

# חובת הצבעה בישראל

אתגרים והסתייגויות

אסף שפירא | עופר קניג | גיא לוריא

**סיועה**

מרץ 2021



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

הצעה  
לסדר  
40



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# חובת הצבעה בישראל

## אתגרים והסתייגויות

אסף שפירא | עופר קניג | גיא לוריא

### עיוטה

הצעה לסדר 40

מרץ 2021

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"א/2021

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרר 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 מהמו"ל.

#### המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

#### להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto: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 אי-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 חזן 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.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

7	<b>תקציר</b>
9	<b>חובת הצבעה: רקע</b>
9	סקירה היסטורית והשוואתית
13	ההסדרים השונים
15	הוויכוח על חובת הצבעה
16	השפעות חובת ההצבעה
19	<b>השתתפות בבחירות בישראל</b>
19	האם חלה ירידה מדאיגה בשיעורי ההצבעה בישראל?
22	שיעורי ההצבעה בקרב אוכלוסיות שונות בישראל
26	<b>חובת הצבעה בישראל: רקע</b>
26	ניסיונות לקדם חובת הצבעה
27	עמדות הציבור
28	סימולציה: תוצאות הבחירות בשיעור הצבעה של 95%
32	<b>חובת הצבעה בבחירות לכנסת: הערות חוקתיות</b>
32	ניתוח בהתאם לזכויות והכללים הרלוונטיים
37	הערות על הפרטים של ההסדר
38	הערות במבט רחב
41	<b>המלצות</b>
41	חובת הצבעה?
42	רפורמות אחרות להעלאת שיעורי ההצבעה בבחירות
46	חובת הצבעה כחלק מרפורמה אלקטורלית מקיפה
49	<b>רשימת המקורות</b>



## תקציר

מסמך זה נכתב במסגרת המאמצים למצוא דרכים להעלאת שיעור ההצבעה בבחירות לכנסת, אשר ירד באופן משמעותי מראשית שנות ה-2000. לצורך כך אנו מתמקדים באחד המנגנונים הנהוגים בעולם להגברת ההשתתפות בבחירות –

חובת הצבעה. מדובר בהטלת חובה חוקית על בעלי זכות הבחירה לממש זכות זו בפועל, לעתים קרובות תוך כדי הטלת סנקציות, למשל קנס כספי, על מי שאינו עושה זאת.

לאחר סקירת חובת ההצבעה מנקודת מבט היסטורית, תאורטית והשוואתית, אנו פונים לשאול אם יש להמליץ על אימוץ מנגנון כזה גם בישראל. לשם כך אנחנו מנתחים את דפוסי ההשתתפות בבחירות לכנסת, במטרה להבין עד כמה קיצוני "משבר ההשתתפות" בישראל; ובוחנים את האפשרות ליישם חובת הצבעה בישראל בהיבטים שונים – עמדות הפוליטיקאים והציבור, ההשפעה הצפויה על תוצאות הבחירות והקשיים החוקתיים והמעשיים הצפויים.

המסקנה העיקרית העולה מהמחקר היא שאין מקום לאמץ חובת הצבעה בישראל. מסקנה זו מתחייבת על שום העדר הנחיצות של הרפורמה הזו, באופן שיצדיק את הפגיעה בזכויות החוקתיות הגלומה בה. ייתכן שבעתיד, אם תהיה ירידה חדה ומתמשכת בשיעורי ההצבעה, יהיה מקום לשקול זאת, וגם אז – רק כחלק מרפורמה כללית בשיטת הממשל בישראל. לעומת זאת, אנו מציעים כבר עתה לקדם רפורמות שיסייעו להעלות את שיעורי ההצבעה בבחירות – בעיקר הגברת הנגישות והגמישות בבחירות (גמישות במקום ההצבעה, הוספת קלפיות ניידות, הרחבת מנגנון ההצבעה המוקדמת) והרחבת זכות ההצבעה לישראלים השוהים בחו"ל ומרכז חייהם בישראל.





# חובת הצבעה

## רקע

זכות הבחירה היא זכות יסוד בכל מדינה דמוקרטית. אולם לא כל האזרחים מנצלים את הזכות הזו, והתוצאה היא לעתים 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. זהו כלי מוסדי אשר מחייב בחוק את האזרחים בעלי זכות הבחירה לממש זכות זו. אי-מילוי חובה זו גורר עמו לרוב סנקציות למיניהן.

## סקירה היסטורית והשוואתית

פירוט על המדינות שיש בהן כיום חובת הצבעה, ושהייתה בהן בעבר חובת הצבעה והיא בוטלה, מופיע בלוח 1.

מקורותיה של חובת ההצבעה נמצאים במחצית השנייה של המאה ה-19 ותחילת המאה העשרים, בשני אזורים עיקריים – אירופה ואמריקה הלטינית. אימוץ חובת ההצבעה קשור לכמה סיבות ונסיבות עיקריות.<sup>1</sup>

• חלק ניכר מהמדינות שאימצו חובת הצבעה, בפרט המדינות הדמוקרטיות, עשו זאת בתקופה של התגבשות הדמוקרטיה וכחלק מרפורמות נוספות – בעיקר הרחבת זכות הבחירה (למשל בלגיה, הולנד ומדינות שונות באמריקה הלטינית) ואימוץ שיטת בחירות יחסית (למשל יוון, צ'ילה, אל סלבדור ופרו).

\* אנו מבקשים להודות למר גארי סטוק על תרומתו לתהליך החשיבה שהביא לכתיבת נייר זה.

1 על נסיבות האימוץ והביטול של חובת הצבעה, ר' למשל Singh, 2018; Birch, 2016.

- רוב מדינות אמריקה הלטינית אימצו חובת הצבעה בראשית המאה ה־20 בין היתר כדי למנוע הטיות בבחירות (שכן בחירות שבהן משתתפים בוחרים מעטים חשובות במיוחד לשחיתויות, קניית קולות, השפעה של "בוסים" מקומיים, זיופים וכדומה).

- הסבר נוסף הוא אינטרסים פוליטיים־אלקטורליים של שחקנים מסוימים. בהקשר זה, נטען שבמדינות באירופה ובאוסטרליה, כוחות שמרניים שחששו מהתעצמות כוחן של מפלגות הפועלים שקמו בעקבות הרחבת זכות הבחירה החליטו על חיוב הצבעה כדי למנוע מצב שבו מפלגות אלה יצליחו במיוחד בבחירות, מכוח היתרון הארגוני שהיה להן בנייד בוחרים.

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

- במדינות לא־דמוקרטיות או דמוקרטיות למחצה, חובת הצבעה מאומצת לעתים כדי להגביר את הלגיטימיות של השלטון.

- לבסוף, ישנו גם ההסבר ה"טבעי" ביותר – רצון להיאבק בשיעורי הצבעה נמוכים. לדוגמה, באוסטרליה אומצה חובת הצבעה ב־1924 לאחר שבבחירות שנערכו ב־1922 עמד אחוז 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־51% בלבד (ירידה מ־60.2% ב־2009).

מבט על המגמה הכללית חושף באופן ברור כי בשלושת העשורים האחרונים היו יותר מדינות שביטלו את חובת ההצבעה מאשר מדינות אשר אימצו אותה. אפשר להצביע על כמה גורמים שהביאו לביטול חובת ההצבעה. ראשית, התחזקות של תפיסות ליברליות המדגישות את חירותו של הפרט ורואות בהטלת חובה על מעשה ההצבעה בתור התערבות לא־מוצדקת. תפיסה זו מכירה באי־הצבעה כזכות לכשעצמה. שנית, מדינות אחדות לא אכפו במשך תקופה ארוכה את חובת ההצבעה, בין היתר בשל קושי לאכוף אותה באופן אפקטיבי, עד כדי כך שהחובה הפכה בהן להיות פורמלית בלבד, והסנקציות כלל לא הופעלו – ולבסוף בוטלו לגמרי (למשל איטליה, קפריסין והולנד). שלישית, רצון להעביר את האחריות

על עידוד הצבעה למפלגות ולמועמדים, ובכך גם לחזק את האחריותיות שלהם (סיבה זו הזכרה למשל בדיונים בהולנד ובצ'ילה). לבסוף, כמו בנוגע לאימוץ חובת הצבעה, גם ביטולה נעשה לעתים כחלק מרפורמה אלקטורלית רחבה, שהייתה אמורה לשפר את הדמוקרטיה בהיבטים של השתתפות והיענות (בצ'ילה, למשל, חובת ההצבעה בוטלה במקביל לביטול החובה להירשם מראש כדי להצביע בבחירות).

יחד עם זאת, הנושא עולה לפרקים לסדר היום הציבורי, ויש שחקנים פוליטיים-חברתיים שמקדמים חובת הצבעה במדינות שונות, במיוחד לאור שיעורי הצבעה נמוכים בבחירות. כך למשל, בבולגריה אומצה חובת הצבעה ממש לאחרונה, ב־2016 (אם כי היא נתקלה בקשיים חוקתיים, ר' להלן). לאחרונה 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, נכון ל־2018, ב־26 מדינות.<sup>2</sup> 13 מבין המדינות האלה נחשבות למדינות חופשיות על־פי דוח החופש בעולם של Freedom House (2021).

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

**לוח 1**  
**חובת הצבעה בעולם (2018)\***

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

\* בסוגריים – השנה שבה אומצה או בוטלה חובת ההצבעה

מקורות: IDEA, 2020; Brookings Institution and Ash Center, 2020.

## ההסדרים השונים

חובת הצבעה אפקטיבית מחייבת, מצד אחד, רגולציה מפורטת הכוללת סנקציות ברורות לכול ולעתים גם מגדירה קבוצות אוכלוסייה שפטורות מחובת ההצבעה, ומן הצד האחר – מידה גבוהה של אכיפה.

