

התמודדות עם שוויון גושים פוליטי ורצף בחירות

מוגש לחברת הכנסת מירב מיכאלי

1. מבוא

על רקע המבוי הסתום בפוליטיקה הישראלית, ולאור אי-הוודאות הגדולה סביב ארבעת מערכות הבחירות האחרונות, שהגבירה את הסבירות למערכת בחירות נוספות בחודשים הקרובים, אין ספק שהמערכת הפוליטית נמצאת בצומת חשובה של קבלת החלטות בכל הנוגע לשיטת הבחירות הרצויה בישראל. ריבוי המפלגות, הכוח הרב המצוי בידי המפלגות הקטנות, וכן השוויון בכנסת בין גוש הימין-חרדים ובין גוש השמאל-ערבים – כל אלה הובילו לכך שקרוב לשנתיים האזרחים הישראלים אינם מקבלים ממשלה יציבה ומתפקדת.¹ כיום, מציאות פוליטית זו יצרה קשיים רבים כמו הקושי בקביעה ובאישור של תקציב המדינה, אי-פעילות ועדת השרים וועדות הכנסת, קושי בהעברת חקיקה, אי-פיקוח וועדות הכנסת על עבודת הממשלה ועוד.

מטרת המסמך היא להעלות פתרונות להתמודדות עם שוויון גושי פוליטי ורצף בחירות. זאת, באמצעות בחינת מנגנונים קיימים בעולם להתמודדות עם סוגיה זו, ובחינת שינוי שיטת הבחירות בישראל, ובפרט שינוי שיטת הייצוג בישראל, כך שתאפשר הגעה להכרעה ותספק פתרונות למשבר הפוליטי. המסמך יפרט על המקורות המשפטיים והספרותיים הנוגעים בסוגיה. בהסתמך על מקורות אלו, הצוות גיבש המלצות לשיפור המצב הקיים ובראשן שינוי שיטת הבחירות לבחירות אזוריות, וכן הקמת חובת הצבעה. בכך, ניתן יהיה לשנות את שיטת הייצוג בפרלמנט, כך שישקף את גודל האוכלוסייה הקיימת בישראל בכל אחד מהגושים.

2. תקציר מנהלים

◀ **רקע והמצב כיום** – מדינת ישראל נמצאת בעיצומו של משבר פוליטי השורר מאז שנת 2019. במסגרת משבר זה התקיימו ארבע מערכות בחירות לכנסת בפרק זמן של כשנתיים. זאת ועוד, תוצאות הבחירות הרביעיות גם הן לא הצביעו על הכרעה ברורה, ונכון להיום הן מעלות אפשרות סבירה לסבב בחירות חמישי. ישראל נקלעה לרצף בחירות זה בשל ה"תיקו הפוליטי" שלא ניתן היה לשבור או להכריע אותו פעם אחר פעם. אירועים אלו העלו בציבור הישראלי תחושה של ממשל הסובל מחוסר יציבות, ושל מערכת פוליטית הנמצאת במשבר כמעט תמידי. שיטת הממשל הנהוגה בישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית, והבחירות בה הן ארציות יחסיות. כלומר, המדינה לא מחולקת לאזורי בחירה. בנוסף, הבחירות הן עקיפות, כך שהאזרחים לא מצביעים באופן ישיר עבור הנבחרים שלהם אלא בעבור רשימה המשתתפת בבחירות. מספר המושבים שכל רשימה מקבלת בפרלמנט הוא יחסי לשיעור המצביעים בעבורה, מבין כלל המצביעים. המסגרת הכללית לבחירות נקבעה בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, ולפיו הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות. להבדיל מרוב

¹ קובי ליברמן, "האפשרות לשינוי שיטת הבחירה" YNET (11.11.19) (להלן: "שינוי שיטת הבחירה") <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5618729,00.html>

הדמוקרטיה הפרלמנטריות המערביות, בישראל נשמרת השיטה בצורה הדוקה, והמגבלה היחידה היא אחוז החסימה העומד כיום על 2.3.25%² במהלך השנים היו ניסיונות שונים "לתקן" את שיטת הבחירות, כמו בחירה ישירה לראשות הממשלה והעלאה של אחוז החסימה,³ אך אלה לא פתרו דבר ורק הגבירו את חוסר היציבות. משכך, נוצר מצב בו נלקחים בחשבון שיקולים דמוגרפיים, אשר אינם תואמים את הייצוג של המפלגה הנתונה באוכלוסייה הישראלית. סיעות קטנות אלו שנכנסות לכנסת מקשות על תהליך הרכבת ממשלה, ובכך מביאות לאי יציבות במדינה.

◀ **מחקר משווה** – במדינות כגון יפן, שוודיה, דרום אפריקה, צרפת, איטליה, בריטניה ואוסטרליה נהוגות שיטות בחירות שונות בכל מדינה.

◀ **דין והמלצות** – לאור הממצאים שעלו במהלך העבודה על הצעת החוק, הצוות גיבש מספר המלצות אשר ישומן בפועל עשוי לשנות את שיטת הבחירות ובכך לסייע לפתרון בעיית שוויון הגושים בישראל.

- במסגרת הפתרון הראשון, מוצע לשנות את שיטת הבחירות הקיימת לשיטת בחירות אזוריות, אשר יבטיחו כי כל קבוצה תקבל את הייצוג התואם את גודלה היחסי בהרכב האוכלוסייה בישראל.
- במסגרת הפתרון השני, מוצע כי תקום חובה חוקית להצביע אשר תלווה באכיפה או לכל הפחות תמריץ כלשהו, והדבר ישפיע על אחוזי ההצבעה בבחירות. אחוזי הצבעה אלה ישפיעו על גודלם של הגושים הפוליטיים, ויבטאו באופן ראוי את רצונם האמיתי של אזרחי המדינה, דבר אשר ישפיע על היכולת של גוש פוליטי מסוים להקים ממשלה. כמו כן,
- מוצעים פתרונות נוספים שונים, לרבות העלאת אחוז החסימה, ואף שינוי הליך הבחירה לראשות הממשלה.

² שיטת הבחירות לכנסת **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת**
<https://bechirot24.bechirot.gov.il/election/about/Pages/KnesetElectionPrinciple.aspx>
³ הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון - העלאת אחוז החסימה), התשס"ג-2003.

3. המצב כיום – רקע

מדינת ישראל ירשה את שיטת הבחירות שלה מהמערכת הפוליטית של היישוב היהודי בתקופת המנדט. שיטה זו הייתה מבוססת על קנאותן של המפלגות השונות לעצמאותן, לאור העובדה שהאידיאולוגיה וההרכב האישי שיחקו בהן תפקיד חשוב. ההצדקה שניתנה לריבוי המפלגות שהשיטה גרמה לו הייתה כי לאור תמורות מהירות ומרחיקות לכת בהרכב האוכלוסייה, בעקבות גלי העלייה, מן הראוי שיינתן ייצוג מרבי לקבוצות ולדעות שונות בעם.⁴

"שינוי שיטת ממשל" הוא ביטוי שמהדהד בשיח הציבורי הישראלי בתדירות משתנה לאורך כל שנות קיומה של המדינה. ויכוח זה גובר בתקופות של אי יציבות פוליטית, כאשר יש הטוענים ששינוי שיטת הבחירות לכנסת יכול לחולל שינוי בחיינו הפוליטיים ולהגביר את יציבות השלטון במדינתנו. את התסכול של אזרחי ישראל ניתן לראות בירידה מתמשכת בשיעור אחוזי ההצבעה בבחירות: ביחס לכמות המצביעים בעבר ובהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות, ישראל נמצאת במורד המדרג עם כשני שלישי בלבד של בעלי זכות בחירה המממשים את זכותם זו.⁵

מדינת ישראל נמצאת בעיצומו של משבר פוליטי מאז שנת 2019. במסגרת משבר זה התקיימו ארבע מערכות בחירות לכנסת בפרק זמן של כשנתיים – הבחירות לכנסת העשרים ואחת ב-9 באפריל 2019, הבחירות לכנסת העשרים ושתיים ב-17 בספטמבר 2019, הבחירות לכנסת העשרים ושלוש ב-2 במרץ 2020 והבחירות לכנסת העשרים וארבע ב-23 במרץ 2021.⁶ זאת ועוד, תוצאות הבחירות הרביעיות גם הן לא הצביעו על הכרעה ברורה, ומעלות אפשרות סבירה לסבב בחירות חמישי.⁷ ישראל נקלעה לרצף בחירות זה בשל ה"תיקו הפוליטי" שלא ניתן היה לשבור או להכריע פעם אחר פעם. כאמור קודם, אירועים אלו העלו בציבור הישראלי תחושה של ממשל הסובל מחוסר יציבות ושל מערכת פוליטית הנמצאת במשבר כמעט תמידי. חוסר היציבות של המערכת הפוליטית הישראלית, שברירותן של הממשלות וההליכה התכופה לבחירות, מהווים כולם, להערכתנו, את הסיבות המרכזיות לצידוד בשינוי שיטת הממשל, שינוי שיטת הבחירות ועריכת רפורמה מקיפה בנושאים אלו, שכן דרושה מידה סבירה של יציבות עבור תפקודה התקין של המערכת השלטונית הדמוקרטית. אין ספק שהמערכת הפוליטית נמצאת בצומת דרכים חשוב לקראת קבלת החלטות בכל הנוגע לשיטת הבחירות הרצויה בישראל. ריבוי המפלגות והכוח הרב של המפלגות הקטנות הקשו במשך השנים על הקמת ממשלות. כך לדוגמה, חברת הכנסת גילה גמליאל תיארה את העברת תיק החינוך לבית היהודי בתור סחטנות של מפלגות קטנות.⁸ כמו כן, חבר הכנסת אריה דרעי ביקש מראש הממשלה בנימין נתניהו למנות עוד שני שרים ממפלגת ש"ס, זאת על רקע האפשרות שנתניהו יאלץ לוותר על ארבעה תיקי שרים בהם הוא מחזיק.⁹ אחרי ניסוי לא מוצלח של שיטת הבחירה

⁴ ניסן נווה **אזרחות-האתגר** עמ' 71 (2002).

⁵ פרופי' תמר הרמן "סיפור של אהבה נכזבת- עמדות הציבור הישראלי כלפי הפוליטיקה והפוליטיקאים" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (26.12.2009) <https://www.idi.org.il/articles/8211>

⁶ תוצאות הבחירות מראשיתן ועד היום **אתר הכנסת** <https://main.knesset.gov.il/mk/elections/Pages/default.aspx>

⁷ תוצאות האמת של הבחירות לכנסת ה-23 **ועדת הבחירות הארצית** <https://votes23.bechiroth.gov.il/>

⁸ אלכסנדר לוקש וניר שוקו כהן "גמליאל: העברת תיק החינוך לפרץ – סחטנות של מפלגות קטנות **Ynet** (19.06.19) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5527765,00.html>

⁹ דני זקן "דרעי דורש מנתניהו: מה שני שרים נוספים ממפלגת ש"ס" **גלובס** (25.11.2019) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001308553>

הישירה בשנות ה-90, 10 נראה שהפוליטיקה הישראלית נמצאת מול שוקת שבורה. על כן, בנייר זה נבקש לתת מענה לצורך בעריכת רפורמה מקיפה בשיטת הממשל ובשיטת הבחירות בישראל.

3.1. תמצית החקיקה הקשורה לבחירות

3.1.1. חוק יסוד: הכנסת

כידוע, חוק יסוד: הכנסת הינו אחד מחוקי היסוד המשטריים במדינת ישראל.¹¹ חוק זה קובע הוראות יסוד לעניין המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל, לצד חוק יסוד: הממשלה,¹² חוק יסוד: הצבא,¹³ חוק יסוד: השפיטה,¹⁴ וחוקי יסוד נוספים.

העקרונות שעליהם מושתת שיטת הבחירות

שיטת הבחירות בישראל קבועה בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, אשר לפיו הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות.¹⁵

- **"כלליות"** – הזכות לבחור ולהיבחר – חוק יסוד: הכנסת קובע כי כל אזרח ישראלי שאינו עובד מדינה או משרת בצבא אינו רשאי להעמיד עצמו לבחירה, החוק אינו מאפשר לרשימה השוללת את קיומה של מדינת ישראל להעמיד עצמה לבחירה.¹⁶
- **"ארציות"** – כל מדינת ישראל היא אזור בחירה אחד, בכל הקשור לחלוקת המנדטים.
- **"ישירות"** – אזרחי ישראל בוחרים לכנסת במישרין, ולא באמצעות גוף של בוחרים (כפי שנהוג למשל בבחירות לנשיאות ארצות הברית).
- **"שוות"** – בחירות שוות משמעותן שוויון בין הקולות שניתנו. בית המשפט העליון קבע שעקרון השוויון כולל גם שוויון הזדמנויות לגבי כל הרשימות המתחרות.¹⁷
- **"חשאיות"** – פעולת הבחירה נעשית בחשאיות, מאחורי פרגוד. עקרון זה מבטיח את הגינות הבחירות, ומטרתו למנוע הפעלת לחץ על הבוחרים באשר לאופן הצבעתם.
- **"יחסיות"** – כל רשימת מועמדים מיוצגת באופן יחסי לכוחה האלקטורלי, ובלבד שעברה את אחוז החסימה.

מועד הבחירות לכנסת

ס' 8 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי הבחירות לכנסת מתקיימות אחת לארבע שנים, אך הכנסת או ראש הממשלה יכולים להחליט להקדימן.¹⁸ נסיבות מסוימות עשויות להביא לכך שהכנסת תכהן יותר מארבע שנים, כך למשל: הבחירות לכנסת ה-19 התקיימו ביום 22.1.2013, והמועד המתוכנן לבחירות לכנסת ה-20 היה 7.11.2017.¹⁹ זאת, לאור סעיף 9 לחוק יסוד: הכנסת, שלפיו הבחירות לכנסת יהיו ביום ג' השלישי לחודש חשון של השנה שבה תמה כהונתה של הכנסת היוצאת.²⁰

¹⁰ קובי ליברמן, לעיל ה"ש 1.

¹¹ חוק-יסוד: הכנסת, ס"ח התשי"ח 69.

¹² חוק-יסוד: הממשלה, ס"ח התשס"א 158.

¹³ חוק-יסוד: הצבא, ס"ח התשל"ו 54.

¹⁴ חוק-יסוד: השפיטה, ס"ח התשמ"ד 78.

¹⁵ ס' 4 לחוק-יסוד: הכנסת.

¹⁶ ס' 7א לחוק-יסוד: הכנסת.

¹⁷ בג"ץ 98/69 אהרון א' ברגמן נ' שר האוצר, כג(1) 693 (1969).

¹⁸ ס' 8 לחוק-יסוד: הכנסת.

¹⁹ "שיטת הבחירות לכנסת" ועדת הבחירות המרכזית לכנסת תקציר

<https://bechiro24.bechiro24.gov.il/election/about/Pages/KnesetElectionPrinciple.aspx>

²⁰ ס' 9 לחוק-יסוד: הכנסת.

