

הפורום לתיקון שיטת השלטון

ענף מפלגות

הגבלות על פיצול סיעות בכנסת

אסף שפירא

"על פניו יש במעשה כזה [נטישת סיעה ושימוש אוטונומי במנדט] מידה מגונה של גניבת דעת ושוד פרלמנטרי. כך נפגעות תוצאות הבחירות ומשתבש ייצוג של רצון העם... במדינה בה פועלת שיטת בחירות יחסית-ארצית-רשימתית, הרי שחברי הכנסת אינם אלא שליחים של מפלגתם, וכל נטישה מחייבת אותם, מוסרית, להחזיר את המנדט לשולחיהם" (וייס, 1988 : 107)

בישראל נהוגה שיטת משטר פרלמנטרית המבוססת על בחירת חברי הכנסת ברשימות מפלגתיות. משמע, חברי הכנסת אינם נבחרים באופן עצמאי, אלא במסגרת רשימת מועמדים. לפי גישה אחת, זו שמציג שבח וייס, חברי הכנסת הם משום כך נאמנים ושליחים בראש ובראשונה של מפלגתם, ופיצול סיעות היא איפה תופעה פסולה מבחינה נורמטיבית. יתר על כן, יש לה השלכות שליליות ביותר על תפקוד ועל יציבות הפרלמנט והממשלה, על הלכידות הסיעתית, על אמון הציבור בפוליטיקה, על כוח המיקוח הלא-פרופורציונלי של חברי כנסת ועל טוהר המידות. לפיכך, גישה זו תומכת בהטלת הגבלות חריפות על פיצול סיעות במהלך כהונת הכנסת, ורואה בהגבלות אלה תנאי לשיפור המשטר הפרלמנטרי בישראל.

לפי גישה אחרת, לעומת זאת, פיצול סיעות אינו בהכרח תופעה פסולה מבחינה נורמטיבית, וזאת משום שמרגע שנבחרו חברי הכנסת, הציפייה היא שישרתו לא רק את מפלגתם, אלא גם – ואף בעיקר – את כלל הציבור. כלומר, על חבר הכנסת מוטלת חובת נאמנות כפולה: לציבור (האינטרס הכללי) ולמפלגתו (ובעקיפין לציבור בוחריה) (רובינשטיין ומדינה, 2005 : 698). נוסף על כך, גישה זו טוענת שהטלת הגבלות חריפות על פיצול סיעות עלולה לגרום נזק רב יותר מאשר הפיצול עצמו, משום שהגבלות עלולות לחזק יתר על המידה את הנהגת המפלגה מול חברי הכנסת שלה ומשום

שהן עלולות לחייב סיעה מסוכסכת ולא-מתפקדת להמשיך ולפעול יחד בפרלמנט. לפיכך היא מתנגדת להטלת הגבלות אלה.

השאלה שבה יעסוק נייר זה היא: **האם יש לשנות את ההגבלות המוטלות בישראל על פיצול סיעות? ואם כן – מהו השינוי הדרוש?** כדי לענות על שאלה זו, יציג הנייר את שתי הגישות שצוינו לעיל ואת טיעוניהן, יבחן במבט השוואתי את ההגבלות המוטלות על פיצול סיעות בפרלמנטים שונים בעולם ויסקור את תופעת פיצול הסיעות בכנסת ואת ההגבלות עליה לאורך השנים.

רקע

סיעה היא יחידת העבודה הבסיסית של הכנסת, והיא משפיעה על היבטים רבים של עבודת הכנסת, וביניהם חלוקת החברות בוועדות, זכות הדיבור במליאה, מימון מפלגות, חברות בוועדת הבחירות המרכזית, הצעות אי-אמון ועוד.

סיעה היא המשך ישיר של רשימת מועמדים לכנסת: חברי רשימה מסוימת שהצליחו להיבחר לכנסת הופכים באופן אוטומטי בתחילת כהונת הכנסת לחברי סיעה אחת. עם זאת, בהמשך הקדנציה יכול הרכב הסיעות בכנסת להשתנות כתוצאה ממיזוג בין סיעות נפרדות, מפיצול סיעות קיימות או מפרישה של חברי כנסת בודדים מסיעתם המקורית. אם כך, פיצול סיעות (ובאנגלית defecting, floor crossing, party switching ועוד) מתרחש כאשר חבר כנסת אחד או יותר עוזב מרצונו¹ את הסיעה שבמסגרתה נבחר לכנסת.

בהערה מוסגרת אציין שנייר זה ישתמש בשלושה מונחים שונים לתיאור פיצול סיעות: "פיצול", "התפלגות" ו"פרישה". בעוד "פיצול" הוא מונח ניטראלי, המתאר את התופעה עצמה, "התפלגות" ו"פרישה" טומנות בחובן משמעויות אחרות: בהמשך יובחן בין פיצול שנתפס

¹ נייר זה אינו עוסק ב"הדחת" חבר כנסת מסיעה על ידי הסיעה וביזמתה, משום שנושא זה קשור לסוגיית המשמעת והלכידות הסיעתית, והוא יידון בנפרד. עם זאת, ראוי לציין שהחוק קובע שחבר כנסת יכול לפרוש מסיעה לא רק ביזמתו, אלא גם "פורש" ממנה אם הצביע במליאה בהצבעת אי-אמון בניגוד לעמדת הסיעה, ואם קיבל "תמורה" כלשהי תמורת הצבעה זו, כגון הבטחה למקום עתידי ברשימה לכנסת או מינוי לתפקיד מסוים (חוק יסוד: הכנסת: סעיף 6א). כדי שוועדת הכנסת תקבע שחבר כנסת פרש מסיעתו צריכה הסיעה לפנות אליה בעניין זה, אולם החוק עצמו קובע שעצם ההצבעה בניגוד לעמדת הסיעה בהצבעת אי אמון כמות כפרישה מהסיעה. נוסף על כך, לפי קביעת ועדת הכנסת "פרישה יכולה להתגבש בהתנהגות [בניגוד לעמדת הסיעה ובאופן עצמאי ממנה]", אם התנהגות זו מלווה בתמורה. בהתאם לכך החליטה הוועדה שח"כ מיכאל נודלמן פרש מסיעת "האיחוד הלאומי-ישראל ביתנו-מולדת-תקומה", בשל תמיכתו בהתנתקות בניגוד לעמדת הסיעה (ועדת הכנסת, 2006).

כלגיטימי לפיצול שנתפס כלא-לגיטימי, ואז ייקרא לפיצול לגיטימי "התפלגות", ולפיצול לא-לגיטימי – "פרישה". מונחים אלה מבוססים על לשון החוק בישראל (למשל חוק יסוד: הכנסת: סעיף 6א).

הגבלות על פיצול סיעות – בעד ונגד

כאמור, לפי טענות שונות יש לתופעת פיצול הסיעות השלכות שליליות על המערכת הפוליטית, ולכן ראוי להגביל אותה. מדינות שונות, וישראל ביניהן, אכן אימצו הגבלות כאלה, אך הוויכוח הציבורי בסוגיה זו נמשך.

אלו התומכים בהטלת הגבלות על פיצול סיעות מדגישים את חסרונותיו של הפיצול ואת הנזק העצום שהוא גורם למערכת הפוליטית:

- **טיעון נורמטיבי:** לחבר פרלמנט יש אחריות בראש ובראשונה כלפי הסיעה שבמסגרתה הוא נבחר לפרלמנט. טיעון זה רלוונטי במיוחד למדינות שהבחירות בהן הן רשימתיות, משום שבהן האזרח מצביע בעד רשימת מועמדים שחבר הפרלמנט הוא חלק ממנה; והוא נכון במידה פחותה גם לגבי מדינות שהבחירות בהן הן אישיות, משום שחבר הפרלמנט הוא חלק ממפלגה מסוימת (אלא אם התמודד עצמאית לפרלמנט), והציבור מצביע לו בידיעה שהוא חלק מאותה מפלגה. לפי טיעון זה, המנדט שבו מחזיק חבר הפרלמנט אינו שלו באופן בלעדי, אלא שייך במידה רבה גם לסיעה, ולכן פיצול מהסיעה כמוהו כהפרת אמונים כלפי הסיעה וכלפי בוחריה – "גנבת קולות" למעשה (Kamath, 1985: 1051). לפי טיעון זה, פיצול סיעות פוגע גם בייצוגיות ובהיענותיות של המערכת הפוליטית, משום שבעטיו מנותק הקשר בין הרשימות או המועמדים שהאזרח בחר לבין אופן תפקודם בפרלמנט: האזרח בחר רשימה אחת, ואילו פיצול סיעות יוצר כמה סיעות נפרדות, ובכך משבש את רצונו.

- **פגיעה בלכידות הסיעתית:** אם חברי פרלמנט רשאים לאיים בעזיבת הסיעה ואף לממש את איומם, נפגעת יכולתם של ראשי הסיעה לכפות עליהם לפעול בהתאם להוראותיהם ולהענישם אם יפרו את ההוראות הללו. במילים אחרות, האפשרות להתפצל "משנה" את יחסי הכוחות בין הסיעה לבין חבר הפרלמנט לטובת האחרון.

- **ערעור יציבות בית המחוקקים ופגיעה בתפקודו:** פיצול סיעות, ביחוד אם הוא כרוך במעבר של חברי פרלמנט בין הקואליציה לאופוזיציה, גורר לעתים קרובות שינויים בחלוקת התיקים בממשלה ובחברות בוועדות. שינויים אלה פוגעים בתפקוד הפרלמנט והממשלה (Janda, 2009: 12). לדוגמה, התפצלות סיעת העבודה ב-2011 (עזיבתם של חברי סיעת "עצמאות") גררה התפטרות של שלושה שרים מן הממשלה – יצחק הרצוג, אבישי ברוורמן ובנימין בן-אליעזר – ושינויים במשרד העבודה והרווחה, במשרד התעשייה והמסחר, במשרד החקלאות, במשרד הביטחון ובתחומי האחריות של השר לענייני מיעוטים.
 - הגברת כוח המיקוח הלא-פרופורציונלי של חברי כנסת, משום שהם יכולים לדרוש "טובות הנאה" תמורת פרישה מסיעה אחת או תמורת הצטרפות לסיעה אחרת (ibid.: 18).
 - **פיצול סיעות פוגע באמון הציבור במפלגות, בפוליטיקה ובפוליטיקאים.** זאת, בשל הסיבות שצוינו לעיל: "גניבת קולות" ופגיעה בייצוגיות ובהיענותיות, פגיעה בלכידות, חוסר יציבות ותפקוד לקוי של הפרלמנט ושל הממשלה ומתן "טובות הנאה" לחברי פרלמנט. תדמיתם של הפוליטיקאים עלולה להיפגע במיוחד, משום שהם צפויים להיתפס כאינטרסנטים רודפי שררה וחסרי אידיאולוגיה וערכים.
 - **פיצול סיעות לא מתיישב עם מטרתנו לעודד יצירת גושים גדולים באמצעות קואליציות טרום-בחירות** (pre-election coalitions). זאת, משום שיתכן שהמפלגות השונות המרכיבות קואליציות טרום-בחירות יתפצלו מייד לאחר הבחירות, ואז תיפגע תרומתן של הקואליציות טרום-בחירות למשילות, לקיצור משך הזמן הנדרש להרכבת ממשלה, להפחתת כוח המיקוח הלא-פרופורציונאלי של סיעות קטנות ולחיזוק השקיפות וההיענותיות.
- אלה המתנגדים להגבלות על פיצול סיעות עוסקים בעיקר בהשלכותיהן השליליות של ההגבלות:
- טיעון נורמטיבי: חבר פרלמנט אמנם נבחר במסגרת רשימה או מפלגה, אך מרגע שנבחר הוא מייצג את הציבור כולו, ולא חוג בוחרים ספציפי. על כן, **חבר הפרלמנט מחויב לפעול לפי מיטב מצפונו והכרתו** (צידון, 1964: 120). מעבר לכך, ייתכן מצב שהסיעה עצמה משנה – לפחות לפי תפיסתו של חבר הפרלמנט – את מדיניותה ואת עקרונותיה, ואז חובתו של חבר הפרלמנט גם כלפי מצביעה היא להתפצל ממנה. טיעון זה רלוונטי במיוחד לבחירות אישיות, שבהן המנדט שמקבל חבר הפרלמנט הוא במידה רבה אישי.

• **הגבלות על פיצול סיעות עלולות לחזק יתר על המידה את הנהגת הסיעה, ולאפשר לה** להנהיג את הסיעה בכל דרך ובכל כיוון – אפילו בניגוד למצע הרשימה – מבלי שחברי הכנסת יוכלו להתנגד לכך באמצעות איום בהתפצלות או באמצעות התפצלות של ממש (Muller and Sieberer, 2006: 437).

• **הגבלות על פיצול סיעות עלולות דווקא לפגוע בתפקוד הפרלמנט, משום שהן מחייבות** סיעות מסוכסכות ולא לכידות להמשיך ולפעול יחד. לפי טיעון זה, פיצול סיעות הוא לעתים חלק אינטגרלי מהמערכת הפוליטית שנגרם בשל חילוקי דעות מהותיים בתוך הסיעה, והוא אף עוזר בייצוב המערכת הפוליטית וביצירת סיעות לכידות (Janda, 2009: 15-17). פיצול סיעת הליכוד ב-2005 (עזיבתם של חברי הסיעה שהפכה לקדימה) הן דוגמאות לשתי סיעות מסוכסכות ולא-לכידות, שההתפצלות הייתה צעד הגיוני עבורן.

נייר זה נשען על שתי הנחות יסוד באשר לפיצול סיעות: ראשית, אין לאסור לחלוטין על חבר כנסת להתפצל מסיעתו, מטעמים נורמטיביים ומעשיים גם יחד; שנית, פיצול סיעות הוא, ככלל, תופעה לא רצויה שיש בה פוטנציאל מזיק, וכדי לצמצם אותה מותר להטיל סנקציות שונות על חברי כנסת שמתפצלים מסיעתם. מטרת הסנקציות, בין היתר, היא למנוע התפצלות של חברי כנסת ששיקוליהם אינם מצפוניים גרידא, אלא אופורטוניסטיים-אינטרסנטיים.

הגבלות על פיצול סיעות בעולם: שכיחות ומודלים

בניירות קודמים מצאנו כי דמוקרטיות ותיקות נוטות לנקוט ברגולציה חסכנית ביותר בכל הנוגע למפלגות. הממצאים דומים גם לגבי **הגבלות על פיצול סיעות**:² מתוך 35 המדינות שאוכלוסיית המחקר מונה, רק ישראל, פורטוגל, הודו והונגריה מטילות כיום הגבלות על פיצול סיעות, ובניו זילנד הוטלו הגבלות כאלה בשנים 2005-2001. במילים אחרות: **רק ב-11.4% מתוך אוכלוסיית המחקר מוטלות הגבלות כלשהן על פיצול סיעות** (ובעבר הגיע מספר זה ל-14.2%). דמוקרטיה מבוססת נוספת שמוטלות בה הגבלות על פיצול סיעות היא טרינידד-טובגו (Ibid.: 4).

² כחלק מכך, חוקרים המתמקדים במשטרים דמוקרטיים מבוססים נוטים שלא לעסוק בנושא זה: "Defection from parliamentary parties is not a notable concern of scholars writing on countries with established democratic governments" (Janda, 2009: 12).

הגבלות על פיצול סיעות נפוצות יותר בדמוקרטיות חדשות ומוטלות ב-24% מהן, ביניהן הונגריה, בולגריה, רומניה, אוקראינה, מכסיקו, בליז, גאנה, גיאנה, לסוטו, נמיביה, סמואה, סנגל וסורינאם. הן נפוצות עוד יותר בדמוקרטיות-למחצה (לפי הגדרות Freedom House), וקיימות ב-33% מהן (Ibid.).

המסקנה היא שגם במקרה זה בישראל קיימת מידת גבוהה של רגולציה, המאפיינת בעיקר דמוקרטיות חדשות או לא-מבוססות.

על סמך ההגבלות שהוטלו ושמוטלות במדינות שונות בעולם, אפשר להגדיר ארבעה מודלים להסדרת סוגית פיצול הסיעות:

1. **המודל המתיר** – כל חבר פרלמנט יכול להתפצל מסיעתו בכל עת, ולא מוטלות עליו סנקציות כלשהן בשל כך.³ מודל זה קיים כיום ב-31 מתוך 35 המדינות שבאוכלוסיית המחקר.
2. **המודל האוסר** – לפי מודל זה, אסור לחבר פרלמנט להתפצל בשום אופן מהסיעה שבמסגרתה הוא נבחר. במילים אחרות – אם הוא מתפצל מסיעתו, כהונתו כחבר פרלמנט פוקעת באופן מיידי. במקרה כזה ייתכן שהמנדט יוחזר לסיעה, והיא תמנה במקומו חבר פרלמנט אחר; וייתכן – אם מדובר בשיטת בחירות הכוללת בחירות אישיות במחוזות חד-נציגיים – שייערכו בחירות חדשות במחוז הבחירה של חבר הפרלמנט המודח (by-elections). מודל זה קיים החל מ-2003 בהודו (The Constitution of India, 2003), ובשנים 2001-2005 התקיים בניו זילנד (Janda, 2009: 19-20). נוסף על כך, מודל זה קיים במדינות שאינן חלק מאוכלוסיית המחקר, כגון דרום אפריקה (מלבד השנים 2002-2009) (EISA, 2009) וטרינידד-טובגו (Janda, 2009: 4).
3. **המודל המעניש** – לפי מודל זה, ההתפצלות תמיד מותרת, אך על המתפצלים יוטלו סנקציות שונות שאינן כוללות הדחה מהפרלמנט. מודל זה קיים כיום בפורטוגל.
4. **המודל המתנה** – לפי מודל זה, המתפצלים צריכים לעמוד בתנאים מסוימים. אם הם עומדים בתנאים אז הפיצול ייחשב לגיטימי ("התפלגות" לפי הגדרת נייר זה), כמו במודל המתיר; אם הם לא עומדים בתנאים אז הפיצול ייחשב לא-לגיטימי ("פרישה" לפי הגדרת נייר זה) וכהונתם פוקעת,

³ לעתים ההתפצלות כרוכה באבדן זכויות שחבר הפרלמנט זכה להן מתוקף היותו חבר בסיעתו הקודמת, כמו זכות לנאום בפרלמנט, זכות להעלות שאילתה, זכות להציע הצעות חוק פרטיות וכיוצא בזה – הכול לפי כללי הפרלמנט הספציפי. עם זאת, אם לא מוטלות על חבר הפרלמנט המתפצל הגבלות כלשהן, הוא יכול להקים סיעה משלו או להצטרף לסיעה קיימת, ואז יזכה לזכויות בדומה לכל חבר סיעה אחר.

כמו במודל האוסר. במודל זה השתמשו הודו בשנים 1985-2003 (Kamath, 1985) ודרום אפריקה בשנים 2002-2009 (EISA, 2009).

5. **המודל המשולב** – לפי מודל זה, ההתפלגות תמיד מותרת, אבל קיימים תנאים מסוימים שהופכים את הפיצול לגיטימי. אם מדובר בפרישה (לא-לגיטימית) אז מוטלות על הפורשים סנקציות חמורות שאינן כוללות הדחה מהפרלמנט; אם זוהי התפלגות (לגיטימית), אז לא מוטלות על המתפלגים סנקציות או שמוטלות עליהם סנקציות קלות (לפחות באופן יחסי לסנקציות החמורות המוטלות במקרה של פרישה לא-לגיטימית). מודל זה קיים בישראל מאז 1991 (חוק הכנסת: סעיפים 59, 60) ובהונגריה (Montgomery 1999).⁴

תנאים

תנאים להתפלגות לגיטימית קיימים הן במודל המתנה, הן במודל המשולב. ההבדל הוא שבמודל המתנה אי-עמידה בתנאים גוררת הדחה מהפרלמנט, ואילו במודל המשולב היא גוררת סנקציות חמורות שאינן כוללות הדחה מהפרלמנט.

קיימים שלושה תנאים שכיחים:

1. **שיעור מינימאלי של מתפלגים**: זהו התנאי הנפוץ ביותר. לפי תנאי זה, רק אם מתפלג מהסיעה מספר מינימאלי של חברי פרלמנט אז זוהי התפלגות לגיטימית (דהיינו – לא כורכת אחריה סנקציות על המתפלג או על המתפלגים). בישראל מאז 1991 (חוק הכנסת: סעיף 59 (1)), ובהודו בשנים 1985-2003, רק פיצול של לפחות שליש מחברי הסיעה הוא לגיטימי. בדרום אפריקה בשנים 2002-2009 עמד שיעור זה על 10% מחברי הסיעה. בהונגריה קיים תנאי דומה, אך הוא אינו עוסק במספר המתפלגים, אלא במספר חברי הסיעה החדשה שהם מבקשים להקים: כדי להקים סיעה חדשה בפרלמנט יש צורך ב-15 חברי פרלמנט לפחות, אחרת מוגדרים המתפלגים כחברי פרלמנט "עצמאיים", ולא כחברי סיעה כלשהי, וזכויותיהם נפגעות קשות (Montgomery, 1999: 20).

⁴ אלה הם "טיפוסים אידיאליים", ואילו במציאות מדינות יכולות לשלב מנגנונים ממודלים שונים. בהודו, למשל, בשנים 1985-2003, שבהן התקיים המודל המתנה, גרה פרישה לא-לגיטימית הדחה מהפרלמנט, אך גם התפלגות לגיטימית גרה הטלת סנקציות על המתפלגים (איסור להצטרף לסיעות קיימות); והחל מ-2003, עם אימוץ המודל האוסר, הפורשים לא רק מודחים באופן אוטומטי מהפרלמנט, אלא גם מוטלות עליהן סנקציות נוספות (איסור לכהן בממשלה בכהונת הפרלמנט הנוכחית).

2. **התפצלות במועדים מוגדרים** : לפי תנאי זה, יש במהלך כהונת פרלמנט "חלון הזדמנויות" שבו פיצול מסיעה הוא התפלגות לגיטימית. בדרום אפריקה בשנים 2002-2009 הפיצול יכול היה להיות לגיטימי רק אם התבצע במחצית הראשונה של ספטמבר, בשנה השנייה או הרביעית של הקדנציה (מתוך חמש שנים) (EISA, 2009); בישראל, כפי שיפורט בהמשך, אם ההתפלגות מתבצעת במהלך השנתיים הראשונות לכהונת הכנסת אז מוטלות על המתפלגים סנקציות מיוחדות (בתחום מימון מפלגות), אף על פי שמדובר בהתפלגות לגיטימית.

3. **התפצלות לפי מפלגות/חטיבות קיימות בתוך הסיעה** : אם הסיעה אינה מייצגת מפלגה אחת אחידה, אלא היא תוצר של קואליציית טרום-בחירות כלשהי, אז ייתכן שהתפצלות לפי היחידות המקוריות המרכיבות את הסיעה תזכה את ההתפצלות במעמד של התפלגות לגיטימית. מצב זה קיים בישראל (חוק הכנסת : סעיף 59 (2)). כלל זה, בשונה ממהתנאים האחרים, בא להקל על התפלגות לגיטימית, ולא להקשות עליה.

סנקציות על התפצלות

סנקציות על התפצלות מוטלות הן במודל המעניש, הן במודל המשולב. ההבדל הוא שהמודל המשולב מבחין בין סנקציות חמורות המוטלות על פרישה לא-לגיטימית לסנקציות קלות (אם בכלל) המוטלות על התפלגות לגיטימית, ואילו במודל המעניש אין הבחנה בין סוגי התפצלויות שונות.

יש ארבע סנקציות נפוצות :

1. **איסור על התמודדות בבחירות הבאות במסגרת סיעה המכהנת בפרלמנט הנוכחי** : סנקציה כזו קיימת בישראל על פרישה לא-לגיטימית (חוק יסוד : הכנסת : סעיף 6א).
2. **איסור על כהונה בממשלה במהלך הקדנציה** : בישראל, אם מדובר בפרישה לא-לגיטימית אז הפורשים לא יכולים לכהן כשרים או כסגני שרים במהלך אותה הקדנציה. תנאי זה קיים גם בהודו מאז 2003, נוסף על הדחתם של הפורשים מהפרלמנט.
3. **איסור על הצטרפות לסיעות אחרות** : בפורטוגל המתפצלים לא יכולים להיות חברים בסיעה כלשהי, והם חייבים להישאר חברי פרלמנט עצמאיים; בהונגריה המתפצלים אמנם יכולים להקים סיעה משלהם (אם עמדו בתנאים הנדרשים לכך), אך במקרה זה אסור לסיעה החדשה

שהקימו לחבור לסיעה קיימת במשך שישה חודשים. הדבר מונע מהם ייצוג בוועדות הפרלמנט, השמור לסיעות שכיהנו בפרלמנט בתחילת הקדנציה; בהודו בשנים 1985-2003 המתפלגים (הלגיטימיים) היו יכולים להקים סיעה משלהם, אך אסור היה להם לחבור לסיעה קיימת במשך כל הקדנציה (אלא אם היוו לפחות שני שלישי ממספר חברי הסיעה שממנה התפלגו); בישראל, אם מדובר בפרישה לא-לגיטימית אז חבר הכנסת הפורש נותר בכנסת כח"כ יחיד, ואינו יכול לחבור לסיעה כלשהי.

4. **פגיעה במימון המפלגות:** בישראל מוטלות סנקציות כאלה על פרישה ועל התפלגות, והן יידונו בהמשך.

המודל בישראל לאורך השנים

- עד 1991 – המודל המתיר.⁵
- 1991 – אימוץ המודל המשולב בעקבות ההדים שעוררה פרשת "התרגיל המסריח", שבמסגרתה התפצלו כמה חברי כנסת מסיעותיהם ממניעים אופורטוניסטים ובתמורה להבטחות אישיות שונות (חוק הכנסת: סעיפים 59, 60; חוק יסוד: הכנסת: סעיף 6א).⁶ **תנאים להתפלגות לגיטימית:** ככלל, נדרש מספר פורשים מינימאלי כדי שהפרישה תהיה לגיטימית ותוגדר כ"התפלגות" ולא כ"פרישה": לפחות שלישי מחברי הסיעה המקורית, שהם לפחות שני חברים. מסיעה של 3 חברי כנסת יכול חבר כנסת בודד להתפלג רק בעת מיזוג בין סיעתו לסיעה אחרת. עם זאת, אם מדובר בפיצול לפי מפלגות אחטיבות קיימות, אז אין דרישה למספר מתפצלים מינימאלי. **סנקציות:** על התפלגות לגיטימית הוטלו סנקציות מסוימות הנוגעות למימון מפלגות, שיידונו בהמשך. על פרישה לא-לגיטימית הוטלו הסנקציות החמורות הבאות: 1. הפורשים (אם לא התפטרו מהכנסת בסמוך למועד פרישתם) לא זכאים לכהן בממשלה במהלך הקדנציה הנוכחית. אם הם כבר מכהנים בה, תפקע הכהונה לאחר שייקבע שאכן מדובר בפרישה; 2. הפורשים (אם לא התפטרו מהכנסת בסמוך למועד פרישתם) לא זכאים להתמודד בבחירות הבאות במסגרת רשימה המיוצגת בכנסת המכהנת; 3. הפורשים לא זכאים למימון מפלגות של סיעה מכהנת; 4. הפורשים

⁵ במהלך השנים היו ניסיונות להטיל הגבלות על פיצול סיעות. כבר בכנסת הראשונה, למשל, בעקבות התפצלות ח"כ אליעזר פרמינגר מסיעת מק"י הציע חברו לסיעה, ח"כ תופיק טובי, לאמץ את המודל האוסר ולקבוע ש"חבר כנסת הנוטש את סיעתו, רואים אותו כמי שהתפטר מן הכנסת" (וייס, 1988: 106). הצעה זו לא התקבלה. נוסף על כך, היו סיעות שביקשו מכל מועמד ברשימתן להפקיד בידיהן מכתב התפטרות, שיישמר למקרה שיתפצלו מהסיעה. בהמשך נקבע שדרישות אלה של "התפטרות מוקדמת" אינן חוקיות) (שם).

⁶ החוק המקורי שבמסגרתו התקבל התיקון היה חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב] התשכ"ט-1969.

לא זכאים להצטרף לסיעה כלשהי בכנסת בכל תקופת כהונתה (חוק הכנסת: סעיף 61 (ד)), אלא הם מכהנים כחברי כנסת יחידים. בשל כך נמנעות מהם זכויות מסוימות השמורות לחברי סיעה, כגון העלאת הצעות אי-אמון וחברות בוועדות.

- 2000-1996 – בשנים אלה התאפשר **סוג נוסף של התפלגות לגיטימית**: שני חברי כנסת ומעלה יכלו להתפלג אם מדובר היה בתקופה של פחות מ-90 יום לפני הבחירות לכנסת (חיקוקים בענייני הכנסת 2009: 229).

- 2009 – **הקלה בתנאים להתפלגות לגיטימית** ("חוק מופז"): התפצלות של 7 חברי כנסת ומעלה תוגדר בכל מקרה כהתפלגות לגיטימית, גם אם הם לא מהווים שליש מחברי הסיעה המקורית (חוק התפלגות סיעה (תיקוני חקיקה) התשס"ט-2009). הקלה נוספת נגעה למימון מפלגות, ותידון בהמשך.

החוק (חוק הכנסת: סעיף 60) מעניק תפקיד מרכזי לוועדת הכנסת בכל הנוגע לפיצול סיעות: היא מאשרת שאכן מדובר בהתפלגות לגיטימית, וזאת לפי אחד התנאים הקבועים בחוק; והיא מכריזה על פיצול כפרישה לא-לגיטימית. חבר כנסת שוועדת הכנסת קבעה שפרש (באופן לא-לגיטימי) מסיעתו יכול לערער על החלטתה לבית המשפט המחוזי. נוסף על כך, הוועדה היא שמאשרת מיזוגים בין סיעות. לשיבות ועדת הכנסת מתלווה יועץ משפטי, שמספק את חוות דעתו. במרבית המקרים ועדת הכנסת אינה מפעילה שיקול דעת מיוחד, משום שמצב העניינים ברור פשוט, ותפקידה הוא טכני בעקרו – "החוק קובע שלושה מקרים שבהם תותר התפלגות של סיעה [הדברים נאמרו לפני "חוק מופז"] ולמעשה לוועדת הכנסת אין הרבה שיקול דעת בעניין", אמר ב-2006 יו"ר ועדת הכנסת ח"כ דניאל בלולו (ועדת הכנסת 2006א). הוועדה נדרשת להפעיל את שיקול דעתה בעיקר כאשר מדובר בבקשה של סיעה לקבוע כי חבר כנסת מסוים פרש ממנה – נושא שיידון, כאמור, במקום אחר.

פיצול סיעות בכנסת – מבט היסטורי⁷

עד 1991 הייתה ההיסטוריה של הכנסת רצופה התפצלויות של חברי כנסת מהסיעות שבמסגרתן הם נבחרו לכנסת. כבר בכנסת הראשונה, למשל, התפצל ח"כ אליעזר פרמינגר מסיעת

⁷ פרק זה מבוסס על אתר הכנסת, 2010: פילוג ומיזוג בסיעות הכנסת.

מק"י והקים את סיעת הקומוניסטים העבריים, שהצטרפה לאחר מכן למפ"ם. לאורך כל כהונת הכנסת התפצלו חברי כנסת מסיעותיהם, אך נראה שבכנסת ה-12 (ב-1990) הגיעה התופעה למימדים חדשים: לאו דווקא מבחינה כמותית, אלא בעיקר מבחינת השפעתה על פירוק והרכבת ממשלות, וכן מבחינת ההבטחות שניתנו לפורשים – טובות הנאה, הבטחת שריון ברשימה לכנסת הבאה, הבטחת משרת סגן שר וכיוצא בזה. תחילה, התפצלו חמישה חברי כנסת מהליכוד – פנחס גולדשטיין, יוסי גולדברג, פסח גרופר, יצחק מודעי ואברהם שריר – והקימו את סיעת "המפלגה לקידום הרעיון הציוני". בהמשך הסכים אברהם שריר לתמוך בהקמת ממשלה בראשות שמעון פרס. הוא חזר מכוונתו (והצטרף לסיעת הליכוד) בעקבות קריאתו הנרגשת של ראש הממשלה שמיר "שוב הביתה"; חבר כנסת אפרים גור התפצל מסיעת המערך והקים את סיעת "אחדות למען השלום והעלייה", וזאת במסגרת תמיכתו בממשלה בראשות יצחק שמיר. כחלק מכך הוא מונה לסגן שר בממשלת שמיר; ח"כ אליעזר מזרחי התפצל מסיעת אגודת ישראל-יהדות התורה והקים את סיעת "גאולת ישראל". כחלק מכך כיהן גם הוא כסגן שר בממשלת שמיר. **אירועים אלה – ובמיוחד התמורה האישית שהמתפצלים זכו לה – היו המניע המרכזי להטלת הגבלות על פיצול סיעות.**

גם אחרי 1991 היו כמה פיצולים בולטים. לדוגמה: א. בכנסת ה-12 (ב-1994) התפלגה סיעת "יעוד" – גונן שגב, אסתר סלמוביץ' ואלכס גולדפרב – מסיעת צומת. סיעת יעוד, בניגוד לצומת, תמכה בממשלתו של יצחק רבין, תמיכה שסייעה מאוד לממשלה, למל בעת אישור הסכם אוסלו בכנסת. בהמשך פרשו אסתר סלמוביץ' ואלכס גולדפרב מסיעת יעוד, והקימו את סיעת "עתיד". הקמת סיעת יעוד נחשבה להתפלגות לגיטימית, משום שהמתפצלים מנו שלושה חברים מתוך שמונת חברי הסיעה של צומת, כלומר יותר משליש. חברי סיעת יעוד זכו לתמורה משמעותית ביותר תמורת התפלגותם: גונן שגב מונה לשר ואלכס גולפרב לסגן שר; ב. בכנסת ה-14 (ב-1999) היה מספר רב של התפלגויות במהלך 90 הימים שלפני הבחירות, בהתאם לחוק שאפשר לשני חברי כנסת להתפלג מסיעתם (באופן לגיטימי) במהלך 90 הימים שלפני הבחירות (חוק זה בוטל בינתיים); ג. בכנסת ה-16 (ב-2005) התפלגו 14 מביין חברי סיעת הליכוד והקימו את סיעת "אחריות לאומית", שהפכה לאחר מכן לקדימה. זו הייתה התפלגות לגיטימית משום שסיעת הליכוד מנתה באותה עת 40 חברי כנסת; ד. בכנסת ה-16 (ב-2005) התפלג דוד טל מסיעת "עם אחד" במקביל למיזוגה של עם אחד עם סיעת "העבודה-מימד". ההתפלגות הייתה לגיטימית מאחר שהתבססה על הסעיף המאפשר התפלגות של חבר כנסת אחד מסיעה של שלושה חברי כנסת, בעת שסיעה זו מתמזגת עם סיעה אחרת; ה. בכנסת ה-17 (ב-2008) התפלגו מסיעת "גיל" 11

שלושה חברי כנסת, שהקימו את סיעת "צדק לזקן". שניים מהם חזרו מאוחר יותר לסיעת גיל. גם זו הייתה התפלגות לגיטימית, משום שסיעת גיל מנתה 7 חברים; ו. בכנסת ה-17 (ב-2008) התפלגה סיעת "הבית היהודי מיסודם של המפד"ל והאיחוד הלאומי" למפלגות המקוריות שהרכיבו אותה, לפי הסעיף שמאפשר התפלגות לפי מפלגות אחטיבות מקוריות: אח"י, "מולדת-האיחוד הלאומי" ו"הבית היהודי מיסודם של המפד"ל". סיעת אח"ח התאחדה; ז. בכנסת ה-17 התפלגה סיעת העבודה-מימד לסיעת העבודה ולסיעת מימד, לפי הסעיף שמאפשר זאת; ח. לפי אותו סעיף, לקראת סוף הכנסת ה-13 (1996), ה-14 (1999) וה-17 (2008) התפלגה יהדות התורה לסיעת דגל התורה ולסיעת אגודת ישראל; ט. בכנסת ה-18 (ב-2011) התפלגו חמישה חברי כנסת מסיעת העבודה (אהוד ברק, מתן וילנאי, שלום שמחון, אורית נוקד ועינת וילף) והקימו את סיעת "עצמאות". זו הייתה התפלגות לגיטימית, משום שהמתפלגים מנו יותר משליש מ-14 חברי הסיעה.

שלוש מסקנות עיקריות עולות מן הסקירה ההיסטורית:

1. **הסנקציות המוטלות על פרישה מסיעות בכנסת חמורות מספיק:** מאז שינוי החוק ב-1991 פרשו (באופן לא-לגיטימי) חברי כנסת מעטים בלבד, ובכל המקרים האלה פרש חבר כנסת בודד (אתר הכנסת, 2010). יתר על כן, ייתכן – אם כי אין כל ודאות – שהתנאים המספריים להתפלגות לגיטימית מנעו פיצול של סיעת קדימה או פיצול מוקדם יותר של סיעת "העבודה" בכנסת הנוכחית (ה-18).
2. **פיצול הסיעות בכנסת לא נפסק עם אימוץ המודל המשולב ב-1991.** אמנם מדובר ברוב המקרים בהתפלגויות לגיטימיות, אך השפעתן עדיין בולטת, בוודאי במקרים כמו התפלגות סיעת "יעוד" מסיעת צומת והתפלגות קדימה מסיעת הליכוד.

פיצול סיעות ומימון מפלגות⁸

סנקציה נוספת שמוטלת כיום בישראל על פיצול סיעות היא פגיעה במימון המפלגות של חברי הכנסת המתפצלים. בהקשר של מימון מפלגות יש להבחין בין מימון "הוצאות בחירות" למימון "הוצאות שוטפות", שהן כל הוצאות הסיעה שאינן נוגעות לבחירות. כמו כן, נשמרת ההבחנה בין

⁸ תודתנו לפרופ' מנחם הופנונג, שתּרם לכתובת סעיף זה. הדברים בסעיף מבוססים על חוק מימון מפלגות התשל"ג-1973: סעיפים 3, 13.

התפלגות לגיטימית לפרישה לא-לגיטימית. עם זאת, חשוב להדגיש שבניגוד לסנקציות שאותן בחנו עד כה, סנקציות הנוגעות למימון מפלגות מוטלות גם על התפלגות לגיטימית:

• הגבלות על מימון הוצאות שוטפות:

א. אם מדובר בפרישה לא-לגיטימית, הרי שהפורשים לא יזכו למימון הוצאות שוטפות, והמימון של הסיעה שממנה פרשו לא ייפגע.

ב. בעבר, אם מדובר היה בפיצול שהתרחש במהלך השנתיים הראשונות לכהונת הכנסת, אפילו אם הוא בגדר התפלגות לגיטימית, המתפלגים לא נהנו ממימון שוטף. יחד עם "חוק מופז" מ-2009 (ראה בהמשך), צומצם פרק הזמן הזה לשלושה חודשים בלבד, שינוי שכמעט מעקר את הסנקציה מתוכו. נוסף על כך, כבר בחוק המקורי נקבע שעל התפלגות לגיטימית שהסתמכה על חטיבות ומפלגות קיימות, וכן על התפלגות בהסכמה (ראה בהמשך), לא מוטלת סנקציה זו, ומעמדן בהקשר זה יהיה כאילו כשל התפלגות שנעשתה לקראת סוף כהונת הכנסת.

ג. אם מדובר בהתפלגות לגיטימית שנעשתה במהלך השנתיים האחרונות לכהונת הכנסת, יחושב המימון השוטף של הסיעה המתפלגת לפי מספר החברים החדש, ומימון זה יפחת מהמימון שהסיעה המקורית זכאית לו. עם זאת, אם הסיעה המקורית מייצגת מפלגה שנמצאת בחובות, המתפלגים "ייקחו" אתם את חלקם היחסי בחובות האלה, וחלק זה יפחת מהמימון השוטף של הסיעה המתפלגת. במילים אחרות, במקרה זה המתפלגים ייקחו עמם לא רק את המימון השוטף, אלא גם את החובות השוטפים.

• הגבלות על מימון בחירות:⁹

א. אם מדובר בפרישה לא-לגיטימית, אז מימון הבחירות של הפורשים (אם ירכיבו רשימה שתזכה לייצוג בכנסת הבאה) יהיה כשל "סיעה חדשה", כלומר – כשל מפלגה שלא זכתה לייצוג בכנסת היוצאת. במילים אחרות, הפורשים לא ייהנו מהזכויות של סיעה מכהנת בתחום מימון הבחירות.¹⁰

⁹ סנקציות אלו על פיצול סיעות אינן פוגעות בעיקרון הקובע כי "הקצאת המשאבים הציבוריים בין הרשימות צריכה להיעשות באופן 'שוויוני'" (רובינשטיין ומדינה 2005: 644); זאת, משום שהן משוות את מעמדן של רשימות שמייצגות חברי כנסת שפרשו או שהתפצלו בכנסת היוצאת למעמדן של "רשימות חדשות", שלא כיהנו בכנסת היוצאת – ובית המשפט כבר קבע שמעמד זה הוא חוקתי ואינו בגדר אפליה (שם: 644-646).

¹⁰ ההבדל העיקרי בין סיעה חדשה לסייעה מכהנת הוא שסיעה מכהנת זוכה למעין "הגנה": מספר המנדטים שלה – שהוא הקובע לצורך מימון בחירות – הוא ממוצע של מספר המנדטים שלה בכנסת היוצאת ובכנסת הנכנסת. לכן, גם אם מספר המנדטים של הסיעה בכנסת הנכנסת יפחת באופן דרמטי לעומת מספר המנדטים שלה בכנסת היוצאת,

ב. אפילו אם מדובר בהתפלגות לגיטימית, והסיעה המתפלגת מתמודדת בבחירות הבאות באופן עצמאי, אז היא תחשב כסיעה חדשה לצורך מימון הבחירות שלה: "יש לראות סיעה שהוקמה בכנסת היוצאת, כתוצאה מהתפלגות, כסיעה חדשה" (חיקוקים בענייני הכנסת 2009 : 285).¹¹

ג. רק אם מדובר בהתפלגות לגיטימית, והסיעה המתפלגת חוברת לסיעה אחרת המכהנת בכנסת הנוכחית, אז הסיעה האחרת הזו תהנה ממימון המפלגות גם של המתפלגים.¹² דוגמה לכך הוא האיחוד בין מפלגת אח"י לליכוד לפני בחירות 2009, שבזכותו זכה הליכוד – ובשמו הרשמי "הליכוד-אח"י" – במימון הבחירות של אח"י, שהתפלגה באופן לגיטימי. במקרים כאלה

לסיכום פרק זה, **מדינת ישראל מטילה כיום סנקציות נכבדות על פיצול סיעות גם בהיבט של מימון המפלגות.**¹³ הסנקציות מוטלות הן על פרישה לא-לגיטימית מסיעה, והן – ובכך הן ייחודיות בהשוואה לסנקציות האחרות – על התפלגות לגיטימית.

"התפלגות בהסכמה"

התפלגות בהסכמה היא מקרה יוצא דופן שבו סיעה מתפצלת לשני חלקים, והחלק הקטן מבין השניים אינו מונה שליש מחברי הסיעה (וכן אינו חבר כנסת בודד שמתפצל מסיעה של שלושה חברי כנסת בעת שזו מתמזגת עם סיעה אחרת, וזו גם אינה התפלגות לפי חטיבות/מפלגות קיימות); לכאורה, החלק הקטן אינו זכאי למעמד של "מתפלג". אלא שכיוון שהחלק הגדול מסכים להתפלגות, אז מבחינה פורמאלית החלק הגדול הוא שמתפצל מהחלק הקטן. במצב עניינים זה, החלק הקטן זכאי למעמד של "מתפלג" משום שהוא-הוא הסיעה המקורית, והחלק

מימון הבחירות שלה לא יפחת באותה מידה. סיעה חדשה, לעומת זאת, מקבלת מימון בחירות רק לפי מספר המנדטים שהיא זוכה לו בכנסת הנכנסת.

¹¹ קביעה זו מבוססת על פסיקת בג"צ, שדחה את תביעתה של "האיחוד הלאומי" להכיר בה כסיעה מכהנת בכנסת היוצאת של 1996-1999, וכתב: "סיעה מתפלגת אינה מהווה 'סיעה' עלפי סעיף 3 (ב) לחוק המימון" (בג"צ 5493/99). לשם כך יש צורך בזהות מוחלטת בין הרשימה המתמודדת בבחירות לכנסת הנכנסת לבין הסיעות שכינה בכנסת היוצאת. זהות כזו התקיימה, כאמור, בין רשימת "הליכוד-אח"י" לכנסת ה-18 (בחירות 2009) לבין סיעות הליכוד ואח"י בכנסת ה-17. לעומת זאת, זהות כזאת לא התקיימה בין רשימת "העבודה-מימד" בבחירות לכנסת ה-17 (ב-2006) לבין סיעת "העבודה-מימד-עם אחד" בכנסת ה-16, שהייתה תולדה של מיזוג בין סיעת "העבודה-מימד" וסיעת "עם אחד": משום ששם הרשימה בבחירות לכנסת ה-17 לא הכיל את שם המפלגה "עם אחד", ומשום שמפלגה זו המשיכה להתקיים ולשמור על מעמד עצמאי אצל רשם המפלגות, הוחלט שלצורך מימון בחירות, הרשימה לכנסת ה-17 תיחשב כאילו היא מייצגת אך ורק את סיעת "העבודה-מימד" מהכנסת היוצאת, ולא את חברי הכנסת של "עם אחד" מאותה הכנסת. ראה בג"צ/8686/06. יש לציין שמבחינת מימון הבחירות יש אף יתרון לרשימה אם היא מורכבת משתי סיעות ומקבלת מימון מפלגות משתייהן, ולכן נוהגת סיעת יהדות התורה להתפצל ממש לפני הבחירות לשתי סיעות נפרדות, דגל התורה ואגודת ישראל; זאת, משום שכל סיעה כזו מקבלת תוספת של יחידת מימון אחת למימון הבחירות שלה (נוסף על יחידות מימון שנובעות באופן ישיר ממספר המנדטים שהיא השיגה בבחירות).¹³ יש לציין שרוב הסנקציות על התפלגות לגיטימית בכל הנוגע למימון מפלגות הוחמרו רק החל מסוף שנות התשעים.

הגדול זכאי למעמד של מתפלג משום שהוא מונה למעלה משליש מחברי הסיעה. כיוון שזו התפלגות בהסכמה, החלק הקטן מסכים שהחלק הגדול ישמור על השם המקורי של הסיעה. המקרים של "התפלגות בהסכמה" נדירים למדי. שני מקרים ראויים לציון התרחשו בכנסת ה-16 ונגעו לשני הפלגים שנוצרו לאחר התפלגות סיעת "שינוי": מ"הסיעה החילונית" של לפיד ופורז (שבעצמה התפלגה קודם לכן מסיעת "שינוי") התפצלה סיעת "הבית הלאומי", והפיצול הוכר כהתפלגות אף על פי שמדובר היה בפיצול של שני חברים בלבד (אליעזר זנדברג וחמי דורון) מתוך 11 חברי הסיעה (ועדת הכנסת 2006ב); מ"שינוי", שבשלב זה מנתה שלושה חברים בלבד, התפצלה "סיעת העולים", והפיצול הוכר כהתפלגות אף על פי שמדובר היה בפיצול של חבר כנסת אחד בלבד (יגאל יאסינוב) שלא במסגרת מיזוג של הסיעה עם סיעה אחרת (ועדת הכנסת 2006א). נוסף על כך, לפי פרסומים בתקשורת פנה ב-2009 ח"כ אלי אפללו לציפי לבני וביקש שתאפשר לו "להתפלג בהסכמה" מסיעת קדימה, וזאת כדי שלא יוטלו עליו הסנקציות המתלוות לפרישה; הוא לא קיבל את הסכמתה לכך (שומפלבי ומרדנה, 2009); ואפשרות דומה, שגם היא לא התממשה, עלתה בכנסת ה-18 גם בעניינו של ח"כ דניאל בן-סימון. הביטוי "התפלגות בהסכמה" אינו מופיע בחוק יסוד: הכנסת, בחוק הכנסת או בתקנון הכנסת; הוא מופיע רק בהחלטות ועדת הכנסת ובחוק מימון מפלגות (סעיף 13 ג), שדן במימון ההוצאות השוטפות של סיעה שהתפלגה בשלושת החודשים הראשונים (בעבר – בשנתיים הראשונות) לכהונת הכנסת.

הצעות לשינוי המודל הקיים בישראל

כאמור, למרות מגמת ירידה מסוימת בפיצול הסיעות בכנסת, סוגית פיצול הסיעות ונזקיה עדיין עומדים על סדר היום בישראל, ומעת לעת נשמעות קריאות להחמיר את ההגבלות המוטלות על פיצול סיעות. להלן הרפורמות האפשריות במסגרת זו:

א. **אימוץ קוד אתי:** קודים אתיים וולונטריים – שהפרתם אינה גוררת סנקציות, מעבר להכרזה פומבית על הפרת הקוד – נתפסים על ידי חוקרים ועל ידי גופים שונים כאמצעי להסדיר את פעילותן של מפלגות ולקדם תרבות פוליטית דמוקרטית ללא הזדקקות לרגולציה נוספת. נכון להיום הקודים נפוצים בעיקר בדמוקרטיה חדשות ולא-מבוססות, ומידת השפעתם נתונה

במחלוקת, אך בשנים האחרונות התמיכה באימוץ קודים אתיים וולונטריים גוברת גם בדמוקרטיה המבוססת.

הצעה אפשרית היא לכלול את סוגית פיצול הסיעות במסגרת קוד אתי כולל או לכתוב קוד אתי מיוחד שיעסוק בסוגיה זו. בספרד, למשל, הופץ קוד אתי העוסק בפיצול סיעות ברמת הממשל המקומי בשנים 1998, 2000 ו-2006, ומפלגות רבות חתמו עליו (ב-2006 הגיע מספרן ל-16). בקוד נאמר שהמפלגות החתומות לא ישתפו פעולה עם פיצול סיעות שמשפיע על שינויים בהרכבת רשויות מבצעות ובחלוקת משאבים. שני גופים כתבים את הקוד ומפקחים עליו: מועצה שמורכבת מנציגי המפלגות ומועצה המורכבת ממומחים עצמאיים (Venice Commission, 2009).

הקודים האתיים הנפוצים כיום בדמוקרטיה חדשות ולא-מבוססות העוסקים עיקר בעקרונות יסוד כלליים ומכילים אמירות כלליות ולא-מחייבות בסוגיות כמו בחירות הוגנות, הימנעות מאלימות, כיבוד התוצאות וכיוצא בזה; לכן קיים ספק לגבי תרומתם למערכת הפוליטית הישראלית. בניגוד לכך, קוד אתי שעוסק בפיצול סיעות יש בו אמירה ממוקדת, ברורה ומעשית, וקל יחסית לפקח על הפרתו. מעבר לכך, יש בו יתרונות שונים הטמונים בקוד אתי מעצם טבעו: מפלגות עשויות לחוש מחויבות רבה יותר כלפי מערכת כללי התנהגות שאליהן הצטרפו מרצון הטוב; הוא יכול לעודד דיון ציבורי רחב בנוגע לעקרונות שראוי שמפלגות תאמצנה; הוא מאפשר להימנע מעודף רגולציה ו"משפטיזציה". לפיכך, **מומלץ לאמץ קוד אתי שייכתב על ידי גוף רשמי (כגון ועדת הבחירות המרכזית) וייחתם על ידי המפלגות שירצו בכך; בקוד זה יצהירו המפלגות על כוונתן שלא לשתף פעולה עם פיצולי סיעות.**

ב. אימוץ המודל האוסר: **איננו ממליצים לאמץ את המודל האוסר.** זאת, הן משום שאימוצו נוגד את הנחת היסוד של נייר זה, ולפיה חבר כנסת רשאי לנהוג לפי צו מצפונו גם אם הדבר כרוך בפרישה מסיעתו, הן משום השלכותיו השליליות הצפויות של צעד זה, למשל ההכרח של סיעות מסוכסכות ולא-לכידות להמשיך ולפעול יחדיו. נוסף על כך, מודל זה קיים רק במדינה אחת נוספת באוכלוסיית המחקר (הודו), ורק בשתי דמוקרטיות ותיקות בעולם (הודו וטרינידד-טובגו).

ג. הטלת סנקציות (שאינן נוגעות למימון מפלגות) גם על התפלגות לגיטימית: סנקציות כאלה יכולות להיות מוטלות הן במודל המשולב הקיים בישראל, ואז הן חמורות פחות מאשר סנקציות שמוטלות על פרישה לא-לגיטימית, הן במודל המעניש (שבו אין הבחנה בין התפלגות לגיטימית ללא-לגיטימית). פורטוגל והונגריה מספקות דוגמה לסנקציות אפשריות אחרות, שעיקרן איסור על המתפלגים להצטרף לסיעות קיימות (בהונגריה, כאמור, האיסור תקף במשך 6 חודשים בלבד). **ספק אם איסור על מתפלגים להצטרף לסיעות קיימות יועיל.** זאת, משום שתופעה זו –

התפלגות מסיעה לטובת התמזגות עם סיעה אחרת – לא גרמה לקשיים של ממש מאז 1991, ומלבד זאת, סנקציה זו עלולה להגדיל את מספר הסיעות בכנסת, הגבוה ממילא.

ד. הטלת סנקציות הנוגעות למימון מפלגות על התפלגות לגיטימית: בישראל קיימות סנקציות מסוימות על התפלגות לגיטימית רק בכל הנוגע למימון מפלגות. סנקציות אלה הוקלו כאמור ב-2009, כאשר ביחד עם "חוק מופז" נקבע שרק התפלגות המתרחשת בשלושת החודשים הראשונים לכהונת הכנסת – ולא בשנתיים הראשונות, כמו שהיה קודם לכן – תמנע מהמתפלגים מימון הוצאות שוטפות. התיקון הזה למעשה עיקר את הסנקציות, והקל מאוד על התפצלות מייד לאחר הבחירות. לפיכך אנו ממליצים לחזיר את המצב לקדמותו. נוסף על כך, ניתן להחמיר את הסנקציות המוטלות על התפלגות לגיטימית בישראל בעניין מימון מפלגות: לקבוע כי התפלגות לגיטימית המתבצעת בשנתיים הראשונות לכהונת הכנסת לא תזכה את המתפלגים במימון הוצאות שוטפות גם אם התבצעה לפי הסעיף המאפשר התפלגות לפי חטיבות מפלגות קיימות. עניין זה יידון בהמשך נייר זה.

ה. החמרת הסנקציות המוטלות על פרישה לא-לגיטימית – **אין המלצה להחמיר את הסנקציות על פרישה לא-לגיטימית**. זאת, משום שסנקציות אלה חמורות מספיק, והראייה לכך היא שמאז 1991 לא אירעו פרישות לא-לגיטימיות בעלות משקל אמיתי. מעבר לכך, לא נמצאו בדמוקרטיה אחרות סנקציות חמורות יותר מאשר אלה הקיימות בישראל (מלבד הדחה מהפרלמנט).

ו. החמרת התנאים הדרושים להתפלגות לגיטימית – **ההמלצה היא להחמיר באופן מתון את התנאים הדרושים להתפלגות לגיטימית**. זאת, משום שרובם המכריע של פיצולי הסיעות מאז 1991 היה לגיטימי. בהקשר זה עולות ארבע הצעות עיקריות שיש לבחון: ביטול "חוק מופז", העלאת שיעור חברי הכנסת הדרושים לצורך התפלגות, העלאת מספר חברי הכנסת הדרושים לצורך התפלגות וקביעת "מועדים מוגדרים" להתפלגות לגיטימית. הצעה נוספת, הדורשת דיון נפרד, היא החמרת ההגבלות המוטלות על פיצול סיעות לפי מפלגות חטיבות קיימות.

ביטול חוק מופז

תיקון זה, שהתקבל בכנסת בקיץ 2009, מקל על סיעות גדולות להתפלג. לכאורה אין מדובר בשינוי דרמטי שמזעזע את יסודות המשטר, ובכל זאת זכתה הצעת החוק לקיתונות של ביקורת. הביקורת התמקדה בשלושה היבטים (קניג, 2009):

א. התיקון מקל על פיצול סיעות, ולכן מביא לכל אותם נזקים שליליים שגורם הפיצול. כיוון שמדובר בהתפצלות של סיעות גדולות, הרי שלפיצול המתבצע לפי חוק מופז צפויה להיות השלכה על הממשלה ועל הקואליציה, ולכן הוא יפגע ביציבות ובתפקוד הפרלמנט והממשלה.

ב. העברת התיקון הייתה לקויה בהיבט הפרוצדוראלי של קידום ההצעה: הממשלה ניסתה להעביר את הצעת החוק בהליך מזורז של חקיקת בזק, ללא דיון מהותי וממצה, והמבקרים סבורים שהייתה סכנה לפגיעה בדמוקרטיה ובהליכי השלטון. לטענתם, אין זה ראוי לשנות חוק הנוגע לעבודת הכנסת ולהחילו מיידית כבר על הכנסת שבה התקבל השינוי, שכן חוק שכזה יש להחיל רק מהכנסת הבאה. לביקורת זו שותפים לא רק חברי האופוזיציה, אלא גם יושב ראש הכנסת ראובן ריבלין והשר מיכאל איתן, שניהם חברי כנסת מטעם הליכוד. איתן טען כי "אין להשתמש ברוב על מנת לשנות את כללי המשחק לצורך סיטואציות נקודתיות שמהן יכול ליהנות הרוב הקואליציוני. אם מדובר בשינוי נורמה כללית בכנסת, יש להחיל את השינוי לא באופן מייד, אלא בכנסת הבאה. זה המינימום ששומר על עקרונות המשחק ההוגן שהם יותר חזקים מכל חוק ומכל חוקה" (דנש ובנדר, 2009).

ג. הביקורת הנוקבת ביותר על ההצעה נגעה למניעים הפסולים שעמדו בבסיסה. קל מאוד לראות ביזמה זו הצעת חוק קוניונקטורלית, שמקורה בשיקולים מפלגתיים ובאינטרסים צרים. המבקרים טענו כי ראש הממשלה והקואליציה קראו את המפה הפוליטית ואת מאזן הכוחות הפרלמנטרי, ו"תפרו" תיקון לחוק שיקל על התפלגותה הלגיטימית של סיעת האופוזיציה הראשית "קדימה".

סיעת "קדימה" מנתה 28 חברים, כך שלפני תיקון החוק נדרשו עשרה חברי כנסת מתפצלים לפחות כדי שיזכו למעמד של מתפלגים. ההערכה הפוליטית הייתה שבסיעה יש רק שבעה חברי כנסת שעשויים להתפצל, להקים סיעה עצמאית ואולי אף להצטרף לסיעת הליכוד. בראש קבוצה בלתי פורמאלית זאת עמד שר הביטחון לשעבר ח"כ שאול מופז, ועל כן כונתה הצעת החוק בשם "חוק מופז". לטענת המבקרים היה בהצעת חוק זו ניצול ציני וכוחני של הרוב הקואליציוני כדי לקדם תיקון ש"תפור לפי מידות" ושנועד לפרור את סיעת האופוזיציה הראשית.

לפיכך, **ההמלצה היא לבטל את "חוק מופז"**: לא רק בשל היבטיו האתיים והפרוצדוראליים הבעייתיים, אלא גם בשל ההקלה המשמעותית שהוא מעניק בתנאים הנדרשים להתפלגות לגיטימית מסיעות גדולות.

העלאת שיעור חברי הכנסת הדרושים לצורך התפלגות –

כאמור, כיום עומד שיעור זה על שליש מחברי הסיעה המקורית. העלאתו ליותר מ-50% מיותרת, משום שבמקרה כזה כבר "רואים את חברי הסיעה המהווים רוב של חברי הסיעה כמייצגים את הסיעה" (חוק הכנסת: סעיף 63); כך שאפשר להעמיד את השיעור הדרוש על 33%-50%, עם זאת, **ספק אם יש טעם בהעלאת שיעור חברי הכנסת הדרושים לצורך התפלגות**: זאת, בשל הנחתנו יש להתיר לסיעות מסוכסכות ומפולגות (כמו הליכוד ב-2005 או העבודה בכנסת ה-18) להתפלג; משום שבכל מקרה השיעור שייקבע יהיה שרירותי; ומשום ששתי הדמוקרטיה האחרות שהשתמשו בתנאי מספרי דומה – דרום אפריקה והודו – לא אימצו דרישה גבוהה יותר.

העלאת מספר חברי הכנסת הדרושים לצורך התפלגות –

כיום מטיל החוק סנקציות כבדות על חברי כנסת בודדים שמתפצלים מסיעתם, אלא במקרים יוצאי דופן (התפלגות בהסכמה, התפלגות לפי חטיבות ומפלגות קיימות, התפלגות כשהסיעה מתמזגת עם סיעה אחרת). אנו ממליצים לשקול להעלות מספר זה ל-4 ח"כים. זאת, לאור הניסיון ההיסטורי של התפלגויות כמו זו של שלושת חברי סיעת "יעוד" מסיעת צומת ב-1994 ושל שלושת חברי סיעת "צדק לזקן" מסיעת גיל ב-2008. יש להדגיש שסעיף זה רלוונטי רק להתפצלות של למעלה משליש מחברי הסיעה, ולא במקרים של התפלגות בהסכמה או של התפלגות לפי חטיבות ומפלגות קיימות. אשר להתפצלות כאשר הסיעה מתמזגת עם סיעה אחרת, מומלץ לקבוע שבכל מקרה כזה יוכלו שליש מחברי הסיעה, גם אם הם מונים פחות מארבעה חברי כנסת, להתפלג באופן לגיטימי.

קביעת "מועדים מוגדרים" להתפלגות לגיטימית –

הצעה מרכזית בהקשר זה היא להגדיר כל פיצול סיעות שיתבצע בשנתיים הראשונות לכהונת הכנסת כ"פרישה". במבט השוואתי, לא מוטלת הגבלה כזו בשום מדינה מבין אוכלוסיות המחקר. מעבר לכך, ייתכן בהחלט שאימוץ הגבלה כזו יגרום ל"טירוף מערכות" במערכת המפלגות לקראת אמצע כהונת הכנסת, "יחלק" דה-פקטו את כהונת הכנסת לשניים ואף ודווקא יתמרץ פיצול סיעות בתום השנתיים הראשונות. לכן, **מומלץ לא לאמץ הצעה זו.**

הקשחת ההגבלות על התפלגות לגיטימית לפי מפלגות\חטיבות קיימות –

כיום מקל החוק על התפלגות לפי מפלגות\חטיבות קיימות בשלושה אופנים:

א. הוא מאפשר התפלגות לגיטימית כזו, גם אם המתפלגים מהווים פחות משליש מחברי הסיעה.

ב. התפלגות לגיטימית המתבצעת לפי מפלגות\חטיבות קיימות בשלושת החודשים (עד 2009 – בשנתיים הראשונות) לכהונת הכנסת אינה מונעת מהמתפלגים מימון הוצאות שוטפות, וזאת בניגוד להתפלגות המתבצעת לפי התנאי המאפשרים לשליש מחברי הסיעה להתפלג (או זה המאפשר לחבר כנסת בודד להתפלג מסיעה בת שלושה חברים בעת שהיא מתמזגת עם סיעה אחרת).

ג. האפשרות "להתפלג בהסכמה" מאפשרת למפלגות השותפות לקואליציה טרום-בחירות להסכים ביניהן (באופן רשמי או לא-רשמי) שבמהלך כהונת הכנסת הן יתפלגו בהסכמה (גם אם המתפלגים ימנו פחות משליש מחברי הסיעה).

האם יש להחמיר את ההגבלות?

מצד אחד, ניתן לטעון שאין להחמיר את ההגבלות, משום שדווקא ההגבלות הקיימות מקלות על היווצרות קואליציות טרום-בחירות – המפלגות המרכיבות אותן לא חוששות "להיתקע" בסיעה המשותפת למשך כל הקדנציה, אלא יודעות שהן יוכלו להתפלג ממנה בכל עת במהלך הקדנציה; מצד שני, ניתן לטעון שהתפלגות לגיטימית לפי מפלגות\חטיבות קיימות עלולה לקעקע את הניסיון לתמרץ את התגבשותן של קואליציות טרום-בחירות, משום שאותן קואליציות יוכלו להתפרק מייד לאחר הבחירות, ואז תיפגע תרומתן של הקואליציות טרום-בחירות למשילות, לקיצור משך הזמן הנדרש להרכבת ממשלה, להפחתת כוח המיקוח הלא-פרופורציונאלי של סיעות קטנות ולחיזוק השקיפות וההיענותיות. יתר על כן, ייתכן שמשקלו של החשש של מפלגות "להיתקע" בסיעה המשותפת יהיה נמוך ממשקלם של התמריצים שיאומצו להקמת קואליציות טרום-בחירות, כמו העלאת אחוז החסימה והענקת זכות ראשונים להרכבת ממשלה לראש הסיעה הגדולה ביותר. במקרה זה, החמרת הגבלות על פיצול לפי מפלגות\חטיבות קיימות לא יפגע משמעותית בהקמת קואליציות טרום-בחירות.

לפיכך, מוצעות שתי חלופות:

א. **ביטול האפשרות להתפלג לפי חטיבות ומפלגות קיימות.** לפי הצעה זו, כל פיצול לפי חטיבות ומפלגות קיימות יהיה בגדר פרישה, על כל הסנקציות המתלוות לכך. הבעיה המרכזית בהצעה זו היא שהיא לא תמנע את האפשרות של קואליציות טרום-בחירות "להתפלג בהסכמה" לפי הסכם פורמאלי או לא-פורמאלי לפני הבחירות. כדי למנוע מצב כזה ניתן לקבוע שכל הסכם כזה יהווה עברה פלילית – אם כי בכך יש משום רגולציה נוספת המערכת המפלגות הישראלית, שהיא כאמור עמוסת רגולציה בלאו הכי. **לכן מומלץ לשקול המלצה זו מתוך התחשבות בחסרונותיה.**

ב. **החמרת ההגבלות על התפצלות לפי חטיבות ומפלגות קיימות בתחילת כהונת הכנסת (כיום – בשלושת החודשים הראשונים; לפי הצעתנו – בשנתיים הראשונות).** זאת, משום שהתפלגות בשנתיים אלה עלולה להעיד על הסכמה מוקדמת של המפלגות המרכיבות את הקואליציה טרום-בחירות להתפצל, ומשום שהיא תפגע במיוחד ביתרונות שמעניקות הקואליציות טרום-בחירות. במסגרת זו: 1. יושאר על כנו הסעיף שמאפשר התפלגות לפי חטיבות ומפלגות קיימות; 2. ייקבע שכל התפלגות המתבצעת בשנתיים הראשונות לכהונת הכנסת תמנע מהמתפלגים מימון הוצאות שוטפות – ובכלל זה התפלגות לפי חטיבות ומפלגות קיימות והתפלגות בהסכמה (דבר הדורש תיקון של סעיף 13ג לחוק מימון מפלגות).

סיכום המלצות

נייר זה ממליץ על ארבע המלצות הנוגעות להגבלות המוטלות על פיצול סיעות בכנסת:

- להסמיך גוף ציבורי לכתוב "קוד אתי" שעליו יחתמו המפלגות שירצו בכך. בקוד זה תצהרנה המפלגות על כוונתן שלא לשתף פעולה עם פיצולי סיעות.
- לבטל את "חוק מופז" ולהחזיר את המצב לקדמותו: פחות משליש מחברי סיעה אינם יכולים להתפלג (כמובן – אלא אם מדובר בהתפלגות בהסכמה או לפי חטיבות ומפלגות קיימות), גם אם הם מונים 7 חברי כנסת ומעלה.
- לקבוע שרק התפלגות של ארבעה חברי כנסת ומעלה תוכר כהתפלגות לגיטימית, אלא אם מדובר בהתפלגות בהסכמה או בהתפלגות לפי חטיבות ומפלגות קיימות. כאשר

הסיעה מתמזגת עם סיעה אחרת, לא יידרש תנאי מספרי זה (אך כן תידרש התפלגות של שליש מחברי הסיעה).

- לקבוע שכל התפלגות המתבצעת בשנתיים הראשונות לכהונת הכנסת – תמנע מהמתפלגים מימון הוצאות שוטפות במסגרת מימון מפלגות. זאת, בניגוד למצב הנוכחית, המגביל את הסנקציה לשלושת החודשים הראשונים לכהונת הכנסת בלבד, ופוסט ממנה התפלגויות לפי חטיבות מפלגות קיימות והתפלגויות בהסכמה. נוסף על כך, נייר זה ממליץ לשקול לאסור באופן גורף על התפלגות לגיימית לפי חטיבות מפלגות קיימות, תוך שהוא מדגיש את חסרונות ההצעה. אם תאומץ ההגבלה יש, במקביל, לאמץ הגבלות על הסכמים שנערכים לפני הבחירות בין המפלגות המרכיבות רשימה משותפת, ושעוסקים בפיצול סיעות בהסכמה לאחר הבחירות.

מקורות

- אתר הכנסת (2010). "פילוג ומיזוג בסיעות הכנסת", <http://www.knesset.gov.il/faction/heb/FactionHistoryAll.asp>.
- בג"צ 5493/99. סיעת האיחוד הלאומי נ' יו"ר הכנסת ואח'.
- בג"ץ 8686/06 סיעת העבודה-מימד נ' הכנסת ואח'.
- דנש, לירן ואריק בנדר (2009). "האופוזיציה החרומה – התקציב עבר בקריאה ראשונה", nrg, 17 ביוני, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/905/033.html>.
- ועדת הכנסת, (2006א). פרוטוקול מספר 284, 1 בפברואר.
- ועדת הכנסת (2006ב). פרוטוקול מספר 285, 5 בפברואר.
- וייס, שבח (1988). יומן פרלמנטרי (חיפה: רנסנס).
- חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב] התשכ"ט-1969.
- חוק הכנסת התשנ"ד-1994.
- חוק התפלגות סיעה (תיקוני חקיקה) התשס"ט-2009.
- חוק יסוד: הכנסת.

חוק מימון מפלגות : התשל"ג-1973.

חיקוקים בענייני הכנסת (2009).

http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/knesset_laws.pdf

צידון, אשר (1964). בית הנבחרים (ירושלים : אחיאסף).

קניג, עופר (2009). "חוק מופזי – על מה ולמה?". אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27 ביולי,

<http://www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/129.aspx>

רובינשטיין, אמנון ומדינה, ברק (2005). המשפט החוקתי של מדינת ישראל (ירושלים ותל-אביב : שוקן), כרך ב.

שומפלבי, אטילה ואמנון מרנדה (2009). "אפללו פנה רשמית ללבני : תני לי להתפלג", Ynet, 29

בדצמבר, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3827074,00.html>

EISA (2009). " South Africa: National Assembly floor-crossing outcome 2005," <http://www.eisa.org.za/WEP/souresults2004b.htm>.

Janda, Kenneth (2009). "Laws against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments," *The Legal Regulation of Political Parties, Working Paper 2*, August.

Kamath, P. M. (1985). "Politics of Defection in India in the 1980s," *Asian Survey*, 25 (10): 1039-1054.

Montgomery, Kathleen A. (1999). "Electoral Effects on Party Behavior and Development Evidence from the Hungarian National Assembly," *Party Politics*, 5 (4): 507-523.

Müller, Wolfgang C. and Ulrich Sieberer (2006). "Party Law," in Richard S. Katz and William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics* (London: Sage Publications), pp. 435-445.

The Constitution of India (Ninety-First Amendment) Act, 2003, <http://indiacode.nic.in/coiweb/amend/amend91.pdf>.

Venice Commission, 2009. " Report on the Imperative Mandate and Similar Practices."

Adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting, Venice, 14 March,

[http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDI-AD\(2009\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDI-AD(2009)027-e.asp).