

## שינוי שיטת הבחירות

### מוגש לפורום לשינוי שיטת הבחירות

#### 1. תקציר מנהלים

מדינת ישראל בשנים האחרונות נמצאת ברצף של אירועים פוליטיים הגורמים לפגיעה בתפקוד השלטון. בין השנים 2019-2021 נערכו ארבע מערכות בחירות. מערכות הבחירות הרבות פוגעות במדינת ישראל בדרכים שונות: דורשות משאבים רבים, מייצרות קושי בהעברת תקציב המדינה ובחקיקה, גורמות לאי-פעילות ועדות השרים ועודות הכנסת וכו'. בנוסף, בכנסת האחרונה מדינת ישראל נקלעה למצב פוליטי תקדימי שנוצר בעקבות שיטת הבחירות הנהוגה כיום: רשימה בעלת שישה מנדטים הרכיבה את הממשלה ועמדה בראשה. מצב זה בו מיעוט מרכיב ממשלה ולצידו קואליציה המורכבת ממפלגות קטנות בה כל אחת מהן דרושה לכינון הממשלה, הוביל לביקורת ציבורית, זאת מתוך טענה לסחטנות ופגיעה במשילות הרוב. כמו כן, בימים אלו אנו צופים בתמונה פוליטית שברירת, בה חבר כנסת אחד הפרש מסיעתו יכול לפרק את הקואליציה. לאור האמור התבקשו לבחון שינוי של שיטת הבחירות בישראל ובכך נעסוק ברשימה זו.

את בחינת שינוי שיטת הבחירות נערוך נוכח מספר קשיים מרכזיים במצב הקיים. הראשון הינו מצב חוסר היציבות הפוליטית ממנו סובלת מדינת ישראל בשנים האחרונות. שנית, בעיית הסחטנות הפוליטית של מפלגות קטנות. קרי, מצב בו מפלגות מקבלות משקל וכוח הכרעה שאינו תואם את גודלן ולפיכך אינו משקף את עמדת הציבור. שלישית, הפרות של הבטחות בחירות על ידי המתמודדים השונים.

נוכח קשיים אלו נבחן חלופות מוכרות לשינוי שיטת הבחירות כמו שיטת בחירות אזוריות חלף הבחירות הארציות הקיימות היום. כמו כן, נבחן שיטה חדשה בספרות ובזירה הבינלאומית, שיטת הסכמים קואליציוניים טרום בחירות (Pre-Electoral Coalition). את השיטות השונות נבחן תוך שימת דגש על המתח הקיים בישראל באופן אינהרנטי, בשל הריבוד החברתי של החברה הישראלית, בין עקרון היציבות הפוליטית ועקרון היציבות. בשל מתח זה, אנחנו מגיעים למסקנה כי תבחר השיטה אשר תבחר, היא תהיה כרוכה בויתור כזה או אחר על אלמנטים מסוימים של יציגות או של יציבות פוליטית.

במסגרת רשימה זו נבחן את החקיקה הקיימת ואת האופן בו היא משרתת או פוגמת ביציבות הפוליטית. כמו כן, נבחן את השיטות במדינות שונות בעולם אשר מתמודדות עם בעיות דומות ואת המנגנונים שמדינות אלו פתחו במטרה להתגבר על קשיים אלו.

**תוכן עניינים**

1	..... תקציר מנהלים	1.
3	..... רקע	2.
3	..... 2.1 כללי	
4	..... 2.2 תמצית החקיקה הרלוונטית	
6	..... 2.3 שיטת הממשל ושיטת הבחירות בישראל וניסיונות שינוי קודמים :	
9	..... סקירת ספרות	3.
9	..... 3.1 קואליציית-טרום-בחירות	
13	..... 3.2 מעבר לבחירות אזוריות	
16	..... 3.3 אי-אמון קונסטרוקטיבי	
19	..... 3.4 ח"כ פורש	
20	..... משפט משווה	4.
21	..... 4.1 איטליה	
22	..... 4.2 פולין	
24	..... 4.3 שוודיה	
25	..... 4.4 הודו	
25	..... 4.5 ניו זילנד	
26	..... 4.6 ספרד	
26	..... דיון והמלצות	5.
26	..... 5.1 להלן הצעתנו לפתרון בעיית חוסר היציבות הקואליציונית, הסחטנות והפרת הבטחות	
28	..... 5.2 הוספת בונוס מושבים למפלגה הגדולה ביותר	
30	..... 5.3 פרישת חברי כנסת מסיעות בקואליציה	
30	..... 5.4 עידוד השימוש בהצעת אי-אמון קונסטרוקטיבית ומציאת חלופות שלטוניות כתחליף לבחירות	

## 2. רקע

### 2.1. כללי

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.<sup>1</sup>

"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. התסכול של אזרחי ישראל משיטת הבחירות והמערכת הפוליטית משתקף ברידה 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.<sup>2</sup>

בין השנים 2019-2021 התקיימו ארבע מערכות בחירות לכנסת. ישראל נקלעה לרצף בחירות בשל ה"תיקון הפוליטי" שלא ניתן היה להכריעו פעם אחר פעם. אירועים אלו העלו בציבור הישראלי תחושה של ממשל הסובל מחוסר יציבות, ושל מערכת פוליטית הנמצאת במשבר.<sup>3</sup> שיטת הממשל הנהוגה בישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית, והבחירות בהן 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 הדמוקרטיות הפרלמנטריות המערביות, בישראל נשמרת השיטה בצורה הדוקה. במהלך השנים נעשו מספר ניסיונות לשנות את שיטת הבחירות, כמו למשל בחירה ישירה לראשות הממשלה והעלאתו של אחוז החסימה,<sup>4</sup> אך ניסיונות אלו לא נחלו הצלחה. הן בשל חוסר ההצלחה לחקיקת שינויים מהותיים בשיטת הבחירות הישראלית והן בשל כישלונם להגביר את היציבות הפוליטית בישראל. משכך, נוצר מצב בו נלקחים בחשבון שיקולים דמוגרפיים, אשר אינם תואמים את הייצוג של המפלגה הנתונה באוכלוסייה הישראלית. לעיתים, סיעות קטנות אלו שנכנסות לכנסת מקשות על תהליך הרכבת ממשלה, מנצלות את התלות בהן ובכך נמנות עם הגורמים המביאים לאי יציבות בשלטון המדינה וזכות להשפעה שאינה

<sup>1</sup> ניסן נווה **אזרחות האתגר** עמ' 71 (2002).

<sup>2</sup> תמר הרמן "סיפורה של אהבה נכזבת- עמדות הציבור הישראלי כלפי הפוליטיקה והפוליטיקאים" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 26.12.2009. <https://www.idi.org.il/articles/8211>

<sup>3</sup> נתי טוקר וחגי עמית, החשבון יוגש לכולנו: 10 המכות של הבחירות, **The Marker**, 23.11.2020, <https://www.themarker.com/news/politics/2020-12-23/ty-article-opinion/.premium/0000017f-f254-da6f-a77f-fa5e3d380000>

<sup>4</sup> הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון - העלאת אחוז החסימה), התשס"ג-2003.

משקפת את כוחן האלקטורלי. מנגד, בשל הריבוד החברתי הקיים במדינת ישראל ישנו חשש שדילול של מפלגות יפגע בייצוגם של קבוצות באוכלוסייה ובכך יפגע במידת הייצוג הקיים בכנסת בכלל.

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. נראה כי המערכת 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 ופוגעים בעקרון משילות הרוב.

## 2.2. תמצית החקיקה הרלוונטית

### **חוק יסוד: הכנסת<sup>5</sup>:**

חוק יסוד: הכנסת הינו אחד מחוקי היסוד המשטריים במדינת ישראל. חוק זה קובע הוראות יסוד לעניין המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל, לצד חוק יסוד: הממשלה,<sup>6</sup> חוק יסוד: הצבא,<sup>7</sup> חוק יסוד: השפיטה,<sup>8</sup> וחוקי יסוד נוספים.

### **העקרונות עליהם מושתתת שיטת הבחירות:**

שיטת הבחירות בישראל קבועה בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, אשר לפיו הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות.<sup>9</sup>

- "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.<sup>10</sup>
- "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.<sup>11</sup>
- "חשאיות" – פעולת הבחירה נעשית בחשאיות, מאחורי פרגוד. עקרון זה מבטיח את הגינות הבחירות, ומטרתו למנוע הפעלת לחץ על הבחורים באשר לאופן הצבעתם.

<sup>5</sup> חוק-יסוד: הכנסת, ס"ח התשי"ח 69.

<sup>6</sup> חוק-יסוד: הממשלה, ס"ח התשס"א 158.

<sup>7</sup> חוק-יסוד: הצבא, ס"ח התשל"ו 54.

<sup>8</sup> חוק-יסוד: השפיטה, ס"ח התשמ"ד 78.

<sup>9</sup> ס' 4 לחוק-יסוד: הכנסת.

<sup>10</sup> ס' 7א לחוק-יסוד: הכנסת.

<sup>11</sup> בג"ץ 98/69 אהרון א' ברגמן נ' שר האוצר, כג(1) 693 (1969).

- "יחסיות" – כל רשימת מועמדים מיוצגת באופן יחסי לכוחה האלקטורלי, ובלבד שעברה את אחוז החסימה.

### הקדמת הבחירות

ישנם מספר מצבים בהם הכנסת יכולה להתפזר לפני תום תקופת כהונתה. בחוק יסוד: הכנסת מפורטות שתי דרכים בהן 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 שהוקדמו הבחירות לכנסת, תסתיים כהונת הכנסת החדשה בחודש חשוון הקרוב שלאחר תום ארבע שנות כהונתה.<sup>12</sup> 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 מכוח סעיף זה. ביניהן: הכנסת העשרים,<sup>13</sup> הכנסת העשרים ואחת<sup>14</sup> והכנסת העשרים ושתיים.<sup>15</sup>

### חוק הבחירות לכנסת (נוסח משלב), התשכ"ט-1969

חוק הבחירות לכנסת הוא דבר החקיקה המרכזי המסדיר את ההיבטים הארגוניים והחוקיים של ניהול הבחירות.<sup>16</sup> החוק קובע הוראות שונות, ובין היתר הוראות לעניין קביעת אזורי הבחירה,<sup>17</sup> אזורי הקלפיות,<sup>18</sup> איוש ועדות הקלפי,<sup>19</sup> ועוד. סוגיה מרכזית המוסדרת בחוק הבחירות היא אחוז החסימה: 3.25% מכלל הקולות הכשרים שנמנו בבחירות.<sup>20</sup>

### חוק המפלגות, התשנ"ב-1992

חוק המפלגות הוא החוק העיקרי המסדיר את רישומן והתנהלותן של המפלגות בישראל.<sup>21</sup> החוק מגדיר מהי מפלגה, כמה אנשים צריכים להתאגד ע"מ להקים מפלגה, ואילו מפלגות יפסלו באם תוגש מועמדותן לבחירות.

### חוק יסוד: הממשלה

חוק יסוד: הממשלה הוא גם אחד מחוקי היסוד המשטריים במדינת ישראל. חוק היסוד קובע בסעיף 5 את הרכב הממשלה, וכן את העובדה שראש הממשלה יהיה מבין חברי הכנסת.<sup>22</sup> 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 ונקבע בנוסחו החדש דאז שלצד הבחירות לכנסת יתקיימו גם בחירות אישיות לראשות הממשלה.<sup>23</sup> לאחר בחירות אלה, נחקק חוק יסוד: הממשלה הנוכחי שביטל את חוק

<sup>12</sup> ס' 36 לחוק-יסוד: הכנסת.

<sup>13</sup> חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, ס"ח 1219.

<sup>14</sup> חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019, ס"ח 52.

<sup>15</sup> חוק התפזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, התש"ף-2019, ס"ח 4.

<sup>16</sup> חוק הבחירות [נוסח משלב], התשכ"ט-1969, ס"ח 103.

<sup>17</sup> שם, ס' 8.

<sup>18</sup> שם, ס' 9.

<sup>19</sup> שם, ס' 21.

<sup>20</sup> שם, ס' 81.

<sup>21</sup> חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, ס"ח 190.

<sup>22</sup> ס' 5 לחוק-יסוד: הממשלה.

<sup>23</sup> "חוק-יסוד שאינם תקפים היום" הכנסת חוק-יסוד: הממשלה (בחירה ישירה).  
<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Pages/ExBasicLaws.aspx>

יסוד: הממשלה הקודם,<sup>24</sup> ובכך הוחזרה שיטת הבחירות שהייתה נהוגה עד אז, שלפיה נבחר ראש הממשלה מבין חברי הכנסת.

סעיפים מרכזיים בענייננו הם סעיפים 28 ו-29 לחוק יסוד זה.<sup>25</sup> סעיפים אלו קובעים שתי אפשרויות נוספות לפירוק הממשלה, אשר יופרטו בהמשך, בנוסף לאלו שנקבעו בחוק יסוד: הכנסת.

### 2.3. שיטת הממשל ושיטת הבחירות בישראל וניסיונות שינוי קודמים:

כאמור, שיטת הממשל הנהוגה בישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית, והבחירות בה הן ארציות יחסיות. לעיתים, עולות על סדר-היום הציבורי בישראל הצעות לשינוי שיטת הממשל או שיטת הבחירות. זה יותר משני עשורים שהצעות מעין אלו נידונו 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 לשינוי שיטת הבחירות, נציג בפרק זה את שיטת הממשל ואת שיטת הבחירות כיום, ואת ההצעות השונות שהוצע לערוך בכל אחת מהן בעבר.

#### *שיטת הממשל בישראל – דמוקרטיה פרלמנטרית:*

בדמוקרטיה פרלמנטרית, האזרחים מצביעים בבחירות למפלגה והמפלגות מרכיבות 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.<sup>26</sup> בשיטה הישראלית, כאמור, הכנסת רשאית להביע אי אמון בממשלה בהחלטה של הכנסת, והממשלה החדשה תקום מרגע שהביעה בה הכנסת אמון ("הצבעת אי אמון קונסטרוקטיבית").<sup>27</sup> משכך, אין בה הפרדת רשויות מוחלטת, אלא מערכת של איזונים ובלמים כך שכל רשות בעלת יכולת התערבות מסוימת בתפקודה של רשות אחרת. 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 ושיטת הבחירות:*

לאורך השנים, הוגשו בכנסת ישראל מספר הצעות חוק לשינוי שיטת הממשל הנוכחית, וזאת החל משינויים בחלקים מסוימים של השיטה, וכלה בהצעות לשינויים מרחיקי לכת.<sup>28</sup>

### **ראש הממשלה הוא ראש הסיעה הגדולה ביותר**

שיטה זו של מינוי ראש הסיעה הגדולה ביותר לתפקיד ראש הממשלה 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

<sup>24</sup> ס' 46 לחוק-יסוד: הממשלה.

<sup>25</sup> ס' 28-29 לחוק-יסוד: הממשלה.

<sup>26</sup> שם, ס' 7.

<sup>27</sup> שם, ס' 28.

<sup>28</sup> הצעת חוק שינוי שיטת הממשל בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, פ/17/1572; הצעת חוק שינוי שיטת הממשל בישראל (חיזוק היציבות השלטונית), התשס"ז-2006, פ/17/1660.

ברורמן, גלעד ארדן ועמי אילון,<sup>29</sup> 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),<sup>30</sup> אך הצעה זו נפלה בהצבעה בוועדה.

### משטר נשיאותי

ניסיונות אחרים לשינוי שיטת הממשל קראו לכינון משטר נשיאותי בישראל. במשטר נשיאותי, הנשיא הוא ראש הרשות המבצעת ונבחר ישירות על-ידי אזרחי המדינה, בהליך נפרד 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 ויכללו 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.

