



Lauder School  
of Government,  
Diplomacy & Strategy

Program on  
Democratic Resilience  
& Development



# PRE-ELECTORAL COALITIONS AND PARTY SWITCHING LIMITATIONS IN PARLIAMENTARY DEMOCRACIES: A COMPARATIVE ANALYSIS

בחינה השוואתית של מגבלות פיצול רשימות בפרלמנט  
וקואליציות טרום בחירות בדמוקרטיה פרלמנטריות

Dr. Lee R. Nirel & Meyrav Bauman

## Working Paper

6/21  
JULY 2021

## תוכן עניינים

3.....	Abstract
4.....	1. מבוא
5.....	2. פיצול סיעות בפרלמנטים
5.....	2.1 פיצול סיעות בפרלמנטים: דיון נורמטיבי והגדרות מושגיות
7.....	2.2 פיצול מפלגות בפרלמנטים: סקירה השוואתית
7.....	2.2.1 הודו
8.....	2.2.2 ניו זילנד
8.....	2.2.3 פורטוגל
8.....	2.2.4 רומניה
8.....	2.2.5 ספרד
9.....	2.2.6 ישראל
9.....	2.2.7 פיצול מפלגות: סיכום הסקירה ההשוואתית
11.....	3. קואליציות קדם בחירות
12.....	3.1 סקירה השוואתית
12.....	3.1.1 בולגריה
12.....	3.1.2 פולין
12.....	3.1.3 הרפובליקה הצ'כית
13.....	3.1.4 איטליה
13.....	3.1.5 הונגריה
14.....	4. סיכום
16.....	5. ביבליוגרפיה

## ABSTRACT

This paper reviews two arrangements set to increase voter certainty regarding voters' electoral choices in parliamentary democracies. One set of arrangements aims to limit the ability of parliament members to defect from the list that got them to parliament and switch to another list residing in that same parliament. Another mechanism is the incentive to create joint party lists thereby decreasing fragmentation in parliament and giving the voters an initial sense of inter-party alliances that would take shape once parliament is formed. We examine the normative implications of party switching limitations and review various models of constraints on such arrangements in the democratic world. We show that countries refrain from legislating such rules. Countries that take the effort to set such regulations do so due to political crisis stemming from MPs' party switching. Taking a further step in decreasing voters' uncertainty regarding election outcomes, we examine the phenomenon of pre-electoral coalitions. Such coalitions are based on the unification of several parties for the purpose of passing an existing electoral threshold. We review various arrangements made by countries to encourage or limit pre-electoral coalitions. Where possible, we point at the post-electoral implications for alliances to endure. Finally, we examine the possible combinations of pre-electoral-coalitions and post-electoral party switching aiming at increasing electoral outcomes' certainty. Our claim is that in a volatile political environment such as Israel's Knesset, without party switching limitations, the value of pre-electoral coalitions would be limited. The full Working Paper is written in Hebrew as it addresses an Israeli audience.

1. מבוא<sup>1</sup>

אחת הבעיות המזוהה עם שיטת הבחירות הפרלמנטרית, בעיקר זו הרב-מפלגתית, היא חוסר ודאות בקרב בוחרים לגבי תוצאות בחירותיהם: יתכן ומפלגות לא יעברו את אחוז החסימה, יתכן ומפלגות יתאחדו עם מפלגות אחרות, יתכן ומפלגות יתפרקו לאחר כניסתן לפרלמנט, ויתכן כי חברי פרלמנט בודדים יעקו בין מפלגות בעודם נוטלים עימם את המנדט שמפלגתם קיבלה מהבוחרים ומעבירים אותו למפלגה אחרת (Hobolt and Karp 2010; Mershon and Shvetsova 2008, 2013). בעיה זו, ולכן המוטיבציה שלנו לחקור נושא זה, עולה מהמקרה הישראלי. במקרה הישראלי אנחנו רואים בשנים האחרונות שילוב בין שתי תופעות המשפיעות על ודאות הבוחר הישראלי לגבי תוצאות החלטותיו בזמן בחירות. מצד אחד לאחר העלאת אחוז החסימה ב-2014 עלתה כמות החיבורים בין מפלגות לקראת הקמת קואליציות-טרומ-בחירות (Akirav 2020), מהצד השני נטיית חברי כנסת ישראלים לערוק בין רשימות ממשיכה ומתקיימת גם לאחר ניסיונות להקשיח את התנאים הפועלים על עריקה בין מפלגות (Nikolenyi 2019). שילוב נסיבות זה בין רשימות שמתאחדות לצורכי בחירות וחברי כנסת שעורקים מרשימות שנבחרו במשותף, למעשה פוגעים ביכולת הבוחר הישראלי להעריך נכונה את תוצאות החלטותיו בזמן בחירות. השאלה היא אם כן, מה ניתן לעשות כהשלמה להעלאת אחוז החסימה והרצון להפחית את הפרגמנטציה בכנסת, כדי להפחית את העריקה בין מפלגות מחד, ולהפוך את הקואליציות-טרומ-בחירות למוסד משמעותי ולא רק להסדר מפלגתי זמני מאידך.

נייר עמדה זה בוחן שתי דרכים המיועדות לחיזוק ודאות הבוחר לגבי תוצאות בחירותיו: כללי משחק לגבי פיצול ואיחוד רשימות בפרלמנט ולגבי יצירת קואליציות-טרומ-בחירות בין מספר מפלגות. נציג כאן סקירה תיאורטית השוואתית של מספר מדינות דמוקרטיות בעולם בהן קיימות מגבלות לפיצול ואיחוד רשימות בפרלמנט וכללי משחק הממוקדים בקואליציות-טרומ-בחירות. בחירת המקרים לסקירה ההשוואתית התבססה על הרצון לקבל תמונה מקיפה של התופעה תוך בחינת התרחשותה במדינות השייכות לעולם הדמוקרטי המבוסס לצד דמוקרטיה חדשות ומתחדשות. במהלך נייר עמדה זה נעמוד על ההיבטים הנורמטיביים והאסטרטגיים כאחד של תופעות אלה, ובסיכום ננסה לקשור את ההשפעה המשולבת של שתיהן ונציע דגשים לשינוי מוסדי שיוכל לסייע בהתמודדות עם תופעה זו.