הקדמת הבחירות

ישנם מספר מצבים שבהם הכנסת מתפזרת לפני תום תקופת כהונתה. בחוק יסוד : הכנסת מפורטות שתי דרכים שבהן הבחירות לכנסת הבאה מוקדמות : חקיקת חוק לפיזור הכנסת, ואי קבלת חוק התקציב במועד (חוק יסוד : הממשלה מונה שתי דרכים נוספות שעליהן נעמוד בהמשך). סעיף 36 לחוק יסוד : הכנסת קובע כי במקרה שבו הוקדמו הבחירות לכנסת, תסתיים כהונת הכנסת החדשה בחודש חשוון הקרוב שלאחר תום ארבע שנות כהונתה.²¹ לפיכך, כל כנסת בישראל עשויה לכהן בפועל בין ארבע לחמש שנים, אלא אם כן, תתפזר הכנסת לפני תום תקופת כהונתה המקורית. בפועל, רוב הכנסות בישראל התפזרו לפני תום תקופת כהונתן. להלן, פירוט המצבים שבהם הכנסת עשויה להתפזר טרם תום תקופת כהונתה, על פי חוק היסוד :

חקיקת חוק לפיזור הכנסת

סעיף 34 לחוק היסוד מאפשר לכנסת להחליט על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה המקורית, ובכך להקדים את הבחירות לכנסת הבאה.²² בפועל, רוב הכנסות בישראל התפזרו מכוח סעיף 34 לחוק היסוד. ביניהן : הכנסת העשרים,²³ הכנסת העשרים ואחת²⁴ והכנסת העשרים ושתיים.²⁵

התפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק התקציב

סעיף 36 לחוק יסוד : הכנסת קובע כי אי קבלת חוק התקציב על ידי הכנסת בזמן מביא להתפזרות הכנסת לפני תום תקופת כהונתה המקורית.²⁶ המועד האחרון להעברת תקציב המדינה בכנסת מבלי שיוקדמו הבחירות הוא ה-31 במרץ בכל שנה, ואם לא עבר חוק התקציב עד מועד זה יוקדמו הבחירות לכנסת הבאה. בכל מקרה שבו לא עובר במועדו חוק התקציב, רואים ביום שלאחר המועד האחרון לחקיקת החוק כיום הקובע שלפיו נקבע מועד הבחירות לכנסת הבאה. בכנסת העשרים ושלוש נקבע כי ממשלת חילופים בתחילת שנת 2022, המועד האחרון להעברת תקציב המדינה לשנת כספים זו מבלי שיוקדמו הבחירות, הוא ה-30 ביוני 2022. בנוסף, בשל התמשכותו של המשבר הפוליטי בישראל ואי-ההסכמה בנוגע להעברת תקציב המדינה לשנת 2020, חוקקה כנסת זו תיקון והוראת שעה נוספת לחוק היסוד,²⁷ שלפיהם המועד האחרון להעברת תקציב המדינה לשנת 2020 יהיה 200 ימים לאחר כינון ממשלת ישראל השלושים וחמש. אולם, אף כשמלאו 200 ימים לממשלה, לא עבר תקציב המדינה לשנה זו, ובכך התפזרה הכנסת עקב אי העברת חוק התקציב במועד והבחירות לכנסת העשרים וארבע הוקדמו. בשל זאת, הכנסת העשרים ושלוש הפכה לכנסת היחידה עד כה שהתפזרה בשל אי קבלת חוק התקציב במועד.

²¹ ס' 36 לחוק-יסוד : הכנסת.

²² ס' 34 לחוק-יסוד : הכנסת.

²³ חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, ס"ח 1219.

²⁴ חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019, ס"ח 52.

²⁵ חוק התפזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, התש"ף-2019, ס"ח 4.

²⁶ ס' 36 לחוק-יסוד : הכנסת.

²⁷ ס' 36א(ב) לחוק-יסוד : הכנסת.

3.1.2. חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969

חוק הבחירות לכנסת הוא דבר החקיקה המרכזי המסדיר את ההיבטים הארגוניים והחוקיים של ניהול הבחירות.²⁸ החוק קובע הוראות שונות, ובין היתר הוראות לעניין קביעת אזורי הבחירה,²⁹ אזורי הקלפיות,³⁰ איוש ועדות הקלפי,³¹ ועוד. סוגיה מרכזית המוסדרת בחוק הבחירות היא אחוז החסימה: 3.25% מכלל הקולות הכשרים שנמנו בבחירות.³²

3.1.3. חוק המפלגות, התשנ"ב-1992

חוק המפלגות הוא החוק העיקרי המסדיר את רישומן והתנהלותן של המפלגות בישראל.³³ החוק מגדיר מהי מפלגה, כמה אנשים צריכים להתאגד ע"מ להקים מפלגה, ואילו מפלגות יפסלו באם תוגש מועמדותן לבחירות.

3.1.4. חוק יסוד: הממשלה

חוק יסוד: הממשלה הוא גם אחד מחוקי היסוד המשטרניים במדינת ישראל. חוק היסוד קובע בסעיף 5 את הרכב הממשלה, וכן את העובדה שראש הממשלה יהיה מבין חברי הכנסת.³⁴ לפיכך, הבחירות לכנסת הן גם בחירות לראשות הממשלה. שיטה זו היא השיטה שהייתה נהוגה במרבית שנות מדינת ישראל, למעט בבחירות לכנסת ה-14 שהתקיימו בשנת 1996 ובבחירות לכנסת ה-15 שהתקיימו בשנת 1999. מתוך רצון לשנות את שיטת הבחירות בישראל, בבחירות אלו שונה חוק היסוד וקבע בנוסחו החדש דאז שלצד הבחירות לכנסת יתקיימו גם בחירות אישיות לראשות הממשלה.³⁵ לאחר בחירות אלה, נחקק חוק יסוד: הממשלה הנוכחי שביטל את חוק יסוד: הממשלה הקודם,³⁶ ובכך הוחזרה שיטת הבחירות שהייתה נהוגה עד אז, שלפיה נבחר ראש הממשלה מבין חברי הכנסת.

סעיפים מרכזיים בענייננו הם סעיפים 3728 ו-3829 לחוק יסוד זה. סעיפים אלו קובעים שתי אפשרויות נוספות לפירוק הממשלה, בנוסף לאלו שנקבעו בחוק יסוד: הכנסת כפי שעמדנו עליהן לעיל בפרק 3.1.1):

הבעת אי אמון בממשלה:

סעיף 28 קובע כי הכנסת רשאית להביע אי אמון בממשלה.³⁹ בהחלטה של הכנסת, הממשלה החדשה תקום מרגע שהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה שעה תחל כהונתם של השרים.

צו ראש הממשלה לפיזור הכנסת

סעיף 29 קובע כי ראש הממשלה רשאי להוציא צו לפיזור הכנסת.⁴⁰ במקרה זה רואים את הממשלה כאילו התפטרה.

²⁸ חוק הבחירות [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, ס"ח 103.

²⁹ ס' 8 לחוק הבחירות.

³⁰ ס' 9 לחוק הבחירות.

³¹ ס' 21 לחוק הבחירות.

³² ס' 81 לחוק הבחירות.

³³ חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, ס"ח 190.

³⁴ ס' 5 לחוק-יסוד: הממשלה.

³⁵ "חוק-יסוד שאינם תקפים היום" הכנסת חוק-יסוד: הממשלה (בחירה ישירה)

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Pages/ExBasicLaws.aspx>

³⁶ ס' 46 לחוק-יסוד: הממשלה.

³⁷ ס' 28 לחוק-יסוד: הממשלה.

³⁸ ס' 29 לחוק-יסוד: הממשלה.

³⁹ ס' 28 לחוק-יסוד: הממשלה.

⁴⁰ ס' 29 לחוק-יסוד: הממשלה.

3.2. שיטת הממשל ושיטת הבחירות בישראל

כאמור לעיל, שיטת הממשל הנהוגה בישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית, והבחירות בהן ארציות יחסיות. מדי פעם עולות על סדר-היום הציבורי בישראל הצעות לשינוי שיטת הממשל או שיטת הבחירות. זה יותר משני עשורים התקיימו בפורומים שונים, ביניהם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת השש-עשרה והשבע-עשרה, ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל ("ועדת מגידור") ועוד גופים אזרחיים רבים. על מנת שנוכל להעניק פתרונות טובים למצב אליו נקלעה מדינת ישראל, נציג בפרק זה את שיטת הממשל ואת שיטת הבחירות בישראל, ואת ההצעות השונות שהוצע לערוך בכל אחת מהן בעבר.

3.2.1 שיטת הממשל בישראל – דמוקרטיה פרלמנטרית

בדמוקרטיה פרלמנטרית, האזרחים בוחרים את הפרלמנט. בישראל, לאחר שהפרלמנט נבחר, חוק יסוד הממשלה קובע כי בתוך שבעה ימים מפרסום תוצאות הבחירות, יטיל נשיא המדינה על אחד מחברי הפרלמנט שהסכים לכך את התפקיד להרכיב את הממשלה.⁴¹ בשיטת הישראלית, כאמור, הכנסת רשאית להביע אי אמון בממשלה בהחלטה של הכנסת, והממשלה החדשה תקום מרגע שהביעה בה הכנסת אמון.⁴² משכך, אין בה הפרדת רשויות מוחלטת. לשם השוואה, לא בכל הדמוקרטיות הפרלמנטריות מתקיימות בחירות יחסיות, שכן בחלקן מתקיימות בחירות אזוריות כמו בריטניה וארה"ב, ובחלקן מתקיים שילוב בין בחירות יחסיות ובחירות אזוריות (כמו גרמניה ואיטליה).

הצעות לשינוי שיטת הממשל

ברוב הצעות החוק שהוגשו בישראל במהלך השנים בנושא שיטת הממשל הוצע לשנות את השיטה הנוכחית. אולם, במרוצת השנים הועלו גם הצעות לשלב שינויים מסוימים בשיטה הקיימת מבלי לבטלה, למשל ההצעה למנות את ראש הסיעה הגדולה ביותר לראש הממשלה.⁴³

ראש הממשלה הוא ראש הסיעה הגדולה ביותר

שיטה זו הינה שיטה נדירה בדמוקרטיות פרלמנטריות. אולם, בישראל לאורך השנים הוצעו מספר הצעות שלפיהן ראש הסיעה הגדולה ביותר בכנסת לאחר הבחירות ימונה אוטומטית לראש הממשלה. כך, בשנת 2006, הוצעו שתי הצעות חוק פרטיות שהעלו את ההצעה הזאת: האחת של חבר הכנסת מנחם בן ששון וחברי כנסת נוספים, והאחרת של חברי הכנסת אבישי ברורמן, גלעד ארדן ועמי אילון,⁴⁴ אך הצעות אלו כלל לא עלו לדיון מוקדם במליאה. בהמשך כהונת הכנסת השבע עשרה, בחודשים מאי ויולי 2007, קיימה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בשבתה כוועדת החוקה לשינויים בשיטת הממשל, שלושה דיונים שעסקו בתיקון מס' 7 לחוק יסוד: הממשלה (הרכבת הממשלה על ידי ראש הרשימה הגדולה),⁴⁵ אך הצעה זו נפלה בהצבעה בוועדה.

⁴¹ ס' 7 לחוק-יסוד: הממשלה.

⁴² ס' 28 לחוק-יסוד: הממשלה.

⁴³ הצעת חוק שינוי שיטת הממשל בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, פ/1572/17; הצעת חוק שינוי שיטת הממשלה בישראל (חיזוק היציבות השלטונית), התשס"ז-2006, פ/1660/17.

⁴⁴ שם.

⁴⁵ "שיטת הממשל בישראל, הצעות לשינוי" הכנסת

<https://main.knesset.gov.il/About/Lexicon/Pages/GovernmentReform.aspx>

משטר נשיאותי

במשטר נשיאותי, הנשיא הוא ראש הרשות המבצעת ונבחר ישירות על-ידי אזרחי המדינה, בנפרד מהבחירות לפרלמנט. הנשיא, שנבחר לתקופת כהונה קצובה, ממנה את השרים בממשלתו, ואלו יכולים להיות מינויים מקצועיים או מינויים פוליטיים. הנשיא ושריו אינם חברים בפרלמנט. הנשיא אינו זקוק לאמון הפרלמנט והפרלמנט יכול להדיחו רק במקרים נדירים. כיוון שמתקיימת הפרדה חדה בין הרשויות בשיטה זו, חיוני שסמכויותיהן יוגדרו בצורה ברורה בחוקה וייכללו במערכת איזונים ובלמים המובנים בה בקפידה. מערכת היחסים בין הרשות המבצעת ובין הרשות המחוקקת בשיטה הנשיאותית שונה מזו המתקיימת בשיטה הפרלמנטרית, שכן לנשיא אמנם יש רוב בפרלמנט אך הפרלמנט לעומתי כי למפלגתו של הנשיא אין רוב בו.

ניסיונות לקדם את השיטה הנשיאותית בישראל

בישראל היו מספר ניסיונות לקדם את שיטת המשטר הנשיאותי. הן בכנסת החמש-עשרה שכינה בין השנים 1999-2003 והן בכנסת השש עשרה שכינה בין השנים 2003-2006 הניח חבר הכנסת חיים רמון על שולחן הכנסת את הצעת חוק-יסוד: נשיא המדינה (נוסח חדש).⁴⁶ בכנסת השבע-עשרה, שכינה בין השנים 2006-2009, הניחו חבר הכנסת אביגדור ליברמן וחברי כנסת נוספים את הצעת חוק-יסוד: הממשלה (הפרדת רשויות ומשטר נשיאותי),⁴⁷ שבה הוצע להנהיג במדינת ישראל משטר נשיאותי בעל הפרדת רשויות מלאה בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת. הצעה דומה הוגשה באותה כנסת על ידי חבר הכנסת דוד רותם.⁴⁸ בהצעות אלה הוצע כי הממשלה תכהן כרשות מבצעת עצמאית אשר חבריה לא יכהנו כחברי כנסת. הכנסת תוכל להעביר מכהונתו ראש ממשלה מכהן ברוב של 80 חברי כנסת, אך לא להעביר מכהונתה את הממשלה המכהנת. כל זאת, על מנת ליצור יציבות שלטונית ולבטל את כוחן של מפלגות קטנות לאור תלותה של הממשלה בשותפותיה הקואליציוניות. אולם, הצעות אלה לא עלו לדיון מוקדם במליאה.

בשנת 2007 בדוח הסופי של "ועדת מגידור" הייתה התייחסות לשיטה הנשיאותית, אך השיטה נדחתה כפתרון, לפחות בשלב הנוכחי. בדו"ח הובאה ההמלצה הבאה: "ייתכן ויהיה ראוי לבחון את השיטה הנשיאותית בחינה יסודית בעתיד, אך לא מומלץ לאמצה כבר בשלב זה. שיקול מרכזי לכך היה כי הנהגת שיטה נשיאותית מחייבת חוקה נוקשה, בעלת מערכת של איזונים ובלמים המבטיחים את הדמוקרטיה. בדרך כלל שיטה זאת יכולה לפעול בתרבות פוליטית המכתיבה כללי התנהגות וסייגים על פעולת הרשות המבצעת. תרבות פוליטית כזו איננה קיימת במדינת ישראל".⁴⁹

בחירה ישירה לראשות הממשלה

שיטת הבחירה הישירה של ראש הממשלה אומצה בישראל בשנת 1992, הופעלה לראשונה בבחירות 1996 ובוטלה מייד לאחר הבחירות לראשות הממשלה בשנת 2001. שיטה זו מבוססת על משטר פרלמנטרי שבו הציבור בוחר בו בזמן – אך בנפרד – פרלמנט וראש ממשלה (אף שבתנאים מסוימים תיתכנה בחירות לראשות הממשלה בלבד).

