

פיזור פרלמנטים

כיצד נכון לאתחל את המערכת הפוליטית?
המלצות לשינוי מנגנוני פיזור הכנסת והאי-אמון בממשלה

אור אשר



**כיצד נכון לאתחל את המערכת הפוליטית?
המלצות לשינוי מנגנוני פיזור הכנסת והאי-אמון בממשלה
אור אשר**

**כיצד נכון לאתחל את המערכת הפוליטית?
המלצות לשינוי מנגנוני פיזור הכנסת והאי-
אמון בממשלה**

נייר מדיניות 1.2026

אור אשר

שבט התשפ"ו | ינואר 2026

How Should the Political System Be Reset?

Recommendations for Reforming the Mechanisms of Knesset Dissolution and the Vote of No Confidence

Or Asher

All Rights Reserved

Copyrights © Tachlith Institute

נדפס בישראל שבט התשפ"ו | ינואר 2026

כל הזכויות שמורות

© תכלית - המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) תשפ"א-2021

תכלית - המכון למדיניות ישראלית (ע"ר)

אחד העם 35 תל אביב 6578403

טל. 03-6587445

דוא"ל. info@tachlith.org.il

אתר המכון. tachlith.org.il

עריכה לשונית: עודד רענן

עיצוב ועריכה גרפית: רויטל (ג'בקה) קלאוס

מסת"ב 978-965-93171-3-4 - ISBN

תכלית - המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) הוא מכון מחקר מוכון מדיניות המבקש להביא לשינוי המציאות בישראל באמצעות מחקר יישומי, הכוונה וסיוע למערכי קבלת ההחלטות הפוליטיים והבירוקרטים לשם יישום מדיניות מושכלת ואפקטיבית, המחזקת את מהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ברוח מגילת העצמאות.

לצורך מימוש יעדיו, מפעיל המכון מארג של שלושה כלים, אשר שילובם מקנה ערך מוסף ייחודי בתחום המדיניות בישראל. מחקר עומק מוכון מדיניות, המתקיים בשיתוף פעולה עם אקדמאים מובילים ואנשי פרקטיקה מובילים מהארץ ומהעולם; פעילות תשתיתית שתכליתה תרגום והנגשה של המדיניות המופקת בידי המכון ישירות למקבלי ההחלטות הרלוונטיים ליישומה, וכן הטמעת מערך תמיכה היקפי המבקש לייצר שותפות שיח, על בסיס התוכן, עם מגזרים נוספים בישראל, כגון ארגוני חברה אזרחית, התקשורת, המגזר הפרטי והציבור הכללי הרחב.

אור אשר הוא חוקר בתכלית – המכון למדיניות ישראלית, ודוקטורנט בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל-אביב. מחקרו עוסק בממשק שבין מדע המדינה למשפטים, בדגש על תהליכי כתיבת חוקה בפרספקטיבה השוואתית ופוליטיקה חוקתית. עבודת הדוקטורט שלו בוחנת את תפקידם של ארגוני חברה אזרחית בתהליכים חוקתיים. בנוסף, אור חוקר את הימין הישראלי, ובמיוחד את צמיחת התנועה השמרנית הישראלית ואימוץ רעיונות, שיחים ואסטרטגיות ארגוניות המזוהים עם התנועה השמרנית האמריקנית.

בשנת 2024-2025 היה אור עמית מחקר של מלגת פוקס במרכז מקמילן ללימודים אזוריים באוניברסיטת ייל. לפני-כן, היה עמית דוקטורט במרכז ע"ש אדמונד ולילי ספרא לאתיקה באוניברסיטת תל-אביב. אור בעל תואר ראשון במדע המדינה והיסטוריה ותואר שני במדע המדינה, שניהם מאוניברסיטת תל-אביב.

תודות

נייר מדיניות זה לא היה רואה אור ללא תרומתם של נשים ואנשים רבים. לכל אחד ואחת מהם חלק ממשי בעיצובו. תודתי העמוקה נתונה לד"ר אלעד גיל, ראש חטיבת המחקר בתכלית, על קריאה מדוקדקת של טיוטות רבות, על הערות מאתגרות שדחפו אותי לחדד טיעונים ולשפר ניסוחים, ועל סבלנות אינסופית בכל אחת מההתפרצויות הספונטניות שלי למשרדו במהלך העבודה. אני מודה גם לפרופ' ראובן חזן, שחלק עמי מהניסיון והידע הרבים שלו, אשר הרחיבו את נקודת המבט המחקרית; לד"ר גלעד וינר, מנהל תוכניות ראשי בתכלית, ולד"ר בל יוסף, שתמיד מצאו זמן להקשיב לרעיונות ראשוניים ולהציע מחשבות שהשפיעו על מבנה הנייר ועל הדגשים בו.

תודה גדולה נתונה גם לכל מי שהיה חלק בתהליך ההפקה של המסמך: לעודד רענן על עריכה לשונית מקצועית, יסודית ורגישה לטקסט; לרויטל קלאוס, על עיצוב מסמך מדויק; ולעו"ד אריאל ענבי-כהן, שניצחה בכישרון רב על כל התזמורת.

ב-30 ביוני 2022 אושר בקריאה שנייה ושלישית החוק לפיזור הכנסת ברוב של 92 חברי כנסת וללא מתנגדים, ותאריך הבחירות נקבע ל-1 בנובמבר. הייתה זו הפעם החמישית בה נערכו בחירות כלליות בישראל מאז אפריל 2019, לאחר שבארבע הפעמים הקודמות הניסיונות להרכיב ממשלה נכשלו.

חוסר היציבות הפוליטי שבא לידי ביטוי מובהק בסבבי הבחירות הרבים איננו חריג – למעשה, הוא מאפיין מרכזי של המערכת הפוליטית בישראל, אשר משפיע עמוקות על תפקוד כלל מערכות הממשל. לצד גורמים אחרים, כמו קיטוב פוליטי והתגברות מגמות פופוליסטיות, למנגנונים הקיימים לפיזור הכנסת יש תפקיד מרכזי בכך.

בישראל, בדומה לדמוקרטיות פרלמנטריות וסמי-נשיאותיות אחרות, הממשלה זקוקה לאמון קבוע של הרשות המחוקקת (הכנסת) כדי לתפקד. כאשר אמון זה נפגע או אובד, נדרשים מנגנונים מוסדיים ברורים להסדרת המשבר הפוליטי ולקביעת תוצאותיו. המנגנונים מספקים תשתית לפתרון אובדן האמון ולהשבת המערכת הפוליטית לסדרה, בין אם דרך עידוד השחקנים הפוליטיים לקיים משא ומתן שיוביל להסכמות מחודשות, בין אם למתן אמון בממשלה חדשה, ובין אם לפיזור הכנסת. על כן, מנגנונים אלה הם בעלי חשיבות מכרעת בקביעת נקודת האיזון שבין **גמישות** פוליטית – המאפשרת תגובה מהירה לפתרון משברים פוליטיים – לבין **יציבות** שלטונית.

בישראל ישנם ארבעה מנגנונים לפיזור הכנסת ולהקדמת מועד הבחירות:

הראשון הוא פיזור הכנסת באמצעות חוק פיזור ייעודי שצריך לעבור ברוב רגיל של חברי כנסת. זהו מנגנון בו הכנסת מחליטה לפזר את עצמה. **השני** הוא פיזור על ידי-ראש הממשלה לאחר היוועצות עם נשיא המדינה. **השלישי** הוא פיזור אוטומטי בשל אי-העברת תקציב מדינה עד המועד הקבוע בחוק. **הרביעי** הוא פיזור אוטומטי בנסיבות של כישלון להרכיב ממשלה לאחר הבחירות.

לצידם, פועל מנגנון האי-אמון, המוביל להחלפת הממשלה באותה הכנסת והקמה של ממשלה חדשה במקומה, בתנאי שרוב של חברי הכנסת (61 ומעלה) יביע אמון בממשלה חדשה ויסכים על הרכבה ועל קווי היסוד שלה.

המבנים המוסדיים של הסדרים אלה והכללים שלהם קובעים את האיזון של מערכת הממשל בישראל בין שיקולי גמישות ויציבות, והם אלו העומדים במרכזו של נייר זה. הנייר מספק ניתוח מוסדי של המנגנונים הקיימים, בוחן את אופן פעולתם ותוצאותיהם במציאות הפוליטית בישראל, ומביט אל מעבר לים במטרה לבחון את ההסדרים החלים בישראל בפרספקטיבה השוואתית במטרה להפיק מכך תובנות.

הנייר סוקר את המנגנונים השונים לפיזור פרלמנטים הקיימים במדינות OECD בעלות משטר פרלמנטרי וסמי-נשיאותי, תוך חלוקתן לקטגוריות לפי מידת הגמישות הקיימת

בהן: מערכות נוקשות מאוד (ללא אפשרות פיזור מוקדם), מערכות נוקשות (פיזור רק בנסיבות מיוחדות ומוגבלות), מערכות גמישות (פיזור אפשרי, אך מוגבל באופן פרוצדורלי או פוליטי), ומערכות גמישות מאוד (פיזור לפי שיקול דעתו של המוסד המוסמך, ללא דרישות פרוצדורליות מחמירות).

ההשוואה הבינלאומית מלמדת כי ישראל היא מקרה חריג, בו קיים תיעדוף מוחלט של גמישות על חשבון יציבות. כתוצאה מכך, כנסת שממלאת את מלוא ימי כהונתה הפכה להיות אירוע נדיר, והמערכת הפוליטית נתונה במצב קבוע של סכנת פיזור ואתחול מחדש של הסדר הפוליטי באמצעות בחירות כלליות. **השלכותיה של מציאות פוליטית שכזו כוללות פגיעה חמורה במשילות, הענקת כוח לא פרופורציונלי לקבוצות אינטרס סקטוריאליות, ואי-יכולת של הממשלה לעסוק בתכנון מדיניות ארוכת-טווח.**

בנוסף, מאז שנת 2001 הוחל בישראל מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי, שמטרתו להבטיח כי מהלך אי-אמון שמבקשת הכנסת לערוך יוביל בוודאות לכינון ממשלה חדשה. בעקבות שינויים במנגנון זה במסגרת "רפורמת המשילות" משנת 2014, המנגנון מחייב היערכות מראש של רוב חברי הכנסת לא רק לתמיכה במועמד, אלא להרכבת ממשלה חדשה ולהסכמה על קווי היסוד שלה. דרישות אלו, שלא קיימות באף מדינה בעולם, הפכו את מנגנון האי-אמון ל"אות מתה" מכיוון שהן מציבות רף גבוה כל כך, עד שהן הופכות את האי-אמון הקונסטרוקטיבי לנתיב בלתי ישים להחלפת ממשלה. במקביל, הפך מנגנון הפיזור העצמי של הכנסת לפתרון האטרקטיבי ביותר לאתחול המערכת.

השילוב בין שני כשלים אלה יצר בישראל חוסר איזון מוסדי מתמשך: פיזור הכנסת הפך לאמצעי ברירת מחדל לפתרון משברים פוליטיים, כאשר אין יכולת אמיתית לגבש רוב לממשלה חלופית במסגרת כנסת קיימת.

המטרה של נייר זה היא להחזיר את מרכז הכובד של האחריות הפוליטית אל הכנסת, להגביל את כוחן של מפלגות סקטוריאליות וחברי כנסת בודדים לעשות שימוש באיום הפיזור ככלי לקידום אינטרסים צרים, להקטין את העלויות הציבוריות הכבדות של יציאה לבחירות בתדירות גבוהה ולייצב את המערכת הפוליטית.

על-בסיס הסקירה ההשוואתית ובחינה מעמיקה של המקרה הישראלי, נייר זה מציע סדרה של שינויים חוקתיים. ההמלצות מתמקדות בהסדרה מחדש של המנגנונים המאפשרים פיזור מוקדם של הכנסת והקלת התנאים לשימוש במנגנון האי-אמון, מתוך הבנה כי המצב החוקתי הקיים בישראל מעודד קיום בחירות תכופות, מונע יצירת ממשלות יציבות, ופוגע ביכולת המשילות ובתפקוד המערכות הציבוריות.

השינויים המוצעים נועדו לקבוע נקודת איזון חדשה בין הצורך בגמישות פוליטית לבין הצורך ביציבות שלטונית ודמוקרטית ארוכת-טווח, שתעודד ממשלות לתכנן מדיניות

וליישמה באופן עקבי ובר-קיימא.

ביסודן של ההמלצות עומדת התפיסה כי משטר פרלמנטרי יציב אינו נשען על בחירות תכופות, אלא על מנגנונים פנימיים של אחריותיות, הידברות וגמישות מוסדית. לפיכך, מוצעים שני שינויים עיקריים והמלצה משלימה:

(א) המלצה ראשונה: הקשחת מנגנון פיזור הכנסת

« העלאת הרוב הדרוש לקבלת חוק לפיזור הכנסת ל-70 חברי כנסת.

« חלופה מרוככת: בנוסף למנגנון המוצג בחלופה א', מתן אפשרות לפיזור הכנסת ברוב הגדול מ-60 אך קטן מ-70, בכפוף לאישור נשיא המדינה, לאחר שזה נוכח כי הפיזור הכרחי.

(ב) המלצה שנייה: רפורמה במנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי

« ביטול הדרישה להציג ממשלה מלאה וקווי יסוד בעת ההצבעה, כך שהכנסת תיזרש להציע מועמד חלופי לראשות הממשלה בלבד ולהצביע לו ברוב של 61 חברי כנסת.

ביחד, צעדים אלו יביאו את המשטר בישראל לנקודת איזון יציבה יותר, שבה פיזור הכנסת יהפוך לצעד נדיר ומוסדר, והחלפת ממשלה תוכל להיעשות באופן מוסדי, אחראי וללא צורך בבחירות תכופות.

19	מבוא
25	פרק א מנגנונים לפיזור פרלמנטים
26	1. מהן הסיבות לפיזור פרלמנטים?
27	2. פיזור הכרחי מול פיזור אסטרטגי
27	2.1 פיזור הכרחי
28	2.2 פיזור אסטרטגי
29	3. מי יכול לפזר את הפרלמנט?
29	3.1 פיזור על-ידי ראש המדינה
30	3.2 פיזור על-ידי ראש המדינה בעצת ראש הממשלה
30	3.3 פיזור על-ידי הפרלמנט
31	3.4 פיזור על-ידי הציבור
32	3.5 התפזרות אוטומטית
32	4. פיזור פרלמנטים: מבט השוואתי
34	4.1 מערכות נוקשות מאוד (ללא אפשרות פיזור)
34	4.2 מערכות נוקשות (פיזור מוקדם רק בתנאים מחמירים)
35	4.3 מערכות גמישות (פיזור אפשרי אך עם מגבלות פרוצדורליות)
36	4.4 מערכות גמישות מאוד (לפי שיקול דעת הרשות המבצעת או ראש המדינה)
37	5. זרקור: שינוי החוק לפיזור הפרלמנט בממלכה המאוחדת (2011-2022)
41	פרק ב מנגנון האי-אמון
42	1. סוגים של מנגנון אי-אמון
43	1.1 מנגנון אי-אמון "רגיל"
44	1.2 מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי
47	2. הקשר בין פיזור הפרלמנט לאי-אמון בממשלה

51	פרק ג ישראל – מקרה חריג של משטר תמריצים הפוך
53	1. הסביבה הפוליטית בישראל
57	2. מנגנון פיזור הכנסת בישראל
59	3. מנגנון האי-אמון בישראל
63	פרק ד דיון והמלצות
64	1. דיון נורמטיבי: המאפיינים החריגים של ישראל
66	2. הקשחת מנגנון הפיזור והגמשת מנגנון האי-אמון
68	2.1 המלצה ראשונה: הקשחת המנגנון המוסדי לפיזור הכנסת
71	2.2 המלצה שנייה: הגמשת מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי
75	פרק ה סיכום
79	נספח טבלה השוואתית: סמכויות פיזור פרלמנט
85	ביבליוגרפיה

מבוא

תיאור השנים האחרונות בישראל ככאלו שמאופיינות בחוסר יציבות פוליטי ושלטוני יהיה לשון המעטה. הביטוי המובהק ביותר לכך הוא מספר הפעמים בהן נערכו בחירות לכנסת: בין השנים 2019 ל-2022 התקיימו חמישה סבבי בחירות, ובאופן רחב יותר, בחמש השנים האחרונות כיהנו חמש כנסות ושלוש ממשלות (אחת מהן ממשלת מעבר).

חוסר היציבות נובע, בין היתר, מהתפלגות פוליטית עמוקה וקיטוב חברתי גובר, ממשברים קואליציוניים חוזרים ונשנים, ומפרלמנט מפוצל המורכב מאוסף של מפלגות בינוניות-קטנות המקשה על הקמת ממשלות יציבות. בנוסף, **בין הגורמים המוסדיים המרכזיים שתורמים למשבר זה הוא התשתית החוקתית, המקלה על מחוקקים לפזר את הכנסת ולצאת לבחירות.** למנגנון החוקתי הקיים יש תפקיד מרכזי ביצירת תרבות פוליטית שמובילה לבחירות מוקדמות בתדירות גבוהה ולמעגלים חוזרים של חוסר-ודאות פוליטי. אולם, מדובר בתופעה שאת שורשיה ניתן למצוא עוד בשנותיה הראשונות של ישראל. למעשה, מאז הקמתה של המדינה, מתוך עשרים וחמש כנסות, רק שש סיימו את כהונתן במועד הנקוב בחוק. האחרונה שבהן הייתה הכנסת האחד עשרה (1984-1988).¹

מאז הקמת המדינה, כהונה ממוצעת של כנסת נמשכת שנתיים ועשרה חודשים, שהם 70% מזמן הכהונה הנקוב בחוק (ארבע שנים). אולם, ניתן להצביע על התגברות מגמת אי-היציבות בעשורים האחרונים, שמתבטאת בפיזורים תכופים יותר של הכנסת. מאז הפעם האחרונה שהכנסת השלימה את כהונתה (1988), הממוצע של כהונת כנסת הוא סך-הכל שנתיים וארבעה חודשים – 58% ממשך הכהונה הנקוב בחוק.

בדמוקרטיית פרלמנטריות וסמי-נשיאותיות,² מנגנון פיזור הפרלמנט נועד לשמר את מערכת היחסים הפונקציונלית בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת – מערכת יחסים שהיא לב-ליבה של השיטה המשטרית. בשונה ממדינות בעלות משטר נשיאותי, שבהן הרשות המבצעת והרשות המחוקקת נבחרות בנפרד ופועלות כמוסדות נפרדים, במשטר פרלמנטרי הרשות המבצעת (הממשלה) מכהנת מכוח אמון הפרלמנט וחייבת לשמר אמון רציף של רוב חברי הבית כדי להמשיך ולכהן.³ תלות זו יוצרת דינמיקה שבה הממשלה

1 האחרות היו הכנסת השנייה והשלישית (1951-1959), החמישית, השישית והשביעית (1961-1973).
 2 המונח "משטר סמי-נשיאותי" נטבע על-ידי מדען המדינה מוריס דוברז'ה (Duverger), שהשתמש בו כדי לתאר את שיטת הממשל שהתגבשה בצרפת לאחר חקיקתה של חוקת הרפובליקה החמישית בצרפת ב-1958. משטרים סמי-נשיאותיים הם שיטת ממשל המשלבת בין מאפיינים נשיאותיים לפרלמנטריים. בראש עומד נשיא הנבחר ישירות על-ידי הציבור ומחזיק בסמכויות ביצועיות מסוימות (כגון מינוי ראש הממשלה או פיזור הפרלמנט), ולצדו ממשלה בראשות ראש ממשלה הנסמכת על אמון הפרלמנט. מודל זה יוצר דואליות שלטונית בין הנשיא לראש הממשלה, כאשר יחסי הכוחות ביניהם משתנים בהתאם לעיצוב החוקתי ולמאזן הכוחות הפוליטי בפועל. ראה: "A new political system model: Semi-presidential government." Duverger, Maurice. *European Journal of Political Research* 8, no. 2 (1980): 165-187.
 3 Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984).

אינה יכולה למשול ללא תמיכת רוב פרלמנטרי.

כאשר התמיכה הזו נשחקת או אובדת לחלוטין – למשל, כאשר הממשלה נכשלת באישור חקיקה מרכזית, מפסידה בהצבעת אי-אמון או אינה מצליחה לגבש קואליציה – המערכת נדרשת לאמצעי שיאפשר לה להסדיר את המשבר או לאתחל את הסדר הפוליטי בצורה כלשהי. כאן נכנס לתמונה מנגנון הפיזור: הוא מאפשר סיום מוקדם של כהונת הפרלמנט וקיום בחירות חדשות, ובכך מחזיר את הכוח לידי הציבור כדי שיכריע במחלוקת ויקבע רוב פרלמנטרי חדש.

מבחינה היסטורית, למנהג פיזור הפרלמנט שורשים במסורת החוקתית הבריטית, שבה הייתה זו זכות השמורה למלך, אשר יכול היה לפזר את הפרלמנט ולקרוא לבחירות חדשות.⁴ עם הזמן, זכות מלכותית זו הפכה לכלי פוליטי בידי ממשלות נבחרות, שנעשה בו שימוש לצורך קבלת מנדט מחודש מהציבור. בדמוקרטיה מודרניות, אופן הסדרת פיזור הפרלמנט – הסיבות לפיזור, העיתוי והמגבלות – נחשב לשאלה חוקתית מהותית, המשקפת את הצורך לאזן בין גמישות פוליטית ליציבות דמוקרטית.

בישראל קיימים כיום חמישה מנגנונים להתמודדות עם אובדן האמון בין הפרלמנט לבין הממשלה – ארבעה מנגנונים לפיזור הכנסת ומנגנון אי-אמון אחד.

1. העברת חוק לפיזור הכנסת.⁵ החוק צריך לעבור ברוב של חברי כנסת ולכלול מועד לבחירות הבאות, שלא יאוחר מחמישה חודשים מיום קבלת החוק.
2. פיזור הכנסת על-ידי ראש הממשלה, לאחר שהגיע למסקנה שבכנסת יש רוב שמתנגד לממשלה ונמנעת פעולה תקינה של הממשלה, באמצעות צו שיפורסם ברשומות.⁶ הנשיא צריך להסכים לפיזור הכנסת בדרך זו, שייכנס לתוקף לאחר 21 ימים. במהלך תקופה זו, רוב של חברי כנסת – 61 ויותר – יכולים להציג לנשיא מועמד לראשות ממשלה אשר לו יינתן המנדט להקמת ממשלה טרם פיזור הכנסת.
3. פיזור בשל אי-העברת תקציב מדינה. הכנסת מתפזרת אוטומטית אם עד ה-31 במארכ בכל שנה קלנדרית, או עד 145 ימים מהקמת ממשלה חדשה, לא אושר תקציב. מנגנון זה נוסף בשנת 1996 לאחר שינוי שיטת הבחירות.⁷
4. הכנסת מתפזרת באופן אוטומטי אם לאחר בחירות לא עלה בידו של אף חבר כנסת

A. R. Myers, *Parliaments and Estates in Europe to 1789* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1975), 4

5 חוק יסוד: הכנסת, סעיפים 34-35.

6 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 29.

7 חוק יסוד: הכנסת, סעיף 36.

להרכיב ממשלה ולהציגה לנשיא המדינה.⁸

5. הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי, לפיה אפשר להחליף ממשלה במסגרת כהונת הכנסת הקיימת. על הממשלה החדשה להציג בעת ההצבעה מועמד לראשות הממשלה, קווי יסוד, והרכב ממשלה מלא, כולל חלוקת תיקים בין השרים.⁹ עד שנת 2014, הדרישה הייתה להציג מועמד לראשות הממשלה בלבד, אולם במסגרת "חוקי המשילות"¹⁰ הדרישות האחרות – אשר אינן קיימות במדינות אחרות עם מנגנון של אי-אמון קונסטרוקטיבי – נוספו.

ממבט השוואתי, שני המנגנונים חריגים. ראשית, צבר של ארבעה מנגנוני פיזור מציב את ישראל כאחת המדינות הבודדות בהן פיזור בטרם עת הוא אפשרות שכיחה, כמעט ברירת המחדל. אין אף מדינה בעלת שיטת משטר דומה לזו בישראל שבה קיים מספר רב כל כך של מנגנונים שמובילים, במעשה או במחדל, לפיזור הפרלמנט. לשיטה זו יש מחירים כבדים על יציבות המערכת הפוליטית ויכולת המשילות של הממשלה. בניגוד לרושם הציבורי, כוח הפיזור אינו מהווה לרוב כלי של האופוזיציה להפלת הממשלה, אלא כלי בידיהן של ממשלות להחליש את הכנסת ולייצר לעצמן יתרון אסטרטגי. שנית, מנגנון האי-אמון מעוצב באופן שהופך את הפעלתו כמעט לבלתי אפשרית מבחינה מעשית. הצורך בתיאום בין חברי הכנסת מסיעות שונות עד לרמת הרכב הממשלה וקווי היסוד שלה, מקשה מאוד על סיעות האופוזיציה לתאם את החלפת הממשלה. השילוב של מנגנון פיזור קל וזמין, לצד מנגנון אי-אמון כמעט בלתי עביר, מייצרים דינמיקה המערערת את יציבות המערכת הפוליטית, מעצימה את כוחם של גורמים סקטוריאליים ומובילה לפיזורים תכופים של הכנסת ויציאה לבחירות.

נייר זה מציע סדרה של תיקונים חוקתיים שנועדו להתמודד עם שורשיו המוסדיים של חוסר היציבות הפוליטית בישראל הנוגעים למנגנוני פיזור הכנסת והאי-אמון. השינויים המוצעים מבקשים לעצב נקודת איזון מוסדית חדשה, שתשמר את הגמישות הפוליטית הדרושה במצבי משבר, אך תציב מסגרות מגבילות שימנעו שימוש יתר או מניפולציה של מנגנון זה. עקרון היסוד שעומד בבסיס ההמלצות הוא כי משטר פרלמנטרי תקין אינו נשען על קיומן של בחירות תכופות כפיתרון לכל משבר פוליטי שמתעורר, אלא על מנגנוני

8 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 11.

9 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 28.

10 חוקי המשילות בישראל משנת 2014 כללה סדרת תיקוני חקיקה שנועדו לחזק את יציבות המערכת הפוליטית, לייעל את עבודת הממשלה ולהגביר את האחראיות שלה. במסגרת הרפורמה הזו, הועלה אחוז החסימה ל-3.25%, במטרה לצמצם את מספר המפלגות הקטנות ולהקל על הקמת קואליציות יציבות. נוסף על כך, הרפורמה חייבה חלק מסוים של שרי הממשלה להיות חברי כנסת מכהנים, צמצמה את מספר סגני השרים. מעבר לכך, נוספו מגבלות להצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית – כך שרק הצעה המצביעה על ראש ממשלה חלופי תוכל להפיל ממשלה. חוקים נוספים טיפלו בשקיפות קואליציונית, ביעילות החקיקה ובמנגנוני תיאום בין הממשלה לכנסת. לקריאה נוספת: גדעון רהט, "הצעת חוק המשילות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13 במאי, 2013.

אחריותיות, הידברות וגמישות מוסדית.

ההמלצה הראשונה נוגעת להקשחת התנאים לפיזור הכנסת. במקום שניתן יהיה לפזר את הכנסת בהצעת חוק שמתקבלת ברוב רגיל של 61 חברי כנסת, מוצע להעלות את הרוב הנדרש ל-70 חברי כנסת. שינוי זה יבטיח שפיזור הכנסת יתרחש רק כאשר יש לכך הסכמה רחבה. לחלופין, מוצעת אלטרנטיבה מרוככת יותר, לפיה פיזור הכנסת יתאפשר ברוב של 61 חברי כנסת אך פחות מ-70 חברי כנסת, בכפוף לאישור של נשיא המדינה.

ההמלצה השנייה נוגעת למנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי. מוצע לבטל את הדרישות להצגת מועמד לראשות הממשלה, הרכב ממשלה מלא. וקווי יסוד. תחת זאת, תידרש הכנסת להציג רק מועמד חלופי לראשות הממשלה, אשר יידרש לזכות בתמיכה של 61 חברי כנסת.

נייר זה ממשיך כדלהלן: **הפרק הראשון** מניח את הבסיס התאורטי להבנת מנגנונים לפיזור פרלמנטים, תוך הצגת הסיבות המרכזיות לפיזור וזהות הגורם שבסמכותו לבצע את הפיזור. בהמשך הפרק מוצגת השוואה בין-לאומית של סמכויות פיזור הפרלמנט במדינות שונות, לרבות ישראל. המדינות שנבחרו להשוואה הן חברות OECD בעלות משטר פרלמנטרי וסמי-נשיאותי, במטרה לזהות דפוסים משותפים ולבחון את ייחודיות המצב בישראל. **הפרק השני** דן במנגנון האי-אמון וסוגיו השונים, תוך התמקדות באי-אמון קונסטרוקטיבי, לאור הרלוונטיות שלו למקרה הישראלי. **הפרק השלישי** מתמקד במקרה הבוחן הישראלי, ומציג סקירה מעמיקה של המנגנונים המשפטיים והפוליטיים לפיזור הכנסת, לצד ניתוח השלכותיהם על היציבות השלטונית. **הפרק הרביעי** מספק המלצות לרפורמות חוקתיות בכל הנוגע למנגנוני פיזור הכנסת והאי-אמון, במטרה לחזק את היציבות הפוליטית ולמנוע שימוש יתר בפיזור הכנסת ככלי פוליטי. **הפרק החמישי** מסכם.

פרק א | מנגנונים לפיזור פרלמנטים

1. מהן הסיבות לפיזור פרלמנטים?

הסמכות לפיזור הפרלמנט היא חלק ממארג האיזונים המוסדיים בדמוקרטיה פרלמנטריות, ואין פרקטיקה אחת ויחידה המתאימה לכל מדינה. כדי להסיק תובנות מבחינה השוואתית יש להבין את סמכות פיזור הפרלמנט, כמו גם את הפרוצדורות שכרוכות בכך, בהקשר המוסדי והפוליטי של אותה מדינה.

פיזור הפרלמנט יכול למלא מגוון תפקידים בהקשר לתפקודה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית, כולל פתרון משברים פוליטיים, חיזוק הלגיטימציה של הממשלה, מניעת מבוי סתום חקיקתי, ואפילו כתגובה לשינויים בלתי צפויים בזירה הציבורית או הפוליטית. אופני השימוש במנגנון הפיזור משתנים ממדינה למדינה בהתאם למערכת החוקתית, הפרוצדורלית והפוליטית שלה. חוקים ותקנות במדינות שונות עשויים לעודד, להרתיע, לאפשר או לאסור את השימוש בפיזור לכל אחת ממטרות אלו, בהתאם לעקרונות המשטר הדמוקרטי המקומי ולמאזן הכוחות בין הרשויות השונות.

אכיפת משמעת מפלגתית וחיזוק הרשות המבצעת. כאשר לראש הממשלה או לממשלה יש סמכות רחבה לפזר את הפרלמנט, היא הופכת לכלי חזק לשליטה ברוב הפרלמנטרי. ראש ממשלה עם סמכות פיזור בלתי מוגבלת יכול להימנע מהתפטרות על-ידי בחירה בפיזור במקום זאת, וכך לפנות ישירות לציבור מעל ראשו של הפרלמנט. מצב זה עשוי להרתיע חברי פרלמנט מהגשת הצעות אי-אמון, שכן פיזור הפרלמנט עלול לסכן את כהונתם. בכך, סמכות פיזור בלתי מוגבלת כובלת את ידיו של הפרלמנט, מונעת שימוש פזיז בהצעות אי-אמון, ומגבירה את הציות של חברי פרלמנט זוטרים לממשלה.

תמריץ להרכבת ממשלה. תהליך הרכבת הממשלה בדמוקרטיה פרלמנטריות משתנה בין מדינות בהתאם לכללים החוקתיים והפרוצדורליים הקיימים, וכן לגורמים כגון המערכת המפלגתית, שיטת הבחירות והתרבות הפוליטית. ברוב המקרים שבהם מתקיימת מערכת רב-מפלגתית, יידרשו משא ומתן קואליציוני לאחר הבחירות כדי להקים ממשלה הנהנית מאמון הפרלמנט. תהליך זה עשוי להימשך שבועות ואף חודשים, ולעיתים עלול להיכשל. איום הפיזור במקרה שלא תוקם ממשלה בתוך פרק זמן סביר עשוי להוות תמריץ לפשרות בין הצדדים הנושאים ונותנים.

מבוי סתום בין הממשלה לפרלמנט. סמכות הפיזור עשויה לאפשר פתרון למבוי סתום בין הממשלה לרוב הפרלמנטרי. פיזור הפרלמנט וקביעת תאריך לבחירות מאפשר לציבור להכריע מי יזכה לעליונות – אם על-ידי השבת רוב פרלמנטרי התומך בממשלה הנוכחית, או על-ידי בחירת רוב אחר שיתמוך בממשלה חלופית. ממשלה עשויה להפעיל סמכות זו, למשל, אם מדיניות מרכזיות או אחת מיוזמות החקיקה שלה, שלגביהן טענה למנדט ציבורי, תידחה על-ידי הפרלמנט.

פיזור הפרלמנט כדרך לחידוש או רכישת האמון בממשלה. הממשלה עשויה לרצות לפזר את הפרלמנט כאשר הרוב הפרלמנטרי שלה נשחק (למשל, בשל עריקות של חברי מפלגת השלטון לאופוזיציה, או בשל הפסד בבחירות ביניים), או כאשר רמת התמיכה הציבורית בה מוטלת בספק (לדוגמה, בעקבות שערוריית שחיתות גדולה או משבר ביטחוני). בכך, הממשלה מבקשת לחזק את הלגיטימציה הציבורית שלה, בתקווה שתזכה בה שוב בבחירות. אף שמדובר באסטרטגיה מסוכנת עבור הממשלה המכהנת, שעלולה להפסיד בבחירות, פיזור הפרלמנט מהווה כלי יעיל לבחינת אמון הציבור בה. במקרים בהם ממשלה מתחלפת ללא בחירות (למשל, בדרך של אי-אמון קונסטרוקטיבי או אם מפלגת השלטון מחליפה את יושב הראש שלה בבחירות פנימיות), הממשלה החדשה עשויה להחליט על פיזור הפרלמנט כדי לזכות במנדט ברור מהבוחרים בבחירות כלליות.

פיזור הפרלמנט כאמצעי לבחירה אסטרטגית של מועד הבחירות. הממשלה מפזרת את הפרלמנט משיקולים צרים וכאמצעי לקביעת המועד לקיום בחירות כלליות שנראה לממשלה כמועיל ביותר עבורה. האפשרות לקבוע את עיתוי הבחירות מעניקה יתרון פוליטי משמעותי לנבחרי הציבור המכהנים. כאשר הממשלה מחזיקה בסמכות זו, היא עשויה להכריז על בחירות בזק ברגע בו היא צופה סיכוי גבוה להיבחר מחדש. אולם, קיים סיכון של טעות שעלול להוביל להפסד בלתי צפוי בבחירות.

2. פיזור הכרחי מול פיזור אסטרטגי

פרלמנטים יכולים להתפזר ממגוון סיבות, כפי שצוין לעיל. אולם, מקובל בספרות המחקרית להבחין בין הסיבות האלו ולסווג אותן לשתי קטגוריות: פיזור הכרחי ופיזור אסטרטגי.¹¹ הבחנה זו מתייחסת להבדלים במניעים ובנסיבות שבהן הפרלמנט מתפזר.

כאשר הפיזור הוא הכרחי, הוא לרוב מעוגן בחוקה ומתרחש בשל כשל שלטוני או אובדן אמון. לכן, הוא נתפס כלגיטימי ובלתי נמנע, אף על פי שהוא מסוכן גם לממשלה המכהנת. מנגד, כאשר הפיזור משמש באופן אסטרטגי, הוא נתון לשיקול דעת פוליטי ומטרתו להבטיח רווח אלקטורלי לממשלה. בעוד שלעיתים הוא אכן מסייע לה, ישנם מקרים שבהם הוא נתפס כמניפולטיבי ומעורר חוסר אמון ציבורי.

2.1 פיזור הכרחי

פיזור הכרחי מתרחש כאשר הממשלה אינה מסוגלת לתפקד והשחקנים הפוליטיים מגיעים למסקנה שאין ברירה אלא לקיים בחירות חדשות. המטרה המרכזית בפיזור מסוג

Kaare Strøm and Stephen M. Swindle, "Strategic Parliamentary Dissolution," *American Political Science Review* 96, no. 3 (2002): 575-91.

זה היא להשיב את המערכת הפוליטית לתפקוד. במקרים רבים, פיזור הכרחי מתרחש כאשר ניסיונות להרכבת ממשלה אינם צולחים. כלומר, אף מפלגה או קואליציה אינה מצליחה לגבש רוב בפרלמנט, מה שמוביל למבוי סתום ממושך.

באופן דומה, במדינות מסוימות הפסד בהצבעת אי-אמון עשוי להוביל לפיזור הפרלמנט אם לא מוקמת ממשלה חלופית. **בגרמניה**, הנשיא רשאי לפזר את הפרלמנט אם חבריו הביעו אי-אמון בממשלה.¹² גורם נוסף לפיזור הכרחי, הקיים לדוגמה **בפולין ובליטא**, הוא כישלון בהעברת תקציב או תוכנית הממשלה (Programme of Government).¹³ אי-העברה או אימוץ של אחד משני אלו מבטא היעדר קונצנזוס בין הפרלמנט לממשלה, ועלול להוביל לשיתוק שלטוני. לכן, בחוקות של המדינות הללו נקבע כי מדובר בעילות לפיזור הפרלמנט.

2.2 פיזור אסטרטגי

מנגד, פיזור אסטרטגי מתרחש כאשר מנהיגים פוליטיים מתזמנים את הבחירות כדי לחזק את מעמדם. לרוב, הדבר מבוסס על סקרים חיוביים, כאשר מפלגת השלטון מקיימת בחירות מוקדמות מתוך ציפייה להישגים אלקטורליים טובים יותר. באופן טבעי, מדובר בסיכון שיכול להסתיים בכישלון של הממשלה לזכות מחדש באמון הציבור.

דוגמה לכך היא הבחירות המוקדמות **בממלכה המאוחדת** בשנת 2017, כאשר ראשת הממשלה תרזה מיי ניסתה להגדיל את הרוב הפרלמנטרי שלה, אך במקום זאת מפלגתה איבדה מושבים.¹⁴ באופן דומה, ממשלות עשויות לנצל צמיחה כלכלית ולקרוא לבחירות כאשר הציבור אופטימי, כפי שנעשה לעיתים קרובות **ביפן**.¹⁵

גורם נוסף בפיזור אסטרטגי הוא חולשת האופוזיציה. כאשר מפלגות האופוזיציה מפוצלות או אינן מאורגנות, הממשלה עשויה להקדים בחירות כדי לנצל את המצב ולחזק את הרוב שלה. בחירות מוקדמות גם עשויות לשמש ככלי לחיזוק שליטה פנים-מפלגתית, כאשר מנהיגים משתמשים בפיזור הפרלמנט כדי לנטרל יריבים בתוך מפלגתם. עם זאת, אסטרטגיה זו טומנת בחובה סיכון – הבוחרים עלולים לראות במהלך צעד אופורטוניסטי ולגבות מהמפלגה שיזמה אותו מחיר בבחירות.

12 Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz), art. 68
 13 The Constitution of the Republic of Poland (1997), art.; The Constitution of the Republic of Lithuania (1992), art. 48
 14 Prosser, Christopher. "The Strange Death of Multi-Party Britain: the UK General Election of 2017." *West European Politics* 41, no. 5 (2018): 1226-1236
 15 Charles T. McClean, "The Element of Surprise: Election Timing and Opposition Preparedness," *Comparative Political Studies* 54, no. 11 (2021): 1984-2018

3. מי יכול לפזר את הפרלמנט?

לאחר שסקרתי את המטרות השונות שלשמן קיימת סמכות לפיזור הפרלמנט, נעבור כעת לדון במערכות השונות ובהסדרים המוסדיים הקיימים בנוגע לסמכויות אלו. באופן כללי, ניתן לסווג את ההסדרים האלו בבחינת המוסד בעל הסמכות לפיזור והמגבלות המוטלות על הפעלתה. כלומר, ישנן שתי שאלות מרכזיות: (א) בידי מי מצויה הסמכות לפזר את הפרלמנט? ו-(ב) באילו תנאים ונסיבות?

מבחינת המוסד, סמכות הפיזור יכולה להיות נתונה בראש ובראשונה לראש המדינה (בישראל – נשיא המדינה), לראש הממשלה או לממשלה, לפרלמנט עצמו ולעיתים אף לציבור, או שהיא עשויה להתחלק בדרכים שונות בין מוסדות אלו.

מבחינת התנאים, סמכות הפיזור עשויה להיות רחבה מאוד ושיקול דעת נרחב עשוי לאפשר פיזור כמעט ללא הגבלה ברוב הנסיבות, או שהיא עשויה להיות מוגבלת כל כך שהפיזור יהיה מותר רק במספר מצבים קטנים וספציפי מאוד, כאשר חלקם עונים לתרחיש מוגדר מראש.