### סנקציות

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

1. היעדר סנקציה – יש מדינות שחובת ההצבעה בהן היא סמלית בלבד, ללא סנקציות. כך ביוון, פנמה, קוסטה ריקה ובולגריה (בבולגריה הייתה סנקציה שבוטלה על ידי בית המשפט, ר' להלן). אפשר גם לאמץ סנקציה סמלית בלבד – כאשר יושמה לראשונה חובת ההצבעה בבולגיה, העונש על הפרה ראשונה שלה היה נזיפה ורק לאחר מכן הוטלו קנסות.

2. קנסות – בכל המדינות המטילות סנקציה בגין הפרת חובת ההצבעה, מוטלים קנסות. באוסטרליה עומד הקנס על 20 דולר אוסטרלי (כ־50 ש"ח) ובסינגפור על 50 דולר סינגפורי (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 ברציפות מלהצביע בבחירות את הזכות להשתתף בהן. כך למשל, בבולגיה נשללת זכות ההצבעה לתקופה של 10 שנים מאזרח שלא השתתף בארבע מערכות בחירות ברציפות. בבולגריה סנקציה כזו נפסלה על ידי בית המשפט.

4. איסור למלא תפקידים בשירות המדינה ואיבוד הטבות ציבוריות – לדוגמה, בארגנטינה נשללת מאזרחים שהפרו את חובת ההצבעה הזכות להתמודד על תפקיד ציבורי למשך שלוש שנים, ובברזיל הענישה מחמירה אף יותר: המפרים 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 בין-לאומיים, רק בשתיים מבין 13 המדינות החופשיות שבהן נהוגה חובת הצבעה האכיפה היא גבוהה (אורוגוואי ונאורו). בארבע נוספות (אוסטרליה, בלגיה, ברזיל ולוקסמבורג) האכיפה היא בינונית ובשאר – האכיפה חלשה מאוד או שאין סנקציות.<sup>3</sup> אבל נראה שגם תיאור זה מחמיץ חלק מהמציאות: בבלגיה, למשל, רמת האכיפה מוגדרת "בינונית", אבל בפועל לא הוטל קנס בגין אי הצבעה מזה למעלה מעשרים שנה. באוסטרליה אכן מוטלים קנסות, אבל לאחר הבחירות של 2007, למשל, רק 13% מהלא־מצביעים אכן שילמו קנס (Australian Electoral Commission, 2009).

## פטורים

הפטור האוטומטי הנפוץ ביותר הוא גיל מבוגר, מעל 65 או 70 (בין השאר בארגנטינה, ברזיל, יוון, לוקסמבורג ופרו). בחלק מהמדינות קיימים פטורים נוספים, למשל לאנשי כוחות הביטחון, נכים ואזרחים שגרים בחו"ל. חלק מהפטורים שקיימים במדינות אחרות לא רלוונטיים לגבי ישראל, כמו פטור לצעירים מתחת לגיל 18 (רלוונטי למדינות שגיל ההצבעה המינימאלי בהן נמוך מ־18) ופטור למי שלא נרשמו להצבעה (רלוונטי למדינות שבהן יש להירשם מראש לצורך הצבעה בבחירות). בנוסף, בכל המדינות החופשיות שמטילות סנקציות בגין אי־הצבעה, הלא־מצביע יכול לספק הסברים להפרת החובה. הצדקות לגיטימיות מקובלות הן מחלה ונכות, היעדרות בשל נסיעה, אסון כלשהו (למשל אסון טבע) וטעמי דת או מצפון.

## תמריצים חיוביים

במקרים בודדים ניסו לעודד הצבעה בבחירות באמצעות תמריצים כספיים חיוביים, והיו חוקרים שהמליצו על מנגנון כזה שימומן מקנסות בגין אי־הצבעה

3 הנחונים לקוחים מ-Brookings Institution and Ash Center, 2020, ומסתמכים על המדדים הבין-לאומיים של V-Dem.

(Duffy and Matros, 2014). כך למשל, בבחירות לפרלמנט בבולגריה ב־2005 ובבחירות המקומיות בנורבגיה ב־1995 הוגרלו בין המצביעים פרטים כספיים, אך ההשלכות על שיעור ההצבעה היו מעורבות, ובכל מקרה לא היה לכך המשך. הצעה דומה עלתה למשאל עם באריזונה שבארה"ב ב־2006, אך נדחתה. אפשרות אחרת היא להעניק למצביעים תמריצים כספיים עקיפים יותר – בקולומביה, למשל, בעבר נהנו המצביעים מהנחות בתשלומים ממשלתיים וגישה טובה יותר למשרות ציבוריות ומוסדות לימוד (אם כי במידה רבה היה מדובר בסנקציה על הלא־מצביעים יותר מאשר בתמריץ 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, 2007).

## הוויכוח על חובת הצבעה

הוויכוח הנורמטיבי על חובת הצבעה הוא רחב ביותר, ולהלן נתייחס רק לעיקריו.<sup>4</sup> המחלוקת בספרות המחקר סביב סוגיית חובת ההצבעה נוגעת למתח בין חירות הפרט לבין היותו חבר בקהילת אזרחים; ובאופן ספציפי – בין זכותו להיות מוגן מהתערבות יתר של הקהילה לבין חובתו הבסיסית לתרום לתהליך קבלת ההחלטות בה. היא משקפת מחלוקות רחבות הרבה יותר – בעיקר 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 בעלת מאפיינים משותפים מסוימים, וסוברת שעל הפרטים השונים בקהילה לתרום לה ולהשתתף באופן פעיל בעיצובה. אפשר גם לקשר את המחלוקת 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, ר' Birch, 2016: 40-58.

בעיקר חלוקים החוקרים סביב השאלה אם זכות ההצבעה – שעליה אין עוררין – מקפלת בתוכה גם את החובה להצביע, או שמא היא מקפלת בתוכה 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 – שחובת 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 לבחור 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 לטובין הציבוריים (common good) ולשוויון חברתי. אחרים טוענים כי חובת 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 תוך הטלת פתק לבן או הטלת 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 (ר' הרחבה בהמשך).

## השפעות חובת ההצבעה

גם בנושא זה יש חילוקי דעות בין החוקרים. עם זאת, ככלל קיימת הסכמה שחובת הצבעה, בעיקר אם היא מלווה בסנקציות ובאכיפה, 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, שיעורי ההצבעה הממוצעים הגיעו לכ־85%; לעומת



זאת, במדינות שאין בהן חובת הצבעה, שיעורי ההצבעה הממוצעים היו מעט פחות מ־70%, ואילו במדינות בעלות רמת אחיפה נמוכה הם עמדו על כ־77% (Brookings Intitution and Ash Center, 2020: 23).

בולטת גם העובדה שבעוד שיעורי ההצבעה בדמוקרטיה המפותחות טובלים מזה עשורים מירידה משמעותית (אם כי בשנים האחרונות נרשמת גם מגמה הפוכה בחלק מהן, בדמוקרטיה המפותחות שיש בהן חובת הצבעה, כמו בלגיה, אוסטרליה ולוקסמבורג, הם שמרו על יציבות. לדוגמה, בבלגיה עמדו שיעורי ההצבעה הממוצעים בשנים 1966-1975 על 90.7%, ואילו בשנים 2006-2015 על 89.9% - ירידה קטנה מאוד. גם בבלגיה ובלוקסמבורג המגמה דומה. לעומת זאת, בבדיקה של 26 דמוקרטיה מפותחות נמצאה בתקופה זו ירידה משמעותית בממוצע שיעורי ההצבעה בכל מדינה, מ־83.6% ל־71.5% (קניג וטוטנאור, 2017: 47).

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

טענה משמעותית נוספת היא שחובת הצבעה עשויה לצמצם את ההבדלים בשיעורי ההשתתפות של אוכלוסיות שונות - בעיקר להגביר את ההשתתפות של אוכלוסיות פחות משכילות ופחות מבוססות כלכלית, הנוטות להשתתף פחות בבחירות,<sup>5</sup> של נשים (Cordova and Rangel, 2017), וכן לצמצם פערים הנובעים מהשתייכות לאומית-אתנית-גזעית ומאזור גיאוגרפי. עם זאת, יש חשיבות רבה לסנקציות המוטלות על לא־מצביעים - לדוגמה, קנס כספי עשוי לתמרץ במיוחד

5 בהקשר זה אף נטען שיש קשר מובהק בין חובת הצבעה לבין פערים כלכליים מצומצמים יותר. ר' למשל Chong and Rangel, 2017.

אוכלוסיות עניות להצביע, אך לסנקציות אחרות כמו שלילת זכות הצבעה אין השפעה כזו. יש גם טענות שמשום ששיעור הפתקים הפסולים גבוה יותר בקרב מצביעים מאוכלוסיות עניות ופחות־משכילות, למעשה אייהשוויון מבחינת הקולות הכשרים לא יצטמצם ואולי אפילו יגדל.<sup>6</sup>

בנוסף, מחקרים גם מצאו שחובת הצבעה מחזקת את ההזדהות של הבוחרים עם המפלגות השונות (Shane and Thornton, 2013), ומשנה את האסטרטגיה של המפלגות בבחירות: משום שתפקידן בהנעת מצביעים לקלפיות מצטמצם, הן מסתמכות פחות על גיוס קולות באמצעות יחסי פטרו־קליינט ו"קניית קולות" ומדגישות יותר את המדיניות והעמדות האידיאולוגיות שלהן (Singh, 2019).

