



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**איסור כהונה כפולה בפרלמנט ובממשלה  
ושיטת חבר פרלמנט מחליף ("החוק  
הנורבגי") –  
היבטים של ההסדרה בארבעה פרלמנטים**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: יהודה טרואן**

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"א באייר, תשס"ז

9 במאי 2007

תוכן עניינים

1	1. מבוא
2	2. שיטת ההחלפה – כיצד ממלאים את המושב שהתפנה בפרלמנט?
2	2.1. השיטה הרשימתית (אסטוניה ובלגיה)
2	2.2. השיטה האישית (נורבגיה ושבדיה)
3	2.3. ניתוח ההבדלים בין השיטות
3	2.3.1. יתרונות השיטה האישית
3	2.3.2. יתרונות השיטה הרשימתית
3	2.3.3. השפעת שיטת ההחלפה על יציבות הרכב הפרלמנט
4	3. "דלתות מסתובבות" – נתונים מספריים
5	4. רקע על המשטרים במדינות שבהן "דלתות מסתובבות"
5	4.1. גודל הממשלה
6	4.2. שיעור חברי הממשלה המתמנים מקרב חברי הפרלמנט
6	4.3. יציבות קואליציונית
8	4.4. שיטת הבחירות
9	5. סוגיות נוספות
9	5.1. הקשר בין הממשלה לפרלמנט
10	5.2. מידת עצמאותו של המחליף ומעמדו בפרלמנט
11	נספח – השפעת שיטת ההחלפה על מספר המחליפים, משך כהונתם ורציפות הכהונה

מסמך זה הוכן כרקע לדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט בסוגיית חבר כנסת מתחלף (מה שמכונה בשיח הפוליטי הישראלי "החוק הנורבגי"), כחלק מהדיונים בשינוי שיטת הממשל. בהצעת החוק שהכינה הוועדה לקריאה ראשונה מוצע הסדר של "דלתות מסתובבות": חבר כנסת אינו יכול לכהן כהונה כפולה – בכנסת ובממשלה, ואם התמנה לתפקיד בממשלה, עליו להתפטר מן הכנסת; את מקומו יתפוס ממלא מקום זמני, ושמורה לו הזכות לשוב ולכהן בכנסת כאשר יסיים את כהונתו בממשלה; חזרתו לפרלמנט תביא לסיום הכהונה של אחד מחברי הפרלמנט.

נתבקשו על-ידי הלשכה המשפטית לבחון את הכללים הקיימים בדמוקרטיה שיש בהן הסדר של "דלתות מסתובבות". בדיקתנו העלתה כי יש הסדר דומה בארבע דמוקרטיות פרלמנטריות באירופה: אסטוניה, בלגיה, נורבגיה ושבדיה.

במסמך יתוארו ההסדרים להלכה ולמעשה בפרלמנטים של מדינות אלה. אם לא צוין אחרת, המידע מבוסס על תשובות הפרלמנטים על שאלונים שהופנו אליהם.<sup>1</sup> כמו כן מובא במסמך חומר רקע רלוונטי, המסתמך על ספרות אקדמית מתחום הפוליטיקה ההשוואתית.<sup>2</sup>

## 1. מבוא

ברוב הדמוקרטיות יש רשימה של תפקידים שהמתמנה לפרלמנט מנוע מלכהן בהם (incompatibilities). איסור כהונה כפולה בפרלמנט ובממשלה (incompatibility with ministerial office) הוא הכלל במשטרים שבהם הפרדת רשויות פורמלית, והוא מאפיין בולט של משטרים נשיאותיים. לעומת זאת, רוב המשטרים הפרלמנטריים לא זו בלבד שמאפשרים כהונה בפרלמנט ובממשלה בעת ובעונה אחת אלא אף מעודדים מגמה זו, לשם הגברת התיאום בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת.

איסור כהונה כפולה בפרלמנט ובממשלה קיים במשטרים פרלמנטריים אחדים, ובהם בלגיה, הולנד, צרפת, נורבגיה ושבדיה. כמה מן המשטרים הפרלמנטריים באירופה אסרו בשנים האחרונות כהונה כפולה בפרלמנט ובממשלה, ככל הנראה גם בשל דעת הקהל, שנעשתה סובלנית פחות לכהונה בכמה משרות במקביל, וגם בשל החשש להיחלשותם של הפרלמנטים הללו – שכן על-פי רוב חברי הפרלמנט המכהנים בממשלה נמנים דווקא עם המנוסים שבחברי הבית, אך ממעטים להשתתף בעשייה הפרלמנטרית בשל תפקידם הנוסף.<sup>3</sup>

בחלק מן המשטרים הפרלמנטריים שבהם איסור כהונה כפולה, מי שהתפטר מכהונתו בממשלה איננו יכול לשוב ולהיות חבר בפרלמנט (אלא לאחר בחירות חדשות). למיטב ידיעתנו, האפשרות לחזור ולכהן בפרלמנט לאחר סיום הכהונה בממשלה (הסדר של "דלתות מסתובבות") קיימת בארבע מדינות, ואלו

---

<sup>1</sup> לפרלמנט של בלגיה שני בתים, ובקשת המידע מטעמנו נשלחה לבית התחתון, שבו מתבצע עיקר החקיקה. כל הפניות נשלחו לנציגי המרכז האירופי למחקר ולתיעוד פרלמנטרי (ECPRD) בפרלמנטים השונים. פרטי התשובות: Allan Sikk, Head of Department of Economic and Social Information, Chancellery of the Riigikogu – Parliament of Estonia, letter, February 23, 2007; André Grenacs, Deputy Adviser, Legal Department of the House of Representatives – Belgium, letters, March 7, March 20, and March 28, 2007; Brit Brenno, Special Advisor at the Constitutional Office, Stortinget – the Norwegian Parliament, letter, February 26, 2007; Anna Ekwing, Research Service – Swedish Parliament, letter, February 26, 2007.

<sup>2</sup> תודתנו נתונה לפרופ' ראובן חזן על עצותיו לקראת שליחת השאלונים, ועל הערותיו לטייטה של המסמך.

<sup>3</sup> Marc Van der Hulst, **The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study**, Inter-Parliamentary Union, Geneva 2000, pp. 47–49

הן: אסטוניה, בלגיה, נורבגיה ושבדיה.<sup>4</sup> במדינות אלה איסור כהונה כפולה חל על כל תפקידי הממשלה ללא יוצא מן הכלל, ובכלל זה על ראש הממשלה ועל סגני שרים.<sup>5</sup>

## 2. שיטת ההחלפה – כיצד ממלאים את המושב שהתפנה בפרלמנט?

יש שתי שיטות למילוי מקומו של חבר פרלמנט שהתמנה לכהונה בממשלה: השיטה הנהוגה באסטוניה ובבלגיה, שאפשר לכנותה "השיטה הרשימתית"; השיטה הנהוגה בנורבגיה ובשבדיה, שאפשר לכנותה "השיטה האישית".

