

אין קול ואין עונה: על מיעוט זירות הבחירה בדמוקרטיה הישראלית

ד"ר אסף שפירא, פרופ' עופר קניג, ד"ר עמיר פוקס, אסף הימן

רקע

בשנים האחרונות נשמעה לא אחת הטענה ש"יש בישראל יותר מדי בחירות". על פניו, זו טענה נכונה: במבט השוואתי תדירות הבחירות לכנסת בישראל מאז שנות ה-90 היא הגבוהה ביותר בקרב דמוקרטיות מפותחות.¹ חוסר יציבות זה גורם נזקים קשים: בין היתר הוא מקשה על תכנון מדיניות לטווח ארוך ופוגע באמון הציבור במערכת הפוליטית.

אלא שריבוי הבחירות לכנסת "מסתיר" בעיה אחרת, לא פחות חמורה – במובן אחר: אין לנו מספיק זירות בחירה דמוקרטיות. הציבור בישראל משתתף באופן ישיר בבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בלבד. כאשר אין בחירות לכנסת באופן תדיר ומוגזם כפי שקרה בשנים האחרונות, לציבור בישראל אין כמעט אף דרך פורמלית לומר את דברו בקשר למדיניות הממשלה ותפקודה.

מגוון הבחירות הדמוקרטיות בישראל דל במיוחד גם במבט השוואתי. בדומה לישראל, גם בכל הדמוקרטיות האחרות הציבור משתתף בבחירות לפרלמנט ולשלטון המקומי – אבל ברבות מהן הוא משתתף באופן ישיר בזירות בחירה והצבעה רבות נוספות, ובהן בחירות לבית מחוקקים עליון, לדרג אזורי נבחר, לנשיאות ולפרלמנט האירופי, במשאלי עם ועוד.

מנקודת מבט נורמטיבית, יכולתו של הציבור להשתתף באופן ישיר בבחירות בזירות שונות משרתת עקרונות דמוקרטיים בולטים:

- השתתפות של הציבור בתהליכי קבלת החלטות – השתתפות עקיפה במקרה של בחירת נציגים למוסדות דמוקרטיים, והשתתפות ישירה במקרה של משאלי עם;
- ייצוגיות פוליטית – בחירות מאפשרות לציבור לבחור נציגים שישקפו את זהותו (ייצוגיות תיאורית) או את עמדותיו וצרכיו (ייצוגיות מהותית);
- היענות – בחירות מאפשרות לציבור להביע בפני הפוליטיקאים והשלטון את העדפותיו, והן גם המנגנון העיקרי שמתמרץ את נבחר הציבור לשמור על קשר עמו במהלך הקדנציה ולהיענות לדרישותיו;
- אחריותיות – בחירות מאפשרות לציבור להעניש ולתגמל את נבחר הציבור והמפלגות על פעולותיהם והתנהלותם;
- תחרותיות – בחירות מאפשרות לפוליטיקאים ולמפלגות להתחרות על תמיכת הציבור, והם גם המנגנון שבאמצעותו מתבצעת תחלופה בשלטון במדינות דמוקרטיות.

¹ אסף שפירא ויוחנן פלסנר, החזרת היציבות למערכת הפוליטית: הצעה לרפורמה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

בגלל כל הסיבות האלה, בחירות הן מאפיין מרכזי של כל משטר דמוקרטי, ובחירות לפרלמנט – המוסד הייצוגי הרחב והחשוב ביותר – נחשבות תנאי יסוד למשטר דמוקרטי (הכוונה לבחירות העומדות בתנאים בסיסיים כמו שוויון, חשאיות, תקופתיות, כלליות, חופש התאגדות והבעת דעה וקיומם של מקורות מידע אלטרנטיביים).² אבל זהו רק תנאי בסיסי. כאשר עוסקים ב**דמוקרטיה איכותית** – מתייחסים גם לקיומן של בחירות דמוקרטיות במגוון זירות ולמגוון מוסדות אחרים.³

הנחת המוצא פשוטה: הקשר בין הבוחר לבין נבחר הציבור ולשלטון לא יכול להצטמצם לכדי בחירות לפרלמנט בלבד, אחת לכמה שנים. קשר כזה יוצר רמה נמוכה למדי של השתתפות, ייצוגיות, היענות, אחריותיות ותחרותיות. **בדמוקרטיה איכותית, הקשר בין הבוחר לבין נבחר הציבור ולשלטון חייב להיות תדיר ומגוון יותר, בשני היבטים: א. קשר המאפשר לבוחר להביע את העדפותיו בהזדמנויות נוספות, גם בין בחירות לבחירות; ב. קשר המבוסס על בחירות לא רק לפרלמנט אלא גם למוסדות אחרים.**

באופן ספציפי, טיעון מרכזי לטובת מגוון זירות והזדמנויות בחירה והצבעה (הרלוונטי ביותר לישראל בימים אלה) מדגיש כי בחירות נוספות – מעבר לבחירות לפרלמנט, ובמיוחד במהלך הכהונות של הפרלמנט והממשלה – **מאפשרות לציבור להביע מסר של מחאה וחוסר אמון (או לחלופין של תמיכה) בשלטון המכהן.** מסר כזה יכול להיות קריטי במיוחד כאשר קיימת תחושה רחבה של חוסר שביעות רצון מהשלטון בקרב חלקים גדולים מהציבור, אך אין כל אפשרות להחליף את הממשלה או להקדים את הבחירות (בגלל רוב יציב בפרלמנט, או בגלל הסדרים ספציפיים שמקשים על כך כמו דרישות גבוהות לצורך אי-אמון). במצב כזה, "בחירות ביניים"⁴ – למשל ליחידות תת-לאומיות או על-לאומיות – משמשות "סיסמוגרף". הן מאפשרות לציבור להביע באופן פורמלי את מחאתו, להוכיח עד כמה חוסר שביעות הרצון הוא יסודי (או לא), ובהמשך גם אולי מאפשרות להוביל לשינוי בהתנהלות השלטון או לערער את יציבותו. דוגמה מהעת האחרונה היא צרפת: בעקבות מה שנתפס ככישלון של מפלגתו של הנשיא מקרון בבחירות לפרלמנט האירופי שנערכו ביוני 2024, פיזר הנשיא את הפרלמנט הצרפתי והקדים את הבחירות למוסד זה.