בשיטת הבחירה הישירה, כפי שהונהגה בישראל, ראש הממשלה ורוב השרים חברים בפרלמנט. תפקידו של נשיא המדינה נותר טקסי, אך נלקחה ממנו משימת הטלת הרכבת הממשלה לאחר

⁴⁶ הצעת חוק יסוד: נשיא המדינה (נוסח חדש), פ/174/16.

⁴⁷ הצעת חוק-יסוד: הממשלה (הפרדת רשויות ומשטר נשיאותי), פ/1072/17.

⁴⁸ הצעת חוק-יסוד: הממשלה (הפרדת רשויות ומשטר נשיאותי), פ/2806/17.

⁴⁹ ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל דו"ח הועדה 19 (2007) (להלן: ועדת מגידור).

הבחירות. ראש הממשלה מתפקד בה כפי שראש הממשלה מתפקד בכל משטר פרלמנטרי, והפרלמנט יכול לגרום להתפטרותו אם הוא מביע אי-אמון בו, בתמיכת רוב חברי הפרלמנט. חוק-יסוד: הממשלה שנחקק לראשונה באוגוסט 1968, הוחלף ב-18 במרס 1992 על בסיס ארבע הצעות חוק של חברי הכנסת יואש צידון, אמנון רובינשטיין, דוד ליבאי ואוריאל לין.⁵⁰ מטרת המחוקקים הייתה להביא לחיזוק מעמדו של ראש הממשלה, הן בהליך הקמת הממשלה והן במעמדו מול הכנסת, ולמנוע ממפלגות לשון המאזניים לקבוע מי יהיה ראש הממשלה ומה תהיה מדיניות ממשלתו.

בישראל שלושה ראשי ממשלה נבחרו בבחירה ישירה: בנימין נתניהו בשנת 1996, אהוד ברק בשנת 1999 ואוריאל שרון בשנת 2001.⁵¹ מייד לאחר שנבחר, החליט שרון לבטל את השיטה.⁵² נגד השיטה נטען שהיא גרמה להחלשת המפלגות הגדולות בגלל האופציה לפצל את ההצבעה, שהיא לא הקלה על ראש הממשלה הנבחר את הקמת הממשלה ואת ניהולה, וכן שהיא ולא חיזקה את מעמדו מול הכנסת, אלא ההפך: היא הגבירה את הסקטוריאליזם במערכת הפוליטית הישראלית.⁵³

בחירה ישירה לראשות הממשלה במקרה של כשלון בהרכבת הממשלה

חברי הכנסת שלמה קרעי ומרדכי יוגב הניחו על שולחן הכנסת העשרים ושתיים הצעת חוק שבה הוצע כי במקרה שבו נכשלו שני המועמדים להקים ממשלה לאחר הבחירות, יתקיים שלב בחירות נוסף שבו תתקיים בחירה ישירה לראשות הממשלה.⁵⁴ ההסדרים שהוצעו לעניין הליך בחירות זה דומים במהותם לאלה שאומצו בחוק יסוד: הממשלה משנת 1992, שקבע בחירה ישירה לראש הממשלה. בכדי שתוצאות הבחירה הישירה לראשות הממשלה לא יביאו לאותו מצב שבו למנצח אין רוב בכנסת, הוצע בהצעה זו לתת לסיעות המרכיבות את הקואליציה תוספת של 10% מהמושבים בכנסת, כך שיהיו "שובר שוויון" שיאפשר לראש הממשלה שנבחר באופן ישיר להקים ממשלה שתוכל למשול.⁵⁵

3.2.2. שיטת הבחירות בישראל – בחירות יחסיות

כאמור לעיל, במדינת ישראל הבחירות אינן ישירות. מדובר בבחירות עקיפות שבהן האזרחים אינם מצביעים ישירות בעבור הנבחרים שלהן, אלא בעבור רשימה שמתתפת בבחירות. מספר המושבים שכל רשימה מקבלת בפרלמנט הוא יחסי לשיעור המצביעים בעבורה, מבין כלל המצביעים. במדינות שבהן מתקיימת שיטת בחירות יחסיות, על פי רוב, מונהג אחוז חסימה הקובע כי אם אחוז המצביעים בעבור רשימה מסוימת קטן ממנו היא לא תקבל מושבים בפרלמנט. שוודיה ודרום אפריקה פועלות בשיטה זו, ועליהן נרחיב בהמשך המסמך בפרק המשפט המשווה. כך גם מתקיים בישראל, כאמור, ואחוז החסימה בה כיום עומד על 3.25%.

⁵⁰ הצעת חוק-יסוד: הממשלה, פ/89/12; הצעת חוק-יסוד: הרשות המבצעת, פ/147/12; הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 6), פ/174/12; הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 5), פ/218/12.

⁵¹ "שיטת הממשל בישראל, הצעות לשינויי", לעיל ה"ש 45.

⁵² ש.ם.

⁵³ ש.ם.

⁵⁴ הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – בחירה ישירה לראש הממשלה וחלוקת מנדטים לסיעות הקואליציה) התש"פ-2019, פ/1203/22.

⁵⁵ ראו את דברי ההסדר להצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – בחירה ישירה לראש הממשלה וחלוקת מנדטים לסיעות הקואליציה).

הרקע להנהגת השיטה בישראל

עם הקמת המדינה, מועצת המדינה הזמנית מינתה ועדה שתפקידה היה להכין את הבחירות הראשונות. כוונת הוועדה הייתה להתיר זמנית את שיטת הבחירות היחסיות כפי שהייתה נהוגה בקונגרסים הציוניים ובאספת הנבחרים של היישוב היהודי בארץ ישראל. לקראת הבחירות לכנסת השנייה, אכן התקיימו בוועדת החוקה, חוק ומשפט דיונים על שינוי שיטת הבחירות, ומבין חברי הוועדה אף היה רוב שצידוד בביצוע שינוי כלשהו בשיטה. אולם, לבסוף הוחלט שלא לשנות את השיטה.

הצעות לתיקון השיטה מבלי לבטלה

לצד קיומן של הצעות רבות לשינוי שיטת הבחירות, הועלו גם הצעות לתיקון השיטה כך שתפעל יותר טוב, מבלי לבטלה. לאורך השנים הוצע להעלות את אחוז החסימה כדי למנוע את בחירתן של רשימות קטנות ולעודד איחוד של רסיסי מפלגות. על כך נעמוד בהרחבה כעת.

העלאת אחוז החסימה

אחוז החסימה הוא חסם אלקטורלי שנועד למנוע ממפלגות קטנות ייצוג בפרלמנט. עד שנת 1991 הונהג בישראל אחוז חסימה של 1% בלבד במשך השנים הועלה אחוז החסימה עד ל-3.25% במרץ 2014, כאשר אושר בכנסת תיקון נוסף לחוק הבחירות לכנסת בעניין העלאתו של אחוז החסימה.⁵⁶

הצעות חוק לעניין אחוז החסימה

מאז שנת 2014, שבה הועלה אחוז החסימה ל-3.25%, לא הוצע עוד להעלות את אחוז החסימה, ואף הועלתה ביקורת כנגד אחוז החסימה הגבוה כיום. לטענת המתנגדים, אחוז החסימה הגבוה לא הצליח להשיג את מטרתו – יצירת יציבות פוליטית, ולא הצליח למנוע תופעות של ריבוי פירוקים ופיצולים של מפלגות גדולות וקיומן של מפלגות קטנות רבות בכנסת. כך לדוגמה, ב-19 לאוקטובר 2020 הוגשה לקראת הבחירות האחרונות הצעת חוק על ידי חברי הכנסת שלמה קרעי ואסנת הילה מארק שבה הוצע להוריד את אחוז החסימה.⁵⁷ בדברי ההסבר להצעת החוק נטען כי אחוז החסימה הגבוה כיום מייצר עיוות משטרי ודמוקרטי בכך שמונע מציבורים משמעותיים להכניס נציגים לכנסת, וכן אינו מצמצם את מספר הסיעות בכנסת מכיוון שסיעות יכולות להתמודד ביחד ואז להתפצל לאחר בחירתן. זאת ועוד, נטען כי אחוז החסימה אף הוביל להפרת האיזון שבין משילות טובה ויציבות שלטונית ובין הזכות לבחור ולהיבחר. לפיכך, הוצע להחזיר את המצב לקדמותו ולקבוע את אחוז החסימה על 2% בלבד. באותה שנה, מספר חודשים טרם הנחת הצעת החוק הזו, הוגשה הצעת חוק דומה ע"י חבר הכנסת ישראל אייכלר אשר הציע להוריד את אחוז החסימה אף לשיעור נמוך יותר: 1.5%.⁵⁸

⁵⁶ חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד-2014, ס"ח 103.

⁵⁷ הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – הפחתת אחוז החסימה), התשפ"א-2020, פ/2218/23.

⁵⁸ הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – אחוז החסימה), התש"ף-2020, פ/1479/23.

הצעות לשינוי שיטת הבחירות היחסיות

לאורך השנים הועלו בישראל הצעות רבות לקיומן של בחירות אזוריות. לבחירות אזוריות יש גרסאות שונות: אחת מהן היא בחירות אזוריות-רוביות, שבהן בכל אזור נבחר מועמד אחד; גרסה אחרת היא בחירות אזוריות, שבהן בוחרים בכל אזור יותר ממועמד אחד; גרסה נוספת היא בחירות מעורבות, שבהן חלק מהנציגים נבחרים באזורים וחלק ברשימות ארציות.

בשנת 2005 הוקמה "ועדת מגידור" ע"י נשיא המדינה לשעבר, משה קצב, ומטרתה הייתה לבחון את מבנה הממשלה בישראל ולדון בחלופות האפשריות לשינוי שיטת הממשל. הוועדה הגישה את המלצותיה בינואר 2007,⁵⁹ כאשר אחת מהן הייתה שינוי שיטת הממשל לבחירות-אזוריות מעורבות.⁶⁰ שיטת הבחירות שהומלצה הייתה חלוקת הבחירות לכנסת ל-60 מנדטים בבחירה ארצית, ואילו ה-60 הנותרים ייבחרו בבחירות אזוריות על פי מפתח חלוקה של 17 אזורים, כאשר בכל אזור ייבחרו בין 2-5 נציגים לפי חלקו היחסי.

הצעה החוק האחרונה שהוגשה בעניין שיטת הבחירות לבחירות אזוריות היא הצעתם של חברי הכנסת גדעון סער ויפעת שאשא ביטון, אשר הונחה על הכנסת העשרים ושלוש ב-2 לנובמבר 2020.⁶¹ הצעות חוק דומות בעיקרן להצעת החוק של סער ויפעת שאשא ביטון הועלו בעבר על ידי חבר הכנסת אופיר פינס-פז,⁶² ובכנסת השמונה עשרה על ידי חבר הכנסת איתן כבל.⁶³ בהצעת החוק האחרונה מביניהן הוצע לשנות את שיטת הבחירות לכנסת בדומה להמלצת "ועדת מגידור" לעיל, כך שהבחירה תשונה מבחירה יחסית לבחירה אזורית מעורבת שבה יבחרו 60 חברי כנסת ב-60 אזורים בחירה, ויתרת 60 חברי הכנסת ייבחרו באופן הדומה לשיטה הנהוגה כיום: בחירות ארציות על פי רשימות מפלגתיות. אולם, הצעת החוק לא התקדמה מעבר להנחתה על שולחן הכנסת.

3.3. תמצית הפסיקה הקשורה לבחירות

בפסיקה הקיימת ניתן לראות כי בית המשפט נדרש לשלוש שאלות מרכזיות הנוגעות לשיטת הממשל ושיטת הבחירות בישראל: **אחוז החסימה, עקרון השוויון והטלת הרכבת הממשלה.**

העלאת אחוז החסימה

בעקבות העלאת אחוז החסימה לאורך השנים, הוגשו לבג"ץ מספר עתירות שטענו שהעלאת אחוז החסימה אינה חוקתית בשל פגיעה בשוויון ופגיעה בכבוד האדם וחירותו. בית המשפט דחה פעם אחר פעם את העתירות נגד העלאת אחוז החסימה, כאשר הנימוק העיקרי לדחייה היה שלא הוכח שאחוז החסימה אכן פוגע בשוויון. יחד עם זאת, צוין בפסיקותיהם של חלק מהשופטים, כי אם יתברר מתוצאות הבחירות לכנסת ה-20 שאחוז החסימה הגבוה אכן פוגע בשוויון, יהיה מקום לדון מחדש בחוקתיות של העלאת אחוז החסימה, ואף להורות על ביטולו לקראת הבחירות לכנסת ה-21. אולם, דבר זה לא נעשה, ואחוז החסימה בישראל עד לכתיבת שורות אלה נותר 3.25%.

⁵⁹ ראו: ועדת מגידור, לעיל ה"ש 49.

⁶⁰ שם, בעמ' 22-23.

⁶¹ הצעת חוק-יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), פ/2292/23.

⁶² הצעת חוק-יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), פ/3575/17.

⁶³ הצעת חוק-יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), פ/11/18.

עקרון השוויון – ס' 4 לחוק יסוד: הכנסת

בבג"ץ **ברגמן**,⁶⁴ קבע בית המשפט כי חוק השולל מימון לרשימות מועמדים חדשות פוגע בשוויון הסיכויים שלהן להיבחר לכנסת ולפיכך פוגע בעקרון השוויון שבסעיף 4 לחוק היסוד. בפסיקתו, העניק בית המשפט פרשנות רחבה לעקרון השוויון שבסעיף זה: השווין אינו מסתכם רק בזכות לבחור במונבן של "קול אחד לכל אחד", אלא גם כולל את הזכות לזכות להיבחר, שמשמעותה בשיטת הבחירות המפלגתית בישראל היא שוויון הסיכויים של רשימות המועמדים לכנסת. הלכה מושרשת זו קיבלה חיזוק בפסקי דין שונים, ולפיה התיבה "שוות" שבסעיף 4 כוללת גם את שוויון הסיכויים של רשימות מועמדים לכנסת, אשר עלול להיפגע כתוצאה מהפליה במימון הבחירות מכספי המדינה.