<sup>1</sup> מאמר זה נכתב בהנחיית ד"ר מעוז רוזנטל, בית-ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה.

## 2. פיצול סיעות בפרלמנטים

במדינות בהן נהוג משטר דמוקרטי פרלמנטרי (כמו ישראל), עם שיטת הבחירות מבוססת על בחירת חברי הפרלמנט ברשימה מפלגתית סגורה, חברי הפרלמנט נבחרים במסגרת רשימה ולא באופן עצמאי. חברי אותה רשימת מועמדים שמצליחה להיבחר לכנסת הופכים באופן אוטומטי לסיעה אחת בפרלמנט. אך קיימת אפשרות כי בהמשך הקדנציה ישתנה הרכב הסיעות בעקבות מיזוג בין סיעות נפרדות, פיצול סיעות קיימות או פרישה של חברי פרלמנט בודדים מסיעתם המקורית. פרלמנטים יכולים להטיל מגבלות שונות על פיצול סיעות, החל בהטלת סנקציות על מי שעוזב את סיעתו וכלה בהדחה מהפרלמנט (שפירא 2011). להלן נציע דיון נורמטיבי בסיסי והגדרות ראשוניות שסייעו לנו בניתוח הנושא.

### 2.1 פיצול סיעות בפרלמנטים: דיון נורמטיבי והגדרות מושגיות

התופעה של פיצול סיעות בפרלמנטים מתקיימת ברמות שונות ובהקשרים שונים, בבסיסה תופעה זו באה לידי ביטוי בחברי פרלמנט שנבחרו בעזרת בוחרים מפלגה אחת, ועוברים במשותף עם חברי פרלמנט אחרים או בנפרד לרשימה אחרת שנבחרה עם מצע אחר ובתמיכת בוחרים אחרים. לתופעה זו המנוגדת במהותה לארגון המפלגתי של החיים הפרלמנטריים יש משמעויות נורמטיביות ומעשיות כאחד (Heller and Mershon 2009). מבחינה נורמטיבית, הציג שפירא (2011) שתי גישות לנושא: גישה אחת טוענת כי המנדט או המושב בפרלמנט הוא של המפלגה, והעברתו ממפלגה למפלגה על ידי חברי פרלמנט היא לא פחות מאחיזת עיניים פוליטית. עמדה אחרת טוענת כי חבר הפרלמנט יכול לפעול על פי צו מצפונו והבנתו את טובת החברה והמדינה, ואם זו עולה בקנה אחד עם עזיבת המפלגה איתה נבחר אז זה הדבר שיש לעשות (שפירא 2011). המתנגדים למעבר חברי פרלמנט בין מפלגות מעודדים הטלת מגבלות על תופעה זו כולל איסורה המוחלט. אותם מתנגדים מתמקדים בעיקר בהשלכות השליליות של הפיצול על המערכת הפוליטית (שפירא 2011). כותבים שונים מציגים את הנימוקים הבאים לשלילת האפשרות של חברי פרלמנט לערוק בין מפלגות:

**פגיעה בלכידות הסיעתית:** במצב בו חברי פרלמנט יכולים לאיים בעזיבת סיעתם, נפגעת יכולת ראש הסיעה לכפות עליהם לפעול בהתאם להוראות הסיעה ולהענישם על הפרת ההוראות (שפירא 2011).

**ערעור יציבות בית המחוקקים ופגיעה בתפקודו:** פיצול סיעות בעיקר במצב בו מתבצע מעבר של חברי פרלמנט מהקואליציה לאופוזיציה, מביא לרוב לשינויים בוועדות וברשות המבצעת. דבר אשר פוגע בתפקוד הפרלמנט והרשות המבצעת (Janda 2009).

**הגברת כוח המיקוח של חברי הפרלמנט:** פיצול סיעות מגביר את כוח המיקוח הלא פרופורציונלי של חבר פרלמנט אשר יכול לדרוש תמורה פוליטית (עמדות כוח או תקציבים) תמורת פרישה מסיעה אחת ו/או מעבר לסיעה אחרת (Janda 2009).

**פגיעה באמון הציבור במפלגות ובפוליטיקאים:** תדמיתם הציבורית של הפוליטיקאים עלולה להיפגע והם יכולים להיתפס כאינטרסנטים, כרודפי שררה וחסרי אידיאולוגיה וערכים (שפירא 2011).

התומכים בתופעה מתנגדים להטלת מגבלות על פיצול סיעות בעיקר בגלל ההשלכות השליליות של המגבלות על עצמאות חברי הפרלמנט (שפירא 2011):

**חיזוק יתר של הנהגת המפלגה:** במצב בו לחבר פרלמנט אין את האפשרות לערוק מסיעתו, הנהגת המפלגה עלולה להנהיג את הסיעה בכל דרך העולה על רוחה, אף בניגוד לאידיאולוגיה ולמצע המפלגה, זאת מבלי שחבר הפרלמנט יוכל להתנגד באמצעות איום פרישה או פרישה ממשית (Janda 2009; Müller and Ulrich 2006).

**פגיעה בתפקוד הפרלמנט:** המגבלות מחייבות סיעות לא מלוכדות ומסוכסכות להמשיך ולעבוד יחדיו. בהתאם לטיעון זה, פיצול סיעות היא לעיתים פעולה נדרשת ובלתי נפרדת ממערכת פוליטית אשר נגרמת כתוצאה מחילוקי דעות משמעותיים בתוך הסיעה. פיצול סיעה מסוכסכת אף יכול לסייע ליציבות הפוליטית ביצירת סיעות מלוכדות שיכולות לפעול ולתפקד (Janda 2009).