### 2.1 השיטה הרשימתית (אסטוניה ובלגיה)

על-פי השיטה הרשימתית, ממלא המקום נבחר מתוך רשימה, לפי סדר קבוע מראש. עם שובו לפרלמנט של חבר ממשלה לשעבר, מפנה את מקומו אחרון ממלאי המקום מסיעתו.

**באסטוניה** הרשימה שממנה נבחר המחליף נקבעת בהתאם למסלול שבו נבחר חבר הפרלמנט המפנה את מקומו: מי שנבחר מרשימה ארצית מוחלף על-ידי המועמד הבא מרשימה זו; מי שנבחר באחד מאזורי הבחירה מוחלף על-ידי המועמד הבא מהרשימה האזורית.

בבחירות לפרלמנט הפדרלי של **בלגיה** מתמודדים שני סוגים של מועמדים: מועמדים "אפקטיביים", אשר נבחרים לכהן בפרלמנט מלכתחילה; ומועמדים מחליפים, שמכהנים בפרלמנט רק אם יש צורך למנותם – כממלאי מקום זמניים (אם חבר פרלמנט התמנה לממשלה) או כממלאי מקום קבועים (למשל אם חבר פרלמנט הלך לעולמו). מכל מקום, מדובר בשיטה רשימתית: מושב שהתפנה בפרלמנט מתמלא על-ידי הראשון ברשימת המחליפים של הסיעה. אם יהיה צורך לפנות מקום לחבר ממשלה חוזר, אחרון חברי הסיעה שנכנס לפרלמנט הוא המפנה את מקומו.

### 2.2 השיטה האישית (נורבגיה ושבדיה)

על-פי השיטה האישית, לכל חבר פרלמנט נקבע מחליף ידוע מראש, אשר ממלא את מקומו בשעת הצורך. המחליף מתמנה לצורך מילוי מקומו של חבר פרלמנט מסוים ולא להשלמה של מספר המנדטים של הרשימה. כאשר חבר ממשלה לשעבר מחדש את חברותו בפרלמנט, מחליפו האישי נאלץ לפנות את מקומו.<sup>6</sup> כאמור, השיטה האישית ננקטת ב**נורבגיה** ו**שבדיה**.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> מדינות אלה נמצאו לאחר בדיקה במאגר המידע parline של האיחוד הבין-פרלמנטרי (IPU), באתר האינטרנט [www.ipu.org/english/home.htm](http://www.ipu.org/english/home.htm), תאריך כניסה – 15 באפריל 2007; בדיקה בתשובות פרלמנטים על בקשת מידע בנושא איסור כהונה כפולה של חברי פרלמנט (בקשה מספר 308), המתועדות במרכז האירופי למחקר ולתיעוד פרלמנטרי (ECPRD); התייעצות עם מרק ון-דר הולסט, ראש המחלקה המשפטית של הבית התחתון בבלגיה ומומחה למחקר משווה בתחום הפרלמנטריזם.

<sup>5</sup> **בלגיה** איסור הכהונה כפולה בפרלמנט קיים בכל רמות הממשל הפדרלי וברמות הממשל השונות (כלומר, לא ניתן לכהן בו-זמנית בפרלמנט הפדרלי ובממשלה אזורית). **באסטוניה** סגני שרים אינם נחשבים חברי ממשלה רשמיים, ולכן אין הם זכאים לשוב לפרלמנט בתום כהונתם בממשלה.

<sup>6</sup> לשאלתנו אילו לקחים ניתן להפיק מן ההסדר של החלפה אישית, נמסר **מנורבגיה** כי השיטה ממוסדת ואינה גורמת לבעיות; אילו היתה תחלופה רבה יותר של שרים בממשלה, אפשר שהיו רואים את השיטה כבעייתית. **משבדיה** נמסר כי השיטה היא פונקציונלית, בראש ובראשונה משום פשטות התהליך של זימון המחליפים, שנקבע בחקיקה.

<sup>7</sup> **נורבגיה** deputy member, ו**שבדיה** alternate.

## 2.3. ניתוח ההבדלים בין השיטות

על-פי השיטה האישית, כל מחליף ממלא את מקומו של אדם מסוים, וזהותם של חברי הממשלה קובעת את זהותם של ממלאי המקום בפרלמנט. על-פי השיטה הרשימתית, רשימת המחליפים ומספר המקומות שיש למלא הם הקובעים מי יהיו ממלאי המקום. להבדלים אלה עשויות להיות השלכות על כמה סוגיות.

### 2.3.1. יתרונות השיטה האישית

אם הרשימה מורכבת מנציגים של כמה מפלגות (כמו רשימת האיחוד הלאומי – מפד"ל ורשימת יהדות התורה בכנסת הנוכחית),<sup>8</sup> עלולה ההחלפה על-פי השיטה הרשימתית לעורר כמה קשיים: אם ממלא המקום אינו נמנה עם מפלגתו של השר המתמנה, שיטה זו עלולה להביא לשינוי המרקם המפלגתי של הסיעה; מכך נגזר קושי נוסף, והוא השפעת המהלך על מימון המפלגות, למשל אם מפלגה מאבדת כליל את ייצוגה בכנסת (עקב מינוי נציגה היחיד בכנסת לתפקיד בממשלה והחלפתו בחבר ממפלגה אחרת). השיטה האישית אינה מעוררת קושי כזה, שכן חבר הפרלמנט המוחלף וממלא מקומו משתייכים לאותה המפלגה.

### 2.3.2. יתרונות השיטה הרשימתית

בניגוד לשיטה האישית, על-פי השיטה הרשימתית אין קשר אישי בין המחליף לבין המוחלף, ולכן קטן החשש שהמחליף יחוש מחויב אישית לחבר ממשלה זה או אחר (עוד על עצמאות המחליף ראו בסעיף 5.2 להלן).

## 2.3.3. השפעת שיטת ההחלפה על יציבות הרכב הפרלמנט

יציבות הרכב הפרלמנט תלויה במספר המחליפים, משך כהונתם ורציפות כהונתם.<sup>9</sup> לכל אחת משיטות ההחלפה השפעה אחרת על פרמטרים אלה, כמתואר להלן.

- **משך כהונה ומספר המחליפים** – מספר המחליפים על-פי השיטה הרשימתית קטן ממספר המחליפים על-פי השיטה האישית<sup>10</sup> או שווה לו.<sup>11</sup> לפיכך, הכהונה הממוצעת של מחליף על-פי

<sup>8</sup> רשימת האיחוד הלאומי – מפד"ל מורכבת מהמפלגות מולדת, ציונות דתית לאומית מתחדשת, תקומה, המפד"ל; רשימת יהדות התורה מורכבת מהמפלגות אגודת ישראל ודגל התורה.

