיונות האלה – חובות חוקתיות והתפיסת שהחוקה היא חינוכית בעיקרה – דעכו בישראל מאז שנות השישים של המאה ה־20 (Likhovski, 2021). על כן, תפיסה חוקתית של הטלת חובת הצבעה בבחירות עלולה להיות נטע משפטי זר שלא יתיישב עם השיטה החוקתית של ישראל.

שלישית, האם הטלת חובת הצבעה בבחירות תקדם את הסולידריות החברתית של הרפובליקה הישראלית המדומיינת, או שמא תקצין את הקרעים בין הקבוצות החברתיות המרכיבות את הגוף הפוליטי הישראלי? בהקשר הזה, יודגש כי אימוץ חובת הצבעה צריך להיעשות בתהליך המשתף גם את קבוצות המיעוט המרכיבות את החברה בישראל (כגון ערבים וחרדים). תגובה שלילית לאמצעי של הטלת חובת הצבעה, במיוחד מצד קבוצות המיעוט, צריכה לשמש נימוק חזק נגד קידומו בחוק.

רביעית, האם אין אמצעים אחרים, נחוצים יותר, לקידום האידיאל הרפובליקני של השתתפות פעילה של קהילת האזרחים בהליך הפוליטי בישראל, שנדרש לקדם לפני ששוקלים להטיל חובת הצבעה בבחירות? על כך יורחב בפרק ההמלצות.

פרק 5 המלצות

מבחינה עקרונית, צעדים שמטרתם העלאה משמעותית של שיעור ההצבעה בבחירות לכנסת הם רצויים כל עוד הם משקפים טוב יותר את העדפות הבוחרים, מגבירים את אמון הציבור במשטר הדמוקרטי ואינם פוגעים בעקרונות חוקתיים. בישראל חשוב במיוחד להעלות את שיעורי ההצבעה בקרב אוכלוסיות מסוימות ששיעורי ההצבעה שלהן נמוכים יחסית.

5.1. חובת הצבעה?

עם זאת, בעת הנוכחית אנו מתנגדים לאימוץ חובת הצבעה, מכמה סיבות:

(1) היעדר נחיצות מיידית - ההצדקה הראשונה במעלה לאימוץ חובת הצבעה, שהיא גם רכיב חשוב לביסוס מידתיות הפגיעה בזכויות הגלומה באמצעי הזה, היא שיעורי הצבעה נמוכים במידה המסכנת את הלגיטימציה הדמוקרטית ופוגעת בייצוגיות. זהו אינו המצב בישראל: אף ששיעורי ההצבעה בישראל בוודאי אינם גבוהים בהשוואה לעבר ובמבט השוואתי, בעשור האחרון הם נמצאים בתהליך איטי והדרגתי של התאוששות. בהקשר הזה צריך להביא בחשבון את ההבדל בין שיעור ההצבעה הרשמי לשיעור ההצבעה בפועל (ללא הישראלים המתגוררים בחו"ל), הגבוה יותר.

(2) היעדר הצדקה השוואתית - אומנם המנגנון של חובת הצבעה קיים בדמוקרטיות מפותחות מסוימות, אך הוא בוודאי אינו נפוץ ממש, ובעשורים האחרונים היו יותר מדינות שביטלו אותו ממדינות שאימצו אותו.

(3) חילוקי דעות על חובת הצבעה - מעבר לוויכוח הנורמטיבי העקרוני, יש חילוקי דעות בין החוקרים על השפעתה של חובת הצבעה: לצד נתונים המעידים שיש למנגנון זה פוטנציאל ממשי להעלות את שיעורי ההצבעה עלייה של ממש, יש המצביעים על השלכות שליליות שלו, כמו ריבוי קולות פסולים והתחזקות של מפלגות קיצוניות.

(4) החקיקה הדרושה לשם יצירת מנגנון של חובת הצבעה בישראל ויישומו עלולים להיתקל בקשיים למיניהם, כפי שקרה גם במדינות אחרות: קשיים

חוקתיים, קשיים טכניים-פרוצדורליים וקשיי אכיפה. אם הכוונה היא לגבות בפועל את הקנס שיוטל בגין אי-הצבעה, קשיי האכיפה צפויים להיות חריפים במיוחד, בוודאי באוכלוסיות המתנגדות התנגדות עקרונית להצבעה לכנסת, כמו חלקים מהציבור הערבי והחרדי. הטענה אינה שאי-אפשר להתגבר על הקשיים האלה, אלא שיישום חובת הצבעה יהיה כרוך במאמץ רב, וייתכן שעדיף להשקיע את המאמצים באמצעים אחרים לעידוד הצבעה (ראו פירוט בהמשך).

