

מתחת למכ"ם: אי-אמון קונסטרוקטיבי בישראל

טל לנטו

תקציר

בשנת 2014 הייתה ישראל למדינה השביעית שאימצה את המנגנון הנדיר אי-אמון קונסטרוקטיבי, אשר מגביל את יכולתה של הרשות המחוקקת לאתגר את הרשות המבצעת. במאמר זה אני עוסקת בשאלה מהם הגורמים והנסיבות שהביאו לאימוץ אי-אמון קונסטרוקטיבי בישראל. דרך מחקר היסטורי שמתחקה אחר תהליך זה מראשיתו ועד סופו נמצא כי ישראל, כמו מדינות אחרות, מיסדה חוקית את המנגנון כדי לייצב את הרשות המבצעת, ביזמת מומחים ומכוני מחקר. בבחינת התהליך עצמו אפשר לראות כי אירועים (שונים) זירזו את הרפורמה והעניקו ליוזמיה הזדמנות לקדמה. מלבד זה, בכל הנוגע למניעים הפוליטיים, בעת המעבר לאי-אמון קונסטרוקטיבי נמצא כי עמדות המפלגות בעניין הרפורמה נקבעו שלא על פי אידיאולוגיה אלא בהתבסס על השתייכות לקואליציה או לאופוזיציה, שכן חברי כנסת אין את החופש להצביע לפי צו מצפונם. לבסוף, בשאלת התוצאה, במאמר זה אטען כי מנגנון אי-האמון הקונסטרוקטיבי אומץ בישראל מתחת למכ"ם משום שהנושא לא עמד במרכז סדר היום של המחוקקים בכנסת. יוזמי הרפורמה הבליעו את השינוי בהצבעת אי-האמון במערכת רחבה יותר של רפורמות; בשל כך זכה השינוי לדיונים חלקיים ושטחיים בלבד, ולא נדונו לעומק השלכות הרפורמה. ממצא זה מעיד על אסטרטגיה חדשה בחקר רפורמות פרלמנטריות.

מילות מפתח: חקר בתי מחוקקים, פוליטיקה השוואתית, פוליטיקה של ישראל, רפורמות פרלמנטריות, שינוי מוסדי

מבוא

במשטרים פרלמנטריים הרשות המבצעת צומחת מתוך הרשות המחוקקת ואחראית בפניה (Lijphart 1999). לרשות המחוקקת מגוון כלים לפיקוח על הרשות המבצעת, מקצתם 'חזקים' ואחרים 'חלשים', תלוי במידת השפעתם (Gregory 1990: 60). בהקשר זה, הצבעות אי-אמון הן הכלי הקיצוני ביותר שיש לרשות המחוקקת כדי להבטיח את אחריות הרשות המבצעת (Williams 2011: 2). לעומת אי-אמון רגיל, יש הרואים באי-אמון קונסטרוקטיבי מנגנון אשר מגביל את פיקוחה של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת מפני שהוא

מחייב את המצדדים בהפלת הממשלה להסכים גם על ממשלה חלופית (Hazan 2014: 16). על אף חשיבות מוסד זה, אשר מסדיר את היחסים בין הרשויות והוא חלק אינטגרלי בהגדרה מהו משטר פרלמנטרי, ספרות המחקר בנושא אינה עשירה (מקורות שעוסקים בנושא: ברנע, דריישיפיץ ושרקנסקי 2013; Williams; Strøm, Müller and Bergman 2003; 2011).¹ בכך טמונה תרומתו הראשונה של מאמר זה, אשר יבהיר את מנגנון אי-האמון מנקודת המבט של השינויים שנערכו בו במשך השנים בישראל.

בשנת 2014 הייתה ישראל למדינה השביעית אשר אימצה את המנגנון הנדיר אי-אמון קונסטרוקטיבי, השנייה שעשתה זאת בהיותה דמוקרטיה מבוססת. מאמר זה עוסק בשאלה מהם הגורמים והנסיבות שהביאו לזה. במחקר, שהוא היסטורי במהותו, אני מתחקה אחר תהליך החקיקה מראשיתו עד סופו – ממטרות השינוי, דרך הגורמים אשר הניעו אותו, התהליך עצמו והתוצאה. הממצאים מעידים כי בכל הנוגע למטרות אי-אמון קונסטרוקטיבי, ישראל, כמו מדינות אחרות, אימצה את המנגנון כדי לייצב את הרשות המבצעת, ולא משיקולים אישיים. מלבד זה, את הרעיון שיש לאמץ אי-אמון קונסטרוקטיבי בישראל העלו מומחים ומכוני מחקר; אלה הניעו את התהליך כאשר הצליחו להעלות את העניין לסדר היום של הכנסת באמצעות שיתוף פעולה עם חברי כנסת. בעת הצגת הרפורמה בכנסת והדיון בה, קידמו אותה אירועים מזרזים, והעניקו ליוזמיה חלון הזדמנויות לעגן אותה בחוק. בנוגע למניעים הפוליטיים בעת ביצוע השלב האחרון ברפורמה, בשנת 2014, נמצא כי עמדות המפלגות בעניין הרפורמה נקבעו שלא על פי אידיאולוגיה אלא בהתבסס על השתייכות לקואליציה או לאופוזיציה, משום שחברי כנסת אין את החופש להצביע על פי צו מצפונם, אלא לפי הסכמים קואליציוניים מחייבים.

לבסוף, בשאלת התוצאה, במחקר זה אטען כי מנגנון אי-האמון הקונסטרוקטיבי אומץ בישראל מתחת למכ"ם, שכן הנושא לא היה מרכזי בסדר היום של המחקרים בכנסת. למעשה, יוזמי הרפורמה הבליעז את השינוי בהצבעת אי-האמון במערכת רחבה יותר של רפורמות; בשל כך זכה שינוי זה לדיונים חלקיים ושטחיים בלבד, אשר לא עסקו לעומק בהשלכות הרפורמה. ממצא זה הוא תרומתו השנייה של המאמר, אשר מציג אסטרטגיה חדשה בחקר רפורמות פוליטיות, שלא עלתה בעבר – יוזמי רפורמה אשר צופים כי הצעתם תיתקל בהתנגדות מצד חברי כנסת מבליעים אותה ברפורמה גדולה יותר, אשר כבר הוסכם עליה בקרב הרוב הפרלמנטרי. אם כן, דרך התחקות אחר שינויים במוסד אחד בשיטת הממשל בישראל במשך השנים אפשר לעמוד על ההחלטות בכנסת ומהן הנסיבות המאפשרות זאת.

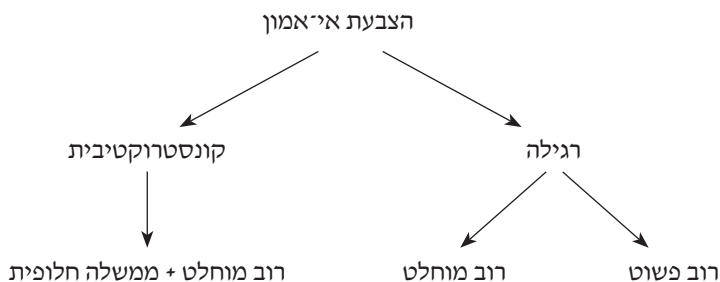
1 מחקר זה הוא חלק מעבודת צוות מחקר באוניברסיטה העברית בירושלים העוסק במנגנוני אי-אמון, בהנחייתו של פרופ' ראובן חזן.

מסגרת תיאורטית – הצבעות אי־אמון ורפורמה פרלמנטרית

אחד הרעיונות הבסיסיים והחשובים ביותר בתיאוריה של המוקרטיה ייצוגית הוא כי הנציגים הנבחרים הם נאמני הציבור ונושאים באחריותם כלפיו (Lijphart 1999: 275; Strøm 1997: 47).² במשטרים פרלמנטריים, שהרשות המבצעת צומחת בהם מתוך הרשות המחוקקת, הממשלה תלויה בתמיכה ובאמון של הפרלמנט כדי לכהן. הצבעות אי־אמון הן כלי קיצוני אך חיוני שנמצא בידי בית המחוקקים כדי לשמור על אחריות הרשות המבצעת כלפיו, שכן הצבעה כזו מעניקה למחוקקים את היכולת להפיל את הרשות המבצעת (Williams 2011: 2).

בספרות המחקר נהוג להבחין בין שני סוגי הצבעות אי־אמון: הצבעת אי־אמון רגילה והצבעת אי־אמון קונסטרוקטיבית. בהצבעת אי־אמון רגילה הרשות המחוקקת מצביעה בעד הפלתה של הממשלה. אם ההצבעה עוברת ברוב של חברי פרלמנט (רוב רגיל או מוחלט), מתחיל תהליך של החלפת הממשלה או של בחירות מוקדמות (ברנע, דריישפיץ ושרקנסקי 2013: 156; 543; Bergman et al. 2003).

תרשים 1: הצבעות אי־אמון: הצבעה רגילה מול הצבעה קונסטרוקטיבית



להצבעת אי־אמון קונסטרוקטיבית שתי דרישות משולבות שאינן נמצאות בהצבעת אי־אמון רגילה: הדרישה לרוב מוחלט עם הדרישה כי על אותו רוב להסכים על ממשלה חלופית. משכך, הצבעת אי־אמון קונסטרוקטיבית נחשבת מנגנון מגביל וקשוח יותר מהצבעת אי־אמון רגילה, שכן תנאים אלו מגבילים את היכולת של המחוקק להביא להפלתה של הממשלה (Hazan 2014: 16). עבור מפלגות בפרלמנט אין די בגיוס רוב אשר מוכן להסיר את אמונו מהממשלה המכהנת (זה מכונה רוב שלילי), אלא עליהן להסכים בעניין ממשלה חלופית לזו המכהנת, כלומר רוב חיובי (מכאן השימוש במילה 'קונסטרוקטיבי' – רוב אשר בונה, לא הורס). כלומר אי־אמון קונסטרוקטיבי מאפשר לממשלה אשר איבדה את אמון

2 מדובר בתרגום המונח accountability.

רוב חברי הפרלמנט להוסיף ולכהן עקב היעדר הסכמה על אודות חלופה. לפי היגיון זה, הטענה המרכזית בקשר לאי-אמון קונסטרוקטיבי היא שהוא תוכנן כדי לייצב ממשלות ולצמצם את חשיפתן להפלה (Damgaard 2010: 320). כמו שציינתי במבוא, המחקר בנוגע לתופעה זו אינו עשיר. מדובר בחסר של ממש בתחום המחקר של בתי מחוקקים, ואין ראיה אמפירית חזקה מספיק שתמוך בטענה כי אי-אמון קונסטרוקטיבי מביא יציבות. בכל זאת, בספרות הדלה הקיימת בתחום, טענה זו היא המרכזית (ברנע, דריישיפיץ ושרקנסקי 2013; Hazan 2014; Strøm, Müller and Bergman 2003). במאמר זה לא אבחן אם אכן המנגנון הקונסטרוקטיבי מביא יציבות, אלא אם הסיבה לאימוצו היא היעדר יציבות, כלומר אם המחוקקים שחפצו במנגנון זה עשו זאת מתוך תקווה כי הוא יתרום ליציבות המערכת הפוליטית בישראל.

אי-אמון קונסטרוקטיבי הוא מופע נדיר למדי, שכן הוא מצוי רק בשבע דמוקרטיות פרלמנטריות (Hazan 2014: 4-6).³ הראשונה לאמץ, ולמעשה להמציא, את המנגנון הקונסטרוקטיבי היא גרמניה, לאחר מלחמת העולם השנייה – בחוקה החדשה שנכתבה ב-1949. בשל הניסיון המר של תקופת רפובליקת ויימאר, שאפה גרמניה (בשיתוף נציגי בעלות הברית שהשתתפו בניסוח חוקת מערב גרמניה ובאישורה) בחוקה החדשה שלה להשיג יציבות למערכת הפוליטית שלה. בהקשר זה הגו בגרמניה את הרעיון של אי-אמון קונסטרוקטיבי; זה נועד להשיג יציבות שלטונית (Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 67). כשלושים שנים לאחר מכן, ב-1978, לאחר נפילת משטרו של פרנסיסקו פרנקו, כללה החוקה החדשה של ספרד את המנגנון הקונסטרוקטיבי (Spanish Constitution, Section 113). בתחילת שנות התשעים אימצו גם הונגריה, סלובניה ופולין אי-אמון קונסטרוקטיבי בחוקות הדמוקרטיות החדשות שלהן, לאחר נפילת הגוש הקומוניסטי (The Constitution of the Republic of Poland, Article 158; The Constitution of the Republic of Slovenia, Article 116; The Fundamental Law of Hungary, Article 21). לחמש המדינות האלו, אשר מיסדו בחוק את אי-האמון הקונסטרוקטיבי במעברן למשטר דמוקרטי, הצטרפו שתי מדינות אשר עשו זאת בהיותן דמוקרטיות מבוססות דווקא. האחת היא בלגיה, בשנת 1993, בעת מעברה לשיטת משטר פדרלית (The Constitution of Belgium, Article 46); והאחרת היא ישראל; זו אימצה אי-אמון קונסטרוקטיבי בשנת 2014 כחלק ממה שפונה 'חוקי המשילות' (חוק יסוד: הממשלה [2014], סעיף 28). כאמור, במחקר זה אני מתמקדת במקרה הישראלי.

השינוי במנגנון אי-האמון מרגיל לקונסטרוקטיבי הוא רפורמה פרלמנטרית מוסדית (Sieberer, Müller and Heller 2011: 956). ברפורמה פרלמנטרית הכוונה לשינוי בכללים פרלמנטריים, שהם 'מערכת של כללים פורמליים אשר מסדירים את ההתנהלות הפוליטית

3 שרדיין הן עשרה אחוזים בערך מסך הדמוקרטיות הפרלמנטריות. חשוב לציין כי יש מדינות לא דמוקרטיות (על פי המדר של Freedom House) שיש להן אי-אמון קונסטרוקטיבי, והן: לסוטו, פואה גינאה החדשה ואלבניה.

בתוך הזירה הפרלמנטרית, ובכלל זה יחסי הגומלין של הפרלמנט עם גופים אחרים' (ibid.: 950). האימוץ של אי-אמון קונסטרוקטיבי הוא רפורמה פרלמנטרית מהסוג אשר נוגע ליחסים בין הפרלמנט לממשלה.