הן בכנסת החמש-עשרה שכיחנה בין השנים 1999-2003 והן בכנסת השש עשרה שכיחנה בין השנים 2003-2006 הניח חבר הכנסת חיים רמון על שולחן הכנסת את הצעת חוק-יסוד: נשיא המדינה (נוסח חדש).<sup>31</sup> בכנסת השבע-עשרה, שכיחנה בין השנים 2006-2009, הניחו חבר הכנסת אביגדור ליברמן וחברי כנסת נוספים את הצעת חוק-יסוד: הממשלה (הפרדת רשויות ומשטר נשיאותי),<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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".<sup>34</sup>

<sup>29</sup> שם.

<sup>30</sup> לקסיקון הכנסת "שיטת הממשל בישראל, הצעות לשינויי" אתר הכנסת, <https://main.knesset.gov.il/About/Lexicon/Pages/GovernmentReform.aspx>

<sup>31</sup> הצעת חוק יסוד: נשיא המדינה (נוסח חדש), פ/174/16.

<sup>32</sup> הצעת חוק-יסוד: הממשלה (הפרדת רשויות ומשטר נשיאותי), פ/1072/17.

<sup>33</sup> הצעת חוק-יסוד: הממשלה (הפרדת רשויות ומשטר נשיאותי) פ/2806/17.

<sup>34</sup> ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל דו"ח הועדה 19 (2007) (להלן: ועדת מגידור).

## בחירה ישירה של ראש 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 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 צידון, אמנון רובינשטיין, דוד ליבאי ואוריאל לין.<sup>35</sup> 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 ואריאל שרון בשנת 2001.<sup>36</sup> מייד לאחר שנבחר, החליט שרון לבטל את השיטה.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

## בחירה ישירה לראשות הממשלה במקרה של כישלון 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> הצעת חוק זו נדחתה בקריאה טרומית.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> לעיל, ה"ש 29, "שיטת הממשל בישראל, הצעות לשינוי."

<sup>37</sup> שם.

<sup>38</sup> שם.

<sup>39</sup> הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – בחירה ישירה לראש הממשלה וחלוקת מנדטים לסיעות הקואליציה) התש"פ-2019, פ/1203/22.

<sup>40</sup> ראו את דברי ההסדר להצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – בחירה ישירה לראש הממשלה וחלוקת מנדטים לסיעות הקואליציה).

<sup>41</sup> ייתכן שכישלון הצעת החוק טמון בתזמון בו היא ניתנה, זאת משום שבזמן שהוצעה היה צפוי כי תוצאה של חקיקה זו הבטיחה לחברי כנסת המציעים כי יבחר כראש הממשלה הנציג בו הם תומכים (באותו זמן בסקרים היה נראה כי בבחירה ישירה נציג הליכוד ינצח). נראה כי חקיקה בנושא שיטת הבחירה צריכה שתעשה מבלי אינטרסים פוליטיים מיידיים.



### 3. סקירת ספרות

מטרת הדמוקרטיה הייצוגית הינה מתן אפשרות לאזרח להבעת העדפותיו הפוליטיות; זאת, באמצעות נבחרים בזירה הדמוקרטית. אולם, הרכב הגופים הייצוגיים עשוי להשתנות במידה ניכרת בהתאם לשיטת הבחירות. מערכות בחירות שונות מציינות תמריצים שונים להתנהגותן של מפלגות, בוחרים ומחוקקים. לפיכך, ההשלכות הפוטנציאליות של מערכות בחירות הינן רבות ובעלות פוטנציאל השפעה משמעותי על מבנה המערכת הפוליטית כולה.

במדינות רבות ברחבי העולם נראתה תופעה של ריבוי מערכות בחירות ועריכת בחירות טרם המועד שנקבע מראש, בדומה לישראל.<sup>42</sup> קיימת חשיבות במניעת מצב של ריבוי מערכות בחירות; הן מבחינה כלכלית, חברתית וכמובן – פוליטית. ריבוי מערכות הבחירות כאמור, נובע בין היתר מחוסר יציבות המערכת הפוליטית וחוסר עמידותה בפני משברים.

כעת, נבחן את הרציונליים העומדים בבסיס שיטת הבחירות המוצעת במסמך זה, תוך תיאור הקשיים בשיטת הבחירות הנוכחית.

#### 3.1. קואליציית-טרום-בחירות

ההגדרה המוצעת: קואליציה לפני בחירות קיימת כאשר מספר מפלגות בוחרות לתאם את אסטרטגיות הבחירות שלהן במקום להתמודד לבד. תיאום זה יכול ללווה צורות רבות. למשל, מנהיגי המפלגה עשויים להודיע לקהל הבוחרים שהם מתכננים להרכיב ממשלה יחד אם יצליחו בקלפי או שהם פשוט יסכימו להתמודד תחת שם אחד עם רשימות משותפות או הסכמי מועמדות. מצבים אלו מתאפיינים בכך שמפלגות אינן מתמודדות בבחירות כישות עצמאית אלא כפופות למחויבות מוקדמת כלפי מפלגות אחרות וכן מחויבות זו, קרי התיאום האסטרטגי בין המפלגות מפורסם ונגיש לציבור.

#### יציבות

ישנן שתי הנחות בסיסיות בספרות באשר להיווצרות קואליציות טרום-בחירות ללא חקיקה ובאופן טבעי: הנחת חוסר הפרופורציונליות והנחת האיתנות.

חוסר פרופורציונליות: הנחת חוסר הפרופורציונליות מתקיימת ככל שבמערכת הבחירות מפלגות נאלצות להתלכד טרם הבחירות בכדי לנצל יתרונות אלקטורליים (קרי קואליציית טרום-בחירות). הטענה בנוגע להנחה זו היא שבמצב המצוי, קואליציות טרום בחירות נפוצות בעיקר במקרים בהם ישנו ריבוי מפלגות, קרי, מצבים בהם אף מפלגה לא תוכל להרכיב קואליציה בעצמה.<sup>43</sup> גם במדינות עם פחות מפלגות אפשר שיהיו קואליציות טרום בחירות, אולם מדובר במצב נפוץ פחות; בעוד במדינות עם שתי מפלגות בלבד כמובן שלא נראה קואליציות טרום הבחירות. קואליציית טרום הבחירות משמשת מעין הצהרת כוונות בדבר ההיערכות הקואליציונית לאחר הבחירות, תוך "מינוי אוטומטי" של רוה"מ וממשלתו לאחר קבלת התוצאות.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> אסף אוני, "הדמוקרטיה הכי פחות יציבה במערב? גם במדינות האלה הממשלות נופלות חדשות לבקרים", **גלובס**, 12.12.2019. (להלן: אוני).

<sup>43</sup> Sona N. Golder, *Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses*, *ELECTORAL STUDIES*, 24, 643, 647, 200

<sup>44</sup> אברהם דיסקין ועמנואל נבון, "תיקונים בשיטת הבחירות והממשל: חיזוק המשילות והייצוגיות", **פורום קהלת למדיניות**, 2016.

**האיתות**: שנית, ההשערה הינה שככל שהבחרים נמצאים באי-וודאות משמעותית יותר באשר לזהות הממשלה העתידית, כך היווצרותן של קואליציות טרם הבחירות תהיה נפוצה יותר. למעשה, היווצרותן של הקואליציות מהווה מעין 'איתות' לאזרחים המצביע על צורתה הסבירה של הקואליציה הממשלתית לאחר הבחירות.<sup>45</sup> האיתות הינו לכך שהמפלגות החברות יכולות להקים קואליציה יעילה, לאותת על זהות ממשלה עתידית פוטנציאלית מהר וברור ככל האפשר, וכן לאותת לאזרחים על רצונן של מפלגות פוליטיות להעניק לבוחרים תפקיד ישיר יותר בבחירת הקואליציות ובכך להעצימם. הסבר זה רלוונטי בעיקר כשלא ניתן להסביר את היווצרותן של קואליציות טרם הבחירות בעזרת טיעון חוסר המידתיות. כמובן, שככל שקואליציית טרום-בחירות תשמש אמצעי לאיתות על הקואליציה עצמה, עליה להיות זהה לזו שתיווצר לבסוף לאחר הבחירות.<sup>46</sup> מכך, ניתן להסיק שיצירת קואליציות טרום-בחירות מוסכמות ושקופות לציבור כ'איתות', תתרום ליציבות ולאמון הציבור. אולם, הפתרון המוצע הינו להפוך את מוסד הקואליציות-טרום-בחירות למוסד משמעותי יותר ולא רק להסדר מפלגתי פוטנציאלי ולא מחייב.

קואליציות טרום בחירות משנות מהותית את הסביבה בה מתנהל המו"מ על נושאים מדיניים ופוליטיים שונים. ככלל, לקואליציית טרום בחירות פוטנציאל להגדלת כוח המיקוח של חבריהן ביחס לשותפים או ליריבים חיצוניים, מעבר לסכום ההשפעות של המפלגות המרכיבות את הקואליציות עצמן. זאת, מכיוון שקיומן מפחית הן את אי-הוודאות (לבוחרים ולמתמודדים) והן את עלויות העסקה בין המפלגות עצמן, קרי מקל על מפלגות להיקשר זו עם זו באמצעי יעיל, מהיר ופשוט.

לפיכך, אי הודאות מצטמצמת בשל הנחת האיתות (לעיל). כשהמפלגות מרכיבות קואליציה טרום הבחירות, הן מאותתות למצביעים ולשאר חברי הכנסת שהן מסוגלות להקים ממשלה יעילה, ומבקשות להעצים את הבוחרים, וכמובן לאותת על זהות הממשלה העתידית הפוטנציאלית. בכך, הקואליציה מספקת לקבינט החדש הן לגיטימציה גבוהה יותר והן מנדט מדיניות חזק יותר.<sup>47</sup>

קואליציות טרום בחירות עשויות להחזיק מעמד זמן רב יותר, בהיותן משתפות פעולה באופן משמעותי יותר בזירת החקיקה. צורה אחת של שיתוף פעולה הינה חלוקת התפקידים במשרדי החקיקה השונים בין המפלגות החברות בקואליציה טרום הבחירות. בעוד ישנן ממשלות שמחלקות משרדי חקיקה למפלגות האופוזיציה בכדי להגביר את יכולת הפיקוח ולהגביל ניצול לרעה, הוכח שממשלות מבוססות קואליציית טרום בחירות מרכזות את חלוקת התפקידים בתוך הקואליציה.<sup>48</sup> כתוצאה מכך, לממשלות הללו שליטה רבה יותר על מדיניות החקיקה, שעוזרת להן לשרוד זמן רב יותר. סיבה נוספת לשרידות ממשלות טרום קואליציוניות נוגעת לכך שברוב המקרים הללו השותפים מנהלים משא ומתן ומסכימים מבעוד מועד על ממדי המדיניות העיקריים שיהיו את עמוד השדרה של התוכנית השלטונית. בשל העובדה שהתחייבות המפלגות התקיימה מוקדם יחסית, אמינות ההתחייבות גבוהה יותר, וכתוצאה מכך, אי הסכמות שיופיעו מאוחר יותר ניתנות לפתרון הרבה יותר בקלות.<sup>49</sup>

Sona N. Golder, *Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses*, ELECTORAL STUDIES, 24, 643, 644-647, 2005.

<sup>45</sup> שם, בעמ' 650.

<sup>46</sup> שם, בעמ' 645-646.

Carroll R., *The Electoral Origins of Governing Coalitions*, DOCTORAL DISSERTATION SUBMITTED AT THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA, SAN DIEGO, 15, 2007. (להלן: Carroll).

Mihail Chiru, *Early Marriages Last Longer: Pre-electoral Coalitions and Government Survival in Europe*, GOVERNMENT AND OPPOSITION, Vol. 50, No. 2, pp. 165-188, 169, 2015. (להלן: Chiru).

## שלילת אפשרות לפיצול הסיעות והגבלת ח"כ להסכמים הקואליציוניים עשויה לסייע ליציבות במספר מובנים :

1. חיזוק הלכידות הסיעתית: ככל שניתן לפרק קואליציות שנבנו מראש, נפגעת יכולת ראש הסיעה לכפות על ח"כ לפעול בהתאם להוראות הסיעה ולהענישם על הפרת ההוראות.<sup>50</sup>
  2. מניעה של ערעור הכנסת ויכולת תפקודה: מניעת שינוי בהרכב הוועדות והרשות המבצעת (ככל שמתקיים מעבר מקואליציה לאופוזיציה ולהפך).<sup>51</sup>
  3. שמירה על כוח מיקוח מוגבל של ח"כ במו"מ פוליטי (עמדות כוח/ תקציבים וכיו"ב) בתמורה לפרישה/ הצטרפות לקואליציה.<sup>52</sup>
  4. סיכול הפגיעה באמון הציבור במפלגות ובפוליטיקאים כרודפי שררה חסרי אידיאולוגיה וערכים (כתוצאה מעיריקה?).<sup>53</sup>
  5. מינוי מהיר ככל האפשר של ראש ממשלה מחזק גם הוא את היציבות והוודאות.<sup>54</sup>
- שיטת קואליציית הטרומ בחירות איננה משנה את אופן החישוב הבסיסי היחסי-הארצי של התוצאות ומאפשרת שימוש באחוז חסימה מכל סוג.<sup>55</sup>
- עוד חשוב לציין, שהן מניעת סחטנות, והן מניעת מצב של הפרת הבטחות מחזקות ומשמרות את היציבות לכשעצמה בספרה הפוליטית. מכיוון ששמירה על הבטחות מגבילה את יכולתן של מפלגות לשנות את עמדותיהן בשביל לנצל את כוחן היחסי וכך מסייעת למו"מ הקואליציוני להיות מהותי ולא כזה העוסק בחלוקת תיקים וניצול הזדמנויות גרידא. מו"מ מהותי מסייע ביצירת קואליציה מלוכדת מבחינה ערכית וכך מסייע בחיזוק הממשלה ויכולתה להישאר בשלטון למשך מלוא הקדנציה.
- למרות היתרונות שנמנו לעיל, קיימים מספר חששות בנוגע לפרקטיקה שכזו:

1. חיזוק יתר של הנהגת המפלגה: כשלח"כ אין אפשרות לערוק מסיעתו, הנהגת המפלגה עלולה להנהיג את הסיעה בכל דרך העולה על רוחה ואף בניגוד לאידיאולוגיה ולמצע המפלגה, מבלי שחבר המפלגה יוכל להתנגד לכך באמצעות איום בפרישה או פרישה ממשית.<sup>56</sup>
2. פגיעה בתפקוד הפרלמנט: פרקטיקה שמונעת מעבר בין סיעות הלכה למעשה מחייבת סיעות לא מלוכדות ומסוכסכות להמשיך ולעבוד יחד. בהתאם לכך, לעיתים פיצול סיעות הינה פעולה נדרשת ואף בלתי נפרדת ממערכת פוליטית, אשר נגרמת כתוצאה מחילוקי דעות משמעותיים בתוך הסיעה. פיצול סיעה מסוכסכת יכול אף שסייע ליציבות הפוליטית ביצירת סיעות מלוכדות שיוכלו לפעול ולתפקד יחדיו.<sup>57</sup>

<sup>50</sup> אסף שפירא, פיצול סיעת העבודה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011, <https://www.idi.org.il/articles/8034>, <sup>51</sup> Janda, Kenneth, *Laws against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments*, THE LEGAL REGULATION OF POLITICAL PARTIES, Working Paper 2. 2009.

<sup>52</sup> שם.

<sup>53</sup> לעיל Carroll, ה"ש 48.

<sup>54</sup> לעיל אוני, ה"ש 42, בעמ' 11.

<sup>55</sup> שם.

<sup>56</sup> לעיל Chiru, ה"ש 49-435, Müller, Wolfgang C, and Sieberer Ulrich, *Party Law*. IN HANDBOOK OF PARTY POLITICS, 45. London: Sage Publications. 2006.