דמוקרטיה מבוססת ממעטות לאמץ חוקים ויתרה מכך חוקי יסוד בהתייחס לחופש נציגי הפרלמנט שלהן לשנות את השתייכותם המפלגתית. לכן, בהתחשב במיעוט חוקים נגד עריקה פוליטית בבתי המחוקקים הדמוקרטיים, חשוב מאוד להבין את הסיבות להימצאות חוקים שכאלו במקרים המעטים הקיימים. מחקר השוואתי שבחן את המקרים של הודו, ישראל וניו-זילנד מצא כי מחוקקים ייטו לאמץ חוקים נגד עריקה פוליטית בתגובה למשבר שהביא לסיום כהונת ממשלה כתוצאה ישירה מעריקה פוליטית. השלכות של עריקה מסוג זה שונה בעצמתה מעריקה בה נפגעת מפלגה ספציפית בלבד. כשעריקה מביאה להפלת ממשלה מכהנת או מונעת מקואליציה חלופית לעשות זאת, המפלגות מאבדות את המשילות המפלגתית שלהן, דבר הכרחי ומרכזי בכל שיטת ממשל דמוקרטי. לכן, במקרים אלו, ניתן לצפות מהמחוקק להגיב בחקיקה במטרה להגן על כלל המערכת הפוליטית מפגיעה העשויה לערער את אמון הציבור בלגיטימיות של המפלגות ויתרה מכך של המערכת הפוליטית כולה (Nikolenyi, 2021). ניתן להניח כי בנסיבות מסוימות ירצה המחוקק להגן על חופש המעבר של חברי הפרלמנט. עם זאת, הערכת המחוקק למחיר העריקה ישתנה כאשר מפלגה מאבדת קולות בפרלמנט וכאשר מצב זה מביא לסיום כהונת ממשלה או החלפתה. כאשר עריקים פוליטיים מפילים ממשלה או מחזיקים אותה שבועה תחת איום העריקה שבסיומו תסתיים כהונתה, הם פועלים כטרמפיסטים המסכלים את טובת הכלל הנובעת מיציבות

פוליטית (Nikolenyi, 2021). נרחיב כעת על האמצעים השונים למניעת פיצול סיעות פרלמנטריות בהם עושות שימוש ממשלות שונות בעולם.

## 2.2 פיצול מפלגות בפרלמנטים: סקירה השוואתית

### 2.2.1 הודו

בשנת 1967 בעקבות מספר רב של עריקות שהשפיעו לרעה על משילות מפלגת השלטון בהודו, מינה בית העם הרביעי, ועדה בראשות שר הפנים שהגדירה עריקה במונחים הבאים: חבר פרלמנט נבחר שהוקצע לו מקום ברשימת מפלגה מסוימת ייחשב כעריק אם לאחר שנבחר כחבר פרלמנט הוא מכריז על שותפות או התקשרות עם מפלגה נבחרת אחרת, בהנחה שפעולתו אינה תוצאה של החלטה פוליטית של המפלגה איתה נבחר (Kamath 1985). הודו, כדמוקרטיה פרלמנטרית בעלת שיטת ממשל רב-מפלגתית, התאפיינה לאורך השנים בעריקה פוליטית. נטען לא פעם בציניות כי פוליטיקאים העדיפו לסעוד את ארוחת הבוקר שלהם עם סיעה אחת, את הצהריים עם אחרת ואת ארוחת הערב בחברת סיעה שלישית וכל זאת ביום אחד. ההבנה כי נבחר ציבור תחת מפלגה מסוימת או סיעה עצמאית משנה את מפלגתו מפר את אמון הציבור שבחר בו חייבה את בית המחוקקים לפעול לכך שעריק פוליטי יאלץ לשלם על מעשיו ולזכות מחדש במנדט מהעם (Kamath 1985).

תיקון לחוקת הודו משנת 1985 קובע כי יש לפסול כל חבר פרלמנט שנבחר אם הוא מוותר על חברות במפלגתו או מצביע בניגוד להחלטת המפלגה או נמנע, זאת בתנאי שהמפלגה לא מאשרת את המהלך תוך 15 יום (Kamath 1985; Government of India 1985). יחד עם זאת, החוק אינו חל במקרה ששליש מהחברים (במצב של פיצול סיעה) או שני שלישי מהחברים (במצב של איחוד סיעות) בוחרים לבצע את המהלך. במקרים בהם הוקמה קואליציה לאחר הבחירות ניתן לאפשר תזוזה בין מפלגות הקואליציה. עם זאת, אם נבחרו כחזית מאוחדת (שייכות לגוש פוליטי מסוים), כל שינוי ותזוזה של חברי פרלמנט בין המפלגות (בין הגושים) שעשויה להוביל לשינוי שלטון חייבת להביא לפירוק הממשלה ובחירות חוזרות (Kamath 1985). לפי החוק, מי שערק למפלגת השלטון עקב פיצול או מיזוג סיעות מנוע מלכהן בתפקיד משך כל תקופת הכהונה. במקרה של פיצול או מיזוג בין מפלגות האופוזיציה לא תשפיע על יציבות הממשלה, ולכן במקרה זה לא יהיו השלכות כלשהן על חברי הפרלמנט והם יענשו או יתוגמלו על כך בבחירות הבאות על ידי הציבור (Kamath 1985).

