

אי-יציבות ממשלית בישראל: האם ככל אשמה שיטת הבחירות?

דפנה ברק-ארז*

אי-היציבות במערכת הפוליטית בישראל מיוחסת במקרים רבים לבעיותיה של שיטת הבחירות הנוהגת. נהוג לתאר שיטה זו כמבטאת העדפה של ייצוגיות על משילות. המאמר עוסק בשאלה זו ומתייחס לגורמי-רקע נוספים לאי-היציבות, ובראשם הקיטוביות החברתית ואי-היציבות החוקתית. כמו-כן הוא מצביע על כך שהצגת הערכים משילות וייצוגיות כשני ניגודים במציאות הנוהגת אינה מדויקת, בהתחשב בכך שהשיטה הנוכחית אינה מולידה ייצוגיות מספקת. הדיון אינו שולל את התועלת שעשויה לצמוח מרפורמות מסוימות בשיטת הבחירות, אך מצביע על הסכנות הכרוכות בחלק מן השינויים המוצעים, ומכל מקום מדגיש כי אסור ששינוי של שיטת הבחירות ייחשב כמזורז פלאי לבעיות-העומק של החברה הישראלית, הנובעות מאי-ההסכמה ההולכת וגדלה לגבי ערכי-היסוד שלה.

מבוא – ייצוגיות מול משילות

פרק א: ייצוגיות, ייצוגיות-יתר וייצוגיות-חסר

פרק ב: שיטת הבחירות מול קיטוביות חברתית

פרק ג: שיטת הבחירות מול אי-יציבות חוקתית

פרק ד: משילות מול ביקורת שיפוטית

פרק ה: הצעת רפורמות ודיני דמוקרטיה בישראל

סיכום – לא על הרפורמות לבדן

* שופטת בית-המשפט העליון. המאמר נכתב ונמסר לדפוס בזמן שהמחברת שימשה פרופסור מן המניין ומופקדת הקתדרה למשפט וביטחון ע"ש סטיארט וג'ודי קולטון, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב. אני מודה לליאב אורגד, ליעקב בן-שמשי, לאסף פורת ולרועי פלד על הערותיהם, ולשיר אשכול, ליונתן נד"ב ולעומר נצר על עזרתם.

מבוא – ייצוגיות מול משילות

שיטת הבחירות של ישראל היא יעד קבוע לביקורת. הביקורת מתייחסת, בעיקרו של דבר, לכך ששיטה זו מובילה להרכב מבוזר מאוד של הכנסת, אשר מקשה על הקמת קואליציות יציבות וכך מונע קידום מדיניות שתתמקד באינטרסים ארוכי-הטווח של המדינה, להבדיל מאינטרסים קצרי-טווח הנוגעים בשרידותה של הקואליציה.¹ ההתלבטות בשאלה זו היא נושא מתאים מאין כמוהו לדיון הנערך לכבודו של אמנון רובינשטיין, אשר חזר והעמיד אותה לנגד עיניו בשלבים שונים של הקריירה הציבורית והאקדמית שלו. כפוליטיקאי, היה רובינשטיין ממייסדיה של המפלגה הדמוקרטית לשינוי, אשר חרתה על דגלה את העיקרון של שינוי שיטת הבחירות (במתכונת של מעבר לבחירות אזוריות שיצמצמו את מספר המפלגות המיוצגות בכנסת). רובינשטיין היה מעורב בעשייה הפרלמנטרית שליוותה חלק מן הרפורמות שעיצבו את דרכה של ישראל בתחום זה – תחילה כחבר ועדת החוקה, חוק ומשפט ובהמשך גם כיושב-ראש הוועדה. הוא היה מעורב הן בתהליכים שקדמו לחקיקתו של חוק-יסוד: הממשלה בשנת 1992, שהנהיג את שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה (בכנסת השתיים-עשרה), והן בחקיקתו של חוק-יסוד: הממשלה העדכני משנת 2001, שהנהיג את החזרה לשיטת הבחירות הפרלמנטרית היחסית המסורתית (בכנסת החמש-עשרה).

במאמר "דמוקרטיה ומשילות"² חזר רובינשטיין לעסוק בנושא, והעלה הצעות לרפורמות – חלקן רפורמות שאפתניות וחלקן חלופות צנועות יותר (שיישומן עשוי להיות קל יותר). הוא הסביר כי "השיטה הישראלית אינה מקיימת את היסוד החשוב ביותר של כל דמוקרטיה: איזון בין ייצוגיות – דהיינו הצורך לייצג את רצונות הציבור במוסדות השלטון, לבין אפקטיביות – או... משילות – דהיינו היכולת של מוסדות השלטון לתפקד, לקבוע מדיניות, לפעול על-פיה ולהיות אחראי על ביצועה בפני הבוחרים".³ לדבריו, השיטה היחסית הנוהגת בישראל⁴ מאפשרת ייצוגיות מרובה, אך מובילה לפיצול גדול של הכנסת ולשלטון המיעוט.⁵

- 1 המחקר ההיסטורי מלמד כי הביקורת על שיטת הבחירות הנוהגת אינן חדשות, ולמעשה נידונו במלוא עוזן כבר בשנים הסמוכות להקמת המדינה, בשנות החמישים של המאה העשרים. אולם גם אז נכשלו הנסיונות להביא לידי החלפתה, בשל אינטרסים פוליטיים של רוב המפלגות שהיו מיוצגות בכנסת. ראו ניר קידר "המאבק לשינוי שיטת הבחירות בישראל בעשור הראשון למדינה: סיפור על דמוקרטיה, תרבות אזרחית ומשפט" **עיוני משפט** לג 555 (2011).
- 2 אמנון רובינשטיין "דמוקרטיה ומשילות" **הפרקליט** נ 315 (2010).
- 3 שם, בעמ' 318.
- 4 לפי ס' 4 לחוק-יסוד: הכנסת, "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת".
- 5 רובינשטיין, לעיל ה"ש 2, בעמ' 316–317. רובינשטיין חזר על עיקרי ביקורתו על הפיצול במערכת הפוליטית ועל ייצוגיות-היתר המאפיינת לדעתו את השיטה הישראלית בריאיון מקיף לעיתון **מעריב**. ראו חנוך מרמרי "באין ממשלה" **מעריב – מוסף השבת** 1.4.2011, 8–11.

על רקע זה בחן רובינשטיין מודלים אחרים הנוהגים – במתכונות שונות – בשיטות אחרות, אשר מדגישים במידה רבה יותר את השיקול של משילות על-פני הייצוגיות: בחירות אזוריות שבהן "המנצח זוכה בכל", באופן שמוביל למחיקת ייצוגו של המיעוט שלא הצליח להביא לידי בחירת נציגו; בחירות אזוריות באזורים מרובי נציגים, אשר מביאות אף הן לידי מחיקת קולותיהם של מי שלא זכו, אך מאפשרות נציגות של יותר ממחנה פוליטי אחד; הגדלה של אחוז החסימה (באופן שמדרבן מפלגות קטנות להתאחד); והענקת בונוס לאחר הבחירות למפלגה הגדולה ביותר (באופן שמדרבן מצביעים להעדיף הצבעה למפלגה שיש לה סיכוי לזכות בבחירות על הצבעה למפלגת-לוויין, על-מנת להבטיח את הניצחון על הגוש הפוליטי המתחרה). רובינשטיין מכיר בכך שחלק מן הפתרונות שהוא מציע קשים יותר ליישום מבחינת היתכנות פוליטית, ולכן הוא מדגיש בסופו של דבר פתרונות שנראים לכאורה פשוטים יותר ליישום – העלאה של אחוז החסימה⁶ ואימוץ העיקרון של הטלת התפקיד של ראש הממשלה על ראש הרשימה הגדולה ביותר.⁷

במאמר חדש נוסף של רובינשטיין – "המקומי והמרכזי" – הוא מחדד מזווית נוספת את הטענה בדבר הצורך בשינוי שיטת הבחירות.⁸ כאן הוא משווה בין רשויות מקומיות גדולות לבין השלטון המרכזי לפי פרמטרים של שביעות-רצון, אפקטיביות ולגיטימיות. השוואה זו מעלה כי הרשויות המקומיות אפקטיביות יותר ונהנות מיחס חיובי יותר של הציבור. לטענת רובינשטיין, הסיבה העיקרית לשוני זה היא הבחירות הישירות לראשות העירייה, אשר הונהגו בשנת 1975. לדבריו, החוק בנושא זה⁹ הנהיג "רפורמה שהזיזה את מחוג החוק מייצוגיות מלאה לעבר פשרה הנותנת משקל – יש האומרים: משקל עודף – לראש הרשות המקומית".¹⁰ טענתו היא כי למרות ההבדלים המהותיים בין שלטון מקומי לבין שלטון מרכזי, ניתן עדיין להסיק כי החברה הישראלית מסוגלת לייצר משטרים מצליחים יותר ברמת המשילות, וכי בהקשר זה נודעת חשיבות רבה לשינוי שיטת הבחירות.