אולם לחובת הצבעה נמצאו גם השפעות שליליות. רובן נובעות מכך שחובת הצבעה צפויה להגביר את מספר ושיעור המצביעים שאינם מזדהים עם מפלגה או אידיאולוגיה מסוימת, לרבות אזרחים המנוכרים או עוינים לפוליטיקה או בעלי הבנה ועניין מצומצמים בפוליטיקה. בשל כך, חובת הצבעה צפויה להוביל לריבוי פתקים לבנים או פסולים (Power and Garand, 2007; Ugglá, 2008; Singh, 2019), ויש גם עדויות שהיא מובילה להתפלגות קולות אשר משקפת בצורה פחות מדויקת את העדפות האזרחים, ובמיוחד מגבירה את ההצבעה למפלגות קטנות או קיצוניות (Selb and Lachat, 2009; Singh, 2016); אך זו טענה שנויה במחלוקת – מנגד נטען שחובת הצבעה עשויה דווקא לצמצם הצבעה למפלגות קיצוניות, כיוון שהיא מפחיתה את תפקידן בגיוס והנעת בוחרים לקלפיות (Malkopoulou, 2020). מבחינה פוליטית, הסברה המקובלת היא שחובת הצבעה מטיבה עם השמאל הפוליטי, בעיקר כי היא 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 שהשפעה על התוצאות זניחה (Hooghe and Stiers, 2017).

6 למחקרים על הקשר בין חובת הצבעה ושוויון, ר' Dassonneville, Marc Hooghe, and Peter Miller, 2017; Hoffman, León, and Lombardi, 2017; Singh, 2015; Cepaluni and Hidalgo, 2016.

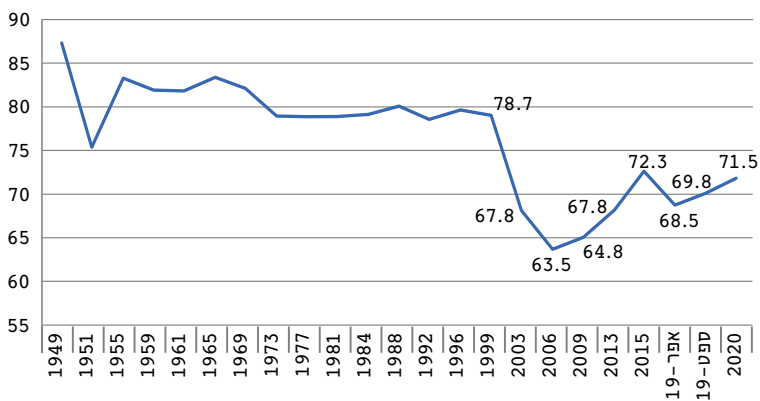
# השתתפות בבחירות בישראל

## האם חלה ירידה מדאיגה בשיעורי ההצבעה בישראל?

ישראל מאופיינת בפוליטיקה סוערת למדי. ייחודיות זו מקורה הן באיום הביטחוני המתמיד שהיא שרויה בו והן בסכסוכים עמוקים המשסעים את החברה הישראלית. אחת התוצאות הצפויות היא רמות התעניינות גבוהות של ישראלים בפוליטיקה. ואמנם, לאורך חמשת העשורים הראשונים התאפיינו מערכות הבחירות בישראל בשיעורי הצבעה יציבים, סביב ה־80% (קניג וטוטנאור, 2017: 47). אלא שהחל מראשית המאה ה־21 חלה ירידה חדה בשיעורי ההשתתפות בבחירות לכנסת, והם הגיעו לשפל של 63.5% בשנת 2006. מאז אמנם חלה התאוששות מסוימת, אך ההשתתפות לא חזרה לרמות שאפיינו אותה עד 1999 (תרשים 1).

### תרשים 1

שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת מאז 1949 (%)



מקור: נחוני ועדת הבחירות המרכזית.

כאמור, שיעורי הצבעה נמוכים יכולים להיות בגדר תסמין מדיגי לחוסנו של המשטר הדמוקרטי. אולם האם בישראל אמנם יש מקום לדאגה מבחינה זו? לא בטוח.

**ראשית**, כפי שצוין זה עתה, אחרי נפילה חדה בשיעורי ההצבעה בעשור הראשון של המאה ה-21 חלה התאוששות. יתרה מכך, בניגוד לחששות, שיעורי ההצבעה בשלוש הבחירות שנערכו בתוך פחות משנה (אפריל 2019 - מרץ 2020) דווקא עלו מבחירות לבחירות. זאת, בניגוד לתיאוריה מקובלת שלפיה ריבוי מערכות בחירות תוך זמן קצר מוביל ל"עייפות בוחרים" (Franklin, 2004).

**שנית**, הירידה בשיעורי ההצבעה אינה ייחודית למקרה הישראלי. זוהי תופעה המאפיינת כמעט את כל הדמוקרטיות המפותחות, והיא אולי אחת התופעות הפוליטיות המזוהות והנחקרות ביותר של העשורים האחרונים. היא נובעת ממאפיינים חברתיים-תרבותיים רחבים שהובילו לפגיעה קשה באמון בפוליטיקה בכלל ובמפלגות בפרט ובהשתתפות הפוליטית הממוסדת. מחקר שבדק את שיעורי ההצבעה ב־19 דמוקרטיות מפותחות בין 1965 ל־2015 מצא שב־18 מהן נרשמו הממוצעים הנמוכים ביותר של שיעורי הצבעה בשני העשורים המאוחרים. עם זאת, בהשוואה לדמוקרטיות מפותחות אחרות, הירידה בשיעורי ההצבעה בישראל הייתה גבוהה יחסית: מתוך 19 הדמוקרטיות, בישראל חלה הירידה החמישית בתלילותה בין השנים 1976–1985 לשנים 1996–2015 (קניג וטוטנאור, 2017: 47). בהקשר זה ראוי שוב לציין שבשנים האחרונות ניכרת לפחות בחלק מהדמוקרטיות (כדוגמת ארה"ב) מגמה מסוימת של התאוששות בשיעורי ההצבעה, שאותה אפשר לייחס בין השאר להתגברות הקיטוב הפוליטי.

**שלישית**, בישראל קיים פער בין שיעור ההצבעה הרשמי לבין שיעור ההצבעה בפועל. פער זה נוצר משום ששיעור ההצבעה הרשמי מסתמך על בעלי זכות הבחירה לפי פנקס הבוחרים. פנקס הבוחרים כולל את מי שרשום כתושב במרשם האוכלוסין והוא אזרח ישראל ומעל גיל 18 ביום הבחירות. אלא שהפנקס, בעקבות מרשם האוכלוסין, כולל בתוכו 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 ספציפיות כמו שליחי משרד

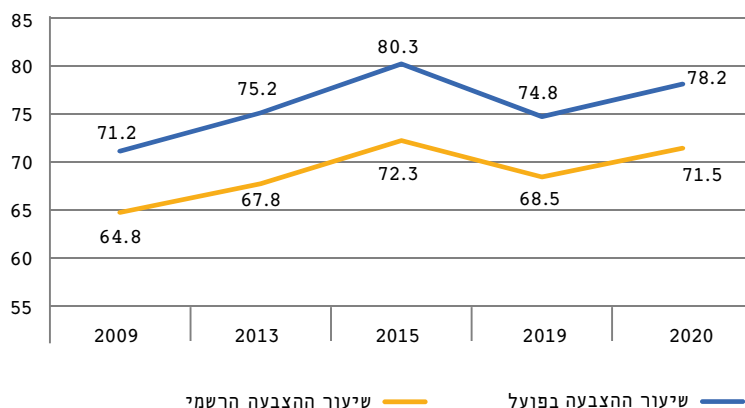
החוץ וגופים אחרים השוהים בחו"ל), הרי שבפועל, יכולתו של מי שאינו מתגורר באופן קבוע בישראל להצביע מוגבלת מאוד.

הלשכה הממשלתית לסטטיסטיקה מפרסמת לפני כל בחירות אומדן של מספר בעלי זכות הבחירה המתייחס רק "לאוכלוסייה הקבועה המתגוררת דרך קבע בישראל" (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020), ומספר זה נמוך באופן משמעותי מהמספר הרשמי של בעלי זכות הבחירה כפי שמופיע בפנקס הבוחרים. אם נחשב את שיעורי ההשתתפות בבחירות מתוך המנה הקטנה יותר, לפי אומדן הלמ"ס, ניווכח ששיעור ההצבעה בפועל גבוה בכ-6%-7% מזה הרשמי (תרשים 2).

עם זאת, לא בטוח שמנקודת מבט השוואתית יש לייחס לפער שבין שיעור ההצבעה הרשמי ובפועל חשיבות רבה, שכן: (א) בישראל דווקא אין חסם מרכזי להשתתפות בבחירות שקיים בחלק מהדמוקרטיות אחרות - חובה להירשם מראש כדי להצביע; (ב) בדמוקרטיות רבות שמאפשרות לאזרחיהן להצביע מחו"ל, שיעורי ההצבעה של אזרחים מחוץ למדינה אינם גבוהים.

## תרשים 2

שיעורי ההצבעה הרשמיים לעומת שיעורי ההצבעה בפועל, 2009-2020 (%)



מקור: נתוני ועדת הבחירות המרכזית והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## שיעורי ההצבעה בקרב אוכלוסיות שונות בישראל

כאמור, אחד הטיעונים המרכזיים בזכות חובת הצבעה נוגע לכך שבהיעדרה – תוצאות הבחירות אינן משקפות את העדפותיו של כלל הציבור. במילים אחרות, הן עלולות ליצור הטיה לרעת קבוצות חברתיות מסוימות. הנתונים שיוצגו להלן מלמדים שגם בישראל אפשר למצוא הטיה כזו, ולכן מדגישים את הצורך להעלות את שיעורי ההשתתפות בבחירות במיוחד בקרב אוכלוסיות ויישובים מסוימים.