לאחר הוספת תיקון זה, בין 1989 ל-2014 הוקמו בהודו עשר ממשלות כאשר שתיים מהן נפלו כתוצאה מעריקה פוליטית ואחת מהן ניצלה הודות לעריקים שנטשו את מפלגותיהן שבאופוזיציה. בתגובה לחוסר האפקטיביות של החוק הוקמו שלוש וועדות חקירה בין 1990 ל-2002 שהגישו המלצות שקראו לביצוע רפורמה בחוק. עקב כך, עבר תיקון נוסף לחוקה ההודית בנובמבר 2003 ששינה את החוק נגד עריקה על ידי ביטול התנאי של פיצול

מוכר, הסדרת גודלה של מועצת השרים ואיסור מפורש של עריקים פוליטיים לקבל תפקידים בכירים עד למועד בו הם נבחרים מחדש לפרלמנט (Nikolenyi 2021).

### 2.2.2 ניו זילנד

בסוף שנות ה-90 חוותה ניו זילנד חוסר יציבות שלטונית כתוצאה ממקרים רבים של עריקה ממפלגות. בשנת 2001 התקבל בניו זילנד חוק עם הגבלת תקופה, שהיה אמור לפוג באופן אוטומטי אחרי שתי מערכות בחירות. חוק זה קבע כי חבר פרלמנט אשר מודיע בכתב על מעבר למפלגה אחרת, יפסיק לכהן בתפקידו וראש המפלגה יכול בתמיכה של שני שלישים במפלגה לפטר אותו מהמפלגה. מה שהביא בפועל למצב בו חברי פרלמנט פעלו בניגוד למפלגתם אך עשו זאת בלי הודעה רשמית בכתב, כך הם בפועל "ערקו" מהמפלגה ולמפלגה עצמה לא הייתה היכולת לפטרם. בשנת 2005 הוכנסה להסכם הקואליציוני התחייבות לחוקק מחדש את חוק הגבלה אך הצעת החוק לא זכתה ברוב והחוק לא חודש (Nikolenyi 2021; Mershon and Shvetsova 2013).

### 2.2.3 פורטוגל

החוקה הפורטוגלית מגבילה את יכולת חברי הפרלמנט לערוק ממפלגה אחת לאחרת. לחברי פרלמנט בפורטוגל מותר לעזוב את מפלגתם, אך אין הם יכולים לעבור למפלגה אחרת או שיאלצו לוותר על מושבם בפרלמנט (Mershon and Shvetsova 2013). עם זאת, חברי פרלמנט יכולים להתמודד במסגרת רשימה מפלגתית בלי להיות חברים במפלגה אלא להיות מוכרים כעצמאיים ולשמר את הזהות הזו עם הכניסה לפרלמנט. האפשרות הזו של הפיכה למועמד עצמאי שמורה לחברי הפרלמנט בפורטוגל לכל אורך תקופת כהונתם (Mershon and Shvetsova 2013). למרות שבמקרה הפורטוגלי נראה שחברים נתונים לקביעת החלטה חד משמעית, נראה כי אחוז המעברים בין מפלגות נמוך ולפיכך החוקים משיגים את מטרתם (Mershon and Shvetsova 2013).

### 2.2.4 רומניה

ברומניה חברי פרלמנט לא יכולים להירשם כחברים במפלגה שטרם זכתה בקולות בבחירות. לפיכך, לפי כללים אלו, לא ניתן להצטרף למפלגות שהתפצלו ממפלגות קיימות או למפלגות חדשות. מלבד מקרה אחד בין 1996-2004 התקנות השיגו את מטרתן ולא צמחו מפלגות חדשות או בוצעו פיצול סיעות. יחד עם זאת, הניידות הבין גושית הייתה גבוהה יחסית (Mershon and Shvetsova 2013).

### 2.2.5 ספרד

בספרד, הכללים הפרלמנטריים פותחים פתח צר מאוד לניידות בין גושים פוליטיים. כך למשל, בפברואר 1982 מנע המחוקק הספרדי מחברי פרלמנט להצטרף למפלגות שאינן מפלגות מעורבות (מפלגה המורכבת מחברי פרלמנט שאינם עומדים בתקנות החוק להקמת מפלגה פרלמנטרית. למשל, חברי פרלמנט אשר "גורשו"



מסיעתם). לאחר מכן, התרחשו רק שלושה מעברי מפלגות לעומת שלושים בין 1979 ל-1982. יתרה מכך, בארבעה מתוך חמשת הפרלמנטים הנבחרים בין 1982 ל-2000 אחוז הניידות של חברי פרלמנט בין מפלגות נע בין 0.3 ל-2.3 לתקופה בלבד. יוצא דופן היה הפרלמנט הנבחר שניהן בין 1986 ל-1989. בפרלמנט זה 12 אחוזים מחברי הפרלמנט החליפו מפלגות, חלקם אף יותר מפעם אחת, וזאת כחלק מהתפתחות המרכז-ימין הספרדי. כמחצית מחברי פרלמנט זה עברו למפלגות מעורבות וכך עמדו בתקנות (Mershon and Shvetsova, 2013).

## 2.2.6 ישראל

בישראל עד לשנת 1991 לא הוטלו כלל מגבלות על פיצול סיעות וכל חבר כנסת יכול היה לעזוב את סיעתו. לאורך השנים אירעו התפצלויות רבות מאוד של חברי כנסת מסיעותיהם, אך בכנסת ה-12 התופעה הגיעה לממדים חדשים ("התרגיל המסריח") לאו דווקא מבחינה כמותית אלא מבחינת ההשפעה על פירוק הממשלה והרכבתה. אירועים אלו ובעיקר התועלת האישית שהמתפצלים זכו בה, הביאו לשינויי החקיקה. בשנת 1991 שונו החוקים הנוגעים לפיצול סיעות (חוק הכנסת, התשנ"ד-1994: סעיפים 59, 60; חוק יסוד: הכנסת: סעיף 6א) (שפירא 2011). שינויים אלו הביאו את המחוקק להבחין בין התפלגות מסיעה (עזיבה לגיטימית) לבין פרישה מסיעה (שפירא 2011). בכדי שהתפלגות תהיה לגיטימית יש לעמוד באחד מהתנאים הבאים: צריכים לעזוב אותה לפחות שליש מחברי הסיעה המקורית, שהם לפחות שני חברים. התפלגות של סיעה שבנויה מסיעות שונות שהתחברו טרם הבחירות ובזמן הגשת רשימת המועמדים לכנסת, הוגדרה כמפלגה המורכבת מסיעות שונות ובהתפלגות נשמרת זהות הסיעות המקוריות (חוק הכנסת, תשנ"ד-1994).