הטלת המנדט על מועמד להרכבת הממשלה

סעיף 10 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי אם הוגשה לנשיא בקשה על ידי רוב חברי הכנסת, "יטיל הנשיא תוך יומיים, את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת שצוין בבקשה".⁶⁵ בבג"ץ **התנועה למען איכות השלטון בישראל**,⁶⁶ בית המשפט העליון קבע כי לשון סעיף 10 לחוק היסוד מצביעה על כך שהנשיא אינו מפעיל שיקול דעת מהותי, וכי עליו להטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת שצוין בבקשה. כלומר, הפעלת סמכות הנשיא מתוקף חוק היסוד מוגבלת בעיקרה להיבטים טכניים ופרוצדורליים. על כן, בית המשפט קבע כי אינו מפעיל ביקורת שיפוטית על החלטתו של הנשיא. לעניין הביקורת השיפוטית על שיקול דעתו של חבר הכנסת המקבל על עצמו את תפקיד הרכבת הממשלה, בית המשפט קבע כי העותרים לא ביססו בטיעוניהם עילה משפטית הנובעת מן הדין הנוגע לבחינת שיקול דעתו של מקבל התפקיד הציבורי. לענייננו, פסק דין זה מבהיר מהו תפקידם ועד היכן משתרעת סמכותם של כל אחד מהשחקנים הבולטים במערכת הבחירות – הנשיא, חבר הכנסת המועמד להרכבת הממשלה, וכן חברי הכנסת.

⁶⁴ עניין **ברגמן**, לעיל ה"ש 17.

⁶⁵ ס' 10 לחוק-יסוד: הכנסת.

⁶⁶ בג"ץ 2592/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 06.5.2020).

4. ספרות הקשורה לבחירות

4.1. כללי

כאמור בפרקים לעיל, להבדיל מרוב המדינות הדמוקרטיות הפרלמנטריות המערביות, בישראל נשמרת שיטת הבחירות היחסית-ארצית בצורה הדוקה. ברוב המדינות הדמוקרטיות בעולם ישנם עירובים שונים בין שיטות בחירה רובניות, שהמנצח במחוז הבחירה זוכה בכל קולותיו, ובין בחירות ארציות ואזוריות. במדינות האנגלו-סכסכיות מקובלות יותר שיטות אזוריות-רובניות "טהורות".

יתרונות וחסרונות השיטה היחסית-ארצית:⁶⁷

יתרונות: שיטת בחירות זו היא הייצוגית ביותר, ואילו שיטות אחרות עשויות לעוות את רצון הבוחרים במידה זו או אחרת. בנוסף, בחברה שאיננה הומוגנית, השיטה מאפשרת ייצוג מרבי של הקבוצות השונות באוכלוסייה, ונותנת להן אפשרות להשמיע את קולן במסגרת הפרלמנט. חסרונות: שיטה זו מעודדת ריבוי מפלגות ופילוג על בסיס אידיאולוגי וסקטוריאלי. עקב ריבוי המפלגות בשיטה זו כמעט לא ייתכן שרשימה תזכה ברוב מוחלט בפרלמנט, ולפיכך הממשלות הן כמעט תמיד קואליציוניות ולעתים קרובות הן תלויות בשותפות זוטרות. בנוסף, הקשר בין הנבחרים לבחיריהם בשיטה זו הוא עקיף, שכן הבוחרים מצביעים בעבור רשימה ולא בעבור נציג, ומידת המחויבות של הנבחרים לבחיריהם מוגבלת.

מדוע שיטת הבחירות היחסית-ארצית אינה עובדת בישראל?

בזירה הפוליטית, יתכן שלאור התפוררותה של תנועת העבודה ותחליפיה, לצד הפלגנות ומשבר ההנהגה בקרב מפלגות הימין, נוצרה בישראל מערכת מפלגתית נטולת מרכזי כובד בדמות שתי מועמדות להרכבתה של קואליציה מתפקדת.⁶⁸ בעבר, השיטה הקיימת עבדה בשתי תקופות:

1. כשמפא"י והעבודה היו המפלגות הדומיננטיות בין השנים 1948-1977.
2. כאשר התקיימה תחרות בין שתי מפלגות, הליכוד והעבודה, שהשיגו פחות או יותר 40 מנדטים, והליכוד שמר על יתרון ברוב הזמן בין השנים 1977-1996 בזכות הגוש הפוליטי שלו עם החרדים והדתיים-לאומיים.

מספר הצעות חוק לשינוי שיטת הבחירות הנוכחית למודל של בחירות אזוריות הוגשו מטעם מספר חברי כנסת, נציג כמה מהן להלן:

- א. בשנות ה-50 הציע דוד בן גוריון הצעה בדבר הנהגה של 120 אזורי בחירה עם נציג אחד בכל אזור, כפי שנהוג בבריטניה.⁶⁹ ב-13 ביוני 1980 החיו חברי הכנסת יגאל הורביץ וזלמן שובל ממפלגת תל"ם את ההצעה של בן-גוריון, והציעו להנהיג את השיטה הרובנית בבחירות. הצעה זו אף עברה בקריאה טרומית אך לא התקדמה מאז.
- ב. חבר הכנסת דוד בר-רב-האי ממפלגת מפא"י הציע עוד בתחילת דרכה של מדינת ישראל להנהיג בה כמה עשרות אזורי בחירה, אשר בכל אחד מהם יהיו מספר נציגים במסגרת שיטה אזורית-יחסית.⁷⁰

⁶⁷ ועדת מיגדור, לעיל ה"ש 49; דברי הסבר להצעת חוק-יסוד: בחירות 39 אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), 17/3575/פ.

⁶⁸ עמנואל נבון, "חיזוק הדמוקרטיה בישראל – בלי שינוי השיטה" השילוח (5 ביולי 2017).

⁶⁹ הצעת חוק הבחירות לכנסת השנייה תשי"א-1951.

⁷⁰ שם.

- ג. עם השנים הועלו גם הצעות לשיטה מעורבת שבה חלק מנציגי המפלגות יבחרו בשיטה אזורית, והיתר על בסיס ארצי-יחסי. הצעה שכזו התקבלה בקריאה טרומית ב-1972, וב-1988 אף עברה קריאה ראשונה.⁷¹
- ד. בשנת 1984, לאחר הקמת ממשלת האחדות של שמעון פרס ויצחק שמיר, נעשה ניסיון להגיע להסכמה בין הליכוד למערך בנושא שיטת הבחירות, אך לא הושגה התקדמות בנושא.
- ה. בשנת 1992, התקבל חוק הבחירה הישירה,⁷² שהיה אמור להיות השלב הראשון ברפורמה בשיטת הבחירות שהוצעה במהלך שנות ה-90. שלושה ראשי ממשלה נבחרו בבחירות ישירות על פי הוראת החוק לפני שבוטל, שהוביל לתוצאה ההפוכה מהרצוי: המפלגות הגדולות התכווצו, והכוח של המפלגות הקטנות רק הלך וגדל. יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, גרס באשר לשיטת הבחירה הישירה כי "מידת ההרסנות שלה הוכחה בעבר, היא ננזה וטוב שכך, כי היא הביאה לריסוק המבנה המפלגתי. קיבלנו ראש ממשלה בלי יכולת לקבל החלטות".⁷³
- ו. **הצעת מואב** – הוגשה בשם התנועה לזכויות האזרח על פי הצעתו של ח"כ בועז מואב. הצעה זו כוללת חלוקה של ישראל ל-24 אזורי בחירה כשבכל אזור ייבחרו 5 נציגים. הבוחר יוכל להצביע למפלגה המועדפת עליו, וכן לדרג את מועמדיה על פי סדר העדפתו.⁷⁴
- ז. **שינוי חוק הכנסת** – כפי שציינו לעיל, מדובר בהצעת חוק אשר הוגשה על ידי חברי הכנסת אופיר פינס, מנחם בן ששון, גדעון סער ואיתן כבל. ההצעה למעשה כוללת חלוקת המדינה לשישים אזורי בחירה אשר ייקבעו על ידי הוועדה המרכזית לכנסת. ובנוסף לכך ייערכו בחירות כלל ארציות כאשר החלוקה בין השתיים תהיה 60/60. כאמור, **ועדת מגידור** המליצה על חלוקת הבחירות לכנסת ל-60 מנדטים בבחירה ארצית, ואילו ה-60 הנותרים ייבחרו בבחירות אזוריות על פי מפתח חלוקה של 17 אזורים, כשבכל אזור ייבחרו 2-5 נציגים לפי חלקו היחסי.⁷⁵ בנוסף, המליצה הוועדה להעלות את אחוז החסימה ל-2.5%.

4.2. הדיון בישראל בנושא המעבר לבחירות אזוריות

בשל חוסר הציבות המאפיינת את הממשלות האחרונות בישראל, התקיים דיון בנושא שינוי שיטת הבחירות, מתוך שאיפה ששינוי שכזה יביא לכינונה של ממשלה יציבה.⁷⁶ אחד הפתרונות שהועלו בו הוא מעבר לבחירות אזוריות משולבות, כך שחלק מהמנדטים יחולקו לפי השיטה האזורית כשלכל אזור נציג אחד, ואילו היתר ימשיכו להיות מחולקים על פי השיטה הכלל ארצית יחסית.

פתרון זה שעודו שנוי במחלוקת נובע מן מסקנות הוועדות השונות שהוקמו במשך השנים, והוא יוצא מנקודת הנחה שבמעבר לשיטה אזורית גרידא ישנה סכנה בחלוקה לא נכונה של אזורי הבחירה, דבר אשר עלול להוביל לעיוותים בתוצאות הבחירות.⁷⁷ השינוי בשיטת הבחירות מצריך את שינויו של סעיף 4 לחוק יסוד הכנסת, דבר המותנה בהשגת רוב של 61 חברי כנסת. כיום, בשל המחלוקות המתמשכת בעניין לא ניתן להשיג רוב שכזה לאור חששותיהן של המפלגות, ועל כן שיטת

⁷¹ דברי הכנסת, כרך 64, 12 ביולי 1972, עמ' 3316–3320.

⁷² חוק יסוד: הממשלה (תיקון: בחירה ישירה).

⁷³ קובי ליברמן, לעיל ה"ש 1.

⁷⁴ אברהם בריכטה **רשימות על שינוי שיטת הבחירות והממשלה** (1991) (להלן: **שינוי שיטת הבחירות והממשלה**).

⁷⁵ שחר אילן "ועדת מגידור ממליצה: מחצית מחברי הכנסת ייבחרו בבחירות אזוריות" **הארץ** (01.01.2007).

⁷⁶ <https://www.haaretz.co.il/misc/1.1559025>

⁷⁷ "בחירות אזוריות" **המכלול**: האנציקלופדיה היהודית (2019).

⁷⁷ **שינוי שיטת הבחירות והממשלה**, לעיל ה"ש 74.

הבחירות הנוכחית עוד עומדת על כנה. אלמנט חשוב נוסף המעכב את השינוי בשיטת הבחירות הוא הבעייתיות הטמונה בחלוקה לאזורים: ישראל מדינה קטנה, ומשכך קיים חשש גדול יותר מהפגיעה בעקרון היחסיות. על כן, נערכו דיונים רבים בנושא מספר מחוזות החלוקה.⁷⁸

במאמר שנכתב על ידי עופר קניג ורחן פרידברג,⁷⁹ נבחנו שתי שאלות מרכזיות:

- (1) האם ההרכב האנושי של הכנסת משקף באופן הולם את החברה הישראלית, והאם חלו במשך השנים תמורות באופן הייצוג שלה?
- (2) האם אפשר לזהות דפוסי ייצוג לפי השתייכות אידיאולוגית ומגזרית?

ממצאי המחקר מעידים שחלו תמורות באופן ייצוגה של החברה הישראלית בכנסת. חלק מקבוצות מוחלשות אשר סבלו תקופה ארוכה מתתייצוג ניכר בבית הנבחרים הישראלי צמצמו את הפער, למשל קבוצת הנשים, שייצוגן נמצא בשיפור מתמיד וקשור הן לאימוץ מנגנונים מוסדיים כמו מכסות ייצוג והן לשינוי מהותי במעמדן בחברה. כיום, ייצוגן הולם יותר את משקלן בחברה. לא זו בלבד, אלא שבחברה הישראלית יש אף קבוצות מיעוט שזכות לייצוג יתר בכנסת, כגון החרדים, לאור שיעורי השתתפות גבוהים בבחירות הכלליות.

קבוצה מובחנת נוספת היא הקבוצה הערבית, המתאפיינת בתנודתיות בפערי הייצוג היחסיים ולא ניכרת בה מגמה עקבית לאורך השנים. כך למשל, כשקטן שיעורה של קבוצה זו מבין כלל בעלי זכות הבחירה בשנות התשעים, תת-הייצוג של הערבים התמתן ובבחירות 1999 אף הגיע לייצוג הולם. לעומת זאת, כשצנחו אחוזי ההצבעה של הערבים, החל משנת 2000, חזרה קבוצה זו לתתייצוג בכנסת. ב-2015, כשהתמודדו שלוש המפלגות הערביות וחד"ש בפעם הראשונה ברשימה אחת, נמחק תת-הייצוג כמעט לחלוטין, ובאפריל 2019, עם פיצול הרשימה המשותפת לשתי רשימות והצניחה שחלה בשיעורי ההצבעה של הערבים, שב והתרחב תת-הייצוג של האוכלוסייה הערבית במידה ניכרת.

קבוצה נוספת המתאפיינת בתנודתיות בפערי הייצוג בכנסת היא הציונות הדתית. בראשית שנות השמונים נהנו תושבי ההתנחלויות מייצוג עודף מתון בכנסת, אשר מאז מחצית שנות התשעים הלך וגדל עד לכדי ייצוג עודף של ממש. בבחירות 1996, למשל, היה שיעורם של חברי כנסת תושבי התנחלויות גדול פי שלושה ויותר משיעורם של תושבי ההתנחלויות מבין כלל בעלי זכות הבחירה. לעומת זאת, בבחירות אפריל 2019 חל שינוי וייצוג היתר הגבוה של המתנחלים נמחק כמעט לחלוטין, משום ששלוש מפלגות ימין אידיאולוגי לא עברו את אחוז החסימה.

4.2.1. מדוע צריך בחירות אזוריות?

בשיטת הבחירות שלנו אין מרכיב של ייצוג אזורי. בשונה מישראל, כמעט בכל המדינות שבעלות משטר דמוקרטי פרלמנטרי עם שיטת בחירות יחסית, קיימת גם חלוקה למספר אזורי בחירה. לפי שיטה זו, המפלגות, במקום להציג רשימה ארצית אחת, מציגות גם מועמדים ייעודיים לכל אזור. מספר אזורי הבחירה יכול להיות קטן, כמו בלוקסמבורג המחלוקת לארבעה אזורים, או גדול יותר,

⁷⁸ ניר אטמור "בחירות איזוריות: בעד ונגד" המכון הישראלי לדמוקרטיה (03.12.2008) <https://www.idi.org.il/articles/7875>.

⁷⁹ עופר קניג ורחן פרידברג "האם הכנסת משקפת את החברה הישראלית? תמורות בפערי ייצוגיות 1977-2019" עיונים 247 33 (2020).