תרשים 3 מציג את שיעורי ההצבעה בבחירות 2020 בקרב קבוצות חברתיות ויישובים בעלי פרופיל מסוים. כפי שניכר, אכן קיימת שונות ברמות ההשתתפות. בקרב האוכלוסייה החרדית אפשר למצוא את שיעורי ההצבעה הגבוהים ביותר ואילו בקרב המיעוט הערבי ההשתתפות נמוכה בהרבה. בדומה, בערים מבוססות ובקיבוצים רמות ההשתתפות גבוהות יותר מאשר ביישובים המשתייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים יותר כגון יישובי פיתוח וערים גדולות המזוהות עם הליכוד.

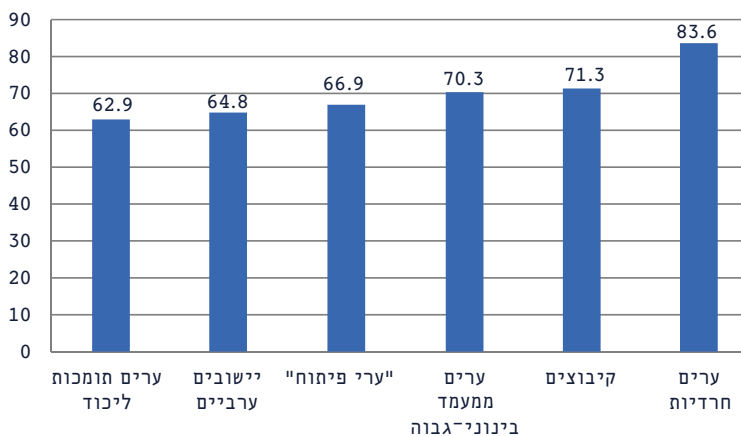
באופן מסורתי בישראל, תושבי הפריפריה מצביעים בשיעורים נמוכים יותר מאשר תושבי המרכז. הסבר אפשרי הוא שפריפריאליות גיאוגרפית מלווה לעתים קרובות בתחושה מעטה יותר של השתייכות לחברה הכללית, וכתוצאה מכך בניכור פוליטי מוגבר (וכן היעדר רכיב אזורי בבחירות). ואכן, גם במערכות הבחירות האחרונות בישראל זה היה המצב. בניתוח של בחירות ספטמבר 2019, המוצג בלוח 2 להלן, נמצא ששיעור ההצבעה הגבוה ביותר היה ברשויות מרכזיות ומרכזיות מאוד, אחר כך ברשויות ברמת פריפריאליות בינונית, והנמוך ביותר – ברשויות פריפריאליות ופריפריאליות מאוד.<sup>7</sup> חלק מהפערים האלה נובעים מריבוי

7 הניתוח מבוסס על הנתונים הרשמיים של 200 רשויות מקומיות שאוכלוסייתן מונה מעל 2,000 בעלי זכות בחירה. הסיווג מתבסס על מדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המסווג את הרשויות המקומיות בישראל לפי קרבתן ליישובים אחרים ולפי קרבתן לגבולות מחוז תל אביב, שבו מתקיימת עיקר הפעילות הכלכלית והעסקית בארץ. למדד הפריפריאליות 10 ערכים: הערך 1 מציין רשות מקומית פריפריאלית מאוד, והערך 10 מציין רשות מקומית מרכזית מאוד. לצורך הבהירות אוחדו היישובים הפריפריאליים והפריפריאליים מאוד (ערכים 1-3), היישובים שברמה הבינונית (4-6) והיישובים המרכזיים והמרכזיים מאוד (7-10).

היישובים הערביים - ששיעורי ההצבעה בהם נמוכים יותר - בפריפריה. בקרב היישובים היהודים והמעורבים בלבד, לא היו כמעט פערים בין הרשויות המרכזיות ומרכזיות מאוד לרשויות ברמת פריפריאליות בינונית, אך הרשויות הפריפריאליות ופריפריאליות מאוד עדיין הצביעו בשיעורים נמוכים יותר.

### תרשים 3

שיעורי השתתפות בבחירות 2020 בקרב קבוצות חברתיות ויישובים עם פרופיל דומה\* (%)



\* ערים תומכות ליכוד: אשדוד, אשקלון, באר שבע, חדרה, חולון, נתניה  
 יישובים ערביים: לא כולל יישובים מעורבים  
 ערי פיתוח: בית שאן, חצור הגלילית, קריית שמונה, מגדל העמק, נוף הגליל, שלומי, יקנעם עילית, מעלות, דימונה, קריית גת, מצפה רמון, נתיבות, אופקים, שדרות, ירוחם, אור יהודה, יבנה, קריית מלאכי  
 ערים ממעמד בינוני-גבוה: גבעתיים, הוד השרון, כפר סבא, מודיעין-מכבים-רעות, רעננה, רמת גן  
 ערים חרדיות: ביתר עילית, מודיעין עילית, אלעד

מקור: נתוני ועדת הבחירות המרכזית.

## לוח 2

### שיעורי הצבעה בבחירות ספטמבר 2019 לפי מדד הפריפריאליות\*

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: יישובים יהודיים ומעורבים בלבד.

מקור: אטמור שפירא, 2020.

לבסוף, בישראל ובעולם, ידוע שאזרחים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה יותר נוטים להצביע בשיעורים גבוהים יותר. הסיבה העיקרית היא שאזרחים בעלי השכלה והכנסה פחותה חשים לעתים קרובות מנוכרים מהמערכת הפוליטית, ואינם זוכים לחינוך וקבוצות פוליטיים משמעותיים. ככלל, זהו המצב גם בישראל. בבחירות ספטמבר 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 אלה. כאשר בודקים רק את היישובים היהודים והמעורבים, מגלים ששיעורי ההצבעה הגבוהים ביותר היו דווקא באשכולות 1-2, וזאת בגלל ריבוי היישובים החרדיים בקטגוריה זו. אולם שאר האשכולות עדיין התנהגו ככלל בהתאם לציפייה – שיעור הצבעה גבוה יותר באשכולות הגבוהים יותר.<sup>8</sup>

8 הניתוח מבוסס על הנתונים הרשמיים של 200 רשויות מקומיות שאוכלוסייתן מונה מעל 2,000 בעלי זכות בחירה, ואשר נכללו במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המדד מסווג את הרשויות המקומיות בישראל לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה המתגוררת ביישוב. למדד החברתי-כלכלי 10 ערכים: הערך 1 מציין רשות מקומית חלשה מאוד מבחינה חברתית-כלכלית, והערך 10 מציין רשות מקומית חזקה מאוד.



**לוח 3**

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

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

\* בסוגריים: יישובים יהודיים ומעורבים בלבד

מקור: אטמור ושפירא, 2020.

# חובת הצבעה בישראל

## רקע

### ניסיונות לקדם חובת הצבעה

הרעיון של חובת הצבעה כמעט ולא 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 בגובה 10% מהשכר הממוצע במשק על מי שלא מצביע בבחירות או במשאלי עם שבהם דרוש רוב מוחלט של בעלי זכות ההצבעה. גם ח"כ מאיר שטרית הניח במהלך הכנסת ה־18 על שולחן הכנסת הצעת חוק שביקשה להטיל קנס של 500 ₪ על מי שלא יצביע. שתי ההצעות לא קודמו. מלבד זאת אפשר למצוא מעט כתבות בתקשורת בנושא זה, בעיקר בתקופת הבחירות (למשל: שחורי, 2003; זקן, 2019), והתבטאויות בודדות של חברי כנסת ואחרים שתמכו בחובת הצבעה – ובהם מאיר שטרית, אביגדור ליברמן (לפני ואחרי הבחירות לכנסת ה־22) (קרני, אזולאי, לוקש וכהן, 2019) ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית לשעבר, השופט מישאל חשין (שחור, 2003).

לעומת זאת, הצעות חוק רבות הוגשו בעניין שלילת יום השבתון בבחירות ממי שלא הצביע, לרבות בכנסת ה־23 (הנוכחית). מיעוט מההצעות האלה גם התקבלו בקריאה טרומית, ובהן הצעה של ח"כ מאיר שטרית מ־1999<sup>9</sup> וארבע הצעות מ־2006–2007.<sup>10</sup> ארבע הצעות אלו נדונו ב־2008 בוועדת החוקה, חוק

9 הצעת חוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה (תיקון – מימוש זכות בחירה), התשס"ט–1999.

10 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 אוריית נוקד; הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – שלילת זכות לשכר ביום הבחירות ממי שאינו מצביע), התשס"ז–2007, של ח"כ גדעון סער.

ומשפט ו"נתקעו" בוועדה, ייתכן משום שהטיעונים נגדן היו כבדי משקל. מעבר לטיעונים ליברליים טיפוסיים נגד חובת הצבעה, נשמעו בין היתר גם טיעונים נגד המנגנון המנופח שיצטרך לקום 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 - בפרט, נטען שאם המעביד יידע אם העובד הצביע או לא, הדבר יפגע בחשאיות הבחירות ואף עלול לאפשר למעביד להפעיל לחץ על העובד על מנת שיצביע או יימנע מכך. בנוסף נטען שממילא יום השבתון רלוונטי רק לחלק מהציבור, כלומר לשכירים, ושהוא מפלה בין שכירים לעצמאים.