בקיץ 2009 נעשה תיקון לחוק שהיווה הקלה משמעותית וזכה לשם "חוק מופז" בתיקון נקבע שפרישה של שבעה חברי כנסת ומעלה תוגדר בכל מקרה התפלגות לגיטימית, גם אם הם אינם שליש מחברי הסיעה המקורית (חוק התפלגות סיעה (תיקוני חקיקה), התשס"ט-2009). מטרת השינויים שחלו ב-1991 הייתה לצמצם מצבים של עזיבת חברי כנסת את סיעתם ובעיקר למנוע תמריצים למצב שכזה. ועל כן, אם חבר כנסת עזב את סיעתו בצורה לא לגיטימית, מוטלים עליו איסורים: אינו יכול לכהן בממשלה במהלך הקדנציה בה פרש, אינו יכול להתמודד בבחירות הבאות במסגרת רשימה המיוצגת בכנסת המכהנת, אינו יכול לקבל מימון מפלגות של סיעה מכהנת, אינו יכול להצטרף לסיעה כלשהי בכנסת בכל תקופת כהונתה, אלא אם כן הוא מכהן כחבר כנסת יחיד, בשל כך נמנעות ממנו זכויות מסוימות השמורות לחברי סיעה, כגון העלאת הצעות אי-אמון וחברות בוועדות (שפירא 2011).

## 2.2.7 פיצול מפלגות: סיכום הסקירה ההשוואתית

טבלה 1: מדינות עם חוקים המגבילים פיצול סיעות

סוג הדמוקרטיה (2007)	מספר המדינות	מספר המדינות עם הגבלה פיצול סיעות	המדינות עם הגבלה פיצול סיעות
דמוקרטיה מבוססות	36	5 (14%)	הודו, ישראל, פורטוגל, טרינידד, טובגו
דמוקרטיה בהתהוות	54	13 (24%)	בליז, בולגריה, גאנה, גיאנה, הונגריה, לסוטו, מקסיקו, נמיביה, רומניה, סמואה, סנגל, סורינאם, אוקראינה
דמוקרטיה פגומות	58	19 (33%)	ארמניה, בנגלדש, פיג'י, גבון, קניה, מקדוניה, מלאווי, מוזמביק, נפאל, ניז'ר, ניגריה, פפואה גינאה החדשה, סיישל, סיירה לאונה, סינגפור, סרי לנקה, טנזניה, אוגנדה, זמביה
לא דמוקרטיה	45	4 (9%)	קונגו (הרפובליקה הדמוקרטית), פקיסטן, תאילנד, זימבבואה
סה"כ	193	41	

טבלה 1 (המובאת מ- Janda 2009) מראה כי ככל שמדינה היא דמוקרטית מבוססת יותר, נמוכה יותר הסבירות שיהיו בה חוקים המגבילים פיצול סיעות וסנקציות על עריקה (Janda 2009). במבט השוואתי ניתן לראות כי מבין הדמוקרטיות המבוססות רק ישראל, פורטוגל והודו מטילות היום מגבלות על פיצול סיעות, הודו אף אוסרת זאת באופן מוחלט (ניו זילנד אסרה על כך בשנים 2001-2005). מגבלות על פיצול סיעות נפוצות יותר בדמוקרטיות בהתהוות ובדמוקרטיזציה פגומות. כך שניתן לומר כי מגבלות שכאלה לא מאפיינות דמוקרטיות מבוססות וחזקות (Janda 2009; Nikolenyi 2021). לסיכום חלק זה, נראה כי מדינות שנקלעו למשברים פוליטיים בשל עריקה חברי פרלמנט בין מפלגות, נטו להיכנס למהלכים מורכבים של הטלת מגבלות על עריקה בין סיעות. המטרה נראית שמירת מבנה השליטה המפלגתי והפחתה ככל האפשר של מהלכים אלה. עם זאת, ניתן גם לראות כי ההכרעה הנורמטיבית אינה חד משמעית ומאפשרת בחלק מהמקרים מעין "מצנחי עריקה", המאפשרים לחברי פרלמנט עורקים המשך פעילות בפרלמנט, לצד הגבלות כהונה ופעילות פוליטית על חבר הפרלמנט העורק.

