

פוליטיקה

כתב עת ישראלי למדע המדינה וליחסים בינלאומיים



גיליון מספר 22
חורף 2013, תשע"ג



המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס
האוניברסיטה העברית בירושלים

POLITIKA

The Israeli Journal of Political Science and International Relations

© All rights reserved to The Leonard Davis Institute for International Relations.
This paper may not be reproduced, duplicated, copied, sold, distributed or be
exploited for any purpose, in whole or part, with out the express written
permission of the Director of the Institute.

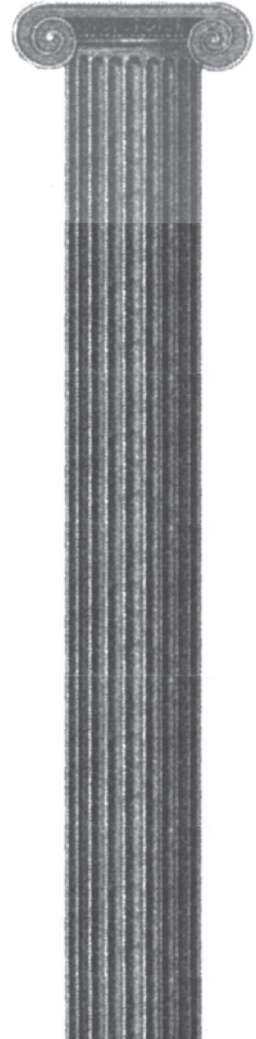


The Leonard Davis Institute for International Relations



The Hebrew University of Jerusalem

פוליטיקה



עורכים:

אודליה אושרי
מור מיטרני
רועי קיבריק

וועדה מקצועית מלווה:

פרופ' גידי רהט
ד"ר פיקי איש-שלום
ד"ר ענת גופן
ד"ר שרון גלעד
ד"ר דן מיודבניק
ד"ר גליה פרס-ברנתן

עריכת לשון:

חמוטל לרנר

עריכה גרפית והפקה:

היחידה לשרותי משרד
האוניברסיטה העברית בירושלים

הגשת מאמרים לשיפוט:

מתקבלים מאמרים בכל נושא הקשור
לפוליטיקה השוואתית, מדיניות
ציבורית, פוליטיקה בישראל, מחשבה
מדינית, יחסים בינלאומיים, היסטוריה
פוליטית ונושאים קרובים.

המדיניות של מערכת פוליטיקה היא
להקדיש את חלקו העיקרי של כל
גליון לנושא מסוים, שיוכרז מראש
בכתב העת ובמכתבים למחלקות
למדע המדינה וליחסים בינלאומיים.
אך אפשר ורצוי להגיש מאמרים בכל
תחום שהוכרז לעיל.

מאמרים לשיפוט אפשר לשלוח ע"פ
ההנחיות להגשת מאמר שבאתר
המכון.

<http://davis.huji.ac.il/?cmd=publications.85>

מערכת פוליטיקה תעשה כל מאמץ
להשיב לכותבים תשובה מנומקת
באשר לקבלת המאמר או דחייתו
בתוך חודשיים.

כתובתנו:

מערכת פוליטיקה
מכון דיוויס ליחסים בינלאומיים
האוניברסיטה העברית
ירושלים 91905
דוא"ל: politika@mail.huji.ac.il

לרכישת גיליונות ישנים:

ניתן לפנות למזכירות מכון דיוויס,
האוניברסיטה העברית
טל': 02-5882312
פקס': 02-5825534
דוא"ל: davis.institute@mail.huji.ac.il
אתר: <http://davis.huji.ac.il>

* האחריות לתוכן המאמרים המתפרסמים
בכתב העת היא על המחברים בלבד

תוכן העניינים

תמר אריאלי וניסים כהן

סביבת קונפליקט כשדה מחקר: אתגרים ומדגם כדור השלג.....2

עופר קניג וחן פרידברג

האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת?.....27

אמנון קרטין

דילמת ניהול מדיניות הגירה במדינות שבהן מתנהל סכסוך אתני-לאומי-דתי מתמשך.....51

צבי ליבמן

ההסברים למדיניות האירופית כלפי "האביב הערבי" -
סיכון מחושב מחוסר בררה והמשמעויות כלפי ישראל.....79

אדם רז

בדרך לדימונה: ראשיתה של המחלוקת על מדיניות הגרעין הישראלית.....107

מנחם רצון

הגות האמנה החברתית - תומס הובס וג'ון לוק: בין מתודולוגיה מדעית להרמנויטיקה מקראית.....135

אורן ברק

סקירה על ספרו של עמירם אורן, שטחים מגוייסים: היוצרות ההגמוניה של צה"ל על מקרקעי
המדינה ועל מרחביה בשנותיה הראשונות, 1948-1956.....187

עופר קניג וחן פרידברג

האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת?

תקציר

כמו במרבית הדמוקרטיות הפרלמנטריות, גם בישראל קיימת אפשרות לקצר את תקופת הכהונה של הכנסת באמצעות פיזור מוקדם. מחד גיסא, כלי מוסדי זה מכניס מידה של אי-ודאות למערכת הפוליטית ועלול לערער את היציבות השלטונית ואת כושר ההיגוי של הממשלה; מאידך גיסא, ישנן נסיבות פוליטיות שבהן פיזור הפרלמנט והקדמת הבחירות מוציאים את המערכת הפוליטית ממבוי סתום ומאפשרים גיבוש רוב פרלמנטרי שונה והרכבת ממשלה חדשה ויציבה יותר. מאמר זה מנסה לבחון אם במקרה הישראלי החסרונות של פיזור מוקדם עולים על יתרונותיו, זאת ביחוד על רקע טענות שנשמעו בדבר סמכויות היתר של הכנסת, הרשאית להחליט על פיזור המוקדם. חלקו הראשון של המאמר סוקר את המנגנונים שבאמצעותם אפשר לפזר את הכנסת ופרלמנטים בדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות. לאחר מכן אנו מנתחים את אופן סיום הכהונה של 17 הכנסות שכיהנו בין 1949 ל-2009. הממצאים מצביעים על כך שב-15 השנים האחרונות חלו שינויים משמעותיים בדרכי הפיזור של הכנסת. בניגוד לטענות, שינויים אלה דווקא איזנו את היחסים בין הרשויות באופן שחזק את מעמדה של הממשלה והעומד בראשה מול הכנסת. זאת ועוד, בניגוד לרושם המצטייר, במרבית המקרים הכנסת התנהגה כ"מבוגר אחראי" ועשתה שימוש מידתי ומושכל בסמכות הפיזור העצמי שלה.

מבוא

אחד המאפיינים המרכזיים המבדילים בין דמוקרטיות פרלמנטריות לדמוקרטיות נשיאותיות הוא שבראשונות אורך כהונת הפרלמנט אינו קשיח אלא גמיש. במילים אחרות, בעוד שבדמוקרטיות נשיאותיות נבחר בית המחוקקים לתקופת כהונה קבועה (fixed term) שאינה יכולה להתקצר, בדמוקרטיות פרלמנטריות קיימת אפשרות חוקית להקדים את הבחירות ובכך לקצר את אורך כהונת

הפרלמנט. היכולת להקדים את הבחירות ולקצר את חיי הפרלמנט (והממשלה) יכולה להיתפס כיתרון או כחיסרון משטרי. מחד גיסא ניתן לטעון שיכולת זו מכניסה אי-ודאות למערכת ועלולה לפגום ביציבות, לקצר את האופק של נבחר הציבור ולפגום בהתוויית מדיניות אפקטיבית וביישומה. מאידך גיסא, ברור כי יש נסיבות פוליטיות שבהן פיזור הפרלמנט והקדמת הבחירות הם הפעולות המתבקשות להוצאת המערכת הפוליטית ממבוי סתום, ונקיטתם יכולה לטרוף את הקלפים ולייצר ממשלה חדשה ויציבה יותר. פיזור הפרלמנט לפני תום תקופת כהונתו הוא אפוא מנגנון חשוב ומרכזי בדינמיקה של כל דמוקרטיה פרלמנטרית (Lijphart, 1999; Diermeier and Feddersen, 1998; Döring, 1995). מכאן נובעת החשיבות בהבנת פעולתו של מנגנון זה: באילו תנאים מתפזר הפרלמנט ומיהם השחקנים הפוליטיים האחראים לפיזורו.

סקירה היסטורית של הסוגיה בפן הישראלי מצביעה על כך שמאז קום מדינת ישראל ועד 2009 השלימו את כהונתן רק שש כנסות מתוך 17. בשאר המקרים הכנסת לא מילאה את ימיה ונקבעו בחירות מוקדמות - לרוב באמצעות שימוש במנגנון הפיזור העצמי. שוגרט (צפוי להתפרסם ב-2013) טוען בהקשר זה כי יכולתה של הכנסת לפזר את עצמה ולהקדים את הבחירות מעצימה את כוח המיקוח של המפלגות הקטנות, מערערת את היציבות הפוליטית ומונפת כחרב על צווארה של הממשלה. במאמר זה אנו בוחנים הכצעקתה: האומנם הכנסת עושה שימוש תכוף ובלתי סביר בסמכותה לפזר את עצמה כאמצעי לעומתי נגד הממשלה המכהנת, או שמא נסיבות פוליטיות - כגון התפטרות ראש ממשלה או הסכמה של רוב סיעות הבית להקדים את הבחירות (בעקבות מבוי סתום שאליו הגיעה המערכת הפוליטית) - הן שמביאות להפעלת כלי חקיקתי זה? אם האפשרות האחרונה היא הנכונה, או אז ניתן לאפיין את מנגנון הפיזור העצמי ככלי בעל אופי פרוצדורלי שכל תכליתו היא לקבוע מועד מוסכם לבחירות חדשות.

רקע תיאורטי

היכולת לפזר את הפרלמנט בטרם הסתיימה כהונתו החוקית היא אחד ממאפייני היסוד של הדמוקרטיה הפרלמנטרית (Strøm and Swindle, 2002; Smith, 2003). יכולת זו היא פועל יוצא ממיזוג הרשויות העומד בלב הפרלמנטריזם: הרשות המבצעת אינה אוטונומית ובלתי תלויה כבשיטות ממשל נשיאותיות; אדרבה, היא נובעת מהרשות המחוקקת, תלויה באמונה ויכולה להיות "מפוטרת"

על ידה. בה-בעת, הרשות המבצעת מכתיבה את סדר היום הפרלמנטרי ובמקרים רבים המשמעת המפלגתית והקואליציונית מקנה לממשלה שליטה בפועל על הפרלמנט (Poguntke and Webb, 2001: 3). התלות ההדדית הזו בין הרשויות, המשתקפת בין היתר במנגנון הפיזור המוקדם, מקנה לשיטת הממשל הפרלמנטרית מידה רבה של גמישות חיונית, אשר יש הטוענים כי היא אחת הסיבות העיקריות ליציבות המשטרית המאפיינת דמוקרטיה פרלמנטריות. במילים אחרות, גם אם בדמוקרטיה פרלמנטריות מתחלפות ממשלות בקצב מהיר יותר ונערכות בחירות באופן תכוף יותר בהשוואה לדמוקרטיה נשיאותיות, הרי שהן מפגינות מידה גבוהה יותר של חוסן ויציבות לאורך זמן (Linz, 1994).

ספרות המחקר מצביעה על כמה מודלים לפיזור פרלמנטים בדמוקרטיה הפרלמנטריות, הנבדלים אלה מאלה במספר קריטריונים מרכזיים (Strøm and Swindle, 2002: 577):

1. **למי נתונה סמכות הפיזור** - סמכות הפיזור יכולה להינתן לפרלמנט עצמו, לראש המדינה, לממשלה, לראש הממשלה או לשילוב של שני גורמים ויותר מתוך ארבעת אלה. לזהותם של בעלי סמכות הפיזור משמעות ברמה הנורמטיבית והמעשית. כך, למשל, כאשר הסמכות לפיזור הפרלמנט נתונה בידי הפרלמנט לבדו משמעות הדבר היא עיגון עצמאותה של הרשות המחוקקת וחיזוק ביחס לרשות המבצעת. לעתים מופקדת סמכות הפיזור בידי ראש המדינה באופן חלקי או מלא, והיא יכולה להיות פורמלית וסמלית בלבד או מהותית. אפשרות נוספת היא הענקת סמכות חלקית או מלאה לפיזור הפרלמנט לממשלה ו/או לראש הממשלה - לאפשרות זו השלכות פוליטיות מהותיות ובהן חיזוק משמעותי של הרשות המבצעת ביחס לרשות המחוקקת. למעשה, אפשרות זו מאזנת את היכולת של הפרלמנט "לפטר" את הרשות המבצעת במשטר הפרלמנטרי (Stepan and Skach, 1993), אך גם פותחת פתח לניצול סמכות הפיזור על מנת לקדם אינטרסים קואליציוניים או מפלגתיים, ובמקרה של ראשי ממשלה גם אינטרסים אישיים.

2. **מידת האוטונומיה של בעלי סמכות הפיזור** - א. אוטונומיה מוחלטת: בעל סמכות הפיזור אינו זקוק לאישור או לשיתוף פעולה מצד גורם אחר; ב. אוטונומיה מוגבלת פרוצדורלית: בעל סמכות הפיזור עשוי להידרש לאישור פורמלי-סמלי של ראש המדינה (נשיא, מונרך) - או אז ראש המדינה אינו מצופה למנוע את הפיזור היזום; ג. אוטונומיה מוגבלת מהותית: בעל סמכות הפיזור חולק את הסמכות עם גורם פוליטי אחר במערכת (הממשלה והפרלמנט, ראש הממשלה, ראש המדינה וכדומה).

3. **מגבלות הקשורות לעיתוי הפעלת סמכות הפיזור** 3 ישנן מדינות שבהן הפעלת סמכות הפיזור אסורה כאשר הפרלמנט נמצא בפגרה, לאחר התפטרות הממשלה או נפילתה בהצבעת אי-אמון (בהיותה ממשלת מעבר) או בשעת חירום. ככלל, מגבלות אלה נועדו למנוע ניצול לרעה של סמכות הפיזור מצד הרשות המבצעת ולהבטיח את שימור הדמוקרטיה גם בעתות חירום.

מנגנון פיזור הפרלמנט הוא אפוא כלי מוסדי מרכזי במארג יחסי הגומלין בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת במשטר הפרלמנטרי. ניתן למקם את המודלים השונים של פיזור הפרלמנט על רצף שבקוטב האחד שלו הרצון לחזק את עצמאותה של הרשות המחוקקת (כאשר סמכות הפיזור נתונה לפרלמנט לבדו), ובקוטב הנגדי השאיפה לבצר את מעמדם של הרשות המבצעת והעומד בראשה ולהקל עליהם לממש יעדים פוליטיים (כאשר סמכות הפיזור נתונה לממשלה ו/או לראש הממשלה לבדם). חשיבותו של מנגנון זה אף משתקפת בעובדה שהדיון בו נמצא על סדר היום הציבורי של כמה דמוקרטיות פרלמנטריות בשני העשורים האחרונים, לרבות ישראל, קנדה ובריטניה.

מבט השוואתי

כפי שראינו, היכולת לפזר את הפרלמנט טרם סיום כהונתו החוקתית היא אחד הסממנים המשקפים את מאזן העוצמה בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, ודמוקרטיות פרלמנטריות מציגות דגמים שונים של יכולת זו. בחלק זה אנו משווים מנגנונים לפיזור פרלמנטים ב-18 מבין 19 הדמוקרטיות הפרלמנטריות שנכללו במחקרו של Lijphart (1984). נורווגיה הושמטה מהסקירה בשל ההסדר יוצא הדופן הקיים בה, שלפיו בית המחוקקים נבחר לארבע שנים ללא יכולת פיזור מוקדם. לרשימה זו אנו מוסיפים את ספרד ואת המקרה הייחודי של לטביה. בדיוננו כאן ננתח את הדרכים לפיזור פרלמנטים תוך התמקדות בשחקנים הפוליטיים המרכזיים: ראשי מדינה (נשיא או מונרך), פרלמנט, ממשלה וראשי ממשלה.

בשוודיה (החל מ-1975) ובדנמרק אין לראשי המדינה שום תפקיד בפיזור מוקדם של הפרלמנט: **בדנמרק** הסמכות הבלעדית לפיזור נתונה בידי ראש הממשלה, ובשוודיה הסמכות נתונה בידי הממשלה כגוף מקבל החלטות (Bergman et al., 2003: 163). פרט להן, ברוב המקרים ראשי מדינה ממלאים תפקיד במהלך הפיזור. לעתים זהו רק תפקיד פורמלי של מעין חותמת גומי המאשרת בצורה כמעט אוטומטית את בקשתו של ראש הממשלה, אך במקרים אחרים ראש

המדינה יכול להטיל וטו על יוזמה כזו. במקרים נוספים לראש המדינה תפקיד חשוב יותר, והוא היחיד המוסמך להורות על פיזור מוקדם.

באיטליה אורך תקופת הכהונה של הפרלמנט עומד על חמש שנים אך נשיא הרפובליקה מוסמך להורות על פיזור המוקדם (סעיף 88 לחוקה האיטלקית). מכיוון שהנשיא הוא היחיד המוסמך לפזר את הפרלמנט ולראשי ממשלה אין כל סמכות לעשות כן, הרי שמדובר בסמכות מהותית ולא פורמלית בלבד, כפי שנראה בכמה מדינות אחרות. ההיסטוריה מלמדת כי נשיאי איטליה השתמשו בסמכותם זו רק לאחר שנוכחו כי מוצו כל ההליכים להרכבת ממשלה חדשה וכי המערכת הפוליטית נמצאת במבוי סתום. בפעם האחרונה הופעלה סמכות זו ב-2008: ממשלת השמאל בראשותו של רומנו פרודי הפסידה בהצבעת אמון בסנאט (הבית העליון בפרלמנט האיטלקי); הנשיא הטיל על יושב ראש הסנאט לנסות להקים ממשלה זמנית אולם במערכת הפוליטית היה רוב נגד יוזמה זו. לאחר שהניסיון כשל הגיע הנשיא למסקנה כי אין בררה אלא להקדים את הבחירות והורה על פיזור הפרלמנט, שלוש שנים טרם סיום כהונתו החוקתית. גם **באוסטריה** מוקנית לנשיא הרפובליקה סמכות לפזר את הפרלמנט, אך זו אינה סמכות בלעדית שכן כפי שנראה להלן גם הפרלמנט עצמו יכול להכריז על פיזור מוקדם. סמכות מהותית לפיזור הפרלמנט נתונה בידי ראש המדינה גם **בצרפת** - זהו דבר טבעי לאור העובדה שמדובר בדמוקרטיה נשיאותית למחצה שבה נשיא הרפובליקה אינו ראש מדינה סמלי אלא המנהיג הפוליטי (Knapp and Wright, 2001). כמו באיטליה, גם בצרפת נבחרת האספה הלאומית - הבית התחתון הצרפתי - לתקופת כהונה של חמש שנים, אך נשיא המדינה מוסמך להורות על פיזור המוקדם (סעיף 12 לחוקה הצרפתית). הנשיא מיטראן השתמש בסמכות זו בשני מקרים (1981 ו-1988) והנשיא שיראק השתמש בה פעם אחת (1997). בשלושת המקרים הנשיאים כפו פיזור מוקדם כיוון שהעריכו כי זהו מועד נוח עבורם שיאפשר להם להגדיל את כוחם בפרלמנט.

בלטביה, דמוקרטיה פרלמנטרית, קיים מנגנון פיזור ייחודי: לנשיא, דמות סמלית, שמורה הסמכות להציע את פיזור את הפרלמנט. אם הציע פיזור מתקיים משאל עם בנושא - היה ורוב המצביעים תומכים בהצעה הפרלמנט מתפזר ובחירות מתקיימות תוך חודשיים לכל היותר; ואולם, אם במשאל העם נמצא רוב המתנגד לפיזור הנשיא הוא זה שישלם על כך במשרתו. בכך נשמר מעין "מאזן אימה" שבה למנוע מנשיאים להשתמש בסמכותם זו כלאחר יד. הפעם היחידה שבה יזם נשיא מהלך כזה התרחשה במאי 2011, כאשר הנשיא זטלרס הציע את פיזור הפרלמנט. משאל העם נקבע ליולי, אך בינתיים נחל זטלרס כישלון בבחירות לנשיאות שנערכו ב-2 ליוני - חברי הפרלמנט, אשר סמכות בחירת הנשיא

מופקדת בידיהם, השיבו לו כגמולו והביעו את חוסר שביעות רצונם מיוזמת הפיזור המוקדם שקידם באמצעות אי-בחירתו לתקופת כהונה שנייה. במשאל העם זכתה הצעת הפיזור לרוב מוחץ של למעלה מ-94 אחוז מהקולות. כפועל יוצא התפזר הפרלמנט ובחירות חדשות נקבעו לספטמבר 2011.

במדינות אחרות יוזמים ראשי הממשלה את פיזור הפרלמנט אך ראשי המדינה יכולים להטיל וטו על יוזמה זו. **בגרמניה** מוקנית לראש המדינה (נשיא הרפובליקה) סמכות וטו המאפשרת לו לסרב לבקשתו של הקאנצלר לפזר את הפרלמנט. זאת ועוד, על מנת לפתוח במהלך של פיזור מוקדם על הקאנצלר להעמיד תחילה את ממשלתו בפני הצבעת אמון של הבונדסטאג. רק אם הממשלה לא זוכה באמונם של רוב חברי הבונדסטאג רשאי הקאנצלר לבקש מנשיא הרפובליקה לפזר את הפרלמנט ולקרוא לבחירות מוקדמות (סעיף 68 לחוקה הגרמנית) - מכאן שהחוקה מאפשרת פיזור מוקדם אך דורשת את מעורבותם של הקאנצלר, הפרלמנט והנשיא בתהליך. מקרה כזה התרחש בשנת 2005, כאשר הקאנצלר גרהארד שרדר רצה להקדים את הבחירות. לשם כך יזם בפרלמנט הצבעת אמון בממשלתו מתוך כוונה מוקדמת להפסיד בה (הוא הנחה רבים ממפלגתו להצביע נגד בעוד ששרי ממשלתו מנעו). לאחר שלא הובע אמון בממשלה נפתחה הדרך למהלך של פיזור מוקדם: שרדר ביקש מנשיא הרפובליקה להכריז על פיזור והלה נענה לבקשה. מהלך מניפולטיבי זה עורר את חמתן של כמה מהמפלגות הקטנות בפרלמנט, ואלה עתרו לבית המשפט החוקתי בטענה כי המהלך היה פסול. בית המשפט דחה את עתירתן. גם **באירלנד** ובפינלנד יכולים הנשיאים להטיל וטו על הליכי פיזור שיזמו ראשי הממשלה.¹

גם במדינות אחרות תפקידם של ראשי המדינה בהליך הפיזור המוקדם הוא בגדר חותמת גומי. הם אמנם אלה אשר מורים באופן פורמלי על פיזור הפרלמנט, אך הם אינם אלה שיוזמים את המהלך ושיקול הדעת שלהם מוגבל כמעט לחלוטין. הם עושים זאת בעקבות בקשה של ראש הממשלה או בגלל נסיבות מיוחדות המצוינות בחוק. **ביפן**, למשל, הקיסר הוא זה אשר מוסמך להורות על פיזור מוקדם, אך מי שמחליט על כך בפועל הוא ראש הממשלה לאחר אישור הממשלה. לקיסר אין שום אפשרות לסרב לבקשה זו. **בספרד** המלך הוא המוסמך להורות על פיזור מוקדם אך הוא יעשה זאת בצורה כמעט אוטומטית באחד משני מקרים: אם לאחר בחירות כלליות פקע הזמן המוקצב להקמת ממשלה חדשה (סעיף 99 לחוקה); או בעקבות בקשה של ראש הממשלה לפזר

¹ בפינלנד יכולה יזמת הפיזור להגיע גם מראש המדינה עצמו.

את הפרלמנט (סעיף 115). גם סמכותו של נשיא מדינת ישראל לגבי בקשת הפיזור שמפנה אליו ראש הממשלה מוגבלת למדי.

בדמוקרטיה פרלמנטריות בעלות מסורת אנגלית, שבהן השליטה של ראש הממשלה והממשלה בפרלמנט היא דומיננטית, לראש הממשלה סמכות כמעט בלתי מוגבלת לפיזור הפרלמנט ולקריאה לבחירות מוקדמות (Lijphart, 1999: 6-125), או כך לפחות היה עד לאחרונה. אמנם גם כאן הדמות שבאופן רשמי מפזרת את הפרלמנט היא המלכה (במקרה של בריטניה) או המושלים הכלליים המייצגים אותה (במקרה של אוסטרליה, קנדה וניו זילנד), אך באופן מסורתי הם מצייתים להחלטת הפיזור של ראשי הממשלות, שנהגו לנצל סמכות זו כדי לבחור מועד בחירות נוח מבחינה פוליטית. עוצמתה של סמכות הפיזור המופקדת בידי ראשי הממשלות וההיענות האוטומטית של ראשי המדינות לבקשתם עוררו ויכוחים ציבוריים, אשר הביאו בשני מקרים לשינויים המגבילים את מרחב הפעולה של ראשי הממשלה (Bogdanor, 2010). בקנדה התקבל ב-2007 חוק אשר קיצר את תקופת הכהונה של הבית התחתון מחמש שנים לארבע, וקבע כי במקרים כתיקונם ייערכו בחירות כל ארבע שנים במועד קבוע במהלך חודש אוקטובר. רק אם הפסידה הממשלה בהצבעת אי-אמון רשאי ראש הממשלה לבקש מהמושל הכללי להקדים את הבחירות. בבריטניה אושרה בספטמבר 2011 הצעת חוק מרחיקת לכת אף יותר, אשר לא רק מגבילה את ראש הממשלה אלא אף מעניקה לפרלמנט כוח מאזן. קידום הצעת החוק נכלל בהסכם הקואליציוני שנחתם לאחר בחירות 2010 בין השמרנים לליברל-דמוקרטים. לפי החוק (Fixed-term Parliaments Act 2011) הפרלמנט יכהן תקופת כהונה קבועה בת חמש שנים וראשי ממשלה לא יוכלו להחליט על דעת עצמם וללא כל מגבלה להקדים את הבחירות. הפרלמנט יתפזר טרם מועדו אך ורק בשני מקרים: אם הוא מחליט להקדים את הבחירות - החלטה שצריכה להתקבל ברוב של לפחות שני שלישים מחברי הבית; או אם הוא הביע אי-אמון בממשלה ועברו 14 יום מבלי שבית הנבחרים הביע אמון בממשלה חלופית. זהו שינוי היסטורי אשר יגביל את ראשי הממשלות ויאפשר לחברי הפרלמנט להפעיל את שיקול דעתם לגבי הקדמת הבחירות. מאז שינוי החקיקה של שנת 1996 התקרבה ישראל לנהוג בבריטניה בהעניקה סמכות פיזור לראש ממשלה, ובריטניה התקרבה לנהוג בישראל בהעניקה סמכות פיזור לפרלמנט.

פוליטיקה האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת?

הטבלה שלהלן מסכמת את תהליכי פיזור הפרלמנטים במדינות שהוגדרו בראשית הסעיף:

טבלה 1: מנגנונים לפיזור מוקדם של פרלמנטים במדינות שונות

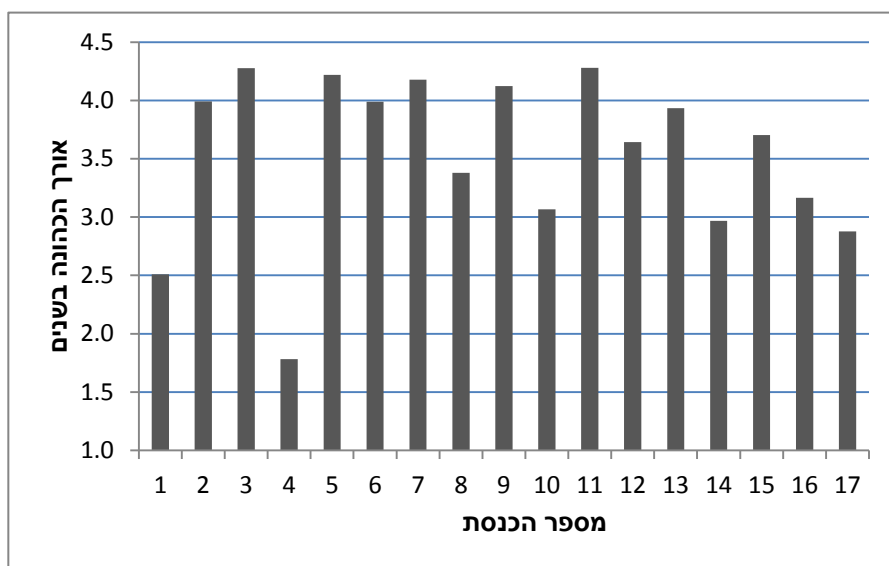
פיזור ביוזמת הפרלמנט	פיזור ביוזמת ראש המדינה	פיזור ביוזמת ראש הממשלה אך ראש המדינה להטיל וטו על המהלך	פיזור ביוזמת ראש הממשלה, אישור ראש המדינה למהלך הוא "חותמת גומי" בלבד	פיזור ביוזמת ראש הממשלה בלבד
אוסטריה בריטניה ישראל	איטליה איסלנד בלגיה (רק אם הממשלה הפסידה בהצבעת אי-אמון ואין ממשלה חלופית) הולנד לוקסמבורג לטביה (טעון אישור גם במשאל עם) פינלנד צרפת	אירלנד גרמניה פינלנד	אוסטרליה יפן (הממשלה היוזמת) ישראל ניו זילנד ספרד קנדה (רק אם הממשלה הפסידה בהצבעת אי-אמון) שוודיה (הממשלה היוזמת) היא	דנמרק

מקורות: Bergman *et al.*, 2003: 160-162 ועדכוני המחברים.

הדרכים לפיזור מוקדם של הכנסת

בדומה למרבית בתי המחוקקים בעולם, גם אורך כהונתה הפורמלי של הכנסת עומד על ארבע שנים (Woldendorp *et al.*, 2000: 40; Bergman *et al.*, 2003: 131-133), כפי שנקבע בסעיף 8 לחוק יסוד: הכנסת. אלא שכמו במרבית הדמוקרטיות הפרלמנטריות, גם בפרלמנט הישראלי אורך תקופת הכהונה אינו "חוקק בסלע" וקיימים מנגנונים המאפשרים לקצרו וליזום בחירות מוקדמות (רובינשטיין ומדינה, 2004: 561-562).² ואמנם, הפעם האחרונה שבה השלימה הכנסת את מלוא תקופת כהונתה הייתה לפני למעלה מעשרים שנה: הכנסת האחת-עשרה (1984-1988). מאז, בשבעה מקרים רצופים נערכו הבחירות טרם מועדן. אין זה מפתיע אפוא שתקופת הכהונה הממוצעת של 17 הכנסות (בין 1949 ל-2009) עומדת על 1,290 ימים, או מעט יותר משלוש שנים וחצי, זאת אף על פי שחלק מהכנסות כיהנו מעט יותר מארבע שנים (תרשים 1).³

תרשים 1: אורך הכהונה של הכנסות



² נורווגיה היא דוגמה יוצאת דופן למדינה עם משטר פרלמנטרי שבית המחוקקים שלה נבחר לארבע שנים ללא יכולת להקדים את הבחירות.

³ הכללים המסדירים את מועד הבחירות פרושים על פני ארבעה סעיפים של חוק יסוד: הכנסת. מלבד סעיף 8 שהוזכר לעיל ומניח את העיקרון הכללי של תקופת הכהונה בת ארבע שנים, הרי שלפי הסעיפים האחרים (9, 35 ו-36) יכולות כנסות לכהן בנסיבות מסוימות גם למעלה מארבע שנים.

במצב החוקתי כיום ניתן להצביע על ארבעה מנגנונים שבאמצעותם אפשר לפזר את הכנסת ולהקדים את הבחירות. כפי שיפורט מיד, המנגנון הוותיק ביותר נקבע ב-1958, בחוק יסוד: הכנסת; שני מנגנונים אחרים נוספו ב-1992, עם קבלת חוק הבחירה הישירה; והמנגנון האחרון נוסף ב-2001, עם קבלת חוק יסוד: הממשלה החדש.

1. התפזרות עצמית מוקדמת בקבלת חוק מיוחד

ב-1958 קיבלה הכנסת את הראשון בשורת חוקי יסוד שהיו אמורים להתאגד בסופו של תהליך לכדי חוקה שלמה.⁴ סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת קבע כי "לא תחליט הכנסת להתפזר לפני גמר תקופת כהונתה, אלא בדרך של קבלת חוק לעניין זה". לשון החוק לא קבעה במקור דרישות רוב מיוחדות. רק ב-1992 תיקנה הכנסת את הסעיף וקבעה כי קבלת החוק מותנית בתמיכת רוב חברי הכנסת (לפחות 61) בכל אחת משלוש הקריאות.⁵

2. פיזור ביוזמת ראש הממשלה

כאשר ניגשו המחוקקים לתקן את חוק יסוד: הממשלה ואישרו חוק חדש ("הבחירה הישירה"), אחת המטרות שעמדה לנגד עיניהם הייתה חיזוקם של ראשי הממשלות ביחס לכנסת. אין פלא שאחד הכלים שניתנו לראשי ממשלות היה הסמכות לפזר את הכנסת. סעיף 22 לאותו חוק קבע מפורשות כי אם נוכח ראש הממשלה שקיים רוב בכנסת המתנגד לממשלה ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה, הוא רשאי לפזר את הכנסת בצו לאחר הסכמת נשיא המדינה. גם לאחר ביטול חוק הבחירה הישירה והחזרה לשיטה

⁴ "פשרת הררי" מ-1950 פרשה את המתווה לחקיקה הדרגתית של חוקי יסוד שיתאגדו לכדי חוקה שלמה.

⁵ טרם קבלת חוק יסוד: הכנסת ב-1958 יכלה הכנסת לפזר את עצמה באמצעות חוק מעבר. כך למשל באפריל 1951, בעקבות התפטרותו של דוד בן-גוריון והחלטתו לעמוד בראש ממשלת מעבר ולהקדים את הבחירות, קיבלה הכנסת אף חוק המעבר לכנסת השנייה.

הפרלמנטרית נותרה סמכות זו בעינה (סעיף 29 לחוק יסוד: הממשלה החדש מ-2001).⁶

3. פיזור אוטומטי בשל אי-קבלת חוק התקציב

חוק "הבחירה הישירה" (1992) אף הציג לראשונה עילה נוספת לפיזור מוקדם של הכנסת: סעיף 20 לאותו חוק קבע כי אם חוק התקציב לא מתקבל תוך שלושה חודשים לאחר תחילתה של שנת הכספים, יראו בתום התקופה האמורה כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה. גם מנגנון זה נותר על כנו לאחר ביטול הבחירה הישירה והחזרה לשיטה הפרלמנטרית, והועתק לחוק יסוד: הכנסת, סעיף 36א.

4. פיזור אוטומטי בעקבות כישלון הרכבת ממשלה חדשה (לאחר בחירות; בעקבות התפטרות ראש הממשלה, פטירתו או נבצרותו; בעקבות הצבעת אי-אמון)

סעיף 11 לחוק יסוד: הממשלה החדש (2001) קובע כי אם נכשל חבר הכנסת שהוטל עליו להרכיב ממשלה מלהרכיבה בתקופת הזמן המוגדרת בחוק; או הצהיר כי אין ביכולתו להרכיב ממשלה; או הציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון, רואים את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני תום תקופת כהונתה. סעיף 28 לחוק קובע עוד כי אם הכנסת הביעה אי-אמון בממשלה (החלטה המביאה להתפטרות הממשלה) והמהלך להרכבת ממשלה חלופית נכשל, גם אז רואים את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה. בכל המקרים הללו יתקיימו בחירות מוקדמות לפי הנחיות החוק. נדגיש כי עד קבלת החוק החדש לא היה מנגנון של פיזור אוטומטי של הכנסת.

מסקירת מנגנוני הפיזור המוקדם של הכנסת עולה כי עד 1996 (עת כניסתו לתוקף של חוק הבחירה הישירה) **המנגנון החוקתי היחיד** להתפזרות מוקדמת של הכנסת היה מנגנון ההתפזרות העצמית באמצעות קבלת חוק מיוחד לעניין זה. מצב דברים זה הציב את ישראל כמקרה יוצא דופן במשפחת הדמוקרטיה הפרלמנטריות. כפי שעולה מטבלה 1, במרבית דמוקרטיות אלה הסמכות לפיזור מוקדם של פרלמנטים נתונה דווקא בידי ראש המדינה (מונרך/נשיא), בעקבות

⁶ הכנסת יכולה להתגבר על צו זה אם רוב חבריה מבקשים מהנשיא להטיל על חבר כנסת פלוני, שהסכים לכך בכתב ושאינו ראש הממשלה, להרכיב ממשלה.

פוליטיקה האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת?

בקשה מטעם ראש הממשלה או הקבינט. החריגות של ישראל בהיבט זה באה לקצה במאי 1996, כאשר חוק הבחירה הישירה הציג שני מנגנונים נוספים - פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה ופיזורה בשל אי-קבלת חוק התקציב. עם קבלת חוק יסוד: הממשלה החדש ב-2001, לקראת החזרה לשיטה הפרלמנטרית ב-2003, הוגדר מנגנון נוסף - פיזור אוטומטי של הכנסת בעקבות כישלון הרכבת ממשלה חדשה.

סקירה היסטורית של אופן סיום הכהונה של 17 הכנסות

כפי שהזכרנו לעיל, רק שש מתוך 17 הכנסות השלימו את תקופת כהונתן. במילים אחרות, רק בשישה מקרים נערכו הבחירות לכנסת במועדן: 1955, 1959, 1965, 1969, 1973 ו-1988.⁷ בכל 11 המקרים הנותרים הבחירות לכנסת הוקדמו. טבלה 2 מרכזת את המנגנונים שבהם נעשה שימוש כדי להקדים את הבחירות ב-11 מקרים אלה. כפי שעולה מהטבלה, עד 1996 (כולל) הכנסת פיזרה עצמה לפני תום המועד החוקי לכהונתה באמצעות המנגנון היחיד שעמד לרשותה עד אז - חוק התפזרות. משעה שהמחוקק מיסד מנגנונים נוספים, הכנסת פיזרה עצמה פורמלית באמצעות חוק התפזרות רק פעם אחת. ואולם, אין ללמוד מכך שהכנסת עושה שימוש בלתי מידתי בחוק, או שהיא כופה התפזרות מוקדמת בניגוד לעמדת הממשלה. אדרבה, הסקירה ההיסטורית מעלה כי במקרים רבים מי שיזם את חוק ההתפזרות היה הממשלה עצמה או ראש הממשלה, ובחלק מן המקרים אף קדמה לקבלת החוק התפזרות ראש הממשלה. רק במקרה אחד ניתן לומר בבירור כי הכנסת קיבלה את חוק ההתפזרות בניגוד מוחלט לעמדת הממשלה (1984), בעוד שבשני מקרים הכנסת אמנם החלה במהלך של התפזרות מוקדמת בניגוד לעמדת ראש הממשלה המכהן, אך משהבין הלה את יחסי הכוחות הוא הצטרף למהלך (1999) או פיזר את הכנסת בצו (2005).

⁷ הכנסת השביעית היא מקרה יוצא דופן של תקופת כהונה חורגת. הבחירות לכנסת השמינית היו אמורות להיערך במועדן אך נדחו בשל קרבות מלחמת יום כיפור. לענייננו חשוב יותר שהבחירות לא הוקדמו ואנו מתייחסים אליהן כאילו נערכו במועדן.

טבלה 2: המגננונים שבאמצעותם סיימו 11 הכנסות את כהונתן לפני תום המועד החוקי

פיזור אוטומטי בעקבות כישלון הרכבת ממשלה חדשה	פיזור בצו על ידי ראש הממשלה	פיזור בקבלת חוק התפזרות מיוחד
2008 (בחירות ב-2009)	2002 (בחירות ב-2003)	1951
	2005 (בחירות ב-2006)*	1961
		1977
		1981
		1984
		1992
		1996
		1999

* פורמלית, הכנסת פוזרה בצו, אך הליך הפיזור היה תולדה של פשרה: טרם הוצאת הצו קיבלה הכנסת בקריאה טרומית חוק התפזרות ברוב של למעלה מ-80 ח"כים. בוויכוח הקונסטיטוציוני שנוצר בעקבות הפעלת שני המסלולים במקביל הוחלט כי הכנסת אכן תפוזר בצו אך מועד הבחירות יהיה זה שאושר בקריאה הטרומית על ידי רוב חברי הכנסת. לפירוט והרחבה ראו בהמשך.

נעמוד עתה על הנסיבות הפוליטיות הפרטניות שהביאו לפיזור מוקדם של כל אחת מ-11 הכנסות, תוך הבחנה בין מקרים שבהם הפיזור היה קנצנזואלי (התקבל בהסכמה רחבה) לבין מקרים שבהם הפיזור היה לעומתי (קונפליקט בין אופוזיציה לקואליציה):

פיזור מוקדם של הכנסת הראשונה - 1951

הבחירות לכנסת השנייה התקיימו על רקע משבר חמור בין מפלגת השלטון מפא"י ובין המפלגות הדתיות, בשל ויכוח על החינוך לילדי העולים במעברות ושאלת גיוס נשים לצה"ל. המשברים הקואליציוניים החלו בשנת 1950 והחריפו עד כדי כך שבפברואר 1951, לאחר התפטרותו של שר הדתות יהודה לייב מימון, הפסידה הממשלה בהצבעה על מדיניות החינוך שלה. דוד בן-גוריון פירש את ההפסד בהצבעה זו כאי-אמון בממשלה והגיש את התפטרותו לנשיא המדינה חיים ויצמן. חרף בקשתו של ויצמן מבן-גוריון "לעשות מאמץ נוסף לכינון ממשלה יציבה" הוא נענה בשלילה. הנשיא קבע במכתבו ליושב ראש הכנסת כי "לאחר תשובתו של מר ד. בן גוריון ולאור התוצאות של ההתייעצויות עם נציגי

הסיעות בכנסת, הגעתי לכלל מסקנה, שהממשלה שהתפטרה תמשיך בתפקידה [...] עד היכון ממשלה חדשה לאחר הבחירות" (דברי הכנסת, ישיבה 233 של הכנסת הראשונה: 1233). לאחר תקופה של אי-ודאות פוליטית התקבל באפריל 1951 חוק המעבר לכנסת השנייה, שקבע את המסגרת החוקית הכללית למעבר בין הכנסת הראשונה לכנסת השנייה והורה על פיזור הכנסת הראשונה. חוק תאריך הבחירות התקבל יחד עמו וקבע את מועד הבחירות ל-30 ביולי 1951.

פיזור מוקדם של הכנסת הרביעית - 1961

על רקע העיסוק הציבורי המחודש ב"פרשת לבון" והחלטת "ועדת השבעה" לטהר את פנחס לבון התפטר דוד בן-גוריון ב-31 בינואר 1961 מראשות הממשלה. באמצעות הפרישה ביקש בן-גוריון לגרום למפלגה לתמוך בעמדותיו, והעמיד את מפא"י בפני הבחירה: הוא או לבון. ב-4 בפברואר 1961 הדיח מרכז מפא"י את לבון מן המפלגה. בן-גוריון ניסה לשוב ולהקים ממשלה חדשה, אך משנתקל בקשיים הציע לפנות אל הבוחר, וזאת פחות משנתיים לאחר מערכת הבחירות הקודמת. ב-13 במרץ 1961 דנה מליאת הכנסת בקריאה ראשונה בשש הצעות חוק להתפזרות הכנסת הרביעית והחליטה להעבירן להמשך טיפולה של ועדת חוקה, חוק ומשפט. שבועיים לאחר מכן, ב-28 במרץ 1961, אישרה הכנסת את הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת הרביעית", ואלה נקבעו ל-15 באוגוסט 1961.

פיזור מוקדם של הכנסת השמינית - 1977

ב-14 בדצמבר 1976 נערכה בכנסת הצבעה על הצעת אי-אמון שהגישה החזית הדתית התורתית (אגודת ישראל ופועלי אגודת ישראל) בשל חילול השבת שנגרם, לטענתה, כשחלק משרי הממשלה לא הספיקו לחזור לביתם לפני כניסת השבת מטקס קבלת מטוסי ה-F-15 הראשונים שהגיעו לחיל האוויר (קורן ושפירא, 1997: 287). שניים משלושת שרי סיעת המפד"ל נמנעו בהצבעה. ראש הממשלה דאז יצחק רבין, בהתייעצות עם שר המשפטים חיים צדוק, החליט לראות בהצבעתם זו התפטרות (החוק לא אפשר אז לראש הממשלה לפטר שר, אלא אם התנגדה או נמנעה סיעתו מלתמוך בממשלה בהצבעת אי-אמון). הוא הודיע על כך בכנסת ב-20 בדצמבר, ובאותו לילה כינס ישיבת ממשלה מיוחדת שבה הודיע על כוונתו להתפטר, ונסע לבית הנשיא להגיש את התפטרותו. ב-29 בדצמבר 1976 דנה הכנסת בקריאה ראשונה בשש הצעות חוק להתפזרות הכנסת השמינית והחליטה להעבירן להמשך טיפולה של ועדת חוקה, חוק ומשפט. שבוע

פוליטיקה האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת?

לאחר מכן, ב-5 בינואר 1977, אישרה הכנסת את הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת השמינית", ואלה נקבעו ל-17 במאי 1977.

פיזור מוקדם של הכנסת התשיעית - 1981

הרקע להקדמת הבחירות במקרה זה היה המצב הכלכלי הרעוע, התפטרות תכופה של שרים מממשלתו של מנחם בגין (שמחה ארליך ויגאל הורביץ ממשרד האוצר, עזר ויצמן ממשרד הביטחון ומשה דיין ממשרד החוץ), חשיפת שרשרת פרשיות שחיתות של אישי ציבור (אהרון אבו חצירא, שמואל פלאטו שרון) והתפרקותה של מפלגת ד"ש. במצב זה החליט ראש הממשלה דאז מנחם בגין להקדים את הבחירות. ב-20 בינואר 1981 דנה הכנסת בקריאה ראשונה בהצעת חוק להתפזרות הכנסת התשיעית והחליטה להעבירה לטיפול של ועדת חוקה, חוק ומשפט. שבוע לאחר מכן, ב-10 בפברואר 1981, אישרה הכנסת את הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת התשיעית", ואלו נקבעו ל-30 ביוני 1981.

פיזור מוקדם של הכנסת העשירית - 1984

בתקופת כהונתה של הכנסת העשירית כיהנו שתי ממשלות ליכוד, והיא הייתה רצופת משברים (מלחמת לבנון, משבר כלכלי מהחמורים בתולדות ישראל וקריסת מניות הבנקים, התפטרותו של מנחם בגין מתפקיד ראש הממשלה). הבחירות לכנסת האחת-עשרה היו אמורות להתקיים על פי החוק בנובמבר 1985, אלא שהמערך, אשר רצה לחזור ולתפוס את הגה השלטון "לנוכח אי-תפקודה של הממשלה וההתפוררות בכל תחומי החברה והמשק",⁸ חפץ בהקדמתן. ב-22 במרץ 1984 עלו לדיון מוקדם במליאת הכנסת ארבע הצעות חוק להתפזרות הכנסת (לרבות הצעתה של תמ"י, שהייתה שותפה בקואליציה), ולאחר דיון סוער החליטה הכנסת ברוב של 61 תומכים מול 58 מתנגדים להעביר את ההצעות לטיפול של ועדת חוקה, חוק ומשפט. רק מנחם בגין, שהיה מסוגר בביתו מאז התפטרותו חצי שנה קודם לכן, נעדר מהמליאה בהצבעה הגורלית. שבועיים לאחר מכן, ב-4 באפריל 1984, אישרה הכנסת בשלוש קריאות את הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת העשירית", ואלה נקבעו ל-

⁸ בדברי ההסבר להצעת חוק התפזרות הכנסת העשירית, שהגישו חברי הכנסת שמעון פרס, יצחק רבין, ויקטור שם-טוב, שולמית אלוני ומשה שחל ב-22.3.1984, הודגש עוד כי "לנוכח ההכרעות המדיניות שידרשו בקרוב, יש לערוך בחירות לאלתר. הרכב הממשלה והכנסת אינם משקפים עוד את רצון הציבור, ויש ללכת אל העם ולערוך בחירות לכנסת האחת-עשרה".

23 ביולי 1984. במקרה זה הכנסת כפתה למעשה בחירות מוקדמות על ממשלתו של יצחק שמיר, בניגוד מוחלט לעמדתה.

פיזור מוקדם של הכנסת השתיים-עשרה - 1992

תקופת כהונתה של הכנסת השתיים-עשרה עמדה אף היא בסימן אתגרים ומשברים לא קלים: האינתיפאדה הראשונה, התמוטטות ממשלת האחדות ו"התרגיל המסריח", גל עלייה המוני מהגוש הקומוניסטי הקורס, שחיתות הולכת וגוברת של נבחרי ציבור ותחושת מיאוס קשה של הציבור מההתנהלות הפוליטית. על רקע הסכמתו של ראש הממשלה דאז יצחק שמיר להשתתף בוועידת מדריד פרשו מן הקואליציה שלוש מפלגות ימין (צומת, התחייה ומולדת). הליכוד הגיע להבנה עם שותפתיו הקואליציוניות ועם המערך על הצורך בהקדמת הבחירות, וב-4 בפברואר 1992 אישרה הכנסת בשלוש קריאות את הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת השתיים-עשרה". הבחירות הוקדמו ל-23 ביוני 1992.

פיזור מוקדם של הכנסת השלוש-עשרה - 1996

תקופת כהונתה של הכנסת השלוש-עשרה עמדה בסימן תהליך אוסלו ורצח ראש הממשלה יצחק רבין. ב-14 בפברואר 1996, שלושה חודשים לאחר הרצח, ביקשה הממשלה מהכנסת לפזר עצמה ולהקדים את הבחירות. הכנסת דנה בכך בקריאה ראשונה והחליטה להעביר את הצעת חוק ההתפזרות לטיפול של ועדת חוקה, חוק ומשפט. שבועיים לאחר מכן, ב-26 בפברואר 1996, אישרה הכנסת את הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת השלוש-עשרה", ואלו נקבעו ל-29 במאי 1996. הייתה זו הפעם האחרונה שבה דרש המחוקק רוב רגיל לצורך אישור חוק התפזרות.

פיזור מוקדם של הכנסת הארבע-עשרה - 1999

הכנסת הארבע-עשרה הייתה הראשונה שנבחרה במקביל לבחירה ישירה של ראש הממשלה. השיטה החדשה, שאפשרה פיצול בהצבעה לכנסת ולראשות הממשלה, גרמה לירידה ניכרת בכוחן של שתי המפלגות הגדולות. לסיעתו של ראש הממשלה היו רק 32 מושבים והדבר גרם לאי-יציבות שבאה לידי ביטוי, בין השאר, בהחלפות תכופות של המחזיקים בתיקים חשובים. כך, למשל, כיהנו בה שלושה שרי אוצר ושני שרי משפטים. נוסף על כך, הממשלה נתקלה בקשיים בהעברת תקציב המדינה לשנת 1999. ב-7 בדצמבר 1998 דנה הכנסת ממושכות

בהצעת חוק להתפזרות הכנסת הארבע-עשרה בקריאה ראשונה. ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו, שהתנגד באותו שלב להתפזרות מוקדמת, הכריז על ההצבעה כהצבעת אי-אמון, דבר שהוביל לדחייתה. לאחר שכשלו ניסיונותיו לגייס רוב נגד התפזרות הכנסת הוא הסיר את התנגדותו למהלך, וב-21 בדצמבר החליטה הכנסת ברוב של 81 חברי כנסת לאשר בקריאה ראשונה את הצעת חוק ההתפזרות ולהעבירה לטיפול לטיפולה של ועדת חוקה, חוק ומשפט. שבועיים לאחר מכן, ב-4 בינואר 1999, אישרה הכנסת ברוב של 85 חברי כנסת את הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת הארבע-עשרה", ואלו נקבעו ל-17 במאי 1999. ניתן לראות במקרה זה מקרה ביניים שבו הכנסת החלה במהלך של התפזרות מוקדמת בניגוד לעמדת ראש הממשלה, ואולם משהבין הלה את יחסי הכוחות הוא הצטרף למהלך והכנסת התפזרה בהסכמה רחבה טרם פקיעת המועד החוקי.

פיזור מוקדם של הכנסת החמש-עשרה - 2002

במהלך כהונתה של כנסת זו הוגשו כמה וכמה הצעות חוק לפיזור הכנסת שלא הבשילו לידי חוק. כך, למשל, ב-22 ביולי 2002 הגישו חברי הכנסת עבד אל-מאלכ דהאמשה, האשם מחאמיד, טאלב א-סאנע ומוחמד כנעאן לדיון מוקדם הצעת חוק להתפזרות הכנסת ה-15. חודש לאחר מכן, ב-22 באוגוסט 2002, הניחו חברי הכנסת מוחמד בראכה, תמר גוז'נסקי ועצאם מח'ול הצעת חוק דומה על שולחן הכנסת. כאמור, ההצעות הללו והצעות דומות אחרות לא עברו את שלב הקריאה הטרומית. בספטמבר 2002 פרשה מפלגת העבודה מהממשלה על רקע חילוקי דעות מהותיים בסוגיות המדיניות הכלכלית, תקציב המדינה והמדיניות הביטחונית. לראש הממשלה דאז אריאל שרון הייתה אפשרות להרכיב ממשלת ימין אך הוא העדיף לפזר את הכנסת. ב-5 בנובמבר 2002 הוא נועד עם נשיא המדינה משה קצב וביקש את הסכמתו לפזר את הכנסת ולקיים בחירות כלליות בתוך 90 יום, על-פי סעיף 22 לחוק יסוד: הממשלה (חוק "הבחירה הישירה", שעדיין היה בתוקף בכנסת זו). הנשיא נעתר לבקשה, הכנסת התפזרה כעבור שבוע, והבחירות נקבעו ל-28 בינואר 2003.

פיזור מוקדם של הכנסת השש-עשרה - 2005

כהונת הכנסת השש-עשרה הייתה סוערת במיוחד, זאת נוכח מימוש תכנית ההתנתקות מחבל עזה ופרישתו של ראש הממשלה אריאל שרון יחד עם קבוצת חברי כנסת מסיעת הליכוד והקמת מפלגת קדימה. גם במהלך כהונתה של כנסת זו הוגשו כמה וכמה הצעות חוק להתפזרות הכנסת, שלא הבשילו לכדי חוק. ב-

21 בנובמבר 2005 אושרו במליאת הכנסת, ברוב עצום של כשני שלישים מחברי הכנסת, שמונה הצעות חוק פרטיות להתפזרות הכנסת, והוחלט להעבירן לוועדת חוקה, חוק ומשפט כדי שזו תכין אותן לקריאה ראשונה. הצעות החוק קבעו את מועד קיום הבחירות ל-28 במרץ 2006. מיד לאחר מכן פנה ראש הממשלה שרון לנשיא המדינה וביקש להוציא צו לפיזור הכנסת. על פי הצו, שהיה אמור להיכנס לתוקפו ב-8 בדצמבר 2005, הבחירות היו אמורות להתקיים כעבור 90 יום, דהיינו ב-8 במרץ 2006. אי-הבהירות החוקתית באשר לשאלה איזה מסלול גובר (מסלול ההתפזרות העצמית או מסלול הפיזור על ידי ראש הממשלה) נפתרה בפשרה שהתקבלה בישיבה אצל נשיא המדינה בנוכחות יושב ראש הכנסת ונציגי הממשלה. הוחלט כי הכנסת תפוזר בצו, אך מועד הבחירות נקבע ל-28 במרץ 2006, כפי שהוחלט על ידי שני שלישים מחברי הכנסת בדיון בהצעות החוק להתפזרות הכנסת השש-עשרה.

ניכר כי גם מקרה זה הוא מקרה ביניים שבו הכנסת החלה במהלך של התפזרות מוקדמת בניגוד לעמדת ראש הממשלה, וכשהלה הבין את יחסי הכוחות הוא השתמש בסמכותו לפזר את הכנסת בצו. התוצאה הייתה פשרה שהכילה בתוכה את שני מסלולי הפיזור גם יחד.

פיזור מוקדם של הכנסת השבע-עשרה - 2008

ב-28 במאי 2008, על רקע גילוי פרשיות השחיתות שאליהן נקשר שמו של ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט, הגישו חברי הכנסת איתן כבל, אופיר פז-פינס, שלי יחימוביץ' ודני יתום הצעת חוק להתפזרות הכנסת השבע-עשרה בקריאה טרומית. הצעה זו הצטרפה להצעה שהגיש קודם לכן חבר הכנסת סילבן שלום. גם ש"ס הודיעה כי תתמוך בהצעת חוק ההתפזרות אם לא יתקבלו דרישותיה להעלאת קצבאות הילדים. בסופו של דבר התחייבה מפלגת העבודה למשוך את הצעתה אם קדימה תתחייב לקיים בחירות מקדימות (פריימריז) לבחירת יושב ראש חדש למפלגה בתוך מספר חודשים. בפריימריז שנערכו בספטמבר ניצחה ציפי לבני, וב-21 בספטמבר הגיש אהוד אולמרט את התפטרותו מתפקיד ראש הממשלה. נשיא המדינה, לאחר שנועץ בנציגי הסיעות, החליט להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על לבני, אך בתום חודש וחצי של משא ומתן קואליציוני לא הצליחה לבני להרכיב ממשלה. ב-27 באוקטובר 2008 הודיע נשיא המדינה שמעון פרס ליושבת ראש הכנסת דליה איציק ולכנסת כולה כי אין אפשרות להרכיב ממשלה חדשה ועל כן יש לקיים בחירות חדשות בתוך 90 יום. התאריך שנקבע לבחירות, לאחר התייעצויות בין הסיעות, היה 10 בפברואר 2009.

פוליטיקה האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת?

בטבלה שלהלן מסוכמות הנסיבות הפוליטיות שהובילו לפיזור מוקדם של 11 מהכנסות, תוך ציון המנגנונים החוקתיים שנעשה בהם שימוש:

טבלה 3: הנסיבות הפוליטיות לפיזור מוקדם של 11 הכנסות והמנגנונים החוקתיים ששימשו לכך

בחירות	מנגנונים	נסיבות
1951	אפריל 1951: הכנסת מקבלת את חוק המעבר לכנסת השנייה וכן את "חוק פיזור הכנסת הראשונה".	בן-גוריון מתפטר, הבחירות מוקדמות בהסכמת הממשלה.
1961	28.3.1961: הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות קבלת "חוק התפזרות הכנסת הרביעית".	בן-גוריון מתפטר, הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות בהסכמה כללית ובברכת הדרך של הממשלה.
1977	5.1.1977: הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות קבלת "חוק התפזרות הכנסת השמינית".	רבין מתפטר, הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות בהסכמה כללית ובברכת הדרך של הממשלה.
1981	10.2.1981: הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת התשיעית".	הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות, בהסכמה כללית ובברכת הדרך של הממשלה.
1984	22.3.1984: ארבע הצעות חוק להתפזרות הכנסת עולות לדיון מוקדם במליאה. לאחר דיון סוער מחליטה הכנסת, ברוב של 61 תומכים מול 58 מתנגדים, להעביר את ההצעות לטיפול של ועדת חוקה, חוק ומשפט. שבועיים לאחר מכן, ב-4.4.1984, מאשרת הכנסת בשלוש קריאות את הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת העשירית".	כפי שניכר מההצבעה הצמודה, הדבר נעשה בניגוד לעמדת הממשלה והבחירות נכפות עליה.
1992	4.2.1992: הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת השתיים-עשרה" (ברוב של 22 תומכים וללא מתנגדים).	הצעת החוק היא יוזמה של הליכוד והעבודה (יש קונצנזוס בין כל הסיעות על הצורך בהקדמת הבחירות).
1996	26.2.1996: הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת השלוש-עשרה" (ברוב של 17 תומכים וללא מתנגדים).	הממשלה מבקשת מן הכנסת להקדים את הבחירות, יש קונצנזוס בין כל הסיעות על הצורך בהקדמת הבחירות.
1999	4.1.1999: הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת הארבע-עשרה" (ברוב של 85 תומכים מול 27 מתנגדים).	בקריאה הראשונה מתנגד ראש הממשלה בנימין נתניהו להקדמת הבחירות. לאחר שכושלים ניסיונותיו לגייס רוב נגד פיזור הכנסת, הוא מסיר את התנגדותו לפיזור והצעת חוק ההתפזרות עוברת ברוב גדול בשלוש

פוליטיקה האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת?

הקריאות.		
לאחר פרישת מפלגת העבודה מהממשלה עמדה בפני שרון האפשרות להרכיב ממשלת ימין. הוא מעדיף לא לעשות כן, ומנצל את הסמכות החדשה שמעניק לו חוק יסוד הממשלה (בחירה ישירה) כדי לבקש מהנשיא לפזר את הכנסת.	5.11.2002: ראש הממשלה מחליט לפזר את הכנסת החמש-עשרה בצו והנשיא קצב נעתר לבקשתו.	2003
לכול ברור שממשלת שרון (אשר אך זה פרש מהליכוד והקים את מפלגת קדימה) הגיעה לסוף דרכה, ונותר רק להחליט על מועד הבחירות. בפשרה שנולדה בבית הנשיא לנוכח הפעלת שני מסלולי הפיזור בו-זמנית מוחלט כי הכנסת תפוזר בצו לבקשת ראש הממשלה, אך מועד הבחירות יהיה זה שהכנסת קבעה בחוק ההתפזרות שעבר בקריאה טרומית.	23.11.2005: מופעלים שני מסלולי פיזור - הכנסת מאשרת בקריאה טרומית את הקדמת הבחירות באמצעות "חוק התפזרות הכנסת השש-עשרה" וברוב של למעלה מ-80 ח"כים; במקביל, ראש הממשלה מחליט לפזר את הכנסת בצו שמתפרסם ברשומות ב-8.12.2005.	2006
יש הסכמה רחבה על הקדמת הבחירות. לבני אינה מוכנה להתפשר עם ש"ס ואילו נתניהו אינו יכול ואינו רוצה להקים ממשלה עם סיעה בת 12 ח"כים. על שולחן הכנסת נמצאת הצעת חוק התפזרות הכנסת השבע-עשרה, אולם מרגע שהתברר כי לאף חבר כנסת אין יכולת לכונן ממשלה, היא נזנחת.	ב-21.9.2008 מתפטר ראש הממשלה אהוד אולמרט. לבני, מחליפתו בראשות קדימה, כושלת בגיבוש ממשלה חלופית. ב-27.10.2008 מודיע הנשיא פרס ליו"ר הכנסת ולכנסת כולה כי אין אפשרות להרכיב ממשלה חדשה. לפיכך רואים את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה והבחירות נקבעות ל-90 יום מאוחר יותר.	2009

מקורות: חוקי התפזרות של הכנסות: 1, 4, 8, 9, 10, 12, 13, 14 הצעות חוק לפיזור הכנסת השש-עשרה צו לפיזור הכנסת החמש-עשרה מיום 5.11.2002 צו לפיזור הכנסת השש-עשרה מיום 8.12.2005 הודעת נשיא המדינה בישיבה ה-269 של הכנסת (27.10.2008).

ניתן לראות כי בשישה מקרים התפזרה הכנסת באמצעות חוק בעקבות התפזרות ראש הממשלה - לבקשת הממשלה או מתוך הסכמה רחבה בין סיעות הבית. עד 1996 היה חוק זה המנגנון היחיד שאפשר למערכת הפוליטית לצאת ממבוי סתום שאליו נקלעה. במקרה אחד (1984) נכפתה התפזרות הכנסת על הממשלה שלא רצתה בכך; ובמקרה נוסף (1999), שבמועדו כבר נקבעו בחוק שני מנגנוני פיזור נוספים (פיזור על ידי ראש הממשלה ופיזור בעקבות אי-אישור חוק התקציב), התנגד ראש הממשלה להתפזרות הכנסת בקריאה הטרומית אך הסיר את התנגדותו משכשלו ניסיונותיו לגייס רוב נגד המהלך, והצעת חוק ההתפזרות אושרה ברוב גדול. מנגנון התפזרות הכנסת באמצעות חוק לא נוצל

פורמלית מאז 1999, הגם שנותר על כנו. עם זאת, נסייג ונאמר כי סביב פיזור הכנסת ב-2005 ריחף מעל ראשה של הממשלה האיום המוחשי של התפזרות מוקדמת של הכנסת באמצעות קבלת הצעות חוק לעניין זה בקריאה טרומית, וסביר להניח שהוא אשר הוביל את ראש הממשלה דאז אריאל שרון ליזום את פיזור הכנסת באמצעות צו. בכנסת ה-17 ניצלה מפלגת העבודה את מנגנון ההתפזרות העצמית כדי ללחוץ על ראש הממשלה אהוד אולמרט להתפטר מתפקידו, ואף ש"ס איימה כי תתמוך בחוק ההתפזרות אם תביעותיה בתחום קצבאות הילדים לא ייענו. בסופו של דבר הבחירות הוקדמו בעקבות כישלונה של יושבת ראש מפלגת קדימה להרכיב ממשלה חדשה לאחר התפטרותו של ראש הממשלה אהוד אולמרט.

סיכום ומסקנות

סמכות ההתפזרות העצמית של הכנסת באמצעות חוק היא סמכות רבת עוצמה הן במובן ההרתעתי והן במובן המעשי, ועד 1996 הייתה זו הדרך היחידה להקדמת הבחירות בישראל. מתיאור הנסיבות הפוליטיות שקדמו לכל ההתפזרויות המוקדמות מצטייר הרושם כי במרבית המקרים התנהגה הכנסת כ"מבוגר אחראי", ועשתה שימוש מושכל במנגנון זה בעיקר כאשר המערכת הפוליטית נקלעה למבוי סתום. החל מ-1996 הוקהתה עוצמת מנגנון ההתפזרות העצמית של הכנסת וכוחה אל מול הממשלה נחלש, וזאת משתי סיבות: ראשית, הסמכות לפזר את הכנסת הוענקה גם לראש הממשלה בחוק הבחירה הישירה (שיישומו החל ב-1996) - סמכות שהשתמרה גם בחוק יסוד: הממשלה החדש (2001) ואף נוצלה פעמיים; שנית, מאז כניסת חוק הבחירה הישירה לתוקפו ב-1996 נדרש, בניגוד לעבר, רוב של 61 חברים כדי להביא להתפזרות הכנסת. בהקשר זה יהיה נכון לשוב ולציין את השינוי שחל בבריטניה בנושא זה. הן ישראל והן בריטניה מדגימות תנועה משני מודלים קוטביים מנוגדים - באחד סמכות פיזור בלעדית לפרלמנט ובשני סמכות פיזור בלעדית לראש הממשלה - לכיוון מרכז הרצף, שבו נהוגים מודלים מאוזנים יותר של פיזור.

לסיכום ניתן לומר כי סמכות הפיזור העצמי המצויה בידי הכנסת אינה בין הגורמים המרכזיים המערערים את היציבות השלטונית בישראל. אימוץ הצעות הקוראות ליטול סמכות זו מהכנסת לצד הותרתה בידי ראש הממשלה עלול ליצור מצב אשר יפר את האיזון בין הרשויות, צעד שאיננו בריא כלל ועיקר לדמוקרטיה פרלמנטרית בכלל ולדמוקרטיה הישראלית בפרט.

מקורות

- קורן, דני, ובוועז שפירא, 1997. **קואליציות**, תל אביב: זמורה ביתן.
- רובינשטיין, אמנון, וברק מדינה, 2004. **המשטר החוקתי של מדינת ישראל**, תל אביב: שוקן.
- שוגרט, מת'יו ס. (צפוי להתפרסם ב-2013). "רפורמה מוסדית-פוליטית בישראל: מבט השוואתי", בתוך גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת השלטון בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Bergman, Torbjörn, Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm, and Magnus Blomgren, 2003. "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns", in K. Strøm, W. C. Müller and T. Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 109-220.
- Bogdanor, Vernon, 2010. "Summary of Evidence to House of Lords Constitution Committee on Fixed-Term Parliaments, October 2010", *The Constitution Society*, accessed 30.9.2012.
- http://www.consoc.org.uk/wp-content/uploads/2012/02/1321376809_magicfields_document_file_14_1.pdf
- Diermeier, Daniel, and Timothy J. Feddersen, 1998. "Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure", *American Political Science Review* 92 (3): 611-621.
- Döring, Herbert (ed), 1995. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York: St. Martin's Press.
- Knapp, Andrew, and Vincent Wright, 2001. *The Government and Politics of France*, London: Routledge.
- Lijphart, Arend, 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performances in 36 Countries*, New Haven: Yale University Press.
- 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J., 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", in J. J. Linz, and A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.
- Poguntke, Thomas, and Paul Webb, 2001. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Alastair, 2003. "Election Timing in Majoritarian Parliaments", *British Journal of Political Science* 33 (3): 397-418.
- Stepan, Alfred, and Cindy Skach, 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics* 46 (1): 1-22.
- Strøm, Kaare, and Stephen M. Swindle, 2002. "Strategic Parliamentary Dissolution", *American Political Science Review* 86 (3): 575-591.

פוליטיקה האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת?

Woldedorp, Jaap, Hans Keman, and Ian budge, 2000. *Party Government in 48 Democracies: Composition, Duration, Personnel*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

מקורות ראשוניים

דברי הכנסת, הישיבה ה-233 של הכנסת הראשונה, 5 במרס 1951. **מכתב נשיא המדינה אל יושב ראש הכנסת בדבר התפטרות הממשלה.**

דברי הכנסת, הישיבה ה-291 של הכנסת השש-עשרה, 21 בנובמבר 2005. **הצעות חוק להתפזרות הכנסת ה-16.**

דברי הכנסת, הישיבה ה-269 של הכנסת השבע-עשרה, 27 באוקטובר 2008. **הודעת נשיא המדינה שמעון פרס לכנסת בדבר חוסר האפשרות להרכיב ממשלה חדשה הצורך לקיים בחירות חדשות בתוך 90 יום.**

חוק המעבר לכנסת השנייה, התשי"א-1951.

חוק התפזרות הכנסת הרביעית, התשכ"א-1961.

חוק התפזרות הכנסת השמינית, התשל"ז-1977.

חוק התפזרות הכנסת התשיעית, התשמ"א-1981.

חוק התפזרות הכנסת העשירית, התשמ"ד-1984.

חוק התפזרות הכנסת השתיים-עשרה, התשנ"ב-1992.

חוק התפזרות הכנסת השלוש-עשרה, התשנ"ו-1996.

חוק התפזרות הכנסת הארבע-עשרה, התשנ"ט-1999.

ילקוט הפרסומים 5467, צו בדבר פיזור הכנסת ה-16 לפי חוק יסוד הממשלה, 8 לדצמבר 2005.

משרד ראש הממשלה, הודעת ראש הממשלה בדבר פיזור הכנסת ה-15 וקיום בחירות כלליות תוך 90 יום, 5 בנובמבר 2002.