הבחירות המקדימות במפלגות לקראת הבחירות לכנסת והשפעתן על הדמוקרטיה בישראל

איל בנבנשתי* ומיכל גינוסר־נוי**

א. מבוא. ב. השפעת הבחירות המקדימות על יחסי הכוחות הבין־מוסדיים – תיאוריה. ג. השפעת הבחירות המקדימות על יחסי הכוחות הבין־מוסדיים – התיאוריה במבחן המעשה. ד. השפעת הבחירות המקדימות על יחסי הכוחות בין המפלגות הגדולות לקטנות. ה. השלכות חוקתיות – האם צריך ורצוי למסד את הבחירות המקדימות בחקיקה? 1. חובת הבחירות בארצות־הברית – סקירה היסטורית; 2. הערכת השפעותיהן של הבחירות המקדימות בארצות־הברית; 3. ביקורת שיפוטית על החיוב בבחירות המקדימות; 4. ניתוח תיאורטי של הצדקת החיוב בבחירות המקדימות. ו. סיכום.

א. מבוא

בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת חלו כמה שינויים במערך הכוחות בין רשויות־השלטון במדינה. הרשות המבצעת זכתה לחיזוק באמצעות הבחירה הישירה בראש־הממשלה. הרשות השופטת הכריזה על סמכותה לפסול את חוקי הכנסת. לכאורה מבחינת מאזן הכוחות העדין בין רשויות־השלטון במדינה בישרו שינויים אלה על פגיעה במעמדה של הכנסת, אך בפועל היתה זו דווקא הכנסת שהתחזקה. החל בשנת 1992 החלה הכנסת, לראשונה מאז קום המדינה, להשפיע על סדר־היום הלאומי ולהגביל את מרוות

* פרופסור מן המניין, הפקולטה למשפטים בתל־אביב.

** בוגרת הפקולטה למשפטים בירושלים.

המחברים מודים לעו"ד הלית ברק־מגידו מלשכת הייעוץ המשפטי בכנסת ולמרכז המחקר והמידע בכנסת על העזרה באיסוף הנתונים ששימשו למחקר ולעורכי כתב העת משפט וממשל על הערותיהם המועילות.

nevo.co.il

התמרון של הממשלה באורח ניכר. במאמר זה נציג ראיות להתחזקותה של הכנסת ונסביר התחזקות זו. אנו נטען, כי הגורם העיקרי להתחזקותה של הכנסת ביחס לממשלה היה המעבר בשתי המפלגות הגדולות – העבודה (בשנת 1992) והליכוד (בשנת 1993) – לשיטה של בחירות מקדימות ("פריימריס") של מועמדי המפלגות לכנסת. כללים פנימיים של שתי המפלגות הגדולות בדבר דרכי הבחירות המקדימות, המעוגנים בתקנון בעל תוקף של חוזה בין המפלגה לחבריה ובין החברים ובין עצמם, והיכולים להשתנות בכל עת עקב החלטת מוסדות המפלגה, נתגלו כבעלי חשיבות של ממש יותר מחוקי־יסוד. כללים פנימיים אלה, ולא חוקים, מיסדו משטר אמיתי של איזונים ובלמים בין הכנסת לממשלה והפרדת רשויות, שעד אותה עת התקיימה רק להלכה. הסיבה לכך – כך נטען בהמשך – נעוצה בשינוי התמריצים של חברי־הכנסת הווטרים – יושבי הספסלים האחוריים – בליכוד ובעבודה. הבחירות המקדימות שחררו אותם מהתלות בראשי המפלגות ואפשרו להם, ואף עודדו אותם, לנקוט מדיניות עצמאית כחברי־כנסת שאינם כפופים למרותו של ראש־הממשלה על־אף היותו ראש מפלגתם. בהמשך גם נטען, שמאותה סיבה עצמה השתנו יחסי הכוחות בין מפלגות הרוב היהודי־חילוני למפלגות המייצגות את המיעוטים הדתיים או הלא־יהודים. יושבי הספסלים האחוריים בסיעות הליכוד והעבודה הפכו לשחקנים עצמאיים בזירה הפוליטית, שאינם כבולים לעסקאות שנרקמו בין ראשי הסיעות ובין לשונות־המאזניים המסורתיות – הסיעות הדתיות.

הטיעון שנציג בדבר השפעת הבחירות המקדימות הוא חדשני בשני מובנים מרכזיים: ראשית, המדובר בטיעון אנליטי בר־הוכחה בזכות "תנאי המעבדה" המאפשרים השוואה בין שתי תקופות־כהונה עוקבות של הכנסת; ושנית, מדובר בטיעון שתתולתו רחבה ומשמעותו תוקתית – הטיעון שלפיו לשיטה של בחירת הנציגים השפעה חשובה לא רק על דרך התנהלותן של המפלגות, אלא בעיקר על קשרי־הגומלין בין רשויות־השלטון במדינה ליצירת האיזונים והבלמים ביניהן. הניתוח שנציג ישמש בסיס לדיון בהשלכות הגורמטיביות שלו. בשל חשיבות הקשר המוכח בין אופן התנהלותן של המפלגות ובין המבנה החוקתי מתעוררת השאלה, מהי מידת ההסדרה המשפטית הראויה של הפעילות המפלגתית?[1] אנו נציג סוגיה זו ונתמקד בשאלה, האם רצויה התערבות חקיקתית שתבטית את מיטודן של הבחירות המקדימות בישראל? לפי טענתנו האמורה לעיל, בשל האופי ההסכמי של כללי הבחירות המקדימות אופיה של הדמוקרטיה הישראלית תלוי ברצונם הטוב של מקבלי ההחלטות בשתי המפלגות הגדולות. כשם שאלה ויתרו על כוחם בקביעת מועמדיהם לכנסת, כך יכולים הם לחזור בהם ולבטל את הבחירות המקדימות. ואכן, הליכוד ביטל את הבחירות המקדימות בשנת 1999, ומר אהוד ברק, בהיותו ראש־הממשלה, ביקש לנקוט צעד דומה בשנת 2000. לצורך כך נדרש לשאלה, האם התערבות חקיקתית בחיי המפלגות, בכלל, וכפיית בחירות מקדימות, בפרט, עולה בקנה אחד עם עקרון חופש ההתאגדות? לשם בירור סוגיה זו נפנה לארה"ב, שם המדינות

1. על מעמד המפלגה הפוליטית כ"יחידה חוקתית" ראו את מחקרו החשוב של ד"ר יגאל מרזל, המעמד החוקתי של המפלגות (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור למשפטים, האוניברסיטה העברית, תשס"ב).

nevo.co.il

השונות כופות על המפלגות קיום בחירות מקדימות. ניתוחנו יציע שבשיטת בחירות דו־מפלגתית, כמו זו הקיימת בארה"ב, יש צורך בהתערבות שתכפה על שתי המפלגות המתחרות זו בזו – והן למעשה דואופולין – לקיים בחירות מקדימות. לעומת זאת, בשיטה הרב־מפלגתית הנהוגה בישראל הבחירות המקדימות הן אמצעי של המפלגות הגדולות במאבקן מול מפלגות־הלוויין שלהן, וכל עוד מאבק זה ממשי אין צורך בתקיקה שתתייב את קיום הבחירות המקדימות.

בפרק ב נציג ניתוח תיאורטי של השפעת הפריימריס על מאזן־הכוחות בין רשויות־השלטון בישראל. בפרק ג נוכיח בממצאים את נכונותה של התיאוריה. בפרק ד נבחן את התיאוריה והפרקטיקה של השפעת הבחירות המקדימות על מאזן־הכוחות בין המפלגות הגדולות למפלגות הקטנות בכנסת. פרקים אלה יניחו את התשתית העובדתית לדיון בפרק ה בשאלת הרציות של ההתערבות השלטונית בדרך של חיוב קיום בחירות מקדימות, תוך הבחנה בין המצב במדינת ישראל לזה שבארה"ב, שם מוטלת התובה על המפלגות לקיים בחירות מקדימות.

ב. השפעת הבחירות המקדימות על יחסי הכוחות הבין־מוסדיים – תיאוריה

החוק הישראלי עוצר בשערי המפלגות בהותירו להן שיקול־דעת בלתי־מוגבל לגבי דרך מינוי המועמדים ברשימותיהן לבחירות לכנסת. כל מפלגה מסדירה לעצמה את הליך קביעת המועמדים. עד שנת 1992 מינוי מועמדים בכל המפלגות נעשה על־פי שיקול־דעתם הבלעדי של ראשי המפלגות (כמובן תוך כדי משא־ומתן פנימי מורכב),[2]

לקראת מערכת הבחירות בשנת 1992 אימצה מפלגת העבודה את שיטת הבחירות המקדימות לבחירת נציגיה ברשימה לכנסת, בשנת 1993, ולאחר כשלונו בבחירות, אימץ גם הליכוד שיטה דומה. שתי השיטות מקנות זכות להצביע לכל מי שמצטרף למפלגה

2. אלא אם נאמר אחרת, תיאור שיטת הבחירות המקדימות בפרק זה מבוסס על הספרות הבאה: גדעון רהט ונטע שר־הדר, איך נבחרים חברי־הכנסת? (המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשנ"ט); Reuven Y. Hazan, "The 1996 Intra-Party Elections in Israel: Adopting Party Primaries", 16 *Electoral Studies* (1997) 95; (להלן: "Hazan, "The 1996 Intra-Party Elections") Reuven Y. Hazan & Gideon Rahat, "Representation, Electoral Reform and Democracy: Theoretical and Empirical Lessons from the 1996 Elections in Israel", 33 *Comparative Political Stud.* (2000) 1310; Reuven Y. Hazan, "Constituency Interests without Constituencies: The Geographical Impact of Candidate Selection on Party Organization and Legislative Behavior in the 14th Israeli Knesset, 1996-99", 18 *Political Geography* (1999) 791 (להלן: "Hazan, "Constituency Interests"). ראו גם את הסקירות הנזכרות בספריהם של אשר אריאן ומשה שמיר, הבחירות בישראל – 1996 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999); עליזה בר, "פריימריס" – בחירות מקדימות ושיטות אחרות (הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד, 1996).

nevo.co.il

כחבר. הרישות לחברות במפלגה גמוכות: כל שיש לעשות זה להתפקד כחבר ולשלם דמי חבר חד־פעמיים בשיעור של כמאה שקלים חדשים. התפקדות לעתים נעשית במבצע "מדלת אל דלת" או במקום העבודה על־ידי בעל אינטרס, שבאותו זמן מנסה להשיג תמיכה למועמד שלו. לא־אחת נמצא מי שמשלם את דמי החבר עבור המתפקדים. בגלל פיקוח בלתי־יעיל על הליך ההצטרפות למפלגה, רבים מתפקדים כחברים בשתי מפלגות גם יחד.[3] לכל חבר נתונה הזכות להציג את מועמדותו בבחירות המקדימות. הבוחרים בבחירות המקדימות מקבלים טופס המכיל את שמות כל המועמדים, והם בוחרים על־ידי סימון מספר מועמדים מתוך הרשימה על טופס. יש מספר מינימום ומספר מקסימום של מועמדים שכל בוחר רשאי לסמן. המועמד עם מספר הסימונים הגבוה ביותר מדורג במקום הגבוה ביותר ברשימת המפלגה לכנסת.

הגם שראשי המפלגות שוב אינם יכולים להכתיב את מבנה הרשימות לבחירות, הם עדיין יכולים להשפיע על תוצאות הבחירות המקדימות בשתי צורות: ראשית, על־ידי קביעת מתווה הצבעה הכוללים קבוצות מסוימות של בוחרים, למשל: קיבוצים ומושבים, עולים או קהילות מיעוטים אחרים. שנית, על־ידי "שריון" מקומות ברשימת המפלגה. שתי המפלגות משריינות מקומות ברשימתן לקבוצות מסוימות, כגון נשים, צעירים ועולים. מפלגת העבודה משריינת מקום למנכ"ל המפלגה כדי להבטיח ניטרליות של הנהלת המפלגה. בשתי המפלגות מתמודדים המועמדים ברשימה הארצית או ברשימות במתווה השונים. ככלל, חברי־כנסת ותיקים ובעלי השפעה רחבה בוחרים להתמודד ברשימה הארצית, בעוד שהמתמודדים החדשים והמוכרים פחות מתמודדים במתווה השונים.

התעמולה בבחירות המקדימות מתבצעת תחת הסדרה חוקית מינימלית ובלתי־יעילה. הן חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, הן המפלגות עצמן מטילים מגבלות על תרומות למסע הבחירות של המועמדים, נוסף על כך המפלגות אוסרות שיטות מסוימות של פרסום, כגון האיסור על שימוש בכלי־התקשורת האלקטרוניים. אך איסורים אלו אפשר לעוקפם בקלות, כאשר למפלגות עצמן ולגורמים הממונים על אכיפת החוק אין תמריץ לפקח על קיום החוק. חוק המפלגות מטיל את הטיפול בתלונות על גופים פנים־מפלגתיים. שתי המפלגות לא הצניקו לגופי הפיקוח שלהן יכולות פיקוח ואכיפה שיש בהן כדי לגלות הפרה ישירה ועקיפה של החוק. עקב כך התוקים והכללים המגבילים את מערכת הבחירות המקדימה נותרים בלא אכיפה אמיתית.[4]

בעידן השליטה הפנימית של מינוי מועמדים, לפני הבחירות המקדימות, נהנו ראשי שתי המפלגות העיקריות משליטה מלאה על הצבעותיהם של חברי־הכנסת "שלהם". והמשמעת המפלגתית היתה מוחלטת, חברי־כנסת סורדים היו נענשים ומוצאים מרשימת המפלגה לבחירות לכנסת. רק במקרים נדירים השכילו אותם סוררים לנצל את הוקעתם

3. לקראת בחירות אלה (בשנת 1996) כ-10% מתפקדים התפקדו לעבודה ולליכוד כאחת. ראו: Hazan, "Constituency Interests" (לעיל, הערה 2), בעמ' 798.

4. ראו מנחם הופנונג, מימון מפלגות ומימון בחירות בישראל (המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשנ"ד) בעמ' 105-107.

כמנוף פוליטי ולחזור לכנסת כראשי מפלגת קטנה.[5] אך זה היה היוצא־מן־הכלל המעיד על הכלל. ברוב המקרים חברי־הכנסת הוותיקים והמושכים בחוטים התייחסו לחברי־הכנסת הזוטרים כמריונטות. כיוון שחברי־הכנסת הוותיקים שירתו כשרים בממשלה, וראש המפלגה הגדולה בכנסת (העבודה /הליכוד) שירת כראש־הממשלה, ראש־הממשלה וממשלתו שלטו לא רק בסדר־יומה של הכנסת, אלא גם בקולם של רוב חברי־הכנסת ממפלגתם שהיו רוב בכנסת. וכך, כל הממשלות מ־1948 עד 1992 נהגו מכנסת כנועה. במצב זה למעשה לא היו איוונים ובלמים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת. כל זאת גם בלא לקחת בחשבון תקופות של ממשלת אחדות או תקופות של איזון כוחות בין שני הגושים הגדולים, שבהן אפילו האופוזיציה בכנסת לא תיפקדה.[6]

בהיגתן גישה פתוחה לכל אדם לחברות במפלגה ולמועמדות בה ובהיגתן התערבות מינימלית בתעמולת בחירות מקדימות, פותחת עד מאוד שליטת ראשי המפלגות בהליך קביעת רשימת המועמדים לכנסת. לפי השיטה החדשה, חברי־הכנסת החדשים משתי המפלגות הגדולות הם לראשונה עצמאים ממשמעת מפלגתית במובן זה שהישרדותם הפוליטית ובחירתם־מחדש בעתיד אינה תלויה בראשי מפלגתם. עובדה זו מבטיחה, לראשונה בתולדות מדינת ישראל, כנסת עצמאית.

שיטת הבחירות המקדימות דורשת מחבר־כנסת המכהן בכנסת והחפץ להיבחר שנית לטפח ציבור בוחרים ומקורות מימון למערכת הבחירות המקדימות. כדי להשיג את שני אלה חברי־הכנסת נדרשים להעצים את עמדתם האישית מול מועמדים אחרים (חברי־כנסת אחרים המכהנים בכנסת או מועמדים שטרם נבחרו), נוסף על כך הברי־הכנסת נדרשים להיות מסוגלים לספק טובין ציבוריים, כגון חוקים או פרוסות מעוגת המשאבים הלאומית. המוצרים שמייצרים חברי־הכנסת – חקיקה, פיקוח על חקיקת־משנה מינהלית, חלוקה של משאבי הציבור – צריכים להיות בעלי ערך לתומכיהם בעבר, ובעיקר לתומכיהם בבחירות הקרובות.[7] אך חברי־הכנסת החפצים להיבחר אינם מתחרים רק ביניהם ובין עצמם. נוסף על כך הם מתחרים מול חברי־הכנסת הוותיקים, שרבים מהם חברי ממשלה, כאשר הם מבקשים להבטיח תמיכה של קבוצות בעלי־אינטרסים. לכן לחברי־הכנסת הזוטרים המתחרים בבחירות המקדימות אינטרס קולקטיבי בהעצמת התפקיד של הכנסת כמוסד העומד מול הממשלה (ומול אותם חברי־כנסת ותיקים). מאמציהם לטובת האינטרס הקולקטיבי הזה משׂיאים רווחים הן לחברי־הכנסת באופן אישי הן למוסד – הכנסת – באופן קולקטיבי.