(5) הטלת חובת הצבעה עלולה לעורר תגובת נגד בקרב חלקים מהציבור הערבי - בעיקר בקרב מי שמחרימים את ההצבעה מטעמים עקרוניים, אך גם בקרב שאר הציבור. יש לשקול אם כדאי להסתכן בתגובת נגד כזאת.

(6) ההיתכנות הפוליטית לקידום חובת הצבעה ולאימוצה בישראל אינה גבוהה. ככלל, הרעיון אינו זוכה לתמיכת רוב הציבור (גם היהודי) ולתמיכה רחבה בקרב הפוליטיקאים; קשה לזהות גורם פוליטי מובהק שיתמוך בו (אולי מלבד ישראל ביתנו); ולעומת זאת, יש שחקנים פוליטיים חזקים, אולי אפילו "שחקני וטו" - המפלגות החרדיות - המתנגדים לו נחרצות. עם זאת, אין בכך כדי לטעון שאין לרעיון היתכנות: הוא זוכה לתמיכה יחסית בעיקר בקרב חילונים תומכי מפלגות המרכז; ויש ציבורים ושחקנים פוליטיים, כמו המפלגות הערביות ותומכי הליכוד, המתנגדים לרעיון אך שיש יסוד להניח שהם ירוויחו ממנו אלקטורלית, ולכן ייתכן שיהיה אפשר לגייסם לתמיכה ברעיון.

(7) יש צעדים אחרים, שנויים במחלוקת פחות ומעוררי קשיים פחות, שאפשר לנקוט כדי להעלות את שיעור ההצבעה (ראו להלן).

5.2. רפורמות אחרות להעלאת שיעורי ההצבעה בבחירות

אנו מציעים לאמץ מיד שני צעדים הצפויים להעלות את שיעור ההצבעה בבחירות:

ראשית, הגברת הנגישות בבחירות. חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה המליצו בעבר על כמה רפורמות נחוצות בתחום זה (אטמור ופרידברג, 2016):

- צמצום עיקרון הריתוק לקלפי - כלומר, לאפשר לבוחר להצביע גם בקלפי שאינו רשום בה או לקבוע בחוק הבחירות שכל אזרח יוכל לפנות לוועדת הבחירות בבקשה להעתיק את רישום הקלפי שלו למקום מגוריו הזמני.
- הוספת קלפיות ניידות ביום הבחירות, בין היתר בנתב"ג, בבתי דור מוגן ובמוסדות להשכלה גבוהה.
- הרחבת מנגנון ההצבעה המוקדמת.

יצוין כי משבר נגיף הקורונה פתח "חלון הזדמנויות" לקידום צעדים להנגשת הליך הבחירות, ובבחירות לכנסת ה־24 במרץ 2021 הייתה לכך הזדמנות של ממש. המגבלות הבריאותיות שנבעו מהקורונה, ובמיוחד החשש מהידבקות בקלפיות והצורך לאפשר הצבעה לחולים, למבודדים ולאוכלוסיות בסיכון גבוה, אומנם הציבו אתגרים בפני הצבעה רגילה, אולם לצידם צצו גם הזדמנויות ופתרונות. סקירה השוואתית שערכו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה הראתה שמדינות שונות הגיבו לאתגר באמצעות הגדלת מספר הקלפיות, וכן באמצעות הרחבתם והגמשתם של אמצעי הצבעה חלופיים, כגון הצבעה בדואר והצבעה מוקדמת (פרידמן ואח', 2020). צעדים אלו שיפרו את הנגישות של קהלים שונים לפעולת ההצבעה, וייתכן שהיה לכך משקל בעלייה בשיעורי ההצבעה בחלק ממערכות הבחירות שנערכו ב־2020 (למשל, לפרלמנטים בדרום קוריאה ובניו זילנד, לנשיאות בפולין ובבחירות בארצות הברית).

חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה המליצו על מגוון צעדים שיאפשרו לקיים מערכת בחירות נגישה ומוצלחת לכנסת בתקופת קורונה. אומנם, הם סברו שיש להימנע מאימוץ מנגנוני הצבעה שלא היו קיימים בישראל בעבר - הן בשל קשיים טכניים באימוץ מהיר של מנגנוני הצבעה חדשים, הן בשל הסכנה לפגיעה באמון הציבור בהליך הבחירות.¹⁹ אך גם במגבלות אלו הם המליצו על כמה רפורמות

19 פגיעה זו עלולה להיות חריפה במיוחד, משום שלא קשר לקורונה אפשר לזהות בשנים האחרונות ניסיונות לערער על אמינות הליך הבחירות בישראל (כפי שבאו לידי ביטוי, למשל, בטענות על זיופים בבחירות ובדרישה להציב מצלמות בקלפיות), וסקרי דעת קהל מלמדים שאכן יש בישראל ציבור לא מבוטל המפקפק באמינות הבחירות: בסקר שנערך במרץ 2021, כ־29% מהנשאלים היהודים וכ־43% מהערבים ענו כי יש להם חוסר אמון בהתאמה בין ההצבעה למעשה לתוצאות הרשמיות שיתפרסמו (הרמן וענבי, 2021).

משמעותיות, כמו הרחבת מנגנון ההצבעה המוקדמת, הגדלת מספר הקלפיות ביום הבחירות, הקצאת שעות מסוימות במהלך יום ההצבעה למבוגרים, ועריכת התאמות למיניהן בקלפיות (למשל שמירה על ריחוק חברתי). בסופו של דבר, רק חלק מההמלצות האלה אומצו – הגדלת מספר הקלפיות, ובעיקר הצבת קלפיות מיוחדות, למשל למבודדים וחולים (Kenig, 2021).

שנית, הרחבת זכות ההצבעה לישראלים השוהים בחו"ל תקופה קצרה ושמרז חייהם ממשיך להיות בישראל. בהקשר זה המליצו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה לתקן את חוק הבחירות לכנסת, ולקבוע כי יהיה זכאי להצביע מחוץ לשטח המדינה אזרח ישראלי שביום הבחירות עברו לכל היותר שלוש שנים מאז שהה בישראל 90 ימים רצופים לפחות או 183 ימים במצטבר בשנה לפחות; זכאות ההצבעה מחו"ל תותנה ברישום מוקדם ובהצהרת המבקש על כוונתו לשוב ולחיות בישראל; וההצבעה תיעשה על ידי נוכחות פיזית של המצביע באחת הנציגויות הישראליות בחו"ל (קניג ופלסנר, 2016).

לצד שני הצעדים האלה, **אנו מציעים לקדם צעדים נוספים להעלאת שיעור ההצבעה בבחירות:**

- **עידוד הצבעה באמצעות שימוש בכלים של כלכלה התנהגותית.**²⁰ לדוגמה, מחקרים אמפיריים לימדו כי אפשר להעלות את שיעור ההצבעה בבחירות בעזרת עריכת "סקר מקדים", שבו נשאלים בעלי זכות בחירה, זמן קצר לפני הבחירות, על כוונות ההצבעה שלהם – האם הם מתכוונים להצביע? ואם כן – מתי וכיצד? נראה כי סקר כזה מעודד בעלי זכות בחירה לתכנן את הצבעתם, וכך מגביר את הסבירות שאכן יצביעו (Rogers, Fox, and Gerber, 2013).

- **שיפור הקמפיניים הציבוריים לעידוד הצבעה.** קמפיניים לעידוד הצבעה מתקיימים בישראל לפני בחירות לכנסת, אך נראה שיש עוד מקום לשפרם באמצעות שימוש בתובנות מחקריות. למשל, המחקרים מלמדים שמומלץ

²⁰ להרחבה על שילוב כלים של כלכלה התנהגותית בעיצובה של מדיניות ציבורית, ראו זליבנסקי אדן ופלדמן, 2019. למען הסר ספק יובהר כי הכוונה בסעיף זה אינה לעשיית מניפולציה שתביא לקלפיות מצביעים שאינם מעוניינים להצביע, אלא להגברת ההשתתפות בקרב בעלי זכות בחירה המעוניינים עקרונית להצביע, ומטעמים שונים אינם עושים זאת.