ביקורתו של רובינשטיין על שיטת הבחירות הנוהגת בישראל היא נכונה ללא ספק. אולם נשאלת עדיין השאלה: האם ככל אשמה שיטת הבחירות או שמא שורשיה של אי-היציבות במערכת הפוליטית עמוקים יותר? האם די בתיקונה של "מכונת הבחירות" לשם השגתה של היציבות המיוחלת? במישור אחר, ראוי לבחון אם הטענות בדבר התוצאות הייצוגיות של שיטת הבחירות הנוכחית אכן משקפות באופן מדויק את המצב הנוכחי, קודם שפונים לתיקונו.

בהמשך למבוא, המאמר מבקש לבחון את הטענה הביקורתית בדבר שורשיו של חוסר המשילות בישראל. הדיון פותח בבחינת צידה האחד של המשוואה – הטענה בדבר

6 אחוז החסימה הנוהג, לפי ס' 81(א) לחוק הבחירות לכנסת בנוסחו העדכני, הוא 2%. לשם השוואה, בגרמניה אחוז החסימה עומד על 5%.

7 רובינשטיין, לעיל ה"ש 2, בעמ' 325–326.

8 אמנון רובינשטיין "המקומי והמרכזי" **המרחב הציבורי** ד 9 (2010).

9 חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975.

10 רובינשטיין, לעיל ה"ש 8, בעמ' 29.

עודף הייצוגיות – ומצביע על כך שהיא מוצגת בצורה גורפת מדי (פרק א). בהמשך לכך נבחן צידה האחר של המשוואה – בעיית חוסר המשילות – באמצעות התייחסות לגורמים אפשריים נוספים לבעיה זו, שאינם נובעים באופן ישיר משיטת הבחירות: הקיטוביות החברתית, שמתבטאת בהרכב הכנסת (פרק ב); ואי-היציבות החוקתית, המאפשרת שינוי של "כללי המשחק" הפוליטיים חדשות לבקרים (פרק ג). הדיון מתייחס גם לזיקה שבין שאלות של משילות לבין מתכונת הביקורת השיפוטית הנוהגת בישראל (פרק ד). בהמשך לכך, המאמר מצביע על הצורך להידרש לשאלות ששיטות הבחירות החלופיות מעוררות מן הפרספקטיבה של דיני הדמוקרטיה וההגנה על ההשתתפות השוויונית בבחירות (פרק ה). הסיכום מבקש להימנע מטיפוחן של תקוות-יתר לגבי השינויים שתביא בכנפיה רפורמה בשיטת הבחירות, אם כי רפורמה כזו, במתכונת מתאימה, נחוצה בהחלט.

פרק א: ייצוגיות, ייצוגיות-יתר וייצוגיות-חסר

על-מנת לדון בהצעות שעניינן שינוי נקודת האיזון בין ייצוגיות לבין משילות, ראוי לבחון באופן ביקורתי את הצגת מצב הדברים הקיים בכנסת. בניגוד לסברה המקובלת, ובכלל זה עמדתו של רובינשטיין, טענתי היא כי אין לייחס את בעיית המשילות בישראל לעודף ייצוגיות.¹¹ למעשה, התמונה מורכבת יותר.

ביקורת מדויקת יותר שראוי למתוח על שיטת הבחירות בארץ היא ששיטה זו פועלת באופן לא-מאוזן לטובת ייצוג אפקטיבי של ציבורים מסוימים ופחות למען ייצוגם של ציבורים אחרים. כך, למשל, הקבוצה החרדית נהנית באופן מסורתי מייצוג משמעותי, שמשפיע על ממשלות ישראל לדורותיהן.¹² אולם קבוצות רבות אחרות (נשים, ערבים)

11 חשוב להעיר כי הדיון מתייחס לייצוגיות במובן של ייצוג קבוצות חברתיות על-ידי נבחרים אשר מזהים איתן ומייצגים את האינטרסים שלהן. קיימות גם הגדרות אחרות לייצוגיות, כגון היחס בין מספר הקולות לבין מספר המושבים בפרלמנט (מדד גלגר). ראו: Michael Gallagher, *Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities*, 22(4) BRIT. J. POLIT. SCI. 469 (1992); ניר אטמור **שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים** 166–169 (2010). אולם הגדרה זו מחטיאה את העיקר. המובן המשמעותי של ייצוגיות מתמקד במידת הייצוג של קבוצות חברתיות ושל האינטרסים שלהן בבית-המחוקקים. ראו אסף בקר **ייצוג החברה הישראלית בכנסת: ראי אמיץ או מראה מעוותת?** 2, 8–9 (המרכז הישראלי להעצמת האזרח, אוניברסיטת תל-אביב, 2009), נגיש ב-www.ceci.org.il/heb/researchs/asaf_2.pdf. לדיון נוסף בתפיסות של ייצוגיות ראו גדעון דורון "ההיגיון הפוליטי של רפורמות בשיטות בחירה דמוקרטיות" **המהפכה האלקטורלית** 54, 60–64 (גדעון דורון עורך, 1996).

12 לאורך כל התקופה שבין הכנסת הארבע-עשרה לבין הכנסת השמונה-עשרה האוכלוסייה החרדית נהנית מייצוג-יתר בכנסת של עד פי שניים ממשקלה באוכלוסייה (בכנסת החמש-עשרה). יתר על כן, חברי-הכנסת החרדים מהווים "קבוצת וטר" פוליטית שבכוחה להכריע את גורלן של קואליציות פרלמנטריות. ראו בקר, לעיל ה"ש 11, בעמ' 20–21, 30.

אינן נהנות מייצוג אפקטיבי, ואף סובלות מייצוג-חסר.¹³ הכוונה אינה רק לייצוג-חסר מבחינה מספרית (בהשוואה לחלקן של קבוצות אלה באוכלוסייה),¹⁴ אלא גם להשפעה מועטה על תהליכי קבלת החלטות: המפלגות המייצגות את הציבור הערבי נמצאות מחוץ לקונסנזוס הציוני שמשמש בסיס להקמת קואליציות; ונשים אינן פועלות במסגרת מפלגה נפרדת שיש בכוחה להציג תביעות קואליציוניות, וגם במפלגות הגדולות הן אינן מהוות קבוצה בעלת השפעה רבה בפוליטיקה הפנימית שלהן. יתרה מזו, שיטת הבחירות מעוררת בעיה של ת-ייצוג גיאוגרפי של הפריפריה, לעומת ייצוג-יתר של המרכז.

הסיבות העיקריות לכך הן העדר מרכיב אזורי בשיטה ושימוש ברשימות נוקשות.¹⁵ מבחינה זו ייתכן שיש מקום לעבור לשיטת בחירות שיש בה מרכיב אזורי, וזאת לאו דווקא כדי להתגבר על הבעיה של ייצוג-יתר למיעוטים, אלא דווקא כדי להגדיל את הסיכוי לייצוגיות של קבוצות מוחלשות. כך, למשל, ניתן לשער שבחירות אזוריות יחזקו את הייצוג הנשי בכנסת, הודות לאפשרות שתיפתח לפני מועמדות מוצלחות להיבחר על בסיס היכרות מקרוב עם הבוחרים באזור הבחירה שלהן.¹⁶

שיקול אחר שעשוי לתמוך במעבר לשיטה אזורית אינו קשור אף הוא לפן של משילות, אלא נוגע בהקטנת כוחם של גורמים קיצוניים. הבחירות הכלליות נוטות להקל את כניסתם של גורמים כאלה לכנסת על בסיס של "ליקוט" קולות מכל רחבי המדינה. עריכת בחירות אזוריות יכולה לצמצם מראש את סיכויי ההיבחרות של מועמדים שמחזיקים בעמדות המצויות בשולי הלגיטימיות החוקתית לפי סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת.¹⁷ בכך טמונה תועלת נוספת – צמצום הצורך להתמודד עם שאלות של פסילת מפלגות, אשר גוררות את בית-המשפט העליון אל עין המחלוקת.¹⁸

13 לשם השוואה, ניתן לציין כי נוכחות של נשים בפרלמנט השוודי אכן תרמה גם לקידום אידיאולוגיה של שוויון בין המינים. ראו: Lena Wangnerud, *Testing the Politics of Presence: Women's Representation in the Swedish Riksdag*, 23(1) SCAND. POLIT. STUD. 67 (2000).

14 אף שמשקלן של הנשים באוכלוסייה הוא מעל 50%, משקלן בכנסת היה פחות מ-10% בכנסת הארבע-עשרה. החל בכנסת החמש-עשרה עלה משקלן של חברות-הכנסת בהדרגה, אך קיים עדיין תת-ייצוג משמעותי שלהן בכנסת. בתקופת הכנסת הארבע-עשרה היה משקל הערבים באוכלוסייה 17%, אך ייצוגם בכנסת היה 9% בלבד. עד לתקופת כהונתה של הכנסת השמונה-עשרה גדל משקלם באוכלוסייה לכ-21%, אך ייצוגם בכנסת הוא בשיעור של כ-11% בלבד. ראו בקר, לעיל ה"ש 11, בעמ' 25–26, 29.

15 אטמור, לעיל ה"ש 11, בעמ' 171–172.

16 שם, בעמ' 169–172.

17 ס' 7א(א) לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי "רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרוחיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לפי הענין, במפורש או במשתמע, אחד מאלה: (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; (2) הסתה לגזענות; (3) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל".

18 בפועל פסילת רשימות על בסיס עילות פסלות חוקתיות נידונה רק במקומות שבהם נוהגת שיטה של בחירות כלליות-יחסיות. לזיקה שבין שיטת הבחירות לבין התערורות השאלה בדבר פסילה של

מכל מקום, חשוב להוסיף כי חלק מן הטענות בדבר חוסר משילות הן ביטוי לתסכול מאי-ההצלחה לקדם יוזמות מסוימות, שפשוט אינן נהנות מתמיכה רחבה דייה באוכלוסייה. כך, למשל, קושי בהעברת קיצוצים תקציביים מסוימים אינו בהכרח ביטוי לבעיית משילות, אלא הכרעה דמוקרטית לגיטימית שחולקת על המדיניות שמשרד האוצר מבקש לקדם.

פרק ב: שיטת הבחירות מול קיטוביות חברתית

בפתח הדברים חשוב לומר בבירור: אי-היציבות הממשלית בישראל נובעת לא רק משיטת הבחירות, אלא גם מקיטוב גובר בתוך החברה הישראלית ומשחיקת הערכים המלכדים אותה.¹⁹ החברה הישראלית נחלקת לקבוצות ולתת-קבוצות רבות הנבדלות זו מזו על רקע מעמד, דת, לאום, מוצא אתני ורקע תרבותי.²⁰ בחברה כה הטרוגנית סולידריות היא תנאי הכרחי ליציבות שלטונית. אולם סקרים ומדדים שונים מצביעים על אי-שוויון חברתי-כלכלי, חוסר אמון הדדי ומתיחות בין הקבוצות השונות בחברה. השסע העמוק ביותר בחברה הישראלית הוא זה שבין הקבוצה היהודית לקבוצה הערבית, אך לצידו קיימים שסעים בין דתיים לחילונים, בין עולים לוותיקים, בין אשכנזים למזרחים ועוד. שסע נוסף שהועמק באופן משמעותי בחברה הישראלית הוא השסע הכלכלי, אשר בא לידי ביטוי בהחמרה הדרגתית בשיעורי העוני ובפערים החברתיים. התייחסות לכך מספקת הסבר נוסף לבעיית המשילות בישראל. במילים אחרות, למצב המשק הלאומי, למחלוקות אידיאולוגיות ולשסעים חברתיים יש השפעה ישירה על יכולת המשילות השלטונית.

שיטת הבחירות היחסית נהגה בישראל החל בשנותיה הראשונות, ובכל-זאת התאפיינה המערכת הפוליטית שלה ביציבות יחסית, תחת הנהגתה של מפלגה הגמונית אחת. אף-על-פי-כן, בתקופה שלמן הקמת המדינה ועד למהפך הפוליטי של שנת 1977 (כלומר, במשך 29 שנים) כיהנו, נוסף על הממשלה הזמנית, 17 ממשלות (כך שחלק מן הממשלות התחלפו במהלך אותה קדנציה של הכנסת). לשם השוואה, משנת 1977 ועד עתה (כלומר, במשך 34 שנים) הוקמו 15 ממשלות בלבד.²¹ אם כן, לא קצב חילופי הממשלה הוא שהשפיע על מצב המשילות, כי אם נתוני-רקע אחרים, דוגמת מחויבותן

רשימות או מועמדים ראו: Samuel Issacharoff, *Fragile Democracies*, 120(6) HARV. L. REV. (2007) 1405.

19 ראו גם דפנה ברק-ארוז "משפט ואחדות חברתית בישראל" **מחקרי משפט** כו 259 (2010).

20 אשר אריאן, ניר אטמור ויעל הדר **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007 – לכידות בחברה שסועה** (2007). למדדי מתיחות חברתית ראו עוד אשר אריאן, ניר אטמור ויעל הדר **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2010 – ערכים דמוקרטיים בישראל הלכה למעשה** 57–58 (2010).

21 לנתונים על-אודות כהונתן של ממשלות ישראל ראו אתר הכנסת – www.knesset.gov.il/govt/heb/memshalot.asp.

של ממשלות לכיווני מדיניות שהתוו קודמותיהן והנכונות הפוליטית לקדם פרויקטים ארוכי-טווח. נוסף על כך, תופעות דוגמת כוח המיקוח העודף של המפלגות הדתיות היו מוכרות אומנם עוד אז, אך במידה פחותה בהרבה.

איי-ציבותה של המערכת הפוליטית אינה נובעת רק מן הייצוג בכנסת של רסיסי מפלגות רבים, אלא מכך שאין בה מפלגה הגמונית. הסכמים קואליציוניים מושגים על-ידי תהליך של "תן וקח" בין תגמולים פוליטיים חומריים (תיקים בממשלה, משרות, תקציבים) ותגמולים אידיאולוגיים.²² למפלגת שלטון דומיננטית יש יכולת לצמצם באופן משמעותי את היקף התגמולים שהיא מעניקה לשותפותיה הקואליציוניות, באופן המאפשר לה לנקוט מדיניות עקבית יחסית לטווח ארוך בתמיכת שותפותיה.²³ עד שנת 1999 כללו תמיד הקואליציות בישראל מפלגת שלטון שהיה לה רוב בקרב חברי הקואליציה.²⁴ משנת 1948 ועד שנת 1977 הייתה מפלגת העבודה (על גלגוליה השונים – כמפא"י וכמערך) המפלגה ההגמונית: היא הקימה והובילה את כל הקואליציות, ובמידה רבה הכתיבה את סדר העדיפויות המדיני. בשנת 1977 הניבו תוצאות הבחירות מערכת דו-קוטבית עם שתי מפלגות אגרגטיביות – המערך והליכוד. הפיצול הגובר במערכת המפלגתית גרם להיחלשות עוצמתה המוסדית של הכנסת, והאיץ את תהליך ריכוזן של הסמכויות בידי ראש הממשלה. הפיצול הוביל לשחיקה ביכולת המשילות, עקב הקושי לגשר בין יעדי מדיניות מנוגדים וליצור מדיניות לכידה וישימה.²⁵ אימוץ חוק הבחירה הישירה, בשנת 1992, החריף את הפיצול בכנסת, וגרם לירידה חסרת תקדים בכוחן של המפלגות הגדולות. כתוצאה מהרפורמה גדל המחיר הפוליטי שראש הממשלה נאלץ לשלם לשותפות הפוליטיות. מגמת הפיצול בכנסת הלכה והתעצמה בתקופה שבין הכנסת הארבע-עשרה לבין הכנסת השמונה-עשרה.²⁶ פיצול רב מגדיל את הסיכוי לליבה ריקה בכנסת, כלומר, להעדר מפלגה מרכזית וגדולה.²⁷ אכן, רק באחת מתוך חמש הממשלות שהוקמו משנת 1999 ועד היום נהנתה מפלגת השלטון מרוב בקואליציה.²⁸ גם אם יימחקו חלק מן המפלגות הקטנות, ניתן להעריך כי כמה וכמה מפלגות יזכו עדיין בייצוג, ביניהן מפלגת ימין-מרכז (דוגמת הליכוד), מפלגת שמאל-מרכז (דוגמת קדימה), מפלגות ימין, מפלגה חרדית אשכנזית, מפלגה חרדית ספרדית, מפלגת שמאל ציונית ומפלגה ערבית. במצב דברים זה תישאר אי-היציבות על

22 ראו איתי סנד "מודל של הקמת קואליציה – תיאוריה והמחשתה" **המהפכה האלקטורלית** 171 (גדעון דורון עורך, 1996).

23 דוד נחמיאס, אשר אריאן ורות אמיר **משילות והרשות המבצעת בישראל** 115–116 (2002).

24 עופר קניג "דיאגנוזה של מצב המפלגות בישראל" **הפורום לתיקון שיטת השלטון בישראל – ניירות רקע** 102, 109 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009), נגיש ב- www.idi.org.il/events1/-government_forum/Documents/ALL_BOOK_FOR_PRESS.pdf

25 נחמיאס, אריאן ואמיר, לעיל ה"ש 23, בעמ' 113–114.

26 שם, בעמ' 107; רובינשטיין, לעיל ה"ש 8, בעמ' 29.

27 נחמיאס, אריאן ואמיר, לעיל ה"ש 23, בעמ' 119.

28 קניג, לעיל ה"ש 24, בעמ' 109–110.

כנה, אלא אם כן תיושם רפורמה עמוקה, שאינה מתבטאת רק בהעלאתו של אחוז החסימה.²⁹

העובדה שאי-היציבות אינה נובעת רק משיטת הבחירות מתבטאת גם בכך שמפעם לפעם ניתן למעשה לכונן קואליציות בין מפלגות גדולות שיש ביניהן לכאורה מכנה משותף, ללא מפלגות קטנות שנחשבות בעלות הטיית מגזריות, ואף-על-פי-כן הדבר לא נעשה. דוגמה בולטת לכך היא האפשרות שנוצרה בעקבות הבחירות שהתקיימו בשנת 2009 להנהיג קואליציה בין שלוש המפלגות החילוניות הגדולות – הליכוד, קדימה והעבודה. אפשרות זו לא התממשה, ובסופו של דבר הוקמה ממשלת ימין, המבוססת על הליכוד ומפלגות דתיות, שאליה הצטרפה גם מפלגת העבודה. המסקנה המתבקשת היא שהקייטוביות החברתית והיריבות הפוליטית הן שמכתיבות בסופו של דבר את אופיין של הקואליציות. התוצאה של הקמת קואליציות על בסיס שיקולים של "שרידות קואליציונית" היא הקמת ממשלות שיכולות להישאר בשלטון אך לא למשול במלוא מובן המילה.

גורם משלים לאי-היציבות הפוליטית, שאינו נובע משיטת הבחירות לבדה, הוא הגידול במשקלן של המפלגות המגזריות, שיש להן יותר מאפשרות קואליציונית אחת.³⁰ שינויים חברתיים ומוסדיים, כמו-גם הטשטוש האידיאולוגי שנוצר בין המפלגות הגדולות, הובילו להתחזקות המפלגות המגזריות על-חשבון המפלגות הגדולות – מגמה שהגיעה לשיאה בעשור האחרון.³¹ מפלגות קטנות המשמשות מפלגות-לוויין של מפלגה גדולה אינן מאיימות על היציבות הפוליטית כאשר אין להן יותר מאפשרות אחת להצטרפות לקואליציה (דוגמת מרצ משמאל או האיחוד הלאומי מימין). לעומת זאת, מפלגות שרואות את עצמן כמייצגות קבוצה חברתית או אינטרסים מעמדיים יכולות לחבור לממשלות מימין ומשמאל, ולכן תורמות לאי-היציבות הפוליטית. ניתן אף להבין את חששו של מי שמקבל על עצמו להקים ממשלה מפני אי-שילובן בקואליציה של מפלגות קטנות, פן יזדקק להן בבחירות הבאות. כלומר, לקיומן של מפלגות קטנות בזירה הפוליטית יש משמעות גם כאשר ניתן לכאורה להקים ממשלה בלעדיהן. במקביל, גם מפלגת האופוזיציה מתקשה לתקוף חלק מן ההסדרים עם מפלגות קטנות שצפויות להיות שותפות שלה בעתיד. לחצים אלה על המערכת הפוליטית חוסמים, לפחות באופן חלקי, ייזום תוכניות לאומיות ארוכות-טווח המצריכות "אורך נשימה" פוליטי.

דברים אלה אינם מבקשים לכפור בטענה שכללי הבחירות יכולים להשפיע על מידת העוצמה שבה הקייטוביות החברתית באה לידי ביטוי בכנסת. אחוז חסימה גבוה יותר אכן יכול לצמצם את מספר הגורמים הפועלים בכנסת. באותה מידה מקובל לסבור כי המעבר לשיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה בשנות התשעים של המאה הקודמת,³²

29 אטמור, לעיל ה"ש 11, בעמ' 174–175.

30 קניג, לעיל ה"ש 24, בעמ' 106–110.

31 שם, בעמ' 107.

32 שינוי זה הונהג בחוק-יסוד: הממשלה משנת 1992, שהחליף את חוק-יסוד: הממשלה המקורי משנת 1968. החזרה למתכונת המסורתית של הבחירות הונהגה עם חקיקתו של חוק-יסוד: הממשלה הנוכחי משנת 2001.

במתכונת של הצבעה ב"שני פתקים", תרם לריסוק המפלגות הגדולות משום שהוא אפשר לבוחרים לבטא את העדפתם הפוליטית המרכזית בהצבעה לראש הממשלה ואת טעמיהם הספציפיים יותר באמצעות הצבעה למפלגות מגזריות. דפוסי ההצבעה למפלגות מגזריות התחזקו מאוד בשנים שבהן נהגה שיטת בחירות זו, והחזרה לשיטת הבחירות הקודמת-המקורית לא הצליחה למחוק את רישומם.³³ באותה רוח ניתן להוסיף כי אימוץ שיטת בחירות שיש בה מרכיב אזורי תוכל לעמעם את השפעותיה של הקיטוביות החברתית, מאחר שבשיטה כזו בוחרים נוטים לייחס משקל רב יותר לתכונותיהם ולסגולותיהם של הנבחרים, מעבר להיבטים האידיאולוגיים והמפלגתיים (כפי שניתן ללמוד מדפוסי ההצבעה לראשי הרשויות המקומיות בישראל).³⁴ נוסף על כך, הכנסת מרכיב אזורי לבחירות מעורדת קשר וזהות חזקים בין הנציג הנבחר לבין בוחריו, ומחזקת את ה"אחריותיות" (accountability) שלו כלפי הבוחרים.³⁵ מאידך גיסא, הכנסת מרכיב אזורי לשיטת הבחירות עלולה להביא עימה גם תופעות שליליות, שאכן מאפיינות כיום חלקים של מערך השלטון המקומי. החשש העיקרי הוא מפני שחיתות שתנבע מן הקשר הקרוב (מדי, לעיתים) בין הנבחר לבין בוחריו, שבהם הוא תלוי.

פרק ג: שיטת הבחירות מול אי-יציבות חוקתית

גורם חשוב נוסף לאי-יציבותה של השיטה הפוליטית הוא העדרה של חוקה קשיחה. חוקה מגדירה את כללי המשחק הדמוקרטיים על-ידי עיגון ההגבלות המהותיות והפרוצדורליות שבתוכן מתנהלים החיים הפוליטיים. ללא מנגנון חוקתי מחשק, כמעט כל נושא פתוח למשא-ומתן קואליציוני, לרבות נושאי-יסוד של זכויות אדם. על-כן חשוב להציג את הטיעון הבא: השלמתו של הפרויקט החוקתי בישראל חשובה לא רק לשם קידום ערכים ראויים, אלא גם לשם השגת יציבות במערכת הפוליטית.³⁶ כאשר נושאי-יסוד דוגמת זכויות אדם והסדרי-הבסיס בתחום של דת ומדינה "יוצאים" מן המיקח-וממכר הפוליטי, ממילא ניתן להתמקד בסוגיות החיוניות לעיצוב מדיניות. ניתן להדגים את הדברים מן התחום של דת ומדינה. הקושי בתחום זה בישראל נובע לא רק ממחלוקות לגבי פרטיהם של הסדרים, אלא גם מהעדרה של מחויבות לכללי המשחק. מן הצד הדתי הכל פתוח לדרישות לחקיקה דתית נוספת (למשל, הקשחה של

33 קניג, לעיל ה"ש 24, בעמ' 106–110.

34 אטמור, לעיל ה"ש 11, בעמ' 169–173.

35 חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן "דיאגנוזה של שיטת הבחירות בישראל" **הפורום לתיקון שיטת השלטון בישראל – ניירות רקע** 81, 90 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009), נגיש ב-www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/ALL_BOOK_FOR_PRESS.pdf.

36 ראו גם אריק כרמון **להמציא מחדש את הדמוקרטיה – תכנית לתיקון המשילות בישראל** 11, 20–25 (2009).

חוק החמץ בפסח), ומן הצד החילוני – בדיוק באותו אופן – יש לחץ מתמיד לכרוסם בהסדרים המסורתיים, בעיקר בכל הנוגע בהיקף הפעילות המסחרית בשבתות ובחגים ובהגבלות לגבי מכירת מזון לא-כשר.³⁷ דוגמה נוספת נוגעת בכללים החלים על הקמתן של ממשלות. אי-היציבות הממשלית קשורה גם להעדר מחויבות לכללי משחק כלשהם בשלב המשא-ומתן הקואליציוני: מספר השרים וסגני השרים אינו מוגבל;³⁸ הגדרת תחומי העיסוק של משרדי הממשלה הקיימים משתנה השכם והערב, ולצידם מוקמים משרדים חדשים;³⁹ ולא אחת משתנות הוראות החוק בנוגע לפרישה מסיעה באופן שייחשב ל"התפלגות" שאינה גוררת סנקציות⁴⁰ – הכל בהתאם לנסיבות הפוליטיות של הזמן. במילים אחרות, אין די בשינוי של שיטת הבחירות; מה שנדרש הוא שינוי הבסיס החוקתי של המערכת.⁴¹

בשל העדרה של חוקה שלמה, גם הכללים המשפיעים על האפשרויות להשתתפות פוליטית ניתנים לשינוי בכל רגע – במהירות וללא הגבלות מיוחדות. סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, הקובע הגבלה חוקתית עקרונית לגבי זכות ההשתתפות בבחירות, כבר תוקן פעמיים מאז חוקק בשנת 1985.⁴² יוזמות חדשות בנוגע לרוחבן של זכויות ההצבעה (למשל, הענקת זכויות לישראלים שאינם מתגוררים בישראל, מחד גיסא,⁴³ או שלילתן מאסירים שהורשעו בעברות חמורות, מאידך גיסא⁴⁴) חוזרות ועולות מפעם לפעם בזירה הציבורית.

37 לפירוט על-אודות הדינמיקה הפוליטית בתחום של דת ומדינה ראו: Daphne Barak-Erez, *Law and Religion Under the Status Quo Model: Between Past Compromises and Constant Change*, 30 CARDOZO L. REV. 2495 (2009).

38 ההגבלה שנקבעה לגבי מספר השרים (18) עם חקיקתו של חוק-יסוד: הממשלה בנוסחו משנת 1992 בוטלה עם הקמתה של הממשלה בראשותו של אהוד ברק בשנת 1999.

39 לדחיית העתירה נגד הקמתו של משרד המשנה לראש הממשלה ראו בג"ץ 243/05-ג' פוקס נ' פרס (לא פורסם, 17.1.2005).

40 הנושא הוסדר בעקבות הפרשה שזכתה בכינוי הפוליטי "התרגיל המסריח" בשנת 1991. אולם לאחרונה, במהלך כהונתה של הכנסת השמונה-עשרה, הוכנס שינוי בכלל הפרוצדורלי שאומץ, שלפיו רק פרישה של שני חברי-כנסת לפחות המהווים שליש הסיעה לפחות או פרישה של שבעה מחברי הסיעה לפחות ייחשבו ל"התפלגות". ראו חוק התפלגות סיעה (תיקוני חקיקה), התשס"ט-2009, שתיקן את ס' 59 לחוק הכנסת.

41 ראו גם אשר אריאן ורות אמיר **הבחירות הבאות: באיזו שיטה נבחר?** 1-2 (1997).

42 בתיקונים משנת 2002 ומשנת 2008: תיקון מס' 35 (ס"ח התשס"ב 410) ותיקון מס' 39 (ס"ח התשס"ח 626) לחוק-יסוד: הכנסת.

43 יוזמה בכיוון זה הוצגה בזירה הציבורית בראשית שנת 2010, לאחר שזכתה בתמיכתם של ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר החוץ אביגדור ליברמן. ראו, למשל, אטילה שומפלבי "נתניהו: נאפשר לישראלים להצביע בחו"ל" *ynet* 8.2.2010 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3846065,00.html.

44 ראו, למשל, אביעד גליקמן "השרים פסלו עוד 'חוק נאמנות' של ישראל ביתנו" *ynet* 2.5.2010 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3883812,00.html. למצב המשפטי בארצות-הברית השוו: Pamela S. Karlan, *Convictions and Doubts: Retribution, Representation, and the Debate over Felon Disenfranchisement*, 56 STAN. L. REV. 1147 (2004).

מבלי להתייחס לתוכניהם של התיקונים, אשר עוסקים בנושאים שונים, יש דבר-מה מטריד בכך שכללי המשחק הדמוקרטיים משתנים חדשות לבקרים "תוך כדי תנועה". שינויים תכופים אלה שמים לאל את מטרתם של הכללים שאמורים להסדיר את הדמוקרטיה. משמעותם היא שאין למעשה כללים, משום שהכללים הקיימים אינם מהווים מסגרת מגבילה. אכן, ישראל אינה נעדרת נורמות חוקתיות פורמליות, שעוגנו בשורה ארוכה של חוקי-יסוד. אולם אי-היציבות המתמשכת נובעת מכך שהפרויקט החוקתי לא הושלם, ולכן תלוי על בלימה וחשוף לשינויים תדירים.