<sup>57</sup> שם.

אם כן, כשעריקה מביאה להפלת הממשלה המכהנת, המפלגות מאבדות את המשילות המפלגתית שלהן, דבר הכרחי ומרכזי בכל שיטת ממשל דמוקרטית. לכן, במקרים אלו ניתן לצפות מהמחוקק להגיב בחקיקה במטרה להגן על כלל המערכת הפוליטית מפגיעה העשויה לערער את אמון הציבור בלגיטימיות של המפלגות, ויתרה מכך, של המערכת הפוליטית כולה.<sup>58</sup> ישנן נסיבות בהן ניתן להניח שהמחוקק יאפשר הגנה על חופש המעבר של חברי הפרלמנט. אולם, הערכת המחוקק למחיר העריקה ישתנה ככל שמדובר בסיום כהונת הממשלה או לחלופין באיבוד קולות למפלגה כלשהי. עריקים פוליטיים שמפילים ממשלה או מחזיקים אותה שבויה תחת איום העריקה שיסיים כהונתה, פועלים כטרמפיסטים המסכלים את טובת הכללי הנובעת מיציבות פוליטית.<sup>59</sup>

### סחטנות:

במצב של ריבוי בחירות וחוסר יציבות מתמיד בספרה הפוליטית, בו מותר לפצל ולערוק ממפלגות, נפוצים הם מצבים של סחטנות, המביאים להעצמה לא פרופורציונלית של מידת השפעתו של ח"כ כלשהו בפרלמנט, שלא בהכרח בהתאם לכוחו היחסי במפלגה או כוחה היחסי של המפלגה בקואליציה. כלומר, בשל ריבוי מפלגות קטנות נוצר מצב בו לכל מפלגה כוח רב מאשר גודלה היחסי ולכל חבר כנסת במפלגה כוח רב בשמירה על רוב לקואליציה. כך למשל, חברת הכנסת גילה גמליאל תיארה את העברת תיק החינוך לבית היהודי בתור סחטנות של מפלגות קטנות.<sup>60</sup> דוגמא נוספת לכך, היא כאשר 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.<sup>61</sup> גם כשלא מדובר בעריקה למפלגה אחרת, אלא בהסכם קואליציוני, נשמעות דרישות של חברי כנסת בעלי כוח אלקטורלי לא משמעותי, לעמדות כוח/ תפקידים/ משרדים רבים ומשמעותיים.

כל ההסדרים הנוגעים לאופן הרכבת הממשלה – ובכלל זה היתרון לברית הגדולה ביותר (אשר מועצם במקרה של עמידה בחסם קואליציוני מיעוט בת 61 מושבים) והחסמים המתאימים לברית ולמפלגה הגדולה – משמעם התחייבות לקואליציה העתידית. קל וחומר כאשר נוצר מצב המונע את הצורך בהצבעת אמון בממשלה החדשה. עם זאת, הותרת האפשרות של "אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא" (יוסבר בהמשך) משמרת את העיקרון העומד בבסיסו של המשטר הפרלמנטרי, המאפשר לרוב של חברי הכנסת להקים ממשלה.<sup>62</sup>

בכך, ההסדר גם עלול לצמצם אפשרות לסחטנות מצד שותפות קואליציוניות במו"מ; בקביעתו תנאים אקס-אנטה לבחירות ולא אקס-פוסט כפי שאנו מורגלים. ב'כבילתי' חה"כ יש למנוע סחטנות לאחר הבחירות עצמן. שאלה שעולה הינה האם הסכמים טרום-קואליציוניים ואיסור על פיצול סיעות יימנעו סחטנות במו"מ הקדם-קואליציוני?

<sup>58</sup> Nikolenyi, Csaba, *Government Termination and Anti-Defection Laws in Parliamentary Democracies*, WEST EUROPEAN POLITICS, 1–21, 2021.

<sup>59</sup> שם.

<sup>60</sup> אלכסנדרה 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,L5527765,00.html>

<sup>61</sup> 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>

<sup>62</sup> לעיל Chiru, ה"ש 42, בעמ' 11.

## הפרת הבטחות:

העיקרון לפיו מפלגות צריכות להתחייב למדיניות במהלך מערכות בחירות ולמלא התחייבויות אלו אם ייבחרו הוא מרכזי ברעיון של ייצוג חובות. כשמפלגה מפרה את הבטחותיה לציבור, הנחת מוצא בסיסית היא שזו תביא לירידה באמון הציבור באותה מפלגה. ככלל, מתקיימת ביקורת ציבורית אודות קיום/ אי קיום הבטחות נבחר הציבור לאחר הבחירות.<sup>63</sup> בנוסף, יחד עם הסחטנות (לעיל) מועמדים לפרלמנט עלולים לפעול בניגוד לאידיאולוגיה שהציגו במסע הבחירות במסגרת ההסכמים הקואליציוניים וגם בכך לפגום באמון הציבור, או לחילופין כאמור, לערוק למפלגה בעלת אידיאולוגיה שאיננה תואמת את עמדותיהם. אם כן כאמור, בקיום ההסכמים טרם הבחירות, הבוחר מודע להסכמים הקואליציוניים ובוחר באופן מודע ושקול, ואילו נבחר הציבור 'כבולים' להתחייבויותיהם מכוח החשש מפגיעה במוניטין ובמעמד הציבורי והפוליטי.

### 3.2. מעבר לבחירות אזוריות

בעקבות חוסר היציבות הפוליטית המאפיינת את ישראל בעיקר בשנותיה האחרונות, עלה לשיח הציבורי הרעיון של בחירות אזוריות משולבות (בין פתרונות נוספים), מתוך שאיפה ששינוי שכזה יביא לכינונה של ממשלה יציבה. אחד הפתרונות שהועלו בו הוא מעבר לבחירות אזוריות משולבות.

**איך זה עובד?** חלק מהמנדטים יחולקו לפי השיטה האזורית כשלכל אזור נציג אחד, ואילו היתר ימשיכו להיות מחולקים על פי השיטה הכלל ארצית יחסית. פתרון זה עודו שנוי במחלוקת בשל גודלה הקטן של ישראל, ביחס למדינות אחרות בהן ישנו שלטון פדרלי/ חלוקה למחוזות מוסדרים. הפתרון נובע מתוך 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,<sup>64</sup> לחוסר ייצוגיות בקרב אוכלוסיות מסוימות, וככלל, פגיעה בשוויון.

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 הבחירות הנוכחית עומדת על כנה. אלמנט נוסף וחשוב המעכב את השינוי בשיטת הבחירות הוא הבעייתיות הטמונה בחלוקה לאזוריים: ישראל מדינה קטנה, ומשכך קיים חשש גדול יותר מהפגיעה בעקרון היחסיות. על כן, נערכו דיונים רבים בנושא מספר מחוזות החלוקה.<sup>65</sup>

### **מדוע צריך בחירות אזוריות?**

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

<sup>63</sup> Robert Thomson and Heinz Brandenburg, *Trust and Citizens' Evaluations of Promise Keeping by Governing Parties*, POLITICAL STUDIES ASSOCIATION, Vol. 67(1), 249-266, 251, 2019.

<sup>64</sup> אברהם בריכטה רשימות על שינוי שיטת הבחירות והממשלה (1991) (להלן: שינוי שיטת הבחירות והממשלה). איפה פורסם: <sup>65</sup> ניר אטמור "בחירות אזוריות: בעד ונגד" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 03.12.2008 (להלן: אטמור, בחירות אזוריות).

<https://www.idi.org.il/articles/7875>

בלוקסמבורג המחולקת לארבעה אזורים, או גדול יותר, כמו בספרד המחולקת לחמישים ושניים אזורים. גם מספר הנציגים הנבחרים בכל אזור הוא מגוון, ומשתנה בין מדינות.<sup>66</sup>

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 הכנסת לטובת האזרחים החיים במקומות המסווגים כיום כפריפריה על ידי נציגות של אזור הבחירה שלהם שמגביר את המחויבות של הנציגים לאינטרסים האזוריים של שבשםם נבחרו. מנגנון זה גם מוביל לקידום חלוקה 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;<sup>67</sup> חיזוק היציבות הממשלתית על-חשבון הייצוגיות של קבוצות מיעוט ועמדות מיעוט בבית הנבחרים;<sup>68</sup> וכן הוספת מרכיב אזורי לבחירות כדי לחזק את הקשר והזיקה בין הנציג הנבחר ובין בוחריו.

דגש חשוב ביחס לפתרון הבחירות האזוריות הוא שיתכן שבכדי לפתור את הפגיעה הפוטנציאלית באוכלוסיות מוחלשות ובמיעוטים ולחזק את הייצוגיות,<sup>69</sup> יש להגדיל את הכנסת כך שכל אזור יבחר יותר ח"כ. בכך יש גם למנוע סחטנות פוליטית ועריקות; שכן ככל שהפרלמנט גדול יותר כך גדלה הסברה שהממשלה תקטן ושמשילות הממשלה תקטן גם היא בהתאמה.<sup>70</sup>

#### גרמניה כדוגמה להמחשת שיטת בחירות אזוריות:

למערכת הפדרלית סמכות עליונה במרבית התחומים, אך למדינות יש סמכויות חקיקה מקומיות ולכל מדינה ממשלה משלה עם ראש ממשלה משלה. למדינות סמכויות בתחום החינוך, תרבות, אכיפת חוק ותכנון אזורי אך החוק הפדרלי בעל עדיפות.

פרלמנט דו ביתי הבונדסטאג (בית תחתון) והבונדסראט (בית עליון):

בונדסראט (69 חברים): לבונדסראט יכולת להשפיע על תוכן החקיקה, הוא נוסד על מנת להעניק השפעה ל-16 המדינות בהעברת חוקים שישפיעו עליהן באופן ישיר ובכדי למנוע ריכוזיות של כוח בידי כל מדינה והוא יכול לעכב רק חקיקת חוקים שאין להם השפעה ישירה על המדינות (ושינויים חוקתיים בפרט). עם זאת, עליו לאשר את כל הצעות "הקונצנזוס" שמשפיעות על המדינות, המהוות יותר מחצי מכלל החקיקה. הבונדסראט לוקח חלק בתהליך החקיקה לצד הבונדסטאג. חברי הבונדסראט אינם נבחרים על ידי הציבור בבחירות כלליות, או על ידי הפרלמנטים של המדינות, אלא הם ממונים על ידי הממשלה של המדינה שלהם, שבדרך כלל הם גם חברים בה. חלוקת הנציגים בין המדינות מבוססת על החוקה הגרמנית. מספר הנציגים של כל מדינה, מבוסס על שיעור האוכלוסייה במדינה, אולם הוא מתוקן בצורה כזאת, שלמדינות הקטנות יהיה ייצוג גדול יותר ממה

<sup>66</sup> עופר קניג וחוץ פרידברג "האם הכנסת משקפת את החברה הישראלית? תמורות בפערי ייצוגיות 2019-2017" **עיונים**, 273, 247, (2020).

<sup>67</sup> דפנה ברק-ארז "אי יציבות ממשלית בישראל: האם בכל אשמה שיטת הבחירות?" **משפט ועסקים** יד 493, 497 (2012) (להלן: ברק-ארז).

<sup>68</sup> דוד נחמיאס ושי דוד, "שיטות בחירה: ניתוח חלופות והמלצות לרפורמה" משפט ואדם-משפט ועסקים. (2016) 516  
<sup>69</sup> רויטל עמירן, "זה לא מייצג: יש להגדיל את מספר חברי הכנסת בישראל", **מעריב** 19.06.2017; שרון לוינסון, "איך קרה שהכנסת איבדה את כוחה ומה אפשר לעשות כדי להחזיר אותה?", **שקוף** 27.12.2020.

<sup>70</sup> ממבט השוואתי, עולה שבפרלמנטים קטנים כדוגמת הכנסת, ישנו תמריץ ברור להקמת ממשלות גדולות, וקושי בפקוח הכנסת על עבודת הממשלה. זאת, בניגוד לפרלמנטים גדולים. ראו בעניין זה: שני מור וגדעון רהט, "להקטין הממשלה ולהגדיל את הכנסת", **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 24.05.2020.

ששיעור האוכלוסייה בלבד יכול היה להעניק להן. לכל מדינה יש לכל הפחות שלושה נציגים, מעבר לכך, ייצוגה גדל ככל שאוכלוסייתה גדולה יותר, אולם מספר הנציגים למדינה לא עולה על שישה.

בונדנסטאג (כעת- 736 חברים): הבונדנסטאג נבחר כל ארבע שנים בבחירות עממיות ובידיו נתונה סמכות החקיקה העליונה. הבונדנסטאג בוחר את הקאנצלר הפדרלי בדומה לבתים נמוכים אחרים במערכות פרלמנטריות, כל תהליך החקיקה הינו תחת אחריות הבונדנסטאג, ולמעשה מהווה הרשות המחוקקת. כמו כן, לבונדנסטאג האחריות הבלעדית לבקר את ראש הממשלה. הבונדנסטאג מעט יותר עוצמתי מאשר הבתים הנמוכים בבריטניה או בצרפת; יש לו תפקיד משמעותי בקביעת זהותו של הקנצלר כאשר הבחירות לא מפיקות בחירה ברורה וכן, וועדות הבונדנסטאג מעבירות מספר יפה של הצעות חוק. הבחירות מתקיימות כל 4 שנים ואחוז החסימה הוא 5%.

כמחצית מחברי הבית נבחרים בבחירות אישיות ב-299 מחוזות בחירה ומחציתם השנייה נבחרים בבחירות כלליות ישירות ופרופורציונליות מקרב הרשימות הארציות.

בגרמניה פועלת השיטה היחסית והרובית (השיטה המעורבת המפצה), המבוססת על הצבעה בשני פתקים:

- 1 רכיב רובי: הצבעה למועמד מסוים באזור הבחירה של המצביעים.
- 2 רכיב ארצי: הצבעה למפלגות (רשימות) ברמה הארצית; לא לכל מפלגה יש נציג בכל מחוז בחירה במדינה. מפלגות שלא עוברות את אחוז החסימה ברמה הארצית, או זוכות לפחות ל-3 מושבים מתוך 299 המחוזות – ימחקו מהחלוקה.

בגרמניה קיים גם מנגנון פיצוי. מספר המושבים בפרלמנט משתנה מבחירות לבחירות, כי יש בו מנגנון פיצוי שמתאים בין המרכיב היחסי למרכיב הרובי (מספר המושבים יכול להגיע ל-800 חברים).

ראשית נכנסים לפרלמנט הנבחרים שנבחרו אישית. אחר כך נוספים נבחרים לרשימה הארצית כך שמספר הנבחרים הכולל למפלגה יתאים לאחוז הבוחרים שבחרו בה (ברשימות האזוריות והארציות יחד). במקרה שהאחוז הכולל שקבלה מפלגה נמוך ממספר הנבחרים האישיים – לא מתבטלת בחירתם האישית והם נשארים בפרלמנט (בהתאם לרצון הבוחר). ובשל כך מספר הנבחרים בפרלמנט גדל מעבר ל-598. בנוסף לכך, מספר החברים בפרלמנט גדל עוד יותר, על ידי הוספת נבחרים לרשימות הארציות של המפלגות האחרות במטרה לאזן ולהחזיר את הייצוג היחסי של כל מפלגה לאחוז הבוחרים שבחר בה (שוב כדי לממש את רצון הבוחר). השיטה הזו עובדות כיוון שרוב המצביעים הגרמנים עקביים בהצבעותיהם בכל מערכת בחירות.

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 שלחובת 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.

