

הקדמה

הספר "פריימריס": בחירות מקדימות ושיטות אחרות הופיע כדו"ח ביניים של המכון הישראלי לדמוקרטיה בסוף 1994. במהדורתו המוגבלת זכה הספר להתעניינות רבה, בעיקר בקרב מקבלי ההחלטות במפלגות ובכנסת. עתה, לאחר שעודכן, רואה הספר אור במסגרת "הספריה הדמוקרטית" של המכון והוצאת הקיבוץ המאוחד.

נושא הבחירות המקדימות ("הפריימריס"), נמצא על סדר היום הפוליטי בישראל למעלה מארבע שנים. ביולי 1991 בחרה מפלגת העבודה את "ועדת הפריימריס" של המפלגה בראשות חבר הכנסת חגי מירום. הוועדה הביאה את המלצותיה בפני ועידת המפלגה שאישרה את ההמלצות בנובמבר אותה שנה. בשנת 1992, קיימה המפלגה שני הליכי בחירות מקדימות, האחד למועמד המפלגה לראשות הרשימה לכנסת (בפברואר) והשני לרשימת מועמדי המפלגה (במרץ).

המכון הישראלי לדמוקרטיה העלה את נושא המפלגות על סדר יומו המחקרי כבר בקיץ 1991. ביולי אותה שנה התחיל צוות שלנו לעקוב אחרי הדיונים במפלגת העבודה. בד בבד החל צוות אחר להכין עבור יו"ר ועדת החוקה של הכנסת דאז, מר אוריאל לין, דיון משווה בחוקי מפלגות, לקראת חקיקת חוק המפלגות בישראל.

עד לוועידת מפלגת העבודה, בנובמבר 1991, עסק המכון בנושא הבחירות המקדימות מעמדת תצפית פסיבית. בראשית 1992, כאשר "ועדת הפריימריס" של המפלגה עסקה בפרטי הליך הבחירות המקדימות, התבקשנו לחוות דעה בשני עניינים:

1. שילוב בין מגמת המפלגה להבטיח 20% מבין המקומות הריאליים ברשימתה לנשים לבין הליכה בתלם "הפריימריס" הסותרת הבטחת יצוג.
2. חלופות לשילוב הנבחרים בבחירות המקדימות ברשימה הארצית יחד עם הנבחרים במחוזות. המכון חיווה דעתו בשתי סוגיות אלה ובהדרגה גיבש את עמדותיו, בעיקר לאחר שהחל לייעץ למפלגות אחרות וכן להעמיק בחקר שיטות לבחירת מועמדים בדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות.

המכון הישראלי לדמוקרטיה רואה עצמו גורם הממתן את הסיכונים הכרוכים בבחירה הישירה של מועמדים, והמנווט את פיתוח שיטות הבחירה המקדימות

על פי אמות מידה הנגזרות מעקרונות הדמוקרטיה, תוך ריסון היסודות המאיימים על האינטרסים שלה.

נושא הבחירות המקדימות היה אחד מבין הנושאים הראשונים שבהם עסקו חוקרי המכון. פרופ' יצחק גלינור התווה את דרכי העבודה הראשוניים בנושא זה וד"ר דן אבנון, שחיבר את המבוא לספר זה, המשיך לפלס את דרך החקר והעשייה. הגב' מרילין פפר, לשעבר מנהלת מרכז המידע הממוחשב במכון, סיפקה את החומרים המשווים יחד עם אנשי צוותה. הגב' עליזה בר, אשר כתבה את הספר, פרצה דרך אל המחקר המשווה וגם השתתפה בדיונים המעשיים עם נציגי ארבע מפלגות שפנו למכון. על ידי כך היא חיברה את התיאוריה אל המעשה הפוליטי. פרי העבודה המוגשת בזאת לקוראים הוא תוצר של מאמץ מתמשך. אני מבקש להודות לחה"כ משה נסים ולפרופסור אברהם דיסקין שקראו בקפדנות את כתב היד והעירו הערות מועילות.

סתיו, תשנ"ו

אריק כרמון
נשיא המכון

דן אבנון * / מפלגות בישראל בין "פריימריס" לפרלמנטריזם

דברי מבוא

יעקב שפי נבחר לכנסת השלוש-עשרה כנציג מפלגת העבודה. הוא נכלל ברשימתה לכנסת בזכות נצחונו בבחירות המקדימות שבהן נקבעו נציגי מחוז דן של המפלגה ברשימת מועמדיה לכנסת השלוש-עשרה. בבחירות אלה באמצעות הליך שכונה בשם "פריימריס"¹, זכה שפי ב-4,187 קולות, שהקנו לו את המקום השני במחוז ואת המקום ה-35 ברשימת המפלגה לכנסת. בבחירות הכלליות זכתה רשימתה של מפלגת העבודה ב-906,810 קולות.

ב-1992 היה יעקב שפי יו"ר ועד העובדים של התעשייה האווירית, והוא שמר על תפקידו גם לאחר שנבחר לכנסת. על פי עדותו, כאשר הוחלט כי אחדים ממועמדי מפלגתו לכנסת ייבחרו במחוזות בחירה מפלגתיים, החל לפקוד את עובדי התעשייה האווירית ואת בני משפחותיהם לשורותיה של מפלגת העבודה. הוא פקד עובדים בעלי מגוון עמדות פוליטיות, כאשר הבסיס להתפקדות היה אישי, והמטרה – להכניס לרשימת מפלגת העבודה את נציג העובדים בתעשייה האווירית. אין בכך כדי להעיד על עמדותיו הפוליטיות של יעקב שפי או על עמדותיהם הפוליטיות של בוחריו: הוא עצמו וכמותו גם רבים ממתפקדי המפלגה מבין עובדי התעשייה האווירית, היו, כמובן, חברים במפלגת העבודה מתוקף עמדותיהם החברתיות והמדיניות: אבל אין ספק כי בבחירות המקדימות לקביעתה של רשימת מועמדי מפלגת העבודה לכנסת השלוש-עשרה, שנערכו בראשית 1992, התפקדותם של עובדי התעשייה האווירית היתה בראש ובראשונה אמצעי לתמיכה במועמדותו של יושב ראש ועד העובדים, יעקב שפי.

באוקטובר 1993, כאשר הובאה הצעת חוק התקציב לקריאה ראשונה, הצביע חבר הכנסת שפי נגד אישור הצעת התקציב למרות הלחצים הכבדים שהפעילו עליו ראש הממשלה וחברי סיעתו. עוד בחודש זה הנהיג חבר הכנסת שפי הפגנה גדולה של עובדי התעשייה האווירית בשטח נמל התעופה בן-גוריון,

* ד"ר ד. אבנון, מרצה במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית, ניהל את תוכנית הרפורמה הפוליטית במכון הישראלי לדמוקרטיה. מאמר זה נכתב בקיץ

שבמהלכה נסגרו מסלולי השדה לכמה שעות. כאשר נשאל איך מצביע חבר הסייעה המרכזית בממשלה נגד ממשלתו בהצבעה שעלולה להפילה, השיב שפי כי הוא רואה את עצמו נאמן בראש ובראשונה לעובדי התעשייה האווירית ולא למפלגה. את הצבעתו ואת פעילותו החוץ-פרלמנטרית הצדיק שפי בדברים ישירים, כנים, ומאירי עיניים: "כמו שרביץ רץ אחרי דרעי ופנחסי כדי למנוע את הפלת הממשלה, שירוץ אחרי". כאשר נשאל אם היה מוכן להפיל את הממשלה, השיב בפשטות: "כן".²

על פי עדותו, קדמה נאמנותו של שפי לבוחריו במחוז הבחירה של מפלגת העבודה גם לנאמנותו לסייעה בכנסת ולפעילות הכנסת. כאשר נשאל למה הוא ממעט להשתתף בפעילותן של ועדות הכנסת, השיב: "אני פעיל רק כשיש משברים, לא כל-כך בפעילות השגרתית...". באשר להשתתפות בישיבות של מליאת הכנסת, אמר שפי: "בדרך כלל המליאה מתחילה בארבע, ואני לא מפסיד עבודה בתעשייה האווירית. כשאני שם [בתעשייה האווירית], אני ממלא את תפקידי בכל רמ"ח אברי, וכאשר אני יוצא לכנסת, אני עושה סוויץ' אוף, ואני חבר כנסת".

פריימריס: סיכויים וסיכונים

חבר הכנסת שפי מסמל את הסיכויים ואת הסיכונים הטמונים בשיטה החדשה של בחירת מועמדי המפלגות לכנסת.

בבחינת הסיכויים, שפי מסמל את ההזדמנות שניתנת לחברי מפלגה לעקוף תהליכי בחירה ממוסדים ולבחור ישירות את מי שייצגם בבחירות למשרה נבחרת. במובן זה מסמל שפי את החיובי בדמוקרטיה השתתפותית ישירה, שבה המיוצגים קובעים ישירות את מייצגיהם: מר שפי, יושב ראש ועד עובדים גדול ומכובד, נהפך לנציג העובדים בכנסת, נציג אמיתי, ולא "ממונה מטעם" מנהיגי המפלגה או מנגנונה. בחירתו של יעקב שפי היא גם סמל לכך שאפשר לבטל באחת את המוסד המפלגתי המתווך (ועדה מסדרת, מרכז, ועידה) במפלגות הגדולות בישראל, שהיה בעבר המוקד להכרעה החשובה על הרכב רשימת המפלגה לבחירות לכנסת.

האפשרות לעקוף את מנגנון המפלגה בדרך אל קביעת רשימתה לכנסת קוסמת לאזרחים ולמועמדים כאחד. בתרבות הפוליטית בישראל, אזרחים רבים מצביעים על פי עמדותיה של המפלגה בסוגיות השעה, למרות הסתייגותם מן ההרכב האישי של הרשימה. אך טבעי הוא שהבוחר, שמאס במציאות שבה נציגיו אינם עומדים למבחנו הישיר, יראה בהליך בחירות המצמיח מועמדים דוגמת מר שפי ציון דרך חיובי בהשתחררותם של האזרח

ושל חבר המפלגה משליטתם של מנגנוני המפלגה בקביעת רשימת המועמדים לבחירות לכנסת; בדומה לכך, מועמדים בכוח – שאינם עוסקים בפוליטיקה מפלגתית, משום רתיעתם מן הדימוי המסואב של "עסקנות מפלגתית" ומן המציאות הקשה הכרוכה בגיוס תמיכה למועמדותם במפלגה – יברכו גם הם על התקדים שמסמל מר שפי: הם יקישו מנסיונו כי מי שמאתר מבעוד מועד קהל תומכים יציב ומאורגן, יזכה בשיטת מחוזות הבחירה המפלגתיים ליתרון רציני על פני מתחריו במרוץ לכנסת, ולא יודקק לברכתם של עסקני המפלגה. שיטת בחירות שבה הגוף הבוחר את נציגי המפלגה היוו בפועל כלל חברי המפלגה היוו יישום מעשי של עיקרון ההשתתפות הישירה, עיקרון חשוב בדמוקרטיה מודרנית.

ואולם, לצדם של הסיכויים, מסמלת, כאמור, פעילות מהסוג שהובא כדוגמא גם סיכונים, בעיקר ביחס למסדי שיטת המשטר הפרלמנטרי המקובל בישראל. ההחלטה כי רשימת המועמדים לכנסת תוכרע ללא תיווך מוסדות המפלגה, אלא ישירות על ידי חבריה, מבטלת, למעשה, את תפקידה החשוב ביותר של המפלגה במשטר פרלמנטרי. תפקיד זה זכה להגדרה תמציתית בחוק המפלגות: "מפלגה – חבר בני אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא ליצוגם בכנסת על ידי נבחרים" (סעיף 1 לחוק המפלגות). המחוקק הדגיש את החשיבות של יצוג מטרותיהם של המתאגדים בכנסת באמצעות מפלגה, ובכך קבע את מעמדה המרכזי של המפלגה כגוף מתווך, המאפשר לאזרחים בודדים להתארגן, ללבן את עמדותיהם בסוגיות מדיניות וחברתיות, ולהביאן לידי יצוג בכנסת.³ החוק הישראלי אינו קובע כי המפלגה היא 'חבר בני אדם שהתאגדו על מנת לקבוע נציגים להתמודדות על כהונת ממשלה נבחרת'. לתפקיד המתווך של המפלגה מעמד חשוב בהווה הדמוקרטית בישראל. הוצאת מוסד מפלגתי מרכזי מתהליך קביעת מועמדי מפלגה לכנסת פוגעת בעיקרון היצוג העקיף, שלצד עיקרון ההשתתפות מהווה מסד חיוני בדמוקרטיה הפרלמנטרית בישראל.

שני מיתוסים אודות הפריימריס

ראוי להוסיף לעניין זה עוד שתי הערות אודות מיתוסים האופפים את שיטת הפריימריס.

מיתוס אחד מספר כי יש לזקוף את נצחונה של מפלגת העבודה בבחירות לכנסת השלוש-עשרה לשיטת בחירת המועמדים, לשיטת הפריימריס. ואולם, המצדדים בשיטת הפריימריס כשיטה עדיפה לבחירתה של רשימת מועמדים לכנסת בישראל שוכחים כי בבחירות של 1977 יוחס נצחון הליכוד לשיטה

אחרת, לשיטת ה"שביעיות". על פי שיטה זו, מרכז המפלגה, המוסד הנבחר המרכזי, בוחר את הרשימה לכנסת. בליכוד החליפה שיטת השביעיות את ועדת המנויים, ובכך זכה הליכוד ב־1977 לדימוי של מפלגה פתוחה, הרגישה לרחשי לבם של בוחריה. הצד המשותף לליכוד של 1977 ולמפלגת העבודה של 1992 אינו השיטה, אלא הדימוי של מפלגה מתחדשת. חבריהן ותומכיהן של המפלגות האלה חשו כי הגופים הבוחרים (מרכז הליכוד ב־1977 וכלל חברי מפלגת העבודה ב־1992) משקפים נאמנה את רצונם של המצביעים.

כשם שהצלחתו של הליכוד ב־1977 יצרה את ההרגשה שהשיטה לבחירתו של הרכב הרשימה לכנסת (שהיתה ביסודה שיטה של "יצוג עקיף") היא המכריעה, כך יצר נצחונה של מפלגת העבודה ב־1992 (שבחרה את רשימתה בשיטה שביסודה "השתתפות ישירה") הרגשה דומה. ההצלחה יוחסה לשיטה, אבל נראה שרבים לא שמו לבם לכך שגם לכשלונות מכנה משותף: הגופים הבוחרים במפלגת העבודה ב־1977 ובליכוד ב־1992 לא נתפסו כמייצגים אמיתיים של חברי המפלגה ואוהדיה. הוועדה המסדרת של מפלגת העבודה ב־1977 ומרכז הליכוד ב־1992 נתפסו כשומרי הסף של אוליגרכיה שהסתאבה. לא במקרה הצטרפו רבים מחברי מפלגת העבודה ואוהדיה ב־1977 אל שורות ד"ש, ותלו תקוות כה רבות בדמוקרטיה הפנימית שהציעה. יסוד מכריע בפרישתם של רבים היתה ההרגשה כי מנהיגי המפלגה ומוסדותיה חוסמים את דרכם בפני שותפות אפקטיבית בתהליך קביעת הרכבה של המנהיגות. הרגשה דומה ליוותה רבים ממאוכזבי הליכוד ב־1992, שידעו כי בין 1979 ו־1986 לא כונסה ועידת חרות, מכיוון שלא נערכו בחירות בסניפים לצורך זה, ובמפלגה הליברלית לא התקיימה ועידה מאז 1980 ולא נערכו בחירות על סמך מפקד חברים חדש.

לצורך ענייננו, הלקח פשוט: אין להיתלות בשיטה זו או אחרת כמרשם בדוק לקביעה של רשימת מועמדים רצינית ומושכת קולות; חשוב לא פחות לבחון אם הגוף הבוחר מייצג נאמנה את קהל הבוחרים בכוח של המפלגה. העברת האחריות לבחירת מועמדי המפלגה ודירוגם ברשימה לכנסת לרשות כלל חברי המפלגה יוצרת אפשרות שמפלגה תיוצג על ידי נציגים שאינם משקפים את הפרופיל של כלל הבוחרים בכוח של המפלגה. סכנה גדולה יותר טמונה באפשרות ששיטה כזו יוצרת להשתלטותם של קבוצות מאורגנות היטב על תהליך בחירת המועמדים במפלגה פלונית. במקרה קיצוני, יכולה קבוצה מאורגנת היטב להכניס את נציגיה ליותר ממפלגה אחת. בהעדר מעורבות של מוסד מפלגתי מתווך, אין דרך למנוע התממשותה של אפשרות זו. ואומנם בניגלנד, המדינה היחידה באירופה שבה מעוגן הליך הבחירות המקדימות בחוק מדינה המחייב את כל המפלגות, הכירו בחשיבות מעורבותם של מוסדות המפלגה בקביעת המועמדים. במדינה זו מתיר המחוקק למוסד המרכזי של

המפלגה לשנות עד 25% מן הרשימה שבחרו החברים במחוזות. אין בדוגמא הפינית בכדי להצביע על הפתרון הרצוי בישראל, אלא להבליט את ההכרה בחשיבות המעורבות של מוסדות המפלגה בתהליך הבחירות.

מיתוס נוסף שראוי להזכיר (ולערער) כרוך בניסיון לאמץ לשיח הפוליטי בישראל מונח – פריימריס – שמקורו בשיח ובשיטה הפוליטית הנקוטה בארצות-הברית. התפתחותה של שיטת הפריימריס התנהלה בד בבד עם התגבשותה של המפלגה הפוליטית בארצות-הברית לכדי ארגון שעיקר תכליתו למצוא מועמדים לבחירות למשרות ציבוריות.⁴ לפי שיטה זו, מועמדי המפלגה למשרות נבחרות מתמנים על ידי חברי המפלגה באזור הבחירה. השיטה נוצרה בסוף המאה ה-19, כאשר פעילים פרוגרסיביים משתי המפלגות הגדולות ביקשו ליצור מנגנון שיעקוף את שליטתם של ה"בוסיס" ושל קבוצות אינטרס מאורגנות בבחירת המועמדים. כוונתם תאמה, כמובן, את רצונותיהם של ציבורי בוחרים רבים, שהרגישו כי הממסדים המפלגתיים מקפחים אותם; וטענותיהם למען יותר "דמוקרטיזציה" בתהליך של קביעת המועמדים מצאו אוזן קשבת לרוחב המפה הפוליטית בארצות-הברית. יוזמי הפריימריס בארצות-הברית ביקשו, אם כן, להחליש את כוחם של "בוסיס" רבי השפעה שהשתלטו על תהליך מינוי מועמדים. ב-1902 נחקק בויסקונסין החוק הראשון שקבע כי שיטת הפריימריס היא השיטה החוקית לקביעת מועמדיהן של כל המפלגות להתמודדות על משרות נבחרות.⁵ ב-15 השנים הבאות נחקקו חוקים דומים ברוב מדינות ארצות-הברית. חוקי הפריימריס תרמו להחלשת המנגנונים המפלגתיים בארצות-הברית.⁶ אך יש להזהר מפני הקשת מסקנות חפוזות: בראשית המאה העשרים נראה היה ששיטות הממשל והמשטר בארצות-הברית – פדראלי ונשיאותי – אינן נוקקות למפלגות חזקות, משום מבנה הממשל המבוזר ושיטת הבחירות האישית. אולם מהלך שתאם את צורכי ארצות-הברית אז – החלשת המפלגה – אינו בהכרח תואם את צרכי הדמוקרטיה הפרלמנטרית בישראל היום.

שיטת הפריימריס במפלגות בארצות-הברית אומנם השיגה בטווח הקצר את המטרה שלשמה הומצאה, ונוצרו ערוצי השתתפות חדשים שהציבו חלופות למנהיגות שהסתאבה. אך בטווח הארוך היו תוצאות נוספות שלא ממין העניין הזה ובהחלט ראויות לאזכור: חלה עליה תלולה במספרם של מסעות הבחירות שתכליתם זכיה בבחירות למשרה ציבורית; עלתה עלותה של הפוליטיקה הדמוקרטית בכלל ושל מימון מסעות הבחירות בפרט; נחלשה נאמנותם של נציגים נבחרים למצע הרשמי של מפלגותיהם; נוצרה פוליטיקה של סיפוק מאוויים מקומיים ופרטניים, אגב דחיקת הדיון בצרכים אוניברסליים; נוצרה אפשרות שמפלגה תיוצג על ידי נציגים העוינים את מצעה; נציגיהן של

המפלגות אינם מייצגים לעתים את מירב ציבור התומכים בה ואף לא את מיטבו.⁷

האם היטיבה שיטת הפריימריס עם התהליך הדמוקרטי בארצות הברית? לשאלה זו אין מענה חד־משמעי, ואסתפק בציון כמה עובדות. מחד גיסא, שיטת הפריימריס יצרה הרגשה של השתתפות ושל נגישות גבוהה של האזרח ללב לבו של תהליך הבחירות הדמוקרטי. ליתרון זה חשיבות רבה, מכיוון שתחושת ההשתתפות מאזנת את תחושת הניכור שביסוד התביעה של אזרחים וחברי מפלגה "מן השורה" לשינוי תהליכי הבחירה של המנהיגות. מאידך גיסא, מיסודו של תהליך הפריימריס ועשייתו לשיטה שבשגרה הביאו לירידה חדה ומתמדת באחוזי ההשתתפות בבחירות אלה בארצות־הברית. בניגוד לדימוי ה"פתוח" וה"השתתפותי" המתלווה לשיטת הפריימריס, בדיקת המציאות הפוליטית בארצות־הברית מעלה כי לעתים קרובות (במחצית המקרים ויותר) אין במפלגה התמודדות של ממש על מועמדות למשרה נבחרת. בשל מעמדם האיתן של הנבחרים המכהנים (incumbents) אין בכוחם של יריביהם לאיים על משרותיהם, ובהעדר מנגנון חלופי מחייב לפריימריס, קל לנבחרים השולטים היטב במחוז או באזור־הבחירה לשמר את שלטונם.

מן הניסיון שנצבר בארצות־הברית אפשר להדגיש לסיכום ארבע נקודות מרכזיות, ולבנטיות לקונטקסט הישראלי: שיטת הפריימריס בארצות־הברית נוצרה כמענה לדרישה לפתח תהליך שיקבע את מועמדי המפלגות למשרות נבחרות על ידי ציבור משתתפים רחב, וכתוצאה מכך נחלשו הקבוצות המאורגנות ששלטו בתהליך לפני שאומצה שיטה זו; פתיחת התהליך להשתתפות רחבה של חברי המפלגה או של אוהדיה חיוקה את הרגשת ההשתתפות של אזרחים בתהליך הפוליטי בארצות־הברית; הליך הפריימריס הביא להחלשה ניכרת בתפקידה ובמעמדה של המפלגה בתהליך הדמוקרטי בארצות־הברית; מיסודו של תהליך הפריימריס הביא לכך שפוליטיקאים נבחרים מצאו דרכים למנוע התמודדות אפקטיבית על משרותיהם, ובכך חרג התהליך מן התכלית המקורית שלשמה אומץ.

בין הניסיון האמריקאי לבין הניסיון הישראלי יש דמיון מסוים: בשני המקרים, אליטות שנחסמה דרכן לעמדות שלטון על ידי אליטות אחרות ביקשו להן דרך חלופית. המפלגה הראשונה בישראל שהנהיגה שיטת בחירות פנימיות – שבה בוחרים כלל חברי המפלגה את המנהיגות ישירות, וללא תיווך של מוסד ממוסדות המפלגה – היתה התנועה הדמוקרטית לשינוי ב־1977. עם מייסדי ד"ש נמנו אישים בולטים משני צדי הקשת הפוליטית החילונית – תומכי מפלגות סוציאליסטיות וליברליות כאחד, ומעבר לכל מחלוקת רעיונית היו כולם שותפים לדעה כי ללא שינוי בכללים לבחירת המנהיגים בישראל לא ישתלבו בהנהגה הנבחרת. כמו קודמיהם בד"ש, גם מחוללי הפריימריס

במפלגת העבודה ב־1992 ראו בשינוי שיטת הבחירה של הרשימה לכנסת, בראש ובראשונה, דרך לעקוף את ההליכים של קביעת המועמדים, שבהם שלטו המנגנון והממסד המפלגתיים. בארצות־הברית ובישראל, תסכולם של מנהיגים בכוח במפלגות הקיימות השתלב בהרגשת ניכור של מצביעי המפלגות, שהרגישו כי אוזנה של המנהיגות הפוליטית אינה כרויה די הצורך לרחשי לבו של הציבור. הקואליציות למען אימוץ שיטת בחירות המערבות את כלל חברי המפלגה שנוצרו במפלגות בישראל דומות לקואליציה הפרוגרסיבית בארצות־הברית בנקודת ממשק אחת: כפי הניסיון ההיסטורי בארצות־הברית, גם בישראל חצו התארגנויות אלה קווים מפלגתיים מקובעים בשעה שביקשו לערער את ההגמוניה של המנהיגות המבוססת במפלגות קיימות וחזקות.

אנו רואים, אם כן, כי על אף הדמיון לכאורה, להשוואה בין ישראל לבין ארצות־הברית יש בסיס משותף צר ביותר, המתמצה בכך ששיטת הפריימריס היא מענה פשוט יחסית לשאלת רענונה של מערכת מפלגתית שקפאה על שמריה. אך ההשוואה אינה תקפה ביחס לאופיה של שיטת הממשל שבמסגרתה פועלות מפלגות בשתי המדינות,⁹ שהרי בעוד ישראל נמנית עם משפחת הדמוקרטיה הפרלמנטריות, הרי שבארצות־הברית נהוגה שיטת ממשל נשיאותית, עם הפרדה בין רמות ממשל, בין אזורי בחירות, ובין בתי מחוקקים שונים הפועלים בהתאם למבנה הפדרלי המבוזר הנהוג בארצות־הברית. בישראל שיטת המשטר פרלמנטרית, עם אזור בחירה ארצי אחד, ועל כן יש לדון ביתרונות השילוב של כלל חברי המפלגה בתהליך בחירת מועמדיהם למשרות נבחרות בהקשר של עובדה זו. לדיון זה נפנה עתה.

פריימריס במשטר פרלמנטרי עם שיטת בחירות יחסית־ארצית

מוקד הדיון בסוגיית הפריימריס בציבור בישראל נוטה אל עבר העיסוק במאוביייהם של חברי המפלגה המבקשים להשפיע על תהליך בחירת מועמדיהם לכנסת. אך הסוגיה אינה מוגבלת לשאלה זו. דיון אודות תמורות בתהליכי בחירת מועמדים במפלגות משמעותי בעיקר בהקשר להשפעתו על שיטת המשטר, ואי אפשר להפריד בין הסוגיות. לאופן בחירת המועמדים לכנסת יש השפעה על תפקוד הבית, שהרי בבוא היום יהפכו מועמדים שכך נבחרו לחברי הרשות המחוקקת, שבישראל מהווה את המסד המרכזי של שיטת המשטר. על כן, בטרם אציג את המסקנות המתבקשות מהעיון בנעשה במפלגות פנימה, נפנה עתה לעיון במקום המפלגה במשטר הפרלמנטרי.⁹ לימוד הזיקה בין תהליכים המתחוללים בתוך מפלגות לבין השפעת תהליכים אלה על הכנסת, הינו רקע נחוץ להבהרת מהות הקושי באימוץ פשוט של שיטת בחירת

מועמדים, שאינה כוללת מעורבות של מוסד מפלגתי נבחר. מחקרה המפורט של הגב' עליזה בר, ששימשה רכות מחקר ויעוץ בנושא המפלגות, מעלה שבקרב הרוב המכריע של המשטרים הפרלמנטריים במערב אין המפלגות מעבירות לידי כלל החברים את ההכרעה החשובה על קביעתה של רשימת מועמדיהן לפרלמנט. במקרים המעטים שבהם מקיימות בכל זאת מפלגות במשטרים פרלמנטריים יציבים בחירות מקדימות לקביעת מועמדיהן לפרלמנט, בחירתן של מועמד ממחוז בחירה מפלגתי לפרלמנט אינו מותנה בבחירת חברי מפלגתו בלבד. בחירתו לפרלמנט מותנה בתמיכתם של רוב תושבי אזור הבחירה. הנבחר מחוייב, אם כן, בנאמנות לשתי קבוצות בוחרים, ולא לקבוצה אחת בלבד (כפי שמחוייב יעקב שפי לעובדי התעשייה האווירית). חבר הכנסת שפי אומנם נבחר כמועמד במחוז בחירה מפלגתי, אך אילו כללה שיטת הבחירות הכללית מרכיב אזורי, פעילותו כחבר כנסת היתה נשפטת על ידי כלל המצביעים במחוז הבחירה הארצי, ולא על ידי קבוצת תומכים מצומצמת מקרב חברי המפלגה.

הפער בין השיטה של בחירת המועמדים במחוזות בחירה מפלגתיים לבין בחירתם בשיטת הבחירות הארצית, שבה הארץ כולה מחוז בחירה אחד, יוצר במקרה של שיטת המשטר בישראל מצב של היעדר מערכת מאזנת; מערכת שתמנע את האפשרות לתלותו של חבר כנסת, הנבחר באזור בחירה מפלגתי, בקבוצת תומכים קטנה אך מאורגנת היטב מקרב מתפקדי מפלגתו. התלות של מר שפי ב־4,000-5,000 בוחרים מאוגדים היתה פחותה אילו הבחירות הכלליות לכנסת כללו אזור בחירה. במקרה כזה היה מר שפי חייב להתחשב במגוון אינטרסים באזור הבחירה שלו בשעה שפעל כחבר כנסת. אך בשעה שהמצביעים באזורי בחירה מפלגתיים אינם מאוזנים על ידי מצביעים באזור בחירה כללי, ישנה תלות גבוהה ובלתי סבירה של המועמד בקבוצת תומכים מאורגנת היטב באזור הבחירה המפלגתי. כך במקרה המייצג של חבר הכנסת שפי, השיקול האישי (של חבר הכנסת שפי), ויצוג האינטרס הצר (של עובדי התעשייה האווירית) עלולים להיות חזקים מן השיקול הכללי (של כלל המצביעים עבור מפלגת העבודה) ומן האינטרס הרחב (שבא לידי ביטוי בפעילות הסיעה בכנסת).

אי ההתאמה בין בחירת מועמדים באזור בחירה מפלגתי ללא בחירה מאזנת במחוז בחירה כללי מעוררת שאלה חדה: כיצד יוכל חבר כנסת המייצג אזור בחירה מפלגתי לשלב אינטרס מקומי בחקיקה הבנויה על אזור בחירה ארצי אחד? הכנסת אינה מורגלת לפלח תקציבים על-פי צרכים של אזורי בחירה מוגדרים. לאור זאת, כיצד יבטיחו חברי הכנסת המייצגים קבוצה זו או אחרת מקרב חברי מפלגתם כי חקיקה כללית תכלול מימד פרטני? מאחר ואין חפיפה הכרחית בין מחוזות בחירה מפלגתיים, סביר להניח כי בכנסת, בה יהיו חברים

רבים המייצגים מחוזות בחירה מפלגתיים, תהליך החקיקה יתרסס לרסיסי חקיקה שיבקשו לרצות מגוון לא אחיד של אינטרסים. חדשות לבקרים יקומו קואליציות אד-הוק שיחצו קווים מפלגתיים וישרתו אינטרס של רגע. קשה להניח כי במקרה כזה תוכל הממשלה לתפקד ביעילות, ותוצר תרבות פוליטית משברית, בה תאלץ הקואליציה בממשלה לעסוק מדי יום בהבטחת רוב ליוזמות החקיקה שלה. (סיכוייה של אפשרות זו להתמש גדלים בשל ההפרדה הצפויה בין בחירה ישירה של ראש הממשלה לבין הבחירות הכלליות לכנסת הארבע-עשרה. איוז קואליציה פרלמנטרית תתהווה בשעה שראש הממשלה הנבחר מבקש לגייס רוב בפרלמנט בו יש יצוג למגוון כה רחב ולא אחיד של אינטרסים, חלקם אישיים – של חברי הכנסת, וחלקם מקומיים – של מחוזות בחירה מפלגתיים? מפאת קוצר היריעה לא ארחיב בסוגיה זו, אך יש לזכור נתון זה כרקע חשוב).

כנסת שבה ה"מפלגות" הן בפועל רשימות מועמדים עצמאיים, מאבדת הסיעה הפרלמנטרית מכוחה; המליאה נעשית לזירת מאבקם של הנבחרים על תשומת לבם של אמצעי התקשורת, ופעילות זו באה במקומה של עשייה פרלמנטרית רצינית; ועדות הכנסת נעשות למוקדים של מקח וממכר בין אינטרסים צרים. הכנסת השלוש-עשרה מספקת אותות למציאות המתהווה במספר חסר התקדים של הצעות חוק פרטיות המוגשות לדיון במליאה והמוצגות בציבור כ"הוכחה" לעשייה פרלמנטרית. למנהיגי המפלגה שחבריה נבחרים במחוזות בחירה מפלגתיים ללא תווך גוף מפלגתי כלשהו יש קושי אובייקטיבי לנהל מדיניות סיעתית ברורה ועקיבה. גם אם אחד מחברי הסיעה אינו משתף פעולה עם חבריו, אין לו סיבה לחשוש למעמדו בבחירות הבאות. בהעדר מעורבות של מוסד מפלגתי מתווך, לראשי המפלגה אין סנקציה יעילה נגד חברי הבית המשקיעים את כל מאמצייהם בשמירה על הנאמנות לקהל שולחים כיתתי מקרב חברי המפלגה. חברי כנסת שנבחרו במחוזות בחירה מפלגתיים חבים נאמנות ראשונה לבחוריהם מקרב חברי המפלגה. אין מניעה כי האמירה: "רוצו אחרי כפי שרצתם אחרי..." תהפך לשגורה בפי חברי כנסת מכל סיעות הבית בשעת מענה לפניות מצליפי ומנהיגי סיעותיהם. אם יאמצו כל חברי הכנסת נורמות של "שיתוף פעולה" סיעתי שביסודן שמירה על אינטרסים צרים, עלולה עבודת החקיקה הרצינית בכנסת ליפול על כתפיהם של חברי כנסת מעטים מדי, אותם יחידי סגולה הניחנים ביכולת ליצג אינטרס צר בלא שיצוג זה יעלים מלבם ומעיניהם את האינטרס הכללי (של המפלגה או של ציבור אזרחים גדול ומקיף יותר).¹⁰

החשיבות המיוחדת למיסודו של עיקרון ההשתתפות של חבר המפלגה בקביעת מנהיגיו ומייצגיו אינה מוגבלת, אם כן, לבעייתו הפרטית של חבר מפלגה זו או אחרת ביחסיו עם מפלגתו. זוהי בעייתו של כל השואף להעמיק

את המסד הדמוקרטי של משטר פרלמנטרי בכלל, ושל המשטר הפרלמנטרי בישראל בפרט: אם ייעשו המפלגות בישראל למפלגות של אישים, תיעשה הכנסת לכנסת של אישים; כנסת של אישים אינה מסוגלת לתפקד כפרלמנט אחראי במשטר פרלמנטרי, ואין משטר פרלמנטרי בלי פרלמנט אחראי. אם כך אכן יקרה, צפוי שינוי מהותי במשטר של מדינת ישראל: עיקרו של השינוי במעבר ממשטר שביסודו עיקרון יצוג של מגוון דעות וקבוצות בחברה הישראלית למשטר שבנוי על פוליטיקה של אישים. תהליך בחירתם של האישים עשוי להיות דמוקרטי, אך אין ערובה כי אורחותיהם, שיקוליהם ושלטונם יעלו בקנה אחד עם הערכים והדפוסים שלשם אומצה בישראל שיטת משטר דמוקרטי מהזן הפרלמנטרי.

הצעות לאיזון בין עיקרון ההשתתפות הישירה (של כלל חברי מפלגה) לבין עיקרון היצוג העקיף (באמצעות מוסד מפלגתי נבחר)

מה יעשה מי שמחד גיסא תומך בכל לב בביזור עוצמה ובהעברת האחריות לבחירת המייצג לשיקול דעת המיוצג; אך בה בעת, מאידך גיסא, חושש מההשפעות של תהליך זה על תפקוד הכנסת בפרט ועל יציבות המשטר הדמוקרטי בישראל בכלל? דילמה זו משקפת את יחסו של כותב שורות אלה לתופעת הפריימריס. האם יש בנמצא שיטת בחירת מועמדים בה מפלגות יצרו תנאי תחרות שיאפשרו למועמדים חדשים להציג את מועמדותם, לחברי המפלגה להשתתף בתהליך הבחירה, ולמוסד המרכזי של המפלגה להיות שותף בתהליך קביעת מועמדי המפלגה לרשימה לכנסת? שאלה זו עולה מהדברים הכלולים במאמר קצר זה, ומעיון במחקרה המעמיק של עליזה בר. בטרם אציין שלוש דרכי חשיבה שעשויים להעשיר את הדיון בסוגיות אלה, ברצוני למקם את עמדתי (ובכך לשים לה סייג) כעמדה המתייחסת לתקופת מעבר, לתקופת ביניים במשטר המתהווה במדינת ישראל.¹¹

את הדיון ביתרונותיה ובחסרונותיה של שיטת הבחירות המקדימות לקביעת רשימות מועמדים לכנסת אין לנתק משאלת יציבותו של המשטר הפרלמנטרי בישראל. בתקופה של שינויים ללא תקדים ביחסי החוץ של ישראל, בשעה ששאלות קיומיות מוכרעות בהליכים דמוקרטיים שנוסו בהצלחה במשך למעלה מארבעים שנות דמוקרטיה פרלמנטרית, אין, לדעתי, לשנות את כללי ההכרעה הפרלמנטריים שהתגבשו ונוסו בהצלחה במשך שנות דור.

מי שמבקש לחולל בישראל מהפכה משטרית – לשנות את שיטת המשטר, ולהמיר את השיטה הפרלמנטרית בשיטה אחרת – טוב יעשה אם ימתין להשלמת התהליכים המדיניים. בהקשר זה ראוי לנהוג במתינות ובשיקול דעת

בכל הנוגע לשינוי מהותי בתפקיד המפלגה בדמוקרטיה בישראל. אימוץ גורף של העיקרון המחייב כי חברי המפלגה יבחרו את נציגיהם בלי שום מנגנוני תיווך אינו תואם את שיטת הממשל בישראל. נציג שייבחר באזור בחירה מפלגתי יגיע לכנסת שהבסיס לתפקודה הוא ההנחה כי מדינת ישראל כולה היא אזור בחירה אחד. איך ייצג נציג כזה את האינטרסים של אזור הבחירה, כשהחקיקה בישראל אינה בנויה על בסיס של הקצאות לאזורי בחירה? אם תורכב הכנסת כולה, או רובה, מנציגיהם של מחוזות בחירה מפלגתיים (מחוזות שיהיו שונים בכל מפלגה, וייקבעו על פי מדדים שונים התואמים את צורכי המפלגה הנדונה), ייווצר תוהו ובוהו בתהליך החקיקה בכנסת. על כן, השאלה החשובה שיש לעורר בתקופה זו הינה כיצד להבטיח כי חברי מפלגה ישולבו בתהליך בחירת מועמדיהם לכנסת, בלא שתהליך זה יבטל את מקומה של המפלגה כמוסד מתווך נחוץ בדמוקרטיה פרלמנטרית? כיצד להבטיח כי בתקופה של בחירות מקדימות הכנסת תמשיך לתפקד כבית מחוקקים אחראי? בשפה של עקרונות דמוקרטיים, השאלה הנשאלת הינה כיצד לאזן בין הרצון ליישם את עיקרון ההשתתפות הישירה לבין הרצון לשמר את עיקרון הייצוג העקיף?

במטרה לתת מענה הולם לשאלות אלה, מומלץ להבחין בין מספר יסודות בתהליך בחירת המועמדים. ההצעות מבוססות על ניסיון צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה, שיוורחו במחקרה של עליזה בר להלן. מאז 1991 למדנו את הנושא, תוך שייצענו למפלגות שביקשו לשנות את שיטת בחירת המועמדים לכנסת. במהלך עבודתנו העמדנו את הידע והניסיון שנוצבר לרשות ועדות פריימריס של מפלגות מכל גווני הקשת הפוליטית בישראל – מפלגת העבודה, מפלגת הליכוד, מפלגת צומת, ומערך המפלגות הכלולות ב"מר"צ.

1. ניתן להפריד את תהליך בחירת המועמדים מתהליך דירוגם ברשימה הסופית. על פי שיטה זו מתקיימים שני סיבובי בחירה: בסיבוב הראשון נבחרים המועמדים, ובסיבוב השני מדרגים אותם. כך, לדוגמא, מפלגה עשויה לכנס את המוסד המרכזי הנבחר שיקבע בתהליך דמוקרטי את רשימת המועמדים. רשימת מועמדים זו, שזכתה לברכת הנציגים הנבחרים של המפלגה, היא זו שתובא לבחירת כלל חברי המפלגה. במקרה כזה המוסד המפלגתי מסנן את המועמדים, ואילו כלל החברים מדרגים אותם. אפשר, כמובן, לבחור בחלופה זו בסדר הפוך. כלל חברי המפלגה בוחרים את רשימת המועמדים (מעין "פאנל" שנבחר ישירות על ידי החברים), והמוסד המפלגתי המרכזי מדרג את הרשימה הסופית.

בשיטה זו אפשר גם לקבוע כי בשעה שחברי המפלגה הם הגוף הבוחר ראשון את המועמדים, מספר מועמדים מוסכם מראש לא יועמד לדירוג המוסד המפלגתי, וכי למוסד המפלגתי יהיה שיקול דעת בדירוג מועמדים

החל ממקום מסויים ברשימה ואילך.
 2. ניתן להבחין בין מועמדים הנבחרים במחוזות בחירה מפלגתיים לבין מועמדים הנבחרים ברשימה מפלגתית ארצית. מפלגות שמחליטות ליצור מחוזות בחירה מפלגתיים עשויות להבחין בין תהליך בחירת מועמדי מחוזות הבחירה לבין תהליך בחירת מועמדים ברשימה מפלגתית ארצית. הבחנה זו היתה ביסוד שיטת בחירת מועמדי מפלגת העבודה בבחירות לכנסת השלוש עשרה, ב־1992. על פי שיטה זו, חבר המפלגה מצביע בשני פתקי הצבעה נפרדים: אחד עבור נציג אזור הבחירה, ואחד עבור נציגים לרשימה הארצית. הרשימה המובאת לוועדת הבחירות המרכזית של המפלגה משלבת את שני סוגי המועמדים.

יצירת מחוזות בחירה מפלגתיים מניח כי מפלגות לא יתפתו לקבוע מחוזות בחירה רבים עם מספר קטן יחסית של מצביעים, כפי שקבעה מפלגת העבודה ב־1992. למפלגות שבוחרות חלק מרשימתן או את הרשימה כולה במחוזות בחירה, מומלץ כי ישאפו לצמצם ככל האפשר את מספרם של המחוזות המפלגתיים, ולהגדיל ככל האפשר את מספרם של החברים בכל מחוז, שכן רק אז יפחת הסיכוי להשתלטותם של נציגי קבוצות קטנות אך מאורגנות היטב על המפלגות בישראל, ומתוך כך גם על מוקדי עוצמה בכנסת.

3. ניתן לשלב את שני החיתוכים לעיל: (א) בחירה/דרוג (וב) מחוז בחירה/רשימה ארצית. בסיבוב בחירה ראשון החברים יודעים כי מספר ידוע מראש של מועמדים במחוזות בחירה ו/או ברשימה הארצית לא יודקו לסיבוב דירוג במוסד המרכזי. בסיבוב בחירה שני ידרג מוסד נבחר את אותם מועמדים אהודים שקיבלו ברשימה הארצית ו/או במחוזות הבחירה קולות רבים, אך לא נכללו במקומות שיועדו לנבחרי הסיבוב הראשון. בדרך זו יש למוסד המרכזי הנבחר מעמד בשיבוץ מועמדים שמשקפים את הפרופיל הייחודי למפלגה והעשויים למשוך קולות מעבר לקולותיהם של חברי המפלגה הרשומים.

אם מבקשים להבטיח את טוהר תהליך הבחירות, יש להבטיח כי יתקיים מפקד חברים מהימן, וכי המוסד המרכזי המעורב בתהליך הבחירה והדירוג יהיה גוף מהימן שייבחר לעתים מזומנות, במועדים התואמים את מועדי הבחירות הכלליות. כך יובטח כי הן ההשתתפות הישירה והן היצוג העקיף יבואו לידי ביטוי בפועל.

בישראל קיימת כיום מסגרת חוקית המאפשרת לחברי המפלגות לעגן בתקנון את הדרישה לקיים בחירות סדירות למוסד נבחר, ולהבטיח כי בחירות אלה יתקיימו באופן שימנע השתלטות של קבוצות מאורגנות על יותר ממפלגה אחת. חוק המפלגות אוסר חברות ביותר ממפלגה אחת.¹² אורח שנתן הצהרה

כוזבת בעניין חברותו או אי חברותו במפלגה, או הצביע בבחירות פנימיות יותר מפעם אחת, צפוי לדין מאסר שנה אחת. באשר לבחירת המוסד המרכזי וכינוסו, חוק המפלגות מעניק לתקנון המפלגה מעמד מחייב: סעיף 11(א) קובע כי "למפלגה יהיה תקנון, והיא תתנהל על פיו"; סעיף 14(ב) (6) קובע כי התקנון יכלול הוראות הנוגעות ל"מועד התכנסות מוסדות המפלגה וסדרי הדיון בהם". אף על פי שהחוק אינו קובע כי מוסדות המפלגה חייבים להיות נבחרים, ואף אינו קובע מועד התכנסות אחיד המחייב כל מפלגה, ויש בכך טעם לפגם, בכל זאת הוא יוצר פתח לתביעה מצד חברי המפלגה כי התקנון יחייב את קיומן של בחירות למוסד נבחר במועדים קבועים, שאינם נתונים לשרירות לבם של מנהיגי השעה. מסגרת חוקית זו יוצרת פתח לחבר המפלגה לתבוע כי המפלגה תיצור כללים שיבטיחו את שיתופו בתהליך בחירת המועמדים, בלא שהתהליך שיאומץ יביא להחלשת המפלגה עד כדי ביטול מקומה במשטר הפרלמנטרי בישראל.

לסיכום, שילוב כלל חברי המפלגה בתהליך בחירת מועמדי מפלגה למשרות נבחרות מהווה שיטה טובה לעקוף מנגנוני בחירה מסואבים שאיבדו את אמון חברי אותה מפלגה. בה במידה, בתנאים של המשטר הפרלמנטרי בישראל רצוי לקבוע תהליכים שלא יובילו להרס המפלגה או לפגיעה קשה בתפקוד הכנסת. נדמה כי בתקופה זו ראוי כי מפלגות השוקלות חלופות לפתיחת תהליך בחירת מועמדי המפלגה לכנסת יצרו שיטת בחירות שנונתת מענה לשני עקרונות חשובים בדמוקרטיה פרלמנטרית, עיקרון ההשתתפות הישירה ועיקרון היצוג העקיף.

הערות

1. ראוי כי המונח "פריימריס" יומר בשיח העברי במונח "בחירות מקדימות" – בחירות המקדימות את הבחירות הכלליות לכנסת (או לרשות ציבורית אחרת, כגון רשות מקומית). בחוק המפלגות 1992, סעיף 17 וסעיף 28 (תיקון מס' 1, 1993), מכונה הליך זה "בחירות מוקדמות", ונראה שזהו שיבוש לשוני וענייני הטעון תיקון בחוק.
2. "כן, הייתי מפיל ממשלה". ראיון של מיכל קרפא עם חבר הכנסת יעקב שפי, מעריב, מוסף שבת, 29.10.93.
3. בהקשר זה ראה דן אבנון, "חוק ודמוקרטיה בחוק המפלגות". מתוך דן אבנון (עורך), חוק המפלגות בישראל (ירושלים ותל-אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1993), עמ' 37-42.
4. Frank J. Sorauf, *Party Politics in America*, (Boston: Little Brown & Co. 209 (1984).

5. לתיאור המעבר לשיטת הפריימריס ראה:
 Charles E. Merriam and Louis Overacher, *Primary Elections*, (Chicago: Chicago University Press, 1928).
6. Sorauf, 211.
7. Sorauf, 219-220.
8. הדמוקרטיה הפרלמנטרית מושתתת על מידה גבוהה של תלות הדדית בין הזרוע המחוקקת לבין הזרוע המבצעת, ואילו ביסודה של הדמוקרטיה הנשיאותית קיימת הפרדה חדה יותר בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת; בדמוקרטיה פרלמנטרית הממשלה מכהנת מתוקף אמונו של בית הנבחרים, ובלי תמיכתו אינה יכולה לכהן לאורך זמן; מתוך כך, בשיטה הפרלמנטרית יש בית נבחרים מרכזי, הקשור לממשל המרכזי בזיקות גומלין רבות ומגוונות. בממשל נשיאותי יש לזרוע המבצעת, שבראשה עומד הנשיא, סמכויות רבות שאינן מותנות בהסכמתו של בית הנבחרים. (אין בקביעה חובקת זו משום הבעת דעה, שעל פיה משטרים נשיאותיים מסוגלים לתפקד ללא תמיכת בית הנבחרים. זוהי מסקנה שגויה, שראוי להימנע ממנה). לצורך ענייננו חשוב רק להבליט את תפקידו של בית הנבחרים בממשל דמוקרטי פרלמנטרי, לעומת תפקידו במשטר נשיאותי: במשטר פרלמנטרי יש למפלגה בכלל, ולסיעה הפרלמנטרית בפרט, תפקיד חשוב בגיבוש תמיכה או התנגדות למדיניות הממשלה. לסיעה ביחוד יש כלים מעשיים להשפיע על מדיניות הממשלה, באמצעות הצבעות במליאה ובוועדות הפרלמנט. לכן, למפלגה תפקיד מרכזי בגיבוש עמדתם של נציגיה לכדי מדיניות אחידה, ברורה, עקבית ומהימנה, שעל פיה אפשר להשתית מדיניות ציבורית.
- ראה לענין זה:
 Anthony H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, (London: Routledge, 1993), 69-79.
9. לעניין התפתחות המפלגה ולשאלת תפקידה במשטר פרלמנטרי בתקופה זו, ראה:
10. למי חייב הנבחר בפרלמנט את נאמנותו – האם לבוחריו, למפלגתו, או ל"טובת הציבור" – שאלה זו היא חלק אינטגרלי מן השיח הפוליטי בדמוקרטיה. ראה:
 Hanna Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: UC Press, 1967), 147-149.
11. מאמר זה נכתב בתקופת כהונתה של הכנסת השלוש-עשרה, שהינה הכנסת האחרונה המכהנת על פי עקרונות המשטר שעוצבו עם הקמת המדינה. במקומות שונים כינתי כנסת זו "כנסת מעבר", הכנסת האחרונה לפרלמנטריום הישראלי, כפי שהתפתח במשך למעלה מארבעים שנות דמוקרטיה בישראל. הכנסת הארבע-עשרה תבחר ותתפקד בתנאים לא מוכרים, מורשת החוקים החוקתיים שהתקבלו בכנסת השתים-עשרה. בולטים

שני שינויים מהותיים שיִתנו את פעילות הכנסת הארבע־עשרה: ראש הממשלה ייבחר בבחירות נפרדות מהבחירות לכנסת, ובית המשפט העליון יחל לממש את סמכותו וחובתו לפסול חקיקה של הכנסת לאור ההנחיות בחוקי היסוד: כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק. אין זה המקום לעמוד על שינויים מפליגים אלה, שיידונו במאמר אחר המצוי בהכנה.

12. לעניין זה ראה: דן אבנון, "חוק ודמוקרטיה בחוק המפלגות" לעיל, הערה 3, עמ' 37-51.

מבוא / עידן הפריימריס

ב-1992, לקראת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה, בחרה מפלגת העבודה בשני תהליכי בחירה נפרדים, את יושב-ראש המפלגה ומועמדה לראשות הממשלה ואת מועמדיה לכנסת בבחירות מקדימות – פריימריס.¹ השיטה, שמעצביה שאבו השראה לגיבושה משיטות הפריימריס בארצות-הברית, אפשרה לכל חברי המפלגה להשתתף בתהליך בחירת המועמדים.² מעצבי השיטה הציגו אותה כ"שיטה הדמוקרטית ביותר האפשרית". המערכת הפוליטית והציבור הרחב ליוו בדריכות את שני תהליכי הבחירה במפלגת העבודה. הבחירות הללו עמדו להיות מבחן לשיטה, למפלגה ולתבונתו של הבוחר. בסופו של התהליך היתה הרגשה כי כולם עמדו במבחן.

שביעות רצון הובעה הן על-ידי חברי המפלגה והן על-ידי מנהיגיה, וההצלחה האלקטורלית של מפלגת העבודה בבחירות יוחסה במידה רבה לשיטת הבחירה של מועמדיה לכנסת ולראשות הממשלה. עוד בתקופה שקדמה לבחירות שימשו הפריימריס תמריץ למפלגות אחרות להציג לציבור את שיטות בחירת המועמדים שלהן ולהדגיש את היסודות הדמוקרטיים המצויים בהן. לאחר הבחירות החלו רוב המפלגות להתעניין באפשרות לאמץ שיטות דומות בבחירת מועמדיהן. עד מהרה הפכו השיטות לבחירת מועמדי המפלגות לכנסת, והאפשרויות להכניס בהן חידושים מחידושים שונים, לנושא מרכזי בסדר היום הציבורי.

בעבר הלא רחוק אי-אפשר היה לדמיין התעניינות ציבורית מרובה כל-כך בשיטות לבחירת המועמדים במפלגות. כל דיון בדפוסי הרכבת רשימות המועמדים לכנסת לווה בנימה פסימית. למרות שינויים שהונהגו מדי פעם על-ידי חלק מהמפלגות, היתה הרגשה כי המפלגות בארץ אינן מסוגלות לשנות באופן מהותי דפוסי ארגון מיושנים ושיטות לבחירת מועמדים שהשתרשו במשך השנים. השיטות שבהן הורכבו רשימות המועמדים לכנסת, על-ידי קבוצה קטנה של עסקנים – ועדות המינויים – היו התגלמות דגם הריכוזיות והחשאיות העולה בדמיונם של מי שרואים בפוליטיקה פעילות המתנהלת בחדרי חדרים, בתהליכים חשאיים ובלתי-פורמליים, הרחק מעיני הציבור.

ואולם בשנים האחרונות, נעלמו כמעט לחלוטין מנוף הפוליטיקה הישראלית ועדות המינויים שקבעו את מועמדי המפלגות, לעתים ללא אישורו של גוף נבחר כלשהו, או באישור פורמלי בלבד.³ המאמצים להנהיג דמוקרטיזציה בדפוסי בחירת המועמדים בארץ הגיעו להבשלה עם הנהגת השביעיות בליכוד

והפריימריס בד"ש ב-1977. עם זאת, מפלגות אחרות פיגרו מאחור, ולמרות מאמצים שנעשו מדי פעם, מספר מפלגות החלו רק לאחרונה לאמץ שיטות בחירה דמוקרטיות.

בניגוד לקושי שהיה בהנהגת שינויים בעבר, מצויות היום המפלגות בישראל בתקופה שבה החיפוש אחר שינויים וחידושים בדפוסי בחירת המועמדים הפך לנורמה. לא עבר זמן רב מאז הבחירות לכנסת השלוש-עשרה, והמערכת הפוליטית התנסתה שוב בפריימריס. הפעם בחר הליכוד את יושב ראש התנועה ומועמדה לראשות הרשימה בשיטת הפריימריס. הבחירות לרשויות המקומיות ב-1993, סיפקו למפלגות הזדמנות נוספת להנהיג בחירת מועמדים ישירה. לקראת הבחירות הללו הנהיגו מפלגת העבודה והליכוד פריימריס בבחירת חלק מהמועמדים לראשות הרשויות, ואילו מר"צ הנהיגה פריימריס בבחירת מועמדיה למועצות של מספר רשויות. מפלגת העבודה חידשה חידוש נוסף, כאשר בבחירות לראשות עיריית חיפה ולראשות עיריית כפר-סבא אימצה שיטה של פריימריס פתוחים, שבהם היו רשאים ליטול חלק בתהליך הבחירה גם אזרחים שלא התפקדו למפלגה.

עם התקרב מועד הבחירות לכנסת הארבע-עשרה, החלו ועדות בליכוד, בר"צ ובמפד"ל לבחון שיטות לבחירת מועמדים במתכונת הפריימריס. צומת קבעה כבר בתקנונה, מ-1994, כי בחירת המועמדים לכנסת תתבסס על בחירה ישירה של חברי המפלגה, אף כי יהיה תפקיד גם למוסדות המפלגה.⁴ במפלגת העבודה בחנה הוועדה לענייני מפלגה ומאוחר יותר ועדת פריימריס חדשה את נושא הפריימריס, כשברקע הדיונים היתה קיימת האפשרות כי לקראת הבחירות לכנסת הארבע-עשרה יוכנסו שינויים במתכונת הפריימריס שהונהגו בעבר, ואולי אף יונהגו פריימריס פתוחים.

המפלגות והמערכת הפוליטית בארץ מצויות, אם-כן, בעידן הפריימריס. עידן הפריימריס, אינו מתבטא רק במספר המפלגות המבקשות להנהיג שיטות חדשות לבחירת מועמדים במתכונת הבחירות המקדימות, אלא גם בשינויים הניצפים בדפוסי הפעילות ובנורמות ההתנהגות של פוליטיקאים, כתוצאה מהנהגת השיטות החדשות. שינויים אלה, עשויים לשנות באופן מהותי את דמותה של הפוליטיקה הישראלית. מאז הנהגת הפריימריס במפלגת העבודה הולכת ומסתמנת מגמה של עליית חשיבות המימד האישי במערכת הפוליטית הישראלית, תוך פגיעה במעמדן של המפלגות. גם חשיבותו של הכסף בפוליטיקה עולה בהתמדה ומעוררת שאלות חדשות לגבי שוויון ההזדמנויות, וחששות באשר לטוהר מידות.

מרכזיותו של נושא בחירת המועמדים בסדר היום הציבורי בארץ, והמגמה להנהיג דפוסי בחירה פתוחים ככל האפשר ברוב המפלגות, מעלה את הצורך בבחינה שיטתית של נושא בחירת המועמדים. מספר שאלות מרכזיות מחייבות

דיון:

- * מהי חשיבותו של תהליך בחירת המועמדים במפלגות?
- * מהו תהליך בחירה דמוקרטי?
- * אלו הם הגורמים המרכזיים המעצבים שיטות לבחירת מועמדים?
- * בהיבט השוואתי: מהו יחודה של שיטת הבחירות המקדימות שהונהגה על-ידי מפלגת העבודה (והמשמשת דגם לחיקוי למפלגות אחרות), לעומת שיטות לבחירת מועמדים המקובלות במפלגות במשטרים פרלמנטריים אחרים?
- * מדוע נכשלו שיטות הבחירה העקיפות, ובראשן, השביעיות בליכוד, למרות היותן שיטות המושתתות על יסודות דמוקרטיים, ולמרות יישומן המוצלח בעבר?
- * מה הם היתרונות והחסרונות של שיטות בחירה ישירות לעומת שיטות בחירה עקיפות?
- * מה הן ההשלכות מהנהגת בחירות מקדימות על מעמדן ותפקודן של המפלגות?
- * כיצד משפיעה המגמה להנהיג בחירת מועמדים ישירה ברוב המפלגות בארץ על דמותה של הדמוקרטיה הישראלית – מהן ההשלכות על המשטר הפרלמנטרי, על הנורמות הציבוריות ועל התרבות הפוליטית?

הספר שלפנינו בוחן את השאלות הללו ושאלות נוספות בתקופה שבה המאמצים להביא לשינויים בתוך המפלגות נמצאים בעיצומם, ועם זאת, ניכרות כבר השלכות, הן במפלגות והן במערכת הפוליטית ממגמות השינוי הנדונות. המכון הישראלי לדמוקרטיה עקב מראשית דרכו, ב-1991, אחר ההתפתחויות בתחום זה בארץ. תחילה עקבו תצפיתנים מטעמו אחר עבודתה של ועדת הפריימריס של מפלגת העבודה, שעסקה בגיבוש שיטת הבחירה לקראת הבחירות ב-1992. עם התקרב מועד הבחירות ב-1992, נערך מעקב אחר תהליכי בחירת המועמדים בכל יתר המפלגות. מאז תחילת עבודתו של המכון התנהלה גם עבודת מחקר לבחינת ההיבטים התיאורטיים והשוואתיים של נושא בחירת המועמדים.

במקביל עסק צוות של המכון גם בעבודת יעוץ. במהלך הקשר עם ועדת הפריימריס של מפלגת העבודה, הכין צוות של המכון הישראלי לדמוקרטיה, על-פי בקשת יושב-הראש של הוועדה, חה"כ חגי מרום, שני ניירות עמדה, האחד בנושא דירוג המועמדים ברשימה הסופית והשני בנושא יצוג נשים. לאחר הבחירות התבקש המכון לעזור לוועדת הפריימריס של צומת בגיבוש עקרונות לעיצוב מחדש של מוסדות המפלגה ובעיצוב שיטה לבחירת המועמדים לכנסת. צוות מטעם ועדת החוקה של הליכוד נעזר גם במכון

הישראלי לדמוקרטיה, בגיבוש חלופות לבחירת מועמדים ישירה. ועדה מטעם ר"צ פנתה לצוות המכון על מנת לקבל יעוץ בנושא בחירות מקדימות, ופניה בנושא זה התקבלה גם מהמפד"ל. עבודת היעוץ הונחתה על-ידי התפיסה, שהתגבשה במכון במהלך המחקר ובהתייעצויות פנימיות, כי רצוי לרסן את המגמה הגורפת, הקיימת במערכת הפוליטית, להנהיג שיטות בחירה ישירות ופתוחות ככל הניתן. זאת, מתוך הערכה כי לשיטות הללו עשויות להיות השלכות שליליות מרחיקות לכת על המפלגות ועל מאפייני יסוד של הדמוקרטיה הפרלמנטרית.

המחקר ההשוואתי העלה כי השיטה שאותה הנהיגה מפלגת העבודה, והמשמשת דגם לחיקוי למפלגות אחרות, היא יחודית ויוצאת דופן בהשוואה לשיטות לבחירת מועמדים המקובלות במפלגות במשטרים פרלמנטריים. רוב המפלגות במשטרים דמוקרטיים פרלמנטריים אינן נוטות להנהיג בחירת מועמדים ישירה. חשוב להדגיש כי עצם הבחירה הישירה איננה קובעת בלעדית את מאפייני השיטה. מפלגות אחדות בדמוקרטיות פרלמנטריות מקיימות תהליכי בחירה ישירים, אך קיימים הבדלים מהותיים בין השיטות הללו לבין השיטה שהונהגה על-ידי מפלגת העבודה. במפלגות שבהן נהוגות שיטות ישירות לבחירת מועמדים קיימים גם מנגנוני סינון ובקרה השומרים בידי מוסדות המפלגה מידה של השפעה על תהליכי הבחירה. בשלב זה אין המפלגות בארץ נוטות לאמץ מנגנונים כאלה. לעומת השיטות הנהוגות במשטרים פרלמנטריים, בשיטות הפריימריס הנהוגות בארצות-הברית, כבר עשרות שנים, אין כל תפקיד למוסדות המפלגה. זוהי אחת הסיבות להחלשותן של המפלגות בארצות-הברית כמוסדות מתווכחים מרכזיים במשטר דמוקרטי. בחינת ההיבט ההשוואתי מחזקת את הדעה כי לא רצוי לנטרל את המוסדות המרכזיים של המפלגות מתהליכי בחירת המועמדים, וכי למגמה הזאת עשויות להיות השלכות מרחיקות לכת על המפלגות ועל דמותן של הדמוקרטיה בישראל. ואולם הדיונים שנערכו עם הצוותים מטעם המפלגות, לימדו עד כמה המגמה להנהיג, לפחות בעתיד הקרוב, שיטות בחירה במתכונת הפריימריס היא דומיננטית בתקופה זו במערכת הפוליטית הישראלית.

ספר זה הוא תוצר של המעקב אחר ההתרחשויות במפלגות, לפני הבחירות לכנסת השלוש-עשרה ולאחריה; של עבודת המחקר בתחום התיאורטי וההשוואתי; ושל הניסיון שנצבר במהלך עבודת היעוץ של המכון. הספר כולל תיאור וניתוח השיטות שבאמצעותן הורכבו רשימות המועמדים בכל המפלגות בארץ לקראת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה. שיטת הפריימריס שהונהגה במפלגת העבודה זוכה, כמוכן, לבחינה מיוחדת. שיטה זו מהווה גם דגם לחיקוי על-ידי מפלגות אחרות, אך גם מקור ללימוד מטעויות. יותר מכך, נודעת חשיבות לעובדה שהיא יושמה כבר לפני כשלוש שנים, כיוון, שפרק הזמן

שעבר מאפשר לעמוד על המגמות החדשות שהנהגת הפריימריס הכניסה למערכת הפוליטית. לצד תיאור וניתוח השיטות השונות ובחינת ההיבטים התיאורטיים וההשוואתיים, מוקדש דיון מיוחד (בפרק ה') לשאלה המרכזית העולה מהמעקב אחר המאמצים להנהיג פריימריס בארץ: אלו השלכות מסתמנות מאימוץ שיטות הפריימריס על המפלגות ועל דמותה של הדמוקרטיה הישראלית? בין החששות המרכזיים, בולט החשש מפני ירידת מעמדן של המפלגות כמוסדות המתווכים המרכזיים במשטר הדמוקרטי-פרלמנטרי ועליית חשיבות המימדים האישיים. חשש מרכזי נוסף נובע מעליית חשיבותו של המרכיב הכספי במערכות לבחירת מועמדים והסכנות הטמונות בו לגבי שוויון הזדמנויות וטוהר מידות.

בחלק האחרון של הספר מוצגים עקרונות יסוד לעיצוב שיטות לבחירת מועמדים, ומספר שיטות חלופיות, אותן גיבש צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה. התפיסה עליה מתבססות החלופות המוצעות היא כי יש למצוא שיטות השומרות בידי מוסדות המפלגה מידה של השפעה בתהליך בחירת המועמדים, גם כאשר כלל חברי המפלגה שותפים בתהליך הבחירה. שיתוף מוסדות המפלגה בתהליך הבחירה עשוי להתמודד עם חלק מהמגרעות שבשיטות הבחירה הישירה.

* * *

עבודת המחקר והכתיבה של ספר זה זכתה לסיוע טכני וענייני של רבים. ראשית לכול, מגיעה תודה למרואיינים (ששמותיהם מופיעים ברשימה בסופו של הספר), אשר ענו ברצון ובגילוי לב על שאלות מורכבות ורגישות. גב' בטי זבדי מארכיון מפלגת העבודה סייעה רבות בהשגת מידע חיוני. מר גיל אשכנזי שימש תצפיתן מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה במרבית הישיבות של ועדת הפריימריס של מפלגת העבודה, בקיץ־סתיו 1991. עבודת המחקר זכתה לסיוע רצוף של גב' מרילין פפר, ששימשה מנהלת מרכז המידע של המכון הישראלי לדמוקרטיה. את כתב היד, בגרסאות שונות, קראו מספר אנשים במכון ומחוצה לו, ותודתי נתונה להם על הערותיהם המועילות: ד"ר דן אבנון, שעמד בראש התוכנית *רפורמה פוליטית* במכון; פרופ' אשר אריאן; פרופ' עמנואל גוטמן; פרופ' יעל ישי; ד"ר אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה; גב' רחל לאל; גב' מרילין פפר; ופרופ' מרדכי קרמניצר.

תודה מיוחדת אני חבה לפרופ' יצחק גל־נור, ראש התוכנית *רפורמה פוליטית* בשנים הראשונות לפעילות המכון, ומי שזים את העיסוק בנושא בחירת מועמדים ורפורמות במפלגות. פרופ' גל־נור ליווה את שלבי הכתיבה המוקדמים של הספר בקריאה ביקורתית, ובהערותיו סייע בגיבוש קווי הניתוח העיקריים.

הערות

1. לאחר השלמתו של כתב היד של ספר זה, קבעה האקדמיה ללשון העברית את המונח העברי בחירות מקדימות כמקביל למונח פריימריס באנגלית. זהו גם המונח שבו השתמשה מפלגת העבודה במסמכה הפנימיים ובפרסומיה הרשמיים בתקופת ההכנות להנהגת הבחירות המקדימות ב-1992. מכיוון שהמונח העברי עדיין אינו רווח, נעשה בספר זה שימוש הן במונח המקורי והן במונח העברי. בשם הספר מופיע המונח "פריימריס" במרכאות כדי לציין, כי למרות שהמפלגות בארץ שאבו את ההשראה לעיצוב הפריימריס מהשיטות הנהוגות בארצות-הברית, יש הבדל מהותי בין השיטות בארצות-הברית לבין זו שהונהגה על-ידי מפלגת העבודה, ואחרות העומדות להיות מונהגות במספר מפלגות נוספות; זאת בגלל השוני המהותי בין דפוסי הארגון והחברות במפלגות בישראל לבין אלה שבארצות-הברית. דיון על שיטות הפריימריס בארצות-הברית מובא בפרק ד'.
2. המונח בחירת מועמדים ישמש בספר זה מונח מקביל ל-candidate selection, הרווח בשנים האחרונות בספרות המקצועית. עם זאת, ראוי לציין כי גם המונח האנגלי הוא בעייתי, שכן הוא כולל את המלה selection ולא election, וזאת כדי להבחין בין בחירות בתוך מפלגות לבחירות כלליות לפרלמנט, או בחירות לרשויות אחרות. מדי פעם ייעשה שימוש במונח קביעת מועמדים כדי לציין תהליכים שברור בעליל כי הם חסרים יסוד של בחירה דמוקרטית. הרכבת רשימות מועמדים יציין בהכללה תהליכים משני הסוגים.
3. הקורא ימצא בנספח 1 סקירה קצרה על ניסיונות להנהיג שינויים בדפוסי הרכבת רשימות המועמדים לכנסת בעבר.
4. סמוך להבאת כתב היד לדפוס נודע כי הנהגת צומת שינתה את השיטה, כך שמועמדי המפלגה לכנסת הארבע-עשרה ייקבעו בעיקר על-ידי הנהגת המפלגה ומוסדותיה, לאחר תהליך סינון ראשוני של המתמודדים.