פרק ד: משילות מול ביקורת שיפוטית

אי-אפשר להשלים את הדיון מבלי להתייחס לטענה כי המשילות בישראל לוקה בחסר לא רק בשל שיטת הבחירות, אלא גם בשל הביקורת השיפוטית האינטנסיבית על החלטותיהן של הרשויות הפוליטיות – הממשלה והכנסת – אשר מעכבת את ביצוען של יוזמות ממשלתיות,⁴⁵ ולעיתים אף מונעת אותן כליל.⁴⁶

אכן, הביקורת השיפוטית עשויה להשפיע על ביצוען של יוזמות מסוימות, ואף למנוע אותן כליל במצב-קיצון. זוהי נקודה חשובה, אך חשוב גם לא להפריז בהערכת השפעתה. ראשית, ההתייחסות למגבלות הנובעות מן הביקורת השיפוטית מבוססת על הנחה מוטעית בדבר ההיקף הראוי של עקרון המשילות. משילות ראויה אינה יכולת בלתי-מוגבלת של הרשויות לפעול, בהתעלם מהגבלות של חוק או של זכויות אדם. שנית, לא אחת הפנייה לבג"ץ אינה קוראת להתערבות שיפוטית בהחלטה המבטאת יכולת משילות של השלטון, אלא להפך – יוצאת נגד "גרירת רגליים" בקבלת ההחלטות, המהווה ביטוי לאי-יכולתה של הממשלה למשול.⁴⁷ שלישי, ראוי לשים לב שההערכות

45 כך, למשל, נטען כי העתירות שנסבו על הקמתה של גדר-הפרדה – ואשר השפיעו בחלקן על התואי המקורי שנבחר – עיכבו את תהליך הקמתה. פסקי-הדין המרכזיים של בית-המשפט העליון בנושא זה היו בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 807 (2004), ובג"ץ 7957/04 מרעאבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד ס(2) 477 (2005).

46 דוגמה מובהקת לתוכנית שנמנעה כליל היא היוזמה להקמתו של בית-סוהר בניהול פרטי. ראו בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים (ע"ר), חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר (טרם פורסם, 19.11.2009).

47 דוגמות לתופעה זו שכיחות בתחום של דת ומדינה. כך, למשל, במשך שנים ארוכות נמנעה הכנסת מהחלטה בשאלת "מיהו יהודי", וכך הותירה את ההכרעה בנושא לבית-המשפט. ראו בג"ץ 72/62 רופאין נ' שר פנים, פ"ד טז 2428 (1962); בג"ץ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג(2) 477 (1970). דוגמה נוספת ניתן להביא מן התחום של דחיית הגיוס שניתנת, באופן מסורתי, לבחורי הישיבות. ממשלות ישראל, לדורותיהן, התקשו להוביל חקיקה ברורה בתחום. ההתערבות האפקטיבית הראשונה של בית-המשפט העליון בנושא לא כללה הכרעה נורמטיבית בסוגיה עצמה, אלא התבססה על העמדה העקרונית המחייבת חקיקה של "הסדרים ראשוניים". ראו בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ'

לגבי היקפה של הביקורת השיפוטית והאפקטיביות שלה הן מופרזות. רוב העתירות המוגשות לבג"ץ נדחות, ובעיקרו של דבר הביקורת השיפוטית היא זהירה ומתונה מכפי שמקובל להעריך.⁴⁸

ניתן, כמובן, לטעון כי הגבלת המשילות הנובעת מן הביקורת השיפוטית אינה יכולה להיות מוערכת רק לפי מספר העתירות שהתקבלו בפועל. במקרים רבים ההשפעה השיפוטית באה לידי ביטוי בכך שהרשויות פועלות ב"צל" הפוטנציאל של ההתערבות ה"בג"צית". תגובתה האפשרית של הביקורת השיפוטית מובאת בחשבון כבר בשלב של קבלת ההחלטות.⁴⁹ יתר על כן, גם במקרים שבהם מוגשות עתירות לבית-המשפט, "צילו" של בית-המשפט בא לידי ביטוי בעידוד פשרה בין הצדדים. רבות מן העתירות אינן מסתיימות בהכרעה בפועל, אלא בפשרות, אשר מביאות בחשבון את עמדתו של בית-המשפט.⁵⁰ התפתחות זו משפיעה במידה רבה על דרכי העבודה הפנימיות של הרשויות. בפועל היא הובילה לחיזוק מעמדן של היועצים המשפטיים הפנימיים של הרשויות, המעורבים יותר מבעבר בתהליכי קבלת ההחלטות, על-מנת לצמצם את ההסתברות להתערבות שיפוטית בהמשך. ראוי להודות בכך שגם התפתחות זו כרוכה ביתרונות ובחסרונות כאחד. במישור העקרוני נודעת חשיבות רבה לבחינה משפטית של ההחלטות המתקבלות, באופן שמטמיע את תפיסת שלטון החוק בפעילות השלטון. לצד זאת היא עלולה להוביל להלך-רוח של "ראש קטן" בקרב מקבלי ההחלטות, בשל תחושה של העברת האחריות להחלטות מן הדרג הפוליטי ליעוץ המשפטי. במקרים אחרים היא מובילה לעיכובים, לעיתים מופרזים, בתהליכי קבלת ההחלטות. אולם המסקנה הנובעת מכך אינה צריכה להיות ויתור על הייעוץ המשפטי הפנימי, אלא הפנמת האתגר הכרוך בעבודה המשותפת הן בקרב המנהיגות הפוליטית והן בקרב היועצים המשפטיים: המנהיגות הפוליטית צריכה לזכור כי האחריות לקביעת המדיניות

שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481 (1998). להרחבה ראו דפנה ברק-ארז "גיוס בחורי הישיבות: בין דיילמת השפיטות לדיילמת האזרחות" **מחקרי משפט** כב 227 (2006).

48 נושא זה טעון, כמובן, דיון נפרד. להרחבה ראו דפנה ברק-ארז "מהפכת השפיטות: הערכת מצב הפרקליט נ 3 (2008).

49 לביקורת העצמית של הכנסת באשר להתאמתן של הצעות חוק לחוקי-היסוד ראו, למשל, אמנון רובינשטיין "הכנסת וחוקי-היסוד על זכויות האדם" **משפט וממשל** ה 339, 351–357 (1999).

50 ראו: Yoav Dotan, *Judicial Rhetoric, Government Lawyers and Human Rights: The Case of the High Court of Justice During the Intifada*, 33 L. & SOC. REV. 319 (1999); Yoav Dotan, *Government Lawyers as Adjudicators: Pre-Petitions in the High Court of Justice* Department 1990–1997, 35 ISR. L. REV. 453 (2001); יואב דותן "קדם-בג"ץ" ודיילמות חוקתיות לגבי תפקידה של פרקליטות המדינה במסגרת ההתדיינות בבג"ץ" **משפט וממשל** ז 159 (2004). אזכור מעניין של העתירות שהסתיימו בפשרה בהקשר של גדר-ההפרדה אפשר למצוא בבג"ץ 5488/04 **מועצה מקומית אלראם נ' ממשלת ישראל** (לא פורסם, 13.12.2006), שנסב על בנייתה של גדר-ההפרדה באזור ירושלים. הפסקה הפותחת של פסק-הדין כוללת את הנתונים הבאים: "מאז החליטה ממשלת ישראל על הקמתה של גדר הביטחון הוגשו לבית משפט זה 115 עתירות. 28 מתוכן הסתיימו בהסדרי פשרה בין הצדדים או במחיקת העתירה. 41 עתירות הסתיימו בפסק דין. 46 עתירות עדיין תלויות ועומדות." שם, פס' 1.

נותרת בידיה, אך בכפוף להגבלות משפטיות; ואילו הייעוץ המשפטי צריך להכיר בתפקידו לשרת את המדיניות, אשר לא הוא המחליט עליה, אך מבלי לוותר על עקרונות-יסוד שהם בגדר "ייהרג ובל יעבור".⁵¹ בכל מקרה, הוויכוח על נקודת האיזון הנכונה בתחום זה אין לו דבר וחצי דבר עם הרפורמות המוצעות בשיטת הבחירות.

פרק ה: הצעת רפורמות ודיני דמוקרטיה בישראל

באופן כללי יותר חשוב לומר כי הדיון בהצעות לרפורמה בשיטת הבחירות בישראל צריך להיעשות לא רק בשים לב לאילוצים פוליטיים,⁵² אלא גם בזיקה להתפתחות הדיון בתחום של דיני דמוקרטיה – כענף מחקר תיאורטי ויישומי כאחת – במדינות אחרות.⁵³ ההתלבטות בשאלות שנבחנו כאן אינה מיוחדת לישראל. המעבר לדמוקרטיה בחלקים נרחבים של העולם, בעיקר למן שנות התשעים, עם נפילתו של "מסך הברזל", הוביל לשגשוג החשיבה על נושאים אלה. בעקבות זאת התחדדה ההכרה בכך שאין די בבחירה מופשטת ב"דמוקרטיה", אלא נדרשים ליבון ודיון בשאלה איזה סוג של משטר דמוקרטי מתאים לכל מדינה.⁵⁴

חשוב גם ללמוד את הליקויים הקיימים בשיטות אחרות. אזרחי ישראל מכירים היטב את חולֵייה של השיטה הקיימת, אך גם לשיטות אחרות חולֵיים משלהן. בחינה מקיפה של יתרונותיה וחסרונותיה של כל שיטת בחירות חורגת מתחומי המאמר. באופן כללי מקובל למנות כמה אמות-מידה רלוונטיות להערכת טיב השיטה: הוגנות התוצאות מבחינת חלוקת הייצוג בין המפלגות המתחרות (הלימה בין שיעור הקולות לבין שיעור

51 אמנון רובינשטיין היא מן הראשונים שדנו ביתרונות ובחסרונות של ה"משפטיזציה" הנובעת מהרחבת תחומיה של ההתערבות השיפוטית, אשר מתבטאת גם בעליית מעמדו של הייעוץ המשפטי. הוא נתן לסוגיה זו ביטוי בסדרת מאמרים שפרסם בעיתון **הארץ** בחודש יוני 1987. ראו אמנון רובינשטיין "המשפטיזציה של ישראל" **הארץ** 5.6.1987; אמנון רובינשטיין "המשפטיזציה של ישראל" **הארץ** 7.6.1987; אמנון רובינשטיין "המאזן החיובי ומחירו" **הארץ** 9.6.1987; אמנון רובינשטיין "שני צדי התהליך" **הארץ** 10.6.1987. ארבעת המאמרים נגישים באתרו האישי של אמנון רובינשטיין www.amnonrubinstein.org/images/stories/pdf/haretz/1985-1989.pdf –

52 ההתייחסות לאילוצים פוליטיים מתייחסת, כמובן, לכך שרפורמה אלקטורלית זקוקה לתמיכה בכנסת, ולכן תהיה בת-השגה רק אם במבחן התוצאה היא תעלה בקנה אחד עם האינטרסים של המפלגות המכהנות. ראו אשר אריאן ורות אמיר "שינוי של שיטות בחירות" **המהפכה האלקטורלית** 37 (גדעון דורון עורך, 1996); דורון, לעיל ה"ש 11, בעמ' 55–56.

53 באופן כללי ראו דפנה ברק-ארו "לקראת דיני דמוקרטיה בישראל" **עיוני משפט** לג 527 (2011).

54 ראו עוד: JUAN LINZ & ALFRED STEPAN, PROBLEMS OF DEMOCRATIC TRANSITION AND CONSOLIDATION: SOUTHERN EUROPE, SOUTH AMERICA, AND POST-COMMUNIST EUROPE (1996); ANDREW L. ROBERTS, THE QUALITY OF DEMOCRACY IN EASTERN EUROPE: PUBLIC PREFERENCES AND POLICY REFORMS (2009).

המושבים); ייצוג של קבוצות חברתיות, מיעוטים ואינטרסים; ייצוג טריטוריאלי; יעילות שלטונית; ומידת הלגיטימיות של השיטה. אין שיטת בחירות שהיא טובה לגמרי או רעה לחלוטין, ומכל מקום אין שיטת בחירות שהיא "הטובה ביותר".⁵⁵ במסגרת הבחינה איזו שיטת בחירות עדיפה בישראל יש להתחשב במבנה החברתי, במוסדות הפוליטיים ובתרבות הפוליטית בארץ.⁵⁶ כך, למשל, ההשוואה בין שיטת הבחירות הנוהגת בשלטון המקומי לבין שיטת הבחירות הכללית הנוהגת בארץ חייבת להיעשות תוך שימת לב לכמה הבחנות חשובות בין שני מישורים שלטוניים אלה מן ההיבט של סוג ההחלטות המתקבלות בהם והאילוצים המגבילים אותן. ראשית, השלטון המקומי אינו נדרש לקבלת החלטות בשאלות של שלום וביטחון, שעליהן נסבה עיקר המחלוקת הפוליטית ברמת השלטון המרכזי. במילים אחרות, נעדר ממנו הגורם המרכזי בה"א-הידיעה לאי-היציבות ולמחלוקות המלוות את תפקודן של הממשלות בישראל. שנית, קבלת ההחלטות ברמת השלטון המקומי משוחררת במידה רבה מאילוץ משמעותי נוסף הקיים בכל הנוגע בקבלת החלטות ברמה הארצית – הלחץ הבין-לאומי. במקרים רבים העדר האפשרות "ללכת קדימה" עם מדיניות אינו נובע מבעיה מבנית של שיטת הבחירות, אלא משקף מערכות לחצים חיצוניות.

מכל מקום, הדיון בהצעות לשינוי שיטת הבחירות צריך להתחשב גם בקיומה של אי-ודאות מסוימת באשר להשלכותיהן. לשיטת בחירות יש לא רק השפעה מכנית – על המבנה של מערכת המפלגות ועל אופי התחרות ביניהן – אלא גם השפעה על התנהגותם של הבוחרים, הנבחרים והמפלגות. בעוד מרבית ההשפעות המכניות ניתנות לחישוב ולהערכה, קשה לחזות את ההשפעות ההתנהגותיות של שיטות בחירות.⁵⁷ כפי שהוכיחה הרפורמה שהנהיגה את שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, קשה לצפות את כלל התוצאות של שינוי שיטת הבחירות. שינוי השיטה עלול לעורר בעיות חדשות שלא היו מוכרות לפני השינוי. שיקול נוסף שיש להתחשב בו כאשר שוקלים הנהגת רפורמה אלקטורלית במטרה להגביר את היציבות השלטונית הוא שהתהליך הכרוך במעבר משיטה עלול לגרום בעצמו אי-יציבות פוליטית מסוימת.

כמו-כן נודעת חשיבות לבחינת פרטיהן של ההצעות העומדות על הפרק. לדוגמה, נהוג להצביע על הנהגת בחירות אזוריות בישראל כעל אחת הדרכים לריפוי חולֵייה של השיטה הישראלית. אולם בחירות אזוריות מביאות עימן שאלות חדשות. סוגיה קריטית בהקשר זה היא אופן התווייתם של אזורי הבחירה. לקביעת גודלו של אזור הבחירה ומספר הנציגים מכל אזור יש השפעה מכרעת על תוצאות הבחירות, ובעיקר על מידת יחסיותה של השיטה. בהקשר זה מוכר, למשל, הדיון המורכב בסוגיה של התוויית אזורי

55 גרעון דורון "הקדמה" **המהפכה האלקטורלית** 9, 12 (גרעון דורון עורך, 1996); אטמור, לעיל ה"ש 11, בעמ' 219–220.

56 אטמור, שם.

57 אריאן ואמיר, לעיל ה"ש 52, בעמ' 38–39.

הבחירה בארצות-הברית, שנעשה בה שימוש גם לצורך הדרה ומניפולציה.⁵⁸ חשוב גם להוסיף כי ההחלטות בתחום זה יהיו כפופות בהכרח לביקורת שיפוטית, בשל השפעתן הישירה על הזכות לבחור.⁵⁹ בחירות אישיות צפויות גם לחזק את המרכיב של גיוס תרומות לשם קידום מועמדים. בהקשר זה תצטרך ישראל לחזור ולהתמודד עם השאלה כיצד להתייחס להגבלות הנוהגות לגבי גובה התרומות שניתן לגייס. בארצות-הברית הבחירות האישיות הולכות כידוע יד ביד עם השפעה גדולה מאוד של תורמי כספים על הפוליטיקה.⁶⁰ ברור כי מעבר לבחירות אזוריות יחייב התייחסות לשאלה בדבר הגמשת הכללים הנוגעים בתרומות ובמימון הבחירות – הגמשה שעלולה לייבא לישראל, שלא בטובתה, את השפעת-היתר של שחקנים חזקים בשדה הכלכלה.

גורם נוסף שיש להביא בחשבון לצורך הערכתן של הצעות לשינוי שיטת הבחירות הוא הפיצול הפוליטי הקיים למעשה בתוך המפלגות הגדולות. לא אחת בעיית המשילות שראש הממשלה מתמודד עימה נובעת מלחצים המופעלים עליו לא על-ידי שותפים קואליציוניים, אלא על-ידי "מורדים" ממפלגתו שלו. שינוי של שיטת הבחירות לא יצמצם בהכרח תופעה זו, ואולי אף יגביר אותה, אם הוא יוביל ליצירתן של מפלגות גדולות, הטרוגניות ומפוצלות.

58 הכוונה לתופעה המכונה בהקשר האמריקאי "partisan gerrymandering".

59 פסק-הדין המנחה בסוגיה זו הוא *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964). עוד קודם לכן, בתקדים החשוב שנקבע בעניין *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), הכיר בית-המשפט העליון האמריקאי באפשרות של ביקורת שיפוטית על קביעתם של אזורי בחירה, ודחה בתוך כך את הטענה כי נושא זה אינו "שפיט" (הסוגיה נידונה שם תוך שימוש במינוח המקובל בארצות-הברית בהקשר זה – "political question doctrine").

60 התקדים המרכזי בארצות-הברית בנושא זה היה, במשך שנים רבות, פסק-דין הידוע (והשנוי במחלוקת) של בית-המשפט העליון בעניין *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), שקבע כי הוצאת כסף במטרה להשפיע על תוצאות הבחירות היא אחד ההיבטים של ביטוי פוליטי, ולכן היא זכאית להגנה כזכות חוקתית. פסק-הדין הכיר אומנם בחוקתיות של הגבלות שונות המוטלות על תרומות למועמדים, אך פסל הגבלות שהוטלו על המועמדים עצמם בכל הנוגע בהוצאות כספיות לצורך התמודדות בבחירות. אף שפסק-הדין הכיר בלגיטימיות של רגולציה בתחום זה, ההגנה החוקתית החזקה שנתן להשקעה כספית בבחירות נחשבת דוגמה להענקת עדיפות להון בבחירות. פסק-דין חדש של בית-המשפט העליון האמריקאי נתן חיזוק משמעותי נוסף למגמה זו, בכך שפסל חקיקה שהגבילה הוצאות של תאגידים על השתתפות בשיח הפוליטי (למשל, במתכונת של מימון שידורים בעלי תכנים פוליטיים), תוך סטייה מפסיקה קודמת. ראו: *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. (2010). בכך שונתה כליל נקודת האיוון הקודמת, ונפתחה הדרך לכניסת "כסף גדול" לפוליטיקה.

סיכום – לא על הרפורמות לבדן

הדיון בהצעות לרפורמה בשיטת הממשל בישראל הוא חשוב לנוכח אי-היציבות המאפיינת את המערכת הפוליטית, בין היתר בשל הפיצול הרב הקיים בה. עם זאת, חשוב לא לתלות תקוות מופרזות בהצעות אלה. הבעיות שהחברה בישראל צריכה להתמודד עימן עמוקות ומורכבות יותר.⁶¹

המאמר בחן את הטענה הגורסת כי השיטה הפוליטית בישראל מבטאת את התפיסה של "משחק סכום אפס" בין משילות לייצוגיות, כך שהמשילות הלקויה בישראל היא תוצאה של שיטת בחירות המעדיפה באופן ברור את הערך של ייצוגיות. בהמשך לכך נחשפו במאמר נקודות התורפה של טיעון זה.

ראשית, המאמר ערער על ההנחה כי שיטת הבחירות הקיימת אכן מונחית על-ידי חתירה לייצוגיות. בפועל, כפי שכבר צוין, חלק מן הציבורים יוצאים נשכרים משיטה זו, ואף נהנים בפועל מהשפעה פוליטית העולה על נתחם באוכלוסייה. קבוצות אחרות, לעומת זאת, סובלות מתת-ייצוג בשיטה הקיימת, ודווקא תת-ייצוג זה יכול להצדיק רפורמה בתחום. מבחינה זו, רפורמות בשיטת הבחירות צריכות להביא בחשבון גם בעיות של ייצוגיות הקיימות בשיטה הנוכחית ובחלופות המוצעות לה, ולא רק היבטים של משילות.

שנית, המאמר הציע הסתכלות ביקורתית על הגישה הגורסת כי ישראל לוקה בתחום המשילות. לעיתים מה שנחזה כבעיה במשילות מבטא התנגדות ליוזמה פוליטית, אשר אינה נהנית מרוב, אלא רק מתמיכה של קבוצת-אינטרס חזקה. על כך יש להוסיף כי אין זה ברור כלל שאת המשילות הלקויה ניתן לייחס רק לשיטת הבחירות. היא נובעת בוודאי, במידה לא-פחותה, גם מן הפיצול הקיים במפה הפוליטית ומן השחיקה בהסכמה הבסיסית במדינה בנוגע לשאלות-היסוד.⁶² בעבר הניבה אותה שיטת בחירות יציבות רבה יותר. רפורמות מתונות, דוגמת העלאה של אחוז החסימה, אינן צפויות להוביל לשינוי דרמטי, בהתחשב בכך שהפיצול במערכת הפוליטית אינו פיצול טכני הנובע מקיומם של רסיסי מפלגות, אלא פיצול מהותי הנובע מכך שהמערכת הפוליטית מפוזרת בין כמה מרכזי כוח המשקפים את השסעים המרכזיים בחברה הישראלית. מרכזי

61 כפי שניסח זאת עופר אריאן, "שינוי שיטת הממשל לבדה, משולה, לעניין זה, לנטילת משכך כאבים נגד מחלה קשה – הוא אינו מרפא את המחלה אלא משכך את הסימפטום הנלווה לה". עופר אריאן "מה בין אידיאולוגיה לפרקטיקה הפוליטית" *המערכת הפוליטית בישראל: בין משילות לקריסה* 47, 53 (הני זובידה ודוד מקלברג עורכים, 2008). ראו גם אסף מידני *אחריות ציבורית וצריכה פוליטית: בית המשפט העליון מול הכנסת והממשלה – ארבע רפורמות לישראל* 74 (2009) ("למן שנות השמונים של המאה העשרים הפרופסיה האקדמית מתמקדת בשינוי שיטת הבחירות כמזור לתחלואי המערכת הפוליטית. הניסיונות הללו דוחקים לקרן זווית את השינויים ההכרחיים במבנה הממשל ובביצועי המגזר הציבורי").

62 למאבק הניטש בישראל בין קבוצות תרבותיות שונות ראו, באופן כללי, מנחם מאוטנר *משפט ותרבות בישראל כפתח המאה העשרים ואחת* 274–296 (2008).

כוח אלה צפויים להתקיים בכנסת גם לאחר העלאתו של אחוז החסימה. שינוי של ממש יבוא רק אם יחול שינוי דרסטי, במתכונת של מעבר לשיטה דו-מפלגתית עם בחירות אזוריות רוביות, אך ספק אם החברה הישראלית מוכנה למעבר כה חד. מכל מקום, גם שינוי דרסטי כזה לא יפתור מעיקרן את הבעיות שהמערכת הפוליטית בישראל מתמודדת עימן. החברה הישראלית נדרשת לתהליך בירור עמוק של ערכיה ויעדיה. שינוי של שיטת הבחירות יכול להיות "מעקף" של בעיה זו, אך לא פתרון ישיר לה.