## 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 (תמכו מאוד או די תמכו), לעומת 54% שהתנגדו (התנגדו מאוד או די התנגדו). התמיכה הגדולה ביותר הייתה בקרב החילוניים (47%) ונמוכה יותר בקרב הדתיים (36%) והחרדים (23%). מבחינה פוליטית, בקרב היהודים התמיכה הייתה הגדולה ביותר הייתה בקרב אלו שהגדירו את עצמם במרכז המפה הפוליטית (54.5%) ובשמאל (49%) ונמוכה בימין (34%). לחובת הצבעה נמצא רוב קטן בקרב תומכי שלוש מפלגות שנבחרו 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 לרעיון, לעומת 26% שלא הסכימו כל כך או כלל (הרמן וענבי, 2020).

בזהירות המתבקשת, אפשר להניח שההבדלים הנ"ל בין אוכלוסיות שונות בישראל נובעות במידה רבה מהערכות לגבי ההשפעה האלקטורלית של חובת

הצבעה. יש להניח, למשל, שהתנגדות הימין והחרדים לחובת ההצבעה (ואולי גם תמיכת השמאל) נובעת מההערכה שהיא תחזק בעיקר את הרשימות הערביות (לאור אחוזי ההצבעה הנמוכים בקרב הציבור הערבי) ותחליש את אלו החרדיות (לאור אחוזי ההצבעה הגבוהים באוכלוסייה זו). למעשה, כפי שנראה להלן, ההשפעות האלקטורליות מורכבות יותר.

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

ההתנגדות הגורפת לחובת הצבעה בקרב הציבור הערבי נובעת כמעט בוודאות גם מההסתייגות, הניכור ואף ההתנגדות למדינה, שבאים גם לידי ביטוי בשיעורי ההצבעה הנמוכים יחסית בקרב ציבור זה. בהקשר זה חשוב לזכור שמאז ראשית 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 אלו שכן מצביעים (ג'מאל, 2002).

## **טימולציה: תוצאות הבחירות בשיעור הצבעה של 95%**

כדי לנסות ולהעריך אילו מפלגות ירוויחו ואילו יפסידו מחובת הצבעה, מבחינה אלקטורלית ומבחינת חלוקת המנדטים, בדקנו מה היו יכולות להיות תוצאות הבחירות לכנסת ה־23 אם אחוז ההצבעה היה עולה ומגיע ל־95%. לשם כך "השוונו" את אחוז ההצבעה בכל אחת מהקלפיות ה"רגילות" ביישובים השונים

ל-95% בהסתמך על התפלגות הקולות האמיתית בבחירות (בחישוב זה לא התייחסנו כלל למעטפות הכפולות, כי ההנחה היא שבכל קלפי יצביעו 95% מבעלי זכות הבחירה באותה קלפי). ראוי להדגיש כי צריך לקחת את הסימולציה בעירבון מוגבל. אפשר לערער על הנחת היסוד שלפיה הקולות של הלא־מצביעים יתפלגו בדיוק באותו אופן כמו הקולות של אלה שהצביעו. על כן, אין אנו טוענים שאלה היו התוצאות לו הייתה חובת הצבעה. התוצאות 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 שניתנו לרשימות השונות הפערים היו בולטים יותר: הרשימה ש"הרוויחה" באופן יחסי הכי הרבה קולות הייתה ישראל ביתנו, וגם הרשימה המשותפת והליכוד הרוויחו באופן יחסי. לעומת זאת ש"ס, העבודה־גשר־מרצ, כחול לבן, יהדות התורה ובמיוחד ימינה "הפסידו" באופן יחסי מבחינה אלקטורלית. ההסבר לפער בין השינוי האלקטורלי לשינוי בחלוקת המנדטים נובע בין השאר משיטת חלוקת העודפים בישראל (שיטת ד'הונט, המעוגנת בחוק בד־רעופר), 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).

יצוין כי למודל זה, כמו לכל מודל, יש חסרונות ומגבלות. בפרט, ההנחה שחובת הצבעה תשפיע על כל הציבורים בישראל באופן דומה אינה סבירה. יש להניח, למשל, ששיעורי ההצבעה בקרב האוכלוסייה הערבית יהיו נמוכים יותר, בשל ההתנגדות האידיאולוגית להצבעה בבחירות. בנוסף, ההנחה שבכל קלפי, התפלגות הקולות בקרב מי שלא הצביעו בבחירות תהיה זהה להתפלגות בקרב מי שכן הצביעו – היא תאורטית בלבד. זאת משום שכאמור, מחקרים מלמדים שלאוכלוסיית הלא־מצביעים יש מאפיינים מובחנים מבחינה דמוגרפית ולכן גם פוליטית – למשל, היא כוללת אזרחים יותר צעירים, פחות משכילים ובעלי הכנסה נמוכה יותר.

**לוח 4**  
**סימולציה, תוצאות בחירות 2020 לפי 95% הצבעה**

מנדטים			קולות				
שינוי	סימולציה	בפועל	שינוי באחוזים	שינוי מספרי	סימולציה	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.



## חובת הצבעה בבחירות לכנסת הערות חוקתיות

הטלת חובת הצבעה בבחירות לכנסת המלווה בסנקציות נגד מי שמפר חובה זו מעוררת שאלות חוקתיות כבדות משקל. כמובן שהטלת חובה להצביע בבחירות יכולה להיעשות תוך כדי תיקון של חוקי־יסוד: הכנסת. יתכן שצעד זה אף יהיה נחוץ מבחינה חוקתית ואולי יעורר

שאלות נוספות כגון חוקתיות התיקון החוקתי הזה. כדי לפשט את הדיון, שנועד לסמן את הסוגיות החוקתיות הרלוונטיות ואת הזכויות הנוגעות בדבר, להלן נדון בשאלות החוקתיות האלה בקצרה, מבלי לסכמן באופן מלא.

### ניתוח בהתאם לזכויות הכללים הרלוונטיים

עיקר הניתוח המשפטי בהקשר של הטלת חובת הצבעה יהיה בשאלה אם תהיה בכך פגיעה בזכויות או בכללים אחרים הקבועים בחוקי היסוד ובשיטה החוקתית של ישראל. שאלת הפגיעה בזכות החוקתית נעשית בישראל בשני שלבים נפרדים: ראשית, מהו היקף הזכות החוקתית והאם היא נפגעה? שנית, האם יש הצדקה לפגיעה זו? (ישנו גם שלב שלישי, של הסעד החוקתי).

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

#### 1. חופש הביטוי, חופש המצפון והזכות להצביע בבחירות

חופש הביטוי וחופש המצפון הם זכויות שאינן מנויות במפורש בחוקי היסוד של ישראל. יחד עם זאת, לפי פסיקת בית המשפט העליון, שתי הזכויות הללו זוכות להגנה – גם אם חלקית – באמצעות הזכות לכבוד האדם המוגנת על ידי חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו. האם זכויות אלה ייפגעו על ידי חוק המטיל חובת הצבעה בבחירות? במקומות אחרים בעולם שבהם דנו בשאלה זו, הדיון נסוב על



היקף הזכויות לחופש הביטוי וחופש המצפון: האם זכויות אלה כוללות חופש מפני הבעת דעה או בחירה בלתי רצויה, במקרה זה הצבעה בבחירות? במלים אחרות, האם מדובר בביטוי כפוי אשר פוגע בחופש הביטוי? האם הטלת חובה על אזרח לעשות בחירה בלתי רצויה בין רשימות בלתי רצויות פוגעת בחופש הביטוי או בחופש המצפון?

יודגש כי אין ודאות שמדובר בביטוי כפוי - כך 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 ניתן להצדיק את הפגיעה הזו (לפי הוראות פסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו) באמצעות התכלית של הגברת ההשתתפות של אזרחים בבחירות.

הזכות להצביע בבחירות מוזכרת במפורש בחוק יסוד: הכנסת. בחינת החוקתיות של הפגיעה בזכות זו עשויה להיעשות בצורה שונה מבחינת המתודולוגיה החוקתית, משום שאין מדובר בזכות המוגנת באמצעות פסקת הגבלה כמו זו הכלולה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בהקשר זה תחול, ככל הנראה, פסקת הגבלה שיפוטית (ה"מיובאת" לתוך חוק בלי שמופיעה בו במפורש). בכל מקרה, הסוגייה 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, ומספר משפטנים מטילים ספק בכך (למשל, Hill, 2015) - נותרת השאלה אם הפגיעה בזכות זו תהיה מוצדקת לשם תכלית של הגברת ההשתתפות בבחירות.

אינדיקציה מסויימת לתוצאות ניתוח משפטי שכזה ניתן ללמוד ממדינות אחרות בעולם שבהם חלה חובה הצבעה. ככלל, בתי משפט שונים הכירו בחובת הצבעה כמנגנון קביל מבחינה חוקתית. באוסטרליה, לדוגמה, בית המשפט חזר וקבע במשך עשורים כי הטלת חובת הצבעה בבחירות היא בסמכות הפרלמנט (Judd (1926) 38clr380 v. McKeon). בשנת 1972, בית המשפט האירופי לזכויות אדם (ECHR), דחה גם הוא עתירה לקבוע שהטלת חובת הצבעה בבחירות פוגעת בזכות שלא להצביע, אשר נובעת מחופש המצפון. לפי ה-ECHR, הזכות לא

נפגעה משום שלבחרים נותרה האפשרות להטיל פתק הצבעה ריק או פסול (X v. Austria, Appn. No. 4982/71 (1972)). במלים 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 בפועל פתק כלשהו למעטפה, ובכל מקרה תאפשר לו להטיל פתק לבן.