<sup>9</sup> לסימולציה של הפעלת חוק חבר הכנסת המחליף בכנסת ה-15 ובכנסת ה-16, ובה, בין השאר, מידע על מספר המחליפים, משך כהונתם ורציפות כהונתם, ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סימולציה: הפעלת חוק חבר הכנסת החלופי ("החוק הנורבגי") בכנסת ה-15 ובכנסת ה-16, כתבה ד"ר שילה הטיס רולף, 13 במרס 2007.

<sup>10</sup> אם תשתנה זהותם של חברי הסיעה בממשלה אך לא יחול שינוי במספרם, למשל במקרה של חילופי שרים עקב אי-יציבות פנים מפלגתית.

<sup>11</sup> אם חברי הסיעה שמפסיקים לכהן בממשלה אינם מוחלפים באחרים, או אם אין כל שינוי בהרכב חברי הסיעה שמכהנים בממשלה.

השיטה הרשימתית ארוכה מן הכהונה הממוצעת של מחליף על-פי השיטה האישית או שווה לה.<sup>12</sup>

• **רציפות הכהונה** – רציפות הכהונה מושפעת מזהות השרים בממשלה או ממספרם, בהתאם לשיטת ההחלפה:

○ **בהחלפה אישית** כהונת המחליף בפרלמנט נגזרת ישירות מכהונת חבר הסיעה שאותו הוא מחליף בממשלה; כהונת המחליף תהיה רצופה אם חבר הסיעה שהוא מחליף מכהן בממשלה ברציפות, ולהיפך – תהיה מקוטעת אם חבר הממשלה מכהן כהונה מקוטעת (למשל, שר שהתפטר מהממשלה ולאחר כמה חודשים שב לכהן בה – גם מחליפו יכהן כמה חודשים בפרלמנט, יפרוש ואז ישוב);

○ **בהחלפה רשימתית** תקופת כהונה לא רצופה היא מנת חלקם של אחרוני הנכנסים לפרלמנט במקרה של תנודות במספר חברי הסיעה שמכהנים בממשלה; צמצום מספר חברי הסיעה בממשלה יביא להפסקת כהונת המחליפים האחרונים שנכנסו לפרלמנט, והרחבת מספר חברי הסיעה בממשלה תביא לשובם לפרלמנט.

לתיאור של כמה תרחישים של חילופי גברי בממשלה ובפרלמנט ושל השפעת שיטת ההחלפה על הרכב הפרלמנט בכל אחד מהם ראו הנספח למסמך זה.

### 3. "זלתות מסתובבות" – נתונים מספריים

הפרלמנטים שפנינו אליהם התבקשו לפרט כמה חברי פרלמנט התפטרו על רקע מינויים לממשלה בשתי הקדנציות האחרונות של הפרלמנט, וכמה מהם ניצלו את האפשרות לשוב לפרלמנט בתום כהונתם בממשלה. התשובות שהתקבלו מרוכזות בטבלה שלהלן, שבה נתונים גם על מספר החברים בפרלמנטים השונים ועל שיעורם של החברים המוחלפים מכלל חברי הפרלמנט. יצוין כי חילופי גברי אינם מתרחשים על רקע איסור כהונה כפולה בלבד אלא גם בעקבות התפטרות, פטירה, חופשה יזומה מן הפרלמנט ועוד. **שינויים שאינם נובעים מכהונה כפולה בממשלה ובפרלמנט אינם נכללים בטבלה שלהלן.**

שבדיה		נורבגיה		בלגיה		אסטוניה			
349		165 <sup>13</sup>		150		101			מושבים בפרלמנט
-2002 2006	-1998 2002	-2001 2005	-1997 2001	-1999 2003	-1995 1999	-2003 2007 <sup>14</sup>	-1999 2003	-1995 1999	תקופת כהונת הפרלמנט
16 (4.6%)	14 (4.0%)	12 (7.3%)	21 (12.7%)	21 (14.0%)	15 (10.0%)	19 (18.8%)	17 (16.8%)	16 (15.8%)	פרשו מן הפרלמנט על רקע מינוי לממשלה
0 (0.0%)	2 (0.6%)	3 (1.8%)	10 (6.1%)	5 (3.3%)	4 (2.7%)	11 (10.9%)	7 (6.9%)	10 (9.9%)	מהם שבו לפרלמנט

<sup>12</sup> כמובן, לא כל הכהונות יהיו ארוכות יותר – ייתכנו מצבים שבהם אחד המחליפים על-פי השיטה הרשימתית יכהן תקופה קצרה יותר מהמחליף על-פי השיטה האישית שמשך כהונתו הוא הקצר ביותר.

<sup>13</sup> מבחירות 2005 ואילך נוספו ארבעה מושבים בפרלמנט של נורבגיה, ובסך הכול יש שם 169 מושבים.

<sup>14</sup> הנתונים התקבלו כשבועיים לפני הבחירות, שהתקיימו ב-4 במרס 2007.

בערכים מוחלטים, המספר הגדול ביותר של חברי פרלמנט שפרשו מתפקידם הוא 21 – בפרלמנט של **בלגיה** (1999–2003) ובפרלמנט של **נורבגיה** (1997–2001). באופן יחסי, הפרישה המשמעותית ביותר מן הפרלמנט היתה באסטוניה – 18.8% מחברי הבית (2003–2007). בשל גודלו, בפרלמנט של **שבדיה** שיעור הפורשים הוא הקטן ביותר: 16 חברי פרלמנט פרשו על רקע מינויים לממשלה בשנים 2002–2006, והם מהווים רק 4.6% מ-349 חברי הבית.

המספר הגדול ביותר של השבים לכהן בפרלמנט – בערכים מוחלטים ובאופן יחסי – הוא באסטוניה: 11 חברים, שהם 10.9% מחברי הפרלמנט, חידשו את ישיבתם בפרלמנט (2003–2007). המספר הקטן ביותר של חברים שחזרו לכהן היה בפרלמנט של **שבדיה**: בשנים 1998–2002 חזרו שני חברי ממשלה, שהם 0.6% מחברי הבית, ובשנים 2002–2006 אף לא אחד מהפורשים על רקע כהונה בממשלה שב לכהן בפרלמנט.

כאמור, בהרכב הפרלמנטים חלו שינויים מעבר למוצג בטבלה, מסיבות שאינן נוגעות לעקרון "החוק הנורבגי". למשל, **מאסטוניה** נמסר כי בפרלמנט הנוכחי היתה תחלופה של כ-56% מחברי הפרלמנט (56 חברים מתוך 101 חברי הבית) – אך רק 19 חילופים היו בשל כהונה בממשלה. **משבדיה** נמסר כי נעשה שימוש תכוף למדי באפשרות למנות חברי פרלמנט מחליפים. בשנים 2001–2006 מספרם הממוצע של **כלל** המחליפים, הן בשל כהונה כפולה והן מסיבות אחרות,<sup>15</sup> היה 32 בשנה. אם כן, שיעור המחליפים בשבדיה הגיע עד כדי 10% מחברי הבית. גם **בכנסת ישראל** שכיחה התופעה של חילופי גברי, ללא כל קשר לאיסור כהונה כפולה בפרלמנט.