### 3. קואליציות קדם בחירות

ברוב הדמוקרטיות הפרלמנטריות מפלגות בודדות אינן מסוגלות להשיג רוב בבית מחוקקים לבדן. כתוצאה מכך, מפלגות פוליטיות המבקשות להפעיל כוח ביצועי נאלצות בדרך כלל להיכנס לקואליציה כלשהי. למעשה, למפלגות השואפות לכניסה לפרלמנט ולעמדה שלטונית יש שתי אפשרויות. אפשרות אחת היא שהמפלגות יתחרו באופן עצמאי בזמן הבחירות בתקווה שיצליחו לעבור את אחוז החסימה ולהיות חלק מקואליציית השלטון המתגבשת לאחר מכן. אפשרות נוספת היא הקמת קואליציה לפני הבחירות עם מפלגה נוספת או מספר מפלגות בתקווה לפעילות פרלמנטרית או ממשלתית משותפת לאחר מכן. קואליציית-טרם-בחירות קיימת כאשר מפלגות מרובות מעדיפות לתאם את אסטרטגיית הבחירות שלהן מאשר להתמודד לבדן בבחירות. תיאום זה יכול להתאפיין בכמה מצבים: למשל, מנהיגים יכולים להודיע לבוחרים כי הם מתכננים להקים ממשלה יחד אם יזכו בקולות או שהם יודיעו כי הם רצים תחת "פתק" אחד עם קואליציית קדם בחירות והסכמי מינוי. כלומר, התנאים שיתקיימו במקרה של קואליציה לפני בחירות הם שמפלגות לא יתחרו בבחירות כישות עצמאית והתיאום האסטרטגי בין המפלגות מתפרסם לציבור (Golder 2006). מונחים שונים משמשים לתיאור פרקטיקה זו, בין היתר, בריתות, קואליציה אלקטורלית ובלוק אלקטוראלי. הטרמינולוגיה המגוונת משקפת ככל הנראה הסתעפות בייחודיות ההסדרים החוקתיים הנהוגים במדינות שונות (Troen 2019). להלן נבצע סקירה השוואתית שתאפשר לנו לזהות טיפוסים מרכזיים של תגובות כאלה מרחבי העולם הדמוקרטי-פרלמנטרי. נראה כי תופעה זו נפוצה בעיקר (אך לא רק) במרכז ומזרח אירופה (Ibenskas 2016), עם זאת, ננסה להפיק ממנה לקחים מרכזיים.

### 3.1 סקירה השוואתית

#### 3.1.1 בולגריה

בבולגריה התקיים חוק שנחקק ב 2001 לפיו על מפלגות שירוצו בקואליציית קדם בחירות יצטרכו לעבור אחוז חסימה של 8 אחוזים. בשנת 2009 החליט בית המשפט לענייני חוקה בבולגריה כי התיקון לחוק בוטל. לטענת בית המשפט, התיקון יצר מחסום לא הוגן לקואליציות קדם בחירות ופגע בשוויון הזדמנויות בבחירות (Hardman 2011).

#### 3.1.2 פולין

בחירות 1989 בפולין אופיינו בדיכטומיה בין המשטר הקומוניסטי הישן למפלגת סולידריות שיצאה נגדו. לעומת זאת, בבחירות 1991 יותר מ-100 מפלגות התמודדו לסנאט ולפרלמנט אשר המפלגה החזקה ביותר בו זכתה רק ב-13.5 אחוזים מהמושבים ולא הייתה אפשרות לקואליציית רוב של פחות מחמש מפלגות. סך הכל, 18 מפלגות וקבוצות זכו בלפחות שני מושבים כל אחת ו-11 מפלגות זכו במושב אחד בלבד כל אחת. בפועל מספר השחקנים היה נמוך יותר בגלל מיזוגים וקואליציות בין מפלגות. במשך שנתיים בלבד, התחלפו בפרלמנט זה שלושה ראשי ממשלה, הורכבו שתי ממשלות ופורקה ממשלה אחת בעקבות הצבעת אי אמון במאי 1993. בהמשך החליט הנשיא לפזר את הפרלמנט.

אחת מהצעות החוק שאושרו טרם פירוק פרלמנט זה הייתה תיקונים בחוק הבחירות. התיקונים שאומצו על ידי הפרלמנט היוצא נועדו להגביל את הפיצול המפלגתי בפרלמנט. כחלק מהתיקונים שאומצו אושר כי נדרש סף כניסה של 5% למפלגות יחידות ו-8% למפלגות שהתאחדו לקואליציית קדם בחירות. משמע, חוק זה מעודד קואליציית קדם בחירות ואיחוד מפלגות. למשל - כאשר מפלגה רצה לבד עליה לזכות בלפחות 5% מהקולות, כאשר שתי מפלגות רצות בקואליציית טרום בחירות עליהן לזכות בלפחות 8% מהקולות. תיקון החוק אכן הפחית את הפיצול בפרלמנט הפולני, בבחירות שלאחר תיקון החוק ב 1997 נבחרו לפרלמנט קואליציה אחת וחמש מפלגות נוספות, כך גם בבחירות ב 2001 נבחרו לפרלמנט קואליציה אחת ו-6 מפלגות. בבחירות ב-2005 נבחרו לפרלמנט 7 מפלגות, ב 2007 נבחרה קואליציה אחת ו-4 מפלגות וב-2011 נבחרו לפרלמנט 6 מפלגות (ACE Electoral Knowledge Network N.D).

#### 3.1.3 הרפובליקה הצ'כית

שיטת הבחירות שהוצגה בשנת 1990 למועצה הלאומית הצ'כית כללה החלת אחוז חסימה של 5% הצבעה למפלגות ללא התייחסות לקואליציות-טרום-בחירות. בשנת 1992 חלה רפורמה בשיטת הבחירה בה שונה, בין השאר, סף אחוזי ההצבעה הנדרש לכניסת מפלגה לפרלמנט. בהקשר של קואליציות-טרום-בחירות, נקבע כי

קואליציות של שתי מפלגות יזקקו ל- 7% מעבר, קואליציות של 3 מפלגות 9% מעבר, וקואליציות של 4 מפלגות ומעלה יזדקקו ל- 11%. ב-1995 החלו רפורמה נוספת והמשיכו בעליית אחוזי מעבר לקואליציות כך שקואליציה של 2 מפלגות הזדקקה ל-10% מעבר, 3 מפלגות ל- 15% ו-4 מפלגות ומעלה ל- 20%. ניתן לראות כי תיקון החוק של שנת 1992 עודד חבירה לקואליציות קדם בחירות בכך ששייכות לקואליציות שכאלה הקלו על מפלגות במעבר אחוז החסימה לפרלמנט, אך התיקון של שנת 1995 החמיר עם קואליציות קדם בחירות Renwick (2011).