5. כוונתנו למקרה של שולמית אלוני, שהוצאה ממפלגת העבודה ב־1973 והקימה את מפלגת רץ, שזכתה בשלושה מושבים בבחירות שהתקיימו לאחר־מכן.

6. על הסיבות לאופוזיציה הכנועה בכנסת במהלך שנות השמונים ראו איל בנבנשתי, "בלמים ואיזונים בחסות בית־המשפט", משפטים לא (תשס"א) 797.

7. הראשונה להבין את השינוי שהתרחש היתה חברת־הכנסת יעל דיין ממפלגת העבודה, שהחלה לטפח את קשריה עם הקהילה ההומו־לסבית. ראו בעניין זה: Alon Harel, "The Rise and Fall of the Israeli Gay Legal Revolution", 31 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 443 (2000).

nevo.co.il

בשל תחרות כפולה זו אפשר לצפות, כי בעידן הבחירות המקדימות חברי־כנסת ייהפכו עצמאים ממפלגתם ובעלי יוזמה פעילה בעבודתם הפרלמנטרית. כך, ככל שיותר חברי־כנסת מתמודדים בבחירות המקדימות יש לצפות שהכנסת בכללה תיהפך אסרטיבית יותר למול הרשות המבצעת. כנסת כזו צפויה למלא את תפקידיה הקלסיים של רשות מחוקקת – קביעת נורמות, התוויית מדיניות ופיקוח על הרשות המבצעת. במלים אחרות: להתעורר מתרדמת החורף הארוכה שבה שלטה הממשלה בכנסת בלא מצרים של ממש.

היבטי המשחק התיאורטיים של המצב החדש בין חברי־הכנסת יכולים להיות מתוארים כדילמת־אסיר קולקטיבית שבה מצויים כל המתמודדים על מקום ברשימת המפלגה לבחירות. סיכוייו של חבר־כנסת להיבחר מחדש הם פועל יוצא של הצלחה אישית והצלחה משותפת של המפלגה. המאמצים של חבר־הכנסת הפרטי מתמקדים בהשגת מיקום גבוה ככל האפשר ברשימת המפלגתית לבחירות הכלליות (שבהן בוחרים ברשימה ולא בחבר־כנסת יחיד). לאחר שהתקיימו הבחירות המקדימות, נדרש מאמץ כלל־מפלגתי להגדלת התמיכה הציבורית במפלגה, לשם הכנסת מספר רב יותר של חברי הרשימה המפלגתית לכנסת. כך, לכל חבר־כנסת ישנן שתי מטרות: האחת, להצליח בבחירות הפנימיות במפלגה מול מתחריו במירוץ. השנייה, הצלחת מפלגתו בבחירות הכלליות מול מפלגות אחרות. ככל שמפלגתו תצליח יותר, גדלים סיכוייו להיבחר לכנסת. חברי־הכנסת שבחירתם לכנסת בטוחה, אלו הנמצאים בכל מקרה בראש רשימת המפלגה לבחירות לכנסת, עבורם הצלחת המפלגה בבחירות הכלליות משמעותה יכולה להיות מינויים (או מינויים־מחדש) כראשי ועדות או כשרים בממשלה. הצלחת חבר־כנסת בבחירות היא אפוא פונקציה הן של מוניטין המפלגה שנבנה במשך הזמן הן של המוניטין של חבר־הכנסת הפרטי. בשל השילוב של שתי הפונקציות ייתכן בהחלט שיתוף־פעולה, ולו מוגבל בזמן, בין כל חברי־הכנסת המשתייכים לאותה מפלגה. לכן שליטה ריכוזית של ראשי המפלגה על רשימת המועמדים אינה חיונית להשגת שיתוף־פעולה בין המועמדים. האינטרס המשותף (מוניטין המפלגה) ישפיע על נכונותם של חברי־הכנסת המכהנים לקבל את עול המשמעת הסיעתית בתחומים מסוימים, כמו בתחומי המדיניות הלאומית, בתמורה לתופש פעולה בתחומים מגזריים או אזוריים.

כל ההבדל בין מודל ניהול המפלגה הריכוזי ובין המודל המושתת על שיתוף־פעולה מתוך אינטרס משותף – והוא אכן הבדל חשוב בהקשר של קשרי־הגומלין בין הכנסת לממשלה – הוא מידת השליטה שיש לראשי המפלגה על פעילותה. כאשר אין ניהול מפלגה ריכוזי, יתבסס ניהול המפלגה על משא־ומתן מתוך שיווי משקל בין חברי המפלגה השונים. זאת לעומת ניהול מפלגה ריכוזי, המבוסס על יחסים היררכיים על־פי רצונם של ראשי המפלגה המכהנים, או צפויים לכהן, בממשלה. במלים אחרות: יכולתם של ראשי המפלגות להכתיב את סדר־היום בגוף המחוקק נפגעת כאשר משא־ומתן פוליטי פנים־סיעתי בא במקום התכתיב של הנהגת המפלגה.[8]

8. בשל העובדה שהפעילות המפלגתית קיבלה אופי של פעולה משותפת היה צורך להטיל סנקציות חמורות יותר על אלה שינסו "לתפוס טרמפ" על מאמצי האחרים או לפרוש מהמפלגה (דבר המבטל את האינטרס האישי ארוך־הטווח בשיתוף־פעולה). מנגנון המקטין

nevo.co.il

במהלך כהונתו, חבר־הכנסת הפרטי יכול לפזר את האנרגיה שלו בין טיפוח המוניטין של המפלגה ושלו־עצמו. שאלה היא, מהו התמריץ של חבר־הכנסת היחיד להשקיע במאמץ המשותף של בניית המוניטין של המפלגה? זוהי שאלת קלסית של שיתוף־פעולה קולקטיבי (collective action problem),[9] כיוון שהמטרה המשותפת אינה דורשת בהכרח גיוס כללי של כל חברי־הכנסת המשתייכים למפלגה, אלא רק של חלקם. אם מספר מספיק של חברי־כנסת מסכימים לתרום למאמץ המשותף לטפח את מוניטין המפלגה, חבר־הכנסת הפרטי יכול "לתפוס טרמפ" על פעולתם ובעוד חבריו טורחים על מוניטין המפלגה, יכול הוא להעצים את המוניטין הפרטי שלו בין ציבור בוחריו הפוטנציאלי (אשר, בהינתן גישה חופשית לחברות במפלגה, יכול להיות אנשים רבים חיצוניים למפלגה).

בדילמת־האסיר הזו אפשר לזהות באופן גס שתי קבוצות של חברי־כנסת: קבוצה אחת היא זו של ה־"chickens"[10] שתיטה יותר לתרום למאמץ המפלגתי; בעוד שהקבוצה השנייה של החברים תיטה יותר לטפח את המוניטין האישי של כל אחד מהם. הקבוצה הראשונה מורכבת בעיקרה ממנהיגי המפלגה המבוססים, אשר המוניטין שלהם מזוהה יותר עם זה של המפלגה כולה ואשר חבריה משוכנעים בנצחונם בבחירות הפנים־מפלגתיות (ועל־כן אינם נדרשים להתאמץ בגיוס ציבור תומכים מסוים מתוך חברי המפלגה). הקבוצה השנייה מורכבת בעיקרה מחברי־כנסת "יושבי הספסל האחורי". חברי קבוצה זו יטו לצאת משורת המפלגה, להתמקד בהגברת המוניטין הפרטי שלהם־עצמם בקרב חברי המפלגה (לרבות מתפקדים פוטנציאלים) ולהתקשר לצורך זה עם ציבור תומכים קטן, אך אפקטיבי. חברי־כנסת אלה פחות בטוחים בתוצאות הבחירות הפנים־מפלגתיות ועל־כן הם נדרשים להתאמץ כדי להשיג מיקום גבוה ברשימת המפלגה. חברי־כנסת אלה פחות מווהים עם המדיניות שאימצה מפלגתם ולמעשה יעדיפו להבליט את עצמם כדי להשיג תשומת־לב ולהציב אתגר לשותפיהם הוותיקים. עקב כך, בעוד שחברי־הכנסת הוותיקים, המוחזקים בעיני הציבור כאחראים למדיניות המפלגה, יהיו מקושרים עם הצלחותיה וכשלונותיה של זו, חברי־הכנסת יושבי הספסל האחורי יטו לנתק את עצמם מהוותיקים ומהמפלגה. יושבי הספסל האחורי יטו אפוא לתרום למאמץ הכללי של מפלגתם באופן סלקטיבי.

באורח ניכר את התמריץ לפרישה הוא התיקון לחוק־יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), ס"ח תשנ"א 90, השולל מחבר־כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מהכנסת להיכלל בבחירות לכנסת שלאחריה ברשימת מועמדים שהגישה כל אחת מסיעותיה של הכנסת היוצאת.

9. על בעיית הפעולה המשותפת ראו: Elinor Ostrom, *Governing the Commons* (Cambridge University Press, 1990); Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Harvard University Press, 1977).

10. על משקל המשחק הידוע כ־chicken game, שעיקריו מוכרים לכל מי שנאלץ לסטות לשולי כביש צר מפני מכונית דוהרת ממולו. ראו: Douglas G. Baird, Robert H. Gertner and Randel C. Picker, *Game Theory and the Law* (Harvard University Press, 1994) 44.

nevo.co.il

יש לציין, כי ציבור התומכים המסוים שחבר־הכנסת יושב הספסל האחורי ינסה למשוך אליו הוא בעל אינטרסים ייחודים, העשויים להיות שונים מהמדיניות הכללית של המפלגה. חבר־כנסת זה יכול לתמוך במפלגה בנושאים כלליים בולטים, כגון מלחמה ושלום, אך באותו זמן ציבור התומכים שלו יכול להיות מעוניין יותר בנושאים המשפיעים ישירות על חייהם, כגון טיפול טוב יותר בקשישים, שוויון בין גברים ונשים, הכרה בנישואין בין בני אותו מין או חלוקה־מחדש של משאבי הציבור מתמיכה בפעילות אחת לתמיכה בפעילות אחרת או בתחום מסוים. לפיכך חבר־הכנסת יושב הספסל האחורי יתאים את עצמו לשאיפות אלו (כדי לקבל את תמיכת ציבור תומכיו בבחירות המקדימות), ובגלל הסיבות דלעיל יקדם אותן כנגד המדיניות של הנהגת המפלגה.[11]

עבור הנהגת המפלגה השאלה המכריעה היא, האם יהיו די חברי־כנסת כדי לתרום לטיפוח המוניטין של המפלגה בכללה? בנסיבות אלו הנהגת המפלגה תלחץ על חברי־הכנסת יושבי הספסל האחורי לשתף עמה פעולה. בפני הנהגת המפלגה שתי דרכים להשגת שיתוף־פעולה כזה: ראשית, ההנהגה יכולה לשבח את חברי־הכנסת הנאמנים ולתמוך בהם, ובמהלך הבחירות המקדימות תנסה לפגוע בחברי־הכנסת הסוררים. אך מערך של דרך זו מוגבל. נסיונה של ההנהגה לפגוע בחבר־כנסת שאינו נאמן יכול דווקא לסייע לו בהבלטת יוזמותיו ומעשיו (הנוגדים את מדיניותה של הנהגת המפלגה) ולמשוך אליו ציבור תומכים מקרב חברי המפלגה המשתתפים בבחירות המקדימות. כך יצא, שכוונה לפגוע בחבר־כנסת סורר עלולה דווקא לסייע לו בפרסום חינם בין ציבור תומכים גדול יותר מהציבור הראשוני שעליו הסתמך ולמענו פעל – ציבור המחפש הנהגה חלופית למפלגה.[12]

הדרך השנייה להשגת שיתוף־פעולה של חבר־כנסת יושב הספסל האחורי היא לבטל את הבחירות המקדימות ולחזור לשיטה הקודמת של מינוי פנימי על־ידי הנהגת המפלגה. הנהגת המפלגה יכולה לאיים לבטל את הבחירות המקדימות או לבטל את הבחירות המקדימות הלכה למעשה. טקטיקה זו אכן ננקטה בעבר. ראש־הממשלה (לשעבר) מר בנימין נתניהו ביטל את הבחירות המקדימות בליכוד לפני הבחירות ב־1999, ראש־הממשלה (לשעבר) מר אהוד ברק איים לעשות זאת במפלגת העבודה באביב 2000 ומקורביו של מר בנימין בן־אליעזר העלו הרהורים לגבי המשך קיומן של הבחירות המקדימות במפלגת העבודה מיד למחרת בחירתו ליו"ר המפלגה בדצמבר 2001. יש לציין כי "איומים" אלה יצרו עמימות, אך לא ודאות לגבי עתידן של הבחירות המקדימות. עמימות זו הגבילה כמובן את השפעת האיום. עצם קיומה של אפשרות שיתקיימו בחירות מקדימות דרשה מחברי־הכנסת, לפחות אלה היושבים בספסלים האחוריים, להמשיך לטפח את ציבור תומכיהם ותורמים פוטנציאלים ולהישאר חיוניים עבורם. במצב זה חשוב לחברי־הכנסת הזוטרים לשמור על הפוטנציאל העתידי שלהם גם אם יימנעו משימוש

11. נראה, שאותו ציבור תומכים יהיה בדרך־כלל מיעוט באוכלוסייה שמחד גיסא, אין ככוחו לייסד מפלגה אשר תייצגו ישירות בכנסת, ומאידך גיסא, מעוניין לפעול בעלות נמוכה־יחסית במסגרת האכסניה המסובסדת שמעניקה המפלגה הגדולה.

12. יש לציין שמדובר בתיאוריה בלבד. הנושא טרם נבדק מבחינה אמפירית.

nevo.co.il

בו ברגעי לחץ. לשם כך הם יעצימו את כוחן של ועדות הכנסת בהעניקם להן כוחות פיקוח על הרשות המבצעת. חברי־כנסת יושבי הספסל האחורי יכולים להמשיך לשתף פעולה עם הנהגת המפלגה בשלב הראשון לכהונתם, אך הם יערקו ברגע שיוסר האיום על ביטול הבחירות המקדימות. כיוון שההחלטה בדבר קיומן או ביטולן של הבחירות המקדימות לרשימת המפלגה מתקבלת בדרך־כלל בשלב מוקדם־יחסית, לפחות שנה טרם, בידי חברי־הכנסת יושבי הספסל האחורי די זמן לפעולות עצמאיות. במקרה כזה אפשר לצפות להתנהגות מחזורית של הכנסת, עם יותר עצמאות ופחות שיתוף־פעולה עם הממשלה ככל שקרבות הבחירות הפנימיות.

נוסף על כך יש לציין, כי כלל לא ברור שהאיום של ראשי ממשלות לבטל את הבחירות המקדימות הוא אמין, בגלל כמה סיבות. ככל שעובר הזמן, יותר ויותר חברי־כנסת מכהנים הצליחו בעבר בבחירות המקדימות והם צופים המשך הצלחה בעתיד. הצלחתם האלקטורלית לא בהכרח נותנת להם כוח בקרב ראשי המפלגה, והם לא יחפצו לחזור לשיטת בחירות פנימיות שבה סיכויי הצלחתם פתוח ברורים. אך גם למפלגה כגוף נפרד ועצמאי עניין אמיתי בקיומן של בחירות מקדימות בגלל כמה שיקולים: ראשית, לשיטת הבחירות המקדימות העדפה בקרב ציבור הבוחרים, המתלבט בין מפלגות והמעדיך את הדמוקרטיה ואת ההליכים הפתוחים. שנית, שיטת הבחירות המקדימות מעודדת מועמדים בעלי כישורים תקשורתיים בולטים. אלו שהצליחו בבחירות המקדימות ישכילו בשלב השני לתרום למסע התעמולה המפלגתי. יש לציין, שבשלב זה מי שיהיה הפעיל הרציני והנאמן ביותר במערכת הבחירות יהיה חבר־כנסת יושב הספסל האחורי שמקומו בסוף הרשימה מעניק לו רק אפשרות סבירה להפוך לחבר־כנסת, שכן אם מפלגתו לא תשיג מספר רב של מנדטים הוא יישאר בחוץ. שלישית, ואולי החשוב ביותר, המפלגות הגדולות מתחרות לא רק ביגן ובין עצמן אלא גם, ולעתים בעיקר, במפלגות־לוויין קטנות הממוקדות בציבור קטן של בוחרים. בחירות מקדימות מזמינות אנשים שעד כה היו חיצוניים למפלגה להיכנס לשורת המפלגות הגדולות במקום להצטרף או להתפצל למפלגות קטנות יותר. בסביבה שבה מפלגה גדולה מתחרה מול מפלגות קטנות, הסבירות שמפלגה גדולה תנטוש את שיטת הבחירות המקדימות, בצורה חד צדדית או דו־צדדית, היא קטנה. צפוי יותר, שמנהיגי המפלגות יעדיפו להגדיל את האטרקטיביות של מפלגתם בכך שיסתכנו בכניסת חברי מפלגה פחות צייתנים. אכן, ניתוח זה מסביר מדוע הליכוד התכוון בבחירות 1999, שלקראתן לא התקיימו בו בחירות מקדימות. המנהיג החדש של הליכוד, מר אריאל שרון, הכריז מוקדם־יחסית כי לפני הבחירות הבאות יתקיימו בחירות מקדימות בתנועתו. לקראת בחירות 2003 וגם מר שרון את התחייבותו, אפשר את ריכוז כוח הבתירה בידי מרכז מפלגה קטן־יחסית ובכך הזמין תופעות של קניית קולותיהם של חברי המרכז תמורת טובות־הנאה. סקרים שהעידו על אובדן תמיכה במפלגה עקב כך הניעו את מר שרון להתחייב בשנית על ביטול הבחירות במרכז המפלגה. במערכת הבחירות של 2003 דומה, כי שאלת קביעתם של חברי הרשימות השונות הפך נושא העשוי להשפיע על החלטותיהם של בוחרים רבים.

מדוע לא יזמו חברי־הכנסת יושבי הספסלים האחוריים תיקון של חוק המפלגות שיחייב את מפלגותיהם לקיים בחירות מקדימות ויגן על עצמאותם? מסתבר שאכן נעשו כמה

nevo.co.il

נסיונות לחוקק חובה שכזו, החל בהצעת חוק המפלגות עצמה, שכללה חובה לקיים בחירות למוסד עליון של כל מפלגה.[13] כידוע, בחוק עצמו סעיף זה לא התקבל ולא התקבלה כל הוראה המחייבת בחירות דמוקרטיות למוסד כלשהו במפלגה. ככל הנראה, ויתור זה נעשה כדי לזכות בהסכמת הסיעות החרדיות שחששו כי משטר דמוקרטי פנימי יפגע בסמכותם של חכמי התורה.[14] גם הצעות מאוחרות לתיקון חוק המפלגות לשם חיוב בבחירות המקדימות נבלמו.[15] חיוב חוקי שכזה אילו נחקק (ואולי – לכשיחוקק), מעלה שאלות תוקפיות נכבדות בדבר החוקיות של ההגבלה על חופש ההתאגדות וחופש הביטוי הפוליטי. אנו נבחן שאלה זו בפרק ה.

ג. השפעת הבחירות המקדימות על יחסי הכוחות הבין־מוסדיים – התיאוריה במבחן המעשה

לפי התיאוריה שהצגנו לעיל, חברי־כנסת המתמודדים בבחירות המקדימות מבקשים למשוך אליהם חברי קבוצות אינטרסים כדי שאלו יתרמו עבורם בבחירות הפנימיות תרומה כספית ואלקטורלית. לשם כך על חברי־הכנסת לדאוג להגדיל את התמורה שהם־עצמם יכולים להעניק לבעלי־האינטרסים עבור תמיכה בהם. לשם כך חברי־הכנסת יטו פחות להאציל שיקול־דעת וסמכויות לממשלה ולזרועותיה ויותירו אותם בידי הכנסת וזרועותיה (ועדות הכנסת השונות). על־כן יש להניח, כי היקף החקיקה יגבר ותכניה ישתנו. הכנסת תטה יותר ויותר לעסוק בקביעת הסדרים ראשונים ואף תנסה להתערב בניהול ענייני הביצוע האמורים להיות נחלת משרדי הממשלה והרשויות המקומיות.

---

13. תשנ"ב-1992, ה"ח 106.

14. אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (כרך א, מהדורה חמישית, שוקן, תשנ"ז), 585-588; ד"כ 125 (תשנ"ב) 3853.

15. בשנת 1995 הציע חבר־הכנסת אלי דיין (ממפלגת העבודה) הצעת חוק פרטית – חוק הבחירות המוקדמות של מועמדי המפלגות לכנסת, תשנ"ה-1995 (ד"כ 148 (תשנ"ה) 10928). הצעתו לא חייבה קיום בחירות מקדימות, אלא הציעה לקבוע שאם מתקיימות בחירות מקדימות הן יתבצעו למעשה על־ידי המדינה, ולא על־ידי המפלגה. עוד בשנת 1995 יזמו חברי־הכנסת חגי מרום ויוסי כץ את הצעת חוק המפלגות (תיקון – בחירות מקדימות), תשנ"ג-1993 (ד"כ 143 (תשנ"ה) 4919, 4950). לפי הצעת חוק זו, תהיה חובת בחירות מקדימות במפלגות גדולות (למעלה מ-50,000 חברים רשומים) לשם קביעת מועמדים לכנסת ולראשות המפלגה. בשנת 1998 הציעו חה"כ מאיר שטרית ורענן כהן את הצעת חוק המפלגות (תיקון – חובת קיום בחירות מקדימות), תשנ"ח-1998 (ד"כ 169 (תשנ"ח) 7092, 7165). לפי הצעתם, כל המועמדים לכנסת של כל המפלגות ייבחרו בבחירות המקדימות. גם חבר־הכנסת חיים רמון הציע באותו מועד את הצעת חוק המפלגות (תיקון – בחירות מקדימות), תשנ"ח-1998 (ד"כ 169 (תשנ"ח) 7095, 7166), הכוללת חובה לקיים בחירות מקדימות במפלגות הגדולות. כל ההצעות נעצרו בשלבי תקיקה מוקדמים.

nevo.co.il

בדקנו את תפוקתה של הכנסת ה-13 לעומת הכנסת ה-12. הכנסת ה-13 כיהנה מיולי 1992 ועד מאי 1996 (הכנסת ה-12 כיהנה מדצמבר 1988 עד יוני 1992).[16] הכנסת ה-13 היתה הכנסת הראשונה בעידן הבחירות המקדימות שבה פעלו חברי־כנסת עצמאיים, יושבי הספסלים האחוריים, של שתי המפלגות הגדולות. עם זאת, כנסת זו טרם חוותה את הפיתות במשקלן של שתי המפלגות הגדולות שנוצר עקב הבחירה הישירה לראש־הממשלה אשר עודדה מעבר לתמיכה במפלגות קטנות.[17] השוואת פעילותן של שתי הכנסות מאשרת את נכונות התיאוריה. ראשית, גדגים את השינוי הכמותי בהיקף פעילותה של הכנסת. בכנסת ה-13 עלה מספר הצעות החוק הפרטיות ל-3,523, לעומת 1,495 בכנסת ה-12. למעלה ממחצית החוקים שנחקקו בכנסת ה-13 היו מבוססים על הצעות חוק פרטיות (213 לעומת 182), לעומת ממוצע של כ-15% בשתים־עשרה הכנסות שקדמו.[18] גם נפח הדיונים במליאת הכנסת גדל: מספר השאילתות גדל ב-20% ומספר ההצעות לסדר־היום גדל ב-45%. מספר שעות הישיבה במליאה גדל ב-56% ומספר הנאומים גדל מ-12,975 ל-15,932.[19] והחשוב לענייננו: היקף הפעילות גדל במידה ניכרת בשל מעורבותם של חברי־הכנסת של המפלגות שבהן התקיימו בחירות מקדימות. חברי־כנסת שהיו חברי מפלגות הקואליציה אשר הרכיבו את הממשלה (קואליציה בראשות העבודה) לא נסוגו בפני הממשלה, אלא לקחו חלק פעיל בפעילות הגדֵלה של הכנסת. חברי־הכנסת מטעם העבודה הגישו (ביחד עם חכ"ים מסיעות אחרות, לרבות מהליכוד, או בשיתוף עמם) 1,082 הצעות חוק פרטיות (לעומת 625 הצעות חוק שהגישו חברי־הכנסת מהעבודה בכנסת ה-12, שאת מחציתה בילו באופוזיציה), מתוכן התקבלו 101 חוקים (מהם 28 בתמיכת חכ"ים מהליכוד), שהם קרוב למחצית החקיקה הפרטית בכנסת ה-13. חברי־הכנסת מהליכוד, למרות היותם באופוזיציה, הגישו 1,252 הצעות חוק (לעומת 327 הצעות חוק בלבד במהלך הכנסת ה-12) והצליחו לחוקק מתוכן 94 חוקים (28 מהם בשיתוף עם העבודה). עיקר החקיקה הפרטית בכנסת ה-13 נעשתה אפוא ביוזמת חברי שתי המפלגות הגדולות (167 חוקים מתוך 213).[20]

גם אופי החקיקה מעיד על הרצון לשמר כוח בידי הכנסת או לפחות ליצור איזון עם הממשלה ולהבטיח פיקוח עליה. אם בעבר הסיומת השגרתית לחוק היתה מינוי שר פלוני על ביצועו של חוק ומי שמוסמך להתקין תקנות לביצועו, בבחינת תתימה על חלק של שטר, הרי כעת סיומת זו כבר אינה כה שגורה. במקומה רווחת יותר ויותר התוספת

16. למרות העובדה שהכנסת ה-12 כיהנה זמן רב יותר, מבחינת המושבים הקבועים של הכנסת (להבדיל מתקופות הפגרה) לשתי הכנסות היה זמן פעילות דומה.
17. זאת בשל האפשרות שהיתה לבוחרים לקראת הכנסת ה-14 לפצל את הצבעתם ולתמוך במפלגה קטנה לכנסת, ומנגד – במועמד המפלגה הגדולה לראשות הממשלה.
18. Hazan, "The 1996 Intra-Party Elections" (לעיל, הערה 2), בעמ' 100.
19. רהט ושר־הדר (לעיל, הערה 2), בעמ' 212-213.
20. אנו מודים למרכז המחקר ותמידע של הכנסת על מסירת הטבלאות של הצעות החוק לעיוננו, ולרננה קידר על עיבוד הנתונים. הנתונים מצויים בידינו.

nevo.co.il

המציינת את שמה של ועדת הכנסת, שאישורה נדרש לתקנות או לפעולות משפטיות אחרות שהשר יבקש לבצע. כך בכנסת ה־13 גדל ב־36% מספר החוקים שבהם נדרש המשך מעורבותה של הכנסת באמצעות ועדותיה בשלבי ביצוע החוק, אם בדרך של אישור חקיקת־משנה אם באמצעות אישור מדיניות (53 חוקים לעומת 39 בתקופת הכנסת ה־12).[21]

תקנון הכנסת משקף אף הוא את יחסי הכוחות בין הממשלה לכנסת ובין ראשי המפלגה לחברי־הכנסת יושבי הספסלים האחוריים. הנה, בשנת תשנ"ה שונה תקנון הכנסת בעקבות רצונם של חברי־הכנסת קהלני, זיטמן ושפי ממפלגת העבודה להגיש הצעת חוק ל"שריון" חוק הגולן. מפלגת העבודה התנגדה להצעת החוק מסיבות פוליטיות, אך נתלתה בתקנון הכנסת, שסעיף 81(א) בו הגביל את המפלגה למספר מטוים של הצעות חוק שאפשר להגיש בכל מושב של הכנסת. בעקבות זאת שונה התקנון באופן המקטין את כוחה של הסיעה להגביל את חבריה. לתקנון הוסף סעיף 81(א1), שלפיו סיעה חייבת לאפשר לכל אחד מחבריה במהלך כל מושב להעלות את ההצעות שהוא זכאי להעלות על־פי המַבסה באותו מושב.[22]

עיון בחוקים שנתקבלו מתוך יוזמה פרטית ובעבודות ההכנה שלהם שולל את הנחת מבקרי המציאות החדשה, כי הכנסת תיהפך לאגד של אינדיבידואליסטים תאבי פרסום בעלי "אופק קצר" וחסרי אחריות קולקטיבית.[23] רבים מהחוקים שנחקקו בעידן הבחירות המקדימות ריחוקים מלהיות פופוליסטיים. לחוקים רבים שנחקקו ביוזמה פרטית חשיבות עצומה בתחום שיווי הזכויות, הגבלת שרירותם של השלטונות והעמקת הממשל התקין.

ישנם כמה חוקים חשובים שנחקקו בשלהי הכנסת ה־12, במקביל להתמודדותם של חברי־הכנסת של מפלגת העבודה בבחירות המקדימות, ובראשם חוקי־היסוד משנת תשנ"ב. במבט ראשון נראה, שחוקי־יסוד אלו מגבילים את הכנסת עצמה ומכפיפים אותה להחלטה של בתיגה שיפוטית. אך במבט שני נראה, שחוקים אלו למעשה הם אופוזיציוניים בטיבם, בהגבילם את הממשלה, גוף שעל־פי רוב מעוניין בהגבלת זכויות

21. המדובר על־פי רוב בדרישה לאישור ועדה של הכנסת לתקנות שיתקין השר ובתדירות גבוהה גם באשר לאישור שיעורי תמיכות וקצבאות.

22. ד"כ 147 (תשנ"ה) 9503. הסעיף קובע: "הסיעה תקבע, במסגרת מכסתה למושב ובמסגרת מכסתה השבועית, את המועד בו יוכל כל אחד מחבריה להעלות את הצעותיו לסדר־היום ואת הצעות החוק הפרטיות שלו, ובלבד שתאפשר לכל אחד מחבריה, במהלך כל מושב, להעלות את ההצעות שהוא זכאי להעלותן באותו מושב".

23. ראו, למשל, ראובן חזן, "מהרסייך ומהריבייך ממך יצאו: השלכות הפריימריס על המפלגות", קן המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה (דני קורן – עורך, עם עובד, תשנ"ח) 78, בעמ' 84: "הבחירה הישירה והפריימריס גורמות לחיזוק הפוליטיקה האינדיווידואליסטית והפופוליסטית בשתי זרועות הממשל, על השבון שיקולים מפלגתיים ופרוגרמטיים"; וכן דן אבנון, "מפלגות בישראל בין "פריימריס" לפרלמנטריזם", בחירות מקדימות ושיטות אחרות (עליזה בר – עורכת, תשנ"ה) 7, בעמ' 18: "כנסת של אישים אינה מסוגלת לתפקד כפרלמנט אחראי במשטר פרלמנטרי".

nevo.co.il

אדם.[24] ביקורת שיפוטית מציעה תירוץ טוב לחברי־כנסת להגיב בצורה שלילית להצעות חוק ממשלתיות המבקשות להגביל את זכויות האדם. המציאות מאז שנת 1992 הראתה שחברי־כנסת, ביניהם חברי־כנסת מהקואליציה, פונים בקביעות לחוקי־היסוד כעילה להתנגד להצעות חוק ממשלתיות המגבילות זכויות אדם.[25]

חוק נוסף בעל משמעות מכרעת מבחינת ההגבלה של תופש הפעולה של הרשות המבצעת – חוק חובת המכרזים – נחקק גם הוא בשלהי הכנסת ה־12. חוק זה, המטיל חובת מכרז על כל גוף ממשלתי, צמצם את יכולת המחטף של קבוצות־לחץ בהתקשרויותיהן עם הממשלה והגדיל את התמריץ של אותן קבוצות־לחץ להשפיע על חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט. החוק, פרי יוזמה פרטית של חבר־הכנסת מרדכי וירשובסקי, הותיר בידי ועדת החוקה, חוק ומשפט סמכות לאשר תקנות המתירות פטור מחובת קיום המכרז. התקנות אושרו בתקופת הכנסת ה־13 (ומאז תוקנו מעת לעת)[26] כאשר חברי הוועדה דנים בבקשות הממשלה וקבוצות־לחץ שונות להכרה בפטורים מחובת המכרז.[27]

במהלך שנות התשעים גילתה הכנסת יוזמה בקידום עקרון השוויון לגבי קבוצות שונות באוכלוסייה, לרבות בתחום שוויון ההזדמנויות לנשים, למיעוטים, להומוסקסואלים ולאנשים עם מוגבלויות.[28] הכנסת הגיבה בתקיפות לממצאי מבקר המדינה בהגבילה את משקלם של בעלי־העניין במועצת מקרקעי ישראל.[29] חוק אחר רב־משמעות מבחינת

24. ואכן, היו אלה חוקים שהוצעו על־ידי חברי־כנסת שאינם חברי המפלגות הגדולות, אך המציאות הפוליטית החדשה הבטיחה תמיכה בהם גם מטעם חברים במפלגות אלה.
25. בנבנשתי (לעיל, הערה 6).
26. תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג־1993, ק"ת 826, עד היום תוקנו תשע פעמים.
27. ראו עמר דקל, חובת המכרז של גופים מינהליים (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור למשפטים, האוניברסיטה העברית, תשנ"ט), 314, המציין שוועדת־המשנה המיוחדת של ועדת החוקה, חוק ומשפט שהוקמה לצורך ניסוח תקנות חובת המכרזים קיימה 25 ישיבות, שבהן השתתפו "מספר בלתי מבוטל של נציגי משרדי ממשלה שונים ונציגים של גופים בעלי עניין בהסדר החקוק".
28. החקיקה להשוואת זכויות נשים כוללת דאגה לייצוג הולם לנשים בהחברות ממשלתיות ובשירות המדינה (יופי תירוש, "ייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה", משפטים ל (תשנ"ט) 183) וכן השוואת תנאי שכר (חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, תשנ"ו־1996, ס"ח 230), על תהליך החקיקה בעניין השוויון על בסיס נטייה מינית ראו: Harel (לעיל, הערה 7). על זכויות אנשים עם מוגבלויות ראו חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, תשנ"ח־1998, ס"ח 152.
29. ראו התיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל (חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון), תשנ"ה־1995) שיזמו חברי־כנסת בעקבות ממצאי הביקורת התמורים של מבקר המדינה בנוגע לפעילותם של קבוצות־אינטרס במועצת מקרקעי ישראל. ראו מבקר המדינה, דו"ח שנתי מס' 45 (תשנ"ה), 168.

nevo.co.il

הפיקוח על הרשות המבצעת הוא חוק חופש המידע שנתקבל בשנת תשנ"ח,[30] הליך חקיקתו של החוק מלמד אף הוא על יוזמה עצמאית של חברי־הכנסת, שפעלו במקביל לפעילות ועדה ציבורית שמינה שר־המשפטים כדי לזרז את עבודת הוועדה.[31] חברי־הכנסת אימצו למעשה הצעה שחיברה קואליציה של ארגונים לא־ממשלתיים. חוק זה מביא לשקיפות גדולה יותר של הרשות המבצעת וכך מאפשר בעקיפין פיקוח הדוק יותר של הכנסת על הרשות המבצעת.[32]

עוד סימן לכנסת אחראית אפשר לראות בשנת 1994, כאשר הצליחה הכנסת להגביל את שיתוף־הפעולה בין שתי המפלגות הגדולות בנושא מימון המפלגות. בעוד שבית־המשפט העליון מוגבל לסנקציות נוסח פסק־הדין ברגמן[33] – סנקציות שהוכחו כלא־אפקטיביות במשך השנים – יצרה הכנסת מנגנון המצמצם את כוחם של ראשי המפלגות לעדכן את יחידות המימון של המפלגות בהעבירה את שיקול הדעת לוועדה ציבורית שחברים בה שלושה – שופט בדימוס כיו"ר (הממונה על־ידי נשיא בית־המשפט העליון) ושני חברים שימנה יו"ר הכנסת.[34]

בשנים האחרונות ניכרים מאבקים בין הכנסת לממשלה בעניין דרכי אישורם של חוקי ההסדרים במשק המדינה. המדובר בחוקים הנחקקים מדי שנה במקביל לחקיקת חוק התקציב במטרה "לתקן חוקים שונים, לבטל חוקים, לדחות תחילתם של חוקים ולקבוע הוראות נוספות, במטרה לאפשר השגת יעדי התקציב ועמידה במגבלת הגירעון לשנת הכספים [X], והשגת יעדי המדיניות הכלכלית".[35] מסתבר, כי מסגרת הדיון הלוחצת אינה מאפשרת לכנסת לדון כראוי בכל סעיפי החוק, והממשלה מנצלת זאת לחקיקה זריזה "עוקפת כנסת", כפי שציין יו"ר הכנסת, חוק ההסדרים הפך "למקלט חקיקה של הממשלה וכי ממשלות שונות העבירו באמצעותו חוקים שלא הצליחו להעביר בדרכים

30. חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, ס"ח 226 (נתקבל ביום 19 במאי, 1998). ה"ח תשנ"ו 397; ה"ח תשנ"ו 609.

31. נוסח התזכיר של הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע אומץ כהצעת חוק של כמה חברי־כנסת, במקביל לדיונים שהתקיימו במשרדי הממשלה, ועבר קריאה ראשונה בכנסת ה-13 (ה"ח תשנ"ו 608).

32. אמנם, החוק מקנה לשר־המשפטים סמכויות מגוונות לסטות מההסדרים הראשוניים שהחוק קובע או להתקין תקנות ביצוע, אולם כל אחת מסמכויות אלו מותנית באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. ראו חוק חופש המידע, סעיפים 5(ב), 14(ב)(ג), 18(א), 19.

33. בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693.

34. חוק מימון המפלגות (תיקון מס' 16), תשנ"ד-1994, ס"ח 1458, שהוסיף את סעיף 1א לחוק מתשל"ג. לרקע ראו מנחם הופנונג, "המועמד, המשקיע והמצביע: מימון מפלגות ופריימריס בבחירות 1996", קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה (דני קורן – עורך, 1998) 91, בעמ' 100.

35. חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), תשנ"ן-1996, ס"ח 16.

nevo.co.il

נאותות".[36] לפיכך תבעו יו"ר הכנסת ויו"ר ועדת הכנסת, כי הממשלה תפצל את הצעת חוק ההסדרים באופן שיאפשר לוועדות שונות של הכנסת לדון בחלקיו השונים.

עדות נוספת לעצמאות הכנסת אפשר למצוא החל בכנסת ה-13, שבמהלכה ניכרת בעבודתם של חברי־הכנסת נטייה גוברת והולכת להישען על מקורות מידע עצמאיים. גופים ציבוריים לא־ממשלתיים, כגון האגודה לזכויות האזרח או אדם טבע ודין וכן קואליציות אד־הוק של גופים כאלה – כגון הקואליציה לקידום חוק תופש המידע או פורום הדיור הציבורי – חזרו והוזמנו להופיע בפני ועדות הכנסת השונות בתדירות הולכת וגוברת וכך אפשרו זרימת מידע למתוקקים בלא תיווך ממשלתי.[37] התפתחות זו היא ראיה לעליית הביקוש למידע ממקורות לא־ממשלתיים, ומכאן – לרצון לפעול ברצינות ובאופן בלתי־תלוי בממשלה. התפתחות זו תואמת את התנהגותם של בתי־נבחרים בעולם המסתייעים בארגונים לא־ממשלתיים כמקור בלתי־תלוי בממשל כדי לפקח על פעולותיו.[38]

מעבר לבדיקה של תפוקת הכנסת אפשר גם ללמוד על עמדת חברי־הכנסת במישרין באמצעות ראיונות עמם. וכך ניתות עמדות של חברי־כנסת בעידן הבחירות המקדימות שנעשה על־ידי ראובן הזן מצביע על כך, שחברי־כנסת יושבי הספסלים האחוריים נוטים להתמקד בעניינים המטרידים באופן ספציפי את קהל בוחריהם יותר מאשר בנושאים לאומיים. חברי־כנסת אלו מקדמים את עניינם של קהל בוחריהם בתחום של חלוקת תקציבים, חינוך, רווחת הילדים ואבטלה. הם מעדיפים להיות חברי ועדות הכנסת העוסקות בעניינים חברתיים ומשאירים לחברי המפלגה הבכירים את הוועדות העוסקות בנושאי חוץ וביטחון. בתשובה לשאלון, חברי־כנסת אלו מראים נאמנות לקהל בוחריהם יותר מאשר למפלגתם וכן מראים נכונות לשתף פעולה עם גורמים חוץ־מפלגתיים כדי לקדם אינטרסים של קהל בוחריהם. רבים מהם ייסדו לובי המקדם את האינטרסים שלהם (ושל בוחריהם) – לובי התוצה קווי מפלגות.[39]

לעצמאותה של הכנסת גם צדדים שליליים. קואליציות אד־הוק של חברי־כנסת ממפלגות שונות מצליחות לקדם תוקים המיטיבים עם קבוצות קטנות, תוך העמסת הנטל על רוב הציבור ולעתים תוך שיבוש תקציב המדינה כפי שאושר קודם־לכן. עוד מתברר, שכות האכיפה של הכנסת מוגבל בסופו של השבון וכי זקיקה פרטית שעלותה גבוהה נתקלת ב"גרירת רגלים" של משרדי הממשלה שאינם מקצים תקציב או די כוח־אדם כדי

36. ציטוט מהמכתב מופיע כרשימה של צבי זרחיה, "אדוני היו"ר, כנסת חוקה", הארץ (6.11.99), עמ' 33.

37. למיטב ידיעתנו, לא נאספו נתונים שיטתיים בנושא זה, והאמור מבוסס על שיחות עם פעילים בארגונים לא־ממשלתיים.

38. לניתות חשיבותם של ארגונים כאלה במסגרת היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת ראו למשל: Helen V. Milner, *Interests, Institutions and Information* (1997).

39. ראו: Hazan, "Constituency Interests" (לעיל, הערה 2), בעמ' 801-803.

nevo.co.il

ליישם את התוקים[40] ואף מנסים להתלות את תוקף התוקים במסגרת המאבק על אישור תקציב המדינה השנתי. אכן, התמונה אינה אידיאלית, ולשיגויים החיוביים מתלווים גם צלילים צורמים ועלויות לא־מבוטלות. ישנם אלה המתנגדים לשינויים, בהדגישם את הפיחות ביכולתה של הממשלה לשלוט. אולם מזווית־הראיה המדגישה את חשיבותו של ביזור הסמכויות בין רשויות־השלטון, שינויים אלה הם מבורכים והתועלת רבה מן הנזק. שינויים אלה יוצרים לראשונה בתולדות המדינה איזונים ובלמים המונעים מקבוצת שתקנים אחת לקנות לעצמה מונופול על המוצרים הציבוריים – בדמות תקיקה או מדיניות ממשלתית – שהם יכולים להציע לקבוצות־אינטרסים. שינויים אלה מיישמים הלכה למעשה ממשל מוגבל היכול להועיל להקטנת הסיכון של עריצות הרוב ולהגדלת הייצוג של מגוון אינטרסים והשקפות של חלקים שונים בציבור. ככל שהחיכוך המוסדי אינטנסיבי יותר כך גדלה התחרות בין קבוצות־הלחץ. פוחת כוחן היחסי של קבוצות־לחץ קטנות, אך עתירות־כוח, להשפיע, מפני שהן נאלצות להתמודד בכמה מוסדות במקביל ובתנאי מיקוח ושקיפות שונים. התחרות יוצרת מידע אמין ונגיש לציבור הרחב, המעלה את רמת המודעות בציבור לטיב ההכרעות המתקבלות. כך יכול הציבור להיות מודע טוב יותר לפגמים בתהליך קבלת ההחלטות או לנסיונות של רוב הנציגים לפגוע באינטרסים של יחידים או מיעוטים חסרי השפעה פוליטית. כך מצטמצמות האפשרויות של בעלי־השררה להיטיב עם קבוצות־אינטרסים מגוריות על חשבון הכלל. נוסף על כך פשרות בין מוקדי הכוח הפוליטי השונים מתרגמות באופן אופטימלי את מכלול האינטרסים השונים של רוב חלקי החברה.

במלים אחרות: בלמים ואיזונים בין המוסדות הנבחרים יכולים להועיל לשמירה על אינטרס הציבור, כמו גם על זכויות הפרט, בצורה יעילה למדי מבלי להיזקק לבית־המשפט כעניין שבשגרה.

ד. השפעת הבחירות המקדימות על יחסי הכוחות בין המפלגות הגדולות לקטנות

לטענתנו, הבחירות המקדימות השפיעו גם בכיוון של ביזור הכוח הפוליטי בכנסת. אובדן השליטה של ראשי המפלגות הגדולות בחייליהם הזוטרים הפחיתו במידה ניכרת את כוחן של המפלגות הדתיות, לשון־המאזניים המסורתית בישראל. במקביל, ירידת כוחה היחסי של הממשלה מול הכנסת צמצם את החסרון היחסי של המפלגות המייצגות את ציבור הבוחרים הערבים, שגישתן לקואליציה הממשלתית היתה תסומה מאז ומתמיד.

הסבר. המפלגות הדתיות היוו באופן מסורתי חלק מהקואליציה השולטת. כוחן היחסי עלה לאחר הבחירות בשנת 1977 ובמהלך שנות השמונים, כאשר השתווה כוחן של שתי

40. ראו דפנה ברק־ארז, "מדינת הרווחה בישראל – בין החקיקה לביורוקרטיה", עבודה, חברה ומשפט ט (תשס"ב) 175.

nevo.co.il

המפלגות הגדולות, ואלו החלו להתחרות על תמיכתן של המפלגות הדתיות במטרה לייסד קואליציה יציבה. כך נהפכו המפלגות הדתיות לגורם שעליו תקום ותיפול הקואליציה. במקביל, המפלגות הערביות העצמאיות, שהקניות בזירה הפוליטית מאז סוף שנות השמונים, אינן נחשבות שותף לגיטימי בקואליציה.

במצב דברים זה התקיימו בכנסת ארבע קבוצות של שחקנים פוליטיים: שתי המפלגות הגדולות (כל אחת עם מפלגות הלוויין הקיצוניות שלה), המפלגות הדתיות והמפלגות הערביות (לרבות תד"ש, שרוב בוחריה ערבים). עם הדתייה האפקטיבית של המפלגות הערביות מהקואליציה, שתי המפלגות הגדולות מצאו את עצמן במצב הדומה לזה של דילמת־האסיר: הן יכולות לשתף פעולה ביניהן על־ידי ייסוד קואליציה משותפת לליכוד ולעבודה או "לבגוד" זו בזו על־ידי הקמת קואליציה של מפלגה גדולה עם המפלגות הדתיות (כולן או חלקן). הגם שבמהלך שנות השמונים שתי המפלגות הגדולות הצליחו לשתף פעולה לזמן מסוים ב"ממשלת איחוד לאומי", חוסר־האמון ההדדי גבר וכוונות פרישה מהממשלה התעוררו תדשים לבקרים. בתקופה של חמש שנים ומחצה – בין ספטמבר 1984 ומארס 1990 – ממשלת האיחוד הלאומי יצרה את עצמה מחדש שלוש פעמים והוטרדה ממשברים באופן קבוע.[41] בסופו של דבר התמוטט האיחוד כאשר מפלגת העבודה החרה תחת הממשלה. במצב של תחרות וחוסר־אמון שתי המפלגות לא יכלו לוותר על תמיכתן של המפלגות הדתיות והתחרו ביניהן על לבן. תחרות זו הטיבה עם המפלגות הדתיות וציבור בוחריהן. באותה עת, כיוון שהכנסת היתה פתוח אפקטיבית מקואליציית הממשלה, המפלגות הערביות שנמצאו באופוזיציה נצחית לא הצליחו להשפיע על חלוקת משאבי ציבור, וציבור בוחריהן יצא נפסד.

שיטת הבחירות המקדימות העבירה כוח ממציאות פוליטית דו־קוטבית, שבה קיימים שני שחקנים ראשיים, לשיטה רב־קוטבית, שבה הכוחות פזורים בין מספר רב יותר של שחקנים. במקום מצב של דילמת־אסיר בין אותם שני שחקנים שממנו נהנו המפלגות הדתיות, מתמודדות האחרונות במשחק חדש שאליו הצטרפו שחקנים חדשים – חברי־כנסת יושבי הספסל האחורי של הליכוד והעבודה, שעניינם המרכזי הוא המוניטין האישי שלהם והישרדותם הפוליטית. רבים מחברי־כנסת אלה נכונים לשתף פעולה עם חברי־כנסת ממפלגות אחרות בנושאים שונים החוצים מפלגות (למשל: שיתוף־פעולה על רקע נושאים השייכים למגדר או לעבודה). בהיעדר משמעת מפלגתית יעילה יש לאותם חברי־כנסת יושבי הספסל האחורי תמריץ ליצור קואליציה אד־הוק נגד המפלגות הדתיות (או בעד שוויון בין המינים או בעד סבסוד חינוך חילוני וכו'), שיהיו פופולריות בקרב ציבור תומכיהם החילוני (אף אם יעלו את חמתם של חלק מבוחרי המפלגה המצדדים בכיבוד השאיפות של המפלגות הדתיות והעלולים עקב כך להימנע מהמשך התמיכה במפלגה).[42] מכאן שחברי־הכנסת יושבי הספסל האחורי הם כעת שחקן חמישי בכנסת ויכולים לחבור לברית חילונית חוצה מפלגות כדי לחסום מדיניות פרו־דתית או כדי לקדם

41. ראו דני קורן ובועז שפירא, קואליציות (זמורה־ביתן, תשנ"ז), 387-389.

42. הנזק למפלגה כולה אם ייגרם, הוא "מוצר ציבורי" שיתחלק בין כל חבריה; ואילו חבר־הכנסת היחיד עשוי לשפר את מצבו האישי בתוך המפלגה.

עניינים אנטי־דתיים. ביזור הכוחות בכנסת מגביל את האפשרות של חברי־כנסת דתיים, למרות כוחם המטפרי המוחלט, לשתק בשתי המפלגות הגדולות זו נגד זו.

סוף עידן התקופה הדו־קוטבית לא בהכרח טומן בחובו את סופה של השפעת המפלגות הדתיות. הן־עצמן יכולות כעת להשתמש באפשרויות שנוצרו בשיטה הרב־קוטבית החדשה ולשתף פעולה עם חברי־כנסת יושבי הספסל האחורי ועם חברי־כנסת ערביים כנגד שתי המפלגות הגדולות. אך כעת נשללת מהן זכות הווטו שהיתה מנת־חלקם בעבר. במשחק החדש של "תן וקח" המפלגות הדתיות חייבות לשתף אחרים בכוחן הפרלמנטרי ולתמוך באינטרסים של שותפיהם הפרלמנטריים.

בעוד שהמפלגות הדתיות איבדו את יתרונן הפוליטי, חברי־הכנסת הערבים צפויים להרוויח מהשיטה החדשה. בעולם הדו־קוטבי הפסידו המפלגות הערביות כיוון שלא היו אופציה לימין הפוליטי ולא איום אמין לשמאל הפוליטי. השמאל ראה בתמיכתן דבר מובן מאליו. בעולם הרב־קוטבי החדש הם עדיין אינם נחשבים שותף אפשרי לקואליציה, אולם פתחה במידת־מה החשיבות של הישיבה בממשלה. אין הכרח להצטרף לקואליציית הממשלה כדי להבטיח נתח של ממש מחלוקת המשאבים הציבוריים. כחברי־כנסת בכנסת רב־קוטבית ועצמאית יש לחברי־הכנסת הערבים נוכחות בולטת. הם יכולים להצטרף לסחר־מכר הקולקטיבי ולתעל משאבים ציבוריים לקהל תומכיהם באמצעות חקיקה והשתתפות בוועדות הכנסת.

התיאוריה במציאות. בעוד שכפי שהצגנו לעיל, ישנן ראיות רבות התומכות בציפייה התיאורטית לגבי השפעת הבחירות המקדימות על עצמאות הכנסת, ישנן פחות ראיות ברורות באשר לציפייה התיאורטית השנייה בדבר הפיחות בכוחן של המפלגות הדתיות והעלייה בכוחן של המפלגות הערביות. בעוד שקל־יחסית לאמוד את התוצאות של כנסת פסיבית מול התוצאות של כנסת אקטיבית, מדידה של כנסת פרו־דתית או אנטי־דתית ופרו־ערבית היא פעולה קשה יותר בשל העובדה שמדיניות פרו־דתית או פרו־ערבית מתבטאת פחות בכמות החקיקה ויותר בחלוקת משאבים ציבוריים ובשל הצורך בשיתוף־פעולה מצד משרדי הממשלה ביישום חלוקה זו. למרות זאת ישנן כמה אינדיקציות פשוטות התומכות בתיאוריה שלנו.

מדיניות פרו־דתית (ואנטי־ערבית) משתקפת בין השאר בהעברת תקציבים לקהילות ולמוסדות דתיים. שלושה משרדי ממשלה נחשבים הרווצים העיקריים להעברת כספים: משרד־החינוך, משרד־הדתות ומשרד־השיכון. חברי המפלגות הדתיות שלטו באופן מסורתי במשרדים אלו. מאז עידן הבחירות המקדימות המטורת השתנתה. במהלך הכנסת ה־13 מונה שמעון שטרית, חבר מפלגת העבודה (ופוליטיקאי יושב הספסל האחורי) לתפקיד שר־הדתות. עם כניסתו פעל להגביר את שקיפותו של המשרד ואף יזם שינויים בהקצאת תקציבי של המשרד. צעדים אלה עוררו את חמתן של המפלגות הדתיות, אך סיפקו תשומת־לב למר שטרית והגבירו את המוניטין שלו בקרב הבוחרים החילוניים (אם כי לא הביא לבחירתו־מחדש). למרות גודלן המרשים של המפלגות הדתיות בבחירות לכנסת בשנת 1999, כאשר מפלגת העבודה הרכיבה את הקואליציה (עם כל המפלגות הדתיות בתוכה), תפקיד שר־החינוך ניתן למר יוסי שריד – שר חילוני ממפלגה שלא

nevo.co.il

גילתה סובלנות רבה כלפי העניין הדתי. שר־הפנים, עוד תפקיד שנמסר באופן מסורתי לראשי מפלגות דתיות, ניתן לראש מפלגת העולים התילונית. לאחר שכל המפלגות הדתיות עזבו את הקואליציה בקיץ 2000, ראש־הממשלה (לשעבר) מר אהוד ברק ניסה לבנות גשר לליכוד או לחברי־כנסת יושבי הספסל האחורי בליכוד, בהציעו סדר־יום תילוני חדש שיכלול חקיקת החוקה ישראלית וביטול משרד־הדתות.

ככל שהדבר נוגע לחקיקה, ראוי לשים לב לכך שהכנסת התקשתה עד מאוד בתרגום העלייה בגודלן של המפלגות הדתיות לשינויים בסטטוס־קוו הדתי־חילוני בעורת חקיקה. בעוד שחברי־כנסת מהמפלגות הדתיות גינו בעקיבות את מה שהם רואים כהפרה של הסטטוס־קוו החילוני־דתי על־ידי בית־המשפט העליון, הרי נצחונם הממשי היחיד היה בתקיקה בשנת 1994 שאסרה על יבוא בשר לא־כשר (חקיקה שביטלה פסיקה של בית־המשפט העליון). ניצחון זה יש לזקוף להצלחתה של מפלגת ש"ס (הגדולה מבין המפלגות הדתיות) שקשרה את הנושא לתהליך השלום עם הפלשתינאים, שהיה אז בשלב קריטי. כשתורגם לוויכוח שמאל-ימין המסורתי, ש"ס יכלה לחיות איום ממשי לקואליציה המתפוררת של העבודה. השתלשלות חקיקת הפטור ליהודים חרדים מגיוס לצבא, החל בפסיקת בג"ץ בשנת 1998[43] ועד לתקיקה בקיץ 2002,[44] מעידה באיזו מידה היה קשה לראשי המפלגות הגדולות לכוף את רצונם ואת רצון המפלגות הדתיות על חברי מפלגותיהם הזוטרים.

באותו זמן אינטרסים של ערבי ישראל ממשיכים לסבול מהתעלמות ומאפליה כאשר הממשלות, הן בראשות העבודה הן בראשות הליכוד, המשיכו להציע תקציב מדינה המקצה בשיטתיות פחות משאבים למיעוט הערבי מאשר חלקו היחסי באוכלוסייה.[45] עם זאת, בשנים האחרונות אפשר להבחין, שחברי־כנסת מהמפלגות הערביות מתחילים להשתמש בכליהם כמחוקקים במטרה להתגבר על הנטייה הפוליטית נגדם. בשלהי שנות התשעים קידמה הכנסת זכויות של בני מיעוטים. בשנת תש"ס התוספה ביוזמת חברי־הכנסת עזמי בשארה וסלאח טריף הוראה לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, המתייבת ייצוג הולם של ערבים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות,[46] לאחר הוראה דומה שנחקקה בעניין מינויים של נשים (בשנת תשנ"ג),[47] ביוזמתם של חבר־הכנסת עזמי בשארה, סגן השר סאלח טריף וממשלת העבודה תוקן בשנת תשס"א חוק שירות המדינה (מינויים),

43. בג"ץ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פ"ד נב(5) 481.

44. רק באוגוסט 2002 נחקק, בחקיקה ראשית קבועה, חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, תשס"ב-2002, ס"ח 521. חוק זה ביטל את התקיקה הזמנית (חוק דחית שירות ביטחון לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (הוראת שעה), תשס"א-2001, ס"ח 174) שהיתה עד אז, בצל ההתדיינות הנמשכת בבג"ץ, מוצא של פשרה.

45. יורם רבין ומיכל לוצקי־ארז, "האפליה התקציבית המתמשכת של המגזר הערבי", **המשפט** 11 (תשס"א) 42.

46. הוסף לחוק סעיף 18א, ס"ח תש"ס 207.

47. הוסף לחוק סעיף 18א, ס"ח תשנ"ג 92.

nevo.co.il

תשי"ט-1959,[48] ונוספה עליו החובה לקדם במינויים לשירות המדינה בני מיעוטים, לאחר הטלת החובה לקדם שוויון נשים (בשנת תשנ"ה)[49] ואנשים עם מוגבלויות (בשנת תשנ"ח).[50]

מעורבותם של חברי־הכנסת הערבים ניכרת במיוחד בנושאים חברתיים, ובאשר להם הם חוברים לבריתות אד־הוק עם המפלגות הדתיות, עם חברי־כנסת יושבי הספסל האחורי של הליכוד והעבודה הנתמכים על־ידי ציבור בוחרים בעל הכנסה נמוכה ובינונית או אף עם אחת המפלגות הגדולות. דוגמא מרשימה היתה חקיקת חוק משפחות ברוכות ילדים בשלהי כהונתה של ממשלת העבודה בנובמבר 2000.[51] 13 מתוך 14 חברי־כנסת ערביים הצטרפו לקואליציה אד־הוק עם המפלגות הדתיות והליכוד כנגד נציגי ממשלת העבודה והצביעו עבור החוק המגדיל את קצבת הילדים.[52] השתתפותם של חברי־הכנסת הערבים יושבי הספסל האחורי במפלגת העבודה (נואף מסלחה וסלאח טריף) ומרץ (חוסניה ג'בארה) היטתה את הכף בעד קבלת החוק. מסלחה וג'בארה הצביעו נגד עמדת מפלגתם, ואילו סגן־השר סלאח טריף נמנע. לו צייתו שלושת חברי־הכנסת אלו למשמעת מפלגתית – כפי שיש לצפות בעידן של מינויים מפלגתיים, אך לא בעידן של בחירות מקדימות – הצעת החוק היתה נדחית.[53]

התפתחויות מתועדות אלו מדגימות את נכונות הניתוח התיאורטי של השפעת הבחירות המקדימות. קיומם של חברי־כנסת "משוחררים" הן במפלגת העבודה הן בליכוד משנה את הדינמיקה הפוליטית ומשנה בריתות פוליטיות שהתקיימו זמן רב. למרות מספרם הרב בבחירות, המפלגות הדתיות מאבדות השפעה, ואילו המפלגות הערביות יוצאות נשכרות יותר מאשר בעבר.

ז. השלכות חוקתיות - האם צריך ורצוי למסד את הבחירות המקדימות בחקיקה?

ניתוח ההשפעות מרחיקות־הלכת של הבחירות המקדימות מוכיח את החשיבות החוקתית של הסדרת הפעילות המפלגתית. אמנם, עקרון חופש ההתאגדות קורא למעורבות מינימלית של המדינה בחיי ההתאגדות של אזרחיה, אולם תובנות כגון זו שהצגנו מובילות למסקנה, שמפלגה היא סוג מיוחד של התאגדות וכי קיימים שיקולים חשובים להטלת סייגים על חירות ההתאגדות דווקא בשם הדמוקרטיה והצורך להבטיח הליך

48. ס"ח 78.

49. תיקון תשנ"ה, ס"ח, 500. ביוזמת חברות הכנסת תמר גוז'נסקי, נעמי חזן ויעל דיין.

50. תיקון תשנ"ח, ס"ח, 157.

51. חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 41) (סיוע למשפחות ברוכות ילדים), תשס"א-2001, ס"ח 2.

52. ראו צבי זרחיה, "חוק הגדלת קצבאות ילדים אושר בתמיכת הליכוד", הארץ (2.11.00) עמ' א5.

53. תוצאות ההצבעה היו 54:49 עם נמנע אחד. החוק לא היה עובר לו היתה הצבעה של 52:52.

בחירות דמוקרטי ושוויוני. באופן ספציפי מחקרנו מצביע על החשיבות התוקתית של מנגנון הבחירות המקדימות לרשימות המפלגות לכנסת. העמדה הגורסת, שקיומן של בחירות מקדימות חיוני למשטר תקין של איזונים ובלמים, מובילה לשאלה, האם ראוי שהמדינה תכפה על המפלגות לקיים בחירות מקדימות? שאלה זו הופכת מעשית במציאות פוליטית שבה ראשי המפלגות מרשים לעצמם לנפנף מעת לעת בחרב ביטול הבחירות הללו ודחיית נסיונות חוזרים ונשנים של חברי־כנסת למסד את ההסדרים הנוהגים.[54]

העלאת שאלה זו מפנה אותנו לניסיון בארצות־הברית, שם התערבו המחוקקים במדינות השונות תוך הסדרת תהליך בחירת מועמדי המפלגות לשם ההתמודדות על משרות פדרליות ומדינתיות ואף בית־המשפט העליון הפדרלי הביע את דעתו בנושא. נבחן אפוא בתחילה את החקיקה האמריקנית בנושא ואת התייחסותה של הפסיקה אליה. לבסוף נציג הסבר תיאורטי לטיעון, שלפיו בשיטת בחירות דו־מפלגתית כדוגמת השיטה בארה"ב יתעורר הצורך להתערבות תקיקתית שתגביל את חופש ההתאגדות והביטוי ותחייב את המפלגות לקיים בחירות מקדימות, ואילו בשיטת בחירות רב־מפלגתית כמו זו שלנו לא יתעורר צורך בזה.

1. חובת הבחירות המקדימות בארצות־הברית - סקירה היסטורית

מראשית ימיה של ארצות־הברית ועד סוף המאה ה־י"ט לא היתה הסדרה חוקית של פעילות המפלגות. בכללים הפנימיים של המפלגות עצמן לא נהגה שיטה מסודרת. מועמדים לבחירה לסנט ולבית־הנבחרים הפדרליים, כמו גם למשרות מדינתיות, נקבעו בצורה שרירותית על־ידי חברי מפלגה המכהנים בשירות הציבורי. היתה זו תקופה של חוסר־שקט ואי־ודאות בפוליטיקה המפלגתית. המפלגות הלאומיות החדשות (הדמוקרטים וה־Wings) אימצו בתקיקתן הפנימית שיטה של מינוי מועמדים בועידת המפלגה. שיטה זו החלה בניו־ג'רסי ובדלוור ב־1804, ועד 1850 התפשטה ברחבי ארה"ב. בשיטה זו חברי המפלגה (במתוז מסוים) בוחרים נציגים, ואלו משמשים צירים בוועידה. בוועידה בוחרים הצירים את המועמדים של המפלגה לבחירות הכלליות בכל מדינה ומדינה לתפקידים השונים.

עם ההתפתחות של מוסדות המפלגה ניסו אלו להשתלט על הוועידות, והתוצאה במחצית השנייה של המאה ה־י"ט היתה הטחת האשמות על הונאה וניצול. השיטה הותקפה בשל היותה בלתי־מייצגת, מושתתת ומניפולטיבית. נטען שהצירים "נקנו", וכי ראשי המפלגה (ה־"party machine") מתעלמים מדעת הבוחרים. בסביבות 1905 פורסמו בעיתונות דו"חות על השחיתות בתוך המפלגות אשר יצרו תחושה שהשחיתות הפוליטית הפכה לתופעה לאומית. נוסף על כך באזורים רבים (בעיקר בדרום) שלטה מפלגה אחת, כך שמרבית המיגויים היו שקולים לבחירות. תחושת הצורך הדחוף להגביל את השחיתות המפלגתית הובילה למאמצים להסדיר את פעילות המפלגות.[55] מסיבות אלו הוגבר הלחץ

54. ראו לעיל, הערה 15.

55. Alfred H. Kelly, Winfred A. Harbison & Herman Belz, *The American Constitution: Its Origins and Development* (6th ed., 1983), 439.

nevo.co.il

להרחיב את השתתפות הציבור במינויים של מועמדי המפלגה.[56]

ההתערבות החקיקתית ברמה של הקיקה מדינתית החלה בתחילת המאה העשרים בהסדרת דרך בחירתם של מועמדי המפלגות לבחירות למשרות השונות הן במישור הפדרלי הן במישור המדינתי. המדיגות עצמן, בעלות הסמכות לכך במבנה החוקתי האמריקני, היו במרכז המאמצים להסדרת פעילותן של המפלגות.[57] החקיקה התמקדה בתחילה בתהליך מסיבי שהסדיר את שיטת הוועידות ולאחר־מכן עברה להסדיר את הבחירות המקדימות.[58] הרפובליקנים המתקדמים בהנהגת Robert LaFollett הצליחו להתגבר על התנגדות המפלגה והובילו בשנת 1903 לחקיקת חוק שקבע בחירות מקדימות מחייבות ומקיפות בוויסקונסין.[59] המטרה היתה לנטרל את כוחם של הגבירים המקומיים (ה־Party Bosses) "לקנות" פקידי ממשל.[60] המהפכנים גם קיוו, שהבחירות המקדימות ישיבו לחיים את העניין של הציבור בפוליטיקה, ימשכו מועמדים טובים יותר לפוליטיקה ויביאו לשיקוף רצונו של הציבור במציאות הפוליטית.[61] ישנם הטוענים, כי אימוצה של שיטת הבחירות המקדימות דווקא נבעה מכך שאיש לא העלה שיטה טובה יותר.[62]

שיטת הבחירות המקדימות היתה קיימת בארה"ב עוד במאה ה־י"ט, אך לא כחוק מחייב.[63] ראשונות לחייב בחירות מקדימות בחוק בהיקף מסוים היו מדינות פלורידה, אורגון ומינסוטה ב־1901. אחריהן באו מיסיסיפי ב־1902 ודלוור ב־1903. אך אלו עדיין

56. Dennis S. Ippolito and Thomas G. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy: Group Influence in American Politics* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall 1980), 170-174.

57. Kelly, Harbison & Belz (לעיל, הערה 55), בעמ' 439.

58. Adam Winkler, "Voters' Rights and Parties Wrongs: Early Political Party Regulation in the State Courts, 1886-1915", 100 *Colum. L. Rev.* (2000) 873, p. 876; Charles E. Merriam & Louise Overacker, *Primary Elections*, 46-59.

59. רוברט לה־פולט חפץ במועמדות של המפלגה הרפובליקנית לבחירות מושל וויסקונסין ב־1896, אך עקב התנגדותה של הנהגת המפלגה המקומית הוא לא זכה במועמדות. כאשר נכשל בשנית ב־1898 נשבע לה־פולט לפגוע בהנהגת המפלגה. כדי לעשות זאת העמיד לה־פולט את רעיון הבחירות המקדימות הישירות במקום הראשון במסע־הצלב שלו. כאשר זכה במועמדות ונהיה למושל ב־1900, הדבר החשוב הראשון שעשה היה לחוקק בוויסקונסין את חובת הבחירות המקדימות הישירות. ראו: Ruth K. Scott and Ronald J. Hrebenar, *Parties in Crisis: Party Politics in America* (John Wiley and Sons, 1979), 123.

60. Winkler (לעיל, הערה 58), בעמ' 877; Scott and Hrebenar (לעיל, הערה 59), בעמ' 123-124.

61. Scott and Hrebenar, שם, בעמ' 124.

62. Samuel James Eldersveld, *Political Parties in American Society* (Basic Books Inc., 1982), 211-213.

63. Merriam & Overacker (לעיל, הערה 58), בעמ' 60.

nevo.co.il

לא היו חוקים מלאים. חוקים אלו היו דיספוזיטיביים או שהלו רק על מחוזות מסוימים במדינה או שלא דובר בהם על בחירות מקדימות בפיקות מלא של המדינה או שלא חלו על בחירות לכל המשרות. וויסקונסין, כאמור, היתה המדינה הראשונה שחוקקה ב-1903 חוק המחייב לקיים בחירות מקדימות במפלגות בכל המדינה לכל המשרות ובפיקות מלא של המדינה. מדינות נוספות המשיכו לחוקק חוקים נסיוניים של בחירות מקדימות ורק משנת 1907 החלו מדינות לחוקק חוקים מקיפים ומלאים של בחירות מקדימות. משנת 1907 ואילך מדינות שבהן כבר היו חוקים קיימים בצורה חלקית ונסיונית ביצעו תיקונים המגדילים את היקפם ופריסתם של אותם חוקים.[64] השיטה סחפה את כל המדינה ועד שנת 1917 רוב המדינות בארה"ב (למעט ארבע) חוקקו חוקים המחייבים בחירות מקדימות ברמה כזו או אחרת.[65] עם זאת, בשנות העשרים של המאה העשרים סבלה השיטה מביקורת חריפה, ועתידה היה לוט בערפל.[66]

כיום מטילות כל המדינות בארה"ב חובה לקיים בחירות מקדימות לצורך בחירת המועמדים לבחירות לכל התפקידים השונים, למעט הנשיא. המדינות שלאחרונה חוקקו חוקי בחירות מקדימות לבחירות למשרות מדינתיות היו ניו־יורק (שם נחקק החוק בשנת 1978) ואינדיאנה (בשנת 1976).[67] המדינות מטילות חובה זו בעיקר על המפלגות ה"עיקריות" (Major), ואילו המפלגות הקטנות תופשיות להחליט על דרך בחירת המועמדים כראות־עיניהן, כאשר גודלה של המפלגה נקבע לפי מפתח מורכב שעיקרו שיעור התמיכה בה בבחירות הקודמות.[68] חוקי המדינות בארה"ב מציבים כיום חמש שיטות עיקריות לקיום בחירות מקדימות פנים־מפלגתיים לתפקידים מדינתיים שונים (שאינם הנשיא):[69]

64. שם, בעמ' 61-65.

65. שם, בעמ' 61; Scott and Hrebenar (לעיל, הערה 59), בעמ' 124.

66. Merriam & Overacker (לעיל, הערה 58), בעמ' 95-96.

67. Malcolm E. Jewell and David M. Olson, *American State Political Parties and Elections* (The Dorsey Press Homewood, 1978), 127.

68. כך, למשל, באורגון, מפלגה "גדולה" היא זו שמועמדיה למשרות מסוימות זכו לתמיכה של לפחות 15% מהקולות ((O.R.S.) §254.365 (1999)). בוויומינג מפלגה "גדולה" היא ארגון פוליטי שמועמדיו לכל אחד מהתפקידים: בית־הנבחרים של ארה"ב, המושל או מזכיר־המדינה קיבלו לא פחות מ-10% ממך הקולות בבחירות האחרונות ((Wyo. Stat. §22-5-212 (2001)). באינדיאנה מפלגה "גדולה" היא מפלגה שמועמדיה קיבלו לפחות 10% מקולות הבוחרים בבחירות האחרונות לתפקיד מזכיר המדינה ((Burns Ind. Code Ann. §3-10-1-2 (2001)).

69. אלא־אם־כן נאמר אחרת, התלוקה להלן מבוססת על מאמרה של Carla E. Borden, "Recent Development: Primary Elections", 38 *Harv. J. on Legis* (2001) 263.

nevo.co.il

בחירות מקדימות סגורות. בשיטה זו רק אדם שהתפקד כחבר מפלגה יכול להצביע בבחירות המקדימות של אותה מפלגה. נדרש להיות חבר מפלגה זמן מסוים לפני הבחירות המקדימות עצמן (טווח הזמנים נע בין יום הבחירות המקדימות עצמו וכמה שבועות לפני הבחירות המקדימות). 19 מדינות קבעו בחוקיהן בחירות מקדימות סגורות (ביניהן קולורדו,[70] קונטיקט[71] ועוד[72]) נוסף על כך חוקקו רוב המדינות את ההסדר שנקבע בפסק־הדין תשג'יאן,[73] שלפיו מפלגה יכולה ברצונה לפתוח את הבחירות המקדימות הפנים־מפלגתיים גם בפני מי שאינו חבר מפלגה.[74]

בחירות מקדימות מעין־סגורות. בשיטה זו, כמו בשיטת הבחירות המקדימות הסגורות, חברי המפלגה בלבד הם אלו היכולים להצביע בבחירות המקדימות של אותה מפלגה. אך בניגוד לבחירות המקדימות הסגורות, בשיטה זו אפשר להיות חבר מפלגה בצורה קלה יותר. ישנן מדינות שבהן אפשר להתפקד לשורות המפלגה רק לצורך הבחירות המקדימות עצמן ומיד לאחר הבחירות המקדימות לבטל את ההתפקדות (כך בניו־המפשיר[75] ובמסצ'וסטס[76]). באלבמה, למשל, ההשתתפות בבחירות המקדימות עצמן היא ההתפקדות למפלגה.[77] ישנן מדינות המרחיקות לכת אף יותר, שבהן גם אזרח שלא התפקד לאותה מפלגה יכול להצביע בבחירות המקדימות של המפלגה בתנאי שלא השתתף בבחירות המקדימות של המפלגה האחרת בסיבוב הקודם (כך בניו־ג'רסי[78] ובאוהיו[79]). בסך־הכול ישנן 20 מדינות המנהיגות בחירות מקדימות מעין־סגורות. המשותף לכולן הוא דרישת קבלה למפלגה או הזדהות עמה (affiliation). השוני ביניהן הוא בחומרת הדרישה. בין

70. C.R.S. §1-7-201 (2001).
71. Conn. Gen. Stat. §9-431 (2001).
72. מדינות נוספות שבהן נוהגות בחירות מוקדמות סגורות הן דלוור, פלורידה, קנזס, קנטקי, מיין, מרילנד, נברסקה, נבדה, ניו־מקסיקו, ניו־יורק, צפון־קרולינה, אוקלהומה, אורגון, פנסילבניה, דרום־דקוטה, יוטה, ומערב־וירג'יניה.
73. *Tashjian, Secretary of State of Connecticut v. Republican party of Connecticut* 479 U.S. 208, 107 S. Ct. 544 (1986) (להלן: פרשת *Tashjian*).
74. למשל: קליפורניה – Cal. Elec. Code §2151 (2001); קונטיקט – Conn. Gen. Stat. §9-55 (2001); צפון־קרולינה – N.C. Gen. Stat. §163-119 (2000); אוקלהומה – 26 Okl. St. §1-104 (2000); אורגון – O.R.S. §254.365 (1999); דרום־דקוטה – S.D. Codified Laws §12-6-26 (2001); ויוטה – Utah Code Ann. §20A-3-104.5 (2001).
75. N.H. R.S.A. 654:34 (2000).
76. Mass. Ann. Laws ch. 53 §37 (2001).
77. Ala. Code §17-16-14 (2001).
78. N.J. Stat. §19:23-45 (2001).
79. O.R.C. Ann. 3513.19 (2001).

nevo.co.il

המדינות המגבילות בחירות מקדימות מעין־סגורות – אריזונה,[80] ארקנסו,[81] קליפורניה[82] ועוד.[83]

בחירות מקדימות פתוחות. בשיטה זו, אדם הבא לבחור מקבל פתק הצבעה שעליו שמות כל המועמדים של כל המפלגות (פתק הצבעה לבחירות המקדימות של כל המפלגות יחד). על הפתק מופיעה אזהרה שעל המצביע לבחור בין מועמדיה של מפלגה אחת בלבד לכל התפקידים, כך שלמעשה הבוחר מצביע בבחירות המקדימות של מפלגה אחת בלבד. בניגוד לשתי השיטות הקודמות, בבחירות המקדימות פתוחות אין הסביבה יודעת, האם הבוחר השתתף בבחירות מקדימות של מפלגה זו או אחרת. עצם ההשתתפות בבחירות המקדימות של מפלגה מסוימת היא עובדה פרטית וחסויה, שמונה מדינות נוהגות בשיטה זו.[84]

בחירות מקדימות כוללות (Blanket). לפי שיטה זו, כמו הבחירות המקדימות הפתוחות, כל המועמדים לתפקיד מסוים מכל המפלגות מופיעים על פתק הצבעה אחד. אך בניגוד לבחירות המקדימות הפתוחות אין על הפתק אזהרה שאפשר להצביע רק למועמדי מפלגה אחת, אלא הבוחר זכאי לבחור מועמד לתפקיד מסוים מתוך המיצע הפנימי של כל אחת מהמפלגות (העיקר שיצביע עבור מועמד אחד עבור תפקיד אחד). מועמד שקיבל את מרב הקולות מבין המועמדים של מפלגתו עולה לבחירות הכלליות. שיטה זו נוהגת רק בשתי מדינות – וושינגטון[85] ואלסקה.[86] השיטה היתה קיימת לתקופה קצרה בקליפורניה, אך פסק־דין **המפלגה הדמוקרטית נ' ג'ונס**[87] ביטל אותה והחזיר את קליפורניה לשיטת הבחירות המקדימות המעין־סגורות. לעומתו, אישר בית־המשפט העליון של אלסקה את השיטה בחוקתית בשנת 1997.[88]

---

80. A.R.S. Const. Art. 7 §10 (2001).
81. A.C.A. §7-7-307 (2001).
82. Cal. Elec. Code §2151 (2001).
83. מדינות נוספות שבהן נוהגות בחירות מקדימות מעין־סגורות הן ג'ורג'יה, אילינוי, אינדיאנה, איווה, מיסיסיפי, מיזורי, רוד־אילנד, דרום־קרולינה, טנסי, טקסס, ורג'יניה וויומינג.
84. המדינות שבהן נוהגות בחירות מקדימות פתוחות הן הוואי, אידהו, מישיגן, מינסוטה, מונטנה, צפון־דקוטה, ורמונט וויסקונסין.
85. Rev. Code Wash. §29.18.200 (2001).
86. Alaska Stat. §15.25.060 (2001).
87. *California Democratic Party V. Bill Jones, Secretary of State of California* 530 U.S. 567, 120 S. Ct. 2402 (2000).
88. *O'Callaghan v. State of Alaska* 914 P. 2d 1250 (1996).

nevo.co.il

בחירות מקדימות שאינן מבוססות על מפלגתיות (Nonpartisan), שיטה זו קיימת בעיקר בלואיזיאנה.[89] גם כאן שמות כל המועמדים לתפקיד מסוים מכל המפלגות מופיעים על פתק הצבעה אחד. אך לפי שיטה זו, אם מועמד אחד קיבל מעל 50% מהקולות הוא כבר ייבחר לתפקיד, תוך דילוג על הליך הבחירות העיקרי (כלומר, אותו מועמד זכה בו זמנית בבחירות המקדימות של מפלגתו ובבחירות הכלליות). אם אף מועמד לא קיבל יותר מ־50% מהקולות, אזי שני המועמדים שקיבלו את מרב הקולות עולים להתמודד בבחירות הכלליות (גם אם שניהם מאותה מפלגה).

2. **הערכת השפעותיהן של הבחירות המקדימות בארצות־הברית**

מבחינת התפיסה המדינתית יש להבין, כי דור המייסדים של ארה"ב התנגד לקיום מפלגות. לדור המייסדים לא היתה תפיסה מדינית לגבי מקומן וזהותן המשפטית של המפלגות. משנת 1790 עד פרוץ מלחמת האזרחים נתשבו המפלגות גופים פרטיים טהורים. בעקבות מאמציו של רוברט לה־פולט ואחרים בסוף המאה ה־י"ט החלה המדינה להתייחס למפלגות כ"נציגי הציבור" כחלק מהמהפכה האנטי־מפלגתית שבאה להחליש את כוח מרכז המפלגה.[90] בשנות העשרים של המאה העשרים רוב המדינות אימצו רצף חוקים המסדירים את ההיבטים החשובים של כלל פעילות המפלגה ומוסדותיה, ביניהם, כאמור, חוקי הבחירות המקדימות.

אין עוררין על כך, שהבחירות המקדימות פגעו באחת מהפונקציות המרכזיות של המפלגה – תהליך קביעת מועמדיה.[91] כפי שראינו לעיל, זו אכן היתה כוונת המהפכנים – לבטל את יכולתה של המפלגה לקבוע את מועמדיה כדי לבטל שליטה של הנהגה מושחתת. אך האם המהלך היה חיובי על כל היבטיו או שמא נפגעו המפלגות גם במישורים אחרים יתר על המידה, כך ששכר המהפכנים יצא בהפסדם? הוויכוח לגבי השפעות הבחירות המקדימות בנוגע לשאלה, האם בחירות מקדימות מועילות או מזיקות נמשך מחקיקתם הראשונה של חוקי הבחירות המקדימות ועד ימינו־אנו. בוויכוח זה מועלות טענות לכאן ולכאן, אך לא מצאנו מחקר המוכיח מבחינה אמפירית את נכונותן של מי מבין שלל הטענות המועלות.[92]

89. החוק בלואיזיאנה – La.R.S. §18:401B, 18:481, 18:511A (2001). גם בג'ורג'יה קיימת שיטה זו בהיקף מצומצם רק בבחירות מיוחדות. ראו: Ga. Code Ann. §21-2-540 (2000).

90. Kelly, Harbison & Belz (לעיל, הערה 55), בעמ' 440.

91. שם, שם.

92. לפני שנסקור את הגישות השונות יש לציין, שלמרות הוויכוח המתמשך, לא נראה שהציבור בארצות־הברית (והתרבות האמריקנית המבוססת על פופוליזם), חרף החסרונות של שיטת הבחירות המקדימות, מוכן לחזור למצב שבו אין בחירות מקדימות והמועמדים נקבעים לפי החלטת ראשי המפלגה. ראו: Scott and Hrebenar (לעיל, הערה 59), בעמ' 131; Eldersveld (לעיל, הערה 62), בעמ' 214, 230.

nevo.co.il

הטיעונים התומכים בבחירות המקדימות מדגישים קודם־כול, שהבחירות המקדימות מחזקות את הקשר בין המפלגה לציבור. הציבור משתתף במישרין בקביעת מועמדי המפלגה ובכך מתאפשרת מתאה נגד הנהגת המפלגה. המתאה תורמת לרעיון החברות במפלגה באמצעות הגברת ההזדהות עמה כאשר הבוחרים חשים שמועמדי המפלגה נבחרו על־ידם ולא על־ידי הנהגת המפלגה, שהיא לעתים גוף זר ומנוכר.[93] שנית, הבחירות המקדימות מגבירות את התחרות במפלגה ולדעת המצדדים בכך, ככל שתהיה תחרות גדולה יותר בשוק המועמדים במפלגה, ייבחרו מועמדים טובים יותר (יתרון השוק החופשי לעומת המונופול).[94] שלישית, הבחירות המקדימות מספקות מבחן מקדים לסיכוי של המועמד לנצח בבחירות הכלליות.[95] כך קטן הסיכוי שמפלגה תציג מועמד ותשקיע משאבים במועמד העתיד להפסיד.[96] נימוק רביעי הוא, ששיטת הבחירות המקדימות מעודדת אזרחים עצמאיים להשתתף בפעילות המפלגה וכך מביאה לגיוון המועמדים והפוליטיקאים.[97] שיקול חמישי הוא, שבשיטת הבחירות המקדימות קשה יותר לרמות ו"לקנות" מועמדים, כיוון שאם מעוניינים לרמות בבחירות המקדימות נדרש לשחד את כל בוחרי הבחירות המקדימות ולא רק מספר מצומצם של ראשי המפלגה.[98] שישית, המועמד שנבחר בבחירות המקדימות דואג לאינטרסים של כלל בוחרי הבחירות המקדימות ולא רק לאינטרסים של קבוצה קטנה של ראשי המפלגה.[99] לבסוף ישנם הטוענים, כי

93. Eldersveld, שם, בעמ' 21.

94. שם, שם.

95. שם, שם.

96. Ippolito &. Walker (לעיל, הערה 56), בעמ' 177-178. רבים מסתייגים מעמדה זו וטוענים, שאין תחליף לנסיונם ולמומחיותם של ראשי המפלגה היודעים לזהות מועמד מנצח וכי אחד השיקולים המרכזיים שלהם בבחירת המועמד הוא סיכוי הניצחון בבחירות הכלליות. זאת בניגוד לבוחרי הבחירות המקדימות, ששיקול הניצחון בבחירות הכלליות הוא לא בהכרח שיקול בעל משקל בבחירתם. ראו: Arthur M. Weisburd, "Candidate-Making and the Constitution: Constitutional Restraints on and Protections of Party Nominating Methods", 57 *S. Cal. L. Rev.* (1994) 213, pp. 272-273.

97. Eldersveld (לעיל, הערה 62), בעמ' 215.

98. Weisburd (לעיל, הערה 96), בעמ' 272-273. ישנם המסתייגים מיתרון זה. לדידם, תמיכה בבחירות המקדימות בגלל הפחד משחיתות מבוססת על ההנחה שהבוחרים יצביעו עבור מועמד המפלגה – יהיה אשר יהיה. אך יש לזכור, שייתכן אחרת, שהרי חברי המפלגה יוכלו לבחור במפלגה אחרת. עובדה זו לבדה תנטרל את התמריץ לרמות ו"לקנות" ראשי מפלגה.

99. Weisburd, שם, שם. ישנם המסתייגים מיתרון זה. לדידם, תמיכה בבחירות המקדימות בגלל חשש מבחירת מועמד שלא ידאג לאינטרס של כלל חברי המפלגה גם היא מבוססת על ההנחה שהבוחרים יצביעו עבור מועמד המפלגה – יהיה אשר יהיה, אך יש לזכור שייתכן אחרת (שמצביעים יערקו). עובדה זו לבדה צפויה לנטרל את התמריץ לדאוג רק לאינטרסים של ראשי מפלגה. כמו־כן כפי שנראה להלן, אדם יכול להיבחר בבחירות המקדימות על־ידי

שיעור ההשתתפות בבחירות המקדימות גבוה יותר ממה שאפשר להשיג בשיטה הקודמת של בחירת צירים לוועידה שתבחר את המועמדים.[100]

אך מבחינת מעורבותו של הציבור בבחירות דומה, שאין לבחירות המקדימות השפעה ממשית. מחקר שנעשה מגלה, שאחוזי ההשתתפות בבחירות המקדימות תלויים במסורת הפוליטית שבמדינה, בקמפיין שהתקיים באותה שנה, בסוג הבחירות המקדימות ובציפייה לחשיבותן של הבחירות המקדימות לייצוג של המדינה במישור הלאומי. אין ראיות לכך שככל שהמתח בין המתחרים רב יותר, או ככל שיש יותר מתחרים או ככל שהבחירות המקדימות פתוחות יותר, כך יגדל מספר המשתתפים.[101] מספר המשתתפים אולי גבוה יותר במידה ועומה כאשר המפלגה תומכת באחד המועמדים.[102] אך נראה שהגורם המשפיע ביותר הוא התרבות הפוליטית באותה מדינה.[103] ישנם אף הטוענים, כי בתחילת עידן הבחירות המקדימות לא זו בלבד שלא גברה המעורבות הציבורית בפוליטיקה, אלא זו פחתה והלכה – מגמה שנמשכה לתוך המאה העשרים.[104]

מנגד, מובעות בספרות עמדות המצביעות על שורה של השפעות שליליות של שיטת הבחירות המקדימות. עמדות אלה מדגישות כמה השפעות שליליות, ביניהן הפגיעה האפשרית בהומוגניות האידיאולוגית של המפלגה עקב שיתוף הציבור ופתיחת שורותיה למתמודדים בעלי אידיאולוגיות מגוונות; הפיזות בתמריץ של הפעילים במוסדות המפלגה והחברים הוותיקים, כאשר מוסדות המפלגה וההברות הממושכת במפלגה הופכים ללא־רלבנטיים; וניתוק הקשר בין המועמדים שזכו בבחירות המקדימות (וטיפחו במהלך מסע הבחירות המקדימות נאמנויות אישיות) ובין הפעילים במרכז המפלגה, האמורים לחבור בשלב מאוחר זה למועמד שזכה לקראת ההתמודדות בין המפלגות.[105] לדעת התושבים לפיחות בתפקוד המפלגה, נאמנותו של הזוכה בבחירות המקדימות למפלגתו מוטלת בספק וקיים חשש שהבחירות המקדימות יותירו את המפלגה מפולגת.[106]

עמדת־ביניים מציג המלומד סמואל איזקרוף (Samuel Issacharoff), המבקר את הבחירות המקדימות הכוללות. איזקרוף מציע הסבר מבני לחשיבותה של המפלגה כמוסד

קבוצת מיעוט בתוך המפלגה וכך למעשה לא ייצג את האינטרסים של כלל בוחרי הבחירות המקדימות, אלא רק את האינטרסים של אותה קבוצת מיעוט שתמכה בו.

100. עם זאת, אין נתוני השתתפות בשיטה הקודמת כך שאי־אפשר לעשות השוואה אמיתית. ראו: Eldersveld (לעיל, הערה 62), בעמ' 216.

101. שם, בעמ' 217.

102. שם, בעמ' 218.

103. שם, בעמ' 219.

104. Kelly, Harbison & Belz (לעיל, הערה 55), בעמ' 442 .

105. Eldersveld (לעיל, הערה 62), בעמ' 215; Scott and Hrebenar (לעיל, הערה 59), בעמ' 130.

106. Weisburd (לעיל, הערה 96), בעמ' 275-276; Eldersveld (לעיל, הערה 62), בעמ' 229.

nevo.co.il

חוקתי בר־קיימא וטוען, כי יש לספק הגנה לגרעין הפעילות הבסיסית של המפלגה.[107] לפי איזקרוף, נבחרי הציבור נדרשים ליצור איזון בין הלחצים הבאים מצד ציבור הבוחרים הרחב הנוטה ברובו למרכז הפוליטי ובין הלחצים הבאים מצד קבוצת הפעילים במפלגה הנוטים יותר לעבר הקצוות הפוליטיים ופועלים לעורר את הבוחר הממוצע.[108] שיטת בחירות פנימיות שתתעלם ממשקלם החשוב של פעילי המפלגה תביא לפגיעה בתפקודה של המפלגה ואולי אף לקריסתה.

כמו־כן ישנם המטילים ספק בטענה, שהבחירות המקדימות הופכות את שיטת בחירתם של המועמדים לתחרותית יותר. רוב הבחירות המקדימות אינן תחרותיות[109] ובמקרים שבהם בכל־זאת נוצרת תחרות, הבחירות המקדימות יוצרות תחרות באשר המפלגה אינה זקוקה לה.[110] ההשתתפות בבחירות המקדימות על־פי רוב נמוכה, כך שאפשר לנצח בבחירות המקדימות באמצעות מיעוט מאורגן בתוך המפלגה. כיוון שאפשר לזכות בבחירות המקדימות בלא צורך ברוב כל הקבוצות במפלגה יוצא, שהבחירות המקדימות מתמרצות גורמים שונים בתוך המפלגה להתחרות ביניהם במקום לשתף פעולה. למועמד יש תמריץ ליצור קיטוב כדי לגרום לקבוצה מטוימת לתמוך בו ולא ברעהו, דבר היכול להביא לריסוק המפלגה בבחירות הכלליות.[111] בעוד שמידת ההשפעה הנודעת לבחירות מקדימות תחרותיות במיוחד על תוצאות הבחירות הכלליות אינה ברורה, ברור כי תחרות פנים־מפלגתית מרה ומפלגת אינה צפויה להגדיל את סיכוייה של המפלגה בבחירות. תומכי המועמד המפסיד עלולים לערוק למפלגה המתחרה או פשוט לא להשתתף בבחירות.[112] אם המועמד סובר שיוכל לנצח בבחירות הכלליות בלא רוב בוחרי המפלגה והוא מסתמך על קבוצות חיצוניות, אין לו גם תמריץ לאחֵד את המפלגה מחדש לקראת הבחירות הכלליות.[113] גם ראשי המפלגה אינם יכולים לכפות על המועמד לאחד את המפלגה, כי אין להם הכוח לכך.[114]

---

107. Samuel Issacharoff, "Private Parties with Public Purposes: Political Parties, Associational Freedoms, and Partisan Competition", 101 *Colum. L. Rev.* 274, p. 299 (2001).

108. שם, בעמ' 301.

109. Scott and Hrebenar (לעיל, הערה 59), בעמ' 130.

110. Eldersveld (לעיל, הערה 62), בעמ' 215.

111. Weisburd (לעיל, הערה 96), בעמ' 275-276.

112. Ippolito & Walker (לעיל, הערה 96), בעמ' 177-178.

113. Weisburd (לעיל, הערה 96), בעמ' 275-276.

114. שם, שם; Eldersveld (לעיל, הערה 62), בעמ' 215. מנגד, ישנם הטוענים שאין קשר סיסטמטי בין בחירות מקדימות שיוצרות מחלוקת קשה בתוך המפלגה ובין הפסד בבחירות. כאשר יש תוסר־שוויון בין המפלגות או שמפלגה אחת אינה מפולגת, והשנייה כן – אזי יש קשר להפסד. אם בשתיהן ניטשות מחלוקות, עצם קיום המחלוקת אינו הגורם לתבוסה. ראו שם, בעמ' 224-225.

nevo.co.il

טענה נוספת היא, ששיעור המשתתפים בבחירות המקדימות על־פי רוב נמוך משיעור המשתתפים בבחירות הכלליות, כך שמיעוטים בלתי־מייצגים עלולים להשפיע על קביעת המועמדים במפלגה. כאן שוב הסרות הוכחות על שיטה עקיבה, אך אין ספק, כי המציאות של שיעור המשתתפים הנמוך בבחירות המקדימות מספקת הזמנה למיעוטים אידיאולוגיים או אחרים בתוך המפלגה להשתלט על הבחירות המקדימות,[115] כך ששיטה זו עלולה להיות לא יותר מייצגת משיטת מרכזי מפלגות.[116] כנגד טענה זו, מחקר שנעשה בשנות השישים בוויסקונסין העלה, כי אכן הבוחרים בבחירות המקדימות אינם מייצגים את כלל בוחרי המפלגה מבחינה חברתית וכלכלית (הבוחרים בבחירות המקדימות מבוגרים יותר ובעלי הכנסה גבוהה יותר). מנגד, לא הסתמנה הבחנה בין הבוחרים בבחירות המקדימות ובין הלא־בוחרים מבחינת מין, דת, השכלה, והחשוב ביותר – מבחינת עמדות פוליטיות והעדפת מועמד זה או אחר אין הבחנה של ממש.[117]

מובן, שהטענות כנגד הבחירות המקדימות הופכות לטענות התומכות בבחירת נציגים בידי מוסדות המפלגה. לפי הטענה, בחירה שכזו, תאפשר למפלגה לפתח אסטרטגיית מועמדויות המבוססת על בניית קואליציה, ככל שההנהגה שולטת יותר בקביעת המועמדים, המפלגה חזקה יותר וקל לה יותר ליצור קואליציה מבוססת. הבוחרים ירוויחו מכך, שעכשיו הם יכולים להניח כי לכל מועמדי המפלגה השקפה דומה. הבוחר יוכל ביתר קלות לצפות איך המועמד יפעל בסיטואציות שונות שיצוצו. כמו־כן הבוחר יוכל לצפות לשיתוף־פעולה בין נושאי המשרות מהמפלגה (שיקול זה חשוב נוכח השיטה האמריקנית של הפרדת רשויות והפדרליזם, המחייבת שיתוף־פעולה כדי להוציא לפועל החלטות מדיניות).[118] העקיבות שהמפלגה תציע לבוחרים תאפשר שליטה טובה יותר של הבוחר בנציגיו[119] ותאפשר להם לצפות את ההשפעות המדיניות של בחירתם.[120]

המשותף לשלל הטיעונים וטיעוני־הנגד שהוצגו בתת־פרק זה הוא חוסר־היכולת לבחון את נכונותם באופן מדעי. ואכן, כאמור, לא מצאנו מחקר המוכיח מבחינה אמפירית את נכונותן של מי מבין שלל הטענות המועלות. יתר על־כן: כל הטיעונים השונים עניינם השאלה הצרה של השפעת הבחירות המקדימות על הליך הבחירות ועל המפלגות. במובן זה הטיעון שהצגנו הוא חדשני בשני מובנים מרכזיים: ראשית, מדובר בטיעון בר־הוכחה בתנאים המאפשרים השוואה בין שתי כהונות של רשות מחוקקת. שנית, מדובר בטיעון שמשמעותו חוקתית – לשיטת בחירת הנציגים השפעה לא רק על המפלגות אלא גם, ואולי בעיקר, על הפרדת הרשויות ויצירת האיזונים והבלמים ביניהן. טיעוננו מעלה

115. Ippolito & Walker (לעיל, הערה 96), בעמ' 177-178; Weisburd (לעיל, הערה 96), בעמ' 272.

116. Scott and Hrebenar (לעיל, הערה 59), בעמ' 130.

117. Austin Raney, "The Representativness of Primary Electorates", 12 *Midwest J. of Political Science* (1968) 224.

118. Weisburd (לעיל, הערה 96), בעמ' 273-275.

119. שם, שם.

120. שם.

הרהור לגבי שיטת הממשל בארה"ב: באיזו מידה משטר הבלמים והאיזונים המתקיים שם תלוי בקיומן של הבחירות המקדימות? האם בלא הליך הבחירות המקדימות הפתוח היתה המערכת השלטונית האמריקנית כה מבוזרת ומאפשרת בקרה הדדית? זוהי כמובן שאלה שאין אפשרות לבהון אותה בדרך אמפירית.

3. ביקורת שיפוטית על החיוב בבחירות המקדימות

למעשה בכל השיטות הנהוגות בארה"ב, אולי למעט בחירות מקדימות סגורות, ישנה אפשרות למי שאינו חבר מפלגה להשפיע על קביעת מועמדי המפלגה לתפקיד המסוים. המדינה המחייבת קיום בחירות מקדימות מגבילה את חופש ההתאגדות של היחידים המרכיבים את המפלגה, שכן אחת הפונקציות המרכזיות של ההתאגדות – בחירת המועמדים – אינה עוד בשליטתם. השאלה היא אפוא, האם המדינה יכולה להצביע על טעמים המצדיקים הגבלות על היבט זה של חופש ההתאגדות? וכן מה מידת ההתערבות המוצדקת – האם יש מקום לפתוח את הבחירות המקדימות ליתר התערבות חיצונית עד לקיצוניות של בחירות מקדימות כוללות (blanket), או בחירות מקדימות שאינן מבוססות על תמיכה (non-partisan)?

טעם מפתיע, שהשאלה העקרונית – האם רשאיות המדינות לכפות בחירות מקדימות? – מעולם לא נתבררה בבית־המשפט העליון של ארה"ב. ההקיקה המתערבת של מדינות ארה"ב השונות שתוארה לעיל התבססה על ההנחה כי למפלגות – שהן גופים ציבוריים – אין חירויות וכי בידי המדינות הכוח המלא להסדיר את פעילותן גם תוך פגיעה בחופש ההתאגדות של חבריהן. כך גם היתה עמדתו של בית־המשפט העליון של ארה"ב מראשית המאה העשרים ועד שנות השבעים שלה.[121] משנות השבעים ועד לאחרונה מסתמנת מגמה הפוכה בבית־המשפט העליון – זה קיבל כמה החלטות המתייחסות למפלגות כאל גופים פרטיים, שלהם זכויות המעוגנות בתיקון הראשון לחוקה, דהיינו: חופש ההתאגדות הנגזר מחופש הביטוי,[122] כך נקבע כי חופש ההתאגדות יכול לגבור על חוקי המדינה.[123] צומצמו ההלכות שקבעו את זכות המדינה להסדיר את ענייני המפלגה,[124] ובאיזון בין האינטרסים של חברי המפלגה ושמירה על חופש ההתאגדות שלהם ובין

121. Benjamin D. Black, "Developments in the State Regulation of Major and Minor Political Parties", 82 *Cornell L. Rev.* (1996) 109, p. 116.

122. *Cousins v. Wigoda*, 419 U.S. 477, p. 487 (1975); *O'brien v. Brown* 409 U.S. 1, pp. 4-5 (1972).

123. Brian M. Castro, "Smothering Freedom of Association: The Alaska Supreme Court Errs in Upholding the State's Blanket Primaries Statute", 14 *Alaska L. Rev.* (1997) 523, p. 539; *Democratic Party of U.S. v. Wisconsin* 450 U.S. 107 (1981).

124. Black (לעיל, הערה 121), לטענתו, התהליך מחוק את המפלגות. ראו: *American Party of Texas v. White*, 415 U.S. 767, 94 S. Ct. 1296 (1974); (להלן: פרשת *White*); *Democratic Party of United States v. Wisconsin*, 450 U.S. 107, 101 S. Ct. 1010 (1981).

nevo.co.il

האינטרסים של המדינה או של אלה שאינם חברי מפלגה, ידם של הראשונים היתה על העליונה.[125] יש לציין שלמרות מהלך זה נראה, שבית־המשפט העליון לא צעד את כל הדרך חזרה, אלא פסק כי למדינה סמכות לקבוע את הדרך שבה ייקבעו המועמדים (בבחירות המקדימות או במרכז מפלגה).[126] הוא הצהיר אפוא, שסמכות המדינה לחייב קיום בחירות מקדימות אינה מוטלת בספק ("too plain for argument"),[127] כך נוצר יחס שיפוטי דו־ערכי שלפיו מחד גיסא מפלגות הן גופים ציבוריים, ומאידך גיסא, בפעילויות מסוימות הן תיחשבנה גופים פרטיים. השאלה, איזו פעילות תיחשב פרטית ואיזו פעילות תיחשב ציבורית – נשארה פתוחה ונתונה לבחינה לפי העניין.[128]

התפתחות מעניינת היתה בשנת 2000, בפסק־הדין המפלגה הדמוקרטית נ' ג'ונס.[129] פסק־דין זה התמודד עם חוק של מדינת קליפורניה שהתקבל במשאל־עם בשנת 1996. החוק שינה את שיטת הבחירות המקדימות בקליפורניה וקבע, שמעתה ואילך יתנהלו בקליפורניה בחירות מקדימות כוללות. המפלגות עתרו נגד החוק בטענה שהוא פוגע בחופש ההתאגדות שלהן ולכן אינו חוקתי. בית־המשפט העליון בקליפורניה ובית־המשפט לערעורים (9th cir.) קיבלו את עמדת המדינה. הם קבעו, כי באיזון שבין חופש ההתאגדות של חברי המפלגה ובין האינטרס של המדינה ושל הבוחרים שאינם חברי מפלגה אינטרס האחרונים עדיף. בית־המשפט העליון של ארה"ב הפך את פסיקתם. הוא קבע, שהחוק בקליפורניה המחייב בחירות מקדימות כוללות נוגד את חופש ההתאגדות של המפלגות, שהיא זכות חוקתית הנלמדת מחופש הביטוי ומחופש ההתאגדות שבתיקון הראשון לחוקה. הפגיעה בזכות זו בנסיבות אלה היא חמורה ועל־כן החוק צריך לעמוד בבדיקה מחמירה תוך בידור, האם פגיעתו נחוצה ומידתית. בית־המשפט קובע, כי האינטרס של המדינה להסדיר את הבחירות המקדימות אינו מגיע עד כדי חיוב בחירות מקדימות כוללות – חיוב שאיננו מירתי.

השפעת פסק־דין המפלגה הדמוקרטית על שאר שיטות הבחירות המקדימות אינה ברורה. רוב השופטים בפסק־הדין קבעו, שפסיקתם אינה משפיעה על שאר שיטות הבחירות המקדימות. השופט סטיבנס (במיעוט) קבע, שרק החיוב בשיטת בחירות מקדימות סגורות עומד במבחן החוקתי ואינו פוגע בצורה חמורה בחופש ההתאגדות של המפלגה. ניתוח של דעת הרוב בפסק־הדין מעלה, שבחירות מקדימות סגורות ומעין־סגורות יעברו לדעת הרוב את המבחן החוקתי וכך גם בחירות מקדימות שאינן מבוססות על מפלגתיות (כיוון שבשיטה זו אין בוחרים נציג מפלגה לבחירות). אך נראה, כי שיטת הבחירות המקדימות הפתוחות לא תעבור את המבחן החוקתי וצריכה להיפסל

125. פרשת *Tashjian* (לעיל, הערה 73), בעמ' 224-225; *Rosario v. Rockefeller* 410 U.S. 752, p. 760 (1973).

126. פרשת *White* (לעיל, הערה 124).

127. *Cousins v. Wigoda*, 419 U.S. 477, p. 487 (1975).

128. *Republican Party of Arkansas v. Faulkner County*, 49 F. 3d 1289, p. 1292 (1995).

129. לעיל, הערה 87.

משום שלדעת הרוב, מתן הזדמנות לבוחרים שאינם חברי מפלגה להשתתף בבחירות המקדימות של המפלגה היא פגיעה חמורה בחופש ההתאגדות של המפלגה. לכן כל שיטה המאפשרת לשלב בוחרים שאינם חברי מפלגה תצטרך לעמוד במבחן הקפדני של האמצעי הפוגע פחות.[130]

4. ניתוח תיאורטי של הצדקת החיוב בבחירות המקדימות

חופש ההתאגדות פותח לכאורה את השוק הפוליטי – שבו מתחרים פעילים שונים על אהדת ציבור הבוחרים לשם קידום שאיפותיהם – לתחרות תופשית. מפלגות שכשלו יוחלפו על־ידי מתחרותיהן המבטיחות ניהול יעיל וראוי יותר של ענייני המדינה. אולם תמונה זו נכונה רק בעולם היפותטי שבו לכל האזרחים מידע מלא על תפקודן של המפלגות השונות, ועלויות ההתאגדות הפוליטית הן אפס. בעולם המציאות אין הדבר כך, כפי שלימד אותנו Anthony Downs.[131] כפי שמסביר דאונס, הבעיה העיקרית בדמוקרטיה של נציגים היא פערי המידע הקיימים בין הבוחרים והנבחרים. בניגוד לקבוצות־אינטרסים צרות, לציבור הרחב אין כל תמריץ להשקיע באיסוף ובעיבוד מידע על תפקוד הפוליטיקאים, שלא לדבר על השתתפות פעילה בעשייה הפוליטית.[132] כפי שהכחין דאונס, בהיעדר תמריץ לאיסוף מידע עשויים הבוחרים להצביע על־פי האידיאולוגיה השונה של המפלגות,[133] אך ברור לכול, שהאידיאולוגיה היא תחליף מאוד לא מדויק למידע.

בשיטת בחירות דו־מפלגתית, כמו זו הקיימת בארה"ב, מתחרות שתי המפלגות רק זו בזו. שתי המפלגות ייטו לעבר המרכז כדי למשוך את הרוב המתלבט המצוי שם.[134] לשם כך ייטו שתי המפלגות לערפל את המצע שלהן. נטייה הדדית זו מביאה לשיתוף־פעולה בין המפלגות הללו בפעולה משותפת של מניעת מידע מציבור הבוחרים הכולל, ובלשונו של דאונס: "Since both parties find it rational to be ambiguous, neither is forced by the other's clarity to take a more precise stand."[135] כך נוצר למעשה דואופול של המפלגות הפוגע בזרימת המידע, ומכאן – בחופש הבחירה של הבוחרים.

החיוב בקיום בחירות מקדימות במפלגות הוא אפוא תגובה של המחוקק לכשל שוק שנוצר בשיטת בחירות דו־מפלגתית, בצד צערים נוספים, כגון הגבלת המימון לנבחרים

130. Borden (לעיל, הערה 69).

131. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (Harper & Row, 1957).

132. ראו גם Olson (לעיל, הערה 9).

133. Downs (לעיל, הערה 131), בעמ' 100-101.

134. איזקרוף מוסיף, כי הגורם שימתן את הנטייה למרכז יהיה הרצון לקשור למפלגה את הפעילים שלה, המונעים בכוח האידיאולוגיה. איזקרוף מניח, שהפעילים טעדיפים אידיאולוגיה על־פני טובות־הנאה אישיות, Issacharoff (לעיל, הערה 107), בעמ' 302. ספק אם הרבר מדויק באשר לפעילים במפלגות הגדולות בישראל. לאידיאליסטים בישראל יש מקום במסגרת מפלגות־הלוויין האידיאולוגיות.

135. Downs (לעיל, הערה 131), בעמ' 136.

nevo.co.il

או חיוב בהגשת דו"חות פעילות.[136] ניתוח זה אינו מותיר מקום לספק בדבר נחיצות ההתערבות בתופש הפעולה של המפלגות בין השאר בדרך של כפיית בחירות מקדימות, אם כי אינו מכריע בשאלה, מה מידת הפתיחות הראויה של הבחירות הללו.[137]

בשיטת בחירות רב־מפלגתית, כמו זו בישראל, אנו מצויים במצב שונה לחלוטין. מחד, שתי המפלגות הגדולות מטשטשות את הייחוד האידיאולוגי שלהן ומתחרות על הרוב המתלבט שבמרכז ומנגד, כל אחת מהן מתחרה גם מול מפלגות־הלוויין האידיאולוגיות שלה. התחרות עם מפלגות־הלוויין, מפלגות שנבנות על חידוד המסר שלהן – מקשה על המאמץ המשותף של שתי המפלגות הגדולות לטשטש את המידע המזין את ההכרעות לבוחרים. בנסיבות אלה פתיחת שערי שתי המפלגות הגדולות לבחירות מקדימות משרתת את שתיהן היטב: מחד גיסא, ההסרוגניות של רשימת המועמדים תורמת תרומה של ממש לטשטוש המצע של והמפלגה כקולקטיב וכך משרתת את התמודדות המפלגות הגדולות האחת מול רעותה; מאידך גיסא, הימצאותם במפלגה של נציגים רדיקליים־יחסית הקרובים רעיונית לטפלגות־הלוויין, להם מובטח תופש פעולה בלא משמעת קואליציונית לוחצת, מסייעת להתמודדות בין כל אחת מהמפלגות הגדולות למפלגות־הלוויין שלה. לכן, בשיטת בחירות רב־מפלגתית בעידן פוסט־אידיאולוגי – כאשר שתי המפלגות הגדולות נאבקות בשתי חזיתות – אפשר לצפות את התהוות הבחירות המקדימות ביוזמת אותן מפלגות ובלא צורך בהתערבות שלטונית שתכפה את קיומן.

ניתוח זה מבהיר מרוץ מדינות ארה"ב בחרו לכפות בחירות מקדימות על המפלגות ומדוע בישראל בחרו הליכוד והעבודה בהליך זה מיוזמתן. יש לצפות שגם בהמשך, עם נטישת שיטת הבחירה הישירה לראש־הממשלה[138] ועל־אף הפיחות הצפוי בכוחן של המפלגות האידיאולוגיות הקטנות, תמשכנה שתי הגדולות להיאבק הן זו בזו הן במפלגות־הלוויין. מכאן שאפשר לשער, שהן תידבקנה בבחירות המקדימות מרצונן ולא יתעורר הצורך לחייב קיום בחירות מקדימות. התלטת הליכוד לקראת בחירות 2003 לוותר על הבחירות המקדימות בקרב כלל המתפקדים למפלגה ובמקום זאת להסתמך על גוף מצומצם של "מרכז" שמנה כ־3,000 חברים נראתה מיד לאחר הבחירות במרכז כהחלטה שגויה, שגרמה פגיעה של ממש בכוחה של המפלגה ותניעה את ראשי המפלגה לשנותה.[139]

136. שם, בעמ' 138.

137. ראו כתיבה נוספת בעניין: Daniel R. Ortiz, "Doupoly versus Autonomy: How the Two-Party System Harms the Major Parties", 100 *Colum. L. Rev.* (2000) 753.

138. חוק־יסוד: הממשלה, ס"ח תשס"א 158 (החוק מבטל את חוק־יסוד: הממשלה, הקודם ויחול על הבחירות לכנסת ה־16).

139. ראש המפלגה הכריז, כי הליכוד לא יבחר יותר את רשימת נציגיו לכנסת באמצעות המרכז (הארץ, 23 בדצמבר 2002).

nevo.co.il

ו. סיכום

במאמר זה ניתחנו את ההשפעות מרחיקות־הלכת של אימוץ הבחירות המקדימות לכנסת בליכוד ובעבודה על יחסי־הכוחות בין הכנסת לממשלה ובין המפלגות הגדולות למפלגות הקטנות. הטיעון שהצגנו הוא חדשני בשני מובנים מרכזיים: ראשית, מדובר בטיעון בר־הוכחה בזכות "תנאי המעבדה" המאפשרים השוואה בין שתי תקופות־כהונה של הכנסת. שנית, מדובר בטיעון שתחולתו רחבה ומשמעותו חוקתית – הטיעון שלפיו לשיטת בחירתם של הנציגים השפעה על הפרדת הרשויות ויצירת האיזונים והבלמים ביניהן. ניתוח זה גם מוכיח, שמזווית־הראייה הדמוקרטית המדגישה את חשיבות האיזונים והבלמים, החדשות הן טובות.

כטו־כן הסברנו מדוע היו אלה המפלגות שיזמו שיטה זו, להבדיל מארה"ב שם נכפתה השיטה על המפלגות. ניתוח זה מעלה את ההשערה, ששיטה זו תישאר על כנה כל עוד שתי המפלגות הללו מתחרות זו בזו על המתלבטים שבמרכז הזירה ועל־כן משתפות פעולה בטשטוש מסרים ומנגד, נאבקות מול מפלגות־הלוויין שלהן.

ההשלכות הדרמטיות של ההחלטות הפנימיות במפלגות הגדולות בישראל באשר לקיומן ולטיבן של הבחירות המקדימות זורות אור חדש על טיבה של המפלגה. המפלגה אינה התאגדות פרטית ככל התאגדות אחרת, אלא מרכיב חוקתי חיוני במערכת השלטונית במדינה הדמוקרטית. היא הגורם המתווך בין ציבור הבוחרים ובין מקבלי ההחלטות. ככזו, פעילותה של המפלגה הוא עניין חוקתי הראוי להסדרה שלטונית, אולם הסדרה זו אינה נחוצה כל עוד המפלגות בוחרות להגשים את ההסדר הרצוי בעצמן. ב"שוק הפוליטי" הישראלי המורכב משתי מפלגות גדולות ומספר גדול־יחסית של מפלגות־לוויין, ההסדר הרצוי בנוגע לבחירות המקדימות מייתר התערבות חקיקתית. אם בהמשך תשתנה הדינמיקה הבין־מפלגתית, ייתכן שיהיה צורך להתערב ולכפות בחירות כאלה בחקיקה.

nevo.co.il