3.1 פיזור על-ידי ראש המדינה

פיזור על-ידי ראש המדינה ללא מגבלה. אפשרות אחת היא שהחוקה תעניק לראש המדינה את הסמכות לפיזור הפרלמנט ויכולת להפעילה על פי שיקול דעתו ובאחריותו הבלעדית, ללא מחויבות לקבלת עצות מגורמים חיצוניים. אף כי ייתכן שיידרש להתייעץ עם גורמים אחרים לפני ביצוע הצעד, כל עוד ההתייעצות היא בעלת מעמד בלתי מחייב, ההחלטה הסופית נותרת בידי ראש המדינה. לדוגמה, **בצרפת**, הנשיא רשאי לפזר את הפרלמנט לפי שיקול דעתו לאחר היוועצות עם ראש הממשלה וראשי הסיעות (אולם, הוא יכול לעשות זאת רק פעם אחת בשנה).¹⁶

סמכות פיזור בלתי מוגבלת זו מחזקת באופן משמעותי את כוחו של ראש המדינה ומעניקה לו השפעה ניכרת על כיוון המדיניות ויציבות הממשלה. למעשה, היא מציבה את הפרלמנט – ובאופן עקיף גם את הממשלה – תחת פיקוחו של ראש המדינה, כך שאף ממשלה לא תוכל להמשיך לכהן ללא אמון של ראש המדינה, לצד אמון הפרלמנט. מערכת כזו מטה את מאזן הכוחות הפוליטי מהנהגת ראש הממשלה לעבר מנהיגות נשיאותית, ולכן מתאימה יותר למשטרים סמי-נשיאותיים, כאשר ראש המדינה נבחר ישירות על-ידי הציבור ומחזיק במנדט דמוקרטי ובאחריות הלגיטימית להפעלת סמכויות כה נרחבות.

¹⁶. Constitution of 4 October 1958 (France), art. 12

פיזור על-ידי ראש המדינה, בכפוף לנסיבות ותנאים מסוימים. אפשרות נפוצה נוספת היא הגבלתה של סמכות הפיזור של ראש המדינה לנסיבות מסוימות המוגדרות בחוקה. גישה זו מאפשרת לראש המדינה להפעיל סמכות זו במקרים של משברים פוליטיים או מבוי סתום, במטרה להבטיח יציבות ביחסי הרשות המבצעת והמחוקקת. עם זאת, הוא או היא אינם יכולים להשתמש בפיזור כאמצעי לשליטה בפרלמנט או להשפעה על מדיניות הממשלה.

אף שהנסיבות הספציפיות משתנות ממדינה למדינה, העיקרון הבסיסי הוא שהפיזור מותר רק כאשר יחסי האמון ושיתוף הפעולה בין ראש הממשלה לפרלמנט מתערערים. במקרים כאלה, הפיזור משמש כאמצעי לפתרון משבר ממשלי ולהחזרת המערכת הפרלמנטרית לפעילות תקינה והרמונית.

3.2 פיזור על-ידי ראש המדינה בעצת ראש הממשלה

במערכות רבות, החוקה מעניקה לראש המדינה (נשיא, מונרך, או מושל כללי המייצג את המלך, כמו בקנדה ואוסטרליה) את הסמכות לפיזור הפרלמנט, אך מתוך כוונה ברורה שסמכות זו תופעל רק בהתאם לעצה מחייבת של ראש הממשלה. במערכות אלו, הדרישה לפעול על פי עצה היא עיקרון חוקתי מחייב, שמשמעותו לרוב היא: (א) ראש המדינה אינו רשאי לפזר את הפרלמנט ללא בקשה רשמית מראש הממשלה, ו-(ב) עליו לאשר את הפיזור כאשר בקשה כזו מוגשת.

הסדר זה מעניק לראש הממשלה מרחב תמרון נרחב – הן בקביעת מועד הבחירות המוקדמות, כך שישתת את האינטרסים הפוליטיים של מפלגתו, והן בשימוש באיום הפיזור ככלי למניעת הצבעת אי-אמון אפשרית. אולם, על פי חוקות מסוימות, ראש המדינה רשאי לסרב לבקשת פיזור שהוגשה על-ידי ראש הממשלה בתרחישים מסוימים. לדוגמה, החוקה **באירלנד** קובעת כי הנשיא יכול לסרב לפיזור הפרלמנט לאחר שהוגשה בקשה כזו מראש הממשלה, אם ראש הממשלה אינו זוכה לאמון הפרלמנט.¹⁷

3.3 פיזור על-ידי הפרלמנט

אפשרות נוספת היא לאפשר לפרלמנט להצביע על פיזורו שלו. מדובר בפרקטיקה נדירה: בקרב מדינות ההשוואה, רק בישראל ובאוסטריה הפרלמנט יכול לפזר את עצמו.¹⁸ לרוב, הסדר זה מבטיח כי פתרון משברים פוליטיים – כגון התפטרות הממשלה, הצבעת אי-אמון או בחירות כלליות שהסתיימו ללא רוב והכרעה ברורים – יישאר בידי הפרלמנט ולא יוכתב

¹⁷ Constitution of Ireland (Bunreacht na hÉireann), art. 28.1
¹⁸ Federal Constitutional Law (Bundes-Verfassungsgesetz), art. 28(3)

על-ידי הנשיא, ראש הממשלה או הממשלה.

לפי הסדר זה, החלטה על פיזור הפרלמנט חייבת להתקבל בהצבעה בפרלמנט. זאת, במקום שתיכפה עליו לאחר החלטה של הרשות המבצעת (ראש המדינה או ראש הממשלה). על פניו, הצורך באישור הפרלמנט לפיזור מוקדם עשוי למנוע שימוש לא אחראי בסמכות זו. במקום לסכן את מושביהם בבחירות חדשות, חברי הפרלמנט יטו לחפש פתרונות אחרים למשברים, כגון החלפת הממשלה בהצבעת אי-אמון או הקמת ממשלת מיעוט במקרה של מובי סתום אלקטורלי לאחר בחירות.

הענקת הסמכות לפיזור לפרלמנט למוסד עצמו עשויה להקשות על הממשלה להשתמש באיום הפיזור ככלי לחץ על הפרלמנט, ובכך מחזקת את עצמאותו – ובמיוחד את זו של חברי פרלמנט זוטרים – אל מול שליטתה של הרשות המבצעת. בנוסף, גישה זו מבטלת כל עמימות בנוגע לסמכויות שיקול הדעת של ראש המדינה, שכן הסמכות לפיזור נתונה באופן מפורש בידי הפרלמנט ואינה מצויה בידי ראש המדינה.

במערכת רב-מפלגתית, הדרישה לרוב מוחלט או מיוחס לפיזור, לדוגמה שני-שלישים מחברי הבית – עשויה להעניק לשותפים הקואליציוניים הזוטרים כוח וטו, ובכך לחזק את עמדתם במשא ומתן מול המפלגה הגדולה, במיוחד בעת משברים קואליציוניים. השפעה נוספת של מנגנון זה, בהתאם לנסיבות הפוליטיות, היא מתן זכות וטו למפלגות האופוזיציה המרכזיות על פיזור מוקדם של הפרלמנט. בכך נמנעת האפשרות של מפלגות השלטון לקבוע את מועד הבחירות בהתאם למידת התמיכה בהן בסקרים.

3.4 פיזור על-ידי הציבור

חוקות מסוימות מאפשרות לציבור לפזר את הפרלמנט באמצעות משאל עם, אם כי מדובר במנגנון נדיר. **בלטביה** ניתן לקיים משאל עם על פיזור הפרלמנט ביוזמת עשירית מהבוחרים או ביוזמת הנשיא, על בסיס העיקרון שהפרלמנט מייצג את העם ולכן עליו להיות נתון למרותו.¹⁹ מודל משאלי עם, לצורך זה, הוא חריג.

גרסה אחרת שהמודל לפיזור על-ידי הציבור עושה בו שימוש הוא לפתרון עימותים בין הפרלמנט לנשיא. **באיסלנד** הפרלמנט יכול ליזום משאל עם להדחת הנשיא, אך אם משאל העם נכשל, הפרלמנט מתפזר אוטומטית.²⁰ מנגנון זה מיועד להרתיע את הפרלמנט משימוש בהליכי הדחה בקלות ראש, שכן הוא מסתכן בפיזורו. **באסטוניה**, אם הצעת חוק המובאת למשאל עם נדחית, הפרלמנט מתפזר באופן אוטומטי. המטרה במנגנון זה היא

¹⁹ Constitution of the Republic of Latvia (Satversme), ch. II, art. 14; ch. III, art. 48

²⁰ Constitution of the Republic of Iceland, art. 11

להבטיח הלימה בין עמדות הציבור לפרלמנט.²¹ עם זאת, כלל זה גם מרתיע את הפרלמנט מליזום משאלי עם, אלא אם כן הוא משוכנע שתמיכת הציבור נתונה לו.

3.5 התפזרות אוטומטית

במדינות רבות – כולל ישראל – ישנם מקרים קבועים בחוק אשר מובילים לפיזור אוטומטי של הפרלמנט. אלה בדרך כלל יהיו קשורים לכישלון המאמצים להקים ממשלה הנהנית מתמיכת רוב הפרלמנט, אובדן אמון הפרלמנט בממשלה, או כישלון בשיתוף פעולה בין הפרלמנט לממשלה שמתבטא, למשל, באי-אישור תקציב מדינה.

פיזור אוטומטי מוגדר ככזה מכיוון שלא נדרשת פעולה מיוחדת מצד מוסד כלשהו, אלא הפיזור הוא תוצאה של האירוע המחולל. כלומר, ישנה חובה חוקתית לפזר את הפרלמנט אם, לדוגמה, לא אושר תקציב מדינה או שלא הוצגה ממשלה עד המועד הקבוע בחוקה. בשני התרחישים האלו, אין לגורם לו ניתנה הסמכות לפזר את הפרלמנט שיקול דעת והוא מחויב לכך מתוקף החוקה.

4. פיזור פרלמנטים: מבט השוואתי

בחלק זה מוצגת סקירה השוואתית של סמכויות פיזור פרלמנטים במדינות שונות. לצורך ההשוואה נבחנו מדינות החברות ב-OECD בעלות משטרים פרלמנטריים וסמי-נשיאותיים. מדינות אלו מספקות קבוצת השוואה רלוונטית לישראל, שכן גם בהן הממשלה כפופה לאמון פרלמנטרי והסדרי פיזור הפרלמנט מהווים חלק אינטגרלי ממארג האיזונים החוקתיים. לעומת זאת, מדינות הנשענות על דגמים מוסדיים שונים כמו ארצות הברית (דמוקרטיה נשיאותית) או שווייץ (ממשל קולקטיבי קונצנזואלי) – אינן נכללות בהשוואה הישירה. הצמצום לקבוצת המדינות הזו מבטיח כי ההשוואה נשענת על מדינות עם צורות משטר דומות, תוך הימנעות מהסקת מסקנות ממודלים חוקתיים שאינם רלוונטיים או ישימים בהקשר הישראלי.

סיווג המדינות נעשה בהתאם למידת הנוקשות של סמכויות פיזור הפרלמנט ובהתאם לשאלות של מיקום הסמכות (מי יכול לפזר את הפרלמנט?) והמגבלות עליה (באילו תנאים או נסיבות אפשר לפזר את הפרלמנט?). לאחר ניתוח של הסמכויות החוקתיות והדרישות הפרוצדורליות לצורך פיזור הפרלמנט, מדינות ההשוואה חולקו לארבע קטגוריות: מערכות נוקשות מאוד, מערכות נוקשות, מערכות גמישות, ומערכות גמישות מאוד (טבלה 1).

²¹ Constitution of the Republic of Estonia (1992), ch. VII, art. 105

חשוב להדגיש כי מידת ה"נוקשות" או ה"גמישות" של מנגנוני הפיזור נבחנת לא באופן אבסולוטי אלא ביחס לגוף שהוסמך להפעילם. הסיבה לכך היא שהמערכת עשויה להיחשב "נוקשה מאוד" מבחינת הממשלה (שאינה רשאית כלל ליזום פיזור), אך "גמישה" מבחינת הפרלמנט (שיכול לפזר את עצמו ברוב רגיל). לפיכך, המדד שנעשה בו שימוש כאן הוא דו-שלבי: תחילה זיהוי הגוף המוסמך לפיזור, ולאחר מכן הערכת מידת הגמישות או הנוקשות שבהפעלת סמכות זו.

ראשית, אשאל בידי מי מצויה הסמכות לפזר את הפרלמנט – הפרלמנט עצמו, הממשלה/ראש הממשלה, או ראש המדינה? לאחר מכן, אבחן עד כמה קל לאותו גוף לממש את סמכותו – האם נדרש רוב מיוחס, עמידה בתנאים מוקדמים (כישלון בהרכבת ממשלה, אי-אישור תקציב), או שדי בשיקול דעת חופשי כמעט לחלוטין?

לפני שאפנה לפרט על המאפיינים השונים של כל קטגוריה, חשוב להבהיר את ההבחנה בין קטגוריות סמוכות. ראשית, בין מערכות "גמישות" לבין מערכות "גמישות מאוד". מערכות גמישות הן כאלה שבהן הפיזור אפשרי, אך כפוף לבלמים – למשל, דרישת רוב מיוחס בפרלמנט (כמו **בממלכה המאוחדת** בשנים 2011-2022, אז נדרשו שני-שלישים מחברי הפרלמנט לאישור פיזור מוקדם). לעומת זאת, מערכות גמישות מאוד מאופיינות ביכולת כמעט בלתי מוגבלת של הרשות המבצעת או ראש המדינה להורות על פיזור.

שנית, בצד השני של הסקאלה, יש להבחין בין מערכות "נוקשות" לבין מערכות "נוקשות מאוד". במערכות נוקשות קיימת אפשרות לפיזור, אך היא מוגבלת לתנאים חריגים מאוד. לדוגמה, **בגרמניה** ניתן לפזר את הפרלמנט (הבונדסטאג) רק אם ראש הממשלה (הקנצלר) מפסיד בהצבעת אמון ואינו מצליח להרכיב ממשלה חלופית.²² **בספרד** הפרלמנט מתפזר אוטומטית אם לא מוקמת ממשלה בתוך חודשיים מרגע שהתקיימה הצבעת אמון.²³ מנגנונים אלו נועדו להבטיח כי הפיזור יתבצע אך ורק כאשר המשבר הפוליטי הפך לבלתי פתיר במסגרת ההרכב הקיים של הפרלמנט.

לעומת זאת, מערכות נוקשות מאוד הן נדירות במיוחד. למעשה, המדינה היחידה בקטגוריה זו היא **נורבגיה**. המאפיין המרכזי הוא היעדר מוחלט של סמכות לפיזור מוקדם. קרי, הפרלמנט נבחר לתקופה קבועה ואינו ניתן לפיזור כלל.

יש לציין כי ישנם מקרים בהם הסמכות הנקובה בחוק היא סימבולית גרידא ונשענת על מסורות פוליטיות וחוקתיות. באופן ספציפי, כאשר מדובר במונרכים או בתפקידים אחרים שמוגדרים כראשי מדינה (נשיאים). על פניו, החוקה מעניקה להם סמכות רבה ובלעדית

.German Basic Law, art. 68 22

.Spanish Constitution (1978), part IV, § 99(5) 23

בפיזור הפרלמנט, אך התפתחותן של נורמות פוליטיות ומנהגים חוקתיים הביאו לכך שהממשלה, או העומד בראשה, הם הגורם שמחליט בפועל על פיזור הפרלמנט.

ישראל נמצאת בקטגוריה של מערכות גמישות מאוד, אך גם בקטגוריה זו היא מקרה מבחן חריג של גמישות יתר. הגורמים לכך הם ריבוי מנגנונים לפיזור הפרלמנט והיעדר גורמים מרסנים ומגבלות חוקתיות שיכולים למנוע זאת, ובעקבות כך להוביל לבחירות כלליות.

להלן המאפיינים של כל קטגוריה.

4.1 מערכות נוקשות מאוד (פרלמנטים עם כהונה קבועה וללא אפשרות לפיזור מוקדם)

במערכות נוקשות מאוד, הפרלמנט מכהן לתקופה קבועה ואינו ניתן לפיזור מוקדם בשום נסיבות. אין לרשות המבצעת, לפרלמנט עצמו או לראש המדינה כל שיקול דעת בנוגע לפיזור, והבחירות מתקיימות אך ורק במועדים שנקבעו מראש. קטגוריה זו כוללת רק את **נורבגיה**, בה הפרלמנט (סטורטיג) מכהן כהונה מלאה של ארבע שנים ללא אפשרות לפיזור מוקדם.

מערכת כזו מבטיחה יציבות פוליטית גבוהה ומונעת תמרון של מועד הבחירות לצרכים פוליטיים. עם זאת, היא עלולה להוביל למבוי סתום שלטוני ולאי-תפקוד ממשלי, במיוחד כאשר לא ניתן להקים ממשלה מתפקדת או כאשר יש עימותים חריפים בין הרשויות, ואין אפשרות לפתור את המשבר באמצעות בחירות מוקדמות.

4.2 מערכות נוקשות (פיזור מוקדם רק בתנאים מחמירים)

במערכות אלו פיזור מוקדם אפשרי, אולם הוא מתרחש רק במקרים חריגים, כגון חוסר יכולת להקים ממשלה לאחר בחירות, הצבעת אי-אמון בממשלה, או כישלון בהעברת תקציב מדינה עד למועד הנקוב בחוקה. לרוב, הסמכות לפיזור נתונה לראש המדינה, אך היא כפופה להגבלות חוקתיות ואינה מופעלת על-פי שיקול דעתו האישי בלבד. מערכת זו מאזנת בין שמירה על יציבות שלטונית לבין האפשרות לפיזור במקרה של כשל ממשלתי ברור. עם זאת, היא מגבילה מאוד את שיקול הדעת של הרשות המבצעת ומונעת ממנה להשתמש בפיזור כאמצעי פוליטי.

דוגמאות בולטות כוללות את **גרמניה**, שבה ניתן לפזר את הפרלמנט (בונדסטאג) רק אם הקנצלר מפסיד בהצבעת אמון ולא מוקמת ממשלה חלופית; **ואירלנד**, שבה לנשיא יש

סמכות לסרב לבקשת ראש הממשלה לפיזור אם יש אפשרות להרכיב ממשלה חלופית.²⁴ בדומה לישראל, **בפולין** רשאי הנשיא לפזר את הפרלמנט אם התקציב אינו מאושר תוך ארבעה חודשים מרגע הקמת הממשלה.²⁵ **בספרד**, אם לא מוקמת ממשלה בתוך חודשיים לאחר השבעת הפרלמנט, הוא מתפזר אוטומטית.

4.3 מערכות גמישות (פיזור אפשרי אך עם מגבלות פרוצדורליות)

במערכות גמישות ניתן לפזר את הפרלמנט, אך התהליך מחייב הסכמה רחבה או עמידה בתנאים פורמליים. בפרלמנטים מסוימים נדרש רוב מיוחד כדי לאשר פיזור עצמי, בעוד שבמקרים אחרים נדרש אישור או התייעצות ראשונית של ראש המדינה. הפיזור אינו אוטומטי, אלא מחייב נימוק חוקתי או אישור פרלמנטרי.

דוגמאות למערכות כאלה כוללות את **הממלכה המאוחדת** בין השנים 2011-2022, שבה ניתן היה לפזר את הפרלמנט רק אם שני-שלישים מהחברים בבית הנבחרים הצביעו בעד, או אם הממשלה הפסידה בהצבעת אמון ולא הצליחה להקים ממשלה חלופית בתוך 14 ימים.²⁶ חוק זה בוטל בשנת 2022 והוחלף בחוק שהחזיר את הסמכות לפיזור הפרלמנט לידי המונרך, שיכול לפזר את הפרלמנט בעקבות בקשה של ראש הממשלה (להרחבה, ראו להלן).²⁷

לטביה מאפשרת פיזור פרלמנט באמצעות משאל עם בתנאים מסוימים, ואילו **באיסלנד** וב**סלובקיה**, הפרלמנט מתפזר אם הציבור דוחה משאל עם על הדחת הנשיא.²⁸ **בקנדה**, המושל הכללי הוא בעל הסמכות לפזר את הפרלמנט, אך סמכות זו מבוססת בעיקר על מוסכמות חוקתיות ולא על חוקים מחייבים.²⁹ לפי מוסכמות אלו, מה שמוביל לפיזור הוא בקשה של ראש הממשלה, כאשר תפקידו של המושל הכללי הוא סמלי בלבד.

במודלים שנופלים תחת קטגוריה זו, נשמר האיזון בין יציבות פוליטית לבין גמישות דמוקרטית. היא מאפשרת פיזור בעת הצורך, אך לא בקלות יתרה. היא גם מגבילה את שליטת הרשות המבצעת בפיזור, תוך שמירה על מנגנונים דמוקרטיים שמונעים שימוש לרעה בסמכות זו.

.Irish Constitution, art. 28.1 24
 .Polish Constitution, art. 225 25
 .Fixed-term Parliaments Act 2011 (UK) 26
 .Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 (UK) 27
 Constitution of the Republic of Latvia (Satversme), arts. 14, 48; Constitution of the Republic 28
 .of Iceland, art. 11; Constitution of the Slovak Republic, art. 106
 .Constitution Act, 1867, § 50 (Canada) 29

4.4 מערכות גמישות מאוד (פיזור לפי שיקול דעת הרשות המבצעת או ראש המדינה)

במערכות גמישות מאוד, שאלת הפיזור נתונה לשיקול הדעת הרחב של הרשות המבצעת או של ראש המדינה, עם מעט מאוד מגבלות פורמליות. ראש הממשלה, הנשיא או הממשלה יכולים לפזר את הפרלמנט באופן חד-צדדי ולרוב ללא צורך באישור של גורם נוסף. מערכות אלה מאפשרות תמרון פוליטי של מועד הבחירות, ולעיתים גם מעניקות לראשי מדינה סמכות עצמאית לפיזור הפרלמנט – ללא בקשת הממשלה.

דוגמאות לכך ניתן למצוא **בצרפת**, שבה לנשיא סמכות רחבה לפיזור האספה הלאומית (בה הוא יכול להשתמש פעם בשנה).³⁰ **ביפן**, ראש הממשלה רשאי לבקש מהקיסר לפזר את בית הנבחרים כמעט בכל עת.³¹ **באיטליה**, הנשיא רשאי לפזר את הפרלמנט אך מחויב להתייעץ עם גורמים פוליטיים לפני כן.³² וכמובן בישראל, הכנסת יכולה לפזר את עצמה ברוב רגיל, וראש הממשלה יכול לכפות בחירות חדשות ביתר קלות.

מערכות אלו מספקות גמישות פוליטית גבוהה, אך הן גם מאפשרות שימוש לרעה בתזמון הבחירות לצרכים פוליטיים. במדינות שבהן נעשה שימוש תדיר בפיזור הפרלמנט, הדבר עלול להוביל לאי-יציבות שלטונית.

טבלה 1: מערכות לפיזור פרלמנטים לפי רמת גמישות

מערכות נוקשות מאוד	מערכות נוקשות	מערכות גמישות	מערכות גמישות מאוד
נורבגיה	אוסטרליה אירלנד אסטוניה בלגיה גרמניה יוון לטביה ליטא סלובניה סלובקיה פולין צ'כיה שוודיה	איסלנד הולנד בריטניה (2011-2022) יפן ספרד פינלנד	אוסטריה איטליה דנמרק בריטניה (מאז 2022) ניו זילנד פורטוגל צרפת קנדה ישראל

.French Constitution, art. 12 30

.Constitution of Japan, art. 7 31

.Constitution of the Italian Republic, art. 88 32

5. זרקור: שינוי החוק לפיזור הפרלמנט בממלכה המאוחדת (2011-2022)

בשנת 2022, בית הנבחרים של **הממלכה המאוחדת** ביטל חוק משנת 2011³³ שהסדיר את ההליך החוקי לפיזור הפרלמנט והחליף אותו בחוק אחר. שינוי זה החזיר את הסמכות הבלעדית לפזר את הפרלמנט לראש הממשלה, ללא צורך באישור פרלמנטרי או בקיום תנאים מיוחדים, כפי שנדרש בחוק משנת 2011. החזרת המצב לקדמותו נועדה להעניק לממשלה גמישות פוליטית רבה יותר, אך במקביל עוררה חשש מפני מניפולציה של מועד הבחירות.

מה קבע החוק משנת 2011?

חוק זה נחקק על-ידי הקואליציה של ראש הממשלה הבריטי, דיוויד קמרון (Cameron), וניק קלג (Klegg). מטרתו הייתה לייצב את המערכת הפוליטית ולמנוע מראשי ממשלה להקדים בחירות מטעמים פוליטיים. לפי החוק, הפרלמנט נבחר לתקופה של חמש שנים, ובחירות מוקדמות יכלו להתקיים רק בשני מצבים: (א) אם שני-שלישים מחברי הפרלמנט תמכו בפיזור מוקדם; (ב) אם הממשלה הפסידה בהצבעת אי-אמון, ולא הוקמה ממשלה חלופית תוך 14 ימים. החוק למעשה העביר את הסמכות לפזר את הפרלמנט הבריטי מראש הממשלה לפרלמנט עצמו. באופן מסורתי, ראש הממשלה היה יכול לפזר את הפרלמנט בכל עת שחפץ בכך. בעוד שהמלך מחזיק באופן רשמי בסמכות זו, תפקידו הוא סמלי בלבד והסמכות לפיזור הפרלמנט נתון בפועל לראש הממשלה.³⁴

למרות שהחוק נועד להגביר את היציבות בממלכה, הוא הפך למכשול פוליטי משמעותי. בתקופת משבר הברקזיט (2017-2019), ראשי הממשלה תרזה מיי (May) ובוריס ג'ונסון (Johnson) לא הצליחו להשיג רוב מספיק להקדמת בחירות, אף שהפרלמנט המפולג חסם למעשה כל מדיניות שהממשלה ניסתה לקדם. בוריס ג'ונסון נכשל שלוש פעמים בניסיונו להקדים בחירות בשנת 2019, ונאלץ להעביר חוק אד-הוקי מיוחד כדי לעקוף את החוק משנת 2011.³⁵

מה השתנה עם החוק לפיזור הפרלמנט בשנת 2022?

החוק החדש ביטל לחלוטין את המגבלות שהיו קיימות משנת 2011 והשיב לראש הממשלה את הסמכות לבקש מהמלך לפזר את הפרלמנט בכל עת. תפקידו של המלך הוא סמלי באופן מסורתי ואינו מחזיק בשיקול דעת עצמאי בנושא זה. לכן, מדובר בפועל בהחלטה בלעדית של ראש הממשלה. בנוסף, בוטלה תקופת 14 הימים לאחר הצבעת אי-אמון

33. Fixed-term Parliament Act 2011

34. Petra Schleiter, "How the Fixed-term Parliaments Act Changes UK Politics," *Parliamentary Affairs* 69, no. 1 (2016): 1-2

35. Early Parliamentary General Election Act 2019

להקמת ממשלה חלופית. המשמעות היא שאם ראש הממשלה מאבד את אמון הפרלמנט, הוא יכול מיד להכריז על בחירות, ללא ניסיון להקים ממשלה חלופית.

השינוי הזה החזיר את בריטניה למערכת שהייתה קיימת לפני שנת 2011, שבה ראשי ממשלה יכלו לפזר את הפרלמנט בקלות רבה. הדבר מגביר את הגמישות הפוליטית, אך מעורר גם ביקורת על כך שהוא מעניק יתרון לממשלה המכהנת, אשר יכולה לבחור מועד בחירות שנתפס ככזה שמסייע לה מבחינה אלקטורלית.

מדוע בוטל החוק משנת 2011?

הסיבה המרכזית לביטול החוק בשנת 2011 הייתה השיתוק הפוליטי שיצר. במהלך ממשלותיהם של תרזה מיי ומחליפה בוריס ג'ונסון, בריטניה חוותה תקופות של פרלמנט חסר רוב ברור, שבו הממשלה לא הצליחה להעביר חוקים חשובים אך גם לא יכלה לפזר את הפרלמנט כדי ללכת לבחירות חדשות. כתוצאה מכך, הממשלה התמודדה עם חוסר יכולת למשול, דבר שפגע בתפקוד המדינה. סיבה נוספת הייתה חוסר הגמישות של המערכת, שהתגלתה במיוחד בתקופת הברקזיט. מאחר שתחת החקיקה משנת 2011 נדרש רוב של שני-שלישים לפיזור פרלמנט, גם כאשר היה ברור שהפרלמנט אינו מתפקד, לא ניתן היה להקדים בחירות בקלות. החוק משנת 2022 החזיר את הגמישות לידי הרשות המבצעת, מתוך ההבנה שלעיתים יש צורך לאפשר לממשלה לקבל מנדט חדש מהציבור באופן מהיר ויעיל.

ביטול החוק משנת 2011 והחלפתו בחוק חדש בשנת 2022 החזירו את הכוח לפיזור הפרלמנט לידי ראש הממשלה, מה שמאפשר יותר גמישות שלטונית מחד גיסא, אך גם יותר מרחב למניפולציה של מועד הבחירות מאידך גיסא.

פרק ב | מנגנון האי-אמון

לאחר שדנו במנגנון הפיזור של הפרלמנט והצגנו פרספקטיבה השוואתית ומקומה החריג של ישראל בה, נעבור לדין במנגנון משלים לפיזור – הצבעת אי-אמון.

הצבעת אי-אמון היא מנגנון במערכת הפרלמנטרית המספק פתרון אחר לבעיית אובדן האמון בין הממשלה לפרלמנט: במקום לפזר את הפרלמנט ולהוביל לבחירות, המנגנון מאפשר "לפזר" את הממשלה ולהחליפה באחרת, מתוך הפרלמנט הקיים. חשיבות המנגנון נובעת מכך שהוא מבטיח שממשלה נתונה תישאר כפופה לרצון הפרלמנט ובאמצעותו – לרצון הציבור. למעשה, הצבעת אי-אמון אמורה לשמש בלם חיוני על כוחה של הרשות המבצעת. אולם, עיצוב לקוי עלול להפוך את האי-אמון למנגנון שתורם לאי-יציבות פוליטית המתבטא, בין היתר, בתחלופה תכופה של ממשלות. הדואליות הזו הופכת את האי-אמון לסוגייה מרכזית בעיצוב חוקתי ולגורם מפתח בהבנת היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת.

בהמשך פרק זה נדון בשני סוגים עיקריים של מנגנון האי-אמון: אי-אמון "רגיל" ואי-אמון קונסטרוקטיבי. השוני המרכזי ביניהם הוא שבהצבעת אי-אמון "רגילה" נדרש רוב נגד הממשלה בלבד כדי להביא להפלתה, בעוד שבהצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית על הרוב בפרלמנט לא רק להביע חוסר אמון בממשלה המכהנת, אלא גם להתלכד סביב מועמד חלופי לראשות הממשלה או ממשלה חלופית שלמה. לאחר מכן, נסביר את אופי הקשר בין מנגנון פיזור הפרלמנט לזה של האי-אמון וכיצד כל סוג משפיע על יחסים אלו.

1. סוגים של מנגנון אי-אמון

הצבעת אי-אמון אינה מנגנון אחיד אלא מופיעה בתצורות מוסדיות מגוונות.³⁶ קיימים מאפיינים רבים שיוצרים שונות בכללים הקובעים את אופן הפעלתה של הצבעת אי-אמון: לעיתים נדרש רוב פשוט ולעיתים רוב מוחלט; במקרים מסוימים מדובר בהצבעה גלויה ובאחרים בחשאית. משתנים נוספים הם התדירות בה ניתן להעלות הצעת אי-אמון, מספר חברי פרלמנט הנדרשים כדי ליזום אותה, ופרק הזמן שבו חייבת ההצבעה להתקיים. מכך ניתן ללמוד כי קיים רצף של עיצובים מוסדיים המאזנים בדרכים שונות בין יציבות ממשלתית לבין גמישות פרלמנטרית.

שני הסוגים המרכזיים בהם אדון בפרק זה הם מנגנון אי-אמון "רגיל" ומנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי. בהמשך הפרק אעמוד על המאפיינים של כל סוג בהרחבה, אסביר את אופי הקשר בין מנגנון פיזור הפרלמנט לזה של האי-אמון ואפרט כיצד כל סוג משפיע על יחסים אלו.

Tal Lento and Reuven Y. Hazan, "The Vote of No Confidence: Towards a Framework for Analysis," in *Parliaments and Government Termination: A New Perspective on Parliamentary Democracies*, ed. Reuven Y. Hazan and Bjørn Erik Rasch (London: Routledge, 2023), 47-71

1.1 מנגנון אי-אמון "רגיל"

הצבעת אי-אמון "רגילה" היא המנגנון הקלאסי והנפוץ ביותר במשטרים פרלמנטריים, והיא מהווה את הביטוי המרכזי לעקרון האחריות הקולקטיבית של הממשלה בפני הרשות המחוקקת. עקרון זה, שהתפתח בבריטניה כבר במאה השמונה-עשרה, מושתת על ההנחה כי הממשלה שואבת את סמכותה מהאמון שמעניק לה הפרלמנט, וכי איבוד אמון זה מבטל את זכותה להמשיך ולכהן. בהצבעת אי-אמון רגילה נדרש רוב – לעיתים רוב רגיל של חברי הפרלמנט הנוכחים ולעיתים רוב מוחלט מכלל חברי הבית – כדי להביע אי-אמון בממשלה. קבלת ההצעה מחייבת את ראש הממשלה להתפטר או לבקש את פיזור הפרלמנט והקדמת הבחירות.

המשמעות המעשית של מנגנון זה היא יצירת קשר ישיר וברור בין הלגיטימיות של הממשלה לבין תמיכת נציגי הציבור. הוא מגלם את הרעיון כי אחריותיות אינה מסתיימת ביום הבחירות, אלא היא מתמשכת לכל אורך תקופת הכהונה. ממשלה שמאבדת את אמון הרוב הפרלמנטרי אינה רשאית להמשיך בתפקידה, והדרך לייצוב המערכת עוברת דרך פנייה מחודשת אל הציבור ויציאה לבחירות. כך הופכת הצבעת האי-אמון לאחד הכלים המרכזיים לקיום עקרון "הממשל האחראי" (Responsible Government), המבטיח כי הרשות המבצעת כפופה באופן מתמיד לרצון העם באמצעות נציגיו וחייבת לו דין וחשבון.³⁷

למנגנון זה יש גם השלכות מוסדיות חשובות: הוא מעצב את יחסי הכוחות בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, ומכתיב את האיזון בין יציבות שלטונית לבין פיקוח פרלמנטרי. ככל שההליך פשוט וגמיש יותר – כלומר, כאשר נדרש רוב רגיל בלבד, או שאין הגבלות על תדירות הגשת הצעות אי-אמון – כך מתחזקת שליטת הפרלמנט בממשלה, אך במקביל גובר הסיכון לשיתוק שלטוני. לעומת זאת, מערכות שבהן נקבעו מגבלות פורמליות, כגון דרישת רוב מוחלט, מגבלת תדירות או חובת חתימות של מספר מינימלי של חברי פרלמנט, נוטות להעדיף את היציבות על פני הפיקוח, ולהשתמש במנגנון זה רק במצבים של משבר חריג.

מנגנון האי-אמון הרגיל, אם כן, ממחיש את הדואליות הבסיסית שביסוד המשטר הפרלמנטרי: הוא מגלם את האחריות המתמשכת של הממשלה כלפי בית הנבחרים, אך באותה נשימה חושף את פגיעותה של היציבות השלטונית. עיצובו החוקתי של מנגנון זה – סוג הרוב הדרוש, הגוף בעל הסמכות להכריז על פיזור, ותנאי הסף להגשת ההצעה – קובעים את נקודת האיזון שבין יכולת הפיקוח של הפרלמנט לבין המשכיות התפקוד של הרשות המבצעת. במדינות שבהן ההכרעה נוטה לכיוון הראשון, המערכת נהנית

Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 1995), 14-15.

מאחריותיות חזקה אך עלולה להיות תנודתית; במדינות שבהן הדגש מושם על השני, נשמרת היציבות אך הפיקוח הדמוקרטי נחלש.

1.2 מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי

הסוג השני הוא אי-אמון קונסטרוקטיבי. השוני המרכזי בינו לבין האי-אמון ה"רגיל" הוא שאי-אמון קונסטרוקטיבי מחייב את הפרלמנט לבחור מראש מחליף לראש ממשלה מכהן לפני שהממשלה הנוכחית מודחת. במילים אחרות, ממשלה אינה יכולה להיות מודחת מבלי שקיים רוב ברור לטובת מחליף מוסכם.

מטרת מנגנון זה היא למנוע שיתוק פוליטי ולשמור על יציבות שלטונית, תוך הבטחת העברת כוח מסודרת. ואכן, נמצא כי במדינות בהן קיים מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי, ממשלות מכהנות זמן רב יותר מאשר במדינות עם הצבעת אי-אמון רגילה.³⁸

כיום, מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי קיים בשבע מדינות. **גרמניה המערבית** הייתה הראשונה לאמץ מנגנון זה בחוקתה (1949), בעקבות אי-היציבות בפרלמנט של רפובליקת ויימאר שהביאה, בסופו של דבר, לעליית המפלגת הנאצית לשלטון.³⁹ כשלושה עשורים לאחר מכן **ספרד** (1978) הלכה בעקבותיה ומאותה סיבה: לנסות לייצב את המערכת הדמוקרטית השברירית במדינה שיצאה מעשורים של שלטון אוטוריטרי.⁴⁰ שתי המדינות כללו את מנגנון האי-אמון קונסטרוקטיבי לחוקותיהן, אשר נכתבו כחלק מתהליכי דמוקרטיזציה. בדרך זו, הן **גרמניה** שלאחר מלחמת העולם השנייה והן **ספרד** שלאחר תקופת שלטונו של פרנסיסקו פרנקו, ניסו להבטיח את יציבות הממשל הדמוקרטי החדש ולמנוע פיזור פרלמנט ובעקבות כך, בחירות כלליות, תכופות.

עם סיום המלחמה הקרה ונפילת הגוש הסובייטי, שלוש מדינות פוסט-קומוניסטיות – **הונגריה, פולין וסלובניה** – אימצו את מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי, תוך הסתמכות על המודל הגרמני עם התאמות קלות, אך עם אותה מטרה מרכזית: חיזוק היציבות השלטונית בסביבות פוליטיות לא יציבות.

בלגיה וישראל, שאימצו את מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי בשנים 1993 ו-2001,

Ayelet Rubabshi-Shitrit and Sharon Hasson, "The Effect of the Constructive Vote of No- 38 Confidence on Government Termination and Government Durability," in *Parliaments and Government Termination: A New Perspective on Parliamentary Democracies*, ed. Reuven Y. Hazan and Bjørn Erik Rasch (London: Routledge, 2023), 121-35

Markus Thiel, "Germany," in *The 'Militant Democracy' Principle in Modern Democracies*, ed. 39 Werner Heun,; Markus Thiel (London: Ashgate, 2009), 110-15

ראה: Victor Ferreres Comella, *The Constitution of Germany: A Contextual Analysis* (Oxford: Bloomsbury Publishing, 2013).

Victor Ferreres Comella, *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis* (Oxford: 40 Bloomsbury Publishing, 2013), 80

בהתאמה, היו שתי המדינות האחרונות לאמץ אותו. אלו הדמוקרטיות המבוססות היחידות שאימצו אי-אמון קונסטרוקטיבי שלא כחלק מתהליך דמוקרטיזציה.⁴¹ בשני המקרים, מנגנון זה נתפס ככלי למניעת פיזורים תכופים של הפרלמנט ולחיזוק יציבות השלטון במערכות פוליטיות מקוטבות. אימוץ המנגנון הגיע בעיקר כתגובה לפרגמנטציה במערכת המפלגתית, עם מספר מפלגות גבוה שהקשה על הרכבת קואליציות. מציאות מוסדית זו הביאה לתחלופה גבוהה של ממשלות ולא-יציבות שלטונית.

מדינות נוספות, בהן קנדה, ניו-זילנד, צ'כיה והודו, שקלו את האפשרות לאמץ את המנגנון במטרה לשפר את היציבות השלטונית. עם זאת, חרף הדיונים על יתרונותיו האפשריים, מדינות אלו בחרו בסופו של דבר שלא לאמץ.⁴²

מכל מקום, שימוש במנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי הוא אירוע נדיר בכל המדינות, והצלחתו נדירה אף יותר (טבלה 2). האופוזיציה בגרמניה המערבית ניסתה פעמיים להדיח ממשלה (בשנים 1972 ו-1982), ורק פעם אחת הניסיון צלח (1982). בספרד, מתוך חמש פעמים שמנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי הופעל, הוא צלח פעם אחת, בשנת 2018. בישראל מעולם לא עלתה הצעת אי-אמון קונסטרוקטיבי להצבעה.

41 במחקר שמשווה בין התוצאה של אימוץ אי-אמון קונסטרוקטיבי בבלגיה וישראל, נטען כי בלגיה הצליחה בדרך זו להשיג יציבות ממשלתית אך ישראל לא. ראה: Tal Lento, "Adopting the Constructive Vote of No-Confidence: Belgium and Israel in Comparative Perspective," *International Journal of Parliamentary Studies* 3, no. 2 (2023): 157-82.

42 Malte Pehl, "The Debate on the Constructive Vote of No Confidence in India: Trading in Accountability for Stability?" *Verfassung und Recht in Übersee* 49, no. 1 (2016): 16-33; Elsa Piersig, "Reconsidering Constructive No-Confidence for Canada: Experiences from Six European Countries," *Canadian Parliamentary Review* 39, no. 3 (2016): 5-15; Pert Just, "Constructive Motion of No-Confidence as a Tool for Parliamentary Control of Government: The Czech Republic in a European Comparison," *Revista de Stiinte Politice* 48, no. 1 (2015): 169-78.

טבלה 2: מאפיינים של אי-אמון קונסטרוקטיבי

מספר הצעות שהצליחו	מספר הצעות שהוגשו	מנגנון מינוי	הצעת ממשלה חליפית?	הצעת מחליף לראש הממשלה?	רוב נדרש להצלחת הצבעת אי-אמון	רוב נדרש להגשת הצעת אי-אמון	מדינה
1	2	הנשיא חייב למנות את המועמד שהוצע לקנצלר	לא	כן	רוב הפרלמנט	רבע מחברי הבונדסטאג	גרמניה
1	5	המלך חייב למנות את המועמד שהוצע לראש ממשלה	לא	כן	רוב הפרלמנט	עשירית מחברי הקונגרס	ספרד
1	5	הפרלמנט מאשר והנשיא ממנה	לא	כן	רוב הפרלמנט	חמישית מחברי האספה	הונגריה
1	1	הפרלמנט בוחר את ראש הממשלה החדש	לא	כן	רוב הפרלמנט	רוב חברי הפרלמנט	סלובניה
1	3	הנשיא חייב למנות את המועמד שהוצע לראש ממשלה	לא	כן	רוב הפרלמנט	עשירית מחברי הפרלמנט	פולין
0	1	המלך חייב למנות את המועמד שהוצע לראש ממשלה	לא	כן	רוב בית הנבחרים	-	בלגיה
0	0	הממשלה החדשה נחשבת מאושרת עם קבלת ההצבעה	כן	כן	רוב חברי הכנסת	-	ישראל

2. הקשר בין פיזור הפרלמנט לאי-אמון בממשלה

הקשר בין מנגנון האי-אמון לבין פיזור הפרלמנט נמצא בליבת האופן שבו משטרים פרלמנטריים וסמי-נשיאותיים פותרים משברים פוליטיים. ברוב המשטרים הפרלמנטריים, ממשלה שמפסידה בהצבעת אי-אמון ניצבת בפני שתי אפשרויות: התפטרות, המאפשרת הקמת ממשלה חלופית בתוך אותו פרלמנט; או פיזור הפרלמנט והחזרת ההכרעה לבוחרים בבחירות מוקדמות.

הבחירה בין שתי האפשרויות תלויה לרוב בשאלה אם קיימת אפשרות מעשית לגבש רוב חלופי שיתמוך בממשלה אחרת. כאשר לא ניתן להשיג רוב כזה, הפיזור הופך לפתרון ברירת המחדל. באופן זה, הצבעת אי-אמון ופיזור הפרלמנט מתפקדים כמנגנונים תאומים: הראשון מאפשר לפרלמנט לשלול את האמון בממשלה, והשני מספק פתרון אלקטורלי כאשר לא ניתן להגיע להסכמה על חלופה.

במערכות בהן קיים מנגנון אי-אמון רגיל, הצבעת אי-אמון כרוכה לא אחת בסיכון של פיזור הפרלמנט והקדמת בחירות. הסיבה לכך היא שלא תמיד קיימת בפרלמנט ממשלה חלופית, ולכן הצבעת אי-אמון מוצלחת תוביל לעיתים קרובות לבחירות מוקדמות. תוצאה זו, על פניו, הופכת את הצבעת האי-אמון לכלי דרמטי ועתיר סיכון – הן עבור הממשלה והן עבור חברי הפרלמנט.

לעומת זאת, במערכות עם מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי מתקיימת חלופה מוסדית מובנית, שמהווה נתיב להחלפת ממשלה בלא צורך בפיזור הפרלמנט. המודל הקונסטרוקטיבי יוצר מנגנון שמחייב את הפרלמנט להצביע בו-זמנית נגד הממשלה הקיימת ובעד ממשלה חלופית. בכך הוא מצמצם את התלות בבחירות כאמצעי לפתרון משברים פוליטיים, ומחייב את השחקנים הפוליטיים להגיע להסכמות פנימיות ולבנות קואליציות חלופיות כתנאי מקדים להפלת ממשלה מכהנת.

כתוצאה מכך, האיזון בין אחריותיות ליציבות משתנה ממדינה למדינה. במדינות עם מנגנון אי-אמון "רגיל", הצבעת אי-אמון בממשלה כרוכה לרוב בסיכון לפיזור הפרלמנט, כך שחברי פרלמנט עלולים לאבד את תפקידם אם ינסו להפיל ממשלה. הפיקוח הפרלמנטרי הדוק, אך היציבות קשה יותר לשימור. לעומת זאת, במדינות עם אי-אמון קונסטרוקטיבי, הסיכון הזה מצטמצם: המחוקקים יכולים לשלול אמון ממשלה מכהנת ובו-זמנית ולהקים ממשלה חדשה – מבלי להסתכן בבחירות מוקדמות. הדבר תורם ליציבות שלטונית בכך שהוא מצמצם את התלות בבחירות כפתרון למשבר פוליטי, ובמקביל מגביל את תפקיד הציבור בקביעת תוצאות המשבר בזמן אמת.

היחסים בין מנגנון האי-אמון לבין פיזור הפרלמנט מורכבים ותלויים בסוג מנגנון אי-אמון

שנקבע בחוקה או בנוהג החוקתי. במודל של אי-אמון רגיל, שני הכלים משמשים למעשה כמנגנונים משלימים. הפרלמנט רשאי להפיל ממשלה, אך אם אינו מצליח לייצר רוב עבור ממשלה חלופית, האופציה המעשית היא פיזור הפרלמנט והליכה לבחירות. כלומר, הצבעת אי-אמון מפעילה לחץ על הממשלה, ואילו הפיזור הוא "שסתום ביטחון" שמאפשר להחזיר את ההכרעה לבוחר כאשר המערכת הפוליטית אינה מצליחה לייצר ממשלה חדשה. יחד הם יוצרים מעגל של אחריותיות וריענון פוליטי.

לעומת זאת, מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי נועד להפחית את התלות של שחקנים פוליטיים בפיזור פרלמנט. הדרישה להציג רוב חלופי ומועמד מוסכם לראשות הממשלה הופכת את הצבעת האי-אמון לכלי שמספק פתרון חליפי לפיזור. במילים אחרות, במקום שהצבעת אי-אמון תוביל כמעט אוטומטית לבחירות מוקדמות, היא יוצרת מסלול פנימי של חילופי שלטון במסגרת הפרלמנט הקיים. לכן במודל זה שני הכלים אינם מנוגדים אך גם אינם משלימים באופן סימטרי: הפיזור הופך לאמצעי משני, שמופעל רק אם גם מנגנון הקונסטרוקטיבי אינו מצליח לייצר ממשלה חלופית.

פרק ג |

ישראל – מקרה חריג של משטר תמריצים הפוך

לאחר הסקירה והניתוח ההשוואתיים ומיקומה של ישראל אל מול מדינות בעלות מאפיינים מוסדיים דומים (דמוקרטיות פרלמנטריות וסמי-נשיאותיות), נעבור כעת להתמקד במקרה הישראלי כדי לאבחן את הבעיות המוסדיות בכל הנוגע למנגנון פיזור הכנסת ומנגנון האי-אמון.

באופן כללי, מהנתונים ההשוואתיים עולה כי **ישראל היא מקרה של איזון מוסדי משובש**. ישנה גמישות רבה בפיזור הכנסת, אך נוקשות בכל הנוגע להחלפת ממשלה בהצבעת אי-אמון. כך נוצר משטר תמריצים בו פיזור הכנסת – וקיום בחירות כלליות נוספות – הופך להיות מנגנון "ברירת מחדל" ברגע שמגיעים למבוי סתום בהרכבת הממשלה או במקרים בהם ממשלה קיימת איבדה את אמון הכנסת.

במשטרים פרלמנטריים תקינים מתקיים איזון בין הפרלמנט והממשלה, במסגרתו הפרלמנט נהנה מיציבות יחסית לאורך קדנציה מלאה, והממשלה כפופה לאמון רציף של חברי הבית. כך, ניתן להחליף ממשלה שאיבדה את אמון הרוב מבלי להביא לפיזור הפרלמנט ולבחירות חדשות. באופן זה, נשמר הרצף הפרלמנטרי – והציבור זוכה לייצוג יציב, אך יש גמישות מספקת להתמודד עם ממשלות לא מתפקדות. האיזון האידיאלי הוא אפוא פרלמנט יציב מול ממשלה גמישה.

בישראל, לעומת זאת, מתקיים מצב הפוך: הכנסת ניתנת לפיזור בקלות ובתדירות גבוהה, בעוד שהממשלה מוגנת במידה חריגה מהחלפה במסגרת אותה כנסת. זהו עיוות מבני היוצר מערכת פוליטית "הפוכה" ביחס לעקרון הפרלמנטרי המקובל. מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי, ש-אמור היה לשמש ככלי לאיזון המערכת ולאפשר תחלופה מסודרת של ממשלה ללא צורך בבחירות חדשות, הפך בישראל לבלתי ישים בעקבות דרישות מחמירות שנוספו בשנת 2014 – ובראשן הצורך להציג כבר במועד ההצבעה ממשלה מלאה, כולל חלוקת תיקים וקווי יסוד. דרישה זו אינה קיימת בשום דמוקרטיה אחרת, והיא מונעת בפועל מהאופוזיציה לגבש חלופה לממשלה בכנסת קיימת.

המשמעות היא שהאפשרות המעשית היחידה להחליף ממשלה שאיבדה את אמון הכנסת היא באמצעות פיזור הכנסת והליכה לבחירות. כך הפך צעד קיצוני – שנועד במקור להיות "מוצא אחרון" – לנתיב פעולה שגרתית. המערכת כולה מתנהלת סביב איום תמידי של פיזור, והבחירות הפכו לכלי המרכזי לניהול משברים קואליציוניים.

התוצאה היא מערכת פרלמנטרית שבה הכנסת היא "גמישה מדי" והממשלה "נוקשה מדי": הפרלמנט מתחלף תדיר, אך ממשלות שורדות לעיתים גם כאשר הן מאבדות את אמון הרוב בפרלמנט. מחיר השרידות היומיומי, כפי שנראה להלן, הוא כניעתה של הממשלה לתכתיבים של קבוצות מגזריות בעלות אינטרס צר. חוסר איזון זה יוצר תמריץ מתמיד לפיזורים אסטרטגיים, משבש את תפקוד הכנסת כרשות מחוקקת, פוגע ברציפות

השלטונית ומעמיס על הציבור מערכות בחירות תכופות המחלישות את האמון במוסדות הדמוקרטיים.

1. הסביבה הפוליטית בישראל

לפני שאגש לעסוק במנגנון פיזור הכנסת ובמנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי הנהוג בישראל, יש להבין את הסביבה הפוליטית שבתוכה פועלים שני ההסדרים הללו. המערכת הפוליטית בישראל מתאפיינת בריבוי מפלגות, בפיצול אידאולוגי עמוק ובמבנה קואליציוני שריר, שבו אף מפלגה אינה מסוגלת לשלוט לבדה בפרלמנט.

לכך מצטרפים מאפיינים מוסדיים ייחודיים – מערכת אלקטורלית יחסית טהורה, אחוז חסימה נמוך ביחס למדינות אחרות,⁴³ היעדר חוקה כתובה וסדרה של חוקי יסוד שניתנים בעיקרם לשינוי ברוב רגיל – היוצרים רמת גמישות גבוהה לצד נטייה לאי-יציבות. בהקשר זה, מנגנוני פיזור הכנסת והאי-אמון אינם כלים מנותקים, אלא חלק ממארג רחב יותר שנועד לאזן בין הרצון להבטיח ממשלות מתפקדות לאורך זמן לבין הצורך לשמור על אחריותיות פרלמנטרית ויכולת תגובה למשברים פוליטיים.

סקירה השוואתית של 14 הממשלות האחרונות בישראל מצביעה על שורה של מאפיינים מבניים שהופכים את המערכת הפוליטית לפגיעה במיוחד. ראשית, ישראל מתאפיינת במספר אפקטיבי גבוה של מפלגות בהשוואה לדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות.⁴⁴ תהליך זה הוא בעשורים האחרונים, כאשר המספר האפקטיבי של מפלגות בכנסת גדל משמעותית (תרשים 1). מאז הקמת המדינה, המספר האפקטיבי של מפלגות בכנסת הוא בממוצע 5.53, בעוד שמאז תחילת המאה העשרים ואחת המספר טיפס ל-6.6 מפלגות. בנוסף, במבט השוואתי, הפרלמנט הישראלי הוא אחד מהמפוצלים ביותר בשנים האחרונות (תרשים 2), כאשר רק בהולנד ובבלגיה יש בממוצע מספר מפלגות אפקטיבי גבוה יותר.

43 אחוז החסימה כיום בישראל הוא 3.25%, לאחר שעלה מ-2% בשנת 2014. לקריאה נוספת: יהודה טרואן, "אחוז החסימה ושינויים בו לאורך זמן: סקירה משווה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בינואר 2019.

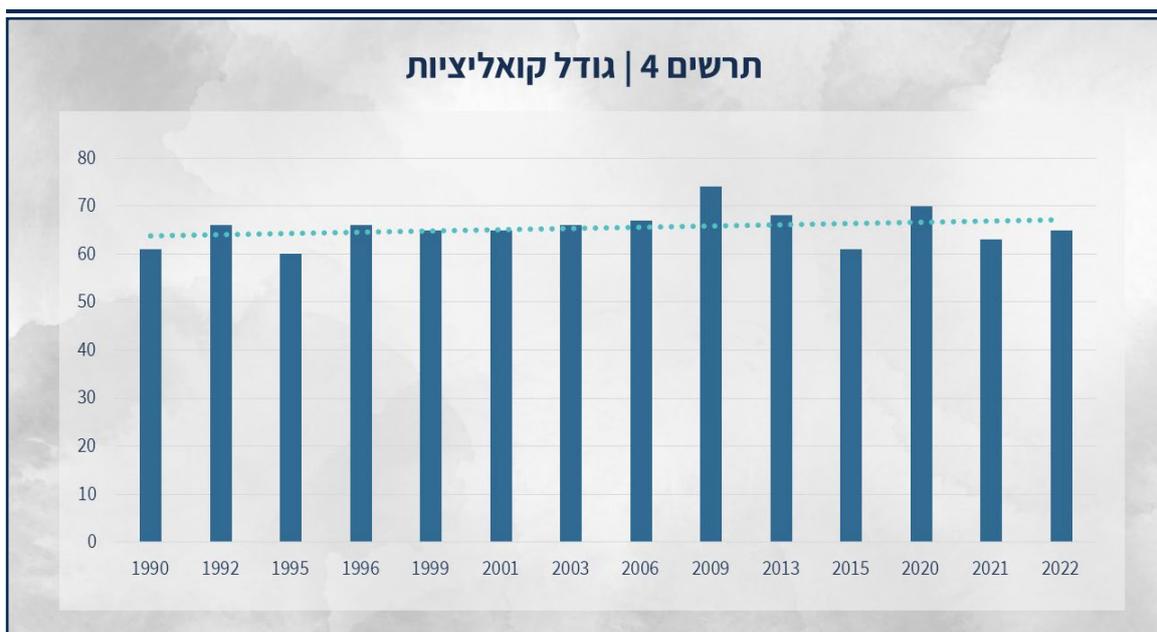
44 מספר המפלגות האפקטיבי הוא מדד מקובל במחקר שעוסק בפוליטיקה פרלמנטרית, המשמש להערכת מספר המפלגות שתורמות באופן ממשי לדינמיקה הפרלמנטרית. בניגוד לספירה פשוטה של מפלגות, המדד לוקח בחשבון את הגודל היחסי של כל מפלגה. בכך הוא משקף באופן מדויק יותר את רמת הפיצול במערכת המפלגתית, תוך הדגשת משקלן של מפלגות גדולות והפחתת ההשפעה של מפלגות קטנות מאוד. לקריאה נוספת על האינדקס: Laakso, Markku, and Rein Taagepera. "Effective number of parties: a measure with application to West Europe." *Comparative political studies* 12, no. 1 (1979): 3-27.



במקביל לפיצול, ניכרת היחלשות אלקטורלית של המפלגות הגדולות – "הליכוד" ו-"העבודה". כפי שניתן לראות בתרשים 3, בשיאן, מספר חברי הכנסת משתי המפלגות הללו היווה 79% מכלל חברי הכנסת (95 מושבים). אולם, מאז שנת 1981 ניתן לראות ירידה חדה במספר המושבים שלהן, כאשר בשני העשורים האחרונים ממוצע המושבים ששתי המפלגות הגדולות משיגות בכנסת עומד על פחות מחצי (48%). הדבר מעיד על שחיקה במעמדן של מפלגות שלטון יציבות ויכולתן לייצר בסיס רחב לממשלה, ובמקומן עלייה במשקלן של מפלגות קטנות ובינוניות.



בנוסף, בחינה של הרכב הממשלות בעשורים האחרונים ממחישה עד כמה שבריריות הקואליציות בישראל, כאשר הגודל הממוצע של קואליציה הוא 65.5 מנדטים (תרשים 4). מעבר לכך, בכל אחת מהממשלות נמצא כי בממוצע, כמעט 80% מהמפלגות הקואליציוניות היו חיוניות – כלומר, **פרישתן הייתה מביאה את הקואליציה מתחת לרף של 61 חברי כנסת וככל הנראה הייתה מובילה לפיזור הכנסת ולבחירות נוספות**. במילים אחרות, רוב הממשלות לא היו יכולות להרשות לעצמן לאבד אף אחת מהשותפות הקואליציוניות מבלי להסתכן בהתמוטטות.

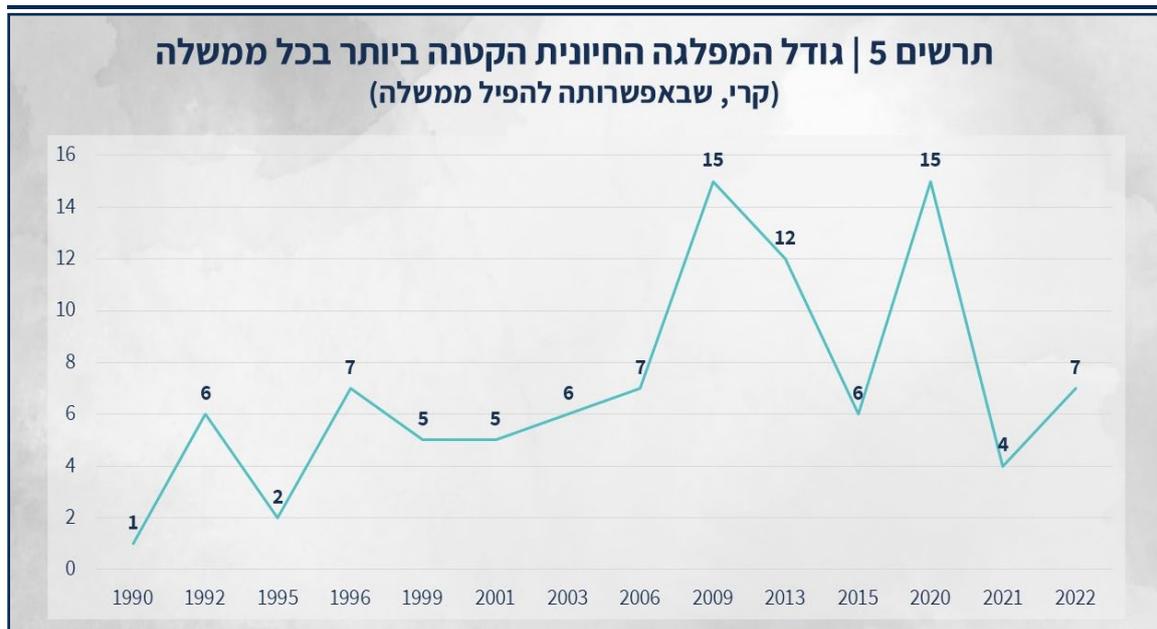


עוד נמצא כי בשמונה ממשלות מתוך חמש-עשרה, **כל השותפות הקואליציה היו חיוניות**. מצב זה יוצר תלות מוחלטת בכל שחקן, ללא יכולת ממשית לנהל קואליציה גמישה או לבנות רשת ביטחון פרלמנטרית. חשוב לא פחות הוא ממצא הגודל: הגודל החציוני של מפלגה חיוניות (קרי, שביכולתה להפיל ממשלה) עומד על שמונה חברי כנסת בלבד. המשמעות היא כי לא רק מפלגות גדולות שימשו עוגן לממשלה, אלא גם סיעות קטנות למדי שהחזיקו בכוח שאיננו פרופורציונלי למשקלן האלקטורלי. תרשים 5 ממחיש את הבעייתיות הזו: ברוב הממשלות די היה בפרישת מפלגה קטנה בסדר גודל של שבעה חברי כנסת במוצע כדי להפיל ממשלה מכהנת.

מבט ממוקד על חמש הממשלות האחרונות מדגיש כי הבעיה לא נותרה תיאורטית בלבד אלא הפכה למאפיין קבוע של הפוליטיקה הישראלית. בארבע מתוך חמש הממשלות האחרונות, רוב שותפות הקואליציה היו חיוניות, ובשתיים מהן כל שותפות הקואליציה החזיקו ביכולת להפיל את הממשלה. המשמעות היא שבפועל, כמעט כל ממשלה שנבחרה בשנים האחרונות פעלה תחת איום קבוע של קריסה, ללא יציבות מבנית שתאפשר לה לתפקד לטווח ארוך.

הממצאים הללו מצביעים על **פגיעות מבנית מתמשכת של המערכת הישראלית**: פיצול מפלגתי גבוה, חולשה של המפלגות הגדולות, קואליציות צרות ותלות קיצונית בשותפות קטנות. מכלול זה יוצר תנאי רקע שבהם איום בפיזור הכנסת הופך לכלי פוליטי בשימוש תדיר, והיכולת לייצר יציבות שלטונית ארוכת-טווח נותרת מוגבלת. ממצאים אלה הם הבסיס לדיון בחלופות המוסדיות שיפורטו בהמשך, שמטרתן לבחון כיצד ניתן לעצב מחדש את כללי המשחק על מנת לחזק את היציבות הדמוקרטית בישראל.

הפגיעות המבנית הזו קיבלה ביטוי מוחשי במיוחד בתקופת ממשלת השינוי (יוני 2021-דצמבר 2022). ממשלה זו התבססה על רוב צר במיוחד של 61 חברי כנסת בלבד, ולכן כל פרישה – אפילו של חבר כנסת יחיד – הייתה מספיקה כדי להפיל את הממשלה או לשתק את עבודתה. ואכן, במהלך כהונתה התרחשו מספר מקרים שבהם חברי כנסת בודדים איימו במפורש על יציבות הקואליציה, ולעיתים אף הצביעו בפועל נגד עמדת הממשלה וגרמו לאובדן הרוב הקואליציוני. מצב זה המחיש כיצד מבנה קואליציוני צר, בשילוב עם סף נמוך של 61 חברי כנסת לפיזור הכנסת, מעניקים כוח לא פרופורציונלי ליחידים ומעצימים את שבריריות הממשלה.



2. מנגנון פיזור הכנסת בישראל

בהשוואה למדינות אשר נסקרו לעיל, ישראל נמנית על קבוצת המדינות בעלות מערכת פיזור גמישה מאוד. אולם, גם בהשוואה למדינות אחרות באותה קטגוריה, היא בולטת כמקרה חריג בו ישנה גמישות רבה, ואף רבה מדי, בפיזור הכנסת. הסיבה המרכזית לחריגות זו היא ריבוי המנגנונים הקיימים לפיזור הכנסת וקלות הפעלתם כתוצאה ממאפייני הסביבה הפוליטית.

בישראל קיימים ארבעה מנגנונים לפיזור הכנסת – **יותר מאשר בכל מדינה אחרת מבין מדינות ההשוואה**. צבר זה של מנגנונים מאפשר את סיום כהונת הכנסת במצבים שונים, בין אם כתוצאה מיזמה פוליטית ובין אם בשל כשל מוסדי (כגון אי-אישור תקציב). ריבוי זה אינו תוצאה של תכנון כולל, אלא של הצטברות תיקונים ושינויים פוליטיים לאורך עשרות שנים.

להלן פירוט המנגנונים האלו, אשר מוסדרים בחוק יסוד: הכנסת ובחוק יסוד: הממשלה.

(א) פיזור על-ידי הכנסת בחוק ייעודי – מנגנון זה, אשר מוסדר בסעיפים 34-35 בחוק יסוד: הכנסת, הוא מנגנון הפיזור הנפוץ ביותר; למעשה, כמעט כל כנסת שפוזרה לפני סיום כהונתה פוזרה באמצעותו. לפי מנגנון זה, הכנסת רשאית לחוקק חוק מיוחד לפיזור. על החוק להתקבל ברוב של חברי הכנסת והוא חייב לקבוע את מועד הבחירות החדשות, אשר לא יתקיימו מאוחר מחמישה חודשים ממועד קבלת החוק. מדובר בכלי מובהק הנתון בידי הכנסת עצמה, המאפשר לה להביא את כהונתה לסיום באופן יזום ומוסדר.

(ב) פיזור ביוזמת ראש הממשלה ובאישור הנשיא – ראש הממשלה רשאי להורות על פיזור הכנסת אם השתכנע כי בכנסת קיים רוב מובהק המתנגד לממשלה, באופן המונע את תפקודה התיקין. הפיזור נעשה באמצעות צו המפורסם ברשומות, אך מחייב את הסכמת נשיא המדינה. מנגנון זה מעניק לראש הממשלה יכולת להקדים בחירות, אך מטיל מגבלות: הצו נכנס לתוקף רק לאחר 21 ימים, ובתקופה זו יכולים רוב חברי הכנסת להתאגד ולהציג מועמד חלופי לראשות הממשלה מבין חברי הכנסת המכהנת, שיקבל את המנדט להרכיב ממשלה חדשה – ובכך למנוע את הפיזור.⁴⁵

(ג) פיזור אוטומטי בשל אי-העברת תקציב מדינה – אם הכנסת אינה מאשרת את חוק התקציב עד ל-31 במרץ של אותה שנה, או עד 145 ימים ממועד הקמת הממשלה החדשה, הכנסת מתפזרת באופן אוטומטי. מנגנון זה, שנוסף בשנת 1996 בעקבות שינוי שיטת הבחירות, נועד להבטיח כי לא תתקיים ממשלה לאורך זמן ללא מסגרת תקציבית, ובכך לעודד אחריות תקציבית ושיתוף פעולה קואליציוני.⁴⁶

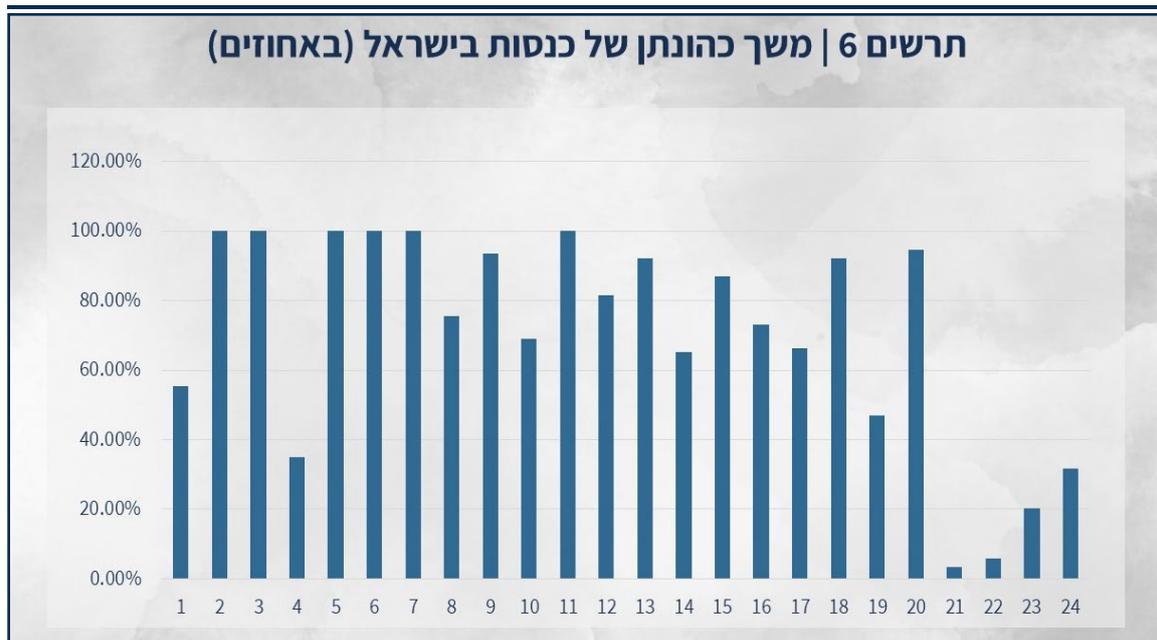
(ד) פיזור אוטומטי בשל כישלון בהקמת ממשלה אחרי בחירות – אם לאחר בחירות כלליות לא מצליח אף מועמד להרכיב ממשלה ולהציגה בפני נשיא המדינה בתוך המועדים הקבועים בחוק, הכנסת מתפזרת באופן אוטומטי ונקבע מועד חדש לבחירות.⁴⁷

הנתונים מראים כי גמישות יתר זו, לצד גורמים אחרים, תורמת לכל הפחות לפיזור תכוף של הכנסת: מאז שנת 1990, פוזרה הכנסת 12 פעמים – יותר מכל מדינות ההשוואה. מתרשים 6, שמרכז את משך כהונות הכנסת מהכנסת הראשונה ועד הכנסת העשרים וארבע, עולה כי זמן כהונה ממוצע של כנסת הוא שנתיים ו-10 חודשים, שהוא כ-70% מזמן הכהונה הנקוב בחוק (ארבע שנים). ב-30 השנים האחרונות מגמת אי-היציבות מחמירה, וכנסת מכהנת בממוצע כשנתיים (54%).

45 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 29.

46 חוק יסוד: הכנסת, סעיף 36.

47 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 11.



3. מנגנון האי-אמון בישראל

עד תחילת שנות האלפיים היה בישראל מנגנון האי-אמון ה"רגיל", כפי שהוא עדיין נהוג ברוב הדמוקרטיות הפרלמנטריות. מנגנון זה קבע כי די ברוב רגיל של חברי הכנסת – כלומר, יותר ממחצית הנוכחים באולם – כדי להפיל ממשלה מכהנת בהצבעת אי-אמון. מצב זה יצר תלות מתמדת של הממשלה בקואליציה יציבה ונתן כוח רב גם לסיעות קטנות אשר החזיקו במפתח להישרדותה.

בפועל, אף שממשלות לא הופלו לעיתים קרובות בדרך זו, האיום בהצבעת אי-אמון ריחף תמיד ברקע. עצם האפשרות התאורטית הפכה את הצבעת האי-אמון לכלי מיקוח פוליטי רב-עוצמה. הן שימשו כאמצעי לחץ על הממשלה בכל סוגייה כמעט – מהעברת חוקים ועד לחלוקת משאבים ותיקים – והעצימו את תחושת השבריריות של הקואליציות.

בעקבות ביטול רפורמת הבחירה הישירה לראשות הממשלה בשנת 2001, תוקן חוק יסוד: הכנסת ואומץ בישראל מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי.⁴⁸ לפי המודל החדש, לא ניתן עוד להפיל ממשלה על בסיס רוב מקרי או רגיל, אלא נדרשת תמיכה של רוב מוחלט מחברי הכנסת – 61 לפחות. בנוסף, הוחלה דרישה להציג מועמד חלופי לראשות הממשלה שיקבל את המנדט להרכיב ממשלה חדשה.

48 לקריאה על תהליך ביטול הרפורמה לבחירה ישירה: "The Politics of Electoral Reform: Abolition: The Informed Process of Israel's Return to Its Previous Electoral System," *Political Studies* 54, no. 1 (2006): 43-64.

שינוי זה נועד להתמודד עם אי-היציבות הכרוני של המערכת הפוליטית הישראלית, שנחשף ביתר שאת בתקופת הבחירה הישירה.⁴⁹ המטרה הייתה חיזוק היציבות הממשלתית באמצעות הפיכת אי-אמון לכלי שמשקף אחריות פוליטית ושלטונית – מכלי שנועד להפיל ממשלות, לכלי שמוביל להקמת ממשלה חלופית מגובשת. בכך נוצרה מערכת שמעודדת את האופוזיציה לפעול באחריות ולבנות חלופה ממשית בטרם היא פועלת להדחת הממשלה המכהנת.

עם זאת, בשנת 2014 נוספו דרישות חדשות להליך האי-אמון הקונסטרוקטיבי: נקבע כי לא די בהצגת מועמד חלופי לראשות הממשלה, אלא יש להציג גם את הרכב הממשלה המלא, כולל חלוקת התיקים. דרישות אלו הופכות את הליך החלפת הממשלה באמצעות הצבעת אי אמון לבלתי-אפשרי דה-פקטו. ראשית, הן מחייבות משא ומתן חשאי ומתמשך בין מפלגות רבות; שנית, משא ומתן זה אינו רק על זהות המועמד אלא על כל הפרטים הרגישים ביותר של חלוקת התיקים וקווי המדיניות של הממשלה. שלישי, משא ומתן זה צריך להתקיים – לאורך חודשים – באופן חשאי. בעידן של שקיפות תקשורתית, הדלפות מתמשכות לתקשורת ורשתות חברתיות, קשה עד בלתי אפשרי לנהל משא ומתן כזה מבלי שייחשף לציבור ולמפלגות הקואליציה – שיפעלו מיידית כדי לסכלו, כנראה באמצעות פיזור הכנסת.

למעשה, לדרישות מעין אלו אין אח ורע במדינות אחרות בהן קיים מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי. **בגרמניה וספרד**, שתי המדינות הראשונות להכניס את מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי לחוקותיהן, הדרישה היא רק למועמד שיזכה לרוב מוחלט בקרב חברי הפרלמנט. עם זאת, ישנן דרישות אחרות כדי להעלות הצעת אי-אמון להצבעה, אשר נוגעות למספר מינימלי של חברי פרלמנט התומכים בכך. **בגרמניה**, רבע מחברי הפרלמנט (בונדסטאג) צריכים לחתום על ההצעה כדי להביאה להצבעה. בדומה לכך, **בספרד ובפולין** ישנה דרישה ל-10% מחברי הפרלמנט. תנאי מסוג זה מונע שימוש פופוליסטי או תכוף בהצעות אי-אמון, אך עדיין מאפשר את הפעלת המנגנון כאשר יש כוח פרלמנטרי ממשי.

בהשוואה, **בישראל** הדרישות החריגות שנוספו בשנת 2014 – הצגת מועמד חלופי לראש הממשלה, בצירוף הרכב ממשלה מלא כולל חלוקת תיקים – מציבות רף כמעט לא עביר. זאת ועוד, בניגוד לגרמניה וספרד, שבהן נדרש מספר סף של יוזמים כדי להבטיח רצינות ויציבות בהגשת ההצעות, בישראל אין דרישה כזו כלל. כלומר, מצד אחד כל סיעה יכולה להניח הצעת אי-אמון על סדר היום בקלות יחסית; מצד שני, הסיכוי שההצעה תצליח

49 Gideon Rahat, "The Politics of Electoral Reform: The Informed Process of Israel's Return to Its Previous Electoral System," *Political Studies* 54, no. 1 (2006): 43-64.

בפועל שואף לאפס.

התוצאה בפועל היא שמנגנון האי-אמון בישראל הפך לכלי כמעט לא שמיש. במקום לשמש נתיב חלופי וענייני להחלפת ממשלה, כפי שהתכוון המחוקק בשנת 2001, הוא הפך לנתיב כמעט תיאורטי. במילים אחרות, המנגנון שתכליתו המקורית הייתה לייצר איזון בין אחריות משטרית לבין גמישות פרלמנטרית – מצמצום שימוש טקטי באי-אמון מחד גיסא, ושמירה על אפשרות להחלפת ממשלה מאידך גיסא – הפך למנגנון מרוקן מתוכן, שבפועל מעודד את השחקנים השונים להשתמש בכלי הקיצוני יותר של פיזור הכנסת.

בכך נוצר מצב ייחודי לישראל, שבו הכלי הפורמלי של אי-אמון אינו מהווה למעשה חלופה ריאלית לפיזור הפרלמנט, והדרך המעשית היחידה להחלפת ממשלה היא באמצעות בחירות חדשות. תוצאה זו מעמידה בספק את תרומתו של המנגנון לחיזוק היציבות, שכן היא משמרת דווקא את הדפוס של פיזור הכנסת וחזרה תכופה לקלפיות.

פרק ד | דיון והמלצות

מהניתוח ההשוואתי עולה כי ישראל היא מקרה חריג של גמישות קיצונית בכל הנוגע לסמכויות פיזור פרלמנט. הקלות בה הכנסת יכולה להיות מפוזרת, מה שמוביל לקיום בחירות כלליות, יוצרת בעיה פוליטית יוצאת דופן. הביטוי המובהק ביותר שלה היה חמישה סבבי בחירות בפחות משנתיים. אולם, גם מהסתכלות היסטורית עולה כי רוב הכנסות אינן מגיעות לסוף כהונתן הקבועה בחוק, אלא מתפזרות מוקדם יותר.

על בסיס החלק ההשוואתי ובחינה של המקרה הישראלי לעומקו, נייר זה מניח מספר המלצות לשינויים במנגנוני פיזור הכנסת ומנגנון האי-אמון. שינויים אלו כרוכים בתיקון חוק יסוד: הממשלה וחוק יסוד: הכנסת, ומטרתם היא להגביר את היציבות פוליטית בישראל, תוך הפחתת הגמישות והקלות בהן הכנסת יכולה להתפזר.

1. דיון נורמטיבי: המאפיינים החריגים של ישראל

המאפיין המרכזי של ישראל שמגדיר אותה כמדינה בעלת חריגות מסוימת ביחס לקטגוריה בה היא נמצאת, של מערכות גמישות מאוד בכל הנוגע להליכי פיזור הפרלמנט, הוא ריבוי המנגנונים באמצעותם ניתן לפזר את הכנסת. עם זאת, ישנם מאפיינים נוספים שהופכים את ישראל לחריגה. אלו – כל אחד בנפרד ויחד עם ריבוי מנגנוני הפיזור – תורמים לאי-היציבות הפוליטית.

להלן פירוט המאפיינים הללו:

היעדר איזונים ובלמים. פיזור הכנסת יכול להיעשות לפי שיקול דעת של שחקן אחד מבין שניים: הממשלה (ולמעשה – ראשי סיעות הקואליציה) או ראש הממשלה. כשאחד מהם מחליט כי ברצונו לפזר את הכנסת, משיקולים מהותיים או אסטרטגיים, לא קיים גורם מרסן או מנגנון שיכול לבלום את פיזור הכנסת. הסיבה העיקרית לכך היא אי-הפרדת הרשויות ברמה המהותית בין הכנסת לממשלה. הכנסת ה-24, בשל שבריריות הקואליציה, הוכיחה שהמצב עלול להיות חריג אף יותר: החלטה אישית של חברי כנסת בודדים מהקואליציה הביאו לפיזור, וכתוצאה מכך לבחירות נוספות.

היעדר מגבלות הליכיות או חוקתיות. לא קיימות מגבלות על פיזור הכנסת – הן ברמה הפרוצדורלית והן ברמה החוקתית. אין מגבלה על מספר הפעמים בהן הכנסת יכולה להתפזר (בניגוד לצרפת, לדוגמה, שם הפרלמנט יכול להיות מפוזר לא יותר מפעם בשנה), ולא נקבע רף גבוה יותר לצורך פיזור הכנסת, כמו תמיכה של שני שלישים מחברי הכנסת בהצעת החוק לפיזור.

פיזור אוטומטי כתוצאה מאי-אישור תקציב. מדובר במנגנון פיזור לא נפוץ, שלמעט בישראל קיים רק באסטוניה ובפולין (שתי מערכות נוקשות).

פיזור על-ידי הכנסת. בדומה למנגנון הפיזור האוטומטי בשל אי-אישור תקציב, גם מנגנון הפיזור על-ידי הפרלמנט אינו נפוץ. למעשה, הדמוקרטיה הפרלמנטרית היחידה בה הוא קיים היא אוסטריה (מדינות אחרות בהן הוא קיים הם דמוקרטיות סמי-נשיאותיות). הרציונל מאחורי מתן הסמכות לפיזור עצמי בידי הפרלמנט הוא יצירת תמריץ בקרב חברי הפרלמנט להגיע לפשרות פוליטיות, על-מנת להימנע מהתמודדות בבחירות נוספות שעלולות להביא להפסד.

אולם, שיטת הבחירות הישראלית (יחסית-ארצית) אינה יוצרת תמריץ כזה בקרב חברי כנסת. כיוון שמדובר בשיטה ארצית לפי רשימות, חברי כנסת אינם חוששים מבחירות חוזרות, מכיוון שלא יידרשו להתמודד מול מועמדים אחרים בבחירות מקומיות, שיכולות להיות תחרותיות.⁵⁰ מקומם של רבים מחברי הכנסת ברשימת המפלגה מובטח בהתאם למעמד מול ראש המפלגה או חברי המפלגה. במערכת אלקטורלית תחרותית יותר, בה פיזור הכנסת וקיום בחירות מוקדמות משמע שכל חבר כנסת צריך לקבל שוב מנדט מקהל בוחרים (Constituency) מצומצם במחוז בחירה מסוים, הנכונות להסתכן בהפסד הייתה פוחתת משמעותית.

היעדר סטטוס של ממשלת מעבר. בישראל, בניגוד למדינות אחרות, מגבלות על ממשלת מעבר אינן מעוגנות בחקיקה או במוסכמות פוליטיות ברורות. למעשה, הממשלה ממשיכה לכהן כרגיל עד להרכבת ממשלה חדשה ללא מגבלות פורמליות על כוחה הביצועי, אלא רק כאלו שנקבעו בפסיקה או בהנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה.⁵¹ מצב עניינים זה, כפי שניתן היה לראות בסבבי הבחירות החוזרים ונשנים בשנים האחרונות, אינו מעודד הגעה לפשרות בנוגע להרכבת ממשלה חדשה – שאינה ממשלת מעבר – אלא להיפך: נוצר תמריץ שלילי להרכבת ממשלה חדשה עבור השחקנים הפוליטיים שמכהנים בממשלה, מכיוון שאין הגבלה מהותית על סמכויותיהם.

מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי. בישראל, כפי שנכתב, קיים מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי. אולם, בשונה ממדינות אחרות, מאז שנת 2014 נדרש לא רק להציג מועמד סביבו מתגבש רוב להחלפת ממשלה מכהנת, אלא הרכב ממשלה מלא, יחד עם חלוקת תיקים וקווי יסוד.

במילים אחרות, החריגות של ישראל בהקשר הזה היא כפולה. ראשית, היא אחת משמונה

50 המערכת האלקטורלית הישראלית הוגדרה בספרות המחקרית כמערכת "קיצונית" שמתעדפת באופן ברור את עיקרון הייצוגיות על-פני יציבות שלטונית. ראה: Gideon Rahat and Reuven Y. Hazan, "Israel: The Politics of an Extreme Electoral System," in *The Politics of Electoral Systems*, ed. Michael Gallagher and Paul Mitchell (Oxford: Oxford University Press, 2005), 333-51; Matthew S. Shugart, "The Electoral System of Israel," in *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society*, ed. Reuven Y. Hazan et al. (Oxford: Oxford University Press, 2021).

51 לקריאה נוספת: רבקה וייל, "תקופת בין השמשות: על סמכויותיה של ממשלת-מעבר." *משפט וממשל* 13 (2010): 167-223.

המדינות היחידות בהן קיים מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי. שנית, המנגנון נוקשה בצורה חריגה ביחס לנהוג במדינות אחרות. שילוב של גמישות יתר בפיזור הכנסת יחד עם הנוקשות שבמנגנון האי-אמון מייצר איזון מהופך. הנהוג – והרצוי – במשטרים פרלמנטריים וסמי-נשיאותיים הוא שמנגנון האי-אמון נהנה מגמישות יחסית, בעוד מנגנון פיזור הפרלמנט הוא בעל מאפיינים קשיחים יותר. כך ברירת המחדל – והאופציה בעלת ההיתכנות הגבוהה יותר – היא להחליף את הממשלה מבלי לפזר את הפרלמנט. במובן הזה, פיזור הפרלמנט הוא האלטרנטיבה. בניגוד לכך, בישראל האופציה הקלה יותר היא פיזור הכנסת ואילו החלפת ממשלה דרך הצבעת אי-אמון היא נתיב בלתי ישים.

2. המלצות: הקשחת פיזור הכנסת והגמשת דרישות לאי-אמון קונסטרוקטיבי

ההמלצות בפרק זה מציעות עיצוב מוסדי מחודש לשני מנגנונים חוקתיים מרכזיים – פיזור הכנסת והאי-אמון הקונסטרוקטיבי. זאת, במטרה ליצור ביניהם נקודת איזון חדשה שתשפר את היציבות השלטונית בישראל.

כיום, מנגנון פיזור הכנסת מאופיין בגמישות יתר, המאפשרת לרוב פרלמנטרי פשוט להביא לבחירות חדשות כמעט בכל עת ומכל טעם, כולל מניעים פוליטיים קצרי-טווח. לעומתו, מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי סובל מנוקשות יתר, המתבטאת בדרישות פרוצדורליות רבות שהפכו אותו לבלתי ישים בפועל. השילוב בין הגמישות של האחד לנוקשות של האחר יצר בישראל חוסר איזון מוסדי מתמשך, שבמסגרתו פיזור הכנסת הפך לנתיב "ברירת מחדל" לפתרון משברים פוליטיים.

מטרת ההמלצות, אם כן, היא להחזיר את מרכז הכובד של האחריות הפוליטית אל הכנסת עצמה, באמצעות תיקונים מקבילים לשני המנגנונים: מחד גיסא, הקשחת מנגנון פיזור הכנסת כך שיהפוך לצעד חריג הדורש הסכמה רחבה או בקרה ממלכתית מתונה; מאידך גיסא, הקלת התנאים להפעלת מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי, כך שיוכל לשמש חלופה ריאלית להחלפת ממשלה מבלי לפרק את הכנסת. בכך תיווצר מערכת פרלמנטרית מאוזנת יותר, הדומה למודלים הקיימים במדינות דמוקרטיות אחרות, שבה ניתן להחליף ממשלה שאיבדה את אמון הכנסת בתוך הפרלמנט עצמו, מבלי להזדקק לפיזור ולבחירות חדשות. התוצאה הרצויה היא פוליטיקה אחראית ויציבה יותר, שבה הליך הבחירות נשמר כאמצעי קצה ולא ככלי טקטי לניהול משברים קואליציוניים.

מנגנוני פיזור הכנסת והאי-אמון הקונסטרוקטיבי שלובים זה בזה ומהווים שני צדדים של אותו מטבע: האחד מאפשר לפרק ממשלה, השני קובע כיצד להרכיב ממשלה חלופית. לכן, רפורמה אמיתית ביציבות המשטר מחייבת שינוי סימולטני בשניהם. בעוד הקשחת הפיזור מונעת שימוש פוליטי מהיר באיום בחירות, הגמשת האי-אמון מחזירה לשולחן את האפשרות לפתור משברים פוליטיים בתוך הכנסת, באופן שמחזק את האחריותיות של

נבחרו הציבור ואת הרציפות השלטונית גם יחד.

לפני שאגש לפירוט ההמלצות, נציין שלאחר בחינה מעמיקה של מנגנון פיזור הכנסת בשל אי-העברת תקציב מדינה, הגעתי למסקנה שיש לעת עתה לשמר אותו. אף שמדובר במנגנון בעייתי, אשר תיאורטית ניתן היה לשקול את ביטולו, הרי שבפועל הוא השתרש במערכת הפוליטית ובתרבות הממשל בישראל. לאורך השנים, הפך מנגנון זה לכלי פוליטי מרכזי, המעצב את ההתנהלות בין הקואליציה לאופוזיציה ואת הדינמיקה בתוך הקואליציה עצמה. ביטולו עלול להתפרש כמהלך רדיקלי ודרמטי, אשר יערער את האיזון הקיים, וייתכן שאף יפגע בתמריץ המרכזי העומד בפני ממשלות להעברת תקציב במועד. לפיכך, ההמלצה בשלב זה היא להימנע מביטול המנגנון, ולאמץ תחילה את יתר הרפורמות המוצעות. לאחר תקופה של מספר שנים, עם הצטברות ניסיון ונתונים אמפיריים על אופן יישום השיטה החדשה, ניתן יהיה לשוב ולבחון את נחיצות המנגנון ואת השפעותיו בפועל.

עוד אציין כי נייר זה אינו עוסק במישרין במנגנון האוטומטי לפיזור הכנסת במידה והמאמצים להרכיב ממשלה לאחר בחירות נכשלים. סוגיה זו דורשת בחינה רחבה ומעמיקה יותר של תהליך הרכבת הממשלה בישראל. כל שינוי במנגנון זה אינו יכול להיעשות במנותק מדיון כולל על ההיבטים השונים של תהליך הרכבת הממשלה בישראל, לרבות ההסדרים החוקתיים של התהליך עצמו והסביבה הפוליטית בו הוא מתקיים. אנו מתייחסים לכלל ההיבטים הללו בנייר נפרד המוקדש כולו לשאלת הרכבת הממשלה ולהצעות לתיקון הכשלים המערכתיים בתחום זה, ומודעים היטב לקשיים שהמנגנון הנוכחי יוצר.

להלן תמצית ההמלצות, אשר תפורטנה בהמשך:

« **המלצה ראשונה – הקשחת המנגנון המוסדי לפיזור הכנסת:**

- העלאת הרוב הדרוש לפיזור הכנסת ל-70 חברי כנסת, כך שפיזור הכנסת יהפוך למהלך חריג הנדרש להסכמה רחבה.
- חלופה מרוככת: לצד העלאה הרוב הדרוש לפיזור הכנסת ל-70 חברי כנסת, ייקבע מנגנון לפיו יידרש רוב של 61-69 חברי כנסת, בכפוף לאישור נשיא המדינה, כדי לפזר את הכנסת.
- ביטול מנגנון הפיזור על-ידי ראש הממשלה בצו שיפורסם ברשומות, באישור הנשיא.

« **המלצה שנייה – הקלת תנאים להעלאת הצעת אי-אמון להצבעה:**

- תיקון מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי כך שיחייב הצבעה על מועמד חלופי לראשות הממשלה בלבד – ללא דרישה להצגת ממשלה מלאה או קווי יסוד.

2.1 המלצה ראשונה: הקשחת המנגנון המוסדי לפיזור הכנסת

קביעת רוב של 70 חברי כנסת לפיזור הכנסת

המלצה זו מציעה לקבוע כי החלטת הכנסת על פיזור תתקבל אך ורק ברוב של 70 חברי כנסת. בכך, הפיזור יהפוך מצעד קל יחסית למהלך חריג, הדורש הסכמה רחבה.

שינוי זה נועד להתמודד עם השימוש התכוף שנעשה לאורך השנים במנגנון הפיזור כפתרון מהיר למשברים פוליטיים פנימיים, ולהחזיר אותו לייעודו המקורי – צעד קצה שנועד לשימוש במצבי שיתוק שלטוני אמיתי. יש לציין שהצעות חוק ברוח דומה הועלו בעבר אך לא התקדמו בהליך החקיקה. הצעה אחת הועלתה בשנת 2006 בעיצומם של הדיונים בוועדת חוקה, חוק, ומשפט על "חוקה בהסכמה". ארבעת חברי הכנסת ממפלגת "קדימה" אשר העלו אותה ביקשו, בין היתר, לקבוע רף של 70 חברי כנסת לפיזור הכנסת.⁵² הצעת חוק אחרת מאותה שנה ביקשה לקבוע רוב נדרש של 66 חברי כנסת.⁵³

לראייתנו, היתרון המרכזי בקביעת רוב של 70 חברי כנסת הוא צמצום כוחן של מפלגות קטנות ובינוניות. כיום, מפלגה קטנה או בינונית יכולה לבדה להפיל את הממשלה באמצעות בפרישה. במקום זאת, יידרש רוב רחב כדי להביא לפיזור הכנסת. בכך מבטיחה ההצעה כי החלטה כה דרמטית תתקבל רק כאשר ישנה הסכמה רחבה ומשמעותית שהממשלה איבדה את כושר פעולתה או את הלגיטימיות הציבורית שלה.

שנית, הסף הגבוה יוצר תמריץ להתנהלות אחראית בתוך הקואליציה. שותפות קטנות לא תוכלנה עוד לאיים בפיזור הכנסת כדי להשיג ויתורים נקודתיים, אלא תאלצנה לאמץ גישה פרגמטית יותר ולחפש פתרונות בתוך המסגרת הממשלתית. הדבר יצמצם את תופעת הסחטנות הקואליציונית ויחזק את היכולת של הממשלה לקבוע סדר יום ארוך טווח.

שלישית, העלאת הסף תתרום ליציבות מערכתית רחבה יותר. היא תפחית את התדירות של בחירות מוקדמות, תאפשר לממשלה להשלים קדנציה שלמה ותשדר לציבור כי המערכת הפוליטית מתנהלת באחריות ולא תחת איום מתמיד של קריסה. יתר על כן, היא תחזק את אמון האזרחים במוסדות השלטון, שכן המערכת תיראה פחות כזירת משחקים סקטוריאליים ויותר כמנגנון יציב לניהול ענייני המדינה.

⁵² הצעת חוק שינוי שיטת הממשל בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, פ/1572/17. הונחה על שולחן הכנסת בתאריך 16.10.2006.

⁵³ הצעת חוק שינוי שיטת הממשל בישראל (חיזוק היציבות השלטונית), התשס"ז-2006, פ/1660/17. הונחה על שולחן הכנסת בתאריך 30.10.2006.

חסרונו של המנגנון המוצע נובע מהחשש כי דרישה לרוב כה גבוה עלולה לשמר ממשלות מיעוט חלשות, משותקות או לא פופולריות, גם במצבים שבהם קיים רוב בכנסת המעוניין בהחלפתן. חלופה זו מצמצמת את כוחן של סיעות קטנות ומעבירה את מרכז הכובד אל המפלגות הגדולות, באופן שעלול לפגוע בעקרון הייצוגיות ובמאפייני השיטה הרב-מפלגתית הישראלית. בנוסף, הסף הגבוה עשוי להרחיק את הפוליטיקה מהציבור, אם נתפס שהמערכת אינה מגיבה לחוסר האמון הציבורי. מעבר לכך, במישור הנורמטיבי, ישנה סכנה לעריצותו של מיעוט – שמיוצג על-ידי פחות מרוב חברי הכנסת – אשר מצליח להחזיק בשלטון מכיוון שלא מתגבש מולו רוב נדרש של 70 חברי כנסת.

חלופה מרוככת: אישור נשיא לרוב הנמוך מ-70 חברי כנסת

המלצה זו מציעה לקבוע מנגנון מדורג ומאוזן, שלפיו הצעת חוק לפיזור הכנסת המתקבלת ברוב קטן מ-70 חברי כנסת (אך גדול מ-61) תדרוש את אישורו של נשיא המדינה. לעומת זאת, החלטה שתתקבל ברוב של יותר מ-70 חברי כנסת תיכנס לתוקף באופן אוטומטי וללא צורך באישור הנשיא.

מהות ההצעה היא לקבוע מדרג מוסדי שמבחין בין רוב צר, שעשוי לגלם אינטרס פוליטי רגעי או משבר קואליציוני נקודתי, לבין רוב רחב המשקף קונצנזוס פרלמנטרי אמיתי בדבר הצורך בבחירות חדשות. מדרג זה מאפשר להתמודד עם אחת הבעיות המבניות של המשטר הפרלמנטרי בישראל – האפשרות לפזר את הכנסת בקלות יחסית, לעיתים ממניעים טקטיים או משיקולים קואליציוניים צרים.

כאשר ההחלטה על פיזור הכנסת מבוססת על רוב מינימלי של 61 חברי כנסת, קיים חשש ממשי שהמהלך נובע ממשבר זמני, ממשמעת קואליציונית רופפת, או מאינטרס פוליטי של אחת המפלגות להשיג יתרון אלקטורלי. במקרה כזה, דרישת אישור נשיא המדינה מוסיפה שכבת בקרה שנועדה לבחון אם מדובר במהלך ענייני הנובע משיתוק של המערכת, או בהחלטה פוליטית שמטרתה למנף את מנגנון הבחירות.

הנשיא, כמוסד ממלכתי שאינו תלוי בכנסת או בממשלה, יוכל להוות גורם מייצב בעל שיקול דעת, המאזן בין הרצון הפרלמנטרי לבין שימור היציבות המערכתית. לעומת זאת, כאשר הצעת החוק לפיזור הכנסת מתקבלת ברוב של 70 חברי כנסת ומעלה, ניתן להניח שקיים רוב פרלמנטרי מובהק והסכמה רחבה באשר לנחיצות פיזור הכנסת ועריכת בחירות חדשות. במצב כזה אין הצדקה לעכב את ההליך או להתנותו באישור נוסף, שכן עצם קיומו של רוב רחב מהווה ראיה להסכמה חוצת מפלגות בדבר מיצוי כהונתה של הכנסת או אי-יכולתה להמשיך ולתפקד באופן אפקטיבי.

היתרון המרכזי במנגנון המדורג הוא השילוב שהוא עושה בין עקרון הייצוגיות לעקרון היציבות. המנגנון אינו שולל את יכולתה של הכנסת לפזר את עצמה, אך הוא מוסיף דרגת זהירות מוסדית כאשר מדובר ברוב צר, ומונע שימוש יתר במכשיר הפיזור כאמצעי טקטי במאבקים קואליציוניים. באופן זה, ההצעה מעודדת התנהלות פרלמנטרית אחראית יותר, שכן מפלגות תדענה כי פיזור הכנסת ברוב מינימלי אינו אוטומטי, אלא מחייב מעבר נוסף דרך מוסד ממלכתי ונייטרלי.

אולם, חשוב להכיר גם באתגרים הכרוכים במנגנון כזה. ראשית, הוא מוסיף שכבת פרוצדורה נוספת, שיכולה להיתפס ככזו שמסרבלת החלטות פרלמנטריות או מעכבת אותן. שנית, קיימת סכנה שהליך האישור הנשיאותי יתפרש כהתערבות פוליטית, גם אם תפקידו אמור להיות סמלי וממלכתי בלבד. כדי למנוע זאת, יש לעצב את המנגנון כך שיכלול לוחות זמנים ברורים להפעלת סמכות הנשיא (למשל תוך שבעה ימים מקבלת ההחלטה).

בהשוואה בינלאומית, ניתן לראות דמיון מסוים למנגנונים קיימים במדינות אחרות שבהן יש בלם נשיאותי או ממלכתי על פיזור הפרלמנט. **באיטליה**, לדוגמה, לנשיא הרפובליקה יש סמכות לשקול אם לאשר את פיזור שני בתי הפרלמנט;⁵⁴ **בגרמניה**, נשיא המדינה מחזיק בתפקיד ממלכתי דומה כאשר הקנצלר מבקש את פיזור הפרלמנט (הבונדסטאג) לאחר הצלחה של הצבעת אי-אמון בממשלה.⁵⁵ במקרים אלו, הסמכות הנשיאותית אינה נתפסת כהתערבות פוליטית, אלא כחלק ממנגנון האיזונים שמבטיח כי פיזור הפרלמנט נעשה רק לאחר שמוצו כל החלופות האחרות.

עם זאת, יש להכיר גם בחשש כי דרישת אישור אקטיבי של נשיא המדינה עלולה להיתפס כהתערבות פוליטית בהחלטות פרלמנטריות פנימיות, ואף כצעד הפוגע בעקרון ריבונות הכנסת. החשש גובר במיוחד בתקופות של קיטוב פוליטי, שבהן כל החלטה של הנשיא – גם אם היא ממלכתית לחלוטין – עלולה להיתפס כהבעת עמדה פוליטית.

לכן ניתן לשקול חלופה מתונה וזהירה יותר, לפיה, במקום להעניק לנשיא סמכות אישור אקטיבית, תוענק לו סמכות להטיל וטו זמני בלבד במקרים בהם הצעת חוק לפיזור הכנסת זוכה לרוב של פחות מ-70 חברי כנסת, אך יותר מ-61. הווטו ידחה את כניסתה לתוקף של החלטת הפיזור לתקופת צינון של שישה חודשים. מטרתה של תקופת הצינון היא להעניק למערכת הפוליטית חלון זמן להידברות, להרגעת מתחים פוליטיים ולגיבוש פתרונות חלופיים – כגון הקמת ממשלה חדשה באמצעות אי-אמון קונסטרוקטיבי או הסדרת משברים קואליציוניים – בטרם יינקט הצעד הדרמטי של פיזור הכנסת.

.Constitution of the Italian Republic, art. 88 54

.German Basic Law, art. 68 55

בתום תקופה זו, הכנסת תוכל לשוב ולהצביע על פיזורה, ואם תאשר זאת בשנית – אפילו ברוב דומה – החלטתה תהיה סופית ומחייבת. יש להדגיש כי גם בעיצומה של תקופת הצינון, הכנסת תוכל לפזר את עצמה באמצעות הצעת חוק הזוכה לרוב של 70 חברי כנסת ומעלה. באופן זה, המנגנון שומר על ריבונות הכנסת אך מוסיף בלם מוסדי ממלכתי שנועד לרסן שימוש תכוף או טקטי בפיזור הכנסת.

מנגנון זה, המעניק לנשיא סמכות בלימה ולא סמכות אישור, משמר את אופיו הממלכתי והנייטרלי של מוסד הנשיאות ומבטיח שהנשיא לא ייהפך לשחקן פוליטי פעיל, אלא ל"שומר סף" מאזן הפועל בשם היציבות המערכתית והאחריות הציבורית. בכך, המנגנון יוצר פשרה מוסדית בין הרצון לחזק את הבלמים הדמוקרטיים לבין הצורך לשמר את עקרון הפרדת הרשויות וריבונות הפרלמנט.

2.2 המלצה שנייה: הגמשת מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי

ההמלצה הנוספת בפרק זה נועדה להשלים את שתי החלופות שעניינן הקשחת פיזור הכנסת, באמצעות רפורמה במנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי והפיכתו לכלי אפקטיבי להחלפת ממשלה מבלי לפזר את הכנסת. על-אף שהמלצה זו משתלבת בתפיסה הכוללת של איזון בין יציבות לגמישות, יש לה גם זכות קיום עצמאית.

מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי נועד במקורו לאפשר לכנסת להביע אי-אמון בממשלה רק כאשר קיים רוב מגובש בעד מועמד חלופי לראשות הממשלה. בעקבות תיקון החוק בשנת 2014, נקבע כי בעת הצבעת אי-אמון, על הכנסת להציג לא רק מועמד חלופי לראשות הממשלה, אלא גם את הרכב הממשלה המלא ואת קווי היסוד שלה. דרישה זו הפכה את מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי לבלתי ישים בפועל – קשה, ולעיתים בלתי אפשרי, לגבש ממשלה שלמה ומוסכמת טרם ההצבעה. בנוסף, דרישה זו אינה מקובלת באף אחת מהמדינות שבהן קיים מנגנון דומה, שם הדרישה היחידה היא הצבעה על מועמד חלופי לראשות הממשלה.