### 3.1.4 איטליה

ב-26 באוקטובר 2017 אישר הפרלמנט האיטלקי רפורמה במערכת הבחירות שהיא הרפורמה הרביעית לשיטת הבחירות במדינה מאז 1993. בשיטה החדשה אחוז החסימה למפלגות עומד על 3% כאשר אחוז החסימה למפלגות הרצות בקואליציית קדם בחירות עומד על 10% ובנוסף קיימת דרישה כי לפחות מפלגה אחת מתוך הקואליציה תעבור את ה-3%. שיטת הבחירות החדשה יצרה מצב בו אף מפלגה או קואליציית מפלגות לא זכתה ברוב מוחלט של המושבים. לאחר שינוי זה הוקמו שתי קואליציות קדם-בחירות, מרכז-שמאל ומרכז-ימין שהציגו עצמן כחלופות שלטון פוטנציאליות. ההסכמים שנערכו היוו מגבלה על בריתות אפשריות לאחר הבחירות בהתייחס להקמת ממשלה. בתחילה נראה היה כי הפוליטיקאים האיטלקים חוששים מתגובת הבוחרים לסטייה מהסכמי קדם הבחירות ואכן שומרים על הסכמים אלה והבריתות הכרוכות בהן (Chiaromonte and D'Alimonte 2018). מצב זה השתנה במידה רבה לאחר משבר הקורונה וקריסת הקואליציה הממשלתית (Barry 2021), אך עדיין מוקדם לקבוע השלכות מהלך זה לגבי קואליציות-טרום-בחירות באיטליה.

### 3.1.5 הונגריה

בהונגריה קיימת שיטת בחירות מורכבת ורב שכבתית. לחלק בשקלול הקולות המקצה מושבים בפרלמנט ההונגרי לפי ספירת קולות ארצית, קיים אחוז חסימה של 5% למפלגה כדי שחבריה יוכלו להיכלל כחברי פרלמנט. שתי מפלגות הרצות יחד נדרשות ל-10% ושלוש מפלגות ומעלה הרצות בקואליציית קדם בחירות נדרשות ל-15% (Schackow 2014). הונגריה עברה שינויים בשיטת הבחירות ב-2012, שהופעלה לראשונה בבחירות 2014. הרפורמה עצמה כללה שינויים בשקלול קולות אזורי הבחירה אך לא באחוזי החסימה המוטלים על אחוז החסימה הארצי וקואליציית-טרום-בחירות (Schackow 2014). למעשה ההאשמות בפגיעה ברמת הדמוקרטיה של הונגריה כתוצאה מהשינוי בשיטת הבחירות בהונגריה, לא כללה התייחסות למרכיב זה בשיטת הבחירה (Pap and Zoright 2018).

### 3. סיכום

במסגרת הניסיון להציג מהלכים שיגבירו את ודאות הבחורים לגבי תוצאות בחירותיהם בדמוקרטיה פרלמנטרית ניסינו לבחון כאן שני מנגנונים הכרוכים זה בזה ומשפיעים על ודאות זו: הגבלת פיצול סיעות בפרלמנט מחד ומגבלות על קואליציות טרום בחירות מאידך. סקירה זו ממחישה כי מנגנון הגבלת פיצול מפלגות בפרלמנט שכיח יותר בדמוקרטיות מתפתחות ופחות בדמוקרטיות מבוססות. חוקי המפלגות שונים באופן שיטתי בין דמוקרטיות מתפתחות לדמוקרטיות מבוססות, אחד ההבדלים העיקריים הוא כי בדמוקרטיות מתפתחות קיימים חוקים המגבילים פיצול סיעות ועריקה ממפלגות ואף במקרים מסוימים קיימת סנקציה בחוק בגין פעולה שכזו המביאה להדחה מהפרלמנט (Janda 2009). מתנגדי החוקים להגבלת פיצול מפלגות רואים בהגבלות שכאלה כפגיעה בחופש הפרלמנטרי של חברי הפרלמנט הנבחרים, פגיעה בחופש חברי הפרלמנט לשנות את השתייכותם הפוליטית, פגיעה ביכולת חברי הפרלמנט להישאר נאמנים לבחוריהם ובריכוז כוח רב מאוד בידי הנהגת המפלגות. בנוסף, המתנגדים טוענים כי חקיקת הגבלות שכאלה מציבים את המדינה המחוקקת בקבוצת המדינות הלא דמוקרטיות בהן ניתן למצוא חוקים מגבילים שכאלה (Janda 2009; Nikolenyi 2021). תומכי החוקים להגבלת פיצול מפלגות רואים חשיבות רבה בקיום הגבלות שכאלה, שכן הן מעודדות יציבות פרלמנטרית ומונעות פגיעה במשמעת הסיעתית. יותר מכך הם מאמינים כי פיצול סיעה הינה פעולה לא דמוקרטית שפוגעת ברצון ובאמון הבוחר. בנוסף, הגבלות על פיצול מפלגות מביאות ליציבות סיעתית וליציבות ממשלתית ומונעות הפלת ממשלה (Janda 2009).

מעבר ליכולת חברי פרלמנט לערוק בין מפלגות לאחר הקמת הפרלמנט, בחנו כאן גם את התמריץ לאחד מפלגות לפני הבחירות לקואליציית-טרום-בחירות. ראינו כי מנגנון קביעת סף כניסה שונה למפלגות שרצות בקואליציית קדם בחירות מעודד איחוד מפלגות והקמת קואליציות טרום הבחירות. ככל שהמערכת המפלגתית במדינה היא בעלת מספר רב של מפלגות, כך עולה התמריץ למפלגות להתאחד לקואליציה טרום הבחירות. עם זאת, על אף התמריץ הטמון בצד עידוד איחוד מפלגות והקמת קואליציות בטרם הבחירות חשוב לזכור כי קיימים חסרונות רבים לפעולה שכזו. קואליציות בטרם הבחירות מחייבות את מנהיגי המפלגות להגיע להסכמה ולהתחייב על דרכי פעולה, חלוקת תפקידים ואיזו מדיניות תעוצב ותישם אם יעלו לשלטון, דבר זה מחייב את הצדדים לבצע ויתורים אשר לרוב מסבירים מדוע קואליציות בטרם בחירות לעיתים קרובות כושלות ולא צולחות גם כאשר ישנם תמריצים אלקטורליים להקימן (Golder 2006). יש לציין גם כי המחקר ההשוואתי מראה כי מודל זה נפוץ יותר בקרב מפלגות מרכז ומזרח אירופיות וליווה את תהליכי ההבשלה של המערכות הפוליטיות במקומות אלה. מעבר לכך, השימוש במודל זה בין מדינות שונה באופן מובהק ונראה כי הנטייה לעשות בו שימוש נובעת מקיומן של

מפלגות קטנות שיכולות להרוויח מהאיחוד, עם מפלגות אחרות בעלות זיקה אידיאולוגית משותפת. תדירות השימוש במודל זה יורדת עם העלייה בהקצנה פוליטית, פתק בחירה פתוח והקמת מפלגות חדשות (Ibenskas 2015).

כך שמנגנונים אלו יכולים לעודד יצירת "בלוק פוליטי" הן באמצעות עידוד יצירת קואליציות בטרם הבחירות, איחוד מפלגות וריצה משותפת לפרלמנט, מה שסייע להמשך עבודה משותפת והקמת קואליציות גם לאחר הבחירות. במקרה הישראלי, תוצאת הקמת מעין קואליציות-טרומ-בחירות או למעשה רשימות משותפות שחיברו בין מפלגות כדי לעבור את אחוז החסימה (Akirav 2020), יכולה להיות הפחתת הקצנה ופיצול. למעשה ניתן לראות כי הפחתת השימוש במנגנון זה לקראת הבחירות לכנסת ה-24 הובילה להעלאת הפיצול בין המפלגות בשיעור הדומה לזה של ימי הכנסת ה-15 של הבחירה הישירה. כאן מתן אחוז חסימה דיפרנציאלי לחיבור מפלגות כזה יכול להיות מהלך משלים להעלאת אחוז החסימה מ-2014. עם זאת, ללא השלמת המהלך בעזרת חידוד הרגולציה של מניעת עריקה בין מפלגות למניעת עריקה מרשימות משותפות, מהלך מעין זה יהפוך לכלי ריק מתוכן.

## 5. ביבליוגרפיה

חוק הכנסת, תשנ"ד-1994.

חוק התפלגות סיעה (תיקוני חקיקה), התשס"ט-2009.

שפירא, אסף. 2011. "פיצול סיעת העבודה". *המכון הישראלי לדמוקרטיה*. 2011. URL:

<https://www.idi.org.il/articles/8034>

ACE Electoral Knowledge Network. N.D. "Poland: Between Fragmentation and Polarisation."

*ACE Electoral Knowledge Network*. URL:

[https://aceproject.org/main/english/es/esy\\_pl.htm](https://aceproject.org/main/english/es/esy_pl.htm).

Chiaramonte, Alessandro, and Roberto D'Alimonte. 2018. "The New Italian Electoral System and Its Effects on Strategic Coordination and Disproportionality." *Italian Political Science* 13 (1): 8–18.

Golder, Sona N. (2006) "Pre-electoral coalition formation in parliamentary democracies." *British journal of political science* 36(2): 193-212.

Government of India. 1985. "The Constitution (Fifty-Second Amendment) Act, 1985." *Government of India*. URL: <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/amendments/constitution-india-fifty-second-amendment-act-1985>.

Government of Portugal. 2005. "Constitution of The Portuguese Republic. Seventh Revision [2005]." *Government of Portugal*. <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>.

Hardman, Helen. 2011. "Electoral System Change in Europe since 1945: Bulgaria." [http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA\\_123/FILE/Bulgaria\\_summary](http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_123/FILE/Bulgaria_summary)

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

Ibenskas, Raimondas. 2016. "Understanding pre-electoral coalitions in Central and Eastern Europe." *British Journal of Political Science* 46(4): 743-761.



- Kamath, P. M. 1985. "Politics of Defection in India in the 1980." *Asian Survey* 25 (10): 1039–54.
- Mershon, Carol, and Olga Shvetsova. 2013. *Party System Change in Legislatures Worldwide: Moving Outside the Electoral Arena*. Cambridge University Press.
- Müller, Wolfgang C, and Sieberer Ulrich. 2006. "Party Law." In *Handbook of Party Politics*, edited by Richard S Katz, William Crotty, and (eds.), 435–45. London: Sage Publications.
- Nikolenyi, Csaba. 2021. "Government Termination and Anti-Defection Laws in Parliamentary Democracies." *West European Politics*, 1–21.
- Papp, Zsófia, and Burtejin Zorigt. 2018. "Political constraints and the limited effect of electoral system change on personal vote-seeking in Hungary." *East European Politics and Societies* 32(1): 119-141.
- Renwick, Alan. 2011. "Electoral System Change in Europe since 1945." *West European Politics* 34 (3): 456–77.
- Schackow, Nathan. 2014. "Hungary's Changing Electoral System: Reform or Repression Inside the European Union?". *Ninth Annual Graduate Student on the EU*. Pittsburgh: Pennsylvania. <https://www.researchgate.net/profile/Nathan-Schackow/publication>
- Troen, Judah. 2019. The National Electoral Threshold: A Comparative Review across Countries and over Time. *The Knesset – Research & Information Center*. URL: