

הספריה לדמוקרטיה

איך נבחרים חברי הכנסת?

**בחירת מועמדי המפלגות
לרשימה לכנסת ולראשות הממשלה
1997-1995**

גדעון רהט
נטע שר-הדר



המכון הישראלי לדמוקרטיה

מבוא

שיטת הבחירות הרשימתית הנוקשה הנהוגה בישראל, שאינה מאפשרת לבוחר לקבוע בבחירות הכלליות מי האישים שייצגוהו בכנסת במסגרת המפלגה אותה הוא בוחר, והעדר חוק המסדיר את אופן בחירת המועמדים לרשימות, מותירים בידי המפלגות את קביעת השיטה בה יוכרע גורלם האישי של מועמדיה. מכיוון שכך, אנו מוצאים במערכת הפוליטית הישראלית מגוון רחב של שיטות לקביעת הרכב ודירוג רשימת המועמדים לכנסת. מגוון זה בולט במיוחד בכל הנוגע לאופיו של הגוף הבוחר. רשימות המועמדים לכנסת ה-14 נקבעו לעתים בידי אדם אחד ולעתים בידי גופים רחבים יותר, ממרכזים ומועצות בני עשרות ואף מאות חברים ועד לקהל בוחרים הכולל עשרות ואף מאות אלפים מחברי המפלגה.

מגמת ההתפתחות בשיטות בחירת רשימות המועמדים לכנסת שהסתמנה בישראל, הנה של הרחבת הגוף הבוחר את מועמדי המפלגות לכנסת. מגמה זו לא התפתחה באופן "ליניארי" מושלם והיא התרחשה במפלגות שונות בקצב שונה. בשנות ה-70 החל מעבר משימוש בוועדות מינויים ("ועדות מסדרות") לבחירות במוסדות המפלגה. בשנת 1977 אימצה חרות שיטה ("שיטת השביעיות") לפיה מרכז המפלגה בחר את רשימת המועמדים לכנסת. בשנה זו כבר אימצה ה"תנועה הדמוקרטית לשינוי" ("ד"ש) שיטת בחירות לפיה קבעו חברי המפלגה את הרכב רשימת המועמדים לכנסת, אך קרנה של שיטה זו ירדה נוכח הבעיות שהתגלעו כתוצאה מאימוצה ובעקבות התפוררותה של "ד"ש¹. בחירת מועמדים במרכזי המפלגות אומצה בהדרגה במפלגות נוספות,

כאשר בשנת 1988 הפכה לנחלת מפלגת העבודה ומפלגות נוספות (Doron and Goldberg, 1990).

הרעיון כי חברי המפלגה ישותפו בקביעת הרכב הרשימה עלה במסגרת מפא"י כבר בשנת 1958 (בריכטה, 1997), אולם הוא יושם רק כעבור 34 שנים, בשנת 1992, במפלגת העבודה. לאחר שקיימה בחירות במרכז רק פעם אחת, בשנת 1988, שינתה העבודה שוב את שיטת בחירת מועמדיה כששיתפה את חברי המפלגה בבחירת יו"ר המפלגה ורשימתה לכנסת. לקראת בחירות 1996 צבר שינוי זה תאוצה כאשר בנוסף למפלגת העבודה שיתפו הליכוד, ברית המפלגות של מרצ וצומת את חבריהן בתהליך בחירת המועמדים. הליכוד אימץ שיטת בחירות מקדימות דומה לזו של העבודה; ברית מפלגות מרצ (רצ, מפ"ם ושינוי) הפקידה בידי חבריה את ההכרעה לגבי מיקום המועמדים ברשימה לכנסת, תוך עריכת שלב מפלגתי מקדים לסינון המועמדים במוסדות המפלגתיים; צומת העניקה לחבריה תפקיד סמלי, כששיתפה אותם בבחירת חלק מן המועמדים בסיבוב מקדים. מכל מקום, ההכרעה לגבי דירוגם הסופי של המועמדים הופקדה בידי מרכז צומת. Hazan (1997), מציע לכנות את שיטת הבחירות המקדימות שאומצה במפלגות אלו – לפיה בוחרים חברי המפלגה את מועמדיהם למשרות ציבוריות – בשם "פריימריס מפלגתיים" (Party Primaries), בהתאם להגדרתם של Gallagher ו-Marsh (1988: 239).

אותה התופעה אותה כינו Doron and Goldberg (1990: 166) כ"התפשטות של חידוש" (Diffusion of Innovation), ובאמצעותה הסבירו את אימוץ הבחירה במרכזי המפלגות לקראת בחירות 1988, התחוללה גם בשנת 1996 לגבי שיתוף החברים, בבחינת חיקוי של מה שנתפס מתכון להצלחה בבחירות הכלליות (גולדברג, 1994: 44; בר, 1996: 81-82). פתיחת הליך הבחירה מתקשר במסורת הפוליטית הישראלית (ולאו דווקא בצדק, כפי שנראה בהמשך) להצלחה בבחירות: אימוץ שיטת השביעיות בחרות בשנת 1977 קושר לעליית הליכוד לשלטון ואילו אימוץ שיטת ה"פריימריס" בשנת 1992 במפלגת העבודה קושר לניצחונה הראשון בבחירות לאחר 19 שנה (אבנון, 1996: 13-15). בחינת התפתחות שיטות בחירת מועמדי המפלגות לרשימה לכנסת בשתי המפלגות הגדולות אף מסמנת מעין "תחרות" ביניהן. חרות, הפלג הראשי בליכוד, היה הראשון, בשנת 1977, לאמץ את הבחירה במרכז. מפלגת העבודה,

לעומת זאת, החליפה את שיטת ועדת המנויים בבחירה במרכז רק לקראת בחירות 1988, אך הקדימה את הליכוד כשאימצה בשנת 1992 את שיטת הפריימריס המפלגתיים לבחירת יו"ר המפלגה ורשימת מועמדיה לכנסת. לאחר הפסד הליכוד בבחירות בשנת 1992 – הפסד שנקשר גם למאבקים הפנים-מפלגתיים בין המחנות במפלגה וביטויים בבחירת רשימת המועמדים במרכז – קבעה ועידת הליכוד כי מועמדי המפלגה ייבחרו בעתיד בידי חברי המפלגה (הליכוד, 1993: ס' 139). כבר בשנת 1993 נבחר יו"ר המפלגה, בנימין נתניהו, בידי כלל חברי המפלגה ואחר כך נבחרו כך גם חלק ממועמדי המפלגה בבחירות לרשויות המקומיות. מרצ לא פיגרה אחרי המפלגות הגדולות, כשאימצה את שיטת הפריימריס המפלגתיים לקראת בחירות 1996, במתכונת מעט שונה, אך עדיין כזו שבה ניתנה לחברים ההכרעה העיקרית לגבי הרכב רשימת המועמדים. צומת הגיבה למגמת הרפורמה בצורה סמלית, בהעניקה תפקיד סמלי לחברים בסינון המועמדים. במפר"ל השתעשעו ברעיון אימוץ שיטת הפריימריס, ואף נקטו בשיטה זו לבחירת חמישה מועמדים לראשות הרשויות המקומיות ב-1993, אך בסופו של דבר ועידתה הכריעה לטובת הותרת בחירת יו"ר המפלגה ורשימת המועמדים בידי המרכז. מפלגות נוספות, כולל החרדיות, שקלו עריכת פריימריס מפלגתיים, אולם בסופו של דבר דבקו בתהליכים המסורתיים של בחירה במרכז או מינויים. יוזמות נוספות שעלו ונדחו, בקרב הימין והשמאל, היו עריכת פריימריס רב-מפלגתיים של גושים אלו לבחירת מועמד מוסכם לראשות הממשלה.

ספר זה יסקור וינתח את בחירת מועמדי המפלגות לכנסת ה-14. בפרק הראשון תוצג מסגרת השוואתית לניתוח של שיטות בחירת המועמדים. מסגרת זו תכלול ארבע קטגוריות: הרכב הגוף הממנה/הבוחר; המגבלות על הזכות להתמודד; שיטת הבחירות; מנגנוני הבטחת ייצוג. ארבעת הפרקים הבאים יעסקו בשיטות בחירת המועמדים ובתוצאותיהן בעבודה, בליכוד, במרצ ובמפלגות האחרות, שהצליחו לזכות במושבים בכנסת ה-14. בסקירותינו וניתוחינו נשים דגש לא רק על אופי הגוף הבוחר (חברי המפלגה, מוסד מפלגתי או גוף אחר), אלא גם על מרכיבים נוספים בשיטה שהוצגו בפרק הראשון. בין אלו ניתן למנות את התנאים הפורמליים המגדירים את זכות ההצבעה וזכות ההתמודדות בבחירות הפנים-מפלגתיות; את אופי

השיטות השונות: שיטות סימון מול שיטות דרוג, שיטות סמי-יחסיות ושיטות רוביות, שימוש במנגנוני הבטחת ייצוג כמהוזות ומקומות "משוריינים". הפרק השישי יעסוק בתיאור וניתוח מאפייני מסע הבחירות האישי שערכו המועמדים בפריימריס המפלגתיים. בפרק השביעי יוצג ניתוח של היחס בין הכללים והערכים שבבסיס החקיקה בנושא הפריימריס ובין יישומם הלכה למעשה. בדיון בסוגיית החברות, מימון הבחירות המקדימות וטוהר ההצבעה נצביע על בעיות חמורות של טוהר מידות, פגיעה בשוויון בין המתמודדים ויצירת יחסי תלות בין מתמודד ותורם. בדיון לגבי פתרון בעיות אלו נראה כי אין הוא מצוי בהכרח בתחום החקיקה, שנעשתה מתוך התחשבות ראויה במעמדה של המפלגה כארגון וולנטרי. בפרק השמיני יערך "ניתוח מקרה" של הפריימריס המפלגתיים לראשות העבודה שנערכו ב-1997. לבסוף יוצג דיון מסכם שיכלול שני חלקים: ניתוח ביקורתי של תוצאותיה הפוליטיות של שיטת הפריימריס שאומצה בישראל; והמלצה לפתרון הבעיות שעלו מאימוץ השיטה בדרך של שינוי שיטת הבחירות לכנסת.

ספר זה מבוסס על מחקר שנערך במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה, בשנים 1995-1997. ניתן לראותו כהמשך למחקרה של עליזה בר, שמסקנותיו מוצגות בספרה פריימריס בחירות מקדימות ושיטות אחרות (1996). במחקרנו זה נעשה שימוש רב בחומר מפלגתי הכולל תקנונים, פרוטוקולים, הצעות החלטה, תוצאות הבחירות הפנימיות וכו'. כמו כן נערכו ראיונות עם כ-30 מהמתמודדים בפריימריס במפלגות השונות וכן תצפיות שנערכו בכינוסי מועמדים, באתרי הצבעה ובכינוסי מוסדות מפלגתיים. מעקב יסודי אחר הפוליטיקה הפנים מפלגתית נערך באמצעות עיתונות ארצית ומקומונים, במיוחד בתקופת הפריימריס. מחקרים ומקורות נוספים בהם הסתייענו כללו ניתוחים אקדמיים ופוליטיים של שיטות בחירת המועמדים, בעבר ובשנות ה-90 (ראו נספח 1). מאמץ ניכר הושקע באיסוף החומר המפלגתי, ובסיועם של בעלי רצון טוב מרוב המפלגות נאסף חומר רב. עם זאת, חומר חיוני לגבי חלק מן המפלגות לא הושג, מפאת חוסר נכונות לשיתוף פעולה, ובמקומות מסוימים נאלצנו להתבסס על מקורות עיתונאיים או להימנע מלהתייחס למרכיבים חשובים בנושא בחירת המועמדים. במדינה דמוקרטית, בה נחקק חוק מפלגות, מן הראוי שנגיע למצב בו לחוקרים תהיה נגישות מלאה לחומר

מפלגתי. שקיפות הליכי בחירת המועמדים במפלגות צריכה להיתפס כחלק מן התרבות הדמוקרטית. נקווה כי בעתיד ישתנה מצב זה.