לפיכך, מומלץ לתקן את סעיף 28 לחוק יסוד: הממשלה, כך שיקבע כי בעת הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי על הכנסת למנות מועמד חלופי לראשות הממשלה בלבד, ללא דרישה להציג מראש את הרכב הממשלה או קווי היסוד שלה. לרשות המועמד שייבחר יעמוד פרק זמן של 28 ימים להרכבת ממשלה ולהצגת הסכמות קואליציוניות – בדומה לפרק הזמן המוענק לאחר בחירות.

שינוי זה יחזיר למנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי את תכליתו המקורית: לאפשר את החלפת הממשלה במסגרת הכנסת הקיימת, תוך שמירה על רציפות שלטונית והימנעות מבחירות תכופות. הוא יעניק לשחקנים הפוליטיים גמישות מבוקרת להתמודד עם

משברים קואליציוניים מבלי לפזר את הכנסת. בכך הוא ישלים את ההקשחה המוצעת במנגנון הפיזור.

באופן זה, שני הכיוונים – הקשחת פיזור הכנסת והגמשת האי-אמון הקונסטרוקטיבי – יוצרים יחד איזון מוסדי חדש, במסגרתו הכנסת לא תוכל להתפזר בקלות, אך תוכל להחליף ממשלה בצורה מוסדרת ויציבה. שילוב זה יחזק את היציבות הממשלתית, יגדיל את אחריותיות הכנסת ויאפשר לנבחרי הציבור לפתור משברים פוליטיים בתוך המערכת הפרלמנטרית עצמה, מבלי להיגרר שוב ושוב למערכת בחירות.

טבלה 3: המצב הקיים מול השינויים המוצעים

מנגנון	המצב הקיים	השינוי המוצע
פיזור בחקיקה	פיזור ברוב של 61 חברי כנסת	פיזור ברוב של 70 חברי כנסת חלופה מרוככת: פיזור ברוב נמוך מ-70 חברי כנסת ידרוש אישור נשיא המדינה (או מנגנון וטו זמני)
פיזור על-ידי ראש הממשלה	ראש הממשלה יכול לפזר את הכנסת בכפוף לאישור הנשיא	ביטול מנגנון זה
פיזור אוטומטי בשל אי-העברת תקציב	הכנסת מתפזרת אוטומטית אם לא אושר תקציב מדינה במועד הנקוב בחוק	המנגנון נשמר לעת עתה לשם יציבות מוסדית
פיזור אוטומטי בשל כישלון להרכיב ממשלה לאחר בחירות	הכנסת מתפזרת אוטומטית אם לא הוקמה ממשלה עד למועד הנקוב בחוק	ללא שינוי
דרישות להצעת אי-אמון קונסטרוקטיבית	חובה להציג בעת ההצבעה: (א) מועמד לראשות הממשלה; (ב) הרכב ממשלה מלא; (ג) קווי יסוד	חובה להציג בעת ההצבעה רק מועמד לראשות הממשלה

* דורש חשיבה כוללת על תהליך הרכבת הממשלה, שמתבצע בנייר אחר

פרקה | סיכום

ישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית שבה הממשלה פועלת מתוקף האמון שניתן לה על-ידי הכנסת. אמון זה בין הממשלה לפרלמנט הוא חיוני במשטר פרלמנטרי. מטרתו היא להבטיח כי הממשלה משקפת באופן תמידי את הרוב הפרלמנטרי הנבחר, וכי פעולותיה מבטאות את רצון הציבור כפי שהוא מתגלם בכנסת. כאשר אמון זה נפגע או נשבר, המערכת זקוקה למנגנונים ברורים ומוסדרים להחלפת הממשלה או לפיזור הכנסת וקיום בחירות חדשות, כדי לחדש את הלגיטימציה השלטונית ולשמר את יציבות המערכת הדמוקרטית.

הסדרים חוקתיים בנוגע לפיזור הפרלמנט והחלפת ממשלה נהוגים בכלל הדמוקרטיות הפרלמנטריות. עם זאת, כפי שעולה מן הסקירה ההשוואתית שהוצגה בנייר זה, ישראל מהווה מקרה חריג בו קיים חוסר איזון עמוק שנובע הן מהקלות יוצאת הדופן שבה הכנסת יכולה להתפזר והן מהקושי להחליף ממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון.

במשטרים פרלמנטריים בהם קיימת נקודת איזון תקינה, קל יותר להחליף ממשלה באי-אמון מאשר לפזר את הפרלמנט. בישראל המצב הפוך. מצד אחד, קיימת גמישות יתר בפיזור הכנסת שנובעת ממספר רב של מנגנוני פיזור, הקלות שבה ניתן להפעילם והיעדר מגבלות פרוצדורליות או חוקתיות. כל אלו גורמים לכך שפיזור הכנסת הפך לנתיב ברירת מחדל לפיתרון משברים פוליטיים. מצד שני, מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי נוקשה בצורה חריגה ביחס לעולם, בעיקר לאחר חוקי המשילות משנת 2014, לפיהם נדרש בעת הצבעת אי-אמון להציג מועמד לראשות הממשלה, הרכב ממשלה מלא, וקווי יסוד. דרישות אלו, אשר אינן קיימות במדינות אחרות, הפכו את מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי למסלול כמעט לא ישים. מצב עניינים זה הוא אחת הסיבות המרכזיות לכך שישראל סובלת מחוסר יציבות שלטוני שרק החמיר בשנים האחרונות, המתבטא במערכות בחירות חוזרות ותכופות ובקשיים בהרכבת ממשלות יציבות וארוכות טווח.

לאור ניתוח המצב בישראל ובהשוואה למנגנונים המקובלים בעולם, נייר זה הציע מספר צעדים מעשיים לחיזוק יציבות המערכת הפוליטית. ההמלצות נוגעות לעיצוב מחדש של המנגנונים החוקתיים לפיזור הכנסת והאי-אמון הקונסטרוקטיבי, כאשר המטרה המרכזית ליצור ביניהם נקודת איזון חדשה בין גמישות פוליטית ליציבות שלטונית.

בנוגע לפיזור הכנסת, מוצע להקשיח את ההליך באמצעות העלאת הרוב הדרוש לפיזור ל-70 חברי כנסת. חלופה מרוככת יותר מציעה לקבוע מדרג מוסדי לפיו פיזור ברוב קטן מ-70 חברי כנסת – אך גדול מ-61 – יחייב את אישור נשיא המדינה או שנישאי המדינה, יוכל להטיל על הפיזור וטו. במקביל, מוצע להקל בדרישות לאי-אמון קונסטרוקטיבי, כך שהכנסת תיזדרש להצביע על מועמד חלופי לראשות הממשלה בלבד – ללא הצגת ממשלה מלאה וקווי יסוד בעת ההצבעה. יישומן של המלצות אלו צפוי לתרום לחיזוק

היציבות הפוליטית בישראל, לצמצם את תדירותן של מערכות הבחירות, ולהקל על גיבוש קואליציות המבוססות על הסכמות רחבות. בכך, תוכל המערכת הפוליטית לנקוט בצעד ראשון בדרך להשבת האמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים.

נספח |

טבלה השוואתית: סמכויות פיזור פרלמנט

מספר הפעמים שפוזר הפרלמנט (2024-1990)	רמת נוקשות	מגבלות על פיזור	תנאים מוקדמים לפיזור	המוסד המוסמך	מדינה
6	גמישה מאוד	- הנשיא יכול לפזר את הפרלמנט רק פעם אחת מכל סיבה (אי-יכולת להרכיב ממשלה וכו') - הפרלמנט החדש צריך להתכנס לאחר בחירות לאחר 100 ימים לכל היותר	הנשיא: - בעקבות בקשה של הממשלה הפרלמנט: - הצעת חוק לפיזור ברוב רגיל	הנשיא; הפרלמנט	אוסטריה
3	נוקשה		- פיזור שני בתי הנבחרים אם ישנו מבוי סתום בנוגע לחקיקה	המושל הכללי, בעצת ראש הממשלה	אוסטרליה
4	גמישה	- בחירות צריכות להתקיים עד 45 ימים מפיזור הפרלמנט	- לפי שיקול דעתו המלא	הנשיא	איסלנד
4	גמישה מאוד	- הנשיא אינו יכול להורות על פיזור הפרלמנט בחצי השנה האחרונה לכהונתו	- היוועצות עם ראשי המפלגות	הנשיא	איטליה
3	נוקשה	- הנשיא יכול לסרב במקרה שבו ראש הממשלה לא קיבל את אמון הפרלמנט	- היוועצות עם ראש הממשלה	הנשיא	אירלנד
1	נוקשה		- כישלון בהרכבת ממשלה - הצבעת אי-אמון ואי-יכולת להקים ממשלה חדשה - אי-אישור תקציב מדינה, חודשיים מהקמת הממשלה - כישלון של הממשלה במשאל עם	הנשיא	אסטוניה
4	נוקשה	- בחירת חייבות להתקיים תוך 40 ימים - הפרלמנט והסנאט חייבים להתכנס מחדש תוך חודשיים	- הצבעת אי-אמון בממשלה, ללא הצעה לממשלה חלופית - הכרזה על תיקון חוקה ¹	המלך	בלגיה
1	נוקשה		- אם מלאכת הרכבת ממשלה לא צלחה - הצבעת אי-אמון בפרלמנט	הנשיא	גרמניה
6	גמישה מאוד		- לפי שיקול דעתו, לבקשת ראש הממשלה	המלך	דנמרק
5	גמישה		- באופן מסורתי, לבקשת ראש הממשלה	המלך	הולנד

¹ כאשר הרשות המחוקקת מאמצת הכרזה לתיקון החוקה, שני הבתים מתפזרים אוטומטית. הליך זה נועד להבטיח שהעם יוכל להביע את דעתו על השינויים החוקתיים המוצעים באמצעות בחירות חדשות.

5	גמישה		<ul style="list-style-type: none"> - הצעת חוק שזוכה לתמיכת שני-שלישים מהצירים - הצבעת אי-אמון בממשלה וכישלון בהקמת ממשלה חלופית לאחר 14 ימים 	הפרלמנט	הממלכה המאוחדת (2022-2011)
	גמישה מאוד		<ul style="list-style-type: none"> - לפי בקשה של ראש הממשלה 	המלך, בעצת ראש הממשלה	הממלכה המאוחדת (מאז 2022)
12	נוקשה	<ul style="list-style-type: none"> - לאחר פיזור פרלמנט ולמשך שנה מכהונתו של הפרלמנט הנכנס, הנשיא לא יכול לפזר את הפרלמנט אלא אם מאמצי הרכבת הממשלה נכשלים 	<ul style="list-style-type: none"> - אי-הצלחה במלאכת הרכבת ממשלה (של שני מועמדים שניתן להם המנדט על-ידי הנשיא) - בעצת הממשלה, בשל נושא בעל חשיבות לאומית, ומתוך רצון לקבל מנדט מחודש 	הנשיא	יוון
9	גמישה		<ul style="list-style-type: none"> - לפי שיקול דעתו, בעצת ראש הממשלה 	הקיסר	יפן
12	גמישה מאוד		<ul style="list-style-type: none"> - הצבעת אי-אמון - בקשה של ראש הממשלה - הצעת חוק ברוב רגיל - אי-אישור תקציב 	הפרלמנט וראש הממשלה	ישראל
2	נוקשה		<p><u>הנשיא:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - מציע את פיזור הפרלמנט. לאחר-מכן, מתקיים משאל עם. אם ישנו רוב בעד פיזור הפרלמנט, הוא מתפזר ונערכות בחירות תוך חודשיים. לעומת זאת, אם רוב הבוחרים דוחה את הפיזור, הנשיא מודח מתפקידו והפרלמנט בוחר נשיא חדש שיכהן עד סוף הכהונה הקבועה <p><u>הציבור:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - עשירית מהמצביעים יכולים להגיש בקשה למשאל עם על פיזור הפרלמנט. כדי שמשאל העם יצליח, רוב הבוחרים חייבים לתמוך בפיזור. בנוסף, מספר התומכים חייב להיות לפחות שני-שלישים ממספר המשתתפים בבחירות האחרונות לפרלמנט (סאימה). 	הנשיא; הציבור	לטביה

0	נוקשה	- הנשיא אינו יכול להורות על פיזור הפרלמנט בחצי השנה האחרונה לכהונתו	- הפרלמנט יכול לפזר את עצמו ברוב של שלוש-חמישיות מהצירים. - הנשיא יכול להכריז על פיזור הפרלמנט אם לא אומצה בפרלמנט תוכנית הממשלה (Programme of Government) תוך 30 ימים מיום הצגתה, או אם הפרלמנט לא הסכים על התוכנית תוך 60 ימים מיום הצגתה; וכן לאחר הצבעת אי-אמון, ולבקשת הממשלה עצמה.	הנשיא; הפרלמנט	ליטא
2	גמישה מאוד		- לפי שיקול דעתו	המושל הכללי	ניו זילנד
0	נוקשה מאוד			ללא אפשרות לפיזור	נורבגיה
2	נוקשה		- אי-אמון - כישלון בהרכבת ממשלה	הנשיא	סלובניה
5	נוקשה	- הנשיא אינו יכול להורות על פיזור הפרלמנט בחצי השנה האחרונה לכהונתו	- המצע הממשלתי לא אושר במשך שישה חודשים מכניסת הממשלה לתפקיד - לא עברה הצעת אמון בממשלה במשך יותר משלושה חודשים מהבחירות - אם הממשלה אינה מצליחה להעביר חוקים במשך יותר משלושה חודשים	הנשיא	סלובקיה
6	גמישה		- לבקשת ראש הממשלה ולאחר התייעצות עם הממשלה - אם לא הורכבה ממשלה חודשיים לאחר הצבעת האמון הראשונה - בפיזור הפרלמנט נקבע כבר תאריך לבחירות	המלך	ספרד
2	נוקשה		<u>הפרלמנט:</u> - יכול לפזר עצמו ברוב של שני-שלישים <u>הנשיא:</u> - יכול לפזר את הפרלמנט אם ממשלה אינה מורכבת וזוכה לאמון לאחר 14 ימים, ולאחר התייעצות עם יושבי הראש של שני הבתים - הפרלמנט מתפזר אוטומטית אם לא עבר תקציב מדינה לאחר 4 חודשים מהקמת הממשלה	הנשיא; הפרלמנט	פולין
6	גמישה מאוד	- הנשיא אינו יכול להורות על פיזור הפרלמנט בחצי השנה הראשונה לכהונתו ובחצי השנה האחרונה לכהונתו	- לאחר התייעצות עם ראשי המפלגות	הנשיא	פורטוגל
0	גמישה		- לאחר הצעה מנומקת מראש הממשלה ולאחר שדיבר עם סיעות הפרלמנט	הנשיא	פינלנד

2	נוקשה	<ul style="list-style-type: none"> - הפרלמנט אינו יכול להתפזר אם נותרו פחות משלושה חודשים לכהונתו - מרגע פיזור הפרלמנט, בחירות חדשות צריכות להתקיים תוך פחות מ-60 ימים 	<ul style="list-style-type: none"> - הנשיא יכול לפזר את הפרלמנט אם: - עברה הצבעת אי-אמון בממשלה - אין הכרעה בהצעת חוק ממשלתית שהוגשה כחלק מהצעת אמון - השעיית ישיבות לפרק זמן ממושך - חוסר יכולת לכנס את הפרלמנט - הנשיא מחויב לפזר את הפרלמנט אם: - עברה הצבעה לפיזור ברוב של שלוש-חמישיות בפרלמנט 	הנשיא; הפרלמנט	צ'כיה
2	גמישה מאוד	<ul style="list-style-type: none"> - בחירות תתקיימנה 20 עד 40 ימים ממועד פיזור הפרלמנט - ניתן לפזר את הפרלמנט רק פעם בשנה 		הנשיא	צרפת
8	גמישה מאוד		<ul style="list-style-type: none"> - המושל הכללי מגיב לבקשה מראש הממשלה לפיזור הפרלמנט - על-אף שהחוקה מעניקה שיקול דעת למושל הכללי, נורמות ומסורות חוקתיות מחייבות אותו להיענות לבקשת ראש הממשלה ברוב המקרים 	המושל לבקשת ראש הממשלה	קנדה
0	נוקשה	<ul style="list-style-type: none"> - ראש הממשלה אינו יכול לפזר את הפרלמנט לאחר שהודח או איבד את אמון הפרלמנט, אלא אם מדובר בתקופת ממשלת מעבר - אם ראש הממשלה מפסיד בהצבעת אי-אמון, עליו להתפטר או להכריז על בחירות מוקדמות, אך הוא אינו יכול לפזר את הפרלמנט אם ניתן להקים ממשלה חלופית 	<ul style="list-style-type: none"> - פיזור הפרלמנט אינו משנה את מועד הבחירות הקבועות מראש, כך שגם אם הפרלמנט מפוזר הוא מכהן עד למועד הבחירות הבא שקבוע מראש (כל ארבע שנים). לדוגמה, אם פרלמנט נבחר בשנת 2020 לכהונה של ארבע שנים, אך פוזר בשנת 2023, עדיין תערכנה בחירות בשנת 2024 	ראש הממשלה	שוודיה

ביבליוגרפיה

מקורות בעברית:

1. גדעון רהט, "הצעת חוק המשילות", *"המכון הישראלי לדמוקרטיה"*, 13 במאי 2013.
2. יהודה טרואן, "אחוז החסימה ושינויים בו לאורך זמן: סקירה משווה", *"מרכז המחקר והמידע של הכנסת"*, 30 בינואר 2019.
3. רבקה וייל, "תקופת בין השמשות: על סמכויותיה של ממשלת-מעבר", *"משפט וממשל"* 13 (2010): 167-223.

מקורות באנגלית:

1. Bogdanor, Vernon. *The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
2. Duverger, Maurice. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8, no. 2 (1980): 165-187.
3. Ferreres Comella, Victor. *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2013.
4. Heun, Werner. *The Constitution of Germany: A Contextual Analysis*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2013.
5. Just, Pert. "Constructive Motion of No-Confidence as a Tool for Parliamentary Control of Government: The Czech Republic in a European Comparison." *Revista de Stiinte Politice* 48, no. 1 (2015): 169-78.
6. Laakso, Markku, and Rein Taagepera. "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12, no. 1 (1979): 3-27.
7. Lento, Tal. "Adopting the Constructive Vote of No-Confidence: Belgium and Israel in Comparative Perspective." *International Journal of Parliamentary Studies* 3, no. 2 (2023): 157-82.
8. Lento, Tal, and Reuven Y. Hazan. "The Vote of No Confidence: Towards a Framework for Analysis." In *Parliaments and Government Termination: A New Perspective on Parliamentary Democracies*, edited by Reuven Y.

- .Hazan and Bjørn Erik Rasch, 47-71. London: Routledge, 2023
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984 .9
- McClellan, Charles T. "The Element of Surprise: Election Timing and Opposition Preparedness." *Comparative Political Studies* 54, no. 11 .10
(2021): 1984-2018
- Myers, A. R. *Parliaments and Estates in Europe to 1789*. New York: .11
Harcourt, Brace, Jovanovich, 1975
- Pehl, Malte. "The Debate on the Constructive Vote of No Confidence in India: Trading in Accountability for Stability?" *Verfassung und Recht in Übersee* 49, no. 1 (2016): 16-33 .12
- Piersig, Elsa. "Reconsidering Constructive No-Confidence for Canada: Experiences from Six European Countries." *Canadian Parliamentary Review* 39, no. 3 (2016): 5-15 .13
- Prosser, Christopher. "The Strange Death of Multi-Party Britain: The UK General Election of 2017." *West European Politics* 41, no. 5 (2018): 1226-1236 .14
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan. "Israel: The Politics of an Extreme Electoral System." In *The Politics of Electoral Systems*, edited by Michael Gallagher and Paul Mitchell, 333-51. Oxford: Oxford University Press, .15
2005
- Rubabshi-Shitrit, Ayelet, and Sharon Hasson. "The Effect of the Constructive Vote of No-Confidence on Government Termination and Government Durability." In *Parliaments and Government Termination: A New Perspective on Parliamentary Democracies*, edited by Reuven Y. .16
.Hazan and Bjørn Erik Rasch, 121-35. London: Routledge, 2023
- Shugart, Matthew S. "The Electoral System of Israel." In *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society*, edited by Reuven Y. Hazan et .17
.al. Oxford: Oxford University Press, 2021

- Strøm, Kaare, and Stephen M. Swindle. "Strategic Parliamentary Dissolution." *American Political Science Review* 96, no. 3 (2002): =575-91. .18
- Thiel, Markus. "Germany." In *The 'Militant Democracy' Principle in Modern Democracies*, edited by Markus Thiel, 110-15. London: Ashgate, 2009. .19