### 3.3. אי-אמון קונסטרוקטיבי

#### כללי

הצבעת אי-אמון הינה הכלי המרכזי בדמוקרטיה הפרלמנטרית להבעת חוסר שביעות רצונו של הפרלמנט מתפקוד הממשלה, הן ברמה המעשית והן ברמה הנורמטיבית, שכן בשיטה משטרית זו הרשות המבצעת מכהנת מכוחו של הפרלמנט ותלויה באמונו.<sup>71</sup> הצעת אי-האמון מוגשת כנגד הממשלה בכללותה או כנגד העומד בראשה, ובמרבית המקרים הצלחתה של הצבעת אי-אמון גוררת הדחה של הממשלה בשילוב עם הליכה לבחירות.<sup>72</sup>

בהצבעת אי-אמון רגילה הפרלמנט מצביע בעד הפלת הממשלה בלבד, כאשר הרוב הנדרש לכך משתנה בין המדינות השונות (בחלקן נדרש רוב רגיל ובחלקן רוב מוחלט). לעומת זאת, בהצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית ישנן שתי דרישות משולבות: הדרישה לרוב מוחלט התומך בהפלת הממשלה, יחד עם הדרישה להסכים על ממשלה חלופית.<sup>73</sup> כלומר, עבור מפלגות בפרלמנט, אין די בגיוס רוב אשר מוכן להסיר את אמונו מהממשלה המכהנת (זה מכונה רוב שלילי), אלא עליהן להסכים בעניין ממשלה חלופית לזו המכהנת, כלומר רוב חיובי (מכאן השימוש במילה 'קונסטרוקטיבי' – רוב אשר בונה, לא הורס).<sup>74</sup>

אי-אמון קונסטרוקטיבי קיים רק בשבע מדינות פרלמנטריות, כאשר הראשונה לאמץ את המנגנון הני"ל הינה גרמניה המערבית, לאחר מלחמת העולם השנייה. המנגנון הופיע לאחר מכן במדינות נוספות עברו לשיטת משטר דמוקרטית, כאשר רק שתי מדינות אימצו את המנגנון בעודן דמוקרטיות מתפקדות – בלגיה וישראל.<sup>75</sup>

#### אי-אמון קונסטרוקטיבי בישראל

החל משנת 2014 מנגנון אי-האמון בישראל השתנה לאי-אמון קונסטרוקטיבי. לפי סעיף 28 לחוק-יסוד: הממשלה, הצבעת אי-אמון תתבצע במקביל להצגת ממשלה חלופית ולהשבעה שלה. על הממשלה החלופית להצהיר על קווי המדיניות שלה ולהודיע על הרכבה. כמו כן, הגשת ההצעה תיעשה ברוב של 61 חברים.

#### יתרונות אי-אמון הקונסטרוקטיבי

- הגברת היציבות של הרשות המבצעת: המטרה המרכזית שעומדת מאחורי הפרקטיקה של אי-אמון קונסטרוקטיבי הינה ייצוב הרשות המבצעת וצמצום הסיכון להפלתה.<sup>76</sup> הדרישה להצגת ממשלה חלופית בעלת רוב מוחלט בפרלמנט, מקשה על האפשרות להפיל ממשלה, בניגוד לאי-אמון 'רגיל' בו רוב רגעי יכול להעביר הצעה זו ולהוביל את המערכת הפוליטית לתקופת מעבר ולבחירות.<sup>77</sup> 'משוכה' זו מאפשרת לשמר את היציבות שלטונית ואף את היציבות של המערכת הפוליטית כולה. יציבות זו היא שהביאה מדינות רבות, כולל ישראל, לשלב את מנגנון זה בפרקטיקה המשטרית שלהן.<sup>78</sup> עם זאת, אין מחקר מקיף בעולם המצביע

<sup>71</sup> טל לנטו, "מתחת למכ"ם: אי אמון קונסטרוקטיבי בישראל", עיונים, כרך 33, 280-310, 282, 2020.

<sup>72</sup> שוריק דריישפיץ, אי-אמון בממשלה: על מנגנון האי-אמון בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2010.

<sup>73</sup> Hazan, Reuven Y, *Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System*, ELECTORAL STUDIES, 15 (1), pp. 21-37, 2014.

<sup>74</sup> לנטו, לעיל ה"ש 71.

<sup>75</sup> Hazan; שם; לעיל ה"ש 73.

<sup>76</sup> Erik Damgaard, *Cabinet Termination Western Europe in Cabinets and Coalition Bargaining*, OXFORD UNIVERSITY PRESS, pp 301-326, 320, 2010.

<sup>77</sup> Hazan, לעיל ה"ש 73.

<sup>78</sup> לנטו, לעיל ה"ש 71.



על השפעתה האמפירית של הפרקטיקה על בתי מחוקקים, ובפרט על יציבות הממשלה. בכל זאת, הטענה המרכזית בספרות כרגע היא שאי-אמון קונסטרוקטיבי מביא יציבות.<sup>79</sup>

- שימור הרצף השלטוני והמשילות: יתרון נוסף לפרקטיקה של אי-אמון קונסטרוקטיבי טמון בכך שלשם הפלת ממשלה, מחויבים המתנגדים להתאגד סביב ממשלה חלופית מלאה. כך, נדרש יותר מקואליציה רגעית ונקודתית הרוצה בהפלת הממשלה המכהנת, ומתקיימת דרישה פוזיטיבית לרוב בונה המאפשר המשכיות של היציבות השלטונית, באמצעות הקמת ממשלה חלופית הנהנית מלגיטימציה של בית המחוקקים. כפועל יוצא, המדינה לא נגררת לתקופת מעבר, בה מכהנת ממשלת מעבר אשר באופן טבעי סובלת מחוסר יכולת (או רצון) לקדם תוכניות ארוכות טווח, בנוסף לחוסר בלגיטימציה.
- מניעת סחטנות פוליטית: מנגנון אי האמון הקונסטרוקטיבי מקשה אף יותר את הפלת הקואליציה המכהנת באי אמון, מה שמקטין את כוח המיקוח ובכך את הסחטנות של מפלגות קטנות / ח"כים 'פורשים'. בכך מצמצם כוחם של בודדים להפיל ממשלה כולה. הדבר גם מאפשר מרחב תמרון לממשלה שאיבדה את הרוב בפרלמנט להשיג תמיכה בפרלמנט הנוכחי ולמצות את האפשרויות טרם הליכה לבחירות.
- הגברה ושימור הכוח של הצבעת אי-האמון: מעבר למודל קונסטרוקטיבי יכול להעצים את המשמעות הסימבולית שיש להצעת אי-אמון. לפני שינוי מנגנון אי-האמון בישראל, הצעות אלו הועלו להצבעה כעניין שבשגרה, גם כאשר לא היה סיכוי ממשי להעבירן.<sup>80</sup> הדבר יכול לסייע לשמר את המשמעות החזקה שיש בהגשת הצעת אי-אמון, ושימורו ככלי קיצוני וחיוני שיש בידי הפרלמנט, לשם יצירת תהודה ציבורית ולשימור אחריותה של הרשות המבצעת.<sup>81</sup>

#### חסרונות: אי-אמון הקונסטרוקטיבי

- צמצום השימוש בהצבעת אי-אמון ככלי לביקורת, לפיקוח ולשימור 'מאזן אימה' בין הכנסת לממשלה: ביקורת שנשמעת כנגד המנגנון הקונסטרוקטיבי נוגעת בכך שמנגנון זה של אי-אמון עלול לפגוע ביכולת של הרשות המחוקקת לפקח על הממשלה, המצמצם את השימוש באחד מהכלים המשמעותיים שיש בידי הפרלמנט. הצבעות אי-אמון משמשות כאמצעי לפיקוח ולהבטחת אחריותה של הרשות המבצעת כלפי אזרחיה וכלפי הפרלמנט, ודרישת הסף הגבוה לשם השימוש בכלי זה, קרי הצגת ממשלה חלופית, מצמצמת את האפשרות להשתמש בפרקטיקת אי-האמון ולהביע אי אמון זה בהצבעה. למעשה, הגבלה או צמצום של כלי זה פוגע בעיקרון אלמנטרי של הדמוקרטיה הפרלמנטרית, והוא שהממשלה זוכה לאמונו של הפרלמנט, וכוחה נובע ממנו.<sup>82</sup>
- חיזוק כוחה של הממשלה: חשש נוסף המתעורר מהקושי להעלות הצבעת אי-אמון, וכפועל יוצא הקושי להביא להדחת ממשלה, הוא ש'מאזן האימה' בין הכנסת לממשלה יפגע ושהממשלה לא תחשוש מנפילה. שחיקת האיום להביא לסיומה של כהונת הממשלה, עלול להוביל לרשות מבצעת פחות 'מרוסנת', כזו שלא

<sup>79</sup>שם, בעמ' 293.

<sup>80</sup>שוריק דרישפיץ, לעיל הי"ש 72.

<sup>81</sup>לנטו, לעיל הי"ש 71, בעמ' 294.

<sup>82</sup>לנטו, לעיל הי"ש 71, בעמ' 281-280.

מרגישה תחושת אחריות כלפי הרשות המחוקקת, נוכח הקושי להפילה.<sup>83</sup> חשש זה ראוי לתשומת לב יתרה, לאור העובדה שבמצב הקיים כיום בישראל, הרשות המבצעת שולטת על הנעשה בכנסת, ויתכן שהמנגנון המוצע רק יגביר את חוסר השוויון בין שתי הרשויות.<sup>84</sup>

- חשש מממשלות מיעוט שלא נהנות מאמון הפרלמנט: סיטואציה אפשרית שעלולה לנבוע מהמשוכה הגבוהה הנדרשת לשם הפלת ממשלה תוביל לכך שממשלה אשר איבדה את אמון רוב חברי הפרלמנט, תוסיף לכהן עקב היעדר הסכמה על ממשלה חלופית.<sup>85</sup> ממשלה כזו תהיה 'ממשלת שיתוק' שתתקשה להעביר חוקים ורפורמות, תתקשה לקדם מדיניות ולא תוכל לתפקד כראוי;<sup>86</sup> תהיה תלויה במו"מ תמידי עם האופוזיציה ולמעשה תהפוך את מלאכת העברת חקיקה ע"י הפרלמנט לקשה עד בלתי אפשרית. חוסר היכולת להעביר חוקים עלול להוביל את הממשלה להישענות על חקיקת משנה, פרקטיקה הלוקה בבעייתיות דמוקרטית הן באשר לשקיפות ההליך ויכולת הפיקוח על ההליך וההשתתפות בו, והן באשר לעובדה שחקיקה זו אינה עוברת ברובה בבית המחוקקים.<sup>87</sup>
- הגבלת היכולת לצאת מ'שיתוק' פוליטי: הקושי להעביר הצעות אי-אמון במודל זה עלול ליצור "מבוי סתום" פוליטי, בו קיימת ממשלת מיעוט, אך מנגד אין רוב להחלפתה. מנגנונים המאפשרים פיזור מוקדם של הכנסת, ובפרט הצבעת אי-אמון, מקנים לכנסת גמישות לשנות את של המערכת הפוליטית ולצאת ממצב של קיפאון שלטוני באמצעות יציאה לבחירות וחלוקה.<sup>88</sup> אי לכך, מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי בלבד יש בו כדי למנוע יכולת זו.

#### אי-אמון קונסטרוקטיבי למול המנגנונים לפיזור הכנסת

חשוב לציין כי לצד מנגנון אי-האמון בישראל (שזכור מהווה אי-אמון קונסטרוקטיבי), בישראל קיימות ארבע דרכים שונות לפיזור מוקדם של הכנסת:<sup>89</sup>

#### 1. פיזור באמצעות העברת חוק לפיזור הכנסת:

סעיף 34 לחוק -יסוד: הכנסת מאפשר לכנסת להחליט על התפורותה לפני גמר תקופת כהונתה המקורית, ובכך להקדים את הבחירות לכנסת הבאה.<sup>90</sup>

<sup>83</sup> דריישפיץ, לעיל ה"ש 72.  
<sup>84</sup> עמיר פוקס, מרדכי קרמניצר "ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות - על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 133, 75-79 (2019); בג"ץ 2144/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הכנסת**, פסק הדין של הנשיאה חיות (2020).  
<sup>85</sup> לנטו, לעיל ה"ש 71.  
<sup>86</sup> לנטו, לעיל ה"ש 71, בעמ' 291.  
<sup>87</sup> שרון ידין רגולציה חדשה: מהפכה במשפט הציבורי. 2018,  
<sup>88</sup> דריישפיץ, לעיל ה"ש 72.  
<sup>89</sup> אסף שפירא "הגיע הזמן להפריד בין העברת התקציב לפיזור הכנסת" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 30.07.2020 <https://bit.ly/3F1z501> (להלן: שפירא "הגיע הזמן להפריד בין העברת התקציב לפיזור הכנסת"); פרופ' עופר קניג "דוהרים לבחירות? רק בישראל אי העברת תקציב גורמת להקדמת בחירות" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 09.08.2020 (להלן: קניג) <https://bit.ly/3F2sDWm>.  
<sup>90</sup> ס' 34 לחוק-יסוד: הכנסת.

2. פיזור ע"י ראש הממשלה: לפי סעיף 29 לחוק-יסוד הממשלה, יכול רה"מ לפזר את הכנסת, בהסכמת הנשיא, באמצעות צו שנכנס לתוקף תוך 21 יום.<sup>91</sup> על הצו ניתן להתגבר ע"י בקשה של 61 ח"כים מהנשיא המבקשים להטיל על ח"כ את תפקיד הרכבת הממשלה.

3. פיזור עקב אי-הקמת ממשלה, המתרחש בשני מצבים:

1. אי-יכולת להרכיב ממשלה, הן ע"י ח"כ שקיבל את המנדט מהנשיא והן ע"י ח"כ שקיבל תפקיד זה לפי בקשת רוב של חברי הכנסת (לפי סעיפים 7-11 לחוק-יסוד: הממשלה).

2. הממשלה המוצגת לכנסת לא זוכה לאמון (גם בהצגה כחלק מאי-אמון קונסטרוקטיבי). לפי סעיף 11(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, במצב זה תפוזר הכנסת אוטומטית.

4. פיזור הנובע מאי העברת תקציב:

סעיף 36א לחוק יסוד: הכנסת קובע כי אי קבלת חוק התקציב על ידי הכנסת בזמן מביא להתפזרות הכנסת לפני תום תקופת כהונתה המקורית.<sup>92</sup> 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. כאמור לעיל, בשנים האחרונות בישראל שיטת פיזור זו הייתה רווחת.

בהשוואה לאי-אמון קונסטרוקטיבי, בו נדרש רוב 'בונה' להקמת קואליציה שתתפקד לפרק זמן ממושך, פיזור הכנסת הוא הליך פשוט ומהיר: הכנסת יכולה להתפזר על ידי רוב רגעי של 61 חברים המתנגדים לה, דרך העברת החוק לפיזור הכנסת; ראש הממשלה יכול לפזר את הכנסת (בהסכמת הנשיא) אם יראה בכך לנכון, מצב המשאיר לכנסת 21 יום בלבד לבחון האם קיים רוב להרכבת ממשלה חדשה.

#### 3.4 ח"כ פורש

במסגרת החוק, קיימות מספר סנקציות המוטלות על ח"כ הפורש מסיעתו. הרציונל הינו כי חבר כנסת נבחר בשל השתייכותו לסיעה מסוימת, ולכן פרישה מסיעתו עלולה להוות מעילה באמון הבוחרים שבחרו בסיעה ולא בח"כ ספציפי. הדבר רלוונטי ביתר שאת ביחס למפלגה אשר לא מקיימת פריימריז, ולבוחרים אין השפעה על הרכב הרשימה לכנסת. את תכליות החוק ציינה נשיאת ביהמ"ש העליון לשעבר, דורית ביניש, והינה "להילחם בתופעת ה'קנייה' של חברי כנסת" ו"שמירה על תפקודה התקין של הכנסת באופן שיבטיח את טוהר הבחירות".<sup>93</sup> מנגד, קיים החשש שסיעה תסטה מהדרך אותה הבטיחה ובשמה נבחרה, וחברי כנסת בודדים מתוך הסיעה יהיו נאמנים לדרך אותה הבטיחו לבוחרים. לפיכך, בחוק ישנו איזון בין הטלת סנקציות קשות על ח"כ פורש יחידי, לבין האפשרות לאפשר לשליש סיעה להתפצל ללא סנקציות.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> שם, סי' 29 לחוק.