רפורמה פרלמנטרית היא משימה לא פשוטה, שכן לפרלמנט יש שני תפקידים סותרים מטבעם: האחד הוא לשאת את הרשות המבצעת (אשר צומחת מתוכו), והאחר הוא לוודא שהיא תהיה שהיא תהיה אחראית כלפיו בכל פעולותיה (Flinders 2002: 23). במשטר פרלמנטרי, אשר הממשלה מבוססת בו בתוך הפרלמנט, הפרלמנט למעשה אינו בשליטה על ענייניו, שכן נדרשת הנהגה של הרשות המבצעת, או משמעת קואליציונית לפחות, כדי לחולל שינוי (Wright 2004: 868). במצב זה רפורמות של כללים ונהלים פרלמנטריים אשר מסדירים את היחסים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת נמצאות הלכה למעשה בידי הרשות המבצעת, אשר מחזיקה ברוב הפרלמנטרי (להוציא מקרים של ממשלות מייעוץ). הדבר בולט במיוחד בפרלמנטים שהממשלה בהם מורכבת ממפלגה אחת אשר מחזיקה ברוב המושבים. כאשר אנו באים לבחון את אימוץ אי-האמון הקונסטרוקטיבי עלינו לתת את הדעת לתפקידים סותרים אלו.⁴

מטרות המחקר

כמו שציינתי לעיל, הטענה המרכזית בקשר לאי-אמון קונסטרוקטיבי היא שהוא תוכנן כדי לייצב את הרשות המבצעת מכיוון שהמנגנון הקונסטרוקטיבי מקשה על הרשות המחוקקת להפיל את הרשות המבצעת (Damgaard 2010: 320). יתר על כן, רובבשי-שטרית (2019: 57) בחנה את הסיבות לאימוץ המנגנון הקונסטרוקטיבי בגרמניה, בספרד, בהונגריה, בסלובניה ובפולין ומצאה שבכולן הסיבה הייתה ייצוב הרשות המבצעת. משכך, הדבר הראשון שיש לבחון הוא אם כך היה גם בישראל. אף שממצא כזה נראה מובן מאליו, מעצם הבנת המנגנון הקונסטרוקטיבי, בהחלט ייתכנו ממצאים אחרים. יש מקרים שפרלמנטים מבצעים שינויים בכללים פרלמנטריים לפי שיקולים רגועים, שנועדו להטיב עם השחקנים הנמצאים בשלטון, ולא בהכרח משיקולים על-זמניים שנועדו להטיב עם המערכת (Norton 2015).

4 עוד חשוב לציין כי במחקרים אמפיריים רבים מנותחים יציבות ושינוי במגוון מוסדות דמוקרטיים כמו סוג משטר (Renwick 2010) ועצמת הרשות המבצעת (Cox 1987), ואולם אין כמעט מחקרים שיטתיים שנבחנים בהם יציבות ושינוי בכללים פרלמנטריים, אשר מבנים את יחסי הגומלין בתוך ובין מפלגות ומשפיעים על תוצאות המאבק הפרלמנטרי (Sieberer, Müller and Heller 2011: 949). מדובר בנתון מפתיע משום שהפרלמנט הוא לבם הפועם של הדמוקרטיה הייצוגית המודרנית ושל המוסד הפוליטי המרכזי בה. אם כן, עוד תרומה של מאמר זה היא בבחינה שיטתית של שינוי במוסד פרלמנטרי.

מאין הגיע הרעיון כי על ישראל לאמץ אי-אמון קונסטרוקטיבי; אילו אירועים פוליטיים ליוו את התהליך של האימוץ; ומה היו המניעים הפוליטיים של השחקנים הפוליטיים בעת אימוץ המנגנון הקונסטרוקטיבי – על אלה בחלק המתודולוגי.

מתודולוגיה

המקור העיקרי שהשתמשתי בו היה פרוטוקולים מדיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת. בחנתי וניתחתי את כלל הפרוטוקולים מהדיונים הנוגעים לשינוי בחוק יסוד: הממשלה מהכנסת ה-12 (1992-1996), מהכנסת ה-15 (1999-2003) ומהכנסת ה-19 (2013-2015) – דיונים אשר רלוונטיים לשינוי במנגנון אי-האמון. נותחו גם פרוטוקולים מדיוני המליאה שהצביעו בהם על החוק – מהקריאה הטרומית עד הקריאה השלישית.⁵ באמצעות בחינת הפרוטוקולים היה אפשר לזהות את הכוחות הפוליטיים אשר קידמו או בלמו את השינוי במנגנון אי-האמון במשך השנים, את הסיבות שהם מנו בעד ונגד השינויים, ולרוב אפילו את המניעים שהביאו לכך. עוד מקור חשוב שהשתמשתי בו הוא ניירות עמדה, ספרים וחומרים אחרים אשר פרסמו תנועות חברתיות ומכוני מחקר שנציגיהם נכחו בדיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט, ובתוך כך הביעו תמיכה ברפורמה בשיטת הממשל. נוסף על כך, ראיינתי אישים מובילים בתהליך הרפורמה במשך השנים, ובהם חבר הכנסת לשעבר עוזי לנדאו, חבר הכנסת לשעבר רונן הופמן ופרופ' אברהם דיסקין. ראיונות אלו עזרו לי להשלים מידע שלא נחשפתי אליו מן החומר הכתוב ואפשרו לי חוויה אישית ומבט מבפנים לאירועים בשעת בחינה.

ההתפתחות של מנגנון אי-האמון בישראל

חוק יסוד: הממשלה נחקק לראשונה בשנת 1968, ומכוחו עוגן בישראל מנגנון של אי-אמון רגיל (בפועל היה זה המצב מהקמת המדינה). מאז נערכו במרוצת השנים שלושה שינויים במנגנון אי-האמון. בשנת 1992, עם חקיקת חוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה, הוקשח מנגנון אי-האמון באמצעות העלאת הדרישה מאי-אמון רגיל ברוב פשוט לאי-אמון רגיל ברוב מוחלט (כלומר 61 חברי כנסת). בשנת 2001, שאז בוטלה הבחירה הישירה לראשות הממשלה, אומץ מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי למחצה (אסביר עליו בהמשך הדברים), ולבסוף בשנת 2014 אומץ אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא. שלושה שינויים אלו הם תהליך תלת-שלבי במעבר של ישראל לאי-אמון קונסטרוקטיבי.

5 כלל הפרוטוקולים זמינים באתר הכנסת ובארכיון הכנסת.

תרשים 2: שינויים במוסד אי-האמון בישראל (המעגון בחוק יסוד: הממשלה)

שניוניים בהצבעת אי-אמון	אי-אמון קונסטרוקטיבי	אי-אמון קונסטרוקטיבי למחצה	רוב מוחלט	אי-אמון רגיל
2014	2001	1992	1968	1949
חוקי המשלחות	ביטול בחירה ישירה	בחירה ישירה	אימוץ חוק יסוד: הממשלה	
שינויים בחוק יסוד: הממשלה				

השלב הראשון – הכנסת ה-12

בשנות השמונים הייתה המערכת הפוליטית בישראל 'תקועה' למעשה, שכן היו שתי מפלגות גדולות זהות בגודלן – הליכוד והעבודה; אמנם שתיהן היו הגדולות ביותר, אך הן היו רחוקות מלהיות רוב בכנסת. לפיכך נדרשו המפלגות הגדולות למשוך אליהן מפלגות קטנות כדי להקים קואליציה. בשל כך גדל כוח המיקוח של המפלגות הקטנות, ותהליך הרכבת הקואליציה נעשה קשה מאוד, וכלל עסקות פוליטיות. אלה התקבלו לא יפה בציבור, וזה יצא במחאה חברתית, בראשות קבוצות כמו חוקה לישראל, אשר קראו לשינוי שיטת הממשל (Hazan 1996: 25). בעקבות זאת הניחו בשנת 1988 ותחילת 1989 ארבעה חברי כנסת מארבע מפלגות שונות – דוד ליבאי (העבודה), אוריאל לין (הליכוד), אמנון רובינשטיין (שינוי) ויואש צידון (צומת) – על שולחן הכנסת ארבע הצעות חוק פרטיות נפרדות לאימוץ הבחירה הישירה לראשות הממשלה. הקריאה הטרוםית עליהן התקיימה רק לאחר האירועים שאתאר בהמשך הדברים (הישיבה ה-165 של הכנסת ה-12, כ"ב באדר התש"ן, 19 במארכ 1990).

במארכ 1990, כשהייתה מפלגת העבודה בראשות שמעון פרס אחת משתי המפלגות הגדולות בממשלת האחדות השנייה, היא דנה בחשאיות בהצעת אי-אמון שנועדה להפיל את הממשלה, שהיא עצמה חברה בה, ותמכה בה. ההצעה אושרה ברוב של 60 נגד 55. זו הייתה הפעם הראשונה, והיחידה עד כה, שבה נפלה ממשלה בישראל בהצבעת אי-אמון. שממשלה בישראל נפלה בהצבעת אי-אמון. יצחק רבין כינה את האירוע 'התרגיל המסריח' והתייחס להתנהלותו של יריבו הפוליטי מבית – שמעון פרס, אולם מפלגת העבודה לא הצליחה לכונן ממשלה חדשה, והמערכת הפוליטית בישראל נקלעה למשבר. המשבר נמשך קרוב לשלושה חודשים, ובתקופה זו הציעו שתי המפלגות הגדולות מחיר גבוה יותר לקניית תמיכתן של המפלגות הקטנות. לבסוף הצליחה מפלגת הליכוד, אשר הופלה בהצבעת אי-האמון, לכונן ממשלה חדשה ברוב מזערי של 61 חברים. אירועים אלו התחילו עם 'התרגיל המסריח' והיו העילה המיידית לשינוי שיטת הבחירות. התנועה החברתית שקראה לשינוי גדלה, וארבעת חברי הכנסת החליטו להחזיר לסדר היום את ההצעות שלהם ולאחדן (גל-נור ובלאנדר 2013: 245-246; Hazan 1996). ועדת חוקה, חוק ומשפט התכנסה לראשונה לדון בנושא שינוי חוק יסוד: הממשלה (בחירה ישירה) במארכ 1990. באותו חודש אושרו ארבע ההצעות בקריאה הראשונה והוחזרו לוועדת החוקה כדי לאחד

אותן לכדי הצעה אחת מגובשת לקראת הקריאה השנייה והשלישית. בשנתיים שבין מארס 1990 למארס 1992 ניהלה ועדת חוקה, חוק ומשפט 41 דיונים בנושא של חוק יסוד: הממשלה (בחירה ישירה).

הוועדה התמקדה בהשלכות הרבות של שינוי שיטת הממשל בישראל. אחד הנושאים על הפרק היה מנגנון אי-אמון בממשלה שראשה נבחר ישירות בידי העם. בארבע הצעות החוק הפרטיות נוסחה דרישה לרוב מיוחד של חברי כנסת שיוכלו להביע אי-אמון בראש הממשלה (בין שבעים לשמונים, תלוי בהצעה). בהצעתו של רובינשטיין היה סעיף של אי-אמון קונסטרוקטיבי עם רוב מיוחד של שבעים חברי כנסת (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 126, 26.3.1990). חברי הוועדה התנגדו בתוקף לסעיף זה, ועל כן הוא לא היה חלק מההצעה האחידה שגובשה, אולם ההסכמה הרחבה שגובשה בקרב חברי ועדת החוקה הייתה סביב הדרישה לרוב מיוחד של שבעים חברי כנסת שיוכלו להפיל ראש ממשלה (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 270, 18.6.1991). נוסף על כך, כדי ליצור 'מאזן אימה' הוחלט כי הצעת אי-אמון מוצלחת משמעה לא רק הדחתו של ראש הממשלה אלא גם פיזור הכנסת, כלומר חברי הכנסת יודעים כי בהביעם אי-אמון בראש הממשלה הם מסתכנים באיבוד מושבם ובקיום בחירות (שם, פרוטוקול 220, 22.1.1991).

בקריאה השנייה על הצעת בחוק במליאת הכנסת הובעה הסתייגות הן מן הדרישה לרוב מוחלט והן מן הדרישה לפיזור של הכנסת (הישיבה ה-368 של הכנסת ה-12, ב' בשבת התשנ"ב, 7.1.1992). הסתייגות זו התקבלה, ועל כן הוחזר הנושא לדיון בוועדה. הוועדה החליטה לוותר על הדרישה לרוב מיוחד של שבעים ולהתפשר על רוב מוחלט של 61, אולם חברי הוועדה לא היו מוכנים להתפשר כלל על הדרישה לפיזור המוקדם של הכנסת בעקבות הצבעת אי-אמון מוצלחת (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 270, 18.6.1991). אכן, זו הגרסה אשר אושרה לבסוף גם במליאה (חוק יסוד: הממשלה [1992], סעיף 19.ב). במחקר זה, אשר עוסק בתהליך האימוץ של אי-אמון הקונסטרוקטיבי בישראל, מעניינת – מלבד העובדה ששונה מנגנון אי-אמון או שבאות מהצעות החוק הפרטיות יש סעיף קונסטרוקטיבי – הצעת חוק מתחרה לזו של הבחירה הישירה, שהוצעה בכנסת ה-12, והיא הצעתו של חבר הכנסת עוזי לנדאו מהליכוד. גם הצעה זו אושרה בקריאה הטרוםית. בהצעתו של לנדאו היו שני מרכיבים עיקריים: ראש הממשלה יהיה ראש הסיעה הגדולה ביותר, ושינוי מנגנון אי-אמון מרגיל לקונסטרוקטיבי. מטרת הצעה זו הייתה לחזק את כוחו של ראש הממשלה, אגב הימנעות משינויים קיצוניים בשיטת הממשל (הצעת חוק של חבר הכנסת עוזי לנדאו, חוק יסוד: הממשלה [התש"ן 1990] הונחה על שולחן הכנסת ב-26.3.1990). בתחילת הדיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט הציג לנדאו את הצעתו, ומהר מאוד התברר (לפי קריאות הן בציבור והן בכנסת לשינוי ניכר בשיטת הממשל) כי חברי הוועדה נוטים לתמוך בניסוח הצעת חוק לאימוץ הבחירה הישירה לראשות הממשלה (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 155, 11.7.1990). אם בכל זאת נתמקד בתגובות הנוגעות לסעיף הקונסטרוקטיבי, כמו הסעיף שהיה בהצעתו של רובינשטיין, גם הפעם התנגדו נחרצות חברי הוועדה לרעיון של אי-אמון קונסטרוקטיבי. הטענה העיקרית של

חבר הכנסת אוריאל לין הייתה שאי-אמון קונסטרוקטיבי הוא מנגנון פגום, שכן כל תרחיש שהכנסת יכולה להפיל בו את הממשלה, בלי לחשוף את עצמה לפיזור מוקדם, הוא תרחיש קלוקל משום שאין לחברי הכנסת מה להפסיד (שם, פרוטוקול 286, 24.7.1991).

טענות אחרות היו כי המנגנון של אי-אמון קונסטרוקטיבי יכול להביא לעלייה של סחטנות ודרישות מצד מפלגות אשר רואות בעצמן חלק מהקואליציה החלופית, וליצור בעצם משא ומתן קואליציוני פגום, שהבחירה הישירה לראשות הממשלה מנסה להימנע ממנו (שם). כאמור, חברי הוועדה נטו לתמוך בניסוח הצעת חוק לאימוץ הבחירה הישירה לראשות הממשלה והצעתו של לנדאו לא קיבלה מספיק זמן דיונים והורדה מסדר היום של הוועדה. עם זאת, ההצעה חשובה מאוד להבנה שלנו את תהליך האימוץ של אי-אמון הקונסטרוקטיבי משני טעמים עיקריים: ראשית, אנחנו מבינים שהמבנה הדו-גושי של המערכת הפוליטית בשנות השמונים בישראל ו'התרגיל המסריח' היו הרקע להצעת לנדאו לאי-אמון קונסטרוקטיבי בפעם הראשונה בישראל, מתוך שיקולים של חיזוק הרשות המבצעת. שנית, אנו למדים כי בפעם הראשונה שהוצג הרעיון הקונסטרוקטיבי התנגדו לו מאוד בוועדת חוקה, חוק ומשפט. לנדאו השתתף בשיבות הוועדה ונוכח כי הצעתו אינה מתקבלת ומעלה תהיות רבות מצד חברי הכנסת; הוא הבין שלא קל לאשר אי-אמון קונסטרוקטיבי בישראל, שהוא עצמו האמין בו מאוד. חשוב לזכור נקודה זו כאשר נעבור לשלב הבא.

השלב השני – הכנסת ה-15

הסדר הבחירות החדש אשר אימצה ישראל ב-1992 ואשר נכנס לתוקף לראשונה בבחירות 1996 נחשף במהרה בכישלונותיו. לאחר הבחירות של 1996, אשר חשפו הצבעה מפוצלת רבה, שהביאה לכנסת מפולגת אף יותר (מגמה זו התחזקה עוד לאחר הבחירות של 1999) ולירידה ניכרת בכוחן של שתי המפלגות הגדולות, צברה תאוצה הקיזמה לביטול הבחירה הישירה לראשות הממשלה (Ottolenghi 2001). בימי כהונת הכנסת ה-14 הניחו עוזי לנדאו מהליכוד ויוסף ביילין מהעבודה על שולחן הכנסת הצעת חוק לביטול הבחירה הישירה; הובא בה גם הסעיף של אי-אמון קונסטרוקטיבי. ההצעה אושרה בקריאה טרומית ואף בקריאה ראשונה, אולם הכנסת החליטה על פיזורה, ועל כן לא קודמה עוד הצעת החוק (הישיבה ה-265 של הכנסת ה-14, ב' בטבת התשנ"ט, 21.12.1998).

בכנסת ה-15 לא הייתה הצעתם של לנדאו וביילין על סדר היום של הממשלה בראשות אהוד ברק מישראל אחת (רשימה משותפת שהעבודה הייתה המפלגה העיקרית בה), אשר התנגד נחרצות לביטול שיטת הבחירה הישירה. בדצמבר 2000 החליט ברק במפתיע להתפטר מתפקידו, והדבר הוביל לבחירות מיוחדות לראשות הממשלה בלבד. צעד זה היה זרז לקיזמה לביטול הבחירה הישירה, שכן התומכים בביטול הבחירה הישירה לראשות הממשלה הציגו אותו כהוכחה לכישלון השיטה (לנדאו, ריאיון, ינואר 2019; ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 232, 12.12.2000). לנדאו וביילין מצאו תמיכה מחודשת להצעתם והחזירו את הצעת החוק לוועדת חוקה, חוק ומשפט. ביילין, שהתמיד בתמיכתו, נאלץ להסיר את שמו מההצעה מכיוון שהיה שר בממשלת ברק.

בין דצמבר 2000 למארס 2001, תקופה של שלושה חודשים בלבד, קיימה ועדת חוקה, חוק ומשפט שמונה דיונים בהצעת החוק של עוזי לנדאו, שעניינה ביטול הבחירה הישירה לראשות הממשלה וחזרה לשיטה הפרלמנטרית הטהורה שהתקיימה בישראל לפני 1996 והצגת שינוי – אי-אמון הקונסטרוקטיבי. דיוני ועדת החוקה התחילו יומיים לאחר התפטרותו של ברק מראשות הממשלה, והצעת החוק אושרה בקריאה שנייה ושלישית באותו היום שקיבלו אריאל שרון וממשלתו את אמון הכנסת (בהצבעת הסמכה). בעת התפטרותו של ברק לא היה ברור אם תפוזר הכנסת או לא ואם תיתכנה בחירות כלליות מוקדמות, ועל כן קידם לנדאו הליך דיון מהיר. מלבד זה, לאחר שנבחר שרון לראשות הממשלה בבחירות של 2001 הובטחה לנדאו משרת שר, ועל כן היה עליו להביא לאישור הצעת החוק לפני הצגת הממשלה החדשה, שכן שמו היה היחיד אשר נותר על הצעת החוק (לנדאו, ריאיון, ינואר 2019).

כאמור, בהצעת החוק של לנדאו הוצע לחזור לשיטה הפרלמנטרית לאחר שהוכרז כי תקופת הבחירה הישירה לראשות הממשלה הייתה ניסוי כושל, שלא הצליח להביא לתוצאות המקוות של יציבות הרשות המבצעת והקטנת יכולת הסחיטה של המפלגות הקטנות (בין היתר). אי-אמון קונסטרוקטיבי היה הנדבך השני להצעה; הנושא היה קרוב ללבו של לנדאו – הוא קידם אותו ותמך בו עוד בתחילת שנות התשעים, אולם הסטטוס של המנגנון הקונסטרוקטיבי היה שולי בהצעה זו, ולנדאו עצמו הצהיר כי אם יפריע סעיף זה לאישור הצעת החוק, הוא יוותר עליו. צעד זה לא היה נחוץ, שכן הייתה הסכמה נרחבת בנושא אימוץ הצעת החוק בשלמותה, ובכלל זה השינוי במנגנון אי-אמון. ניכר כי לנדאו הצליח לשכנע את מרבית חברי הוועדה שגם אם תחזור ישראל לשיטה הישנה, לא תיעלם הבעיה שהייתה קיימת בזמן 'התרגיל המסריח', ויש להתמודד עמה. הפתרון היה אי-אמון הקונסטרוקטיבי; לדברי לנדאו, הוא הביא ליציבות במדינות אחרות: 'יש להיזהר [...] לא להמציא גלגל. אם מציעים כאן משהו, צריך לראות שהדבר הזה קיים במקום אחר בעולם וחיים אתו. זאת הייתה הסיבה שבגללה הבאנו את אי-אמון הקונסטרוקטיבי' (לנדאו, ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 268, 27.2.2001, עמ' 12).⁶ בהצבעה על הסעיף הקונסטרוקטיבי בוועדה היה רוב של שבעה נגד ארבעה (שם, פרוטוקול 273, 7.3.2001).

לבסוף אושרה הצעתו של לנדאו בקריאה שנייה ושלישית גם במליאת הכנסת. בכך אימצה ישראל בשנת 2001 מנגנון של אי-אמון קונסטרוקטיבי למחצה. מדוע למחצה? ובכן, בהצעה אשר הועלתה לאישור המליאה היה סעיף שלפיו אם לא יצליח המועמד לראשות הממשלה, אשר הוצע בהצעת אי-אמון, להקים ממשלה בתקופת הזמן שהוקצבה לו, תפוזר הכנסת. תרחיש כזה אינו קיים באי-אמון קונסטרוקטיבי מלא, שמשמעו למעשה כי שתי הצבעות מתקיימות בו בזמן – בעת שמצביעים אי-אמון נגד הממשלה המכהנת מביעים אמון בראש הממשלה החלופי, שבאותו הרגע מוסמך להקים ממשלה חדשה (עוד

6 קולות נגד ההצעה לביטול הבחירה הישירה וגם נגד הסעיף המסוים של אי-אמון קונסטרוקטיבי כמובן עלו, אך דובריהם לא קיבלו זמן מספיק לבטא אותם עקב המספר הזעום של הדיונים.

על כך בשלב הבא). בישראל בשנת 2001 מונה, בהצבעת אי-האמון הקונסטרוקטיבית למחצה, מועמד להרכבת הממשלה.

השלב השלישי – הכנסת ה-19

בין 2001 ל-2014 נגעו כמה הצעות לשינוי במנגנון אי-האמון, אולם אף לא אחת מהן אושרה בקריאה טרומית. הצעות חוק אלו דרשו לשנות את הרוב הנדרש להצעה או לביטול המנגנון הקונסטרוקטיבי למחצה. שום הצעה לא כללה דרישה לאימוץ אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא. בבחירות לכנסת ה-19 בשנת 2013 התמודדה מפלגה חדשה – יש עתיד בראשות יאיר לפיד; זו קידמה משילות במסע הבחירות שלה. במצע המפלגה אפשר למצוא תכנית מפורטת לקידום המשילות בישראל, אשר כללה אי-אמון קונסטרוקטיבי ברוב מיוחד של שבעים חברי כנסת (יש עתיד, מצע לכנסת ה-19). לאחר הבחירות הוטל על בנימין נתניהו מהליכוד להרכיב את הממשלה. כחלק מהמשא ומתן הקואליציוני הובטח למפלגות שונות כי נושאים שהן קידמו במסע הבחירות שלהן יאושרו כחוקים בכהונת הכנסת. לבסוף הוכנסו שלושה נושאים מרכזיים להסכמים הקואליציוניים: משילות, שהמפלגות יש עתיד וישראל ביתנו דגלו בו (ברשימה משותפת עם הליכוד באותה עת); משאל עם, שהבית היהודי קידמה; ושוויון בנטל, שיש עתיד דגלה בו (הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-33 למדינת ישראל, 15.3.2013). שלושת הנושאים האלה נחשבו עסקת חבילה – דרישה מכלל החברים בקואליציה לתמוך בהם.

בשמונת החודשים שבין יולי 2013 למארכס 2014 קיימה ועדת חוקה, חוק ומשפט 28 דיונים בהצעת החוק של חברי הכנסת דוד רותם, רוברט אילטוב, חמד עמאר (הליכוד ביתנו) ורון הופמן (יש עתיד), אשר יזמו את חוקי המשילות. מדובר למעשה בשתי הצעות חוק נפרדות, האחת לשינוי חוק יסוד: הממשלה, והאחרת – לשינוי חוק הבחירות לכנסת. בהצעות החוק היו שלושה מרכיבים עיקריים: העלאת אחוז החסימה, הגבלת מספר השרים בממשלה ומעבר לאי-אמון קונסטרוקטיבי מלא (חבר הכנסת דוד רותם ואחרים, הצעת חוק יסוד: הממשלה [תיקון] [הגברת המשילות], 22.7.2013). חשוב לציין: ממניין הדיונים שיוחדו לכל נושא ניכר כי הנושא שתפס את מרבית תשומת הלב והדיונים של הוועדה היה העלאת אחוז החסימה.

יזמי חוקי המשילות ביקשו לאמץ אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא, שכן לטענתם כאשר יוזמים של הצעת אי-אמון קונסטרוקטיבי למחצה מתבקשים להציע רק מועמד חלופי להרכבת הממשלה מתאפשרת חבירה זמנית לכדי הצעת אי-אמון, בלי כוונה אמתית לכונן ממשלה חלופית. מלבד זה, אם אותו מועמד אינו מצליח להרכיב את הממשלה, התוצאה תהיה פיזור הכנסת וחוסר יציבות של הרשות המבצעת ושל הרשות המחוקקת יחדיו. על כן הוצגה ההצעה לעבור לאי-אמון קונסטרוקטיבי מלא, שלפיו כישלון הקמת ממשלה חלופית משמעו שאי-האמון עצמו נכשל, ומשכך – הממשלה הקודמת ממשיכה לכהן, והכנסת אינה מתפזרת (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 42, 22.7.2013). כל מפלגות האופוזיציה התנגדו לחוקי המשילות; טענתן הייתה כי אלו פוגעים בזכויות

מיעוטים.⁷ הסוגיה המרכזית בהקשר זה הייתה העלאת אחוז החסימה, אולם גם אי-האמון הקונסטרוקטיבי נתקל במתקפה. חברי האופוזיציה טענו כי המנגנון הקונסטרוקטיבי הוא מנגנון פגום, שכן ביטול האפשרות לפיזור הכנסת יוצר מצב שממשלה אשר יש לה תמיכה רק ממיעוט חברי הכנסת יכולה להמשיך לכהן. לממשלה כזו לא יהיה רוב נדרש לקדם מדיניות, והיא לא תוכל לתפקד כראוי. מצב כזה פוגע במפלגות הקטנות, שאינן יכולות לאתגר את הממשלה. נוסף על כך, טענו חברי כנסת כי במשטר פרלמנטרי חשוב לשמר מאזן אימה שחברי כנסת יודעים בו כי תמיכה באי-אמון בממשלה עשויה להביא לאיבוד משרתם (שם, פרוטוקול 66, 28.10.2013; פרוטוקול 84, 25.11.2013).

עוד טענה שהועלתה נגד המנגנון הקונסטרוקטיבי נוגעת לראייה בהצעת אי-אמון כלי ביקורת על הממשלה ועל אחד הסעיפים בהצעת החוק לשינוי חוק יסוד: הממשלה, אשר הוגבל בו מספר הצעות אי-האמון שאפשר להעלות. בישראל עלו הצעות אי-אמון כמעט תמיד מתוך הבנה כי הן לא יאושרו, אך החשיבות שחברי הכנסת מוצאים בכל זאת במעמד הטקסי – בכל יום שני מעלים הצעות אי-אמון בממשלה – נוגעת ליכולת להביע חוסר שביעות רצון מהממשלה ולעורר דיון בנושא במליאה. לפיכך סעיף זה נתקל בהתנגדות נחרצת, שכן חברי הכנסת מהאופוזיציה טענו כי הוא פוגם בתפקידה של האופוזיציה לבקר את הממשלה (שם, פרוטוקול 64, 21.10.2013; פרוטוקול 152, 2.3.2014). לבסוף הוחלט כי נושא ההגבלות על תכיפות הצעות אי-האמון יעבור לתקנון הכנסת, ומשכך – לדיונים של ועדת הכנסת. כיום נושא הגבלת תכיפות הצבעות אי-האמון נמצא בתקנון הכנסת בתור הוראת שעה.

הנוכחות של חברי האופוזיציה בדיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט הייתה רבה בעודם מביעים את התנגדותם. מנגד, שני חברי כנסת בלבד מהקואליציה נכחו תדיר בדיונים והביעו את תמיכתם באי-אמון קונסטרוקטיבי – דוד רותם, שהיה גם יושב ראש הוועדה; ורון הופמן, יוזם החוק ומקדמו העיקרי. מבחינת התומכים במנגנון הקונסטרוקטיבי, בחוק יסוד: הכנסת נכתב כי הכנסת תכהן ארבע שנים, ורק אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא תואם ומשרת כוונה זו של המחוקק (שם, פרוטוקול 42, 22.7.2013). על אף הנוכחות הדלה של התומכים בחוק בדיוני הוועדה, הייתה הקואליציה מגובשת בעת ההצבעה על החוק בקריאה שנייה ושלישית במליאה, והחוק אושר ברוב של 67 נגד 0, שכן האופוזיציה החליטה להחרים את דיוני הוועדה וקיימה בזמן זה דיונים במליאה חלופית במשכן הכנסת (הישיבה ה-122 של הכנסת ה-19, ח' באדר ב' התשע"ד, 10.3.2014). יש לציין כי ועדת החוקה הוסיפה דרישה לאי-אמון קונסטרוקטיבי, שאינה קיימת בשום מדינה אחרת. בעת הצעת אי-אמון על חברי הכנסת להציג לא רק ראש ממשלה חלופי אלא ממשלה חלופית, על כל שריה וקווי המדיניות שלה. את הדרישה הזאת העלו חברי הצוות המשפטי של הוועדה; לדבריהם, בעת אי-אמון קונסטרוקטיבי מסמיכים למעשה ממשלה חדשה, ולכן עליה להיות שלמה, כנהוג בהצבעת הסמכה שלאחר בחירות (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 66, 28.10.2013).

7 לטענת חברי האופוזיציה, אחוז החסימה מונע ייצוג של מיעוטים בחברה הישראלית שיהיו צריכים לעבור סף גבוה יותר בבחירות.

טבלה 1: דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט ותוצאות ההצבעה במליאה

תוצאות ההצבעה במליאה	הסוגיה המרכזית בהצעת החוק	יוזמים (מפלגה)	תאריכים ומספר דיוני הוועדה	כנסת (שנת החקיקה)
55 בעד 32 נגד	בחירה ישירה לראשות הממשלה	ליבאי (עבודה), לין (ליכוד), רובינשטיין (שינוי), צידון (צומת)	מארס 1990 - מארס 1992 41 דיונים	12 (1992)
סעיף 28 (אי-אמון) 67 בעד 42 נגד קריאה שלישית 72 בעד 37 נגד	ביטול הבחירה הישירה לראשות הממשלה	לנדאו (ליכוד), ביילין (ישראל אחת)	דצמבר 2000 - מארס 2001 8 דיונים	15 (2001)
קריאה שנייה ושלישית 67 בעד 0 נגד	העלאת אחוז החסימה	רותם, אילטוב, עמאר (הליכוד ביתנו), הופמן (יש עתיד)	יולי 2003 - מארס 2014 28 דיונים	19 (2014)

בחלק זה סיפקתי סקירה קצרה של הדיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט הנוגעים לשינוי במנגנון אי-האמון בישראל. אפשר לראות מהסקירה ההיסטורית כי השינוי באי-אמון לווה תמיד בסוגיה גדולה ו'חשובה' יותר; ב-1992 – הבחירה הישירה, ב-2001 – ביטולה, וב-2014 – אחוז החסימה. בשל כך היו הדיונים באי-אמון מוגבלים, ואפילו שטחיים, לעומת שאר הסוגיות בהצעות החוק. דבר זה בלט מאוד בדיונים בכנסת ה-15, שאז היו שמונה דיונים בלבד בוועדה לפני ההצבעה במליאה. בחלק הבא במאמר אנתח את הממצאים הן לפי הפרוטוקולים והן לפי הראיונות שערכתי.

ממצאים וניתוחם

במחקר אשר התחקה אחר השינויים במנגנון אי-האמון בישראל במשך השנים התגלו כמה ממצאים מעניינים, ואציג אותם כעת. תחילה אבחן את נכונות השערת המחקר – שישראל אימצה את מנגנון אי-האמון הקונסטרוקטיבי משיקולים של ייצוב הרשות המבצעת. לאחר מכן אפנה לענות על השאלות שעלו בקשר לתהליך הרפורמה במנגנון אי-האמון. תחילה אתאר כיצד הגיע לישראל הרעיון של אי-אמון קונסטרוקטיבי באמצעות חוקרים של מדעי המדינה שחקרו את המערכת הפוליטית בישראל בשנות השמונים וגיבשו המלצות. אחרי כן, כמו שכבר נחשף במידה לא מבוטלת בעת הסקירה ההיסטורית, אציג את תפקידם של אירועים מזרזים בתור מקדמי רפורמה. משם אפנה להצגת הזירה הפוליטית בתיאור

המניעים הפוליטיים וההסכמים הפוליטיים אשר עמדו אולי בבסיס תהליך השינוי במנגנון אי־האמון בכנסת. לבסוף אציג את הממצא המרכזי של מחקר זה, הנוגע לטענה כי הנושא של אי־אמון קונסטרוקטיבי בישראל עבר מתחת למכ"ם.

אי־אמון קונסטרוקטיבי למען ייצוב הרשות המבצעת בישראל

הרשות המבצעת בישראל נתפסת הן בעיני הציבור והן בספרות המחקר כמי שסובלת מחוסר יציבות, בעיקר בגלל חילופי ממשלות וחילופים בתוך הממשלות. ממשלה מכהנת בישראל בממוצע שנתיים ימים – כמחצית מהזמן המרבי, שהוא ארבע שנים (ברנע, דרישפיץ וקניג 2013). משכך, הצעות רבות, לרבות שינויים במשטר, עולות כדי לחזק את הרשות המבצעת בישראל. בכל זאת עולה השאלה אם מנגנון אי־האמון הוא הסיבה לחוסר היציבות ברשות המבצעת. אם כן, יש לשנות אותו. הרי בהיסטוריה של מדינת ישראל אושרה פעם אחת בלבד הצבעת אי־אמון, בעת שהיה מנגנון אי־אמון רגיל ברוב פשוט. השיקולים והסיבות שמעלים יזומי השינויים בהצבעת אי־האמון בישראל במשך השנים נוגעים בהחלט לייצוב הממשלה. בדברי ההסבר להצעת החוק שהציע לנדאו משנת 1990, נכתב כי במצב של אי־אמון קונסטרוקטיבי 'הממשלה שתקום תהיה יציבה יותר, משום שתהליך הפלתה מחייב כבר במהלכו הסכם על ראש־הממשלה החליפי' (הצעת חוק של חבר הכנסת עוזי לנדאו, חוק יסוד: הממשלה [התש"ן 1990] הונחה על שולחן הכנסת ב־26.3.1990). יש לזכור כי הצעתו של לנדאו עלתה בימי 'התרגיל המסריח', לאחר הפעם היחידה שבה נפלה ממשלה בישראל בעקבות הצעת אי־אמון. לכן אפשר להבין את הקישור המידי בין הדברים ואת הרצון להקשיח את מנגנון אי־האמון.

בהצעת החוק לביטול הבחירה הישירה לראשות הממשלה ולא־אמוץ אי־אמון קונסטרוקטיבי שהועלתה לקריאה ראשונה לא נזכר אי־האמון הקונסטרוקטיבי (הצעת חוק יסוד: הממשלה [ביטול והשבה], הצעת חוק 2756, 2.11.1998); אלא רק בהצעה שהועלתה להצבעה במליאת הכנסת לקריאה שנייה ושלישית. מעיון בדיוני הוועדה אנו למדים כי לנדאו הציג את אי־האמון הקונסטרוקטיבי בתור מה שעתידי לסייע ליציבות: 'העובדה היא, שבמספר מדינות אירופיות התקבל אי־האמון הקונסטרוקטיבי, יסודו בדיוק מהסיבה הזאת, להביא ליתר יציבות של הממשלה, משהוקמה' (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 272, 5.3.2001). בריאיון שערכתי עם לנדאו הוא טען כי זו הסיבה לרצון שלו לא־אמוץ מנגנון קונסטרוקטיבי: 'מאוד קל בפוליטיקה לקבל הסכמה על מה שלא, הסכמה רחבה להפיל ממשלה. קשה יותר מזה זה שתהיה הסכמה בעד. אני הייתי בעד המנגנון הקונסטרוקטיבי בדיוק מהטעמים האלו. אי־אפשר לתת כוח למפלגות קטנות שאיננו שיעזבו וזבה יפילו ממשלה. לא מספיק להיות נגד, צריך לומר גם במי אתה בעד' (לנדאו, ריאיון, ינואר 2019). בציטוט זה של לנדאו וגם בדיוני הוועדה ניכר כי מלבד שיקול היציבות, סיבה אחרת לא־אמוץ המנגנון הקונסטרוקטיבי היא הקטנת כוח המיקוח של המפלגות הקטנות, שהסיכוי שלהן לממש את איומן לעזוב את הממשלה קטן מאוד (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 266, 26.2.2001).

בדברי ההסבר להצעת החוק של הכנסת ה-19 נכתב:

הבעת אי-אמון הקיימת כיום עלולה להביא את המערכת הפוליטית לבחירות מוקדמות גם כשאין הכרח בכך. יוזמי הצעת אי-אמון אינם נדרשים להציג ולהביע תמיכה בממשלה חלופית, אלא רק במועמד פוטנציאלי להרכבת ממשלה חדשה דבר שיכול להביא חברי כנסת להתאגד לשם הפלת הממשלה, בלי שתהיה להם כוונה אמיתית לכינון ממשלה חלופית. לפיכך מוצע, במקום להשתמש בכלי של פיזור הכנסת והקדמת הבחירות אם נכשלת הקמת ממשלה חלופית, לקבוע כי במקרה כישלון כאמור תמשיך לכהן הממשלה שכינה טרם הבעת אי-אמון [חבר הכנסת דוד רותם ואחרים, הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות), 22.7.2013].

אם כן, גם כאן ניכר כי השיקולים בבסיס ההצעה הם יציבות ורצון לבטל את האפשרות לפיזור הכנסת בעת כישלון בהרכבת ממשלה חלופית לאחר הצבעת אי-אמון. שיקול אחר שעלה רבות בדיונים של הכנסת ה-19 הוא מניעת זילות הצבעות אי-האמון. לדברי יוזמי החוק וחברי כנסת רבים, הייתה הסכמה כי השגרה הקבועה שבכל יום שני מצביעים בה אי-אמון בממשלה, ואין לה סיכוי ממשי לעבור, גורמת זילות של הצבעת אי-האמון, שכן אין בה תוכן של ממש אלא היא בבחינת הצהרה נגד הממשלה. יוזמי החוק חשבו כי אם יקשיחו את מנגנון אי-האמון, לצד עוד כלים דוגמת הגבלה על מספר הצבעות אי-האמון שיכולות לעלות, תפחת הטקסיות הקבועה של הצבעות אי-אמון, ויחזור כבודו של המוסד (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 64, 21.10.2013; פרוטוקול 152, 2.3.2014). למעשה הדיונים בכנסת ה-19 נגעו בעיקר לשיקול זה, ולא בהכרח לשיקולי יציבות.

ואכן, בכנסת ה-19 כבר התרחקנו 13 שנה מהפעם שנפלה ממשלה בישראל עקב אי-אמון, ומאז נעשו שינויים להקשחת המנגנון – אימוץ רוב מוחלט ואי-אמון קונסטרוקטיבי למחצה. לפיכך נתקלו יוזמי החוק בהערות מצד חברי כנסת אשר שאלו מדוע נדרש השינוי הזה בכלל, הרי זה לא מה שיציל את הרשות המבצעת מחוסר יציבות, שכן לא זו הסיבה לחוסר היציבות. לכך ענה להם חבר הכנסת הופמן כי כוונת המחוקק הישראלי בעת חקיקת חוק יסוד: הכנסת הייתה כי הכנסת תכהן ארבע שנים. אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא, אשר מבטל את האפשרות שאי-אמון יוביל להתפזרות הכנסת, הוא היחיד שלטעמו עולה בקנה אחד עם כוונת המחוקק (שם, פרוטוקול 42, 22.7.2013), כלומר איננו צריכים לחכות לחוסר יציבות שגייע משימוש באי-אמון, אלא עלינו למנוע את הסיכוי לכך.

ניכר אפוא כי יוזמי אי-האמון הקונסטרוקטיבי, על גלגוליו השונים, ראו בו מנגנון אשר מייצב את הרשות המבצעת בהסתמך על ספרות המחקר בנושא. ניתן להתווכח אם מנגנון זה נחוץ למערכת הישראלית, אך יוזמי החוק לפחות חשבו שכן, ולכן הם קידמו את הנושא בכנסת. עם זאת, גם שיקולים אחרים נכנסו לדיון, והם בעיקר היחס למפלגות הקטנות, כמי שיש להוריד את כוח המיקוח שלהן ביכולתן לאיים על הממשלה, וזילות מנגנון אי-האמון בישראל. חשוב לציין כי ביסוד קידום אימוץ אי-האמון הקונסטרוקטיבי לא עמדו עניינים אישיים, כלומר אין מדובר באימוץ של מנגנון שנועד לסייע למפלגה מסוימת בזמן נתון. בכנסת ה-15 קידם עוזי לנדאו את נושא אי-האמון הקונסטרוקטיבי, והוא היה באופוזיציה;

ובכנסת ה-19 קידמו את הנושא מפלגה חדשה (יש עתיד) ומפלגה קטנה (ישראל ביתנו), ולא מפלגת השלטון.

השפעתם של מומחים חיצוניים ושל מכוני מחקר

הרעיון של אי-אמון קונסטרוקטיבי שהובע בהצעתו של לנדאו מ-1990 הגיע מקבוצת חוקרים אשר קראו לעצמם 'פורום כרמון'. מטרת קבוצה זו הייתה לבחון את שיטת הממשל בישראל ולהציע דרכים לתיקונה. בראש הקבוצה עמד אריה כרמון, לימים מקים המכון הישראלי לדמוקרטיה, והיו בה חוקרי מדע מדינה מקומיים כמו אברהם דיסקין, ומומחים בין-לאומיים כמו ארנדט לייפהרט. בהצעתם – אשר גולמה בהצעת החוק הפרטית של לנדאו, שהתייעץ אתם (לנדאו, ריאיון, ינואר 2019; ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 142, 10.6.1990) – היו שלושה מרכיבים: ראש הממשלה יהיה ראש הסיעה הגדולה ביותר, ביטול הצבעת ההסמכה (הצבעת אמון בממשלה בעת כינונה) ואימוץ אי-אמון קונסטרוקטיבי. בריאיון ציין דיסקין כי הצעה זו עלתה כדי להיות הצעה מתחרה לבחירה הישירה שהם התנגדו לה. הרצון היה למצוא מנגנון שיביאו לחיזוק הרשות המבצעת בישראל וליציבותה, בלי לפנות לשינוי קיצוני שאינו מתאים למערכת בישראל (דיסקין, ריאיון, מאי 2018). בדיונים של הכנסת ה-12 נכחו כרמון ודיסקין בישיבות ועדת חוקה, חוק ומשפט והציגו הצדקות להמלצותיהם (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 142, 10.6.1990), אולם כמו שכבר ציינתי, הנושא של אי-אמון קונסטרוקטיבי נתקל בהתנגדויות, וכרמון ודיסקין לא נכחו בהמשך הדיונים, אשר נסבו על הבחירה הישירה לראשות הממשלה שהם התנגדו לה. בד בבד עם דיוני הכנסת בבחירה הישירה הקים כרמון את המכון הישראלי לדמוקרטיה ב-1991 בתור גוף מחקר אפוליטי אשר התמודד עם תכנון מדיניות ורפורמות בשיטת הממשל בישראל (ראו: אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה). המכון הישראלי לדמוקרטיה התנגד מראשיתו לבחירה הישירה ומאז כינונו קרא לביטול השיטה. המכון ניהל כינוסים ופרסם מאמרים וניירות עמדה שנוגעים למערכת הפוליטית הישראלית, ובכולם המליץ לחזור לשיטה הפרלמנטרית הטהורה ולאמץ אי-אמון קונסטרוקטיבי (דוגמאות בולטות: אריאן ואמיר 1997; המכון הישראלי לדמוקרטיה 2001; המועצה הציבורית – הכינוס הראשון 2001).

המכון הישראלי לדמוקרטיה לא התנהל בבועה משל עצמו, אלא עבד בשיתוף פעולה נמרץ בתוך כותלי הכנסת ושיתף חברי כנסת רבים, ובהם עוזי לנדאו, בדיונים ובכינוסים שלו (המיוזם המרכזי היה המועצה הציבורית).⁸ המכון היה אחראי במידה רבה להצעתו של

8 'המועצה הציבורית, שהוקמה ביוזמת המכון הישראלי לדמוקרטיה, נטלה על עצמה לטפל בסוגיות המשטריות, החוקתיות, המבניות-פוליטיות והחברתיות שבמרכז ההווה הדמוקרטית בישראל, ולעצב המלצות לטיפול ולחיזוק הדמוקרטיה הישראלית לטווח הארוך. הרכב המועצה משקף, במידה רבה, את הרכב החברה הישראלית על גווניה והמתחים בתוכה. הרכב המועצה מבטא גם הסכמה בסיסית של חבריה לכך שבמדינת ישראל אין כל חלופה לדמוקרטיה, וכי יש

לנדאו לביטול הבחירה הישירה לראשות הממשלה ולאיימוץ אי-האמון הקונסטרוקטיבי, אשר נידונה בכנסת ה-14 וה-15, וסייע לו. מומחים רבים וחברי סגל מהמכון הישראלי לדמוקרטיה השתתפו בדיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט ותמכו בהצעת החוק. עדות להשפעה הרבה של המכון ניכרת בדברים שנשא לנדאו מעל בימת הכנסת – לאחר שאושרה הצעת החוק בקריאה שלישית – ובהם הודה לאריה כרמון על תמיכתו בנושא (הישיבה ה-183 של הכנסת ה-15, י"ב באדר התשס"א, 7.3.2001). עוד עדות אפשר למצוא בהתבטאות של חבר הכנסת יוסף (טומי) לפיד משינוי, אשר האשים את המכון הישראלי לדמוקרטיה בשטיפת מוח שערך לציבור כדי שיחשבו כי הבחירה הישירה לראשות הממשלה פגומה. הוא אף תהה מי מממן את המכון שלדבריו מזרים מיליונים למסע לביטול השיטה (ועדת חוק, חוק ומשפט, פרוטוקול 258, 13.2.2001).

לאחר ביטול הבחירה הישירה לראשות הממשלה ואיימוץ אי-האמון קונסטרוקטיבי למחצה, המשיך המכון הישראלי לדמוקרטיה להתמודד עם הסוגיה של אי-אמון מתוך הכרה בכך שהכנסת עשתה רק חצי צעד לקראת אי-אמון קונסטרוקטיבי. במשך השנים הייתה עמדת המכון שיש לאמץ אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא. כאשר כתבו אנשי יש עתיד את מצע המפלגה לקראת הכנסת ה-19, אשר כלל אי-אמון קונסטרוקטיבי, הם התייעצו עם אנשי המכון הישראלי לדמוקרטיה (הופמן, ריאיון, ספטמבר 2018) ונעזרו בהם ובחוקרים אחרים, ובהם אברהם דיסקין (דיסקין, ריאיון, מאי 2018). בדיוני ועדת החוקה בכנסת ה-19 השתתפו מומחים מהמכון והביעו את תמיכתם באי-אמון קונסטרוקטיבי מלא.

בכנסת ה-19 כבר לא היה המכון הישראלי לדמוקרטיה היחיד בדיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט. התנהל מעין קרב בין מומחים שונים בנוגע לאי-אמון קונסטרוקטיבי, וחברי הכנסת פנו למי שהשקפתו תאמה את שלהם. המכון הישראלי לדמוקרטיה תמך באי-אמון קונסטרוקטיבי מלא, ואילו לשכת עורכי הדין והתנועה למשילות ודמוקרטיה התנגדו (ועדת חוק, חוק ומשפט, פרוטוקול 57, 30.9.2013). לצד המכון הישראלי לדמוקרטיה עמד אברהם דיסקין,⁹ כעת עמית בכיר בפורום קהלת. דיסקין, אשר נחשב מי שייבא את הרעיון של אי-אמון קונסטרוקטיבי לישראל בזמן שישב בפורום כרמון (דיסקין, ריאיון, מאי 2018), שוב תמך במנגנון ובאיימוץ אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא. לבסוף אימצה ועדת חוקה, חוק ומשפט את המלצותיהם של המכון הישראלי לדמוקרטיה ושל פורום קהלת, וב-2014 אימצה הכנסת אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא (חוק יסוד: הממשלה [2014]).

לחתור לביסוסה כדמוקרטיה מהותית, המקובלת ככזו על כל אורחיה. במועצה חברים כשבעים אישי ציבור, כשליש מהם פוליטיקאים פעילים, והיתר נציגים בכירים מהאקדמיה, עולם המשפט, ובכירים ממגזרים שונים. מתוך אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, <https://www.idi.org.il/parliaments/11546/11547> (אוחזר ב-20.7.2019).

9 למעשה, יש יריבות מסוימת בין המכון הישראלי לדמוקרטיה ובין פורום קהלת, אך בכל הקשור למנגנון אי-האמון, הם המליצו על אותו הדבר. זה לא מנע את דיסקין מלטעון לטעויות של המכון הישראלי לדמוקרטיה בכל מיני התבטאויות בדיוני הוועדה.

אפשר לראות שבתקופה של כ-14 שנים תמך גוף מחקר חיצוני אחד לפחות באימוץ אי-האמון הקונסטרוקטיבי בישראל וקידם אותו. בשלב הראשון, בכנסת ה-12, לא התקבלו ההמלצות של פורום כרמון, אולם בכנסת ה-15 וה-19 אומצו המלצות המכון הישראלי לדמוקרטיה. בחינת הפרוטוקולים של ועדת חוקה, חוק ומשפט חושפת את ההשפעה הגוברת של המכון הישראלי לדמוקרטיה במשך השנים; משעלתה נוכחות חברי המכון בדיוני הוועדה, וחברי הכנסת גילו יותר נכונות להיענות למומחים. בכנסת ה-19 ניכרת בוועדות נוכחות של עוד גופים, שחברי הכנסת השתמשו ברעיונות שהם קידמו לחיזוק עמדותיהם.

ממצא זה עולה בקנה אחד עם הספרות האקדמית של רפורמה פוליטית אשר רואה במומחים מן החוץ חלק מכריע, בעיקר בשלב הראשון של הרפורמה – שהוא שלב היזמה וההכרה. יזמות לרפורמות מגיעות לרוב מחוץ לכותלי הפרלמנט ומנסות לחדור אל סדר היום של המחליטים. מומחים – חוקרי מדע מדינה, סוציולוגים, משפטנים או היסטוריונים – חשובים עבור שחקנים פוליטיים אשר מפתחים שלל הצעות לפתרון בעיות. המומחים עשויים להעביר את הצעותיהם ואת המלצותיהם למחליטים, אשר רואים באותם מומחים את בעלי הידע האקדמי נטול משוא הפנים בנוגע לסוגיית הרפורמה (Rahat 2008: 38). אף שלא המומחים יזמו את הרפורמה, רוב הפוליטיקאים פונים אליהם כדי לבסס את עמדתם בנושא ולקבל אסמכתה חיצונית לעמדות קיימות. ברגע שהרפורמה חודרת לסדר היום של הפרלמנט ונידונה בוועדה, מומחים מוזמנים להציג את עמדתם ולהעריך אותה מנקודת מבט מקצועית (ibid.: 36).

אירועים מזרזים

אירועים פוליטיים מסוימים משנים שיווי משקל, משפיעים על שחקנים רציונליים ומעוררים רצון לשינוי. לרוב אירועים אלו מתרחשים לאחר שכבר התחיל תהליך הרפורמה, כלומר הם אינם מתחילים את הרפורמה מאפס, אבל הם מזרזים אותה. אירועים אלו מייצרים חלון הזדמנויות – תקופה שחסמים אשר בלמו רפורמה מוסטים זמנית הצדה ומפנים את המקום להתפתחותה (Sieberer, Müller and Heller 2011: 953; Rahat 2008: 59). מגוון אירועים פוליטיים יכולים לשמש אירועים מזרזים לרפורמה. בחירות, למשל, הן אירוע מזרז שבשגרה, אשר מתרחש כל כמה שנים. כאשר מועד הבחירות מתקרב, מרצם של הפוליטיקאים משקף את רצונם להיבחר מחדש. מלבד האירועים הרגילים שבשגרה הפוליטית, יש גם אירועים מפתיעים, חד-פעמיים, אשר עשויים להפר את שיווי המשקל של המוסד. לאירועים כאלה פוליטיקאים אינם יכולים להיערך מראש. כמו שראינו בסקירה ההיסטורית, בכל אחד משלושת השלבים שהוצג שינוי במנגנון אי-האמון בישראל אפשר לזהות אירוע שתורם להתקדמות הרפורמה.

'התרגיל המסריח'

הרעיון שישראל צריכה לאמץ אי-אמון קונסטרוקטיבי היה קיים עוד לפני 'התרגיל המסריח' משנת 1990, שכן המנגנון נזכר בהמלצות פורום כרמון, בהצעת החוק של עוזי לנדאו ובהצעת החוק של רובינשטיין משנת 1988, אולם 'התרגיל המסריח' שימש זרז הן להצעתו של לנדאו והן להצעת החוק לאימוץ הבחירה הישירה, ובכללה שינוי ברוב הנדרש להצעת אי-אמון. מעניין במיוחד הוא ש'התרגיל המסריח', שהיה זרז, היה לאירוע מכונן בזיכרון הפוליטי של חברי הכנסת בישראל, שכן הוא נכח מאוד גם כעבור שנים רבות.

'התרגיל המסריח' נזכר, מסיבות ברורות, בדיוני הכנסת ה-12. הן התומכים באי-אמון קונסטרוקטיבי והן המתנגדים לו השתמשו בתרגיל המסריח בתור סיבה לעמדתם. התומכים, בעיקר לנדאו, טענו כי 'התרגיל המסריח' לא היה אילו פעל מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי וכי מנגנון זה הוא הפתרון למקרה שהממשלה נופלת בידי רוב פשוט, וזה אינו מצליח לימים להקים ממשלה חלופית (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 148, 26.6.1990). המתנגדים לעומת זאת טענו כי אי-אמון קונסטרוקטיבי הוא מנגנון פגום שמביא לחיזוק כוח הסחטנות של מפלגות אשר רואות את עצמן בממשלה החלופית ואשר יקיימו משא ומתן קואליציוני בזמן כהונה של ממשלה אחרת (שם, פרוטוקול 196, 4.12.1990). אכן, בעקבות 'התרגיל המסריח' הצביעו רוב חברי הכנסת בעד מנגנון אי-האמון עם רוב מוחלט, שנועד להכשיל הצעת אי-אמון ברוב של שישים חברי כנסת.

'התרגיל המסריח' נזכר עוד יותר 11 שנים מאוחר יותר, בדיוני הכנסת ה-15 בחוק יסוד: הממשלה. גם אז קידם לנדאו את אימוץ המנגנון הקונסטרוקטיבי בטענה שהוא יביא ליציבות המערכת הפרלמנטרית, שכן הוא מקשיח את הדרישות להפלת הממשלה. טענות המתנגדים היו דומות לאלו מהכנסת ה-12; לדבריהם, אי-אמון קונסטרוקטיבי יגביר את חוסר המוסריות במערכת הישראלית בהתחשב בקיום משא ומתן קואליציוני מאחורי גבה של הקואליציה. יואל אדלשטיין (ישראל בעלייה באותה תקופה) אף טען כי אי-אמון קונסטרוקטיבי מאפשר תרגיל מסריח מכוח החוק (שם, פרוטוקול 266, 26.2.2001). לנדאו ניצח לבסוף, אבל מה שמעניין הוא היות 'התרגיל המסריח' כתם בהיסטוריה הפוליטית בישראל, שיש למנוע את הישנותו.

בדיונים בכנסת ה-19 שוב נזכר 'התרגיל המסריח', בעיקר בהקשר של חברי כנסת אשר פרשו מסיעתם (נושא זה הועלה כחלק מחוקי המשילות), ולא בהקשר של אי-אמון. למעשה, הטיעון השכיח של המתנגדים לאי-אמון קונסטרוקטיבי ב-2014 היה שאין צורך בשינוי מנגנון אי-האמון, שכן בהיסטוריה של ישראל נפלה ממשלה עקב אי-אמון פעם אחת בלבד, ב'התרגיל המסריח', וכבר נעשו צעדי מנע להישנותו של תרחיש כזה.

טבלה 2: אזכורים של 'התרגיל המסריח' בוועדת חוקה, חוק ומשפט

ממוצע אזכורים לכל דיון	מספר האזכורים של התרגיל המסריח	מספר הדיונים	הכנסת ה־12
0.39	16	41	
2.25	18	8	הכנסת ה־15
0.57	16	28	הכנסת ה־19

בטבלה 2 אפשר לראות כמה פעמים התייחסו החברים בדיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט לתרגיל המסריח בתגובותיהם ובטענותיהם. מדיוני הוועדה ניכר כי בחלוף שנים לא נשכח 'התרגיל המסריח' בזיכרון המשתתפים. בכנסת ה־12, אשר התמקדה במעבר לבחירה הישירה, היו 16 אזכורים של 'התרגיל המסריח' – ב־41 דיונים, ומדובר בעצם בפחות מאזכור אחד לכל שלושה דיונים. כמובן אין זה מפתיע ש'התרגיל המסריח' נזכר בדיונים בכנסת ה־12 (עקב סמיכות האירועים). מעניין הוא אזכור 'התרגיל המסריח' לאחר 11 שנה – בדיוני הוועדה בכנסת ה־15. אפשר לראות כי ב־2001 נזכר 'התרגיל המסריח' 18 פעמים – בשמונה דיונים, כלומר יותר משני אזכורים בדיון. עולה מכך שכאשר הוחלט לבטל את הבחירה הישירה לראשות הממשלה ולחזור לשיטה הפרלמנטרית הטהורה, עוד היה צורך בפתרון לאירועים של 'התרגיל המסריח'. גם בכנסת ה־19 אפשר לראות אזכורים של 'התרגיל המסריח', פחות משהיו בכנסת ה־15, אבל יותר משהיו בכנסת ה־12. מתוך 28 דיונים היו 16 אזכורים לתרגיל המסריח, כלומר יותר מאזכור אחד לשני דיונים. חשוב לציין שוב שאזכורים אלו היו לרוב לא בהקשר של מנגנון אי-האמון, ובכל זאת ברור כי 'התרגיל המסריח' נחרט בתודעה הפוליטית בישראל.

התפטרות ברק והבחירות המיוחדות לראשות הממשלה

התפטרותו של אהוד ברק בדצמבר 2000 הייתה אירוע מזרז להצעת החוק של לנדאו לביטול הבחירה הישירה לראשות הממשלה ולאמוצו של אי-אמון קונסטרוקטיבי. נכון יהיה לומר כי להבדיל מ'התרגיל המסריח', שאכן שימש גורם ממריץ לשינוי מנגנון אי-האמון (כחלק מהשינוי לבחירה ישירה לראשות הממשלה), כאן התמריץ היה בעיקר החזרה למשטר הפרלמנטרי הטהור. אם כן, ההשפעה על נושא אי-האמון עקיפה. השחקן העיקרי – עוזי לנדאו – ידע לנצל את חלון ההזדמנויות שנפתח לפניו כדי לקדם את ההצעה שלו, על שני מרכיביה העיקריים. ברק היה גורם חוסם ליזמה של לנדאו לביטול הבחירה הישירה, שכן הוא התנגד לרעיון, ועל כן לא קידם אותו בממשלה שהקים. ברגע שהתפטר ברק נפתח חלון ההזדמנויות לקידום הרפורמה. לנדאו גייס תומכים משתי המפלגות הגדולות אשר נפגעו משיטת הבחירה הישירה, ודיוני ועדת החוקה בהצעת החוק שלו החלו יומיים לאחר התפטרותו

של ברק (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 232, 12.12.2000). מלבד זה, ההתפטרות של ברק, שתוזמנה כך שהוא יתמודד שוב בבחירות המיוחדות לראשות הממשלה ב-2001, נחשבה הקש ששבר את גב הגמל. חסרונות שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה וכישלונה כבר היו ידועים, אולם היה צורך בהתפטרות של ברק כדי להניע את הרפורמה בשנית ולתמוך בה. לנדאו ניצל את ההזדמנות הזאת כדי לאשר גם את השינוי במנגנון אי-האמון (לנדאו, ריאיון, ינואר 2019).

הבחירות המוקדמות המיוחדות לראשות הממשלה היו אירוע מזרז בפני עצמו. חשוב לציין כי לא היה ברור לחברי הכנסת ולמפלגות אם תתקיימנה גם בחירות כלליות לכנסת בעתיד הקרוב, ועל כן מיהרו לנדאו ותומכיו לקדם דיון מהיר כך שהצעת החוק תאושר לפני השבעתה של ממשלה חדשה (ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 232, 12.12.2000). אכן, כמו שכבר ציינתי, הצעת החוק של לנדאו אושרה בקריאה שנייה ושלישית ביום שקיבל אריאל שרון את אמון הכנסת בממשלתו (הישיבה ה-183 של הכנסת ה-15, י"ב באדר התשס"א, 7.3.2001).

תוצאות הבחירות לכנסת ה-19 והסכמים קואליציוניים

תוצאות הבחירות לכנסת ה-19 היו מפתיעות; אלה שינו את מאזן הכוחות בין המפלגות בכנסת ופתחו חלון הזדמנויות לשחקנים חדשים במערכת הפוליטית בישראל. יש עתיד – מפלגת מרכז חדשה – הגיעה למקום השני בקולות וקיבלה 19 מושבים בכנסת; היא הייתה הפתעת הבחירות והמנצחת הגדולה בהן. זמן קצר לאחר הבחירות כרת יאיר לפיד 'ברית אחים' עם ראש מפלגת הבית היהודי נפתלי בנט. יחד אילצו לפיד ובנט את בנימין נתניהו להקים קואליציה ללא המפלגות החרדיות, והדבר שינה את מאזן הכוח. מלבד זה, בכניסתם יחד לעמדת המשא ומתן הקואליציוני הם יכלו להכניס להסכמים סוגיות חשובות בעיניהם. ליש עתיד היו אלה חוקי המשילות, כחלק מסממת המפלגה בבחירות – הפוליטיקה החדשה (יש עתיד, מצע המפלגה לכנסת ה-19). לולא ההצלחה של יש עתיד בבחירות 2013 וכניסתה לקואליציה, סביר להניח כי לא היה מקודם הנושא של אי-אמון קונסטרוקטיבי.

תרשים 3: שינויים במנגנון אי-האמון בראי אירועים מזרזים



אם כן, אנחנו למדים כי בתהליך התמורה במנגנון אי-האמון בישראל שינה תמיד אירוע מזרז את מאזן הכוחות בין השחקנים הפוליטיים לטובת אלו אשר רצו לקדם שינוי במוסד.

גם ממצא זה תואם את הטענה בספרות המחקר בדבר רפורמות – לעתים קרובות יש צורך באירוע מכריע, כזה שבעקבותיו השחקנים הפוליטיים מחשבים מחדש את הענייניהם ומנצלים חלון הזדמנויות כדי להבטיח מיצוי של רווחיהם (Sieberer, Müller and Heller 2011; Rahat 2008).

מניעים מפלגתיים ואידיאולוגיה

כמו שציינתי בחלק התיאורטי, אי-אמון קונסטרוקטיבי מקשה על המחוקק להפיל את הממשלה. מנגנון זה מחזק את האפשרות לתרחיש שיש בו רוב מוחלט נגד הממשלה המכהנת, אך רוב זה אינו מסכים על ממשלה חלופית, כלומר הממשלה המכהנת נשארת בשלטון (Hazan 2014). לפיכך אפשר לשער כי מפלגות שלטון, כלומר מפלגות שיש להן פוטנציאל גבוה להיות אלו אשר מרכיבות את הקואליציה, יתמכו במנגנון, שכן אי-אמון קונסטרוקטיבי מחזק את המפלגה שבשלטון ואת הקואליציה שהרכיבה מאחר שקשה לאיים עליהן בהפלה. מנגד, סביר כי מפלגות קטנות, שאין להן פוטנציאל לעמוד בראש קואליציה, לא יתמכו במנגנון, שכן הוא אינו תורם להן ואף מוריד את כוח המיקוח שלהן. הדבר נכון למפלגות שהן חלק מהקואליציה וגם למי שבאופוזיציה. למפלגות שבקואליציה זה מוריד את יכולת האיום בעזיבת הקואליציה והפלת הממשלה בעקבות זאת, שכן סביר כי הן לא תשתפנה פעולה עם מפלגות קיצוניות באופוזיציה כדי להפיל את הממשלה. הדבר כמובן נכון גם למפלגות האופוזיציה, שאינן יכולות לאיים על הממשלה בהפלה, ומשכך – לחזק את המחויבות שלהן. אם נמשיך עם אותו ההיגיון, גם לאידיאולוגיה יש תפקיד. מפלגות קיצוניות אינן אמורות לתמוך במנגנון הקונסטרוקטיבי מכיוון שהוא מוטה לטובת מפלגות המרכז, שהסיכוי שלהן לגייס תומכים מימין ומשמאל לצורך הצבעת אי-אמון טוב יותר. סביר פחות שמפלגות קיצוניות תחפוצנה ותוכלנה לשתף פעולה עם מפלגות מן העבר האחר של המפה הפוליטית עקב הפער האידיאולוגי ביניהן.¹⁰

מטבלה 3, אשר מובאות בה תוצאות ההצבעה על השינוי במנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי בכנסת ה-19, אפשר ללמוד שבנוגע לאימוץ אי-אמון קונסטרוקטיבי הצבעתן של הליכוד והעבודה – המפלגות אשר נחשבות (נכון לכנסת ה-19 לפחות) מפלגות בעלות פוטנציאל שליטה – הייתה שונה. מפלגת הליכוד, מפלגת השלטון ומי שהרכיבה את הקואליציה, הצביעה בעד אימוץ אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא. לעומת זאת, מפלגת העבודה, שהייתה באופוזיציה, הצביעה נגד הצעת החוק בקריאה הראשונה ונעדרה במחאה מהקריאות המתקדמות. ניכר כי בכנסת ה-19 הנחו את מפלגת העבודה שיקולים שהיו חלק מזהותה כמפלגת אופוזיציה אשר מתנגחת בקואליציה ומותחת עליה ביקורת, שכן מפלגה שרואה בעצמה כמי שיכולה לעמוד בראש הראשות המבצעת,

10 אלו השערות שלי. עקב הלקונה בחקר אי-האמון הקונסטרוקטיבי, אין לכך אסמכתה בספרות האקדמית.

צריכה לראות באי-אמון קונסטרוקטיבי חיזוק של הממשלה. בהקשר זה חשוב לציין כי ב-2001 תמכו שתי המפלגות הגדולות באימוץ של אי-אמון קונסטרוקטיבי למחצה, שכן הסעיף הקונסטרוקטיבי שירת את הרצון לחזק את המפלגות הגדולות לאחר כישלון הבחירה הישירה לראשות הממשלה.

בנוגע לשאר המפלגות, גם כאן אפשר לראות כי מה שקבע את עמדת המפלגה, או את הצבעתה לפחות, היה שיוכה לקואליציה או לאופוזיציה. לא שיקולים אידיאולוגיים ולא שיקולים שנוגעים לגודל המפלגה השפיעו במקרה שלנו. על פי ההשערה שהעליתי בתחילת חלק זה, מפלגות קיצוניות אינן אמורות לתמוך במנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי, שכן הוא מקטין מאוד את היכולת שלהן 'לאיים' על הממשלה. כדי להדגיש נקודה זו, נוכל לחשוב על תרחיש מסוים שישראל ביתנו ומרצ רוצות לשתף בו פעולה (עם עוד מפלגות) כדי להפיל את הממשלה. באי-אמון רגיל אפשר לחשוב על מצב שהן יצביעו יחד על אי-אמון בממשלה, אולם קשה לדמיין אותן מסכימות על חלופה לממשלה המכהנת. בכל זאת, אפשר לראות כי בהצבעה תמכו מפלגות קיצוניות מהקואליציה במנגנון הקונסטרוקטיבי. מפלגות קיצוניות מהאופוזיציה התנגדו למהלך, אך לא בהכרח מן הסיבות שציינתי כעת, אלא בעיקר כי הייתה זו הצבעה של אופוזיציה מול קואליציה.

טבלה 3: דפוסי הצבעה על אי-אמון קונסטרוקטיבי בכנסת ה-19

מפלגה	קואליציה או אופוזיציה	קריאה ראשונה	קריאה שנייה	קריאה שלישית
הליכוד ביתנו	קואליציה	בעד - 28 נגד - 1 נמנעו - 1 לא נכחו - 1	בעד - 30 לא נכחו - 1	בעד - 30 לא נכחו - 1
יש עתיד	קואליציה	בעד - 18 נמנעו - 1	בעד - 19	בעד - 19
הבית היהודי	קואליציה	בעד - 10 נגד - 1 לא נכחו - 1	בעד - 12	בעד - 12
התנועה העבודה	קואליציה	בעד - 6 נגד - 14 לא נכחו - 1	בעד - 6	בעד - 6
קדימה	אופוזיציה	נגד - 1 לא נכחו - 1		
ש"ס	אופוזיציה	נגד - 6 לא נכחו - 5		כלל חברי המפלגה לא נכחו בהצבעה
יהדות התורה	אופוזיציה	נגד - 7		
מרצ	אופוזיציה	נגד - 6		
בל"ד	אופוזיציה	נגד - 3		
רע"מ-תע"ל	אופוזיציה	נגד - 4		
חד"ש	אופוזיציה	נגד - 4		

טבלה 4: עמדות חברי הכנסת בוועדת חוקה, חוק ומשפט

נגד אי-אמון קונסטרוקטיבי	בעד אי-אמון קונסטרוקטיבי
מיכאל (מיקי) רוזנטל (עבודה)	דוד רותם (הליכוד ביתנו)
מירב מיכאלי (עבודה)	רונן הופמן (יש עתיד)
משה מזרחי (עבודה)	קארין אלהרר (יש עתיד)
זהבה גלאון (מרצ)	שולי מועלם-רפאלי (הבית היהודי)
מיכל רוזין (מרצ)	
ניצן הורוביץ (מרצ)	
אורי מקלב (יהדות התורה)	
משה גפני (יהדות התורה)	
אברהם מיכאלי (ש"ס)	
דב חנין (חד"ש)	
חנא סוויד (חד"ש)	
באסל גטאס (בל"ד)	
אורית סטרוק (הבית היהודי)	
עדי קול (יש עתיד)	

אם כן, אפשר לראות שמניעים פוליטיים, מפלגתיים, לא השפיעו בעת ההצבעה על אי-אמון קונסטרוקטיבי. ממצא זה עומד בסתירה מסוימת עם הספרות של רפורמה פרלמנטרית (שמקורה במוסדיות הרציונלית), אשר גורסת כי מפלגות יקדמו רפורמות ויתנגדו לאחרות לפי מה שעתידי להבטיח את מרב התועלת העצמית שלהן, אולם הסתירה אינה מלאה, שכן גם התשובה לממצא זה נמצאת בגישה הרציונלית. בגישה זו ניתנת הדעת לעוד שיקולים שעל השחקן לזכור בעת שעליו להחליט, אגב התחשבות בשחקנים אחרים שנמצאים בזירה ולהתפשר כדי להצליח לקדם מדיניות. במקרה הזה מדובר בפשרה שנדרשת מחברי קואליציה. כדי להצליח בקידום סוגיות וחוקים בפרלמנט יש לגייס רוב שתומך בזומה. במערכת רב-מפלגתית גיוס רוב זה נהיה משימה פוליטית מאתגרת מאחר שאין מפלגה אחת אשר מחזיקה ברוב המושבים בפרלמנט, כלומר יש צורך בקואליציות. במשטרים פרלמנטריים, שהרשות המבצעת תלויה בהם באמון הרשות המחוקקת, קואליציות הן הדרך המרכזית ליצור את הבסיס לתמיכה הנדרשת לתפקוד הממשלה ולקידום חוקים ומדיניות.

הדרך של הקואליציה לשמור על לכידות, ובכך לקדם מדיניות, היא המשמעת הקואליציונית; וזו מקבלת תוקף מיוחד כאשר הסוגיה שבתהליך החקיקה נמצאת בהסכמים הקואליציוניים. כמו שצינתי עוד קודם לכן, בקואליציה שהתגבשה לאחר בחירות 2013, אשר בנימין נתניהו הרכיב אותה, הגיעו השותפות הקואליציוניות ל'עסקת חבילה': הקואליציה התחייבה לקדם שלושה נושאים בכהונת הכנסת ה-19 - חוק משאל עם, חוק שוויון בנטל וחוקי המשילות. כדי להבטיח שכל החוקים יאושרו וששום שותפה קואליציונית לא תצא קירחת במובן שהיא מצביעה בעד סוגיה לא שלה, אך אינה זוכה לתמיכה בנושא הקרוב ללבה שלה, הוחלט כי שלושת הנושאים יעלו להצבעה בשלושה ימים עוקבים. משמעת קואליציונית חריפה הונהגה; ואכן, הדבר בא לידי ביטוי בדפוסי ההצבעה. האופוזיציה,

בתגובה לקביעה בעניין שלושת הימים, החליטה להחרים את דיוני המליאה, ועל כן נעדרו כל חברי הכנסת שהבינו מראש כי יפסידו בהצבעה, והעדיפו לצאת במחאה. עוד נקודה חשובה שטענה זו מחזקת מגולמלת בטבלה 4. אפשר לראות שם מי חברי הכנסת אשר נכחו בוועדת חוקה, חוק ומשפט בדיונים על אודות חוקי המשילות. הטבלה מחולקת לפי מי שהביע תמיכה או התנגדות באי-אמון קונסטרוקטיבי ומלמדת על שתי חברות כנסת מהקואליציה שהביעו התנגדות לאימוץ המנגנון הקונסטרוקטיבי (במודגש בטבלה), אך בהצבעה במליאה חויבו להצביע נגד עמדתן ולפי קו הקואליציה. טבלה זו מלמדת גם שעיקר ההתבטאות בוועדה הייתה נגד אי-אמון קונסטרוקטיבי, ואפשר למצוא חברי כנסת מעטים שתמכו במנגנון. עובדה זו מעידה בין היתר על האמון הגדול שהיה לקואליציה בהצלחה לאשר את הצעות החוק של חוקי המשילות, גם בלי לרתום חברים שיתמכו בהם בגלוי בוועדה. על הקואליציה יהיה לדאוג שבעת ההצבעה בוועדה ינכחו חבריה ויצביעו בעד השינוי. לא היה כאן רצון ממשי לדבר אל לבם של חברי כנסת מהאופוזיציה ולשכנע אותם שמדובר ברפורמה טובה וליצור שיתופי פעולה. מאחר שלקואליציה הרוב הפרלמנטרי, אין בכך צורך.

לא תמיד היה זה המצב בכנסת. בעשוריה הראשונים של המדינה, ובמידה מסוימת גם עד שנות התשעים, היה אפשר לחזות בשיתופי פעולה של הקואליציה והאופוזיציה מתוך גישה של פוליטיקה הסכמית בישראל (גל-נור ובלאנדר 2013), אולם בעשורים האחרונים אין זה המצב. לרוב רואים בכנסת שהאופוזיציה מתקשה בחקיקת חוקים, שכן הקואליציה חוסמת אותם ומקדמת בעיקר הצעות חוק ממשלתיות. הקואליציה משליטה משמעת קואליציונית על רוב ההצבעות, ומנגד – האופוזיציה מצביעה נגד עמדת הקואליציה. קשה למצוא במצב זה שיח אידיאולוגי ושיתופי פעולה בין הקואליציה לאופוזיציה. בהקשר הזה, גם הסכמים קואליציוניים נהיו בעלי חשיבות יתרה. מפלגה שרוצה להבטיח את קידום הסוגיות שלה תתאמץ להכניס אותן להסכמים הקואליציוניים. אמנם אין ההסכמים האלה מסמך משפטי מחייב, אולם הם בבחינת הצהרת כוונות ותיאום ציפיות בין השותפות. מנגד, האופוזיציה נותרת חסרת כוח.

מתחת למכ"ם – אסטרטגיה חדשה לרפורמה פרלמנטרית

לצד כל הממצאים שכבר עסקתי בהם, מה שהדהים אותי בקריאת כל הפרוטוקולים הרלוונטיים, עיון בחומרי רקע ועריכת ראיונות, הוא שבכל שלבי השינוי במנגנון אי-האמון בישראל ניכר כי הדיון בנושא היה שטחי למדי. זמן הדיונים שיוחד לאי-אמון היה מועט, והדיון בהשלכות של השינויים לא היה מעמיק דיו. למעשה, פעמים רבות התבטאו חברי כנסת בעד או נגד המנגנון הקונסטרוקטיבי באופן שאינו עומד בקנה אחד עם מטרתו ועם משמעותו. ניכר כי הסיבה לכך היא שאת השינויים באי-אמון ליווה תמיד נושא רחב יותר, והדבר אפשר לרפורמות בנושא לעבור מתחת למכ"ם: הרוב המוחלט אומץ כחלק מהרפורמה לכינון בחירה ישירה לראשות הממשלה; אי-האמון הקונסטרוקטיבי למחצה

אומץ כחלק מביטול הבחירה הישירה; ואי-האמון הקונסטרוקטיבי המלא אומץ כחלק מחוקי המשילות, ששם הייתה הסוגיה המרכזית העלאת אחוז החסימה. המכ"ם כאן מתייחס בעיקר למחוקקים בכנסת בישראל שצריכים להחליט, ולבסוף – בעיקר במצב של שינוי בכללים פרלמנטריים – לפעול על פי הכללים. בכל הנוגע לדיונים באי-אמון קונסטרוקטיבי, ניכר כי הנושא לא היה בראש מעייניהם של חברי הכנסת כמו הנושאים האחרים שקיבלו את אור הזרקורים ואת הרוב המוחלט של זמן הדיון בוועדות ובמליאה. ברגע שנלחמו חברי הכנסת על אימוץ הבחירה הישירה לראשות הממשלה וביטולה והעלאת אחוז החסימה, נדחק הנושא של אי-אמון קונסטרוקטיבי לשוליים. הדבר בא לידי ביטוי גם בסיקור הנושא בתקשורת. אמנם לא ערכתי מחקר שיטתי בנושא (אלא סקירה כללית), ועל כן אסייג את האמירה הבאה, אך ניכר כי הנושא של אי-אמון קונסטרוקטיבי לא קיבל במה בתקשורת, ולפיכך לא היה לחברי הכנסת תמריץ לעסוק בו. מרבית האנשים, גם המעורים פוליטית, שאני מדברת איתם על אי-אמון קונסטרוקטיבי, אינם יודעים כמה מדובר ואינם יודעים שהדבר קיים בישראל. לעומת זאת, הם ידעו לציין במדויק את אחוז החסימה – 3.25. לצערי, גם חברי כנסת לא מעטים שדיברתי אִתם אינם מכירים את הנושא.¹¹

אם כן, במקרה של אימוץ אי-האמון הקונסטרוקטיבי בישראל נוצר מצב שסוגיה אשר עתידה לייצר מחלוקת מוטמעת במערכת גדולה יותר של רפורמות. מצב זה אף מאפשר לה לעבור. ברור כי אי-האמון הקונסטרוקטיבי אושר מתחת למכ"ם, אך כיצד נדע אם מדובר בעניין שנעשה במודע, כלומר אם לזה כיוונו יוזמי הרפורמה? חשוב לציין כי אין הכרח שמחוקקים יודו בדבר, ועל כן קשה מאוד להוכיח אותו. דברים כאלה קורים מאחורי הקלעים מתוך ניסיון להצניעם, אך בכל זאת על סמך כמה עדויות אפשר להניח כי בכנסת ה-15 כך היה הדבר.

עוזי לנדאו, בצירוף של נסיבות שעבדו לטובתו, הצליח לגייס תמיכה רחבה למדי בהצעת החוק שלו לבטל את הבחירה הישירה. באותה ההזדמנות הוא לא ויתר על הניסיון לקדם גם את אי-האמון הקונסטרוקטיבי (נושא זה ליווה אותו עוד מסוף שנות השמונים). כאשר הוא פעל בין כותלי הכנסת לגיוס רוב פרלמנטרי לאישור הצעת החוק שלו, הוא בעצם קידם את ביטול הבחירה הישירה, וסביבו הוא גיבש הסכמה. לנדאו עצמו העיד כי אי-האמון הקונסטרוקטיבי לא היה נושא שבשיח מחוץ לדיוני הוועדה או המליאה (לנדאו, ריאיון, ינואר 2019). בדיוני הוועדה נראה בתחילה כי לא הייתה הסכמה רחבה בנוגע לאי-האמון הקונסטרוקטיבי גם בין אלו אשר תמכו בביטול הבחירה הישירה, ואף בין חברי כנסת ממפלגתו של לנדאו עצמו. בדיונים ניכר כיצד ניסה לנדאו להמעיט בחשיבותו של מנגנון אי-האמון הקונסטרוקטיבי (שלבסוף היה למחצה) בתור נושא שולי בהצעת החוק. בכך נראה כי ניסה להמעיט בחשיבות ולמנוע שיח עמוק בנושא בדיוני הוועדה (ועדת

11 בריאיון עם לנדאו התברר שהוא עצמו לא ידע כי ב-2014 נערך שינוי בחוק שהוא יזם וכי ישראל עברה לאי-אמון קונסטרוקטיבי מלא.

חוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 258, 13.2.2001). יתר על כן, הסעיף הקונסטרוקטיבי לא הובא בהצעת החוק שעלתה לקריאה ראשונה במליאה, אף שמהדיון הראשון בוועדה היה ברור כי סעיף זה הוא חלק מהצעת החוק. גם זה מעיד במידה מסוימת על רצון להימנע מעימותים בנושא בשלב שמתגבשת בו ההסכמה הראשונית על הצעת חוק בקרב הרוב הפרלמנטרי. לנדאו ידע שייתקל בעימותים כאלה מניסונו בתחילת שנות התשעים, שאז הציג לראשונה את הנושא. אם כן, ניכר שלנדאו דחק במודע את הנושא הקונסטרוקטיבי לשוליים, ובכך עשה אותו חשוב פחות, ולבסוף הצליח לאשרר אותו מתחת למכ"ם.

מהלך דומה היה ב־2014, אם כי קשה יותר להעיד על כוונה תחילה, אך אפשר בהחלט להוכיח מודעות. כאשר קידם רונן הופמן את חוקי המשילות מטעם מפלגת יש עתיד, הנושא המרכזי שהיה חשוב היה העלאת אחוז החסימה ל־3.25. גם כאן אפשר לראות כיצד נדחק לשוליים האימוץ של אי־אמון קונסטרוקטיבי מלא ולא קיבל סיקור מספיק, לא בקרב הפוליטיקאים וגם לא בתקשורת. הדבר שירת את יוזמי החוק; הם יכלו לגייס את התמיכה בסעיף זה מתוקף התמיכה של חברי הכנסת מהקואליציה בהעלאת אחוז החסימה. הופמן העיד בריאיון עמו: 'בצער רב, את מרבית חברי הכנסת זה [אי־אמון קונסטרוקטיבי] לא עניין. לא במפלגה שלי, שהייתה מחויבת גם ככה למצע. אך את מרבית חברי הכנסת זה לא עניין, ולכן רוב הדיונים היו לא ענייניים'. נוסף על כך, הוא טען כי הדיונים בוועדה התמקדו בעיקר באחוז החסימה, ולא ממש בנושאים אחרים (הופמן, ריאיון, ספטמבר 2018). כלומר הופמן השליך את שוליות הדיונים דווקא על חוסר העניין של חברי הכנסת. עם זאת, כאשר הוא נשאל בנוגע לגיוס של רוב פרלמנטרי לצורך אישור העלאת אחוז החסימה, הוא ציין בברור כי לא היה צורך במאבק, שכן הנושא נמצא בהסכמים הקואליציוניים ונאכפה משמעת בנושא.

אם כן, נראה כי השינוי במנגנון אי־האמון בישראל – מלבד הצבעת אי־אמון קונסטרוקטיבית למחצה – אושר בזכות דחיקתו לשוליים של הסעיף הקונסטרוקטיבי והצגתו כחשוב פחות. גם בשלב השלישי נראה תהליך דומה, אך כאן אפשר להעיד על מודעות של יוזמי הצעת החוק, ואולם אי־אפשר להעיד במידת ביטחון כי זה היה בכוונה תחילה. מצב שמטמיעים בו סוגיה אשר עתידה לייצר מחלוקת בתוך סט רפורמות גדול יותר חושף אסטרטגיה חדשה בתחום של רפורמות פרלמנטריות. יוזם רפורמה שמצליח לגייס רוב של תומכים לשינוי שהוא מקדם יכול באותה ההזדמנות להוסיף לרפורמה זו סוגיות רלוונטיות לאותו נושא ולהטמיע אותן כדי לקדם גם אותן. זה יכול לקרות בכוונה תחילה – עוד בניסוח הצעת החוק ובשלבם הראשונים של החקיקה או בתהליך החקיקה – בתור טקטיקה מודעת שעוזרת לקדם את הצעת החוק. כמו שרהט וחזן מעידים (Rahat and Hazan 2011), בעת קידום שינוי מוסדי יוזמי השינוי נתקלים בחסמים שונים, ועליהם לעבור אותם כדי להצליח לאשר את הצעת החוק שלהם. בין חסמים אלו אפשר לציין את הנטייה של מחוקקים לשמור על הסטטוס־קוו, אי־הסכמה על התוכן והצורך בגיבוש רוב לאורך כמה שלבים בתהליך החקיקה. האסטרטגיה שאני מציגה כאן נועדה להתגבר על חסמים אלו דרך העברת הנושא שהם מקדמים מתחת למכ"ם, ובכך להחליש את הגורמים שיכולים למנוע את השינוי.

סיכום

שאלת המחקר בבסיס מאמר זה הייתה מהם הגורמים והנסיבות שהביאו לאימוץ אי-אמון קונסטרוקטיבי בישראל. ערכתי מחקר שיטתי; קראתי וניתחתי את כלל הפרוטוקולים הרלוונטיים לשינוי במנגנון אי-האמון בישראל וראיינתי שחקני מפתח בתהליך. באמצעות התחקות אחר שינויים במוסד אי-האמון בישראל במשך השנים, עמדתי על ההחלטות בכנסת בישראל.

ראשית, מצאתי כי השיקולים לאימוץ של אי-אמון קונסטרוקטיבי בישראל נבעו מרצון לייצב את הרשות המבצעת באופן שתואם את מטרת המנגנון ואת הסיבה שבגינה אימצו אותו מדינות אחרות. לצד טענה זו, הצעתי במאמר ממצאים אחרים אשר תואמים במידה רבה את הספרות על רפורמות פרלמנטריות. בתהליך של אימוץ אי-אמון קונסטרוקטיבי בישראל אפשר לזהות את השפעתם של מומחים מן החוץ ושל מכוני מחקר על עבודתם של חברי הכנסת ואת החשיבות ואת העצמה של אירועים מזרזים לקידומה של רפורמה. נוסף על כך, אפשר להבין כי לא תמיד מניעים מפלגתיים מתווים את קו ההצבעה של המפלגה, אלא יש משמעות לשיוך לקואליציה. חברי כנסת בישראל אינם יכולים להצביע כצו מצפונם, אלא לפי הסכמים פוליטיים שמחייבים את המפלגות שאליהן הם משתייכים. משכך, המכשול העיקרי שהצעת רפורמה צריכה לעבור הוא הכנסתה להסכמים הקואליציוניים אשר מנותקים מתהליך החקיקה הסדיר. יוזמים של רפורמה אינם צריכים לשכנע את רוב חברי הכנסת להצביע בעד הצעת החוק שלהם, אלא לשכנע קבוצות עילית פוליטיות אחדות בלבד – ראש הממשלה וראשי מפלגות בעיקר – לתמוך בהצעה. במקרה שלנו, התמיכה ברפורמה בקרב חברי הכנסת מהקואליציה נבעה לא ממניעים אידיאולוגיים אלא מעסקאות נוסח יד רוחצת יד.

האסטרטגיה מתחת למכ"ם משרתת את קידום הרפורמה. במקרה של אי-האמון הקונסטרוקטיבי בישראל אפשר לראות שהוא נטמע במערכת רחבה יותר של רפורמות וזכה לדיונים חלקיים ושטחיים בלבד אשר לא עסקו בהשלכות הרפורמה. כל אלו יחד חושפים כי בכנסת בישראל מוחלטות החלטות הרות גורל בלי להבין כראוי את השלכותיהן. אי-אמון קונסטרוקטיבי עשוי להשפיע על היחסים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. הקשחת האפשרות של המחוקק לאיים על הפלת הממשלה מחזקת את הרשות המבצעת ומשנה את מאזן הכוחות. הדבר משפיע על סט התמריצים של המפלגות – הן בקואליציה והן באופוזיציה, עתיד להשפיע על התנהגות חברי הכנסת במהלך הכהונה ואף משפיע על שלב תחילת כהונתה של הממשלה (מתוך הבנה שקשה להפילה), אולם כל אלו לא נידונו בדיונים ברפורמה בשינוי מוסד אי-האמון בכנסת. הדיונים החלקיים האלו נטו לטובת יוזמי השינוי ומקדמיו, אשר הנציחו את שוליות הדיון וניסו להקטין את חשיבות הנושא.

כל אלו מציגים תמונה מדאיגה בנוגע להחלטות בכנסת בישראל: החלטות שעתידות להשפיע על המוסדות בישראל מאושרות בלי דיונים מעמיקים בנושא. את המאמר פתחתי באמירה כי במשטר פרלמנטרי הרשות המבצעת צומחת מהרשות המחוקקת ואחראית בפניה. תהליך החקיקה חשוב במיוחד בהקשר זה, ויש לדאוג כי הדיונים אשר יתקיימו

בוועדות הכנסת יהיו מעמיקים. כן יש לתת את הדעת לכוח העצום של הקואליציה בישראל, דרך השימוש בהסכמים הקואליציוניים ובמשמעת הקואליציונית. אמנם במשטר פרלמנטרי יש חשיבות לרוב אשר מסוגל לקדם מדיניות, אולם אי־אפשר להשאיר את המיעוט ללא כל כוח שמאפשר לו לאתגר את הממשלה ולהחזיק אותה אחראית למעשיה. כל אלו צריכים להיות טעמים ובסיס לרפורמות פרלמנטריות עתידיות בישראל.¹²

רשימת המקורות

מקורות ראשוניים

אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, <https://www.idi.org.il/> (אוחזר ב־15.4.2019).
 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2001. 'המועצה הציבורית, דגם המשטר הראוי לישראל: דמוקרטיה פרלמנטרית, שיטה נשיאותית או בחירה ישירה לראשות הממשלה', המועצה הציבורית: הכינוס הראשון, אשקלון, 6-7 ביולי 2000, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2001. 'אי־אמון קונסטרוקטיבי: גורם מייצב או משתק במערכת הפוליטית?', פרלמנט 31, <https://www.idi.org.il/parliaments/8926/9100> (אוחזר ב־24.7.2018).
 הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה־33 למדינת ישראל בין סיעת הליכוד ביתנו לסייעת יש עתיד, 15.3.2013, https://main.knesset.gov.il/mk/government/documents/Coalition2013_2.pdf (אוחזר ב־18.7.2019).
 ועדת חוקה, חוק ומשפט, פרטוקולים בנושא חוק יסוד: הממשלה, מארס 1990-פברואר 1992, דצמבר 2000-מארס 2001, יולי 2013-מארס 2014.
 תקנון הכנסת, <https://main.knesset.gov.il/Activity/pages/rulesofprocedure.aspx> (אוחזר ב־16.4.2019).
 מצע מפלגת יש עתיד לכנסת ה־19, ינואר 2013.

מקורות משניים

אריאן, אשר ורות אמיר, 1997. הבחירות הבאות: באיזו שיטה נבחר?, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
 ברנע, שלומית, שוריק דרייפפיץ ומתן שרקנסקי, 2013. 'מנגנוני אי־אמון בממשלה', בתוך: גדעון רהט ואחרים (עורכים), תיקון שיטת הממשל בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, עמ' 535-556.
 ברנע, שלומית, שוריק דרייפפיץ ועופר קניג, 2013. 'יציבות ממשלות', בתוך: גדעון רהט ואחרים (עורכים), תיקון שיטת הממשל בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, עמ' 471-514.

12 חשוב לציין כי אינני טוענת טענה נורמטיבית כלפי אימוץ מנגנון אי־אמון אשר מטיב עם הרשות המבצעת, אלא בנוגע לתהליך חקיקת השינוי.

גל-נור, יצחק ודנה בלאנדר, 2013. המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל, עם עובד, תל אביב.
רובבשי-שטרית, איילת, 2019. 'השפעתו של אי אמון קונסטרוקטיבי על המערכת הפוליטית', עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.

- Aoki, Masahiko, 2007. 'Endogenizing Institutions and Institutional Changes', *Journal of Institutional Economics*, 3 (1), pp. 1-31.
- Bergman, Torbjörn et al., 2003. 'Democratic Delegation and Accountability', in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Cox, Gary W., 1987. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Damgaard, Erik, 2010. 'Cabinet Termination', in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining*, Oxford University Press, Oxford, pp. 301-326.
- Epstein, David L. et al., 2006. 'Democratic Transitions', *American Journal of Political Science*, 50 (3), pp. 551-569.
- Flinders, Matthew, 2002. 'Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution', *Political Studies*, 50 (1), pp. 23-42.
- Gregory, Roy, 1990. 'Parliamentary Control and the Use of English', *Parliamentary Affairs*, 43 (1), pp. 59-76.
- Hazan, Reuven Y., 1996. 'Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System', *Electoral Studies*, 15 (1), pp. 21-37.
- _____, 2014. 'The Evolution of the Constructive Vote of No-Confidence and its Political Consequences', Working Draft.
- Jagers, Keith and Ted Robert Gurr, 1995. 'Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data', *Journal of Peace Research*, 32 (4), pp. 469-482.
- Lijphart, Arend, 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, Yale University Press, New Haven.
- Lowndes, Vivien, 2010. 'The Institutional Approach', in: David March and Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave, Houndmills, pp. 60-79.
- Norris, Pippa, 2011. 'Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model', *West European Politics*, 34 (3), pp. 531-550.
- Norton, Philip, 2015. 'The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence', *Parliamentary Affairs*, 69 (1), pp. 3-18.
- Ottolenghi, Emanuele, 2001. 'Why Direct Elections Failed in Israel', *Journal of Democracy*, 12 (4), pp. 109-122.

- Rahat, Gideon, 2008. *The Politics of Regime Structure Reform in Democracies: Israel in Comparative and Theoretical Perspective*, State University of New York Press, Albany.
- _____, 2011. 'The Politics of Electoral Reform: The State of Research', *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21 (4), pp. 523-543.
- Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan, 2011. 'The Barriers to Electoral System Reform: A Synthesis of Alternative Approaches', *West European Politics*, 34 (3), pp. 478-494.
- Renwick, Alan, 2010. *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Shamgar, Meir, 2005. *The Israel Democracy Institute's Proposal for a Constitution by Consensus*, Israel Democracy Institute, Jerusalem.
- Sieberer, Ulrich, Wolfgang C. Müller and Maiko Isabelle Heller, 2011. 'Reforming the Rules of the Parliamentary Game: Measuring and Explaining Changes in Parliamentary Rules in Austria, Germany, and Switzerland, 1945-2010', *West European Politics*, 34 (5), pp. 948-975.
- Strøm, Kaare, 1997. 'Democracy, Accountability, and Coalition Bargaining', *European Journal of Political Research*, 31 (1-2), pp. 47-62.
- Williams, Laron K., 2011. 'Failed No-Confidence Motions, Competence Signals, and Electoral Support', *Comparative Political Studies*, 44 (11), pp. 1474-1499.
- Wright, Tony, 2004. 'Prospects for Parliamentary Reform', *Parliamentary Affairs*, 57 (4), pp. 867-876.

ראיונות

- אברהם דיסקין, מאי 2018.
 רונן הופמן, ספטמבר 2018.
 עוזי לנדאו, ינואר 2019.