#### 4. רקע על המשטרים במדינות שבהן "דלתות מסתובבות"

המשטרים באסטוניה, בבלגיה, בנורבגיה ובשבדיה נבדלים זה מזה – ומן המשטר הישראלי – בכמה תחומים, ולפיכך יש לראות כל הסדר בהקשר הרחב שלו. להלן תיאור של כמה מן ההבדלים הללו ופירוט השפעותיהם האפשריות על המשטרים במדינות הנסקרות, על-פי הנתונים שבידינו.

##### 4.1. גודל הממשלה

ככל שבממשלה מכהנים יותר שרים וסגני שרים, כך צפוי לגדול מספר חברי הפרלמנט שהחוק נוגע להם. **בלגיה** הממשלה מוגבלת ל-15 שרים, על-פי סעיף 99 לחוקה; **בנורבגיה** נקבע בסעיף 12 לחוקה כי הממשלה תורכב מראש ממשלה ושבעה שרים לפחות, ובפועל מאז 1945 מכהנים בממשלות 13–19 שרים;<sup>16</sup> בממשלה הנוכחית **בשבדיה** מכהנים 21 שרים, ובממשלה הקודמת כיהנו 19 שרים.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> למשל, בפרלמנט של שבדיה שיטת מילוי המקום הזאת משמשת גם אם חבר פרלמנט יוצא לחופשה מאושרת של חודש ומעלה.

<sup>16</sup> ראו עמי 183 בתוך: Hanne Marthe Narud and Kaare Strøm, "Norway: Madisonianism Reborn", *Scandinavian Political Studies* 27(2), 2004, pp. 175-201.

<sup>17</sup> על-פי פרסומי מאגר המידע EIU ViewsWire ב-8 בינואר 2007 וב-12 בינואר 2005.

## 4.2. שיעור חברי הממשלה המתמנים מקרב חברי הפרלמנט

כדי לדעת על כמה חברי פרלמנט החוק עשוי לחול לא מספיק לדעת מהו מספר חברי הממשלה, אלא יש לבדוק גם כמה מהם צפויים להתמנות **מקרב חברי הפרלמנט**; ככל שממנים יותר חברי ממשלה שאינם חברי פרלמנט, פחות חברי פרלמנט נאלצים לפרוש מכהונתם.<sup>18</sup> למשל, **בשבדיה** 44% מחברי הממשלות בשנים 1998–2006 לא היו חברי פרלמנט. ל-52% מהשרים שכיהנו בממשלות **נורבגיה** בשנים 1945–1978 לא היה ניסיון פרלמנטרי.<sup>19</sup>

## 4.3. יציבות קואליציונית

על-פי הסדר זה צפוי שתהיה זיקה בין תכיפות השינויים בהרכב הממשלה לתכיפות השינויים בהרכב הפרלמנט, שהרי כל הצטרפות של חברי פרלמנט לממשלה מביאה להחלפתם בממלאי מקום זמניים, וכל עזיבה של חברי פרלמנט את הממשלה מביאה להוצאתם של ממלאי המקום הזמניים, כדי לאפשר את שובם לפרלמנט של חברי הממשלה לשעבר. על כן, במשטרים המתאפיינים בחוסר יציבות צפוי שהשיטה של "דלתות מסתובבות" תשפיע על מספר רב במיוחד של חברי פרלמנט. זאת ועוד, תחלופה רבה של חברי פרלמנט ומספר רב של חברי פרלמנט שכהונתם אינה רצופה עלולים לשבש את עבודת הפרלמנט.

להלן ממצאים של מחקר אקדמי השוואתי על קואליציות במערב אירופה, המצביעים על מידת יציבותן. במחקר נבדקו לעומק כמה מדינות, בין השאר בלגיה, נורבגיה ושבדיה; אסטוניה לא נכללה בו. יצוין כי המחקר לא עסק רק ביציבות קואליציונית; הנתונים שלהלן נדלו ממנו כדי להאיר סוגיה זו.

יודגש כי בנתונים שלהלן, למונח "ממשלה" משמעות אחרת ממשמעותו הרווחת. מטעמים מתודולוגיים, לצורכי השוואה, הגדירו עורכי המחקר שלושה מקרים שבהם יש למנות החלפה של ממשלה:<sup>20</sup> 1. שינוי בהרכב הקואליציה; 2. שינוי בזהות ראש הממשלה; 3. בחירות כלליות. אם כן, כל שינוי בהרכב הקואליציה נחשב במחקר זה להחלפת ממשלה, להבדיל מאופן ספירת הממשלות הרשמי בארץ, למשל; אילו נחשב כל שינוי קואליציוני באחת מממשלות ישראל להקמה של ממשלה חדשה, מספרן של הממשלות בישראל היה גדול בהרבה מ-31 – מספרן עד היום.

<sup>18</sup> אף שבישראל הוגבל בעבר מספר חברי הממשלה ל-18 בחוק יסוד: הממשלה, ההגבלה בוטלה בתיקון לחוק משנת 1999, וכך נסללה הדרך להרחבת הממשלה ה-28.

<sup>19</sup> במשרדים העובדים מול קבוצות מוגדרות היטב, למשל בתחום החקלאות, קשרים טובים עם קבוצות האינטרס הרלוונטיות נתפסים כחשובים לתפקודם של שרים יותר מניסיון פרלמנטרי. ראשי ממשלה ושרי אוצר, לעומת זאת, הם לרוב בעלי רקע פרלמנטרי נרחב. ראו עמ' 184 בתוך: Hanne Marthe Narud and Kaare Strøm, "Norway: Madisonianism Reborn", *Scandinavian Political Studies* 27(2), 2004, pp. 175-201.

<sup>20</sup> cabinet במקור. עורכי המחקר מגדירים את ה-cabinet, יחידת הניתוח המועדפת עליהם, כקבוצת בעלי תפקידי הביצוע, שמתמנים באופן פוליטי וקובעים את המדיניות הלאומית ברמה הגבוהה ביותר. ב-cabinet חברים כמה אנשים, ולהם זכות הצבעה בגוף זה. לדיון מתודולוגי במונח זה ראו עמ' 11–13 בתוך: Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm, "Coalition Governance in Western Europe: An Introduction", in Idem (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, 2000, pp. 1–31.