<sup>92</sup> שם, סי' 36א לחוק.

<sup>93</sup> פ"מ 1/17 המוסד לבירור עתירות למפלגת העבודה הישראלית נ' שמעון פרס (נבו 21.2.2006).

<sup>94</sup> סי' 59(1) לחוק הכנסת.

ההגדרה שלח"כ פורש מצויה בסעיף 6א לחוק יסוד הכנסת.<sup>95</sup> הסעיף נחקק בשנת 1991 בעקבות "התרגיל המסריח"<sup>96</sup> ועיקרו היה כדי למנוע תמורה פוליטית שתובטח לחבר כנסת ותוביל לפרישתו. הסעיף מגדיר מהי פרישה מסיעה – "לרבות הצבעה במליאת הכנסת שלא בהתאם לעמדת הסיעה בעניין הבעת אמון לממשלה או אי-אמון בה; ואולם הצבעה כאמור לא תיחשב כפרישה אם חבר הכנסת לא קיבל כל תמורה בעד הצבעתו". תמורה מוגדרת בחוק כתמורה הניתנת "במישרין או בעקיפין, בהבטחה או בהתחייבות לעתיד". לכאורה רק שישנה הבטחה ל"תמורה" בעד הצבעה, נחשב חבר הכנסת כפורש. אולם, יש לשים לב שבחוק רשום "לרבות", דהיינו תמורה לא מוגדרת כתנאי הכרחי להגדרת ח"כ כפורש.

בחקיקה ובפסיקה לא מצויה הגדרה מפורשת מתי נחשב ח"כ כפורש.<sup>97</sup> אנו רואים מקרים שונים שאירעו לאחרונה, בהם על אף שלא ניתנה תמורה מוצהרת חבר הכנסת הוגדר כפורש. כדברי יועמ"ש הכנסת לשעבר בדיון לגבי הכרזת חברת הכנסת אורלי לוי כפורשת: "המחוקק לא ייחד את עילת הפרישה אך ורק למצב בו ניתנת לחבר הכנסת הבטחה בתמורה להצבעותיו, אלא ראה בכך רק את אחד המצבים שאותו החוק נועד למנוע".<sup>98</sup> עם זאת, יש לעמוד ב"מבחנים הכמותיים והאיכותיים הנדרשים לצורך הכרזה על ח"כ כפורש",<sup>99</sup> דהיינו יש להוכיח שורה של פעילויות משמעותיות שעשה ח"כ נגד עמדת מפלגתו לאורך זמן, תוך ביטוי פומבי.

ברגע שוועדת הכנסת מאשרת ח"כ כפורש וככל שזה מחליט לא להתפטר, מוטלות עליו מספר סנקציות, ביניהן איסור לכהן כח"כ בכנסת הבאה אלא רק בתור סיעה עצמאית, איסור להיות ח"כ באותה כנסת בכל סיעה אחרת, איסור להתמנות לשר בתקופת כהונתה של הכנסת, ועוד. עם זאת, ח"כ פורש יכול לכהן בכנסת ולקחת חלק בכל התפקידים הפרלמנטריים, ביניהם כהונה בחבר בוועדות ואף כיושב ראש וועדה, זאת למעט הגשת אי-אמון בכנסת.

לעומת המצב של ח"כ פורש, כאשר שליש מחברי הסיעה מתפצלים הם מוגדרים כמתפלגים, הם יכולים להצטרף למפלגה קיימת או להתקיים כסיעה נפרדת בכנסת. על מתפלגים לא מוטלות סנקציות, למעט אם ההתפלגות מתרחשת בשנתיים הראשונות לכהונת הכנסת ואז הם אינם זכאים למימון מפלגות שוטף. ההסדר נובע מתוך הנחה שכאשר שליש סיעה פורשת מדובר במחלוקת אידיאולוגית ולא באינטרס פוליטי צר. כדברי השופטת א' פרוקצ'יה: "התפלגות סיעה נתפסת, בתנאים מסוימים, כתופעה לגיטימית המתרחשת במהלכי השלטון, כשההנחה היא שברקעה עומדים בדרך כלל שיקולים אידיאולוגיים מהותיים, המשותפים לקבוצה שאינה יכולה עוד להשתלב בקו המוביל בסיעת-האם".<sup>100</sup>

#### 4. משפט משווה

לטובת בחינת יעילות השיטות המוצעות ביוזמה נערכה סקירה משווה במדינות: איטליה, שוודיה, פולין, הודו, ניו זילנד וספרד אשר התמודדו גם כן עם בעיות חוסר היציבות הפוליטית והסחטנות, שנתבקשו לתור אחר מענה עבורן במסגרת מסמך זה. חלק מהשיטות המתוארות מהוות בחינה מחודשת של שיטות שכבר קיימות בארץ או שהיו קיימות בצורה מסוימת בעבר. במקרים הללו, מיקוד השוואה יהיה ביישום השיטה.

<sup>95</sup> ס' 6א לחוק-יסוד: הכנסת.  
<sup>96</sup> התרגיל המסריח הינו כינוי שטבע יצחק רבין בשנת 1990 למספר אירועים פוליטיים שהתרחשו בשנה זו בניסיונות להקים ממשלה. האירועים כללו "קניית" נאמנותם של חברי כנסת בעזרת טובות הנאה, והסכמים פוליטיים מפורקים.  
<sup>97</sup> ראו בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5).  
<sup>98</sup> פרוטוקול ישיבה 229 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20 (15.03.2017).  
<sup>99</sup> פרוטוקולי ישיבה 228 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20 (15.3.2017).  
<sup>100</sup> בג"ץ 10451/08 סיעת קדימה בכנסת נ' יושבת ראש הכנסת, 15 (23.02.2011).

יש לציין כי קיים שוני בין המדינות הנסקרות לבין מדינת ישראל, הן מבחינת התארגנות לבתים ושיטת בחירות והן מבחינה היסטורית-תרבותית; שוני אשר עלול להפחית את רלוונטיות ההשוואה ואת יכולת יישום השיטות בארץ. יתרה מכך, המחקר הקיים בנושא יחסית מועט ועל כן הסקירה ככל הנראה אינה משקפת בצורה מיטבית את המצב בחו"ל.

#### 4.1. איטליה

בשנת 2005, אומצה שיטת בחירות מנדטורית באיטליה שכונתה **Bonus-adjusted Proportional Representation**.<sup>101</sup> מאז שנת 2005 ההצבעה היא מפלגתית, בפתק סגור בלבד, והנבחרים ממלאים כ-618 מושבים בפרלמנט.<sup>102</sup> ביום הבחירות ניתן לכל בוחר פתק הצבעה יחיד ועמו הוא מצביע לרשימה מפלגתית או לקואליציה של מפלגות ב-26 מחוזות רבנציגיים כשמספר הנציגים הנבחרים במחוז הוא בין 3 ל-11.<sup>103</sup>

בשלב הראשון, בסיום הבחירות, קולות הבוחרים נספרים ברמת מחוזות הבחירה ומחושבים סך הקולות שכל קואליציה או מפלגה זכתה בהם ברמה הארצית. בשלב השני, המושבים מחולקים בין הקואליציות או המפלגות שאינן משתתפות בקואליציה לפי מכסת העודף הגדול ביותר.<sup>104</sup> כלומר, לפי מכסת הייר<sup>105</sup> שנקבעת על ידי חלוקת סך הקולות הכשרים במחוז במספר המושבים.<sup>106</sup> למשל, נניח שיש 8 מושבים ו-80,000 קולות, אזי כדי לקבל מושב יש לזכות ב-10,000 קולות לפחות. בשלב השלישי נקבע מי זכה ב-55% מהמושבים בבית הנבחרים – קואליציית מפלגות או המפלגה הגדולה ביותר. אם אכן קואליציית המפלגות או המפלגה הגדולה ביותר זכתה, השלב האחרון הוא חלוקת המושבים לפי מחוזות הבחירה. אך אם שום קואליציה או מפלגה עצמאית לא זכתה ב-340 מושבים לפחות, כלומר, ב-55% מהסך מושבים הפנימי, המפלגה או קואליציית המפלגות שזכתה ברוב קולות הבוחרים מקבלת בonus של מושבים, ולפיכך סך מושביה יהיה 340.<sup>107</sup> כלומר, במקרה של קואליציה שעברה את הסף הקבוע וזכתה בbonus, המושבים יחולקו באופן פרופורציוני בין חברי המפלגות. היתרה מתחלקת בין המפלגות האחרות לפי התפלגות הקולות ברמת מחוזות הבחירה.<sup>108</sup>

השיטה החדשה מבטיחה רוב מוחלט בפרלמנט לקואליציית המפלגות הזוכה במספר הקולות הגדול ביותר. אולם, ישנם חסרונות ברורים לשיטה זו. העברה אוטומטית של מושבים למפלגה שקיבלה את רוב הקולות סותרת את עקרון הייצוגיות, שמכוחו על חברי הפרלמנט לייצג את הציבור במוסדות השלטון. בנוסף, כאשר ניתנים למפלגה מושבים נוספים על חשבון מפלגה אחרת, עלול להיווצר חוסר איזון. כלומר, מפלגה שקיבלה קולות מציבור אותו היא מייצגת, מעבירה מושבים למפלגה אחרת, בשם קולות של בוחרים שלא הצביעו לה. קרי, מושבים בפרלמנט שנבחרו כדי לייצג ציבור מסוים, יועברו למפלגה אשר מייצגת ציבור אחר. בדרך זו ניתנת עדיפות לייצוג של רוב של ציבור מסוים, שיהיה בעל יכולת משילות ויכולת לשמור על שלטון יציב על חשבון

<sup>101</sup> Alan Renwick, Chris Hanretty, David Hine, *Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005*, ELECTORAL STUD. 2 (2009).

<sup>102</sup> ניר אטמור, שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים, המכון הישראלי לדמוקרטיה: המרכז לממשל וכלכלה. (2010). 141 (להלן: אטמור, שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים).

<sup>103</sup> שם.

<sup>104</sup> שם.

<sup>105</sup> שם, עמ' 65.

<sup>106</sup> שם.

<sup>107</sup> רנוויק, לעיל ה"ש 101 בעמ' 2.

<sup>108</sup> אטמור, שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים, לעיל בה"ש 102, בעמ' 141.

ייצוגם של ציבורים אחרים.<sup>109</sup> יש לציין שהממשלה שנבחרה לאחר אימוץ השיטה שלעיל לא החזיקה מעמד זמן ממושך ולאחר הפסד בהצבעת אי-אמון הוקדמו הבחירות.<sup>110</sup>

בשנת 2017, נערכה רפורמה נוספת. רפורמה זו קבעה כי אחוז החסימה למפלגות המועמדות בבחירות כחלק מקדם-קואליציה עומד על 10% בעוד שאחוז החסימה למפלגות בודדות עומד על 3%. דה-פקטו לאחר שינוי שיטת הבחירות, אף מפלגה או קואליציית מפלגות לא זכתה ברוב מוחלט של המושבים.<sup>111</sup> כתגובה לשינוי, הוקמו שתי קדם-קואליציות. מפלגה אחת ייצגה מרכז-שמאל והאחרת מרכז-ימין ששתיהן הציגו עצמן כחלופות שלטון פוטנציאליות. **עיקר ההשלכה של קדם-הקואליציות הייתה שההסכמים שנערכו היו מגבלה על בריתות אפשרויות לאחר הבחירות בהתייחס להקמת ממשלה**.<sup>112</sup> בתחילה נראה היה כי הפוליטיקאים האיטלקים חוששים מתגובת הבוחרים לסטייה מהסכמי קדם-הבחירות ואכן שומרים על הסכמים אלה והבריתות הכרוכות בהן.<sup>113</sup>

דרך נוספת שנקטה איטליה במטרה למנוע את שוויון הגושים הפוליטי היא קביעה של אחוז חסימה לגליעל-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.<sup>114</sup>

עם זאת, גם לשיטה זו יש חסרונות: אחוז החסימה הלגלי על-ארצי עלול להביא לביטול ייצוגם של מיעוטים המתגוררים במחוזות מסוימים. לכן, 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.<sup>115</sup> 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,<sup>116</sup> כך שעד כה נראה כי גם שיטת הבחירות באיטליה לאיציבה במיוחד.

#### 4.2. פולין

פולין עברה שינוי משמעותי במהלך 30 השנים האחרונות ועד לאחרונה.<sup>117</sup> ממדינה קומוניסטית בברית המועצות למדינה אוטונומית, דמוקרטית וחברה באיחוד האירופי.<sup>118</sup> בראש המדינה עומד הנשיא, לו בעיקר נתונות סמכויות טקסיות וסמליות. את הנשיא בוחר הציבור ישירות בבחירות כלליות אחת לחמש שנים. הרשות המחוקקת, הפרלמנט הפולני, מורכבת משני בתים: הבית העליון הוא הסנאט והבית התחתון הוא ה"סיים" (Sejm). את הפרלמנט בוחר הציבור ישירות בבחירות כלליות אחת לארבע שנים. לאחר שנבחר פרלמנט, ראש

<sup>109</sup> לעיל ברק-ארז, ה"ש 67, עמ' 496.

<sup>110</sup> אטמור, שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים לעיל ה"ש 102, בעמ' 142.

<sup>111</sup> Lee R. Nirel, Meyrav Bauman *Pre-Electoral coalition and party switching limitation in parliamentary democracies: A comparative* 13 Working Paper, REICHMAN UNIVERSITY (2021).

<sup>112</sup> Alessandro Chiaramonte, Roberto D'Alimonte, *The new Italian electoral system and its effects on strategic coordination and disproportionality* 13 ITALIAN POL. SCI. 17 (2018).

<sup>113</sup> שם.

<sup>114</sup> מיכל שמיר וגדעון רהט, הבחירות בישראל 2015, **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (2017) עמ' 61.

<sup>115</sup> להרחבה ראו- אתר בית הנבחרים האיטלקי: <https://www.camera.it/leg18/1>.

<sup>116</sup> אסף אוני "הדמוקרטיה הכי פחות יציבה במערב? גם במדינות האלה הממשלות נופלות חדשות לבקרים" **גלובס** 12.12.2019.

<sup>117</sup> הסקירה שלהלן תתייחס לשלטון הפולני עד לשנת 2016 ולא למעבר שעבר מאז.

<sup>118</sup> Zofia Kinowska-Mazaraki, *The Polish Paradox: From a Fight for Democracy to the Political Radicalization and Social Exclusion*, SOC. SCI. 1 (2021).