כמו בספרד המחולקת לחמישים ושניים אזורים. גם מספר הנציגים הנבחרים בכל אזור הוא מגוון, ומשתנה בין מדינות.⁸⁰

לאור זאת, עולים יתרונות רבים הטמונים בחירות אזוריות-רובניות, וביניהם: חיזוק יכולת המשילות של הקואליציה בזכות שיפור יכולתן של מפלגות גדולות להשיג רוב בכנסת; הגברת הייצוגיות הכנסתית לטובת האזרחים החיים במקומות המסווגים כיום כפריפריה ולקדם לחלוקה הוגנת של משאבים והזדמנויות ברחבי המדינה; הקטנת כוחם של גורמים קיצוניים על-ידי צמצום מראש של סיכויי ההיבחרות של מועמדים השוללים את קיומה של מדינת ישראל;⁸¹ חיזוק היציבות הממשלתית על-חשבון הייצוגיות של קבוצות מיעוט ועמדות מיעוט בבית הנבחרים;⁸² וכן הוספת מרכיב אזורי לבחירות כדי לחזק את הקשר והזיקה בין הנציג הנבחר ובין בוחריו.⁸³

⁸⁰ שם, בעמ' 273.

⁸¹ דפנה ברק-ארז "אי יציבות ממשלית בישראל: האם בכל אשמה שיטת הבחירות?" **משפט ועסקים** יד 493, 497 (2012).

⁸² דוד נחמיאס ושי דוד, "שיטות בחירה: ניתוח חלופות והמלצות לרפורמה" **משפט ואדם-משפט ועסקים** 516 (2016).

⁸³ דפנה ברק-ארז, לעיל ה"ש 81, בעמ' 501.

5. משפט משווה

בפרק זה בחרנו לעסוק במדינות הבאות: יפן, בריטניה, שוודיה, דרום אפריקה, איטליה, אוסטרליה וצרפת. בחרנו במדינות אלה משום שמדובר במדינות דמוקרטיות עם מודל בחירות דומה לזה של מדינת ישראל, ללא משטר נשיאותי, ומשכך ניתן ללמוד משיטת הבחירות הנהוגה בכל מדינה כיצד ניתן להימנע משוויון בין הגושים, וליישם זאת במדינת ישראל. **ביפן, איטליה ובריטניה** נוהגת השיטה המעורבת, אם כי ביפן השיטה מתאפיינת בדגש רב על המימד האישי. השיטה **בשוודיה** דומה לשיטה המוכרת בישראל, אך יש בה הבדלים משיטתנו, וגם בה נוהגת שיטת ממשל פרלמנטריות ובחירות יחסיות. **בדרום אפריקה**, תהליך הרכבת הממשלה דומה באופיו להליך הנהוג בישראל, במובן זה שהמפלגה שקיבלה את מירב הקולות רשאית להרכיב את הממשלה. **בצרפת**, קיים מנגנון להכרעת הבחירות לנשיאות במקרה שאין הכרעה בסבב הראשון, **ואוסטרליה** מתאפיינת בשיטת הצבעה ייחודית אלטרנטיבית שבה כל בוחר מדרג את המועמדים לפי עדיפותו, וכן מוחלת חובת הצבעה המגבירה את אחוזי ההצבעה.

5.1. יפן

שיטת הבחירות הנהוגה ביפן הינה שיטה מעורבת, שבה חלק מהנציגים נבחרים באזורים וחלק אחר במחוזות. שיטה זו מתאפיינת בדגש רב על המימד האישי של הנציגים הנבחרים. באופן כללי, במסגרת שיטה זו יש כמה אפשרויות של חלוקה בין שיעור הנציגים הנבחרים באזורים, ובין שיעור הנציגים הנבחרים ברשימה ארצית במחוזות הבחירה.

מאז סוף מלחמת העולם השנייה ועד לשנת 1993, שיטת הבחירות ביפן הייתה "שיטת הקול היחיד שאינו נידד", אשר לפיה הבוחר מצביע למועמד יחיד במחוז הבחירה שלו, ובכל מחוז יש יותר ממושב אחד שצריך להיות מאויש.⁸⁴ המועמדים שקיבלו את המספר הרב ביותר של קולות הבוחרים זוכים במושבים. יתרונה המרכזי של שיטה זו הינו בכך שאפשר לממש באמצעותה מידה רבה יותר של ייצוגיות, הן מטעם מפלגות וקבוצות חברתיות והן מטעם מועמדים עצמאיים. אף על פי כן, בשנת 1993 בעקבות היחלשות מפלגת השלטון שעמדה בראש המדינה במשך 40 שנה, הועברה רפורמה לשינוי שיטת הבחירות. מטרת הרפורמה הייתה ליצור מערכת שבה יש שתי מפלגות עיקריות המחליפות בקביעות ביניהן את הכוח, וזאת כאלטרנטיבה למערכת הפוליטית דאז. עד אז, המערכת הייתה מורכבת ממפלגה דומיננטית בימין: המפלגה הליברל-דמוקרטית (LDP), גוש של מפלגות שמאל שהתחזק ונחלש לסירוגין, וביניהם שורה של מפלגות קטנות שמעולם לא הצליחו להשיג שליטה בממשלה.⁸⁵ מחקרים מראים כי השיטה המעורבת, שבה דוגלת יפן כיום, מצליחה לתת מענה לשלושה קשיי משילות מרכזיים שמדינות דמוקרטיות חוו בעבר: רובנות וחוסר הוגנות בתוצאות הבחירות, ייצוגיות קיצונית של מפלגות (כלומר גם מפלגות בעלות אלקטורט פוליטי נמוך מאוד מצליחות להיבחר), ופרסונליזציה או ריכוזיות של השליטה בבית המחוקקים בידי מפלגה או שתיים.⁸⁶

⁸⁴ ניר אטמור **שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים** 93-94 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 82 2010) 93-94 (להלן: **שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים**).

⁸⁵ *The Government of Modern Japan: Election*
⁸⁶ http://afe.easia.columbia.edu/special/japan_1900_elections.htm#essay.
⁸⁶ ניר אטמור, לעיל ה"ש 84, בעמ' 142.

בראש המדינה עומדים ראש ממשלת יפן וחברי ה"דיאט" של יפן. ה"דיאט" הינו בית המחוקקים היפני, הוא מורכב מהבית העליון, הנקרא "בית היועצים", ומבית תחתון המקביל "בית הנבחרים". בנוסף לחקיקה, בסמכות הדיאט לבחור את ראש הממשלה והממשלה מכהנת מכוח אמון ה"דיאט". ראש הממשלה הנבחר הוא בדרך כלל מנהיג מפלגת הרוב, ולרוב הוא מקים קבינט מקרב בעלי בריתו הפוליטיים כדי להנהיג את הממשלה בצורה חלקה. בתי ה"דיאט" נבחרים בשיטת בחירות מקבילה ואין קשר בין התוצאות בשתי השיטות. כלומר, מספר מסוים של נציגים נבחר בשיטת בחירה אחת, ואילו יתר הנציגים באותו בית נבחרים נבחר בשיטה אחרת. מערכת הבחירות היפנית למעשה מורכבת משתי מערכות בחירות:

- **הבחירות לבית העליון:** בבית העליון הכהונה של כל נציג נמשכת שש שנים (242 נציגים בסך הכל). הבחירות לבית העליון מתקיימות כל שלוש שנים, ובהן נבחרים מחצית מהנציגים כל פעם. חברי הבית העליון נבחרים לפי שתי מערכות בחירות:⁸⁷
 - מערכת בחירות מחוזית: 146 נציגים נבחרים בשיטת בחירות רובית אישית לפי מחוז בחירה. גבולות מחוזות בחירה אלה זהים לאלה של מחוזות הבחירה לבית הנבחרים. המספר הקבוע של הנציגים בכל מחוז בחירה נקבע בחוק הבחירות בכפוף על פי האוכלוסייה בכל מחוז.
 - מערכת ייצוג פרופורציונאלית: 96 הנציגים הנוותרים נבחרים בבחירות יחסיות "רשימתיות" ארציות.

- **הבחירות לבית התחתון:** מתקיימות אחת לארבע שנים. בית הנבחרים הוא החזק מבין שני בתי ה"דיאט", וביכולתו לעקוף וטו שהטיל הבית העליון על חוקים, באמצעות רוב מיוחס של שני שלישים. חברי בית הנבחרים (480 בסך הכל) מחולקים גם כן לשתי קבוצות. כל בוחר מצביע פעמיים, פעם אחת למועמד במחוז הבחירה המקומי, ופעם למפלגה במחוז האזורי. הקבוצות נבחרות במערכות בחירות שונות, באופן הבא:⁸⁸
 - מערכת בחירות יחידנית: מתוך 480 הנציגים, 300 נבחרים במחוזות חד-נציגיים לפי השיטה הרובית. כל יפן מחולקת ל-300 מחוזות בחירה קטנים, לבוחרים במחוז נתון יש קול אחד, והמועמד שמקבל הכי הרבה קולות במחוז זוכה והופך לנציג היחיד של אותו מחוז.
 - מערכת ייצוג פרופורציונאלית: 180 הנציגים הנוותרים מבין אותם 480 נציגים נבחרים על פי השיטה היחסית באזורים רב-נציגיים. יפן מחולקת ל-11 מחוזות בחירה, ומספר הנציגים נקבע בהתאם לגודל האוכלוסייה בכל אזור (נע בין 6 ל-29). המצביעים באזור נתון מצביעים לא למועמד יחיד, אלא למפלגה. ניתן לראות דמיון להסדר הנוכחי בישראל מבחינה העובדה שמספר מושבי ה"דיאט" שמקבלת מפלגה מבוסס על שיעור הקולות שהיא מקבלת. כל מפלגה נותנת את מקומה למועמדיה המובילים שמדורגים מהגבוהים לנמוכים ביותר לפני הבחירות. כך, למשל, במחוז עם 20 מנדטים פנויים, אם מפלגה שמריצה 25 מועמדים תקבל 50 אחוז מהקולות, המפלגה תקבל 10 מושבים באופן עקרוני ותיתן אותם לעשרת המועמדים הראשונים ברשימה.

ניתן להצביע על מספר הבדלים בין הבתים "בדיאט" היפני: ראשית, הבית התחתון מחזיק במספר סמכויות שאינן ניתנות לבית העליון. אם עבר חוק בבית התחתון והבית העליון הטיל עליו וטו, יכול

⁸⁷ Election System in Japan Local Governance (Policy Making and Civil Society) F. Y. 2007
⁸⁸ https://aceproject.org/ero-en/regions/asia/JP/election-system-in-japan-free-choice-foundation
 שם, בעמ' 10.

בית הנבחרים לעקוף את הווטו במידה שמתקיים רוב מיוחס של שני שלישים מחברי הבית. שנית, הבית העליון רשאי לעכב החלטות הנוגעות לאשרור אמנות, העברת תקציב המדינה ובחירת ראש הממשלה, אך אינו רשאי להטיל עליהן וטו. כתוצאה מכך, מחזיק הבית התחתון בכוח פוליטי רב יותר. שלישית, חברי הבית התחתון מכהנים בתפקידים למשך ארבע שנים לכל היותר, בעוד חברי הבית העליון נבחרים לתקופה של שש שנים. רביעית, הבית התחתון מתפזר מכוח החלטת ראש הממשלה או בעקבות הצבעת אי אמון, אך את הבית העליון לא ניתן לפזר, ולפיכך נחשב הבית התחתון לקרוב יותר לדעת הציבור היפני.

למען הבהרת המצב ביפן מבחינת אופן הבחירה, בעת ההצבעה בקלפי, כל בוחר ביפן מצביע בשני פתקים: הראשון למועמד במחוז הבחירה והשני לרשימה של המפלגה.

אחת הביקורות שמושמעת בקרב המתנגדים לשיטת הבחירות המעורבת ביפן היא שזו שיטה בת כלאיים המשלבת את הפגמים של השיטה הרובית עם אלו של השיטה היחסית. ביקורת נוספת מופנית כלפי שיטת שני הפתקים המאפשרת פיצול הצבעה משיקולים אסטרטגיים.⁸⁹

5.2. שוודיה

שיטת הבחירות הנהוגה בשוודיה היא שיטת בחירות יחסית המבוססת על רשימות מועמדים ב-28 מחוזות בחירה רב-נציגיים. המדינה מחולקת למחוזות, כשלכל מחוז יש מספר נציגים נבחרים בהתאם לגודלו.

קיימים לא מעט הבדלים בין המערכת הפוליטית השוודית ובין זו הישראלית, אך יש גם כמה קווי דמיון מהותיים. בשתי המדינות נהוגות שיטת ממשל פרלמנטרית ובחירות יחסיות, ובשתיהן פועלות מפלגות בינוניות וקטנות ללא מפלגת רוב גדולה. ה"ריקסדאג" הוא בית הנבחרים של ממלכת שוודיה, והוא מהווה את הרשות המחוקקת בה. הממשלה השוודית, בדומה לדגם הישראלי, צריכה לקבל את אמונו של ה"ריקסדאג", ופועלת מתוקף סמכותו. בשוודיה נהוגה שיטת בחירות יחסית המבוססת על חלוקה ל-28 מחוזות בחירה, הבוחרים יחדיו 310 נציגים לבית הנבחרים. על מושבים אלו נוספים 39 מושבים שמוענקים כפיצוי ברמה הלאומית, ומטרתם לתקן את ההטיות שבתוצאות הבחירות המחוזיות, כך שבסך הכל נבחרים 349 נציגים. עד לבחירות 1973, עמד מספר המושבים על 350, אולם לאור הסבירות לקבלה של תוצאת השוויון של 175 מושבים לקואליציה ולאופוזיציה, הופחת מספר המושבים ל-349 כדי לאפשר ממשלות הנשענות על רוב בפרלמנט.

במשטרים פרלמנטריים רב-מפלגתיים, מידת ייצוגיות רבה בבית הנבחרים נוטה לפגוע ביציבותה של הממשלה וביכולת המשילות של מוסדות הממשל.⁹⁰ על בסיס הבנה זו, בשוודיה נקבעו אחוזי חסימה גבוהים יותר מאלה שיש בישראל: על מנת להיבחר לפרלמנט השוודי מפלגה צריכה לזכות ב-4% מקולות הבוחרים ברמה הלאומית או ב-12% מהקולות ברמת מחוזות הבחירה. אמנם ההצבעה היא מפלגתית, אך הבוחרים יכולים לבחור בין הצבעה בעבור מפלגה ו/או הצבעה בעבור

⁸⁹ ניר אטמור, לעיל ה"ש 84, בעמ' 142.
⁹⁰ דוד נחמיאס ושי דוד, לעיל ה"ש 82.