טיעון זה עומד למעשה בבסיס הסקירה הנוכחית: מצד אחד התחושה, המעוגנת בסקרי דעת קהל,⁵ שלפיה קיים רוב משמעותי בציבור המתנגד לממשלה הנוכחית ומעוניין בהקדמת הבחירות ("ממשלה ללא מנדט ציבורי"). סנטימנט ציבורי זה התחיל על רקע צעדי ההפיכה המשטרית והחרף בעקבות המחדל של ה-7 באוקטובר. מצד שני, היציבות הברורה של הממשלה, שרק התחזקה לאחרונה עם

² רוברט א' דאל, **על הדמוקרטיה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002.

³ Larry Diamond and Leonardo Morlino, *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

⁴ המונח בחירות אמצע (mid-term elections) מגיע מהפוליטיקה האמריקאית, אשר בה אותן בחירות אכן נערכות בדיוק באמצע הכהונה של נשיא מכהן. אנו משתמשים כאן במונח מעט שונה, "בחירות ביניים", כיוון שבשראל ובדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות הכוונה אינה בהכרח לבחירות שנערכות בנקודת האמצע של כהונת הפרלמנט. ספרות המחקר מתייחסת בדרך כלל לבחירות כאלה בתור בחירות מדרג שני (second-order elections). ראו למשל, Karlheinz Relf, Hermann Schmitt, and Pippa Norris, "Second-Order Elections," *European Journal of Political Research* 31 (1-2) (1997): 109-124.

⁵ תמר הרמן, ליאור יוחנני וירון קפלן, "סקר ספטמבר 2024: שנה לאירועי 7 באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

הרחבת בסיס הקואליציה ל-68 ח"כים (אם כי מאז הצטמצמה הקואליציה בעקבות פרישת סיעת עוצמה יהודית ממנה). על רקע זאת בולטת במיוחד ההבנה לפיה קיים מחסור במנגנונים פורמליים שבאמצעות יכול הציבור הישראלי לבטא את תחושתו – כדוגמת בחירות.

נכון: סקרים ותחושה ציבורית אינם תמיד כלים מהימנים-דיים, שעליהם ניתן לבסס מסקנות אופרטיביות. הממשלה ותומכיה יכולים לטעון, במידה רבה של צדק, שאין הוכחה חותכת שהממשלה איבדה את אמון הציבור. אך זו בדיוק הבעיה: כל עוד הרוב הפרלמנטרי של הממשלה יציב, ובהיעדר צורות שונות של "בחירות ביניים" – אין ולא יכולה להיות הוכחה חותכת כזו. למעשה, בתרבות הפוליטית הקיימת בישראל מתבסס יחס הפוך בין ההערכה לגבי מידת האמון הציבורי בממשלה ובין הסיכוי שהממשלה תחליט על פיזור הכנסת והקדמת הבחירות: דווקא בשעה שבה לפי ההערכות והסקרים האמון הציבורי בממשלה בשפל, התמרץ של הממשלה והקואליציה לפזר את הכנסת לא קיים בשל ההפסד שכנראה צפוי בבחירות. זוהי אנומליה הסותרת את הרעיון של משטר פרלמנטרי, שאחד מיתרונותיו המובהקים הוא שהממשלה זקוקה כל העת לאמון הפרלמנט, המייצג את הציבור כולו.

באופן כללי יותר, **בחירות למוסדות פוליטיים נוספים (מעבר לפרלמנט ולשלטון המקומי) תורמים לביזור עוצמת השלטון**. אמנם, גם מוסדות שאינם נבחרים תורמים לביזור עוצמה או הפרדת רשויות – דוגמת בית משפט עליון חזק (אפשר לציין מוסדות לא-נבחרים נוספים כמו מבקר המדינה ושירות מדינה עצמאי, ואפילו בית מחוקקים עליון שאינו נבחר ישירות בידי הציבור). אבל לעצם הבחירות בזירות מגוונות יש חשיבות מיוחדת בהקשר זה: מעבר לכך שהן מספקות לציבור ערוץ השתתפות פורמלי שבו הוא יכול להביע את חוסר שביעות רצונו מהשלטון, הרי שבחירות למגוון מוסדות דמוקרטיים גם יכולות ליצור מצב שבו הכוחות הפוליטיים האוחזים ברוב השלטוני ברמה הלאומית לא ייהנו מרוב במוסדות נבחרים אחרים (למשל בבית העליון או במוסדות אזוריים נבחרים) – מה שכמובן יגביל את עוצמתם. בשנים האחרונות מתחזקות במיוחד העדויות האמפיריות שריבוי "שחקני וטו" כאלה עשוי למתן נטיות ומאמצים בכיוונים של פופוליזם ונסיגה דמוקרטית.

בהקשר זה נזכיר שחוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה (בפרט פרופ' עמיחי כהן) ואחרים כבר הצביעו על ריכוז העוצמה המופרז בידי הממשלה, והיעדר מנגנונים הקיימים במדינות אחרות לביזור עוצמה.⁶ אלא שבעוד מחקריהם של פרופ' כהן ואחרים הדגישו את חולשתה של הדמוקרטיה הישראל במובנה המהותי, דהיינו את מיעוט האיזונים והבלמים שאמורים להגביל את כוחו של הרוב הפוליטי ואת ההסתמכות הכמעט בלעדית על כוחו של בית המשפט העליון לצורך כך – סקירה זו מצביעה על חולשתה של הדמוקרטיה הישראלית גם במובנה הפורמליסטי-פרוצדורלי, זה העוסק בקיום בחירות ובמנגנוני השתתפות שונים המאפשרים לציבור האזרחים לבטא באופן תדיר את העדפותיו.

בנוסף, אף שזה אינו מוקד הסקירה הנוכחית, נציין שלריבוי זירות בחירה מלבד הבחירות לפרלמנט יש יתרונות נוספים. כך למשל, הן מאפשרות לבחור לבטא את העדפותיו בנושאים מסוימים בצורה מלאה ומדויקת יותר – הוא יכול למשל להצביע בבחירות לפרלמנט לפי שיקולים הנוגעים לסוגיות המרכזיות שעל סדר

⁶ למשל: עמיחי כהן ויניב רוזנאי, "פופוליזם והדמוקרטיה החוקתית בישראל", **עיוני משפט** מד: 170-87, 2021.

היום (חוץ וביטחון, כלכלה וחברה) ובבחירות בזירות אחרות לפי שיקולי הצבעה אחרים (למשל עמדותיו בנושא איכות הסביבה). בדומה, יש קבוצות חברתיות שבבחירות לפרלמנט מתקשות לבוא לידי ביטוי משמעותי, ובזירות בחירה אחרות יכולות להשפיע באופן אפקטיבי יותר – למשל תושבי פריפריה או מיעוטים, שעבורם בחירות ליחידות תת-לאומיות יכולות להיות משמעותיות הרבה יותר מאשר בחירות לפרלמנט (שכן בבחירות לפרלמנט הקבוצות האלה זוכות לייצוג מצומצם או שניגיהן תמיד באופוזיציה).

הסקירה

בטבלה 1 מופיעות 35 מדינות – כולן חברות ב-OECD ומדורגות ב-50 המקומות הראשון במדד הדמוקרטיה של מגזין האקונומיסט לשנת 2023.⁷ הטבלה בוחנת אם במדינות אלה מתקיימות בחירות (מעבר לבית התחתון או היחיד) בזירות הבאות: בחירות משנה (by-elections) לבית התחתון/היחיד (ר' הסבר בתחתית הטבלה), בית עליון, דרג אזורי נבחר, בחירות מוניציפליות, בחירות לנשיאות, בחירות לפרלמנט האירופי ומשאלי עם.

כפי שאפשר לראות, הטבלה כוללת רק בחירות שאפשר להגדירן כ"פוליטיות", בניגוד למשל לבחירות למוסדות משפטיים (כדוגמת בחירות למשרה של תובעים כלליים בארה"ב). הטבלה גם כוללת רק בחירות "כלליות", שבהן רשאים להשתתף כלל האזרחים הבגירים, בניגוד למשל לבחירות ללשכת עורכי הדין ולוועדי עובדים ולבחירות פנים-מפלגתיות – שבהן רשאים להשתתף רק חברי אותם גופים, שהם מיעוט מכלל האוכלוסייה. יש גם להדגיש שהכוונה ב"בחירות" היא רק לבחירות ישירות בידי הציבור ממש (או בחירות "כמו ישירות", כמו שיטת האלקטורים בבחירות לנשיאות ארה"ב). לעומת זאת, בחירות עקיפות לגמרי לא נכללו בטבלה – למשל הבית העליון בגרמניה, שנבחר בידי הממשלות של מדינות המחוז (לנדריס).

Unit, Democracy Index 2023, 2024. Economist Intelligence⁷



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

טבלה 1 : מגוון הבחירות הקיים במדינות דמוקרטיות

מחלקה	בחירות לפרלמנט האירופי	בחירות ישירות לנשיאות	בחירות מוניציפליות	בחירות לדרג אזורי	בחירות לבית עליון	בחירות משנה (by- elections)	בחירות לבית התחתון / היחיד	
✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	אוסטריה
✓			✓	✓	✓	✓	✓	אוסטרליה
✓✓✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	איטליה
✓✓		✓	✓				✓	איסלנד
✓✓✓	✓	✓	✓			✓	✓	אירלנד
✓	✓		✓				✓	אסטוניה
		✓	✓	✓	✓	✓	✓	ארה"ב
	✓		✓	✓			✓	בלגיה
✓			✓	✓		✓	✓	בריטניה
	✓		✓	✓			✓	גרמניה
✓✓	✓		✓	✓			✓	דנמרק
✓✓	✓		✓	✓			✓	הולנד
✓✓	✓		✓			✓	✓	הונגריה
✓	✓		✓	✓			✓	יוון
			✓	✓	✓	✓	✓	יפן
			✓				✓	ישראל
✓	✓		✓				✓	לוקסמבורג
✓✓✓	✓		✓				✓	לטביה
✓✓✓	✓	✓	✓			✓	✓	ליטא
			✓	✓			✓	נורווגיה
✓✓✓			✓			✓	✓	ניו זילנד
✓✓✓	✓	✓	✓				✓	סלובניה
✓✓✓	✓	✓	✓	✓			✓	סלובקיה
✓	✓		✓	✓	✓		✓	ספרד
✓✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	פולין
✓	✓	✓	✓				✓	פורטוגל
	✓	✓	✓	✓			✓	פינלנד
✓✓		✓	✓	✓	✓		✓	צ'ילה
✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	צ'כיה
✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	צרפת
✓		✓	✓				✓	קוסטה ריקה
		✓	✓	✓		✓	✓	דר' קוריאה
			✓	✓		✓	✓	קנדה
✓	✓		✓	✓			✓	שוודיה
✓✓✓			✓	✓	✓		✓	שווייץ



- הכוונה לבחירות הנערכות במהלך כהונת הפרלמנט, שנועדו למלא מקום שהתפנה בעקבות התפטרות או מוות של חבר פרלמנט (בדרך כלל במחוזות חד-נציגיים). למרות האופי המוגבל שלהם, בחירות כאלה מסוקרות על-ידי כלי התקשורת כיוון שלעתים קרובות הן "מסמנות" שביעות או חוסר שביעות רצון מהמפלגות השונות ומהממשלה המכהנת. במקרים (נדירים) שבהם הרוב בפרלמנט דחוק הן יכולות אפילו להוביל לשינוי ביחסי הכוחות בפרלמנט. בארצות הברית בחירות כאלה ידועות בשם special elections.

בחירות לבית העליון

- כאמור, מדינות שיש בהן בית נבחרים עליון שאינו נבחר ישירות (או לא נבחר כלל, כמו בבריטניה ובקנדה) לא מופיעות בטבלה.

בחירות לדרג אזורי

- בכל המדינות הפדרליות בטבלה (אוסטריה, אוסטרליה, ארה"ב, בלגיה, גרמניה, קנדה ושווייץ) יש בחירות לדרג אזורי, ודרג זה הוא גם בעל עוצמה ואוטונומיה גדולות-יחסית. אך גם בחלק מהמדינות האוניטריות יש בחירות כאלה – בחלקן לדרג הנבחר יש סמכויות משמעותיות וחשיבות רבה (איטליה, בריטניה, ספרד ודרום קוריה) ובשאר הוא חלש יותר. במדינות אוניטריות אחרות אין דרג אזורי נבחר.
- בבריטניה רק חלק מהאזרחים יכולים להשתתף בבחירות לדרג אזורי נבחר. הבחירות האזוריות מתקיימות לפרלמנטים של צפון אירלנד, וילס וסקוטלנד; ובאנגליה – למוסדות של ה-Greater London Authority ושל עוד כמה יחידות אזוריות אחרות (Combined Authorities). מי שמתגוררים באנגליה מחוץ ללונדון וליחידות האזוריות הנ"ל לא משתתפים בבחירות לדרג אזורי. עם זאת, מדובר בבחירות משמעותיות שבהחלט יכולות לשקף שביעות או חוסר שביעות רצון מהמפלגות ומהממשלה.

בחירות ישירות לנשיאות

- בחירות ישירות לנשיאות מתקיימות בכל המשטרים הנשיאותיים (ארה"ב, צ'ילה, קוסטה ריקה ודרום קוריה) והחצי-נשיאותיים (ליטא, פולין, פורטוגל וצרפת – אם כי על הסיווג של מדינות כחצי-נשיאותיות אין תמיד הסכמה בין החוקרים) בטבלה. במדינות כאלה יש לנשיא סמכויות משמעותיות. בחירות ישירות לנשיאות מתקיימות גם בכמה מהדמוקרטיות הפרלמנטריות, אם כי במקרים כאלה סמכויות הנשיא, שהוא ראש המדינה הסמלי/טקסי, מצומצמות יותר. בדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות ראש המדינה אינו נבחר (למשל מלך בריטניה) או נבחר בצורה עקיפה (כמו בישראל, שבה נשיא המדינה נבחר בידי הכנסת).

בחירות לפרלמנט האירופי

- בחירות לפרלמנט האירופי מבטאות לעתים קרובות גם הלכי רוח פנים-מדינתיים – עמדות כלפי סוגיות ברמה הלאומית, או שביעות רצון או חוסר שביעות רצון מתפקוד הממשלה. גם המתמודדים משויכים לעתים קרובות למפלגות הפועלות ברמה הלאומית.

משאלי עם

- הנתונים מתייחסים רק למשאלי עם ברמה הלאומית.
- $\sqrt{\sqrt{6}}$ = משאלי עם ומעלה ב-25 השנים האחרונות.
- $\sqrt{5-3}$ = משאלי עם ב-25 השנים האחרונות.
- $\sqrt{2-1}$ = משאלי עם ב-25 השנים האחרונות.

טבלה 1 לעיל מציגה תמונה ברורה: **ישראל נמצאת בבדידות מזהרת – המדינה היחידה שבה יש בחירות ישירות רק לבית התחתון/היחיד ובזירה המוניציפלית. בכל המדינות האחרות שבטבלה יש זירות נוספות של בחירות.** המדינות המובילות, שבהן האזרחים יכולים לבחור לפחות ב-6 מתוך 8 הזירות שנבחנו, הן: אוסטרליה, אוסטרליה, איטליה, אירלנד, ארה"ב, ליטא, סלובקיה, ספרד, פולין, פורטוגל, פינלנד, צ'ילה, צ'כיה, צרפת.

למעשה, התמונה עגומה הרבה יותר ממה שמשתקפת בטבלה. אם מתעמקים בנתונים החשודים, הרי שזירות ואפשרויות ההצבעה של אזרחי ישראל מוגבלות אפילו יותר:

- בחירות לבית התחתון/היחיד – בעוד בחירות כאלה קיימות בכל המדינות בטבלה, הרי שישראל חריגה בכך שהיא היחידה שאין בה לא רכיב אישי ולא רכיב אזורי בשיטת הבחירות. השיטה בישראל היא פתק סגור (closed party-list): האזרחים בוחרים ברשימת מועמדים, מבלי שיש להם שום יכולת להביע העדפה לגבי המועמדים ואפילו מבלי לראות את שמם (חוץ מלעתים שמו של העומד בראש הרשימה). השיטה היא גם ארצית, כלומר עם אזור בחירה יחיד שבו נבחרים כל 120 חברי הכנסת. בכל המדינות האחרות שבטבלה יש אזורי בחירה ו/או אפשרות להביע העדפה למועמדים ספציפיים (ובמקרים רבים שניהם). **היעדר כל מרכיב אישי ואזורי בשיטת הבחירות לכנסת מצמצם את יכולתם של הבוחרים לבטא את העדפותיהם ופוגע ברמת ההיענות והאחריות של המערכת הפוליטית.**

- בחירות לבית עליון – כאמור, הטבלה כוללת רק מקרים שבהם הציבור בוחר ישירות את הבית העליון, אך יש מדינות רבות נוספות שבהן הבית העליון נבחר בעקיפין, בידי גופים נבחרים אחרים (שאינם הפרלמנט הלאומי), כמו נציגי יחידות תת-לאומיות (למשל באוסטרליה, גרמניה, הולנד וצרפת). במדינות כאלה, בחירת נציגי הבית העליון יכולה לשמש להבעת מחאה או חוסר שביעות רצון מהשלטון – אם כי לא של הציבור עצמו באופן ישיר, אלא של נציגי הציבור במוסדות אחרים. כמובן, **בישראל לא קיים בית נבחרים עליון.**

- בחירות לדרג אזורי – הטבלה מתייחסת לכל אפשרות של בחירה ישירה לדרג אזורי. אלא שיש מדינות שבהן בפני הציבור פתוחות כמה זירות של בחירות לדרג אזורי – למשל, בארה"ב, הן למדינה (state) והן למחוז (county). במדינות אלה, הבחירות האזוריות מהוות למעשה שתי זירות בחירה נוספות ולא אחת (לעומת, כמובן, **אפס זירות בחירה לדרג אזורי בישראל**), והאפשרות של הציבור לבטא את העדפותיו גדולה עוד יותר ממה שמשתקף בטבלה.

- בחירות מוניציפליות – זו אחת משתי זירות ההצבעה היחידות שכן קיימות בישראל. מאז הבחירות המקומיות של 1978 קיימת הפרדה בין מועד הבחירות לכנסת לבין מועד הבחירות המקומיות – הן אינן נערכות באותו מועד. על כן יש להן פוטנציאל ממשי לשמש "בחירות ביניים", ובין היתר לשקף שביעות או חוסר שביעות רצון של הציבור מהמפלגות המכהנות בכנסת ומהשלטון. אלא שלפחות מאז שנות ה-90 הולך וגובר

בישראל הניתוק בין הזירה המקומית ללאומית – הייצוג של המפלגות הארציות בשלטון המקומי (בקרב חברי המועצות וראשי הרשויות) הולך ונחלש, בעיקר זה של המפלגות המצרפיות הגדולות (כמו הליכוד ובעבר העבודה), לטובת רשימות ומועמדים מקומיים "עצמאיים". מצב עניינים זה פוגם באופן משמעותי בתפקידן של הבחירות המקומיות כבחירות ביניים, כלומר ביכולת שלהן לשמש כסיסמוגרף לשביעות הרצון של הציבור מהשלטון המרכזי. גם במבט השוואתי, למרות שישראל אינה המדינה היחידה שבה המפלגות הארציות נחלשו בשלטון המקומי – הן חלשות בישראל באופן קיצוני. בסקירה השוואתית של למעלה מ-30 מדינות באירופה נמצא כי שיעור המנדטים והקולות שמקבלות בישראל רשימות מקומיות הקרויות בשם של מפלגה ארצית הוא כמעט הכי נמוך – גבוה רק מאיטליה.⁸ מחוץ לאירופה, קשר מצומצם בין הפוליטיקה המקומית והמפלגות הארציות אפשר למצוא גם באוסטרליה, ניו זילנד וקנדה.⁹

- משאלי עם – כאמור, הטבלה מתייחסת רק למשאלי עם ברמה הלאומית, ולכן "מפספסת" את האפשרות של אזרחי מדינות אחרות רבים (כמו ארה"ב) להצביע במשאלי עם בזירות תת-לאומיות. מנקודת המבט של תושב קליפורניה, למשל – משאל עם הוא זירת בחירה משמעותית ותדירה-יחסית. בישראל אין אפשרות כזו (מלבד מקרים מעטים-יחסית של משאלי תושבים ברשויות מקומיות, בנושאים שרחוקים מאוד מאלו שעל סדר היום הלאומי).

"בחירות ביניים"

הטבלה שהוצגה לעיל משקפת רק חלק מהתמונה, כיוון שהיא עוסקת בעיקר בזירות ההצבעה ולא מפרטת את מועדי ההצבעה (הקטגוריה היחידה שקשורה למועדי ההצבעה היא בחירות משנה, שבהכרח מתרחשות במועד השונה ממועד הבחירות הכלליות לפרלמנט). כאמור, גם למועדים יש חשיבות רבה. אם, למשל, הבחירות לפרלמנט מתקיימות באותו היום ביחד עם הבחירות לבית העליון, עם הבחירות לדרג האזורי, עם הבחירות המוניציפליות ועם הבחירות לנשיאות – אזי היכולת של האזרחים "לשדר" לשלטון המרכזי חוסר שביעות רצון, ובוודאי להשפיע על מדיניותו או לערער את יציבותו, מצטמצמת מאוד. לעומת זאת, אם בחירות הביניים "מפוזרות" במועדים שונים לאורך כהונת הפרלמנט, מתאפשר לבוחרים להביע את שביעות או חוסר שביעות רצונם מהשלטון וממפלגות ספציפיות.

כדי להדגים את האפשרויות המצומצמות בישראל לבחירות ביניים כאלה, נשווה את ישראל ל-5 מדינות במהלך השנים 2022-2024: אוסטרליה, אירלנד, גרמניה,

⁸ אריאל פינקלשטיין ואסף הימן, "הקשרים והזיקות בין הרשימות המקומיות למפלגות הארציות", **ספר הבחירות המקומיות בישראל, 2003-2024**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה (בדפוס); עופר קניג ואור טוטנאור, "היחלשות המפלגות המצרפיות הגדולות: האם ישראל היא מקרה קיצוני?", בתוך: מיכל שמיר וגדעון רהט (עורכים), **הבחירות בישראל 2015**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017, עמ' 25-57.

⁹ מעבר לכך, הסמכויות והאוטונומיה של השלטון המקומי בישראל מצומצמות במיוחד בהשוואה למקובל בעולם – ככל הנראה, הן המצומצמות ביותר בהשוואה לשאר המדינות המופיעות בטבלה. כך, במדד הבדוק "עד כמה השלטון המקומי יכול לקבל החלטות סופיות על משימותיו", שהוא חלק ממדד האוטונומיה המקומית (LAI) לשנת 2020, דורגה ישראל שני מקומות מהסוף בקרב כל חברות האיחוד האירופי וה-OECD; אחריה דורגו רק מלטה וטורקיה, שאינן מופיעות בטבלה. אריאל פינקלשטיין ויובל ברטוב, **מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

ספרד ופינלנד. בכולן מלבד גרמניה התקיימו בשנים אלה בחירות כלליות לפרלמנט (בגרמניה הן התקיימות ב-2021 וצפויות להיערך בפברואר 2025). בישראל, ספרד, אירלנד, אוסטרליה וגרמניה התקיימו גם בחירות מוניציפליות (בגרמניה הן התקיימו בחלק מהלנדריס, ואילו בפינלנד הן התקיימו ב-2021).

אך מעבר לכך, נערכו במדינות השונות בחירות במועדים נוספים ממועד הבחירות לפרלמנט: בארבע מדינות התקיימו ביוני 2024 בחירות לפרלמנט האירופי; בגרמניה, ספרד, פינלנד ואוסטרליה התקיימו בחירות לדרגים האזוריים (מתוכן – רק בפינלנד הן נערכו במועד יחיד); באירלנד התקיימו במועד נפרד שני משאלי עם, ובאוסטרליה – אחד; ובפינלנד – בחירות ישירות לנשיאות. באוסטרליה נערכו גם 4 בחירות משנה (by-elections). גם כן במועד שונה ממועד הבחירות לפרלמנט. המסקנה ברורה: בכל המדינות האלה ניתנו לציבור הרבה יותר הזדמנויות מישראל לבטא את העדפותיהם – שביעות או חוסר שביעות רצון מהשלטון וממפלגות – במהלך הקדנציה של הפרלמנט ובמגוון זירות.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

טבלה 2 : מגוון הבחירות בישראל וב-5 דמוקרטיות, 2022-2024

מועד	אוסטרליה	אירלנד	גרמניה	ישראל	ספרד	פינלנד
ינואר-מרץ 2022	דרג אזורי (אוסטרליה הדרומית)		דרג אזורי (סאארלנד)		דרג אזורי (קסטיליה ולאון)	דרג אזורי
אפריל-יוני 2022	פרלמנט		דרג אזורי (צפון ריין- וסטפליה, שלזוויג הולשטיין)		דרג אזורי (אנדלוסיה)	
יולי-ספט' 2022						
אוק'-דצמ' 2022	דרג אזורי (ויקטוריה); מוניציפליות (טסמניה, אוסטרליה הדרומית)		דרג אזורי (סקסוניה תחתית)	פרלמנט		
ינואר-מרץ 2023	דרג אזורי (ניו סאות' ווילס)					
אפריל-יוני 2023	בחירות משנה		דרג אזורי (ברמן); מוניציפליות (שלזוויג הולשטיין)		דרג אזורי (12 מחוזות); מוניציפליות	פרלמנט
יולי-ספט' 2023	בחירות משנה				פרלמנט	
אוק'-דצמ' 2023	משאל עם; מוניציפליות (אוסטרליה המערבית)		דרג אזורי (בוואריה, הסה)			
ינואר-מרץ 2024	דרג אזורי (טסמניה); מוניציפליות (קווינסלנד); בחירות משנה	שני משאלי עם		מוניציפליות	דרג אזורי (גליסיה)	בחירות ישירות לנשיאות
אפריל-יוני 2024	בחירות משנה	פרלמנט אירופי; מוניציפליות	פרלמנט אירופי; מוניציפליות (ב-8 מדינות)		פרלמנט אירופי; דרג אזורי (קטלוניה, ארץ הבסקים)	פרלמנט אירופי
יולי-ספט' 2024	דרג אזורי (הטריטוריה הצפונית); מוניציפליות (ניו סאות' ווילס)		דרג אזורי (ברנדנבורג, סקסוניה, תורינגיה)			
אוק'-דצמ' 2024	דרג אזורי (קווינסלנד); מוניציפליות (ויקטוריה)	פרלמנט				



הממצא העיקרי ברור: בישראל יש מגוון דל של זירות בחירה – הן מבחינת מספר הזירות, הן מבחינת הזדמנויות הצבעה במועדים שונים. יתר על כן, גם זירת הבחירה העיקרית הקיימת בישראל, הבחירות לכנסת, מספקת לבוחרים רק אפשרות מצומצמת באופן קיצוני להביע את העדפותיהם, בשל היעדר המרכיב האזורי והאישי בבחירות. לבסוף, זירת הבחירות היחידה הנוספת – לרשויות המקומיות – כבר לא מצליחה לשקף שביעות רצון, או היעדרה, כלפי השלטון ומפלגות ארציות.

מצב עניינים זה פוגע בעקרונות דמוקרטיים יסודיים. באופן כללי הוא מצמצם מאוד את הקשר בין הבוחר לבין הנבחר ואת יכולתו של הציבור להשפיע על קבלת החלטות ועיצוב מדיניות. אבל הביטוי הבולט ביותר שלו בישראל כיום הוא כאמור חוסר היכולת הכמעט-מוחלט של הציבור לבטא באופן פורמלי ומהימן (כלומר מעבר לכלים כמו סקרים והפגנות) את חוסר שביעות רצונו מהממשלה, מה שכמובן מגביר את יכולתה להתעלם מכך. אם הבחירות לכנסת ה-26 אכן יתקיימו בנובמבר 2026, המשמעות היא שבמשך ארבע שנים עמדה בפני הבוחרים אפשרות אחת בלבד, וגם היא מוגבלת מאוד, לבטא באופן פורמלי את מידת שביעות רצונם מהממשלה – בבחירות המקומיות (שכאמור, כבר לא ממש משקפות סנטימנט כלפי הפוליטיקה הישראלית). אזרח במדינה אחרת היה יכול לעשות זאת במגוון רחב יותר של זירות הצבעה ובמועדים נוספים.

נתמקד בשלושה סוגי המלצות מדיניות שניתן לגזור מן האמור לעיל.

ראשית, ככל שזהו המצב החוקתי הקיים – יש לחזק את מנגנוני ההגנה על חופש הביטוי והמחאה. בשל מיעוט הערוצים הפורמליים להבעת מחאה וחוסר שביעות רצון מהשלטון, החשיבות של הערוצים הלא-פורמליים גדולה במיוחד. במדינה בה לאזרח אין כאמור כל אמירה פורמלית על מדיניות או על הרכב השלטון לאורך ארבע שנים (לפחות באופן פוטנציאלי), חייבת להיות הגנה מוגברת במיוחד על חופש הביטוי והמחאה.

בכל דמוקרטיה, חופש הביטוי נחשב לאחת הזכויות המוגנות והחשובות ואולי החשובה מכולן. לפיכך מתבקשת הגנה בלתי מתפשרת עליו. יש לציין כי לא זה המצב: בישראל הזכות לחופש הביטוי הוכרה אך ורק בפסיקה, בין אם בשנים שלפני חקיקתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו,¹⁰ ובין אם בשנים שאחריו בפרשנות של בית המשפט למושג "כבוד האדם". הזכות החוקתית מוגנת אפוא אך ורק מכח פרשנותו של בית המשפט, פרשנות שעליה יש מתקפות באופן תדיר ואותה ביקשה ההפיכה המשפטית (ה"רפורמה") לאיין לחלוטין. יש לציין עוד כי המחאה של שנת 2023, שבלמה הלכה למעשה את חלקה הראשון של ההפיכה המשטרית, הוכיחה את חשיבות חופש הביטוי והמחאה בישראל. דבר זה לא נעלם מעיניו של השלטון, העסוק מאז תחילת מלחמת "חרבות ברזל" במהלכים רבים, בין במדיניות משטרית ובין בחקיקה, שמצמצמים את חופש הביטוי והמחאה ופוגעים בו.¹¹

מכאן שלמרות שמתחייבת הגנה חזקה במיוחד על חופש הביטוי וההפגנה בישראל, מצב זה לא מתבטא בפועל – לא תאורטית ולא דה פקטו. לכן יש צורך בהתגייסות

¹⁰ בג"צ קול העם: בג"ץ 73/53 חברת קול העם נ' שר הפנים (1953).

¹¹ ענת טהון-אשכנזי ודפני בנבניסטי, "מושב החורף נפתח בסערה של צעדים לקידום מואץ של המהלכים להחלשת הדמוקרטיה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

של שומרי הסף כמו הייעוץ המשפטי לממשלה ובית המשפט העליון להגנה בלתי מתפשרת על חופש הביטוי. בטווח הארוך, מתחייב עיגון חוקתי חזק לזכות זו בחוקי היסוד של מדינת ישראל.¹²

שנית, חיזוק ותיקון זירות הבחירה הקיימות, במיוחד זירת הבחירות לכנסת. כפי שצוין, יכולתו של הציבור לבטא את העדפותיו באמצעות הצבעה בבחירות לכנסת מוגבלת במיוחד, גם במבט השוואתי, בשל היעדר כל מרכיב אישי ואזורי בשיטת הבחירות.

בשנים האחרונות הוצגו בעיקר הצעות לשילוב מרכיב אישי בשיטת הבחירות לכנסת, ובאופן ספציפי שיטה המכונה "פתק פתוח למחצה" (semi-open ballot) – שיטה שבה מוצגות בפני המצביע בקלפי רשימות מועמדים מדורגות, הכוללות גם את שמות המועמדים; המצביע בוחר בפתק של רשימה מסוימת, ויכול, אם הוא מעוניין בכך, לסמן כמה שמות של מועמדים המועדפים עליו מאותה רשימה; בעת ספירת הקולות שניתנו לרשימות השונות נספרים גם "הקולות האישיים" שכל מועמד קיבל; מועמדים שחצו רף מסוים של קולות אישיים, שייקבע בחוק, יכולים להתקדם במעלה הרשימה; וכך יכול ציבור בוחר הרשימה לשנות את סדר המועמדים שהוגש לוועדת הבחירות המרכזית, ואף להשפיע על זהות הנבחרים לכנסת. בשיטה זו יכול הבוחר לבטא בצורה מדויקת יותר את העדפותיו באשר למועמדים ספציפיים (מועמדים שלעיתים קרובות גם משקפים זהות אידיאולוגית ומגזרית מסוימת), ולתגמל ולהעניש חברי כנסת ספציפיים על התנהלותם. מחקרים השוואתיים מלמדים שהתוצאה הצפויה היא שחברי כנסת יקיימו קשר שקוף ורצוף יותר עם תומכי הרשימה במהלך הקדנציה, ושהמפלגות יתחשבו יותר בהעדפות הבוחרים בכל הנוגע לקידום ותגמול פוליטיקאים מסוימים.¹³ שיטות דומות מקובלות בדמוקרטיות רבות בעולם,¹⁴ והן הוצעו על ידי גורמים שונים בישראל מלבד המכון הישראלי לדמוקרטיה – ובהם ועדת מגידור,¹⁵ פורום קהלת¹⁶ והמרכז להעצמת האזרח,¹⁷ ובמסגרת הצעות חוק שהונחו על שולחן הכנסת.¹⁸

חשוב להדגיש: תיקון שיטת הבחירות בדמות הוספת מרכיב אישי ו/או אזורי לא יוסיף זירות או מועדי בחירה, אבל הוא כן יאפשר לבוחר לבטא בצורה מלאה יותר את העדפותיו במסגרת הזירה הקיימת של בחירות לכנסת. דוגמה מובהקת יכולה להיות אדם שתומך באופן עקרוני במפלגת השלטון אך מסתייג ממדיניות ספציפית שלה; למשל – תומך ליכוד שמסתייג מהצעדים שמקדמת הממשלה בתחום מערכת המשפט. בשיטה הקיימת בישראל, אדם כזה יכול להביע ביום הבחירות את ביקורתו כלפי הליכוד רק באמצעות הצבעה לרשימה שאינה הליכוד – אבל ייתכן שהוא יתקשה לעשות זאת, בשל תמיכתו העקרונית בליכוד ובעמדות אחרות של

¹² מרדכי קרמניצר, לילה מרגלית ועדן ארשיד, **חוק יסוד: חופש הביטוי והדעה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

¹³ למחקר מקיף הבודק את השפעת המרכיב האישי בשיטת הבחירות, ר': Gianluca Passarelli, *Preferential Voting Systems*, Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

¹⁴ אסף שפירא, "חיזוק הקשר בין הציבור נבחריו", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

¹⁵ ועידת הנשיא. 2007. **דוח ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל**.

¹⁶ אברהם דיסקין ועמנואל נבון, **תיקונים בשיטת הבחירות והממשל: חיזוק המשימות והייצוגיות**, פורום קהלת למדיניות, 2016.

¹⁷ מתן גוטמן, ארז סרי לוי, אייל בן שימול ושהם וקסלר, **הצעות לשינויים בשיטת הממשל**, המרכז להעצמת האזרח, 2022.

¹⁸ הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – שינוי מבנה פתק ההצבעה), התשפ"ג-2023, פ/3745/25; הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – שינוי מבנה פתק ההצבעה), התשפ"ד-2023, פ/3980/25.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

המפלגה; אך בשיטה של פתק פתוח למחצה הוא יוכל לבטא ביקורת, למשל אם יצביע לרשימת הליכוד אך יעניק קולות אישיים רק לאותם מועמדים שהסתייגו מיוזמות החקיקה של הממשלה בתחום מערכת המשפט.

שלישית, לאור זירות הבחירה המועטות בישראל – רצוי שהממשלה והכנסת יימנעו מפגיעה בחופש הבחירה למוסדות אחרים, לדוגמה מקצועיים, שאליהם מתקיימות בחירות בקרב חלק מהציבור – כגון ארגוני עובדים ולשכת עורכי הדין.¹⁹

רביעית, בטווח הארוך ייתכן שדלות זירות הבחירה בישראל מצדיקה בחינה רצינית של הוספת זירות נוספות של בחירות ו/או דרגי שלטון נבחרים, הקיימים במדינות אחרות – כמו בית עליון או דרג אזורי נבחר שייבחרו ישירות בידי האזרחים ובמועד שונה ממועד הבחירות הכלליות לכנסת. לפי הספרות מדובר גם במנגנונים של ביזור עוצמה, ועל כן הוספתם עשויה לתרום למיתון תופעות של פופוליזם ונסיגה דמוקרטית – במיוחד אם מדובר יהיה בבית עליון בעל סמכויות מסוימות בתחום החקיקה, ובדרג אזורי נבחר בעל סמכויות רבות (במיוחד כזה שמעמדו מעוגן באופן חוקתי במסגרת של מדינה פדרלית). בהקשר זה אפשר לציין שגם הוספת מנגנוני שיתוף ציבור שונים – כגון הרחבת האפשרות של הציבור להעיר הערות על הצעות חוק, מנגנוני שיתוף ציבור ברשויות מקומיות או הרחבת תפקיד הקהילות בבחירת רבנים²⁰ – היא רצויה, אם כי תרומתה לביזור עוצמה או לביטוי פורמאלי של העדפות הציבור מוגבלת הרבה יותר.

אשר למשאל עם – מנגנון זה כבר נכנס כבר לארגז הכלים הדמוקרטי בישראל באמצעות חוק יסוד: משאל עם, ולפיו במקרה של ויתור על שטחים בריבונות ישראלית בתמיכת רוב חברי הכנסת – אך פחות מ-80 – יתקיים משאל עם (עם זאת, עדיין נדרשים תיקוני חקיקה כדי להסדיר את ההליך של משאל עם). באופן עקרוני, משאל עם יכול לשמש ערוץ נוסף שבו הציבור משתתף בפוליטיקה, ואף להוות כלי להבעת חוסר שביעות רצון מהממשלה או להגבלתה (למשל אם הצעה שמאושרת בממשלה ובכנסת נדחת במשאל עם). עם זאת, בעת הנוכחית אנחנו מסתייגים משימוש בכלי זה. כפי שציינה בלאנדר בהקשר של הצעה לקיים משאל עם על יוזמות ההפיכה המשטרית של הממשלה בשנת 2023, "משאל עם אינו מנגנון מתאים לחברות שסועות כמו החברה הישראלית משום שאינו מאפשר לבטא עמדות מורכבות, לא ניתן לערער על ההכרעה החד-משמעית בו ותוצאותיו עלולות להעלות חשש לדריסת זכויות המיעוט".²¹ בהיותו כלי רובני מובהק, שעלול להיות נתון למניפולציה בידי השלטון, ושבאמצעותו הרוב יכול לקדם מדיניות באופן שיהיה קשה מאוד לערער עליה (בגלל הלגיטימציה הציבורית שניתנת להכרעה במשאל עם), משאל עם עלול לשמש כחרב פיפיות, ולתרום דווקא לריכוז העוצמה והשתקת האופוזיציה.

¹⁹ על הניסיונות לפגוע בעצמאות הבחירות ללשכת עורכי הדין, ר' גיא לוריא, עמיר פוקס ודפני בנניסטי, "מי יקבע את דמי החבר? הקרב החדש על עצמאות לשכת עורכי הדין" חוות דעת, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

²⁰ להמלצות לגבי רבני קהילות, ר' אריאל פינקלשטיין, הרבנות המקומית הממסדית בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

²¹ דנה בלאנדר, "משאל עם בתקופה הנוכחית ידרדר את ישראל עוד יותר במדרון האנטי-דמוקרטי", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.