

רשימות מועמדים משותפות – אליה וקוץ בה

גונן אילן*

תקציר

המאמר מבקש למסגר מחדש את התופעה ההולכת ומתרחבת של רשימות מועמדים משותפות בישראל, ולהעמידה במבחן התכליות שהצדיקו את העלאת אחוז החסימה בארבעה מקרים שונים. נקודת המוצא היא שלמחוקק יוחסו שתי מטרות מוצהרות: (1) עידוד איחודים של מפלגות כדי למתן קולות קיצוניים; (2) צמצום פלורליזם מפלגתי קיצוני לצורך חיזוק המשילות. בשלב הראשון מוצגת מסגרת מושגית-נורמטיבית לרשימות משותפות, ומנותחים הגורמים האקסוגניים (מידת יחסיות נמוכה ואחוז חסימה גבוה) והאנדוגניים (קרבה אידאולוגית ולכידות ארגונית) המעצבים את היווצרותן. לאחר-מכן מובא מיפוי אמפירי של מספר הרשימות המשותפות משנת 1949 ועד בחירות 2023, החושף מתאם חיובי בין העלאת אחוז החסימה לבין ריבוי איחודים זמניים, אך גם שיעור גבוה של התפרקות מיד בתום הבחירות או במהלך כהונת הכנסת, המלמד על יציבות מוסדית נמוכה. הניתוח מגלה כי המנגנון הנוכחי יוצר "פרצה הקוראת לגנב": העלאת רף הכניסה מאלצת מפלגות קטנות להתאחד כבלוק טכני לשם חציית הסף, אך דיני ההתפלגות ומימון המפלגות מאפשרים להן להתפצל ולשוב ליהנות מכוח מיקוח לא-פרופורציונלי – תוצאה הסותרת את תכליות המחוקק. לסיום מוצעת רפורמה דו-שלבית: הפחתת אחוז החסימה לרמה מידתית

* עורך-דין וסטודנט לתואר שלישי למשפטים באוניברסיטת בר-אילן. המאמר הוא עיבוד של עבודת תזה לצורך קבלת תואר מוסמך שנעשתה בהנחיית פרופ' יניב רוזנאי וד"ר מעוז רוזנטל. אני רוצה להודות למשתתפי ה-Global Summit on Constitutionalism (2023) על הערותיהם המחכימות, ולשופטים האנונימיים על הערותיהם המאירות שסייעו רבות בחידוד הטיעון. נוסף על כך אני רוצה להודות לעורכי כתב-העת מאזני משפט ולחברי המערכת על הערותיהם המועילות, שסייעו בהשלמת הפרויקט המחקרי. כל הכתוב הוא על דעתי בלבד. הערות והארות אפשר לשלוח לכאן: gonenilan23@gmail.com.

יותר לצד הטלת מגבלות מדורגות על פיצול סיעות, וכן התאמת כללי המימון כך שיתמרצו שיתוף-פעולה ארוך-טווח. המאמר תורם אפוא דיון משפטי-אמפירי ראשון מסוגו בזיקת-הגומלין שבין אחוז החסימה, רשימות משותפות ודיני הסיעה, ומציע מתווה לאיזון חדש בין ייצוגיות, יציבות ומשילות בדמוקרטיה הישראלית.

מבוא

א. אחוז החסימה

1. מסגרת תאורטית ונורמטיבית
2. חוקתיותו של אחוז החסימה הנוכחי
3. המטרות של העלאת אחוז החסימה

ב. רשימות מועמדים משותפות

1. מסגרת מושגית ותאורטית
2. מסגרת נורמטיבית לפעילותה של רשימת מועמדים משותפת בישראל
3. היקף התופעה

ג. התכלית הראשונה: עידוד פשרות ואיחודים

1. ממד הקרבה האידאולוגית
2. ממד הליכוד הארגוני ותהליך בחירת המועמדים ברשימת מועמדים משותפת

ד. התכלית השנייה: צמצום הפלורליזם המפלגתי הקיצוני

ה. אליה וקוץ בה

1. הצעה לדיון מחודש בהצדקות להטלת מגבלה על פיצול סיעה
 1. גובהו הרצוי של אחוז החסימה והמבחן להתערבות שיפוטית
 2. היתרונות באי-הקשחת התנאים לפיצול סיעה
 3. הצדקות להטלת מגבלה על פיצולי סיעות

סיכום

מבוא

עונת הבחירות 2019–2023 במדינת-ישראל העלתה על נס את "רשימות המועמדים המשותפות" כזירה משפטית ופוליטית, אך תופעה זו – ובפרט היחס שבין "רשימת מועמדים משותפת"¹ לבין התכליות של קביעת אחוז החסימה והעלאתו – טרם זכתה בהתייחסות מקיפה של הקהילה האקדמית. תופעה זו אינה חדשה בנוף הפוליטי הישראלי. שיטת הבחירות הנהוגה בישראל, שהיא שיטה יחסית עם מחוז בחירה ארצי יחיד ועם מידת יחסיות נמוכה, מתמרצת כינון של רשימות מועמדים משותפות, וכך נהפכה התופעה לנפוצה מאוד בפוליטיקה הישראלית. במאמר זה אגדיר "רשימת מועמדים משותפת" כפעילות משותפת של שתי מפלגות או יותר שמתחילה במועד ההכרזה על בחירות לכנסת, אך לעיתים גם זמן-מה לאחריה, וסופה עם פירוקה על-ידי הגורמים המרכיבים אותה. על בסיס הגדרה זו אבקש למקד ולשרטט את גבולות המאמר, שיתמקד בשתי תקופות בחייהן של רשימות מועמדים משותפות: האחת, ממועד ההכרזה על בחירות לכנסת עד לכינונה של ממשלה במסגרת כנסת מסוימת; והאחרת, במהלך כהונתה של הכנסת. המאמר לא יעסוק במישרין בסוגיית ההסכמים הקואליציוניים או בהתנהגותן של הקואליציה או האופוזיציה הפרלמנטרית, אף שההבחנה בין אלה לבין תפקידן של רשימות המועמדים המשותפות אינה ברורה תמיד.

רשימות מועמדים משותפות מעוררות שאלות משפטיות, תאורטיות ודוקטרינריות רחבות, אשר מחייבות התייחסות מעמיקה יותר מזו הנפרשת כאן.² במאמר זה איני מתיימר ליתן מענה לכל אלה, אלא מטרתני צנועה יותר: אטען שהעלאת אחוז החסימה בישראל – אשר נועדה לעודד מפלגות קטנות להתאחד תוך מציאת מכנה משותף בין קבוצות אוכלוסייה שונות, מבלי לפגוע בייצוגיותן, וכן לצמצם את הפלורליזם המפלגתי הקיצוני – לא השיגה את מטרתיה המוצהרות. לצורך כך אבחן את ההלימה שבין העלאת אחוז החסימה

1 ס' 57(ב) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.

2 ראוי להזכיר בהקשר זה גם את מאמרם הקצר של איתיאל בירן ועמוס עצמון "סימפוזיון: בלוק המפלגות – מדוע אנו בוחרים במפלגות גדולות ומקבלים מפלגות קטנות?" אתר משפט ועסקים (27.7.2020) <https://runilawreview.org/2020/07/27/biran-atzmon/>, אשר מציע הסתכלות ראשונית וממוקדת על סוגיית האיחודים של מפלגות. אולם דיונם ממוקד יותר בהיבט האלקטורלי והפוליטי המידי, בעוד מאמר זה מבקש להרחיב את היריעה ולבחון באופן מעמיק את ההיבטים המשפטיים, הדוקטרינריים והנורמטיביים של רשימות מועמדים משותפות, בעיקר לנוכח העלאת אחוז החסימה.

לבין ההסדרים הקבועים בדיני ההתפלגות ומימון המפלגות בנוגע לסיעות בכנסת. אטען כי קיימת סתירה, שניתנת ליישוב, בין ההסדרים הקבועים בדיני ההתפלגות ומימון המפלגות לבין שתי התכליות המרכזיות האמורות של העלאת אחוז החסימה.

סדר הטיעון יהיה כדלקמן: בפרק א אקדיש את הדיון למסגרת התאורטית והנורמטיבית של אחוז החסימה. כמורכב אסקור את הרקע ההיסטורי של העלאת אחוז החסימה, ואציג את שתי התכליות המרכזיות שאותן התכוון המחוקק להגשים בארבע הפעמים שבהן העלה אותו. בפרק ב אתייחס למסגרת התאורטית והמשפטית של רשימות המועמדים המשותפות כישות משפטית ופוליטית. בתוך כך אדון בשני הגורמים והתמריצים המרכזיים להיווצרותן של רשימות מועמדים משותפות: קרבה אידאולוגית וגורם מוסדי-אקסוגני – יחסיות נמוכה, קרי, אחוז החסימה. כמורכב אסקור את המסגרת הנורמטיבית והמשפטית של רשימות המועמדים המשותפות בישראל, אעמוד על היקף התופעה של רשימות מועמדים משותפות בישראל, ואבחן כיצד, אם בכלל, השפיעו השינויים באחוז החסימה על מספרן. פרקים ג וד יוקדשו לדיון בשתי המטרות של העלאת אחוז החסימה וביחסי-הגומלין שבינן לבין רשימות מועמדים משותפות. בפרק ג אבחן את התכלית הראשונה – עידוד מפלגות קטנות להתאחד – באמצעות ניתוח הממד האנדוגני של קרבה אידאולוגית בין הישויות המתאחדות ובחינה של היבט הלכידות הארגונית. בפרק ד אבחן את היחס בין רשימות המועמדים המשותפות לבין התכלית השנייה של העלאת אחוז החסימה – צמצום הפלורליזם המפלגתי הקיצוני – ואטען, באמצעות שימוש בנתונים אמפיריים, כי ההסדר החוקי אומנם מונע ממפלגות קטנות כניסה לכנסת בריצה נפרדת, אך באותה עת מאפשר להן להתמודד במסגרת רשימת מועמדים משותפת ולהתפצל מייד לאחר הבחירות. מצב זה מתמרץ פיצולים, שאותם הגדיר המחוקק כפוגעים בהתנהלותה ויציבותה של הכנסת, ואף ברצון הבוחר. בפרק ה אטען, באמצעות שימוש בנתונים אמפיריים, כי הפרקטיקה של רשימות מועמדים משותפות נהפכה לכלי לעקיפה של מגבלת אחוז החסימה שהוטלה על רשימות מועמדים יחידניות, ולכן היא מעוררת מתח בין ההסדר שקובע את אחוז החסימה לבין הדינים המסדירים את פעילותן של רשימות המועמדים המשותפות לאחר ההתמודדות. בפרק ו אציע דיון מחודש בהצדקות להטלת מגבלה על פיצול סיעה בדין הישראלי, וברעיון של הטלת מגבלות על פיצולי סיעות על-ידי עיצוב דיני ההתפלגות ומימון המפלגות כך שיקשו את התפוררותן של רשימות המועמדים המשותפות ביום שלאחר הבחירות.

אדגיש כבר כאן כי סבורני שאין במאמר זה כדי להקיף את מלוא ההיבטים המשפטיים הכרוכים ביחסים שבין כל תת-סיעה לבין הסיעה המשותפת בחיי

השותפות בכנסת. אולם המאמר מבקש לחדש את השיח המשפטי על-אודות הצידוקים להטלת מגבלות שיקשו את פיצול הסיעות, במטרה להגשים את כוונת המחוקק בהעלותו את אחוז החסימה. סבורני שמאמר זה יכול לשמש נקודת פתיחה לדיון משפטי מעמיק בסוגיות הקשורות לרשימות המועמדים המשותפות, ולתרום לשיח המשפטי על דיני הבחירות בכלל ועל השפעתן של רשימות המועמדים המשותפות על הדינמיקה הפוליטית-המשפטית בכנסת בפרט.

א. אחוז החסימה

אחוז חסימה הוא רף הכניסה (entry barrier) החוקי³ שרשימת מועמדים חייבת לעבור על-פי חוק כדי לזכות במושבים בבית-הנבחרים.⁴ זהו מנגנון שקיים בדמוקרטיה רבות, ומטרותיו רבות ומגוונות.⁵ המרכזיות מביניהן הן למנוע כניסה של מפלגות קטנות לבית-הנבחרים, וכפי שנראה בהמשך, לעודד איחודים של מפלגות לצורך מיתון השיח ולצמצם את הפלורליזם המפלגתי של בית-הנבחרים.⁶

3 ראו ס' 81(א) לחוק הבחירות לכנסת, הקובע כי "בחלוקת המנדטים ישתתפו רק רשימות מועמדים שקיבלו, כל אחת, קולות כשרים במספר שאינו פחות מ-3.25% (שלושה אחוזים ורבע) מסך כל הקולות הכשרים".

4 אחוז החסימה החוקי נקבע לראשונה בגרמניה המערבית לאחר מלחמת-העולם השנייה, על רקע הניסיון ההיסטורי של עליית הנאציזם, כדי למנוע מהשוליים הקיצוניים של הפוליטיקה הגרמנית ייצוג בממשל המערב-גרמני דאז. לעניין זה ראו יהודה טרואן אחוז החסימה ושינויים בו לאורך זמן: סקירה משווה 5 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2019). דומה כי הנמקה זו אינה רווחת כיום, ככל הנראה בשל העובדה שהיא לא רק כמותית-אובייקטיבית (צמצום מספר המפלגות הקטנות ומבנה בית-הנבחרים) אלא גם, ובאופן מוצהר, איכותית-סובייקטיבית, שכן היא מתייחסת לאופיין של המפלגות שמבקשים למנוע את ייצוגן בבית-הנבחרים. נוסף על כך, ככל שהמטרה היא למנוע ייצוג ממפלגות אנטי-דמוקרטיות, יש מנגנונים משפטיים אחרים שממוקדים במטרה זו. כך, למשל, בס' 7 לחוק-יסוד: הכנסת נקבע כי אדם לא יהיה מועמד בבחירות לכנסת אם יש במעשיו, במפורש או במשתמע, אחד מאלה: שלילת קיומה של מדינת-ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות; או תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת-ישראל.

5 קיימים מנגנונים נוספים שעשויים להקשות על מפלגות קטנות את ההתמודדות בבחירות – למשל, דרישות בירוקרטיות לרישום מפלגה, הקצאת זמן שידור לתעמולת בחירות לפי גודל המפלגה וחוקי מימון מפלגות. מנגנונים אלו מכונים חסמים אלקטורליים. להרחבה ראו גדעון דורון ומשה מאור חסמי כניסה לפוליטיקה הישראלית (1989).

6 אחוז החסימה החוקי פועל בשיטות בחירה רבות המקובלות במדינות דמוקרטיות, ביניהן שיטות בחירה מחוזיות, שיטות בחירה ארציות וכן שיטות המשלבות את שתיהן. ראו טרואן, לעיל ה"ש 4. יש לציין כי אין אחדות-דעים בקרב החוקרים בנוגע לאופן שבו יש לחשב את אחוז החסימה. להרחבה ראו AREND LJPHART, ELECTORAL SYSTEMS AND PARTY

1. מסגרת תאורטית ונורמטיבית

מרבית הספרות בנושא דיוננו התייחסה עד כה לייצוגיות במובנה הפורמלי והפשוט, שלפיו הציבור מיוצג באמצעות הנציגים שהוא בחר למוסדות הנבחרים.⁷ אופיו הדמוקרטי-הייצוגי של המשטר בישראל מתבטא בשיטת הבחירות היחסיות הנהוגה בארץ. בהתאם לשיטה זו, רשימת מועמדים תיוצג באופן יחסי לכוחה האלקטורלי, ובלבד שהיא עברה את אחוז החסימה הקבוע בחוק.⁸ בעניין נבואני טענו שופטי בית-המשפט כי קביעת אחוז חסימה, למרות פגיעתה בעקרון הייצוג, משפרת את יעילות הממשל, ובלשונם: "גם שיטת ההצבעה לכנסת, שהיא סמל ודוגמה לשיטה דמוקרטית השואפת לתת ייצוג גם לקבוצות קטנות, אינה מייצגת את עקרון הייצוג באופן מוחלט. כך, לדוגמה, לגבי אחוז החסימה בבחירות לכנסת... אחוז החסימה פוגע בעקרון הייצוג. אך הוא תורם ליעילות. בכך הוא מקדם את העיקרון הדמוקרטי".⁹ אכן, ברוב המקרים – כבעניין גוטמן,¹⁰ למשל – קבעו שופטי בית-המשפט כי חרף גריעתו של אחוז החסימה מיחסיות הבחירות ומהייצוגיות, זוהי סוגיה הנתונה להכרעתו של המחוקק.

בספרות יש דיונים רבים על-אודות המתח שבין אחוז החסימה הקבוע בחוק לבין עקרון הייצוג של הציבור.¹¹ החוקרים שוגרט וטגפרה דנים בהרחבה באחוז

SYSTEMS: A STUDY OF TWENTY-SEVEN DEMOCRACIES, 1945-1990, 25-30 (1994); Carina S. Bischoff, *National Level Electoral Thresholds: Problems and Solutions*, 28 ELECTORAL STUD. 232 (2009); Michael Gallagher & Paul Mitchell, *Appendix C: Effective Threshold and Effective Magnitude*, in THE POLITICS OF ELECTORAL SYSTEMS 607 (Michael Gallagher & Paul Mitchell eds., 2005).

7 ראו קלוד קליין "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריות הישראלית" משפטים ה' 308 (1973). ראו גם ס' 83 לחוק הבחירות לכנסת, שבו נקבע כי "רשימת מועמדים שזכתה במנדטים, יהיו האנשים ששמותיהם נקובים בראש הרשימה, בזה אחר זה, חברי הכנסת".

8 ס' 81 לחוק הבחירות לכנסת. ראו גם MATTHEW S. SHUGART & REIN TAAGEPERA, *VOTES FROM SEATS: LOGICAL MODELS OF ELECTORAL SYSTEMS* 73, 95-96 (2017).

9 בג"ץ 7351/95 נבואני נ' השר לענייני דתות, פ"ד נ(4) 89, 132 (1996) (השופט זמיר).

10 בג"ץ 3166/14 גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה (אר"ש 12.3.2015).

11 להרחבה ראו יגאל מרזל המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות 36 (2004), הטוען כי הדרך של מפלגות לדכא תחרות היא שימוש בחסם כניסה. לרוב חסם זה בא לידי ביטוי בחוקים המקשים את השתתפותן של מפלגות אחרות בתחרות הדמוקרטית על קולו של הציבור ועל אמונו. דיכוי זה יכול להתבטא גם בשיתוף-פעולה אקטיבי בין מפלגות (שם, בעמ' 104). דוגמה לכך מתגלמת בשינוי ס' 81 לחוק הבחירות לכנסת בשנת 2014, שלגביו נטען כי הוא נועד לדכא את יכולתן של רשימות המועמדים הערביות לצלוח את רף הכניסה לפרלמנט

החסימה כתרגום של מושבים בפרלמנט לקולות בקלפי ולהפך.¹² בעבודתם הם פיתחו מודל כמותי לניבוי מדויק יחסית של תוצאות הבחירות, וזאת בעזרת שני משתנים: מספר המושבים הכולל בפרלמנט והגודל הממוצע של מחוז הבחירה.¹³

2. חוקתיותו של אחוז החסימה הנוכחי

חוקתיותה של שיטת הבחירות בישראל קבועה בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, ככתוב: "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת". סעיף 4 משקף הוראה מוסדית-משטרית שנועדה להתוות את מאפייניה העקרוניים של שיטת הבחירות בישראל.¹⁴ אופיו הדמוקרטי-הייצוגי של המשטר

(שעמד על 2% לפני השינוי ועל 3.25% לאחריו). ראו עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10. ראו גם נאדיה חילו "אחוז החסימה והשלכותיו על הייצוג הפוליטי של הציבור הערבי" המכון למחקרי ביטחון לאומי (10.4.2014) <https://did.li/YtGZH>.

12 בישראל, לפני כניסתו לתוקף של חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 4), התשל"ג-1973 (המכונה חוק "בדר-עופר"), הונהגה שיטת הקצאה בשם "שיטת השאריות הגבוהות ביותר" (או "שיטת העודפים הגדולים") (The Largest Remainder Method או Hare-Niemeyer Method). לפי שיטה זו, מספר הקולות לכל מפלגה מחולק לפי מכסה המייצגת את מספר הקולות הדרוש למושב בפרלמנט. ברוב המקרים התוצאה המתקבלת היא שלם בתוספת של שארית. תחילה לכל מפלגה מוקצה מספר המושבים השווה למספר השלם, וכך נותרים חלק מהמושבים ללא הקצאה. לאחר-מכן המפלגות מדורגות על בסיס העודפים, והמפלגה עם העודף הגדול ביותר זוכה במושב נוסף, וכך הלאה עד לחלוקת כל שאר המושבים הפנויים. להרחבה ראו SHUGART & TAAGEPERA, לעיל ה"ש 8, בעמ' 36-37. ראו גם THOMAS HARE, A TREATISE ON THE ELECTION OF REPRESENTATIVES, PARLIAMENTARY AND MUNICIPAL (1859). שיטה זו היטיבה לרוב עם מפלגות קטנות, אשר לאחר ספירת הקולות היו להן עודפי קולות גבוהים מאלה שהיו למפלגות הגדולות. "שיטת השאריות הגבוהות ביותר" הונהגה בישראל בשנת 1951, מייד אחרי הבחירות לכנסת השנייה, ונותרה כאמור בתוקף עד חקיקתו של חוק "בדר-עופר" בשנת 1973. לפי השיטה החדשה, יש לחלק את המנדטים העודפים לפי שיטת הממוצע המשותף הגבוה ביותר. בדברי ההסבר לחוק זה נטען כי "התשלום" של קולות בעד כל מנדט הוא השווה ביותר והצורך ביותר". לעניין זה ראו את דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 4), התשל"ג-1972, ה"ח 138. תיקון זה מיטיב עם מפלגות גדולות, ולמעשה מתמרץ מפלגות להתקשר ב"הסכם עודפים", קרי, בהסכם בין שתי רשימות מועמדים שלפיו בעת חישוב חלוקת המנדטים הן ייחשבו רשימה אחת, ובלבד שכל אחת מהן בפני עצמה עברה את אחוז החסימה הקבוע בחוק. שיטה זו, כאמור, מיטיבה עם מפלגות גדולות, ומכאן שיש ביכולתה להיטיב עם רשימות מועמדים משותפות, אשר בזכות האיחוד מגיעות לא אחת להישג אלקטורלי גבוה. להרחבה על כך ראו SHUGART & TAAGEPERA, לעיל ה"ש 8, בעמ' 95-97.

13 ראו SHUGART & TAAGEPERA, לעיל ה"ש 8.

14 ראו עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' 18 לפסק-הדין של הנשיא (בדימ) גרוניס.

בישראל מתבטא בשיטת הבחירות היחסיות הנהוגה בישראל, ולפיה רשימת מועמדים תיוצג באופן יחסי לכוחה האלקטורלי, ובלבד שהיא עברה את אחוז החסימה הקבוע בחוק. אחוז החסימה הוא אחד מתוך שורה של הסדרים פרטניים הקבועים כאמור בחוק הבחירות לכנסת בנוגע לניהול הבחירות. משמעותו היא שיעור הקולות שמפלגה חייבת לקבל בבחירות כדי לזכות במושב בכנסת.

בקביעת אחוז חסימה יש משום פגיעה בטוהר של עקרון היחסיות,¹⁵ משום שבעטיו של אחוז החסימה נמנעת הענקת שוויון מוחלט לכל קול: הקולות שניתנו לרשימות מועמדים שלא עברו את אחוז החסימה יורדים לטמיון.¹⁶ אך הדבר בלתי-נמנע בהתחשב בצורך בהבטחת יציבותה של המערכת הדמוקרטית-הפרלמנטרית. דיון מקיף בשאלת חוקתיותו של אחוז החסימה הנוכחי חורג מגדרו של מאמר זה. עם זאת, אני סבור כי הדיון להלן בפרק ו, בדבר הקשחת מחסום ההתפלגות של סיעות, משליך על מידתיותו של אחוז החסימה הנוכחי. אטען כי הסדר הוליסטי עם אחוז חסימה נמוך יותר שתכליותיו מוגשמות עדיף על הסדר חלקי המעודד מעקף של השחקנים הפוליטיים תוך פגיעה באמון הבוחרים.

בהקשר זה אפשר לציין את פסק-דינה של השופטת חיות בעניין גוטמן, שם נדונה בהרחבה הטענה כי העלאת אחוז החסימה במסגרת הרפורמה להגברת המשילות פוגעת בשוויון הבחירות לכנסת ובתוך כך במיעוט הערבי, מפני שהוא ייאלץ לצלוח רף כניסה גבוה יותר לצורך ייצוגו בבית-הנבחרים.¹⁷ השופטת חיות הצטרפה למסקנתו של הנשיא גרוניס, בקובעה כי שאלת תחולתה של "פסקת ההגבלה השיפוטית" על תיקון מס' 62 לחוק הבחירות לכנסת (שבמסגרתו הועלה אחוז החסימה מ-2% ל-3.25%) אינה נדרשת להכרעה, וגם אילו נדרשה, היא הייתה עומדת במבחני המידתיות. כמו-כן נקבע כי בחינת מידתיותו של מנגנון אחוז החסימה מחייבת בחינה עובדתית ומציאותית מעמיקה לשם איתור השפעותיו המעשיות על ייצוגן של קבוצות מיעוט ועל יכולתן של רשימות קטנות לצלוח את הסף האלקטורלי. השופטת חיות ציינה כי אף שאין פסול בהעלאת אחוז החסימה כשלעצמה, על המחוקק להוכיח שהפגיעה האפשרית בייצוגן של קבוצות שונות

15 ראו את פסק-הדין של השופט ברק בע"א 732/81 סיעת הליכוד בהסתדרות נ' סיעת המערך במועצת פועלי גדרה, פ"ד לו(2) 345 (1982). ראו גם אמנון רובינשטיין ורענן הר-זהב פירוש לחוקי-היסוד – חוקי-יסוד: הכנסת 35 (1993), שם טענו המחברים כי יש פגם בכך שעניין זה מוסדר בחוק הבחירות, ולא בחוק-היסוד עצמו.

16 ראו בג"ץ 148/73 קניאל נ' שר המשפטים, פ"ד כז(1) 794 (1973); בג"ץ 60/77 רסלר נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד לא(2) 556 (1977).

17 עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10. ראו גם חנן מלצר "אחוז החסימה בישראל – תוכנות והרהורים" ספר אשר גרוניס 193 (קרן אזולאי ואח' עורכים 2022).

מתיישבת עם עקרונות היסוד של שיטת הבחירות בישראל ועם דרישות המידתיות החוקתיות. חובה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח האפשרות שרשימות קטנות, אשר נאלצו לאחד כוחות לשם מעבר הסף, יתפצלו מייד עם תום הבחירות – תוצאה העולה לסכל בפועל את תכליות ההעלאה.¹⁸

במבט השוואתי, אפשר לציין מקרה שבו נדונה חוקתיותו של אחוז החסימה בבית-המשפט החוקתי הפדרלי בגרמניה. בפסק-דין משנת 2024 נדרש בית-המשפט לשאלה אם תיקון לחוק הבחירות הפדרלי שהעלה את אחוז החסימה לפרלמנט הגרמני ל-5% הוא חוקתי. נקבע כי ההסדר אומנם נועד לקדם תכליות לגיטימיות, כגון חיזוק היציבות השלטונית וצמצום הפרגמנטציה המפלגתית בפרלמנט, אולם הוא פוגע בזכות הייצוג של מפלגות קטנות ומיעוטים במידה העולה על הנדרש, ולכן הוא אינו חוקתי. לצד זאת הוסיפו שופטי ההרכב כי עידוד מפלגות קטנות להתמזג או לרוץ ברשימות משותפות אינו מבטל את הפגיעה האפשרית בייצוג, שכן במקרים רבים אין למפלגות אלו מכה משותף אידאולוגי, והאיחוד עלול להתפרק מייד לאחר הבחירות.¹⁹ מסקנה זו מתיישבת עם קביעתו של השופט ג'ובראן בעניין גוטמן כי "אין זה ראוי לאחד בין סיעות בעלות אידאולוגיות שונות... יש בכך משום כפייה אידאולוגית. כפייה זו גם פוגעת, לטעמי, בעקרון הייצוג ההולם בכך שאין היא מאפשרת ייצוג לקבוצות המיעוט אלא מאחדת אותם לכדי קבוצה אחת אשר אינה מבטאת באופן מלא את קבוצות המיעוט".²⁰

3. המטרות של העלאת אחוז החסימה

המחוקק הישראלי העלה את אחוז החסימה ארבע פעמים, וזאת בשונה מהמגמה הרווחת בעניין זה במדינות דמוקרטיות אחרות, אשר רובן לא שינו מעולם את אחוז החסימה הארצי.²¹ אחוז החסימה הוחל לראשונה בישראל זמן קצר לאחר

18 עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, פסק-הדין של השופטת חיות.

19 BVerfG, 2 BvF 1/23, July 30, 2024, <https://did.li/tVAgT>

20 עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' 44 לפסק-הדין של השופט ג'ובראן.

21 בעשור האחרון שינו רק שתי מדינות את אחוז החסימה: איטליה וישראל, ובמהלך שני העשורים האחרונים נעשו בעולם שישה שינויים באחוז החסימה: פעמיים בישראל ופעם אחת באיטליה, באיסלנד, בסלובניה וברומניה. להרחבה ראו טרואן, לעיל ה"ש 4. חשוב להדגיש כי בשיטת בחירות שאינה ארצית, אלא רובית-מחוזית, דוגמת זו הנהוגה בין היתר בבריטניה ובארצות הברית, אין נטייה לריבוי מפלגות, וככלל לא מונהג בה אחוז חסימה. גם בשיטת בחירות מחוזית שבה המדינה נחלקת לכמה מחוזות בחירה שלכל אחד מהם כמה מושבים, רק בחלק מהמדינות קבלת המושבים במחוז מותנית במעבר אחוז חסימה ארצי. לעניין זה ראו Shugart & Taagepera, לעיל ה"ש 8.

הקמת המדינה, ובבחירות לאספה המכוננת חישבו אותו על-ידי חלוקת מספר הקולות הכשרים במספר המושבים בכנסת בתוספת 1, דהיינו, כ-121.²² בשנת 1951, לקראת הבחירות לכנסת השנייה, הועמד אחוז החסימה על 1%,²³ קרי, מעט מעל אחוז החסימה הטבעי (0.83%) שהוצב קודם לכן. אחוז חסימה זה שרד עד שנת 1992, שבה הועלה אחוז החסימה ל-1.5%. בשנת 2004 הועלה אחוז החסימה ל-2%, ועשור לאחר-מכן, בתיקון האחרון לחוק הבחירות לכנסת בנושא זה, הועלה אחוז החסימה ל-3.25% מכלל הקולות הכשרים בבחירות.²⁴

התכליות של העלאת אחוז החסימה הובהרו על-ידי המחוקק פעמים מספר. כך, בשנת 1991, במסגרת ישיבה של הכנסת, קבע יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, חבר הכנסת אוריאל לין, כי "עניינו של חוק זה הוא העלאת אחוז החסימה בבחירות לכנסת, מ-1% ... ל-1.5%. נכון, זה מעט מאוד. אבל זהו צעד בכיוון הנכון... אני בטוח שהחוק המוצע יביא לאיחוד של מפלגות קטנות".²⁵ התכליות הובהרו באותיות קידוש לבנה בהצעת החוק משנת 2013 שהציעה להעלות את אחוז החסימה ל-3.25%.²⁶ בחודש מרץ 2014 עבר התיקון לחוק בקריאה שלישית, וכך נימק את תכלית החקיקה חבר הכנסת דוד רותם, יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט:

"מטרת העלאת אחוז החסימה היא לעודד איחוד מפלגות ויצירת גושים גדולים יחסית, תוך מציאת מכנה משותף בין קבוצות אוכלוסייה שונות, ומבלי לפגוע ביתר בעיקרון היסודי של ייצוגיות הקבוצות האלה... לא כל דעה קיצונית או אינטרס של קבוצת נישה יקבל ייצוג בפרלמנט, ולכן אנשים יהיו מוכרחים למתן את דעותיהם ולהגיע לפשרות פוליטיות כדי לגבש מפלגה גדולה יותר שכוחה הפוליטי רב יותר. יתמעטו מצבים של סיעה קטנה שהיא לשון מאזניים ואשר כוחה בציבור קטן בהרבה מכוחה להשיג הישגים

22 ראו ס' 30 לפקודת הבחירות לאסיפה המכוננת, התש"ט-1948, ע"ר תוס' א' 52. למעשה, זהו השיעור הקרוב ביותר לאחוז החסימה הטבעי בישראל (שהוא 100:120, כלומר, כ-0.83% מכלל הקולות הכשרים).

23 ראו ס' 38(א) לחוק הבחירות לכנסת השניה, התשי"א-1951.

24 ראו חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד-2014, ס"ח 347.

25 ראו פרוטוקול ישיבה 331 של הכנסת ה-12, 147 (14.10.1991).

26 ראו את דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 61) (העלאת אחוז החסימה והגברת המשילות), התשע"ג-2013, ה"ח הכנסת 54 (להלן: הצעת תיקון 61 לחוק הבחירות לכנסת).

פוליטיים. כלומר, גם כאשר כוחה של מפלגה במשא-ומתן הקואליציוני הוא רב, התיקון המוצע יבטיח שמאחורי מפלגה זו ציבור גדול. כמו כן, העלאת אחוז החסימה תביא לפחות שחקנים במערכת הפוליטית ולפחות פרגמנטציה של הפרלמנט, דבר שימנע את המחלוקת בין השחקנים הפוליטיים".²⁷

חבר הכנסת רותם, כמו קודמיו, גרס כי העלאת אחוז החסימה נועדה להגשים שתי תכליות מרכזיות: האחת, ריסון קולות קיצוניים ועידוד פשרות פוליטיות בין מפלגות קטנות, אשר יובילו לחיזוק המשילות – תכלית שהוכרה כראויה בעניין גוטמן;²⁸ והאחרת, הפחתת הסחטנות הפוליטית באמצעות צמצום מספר השחקנים במערכת הפוליטית-הפרלמנטרית.²⁹ דהיינו, כל אימת שהעלה המחוקק את אחוז

27 פרוטוקול ישיבה 125 של הכנסת ה-19, 11 (10.3.2014). יש לציין כי בשנת 1991 הגישו חברי הכנסת יצחק לוי וגרשון שפט את הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 23) (נוסח מתוקן), התשנ"א-1991, ה"ח 270 (אשר אושרה בכנסת ב-23 באוקטובר 1991), להעלאת אחוז החסימה מ-1% ל-1.5%. לטענתם, אחוז חסימה בשיעור של 1% בלבד גורם לפיצול-יתר, ומשום כך יש בכנסת (דאז) לא פחות מעשרים סיעות.

28 ראו עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' 12 לפסק-הדין של הנשיא (בדימ') גרוניס.
29 בהקשר הנדון יש שני תהליכים שעשויים להיראות כסותרים זה את זה: האחד, ירידת כוחן של המפלגות הפוליטיות בישראל; והאחר, עלייה במספר המפלגות הקטנות. בעקבות זאת הציבור בישראל זוכה בהיצע מגוון של מפלגות, אך הביקוש שלו למפלגות פוחת. להרחבה על מגמה זו ראו עמנואל גוטמן "מוות ראוי או צפוי: גורלן של המפלגות" קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה 45 (דני קורן עורך 1998). על הנסיגה הברורה במילוי תפקידיהן הפוליטיים המובהקים של המפלגות ראו גיורא גולדברג המפלגות בישראל: ממפלגות המון למפלגות אלקטורליות 255, 261 (1992). על העלייה בכוחן של המפלגות הקטנות בישראל ראו גם ראובן י' חזן וגדעון רהט "ייצוג, רפורמה אלקטורלית ודמוקרטיה: לקחים תיאורטיים ואמפיריים מבחירות 1996 בישראל" מדינה וחברה 1, 51, 51-52, 60 (2001). ראו גם דפנה ברק-ארז "אי-יציבות ממשלית בישראל: האם כפול אשמה שיטת הבחירות?" משפט ועסקים יד: משפט ואדם 493 (2011), הטוענת כי מלבד הכשלים בשיטת הבחירות, גם שינויים מוסדיים וחברתיים שהתרחשו, כמו גם הטשטוש האידאולוגי שהשתרר בין המפלגות הגדולות בפרלמנט, הובילו להתחזקותן של המפלגות המגוריות, וכי מגמה זו הגיעה לשיא בשנות האלפיים. כפועל יוצא מכך גברה יכולת הסחיטה של המפלגות הקטנות מעל ומעבר לכוחן האלקטורלי, עד כדי פגיעה באפקטיביות של הממשל ושחיקה בתכליתו של הפלורליזם המפלגתי במשטר דמוקרטי. להרחבה ראו אסף שפירא "פחות סחטנות, יותר יציבות" המכון הישראלי לדמוקרטיה (10.9.2019) <https://www.idi.org.il/articles/28596>, שם נטען כי עד הבחירות לכנסת השלוש-עשרה, בשנת 1992, זכתה רשימת המועמדים הגדולה ב-40 מנדטים לפחות, אך מאז ועד היום התרחיש הזה לא חזר על עצמו. אי-לכך מספר המנדטים הגבוה של סיעת הליכוד ושל כחול לבן בשלושת סבבי הבחירות בשנים 2019-2020 נמוך יחסית.

החסימה, הוא כיוון לכך שמספר השחקנים הסיעתיים בכנסת יפחת באמצעות איחוד של מפלגות וסיעות, באופן שיאזן בין העלאת אחוז החסימה לבין עקרון הייצוג של מפלגות קטנות. מכאן אנו למדים כי איחוד של מפלגות טומן בחובו פוטנציאל לצמצום כמותי-אובייקטיבי של מספר המפלגות הן במערכת בחירות ספציפית והן באופן ארוך-טווח. שתי תכליות אלו הן ביטוי לשני יתרונות מרכזיים של רשימות המועמדים המשותפות: היותן כלי ליצירת פשרות ואיחודים בין קבוצות אוכלוסייה שונות וצמצום הפלורליזם המפלגתי הקיצוני. על אלה יורחב הדיון להלן בפרקים ג ו-ד.

ב. רשימות מועמדים משותפות

פרק זה יעסוק במסגרת המושגית והתאורטית שמסבירה ומנתחת את הסיבות והתמריצים להיווצרותן של רשימות המועמדים המשותפות או לשיתוף-פעולה בין מפלגות במהלך ההתמודדות בבחירות ולאחר הבחירות. לשם הנוחות יחולק פרק זה לשלושה סעיפים: הסעיף הראשון יעסוק במסגרת התאורטית הממשיגה את התופעה ובשלושת ההסברים הרווחים להיווצרותה; הסעיף השני יציג את המסגרת הנורמטיבית והמשפטית של רשימות המועמדים המשותפות בישראל; והסעיף השלישי יציג את היקף התופעה של רשימות המועמדים המשותפות בישראל, ויבחן כיצד, אם בכלל, השפיעו השינויים באחוז החסימה על מספרן.

1. מסגרת מושגית ותאורטית

מטרת הדמוקרטיה הייצוגית היא לתת לאזרח אפשרות להביע את העדפותיו הפוליטיות באמצעות נבחריו בפרלמנט. קלזן סבר כי הדמוקרטיה הפרלמנטרית היא מדינת מפלגות,³⁰ וכי המפלגה הפוליטית היא אחד מיסודותיה החשובים ביותר של הדמוקרטיה. מלבד קלזן, חוקרים ומלומדים רבים הגדירו את המושג "מפלגה" באופנים ובהקשרים שונים. כך, למשל, ג'ובני סרטורי הגדיר מפלגה כ"קבוצה פוליטית שחבריה משתתפים בבחירות ומסוגלים להציג בבחירות מועמדים למשרות ציבוריות".³¹ גוזף לה-פלומברה ומירון וינר הגדירו מפלגה כ"חבורת יחידים שיש להם מטרה משותפת או אינטרס משותף שיש להגשימם באמצעות עלייה לשלטון, לבד או בעזרת אחרים (ולא רק באמצעות השפעה עליו),

30 הנס קלזן על מהותה וערכה של הדמוקרטיה 40 (יצחק אנגלרד מתרגם 2005).
31 Giovanni Sartori, Parties and Party Systems 63 (1976).

ובתוך כך לגייס תמיכה של הציבור והשתתפות בבחירת מועמדים.³² אולם הגדרה זו, לטענת מרזל, אינה כוללת התייחסות למאפיינים חשובים של המפלגה, כגון האידאולוגיה שלה או המבנה שלה, ועל-כן זו הגדרה "מינימלית" של המושג "מפלגה".³³ במשטר הדמוקרטי בישראל יש למפלגות חשיבות רבה,³⁴ כי הן מאפשרות לממש את ערכי חופש הביטוי וחופש ההתאגדות הפוליטית של הציבור,³⁵ והתאגדות זו מקשרת בין הפרט הפועל במסגרת המפלגה לבין השלטון לשם התערבות בפעילות הפוליטית. אולם המציאות הפוליטית מורכבת, ולא בכל המקרים מפלגה מתמודדת לכנסת בצורה עצמאית, אלא לעיתים היא חוברת למפלגה נוספת ומתמודדת יחד איתה ברשימת מועמדים משותפת (joint list). הכינוי הרווח ביותר בספרות האקדמית לתופעה זו של איחוד של שתי מפלגות או יותר לצורך התמודדות בבחירות הוא "קואליציית טרום-בחירות" (pre-electoral coalition). כינוי זה מתייחס על-פי-רוב למגוון של שיתופי-פעולה – פורמליים ולא-פורמליים – בין שתי רשימות מועמדים או יותר לפני הבחירות לפרלמנט. גולדר מונה שלוש סיבות מרכזיות לצורך בהתייחסות לתופעה זו.³⁶ הסיבה הראשונה קשורה להשפעה הרבה של איחוד מפלגות על מבנה הפרלמנט, על הממשלה, על גיבוש המדיניות ועל יישומה.³⁷ אולם בשיטת בחירות יחסית סברה

Joseph LaPalombara & Myron Weiner, *The Origin and Development of Political Parties*, in *POLITICAL PARTIES AND POLITICAL DEVELOPMENT* 3, 6 (Joseph LaPalombara & Myron Weiner eds., 1966)

33 ראו מרזל, לעיל ה"ש 11, בעמ' 35–36. ראו גם Moshe Maor, *Political Parties and Party Systems: Comparative Approaches and the British Experience* 7 (1997).

34 על-פי ארנד לייפהרט, דמוקרטיה יציבה בחברה מפולגת כמו החברה הישראלית מתאפיינת בדפוס מיוחד של קביעת מדיניות והסדרת סכסוכים שהוא מכנה "דמוקרטיה קונסוציונלית" (התאגדותית). לדבריו, בחברה שסועה ומפולגת על רקע אידאולוגי או דתי מנהיגי הקבוצות היריבות עשויים להתאחד, לשתף פעולה ביניהם ולשמור על כושר פעולה פוליטי, במאמץ לגבור על חילוקי-הדעות ביניהם ולשמור על יציבות המשטר ועל אופיו הדמוקרטי. בישראל, לטענתו של לייפהרט, היה למפלגות תפקיד מכריע בתהליכים האלה. להרחבה ראו Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (1977).

35 בג"ץ 10451/08 סיעת קדימה בכנסת נ' יושבת ראש הכנסת, פס' 19 לפסק-הדין של השופטת פרוקצ'יה (אר"ש 23.2.2011) (להלן: עניין סיעת קדימה).

36 Sona Nadenichek Golder, *Pre-electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies*, 36 *BRIT. J. POL. SCI.* 193 (2006) (להלן: *Formation*).

37 יצוין כי תיתכן שונות בין שיטות בחירה שונות בהשפעתן של רשימות המועמדים המשותפות

זו עשויה להתברר כלא נכונה בהכרח, שכן קואליציות נוצרות לעיתים תכופות לאחר ספירת הקולות, וכתוצאה מכך האחריות מוטשת ולא ברור עד כמה רצון הבוחר יבוא לידי ביטוי בממשלה שתיוכן בסופו של דבר.³⁸ מכל מקום, סיבה זו עולה בקנה אחד עם השערת האיתות (signaling) של גולדר, שלפיה ככל שהבוחרים שרויים באי־ודאות רבה יותר באשר לזהותה של הממשלה העתידית כן היווצרותן של קואליציות טרום־בחירות תהיה נפוצה יותר. למעשה, היווצרותן מהווה מעין "איתות" למצביעים בדבר הרכבה העתידית של הקואליציה לאחר הבחירות.³⁹ האיחוד מאותת על רצונן של המפלגות המתאחדות להעניק לבוחרים תפקיד משמעותי יותר בבחירת הקואליציה שתורכב לאחר הבחירות.⁴⁰ מכאן, ובזהירות המתבקשת, אפשר להסיק שקואליציות טרום־בחירות תורמות ליציבות ולאמון הציבור במוסדות השלטון. השערת האיתות קשורה ליכולתן של רשימות

על המבנה השלטוני והפרלמנטרי. החוקרים מרטין וסטיבנסון מצאו כי רשימות מועמדים משותפות מגבירות את הסיכוי לכינונה של קואליציה ספציפית לאחר הבחירות. ראו Lanny W. Martin & Randolph T. Stevenson, *Government Formation in Parliamentary Democracies*, 45 AM. J. POL. SCI. 33 (2001)

38 זאת יכולה להיות תוצאה של העדר עיגון בחוק למעמדה של המפלגה שזכתה במספר הקולות הרב ביותר כמועמדת הראשונה להרכבת ממשלה. במצב זה הבוחר עשוי לבחור דווקא במפלגות קטנות ככל האפשר, כדי להגדיל את יכולת הסחיטה לקידום האינטרסים.

39 ראו Sona N. Golder, *Pre-electoral Coalitions in Comparative Perspective: A Test of Existing Hypotheses*, 24 ELECTORAL STUD. 643, 649–651 (2005) (להלן: Golder, *Pre-electoral Coalitions*)

40 במחקר שערך טילמן נאספו ונתחו נתונים משלוש מערכות בחירות בשוודיה בשנים 2002, 2006 ו-2010, כמקרה־בוחן להשפעה של קואליציית טרום־בחירות או של רשימות מועמדים משותפות על התנהגות הבוחרים. בשנת 2002 לא הוכרעו הבחירות לפרלמנט השוודי (Riksdag), והמפלגה הסוציאל־דמוקרטית נדרשה לכונן קואליציית מיעוט ולהסתייע לשם כך בהסכמות בינה לבין שתי מפלגות קטנות ממנה. לטענת טילמן, במקרה הנדון אי־היווצרות של קואליציית טרום־בחירות או של רשימות מועמדים משותפות השפיעה על הודאות בבחירות והובילה לאי־הכרעה (indecisiveness) בהן. לעומת זאת, לפני הבחירות שנערכו בשוודיה בשנת 2006 הוקמה קואליציית המפלגות Alliance for Sweden, ובה חברו יחדיו מפלגות הימין בשוודיה, והבחירות אכן הוכרעו. בדומה לכך, לקראת הבחירות שנערכו בשוודיה בשנת 2010 התאחדו מפלגות השמאל לקואליציה בשם The Red Green Alliance. במקרה זה כל המפלגות שנכנסו לפרלמנט, מלבד המפלגה The Far Right Sweden Democrats, היו חלק מאיחוד כלשהו של מפלגות. במחקרו הוכיח טילמן כי בבחירות שנערכו בשוודיה בשנים 2006 ו-2010 עלה שיעור ההצבעה בעקבות הודאות שיצרו איחודי המפלגות, והדבר תורגם בסופו של דבר ליכולת אמיתית ליצירת קואליציה ולהקמת ממשלה. ראו Erik R. Tillman, *Pre-electoral Coalitions and Voter Turnout*, 21 PARTY POL. 726 (2015)

מועמדים משותפות ליצור ודאות אצל הבוחרים ולעודד הצבעה. בספרות האקדמית בנושא זה צוין כי יתרונות אלו מתקיימים בדמוקרטיה פרלמנטרית ברחבי העולם.⁴¹

באשר לוודאות של הבוחרים, ממחקרים שהתמקדו בתחום זה עולה כי הגידול ברשימות המועמדים המשותפות מגביר את שיעור ההצבעה (voter turnout), בעיקר בשיטות בחירה יחסיות.⁴² כך, למשל, במחקר שערך טילמן נמצא שרשימות מועמדים משותפות מפחיתות את מידת אי-הוודאות של הבוחרים, מפני שהן מגבירות את הוודאות בנוגע להרכבת ממשלה חלופית לאחר הבחירות.⁴³ עוד נמצא במחקר זה כי רשימות מועמדים משותפות מאותתות לבוחרים כי הן אמיןות וכי בחירה בהן תגביר את הסיכוי למימוש מדיניותן לאחר הבחירות,⁴⁴ שכן סיכוייהן

41 ראו Golder, *Pre-electoral Coalition Formation*, לעיל ה"ש 36, בעמ' 194–197. ראו גם Mihail Chiru, *Early Marriages Last Longer: Pre-electoral Coalitions and Government Survival in Europe*, 50 *GOV'T & OPPOSITION* 165, 167 (2015).

42 ברם, לא כך הם פני הדברים בישראל. בניגוד לבחירות בדמוקרטיה פרלמנטרית אחרות בעולם, בישראל לא ניכר שהתמודדותן של רשימות מועמדים משותפות בבחירות מגבירה את שיעור ההשתתפות בבחירות. במקרים מסוימים אומנם אפשר לראות עלייה בשיעור המצביעים לרשימת מועמדים משותפת ספציפית בבחירות עוקבות, אולם אי-אפשר לקבוע בוודאות כי שיעור ההשתתפות בבחירות גָּדַל ככל שמספר רשימות המועמדים המשותפות המתמודדות בבחירות הולך ועולה. כך, למשל, בבחירות לכנסת העשרים, שהתקיימו בשנת 2015, התמודדו ארבע רשימות מועמדים משותפות: המחנה הציוני (העבודה-התנועה), הרשימה המשותפת (חד"ש, רע"ם, תע"ל, בל"ד), יהדות התורה (דגל התורה, אגודת ישראל) והבית היהודי (הבית היהודי והאיחוד הלאומי-תקומה). שיעור ההשתתפות באותן בחירות עמד על 72.3%. לעומת זאת, בבחירות לכנסת העשרים ושתיים, שנערכו בספטמבר 2019, התמודדו שבע רשימות מועמדים משותפות, ושיעור ההשתתפות בבחירות עמד על 69.8%.

43 ראו Tillman, לעיל ה"ש 40.

44 שם. במחקר זה נסקרו 223 מערכות בחירות שהתקיימו בכ-19 דמוקרטיה פרלמנטרית בשנים 1977–2002, ונמצא כי בזכות רשימות מועמדים משותפות עלה שיעור ההצבעה בכ-1.5%. במחקר הועלתה הסברה כי התמודדותן של רשימות מועמדים משותפות בבחירות לפרלמנט מעלה את שיעור ההצבעה בשל צורת ההתנהגות המפלגתית לאחר האיחוד והשפעתה על הבוחרים. להרחבה בנושא ראו André Blais, *To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory* (2000); André Blais & R.K. Carty, *Does Proportional Representation Foster Voter Turnout?*, 18 *EUR. J. POL. RSCH.* 167 (1990); André Blais & Agnieszka Dobrzynska, *Turnout in Electoral Democracies*, 33 *EUR. J. POL. RSCH.* 239 (1998); Robert W. Jackman, *Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies*, 81 *AM. POL. SCI. REV.* 405 (1987). לעיון במקרה-מבחן בניו-זילנד בשנות התשעים של המאה הקודמת ראו Jeffrey A. Karp & Susan A. Banducci, *The Impact of Proportional Representation on Turnout: Evidence from New Zealand*, 34 *AUSTL. J. POL. SCI.* 363 (1999).

לעבור את אחוז החסימה גבוהים. לטענת טילמן, היווצרותן של קואליציות טרום-בחירות מפחיתה את מידת אי-הוודאות של הבוחרים ולכן מגבירה את שיעורי ההצבעה. אולם בתוך כך פוחתת יכולתם של הבוחרים להשפיע על הרכב הקואליציה שתתגבש לאחר הבחירות.⁴⁵

גולדר טוענת כי רשימות המועמדים המשותפות מגלמות את תפיסת הייצוגיות בדמוקרטיה הפרלמנטרית על הצד הטוב ביותר.⁴⁶ כך, יצירתה של רשימת המועמדים המשותפת מאותתת לבוחר כי מטרתה להיות חלק מהממשלה שתיכון או אף להיות זו שתוטל עליה מלאכת הרכבת הממשלה.⁴⁷

יתר על כן, לטענת גולדר, מפלגות הנוטלות חלק ברשימות מועמדים משותפות מגבירות את סיכוייהן ליטול חלק בממשלה שתוקם לאחר הבחירות.⁴⁸ בעקבות זאת טען טילמן כי נוכחותן של רשימות מועמדים משותפות מגדילה את הסיכויים להכרעה בבחירות ולהקמת ממשלה לאחריהן. עוד טען טילמן כי נוכחותן של רשימות מועמדים משותפות או קואליציות טרום-בחירות מקטינה את הסיכוי ליצירת ממשלה שיש בה מפלגה שאינה חלק מאיחוד מפלגות, ולכן מגבירה את אמון הציבור במוסד המפלגתי ואת הסיכוי להכרעה בבחירות. כמו-כן נמצא כי בשיטות בחירה יחסיות לא תמיד נוכחותן של רשימות מועמדים משותפות מבטלת את קיומן של רשימות מועמדים יחידניות לצידן או אף מפחיתה את מספרן. על-כן טילמן מניח כי רשימות מועמדים משותפות אינן אמורות להשפיע לרעה על שיעור ההשתתפות בבחירות.

45 לעניין זה ראו MARK N. FRANKLIN, VOTER TURNOUT AND THE DYNAMICS OF ELECTORAL COMPETITION IN ESTABLISHED DEMOCRACIES SINCE 1945 (2004).

46 ראו Golder, *Pre-electoral Coalition Formation*, לעיל ה"ש 36, בעמ' 194–195.
47 טלו, לדוגמה, את יצירת רשימת המועמדים המשותפת כחול לבן לקראת הבחירות לכנסת העשרים ואחת. רשימת מועמדים משותפת זו הורכבה משלוש מפלגות: חוסן לישראל, יש עתיד ותל"ם. הן התאחדו כדי לאותת לציבור כי מטרתן לא רק להיות חלק מהממשלה, אלא להיות יחדיו רשימת המועמדים שעליה תוטל מלאכת הרכבת הממשלה. בדרך זו הן יצרו ודאות בקרב הבוחרים לגבי המשך. גולדר טוענת כי רשימות מועמדים משותפות נוטות להיות יציבות, וכי רק לעיתים נדירות הן ייכשלו במלאכת הרכבת הממשלה, אם זו אכן תוטל עליהן.
ראו Golder, *Pre-electoral Coalition Formation*, לעיל ה"ש 36, בעמ' 196–198. אולם בישראל, כפי שנראה, לא כך הם פני הדברים, ורוב רשימות המועמדים המשותפות מתגלות כלא-יציבות. על חיסרון זה ועל הדינים המאפשרים זאת ראו דיון להלן בפרק ד.

48 ראו Golder, *Pre-electoral Coalition Formation*, לעיל ה"ש 36, בעמ' 194. ראו גם MICHAEL LAVER & NORMAN SCHOFIELD, לעיל ה"ש 37; Martin & Stevenson, *MULTIPARTY GOVERNMENT: THE POLITICS OF COALITION IN EUROPE* (1998); Kaare Strøm, Ian Budge & Michael J. Laver, *Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies*, 38 AM. J. POL. SCI. 303 (1994).

הסיבה השנייה להתייחסות מעמיקה לקיומן של רשימות מועמדים משותפות היא ההשלכות שיש למצב זה על תפקידם של הנציגים בפרלמנט ועל אופייה של הממשלה ותפקודה.⁴⁹ לטענת גולדר, במשטר דמוקרטי-ייצוגי הבוחרים מצביעים לרשימת נציגים המשקפת עמדות במיקוח הקואליציוני שלאחר הבחירות (postelection bargaining),⁵⁰ ולרשימות מועמדים משותפות יש עמדת מיקוח טובה מזו שיש לרשימות המועמדים היחידניות.⁵¹ יש לציין כי ציבור הבוחרים חושש כי הממשלה שתוקם לאחר כינונה של הקואליציה לא תשקף נאמנה את עמדותיו, ורשימות המועמדים המשותפות מאפשרות לציבור הבוחרים לבחור רשימה שיש בכוחה להרכיב ממשלה ובכך להפיג את החשש שצוין לעיל. כמו-כן, בדרך זו רשימות מועמדים משותפות יכולות להגביר את שקיפותה של הממשלה, וכך הלגיטימציה שלהן בקרב ציבור הבוחרים גדלה.⁵²

הסיבה השלישית להתייחסות מעמיקה לקיומן של רשימות מועמדים משותפות, שהיא גם הסיבה החשובה לענייננו, היא שכיחותן הגבוהה. גולדר טוענת כי תופעה זו נפוצה בפוליטיקה ברחבי העולם בכלל ובמערב אירופה בפרט. ממחקר שערכה עולה כי בשנים 1946–2002 פעלו כ-186 רשימות מועמדים משותפות ב-19 מדינות במערב אירופה.⁵³ כמו-כן היא טוענת כי יש קשר בין העלייה החדה שחלה

49 ראו Golder, *Pre-electoral Coalition Formation*, לעיל ה"ש 36, בעמ' 194.

50 שם.

51 להרחבה על טענה זו ראו Chiru, לעיל ה"ש 41. אולם יש לציין כי לא בכל מקרה רשימת מועמדים משותפת, אף אם זכתה בנתח מנדטים משמעותי, אכן תצליח בהרכבת ממשלה. כך, למשל, בבחירות לפרלמנט שנערכו בפורטוגל בשנת 2015 זכתה מפלגת ה-PSD (הסוציאלי-דמוקרטית) במספר הקולות הרב ביותר אך נכשלה בהרכבת הממשלה.

52 שם. ראו גם G. Bingham Powell, Jr., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions* (2000). בגרמניה, באירלנד ובהולנד השתמשו מנהיגי מפלגות בטיעון זה כדי לעודד מצביעים להצביע לרשימות מועמדים משותפות. להרחבה ראו Golder, *Pre-electoral Coalition Formation*, לעיל ה"ש 36, בעמ' 194. ראו גם Jan de Jong & Bert Pijnenburg, *The Dutch Christian Democratic Party and Coalitional Behaviour in the Netherlands: A Pivotal Party in the Face of Depillarisation, in Coalitional Behaviour in Theory and Practice: An Inductive Model for Western Europe* 145 (Geoffrey Pridham ed., 1986). נוסף על כך, רשימות מועמדים משותפות מגבירות בקרב ציבור הבוחרים את השקיפות בנוגע להליך כינונה של הקואליציה, שכן בזכותן גדל המנעד של אפשרויות הבחירה שהציבור יכול לראות בהן חלופה שלטונית. ראו Golder, *Pre-electoral Coalition Formation*, לעיל ה"ש 36, בעמ' 194.

53 ראו Golder, *Pre-electoral Coalitions*, לעיל ה"ש 39, בעמ' 646. בעניין זה יש לציין כי טענתה של גולדר היא שהשכיחות של רשימות מועמדים משותפות או של קואליציית

במספר רשימות המועמדים המשותפות באירופה בשנות השבעים המאוחרות של המאה העשרים לבין היהפכותן של פורטוגל וספרד למדינות דמוקרטיות בשנים 1975 ו-1977, בהתאמה. עוד ציינה גולדר כי בכל זמן נתון יש לפחות 11 רשימות מועמדים משותפות ברחבי אירופה המערבית.⁵⁴ במקרים רבים מדובר בברית פוליטית אסטרטגית שמטרותיה לחצות את רף הכניסה לפרלמנט ולאחר-מכן להיות חלק מקואליציית השלטון המתגבשת. מטרה זו עולה בקנה אחד עם השערת האיתות של גולדר, שלפיה ככל שהבחורים שרויים באי-ודאות רבה יותר באשר לזהותה של הממשלה העתידית כן היווצרותן של קואליציות טרום-בחירות תהיה נפוצה יותר.

2. מסגרת נורמטיבית לפעילותה של רשימת מועמדים משותפת בישראל

מעמדן החוקתי של רשימות המועמדים המשותפות בישראל מעוגן בחוק-יסוד: הכנסת, הקובע כי "רשימת מועמדים לכנסת תוגש על ידי מפלגה בלבד; דרכי התאגדותן ורישומן של מפלגות ותנאים להגשת רשימת מועמדים ייקבעו בחוק".⁵⁵ בהתאם לכך, בסעיף 7א לחוק זה – הפוסל התמודדות בבחירות על רקע שלילת קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות או תמיכה במאבק מזוין נגד ישראל – נקבע כי יש למנוע במקרים אלו את השתתפותן של רשימות מועמדים בבחירות בין שהן יחידניות ובין שהן משותפות.⁵⁶ במישור החוקתי יש

מפלגות אמורה להיות גדולה יותר בשיטות בחירה שאינן יחסיות כמו בישראל. הסיבה לכך היא שהמסגרת הפוליטית הללו משפיעות על המדיניות של הממשלה.

54 גולדר מציינת שכשליש מההסכמים הקואליציוניים שנחתמו במערב אירופה בשנים שבדקה במחקרה התבססו על הסכמות (בין היתר, רשימות מועמדים משותפות) שגובשו לפני הבחירות. ראו שם. לעניין זה ראו גם Wolfgang C. Müller, *Austria: Tight Coalitions and Stable Government*, in *COALITION GOVERNMENTS IN WESTERN EUROPE* 86 (Wolfgang C. Müller & Kaare Strøm eds., 2000).

55 ס' 5א לחוק-יסוד: הכנסת (ההדגשה הוספה). הוראה זו משלימה את ההוראה החוקתית בס' 6 לחוק-יסוד: הכנסת בדבר הזכות להיבחר.

56 יצוין, עם זאת, כי רוב העתירות המתבססות על הוראות ס' 7א לחוק-יסוד: הכנסת הן נגד מועמדים מסוימים ורשימות מועמדים יחידניות. ראו לעניין זה א"ב 1095/15 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים נ' זועבי (אר"ש 10.12.2015); א"ב 852/20 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 נ' יזבק (אר"ש 9.2.2020); א"ב 1806/19 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 נ' כסיף (אר"ש 18.7.2019); ע"ב 1/88 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתים-עשרה, פ"ד מב(4) 177 (1988) (פסילת מפלגת "כך" בראשות הרב כהנא, שהייתה הפעם הראשונה שבה נפסלה רשימת מועמדים מהתמודדות בבחירות לכנסת על בסיס ס' 7א לחוק-יסוד: הכנסת).

ישראל נמנית עם קבוצה קטנה של שש מדינות שמתקיימות בהן בחירות ארציות עם מחוז

הוראות נוספות העוסקות במישרין ובעקיפין בחייהן של רשימות מועמדים משותפות בתקופה שלאחר ההתמודדות בבחירות. אחת ההוראות הללו מצויה בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, העוסק בסייג למועמדותו של חבר כנסת שפרש מסיעתו. בסעיף-קטן (א) של חוק זה נקבע כי חבר כנסת שפרש מסיעתו (המשותפת לענייננו) ולא התפטר מתפקידו כחבר כנסת סמוך לפרישתו, לא יוכל להתמודד בבחירות לכנסת הבאה ברשימת מועמדים (משותפת) שהייתה מיוצגת בכנסת היוצאת.⁵⁷

במישור הנורמטיבי התת-חוקתי יש התייחסות ענפה יחסית לפעילותן של רשימות מועמדים משותפות, ואפשר להסיק ממנה כי הוראות שחלות על פעולתן של סיעות⁵⁸ מקבלות משנה חשיבות בעקבות התרחבות השימוש ברשימות מועמדים משותפות. ראשית, על מעמדן הנורמטיבי של רשימות מועמדים משותפות אפשר ללמוד מסעיף 4 לחוק הבחירות לכנסת, שבו נקבע כי "מפלגה רשאית להגיש רשימת מועמדים לכנסת", ומסעיף 57 לאותו חוק, שממנו עולה כי רשימת מועמדים המוגשת על-ידי איחוד מפלגות תיקרא "רשימת מועמדים משותפת". בסעיף 57(ב) קיימת דרישה שברשימת מועמדים משותפת תצוין השתייכותו המפלגתית של כל

בחירה אחד, דהיינו, המדינה אינה מחולקת לכמה מחוזות בחירה, כנהוג ברוב מדינות העולם. חמש המדינות הנוספות הן הולנד, מולדובה, מונטנגרו, סלובקיה וסרביה. במדינות הללו יש בחוק התייחסות לרשימות מועמדים משותפות. כך, למשל, על-פי הדין ההולנדי, רשימת מועמדים משותפת תזכה בייצוג בפרלמנט רק אם מספר המנדטים שהיא קיבלה הוא לפחות כמספר הרשימות המרכיבות אותה, דהיינו, הדין מציב רף אלקטורלי לרשימת המועמדים המשותפת (ראו ס' 1 בחלק P4 ל-*Decree Establishing New Regulations* (Neth.) (for Implementing the Elections Act (1989, as amended 2008)). בסלובקיה ס' 6)49 לחוק הבחירות מתייחס ל"קואליציית מפלגות" כאל רשימת מועמדים משותפת במשמעות דומה מאוד לזו המופיעה בס' 57(ב) לחוק הבחירות לכנסת (ראו ס' 6)49 ל-*Act on the Conditions of Electoral Law and Change and Completion of Certain* (Slovak.) (Laws (2014, as amended 2015)).

57 לעניין פרשנות הסעיף ראו ה"ש (יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23) 1/23 היועץ המשפטי לכנסת נ' סיעת כחול לבן (נבו 31.12.2019). ראו גם פ"מ (יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23) 1/23 בן מאיר נ' יברקן, פס' 5 (נבו 19.1.2020), שם עמד יושב-ראש ועדת הבחירות, השופט ניל הנדל, על כך שתכלית ההסדר המנוי בס' 6א לחוק-יסוד: הכנסת היא "לצמצם את האפשרות שחבר כנסת שנבחר במסגרת רשימת מועמדים מסוימת יפרוש מסיעתו יחד עם המנדט שנתן ציבור הבוחרים לרשימה ממנה פרש, ויפעל בכנסת באופן המנוגד למצעה ולעמדותיה של הסיעה, תוך סיכול רצון הבוחר", והוסיף כי "את מובנו של הביטוי 'בסמוך לאחר הפרישה' יש לפרש לאור תכלית זו". ראו גם ע"ב 6615/22 שיקלי נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 (אר"ש 3.11.2022).

58 ס' 8(א) לתקנון הכנסת (7.3.2023). על-פי סעיף זה, סיעה היא "...רשימת מועמדים שמתוכה נבחרו חברים לכנסת; מספר חברי הסיעה יהא כמספר המועמדים שנבחרו".

מועמד,⁵⁹ ובסעיף 57(ג) מצוין כי "...רשימת מועמדים משותפת תיחתם בידי באי כוחן של כל אותן מפלגות או ממלאי מקומם". נוסף על כך, בסעיף 61(ב) לחוק הבחירות לכנסת נקבע כי "...שתי מפלגות או יותר המיוצגות בכנסת היוצאת על ידי סיעה אחת או יותר, והמגישות רשימת מועמדים משותפת, זכות עדיפות להן לסמן את רשימתן בכינויים או באותיות, כולם או מקצתם, שבהם היו מסומנות רשימות המועמדים שלהן בבחירות לכנסת היוצאת..."⁶⁰.

שנית, בחוק הכנסת מוסדרים היבטים שונים של פעילות הכנסת, לרבות כינוסה של כנסת חדשה,⁶¹ הפעילות הפרלמנטרית,⁶² מוסדות הכנסת⁶³ ושכר חברי הכנסת.⁶⁴ לענייננו, פרק י לחוק הכנסת, העוסק בדרכי ההתפלגות של הסיעות בכנסת, מסדיר למעשה את פעילותן של רשימות מועמדים משותפות אשר לאחר הבחירות נהפכו לסיעה שהיא צירוף של מפלגות⁶⁵ ובחרו להתפצל עקב נסיבות פוליטיות. כך, למשל, בסעיף 59(2) לחוק הכנסת נקבע כי אם סיעה שהיא איחוד של רשימות מועמדים בוחרת להתפלג על-פי ההשתייכות למפלגות שמרכיבות את רשימת המועמדים המשותפת, כפי שזו הוגשה ליושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, ייחשב הדבר התפלגות של סיעה לצורך סעיף 6 לחוק-יסוד: הכנסת. בהתאמה, בסעיף 62א(ב) לחוק הכנסת נקבע כי לאחר ההתפצלות של הסיעות רשאי חבר כנסת להודיע ליושב-ראש הכנסת בכתב כי הוא מבקש להשתייך

59 עד תיקון מס' 71 משנת 2018 לחוק הבחירות לכנסת לא נכלל במפורש המונח "רשימת מועמדים משותפת" בחוק. ראו גם ה"ש (יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21) 15/21 איחוד מפלגות הימין נ' המפד"ל, פס' 25 (נבו 24.3.2019), שם פסק המשנה לנשיאה מלצר באשר למיקום המועמדים ברשימת המועמדים המשותפת כי יש לשים לב גם למגרעות של הגשת רשימת מועמדים משותפת, ולא רק ליתרונותיה.

60 התייחסות נוספת של החקיקה לרשימות מועמדים משותפות אפשר למצוא בס' 59(2) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, העוסק בהתפלגות סיעות. מידע נוסף על סעיף זה ועל השלכותיו ראו להלן בפרק ה.

61 ראו פרק א לחוק הכנסת, המסדיר את פתיחת הכנסת החדשה, וכן ס' 2 בפרק ב לחוק, המסדיר את פעילותה של הוועדה המסדרת לאחר הבחירות.

62 ראו, למשל, פרק י לחוק הכנסת, העוסק בסיעות ובפעילותן בכנסת.

63 ראו ס' 17 לחוק הכנסת, המסדיר את מעמדו של היועץ המשפטי לכנסת, ואת פרק יא לחוק, העוסק במרכז המחקר והמידע של הכנסת.

64 ראו פרק ט לחוק הכנסת.

65 ראו גם ס' 1(3) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, שם "סיעה" היא גם "צירוף של שתי מפלגות או יותר המקיימות בכנסת סיעה אחת". התייחסות נוספת קיימת בס' 4(א)(2) לחוק, הקובע בנוגע לתשלום הוצאות בחירות כי "...יראו מפלגות שהגישו רשימת מועמדים משותפת כסיעה אחת, בין שחשבו הבחירות מנוהל בנפרד ובין במשותף..."

לסיעה שהיא רשימת מועמדים אחרת, ככל שהסיעה שהוא השתייך אליה והסיעה שהוא מעוניין להצטרף אליה הסכימו לכך.⁶⁶

שלישית, רשימת המועמדים המשותפת זכתה בהתייחסות חקיקתית ראשונה בשנת 2018, בתיקון מס' 36 לחוק מימון מפלגות.⁶⁷ כך, למשל, כחלק מהתיקון נקבע בסעיף 13ב(א) לחוק מימון מפלגות כי רשימות מועמדים שהגישו את מועמדותן על תקן של רשימות מועמדים משותפות ינהלו את חשבונן בתקופת הבחירות בנפרד, ויראו בהן סיעות נפרדות לצורך מימון הוצאות הבחירות.⁶⁸ יתרה מזו, על-פי החוק, חובה על רשימת מועמדים משותפת לערוך הסכם הוצאות בחירות,⁶⁹ לציין את באי-כוחה⁷⁰ ולעמוד במגבלות הקבועות בחוק בנוגע לתרומות.⁷¹ הסדרה חקיקתית העוסקת במימון של המפלגות המרכיבות את רשימות המועמדים המשותפות היא צעד לקראת הכרה בצורך להתמודד עם התחלואים המשפטיים והפוליטיים האופייניים לתופעת הרשימות המשותפות.

3. היקף התופעה

המחקר מצביע על שני גורמים מרכזיים – האחד אקסוגני והאחר אנדוגני – שעומדים בבסיס היווצרותן של רשימות מועמדים משותפות: מידת היחסיות של שיטת הבחירות וקרבה אידאולוגית. הגורם האקסוגני, מידת היחסיות של שיטת הבחירות, ממלא תפקיד מוסדי חשוב בעיצוב התמריצים הפוליטיים, ומהווה, לפי טילמן וגולדר, את הגורם העיקרי להיווצרותן.⁷² כאשר שיטת הבחירות היא יחסית, המפלגות הקטנות ניצבות בפני לחץ להתאגד וליצור קואליציות כדי לעבור את אחוז

66 ראו גם ס' 60 לחוק הכנסת (אישור ועדת הכנסת להודעה על ההתפלגות) וכן ס' 61 לחוק (העוסק בפרישת חבר כנסת שאינה אגב התפלגות סיעות). ס' 61(ג) קובע כי על החלטתה של ועדת הכנסת ניתן לערער לבית-המשפט המחוזי בירושלים.

67 ראו חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 36), התשע"ח-2018, ס"ח 710.

68 בס' 13ב(ב) לחוק נקבע כי "על אף האמור בסעיף קטן (א), מפלגות שהגישו רשימת מועמדים משותפת רשאיות להודיע, בהודעה משותפת ליושב ראש הכנסת עם מסירת ההודעה לפי סעיף 6(א), כי הן ינהלו את חשבונותיהן לתקופת הבחירות במשותף, ויראו אותן כאילו היו סיעה אחת בכל הנוגע למימון הוצאות הבחירות; הודיעו מפלגות כאמור, ייכללו החשבונות שניהלו לעניין הבחירות לפני מסירת ההודעה בחשבונות שהן מוסרות למבקר המדינה לפי סעיף 10(א)".

69 לעניין היותה של רשימת מועמדים משותפת סיעה אחת, בין שחשבון הבחירות מנוהל בנפרד ובין שהוא מנוהל במשותף, ראו ס' 13ב(ג) ו-13ב(ז) לחוק מימון מפלגות.

70 ראו ס' 13ב(ה) לחוק מימון מפלגות.

71 ראו ס' 13ב(ו) לחוק מימון מפלגות.

72 ראו Tillman, לעיל ה"ש 40; Golder, *Pre-electoral Coalition Formation*, לעיל ה"ש 36.

החסימה ולהבטיח ייצוג בכנסת. כפי שהורחב בראשית המאמר, לאחוז החסימה יש השפעה משמעותית, אף אם לא יחידה, על שכיחות התופעה של רשימות מועמדים משותפות.⁷³ כך, למשל, בעקבות העלאת אחוז החסימה ל-3.25%, לקראת הבחירות לכנסת העשרים שנערכו בשנת 2015, רשימות מועמדים רבות יותר נאלצו להתאחד כדי לעבור את אחוז החסימה.⁷⁴ תופעה זו מתכתבת עם השערת היחסיות הנמוכה (disproportionality) של גולדר, שלפיה יחסיות נמוכה מאלצת מפלגות להתאחד לפני בחירות כדי לנצל ולמָרֵב יתרונות אלקטורליים.⁷⁵ הגורם האנדוגני, הקרבה האידאולוגית בין המפלגות השונות, מהווה יסוד פנימי הכרחי להצלחת האיחוד. קרבה זו מאפשרת שיתוף-פעולה אמיתי ואפקטיבי בין השותפים הקואליציוניים, שכן היא מבוססת על ערכים משותפים ומטרות פוליטיות דומות. שילובם של שני הגורמים הללו יוצר מצע פורה להיווצרותן של רשימות מועמדים משותפות המצליחות הן מבחינה פוליטית והן מבחינת תמיכת הבוחרים. רשימות מועמדים משותפות הן תופעה בולטת מאוד בישראל.⁷⁶ תופעה זו אינה חדשה, ונוצרה עוד בראשית ימיה של מדינת-ישראל. כך, כבר בבחירות לאספה המכוננת, בשנת 1949, התמודדו שתי רשימות מועמדים משותפות: החזית הדתית המאוחדת ומפ"ם.⁷⁷

73 ראו אסף שפירא "המפלגות בדרך לכנסת: קואליציות טרום-בחירות" תיקון שיטת הממשל בישראל 237 (גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג עורכים התשע"ג) (להלן: שפירא "המפלגות בדרך לכנסת").

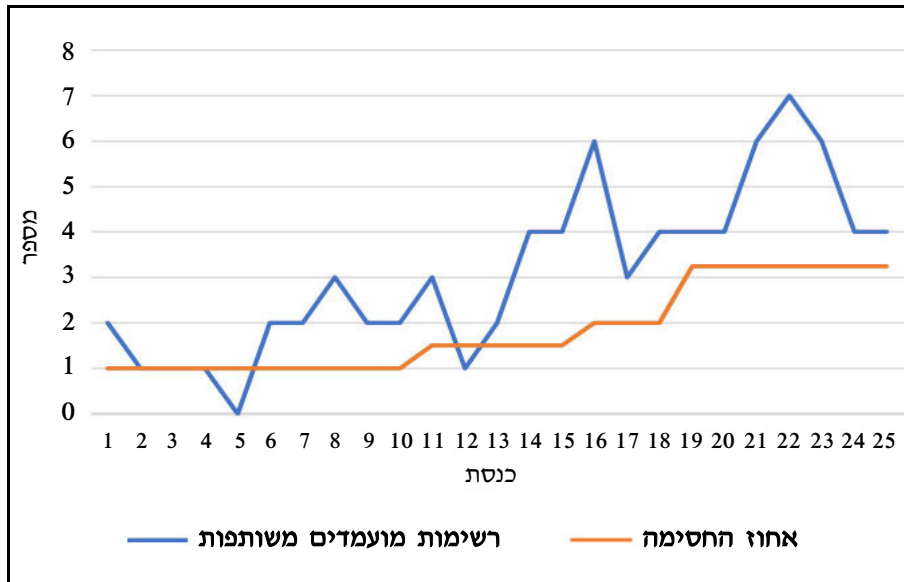
74 ראו, למשל, את האיחוד לקראת הבחירות לכנסת העשרים של ארבע המפלגות שייצגו את הציבור הערבי בישראל: חד"ש, בל"ד, רע"ם ותע"ל. ראו גם תרשים 1 להלן, שם אפשר לראות את העלייה במספרן של רשימות המועמדים המשותפות שהתלוותה להעלאתו של אחוז החסימה.

75 גולדר סבורה כי תופעה זו רווחת בעיקר בדמוקרטיה שבהן נהוגה שיטת בחירות יחסית עם ריבוי מפלגות, קרי, במצבים שבהם לשום מפלגה אין אפשרות להרכיב ממשלה לבד.

76 להרחבה על היקף התופעה בשנת הבחירות 2019–2020 ראו אסף שפירא "רשימות משותפות – רצים ביחד, נשארים ביחד" המכון הישראלי לדמוקרטיה (28.3.2020). <https://www.idi.org.il/articles/30964> (להלן: שפירא "רשימות משותפות").

77 החזית הדתית המאוחדת הורכבה מחמש רשימות מועמדים שונות: המזרחי, הפועל המזרחי, אגודת ישראל, פועלי אגודת ישראל והאיחוד הדתי הבלתי-מפלגתי. מפ"ם הורכבה משתי רשימות מועמדים שונות: מפלגת פועלים השומר הצעיר והתנועה לאחדות העבודה פועלי ציון. ככל הבחירות לכנסת ישראל, להוציא את הבחירות לכנסת החמישית, התמודדה רשימת מועמדים משותפת אחת לפחות.

תרשים 1: ערכו של אחוז החסימה ומספרן של רשימות המועמדים המשותפות בישראל, 1949–2022⁷⁸



כפי שניתן גם להתרשם מתרשים 1, קיים מתאם חיובי מובהק מבחינה סטטיסטית (r=0.704, p<0.001) בין אחוז החסימה לבין מספר רשימות המועמדים המשותפות. במבט כולל, מספר המפלגות הממוצע בכל רשימת מועמדים שנבחרה לכנסת גדל מ-1.4 בשנת 1992 ל-2.33 בשנת 2019.⁷⁹ ההסתגלות של המערכת הפוליטית לשינויים באחוז החסימה החוקי באה לידי ביטוי בגידול

78 הנתונים בתרשים לקוחים מתוך מאגר המידע שנמצא באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, ובו מידע על-אודות כל רשימות המועמדים שהתמודדו בבחירות בישראל בשנים 1949–2022. ראו "כל מערכות הבחירות והמפלגות בישראל" המכון הישראלי לדמוקרטיה <https://www.idi.org.il/policy/parties-and-elections/> (להלן: מאגר המכון הישראלי לדמוקרטיה). התרשים כולל את כל שלושת הסוגים של רשימות מועמדים משותפות, כפי שיוצגו בהמשך המאמר.

79 ראו שפירא "רשימות משותפות", לעיל ה"ש 76. יצוין כי המעבר לשיטת בחירה ישירה לראשות הממשלה בישראל בשנים 1996 (הכנסת הארבע-עשרה), 1999 (הכנסת החמש-עשרה) ו-2001 לא השפיע בהכרח על מספר רשימות המועמדים המשותפות. אולם אפשר לראות מגמה של עלייה במספר רשימות המועמדים המשותפות בתקופה של שיטת הבחירה הישירה, לצד עלייה במספר פיצולי הסיעות (ובפרט במספר הפיצולים של הסיעות המשותפות). ראו תרשים 3 בפרק ה בהמשך.

במספר הרשימות המשותפות שהתמודדו בבחירות לכנסת. כלומר, מפלגות קטנות התאחדו לכלל רשימת מועמדים אחת, כדי להגדיל את סיכוייהן לחצות את רף הכניסה. כך, למשל, בעקבות העלאת אחוז החסימה מ-2% ל-3.25% בבחירות שנערכו בשנת 2015 לכנסת העשרים,⁸⁰ החליטו שלוש מפלגות המייצגות את המיעוט הערבי בישראל להתמודד יחדיו בבחירות, אף-על-פי שהן נבדלות זו מזו באידאולוגיה שלהן.⁸¹

בדין הישראלי אין התייחסות ספציפית לאחוז חסימה ייחודי לרשימות מועמדים משותפות. במילים אחרות, במנגנון של אחוז החסימה בישראל אין הבחנה בין רשימות מועמדים יחידניות לרשימות מועמדים משותפות. מבט השוואתי מלמד כי במדינות שונות קבעו לרשימות משותפות רף כניסה לבית-הנבחרים אשר שונה מזה של רשימות יחידניות. תכליתה של קביעה זו אינה בהכרח להפחית את מספרן של רשימות המועמדים המשותפות, אלא למזער איחודים של מפלגות לצרכים ארעיים גרידא, שמטרתם היא רק לעקוף את אחוז החסימה.⁸² בצ'כיה, למשל, נקבע הבדל בין אחוז חסימה לרשימות מועמדים יחידניות (5%) לבין אחוז החסימה לרשימות משותפות (המשתנה בהתאם למספר המפלגות ברשימה).⁸³ בדומה לכך, חוק הבחירות בפולין מכיר בקיומן של רשימות מועמדים משותפות בבחירות לפרלמנט

80 הדבר קרה בעקבות רפורמת המשילות שהחלה בשנת 2014, ואשר כללה תיקונים בחוק הבחירות לכנסת, ביניהם תיקון לס' 81 לחוק, שבו קבוע אחוז החסימה החוקי. תיקון זה נדון בפסק-הדין בעניין גוטמן, לעיל ה"ש 10.

81 לעניין זה ראו עפרה אידלמן "הרשימה הערבית החדשה: משותפת, לא מאוחדת" הארץ <https://did.li/EtMIw> (30.1.2015).

82 ראו, למשל, ס' 81 לחוק הבחירות בסרביה (Law on the Election of Members of the Parliament (2000, as amended 2011) (Serb.)), שם מצוין כי אחוז החסימה הכללי יהיה 5%, אך קבועה לצד זאת הוראה שלפיה רשימות מועמדים יחידניות או משותפות של מיעוטים אתניים יהיו חלק מחלוקת המנדטים לאחר הבחירות אף אם הן קיבלו פחות מ-5% מסך הקולות הכשרים.

83 בס' 49 לחוק הבחירות בצ'כיה (Act No. 247 on Elections to the Parliament of the Czech Republic, and on Amendments of Certain Other Acts (1995) (Czech)) נקבע כי רשימות מועמדים משותפות של שתי מפלגות צריכות לעבור רף של 7%, רשימות מועמדים משותפות של שלוש מפלגות צריכות לעבור רף של 9%, ורשימות מועמדים משותפות של ארבע מפלגות ומעלה צריכות לעבור רף של 11%. יש לציין כי בצ'כיה נהוגה שיטת בחירות מחוזית שבה אחוז החסימה הארצי מתייחס להצבעה המצרפית בכלל המחוזות. אחוז החסימה השונה נקבע כחלק מרפורמה כוללת שנעשתה בראשית שנות האלפיים. תכליתה של רפורמה זו הייתה לצמצם את הסחטנות של המפלגות הקטנות בפרלמנט על-ידי צמצום הפלורליזם המפלגתי הקיצוני. להרחבה ראו Csaba Nikolenyi, *When Electoral Reform Fails: The Stability of Proportional Representation in Post-Communist Democracies*, 34 W. EUR. POL. 607 (2011).

הפולני (The Sejm),⁸⁴ וקובע הבדל בין אחוז החסימה לרשימות מסוג זה (8%) לבין אחוז החסימה לרשימות מועמדים יחידניות (5%).⁸⁵ הוראה דומה מצויה בדיני הבחירות בסלובקיה, שם נקבע כי להבדיל מרשימת מועמדים יחידנית, הנדרשת לעבור רף של 5%, קואליציית מפלגות המורכבת משתיים או שלוש מפלגות נדרשת לחצות רף של 7%, ואם מדובר בקואליציית מפלגות של ארבע מפלגות או יותר, היא נדרשת לחצות רף של 10%.⁸⁶

ג. התכלית הראשונה: עידוד פשרות ואיחודים

בפרק זה אדון בהיבט הנורמטיבי של המתח שבין התכלית הראשונה של קביעת אחוז החסימה והעלאתו לבין היותה של רשימת המועמדים המשותפת כלי ליצירת פשרות ואיחודים בין מפלגות ששונות זו מזו בהשקפתן האידאולוגית ובוהותן החברתית. הדיון ייעשה באמצעות שימוש בשני ממדים מרכזיים: האחד, ממד הקרבה האידאולוגית; והאחר, ממד הליכוד הארגוני ותהליך בחירת המועמדים לרשימת המועמדים המשותפת.

אולם לפני כן יש למנות את שני היתרונות ושני החסרונות המרכזיים שטמונים ברשימת מועמדים משותפת ככלי ליצירת פשרות ואיחודים. שני היתרונות המרכזיים הם כלהלן: (1) רשימת מועמדים משותפת מגבירה את האינטגרציה המערכתית ומפחיתה את הקיטוב בין המפלגות. בתוך כך מתאפשרת "תקופת ניסיון" לשיתוף-פעולה אלקטורלי, ונוצרת אינטגרציה בין קבוצות אוכלוסייה שונות, גם במקרים שבהם קשה (או אף בלתי-אפשרי) להגיע להסכמה רעיונית.⁸⁷

84 כך נכתב בחוק הבחירות הפולני (Poland 2011 Election Code), בס' 284: "In elections to the Sejm and the Senate and in the European Parliament, electoral committees may be created by political parties and coalitions of political parties and by voters".

85 שם, בס' 196.

86 ראו ס' 66 ל- (Slovak.) Act No. 180/2014 in the Collection of Laws (2014). בשנת 1998 נעשתה רפורמה חקיקתית בסלובקיה שבמסגרתה חויבה כל רשימת מועמדים לעמוד ברף של 5%. בעקבות קביעה זו החלו מפלגות קטנות, שלא יכלו לחצות את רף הכניסה לבית-הנבחרים, להתאחד אך ורק לצורך הבחירות. ראו Nikolenyi, לעיל ה"ש 83, בעמ' 9. כדי להיאבק בתופעה זו, נקבעו אותם אחוזי חסימה גבוהים יותר לרשימות משותפות.

87 לא פעם נטען כי לצד היתרון הגלום בפשרות ובאיחודים, השוני באידאולוגיות מקשה התפשרות בין רשימות מועמדים, ובמקרים מסוימים עלול אף להוביל להפסד אלקטורלי משמעותי. לעניין זה ראו Giovanni Sartori, *Party Types, Organisation and Functions*, 28 W. Eur. Pol. 5 (2005). סרטורי טוען כי המעלות המאפיינות מערכת פוליטית אגרגטיבית כוללות

על-כן לרשימות מועמדים משותפות יש פוטנציאל להקטין שסעים חברתיים ולמתן דרישות מגזריות. הסיבה לכך היא שכל מפלגה מייצגת מנעד אינטרסים שונה של הקבוצות החברתיות שמאחוריה, ובעת כינון הריצה המשותפת בבחירות מתרחש הליך של "צירוף אינטרסים", כלומר, כל מפלגה נדרשת למתן עמדות ולהתפשר על חלק מדרישותיה ועקרונותיה כדי לשתף פעולה עם המפלגות האחרות, וצעדים אלו עשויים לצמצם את השיח הקיצוני.⁸⁸ (2) המרחק האידאולוגי בין השותפות בקואליציה המבוססת על רשימות מועמדים משותפות קטן יותר, באופן טבעי, מאשר בקואליציה רגילה, והדבר עשוי להשפיע לטובה על יכולת המשילות של הממשלה.⁸⁹

אולם גישה זו אינה עולה בקנה אחד עם ההנחה שרשימות מועמדים יורכבו מכמה מפלגות בעלות לכידות אידאולוגית שונה, הנחה אשר מגולמת באחוז החסימה. לכן יש טעם לפגם ביצירת רשימות מועמדים משותפות מקום שאי-אפשר להגיע להסכמה אידאולוגית, והריצה המשותפת נעשית אך בגלל רף הכניסה שנקבע. למעשה, אפשר להצביע על שני היבטים בעייתיים ביישום פרקטיקה זו: (1) בהיבט הנורמטיבי נשאלת השאלה אם רצוי לעודד מפלגות אשר שונות בתכלית זו מזו להתמודד במסגרת משותפת;⁹⁰ (2) רשימות המועמדים המשותפות אינן מפחיתות – בוודאי לא באופן משמעותי – את כוח המיקוח הלא-פרופורציונלי של סיעות קטנות שמרכיבות את רשימת המועמדים המשותפת. כך, למשל, מפלגות קטנות שבוחרות להתמודד בתוך רשימות גדולות מהן עשויות

הפחתת שסעים בין מגזרים חברתיים ומיתון דרישות ועמדות בלתי-מתפשרות של קבוצות ספציפיות. ראו גם Benjamin Reilly, *Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies*, 13 DEMOCRATIZATION 811 (2006).

88 על תופעה זו עמדה גולדר. לטענתה, יצירתן של רשימות מועמדים משותפות לפני הבחירות מחייבת הסכמות שבאות לידי ביטוי בפשרה. על-פי גולדר, מפלגה שמעוניינת בקידום ערכיה ומדיניותה תוכל לממש זאת, ולו במעט, אם תהיה חלק מאיחוד של מפלגות שיגדיל את סיכוייה להיות חלק מהקואליציה בפרלמנט ומהממשלה. ראו Golder, *Pre-electoral Coalition Formation*, לעיל ה"ש 36, בעמ' 198. לעניין זה ראו גם Chiru, לעיל ה"ש 41, בעמ' 167.

89 Robert E. Goodin, Werner Guth & Rupert Sausgruber, *When to Coalesce: Early Versus Late Coalition Announcement in an Experimental Democracy*, 38 BRIT. J. POL. SCI. 181 (2008).

90 ביחס לשאלה זו יפים דבריו של הנשיא (בדימ') גרוניס בעניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' 59 לפסק-דינו: "...אין פסול חוקתי בעצם העובדה שאחוז החסימה החדש יוצר תמריץ לריצה משותפת של רשימות מטעמן של מפלגות קטנות. אין בריצה המשותפת, כשלעצמה, כדי 'למחוק' את ההבדלים האידאולוגיים בין הרשימות שהתאחדו, המוסיפים להתקיים בתוך המסגרת המשותפת".

לדרוש הצבת מספר רב של מועמדיהן במקומות גבוהים באופן לא-פרופורציונלי לכוחן.⁹¹

1. ממד הקרבה האידאולוגית

ממחקרים שהתמקדו בתחום הנדון עולה כי אחד המניעים ליצירת רשימות מועמדים משותפות הוא היכולת להניע בוחרים על בסיס רעיוני משותף רחב דיו לצורך מירוב הכוח האלקטורלי.⁹² בשנות השישים והשבעים של המאה הקודמת, בתקופה שבה רף הכניסה החוקי לכנסת עמד על 1%, נוצרו במדינת-ישראל רשימות המועמדים המשותפות העיקריות במרכז-ימין ובשמאל הציוני. לכן סביר להניח כי התמריץ לאיחוד הרשימות לצורך ההתמודדות בבחירות, ואף בתקופה מסוימת לאחר הבחירות, אכן התבסס על הסכמה אידאולוגית.

הקרבה האידאולוגית בנושאים שחשוב לממש לאחר הבחירות היא גורם משמעותי המחבר בין המפלגות שמרכיבות את רשימת המועמדים המשותפת, ובזכות קרבה זו המפלגות יכולות לכוונן ביניהן ברית אסטרטגית לצורך התמודדות משותפת ושיתוף-פעולה לאחר-מכן בפרלמנט. אפשר לחלק קרבה זו לשלושה ממדים: (1) העדר קרבה; (2) קרבה בנוגע לחלק מהנושאים שעל-פי האידאולוגיה חשוב לממש לאחר הבחירות; (3) קרבה מלאה בכל הנושאים שצוינו לעיל. כל ממד כזה יכול להיות מרכיב מרכזי – אם כי לא תמיד מכריע – בהחלטה אם להתמודד כרשימת מועמדים משותפת אם לאו.

באשר למונח "אידאולוגיה", קצרה היריעה מלהקיף בעבודה זו את מכלול ההגדרות והפרשנויות שניתנו לו. בקיצור אפשר לומר כי אידאולוגיה היא אסופה של רעיונות שמערכת כלכלית או פוליטית מבוססת עליהם.⁹³ כריסטופר גריין-פדרסן טוען כי המפלגות הפוליטיות מתחרות זו בזו, וכי התחרות ביניהן מתמקדת

91 דוגמה לכך אפשר למצוא ברשימת המועמדים המשותפת כחול לבן שהתמודדה בבחירות לכנסת העשרים ואחת, העשרים ושתיים והעשרים ושלוש, ואשר בה הוצב חבר הכנסת בוגי יעלון מרשימת תל"ם במקום גבוה ביחס לכוחו, ובסך-הכל שלושה מחברי תנועתו הוצבו בשתי העשיריות הראשונות. דוגמה נוספת אפשר למצוא בהצבתו של חבר הכנסת דוד לוי במקום השלישי ברשימת ישראל אחת בבחירות בשנת 1999.

92 ראו Marcelo de C. Griebeler & Roberta Carnelos Resende, *A Model of Electoral Alliances in Highly Fragmented Party Systems*, 33 J. THEORETICAL POL. 3 (2021). באותו מחקר מצוין כי מרבית הספרות העוסקת בפוליטיקה בברזיל סוברת כי המניע העיקרי ליצירת רשימות המועמדים המשותפות הוא הפרגמטיות הפוליטית של יצירת כוח אלקטורלי חזק דיו למירוב הכוח.

93 ראו CAMBRIDGE ADVANCED LEARNER'S DICTIONARY & THESAURUS.

בעיקר בנושאים או ברעיונות (issue competition),⁹⁴ ולמעשה בין אידאולוגיות שונות שהמפלגות דוגלות בהן ומציעות לציבור הבוחרים שלהן. לדברי פדרסן, תחרות זו בין המפלגות נועדה להסב את תשומת-ליבם של הבוחרים לנושאים שחשוב למפלגות לממש לאחר הבחירות ולהדגיש נושאים אלו.⁹⁵ כך, מפלגות מסוימות יבחרו להתמקד בכלכלה ובסביבה, ומפלגות אחרות יתמקדו בנושאים המתייחסים לחוק ולהגירה.⁹⁶ עוד טען פדרסן כי בתחרות בין המפלגות המטרה המרכזית של כל מפלגה היא ללכוד את תשומת-הלב של מצביעי מפלגות אחרות. לפיכך, לשיטתו, מפלגות נאלצות להתעמת עם אידאולוגיות שונות משלהן במסגרת מערכות הבחירות, כדי למשוך אליהן קהלים חדשים של מצביעים וכך להגדיל את כוחן האלקטורלי.⁹⁷

לרוב האידאולוגיה של המפלגה באה לידי ביטוי במצע שלה. זהו "כלי רב חשיבות, שבאמצעותו מפלגה מבטאת את מטרתיה ושאיפותיה; הוא נותן ביטוי להשקפת עולמה הפוליטית, המדינית, הכלכלית והחברתית".⁹⁸ לאחר ההתמודדות בבחירות המפלגות פועלות באמצעות "הזרוע המבצעת" שלהן – הסיעה הפרלמנטרית – שהיא האמצעי לייצוג עמדותיה של המפלגה בבית-הנבחרים. עמד על כך השופט אדמונד לוי בעניין המועצה האזורית חוף עזה, באומרו כי "למפלגה ציפייה לגיטימית – ואולי אף יותר מכך – כי נציגיה ישמרו אמונים לעמדותיה".⁹⁹

94 ראו Christoffer Green-Pedersen, *The Growing Importance of Issue Competition: The Changing Nature of Party Competition in Western Europe*, 55 POL. STUD. 607 (2007).

95 שם, בעמ' 609.

96 שם.

97 בעניין זה חשוב להזכיר מחקר שבו סקרה בוני מגיד את תופעת "מפלגות הנישה" (niche parties). בניגוד למכוונות המסורתית של הפוליטיקה המפלגתית, מפלגות הנישה יוצרות פוליטיזציה מנושאים שהיו בעבר מחוץ לתחרות מפלגתית. דוגמה לכך הן המפלגות הירוקות, אשר החלו לצמוח בשנות השבעים של המאה העשרים במערב אירופה וביקשו להפנות את תשומת-הלב להיבטים של איכות הסביבה. להרחבה ראו Bonnie M. Meguid, *Competition Between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success*, 99 AM. POL. SCI. REV. 347 (2005). בישראל, למשל, הוקמה מפלגת "התנועה הירוקה – המפלגה הסביבתית חברתית". בבחירות לכנסת העשרים ושתיים היא אף חברה לרשימת המועמדים המשותפת "המחנה הדמוקרטי", שכללה גם את מפלגת ישראל דמוקרטית של אהוד ברק ואת מרצ.

98 ראו בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, פס' 25 לפסק-הדין של השופט לוי (2005).

99 שם, בפס' 24 לפסק-הדין של השופט לוי.

רשימת מועמדים משותפת נאלצת להתמודד עם מורכבות זו, שכן לא אחת מאוחדות בה כמה מפלגות שבנושאים מסוימים יש ביניהן מידה רבה של קרבה אידאולוגית אך בנושאים מסוימים אחרים הקרבה האידאולוגית ביניהן מועטה אינה קיימת כלל. כך, החלטה של מפלגות להתמודד יחדיו עשויה לתרום ליציבות בזכות מיתון העמדות של מפלגות קטנות המתמודדות על פלח בוחרים זהה, אשר אילולא הצטרפו לרשימה משותפת היו מקצינות עמדות כדי להיבדל זו מזו.¹⁰⁰

רשימות מועמדים משותפות ישאפו לְמַרְב את שיעורי ההצבעה בעדן, ועוד יותר מכך בעד הרעיונות שהן מייצגות, ובכך לקדם את תפיסת-עולמן הן לפני מערכת הבחירות והן אחריה. לפיכך, לפחות במערכת הפוליטית הישראלית, איחודים של רשימות מועמדים יתקיימו כאשר בין המועמדים הללו יש זיקה ולו מינימלית במישור האידאולוגי. כך, למשל, ברשימת המועמדים המשותפת העבודה-גשר, שהתמודדה בבחירות לכנסת העשרים ושתיים, הנושא החברתי-הכלכלי היה המניע העיקרי לאיחודן של שתי המפלגות הללו. במהלך מסע הבחירות התמקדה רשימת המועמדים המשותפת בעיקר בהשקפותיה החברתיות הכלכליות, והעדיפה לעסוק כמה שפחות בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני, כי זהו נושא שבו הקרבה האידאולוגית בין שתי המפלגות הייתה פחותה.

דוגמה נוספת לקרבה חלקית בין מועמדים היא הרשימה המשותפת, שהתמודדה בבחירות לכנסת העשרים, לכנסת העשרים ושתיים ולכנסת העשרים ושלוש. רשימת מועמדים משותפת זו הורכבה מלא פחות מארבע רשימות מועמדים שונות: חד"ש, רע"ם, תע"ל ובל"ד. המכנה המשותף העיקרי של ארבע המפלגות הללו הוא סוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני וקידום החברה הערבית בישראל.¹⁰¹ אולם הקרבה האידאולוגית ביניהן היא חלקית בלבד, משום שעמדותיהן החברתיות-הכלכליות כמו-גם התייחסותן לסוגיה של דת ומדינה שונות זו מזו. דוגמה זו מבטאת את הבעייתיות בהיבט הנורמטיבי של כפיית התמודדות משותפת של מפלגות על-ידי הורדת מידת היחסיות של הבחירות. דוגמה לקרבה מלאה בין רשימות המועמדים המרכיבות רשימת מועמדים משותפת בכל הנוגע בתפיסות-עולם אפשר למצוא ברשימת המועמדים המשותפת הציונות הדתית, שהתמודדה בבחירות לכנסת העשרים וארבע. רשימה זו הורכבה משלוש מפלגות: האיחוד הלאומי-תקומה, עוצמה יהודית ונעם, אשר קרובות זו לזו בכל הנושאים האידאולוגיים המרכזיים.

100 ראו חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן "השיטה היחסית וסף החסימה החוקי במבט השוואתי" תיקון שיטת הממשל בישראל 31 (גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג עורכים התשע"ג).

101 ראו חד"ש "מצע הרשימה המשותפת" (2015) <https://did.li/ZOXaa>

הקרבה האידאולוגית היא במידה מסוימת הכוח המניע את האיחוד של מפלגות שונות לקראת ההתמודדות בבחירות. האיחוד של רשימות המועמדים השונות על רקע קרבה אידאולוגית מלאה או חלקית עשוי, בנסיבות מסוימות, לתרום במידה משמעותית להישג האלקטורלי ולהגדיל את הייצוג של כל מפלגה בתוך רשימת המועמדים המשותפת בכנסת. אולם, כפי שאציג בפרק ה בהמשך, אין בכוחה של הקרבה האידאולוגית לנבא אם האיחוד ושיתוף-הפעולה ימשיכו להתקיים גם לאחר הבחירות.¹⁰²

2. ממד הליכוד הארגוני ותהליך בחירת המועמדים ברשימת מועמדים משותפת ממד הליכוד הארגוני ותהליך בחירת המועמדים ברשימת מועמדים משותפת עוסק בהיבט של ההתארגנות המוסדית-המפלגתית שנועדה לתרגם את האיחוד למנדטים. במקרים רבים מפלגות שמתאחדות מאחדות גם את מטות הבחירות והפעילים שלהן, ואף יוצרות מצע משותף לטובת האיחוד הקונקרטי.¹⁰³ דוגמה לכך אפשר לראות ברשימת המועמדים המשותפת הרשימה המשותפת, שהתמודדה כאמור בבחירות לכנסת העשרים, לכנסת העשרים ושתיים ולכנסת העשרים ושלוש. אף-על-פי שארבע המפלגות שהרכיבו רשימה משותפת זו לא התאחדו ברמה המוסדית-המפלגתית לכלל ישות מפלגתית אחת, הן איחדו את כוחות הפעילים ופעלו למען מצע משותף שאותו הציעו לציבור הבוחרים.¹⁰⁴

לאחר ההסכמה על התמודדות בבחירות במסגרת רשימה משותפת קובעים את דירוג המועמדים ברשימה לפי מפתח קבוע מראש לכל מפלגה. כך, למשל, בבחירות לכנסת התשע-עשרה התאחדו מפלגת הליכוד ומפלגת ישראל ביתנו לרשימת מועמדים משותפת, כדי להשיג בלוק מנדטים משמעותי שיחסום את

102 בעניין זה חשוב לציין כי בשיטת בחירות יחסית המבוססת על מפלגות, חלוקת המושבים היא קריטית ורגישה למעברים של מועמדים בין מפלגות לפני הבחירות ובעיקר אחריהן. בהמשך, בפרקים ה'ו', אדון בהרחבה בסוגיית המעבר בין רשימות מועמדים או סיעות, ובתוך כך בנזקים הנגרמים לשיטה הפרלמנטרית בישראל. אולם אציין כבר כעת כי אלטינדג ומוקן טוענים כי אף אם מועמד החל להתמודד ברשימת מועמדים מסוימת (משותפת או יחידנית) מטעמים אידאולוגיים, המערכת הפוליטית בשיטת הבחירות היחסית רגישה מאוד למעברים בין מפלגות שאינם נעשים משיקולים אידאולוגיים דווקא. כך, מועמדים ייטו לעבור בין מפלגות בפרלמנט לאחר הבחירות משיקולי קריירה, ולא דווקא עקב שינוי עמדות בנושאים כגון כלכלה, חברה וביטחון לאומי. להרחבה ראו Duha T. Altındağ & Naci Mocan, *Ideology Versus Self-Interest: Mobile Politicians* (preliminary draft 2015), <https://did.li/qyMIw>.

103 דוגמת המצעים של העבודה-גשר, הרשימה המשותפת, הציונות הדתית, מרצ וכיוצא בהן.

104 חד"ש, לעיל ה"ש 101. בבחירות לכנסת העשרים ואחת התפצלה רשימת המועמדים המשותפת לשתי רשימות מועמדים נפרדות: חד"ש-תע"ל ורע"ם-בל"ד.

מפלגת המרכז החדשה יש עתיד מלהקים ממשלה. ראשי המפלגות הם שהיו אחראים לקבלת ההחלטות בנוגע לדירוג המועמדים ברשימה, ובשיטה שנקטו נקבע כי בארבעת המקומות הראשונים יוצבו לסירוגין מועמד של הליכוד ומועמד של ישראל ביתנו, ולאחר־מכן ימוקמו המועמדים ביחס של שניים לאחד, כיחס בין מספרי המנדטים של המפלגות בבחירות הקודמות.¹⁰⁵ שיטה דומה של דירוג מועמדים אפשר למצוא ברשימת המועמדים המשותפת כחול לבן, שהתמודדה בשלוש מערכות בחירות עוקבות (לכנסת העשרים ואחת, לכנסת העשרים ושתיים ולכנסת העשרים ושלוש) לפי מפתח קבוע של מועמדים.

אולם לשיטה זו יש חיסרון: אין בה הפחתה משמעותית של כוח המיקוח הלא־פרופורציונלי של סיעות קטנות, שכן אלה עשויות לדרוש את הצבת מועמדיהן במקומות גבוהים ברשימת המועמדים המשותפת בשיעור שאינו פרופורציונלי לכוחן. כך, לדוגמה, רשימת המועמדים המשותפת הליכוד-גשר-צומת זכתה בשלושים ושניים מנדטים בבחירות לכנסת הארבע־עשרה (1996), והם כללו חמישה נציגים של גשר, חמישה נציגים של צומת, ואת הצבתו של חבר הכנסת דוד לוי (גשר) במקום השלישי ברשימת המועמדים המשותפת.¹⁰⁶

שיטה נוספת לדירוג המועמדים ברשימת המועמדים המשותפת היא עריכת בחירות מקדימות (פריימריז) במרכז המפלגה המשותף או בקרב כלל חברי המפלגה המשותפת.¹⁰⁷ אולם אין בישראל דוגמאות רבות לאיחודים שלוו באיחוד מוסדי של המפלגות ובהקמת ישות משותפת שהציבה מועמדים ברשימת המועמדים המשותפת. איחוד כזה נעשה בשנת 1988, כאשר מוסדות המפלגות חירות והליברלים אוחדו אל תוך הליכוד ונהפכו לתנועה בשם "הליכוד – תנועה לאומית ליברלית". אולם לפני כן, בבחירות לכנסת האחת־עשרה, התמודדה

105 ראו SHUGART & TAAGEPERA, לעיל ה"ש 8, בעמ' 95–96.

106 ישראל אחת היא רשימת מועמדים משותפת שנוסדה לקראת הבחירות לכנסת החמש־עשרה בשנת 1999, והיא כללה את המפלגות העבודה, גשר ומימד.

107 מאמר זה לא יעסוק בסוגיית הבחירות המקדימות (פריימריז) ברשימות מועמדים וברשימות מועמדים משותפות, אולם חשוב לציין שברוב המקרים מיקומם של המועמדים ברשימות המועמדים המשותפות משקף הסכמות בין ראשי רשימות המועמדים המרכיבות אותן. הצעות שונות של המכון הישראלי לדמוקרטיה התייחסו להפיכת פתק ההצבעה בבחירות מקדימות של רשימות מועמדים משותפות למה שמכונה "פתק הצבעה רשימתי פתוח למחצה". בשיטה זו הבוחר יכול לסמן בפתק ההצבעה מספר מוגבל של מועמדים המועדפים עליו ולהשפיע על קידום מקומם ברשימה. עם זאת, נטען כי צעד זה עלול להרתיע מפלגות מלהצטרף לרשימות מועמדים משותפות, משום שהוא מגביר את אי־הוודאות באשר למיקום החברים ברשימת המועמדים המשותפת. ראו שפירא "המפלגות בדרך לכנסת", לעיל ה"ש 73.

רשימת המועמדים המשותפת הליכוד ללא איחוד מוסדי וללא שימוש בפריימריז (משותפים) לצורך הצבת המועמדים ברשימה המשותפת.

החוקרות שבצובה ומרשון סבורות כי ההחלטה האסטרטגית של מועמדים להחליף מסגרת מפלגתית לפני הבחירות ואחריהן עשויה להשפיע על יכולתה של הקואליציה לממש את מדיניותה. לדבריהן, הנחה זו נכונה בעיקר בשיטות בחירה יחסיות ובמקרה של פרלמנט מרובה מפלגות.¹⁰⁸ שבצובה ומרשון טוענות, למעשה, כי במקרים מסוימים חבר פרלמנט יכול להיות הקול המכריע בהצבעה על מדיניות של הקואליציה, ואז יש לו תמריץ לאיים בעזיבת מפלגתו ובמעבר למפלגה אחרת. הלא ומרשון סבורים כי המרכיבים העיקריים החשובים למועמדים ברשימות מאוחדות הם התפקיד והמדיניות. לכן חברותם של המועמדים בסיעה המשותפת ולאחר-מכן ברשימת מועמדים משותפת של אותה סיעה בבחירות חשובה להם לצורך שמירה על יציבותה של הרשימה המשותפת.¹⁰⁹ מכאן עולה, לפי הלא ומרשון, כי אף אם רשימת מועמדים משותפת אינה בוחרת להתאחד ברמה המוסדית, ההנצעה של המועמדים להחליף מפלגות תפחת.¹¹⁰

ד. התכלית השנייה: צמצום הפלורליזם המפלגתי הקיצוני

התכלית השנייה של העלאת אחוז החסימה היא צמצום הפלורליזם המפלגתי הקיצוני בכנסת, אשר הוביל, כך לדברי המחוקק,¹¹¹ לכוח סחטנות גדול של מפלגות קטנות.

כאמור, רשימת מועמדים משותפת היא איחוד של שתי מפלגות או יותר שמתחילה במועד ההכרזה על בחירות לכנסת. הגדרה זו, כפי שהובאה במבוא למאמר זה, נתונה לפרשנות שלפיה רשימות מועמדים משותפות הן אמצעי

108 ראו Carol Mershon & Olga Shvetsova, *Change in Parliamentary Party Systems and Policy Outcomes: Hunting the Core*, 26 J. THEORETICAL POL. 331 (2014)

109 William B. Heller & Carol Mershon, *Integrating Theoretical and Empirical Models of Party Switching*, in POLITICAL PARTIES AND LEGISLATIVE PARTY SWITCHING 29 (William B. Heller & Carol Mershon eds., 2009)

Reed & Ethan Scheiner, *Electoral Incentives and Policy Preferences: Mixed Motives Behind Party Defections in Japan*, 33 BRIT. J. POL. SCI. 469 (2003)

110 להלן בפרקים ה-ו אדגיש כי בישראל לא ניכרת ההנצעה שחוקרים רבים ברחבי העולם מצביעים עליה, והסיבה לכך היא ששיעור הפיצולים של הסיעות בכנסת ישראל לאורך השנים גבוה יחסית לשיעור זה בדמוקרטיות אחרות ברחבי העולם.

111 ראו לעיל בתת-פרק א.3.

להשגת יעד אלקטורלי גרידא. אכן, כפי שהוצג לעיל בפרק ב, רוב רשימות המועמדים המשותפות אינן יציבות, וחלקן הלא-מבוטל מתמודדות אך ורק לצורך הגשמת יעד אלקטורלי. רשימת המועמדים המשותפת בצל הדין המצוי מבטאת את המתח שבין המערכת הרב-מפלגתית, שמשקפת פלורליזם וריבוי דעות, לבין התכליות המגולמות בקביעת אחוז החסימה.

הספרות מתייחסת לשני יתרונות מרכזיים של רשימת המועמדים המשותפת. ראשית, לרשימות מועמדים משותפות יש פוטנציאל להפחית את כוח המיקוח הלא-פרופורציונלי של סיעות קטנות בתהליך הרכבתה של קואליציה לאחר הבחירות. כחברות ברשימה משותפת, יכולתן של המפלגות המרכיבות את השותפות לתמרן בין קואליציות חלופיות קטנה. במילים אחרות, קיומן של רשימות מועמדים משותפות מפחית את מספר השחקנים הפוליטיים הנוטלים חלק במיקוח ובמשא-ומתן. מכאן נגזר היתרון השני, והוא שהמשא-ומתן על כינונה של קואליציה שלטונית הוא קצר ופשוט יותר כאשר הוא מתבסס על רשימות מועמדים משותפות.

ריבוי מפלגות בדמוקרטיה הפרלמנטרית מגשים את הפלורליזם, שהוא ערך-יסוד בדמוקרטיה.¹¹² הלעומתיות בין המפלגות נובעת מחילוקי-דעות ומתחרות אפקטיבית בשלב המאבק על השלטון ולאחריו, ובעקבות זאת נוצרות פשרות. לעומתיות זו היא נשמת-אפה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית.¹¹³ עם זאת, נשאלת השאלה מהו מספר המפלגות הרצוי בפרלמנט כדי להבטיח ייצוג מרבי לקבוצות אוכלוסייה שונות, מחד גיסא,¹¹⁴ מבלי לפגוע בתפקוד הממשל, מאידך גיסא. שאלה זו מתייחסת לא רק ליכולת התפקוד של השלטון, אלא גם למידת האפקטיביות של האופוזיציה הפרלמנטרית, שנדרשת להיות יעילה ותחרותית כלפי השלטון, כך שתוכל לשמש חלופה לשלטון.¹¹⁵

112 ראו מרזל, לעיל ה"ש 11, בעמ' 101.

113 ראו קלזן, לעיל ה"ש 30, בעמ' 69.

114 ראו אמנון רובינשטיין "דמוקרטיה ומשילות" הפרקליט נ 315 (2010), המציג את עיקרי ביקורתו כלפי הפיצול במערכת הפוליטית וכלפי ייצוגיות-היתר. לדידו, ייצוגיות זו מאפיינת את השיטה הישראלית, שמובילה לא פעם לפיצול גדול של הכנסת ולשלטון המיעוט.

115 ראו ROBERT A. DAHL, POLITICAL OPPOSITIONS IN WESTERN DEMOCRACIES 332 (1966). בספר זה דאל מפרט על-אודות סוגים שונים של אופוזיציות על יסוד הריכוזיות, התחרותיות, זירות הפעולה, המטרות והאסטרטגיות שלהן. להרחבה בנושא גידול כוחן של המפלגות הקטנות ראו אמנון רובינשטיין באין ממשלה: איך לתקן את קלקולי המשטר (2012).

יש לציין כי השונות והאוטונומיה במערכת רב-מפלגתית טומנות בחובן סכנה של מעבר מפלורליזם מפלגתי רצוי לפלורליזם מפלגתי קיצוני שמסכן את תפקודו של הפרלמנט ואשר סופו נזק לממשל כולו.¹¹⁶ ההקצנה המפלגתית הנגרמת בגלל פלורליזם קיצוני מוצאת את ביטויה לא רק במידת הנזק הנגרם לממשל, אלא גם בהעמקת השסע החברתי.¹¹⁷ להקצנה זו יש שני היבטים: האחד, היבט כמותי-אובייקטיבי, שעיקרו מספר המפלגות בכנסת; והאחר, היבט איכותי-סובייקטיבי, שמתייחס לאופיין של המפלגות בכנסת.

הפלורליזם המפלגתי הקיצוני המאפיין את המערכת המפלגתית בישראל מתייחס להיבטו הכמותי-אובייקטיבי, והטענה היא כי הוא מוביל לשחיקה ביכולת המשילות, בעיקר בשל הקושי לגשר בין יעדי מדיניות מנוגדים רבים כדי ליצור מדיניות לכידה וישימה.¹¹⁸ הרעיון המגולם בצמצום הפלורליזם המפלגתי הקיצוני הוא הגברת המשילות, ועם זאת שורר מתח בינו לבין עקרון הייצוג.¹¹⁹ אחת הדרכים להגברת המשילות ולהפחתת הפיצול הכמותי בתוך הכנסת היא התמודדות

116 באשר לפלורליזם המפלגתי הרצוי, סרטורי טוען כי התחרות על השלטון, השונות בתוך השלטון ומנגנון קבלת ההחלטות יכולים להתקיים רק במערכת רב-מפלגתית. ראו Sartori, לעיל ה"ש 31, בעמ' 39–50. באשר לפלורליזם המפלגתי הקיצוני ראו את דבריו של המשנה לנשיאה רובינשטיין בעניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' יא לפסק-דינו: "אכן, משילות היא נושא חשוב, אף קריטי, והממשל בישראל אינו מצטיין בה, וראיה לדבר הבחירות התכופות והקואליציות המנומרות התלויות תדיר ברצונותיהן – המנוגדים לא אחת – של מפלגות קטנות ובינוניות, באופן שאינו מותיר סיכוי ראוי לממשל יעיל. יש לא פחות קושי בכך שהדמוקרטיה עצמה היא 'בעירבון מוגבל', וישנן לא מעט מן המפלגות המרכיבות כל כנסת, אשר תלויות כליל באדם פלוני שיזם את הרשימה-המפלגה או במספר אנשים (מועצת חכמים או גדולים כזו או אחרת); דבר זה מעצים את קושי המשילות, בהפחיתו מן הערך הדמוקרטי של הבחירות, והדבר אמור גם כאשר מפלגות זוכות לאחוז מצביעים נכבד ולא רק 'ריסי'". ראו גם ברק-ארז, לעיל ה"ש 29, בעמ' 499: "הפיצול הגובר במערכת המפלגתית גרם להיחלשות עוצמתה המוסדית של הכנסת...".

117 מרזל, לעיל ה"ש 11, בעמ' 102. מאידך גיסא, יש חשש שקבוצות קיצוניות שאינן נכנסות לפרלמנט ואינן יכולות להשפיע מבחינה פוליטית בדרך דמוקרטית ימצאו את ביטוין בדרכים אלימות ולא-דמוקרטיות.

118 להרחבה על טענה זו ראו אשר אריאן, דוד נחמיאס ורות אמיר משילות והרשות המבצעת בישראל 115–116, 119 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2002).

119 עמד על כך המשנה לנשיאה רובינשטיין בעניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' ח לפסק-דינו, באומרו כי "לאו דווקא קיומן של מפלגות קטנות הוא שבעוכרי משילות טובה יותר בישראל; ואם בכלל, בודאי בעשרות השנים האחרונות המפתח מוחזק לא פחות בידי מפלגות בינוניות, והטעמים לכך נעוצים באופי החברה הישראלית והמערכת הפוליטית כפי שהתגבשה, לא לטובה לצערי".

של מפלגות קטנות במסגרת רשימת מועמדים משותפת.¹²⁰ יתרה מזו, באמצעות רשימות מועמדים משותפות אפשר לשפר את היציבות החברתית, משום שיש בהן כדי למתן את עמדותיהן של רשימות מועמדים קטנות המתמודדות על אותו פלח של בוחרים, אשר אילו התמודדו בבחירות בנפרד היו מקצינות עמדות כדי להיבדל זו מזו.¹²¹ ברשימות המשותפות "...לפחות חלק מן המחלוקות נפתרות בתוך הבריתות ולא מובאות לכנסת, שגם כך מפוצלת להרבה סיעות".¹²²

ה. אליה וקוץ בה

בפרק זה אטען, באמצעות שימוש בנתונים אמפיריים, כי הפרקטיקה של רשימות מועמדים משותפות נהפכה לכלי לעקיפה של מגבלת אחוז החסימה שהוטלה על רשימות מועמדים יחידניות, ולכן היא מעוררת מתח בין ההסדר שקובע את אחוז החסימה לבין הדינים המסדירים את פעילותן של רשימות המועמדים המשותפות לאחר ההתמודדות. בתוך כך אטען כי המסגרת החוקית הנוכחית אינה מאפשרת למחוקק לממש את כוונתו בקביעת אחוז החסימה ובהעלאתו, שכן ההסדר החוקי אומנם מונע ממפלגות קטנות את האפשרות להיכנס לכנסת בריצה נפרדת, אך באותה עת הוא מאפשר להן להתמודד במסגרת רשימת מועמדים משותפת ולהתפצל מייד לאחר הבחירות. מצב זה מאפשר את הגשמת עקרון הייצוגיות ואת מימוש זכותן של קבוצות מיעוט לייצוג בכנסת (ביניהן קבוצות אתניות, דתיות ואידאולוגיות), אך הוא מתמרץ פיצולים, שאותם הגדיר המחוקק כפוגעים בהתנהלות הכנסת וביציבותה, ולעיתים אף ברצון הבוחר.

120 ממחקר שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה עולה כי מספר המפלגות האפקטיביות בכנסת ישראל חריג (עומד על 6–9) לעומת העבר (3–6) ואף ביחס לעולם. לטענת עורכי המחקר, זהו טווח חריג, המעיד על פיצול יוצא-דופן במערכת המפלגות בישראל. ראו לעניין זה עופר קניג ואור טוטנאור "היחלשות המפלגות המצרפיות הגדולות: האם ישראל היא מקרה קיצוני?" *הבחירות בישראל 2015*, 25, 34 (מיכל שמיר וגדעון רהט עורכים, המכון הישראלי לדמוקרטיה הפרלמנט. להרחבה ראו Grigorii V. Golosov, *The Effective Number of Parties: A New Approach*, 16 PARTY POL. 171 (2010) Markku Laakso & Rein Taagepera, *Approach*, 16 PARTY POL. 171 (2010) "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, 12 COMPAR. POL. STUD. 3 (1979).

121 פרידברג, אטמור וקנפלמן, לעיל ה"ש 100.

122 גדעון רהט "לא לגעת באחוז החסימה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (25.10.2017) <https://www.idi.org.il/articles/18847>

בטרם אפנה לדיון האמפירי אני מוצא לנכון לסקור בקצרה את תיקון מס' 12 לחוק-יסוד: הכנסת (להלן: תיקון מס' 12),¹²³ שחשיבותו טמונה בהסדרת היחסים שבין הסיעות השונות וכן בינן לבין חברי הכנסת – נושא שמצוי בליבת חיי השותפות של רשימות המועמדים המשותפות לפני הבחירות לכנסת ובעיקר לאחריהן. לדיון זה תהיה תרומה הסברית לסקירה הנורמטיבית והאמפירית של הסתירה הקיימת בדיון הישראלי בין דיני ההתפלגות ומימון המפלגות לבין התכליות של קביעת אחוז החסימה והעלאתו.

עד לראשית שנות התשעים של המאה הקודמת התיר הדין בישראל התפלגות של סיעה משותפת והקמת סיעת יחיד, אשר כשמה כן היא – סיעה המונה חבר כנסת אחד.¹²⁴ מצב חוקי זה עורר תרעומת בקרב הציבור, על רקע פגיעתה של תופעת הפרישה לסיעת יחיד בייצוגיות ובמשילות, והוא קרא לנבחרי לשנות את הדין ולהוביל לשינוי קונסטיטוציוני שיעגן בחוק תמריץ שלילי לחבר כנסת המעוניין להקים סיעת יחיד.¹²⁵ תיקון מס' 12 נועד, בין היתר, למנוע את התופעה שזכתה בכינוי "כלנתריזם", קרי, עריקה של חבר כנסת מסיעתו לסיעה אחרת תמורת טובת-הנאה אישית או ציבורית.¹²⁶ תופעה זו אתגרה למעשה את דיני

123 ראו חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), ס"ח התשנ"א 90.

124 מן הנתונים באתר הכנסת – <https://m.knesset.gov.il/mk/apps/faction/general/split-merge> (להלן: אתר הכנסת) – עולה כי עד למועד כתיבתן של שורות אלו התקיימו בכנסת ישראל 29 סיעות יחיד. שתי נקודות שיא במגמת ההיווצרות של סיעות יחיד נרשמו בכנסת התשיעית (שבה הוקמו 7 סיעות יחיד) ובכנסת השלוש-עשרה (שבה הוקמו 4 סיעות יחיד).

125 יש לציין בעניין זה כי השינוי בחוק-יסוד: הכנסת (הוספת ס' 6א) הגיע לאחר "התרגיל המסריח" שנעשה בשנת 1990. בעקבותיו הועלתה הצעת חוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990, ה"ח 210, שהציעה להוסיף לחוק-היסוד מגבלות שיקטינו את התמריץ של חברי כנסת לפרוש מסיעה. הצעת חוק זו נגנזה בסופו של דבר, אולם כחצי שנה אחר כך התקבל תיקון מס' 12, שהיווה פיתוח שלה.

126 ראו ע"א 4799/19 קלנר נ' הליכוד – מפלגה לאומית ליברלית, פס' 13 (אר"ש 28.7.2019). מחקר השוואתי שבחן את המצב בהודו, בישראל ובניו-זילנד מצא כי מחוקקים נוטים לאמץ חוקים נגד עריקה פוליטית בתגובה על משבר שהוביל לסיום כהונת ממשלה כתוצאה ישירה מעריקה פוליטית. עריקה מסוג זה שונה בעוצמת ההשלכות שלה מעריקה שפוגעת רק במפלגה או סיעה ספציפיות. כאשר עריקה מביאה לידי הפלת ממשלה מכהנת או מונעת הקמת קואליציה חלופית, המפלגות מאבדות את המשילות המפלגתית שלהן, שהיא דבר הכרחי ומרכזי בכל שיטת ממשל דמוקרטית. לכן במקרים אלו אפשר לצפות שהמחוקק יגיב בחקיקה במטרה להגן על כלל המערכת הפוליטית מפגיעה העלולה לערער את אמון הציבור בלגיטימיות של המפלגות, ואף של המערכת הפוליטית כולה. להרחבה ראו Csaba Nikolenyi, *Government Termination and Anti-defection Laws in Parliamentary Democracies*, 45 W. Eur. Pol. 638 (2002).

הבחירות בישראל, אשר אינם מקנים לחבר כנסת שנבחר מעמד פוליטי-פרלמנטרי המנותק מסיעתו, ונפסק כי "האזרח המצביע נותן קולו לרשימה ולא לחבר הכנסת הבודד".¹²⁷ כך, ההנחה הנובעת משיטת הבחירות היא כי אלמלא הכללתו של חבר הכנסת ברשימה פלוגית, בין יחידנית ובין משותפת, הוא לא היה נבחר.

בעקבות השינוי החוקתי והכנסת סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת השתנה הדין משתי בחינות: ראשית, בסעיף 6א(א) לחוק-יסוד: הכנסת נקבע כי חבר כנסת שהוכרז כפורש מסיעתו לא יכלול בבחירות העוקבות לכנסת ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על-ידי סיעה של הכנסת היוצאת. על-פי סעיף 6א(ב) לאותו חוק-יסוד, פרישה מסיעה היא "לרבות הצבעה במליאת הכנסת שלא בהתאם לעמדת הסיעה בענין הבעת אמון לממשלה או אי-אמון בה; ואולם הצבעה כאמור לא תיחשב כפרישה אם חבר הכנסת לא קיבל כל תמורה בעד הצבעתו". עוד על-פי סעיף זה, "תמורה" היא "במישרין או בעקיפין, בהבטחה או בהתחייבות לעתיד, ולרבות הבטחת מקום ברשימת מועמדים לכנסת, או מינוי חבר-הכנסת עצמו או אדם אחר לתפקיד כלשהו".¹²⁸ ההסדר הקבוע בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת משקף שתי נקודות איזון עיקריות: האחת, בין הרצון למנוע חבר כנסת מלהשתמש לרעה במנדט שהוענק לו לבין הרצון למנוע פגיעה בלתי-מידתית בזכות-היסוד לבחור ולהיבחר;¹²⁹ והאחרת, שנגזרת מהראשונה, היא בין חופש הפעולה של חבר כנסת לבין הקו הפרלמנטרי שסיעתו נוקטת.¹³⁰

שתי סיבות עיקריות מסבירות מדוע תיקון מס' 12 נחקק רק בשנת 1991, ורק לאחר שנת דיונים ארוכה (במסגרת משותפת של ועדת הכנסת וועדת החוקה, חוק

127 ראו בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 1, 23 (1994) (להלן: עניין בצדק).

128 נוסף על כך נקבע בסעיף 6א כי "התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק" לא תגרור סנקציה כאמור. ראו לעניין זה רענן הר-זהב "תיקונים קונסטיטוציוניים – סקירה מהכנסת" המשפט א 111 (1993).

129 ראו ס' 5 ו-6 לחוק-יסוד: הכנסת.

130 ממחקר שערך מלהורטה עולה כי ב-25 (כ-63%) מבין 40 מדינות חבר העמים הבריטי שנבדקו יש חקיקה נגד עריקה (anti-defection laws). עוד נמצא במחקר זה כי 23 (כ-58%) מן המדינות שנבדקו מטילות סנקציות כבדות על עריקים, כגון סילוק מהפרלמנט אם חברו למפלגה אחרת. כמו-כן נמצא כי ב-7 מהמדינות שנבדקו מוטלת סנקציה דומה אף אם חבר הפרלמנט רק הצביע נגד עמדת מפלגתו. נוסף על כך מצא מלהורטה כי רק ב-7 מהמדינות שבחן ואשר יש בהן חקיקה נגד עריקות לא הוטלו כל סנקציות על המתפלגים. ראו G.C. MALHOTA, ANTI-DEFECTION LAW IN INDIA AND THE COMMONWEALTH 3, 15, 76-110 (2005). נראה, אם כן, שבהסדר החוקתי שנקבע בס' 6א לחוק-יסוד: הכנסת יש משום מודל-ביניים בין מדינות שאינן מטילות כל סנקציה בגין התפלגות והצבעה נגד עמדת המפלגה לבין מדינות שמטילות בגין מעשים אלו סנקציה חמורה עד כדי סילוק מהפרלמנט.

ומשפט), אף שתופעה זו של פיצולי סיעות הטרידה את המערכת הפוליטית מראשיתה: האחת היא רתיעה מפני חסימת דרכו של חבר הכנסת היחיד מלפעול לפי צו מצפוננו בניגוד למשמעת הסיעתית, ולהופכו למעין "רובוט" של סיעתו; והאחרת היא הקושי להגדיר ולסמן את קו הגבול שבין פרישה אידאולוגית, על רקע עימותים שקשורים למצע המפלגה, לבין פרישה תועלתנית שנועדה לצורך קבלת הטבות אישיות.¹³¹ תיקון מס' 12 נועד לתת מענה לשתי בעיות אלו.

שנית, במסגרת תיקון שהתקבל בהמשך נקבע בסעיף 59 לחוק הכנסת כי התפלגות של סיעה מותרת אם התקיים לפחות אחד משלושת התנאים הבאים: (1) ההתפלגות היא של קבוצה שיש בה לפחות שני חברי כנסת שהם לפחות שלישי ממספר חברי הסיעה; (2) ההתפלגות היא של סיעה שהיא צירוף של מפלגות, וההתפלגות היא על-פי ההשתייכות למפלגות המרכיבות את הסיעה; (3) ההתפלגות היא במסגרת מיזוג עם סיעה אחרת.

הדין הישראלי מזקק אם כן את ההבדלים בין "פרישה", שמתייחסת בעיקרה לפועלו של חבר כנסת יחיד נגד סיעתו המקורית, לבין "התפלגות", המתייחסת לפעולתה של הישות "סיעה".¹³² מהבחנה זו עולה כי המחוקק רואה בפרישה של חבר כנסת פעולה שאינה לגיטימית בדמוקרטיה פרלמנטרית ואשר מעוותת את רצון הבוחר, ועל-כן הוא מטיל סנקציות כבדות על חבר הכנסת הפורש. לעומת זאת, בהתפלגות של סיעה מתוך מפלגה המחוקק רואה צעד לגיטימי, ולעיתים אף הכרחי לצורך תפקודה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית.¹³³ הבחנה זו מעלה על נס את חופש הפעולה הפרלמנטרי של המפלגה כשחקן מרכזי שצריך לייצג בדמוקרטיה הפרלמנטרית את רצון הבוחר ולהגשימו.

על פני הדברים, העלאת אחוז החסימה לצד ההתייחסות הנורמטיבית הענפה (יחסית) לפעילותן של רשימות מועמדים משותפות היו אמורות להוביל להרמוניה

131 ראו עניין שיקלי, לעיל ה"ש 57.

132 הרעיון בהבחנה בין "פרישה" ל"התפלגות" הוא שבמקרים מסוימים חלקים בסיעה סוטים מבחינה אידאולוגית מקו המפלגה. כך, למשל, בשנת 2005, לאחר יישומה של תוכנית ההתנתקות, התפלגה סיעת הליכוד, וארבעה-עשר מחבריה הקימו את הסיעה אחריות לאומית, אשר התמזגה עם סיעת נוי של חבר הכנסת דוד טל. לאחר פרק-זמן קצר שינתה סיעת אחריות לאומית את שמה ל"קדימה". אולם המקרים האלה, של סטייה אידאולוגית מהקו המפלגתי, הם נדירים, והשימוש התדיר בהוראות ס' 59 לחוק הכנסת אינו בהכרח פועל יוצא של הטעמים האלה. לדיון נוסף בעניין זה ראו עניין שיקלי, לעיל ה"ש 57.

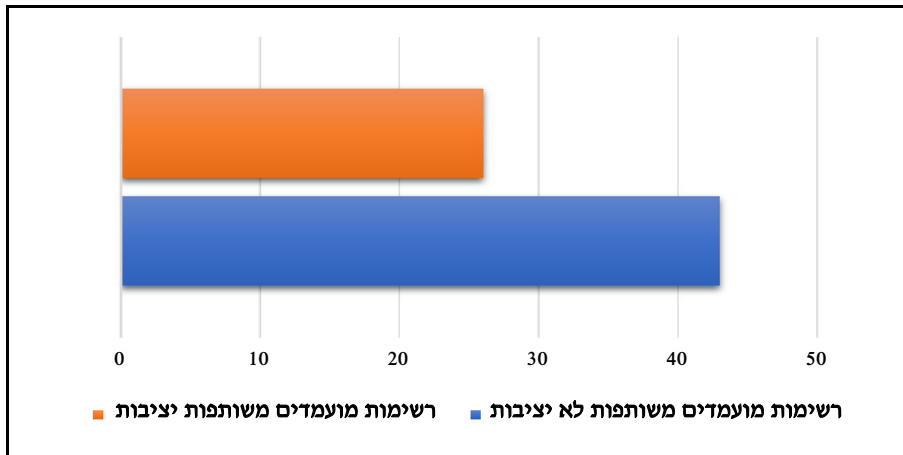
133 להרחבה על תמריצים להתפלגות של חברי פרלמנט ולהחלפת מסגרת מפלגתית או סיעתית ראו Diana Z. O'Brien & Yael Shomer, *A Cross-National Analysis of Party Switching*, 38 LEGIS. STUD. Q. 111 (2013).

בין כוונת המחוקק לבין התגשמות התופעה של רשימות מועמדים משותפות במציאות הפוליטית-הפרלמנטרית. דע עקא, כפי שאציג להלן, שתי התכליות המרכזיות שבבסיס העלאת אחוז החסימה אינן מושגות, וקיים פער בין כוונת המחוקק לבין הביטוי המעשי של החקיקה במציאות הפוליטית.

בטרם אמשיך את הדיון אעיר כי איני מתיימר במאמר זה לטעון כי יש קשר בין הסתירה בדינים שאציג לבין אי-היציבות הפוליטית בישראל. טענה מסוג זה, אף אם היא עשויה להיות נכונה בחלקה, חורגת מהיקפו של מאמר זה. טענתי צנועה יותר, ולפיה ההצדקות להעלאת אחוז החסימה אינן מתקיימות במישור המעשה, אלא רק במישור הנורמטיבי החוקתי והתת-חוקתי. מטרת הפרק היא אם כן להיכנס בתווך שבין המגבלות הנורמטיביות הקבועות באחוז החסימה ובדיני ההתפלגות ומימון המפלגות לבין התופעה של רשימות המועמדים המשותפות.

בישראל רוב רשימות המועמדים המשותפות אינן מאריכות ימים. אי-היציבות של רשימות המועמדים המשותפות אינה בהכרח תוצאה של העדר קרבה אידאולוגית או של העדר רצון להתאחד ברמה המוסדית. אטען כי אי-יציבות זו היא במידה מסוימת תוצאה של מערכת הדינים המסדירה את פעילותן של המפלגות והסיעות בישראל (ובפרט של דיני ההתפלגות ומימון המפלגות), אשר כוללת תמריצים שליליים לשיתוף-פעולה ארוך-טווח. אילכך, אף אם רשימת מועמדים משותפת מורכבת משלוש מפלגות שמאפייניהן האידאולוגיים דומים, אין בנמצא תמריץ מוסדי לשיתוף-פעולה ארוך-טווח ביניהן, ולא אחת במצב זה יש לכלל מועמד כוח-יתר ברשימת המועמדים המשותפת.

תרשים 2: סוגי רשימות מועמדים משותפות בישראל, 1949–2024



בתרשים 2 אפשר להבחין כי רוב רשימות המועמדים המשותפות אינן יציבות, ובחירות בשלב זה או אחר לפרק את השותפות. בקרב רשימות המועמדים הלא-יציבות אפשר להבחין בין שני סוגים: רשימות שנוצרו מלכתחילה כבלוק טכני, ורשימות שנוצרו מתוך כוונה לשתף פעולה לאחר הבחירות אך עקב נסיבות פוליטיות תמה השותפות ביניהן. ההבחנה בין שני סוגים אלו חשובה משתי סיבות מרכזיות: האחת, היא מסייעת להבין את היקף התופעה ואת שכיחותה במערכת הפוליטית הישראלית; והאחרת, והחשובה לענייננו, היא מסייעת בהתנעת הדיון התאורטי והנורמטיבי בדינים שמסדירים את פעילותן של רשימות המועמדים המשותפות, בפרט בהתייחס לשאלת היחס שבין קיומן של רשימות מועמדים משותפות לבין התכליות של העלאת אחוז החסימה.

הסוג הראשון של רשימות מועמדים משותפות לא-יציבות הוא כאמור "בלוק טכני", שמוגדר כאיחוד של רשימות מועמדים לצורך חציית רף הכניסה (entry barrier) לכנסת. זוהי רשימת מועמדים השומרת על מעמד פורמלי נפרד לכל מפלגה בה, מתוך כוונה לפרק את השותפות מייד לאחר ההתמודדות.¹³⁴ דהיינו, המפלגות שחברו לרשימה כזו אינן מתחייבות – ואף אינן מנסות – לאחד מנגנוני פעולה, מוסדות ותקנון. הן בוחרות בנפרד את נציגיהן לרשימה, ואף אינן חותמות על הסכם הוצאות בחירות משותפות.¹³⁵ רשימת מועמדים מסוג זה היא למעשה תופעה של התאחדות ללא איחוד – תופעה אשר מעוותת לא אחת את כוונת המחוקק בהעלותו את אחוז החסימה.

הסוג השני של רשימות מועמדים משותפות לא-יציבות הוא רשימות אשר מתכוונות לשתף פעולה גם לאחר הבחירות לכנסת אך שיתוף-הפעולה ביניהן נגמר בשל נסיבות פוליטיות והן מתפרקות. רשימות מועמדים משותפות מסוג זה הן השכיחות יותר בישראל לאורך השנים.¹³⁶ מנתוני המכון הישראלי לדמוקרטיה

134 מדובר למעשה ברשימת מועמדים משותפת פיקטיבית, שנוצרה אך ורק כדי להשיג יעד אלקטורלי, ולא כדי לממש את היתרונות של רשימת מועמדים משותפת. כזה הוא, למשל, איחוד לצורך שריון של נציג ברשימת המועמדים.

135 כך, למשל, שלוש מבין שמונה רשימות המועמדים (מפלגות) שנבחרו לכנסת העשרים ושלוש התפצלו סמוך לפני הקמת הממשלה או לאחר הקמתה: סיעת כחול לבן התפצלה לשתי סיעות – יש עתיד – תל"ם וסיעת כחול לבן – ומתוך מפלגת תל"ם הוקמה והתפצלה סיעת דרך ארץ; סיעת העבודה – גשר – מרצ התפלגה למרכיביה המקוריים זמן לא-רוב לאחר הבחירות; וסיעת ימינה התפצלה גם היא ימים ספורים לפני כינון הממשלה, לאחר שהרב רפי פרץ, נציג סיעת הבית היהודי, בחר להתפצל מהסיעה המאוחדת ולהיכנס לממשלה.

136 ראו, לדוגמה, את רשימת המועמדים המשותפת המערך בבחירות לכנסת האחת-עשרה. רשימה זו הורכבה מארבע מפלגות: העבודה, מפ"ם, הליברלים העצמאיים ויחד. במהלך כהונת הכנסת התפצלה מפלגת הליברלים העצמאיים מהסיעה המשותפת.

עולה כי החל בבחירות שהתקיימו בשנת 1996 ניכרת מגמה של גידול במספר רשימות המועמדים המשותפות מהסוג השני.¹³⁷ יתר על כן, אף לא אחת מרשימות המועמדים המשותפות שנבחרו לכנסת החל בשנת 1992 נהפכה למפלגה אחת.¹³⁸ אם כן, יש מכנה משותף לרשימות מועמדים מן הסוג השני ול"בלוק טכני". בשני הסוגים הללו יש שיתופי-פעולה שאינם כוללים בהכרח איחוד תקנונים, וכל מפלגה שומרת על מעמד עצמאי ועל היכולת להקצות מועמדים לרשימה באופן עצמאי. עם זאת, בשונה מרשימות מועמדים מסוג "בלוק טכני", רשימות מועמדים משותפות מן הסוג השני פועלות לאחר הבחירות במסגרת סיעתית משותפת. לרוב הן מתאפיינות בבסיס רעיוני-אידאולוגי שמשותף למפלגות הכלולות בהן, אשר מתמרץ אותן להתמודד יחדיו כדי למָרַב את כוחן האלקטורלי ולפעול בכנסת כסיעה משותפת.¹³⁹ אולם הדין הישראלי מתמרץ גם פיצולים, כפי שאראה, ובכך מאיץ את תהליכי הפירוק של השותפות בין רשימות מועמדים שהתמודדו יחדיו.¹⁴⁰

137 ראו שפירא "רשימות משותפות", לעיל ה"ש 76. על-פי הנתונים האלה מדובר בלא פחות מ-20 מקרים של רשימות מועמדים משותפות שהתפרקו זמן לא-רוב לאחר ההתמודדות המשותפות בבחירות.

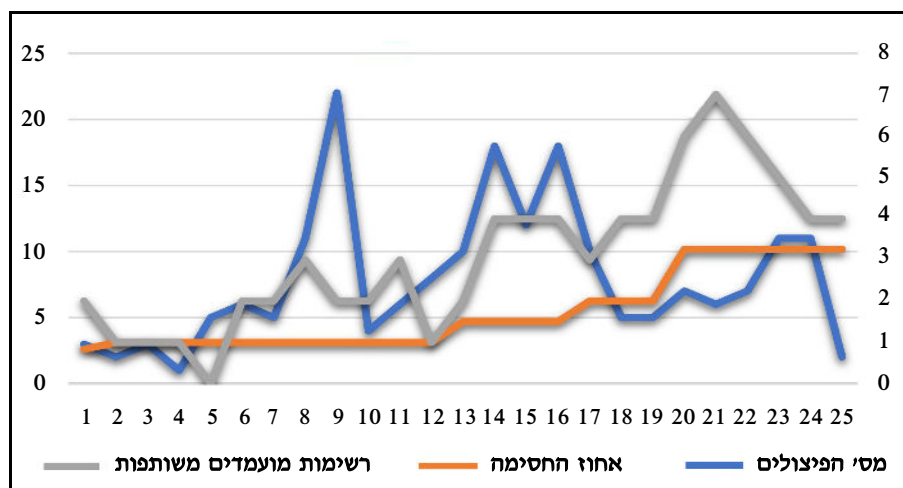
138 זאת, בניגוד לעבר, שבו נרשמו מקרים של רשימת מועמדים משותפת שנהפכה למפלגה. הדוגמה הבולטת לכך היא מפלגת המפד"ל, אשר החלה את דרכה כרשימה משותפת של המזרחי והפועל המזרחי בבחירות שהתקיימו בשנת 1955 (כרשימת המועמדים המשותפת "חזית דתית לאומית"), ונהפכה למפלגה של ממש בשנת 1956. דוגמה נוספת לכך מתגלמת במפלגת העבודה, אשר החלה את דרכה כרשימה משותפת של מפלגות מפא"י ואחדות העבודה בבחירות שהתקיימו בשנת 1965, ונהפכה למפלגה מאוחדת של שתיהן ושל מפלגת רפ"י בשנת 1968.

139 דוגמה לכך היא רשימת המועמדים המשותפת הליכוד-ישראל ביתנו שהתמודדה בבחירות לכנסת התשע-עשרה שנערכו בשנת 2013. רשימה זו פעלה כסיעה משותפת עד שב-14 ביולי 2014 הודיע יושב-ראש מפלגת ישראל ביתנו, חבר הכנסת אביגדור ליברמן, על פירוק השותפות. יצוין כי ההתמודדות המשותפת של רשימת המועמדים במקרה זה הייתה לצורך מירוב כוח אלקטורלי אך מתוך כוונה לקיים פעילות משותפת בכנסת, והשותפות התפרקה עקב נסיבות פוליטיות. לעניין זה ראו דב פרי ושי דורון "ליברמן הודיע: 'חילוקי הדעות עם נתניהו אינם מאפשרים מסגרת משותפת'" חדשות 13 (7.7.2014) <https://13news.co.il/item/news/ntr-1067307/>. ראו גם רע"א 2644/96 נתניהו נ' פארס (נבו 13.8.1997), שם נדונה השאלה מה קורה אם התקשרות בין מפלגות שמובילה להקמת "מערך" מפלגות, כמשמעותו בס' 15 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, סותרת את תקנון המפלגה. בפסק-דין זה נקבע כי לא נפל פגם בהתקשרויות, לנוכח העובדה שהן אושרו על-ידי המוסד העליון של מפלגת הליכוד, כמצוין בס' 80 לתקנונה ובכפיפות להוראות ס' 14 לחוק המפלגות (העוסק בחובה שלמפלגה יהיה תקנון ושהיא תתנהל על-פיו). באותו עניין פסק הנשיא ברק (שם, בפס' 8) כי "הדעת נותנת כי התקשרות בהסכם בין מפלגות תכלול, בין מטרתיה העיקריות, הסכמה לילך לבחירות לכנסת ברשימה משותפת; שהרי השאיפה להצליח בבחירות היא מנשמת אפה של כל מפלגה".

140 ראו, למשל, את פרישתם של שני חברי הכנסת יועז הנדל וצבי האזור מסיעת כחול לבן

על רקע האמור אציג עתה ממצאים ממחקר אמפירי שערכתי לצורכי מאמר זה. המחקר בחן את היקף הפיצולים של סיעות בכנסת שנעשו על-פי הוראות סעיף 59(2) לחוק הכנסת, הקובע כי התפלגות של סיעה שהיא צירוף של מפלגות, שנעשתה על-פי ההשתייכות לאותן מפלגות, לא תגרור סנקציה. הגדרת החיפוש הייתה, בהתאם להתמקדות במאמר זה, בשתי תקופות בחייהן של רשימות מועמדים משותפות: האחת, ממועד ההכרזה על בחירות לכנסת ועד לכינונה של ממשלה במסגרת כנסת מסוימת; והאחרת, במהלך כהונתה של הכנסת.¹⁴¹ הנתונים נדלו ב-9 ביוני 2024 מתוך אתר הכנסת, הכולל מידע על סיעות הכנסת החל באספה המכוננת.¹⁴² בחנתי את ההשערה הבאה: העלייה באחוז החסימה, לצד הותרת הפרצה החוקית שהוצגה לעיל, הובילה לעלייה כללית בפיצולי סיעות בכנסת – בין אם באחת הדרכים הקבועות להתפלגות כדין על-פי סעיף 59 לחוק הכנסת ובין אם לאו.¹⁴³

תרשים 3: פיצולי סיעות בכנסת, 1949–2024



לסיעה נפרדת, שאותה כינו "דרך ארץ". הפיצול חל עקב נסיבות פוליטיות, אך בשותפות שנוצרה לפני ההתמודדות הכוונה הייתה לשיתוף-פעולה ארוך-טווח.
 141 ככלל, מניחוח של כלל פיצולי הסיעות שנעשו מכוח ס' 59 לחוק הכנסת עולה כי בכל כנסת מתפצלות בממוצע כ-7 סיעות. יותר מ-60% מפיצולי הסיעות נעשים על-פי ההשתייכות המפלגתית (ס' 59(2)) ולפי ההוראה הקבועה בס' 59(1) לחוק הכנסת.
 142 ראו אתר הכנסת, לעיל ה"ש 124. אציין כי במסגרת הבחינה בחרתי לא להתמקד בסיעות משותפות שהוקמו לאחר הבחירות, שכן מאמר זה מתמקד ביחס שבין התכליות של קביעת אחוז החסימה והעלאתו לבין התופעה של רשימות מועמדים משותפות.
 143 בניחוח הנתונים אין התייחסות לשני היבטים: האחד, לא נבחן אם רשימות מועמדים יחידניות

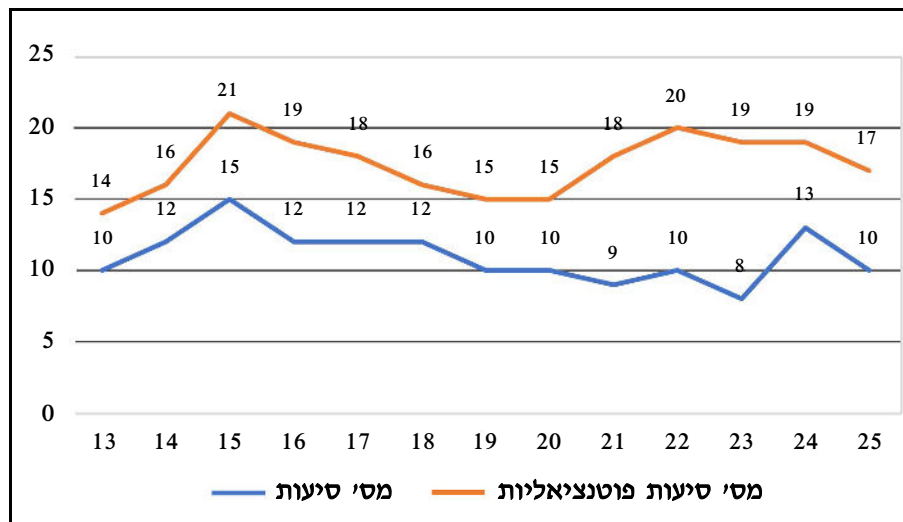
תרשים 3 מציג את מספר פיצולי הסיעות בכנסת ואת מספר רשימות המועמדים המשותפות בשנים 1949 – 2024. ניתוח מעמיק שלו מציע כמה תובנות משמעותיות שתורמות להסברת הסתירה בדין הישראלי שעליה עמדתי לעיל. ראשית, התרשים מראה כי בחלק מהתקופות שבהן הועלה אחוז החסימה חלה עלייה במספר פיצולי הסיעות. כך, לאחר העלאת אחוז החסימה בכנסת השלוש-עשרה (1992) ובכנסת השבע-עשרה (2006) נרשמה עלייה בפיצולי הסיעות. הדבר מצביע על כך שהעלאת אחוז החסימה, שנועדה לצמצם את מספר המפלגות בכנסת, עלולה במסגרת הדין המצוי לגרום דווקא להגברת פיצולי הסיעות וכתוצאה מכך להגדלת אי-היציבות הפוליטית.¹⁴⁴ שנית, ניתן לראות שיא במספר הפיצולים במהלך הכנסת הארבע-עשרה (1996 – 1999) והכנסת השש-עשרה (2003 – 2006). ייתכן שהעלייה במספר הפיצולים בתקופה זו משקפת את חוסר היציבות הפוליטית ששרר במדינה באותן שנים. ייתכן גם ששינויי מדיניות ופרשות פוליטיות תרמו לכך. תקופה זו התאפיינה גם ברפורמות פוליטיות, כגון הנהגת הבחירה הישירה לראש הממשלה בכנסת השלוש-עשרה, אשר השפיעו על ההתארגנות הפוליטית והובילו לריבוי מפלגות קטנות. שלישית, מניתוח הנתונים המופיעים באתר הכנסת עולה כי רוב הפיצולים מתרחשים דווקא במפלגות קטנות.

מניתוח הנתונים שבאתר הכנסת על-אודות פיצולי סיעות בכנסת לפי סעיף 59(2) עולות מסקנות אחדות שיש להן תרומה הסברית לדיוננו כאן: ראשית, פיצולים כאלה מתרחשים לעיתים קרובות סמוך למועד הבחירות – בין מייד לאחריהן ובין סמוך לסיום כהונתה של הכנסת, בתקופה שבה מפלגות קטנות או חברי כנסת יחידים עשויים להתלבט ביחס לחלופות התמודדות אפשריות. לדוגמה, מניתוח הנתונים עולה כי במהלך השנתיים האחרונות של כהונת הכנסת העשרים נצפו מספר רב של פיצולי סיעות לפי סעיף 59(2). שנית, בכנסות העשרים ואחת והעשרים ושתיים, שכיחנו זמן קצר יחסית עקב כשלון הכנסת בהשבעת ממשלה, נצפו מספר רב של פיצולי סיעות לפי סעיף 59(2).

או משותפות שהתפצלו התאחדו בחזרה בבחירות שלאחר-מכן, שכן שאלת שיתוף-הפעולה החוזר ומשמעויותיה חורגת מהיקפו של מאמר זה וממטרתו; האחר, לא נבחנו באופן איכותני הסיבות הפוליטיות לפיצולי הסיעות ומשמעויותיהן, שכן מטרת הנתונים היא ליתן הסבר דסקריפטיבי להטמעתן או אי-הטמעתן של התכליות של העלאת אחוז החסימה במערכת הסיעתית.

144 אפשר להבחין במגמת ירידה במספר פיצולי הסיעות בכנסות השמונה-עשרה והתשע-עשרה. עם זאת, הירידה נחזית כזמנית, שכן מספר הפיצולים שב ועלה בכנסות שלאחר-מכן, מה שמצביע על כך שהשפעת אחוז החסימה אינה עקיבה, ואינה פותרת בהכרח את בעיית הפיצולים באופן מוחלט.

תרשים 4: מספר סיעות מיוצגות מול מספר סיעות פוטנציאליות בהתאם לסעיף 59(2) לחוק הכנסת



בתרשים 4 מוצגות שתי קטגוריות: האחת, מספר הסיעות שמיוצגות בכנסת מסוימת על-פי ההשתייכות לרשימות המועמדים שהתמודדו בבחירות לאותה כנסת; והאחרת, מספר הסיעות הפוטנציאליות שהיו יכולות לפעול בכנסת אילו הגישו הסיעות המשותפות בקשה להתפלגות לפי סעיף 59(2) לחוק הכנסת. קטגוריות אלו נבחנו על-פני פרק-הזמן שמכניסו של תיקון מס' 12 לתוקף (בשנת 1992, במהלך הכנסת השלוש-עשרה) ועד לבחירות לכנסת העשרים וחמש (בשנת 2022). מן התרשים אפשר להסיק שתי מסקנות: האחת, מספר הסיעות הפוטנציאליות הממוצע בכל כנסת עומד על 17, לעומת ממוצע של 11 סיעות מיוצגות בפועל (על-פי רשימות המועמדים שהתמודדו בבחירות); האחרת, ייתכן שהעלאת אחוז החסימה בשנת 2014 ל-3.25% תרמה להורדת מספר רשימות המועמדים שחצו את רף הכניסה בשני מקרים (הכנסות העשרים ואחת והעשרים ושלוש), אך כד בבד עלה מספר הסיעות הפוטנציאליות.

מנתונים שנאספו מאתר הכנסת בשילוב מאגר הנתונים של המכון הישראלי לדמוקרטיה¹⁴⁵ עולים שני נתונים שעולים בקנה אחד עם המסקנות שלעיל: (1) לאחר כניסתו של תיקון מס' 12 לתוקף התמודדו בכל מערכת בחירות בממוצע כ-4.5

145 ראו אתר הכנסת, לעיל ה"ש 124; מאגר המכון הישראלי לדמוקרטיה, לעיל ה"ש 78.

רשימות מועמדים משותפות, ובכל כנסת מכהנת התפצלו לפחות 3 מהן (יחס של 0.667). זאת, לעומת התקופה שלפני כניסתו לתוקף של תיקון מס' 12, שבה התמודדו במוצע כ-1.6 רשימות מועמדים משותפות ובכל כנסת מכהנת התפצלה במוצע רשימה משותפת אחת (יחס של 0.59). (2) היחס שבין מספר רשימות המועמדים המשותפות שחצו את רף הכניסה לבין מספר הסיעות המשותפות שהתפצלו בתקופה שבין הכנסת השלוש-עשרה ועד לכנסת התשע-עשרה עמד על 0.59. זאת, לעומת יחס של 0.74 לאחר העלאת אחוז החסימה ל-3.25% לקראת הבחירות לכנסת העשרים.

לצד הסתירה בין העלאת אחוז החסימה לבין הדינים המסדירים את ההתפלגות בכנסת, יש לציין הסדר חקיקה נוסף שמעורר את המתח שבין הגנה על זכות הייצוג לבין הגשמת התכליות של קביעת אחוז החסימה והעלאתו: דיני מימון המפלגות. חוק מימון מפלגות מעניק משנה תוקף לעובדה שהמפלגות הפוליטיות, שמקבלות מימון ציבורי, כפופות לביקורת הציבור.¹⁴⁶ המפלגות בישראל הן הציר המרכזי המניע את המערכת הפוליטית, ולפעילותן נדרשים משאבים כספיים רבים למטרות שונות: ניהול קשר עם קהל התומכים והבוחרים, תפקוד המוסדות הפנימיים של המפלגה, עריכת ימי עיון ועוד. על-כן "מימוש מטרותיה של המפלגה מותנה בקיומם של מקורות מימון שיאפשרו את תפקודה התקיין".¹⁴⁷ ולענייננו, להלן שלוש הוראות חוק מרכזיות מחוק מימון מפלגות שמתמרצות איחודים אך בד בבד מגדילות את סיכויי הפיצול.¹⁴⁸ סעיף 1 לחוק מימון מפלגות

146 לעניין זה ראו עניין קניאל, לעיל ה"ש 16, שם תקף העותר תיקון לחוק מימון מפלגות בטענה שהוא מיטיב עם המפלגות הגדולות בלבד ולכן פוגע בשוויון. ראו גם בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1), 693 (1969).

147 ראו עניין סיעת קדימה, לעיל ה"ש 35, בפס' 31 לפסק-הדין של השופטת פרוקצ'יה. בנוגע למימון מפלגות טען פרופ' יצחק זמיר כי "מימון המפלגות הרי זו בעיה קשה של הדמוקרטיה. הדמוקרטיה מושתתת על המפלגות. המפלגות צריכות כסף". ראו יצחק זמיר "החוק למימון מפלגות" משפטים א 448, 448 (1969).

148 בישראל מימון המפלגות, בדומה לאחוז החסימה, נהפך לאמצעי שמפלגות נוקטות כדי לחסום תחרות או להקשותה. היטיב לתאר זאת השופט רובינשטיין בעניין סיעת קדימה, לעיל ה"ש 35, בפס' ח לפסק-דינו: "ואולם, בעולם המשפטי הפורמלי, לרבות בנושא המימון בו עסקינן, עולם כמנהגו נוהג, ואף שאותו פער שהוזכר לפני כן הולך ונבעה עוד ועוד, המתוה החוקי נותר כמות שהוא. המימון הפך לחלק מן ה'קח ותן' הפוליטי בהחלטות שעוטים עליהן לבוש אידיאולוגי. יכולים פלונים מסיעה ומפלגה אחת להתחבר למפלגה אחרת מתוך הבטחה של נדוניית המימון, והשיקולים בקבלת הפנים האוהדת לבאים מקרוב לא יהיו אלא הנדוניה המימונית, הכופתאות ולא ההגדה. כך ותו לא, ועדיין רוממות האידיאולוגיה נישאות; זהו רחום יכפר עוון ולא ישחית' (תהלים ע"ח, ל"ח)".

קובע כי מפלגות יזכו במימון אם הן יוכרו כסיעה בכנסת הנבחרת, וכי המימון יוענק להן לפי מספר חברי הכנסת המכהנים בהן. בתוך כך קבע המחוקק כי גם סיעות חדשות יזכו במימון מפלגות כקבוע בחוק.¹⁴⁹ בסעיף 3(ג) לחוק מימון מפלגות נקבע כי המימון החדשי להוצאות שוטפות לסיעה יהיה בסכום של 6% מיחידת מימון אחת לכל מגדט שהסיעה זכתה בו בבחירות לכנסת, בתוספת 6% מיחידת מימון אחת. בסעיף 12 לחוק מימון מפלגות נקבע כי המימון השוטף יוענק בנפרד לכל מפלגה המרכיבה "סיעה אחת". כך נוצר מצב שבו מפלגות שלא היו זוכות במימון אילולא התמודדו בבחירות במסגרת רשימת מועמדים משותפת זוכות כעת במימון. כמו-כן, בעקבות התוספת החדשית של 6% מיחידת מימון אחת נוצר מצב שבו ככל שמספר המפלגות בסיעה גדל, היקף המימון השוטף של הסיעה בכללותה נמוך מהיקף המימון השוטף של כל המפלגות בה אם יחליטו לפרק את השותפות ולהוות סיעות נפרדות. אי-לכך במצב הזה יש למפלגות שחברות בסיעה אחת תמריץ לא להיות מאוחדות, והסיכויים להתפלגות גדלים. אפשר אם כן לטעון כי דיני מימון המפלגות מאיינים את התכלית השנייה של העלאת אחוז החסימה, שהיא מניעת התפלגויות וצמצום מספר המפלגות המיוצגות בכנסת.¹⁵⁰

ו. הצעה לדיון מחודש בהצדקות להטלת מגבלה על פיצול סיעה

במוקד מאמר זה היחס שבין רשימת המועמדים המשותפת לבין התכליות של קביעת אחוז החסימה והעלאתו. עד כה ראינו כי להעלאת אחוז החסימה בישראל יש שתי תכליות מרכזיות, שהיו אמורות להשלים זו את זו, אך המסגרת הנורמטיבית והמציאות הפוליטית-הפרלמנטרית הובילו לכך שהן יסתרו זו את זו. בפרק זה אציע לקיים דיון מחודש בהצדקות להטלת מגבלה על פיצולי סיעה, באופן שיבחן כיצד אפשר להגשים את התכליות של העלאת אחוז החסימה, כלומר, להפחית את הפרגמנטציה בכנסת תוך הפיכת רשימות המועמדים המשותפות למוסד משמעותי, ולא רק להסדר זמני.

149 "סיעה חדשה" מוגדרת בס' 1 לחוק מימון מפלגות כ"מפלגה שלא היתה מיוצגת על ידי סיעה בכנסת היוצאת, הגישה בבחירות לכנסת רשימת מועמדים והיא מיוצגת בכנסת על ידי חבר כנסת אחד לפחות".

150 ככלל, סבורני כי הכשלים בשוק המפלגות בכל הנוגע במימון רבים אך דומים זה לזה במהותם: ניצול כוח כדי למנוע תחרות הוגנת. לעיון נוסף ראו אסף שפירא "על חוסר היציבות של כללי המשחק הפוליטיים: תיקון מס' 41 לחוק מימון מפלגות" **ICON-IL Blog** (7.2.2020) <https://did.li/OJXaa>.

1. גובהו הרצוי של אחוז החסימה והמבחן להתערבות שיפוטית

כיצד, אם בכלל, צריך לתקן את דיני ההתפלגות ומימון המפלגות כדי להגשים את התכליות של העלאת אחוז החסימה? זוהי השאלה שבמוקד פרק זה. רף גבוה של אחוז החסימה מעודד את היווצרותן של רשימות מועמדים משותפות, אולם לצד זאת הוא עלול לפגוע בייצוגן של קבוצות מיעוט בבית-הנבחרים, ביניהן קבוצות אתניות, דתיות ואידאולוגיות שאינן מיוצגות הלכה למעשה במפלגות מטעם קבוצת הרוב. מגמה זו אינה מתכתבת עם הרצון להגשמת משמעותו המהותית של עקרון הייצוג, שלפיו על בית-הנבחרים לתת ביטוי למנעד הקבוצות השונות המרכיבות את החברה, לרבות קבוצות מיעוט, כך שיהיה "בבחינת 'צילום' של החברה".¹⁵¹ מעקרון הייצוג נגזרת החובה העקרונית לקיים שיטת בחירות שתאפשר ייצוג הולם של מיעוטים בכנסת. חשיבות הייצוג של קבוצות המיעוט המרכיבות את החברה נטועה אפוא בצורך ליצור חסמים מפני עריצות הרוב המצוי בשלטון.¹⁵²

מכאן עולה השאלה מהו הסף שיש לקבוע כדי לשמור על האיזון בין הצורך בממשל יעיל לבין עקרון הייצוג הדמוקרטי של מיעוטים.¹⁵³ סוגיה זו נדונה בהרחבה בעניין גוטמן, שם טענו העותרים כי העלאת אחוז החסימה במסגרת הרפורמה להגברת המשילות פוגעת בשוויוניות של הבחירות לכנסת ובתוך כך במיעוט הערבי, מפני שהוא ייאלץ לצלוח רף כניסה גבוה יותר מאשר קודם לכן לצורך ייצוגו בבית-הנבחרים. במדינת-ישראל יש קבוצות אוכלוסין שונות ומגוונות, ביניהן המיעוט הערבי והמיעוט החרדי, ויש חשיבות רבה בייצוגן בכנסת.¹⁵⁴ בית-

151 ראו עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' 28 לפסק-הדין של הנשיא (בדימ') גרוניס. ראו גם קליין, לעיל ה"ש 7, בעמ' 319 ו-333. לעניין יציבות הממשל והקשר לשיטת הבחירות ראו ברק-ארז, לעיל ה"ש 29.

152 לעניין זה ראו את דבריו של הנשיא (בדימ') גרוניס בעניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' 32 לפסק-דינו: "לשיתוף מיעוטים בהליך הדמוקרטי חשיבות גם בהיבטים אחרים. יש הטוענים כי הדבר מעודד מעורבות בחיים האזרחיים במדינה ושיתוף פעולה עם השלטון על פני היבדלות, ומסייע בכך למיתון ולניהול השסע בין קבוצות לאומיות שונות החיות זו לצד זו במדינה אחת". לעניין זה ראו גם Arend Lijphart, *Constitutional Design for Divided Societies*, 15(2) J. DEMOCRACY 96 (2004); Michael Karayanni, *Groups in Context: An Ontology of a Muslim Headscarf in a Nazareth Catholic School and a Sephardic Ultra-Orthodox Student in Immanuel*, 41 LAW & SOC. INQUIRY 973 (2016).

153 במדינות מסוימות, כגון הונגריה ומונטנגרו, ניתנות הקלות במעבר אחוז החסימה. בחלקן ניתן פטור מלא מאחוז החסימה למפלגות המייצגות מיעוטים אתניים המוגדרים בחוק (כך הדבר, למשל, בגרמניה, בסרביה ובפולין, שבהן יש אחוז חסימה גבוה יחסית של 5%). ראו טרואן, לעיל ה"ש 4. ראו גם רובינשטיין "דמוקרטיה ומשילות", לעיל ה"ש 114.

154 בשונה מהמיעוט הערבי, מידת האפקטיביות של ייצוג המיעוט החרדי גבוהה ביחס לגודלו

המשפט הכיר בעבר במיעוטים בעלי מעמד מיוחד במדינת-ישראל, וכזה הוא המיעוט הערבי-הישראלי, בשים לב לגודלו וליחסיו המורכבים עם הרוב היהודי.¹⁵⁵ בעניין גוטמן פנו העותרים לבית-המשפט וביקשו סעד בטלות של תיקון מס' 62 לחוק הבחירות לכנסת¹⁵⁶ בעטייה של פגיעה בהוראת סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, הקובעת את העקרונות של שיטת הבחירות בישראל. לדידם של העותרים, העלאת אחוז החסימה ל-3.25% פוגעת בכבוד האדם ובזכות לשוויון של הבוחרים הנגזרת ממנו, כמו-גם בזכות להיבחר. אולם על-פי דעת הרוב בעניין זה, בהובלת הנשיא גרוניס, אין מקומו של המשפט לקבוע כללים נוקשים בנוגע לקונסטלציה הפוליטית הישראלית, שכן כלים משפטיים אינם מאפשרים לחזות את תוצאות הבחירות ולבחון את מידת הייצוגיות שתהיה בפרלמנט. השופטים אף הוסיפו וטענו כי אין פוטנציאל ממשי לפגיעה בזכות לשוויון, ואף מצאו לנכון להעיר כי יש מקום לשקול איחוד של מפלגות חרף הבדלים אידאולוגיים ביניהן, שכן לאחר הבחירות יוכלו המפלגות להתפצל אם ימצאו זאת לנכון, בכפיפות להוראות הקבועות בחוק הכנסת.¹⁵⁷ באותו עניין הצדיק הנשיא גרוניס את העלאת אחוז החסימה ככלי ליעול הממשל, למרות פגיעתה בעקרון הייצוג,¹⁵⁸ וקבע כי "...התערבות שיפוטית תהא מוצדקת כאשר המחוקק משנה את כללי המשחק, באופן שעלול לעוות את העקרונות הבסיסיים של המשטר הדמוקרטי... או להקשות על קבוצת מיעוט להשתתף בתהליך הדמוקרטי".¹⁵⁹

של מיעוט זה באוכלוסייה הכללית. על כך כתב רובינשטיין כי "...ייצוג פוליטי אינו קשור בהכרח לגודלו של המיעוט. מידת האפקטיביות של הכוח הפוליטי תלויה הן במערך הפוליטי והן בשיטת הבחירות, ואינה קשורה תמיד לגודלו של המיעוט. כך, למשל, למיעוט הלאומי הערבי בישראל יש עוצמה אלקטורלית רבה, אך כוחו הפוליטי דל, שכן שיעור המצביעים מקרבו קטן יחסית – גם לאחר גידולו בבחירות 2015 – משיעור המצביעים מקרב האוכלוסייה היהודית, ומפלגותיו עדיין אינן שותפות פוטנציאליות לקואליציה ממשלתית". ראו אמנון רובינשטיין "מיעוטים לא-ליברליים ואנטי-ליברליים" משפט ועסקים יט 695, 702–703 (2016).

155 לעניין זה ראו עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' 33 לפסק-הדין של הנשיא (בדימ') גרוניס. ראו גם בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393, 417–418 (2002); יצחק זמיר "שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל" משפט וממשל ט 11, 24–30 (2005); ובהרחבה – אילן סבן "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו" עיוני משפט כו 241 (2002).

156 ראו עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10.

157 פיצול סיעות מוסדר בס' 59 ו-60(א) לחוק הכנסת.

158 עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' 38 לפסק-הדין של הנשיא (בדימ') גרוניס.

159 שם, בפס' 39 לפסק-הדין של הנשיא (בדימ') גרוניס.

המצדדים ברפורמה שנעשתה במסגרת תיקון מס' 62 טענו כי חרף עמדת העותרים וחרף דעת המיעוט של המשנה לנשיאה ג'ובראן, לא זו בלבד שהעלאת אחוז החסימה לא פגעה בייצוג ההולם של המגזר הערבי, אלא שבעקבותיה אף גדל ייצוגו של המגזר. טענה זו מסתמכת על העובדה שבבחירות לכנסת העשרים זכו המפלגות הערביות במסגרת רשימתן המשותפת ב-13 מושבים – ההישג האלקטורלי הטוב ביותר שלהן עד לאותה עת – ובבחירות לכנסת העשרים ושלוש אף צמח כוחן ל-15 מושבים בכנסת. נוסף על כך, שיעור ההצבעה במגזר הערבי בבחירות לכנסת העשרים (64.8%) היה גבוה יותר מאשר בכל מערכות הבחירות בשני העשורים שלפני כן. תופעה זו מגשימה את תכלית החוק, שהרי בדברי ההסבר להצעת החוק הובהר כי העלאת אחוז החסימה נועדה להגדיל את כוחן של המפלגות הגדולות תוך עידוד מפלגות להתאחד ולמצוא מכנה משותף בין קבוצות אוכלוסייה שונות.¹⁶⁰

מכל מקום, ברוב המקרים, כבעניין גוטמן, קבעו שופטי בית-המשפט כי חרף גריעתו של אחוז החסימה מיחסיות הבחירות ומהייצוגיות, זוהי סוגיה שנתונה להכרעתו של המחוקק. עניין זה הוכר עוד בשנות השמונים של המאה הקודמת בעניין סיעת הליכוד בהסתדרות, שם נקבע כי "...אם מתקין חוקת הבחירות מצא לנכון להעמיד בצד היחסיות את החסימה, הרי על הפרשן, הנאמן לנורמה, ליתן תוקף לקביעות אלה, תוך הכרה ביחסיות 'היחסיות' שבהן".¹⁶¹ נשאלת השאלה באילו נסיבות יכול להיקבע כי העלאת אחוז החסימה פוגעת בעקרון הייצוג באופן שמצדיק את התערבותו של בית-המשפט. המבחן שנקבע לצורך זה בעניין התנועה למען איכות השלטון בישראל,¹⁶² ואשר יושם בעניין גוטמן, הוא שהתערבות שיפוטית בשינוי של כללי המשחק הדמוקרטי תהא מוצדקת בארבעה מקרים: (1) השינוי "עלול לעוות את עקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי";¹⁶³ (2) השינוי מהווה סטייה מעקרון-היסוד שלפיו "לכל אחד יש קול אחד";¹⁶⁴ (3) השינוי מקשה

160 ראו את דברי ההסבר להצעת תיקון 61 לחוק הבחירות לכנסת, לעיל ה"ש 26.

161 עניין סיעת הליכוד בהסתדרות, לעיל ה"ש 15, בעמ' 348–349.

162 ראו בג"ץ 6427/02 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל, פ"ד סא(1) 619, 687–689 (2006).

163 שם, בפס' 7 לפסק-הדין של השופט גרוניס.

164 שם. דוגמה למקרה קיצון כזה הציג השופט גרוניס שם: "חוק הקובע שלאנשים מסוימים תהיה זכות בחירה כפולה בבחירות לכנסת". ראו גם JOHN HART ELY, DEMOCRACY AND DISTRUST 102–103 (1980). להשוואה בין גישתו של אילי לגישתו של הנשיא גרוניס ראו איתי בר-סימן-טוב "ג'ון הארט גרוניס? פסיקתו של הנשיא גרוניס לאור התאוריה החוקתית של אילי" דין ודברים ט 67 (2015).

על קבוצת מיעוט את ההשתתפות בתהליך הדמוקרטי, עד כדי הדרתה; (4) מדובר ב"סכנה ממשית" לייצוגה של קבוצת מיעוט בכנסת.¹⁶⁵ מבחנים אלו משיתים נטל הוכחה כבד על הטוען כי שינוי גובהו של אחוז החסימה ותיקון ההסדרים שמאפשרים פיצול עולים כדי פגיעה ממשית בייצוגיות שאינה צולחת את המבחן החוקתי.

2. היתרונות באי-הקשחת התנאים לפיצול סיעה

בעניין גוטמן קיבל בית-המשפט את טענת המשיבים כי העלאת אחוז החסימה עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה, ולא אך משום שהיא נעשתה לתכלית ראויה (חיזוק המשילות ויציבות הקואליציה), אלא בעיקר משום שהיא מידתית. זאת, מכיוון שדיני ההתפלגות ומימון המפלגות, אשר מתירים פיצול סיעות לאחר הבחירות ללא סנקציה, מאזנים את העלאת אחוז החסימה ובכך מגבילים בצורה משמעותית את הפגיעה בייצוג אוכלוסיות מיעוט בכנסת.¹⁶⁶ לנוכח זאת אפשר להצביע על שני יתרונות מרכזיים באי-הקשחת התנאים לפיצול סיעה:

א. עיצוב כללים נוקשים של התפלגות יפגע בתפקוד השוטף של הכנסת – ראוי שהחקיקה תקל כינון של רשימות מועמדים משותפות על-ידי עיגון מראש של אפשרות הפיצול במקרה של מחלוקת שעלולות לקום מחיבורן של מפלגות קיימות. בכך טמון יסוד חדשני נוסף של רשימות המועמדים המשותפות – הדינמיות שפרקטיקה זו מאפשרת למערכת המפלגתית והסיעתית. בעוד דיני הבחירות מעוצבים כך שרשימת מועמדים מייצגת מפלגה העומדת לבחירת הציבור במטרה לפעול באופן אחוד לכל אורך כהונתה של הכנסת, רשימות מועמדים משותפות מאפשרות מצב דינמי שבו המפלגה אינה מחויבת לפעול כגוף אחד עם המפלגה שאיתה היא התמודדה. הדבר מאפשר לכל תת-סיעה שיש לה אינטרסים וכוונות עצמאיות להתפצל מ"הסיעה האחת" ולפעול בנפרד. מנקודת-מבט זו, רשימות מועמדים משותפות הן ארעיות מטבען, ויש לראות את הישויות שמרכיבות אותה כישויות נפרדות לעניין דיני הבחירות, דוגמת דיני מימון המפלגות. פרקטיקה שמונעת מעבר בין סיעות מחייבת סיעות לא-מלוכדות ומסוכסכות להמשיך לעבוד יחד. אלא שלעיתים פיצול

165 ראו עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' 39 לפסק-הדין של הנשיא (בדימ') גרוניס. דוגמה ל"סכנה ממשית" יכולה להיות העלאת אחוז החסימה ל-10% לצד אימוץ הסדרים ששוללים לחלוטין את יכולת ההתפלגות.

166 ראו שם, בפס' 62–63 לפסק-הדין של הנשיא (בדימ') גרוניס. לחוות-דעת חולקת ראו שם, בפסק-הדין של השופט גובראן.

סיעה הוא פעולה נדרשת, ואף בלתי-נפרדת מהמערכת הפוליטית, לנוכח חילוקי-דעות משמעותיים בתוך הסיעה. פיצול סיעה מסוכסכת יכול אף לקדם את היציבות הפוליטית, ביוצרו סיעות מלוכדות שיכולות לפעול ולתפקד יחדיו.

ב. עיצוב כללים נוקשים של התפלגות יוביל לחיזוק-יתר של הנהגת המפלגה/ הסיעה – כאשר לחבר כנסת אין אפשרות מעשית לערוק מסיעתו, הנהגת הסיעה עלולה להנהיג את הסיעה בכל דרך העולה על רוחה, ואף בניגוד לאידאולוגיה ולמצע המפלגה שהוצג לבוחר, וזאת מבלי שחבר הכנסת יוכל להתנגד באמצעות איום בפרישה או פרישה ממשית. נוסף על כך, ההנהגה עלולה לתבוע ציות מוחלט מחבר הכנסת באופן שיפגע בחופש הביטוי. בהקשר זה קבע הנשיא שמגר כי "הציבור לא ביקש לאסור על חבר-כנסת להיות נאמן לעצמו ולאמונות ולדעות שלו... מי שמבקש לשנות את אשר הציג כמסגרתו הפוליטית בעת שעמד לבחירה, רצונו כבודו; אולם, אין פירושו של דבר שכל משרה פתוחה בפניו על אתר".¹⁶⁷ אפשר לטעון שכלל דומה חל בסיעות המורכבות מכמה מפלגות. הקשחת התנאים להתפלגות הקבועים בסעיף 59(2) לחוק הכנסת עלולה לפגוע בציפייה הלגיטימית שנציגיה של אותה מפלגה שמבקשת להתפלג ישמרו אמונים לעמדתה.

3. הצדקות להטלת מגבלה על פיצולי סיעות

מדוע אפוא המחוקק מדבר בשני קולות שסותרים זה את זה? מדוע, מחד גיסא, הוא מעלה את אחוז החסימה מתוך כוונה למנוע התפלגויות-יתר של סיעות בכנסת ולצמצם את מספר המפלגות המיוצגות בכנסת, ומאידך גיסא, מאפשר לרשימות מועמדים משותפות – ואף מתמרץ אותן – להתפצל לאחר הבחירות ולפעול בכנסת כסיעות נפרדות? בעיניי, ההסדר החוקי הנוכחי מקשה עד כדי מאיין את הגשמת תכליותיו של המחוקק בהעלאת אחוז החסימה. אחוז החסימה בגובהו כיום אומנם מונע מפלגות קטנות מלהיות מיוצגות על-ידי התמודדות עצמאית, אך בד בבד מאפשר להן להתמודד במסגרת רשימת מועמדים משותפת ולהתפצל ממנה מייד לאחר הבחירות. אף-על-פי שההסדרים הקיימים טומנים תמריצים חיוביים לאיחודים של מפלגות לצורך התמודדות משותפת, נוסחם הנוכחי פוגע בתכליותיה של העלאת אחוז החסימה, באופן שמעורר תמיהה מדוע

167 עניין בצדק, לעיל ה"ש 127, בעמ' 25. באותו עניין דן בית-המשפט העליון בהרחבה בתיקון מס' 12 לחוק-יסוד: הכנסת. העתירה נשענה על התפתחויות פוליטיות שבמסגרתן שלושה חברי כנסת מסיעת צומת התפצלו ממנה והקימו את סיעת יעוד.

טרח המחוקק להעלותו. הסתירה בין הדינים עלולה לפגוע באמון הציבור ב"כללי המשחק", כפי שנקבעו על-ידי המחוקק עצמו, שכן דומה שהמחוקק מנסה לאחוז בחבל בשני קצותיו.

על רקע האמור אני סבור שאפשר להציע שתי הצדקות מרכזיות לעיצוב מחדש של הסדרי ההתפלגות ומימון המפלגות כך שיקשו על רשימות מועמדים משותפות להתפצל:

א. חיזוק הלכידות הסיעתית – לכידות סיעתית היא גורם בעל חשיבות מכרעת במרקם החיים הפרלמנטרי הן מבחינה מעשית והן מבחינה נורמטיבית. בהיבט המעשי, זהו תנאי מוקדם לגיבוש רוב פרלמנטרי לביצוע פעולות בפרלמנט. בהיבט הנורמטיבי, זהו תנאי בלעדיו אין להתנהגות והצבעה אחידות של חברי הסיעה, אשר יאפשרו לישות זו לקדם את המדיניות שעליה הצהירה לפני הבחור.¹⁶⁸ למעשה, שמירה על לכידות סיעתית היא דרישה נורמטיבית מחבר פרלמנט, במיוחד בשיטת בחירות רשימתיות, שבה חבר הפרלמנט הוא שליח של מפלגה ולכן חובה עליו להישמע לה. ללכידות הסיעתית ב"סיעה אחת" יש פוטנציאל להגשים יתרון מרכזי של רשימת המועמדים המשותפת כצירוף אינטרסים של מפלגות שונות אשר תורם להקטנת שסעים בין מגורים חברתיים ומעודד אגרגטיביות של המערכת הפוליטית.

ב. מניעה של ערעור הכנסת ושל פגיעה ביכולת התפקוד השוטף שלה – שתי התכליות העיקריות שמונחות בבסיס תיקון מס' 12 ואשר באו לידי ביטוי בפסק-הדין בעניין גוטמן כמצדיקות את העלאת אחוז החסימה הן: הגברת המשילות, שעיקרה מניעת הכבדה על הכנסת במילוי תפקידיה השלטוניים ובקידום חקיקה לטובת הציבור; והגברת אמון הציבור בכללי המשחק שנקבעו על-ידי המחוקק ובבית-המחוקקים באופן כללי. כאמור, ההסדרים בנוסחם הנוכחי אינם משקפים בהכרח איזון, כי הם מאפשרים לרוקן מתוכן את אחוז החסימה ואת כוונת המחוקק בהעלאתו (שלוש פעמים למן חקיקת תיקון מס' 12). נזכיר כי בעניין גוטמן קבע בית-המשפט, בצדדו בעמדת המחוקק, כי התכלית של העלאת אחוז החסימה – קרי, הגברת המשילות, שעיקרה מניעת הכבדה על הכנסת במילוי תפקידיה השלטוניים ובקידום חקיקה לטובת הציבור – היא תכלית ראויה.¹⁶⁹ אלא שהמחוקק לא היטיב להשיג אף לא אחת מתכליותיו המרכזיות בהעלאת אחוז החסימה ובחקיקת תיקון מס' 12,

168 ראו, למשל, Goodin, Guth & Sausgruber, לעיל ה"ש 89.

169 ראו עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' 4 לפסק-הדין של השופט פוגלמן.

ועל-כן לא הצליח לסכל או אף לצמצם את פגיעתן של ה"עריקות" באמון הציבור במפלגות ובפוליטיקאים, הנתפסים כרודפי שררה וחסרי אידאולוגיה וערכים, ובתפקודו השוטף של בית-המחוקקים.

בהקשר זה אציע שתי דוגמאות של פתרונות שיש בהם כדי לעשות צעד ראשון – גם אם לא מספיק – לצורך יישוב הסתירה שבין אחוז החסימה בגובהו הנוכחי לבין דיני ההתפלגות ומימון המפלגות.

האחד, תיקון בדיני ההתפלגות – אחד מיתרונותיה המרכזיים של רשימת המועמדים המשותפת הוא צמצום הפלורליזם המפלגתי הקיצוני בפרלמנט. כפי שתואר לעיל, דיני ההתפלגות בישראל הם בגדר "פרצה הקוראת לגנב", שכן הם מאפשרים התפלגויות ופיצולים של סיעות בתוך הפרלמנט עד כדי איון כמעט מוחלט של תכליתן של רשימות המועמדים המשותפות.

חוק הכנסת הוא הנורמה המסדירה את דיני ההתפלגות.¹⁷⁰ במסגרתו בחר המחוקק להבחין בין "פרישה", המתייחסת להתנהגותו של חבר כנסת יחיד, לבין "התפלגות", העוסקת בהתנהגותן של סיעות או של שני חברי כנסת לפחות.¹⁷¹ היטיב לתאר זאת השופט רובינשטיין בעניין סיעת קדימה באומרו כי "בשימו קו הפרדה בין בקשת יחיד לבין התפלגות, שלאחת נתן מעמד 'נסבל' תוך סנקציות ואת האחרת אישר ככשרה אם לא למהדרין, גילה דעתו על הפשרה שבחר".¹⁷² מצב זה, שתואר בהרחבה לעיל בפרק ה לעבודה זו, הוביל לא פעם לחוסר יציבות פוליטית בישראל, ומכאן שיש מקום לערוך כמה תיקונים בחוק הכנסת.

על רקע האמור אציע לשקול את תיקון דיני ההתפלגות כך שיתאימו לתכליות של העלאת אחוז החסימה. כך, למשל, אפשר לקבוע שהתפלגות לפי הוראות סעיף 59(2) לחוק הכנסת על-פי השתייכות מפלגתית תיעשה רק אם גודלה של הסיעה המתפלגת אינו נמוך מגודלה כפי שנקבע עם קבלת תוצאות הבחירות. זהו שינוי לא מספק בעיניי, אך הוא עושה צעד לכיוון השגת התכליות שמונחות בבסיס העלאת אחוז החסימה.

האחר, תיקון בדיני מימון המפלגות – כאמור לעיל, דיני ההתפלגות ודיני מימון המפלגות שזורים זה בזה. התמריץ להתמודדות משותפת קשור ליכולת הפיצול והעצמאות הרעיונית וגם הכלכלית. לכן אימוץ ההסדר שהצעת לעיל צריך בעיניי להיות מלווה בתיקון לחוק מימון מפלגות שיקבע כי סיעה שמתפלגת

170 ראו פרק י לחוק הכנסת.

171 להרחבה בעניין זה ראו עניין בצדק, לעיל ה"ש 127, בעמ' 24–25.

172 עניין סיעת קדימה, לעיל ה"ש 35, בפס' יז לפסק-הדין של השופט רובינשטיין.

לפי הוראות סעיף 59(2) לחוק הכנסת תהיה זכאית למימון רק אם היא מקיימת את התנאי שגודלה אינו נמוך מאחוז החסימה החוקי.¹⁷³ האם תיקונים אלו, אשר מגבילים את חירות הפעולה של התת-סיעות המרכיבות את הסיעות המשותפות, עולים בקנה אחד עם המבחנים שנקבעו בעניין גוטמן? סבורני שהתשובה לכך חיובית מן הטעמים הבאים: ראשית, הקביעה בעניין גוטמן כי העלאת אחוז החסימה ל-3.25% היא מידתית הייתה אך ביחס לפגיעה הישירה של העלאת אחוז החסימה בייצוגן של קבוצות מיעוט, וככלל מיאן בית-המשפט לדון במידתיות ההסדר בפריזמה רחבה יותר שכוללת את דיני ההתפלגות ומימון המפלגות.¹⁷⁴ שנית, ההסדר שהוחל בשנת 2014 במסגרת תיקון מס' 62 למעשה העלה את אחוז החסימה באופן מלאכותי בלבד. על פני הדברים, וכפי שהוכח במבחן המציאות, אין כמעט הבדל בין יכולתה של מפלגה קטנה להיכנס לכנסת לפני תיקון מס' 62 לבין יכולתה לעשות כן אחריו באמצעות התמודדות במסגרת משותפת.¹⁷⁵ לפיכך, ההסדר שקיים כיום מטיל הגבלות – מעטות וחלשות יחסית¹⁷⁶ – על חירות הפעולה של התת-סיעות שמרכיבות את הסיעה המשותפת, ולא על עצם ייצוגן. לכן התיקונים שהוצעו לעיל עלולים לפגוע בעצמאותה של המפלגה בתוך רשימת המועמדים המשותפת, אך לא בהכרח בייצוגה, והבחנה זו עשויה בעיני להוביל לתגובה שיפוטית מרוסנת. שלישית, יש להניח שכנגד התיקונים המוצעים לעיל תועלה טענה כי הם עלולים להדיר קבוצות מיעוט מלהשתתף בתהליך הדמוקרטי. לעניין זה אשיב כי כאשר התקבל תיקון מס' 12, הועלה אחוז החסימה מ-1% ל-1.5% לצד שורה של תיקונים בדיני ההתפלגות ומימון המפלגות. כאשר הוגשה עתירה נגד העלאת זו בעניין סער, פסק בית-המשפט כי "...התיקון בחוק כפי שנתקבל על ידי הכנסת

173 כאמור, תיקונים אלו עוסקים אך בישות ה"מפלגה" המיוצגת בסיעה משותפת. קצרה יריעת מאמר זה מלדון במלוא ההיבטים הקשורים לדיני ההתפלגות והפרישה, העוסקים, בין היתר, גם במערכת היחסים שבין חבר הכנסת לסיעתו.

174 ראו עניין גוטמן, לעיל ה"ש 10, בפס' 59 לפסק-הדין של הנשיא (בדימ') גרוניס.

175 למעשה, במקרה של מפלגת נעם התהווה תרחיש הפוך: בבחירות לכנסות העשרים ושתיים והעשרים ושלוש ניסתה המפלגה להתמודד לבד אך פרשה מן המירוץ, לאחר שהתברר לה כי אין לה סיכוי להיכנס לכנסת, ואילו בבחירות לכנסות העשרים וארבע והעשרים וחמש היא התמודדה במסגרת רשימות משותפות והצליחה להכניס נציג לכנסת, ואף נהפכה לסיעת יחיד וקיבלה תיק סגן שר.

176 למעשה, יש שתי הגבלות פרוצדורליות שמצרות את אפשרותה של תת-סיעה להתפלג ללא סנקציות: האחת היא שבעת הגשת מועמדותה של רשימת המועמדים המשותפת הוגש ליושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית נוסח של ההסכם בדבר צירוף המפלגות; והאחרת היא שוועדת הכנסת אישרה את השינוי.

מושחת על חוק היסוד כמו שהוא, ותואם את כלליו".¹⁷⁷ אין ספק שאימוץ הסדר שישלול לגמרי את יכולת ההתפלגות יעורר שאלות חוקתיות כבדות-משקל באשר לאמצעי שפגיעתו פחותה בחירותם של המפלגה ושל חבר הכנסת היחיד וביכולתם של אלה לייצג נאמנה את מצביעיהם, אולם לא כן הסדר שרק יגביל את יכולת ההתפלגות. על-כן סבורני שאימוץ התיקונים לעיל, שהם דוגמה לדרך שבה אפשר לעצב הסדר שעולה בקנה אחד עם התכליות של העלאת אחוז החסימה, עומד במבחנים שנקבעו בעניין גוטמן.

סיכום

מאמר זה ניתח את ההשפעות המורכבות והמשמעותיות של העלאת אחוז החסימה על המערכת הפוליטית בישראל, תוך התמקדות מיוחדת ברשימות המועמדים המשותפות. בתוך כך נסקר הרקע ההיסטורי להעלאת אחוז החסימה והוצגו שתי התכליות המרכזיות שאותן ביקש המחוקק להגשים באמצעותה: צמצום מספר המפלגות בכנסת ועידוד מפלגות קטנות להתאחד לרשימות משותפות. המאמר ביקש לצעוד בשדה מחקרי בלתי-חרוש ולהציג סקירה ספרותית, מושגית ותאורטית של רשימות המועמדים המשותפות כישות משפטית ופוליטית, תוך דיון בשני הגורמים המרכזיים להיווצרותן – קרבה אידאולוגית והורדת מידת היחסיות של הבחירות.

במוקד המאמר נבחנו יחסי-הגומלין שבין התכליות של העלאת אחוז החסימה לבין רשימות המועמדים המשותפות, שנותחו מבעד לפריזמה של זירת ההתנגשות שבין רצון הבחור, כוונת המחוקק והחופש הפרלמנטרי של נבחרי המפלגות תחת כללי המשחק הדמוקרטיים הקבועים בדיני ההתפלגות ומימון המפלגות. טענתי, בהתבסס על נתונים אמפיריים, כי רוב רשימות המועמדים המשותפות נהפכו לאמצעי להגשמת יעדים אלקטורליים ופוליטיים רגועים, ולמעשה לכלי לעקיפת אחוז החסימה החוקי. בתוך כך הצגתי את מערכת הדינים בישראל שעניינם כללי המשחק הפרלמנטריים ואת הסדרי החקיקה בישראל, וטענתי כי מערכת זו והשינויים התכופים בה, כמו-גם הסדרי חקיקה שונים, מקשים את הגשמת כוונת המחוקק ואת מימוש יתרונותיהן של רשימות המועמדים המשותפות, משום שהם מתמרצים פיצולים של סיעות.

בהקשר זה התקיים דיון נורמטיבי ביתרונותיהן וחסרונותיהן של רשימות

177 ראו בג"ץ 4329/91 סער נ' ועדת חוקה חוק ומשפט כולל יו"ר הוועדה בכנסת, פס' 4 (נבו 21.10.1991).

המועמדים המשותפות כאמצעי להתמודדות עם סוגיות אלו, וכל זאת בהתייחס לשאלת היחס שבין התכליות של קביעת אחוז החסימה והעלאתו לבין עקרון הייצוג והשלכותיו על תפקוד הכנסת. לבסוף התקיים דיון, אם כי לא ממצה, בהצדקות להטלת מגבלות על פיצול סיעה כמו-גם בהצדקות להותרת המצב הקיים על כנו. כאמור, חרף טענות ראויות נגד עיצוב הסדרים נוקשים יותר מאלה הקיימים כיום בנוגע להתפלגות סיעה, אני סבור שכדי להגשים את התכליות שבבסיס העלאת אחוז החסימה, כפי שנכתבו – ברחל בתך הקטנה – בדברי ההסבר לאורך השנים, יש לשקול מחדש את האפקטיביות של ההסדרים הקיימים כיום בצל היקף השימוש בפרקטיקה של רשימות מועמדים משותפות. מעבר ליכולת של חברי כנסת לערוק מסיעה לסיעה לאחר הבחירות, מאמר זה בחן את התמריצים לאחד מפלגות לפני הבחירות לכלל רשימות מועמדים משותפות. ככל שהמערכת המפלגתית במדינה כוללת מספר רב יותר של מפלגות כן עולה התמריץ של מפלגות להתמודד במסגרת משותפת. עם זאת, על-אף התמריץ לאיחוד מפלגות ולהתמודדות משותפת, חשוב לזכור כי קיימים גם חסרונות רבים לפעולה כזו. רשימות מועמדים משותפות מחייבות את מנהיגי המפלגות להגיע להסכמה על דרכי הפעולה, על חלוקת התפקידים ועל המדיניות שתיושם אם הם יעלו לשלטון. דבר זה מחייב את הצדדים לעשות ויתורים, אשר לרוב מסבירים מדוע קואליציות טרום-בחירות כושלות לעיתים קרובות ואינן צולחות גם כאשר יש תמריצים אלקטורליים להקימן. דומה כי הנטייה לעשות שימוש בפרקטיקה זו נובעת מקיומן של מפלגות קטנות שיכולות להרוויח מהאיחוד עם מפלגות אחרות בעלות זיקה אידאולוגית משותפת. לכן סבורני שהעלאת אחוז החסימה ללא השלמת המהלך באמצעות חידוד האסדרה שמיועדת למנוע את פיצול הסיעה המשותפת הופכת את אחוז החסימה לכלי ריק מתוכן.

לרשימות מועמדים משותפות יש השלכות משפטיות, תאורטיות ודוקטרינריות רחבות, אשר מחייבות התייחסות מעמיקה יותר מזו של מאמר זה. במאמר זה לא התיימרתי להקיף את כל ההיבטים המשפטיים הקשורים ליחסים בין התת-סיעות לסיעה המשותפת בחיי הכנסת, אלא אך לחדש את השיח המשפטי בנושא המגבלות שראוי להטיל על פיצול סיעות במטרה להגשים את תכליות המחוקק בהעלאת אחוז החסימה. סבורני כי מאמר זה יכול לשמש נקודת פתיחה לדיון מעמיק יותר בסוגיות הקשורות לרשימות מועמדים משותפות, ולתרום לשיח המשפטי הכללי בדני הבחירות.