מועמד ספציפי יחיד מתוך הרשימה של המפלגה שבה הם תומכים. השפעה על מיקומו של המועמד הספציפי תיתכן רק אם לפחות 8% מקולות ההעדפה ניתנו לו.⁹¹

מאז תחילת שנות האלפיים, ברית השמאל-מרכז וברית הימין-מרכז שלטו בפוליטיקה הלאומית השוודית כשני גושים עיקריים.⁹² ההיווצרות של שני הגושים ברמה הלאומית התערערה לאחר הבחירות בשנת 2018, כאשר מפלגת "השוודים הדמוקרטים" (SD), מפלגה הדוגלת בלאומנות ומתנגדת להגירה, הפכה למפלגה השלישית בגודלה. בבחירות אלו לא הושגה הכרעה ברורה לאחד הגושים. תוצאות הבחירות הראו ירידה של 15 מנדטים (כ-9%) לגוש השמאל-מרכז הקואליציוני ועליה מקבילה של 15 מנדטים לגוש הימין-מרכז האופוזיציוני, שמתוכם זכו "השוודים הדמוקרטים" ב-13 מנדטים. עקב מסריה הקיצוניים של מפלגה זו, מרבית מפלגות הימין-מרכז מחרימות גם הן, כמו מפלגות השמאל, את "השוודים הדמוקרטים". עובדה זו יצרה כמעט תיקו בין 144 המנדטים של גוש השמאל-מרכז ובין 143 המנדטים של גוש הימין-מרכז, כאשר 62 המנדטים של השוודים הדמוקרטים "מוחרמים" ע"י שאר המפלגות.

לפיכך, תהליך הקמת הממשלה בשוודיה היה ארוך באופן יוצא דופן, כאשר כמה חלופות ממשלתיות שונות נדחו על ידי הפרלמנט לפרקי זמן שיא של 130 ימים. לאחר חודשים של משא ומתן, המפלגה הסוציאל-דמוקרטית והמפלגה הירוקה הגיעו עם מפלגות המרכז והמפלגות הליברליות להסכם המכונה "הסכם ינואר". ב-18 בינואר 2019 נבחר סטפן לופבן לראשות הממשלה, והקים ממשלת מיעוט של המפלגה הסוציאל-דמוקרטית ומפלגת הירוקים, עם תמיכה מבחוץ של מפלגות המרכז-הליברלים והשמאל הרדיקלי.⁹³

5.3. דרום אפריקה

הבחירות בדרום אפריקה הינן בחירות משולבות לפרלמנט ולנשיאות, אשר מוכרעות על ידי רוב מקרב המצביעים. כך, המפלגה שקיבלה את מרבית קולות הבוחרים הינה מפלגת השלטון הנבחרת. הפרלמנט בדרום אפריקה מורכב משני בתים:

- **הבית העליון** (נקרא גם "המועצה הלאומית של הפרובינציות") – בית זה, החשוב פחות מהבית התחתון והשפעתו פחותה ביחס לבית המקביל, כולל 90 חברים בסך הכל, 10 מכל פרובינציה במדינה.⁹⁴
- **הבית התחתון** (נקרא גם "האספה הלאומית") – בית זה הוא לשון המאזניים בפרלמנט הדרום-אפריקאי, שכן בו נבחר הנשיא. הבחירות לבית התחתון מתקיימות כל חמש שנים, והוא מונה 400 חברים הנבחרים בבחירות מפלגתיות יחסיות, כמו בישראל.

נשיא דרום אפריקה הוא מנהיג מפלגת הרוב, והוא לא יכול להיבחר לתפקידו יותר משתי קדנציות. מאז 1994, השנה שבה לראשונה הורשו בני כל הגזעים להשתתף בבחירות במדינה, מפלגת הרוב

⁹¹ ניר אטמור, לעיל ה"ש 84, בעמ' 70.

⁹² Nicholas Aylott & Niklas Bolin (2019) A party system in flux: the Swedish parliamentary election of September 2018, West European Politics, 1504-1515.

⁹³ שם, בעמ' 11.

⁹⁴ תוצאות הבחירות הרשמיות, אתר ועדת הבחירות של דרום אפריקה – <http://www.etu.org.za/toolbox/docs/govern/elections.html>

היא "הקונגרס הלאומי האפריקאי", ולה יש רוב מוחלט באסיפה הלאומית. הנשיא ממנה את השרים והקבינט, והאסיפה הלאומית רשאית להדיח אותם בהצעת אי-אמון.

בשיטה של דרום אפריקה, הממשלה מורכבת מהמפלגה הנבחרת אשר מקבלת את מירב הקולות בפרלמנט (מעל ממחצית הקולות), או לחלופין הממשלה מוקמת מכוח שיתוף פעולה בין שתי מפלגות. הנשיא, אשר מתפקד גם כראש ממשלה בפועל, נבחר מתוך הבית התחתון וצריך לקבל את מירב הקולות בו. הבחירות בדרום אפריקה מתקיימות מדי חמש שנים, כפי שנקבע בחוקת המדינה. תהליך הרכבת הממשלה בדרום אפריקה דומה באופיו לתהליך במדינת ישראל, במובן שהמפלגה שקיבלה את מירב הקולות רשאית להרכיב את הממשלה. אולם, בניגוד לישראל, בדרום אפריקה שלאחר משטר האפרטהייד, מפלגת השלטון מקבלת באופן קבוע יותר ממחצית קולות הבוחרים (מלבד ממשלת אחדות אחת), ובכך גם יותר ממחצית המושבים הפרלמנט.⁹⁵ עובדה זו מקלה על תהליך הרכבת הממשלה, שכן אין צורך בשיתוף פעולה בין-מפלגתי. עם זאת, ניכר כי מפלגת השלטון במדינה איבדה מכוחה בסבבי הבחירות האחרונים וכי אחוזי התמיכה בה ירדו, אם כי הם עדיין מעל 50 אחוזים.

5.4. צרפת

הבחירות בצרפת מתנהלות כבחירות אזוריות לפרלמנט הצרפתי, ובמקביל במדינה מתקיימות בחירות לנשיאות.⁹⁶ המסורת הצרפתית לבחירות הנשיאותיות מייצרת הכרעה ברורה בתוצאות, שכן הן מתקיימות לרב בשני סבבים כאשר הסבב האחרון הוא הסבב שמכריע באופן סופי את הבחירות. החוקה הצרפתית שונתה בשנת 1958 על ידי הנשיא דאז, צ'ארלס דה-גול, ומאז הוחלה במדינה שיטת בחירות נשיאותית המבוססת על הצבעה ישירה. בחוקה החדשה נקבע כי נשיא צרפת הוא ראש המדינה וראש הרשות המבצעת. הנשיא נבחר בבחירות לכהונה בת חמש שנים, ומאז 2008 חלה הגבלה על כהונתו לשתי כהונות רצופות בלבד. הנשיא הוא גם המפקד העליון של הצבא וקובע את המדיניות בסיוע מועצת השרים (הממשלה הצרפתית).

הפרלמנט הצרפתי מורכב משני בתים:⁹⁷ האסיפה הלאומית (הבית התחתון) והסנאט (הבית העליון). הבחירות הכלליות בצרפת מחולקות לשתיים: בחירות לפרלמנט, שבהן חברי הפרלמנט נבחרים בבחירות שנערכות מדי חמש שנים, כמה שבועות לאחר הבחירות לנשיאות; וכן בחירות לנשיאות, אשר נערכות לרוב בשני סבבים. בסיבוב הראשון, ראשי הסיעות מתמודדים כמועמדים לנשיאות (בבחירות האחרונות הציגו את מועמדותם 11 מועמדים). מועמד שמקבל 50 אחוזים מקולות הבוחרים נבחר לנשיא צרפת, אלא שריבוי המועמדים מביטיח כמעט בוודאות סיבוב נוסף כעבור שבועיים בין שני המועמדים שקיבלו את מירב הקולות בסיבוב הראשון (כפי שקרה בבחירות האחרונות בשנת 2017). באסיפה הלאומית חברים 577 נציגים שנבחרים בבחירות אזוריות, ובראשה עומד נשיא האסיפה שהוא בדרך כלל נציג המפלגה הגדולה ביותר.

⁹⁵ "מפלגת השלטון בדרום אפריקה ניצחה בבחירות - עם ההישג הנמוך ביותר שלה אי פעם" הארץ (11.05.2019). www.haaretz.co.il/news/world/africa/1.7222362

⁹⁶ המכון הישראלי לדמוקרטיה "בחירות אזוריות בצרפת" הפרלמנט 20 (1998). <https://www.idi.org.il/parliaments/11595/11601>

⁹⁷ עופר קניג "בחירות 2017 לנשיאות צרפת" המכון הישראלי לדמוקרטיה (24.04.2017). <https://www.idi.org.il/articles/14398>

ראש ממשלת צרפת ממונה על ידי הנשיא. ומינוי זה טעון את אישור האסיפה הלאומית. ראש הממשלה מופקד על ביצוע מדיניות הממשלה ואמון על מינוי שרי הממשלה, אך בפועל הוא חייב לקבל את אישור הנשיא למינויים. אם הנשיא וראש הממשלה חברים באותה מפלגה, שלא כמו במקרה של הנשיא הנוכחי, עמנואל מקרון, וראש הממשלה הנוכחי, ז'אן קסטקס, אז לרוב הם משתפים פעולה באופן מלא.

בשיטת הצרפתית קיים מנגנון להכרעת הבחירות: במידה שלא הוכרעו הבחירות בסיבוב הראשון, שני המועמדים לנשיאות מנהלים קמפיין בן שבועיים. במהלכו, נציגי הסיעות האחרות אשר לא עברו את הסיבוב הראשון, במובן שמועמדיהם קיבלו פחות קולות משני המועמדים החזקים, נוטים להכריז על תמיכתם באחד משני המועמדים. בנוסף, העובדה שהבחירות לפרלמנט מנוהלות כבחירות אזוריות, במועד מאוחר יותר מהבחירות הנשיאותיות, מייצרת יציבות שלטונית בשל ההפרדה ביניהן. מעבר לכך, הסיבוב השני בבחירות לנשיאות מייצר באופן מסורתי הכרעה ברורה, גם אם זו לא הושגה בסיבוב הראשון. דוגמא לכך ניתן למצוא בסבב הבחירות האחרונות בצרפת בשנת 2017, שבו שני המועמדים המובילים, מקרון ומארין לה-פן, קיבלו מספר דומה של קולות בסבב הראשון, אך מקרון הכריע את הבחירות בפער עצום בסבב השני עם כמעט 80 אחוזי תמיכה.

5.5. איטליה

איטליה היא מדינה נוספת שהתעוררה בה סוגיית ההתמודדות עם תופעה של שוויון גושים פוליטיים ורצף בחירות, ואף הוחלט בה לשנות את שיטת הבחירות כולה במטרה לתת מענה לסוגיות הללו. **בעבר, נהגו באיטליה לפי שיטת הבחירות המעורבת**. שיטה זו הייתה למעשה שילוב בין השיטה הרובית, שבה נבחר המועמד בעל הקולות הרב ביותר לפרלמנט, ובין שיטה היחסית שבה חלוקת הנציגים בפרלמנט מתבצעת באופן יחסי לחלוקת קולות הבוחרים.⁹⁸ כתוצאה מהשיטה המעורבת נוצרו באיטליה שני גושים מרכזיים מבלי שאף אחד מהם נהנה מרוב מוחלט של קולות הבוחרים, מה שיצר קשיים רבים בהקמת ממשלה.⁹⁹

לאור זאת, **בשנת 2006 שינתה איטליה את שיטת הבחירות לשיטה היחסית**, כך שהיום ההצבעה היא מפלגתית, בפתק סגור בלבד, והנבחרים ממלאים כ-618 מושבים בפרלמנט. **אולם, השיטה החדשה שהוחלה באיטליה שונה מהשיטה היחסית הקלאסית, שכן היא כוללת רכיב חריג שלפיו אם אף קואליציה או מפלגה לא זכתה ביותר מ-340 מושבים, זו שזכתה ברוב קולות הבוחרים תקבל בונוס של מושבים על מנת שיהיה לה 340 מושבים בבית התחתון**.¹⁰⁰ הואיל וכך, השיטה החדשה מבטיחה רוב מוחלט בפרלמנט לקואליציית המפלגות הזוכה במספר הקולות הגדול ביותר, מה שבהכרח משפיע על הליכי קבלת החלטות המדינתיות והחקיקה. אי לכך, על אף יתרונותיה של השיטה החדשה, אין להתעלם מחסרונותיה: העברת מושבים באופן אוטומטי למפלגה שזכתה ברוב הקולות סותרת את עקרון הייצוגיות, שמכוחו על חברי הפרלמנט לייצג את הציבור במוסדות השלטון. בנוסף, כאשר ניתנים למפלגה מושבים נוספים עלול להיווצר חוסר איזון, ובכך ייצוג גדול ואפקטיבי של ציבורים מסוימים יבוא בחשבון על ייצוגם של ציבורים אחרים.¹⁰¹

⁹⁸ ניר אטמור, לעיל ה"ש 84, בעמ' 115-144.

Renwick, Alan, Chris Hanretty, and David Hine, 2009. "Partisan Self-Interest and Electoral Reform: 99 The New Italian Electoral Law of 2005" Electoral Studies 28 (3): 437-447.

¹⁰⁰ ניר אטמור, לעיל ה"ש 84, בעמ' 141.

¹⁰¹ דפנה ברק-ארז, לעיל ה"ש 81, בעמ' 496.

דרך נוספת שנקטה איטליה במטרה למנוע את שוויון הגושים הפוליטי היא קביעה של אחוז חסימה לגלי-על ארצי. אחוז החסימה קובע שיעור קולות, שעל המפלגה לזכות בו מסך כל הקולות במדינה על מנת להיכלל בחישוב חלוקת המנדטים ברמת המחוז. כך למשל, אחוז החסימה באיטליה הוא 3%, ולכן מפלגה שתקבל פחות מ-3% מכלל הקולות במדינה לא תוכל לזכות במושבים.¹⁰² עם זאת, גם לשיטה זו יש חסרונות: אחוז החסימה הלגלי על-ארצי עלול להביא לביטול ייצוגם של מיעוטים המתגוררים במחוזות מסוימים, ולכן נקבע באיטליה שכאשר מדובר במפלגה יחידה שמצהירה על עצמה מראש כחברה בקואליציה משותפת עם מפלגות נוספות, אחוז החסימה הארצי ירד ל 2% באופן חריג ספציפית לאותה מפלגה, כך שהיא תוכל בכל זאת להיכנס לפרלמנט.¹⁰³ אף על פי ששיטת הבחירות באיטליה שונה מהשיטה הישראלית, כיהנו בה כבר יותר מ-61 ממשלות מאז תום מלחמת העולם השנייה, בעוד בישראל כיהנו במהלך תקופה זו כ-35 ממשלות,¹⁰⁴ כך שעד כה גם שיטת הבחירות באיטליה לא צברה הצלחות רבות.

הזכות להצביע בבחירות היא זכות המוקנית לכל אזרח. אולם ישנן מדינות, כמו איטליה, שרואות בהצבעה חובה חוקית, ועל כן מחייבות את האזרחים להשתתף בבחירות. חוקרים קבעו כי עיגון של **חובת ההצבעה** מגדיל את שיעורי ההצבעה בין 7% ל-16%,¹⁰⁵ מה שבאופן ישיר יכול להשפיע על הגושים במפה הפוליטית. עם זאת, למרות קיומה של חובה חוקית להצביע בבחירות באיטליה, לא ניתן להשית סנקציות או קנסות על מי שאיננו מצביע, אך אם אזרח נעדר מההצבעה ההיעדרות תירשם בתעודת הזהות שלו למשך כ-5 שנים, דבר העלול להשפיע על סיכויי הקבלה שלו לעבודה.¹⁰⁶

5.6 אוסטרליה

לשיטת הבחירות באוסטרליה יש מספר מאפיינים שמייחדים אותה משיטת הבחירות הישראלית. מאפיינים אלו הם ללא ספק בעלי השפעה על תוצאות הבחירות ועל הגושים הפוליטיים:

1. אוסטרליה משתמשת בשיטת הצבעה ייחודית: **שיטת ההצבעה האלטרנטיבית**. בשיטה זו הבוחר מגיע לקלפי, ומדרג את המועמדים על פי סדר העדיפויות שלו. בשנת 1918 נחקק חוק הבחירות,¹⁰⁷ והוא קיים במתכונתו המקורית עד היום. החוק כולל 218 סעיפי חקיקה ונספחים, וקובע את יסודות ההצבעה האלטרנטיבית לבית הנבחרים. לפי שיטה זו, הבוחר מדרג את המועמדים בפתק ההצבעה, כך שגם אם המועמד הראשון שבחר בו לא זכה במספיק קולות על מנת לזכות במושב הבוחר יוכל להשפיע ולקבוע את עתידם של מועמדים אחרים בתחרות.¹⁰⁸ פתק הצבעה שלא כולל דירוג מלא נחשב לפסול. בניגוד לכך, בשיטת הבחירות שנהוגה בישראל

¹⁰² מיכל שמיר וגדעון רהט **הבחירות בישראל 2015** 65 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2017).

¹⁰³ להרחבה ראו אתר בית הנבחרים האיטלקי:

<https://www.camera.it/leg18/1>

¹⁰⁴ אסף אוני "הדמוקרטיה הכי פחות יציבה במערב: גם במדינות האלה הממשלות נופלות חדשות לבקרים" **גלובס** (12.12.2019).

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001310674>

¹⁰⁵ Franklin, Mark N., 2004. Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945, Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁰⁶ ניר אטמור וחרן פרידברג **מצביעים או לא מצביעים? – ההשתתפות בבחירות לכנסת 102** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 106 2016) (להלן: **מצביעים או לא מצביעים? – ההשתתפות בבחירות לכנסת**).

¹⁰⁷ Commonwealth Electoral Act 1962.

¹⁰⁸ Farrell, David M., and Ian McAllister "Australia: The Alternative Vote in a Compliant Political Culture," in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 79-97.

- אין דירוג, כך שאם הבוחר בחר במפלגה שלא עברה בסופו של דבר את אחוז החסימה, קולו יהיה חסר משמעות.
2. בדומה לאיטליה, גם באוסטרליה יש **חובת הצבעה**. אולם, מידת האכיפה שלה חזקה יותר, ומכוחה מוטלים קנסות גבוהים על האזרחים שלא הגיעו ביום הבחירות להצביע. יתר על כן, אזרחים שמסרבים לשלם את הקנס הכספי שהוטל עליהם בגין אי-השתתפות בבחירות עלולים להיענש במאסר.¹⁰⁹ למרות שחובת ההצבעה עלולה לפגוע באוטונומיה של האזרחים, הודות לה אוסטרליה נהנית משיעור הצבעה גבוה במיוחד. כך למשל, שיעור ההצבעה בבחירות האחרונות היה כ-92.4%¹¹⁰.
3. **בחירות חוץ** – אוסטרליה מאפשרת גם לאזרחים החיים מחוץ למדינה להצביע ולהשפיע בבחירות, וזאת כל עוד משך שהותם מחוץ למדינה אינו עולה על 6 שנים.¹¹¹ כלל האזרחים האוסטרלים שעומדים בתנאי זה נדרשים לפנות לרשויות על מנת להבטיח את מימוש זכותם החוקית להצביע. הדרך המקובלת היא להצביע במתקן רשמי המייצג את המדינה, כמו שגרירות, נציגות ועוד. דרך נוספת שאוסטרליה מתירה היא הצבעה דרך הפקס והדואר, וזאת בכדי להנגיש את ההצבעה ככל האפשר לאזרחים ששוהים מחוץ למדינה.¹¹² למרות הנגישות של הצבעת החוץ היא אינה כל כך פשוטה ואינה קלה לרמאיות, שכן בעת ההצבעה נדרש הבוחר להכניס שתי מעטפות נפרדות: מעטפה אחת שבה ההצבעה; ומעטפה שנייה הכוללת את פרטיו האישיים של הבוחר, הצהרה שההצבעה נעשתה באופן אישי ובנוכחות עד שנכח בזמן ההצבעה אך לא ראה את ההצבעה עצמה, וכן הצהרה נוספת של העד עצמו. בניגוד לאוסטרליה, בישראל אזרחים ששוהים מחוץ לארץ לא יכולים להצביע בארץ הזרה, אלא אם הם שליחים מטעם המדינה, כמו דיפלומטים, אנשי צבא ועוד.¹¹³ לפיכך, ההצבעה בבחירות בישראל אינה תלויה במשך הזמן שהמצביע שוהה בחו"ל, אלא בקבוצה שאלה הוא משתייך. אין ספק שבשל העובדה שבישראל לא קיימת הצבעת חוץ יש קולות רבים שלא נשמעים, כמו קולות הסטודנטים הלומדים מחוץ לישראל, אזרחי ישראל שנסעו לעבודה זמנית במדינה אחרת ועוד. דה פקטו, קולות אלו מתפספסים, ובוחריהן לא מגשימים את זכותם לבחור ולהשפיע על המפה הפוליטית במדינה.
4. מאפיין ייחודי נוסף של אוסטרליה הוא שניתן להצביע **בהצבעה מוקדמת**, ולא רק ביום הבחירות עצמו, בשונה מישראל. הסיבות שבגינן ניתן להצביע בהצבעה מוקדמת מופיעות בחוק הבחירות האוסטרלי.¹¹⁴ גם אם ההצבעה נעשתה קודם ליום הבחירות, הפתקים נספרים רק ביום הבחירות הקבוע בחוק. שיטה זו מאפשרת גמישות רבה, והודות לה הבוחרים יכולים להבטיח את מימוש זכותם הדמוקרטית להצביע.

¹⁰⁹ ניר אטמור ורן פרידברג, לעיל ה"ש 106, בעמ' 99-101; Retrieved 1 September 2015., Voting within Australia – Frequently Asked Questions, Australian Electoral Commission.

¹¹⁰ שם.

¹¹¹ שם, בעמ' 107-104.

¹¹² Ellis, Andrew, Carlos Navarro, Isabel Morales, Maria Gratschew, and Nadja Braun, 2007. Voting from Abroad: The International IDEA Handbook, Stockholm: The International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

¹¹³ ניר אטמור ורן פרידברג, לעיל ה"ש 106, בעמ' 105. [/https://www.idea.int/publications/voting_from_abroad](https://www.idea.int/publications/voting_from_abroad)

¹¹⁴ שם, בעמ' 109.

5.7. בריטניה

בדומה לשיטת הממשל הישראלית, גם בבריטניה קיים פרלמנט וממשלה, אשר חברה מורכבים מחברי הפרלמנטים השונים.¹¹⁵

השיטה הנהוגה בבריטניה היא שיטה מעורבת, לפיה המדינה מחולקת למחוזות חד-נציגיים שבהם כל בוחר מצביע עבור מועמד יחיד במחוז הבחירה שלו.¹¹⁶ ההצבעה נערכת בדרך שבה הבוחר מסמן על גבי פתק אחד את שם המועמד המועדף עליו. כלומר, הקולות ניתנים למועד מסוים במחוז, ולו בלבד. לכל בוחר יש קול אחד שאותו עליו להעניק לאחד מן המועמדים שהעמידה המפלגה במחוז. הצבעה אישית פירושה שיש לבוחר יכולת השפעה בקביעת גורלם האישי של מועמדים המתחרים בבחירות, והיא מתאפשרת כאשר המפלגה מעמידה בכל מחוז יותר ממועמד אחד. אף שהמצביעים בוחרים בנציגים אישיים (ולא מצביעים למפלגה), פתק ההצבעה הוא סגור במובן שהוא משפיע רק על הישגיה של המפלגה כיחידה אחת, או על הצלחתו של מועמד יחיד במחוז בחירה נתון. כמו כן, הקול לא יעבור לחבר אחר ברשימה של אותה המפלגה במידה שאותו המועמד לא יעבור את אחוז החסימה. אף שסך הקולות הניתנים למועמדים האישיים נספרים כהצבעות למפלגה בכללותה, והם הקובעים בסופו של דבר את מספר המושבים שהמפלגה זכאית להם, העיקרון הקובע בבחירות בבריטניה הוא שקולות המצביעים משפיעים על גורלם האישי של המועמדים.

בשיטות הרוביות המחולקות לאזורים חד-נציגיים, ההשפעה על המושבים היא ישירה, וזאת מכיוון שהמועמדים מתחרים זה בזה על מושב ספציפי בפרלמנט, שמייצג את מחוז הבחירה. במדינות שבהן בוחרים מצביעים למפלגות או מועמדים שאינם מתמודדים על איש של מושב ספציפי העומד לבחירה ישירה, אלא משפיעים על מאגר כללי של מושבים, ההשפעה עקיפה יותר.¹¹⁷ במצב זה, הקולות יכולים לעבור למועמדים אחרים במפלגה, ובכך הם למעשה משפיעים בעקיפין על איש מושבים, כפי שאנו רואים בשיטת הבחירות בישראל. לשם ההבחנה, במערכת הבחירות בבריטניה שהתקיימה במאי 2005 נבחרו 646 נציגי בית הנבחרים מ-646 מחוזות.¹¹⁸ בישראל לעומת זאת, המדינה כולה היא מחוז בחירה אחד בעל 120 נציגים.

מצד שני, חסרונה של השיטה הרובית הפשוטה הוא בעיוות שעשוי להיגרם בתוצאות, כאשר ההסבר לכך טמון ביחסיות התוצאות. כך לדוגמה, במערכת הבחירות בשנת 2005, זכתה מפלגת הלייבור בכ-35% מכלל קולות הבוחרים, אך היא קיבלה כ-55% ממושבי הפרלמנט העומדים על 355 מושבים מתוך 646. כלומר, מפלגת הלייבור זכתה בבונוס משמעותי של מושבים: 20% יותר משיעור המושבים שהיא הייתה זכאית להם בשיטה המבוססת על יחסיות מושלמת.¹¹⁹ עיקר חסרונה של השיטה טמון אם כך בסטייה הניכרת ביחס שבין שיעור הקולות ובין שיעור המושבים. בשיטה הרובית, הנהנות הגדולות הן למעשה שתי המפלגות הגדולות, אשר נציגיהן נבחרים ביותר מ-95% מהמקרים, כאשר רק לעיתים נדירות מצליחה מפלגה קטנה לזכות במושב חד-נציגי.

¹¹⁵ *Voting systems in the UK*, UK PARLIAMENT (2021)

¹¹⁶ <https://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/voting-systems>

¹¹⁷ ניר אטמור, לעיל ה"ש 84.

¹¹⁸ שם, עמ' 37-38.

¹¹⁹ שם, עמ' 39-42.

¹²⁰ שם, עמ' 42-43.

באשר לאחוזי ההצבעה, בבריטניה ישנם אחוזי הצבעה יחסית גבוהים, יתכן בשל מתן האפשרות להצביע בדואר, באינטרנט, וכן אף באמצעות אדם מיופה כוח. במהלך השנים, עלו מספר הצעות לשנות את שיטת הבחירות, אך אף אחת מהן לא הצליחה לקבל רוב ולעבור בפרלמנט הבריטי, בין היתר מן הסיבה שהדמוקרטים – הליברליים לא רצו לשנות את שיטת הבחירות שהקנתה להם את הניצחון. להלן מספר פתרונות שנקטו בבריטניה במהלך השנים לשם התמודדות עם שוויון גושים פוליטי, או לחלופין לשם מצב שבו מפלגה זוכה במירב הקולות אך לא מצליחה לקבל רוב בפרלמנט:

1. **הקמת קואליציה משותפת בין כמה מפלגות**, אך נראה כי פתרון זה בלאו הכי מתקיים בישראל בשל ריבוי המפלגות בה, אשר מייצגות את השקפתן של קבוצות מסוימות באוכלוסייה.
2. **משאל עם** – כאשר בריטניה עמדה מול השאלה האם להתנתק מהאיחוד האירופי, הדבר היה בעל משמעות רבה על חייהם של האזרחים ועל האמון שינתן בממשלה המכהנת בהתאם להחלטה שתתקבל. לפיכך, הועבר משאל עם בין האזרחים ובו שאלה פשוטה: האם להישאר או לצאת מהאיחוד האירופי.¹²⁰ אם נבחר ליישם פתרון זה ולשלב בשיטת המשטר שלנו, הרי שניתן יהיה ליישמו לדוגמה במצב שבו הנשיא מתלבט לאיזה מן המועמדים למסור את המנדט להקמת הממשלה; כך לדוגמה, ניתן יהיה לקיים משאל עם המבקש ללמוד את עמדת הציבור בעניין זהות המועמד שהם היו רוצים שיקים את הממשלה. באופן זה, ההצבעה תהא פרסונלית לראש המפלגה, ותאפשר לבוחר לבצע בחירה מושכלת לאחר שתוצאות הבחירות והמנדטים של כל מפלגה כבר התפרסמו. כלומר, באמצעות תמיכה אישית בהקמת ממשלה ע"י ראש מפלגה מסוים, ניתן יהיה לשקף את דעת הציבור לגבי המועמד הרצוי ביותר בעיניו, וזאת בנפרד מהתמיכה ברשימה של מפלגה המפורסמת טרם הבחירות.

¹²⁰ *Brexit: What you need to know about the UK leaving the EU*, BBC NEWS (30.12.2020) <https://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>

6. הצעות לפתרון

כאמור, אנו רואים שלאורך השנים הוצעו הצעות רבות לשינוי שיטת הממשל ושיטת הבחירות במדינת ישראל, כאשר חלקן כבר אומצו. לגבי חלקן אנו סבורים כי ראוי שייבחנו מחדש, ולגבי כל היתר מוטב שייזנחו. על כך נעמוד כעת בהרחבה:

הצעות הנוגעות לשיטת הבחירות הכללית במדינה

1. חלוקה לאזורי בחירה – ברוב המדינות שבהן מתקיימות בחירות, המדינה מחולקת לאזורי בחירה, ואילו בישראל כל המדינה היא אזור בחירה אחד.¹²¹ כידוע, החברה בישראל מגוונת ולעתים משוסעת, ולכן נדרש שמחד יהיה ייצוג לגיוון האוכלוסייה ומאידך תוגבל התפלגות המפלגות; וכך גם הכוח הרב שיש בידי הפוליטיקאים המחזיקים במספר מנדטים קטן יחסית. על כן, לדידנו, שיטה שבה ישראל תחולק לאזורי בחירה עשויה לתת מענה לסוגיה זו, ותעניק יתרון מסוים למפלגות הגדולות מבלי להוציא מהמשחק את המפלגות הקטנות.

מבחינה פרקטית, המפלגות הקיימות, במקום להציג רשימה ארצית אחת, יציגו כך גם מועמדים ייעודיים לכל אזור. שיטה זו תחזק את כוחם של הבוחרים להשפיע על המועמדים הנבחרים, ותתרום לחלוקה הוגנת יותר של המשאבים בכל רחבי הארץ. צעד כזה ייצר קריאות לגיבוש רשימות ומפלגות גדולות לקראת בחירות, שכן על מנת להיבחר באזור בחירה יזדקקו המפלגות לשיעור תמיכה גדול יחסית. במדינות שנוקטות בשיטות של בחירות אזוריות ניתן לראות כי לרוב מספר הרשימות הנבחרות למועצה המחוקקת קטן ממספר הרשימות הנבחרות למועצה המחוקקת במדינות שהבחירות בהן יחסיות מוחלטות.

נוסף על כך, חלוקת המדינה לאזורי בחירה עשויה להגביר את העניין של האזרחים בהליך הדמוקרטי, ומכאן להגדיל את אחוזי המצביעים בבחירות, שכן כך לאזרחים יהיה יותר קל להזדהות עם האזור שבו הם חיים ועם הצרכים הייחודיים לו. כמו כן, מדובר בשיטה שמעודדת שימת דגש על המימד האישי של המועמדים, כך שהבוחרים יכולים לבחון את כל המועמדים כשלעצמם ולא להסתפק בתווית המפלגתית.¹²² יתר על כן, בחירות אזוריות מחזקות את ייצוג האינטרסים של האוכלוסיות המתגוררות בפריפריה, שלא בהכרח זוכים לביטוי הולם בבחירות ארציות.

לצד היתרונות, קיימים גם מספר חסרונות לשיטה זו: בתוך כך, ייתכן שהשיטה תוביל לכך שלקבוצות מיעוט המפוזרות ברחבי המדינה מבחינה גיאוגרפית יהיה קשה לזכות בייצוג, אלא אם יתקיים מנגנון יעיל שיפצה על כך.¹²³ מסיבה זו, שיטת בחירות אזוריות עלולה אף להעמיק את השערים בין האזורים השונים במדינה.

ההצעה לחלוקת המדינה לאזורי בחירה עלתה לאחרונה על ידי חברי הכנסת גדעון סער ויפעת שאשא ביטון, אשר הניחו אותה על שולחן הכנסת העשרים ושלוש בניסיון לפתור את המשבר הפוליטי הקיים.¹²⁴ הצעה זו מוטב שתבחן כראוי.

2. קביעת חובת הצבעה – כלי בולט שבכוחו להגביר את ההשתתפות בבחירות הוא הטלת חובת הצבעה על אזרחי המדינה. אולם, יש הטוענים כי זכות ההצבעה כוללת בתוכה גם את הבחירה

¹²¹ שיקום המפלגות בישראל 25 (גדעון רהט, עופר קניג ואסף שפירא עורכים, צפוי להתפרסם במהלך 2021).
¹²² אברהם (רמלי) ריטוב "כדי לשפר את המערכת הפוליטית, יש לשנות את שיטת הבחירות" מולד – המרכז להתחדשות הדמוקרטיה (02.12.2019).
http://www.molad.org/images/upload/files/Election_251119.pdf

¹²³ דפנה ברק-ארז, לעיל הי"ש 81, בעמ' 495.

¹²⁴ הצעת חוק-יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), פ/39/24.

שלא לממש את הזכות הזאת, ומכאן עולה הקושי הטמון בחיוב הפרט להצביע ולהשתתף בהליך הבחירות.¹²⁵ הימנעותם של אזרחים רבים מלהצביע מגבירה את השפעתם הפוליטית של האזרחים שכן הגיעו לקלפיות; וכך השפעתם הרבה של האזרחים שכן הצביעו סותרת למעשה את עקרון הייצוגיות, שלפיו על חברי הפרלמנט לייצג את רצונות הציבור במוסדות השלטון. הואיל ורק לקבוצות חברתיות מסוימות יש אחוזי הצבעה גבוהים, עלול להיווצר חוסר איזון שיתבטא בייצוג גדול ואפקטיבי של ציבורים מסוימים על חשבון ייצוגם של ציבורים אחרים.¹²⁶ לו אחוזי ההצבעה במדינת ישראל היו גבוהים יותר, עקרון הייצוגיות לא היה נפגע. יתרה מזאת, ביטוי לרצון הרוב הוא ערך חשוב ביותר במשטר הדמוקרטי, ועל כן ככל שכמה שיותר בעלי זכות בחירה ישתתפו בבחירות כך המערכת תהיה דמוקרטית יותר.¹²⁷

לפי חוקרים רבים מתחום מדעי המדינה, הטלת חובת ההצבעה תגדיל את שיעורי ההצבעה בבחירות ב-7% עד 16%. אולם, אחוזי ההצבעה מושפעים לא רק מהחובה החוקית להצביע, אלא גם מהעונשים והאכיפה של המדינה.¹²⁸ על מנת שחובת ההצבעה תהיה אפקטיבית, נדרשת רגולציה מפורטת הכוללת סנקציות ואכיפה. במדינות העולם ניתן לראות כמה סוגים שכיחים לעונשים, למשל: דרישה למתן הסבר, נזיפה, קנס,¹²⁹ שלילת זכות ההצבעה, וכן איסור על כיהון בתפקידים ציבוריים.¹³⁰

בניגוד למדינות אחרות, במדינת ישראל לא קיימת חובת הצבעה. לקראת הבחירות, מפלגות שונות מתקשרות עם הציבור באמצעות מסרונים ושיחות טלפוניות וקוראות להם להגיע לקלפי ולהצביע, אך התקשרות זו נעשית ממניע פוליטי בלבד, ולא מתוך מניע ציבורי ורצון אמיתי שהבוחרים יממשו את זכותם החוקית לבחור.

לאור האמור לעיל, אין ספק כי אם תוטל חובה חוקית להצביע, שתלווה באכיפה או לכל הפחות בתמריץ כלשהו, הדבר ישפיע לחיוב על אחוזי ההצבעה בבחירות. אחוזי הצבעה גבוהים ישפיעו לא רק על הגושים הפוליטיים, אלא גם יבטאו באופן ראוי את רצונם האמיתי של אזרחי המדינה, מה שישפיע על היכולת של גוש פוליטי מסוים להקים ממשלה. יש לציין שגם אם פרט מסוים אינו רוצה להצביע ולהשפיע על העתיד של מדינתו, הוא עדיין יוכל לעשות זאת באמצעות הצבעה בפתק לבן.

3. **"בונוס" למפלגה הקרובה ביותר למספר המינימלי של חברי כנסת הדרוש להקמת קואליציה** – באיטליה, אם שום קואליציה או מפלגה לא זכתה במספיק מושבים בבחירות על מנת להקים ממשלה, זו שזכתה במירב קולות הבוחרים תקבל "בונוס" של מושבים על מנת להקים ממשלה. אולם, כפי שהצגנו, זה עלול לפגוע בעקרון יחסיות הבחירות, ולכן ניתן להציע פתרון ביניים, למשל: מפלגה או קואליציה שתגיע ל-58 מנדטים תקבל בונוס של שני מנדטים נוספים כדי שתוכל להקים ממשלה. פתרון זה יכול לחסוך בחירות נוספות העלולות להיות כרוכות בעלויות ציבוריות גבוהות ובאובדן אמון הציבור.

¹²⁵ Katz, Richard S, 1997. *Democracy and Elections*, Oxford University Press
¹²⁶ דפנה ברק-ארז, לעיל ה"ש 81; Birch, Sarah, 2009. *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*, Tokyo: United University Press

¹²⁷ Hill, Lisa, 2006. "Low voter Turnout in the United states: Is Compulsory Voting a Viable Solution?" *Journal of Theoretical Studies* 18 (2): 207-232

¹²⁸ Blais, Andre, 2006. "What Affects Voter Turnout?" *Annual Review of Political Science* 9: 111-125

¹²⁹ הקנס נועד להרתעה ולהכוונת התנהגות ואינו בהכרח גורר השפעה כלכלית משמעותית. למשל, בשוויץ מוטל קנס של 1.30 פרנק (כ-5 ש"ח) על מי שלא מקיים את החובה החוקית להצביע.

¹³⁰ ניר אטמור, לעיל ה"ש 84, בעמ' 102.

4. נגישות הבחירות – באוסטרליה, אזרחי המדינה יכולים להצביע גם אם אינם נמצאים בזמן הבחירות בשטח המדינה, וזאת באמצעות הגעה למתקן רשמי של המדינה במדינה הזרה, או באמצעות הפקס והדואר. יתרה מזאת, אוסטרליה גם מאפשרת לאזרחיה להצביע בהצבעה מוקדמת באם מי מהם מודיע מראש שאינו יוכל להצביע ביום הבחירות עצמו. הגישה הגמישה של אוסטרליה ביחס להליך ההצבעה משפיעה באופן ישיר לחיוב על אחוזי ההצבעה. ישראל, לעומת זאת, לא מאפשרת לאזרחיה שאינם נמצאים בשטח המדינה, או שאינם יכולים להגיע להצביע ביום הבחירות עצמו, לקחת חלק בבחירות. דבר זה פוגע לא רק בזכות לבחור של אזרחי המדינה, אלא גם תורם לכך שאחוזי ההצבעה בבחירות נמוכים מאוד והקולות הנספרים יוצרים שוויון בין גושים פוליטיים, באופן שאינו מאפשר להקים ממשלה ראויה שמבטאת את רצון הציבור.
5. משטר נשיאותי – שינוי שיטת הממשל למשטר נשיאותי הינה הצעה אשר קיימים לה תומכים רבים בישראל, והוצעה פעמים רבות על ידי גורמים שונים שעליהם עמדנו לעיל בפרק 6.1.א.ג. על כן, אנו סבורים כי יש מקום לבחון הצעה זו בכובד ראש בעת הניסיון למצוא פתרון למשבר הפוליטי במבט צופה פני עתיד. עם זאת, חשוב להדגיש שפתרון המציע שינוי בשיטת הבחירות בשעה שמכהנת ממשלת מעבר וטרם הושבעה ממשלה חדשה – עשוי לפגוע בתהליך הדמוקרטי. לכן, יש להתייחס לפתרון זה כשינוי עתידי, ולא כעת.
6. העלאת אחוז החסימה – לאורך השנים הוצע להעלות את אחוז החסימה, כפי שצינו לעיל בפרק 6.2.ב.א. אנו סבורים כי יש לזנוח הצעה זו, שכן נראה כי ישנן דעות רבות הסבורות שיש דווקא להפחית את אחוז החסימה.¹³¹ בנוסף, נראה כיום כי העלאת אחוז החסימה לאחוז הנהוג כיום לא הביאה לתוצאות שייחלו להן ב-2014. אחד הרציונליים להעלאת אחוז החסימה היה להגדיל את הסיכוי להקטנת מספר המפלגות בפרלמנט, ובכך להקל את מלאכת ההרכבה של ממשלה קואליציונית. אולם, הבחירות לכנסת העשרים וארבע מעידות כי אחוז החסימה הגבוה לא הקטין את מספר המפלגות בפרלמנט, שכן בבחירות אלו נכנסו לכנסת לא פחות מ-13 מפלגות.¹³² אחוז החסימה היה אמור להשאיר מספר רב של מפלגות מחוץ לכנסת, אך המערכת הפוליטית הצליחה להתארגן כך שהרבה מאוד מהמפלגות הקטנות לא נשארו בחוץ; התפתחות אשר לא פותרת את הפלונטר הפוליטי.

המלצות הנוגעות למוסד ראשות הממשלה

1. בחירה ישירה של ראש הממשלה – שיטה זו הופעלה למשך מספר שנים, אך לא הביאה לתוצאות הרצויות ועל כן בוטלה. יחד עם זאת, יש עדיין רבים הסוברים כי יש לאמץ את השיטה במקרה שבו נכשלו שני המועמדים שעליהם הוטלה משימת הרכבת הממשלה לאחר הבחירות. לדידנו, הצעה זו עשויה להיות רלוונטית למצב כיום, בו שיטת הבחירות הקיימת לא מצליחה להשיג הכרעה. פעם אחר פעם נוצר תיקו פוליטי לאחר הבחירות המקיפים צורך ביצירת "שובר שוויון" שיאפשר לראש הממשלה שנבחר באופן ישיר להקים ממשלה שתוכל למשול.
2. ראש הממשלה הוא ראש הסיעה הגדולה ביותר – בישראל לאורך השנים הועלו מספר הצעות שבהן הוצע כי ראש הסיעה הגדולה ביותר בכנסת לאחר הבחירות ימונה אוטומטית לראש

¹³¹ ראו למשל: הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – הפחתת אחוז החסימה), לעיל ה"ש 58; הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – אחוז החסימה), לעיל ה"ש 59; שלמה אבינרי "להוריד את אחוז החסימה" הארץ (1.4.2021). <https://www.haaretz.co.il/opinions/premium-1.9674061>

¹³² סמי פרץ "שיא במספר המפלגות שנכנסו לכנסת מאז העלאת אחוז החסימה" TheMarker (25.3.2021).

הממשלה. למרות ששיטה זו הינה שיטה נדירה בדמוקרטיה פרלמנטריות, אנו סבורים כי יש לבחון האם ראוי להנהיג שיטה זו בישראל, שכן היא עשויה להיות מועילה להשגת הכרעה בבחירות ובכך להביא לפתרון המשבר הפוליטי הקיים.

3. **סיבוב שני בהיעדר הכרעה** – בדומה לנוהג בצרפת החל בבחירות לנשיאות, ניתן לערוך סיבוב שני לראשות הממשלה אשר בכוחו להכריע לאיזה מבין המועמדים יש לתת את המנדט להרכיב את הממשלה, ולהחליף בכך את מנגנון הטלת המנדט על ידי הנשיאות. לחלופין, ניתן להציע סיבוב שני כללי בהיעדר הכרעה בין הסיעות הגדולות, או בין כלל הסיעות. עם זאת, יש לסייג את הצעתנו בכך שפתרון זה תקף לגבי מערכת בחירות נשיאותית, שכיום אינה קיימת אצלנו.
4. **משאל עם** – בדומה לנעשה בריטניה, ניתן יהיה ליישם פתרון זה במצב שבו הנשיא מתלבט לאיזה מן המועמדים למסור את המנדט להקמת הממשלה. באופן זה, ההצבעה תהא פרסונלית לראש המפלגה, והיא תשקף את דעת הציבור לגבי המועמד הרצוי ביותר עבורו בנפרד מהתמיכה שהוענקה בבחירות לרשימה של מפלגה שפורסמה טרם הבחירות.

מסמך זה נכתב על-ידי: חברי הצוות – שני יעיש, דניאל גינאלי, עמית טליאס, שירן הר נשר, שקד יגאל ושרון חורי.

נערך על-ידי: ראשת הצוות – שיר והבה.

נבדק ע"י: מנהל סניף אוניברסיטת בר-אילן – רועי פויכטונגר; נציג צוות המחקר – גור כפיר.

אושר לפרסום על-ידי: מנכ"ל עמותת "עומק" – מטר בן ישי.

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה