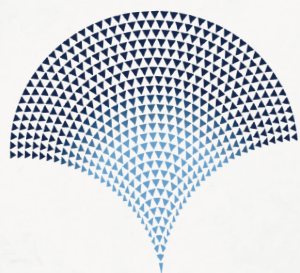




אוקטובר 2022

הצעות לשינויים בשיטת הממשל



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שטובד. בשבילנו.

ד"ר מתן גושמן

מר ארז סרי לוי

מר אייל בן שימול

מר שהם וקסלר

הקדמה

בשנים האחרונות ישראל מצויה במשבר חוקתי-שלטוני עמוק. שיטת הממשל והבחירות הקיימת לא מניבה את התוצאה הבסיסית הנדרשת ממנה: הקמת ממשלה יציבה ומתפקדת באמון הכנסת. מציאות כאוטית זו – חמש מערכות בחירות תוך שלוש וחצי שנים – מחייבות מחשבה מחודשת על שיטת הממשל הישראלית.

מציאות זו מובילה למשבר אמון בין ציבור הבוחרים בישראל לבין נבחריו. משבר שכזה שבמסגרתו חלק הולך וגדל של הציבור בישראל חדל להאמין בהליך הדמוקרטי במדינת ישראל וביכולתם של מוסדות המדינה לפעול למענו ולייצג את ערכיו.

סרם המשבר הנוכחי סבלה ישראל מהצטרבות מדאיגה של "כשלי ממשל מהותיים", כפי שהגדירה זאת ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה שיטת הממשלה בראשות פרופ' מנחם מגידור ("ועדת מגידור"). ועדה זו פעלה בשיתוף המרכז להעצמת האזרח וממצאי עבודתה מעידים כי המערכת השלטונית הישראלית מתאפיינת בקשר רופף בין בוחר לנבחר, תחלופה גבוהה של שרים, כנסת חלשה והיעדר פיקוח אפקטיבי שלה על הממשלה, מערכת מפלגתית מפוצלת וסחטנות פוליטית. סך כל אלה מובילים לחוסר יציבות ולתקופת כהונה ממוצעת של כשנתיים לערך לממשלה.

הצעות כושלות לשינויים בשיטת המשטר שבות ועולות לשיח הציבורי מעת לעת: מדוד בן-גוריון שהקים את רפ"י ב-1965 במטרה לשנות את שיטת הבחירות לכנסת, ועד הליכוד שפתח את מסע הבחירות ב-2015 בסיסמה "משנים את השיטה" ולצידה הבטחה דרמטית לשינוי יסודי.

אמנם בשנות ה-90 חווינו הצלחה ביכולת לחולל רפורמה בשיטת הבחירות, אך כישלון חרוץ של תוצאותיה עד היום. במסגרת אותה רפורמה נקבעה שיטת הבחירה הישירה של ראש הממשלה, שבמסגרתה הציבור שלשל לקלפי שני פתקים: פתק אחד למפלגה ופתק נוסף לראש הממשלה. מן הראוי לציין כי שיטה זו הייתה מעין הכלאה בין שיטה נשיאותית ושיטה פרלמנטרית ולא נוסתה בעולם סרם הונהגה בישראל. השיטה, כידוע, כשלה לחלוטין, אדרבא: היא גרמה להחלשת המפלגות הגדולות בשל פיצול ההצבעה ובכך למעשה הגבירה את אי-היציבות במערכת הפוליטית. ב-2001 אמנם בוטלה שיטה זו, אולם הנזקים שגרמה בניגוד למטרותיה נותרו בעינם.

בשנת 2007 "ועדת מגידור" הגדירה חמישה כשלים מרכזיים בשיטה הישראלית, שנכונים גם לעת הזו:

1. פיצול פוליטי גדול וחוסר יציבות שלטונית.
2. כישלון עקרון האחרייות ביחסים בין הנבחר וציבור בוחריו.
3. שיקולים לא ענייניים המאפיינים לעיתים את תהליך קבלת ההחלטות.
4. העדר כלי עזר שלטוניים לקבלת החלטות ואי שימוש בכלים אלו כאשר הם קיימים.
5. ליקויים בפיקוח הפרלמנטארי על פעולת הממשלה.

בהתאם להם הומלץ על שורה של שינויים, רפורמות ותיקונים, כגון: שינוי שיטת הבחירות, שינויים בדרך הרכבת הממשלה ופעולתה, שינויים בדרך עבודת הכנסת ורפורמה בתחום מימון המפלגות. אנו, אנשי המרכז להעצמת האזרח, תומכים באופן עקרוני באימוץ מלא של המלצות "ועדת מגידור" גם לאחר 15 שנים משנת המלצתן. לנוכח המשבר החוקתי-שלטוני המעמיק של השנים 2019-2022 ערך המרכז הליך בחינה מעמיק במטרה לקדם רפורמות ושינויים בהתאם לעקרונות שהותוו ב"ועדת מגידור". הליך זה בוצע במחצית הראשונה של שנת 2022 והוא כלל, בין היתר, הליך היועצות עם פרופ' מנחם מגידור וחוקרים בכירים נוספים, עריכת שולחנות עגולים עם בכירים לשעבר במערכת הפוליטית ונציגים של ארגונים בחברה האזרחית, וכן פגישות עם שרים, חברי כנסת מכהנים ואישים נוספים במערכת הציבורית.

העיקרון המנחה של התהליך היה "תפסת מרובה לא תפסת - תפסת מועט תפסת", רוצה לומר כי שינויים חוקתיים ומשטריים יש לעשות בזהירות הראויה. הדבר נכון במיוחד בישראל בה בולטים שסעים על בסיס מוצא, דת, לאום, דעות ואמונות. דווקא בחברה הישראלית השבטית והמקוטבת יש צורך להוביל שינויים משטריים שיזכו לתמיכה רחבה ככל שניתן.

התהליך התמקד באיתור שינויים ורפורמות כמענה לשלושת הכשלים המרכזיים שזוהו ב"וועדת מגידור" והעמיקו בשנים האחרונות: **הראשון**, כישלון עקרון האחראיות ביחסים בין הנבחר וציבור בוחריו; **השני**, פיצול פוליטי גדול וחוסר יציבות שלטונית; **השלישי**, ליקויים בפיקוח הפרלמנטארי על פעולת הממשלה ויחסי כנסת וממשלה.

לאחר משבר פוליטי וחוקתי עמוק הנמשך מזה קרוב לארבע שנים, ניתן לומר ששיטת המשטר הישראלית, בשנה השבעים וארבע לעצמאות ישראל, זקוקה ל"עדכון גרסה". אנו סבורים כי הפתרונות שהתהליך מציע יזכו לתמיכה רחבה, וניתן יהיה לממש אותם בפועל.

מסמך זה מסכם את התובנות של התהליך המחקרי והמעשי המוזכר, והוא מציג את עיקרי ההמלצות של המרכז להעצמת האזרח ברפורמות בשלושה נושאים המציגים תיקונים ושינויים אפשריים שעתידיים לשפר את תפקודן של המערכות השלטונית בישראל:

1. שיטות בחירות
2. הרכבה של הממשלה ומנגנונים לפיזור הכנסת
3. יחסי כנסת-ממשלה.

שיטת הבחירות

בעיה: כשלון עקרון האחראיות ביחסים בין הנבחר וציבור בוחריו



פתרון: מעבר לפתק חצי פתוח ("פריימריז ביום הבחירות")



שיטת הבחירות היחסית ארצית הנהוגה בישראל היא אחד הגורמים האחראים למשבר החוקתי-שלטוני בו אנו מצויים. שיטה זו נעדרת כמעט כל ממד אישי, ולפיכך יוצרת נתק ממשי בין הבוחר לבין נבחר הציבור, עד מצב שבו חבר הכנסת אינו מרגיש מחויבות ממשית כלפי ציבור בוחריו.

מכאן כי הגורם העיקרי למשבר האמון הוא כשל עקרון האחראיות (Accountability) בשיטת הבחירות הקיימת, בה הבוחר אמנם מצביע עבור רשימת מועמדים אך אינו יכול במישרין להשפיע על זהות הנבחרים. התוצאה היא שרוב חברי הכנסת המכהים לא עמדו כלל לבחירה טרם היבחרם לכנסת. עובדה זו גורמת להיווצרות תרבות פוליטית קלוקלת ולא-דמוקרטית, אשר בה חלק נכבד מחברי הכנסת חשים כי אינם חבים את מקומם בכנסת לציבור, אלא למנהיג המפלגה או לקבוצה פנים מפלגתית מצומצמת. מכאן כי השיטה הקיימת מביאה לכך שהבוחר מרגיש שהוא אינו מיוצג כהלכה ושאינו לו נציג ישיר בכנסת. כאן גם נציין כי בעולם הדמוקרטי-המערבי אין אחר ורע לשיטת בחירות יחסית-ארצית כה קיצונית הגורמת ל"נתק אלקטורלי" בין בוחרים לנבחרים, כמו השיטה הישראלית.

שיטות של בחירות דמוקרטיות - יחסיות, רוביות ומעורבות

בחירות הן הבסיס לשלטון הדמוקרטי, ודרך משתתף הציבור בהליך הדמוקרטי וקובע את זהות נציגיו ברשויות הפוליטיות. שיטת הבחירות מוגדרת כדרך שבה מתורגמת העדפתם של הבוחרים לחלוקת העוצמה הפוליטית בקרב המפלגות המתמודדות או בין המועמדים המתמודדים.¹

הספרות המחקרית עמדה על המטרות העיקריות של הבחירות בשלטון הדמוקרטי, כדלקמן:² תוצאות הוגנות מבחינת חלוקת הייצוג בין המפלגות המתחרות; ייצוג של קבוצות חברתיות, מיעוטים ואינטרסים; ייצוג טריטוריאלי; יעילות ויציבות שלטונית; יעילות פרלמנטרית; מפלגות אפקטיביות; הלגיטימיות של השיטה; השתתפות יעילה של הבוחרים. עוד עלה ממצאי הספרות המחקרית כי שיטת בחירות לקויה, דהיינו: שיטה שאינה מעבירה את רצונותיו של הבוחר בדרך ראויה לבית הנבחרים, תאפיל על השיטה הדמוקרטית כולה. מכאן נדגיש כי חשוב למצוא איזון ראוי בין שלל המטרות העומדות בבסיס הבחירות הדמוקרטיות.

בהתייחס לכך נציין כי ישנן שלוש משפחות עיקריות של שיטות בחירה דמוקרטיות, כל אחת מדגישה מטרות אחרות ומנסה למצוא נקודת איזון שונה בין המטרות הרבות העומדות בבסיס הליך הבחירות.³ המשפחה הראשונה מונה את קבוצת **הבחירות היחסיות**, ובמרכזן עומד העיקרון שלפיו מספר המושבים בפרלמנט הניתן לכל מפלגה המתמודדת בבחירות צריך להתאים למספר הקולות של כלל המצביעים בעבורה. בשיטה זו, המפלגה מציגה רשימה של מועמדים ועל המצביעים לבחור במפלגה או במועמדים מטעמה. המפלגה תזכה במספר מושבים בפרלמנט לפי מספר הקולות שקיבלה,⁴ וכך קיים מתאם גבוה בין סך הקולות של כל מפלגה למספר המושבים בפרלמנט, וניתנת אפשרות ממשית לייצוגן של קבוצות מיעוט. אכן, שיטה זו מעודדת מערכת פוליטית רב-מפלגתית והיא עומדת בבסיס מודל הדמוקרטיה ההסכמית. אולם ביתרונה שמון גם חסרונה: מערכת רב-מפלגתית שכזו מקשה, באופן מובנה, על היציבות השלטונית. שיטה זו נהוגה כיום בכ-33% ממדינות העולם ובכ-60% ממדינות אירופה.⁵

המשפחה השנייה היא קבוצת **הבחירות הרוביות**, אשר במרכזן עומדת התפיסה כי לאחר ספירת הקולות, המועמדים או המפלגות שזכו ברוב קולות המצביעים מוכרזים כמנצחים – "המנצח לוקח הכול".⁶ שיטה זו היא פשוטה יחסית (אם כי ישנן שיטות רוביות מורכבות יותר, כגון ההצבעה החלופית והקול הנייד),⁷ ומעצם כך היא מעודדת מערכת דו-מפלגתית בעלת קשר הדוק בין בוחר לנבחר, שכן הבחירה של האזרח בכל מחוז היא על פי רוב אישית למועמד מסוים, ולא לרשימת מועמדים.⁸ חיסרון ניכר בשיטה זו נעוץ בעובדה כי ישנם קולות רבים שאינם מקבלים ייצוג פוליטי ובפועל "נזרקים לפח".

המשפחה השלישית והאחרונה היא קבוצת **הבחירות המעורבות**, אשר משלבות בין שתי השיטות שהוצגו לעיל, קרי: בין נוסחאות חלוקה רוביות לנוסחאות חלוקה יחסיות.⁹ בשיטה זו, הנהוגה למשל בגרמניה ובניו-זילנד, הבוחר משלשל לקלפי שני פתקי הצבעה: האחד משמש לבחירת המועד במחוז הבחירה, והשני משמש לבחירת המפלגה ברמה הארצית או באזורים רב-נציגים. השיטה המעורבת נהוגה כיום בכ-15% ממדינות העולם, ובכ-16% ממדינות אירופה, ונציין כי לפני מספר שנים איטליה אימצה שיטה מעורבת לבחירת הנציגים לפרלמנט.

לסיכום סקירה זו נציין כי בתוך המשפחות השונות של שיטות הבחירות יש מגוון עצום של גרסאות השונות ממדינה למדינה. לכל שיטה היתרונות והחסרונות שלה – ואין קיימת שיטת בחירות מושלמת, שהרי כל שיטה מוצאת בדרך שלה, כזו או אחרת, את נקודת האיזון בין המטרות השונות של הבחירות הדמוקרטיות.

¹ ניר אטמור **שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים** 33 (2010).

² שם, עמ' 29-31.

³ על המשפחות השונות של שיטות הבחירה ראו: (Arend Lijphart Patterns of Democracy 142 (1999).

⁴ אטמור, לעיל ה"ש 2, עמ' 47.

⁵ נתונים מתוך מאגר המידע של איגוד הפרלמנטים הבינלאומי, זמין באתר: http://archive.ipu.org/parline-e/ElectoralSystem.asp?LANG=ENG®ION_.SUB_REGION=S29&typesearch=1&Submit=Launch+query.

⁶ אטמור, לעיל ה"ש 2, עמ' 87.

⁷ על השיטות הרוביות השונות ראו: שם, עמ' 91 ואילך.

⁸ שם.

⁹ שם, עמ' 115.

אז מה הבעיה עם שיטת הבחירות בישראל?

בניתוח שיטות הבחירות השונות מצאנו מספר בעיות בשיטת הבחירות הנהוגה בישראל:

נתק בין בוחר לנבחר: העדר ממד אישי

שיטת הבחירות בישראל שייכת כאמור לעיל למשפחת הבחירות היחסיות.¹⁰ כלומר, במרכז עומד העיקרון שלפיו התפלגות הכוח הפוליטי בקרב המפלגות השונות בכנסת מחויבת להימצא בהלימה לשיעור המצביעים לכל מפלגה. בשיטה זו אין קולות "שנזרקים לפח", כמו בשיטה הרובית למשל, וכל קול מקבל ביטוי בכנסת, בתנאי שהמפלגה שבעבורה הצביע הבוחר עברה את אחוז החסימה.¹¹ מנגד ליתרון זה שיטת הבחירות בישראל היא דוגמה קיצונית, ויש לומר אף נדירה בקרב משפחת שיטות הבחירות היחסיות,¹² לניתוק של ממש בין הבוחר לנבחר, דהיינו: בבחירה של חברי הכנסת נעדר כמעט לחלוטין ממד בחירה אישי.

הנתק העמוק בין בוחר לנבחר בשיטה הישראלית, כפי שהוסבר לעיל, נעוץ בשילוב שני מאפיינים שלא ניתן למצוא באף מדינה דמוקרטית ותיקה אחרת בעולם:

א. המאפיין הראשון נוגע להיעדר ממד אזורי בשיטת הבחירות. בישראל אין חלוקה אזורית למחוזות בחירה, משמע כי כל המדינה היא אזור בחירה אחד שממנו נבחרים כל 120 חברי הכנסת. מבחינה זו מדינת ישראל נמצאת במיעוט ביחס לרוב מדינות העולם.¹³ היעדר החלוקה למחוזות בחירה מגשימה באופן מרבי את המטרות של קבלת תוצאות הוגנות מבחינת חלוקת הייצוג בין המפלגות המתחרות ומבחינת ייצוג קבוצות חברתיות, מיעוטים ואינטרסים.

כאן מן החובה להציג ולהדגיש את החסרונות הבלתי מבוטלים של השיטה הארצית, קרי: של השיטה הנהוגה בישראל. ראשית, שיטה זו יוצרת מערכת מפלגתית מפוצלת באופן קיצוני שתורמת להיעדר יציבות שלטונית ולאפשרות של סחיטה פוליטית מצד מפלגות קטנות אשר חברתן לקואליציה היא תנאי להמשך קיומה. בהתייחס לישראל נציין כי סיכון זה מתגבר עקב הנטייה ההולכת וגוברת מאז שנות ה-90 להצבעה למפלגות סקטוריות. רובינשטיין ו-וולפסון כינו מציאות זו של סחטנות פוליטית על ידי מפלגות המייצגות קבוצה או אינטרס ספציפי בשם "שלטון המיעוט", וכוונתו היא למצב פוליטי שבו מצליחות מפלגות קטנות¹⁴ לכפות את עמדתן בנושאים מהותיים חרף ההתנגדות רוב חברי הכנסת, או לחילופין מצליחות להטיל וטו על נושא הזוכה לתמיכה רחבה מקיר לקיר.¹⁵ שנית, היעדר חלוקת לאזורי בחירה מביא לתת-ייצוג של הפריפריה הגיאוגרפית.¹⁶ שלישית, השיטה הארצית תורמת באופן ניכר לנתק השורר בין בוחרים לנבחרים בישראל.

נגדם, נציג את אחד היתרונות הבולטים של חלוקה אזורית: הקשר הקרוב בין בוחר לנבחר. ומכאן גם הזדהות חזקה בין הבוחר לבין הנבחר, שחלק מתפקידו הוא לייצג גם את האינטרסים של המחוז שממנו הוא הגיע לפרלמנט; אכן, "הזיהוי עם המחוז מבטיח מידה של היענות ושל אחריות של נציג המחוז לתושביו".¹⁷ מכאן נסיק כי אימוץ של אזורי בחירה בשיטה של בחירות יחסיות מסייע

¹⁰ סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת קובע: "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות, ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת". ראו גם אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט החוקתי של מדינת ישראל** כרך ב - רשויות השלטון ואזרחות 557 (2005).

¹¹ על אחוז החסימה ראו: חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן "השיטה היחסית וסף החסימה החוקי במבט השוואתי" **תיקון שיטת הממשל בישראל** 31 (גדעון רהט, שלומית ברנע, עופר קניג וכן פרידברג עורכים, 2013).

¹² שוגרט, לעיל ה"ש 1, עמ' 680.

¹³ אטמור, לעיל ה"ש 2, עמ' 39: "כמעט בכל מדינות העולם נהוגה חלוקה לאזוריים או למחוזות בחירה. אפילו בלוקסמבורג, שבה חיים פחות מחצי מיליון תושבים, יש חלוקה פנימית לארבעה מחוזות".

¹⁴ רבים מתייחסים באופן אוטומטי למפלגות החרדיות אך חשוב להזכיר הרבה מפלגות סקטוריות שהיו בקואליציות בשנים האחרונות: החל ממפלגת רע"מ, מפלגות הציונות הדתית, מפלגות המייצגות את יוצאי חבר העמים לשעבר ומפלגת הגמלאים.

¹⁵ אמנון רובינשטיין ואדם וולפסון **באין ממשלה: איך לתקן את חוקי המשטר** 31 (2012).

¹⁶ חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן "שיטת הבחירות בישראל: דיאגנוזה" **תיקון שיטת הממשל בישראל** 22, 28-29 (גדעון רהט, שלומית ברנע, עופר קניג וכן פרידברג עורכים, 2013).

¹⁷ חן פרידברג וניר אטמור "שיטת בחירות יחסית אזורית" **תיקון שיטת הממשל בישראל** 22, 60, 61 (גדעון רהט, שלומית ברנע, עופר קניג וכן פרידברג עורכים, 2013).

בהגברת הקשר האישי בין בוחר לנבחר ומצמצם את החיסרון הנעוץ בנושא זה בשיטה היחסית אל מול השיטה הרובית. רוצה לומר כי בשיטה שבה יש חלוקה לאזורי בחירה נאלץ נבחר הציבור ב"יום הבחור" - ולמעשה במשך כל תקופת כהונתו - לשוב לבחוריו במחוז, לתת להם דין וחשבון על פעילותו בפרלמנט ולבקש את אמונם מחדש. כאן נדגיש כי נבחר ציבור אינו מבקש אמן ממיליוני אזרחים בכל רחבי המדינה, אלא מציבור מצומצם בהרבה ומוגדר במחוז הבחירה; ומכאן נהוג המושג "חבר הפרלמנט שלי" בכל אותן המדינות הנהוגות בשיטה זו.¹⁸ כלומר, בשיטה זו הבוחר יודע את הזהות של נציגו/יו בבית הנבחרים, והוא רשאי לפנות אליהם ולהביע את דעתו בנושאים שונים. יתרה מכך, בשיטה זו ישנן מדינות שאימצו אף מנגנון אקטיבי יותר לאחריותיות של חבר הפרלמנט כלפי ציבור בוחריו: הזכות להדיח חבר פרלמנט במהלך כהונתו בהתמלא תנאים מסוימים, הדחה שתתאפשר רק לאחר קבלת אישור של אחוז מסוים של הבוחרים במחוז הבחירה שאותו מייצג חבר הפרלמנט המועמד להדחה.¹⁹ ניכר שמנגנון מסוג זה מחזק את הקשר בין בוחר לנבחר ומחייב אחריותיות אפקטיבית של חבר הפרלמנט כלפי ציבור בוחריו.

קשר אישי זה בין בוחר לנבחר נעדר בשיטה הארצית הנהוגה בישראל. השיטה הארצית בכלל, וזו הנהוגה בישראל בפרט, מנתקת את הקשר הקרוב בין בוחר לנבחר, ולכן "שיטת הבחירות של ישראל היא דוגמה בולטת להיעדר קשר כזה, שכן המדינה כולה נחשבת למחוז בחירה אחד ואזורים נרחבים בה אינם זוכים לייצוג ממשי".²⁰ מצב זה מאפיין את הרוב המוחלט של הדמוקרטיות בעולם, רוצה לומר כי אף דמוקרטיה ותיקה בעולם לא אימצה שיטה יחסית-ארצית, ובכך נעדר גם בשיטה הישראלית אחד המאפיינים הבולטים של השיטה היחסית - חלוקה אזורית.²¹ כאן נציין את הולנד כדוגמה בולטת למדינה דמוקרטית שאמנם אימצה אזור בחירה ארצי, כמו ישראל, אך בפועל קיימת בה חלוקה למחוזות בחירה המשמשים להצגת רשימות שונות של מועמדים בכל מחוז, כאשר החלוקה הסופית של הקולות נמדדת ברמה הארצית. אין מדובר בשיטה ארצית שהורה, ולכן השוואתה של הולנד לישראל אינה מדויקת.²²

אין ספק כי היעדר החלוקה למחוזות בחירה מחלישה באופן מהותי את האחריותיות של הנבחר כלפי הבוחר.

ב. המאפיין השני נוגע לפתק ההצבעה הסגור. כאשר הבוחרת הישראלית ניגשת לקלפי ההצבעה ביום הבחירות נתונה בידה אפשרות בחירה מצומצמת - יש בידה קול אחד והיא רשאית לבחור באחת הרשימות שהעמידו את עצמן לבחירה. כאשר היא בוחרת באחד הפתקים היא תומכת, למעשה, באחת המפלגות ומעצם כך ובאופן בלתי מודע מאשרת את רשימת המועמדים שקבעה המפלגה.²³ המועמדים שישבו בבית הנבחרים יהיו מי שקבעה המפלגה לפי סדר הופעתם וכמספר המושבים שבהם זכתה בפועל. במקרה הטוב, תכיר הבוחרת חלק מרשימת המועמדים של המפלגה, ובמקרה הפחות טוב היא תכיר את האישים בשלושת המקומות הראשונים של רשימת מועמדי המפלגה. כלומר, בידי הבוחרת הישראלית יש פתק הצבעה קשיח וסגור, ואין ביכולתה, ביום הבחירות, להשפיע על זהותם של חברי הכנסת שיזכו במושבים מטעם המפלגה שהיא הצביעה לה. יתרה מכך, פתק ההצבעה אף אינו מעניק לה כל מידע בדבר זהות המועמדים של המפלגה שהיא מצביעה לה.²⁴ כאן נציין כי מדינות אחרות שמשמשות בפתק סגור מפצות על כך באמצעות חלוקה לאזורי בחירה. כך, למשל, היא ספרד שבה הגודל הממוצע של כל מחוז בחירה מניב כשבעה נציגים, ולכן רשימות המועמדים הקצרות של המפלגות בכל מחוז מאפשרות היכרות אישית בין הבוחרים לנבחרים למרות קיום פתק הצבעה סגור.²⁵

¹⁸ ראו, למשל, המערכת באתר האינטרנט של הפרלמנט הבריטי המאפשרת לכל אזרח למצוא את חבר הפרלמנט של המחוז שלו, תוך פירוט פעילותו הפרלמנטרית <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps>. כמו כן, חברי פרלמנט בבריטניה נפגשים אחת לשבוע עם בוחרים במחוז הבחירה שלהם, שומעים את מצוקותיהם ומספרים על פועלם בפרלמנט: <http://www.parliament.uk/get-involved/contact-an-mp-or-lord/contact-your-mp>.

¹⁹ Recall of MPs Act 2015.

²⁰ אטמור, לעיל ה"ש 2, עמ' 88.

²¹ שם, עמ' 51. מדינות נוספות שבהן נוהגת שיטה ארצית ללא חלוקה לאזורי בחירה הן: אוקראינה, נמיביה, סלובקיה, סרביה ורוסיה. ראו גם שוגרט, לעיל ה"ש 1, עמ' 680 המציין כי: "שיטת הבחירות הישראלית הנוכחית [...] היא ללא ספק הקיצונית ביותר מבין שיטות הבחירה המתקיימות לאורך זמן במדינות דמוקרטיות למהדרין".

²² פרידברג ואטמור, לעיל ה"ש 17, עמ' 61; שוגרט, לעיל ה"ש 1, עמ' 680.

²³ אטמור, לעיל ה"ש 2, עמ' 35-36.

²⁴ ישנן מדינות דמוקרטיות שבהן נהוג פתק הצבעה סגור, אך בפתק מפורטת רשימת המועמדים של המפלגה לפרלמנט. על אף שהפירוט בעיקרו סמלי ניכר שנודעת לו חשיבות מבחינת השקיפות כלפי הבוחר ומבחינת היידוע שלו בדבר זהות הנבחרים מטעמו לפרלמנט. ראו: חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן "שיטות בחירות רשימתיות סגורה, פתוחה למחצה ופתוחה" **תיקון שיטת הממשל בישראל** 46, 49 (גדעון רהט, שלומית ברנע, עופר קניג וכן פרידברג עורכים, 2013).

²⁵ שוגרט, לעיל ה"ש 1, עמ' 681.

במדינות דמוקרטיות רבות בעלות שיטה של בחירות יחסיות קיימת בעשורים האחרונים נטייה הולכת וגוברת לזנוח את הפתק הסגור ולאמץ פתק הצבעה פתוח, או פתוח למחצה, שבו ניתנת לבוחר אפשרות להצבעה אישית.²⁶ כלומר, לאמץ פתק ההצבעה המאפשר לבוחר להשפיע על הרכב הרשימה של המפלגה, ובכך למעשה להשפיע על זהות האנשים שייצגו אותו בפרלמנט. בדרך זו, גם כאשר נוהגת שיטה של בחירות יחסיות, מתעצם הקשר בין הבוחר לבחור. שהרי בשיטת פתק ההצבעה הפתוח חייבים המועמדים להציג עצמם לפני ציבור בוחרים במחוז הבחירה ולבקש את אמונם יחד עם מתן האמון במפלגה. כך למשל בשוודיה יכול הבוחר לסמן בפתק את המפלגה שהוא מצביע לה, ובכך ניתנת לו האפשרות לקבל את הרכב הרשימה שקבעה המפלגה, או לחלופין הוא יכול לסמן מועמד מסוים מטעם המפלגה שברצונו להכניס לפרלמנט. באפשרות אחרונה זו מועמדים המקבלים אחוזים מסוימים מהקולות במחוז הבחירה זוכים באופן אוטומטי למושב בפרלמנט, ללא קשר למיקומם ברשימה המקורית של המפלגה.²⁷ כמו כן, ישנן מדינות המעניקות לבוחר אפשרות רחבה יותר להשפיע על הרכב הרשימה במסגרת קיום "בחירות מקדימות ביום הבחירות".²⁸ כזו היא לדוגמה בלגיה, שבה רשאי הבוחר לסמן את המועמדים שהוא תומך בהם עד למספר המושבים המוקצים למחוז הבחירה, בדרך זו קובעים הבוחרים ביום הבחירות את סדר הרשימה של המפלגה. שיטה דומה קיימת גם בנורבגיה ובאיסלנד, שבהן רשאי הבוחר לדרג את המועמדים המועדפים בעיניו, ואף למחוק מועמדים מרשימת המפלגה שאינו מעוניין שיישבו בפרלמנט.²⁹ גם בסלובקיה, שבה – בדומה לישראל – אין חלוקה למחוזות, נקבעת שיטת הצבעה עם ממד אישי. במסגרתה כל בוחר זכאי לסמן עד ארבעה מועמדים מתוך רשימת המפלגה, והמועמדים שזכו ב-3% או יותר מסך הקולות הכשרים הם אלו שיזכו במושב פרלמנטרי, והשאר ישובצו לפי הרשימה המקורית של המפלגה.³⁰

אין ספק כי הוספת רכיב אישי לפתק ההצבעה מחזקת באופן ניכר את המחויבות של הנבחר כלפי ציבור בוחריו. בהתאמה לכך היא מחייבת גם קמפיין אישי מסוים שבו המועמדים מציגים את עצמם ומחויבים להוכיח את עצמם באופן אישי על מנת לקבל את אמון הציבור בהם, ולא רק את אמון אנשי המפלגה.

שיטת ממשל חריגה שאין דומה לה בעולם המערבי

21 דמוקרטיות החברות ב-OECD משתמשות בשיטות בחירה יחסיות, בדומה לישראל, ב-18 מתוכן הבוחר יכול להביע בקלפי את העדפותיו לגבי מועמדים ספציפיים, ובכך להשפיע על סדר המועמדים ברשימה ואף על בחירתם של מועמדים ספציפיים לפרלמנט.³¹ שפירא במחקרו הציג חלוקה של 21 הדמוקרטיות לארבעה סוגי פתקי הצבעה, כדלקמן:

פתק הצבעה סגור - 3 מדינות (ישראל, פורטוגל וספרד). בשיטה זו מצביע הבוחר לרשימה כולה, ואין לו שום יכולת השפעה על זהות המועמדים הספציפיים שייבחרו לפרלמנט.

פתק הצבעה פתוח למחצה - 11 מדינות (בלגיה, דנמרק, יוון, צ'כיה, איסלנד, אוסטריה, סלובניה, סלובקיה, שבדיה, נורבגיה ולטביה). בשיטה זו מפורטים על גבי פתק ההצבעה שמות וסדר המועמדים של כל רשימה. הבוחר צריך להכריע באיזו רשימה הוא תומך, ואז עומדות בפניו שתי חלופות: להצביע לרשימה כפי שהיא או להביע את העדפותיו לגבי מועמד או מועמדים ספציפיים ברשימה שבה הוא תומך.

²⁶ פרידברג, אטמור וקנפלמן, לעיל ה"ש 24, עמ' 47.

²⁷ שם, עמ' 52.

²⁸ אטמור, לעיל ה"ש 1, עמ' 35-36.

²⁹ פרידברג, אטמור וקנפלמן, לעיל ה"ש 24, עמ' 55.

³⁰ שם, עמ' 46-55.

³¹ אסף שפירא **חיזוק הקשר בין הציבור לבחיריו** המכון הישראלי לדמוקרטיה (12.3.2019).

פתק הצבעה פתוח - 5 מדינות (הולנד, פינלנד, פולין, אסטוניה וצ'ילה). שיטה זו דומה לשיטת הפתק הפתוח למחצה, אך לעומתה - הבוחר חייב להביע את העדפתו לגבי מועמדים ספציפיים ברשימה שבה הוא תומך, ואין לו כלל אפשרות להצביע לרשימה כפי שהיא.

פתק הצבעה חופשי - 2 מדינות (לוקסמבורג ושווייץ). בשיטה זו, הבוחר יכול להביע תמיכה במועמדים ממפלגות שונות.

חשוב לשוב ולהדגיש כי בקרב המדינות הדמוקרטיות המערביות לא קיימת ולו מדינה אחת אשר משלבת את כל המאפיינים של שיטת הבחירות בישראל - יחסיות, ארציות ופתק סגור - יחדיו!³² על כך ניתן ללמוד מהנתונים ההשוואתיים המפורטים בטבלה 1 שלהלן. ומשמעות הדבר כפי שציין פרופ' קליין הוא כי:

המשטר הפרלמנטרי הישראלי מבוסס על עקרונות קונסטיטוציוניים שונים לגמרי מכל משטר פרלמנטרי אחר, וזאת עקב הפעלת שיטת הבחירות היחסית-ארצית... אין פירושו של דבר, שהפרלמנטריזם אינו קיים או אינו פועל. פירוש הדבר שזהו פרלמנטריזם שאין דומה לו במשפט ההשוואתי... נראה לנו, שמדינת ישראל פיתחה צורת משטר מקורי שאין דומה לו כיום.³³

אין עוררין על כך כי שיטת הבחירות בישראל אינה מאזנת באופן ראוי בין כלל המטרות העומדות בבסיס הבחירות הדמוקרטיות, אדרבא: והיא מעניקה העדפה ברורה להבטחת הייצוגיות על פני שאר מטרותיהן של הבחירות. כאמור, בישראל נהוג שילוב ייחודי של מאפיינים בשיטת הבחירות, שילוב אשר מעמיד אותה כסמן קיצוני בקרב משפחת שיטות הבחירה היחסיות.³⁴

אכן, במשך השנים נמתחה ביקורת רבה על שיטת בחירות זו והוצעו רפורמות רבות לשינויה, שתכליתן הוא שילוב ממדים אזוריים ואישיים בשיטה.³⁵ לדעתנו בשילוב זה יובטח איזון ראוי יותר בין המטרות העומדות בבסיס הבחירות הדמוקרטיות, ויהיה בכך כדי למתן את השיטה הקיצונית היחסית הקיימת בישראל.

עד שרפורמה שכזו תצא מהכוח לפועל נמשיך להיות עדים לאחריותיות-החסר של חברי הכנסת כלפי הציבור מצד אחד, ולאחריותיות-היתר של חברי הכנסת כלפי ראשי המפלגה או קבוצת אינטרס פנים-מפלגתית מצומצמת (שלעיתים יתכן שאף אינה מצביעה למפלגה בפועל) מצד שני. בסיכומי של דבר משמעות דיכוטומיה זו היא כי **"בהשוואה לדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות הקשר האלקטוראלי בישראל בין ציבור הבוחרים לנציגיו בכנסת, אם כיחידים ואם בממשלה כקולקטיב, הוא קשר רופף"**.³⁶

³² לפירוש של שיטות הבחירות ב-35 דמוקרטיות מערביות ראו: חן פרידברג, ניר אשמור ואנה קנפלמן "ריכוז המלצות" **תיקון שיטת הממשל בישראל** 117-118 (גדעון רהט, שלומית ברנע, עופר קניג וחן פרידברג עורכים, 2013).

³³ קלוד קליין "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי" **משפטים** ה' 308, 335, 339 (התשל"ג-ל"ד).

³⁴ Lijphart, לעיל ה"ש 4, עמ' 152.

³⁵ על הביקורת וההצעות לשינוי ראו, למשל, אשמור, לעיל ה"ש 2, עמ' 13-16; חן פרידברג, ניר אשמור ואנה קנפלמן, לעיל ה"ש 32, עמ' 114-119; רובינשטיין ווולפסון, לעיל ה"ש 15, עמ' 149-230, שם מפרטים המחברים את ההצעות השונות לשינוי שיטת הבחירות בישראל, שנדונו במהלך השנים. כן ראו שוגרט, לעיל ה"ש 1, עמ' 687-

³⁶ שוגרט, לעיל ה"ש 1, עמ' 700.

חלוקה לאזורי ובחירה וסוג פתק הצבעה במדינות אירופה בהן נהוגה שיטת בחירות יחסית

מדינה	מושבים בבית הנבחרים	מספר אזורי בחירה	שווח הגודל של אזורי הבחירה	גודל ממוצע של מחוז בחירה	סוג פתק הצבעה
ישראל	120	1	120	120	סגור
ספרד	350	50	2-35	7	סגור
פורטוגל	230	22	1-55	10.5	סגור
אלבניה	140	12	4-32	11.6	סגור
אוסטריה	183	9	7-36	20	סגור
בלגיה	150	11	4-24	13.6	פתוח
קרואטיה	151	10(2) ³⁷	14	10	פתוח
קפריסין	80	6	3-21	13.6	פתוח
צ'כיה	200	14	5-25	14.3	פתוח
דנמרק	175	10	2-16	13.5	פתוח
אסטוניה	101	12	6-13	8.4	פתוח
פינלנד	200	15	1-33	13.3	פתוח
יוון	300	57	1-36	5.1	פתוח
איסלנד	63	6	10-11	10.5	פתוח
אירלנד	158	40	3-5	3.9	פתוח
לטביה	100	5	13-32	20	פתוח
לוקסמבורג	60	4	7-23	15	פתוח
מלטה	65	13	5	5	פתוח
הולנד	150	18	-	³⁸ -	פתוח
נורבגיה	169	19	3-16	8.9	פתוח
פולין	460	41	7-19	11.2	פתוח
סלובקיה	150	1	150	150	פתוח
שוודיה	349	30	2-39	11.6	פתוח

³⁷ בקרואטיה קיימים 10 מחוזות בחירה רגילים, שווים בגודלם, ומהם נבחרים 140 נציגים (10 נציגים מכל מחוז), ושני מחוזות בחירה לקרואטים הנמצאים ברחבי העולם ולמיעוטים.

³⁸ בהולנד, המפלגות מציגות רשימות מועמדים שונות בכל מחוז בחירה, ואולם, מספר המושבים שכל מפלגה מקבלת נספר ברמה הארצית, כך ששיטה זו משלבת בין חלוקה לאזורי בחירה והיכרות אישית יותר עם המועמדים ובין יחסיות שהורה בכל הנוגע לחלוקת המושבים בפרלמנט.

ELECTION DE LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS
CIRCONSCRIPTION ELECTORALE DE LA PROVINCE DE LUXEMBOURG

13 JUIN 2010

ELECTION DE 4 MEMBRES DE LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS

5 PS	6 MR	8 CDH	12 2COLO	14 R.W.F.	16 ptb+	18 FRONT DES GAUCHES	20 MS PLUS	22 PARTI POPULAIRE	24 WALLONIE d'abord!	25 BELG.UNIE
1 COURARD Philippe	1 COLLARD Philippe	1 LUGEN Benoit	1 THIBAUT Claude	1 SANDERSON Alan	1 ENLEET Myriam	1 CAHEN Nicolas	1 COLPARD Olivier	1 SANDERSON Olivier	1 LIGET Pascal	1 FOUQUELET Gilbert
2 BORDO Sylvain	2 LAFITE Anne	2 FOUQUELET Isabelle	2 GARDON Roman	2 LAURENT HEINETS Anniek	2 FASSAG Patrick	2 DIEZ Bernard	2 LUNDA Claire	2 EDWARD DE WILSON FREDERIQUE	2 GASSARD Christiane	2 BOFF Gilbert
3 CAMPELA Anne	3 WEIER Marie-Claire	3 KRISCH Christophe	3 BOGIRON Francis	3 GEMERIN DEBRET Jean-Mathieu	3 FRAGER Françoise	3 DEL DEBBO Myriam	3 CAYS Eric	3 DANIEL Luc	3 TROMPETTE Jean	3 de HEMPHINE Florence
4 STOFFER Franck	4 JACQUET Michel	4 BOICHOE Andre	4 ROU Françoise	4 NEVEU Christophe	4 LEHANE Christian	4 JONCKEL Michel	SUPPLEANTS	4 EDWARD Christophe	4 LEVIGNE Melissa	4 SALSIN Jean-Marc
SUPPLEANTS	SUPPLEANTS	SUPPLEANTS	SUPPLEANTS	SUPPLEANTS	SUPPLEANTS	SUPPLEANTS	SUPPLEANTS	SUPPLEANTS	SUPPLEANTS	SUPPLEANTS
1 PROFFET Anne	1 PEDROFF Benoit	1 ARENS Jean	1 PETIT Antoine	1 SANDERSON Alan	1 ZAMARA Daniel	1 BEGON Bernard	1 CAYS Eric	1 SANDERSON Olivier	1 GASSARD Christiane	1 COETER Jo
2 REYER Christophe	2 BASSI Charles	2 MERY Thomas	2 GUYARD Isabelle	2 DE CLERCQ Christophe	2 ROHMANN Gertraud	2 ALICIAN Myriam	2 COLPARD Olivier	2 EDWARD DE WILSON FREDERIQUE	2 BETHES Gertie	2 DE WILCKE Catherine
3 BRYNDEN Steve	3 SAUR Cedric	3 WANDEN ENDE-CHAPPELIER Annek	3 DE FAVREAU Paul	3 DEBART Francis	3 BELLENS Mathieu	3 DIEZ Frederic	3 FANCHIEUX Jean	3 DANIEL Luc	3 LEVIGNE Melissa	3 BEAUCOURT DANIEL Pascale
4 SCHMIT Michel	4 ABBY Melissa	4 BALTHAZARD Christophe	4 GIFFIN Anne	4 ROEDERER Annek	4 MANGAMME Catherine	4 EDWARD Christophe	4 DE WILCKE Catherine	4 EDWARD Christophe	4 TROMPETTE Jean	4 DELAUNAY Vincent
5 NEUBURG Marc	5 NEEL Marlene	5 DELBIE Eric	5 STELMAN Nicolas	5 DELBIE Yvette	5 HOFFGREN Kathleen	5 ANGIO Andy	5 SIMONIN Audrey	5 DANIEL Luc	5 LEMAITRE Stephane	5 WISSIAS Hubert
6 FALLOT Sebastian	6 FERRARD Yves	6 FURBER Daniel	6 DEWANT Christine	6 HELMANN René	6 FELLER Guillaume	6 HORMAN Denis		6 SANDERSON Olivier	6 LEIGT Pascal	6 BOFF Gilbert

Navn på partiliste
Storingsvalget 20xx i fylkesnavn

- Se veiledning på baksiden
- Brett stemmeseddel med farget side ut

Nr	Stryk	Nr	Stryk
1. <input type="checkbox"/> Arial Regular 12 pt Arial Regular 8 pt	<input type="checkbox"/>	16. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
2. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	17. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
3. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	18. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
4. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	19. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
5. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	20. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
6. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	21. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
7. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	22. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
8. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	23. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
9. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	24. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
10. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	25. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
11. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	26. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
12. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	27. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
13. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	28. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
14. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	29. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>
15. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>	30. <input type="checkbox"/> Fornavnxxxx Ettemavnxxxxxxxxxx F. YYYY, ev. øvrig informasjon jf. valgloven § 6-1	<input type="checkbox"/>

00000000000000000000

10

99999999

פתק הצבעה פתוח - כיצד זה עובד?

במדינות רבות עם שיטת בחירות יחסית ניתנת לבוחר, בבואו לקלפי, הזכות להביע את העדפותיו לגבי מועמדים ספציפיים, ובכך למעשה להשפיע על סדר המועמדים ברשימה ועל בחירתם. היבט זה בשיטת בחירה מכונה "הצבעת העדפה" (Preferential Voting).³⁹ ניתן לציין שלושה משתנים המשפיעים על אפקטיביות השיטה: (1) מספר הבחירות שניתן לבצע בשופס הבחירה; (2) סוג הבחירה שניתן לבצע בפתק ההצבעה - הצבעת העדפה או הדחה; (3) רף המצביעים שנדרש על-מנת לחולל שינוי ברשימה המוצעת, או במילים אחרות: התנאים בהם נבנה סדר הרשימה; (4) גודלו של מחוז הבחירה - מספר המושבים המועמדים לבחירה בכל מחוז. שילוב מרכיבים אלו הוא-הוא הקובע את כוח ההצבעה של הבוחר בשיטה של הצבעת העדפה. כאמור, משתנים אלה באים לידי ביטוי באופן שונה בין שיטות הבחירה, ומכאן שהם פועלים בצורה שונה בין מדינה למדינה.⁴⁰

במבט השוואתי ניתן לציין שתי שיטות עיקריות שמקיימות הצבעת העדפה:

פתק "חצי פתוח" - שיטה זו מכונה "חצי-רשימתית" או "רשימתית למחצה" או "רשימה גמישה" (Flexible List). בשיטה זו ניתנה למפלגה האפשרות להציע רשימת "ברירת מחדל", וכך ניתנת אפשרות לבוחר בקלפי לא לקבל את סדר המועמדים ברשימה כפי שהוא ולהתערב בסדר הצגתם. רוצה לומר כי בשיטת זו המצביע רשאי לבחור האם להצביע לרשימת המפלגה או להתערב בתוכנה.

מימוש מעשי של שיטה זו מתבצע בשתי דרכים שונות: האחת מכונה "גישה מצומצמת", והשנייה "גישה מורחבת". ההבדל בין השיטות הוא כמות המועמדים שניתן לסמן בשופס ההצבעה.⁴¹

• **פתק חצי פתוח בשיטה מצומצמת -** בחלופה זו יכול המצביע לקבל את הרשימה שהציעה המפלגה (רשימת "ברירת המחדל") או לסמן בשופס הבחירה מועמד אחד המועדף עליו. במידה ואותו מועמד קיבל מספר קולות מסוים אזי בספירת הקולות הוא יקבל מושב בפרלמנט בעדיפות ביחס לשאר חברי מפלגתו ובהתאם לכמות המושבים שזכתה המפלגה. כיצד זה עובד? במידה ורשימה מסוימת קיבלה כמות קולות המזכים אותה ב-5 מושבים, ומועמד שהוצב במקום ה-7 קיבל כמות קולות מספקת של "העדפה אישית", אזי יהיה הוא בין חמשת המועמדים שייכנסו לפרלמנט, וכל המועמדים שעקף יידחקו לאחור.

³⁹ הספרות האקדמית בנושא שיטות בחירה מבחינה בין סוגים שונים של שיטות בחירה רשימתיות. במסמך זה הסתמכנו על הספרות המרכזית והסיווגים המאפיינים היבטים שונים של הצבעת העדפה בתוך שיטה רשימתית. ראו: Shugart, Matthew. "Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead." In: Gallagher and Mitchell (eds) The Politics of Electoral Systems. New York: Oxford University Press, 2006: 25-55; Colomer, Josep Maria. Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems. Colchester, UK: ECPR Press, 2013; Norris, Pippa. Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior. Cambridge: Cambridge University Press, 2004; Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." Electoral Studies 14.4 (1995): 417-439; Katz, Richard. "Intraparty Preference Voting." In: Grofman and Lijphart (eds). Electoral Laws and Their Political Consequences, New York: Agathon, 1986: 85-103; Karvonen, Lauri. "Preferential Voting: Incidence and Effects." International Political Science Review 25.2 (2004): 203-226

⁴⁰ בלאיס ציין שלושה מאפיינים של בחירות: 1. כללים (מבנה הצבעה, מושא הצבעה, מספר ההצבעות וסוג ההצבעות). 2. מחוז (סוג המחוז וגודלו). 3. נוסחה (רוב, ריבוי, יחסי או מעורב). במסמך זה התמקדנו בקטגוריית "כללים", והשאירו את שאר הקטגוריות קבועות. Blais, Andre. "The Classification of Electoral Systems." European Journal of Political Research 16.1 (1988): 99-110

⁴¹ פרידברג, אטמור וקופלמן, לעיל ה"ש 24, עמ' 52.

מדינה	מספר העדפות לבחירה	מספר אזורי בחירה	טווח הגודל של אזורי הבחירה	רף - תנאי לשינוי ברשימה וקביעתה
אוסטריה	1	9	7-36	16.8% מהמצביעים לרשימה, או מחצית ממספר הקולות המזכה במושב
בולגריה	1	31	4-16	7% מהמצביעים לרשימה
דנמרק	1	10	13.5	דירוג בהתאם לחלקו של המועמד מהקולות לרשימה בתוספת העדפות אישיות
שבדיה	1	30	2-34	5% מהמצביעים לרשימה
קוראטיה	1	12	3-14	10% מהמצביעים לרשימה

הערות: במדינות בהן יש בית עליון ובית תחתון - הנתונים מתייחסים לבית התחתון. במדינות בהן קיימת שיטה מעורבות האמור לעיל מתייחס רק לחלק בשיטה המקיים הצבעת העדפה. במדינות אלו אין אפשרות להצבעת הרחה. הנתונים אוגדו מהמקורות הבאים: Inter-Parliamentary Union (IPU) PARLINE Database on National Parliaments: [http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp]; Organization of Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) Elections Reports [https://www.osce.org/odihr/elections]; Alan Wall, "Open List Proportional Representation" IDEA (2021) [https://www.idea.int/sites/default/files/publications/open-list-proportional-representation.pdf].

מחקרים מלמדים כי השימוש בשיטה זו מביא להצלחה מוגבלת במימוש ההעדפות הבוחרים. כך למשל באוסטריה ישנן עדויות על-כך שהמועמדים שמקבלים את מרב הקולות הם המועמדים שממילא שובצו במיקום גבוה ברשימה, כך שהשימוש בפתק החצי-פתוח אינו אפקטיבי דיו. אכן, ניכר שעם הזמן מצביעים הבינו את מידת השפעתם הנמוכה והפסיקו להצביע למועמדים ספציפיים, אלא קיבלו את הרשימה כפי שהציעה המפלגה - ובכך מעורבותם של המצביעים הלכה ופחתה.⁴² עדות נוספת להצלחה מוגבלת זו אנו מוצאים בדנמרק שבה כמות האנשים המקבלים את רשימת המפלגה - ולא מצביעים פרטנית למועמדיה - עולה על מחצית מהמצביעים, דבר המקשה על מועמדים לחצות את רף הקולות הנדרש עבור ההצבעה האישית.⁴³

לעומת זאת נציין כי בקוראטיה, שבה שיטה זו עדיין צעירה ופעלה במערכות בחירות בודדות בלבד, ישנה הענות גבוהה של הציבור הבוחרים לסמן העדפות. אולם, רובן של ההצבעות ניתנות למועמדים שמקומם ברשימת המפלגה ממילא גבוה. בכך, כאמור וכפי שהוזכר לעיל, השפעת הבוחר על שינוי הרשימה היא חלקית בלבד עד נמוכה.⁴⁴ נתונים דומים לאלו עולים גם ממדינות בהן השיטה ותיקה, כמו שבדיה, מדינה זו שבה אחוז המעורבות האזרחית גבוהה, אך השפעתם מינורית.⁴⁵ מסקנה דומה שעולה גם מניתוח הנתונים ממדינות נוספות.⁴⁶

Müller, Wolfgang C. "Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects." In: Gallagher and Mitchell (eds) The Politics of Electoral Systems. New York: Oxford University Press, 2006:397-416; Müller, Wolfgang C. "Austria". In: Robert Elgie (eds) Semi-Presidentialism in Europe, Oxford: Oxford University Press, 1999: 22-47; Passarelli, Gianluca. Preferential Voting Systems Influence on Intra-Party Competition and Voting Behaviour. Cham: Springer International Publishing, 2020: 128

Elklit, Jørgen. "Denmark: Simplicity Embedded in Complexity (or Is it the Other Way Round?)." In: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds) The Politics of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press, 2006: 453-471; Elklit, Jørgen. Preferential Voting in Denmark: How, Why, and to What Effect? Prepared for Delivery at ECPR General Conference, 2011, August 24-27, Reykjavik, Iceland; Passarelli, above, 161

Passarelli, above, 153-4

Lauri Karvonen, The Personalization of Politics: A Study of Parliamentary Democracies, Colchester: ECPR Press 2010: chapter 2

Passarelli, above note 42, chapter 4

• **פתק חצי פתוח בשיטה המורחבת** - בשיטה המורחבת רשאי הבוחר לקבל את רשימת המפלגה או להצביע בעד מספר מועמדים, ובחלק מהמדינות אף להצביע עבור מחיקת מועמד מהרשימה ("הצבעת הדחה"). בשיטה זו מחשבים את המושבים שכל מפלגה קיבלה בהתאם לסך הקולות שלה, ולאחר מכן מסדרים את הרשימה בהתאם למועמדים שחצו את רף ההצבעות האישיות, ומוציאים את המועמדים שהמצביעים הדיחו מהרשימה, במידה ואפשרות זו קיימת.

טבלה 3

מדינות עם פתק חצי פתוח בשיטה המורחבת

מדינה	מספר העדפות	אפשרות הדחה	מספר אזורי הבחירה	גודל ממוצע של איזור בחירה	רף - תנאי לשינוי ברשימה וקביעתה
איסלנד	אין הגבלה	יש	6	10-11	50% מהמצביעים לרשימה
בלגיה	אין הגבלה	אין	11	4-24	יחס קולות/מושבים לרשימה
סלובקיה	עד 4	אין	1	150	3% מהמצביעים לרשימה
קפריסין	כתלות בגודל המחוז (1-5)	אין	6	3-21	דירוג בהתאם להעדפות שזכה המועמד
יוון	כתלות בגודל המחוז (1-5)	אין	57	1-36	דירוג בהתאם להעדפות שזכה המועמד
צ'כיה	עד 4	אין	14	5-25	5% מהמצביעים לרשימה
ליטא	עד 5	אין	1	70	דירוג בהתאם להעדפות שזכה המועמד
נורבגיה	אין הגבלה	יש	19	3-16	50% מהמצביעים לרשימה

הערות: במדינות בהן יש בית עליון ובית תחתון - הנתונים מתייחסים לבית התחתון. במדינות בהן קיימת שיטה מעורבת האמור לעיל מתייחס רק לחלק בשיטה המקיים הצבעת העדפה. הן השיטה היוונית הן השיטה הקפריסאית מקיימות מנהג של שריונים למועמדים מסוים ברשימותיהם. הנתונים אוגדו מהמקורות הבאים: Inter-Parliamentary Union (IPU) PARLINE Database on National Parliaments [<http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>]; Organization of Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) Elections Reports [<https://www.osce.org/odihr/elections>]; Alan Wall, "Open List Proportional Representation" IDEA (2021) [<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/open-list-proportional-representation.pdf>].

ממצאי הטבלה מעידים כי הצלחת שיטה זו שונה בין מדינות וכי בכל מדינה היא פועלת אחרת. בנורבגיה, למשל, נדרש רוב של 50% מהמצביעים על-מנת להביא לשינוי ברשימה, והיות והציבור לא תופס את הרשימה כפתוחה - בפועל שיטה זו מתפקדת כשיטה סגורה.⁴⁷ עד כדי כך שיש חוקרים שטענו שנורבגיה "לעולם לא הייתה שיטה פתוחה".⁴⁸

Valdini, Melody Ellis. "Electoral Institutions and the Manifestation of Bias: The Effect of the Personal Vote on the Representation of Women." ⁴⁷

.Politics & Gender 9.1 (2013): 76-92

.Passarelli, above note 42, 190 ⁴⁸

תמונת ראי לשיטה הנורבגית היא השיטה הסלובקית, כאשר לעומת נורבגיה ניתן לציין כי סלובקיה מאופיינת באחוז השתתפות גבוה בהצבעת העדפה ובאופי הפעיל של שיטתה, וכך למשל בבחירות 2013 בסלובקיה למעלה מ-80% מהמצביעים הצביעו בהצבעת העדפה. אדרבא: עם השנים בסלובקיה שינו את רף המעבר הנדרש, שכיום עומד על 3% והורידו סעיפים מקשים נוספים.⁴⁹ אמנם, סלובקיה היא מקרה ייחודי - שבו 150 חברי-פרלמנט נבחרים במחוז בחירה אחד, וכך לשיטת העדפה בה יש השפעה על תחלופה של חברי-פרלמנט, אולם חשוב להדגיש כי רובם לא נכנסו דרך מנגנון הצבעה אישית, אלא דווקא דרך רשימות ברירת המחדל. עובדה זו מצביעה על השפעת השיטה על התנהגות המפלגות מראש בעת קביעת הרשימה לפרלמנט, נוכח הידיעה כי לבוחרים יש אפשרות להביא לשינוי ברשימה שהציגה המפלגה.⁵⁰

בדומה לסלובקיה גם ליטא מציגה מחוז בחירה יחיד גדול יחסית. ונמצא כי בשיטת הבחירות המעורבת במדינה זו מחצית מחברי הפרלמנט נבחרים במחוזות יחידים ומחציתם האחרת נבחרים ב"מחוז ארצי" בן 70 חברים, כאשר לכל מצביע יש אפשרות לסמן העדפה ל-5 מועמדים במחוז הארצי. לאחר קביעת מספר המנדטים שבהן זכתה המפלגה מודרגים המועמדים המתמודדים מטעמה במחוז הבחירה הארצי בהתאם לסדר העדפת ציבור המצביעים, והם אלה שזוכים במנדטים הארציים לפי דירוג העדפות זה. נמצא כי שיטה זו אכן מצליחה לייצר שינויים רבים במפת המפלגות, יתרה מזאת: בעזרת מנגנון העדפה זה שיטה זו מצליחה להגיע לאחוזי הצבעה גבוהים, דהיינו: לרתום השתתפות גבוהה של הציבור ביום הבחירות.⁵¹

מדינה נוספת שפועלת בשיטה המורחבת היא בלגיה, שבה ניתן לבחור את כל המועמדים במחוז הבחירה ברשימת העדפה. אולם השפעת שיטה זו היא נמוכה, שכן על-מנת שמועמד יזכה במושב בפרלמנט עליו לזכות במספר קולות העדפה גבוה,⁵² ומכיוון שלרוב רף זה לא מושג יוצא שהמועמדים הראשונים ברשימה הם אלו שיוצאים נשכרים: המועמד הראשון ברשימה המפלגתית נהנה מתוספת הצבעות רשימתיות (הצבעות למפלגה שלא הפגינו העדפה למועמד) עד שיעבור את הרף, כך גם לגבי המועמד הבא ברשימה, וכך עד תום הקצאת הצבעות הרשימתיות. במקרה ונותרו מושבים פנויים נקבע כי סדר הזכייה בהם יתבסס על מספר קולות ההעדפה שקיבל כל מועמד. מכאן ששיטה זו מעניקה יתרון רב למועמדים בראש הרשימה, כך שישנו קושי רב למצביעים להשפיע באופן אמיתי על שינוי סדר הרשימה.⁵³

מקרה כזה מתקיים גם ביוון, שבה קיימת היענות גבוהה יחסית להצבעת העדפה בזכות האפשרות להצביע ל-20% מהמועמדים של רשימה מסוימת.⁵⁴ אולם, אף כאן מרבית קולות העדפה מרוכזים בקרב מועמדים ספציפיים, ומכאן שגם במקרה של יוון ישנה חלוקה לא שוויונית של הקולות, מה שמלמד על ריכוזיות גבוהה של הצבעה אישית סביב מועמד אחד או בודדים. אולם מעניין לציין כי גם ריכוזיות שכזו מביאה לתחלופה גבוהה של חברי פרלמנט בזכות הצבעה האישית - כלומר: להצבעה האישית ישנה השפעה בפועל.⁵⁵ האמור לעיל מעיד שהשיטה החצי-פתוחה נותנת פתח רחב של אפשרויות לציבור להשפיע על הרשימה: המצביע יכול להחליט האם לקבל את הצעת המפלגה או לאו. אפשרות זו חשובה כיוון שהיא מונעת סימון 'עיוור' של מצביעים שמעוניינים בפתק המפלגתי בלי עיון פנימה במועמדים עצמם, ומבטאת יחס של אמון במפלגה ומחזקת היבטים חשובים בתפקודה. אולם בכל הנוגע להצלחת שיטה אחת על אחרת חשוב להתייחס לשלושת הפרמטרים שצוינו מעלה: (1) כמות הצבעות העדפה, (2) גודל מחוז הבחירה (3) והרף הנדרש לשינוי; מבחינתנו הם-הם אלו שיכריעו בשאלה האם הצבעת ההעדפה תהיה אפקטיבית אם לאו..

⁴⁹ Beblavý, Miroslav, and Marcela Veselkova. "Preferential Voting and the Party: Electorate Relationship in Slovakia." *Party Politics* 20.4 (2014): 521-532.

⁵⁰ André, Audrey et al. "Party Nomination Strategies in Flexible-List Systems." *Party Politics* 23.5 (2017): 589-600.

⁵¹ Massicotte, Louis. "Mixed Systems". In: Josep M. Colomer (eds) *Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*, Colchester: ECPR Press, 2011: 99-118.

⁵² מספר קולות השווה למספר הקולות שקיבלה המפלגה במחוז הבחירה חלקי מספר המושבים שזכתה לו במשוב, ותוספת 1.

⁵³ De Winter, Lieven. "Belgium: Empowering Voters or Party Elites?" *The Politics of Electoral Systems* (2005): 417-432.

⁵⁴ מספר הצבעות משתנה בהתאם לגודלו של המחוז וסך הצבעות נע בין 1 ל-5.

⁵⁵ Passarelli, above note 42, 173-7.

פתק פתוח - בשיטה הפתוחה לא קיימת אפשרות לבחור ברשימת ברירת המחדל של המפלגה, והבוחר חייב לסמן לפחות מועמד אחד מתוך הרשימה המוצעת לפניו.

אנו נוכחים לראות שונות רבה ביישום שיטה זו בקרב מדינות שונות:

טבלה 4

מדינות עם פתק הצבעה פתוח

מדינה	מספר העדפות	אפשרות הדחה	מספר אזורי הבחירה	גודל ממוצע של איזור בחירה	רף - תנאי לשינוי ברשימה וקביעתה
לטביה	אין הגבלה	יש	5	13-32	דירוג בהתאם לסך העדפות / הדחות שזכה המועמד
פולין	1	אין	41	7-19	דירוג בהתאם להעדפות שזכה המועמד
הולנד	1	אין	1(18)	150	25% מסך הקולות הנקוב למנדט
פינלנד	1	אין	15	1-33	דירוג בהתאם להעדפות שזכה המועמד
אסטוניה	1	אין	12	6-13	מושב מחוזי: 10% מ-Hare quota מושב ארצי: 5% מה-Hare quota המחוזי

הערות: במדינות בהן יש בית עליון ובית תחתון - הנתונים מתייחסים לבית התחתון. במדינות בהן קיימת שיטה מעורבת האמור לעיל מתייחס רק לחלק בשיטה המקיים הצבעת העדפה. הנתונים אוגדו מהמקורות הבאים: <http://archive.ipu.org/parline-e/>; Inter-Parliamentary Union (IPU) PARLINE Database on National Parliaments [parlinesearch.asp]; Organization of Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) Elections Reports [https://www.osce.org/odihr/elections]; Alan Wall, "Open List Proportional Representation" IDEA (2021) [https://www.idea.int/sites/default/files/publications/open-list-proportional-representation.pdf].

ממצאי הטבלה מעידים על כך שבפולין המועמדים רשומים תחת מפלגה מסוימת, וכל קול שמקבל מועמד מסוים נרשם לטובת המפלגה שאליה הוא שייך. כך מחשבים את מספר הקולות שקיבלה המפלגה ומכאן את מספר המושבים שלהם היא זכאית, ולאחר מכן מחשבים את סדר הכניסה בהתאם לכמות ההצבעות לכל מועמד (ללא רף כניסה). ההטיה המרכזית בשיטה זו היא סדר הצגת המועמדים לבוחר, שכן למועמדים שנרשמים בתחילת הטופס ישנה עדיפות על פני מועמדים בסוף הרשימה.

לעומת פולין, בפינלנד מתמודדים עם עניין זה באופן שונה: רשימת המועמדים מאורגנת לפי סדר אלפבטי. אולם, בדומה לפולין, בפועל אכן נצפית הצבעת יתר למועמדים שמופיעים בתחילת הרשימה מול מועמדים הרשומים בסופה.⁵⁶

לעומתן, בהולנד ישנו מנגנון המאפשר "לעקוף" את הצבעת ההעדפה שבמסגרתו ניתן להצביע לראש הרשימה והצבעה זו נחשבת כהצבעה לרשימה כולה. משמעות הדבר היא שמצביעים רבים לא מממשים את זכותם להביע העדפה במועמד מסוים. אכן, מחקרים הראו כי מרבית המצביעים בהולנד פועלים בדרך זו. מכאן עולה המסקנה כי שבאופן פרקטי, ולמרות כוונתה, שיטת הבחירות בהולנד אינה מתפקדת כשיטה פתוחה.⁵⁷

⁵⁶ Raunio, Tapio. "Finland: One Hundred Years of Quietude." *The Politics of Electoral Systems* (2005): 471-493

⁵⁷ Andeweg, Rudy B. "The Netherlands: The Sanctity of Proportionality." In: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds) *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2005: 491-510

דפוס מעניין, וחריג, של שיטה אנו פוגשים בלטיביה, בה כל מצביע יכול להביע העדפה או דחיה לגבי כל מועמד ברשימת המפלגה. בשיטה זו המועמדים ממלאים את המושבים להם זכתה המפלגה בהתאם לדירוגם, כאשר הדירוג של כל מועמד מחושב על פי סך ההצבעות למפלגה בתוספת הצבעות ההעדפה בו תוך קיזוז (החסר) הצבעות הדחיה (ההדחה) נגדו. שיטה זו מאפשרת למצביעי הרשימה להביע עמדה אישית לגבי מועמדים רבים, והכרעתם בסופו של דבר היא הקובעת את הרכב הרשימה.

הצבעת העדפה - יתרונות וחסרונות

הצבעת העדפה עשויה לטמון בחובה לא מעט יתרונות לצד חסרונות. אלו חייבים להיות שקופים וברורים הן כאשר בוחרים שיטת בחירות הן כאשר מתאימים את שיטה לתרבות פוליטית קיימת ולתנאים פוליטיים נוספים. להלן אמות מידה להערכה של שיטת בחירות עם הצבעת העדפה:

חיזוק הקשר בין בוחר לנבחר ואחוז הצבעה גבוה - יתרונה הבולט ביותר של השיטה הוא כנראה יכולתה להביא לידי מעורבות גדולה יותר של הבוחר בתוך הרכב האנושי של הפרלמנט עצמו. בכך שיטת הצבעה זו מבטיחה ייצוגיות גבוהה לצד חיזוק הקשר בין הבוחר לנבחר. מתוך היתרון זה ניתן לגזור יתרונות חשובים נוספים, כמו למשל: חשיפה מוגברת לכלי תקשורת ובחינה מעמיקה יותר של פעילות המועמדים. מציאות זו מסייעת להגדלת ההשתתפות האזרחית בבחירות והגדלת שיעורי ההצבעה. רוצה לומר כי ההצבעה האישית בתוך זו הרשימתית מביאה להנעה של המצביע להשתתפות פעילה בבחירות.⁵⁸

אחריותיות - יתרון משמעותי זה עולה מתוך מעורבות הציבור, שבאה כאמור לידי ביטוי באופן הבחירה הישיר של הנציגים. בזכות כך המצביעים ידרשו מנבחריהם אחריות גבוהה יותר, ואלו האחרונים יידרשו להפגין אחריות גבוהה יותר כלפי ציבור הבוחרים, ולא רק כלפי גורם פנים-מפלגתי הקובע את עתידם. אכן, מחקרים עמדו על הקשר בין שיטת הבחירה לבין היבטים של אחריותיות⁵⁹ ויצאו מנקודת הנחה כי שיטה שמשפיעה על לגיטימציה של נבחרים (כדוגמת שיטת הצבעת העדפה) משפיעה על האחריותיות כלפיהם. ולמרות שהנחה זו נבדקה רק באופן חלקי⁶⁰ הצטברו עדויות אמפיריות שהצביעו על-כך ששיטה שמשלבת היבטים של הצבעת העדפה היא בעלת קשר לאחריותיות של הפוליטיקאים כלפי הבוחרים, בכך טמון יתרונה המשמעותי.⁶¹

לכידות מפלגתית - האחריותיות קשורה, כאמור לעיל, ללגיטימציה של הנבחר, והדבר עשוי להיות בעל השלכה על עניין הלכידות המפלגתית. שהרי, הלכידות המפלגתית והמשמעת המפלגתית מצביעות על האופן שבו המפלגה מתפקדת כיחידה אחת בפרלמנט, וקשורה בכך גם לאמון הציבורי בה. העדויות המחקריות הראו ששיטות בחירה בעלות היבט מפלגתי גדול יותר מובילות לרמת לכידות מפלגתית גבוהה יותר,⁶² כלומר: הוספת היבט אישי לפתק ההצבעה עשויה לפגוע ברמת הלכידות המפלגתית. בהתייחס לכך נסייג ונציין כי המערכת הפוליטית, ודאי זו הישראלית, בנויה על מפלגות ולא אישים. רוצה לומר כי למפלגה כמנגנון פוליטי יש כלים פרלמנטריים שונים לייצר משמעת ואחידות, לכן הצבעת העדפה יכולה לחזק היבט אישי לצד שימור היבט מפלגתי.⁶³

⁵⁸ ישנם מספר מחקרים שמוצאים עדויות אמפיריות שונות, ראו למשל: Johnston, J. Paul, and Miriam Koene. "Learning History's Lessons Anew." In: Shaun Bowler and Bernard Grofman (eds) Elections in Australia, Ireland, and Malta Under the Single Transferable Vote, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 2010: 243; Petersson, O., Von Beyme, K, Karvonen, L., Nedelmann, B. and Smith, E. Democracy the Swedish Way: Report from the Democratic Audit of Sweden, Stockholm, 1999: 127-9. קרבונן (Karvonen) מעיד כי הראיות לעניין זה אינן מספיקות, אולם פטרלי מוצא תימוכין להשערה זו: Passarelli, above note 42, 255.

⁵⁹ Carey, John M. Legislative Voting and Accountability, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2009.

⁶⁰ Passarelli, above note 42, 7.

⁶¹ Folke, Olle, and Johanna Rickne. "Who Wins Preference Votes? An Analysis of Party Loyalty, Ideology, and Accountability to Voters." Journal of Theoretical Politics 32.1 (2020): 11-35.

⁶² (SEE: The Journal of Legislative Studies, Volume 9, Issue 4 (2003).

⁶³ Smrek, Michal. "Mavericks or Loyalists? Popular Ballot Jumpers and Party Discipline in the Flexible-List PR Context." Political Research Quarterly (2022): 1-14.

שחיתות - מונח ה'אחריותיות' קשור אף הוא לאופן שבו שיטת בחירות קשורה או משפיעה על דפוסים של שחיתות פוליטית ועל היותה הגורם מרכזי המוביל לחוסר אמון ומיאוס מהמערכות הפוליטיות. מחקרים שמו את האצבע על האופן שבו כללי בחירות משפיעים על דפוסים שונים של שחיתות פוליטית,⁶⁴ והעלו במסקנותיהם שאכן ישנו קושי בהיבטים של מימון בחירות ושליטה המרכזית של המפלגה על המימון למול המועמדים עצמם.⁶⁵ כהרחבה למסקנות אלו אנו יודעים כי לשיטת הבחירות ישנה השפעה על התנהגות הפוליטיקאים גם בהיבטי דפוסי הפעילות שקשורים לשחיתות. כך למשל ישנן עדויות הקושרות בין שיטה של הצבעת העדפה להתנהגות לוקאלית ולתופעות של "חבית חזיר" (Pork Barrel), קרי: הקצאת משאבים ציבוריים לטובת ציבור בוחרים מצומצם.⁶⁶

תנודתיות אלקטורלית ונאמנות מפלגתית - תנודתיות אלקטורלית היא המעבר התכוף של מצביעים בין מפלגות שונות. לתופעה זו יש גורמים רבים מלבד שיטת בחירות, כך למשל תרבות פוליטית עשויה להשפיע על עניין זה. אולם אין להתעלם מכך ששיטה שמשלבת היבטים של הצבעת העדפה עשויה להוביל להגברת התנודתיות האלקטורלית ולהעדר נאמנות מפלגתית מצד הבוחר בשל אפשרות ההצבעה הפרסונלית. דבר העשוי לגרום לפוליטיקאים להעדיף אינטרסים קצרי טווח ו"כותרת בשווח המידי" על שיקולים מבוססים ארוכי טווח.⁶⁷

תחלופה של חברי פרלמנט - האפשרות לתגמל ולהעניש מחוקקים בודדים בהצבעת העדפה עשויה להוביל לתחלופה גבוהה של מחוקקים. אכן, הספרות דנה בהתנהגותם של פוליטיקאים חדשים, הצביעה על דפוסים שונים של התנהגותם,⁶⁸ והצביעה על כך ששיטת הצבעת העדפה היא שיטה שמעודדת תחלופה גבוהה של מועמדים. כך למשל באוסטריה ממוצע התחלופה של מועמדים במספר מערכות הבחירות האחרונות עומד על 62%,⁶⁹ וכזה היה הממוצע בבליגה במערכות בחירות ב-40 השנים האחרונות.⁷⁰ בבולגריה הממוצע עומד על 41%,⁷¹ וכך ניתן גם לציין מדינות נוספות, כמו: קרואטיה, דנמרק, הולנד ושבדיה, שבכולן הממוצע עומד על מעל 59% תחלופה של חברי פרלמנט מדי בחירות. ממצאים אלו מצביעים על כל שבאופן השוואתי ניתן לראות כי שיטה זו מעודדת תחלופה גבוהה יותר של מועמדים, ועל כן יישומה בישראל - שבה כבר עכשיו התחלופה של המועמדים גבוהה ומתגברת עם השנים - עשוי להחריף ולהוות חיסרון.⁷²

הגברת הפיצול הפרלמנטרי - מספר המפלגות בפרלמנט וגודלן היחסי מהווה מדד לפיצול הפרלמנטרי. מחקרים הצביעו על כך שבשיטות המשלבות הצבעת העדפה עולה מדד זה, כלומר: בשיטת הצבעת העדפה גורמת להגברת הפיצול הפרלמנטרי.⁷³ נתון זה חשוב ואין להתעלם ממנו כאשר מהנדסים שיטת בחירות או מחפשים כלים לחיזוק המפלגות.

Chang, Eric C., and Miriam A. Golden. "Electoral Systems, District Magnitude and Corruption." *British Journal of Political Science* 37.1 (2007): 115-137.⁶⁴

Karvonen, Lauri. "Preferential Voting: Incidence and Effects." *International Political Science Review* 25.2 (2004): 203-226.⁶⁵

Ames, Barry. "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress." *The Journal of Politics* 57.2 (1995): 324-343; Lancaster, Thomas D. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics." *International Political Science Review* 7.1 (1986): 67-81; Passarelli, above note 42, 25, 53.⁶⁶

Passarelli, above note 42, 255.⁶⁷

Shomer, Yael. "Candidate Selection Procedures, Seniority, and Vote-Seeking Behavior: Lessons from the Israeli Experience." *Comparative Political Studies* 42.7 (2009): 945-970.⁶⁸

Passarelli, above note 42, 131.⁶⁹

Passarelli, above, 136.⁷⁰

Passarelli, above, 145.⁷¹

מרכז המידע והמחקר של הכנסת (ממ"מ), נתונים על חברי הכנסת, 26 במרץ 2019. ראו גם: <https://history.house.gov/Institution/First-Term/First-Term-Numbers/>; Matland, Richard E., and Donley T. Studlar. "Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis." *British Journal of Political Science* 34.1 (2004): 87-108.; Butcher J. "Be Careful What You Count: Updating Legislative Turnover in the 50 States." *American Politics Research* 50.4 (2022): 503-510.⁷²

Passarelli, above note 42, 254.⁷³

שביעות רצון מהדמוקרטיה - כלל היבטים אלו קשורים ומשפיעים על אמון הציבור בדמוקרטיה ועל שביעות הרצון ממנה.⁷⁴ מחקרים הראו שישנו קשר בין רמת אמון ובין סוג שיטת הבחירות,⁷⁵ ומצאו כי אחד ההיבטים שמשפיעים על שביעות הרצון הוא היבט הייצוג, כמו למשל ייצוג נשים, צעירים ומיעוטים. במקביל עדויות מחקריות אחרות העלו שבבחירות אישיות או כאלו שמשלבות בתוכן דפוסים של בחירה אישית מתקיים תהליך מידור מסוים של הקבוצות המוחלשות והן סובלות מייצוג חסר, דבר שעשוי להשפיע על האמון של הציבור במערכת הפוליטית.⁷⁶ לעומתם, המקרה הלטבי מראה שהצבעת העדפה הובילה דווקא לקפיצה של ייצוג נשי בפרלמנט, קרי: לייצוג של קבוצה מוחלשת. מכאן שממצאים מחקריים אלו אינם חד-משמעיים.⁷⁷

כל אלו, יחד ולחוד, מתכתבים עם הנחת המוצא החשובה שיש לחזור ולהדגישה: הנדסת שיטת בחירות אינה מלאכה פשוטה. היא עשויה לעורר תמורות לא צפויות לצד דחיקה של היבטים חיוביים שנראים לעיתים כמובנים מאליהם. על-כן כל שינוי צריך שיעשה בשום שכל, בזירות ובבחינה מדוקדקת של כלל השפעותיו.

השיטה המוצעת: הצבעת העדפה בשיטה הישראלית

על השיטה הישראלית הרחבנו קודם לכן, והוצגו מגרעותיה. שיטה זו אינה גזרת גורל. יש לזכור ולהזכיר כי כבר בבחירות לאספת הנבחרים, הגוף הייצוגי של היישוב היהודי בתקופת המנדט הבריטי, שיטת הבחירות לא הייתה רשימתית מובהקת ושולב בה היבט הצבעה של פתק פתוח, כלומר: בשלב ההצבעה בקלפי היה ניתן להתערב בבחירת המועמדים השונים.⁷⁸ עם הקמת המדינה ממד זה של שיטת הבחירות נעלם מאופי השיטה.

אנו סבורים כי במבנה הפוליטי הישראלי הנוכחי, בצירוף התפיסה הפוליטית הפרסונלית של הציבור, יש לאמץ מודל שמחזק את הקשר בין הנבחר לבוחר. על-כן לדעתנו יש לאמץ שיטה של פתק גמיש - פתק פתוח למחצה בגרסה המורחבת. שילוב פתק פתוח בישראל הוא שילוב מאתגר בשל גודלו של מחוז הבחירה: ישראל היא מחוז בחירה אחד בגודל של 120 מושבים, וכפי שהוצג קודם לכן עוצמת העדפת הבוחר תלויה ביחס בין מספר ההצבעות האישיות שיש בידי כל מצביע, בין גודלו של מחוז הבחירה ובין הרף הנדרש עבור השינוי. היות ובמשולש משתנים זה לא מבוצע שינוי בגודלו של מחוז הבחירה ($M=120$) ההחלטה צריכה להיות בדבר כמות ההצבעות האישיות ורף ההצבעות לשינוי רשימת ברירת המחדל. בחירת כמות הצבעות נמוכה עם רף גבוה לשינוי עשויה לייתר את ההליך ואת הפוטנציאל החיובי שבו, ולהוביל להעדר שיתוף פעולה של הציבור עם המהלך, משום שכוח ההצבעה של הבוחר יהיה נמוך. מנגד, כמות הצבעות גדולה (הן באופן מוחלט הן באופן יחסי לגודל מחוז הבחירה) והורדת הרף עשויות להפוך את השיטה מחצי-פתוחה לפתוחה, תוך מתן משקל אפסי לרשימת ברירת המחדל של המפלגה. על כן אנו ממליצים לבחור בדרך המאזנת בין השיקולים השונים, דרך שתבטיח את כוח הצבעה לבוחר הישראלי, אך לא תהפוך לשיטה פתוחה לחלוטין.

Farrell, D. M., and I. McAllister. "Voter Satisfaction and Electoral Systems: Does Preferential Voting in Candidate-Centred Systems Make a Difference?" *European Journal of Political Research* 45.5 (2006): 723-749

Bengtsson, Å., and H. Wass. "Styles of Political Representation: What Do Voters Expect?" *Journal of Elections Public Opinion and Parties* 20.1 (2010): 55-81

Passarelli, above note 42, 25; Christensen, Henrik S., Marco S. La Rosa, and Kimmo Grönlund. "How Candidate Characteristics Affect Favorability in European Parliament Elections: Evidence from a Conjoint Experiment in Finland." *European Union Politics* 21.3 (2020): 519-540

Dean, Laura A. "Striking Out Women: Preferential Voting and Gender Bias in Latvian Saeima Elections." *East European Politics* 37.4 (2021): 635-658

Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan. "Israel: The Politics of an Extreme Electoral System." In: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds) *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2005: 333-351

להלן מספר אפשרויות לשילוב הצבעת העדפה בישראל:

כמות ההצבעות ומתן אפשרות לסימון חיובי (העדפה) ושילובי (הדחה) - בפתק ההצבעה ניתן לסמן בעד מועמדים מסוימים או נגד מועמדים מסוימים. משמע שמצביעים אשר יש ברצונם לסמן העדפות אישיות בתוך פתק הבחירה יקבלו אפשרות של הצבעת העדפה והצבעת הדחה ברשימה השמית של המפלגה לה הם מצביעים. יתרונותיה של שיטת העדפה פורטו קודם לכן, והם עשויים לספק מזרז לבעיות הקשר הרופף בין הנבחר לבוחר בישראל. כמו כן, המערכת הפוליטית הישראלית אינה רוויה במפלגות המקיימות שיטות בחירה פנימיות כוללניות, אלא מקיימות שיטות בלעדיות: בחירה על-ידי יו"ר, ועידה מסדרת או חברי מרכז. אלו לעיתים בוחרים מועמדים או משריינים מועמדים בהתאם לצרכים פוליטיים רגועים, ובהדגשה: לא בהתאם להעדפות הבוחרים. פער זה יכול להיוותר גם במפלגות המקיימות תהליכי בחירות כוללניות יותר: פריימריז בין חברי המפלגה שאף בו עדיין יתקיים פער בין הגוף הבוחר לבין קהל המצביעים; בין היתר, פער זה עשוי להיות משמעותי נוכח תופעה המכונה "חברים לא כנים" שבה קבוצות לחץ אינטרסנטיות או אידאולוגיות משתתפות בתהליכי הבחירה הפנימיים אך לא מצביעות למפלגה בקלפי.⁷⁹ בהתייחס לכך נציין כי הצבעת הדחה המוצגת כאן מאפשרת למצביעים להוריד ברשימת המפלגה מועמדים שאינם ראויים לטעמם, ובכך למעשה לצמצם את השפעת הבחירות השריונים האינטרסנטיות ואת תופעת "חברים לא כנים" על צורותיה השונות.

הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה - הצעה זו מציעה לשלב בשיטת הבחירות הישראלית הצבעת העדפה. מטרת הצעה זו היא לחזק יותר את אותם היבטים שהורחבו בשיטה שהצגנו לעיל.⁸⁰ במהלך השנים הציע המכון מספר הצעות שונות לשילוב הצבעה שכזו: הצעה אחת עמדה על בחירה של שלושה מועמדים⁸¹ והצעה אחרת עמדה על חמישה מועמדים ללא הצבעת הדחה.

הצעת פורום קהלת - לפי הצעה זו כל מפלגה תוכל לקבוע מראש אלו מקומות יאוישו במועמדים שהוצגו על-ידי המפלגה (משוריינים) ואלו מקומות פתוחים להשפעת הציבור כחלק מהצבעת העדפה שיביעו בקלפי. הפורום מציע כי לכל מצביע תינתן אפשרות סימון בלתי-מוגבלת על-גבי הטופס, וכאשר המיקום הסופי של המועמדים יחושב לפי מירב הקולות שקיבלו.⁸²

ההצעות שהוצגו לעיל מתבססות על כמות הצבעות בהתאם לגודל הרשימה - כאן ברצוננו להאיר על חשיבות משתנה זה. לדעתנו לכמות ההצבעות בבחירות בישראל עשויה להיות השפעה להצבעה למפלגות קטנות שבהן יכולת ההשפעה היחסית על הרכב הסיעה גדולה יותר, מה שעשוי לפגום בהצבעה האותנטית של הבוחר ולעודד הצבעה למפלגות שוליים. יתרה מכך, השונות בין גודל הרשימות בשיטה הישראלית יוביל לכך שמתן כמות הצבעות שווה לכל רשימה, קרי: ללא תלות בגודלה, עלולה לגרום להטיה שלפיה רשימת ברירת המחדל תקבל משקל נמוך יותר ברשימות קטנות אל מול רשימות גדולות.

מכאן ניתן לעלות שתי אפשרויות:

1. כמות הצבעות דיפרנציאלית בהתאם לגודל הרשימה: מתן מספר הצבעות העדפה זהה לרשימה עם שישה מושבים ולרשימה עם שלושים-וחמישה מושבים הנו כאמור דבר שגוי ולא שוויוני. על כן יש לייצר מדרגות להצבעה בהתאם למספר המושבים שהיה למפלגה בכנסת היוצאת: כך למשל מפלגה בעלת שישה מושבים בכנסת היוצאת תציע לבחירה בקלפי לבחור שתי הצבעות העדפה והצבעה אחת של הדחה. כך למשל מפלגה בעלת שלושים מושבים בכנסת היוצאת תיתן לבחירה אפשרות של חמש הצבעות העדפה ושלוש הצבעות הדחה.

⁷⁹ קניג, עופר, גדעון רהט, מיכאל פיליפוב, ואור טוטנאור. פחות תמורת יותר: חברי מפלגות בישראל, מחקר מדיניות 102. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2014.

⁸⁰ דנה בלאנדר, אשר אריאן ועופר קניג. נייר עבודה למועצה הציבורית: שיפור דגם המשטר הפרלמנטרי בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2010.

⁸¹ יוחנן פלסנר וגדעון רהט. תוכנית לחיקוק שיטת המשטר בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2010, עמ' 12.

⁸² 'פורום קהלת' הציע כי שיבוץ המועמדים שמקומם אינו קבוע יעשה לפי מניין הקולות שקיבל כל מועמד באופן אישי; ובלבד שמספר הקולות השלם שקיבל המועמד גדול מעשירית מ"המוודד", כלומר 10% מהקולות המזכים במנדט. ראו: אברהם דיסקין ועמנואל נבון. תיקונים בשיטת הבחירות והממשל: חיזוק המשילות והייצוגיות, ירושלים: פורום קהלת, 2016; עמנואל נבון. "חיזוק הדמוקרטיה בישראל – בלי שינוי השיטה". השילוח, 5, 2017: 41-66.

2. **שינוי מקסימלי לפי אחוזים:** לפי הצעה זו יינתן לכל מצביע אפשרות לסימון מספר סימונים זהה (למשל חמש הצבעות העדפה ושתי הצבעות הדחה), כאשר בחישוב הסופי של רשימת המועמדים ייקבע רף מרבי לאחוז השינוי, קרי: סך הצבעות העדפה יוכל להביא לשינוי מרבי של עד אחוז קבוע מהרשימה. כך למשל ניתן לקבוע מראש כי בהצבעת העדפה ניתן לשנות עד 25% מהרשימה על מנת שישמר יחס ראוי בין היבט רשימתי להיבט אישי קבוע בכל המפלגות, ולא תיווצר הטיה להשפעת המצביע נוכח גודל הרשימה. כלומר במקרה שמפלגה תזכה ב-20 מושבים בכנסת יקבע כי רק 5 מועמדים שקיבלו את מירב קולות העדפה הם-שיכנסו לכנסת על חשבון מועמדים ברשימת ברירת המחדל של המפלגה.

שיטת "סידור הרשימה" - אפשרות נוספת לשילוב של הצבעת העדפה בשיטה הישראלית היא שיטה המשלבת הן את החלטת המפלגה הן את העדפת הבוחרים. במסגרת שיטה זו תינתן לבוחר בקלפי אפשרות לסמן הצבעת העדפה או הדחה למועמדים שירצה וללא הגבלה. העדפה זו משוקללת ומהווה משקל קבוע בקביעת הרשימה הסופית המתאזן עם ההחלטה המפלגתית בסדר הצגת מועמדיה. בכך נשמר מצד אחד ההיבט המפלגתי של סדר המועמדים, כאשר מצד שני העדפת הבוחר באה לידי ביטוי באופן סידור הרשימה שיבוא לידי ביטוי במועמדים שיכנסו כנציגיה לכנסת. שיטה זו מאפשרת למצביע לעשות סידור מחדש ברשימת המועמדים ומועמדים שיידחקו לאחור עשויים לא להיכנס.

להמחשת העניין נציג את הדוגמה הבאה: ישראל אימצה את שיטה של פתק "חצי פתוח", שיטה במסגרתה תינתן האפשרות לכל בוחר לסמן 4 מועמדים מועדפים, ו-2 מועמדים להדחה, כאשר רף השינוי יעמוד על 10% מהמצביעים לרשימה בהצבעת העדפה ועל 30% לשם הדחה מהרשימה. בבחירות שהתבססו על שיטה זו מפלגת "הישראלים" זכתה ב-10 מושבים בכנסת לאחר שהצביעו עבור רשימת מועמדיה 100,000 בוחרים, בהתפלחות הבאה:

טבלה 5

דוגמה ליישום פתק חצי פתוח

מספר מצביעים בהדחה	מספר מצביעים בהעדפה	שם מועמד	מיקום סופי לאחר ספירת הקולות	מיקום מקורי לפי בחירת המפלגה	מספר מצביעים בהדחה	מספר מצביעים בהעדפה	שם מועמד	מיקום סופי לאחר ספירת הקולות	מיקום מקורי לפי בחירת המפלגה
500	7,500	יועז צור	11	7	משוריין	משוריין	יוסי גנץ	1	1
350	6,000	זהבה כץ	12	8	1,500	45,300	גדעון נתניהו	2	3
120	5,300	אחמד עבאס	13	10	1,200	42,500	תמר מיכאלי	3	2
0	3,300	יריב סמוטריץ	14	14	3,200	15,300	מרב לפיד	4	12
150	3,000	בני גולן	15	16	7,500	13,800	יאיר לוין	5	9
3,500	2,800	אלי פרץ	16	17	6,700	13,200	דוד שקד	6	11
2,200	2,700	תום צוק	17	18	5,200	12,500	מחמוד עודה	7	15
7500	2,700	מתן פיק	18	19	5,500	8,000	אריה גפני	8	4
27,000	2,700	בר מוגילבסקי	19	20	6,000	8,500	אביגדור דרעי	9	5
34,000	1,200	עידו מרזל	-	13	11,000	8,200	לימור אסף	10	6

ממצאי הטבלה מעידים על הבאות:

- בעקבות הצבעת העדפה 3 מועמדים שעברו את הרף של 10% (10,000 קולות) התקדמו לעשירייה הראשונה שנבחרה לכנסת, במקומם של 3 מועמדים שנדחקו מחוץ לכנסת.
- מועמד נוסף הועלה מהמקום ה-9 למקום ה-5 ברשימה.
- צמרת הרשימה עודכנה, ומקומות 2 ו-3 החליפו מקומות.
- מועמד מס' 13 הודח מהרשימה מכיוון שהצביעו כנגדו מעל ל-30% מבוחרי המפלגה.

הרכבה של ממשלה ומנגנונים לפיזור הכנסת

בעיה: פיצול פוליטי גדול וחוסר יציבות שלטונית



פתרונות:



א. ראש המפלגה הגדולה ביותר, זאת שהשיגה 40 מנדטים לכל הפחות, יהיה ראש הממשלה לאחר הבחירות ללא צורך בהצבעת אמון של חברי כנסת (אלא אם 61 חברי כנסת יתמכו במועמד אחר). במקרה שאף מפלגה לא תקבל 40 מנדטים אזי ראש המפלגה הגדולה ביותר יקבל ראשון את ההזדמנות להרכיב ממשלה.

ב. פירוק הממשלה יתבצע באמצעות ביטול שני מנגנונים אוטומטיים לפיזור הכנסת: ביטול פיזור הכנסת בשל אי-העברת תקציב שנתי, וביטול התפזרות אוטומטית בשל כישלון בהרכבת ממשלה לאחר הבחירות.

ג. ביטול מנגנון "ממשלת החילופים".

רקע

בניגוד לשיטות ממשל נשיאותיות, בהן זהות הרשות המבצעת מוכרעת באופן ישיר על-ידי הכרעת האזרחים בבחירות, בשיטות משטר פרלמנטריות נדרשת מערכת כללים שתכתיב את האופן שבו תורכב הממשלה לאחר הבחירות לרשות המחוקקת. מערכת כללים זו מתווה את התהליך שמתרחש בין יום הבחירות (או מועד נפילת ממשלה מכהנת) למועד בו ממשלה חדשה מתחילה את כהונתה. בשיטות הפרלמנטאריות השחקנים המרכזיים בתהליך הרכבת הממשלה הם: ראש המדינה (נשיא או מונרך), מנהיגי המפלגות שנבחרו לפרלמנט והפרלמנט עצמו.

בדומה לשיטות בחירה שונות גם תהליכי הרכבת הממשלה שונים ממדינה למדינה. מגוון רחב זה של תהליכים הנובע ממספר מאפיינים, כדלקמן:

- כיצד נקבע מי יקבל ראשון את ההזדמנות להרכיב את הממשלה?
- ובמידה ונציג ראשון זה ייכשל - כיצד נקבע מי יהיה זה שיקבל אחריו את ההזדמנות להרכבת הממשלה? ובכמה סבבים שכאלו מדובר?
- האם יש מסגרת זמן מקסימלית לתהליך זה, אשר בסופה מוכרזות בחירות חדשות?
- האם הבעת אמון אקטיבית של הפרלמנט (המכונה "הצבעת הסמכה") מהווה תנאי מקדים הכרחי לתחילת כהונתה של הממשלה? במידה שכן - האם נדרש רוב מוחלט (במקרה של הכנסת הישראלית לפחות 61 ח"כ) או מספיק רוב פשוט?

• כללים אלו מוסדרים לרוב באופן פורמלי ברמה החוקתית. כאשר לצידם פועלות גם מוסכמות ונורמות לא-פורמליות, כמו למשל אלה המכתיבות את ניהול המשא-ומתן הקואליציוני או כאלו הקובעות את משך הזמן הכולל של הליך ההרכבה.

מנגנון הרכבת הממשלה כיום

כיצד מורכבת הממשלה בישראל?

חוק-יסוד: הממשלה קובע כי בתוך שבוע מפרסום תוצאות הבחירות יפעל נשיא המדינה ויטיל על אחד מחברי הכנסת שהסכים לכך את התפקיד להרכיב ממשלה. זאת ייעשה רק לאחר התייעצות עם נציגי הסיעות הנבחרות והתרשמות מי בעל הסיכוי הגבוה ביותר להקימה. בדרך כלל מוטל התפקיד על ראש המפלגה הגדולה ביותר, אך אין זה הכרחי. יש לציין כי הנוהג שהתקבע הוא שהנשיא מטיל על ראש הסיעה שקיבל יותר ממליצים. אולם לשון החוק בישראל אינה מחייבת בעניין זה ומותרת בידי הנשיא שיקול דעת רחב מאוד. ואכן בעבר הוטל התפקיד גם על ראש סיעה שלא הייתה הגדולה ביותר, כך למשל התרחש בבחירות של שנת 2009 כאשר הוטל המנדט להרכבת הממשלה על יו"ר הליכוד, ח"כ בנימין נתניהו, כאשר קדימה בראשות ציפי לבני קיבלה בבחירות 28 מושבים בכנסת והייתה לסיעה הגדולה בכנסת, ואילו הליכוד קיבל 27 מושבים.

לרשות חבר הכנסת הנבחר, קרי: זה שעליו הטיל נשיא המדינה את תפקיד הרכבת הממשלה, עומדים 28 יום, כאשר הנשיא רשאי להאריך תקופה זו ב-14 יום נוספים. במידה ואותו חבר הכנסת הודיע לנשיא המדינה כי עלה בידו להרכיב ממשלה ייקבע יו"ר הכנסת ישיבה לצורך כינונה. בישיבה זו יודיע ראש הממשלה המיועד על קווי היסוד של מדיניותו, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים (המתבצעת באמצעות מו"מ קואליציוני) ויבקש את אמון הכנסת בממשלתו. הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון (הצבעת אמון ברוב רגיל).

במידה וחבר הכנסת לא מצליח להקים ממשלה בתום פרק הזמן של 28 ימים ראשונים ושל 14 ימי הארכה רשאי הנשיא להטיל מחדש על ח"כ אחר את מלאכת הרכבת הממשלה. הפעם מוגבל הזמן ל-28 ימים, ללא אפשרות הארכה. במידה וגם חבר-כנסת זה איננו מצליח להרכיב ממשלה קיימת אפשרות נוספת ואחרונה לפיה רוב מוחלט של חברי הכנסת רשאי לבקש בכתב מנשיא המדינה להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על כל ח"כ שהסכים לכך. הפעם מוגבל זמנו ל-14 יום. במידה ולא הוגשה לנשיא בקשה שכזו, או במידה שחבר הכנסת לא מצליח להרכיב ממשלה, הכנסת תפוזר באופן אוטומטי ויקבע תאריך לבחירות חדשות בתוך 90 ימים.

משמעות תהליך זה היא שבישראל קיימת מסגרת זמן מקסימלית להרכבת ממשלה, העומדת על זמן מקסימאלי של כשלושה חודשים, ובסופה – אם לא מצליחה לקום ממשלה – מוכרזות בחירות חדשות כעבור שלושה חודשים נוספים. יודגש כי ההליכים להרכבת ממשלה חדשה יכולים להתקיים גם לאחר התפטרות הממשלה, למשל במקרה שבו ראש הממשלה נפטר או התפטר. במקרה זה הממשלה היוצאת ממשיכה במילוי תפקידיה עד להקמתה של הממשלה החדשה.

אז מה הבעיה עם שיטת הרכבת הממשלה בישראל?

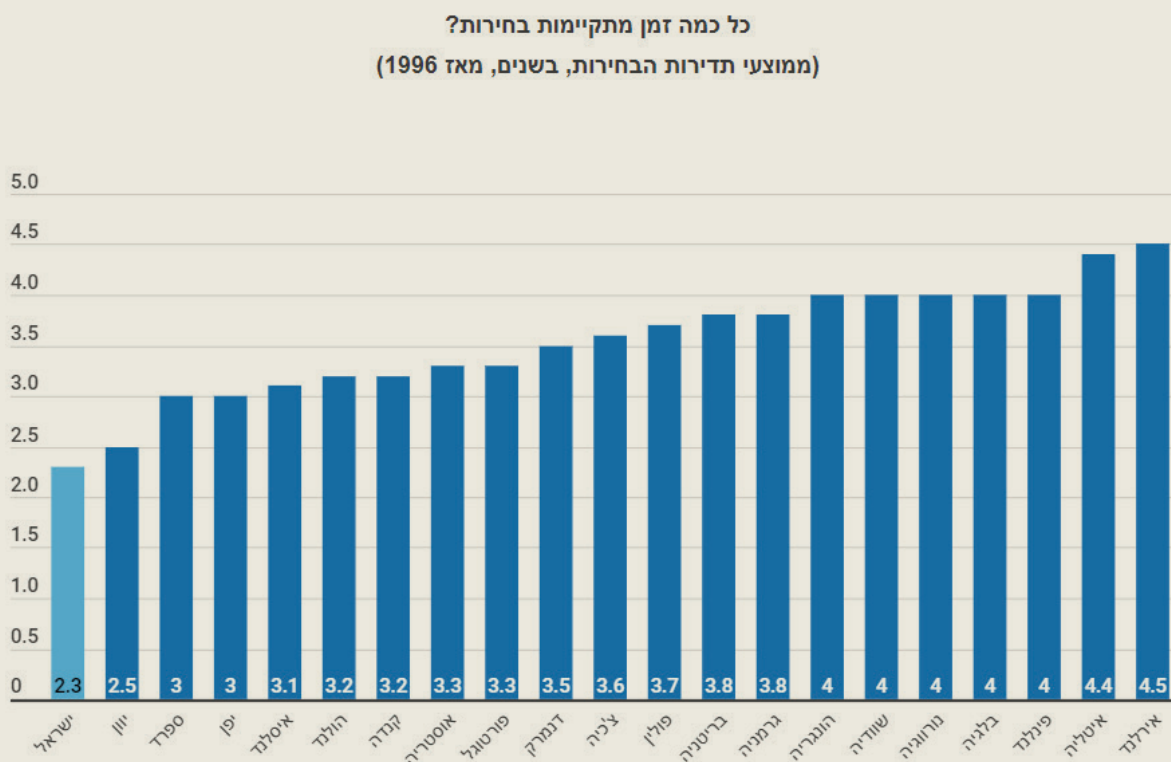
דוח ממצאי "ועדת מגידור" העלה כי אחד מהכשלים המרכזיים בשיטת הממשל הישראלית הנו בעיית חוסר היציבות השלטונית לצד פיצול פוליטי גדול ומתמשך במערכת המפלגות. ראייה לכך היא שבמהלך 74 השנים שעברו מקום מדינת ישראל כיהנו בה 36 ממשלות, כלומר ממוצע של קצת יותר משנתיים לממשלה. חברי ועדת מגידור ראו בעיית חוסר יציבות זו כמי שמונעת גיבוש מדיניות עקבית וכמי שמביאה לעיתים את הממשלה להעדפת שיקולים קצרי טווח על פני עדיפויות מסדר גודל לאומי הדורשות קבלת החלטות לטווח הבינוני והארוך.

מסקנות אלו של "ועדת מגידור" התקבלו על חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, הגורסים כי "כבר שנים רבות שמערכת המפלגות הישראלית מפוצלת במידה קיצונית לאחר שאיבדה את שני העוגנים שייצבו אותה מאז שנות השבעים של המאה העשרים – מפלגה גדולה במרכז-ימין ומפלגה גדולה במרכז-שמאל. הפיצול המעמיק, שהוא תוצאת מערכות הבחירות האחרונות, פוגע ביכולת המשילות של ממשלות ישראל, ובעקבות זאת מתערערת גם היציבות השלטונית".⁸³

יתר על כן, לפי סקירה שערך פרופ' קניג מהמכון הישראלי לדמוקרטיה לאחר הקמתה של הממשלה ה-36 (ממשלת ישראל הנוכחית) ניתן לראות שמאז 1996 – אז נערכו לראשונה הבחירות הישירות לראשות הממשלה אשר בוטלו בשנת 2003 – מתקיימות בחירות בישראל באופן ממוצע כל 2.3 שנים. המחשה חזותית לנתון זה בפרספקטיבה השוואתית עם כעשרים דמוקרטיות פרלמנטריות נוספות ניתן לראות בתרשים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה להלן שממנו עולה בוודאות כי המשבר הפוליטי בישראל בין השנים 2019-2021 תרם לתדירות הממוצעת הגבוהה בה מתקיימות הבחירות בהשוואה למדינות האחרות.⁸⁴

תרשים 1

ממוצע תדירות בחירות מאז שנת 1996



⁸³ יוחנן פלסנר וגדעון רהט. תוכנית לתיקון שיטת המשטר בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015, עמ' 5.
⁸⁴ עופר קניג, "כך תיראה הכנסת ה-24", מתוך אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. 24 במרץ 2021.

יתר על כן, מסקנות דוח "ועדת מגידור" מעידות על כך שחוסר היציבות אליה נקלעת לעיתים רבות המערכת הפוליטית בישראל נובע בין היתר מפיצול מפלגתי רב ומשחיקה משמעותית בכוחן של המפלגות בישראל לפעול כגוף המסוגל לקבל החלטות באופן יעיל ולאכופ אותן על נציגיהן.

המלצה - תמריץ לאיחוד מפלגות ומניעת פיצול המערכת הפוליטית

לפתרון הבעייתיות שהציגה "ועדת מגידור" - קרי: בעיית התדירות הגבוהה של מערכות הבחירות בישראל, הפיצול במערכת הפוליטית לצד כוח המיקוח הגבוה של רשימות קטנות וההסדר השלטוני של "ממשלת החילופים" - אנו מציעים מודל המשלב בין מסקנותיה של "ועדת מגידור" ובין הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה:

ראש הסיעה הגדולה ביותר הוא זה שיתמנה באופן אוטומטי לתפקיד ראש הממשלה, במידה וסיעתו תזכה בבחירות בלפחות 40 מנדטים (שליש ממספר המושבים בכנסת). במקרה שאף מפלגה לא תזכה בלפחות 40 מנדטים מי שיקבל את זכות הראשונים להרכבת ממשלה יהיה ראש הסיעה הגדולה ביותר, והרכבת הממשלה תותנה, כפי המצב כיום, בהצבעת אמון בכנסת.

לצד שינוי זה, המנגנון הקיים כיום של אי אמון קונסטרוקטיבי יישאר. כך שאם ראש הסיעה הגדולה ביותר מתמנה אוטומטי לאחר השגת 40 מנדטים לפחות תהיה עדיין האפשרות להחליפו על ידי 61 חברי כנסת שיתמכו במועמד אחר. כמו כן, תיוותר בידי הכנסת האפשרות לפיזור מוקדם של הכנסת ברוב של 61 חברי כנסת.

למנגנון זה שני יתרונות בולטים, האחד בעל אופי טכני, והשני מבקש לייצר תמריצים חדשים שאינם קיימים היום בעבור בוחרים ובעבור הפוליטיקאים:

היתרון הראשון: מנגנון זה, של ראש הסיעה הגדולה, מבטל את הצבעת האמון הנדרשת בבית המחוקקים כיום ויקל על תהליך הרכבת הממשלה. כאמור, וכפי שפורט לעיל, על מנת להקים ממשלה בישראל נדרש להשיג את אמון הכנסת בהצבעת אמון ברוב רגיל - ללא צורך ב-61 חברי כנסת אלא בגיבוש תמיכה מספקת בלבד. מנגנון ראש הסיעה הגדולה ביותר יבטל את הצורך בהצבעת אמון הלכה למעשה, ובכך יקל על ראש הסיעה שזכתה במספר הקולות הגבוהה ביותר מבין סיעות הבית (שמשמעו: היותו בעל הלגיטימציה הציבורית הרחבה ביותר) להקים ממשלה.

היתרון השני: יצירת תמריץ הן בעבור הבוחרים הישראליים הן בעבור הפוליטיקאים לטובת הצבעה עבור רשימות גדולות בלבד, ומכאן להתכנסות לרשימה גדולה עבור הפוליטיקאים. שהרי מערכת מפלגתית בה יש שתי מפלגות גדולות לצד כמה מפלגות קטנות יותר תעודד את המפלגות הגדולות למתן את עמדותיהם ולהתקרב למרכז המפה הפוליטית. היבט זה יגרום גם לכך שכוח המיקוח של מפלגות קטנות ופוליטיקאים יחידים יפחת באופן משמעותי, שהרי זהותו של מרכיב הממשלה והממשלה תיוודע מיד עם תוצאות הבחירות - ולא כתוצאה מהמשא ומתן הקואליציוני ימים רבים אחריו.⁸⁵ ובמידה ולא תמצא סיעה אשר זכתה בלפחות 40 מנדטים, ראש הסיעה הגדולה ביותר יהפוך למרכיב הממשלה הפוטנציאלי, יקבל זכות ראשונים לנסות ולהרכיב ממשלה ללא צורך בהתייעצות ובאישורו של נשיא המדינה, ויפעל להשיג את אמון הכנסת על פי ההסדרים המקובלים כיום.

להלן סקירה השוואתית המציגה כי הסדר הצבעת אמון במסגרת הקמת ממשלה, למרות היותו מקובל בעולם הדמוקרטי-פרלמנטרי, הוא אינו מחויב המציאות:

⁸⁵ יוחנן פלסנר, גדעון רהט ואסף שפירא. מתקנים את שיטת הממשל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019, עמ' 5.

הצבעת אמון לשם הקמת ממשל חדשה לאחר הבחירות לפרלמנט - מבט השוואתי

האם נדרשת הצבעת אמון בעת הקמת הממשלה החדשה?	סוג הצבעת האמון הנדרשת להקמת הממשלה	
ישראל	כן	רוב פשוט - פוזיטיבית
גרמניה	כן	רוב מוחלט - פוזיטיבית
איטליה	כן	רוב פשוט - פוזיטיבית
יוון	כן	רוב פשוט - פוזיטיבית
אירלנד	כן	רוב פשוט - פוזיטיבית
פורטוגל	כן	נגטיבית - כל עוד אין רוב מוחלט נגד הקמת הממשלה
אוסטריה	לא	
פינלנד	לא	
איסלנד	לא	
בלגיה	כן	רוב פשוט - פוזיטיבית
ספרד	כן	רוב מוחלט - פוזיטיבית
דנמרק	לא	
בריטניה	לא	
הולנד	לא	
נורווגיה	לא	
לוקסמבורג	לא	
שוודיה	כן	נגטיבית - כל עוד אין רוב מוחלט נגד הקמת הממשלה

*הנתונים נלקחו מפלסטר ורהט, 2015, ראו הערת שוליים 83.

הבהרה: הצבעת אמון פוזיטיבית בממשלה מחייבת רוב בפרלמנט (בין אם רוב פשוט ובין אם רוב מוחלט) שיצביע בעד הקמתה. לעומת זאת, בהצבעת אמון נגטיבית במסגרת הליך המינוי של הממשלה נדרש רוב (בין אם פשוט ובין אם מוחלט) מטעם המתנגדים לממשלה החדשה כדי למנוע את הקמתה.

ממצאי טבלה 6 מעידים כי מתוך 17 המדינות שנבחנו רק 10 מהן דורשות הצבעת אמון בעת הקמתה של ממשלה חדשה, וה-7 הנותרות אינן דורשות זאת. כך למשל ישראל ובלגיה דורשות הצבעת אמון ברוב פשוט, ואילו ספרד וגרמניה דורשות שהקמת הממשלה תתבצע בהצבעת אמון ברוב מוחלט (חצי מהפרלמנט פלוס קול אחד). לצידן של אלו יש מספר מדינות שאינן דורשות כלל הצבעת אמון.

מכאן שהצעתנו מבקשת לבטל את הצבעת האמון במקרה של ראש מפלגה שזכה בלפחות 40 מנדטים, אך עדיין מותרת את מנגנון הצבעת האמון למקרה שלא יימצא ראש סיעה של מעל 40 מושבים בכנסת. בזאת שמון אחד מיתרונות השיטה המוצעת.

יתרון נוסף של הצעתנו הוא צמצום כוח הסחטנות שייתר את מנגנון "ממשלת החילופים". שכן יישום הצעתנו צפויה לספק הכרעה בכל הקשור לזהותו של מרכיב הממשלה, ואולי אף בהתמודדות של שני הגושים הפוליטיים בכללותם. זאת למרות האפשרות התיאורטית להקמתה של ממשלת מיעוט במידה והכנסת לא תצליח לגבש ממשלה חלופית לפי מודל אי האמון הקונסטרקטיבי הקיים היום בחוק.

מצב אפשרי זה מעלה את השאלה הבאה: האם מודל ראש הסיעה הגדולה ביותר שימונה לראש הממשלה (במינימום של 40 מנדטים) עשויה דווקא לתרום להחלשה נוספת של הכנסת אל מול הממשלה? אמנם יש צדק בחשש זה, שכן מנגנון הצבעת האמון המאשר את הקמת הממשלה נלקח מהכנסת, אך מנגד חשוב להבין שלכנסת נותר מנגנון הפיזור עצמאי בחוק מיוחד, הבנה המייתרת את החשש שעלה. בהמשך לכך אנו מציעים לחזק את מעמדה של הכנסת כיום על ידי אימוץ ביטולם של שני המנגנונים האוטומטיים לפיזור הכנסת- בגין אי הקמת ממשלה ובגין אי העברת תקציב.

עוד חשוב לנו להדגיש כי אין צורך לחשוש מקיומה של ממשלת מיעוט. לפי מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה ממשלות מיעוט הן דפוס שכיח למדי בדמוקרטיות פרלמנטריות, וכך למשל ציין ד"ר אסף שפירא:

מאז מלחמת העולם השנייה, כשליש מהממשלות שקמו בדמוקרטיות האירופאיות היו ממשלות מיעוט. בכמה דמוקרטיות - דנמרק, ספרד, שבדיה, רומניה, נורבגיה - רוב הממשלות שקמו היו מסוג זה. רובן התבססו על "תמיכה מבחוץ" של מפלגה או מפלגות מסוימות - מפלגות שאינן חברות בממשלה, אך הגיעו להסכמות עם מפלגת השלטון שלפיהן יתמכו בה בפרלמנט בתמורה להטבות שונות.⁸⁶

החשש מממשלת מיעוט מבוסס, בין היתר, על העדר הבחנה ראויה בין הכנסת לבין הממשלה. עצם הקמת הממשלה על ידי ראש המפלגה הגדולה ביותר אינה מעניקה כמובן לממשלה זו את היכולת להעביר חוקים ללא רוב בכנסת.

ככל שאכן הקואליציה תורכב ממיעוט חברי כנסת, תהא הממשלה חייבת לגייס רוב באמצעות קואליציות "אלכסון" אד הוק לחוקים מסוימים או הסכמות קבועות עם מפלגות על "תמיכה מבחוץ". בכך תצא הדמוקרטיה הישראלית נשכרת בהעצמת כוחה של הרשות המחוקקת.

בסיכומו של דבר, הרכבת הממשלה על ידי ראש המפלגה הגדולה היא תמריץ לחזרה לשתי מפלגות גדולות, ומרב הסיכויים שאחרי הבחירות יצליח ראש המפלגה הגדולה להקים קואליציה בתמיכת רוב חברי הכנסת, תוך מניעת "סחטנות" של מפלגות קטנות.

⁸⁶ אסף שפירא, "ממשלת מיעוט - אולי השד לא כל כך נורא?" (20.11.2019). מתוך אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. קישור: <https://www.idi.org.il/articles/28881>

מנגנונים לפיזור הכנסת ופירוק הממשלה

זמנה של הממשלה להתפזר ולהיכנס לספרי ההיסטוריה מגיע מעט לאחר סיום כהונתו של הפרלמנט היוצא, כאשר הכוונה היא לפרק הזמן שבין הבחירות לבין כינון הממשלה החדשה שבמהלכו הממשלה היוצאת מכהנת כממשלת מעבר. אלא שבשיטות פרלמנטריות ממשלות יכולות להתפרק בטרם עת כתוצאה מארבעת הסיבות המפורטות בטבלה הבאה:

טבלה 7

מנגנונים לפיזור הכנסת

מנגנונים לפיזור הכנסת ומקום עיגונם החוקי

התפזרות עצמית מוקדמת בקבלת חוק מיוחד - חוק לפיזור הכנסת ברוב של 61 ח"כ	סעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת
פיזור באמצעות צו ביוזמת ראש הממשלה ובהסכמת נשיא המדינה	סעיף 26 לחוק-יסוד: הממשלה
פיזור אוטומטי בשל אי-קבלת חוק התקציב	סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת
פיזור אוטומטי בעקבות כישלון הרכבת ממשלה חדשה	סעיף 11 לחוק-יסוד: הממשלה

אחת הסיבות הנפוצות ביותר לפירוק ממשלות בישראל בטרם עת היא החלטת הכנסת לפזר את עצמה בקבלת חוק מיוחד. לרוב, צעד שכזה גורר בחירות והתפרקות הממשלה ומגיע לאחר שהממשלה איבדה את אמון הכנסת והתגבש רוב לבחירות מוקדמות. כאן נזכיר שני מקרים ייחודיים בהם פוזרה הכנסת בצו של ראש הממשלה אריאל שרון ב-2002 וב-2005, במקרים אלו הבחירות הוקדמו והממשלות התפרקו. מעבר להם, ובמקרים לא מעטים, פירוק הממשלה נעשה לאחר התפטרות ראש הממשלה בשל נסיבות פוליטיות שונות, התפטרות המובילה להקמת ממשלה חדשה באותה כנסת או להקדמת הבחירות. רק במקרה אחד (1990) נפלה ממשלה בהצבעת אי אמון, אך מאז שמנגנון זה שונה והפך לאי אמון קונסטרוקטיבי מלא הפכה הפלת הממשלה בישראל בהצבעת אי-אמון למלאכה קשה מאוד היות והצבעה זו מחייבת תמיכת 61 חברי כנסת לפחות בממשלה חלופית. לסיום סקירה זו נציין מקרה אחד נוסף (2020) שבו הבחירות הוקדמו לאחר פירוק הממשלה כתוצאה מאי העברת תקציב.

הצעה לביטול חלק מנגנוני הפיזור האוטומטיים

במסגרת הצעתנו אנו מבקשים לבטל את המנגנונים האוטומטיים המובילים לפיזור הכנסת בשני מצבים מסוימים: כאשר לא מוקמת ממשלה חדשה לאחר הבחירות, וכאשר הכנסת אינה מאשרת את התקציב שהממשלה מובילה את חקיקתו.

הצעה זו מתבססת על טענתנו לגבי תכליתם המקורית של מנגנונים אלו שממילא אינה מושגת, אדרבא: בפועל נעשה במנגנונים אלו שימוש לרעה ככלים פוליטיים הפוגעים באינטרס הציבורי הרחב ומובילים לחוסר יציבות פוליטי.

הבעיה במנגנוני הפיזור האוטומטיים:

פיזור אוטומטי בעקבות כישלון הרכבת ממשלה חדשה

זהו מנגנון הפיזור האוטומטי הראשון שאותו אנו מציעים לבטל.

סעיף 11(ב) לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי במידה ולא מצליחים להקים ממשלה "יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני תום תקופת כהונתה, והבחירות לכנסת יתקיימו ביום ג' האחרון שלפני תום 90 הימים מיום הודעת הנשיא, או מיום דחיית הבקשה להביע אמון בממשלה, לפי העניין". סעיף זה אינו הופיע בחוק היסוד המקורי משנת 1968, אלא נכנס לחוק במסגרת הדיונים לתיקון חוק היסוד שהתבצעו בשנת 2001 במסגרת דיונים שמטרתם העיקרית הייתה ביטול שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה.

לדעתנו סעיף זה הוא אחד האחראים ל כאוס הפוליטי המתנהל בישראל. זאת על אף שבדרך כלל הוא אינו מופעל, שהרי לחברי הכנסת ברור שישנה התפזרות אוטומטית ולכן הם מעדיפים לחוקק בעצמם חוק מיוחד לפיזור הכנסת, ובכך לקבוע חלק מהתנאים שבהם יתקיימו הבחירות (למשל הקדמת יום הבחירות לכנסת ה-23 ליום שני, ה-2 במרץ, ולא לקיימו בהתאם לנוהג המקובל ביום שלישי).

באחד מן הדיונים שהובילו לאימוץ מנגנון זה ציין המשנה ליועמ"ש דאז, עו"ד יהושע שופמן:

בזהירות רבה, ובלי לפגוע בעקרונות של החוק הישן, ניסינו להציע תיקונים בכמה דברים שחשבנו שכאשר מחוקקים מחדש צריך לתת עליהם את הדעת. בראש וראשונה, בחוק הישן, עקרונית, כאשר הנשיא מטיל על ח"כ להרכיב ממשלה, הוא יכול להטיל על אחד, אחר כך על שני, אחר כך על שלישי, ואז הוא גם יכול להודיע שהוא לא הצליח בכך ואין לזה תרופה. לפי החוק הישן, עד שהכנסת תעביר בשלוש קריאות חוק להתפזרותה - יש קיפאון. חשבנו שבמצב שבו רואים שאין אפשרות להקים ממשלה, צריך לומר שבשלב זה רואים את הכנסת כאילו התפזרה והולכים לבחירות.⁸⁷

מנוסח הדברים עולה כי בהצעה זו משרד המשפטים ביקש לשפר ולתקן "בעיה" שכלל לא היה צריך לתקן אותה בפועל. תכליתו של סעיף 11(ב) הייתה לתמרץ הקמת ממשלה חדשה לאחר הבחירות ולהבטיח יציבות שלטונית, אולם בפועל כלל לא היה צורך בתמריץ להקמת ממשלה, שהרי מתמיד הוקמו ממשלות לאחר הבחירות. לעומת זאת, במשבר הפוליטי בין השנים 2019-2021 מנגנון זה נוצל לרעה ותכליתו המקורית לא הושגה: ויישומו בפועל תרם דווקא ליצירת הקיפאון, בניגוד גמור לתכליתו המקורית! מעצם כך שהוא אפשר לשחקנים הפוליטיים מנגנון נוסף שבאמצעותו הם ניסו לשפר את "הקלפים" שהציבור העניק להם ולבצע "מקצה שיפורים" במערכת בחירות נוספת. וחוזר חלילה. כך, באמצעות האפשרות שסעיף חוקתי זה העניק מדינת ישראל יצאה לבחירות נוספות, ובאופן זה נוצר קיפאון מעשי שבשנת 2001 כלל לא חשבו שהוא אפשרי.

המציאות הפוליטית של השנים האחרונות הוכיחה שמערכות בחירות דחופות אחת אחרי השנייה אינן גורמות לשינוי העדפותיהם של הבוחר והבוחרת, ולכן מנגנון אוטומטי זה משמש בעיקר כמנוף לחץ בידיים הפוליטיקאים - בהיותו מונע מהם לחתור להסכמות רחבות ככל הניתן בהתאם לרצון הבוחר, ומאפשר להם לנסות כל פעם לשפר את "הקלפים" שהציבור העניק להם. כל זאת נעשה על חשבון הקופה הציבורית ועל תחושת האמון הכללית במערכת הפוליטית בישראל שמובילה כאמור לחוסר אמון.

לכן אנו ממליצים לבטל את המנגנון הזה, ולהחזיר את חוק-יסוד: הממשלה למצבו המקורי.

פיזור אוטומטי בשל אי-קבלת חוק התקציב

מנגנון הפיזור האוטומטי השני אותו אנו מבקשים לבטל הוא המנגנון הפיזור בעקבות אי העברת חוק התקציב. יובהר כי במדינות רבות מנגנון פיזור אוטומטי זה, קרי: אי העברת התקציב, משמש "קדימון" לא פורמאלי לתהליכי הבעת אי אמון של הפרלמנט בממשלה הנבחרת. אולם בישראל מתקיים מצב ייחודי שלא מתקיים באף דמוקרטיה פרלמנטארית אחרת: בעוד שבישראל הכנסת (הפרלמנט) היא "הנענשת" באופן אוטומטי על אי קבלת החוק התקציב, הממשלות ברחבי העולם הדמוקרטי הן אלן שצריכות לתת דין וחשבון על אי העברת התקציב.

⁸⁷ פרוטוקול מס' 264 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט. יום שלישי, כ"ז בשבט התשס"א (20 בפברואר, 2001), שעה 10:00. ע' 2. ניתן לגשת לפרוטוקול באמצעות כניסה לקישור המצורף: <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx?ItemID=2060672>

היבט זה מעלה את השאלה מהיכן הגיע המצב הייחודי הזה הקיים בישראל?

בתחילת שנות ה-90 במסגרת הדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט לקראת אימוץ שיטת הבחירות הישירה לראשות הממשלה בישראל דנו חברי הכנסת בסכנה של כנסת "לעומתית" לראש הממשלה. אחד החששות של חברי הכנסת היה מצב שבו אי העברת תקציב המדינה תשמש כלי נגד ראש הממשלה (אשר עתיד לזכות בלגיטימציה ישירה מציבור הבוחרים) וממשלתו. כך למשל בתאריך ה-26.02.1991 התקיים דיון בנושא ובמסגרתו התייחסה נציגת משרד האוצר, הגב' הקר, לתרחישים האפשריים שעשויים להתרחש אם וכאשר הכנסת לא תחוקק את חוק התקציב במועדו. במסגרת התייחסותה העידה הנציגה שמצב שבו תקציב מדינה לא נחקק בכנסת במועדו אמנם טרם התקיים בעבר, אך מתוך חשש עתידי שמצב שכזה עלול להתרחש יש לייצר תמריץ ומועד סופי שעד עליו יש לקיים את המשא ומתן הפוליטי.

להלן התייחסותו של יו"ר הוועד דאז, ח"כ לין לנושא בכלל ולדבריה של הגב' הקר בפרט:⁸⁸

- 8 -

ועדת החוקה חוק ומשפט
26/02/91

היו"ר א' לין:

איננו עוסקים רק בעקרונות, אלא אנחנו גם יודעים מה קורה בפועל.

גב' הקר תיארה לפנינו את המצב המשפטי הקיים היום, על שני חלקיו: ראשית, מה קורה כשאינו בכלל חוק תקציב, לא חוק קבוע ולא חוק ביניים. כפי שהעירה גב' הקר, עד כה לא הגענו למצב הזה, אבל אם נגיע אליו, יש תשובה: צריכים לבצע חוקים והסכמים, וייתכן שתהיה גם פסיקה, וזה יוצר את הלחץ שמחייב להגיע להסכמה.

הנושא הראשון נועד לתת תשובה לשיטת משטר שונה מזו הקיימת היום. בשיטת המשטר הקיימת היום יש לכל ממשלה קואליציה, רוב בכנסת. האפשרות של כנסת לעומתית לא קיימת, לפחות עקרונית, שכן הממשלה נהנית מרוב של חברי הכנסת. בשיטה המוצעת עכשיו יש אלמנט חדש, לא הכרחי, אבל אפשרי במקרים חריגים. מאחר שראש הממשלה נבחר בנפרד והכנסת נבחרת בנפרד, אם תהיה כנסת לעומתית שתצא להכשיל את הממשלה, הדרך הטובה ביותר היא לא לאשר את חוק התקציב. הסעיף המוצע נועד בעצם לתת תשובה לאפשרות הזאת. השאלה העומדת בפנינו היא אם המצב המשפטי הקיים נותן תשובה לא רק לגבי שיטת המשטר הקיימת היום, אלא גם לגבי שיטת משטר שונה הגלומה ביסוד הצעת החוק שלפנינו.

מקטע זה עולה עוד דוגמה להצעה (שאף היא קודמה על ידי משרד ממשלתי, הפעם משרד האוצר) המבקשת להביא לפיזור הכנסת במצב ובו התהליך הפוליטי עלול להוביל לקיפאון.

היבט זה מוביל לשאלה הנדרשת הבאה: מה קרה כאשר ביקשו לבטל את הבחירה הישירה, ומדוע לא בוטל מנגנון זה כאשר שבו לשיטה הקודמת? כמענה עליה נשיב כי כבר בדיונים הראשונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט שנגעו להצעה לביטול הבחירה הישירה (הדיונים החלו כבר בשנת 1998) הוזכר ממד הפיזור של הכנסת בשל אי-העברת חוק התקציב כהיבט חיובי שיש לשמר אותו. ראו להלן את דברי של יו"ר ועדת חוק, חוקה ומשפט דאז הח"כ אמנון רובינשטיין:⁸⁹

⁸⁸ פרוטוקול מס' 236 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט. יום שלישי, י"ב באדר התשג"א (26 בפברואר 1991). שעה 11:00. ע' 8. ניתן לגשת לפרוטוקול באמצעות כניסה לקישור המצורף: https://fs.knesset.gov.il/12/Committees/12_ptv_465117.PDF

⁸⁹ פרוטוקול מס' 211 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט שהתקיימה ביום ב', ה' בתמוז התשנ"ח (29 ביוני 1998). בשעה 10:00. ע' 16. ניתן לגשת לפרוטוקול באמצעות כניסה לקישור המצורף: <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx?ItemID=2058144>

חדבר השני שאני רוצה להזכיר הוא את חוק התקציב. נכון, הדיונים על חוק התקציב היו קשים. אגב, בכלל דמוקרטיה היא משחקי כוח הדדיים בין מפלגות בעיקר לבין קבוצות אינטרסים, וזה קשה ובשיטה היחסית זה עוד יותר קשה. אני רוצה להזכיר לכם שבאחת הכנסות בשיטה הקודמת הונח חוק תקציב לקריאה שנייה ושלישית, וניגשה חברת כנסת אחת לשר האוצר דאז, למודעי, ודרשה לדחות את התצבעה בשעה כדי שהיא תקבל כסף יותר למטרה שלה, כי אחרת היא מפילה את חוק התקציב. זה היה במליאה לנוכח המצלמה. אני רוצה לומר לכם שבחוק התקציב יש לנו כאן סידור מצויין, ממש מעולה. ראש-הממשלה לא משתמש בסמכויות שלו, ולמרות זאת הוא מעולה, משום שהוא אומר שאם לא מעבירים את חוק התקציב, הכנסת מתפורת. זה דמוקרטי, זה צודק.

גישה זו של ח"כ רובינשטיין היא זו שבמהלך הדיונים לחקיקת חוק היסוד: הממשלה בשנת 2001 לטובת ביטול הבחירה הישירה נתנה את הטון בכל הקשור לסוגיית התקציב. יחד עם זאת לא כל חברי הכנסת הסכימו לקבל את ההיגיון המנחה שהציג ח"כ רובינשטיין. וכחלק מהכנת החוק לקריאה שניה ושלישית התקיים הדיאלוג הבא בין ח"כ שטייניץ לח"כ רובינשטיין (ששימש אז יו"ר ועדת חוק, חוקה ומשפט):

יובל שטייניץ: 

"אמנן רובינשטיין, האם לא צריך להוריד את סעיף התקציב כאופציה להפלת הממשלה, ולהסתפק בזה שאפשר להצביע אי-אמון בממשלה או להצביע בעד פיזור הכנסת, ולא לקחת את הכלי של התקציב כעוד ערוץ, הרי אנחנו רוצים יציבות פוליטית"

היו"ר אמנן רובינשטיין: 

איזה יציבות יש בלי תקציב?

יובל שטייניץ: 

יש הפשנט של 1 חלקי 12 מהתקציב הקודם, ואני לא בטוח שבמערכת כמו שנקלענו אליה, של חוסר יציבות, אנחנו צריכים להוסיף את נושא התקציב כעוד אופציה להפלת ממשלה בישראל

היו"ר אמנן רובינשטיין: 

נצביע על זה מחר. הבעיה היא אחרת לגמרי, הבעיה היא שאין רוב לאי-אמון, אבל אין גם רוב לתקציב, וזה מצב חולני.

יובל שטייניץ: 

מי שרוצה להפיל ממשלה בישראל, אחת השיטות, עוקפות הצעת אי-אמון, זה לא לאשר תקציב, כי הרבה יותר נוח לחבר קואליציה ממורמר זה לא להצביע אי-אמון בממשלה, אלא פשוט לדפוק את התקציב. אני, למרות האינטרסים שלי, רוצה למנוע את זה, ולהבטיח יציבות לממשלה.⁹⁰

⁹⁰ פרוטוקול מס' 272 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט. יום שני, י' באדר התשס"א (5 מרץ 2001), שעה 10:00. עמ' 24-25. ניתן לגשת לפרוטוקול באמצעות כניסה לקישור המצורף: <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx?ItemId=2060682>

בדבריו, הצביע ח"כ שטייניץ דאז על הבעייתיות שביצירת מנגנונים נוספים לפיזור הכנסת. כאשר לטענתו כל כלי נוסף שניתן לשחקנים הפוליטיים עשוי לשמש אותם בצורה שאינה הולמת את התכלית המקורית לחקיקת המנגנון. אכן, רצף האירועים ההיסטוריים שהובילו לחקיקת הבחירה הישירה ולביטולה השאירו בספר החוקים הישראלי הסדר ייחודי שלמעשה "מעניש" את הכנסת שנבחרה על ידי הציבור באמצעות חוסר הצלחתה של ממשלה לגבש תקציב הזוכה לרוב בכנסת.

היבט זה אינו מתיישב היטב עם העיקרון הקיים במרבית המדינות הפרלמנטריות – אי העברת תקציב משמעותה הקדמה או הצבעת אי אמון דה פקטו **בממשלה**, אך לא ככלי לפיזור הפרלמנט.

מדוע מדובר בבעיה אקטואלית?

מנגנון ממשלת החילופים מעצים את הבעיה שנוצרת בשל פיזור אוטומטי בשל אי-קבלת תקציב. סעיף 1א43 לחוק-יסוד הממשלה קובע כי חילופים בין ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי ייערכו לפני מועד החילופים אם וכאשר הכנסת מתפזרת בשל אי-העברת תקציב המדינה. משמעות קביעת מועד זה היא שתקציב המדינה ופיזור הכנסת הופכים לכלי מיקוח בממשלת החילופים. כך שבנסיבות מסוימות ראש ממשלה חליפי יכול להעדיף מצב בו לא עובר תקציב והכנסת מתפזרת לטובתו עמידתו בראש ממשלת המעבר בבחירות.

ביטול מנגנון "ממשלת החילופים"

תיקון מס' 8 לחוק-יסוד: הממשלה נחקק על מנת לצאת מ"הפלוונטר" הפוליטי ולמנוע קיום מערכת בחירות רביעית בתוך שנה וחצי כפשרה בין מפלגת הליכוד לבין מפלגת כחול לבן לקראת ישיבה בממשלה דו-ראשית. מוסד שלטוני זה – ממשלה דו-ראשית – לא קיים באף מדינה אחרת בעולם, והוא נוצר בשיטה הישראלית בדרך המקרה בשל חוסר האמון ההדדי בין רה"מ דאז בנימין נתניהו (ליכוד) וח"כ בני גנץ (כחול לבן), ובהדגשה: מוסד שלטוני זה נוצר שלא לאחר חשיבה ובחינה חוקתית ממשית בשל צורך חיוני לשינוי השיטה הדמוקרטית. על כך עמד המשנה לנשיאת העליון השופט מלצר בדבריו הבאים: **"בכדי לקדם את האינטרסים הפוליטיים קצרי-המועד של מי שהתקשרו בהסכם הקואליציוני - ונועד להתגבר על חוסר האמון האישי ההדדי שהיה קיים בין ראש הממשלה לבין ראש הממשלה החלופי המיועדים"**.⁹¹

ממשלת החילופים הביאה עמה מושגים חוקתיים משטריים חדשים לחלוטין לשיטת הממשל הישראלית, החריגה ממילא, ולמיטב הידיעה אף ראשונים מסוגם בעולם – ממשלת חילופים וראש ממשלה חלופי. מאז קום המדינה ידענו כולנו כי ממשלה מורכבת משרים ובראשה עומד ראש הממשלה כראשון בין שווים. כעת הפכה ממשלה ישראל לרשות המבצעת, אולי הראשונה בעולם, המונהגת על ידי שני בעלי תפקידים במקביל: ראש ממשלה וראש ממשלה חלופי.

כיום ברור שהנזקים של מנגנון ממשלת החילופים עולים בהרבה על התועלות המעטה השמונה בו. חשוב להבין כי מנגנון זה משנה את כללי המשחק להרכבת ממשלה, הוא יכול לעודד מפלגות קטנות שהן "לשון מאזניים" לקבל את תפקיד ראש הממשלה. בנוסף הפרישטיות מסוכנת ליכולת התפקוד השוטף של הממשלה, כיוון שהיא עלולה להוביל לשיתוק בעבודת הממשלה המחייב פרישטיות בכל ועדות השרים ובמליאת הממשלה. כלומר: לא מספיק שיהיה רוב להחלטה רק במליאת הממשלה או ועדת השרים, אלא נדרש רוב גם בכל אחד מהגושים בתוך הממשלה או הוועדה. אכן, מנגנון זה, של ראש ממשלה וראש ממשלה חלופי, הביא לקיפאון של ממש בעבודת הממשלה ה-35 (ממשלת ליכוד-כחול לבן) ולחוסר יכולת לקבל החלטות ולמנות בעלי תפקידים חיוניים בדרג המקצועי.⁹²

⁹¹ בג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ. כנסת ישראל (12.7.2021).

⁹² זאת נוכח הוראות סעיף 13א(ד) לחוק-יסוד: הממשלה כי הקובע כי "מספר השרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה יהיה שווה למספר השרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה החלופי; ואולם לא היה מספר השרים שווה כאמור, תקבע הממשלה מנגנון הצבעה שלפיו כוח הצבעה של כלל השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה בממשלה יהיה שווה לכוח הצבעה של כלל השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה החלופי, או כללים לעניין אופן קבלת ההחלטות שיבטיחו יחס כאמור; הוראות פסקה (1) יחולו גם על ועדות שרים, למעט על ועדות שרים שזהות חבריהן נקבעה בחוק, אם החוק האמור אינו מאפשר לממשלה למנות להן חברים נוספים".

מנגנון ממשלת החילופים בישראל נולד מטעמים פרסונאליים ופוליטיים צרים והצליח לחדור לשיטת הממשל הישראלית. כיוון ששאיפתו הטבעית של כל פוליטיקאי היא לעמוד בראשות ממשלה נראה לנו כי במצב הקיים קשה לראות כיצד כל ממשלות ישראל מעתה והלאה לא יכוננו בדרך של ממשלת חילופים. על כן לדעתו מנגנון זה הוא אבן ריחיים על צווארה מדינת ישראל והסכנות הנובעים ממנו למערכת השלטונית הישראלית הן גדולות מאוד - , ועל כן יש להביא לביטולו בהקדם האפשרי.

יחסי כנסת ממשלה



בעיה:

ליקויים בפיקוח הפרלמנטארי על פעולת הממשלה ויחסי כנסת וממשלה



פתרונות:

א. שיפור עבודת ועדות הכנסת: יצירת תאימות בין ועדות הכנסת למשרדי הממשלה; הקניית סמכויות פיקוח, זימון ודרישת מידע; הגברת התמיכה המקצועית; התייעלות שוטפת בעבודת הוועדות

ב. שינויים בתחום החקיקה: צמצום החקיקה הפרטית; שינויים בדרך עבודת ועדת השרים לחקיקה.

רקע - מרכזיותו של הפרלמנט בשיטת המשטר הפרלמנטארית

בישראל מתקיימת שיטת משטר פרלמנטרית. בבסיסו של המשטר הפרלמנטרי עומד הפרלמנט - אקטפת נציגי העם אשר נבחרים ישירות על ידי העם. לצד הפרלמנט, וכחלק ממנו, עומדת הרשות המבצעת, אשר מעצם מעמדה היא מורכבת על ידי הפרלמנט ומכהנת מכוח אמונו. בשיטה הפרלמנטרית ההרשות המבצעת אינה נהנית באופן ישיר מאמונו של העם, בדומה לשיטה הנשיאותית, אלא היא חייבת להתבסס (וליהנות) מאמון הפרלמנט על מנת להתקיים. באופן זה כאשר אין עוד אמון בה מצדו של הפרלמנט היא מסיימת את תפקידה.

תפקידו המסורתיים של הפרלמנט הם שלושה: ראשית, תפקידו העיקרי ביותר הוא חקיקת חוקים המחייבים את בני החברה, ובכללם את רשויות השלטון - הרשות המבצעת והרשות השופטת; שנית, פיקוח על פעולת הממשלה, התוויית מדיניות בתחומים שונים ודרישת דין וחשבון מבעלי הסמכות ברשות המבצעת; ושלישית, קיום דיון ציבורי בסוגיות שונות.

בשיטה הפרלמנטרית, ובאופן מובנה, קיימת אמנם הפרדת רשויות מתונה, את מתקיים בה יחס של איזונים ובלמים בהתאם לתפיסה של הפרדת הרשויות בין הפרלמנט לממשלה. על חשיבותם של יחסים הדדיים אלו, של ניגוד ושותפות בין הפרלמנט לממשלה, עמד מנחם בגין, לשעבר ראש ממשלת ישראל:

המבחן האמיתי, הגלוי לעין, לדמוקרטיה הוא בהפעלה המתמדת של ניגוד ושותפות, או להיפך של שותפות וניגוד. בין בית הנבחרים לבין הממשלה. ניגוד בלבד ביניהם, תוצאתו הרס; שותפות בלבד ביניהם, משמעותה עריצות. ניגוד ושותפות - זו נשמת החרות המדינית, הוכחה לקיומה, ערובה להמשכה. זו הסתירה הבונה. היא סותרת עריצות; היא בונה דמוקרטיה.⁹³

⁹³ | הפרדת רשויות ועליונות המשפט בדמוקרטיה הישראלית בהשקפתו של מנחם בגין 58 (דרור בר יוסף עורך, 2013).

הפרלמנט הוא "האורגן" החשוב ביותר בדמוקרטיה הפרלמנטרית. זה הוא הגוף המייצג את האזרחים, והממשלה מחויבת לפעול על פי האמון והרצון שלו. התפיסה בדבר עליונות המחוקק נטועה עמוק בתורת האמנה החברתית שראתה בנציגי העם את "האורגן" המרכזי לקבלת החלטות בקהילה הפוליטית, תוך הכפפת המלך האבסולוטי לנציגי העם בפרלמנט. במצב זה אין התכת רשויות, כפי שחלק הגדירו זאת, אלא יחסים של איזונים ובלמים כאשר הפרלמנט הוא האורגן השלטוני המוביל והעליון המייצג את העם.

שקיעתה של הכנסת

חרף חשיבותו הרבה של הפרלמנט בשיטת המשטר הפרלמנטרית, ובדומה לתחומים רבים: המציאות רחוקה מן התיאוריה. בפועל אנו עדים במדינות רבות לתופעה של ירידת קרנו של הפרלמנט מצד אחד ושל עלייה ניכרת בעוצמתה של הרשות המבצעת מצד שני. תופעה זו מכונה "תיאוריית שקיעתו של הפרלמנט" (The Decline of Parliament Thesis).⁹⁴

גממה כלל עולמית של היחלשות הפרלמנט לא פסחה גם על הפרלמנט הישראלי, אדרבא: בישראל תופעה זו באה לידי ביטוי קיצוני ביותר בדמות כוחם הרב ביותר של הממשלה והעומד בראשה ושליטתם הכמעט מלאה על עבודת הכנסת. כך למעשה כאשר יש צורך באישור הכנסת מי שלמעשה שולטת בהליך הפרלמנטרי באופן הדוק וכמעט מוחלט - היא הממשלה, וכפי שציין השופט סולברג: **"בשיטת המשטר הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, שבה מחזיקה הרשות המבצעת ברוב מקרב חברי הרשות המחוקקת ... בדרך כלל 'שולטת' הממשלה בכנסת הלכה למעשה"**.⁹⁵

אם כן, שיטת הממשל הישראלית מתאפיינת בריכוז הכוח בידי הרשות המבצעת ובכנסת מפוצלת אשר יוזמת - לעיתים רחוקות - מדיניות ומובילה מהלכים בעלי חשיבות.⁹⁶ מכך מובן שבפועל הכנסת מתפקדת כמוסד חלש ומגיב יותר משהיא מתפקדת כמוסד המייצג את העם ויוזם.⁹⁷ אכן, **"המקרה הישראלי מאופיין על ידי בלמים מועטים וחסר ממשי באיזונים"**⁹⁸ בתוך הרשויות הפוליטיות. רוצה לומר כי כל עוד יצליחו הממשלה והעומד בראשה לשמר את התמיכה בהם של ראשי מפלגות הקואליציה - הם יצליחו להגשים את המדיניות הרצויה בעיניהם, תוך כפיה של עמדתם על הרוב הקואליציוני בכנסת.

יוצא מכך כי הדרך למימוש המדיניות נעשית פעמים רבות בהחלטות ממשלה או בהחלטות מינהליות פנימיות ברשות המבצעת, או לחלופין בהליך פרלמנטרי הנשלט לרוב על ידי הקואליציה, הכולל שינוי של כללי המשחק, תוך שימוש בסעיפי סל בתקנון. בפועל הליך החקיקה לא נשלט על ידי הכנסת, אלא בידי ועדת שרים לחקיקה, ולצד זאת הכנסת נכשלת ולא ממלאת את תפקידה כגורם מפקח אפקטיבי על רשות המבצעת.

מציאות זו נובעת משילובם ומהצטברותם של כמה מאפיינים, כגון: שיטת הבחירות הישראלית הארצית יחסית ודרך הרכבתן של הרשימות לכנסת ללא מעורבות של הבוחר היוצרות נתק אלקטורלי בין בוחר לנבחר; נתק בין בוחר לנבחר המשמש כר פורה לדרישה לנאמנות קואליציונית חזקה תחת תקנון קואליציוני הקובע, הלכה למעשה, שהחלטות הממשלה - ולא שיקול דעתם של חברי הכנסת - מחייבות את הרוב בכנסת. מציאות זו יוצרת אופוזיציה חלשה האוחזת בכלים פרלמנטריים מוגבלים ובלתי אפקטיביים; והיעדר איזונים בתוך הרשות המחוקקת דוגמת היעדרו של בית נוסף.

⁹⁴ Robert Elgie and Michael Gallagher, Michael Laver, & Peter Mair, Representative Government In Modern Europe 76-78 (5th ed., 2011). ראו גם John Stapleton, Testing the Decline of Parliament Thesis: The Parliamentary Activity of the Head of Government in Ireland, 1923-2002, 54 (Political Stu. 465, 466 (2006)). ראו גם לעניין מעמדו של הפרלמנט בקנדה: Lori Turnbull, Political Institutions in Canada in a New Era, in The Oxford Handbook of the Canadian Constitution 173, 174 (2017).

⁹⁵ שם, פסקה 39 לפסק דינו.

⁹⁶ אריאן, נחמיאס ואמיר, לעיל ה"ש 37, עמ' 129. ראוי לציין כמובן מאליו כי קיימים יוצאים מן הכלל, וכי בעבר היו יוזמות חשובות שקודמו על ידי הכנסת. כך למשל היא חקיקת חוקי היסוד בדבר זכויות האדם בתחילת שנות התשעים פרי יוזמת חברי כנסת מהאופוזיציה בראשו ח"כ פרופ' אמנון רובינשטיין - ראו: אוריאל לין לידתה של מהפכה (2017). אולם, יוזמה זו באה על רקע של משבר שלטוני והתרופפות של המשמעת הקואליציונית באותה עת, ראו: רובינשטיין וולפסון, לעיל ה"ש 16, עמ' 36; מאור, לעיל ה"ש 37, עמ' 386.

⁹⁷ אריאן, נחמיאס ואמיר, עמ' 187.

⁹⁸ שם, עמ' 191.

תמונת המצב הזו, המשתקפת לציבור, מובילה לפיחות ממשי במעמדה הציבורי של הכנסת, ולתחושה בקרב הציבור כי חברי הכנסת מנותקים ממנו, תחושה המובילה לאי אמון במוסדות המדינה.

ההשלכות של שקיעת הכנסת

במציאות זו הופכת הכנסת לבלתי רלוונטית, ויש לכך הלכות קשות על היחסים התקינים בין הכנסת לממשלה:

פיקוח החסר של הכנסת על הממשלה

בידי חברי כנסת מצויים כלים פרלמנטריים שונים לשם פיקוח על עבודת הממשלה, כגון: דיונים בוועדות הכנסת, שאילתות, הצעות לסדר, אישור תקציב המדינה ושינויים במהלך שנת התקציב, ודיון בדוחות מבקר המדינה.⁹⁹ מטבע הדברים, וכפי שצוין לעיל, במשטר פרלמנטרי האפקטיביות של הרשות המחוקקת בפיקוח על הממשלה היא מוגבלת, אדרבא במציאות הישראלית היא משותקת כמעט לחלוטין. וכך ציינה זאת בגילוי לב שרת המשפטים איילת שקד: "הכנסת לא עושה את עבודתה בפיקוח על הממשלה. הכנסת לא מפקחת על הממשלה ולנו דרך אגב זה מאוד קל".¹⁰⁰

אישוש לדברים אלו עלה מממצאי מחקרם של פרידברג וחזן. מחקרם בדק מדדים שונים לבחינת פוטנציאל הפיקוח של הכנסת על הממשלה, כגון: חברות במספר ועדות בו-זמנית, נוכחות של חברי ועדה בדיונים, צוות היועצים המקצועי שעמד לרשות הוועדה, מקורות המידע שהיו בסיס לדיונים, נוכחות אנשי אופוזיציה בכירים בדיוני הוועדות, זמן המענה לשאילתות, הגורם המשיב לשאילתות, שאילתות מעקב ועוד.¹⁰¹ ממצאי המחקר העידו כי במרבית המדדים פוטנציאל הפיקוח של הכנסת הוא נמוך עד בינוני,¹⁰² וכי התפקוד בפועל של ועדות הכנסת שנבחנו לצורך המחקר היה כושל, ובכלל זאת תפקוד הוועדה לענייני ביקורת המדינה.¹⁰³ מסקנתם של החוקרים הייתה כי נדרשת רפורמה מקיפה בעבודת הכנסת על מנת שהיא תוכל למלא את תפקידה הדמוקרטי בפיקוח על הממשלה.

בשנים 2008-2009 התכנס 'פורום השולחן העגול' בניסיון לגבש שורה של המלצות לשיפור יחסי הגומלין בין הכנסת לממשלה. בראש הפורום עמדו מזכיר הממשלה דאז עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת דאז איל ינון, שכבר בשנת 2009 הם ציינו כי:

במרצת השנים התיישנו ונשחקו הכלים הפרלמנטריים הקיימים. התיישנותם של הכלים הקיימים פגעה קשות במלאכת הפיקוח וביכולתם של חברי הכנסת להשפיע על עבודת הממשלה / העדר הסיקור התקשורתי אף הוא תרם לירידה באפקטיביות של כלי הפיקוח ולתחושה כללית בקרב חברי הכנסת של חוסר שביעות רצון מהמצב בתחום זה.¹⁰⁴

⁹⁹ חזן ופרידברג **פיקוח הכנסת על הממשלה תמונת מצב והצעה לרפורמה**, לעיל ה"ש 23, עמ' 30.

¹⁰⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 260 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20, 4 (24.5.2017).

¹⁰¹ חזן ופרידברג, לעיל ה"ש 98 עמ' 71-72.

¹⁰² חזן ופרידברג, לעיל ה"ש 98 עמ' 95-96.

¹⁰³ חזן ופרידברג, לעיל ה"ש 98 עמ' 123-124.

¹⁰⁴ 'פורום השולחן העגול' של מזכיר הממשלה עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת אייל ינון (המסמך המלא מצוי בידי המכון להעצמת האזרח).

ריבוי חקיקה פרטית - "הצהרות חוק"

החקיקה הפרטית היא כלי שבו נעזרים חברי הכנסת על מנת להעלות נושאים על סדר היום ולזכות בתודעה ציבורית, גם כאשר מדובר בהיתכנות ממשית קלושה שהצעות חוק אלה יכנסו לספר החוקים. אכן, הכנסת היא אולי שיאנית העולם במספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת: בין השנים 1999-2016 הוגשו כ-24,000 הצעות חוק פרטיות, ואחריה מבין מדינות המערב עומדת איטליה עם כ-18,000 הצעות חוק פרטיות שהוגשו לפרלמנט.¹⁰⁵ מן הראוי לסבר את האוזן ולציין כי רק כ-6% מהצעות החוק הללו הפכו בסופו של דבר לחוק, ולכן יש המכנים אותן "הצהרות חוק".¹⁰⁶

לתופעה זו ישנן השלכות שליליות רבות, ובכללם: זילות ערכן של הצעות החוק, פגיעה באיכות החקיקה ובזבז משאבי הכנסת השונים (כוח אדם, זמן דיון בוועדות) לצורכי סרק.¹⁰⁷ יתר על כך ניכר שתופעה זו היא תסמין נוסף לחולשת הכנסת, רוצה לומר שמכיוון שאין לחברי הכנסת, בייחוד לאלה מהאופוזיציה, כל אפשרות לפקח פיקוח ממשי על עבודת הממשלה הם בוחרים בנתיב של הצעות חוק פרטיות להעלאת סוגיות שונות על סדר היום הציבורי, והדבר מבחינתם מעניק להם שליטה מסוימת בעבודת הממשלה.¹⁰⁸

במסמך מדיניות שפורסם בשנת 2020 הצביע פרופ' עמנואל טרכטנברג על הכשלים בתחם החקיקה בכנסת:

אנו מתמקדים בשלושה כשלים בולטים המתגלים בהתנהלות הכנסת - היעדר דיון אמיתי, הסתפקות ברוב מינימלי, וריבוי הצעות חוק פרטיות - ומראים כיצד אלו נגזרים במידה רבה ממערכת התמריצים שהתגבשה בה ומכללי המשחק המעצבים אותה. בפרט, אנו מצביעים על כללי משחק אלה: ראשית, הליך החקיקה הקובע "מידה אחת" לכל חוק, ובכך אינו משקף את השונות הגדולה הקיימת בטיבם ובמידת חשיבותם של הצעות חוק שונות. הליך זה מוביל את חברי הכנסת להסתפק ברוב מינימלי, וכך גם להימנע מקיום דיון אמיתי ומחתייה להסכמות רחבות. שנית, הדומיננטיות של ועדת השרים לחקיקה והשימוש הגורף במשמעת קואליציונית, אשר מפקיעים הלכה למעשה מהכנסת את התפקיד המרכזי שלה, החקיקה, ובכך לא רק פוגעים בעיקרון הפרדת הרשויות, אלא אף מסכלים במקרים רבים את האפשרות לדיון אמיתי בין חברי הכנסת. שלישית, המספר הקטן מדי של חברי כנסת אל מול נטל המשימות המוטל עליהם, אשר מביא לעומס לא מידתי ומגביל את היכולת שלהם לבצע את עבודתם נאמנה.¹⁰⁹

לדיו של פרופ' טרכטנברג מציאות זו מעודדת:

מערכת תמריצים מעוותת: חברי הכנסת מבינים מחד שהסיכוי שהצעות החוק שלהם יצלחו את מסלול החקיקה הוא נמוך ביותר ואינו תלוי במידת ההשקעה ואיכותה של הצעתם, ומאידך שלא איכות הצעת החוק אלא מידת המשיכה התקשורתית שלה היא זו שתעלה (אולי) את קרנם בעיני הציבור.¹¹⁰

¹⁰⁵ חן פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?** (2017), עמ' 8-9.

¹⁰⁶ שם, עמ' 8.

¹⁰⁷ שם, עמ' 10. ראו גם 'פורום השולחן העגול' של מזכיר הממשלה עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת אייל ינון שציינו כי "ישנה הסכמה רחבה בקרב חברי הכנסת (קואליציה ואופוזיציה) כי המצב הנוכחי והיעדר כל מגבלה על הנחת הצעות חוק מביאים לזילות במעמדן ובערכן ובהליך החקיקה בכללותו (הצעות חוק שאינן בשלות והמוגשות כלאחר יד, תופעת העתקת הצעות חוק שכבר קיימות במערכת, הצעות חוק העוסקות בנושאים שאינם מתאימים להסדרה בחקיקה ראשית ועוד), וכן לבזבז משאבים ניכר של כוח אדם מקצועי בכנסת ובממשלה המטפל בהצעות אלו".

¹⁰⁸ ראו, למשל, פרוטוקול ישיבה מס' 257 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20, 13 (15.5.2017) שבו ציין ח"כ רוברט אילטוב מסייעת ישראל ביתנו כי: "הדבר היחיד שיש לחברי הכנסת זה החקיקה, ואנחנו נקראים מחוקקים. לכן אני חושב שהנושא הזה הוא מאוד חשוב. חקיקה פרטית היא קטליזטור להעלאת נושאים לסדר-היום הציבורי, אם זה בכנסת ואם זה בתקשורת".

¹⁰⁹ עמנואל טרכטנברג ואיתמר פופליקר **להחזיר עטרה ליושנה רפורמה מקיפה בכללי המשחק של הכנסת** (מוסד שמואל נאמן, 2020).

¹¹⁰ שם.

הגשת עתירות לבג"צ על ידי חברי כנסת

חברי הכנסת, בייחוד אלו מהאופוזיציה, אווזים בכלים מועטים ומוגבלים שיאפשרו להם לפקח על הממשלה בכנסת. במציאות זו אין זה פלא כי נתיב מרכזי של חברי כנסת וסיעות אופוזיציה לביקורת על פעולות הקואליציה והממשלה מתבטא גם בעתירה לבג"צ,¹¹¹ שלצדה אף רווח תקשורת וציבורי שמקבל חבר הכנסת מעצם הגשת העתירה.¹¹² בדומה לתופעת החקיקה הפרטית אף תופעה זו זכתה לגינוי, בעיקר בשל הטענה כי יש בה משום פגיעה במעמד הכנסת.¹¹³ אכן, התגברות התופעה בשנים האחרונות הובילה גם ליוזמות חקיקה מצד הקואליציה שמטרתן להגביל את האפשרות של חברי כנסת לעתור לבג"צ נגד החלטות הכנסת.¹¹⁴ כך למשל בדיון שנערך בנושא זה בוועדת הכנסת ביולי 2016 עלה מדברי חברי הכנסת מטעם האופוזיציה חשיבותו של הכלי של הגשת עתירות לבג"צ במציאות של המדינה הקואליציונית שבה אין הפרדת רשויות ממשית בין הכנסת לממשלה.¹¹⁵

שליטה של הממשלה בהליך החקיקה

במציאות הישראלית מתקיימים הדיונים וההצבעות על החוקים באופן פורמלי בכנסת, אך יש לציין כי טרם הדיון הפרלמנטרי כבר נקבע על ידי הממשלה גורלה של כל הצעת חוק: לשבט או לחסד. שהרי תהליך ההצבעה כולל קדם תהליך שבו הממשלה דנה בהצעות החוק השונות, מקבלת החלטה בדבר עמדתה ומכתיבה לחברי הכנסת מטעם הקואליציה, המחויבים כאמור להישמע לתכתיבה, את דרך הצבעתם בכנסת בכל הצעת חוק. מכאן למעשה אין בהצעות החוק הליך של שְׁקָלָא וְשִׁרְיָא פומבי; אין תהליך של שכנוע ודיון פרלמנטרי פתוח. מובן מכך שהתיאוריה כי הפרלמנט דן בהליך חקיקה נאות בהצעות החוק הבאות לפניו היא במידה רבה בגדר תיאוריה שאינה מוצאת ביטוי בחיי המעשה במשטר הפרלמנטרי הישראלי.¹¹⁶ בהקשר לכך מוצדקים הם דבריו של פרופ' טרכטנברג שציין כי **"הממשלה למעשה הפקיעה מהכנסת את התפקיד המרכזי שלה, החקיקה, וזאת מבלי שהציבור בישראל מודע לכך, שכן גם משחק**

מכור הוא משחק, בפרט בפן החזותי-תקשורתי".¹¹⁷

¹¹¹ פרשת **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים**, לעיל ה"ש 22, פסקה 49 לפסק דינו של הנשיא גרוניס, שם ציין הנשיא כי: "כל המתמצא בעשייתו השיפוטית של בית משפט זה יודע ודאי, כי בעשורים האחרונים חלה עלייה משמעותית בהיקף העתירות המוגשות לבית המשפט על ידי סיעות של הכנסת ועל ידי חברי כנסת". על עתירות של מחוקקים מהאופוזיציה לבתי משפט באירופה. ראו גם Alec Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe* 74-75 (2000).

¹¹² Yoav Dotan & Menachem Hofnung, *Legal Defeats – Political Wins: Why Do Elected Representatives Go to Court?*, 38 *Comparative Political Studies* 75 (2005). המחברים עומדים על התרחבות התופעה של עתירות של חברי כנסת ומקשרים אותה לבחירות המקדימות במפלגות המעודדות פרסונליזציה של נבחרי הציבור ונותנת להם תמריץ "לקבל כותרות". ממצא נוסף ממחקרם הוא שחברי כנסת מהקואליציה עושים לפעמים שימוש בכלי של עתירות לבג"צ לצרכים אישיים של חשיפה תקשורתית.

¹¹³ פרשת **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים**, לעיל ה"ש 22, פסקה 50 לפסק דינו של הנשיא גרוניס: "לא יהיה זה מופרך לטעון, כי עתירות ציבוריות של חברי כנסת מוגשות לעתים על חשבון דיון ציבורי מקיף בהליכים הפנים-פרלמנטריים, מה שגורר אחריו, לא אחת, פגיעה במעמדה של הכנסת".

¹¹⁴ הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - סייג להגשת עתירה בידי חבר הכנסת בעניין שהוחלט בכנסת). ראו גם מורן אזולאי ואטילה שומפלבי "יור ועדת הכנסת מקדם: חכים לא יורשו לעתור לבג"צ" (Ynet) 23.6.2016.

¹¹⁵ פרוטוקול ישיבה 141 של ועדת הכנסת, עמ' 69, שם טען ח"כ יואל חסון כי: "אם הייתם מייצרים כאן הפרדת רשויות אמיתית שבה הכנסת הייתה באמת רשות עצמאית וחזקה ולא נשלטת כל כך על-ידי הממשלה, ולא שרוב שרי הממשלה הם בכלל חברי כנסת, ובכלל סדר-היום של הכנסת נקבע על-ידי הממשלה, והייתם באים ומטפלים בבעיות האלה והייתם מחזקים פתאום את מקומם של חברי הכנסת, היית אומר, אולי יש מקום לייחד את פעילות חברי הכנסת לתוך הכנסת ... אבל התהליך שאנחנו נמצאים בו הוא תהליך של החלשת הכנסת, החלשתם של חברי הכנסת, פחות ופחות כלים פרלמנטריים עומדים לצדנו, בוודאי אם אתה נמצא בצד האופוזיציה". דברים דומים נאמרו על ידי ח"כ מיכל בירן מ"המחנה הצינוני" אשר ציינה כי אחת הסיבות להגשת עתירות היא היעדר הפרדת רשויות ממשית בין הכנסת לממשלה: "אני רוצה לדבר על למה מגישים כל כך הרבה עתירות לבג"צ ... אני חושבת שיש בעיה של הפרדת רשויות, אבל היא לא קשורה לבג"צ. הבעיה של הפרדת הרשויות במדינת ישראל היא בין הממשלה לכנסת. לכנסת אמורה להיות יכולת כן יכולת לעצור את הממשלה, לפקח על הממשלה. במצב שבו המשמעת הקואליציונית מופעלת כל הזמן, מה שלא היה... הממשלה הזאת וועדת השרים אינה עניינית ... הדבר הזה ... היא זאת שגורמת לזה שהולכים לבג"צ" (שם, עמ' 84-85).

¹¹⁶ על מציאות זו עמדה זה מכבר ח"כ לשעבר סתיו שפיר מטעם "המחנה הצינוני" בצינה כי: "כל ההצבעות תפורות מראש, והתחושה היא שהכול כבר סגור שיש פה איזשהו משחק מכור, ... כדי להצביע על הצעת חוק יש איזשהו תהליך של דיון, של משא ומתן, של שכנוע, של כל חברי הכנסת. בפועל, אין כזה תהליך. הדברים האלה לא קורים. אין בכלל את המקום שבו אפשר לייצר קואליציות והסכמים בניגוד למה שתגיד ועדת שרים לענייני חקיקה כי הדבר הזה הוא באמת פגיעה שגם כמובן תטיל סנקציות בתוך הקואליציה" (פרוטוקול ישיבה מס' 18 של הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, הכנסת ה-20, 2.2.2016), עמ' 4. ראו גם בג"ץ 4374/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**.

¹¹⁷ עמנואל טרכטנברג ואיתמר פופליקר **להחזיר עטרה ליושנה רפורמה מקיפה בכללי המשחק של הכנסת** 16 (מוסד שמואל נאמן, 2020).

הממשלה מנהלת את הליך החקיקה במדינת ישראל באמצעות ועדת השרים לענייני חקיקה שהוקמה לראשונה בשנת 1953 במהלך כהונתה של הממשלה ה-4. מאז נוהגת הממשלה להקים ועדת שרים לענייני חקיקה המוסמכת, בין היתר, לספק בהצעות חוק מטעם הממשלה, לאשרן טרם הבאתן לאישור הכנסת, ולקבוע את עמדת הממשלה כלפי הצעות חוק פרטיות מטעם חברי הכנסת. בתוקף זאת תקנון עבודת הממשלה קובע כי במקרה שהצעת חוק פרטית הובאה לדיון במליאת הכנסת לפני שוועדת השרים קבעה לגביה עמדה כנדרש תהיה עמדת הממשלה אחת – להתנגד, וזאת אף אם בוועדת השרים נוצר שיוון בין המצביעים בעד ונגד אותה הצעת החוק. אכן, במציאות מעין זו **“ישנו חשש לא מבוטל כי הכנסת תהפוך ל’חותמת גומי’ של יוזמי הצעות החוק - פעמים רבות, של הרשות המבצעת, אשר כאמור, נהנית מרוב בכנסת. עקרון הפרדת הרשויות מחייבנו אפוא לעמוד על המשמר, לבל תאפיל הממשלה על הכנסת”**.¹¹⁸

כל ח"כ – הן מהקואליציה הן מהאופוזיציה – המעוניין לקדם חקיקה באופן אפקטיבי עושה כן באמצעות העברתה של הצעת החוק מטעמו לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, תוך ידיעה ברורה כי רק תמיכה של ועדת השרים מאפשרת היתכנות כלשהי לקידום הצעת החוק בנתיב החקיקה בכנסת, וכי כל עוד אין תמיכה של רוב חברי ועדת השרים בהצעת החוק מצב ברירת המחל הוא להתנגד להצעת החוק. לכן, טרם הבאת החוק לדיון במליאת הכנסת מבקשים חברי הכנסת לקבל את תמיכתה של ועדת השרים. בכך למעשה הם תלויים בלוח הזמנים של הוועדה וברצונה הטוב, שהרי הצעות החוק הפרטיות המוגשות לממשלה עוברות להערות של משרדי הממשלה ושל הפקידות המקצועית ברשות המבצעת. תחילת התהליך מתבצע בדרך כלל, בכל יום רביעי בערב עם פרסום סדר היום של הדיון הקרוב של ועדת השרים לענייני חקיקה שעתידה להתכנס ביום ראשון. כלומר, לרשות השרים עומדות כ-60 שעות להתכונן לדיון ולגבש את עמדתם באשר לכל אחת מהצעות החוק שעל הפרק. כינוס מליאת הוועדה מתקיים כדיון סגור – בלי שחברי הכנסת המציעים או הציבור הרחב חשופים לפרוטוקולים של הדיונים או לחומרי הרקע לשיבה – ובו הוועדה קובעת את עמדת הממשלה. בשל ריבוי הצעות החוק הפרטיות נדונות בכל ישיבה עשרות הצעות חוק בתחומים שונים, ויוצא מכך שהדרך כלל הדיון על הצעת חוק פרטית אורך לא יותר מספר דקות בלבד. זאת כאשר, וכאמור לעיל, חבר הכנסת המציע אינו נוכח בדיון ואין לו הזדמנות להציג את עמדתו ולשכנע את השרים ואת נציגי משרדי הממשלה בדרך פורמלית בדבר נחיצותה של הצעת החוק שהעלה.¹¹⁹ נוסף לכל אלה דרך ההצבעה של השרים בוועדה אינו גלוי, וכל שמתפרסם לחבר הכנסת המציע ולציבור הרחב היא החלטת הסופית של הוועדה בעניין הצעת החוק, ותו לא.