להשתמש בתוכן מקומי ולא מועתק; להפנות לקהל היעד שאלות פתוחות וחיוביות ש"יזמינו" אותו להמשך דיון; לעודד אותו לחשוב על מניעים אישיים, תועלתניים; לעשות שימוש במילים שאינן עוסקות ישירות בהצבעה, כמו "חשבו", "דמיינו" ו"רוצים"; ולהיעזר בעיצוב פשוט, ישיר וקל להבנה (שפירא וברנשטיין, 2019).

• **חיזוק החינוך לדמוקרטיה בכלל, ולהשתתפות פוליטית בבתי הספר בפרט,** בעיקר בתיכונים ובתקופה שלפני הבחירות.²¹ בהקשר זה, מעת לעת עולות הצעות להוריד את גיל ההצבעה מ-18 ל-17 או ל-16. אך שהורדת גיל ההצבעה בדמוקרטיה אחרות לא הניבה תוצאות אחידות וחד-משמעיות בנוגע לשיעורי ההצבעה, בין היתר, משום שצעירים מצביעים לרוב בשיעור נמוך ממבוגרים יותר, להורדת גיל ההצבעה בישראל עשוי להיות יתרון: היא תאפשר לקיים פעילויות המעודדות הצבעה במסגרת בית הספר התיכון (כשגיל ההצבעה הוא 18, רבים מצביעים בפעם הראשונה בצבא, ועל כל פנים אחרי סיום בית הספר).

שתי רפורמות "מינוריות" אחרות שאפשר לאמץ, אך שאיננו סבורים שתהיה בהן תועלת רבה, הן -

• **הטלת חובת הצבעה "סמלית" בלבד.** הכוונה לתיקון החוק כך שיחייב עקרונית את בעלי זכות הבחירה להצביע, אך לא יטיל סנקציות בגין אי-הצבעה וגם לא יחייב הצבעה בפועל, כלומר לשלשל מעטפה לקלפי, אלא רק להגיע ולהירשם בקלפי. חוקים דומים יש כיום ביוון, בפנמה, בקוסטה ריקה ובבולגריה. במדינות אחרות, כמו בלגיה, החוק קובע סנקציות בגין אי-הצבעה אך הן אינן מוטלות בפועל. לנוכח המחקר ההשוואתי אפשר להניח שייטכן שהתועלת של חובת הצבעה סמלית תהיה מצומצמת, בוודאי בהשוואה לרפורמות ולצעדים האחרים המוצעים במסמך זה. נראה אפוא שכדאי וראוי להשקיע את המאמצים ברפורמות ובצעדים האחרים.

• **שימוש בהגרלות כספיות (lottery) בין המצביעים.** כאמור, המחקרים מלמדים כי השפעתו של מנגנון של מוגבלות. אין אנו שוללים אותו, אך כמו חובת הצבעה סמלית - נראה שעדיף להתמקד ברפורמות ובצעדים אחרים.

21 להרחבה על קידום חינוך אזרחי במערכת החינוך, ראו הופמן, 2020.

ולבסוף, רפורמה שנוציג להלן, אך יש לערוך מחקר נוסף בטרם יהיה אפשר לגבש דעה מושכלת בעניינה, היא הוספת "פתק מחאה". בבחירות לכנסת היום כל הקולות שאינם כשרים נספרים בקטגוריה אחת - קולות לא-כשרים או פסולים - לרבות פתקים לבנים ריקים. משום כך הדרך היחידה שבה אזרחים יכולים להביע מחאה של ממש היא אי-הצבעה. יש דמוקרטיה שבה אפשר להצביע ב"פתק מחאה" שנספר בנפרד: פתק לבן, פתק שעליו רשום "נמנע" או "אף אחד מאלה" (none of the above) וכדומה. בסקירה של 20 דמוקרטיה החברות ב-OECD ובעלות שיטה רשימתית-יחסית נמצא שבעשר מהן הפתקים הלבנים נספרים בנפרד (שפירא, 2021). יש לציין שבמסגרת החוקית הקיימת בישראל פתק לבן אינו יכול לשמש פתק מחאה כזה, משום שהוא מיועד בעיקר לאפשר לבוחרים לרשום עליו את שם הרשימה שבה הם בוחרים (למשל, אם נגמרו הפתקים של אותה הרשימה). כדי להוסיף פתק שיאפשר מחאה אפשר, למשל, להוסיף פתק שייכתב בו "הימנעות".

אם תאומץ חובת הצבעה, נראה שכדי להימנע מפגיעה בחופש ההצבעה יהיה צורך לאמץ גם פתק כזה (ראו להלן). אך גם ללא אימוץ חובת הצבעה עשויים להיות לפתק כזה יתרונות: הוא עשוי להעלות את שיעורי ההצבעה, כיוון שמי שכיום אינו מצביע מתוך מחאה יוכל להביע את מחאתו בהטלת הפתק הזה. פתק כזה עשוי גם להפחית את ההצבעה למפלגות קיצוניות, מפלגות מחאה, מפלגות קטנות, או מפלגות שהן בגדר קוריוז בלבד, משום שהבוחרים יוכלו להביע את מחאתם באמצעות פתק המחאה הזה במקום בהצבעה למפלגות כאלה (Ambrus, Greiner, and Zednik, 2020). עם זאת, יש להביא בחשבון ששיעור גבוה של פתקים כאלה בבחירות עלול לערער את הלגיטימציה של הבחירות והשלטון (אם כי גם להעביר מסר חשוב מהאוכלוסייה).

5.3. מוט לעתיד

האם יהיה מקום בנסיבות מסוימות לשקול בעתיד לתמוך באימוץ חובת הצבעה בישראל? איננו יכולים להכריע בשאלה זו כרגע, וברור שבכל מקרה ידרש להביא בחשבון את הקשיים והסכנות הטמונים בחובת הצבעה לעומת היתרונות שבה

(בעיקר העלאת שיעורי ההצבעה). אף על פי כן, ברצוננו להציע שני תנאים מוקדמים שיידרשו בטרם יהיה אפשר לשקול לאמץ בעתיד חובת הצבעה:

(1) ירידה חריפה בשיעורי ההצבעה הנמשכת לאורך זמן, במידה שתצדיק את הפגיעה בזכויות הגלומה במהלך זה.

(2) חובת ההצבעה תוצע ותאומץ כחלק מרפורמה כוללת בבחירות בישראל, שתכלול תיקונים נוספים שמטרתם לחזק את האמון ואת ההשתתפות. בין הרפורמות המוצעות, שאת כולן הציעו בעבר חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפשר למנות, למשל, החלת בחירות אזוריות-יחסיות, שילוב מרכיב אישי בשיטת הבחירות ("פתק פתוח למחצה"), וגם, כאמור, הגברת הנגישות והרחבת זכות ההצבעה לישראלים בחו"ל.

בהקשר הזה, הניסיון ההשוואתי מלמד, כאמור, שחובת הצבעה מאומצת בדרך כלל כחלק מרפורמה פוליטית כוללת. גם מנקודות המבט של כלכלה התנהגותית, אימוץ חובת הצבעה כחלק מרפורמה כוללת יגביר את הסיכוי לשיתוף פעולה מצד האזרחים, משום שהאזרחים עשויים להרגיש שחובת ההצבעה מוטלת מתוך הכרה בחסרונות שיטת הממשל (למשל, מרחק גדול בין הבוחר לנבחר, הנגרם בשל היעדר מרכיב אישי ואזורי בשיטת הבחירות), ושנעשים צעדים מעשיים נוספים לשיפור. הטלת חובת ההצבעה שלא במסגרת רפורמה כוללת עלולה דווקא להגביר את הניכור ואת חוסר האמון בפוליטיקה, מתוך תחושה שהפוליטיקאים מתחמקים מהבעיות האמיתיות הגורמות לאי-הצבעה באמצעות הטלת חובה חוקית וסנקציות על האזרחים. מבחינת היתכנות, ייתכן שכך יהיה קל יותר לגייס מפלגות ואוכלוסיות המתנגדות לחובת הצבעה אבל תומכות בהיבטים אחרים של הרפורמה - למשל, בחירות אזוריות או הצבעת ישראלים בחו"ל (הצבעת ישראלים בחו"ל היא רעיון הזוכה לתמיכה רחבה-יחסית בקרב הציבור ובקרב המפלגות בימין המפה הפוליטית, לרבות הימין הדתי - ציבור ומפלגות המתנגדים בדרך כלל לחובת הצבעה).

כאמור, איננו תומכים באימוץ חובת הצבעה. אך אם ייקבע בעתיד מנגנון של חובת הצבעה, אפשר להציע כמה עקרונות שינחו את המנגנון, בין השאר, כדי שהוא יהיה מוצדק מבחינה חוקתית ואפקטיבי יותר מבחינת העלאת שיעור ההצבעה ותורמתו הרחבה לדמוקרטיה הישראלית:

- החוק צריך לקבל הסמכה במסגרת חוק־יסוד: הכנסת, ולהתקבל ברוב של 61 ח"כים לפחות.
- לצד יישום חובת הצבעה, יש לקדם צעדים להנגשת הבחירות ולהגברת הדיוק ברישום בעלי זכות הבחירה (בפנקס הבוחרים) ורישום המצביעים בקלפיות.
- החקיקה צריכה להיעשות מתוך התייעצות מעמיקה עם הגורמים המקצועיים בוועדת הבחירות המרכזית וגורמים אחרים, ולקבוע מנגנונים להבטחת חשאיות המידע ואת הגורם האמון על האכיפה.
- החקיקה צריכה להיעשות מתוך התייעצות עם נציגי מגזרים שונים ושיתוף פעולה שלהם, ובמיוחד עם האזרחים הערבים והחרדים. התנגדות המיעוטים לחובת הצבעה צריכה לשמש נימוק חזק נגד קידומה בחוק.
- לפתקי הצבעה תתווסף קטגוריה נפרדת של פתק שיביע מחאה או הימנעות, וייספר בנפרד; החובה החוקית תהיה להגיע לקלפי ולהירשם בה, ולא לשלשל מעטפה לקלפי.
- הסנקציה בגין אי־הצבעה תהיה קנס כספי בלבד, ואי־תשלום הקנס לא יגרום להגדלתו או להליכים פליליים נוספים (זוהי גם המלצת מכון ברוקינס, Brookings Institution and Ash Center, 2020). בבחירות הראשונות לאחר אימוץ החוק תגרוור אי־הצבעה אזהרה בלבד ולא סנקציה נוספת.
- תיקבע רשימת פטורים מחובת הצבעה - בין היתר, אזרחים מעל גיל 70, מי שאינו שוהה במדינה, אזרחים עם מוגבלויות מעל אחוזים מסוימים, אנשי כוחות הביטחון, מאושפזים ומי שקיבל אישור רפואי מתאים. ככל האפשר, מי שברשימת הפטורים יימחק מראש מרשימת בעלי זכות הצבעה הנדרשים להצביע, ומכל מקום יהיה אפשר לפנות לגורם האמון על האכיפה להצדיק את אי־הצבעה בהסתמך על הסיבות המופיעות ברשימות הפטורים או סיבות אחרות (למשל, סיבה מוצדקת יכולה להיות פטירה של קרוב משפחה מדרגה ראשונה או התנגדות להצבעה על רקע דת או מצפון).
- כמו במדינות אחרות, גובה הקנס יכול לנוע בין כמה עשרות ש"ח למעט יותר ממאה ש"ח. יש להיעזר בתובנות מתחום הכלכלה ההתנהגותית כדי לקבוע את הסכום האפקטיבי ביותר.
- יוגדר מראש שהכסף שייאסף מקנסות יועבר לוועדת הבחירות המרכזית לשם הנגשת הצבעה בפעם הבאה.

רשימת המקורות

אטמור, ניר, ואסף שפירא, 2019. "שנה אחת, שתי מערכות בחירות: כיצד הושפע אחוז ההצבעה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 26.9.2019.

אטמור, ניר, וחן פרידברג (עורכים), 2016. **מצביעים או לא מצביעים? השתתפות בבחירות לכנסת**, מחקר מדיניות 106, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בראלי, אבי, וניר קידר, 2011. **ממלכתיות ישראלית**, מחקר מדיניות 87, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ג'מאל, אמל, 2002. "הימנעות כהשתתפות: על תעוועי הפוליטיקה הערבית בישראל", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל 2001**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 57-98.

הופמן, תמי, 2020. **חינוך אזרחי וחינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך: מסמך עקרונות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2021. "מספר הבחורים במדינת ישראל לקראת הבחירות לכנסת ה-24 – הודעה לתקשורת", 15.3.2021.

הרמן, תמר, ואור ענבי, 2021. "מדד הקול הישראלי: שבתון – רק למי שהצביע בבחירות", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 9.3.2021.

זליבנסקי אדן, עומר, ויובל פלדמן, 2019. **תובנות התנהגותיות לטיוב עבודת הממשלה**, מחקר מדיניות 120, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

זקן, דני, 2019. "משטרית עד פולקמן: איך נראו ניסיונות העבר לבטל את יום השבתון בבחירות, ומה היו העלויות", **גלובס**, 16.6.2019.

מדינה, ברק, ועשור ויצמן, 2017. "המהפכה החוקתית או מהפכת זכויות האדם? על העיגון החוקתי של הנורמות המוסדיות", **עיוני משפט מ: 662-592**.

פרידמן, אביטל, עופר קניג, אסף שפירא, וגיא לוריא, 2020. **בחירות בתקופת קורונה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר, ואור טוטנאור, 2017. "היחלשות המפלגות המצרפיות הגדולות: האם ישראל היא מקרה קיצון?", בחוך: מיכל שמיר וגדעון רהט (עורכים), **הבחירות בישראל 2015**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 25-57.

קניג, עופר, ויוחנן פלסנר, 2016. **הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קרני, יובל, מורן אזולאי, אלכסנדרה לוקש, וניר (שוקו) כהן, 2019. "ליברמן: בדרך לבחירות נוספות, נתניהו וגנץ אשמים", **ynet**, 20.11.2019.

שחורי, דליה, 2003. "אזרח יקר: הצבעה בבחירות היא זכות: מחובתך לממש אותה", **הארץ**, 3.2.2003.

שפירא, אסף, ועופר ברנשטיין, 2019. "איך מפצחים את הלא מצביעים?", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 15.8.2019.

Addonizio, Elizabeth, Donald P. Green, and James M. Glaser, 2007. "Putting the Party Back into Politics: An Experiment Testing Whether Election Day Festivals Increase Voter Turnout," *Political Science & Politics* 40 (4): 721-727.

Ambrus, Atilla, Ben Greiner, and Anita Zednik, 2020. "The Effect of a 'none of the above' Ballot Paper Option on Voting Behavior and Election Outcomes," *Department for Strategy and Innovation Working Paper Series 11/2020*, WU Vienna University of Economics and Business.

Australian Electoral Commission, 2009. "AEC Report to JSCEM on non-Voting and Multiple Voting at 2007 Federal Election," April 2009.

Bechtel, Michael M., Dominik Hangartner, and Lukas Schmid, 2016. "Does Compulsory Voting Increase Support for Leftist Policy?," *American Journal of Political Science* 60 (3): 752-767.

Bechtel, Michael M., Dominik Hangartner, and Lukas Schmid, 2018. "Compulsory Voting, Habit Formation, and Political Participation," *Review of Economics and Statistics* 100 (3): 467-476.

Birch, Sarah, 2016. *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*, Manchester: Manchester University Press.

Brookings Institution and Ash Center, 2020. "Lift Every Voice: The Urgency of Universal Civic Duty Voting," A Report from the Working Group on Universal Voting.

Cepaluni, Gabriel, and F. Daniel Hidalgo, 2016. "Compulsory Voting Can Increase Political Inequality: Evidence from Brazil," *Political Analysis* 24 (2): 273-280.

Chong, Alberto, and Mauricio Olivera, 2008. "Does Compulsory Voting Help Equalize Incomes?" *Economics & Politics* 20 (3): 391–415.

Córdova, Abby, and Gabriela Rangel, 2017. "Addressing the Gender Gap: The Effect of Compulsory Voting on Women's Electoral Engagement," *Comparative Political Studies* 50 (2): 264–290.

Dassonneville, Ruth, Marc Hooghe, and Peter Miller, 2017. "The Impact of Compulsory Voting on Inequality and the Quality of the Vote," *West European Politics* 40 (3): 621–644.

Duffy, John, and Alexander Matros, 2014. "On the Use of Fines and Lottery Prizes to Increase Voter Turnout," *Economics Bulletin* 34 (2): 966–975.

Feldman, Yuval, and Orly Lobel, 2009. "The Incentives Matrix: The Comparative Effectiveness of Rewards, Liabilities, Duties, and Protections for Reporting Illegality," *Texas Law Review* 88: 1151–1178.

Fornos, Carolina, Timothy J. Power, and James C. Garand, 2004. "Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000," *Comparative Political Studies* 37 (8): 909–940.

Franklin, Mark N., 2004. *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press.

Freedom House, 2021. "Countries and Territories," *Freedom House Website*.

Harvard Law Review, 2007. "The Case for Compulsory Voting in the United States," *Harvard Law Review* 121: 612-591.

Hill, Lisa, 2015. "Does Compulsory Voting Violate a Right not to Vote?" *Australian Journal of Political Science* 50 (1): 61-72.

Hoffman, Mitchell, Gianmarco León, and María Lombardi, 2017. "Compulsory Voting, Turnout, and Government Spending: Evidence from Austria," *Journal of Public Economics* 145 (1): 103-115.

Hooghe, Marc, and Dieter Stiers, 2017. "Do Reluctant Voters Vote Less Accurately? The Effect of Compulsory Voting on Party-Voter Congruence in Australia and Belgium," *Australian Journal of Political Science* 52 (1): 75-94.

IDEA, 2021. "Compulsory Voting," *International IDEA Website*.

Kenig, Ofer, 2021. "Covid-19 and the 2021 Elections in Israel: Challenges and Opportunities," *International IDEA*, 18 August.

Likhovski, Assaf, 2021. "The Rise and Demise of Constitutional Duties in Israel," *American Journal of Legal History* 61 (1): 90-120.

Malkopoulou, Anthoula, 2020. "Compulsory Voting and Right-Wing Populism: Mobilisation, Representation and

Socioeconomic Inequalities," *Australian Journal of Political Science* 55 (3): 276–292.

Panagopoulos, Coastas, 2008. "The Calculus of Voting in Compulsory Voting Systems," *Political Behavior* 30 (4): 455–467.

Power, Timothy J., and James C. Garand, 2007. "Determinants of Invalid Voting in Latin America," *Electoral Studies* 26 (2): 432–444.

Rogers, Todd, Craig R. Fox, and Alan S. Gerber, 2013. "Rethinking why People Vote," in: Eldar Shafir (ed.), *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton: Princeton University Press, pp. 91–107.

Selb, Peter, and Romain Lachat, 2009. "The More, the Better? Counterfactual Evidence on the Effect of Compulsory Voting on the Consistency of Party Choice," *European Journal of Political Research* 48 (5): 573–597.

Shapira, Assaf, and Gideon Rahat, 2020. "Electoral Behavior in Israel," in: Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, and Gideon Rahat (eds.), *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society*, New York: Oxford University Press, pp. 615–635.

Singh, Shane P., 2011. "How Compelling is Compulsory Voting? A Multilevel Analysis of Turnout," *Political Behavior* 33 (1): 95–111.

Singh, Shane P., 2015. "Compulsory Voting and the Turnout Decision Calculus," *Political Studies* 63 (3): 548–568.

Singh, Shane P., 2016. "Elections as Poorer Reflections of Preferences under Compulsory Voting," *Electoral Studies* 44 (1): 556–565.

Singh, Shane P., 2018. "Compulsory Voting and Dissatisfaction with Democracy," *British Journal of Political Science* 48 (3): 843–854.

Singh, Shane P., 2019a. "Compulsory Voting and Parties' Vote-Seeking Strategies," *American Journal of Political Science* 63 (1): 37–52.

Singh, Shane P., 2019b. "Politically Unengaged, Distrusting, and Disaffected Individuals Drive the Link between Compulsory Voting and Invalid Balloting," *Political Science Research and Methods* 7 (1): 107–123.

Singh, Shane P., and Judd Thornton, 2013. "Compulsory Voting and the Dynamics of Partisan Identification," *European Journal of Political Research* 52 (2): 188–211.

Uggla, Fredrik, 2008. "Incompetence, Alienation, or Calculation? Explaining Levels of Invalid Ballots and Extra-Parliamentary Votes," *Comparative Political Studies* 41 (8): 1141–1164.

ד"ר אסף שפירא הוא חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לרפורמות פוליטיות. מומחה לייצוגיות פוליטית, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף לפוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה הישראלי.

פרופ' עופר קניג הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בכיר במכללה האקדמית אשקלון. מומחה לפוליטיקה השוואתית ובפרט: בחירות, מועמדים ומנהיגי מפלגות, שינויים בשיטות בחירה וחוקה במבט השוואתי עולמי, פוליטיקה ישראלית, מפלגות (אידאולוגיה ומבנה) ושיטות ממשל.

ד"ר גיא לוריא הוא חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלו הם הרשות השופטת, היועץ המשפטי לממשלה ורשויות התביעה, דיני תעמולת בחירות וצנזורה, היסטוריה של המשפט הציבורי והיסטוריה של המחשבה המדינית והאזרחות.