נתונים נבחרים לצורך השוואת יציבות הקואליציות בבלגיה, שבדיה ונורבגיה, 1998–1945<sup>21</sup>

מספר הממשלות שהסיעה הגדולה ביותר (בפרלמנט) שותפה בהן	מספר הממשלות החד-מפלגתיות	מספר ממשלות המיעוט	המספר הממוצע של סיעות החברות בממשלה	משך הכהונה הממוצע לממשלה (בימים)	מספר הממשלות	
26 (79%)	5 (15%)	3 (9%)	3.24	520	33	בלגיה
17 (65%)	18 (69%)	17 (65%)	1.73	755	26	נורבגיה
21 (81%)	19 (73%)	19 (73%)	1.42	771	26	שבדיה

מהמחקר עולה כי **נורבגיה ושבדיה** מתאפיינות ביציבות קואליציונית רבה יחסית, ועוד יותר מזה בקיומן של ממשלות מיעוט, המונהגות בידי **מפלגת שלטון בודדת**; ב-50 השנים האחרונות 17 מהממשלות בנורבגיה (65%) ו-19 מהממשלות בשבדיה (73%) היו ממשלות מיעוט חד-מפלגתיות. בכל אחת מן המדינות כיהנו בתקופה זו 26 ממשלות, ומשך הכהונה הממוצע היה מעט יותר משנתיים. **בלגיה**, לעומת זאת, הוכתרה כמדינה המערב-אירופית שבה הליך הקמת הקואליציה הוא המורכב ביותר,<sup>22</sup> ועל כן אין פלא שביחס לנורבגיה ולשבדיה היא מתאפיינת ביציבות קואליציונית מעטה. ב-50 השנים שאחרי מלחמת העולם השנייה היו בה 33 ממשלות, ומשך הכהונה הממוצע שלהן היה 520 יום, כלומר פחות משנה וחצי. רק חמש (15%) מן הממשלות הללו היו ממשלות חד-מפלגתיות. בכל שאר המקרים נשענה הממשלה על קואליציה – על-פי רוב קואליציה שחברות בה סיעות רבות יחסית.

המחשה נוספת להבדלים בין המדינות בנוגע ליציבות הקואליציות ניתן למצוא בנתונים האלה:

**אינדיקציות למורכבות כינון הקואליציות בבלגיה, בשבדיה ובנורבגיה, 1998–1945<sup>23</sup>**

אורך ההסכמים הקואליציוניים בממוצע (במספר מילים)	משך הזמן הדרוש לכינון הממשלה (בימים)		המספר הממוצע של סיעות קואליציה	מספר סיעות בפרלמנט		
	ממוצע	טווח		ממוצע	טווח	
14,166	37.8	148-0	3.24	8.5	14-4	בלגיה
12,435	4.2	16-0	1.73	6.4	8-5	נורבגיה
2,443	5.4	25-0	1.42	5.3	7-5	שבדיה

<sup>21</sup> מעובד מתוך: Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm, "Conclusion: Coalition Governance in Western Europe", in idem (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, 2000, pp. 559–592

<sup>22</sup> Lieven De Winter, Arco Timmermans and Patrick Dumont, "Belgium: On Government Agreements, Evangelists, Followers and Heretics", in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, 2000, pp 300–355

<sup>23</sup> מעובד מתוך: Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm, "Conclusion: Coalition Governance in Western Europe", in idem (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, 2000, pp. 559–592

מעניין כי בבלגיה דרוש יותר מחודש ימים בממוצע כדי לכוון ממשלה, שעה שבשבדיה ובנורבגיה דרושים לכך כחמישה ימים בלבד. דומה כי הדבר נעוץ במורכבות ההסכמים הקואליציוניים בבלגיה (שכאמור, להבדיל מנורבגיה ומשבדיה רוב הממשלות בה מבוססות על קואליציות). ההסכמים הקואליציוניים בבלגיה ארוכים יותר מן ההסכמים בנורבגיה ובשבדיה, שבהן גם ממוצע נמוך יחסית של סיעות בקואליציה ושל סיעות בפרלמנט באופן כללי.<sup>24</sup>

ניתוח הגורמים להבדלים ביציבות הקואליציות במדינות השונות – מספר המחלוקות המעצבות את המפה הפוליטית ואת סדר-היום הציבורי ועומקן של מחלוקות אלו; מספר סיעות הבית; ההסדרים החוקיים לכינון הממשלה, להפלתה ולפיזור הפרלמנט;<sup>25</sup> מסורת של ממשלות מיעוט ועוד – חורג ממסגרת המסמך הנוכחי. עם זאת, **עצם הנהגת חוק חבר כנסת מחליף במודל של "דלתות מסתובבות" עשוי להשפיע על יציבות הקואליציה ועל יחסי הרשות המחוקקת והמבצעת**. בדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט ניבאו חלק מחברי הכנסת כי אם החוק יאומץ, הוא יביא ליציבות רבה יותר של הממשלה, עד כדי יציבות מופרזת.<sup>26</sup> אחרים ניבאו את ההיפך; לדידם, החוק עלול להביא להחלשת הממשלה ולהגברת האי-יציבות השלטונית.<sup>27</sup>

#### 4.4 שיטת הבחירות

במדינות שמתקיימות בהן בחירות אזוריות נקבעת לעתים שיטה של החלפת חבר הפרלמנט בממלא מקום מאותו אזור בחירה; שיטה זו עשויה להביא להתאמה בין המוחלף לממלא מקומו לא רק בייצוג האינטרסים המפלגתיים אלא אף בייצוג אינטרסים אזוריים. ניתן להעלות טיעון עקרוני בעד שיטה זו, כפי שטען חבר הכנסת לשעבר דני נוה: "כאשר אתה נבחר מטעם אזור והתמנית לשר בממשלה, אין לאזור הזה ייצוג, או הייצוג של האזור הזה חסר. המפלגה שלך מיוצגת, אבל האזור איננו מיוצג, ולכן בא

<sup>24</sup> כאמור, למדינות אלה מסורת של ממשלות מיעוט חד-מפלגתיות. אם מוציאים את הממשלות האלה מן הספירה הכללית ומתייחסים רק למפלגות הקואליציה, מתקבלת תמונה אחרת.

<sup>25</sup> למשל, הבחירות בנורבגיה מתקיימות בספטמבר, פעם בארבע שנים, ואין כל אפשרות חוקתית לפזר את הפרלמנט או לשנות את מועד הבחירות. כפי הנראה, זהו חלק מן ההסבר לשימוש המועט שעושות מפלגות האופוזיציה בהצבעות אי-אמון, למרות היחלשותן של ממשלות המיעוט בנורבגיה. וראו עמ' 82 בתוך: Hanne Marthe Narud and Kaare Strøm, "Norway: Madisonianism Reborn", *Scandinavian Political Studies* 27(2), 2004, pp. 175–201.

**בשבדיה** אומנם אפשר לפזר את הפרלמנט, אולם הפיזור אינו מביא להקדמת הבחירות אלא לעריכה של סבב בחירות נוסף לפני הסבב הקבוע, שנערך בכל מקרה במועדו. ככל שפיזור הפרלמנט בשבדיה קרוב יותר למועד הבחירות הקבוע מראש, כך מתקצרים ימי הפרלמנט הנוסף שייכון, ולכן ממעטים להשתמש באפשרות של הפלת הממשלה ופיזור הפרלמנט. ראו עמ' 199 בתוך: Tprbjörn Bergman, "When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception", in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, 2000, pp. 192–230.

<sup>26</sup> משום שחברי הכנסת המחליפים עלולים לתמוך בממשלה ובהישארות סיעתם בקואליציה בכל מחיר – שהרי פרישת סיעתם מן הקואליציה תביא לחזרת השרים לפרלמנט ולקץ כהונתם כמחליפים בכנסת. דברים ברוח זו נאמרו על-ידי חברי כנסת בדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט. טיעונים דומים הועלו בעבר גם על-ידי יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט פרופ' אמנון רובינשטיין, במכתב ששלח לראש הממשלה אהוד ברק ובו נימק התנגדותו לחוק הנורבגי (גדעון אלון, "אמנון רובינשטיין הצטרף למתנגדים לחוק הנורווגי", **הארץ**, 12 באוגוסט 1999). התייחסות נוספת לסוגיית עצמאות חברי פרלמנט מחליפים ראו בסעיף 5.2 בהמשך.

<sup>27</sup> משום שלא תהיה תמיכה מובטחת של חברי הכנסת המכהנים בממשלה בהצעות החוק הממשלתיות, ומשום ששניגי הממשלה ימעטו להגיע לפרלמנט, המשמעת הקואליציונית צפויה להתרופף ויציבות הממשלה צפויה להתערער. כמה חברי כנסת אמרו דברים ברוח זו בדיוני הוועדה. חבר הכנסת לשעבר דני נוה, שכיהן בעבר גם כמזכיר הממשלה, טען בדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 6 בפברואר 2007 כי ייתכן שהממשלות יחזיקו מעמד זמן רב יותר, אך במקביל תיפגע יכולתן למשול ולהעביר החלטות.

הרציונל שאומר שאם נבחרת כשר בממשלה והיית נציג בפרלמנט של אזור מסוים, מישהו צריך לייצג את האזור, ולכן בא העניין הזה של חבר כנסת מחליף".<sup>28</sup>

בפועל, בכל ארבעת הפרלמנטים שנסקרו נהוגה שיטת בחירות אזורית. **באסטוניה** יש 11 אזורי בחירה, שלכל אחד מהם 8–11 מושבים; **בבלגיה** יש 20 אזורי בחירה; **בנורבגיה** – 19 אזורי בחירה, שלכל אחד מהם 3–16 מושבים; **בשבדיה** – 29 אזורי בחירה, שלכל אחד מהם 2–34 מושבים.<sup>29</sup>

## 5. סוגיות נוספות

איסור הכהונה הכפולה וההסדר של "דלתות מסתובבות" מעלים כמה סוגיות, בין השאר בנוגע לקשר בין הממשלה לפרלמנט ולעצמאותו ומעמדו של חבר הפרלמנט המחליף.

### 5.1. הקשר בין הממשלה לפרלמנט

איסור הכהונה הכפולה בפרלמנט ובממשלה מעלה חשש להתרופפות הקשר בין הממשלה לפרלמנט, הנחשב קשר חיוני למהלך התקין של משטר פרלמנטרי. בשל חשש זה, הפרלמנטים שפנינו אליהם נשאלו כיצד מוסדרת נוכחות חברי הממשלה במליאת הפרלמנט ובוועדותיו. מן התשובות עולה כי בכל הפרלמנטים השרים נדרשים להשתתף בדיוני המליאה, בתנאים מסוימים. נוסף על כך, בכל הפרלמנטים פרט לנורבגיה יש חובה דומה גם בנוגע להשתתפות בדיוני הוועדות. להלן תשובות הפרלמנטים:

**מאסטוניה** נמסר כי לשרי הממשלה יש מקומות מיוחדים באולם המליאה, אם כי הם נדרשים להיות נוכחים אך ורק בשעות שאילתא ובשעה שמציגים חוקים. כמו כן, לוועדות נשמרת הזכות לדרוש ששרים יהיו נוכחים בדיוניהן.

**מבלגיה** נמסר כי זכות הפרלמנט לדרוש את נוכחותם של שרים מעוגנת בחוקה; אם הם מתבקשים להופיע במליאה או בוועדה, הם מחויבים לעשות כן. בפועל יש בין הצדדים הסכם ג'נטלמני: תיאום בין נשיאות הפרלמנט לבין מזכירות הממשלה.

**מנורבגיה** נמסר כי שרים נדרשים להשתתף בדיונים העוסקים בתחום אחריותם, והם רשאים לשאת דברים (אך מנועים מלהצביע). חובה זו מעוגנת בסעיף 74 לחוקה; אף שפורמלית זוהי זכות השתתפות ולא חובת השתתפות, הפרשנות הקיימת מאז ומעולם היא שיש חובת נוכחות. שרים לעולם אינם משתתפים בישיבות ועדה רגילות, אך ניתן לזמנם לשימוע בוועדה, אם כי לא חלה עליהם חובה פורמלית להשתתף.

**משבדיה** נמסר כי על-פי החוק יש להקצות מושבים מיוחדים לשרים במליאה. השרים נדרשים להשתתף בישיבות המליאה, ויש להם הזכות לשאת דברים לגופו של הדיון ואף לחוקיות הדיון (ככל הנראה הכוונה לשאלות תקנוניות). כמו כן יש זכות לזמן את כל השרים לישיבות של הוועדות.

---

<sup>28</sup> כך טען חבר הכנסת לשעבר דני נוה (שם). הוא גרס כי יהיה מקום להנהיג את השיטה של חבר כנסת מחליף רק לאחר שתונהג שיטת בחירות אזוריות בישראל.

<sup>29</sup> חלוקת המושבים לאזורים השונים בשבדיה משתנה ממערכת בחירות אחת לאחרת, בהתאם למספר הבוחרים בכל אזור. יצוין כי נוסף על המושבים האזוריים, בפרלמנט שבדיה יש 39 מושבים כלליים, המשמשים לתיקון עיוותים ברמה הכלל-ארצית, באופן שמבטיח את יחסיות הבחירות ברמה זו. המידע לגבי שיטות הבחירות מתוך מאגר המידע praline של האיחוד הבין-פרלמנטרי (IPU), באתר האינטרנט [www.ipu.org/english/home.htm](http://www.ipu.org/english/home.htm), תאריך כניסה – 15 באפריל 2007.

## 5.2. מידת עצמאותו של המחליף ומעמדו בפרלמנט

בעיקרון, על-פי השיטה של "דלתות מסתובבות" ניתן לראות בממלאי המקום חברים על תנאי, שכן כהונתם בפרלמנט מותנית בהישארות חברי סיעתם בממשלה. מתפיסה זו עולה סוגיה עקרונית וכמה סוגיות מינהליות בנוגע למעמדם של המחליפים.

הסוגיה העקרונית היא **מידת העצמאות של המחליפים**. מכיוון שחבר הממשלה יכול להתפטר מן הממשלה בכל עת ולשוב לפרלמנט על חשבון ממלא מקומו, ממלא המקום עלול להיות מחויב, בהסדר פורמלי או בהסכמה שאיננה פורמלית, לשר שהוא מחליף (בשיטה האישית) או לעמדת הממשלה (בשיטה הרשימתית).

ואכן, **מבלגיה** נמסר כי יש התמהים אם המחליפים הם אכן עצמאיים; מכיוון שניתן להוציא אותם משורות הפרלמנט בקלות, הם עלולים להיות פחות ביקורתיים כלפי השרים שהם מחליפים. אולם בפועל, כך נמסר, אין הוכחות לטענות אלו.

בתשובה על שאלתנו **נמסר מכל ארבעת הפרלמנטים כי חבר הפרלמנט המחליף איננו מחויב בדרך כלשהי לחבר הממשלה שאת מקומו הוא ממלא.**

נוסף על העניין העקרוני, ההסדר מעלה שתי סוגיות מינהליות לפחות:

- **מילוי תפקידים פרלמנטריים בידי מחליפים**. האם יש להתיר מינויו של חבר פרלמנט מחליף לתפקיד פרלמנטרי – למשל לתפקיד יושב-ראש ועדה – שהרי הפסקתו צפויה לשבש את פעולת הפרלמנט?
- **כהונת מינימום והגבלות על תעסוקה נוספת**. האם צריך להבטיח כהונת מינימום לחבר פרלמנט מחליף, בשל המחיר האישי שהוא משלם לשם קבלת התפקיד (למשל, התפטרותו ממקום עבודה נוסף)? האם יש להתאים את המגבלות על תעסוקה נוספת, המוטלות על חברי הפרלמנט, לחברי פרלמנט מחליפים – משום שיש סבירות רבה יותר שכהונתם בפרלמנט תהיה קצרה משל חברי פרלמנט קבועים?

**מכל ארבעת הפרלמנטים נמסר כי אין הבדל בין הזכויות והחובות של חברי פרלמנט מחליפים לזכויותיהם וחובותיהם של שאר חברי הבית, ובכלל זה המגבלות על תעסוקה נוספת או על פעילות פיננסית של חברי הפרלמנט המחליפים.**<sup>30</sup>

<sup>30</sup> יצוין כי ייתכנו הבדלים בהגבלות המוטלות על חברי פרלמנט במדינות השונות.

## נספח – השפעת שיטת ההחלפה על מספר המחליפים, משך כהונתם ורציפות הכהונה

יציבות הרכב הפרלמנט תלויה במספר המחליפים, משך כהונתם ורציפות כהונתם.<sup>31</sup> לכל אחת משיטות ההחלפה השפעה אחרת על פרמטרים אלה, כפי שיוסבר להלן.

### משך הכהונה ומספר המחליפים

מספר המחליפים על-פי השיטה הרשימתית יהיה קטן ממספר המחליפים על-פי השיטה האישית<sup>32</sup> או שווה לו.<sup>33</sup> לפיכך, הכהונה הממוצעת של מחליף על-פי השיטה הרשימתית תהיה ארוכה מן הכהונה הממוצעת של מחליף על-פי השיטה האישית או שווה לה.<sup>34</sup>

להלן תרחיש של חילופים בפרלמנט על-פי השיטה האישית, להמחשת מאפיין זה:

#### לוח א':

#### תרחיש שבו ריבוי מחליפים בשיטה האישית ומיעוט מחליפים בשיטה הרשימתית

בפרלמנט		במשלה		שנת כהונה של הממשלה
החלפה רשימתית	החלפה אישית	חברי הסיעה שמכהנים בממשלה		ראשונה
II	B A	א	ב	שנייה
II	C B	ב	ג	שלישית
II	D C	ג	ד	רביעית
II	E D	ד	ה	
שני מחליפים, כל אחד מהם מכהן ארבע שנים	חמישה מחליפים: A ו-E מכהנים שנה C, B ו-D – שנתיים			סך משך הכהונה (שנים)

בלוח שלעיל מיוצג תרחיש שבו הממשלה קיימת ארבע שנים. סיעה פלונית היא שותפה קואליציונית; זהות חברי הסיעה בממשלה משתנה משנה לשנה, אולם מספר החברים בה נותר קבוע – בכל רגע נתון מכהנים בממשלה שני חברי סיעה.

יצוין כי בתרחיש זה, על-פי שתי שיטות ההחלפה – הן האישית הן הרשימתית – יכהנו כל המחליפים ברציפות (לסוגיית רציפות הכהונה ראו להלן). ואולם **ההבדלים בין שתי השיטות מתבטאים במספר המחליפים ובמשך הכהונה שלהם:**

<sup>31</sup> לסימולציה של הפעלת חוק חבר הכנסת המחליף בכנסת ה-15 והכנסת ה-16, ובה, בין השאר, מידע על מספר המחליפים, משך כהונתם ורציפות כהונתם, ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סימולציה: הפעלת חוק חבר הכנסת החלופי ("החוק הנורבגיי") בכנסת ה-15 ובכנסת ה-16, כתבה ד"ר שילה הטיס רולף, 13 במרס 2007.

<sup>32</sup> אם תשתנה זהותם של חברי הסיעה בממשלה אך לא יחול שינוי במספרם, למשל במקרה של חילופי שרים עקב אי-יציבות פנים מפלגתית.

<sup>33</sup> אם חברי הסיעה שמפסיקים לכהן בממשלה אינם מוחלפים באחרים, או אם אין כל תחלופה בהרכב חברי הסיעה שמכהנים בממשלה.

<sup>34</sup> כמובן, לא כל הכהונות יהיו ארוכות יותר – ייתכנו מצבים שבהם אחד המחליפים על-פי השיטה הרשימתית יכהן תקופה קצרה יותר מהמחליף על-פי השיטה האישית שמשמך כהונתו הוא הקצר ביותר.

- על-פי השיטה הרשימתית, יכהנו שני מחליפים (I, II), כל אחד מהם במשך קדנציה מלאה של ארבע שנים;
- על-פי השיטה האישית, יהיו חמישה מחליפים, שניים מהם (A ו-E) יכהנו שנה אחת, ושלושה מהם (B, C ו-D) יכהנו שנתיים.

התרחיש שלעיל מתאים למצב שבו הקואליציה יציבה (מספר נציגי הסיעה בממשלה נותר קבוע), אולם עקב אי-יציבות פנים מפלגתית יש תחלופה רבה בין חברי הסיעה שמתמנים לממשלה. לגבי תרחיש זה ניתן לקבוע כי שיטת ההחלפה הרשימתית תביא ליציבות הרבה ביותר בהרכב הפרלמנט: על-פי שתי השיטות תקופות הכהונה הן רצופות, אך על-פי השיטה הרשימתית מספר המחליפים בפרלמנט קטן יותר, וכהונתם ממושכת יותר.

### רציפות הכהונה

רציפות הכהונה מושפעת מזהות השרים בממשלה או ממספרם, בהתאם לשיטת ההחלפה.

- בהחלפה אישית כהונת המחליף בפרלמנט נגזרת ישירות מכהונת חבר הסיעה שאותו הוא מחליף בממשלה; כהונת המחליף תהיה רצופה אם חבר הסיעה שהוא מחליף מכהן בממשלה באופן רציף, ולהיפך – תהיה מקוטעת אם חבר הממשלה מכהן כהונה מקוטעת (למשל, שר שהתפטר מהממשלה ולאחר כמה חודשים שב לכהן בה – גם מחליפו יכהן כמה חודשים בפרלמנט, יפרוש ואז ישוב);
- בהחלפה רשימתית תקופת כהונה לא רצופה היא מנת חלקם של אחרוני הנכנסים לפרלמנט, בעקבות תנודות במספר חברי הסיעה שמכהנים בממשלה; צמצום מספר חברי הסיעה בממשלה יביא להפסקת כהונת המחליפים בפרלמנט, והרחבת מספר חברי הסיעה בממשלה תביא לשובם לפרלמנט.

**בתרחישים מסוימים השיטה האישית היא אשר תביא לכהונות רציפות רבות יותר, ואילו בתרחישים אחרים השיטה הרשימתית היא שתתרום ליציבות מבחינת רציפות הכהונה.** להלן שני לוחות ובהם תרחישים להמחשת ההשפעה של שיטת ההחלפה על רציפות כהונתם של המחליפים:

לוח ב':

תרחיש שבו השיטה האישית יוצרת כהונה מקוטעת

בפרלמנט		בממשלה		שנת כהונה של הממשלה
החלפה רשימתית	החלפה אישית	חברי הסיעה שמכהנים בממשלה		ראשונה
II I	B A	ב	א	שנייה
II I	C A	ג	א	שלישית
II I	B A	ב	א	רביעית
II I	C A	ג	א	חמישית
II I	B A	ב	א	
שני מחליפים, II-I, כל אחד מהם מכהן כהונה רצופה של חמש שנים	שלושה מחליפים: A מכהן כהונה רצופה של חמש שנים B – שלושה מקטעים של שנה C – שני מקטעים של שנה			

הלוח שלעיל מציג תרחיש שבו הממשלה מכהנת חמש שנים. במשך כל התקופה מכהנים שני חברי סיעה פלונית בממשלה, מהם חבר אחד קבוע (א') ושני חברים ברוטציה (ב' ו-ג').

על-פי השיטה האישית, הרוטציה והכהונות המקוטעות של ממלאי המקום B ו-C בפרלמנט הן שיקוף מדויק של הרוטציה והכהונות המקוטעות של ב' ו-ג' בממשלה.

על-פי השיטה הרשימתית, מכיוון שבמשך כל התקופה מספר השרים הכולל מטעם הסיעה הוא שניים, בפרלמנט מכהנים אותם שני מחליפים (I ו-II) במשך כל התקופה.

בדוגמה זו כהונה מקוטעת קיימת רק על-פי השיטה האישית. להלן דוגמה הפוכה, שבה כהונה מקוטעת קיימת רק על-פי השיטה הרשימתית.

לוח ג':

תרחיש שבו השיטה הרשימתית יוצרת כהונה מקוטעת

בפרלמנט		בממשלה		שנת כהונה של הממשלה
החלפה רשימתית	החלפה אישית	חברי הסיעה שמכהנים בממשלה		ראשונה
II I	B A	ב	א	שנייה
I	A		א	שלישית
II I	C A	ג	א	רביעית
I	C	ג		חמישית
II I	D C	ג	ד	
שני מחליפים – כהונה רצופה וכהונה מקוטעת: מחליף אחד מכהן כהונה רצופה של חמש שנים מחליף אחד – שלושה מקטעים של שנה אחת	ארבעה מחליפים – כהונות רצופות: שני מחליפים מכהנים שלוש שנים כל אחד שני מחליפים – שנה אחת כל אחד			סך משך הכהונה (שנים)

הלוח שלעיל מציג תרחיש שבו הממשלה מכהנת חמש שנים. בשנה הראשונה, בשנה השלישית ובשנה החמישית מכהנים שני חברי סיעה פלונית בממשלה; ואילו בשנה השנייה ובשנה הרביעית מכהן בממשלה חבר סיעה אחד בלבד (א' בשנה השנייה; ג' בשנה הרביעית).

על-פי השיטה האישית כהונתם הרצופה של המחליפים היא שיקוף מדויק של כהונתם הרצופה של חברי הסיעה בממשלה.

על-פי השיטה הרשימתית, מכיוון שמספר חברי הממשלה הכולל מטעם הסיעה יורד בשנה השנייה ובשנה הרביעית משניים לאחד, גם מספר המחליפים יורד משניים לאחד; מחליף II יאלץ בשנים אלה לפנות את מקומו, ולכן יכהן בפרלמנט שלוש תקופות כהונה נפרדות.

יצוין כי התנודות כמתואר לעיל במספר חברי הסיעה המכהנים בממשלה צפויות להיות שכיחות אם הנוהג הוא שמינוי שר חדש במקום שר פורש אינו נעשה מייד; אף כאשר פרק הזמן הדרוש למינוי שר חדש קצר למדי, בכל זאת על-פי השיטה הרשימתית המחליף בפרלמנט עלול לעזוב את הפרלמנט באופן זמני, עד ששוב יתפנה לו מקום. סימולציה שנעשתה במרכז המחקר והמידע של הכנסת על-פי מודל ההחלפה הרשימתית העלתה כי "אילו הופעל חוק חבר הכנסת החלופי במהלך הכנסת ה-15 היו 31 חברי כנסת מכהנים שתי כהונות לא רצופות – מתוכם 20 שרים ו-11 חברי כנסת שלא כיהנו כשרים... בכנסת ה-16 היו 33 חברי כנסת מכהנים שתי כהונות לא רצופות – מתוכם 21 שרים ו-12 חברי כנסת שלא כיהנו כשרים".<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סימולציה: הפעלת חוק חבר הכנסת החלופי ("החוק הנורבגי") בכנסת ה-15 ובכנסת ה-16, כתבה ד"ר שילה הטיס רולף, 13 במרס 2007