שליטה של הממשלה בהליך הפרלמנטארי

על פי רוב, והלכה למעשה, הממשלה שולטת בכל המתרחש בכנסת ומצליחה להגיע לתוצאה הרצויה מבחינתה. כדי להבטיח את מימושה יש ביכולתה של הממשלה לשלוט בהליכים הפנימיים בכנסת ולנווט את ההליך לצרכיה בדרכים שונות, אדרבא: אם מתעורר צורך בכך, ועל מנת להתגבר על מכשולים ועל קשיים פוליטיים בהליך הפרלמנטרי, ביכולתה להשתמש אף בחריגים שונים בתקנון הכנסת, כגון: שינוי בזהות הוועדה הדנה בחוק, החלפת חבר ועדה וקביעת סדרי דיון מיוחדים.

חוק ההסדרים וניסיונות ותקציב דו-שנתי

חוק ההסדרים¹²⁰ הנו כלי חקיקתי המשמש את הממשלה על מנת לעקוף את הדיון הפרלמנטרי הרגיל ולצמצם את העלות הפוליטית של השליטה בכנסת. כלי חקיקתי זה מאפשר לממשלה לאגד עשרות חוקים לחוק אחד, בדרך זו לחוקק רפורמות שונות במשק ולהעביר עשרות שינויים בחקיקה שמטרתם לסייע ליישום תקציב המדינה המוצע על ידיה.

¹¹⁸ פרשת **קוונטינסקי**, לעיל ה"ש 47, פסקה 63 לפסק דינו של השופט סולברג.

¹¹⁹ ראו 'פורום השולחן העגול' של מזכיר הממשלה עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת אייל ינון שם צוין כי "כפועל יוצא של מספר הצעות החוק המובאות לדיון מוקדם מדי שבוע, נאלצת ועדת השרים להתמודד עם מספר רב של הצעות חוק פרטיות היוצר עומס רב, ובשל אילוצי זמן לא מתאפשר לוועדה לקיים דיון ענייני ורציני לגבי כל הצעה והצעה כמתבקש. זאת ועוד, העובדה שלחבר הכנסת המציע לא ניתנת האפשרות להופיע ולהציג את הצעתו בפני ועדת השרים, או לחלופין לערער על החלטת הוועדה, יוצרת תחושת תסכול בקרב חלק מחברי הכנסת".

מנגנון חקיקתי זה הוא תוצר התמודדותה המוצלחת של המדינה עם המשבר הכלכלי שפקד אותה באמצע שנות ה-80. על פי התוכנית לייצוב המשק הועבר חוק הסדרים לשעת חירום עם תקציב המדינה, והוא כולל הסדרים שונים שנדרשו לשם יישום התוכנית הכלכלית.¹²⁰ אמנם מצב החירום הכלכלי הסתיים זה מכבר, אך מנגנון חוק הסדרים נותר עמנו עד היום והפך לחלק בלתי נפרד מתקציב מדינה ו/או מכל תוכנית כלכלית שהממשלה מעוניינת לקדם.

אין ספק כי כלי חקיקתי זה הוא כלי חשוב לצורך יישום המדיניות הכלכלית של הממשלה. יתר על כן, **"ברבות הימים, נוצלה המסגרת המפתח של חוק הסדרים, על-ידי ממשלות מכל הקשת הפוליטית, להעברת שורה של חוקים ורפורמות בעלות חשיבות בעיניהן לציבור ולמשק, פעמים רבות ללא זיקה ממשית לתקציב המדינה, בהליך מזרוז ותוך דיון ציבורי חסר"**.¹²¹ רוצה לומר כי בדרך זו הצליחה הממשלה לחוקק בהליך מהיר ביותר רפורמות כלכליות מרחיקות לכת בתחומים שונים, **"לרבות בנושאים שנויים במחלוקת שהממשלה הייתה מתקשה להעבירם בהליך חקיקה רגיל"**.¹²² שאלמלא כן הייתה נאלצת לשלם מחיר פוליטי יקר לסיעות הקואליציה בגין כל הליך חקיקה נפרד.

אין צורך לשוב ולחזור בהרחבה על הטיעונים בדבר הגירעון הדמוקרטי המהותי שיוצר מנגנון חוק הסדרים ועל פגיעתו הקשה בעקרונות הפרדת הרשויות, בהליך החקיקה הנאות ובמעמדה של הכנסת.¹²³ יש להבהיר ולחדד: כריכת חוק הסדרים עם תקציב המדינה מבטיחה משמעת קואליציונית קפדנית, שכן כשלו הממשלה בהעברת תקציב הוא למעשה הבעת אי אמון בממשלה המוביל לפיזור הכנסת, כפי שעמדנו על כך בפרק הקודם במסגרת הדיון במנגנון הפיזור האוטומטי. שהרי רק בדרך זו, של משמעת קואליציונית קפדנית, יכולה הממשלה להתגבר על מכשולים פרלמנטריים ולהעביר כמעט כל הסדר חקיקתי שבו היא חפצה בהשקיעה משאבים פוליטיים נמוכים באופן יחסי.

אין ספק כי במנגנון חוק הסדרים גלומים יתרונות רבים: הוא יעיל ומסייע ליישום אפקטיבי של מדיניות הממשלה, אולם חשוב לזכור כי ליעילות זו יש מחיר דמוקרטי.

בנוסף לחוק הסדרים עולה כי בעשור האחרון הממשלה מנסה להתגבר על הצורך באישור תקציב מידי שנה בשנה באמצעות הוראת שעה בחוק-יסוד: משק המדינה המאפשרת תקציב דו-שנתי. שימוש ראשון במנגנון זה נעשה בתקציב לשנים 2009 ו-2010 על רקע המשבר הכלכלי העולמי.¹²⁴ אולם שלא בהתאם למטרתו שימוש זה יצר בפועל לגירעון עמוק בתקציב המדינה, דבר שהוביל את מבקר המדינה למתוח ביקורת חריפה על דרך הכנתו של התקציב הדו-שנתי ועל הבעיות המקצועיות הטמונות בו.¹²⁵ חרף זאת נעשה שימוש חוזר במנגנון זה של הוראת שעה המתירה קביעת תקציב דו-שנתי גם בשנות התקציב 2013-2014, 2015-2016, ו-2018-2017. אכן, **"פעם אחר פעם אחר פעם העבירה הכנסת תקציב דו-שנתי, על רקע נוחות פוליטית, בניגוד לעמדות גורמי המקצוע"**.¹²⁶

¹²⁰ חוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ז-1985. על ההיסטוריה של חוק הסדרים ראו פרשת **ארגון מגדלי העופות**, לעיל ה"ש 3, עמ' 31-37; טל גולן "הגירעון הדמוקרטי של חוק הסדרים ושחיקתה של מדינת הרווחה הישראלית" **משפט וממשל** יא 247, 252-255 (2008).

¹²¹ דברי השופט רובינשטיין בפרשת **המרכז האקדמי**, לעיל ה"ש 33, בפסקה ט"ו לפסק דינו.

¹²² דברי השופט ביניש בפרשת **ארגון מגדלי העופות**, לעיל ה"ש 3, עמ' 32.

¹²³ ראו, למשל, דברי השופט ביניש, שם, בעמ' 32-34: "החוקים מסוגו של חוק הסדרים מתאפיינים בכך שהם מורכבים ממכלול של נושאים, והם משמשים 'אמצעי סל' לביצוע חקיקה ותיקוני חקיקה בתחומים רבים ומגוונים... מדובר בהליך חקיקה שמקשה מאוד על קיומו של דיון מעמיק וממצה, ואשר פוגע ביכולתם של מקבלי ההחלטות בממשלה ובכנסת לגבש עמדה מבוססת לגבי כל אחד מהנושאים המופיעים בהצעת החוק... מדובר בהליך חקיקה המקשה על קיום פיקוח ובקרה אפקטיביים על הליך החקיקה על-ידי הציבור, על-ידי שרי הממשלה, ובעיקר על-ידי הכנסת עצמה וועדותיה". ראו גם דברי השופט רובינשטיין בבג"ץ 4927/06 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, בפסקה א' לפסק דינו (25.9.2007): "השכל הישר מורנו, כי אמון הציבור בהליך החקיקה מותנה ברצינותו של ההליך. שעה שההליך כמעט אוטומטי, והוא חפז או אקראי, נוצר פקפוק בערך שמייחס המחוקק עצמו לחקיקה היוצאת מתחת ידיו, ונוכח המחיר של אבדן אמון מתמשך, ספק אם הצר שווה בנזק, קרי, האם ההישג של חקיקה מהירה 'יעילה' בחוק הסדרים שווה בזילות ההליך ועמו הפגיעה באמון".

¹²⁴ פרשת **בר-און**, לעיל ה"ש 68.

¹²⁵ דוח מבקר המדינה "משרד האוצר, הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעדי הגירעון" **דוח ביקורת מיוחד** (2014).

¹²⁶ פרשת **המרכז האקדמי למשפט ועסקים**, לעיל ה"ש 33, פסקה ל"ג לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

העברות תקציביות נרחבות

בבאישור תקציב המדינה לא פסקה פעולת הפיקוח של הכנסת על השימוש שעושה הממשלה בכספי הציבור. תקציב המדינה המאושר בחוק קובע את חלוקת הכספים לתוכניות הפעולה השונות של הממשלה, כאשר עליו להביא בחשבון את "הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות".¹²⁷ אולם, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מתיר לשר האוצר לבצע שינויים פנימיים בתקציב כפוף למתן הודעה או לקבלת אישורה של ועדת הכספים של הכנסת, לפי העניין.¹²⁸ כלומר: השר אמנם מחויב לשמור על מסגרת התקציב, אך בפיקוח של ועדת הכספים הוא אף מוסמך לערוך שינויים בסעיפי התקציב.

בפועל אכן נמצא כי משרד האוצר עושה שימוש נרחב בכלי של העברות התקציביות. כך, למשל העלו מחקרים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת כי בין השנים 2009-2012 השתנו בדיעבד בין 84.2% לבין 89.5% מכלל תוכניות חוק התקציב.¹²⁹ העובדה כי השינויים נעשים לעיתים בסמוך לאישורו של חוק התקציב מעוררת חשש שמא החריג של "שינויים" בתקציב, שכאמור נועד לאפשר לממשלה גמישות מסוימת, הפך לדרך המלך שבה משרד האוצר משנה את חוק התקציב שאושר בכנסת. כלומר: החריג יהפוך לכלל ויאפשר לממשלה לעקוף בדרך נוספת את הצורך באישור הכנסת.

בפרשת **שפיר** נדונה בבג"ץ חוקתיות הנוהג הרווח של משרד האוצר לבצע שינויים בתוך תקציב המדינה מכוח חוק יסודות התקציב. העותרת, ח"כ מטעם סיעת 'המחנה הציוני', ביקשה כי ייקבע כלל שלפיו שינוי מהותי בתקציב ודרך חלוקתו צריך יהיה להיעשות על פי חוק. עצם בקשתה מעידה על טענתה שתיוקוני חקיקה הם הדרך העיקרית לשינוי התקציב, ואילו הכלי של העברות התקציביות הוא אמצעי לביצוע התאמות מינוריות או סכניות בלבד.¹³⁰ בית המשפט דחה גישה זו תוך שהוא קובע כי חוק תקציב שנתי והעברות תקציביות במהלך השנה מבוססים על מנגנוני פיקוח משלימים, ומכאן שהם משקפים איזון שנוהג שנים ארוכות בין העיקרון בדבר הפיקוח הפרלמנטרי לבין הצורך בגמישות תקציבית.

הצעות לחיזוק הכנסת ושיפור יכולות הפיקוח הפרלמנטאריות

לאור האמור לעיל נטען כי הכשלים ביחסי כנסת-ממשלה מצריכים פתרונות עומק, ואלו נוגעים בכל הרבדים של השיטה, ובראש ובראשונה בשינוי שיטת הבחירות. אולם נזכיר כי גם בהינתן השיטה הקיימת ניתן לעשות פעולות רבות ומשמעותיות על-מנת לסייע בשיפור תפקודה של הכנסת ובהגשת תכליתה כגוף מחוקק ומפקח.

הצעתנו שלהלן מהוות מצע מעשי לחיזוק מעמד הכנסת אל מול הממשלה בכלל, ולחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי בפרט, והן נובעות מהתפיסה המנחה לפיה "תפסת מרובה לא תפסת - תפסת מועט תפסת". ההצעות בתחום פעילות ועדות הכנסת ובתחום החקיקה המובאות להלן נמצאו מתאימות וישימות לביצוע, והן גובשו מתוך מגוון רחב של הצעות ורעיונות ולאחר סדרת דיונים מעמיקים שקיים המרכז להעצמת האזרח בהשתתפות מומחים אקדמיים ואנשי מעשה.

רבות מההצעות ניתנות ליישום מהיר יחסית באמצעות שינויים בתקנון הכנסת ללא צורך בחקיקה או חקיקה יסוד, ומכאן הן עשויות ליהנות מתמיכה רחבה חוצת מפלגות ומחנות.

¹²⁷ סעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה.

¹²⁸ סעיפים 11-12 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. כן ראו פרשת **שפיר**, לעיל ה"ש 70, פסקה 4 לפסק דינה של הנשיאה נאור.

¹²⁹ פרשת **שפיר**, שם, פסקה 6 לפסק דינה של הנשיאה נאור.

¹³⁰ שם, פסקאות 8-9. העותרת ביקשה לקבוע אישור לביצוע שינויים בתקציב כאשר מדובר בסוגי ההוצאות כפוף לתנאים מסוימים ובנסיבות חריגות.

שיפורים בעבודת ועדות הכנסת

חיזוק ועדות הכנסת נדרש כדי לשפר את הפיקוח הפרלמנטרי על עבודת הממשלה ואת תפקוד הכנסת בכלל כפרלמנט מקצועי וייצוגי המפקח באופן אפקטיבי על הממשלה.

כיום, ככלל, לרשות ועדות הכנסת בתחום הפיקוח עומדים כלים מצומצמים והשפעתן על פעילות הממשלה דלה. לטעמנו, ההצעות המוגשות בזאת מעידות גם על הבעיות שאובחנו על ידי המרכז ושותפיו לתהליך.

1. יצירת מקביליות/תאימות בין ועדות הכנסת למשרדי הממשלה¹³¹

1.1. הקמת ועדת משנה ייעודית מול משרד ממשלתי חדש/קטן.

1.2. צמצום מספר ועדות הכנסת.

2. הקניית סמכויות פיקוח

2.1. זימון ומידע

2.1.1. מתן סמכות לוועדות לזמן לעובדי ציבור.¹³²

2.1.2. מתן סמכות זימון לגורמים פרטיים.

2.1.3. חקיקת הסדר חוקי המחייב מתן תשובות אמת בוועדות.

2.1.4. סמכות לחייב המצאת מסמכים ומידע, כולל סמכות להטיל קנס.

2.2. תקציב

2.2.1. הועדה הקבועה הרלוונטית תאשר שינויים בסעיפי התקציב או העברות בין משרדיות במקום ועדת הכספים, או לחילופין הוועדה תהווה גורם ממליץ שרם מתן אישור ועדת הכספים.

2.2.2. סעיפי התקציב של המשרד ידונו בוועדה הקבועה הרלוונטית לפני הדיון בוועדת הכספים.¹³³ הקמת ועדת משנה לענייני תקציב לכל ועדה קבועה שתעסוק בתקציבים של משרדי הממשלה הנתונים לפיקוחה.¹³⁴

2.3. פיקוח כללי

2.3.1. פיקוח ואחריותיות במינוי נושאי משרה בכירים (שימוע בוועדה הרלוונטית לפני אישור הממשלה).¹³⁵ דיון שנתי קבוע בוועדה שיעקוב אחר חקיקת משנה שנדרשה בחוק (ושאר פעולות היישום).

2.3.2. ברוב מסוים, תוכל הוועדה לחייב את הממשלה או המשרד הממשלתי לקיים דיון בנושא מסוים.

2.3.3. הקמת ועדת משנה לענייני ביקורת המדינה לכל ועדה קבועה שתעסוק בדוחות הביקורת של משרדי הממשלה הנתונים לפיקוחה, ולצד זאת להפוך את הוועדה לענייני ביקורת המדינה ל"ועדת אם" שתדון בכל ההמלצות של הוועדות הנושאות ובדוחות מערכתיים.¹³⁶ הקמת ועדת משנה למעקב אחר תוכנית עבודה שתעסוק בתוכניות העבודה של משרדי הממשלה הנתונים לפיקוחה.

2.3.4. מתן מעמד מחייב למסקנות הוועדות, כך שלכל הפחות השר הנוגע בדבר יהיה מחויב להגיב למסקנות ולהמלצות תוך פרק זמן קצר.

¹³¹ הוצע ב-2017 על ידי מפלגת "יש עתיד"

¹³² הוצע ב-2017 על ידי מפלגת "יש עתיד"; הוצע (בגרסה רחבה יותר) ב-2017 על ידי יואב קיש ומרב מיכאלי. 'פורום השולחן העגול' של מזכיר הממשלה עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת אייל ינון המליץ על "קביעת מנגנון שלפיו תהא ועדה בכנסת רשאית להחליט ברוב חברה לזמן לישיבתה עובד מדינה, גם אם השר או ראש הגוף הממונה הודיע לוועדה על כוונתו להופיע בפניה בעצמו במקום מי שזומן".

¹³³ הוצע ב-2017 על ידי מפלגת "יש עתיד".

¹³⁴ <https://kotar.cet.ac.il/kotarapp/index/Book.aspx?nBookID=103787968>

¹³⁵ הוצע ב-2017 על ידי מפלגת "יש עתיד" ועל ידי ח"כ איילת שקד ויריב לוין

¹³⁶ <https://kotar.cet.ac.il/kotarapp/index/Book.aspx?nBookID=103787968> הוצע בדוח שנכתב על ידי ד"ר חן פרידברג

2.3.5. קיום מפגשים קבועים אחת לחצי שנה לצורך ליבון בעיות בתחום יחסי כנסת-ממשלה ובהשתתפות רה"מ, יו"ר הכנסת, שרים וראשי הסייעות בכנסת.¹³⁷

3. הגברת התמיכה המקצועית¹³⁸

- 3.1. הגדלת הצוות המקצועי התומך בוועדות הקבועות, כגון: מינוי יועץ מקצועי לוועדה בדומה ליועץ משפטי המוצמד לכל ועדה.
- 3.2. חידוש פעילות יחידת כת"ף וחיזוקה.
- 3.3. הגדלת מרכז המידע והמחקר של הכנסת והצמדת איש מחקר לכל 2-3 חברי כנסת על-מנת להעניק יכולות מחקריות מהירות ורלוונטיות לחברי הכנסת.
4. התייעלות שוטפת בעבודת הוועדות¹³⁹
 - 4.1. הוספת יום עבודה רשמי.¹⁴⁰
 - 4.2. ניסוח מדריך הפעלה שיעגן כללי עבודה וסמכויות בעלי התפקידים בוועדה, כגון: הגדרת תפקיד יו"ר ועדה, קצבת המועד האחרון להעלאת נושאים לסדר היום, תחמת פרק הזמן המינימלי להתרעה על כינוס דיון וקביעת קוורום לקיום דיונים והצבעות.
 - 4.3. ועדה תפרסם מדי שנה דוח פיקוח וחקיקה.

שיפורים בתחום חקיקה

השיפורים המוצעים בזאת נועדו ליעל את תפקוד הכנסת כמכלול ואת חברי הכנסת כפרטים, לחזק את מעמדה הציבורי של הכנסת ולהגביר את כוחה אל מול הממשלה. המרכז ושותפיו מזהים צורך בוויסות החקיקה הפרטית ובשיוב עבודת ועדת השרים לענייני חקיקה.

5. ויסות ושיפור חקיקה פרטית

- 5.1. קביעת מכסה של הצעות חוק פרטיות במושב.
- 5.2. הגבלת מספר ההצעות המובאות לקריאה טרומית (250 במקום 750).
- 5.3. קביעת סטנדרט לדברי הסבר בתקנון הכנסת.
- 5.4. ביצע RIA להצעות חוק פרטיות שיש להן נגזרת רגולטורית.
- 5.5. מיסוד מסלול וולונטארי של התייעצות/תיאום עם משרדי הממשלה בכל הנוגע לחקיקה פרטית החל משלב גיבוש הצעת החוק.¹⁴¹
6. עבודת ועדת השרים לענייני חקיקה¹⁴²
 - 6.1. צמצום מספר ההצעות הנדונות בישיבה של ועדת השרים לחקיקה (כ-15 בשבוע).
 - 6.2. צירוף מכתב נלווה מטעמו של הח"כ המעלה הצעת חוק לוועדת השרים לחקיקה, ולהעניק לו זכות להופיע בפני ועדת השרים לחקיקה במקרה בו הצעתו נדחתה בדיון הראשון בוועדה. זאת ייעשה תוך הגבלה מכסת ההופעות השנתית לח"כ.¹⁴³
 - 6.3. פרוסום פרוטוקול תמציתי של ועדת השרים לענייני חקיקה.
 - 6.4. העמדה לעיון חברי הכנסת את הערותיהם והתייחסויותיהם של משרדי הממשלה, ככל שישנן, ביחס להצעות חוק פרטיות שנדונו בוועדת השרים לענייני חקיקה.¹⁴⁴

¹³⁹ המלצה של 'פורום השולחן העגול' של מזכיר הממשלה עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת אייל ינון

¹³⁸ המלצה שהובאה על ידי 'ועדת מגידור'

¹³⁹ הצעות בנושא זה הועלו בין היתר על ידי ד"ר חן פרידברג ובנייר עבודה של המועצה הציבורית.

¹⁴⁰ המלצה שהובאה גם על ידי 'ועדת מגידור'.

¹⁴¹ המלצה של 'פורום השולחן העגול' של מזכיר הממשלה עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת אייל ינון

¹⁴² ראו <https://www.yeshatid.org.il/yesh-atid-hizok-knesset>. הצעות בנושאים אלה הועלו בין היתר על ידי "יש עתיד", איילת שקד ויריב לוין, יואב קיש ומרב מיכאלי, וד"ר חן פרידברג.

¹⁴³ 'פורום השולחן העגול' של מזכיר הממשלה עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת אייל ינון המליץ "קביעת מנגנון שיאפשר לחברי הכנסת לבקש לערוך דיון חוזר על החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה"

¹⁴⁴ המלצה של 'פורום השולחן העגול' של מזכיר הממשלה עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת אייל ינון

6.5. ועדת השרים לענייני חקיקה לא תקבע עמדה ביחס להצעות חוק פרשיות, אלא אם אלו נוגעות ישירות לפעולתם של משרדי הממשלה או לנושא מהותי שמוזכר בהסכמים הקואליציוניים; וזאת כאשר המשמעת הקואליציונית תופעל רק על הצעות חוק ממשלתיות ועל הצעות הנוגעות לנושאים שלגביהם עמדת הקואליציה נקבעה מפורשות בהסכמים הקואליציוניים.¹⁴⁵

¹⁴⁵ המלצה של פרופ' טרכטנברג ראו עמנואל טרכטנברג ואיתמר פופליקר **להחזיר עשרה ליושנה רפורמה מקיפה בכללי המשחק של הכנסת** 27 (מוסד שמואל נאמן, 2020).