המפלגה שהצליח להרכיב קואליציה ממונה לראש הממשלה בכפוף לאישורו הסמלי של הנשיא. ראש הממשלה הוא ראש הרשות המבצעת.<sup>119</sup> המשטר המתואר הינו משטר סמי-נשיאותי – אין את מלוא הכוח הביצועי לנשיא בגלל הנוכחות של ראש הממשלה שלא בהכרח כפוף לנשיא.<sup>120</sup>

בשנת 1989, הבחירות בפולין אופיינו בדיכוטומיה בין המשטר הקומוניסטי הישן למפלגת סולידריות שיצאה נגדו. לעומת זאת, בבחירות בשנת 1991, יותר ממאה מפלגות התמודדו הן לסנאט והן לפרלמנט. המפלגה החזקה ביותר בסיים זכתה רק ב-13.5% מהמושבים ולא הייתה אפשרות להרכיב קואליציית רוב של פחות מחמש מפלגות. סך הכל, 18 מפלגות וקבוצות זכו בלפחות שני מושבים כל אחת, ו-11 מפלגות זכו במושב אחד בלבד כל אחת. בפועל, מספר המפלגות בסיים היה נמוך יותר, בגלל מיזוגים והרכבת קואליציות בין מפלגות. במשך שנתיים בלבד, התחלפו בפרלמנט שלושה ראשי ממשלה, הורכבו שתי ממשלות ופורקה ממשלה אחת בעקבות הצבעת אי אמון במאי 1993.<sup>121</sup>

בהמשך של אותה שנה החליט נשיא פולין דאז לפזר את הפרלמנט. אחת מהצעות החוק שאושרו טרם פירוק פרלמנט זה הייתה תיקונים בחוק הבחירות. התיקונים שאומצו על ידי הפרלמנט היוצא נועדו להגביל את הפיצול המפלגתי בפרלמנט באמצעות הדחת מפלגות חלשות מהסיים. כחלק מהתיקונים שאומצו אושר כי נדרש סף כניסה של 5% למפלגות יחידות ו-8% למפלגות שהתאחדו לקואליציית קדם-בחירות.<sup>122</sup> משמע, חוק זה מעודד קואליציית קדם-בחירות ואיחוד מפלגות. לשם המחשה, כאשר מפלגה רצה לבדה עליה לזכות בלפחות 5% מהקולות אך כאשר שתי מפלגות רצות בקואליציית טרום בחירות עליהן לזכות בלפחות 8% מהקולות.<sup>123</sup> בנוסף, אומצה שיטה שמבקשת לשמור, ככל הניתן, על ייצוג פרופורציונלי בפרלמנט בהתאם למספר קולות הבוחרים ומעניקה יתרון למפלגות הגדולות.<sup>124</sup>

אכן, נראה כי תיקון החוק התגבר על בעיית הפיצול בפרלמנט הפולני. המפלגות הגדולות קיבלו מקומות נוספים והמפלגות הקטנות הודחו מהסיים. בשנת 1997, בבחירות שלאחר תיקון החוק נבחרו לפרלמנט קואליציה אחת וחמש מפלגות נוספות. כך גם בבחירות בשנת 2001 נבחרו לפרלמנט קואליציה אחת ושש מפלגות. בבחירות בשנת 2005 נבחרו לפרלמנט שבע מפלגות, בשנת 2007 נבחרה קואליציה אחת וארבע מפלגות ובשנת 2011 נבחרו לפרלמנט שש מפלגות.<sup>125</sup>

אולם, יש לציין שבזמן שנפתרה בעיית אי-היציבות נוצר עיוות משמעותי בעקרון הייצוגיות. כלומר, ביחס בין כמות הקולות שניתנו למפלגה פלונית לבין מספר מושביה בפרלמנט. לדוגמה, בבחירות בשנת 1993, הממשלה שהורכבה לאחר הבחירות מקואליציית שמאל זכתה ב-36% מהקולות אך קיבלה 66% מהמושבים בפרלמנט. למעלה מכך, 34% מהקולות בבחירות אלו, שברובם שייכים לצד הימני של הקשת הפוליטית, לא יוצגו כלל בסיים ובעצם בוזבוזו לחלוטין. דהיינו, המצב שנוצר הינו יציבות פוליטית במחיר של ממשלה שבעיני רבים

<sup>119</sup> למידע נוסף על הרכב המדינה ראו למשל: WTB, Explore All Countries – Poland (Apr. 6, 2022), <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/poland/#government>.

<sup>120</sup> Matthew Søberg Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns* 2 Draft, GRADUATE SCHOOL OF INTERNATIONAL RELATIONS AND PACIFIC STUDIES UNIVERSITY OF CALIFORNIA, San Diego (2005).

<sup>121</sup> ACE Electoral Knowledge Network, Poland: Between Fragmentation and Polarisation, [https://aceproject.org/ace-en/topics/es/annex/esy/esy\\_pl](https://aceproject.org/ace-en/topics/es/annex/esy/esy_pl) (להלן: ACE).

<sup>122</sup> שם.

<sup>123</sup> לעיל דו"ח רייכמן, ה"ש 111.

<sup>124</sup> שם; השיטה נקראת D'Hondt formula.

<sup>125</sup> שם.

נתפסה כלא לגיטימית. עם זאת, בבחירות מאוחרות יותר נראה כי הבעיה אוזנה כאשר חמש מפלגות וקואליציות עברו את אחוז החסימה וייצגו כ-87% מסך הקולות.<sup>126</sup>

### 4.3. שוודיה

בשוודיה נוהגת שיטת ממשל פרלמנטרית ושיטת בחירות יחסיות. שוודיה מחולקת 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.

הריקסדאג הוא בית הנבחרים של שוודיה ומהווה את הרשות המחוקקת בה. הממשלה השוודית, בדומה לישראלית, צריכה לקבל את אמונו של הריקסדאג, ופועלת מתוקף סמכותו. גם בשוודיה פועלות מפלגות בינוניות וקטנות ללא מפלגת רוב גדולה. על מנת להיבחר לפרלמנט השוודי מפלגה צריכה לזכות ב-4% מקולות הבוחרים ברמה הלאומית או ב-12% מהקולות ברמת מחוזות הבחירה. נראה שאחוז החסימה הגבוה נקבע משום ההבנה כי במשטרים רב-מפלגתיים מידת ייצוגיות רבה עשויה לפגוע ביציבות הממשלה, ואף ביכולת המשילות של מוסדות הממשל.<sup>127</sup>

בשנת 2002 בשוודיה כלל לא נהגו קדם-קואליציות. בשנה זו, מפלגת הסוציאל-דמוקרטית הצליחה להקים ממשלת מיעוט. הדבר השתנה בשנת 2006, בה הוקמה קדם-קואליציה שכללה את חברתן של ארבע מפלגות מרכז-ימין. המפלגות חלקו מחויבויות בענייני מדיניות וכן חלקו מועמד משותף לראשות הממשלה. קדם-קואליציה המתוארת שכונתה "Alliance for Sweden" הקימה את הממשלה באותה שנה.

בשנת 2010, כמענה להקמת קדם-קואליציה המתוארת, התאחדו רוב מפלגות מרכז-שמאל, מלבד מפלגה אחת, לקדם-קואליציה שכונתה "Red-Green Alliance". למעשה, באותה שנה למעט מפלגה אחת כל המפלגות במפה הפוליטית השוודית היו משויכות לקדם-קואליציה מסוימת, מה שהבטיח בהירות לגבי הממשלה המיועדת, בשונה מהמצב בשנת 2002.<sup>128</sup>

שוודיה מהווה הוכחה לכך שקדם-קואליציות משדרות לבחור שבאפשרותן להקים ממשלה קואליציונית: במהלך שנים רבות בשוודיה שלטה מפלגה יחידה. בתקופות שבהן מפלגת הסוציאל-דמוקרטית שלטה במפה הפוליטית, היה קשה לחשוב כיצד היא תוכל להרכיב קואליציה כאשר אל מולה באופוזיציה עמדו מפלגות בעלות מרחקים אידאולוגיים עצומים. המרחק היה כה גדול, כך שלא היה סביר לחשוב שאלה יוכלו להקים ממשלה אלטרנטיבית.<sup>129</sup> למעשה, **ההתאחדות הקדם-קואליציונית משדרת לבוחרים כי ברשות המפלגות להתאגד ובכך עודדו את הבוחרים להצביע להן**. יחד עם זאת, בשוודיה קמה ממשלה המבוססת על קואליציית קדם-בחירות שבה נמדדה מידת הקיטוב הגבוהה ביותר מבין ממשלות כאלו.<sup>130</sup>

<sup>126</sup> לעיל ACE, ה"ש 121.

<sup>127</sup> דוד נחמיאס ושי דוד, "שיטות בחירה: ניתוח חלופות והמלצות לרפורמה" **משפט ואדם-משפט ועסקים** 511, 515 (2016).

<sup>128</sup> Erik R Tillman, *Pre-electoral coalitions and voter turnout* SAGE JOURNAL (2013).

<sup>129</sup> Sona Nadenichek Golder, *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation* 29-30 (2004).

<sup>130</sup> שם, בעמ' 160.



#### 4.4. הודו

הודו היא מדינה עם מערכת פרלמנטרית, שמקיימת מספר מערכות בחירות הן ברמה האזורית והן ברמה הלאומית. ברמה הלאומית, מתקיימות בחירות ל"לוק סבהה" (Lok Sabha, הבית התחתון), ול"רגיה סבהה" (Rajya Sabha, הבית העליון) שביחד מהווים הפרלמנט.<sup>131</sup> הבחירות לבית התחתון נתונות בידי כל האזרחים, והבחירות לבית העליון נעשות ע"י נבחרים הבית התחתון. בדומה לארץ, הנשיא ממנה ראש ממשלה מי שהוצע ע"י מרבית הלוק סבהה. מספר המושבים בלוק סבהה הוא 545.<sup>132</sup>

עד שנת ה-1967, מפלגה אחת שלטה במערכת הפוליטית והייתה מנצחת על בסיס קבוע בבחירות. מפלגת "הקונגרס". החל מהשנה הזאת, ולאור הפילוג התרבותי המשמעותי במדינה, עלה כוחן של הרבה מפלגות אחרות שנאלצו ליצור קואליציות כדי לעמוד מול המפלגה המסורתית בפרלמנט.<sup>133</sup> צורך זה יצר עריקות רבות ואיתן רפורמות כדי להתמודד עם חוסר היציבות שנוצר.<sup>134</sup>

הרפורמות בהן נקטה הודו – אשר מהוות שינוי חוקתי – הן רפורמות תגובתיות על מנת להעניש ולהרתיע חברי פרלמנט מלעבור בין קבוצות לאחר שנבחרו לפרלמנט. למשל, בשנת 1985, נקבע כי מי שנבחר לפרלמנט כחלק ממפלגה ועזב את מפלגתו לאחר מכן נפסל. באופן דומה, מי שערק בעקבות פיצול או מיזוג סיעות מנוע מלכהן בתפקידו משך כל תקופת הכהונה.<sup>135</sup>

בדומה לישראל, הפרלמנט בהודו מורכב מהרבה מפלגות שונות, ופרלמנטרים נאלצים לכות בריתות אם הם רוצים להיות חלק מהממשלה. **האמצעים המניעתיים שהוצגו לעיל מחייבים את הפרלמנטרים ליותר מחויבות כלפי הרשימות איתן הם רצים לפרלמנט ובכך נותנים יותר וודאות לציבור הבוחר.**

עם זאת, אפקטיביות השיטה בהודו לא הוכחה לגמרי, ומספר ממשלות נפלו בעקבות עריקות גם לאחר קליטתה<sup>136</sup>. כתוצאה מכך, עבר חוק יותר מחמיר ב-2003 ולא נודע לנו על הצלחתו.

#### 4.5. ניו זילנד

בדומה לישראל, הפרלמנט בניו זילנד הוא חד ביתי המורכב מ-120 מושבים.<sup>137</sup> שיטת הבחירות לפרלמנט היא שיטת בחירות יחסיות משולבות: 70 פרלמנטרים נבחרים בשיטה הרובנית ו-50 בשיטה היחסית.<sup>138</sup> במקור, שתי מפלגות גדולות שלטו על הפרלמנט, זאת עד שנת 1993 בה החלה תופעת ריבוי המפלגות<sup>139</sup> ואיתה העריקות חוזרות של הפרלמנטרים. ב-2001, הועבר חוק על הגבלת תקופה בו נקבע כי חבר פרלמנט אשר עובר למפלגה אחרת יפסיק לכהן בתפקידו, וראש המפלגה יכול בתמיכת של שני שלישים מהמפלגה לפטר אותו מהמפלגה.

<sup>131</sup> NORIO KONDO, ELECTION STUDIES IN India (2007).  
<sup>132</sup> JAFFRELOT & VERNIERS, INDIA'S POLITICAL SYSTEM 1091 (2020).

<sup>133</sup> Norio Kondo

<sup>134</sup> ראו בחינה השוואתית של מגבלות פיצול רשימות בפרלמנט וקואליציות טרום-בחירות בדמוקרטיה פרלמנטריות בדו"ח רייכמן לעיל, ה"ש 111 עמ' 7 (2021).

<sup>135</sup> שם, עמ' 7.

<sup>136</sup> Csaba Nikolenyi, *Government Termination and Anti-Defection Law Parliamentary Democracies*, WEST EUROPEAN POLITICS, 649. (להלן: Nikoenyi)

<sup>137</sup> Compte rendu du déplacement du groupe interparlementaire, **France-Nouvelle Zelande**, 1  
[https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/relations\\_internationales/Groupes\\_d\\_amitie/2018/Nouvelle-Zelande\\_CR\\_deplacement\\_sept\\_2018\\_V2.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/relations_internationales/Groupes_d_amitie/2018/Nouvelle-Zelande_CR_deplacement_sept_2018_V2.pdf)

<sup>138</sup> Université duGuillaume Fillon Quebec, Montreal, La réforme électorale en Nouvelle-Zelande en 1996: Analyse des causes et des effets.  
<sup>139</sup> לעיל Nikolenyi, ה"ש 136.

התוצאה הייתה שהפרלמנטרים המשיכו לפעול כנגד מפלגתם אך לא הצהירו על כך יותר.<sup>140</sup> לפיכך, נראה שמדובר באמצעי הרתעה יעיל אך שדורש אכיפה יותר משמעותית על מנת לא להגיע למצב המתואר בניו-זילנד.

#### 4.6. ספרד

ספרד הינה מונרכיה חוקתית עם פרלמנט המורכב משני בתים: "קונגרס הנציגים" (הבית התחתון) ו"הסנאט" (הבית העליון). 350 חברי הקונגרס נבחרים בבחירה ישירה ע"י אזרחי המדינה וחברי הסנאט נבחרים חלקית בבחירות אזוריות וחלקית ממונים ע"י המחוזות. לאחר התייעצות ואישור הפרלמנט, המלך ממנה את נשיא המדינה שמרכיב את ממשלתו.<sup>141</sup>

הכללים הפרלמנטרים משאירים פתח צר למעברים של חברי כנסת בין מפלגות. בשנת 1982, החקיקה אסרה על חבר פרלמנט לעבור מפלגה מאוחר מ-5 ימים מתחילת הבחירות, למעט מקרה של הצטרפות ל"קבוצה המעורבת", אשר מורכבת מכל הפרלמנטרים שלא מילאו את התנאים הבסיסיים לקבלת קבוצה משל עצמם. השיטה התבררה כאפקטיבית ותרמה לדיכוי המעברים. לאחר מכן, בארבע מתוך חמש בחירות בין 1982 ל-2000 אחוז המעבר נע בין 0.3 ל-2.3.<sup>142</sup> כמו-כן, בספרד משתמשים בשיטת האי אימון הקונסטרוקטיבית. על מנת שהצבעת אי אימון תתקבל צריך רוב מוחלט של חברי פרלמנט והצעת רוה"מ חלופי.<sup>143</sup>

לסיכום, ניתן להסיק מהסקירה שהשיטות המוצעות תרמו באופן יחסי ליציבות שלטונית. האמצעים שאומצו בפני בעיית העריקה בהודו, בניו זילנד ובישראל תרמו להרתעה מסוימת אל מול תופעת העריקה עם זאת, הפתרון לא הוכח כיעיל מפסיק ומשאיר דרכי מילוט לפרלמנטרים. שיטת הקדם-קואליציה מצטיירת כאפקטיבית לשמירה על יציבות שלטונית באיטליה ובפולין. בנוסף לכך, השיטה החזירה את אמון הציבור באפשרות יצירת ממשלת קואליציה, זאת למרות המחלוקות האידאולוגיות שנצפו בשוודיה. עם זאת, נראה כי חיזוק היציבות הפוליטית איננה מיטיבה עם כל עקרונות הדמוקרטיה: ייצוגיות ועיקרון הכרעת רוב נפגעים למשל באיטליה.

#### 5. דיון והמלצות

בחלק זה נציג את הפתרונות והמסקנות אליהם הגענו בעקבות כתיבת מסמך זה. יש לציין כי הרעיונות הינם עצמאיים, ואינם תלויים זה בזה. יובהר כי לאור מורכבות המצב בישראל ולאור הקיטוב החברתי הקיים בישראל, אנו מבינים כי לא ימצא פתרון שעונה על כלל צרכי החברה הישראלית וחלק מהפתרונות יפיע בשל היותם נכונים לשעה זאת ולצרכיה.

##### 5.1. להלן הצעתנו לפתרון בעיית חוסר היציבות הקואליציונית, הסחטנות והפרת הבטחות

ההסדר המוצע הינו הנהגת **מדיניות קואליציית קדם בחירות**. קרי, תמרוץ מפלגות להתאגד באופן וולונטרי בגושים, טרם הבחירות, על מנת ליצור וודאות בקרב הבוחרים. שיטה זו מסייעת בהגברת הוודאות מפני שלמרות שהבוחר מכיר את המפה הפוליטית והתפלגותה, שיטה זו מחייבת את המפלגות להישאר מחויבות זו לזו על בסיס הסכמות מוקדמות. ההסכמים הקואליציוניים יעשו תוך יצירת קורלציה בין גודל המפלגה לכמות התיקים שניתן לתת לה, זאת בכדי למנוע סחטנות, שיבוש של רצון הבוחר ופגיעה בעקרון הייצוגיות. כמו כן,

<sup>140</sup> לעיל דו"ח רייכמן, ה"ש 111, עמ' 8

<sup>141</sup> C.E., B.O.E. n. 311, Dec. 29, 1978 (Spain) article 99.

<sup>142</sup> Mershon and Shvetsvoa, Party System change in legislatures worldwide

<sup>143</sup> C.E., B.O.E. n. 311, Dec. 29, 1978 (Spain) article 113.

מוצע לתמרץ את המפלגות להתארגן בקואליציית קדם בחירות ע"י הורדת אחוז החסימה באופן יחסי, למפלגות המתארגנות באופן זה.

### 1) התארגנות לגושים

ההתארגנות לגושים תעשה באופן וולונטרי ע"י המפלגות, תוך משא ומתן (בדומה למו"מ הקואליציוני שנעשה כיום לאחר תוצאות הבחירות). תוקף ההסכמים לא יפוג לאחר הבחירות והמפלגות יחויבו לקיימם, על אף שלא מדובר בהסכמים אכיפים מבחינה משפטית.

**היתרון בפרקטיקה זו הינו הגברת וודאות הבוחר בספירה הפוליטית – הפגת העמימות סביב זהות הגושים העתידיים מאותתת לציבור על קיומה של קואליציה אופציונלית. כמו כן, הפרקטיקה מחזקת את יציבות הקואליציה ויכולתה לפעול באופן יעיל ומלוכד (ולאורך תקופת זמן ארוכה יותר). מנגד, החיסרון בפרקטיקה זו הינו פגיעה באפשרות לריבוי מפלגות, ובכך פגיעה בעקרון הפלורליזם (פתרון לכך יוצג בהמשך).**

נקודה מהותית בהקשר זה קשורה בשאלת גודל הגושים. הגבלת גודל הגושים למקסימום ח"כ עשויה למנוע מצב בו הגושים יתלכדו לשתי קואליציות גדולות מתחרות שיובילו הלכה למעשה לצמצום הייצוג של אוכלוסיות שונות בכנסת (בדומה לגוש השינוי ובלוק הימין בקואליציה הנוכחית). בכך מתממש החשש לפגיעה בריבוי המפלגות, שלתפיסתנו הינו אלמנט מהותי וחשוב לישראל כמדינה רב-תרבותית ובעלת קשת דעות וזהויות רחבה. נוסף על כך, מצב שכזה עלול להביא לכך שמפלגות קטנות שעומדות בתוך, ומהוות הקול המכריע להקמת הקואליציה בהצטרפותן לאחד הגושים, יקבלו כוח שאיננו הולם את גודלן ויסחטו את המפלגות הגדולות. אם כן, הצעתנו היא להגביל את גודל הגושים ל-40-30 מנדטים וכך לצמצם את היווצרותן של שני גושים שווים משקל. חשש נוסף הוא מהרתעת-חסר של המנגנון המוצע, בשל העובדה שהסכמים קואליציוניים אינם אכיפים משפטית ולא ניתן לכפות קיומם. על כן, חברי הכנסת לא יתומצו לקיימם. יחד עם זאת, גם במצב הנוכחי ההסכמים אינם אכיפים משפטית והם מקוימים בעיקר משום חשש להפרת הבטחות לציבור וירידה במוניטין. במידה ומפלגות בוחרות להתאגד לגושים על מנת להגביר את השקיפות ובכך את האיתנות של המהלך לבוחר, על הפלגות יהיה להירשם אצל רשם המפלגות ולפרסם את האיחוד.

### 1) חלוקת תיקים יחסית ובהתאם לגודל המפלגה:

**מספר התיקים שכל מפלגה בקואליציה תקבל ייקבע באופן יחסי לפי גודלה לאחר הבחירות, ולא לפי כוח המיקוח שלה.** חלק מחלוקת התיקים תיקבע טרם הבחירות באופן גלוי במשא ומתן בין המפלגות, אך התאמת התיקים באופן קונקרטי לח"כ מסוים, תתקיים לאחריו.

**יתרון הגלום בפרקטיקה זו הוא במניעת עריצות המיעוט וסחטנות מפלגות קטנות באופן שאיננו פרופורציונלי לגודלן ותוך שיקוף כוח הבוחר.** מנגד, הפרקטיקה מקטינה את כוח המיקוח של המפלגות ובכך עלולה להחליש את המפלגות הקטנות בפרט בשל מספר תיקים מועט.

## 2) ראש הממשלה הנבחר הוא ראש המפלגה הגדולה ביותר בגוש הגדול ביותר:

הפרקטיקה המוצעת מחזקת את עיקרון הייצוגיות ועקרון הכרעת הרוב. זאת, על מנת למנוע גירעון דמוקרטי; מצב בו נבחר ראש ממשלה שלא זכה למרבית קולות הציבור.<sup>144</sup> עם זאת, במקרה בו המפלגה הגדולה לא תהיה חלק מהגוש הגדול עולה קושי. במקרה כזה, עומדות שתי דרכי פעולה אופציונליות. ראשית, ניתן להגדיר כי ראש-הממשלה יישאר נציג המפלגה הגדולה. בכך, מחזקים את עקרונות הייצוגיות והכרעת הרוב אך עלולים להיווצר קשיים פרקטיים משום השתייכותו של ראש-הממשלה לאופוזיציה או מחוסר יכולתו להרכיב קואליציה. לחילופין, ניתן להגדיר כי ראש-הממשלה יהיה נציג המפלגה הגדולה של הגוש הגדול.

## 3) הורדת אחוז החסימה למתארגנים בגושים

לפי הצעה זו, האפשרות להתמודד לבחירות בגושים לא תהיה מנדטורית אלא וולונטרית. במצב דברים זה, על מנת לתמרץ את המפלגות להתארגן בגושים, ייקבע אחוז חסימה שונה למפלגות שנבחרות לבדן ולמפלגות שנבחרות כחלק מגוש. למפלגות שירוצו בבחירות כחלק מגוש ייקבע אחוז חסימה נמוך יותר (פר-מפלגה); למשל 3.25%. לעומתן, למפלגות שירוצו בבחירות לבדן ייקבע אחוז חסימה גבוה יותר – למשל 8%.

דומה שבקביעת אחוז חסימה שונה למפלגות בגושים ולמפלגות שנבחרות לבדן ניתן לתמרץ באופן יעיל מפלגות להיבחר במסגרת גוש על מנת להבטיח את מקומן בכנסת. כמו כן, בהמשך לפרק הסקירה החקיקתית,<sup>145</sup> פרקטיקה זו משמרת את המרקם הרב-תרבותי הייחודי בפוליטיקה הישראלית, במסגרתו יש חשיבות כבירה לריבוי המפלגות ולמגוון הדעות; זאת, באמצעות מתן אפשרות להיבחר תחת אחוז חסימה נמוך יותר שאיננו פוגע במפלגות הקטנות.

עם זאת, במידה והמפלגות הקטנות ייכשלו במשא ומתן ולא יצליחו לרוץ עם גוש, הן עלולות לצאת מהמשחק הפוליטי לחלוטין בשל קושי גובר לעבור את אחוז החסימה. בכך, העלאת אחוז החסימה עלולה לפגוע בריבוי המפלגות ולדחוק את המפלגות הקטנות מחוץ לכנסת. נקודה נוספת נוגעת לכך שבמשך השנים המפלגות הערביות נמנעות מלהיכנס לקואליציה, או לחילופין המפלגות שאינן ערביות נמנעות מלקיים משא ומתן עימן לכניסה לקואליציה. מצב שכזה עלול להותיר אותן קרחות משני הצדדים: מחד, סיכוייהן להיכנס לכנסת יפחתו משמעותית; ומאידך, הן לא יהנו מההטבה שבכניסה לגושים טרם הבחירות. הפגיעה עלולה להתעצם נוכח העובדה שמדובר בקבוצת מיעוט, אשר בהיעדר נוכחות מפלגות אלו בכנסת, ייצוגו בכנסת דל עד לא קיים. מנגד, יתכן שהפרקטיקה תתמרץ מפלגות לפתוח במשא ומתן.

## 5.2. הוספת בונוס מושבים למפלגה הגדולה ביותר

כפי שהוזכר בפרק המשפט המשווה (פרק 4), מספר שיטות בחירות מעניקות "בונוס" מושבים למפלגה הגדולה ביותר במצב של היעדר רוב, כדי לאפשר הקמת ממשלת מיעוט ולמען יציבות הממשלה. השיטה נוהגת במספר

<sup>144</sup> שלמה חסון, "השלטון המקומי ודמוקרטיה" אוניברסיטת תל אביב, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, עמ' 7 (2006).

<sup>145</sup> פרק 2.1 למסמך זה.

מדינות ומכונה **Majority bonus system**.<sup>146</sup> בשיטה זו נעשה שימוש באיטליה, סן מרינו, בארגנטינה בחלק מהמחוזות ויוון.<sup>147</sup>

על מנת להמחיש את השיטה, נציע לדוגמה את איטליה. על מנת להקים ממשלה באיטליה יש לזכות בכ-55% מסך המושבים בפרלמנט, אך ככל שאף מפלגה או לחילופין אף קדם-קואליציה לא מילאה את דרישה זו, המפלגה או קדם הקואליציה תקבל בנוס של מושבים על מנת להגיע ל-55%.<sup>148</sup> המושבים יחולקו באופן פרופורציוני בין חברי המפלגות. היתרה מתחלקת בין המפלגות האחרות לפי התפלגות הקולות ברמת מחוזות הבחירה, זאת ללא תלות באחוז ההצבעה שהשיגה המפלגה הגדולה ביותר.<sup>149</sup>

שיטות מעין אלה מבקשות להעניק מעין "פרס יציבות" שמכוון להבטחה כי הממשלה תזכה בסך המינימלי של המושבים שיאפשרו לה להקים ממשלה יציבה.<sup>150</sup>

הצעה דומה עלתה בישראל בדיונים פנימיים מפי חבר הכנסת שלמה קרעי מהליכוד לאחר משבר הבחירות בשנת 2019. הוצע להגדיל את מספר חברי הכנסת המכהנים ב-12, כלומר שסך הכל יכהנו 132 חברי כנסת. זאת, כדי לתמרץ את המפלגות לחבור לקואליציה וכדי לסייע לראש הממשלה הפוטנציאלי להרכיב ממשלה יציבה.<sup>151</sup>

אכן, השיטה מבטיחה רוב מוחלט בפרלמנט לקואליציית המפלגות הזוכה במספר הקולות הגדול ביותר ובכך מגשימה את השאיפה ליציבות. אך, ישנם חסרונות ברורים לשיטה זו: ראשית, העברה אוטומטית של מושבים למפלגה שקיבלה את רוב הקולות סותרת את עקרון הייצוגיות, שמכוחו על חברי הפרלמנט לייצג את הציבור במוסדות השלטון. בנוסף, כאשר ניתנים למפלגה מושבים נוספים עלול להיווצר מצב בו מושבים בפרלמנט שנבחרו כדי לייצג ציבור מסוים, יועברו למפלגה אשר מייצגת ציבור אחר.<sup>152</sup> ייתכן כי נוכח ספקטרום הדעות הרחב בחברה הישראלית חיסרון זה אף יוחרף.

בנוסף, השיטה לא תבטיח באופן וודאי יציבות ממשלתית. למשל, באיטליה לאחר אימוץ שיטה זו הממשלה לא החזיקה מעמד זמן ממושך ולאחר הפסד בהצבעת אי-אמון הוקדמו הבחירות.<sup>153</sup> למעלה מכך, המערכת שהייתה בשימוש באיטליה בין השנים 2006 ל-2013 ונהגה בשיטת הבונוס שהקצתה את כל המושבים הנוספים ללא קשר לאחוז ההצבעה שהושג על ידי המפלגה הגדולה ביותר, הוכרזה כבלתי-חוקתית על ידי בית המשפט החוקתי האיטלקי.<sup>154</sup>

Daniel Bochsler, Julian Bernauer, *Strategic Incentives In Unconventional Electoral Systems: Introduction To The Special Issue*, 50 JOURNAL OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY (2014) <https://www.tandfonline.com>.

<sup>147</sup> שם.

Alan Renwick, Chris Hanretty, David Hine, *Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005*, ELECTORAL STUD. 2 (2009).

<sup>149</sup> לעיל אטמור, שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים, ה"ש 102, עמ' 141.

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic Of San Marino Early Parliamentary Elections*, 1 Needs assessment mission report (2012)

<https://aceproject.org/ero-en/regions/europe/SM/san-marino-needs-assessment-mission-report>  
<sup>151</sup> יהונתן ליס, "יוזמת הבחירות הישירות: ספין של נתניהו או פתרון אמיתי לפלונטר הפוליטי?" הארץ 19.4.2021

<https://www.haaretz.co.il>

<sup>152</sup> לעיל ברק-ארז, ה"ש 67, 496.

<sup>153</sup> לעיל אטמור, שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים, ה"ש 102, עמ' 142.

The Constitution Unit Blog, *The Italian Constitutional Court judgement on the 'Italicum' electoral law: another new reform for Italy?*

<https://constitution-unit.com>.

מסקנתנו הינה כי יש למצוא את האיזון בין הרצון ליצור ממשלה שתהא יציבה לבין הרצון לשקף פרופורציונליות. המציאות לא אחת מאלצת לבחור בין שני הערכים, כשכנראה בחירה בערך אחד תגרע בהכרח מהאחר.

### 5.3. פרישת חברי כנסת מסיעות בקואליציה

לאחרונה, חברת כנסת בודדה עזבה את הקואליציה ונוצר מצב שפרישה של חבר כנסת נוסף עלולה להביא לפירוק הממשלה.<sup>155</sup> כתוצאה מכך, נוצרו לחצים פוליטיים כבדים מצד האופוזיציה לאתר ח"כ פורש בודד שיצטרף לשורותיה, באמצעות הבטחות שונות. הביקורת העולה כי מהלכים אלו של חברי כנסת מגיעים מתוך מניע פוליטי אישי<sup>156</sup> הבא על חשבון יציבות השלטון והאינטרס הציבורי, וההסדר הקיים כיום אינו מרתיע דיו מפני התנהגות אינטרסנטית פוליטית.