מצד שני, בתי משפט גם פסלו סנקציות ספציפיות 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 שנפסל על ידי בית הדין היה למחוק את הבוחרים האלה מספר הבוחרים הזכאים להצביע. בית הדין החוקתי פסק כי הוראה זו לא הייתה חוקתית משום שהיא פגעה באופן בלתי מידתי בזכות להצביע בבחירות, עקב כך שהאמצעי העונשי היה חמור מדי ולא היה קשור בקשר רציונלי לתכלית של החוק להגביר את ההשתתפות בבחירות ולחזק את הלגיטימציה של המדינה. במקום זאת, אמצעי הענישה שנבחר בחוק סיכל את התכליות האלה על ידי מניעת הזכות להצביע בבחירות (Constitutional Case No. 11/2016) (23.2.2017).

## 2. הזכות לשוויון

הזכות לשוויון (או הזכות כנגד אפליה) אמנם לא מנויה בחוקי היסוד, אך פסיקת בית המשפט העליון רואה בה כמוגנת כחלק מהזכות לכבוד המוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בתי המשפט רואים בזכות לשוויון כנפגעת כאשר האפליה הנבחנת קשורה בקשר הדוק לכבוד האדם "כמבטא אוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש בחירה, וחופש פעולה וכיוצא בזה היבטים של כבוד האדם כזכות חוקתית"<sup>11</sup>.

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

כיצד הזכות לשוויון עלולה להיפגע על ידי הטלת חובת הצבעה בבחירות? התשובה לשאלה זו תלויה במידה רבה בסנקציות שייעשה בהן שימוש ובתוצאה שלהן. אם, לדוגמה, התוצאה של הסנקציות האלה תפגע במיוחד באוכלוסייה הערבית, משום ששיעור גבוה מבעלי זכות הבחירה בקרב אוכלוסייה זו לא ישתתף בבחירות ולכן יוטלו עליהם סנקציות משמעותיות, יתכן שיהיה מקום לראות זאת כאפליה.

### 3. הזכות לפרטיות וחשאיות הבחירות

הזכות לפרטיות מוגנת על ידי חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו. האם הזכות הזו תיפגע על ידי הטלת חובת הצבעה בבחירות? סוגיה זו קשורה בחשאיות הבחירות, שקבועה בהוראות חוק־יסוד: הכנסת, אשר אף זוכה בחוק היסוד לשריון. משכך, ייתכן שניתן יהיה לפגוע בכלל זה רק באמצעות הסמכה מפורשת בחוק היסוד וברוב הנדרש בו. אין זה ברור אם בית המשפט יידרש לפסקת הגבלה שיפוטית. אדרבה – מתודולוגיית הביקורת השיפוטית במקרה מעין זה לא הובהרה לגמרי בפסיקת בית המשפט העליון (מדינה וויצמן, 2017).

בכל מקרה, אפשרות הפגיעה בזכות לפרטיות ובחשאיות הבחירות תלויה בפרטים של 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 המדינה תאסוף מידע על כל אזרח הזכאי להצביע (הצביע/לא הצביע) יפגע בזכות לפרטיות? האם המידע הזה יפגע בחשאיות הבחירות?

השאלות האלה נדונו בישראל בשנים האחרונות בשני מקרים – הן בהקשר של שאלת הצבת מצלמות בקלפיות והן בסוגיית אפליקציית "האלקטור". בסוגיית האלקטור נטען כי באמצעות האפליקציה הזו הליכוד שילב מידע שהתקבל מבוחרים על השתתפותם בבחירות עם מידע מתוך פנקס הבוחרים שהליכוד קיבל מהמדינה. הטענה באותו מקרה הייתה שהמידע הזה לא נוהל כראוי ולא הגן לכן על הזכות לפרטיות של הבוחרים וכן שהשילוב של שכבות

המידע האלה פגע בזכות לפרטיות ובחשאיות הבחירות. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת,<sup>12</sup> ואחר־כך בית המשפט העליון,<sup>13</sup> דחו את העתירה על רקע חוסר סמכות, אבל הותירו את השאלות האלה פתוחות ולא מוכרעות. באותו אופן, מוקדם יותר, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת דן בטענה כי הצבת מצלמות בקלפיות תפגע בחשאיות הבחירות. גם באותו מקרה השאיר יו"ר ועדת הבחירות את השאלה הזו בלא הכרעה: "האם החשאיות 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 הקלפיי".<sup>14</sup> בהקשר זה יצוין כי בהחלטת בית הדין החוקתי של בולגריה, שהוזכרה לעיל, אחת הסיבות לפסילת הסנקציות על הפרת חובת ההצבעה הייתה שנעשה בהן שימוש למעשה 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. בנוסף, היא תלויה גם בפרטיו המדויקים של ההסדר, שיאפשרו לבחון אם הפגיעה האפשרית בזכויות החוקתיות מוצדקת ומידתית, כפי שיפורט להלן.

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

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

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

## הערות על הפרטים של ההסדר

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

- כיצד יחוקק החוק – האם ייעשה תיקון בחוק ייסוד: הכנסת? באיזה רוב של חברי כנסת יתקבל החוק (רוב רגיל או רוב של 61 חברים)?
- האם החוק יכיר רשמית ב"העדר הצבעה" או "פתק מחאה" בצורה של ספירת מספר הפתקים הריקים, או רישום בקלפי ללא שלשול מעטפה בפועל (או בצורות אחרות), ובכך יצמצם את הפגיעה בזכות להצביע ובחופש הביטוי?
- כיצד יגן החוק על פרטיות האזרחים וכיצד המדינה תגן על מאגר המידע החדש של האזרחים שלא הצביעו בבחירות, ולמי תינתן גישה למאגר זה? ברור כי ההגנה על מאגר המידע הזה תצטרך להיות באמצעים המחמירים ביותר, שייקבעו כחלק מהחוק שיטיל את חובת ההצבעה.
- מה תהיינה הסנקציות על הפרת החובה להצביע, והאם הן יפגעו במיוחד בקבוצות אוכלוסייה מסוימות? האם הן יהיו אפקטיביות והאם הן ימלאו את התכלית של הגברת ההשתתפות בבחירות ואת הלגיטימציה של הבחירות ושל הדמוקרטיה הישראלית? ראשית, אסור שהענישה על הפרת חובת ההצבעה תפגע כשלעצמה בזכות להצביע. אדרבה, דרוש שהענישה תגשים את התכלית של 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 אמצעי חמור פחות שניתן להסתפק בו בהקשר זה, אשר יגשים את התכלית, לדוגמה באמצעות תמריצים חיוביים. לסנקציות כספיות, למשל, עלולה להיות השפעה שלילית על ההשתתפות בבחירות אם הן יקנו תחושה שהצבעה בבחירות היא מטלה שגם כך הרבה אזרחים מתחמקים ממנה, במקום להקנות תחושה שמדובר בחובה אזרחית שרוב האזרחים נוטלים בה חלק.<sup>15</sup> בדומה, אם יוטלו קנסות קטנים

15 לסקירת ספרות רלוונטית על אפקטים התנהגותיים, ר' Feldman and Lobel, 2010.

מדי, הם עלולים לא להגשים את התכלית, משום שאזרחים יראו בקנסות אמצעי לרכישת הזכות לא להצביע; מצד שני, אם יוטלו קנסות כבדים מדי, הם עלולים להיות אמצעי חמור ובלתי מידתי.

• האם רמת דיוק נתוני ההצבעה של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת מהימנים דיים כדי לשמש ראיה לכאורה להפעלת הסנקציות? מסתמן שהיום רמת הדיוק 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, עובדי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ממלאים בכתב יד את הטפסים ביום הבחירות באשר למי שהצביע בפועל, והם לא מדויקים דיים גם כן. הם עלולים לסמן בוחרים שהתחרטו ברגע האחרון כבוחרים שהצביעו, והם עלולים בטעות לא לסמן בוחרים שדווקא הצביעו.

בנוסף לכך, לפי חוק הבחירות לכנסת, מידע זה נשמר רק עד למועד האחרון להגשת ערעורי בחירות ומושמד אחר-כך, אלא בהוראת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בשל חשד לעבירה. יהיה צורך לשמור את המידע הזה לאורך זמן רב יותר ולתקן את החוק לצורך כך, אם יהיה צורך לעשות במידע שימוש להטלת סנקציות. בכל אופן, חייבת להישמר הזכות לערער על הסנקציות או לטעון שנפלה טעות ברישום המצביעים.

• האם הליכי ההצבעה בישראל מונגשים מספיק כדי שאפשר יהיה לטעון שכל בוחר (מלבד אלו שייכללו ברשימת פטורים שתוגדר מראש) יכול לנצל את זכות ההצבעה שלו? בהקשר זה אנו ממליצים, גם ללא קשר הכרחי לחובת המלצה, על הגברת הנגישות של הבחירות באמצעים שונים (ר' בהמשך).

## הערות במבט רחב

במבט רחב יותר, עלינו לשאול את עצמנו אם, על רקע השיטה החוקתית הנוהגת בישראל, מוצדק שהמדינה תנקוט באמצעי החמור של התערבות בבחירות

דמוקרטייות על ידי הטלת חובה על האזרחים - שהם הריבון במדינה הדמוקרטית - לפעול כנגד רצונם החופשי. לשאלה זו יש כמה היבטים, ואנחנו נתמקד כאן רק בארבעה.

ראשית, האם מוצדק להטיל חובת הצבעה בבחירות לכנסת לאור הערכים החוקתיים של ישראל כדמוקרטיה ליברלית? שאלה זו רלוונטית בפרט על רקע המעמד המעורער (יחסית לדמוקרטיות ליברליות אחרות) של הזכות לשוויון במשפט החוקתי בישראל, והמהלומה שעקרון השוויון ספג בעקבות חקיקת חוק הלאום, אשר (לפחות לפי דעתנו) קידם תפיסה בלתי שוויונית של ישראל כמדינה שהיא בראש ובראשונה קהילה פוליטית יהודית. האם זהו הזמן הנכון לכרסם עוד באוטונומיה ובחירויות של האזרח?

שנית, בהנחה שהטלת חובת הצבעה בבחירות היא חלק מראיית עולם רפובליקנית של ישראל כקהילה פוליטית של אזרחים פעילים, האם ראיית עולם זו מוצדקת - הן לאור הימצאות אוכלוסיות גדולות שאינן רואות את ישראל כרפובליקה של אזרחים שווים וחופשיים, והן משום קיומם של הסדרים חוקתיים אחרים בישראל, שאינם רפובליקניים באופיים? יש לקחת בחשבון, לדוגמה, את האופי הבלתי-אוניברסאלי של השירות הצבאי בישראל. יש גם לקחת בחשבון שהמסורת של הממלכתיות בישראל הסתמכה במשך עשרות שנים על השתתפות וולונטרית של אזרחים בתהליכים הפוליטיים (בראלי וקידר, 2011: 41). אמנם, בראשית ימיה של ישראל, לרעיון של חובות חוקתיות היו תומכים רבים, וחובות חוקתיות אף הוצעו בטיוטות שנכתבו לחוקת המדינה בשנותיה הראשונות, למשל מתוך אידיאולוגיות סוציאליסטיות של סולידריות חברתית. אבל הרעיון של חובות חוקתיות הגיע מתוך תפיסה של החוקה כבעלת תכלית חינוכית בעיקרה, וחובות אלה שהוצעו (כגון החובה לעבוד) נתפסו כחובות מוסריות-אזרחיות, ולא כחובות משפטיות. מעבר לכך, רעיונות אלה של חובות חוקתיות ותפיסת החוקה כחינוכית בעיקרה דעכו בישראל מאז שנות השישים של המאה העשרים (Likhovski, forthcoming). 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 היא תקצין את הקרעים בין הקבוצות החברתיות השונות שמרכיבות את הגוף הפוליטי הישראלי? בהקשר זה, יודגש כי אימוץ חובת הצבעה צריך לעשות בתהליך המשתף את קבוצות המיעוט השונות המרכיבות את החברה בישראל (כגון ערבים וחרדים). תגובה שלילית לאמצעי של הטלת חובת הצבעה, במיוחד מצד קבוצות המיעוט, צריך לשמש נימוק חזק נגד קידומו בחוק.

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



## המלצות

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

### חובת הצבעה?

**בעת הנוכחית אנו מתנגדים לאימוץ חובת הצבעה. הסיבות לכך הן:**

(1) היעדר נחיצות מיידית - ההצדקה הראשונה במעלה לאימוץ חובת הצבעה, שהיא גם רכיב חשוב לביסוס מידתיות הפגיעה בזכויות הגלומה באמצעי זה, 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, הרי שבעשור האחרון הם נמצאים בתהליך איטי והדרגתי של התאוששות. בהקשר זה צריך להביא בחשבון את ההבדל בין שיעור ההצבעה הרשמי לשיעור ההצבעה בפועל (ללא הישראלים המתגוררים בחו"ל), הגבוה יותר.

(2) היעדר הצדקה השוואתית - אמנם המנגנון של חובת הצבעה קיים בדמוקרטיה מפותחות מסוימות, אך הוא בוודאי אינו נפוץ ממש, ובעשורים האחרונים יותר מדינות ביטלו אותו מאשר אימצו אותו.

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

(4) חקיקת המנגנון של חובת הצבעה בישראל ויישומו עלולים להיתקל בקשיים שונים, כפי שקרה גם במדינות אחרות: קשיים חוקתיים, קשיים טכניים

פרוצדוראליים וקשיי אכיפה. אם הכוונה היא לגבות בפועל את הקנס שיוטל בגין אי-הצבעה, קשיי האכיפה צפויים להיות חריפים במיוחד, בוודאי לגבי אוכלוסיות שמתנגדות באופן עקרוני להצבעה לכנסת, כמו חלקים מהציבור הערבי והחרדי. הטענה אינה שאי-אפשר להתגבר על הקשיים האלה, אלא שיישום חובת הצבעה יהיה כרוך במאמץ רב, וייתכן שיש להשקיע את המאמצים באמצעים אחרים לעידוד הצבעה (ר' פירוט בהמשך).

(5) הטלת חובת הצבעה עלולה לעורר תגובת נגד בקרב לפחות חלקים מהציבור הערבי – בעיקר בקרב מי שמחרימים את ההצבעה מטעמים עקרוניים, אך גם בקרב שאר הציבור. לאור העלייה בשיעור ההצבעה בקרב הציבור הערבי בבחירות לכנסת ה'22 וה'23 – יש לשקול אם כדאי להסתכן בתגובת נגד כזו.

(6) ההיתכנות הפוליטית לקידום ואימוץ חובת הצבעה אינה גבוהה. ככלל, הרעיון אינו זוכה לתמיכת רוב הציבור (גם היהודי) ולתמיכה רחבה בקרב הפוליטיקאים; קשה לזהות שחקן פוליטי מובהק שיתמוך בו (אולי מלבד ישראל ביתנו); ולעומת זאת יש שחקני וטו חזקים – המפלגות החרדיות – שמתנגדים לו נחרצות. עם זאת, אין בכך כדי לטעון שאין לרעיון היתכנות: הוא זוכה לתמיכה מסוימת בעיקר בקרב חילוניים תומכי מפלגות המרכז; ויש ציבורים ושחקנים פוליטיים, כמו המפלגות הערביות ותומכי הליכוד, שמתנגדים לרעיון אף שיש יסוד להניח שהם ירוויחו ממנו אלקטורלית, ולכן ייתכן שאפשר יהיה לגייסם לתמיכה ברעיון.

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

## **רפורמות אחרות להעלאת שיעורי ההצבעה בבחירות**

אנו מציעים לאמץ באופן מיידי שני צעדים אשר צפויים להעלות את שיעור ההצבעה בבחירות:

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

- לאפשר לבוחר להצביע גם בקלפי שאינו רשום בה ו/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 דיור מוגן ובמוסדות להשכלה גבוהה.
- הרחבת מנגנון ההצבעה המוקדמת.

יצוין כי משבר נגיף הקורונה מהווה הזדמנות לקידום צעדים אלה. המגבלות הבריאותיות הנובעות מהקורונה, ובמיוחד החשש מהידבקות בקלפיות והצורך לאפשר הצבעה לחולים, מבודדים ואוכלוסיות בסיכון גבוה, אמנם מציבים אתגרים בפני הצבעה רגילה, אולם לצידם צוות גם הזדמנויות. סקירה השוואתית שערכו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה מראה שמדינות שונות הגיבו לאתגר באמצעות הגדלת מספר הקלפיות והרחבתם והגמשתם של אמצעי הצבעה חלופיים, כגון הצבעה בדואר והצבעה מוקדמת. הדבר שיפר את הנגישות של קהלים שונים לפעולת הצבעה, וייתכן שהיה לכך משקל בגידול בשיעורי ההצבעה בבחירות שנערכו ב־2020 (למשל לפרלמנט בדרום קוריאה ובניו זילנד, שנשיאות בפולין ובבחירות בארה"ב). הבחירות שיתקיימו בישראל בתקופת הקורונה יהיו אפוא הזדמנות להנגשת הליך הבחירות.

עם זאת, גם בהסתמך על נסיון של מדינות אחרות, נראה שלא יהיה זה הזמן הנכון לבצע רפורמות של ממש בדמות אימוץ מנגנוני הצבעה שלא היו קיימים בישראל בעבר, בפרט הצבעה בדואר (פרידמן, קניג, שפירא ולוריא, 2020). לצד קשיים טכניים באימוץ מהיר של מנגנוני הצבעה חדשים, סכנה בולטת היא פגיעה באמון הציבור בהליך הבחירות. פגיעה זו עלולה להיות חריפה במיוחד, משום שללא קשר לקורונה אפשר לזהות בשנים האחרונות נסיונות לערער על אמינות הליך הבחירות בישראל (כפי שבא לידי ביטוי למשל בטענות על זיופים בבחירות ובדרישה להציב מצלמות בקלפיות), וסקרי דעת קהל מלמדים שאכן יש בישראל ציבור לא מבוטל שמפקפק באמינות הבחירות: בסקר שנערך בינואר 2020, כ־34% מהנשאלים היהודים וכ־48% מהערבים ענו כי יש להם מעט אמון או אין להם אמון בטוהר הבחירות (הרמן וענבי, 2020).

שנית, הרחבת זכות ההצבעה לישראלים השוהים בחו"ל לתקופה קצרה, ומרכז חייהם ממשיך להיות בישראל. בהקשר זה המליצו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה לתקן את חוק הבחירות לכנסת, ולקבוע כי: יהיה זכאי להצביע מחוץ לשטח המדינה אזרחי 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 זה, אפשר לשקול להמליץ לאמץ רפורמות וצעדים "מינוריים" נוספים:

**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. כללים דומים קיימים כיום ביוון, פנמה, קוסטה ריקה ובולגריה. במדינות אחרות, כמו בלגיה, החוק קובע סנקציות בגין אי-הצבעה אך הן לא מוטלות בפועל. מבחינה עקרונית לא נראה שיש סיבה להתנגד לחובת הצבעה סמלית, אך גם לאור המחקר ההשוואתי אפשר להניח שייתכן שהתועלת שלה תהיה מצומצמת, בוודאי באופן יחסי לרפורמות ולצעדים האחרים המוצעות בנייר זה. נראה אפוא שכדאי להשקיע את המאמצים ברפורמות ובצעדים האחרים.

**שימוש בהגרלות כספיות (lottery) בין המצביעים.** כאמור, המחקרים מלמדים כי השפעתו של מנגנון כזה מוגבלת. אין אנו שוללים אותו, אך בדומה לחובת הצבעה סמלית – נראה שעדיף להתמקד ברפורמות ובצעדים אחרים.

**עידוד הצבעה באמצעות שימוש בכלים של כלכלה התנהגותית.** לדוגמה, מחקרים אמפיריים לימדו כי אפשר להעלות את שיעור ההצבעה בבחירות באמצעות 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 הקמפיינים הציבוריים לעידוד הצבעה.** קמפיינים לעידוד הצבעה מתקיימים בישראל לפני בחירות לכנסת, אך נראה שיש עוד מקום לשפרם באמצעות שימוש בתבונות מחקריות. כך למשל, המחקרים מלמדים שמומלץ להשתמש בתוכן מקומי ולא מועתק; להפנות לקהל היעד שאלות פתוחות וחיוניות ש"זמינו" אותו להמשך דיון; לעודד אותו לחשוב על מניעים אישיים, תועלתניים; לעשות שימוש במילים שאינן עוסקות ישירות בהצבעה, כמו "חשבו", "דמינו" ו"רוצים"; ולהיעזר בעיצוב פשוט, ישיר וקל להבנה (שפירא וברנשטיין, 2019).

**חיזוק החינוך לדמוקרטיה בכלל ולהשתתפות פוליטית בפרט בבתי הספר,** בעיקר בתיכונים ובתקופה שלפני הבחירות. בהקשר זה, מעת לעת עולות הצעות להוריד את גיל ההצבעה מ־18 ל־17 או 16. אף שהורדת גיל ההצבעה בדמוקרטיה אחרות לא הניבה תוצאות אחידות וחד־משמעיות בנוגע לשיעורי ההצבעה, בין היתר כי צעירים מצביעים לרוב בשיעור נמוך ממבוגרים יותר, הרי שלהורדת 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).

**הוספת "פתק מחאה" או "היעדר הצבעה".** כיום, בבחירות לכנסת כל הקולות שאינם כשרים נספרים בקטגוריה אחת של קולות לא־כשרים או פסולים – הרבות פתקים לבנים ריקים. התוצאה היא שהדרך היחידה שבה אזרחים יכולים להביע מחאה של ממש היא אי־הצבעה. יש דמוקרטיה (למשל דנמרק, הולנד, שבדיה וספרד) שבה יש אפשרות להצביע ב"פתק מחאה" שנספר בנפרד – פתק לבן שנספר בנפרד, פתק שעליו רשום "נמנע" (פתק כזה מכונה לעתים *none of the above*) וכדומה. בהערה מוסגרת יצוין שבמסגרת החוקית הקיימת, פתק לבן לא יכול לשמש פתק מחאה כזה, משום שהוא מיועד בין השאר לכך שהבוחרים יוכלו לרשום עליו את שם הרשימה שבה הם בוחרים. כדי להוסיף פתק כזה אפשר למשל להוסיף פתק שעליו ייכתב "הימנעות".

אם תאומץ חובת הצבעה, מוצע לאמץ במקביל גם פתק כזה (ר' 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 על ידי הטלת הפתק הנ"ל; ומחקרים מראים כי קיומו של פתק כזה גם מפחית את ההצבעה למפלגות קיצוניות, מפלגות מחאה, מפלגות קטנות או

מפלגות שהן בגדר קוריוז בלבד, משום שהבוחרים יכולים להביע את מחאתם באמצעות אותו פתק מחאה 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).

## **חובת הצבעה כחלק מרפורמה אלקטורלית מקיפה**

לבסוף, כיוון שבתנאים מסוימים חובת הצבעה היא אכן כלי יעיל להעלאת שיעורי הצבעה בבחירות, אנו סבורים שיש שני תנאים מקדימים הכרחיים בטרם יהיה מקום לשקול להציע את המנגנון הזה בעתיד:

א. ירידה חריפה ומשמעותית בשיעורי ההצבעה הנמשכת לאורך זמן, במידה שתצדיק את הפגיעה בזכויות הגלומה במהלך זה.

ב. חובת ההצבעה תוצע כחלק מרפורמה כוללת בבחירות בישראל, שתכלול תיקונים נוספים שמטרתם לחזק את האמון וההשתתפות. בין הרפורמות המוצעות, שכולן הוצעו בעבר על ידי חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה: בחירות אזוריות ייחסיות, שילוב מרכיב אישי בשיטת הבחירות ("פתק פתוח למחצה"), וגם כאמור הגברת הנגישות והרחבת זכות ההצבעה לישראלים בחו"ל.

בהקשר זה, הניסיון ההשוואתי מלמד כאמור שחובת הצבעה בדרך כלל מאומצת כחלק מרפורמה פוליטית כוללת. גם מנקודת 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 הדמוקרטיה (למשל מרחק גדול בין הבוחר לנבחר, הנגרם בשל היעדר מרכיב אישי ואזורי בשיטת הבחירות) ובמקביל לצעדים מעשיים לשיפורה. אחרת, חובת ההצבעה עלולה דווקא להגביר את הניכור וחוסר האמון בפוליטיקה, מתוך תחושה שהפוליטיקאים מתחמקים מהבעיות האמתיות שגורמות לאי־הצבעה באמצעות הטלת חובה חוקית וסנקציות על האזרחים.

מבחינת היתכנות, ייתכן שיהיה קל לגייס מפלגות ואוכלוסיות שמתנגדות לחובת הצבעה אבל תומכות בהיבטים אחרים של הרפורמה - למשל בחירות אזוריות או הצבעת ישראלים בחו"ל (הצבעת ישראלים בחו"ל הוא רעיון שזוכה לתמיכה רחבה יחסית בקרב הציבור והמפלגות בימין המפה הפוליטית, לרבות הימין הדתי - ציבור ומפלגות אשר מתנגדים ככלל לחובת הצבעה).

אם ייקבע מנגנון של חובת הצבעה, אפשר להציע כמה עקרונות שינחו את המנגנון, בין השאר כדי שיוכל לעבור מבחנים חוקתיים ולהיות אפקטיבי יותר:

- החוק צריך לקבל הסמכה במסגרת חוק יסוד, ולהתקבל בתמיכה של לפחות 61 ח"כים.

- במקביל ליישום חובת הצבעה, יש לקדם צעדים להנגשת הבחירות והגברת הדיוק ברישום בעלי זכות הבחירה (בפנקס הבוחרים) ורישום המצביעים בקלפיות.

- החקיקה צריכה להיעשות תוך התייעצות מעמיקה עם הגורמים המקצועיים בוועדת הבחירות המרכזית ואחרים, ולקבוע מנגנונים להבטחת חשאיות המידע ואת הגורם האמון על האכיפה.

- החקיקה צריכה להתבצע תוך התייעצות, הסכמה ושיתוף פעולה עם נציגי מגזרים שונים, בפרט האזרחים הערבים והחרדים. התנגדות המיעוטים לחובת הצבעה, צריכה לשמש נימוק חזק נגד קידומה בחוק.

- לפתקי ההצבעה תתווסף קטגוריה נפרדת של פתק שיביע מחאה או הימנעות, וייספר בנפרד; החובה החוקית תהיה להגיע לקלפי ולהירשם בה, ולא לשלשל מעטפה לקלפי.

- בבחירות הראשונות לאחר אימוץ החוק, אי-הצבעה תגרור אזהרה בלבד ולא סנקציה נוספת.

- הסנקציה בגין אי-הצבעה תהיה קנס כספי בלבד, ואי-שלום הקנס לא יגרום להגדלתו או להליכים פליליים נוספים (זוהי גם המלצת מכון ברוקינס).

- תיקבע רשימת פטורים בחובת ההצבעה - בין היתר אזרחים מעל גיל 70, מי שלא שוהה במדינה, נכים מעל אחוזים מסוימים, אנשי כוחות הביטחון, מאושפזים ומי שקיבל אישור רפואי מתאים. ככל האפשר, מי שברשימת הפטורים יימחק מראש מרשימת בעלי זכות ההצבעה הנדרשים להצביע, ובכל מקרה אפשר יהיה לפנות לגורם האמון על האכיפה להצדיק את אי-ההצבעה 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).
- בדומה למדינות 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 לצורך הנגשת ההצבעה בפעם הבאה.



## רשימת המקורות

- אטמור, ניר, ואסף שפירא, 2020. "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**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בראלי, אבי, וניר קידר, 2011. **ממלכתיות ישראלית**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ג'מאל, אמל, 2002. "הימנעות כהשתתפות – על תעתועי הפוליטיקה הערבית בישראל", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל 2001**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 57-98.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020. "הודעה לתקשורת", 25.2.2020.
- הרמן, תמר, ואור ענבי, 2020. "מדד הקול הישראלי: שבתון – רק למי שהצביע בבחירות", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 3.2.2020.
- זקן, דני, 2019. "משטרת 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**: 595-662.
- 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 קיצוני?" בתוך: 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.

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," no. 11/2020, Department for Strategy and Innovation Working Paper Series from 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.
- Elizabeth Addonizio, 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.

- 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, UK: Cambridge University Press.
- 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, 2020. "Compulsory Voting."
- Likhovski, Assaf, forthcoming. "The Rise and Demise of Constitutional Duties in Israel," *American Journal of Legal History*.

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*, New Jersey: 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.

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

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

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

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

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

Singh, Shane P., 2019. "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.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

מסת"ב:

978-965-519-345-9