לאור האמור, אנו סבורים כי יש להחמיר את ההסדר הקיים בחוק להסדר שאינו מסתפק בהטלת הסנקציות הקיימות היום. **בהסדר המוצע, ח"כ פורש יחויב להתפטר מהכנסת באופן אוטומטי במקרה של פרישה מהקואליציה, ובמקומו ייכנס לכנסת ח"כ הנמצא אחריו ברשימת הסיעה לכנסת.** ההסדר יהיה בתוקף רק במצב שפחות משליש סיעה מתפלגת. בדומה למתקיים היום, ההסדר יוצא מתוך נקודת הנחה כי כאשר שליש סיעה פורשים סיכוי סביר כי הסיעה סוטה ממסלולה ולא מדובר באינטרס פוליטי צר של המתפלגים, כמו במצב של ח"כ פורש יחיד. ההסדר מטרתו להרתיע חברי כנסת מלקחת חלק במשחק פוליטי אינטרסנטי הגורם להם לפרוש מסיעתם, ובכך מערער את יציבות הממשלה והמדינה. כמו כן, בהסדר זה יש כדי להבליט את היותו של חבר הכנסת מי שנבחן מכוח אמון הציבור בו ובמפלגתו. מנגד, ההסדר מטיל סנקציה משמעותית שעשויה לפגוע ברצונו החופשי של חבר הכנסת וכן לחזק את כוחה של הממשלה, הגדול ממילא, לעומת הכנסת.

### 5.4. עידוד השימוש בהצעת אי-אמון קונסטרוקטיבית ומציאת חלופות שלטוניות כתחליף לבחירות

כחלק מהסקירה על מנגנון אי-האמון הקונסטרוקטיבי (פרק 3.3), הוצגו יתרונותיו של המנגנון ליצירת יציבות בדרשות המבצעת (באמצעות צמצום הסיכון להפלתה), לצמצום סחטנות פוליטית וליציבות שלטונית ומשילותית ככלל (דרך ההתאגדות סביב ממשלה חלופית מלאה). לצד יתרונות אלו, הוצג בסקירה המצב בישראל, בו לצד מנגנון אי-אמון זה קיימות ארבע אפשרויות שונות לפיזור מוקדם של הכנסת, אשר קלות יותר ליישום בהשוואה לאי-האמון.

השיטה כפי שהיא כיום מאפשרת ואף 'מעודדת' הליכה מהירה לבחירות על פני מיצוי האפשרויות השלטוניות בכנסת הקיימת: במצב הנוכחי, ממשלות חשופות להפלה באופן מידי מהרגע שאיבדו את הרוב בכנסת (דבר שיוביל לבחירות). במקביל, מפלגות האופוזיציה חותרות להפלת הממשלה, ואינן מתומצרות לבדוק היתכנות של ממשלה אלטרנטיבית בהנהגתם. זאת ועוד, בקונסטלציה החדשה של ממשלת החילופים, אי-העברת תקציב הפך לכלי פוליטי כדי למנוע מראש הממשלה השני ברוטציה להגיע לתפקיד זה. המסקנה המתבקשת הינה

<sup>155</sup> אריק בנדר ואנה ברסקי "בדרך לפירוק הממשלה? גורמים בקואליציה על הודעת סילמן: "אין פאניקה" מעריב 7/4/2022  
<sup>156</sup> מורן אזולאי "הבטחת הליכוד לסיילמן: שיריון במפלגה ומינוי לשרת הבריאות בממשלה אם תוקם" ynet 09.04.2022  
<https://www.ynet.co.il/news/article/hjxx2oc7c>

שיתרונותיו של אי-אמון קונסטרוקטיבי לא מורגשים בישראל, בשל האמצעים הרבים והפשוטים האחרים לפיזור הכנסת.

מנגד, חשיבותם של מנגנונים לפיזור הכנסת ברורה ומוכרת (כפי שפורט בפרק 3.3. "אי-אמון קונסטרוקטיבי"), ואלו קיימים ברוב המוחלט של הדמוקרטיות הפרלמנטריות (למעט בנורווגיה, בה הפרלמנט לא יכול להתפזר ולהקדים את הבחירות).<sup>157</sup> החששות באשר לשיטה הנשענת על החלפת ממשלה מתוך הפרלמנט הנוכחי, ללא היכולת להתפזר וללכת לבחירות, הוצגו בפרק 'אי-אמון קונסטרוקטיבי'. בין חששות אלו: פוטנציאל לממשלת מיעוט שלא נהנית מאמון הכנסת; צמצום השימוש באי-אמון ככלי לביקורת, לפיקוח ולשימור 'מאזן אימה' בין הכנסת לממשלה; פגיעה ביכולת לצאת ממערכת פוליטית תקועה. אי לכך, חשוב וראוי לשמר מנגנונים לפיזור מוקדם של הפרלמנט.

מטרת ההצעה הינה שינוי המנגנונים הקיימים כיום לפיזור הכנסת, אשר יכול ליצור 'כללי משחק' חדשים שיעודדו ויתמרצו את חברי הכנסת לתור אחר חלופות שלטוניות בכנסת הקיימת ולמצות אותן, טרם ההליכה לבחירות. הדבר יבטיח מצד אחד שימור של היכולת לפזר את הכנסת, ומצד שני יהפוך את אפשרות החיפוש והגיבוש של קואליציה שלטונית בכנסת הנוכחית לאופציה אטרקטיבית, הן דרך הוספת מפלגות לקואליציה ושימור הממשלה הקיימת, והן באמצעות הקמת ממשלה אלטרנטיבית דרך הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי.

#### המנגנון המוצע, בראי האפשרויות כיום לפיזור הכנסת:

**המנגנון המוצע מבוסס על מודיפיקציה של המנגנונים הקיימים כיום לפיזור הכנסת** (שתוארו בהרחבה בפרק 3.3. תחת הכותרת "אי-אמון קונסטרוקטיבי למול המנגנונים לפיזור הכנסת").

1. העברת חוק לפיזור הכנסת ברוב מיוחס של 65 חברים: במצב כזה, ממשלה שאיבדה את הרוב בפרלמנט (ואף נמצאת במצב של מיעוט) לא נופלת באופן מידי, ומקבלת הזדמנות לגבש מחדש רוב לתמיכה בה. במקביל, האופוזיציה יכולה לפעול להשגת הרוב של 65 ח"כים, או לפעול להרכבת ממשלה חלופית באמצעות הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית, הצבעה הדורשת 61 ח"כים בלבד. בשילוב שני הכלים יחד נשמר היטב 'מאזן האימה' בין הממשלה לכנסת – הממשלה לא מתפזרת מיד, אבל האופוזיציה נמצאת בפוזיציה טובה למציאת שותפות לממשלה חלופית, אפילו מתוך הכנסת הקיימת. ראוי לציין שמנגנון לפיזור הפרלמנט ע"י רוב מיוחס קיים במדינות שונות, ומתאפשר באמצעות ברוב מיוחס של 3/5 ואף 2/3 מכלל הפרלמנט.<sup>158</sup>

2. פיזור הכנסת ע"י ראש הממשלה יוביל לסבב התייעצות אצל הנשיא: כזכור, לפי החוק היום, יכול רה"מ לפזר את הכנסת באמצעות צו שנכנס לתוקף תוך 21 יום, צו שטעון אישור סמלי של הנשיא, כאשר על הפיזור ניתן להתגבר ע"י 61 ח"כים. **במנגנון המוצע, פיזור הכנסת ע"י רה"מ יוביל לסבב התייעצויות במתאר דומה לסבב שנעשה לאחר בחירות, למציאת מועמד פוטנציאלי בעל סיכוי להרכבת ממשלה חלופית.** בהתאם להתייעצויות, יחליט הנשיא האם להטיל את המנדט על ח"כ מכהן, או לקיים את הנוהל בדומה להיום, לפיו הצו יכנס לתוקף תוך 28 יום ולא תוך 21 יום, שבמהלכם ניתן להתגבר על הצו ע"י בקשה של

<sup>157</sup> לעיל קניג, ה"ש 89.

<sup>158</sup> לעיל קניג, ה"ש 89; IDEA (2016). Dissolution of Parliaments. Stockholm: IDEA ; 19-22.

61 ח"כים. ראוי לציין שאין בכך שינוי דרסטי מהמצב כיום. **היתרון בשינוי אם כן הוא בהקניית זמן נוסף לגיבוש רוב בכנסת (ולא רק 21 ימים)**, באופן שמשפיע בשני מובנים: הראשון, הדבר מאותת וממחיש לראש הממשלה ולקואליציה כי הם למעשה מוותרים על השלטון. האופן השני הוא סמלי – השינוי הוא גם במידה מסוימת סמלי ומצביע על הלך הרוח הכללי, הקורא למיצוי אמיתי האפשרויות הקיימות בכנסת הנוכחית.

3. שינוי המנגנון הקיים הנוגע לתקופה בין קיום בחירות למועד הקמת ממשלה חדשה –

**הצעתנו היא שינוי החוק באופן שימנע את האפשרות להעביר את החוק לפיזור הכנסת בטרם מוצו הניסיונות להרכבת ממשלה.** זאת, בשונה מהמצב היום, בו ניתן לחוקק את חוק פיזור הכנסת מיד לאחר שמועמד אחד ניסה ונכשל להרכיב ממשלה.

שינוי נוסף – **ממשלה שמוצגת לכנסת ולא זוכה לאמונה לא תתפזר אוטומטית.** המועמד שהציג את הממשלה מקבל 10 ימים נוספים בטרם יוחזר המנדט לנשיא. כך, תינתן לח"כים אפשרות נוספת למצות אפשרויות להרכבת ממשלה בכנסת הנוכחית.

4. השהיית הפיזור הנובע מאי העברת תקציב: חשוב לציין שהתפזרות הכנסת בעקבות אי-העברת תקציב הינו מנגנון שקיים רק בישראל.<sup>159</sup> בנוסף, וכפי שתואר לעיל, ממשלת החילופים הפכה את מועד התקציב לנקודה מועדת להפלת ממשלה ולפיזור הכנסת. לכן, ניתן לפתור זאת בשתי דרכים:

1. ביטול פיזור הכנסת כתוצאה מאי-העברת תקציב.

2. הוספת סבב התייעצויות נוסף אצל הנשיא במצב של אי העברת תקציב – במועד האחרון להעברת תקציב, מתקיימת פגישה עם הנשיא. בסופה, הנשיא מחליט האם תינתן ארכה של 28 יום לשם גיבוש התקציב. באם הנשיא מקבל את הרושם שאזלו הסיכויים להעברת תקציב, הממשלה תתפטר, ובדומה לפיזור הכנסת ע"י ראש הממשלה (הצעה 2) – יתקיים סבב התייעצות נוסף אצל הנשיא, לבחינת הסיכויים להקמת ממשלה חדשה בכנסת הנוכחית.

יתרונות המנגנון

- מניעת סחטנות מטעם מפלגות קטנות וח"כים 'פורשים': ממשלות צרות אמנם יסבלו מאיבוד הרוב בכנסת (שיוביל לקושי להעביר חוקים), אך גם הדבר לא יביא לנפילתן המיידית.
- הגברת היציבות של הרשות המבצעת, דרך 'מרווח הנשימה' שיינתן לממשלה למצות את האפשרויות הקואליציוניות הקיימות בכנסת. בהינתן מצב של איבוד רוב ואף ממשלת מיעוט, עקב פרישת מפלגה/ח"כ מהקואליציה, ממשלה תוכל לבחון צירוף מפלגות לקואליציה ולגבש הסכמים עם הסיעות הקיימות שיאפשרו את המשכיותה. המנגנון יגביר את היציבות משום שבמצב הנוכחי איבוד הרוב בכנסת מוביל במרבית המקרים לפיזור מידי ללא בחינת חלופות.

<sup>159</sup> לעיל שפירא "הגיע הזמן להפריד בין העברת התקציב לפיזור הכנסת", לעיל ה"ש 89.



מפלגות האופוזיציה יתומרצו לבחון אפשרויות שלטוניות חלופיות: הקשחת התנאים לפיזור הכנסת יהוו תמריץ עבור מפלגות האופוזיציה לחפש אלטרנטיבות שלטוניות בכנסת הנוכחית, באמצעות שימוש באי-אמון קונסטרקטיבי. במצב זה, **תישמר היציבות המשטרית בישראל, ותימנע הליכה תכופה לבחירות**. ממשלות שאיבדו רוב אמנם לא יחששו שתהיה הליכה מהירה לבחירות, אלא יחששו מהחלפתן בכנסת הנוכחית – כך נשמר "מאזן האימה" בין הכנסת לממשלה, דרך האיום של החלפת ממשלה שלא נהנית מאמון הכנסת.

מניעת הישענות על מנגנונים כמו פיזור עקב אי-העברת תקציב: תמריץ שלילי שהתקבל בעקבות המודל החדש של ממשלות החלופים. המנגנון המוצע מבטל את האופציה של שימוש ציני באי-העברת תקציב ככלי פוליטי וכנקודה המועדת לפירוק ממשלה ולערעור היציבות השלטונית.

#### תרחיש קצה – ממשלת מיעוט

תרחיש שעלול להתקיים במצב המתואר הינו שממשלת מיעוט תוסיף לכהן למשך תקופה ארוכה וממושכת. בפרט, לפי השיטה המוצעת, ממשלת מיעוט בת 56-60 ח"כים יכולה להמשיך לכהן, במצבים בהם האופוזיציה לא מצליחה לגבש ממשלה אלטרנטיבית באמצעות אי-אמון קונסטרקטיבי, ובהיעדר היכולת להעביר חוק לפיזור הכנסת (כזכור, בשיטה המוצעת נדרשים 65 ח"כים).

בתרחיש של ממשלת מיעוט אשר 'נאחזת בכיסא' ניתן לחשוב על השלכות אפשריות:

- לחץ ציבורי: לחץ הנובע מחוסר הלגיטימיות של הממשלה אשר לא נהנית מרוב בכנסת. לחץ ציבורי זה לא יבוא רק מכיוון האופוזיציה, אלא גם מהציבור התומך בקואליציה. זאת, מתוך המחשבה שממשלת מיעוט לא תוכל להגשים מדיניות ולא תצליח לפעול למען הציבור שהצביע להם ולהביא תוצאות.
- 'המלצת נשיא' לפירוק הממשלה: בהינתן מצב בו הממשלה לא מצליחה להשיג מחדש רוב, ומנגד נשארת בתפקידה ולא תומכת בפיזור הכנסת, ניתן להנחיל נוהג לפיו הנשיא, לאחר פרק זמן מסוים (למשל – שלושה חודשים) יוציא הצהרה לפיה מן הראוי ללכת לבחירות. להצהרה לא יהיה תוקף משפטי מחייב, אך היא עשויה להוות עוד סממן לכך שהממשלה איבדה את הלגיטימיות שלה וזאת מצד גורם ממלכתי שיהווה עוד מקור לחץ על הממשלה והמפלגות בה ללכת לבחירות.

**מסמך זה נכתב ע"י:** ראש הצוות – אלמה ליפשיץ, אהבה אזן, מעוז בן טוב, מיכל סוויד, יונתן סמואל ורוני קרמר.

**נבדק ע"י:** ראש הסניף – יעל בלוך; נציגת צוות מחקר – אורי זונה.

**אושר לפרסום ע"י:** מנכ"ל 'עומק' – אור אפריימי שלהבת.

אנו מודים לליווי האקדמי של עו"ד דן לרגמן, על הקריאה המוקפדת והערותיו המועילות, אשר תרמו רבות להכנת מסמך זה.

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה